

China

主编 刘怡昌
许文惠
徐理明

行政 科学 发展

中国人事出版社

中国行政科学发展

顾 问：桂世镛 张文寿 夏书章

主 编：刘怡昌 许文惠 徐理明

副主编：方 彦 许有方 李 琪

齐明山

作 者：刘怡昌 许文惠 徐理明 方 彦

李 琪 陈庆云 郭宝平 于凤荣

· 伏 宁 齐明山 高小平 董 明

· 张 郢 魏 娜 王学栋

· 李 琪 齐明山

中国人事出版社

GDF34/13

图书在版编目(CIP)数据

中国行政科学发展 / 刘怡昌等主编. — 北京: 中国人事出版社, 1996. 10

ISBN 7-80076-973-9

I. 中… II. 刘… III. 行政学-科学研究-进展-概况-中国 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 18572 号

中国人事出版社出版

(100028 北京朝阳区西坝河南里 17 号楼)

新华书店经销

北京怀柔新华印刷厂印刷

*

1996 年 10 月第 1 版 1996 年 10 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 12.75

字数: 316 千字 印数: 1—5000

定价: 21.00 元

中国行政科学发展

目 录

一	导论	1
	(一)中国改革开放以来行政科学的发展历程	1
	(二)改革开放以来行政科学发展的主要成就	8
	(三)十多年来行政科学发展的特点	14
	(四)中国行政科学迅速发展的社会背景和功因	17
	(五)中国行政科学研究发展趋势和展望	19
二	中国行政科学的学科建设与发展	23
	(一)中国行政管理学研究的对象、基本概念和框架	24
	(二)中国行政科学学科建设	37
	(三)迈向新世纪的中国行政学发展趋势	101
三	研究现实问题 推进行政科学发展	109
	(一)行政管理体制及机构改革研究	109
	(二)行政改革研究	127
	(三)干部人事制度改革与公务员制度研究	150
	(四)机构编制管理研究	200
	(五)行政区划研究	205
	(六)中央与地方政府事权划分研究	234
	(七)行政运行机制研究	244
	(八)行政文化研究	274

四 中国行政科学著作目录选编	304
(一)行政管理学通论	304
(二)行政领导与决策	309
(三)公务员制度与人事行政	310
(四)机关行政事务管理	315
(五)行政监察与廉政	316
(六)行政体制改革	317
(七)市政学与城市管理	319
(八)其它	320
五 中国行政科学论文目录选编	322
(一)总论	322
(二)行政管理体制及其改革	325
(三)政府行政管理工作研究	333
(四)行政领导体制与行为研究	334
(五)行政决策体制与行为研究	339
六 中国行政科学学术团体的发展	341
(一)中国行政管理学会	341
(二)中国行政管理学会隶属的学术团体	347
七 中国行政科学学术刊物	352
八 中国政府推进行政科学理论与实践发展的业绩	360

— 导 论

20 世纪末叶，中国进入改革开放和社会主义现代化建设新的历史时期，社会科学日渐呈现一派繁荣兴旺的景象。行政学（亦称“行政管理学”）作为政治学一个分支学科，作为现代社会管理科学的一个学科，作为与中国改革现实密切相关的应用学科，异军突起，显露锋芒。无论是行政学的学科建设，还是行政改革现实问题的研究；无论是高等院校、行政院校和各类干部院校的课程专业设置，还是行政学论著的出版以及行政学知识的普及，几乎都成为社会科学中最有应用价值的“热门课题”。现在随着中国改革开放的深入发展，行政学正方兴未艾，正在向新的广度和深度发展。回顾十多年来行政学发展的历程，展望行政学的前景，在理论和实践上都是十分有意义的。

（一）中国改革开放以来行政科学的发展历程

中国行政学发展经历了倡导酝酿阶段、开拓发展阶段，现正向深化提高阶段发展。

1. 倡导、酝酿阶段

80年代中期,是新中国成立以来行政学恢复和发展最突出的兴旺时期。中国行政学作为一个独立学科可追溯到本世纪30年代。当时革命根据地延安就曾建立过行政学院,并开设了行政学课程,根据革命根据地政权建设和政府管理的需要,讲授行政学课程。30年代在国民党统治区许多专家学者即开始从事行政学的专门研究,出版一些专著和译著,当时还成立了两个研究行政学的行政学会(一个是以政府官员研究行政实践为主,一个是以学者研究行政学的学术为主)。可见,中国开展行政研究渊源已久。新中国成立初,有的高等院校仍继续开设行政学课程,直至50年代高等院校课程调整,行政学未能作为一个独立学科被保留。

