

XIANDAI XINGZHENGXUE

现代行政学

主编 郑传坤
副主编 刘俊祥 赵永行

重庆大学出版社

现代行政学

主 编 郑传坤

副主编 刘俊祥
赵永行

重庆大学出版社

《现代行政学》撰稿人

郑传坤 绪论、第二章、第四章、第八章
刘俊祥 第一章、第七章、第十章、第十一章
赵永行 第三章
宋玉波 第六章
明国辉 第五章
冯 春 第九章

现代行政学

主 编 郑传坤

副主编 刘俊祥
赵永行

责任编辑 崔 祝

*

重庆大学出版社出版发行

新华书店经销

重庆通信学院印刷厂印刷

*

开本: 850×1128 1/32 印张:10 字数:269 千

1997 年8 月第1 版 1997 年8 月第1 次印刷

印数:1—4100

ISBN 7-5624-1534-X/C·40 定价:12.00 元

前 言

行政学是社会科学领域的一门重要学科,是关于用人理财、治国兴邦的一门应用性科学。行政学研究国家的公共行政管理及其规律。近年来,在党和国家的关怀支持下,在经济体制、政治体制和行政管理改革的直接推动下,行政学得到迅速的发展并取得了令人可喜的成就。与此同时,一个学习、研究和应用行政学知识的热潮也正在蓬勃兴起。为了适应时代和社会对行政学理论知识的需要,适应高校政治、法律、管理等类专业和党政干部学校的教学要求以及广大干部、青年的自学需要,我们在系统总结十多年来行政学理论研究和教学实践经验并广泛吸取国内外行政学最新研究成果的基础上,编著了这本《现代行政学》。

在编写过程中,我们坚持以党的基本路线为指导,以建设有中国特色的社会主义行政学为努力方向,从教学需要与行政管理的客观规律出发,注重理论联系实际,注意反映和吸取当代中外行政学研究的最新成果。力求从体例到内容、从结构到论述都以我为主,博采众长,使之富有特色;努力做到体系完整,逻辑严密,论述简明,立足中国,放眼世界,运用理论说明并指导实践。本书内容不仅涵盖了行政学基本的概念、原理和知识,而且对中国当今的行政改革、政府职能转变、建立公务员制度、行政法制与行政监督、提高行政效率与实现行政管理科学化、法制化、民主化、现代化等重大现实问题,进行了大胆的、积极的探索。力求达到既有一般大学教科书所需要的相对稳定性,同时又具有对行政管理的现实问题进行积极探讨的灵活创新性。努力实现学术性与科学性、理论性与应用性的有机统一。使之更加符合高校相关专业的研究生、本科学生和党政干部学校的教学要求以及国家公务人员与广大青年的自学需要。

然而,由于行政学在我国现阶段仍处于初创探索阶段,再限于

编著者学识水平的不足和实践经验的缺乏,书中的缺陷和不当在所难免,殷切期望前辈师长、专家同仁和广大读者不吝指教。

编 著 者
1997 年4 月

目 录

绪 论	1
第一节 行政与行政学	1
第二节 行政学的历史沿革与发展趋势	7
第三节 学习研究行政学的意义与方法	19
第一章 行政职能	28
第一节 行政职能概述	28
第二节 行政职能的内容与实现方法	32
第三节 行政职能的转变	44
第二章 行政组织	50
第一节 行政组织概述	50
第二节 行政组织的理论与原则	57
第三节 行政组织的结构与体制	66
第三章 行政领导	78
第一节 行政领导概述	78
第二节 行政领导者	85
第三节 行政领导的方法与艺术	95
第四章 行政决策	104
第一节 行政决策概述	104
第二节 行政决策的程序	115
第三节 行政决策的原则与方法	128
第五章 行政执行	141
第一节 行政执行概述	141
第二节 行政执行的程序	144
第三节 行政执行的原则与方法	157
第六章 行政法制	160

