

行政管理学

主 编 肖尚弼

副主编 尤京文

韩宪富

郭景春

编 者 (以姓氏笔画为序)

尤京文	吕振奎
刘志成	刘伟义
许亚滨	肖尚弼
迟翠英	张立富
栾凤廷	郭景春
韩宪富	

哈尔滨出版社

行 政 管 理 学

主 编 肖尚弼

副主编 尤京文

韩宪富

郭景春

编 者 (以姓氏笔画为序)

尤京文

刘志成

刘亚滨

刘翠英

刘凤廷

韩宪富

吕振奎

刘伟义

肖尚弼

韩立富

郭景春

哈 尔 滨 出 版 社

哈尔滨市国家行政机关工作人员 岗位培训教材编辑委员会

顾问 范鹏绪

主任 岳玉泉

副主任 淳于永菊 薛恩华 高明才

梁三基 于占河(常务) 李述笑

编委 (以姓氏笔画为序)

毛 为 石龙江 刘云庭

许 灏 肖尚弼 罗盛希

孟庆魁 张辅臣 郭景春

韩宪富

行 政 管 理 学

Xing Zheng Guan Li Xue

主 编 肖尚弼

哈尔滨出版社出版发行

哈铁向上印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 12印张 数字253千字

1991年7月第1版 1992年7月第2次印刷

印数: 1—6,000册

ISBN 7—80557—453—7/D·57 定价: 4.80元

前 言

对国家行政机关工作人员实行正规化培训，是国家干部人事制度改革的重要组成部分，是建立具有中国特色的国家公务员制度的重要环节，是提高公务员队伍政治素质、业务素质的有效措施。哈尔滨市是国家公务员制度的试点城市之一，对国家行政机关工作人员的培训正在全面展开。我们力图把行政机关工作人员培训与国家公务员培训工作相衔接，深入而有效地开展起来，保证国家行政机关工作人员队伍优化、精干、廉洁、稳定，卓有成效地管理国家行政事务。为此，在总结前段培训工作的教学和科研实践经验的基础上，根据培训教学的需要，结合我市的实际情况，邀请并组织省、市行政学院，部分高等院校的教学人员，省、市、科研机构的研究人员，市政府机关有丰富实践经验、理论水平较高的领导干部共同编写了《行政管理学》、《国家行政机关公文写作》、《社会调查研究方法》、《行政法与行政诉讼》等四本培训系列教材。

编写这套教材，我们力求突出以下特点：

一、坚持以马列主义为指导，以“学用一致、按需施教、讲求实效”为原则，吸收最新科研成果，博采众家之长，突出了教材的科学性、规范性、可读性、可教性。

二、坚持理论联系实际的原则，在重视教材内容系统性

的同时，突出教材的针对性、实用性、可操作性。教材中结合国家行政机关工作人员的特点和培训需要，编入了大量案例教学、演练教学的内容，突出了实际能力的培养和训练，体现出教学改革精神。

三、坚持通用性与地方性相结合，教材内容在保持与国家人事部的教材相对一致的同时，又结合我市政府机关工作的特点，适应公务员试点培训教学的要求，体现出地方特色。

这套系列教材，适合于行政学院，党、干校等培训机构培训国家行政机关工作人员时使用，也适合各级国家行政机关工作人员自学。

培训教材的质量，直接关系到培训工作的质量。编写一套适应国家行政机关工作人员培训教材是一项新的工作，特别是突出公务员培训教育特点，难度很大。我们在编写这套系列教材过程中，尽管做了很大努力，但由于时间仓促，水平有限，难免有不妥乃至错误之处，诚恳希望同仁和读者批评指正。

**哈尔滨市国家行政机关工作人员
岗位培训教材编辖委员会**

一九九一年四月

序

黄 达 强

肖尚弼、尤京文等同志编著的《行政管理学》同读者见面了。这是中国学者为发展中国行政管理科学，促进我国行政管理科学化而出版的又一部力作，我乐于向读者们推荐。

这部教材的特点、优点一定很多，但我特别赞赏她的有两点。第一，勇于探索；第二，面向实际。作者们用了两年时间，研究政府工作人员在培训方面对行政管理理论和技能的需要，然后设计教材体系模型、框架。教材写出后，又在培训中试用、修改。由于作者把注意力集中在中国行政管理的特点和现实需要上，并且以现实为依据，有选择地吸收和合理组合国内外诸家所长，因而使本书有所创新，自成一体。例如，本书以行政管理运行过程为主线，从行政管理运行整体上设计教材结构，运用系统方法、信息方法、控制方法及程序分析等现代方法论，描述、分析和揭示行政运行规律。这样，读来使人感到颇具新意，与现实行政管理工作又很贴近。一部教材能够做到这一步，也就很不容易了。

中国学者编著的行政学已有相当数量，据不完全统计达百部之多。这是很值得庆贺的。但是，我相信对我们每一位同行都不会感到自满自足。因为我们还有自己知道的弱点。如果说已经过去的五年是中国行政学恢复、重建的阶段，那么现在摆在我们面前的任务就是要迈上新的台阶，为

