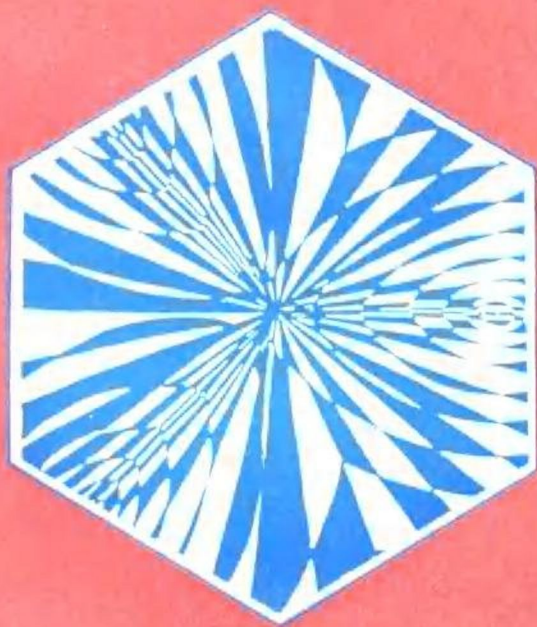


环境保护系统岗位培训教材

行政管理

刘耀棋 王以庄 张宝安 编著



中国环境科学出版社

环境保护系统岗位培训教材

行 政 管 理

刘耀棋 王以庄 张宝安 编著

中国环境科学出版社

1994

(京)新登字 089 号

内 容 简 介

本书着力探索现代行政管理的系统理论,研究现代化行政管理知识构成体系,讨论一般行政管理科学同环境保护行政管理实践的关系,阐述实现环境保护行政管理现代化的途径和方法。

本书篇幅较短,简练通俗。

它的出版,对于环境保护行政管理组织高效化、管理方法定量化、管理手段电子化和管理人员专业化将起到推动作用。

本书不仅适合环境保护行政管理干部学习和阅读,而且其他行政管理干部读后也会受到启迪,得到收获。

环境保护系统岗位培训教材

行 政 管 理

刘耀祺 王以庄 张宝安 编著

责任编辑 姜天启

*

中国环境科学出版社出版

北京崇文区北岗子街8号

河北三河市宏达印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

各地新华书店经售

1994年5月第一版 开本 850×1168 1/32
1994年5月第一次印刷 印张 5 1/4
印数 1—7000 字数 172千字

ISBN 7-80093-578-7/x·837

定价 5.80元

环境保护系统岗位培训教材编审委员会

主 任:曲格平

副主任:金鉴明

委 员:(以姓氏笔画为序):

叶文虎	刘天齐	刘耀棋	许鸥泳	李国鼎
朱联锡	任耐安	陈昌笃	吴广涑	肖隆安
杨树珍	胡玉才	胡汉明	高文涛	顾国维
唐孝炎	戴树桂			

出版说明

自 1991 年起,国家环境保护局组织有关人员,根据省、市(地)、县三级环保局长岗位规范制订出本教材的课程设置方案、学时安排、主要内容及编写原则,并提出教材课程设置内容以市(地)级环保局长的需要为主,兼顾省、县级环保局长的需要,培训中在讲授深浅程度及学习方式上应有所区别;对于技术性较强的专业知识和时间性较强的管理知识安排在讲座课程中。会议安排的讲座课程有:环境科学技术知识、政治及经济理论、环境保护国际合作与交流。以上方案经全国环保局厅局长会议审定后,国家环保局成立了岗位培训教材编审委员会和办公室,进行具体编写组织工作。根据方案,委托中国环境管理干部学院编写各课编写大纲。大纲经二次专家会议和国家环保局有关人员及各编委审定之后,根据大纲,各课主编人进行编写工作。书稿完成后由各课主审人和有关单位审查定稿。编写过程中,北京大学、中国人民大学、北京师范大学、成都科技大学以及广东南海县环保局、江苏江都县环保局、成都市环保局给予了大力支持。鉴于讲座课内容有很强的时间性等原因,三门讲座课程没有在本系列教材中印出。

