

XING ZHENG GUAN LI XUE

行政管理学

(第二版)

李青山 编著

中国农业大学出版社

(2)

803

D035
L33b1(2)

行政管理学

(第二版)

李青山 编著

中国农业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学/李青山编著. —2版. —北京:中国农业大学出版社, 2002. 2

ISBN 7-81066-116-6 F·29

I. 行… II. 李… III. 行政管理-理论-高等学校-教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 082870 号

出版 中国农业大学出版社
发行 新华书店
经销 新华书店
印刷 莱芜市圣龙印务书刊有限责任公司
版次 2002 年 2 月第 2 版
印次 2002 年 2 月第 1 次印刷
开本 32 印张 10 千字 255
规格 850×1 168
印数 1~5 000
定价 14.00 元

图书如有质量问题本社负责调换

社址 北京市海淀区圆明园西路 2 号 邮政编码 100094

电话 010-62892633 网址 www.cau.edu.cn

内 容 简 介

本书是作者经过十几年的教学实践,在参考多种教材和专著,吸收一些专家、学者的最新研究成果的基础上写成的。它比较全面地介绍了行政管理学的内容,着重阐述了行政管理学的基本概念及行政管理的原理和原则。具体内容有:行政环境、职能、组织、领导、过程、方法、效率和改革等章节,内容充实,有较强的实用性。此次修改,又将江泽民同志“七一”讲话的精神和“三个代表”的重要思想作为一条主线贯穿全书,在内容上注意了与公共管理硕士(MPA)入学考试内容相衔接。本书可作大专院校教材;亦适用于成人教育及各级管理人员和领导干部的培训;并已被中国农业大学网络教育学院选作远程教学的教材。

再 版 前 言

《行政管理学》于1997年1月出版后,承蒙读者厚爱,先后印刷了3次,发行量达12500册。1997年,该书获国家人事部“第一届全国人事科研成果评审三等奖”。

近几年来,我国行政改革进展迅速并取得了巨大成功,行政管理的科研与教学也有了长足的进步。面对行政管理实践和行政管理理论发展的新形势,原版《行政管理学》就难以满足读者的需要了。一是内容偏少,作为教材使用分量不够;二是有些内容已经发展变化了,原来的问题不存在了,又有新的问题需要做出回答和解释。

有鉴于此,此次再版:在行政管理的指导思想上,尽力反映党的十五大以来有关行政改革的重大的方针、政策,努力体现江泽民同志在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话精神和“三个代表”的重要思想。在内容编排上,参考了2000年10月出版的,王乐夫主编的《公共管理硕士(MPA)专业学位联考考试大纲及考试指南(行政学)》,使本书内容与MPA入学考试相符合。在具体的修改上,增加了行政环境一章;将行政效率和行政改革两节分别扩写为两章;除行政过程一章稍作个别字句修改外,各章都有较大的增删。

编 者

2001年9月30日

第一版 前 言

行政管理主要是指政府管理。行政管理的重要地位已为愈来愈多的人所认识。行政管理学是公务员必修的专业课。学习行政管理学是各级行政管理人员实现专业化的必由之路。

行政管理学虽有百余年的历史,但在我国教学中却中断了 30 年。党的十一届三中全会以后,行政管理学的教学和科研一经恢复,便倍受人们的重视,普遍认为“行政管理学是一门大学问”(《人民日报》评论员文章的标题)。十几年来,经过广大理论、教育工作者的努力,已出版百余种教材和专著。从事行政管理的众多新老实际工作者也都怀着紧迫的心情,如饥似渴地用不同的形式补学这门专业课。

我在中国农业大学(原北京农业大学)从事管理和教学工作,从 1987 年开始讲授行政管理学。最初,是为国家民政部委托我校举办的全国乡镇长培训试点班授课,继而扩大到为乡镇、县处和司局级干部的大范围培训讲课。在干部培训的基础上为农业大学教务处和研究生院编写了教学大纲和课程内容介绍。行政管理学列入中国农业大学教学计划,先后为土地管理专业的专科生和动物生产管理专业本科生开了必修课,为全校的本科生和硕士研究生开了选修课。

本书就是经过 10 年的教学实践和不断总结,综合整理了几种讲稿,在已出版的《乡镇行政管理学》(北京农业大学出版社,1988 年)和《乡镇行政管理概论》(农村读物出版社,1993 年)的基础上写成的。根据以往教学中学生的反映和要求,本书编写的指导思想是,内容要简明扼要,主要是供初学者用。为此,力求做到:(1)全书内容限一般行政管理学范围,着眼于“概论”,尽量从行政管理学的

