

中国行政管理学会
教学研究会

编

行政学教学与院校建设

辽宁人民出版社



行政学教学与院校建设

主 编 张 文
副主编 高国辉

辽宁人民出版社

1991年·沈阳

行政学教学与院校建设
Xing zheng xue Jiaoxue Yu
Yuanxiao JianShe
张 文 主 编

辽宁人民出版社出版、发行(沈阳市和平区北一马路108号)
沈 阳 新 生 印 刷 厂 印 刷

字数: 185,000 开本: 787×1092¹/₃₂ 印张: 9
印数: 1—500

1991年4月第1版 1991年4月第1次印刷

责任编辑: 于 虹 版式设计: 任 和
封面设计: 刘 琥 责任校对: 玉 文

ISBN 7-205-01856-0/G·301

登记号: (辽)第1号 定价: 5.30元

序 一

祝贺《行政学教学 与院校建设》问世

我听了关于编辑出版《行政学教学与院校建设》一书的情况介绍，也看到了夏书章老教授为本书所写的序和一些主要文章，非常高兴。因为她是全国行政学学科的专家和学者，在辽宁召开理论讨论会所取得的重大成果。这本书的内容很广泛，不仅涉及到了行政学的自身体系，或者称之为逻辑结构，还涉及到了行政学的教学方法、师资队伍培养，以及行政院校建设和课程设置等问题。所以，我认为这本书的出版，标志着我国行政学教学和研究已经有了长足的发展，并且达到了一定的高度。我觉得行政学学科在当今社会，已经引起了方方面面人士的注意，特别是各级政府部门的重视。应该说，这是可喜可贺的。

我记得马克思曾讲过这样一句话，他说，理论在一个国家的实现程度，决定于理论满足这个国家的需要程度。我认为，自中国共产党十一届三中全会以来的十几年间，行政学

理论发展如此之快，正说明这种理论顺应了历史发展的潮流，是广大人民群众坚定不移地推进改革开放，建设有中国特色的社会主义实践的需要。正如列宁所说，共产党在世界历史上第一次基本上完成了夺取政权的任务后，紧接着就要解决管理这个问题。然而，这却是一个最困难的任务。因为，这是要用新的方式去建立千百万人生活上最深刻的经济基础。他还强调说，只有在解决了这个任务以后，才可以说，俄国才真正成为了社会主义共和国。由此不难看出，不断地研究行政学理论该有多么重要。

众所周知，任何理论都是一定历史条件下的产物，是一定社会实践的结果。也就是说，我们研究行政学理论应当牢牢地把握住我们所处的历史时代的条件，紧紧地跟随着社会实践的发展。我们应该看到，当今世界政治风云多变，科学的发展日新月异，为此，政府的职能、工作方法，以及机构设置等问题，都在不断地发展变化。我们必须根据时代的变化，社会的进步，不断地完善和发展行政学理论。特别是要结合各级政府的实践活动，不断地总结经验和教训，使行政学理论更加充实和提高。从我所从事的行政领导工作的切身体验中体会到，行政活动必须以理论为指导，只有这样，才能逐步实现行政活动的科学化和规范化。所以，我对行政学理论的研究特别感兴趣，为这本《行政学教学与院校建设》一书的编辑出版而高兴。

我要借这本书出版的机会，对辽宁省从事行政学理论教学和研究的同志们谈一点希望。大家都知道，辽宁的经济发展在全国居于举足轻重的位置。为了适应经济发展的需要，必须建立一支优秀的公务员队伍。故此行政学的教学和研究

也应该有较大的发展。应该说，我们辽宁的行政学理论队伍正在不断扩大，理论研究的深度和广度正在不断拓展。但是，我们决不能满足已经取得的成绩，决不能停留在现有的水平上。我希望我省的理论工作者，向全国著名的行政学专家，向兄弟省市的同行们学习。我们一定要把我省的各级行政院校办好，一定要把对行政工作者的教育搞好，以便提高广大行政人员的素质，使政府的各项工作提高到一个新的水平。让党中央和省委放心，让全省人民满意。

以上我所说的这些话，是《行政学教学与院校建设》一书的编辑出版，使我有感而发。至于是否称得上序，请该书的主编酌情而定。

辽宁省副省长

陈素芝

辽宁省行政管理学会会长

1990年12月于沈阳

序二

研究本职工作之风可长

自1987年8月全国行政学教学研究会成立以来，已相继在上海市（1988年）和沈阳市（1989年）举行了年会。在每次年会上，与会者都提交了为数不少的围绕中心议题的论文，开展了认真的、热烈的讨论。应当认为，这样，研究会才是名副其实的，即真正进行研究的会；也才能使会议的参加者感到有兴趣、有吸引力、确有所获，对继续研究和争取到会的积极性较高；以及这是为什么尽管主办学术研讨会的会务负担并不轻松，而有关单位仍多乐于当下一届年会东道主的重要原因之一。

