

国家行政学

郭用宪 主编

广东高等教育出版社

国家行政学

郭用宪 主编

广东高等教育出版社

参加撰写者（按姓氏笔画为序）

全斗辉 肖 荣 徐明明 殷秋明

黄卫平 郭用宪 赖钦显

国家行政学

郭用宪 主编

责任编辑 王洪友 田 心

广东高等教育出版社出版发行

广东省五华县印刷厂印刷

850×1168 32开 10.9印张 284千字

1991年7月第1版 1991年7月第1次印刷

印数 1—1500册

ISBN 7—5361—0686—6 / D·77

定价：6.50元

目 录

导 论	(1)
-----	-------

第一编 行政功能论 (14)

第一章 国家行政的权力地位	(15)
---------------	--------

第一节 行政在国家权力机构中的地位	(15)
-------------------	--------

第二节 国家行政与执政党的关系	(19)
-----------------	--------

第三节 政府与人民群众的关系	(22)
----------------	--------

第四节 国家行政权力的运用与制约	(24)
------------------	--------

第二章 国家行政环境	(29)
------------	--------

第一节 国家行政与社会政治环境	(29)
-----------------	--------

第二节 国家行政与社会经济环境	(33)
-----------------	--------

第三节 国家行政与社会文化环境	(36)
-----------------	--------

第四节 中国国情与国家行政建设	(39)
-----------------	--------

第三章 国家行政的基本功能	(42)
---------------	--------

第一节 国家行政功能的概念	(42)
---------------	--------

第二节 国家行政管理任务体系功能	(45)
------------------	--------

第三节 国家行政管理的程序体系功能	(51)
-------------------	--------

第四章 国家行政管理的基本原则	(57)
-----------------	--------

第一节 国家行政管理的内容与特点	(57)
------------------	--------

第二节 我国国家行政管理的基本原则	(59)
-------------------	--------

第二编 行政主体论 (68)

第五章 国家行政组织	(69)
------------	--------

第一节	国家行政组织的类型与结构	(69)
第二节	国家行政组织设置的基本原则	(73)
第六章	国家行政体制	(79)
第一节	国家行政体制概述	(79)
第二节	国家行政体制的主要类型	(82)
第三节	国家行政体制改革	(92)
第七章	行政领导	(96)
第一节	行政领导概述	(96)
第二节	行政领导体制与结构	(103)
第三节	行政领导者	(108)
第四节	行政领导方式与领导艺术	(112)
第八章	国家行政人员的管理	(118)
第一节	国家人事行政概述	(118)
第二节	国家人事行政的基本原则	(120)
第三节	国家公务员制度	(124)
第三编	行政运行论	(139)
第九章	行政决策	(140)
第一节	行政决策的分类与特点	(140)
第二节	行政决策的基本原则	(143)
第三节	行政决策的基本程序	(145)
第四节	行政决策的民主化与科学化	(155)
第十章	行政信息	(159)
第一节	行政信息的类别与特征	(159)
第二节	行政信息的地位与作用	(166)
第三节	行政信息系统及其处理程序	(169)
第四节	行政信息沟通	(177)
第十一章	行政咨询	(183)

第一节	现代行政咨询的兴起	(183)
第二节	行政咨询的性质与功能	(189)
第三节	行政咨询机构的类型与要求	(191)
第四节	行政咨询的程序与方法	(196)
第十二章	行政执行	(203)
第一节	行政执行概述	(203)
第二节	行政执行的程序	(206)
第三节	行政执行的心理	(212)
第四节	行政执行的障碍及其消除	(216)
第十三章	行政效率	(220)
第一节	行政效率的重要性	(220)
第二节	行政效率的测定	(222)
第三节	提高行政效率的途径	(227)

第四编 行政方法论.....(232)

第十四章	行政方法概述	(233)
第一节	行政方法的概念	(233)
第二节	行政方法的形成与发展	(237)
第三节	行政方法的分类	(242)
第四节	行政方法的功能与作用	(248)
第五节	行政方法的有效操作规则	(251)
第十五章	传统的行政方法	(255)
第一节	传统行政工作的思想方法	(255)
第二节	传统的行政工作方法	(258)
第十六章	行政系统方法	(274)
第一节	系统的概念	(274)
第二节	系统方法的基本原则	(277)
第三节	系统分析方法	(280)