本教材除作为各级环保局长岗位培训使用之外,对各级领导机关主管环境保护工作的领导同志及各级环境管理干部培训和自学都有重要的参考价值。

由于岗位培训教材编写组织工作刚刚起步,教材编写的工作尚有很多不足之处,希望各位读者和专家给予批评指正,以改进我们今后的工作。

国家环境保护局岗位培训教材编审委员会

1994 年 3 月

前 言

行政管理课是局长岗位培训的主要课程之一。设置该课程的目的是使学员通过学习该课程,对行政管理的性质、基本职能加深理解,并掌握决策科学、领导科学的基本知识以及机关管理的基本知识,以提高领导干部的指挥能力和管理技能,更有效地做好本职工作。

行政管理学是一门研究范围比较广泛的学科,已有一百余年的历史,随着社会的发展,在不断地充实、完善和更新。本教材的编写是根据《环保局长岗位规范》和《环保局长岗位培训课程设置方案》的要求,在内容上突出重点,尽可能地联系环境保护工作的实际;在语言表达方式上,力求深入浅出,通俗易懂,便于自学。

本教材与一般《行政管理学》专著有所不同。我们对部分内容作了省略或删减,对有些内容作了合并。目的是为了便于教学和学员自学而这样编排的。

本教材由刘耀棋副教授主编,刘耀棋编写第一、二、三章,张宝安编写四、五、六章,王以庄编写第七章。教材主审为原广州市环境保护办公室主任吴广涑同志。

由于时间较紧和我们水平所限,难免有不妥之处,我们竭诚欢迎读者批评指正。

《行政管理》教材编写组

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 基本概念	(1)
一、行政概念的含义	(1)
二、什么是行政管理	(2)
三、什么是环境行政管理	(2)
四、行政管理学的内容和特点	(2)
五、学习行政管理学的目的、意义和方法	(4)
第二节 国家行政管理	(6)
一、国家行政管理的基础	(6)
二、国家行政管理的主体	(6)
三、国家行政管理的客体	(7)
四、国家行政管理的主要职能	(9)
五、国家行政管理的主要方式	(9)
第三节 行政组织	(12)
一、行政组织的含义	(12)
二、行政组织的体制和类型	(13)
三、行政组织的合理化	(15)
四、行政组织的建设原则	(18)
五、环境保护的行政组织	(20)
第四节 行政权力	(21)
一、行政权力的含义	(21)
二、行政权力的特征	(22)
三、行政权力的行使手段	(24)
四、行政授权	(24)
五、环境行政权力	(26)
第二章 行政领导	(29)

第一节 行政领导的含义	(29)
一、领导是一种社会行为	(29)
二、领导是一个行为过程	(30)
三、领导是诸要素相互作用的完整体系	(30)
第二节 行政领导的职能	(31)
一、决策职能	(31)
二、计划职能	(31)
三、授权职能	(32)
四、协调职能	(34)
五、监督职能	(37)
第三节 行政领导集体	(39)
一、行政领导干部的素质	(39)
二、行政领导干部的职责	(44)
三、行政领导集体所应具备的条件	(45)
第四节 行政领导艺术	(47)
一、行政领导艺术的含义及特点	(47)
二、行政领导艺术的内容	(48)
三、行政领导艺术的运用	(50)
第五节 行政领导作风	(51)
一、树立良好的领导作风的重要意义	(51)
二、领导干部应树立哪些优良作风	(52)
第三章 行政决策	(59)
第一节 概述	(59)
一、行政决策的含义	(59)
二、行政决策的特点	(60)
三、行政决策的种类	(61)
四、行政决策中的咨询	(64)
五、行政决策在行政管理中的地位和作用	(66)
第二节 行政决策过程	(66)
一、行政决策的基本原则	(66)
二、行政决策的基本程序	(69)

