



附：行政管理学自学考试大纲

行政管理学

组编 / 全国高等教育自学考试指导委员会
主编 / 王乐夫 许文惠

全国高等教育自学考试指定教材 行政管理专业(专科)



育出版社

全国高等教育自学考试指定教材
行政管理专业（专科）

行 政 管 理 学

（附：行政管理学自学考试大纲）

全国高等教育自学考试指导委员会组编
主编 王乐夫 许文惠

高等教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学/王乐夫, 许文惠主编. —北京: 高等教育出版社, 2000.3

ISBN 7-04-008490-2

I. 行… II. ①王… ②许… III. 行政管理-高等教育-自学考试-自学参考资料 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 72628 号

责任编辑 卢飞源 版式设计 马静如 责任校对 殷 然

行政管理学

全国高等教育自学考试指导委员会组编

出版发行 高等教育出版社

社 址 北京市东城区沙滩后街 55 号 邮政编码 100009

网 址 <http://www.hep.edu.cn>

排 版 高等教育出版社照排中心

印 刷 北京飞达印刷厂

开 本 880×1230 1/32 版 次 2000 年 3 月第 1 版

印 张 15.5 印 次 2000 年 5 月第 2 次印刷

字 数 400 000 定 价 19.60

印 数 10101-20200

凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请在当地教材供应部门调换

版权所有 侵权必究

编者的话

“行政管理学”是高教自考行政管理专业必考的课程，是为培养自学应考者的行政管理基本理论知识和应用基本理论分析问题、解决问题的能力，而设置的一门专业基础课程。

行政管理学是国家公务员必备的专业知识。随着改革开放和社会主义现代化建设的发展，公共行政管理的发展呈现出专业化、现代化、社会化、国际化等基本特征。我们依据公共行政理论的发展和实践撰写了这本教材，在整体结构上根据现代管理基本要素分为总论、主体论、过程论、保障论、目的论五个部分共十八章，力图构建中国自己的行政管理学理论体系，尤其在行政职能、行政协调、行政信息、行政法治、行政道德、财务行政、行政改革等章的论述中不同程度地反映了这一努力。我们也针对自学考试的特点，力求使本书做到简明扼要、条理清晰，便于读者了解、理解和掌握。

编 者

1999年11月

组编前言

当您开始阅读本书时，人类已经迈入了 21 世纪。

这是一个变幻莫测的世纪，这是一个催人奋进的时代。科学技术飞速发展，知识更替日新月异。希望、困惑、机遇、挑战，随时随地都有可能出现在每一个社会成员的生活之中。抓住机遇，寻求发展，迎接挑战，适应变化的制胜法宝就是学习——依靠自己学习、终生学习。

作为我国高等教育组成部分的自学考试，其职责就是在高等教育这个水平上倡导自学、鼓励自学、帮助自学、推动自学，为每一个自学者铺就成才之路。组织编写供读者学习的教材就是履行这个职责的重要环节。毫无疑问，这种教材应当适合自学，应当有利于学习者掌握、了解新知识、新信息，有利于学习者增强创新意识、培养实践能力、形成自学能力，也有利于学习者学以致用、解决实际工作中所遇到的问题。具有如此特点的书，我们虽然沿用了“教材”这个概念，但它与那种仅供教师讲、学生听，教师不讲、学生不懂，以“教”为中心的教科书相比，已经在内容安排、形式体例、行文风格等方面都大不相同了。希望读者对此有所了解，以便从一开始就树立起依靠自己学习的坚定信念，不断探索适合自己的学习方法，充分利用已有的知识基础和实际工作经验，最大限度地发挥自己的潜能，达到学习的目标。

欢迎读者提出意见和建议。

祝每一位读者自学成功。

全国高等教育自学考试指导委员会

1999 年 11 月

内 容 简 介

本书根据全国高等教育自学考试指导委员会政治学类专业委员会新审定的《行政管理学自学考试大纲》编写而成。书中坚持理论联系实际的原则，广泛借鉴国内外的先进经验，系统地介绍了行政管理学的基本理论、基本内容和基本方法。全书内容可概括为五部分：总论（包括绪论、行政环境、行政职能）；主体论（包括行政组织、人事行政、行政领导、机关行政）；过程论（包括行政决策、行政执行、行政协调、行政信息、行政监督）；保障论（包括财务行政、行政法治、行政方法、行政道德）；目的论（包括行政效率、行政改革）。书后附有《行政管理学自学考试大纲》。

