

行政管理学基础

下册

国务院办公厅调研室

中国社会科学院政治学研究所

编

内 容 简 介

1984年8月，国务院办公厅和劳动人事部在吉林召开了行政管理学研讨会以后，在总结这几年实践经验和借鉴外国成果的基础上，为配合我国行政管理体制的改革和实行国家公务员制度，培训政府行政管理人才，由从事行政管理学理论研究和长期从事行政管理工作的同志一起编写出这部较为系统的教材。本书分上、下册出版，上册包括：行政管理学概论，组织和领导，人事行政和决策；下册包括：行政实施及有关环节，财政、预算和机关行政管理，专业行政管理，行政立法管理及城市行政管理。本书由国务委员、国务院秘书长陈俊生同志题词，序言由国务院副秘书长王书明同志撰写。

本书较全面、系统地总结了近年来国内行政管理学方面的理论及实践，并介绍了国外经验，内容丰富、通俗易懂。可作为各级行政管理学院教材，也可供各级行政管理干部及其他党政干部学习参考。

行 政 管 理 学 基 础

下 册

主 编 李 方 李福玉
副主编 武树帜 叶维钧

高等教育出版社出版
新华书店北京发行所发行
民族印刷厂印装

开本 850×1168 1/32 印张 17.5 插页 1 字数 450 000

1989年10月第1版 1989年10月第1次印刷

印数 0001—2 890

ISBN 7-04-002292-3/C·9

定价 5.00 元

實現行政管理科學化
民主化法制化現代化

陳俊生

一九八八·八一

行政管理学基础

下 册

主 编 李 方 李福玉

副主编 武树帜 叶维钧

全书(上下册)撰稿人

丁中柱	叶维钧	庄正华	刘军宁
刘 毅	朱延年	朱维究	应松年
汪德运	沈毓芳	张进京	张升智
张明澍	张登义	张 黎	李 方
李福玉	李守荣	李 军	李景和
李 雍	陈兆钢	何开诚	邵金荣
武树帜	罗益勤	范葆青	周 炜
周锁洪	赵庆云	胡岳军	倪小庭
秦 明	顾欣欣	徐功敏	徐树勋
蔡晓岚	梁建华	葛乎光	<u>傅兴治</u>
戴桂英			

高等教育出版社

建立有中国特色的现代行政管理学

——代序言

国务院副秘书长 王书明

《行政管理学基础》和广大读者见面了。这是一件很值得庆贺的事。

1984年8月国务院办公厅和劳动人事部在吉林召开了行政管理学研讨会。这是建国以来第一次全国性的探讨建立具有中国特色的行政管理学的会议。会议得到了国务院领导赵紫阳、田纪云等同志的重视和支持。会后编辑出版了《中国行政管理学初探》一书。国家主席李先念为该书题写了书名，薄一波同志为该书写了“探讨具有中国特色的行政管理学体系，为社会主义现代化建设服务”的题词，为我国行政管理学的研究指明了方向，推进了我国行政管理学的研究进程。从那时到现在，在三年多的时间里，能够在总结这几年实践经验的基础上，借鉴外国成果，初步形成我国行政管理学的理论框架，编写出这部较为系统的《行政管理学基础》一书，这是很不容易的。可以说，它是中国共产党十一届三中全会以来经济体制和政治体制改革在行政管理领域里的理论反映，是广大从事行政管理学研究、教学和做行政管理工作的同志积极探索、辛勤劳动的共同结晶。该书的出版，为我国行政管理体制的改革，为实行国家公务员制度，培训政府行政管理人才，提供了参考和教材。我想，它一定会受到各方面的欢迎。

行政管理是门专业，也是一门科学。

管理是社会存在和发展的必要条件。行政管理是运用国家权力依法管理国家政务和社会事务的活动。随着经济的发展和社会的进步，这种居于指挥地位、具有综合性、全局性的活动，日益需

要建立在科学的基础上。行政管理与一切社会现象一样，都有其自身的客观发展规律。行政管理学就是研究国家行政管理活动规律的科学。由于现代生产的专业化和社会化要求国家行政管理的职能日益扩大，因而也就决定了行政管理学研究的内容朝着现代化的目标在日益更新。

在我国，由于种种原因，对国家行政管理的现代化、科学化问题，长期没有引起重视。

1984年，我们之所以提出建立具有中国特色的现代行政管理学，是考虑到，经济体制改革已从农村扩展到城市，传统的产品经济正向有计划商品经济转化。企业正在成为自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者。在经济运行中，市场机制、竞争意识、价值观念等越来越发挥着更大的影响。企业作为相对独立的商品生产者，强烈要求摆脱行政机关附属物的地位。因此，政府行政管理机构权力过分集中、职责不清、机构臃肿、人浮于事等弊端愈益明显地成为改革的障碍，官僚主义、行政效率低下，已经到了令人不能容忍的程度。很明显，经济基础的变革已经对上层建筑提出新的要求。伴随经济体制改革的全面展开和社会主义有计划商品经济的发展，作为上层建筑重要实体的行政管理体制（包括政府机构、干部人事制度等）的改革，是势在必行的。而要完成这一具有革命意义的变革，没有科学的与实际结合的行政管理理论作指导，简直是不可想象的。

