



高校行政管理与 执行力创新研究

胡芹龙 著

吉林人民出版社

高校行政管理与 执行力创新研究

胡芹龙 著

吉林人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

高校行政管理与执行力创新研究 / 胡芹龙著. -- 长春: 吉林人民出版社, 2023.3
ISBN 978-7-206-19824-3

I . ①高… II . ①胡… III . ①高等学校—行政管理—研究—中国 IV . ①G647.2

中国国家版本馆 CIP 数据核字 (2023) 第 050486 号

责任编辑: 刘 学
封面设计: 皓 月

高校行政管理与执行力创新研究

GAOXIAO XINGZHENG GUANLI YU ZHIXINGLI CHUANGXIN YANJIU

著 者: 胡芹龙

出版发行: 吉林人民出版社 (长春市人民大街 7548 号 邮政编码: 130022)

印 刷: 廊坊市海涛印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 8 字 数: 139 千字

标准书号: ISBN 978-7-206-19824-3

版 次: 2023 年 3 月第 1 版 印 次: 2023 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 48.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

高校是培养人才的基地，这不仅得益于教师的言传身教，还与行政管理人员的付出息息相关，因此，行政管理执行力也是高校良好运行的保障。行政管理人员是连接学生与高校、社会的纽带，并且可以协调高校各方面因素。高校行政管理是高校各项教育工作顺利开展的保障和基础。在新形势下，创新管理方式，提升管理执行力，是增强高校综合竞争力的重要途径之一。构建具备高效战略执行力、服务于高校可持续发展的高绩效行政管理系统，是高校科学发展的途径之一。

鉴于此，笔者撰写了《高校行政管理与执行力创新研究》一书。全书在内容编排上共设置八章：第一章作为本书的基础和前提，阐述研究背景与意义、研究方法_{与理论}、研究的技术路线。第二章是高校行政管理的基本理论，内容涵盖行政管理的内涵与组织、高校行政管理的基本原理、高校行政管理的设计原则、高校行政管理的结构模式；第三章论述高校行政管理和执行力研究，内容涉及高校行政管理执行力的决策架构、影响因素、提升路径及高校行政管理的效率评价。第四、五章以高校行政管理的改革创新为依据，探讨高校行政管理决策面的改革创新、高校行政管理执行层面的改革创新。第六章阐述高校行政管理执行力的流程创新再造。第七章突出实践性，分别从高校行政管理执行力的决策水平、高校行政管理执行力的内部运行机制、高校行政管理执行力的主体素质提升、高校行政管理执行力提升的具体措施四个方面研究了高校行政管理执行力的保障措施。

本书结构科学，逻辑清晰，可读性强，理论分析具有创新性、实用性，能够适应我国建设区域性高水平大学的实际需要，让读者在学习基本方法和理论的同时注重实践，有助于推动高校行政管理与执行力创新研究。

笔者在撰写本书的过程中，吸收借鉴了前人的优秀研究成果，形成了自己的观点，也就一些有争议的问题请教了相关专家，以期能够为高校教学研究事业贡献自己的力量。由于笔者水平有限，加之时间仓促，书中所涉及的内容难免有疏漏之处，希望各位读者多提宝贵意见，以便笔者进一步修改，使之更加完善。

| | |
|---------------------------------|-----|
| 第一章 绪论 | 001 |
| 第一节 研究背景与意义 | 001 |
| 第二节 研究方法与理论 | 002 |
| 第三节 研究的技术路线 | 005 |
| 第二章 高校行政管理的基本理论 | 008 |
| 第一节 行政管理的内涵与组织 | 008 |
| 第二节 高校行政管理的基本原理 | 016 |
| 第三节 高校行政管理的设计原则 | 021 |
| 第四节 高校行政管理的结构模式 | 023 |
| 第三章 高校行政管理和执行力研究 | 027 |
| 第一节 高校行政管理执行力的决策架构 | 027 |
| 第二节 高校行政管理执行力的影响因素 | 029 |
| 第三节 高校行政管理执行力的提升路径 | 030 |
| 第四节 高校行政管理效率的评价探究 | 037 |
| 第四章 高校行政管理决策面的改革创新 | 041 |
| 第一节 高校行政管理与行政决策的有效性 | 041 |
| 第二节 行政管理改革方向与模式改革 | 044 |
| 第三节 高校行政管理的改革路径 | 048 |
| 第四节 院校两级行政管理的创新 | 051 |

