

行政学导论

齐明山 著

XINGZHENGXUE

DAOLUN

XINGZHENGXUE

DAOLUN

大众文艺出版社

DAZHONG WENYI CHUBANSHE

行政学导论

齐 明 山

大众文艺出版社

北 京

图书再版编目 (CIP) 数据

行政学导论/齐明山著.

—北京: 大众文艺出版社, 2001.9 (2004.5重印)

ISBN7-80171-026-6

I. 行…

II. 齐…

III. 行政学-教材

IV. D035

中国版本图书馆CIP数据核字 (2001) 第064255号

行政学导论

大众文艺出版社出版发行

(北京市东城区府学胡同甲1号 邮编: 100007)

北京兴达印刷有限公司印刷 新华书店经销

开本 850 × 1168 毫米 1/32 印张 14 字数 375 千字

2001年9月北京第1版 2004年5月北京第2次印刷

印数 3501-4500 册

ISBN 7-80171-026-6/D.2

定价: 28.00 元

版权所有,翻版必究。

大众文艺出版社发行部 电话: 84040746

北京市东城区府学胡同甲1号 邮编: 100007

前 言

这些年来，从黄达强教授驾鹤西行之后，我就为行政学硕士研究生开设行政学研究课程，后又兼本科生行政学课程；同时我一直主持北京自考和中央电大的行政学课程的命题工作，并且参加了对政府官员的培训。在教学实践中使我深刻地了解到，作为行政学本科生和政府官员应该掌握哪些行政学的基本知识，以及行政学本科课程与研究生课程的衔接与区别。

我一直想写一部符合行政学本科生教学需要的教材，但自忖天生愚钝，不是生而知之之大才，也没有以区区管见窥学海之勇气，而有以学问欺世盗名而贻误莘莘学子之虞。因此，这些年来，援笔者再，辍笔者再，始终没有下断臂之决心。终于在我所那些始终与我休戚与共、共同战斗十几年的同事的鼓励下，在我挚友大众出版社社长兼总编辑李景峰学长的帮助下，又恰逢我所成立十五周年之际，才下定决心写此教材。

这部教材是以竭力符合我国行政管理的实践和需要为出发点的，本人虽然也博采众长，但却没有勇气站在众人之肩上，更多的是写出自己的心得和体会。因笔者确实没有立论恢宏，钩深致远，文笔曲奥之才，故以浅显易懂的文字缀字成编，贸然贻笑方家，也在所难免。但望能谅此初衷，对我亦是莫大的安慰。

今年是行政学所建所十五周年，我作为该所创始成员之一，仅以此书表示祝贺。希望年轻一代能够重铸行政学所昔日的辉煌。

齐明山

中国人民大学行政学研究所
2001年5月15日于芳古园

目 录

前言

绪论	1
第一节 行政与行政学概述	1
一、行政的含义、特点与作用	1
二、行政学的含义、特点与内容	6
第二节 行政学的产生和发展	10
一、行政学产生的历史条件	10
二、传统公共行政时期	13
三、行为科学公共行政时期	17
四、新公共行政与新公共管理时期	19
五、中国行政学的发展	21
第三节 研究行政学的意义与方法	21
一、研究行政学的意义	21
二、研究行政学的方法	24
第一章 行政环境	27
第一节 行政环境的含义、特点及其作用	27
一、行政环境的含义	27
二、行政环境的特点	27
三、行政环境的作用	29
第二节 一般行政环境与行政管理	32
一、自然地理环境与行政管理	32
二、社会环境与行政管理	33
第三节 具体环境与行政管理	36
一、具体环境的含义与内容	36