本书通俗易懂，条理清晰，适合高教自考的读者学习，也可供国家机关工作人员阅读参考。

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政管理学的基本概念	(1)
第二节 行政管理学的历史发展	(6)
第三节 学习和研究行政管理学的意义和方法	(13)
第二章 行政环境	(17)
第一节 行政环境概述	(17)
第二节 行政环境要素	(24)
第三节 行政环境与行政管理的互动关系	(33)
第三章 行政职能	(38)
第一节 行政职能的含义和意义	(38)
第二节 行政职能的历史演变	(46)
第三节 我国行政管理职能的转变	(49)
第四章 行政组织	(55)
第一节 行政组织的概念、类型和结构	(55)
第二节 行政组织理论	(63)
第三节 行政组织的编制管理	(70)
第四节 行政组织改革	(73)
第五章 人事行政	(76)
第一节 人事行政概述	(76)
第二节 人事行政与国家公务员制度	(87)
第三节 人事行政与公务员的科学管理	(99)
第六章 行政领导	(111)
第一节 行政领导概述	(111)
第二节 行政领导者的职位、职权与责任	(115)
第三节 行政领导的方法与艺术	(118)
第四节 行政领导制度	(124)

第五节	行政领导者的素质结构	(129)
第七章	机关行政	(136)
第一节	办公室管理概述	(136)
第二节	办公室管理的主要内容	(139)
第三节	机关后勤事务管理及其改革	(146)
第四节	行政工艺设计及计算机在机关管理中的应用	(157)
第八章	行政决策	(164)
第一节	行政决策的概念、作用和原则	(164)
第二节	行政决策基本程序和方法	(171)
第三节	行政咨询对行政决策的意义	(176)
第四节	现代行政决策体制	(183)
第九章	行政执行	(188)
第一节	行政执行的含义、特征与作用	(188)
第二节	行政执行的制约因素与障碍分析	(192)
第三节	行政执行的过程	(195)
第十章	行政协调	(206)
第一节	行政协调的含义和体系	(206)
第二节	行政协调的原则、功能和社会作用	(215)
第三节	行政协调的程序和方法	(220)
第四节	行政沟通对行政协调的意义	(225)
第十一章	行政信息	(232)
第一节	信息与行政信息	(232)
第二节	行政信息系统	(241)
第三节	行政信息加工与处理的基本要求和方法	(249)
第十二章	行政监督	(254)
第一节	行政监督及其作用	(254)
第二节	历史上的行政监督制度与理论	(256)
第三节	我国的行政监督体系	(261)
第四节	我国行政监督作用的充分发挥	(269)
第十三章	财务行政	(273)
第一节	财务行政的含义、职能	(273)
第二节	国家预算	(276)

第三节	财政收入	(282)
第四节	财政支出	(287)
第五节	预算外资金及其管理	(293)
第十四章	行政法治	(297)
第一节	行政法治的概念与意义	(297)
第二节	行政法治的基本内容	(305)
第三节	行政法治的实现途径	(316)
第十五章	行政方法	(322)
第一节	行政方法的含义、作用和科学化	(322)
第二节	行政指令方法	(324)
第三节	经济方法	(328)
第四节	法律方法	(333)
第五节	心理行为方法	(336)
第十六章	行政道德	(343)
第一节	行政道德的含义和作用	(343)
第二节	行政道德的基本原则	(347)
第三节	行政道德规范的主要内容	(354)
第四节	行政道德建设	(359)
第十七章	行政效率	(368)
第一节	行政效率概述	(368)
第二节	行政效率的测定	(374)
第三节	行政效率的提高	(382)
第十八章	行政改革	(391)
第一节	行政改革概述	(391)
第二节	当代西方国家的行政改革	(394)
第三节	改革开放以来中国的行政改革	(403)
参考书目		(413)
后记		(414)
附	行政管理学自学考试大纲	(415)

第一章 绪 论

第一节 行政管理学的基本概念

一、行政管理的含义与特点

(一) 行政管理的含义。

1. 行政的初始含义。在中国,“行政”一词最早见于《史记·周礼》:“召公、周公二相行政,号曰‘共和’。”这里的“行政”是指对整个国家进行管理。在西方,英语中“行政”(Administration)源出拉丁文Adminatrarc,意思是“执行事务”。“行政”与“管理”虽不能说全无差别,但毕竟难以严格区分。不论是中国还是西方,最初,行政的一般含义是指对事务的治理和执行。

2. 现代行政管理的含义。有以下几种:

(1) 最广义的行政管理含义。是指一切社会组织、团体对有关事务的治理、管理和执行的社会活动。这里的行政管理,不仅包括政党和国家的立法、行政、司法组织活动,还包括企业、事业、社会团体等各种各样的社会组织的执行事务。