| | |
|-----------------------------------|-----|
| 第五章 高校行政管理执行层面的改革创新 | 060 |
| 第一节 高校行政管理者的执行能力分析 | 060 |
| 第二节 高校行政管理执行中教学与教务信息化管理 | 063 |
| 第三节 高校行政管理执行中的财务与人力资源管理 | 068 |
| 第六章 高校行政管理执行力的流程创新再造 | 093 |
| 第一节 高校行政管理的变量关系模型 | 093 |
| 第二节 高校行政管理执行力的战略流程 | 097 |
| 第三节 高校行政管理执行力的人员流程 | 099 |
| 第四节 高校行政管理执行力的运营流程 | 103 |
| 第五节 高校行政管理执行力的建设及重构策略 | 105 |
| 第七章 高校行政管理执行力的保障措施 | 107 |
| 第一节 高校行政管理执行力的决策水平 | 107 |
| 第二节 高校行政管理执行力的内部运行机制 | 109 |
| 第三节 高校行政管理执行力的主体素质提升 | 112 |
| 第四节 高校行政管理执行力提升的具体措施 | 114 |
| 参考文献 | 120 |

第一章 绪论

第一节 研究背景与意义

一、研究背景

经济社会的快速发展，对高校的要求也在不断变化，因此我国高校行政管理体制也在不断改革。随着我国社会主义市场经济的发展，国家对高校的投入不断增加。另外，“行政管理学在目前被越来越多的人熟知，也有许多人去学习行政管理学。因此，我国的各大高校开始尝试研究一种对行政管理学的研究方法”^①。

二、研究意义

开展高校管理执行力的研究，不仅具有重要的理论价值，而且具有重要的实践价值，具体内容如下：

第一，理论价值。具体分析了高校行政管理执行力的基本流程、理论框架、影响因素、改进措施，不仅能令高校行政管理执行力的理论研究变得更加丰富，而且还能为后来者的理论研究提供一些借鉴和参考。对高校行政管理执行力开展研究还有另一种理论上的价值，即对高校的行政管理者进行重新定位，使其为教学、科研以及科研成果转化服务的意识进一步提高。

第二，实践价值。高校行政管理的保障作用主要是通过其服务功能实现的。行政管理所涉及的内容非常庞杂，高校运行和管理中很多事务都与行政管理工作相关，高校具有共同的三项重要工作，即教学活动、科学研究以及科研成果转化，行政管理的最终目标是为这三项中心工作的顺利开展做好服务，其担负着行政组织和管理决策的重要责任。

^① 马腾. 行政管理学研究的社会方法探讨[J]. 东方企业文化, 2015(24): 208.

总而言之，行政管理的过程就是对各种资源进行充分利用的过程，让这些资源更加有效地促进教学活动的开展，促进科学研究的进行，促进科研成果的转化，充分利用组织协调和计划引导手段，集中各方面力量为教学活动、为科学研究、为科研成果转化提供更好的服务。行政管理工作的有效展开，在很大程度上代表着一个学校的办学水平，决定着一个学校的办学效益。因此，开展高校行政管理执行力研究对于进一步提升我国高校的行政管理执行力，不断降低高校行政管理的成本，提高高校行政管理的效率具有重要的指导意义。

第二节 研究方法 with 理论

一、研究方法

高校行政管理执行力的研究，可以采用以下研究方法：

第一，将定性与定量加以结合的研究方法。将定性与定量加以结合的研究方法不仅通过文字描述的形式展开研究，还致力于建立一套指标性的体系，并将这些指标进行具体量化，将定量与定性有机地结合起来。