第一节	行政法制概述	160
第二节	行政立法	165
第三节	行政执法	169
第四节	行政监督	183
第七章	人事行政	189
第一节	人事行政概述	189
第二节	人事行政的历史发展	195
第三节	人事行政的基本内容	207
第四节	建立中国特色的公务员制度	219
第八章	财务行政	224
第一节	财务行政概述	224
第二节	财务行政的基本内容	232
第三节	财务的审计监督	241
第九章	机关行政	250
第一节	机关行政概述	250
第二节	机关行政的基本内容	253
第三节	机关行政的改革与现代化	263
第十章	行政效率	265
第一节	行政效率概述	265
第二节	行政效率的测定	270
第三节	行政管理的高效化	278
第十一章	行政改革	284
第一节	行政改革概述	284
第二节	当代世界的行政改革	294
第三节	中国的行政改革	301

绪 论

行政学,是关于国家公共行政管理的科学,通常又称行政管理学。在西方,则被称为公共行政学。行政学脱胎于政治学,在早期,它是政治学的一门重要分支学科,自20世纪20年代以来便逐步发展成为一门独立的综合性学科。行政学主要研究国家通过政府机关依法行使国家权力有效管理社会公共事务的活动及其规律,是一门治国兴邦、用人理财的应用性科学。行政学的理论,对于行政管理的实践和行政管理的改革,实现行政管理的科学化、法制化、民主化、现代化,提高行政效率,都有着极其巨大和直接的指导意义。

第一节 行政与行政学

一、行政的涵义与特征

行政即行政管理,是一门特殊的管理,也是一种极为古老的社会现象。自从人类历史出现了国家,就产生了行政管理。而“行政”或“行政管理”的概念也很早就出现了。

在西方,“行政”一词源于拉丁文,其涵义是指实施国家管理活动或执行某种公共事务。在中国的古籍文献《左传》中,就有“行其政令”、“行其政事”之说;《史记·周本纪》中,也记载了公元前841年的西周时代,因“国人发难”,厉王出逃离开京都,由太子靖即位,但太子年幼,便由“召公、周公二相行政”的事。这里的“行政”意即对国家事务的管理。由此可见,中国古代“行政”的涵义与西方是基本相通的。当今国际上通用的《社会科学大辞典》将“行政”理解为对“国家事务的管理”的说法,也基本上是沿袭了古代关于“行政”的传统解释。

古代“行政”一词所表示的对国家事务的管理,包括了国家管

理的全部事务。这种理解也是与古代国家管理的体制和活动较为简单相适应的。近代,由于国家管理的组织形式与活动方式日益复杂,许多西方国家在“三权分立”原则的指导下,从国家机构内部划分出立法、司法、行政三个不同的职能部门,立法机关行使立法权,司法机关行使审判权,行政机关则管理国家的行政事务。由于国家管理体制与活动的客观变化,就使得“行政”的传统解释产生了概念与现实的矛盾。因而也就出现了近代对“行政”概念的各种彼此大相径庭的解释,其代表性的观点主要有三种:

第一,从行政与政治相分离的角度解释行政。这种将行政与政治分离开来而把行政视为相对独立的“二分法”观点,始于现代行政管理学的创始人、曾任美国总统的威尔逊,而以美国早期的行政管理学教授古德诺为主要代表。1900年,古德诺在他的《政治与行政》一书中主张行政与政治分离,认为“在一切政治制度中,只有两种基本功能,即国家意志的表现和国家意志的执行”;“政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行”。所谓行政,就是“政府官吏推行政府功能的活动”。这样,古德诺就把行政理解为相对独立于政治的一种仅仅只对政治即国家意志的执行活动。

第二,从“三权分立”的角度解释行政。近代西方资本主义国家,以美国为代表,以“分权制衡”理论作为国家政治体制的指导原则,实行三权分立,把国家机构划分为立法、司法和行政三个部门,三者互相平行,各司其职。因而有的行政管理学者就以现实国家职能这种三权划分为依据来界定“行政”的涵义,认为行政只是政府行政部门的事务管理。1927年,美国行政学家魏劳毕在其《行政学原理》一书中写道:“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务”。显然,魏劳毕只是把行政机关的国家事务管理活动视为“行政”。