这里，出现在广大读者面前的，正是在沈阳年会上，经研究会理事会议决定，由辽宁人民出版社出版的，定名为《行政学教学与院校建设》的一本论文集。对本研究会来说，这实在是一件大事。如果说，研究会成立之际的首届理论讨论会播下了种子，那么，这本论文集便是经过会员同志们的努力培育

而结出的第一批果实，很值得高兴和祝贺。年会的主持者和论文集编辑委员会嘱我为论文集作序，亦因此而义不容辞和欣然应命。

想说和可说的虽然很多，但是，首先令人不能已于言的，是行政学这门在我国算是新兴的应用学科的发展形势颇为喜人。回忆在不到10年以前，具体来说，是在1982年以前，在这个领域里从事研究的人员还寥寥无几，甚至是屈指可数的，且又中断多年。而在目前，这支研究队伍成长得很快，且已相当可观。其中，不仅有具有浓厚兴趣的老、中、青年学者，而且包括对这门学科日益重视的各级政府部门中的实际工作者。否则，就显然没有可能在一次年会上提交论文达百余篇之多，以供编委会选择。

据论文集编委会的负责同志表示，因为限于篇幅（涉及出版成本、印数和售价等问题）虽未能将全部论文编入，但是选择的标准，并非单纯出于文章质量的考虑，而是力求兼顾各种主题和重要论点之类。因而在未能入选的论文之中，实不乏佳作，只是由于同类主题已多或者内容基本相近，才不得不割爱的。他们诚恳地希望这一尝试性的做法能够得到有关论文作者们的理解和谅解。

对此，我能体会编者的用意。这使我联想起一件与此很相似的亲身经历过的事情，不妨顺便说说，或可在减少对编者的误解方面有所帮助。说的是在国外某大学任教时，为研究生开设的研讨班课程，按规定要限制选课的人数。其根据不是学生的成绩，而是要求有各方面因素的配合，如要有博士生、硕士生、本国学生、外国留学生、男生、女生等，以利于研讨。经过解释，申请而未被接受者也能够理解和并不介

意。

且说论文集所选文章的内容，都是行政学教学研究中应该关心的问题。例如：关于学科体系、基层行政、公务员培训、行政环境、中国特色、改进教学、秘书工作、课程设置、行政案例、师资队伍、院校建设等等，都完全有必要进行深入的研究。

现在，关于行政学研究的广度和深度都还不够，而这恰好是建设有中国特色的社会主义行政学所不可少的步骤。因此，上述研究即使只是开头、初步，也具有可贵的开拓精神。何况凡事要精益求精，就必须下功夫研究。行政改革和行政学教学质量提高，也是如此。

扩大来看，在治理整顿、深化改革的过程中，为了实现四化、振兴中华的大业，各条战线都要奋勇向前，故曰：研究本职工作之风可长。

中国行政管理学会
教学研究会理事长

夏书章

1990年4月于广州

目 录

应该首先弄清“行政”的含义.....	张 文 (1)
行政学与行政管理学辨析.....	陈祖耀 (9)
行政管理学的归属问题刍议.....	柴森林 (15)
从基本矛盾看行政学的难点.....	樊东光 (21)
论中国行政管理学学科体系的逻辑结构.....	
.....	李 琪 (28)
编写《行政学教学大纲》的原则.....	李世英 (38)
行政学学科体系建设探讨.....	张秀清 (44)
关于构建行政学体系的思考.....	王宪棠 (50)
试论我国行政学学科体系.....	汪志友 (58)
试论社会主义行政管理学的理论体系.....	
.....	孙 明 陈春生 (64)
关于学科体系的发展和学科建设.....	郭景春 (74)
浅谈我国行政管理学学科体系的建立.....	刘建祝 (84)
试论中国行政管理学特色.....	王五玲 (89)
行政管理科学体系初探.....	高国辉 孙 波 (93)
论行政学体系的多元结构.....	柳 群 (99)
行政管理学的理论体系及框架结构.....	苏起生 (106)
适应社会需要 改进行政学教学.....	
.....	王贵臣 阎 越 (113)
行政学教学中必须解决的几个问题.....	张先庆 (123)
重在学习.....	唐代望 (128)