第二，将理论同实践加以结合的研究方法。任何一种研究都需要采取理论与实践相结合的方法，所以在进行研究的过程中，研究人员不仅要搜集整理大量的资料以及文献，而且应深入实地开展调查研究，获得真实的第一手研究资料，使研究成果更具准确性。

第三，将宏观同微观加以结合的研究方法。可以选出一些具有代表性的高校开展相关的问卷调查活动，调查结果可以作为微观研究的依据。还可以区域内的高校为单位开展宏观性调研，以此为依据，寻找能够促进高校行政管理执行力提升的决策办法和机制。

第四，跨学科开展综合性的研究。随着科学的快速发展，现阶段不同学科间的界限不再像过去那样泾渭分明，在科学研究中会越来越多地采取多学科相结合的方式，涉及的学科包括经济学、教育学、管理学等，并且需要对这些学科理论进行整合和创新。

二、研究理论

(一) 治理理论

高校治理是校园内外部利益相关主体共同参与高校重大事务决策的结构和过程。高校的治理包括了外部治理和内部治理,外部治理主要是处理高校与政府、社会之间的关系;内部治理是处理学校内部的管理者与教师、学生之间的关系。

在治理理论的解释框架下,高校是国家政策的现实执行者。高校要充分利用自身的优势,实现自主办学与管理自治,减少烦琐的行政工作,把重点放在做好教育工作上,为学生提供优质的教学服务。与此同时,在政府的监管下,高校积极贯彻发展方针,为学生提供优质的教育资源,协调好政府、社会、高校三方的合作关系,是教育发展的现实需求。在高校的发展过程中,各相关利益方应明晰责任,积极介入管理,并辅助高校决策,配合高校解决发展过程中遇到的各种问题。另外,应把学生、家长等作为学校的民主管理人员,在确定与教学工作和学生生活等相关的规则时,应广泛听取和接受学生及其家长的建议,积极构建利益协调与多元互助机制。

(二) 行政组织理论

从管理学的角度来理解,行政是领导员工、组织员工、激励员工、控制员工的手段,以达成权力机关发布政策的目标与方针。行政与政治不同,行政是机构贯彻落实国家政策的方式。无论是企业性质的单位,还是事业性质的单位,包括妇联、工会等组织,都可以为了实现特定目标积极展开各种管理工作。

行政组织理论的代表人物是韦伯,他提出科层制行政组织理论,主要内容包括:①将组织活动细分给不同的人;②给每个职务以明确的权利以及义务;③根据职务要求进行培训;④管理者有明确的工资和升迁机会;⑤管理者严格执行规则与纪律;⑥管理以理性为指导,不带个人情感目标。

行政组织理论的主要特点有:①职能分工明确,等级制度严密;②业务的处理和传递均以书面文件为准;③组织内的所有职务均由受过专门训练的人员担任,一切职务和管理人员都是任命的,组织内的每一个人员都必须恪尽职守,遵守有关他的职责规定;④其组织方式追求理性和效率,组织利用其层级系统的权威、规范化和功能的专门化,使大规模复杂任务得以有效完成,行政管理由经验管理走向科学管理。

高校是集教育性、学术性、服务性、综合性于一体的组织,不仅要协调好与

管理部门之间的关系，也要处理好内部的各院（系）之间的关系，更要服务好广大的学生群体，因此高校的行政管理事务繁杂多变，应用行政组织理论分析我国高校行政管理工作是十分必要的。

（三）委托代理理论

委托代理理论是指在非对称信息环境下，市场主体间的经济关系形成了激励与约束机制并存的委托代理关系。委托代理关系的本质是合同关系，此种特殊的合同是由一种或几种不同的主体按照自身的兴趣实施某种行为，并据此赋予特定决策权力的过程。在此合同中，积极的主体是委托人，消极的主体是代理人。对于契约形式，委托人具有主动设计的权利，代理人则只能被动地拒绝或者接受。

