

主编 魏岭南

行政管理学

高等教育自学考试秘书专业教材

兴界图书出版公司

高等教育自学考试秘书专业教材

行政管理学

主 编 魏岭南

副主编 汪向东 王可达

北方图书出版公司

北京·广州·上海·西安

1995

(陕)新登字 014 号

行政管理学

主编 魏岭南

责任编辑 康宏磊

世界图书出版西安公司 出版发行

(西安市西木头市 34 号 邮政编码 710002)

世界图书出版西安公司 激光照排

西安艺华印装厂分厂印刷

开本:787×1092 毫米 1/32 印张:11.5 字数:240 千字

1995 年 9 月第 2 版 1995 年 9 月第 2 次印刷

印数:3501--6501 册

ISBN 7-5062-2104-7/Z·8

Wx7/2 定价:11.60 元

秘书学专业系列教材编辑委员会

顾问

韩宝来 陈瑞瑜 周振豪

主任

刘建国

编委

阎景翰 董德运

王军道 高立则

阎正中 魏岭南

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 国家与行政概述	(2)
一、国家的概念和国家形式	(2)
二、政府的概念和政府机构	(8)
三、行政管理的概念和行政管理的任务	(10)
第二节 行政管理学概述	(14)
一、行政管理学的研究对象	(14)
二、行政管理学的研究重点	(15)
三、行政管理学的知识特点	(18)
四、行政管理学与其它学科的关系	(19)
第三节 研究行政管理学的意义和方法	(23)
一、是科学行政、科学治国的需要	(23)
二、是时代发展的要求	(24)
三、是国家公务员的必修课	(24)
四、学习和研究的方法	(24)
第二章 行政管理学的产生和发展	(26)
第一节 中国行政管理思想的产生与发展	(26)
一、历史上的有关理论和经验	(26)
二、社会主义行政管理的理论与实践	(28)
第二节 西方行政学的产生与发展	(31)
第三节 当前发展趋势	(35)

一、与政治学相对脱节·····	(35)
二、与企事业管理学密切结合·····	(37)
三、现代科技成果的运用·····	(37)
四、各种学派成果的综合利用·····	(38)
五、社会科学中的兴旺专业·····	(38)
第四节 建设有中国特色的行政管理学·····	(39)
一、社会科学的阶级性·····	(39)
二、中西行政管理学的异和同·····	(40)
三、怎样建设有中国特色的行政管理学·····	(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、行政职能的分类·····	(46)
第二节 行政环境与行政职能·····	(49)
一、政治环境与行政·····	(49)
二、经济环境与行政·····	(53)
三、文化环境与行政·····	(62)
第三节 行政职能的转变·····	(65)
一、行政职能转变的意义·····	(65)
二、按市场经济要求转变政府职能·····	(68)
三、发挥中央政府在经济体制转型过程中 的主导作用·····	(70)
四、处理中央与地方关系的基本原则·····	(73)
第四章 行政组织结构及管理体制·····	(74)
第一节 行政组织概述·····	(74)

一、行政组织的涵义·····	(74)
二、行政组织的作用·····	(76)
三、行政组织的构成要素·····	(78)
四、行政组织的特点·····	(79)
五、行政组织的类型·····	(82)
第二节 行政组织设置的原则·····	(83)
一、适应需要的原则·····	(84)
二、依法设置的原则·····	(85)
三、精干效能的原则·····	(87)
四、分权管理的原则·····	(88)
五、幅度适宜的原则·····	(90)
六、职、责、权一致的原则·····	(91)
第三节 行政管理体制的概念和作用·····	(92)
一、行政管理体制的概念·····	(92)
二、行政管理体制的作用·····	(94)
三、影响行政管理体制的因素·····	(95)
第四节 行政管理体制的主要内容·····	(98)
一、行政权力体制·····	(98)
二、政府首脑体制·····	(99)
三、中央政府体制·····	(100)
四、行政区划体制·····	(101)
第五章 行政领导·····	(103)
第一节 行政领导概述·····	(103)
一、行政领导的涵义和作用·····	(103)
二、行政领导的构成和类型·····	(105)

