

全国高等教育自学考试辅导材料

行政管理学 自学考试 指南

黄达强主编



全国高等教育自学考试辅导材料

行政管理学

自学考试指南

黄达强 主编

中国人民大学出版社

全国高等教育自学考试辅导材料
行政管理学自学考试指南
黄达强 主编

中国人民大学出版社出版发行
(北京西郊海淀路39号)
丰华印刷厂印刷
新华书店经销

开本: 787×1092毫米32开 印张: 5.75
1990年7月第1版 1990年7月第1次印刷
字数: 121,000 册数: 1-31 000

ISBN 7-300-00901-8
D·124 定价: 2.30元

撰写人：（以姓氏笔划为序）

吕景胜 任志宽 吴 逊

张大力 张 昕 郑斌祥

目 录

第一章	绪论	1
第二章	行政环境	5
第三章	行政职能	14
第四章	行政组织	24
第五章	行政领导	35
第六章	国家公务员管理	45
第七章	行政决策与执行	55
第八章	行政监督	66
第九章	行政管理法制	76
第十章	行政机关管理	85
第十一章	行政管理技术方法	93
第十二章	行政效率和行政改革	103
模拟试题参考答案		113
编者说明		179

第一章 绪 论

本 章 要 点

一、行政学的研究对象

行政学是研究国家行政组织对社会公共事务进行有效管理的规律的科学。

行政学的研究内容主要包括以下十一个方面：

1. 行政环境。揭示行政环境与行政管理的内在关系。只有正确认识行政管理的社会经济环境、历史文化环境、国际环境，才能从本国国情出发，做到理论与实际、主观与客观的统一。

2. 行政功能。揭示行政的基本功能和具体功能。只有正确认识行政功能，才能正确进行行政管理活动，实现行政管理目标。

3. 行政组织。揭示行政主体组建的指导原则，探求行政组织高效化的最佳结构。

4. 行政领导。揭示行政领导在行政管理中的指导作用，行政领导的素质和群体结构，行政领导活动科学化的原则和方法。

5. 公务员管理。揭示国家公务员在行政管理中的地位 and 作用，实现优化的原则、制度和方法。

6. 行政决策与执行。揭示行政决策科学化的原则、程

序、方法和体制，科学的行政决策与高效的行政执行的内在关系，高效的行政执行应遵循的原则和方法。

7. 行政监督。揭示行政监督在行政管理中自净机制的作用，行政监督的体制、原则、程序和方法。

8. 行政管理法制。阐明依法行政是现代行政管理科学化的重要标志，揭示行政管理法制化的原则、途径和方法。

9. 行政机关管理。阐明行政机关是行政管理的实体和枢纽，揭示行政机关建设的原则，实务管理的原则和方法，管理手段科学化、现代化的目标和实施。

10. 行政管理技术方法。阐明行政管理技术方法在现代行政管理中的意义，评介现代行政管理可资采用的传统的、现代的技术方法。

11. 行政效率与行政改革。阐明行政效率是行政管理追求的目标，行政效率与行政改革的关系，揭示提高行政效率的途径和方法，行政改革的趋势和规律。

二、行政学的特征

行政学有以下特点：

1. 政治性与社会性。行政学是研究国家行政组织对社会事务进行有效管理的科学，是政治学的分支，具有鲜明的政治性。同时，行政学又揭示行政组织管理社会公共事务的规律，所以具有社会性。

2. 理论性与应用性。行政学的范畴、原则、原理等，都有较强的理论性。同时，它又有具体的管理模式、手段和方法，有很强的实践性。行政学这种理论性与应用性统一的特点，使这门学科具有明显的生气和活力。

3. 规范性和权变性。行政学揭示的行政管理规律、管

理原则、机制、程序、方法等均具有规范性。但是决定行政管理科学化的因素是多元的、多变的，因此，行政学时刻经受日新月异的现实生活的检验，必须不断改革与创新，以推动学科本身的丰富和发展。

三、学习与研究行政学的意义

学习与研究行政学的意义在于：

1. 把握行政管理规律，有助于科学地发挥国家行政管理职能，实现行政管理目标。

2. 有助于建设有中国特色的社会主义。我国的行政管理还存在低效率的现象，以致影响到我国社会经济的发展。先进的科学技术、先进的设备可以从国外买进来，但是科学的管理是要通过管理者、管理对象来实现的，必须从本国实际出发，建立自己的科学管理体系。学习与研究行政学正是从我国实际出发，借鉴外国的经验，探索中国特色的行政管理理论和方法。