委托代理关系是由客户自行制定的报酬制度与契约合同，以促使代理人为委托人的权益采取行动。所以，激励兼容的情报机理是委托代理关系存在的基本问题。在无法观测的情况下，必须设计一种既能实现自身目标又能满足被授权方签署协议的方案，由此形成的制度被称为激励兼容的情报制度。

委托代理理论认为，在非对称性交易中，如果一项交易当事人的行为将会对对方的权益产生不利的后果，那么由此形成的关系就是委托代理关系。委托代理关系存在于各种组织和协作形式中，在我国高校中也极为普遍。我国公立高校和私立高校的部分经费来源于国家的财政资助和税收减免，这在某种程度上决定了高校的办学属性。在我国，涉及委托代理层次的关系主要包括以下内容：第一，公民与政府之间存在的委托代理关系。社会主义公有制是我国推行的主体经济形式。在我国，高校属于公民共有的公共教育资源。在公共服务环节，公民将公共资源交给政府经营和管理，从而产生了公民与政府的委托代理关系。第二，政府与高校领导之间存在的委托代理关系。政府以高校的名义向民众提供高等教育资源和服务，在这种委托代理关系中，政府充当委托人的角色，高校充当代理人的角色。第三，高校内部管理结构之间存在的委托代理关系。高校内部的管理机构和教研室之间、教研室与教师之间、行政主管与被管理人员之间等，都存在着委托代理关系。

（四）新公共管理理论

作为公共行政范式的创新性代表，新公共管理是当前我国公共行政领域的变革性运动。教育是培养个体走向社会化的重要途径。教育活动具有促进社会进步和维护社会存在的双重作用，与此同时，教育活动还可以满足个体的心理与精神需求。教育的功能决定了教育产品的性质：①只有满足了人类的发展需求，教育

产品才具备“公共物品”的性质。“公共物品”是一种非竞争性、非排他性商品，“公共物品”的消费或使用，可以对任何人产生影响。^②在提高个体的精神愉悦和心理满意度方面，教育产品又具有“私人物品”的性质。私人物品与公共物品相比，具有消费的排他属性。所以，与纯粹的公共物品或纯粹的私人物品相比，教育产品既不属于纯粹的公共物品，也不属于纯粹的私人物品，而是介于二者之间的“特殊混合产品”或“准公共物品”。

作为准公共物品的教育产品，由于具有公共物品的部分属性，在本质上属于高校内部高等教育管理的重要组成部分。在市场经济条件下，高校要取得更大的发展，必须通过改革组织结构、健全运作机制、提升运作效能，培育能够适应时代发展需求的高素质人才，这些都符合公共管理落实核心价值理念时对管理绩效的追逐行为。因此，运用新的公共管理学观点，对当前国内高校治理所面临的问题进行深入研究显得极为必要。

第三节 研究的技术路线

高校综合管理信息系统（Management Information Systems，简称 MIS）是复杂的有机统一系统。与相对简单的管理信息系统相比，高校综合管理信息系统表现出的聚合属性更加显著。分布在底层的数据处理系统（Data Processing System，简称 DPS），借助数据接口之间的有效连接，在信息平台上促成信息的加工与提炼、归纳与聚合，并引入管理决策模型和知识库模型，最终形成决策支持系统（Decision-making Support System，简称 DSS）的终端界面。由此可知，DSS 体系结构的实现与 MIS 和 DPS 密不可分。

在实施数字校园计划的过程中，要根据不同高校自身的特征和具体的情况，科学地选取最高效的建构方式和体系结构。高校的综合管理信息系统具有鲜明的复杂性和规模性。回顾国内外高校数字化发展历史，从整体的角度来看，高校综合管理信息系统的整体结构体现了系统功能和数据信息之间存在的合理关系，此关系的稳定情况将影响综合管理信息系统的安全、有效运行。总体来说，高校综合管理信息系统主要包括以下内容：