第十七章 行政目标管理方法	(290)
第一节 目标与目标管理.....	(290)
第二节 目标管理的理论基础.....	(293)
第三节 目标管理的具体内容.....	(297)

第五编 行政法制论.....(303)

第十八章 行政立法	(304)
第一节 行政立法的必要性.....	(304)
第二节 行政立法的内容与立法原则.....	(306)
第三节 行政立法的程序与法律效力.....	(310)
第四节 行政管理法规的实施.....	(312)
第十九章 行政监督	(316)
第一节 行政监督的性质、特点与意义.....	(316)
第二节 行政监督的种类与内容.....	(320)
第三节 我国的行政监督.....	(329)
第二十章 行政诉讼与行政处分	(334)
第一节 行政诉讼的性质与作用.....	(334)
第二节 行政诉讼的指导原则.....	(337)
第三节 行政诉讼的程序.....	(339)
第四节 行政处分.....	(341)

导 论

国家行政学是关于国家行政管理的科学，着重研究国家行政建设和公务管理的规律，以促进国家行政工作民主化、法制化、科学化。

众所周知，中外学者对行政概念有若干不同的解释。最广义的解释是把行政理解为一切社会组织的管理活动；次广义的解释是把行政理解为包括立法、司法机关在内的国家公务活动；狭义的解释是认为行政是国家政府系统进行政务管理和社会管理的活动。

本书命名为国家行政学，它所研究的对象不同于对行政的最广义解释。顾名思义，政乃国家之公务，行政乃国家公务的行使。我们不应当把国家行政同企事业单位、社会公共团体的一般管理不加区别，更不应当把行政这一从属于国家政权范畴的概念同总务、后勤、机关内部事务管理混为一谈。国家行政也不同于国家立法机关、司法机关的活动。行政机关、立法机关、司法机关在国家政权中各自处于相对独立的地位。行政运行与立法管理、司法管理各有其大不相同的原则和规律。如果我们无视它们之间的原则区别，把国家立法机关、司法机关的活动也纳入国家行政的范畴，这就不仅使三个方面的科学概念发生混淆，而且难以建立起国家行政学的科学体系。

国家行政学是国家学说的组成部分，是国家政治领域的应用科学。它把一定的国家政治学说作为本学科的指导思想和理论基础，遵照一定的政治思想、政治制度，阐明国家行政对政治、经济、文化、社会公共事务的管理。国家行政学的重心在于国家

政务管理实践的研究，着重阐明如何遵照国家规定的原则进行行政建设，如何运用科学的制度程序和方法执行国家经济建设、政治建设和文化建设的任务。

国家行政学是管理科学的一个分支。它与经济管理、文化管理同属管理科学，具有其共同规律，又因其管理对象和领域之不同，而有其特殊规律。国家行政管理侧重于国家公务的推行和对社会人群的管理。国家行政学不可能囊括所有部门行政管理的具体特点，只能研究和概括国家行政管理最一般的规律。

一、国家行政制度的历史演变

行政是一个历史范畴，它是随着国家政权的形成而产生和发展起来的。在远古时代，人们按血缘关系组成为氏族、部落，没有国家政权，没有行政组织，也没有官吏，人们遵照氏族、部落首长的意志和习惯共同生活，社会处于典型的无政府状态。原始氏族社会经过了数十万年的漫长岁月，随着生产力的逐步发展和氏族制度的逐步瓦解，社会基层单位不再是按血缘关系，而是按地域组成村庄或公社。这样，地域行政组织代替了氏族、部落，专门官吏代替了氏族、部落首长，由此产生了国家政权和以社会管理为主要内容的行政活动。

行政是国家政权的重要组成部分，属于上层建筑，受社会生产力发展水平、经济制度、政治制度以及社会文化发展程度的制约和影响。古往今来，国家行政制度、行政体制、行政活动，都是随着社会经济、政治制度的变迁而发展的。