行政案例教学方法初探·····	王益玲 (138)
关于学科交叉问题的管见·····	朱延年 (146)
行政学教学的重点和难点·····	雷海涛 (151)
秘书工作应占有一定地位 ····	徐昶暎 李永庆 (158)
建设有中国特色的行政学院·····	严家栋 (168)
地方行政学院建设问题探索···	庞德森 蒋学志 (173)
关于地方行政学院建设的思路·····	周铁焕 (181)
加强行政学师资队伍建设·····	赵达军 (188)
成人高校行政管理专业课程设置刍议···	朱 荣 (193)
关于行政学专业课程设置的探讨·····	王首程 (206)
普通高校行政学专业课程设置分析····	帅学明 (216)
关于本科行政管理专业的设想·····	王国伟 (228)
关于行政学院的专业及课程设置·····	丁晓明 (236)
成人高校行政专业管见·····	徐泗河 (241)
关于民族院校行政专业的有关问题····	吴玉宗 (247)
编后话·····	(254)

应该首先弄清“行政”的含义

张 文

对于行政这一概念至今没有定论。这种状况必然影响行政学教学和理论研究。我认为有必要对行政的含义作进一步讨论，以便统一认识，至少可以缩小分歧。

一、弄清行政含义的意义

只有弄清行政的科学含义，才能逐步完善具有中国特色的行政学理论。众所周知，古今中外对行政的解释其说不一，本文不想一一引述。作为问题讨论，认识上的差异是允许的，也是正常的。但是作为教科书，对其概念的阐述必须是科学的、准确的，否则教师难教，学生难学。目前，仅就国内而言，就有多种版本的行政学、行政管理学教科书，而对行政概念的定义却不尽一致。不妨抄录几段比较一番。

在国内外行政学界享有盛名的夏书章教授在其主编的《行政管理学》序言中说：“‘行政’惯指国家立法、司法以外的政务。”^①这样一来，就使我们对行政内涵的理解十分宽泛。好在夏老在其后又明确指出：“根据我国的实际情况，行政不应只局限于国家行政部门的狭义的行政概念，也不宜使用包括国家机关以外所有企业事业部门管理事物最广义的行政

^①山西人民出版社1985年版，第1页

概念，而应以行使国家权力从事国家管理的活动，称为行政。”^①夏老这样表述行政，其含义已经十分明确了。从夏老这个表述中可以看到行政有两个主要含义。一个是行政的主体就我国而言，是人大机关以及由人大派生出来的政府和司法机关的集合体，即全部国家机关。二是行政本身是一种管理活动。当然这个管理活动不是泛指任何意义上的管理活动，而特指行使国家权力，从事国家管理的活动。我认为，按着夏老对行政的这种解释，建立一个完整的行政学理论体系也是可以的。

下面我们再看一看由原劳动人事部组织编写的作为国家公务员岗位培训教材的《行政管理学概论》是怎么说的。对于什么是行政，书中这样写到：“现在一般认为，‘行政’是国家机关依据法律和法令对公共事物的管理活动。”^②然而该书在阐述什么是行政管理学时，又这样写道：“行政管理学是研究行政组织运用国家权力有效管理社会公共事务的科学。”^③该书还引证马克思著作中一段话说：“行政是国家的组织活动。”^④我认为上述三句话含义不一致，使人无所遵循。其自相矛盾有三：一是说行政是国家机关的活动，又说行政管理学是研究行政组织的科学；二是既然说行政是一种管理活动，也就是说行政本身已包含有管理的意思，为什么还说行政管理呢？三是所引证的马克思的话并非是马克思给行政下的定义。

①同上书，第5页。

②吉林人民出版社1988年版，第1页。

③同上书，第6页。

④同上书，第4页。

下面我们再看看由黄达强和刘怡昌同志主编的《行政学》。该书如是说：“把行政解释为国家政务的管理活动是为人们所共同接受的”^①。从这个表述中，我们第一次看到这样简炼明确地说，行政是一种管理活动。正因为该书认为行政一词本身已包含有管理的意思，所以该书定名为《行政学》。这里值得注意的是，在这个表述中，“国家政务”的含义使人有点费解。诸如党中央讨论制定治国大政方针，各级人民代表大会及其机关的活动，不能不说也是对国家政务的管理。好在该书在阐述何谓“行政学”时，明确指出是研究国家行政组织对社会事物进行有效管理的规律的科学。”^②这样一来，我们是否可以把“国家政务”仅仅理解为国家行政组织的活动呢？

比较上述三种行政观，不论是其内涵还是外延都是不同的。其分歧点不外乎是全部国家机关的活动，还是仅仅是政府的活动。对此有必要进一步澄清。

只有弄清行政的含义，才能逐步实现行政活动的科学化、规范化。党的十一届三中全会以来，随着行政学理论的普及，广大人民群众对行政活动的关切度，越来越大。但是，我们也应该看到，由于人们所处的环境以及观察问题的角度不同，因而对“行政”的理解相去甚远。有人以为，行政只不过是各单位中日常琐事的管理，即行政科、行政处的工作。这样一来，就会将一个严肃的、高层次的国家管理问题变成狭小部门的琐事。还有人认为、行政不仅仅是对国家

