

新编行政管理学

主 编 林烈发 张承奎
副主编 袁 忠 李绥洲

暨南大学出版社

新编行政管理学

主 编 林烈发 张承奎
副主编 袁 忠 李绥洲
撰稿人 尹继卫 邓昌权 刘胜岗
李锡康 李绥洲 袁 忠

暨南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新编行政管理学/林烈发, 张承奎主编. —广州:
暨南大学出版社, 1997.3
ISBN7-81029-470-9

I. 新…

II. 林…张…

III. 行政管理方法

IV. C931.2

暨南大学出版社出版 (广州·石牌)

暨南大学出版社照排中心排版

暨南大学印刷厂印刷

新华书店经销

开本: 850×1168 1/32 字数: 22 万

印张: 8.875 印数: 1—8000 册

版次: 1997 年 3 月第 1 版

印次: 1997 年 3 月第 1 次印刷

定价: 13.50 元

序

唐代望

我国行政学领域有许许多多辛勤耕耘者，他们结合自己工作实际就行政管理中的一些现实问题逐个地进行研究，一点一滴地积累，终汇涓流而成大河。

早在 1995 年我在香港理工大学管理学系担任客座教授期间，就收到袁忠、李绥洲两位年青同志关于撰写行政学新著的提纲和设想。经过近两年的努力，他们终于将理想变成了现实，现摆在读者面前的这部《新编行政管理学》就是作者辛勤耕耘的成果。

毋庸置疑，目前我国已经出版的行政管理学方面的著作颇多，其理论体系亦日趋成熟。在这种情况下撰写一本行政管理学新著，不仅需要一定的勇气而且需要相当的信心。当我看完这部新著的时候，明显地感到作者为突破框框、致取新意作出了较大的努力：首先，本书继承了我国传统的行政管理学理论体系，既体现了行政管理学的政治学与管理学交叉学科之属性，又表明本书兼容并蓄之特性；其次，本书能较好地联系我国实际，比较深入探讨我国行政管理中的诸多问题，特别是对行政权力和行政变革的阐释，立意较新；再次，本书较好地处理了作为一本教材与学术著作之间的不同要求，观点明确，有理有据；最后，本书对行政决策、管理能力与技巧的实证性探索，显示行政管理学将由单一学科发展为多学科群，这不仅是中国行政改革实践突破的产

物，也是这一学科研究方法革新的结果。

该书主编 林烈发同志是广东省人民政府人事厅副厅长，曾在军队和政府机关工作多年，有比较丰富的党务、政务工作经验；张承奎同志是广东行政学院党委书记、广东行政学会副会长，长期在党政企机关工作，有一定的理论功底和行政管理经验。副主编袁忠、李绥洲是中国人民大学行政管理学硕士研究生，从事该学科教学科研多年。他们组织作者辛勤探索、编写新著，是件可喜的事。希望他们今后有更多的佳作问世，更希望在今后编写的教材中能把作者一贯坚持运用的案例分析法充分体现出来。

行政改革需要行政理论作指导，行政理论更需要在行政改革中得到发展。广大行政学者和政府工作人员要珍惜我国当前这一伟大的社会变革，投身于改革的洪流之中，激流勇进，认真总结行政改革的新鲜经验，并上升成为科学的理论以作为行政实践的指南，这将产生灯塔效应，使中国的行政舞台凯歌频传。因此，我深信在牛年来临之际，我们将迎来中国行政科学的又一春天！