第三,从管理功能的角度解释行政。近代,由于生产和科技的发展,引起西方国家发生了一场深刻的“管理革命”,使英、法、美等国家的工厂企业管理进入了科学管理的时代。由于国家行政事务管理与工厂企业管理有相通之处,因此,工厂企业的“科学管理”理

论和方法便逐步地被引入国家行政管理领域。从而使一些行政学者从管理的功能、要素、宗旨等角度来解释行政,把行政视为一种纯技术性的管理行为。美国行政学教授怀特认为,行政是“为完成特定目标而对许多人的指挥、协调和控制”。西蒙等人则明确将行政归结为一般管理,认为行政是“为达到共同的目的所作的合作的集体行动”。在从管理功能的角度解释行政的观点中,还有一种非常宽泛的说法,就是认为行政不仅包括一切国家机关,还包括一切非营利和营利的公共机构以及私人企业机关的管理,并由此划分出“公共行政”和“私人行政”两类行政,而其中也有一些人只把非营利性的公共行政视为行政管理。

上述关于行政的各种观点,从不同角度出發,見仁見智,各有側重,也各有其合理因素。然而,随着当代国家职能的日益发展和对行政管理研究的不断深入,使得这些关于行政的解释逐渐地显露出局限性。

首先,从行政与政治相分离的“二分法”角度解释行政的观点,尽管在早期它对于行政学从政治学中分离出来使之成为一门独立的学科起过积极的作用,在行政学的发展史上具有划时代的意义,但它将行政与政治截然分开,则是不科学的。不能客观地反映当代世界各国行政与政治二者关系的实际。因为事实上,任何国家的行政与政治都是紧密联系不可分开的。在许多资本主义国家,政府本身就是政党政治的产物,而政府的管理活动则是执行执政党的纲领和政策;再从行政活动的过程来看,行政机关不仅要积极参与或影响国家重大政治决策的制定,而且在行政管理活动中也要不断作出许多政治性的决策从而体现出国家意志,这就是“行政中的政治”;与此同时,任何反映、体现国家意志的政治决策,往往也都需要一定的行政程序才能得以产生。由此可见,行政与政治是互相联系的,根本无法分开也不可能截然分开。

其次,用“三权分立”的观点来解释行政,仅仅以国家职能部门及其活动分工来界定行政的涵义,是片面的,它不能全面客观地反映当代的国家行政管理现实。因为即使在当代资本主义国家,“三

权分立”也已经发生了变化,原来互相鼎立的立法、司法、行政三权及其职能愈益相互渗透。具体表现为,行政机关的活动内容不断扩展,它不仅拥有某种立法权(如委托立法),而且还拥有司法性质的裁决权(如行政裁判);同时,立法机关和司法机关本身也存在某些行政管理职能(即立法行政与司法行政)。另一方面,从社会主义国家的行政管理来看,社会主义国家的政治体制根本就不存在着“三权”的分立,因而也就完全不适用以“三权分立”观点来解释社会主义国家的行政管理。

最后,从管理功能的角度解释行政的观点,将行政管理视为纯技术的行为而与其他管理相混淆,仍然不能科学地揭示行政的涵义。因为这种观点没有准确地阐明行政管理特殊的质的规定性。毫无疑问,行政也是一种管理,它的许多基本原理与其他管理也可以相通。但行政管理作为国家管理毕竟是一种特殊管理,其管理主体、对象、内容等都是独特的,因而决定了行政管理具有特殊的质的规定性,而与其他管理相区别。因此,仅仅从一般管理的功能的角度来解释行政,是很不够的,也是不符合行政管理与其他管理有区别这一实际现象的。

究竟应当怎样理解行政的涵义呢?

