

经营管理知识丛书

行政机关学

XINGZHENG
JIGUANXUE



阜阳市图书馆

上海交通大学出版社

《经营管理知识丛书》之二十

F-272.9

贵阳市图书馆



0189025

行政机关学

王健刚 楼宇生 孙 荣 编著



上海交通大学出版社

行 政 机 关 学

上海交通大学出版社出版
(上海市淮海中路 1984 弄 19 号)
新华书店上海发行所发行
常熟文化印刷厂排版印刷

开本 787×1092 1/32 印张 8.125 字数 179,000 字

1987 年 2 月第 1 版 1987 年 2 月第 1 次印刷

印数 1—14,000 册

统一书号: 17324.83

科技书目: 140—256

定价: 1.30 元

内 容 提 要

行政机关学是行政管理学的重要分支学科,本书主要内容包括:行政机关的涵义、历史沿革和研究对象;国家行政机关的性质、职能、分类、领导体制和人事制度;国家行政机关的工作人员和行政首长负责制;国家行政机关的作风、效率和工作方法;国家行政机关的文书、档案、会议和信访工作以及财务、事务管理工作等。本书对当前我国政治体制改革和行政机关改革有一定的参考价值,可供国家行政机关和企业事业单位的行政管理人员,高等院校、党校、电大、职大有关专业师生参考。

前 言

近几年来,在我国社会科学的百花坛上,有一朵特别耀眼的鲜花,正在引起人们的注意。这朵时代的鲜花,就是从政治学中划分出来的学科——行政管理学。

行政管理学自身又是一个庞大的门类,不同的行政学者有着不同的分类方法,但不管哪种分类方法,总是把行政机关学置于一个重要的位置。

道理十分简明,行政是现代化社会的钥匙,行政机关是实现国家目标的主要工具。十亿人口的社会主义中国,千千万万的事情需要行政机关去解决,国家和地方各级权力机关通过的各种各样的法律,绝大部分都要通过政府机关去执行。行政机关工作的好坏,有效程度如何?直接关系到国家的盛衰兴亡,关系到四个现代化建设的成败。

毋庸讳言,长期以来,我们没有把行政机关工作当作一门学问来研究,对行政机关管理,只讲经验,不讲科学,更忽视其科学研究,致使我国行政机关的工作效率之低下,达到了令人难以容忍的地步,到了必须改革的程度。

改革行政机关机构臃肿、人浮于事、办事拖拉、互相扯皮、不讲效率的现状,诚然是十分重要的;但要根本改变现状,还必须培养出一大批懂得行政机关管理的专门人才,并使他们在各级行政机关岗位上从事有效的工作,这才是根本的出路。

本着这一目标,上海科学学研究所和上海大学的研究人员和教师,共同撰写了《行政机关学》一书。书中虽然有关于

行政机关的性质、职能、体制等宏观的理论论述，但更多的则是怎样提高行政机关的效率、加强行政机关的基础建设和改进工作作风的微观阐述，在注意宏观、微观相结合的基础上，以务实为其特点。

本书的作者是：王健刚(前言，第三、四章)，楼宇生(绪论、第一、二、七、八、九、十、十一、十三章)，孙荣(第五、六、十二章)。

本书既可适用于高等学校、党校以及其它行政管理学校及函授、广播、电视教学的教材，亦可作为广大行政工作者的参考书。

万事开头难。我们写《行政机关学》还是一种尝试，由于无先例模式可供借鉴，加之我们的学识和实践经验所限，这本书只能是“引玉之砖”。我们恳求广大读者多多批评、指教，使之逐渐地得到补充、完善和系统化。

。计此去关时初起甚重受聘代聘大能，特去函料各特音以以
盟的素因庭系关键直？同成更盛教育，不我前非工关时迎计

。规划的前进数升升整个四座系关，立兴要
口一书当非工关时迎计迎音好印舞，来以限斗，音非前提
其非愿更，学除指下，金登指只，重音关时迎计议，衣得来回半
人个丁庭衣，不别之率效非工前关时迎计因非更庭，衣得学择