当时我们还考虑到，建国以后由于我们对马克思主义的理解有片面性，“左”的思想影响很深，造成对外国行政管理理论的研究中断了很多年，对我国社会主义行政管理学的研究，在党的十一届三中全会前可以说还处于尚未开发的阶段。因此，我们的行政管理从决策到执行，从执行到监督，都缺乏科学理论的指导，更缺乏行政法律的规范和保障。所以，开展具有中国特色的现代行政管理学的研究，是发展社会主义有计划商品经济的需要，是各项改革的需要。

同时，我们还考虑到，当代国际经济和社会的发展，主要依靠的是科学技术和管理的现代化。在科技和管理的相互关系中，前者能否转换为现实的生产力，主要取决于后者，即管理。没有现代化的管理，就没有现代化的建设。从全社会来说，政府的行政管理同企事业单位的管理相比，是制约全局的更高层次的管理。在这个意义上说，没有中国特色的、现代的社会主义行政管理学，就没有我国行政管理工作的科学化、现代化、民主化、法制化，也就不可能有效地把全社会科学技术、资源、财力、人力组织起来，形成巨大的生产力，实现我们国家和民族奔向现代化目标的新长征。

总之，建立具有中国特色的社会主义行政管理学，实现国家行政管理的科学化、现代化、民主化、法制化，已经成为我国当前迫切需要解决的一个重要课题。

为了推动建立有中国特色的现代行政管理学的工作，我们在首届全国行政管理学研讨会上就提出，行政管理学是一门实践性很强的应用科学。它因实践的需要而产生，同时又为实践服务。要总结我国30多年来国家行政管理中积累的一套适合中国国情的经验，要吸收相关学科的研究成果，也要吸收外国的先进经验，调动理论、教学和实际工作者的积极性，探索我国行政管理规律性的东西，加以系统化并上升为理论，逐步建立具有中国特色的行政管理学体系。为此，当时建议各级政府加强领导和宣传工作，要创办学术刊物、举行学术讨论会、翻译国外有关资料，采用多种形式开展行政管理学方面的学术交流活动；要积极创造条件，建立地方的和全国性的行政管理研究组织；要编写教材并尽早创办国家行政管理学院以及地方行政管理学院，培训各级政府的行政工作人员，等等。令人欣喜的是，大家的努力已经结出了丰硕之果：已经创办了一批全国性的和地方性的学术刊物，如《中国行政管理》、《领导科学》杂志等。还出版了几十种行政管理学方面的知识读物、论文集、教科书及译著，各地举办了多次地区

性或全国性的学术讨论会，已经有越来越多的人潜心于行政管理学的研究和应用；全国各地（除台湾省外）都先后组成行政管理学会筹备组，其中天津、广西、上海、福建、辽宁、四川、山西、河北、河南九个省、直辖市、自治区已正式成立了行政管理学会，安徽等省即将正式成立学会；国家行政管理学院已基本筹备就绪，地方行政管理学院有的已开始培训学员，有的正在筹备中；国家公务员条例的研究和制订工作正在加紧进行。由此可以看出，我国一个研究和探讨行政管理学、在实际工作中运用行政管理学的热潮正方兴未艾。可见，在当代中国，它不仅是必要的，而且是极富生命力的。

管理和体制是密不可分的。改革行政管理体制，既是整个政治体制改革的重要组成部分，也是我国行政管理学面临的一个需要研究、探索解决的现实问题。当然，行政管理学研究的内容是很广泛的，从行政管理学的对象、体系，到行政管理学的理论、方法，我们都要研究。但当前研究的中心应该是关于行政管理体制的改革和如何在我国建立起现代化、科学化、民主化和法制化的行政管理体系问题。

我国的经济体制改革和政治体制改革，也都要求和包括着行政管理体制的改革。

党的十三大明确政治体制改革的长远目标，是建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治制度；改革的近期目标，是建立有利于提高效率、增强活力和调动各方面积极性的领导体制。这些长远和近期的目标，无疑也是行政管理体制改革的目标。李鹏同志在七届全国人大第一次会议上的《政府工作报告》中指出：“政府机构改革的长远目标，是逐步建立具有中国特色的功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体系。实现这个目标，需要经过长期的努力，在今后五年内，要创造条件，逐步理顺政府同企事业单位和人民团体的关系、政府各部门之间的关系以及中央政府同地方政府的关系”。实现这

