

主编 何聚坤 孟少辉 孔青

新编行政管理学

领导者成熟的艺术(修订版)

XINBIAN
XINGZHENG
GUANLIXUE

河南人民出版社

新编行政管理学

——领导者成熟的艺术

(修订版)

主 编： 何聚坤 孟少辉 孔 青

副主编： 王占平 王彬彬 李 本

李国庆 吕长富

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

新编行政管理学:领导者成熟的艺术/何聚坤等主编.-2
版.-郑州:河南人民出版社,1998.9

ISBN 7-215-02369-9

I. 新… II. 何… III. 行政管理-理论 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 27923 号

河南人民出版社出版发行

(郑州市农业路 73 号)

开封市第一印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 13.25 字数 332 千字

1993 年 2 月第 1 版 1998 年 9 月第 2 次印刷

印数 8000—11000 册

定价: 22.00 元

修订版说明

本书的第一版从1993年出版到现在五年过去了，从发行量上说，与前辈们的大作自然不能相比，在社会上虽说不是“正规军”但起到了“游击队”的补充作用。从读者反馈的信息看，仍然给予了较高的评价，并希望能够根据发展了的形势需要加以补充完善，这正好提供了完善第一版不足的机会。

的确，五年来我国的政治、经济形势发生了巨大的变化。党的十五大召开、九届人大的召开等，对我国的经济体制、政治体制改革提出了更新、更高的要求，作为研究国家各级行政组织依法对国家政务和社会事务进行有效管理的一般规律的科学的行政管理学，必须及时地反映和体现党和国家政治体制、经济体制改革的时代要求。同时，行政管理以及领导科学等领域不断涌现出大量的新的研究成果，为本书的修改和完善提供了重要的宝贵资料。

这一版除了保持第一版理论联系实际，突出针对性、可操作性、层次清楚、通俗易懂、可读性强等特点的同时，不管是在结构体系还是在内容方面都作了较大的修改、补充。

一是照顾到了学科体系的系统性和完整性。这一版试图遵循行政管理活动的逻辑过程，在宏观框架上设置了“行政基

础”、“行政主体”、“行政运行”、“行政评价”四编。在大的结构上算是“独出心裁”，但是否科学合理，留待专家、学者和广大读者去评判。

二是在保留了第一版“绪论”、“行政组织”、“行政领导”、“行政决策及其执行”、“人事行政”、“现代行政管理方法”、“行政公共关系”（注：也都进行了相应的增删）七章基本内容的基础上，又新增了“行政环境”、“行政职能”、“行政体制”、“现代激励理论”、“行政监督”、“行政管理法制化”、“行政效能与行政效率”七章内容。这十四章内容的具体编排见目录，不在这里重复。

在编写本书过程中，开封市人民检察院检察长孟少辉同志在百忙中审阅了部分章节并提出了宝贵意见；同时，黄河水利职业技术学院领导对本书的再版给予了关心和支持。

尽管本书是修订版，但由于水平所限，错误和不当之处肯定不少，恳切期望得到前辈师长、专家学者和行政管理家的批评指正。

编者

1998年5月

目 录

第一编 行政基础

第一章 绪 论	(1)
第一节 行政管理与行政管理学	(2)
一、行政管理	(2)
二、行政管理学及其研究内容	(6)
三、行政管理学的特征及其与其它学科的关系	(10)
第二节 行政管理学的形成及其发展	(12)
一、行政管理学形成的历史背景	(12)
二、行政管理学发展的历史过程	(13)
第三节 学习和研究行政管理学的意义和方法	(22)
一、学习和研究行政管理学的意义	(22)
二、学习和研究行政管理学的方法	(25)
第二章 行政环境	(27)
第一节 行政环境与行政管理	(27)
一、行政环境的涵义及其与行政系统的关系	(27)
二、行政环境与行政管理	(28)
第二节 我国现阶段的行政环境与行政管理	(37)
一、我国现阶段的行政环境	(37)
二、我国现阶段的行政环境对行政管理的要求	(41)