① 中国人民大学出版社，1988年版，第2页。

② 同上书，第5页。

事务的管理，而且还包括各企业、事业单位的多种业务活动。因而提出什么“企业行政”、“经济行政”等诸多问题。这样一来，势必将抹煞党与政、政与企的界限。还由于对行政片面的或糊涂的理解，将行政监督与监督行政混为一谈，或者为了赶时髦，随处任意冠以“行政”二字。由于行政的滥用，必将使行政贬值。鉴于上述种种，有进一步弄清行政的科学含义的必要。

今天之所以对行政这一概念的解释众说纷纭，其中一个主要原因就是由于古今中外的国家组织形式不同和多变造成的。为了正确认识当今时代行政的含义，有必要了解行政一词在不同国度，不同历史时期的不同含义。

二、从中国历史演变看行政的含义

在我国的历史文献上，很早就使用过行政这一概念。比如在《纲鉴易知录》这本编年史里有这样的记载，说在公元前841年的西周时期，由“召公、周公行政。”这里所说的行政，就是掌管朝政。应该说，在我国从秦王朝建立，直到清朝瓦解，在这漫长的封建社会，其国家的统治大权皆集中于天子一人之手中，国家的组织形式没有三权分立或议政合一之说，所以，在封建社会里，行政就是统治国家的全部活动。辛亥革命推翻满清政府以后，于1912年在我国建立了第一个资产阶级性质的政府，即中华民国政府。以后几经变化，直到1928年国民党在南京成立了国民政府，并依据孙中山《五权宪法》的设想，建立了一个三级官僚机构。第一层级为国务会议，第二层级为行政、立法、司法、考试、监察

等五院，第三层级为各部委。这个第二层级的行政就是负责处理国务会议所决定的各项具体国事。由于这一层级中除立法院以外，还有考试院和监察院，所以这里所说的行政内涵，比资本主义国家三权分立的行政内涵要小得多。

我党取得夺权斗争胜利以后，在解放区开始建立相应的政权机构，并在此基础上建立中央政权机关。当时的政权分两类：一类是权力机关，即各级苏维埃；一类是行政机关，即各级人民委员会。虽然这个时期的行政机关还不十分健全，但是，在当时这个特殊历史条件下，仍然有权力机关和行政机关之分。

建国前夕，1949年9月27日，全国政协第一届会议通过了《中华人民共和国中央人民政府组织法》。组织法规定，中央人民政府下设人民革命军事委员会、最高人民法院、最高人民检察署和政务院，这时的政务院为行政机关，是现在国务院的前身。这里值得注意的是，政务院类似今天的国务院，但并不等于人民政府，而是人民政府下设的一个办事机构。

从以上可以看出，在我国历史上，由于各个时期的社会环境不同，行政组织及其职能都有所不同。因而行政的含义也不尽一致。因此可以说，行政的含义是随着时代的变化，社会的发展而变化的。

三、从苏美两国的国家组织形式 看行政的含义

我们首先看一看苏联的国家组织形式。苏联在28大以前，其权力机关为最高苏维埃，由联盟院和民族院产生，负责

立法。由苏维埃产生部长会议和最高法院和检察院。部长会议则为行政机关，相当我国的国务院。

苏共28大以后，苏联进行了较大幅度的政治体制改革。首先，召开了苏联人民代表大会，通过人民代表大会，选举总统。随后又建立一个总统委员会。由于实行总统制，原国家最高行政机关——部长会议的职能逐步缩小。总统将成为国家的最高行政首长。从而取代了原部长会议主席的最高行政权力。从目前现状和发展趋势看，总统不仅只具有行政权，而且将握有一定的立法权。

从以上可以看出，随着苏联政治体制的变革，行政的内涵和外延也随之变化，不能对行政作僵死的理解。

下面，我们再看一看美国的行政组织机构。美国宪法规定：行政权属于总统。政府各部向总统负责，受总统的领导 and 监督。总统凭借行政权力可以召开国会，并有权否定国会通过的法令。也就是说，国会所立之法，只有在总统签字后才生效。值得注意的是，总统的行政命令与法律有同等的效力。

从以上可以看出，行政在美国的国家组织和我国的国家组织中的含义有着质的区别。有人以为美国的国家组织是立法、司法、行政三权分立。事实上，随着资本主义的发展，总统的权力在逐步加大，在某种程度上。行政权左右立法权。由此可见，行政在美国的国家组织中有着特定的含义。

四、行政在当今中国的含义

从古今中外国家组织的形式和职能看，行政的含义和作