马克思曾经指出:“行政是国家的组织活动。”^① 马克思关于行政的这个论断,有两方面的涵义:第一,行政是一种国家活动。这就非常明确地指出了行政活动的主体,从而使行政管理与其他管理的主体区别开来;第二,行政是一种组织活动。这就十分清楚地阐明了行政管理的特性。行政作为国家的一种组织活动,它就与立法、司法、检察等国家活动区别开了。

马克思关于行政的论断,虽然不是正面和直接地为行政管理下定义,但它抓住了行政活动最基本的特征,揭示了行政活动质的规定性,对我们深入研究行政管理以科学地阐明行政管理的涵义,具有指导性的作用。

^① 《马克思恩格斯全集》,第1卷,第349页。

我们认为,要理解行政的涵义并揭示其定义,就必须沿着马克思关于行政论断的思路,在总结当今行政学界关于行政研究成果的基础上,抓住现代国家行政管理的基本特征,并由此而展开,才能比较准确把握行政的涵义。基于这样的理解,似可以将行政的定义表述为:

所谓行政,作为国家的一种组织活动,就是指国家通过政府机关依法对整个国家的政治、经济、文化等各种社会公共事务所进行的组织管理活动。

上述定义,揭示了行政作为国家管理的特殊性,从而将行政管理与一般管理明显地区别开来。由此定义可以看出,行政作为一种特殊管理,其基本特征主要表现为:

第一,行政作为国家的组织活动,即是一种行使国家权力的公共事务管理活动。

第二,行政是国家通过政府机关来具体实施的,即行政的主体主要是国家政府机关,也还包括得到行政授权的组织和单位等。

第三,行政是依据国家法律所进行的组织管理,即在行政管理过程中必须“依法行政”。

第四,行政的管理范围非常广泛,包括整个国家的各种社会公共事务。

二、行政管理学研究的对象与内容

行政学,是研究国家通过政府机关依法组织管理社会公共事务的活动及其规律,以实现科学、高效的行政管理的一门科学。

行政学是一门年轻的科学,自19世纪末20世纪初诞生后,经历了不同的历史发展阶段,对它的研究内容及其范围,在不同的发展阶段有不同的概括,在当代不同的学派中也有不同的看法。早期的行政学,如1926年美国的怀特所写的第一本行政学教科书《行政学导论》,就把行政学的研究内容界定为四大部分,即:①组织原理;②人事行政;③财务行政;④行政法规。随着社会历史的进步和管理科学的发展,西方行政学的研究内容也不断地扩展。一方面,自“二战”以来,一些行政管理学者将工业企业管理科学的理论和

方法引入行政管理领域,从横的方面即行政管理的基本要素方面扩展行政管理学的研究内容。如我国台湾著名的行政管理学者张金鉴就提出行政管理的基本要素有15个方面,即行政学必须研究15个要素:目标;计划;职员;经费;物材;组织;方法;指挥;激励;沟通;士气;协调;时间;空间;改进。另一方面,当代一些西方行政管理学者则从纵的方面扩展行政管理学的研究内容,将行政管理由传统的“普通公共行政管理”推进和发展到“专业行政管理”或“业务行政管理”的研究。近20多年来,出现了诸如军事行政、外交行政、公安行政、教育行政、司法行政等多方面的专业行政管理研究。

一般说来,一门学科的研究内容,取决于它的研究对象及其范围。我们以为,行政学的研究内容,既应当包括从行政管理的基本理论到具体实践;从静态的组织人员机构到动态的行政运行过程;还应包括从一般管理要素到具体行政管理实施的完整体系。基于这样的理解,本书关于行政学研究的主要内容,除绪论之外,设有行政职能、行政组织、行政领导、行政决策、行政执行、行政法制、人事行政、财务行政、机关行政、行政效率、行政改革等十一章,这些内容紧密联系,从而构成了行政学研究的主体。这样设计和安排行政学的体系结构,既阐明了国家行政管理的主体及其各种要素,也反映了国家行政管理活动的过程及其基本环节;既指出了行政管理学研究的逻辑起点,也找到了行政学研究的最终归宿,从而揭示出国家行政管理的基本规律。

当然,也必须指出。上述的内容仅仅只是构成了行政学研究的主体,尚不能概括行政学的全部研究范围。随着社会的不断发展和行政学研究的日益深入,行政学研究的领域将不断得到拓展。我们应当从目前我国社会主义初级阶段的行政管理和行政学研究的实际出发,适应社会主义市场经济体制和民主政治建设与依法行政的需要,认真吸取当代世界各国行政管理、行政学研究的先进经验和有益知识,加强行政学的研究,不断丰富和完善行政学的科学体系,以建立和发展具有中国特色的社会主义行政学。