一、独立式技术路线

“独立自主”是部分高校在构建“一体化综合管理信息系统”时所采用的常规模式。在建立综合管理信息系统初期，不少高校已经建立起了独立的运营管理体系。例如，人事、设备、财务甚至教务等方面。最行之有效的方法，是借助校内网将管理信息系统和事务处理系统连在一起，实现信息的共享、交换与传递。

在独立式集成综合管理信息系统的整体结构中，支持平台与处理事务的平台是最重要的内部平台。高校各部门普遍支持并认可综合管理信息系统的建设工作。不同管理系统共用的数据接口数量有限，产生矛盾的可能性较低，因此管理系统之间可以平稳共存。但是，正是由于业务数据的彼此独立，在信息架构方面通常很难实现真正意义上的信息综合。

二、集中式技术路线

目前，越来越多的高校正在认清独立式架构存在的缺陷，并逐渐地接受了集中式综合管理信息系统。集中式综合管理信息系统最显著的特征体现在数据信息的集中管理与共享。在集中式综合管理信息系统中，数据信息必须获得强有力的信息集成技术的支撑，并在“信息集管理”和“统计指标体系管理”模块中完成课题研究任务，这使得这项工作既艰巨又耗时。

随着网络存储技术的发展，近些年，新技术和新思路也不断引入高校的管理信息系统建设中来。“在教育领域整合信息技术，对于教育工作质量的进一步提高与效率的进一步加强会起到至关重要的影响，并且在现如今的高校教育工作体系中，信息技术也彰显出了一定的应用价值，利用信息技术开展高校行政管理工作可切实解决传统工作模式中存在的不良影响。”^①

三、分布式技术路线

在独立式、集中式之后，一种可称为分布式的总体架构在一些高校中实现。分布式的总体架构将综合管理信息系统的各个数据库进行必要的逻辑分割和业务平台组合，并按业务平台需求聚合成多个数据库系统，再利用网络存储系统实现在校园网上的分布式部署。上海第二医科大学数字校园设计方案充分反映了分布

^① 黄新. 信息时代的高校行政管理研究 [J]. 公关世界, 2022 (6): 72.

式集成综合管理信息的整体结构。根据不同模块的性质与职能,其可以将不同类型的管理信息平台划分为办公自动化平台、业务管理平台和信息服务平台。比如,办公自动化平台的构建主要是为了满足高校文件流转的现实需求,资源数据库的共享,为高校内部各行政机关开发与管理校内信息资源库创造了条件,部分高校甚至在此基础上建设了校内的数据中心。按照功能对管理信息系统进行分组规划后,可以有效降低系统分析的复杂程度。办公自动化系统有利于高校的科学管理,在高校的经营管理平台上,将各个部门的商业资讯整合到信息资源平台上,利用信息化手段,可以方便地利用高校的数据进行加工与处理。

分析上述各综合管理信息的整体体系结构可以发现,高校综合管理信息系统的架构,既反映了我国高校综合管理信息系统技术的发展过程,又体现了我国高校信息化技术的发展趋势。因此,通过比对与分析以上总体架构的核心属性得出的结论表明,高校的办学规模大、办学实力强,可以采用集中式结构,而不能采用分布式结构。随着各种资源的不断融合,集中式体系结构越来越不适应新发展带来的新改变,但是此种架构的实用性和灵活性更加鲜明。所以,在高校集成体系结构的选取上,简单否认某种结构毫无必要,只有结合高校的实际需求和建设条件,才能构建理想的高校综合管理信息系统。

第二章 高校行政管理的基本理论

第一节 行政管理的内涵与组织

一、行政管理的本质内涵

(一) 行政管理的产生过程

“要成为一名合格的行政管理者，不仅要有较强的管理能力，还要明白管理的本质是什么。”^①行政管理是基于人类获取物质生活资料、确保自身安全的需要而展开的有组织的社会行为，是人类共同劳动的产物。在多人从事的集体劳动条件下，为使获取物质生活资料的劳动能够有序进行，就必须进行组织与协调，这就是行政管理。因此，行政管理的产生具有客观必然性。这种客观必然性主要体现在以下三个方面：

