

行政管理学

主编 胡 原
徐学武
邹先松

大连海运学院出版社

行 政 机 关 管 理 学

XINGZHENG JIGUAN GUANLIXUE

主 编 胡 原 徐学武

邹先松

大连海运学院出版社

行政机关管理学

主 编：胡 原 徐学武
邹先松

责任编辑：时培育 徐祖兴

封面设计：彭 辉

大连海运学院出版社出版发行

丹江口报社印刷厂印刷

开本：850×1168 1/32 印张：14.625 字数：356.3千字

1991年7月第1版 1991年7月第1次印刷

印数：1—6000 定价：4.9元

ISBN 7-5632-0334-6/D·35

登记证号：（辽）第11号

前 言

《行政机关管理学》是《行政管理学》的一个重要分支学科,行政机关管理在国家机关和社会的组织机构中处于心脏部位,在行政管理中起核心作用。行政领导机关和行政领导者要实施有效的领导以提高行政工作效能,就必须学习和掌握《行政机关管理学》这门科学。这也体现了行政机关管理作为一门科学来研究和建设的重大现实意义。

国家教委曾明确规定,高等院校和成人高校行政管理专业应当开设《行政机关管理学》。但目前在我国,除了有一些关于机关管理的小册子和各类行政管理学教材、专著中的某些行政机关管理的章节外,还没有一本较为系统完整的《行政机关管理学》的专著或教材出版。为了满足高等院校、成人高校和自学考试的教学需要和广大国家工作人员工作、学习的需要,促进我国行政机关管理逐步从经验管理走向科学管理,实现机关管理的现代化、科学化和法制化,我们几个省、市的一些高等院校、党校和党政机关的二十几位同志组合,共同编写了这本《行政机关管理学》。

在编写本书的过程中,坚持理论联系实际的原则:一方面,我们要求每个撰稿人对所承担的章节首先必须讲清基本概念和基本理论,以保证概念的清晰和理论观点的正确;另一方面,我们又强调面对现实,要求结合我国的国情和行政机关管理的现状,回答现实行政机关管理中提出的种种理论和实际问题,并力求从

理论和实践的结合上予以说明。

建设一个新学科，是一种创造性劳动。尽管我们可以借鉴和吸收国内外行政管理学和机关事务管理学等临近学科的优秀成果，但毕竟有限。即使借鉴和吸收临近学科的优秀成果，也不能照抄照搬。因此，必须有很强的创新意识，只有这样，才能编写出一本有一定特色的《行政机关管理学》。创新和探索紧密相连，在探索中，形成了本书的五个特色。

第一，突出特定研究对象。《行政机关管理学》是研究行政机关管理事务及其发展规律的科学。它的具体对象和内容，就是研究行政机关管理中三个既相互联系又相互区别的人事事务、办公事务和生活事务的发展规律。因此，它既不同于行政管理学，又区别于企事业单位的行政机关管理学。

第二，力求形成有特色的理论体系。《行政机关管理学》从自己特定的研究对象出发，借鉴和吸收了国内外有关学科的优秀成果，构成了前言、六编二十三章的基本框架，形成了从行政机关管理的基本理论到行政机关管理的实践，再到行政机关管理的发展趋势的理论系统，即第一编行政机关管理的基本理论，第二编行政机关人事事务管理，第三编行政机关办公事务管理，第四编行政机关生活事务管理，第五编行政机关管理的主要方法，第六编行政机关管理的发展趋势。这就突出了理论指导下的实践，立足现在，放眼未来。

第三，充分体现时代精神。党的十一届三中全会以后，我国进入了社会主义现代化建设的新时期。我国行政机关管理的基本任务，就是要坚定不移地贯彻执行党在社会主义初级阶段的基本路线，坚持“一个中心，两个基本点”，努力实现四个现代化的宏伟目标。《行政机关管理学》强调行政机关管理要实现社会化、法制化、现代化和高效化，既反映了时代的精神，又突出了