。更替的革更愿及下庭，走出的愿容以敢
，衣非非互，非非事衣，事干器人，帽翻非时关时迎计革更

五，非愿变更本册要非；非更重衣十虽然解，非愿的率效将不
非前更非，本人口之非照音关时迎计非前非大一出非非愿必

。非出的本册最下衣，非工前效音事从土非岗关时迎计非各衣
人衣得前学大前土非前衣得半非非非上，非目一衣音本

干关音然且中非。非一《学关时迎计》丁非愿同共，非非非非

目 录

绪论	1
一、行政机关的一般涵义.....	1
二、行政机关的历史概述.....	3
三、行政机关学的研究对象.....	6
四、研究行政机关学的意义.....	8
第一章 国家行政机关的性质和职能	11
第一节 国家行政机关的性质和特点.....	11
第二节 各种专业行政机关的主要职能.....	17
第二章 行政机关的分类及其相互关系	29
第一节 行政机关同行政组织、行政机构的关系.....	29
第二节 行政机关的分类.....	31
第三节 企事业单位的行政机构.....	35
第四节 行政机关间的相互关系.....	38
第三章 机关行政首长负责制	41
第一节 实行机关行政首长负责制是我国领导体制改革的方向.....	41
第二节 为什么要实行机关行政首长负责制.....	43
第三节 机关行政首长怎样负责.....	46
第四章 行政机关的领导体制和人事制度	53
第一节 人类最早的领导体制和人事制度.....	53
第二节 奴隶社会的领导体制和人事制度.....	55
第三节 封建社会的领导体制和人事制度.....	56

第四节	资本主义社会的领导体制和人事制度·····	63
第五节	苏联的领导体制和人事制度·····	72
第六节	南斯拉夫的领导体制和人事制度·····	76
第七节	我国建国以来领导体制和人事制度的形 成及其改革目标·····	81
第五章	国家行政机关工作人员 ·····	89
第一节	国家行政工作人员概述·····	89
第二节	国家行政工作人员的条件·····	94
第三节	行政机关人事管理的主要任务·····	101
第四节	行政机关人事管理的基本原则·····	108
第六章	行政机关的作风和效率 ·····	115
第一节	行政机关的作风·····	115
第二节	改革管理制度·····	131
第七章	调查研究 ·····	137
第一节	调查研究概述·····	137
第二节	调查研究中的定性分析和定量分析·····	142
第三节	注重调查研究的科学性·····	149
第八章	机关文书工作 ·····	155
第一节	文书工作概述·····	155
第二节	文书工作的特点和作用·····	160
第三节	公文的分类和使用·····	164
第四节	文书立卷·····	168
第九章	机关档案工作 ·····	173
第一节	档案的特点和作用·····	173
第二节	档案工作的基本原则·····	176
第三节	机关档案工作的基本任务和具体内容·····	178
第十章	机关会议工作 ·····	186

第一节	会议的性质和作用	186
第二节	会议的分类和组织安排	188
第三节	“文山会海”探源	191
第十一章	机关“信访”工作	198
第一节	人民来信来访工作概述	198
第二节	搞好人民来信来访工作的意义和作用	201
第三节	“信访”部门的基本职能和任务	204
第四节	“信访”工作的原则和制度	209
第十二章	行政机关财务管理	213
第一节	行政机关财务管理概述	213
第二节	行政机关预算管理	219
第三节	行政机关收支管理	223
第四节	行政机关财产物资管理	227
第五节	行政机关财务活动分析和财务监督	231
第十三章	机关事务管理	239
第一节	机关事务管理概述	239
第二节	机关事务管理的职能和任务	241
第三节	机关事务管理的原则和要求	245

绪 论

一、行政机关的一般涵义

“行政”的涵义，不同的中外的行政学者有不同的解释，众说纷纭。“政”在我国原指官府所治之公事。《国语·晋语》：“弃政而役”；《论语·学而》：“夫子至于是邦也，必闻其政”（着重号为笔者所加），孔子说：“政者正也”（《论语·颜渊》），他又说“不在其位，不谋其政”（《论语·泰伯》），皆属此义。孙中山先生释“政”为“众人的事”，并为毛泽东同志所引用。