古代社会，包括奴隶制、封建制社会是以农业为主体的自然经济为基础的。由于国家政权掌握在奴隶主、封建主等少数剥削者手里，这一时期的国家行政都属于专制型，只是由于国度不同，社会条件不同，而存在一些非本质的差别。

中国古代的夏、商、周王朝属于按照宗法关系建立起来的君主贵族专制政体。夏王朝废弃“禅让制”，改行“世袭制”，设百

官，划九州，初步建立一套从中央到地方的王亲贵族统治体系。商承夏制。层次分明，到了周朝，以天子为首的宗法诸侯统治体制更加完善。夏、商、周三代宗法行政均实行王位世袭制、宗族分封制、嫡长子继承制。宗法行政带有浓厚的氏族血缘关系色彩。秦王朝建立以后，废宗法、设郡县，实行中央集权的君主制制度。皇帝集立法、行政、司法大权于一身，按军功大小任用官吏，对地方行政实行分级层层专制。这种中央高度集权的行政体制在中国沿袭长达两千多年之久，各代王朝对行政体制、行政制度有过大小不同的调整，都是为了加强君主对国家行政的控制权力。

古代中国统治者也曾采用过一些较为开明和有效的行政制度：

第一，分权、分治、分级管理制度。隋唐时期设“三省”体制：中书省出令、门下省审核、尚书省执行，互相牵制，共理国事。宋代建“二府三司”体制：尚书省、枢密院、三司，在君主统一领导下分理政、军、财三大权力系统。明代朱元璋规定六部管理国家政务，大都督府统管军事，都察院为最高监察机关，实行三权制衡。秦代以后，各王朝大都采用州、郡、县，或省、府、县三级地方行政体制，以保证中央集权和发挥地方政权作用。

第二，设立监察系统。为了巩固皇权、监督官吏、惩治腐败，中国历代王朝重视加强监察系统。秦设御史府，隋唐设大理寺，明代设都察院和十三道监察御史，形成从中央到地方的监察网络。当然，由于封建阶级的局限性，古代中国的监察系统究竟能起多大作用，可以料想。但这种独立于行政系统之外的监察体制，却给后代人们以启发。

第三，实行较为完备的官吏选拔、管理制度。汉代对官吏的选拔和考核主要是实行“察举征辟制”，魏晋南北朝实行九品中正制。自隋唐开始，实行科举制，平民可以应试授官。明代科举制

在选拔程序上更加完善。尽管科举制应试的内容是以四书五经为基础，格式上按八股行文，压制了不少有真才实学之士，但它否定了以往按宗法关系和家世标准任用官吏的弊政，选拔了一批人才，不失为一种进步的人事制度。

古代欧洲国家，国家行政与古代中国行政一样，同属专制型行政。古代罗马采用中央集权、层级严密的行政体制，从贵族和骑士中任命职业化的官吏，在上下级行政机构间建立严格的主从、隶属关系，具有完备的行政制度和较高的行政效率。欧洲进入封建制时代以后，宗教帝国代替了罗马帝国，神权政治代替了世俗政治，教会统治与行政管理融为一体。教皇、大主教、主教等把持的宗教系统成为对臣民有生杀予夺大权的行政机构。宗教行政在欧洲各国统治长达数百年。

18、19世纪以后，随着社会经济的巨大发展，资本主义革命的成功，随着民主共和制和君主立宪制国家的出现，欧美各国的行政体制，朝着行政民主化、法制化方向发生了革命性变革：

第一，国家行政由贵族、君主专制型变为民主型。欧美国家建立民主共和制和君主立宪制以后，剥夺了君主、贵族至高无上的行政权力。国家根据代议制和分权、制衡的原则，普遍组成独立于国家行政之外的立法机构和司法机构。政府由民选或代议机构委任，国家领导人任职有一定年限，大政方针要经过立法机构审议，政府受立法机关、司法机关以及社会公众的监督等等。尽管这种民主类型的国家行政为资产阶级所控制，有很大的阶级局限性，但与专制型相比，仍不失为重大的历史性进步。

