

王克安 主编

XIANDAI XINGZHENGXUE

IAOCHENG

辽宁人民出版社

现代行政学教程

前 言

1984年盛夏，当人们在松花江边参加建国以来第一次较大规模的行政学研讨会的时候，大概谁也没有料到五年后的今天，作为一门独立学科的行政学在中国重建的工作竟发展得如此之快，以至于现在全国上下几乎到处都可以感受到“行政管理热”，重要的是，这种“热”的趋势还在不断地增强，这是十分令人喜悦和兴奋的。

毫不奇怪，在80年代的中国之所以在这样广大的范围内掀起学习和研究行政学的热潮，实在是历史发展的必然。从国内角度来看，摆在中华民族面前的迫切任务就是要使这个被世人称之为“文明古国”的国度尽快地摆脱贫穷和落后的难堪境地，以求真正地“自立于世界民族之林”而达于空前的繁荣和富强。无数为中国目前暂时贫穷和落后的状况而痛心疾首的人们经过千百次地缜密思考后终于发现，中国的落后，主要的或基本上是表现在生产力方面以及意识形态的某些方面；然而，同样是制约中国落后的一个相当重要的因素或这种落后的重要表现，则是管理上的落后，管理上的落后又突出地表现在行政管理上。现在人们不是到处都可以听到行政效率低下的抱怨之声吗？行政效率的普遍低下正是行政管理普遍落后的明证。中国要“腾飞”吗？请注意“应用”行政学，在行政管理上大做一番文章。此外，我们还得睁开双

眼看看世界，从国际舞台这个大背景来思考一下。时代在变，“革命与战争”已属历史的记录，“和平与发展”乃成为世界进程的主旋律，而“竞争”就是这主旋律中最突出的字眼。不难发现，竞争固然是“全方位”的，但“总揽全局”的当是管理的竞争。竞争的规律是优胜劣败。谁是未来世界竞争的胜者？倘若武断地说，那就是看谁是管理的胜者。

空发议论不管用了。我国行政学界近年来为改变我国行政管理理论与实践上的落后面貌作出了巨大的努力，并取得了可喜的成果。单拿行政学方面的教材和专著来说，已有数十种之多。当然也必须看到事情的另一面：尚有许多不足之处或薄弱环节存在。其中，最突出的一点就是，作为一门独立的学科，行政学尚未形成一个完整的科学体系，正处于不断探索和完善之中。我们也想在这种探索中尽到自己的一份力量。这便是我们在已有众多版本问世而还是要抛出我们自己版本的全部宗旨所在。

本书特点有三：

第一，体系较完整。本书除绪论外，有18章，作为一门学科所应有的内容，大体都有了。从内在逻辑看，本书各章设置也较为合理些。

第二，内容较新。同不少版本相比较，该版本有若干章基本上是新设的，如“行政沟通”、“行政咨询”、“行政关系”、“行政信息”、“行政道德”等即是。显而易见，这些内容与实际生活是靠的很紧的。至于新设的“节”和“目”，那就相当多了。各章在具体内容的阐述上，也时有独到之处。

第三，附“案例讨论”。各章之后，均附有行政案例，

且有讨论思考题目。国内已知的行政学教材，均未见有案例之设。顺便提及，案例教学与研究在国外已相当发展，并成为重要的或主要的教学方式，特别是哈佛大学商学院，可谓先驱，其“案例库”已储存了数量可观的典型案例。行政案例的研究在我国业已开始，只是动作不大，热心响应者不很多。我们认为，应尽快改变这种局面。我们在给研究生开行政学课程时，较多地采用了案例教学法，颇受学员的欢迎。我主编此书的一个很重要目的就在于，把案例教学与研究尽快地大面积引入我国各级各类学校的教学中去，为此作一点教材准备，也为的是造一点舆论。

参加本书写作的有下列同志（排列不分先后）：戴小明（中南民族学院）、王世赏（武汉河运专科学校）、刘然（湖北大学）、毛家书（中共湖北省委政策研究室）、熊德仁（湖北师范学院）、杨玲玲（中国第二汽车制造厂干部培训中心）、邓成明（湖南财经学院）、魏敏（十堰市管理干部学院）、刘存良、王少雄（中共武汉市委党校）、吴礼林（中共湖北省委党校）、宪大友、肖雄文、刘小敏、冉勇、钟守权、焦占广、刘爱国、尤光富、魏红英（均为本所研究生）、王克安（华中师范大学）。本书是合作的产品，没有各位作者的刻苦钻研、勤奋写作，本书是不会有今天这样一种面貌的。在写作中我对各位作者的要求是，独立思考，大胆创新，不受任何框框的束缚，看来，同志们的确这样做了。