在英语中，行政的动词形式为 Administer，意为“管理”“执行事务”，其涵义较我国“执行公务”为广。国际通用的《社会科学大辞典》解释行政为“国家事务的管理”。我们认为行政是国家的组织活动，是行使国家权力，管理整个社会的活动。

机关，本意是机械上发动和控制全体的部分（机所以发，关所以闭）。《后汉书·张衡传》云：“复造候风地动仪。……中有都柱，傍行八道，施关发机”。一部机器之所以有固定的功能，主要就在于有一定的机关在起作用。近代把“机关”一词则泛指国家、政党或团体为实现其职能，而组织的负责指挥和控制该组织的活动的固定机构，并在该组织中起着中心枢纽的作用。正如一部机器离不开发动和控制它的机关一样，一个国家也不能没有它的机关，离开了机关，则国家的功能就不能发挥也就不能生存了。

行政机关就是依法使用国家权力、管理国家行政公务的机关。

我国宪法规定：“中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关”。宪法还分别明确规定了全国和地方各级行政机关的职权范围。因此，我们认为行政机关有以下基本职权：

★ 1. 国家行政机关从属国家权力机关，必须执行权力机关制定的法律、法令和一切决议，行政机关必须对权力机关负责并报告工作，而权力机关则可以对行政机关进行监督和质询，受质询的有关机关和工作人员必须作出如实的答复；

★ 2. 行政机关依照宪法规定的职权进行活动，拥有其他国家机关不可能具有的行政手段：

——根据宪法和法律制定行政法规，规定行政措施，发布决定和命令，并用说服教育和行政手段等方法，维护行政命令和有关法规的实施；

——依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济工作，城乡建设、科技、教育、文化、卫生、体育事业；民政、公安、司法行政和监察；财政经济、民族事务和计划生育等行政工作；

——编制和执行本行政区域内的经济预算，支配国家财政基金，从物质上保证国家行政命令、指令和决定的执行。

★ 3. 国家行政机关是一个统一的体系，宪法规定：“全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院”。国家行政机关既包括中央和地方各级行政机关，也包括政法、工业、交通、农业、财政金融、文教等部门的行政机关。各级各类行政机关行使各自的职权范围，它们分工合作，协调一致地完成国家行政管理任务。

二、行政机关的历史概述

1. 行政机关的产生

行政机关不是天生就有的，它孕育于国家肌体的母腹之中。列宁在《国家与革命》中说：“国家是阶级矛盾不可调和的产物和表现。在阶级矛盾客观上达到不能调和的地方、时候和程度，便产生国家”。（《列宁选集》第三卷第175页，人民出版社1972年版）。国家一经产生，就要组织自身的机器：军队、警察、监狱和管理国家的政府。这样，行政机关也就随之产生了。

在蒙昧的原始共产主义时期，生产力极为低下，原始人群过着游荡生活，寻找和采集现成的食物，共同制造并使用粗笨的打制过的石块和骨头工具。《吕氏春秋·恃君览》：“昔太古尝无君矣，其民聚生群处，知母不知父，无亲戚兄弟夫妻男女之别，无上下长幼之道”。那时没有家庭和一切社会组织，更谈不上国家和行政机关这样的概念。

生产力特别是农业生产力发展之后，人类进入了氏族社会。氏族处理公共事务的机关是氏族议事会，部落和部落联盟也有相应的议事会，有关氏族共同利益的重大事务，均由氏族（或部落）全体人员参加的议事会来解决。这是人类组织历史的进步，但它还不是国家行政机关。

原始社会末期，生产力得到进一步发展。随着私有制的产生，阶级的出现，奴隶主国家诞生了。它在人类文明史上具有崭新的意义。恩格斯说：“国家和旧的氏族组织不同的地方，第一点就是它按地区来划分它的国民”。“第二个不同点，是公共权力的设立，这种公共权力已不再同自己组织为武装力量的居民直接符合了。……构成这种权力的，不仅有武装的人，