三、行政领导的方式	(107)
第二节 行政领导者	(110)
一、行政领导者的涵义及其产生	(110)
二、行政领导者的职责	(112)
三、行政领导者的素质	(114)
四、行政领导艺术	(116)
第三节 行政领导集体	(120)
一、行政领导集体的涵义和重要作用	(120)
二、行政领导集体的结构和优化途径	(122)
第六章 人事行政	(129)
第一节 人事行政概述	(129)
一、人事行政的涵义及作用	(129)
二、人事行政的主要内容	(132)
三、人事行政的基本原则	(138)
第二节 国家行政人员的管理	(141)
一、国家行政人员	(141)
二、国家行政人员管理法制化	(145)
第三节 国家公务员制度	(148)
一、西方文官制度	(148)
二、建立和完善有中国特色的公务员制度	(151)
第七章 行政信息	(157)
第一节 行政信息概述	(157)
一、行政信息的概念	(157)
二、行政信息的特征	(157)
三、行政信息的沟通	(161)

四、行政信息的作用	(163)
第二节 行政信息技术	(165)
一、行政信息的收集	(165)
二、行政信息的处理	(165)
三、行政信息的传送	(166)
四、行政信息的反馈	(167)
五、行政信息的贮存	(172)
第三节 行政信息系统	(172)
一、行政管理信息系统的涵义	(172)
二、行政信息系统的主要作用	(174)
三、建立行政信息系统的基本要求	(176)
四、建立行政信息系统的程序	(177)
第八章 行政决策	(180)
第一节 行政决策概述	(180)
一、行政决策的涵义和特点	(180)
二、行政决策的分类和作用	(185)
第二节 行政决策的原则和程序	(191)
一、行政决策的原则	(191)
二、行政决策的程序	(194)
第九章 行政执行	(199)
第一节 行政执行概述	(199)
一、行政执行的涵义和特点	(199)
二、行政执行的地位	(202)
三、行政执行的原则	(204)
四、行政执行的影响因素	(205)

第二节 行政执行的过程.....	(207)
一、行政执行的准备	(207)
二、行政执行的实施	(209)
三、行政执行的总结	(214)
第十章 行政改革	(219)
第一节 现代国家的行政改革.....	(219)
一、行政改革的涵义	(219)
二、行政改革的理论概述	(219)
三、现代各国行政改革之借鉴	(222)
第二节 我国的行政管理体制和机构改革.....	(227)
一、行政管理体制改革的必要性	(227)
二、我国行政管理体制和机构改革的目标 与内容	(229)
三、行政管理体制和机构改革与其他改革的 关系	(231)
四、行政管理体制和机构改革的原则	(234)
第十一章 行政效率	(239)
第一节 行政效率概述.....	(239)
一、行政效率的涵义	(239)
二、行政效率的作用	(242)
三、行政效率的测定	(244)
第二节 提高行政效率的途径.....	(253)
一、影响行政效率的因素	(253)
二、提高行政效率的途径	(256)
第十二章 行政法规	(261)

第一节 行政法规概述·····	(261)
一、行政法规的涵义·····	(261)
二、行政法规的法律依据·····	(262)
三、行政法规的地位和作用·····	(262)
第二节 行政法规的基本特点·····	(265)
一、层次性和统一性·····	(265)
二、稳定性和适应性·····	(269)
第三节 行政法规的效力·····	(270)
一、行政法规的时间效力·····	(270)
二、行政法规对人的效力·····	(270)
三、行政法规的空间效力·····	(271)
四、行政法规的修改、撤销、废止和自然失效·····	(271)
第四节 行政法规的制定·····	(272)
一、行政法规制定的基本原则·····	(272)
二、行政法规的名称·····	(273)
三、行政法规的结构·····	(274)
四、行政法规的草拟·····	(275)
第五节 行政法规的实施·····	(276)
一、行政措施·····	(276)
二、行政执行·····	(282)
三、行政处罚·····	(283)
四、行政处分·····	(284)
五、行政处罚与行政处分、刑事处分的区别·····	(284)
第十三章 行政监督·····	(286)
第一节 行政监督概述·····	(286)