本书的一个指导思想是，对于国内外已有的学术成果，要认真地吸取和继承下来，所以在写作中广泛地、仔细地研读了国内外学者的有关著述及社会各方面所提供的种种信息资料，并在撰稿时加以引用。在此，我们谨对学术理论界及

实际工作部门的同志们表示诚挚的感谢之情。

在本书编写过程中，一直得到本所所长李会滨教授、副所长徐育苗教授及其他许多同志的关怀和指导，所办公室肖友英、石秀莲同志以及所资料室的孙群、周剑虹、胡惠民等同志，均在行政与图书资料方面对科研工作给以大力支持，提供方便，特一并致谢。

最后，想说明一点，既然是学术研究，理论探讨，谬误之处，在所难免，切盼各方读者指教。

王克安

1989年4月于武昌华中师范大学
科学社会主义研究所

目 录

绪 论	1
第一节 行政学概述	1
一 行政的含义	1
二 行政学的研究对象	5
三 行政学的学科体系	7
第二节 行政学与其他学科的关系	11
一 行政学与政治学的关系	11
二 行政学与管理学的关系	12
三 行政学与经济学的关系	13
四 行政学与法学的关系	14
五 行政学与社会学的关系	14
六 行政学与心理学的关系	15
第三节 行政学的历史沿革	16
一 行政学产生的历史背景	16
二 行政学发展的几个阶段	17
三 行政学发展的基本趋势	23
第四节 行政学在中国的发展历程	24
一 建国前行政学发展状况	24
二 建国后行政学发展概览	26
第五节 学习研究行政学的意义和方法	28

一 学习研究行政学的意义·····	28
二 学习研究行政学的方法·····	32
案例讨论·····	36
案例1 人间奇迹：“阿波罗”登月·····	36
案例2 饭店经理的苦苦思索·····	37

第一章 行政体制·····39

第一节 行政体制概述·····39

- | | |
|----------------|----|
| 一 行政体制的含义····· | 39 |
| 二 行政体制的作用····· | 41 |
| 三 行政体制的依据····· | 42 |

第二节 行政体制的内容·····43

- | | |
|---------------|----|
| 一 行政权力体制····· | 43 |
| 二 行政首脑体制····· | 45 |
| 三 中央政府体制····· | 47 |
| 四 地方政府体制····· | 49 |

第三节 行政体制的历史发展·····53

- | | |
|-----------------------|----|
| 一 中国古代近代行政体制····· | 53 |
| 二 西方资本主义国家行政体制····· | 55 |
| 三 苏联东欧社会主义国家行政体制····· | 57 |

第四节 中国社会主义行政体制的建立与发展·····58

- | | |
|-------------------------|----|
| 一 中国社会主义行政体制的建立····· | 58 |
| 二 中国社会主义行政体制的现状····· | 60 |
| 三 中国社会主义行政体制发展趋向预测····· | 61 |

案例讨论·····62

- | | |
|---------------------|----|
| 案例1 “报告”旅行一年之后····· | 62 |
| 案例2 费时三年 盖章八百····· | 63 |

第二章 行政组织	65
第一节 行政组织概述.....	65
一 行政组织的含义.....	65
二 行政组织的要素.....	67
三 行政组织的类型.....	68
第二节 行政组织理论流派及基本原则.....	70
一 行政组织理论流派.....	70
二 行政组织基本原则.....	77
第三节 行政组织体制.....	78
一 集权制与分权制.....	78
二 首长制与委员制.....	80
三 层级制与职能制.....	81
四 完整制与分离制.....	82
第四节 非正式组织.....	83
一 非正式组织的形成.....	83
二 非正式组织的特征.....	85
三 非正式组织的作用.....	86
案例讨论.....	90
案例1 Z省临时机构“大手术”之后.....	90
案例2 “官”多“兵”少.....	91
第三章 行政领导	93
第一节 行政领导概述.....	93
一 行政领导的含义.....	93
二 行政领导的特征.....	95
三 行政领导的职能.....	97
第二节 行政领导的个体素质.....	98