从70年代末,中国进入社会主义现代化建设新的历史时期,随着经济体制改革和政治体制改革的发展,行政体制改革和提高行政效率,越来越成为改革开放和现代化建设中一个迫切需要重视的课题。在具有重大历史意义的中国共产党十一届三中全会以后约一百天,1979年3月30日邓小平同志在理论工作务虚会上高瞻远瞩地指出:“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究,我们过去多年忽视了,现在需要赶快补课”,并语重心长地告诫,要“下定决心,急起直追,一定要深入专业,深入实际调查研究,知彼知己,力戒空谈”。^①这段言简意赅的讲话非常有针对性,一方面针对建国后20余年忽视这些学科研究而世界各国对这些学科研究迅速发展的现状,另一方面根据中国改革开放的迫切需要,强调指出发展这些学科的重要性和迫切性。邓小平同志这一重要指示为政治学和行政学的恢复和发展提供了重要依据,开辟了崭

^① 《邓小平文选》第二卷,第180—181页。

新的途径。

在邓小平同志的倡导下，政治学研究被提到日程上来，1980 年在北京召开了中国政治学会成立大会，政治学研究逐渐被重视起来。随着改革深入发展，政府行政领域的改革愈来愈处在突出地位，行政体制改革的研究愈来愈被重视。1981 年在昆明召开了全国政治学会年会和政治学规划会，对行政体制改革有关问题进行了讨论。1982 年中国政治学会在上海复旦大学举办了全国行政学讲习班，侧重讲授了行政学知识，为行政学发展在全国培训了一批骨干力量。1983 年又在济南举办了政治行政体制改革研讨会，对政治学行政学研究主要问题进行了讨论，并举办了政治学行政学讲座。行政学越来越引起理论界和政府行政人员的关心和重视。

1983 年在北京由原劳动人事部和中国社会科学院承办了“联合国：文官制度改革国际研讨会”，有中国和 20 多个国家的学者和政府官员参加。这次会议对促进中国行政体制改革和推行公务员制度实施产生很大影响。特别是 1984 年 8 月在国务院领导同志的重视和支持下，国务院办公厅和原劳动人事部在吉林省吉林市举办了全国“行政科学研讨会”，有中央、国务院有关部门以及部分省、市政府领导和学者 100 多人参加，共同对开展行政科学的有关问题进行深入的讨论，论证了中国开展行政学研究的必要性和重要性，探讨了发展行政学指导思想和指导原则，提出建立具有中国特点的行政管理学，要为促进中国实现行政管理的科学化、法制化、现代化服务，初步明确了行政学和行政改革要研究的主要课题，建议成立中国行政管理学会和筹建国家行政学院。会上国务院副秘书长李灏和原劳动人事部副部长焦善民作了重要讲话。会议形成《纪要》，向国务院作了报告，并将会议有关论文和材料汇编成《中国行政管理学初探》一书，在全国发行。这次会议为在全国恢复和重建行政学起了极大推进作用。

在各种研究行政学的会议和学术活动的影响下,全国研究行政学如雨后春笋,十分活跃。知名行政学者夏书章教授在1982年1月29日《人民日报》上发表《把行政学的研究提上日程是时候了》的文章,有如晨鸡报晓,唤发了广大理论工作者和实际工作者投入行政学研究的极大热情。1985年3月夏书章为主编、刘怡昌为副主编的《行政管理学》一书,由山西人民出版社出版,在全国发行达10万余册。这本书在行政学研究刚刚起步时,勾绘出了行政学研究的轮廓,对行政学的发展起了启蒙普及的作用。此后许多通论、概论性的行政学著作陆续出版,许多版本各有千秋,为行政学发展增添了新的内容。各地通过各种形式举办行政学知识讲座,纷纷召开机构改革和行政体制改革的研讨会,有的高等院校开始办起了行政学专业和系,开设行政学课程,有的省市通过各种形式筹办行政学院和行政管理研究机构,研究行政管理和行政学的刊物及内部资料从无到有不断增加,为行政科学和行政改革研究信息传播、经验介绍和知识普及提供了阵地,全国学习和研究行政学开始出现了热潮。

