

行政學概論

周海樂
徐 紅
朱昌寧
劉進才

傅大有
錢玉瑛
沈榮華

編

江蘇人民出版社

D035
1016

行政管理系列丛书

行政学概论

周海乐

徐红

傅大有

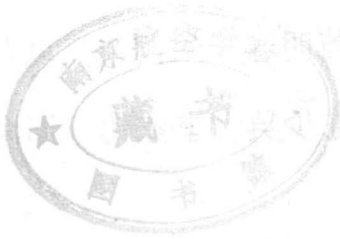
编写

朱昌宁

钱玉瑛

刘进才

沈荣华



30703584

江苏人民出版社

703584

行政学概论

周海乐 主编

江苏人民出版社出版发行

陆军指挥学院印刷厂印刷

开本787×1092毫米 1/32 印张10 字数224,000

1990年7月第1版 1990年7月第1次印刷

印数1—4000册

ISBN 7-214-00510-7

Z·27

定价：4.00元

江苏人民版图书凡印刷、装订错误可随时向承印厂调换。

9

行政管理系列丛书编委会

顾 问	夏 骥	丘 晓	程肖彭	毕 萍
主 任	薛守贤			
副主任	孙长贵	朱国禧	张云朋	
编 委	芮明春	朱侗荣	耿彭年	朱坚强
	陈少英	李家钧	周海乐	俞 俊

序

江苏省人事局和苏州大学的几十位作者，搜罗精华，呕心沥血：集多年管理、教学、科研之经验，毕其功于一篲，完成了200多万字的系列工程，给从事行政管理工作及其教学、研究的同志奉献了一套崭新的案头书籍，作为行政管理的同行和苏州大学的校友，感到分外的亲切和喜悦。

行政管理工作，古今有之，中外亦然。从远古的部落乃至奴隶制社会，从封建时代直到社会主义制度的今天，可以这么说，凡有人群的地方，尤其是出现国家事务管理工作和国家事务管理部门以后，行政管理工作就随之出现了。不管参与这项工作与否，但凡人人都要与之发生联系，它关连着每个人的日常学习、工作和生活。在国外，现代资本主义社会也有一整套行政管理的制度和经验，尽管与我国因在政治制度，所有制形式等方面不同而其具体的行政管理的方式、方法有较大的差异，但其管

理的出发点和目的，都是为了自己的阶级服务，尽可能好地处理国家各项行政事务。

引为遗憾的是，尽管有文字记载的行政管理已有上下几千年的历史，建国也已有40个年头，但就笔者阅猎所及，国内至今尚未出版一套经得起推敲且实用的系列行政管理丛书；即使有一些这方面的研究，也大多散见于一些论文或极有限的专著之中，这方面的研究和探索还远远不够，尚未引起足够的重视。国外行政管理的研究甚为着力，且有不少可资参考吸收的东西，但要借他山之石，又必须剔除其糟粕，吸取其精髓，适合国情民情，编写出具有中国特色的，既具有理论体系，又具有应用价值的读本。

行政管理是一门科学，并非一种“附加剂”，行政管理人员是驾驭这门科学的主体，不再是也不应是过去所常说的“万金油”式的干部，而要通过自己的努力和组织上的帮助，造就成为德才兼备的政务活动家和行政管理者。无论是行政管理人员应具备的基础知识，还是为了适应形势发展而进行知识更新，有针对性的和收到实际效果的学习和提高就显得十

分必要。丛书的作者正是基于这种认识，努力着眼于这方面的研究，探索和实践，取得了令人鼓舞的成果。

通观已付诸出版或定稿的几本，丛书大概有以下三个特点，一是科学性，旁征博引，条分缕析，初步形成较为完整的行政管理学的思想体系；二是实用性，能给一般行政管理人员的工作以指导，具有较大的应用价值，且可作为大专以上专业开设课程之教材；三是系统性，从一般概述到分书专论，从国家政治制度，到各种行政工作的科学管理，形成了较为完整的科学系统。

我党十分强调干部队伍的知识化和专业化。党的十三届四中全会以后，党和政府进一步要求国家工作人员肃贪倡廉，惩治腐败。因此，增强行政管理人员素质和业务水平，提高办事效率和工作质量，至关重要。行政管理人员的培训必须经常化，制度化持之以恒，卓有成效。这套丛书正可资培训教材之匮乏。

