

全国高等教育自学考试



行政管理学自学辅导

组编 / 全国高等教育自学考试指导委员会
主编 / 王乐夫 许文惠



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

全国高等教育自学考试

行政管理学自学辅导

全国高等教育自学考试指导委员会 组编

王乐夫 许文惠 主编



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

版权专有 侵权必究

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学自学辅导/王乐夫,许文惠主编. —北京:北京理工大学出版社,2002.9

全国高等教育自学考试辅导用书

ISBN 7-5640-0025-2

I. 行… II. ①王…②许… III. 行政管理-理论-高等教育-自学考试-自学参考资料 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 062261 号

出版发行/北京理工大学出版社

社 址/北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编/100081

电 话/(010)68914775(办公室) 68912824(发行部)

网 址/<http://www.bitpress.com.cn>

电子邮箱/chiefedit@bitpress.com.cn

经 销/全国各地新华书店

印 刷/北京房山先锋印刷厂

装 订/天津市武清区高村印装厂

开 本/880 毫米×1230 毫米 1/32

印 张/8.875

字 数/235 千字

版 次/2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月第 1 次印刷

印 数/1-5000 册

定 价/12.50 元

责任校对/郑兴玉

责任印制/刘京凤

图书出现印装质量问题,本社负责调换

出版前言

为了完善高等教育自学考试教育形式，促进高等教育自学考试的发展，我们组织编写了全国高等教育自学考试自学辅导书。

自学辅导书以全国考委公布的课程自学考试大纲为依据，以全国统编自考教材为蓝本，旨在帮助自学者达到学习目标，顺利通过国家考试。

自学辅导书是高等教育自学考试教育媒体的重要组成部分，我们将根据专业的开考情况和考生的实际需要，陆续组织编写、出版文字、音像等多种自学媒体，由此构成与大纲、教材相配套的、完整的自学媒体系统。

全国高等教育自学考试指导委员会

1999年3月

编者的话

本自学辅导书的编写，既不以常见的回答几百个为什么方式进行，也不以章节内容逐段辅导重点，而是以各章的每个考核知识点为单位，区分考核层次要求来辅导，对容易混淆的概念、含义给予适当提示，并指明每个考核知识点适宜哪几种考试题型。这样编写辅导书，可尽量少与教材重复，而与考核目标的针对性极强。编写时由许文惠先写出一章作样本，以求实现全书辅导模式统一。

本自学辅导书的作者即行政管理学自考大纲和教材的撰稿人，故对自考大纲和教材的内容要求把握得较准确。因而，相对而言，本书具有更为积极的辅导作用。参加本辅导书编写的有：中山大学王乐夫（一、六、十七章）、陈瑞莲（三、四、十八章）、唐兴霖（二、五、七章），中国人民大学许文惠（八、十、十六章）、魏娜（九、十一、十三章），中国政法大学郎佩娟（十二、十四、十五章）。王乐夫负责对第1~7章、17~18章（共九章）书稿的组织和定稿，许文惠负责对8—16章（共九章）书稿的组织和定稿。

由于编著者水平有限，书中难免粗浅错漏之处，殷望广大读者批评指正。

编著者

2001年1月

目 录

第一章 绪论	(1)
一、行政管理学的基本概念.....	(1)
二、行政管理学的历史发展.....	(4)
三、学习和研究行政管理学的意义和方法.....	(7)
第二章 行政环境	(9)
一、行政环境.....	(9)
二、提出行政环境问题的意义.....	(11)
三、行政生态模式.....	(12)
四、行政环境要素.....	(14)
五、行政环境对行政管理的制约.....	(17)
六、行政管理对行政环境的改造.....	(19)
第三章 行政职能	(21)
一、行政职能.....	(21)
二、行政职能的历史演变.....	(27)
三、我国行政管理职能的转变.....	(29)
第四章 行政组织	(35)
一、行政组织.....	(35)
二、行政组织理论.....	(39)
三、行政组织的编制管理.....	(44)
四、行政组织改革.....	(46)
第五章 人事行政	(49)
一、人事行政.....	(49)
二、人事行政的地位与作用.....	(52)
三、国家公务员制度的含义、形成和发展.....	(53)