而且还有物质的附属物，如监狱和各种强制机关，这些东西都是以前的氏族社会所没有的。”（《马克思恩格斯选集》第四卷第166—167页，人民出版社1972年出版）。

我国的奴隶制国家随着王位世袭制而确立，以国王为首的官僚机构逐步建立起来。我国古代典籍《礼记·明堂位》有“夏后氏官百”的记载。在中央有掌管畜牧的“牧正”、造车的“车正”和掌管王族膳食的“庖正”等职官，在地方则有管理各洲居民的“洲牧”。夏朝的中央官职，都由以夏王家族为首的贵族家族成员担任。地方官职，或由夏王派遣贵族担任，而在不变更其原有社会结构的情况下进行统治和搜刮，或由被征服部落的原有贵族担任，由他们受命管理地方事务，按夏王朝的规定，对中央承担贡纳和其它义务。

在世界史上，占有重要地位的古希腊国家，大约建于公元前八世纪。那时雅典人把四个部落合并为一个部族。根据雅典国王提修斯规定的制度，成立了一个中央行政机关，只有贵族才能担任国家官职。由此可见，奴隶制国家行政管理机关与氏族管理机关在性质上已经截然不同，它是实现以国王为首的奴隶主贵族阶级统治的强制机关和暴力工具。

2. 行政机关的发展

随着奴隶制度衰落、崩溃，封建制国家的政治制度和国家机构随之产生并日趋完备。由于阶级斗争和国家事务的发展，封建制国家随着官僚制度的萌芽，国家机关组织也相应地发生了变化，建立了一些新的机构，出现了与奴隶制不同的高级官职，如在百官之上设置了作为国君主要辅佐的“相”，有时还分设“左相”和“右相”。封建中央集权制度的建立，皇帝集大权于一身，全国军政大事都由皇帝决定。然而，行政事务错综复杂，皇帝不可能事必躬亲，因此就专门设有掌管行政的机构

与官吏。

我国魏晋隋唐时期，确立了三省、六部、二十四司的中央行政机关体系。所谓三省制，即三省为最高政务机构，一般为中书省决策，门下省审议，尚书省执行。三省分职供事，协助皇帝分掌中央政务，地位平行，实际上为三省长官共同负责中央政务。尚书省以下分设吏、户、礼、兵、刑、工六部，是封建国家管理各项政务的执行机关。六部各辖四司，共二十四司。吏部管理全国文官的任免、考核、升降和赏罚，下有吏部、司封、司勋、考功四司。户部管理全国户口、土地、赋税、钱粮、财政收支等，下有户部、度支、金部、仓部四司。礼部管理全国礼仪、祭礼、科举、教育，下有礼部、祠部、膳部、主客四司。兵部管理全国武官任免、考核、赏罚、升降与军事行政，下有兵部、职方、驾部、库部四司。刑部管理全国司法行政，并参与审判，下有刑部都官、比部、司部四司。工部管理全国农田水利、工程营建及工匠管理，下有工部、屯田、虞部、水部四司。六部各设尚书、侍郎为正副长官。各司设郎中、员外郎为正副长官，下设主事令史、书令史等执行具体事务的属吏。中央设立六部，是秦汉以来中央行政管理机关长期发展演变的结果，也是地主阶级的统治经验在国家组织机构上的反映和总结。在封建国家行政管理机构的历史中，由秦汉时的丞相个人负责制，到魏晋隋唐的三省六部二十四司体制，无疑是一个很大的发展，五代宋元明清的中央行政机关也基本上是沿袭六部制度。

封建国家一般均设立多层次的地方行政机关，各级行政长官及重要属吏均由中央任免。县以下的基层组织也越趋严密。县下有乡，乡有乡正，乡下有里（百户为里），里有里正。里下有村，村有村正。

一整套庞大的封建行政管理机构的建立，使各机关相互

之间有了比较明确的分工和严密的制度，而一切政令则操之于中央政权，皇帝握有至高无上的权力。封建行政管理机关的设置与改革，目的就在于既要加强专制集权，又要能发挥统治效能和提高行政效率，从而强化地主阶级对农民的统治。

近代特别是现代，随着大生产的出现、工程技术和科研的发展，国家对行政机关提出了更高的要求。不仅需要处理的事务多得不可比拟，而且其复杂程度也是前所未有的。更主要的是现代社会发展节奏非常快，许多事情需要迅速反映并作出处理，时间和效率的概念已突出地摆到了我们面前。于是，行政机关的种类越来越多，分工越来越细，以适应国家机器日益发展的需要。