目前，全国设有行政管理专业的高校不多，我省所属高校也仅有苏州大学一家。要形成一个十分完整的行政管理体系，不是一蹴即

就的事情，但也不能要求任何新事物一出现或一开始就十全十美、无懈可击。丛书致力于试验、充实、提高，确实已给了耳目一新的感觉。不过，还希望能把科学性与实用性进一步紧密结合起来，并在原有的“框架”的基础上再“系统”一些，裨使更多的行政管理人员从中多多受益。

顾浩

1990年3月

编 者 的 话

为适应行政学学科建设的需要，配合国家行政机关工作人员的学习、培训和高校、党校的专业教学，苏州大学部分教师编写了《行政学概论》一书。

本书的编写，力图体现“一个中心、两个基本点”的要求，贯彻党的十三届四、五、六中全会精神，运用正确的立场、观点、方法分析复杂的行政现象，以揭示国家行政的发展规律，并根据近年来国内外有关研究成果，在框架体系、正本清源、联系实际等方面，作了一些新的尝试。

参与本书编写的（按章、节为序）有：周海乐（第一、二章）、徐红（第二章）、傅大有（第四、七章、第六章第三节）、朱昌宁（第五、八、十二章）、钱玉瑛（第六章第一、二节）、刘进才（第九、十一章）、沈荣华（第十章）。全书由周海乐主编，傅大有、徐红参与了部分编务工作。

在编写过程中，编者曾得到来自各方面的支持，尤其是江苏省人民政府人事局、苏州大学及政治系的领导和同志们给予了热情关照；学术界也为之提供了丰硕的成果。在此一并表示衷心的感谢。

由于编者的学识有限，加之研究还不够深入，偏颇、疏漏当难避免，敬希专家学者和广大读者不吝指教，以令编者进一步提高。

编 者

1990年6月 于姑苏

目 录

第一章 绪论

- 第一节 行政和行政学…………… (1)
- 第二节 行政学的内容和特点…………… (11)
- 第三节 如何学好行政学…………… (19)

第二章 行政历史

- 第一节 行政的产生及其发展的制约因素…………… (26)
- 第二节 行政发展的历史进程…………… (35)
- 第三节 两种不同性质的行政…………… (58)

第三章 行政功能

- 第一节 行政功能概述…………… (64)
- 第二节 行政的外部功能系统…………… (69)
- 第三节 行政的内部功能系统…………… (80)

第四章 行政组织

- 第一节 行政组织概述…………… (91)
- 第二节 行政组织建设的原则…………… (98)
- 第三节 行政组织体制…………… (103)
- 第四节 行政组织机关…………… (115)

第五章 行政人员

- 第一节 行政领导人员…………… (124)
- 第二节 一般行政人员…………… (141)
- 第三节 行政人员系统及其基本制度…………… (144)

第六章 行政过程

第一节	行政决策	(151)
第二节	行政执行	(162)
第三节	行政监督	(170)
第七章 行政信息		
第一节	行政信息概述	(183)
第二节	行政信息的处理和利用	(188)
第三节	行政信息系统	(195)
第八章 部门行政		
第一节	人事行政	(201)
第二节	财务行政	(210)
第三节	机关行政	(218)
第九章 行政方法		
第一节	行政方法概述	(226)
第二节	常见的行政方法	(229)
第三节	行政程序	(245)
第十章 行政法规		
第一节	行政法规概述	(250)
第二节	行政法规的制定与实施	(256)
第三节	行政诉讼	(265)
第十一章 行政改革		
第一节	当代世界各国的行政改革	(274)
第二节	中国的行政体制改革	(284)
第三节	中国行政体制改革的展望	(289)
第十二章 行政效率		
第一节	行政效率概述	(295)
第二节	行政效率的测定	(299)
第三节	提高行政效率的途径	(305)

第一章 绪论

行政学，是专门研究国家行政及其发展规律的科学。经过近几十年的发展，在认真地总结历史经验、不断地适应时代需求的基础上，它已成为一门内容极为丰富、体系日趋完备、特点相当鲜明并愈来愈引起人们普遍重视的新兴学科。在正确的理论指导下，运用科学的方法，深入地学习、研究行政学，对于促进社会进步，加速国家的发展，实现现代化建设的宏伟目标，具有极其重大的现实意义。