一、行政监督的涵义	(286)
二、必要的历史回顾	(286)
三、加强和完善行政监督的意义	(290)
四、行政监督的作用	(290)
第二节 行政监督体系	(291)
一、外部监督体系	(291)
二、内部监督体系	(297)
第三节 行政诉讼	(300)
一、行政诉讼的涵义和作用	(300)
二、行政诉讼的范围和原则	(301)
第十四章 财务行政	(306)
第一节 财务行政概述	(306)
一、财务行政的涵义和特征	(306)
二、财务行政的内容和任务	(308)
三、财务行政的作用	(310)
第二节 国家预算和决算制度	(312)
一、国家预算的功能与分类	(312)
二、国家预算的管理和编制原则	(315)
三、国家预算的编制程序和方法	(316)
四、预算执行	(320)
五、决算	(322)
第三节 财务监督与审计制度	(323)
一、财务监督	(323)
二、审计制度	(324)
第十五章 机关管理	(328)

第一节 机关管理概述.....	(328)
一、机关与机关管理的涵义	(328)
二、机关管理的意义	(329)
三、机关管理的原则和任务	(331)
四、行政机关的机构设置	(334)
第二节 机关管理的内容.....	(337)
一、机关日常工作程序的管理	(338)
二、机关工作责任制和机关岗位责任制	(340)
三、会议管理	(343)
四、文书与档案管理	(346)
第三节 机关管理现代化.....	(349)
一、机关管理现代化的涵义	(349)
二、机关管理现代化的内容	(349)
后记.....	(352)

第一章 绪 论

人类的国家活动已有近六千年的历史,但将国家行政管理作为一门独立的学科进行研究,才仅仅只有一个多世纪。行政管理学虽然诞生较晚,但因对其研究和应用能给国家带来令人瞩目的经济效益和社会效益,因此,它在世界各国受到普遍的重视。从当前国际研究的现状来说,在发达国家,行政管理学已发展成为政治学、法学、社会学、心理学、统计学、运筹学等多种学科相互交叉、相互渗透的综合性应用学科,它在进行行政管理改革和实现行政管理科学化中起着越来越重要的作用。在我国,对行政管理学的系统研究,虽起步较晚,但发展很快。党的十一届三中全会、特别是 1984 年 8 月召开的第一次行政管理学研讨会以来,在全国范围一个多层次、全方位的行政管理科研网络和教育网络正在形成,这对我国行政管理体制的改革、为实行国家公务员制度、培养政府行政管理人員,起着积极的推动作用。实践证明,要搞社会主义现代化建设,离不开现代化的管理。而现代化行政管理的中心问题就是要提高行政效率和管理水平。因此,在建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线的指导下,紧密结合经济体制改革和政治体制改革的实践,不断加深对行政管理理论和方法的研究,不断提高行政管理民主化、科学化、法制化、现代化的水

平,乃是全国各个层级行政管理人员的一项重要而紧迫的任务。

第一节 国家与行政概述

人类社会的管理现象是与人类同时产生的。而行政管理活动则是与国家和政府的产生紧密相连的。因此,要弄清行政管理的底蕴、内涵、并将它作为一门学问进行研究,首先必须弄清国家、政府的基本概念,以及它们与行政管理之间的关系。

一、国家的概念和国家形式

(一)国家的概念

国家不是一有人类就有的,也不一定会以现有的形式永远存在下去。正如列宁所说:“祖国、民族,这是历史的范畴。”^①

从人类社会发展的历史进行考察,在公元前 40 世纪形成了古埃及国家、公元前 30 世纪形成了苏美尔、巴比伦、亚述等国家、公元前 20 世纪形成了印度和中国。关于国家起源的具体过程,这里不必展开深究,因为事实上人类不同时期的国家往往可以有不同的形成过程:有的出自由家族而部落而国家的缓慢生长;也有的来自武力的征服;而“五月花号”的殖民国家和二次大战后的以色列则产生于社会契约或国际条约。国家的产生可以是由于渐变或突变,但它却必须是质变:由简单的民族生活的管理,发展成为以一定的阶级为主体,对内对外

