

行政管理学概论 学习指导书

齐明山 赵菊强 编

中央广播电视大学出版社

行政管理学概论 学习指导书

齐明山 编
赵菊强

中央广播电视大学出版社

(京)新登字 163 号

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学概论学习指导书/齐明山, 赵菊强编. - 北京: 中央广播电视大学出版社, 1997.6

ISBN 7-304-01412-1

I. 行… II. ①齐… ②赵… III. 行政管理-理论-电视大学-教学参考资料 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 12545 号

行政管理学概论学习指导书

齐明山 赵菊强 编

中央广播电视大学出版社出版

社址: 北京市宣武门内大街 160 号 邮编: 100031

首都师范大学印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

开本 850×1168 1/32 印张: 4.375 千字 113

1997 年 5 月第 1 版 1998 年 2 月第 2 次印刷

印数 11001~28300

定价 6.80 元

ISBN 7-304-01412-1/C·36

前 言

行政管理学是中央广播电视大学行政管理、人事管理、乡镇管理等专业的专业基础课，是文秘专业的专业课，也是计算机信息管理专业的选修课，该课程为学期课，课内学时为 90 学时。

行政管理学的主教材是北京大学出版社出版，张国庆主编的《行政管理学概论》，鉴于电大各专业学员的实际情况，依据大专层次的必须、够用原则，我们对主教材在内容上进行了调整，即由原来的十五章减至十章，保留的十章中部分节、目也作了删减。本指导书即是以主教材为依据，按调整后的体例编写的，主要内容是各章的学习目的与要求、内容提要及思考题。

编写指导书旨在帮助学员理解、消化主教材，以求事半功倍之效。

因时间仓促，书中定有不当之处，希望各地电大教师及学员不吝指正。

编 者

一九九七年五月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政管理学概说	(1)
一、行政管理学的概念、研究对象和目的	(1)
二、行政管理学的研究范畴和方法	(3)
三、行政管理学的学科特点	(5)
四、行政管理学与相关学科的关系	(6)
第二节 行政管理学的演进	(8)
一、早期行政研究时期	(8)
二、科学管理行政研究时期	(10)
三、行为科学—人际关系行政研究时期	(11)
四、系统论—权变观行政研究时期	(13)
五、我国行政管理学的历史和现状	(14)
第二章 行政组织	(16)
第一节 行政组织概说	(16)
一、行政组织的涵义及其与类似词之异同	(16)
二、国家行政组织的特征	(17)
三、行政组织的基本要素	(19)
四、行政组织的种类	(21)
第二节 组织结构	(22)
一、组织结构的性质	(22)
二、管理幅度与管理层次	(23)
三、行政组织体制	(24)
第三节 组织原则	(25)
一、组织原则的主要内容	(26)

二、我国行政组织的基本原则	(27)
第四节 组织变革	(28)
一、组织变革的动力与过程	(28)
二、变革的阻力与克服	(30)
三、我国行政组织的改革	(31)
第三章 人事行政	(34)
第一节 人事行政概说	(34)
一、人事行政的涵义及相近词语辨析	(34)
二、人事行政的管理机构	(35)
三、现代人事行政的主要趋向及特征	(36)
第二节 现代人事行政的更新机制：考任、退休和培训	(37)
一、更新机制的涵义	(37)
二、考任制	(37)
三、培训制	(39)
四、退休制	(40)
第三节 现代人事行政的激励—保健机制：考核、 奖励、晋升和工资福利	(41)
一、激励—保健机制的涵义	(41)
二、考核制	(41)
三、奖励和晋升制	(42)
四、工资和福利制	(43)
第四节 现代人事行政的行为调控机制：义务、道德、 监督与惩戒	(44)
一、行为调控机制的涵义	(44)
二、义务与道德规范	(45)
三、监督制	(45)
四、惩戒制	(46)