第二，实行进步的文官制度。欧美国家文官制度是中国古代科举制度的继承与发展。它首先起于19世纪中工业化和代议制的美国，继而移植到欧美和日本等国家。文官制度废除了腐朽的宗法世袭制和政党“分肥制”，经过公开考试，择优录用行政官吏，并且制订了考核、奖惩、培训、晋升、退休、法律保障等一系列管理制度，极大地提高了国家行政人员的素质，提高了行政

效率，成为国家人事管理制度的重大创举。

第三，加强法制建设。为了保障17、18世纪资产阶级革命中赢得的民主权利，防止君主专制势力复活，防止资产阶级中某个集团或政府中少数人滥用行政权力，欧美国家政府逐步加强法制建设，其中最早和最为完备的是法国。法国大革命以后，政府制订和颁布了许多行政法规和法令，编成全国统一的，也是当时世界上独有的《行政法典》。1800年，法国设立中央行政法院，各省设行政法庭，制订了一套较为完备的行政诉讼制度。其他欧美国家也陆续制订行政法令，建立专门机构，使这些国家的行政管理逐步走上法治的轨道。

20世纪以前，欧美国家的行政建设主要是围绕着民主和法制解决体制和制度的问题。进入20世纪以后，特别是第二次世界大战以后，世界各国的行政管理着重向现代化、科学化方向发展。

第一，国家行政功能的重心越来越趋向于为建设服务。古代国家行政管理之天地很狭窄，行政功能主要是进行保卫和统治。现代国家随着经济、文化、科学技术的飞跃发展，除了保卫、统治功能外，重心已经转移到建设、服务等管理功能方面来，指导经济，发展文化，为国家建设和社会进步进行全方位服务。随之而来的是，各国行政机构有很大调整。美、英、法、日、德等国中央政府机构中有三分之二是属于管理经济和为社会服务性的部门，尤其是为社会服务性的部门显著增加。社会主义国家管理经济、文化建设的功能和部门更是占了很大比重。

第二，行政管理日益科学化。第二次世界大战以后，世界各国政府十分重视国家行政的科学管理，以提高行政效率。为了适应现代化经济和科学技术的发展，各国政府大力改革行政组织，增设新的管理机构，增强行政组织的整体性和适应性。为了使国家行政决策科学化，准确有效地进行社会管理，普遍建立和加强具有不同作用和各种层次的咨询、信息、监督机构。其中有官方的、半官方的、民间的，无论在数量上还是在规模上都有迅猛的发展。

据统计资料，美国在70年代初就有各种咨询研究性机构 17 000多个，80年代以后每年又平均增加100多个，英、法、日、德国、中国的咨询机构也都有大量增长。这些咨询、信息系统逐步形成科学网络，对政府的政治、军事、外交、经济、科技、社会政策各个方面的决策，提供了大量信息和咨询意见，发挥了重要的作用。

第三，行政管理科技化、现代化。第二次世界大战以后，随着现代科学技术的迅速发展，各国政府十分重视运用现代科学技术进行科学决策和科学管理，不断提高行政管理人员的科学技术素质，采用各种先进的通讯设备和办公设备，运用现代科学技术加强资料管理，使行政效率有了极大的提高。

世界各国国家行政的演变和发展说明：国家行政建设和行政管理的总趋势是沿着民主化、法制化、科学化的方向不断发展。在此基础上，才有国家行政学的创立和发展。

二、国家行政学的产生和发展

国家行政学是随着近代国家行政制度的建立，应国家行政管理的需要而产生的。

从一定意义上讲，有了国家行政制度就会相应地产生行政管理的知识和见解。古代中国儒、法、道三家以及欧洲古代著名思想家亚里士多德等人的著作中，都有国家行政管理思想和论述。但是，由于古代国家行政管理的体制、制度、功能与政治完全混同一起，行政管理就是国家的政治管理，若干行政管理的见解都融合、散见在政治学著作之中而难以区别开来。因此，在一个很长的历史时期，行政管理没有形成一门独立的科学。

国家行政学是在资本主义社会化大生产的条件下，根据加强和改进国家行政工作的需要而产生的。欧洲产业革命以后，工业、商业、金融、交通蓬勃发展；近代先进的大、中城市相继出现，国内外市场逐步形成；自由竞争、劳资纠纷等各种社会矛盾大量呈现在政府面前，要求扩大政府的职责和功能，对经济、政

