

主 编 张秀玉 宋建东
副主编 孙海杰 咸逢清

行政管理学

中国方正出版社

责任编辑 / 胡 驰
电脑制作 / 金虹娟

行政管理学

ISBN 7-80107-292-8



9 787801 072924 >

定 价：19.00元

行政管理学

主 编	张秀玉	宋建东
副主编	孙海杰	咸逢清

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学/张秀玉, 宋建东编著. —北京: 中国方正出版社, 1999.2

ISBN 7-80107-292-8

I. 行… II. ①张 ②宋… III. 行政管理—理论 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 03390 号

行政管理学

中国方正出版社出版发行

(北京市西城区育幼胡同甲 1 号 邮编: 100813)

北京京安印刷厂印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 10.375 字数: 258 千字

1999 年 3 月北京第 1 版 1999 年 3 月第 1 次印刷

印数: 1—5000 册 定价: 19.00 元

(该书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系)

☆行政管理学☆

前 言

行政管理学是一门研究政府管理科学化、高效化的学科。主要研究国家行政机关的职能、设置、运转规律及对国家经济、社会生活各方面的管理与改革。它的研究对象、研究内容、研究重点随着行政管理实践的发展变化而不断调整完善。

近年来，我国的政府管理从职能到环境，从内容到形式都发生了深刻而迅速的变化，使得行政管理学这门学科从理论到实践均面临一系列新课题，学科的发展面临着严峻的考验。如何适应社会主义市场经济体制的要求，优化政府结构，如何按照依法治国方略依法行政，如何在理论上进一步完善行政管理学本身等问题，应该深入探讨并得到回答。

本书意在结合新情况、新问题、新形势，简明扼要地介绍行政管理学内容，更新完善一些内容，力求做到观点明确，深入浅出，以适应教学、培训的操作和应用。

本书是集体劳动的成果，张秀玉负责主持了全书基本框架结构的讨论和设计，并撰写了第一、二、三、四、七、十二、十四章；宋建东撰写了第五、十三章，孙海杰撰写了第八、九、十章；咸逢清撰写了第六、十一章；张秀玉、孙海杰承担了全书的统稿工作，宋建东、咸逢清二同志审读了全书。

本书在编写过程中以作者多年课堂教学内容为主，吸收借鉴了不少国内外有关著作，其中多数为教材，在这里我们不再一一列举，谨向作者表示诚挚的谢意。

方正出版社的许多同志对本书的出版投入了很大心血，在这里一并表示感谢。

作 者

1999 年 1 月

☆行政管理学☆

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政管理学概述	(1)
一、行政管理的涵义	(1)
二、行政管理学的涵义、内容及特征	(3)
第二节 行政管理学的产生和发展	(8)
一、行政管理学的产生	(8)
二、西方国家行政学发展的几个阶段	(9)
三、现代行政管理学发展趋势	(11)
四、中国行政管理学研究的历史和现状	(13)
第三节 学习行政管理学的意义和方法	(17)
一、学习行政管理学的意义	(17)
二、学习行政管理学的方法	(19)
第二章 行政环境	(21)
第一节 行政环境概述	(21)
一、行政环境的涵义和特征	(21)
二、行政环境理论及意义	(23)
第二节 行政环境与行政管理	(27)
一、行政环境与行政管理的关系	(27)
二、社会环境与行政管理	(29)
三、自然环境与行政管理	(33)
四、国际环境与行政管理	(36)

第三节 中国现阶段的行政环境	(40)
一、我国现阶段行政环境的特点	(40)
二、我国现阶段行政环境对行政管理的要求	(43)
第三章 行政职能	(45)
第一节 行政职能概述	(45)
一、行政职能的涵义	(45)
二、行政职能的特征和分类	(46)
三、研究行政职能的意义	(48)
第二节 行政职能的内容与实现手段	(50)
一、行政的基本职能	(50)
二、行政的运行职能	(55)
三、行政职能的实现手段	(57)
第三节 行政职能的转变	(61)
一、行政职能转变的涵义	(61)
二、行政职能转变的特点	(61)
三、行政职能转变的原因	(62)
四、行政职能转变的内容	(65)
第四章 行政组织	(67)
第一节 行政组织概述	(67)
一、行政组织的涵义与特点	(67)
二、行政组织的功能与原则	(69)
三、行政组织的类型	(76)
四、行政组织理论	(77)
第二节 行政组织体制和结构	(80)
一、行政组织体制	(80)
二、行政组织结构	(84)
三、中国特色的行政首长负责制	(87)
第三节 我国的行政组织改革	(89)