创建具有中国特色的行政学而奋斗。

中国特色的行政学应是什么样的框架？具有怎样的内涵？表现哪些特点与规律？如何有效地操作与运用？这些都是我们面临的需要共同研究的新课题，是我们需要共同撰写的大文章。只要我们明确方向，立足现实，团结奋斗，创新求是，我们是能够向祖国和人民交出一份又一份好答卷的。

1991.7.于中国人民大学静园

目 录

第一章 绪论	1
第一节 行政管理与行政管理学.....	1
一、行政管理.....	1
二、行政管理学.....	2
第二节 行政管理学的发展.....	9
一、行政管理学在国外.....	9
二、行政管理学在中国.....	10
三、行政管理学的发展趋势.....	11
参考资料.....	14
行政管理学研究的主要方法.....	14
第二章 政府与行政管理过程	18
第一节 政府.....	18
一、国家机构与政府.....	18
二、政府基本职能.....	19
三、政府行政管理的对象.....	20
四、政府构成要素.....	22
五、政府系统构成模式.....	24
第二节 行政管理过程及其职能体系.....	31
一、行政管理过程的涵义与特点.....	31
二、行政管理过程的分类与相应的职能体系.....	32
第三节 政府行政管理职能的转变与管理经济的职	

能	39
一、行政管理职能的转变	39
二、我国政府管理经济的职能	40
三、中央政府的行政职能	42
四、地方政府的行政职能	43
五、市政府行政管理职能及其运行	44
参考资料	47
公共行政学之研究（摘要）	47
第三章 行政环境理论与环境分析	49
第一节 行政环境理论	49
一、开放系统与环境保持的交换关系	49
二、行政环境	50
三、几种主要的行政环境理论	50
四、行政环境分类	53
第二节 行政环境分析	55
一、行政环境分析的目的与内容	55
二、行政环境分析的过程	55
三、行政环境分析实例	57
参考资料	60
组织文化与中国行政管理改革	60
第四章 行政计划理论与实践	65
第一节 行政规划与行政计划	65
一、行政规划的涵义、特点与作用	65
二、行政计划的涵义、特点和分类	67
三、行政计划制定原则	70
第二节 行政计划制定	71

一、行政计划体系与行政计划制定过程·····	71
二、几种主要行政计划的制定·····	77
三、制定行政计划的障碍·····	83
第三节 行政计划制定的几种主要方法·····	85
一、网络计划方法·····	85
二、滚动计划方法·····	85
三、目标管理计划方法·····	87
第四节 行政计划的执行与控制·····	87
一、行政计划制定、执行与控制的三环节循环·····	87
二、计划、执行、控制三环节的良性循环管理·····	88
第五章 行政组织理论与运用	
第一节 行政组织体制的建设·····	92
一、行政组织体制的涵义与分类·····	92
二、我国行政组织体制改革的重点·····	96
第二节 政府组织机构的设置·····	96
一、机构与政府结构的涵义·····	96
二、行政组织结构的特点与形式·····	97
三、政府机构设置原则·····	100
四、中央和地方政府机构设置·····	102
五、我国中央行政机关的运行·····	106
第三节 行政组织机构改革·····	107
一、现阶段我国政府机构改革重点·····	107
二、行政组织机构改革的“三定”方法·····	109
第四节 行政沟通·····	111
一、行政沟通的涵义与特点·····	111
二、行政沟通的类型·····	111

三、行政沟通的方法	114
第五节 行政协调	116
一、行政协调的涵义和范围	116
二、行政协调的方法	116
参考资料	120
一、我国建国以来政府机构的沿革	120
二、1989年国务院工作部门设置	121
第六章 行政控制理论与实施	126
第一节 行政控制的涵义、特点、分类	126
一、行政控制的涵义和特点	126
二、行政控制过程	128
三、行政控制的基本原则	130
第二节 预算和审计控制	131
一、预算控制	131
二、审计控制	136
第三节 行政监察	140
一、行政监察的涵义、特点及其职能	140
二、行政监察的对象、任务、权力及监察方式	142
三、行政监察机关查处违反政纪案件的基本程序	144
四、行政监察体制和法规依据	146
第四节 充分发挥综合控制的作用	147
一、党的监督	147
二、国家权力机关的监督	148
三、司法机关的监督	148
四、社会 and 人民群众的监督	149
五、行政道德对行政行为的调控	149

第五节 行政控制分析与应用	149
一、目标管理与行政控制	149
二、控制与计划紧密结合	150
三、行政控制与行政信息	151
四、控制中的阻力	153
参考资料	153
政府的控制能力与行政权力运行	153
第七章 行政领导与实践	158
第一节 行政领导及其在行政管理中的地位	158
一、行政领导的涵义	158
二、行政领导在行政管理中的主导地位	159
第二节 行政首长与行政领导集团	159
一、行政首长	159
二、行政领导集团的群体结构	164
三、行政首长负责制与集体领导	168
第三节 行政领导实践	170
一、选择适当的行政领导方式	170
二、积极开展思想政治工作	172
三、善于使用行政领导权	173
四、统筹全局, 抓住中心环节	177
五、注意处理突发事件	178
六、掌握平衡艺术	179
七、讲求奖惩艺术	180
第八章 行政信息处理理论与实践	183
第一节 行政管理过程与行政信息变换过程	183
一、行政信息及其特征	183