一九九七年春节

目 录

序	唐代望 (1)
---------	---------

第一章 行政导论	(1)
----------------	-----

第一节 行政管理概述	(1)
------------------	-----

一、行政管理的概念	(1)
-----------------	-----

二、行政管理的特性	(3)
-----------------	-----

第二节 行政管理学	(5)
-----------------	-----

一、行政学的研究对象和内容体系	(5)
-----------------------	-----

二、行政学的特性	(7)
----------------	-----

第三节 行政学的产生和发展	(9)
---------------------	-----

一、行政学的产生	(9)
----------------	-----

二、行政学的发展历程	(11)
------------------	------

三、行政学在中国	(14)
----------------	------

第四节 努力学习行政学	(16)
-------------------	------

一、学习行政学的意义	(16)
------------------	------

二、学习研究行政学的方法	(19)
--------------------	------

第二章 行政职能	(21)
----------------	------

第一节 行政职能概述	(21)
------------------	------

一、行政职能的内涵	(21)
-----------------	------

二、行政职能的类型	(22)
三、行政职能的特性	(23)
四、行政职能的地位和作用	(24)
第二节 行政基本职能	(25)
一、政治职能	(25)
二、经济职能	(26)
三、文化职能	(28)
四、社会职能	(29)
第三节 行政职能转变	(30)
一、行政职能转变的必然性	(30)
二、行政职能的演变	(31)
三、行政职能转变的主要内容	(33)
第三章 行政权力	(35)
第一节 行政权力概述	(35)
一、权力的特性和种类	(35)
二、行政权力及其特征	(37)
三、行政权力的主要类型	(39)
第二节 行政权力配置	(41)
一、资本主义国家“三权分立”	(41)
二、社会主义国家“议行合一”	(42)
三、行政权力的具体配置	(45)
第三节 行政权力的运行	(47)
一、行政权力运行规则	(47)
二、行政权力的制约	(48)
第四章 行政组织	(51)
第一节 行政组织概述	(51)
一、行政组织的涵义及特征	(51)
二、行政组织要素	(54)

三、行政组织的类型	(55)
第二节 行政组织理论	(56)
一、传统行政组织理论	(56)
二、行为科学时期的组织理论	(58)
三、系统科学时期的组织理论	(59)
第三节 行政组织结构	(60)
一、行政组织结构的涵义	(60)
二、行政组织结构模式	(60)
三、管理幅度与管理层次	(62)
第四节 行政组织建设原则	(64)
一、职能目标原则	(64)
二、完整统一原则	(65)
三、精干高效原则	(65)
四、适应发展原则	(67)
第五章 人事行政	(68)
第一节 人事行政概述	(68)
一、人事行政的涵义	(68)
二、人事行政的重要作用	(69)
三、人事行政的基本原则	(71)
第二节 传统人事行政——国家干部制度	(75)
一、我国干部制度的沿革	(75)
二、传统人事制度的主要弊端	(76)
第三节 现代人事制度——国家公务员制度	(78)
一、国家公务员制度的内涵	(78)
二、国家公务员制度的主要特征	(79)
三、国家公务员制度的基本原则	(80)
四、国家公务员制度的运作机制	(81)

第六章 行政领导	(90)
第一节 行政领导概述	(90)
一、行政领导的涵义和特点	(90)
二、行政领导的类型	(92)
三、行政领导理论	(95)
第二节 行政领导的职权和职责	(98)
一、行政领导职权	(98)
二、行政领导职责	(100)
第三节 行政领导管理	(102)
一、行政领导的素质	(102)
二、行政领导群体结构	(104)
三、行政领导的选拔	(106)
第四节 行政领导艺术	(109)
一、处理人际关系的艺术	(109)
二、理事的艺术	(111)
三、运用时间的艺术	(112)
第七章 行政信息	(114)
第一节 信息与行政管理	(114)
一、什么是信息	(114)
二、行政信息及其特征	(116)
三、信息与行政管理的关系	(118)
第二节 行政信息管理	(119)
一、行政信息的收集	(119)
二、行政信息的加工	(121)
三、行政信息的传递	(122)
四、行政信息的存贮	(123)
第三节 行政管理信息化	(124)
一、行政管理信息化特征	(124)

二、行政管理信息化系统·····	(125)
第八章 行政决策 ·····	(127)
第一节 行政决策概论·····	(127)
一、行政决策的涵义·····	(127)
二、行政决策的类型·····	(129)
三、行政决策的重要作用·····	(131)
第二节 行政决策系统·····	(132)
一、信息情报系统·····	(132)
二、咨询参谋系统·····	(134)
三、决策中枢系统·····	(135)
四、执行实施系统·····	(136)
五、监督反馈系统·····	(137)
第三节 行政决策原则·····	(138)
一、民主原则·····	(138)
二、系统原则·····	(139)
三、理性原则·····	(139)
四、创新原则·····	(140)
五、权变原则·····	(141)
第四节 行政决策程序·····	(142)
一、发现问题, 确定目标·····	(142)
二、科学预测, 拟制方案·····	(143)
三、综合评估, 优选方案·····	(145)
四、实施反馈, 追踪决策·····	(146)
第九章 行政执行 ·····	(148)
第一节 行政执行概述·····	(148)
一、行政执行及其特征·····	(148)
二、行政执行的地位与作用·····	(150)
三、行政执行原则·····	(151)