治、社会生活等各方面进行有效的管理,要求改变行政体制不合理、不健全,人员冗杂腐败、效率低下等不适应现代社会发展的落后状态。与此同时,企业管理的先进制度、先进方法又为国家行政管理提供了众多的宝贵经验和丰富的资料。19世纪末、20世纪初,自由资本主义逐步发展为垄断和国家垄断之后,欧美国家特别是美国,有为数众多的学者、政治家、企业家进行企业管理研究,纷纷著书立说,提出一整套现代企业管理的、科学的制度和办法,并且逐步将企业管理的先进制度和办法运用到国家行政管理中来,于是涌现了一批行政学者。他们综合政治学、法学、企业管理学等现代各种社会科学的有益资料,创立了独立的国家行政管理科学。

国家行政学是一门新兴学科,自创立至今不过只有100年的历史,大致分为三个发展阶段。

19世纪80年代至20世纪30年代是它的创立阶段。这一时期,行政学从政治学中分离出来,成为独立的科学,并且以传统的科学管理理论为指导,初步形成行政学的理论体系。

大家共知,行政学的鼻祖是美国政治家和学者威尔逊。他在1887年发表的《行政的研究》和古德诺1900年撰写出版的《政治与行政》一书是行政学创立的标志。威尔逊和古德诺的首要功绩是指出行政学和政治学是有区别的,应当从政治学中分离出来,成为独立的、专门研究的科学。威尔逊认为政治是政治家的领域,行政则是技术官员的领域,行政问题不是政治问题,应当独立于政治领域之外。古德诺则把政治和行政列为国家政权的两种功能,政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行。他们在理论上的主要缺陷在于忽视了国家行政与政治之间必然的、紧密的联系,这对后来的行政学者有重大影响。

继威尔逊和古德诺之后,法国的法约尔,德国的马克斯·韦伯,英国的厄威克,美国的怀特、魏罗华、古立克等把工商企业管理的原理和方法,移植和运用到政府行政工作中来。他们受美

国“管理科学之父”——泰勒的影响很大。泰勒的一生致力于企业科学管理制度和技术的研究，1911年因写成《科学管理原理》一书而驰名于世。法约尔等人受泰勒思想的影响，就管理功能、管理体制、管理制度等方面提出了一系列运用于国家行政管理的原则，被称为最早形成的传统理论。因而，这一时期也被称为传统理论时期或科学管理理论时期。

传统理论学者初步概括了行政管理的基本功能。法约尔提出行政管理与工业企业管理一样具备计划、组织、指挥、协调、控制五大功能。后来，古立克又进一步具体化，提出著名的“POSDCORB”七职能理论，即计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算，为国家行政的职责和功能的界定和研究奠定了基础。

传统理论学者还提出了国家行政的若干原则，认为国家行政组织要达到制度化、系统化、计划化、标准化、协调化、科学化、效率化。为此，法约尔提出行政组织和行政管理应当遵守分工原则、权责一致原则、统一指挥原则、层级制度原则。古立克提出关于分权、接权、委员会协调等10项组织原则。厄威克提出目标管理原则、控制幅度原则、专门化原则等8项原则，后来又进一步提出调查、预测、计划、分配、组织、协调、命令、指挥、控制等29条行政原则和方法。马克斯·韦伯则将上述原则加以概括，称之为理想的官僚制度组织理论。

创立时期的行政学者首先注意研究管理组织、管理制度、管理原则，并确立为行政管理研究的重心，抓住了根本问题，应当给予历史的肯定。但是，传统管理理论犯有机械论的缺陷，忽视了人的作用。他们的成就和缺陷对后来者都有较大的影响。

20世纪30年代至60年代，行政学进入一个新的成长时期。这一时期，行为科学在美国兴起，并且渗入到了行政学领域。人们开始重视行政行为，尤其是重视管理过程中如何发挥人的效能的研究。因此，这一时期是以行为科学为指导的时期，主要代表人物有美国的梅奥、巴纳德、西蒙等。