三、行政决策方法	(75)
第三节 环境行政决策	(81)
一、环境行政决策的重要意义	(81)
二、环境行政决策的主要内容	(82)
三、环境行政管理的决策方法	(83)
第四章 行政方法	(85)
第一节 行政程序	(85)
一、行政程序的含义	(85)
二、行政工作程序化	(87)
第二节 行政基本方法	(88)
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)
第三节 行政技术	(94)
一、系统工程	(95)
二、电脑信息技术	(95)
三、PDCA 循环技术	(96)
四、ABC 重点管理法	(97)
第五章 行政实施	(99)
第一节 行政实施概述	(99)
一、行政实施的意义	(99)
二、影响行政实施的因素	(100)
三、行政实施的步骤环节	(101)
第二节 行政实施的构成	(102)
一、行政指挥	(102)
二、行政沟通	(104)
三、行政控制	(108)
四、行政协调	(110)
第三节 环境行政实施	(112)
一、环境行政实施的影响因素	(112)

二、如何进行环境行政实施	(113)
第六章 行政效率	(114)
第一节 行政效率概述	(114)
一、行政效率的含义	(114)
二、行政效率在行政管理中的地位	(114)
第二节 提高行政效率的途径	(115)
一、影响行政效率的因素	(115)
二、提高行政效率的途径	(116)
第三节 西方行政效率理论	(118)
一、德鲁克的有效管理理论	(118)
二、关键因素理论	(119)
三、综合性因素理论	(119)
四、行为科学理论	(120)
第四节 行政效率的测量方法	(121)
一、行政费用测量法	(121)
二、行政功能测量法	(121)
三、标准测量法	(121)
四、因素评分法	(121)
第七章 机关管理	(123)
第一节 机关管理概述	(123)
一、机关管理的涵义	(123)
二、机关管理的意义	(124)
三、机关管理的原则	(124)
第二节 机关人事管理	(125)
一、国家行政工作人员的条件、选拔和任用	(126)
二、国家行政工作人员的调配和培训	(130)
三、国家行政工作人员的考核和奖惩	(132)
四、国家行政工作人员的福利待遇	(136)
五、国家公务员制度	(137)
第三节 财务管理	(140)
一、行政单位的预算管理	(140)

二、行政财务管理·····	(142)
三、财务活动分析·····	(145)
四、财务监督·····	(146)
第四节 文书管理·····	(149)
一、公文种类·····	(149)
二、公文的格式·····	(152)
三、公文的撰拟·····	(154)
四、行文关系·····	(155)
第五节 档案管理·····	(156)
一、档案的涵义·····	(156)
二、档案管理的重要性·····	(158)
三、档案管理的基本任务·····	(158)
第六节 固定资产管理·····	(162)
一、固定资产的涵义·····	(162)
二、固定资产管理原则·····	(163)
三、固定资产管理的基本任务·····	(164)
第七节 后勤管理·····	(165)
一、环境管理·····	(165)
二、生活管理·····	(166)
三、接待管理·····	(167)
第八节 机关管理现代化·····	(168)
一、机关管理现代化的涵义·····	(168)
二、怎样实现机关管理现代化·····	(169)

第一章 绪 论

第一节 基本概念

一、行政概念的含义

所谓行政,是国家管理的一种职能,即国家运用权力对社会公共事务进行管理的活动。从上述对行政含义的表述,可以看出,行政是一种组织管理活动,但它又区别于一般的组织管理活动。行政与国家紧密相关,是随着国家产生而出现的一种组织管理活动。因此,行政除具有一般组织管理的社会性之外,还具有鲜明的政治性。行政的实质是掌握国家权力的统治阶级为实现其意志对整个社会进行统治的过程。

“行政”一词在我国源远流长。古人对“行”与“政”各有界定,“行”即行动,“政”即政事。在两千多年前的战国时期的《左传》中,就载有“行其政事”、“行其政令”之论。

在西方,“行政”一词源于拉丁文 *Adminiafrare*, 与我国“行政”一词含义接近,指执行政务或推行政令的意思。当代国际普遍采用的《社会科学大词典》对行政的解释是国家事务管理。马克思虽未对“行政”一词作过专门的解释,但他在《评普鲁士人的普鲁士王和社会改革》一文(马克思恩格斯全集第一卷 479 页)中曾提出:“所有的国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上去寻找原因,于是他们就把行政措施看做改正国家缺点的手段。为什么呢,就因为行政是国家的组织活动。”