第四章 行政领导	(48)
第一节 行政领导概说	(48)
一、行政领导的涵义	(48)
二、行政领导权力的来源	(49)
三、行政领导的功能	(49)
第二节 行政领导的方式和类型	(51)
一、行政领导方式	(51)
二、行政领导的类型	(52)
三、行政领导方式及类型的运用	(53)
第三节 行政领导者	(53)
一、行政领导者的涵义与产生方式	(53)
二、行政领导者的素质	(54)
三、行政领导者的职责	(55)
第四节 行政领导艺术	(56)
一、行政领导艺术的涵义及特点	(56)
二、领导艺术的内容	(56)
三、行政领导艺术的运用	(57)
第五节 行政领导的群体结构	(58)
一、行政领导群体结构的涵义及其形式	(58)
二、行政领导群体结构的最佳组合	(59)
第五章 行政决策	(61)
第一节 行政决策概说	(61)
一、行政决策概念的涵义	(61)
二、行政决策的特征	(62)
三、行政决策在行政管理中的地位和作用	(63)
四、行政决策的种类	(63)
第二节 行政决策体制	(64)
一、行政决策权力的分化和决策体制的概念	(64)
二、行政决策体制的几种类型	(65)

三、行政决策体制中的咨询权力	(67)
第三节 行政决策过程	(69)
一、情报活动阶段——发现问题和确定目标	(69)
二、设计活动阶段——拟订决策方案	(70)
三、抉择活动阶段——选择最佳方案	(70)
第六章 行政实施	(74)
第一节 行政实施概说	(74)
一、行政实施的意义	(74)
二、影响行政实施的因素	(75)
三、行政实施的步骤与环节	(75)
第二节 行政指挥	(76)
一、行政指挥的作用	(76)
二、指挥者必须具备的条件	(77)
三、行政指挥的方式	(77)
第三节 行政沟通	(78)
一、行政沟通的意义和作用	(78)
二、行政沟通的构成类型	(78)
第四节 行政控制	(79)
一、行政控制的涵义	(79)
二、行政控制的种类	(80)
三、行政控制的方法	(80)
第五节 行政协调	(81)
一、行政协调的涵义	(81)
二、行政协调的作用	(81)
三、行政协调的原则与方法	(82)
第七章 行政方法	(86)
第一节 行政程序	(86)
一、行政程序的涵义	(86)
二、行政工作的程序化	(87)

三、克服文牍主义, 优化行政程序	(88)
第二节 行政基本方法	(89)
一、强制性行政方法	(89)
二、诱导性行政方法	(91)
三、参与管理方法	(92)
四、行政责任方法	(93)
第八章 行政效率	(97)
第一节 行政效率概说	(97)
一、行政效率的涵义	(97)
二、行政效率在行政管理中的地位	(97)
第二节 提高行政效率的途径	(98)
一、影响行政效率的因素	(98)
二、提高行政效率的途径	(99)
第三节 行政效率的测量	(100)
一、行政效率测量的涵义及必要性	(100)
二、行政效率测量的标准	(100)
三、行政效率的测量方法	(101)
第九章 机关管理	(104)
第一节 机关管理概说	(104)
一、机关管理的涵义与功能	(104)
二、机关管理的意义与原则	(105)
三、机关管理的现代化	(105)
第二节 机关物资管理	(106)
一、机关物资的采购	(106)
二、机关物资的保管	(106)
三、机关物资的使用	(107)
第三节 机关文书管理	(107)
一、机关文书的涵义与作用	(107)
二、文书的处理与要求	(108)

三、文书的立卷	(108)
第四节 机关档案管理	(109)
一、机关档案管理的涵义和作用	(109)
二、机关档案管理的原则	(109)
三、机关档案管理的内容	(110)
第五节 机关日常工作制度与后勤管理	(110)
一、机关办公制度	(110)
二、会议管理	(111)
三、机关的后勤管理	(112)
第十章 法制行政	(115)
第一节 法制行政概说	(115)
一、法制行政与法治行政	(115)
二、法制行政的基本法则	(116)
三、现代法制行政的特征	(116)
第二节 行政监督	(117)
一、行政监督的涵义和种类	(117)
二、行政监督的基本功能和主要方式	(118)
三、行政监督的内在机制	(119)
四、我国行政监督体制的沿革	(122)
第三节 法制监督	(123)
一、法制监督的特征	(123)
二、法制监督的主体及其形式	(124)
三、行政诉讼	(125)
第四节 社会监督	(126)
一、社会监督的涵义	(126)
二、社会监督的特征	(127)
三、社会监督的主体及其形式	(127)