三、行政机关学的研究对象

行政管理学是一个庞大的系统工程，在这个母系统下，可以分成若干个子系统。其具体分法，不同的行政学者各有不同的观点，还处于讨论的过程中。有人把行政管理学的研究较细地分成十二个方面，即：行政原理、行政方式、行政组织、行政领导、行政决策、行政法规、行政道德、行政效果、行政方法、人事行政、财务行政和行政机关。

在诸种不同的观点中，“行政机关”是被公认的一个子系统。毛泽东同志说：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成了某一门科学的对象”（《毛泽东选集》第一卷第284页，人民出版社1966年版）。

行政机关这个对象具有什么特殊的矛盾性呢？

行政机关是行政管理的重要组织形式和实体，它关联各种行政要素，是各种要素借以发挥行政作用的重要枢纽。行

政机关不是一种单纯的形式——自然客体，而是一个充满活力的社会机体。行政管理就是通过行政机关这种主要形式对国家事务进行管理的组织活动。行政领导、行政决策、行政法规、人事行政、财物行政和行政方法等都同行政机关不可分割，脱离行政机关的行政管理是不存在的。从内容和形式的辩证关系讲，行政机关是行政管理的内容和形式的统一体。

行政机关学是研究行政机关的性质、特点及其工作规律的学科。一般研究以下几方面的内容：

1. 行政机关的性质、特点，它同其它国家机关的联系和区别；
2. 行政机关的产生、发展，总结历史上特别是我们党所领导的民主革命和社会主义建设时期行政机关的经验；
3. 行政机关的综合职能和一般任务；
4. 行政机关的分类及它们之间的相互关系；
5. 研究行政机关的体制、机构的科学设置及运转规律；
6. 行政机关的人事制度，包括机关工作人员的选用、考核、进修、晋级、奖惩以及离休退休等；
7. 研究行政机关的内部管理，包括文书、档案、会务、财物管理和机关事务管理等；
8. 研究行政机关的改革，如何提高行政工作效率。这是研究行政机关的中心，也是贯穿以上各项研究的主线，因为行政机关学研究的正是为了提高行政效率。

总之，行政机关学的研究内容丰富，大有学问，既可以从宏观的角度研究政府的大政方针，也可从微观的角度研究行政机关的常规工作，内部管理的制度、方法及程序等。

鉴于行政机关学的研究刚刚兴起，考虑到社会需求的群众基础，我们拟从微观和中观的角度，侧重于探讨机关管理方

面的内容,为广大青年、行政机关干部提供一本有关行政机关方面知识的较通俗的读物。

四、研究行政机关学的意义

行政机关是上层建筑的组成部分,在国家的行政管理活动中居于举足轻重的地位:对上它体现统治阶级的意志,执行宪法、法律和权力机关的一切决策;对下它通过说服教育和行政手段,组织、指挥人民的政治、经济和文化生活,推动社会不断进步。行政机关的质量、行政效率的高低,直接影响着国家经济的兴衰,建设事业的成败,人民生活的安危,其地位之重要,责任之重大为全社会所瞩目。列宁在《怎样改组工农检察院》、《宁肯少些,但要好些》等论著中,对机关工作表述了以下一些基本观点:

1. 把真正有现代水平的人才,即不亚于西欧优秀模范的人才集中到工农检察院里来;
2. 挑选机关工作人员要经过严格的考试。考试的内容包括国家机关的基本理论、行政管理和公文处理等。
3. 为此,悬赏征求两本或两本以上关于组织一般劳动和组织行政管理的教科书。列宁强调:“为了革新我国的国家机关,我们一定要给自己提出这样的任务:第一,是学习;第二,是学习;第三、还是学习。”(《列宁选集》第四卷第699页,人民出版社1972年版)

列宁这些指导性的言论,在历经了半个多世纪的今天,对我们仍有现实意义。

我国的行政机关工作,无论在民主革命时期,还是在建国以后的社会主义建设时期,都有相当丰富的经验。但长期以来,由于我们对行政管理没有引起应有的重视,就谈不上对行