目 录

二、组织文化	38
第二章 政府职能	43
第一节 政府职能概述	43
一、政府职能的含义	43
二、政府职能的特点	45
三、政府职能的类型	47
第二节 政府的基本职能	48
一、政府的政治职能	48
二、政府的经济职能	50
三、政府的文化职能	53
四、政府的社会职能	55
第三节 我国政府职能的转变	58
一、要彻底转变政府管理的观念	58
二、必须正确确定政府在社会中的角色	63
第三章 行政体制	67
第一节 行政体制的含义、特点与作用	67
一、行政体制的含义	67
二、行政体制的特点	69
三、行政体制的作用	71
第二节 行政体制的类型	73
一、中央政府体制	73
二、地方政府体制	78
三、中央与地方关系体制	81
四、行政区划体制	82
第四章 行政组织	86
第一节 行政组织概述	86
一、行政组织的含义与特点	86
二、行政组织的基本要素	90

目 录

三、行政组织的类型	92
第二节 行政组织理论	94
一、科学管理时期的组织理论	94
二、行为科学时期的组织理论	96
三、系统科学时期的组织理论	99
四、马克思主义的组织理论	100
第三节 行政组织结构	102
一、行政组织结构的方式和功能	102
二、行政组织结构的层级化	104
三、行政组织结构的部门化	104
四、管理层次与管理幅度之间的关系	106
第四节 行政组织结构设计的原则	108
一、职能目标原则	108
二、完整统一原则	110
三、精简原则	111
四、法制原则	112
五、职、责、权一致的原则	113
六、人本原则	114
第五节 中国现阶段的行政组织	115
一、中国行政组织结构	115
二、中国行政组织的地位和职权	117
三、新中国成立以来我国行政组织的沿革	118
第五章 行政领导	123
第一节 行政领导和行政领导者概述	123
一、领导和领导者的含义	123
二、行政领导和行政领导者的含义和特点	126
三、行政领导者的类型与产生方式	127
第二节 行政职位、权力、职责与责任	129

目 录

一、行政职位与行政职务	129
二、行政领导权力	130
三、行政领导职责	138
四、行政领导的行政责任	141
第三节 行政领导理论与行政领导方式	143
一、领导特质理论	143
二、领导行为理论	144
三、权变领导理论	147
四、变革型领导理论	152
第四节 行政领导者的素质和能力	153
一、行政领导者的素质	153
二、行政领导者的能力	157
第六章 人事行政	161
第一节 人事行政概述	161
一、人事行政的含义	161
二、人事行政的原则	163
三、人事行政机关	165
第二节 国家公务员的任用与更新制度	167
一、国家公务员的职位分类制度	167
二、国家公务员的考试录用和调配制度	170
三、国家公务员的更新制度	171
第三节 国家公务员的激励保障制度	174
一、国家公务员的考核、奖励与升降制度	174
二、国家公务员的工资与福利制度	177
三、国家公务员的回避与惩戒制度	179
第四节 国家公务员的职业道德	180
一、国家公务员职业道德的含义与特点	180
二、国家公务员职业道德的原则和内容	182

目 录

第七章 机关行政	187
第一节 机关行政概述	187
一、机关行政的含义	187
二、机关行政的任务和作用	189
第二节 行政机关管理的主要内容	191
一、机关日常工作程序的管理	191
二、会议管理	192
三、文书和档案管理	194
四、行政经费管理	195
五、机关总务后勤管理	196
第三节 办公室内部的布置与管理	196
一、办公环境的管理	196
二、办公物品的管理	198
三、办公秩序的管理	198
第四节 机关管理的科学化	199
一、机关管理科学化的意义	199
二、机关管理科学化的内容	199
第八章 行政决策	202
第一节 行政决策的含义、特点与作用	202
一、行政决策的含义	202
二、行政决策的特点	202
三、行政决策的作用	204
第二节 行政决策的原则与类型	207
一、行政决策的原则	207
二、行政决策的类型	210
第三节 行政决策体制与行政决策程序	216
一、行政决策体制	216
二、行政决策程序	222