一 行政领导个体素质的基本构成·····	98
二 提高行政领导个体素质的主要方法·····	104
第三节 行政领导的群体结构·····	105
一 行政领导群体结构优化的意义·····	105
二 行政领导群体结构优化的内容·····	107
第四节 行政领导行为·····	109
一 行政领导行为模式·····	109
二 行政领导行为准则·····	111
三 行政领导行为技巧·····	112
案例讨论·····	114
案例1 “优秀企业家”的悲剧是怎样酿成的··	114
案例2 副市长的人选·····	117
第四章 行政决策 ·····	118
第一节 行政决策概述·····	118
一 行政决策的含义·····	118
二 行政决策的地位·····	119
三 行政决策的类型·····	121
四 行政决策的原则·····	123
第二节 行政决策的程序·····	124
一 确定决策目标·····	124
二 拟定决策方案·····	125
三 抉择决策方案·····	126
四 决策的实施、反馈和完善·····	127
第三节 行政决策体制·····	128
一 中枢系统·····	128
二 咨询系统·····	129

三 信息系统.....	131
第四节 行政决策者的素质.....	131
一 战略眼光.....	131
二 系统观念.....	132
三 创新精神.....	133
四 知识素养.....	133
五 决断魄力.....	134
六 民主作风.....	135
案例讨论.....	135
案例1 邓小平：裁军百万.....	135
案例2 干渴的电站.....	137
第五章 行政执行	139
第一节 行政执行概述.....	139
一 行政执行的含义.....	139
二 行政执行的分类.....	141
三 行政执行的特征.....	142
第二节 行政执行原则.....	143
一 主体原则.....	143
二 程序原则.....	144
三 韧性原则.....	145
四 跟踪原则.....	145
第三节 行政执行过程.....	146
一 准备阶段.....	146
二 实施阶段.....	148
三 总结阶段.....	149
第四节 行政执行中若干问题探讨.....	151

一 行政执行过程的动态性·····	151
二 行政执行的环境·····	152
案例讨论·····	154
案例1 40公斤珍珠出口后下落不明·····	154
案例2 市政府的取缔令下达之后·····	155
第六章 行政监督 ·····	156
第一节 行政监督概述·····	156
一 行政监督的含义·····	156
二 行政监督的作用·····	157
三 行政监督的特点·····	158
四 行政监督的分类·····	159
第二节 行政监督体制评介·····	161
一 西方行政监督体制·····	161
二 苏联东欧国家行政监督体制·····	166
三 中国古代行政监察体制·····	169
第三节 大力健全我国行政监督体制·····	170
一 我国行政监督体制的弊端·····	170
二 健全我国行政监督体制的途径·····	173
三 有待探讨的几个问题·····	177
案例讨论·····	180
案例1 动用警车军车邮车闯关走私贩私 倒卖进口汽车·····	180
案例2 安徽省监察厅处分一名厅级干部·····	181
第七章 行政咨询 ·····	182
第一节 行政咨询概述·····	182

一	行政咨询的含义	182
二	行政咨询的功能	183
三	行政咨询的特点	186
第二节	行政咨询的历史发展	188
一	古代行政咨询	188
二	近现代行政咨询	190
三	行政咨询的历史比较	192
第三节	行政咨询机构及研究方法	194
一	行政咨询机构的分类	194
二	行政咨询机构的人员	197
三	行政咨询的研究方法	199
第四节	行政咨询发展问题探讨	202
一	正确认识咨询	202
二	合理设置机构	203
三	完善咨询机构	203
四	制定咨询法规	204
案例讨论		205
案例 1	兰德公司对华战略构想	205
案例 2	厉王止谤	207
第八章	行政沟通	208
第一节	行政沟通概述	208
一	行政沟通的含义	208
二	行政沟通的作用	210
三	行政沟通的特点	213
第二节	行政沟通的形式和网络	214
一	正式沟通	215