些目标，都必须加强对行政管理学的研究和运用。

具有中国特色的现代行政管理学必须以马克思主义为指导，在改革开放和现代化建设的实践中不断发展。同时，现代行政管理学又是一门综合性的交叉科学。它与哲学、政治经济学、法学、心理学、逻辑学以及系统论、信息论、控制论等有密切的关系。因此创立行政管理学，只是单纯研究行政学显然是不够的。而应当借鉴和吸收其他学科的研究成果，使它建立在多学科的最新成果的基础上。

《行政管理学基础》一书，就是在上述思想指导下，适应改革的需要，面对产品经济向社会主义计划商品经济过渡的实际，为建立具有中国特色的社会主义行政管理体制作的一次有益的尝试。也可以说，它是我们对行政管理理论与实践研究的一个里程碑。它标志着我们已经前进了，但以后还有很艰难的创造路程。可以肯定，它作为一部行政管理学教材，还不够全面、系统、深入，有些看法也不一定准确、成熟，但至少是有益于普及行政管理学知识的，并为进一步完善行政管理学教科书会起到积极作用。我深信，通过建设和改革的实践，将来定会把一部更成熟的行政管理学教材奉献给广大读者。

我谨向参加本书写作、编辑和出版工作的同志致以衷心的感谢。

1988年4月1日

目 录

第五编 行政实施及有关环节

第十八章 行政实施	1
第一节 行政实施的含义和作用	1
第二节 行政实施前的准备工作	3
一、使决策合法化	3
二、事先做好必要的准备	4
第三节 指挥	5
一、指挥的作用	5
二、指挥者必须具备的条件	5
第四节 沟通与传递	7
一、沟通	7
二、传递	9
第五节 控制	11
一、控制的意义	11
二、两种性质不同的控制方式	11
三、控制的种类和方法	12
第六节 监督	13
一、行政监督重要意义	13
二、行政监督的内容和层次	15
三、加强和完善行政监督制度	22
第七节 协调	25
一、协调的意义和作用	25
二、故障产生的原因和领导的协调职能	26
三、协调的原则与方法	26
第八节 新任领导如何执行任务	27

一、应该有所作为	28
二、反对浮夸式的好大喜功	28
第十九章 信息和反馈	30
第一节 信息和行政信息	30
一、信息和对信息的研究	30
二、行政信息	31
第二节 行政信息的传递	33
第三节 反馈和行政反馈	35
一、反馈的含义	35
二、反馈的种类	36
三、反馈的作用	37
四、行政反馈	38
第四节 行政信息传递的原则及其障碍的排除	39
一、信息传递的基本要求	39
二、信息传递的原则	39
第五节 行政信息的储存与提取	42
第二十章 行政效率	44
第一节 行政效率的概念及意义	44
一、效率、效果和效益	44
二、效率的意义	45
第二节 影响行政效率的诸因素	46
一、影响行政效率的制度因素	47
二、行政人员是影响行政效率的另一大因素	49
第三节 提高行政效率的方法	50
一、做事情要有计划	51
二、掌握恰当的授权方法	52
三、有效地利用会议	53
四、在工作实践中,注重学习和总结经验,是提高行政 效率的重要途径	55

第二十一章 行政手段	56
第一节 行政法规	56
一、行政法规的含义	56
二、行政法规的种类	57
三、行政法规的特征	58
第二节 行政指令和干预	60
一、指令和干预的意义	60
二、行政命令的特点	60
三、行政命令中常见的错误	62
第三节 经济手段	63
一、责任制与承包制	63
二、发放奖金	64
三、罚款	64
第四节 奖励和惩戒	65
第五节 行政诱导	67
第二十二章 激励理论	69
第一节 什么是激励	69
第二节 激励理论在管理中的作用	70
第三节 需求层次论	71
一、生理上的需求	71
二、安全上的需求	71
三、感情上的需求	71
四、对地位和受人尊敬的需求	72
五、自我充实的需求	72
第四节 激励因素-保健因素理论	73
第五节 期望理论	74
第六节 关于组织中的人性的理论	76
第七节 其他几种激励理论	78
一、成就需要论	78

二、强化理论	79
三、公平理论	80
第八节 激励理论的内容及特点	81
一、揭示了人的需要的层次性	82
二、提出了内在激励和外在激励的心理规律	82
三、重视目标价值和达成目标的可能性	83
第九节 怎样看待西方的激励理论	83