发展和所包括的主要内容方面勾画出整体轮廓,使读者掌握行政管理学的“全貌”; (2)着重阐述行政管理学的基本概念、行政管理的原理和原则,让读者了解行政管理学的主要理论规范和一般研究方法; (3)行政领导和行政方法两章内容较多,目的是突出本书的实用性,让初学者感到学后能用。

本书在编写过程中借鉴和吸收了许多专家、学者的资料及成果,在此深表谢意。我要特别感谢王德人教授,是他让我讲授行政管理学的;感谢牛盾同志给我提供学习材料和书籍;感谢刘廷晓教授、叶德先研究员、沈凤鸣编审对写作上给予的指导和帮助。由于本人水平所限,又是“半路出家”,边学习、边工作、边教学,书中难免有不妥之处,欢迎读者批评指正。

李青山

1996年10月28日

目 录

第一章 行政和行政管理学	(1)
第一节 行政管理概述.....	(1)
一、行政管理的概念	(1)
二、我国的行政管理	(4)
第二节 行政管理学研究的对象和内容.....	(5)
一、行政管理学研究的对象	(5)
二、行政管理学研究的内容	(6)
第三节 行政管理学的建立与发展.....	(8)
一、行政管理学的发展简况	(8)
二、西方行政管理学的发展趋势	(11)
三、行政管理学在我国的发展	(12)
四、行政管理学的特征	(14)
五、行政管理的地位	(15)
第四节 学习和研究行政管理学的意义和方法.....	(17)
一、专业化的必由之路	(17)
二、学习和研究行政管理学的意义	(18)
三、学习和研究行政管理学的原则和方法	(20)
第五节 建设有中国特色的社会主义行政管理学.....	(22)
一、建设有中国特色的社会主义行政管理学的要求与 依据	(22)
二、建设有中国特色的社会主义行政管理学的主要原 则	(23)
第二章 行政环境	(25)
第一节 行政环境概述.....	(25)
一、行政环境的涵义、特征和分类.....	(25)



二、行政环境问题的提出与研究	(26)
第二节 行政环境与行政管理的关系	(27)
一、行政管理与周围环境的辩证关系	(27)
二、研究行政环境的意义	(29)
第三节 中国现阶段的行政环境	(31)
一、社会主义初级阶段的行政社会环境	(31)
二、我国当前的主要行政环境	(32)
三、中国现阶段行政环境对行政管理的要求	(34)
第三章 行政管理原理和原则	(39)
第一节 行政管理的科学化	(39)
一、行政管理科学化的涵义	(39)
二、行政管理科学化的主要内容	(40)
三、行政管理科学化的必要性	(41)
第二节 行政管理的法制化	(42)
一、行政管理法制化的涵义	(42)
二、国家行政管理是依法进行的	(43)
三、行政管理法制化的主要手段	(44)
四、行政管理科学化与法制化的统一	(46)
第三节 行政管理的民主化	(47)
一、行政管理民主化的涵义	(47)
二、行政管理民主化的基本途径	(48)
三、民主协商是行政管理民主化的一大特色	(50)
第四节 行政管理的现代化	(52)
一、行政管理现代化的涵义	(52)
二、行政管理现代化的内容	(53)
第五节 我国行政管理的基本原则	(54)
一、党领导行政管理的原则	(55)
二、人民群众参加管理的原则	(56)

三、民主集中制原则	(58)
四、计划管理原则	(59)
五、各民族平等地参加管理的原则	(61)
六、社会主义法制原则	(62)
第四章 行政职能	(64)
第一节 行政职能概述	(64)
一、行政职能的涵义和特点	(64)
二、行政职能的重要地位	(66)
第二节 行政职能的构成和内容	(68)
一、行政职能的构成	(68)
二、西方国家行政职能的演变	(69)
三、行政职能的类别	(70)
四、我国政府的基本职能	(71)
五、我国政府的运行职能	(73)
第三节 行政职能的转变	(75)
一、行政职能发展变化的趋势	(75)
二、我国行政职能转变的依据和内容	(76)
第四节 实现行政职能的原则和手段	(80)
一、实现行政职能的基本原则	(80)
二、实现行政职能的基本手段	(82)
第五章 行政组织	(86)
第一节 行政组织概述	(86)
一、组织的涵义	(86)
二、行政组织的概念	(87)
三、行政组织的特征	(88)
四、行政组织的种类	(89)
第二节 行政组织设置的趋势和原则	(90)
一、行政组织设置的趋势	(90)