二 非正式沟通·····	216
三 行政沟通的网络·····	218
第三节 行政沟通的障碍及其改良·····	220
一 行政沟通的障碍·····	220
二 行政沟通的改良·····	223
案例讨论·····	225
案例1 两岸交流是国家和平统一的实际步骤···	225
——国务院台湾事务办公室发言人对新华社记者的谈话	
案例2 广东省公开县以上领导干部	
生活待遇情况·····	227
案例3 写信问题·····	227
第九章 行政信息 ·····	229
第一节 行政信息概述·····	229
一 行政信息的含义·····	229
二 行政信息的特征·····	232
三 行政信息的类别·····	233
第二节 行政信息的功能·····	234
一 行政信息与行政决策·····	235
二 行政信息与行政执行·····	236
三 行政信息与行政监督·····	237
第三节 行政信息系统·····	238
一 行政信息系统的职能·····	238
二 行政信息系统的构成·····	239
三 行政信息系统的建构过程·····	240
第四节 行政信息系统的运转·····	243
一 行政信息的收集·····	243

二 行政信息的加工	244
三 行政信息的传递	245
四 行政信息的存贮	246
五 行政信息处理技术和信息方法	246
案例讨论	247
案例1 黑白电视机“饱和”了吗?	247
案例2 “教育总统”布什的呼吁	251
第十章 行政道德	253
第一节 行政道德概述	253
一 行政道德的含义	253
二 行政道德的特点	254
三 行政道德的作用	255
第二节 剥削阶级国家行政道德及其特点	256
一 奴隶制国家的行政道德及其特点	256
二 封建制国家的行政道德及其特点	258
三 资本主义国家的行政道德及其特点	260
第三节 社会主义国家行政道德及其特点	264
一 苏联东欧国家的行政道德及其特点	264
二 中国古代及近代行政道德的精华	266
三 我国社会主义初级阶段行政道德的 内容和特点	275
案例讨论	277
案例1 D局长查“官倒”竟丢乌纱帽	277
案例2 浙江省六届人大代表肖坤被判刑	278
第十一章 行政艺术	279

第一节 行政艺术概述.....	279
一 行政艺术的含义.....	279
二 行政艺术的原则.....	280
三 行政艺术的类型.....	282
第二节 教育与激励.....	284
一 教育与激励的作用.....	284
二 教育.....	285
三 激励.....	286
第三节 现代技术的应用.....	289
一 系统技术.....	289
二 控制技术.....	292
三 网络技术.....	294
四 创新技术.....	298
第四节 行政程序化.....	300
一 行政程序的功能.....	300
二 程序设计的原则.....	302
案例讨论.....	303
案例1 车间主任被杀的惨痛教训.....	303
案例2 宋导演跳楼身亡之后.....	305
第十二章 行政关系	307
第一节 行政关系概述.....	307
一 行政关系的含义.....	307
二 行政关系的要素.....	308
三 行政关系的特征.....	310
四 行政关系的意义.....	311
第二节 行政关系基本原则.....	312

一	整体性原则	312
二	公开性原则	313
三	信誉性原则	314
第三节	行政关系的功能	316
一	收集信息	316
二	发布信息	318
三	事务处理	319
第四节	行政关系技法	321
一	应用技术	321
二	部门实务	325
案例讨论		327
案例 1	第一流的服务	327
	——广州白天鹅宾馆纪实	
案例 2	一封匿名信的效力	328
第十三章	行政法制	330
第一节	行政法制概述	330
一	行政法制的含义	330
二	行政法制的特征	331
三	行政法制的作用	333
第二节	行政法规	335
一	行政法规的概念	335
二	行政法规的类别	336
三	行政法规的制定程序	339
四	行政法规的修改、废止、撤消与消灭	340
第三节	行政措施	342
一	行政措施的概念	342

二 行政措施的种类·····	342
三 行政措施的特点·····	345
四 行政措施的内容·····	345
第四节 行政处罚·····	348
一 行政处罚的概念·····	348
二 行政处罚的种类·····	349
第五节 行政诉讼·····	353
一 行政诉讼的概念·····	353
二 行政诉讼的途径·····	353
三 行政诉讼的原则·····	355
四 不断加强我国行政诉讼制度建设·····	357
案例讨论·····	359
案例1 重庆市的第一起行政诉讼案·····	359
案例2 B省党政司法机关领导实行回避制·····	360
第十四章 行政机关·····	362
第一节 行政机关概述·····	362
一 行政机关的含义·····	362
二 行政机关的特点·····	363
三 行政机关的作用·····	364
第二节 机关工作的基本内容·····	365
一 办事·····	365
二 办文·····	368
三 办会·····	371
第三节 机关管理的优化·····	373
一 机关办公现代化·····	373
二 机关后勤管理改革·····	374