第一，行政管理在生产高度社会化的条件下得到发展。在电脑技术与网络技术高度发达的信息时代，知识的作用日趋凸显。随着生产力的发展，各种实体组织与虚拟组织规模扩大，资源配置越来越复杂，物质生产与知识生产各环节的相互依赖性越来越强，这些都要求有更高水平和更大强度的行政管理与之相适应。行政管理在工业化、信息化条件下不断得到强化与发展。

第二，行政管理广泛适用于人类社会生活的各个领域。凡有人群生活的地方都需要行政管理。从工商企业到政府机关、事业单位及其他一切组织，从治国安邦到生产经营、社会生活，无不存在行政管理，无不依赖行政管理，无不依赖行政管理。因此，行政管理具有普遍性。

第三，行政管理已成为现代社会极为重要的、不可或缺的社会机能。随着信

^① 李毅. 行政管理本质新探——基于对“理”和“利”的思考[J]. 现代经济信息, 2016(24): 125.

息化时代的来临,人类文明的进步,社会的高度发达,行政管理作为不可或缺的社会机能,其作用日益显著。行政管理是保障社会秩序与经济秩序,合理配置资源,有效协调与指挥社会各类活动,开发人力资本,调动人的积极性,实现社会及各组织目标的关键性手段。

(二) 行政管理的概念界定

行政管理包括“行政”与“管理”两个概念。正确认识行政与管理的关系,是理解行政管理内涵的关键。“行政”与“管理”在概念的内涵上有着明显的差异。“行政”内含“管理”的基本内容,是一种有着特殊形式和内容的“管理”。但“行政”不同于“管理”,“行政”是为了维持组织自身稳定和安全运转作出的有序化、条理化和制度化的行为选择,突出了组织的公平与公正;而“管理”则突出了组织运行的程序和效能。因此,行政不是简单的管理活动,其目标是追求公共利益,强调管理者所承担的社会责任。人们为了突出行政的管理特征,把行政与管理合起来使用,称之为“行政管理”。由此可见,“行政管理”一词,具有丰富的内涵。

所谓行政管理,就是通过决策、执行、组织、领导、协调、监督、控制诸环节,协调以人为中心的组织资源与职能活动,以有效的方式实现组织目标的社会活动。这一界定,主要包括以下含义:

第一,行政管理的主体,是指所有公共的或私人组织中具有管理职能与管理职责的机构、部门及其工作人员。它们既可以是公共管理主体,也可以是私人管理主体。

第二,行政管理的目的是实现组织目标。所有的行政管理行为,都是为实现组织目标服务的。

第三,实现行政管理目标的手段是决策、执行、组织、领导、协调、监督、控制。这是一切管理者在管理实践中都要履行的管理职能。

第四,行政管理的本质是协调。要实现管理目标,就必须使资源与职能活动协调,而执行行政管理职能的直接目标与结果就是使资源与活动协调。因此,所有的行政管理行为在本质上都是协调问题。

第五,行政管理的对象是以人为中心的组织资源与职能活动。一方面,强调管理的对象是各种组织资源与各种实现组织功能目标的职能活动;另一方面,强调了人是管理的核心要素,所有的资源与活动都是以人为中心的。而且,行政管理最重要的职能就是对人的管理。

（三）行政管理的显著特征

1. 行政管理和作业相区别

行政管理是与作业完全不同的两个概念，行政管理活动的内容也不同于具体的作业工作。产生这样区别的原因是：①行政管理活动和作业活动并存于一个组织之中，这是组织的特点与组织目标所决定的。虽然组织活动的成效性从直观上看，是通过作业活动效率的高低体现出来的，但是如果没有有效的行政协调，作业活动的效率和质量就会降低。②行政管理者与作业任务完成者的角色并非完全分离，有时，其角色是相互交叉的。如果不能将两者所扮演的角色很好地区别或互补，就会弱化行政管理职能，甚至使其陷入烦琐的作业事务之中。③组织中的作业活动一般有其特定的任务或定额，而对行政管理工作的检验和规范比较困难，主要是伴随着作业任务的完成或为保证作业任务完成的非定型化的行为或协调，通常为行政管理者本身所忽视。一般而言，如果作业工作是显性的话，则行政管理活动是隐性的，而隐性的东西发挥决定性的作用。