二、行政组织设置的基本原则	(91)
第三节 行政组织的结构	(93)
一、行政组织的构成要素	(93)
二、行政组织的结构	(94)
第四节 行政管理体制	(96)
一、行政管理体制的涵义	(96)
二、行政体制的类型	(98)
第五节 行政机关管理	(99)
一、机关管理的概念	(99)
二、行政机关管理的制度化、法律化	(100)
第六节 行政组织理论的发展与行政组织改革	(102)
一、行政组织理论的历史发展	(102)
二、行政组织改革	(107)
第六章 行政领导和行政领导者	(110)
第一节 行政领导的概念及结构	(110)
一、领导的涵义	(110)
二、行政领导的涵义	(111)
三、行政领导的结构	(113)
第二节 行政领导者	(115)
一、行政领导者的涵义	(115)
二、行政职位、职权和职责	(117)
三、行政领导者的基本类型	(119)
四、行政领导的方式和运用	(121)
第三节 行政领导的职能和权力	(122)
一、行政领导职能	(122)
二、行政领导权力	(126)
第四节 领导者的素质和能力构成	(128)
一、素质的概念和特征	(128)

二、领导者素质的意义	(129)
三、领导者素质的基本内容	(130)
四、领导者的能力构成	(142)
第五节 领导艺术	(146)
一、领导艺术的概念和特征	(146)
二、领导艺术的基本要点	(147)
三、领导艺术的主要内容	(152)
四、提高领导艺术的途径	(157)
第七章 行政管理过程	(158)
第一节 行政决策	(159)
一、决策的概念和特征	(159)
二、行政决策的概念和特征	(160)
三、行政决策的分类	(161)
四、行政决策的地位和作用	(164)
五、行政决策的基本原则	(165)
六、行政决策的基本程序	(168)
第二节 行政执行	(171)
一、行政执行的概念和意义	(171)
二、行政执行的特点和原则	(172)
三、行政执行的过程和内容	(174)
第三节 行政咨询	(177)
一、行政咨询的概念	(177)
二、咨询活动的历史发展	(178)
三、行政咨询的性质和作用	(180)
四、行政咨询的工作要求	(181)
第四节 行政信息	(183)
一、行政信息的概念和特征	(183)
二、行政信息的作用	(186)



三、行政信息工作的要求	(187)
第五节 行政监督	(189)
一、行政监督的概念	(189)
二、行政监督的基本原则	(191)
三、行政监督的作用	(192)
四、行政系统内部的监督	(195)
第八章 行政方法	(198)
第一节 行政方法的概述	(198)
一、行政方法的涵义	(198)
二、行政方法的分类和特征	(200)
三、行政方法科学化	(201)
第二节 传统管理方法	(202)
一、传统管理方法的涵义和特征	(202)
二、传统方法的主要内容	(203)
第三节 系统科学方法论在行政管理中的应用	(206)
一、系统科学方法论概述	(206)
二、系统科学方法论的特征及应用	(206)
三、系统方法及其在管理中的应用	(213)
四、信息方法及其在管理中的应用	(215)
五、反馈方法及其在管理中的应用	(220)
第四节 教育和激励的方法	(223)
一、思想教育的内容和方法	(223)
二、激励的方法	(224)
第五节 行政目标管理方法	(227)
一、目标管理方法的概念	(227)
二、建立行政目标管理体系	(229)
三、制定目标管理方案的原则	(230)
四、乡镇行政目标管理	(231)

第六节 以人性假设为前提的组织管理理论·····	(234)
一、以“经济人”假设为前提的 X 理论·····	(234)
二、以“社会人”假设为前提的人际关系理论·····	(236)
三、以“自动人”假设为前提的 Y 理论·····	(237)
四、以“复杂人”假设为前提的超 Y 理论·····	(238)
第九章 人事行政·····	(242)
第一节 人事行政概述·····	(242)
一、人事行政的概念·····	(242)
二、人事行政在国家管理中的地位·····	(243)
三、我国人事管理制度的历史沿革·····	(244)
四、我国人事行政的指导思想和原则·····	(246)
五、国外人事制度基本原则简介·····	(249)
第二节 干部人事制度改革·····	(251)
一、干部人事制度改革的基本目标·····	(251)
二、干部人事制度改革的指导方针和原则·····	(251)
三、党政干部制度改革的基本要求和主要内容·····	(252)
第三节 国家公务员制度·····	(254)
一、公务员和公务员制度的概念·····	(254)
二、公务员制度的起源和发展·····	(256)
三、我国公务员制度的主要内容·····	(257)
四、我国公务员制度的适用范围·····	(263)
五、国家公务员的义务和权利·····	(264)
六、我国公务员制度的特点·····	(264)
七、健全和完善我国的公务员法律体系·····	(266)
第十章 行政效率·····	(268)
第一节 行政效率概述·····	(268)
一、行政效率的概念·····	(268)
二、行政效率的要素·····	(269)