(2) 广义的行政管理含义。是指国家政治目标的执行,包括立法、行政、司法等社会组织领域内特定组织的指挥活动及其机关内部的总务后勤工作等。

(3) 狭义的行政管理含义。这是本课程的研究对象。它是指国家行政机关及其官员在管理国家事务、社会事务和机关内部事务的过程中进行的计划、组织、指挥、协调和控制等各项管理活

动。换言之，就是指除立法、司法以外的行政部门的工作。由于这里涉及的均是公共事务的管理，所以，行政管理又名公共行政。

（二）行政管理的特点

作为一种特殊的社会管理，行政管理具有自身的特点：

1. 执行性。社会主义国家的行政机关从属于国家权力机关，是国家权力机关的执行机关。在实施行政管理过程中，必须以执行党和国家权力机关的路线、方针、政策为前提。在我国，实施行政管理，首先必须执行党的路线、方针、政策，同时执行国家权力机关所赋予的任务，向权力机关负责，并受权力机关的监督。行政管理不仅“有令必行”，而且要雷厉风行，注重科学管理，讲求高效率，亦即执行性要求高效率，二者是统一的。

2. 政治性。马克思主义认为，政府机关是经济上占统治地位的阶级为实现其阶级使命而建立的组织；国家机关把统治阶级的意志上升为法律规定来进行活动，实现国家的统治职能。行政机关的使命是执行国家权力机关的意志，国家权力机关具有强烈的阶级性，行政机关也不例外。社会主义国家的行政机关是人民政府，主要通过大量的组织工作来保证国家的安定团结和社会主义现代化建设事业的发展。因此，我国的行政管理者要提高社会主义政治觉悟，牢记为人民服务的宗旨，以公仆的态度为人民“行”好“政”。这是社会主义行政管理者同一切剥削阶级行政管理者的根本区别。

3. 权威性。权威是指把一部分人的意志强加给另一部分人，是以服从为前提的。国家是阶级统治的工具，是最有权威性的东西。行政管理活动是以国家名义进行的、代表国家并以国家强制力为后盾的。一切管理对象，对行政机关及其工作人员的管理行为都有服从的义务。但行政机关在执行任务时要依法行政，做到“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。这种法制性集中体现了行政管理的权威性。

二、行政管理学的研究对象和内容

(一) 行政管理学的研究对象

“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。”^① 行政管理学与其他学科相区别正在于它特殊的研究对象——行政。但由于对行政的理解不同，同一研究对象却有不尽相同的认识，形成了不同的学派。如行政法学派偏向于从法律、法规条文去解释行政，着重于研究现行法律、法规；行为学派从行为主义的观点和方法去解释行政现象，着眼于研究行政现象中人的行为的动机、过程和结果；社会关系学派认为行政现象是一种社会现象，行政关系是一种社会关系，因而研究行政也就是研究行政活动的社会关系；决策学派认为行政活动是决策活动，行政研究即决策研究。此外，还有从行政权力的分配和行政组织结构方面研究行政的结构学派，从行政活动的规则、步骤、程序等方面研究行政的程序学派等等。这些学派从不同侧面发展了行政管理学，丰富了行政管理学的内容，展示了行政管理学的多种研究途径。因此，不应当对它们作简单的否定，也不应当排斥行政管理学在不同时期有不同的研究重点。但作为一个学科的研究对象，应当作完整的而不是零碎的解释。

根据现代行政管理的特点和对行政管理概念的前述理解，我们认为，行政管理学是研究国家行政机关及其官员依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的客观规律的科学。它包括以下要点：

1. 行政管理的主体是国家权力机关的执行机构，即行政机关。在我国，行政管理的主体是国务院和地方各级人民政府。任何类型的管理，其管理主体都必须具有对管理客体的支配权。否则，管理便无法实施。而这种支配权的性质、来源和获得方式，则依管理类型的不同而不同。行政管理的支配权即行政权。行政

① 《毛泽东选集》（一卷本），人民出版社1967年横排本，第284页。

权是国家权力结构的组成部分。行政权力来源于国家权力，是国家授予的。在我国，行政机关是国家权力机关的执行机关，其行政权力是国家机关授予的。因此，行政管理是以国家权力为根据的、行使国家权力的一种政治性的管理。反映行政管理规律性的行政管理学，当然以国家行政机关为其研究的主体对象。