为实现社会主义现代化服务的鲜明特点。

第四，力求反映我国行政机关管理的特色。我国是社会主义国家，行政机关管理必须以马列主义、毛泽东思想为指导，坚持全心全意为人民服务这个根本宗旨。为此，《行政机关管理学》突出了行政机关及其领导者必须密切联系群众，充分相信和依靠群众，继承和发扬优良传统的特点。

第五，努力运用现代科学技术成就。《行政机关管理学》强调要把现代化科学技术成就和手段，应用到行政机关管理之中，以实现办公室的自动化、科学化和现代化，只有这样才能提高行政机关的管理水平和管理效能。

本书各章执笔人员是：前言，胡原；第一章，徐学武；第二章，唐鸣；第三章，陈冬生；第四章，邹先松；第五章，代久乐、刘存良；第六章，毛胜前；第七章，曾磊光、潘伯祥；第八章，余继宗、李艮占、郭嘉汾；第九章，袁文宗；第十章，钱炎荣；第十一章，何永胜；第十二章，梁小山；第十三章，欧阳矩仲；第十四章，徐学武；第十五章，温克诚；第十六章，许启荣；第十七章，刘爱国、张乾桂；第十八章，邓成明；第十九章，王宗廷；第二十章，王睦溪、陈文喜；第二十一章，孟道政；第二十二章，李启明、刘旦敏；第二十三章，尤光付、胡慧玲。本书由许启荣、刘存良任顾问，胡原、徐学武、邹先松对全书统稿、审定。由于水平有限，缺点错误在所难免，恳请广大读者、专家、教授和实际工作者赐教，以便再版修改充实。

编 者

1990年4月

目 录

第一编 行政机关管理的基本理论

第一章 行政机关管理学的研究对象.....	(1)
第一节 行政机关管理的涵义.....	(1)
第二节 行政机关管理学的研究对象.....	(3)
第三节 研究行政机关管理学的意义和方法.....	(7)
第二章 行政机关管理的沿革.....	(19)
第一节 行政机关管理的产生.....	(19)
第二节 行政机关管理的发展.....	(22)
第三节 行政机关管理的分类.....	(32)
第三章 行政机关管理的作用.....	(37)
第一节 行政机关管理的性质.....	(37)
第二节 行政机关管理的地位.....	(40)
第三节 行政机关管理的作用.....	(44)
第四章 行政机关管理的原理.....	(50)
第一节 行政机关管理的特点.....	(50)
第二节 行政机关管理的原理.....	(54)
第三节 行政机关管理的原则.....	(63)

第二编 行政机关人事事务管理

第五章 行政机关人事管理.....	(70)
-------------------	------

第一节	行政机关人事管理的地位和作用	(70)
第二节	行政机关人事管理的原则	(74)
第三节	行政机关人事管理的任务	(79)
第四节	行政机关人事制度改革	(94)
第六章	资本主义国家机关人事管理	(98)
第一节	资本主义国家文官制度的历史演变	(98)
第二节	资本主义国家文官制度的主要内容 和特点	(103)
第三节	资本主义国家机关人事管理的评价 和借鉴	(111)
第七章	中国的国家公务员制度	(116)
第一节	中国公务员制度的特点和意义	(116)
第二节	中国公务员的分类	(122)
第三节	中国公务员的素质要求	(130)
第四节	中国公务员管理的主要制度	(136)
第八章	行政机关思想政治工作	(146)
第一节	行政机关思想政治工作的地位和作用	(146)
第二节	行政机关思想政治工作的根本任务和 基本内容	(152)
第三节	行政机关思想政治工作的主要原则、 方针和方法	(160)

第三编 行政机关办公事务管理

第九章	行政机关文书管理	(168)
第一节	文书的涵义	(168)
第二节	文书的分类	(174)
第三节	文书的撰写	(180)