二、行政管理过程与行政信息变换过程·····	184
三、政府信息生产·····	187
第二节 行政信息系统·····	189
一、行政管理信息系统·····	189
二、设计行政信息系统的原则与标准·····	190
三、建立行政信息系统的步骤·····	191
第三节 行政信息处理·····	195
一、行政信息处理的四个环节·····	195
二、信息管理中使用计算机的几个问题·····	200
三、实用信息分析方法·····	201
四、明确信息处理职责,减少信息处理环节·····	202
五、行政领导应努力提高运用信息的能力·····	203
参考资料·····	203
一、信息·····	203
二、信息论·····	204
三、信息方法·····	204
四、信息工业·····	204
五、信息化社会·····	204
第九章 行政决策理论与实践·····	207
第一节 行政决策及其地位·····	207
一、行政决策的涵义和特点·····	207
二、行政决策分类·····	209
三、行政决策的地位作用·····	209
四、行政决策的基本原则·····	211
第二节 行政决策模型·····	212
一、理性决策模型·····	212

二、渐进的决策模型·····	213
三、混合审视决策模型·····	214
第三节 行政决策程序·····	215
一、发现问题,确定目标·····	216
二、统一准则,设计方案·····	221
三、评价优选,确定方案·····	225
四、行政决策实施与反馈·····	230
第四节 行政决策体制与决策人员素质·····	231
一、行政决策体制·····	231
二、科学决策体制中的人员素质·····	233
第五节 行政决策若干实践问题·····	234
一、追踪决策的制定·····	234
二、风险和承担义务的关系·····	236
三、不同层次决策的特点·····	237
四、收集决策信息的费用·····	238
五、对决策、计划技能的评估·····	239
参考资料·····	240
智囊团·····	240
第十章 人事行政理论与实践 ·····	246
第一节 人事行政的含义、地位、作用及原则·····	246
一、人事行政的含义·····	246
二、人事行政的地位和作用·····	246
三、人事行政的基本原则·····	247
四、我国人事行政的改革·····	248
第二节 公务员制度·····	249
一、公务员制度的概念及特点·····	249

二、我国公务员制度的特点·····	251
三、公务员的权利和义务·····	252
四、公务员的职位分类·····	253
五、公务员的选拔录用·····	256
六、公务员的考核、奖惩、升降·····	257
七、公务员的培训、转任和回避·····	258
八、公务员的工资、福利·····	260
九、公务员的退休退职制度及辞职制度·····	261
十、公务员的申诉和控告·····	263
第三节 政府机关工作人员培训·····	263
一、国家行政机关工作人员培训的涵义·····	263
二、国家行政机关工作人员培训的战略地位和基本 任务·····	265
三、国家行政机关工作人员培训的种类·····	267
四、国家行政机关工作人员培训的原则·····	267
五、改变传统的教育观念，把着重点转移到行政能 力培训上来·····	268
第四节 国家行政机关工作人员考试录用·····	269
一、考试录用的概念·····	269
二、考试录用的基本原则·····	270
三、考试录用的内容和方法·····	272
第十一章 机关管理理论与实践 ·····	277
第一节 机关管理及其职能·····	277
一、机关管理的涵义·····	277
二、机关管理的职能·····	278
第二节 机关管理的内容·····	279

一、机关工作程序的管理	279
二、机关规章制度管理	283
三、机关会议管理	284
四、机关文书档案管理	289
五、机关总务管理	292
第三节 机关管理现代化	293
一、管理思想现代化	293
二、办公室自动化	294
第十二章 行政技术方法与应用	300
第一节 系统方法及应用	300
一、系统与系统方法	300
二、系统方法与信息方法、控制方法在行政管理中的综合运用	303
第二节 目标管理方法及应用	305
一、目标管理的涵义、特点和作用	305
二、目标管理的内容	306
三、目标管理与任务管理的区别	309
四、目标管理方法应用实例	310
第三节 决策树技术及其应用	311
一、决策树的基本结构	311
二、决策树技术的应用步骤及应注意的问题	312
第四节 网络规划技术及其应用	313
一、网络图	314
二、网络时间的计算	315
三、最优方案的选择	318
四、网络规划技术运用步骤及应注意的问题	320

五、网络规划技术应用实例	321
第十三章 行政效率的分析与评价	326
第一节 行政效率的涵义和重要意义	326
一、行政效率的涵义	326
二、行政效率对行政管理的重要意义	328
第二节 行政效率的分析与评价	329
一、行政效率的方面和层次	329
二、行政效率的评价标准	331
三、行政效率的测量方法	332
四、行政效率评价的施行	333
参考资料	335
行政效率理论的历史发展	335
附录:	342
行政管理学教学体系建构与教学改革研究	342
浅析权变理论教学表达式 $M = F(E)$	356
主要参考书目	362
后 记	363