二、什么是行政管理

行政管理是国家行政主体依法对国家的政治、社会、经济、文化等各方面事务进行的综合管理。它是维护社会正常生活秩序和整个社会正常运行必不可少的条件,是国家的重要职能之一。国家行政管理活动,在整个社会生活中,居于重要的支配地位,一切的社会活动和经济活动,都要受到它的制约。

三、什么是环境行政管理

环境是关系到社会、经济发展和人民生活、健康的重要因素。无疑,管理环境是行政管理的一项重要内容。

环境行政管理是指依法享有环境管理权的行政主体(即各级政府的环境保护行政主管部门),运用法律等手段对人们在环境保护中形成的社会关系进行组织、协调和控制,从而维护人们生活在优良环境中的权利。环境行政管理的目的,也可以理解为,依法运用行政的权力限制人们损害生活环境和生态环境、造成污染和公害、恶化环境质量的活动,以维护环境的良好状态,保障社会、经济发展和人们生活的需要。

四、行政管理学的内容和特点

行政管理学也称行政学,在西方称“公共行政学”、“公共管理学”、“国家管理学”等。

行政管理学作为一门科学,独立存在和得以发展,是因为行政管理是一种具有特殊矛盾及其规律的特殊领域。这是行政管理学产生和发展的理论基础。从这个基本观点出发,我们可以把行政管理学看作是一门研究行政组织建设及其运转规律的科学。其研究对象是:国家行政管理活动及其组织领导、指挥协调、监督控制等各种要素在行政管理活动中的作用及其相互关系。目的是获得科学的行政原理,认识行政规律,尊重行政法则,掌握先进的行政技术和方法,提高行政效率,实现行政目标。

行政管理学研究的内容,一般说来主要有以下几个方面,即行政原理、行政组织、行政领导、行政决策、行政授权、行政计划、行政执行、行政行为、行政效率、行政责任、人事行政、财务行政、机关管理、行政改革等。

行政管理学具有以下特点。

1. 政治性

行政管理学是政治学的一个分支学科,行政管理是上层建筑的主要组成部分。它由经济基础决定,又为经济基础服务。行政管理是代表国家权力对社会公共事务进行组织和管理,是统治阶级意志的表现,因此,它必然带有鲜明的政治性。

2. 综合性

行政管理内容丰富,范围广泛,是一项系统的社会工程,需要各种学科知识的综合运用。作为反映行政管理规律和指导行政管理活动的行政管理学,应当汲取各学科的理论研究成果,使之成为一门交叉性的边缘独立学科。它不仅要以哲学、政治学、经济学、法学为理论基础,而且要接受管理学、社会学、心理学和现代科学技术的积极成果;只有这样,才能建立并不断丰富和发展自己的理论体系和内容,为行政管理实践活动提供良好服务。

3. 应用性

行政管理学是在社会实践的迫切需求下产生,又回到实践中去并为实践服务的。否则,它就失去了自身存在的根基和价值。行政管理学的一般原理和原则,都来自行政管理的实践,是实践经验的总结和升华。这些原理和原则都要经过实践的检验并证明是正确的,才能为实践服务,产生实际效益。所以,行政管理学的应用性,既是学科建设的基本要求,又是学科理论作用的必然表现。

4. 变革性

由于行政管理环境处于永无休止的变化之中,行政管理中的新事物、新问题就会层出不穷。随着这种变化,行政管理的某些原理、原则和模式也必然有所变化。特别是现代社会发展迅速,范围广泛,内容丰富,行政管理学应当随着社会的变革而不断地革新。行政管理学只有扎根于社会实践的土壤中,才能永葆青春。

五、学习行政管理学的目的、意义和方法

学习行政管理学的目的在于应用。通过学习,了解和掌握行政管理的原理、原则和方法以及行政管理活动的规律,以提高行政管理水平,更好地为无产阶级专政服务,为社会主义经济基础服务,为促进生产力发展服务。