第三章 行政职能	(45)
第一节 研究行政职能的意义	(45)
一、行政职能与国家职能的关系.....	(45)
二、行政职能的分类与特征.....	(46)
三、研究行政职能的意义.....	(48)
第二节 行政的基本职能与运行职能	(50)
一、行政的基本职能.....	(51)
二、行政运行职能.....	(57)
第三节 实现行政职能的主要手段	(62)
一、行政指令手段.....	(62)
二、经济手段.....	(64)
三、法律手段.....	(65)
第四节 行政职能转变	(67)
一、行政职能转变的客观依据.....	(67)
二、改革开放是我国行政职能转变的伟大实践.....	(69)
三、我国政府行政职能转变的前提、 任务及其意义.....	(76)
第四章 行政体制	(77)
第一节 研究行政体制的意义	(77)
一、行政体制的含义以及与此有关的主要问题.....	(77)
二、影响行政体制的因素.....	(78)
三、研究行政体制的意义.....	(81)
第二节 行政体制的主要内容	(82)
一、行政权力体制.....	(82)
二、政府首脑体制.....	(84)
三、中央政府体制.....	(87)
四、行政区划体制.....	(91)

第三节 坚持和完善我国的行政体制·····	(94)
一、坚持我国现行的行政体制·····	(94)
二、进一步完善我国的行政体制·····	(97)

第二编 行政主体

第五章 行政组织·····	(102)
第一节 行政组织概述·····	(102)
一、组织在现代社会中的作用·····	(102)
二、行政组织的含义、特征及分类·····	(105)
第二节 组织结构的基本类型·····	(108)
一、直线——职能结构·····	(108)
二、事业部结构·····	(113)
三、模拟分权结构·····	(115)
四、矩阵式结构·····	(117)
五、委员会结构·····	(120)
第三节 建立行政组织的指导原则·····	(122)
一、适应政府职能需要的原则·····	(122)
二、完整统一原则·····	(124)
三、分权管理的原则·····	(125)
四、管理幅度要适当原则·····	(126)
五、职、责、权相一致原则·····	(128)
六、经济与精简原则·····	(130)
七、分工与协作原则·····	(131)
八、重视信息收集和反馈原则·····	(133)
第六章 行政领导·····	(134)
第一节 行政领导及其作用·····	(135)

一、领导、领导者、行政领导·····	(135)
二、行政领导的地位和作用·····	(137)
第二节 行政领导者的职权、职责、职能·····	(139)
一、行政领导者的职权·····	(139)
二、行政领导者的职责·····	(143)
三、行政领导者的职能·····	(144)
四、履行职责是党和政府对 各级领导干部的根本要求·····	(145)
第三节 行政领导集团的群体结构优化 及追求的目标·····	(147)
一、行政领导集团的群体结构优化·····	(147)
二、选配好核心成员是领导集团结构 优化追求的重要目标·····	(158)
第四节 行政领导者的个体素质标准·····	(161)
一、领导者个体素质概述·····	(161)
二、领导者个体素质的基本内容及其标准·····	(162)
三、领导者个体素质之间的辩证关系·····	(177)
第五节 行政领导的类型、职责与工作方法·····	(179)
一、行政领导的类型·····	(179)
二、行政领导者的职责与工作方法·····	(181)
三、消除职责中“空白地带”应遵循的原则·····	(195)
第七章 人事行政·····	(198)
第一节 人事行政在国家行政管理中的 地位和作用·····	(198)
一、人事行政的含义·····	(198)
二、人事行政在国家行政管理中的地位和作用·····	(202)
第二节 人事行政纵横谈·····	(204)

一、我国古代官吏制度中的经验和教训·····	(205)
二、西方文官制度的基本问题·····	(224)
第三节 完善有中国特色的国家公务员制度·····	(230)
一、我国传统人事制度中存在的严重弊端·····	(230)
二、《国家公务员暂行条例》出台过程·····	(233)
三、我国公务员制度的基本内容及其特色·····	(235)

第三编 行政运行

第八章 行政决策及其实施·····	(245)
第一节 决策与行政决策·····	(245)
一、决策及其作用·····	(245)
二、行政决策及其分类·····	(248)
第二节 行政决策原则与行政决策体制·····	(260)
一、行政决策应遵循的基本原则·····	(260)
二、行政决策体制·····	(262)
第三节 行政决策的一般程序·····	(267)
一、决策程序的含义及其理论描述·····	(267)
二、决策的具体过程·····	(268)
第四节 决策实施或行政执行·····	(277)
一、决策实施在行政管理过程中的地位和作用·····	(277)
二、决策实施前的准备工作·····	(278)
三、行政执行过程中的监督及其面临的问题·····	(280)
四、抓落实的措施·····	(283)
五、行政执行活动的总结·····	(285)
第九章 现代行政管理方法·····	(289)
第一节 系统论及其在管理中的运用·····	(290)