2. 行政管理的客体是国家事务、社会事务和行政机关的内部事务。行政管理的范围遍及国家和社会生活的各个方面和全体国民。任何一种社会管理都没有行政管理这样广泛的外延性和关系国家和社会的全局性。由此也决定了行政管理学有比其他管理科学更广的研究领域和适用性。

3. 行政管理的基本依据是行政权力。行政权力是国家行政机关为有效实现国家意志，依靠特定的手段和宪法原则，对国家事务进行管理的权力。行政权力有其自身的特点。

(1) 行政权力是一种公共权力。作为公共权力的行政权力，在行动上总是表现为全社会的代言人的权力，而不是某个政党、某个社会组织的代言人的权力。

(2) 行政权力具有合法性。这种合法性表现为行政权力的取得和运用必须符合宪法和有关法令所规定的范围、种类、程序和限度。

(3) 相对于政治权力来讲，行政权力是一种操作性很强的执行权力，其运用具有极强的操作性和技术性特点。

(4) 行政权力是一种强制性的权力。国家行政机关运用行政权力制定各种有效措施、政策，对全社会事务作出有强制性的管理。

(5) 行政权力具有“一元性”。这表现在：在一定的行政区域内，只有一个行政系统；在每个行政系统内部，只能有一个行政权力中心，不能有“政出多门”的情况；同时，行政权力在上下级之间、主客体之间，具有“不可逆”性，上下级之间是命令与服从的关系，不存在讨价还价的余地。

4. 行政管理活动的根本原则是依法管理。行政管理，特别

是现代行政管理必须以法律为根本的活动准则，在法律规定的范围内实施管理。任何行政机关和行政人员都只有依法行事的义务，而没有超越宪法和法律的特权。依法行政是行政管理必须严格遵循的重要原则。

5. 行政管理学的根本目的是探讨行政管理的客观规律，实现行政管理的科学化。国家事务、社会公共事务和机关内部事务纷繁复杂，变化多端，往往令人难以捉摸。“但是，在表面上是偶然性在起作用的地方，这种偶然性始终是受内部的隐蔽着的规律支配的，而问题只是在于发现这些规律。”^① 其基本思路有两方面：一是国家通过各级行政机构，运用各种手段对自身机构和国家公务员进行科学管理的规律。二是行政机关依法对国家、社会各类事务进行管理的规律。

行政管理学的研究对象从管理主体、客体、管理原则和根本任务等方面表现其矛盾的特殊性，这是行政管理学与其他学科相区别的重要根据。

（二）行政管理学研究的主要内容

行政管理学是由行政管理的基本范畴和原理所构成的逻辑体系。这些基本的范畴和原理随行政管理实践的发展而不断地补充和丰富；其内在联系也随行政管理实践的深入而不断被人们所揭示。因此，行政管理学的研究内容是变化发展的，不同学派，不同教科书，有不同的或大同小异的体系。

行政管理学内容丰富。既要研究“硬件”部分（如行政组织、行政机构），又要研究“软件”部分（如行政决策、行政沟通）；既要研究“静态”方面（如行政制度、行政法规），又要研究“动态”方面（如行政执行、行政行为）。基于这些考虑和我们对行政管理学研究对象的理解，本书包括如下的重要内容：

1. 总论。包括第一、二、三章，主要是研究和了解：行政管理学是一门综合性、应用型的科学，行政环境和行政职能是行

^① 《马克思恩格斯选集》第四卷，人民出版社，1972年版，第243页。

政活动的依据和基础。

2. 主体论。包括第四、五、六、七章，主要是研究和了解：行政主体包括行政组织和机构、行政领导以及执行公务的工作人员。

3. 过程论。包括第八、九、十、十一、十二章，主要研究和了解行政管理是一个由多个环节和有机部分组成和有效运作的过程。它们主要有行政决策、行政执行、行政协调、行政信息、行政监督。

4. 保障论。包括第十三、十四、十五、十六章，主要研究和了解行政管理过程要能够运行顺利并达到预期效果，必须依据一系列保障手段。它们主要有：财务行政、行政法治、行政方法、行政道德。

5. 目的论。包括第十七、十八章，主要研究和了解提高行政效率是行政管理的出发点和归宿，而行政改革是提高行政效率的必由之路。

第二节 行政管理学的历史发展

一、西方行政管理学产生的原因与形成

(一) 西方行政管理学产生的实践方面原因

行政管理学是在西方现代资本主义发展的基础上产生和发展的，是工业化和政府改革的结果。具体地说，行政管理学的产生，源于两方面力量的推动。

1. 行政管理学的产生，是西方自由资本主义时期结束后，垄断资本主义的发展，政府职能发展的结果。

在自由资本主义时期，占据优势地位的理论是“市场万能”理论。此种理论认为，市场本身能协调和处理好经济领域的一切问题，靠市场这支“看不见的手”的引导，社会中的经济资源会自然地达到一种合理的配置，经济活动也会有序、活跃地进行。