^① 《列宁全集》第 23 卷第 189 页。

依靠强大国家机器来维持的政府行政管理。

自从国家产生以后，人们对国家下过各种各样的定义。他们或者从实体的角度，把国家看成是人们的“联合体”、“联盟”和“共同体”；或者从功能的角度把国家看成是一个管理或统治的组织；或者从构成的角度，把国家看成是诸如主权、领土、居民、政府等若干要素的综合；或者把国家看成是上帝意志的特殊表现等。而在马克思主义看来，国家无非是一个阶级压迫另一个阶级的机器。由此，我们可以认为，所谓国家，是社会生产方式发展到一定阶段，社会阶级矛盾发展到不可调和的地步的产物，它是社会共同体的高级形式、是统治阶级实现阶级统治的社会管理组织。国家具有阶级与社会的双重本质。从其阶级本质而言，它是阶级矛盾和阶级斗争的直接结果，是由在经济上占统治地位的阶级统治其他阶级的工具；从其社会本质而言，它是社会的产物，是服务于社会并为社会所决定的。

（二）国家管理的历史类型

国家的本质在于它的阶级性，按照国家的经济基础和阶级本质来划分，国家管理的历史类型有以下四种：

1. 奴隶制管理。这是建立在奴隶主完全占有奴隶和生产资料经济基础之上的国家管理，是一种非人的管理。这种管理的特点是：以迷信为基础，政权与神权结合，宗教与迷信结合，神的力量高于一切主宰一切，即所谓神权政治；奴隶主是行政管理的主体，享有对奴隶任意买卖宰杀的特权，把奴隶视为物品一样的行政管理；公开确认和保护人们的不平等地位；管理手段主要依靠镇压，采用断足、挖心、活埋、炮烙等残酷刑罚。

2. 封建专制管理。这是建立在地主占有土地，残酷剥削

农民的经济基础和严格等级特权之上的国家管理。其特点是：土地所有者与政治权力直接结合，土地所有者就是领土上的统治者，并且权力大小取决于他占有土地的多少；行政权、司法权、立法权不分，高度集中在帝王之手；公开确认和维护封建特权和等级制度；确认武力解决争端，以及使用武力夺取和维护统治的合理性和合法性；以愚昧的血统论为基础，建立传统的宗法统治，实行长子继承权，父传子、家天下；行政官吏只讲忠君，对君主负责，不顾民意。

3. 资本主义公共行政管理。这是建立在资本家占有生产资料、工人靠出卖劳动力而生活的经济基础上的行政管理活动。其特点是：宣扬平等和人权，以金钱特权代替等级特权，以形式上的平等掩盖事实上的不平等；以法治代替人治，政府和官员的行政管理活动以法律为依据，受法律的保护和约束；标榜行政、司法、立法三权分立，实际上日益强化和扩大行政权力；行政机构庞大，人员众多，管理范围日趋扩大，广泛采用科学技术提高行政效益；政府既是资产阶级压迫和剥削人民的专政工具，又是兴办福利、保育和文化事业的服务机关；在管理方法上主要采用强制手段，又注重满足被管理者的物质和精神需要；行政权力高度集中在总统或首相手中，总统或首相直接控制政府，独揽国家统治权；行政人员素质要求日益提高，普遍采用考绩制聘用国家公务人员。

4. 社会主义民主管理。这是建立在生产资料公有制经济基础和人民享有广泛民主之上的新型国家行政管理。其主要特点是：一切权力属于人民、人民当家作主和参加国家管理，他们既是行政管理活动中的管理者，也是被管理者；实行民主与集中、领导与群众、教育与法制、经济与行政处罚相结合的