第一节 行政和行政学

一、行政概述

在日常生活中，人们几乎处处都能听到、看到并使用“行政”这个概念。然而，常用它，并不一定真正地了解其含义。实际上，从古至今，行政的内涵，有一个发展的过程。

在中国的古代文献中，不乏有关行政的记载。《纲鉴易知录》中就曾提到，公元前841年西周时期的周厉王，因国人发难而逃离王宫，当时太子靖年幼，遂由“召公、周公行政”。按照《左传》的解释，所谓行政，对外，是小国必须执行大国的政令（“行其政事”）；对内，即保卫国家，推行政令，使老百姓安居乐业而拥戴君王（“守其国，行其政令，无失其民”）。

者也”)。在古希腊哲学家亚里士多德的著作中,也早有类似记载。从这些文献记载看,“行”就是推行、执行;“政”,就是国家的政令、政事。作为一个完整概念的行政,按其本来的含义,是指由特定的组织和人员为推行国家政令、政事所展开的活动。在古代,所谓行政,包括全部国家政治事务即立法、行政、司法事务的推行,同我们今天所说的行政的内涵与外延有所不同。

随着封建社会的瓦解和资产阶级政治统治的确立,国家行政开始同立法、司法权力分离,而成为一个独立的政治权力实体并日益强化,使人们有可能深入地揭示其科学内涵。1844年,马克思在分析普鲁士国家行政机关办事不力的原因时,就曾明确地指出,不应从其他方面找原因,而应从国家的根本制度上做文章。因为在他看来,“行政是国家的组织活动”。^①在这里,马克思把行政与国家的组织联系在一起,将行政看成是一种国家的组织活动。

从上述史料中,我们不难看出,所谓行政,就是特定的国家机关,为推行国家事务,维护统治阶级的统治,运用宪法、法律赋予的权力,对整个社会所开展的各种组织活动。这个定义,有如下几层含义:行政的主体,是特定的国家机关即行政组织,而不是一般的社会、经济组织,因此,它不同于一般的社会事务管理,更不同于企业管理;行政的依据,是集中地体现统治阶级意志和愿望的宪法与法律,因而它具有权威性和强制性;行政的内容,是为推行国家事务所开展的各种组织活动,其中,包括进行外部的组织活动,即对整个社会的管理,也包括进行内部的组织活动,即对行政组织及其活动的管理,在这一点上,行政又不同于立法、司法组织及其活动;行政的

^①《马克思恩格斯全集》,第1卷第476页。

目的，是国家行政组织，通过高效率的活动，积极、主动地行使国家权力，体现和执行统治阶级即国家的意志、愿望，从这个意义上说，也可以把行政看成是一个根据政治决策，有效地组织和运用人力、物力、财力和信息，以达到既定目标的过程。

二、行政学概述

行政学，也就是关于行政及其发展规律的科学。具体地说，它以行政机关为推行国家事务、达到既定目标所开展的各种组织活动作为研究对象；以揭示这一方面的发展规律，为人们提供有关国家行政的系统知识为根本任务。

行政学之所以能成为一门独立的学科，就在于它以国家政治生活专门领域中行政这个特殊矛盾及其运行规律为研究对象，使之能够区别于立法学、司法学、军事学、企业管理学等所研究的特殊矛盾及其发展规律。作为行政学特定研究对象的国家行政及其活动，实际上包含着两个方面的特殊规律。

国家行政组织进行外部活动即对整个社会实施管理的规律。为了体现和执行统治阶级的意志和愿望，高效地达到既定的目标，国家行政组织应对整个社会实施全面的管理。这是一个主观见之于客观，行政主体作用于行政客体的动态过程。它既包括依靠和运用法律手段和强制力量，执行国家的统治功能，以维护统治阶级的政治统治，又包括依靠和运用经济方法和科学手段，对社会生活各个领域进行管理，以适应经济发展的要求，促进社会生产力的高涨。上述两个方面的外部活动，集中地体现了国家的双重职能，即政治统治职能和社会管理职能，而且随着经济、科技的发展，后一种活动和职能越来越突出，成为国家行政组织活动的一个重要方面。行政学的任务。

就是要从上层建筑领域中行政组织与其他组织、上层建筑与经济基础相互联系、相互制约的发展变化中，努力寻求发挥行政组织的能动性，以创造性地执行国家法律以及政治决策，加快社会经济发展的最佳途径，认真地探索行政组织对整个社会进行全面管理的规律。