第二节 行政学的历史沿革 与发展趋势

一、行政学的兴起和发展

人类社会自从出现了国家,就产生了行政管理,并逐步有了对行政管理的文献记载和研究活动。然而,在奴隶制和封建制国家里,还没有也不可能形成一种研究行政管理的专门学问。直到19世纪末20世纪初,在西方“管理革命”的推动下,资本主义国家才开始对行政管理进行专门的研究,并逐步使行政管理研究发展成为一门独立的科学。

(一)西方国家行政学发展简况

“行政学”的概念,最早是由德国学者史坦因1865年提出来的。然而,史坦因当时主要是从行政法的角度讲行政学,是行政法律学的简称。现代行政学,则是由美国著名的行政学家威尔逊首先提出来的。1887年,威尔逊发表了《行政学之研究》,指出,从政治或法律的角度研究行政管理的传统方法已经过时,应转向着重研究如何有效推行行政以提高政府效能。他写道:“应当有一门关于行政的科学,这门科学旨在探讨怎样整顿政府,提高政府的工作效能,加强和纯洁政府组织,使政府以高度责任感并圆满完成其工作。”由于威尔逊最早提出把行政学作为一门独立学科加以研究,因而人们公认威尔逊是现代行政学的开山大师。继威尔逊之后,1900年,美国行政学家古德诺出版了《政治与行政》一书,他用“二分法”的观点解释行政,提出应当把行政从政治中分离出来进行专门研究,以建立一门独立的行政科学。古德诺的倡议进一步推动了行政科学的发展。1926年,美国行政学者怀特出版了第一本行政学大学教科书《行政学导论》。1927年,美国普林斯顿大学教授魏劳毕又发表了另一本大学教科书《行政学原理》。他们首次将行政学作为一门课程推上了大学讲坛,对行政学研究的主要内容作了比较系统的论述,初步奠定了行政学的研究体系,从而使行政学开

始形成为一门独立的科学。

行政学之所以产生于19世纪末20世纪初,是有其深刻的社会历史原因的。

首先,资本主义国家行政管理的客观需要是行政学产生的决定性因素。在奴隶社会和封建社会,由于国家事务比较简单,国家权力完全操纵于君主之手,国家管理一切唯君命是从,因而不可能、也不需要产生一门专门研究国家行政管理的科学。即使在资产阶级革命胜利初期,也是盛行“管事最少的政府是最好的政府”的理论,因而政府管理的事务较少,机构也比较简单。但到了19世纪末20世纪初,西方各主要资本主义国家都先后由资本主义的自由阶段过渡到垄断阶段。在垄断资本主义时代,伴随着经济的高速发展和科学技术的突飞猛进,生产日益集中,以至于发展成为国家垄断资本主义。这时,一方面由于劳资纠纷和阶级矛盾的不断尖锐激化,促进资本主义国家不断强化其政治职能;另一方面,由于垄断造成经济危机,国家也不得不日益多地直接干预经济,又加强了国家的经济职能。这两方面因素互相作用,促进了国家职能的日益膨胀和国家公务人员队伍的急剧增加。为了有效地发挥政府各部门的作用与效能,保证资产阶级国家机器正常有序、灵活高效地运转,以适应资产阶级进行政治统治和经济发展的需要,促使资产阶级不得不开展其对国家管理问题的研究。这样,专门以国家管理为研究对象的行政学就应运而生了。

其次,资本主义工商企业管理理论的兴起则为行政学的产生提供了直接的理论借鉴。在资本主义工业革命完成之后,为了适应工业企业管理的发展需要,合理地管理人、财、物以获得更大的利润,出现了泰罗的“科学管理理论”、法约尔的“组织管理理论”等,这些理论在工商企业里的成功运用,极大地推动了科学技术和社会生产力的发展。为了有效地发挥政府机关的职能,西方一些国家的政府和行政学者就逐渐地把工商企业的管理理论和方法,引入国家行政管理领域。这样,作为研究国家管理的行政学,在借鉴和移植了工商企业管理理论的基础上,便迅速地发展成为一门独立