2. 开拓发展阶段

经长期酝酿筹备,经国务院批准,1988年10月13日在北京正式成立了中国行政管理学会,这标志着行政学作为一个独立学科已获得公认并明确肯定下来。中国行政管理学会第一届代表大会选举当时任国务院秘书长的陈俊生为会长,学会是由国家机关及各地政府的行政领导人和理论工作者共同组成。学会的主要任务是研究行政管理实际问题,发挥咨询参谋作用,组织协调全国力量研究行政管理科学理论,推动行政学学科建设。由于受到各地领导和理论工作者的重视,学会活动又覆盖面宽,参加人数比较广,学术活动方式比较机动灵活以及其他有利条件,学会成为

这一时期推动我国行政学发展的一个重要枢纽。

中国行政管理学会成立后,就行政体制改革的重要问题举办了一系列研讨会。1989年11月在广西柳州市举办了中国行政管理学会年会,以“中国行政体制改革的理论与实践”为主题,着重讨论了自党的十一届三中全会以来行政体制改革的实践,强调论述了行政体制改革包括政府职能结构的调整、行政权力结构的调整、行政组织结构的调整、人事制度的改革和调整,以及行政方式和行政行为等一系列改革。论述了行政体制改革与经济体制改革、政治体制改革的关系,并论证了不应把行政改革仅看成是“机构改革”,比较明确地提出了“行政管理体制改革”的概念及其内涵。有些观点在以后正式文件中相继获得共识。会议期间举办了“全国行政管理图书展览”,会后汇编了《中国行政管理的现状与改革》论文集在全国发行。同年5月,学会在山西太原市举办了“中央和地方事权划分”的专题研讨会,着重讨论事权划分的现状、问题及产生原因,并提出改进建议,对研究中央和地方事权划分有一定参考价值。1991年学会还在山西太原举办了研究推广山西隰县贫困县机构改革“小政府、大服务”的经验。自中国行政管理学会成立以来,配合各个时期行政改革的“热点”,连续组织多次行政体制改革的研讨会,使学会成为推进研究行政改革的重要组织形式和推动力量。

这一时期除对宏观体制改革进行研究,还注意对行政管理中微观可操作性的行政方式方法进行研究。如1990年在辽宁省鞍山市召开提高行政效率的研讨会,总结推广鞍山市政府办公厅创造的“马上就办”提高工作效率的经验。1995年又在人民大会堂研讨总结了山西运城地区行署的“新工作效率法”的经验并进行推广。陕西、河南等学会还举办“目标管理责任制”专题研讨会。1992年在浙江鄞县举办“行政协调研讨会”,就行政协调在行政管理工作的地位、作用及加强行政协调的方式方法进行讨论并提出对策

建议。把行政学行政效率、行政协调的原理逐步引进行政管理实践中。

学会成立以来注意引导行政学研究向层级化、分科化发展。1989年在广西柳州召开年会,就针对县级行政管理成立了“全国县级行政管理研讨会”。1990年11月在南京召开的“县级行政管理研讨会”上,对县级政府职能、体制、机构和管理方式的特点,廉政建设、群众路线等问题进行了讨论,按不同行政层次分别进行研究(如城市管理、县级管理、乡镇管理、社区、城市街道),写出了不少专著。行政学分科化研究领域也有很大发展,把“领导科学”的理论引进行政学。把“政策科学”、“政策分析”、“政策学”研究的内容也同行政学“联姻”,大大丰富了中国行政学的研究内容与方法。学会还注意加强对有中国特点的行政管理课题进行研究,如组织了邓小平行政管理思想的专题研究,中国的“编制管理”、“信访工作管理”以及行政管理中的“民主集中制”、“群众路线”等题目也都进行了研究。