一、系统概述	(290)
二、系统论的基本原理及其在管理中的运用	(291)
第二节 控制论及其在管理中的运用	(296)
一、控制及其基本条件	(297)
二、控制论的主要原理及其应用	(299)
第三节 目标管理方法	(304)
一、目标管理方法及其特征	(304)
二、目标管理的具体步骤及方法	(305)
第十章 现代激励理论	(309)
第一节 需要型激励理论及其应用	(309)
一、马斯洛的需要层次理论及其应用	(310)
二、奥德弗的ERG理论及其应用	(314)
三、赫兹伯格的双因素理论及其应用	(315)
四、麦克利兰的成就需要理论及其意义	(317)
第二节 过程型激励理论及其应用	(319)
一、弗鲁姆的期望理论及其应用	(319)
二、目标理论及其应用	(322)
三、强化理论及其应用	(324)
第三节 状态型激励理论及其应用	(327)
一、公平理论及其应用	(327)
二、挫折理论及其应用	(331)
第十一章 行政监督	(337)
第一节 行政监督及其任务、目标与作用	(337)
一、行政监督的含义及其分类	(337)
二、行政监督的任务、目标与作用	(340)
第二节 行政监督体系	(343)
一、内部监督体系	(343)

二、外部监督体系·····	(345)
第三节 健全和完善具有中国特色的 行政监督机制·····	(350)
一、我国行政监督中存在的主要问题·····	(351)
二、健全和完善我国行政监督机制的对策·····	(353)
第十二章 行政管理法制化·····	(357)
第一节 行政管理法制化概述·····	(357)
一、行政管理法制化的基本要求·····	(357)
二、实现行政管理法制化的必要性·····	(359)
第二节 行政管理法规及其在行政管理中的作用·····	(360)
一、行政管理法规的含义、表现形式及其特征·····	(360)
二、行政管理法规的作用·····	(365)
第三节 行政管理法规的制定和实施·····	(368)
一、行政管理法规的制定·····	(368)
二、行政管理法规的实施·····	(370)
三、行政诉讼及其作用·····	(375)
第十三章 行政公共关系·····	(381)
第一节 公共关系概述·····	(382)
一、公共关系的涵义及其构成要素·····	(382)
二、公众的分类及其意义·····	(387)
第二节 政府公共关系的职能、原则及基本内容·····	(390)
一、政府公共关系的职能·····	(390)
二、政府公共关系的原则·····	(392)
三、政府公共关系的基本内容·····	(394)
四、我国政府公关工作的基本方法和经验·····	(400)

第四编 行政评价

第十四章 行政效能与行政效率·····	(403)
第一节 行政效能与行政效率的关系·····	(403)
一、行政效能与行政效率的区别·····	(403)
二、行政效能与行政效率的联系·····	(405)
三、行政效率在行政管理中的作用·····	(407)
第二节 提高行政效率是提高行政效能的关键·····	(408)
一、影响行政效率的一般因素·····	(408)
二、提高行政效率的途径·····	(409)
后记·····	(414)

第一编 行政基础

第一章 绪 论

科学管理出效率、出速度、出财富。如果管理落后，其结果或者事倍功半，或者徒劳无功，甚至事与愿违。所以，有的学者把科技与管理比喻为现代社会发展进步的两大车轮，甚至有的学者认为，20世纪人类最大的发明创造不是原子弹、火箭、航天器，而是管理科学。因此，我国要实现三步走的战略目标，即到下世纪中叶达到或赶上中等发达国家的战略目标，必须一靠科学，二靠科学管理。社会主义现代化离不开管理工作的科学化、现代化，我国的各级行政领导干部和专业行政管理干部以及有志于从事管理工作的青年都应努力学习管理科学，尤其是行政管理学，不仅要成为本行业业务的硬专家，更要成为精通管理的软专家，提高管理水平和行政效能，努力把我们的各项管理工作提高到一个新水平。

本章主要介绍以下几个内容：一是行政管理与行政管理学；二是行政管理学的产生和发展；三是学习行政管理学的方法和意义。

第一节 行政管理与行政管理学

一、行政管理

“行政”、“管理”、“行政管理”这几个基本术语大家都
都很熟悉，但它们的确切含义并不是都能说的清楚，由于个人
经历的局限性，对它们的理解可能相差甚远。因此，研究行政
管理学必须要搞清楚这几个基本概念。