目 录

三、行政决策方案的分析方法·····	230
第九章 行政执行 ·····	236
第一节 行政执行概述 ·····	236
一、行政执行的含义与特点·····	236
二、行政执行在行政管理中的作用·····	239
三、行政执行的原则·····	242
第二节 行政执行的步骤 ·····	244
一、行政执行的准备阶段·····	244
二、行政指挥·····	248
三、行政沟通·····	254
四、行政控制·····	258
五、行政执行总结·····	262
第三节 行政协调 ·····	264
一、行政协调的含义、特点与作用·····	264
二、行政协调的原则、类型和方法·····	267
第十章 行政监督 ·····	272
第一节 行政监督概述 ·····	272
一、行政监督的含义、特点和类型·····	272
二、行政监督的原则和作用·····	274
第二节 内部监督 ·····	277
一、行政组织内部监督概述·····	277
二、一般行政监督·····	279
三、行政监察·····	281
四、审计监督·····	288
第三节 法制监督 ·····	292
一、立法监督·····	292
二、司法监督·····	297
第四节 社会监督 ·····	302

目 录

一、社会监督概述	302
二、政党监督	304
三、社会团体与公民的监督	306
四、社会舆论监督	309
第十一章 依法行政	311
第一节 依法行政概述	311
一、依法行政的含义	311
二、依法行政的作用	313
三、依法行政的要求	317
第二节 行政法律责任	319
一、行政法律责任概述	319
二、违法行政责任的承担方式与追究	320
第三节 行政法律行为	323
一、行政法律规范制定	323
二、行政法律规范执行	327
第十二章 行政方法	329
第一节 行政方法概述	329
一、行政方法的含义	329
二、行政方法的科学化	331
三、科学的行政方法的作用	334
第二节 传统行政方法的含义、特点与类别	336
一、传统行政方法的含义与特点	336
二、认识问题的传统方法	337
三、解决问题的传统方法	339
四、思想工作的传统方法	341
第三节 现代行政方法的含义、特点与类别	344
一、现代行政方法的含义和特点	344
二、几种常用的现代行政方法	347

目 录

第十三章 财务行政	359
第一节 财务行政概述	359
一、财务行政的含义	359
二、财务行政的作用	360
第二节 国家预算	362
一、国家预算的含义与作用	362
二、国家预算的体制、编制与程序	364
第三节 国家税收	367
一、国家税收概述	367
二、国家税收种类与管理体制	369
第四节 财政支出	372
一、财政支出概述	372
二、政府采购	374
第十四章 行政效率	377
第一节 行政效率概述	377
一、行政效率的含义	377
二、行政效率在行政管理中的作用	382
第二节 行政效率的测定	385
一、测量行政效率的必要性	385
二、测定行政效率的标准	387
三、测定行政效率的方法	388
第三节 提高行政效率的途径	390
一、影响行政效率的主要因素	390
二、提高行政效率的途径	393
第四节 效率与公平	395
一、行政管理的目的与价值：效率与公平	395
二、效率与公平的关系	398

绪 论

第一节 行政与行政学概述

一、行政的含义、特点与作用

(一) 行政的含义

行政，即公共行政，也称行政管理。行政，顾名思义，就是处理政务，也就是处理社会公共事务。距今 4000 年前我国最古老的书籍《尚书》就有《立政》篇；《论语·颜渊》中有：“政者，正也。”《礼记》也有：“文武之政，布在方策，其人存者则其政举，其人亡者则其政息。故为政在人。”这里所用的“政”就是现代意义上的政务。行者，施或为之义。在《左传》里有周公“行其政事”、“行其政令”的记载。290 年前的《纲鉴易知录》上有“召公、周公行政”的记载。这是我国最早出现的行政这一概念。我国古代对行政的含义就是施政、为政，即处理国家政务。在西方，最早提出行政概念的是 2000 年前的古希腊伟大的哲学家亚里士多德。蒸汽机发明家瓦特曾提出建立一门行政学。其次是普鲁士政治家、行政法学家海因里希·弗里德里希·卡尔·史坦因男爵（1757—1862），他在 1856 年在研究行政法时使用了这个概念。