一、我国行政组织的历史与现状	(89)
二、我国行政组织体制与结构分析	(92)
三、我国的行政组织改革	(94)
第五章 行政领导	(99)
第一节 行政领导概述	(99)
一、行政领导的涵义及特征	(99)
二、行政领导的基本职责	(101)
三、行政领导的地位和作用	(102)
第二节 行政领导体制与结构	(106)
一、行政领导体制与结构的涵义	(106)
二、现代行政领导体制和结构的基本内容	(106)
第三节 行政领导的基本素质及提高	(110)
一、行政领导素质的涵义及其基本内容	(110)
二、行政领导者素质的提高	(114)
三、行政领导艺术及其运用	(116)
第六章 行政决策与执行	(120)
第一节 行政决策概述	(120)
一、行政决策的涵义及特点	(120)
二、行政决策的重要性	(123)
三、行政决策的类型	(124)
第二节 行政决策的原则、体制和程序	(126)
一、行政决策的原则	(126)
二、行政决策的体制	(129)
三、行政决策的程序	(132)
第三节 行政决策的执行	(134)
一、行政执行的涵义及特点	(134)
二、行政执行的作用与原则	(135)
三、行政执行的方法与程序	(137)

第七章 人事行政	(140)
第一节 人事行政概述	(140)
一、人事行政的涵义和作用	(140)
二、人事行政管理机构及队伍建设	(141)
三、人事行政的原则	(142)
第二节 人事行政的历史发展	(145)
一、我国古代人事制度	(145)
二、西方文官制度	(147)
三、新中国的人事行政	(149)
第三节 我国的国家公务员制度	(151)
一、我国干部人事制度的弊端与改革	(151)
二、我国公务员制度的基本特征	(152)
三、国家公务员制度的基本内容	(155)
四、公务员制度五年回顾及继续推进	(161)
第八章 行政机关管理	(164)
第一节 行政机关管理概述	(164)
一、行政机关管理的涵义	(164)
二、机关管理的作用	(165)
第二节 机关管理的主要内容	(167)
一、机关日常工作程序的管理	(167)
二、会议管理	(168)
三、文书档案管理	(171)
四、信访、保密、印章管理	(177)
五、总务与后勤管理	(182)
第三节 机关管理现代化	(183)
一、机关管理现代化的涵义	(183)
二、机关管理现代化的内容	(184)
三、实现机关管理现代化的途径	(185)

第九章 行政公共关系	(186)
第一节 行政公共关系概述	(186)
一、行政公共关系学的涵义	(186)
二、行政公共关系的要素构成	(188)
三、行政公共关系的职能	(192)
四、行政公共关系的意义	(196)
第二节 行政公共关系的特征和原则	(198)
一、行政公共关系的特征	(198)
二、行政公共关系的原则	(200)
第三节 行政公共关系的日常工作	(201)
一、行政公共关系的基本任务	(201)
二、行政公共关系的日常工作	(203)
三、行政公共关系的效果评估	(206)
第十章 财务行政	(208)
第一节 财务行政概述	(208)
一、财务行政的涵义	(208)
二、财务行政体制	(208)
三、财务行政的地位和作用	(211)
四、财务行政的基本特点及基本任务	(212)
第二节 国家预算制度	(214)
一、国家预算的涵义及其分类	(214)
二、国家预算管理体制	(215)
三、预算编制的基本原则、程序和方法	(217)
第三节 政府会计、决算与审计	(222)
一、政府会计的涵义、任务及作用	(222)
二、决算的涵义、程序及作用	(224)
三、审计的涵义、职能作用及原则	(225)
第十一章 行政监督	(229)

第一节 行政监督概述	(229)
一、行政监督的涵义	(229)
二、行政监督的历史发展	(230)
三、行政监督的原则及意义	(233)
第二节 行政监督的种类和内容	(236)
一、行政监督的种类	(236)
二、行政监督的内容	(238)
三、行政监督的过程和特点	(247)
第三节 我国行政监督的现状与改革	(250)
一、我国行政监督的历史与现状	(250)
二、行政监督体制改革的设想	(252)
第十二章 行政法制	(255)
第一节 行政法制概述	(255)
一、行政法制的涵义	(255)
二、行政法制的基本内容	(256)
第二节 行政法制与行政管理	(266)
一、行政法制与行政法治	(266)
二、行政法制与行政管理	(268)
三、行政法制与行政民主	(269)
第三节 行政法制化	(271)
一、行政法制化的涵义及意义	(271)
二、行政法制化的基本要求	(273)
三、行政法制化的标志	(274)
第十三章 行政管理技术与方法	(276)
第一节 行政管理技术与方法概述	(276)
一、行政管理技术与方法的涵义、意义	(276)
二、行政管理技术方法的作用	(278)
第二节 行政管理的一般方法	(280)

一、行政方法·····	(280)
二、经济方法·····	(283)
三、法律方法·····	(285)
第三节 现代行政管理技术方法·····	(288)
一、系统方法·····	(288)
二、网络规划技术·····	(291)
三、目标管理方法·····	(294)
四、民意测验方法·····	(298)
第十四章 行政效率与行政改革·····	(300)
第一节 行政效率·····	(300)
一、行政效率的涵义·····	(300)
二、行政效率的地位和作用·····	(301)
第二节 提高行政效率的途径·····	(303)
一、制约行政效率的因素·····	(303)
二、提高行政效率的途径·····	(305)
第三节 行政改革·····	(309)
一、行政改革简述·····	(309)
二、行政改革的原因·····	(310)
三、行政改革的目的·····	(312)
四、行政改革的内容·····	(313)
五、行政改革的原则·····	(315)
六、行政改革的方式和步骤·····	(317)