国家行政组织进行内部活动即对其各个层级、各类部门的行政机构和行政人员及其活动实施管理的规律。为了确保对整个社会实施高效管理，以达到预期的目的，国家行政组织还应加强自身的管理和建设。其中，包括行政功能的发挥，行政机构的设置，行政人员的选配，行政职、权、责的划分，行政体制和行政系统的形成。所有这一切，都不以人们的主观意志为转移，而与社会、经济、政治、文化乃至风俗习惯、伦理道德、传统观念即与整个行政环境，有着密切的联系，并随着社会经济、政治、文化的发展而不断地变化。行政学的任务，就是要从国家行政活动与行政环境相互制约、相互联系的发展变化中，努力探求国家行政组织及其活动的规律，以使行政组织科学化，行政人员专业化，行政方法现代化，行政过程程序化，确保国家行政机关高效、协调地运转。

上述两个方面的特殊规律，实际上反映了行政主体从行政对象及其所处的行政环境出发，自觉地掌握行政规律，客观地认识世界和充分地发挥行政主体的创造性。积极地执行政治决策，能动地改造世界的完整过程。从这个意义上讲，我们可以将行政学称之为在尊重行政规律基础上充分发挥行政主体主观能动性的科学。

三、行政学的形成和发展

行政，作为一种社会政治现象，自有阶级和国家以来即已存在。然而，行政学作为一门独立学科问世，却是上世纪末本世纪初的事。如同从有自然现象到形成自然科学经历了一个漫长的过程一样，由行政现象的发生到行政学的形成，花去了数千年，大体上包括下述三个相互联系的时期。

第一个时期，即提出创建行政学任务的时期，从上世纪中叶一直延续到本世纪初。其标志是：行政学作为一个崭新概念和一门独立学科，被正式地提上议事日程。

最初提出“行政学”概念的，是德国学者史坦因。从1865年开始，他用了3年时间，写成7卷本著作，并将其正式地命名为“行政学”。从此，“行政学”这个崭新的概念，逐渐地为人们所知晓。但是，当时的史坦因，并未将行政学视为一门独立学科，仅仅把它看成是行政法的一部分，主要从法的角度研究行政法规，以便更好地规范行政。从这个意义上说，他并非行政学的创始人，其首创的“行政学”概念，也几乎为他大量论证、阐释的行政法所淹没、替代。

真正地将行政学作为一门独立学科提出来的，是年轻的美国学者伍德罗·威尔逊。1887年，他在美国《政治学季刊》上发表的《行政学之研究》一文中，首次提出关于建立一门独立的行政学学科的观点和主张。同时，他还强调，完善行政的首要因素，是使行政权强而有力。为此，必须批判在权力问题上的传统观点即分权的主张，揭露行政效率低下等弊端，以使权力集中于行政，确保行政的统一、稳定，并有法律和制度的保证。从行政学的研究而言，他认为，应摆脱从法、从思想观念

出发的条条框框，开拓一条从制度尤其从文官制度出发来研究的新路，以使行政学从法学中独立出来，为进一步强化行政权力奠定理论基础。这些主张和看法，显然比德国的史坦因更高明、更深刻。1900年，美国学者古德诺的名著《政治与行政》，在强调政治与行政分开的同时，进而主张行政学与政治学分离，以摆脱传统的“由宪法开始又以宪法结束”即依附于法学的研究方法，开拓一条独立研究行政的新思路，以实现高效率行政这个首要目的。^①

为什么创建行政学这门独立学科的任务，不在德国而在美国提出来，关键在于美国有其优越的环境和条件。从社会经济环境看，美国资本主义起步晚，其发展速度却很快，到19世纪后期已完成工业化，跻身于先进国家行列。与之相适应，科学技术和工商业都很发达，从而为在企业中推行科学管理，并影响和促进行政学学科的建立，提供了前提条件；从国家行政状况看，与经济发展和竞争强化相适应，美国较早地实践了“三权分立”理论，行政权力即总统权力十分突出，它不仅继英国之后在欧美各国率先建立了旨在强化行政权力的文官制度，而且政治学得到较为充分的发展，拥有一批诸如汉密尔顿、杰斐逊式的政治家，他们竭力主张中央集权，反对地方分权，从而为威尔逊注重行政学的独立研究，作了理论准备；从理论思维的方式方法看，较之德、英等国，美国是个新兴国家，旧传统的约束少，封建保守思想的影响小，一开始就比较注重经济实效，富于创新精神，这为威尔逊等人突破传统框框，从政治学而不是从法学的角度提出创建行政学学科的任务，准备了方法论的条件。当然，威尔逊、古德诺等人，也只是提出了任

^①古德诺：《政治与行政》，华夏出版社1937年版第1页。