的科学。

行政学发端于美国,继威尔逊1887年发出倡议之后,行政学主要经历了三个理论形态的发展阶段。

第一阶段:行政学形成阶段——传统科学管理时期(时间:19世纪末—20世纪30年代)。

从1887年威尔逊提出倡议到20世纪30年代,是行政学开始问世并逐步发展成为一门独立科学的形成阶段。一般认为,行政学作为一门学科的形成,是以怀特1926年发表《行政学导论》、1927年魏劳毕出版《行政学原理》和1930年费富纳编写《行政学》为标志的。

由于初创时期的行政学是从无到有的一项创造性工程,因而这时期的行政学理论,主要借鉴或移植了泰罗和法约尔等人的工业企业管理理论。怀特、魏劳毕等人的拓荒之作,在借鉴、移植泰罗和法约尔等人的工业企业管理理论基础上,比较系统地论述了行政学研究对象、内容和方法。他们认为,行政学是研究如何提高政府效能和节省开支的科学,行政学所研究的“行政”应是与政治相分离的而具有独立意义的范畴。怀特在《行政学导论》中把行政学的研究内容粗线条地划分为四大部分,即:①组织原理;②人事行政;③财务行政;④行政法规。由于怀特等人这样界定行政学研究的对象和内容,因而这一时期的行政学著作围绕如何发挥行政部门的效能,着重探讨了行政管理过程中的政府行政组织、人事行政管理、财务行政管理和行政管理法规等内容,同时也涉及并研究了行政组织之间的关系和行政首脑的作用,以及行政组织与立法机关或一般公众之间的相互关系。这时期行政学研究的主要贡献,表现为通过对上述问题的研究,发现总结出行政管理活动中具有规范性的一些基本原则。它既对改进当时的政府行政管理工作、提高行政效率起到了指导作用,也有力地推动了处于初创阶段的行政学的形成和发展。

然而,由于处于形成阶段的行政学直接借鉴和移植了工业企业管理理论,因此,它也就必然地带有工业企业管理的传统科学管

理理论的局限,主要表现为:它过分追求机械效率,忽视人的尊严、价值与作用;过分注重组织的静态研究,忽视组织的动态及其环境影响;过分注重物质奖惩,忽视精神激励,等等。

第二阶段:行政学成长阶段——行为科学管理时期(时间:20世纪30—60年代)。

由于处于形成阶段的行政学只从制度、法律和组织的静态方面以及人的消极方面研究行政管理,片面地、过分地追求行政管理的机械效率,因而不能适应资本主义国家科学管理的要求和推动生产力的向前发展,于是,西方便逐渐产生了一股批判传统管理理论的新思潮,其特征主要表现为人们开始寻求新的方法,运用自然科学的成果来研究管理过程中的人际关系、人的行为、人的心理因素以及人与环境的关系,以激励人的积极性,提高效率。这股思潮的兴起就使行政管理研究迈入了行为科学管理时期。

行为科学,主要就是研究在人与环境和人与人的关系中人的行为及其行为动机的科学。行为科学认为,人由于受到内部因素或外部环境的刺激、精神的或肉体的刺激,都将会产生某种反应。而这种反应表现在管理过程中必然会对人所从事的工作效率产生影响(积极的反应会提高效率,消极的反应会降低效率)。基于此,行为科学强调从社会学、心理学、人类学、预测学的角度研究管理中的各种因素,注重社会环境、人际关系、人的行为和心理因素对提高效率的作用。

把行为科学运用于管理领域,当首推“霍桑实验派”,即哈佛大学的梅约、罗次力斯伯格和怀德海三位教授,他们于1927—1932年应美国西方电气公司的邀请,从事关于人的行为与工作效率关系的“霍桑实验”研究,结果发现人的行为及其心理因素对工作效率有重大影响。

行为科学经历了一个从“人际关系”学派到人类行为科学的发展过程。由于行为科学的研究十分热门,因而使行为科学派别林立,但它们在内容上则又相互交叉,彼此借鉴。而恰恰正是这众多的学派,才构成了行为科学丰富的内容。