3. 有助于迎接当代科学技术革命的挑战。面对科学技术革命的挑战，我们的主要任务之一就是要提高管理水平，提高工作效率。学习与研究行政学，正是适应时代的要求。

4. 有助于提高管理干部的素质。由于我国特殊历史条件所致，为数众多的管理干部的管理专业知识较差，因此急需对我国各级政府、各个岗位上的管理干部和管理人员进行行政管理学的培训。

四、学习与研究行政学的方法

1. 理论与实际相结合的研究方法。行政学是理论性与实践相统一的科学，因此，一方面要把握它的基本原理和方法，要多读书，勤思考；另一方面又要把理论知识同实际生

活联系起来，研究国情，研究具体行政环境，运用理论指导实践活动，通过实践来验证和发展理论。

2. 调查研究方法。行政实践是行政学成长和发展的肥沃土壤，到行政实践活动中去进行科学的调查研究，有助于更全面地、立体地理解行政学，有助于及时掌握新经验和新课题，推动行政学的发展。

3. 比较研究方法。对古今中外的行政管理理论和实践加以比较研究，通晓其利弊长短，有助于全面深入地掌握行政学。

4. 案例分析方法。行政案例分析如同医学案例分析，是理论与实践的结合点。通过案例分析，从具体到一般，有助于通过生动、具体的途径牢固地掌握行政学。

模 拟 试 题

一、填空

1. 行政学是研究_____的科学。
2. 1887年，美国学者威尔逊发表了_____一文，主张政治与行政分离，建立一门独立学科——行政学。
3. 1900年，美国学者古德诺所著_____提出政府的政治功能与行政功能应予以区分。
4. 行政学的形成阶段大约在_____，成长阶段大约在_____，科学化阶段是_____。

二、简述题

1. 简述学习行政管理学的意义。
2. 简述行政管理学的主要研究方法。
3. 简述行政管理学的研究内容。

第二章 行政环境

本章要点

一、行政环境的概念

行政环境即政府管理的环境，它是指围绕行政活动和行政现象这一主体的外部境况，是各种直接地或间接地作用和影响行政活动的客观因素的总和。构成行政环境的因素有物质的和精神的，有社会的，也有自然的，有有形的，也有无形的。世界上的事物都是发展变化的，因而行政环境也不是固定不变的。行政环境的分类主要有以下几种：从不同区域看可分为国际行政环境和国内行政环境；从不同的内容看，可分为经济环境、政治环境、文化环境、自然环境、人口环境；从不同的作用看，可分为良性环境和恶性环境。许多环境因素交叉地归属于多种分类。

宏观行政环境是行政环境的基础，它就是通常所说的国情。行政系统作为一个开放系统，必然要与它的环境进行交换。从环境中得到任务、信息、限制和障碍，可称之为“输入”。对输入内容进行消化、加工转换，进而转化成法规、政策、服务、产品等，可称之为“输出”。行政系统的输入、转换和输出活动不断平衡，使其自身在宏观的社会环境中不断生长、发展。这既表明行政管理必须适应行政环境，

又体现出行政系统对环境的能动作用。

中观的行政环境是指行政系统的组织结构和运行情况，包括行政组织的结构是否合理，职权划分是否明确，沟通是否顺畅，制度是否健全等等。

微观的行政环境是指一个行政机构内部甚至一个行政领导班子内部的具体情况，包括结构是否合理，责任是否明确，人际关系是否良好，工作方法和技术是否科学等等。

美国学者利格斯将行政模式分为以下三个形态：

1. 融合型，这是农业社会的行政形态。其特征是，经济基础是农业生产力；土地的分配和管理是政府的重要事务；官僚的职位重于行政政策；行政风范带有浓重的亲族主义色彩；流行世卿世禄的行政制度；政治与行政不分，权力来源于君主，行政官吏在政治和经济上自成特殊的阶级；政府与民众较少沟通；行政活动以地域或土地为基础，行政的主要问题是维持行政的统一。

2. 衍射型，这是工业社会的行政形态。其特征是，经济基础是美国式的自由经济或苏联式的管制经济；民众有影响政府决策的渠道，政府与民众关系密切；行政风范体现平等主义、成就导向和对事不对人原则；沟通渠道发达；由于社会高度的专业化，因而行政的主要问题是谋求专业化基础上的协调和统一。

3. 棱柱型，这是处于农业社会向工业社会过渡期间的一种行政形态。它既具有农业社会行政形态的一些特征，又具有工业社会行政形态的一些特征，其特征是，政府的制度、法规不能实际起到约束和规范作用，形式上虽已抛弃了传统社会中的行政特征，实际上仍具有很大的影响力；同时呈现