现代英文的行政源于拉丁文。马克思在《评“普鲁士人”和普鲁士国王和社会改革》中认为行政是“国家的组织活动”。

政治学家、行政学家、法学家对行政众说纷纭，各持己见，莫衷一是，从不同的角度界定行政的含义。但是，总的来说有如下一

些看法：

首先，从“三权分立”来对行政定位。权力分立制度是西方现代民主制度的核心。孟德斯鸠提出的“三权分立”思想形成了西方国家权力的基本结构。从“三权分立”的角度解释行政，认为国家可以分为立法、行政、司法三种权力。立法是国家意志的体现，行政是国家意志的执行，司法是国家意志的维护。这是建立在权力只有使用到它的界限为止和权力只有用权力来制衡才不会被滥用的假设基础之上的，即建立在人性恶的基础之上的。如果不用权力制衡权力，人性的弱点可以导致人滥用权力。因此，立法、行政、司法三种权力各自独立，互相制约。权力结构的制度化，可以防止公共权力个人化和滥用公共权力。这种理论上的设计和实际执行之间有很大距离。在实际上，行政权往往高于立法权和司法权，而且行政也参与国家法律的制定。美国宪法本身就赋予了美国总统高于立法和司法的行政权，明确要求集权力于总统一身。所以，行政不仅仅是执行国家意志即法律，它也是制定国家法律的主要参与者。“三权分立”对行政的定位过于狭窄，不能反映行政的实际功能。

从政治与行政的分离角度对行政的解释。美国早期的政治家和政治学家主张政治与行政分离，这是行政学产生的主要推动力。他们针对当时的政党分赃制严重地影响行政秩序的情况，提出政党政治必须与行政相分离。他们认为政治是制定国家政策，行政是执行国家政策。政治是国家意志活动的领域，行政是实现国家职能的技术与方法。政党通过在议会或上台执政来贯彻起政治意志，而行政必须中立，不能成为政党的政治工具。威尔逊在《行政之研究》和古德诺在《政治与行政》中都主张政治与行政二分法。认为政府体制中存在着两种主要的或基本的政府职能，即国家利益表达职能和国家意志执行的职能，亦即政治与行政。政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。政治与指导和影响政策相关，而行政与政策执行相关。政治是通过公民中的政党组织指导或影响政府的行

第一节 行政与行政学概述

为，行政是公共服务的总体，执行政府的意志和实施普遍利益规则。它既不是立法的，也不是司法的。为了防止政治影响行政，从法律上将政治与行政分开。威尔逊认为，政治是国家的活动，是政治家的活动；行政是事务性的领域，是公务员的行为，必须有技术标准。政治与行政二分法也不能反映行政的实际。政府是国家机器，是有政治性的，行政不可能超越政治，必然是政治的反映，并受政治的制约。政治与行政二分法是把行政定位在管理之上，这是狭义的定位。

从广义的管理的角度为行政定位，认为一切管理都是行政。如美国早期行政学家怀特认为，行政是“为了或为实现某种目的对许多人所做的指挥协调与控制。”西蒙、汤姆森、史密斯合著的《行政学》认为，行政“即指一切团体处理行政事务的活动。”当然，管理和行政不是同义语，一切行政都是管理，但是，并不是一切管理都是行政。一切社会组织都有行政，但是行政并不是社会组织的所有管理活动。法约尔在论述企业的六种活动时，行政仅是其中之一。政府的管理无疑是行政。可以认为，行政是管理的组成部分之一。

我们认为，行政是行政机关对社会公共事务管理，也指立法机关、司法机关和其他社会组织对其内部的行政事务的管理。

(二) 行政的特点

1. 行政是以提供公共服务为目的的，而不是以赢利为目的。这是它与其他社会组织的主要区别之一。行政是政府的管理行为，是为了实现国家目标和公共利益的活动。这是它与以赢利为目的的企业明显的本质区别，它的基础是权威和权力。它是以为社会公众提供服务为目标，而不是以赢利为目的。它的活动成本由国家财政供给。这种公益性质是政府合法性的基础。在我国就是全心全意地为人民服务。