三、行政效率的地位	(271)
四、宏观行政效益与微观行政效益的辩证关系	(272)
第二节 行政效率的测量	(273)
一、行政效率测量的标准	(273)
二、行政效率测定的方法	(275)
第三节 行政效率的提高	(277)
一、影响行政效率的因素	(277)
二、提高行政效率的途径	(279)
第十一章 行政改革	(282)
第一节 行政改革概述	(282)
一、行政改革的概念	(282)
二、行政改革的类型	(283)
三、行政改革的内容	(284)
第二节 西方国家行政改革简介	(286)
一、当代西方国家行政改革的类型	(286)
二、西方国家行政改革的特点	(287)
第三节 当代中国的行政改革	(289)
一、我国行政改革的进程回顾	(289)
二、我国行政改革的指导思想和目标	(289)
三、行政改革的内涵和实质	(290)
四、党政分开	(292)
五、政企分开	(293)
六、机构改革	(295)
七、我国行政改革的成就与问题	(295)
参考文献	(300)

第一章 行政和行政管理学

第一节 行政管理概述

一、行政管理的概念

从人类组成一定社会集体起,就有了管理活动,有了国家以后,也就有了行政管理。“行政管理”亦称“行政”,古今中外,人们从不同的角度赋予了它不同的涵义。

在中国,“行政”一词历史久远。在距今 2 000 多年前,传说春秋时期左丘明所撰《左传》这一儒家经典中,就有“行其政事”、“行其政令”的记载。西汉司马迁所撰《史记·用本纪》中有“召公周公二相行政,号曰共和”的记载。这是记载这样一段史实,公元前 841 年西周时期的周厉王,因国人发难而逃走,当时太子靖年幼,就由“召公周公二相行政”。这些史籍上出现的“行政”概念,其涵义清清楚楚,是指管理国家的政务。因古代的国家管理体制和活动都没有现代这样复杂,当时所说的“行政”是指国家管理的全部活动。

在国外,也很早就出现了与中文“行政”相类似的词汇。2 000 多年前,古希腊学者亚里士多德就使用过“行政”一词。在英语中,“行政”一词是指治理、管理和执行事务的意思。国际通用的《社会科学大辞典》解释,“行政为国家事务的管理”。

随着社会的发展,国家事务管理的组织形式和活动方式越来越



越复杂。近代以来,美国学者对“行政”概念进行了广泛探讨,归纳起来大致有三种看法。

(一)“三权分立”的观点

西方许多资本主义国家的政治体制,由于受“制衡原则”的影响,实行“三权分立”,把国家机构分为立法、司法和行政三个部门,各执行不同的职能。有的行政学学者依据“三权分立”观点,认为行政只是政府行政部门的事务,把国家立法、司法以外的行政机关的政务活动称为行政。我们把行政的这种解释,称为狭义的行政概念。如果说,在资产阶级革命胜利初期“三权分立”在某种程度上确实存在的话,那么,进入帝国主义阶段以后,“三权分立”的体制已发生了很大变化。实际上,国家管理权越来越明显地集中在行政机关,政府的权力越来越明显地凌驾于立法、司法机关之上。所以,狭义的行政概念,同实际生活是不一致的,它不能为人们普遍接受。

(二)政治与行政分离的观点

2
美国早期行政学学者古德诺在1900年写的《政治与行政》一书中,主张政治与行政分离,认为“在一切政治制度中只有两种基本功能,即国家意志的表现和国家意志的执行”;“政治是国家意志的表现;行政是国家意志的执行”;国家的政治和执行两权,分别由议会和政府掌握,政治代表民意的决策,行政指政府对决策的执行,司法只不过是行政的一小部分。我们把行政的这种解释,称为广义的行政概念。显然,这种界定也并不严密,因为行政不可能不表现国家的意志,执行也不可能不体现政治。恰恰相反,现代各国政府无不积极参与政治决策,无不积极体现统治阶级的意志。所以,这种对行政广义的解释,同实际生活也是不一致的,它也不能为人们普遍接受。

(三)管理功能的观点

在19世纪末和20世纪初,由于科学技术和生产的发展,资本主义国家首先在工商企业中发生了“科学管理”革命。美国一家钢