第一章 绪 论

学习目的和要求：

通过这一章的学习，要求学员掌握行政管理学的概念、研究对象和目的，了解行政管理学的发展史及其研究方法。

第一节 行政管理学概说

一、行政管理学的概念、研究对象和目的

行政管理学又称行政学、公共行政学和公务管理学等。虽然这些概念并没什么本质的区别，但严格来讲应称为行政学。

早期的行政学是作为政治学的分支学科出现的。它虽然强调行政执行的特殊意义，但其主要研究领域仍然是有关公共行政的理论问题，而不是注重技术性的研究。20 世纪初期泰罗《科学管理原理》的问世，以效率为中心的管理理论和方法对公共行政有较大影响。60 年代西蒙的决策理论又再一次拓宽了公共行政的研究范畴，提高和强化了“管理”在行政研究中的重要性。早期公共行政的理论与后期公共行政科学许多实证和运作的规范与手段的研究，二者之结合，形成统一的理论和方法体系的行政管理学。

最早使用“行政学”这一概念的是德国学者冯·史坦因。他于 1865 年发表了《行政学》一书，但他主要是指行政法而言的。美国学者威尔逊于 1887 年发表了《行政学之研究》一文。这本书作为行政学产生的标志而影响后世，而“行政学”这一概念也第一次具有行政管理的含义。此后一百多年中，学者对“行政”一词见解各异，意见纷呈。但主要集中在对“政治”和“管理”

不同的理解上。

持“政治”行政观的人主要是威尔逊和古德诺等人。他们从三权分立学说出发，认为政治是国家意志的体现，行政是“国家意志的执行”。他们从政治与行政二分法出发，将行政理解为狭窄的政府功能和事务的推行，而没有看到，行政本身也在体现国家意志。

持“管理”行政观的人主要是科学管理运动兴起后的一些学者，如怀特、费富纳、狄莫克、古立克、厄威克和西蒙等人。他们认为，行政是“如何使人民对政府的期望取得成功的各种方法”，是“完成或实现一种权力机关所宣布的政策而采取的一切运作”，是“一种活动或程序”等等，强调的是管理、管理方法和管理过程。因此，行政被理解为可以适用于一切组织的管理。它可包括政府、其他公共权力机关，甚至工商社会组织等。但西方国家一般把行政管理学以政府活动及其科学化作为其主要研究对象。

我们现在所谓行政管理学，其中“行政”通常指政务的推行和执行，“管理”指事务的处理和裁处，“学”则指与前两者相一致的比较系统的理论、方法和知识。

行政管理学是关于行政现象和行政行为的比较系统的理论、逻辑、知识和方法的体系。

在一般情况下，它主要反映政府管理国家事务、社会事务和自身事务的活动，并通过对这些活动的本质与现象、主体与客体、观点与技术、内容与形式、制度与过程、历史与未来的研究，来发现行政管理的规律性，达到公共行政科学化、法制化、合理化、效率化的目的。

行政管理学的目的与任务是：

第一，提高政府公共行政管理的水平和行政效率，其核心是正确地制定政策和有效地执行政策。

第二，为政府公共行政管理提供科学的理论根据、论证方法

和实证技术，为国家行政改革设计方案，为国家行政发展制定规划。

第三，培养国家公务员，尤其是行政通才，其综合性的优势有助于弥补技术专家的不足，既可以对现职人员进行业务培训，也可以对未来人员进行基础教育。

二、行政管理学的研究范畴和方法

对于行政管理学的研究范畴，不少中外学者提出了自己的观点，其中具有代表性的有：

美国学者怀特将行政管理学的研究范畴归纳为四部分：组织原理、人事行政、财务行政、行政法规。

美国学者提出了著名的“七环节”理论：计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算，并且用英文 POSDCORB 来表示。