(第四节	文书的处理	(185)
第十章	行政机关档案管理	(190)
(第一节	档案的特点	(190)
(第二节	档案管理的原则	(194)
(第三节	档案管理的任务和方法	(197)
第十一章	行政机关会议管理	(213)
(第一节	会议的作用	(213)
(第二节	会议的分类	(215)
(第三节	会议管理方法	(218)
第十二章	行政机关情报管理	(226)
(第一节	情报的特点和作用	(226)
(第二节	机关情报的来源和形式	(235)
(第三节	机关情报收集加工与管理	(245)
(第四节	情报的传递与研究	(252)

第四编 行政机关生活事务管理

第十三章	行政机关财务管理	(257)
(第一节	行政机关财务管理的特点和任务	(257)
(第二节	预算资金的管理	(262)
(第三节	预算外资金的管理	(269)
(第四节	会计管理	(274)
(第五节	审计管理	(278)
第十四章	行政机关物资管理	(283)
(第一节	行政机关物资管理的任务和分类	(283)
(第二节	行政机关物资管理的意义和原则	(287)
(第三节	行政机关物资管理的内容和方法	(292)
第十五章	行政机关房产管理	(302)

第一节	行政机关房产管理的涵义与内容	(302)
第二节	行政机关房屋基建管理	(307)
第三节	行政机关庭园管理	(311)
第十六章	行政机关生活服务管理	(318)
第一节	行政机关生活服务管理的作用	(318)
第二节	行政机关食堂管理	(320)
第三节	行政机关车队管理	(327)
第四节	行政机关保健管理	(332)
第五节	行政机关幼儿园的管理	(335)

第五编 行政机关管理的主要方法

第十七章	行政机关管理方法概述	(338)
第一节	行政机关管理方法的特点	(338)
第二节	行政机关管理方法的意义	(341)
第三节	行政机关管理方法分类	(347)
第十八章	行政机关管理常用的四种方法	(350)
第一节	行政方法	(350)
第二节	经济方法	(355)
第三节	法律方法	(360)
第四节	教育方法和激励方法	(364)
第十九章	行政机关管理的现代方法	(372)
第一节	行政机关管理现代方法概述	(372)
第二节	行政机关管理现代方法的体系	(375)
第三节	行政机关管理现代方法的应用	(384)

第六编 行政机关管理的发展趋势

第二十章	行政机关管理的社会化	(392)
------	------------------	-------

第一节	行政机关管理社会化的意义	(392)
第二节	行政机关管理社会化的基本要求	(397)
第三节	行政机关管理社会化的主要途径	(404)
第二十一章	行政机关管理的法制化	(410)
第一节	行政机关管理法制化的意义	(410)
第二节	行政机关管理法制化的主要内容	(415)
第三节	行政机关管理法制化的主要途径	(422)
第二十二章	行政机关管理的现代化	(429)
第一节	行政机关管理现代化的意义	(429)
第二节	行政机关管理现代化的内容与形式	(431)
第三节	努力实现行政机关办公现代化	(436)
第二十三章	行政机关管理的高效化	(441)
第一节	行政机关效率的涵义及其地位	(441)
第二节	衡量行政机关效率的标准和方法	(445)
第三节	实现行政机关管理高效化的途径	(449)

第一编 行政机关管理的基本理论

第一章 行政管理学的研究对象

行政机关管理是国家行政管理的重要组成部分，对于实现国家管理目标有着重大的影响。行政管理学，是一门行政机关和以行政机关管理活动为研究对象的新兴学科。全面、准确地把握行政管理学的研究对象，是这门新学科要解决的首要课题。

第一节 行政机关管理的涵义

一、行政机关的涵义

机关，原来是工程技术方面的名词，本意是指机械上能发动整体的关键部分。一种机械，是由相互联系各个部分组成，而其中必然有某个部分处于带动、影响和控制其他部分的关键部位。人们常常把这个处于整个机械关键部位的部分叫机关。如汽车的发动机，它是带动整个汽车奔驰的“心脏”，机床的电动机，它是带动整个机床运转的关键部分。因此，人们就把发动机叫做汽车的机关，把电动机叫做机床的机关。