异质的行政制度、行政风范和行政行为；传统结构与现代结构重叠存在。

行政环境和行政管理的关系表现在以下方面：

1. 研究行政管理必须结合社会的经济基础、社会生产力状况及社会上层建筑各个组成部分。行政管理属于政治上层建筑的范畴，它根源于社会生产力和经济基础。行政管理的根本性质、基本原则和职能决定于行政环境。

2. 根据系统论原理，行政系统必然要受一定的行政环境的制约，适应行政环境的变化，建立科学的行政系统，是行政管理高效化的一个保证。

3. 行政管理的实践也证明，认清行政环境是正确认识和实施行政职能，坚持行政改革，提高行政效率的重要前提。

二、行政环境与行政管理

（一）社会环境与行政管理。

社会环境是指国家行政系统所处的物质经济环境、政治法律环境和精神文化环境等，它包括影响行政管理的政治、经济、文化、教育、人口、民族、历史等许多因素。各个因素从不同的侧面向行政管理提出要求和制约条件。

社会环境中的经济环境包括物质技术和经济制度两个方面，具体地说，它包括社会生产力的性质、发展水平和要求，社会中占统治地位的生产资料所有制的性质、成熟程度和发展变化的必然趋势，社会中不占统治地位的生产关系的状况。社会的经济基础决定上层建筑的性质，从而决定一国行政管理的性质和原则。以公有制和按劳分配为主体的社会主义国家，尽管生产力水平还不高，但行政管理的性质是社

会主义的，其根本原则具有鲜明的阶级性质。

社会环境中的政治法律环境包括政治制度和法律制度两个方面。具体说，就是该国家中占统治地位的阶级及政党的状况，社会各阶级在国家中的地位，占统治地位的阶级采取何种形式去组织反对敌人保护自己的政权、机关，政治集团、政党制度等政治制度的内容，以及作为国家根本大法宪法和调整各种不同社会关系的部门法的完备、健全的程度，执法守法情况等法律制度的内容。

社会环境中的精神文化环境，包括思想道德状况和科学文化状况，即什么样的思想体系在意识形态中占统治地位，其发展方向和发展程度如何，科学文化教育事业发展的程度和方向如何。精神文化环境对行政管理有深刻的影响，精神文化因素渗透到社会系统的各个领域，它对行政体制、行政人员、行政行为、行政职能的影响是广泛而又深远的。

人口因素是国内社会环境中一个重要的因素。经济环境、政治环境、文化环境、自然环境与人口因素之间存在互相依赖、互相制约的密切关系。人口增长太快太多或人口减少太快太多，都会造成不同的困难，对社会和国家的发展形成威胁。人口问题对许多国家的政府行政管理提出了各种要求。

民族是社会环境中一个不可忽视的因素。民族是生活在一定社会关系之中的人们的共同体。民族和民族之间的关系，也是一种社会关系。民族之间交往会不可避免地出现各种错综复杂的矛盾，发生民族问题。因此，充分考虑各时期内各民族心理素质的特点和表现，考虑各民族地区的特点和发展趋向，是实现行政管理科学化，使各民族地区的行政管

理具有各自的特色所不可忽视的。如果对民族和民族问题不能正确对待，不认真贯彻民族政策，保障少数民族的特殊利益，民族矛盾就易激化，那将给行政管理带来更大难题。

历史因素也是行政环境中起很大作用的因素。各国行政管理是随着国家历史发展而发展的。各国历史发展有不同的特点，形成不同的传统，这给各国的行政目标、体制、观念、方式带来不同的影响。

（二）自然环境与行政管理。

自然环境在这里是指一个国家所处的地理位置以及这一地理位置上的地形、气候、土壤、山林、水系、矿藏、动植物分布等自然物。

自然环境与社会发展和行政管理有密切的关系。首先，自然环境作为人类社会发展的复杂的多重因素中的一个对社会物质资料生产必不可少的条件，对民族性格和文化风格的建造，则主要是通过提供生产力的物质条件间接发挥作用。其次，自然环境既然是物质生产过程中不可缺少的、经常的必要条件，它就必然会给社会生产和生活以一定的影响。经济的发展，社会的进步，不仅依赖科技的进步，还取决于环境资源的支撑能力。行政管理应适应自然环境，遵循生态规律和特点，来调节和促进社会经济持续、稳定的发展。再次，行政管理改变着人类赖以生存的自然环境。自然环境是相对固定的，而人类的活动是不固定的。随着人类活动向深度和广度进军，地球上的自然环境，愈来愈受到人类影响而发生改变。每个国家的政府都应对生态环境有科学的认识，遵循自然规律，适应自然条件的要求，解决自然环境与社会经济发展的矛盾。政府必须对全民族进行生态意识教育，建