四、公务员的基本管理制度·····	(55)
五、公务员制度的基本原则·····	(57)
六、公务员制度的运行机制·····	(58)
七、我国公务员制度的特点和内容·····	(60)
第六章 行政领导 ·····	(63)
一、行政领导的含义与作用·····	(63)
二、行政领导的职位、职权与责任·····	(65)
三、行政领导的方法与艺术·····	(67)
四、行政领导制度·····	(70)
五、行政领导者的素质结构·····	(72)
第七章 机关行政 ·····	(76)
一、办公室管理·····	(76)
二、办公室管理的主要内容·····	(78)
三、机关后勤事务管理的意义、原则和内容·····	(80)
四、机关后勤事务管理的改革·····	(82)
五、行政工艺设计的意义和内容·····	(86)
六、计算机在机关行政管理中的运用·····	(87)
第八章 行政决策 ·····	(89)
一、行政决策·····	(89)
二、行政决策的基本原则·····	(93)
三、行政决策的基本程序和方法·····	(95)
四、行政咨询·····	(100)
五、现代行政决策体制·····	(104)
第九章 行政执行 ·····	(108)
一、行政执行的含义、特征与作用·····	(108)
二、行政执行的制约因素与障碍分析·····	(111)
三、行政执行准备阶段的内容·····	(114)
四、行政执行实施阶段的内容和方法·····	(117)
五、行政执行总结·····	(120)
第十章 行政协调 ·····	(123)

一、行政协调·····	(123)
二、行政协调原则·····	(129)
三、行政协调意义·····	(130)
四、行政协调程序和方法·····	(133)
五、行政沟通·····	(136)
六、行政沟通的作用·····	(139)
第十一章 行政信息 ·····	(141)
一、信息的含义、特征与作用·····	(141)
二、行政信息的概念、含义、分类与特征·····	(143)
三、行政信息系统的构成要素·····	(145)
四、行政信息系统的特点、功能和作用·····	(147)
五、行政信息加工与处理的基本要求与方法·····	(151)
第十二章 行政监督 ·····	(154)
一、行政监督及其作用·····	(154)
二、历史上的行政监督制度与理论·····	(156)
三、行政系统的外部监督体系·····	(158)
四、行政系统的内部监督体系·····	(163)
五、我国行政监督作用的充分发挥·····	(166)
第十三章 财务行政 ·····	(170)
一、财务行政的含义、职能·····	(170)
二、国家预算·····	(172)
三、财政收入及其形式·····	(176)
四、国家税收·····	(177)
五、财政支出及其管理·····	(180)
六、政府采购·····	(183)
七、预算外资金及其管理·····	(185)
第十四章 行政法治 ·····	(189)
一、行政法治的概念与意义·····	(189)
二、行政职权法定化·····	(196)
三、行政机构法定化·····	(199)

四、行政程序法定化·····	(202)
五、行政责任法定化·····	(204)
六、行政法治的实现途径·····	(206)
第十五章 行政方法 ·····	(211)
一、行政方法的含义、作用和科学化·····	(211)
二、行政指令方法·····	(213)
三、经济方法·····	(217)
四、法律方法·····	(222)
五、心理行为方法·····	(227)
第十六章 行政道德 ·····	(228)
一、行政道德·····	(228)
二、行政道德功能与作用·····	(230)
三、行政道德基本原则·····	(232)
四、行政道德规范·····	(237)
五、行政道德建设·····	(238)
第十七章 行政效率 ·····	(244)
一、行政效率概述·····	(244)
二、行政效率的测定·····	(246)
三、行政效率的提高·····	(249)
第十八章 行政改革 ·····	(256)
一、行政改革·····	(256)
二、当代西方国家的行政改革·····	(258)
三、改革开放以来中国的行政改革·····	(262)