随着人们视野的扩大，机关的原意被引伸到社会问题中来，用以说明社会组织的某种关键部分。所谓机关，是指国家、

政党、社会团体、企事业单位等组织为实现其职能而建立的某些国家机构，这些机构负责指挥、协调和控制该组织的活动，在该组织中起核心和枢纽作用。它是该组织的正式代表，人们一般都是根据机关的作为来判断和认识一个组织的。一般来说，机关对其组织者，具有如下功能：一是发动功能，机关是组织机体的心脏部分，它能使整个组织活跃起来；二是控制功能，各种机关在特定范围内承担着各种指挥责任，负有组织、协调和控制各项工作开展的使命；三是代表功能，在各自管辖的范围内，机关正式代表该组织的意志。

行政机关，是国家机关的重要组成部分，是推行国家政务、依法行使国家权力、管理国家行政事务的执行机关。各个国家由于其阶级性质不同，实行的政体不同，对行政机关的理解也不同。资本主义国家实行“三权分立”的原则，一般都将行政机关看作是行使行政权的国家机关，它与立法机关、司法机关是相互分立、相互制约的。社会主义国家的一切权力属于人民，人民代表机关是国家的权力机关，而行政机关则是权力机关的执行机关。它们之间的关系不是并立或制约的关系，而是从属关系，即国家行政机关由权力机关产生，对它负责，受它监督。

我国的行政机关，是指国务院及其所属各部门和地方各级人民政府（包括民族自治地方的各级人民政府）及其所属部门。行政机关有广义和狭义之分。广义的行政机关，是指国家的全部行政机构，包括从中央到地方各级政府及其所属的综合办事机构、业务主管部门和其它直属机构。如我国中央人民政府，就包括国务院所属的办公厅（综合办事机构）、各部、委（业务主管部门）和各直属局、署、室（直属单位）。狭义的行政机关，是专指各级政府的综合办事机构，如办公厅（室）等。本书所讲的行政机关，是指广义的行政机关。

二、行政机关管理的涵义

行政机关管理，是一种行政技术活动。它是利用科学的方法，运用机关的组织、人员、设备、物资和经费，对行政机关业务进行适当的计划、控制、联系和协调，作适时、适地、适人、适事的处理，以搞好行政机关业务管理，提高行政效率，完成行政机关的使命。

由于行政机关有广义和狭义之分，行政机关管理也有广义与狭义之分。广义的行政机关管理，是指全部国家行政机关，运用国家行政权力所从事的各种行政事务管理活动。它包括行政机关的办公设施、物材供应、文件收发与管理、人事协调与思想工作、信息传递与技能技巧等内容。狭义的行政机关管理，是指各级人民政府的综合办事机构，即办公厅（室）内部的各种行政事务管理活动，也就是办公厅（室）机关自身的管理。

第二节 行政机关管理学的研究对象

行政机关管理学，是研究行政机关和行政机关管理的性质、特点及其工作规律的科学，是行政管理学的一个重要分支学科。

毛泽东说：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。”^① 行政机关管理学，就是以行政机关和行政机关管理活动为研究对象的。由于行政机关处于国家行政管理的中心地位，它涉及的内容十分广泛。

一、行政机关管理的基本理论

在马克思列宁主义、毛泽东思想的指导下，总结我国行政机

^①《毛泽东选集》第一卷，人民出版社，1991年6月第二版，第309页。

关管理的历史经验，批判地吸收外国行政机关管理的先进理论，研究、探讨行政机关管理的一般原理。其主要内容有四个方面：

1. 界定机关、行政机关和行政机关管理的涵义，确定行政机关管理学的研究对象和范围，研究行政机关管理学的意义和方法。
2. 研究行政机关管理的沿革，包括行政机关管理的产生、发展和行政机关的分类。
3. 研究行政机关管理的性质、地位和作用。
4. 研究行政机关管理的特点，确立行政机关管理的原理和原则。