立合理的生态环境管理体制，制定健全的资源政策和生态环境危机的对策，完善生态环境保护法规。

（三）国际环境与行政管理。

国际环境是指一个国家与世界各国地区的政治、经济、文化、自然地理等方面的关系以及其它国与国之间的相互关系。一国的行政管理显然要受到国际环境的影响。人类社会越向高级发展，开放程度越高。社会生产日益国际化，任何一个国家已不可能与世隔绝地独立存在。正确认识所处的时代和当前世界政治经济与国际关系的新情况，是当前我国政府在处理对外关系中制定科学的决策，在现实国际环境中发挥积极作用的一个重要依据，是我国改革开放中预防迷失方向的前提，是深刻理解、切实贯彻党的基本路线的基础。

三、中国现阶段的行政社会环境

我国当前社会主义初级阶段经济、政治、文化等方面表现如下基本特征：

1. 经济上我国初步具备了社会主义经济制度赖以存在的物质技术基础。工业产值现已在工农业总产值中占有主要的份额。我国社会主义初级阶段的经济制度，是以公有制和按劳分配为主体，多种经济形式并存，多种分配方式并存的_{结构}。除了公有制之外，还有个体经济、中外合资、中外合作、外商独资等经济形式起有益的补充作用。

2. 我国的根本政治制度是社会主义民主制度，政权的性质是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政。我国的政治发展经过多年的大力改革正逐步走向完善。但在初级阶段，大量的人民内部矛盾存在于各个方面，社会主义民主和法制也不够健全或完善，管理体制也还处于不成熟或

不稳定状况。如何进一步实现民主政治，健全民主决策、民主监督的程序和制度，是初级阶段政治建设的根本问题。

3. 我国社会主义初级阶段文化上是多元化的。我国历史悠久，具有极其复杂的传统文化体系，其核心是儒家文化。马克思主义在我国意识形态领域占据指导地位。从教育科学文化事业看，总的来说有很大发展。文明和愚昧的矛盾，是社会主义初级阶段文化的主要矛盾。愚昧是实现社会主义现代化建设的重要障碍。

四、中国现阶段社会环境对行政管理的要求

1. 要从中国实际出发，坚持对外开放，吸取国外行政管理的先进经验，实施有中国特色的行政管理。现代行政管理理论在国外已研究近百年，取得了很大的研究成果。我们要借鉴其先进的东西，来促进行政管理的现代化。但是任何先进的理论方法，必须结合具体实际才能发挥其威力，加强其活力，收到理想的效果。

2. 要坚定地把组织和领导经济建设作为政府的最主要职能，大力发展社会主义商品经济，加强对经济的宏观调控，促进生产力的发展，是我国政府的主要任务。政府各项工作都必须服从和服务于经济建设这个中心，以是否有利于发展社会生产力作为检验行政工作的根本标准。

3. 要根据各地区、各方面的不同情况和条件，实施行政管理。中国的基本国情是人口多底子薄，发展不平衡。各地区有不同的具体情况。对发展不平衡的各个地区，政府要采取切合实际的决策、措施、方法和步骤进行管理。一个地区越落后，在现代化进程中越需要发挥政府的组织作用。

4. 要充分认识我国现代化建设的艰巨性和长期性，从

国力出发，量力而行，循序渐进，积极奋斗。应根据行政环境的要求和提供的条件来确定行政目标，有步骤分阶段地实现现代化的目标。我国是发展中国家，需要有一定经济增长速度，但超越实际可能性的行政目标，必然误国误民；对我国初级阶段的行政环境采取悲观保守态度也是错误的。对这几年存在的短期行为必须警惕，坚决制止。短期行为会给国家和人民造成严重损失。社会主义初级阶段应采取低度消耗资源和适度消费的模式，要制止浪费和超前消费。

5. 以马克思主义为指导，努力建设社会主义精神文明，两个文明建设同时抓，使它们互相结合，互相促进。建设社会主义商品经济新秩序，需要新的管理体制和相应的法律、法规，更需要社会公德、职业道德、文明礼貌的普及和提高。各级政府部门在改革开放的新形势下，更要切实加强和改进思想政治工作。

6. 要坚持行政改革，在改革中不断提高行政效率，实现行政职能。随着经济体制改革的深入，必须坚持搞好行政体制改革以适应变化着的行政环境的要求，必须在具体的领导体制、组织形式、管理程序、领导方法、管理手段上进行改革，兴利除弊。提高行政人员的素质也是个紧迫的任务，为此改革人事制度，实施国家公务员制度具有重要意义。无论行政管理哪一方面的改革，都必须加强法制建设，切实做到依法行政，提高行政效率。

模 拟 试 题

一、填空

1. 行政生态学研究涉及的领域有四个方面，它们是：