2. 行政管理和组织联系紧密

组织是社会生活中广泛存在的现象。任何组织，要保证组织的各种要素合理配置，从而实现组织目标，这就需要在组织中实施行政管理。“组织”是行政管理活动的“载体”，行政管理是组织中必不可少的活动。组织的目标，是一切组织管理的出发点和最终归宿，也是评价行政管理效能的基本依据。行政管理的目的性，最终要通过组织的运行才能有效实现。

所谓组织，就是为了达到特定目的，完成特定任务而结合在一起的人的群体，一般指具有法人资格的群体。组织可以因不同的标志而有不同的分类方法，较为普遍的是按组织的社会功能性质来划分：①政治组织，如政党、政府等；②经济组织，主要是工商企业，即以营利为目的，从事经济职能的组织，这是社会组织的主体；③文化组织，包括教育和各种文化事业单位等。以整个社会组织为对象进行行政管理的人，主要是组织的上级领导或社会组织的最高层管理者。而更多的行政管理者是以组织内部的要素或活动作为行政管理对象的。

社会组织内部的单位或部门是指在各种社会组织（独立法人）内部设置的各种单位或部门，既包括履行组织基本职能的各业务单位，又包括行使各种管理和服 务职能的各种部门，它们不是独立的社会法人，只是社会组织内部半自治性的群体或组织。社会组织内部，除最高管理层以外的大部分行政管理者，都是以这类内部组织为对象进行管理的。

3. 行政管理活动具备创新性

创新,是判断行政管理活动是否有效的基础。行政管理的创新性,是指行政管理本身是一种不断变革、不断创新的社会活动。通过行政管理的变革,推动社会和经济的发展,在一定条件下,还可以创造新的生产力,促进人类社会的进步。行政管理的创新性还在于行政管理是一种实践性很强的社会活动,研究行政管理活动中的一般规律不能脱离各类组织运行的现实状况。

而以行政管理为主要研究对象的行政管理学是为行政管理者提供从事行政管理的理论、原则和方法的实用性学科,这些共同的原理、原则和方法,是实践经验的总结和提炼。同时,行政管理的理论只有和行政管理实践结合起来,才能真正发挥这门学科的作用,换言之,行政管理科学的研究只有来源于实践,服务于实践,才具有生命力,才能不断发展。

(四) 行政管理的系统要义

所谓行政管理系统,是指由相互联系、相互作用的若干要素和若干子系统,按照行政管理的整体功能和职能目标结合而成的有机整体。任何行政管理活动都是一个系统,行政管理者应有系统的观念,从整体的角度来看,用联系的观点来观察、分析和解决行政管理活动中的实际问题。行政管理系统作为一个科学的概念,包括以下含义:

第一,行政管理系统是由若干要素构成的,这些要素可以看作是行政管理系统的子系统,而且这些要素之间是相互联系、相互作用的。

第二,行政管理系统是一个层次结构。其系统内部,可划分为若干子系统,组成有序的、密不可分的结构;而在系统外部,任何行政管理系统都是更大的社会系统的子系统。

第三,行政管理系统是一个整体,具有整体功能,即行政管理系统存在的价值,在于其管理功能的大小。而任何一个子系统,都是为实现行政管理的整体功能和组织目标服务的。

总而言之,行政管理的主要系统一般由行政管理目标、行政管理主体、行政管理对象、行政管理机制与方法、行政管理环境等要素构成。

二、行政管理的组织系统

(一) 行政组织结构的特征和类别

行政组织结构是指构成行政组织各要素的排列组合方式。具体而言,就是行