台湾学者张金鉴用“15 M”来表述行政管理学的研究范畴，即目标、计划、人员、经费、物材、组织、方法、领导、激励、沟通、士气、协调、时间、空间、改进。

一般说来，行政管理学的研究范畴主要有如下几个方面：行政原理、行政组织、人事行政、行政领导、行政决策、行政执行、机关行政、财务行政、法制行政、行政效率、行政改革等。此外，有许多学者也将行政环境、行政职能、行政体制、行政道德、行政方法作为其重要研究范畴。

行政管理学作为一门学科，有其独到的研究方法。其主要研究方法如下：

(1) 哲学研究法。又称理论研究法。主要从哲学观点研究行政现象，力图找出行政管理的一般规律，建立起公共行政普遍适用的理论基础和行为准则。

(2) 法学研究法。主要从法理和法律的角度来研究政府和政府官员及其行政行为的合法性、规范性、合理性，研究政府行为的条件性和局限性。

(3) 史学研究法。又称历史研究法。注重研究行政管理学的起源和历史演变,及其不同时期的不同特点和历史类型,作为历史借鉴。

(4) 事实研究法。又称调查研究法或行政调查法,亦称直接调查法。它以具体的行政事项或行政过程作为研究对象,对具体事实进行具体分析,制定出切实解决问题的行之有效的对策。

(5) 比较研究法。主要通过对不同行政制度或行政模式或某些行政问题的比较分析,来取长补短,改进公共行政。但进行比较分析时,应注意国情和地区差异。

(6) 系统研究法。又称生态研究法和环境研究法。它将公共行政与社会环境视为一个大系统。各个子系统之间交互影响,输出输入,动态平衡。要从中寻求最佳的行政选择。

(7) 生理研究法。主要研究组织成员的生理需要和生理状况与物质需要及工作条件需要之间的关系。它以建立两者合理的关系为研究目的。

(8) 心理研究法。又称行为研究法或人际关系研究法。它注重研究人的行为及团体行为,强调用满足人的精神需要的办法进行激励,调动人的工作积极性,提高工作效率。

(9) 间接研究法。又称资料室或图书馆研究法。其主要研究方法是查阅现有规章制度、书刊、论文、研究报告等,来寻求对一定行政现象的理解。

(10) 案例研究法。又称个案研究法。其主要研究方法是对已发生的真实的典型的行政事件,进行深入细致的调查研究,收集真实、确切、详尽的资料,以公正而客观的态度撰写成文,以供分析和借鉴。

(11) 量化研究法。又称数学模型研究法或数量分析研究法。其主要研究方法是应用电子计算机,运用统计学、对策论、线性规划和建立数学模型等数量化分析方法,实现行政管理与行政决策的科学性和正确性。

(12) 模拟研究法。这是第二次世界大战后,尤其是60年代以后在欧美国家兴起的一种研究方法。它是量化研究法的继续和发展。它通过使用定量概念和方法,来模拟行政管理中的某些基本因素或条件,从中寻求行政管理的合理、高效率和高效益的模式。

三、行政管理学的学科特点

行政管理学是一门理论性与实践性都很强的而且两者结合十分密切的独立性和综合性的学科。其突出特点如下:

(一) 综合性

它是一门交叉性的、边缘性的综合性学科。行政管理学的综合性是由公共行政管理的复杂性、综合性决定的。公共行政管理的对象涉及国家和社会事务的方方面面,包罗万象。行政管理学也必须研究各个方面的管理问题,因此,研究行政管理需要许多相关学科的综合性知识和技术,如政治学、法学、管理学、社会学、经济学、人类文化学、心理学、社会心理学、行为科学、运筹学、高等数学等。并且发展了许多专业行政理论,如司法行政、公安行政、商业行政等。