第二节 行政执行环节.....	(152)
一、行政计划.....	(152)
二、行政指挥.....	(154)
三、行政沟通和协调.....	(155)
四、行政控制.....	(158)
第三节 行政执行评估.....	(160)
一、行政执行评估的必要性.....	(160)
二、行政执行评估内容.....	(160)
三、行政执行评估方法.....	(161)
第十章 行政监督.....	(164)
第一节 行政监督概述.....	(164)
一、行政监督的涵义和性质.....	(164)
二、行政监督的重要意义.....	(166)
三、行政监督方式.....	(168)
第二节 行政监督体系.....	(169)
一、我国行政监督的沿革.....	(169)
二、我国行政监督体系.....	(171)
第三节 行政监督的内在机制.....	(177)
一、行政监督内在机制的功能.....	(178)
二、行政监督的组织机制.....	(179)
三、行政监督心理机制.....	(180)
第四节 改革和完善我国行政监督体制.....	(182)
一、我国行政监督中存在的主要问题.....	(183)
二、改革、完善行政监督体制的思考.....	(184)
第十一章 机关管理.....	(186)
第一节 机关管理的概述.....	(186)
一、机关管理的涵义.....	(186)
二、机关管理的基本任务.....	(187)

三、机关管理原则·····	(188)
第二节 机关文书管理·····	(189)
一、机关文书的涵义·····	(189)
二、机关文书的地位和作用·····	(190)
三、机关公文办理的主要内容·····	(190)
第三节 会议管理·····	(195)
一、会议的涵义及作用·····	(195)
二、会议管理主要内容·····	(196)
三、提高会议质量·····	(200)
第四节 机关后勤管理·····	(201)
一、房产管理·····	(201)
二、办公用品和办公设备管理·····	(202)
三、车辆管理·····	(203)
四、财务管理·····	(203)
五、环境管理·····	(203)
六、机关公共服务部门的管理·····	(204)
第十二章 行政方法·····	(206)
第一节 行政方法概述·····	(206)
一、行政方法的涵义·····	(206)
二、行政方法的重要性·····	(208)
三、行政方法科学化·····	(209)
第二节 行政程序·····	(211)
一、行政程序的主要内容·····	(211)
二、行政程序化的要求·····	(212)
三、行政程序化的意义·····	(213)
四、行政程序的优化·····	(214)
第三节 行政手段·····	(216)
一、行政指令手段·····	(216)

二、法律手段.....	(217)
三、经济手段.....	(218)
四、几种手段的相互关系.....	(219)
第四节 行政技术.....	(220)
一、系统工程.....	(220)
二、网络规划技术.....	(223)
三、目标管理.....	(227)
第十三章 行政效率	(230)
第一节 行政效率概述.....	(230)
一、行政效率的概念.....	(230)
二、行政效率在行政管理中的地位.....	(232)
三、行政效率的特性.....	(233)
第二节 行政效率测定.....	(235)
一、行政效率测定标准.....	(235)
二、行政效率测定方法.....	(237)
第三节 行政效率的提高.....	(239)
一、我国行政效率状态.....	(239)
二、行政低效的成因.....	(241)
三、提高行政效率的途径.....	(243)
第十四章 行政变革	(246)
第一节 行政变革概述.....	(246)
一、行政变革的涵义.....	(246)
二、行政变革的客观必然性.....	(248)
三、现代西方行政变革的特点和趋势.....	(250)
第二节 行政变革模式.....	(257)
一、内源式与外源式.....	(257)
二、“人员”模式与“体制”模式.....	(259)
三、突变式与渐进式.....	(261)

第三节 行政变革障碍与对策.....	(262)
一、行政变革的动力.....	(262)
二、行政变革障碍的种类.....	(263)
三、克服变革阻力的对策.....	(265)
附录：主要参考书目.....	(267)
后记.....	(268)

第一章 行政导论

行政管理在现代国家社会生活中发挥着越来越重要的作用。要有效地开展行政管理活动，科学地管理社会公共事务，就必须首先了解行政管理的内涵，把握行政管理的特点和要求，树立科学的行政管理观。行政管理学是研究总结行政管理规律并用以指导行政管理实践活动的一门实用性学科。本章在阐述行政管理这一基本概念的基础上，介绍行政管理学的内容框架及其学习研究方法。