第一章 绪 论

根据全章三个考核知识点及其考核要求，分别以识记、领会、应用三个能力层次来复习。

一、行政管理学的基本概念

这一考核知识点，见教材第一节。

第一能力层次。这一能力层次要求识记行政管理的多种含义、行政管理学的含义、行政管理的主体、行政管理的范围。复习这一层次的知识，应注意识记：

1. 行政管理的多种含义

(1) 行政的初始含义

“行政”与“管理”虽不能说全无差别，但毕竟难以严格区分。最初，行政的一般含义是指对事务的治理和执行。

(2) 现代行政管理的含义

第一，最广义的行政管理含义。是指一切社会组织、团体对有关事务的治理、管理和执行的社会活动。

第二，广义的行政管理含义。是指国家政治目标的执行，包括立法、行政、司法等社会组织领域内特定组织的指挥活动及其机关内部的总务后勤工作等。

第三，狭义的行政管理含义。是指国家行政机关及其工作人员在管理国家事务、社会事务和机关内部事务的过程中进行的计划、组织、指挥、协调和控制等各项管理活动。

2. 行政管理学的含义

行政管理学是研究国家行政机关及其工作人员依法管理国家事

务、社会事务和机关内部事务的客观规律的科学。

3. 行政管理的主体

行政管理的主体是国家权力机关的执行机关。在我国，行政管理的主体是国务院和地方各级人民政府。

4. 行政管理的范围

行政管理的客体是国家事务、社会事务和行政机关的内部事务。行政管理的范围遍及国家和社会生活的各个方面和全体国民。

第二能力层次。这一能力层次，要求在识记行政管理学基本概念的基础上，进一步把握行政管理的特点、行政管理学的研究对象、行政管理学研究的主要内容、行政权力的含义和特点。复习这一层次的知识，应领会：

1. 行政管理的特点

(1) 执行性。社会主义国家的行政机关从属于国家权力机关，是国家权力机关的执行机关。在实施行政管理过程中，必须以执行党和国家权力机关的路线、方针、政策为前提。

(2) 政治性。行政机关是经济上占统治地位的阶级为实现其阶级使命而建立的组织，其使命是执行国家权力机关的意志，实现国家的统治职能。国家权力机关具有强烈的阶级性，行政机关也不例外。保证国家的安定团结和社会主义现代化建设事业的发展，是社会主义行政管理政治性的具体表现。

(3) 权威性。行政管理活动是以国家的名义进行的、代表国家并以国家强制力为后盾的。一切管理对象，对行政机关及其工作人员的管理行为都有服从的义务。“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”也是行政管理权威性的集中体现。

2. 行政管理学的研究对象

行政管理学的研究对象是从管理主体、客体、管理原则和根本任务等方面来表现其特殊性的。

(1) 行政管理的主体是国家权力机关的执行机关，即国家行政机关。

(2) 行政管理的客体是国家事务、社会事务和行政机关的内部

事务。

(3) 行政管理的基本依据是行政权力。

(4) 行政管理活动的根本原则是依法管理。依法行政是行政管理必须严格遵循的重要原则。

(5) 行政管理学的根本目的是探讨行政管理的客观规律，实现行政管理的科学化。

3. 行政管理学研究的主要内容

行政管理学是由行政管理的基本范畴和原理所构成的逻辑体系。行政管理学研究内容既丰富，又变化发展。具体包括：

(1) 总论。研究和了解行政管理学是一门综合性、应用性的科学，行政环境和行政职能是行政活动的依据和基础。

(2) 主体论。研究和了解行政主体包括行政组织和机构、行政领导以及执行公务的工作人员。

(3) 过程论。研究和了解行政管理是一个由多个环节和有机部分组成和有效运作的过程。主要有行政决策、行政执行、行政协调、行政信息、行政监督。

(4) 保障论。研究和了解行政管理过程要能够顺利并达到预期效果，必须依据一系列保障手段，包括财务行政、行政法治、行政方法、行政道德。

(5) 目的论。研究和了解提高行政效率是行政管理的出发点和归宿；而行政改革是提高行政效率的必由之路。

4. 行政权力的含义和特点

(1) 行政权力的含义。行政权力是国家行政机关为有效实现国家意志，依靠特定的手段和宪法原则，对国家事务进行管理的权力。

(2) 行政权力的特点。第一，行政权力是一种公共权力，在行动上总是表现为全社会的代言人的权力。第二，行政权力具有合法性，它的取得和运用必须符合宪法和有关法令规定的范围、种类、程序和限度。第三，行政权力是一种操作性很强的执行权力，其运用具有极强的操作性和技术性。第四，行政权力是一种强制性的权