(二) 实践性

行政管理学不仅进行理论研究,而且是能够实际操作、实际应用的知识和技术。公共行政管理是一个实实在在的过程,行政管理学要使这一过程合法、合情合理、行之有效。借助于行政管理学的理论和技术,来发现行政管理过程中的问题,经过客观分析和周密深入的论证,进而提出解决问题的对策和方法。实践性是行政管理学的生命力和效用性的基础。如果它不能解决行政管理中的问题,它就失去了现实意义。

(三) 系统性

政府各级组织之间形成一个完整统一的系统,其管理功能和行政活动是按照一定法则相互联系开展的,进而产生整体效应。政府公共行政管理是在整个社会大系统内进行的,具有相关性、

层次性。因此，行政管理学必须用系统论的观点研究政府和行政管理中出现的各种问题，这样才能弄清事物的本质，解决问题。

（四）技术性

研究和解决行政管理问题，不仅要有正确的理论指导，而且要有可靠的、科学的技术和方法。行政管理学综合自然科学和社会科学的各种方法和技术，研究和解决行政管理问题，形成了方法论方面的综合优势。

（五）发展性

即它的动态性、进步性和创新性。行政管理是人类社会发展的产物，并随着社会的变化而变化。时代的进步，体制的更新，科学技术的发展，使行政管理不断进步，不断更新。行政管理学也必须适应社会的发展变化，予以发展和创新。在行政管理学发展史上，新的理论和方法是层出不穷的，这些理论和方法适应了新的历史条件下行政管理的需要。正因为如此，行政管理学才会历久不衰。

四、行政管理学与相关学科的关系

行政管理学是一门交叉的、综合性的学科，它与一些学科有着十分密切的关系。

（一）行政管理学与政治学

行政管理学源于政治学，最早是作为政治学的分支学科出现的。但经过百余年的演变，二者已有明显的领域差别。

政治学主要研究国家的基本理论与制度。行政学则主要研究政府体制和政府行为等，研究如何制定正确的政府目标和有效地达成这些目标。但是两者的研究仍然是有密切关系的。行政管理学的研究离不开政治学的理论和方法的指导。有些问题必须用政治学理论和方法进行研究，如行政体制本身是政治体制的一部分，必须用政治学的理论和方法予以研究。政治学则要有赖于行政管理学充实其内涵。

（二）行政管理学与行政法学

首先，行政管理学的形成是从研究法律对行政活动的规范产生的，两者有渊源关系。后来，行政管理学逐渐形成一门独立学科。

其次，虽然行政管理学与行政法学两者研究领域有区别，但行政法学对行政管理的法制化，即依法行政有指导作用。行政法学是以行政法律关系为研究对象的学科，其性质和内容是研究规定公共行政管理的法律规范。行政管理学则研究推行和执行公务及其如何使之有效的原则原理和技术方法。行政法学有赖于行政管理学充实其内容，行政管理学有赖于行政法学提供合法权威的规范，两者联系密切。

（三）行政管理学与管理学

管理学的兴起对行政管理学有很大的推动作用。行政管理学应用了许多管理学的理论、原则和方法。两者的区别仅在于研究对象有所不同，但其本质上没有什么不同，仅就方法论而言，二者是相通的。

（四）行政管理学与社会学。

社会学是研究人类社会各种社会生活现象的学科，是社会科学的基本学科之一。社会学研究一切社会现象，其中包括公共管理的理论、方法和手段，但它不以公共权力的成立和行使为特定研究对象。行政管理学不仅在研究内容上与社会学有交叉，而且在一些问题的研究上也借诸社会学的理论和方法。行政管理学也必须在社会环境中研究行政现象。行政管理学和社会学两者是相互促进、相互支持的。

此外，行政管理学与经济学、财政学、统计学、心理学、社会心理学、运筹学、高等数学、计算机、公共关系等学科都有比较密切的关系。