因此，政府的存在只是为了给市场行为提供基本的法律和制度规范，其职能角色表现为一种“守夜警察”的形象。在此阶段，“管得最少的政府是最好的政府”成为大多数人的信念，政府职能收缩到了最小的限度。当时，资本主义经济发展处于早期阶段，由于各种深刻的社会、经济矛盾还未显露出来，市场经济所具有的自我调节机制还在起作用，因此经济呈现出一片繁荣景象。但是，随着资本主义经济的进一步发展，其本身所固有的内在矛盾表现出来，市场的自我调节机制开始失灵，随着经济危机的周期性爆发，各种经济、社会问题也开始显现。人们的观念开始出现变化，普遍认识到了政府职能应予以加强。从“市场”角度来看，市场本身这一只“看不见的手”并不能协调、引导和解决一切经济问题，从而需要一个作为社会公正形象代表的政府来出面协调；同时，随着社会的发展，国与国之间联系的加强、交往的增多，社会公共事务和国家政府间事务也必须由一个能够“做事”的、有能力有效率的政府来处理。政府职能的发展，为行政管理学理论的产生提供了契机。

2. 当时各国的政府机构中普遍存在着办事效率低下、腐败现象严重、官僚主义盛行等弊端，这是政府改革的契机，也是行政管理学随之产生的契机。

以美国为例。当时少数工业资本巨头抓住自由民主的旗帜，主张限制政府，鼓吹自由放任，形成所谓新的个人主义思潮。工业巨头利用手中的巨大财富，使用收买贿赂等手段来影响议会的决策，丑闻频频发生，致使立法权威望直线下降。面对着行将形成的财富上和政治上的垄断形势，美国的自由主义者、民主主义者掀起新民主运动，要求改革政府体制，扩大政府职能，使国家成为社会和经济的工具。借助于这场运动，行政力量日益为人们所重视，从而推动着政府改革、行政研究的兴起。

（二）西方行政管理学的形成

1. 威尔逊是行政管理学的创始人。“行政学”一词，最早是德国学者史坦因在 1865 年提出的，当时主要指行政法，还不是

现代意义上的行政学。行政管理学作为一门系统的科学和政府研究的趋向，是从美国学者 T.W. 威尔逊开始的。威尔逊曾经担任美国普林斯顿大学教授和校长，后来担任美国新泽西州州长和美国第二十任总统。1887 年，他在美国哥伦比亚大学《政治科学季刊》上发表了一篇关于行政研究的报告，即有名的《行政学研究》（The Study of Public Administration）。此文被公认为是行政学发端的标志，威尔逊本人也因此被公认为是行政学的创始人。该文对行政学发展的突出贡献有：

（1）提出从行政学的角度来研究政府管理。该文认为，政府管理的研究重点应该放在执行和行政管理上。因为行政管理是政府工作中最突出、最显著的部分。行政执行就是“行动中的政府”。所以，重点应从行政管理的角度来研究政府管理。这种观点在当时人们都把研究重点放在政治学、法学上的时候，引起了研究视角的突破，是导致行政学发生的革命性变化。

（2）威尔逊研究了政治与行政的关系和区别，指出行政学的主要内容是文官制度、行政组织和行政活动并进行了广泛的比较研究，力图找出存在于任何国家的行政管理规律。

2. 古德诺和怀特的贡献。继威尔逊之后，另一个著名的行政理论学者古德诺在 1900 年出版《政治与行政》一书，创立了政治、行政两分法，为行政管理成为独立的研究领域奠定了基础。1926 年，怀特出版了《行政学导论》，把复杂的行政要素归纳为组织原理、人事行政、财务行政、行政法规四大部分。许多学者认为，这是美国第一本行政管理学的教科书，同时又是宣告行政管理学成为一个独立学科的权威著作。

3. 泰罗“科学管理”的促进作用。美国人 F.W. 泰罗于 1911 年发表的《科学管理》提出科学管理的理论与方法，法国人 H. 法约尔于 1916 年出版的《工业管理与一般管理》提出管理过程论，德国人 M. 韦伯于 1910 年出版《社会与经济组织理论》，提出“理想型官僚组织体系论”，被引进到国家行政管理中来，在促进行政管理学的形成方面，有不可否定的历史作用。