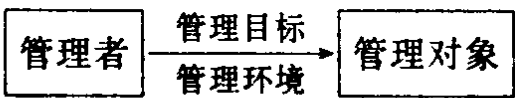
第一节 行政管理概述

一、行政管理的概念

行政，从字义上来理解就是推行政务。政务一词在我国带有明显的政治意识形态色彩，区别于一般性事务。它是指人民的事务，即与大多数公民密切相关的事务——公共事务。因为人民是中国政治舞台上的主体力量，是这个国家的主人，所以，政务就是指人民的事务、与大多数公民密切相关的事务，即公共事务，具体包括人口、教育、就业、交通、治安、保险、福利、环境卫生等等。这些事务是行政管理的主要对象。

管理，即管辖和治理，它是指在一定的组织当中由专门的机

构或人所进行的调动人、财、物等各方面因素以有效地实现组织目标的行为过程。这一行为是由管理者（机构或人）、管理对象、（机构、人和事）管理目标、管理环境所共同构成，如下图所示：



管理，就是管理者在一定的环境中影响管理对象以实现组织目标的过程。现代管理的基本要素包括人、财、物、时间和信息。管理活动具体表现为计划（决策）、组织（建立机构和配备人员）、指挥、协调、监督和反馈 5 个方面或简单地说表现为 3 个方面：决策——执行——监督。这几个方面承前启后、相互联系和制约，构成一个封闭的系统的环环相扣的管理链条，即决策——执行——监督——再决策——再执行——再监督，直至解决问题达到目标为止。

管理的本质内容在于权责关系。管理就是管辖加治理，管辖意味着一定的管理范围，即包含或限定着管理者的权力；而治理意味着一定的工作任务，即责任。有效的管理首先必须划分管理者不同的权力，并明确其由于行使了管理权力而须相应承担的管理责任，即处理好权责关系。现实中一些不科学或无效的管理活动首先直接来源于管理者权力划分不清，责任不明，权责相脱节。有时管理者的权力大于其所应承担的责任，对权力的行使缺乏责任的约束，导致权力的闲置或滥用即腐败；有时管理者的责任大而权力小，想管该管的事情管不了，导致许多工作做不好、做不了、没法做，引发管理的盲点或真空，甚至出现围绕权力及其可能带来的利益你争我夺、围绕工作和责任你推我诿的怪现象。因此，管理管理，既不能“管而不理，收了钱随你”；也不能理而不管，光干活而无得益。有效的管理者要处理好权责关系，并围绕权责关系开展管理活动。

行政管理是指为推行政务而进行的管理活动，属于管理的一

种主要类型。在我国，管理社会公共事务的主体是代表人民的政府，因此行政管理也即政府管理，是各级政府运用国家权力有效地管理社会公共事务的活动。现代西方国家称行政管理为 public administration，即公共行政或公共管理，它指一切营利的、非营利的社会公共组织对公众事务的管理，包括对国有企业、人口、交通、卫生、医疗、保险、环保、学校等的管理活动。

二、行政管理的特性

了解行政管理的特性须先从分析行政管理本身的特点入手。行政管理作为各级政府运用国家权力有效地管理社会公共事务的活动，其主体是各级政府即行政组织，或作为其代表的行政人员即公务员。政府是国家机器的重要组成部分，公务员是代表人民意志执行国家公务的人员，因而行政管理也要反映人民的利益，执行人民的意志，具有明显的政治性。从行政管理手段来看，行政管理是运用国家权力来开展社会公共事务管理的活动。在这里，国家权力具体表现为行政权，它是由立法权所派生。行政权的行使以国家权力为后盾，行政事务的执行有法庭、军队、监狱等国家机器的保障，因而行政管理具有明显的强制性，即政府发布的各种命令、政策、措施等必须强制执行，任何组织或个人都不得违背和抵制，否则要受到制裁。从行政和管理对象来看，它是对社会公共事务的管理。与公民工作和生活密切相关的社会公共事务既庞杂复杂又具体多样，具有明显的事务性，即行政管理就是通过处理各种与群众切身利益相关的具体事务而实现其职能。最后，从行政管理的依据来看，政府要有效地运用国家权力管理社会事务就必须以法律为准则。现代行政管理的最显著特点就是依法治国，法律是处理各种社会关系包括权责关系的准绳。这就是行政管理的法制性。