第六编 计划、财务和机关管理

第二十三章 经济计划管理	85
第一节 计划管理的地位和作用	85
一、我国计划管理的性质	86
二、我国计划管理的职能依据	87
三、我国计划管理的主要作用	87
四、我国计划管理的特征	89
第二节 计划管理的基本原则	91
一、统一计划和分级管理相结合	91
二、统一性和灵活性相结合	91
三、统筹兼顾、适当安排	93
四、积极先进和留有余地相结合	95
第三节 计划管理的基本内容	96
一、计划的内容	96
二、计划体系	98
三、计划指标体系	99
四、计划体制改革	100
第四节 计划管理的方法和手段	102
一、编制计划的程序	102
二、编制计划的方法	103
三、实现计划的手段	104

第二十四章 财务行政管理	105
第一节 财务行政的作用和范围	105
一、财务行政的作用	105
二、财务行政的范围	106
第二节 财政管理	108
一、财政在行政管理中的地位	108
二、预算是国家财政的核心	109
三、预算的编制与执行	110
四、决算	112
五、财政管理体制	112
第三节 税务行政管理	116
一、我国的税收制度	117
二、税收管理体制	120
三、税务的行政功能	121
四、税收在行政管理中的地位和作用	124
第四节 银行行政管理	125
一、银行的地位和作用	125
二、信贷计划管理	129
三、金融管理	132
四、银行资金管理	135
五、货币发行管理的原则	139
六、外汇管理	142
第五节 海关管理	145
一、国家进出境监督管理机关	145
二、关税在宏观经济管理中的作用	148
三、我国海关管理的指导方针	151
第六节 国家物资管理	153
一、物资管理的意义	153
二、物资管理机构的职能	154

三、物资的计划管理	154
四、物资的供应管理	156
五、物资价格管理	157
六、生产资料市场管理	158
第七节 审计制度	159
一、建立审计制度的必要性	159
二、审计制度的历史演进	161
三、建立我国审计体制的原则	165
四、审计的任务	170
五、我国审计制度的特色	171
第二十五章 机关管理	174
第一节 机关管理概论	174
一、机关管理的含义和作用	174
二、机关管理的基本内容	176
三、机关管理的基本原则	177
四、机关管理的改革	179
第二节 办公制度管理	181
一、文件的收发和处理	182
二、文件的审核把关工作	183
三、文件的催办和查办	185
四、来信来访和提案建议的处理	186
五、会议的组织服务工作	188
六、机关值班工作	190
七、保密和印章管理	191
第三节 文书档案管理	193
一、文书工作的含义	193
二、文书工作的性质和特点	194
三、文书工作的原则和要求	196
四、机关文书人员的素质	197

五、文书工作的改革	198
六、档案工作的含义	199
七、档案工作的基本内容	200
八、档案工作的基本原则	202
九、档案工作的改革	202
第四节 机关财务管理	204
一、机关财务管理概述	204
二、机关财务管理的主要任务	204
三、机关行政经费的预算管理	205
四、机关行政经费的支出管理	207
五、机关的行政财务监督	209
第五节 机关物资管理	212
一、机关物资管理的意义和任务	212
二、机关物资管理的原则	215
三、机关物资分类及其管理	217
四、机关物资保管	220
第六节 职工生活管理	222
一、职工生活管理的性质、特点	222
二、职工生活管理的内容	224

第七编 专业行政管理

第二十六章 国家职能的发展与专业化	230
第一节 政府职能是行政管理的主要依据	230
第二节 国家和政府的基本职能	231
一、从国家的起源和定义看政府的职能	231
二、国家和政府经常行使的基本职能	232
三、政府职能增长的必然趋势	235
四、制约政府职能扩张的因素	236
五、对于政府能力的评价	238

第三节 行政管理学应该研究专业行政管理	239
一、政府职能专业化所提出的要求	239
二、行政管理学基本理论重视专业行政管理	239
第四节 我国专业管理的概况与问题	240
一、建国以来我国的专业管理概况	240
二、我国原有专业管理的利弊	241
三、体制改革后的专业行政管理	242
第二十七章 我国经济管理体制的发展演变	243
第一节 苏联管理模式及有关争论	243
第二节 我国建国初期管理体制的建立经过	247
一、统一财政经济工作	247
二、建立和加强计划经济	248
三、建立国营经济为主导的所有制结构	249
第三节 大跃进时期的改革尝试	251
第四节 困难时期的调整	253
一、加强集中统一管理	253
二、扩大地方权限, 改革企业管理体制	254
三、用经济手段管理经济	254
四、改革农村经济体制	255
五、加强财政金融管理	255
第五节 “文革”时期经济体制的变动	256
一、企业管理权限下放	257
二、“块块为主, 条块结合”的体制	257
三、财政收支包干, 扩大地方财权	257
四、提高生产资料公有制程度	257
第六节 十一届三中全会以来的经济管理体制改革	258
一、联产承包责任制	259
二、企业管理体制改革	260
三、改革计划体制, 重视价值规律	261