2. 行政为政治统治服务的目的性很明确。政府是阶级统治的

绪 论

工具，国家的统治职能只能由政府来承担。国家的政治统治目标必须具体转化为政府的行政目标才能变为现实。因此，行政为政治统治服务的目的性十分明确。克林顿政府是为美国政治统治服务的政府，同时也是为民主党政治服务的政府。在这方面小布什政府也不例外。那种认为行政与政治分离或中立的观点，无论是理论上还是实践上都是站不住脚的。我国政府为无产阶级政治服务是天经地义的，那种用政府的社会性掩盖其阶级性的说法是十分虚伪的。

3. 行政必须是依法行政。依法行政是现代行政的特点之一。行政是在法制制约下的规范性的施政行为，它避免政府和官员的随意性。主张在法律面前人人平等，不允许任何组织和个人有高于法律之上的特权。行政必须忠于宪法，维护并执行宪法。宪法是国家一切法律的根本大法，依法行政就是要贯彻和体现宪法的原则和精神。在这个前提下，行政也必须贯彻执行各种法律、法规和政策。依法行政不是轻而易举的事情，没有民主就不可能实行真正依法行政，它还必须与特权、专权、权大于法等现象做长期的斗争才能实现。

4. 行政的民主性。民主是现代社会的最大特点。从理论上讲，社会主义国家应该是最民主的国家，没有民主就没有社会主义，马克思主义经典作家的这一英明论断是十分正确的。因为缺乏民主使一些社会主义国家已成为明日黄花。民主行政是承认人民群众的历史主体性，行政是政府凭借人民赋予的权力为人民服务。所以，行政本质上是民众之事，秉民众之志，承民众之意，理民众之事。政府的权力是人民给的，人民给的权力是为人民服务的。人民有参与政府管理权，有知情权，有对政府的监督权。这些权力不是政府给不给的问题，而是人民群众应该有的权力。政府为民做主是清官政治，政府必须按人民的意志处理政务。主人为什么让仆人做主，那岂不是主仆位置颠倒。民主行政是历史发展的必然，在知识经济时代，在网络社会和信息技术条件下，信息沟通方便快捷，科学和民

第一节 行政与行政学概述

主的思想将广为传播，民主行政是历史之必然，而且其发展将越来越快，势不可挡。民主是行政的灵魂，是人本主义的复归。

5. 行政必须是公平行政。公平作为行政的价值观是不可动摇的。社会不可能有自发的公平，市场只能使社会不公平，社会主义市场经济也不可能给社会自然而然地带来公平。只有政府才能为社会提供公平的保障。公平是对人的最起码权力的保证，是人与人之间关系的平等准则的体现，是公正地依法处理社会公共事务的原则，是使社会避免出现贫富悬殊的现象的保证。但是，公平不是搞平均主义，不是吃大户，不是杀富济贫。公平是为了保证公民的权利，是为发展提供社会稳定。天下不患贫而患不均，这是我国根深蒂固的平均主义思想。贫穷不是社会主义，普遍贫穷是平均主义的必然结果，那不是公平，而是以剥夺个人财富、压制发挥个人才能和牺牲社会发展为代价的行政模式。因此，公平是为了发展，而不是搞平均主义。在社会主义市场经济条件下，政府必须重视公平的实现，但是，也不能让平均主义抬头，更不能用政府的强制力搞平均主义。平均主义会使社会缺乏发展的推动力，不能够忘记邓小平同志“发展是硬道理”的教导。

6. 行政必须是高效的行政。对政府来讲，效率具有永久的魅力，尽管各国政府不断为提高政府的效率煞费苦心，但是仍然没有找到一劳永逸地解决效率不高的办法，而且永远是缠绕政治家和政府首脑的难解之谜。现代的各国政府仍然是以效率为中心的政府。效率就是要求政府成本低，成果多。其实，各国政府都为了提高行政效率进行了长期不断的改革。效率问题在 21 世纪是更为突出问题，世界各国的竞争是政府与政府之间的效率竞争。领导者有素质高低之分；决策有“失之毫厘，差之千里”之虞；执行有坐失良机之忧；应变有迟钝与灵敏之高下。这也就是政府效率之比。行政效率是非常复杂的，以后将专门论述。

中国行政的最大特点是中国共产党领导政府，党在政府之内，