力。第五，行政权力具有“一元性”，在一定的行政区域内只有一个行政系统；在每个行政系统内部只有一个行政权力中心，不能有“政出多门”的情况。

二、行政管理学的历史发展

这一考核知识点，见教材第二节。

第一能力层次。这一能力层次要求识记现代意义上的行政管理学创始人、美国第一本行政管理学的教科书、中国最早的现代意义上的行政管理学著作。复习这一层次的知识，应注意识记：

1. 现代意义上的行政管理学创始人

(1) 威尔逊是行政管理学的创始人。行政管理学作为一门系统的科学和政府研究的趋向，是从美国学者威尔逊开始的。1887年，他发表的《行政学研究》被认为是行政学发端的标志，他本人也因此被认为是行政学的创始人。

(2) 古德诺 1900 年出版的《政治与行政》，创立了政治、行政两分法。

2. 美国第一本行政管理学的教科书

1926 年怀特出版了《行政学导论》，把复杂的行政要素归结为组织原理、人事行政、财务行政、行政法规四部分。这是美国第一本行政管理学的教科书，又是宣告行政管理学成为一个独立学科的权威性著作。

3. 中国最早的现代意义上的行政管理学著作

我国最早的现代意义上的行政学著作是 1935 年张金鉴的《行政学的理论与实际》，1936 年江康黎的《行政学原理》。

第二能力层次。这一能力层次要求在识记的基础上，进一步领会西方行政管理学产生的原因、威尔逊对行政学的贡献、古德诺和怀特对行政学的贡献、泰罗“科学管理”的促进作用、二战前后西方行政管理学的发展、二战后西方行政管理学发展的特点和中国行政管理学的发展。

1. 西方行政管理学产生的原因

行政管理学是在西方现代资本主义发展的基础上产生和发展的，是工业化和政府改革的结果。

(1) 行政管理的产生，是西方自由资本主义时期结束后，随着垄断资本主义的发展，政府职能发展的结果。政府职能的发展，为行政管理学理论的产生提供了契机。

(2) 当时各国的政府机构中普遍存在着办事效率低下，腐败现象严重、官僚主义盛行等弊端，这是政府改革的契机，也是行政管理学随之产生的契机。行政力量日益为人们所重视，从而推动着政府改革、行政研究的兴起。

2. 威尔逊对行政学的贡献

威尔逊是行政管理学的创始人。1887年发表的《行政学研究》被认为是行政学发端的标志。他对行政学发展的突出贡献有：

(1) 提出从行政学的角度来研究政府管理，认为政府管理的研究重点应该放在执行和行政管理上。从行政管理学的角度来研究政府管理，这对当时人们都把研究重点放在政治学、法学上的实际来讲，引起了研究视野的突破，导致行政学产生了革命性变化。

(2) 研究了政治与行政的关系与区别，指出行政学的主要内容是文官制度、行政组织和行政活动，并进行了广泛的比较，力图找出存在于任何国家的行政管理规律。

3. 古德诺和怀特对行政学发展的贡献

(1) 古德诺在1900年出版《政治与行政》一书，创立了政治与行政两分法，为行政管理成为独立的研究领域奠定了基础。

(2) 1926年怀特出版了《行政学导论》，把复杂的行政要素归纳为组织原理、人事行政、财务行政、行政法规四大部分。这是美国第一本行政管理学教科书，也是宣告行政管理学成为一个独立学科的权威著作。

4. 泰罗“科学管理”的促进作用

1911年泰罗发表了《科学管理》，提出了科学管理的理论和方法。1916年法约尔出版《工业管理与一般管理》，提出了管理过程论。

5. 二战前后西方行政管理学的发展

20 世纪 30 年代霍桑实验学派发现了产量增加与尊重人有密切关系，主张把研究的重点集中于人的行为和人际关系上。这就使二战前后行政管理学的研究视角发生了很大的转变，行为科学开发了行政管理学的新增长点，行政管理学研究从而进入行为科学时期。

6. 二战后西方行政管理学发展的特点

(1) 不同学派之间的争鸣方兴未艾。二战后在行政管理学研究过程中，或因研究重点不同、或因研究方法相异，形成了众多的管理理论学派。这些学派各具特色、相互影响、相互渗透，构成现代管理思想。