二、行政机关人事事务管理

行政机关人事事务管理，是行政机关自身管理的核心和关键，也是行政机关管理学要研究的首要内容。具体说来，主要有四个方面：

1. 研究行政机关人事管理的地位、任务和管理原则，探讨行政机关人事管理制度改革的途径和方法。
2. 研究外国的行政机关人事管理，包括苏联、东欧国家的行政机关人事管理制度和资本主义国家的文官制度。
3. 研究我国的干部制度和国家公务员制度，包括我国干部制度的特点和我国实行国家公务员制度的特点、意义和主要制度。
4. 研究我国行政机关思想政治工作的特点、意义和方法。

三、行政机关办公事务管理

行政机关办公事务管理，范围十分广泛。它包括办公程序设计与办公室管理，办公空间与环境管理，文件撰写与制作、文件传递、处理与管理，档案管理，情报服务与管理，印信管理，秘书工作，信访工作，保密与机要工作，会议管理和公共关系。本

书集中写了四个问题：

1. 行政机关文书管理，包括文书的涵义、文书的种类、文书的撰写和文书的处理（含文书的保密工作）。

2. 行政机关档案管理，包括档案的特点、档案管理的原则、档案管理的任务和方法。

3. 行政机关会议管理，包括会议的作用、会议的分类、会议管理的方法和改进会议的措施。

4. 行政机关情报管理，包括情报的特点和作用、情报的来源和形式（含信访工作）、情报的筛选和应用。

四、行政机关生活事务管理

行政机关生活事务管理，亦称机关后勤事务管理或机关总务工作管理。它是行政机关事务管理的重要内容之一。其基本任务，是合理组织和安排财力、物力资源，为行政机关的正常、高效地运转提供充分和必要的物资保障和生活服务。其主要内容分为如下四个方面：

1. 行政机关物资管理，包括机关物资管理的分类、内容和原则。

2. 行政机关财务管理，包括财务管理的特点和任务，预算决算管理、会计管理和审计管理。

3. 行政机关房产管理，包括机关房屋的基建管理、房产管理和庭园管理（含庭园绿化）。

4. 行政机关生活服务管理，包括食堂管理、车队管理、幼儿园管理和卫生保健管理。

五、行政机关管理的方法

行政机关管理的方法，亦称机关管理的艺术或技能技巧。

善于运用行政机关管理的一般方法和现代系统方法，精心组织和切实搞好机关事务管理，以提高行政效率。这是行政机关管理学研究的重要内容，主要有三个方面：

1. 行政机关管理方法概述，包括机关管理方法的特点、意义和机关管理的分类。

2. 行政机关管理的一般方法或常用方法，包括行政的、经济的、法制的、纪律的和教育的方法。

3. 行政机关管理的系统方法，主要是讲系统论在机关管理中的实际应用，以及应用系统方法的基本要求。

六、行政机关管理的发展趋向

纵观行政机关管理产生、发展的历史，分析当代行政机关管理的现状，可以预测到行政机关管理的发展趋向。概括起来讲，其特点就是社会化、法制化、现代化、高效化。

1. 行政机关管理的社会化，包括机关管理社会化的意义和基本要求，以及实现机关管理社会化的主要途径。

2. 行政机关管理的法制化，包括机关管理法制的意义和基本要求，以及实现机关管理法制化的主要途径。

3. 行政机关管理的现代化，包括机关管理现代化的意义，以及机关管理思想现代化和机关管理手段现代化。

4. 行政机关管理的高效化。行政机关管理的最终目标，是努力提高行政效率。这一章要阐明行政机关效率的涵义，说明高效化是现代机关管理的客观要求，预测实现机关管理高效化的基本途径，介绍衡量行政机关效率的主要方法。

我们从行政机关管理学所研究的特定对象出发，按照其研究主要内容的内在逻辑联系，形成了本书全面而有特色的理论体系。这个理论体系，归纳起来可用下表表示：