行为科学的渗入首先是从从企业管理科学开始，继而渗入行政科学的。美国哈佛大学教授梅奥运用生理学、心理学、经济学的知识，集中精力研究工人的心理行为和企业管理的关系。1925年，他在芝加哥市西方电气公司霍桑工厂进行反复试验分析之后得出结论：管理，归根结蒂是对人的管理，为了使企业、团体、行政组织保持兴旺发达，最重要的是要了解工作者的愿望，排除工作者的困难，满足工作者的合理要求，以建立管理者和工作者的协作关系。为此，管理部门应当时刻关心工作者的生活情况、工作环境和心理状态，不断调整和改善人际关系，使工作人员满意地进行工作，保持积极进取和创造精神，提高工作效率。

继梅奥之后，巴纳德把新的管理思想系统化、理论化。他认为，在任何组织和团体中，工作者的贡献与满足应当达到平衡。如果组织提供的诱因与工作者个人的贡献达到平衡或超过了个人的贡献，这一组织就会存在和继续发展下去；如果组织提供的诱因与工作者个人的贡献达不到平衡，这个组织就会逐渐衰弱下去，直至消亡。巴纳德把这一理论运用到企业和行政组织中，强调管理者应当尊重工作者个人的价值，促进其服务精神与合作意识，使工作者的内在潜能得到最大的发挥。巴纳德强调激励原则，强调管理者与工作者的沟通。他认为，效率取决于工作者接受命令的程度，上级并不等于可以命令一切的权威，权威取决于组织中的协作态度和沟通系统等等。这一时期的行政学者将行为科学方法广泛运用到企业管理和行政管理之中，一方面从社会管理过程的角度研究行政现象、领导行为、非正式组织行为，一方面从人的心理过程的角度研究行政组织如何影响、引导工作者个人行为，使工作者个人行为转化为组织行为等。他们的学说，对传统理论时期的行政学作了重要的和有益的补充。

20世纪60年代以后，行政学进入以系统理论为指导的新时期。这一时期的行政学者广泛运用系统论、信息论、控制论等新兴自然科学和社会科学，着重研究行政管理科学化问题，从而被

称为系统理论指导时期。

新时期的行政学者认为,科学管理理论重视管理功能、体制制度的研究,行为科学强调人和人际关系研究,重视人的因素,两者都有一定的科学价值,可以取长补短,互为补充。在他们一批新的著作中既保留了传统行政管理的基本内容,同时又吸收了行为科学的思想,以系统论的观点对行政现象进行分析,从而使行政科学更加完备和更加全面。新时期的行政学者认为:在人类社会,国家行政不是孤立存在的,它属于社会大系统中的一个子系统,国家行政与社会各个领域、各种因素相互联系、相互沟通。行政系统的组织与活动既从社会各个系统中取得支持,受经济、政治、法律、文化、科技等各种社会因素的影响,同时,又因与社会各个领域发生联系而作用于全社会。因此,行政组织的确立,管理制度、管理方法的实施,都离不开社会环境的研究,必须加强行政系统对外界的适应性和反应能力。

新时期的行政学者还认为:行政系统是一个多元结合的整体。行政系统内部大小系统脉息相通,相互依存。行政管理是由许多相互联系的要素构成的,具有综合功能的整体。因此,在行政过程中,各个系统要通盘筹划、相互配合、协调一致,既要重视组织结构、运行程序、法定制度,又要重视人的因素。这些观点从方法论上对行政学的研究作出了重大贡献。

三、开创我国行政管理科学化、民主化、法制化的新局面

行政学是在19世纪末、20世纪初传入中国的。中华人民共和国成立之前,我国陆续翻译了一批外国行政学著作,如美国的《行海要术》、《行政纲要》,日本的《行政学总论》、《行政法撮要》;同时,也陆续出版了一批介绍欧美国家行政学的著作,如《欧美员吏制度》、《行政学概论》、《行政精神》等等。其中,比较完整、系统的当推张金鉴先生1935年撰写的《行政学的理论和实践》。但是,由于旧中国的国家政权在这一时期