(2) 行政管理学的研究领域不断拓宽和加深，并将继续沿着这一方向发展。学科内涵不只局限于“硬件”部分得到了丰富与充实；学科的包容面逐渐扩展到行政机关以外的其他国家机关、企事业单位乃至私人的企业；研究的层次发展为多层次的研究，既研究理论、原则、规律性，又研究行政管理实践的程序、手段、方法和艺术，还研究技术性问题。

(3) 研究内容和方法更切合现实。行政管理研究偏重于行为、决策、程序和方法的研究，都是为了使资产阶级政府实现更加有效的管理。行政管理研究和资产阶级的行政行为及行政活动呈现了更加紧密结合的趋势。

7. 中国行政管理学的发展

(1) 新中国建立以前的行政管理学。第一，我国漫长的封建社会，形成了一套内容丰富、特点突出、相对完善的封建行政管理制度。其中尤以中央集权的大一统国家行政体制、官吏制度和监察制度更为著名。第二，我国现代意义上的行政管理学是在 19 世纪末 20 世纪初从西方国家引进和借鉴的。从 20 世纪 30 年代开始，我国一些学者陆续发表了一些研究专著。主要有 1935 年张金鉴的《行政学的理论与实际》、1936 年江康黎出版的《行政学原理》等。

(2) 新中国成立后的行政管理学。第一，行政管理学课程被撤销。1952 年我国高校院系调整时撤销了行政管理学。第二，十一

届三中全会以后行政管理学科的重建和发展。1980年12月，中国政治学会成立。1984年8月，由国务院办公厅和原劳动人事部联合发起召开了全国性的行政管理学研讨会，筹备建立中国行政管理学会。1987年成立了“全国行政学教学研究会”；1988年行政管理学专业正式列入全国高等教育自学考试开考专业；成立了一批行政管理干部学院。1988年10月，中国行政管理学会成立。1994年，正式成立了国家行政学院。

三、学习和研究行政管理学的意义和方法

这一考核知识点，见教材第三节。

第一能力层次。这一能力层次要求识记案例分析法、历史研究法、比较研究法。

1. 案例分析法

行政案例分析是行政管理学的研究方法。通过典型案例的分析，不仅能加深对行政管理学原理的理解，而且还可以提高分析问题和解决问题的能力。

2. 历史研究法

批判地继承历史遗产，既是行政管理学研究的任务，又是一个重要的方法。新中国成立以来，社会主义行政管理制度在巩固人民民主专政的国家政权、组织社会主义建设事业等方面发挥了重要作用，积累了丰富的经验，我们应进行系统的、科学的总结。

3. 比较研究法

对不同国家的行政组织、行政行为和行政文化等方面的比较，可以兴利除弊、取长补短、权衡得失、为我所用。比较研究必须科学、全面、客观，不能把本国的一切贬得一无是处，而把别国的行政体制夸大为普遍的、各国必须照搬的模式。

第二能力层次。这一能力层次要求领会学习和研究行政管理学的意义。

学习和研究行政管理学，具有重要的意义。

(1) 学习和研究行政管理学，正确反映政府行政管理的规律，对指导我国的行政管理实践具有重要的意义。

(2) 学习和研究行政管理学，可以为政府正确地制定政策和有效地执行政策提供理论指导和实践经验，有利于提高政府行政管理的水平和行政效率。

(3) 学习和研究行政管理学，对于培养高水平的政府公务员，具有不可忽视的作用。

第三能力层次。这一能力层次要求对当代科学技术发展与学习、研究行政管理学的关系能够加以应用和说明。

科学技术发展与学习、研究行政管理学的关系，可以从以下几方面来认识：

(1) 当代科学技术发展，为学习、研究行政管理学提供了新的理论方法。如信息论、系统论、控制论的产生和兴起，为学习、研究行政管理学提供了新的理论方法。

(2) 当代科学技术的发展，为行政管理学研究领域的不断拓展和加深提供了条件。随着当代科学技术的发展，行政管理学既可以研究理论、原则、规律性，又可以研究行政管理实践的程序、手段、方法和艺术，特别是研究行政活动中的技术性问题，如公文处理、档案管理、办公室自动化。现代科学技术使行政管理学研究从抽象的行政理论到具体的技术研究成为可能。

(3) 现代行政管理学的研究成果也揭示了一些具有科学性的理论和方法，促进了当代科学技术的发展，加快了学科的融合与渗透。