第一章 绪 论

依法行政是依法治国的要求，也是行政管理的内容，是实现改革目标的关键，社会主义市场经济发展的重要条件之一。行政管理学正是研讨行政组织如何对社会进行有效管理，实行依法行政的科学，因此，有必要对其涵义、研究对象、特征、内容及发展做深入探究，以全面系统地把握它。

第一节 行政管理学概述

一、行政管理的涵义

(一) 行政的涵义及属性

行政一词的涵义历来有不同解释。从“三权分立”角度认为，行政是指与立法、司法并立的“三权”之一。从政治与行政分离的角度解释，凡是属于执行国家意志的管理活动，就叫行政。还有人认为不论是企业还是机关，只要不是以赢利为目的的管理活动，就属行政。日常生活中行政一词用得也很多，但是对其涵义的理解极不确切，如认为行政就是对勤杂事务的管理，就是物资处理、会议管理、水电供应、房屋修缮等。

行政的“行”是指公共事务或国家事务，“政”则是推行与管理。行政就是指国家产生以后，统治阶级运用国家机关，按照本阶级的意志对社会实行管理的活动。从行政的涵义出发，行政就有了以下几方面属性：

1. 行政必须属于国家。行政活动是国家职能的一个组成部分，

它代表国家行使行政权力，所以，从根本而言，行政只能属于国家，而不是某个人或自发的小团体活动。

2. 行政权限是由法律规定的。为了职责分明，各司其职，国家对各级行政机关的权力以法律的形式给以规定，这一点是不能以个人意志为转移的。各国的行政权限是不同的，但依法行政是相同的，越出法律规定的行政权限，开展的活动，不属于行政范围。

3. 行政行为必须依据法规。行政活动必须依据法规来进行，国家公务员在执行公务的过程中，必须在法律规定的范围内执行职务，行使行政权力，否则就会出现违规，侵害公民权益的问题。

4. 行政必须是处理公务。利用行政手段处理的问题，不一定是公务，但是行政所处理的事务必须是公务，必须以推行和管理国家公共事务为准绳。那种以权谋私、假公济私的作法不属于行政，实际是违法乱纪、甚至犯罪的行为。这就要求全体国家公务员不以权谋私、不贪不占，廉洁奉公，勤政廉政，做真正的人民公仆。

5. 行政的目的必须是推进和维护社会公共利益。存在的最高原则是需要，行政机关存在的最高原则就是社会公共利益的需要。随着社会进步，民主意识的增强，缺少存在需要的行政组织就失去了存在的意义，所以要经常进行行政机构调整、改革。因此，国家公务人员没有高低贵贱之分，只有分工不同。不论处在哪个职位、哪一层次上的公务员，都应根据自己的分工努力为社会公共利益服务。

（二）管理与行政管理

管理从字面上理解，含有管理、治理、控制和处理的意思，它表示一种权力和职能的行使。

管理的涵义。管理是指在一个环境中（政治、经济、技术、文化等因素），动员（计划、组织、指挥、监督、调节）各种资源（人力、物力、财力、信息资源等）去达到某种目的的活动。可见，

管理就是人类社会中的一种有组织的控制活动，它要根据一定的方针、政策和规章制度，按一定的目标和要求，将一个机构中所拥有的人、财、物、信息等资源组织协调起来，充分利用，以发挥最大效益。

行政与管理相同之点在于它们都代表一种权力和职责，是推行或施行一种有既定目标的活动。行政与管理的区别在于，行政是推行国家的政令、政务、政策、规划。管理相对于行政而言，既包括政务，也包括政务以外的一切社会、团体和家庭的事务，管理的外延空间大于行政。

行政管理是指国家通过行政机关行使国家权力对整个社会的政治、经济活动等进行宏观管理。

狭义的行政管理仅指政府行政部门的管理工作。

广义的行政管理，兼指国家行政、立法、司法部门，乃至其附属单位的管理工作，企事业单位的某些工作也叫行政管理。尤其在我国，不强调三权分立，政党、工、青、团、妇都靠国家经费维持，并对国家工作有积极影响，所以研讨社会主义国家的行政管理也不能完全避开这些组织。

但是，在管理实践中，我们还是强调党政分开，政企分开。在这门学科的研讨中，以政府的行政管理为主。

行政管理有自身的特征，这里只概括其最主要的特点，即：社会性、政治性。社会性指管理社会公共事务的社会性。政治性指政府有执行统治阶级意志的鲜明职能。

这就使行政管理明显区别于其它管理。行政管理是依照国家的法令，行使行政职权，有组织地、纵向地从事公务的活动。因此，要求我们的行政管理活动做到革故鼎新，审时度势，不断开拓进取，为民造福。

二、行政管理学的涵义、内容及特征

（一）行政管理学的涵义