(一) “行政”的含义

关于“行政”的含义，不仅实际行政管理工作者对它们的
理解各不相同，即使是从事学术研究的学者们对“行政”的理
解也不一致。从外延上看，有以下三种观点：

1. 狭义的行政观点

它是从“三权分立”角度出发，认为“行政”是指与立法、
司法相并立的“三权”之一部分。最早提出“三权分立”这个
观点的是16世纪英国资产阶级思想家洛克。但他当时提出的“三
权”是指立法权、行政权、对外权。而真正现代意义上的“三
权”，即行政权、立法权、司法权学说是由18世纪法国资产阶
级思想家孟德斯鸠提出并为各国资产阶级统治者所接受并按
“三权分立”原则建立资产阶级的国家政权。英国是最早实行
三权分立制度的资本主义国家。但是，由于各国的历史和国情
不同，“三权分立”的原则在各国的具体表现又有很大差异。
如资产阶级的民主共和制和资产阶级的君主立宪制。在民主共
和制中，又可区分为总统制民主共和制和议会民主共和制；在
君主立宪制中，又可区分为议会制君主制和二元制君主制。另
外，还有存在于总统共和制与议会共和制之间的“半总统半议
会制”等。但是，当今最具有典型意义的三权分立制国家是美

国。但从美国三权分立的实践看，以总统为主导的行政权力，正日益凌驾于国会、联邦法院权力之上。

2. 相对广义的行政观点

它是从政治与行政分离的角度出发，认为政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行。因此，凡是执行国家意志的管理部门的管理活动称之为行政。这种解释又过于绝对化，事实上行政不能不表现国家意志，执行不可能不体现政治。因而，这种观点也不能为多数学者所接受。

3. 广义的行政观点

它是从管理功能出发，认为凡属国家管理机关、一切营利和非营利的公共管理机关等都属行政之列。这种最广义的行政观点，包罗万象，过于笼统，失去了科学分类的意义，不利于国家管理规律的探讨，所以也不能为人们普遍接受。

从国内外看，尽管对“行政”的解释歧义丛生，但就“行政”的基本内含而言，认识又是相当接近的。

在我国，“行政”二字历史久远。在距今两千多年前的《左传》中，就有“行其政事”、“行其政令”的记载。在距今 270 多年前编撰的《纲鉴易知录》中，也有“召公、周公行政”的记载。这些史籍上出现的“行政”概念，其含义无疑是指国家政务的管理。所以在我国通用的词典里，“行政”均被界定为国家政务的管理。

在国外，两千多年前的古希腊学者亚里士多德就使用过“行政”一词。现今国际普遍采用的《社会科学大辞典》把“行政”解释为“国家事务的管理”。在马克思的著作中，把“行政”称为“国家的组织活动。”（《马克思恩格斯全集》第 1 卷，第 479 页）

综上所述，把“行政”的内涵解释为“国家政务的管理活动”，是为大多数人们所接受的。而把“行政”解释的过于狭窄或过于宽泛都可能失之偏废。

（二）“管理”的含义

管理是一种社会现象，是集体活动中必不可少的职能。管理现象产生于人类生活和集体活动。因为任何两个人以上的社会活动，都必然需要某种程度的组织、领导、指挥、控制、协调等活动，否则较大规模的狩猎活动便无法进行，“日中为市”的集市将会是一场混乱，而一个村庄或部落之内的生活与安宁也无法维持。因此，马克思说：“一切规模较大的直接社会劳动和共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同于总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥。”（《资本论》第1卷第367页，1975年版）由此可见，管理是人类社会赖以生存的一种职能，是各种群体通过组织、领导、指挥、控制、协调有关人员共同行动以实现群体目标的一种社会职能。而个人与群体无关的单独活动不能称之为管理。而且时代愈进步，劳动的共同性质和社会化程度也就愈向前发展，因而管理的职能也就显得越突出。

（三）“行政”与“管理”的区别

一是从纵向看，管理的历史比行政长、资格更老。自从出现人类群体活动以来，就出现了管理活动。在原始社会，人们为了生存，就要组织起来同自然界作斗争，就要组织生产、组织分配，这就是原始的管理。但是，这时的管理只有社会属性，不具有政治属性，所以不能说是行政。自从原始社会解体，产生剥削，出现了阶级，诞生了国家，这时的管理代表统治阶级的意志，存在着鲜明的政治性，所以不再仅仅是一般的，而是具有政治性的管理了，行政活动产生了。

二是从横向来看，管理的外延更宽，从吃喝拉撒睡到生老病死，从个人到家庭，从国家到世界，从地面到天空，从物质到精神，只要人迹所能涉足的地方，都需要管理。但并非所有