由于国家行政管理的好坏,关系到事业的成败与国家的兴衰。正是行政管理这种地位和作用,决定了学习行政管理学的重要意义,其重要意义主要体现在以下三个方面。

1. 是发挥社会主义制度优越性的迫切需要

社会主义制度的优越性是指在经济上创造出超过资本主义社会的劳动生产率,在政治上创造出真正的、切实的、高度的民主,并为优秀人才的成长和智慧与才能的发挥创造更好的社会环境。这种优越性不仅在理论上而且需要在实践中得到证实。对于如何实现这一历史性任务,列宁曾经指出:“整个关键不在于政权,而在于是否会管理。”(《列宁全集》第33卷165页)可见,是否会管理,对于发挥社会主义制度的优越性具有关键性作用。国家行政管理主要是宏观管理,而且是以国家权力为后盾的,它对于一切微观管理无一不起制约作用。事实上整个国家的经济生活、政治生活、社会生活、科学技术、文教卫生、环境保护等等各个方面,只有通过国家的行政管理才能协调为一个整体。通过这样一个整体作用来体现社会主义优越性。我国正在进行社会主义现代化建设,要实现四个

现代化建设的宏伟目标,迫切需要科学化、法制化、现代化的国家行政管理与之相适应。因此,要把学习行政管理学提高到实现四化大业,充分发挥社会主义制度优越性的高度来认识。

2. 是我国当前经济体制改革的需要

我国正在进行的经济体制改革和政治体制改革,在许多方面都直接牵涉到行政管理体制的改革。如政府要从过去管理具体的经济事务中解脱出来,转移到规划、宏观调控管理上来;进一步贯彻精简、统一、效能的原则,提高工作效率。这都与实现行政管理的科学化、法制化、现代化密切相关。完善具有中国特色的行政管理,才能适应改革、开放、搞活的形势发展需要。

3. 是当代新的科学技术革命的迫切需要

当代科学技术正在经历着一场伟大革命。各国在经济、科学、军事等方面的竞争十分激烈。为了使我们在新的竞争中不落后,其中一个重要方面就是要提高管理水平。而目前提高国家的管理水平,已日益受到各国政府的高度重视。如日本把先进的科学技术和先进的行政管理,比作推动经济高速发展的两个车轮。如果没有先进的行政管理,即使有先进的科学技术也难以发挥应有的效益。一个运用现代科学管理知识、使用先进技术手段的行政管理时代即将到来。我们必须跟上时代步伐,认真学习和研究行政管理学,推进我国行政管理的科学化、法制化和现代化。

在我国,学习和研究行政管理学的基本原则是以马克思主义为指导,坚持改革开放的方针,认真总结国内外行政管理的实践经验,吸取其它学科的研究成果。在学习和研究方法上要贯彻理论联系实际,综合运用比较借鉴的方法、行为科学的方法、系统理论的方法以及证实性的方法,从理论与实践的结合上加深理解,并在实际工作中运用和提高。

第二节 国家行政管理

一、国家行政管理的基础

国家行政管理的基础是行政权力。行政权力是一种政治权力。所谓政治权力是指国家权力。其有效性主要取决于合法、合理、实际运用这三个要素的交互作用。

合法性是行政权力的第一要素。在现代民主国家中,不论是三权分立还是议会行政合一的体制,行政权力的合法性都表现为符合宪法和有关法律所规定的范围、种类、程序和限度。合理性是行政权力的第二要素。其基本涵义是指行政权力的存在和运用,必须要符合国家、民族、国民的利益和有利于社会的发展。作为行政权力第三要素的实际运用,是指行政权力特有的实际操作性质。行政权力操作不当,就不能实现其合理性,也必然违背其合法性。从这个意义上说,行政权力的实际操作及其有效性,是行政权力的现实基础。

二、国家行政管理的主体

行政管理是一种国家行为,在通常情况下政府代表国家,是这种行为的主体。政府通过实施行政管理,来履行国家的社会职能。在此基础上,从名义享有行政权力和具体行使行政权力的角度分析,国家行政管理的主体又可分为三种:

1. 政府,包括中央政府和地方政府。政府是国家行政权力的象征、承载体和实际行为体。以政府名义发布行政命令、行政决定、行政政策、行政法规、行政司法、行政裁决、行政惩处、行政检查等等,在不违反宪法和有关法律的范围,都对所规定的适用对象产生效力,并以国家武装力量为后盾强制执行。

2. 国家行政机关。政府机关的行政权力是通过法律规定或政府内部授权获得的。政府行政机关的行政权力,通常表现为以机关