1992年,中国行政管理学会在第二届理事会换届前,举办了改革开放以来全国性行政管理学科优秀科研成果评选活动,评出100部专著及40余篇论文,大体反映出1983—1993年10年间行政科学的基本研究状况。但总的来说通论、概论性行政学、市政学著作较多,除个别借鉴西方行政生态学理论进行研究外,大部分是借用30年代传统行政学的框架和研究方法。对革命领导人物周恩来的行政哲学、邓小平行政管理思想也开始进行研究。按不同行政层级,对城市、县、乡镇、城市街道的行政管理研究已有初步基础。对有关分支学科政策学、领导学、行政案例、行政制度史也有一些研究成果。对行政管理不同方面如人事管理、后勤管理、机关行政事务管理、会议管理、办公室管理等也都有涉猎,行政学以及与行政学相关的辞书、工具书也有许多版本。总之,学会成立前后是行政学研究开拓发展时期,全国行政学和行

政改革研究呈现百花争艳的局面。涉及研究领域也较广,但有创新的“精品”不多,有影响专著还较少,行政学发展还基本处在初创普及阶段。

3. 走向提高、深化阶段

我国体制改革在不断深化中,1992年党中央明确提出把建立社会主义市场经济作为经济体制改革的目标。江泽民在党的十四大报告中、李鹏在八届人大一次会议工作报告中,已明确把认真进行行政管理体制改革机构改革作为一项战略任务提出来,把建立具有中国特色的、适应社会主义市场经济的行政体制作为行政管理体制改革的目标。1993年以后,机构改革和推行公务员制度的人事制度改革已初步成型,经济体制的各项新改革举措已陆续出台。行政学研究如仍停留在过去研究水平已不能满足形势的要求,在中国行政管理学会第二次代表大会上,行政学界提出行政学研究要更上一个新的台阶。同时,国家行政学院和各省、市行政学院已相继成立,聚集和培养一大批行政学教学科研骨干,各高等院校和科研单位教学科研力量也有所增强,在全国形成一支较雄厚的行政学教学科研队伍,为行政学进一步发展提供了客观条件和人才及物质基础。

近几年来,行政学研究正开始走向深化提高发展阶段。从全局出发对如何建立适应社会主义市场经济的新的行政管理体制研究逐渐提到日程,政府如何加强宏观调控,实行政企分开,不仅是经济科学研究的“热点”,也成为行政科学研究的“热点”,许多问题更需要与经济科学研究紧密配合、共同合作,开展综合研究。随着财政、税收、金融、外贸等经济领域的改革的进一步发展,也亟需行政科学从政府行政管理的角度进行研究。财务行政研究越来越提到重要地位。现代政府从主要管好经济,扩大为管

理社会整体全面协调的发展。近年来研究政府对科技教育宏观管理、社会保障的管理、生态环境的管理、土地资源开发的管理逐渐成为行政学研究的重要内容。现正处在世纪之交,行政领域在急剧发展变化、中国行政管理的总的发展趋势如何?在中国行政管理学会第二届代表大会上,从宏观上探讨了中国行政管理的发展趋势,汇编了《90年代中国行政管理的发展趋势》论文集。近年来改革中普遍关心的热点,如反腐倡廉问题也成为行政学研究的热点。过去行政学仅研究人事制度,现已扩大为人力资源开发,人员培训的研究也越来越被重视。1996年中国行政管理学会年会讨论“建立现代企业制度和政府管理现代化”。当代行政管理日趋国际化,行政信息交流更加密切,中国实行社会主义市场经济更需要吸取国际社会和各国市场经济的管理经验,到国外、境外学习考察行政科学的人数逐渐增加,开展各国比较行政研究更加增多。总之,行政学研究的视野越来越开阔,中国行政学研究正逐步走向深化和提高发展阶段。

纵观我国行政学的发展,形势是十分喜人的。在一个东方大国的政府行政体制中,已开始播下行政科学的种子,它将逐渐发芽、开花、结果。为迎接行政科学旺盛繁荣季节的到来,我们还需要辛勤耕耘。

(二) 改革开放以来行政科学发展的主要成就

从改革开放以来,中国行政科学从无到有,从学科建设到改革现实问题的研究,从学术团体和教学科研机构的建立,到论著的出版和期刊杂志的创办,以及行政学理论队伍建设和对外学术交流,都有很大发展。综合概括十多年行政科学发展的主要成就,

表现在如下六个方面：

(1) 阐述了行政（或行政管理）是一门科学，把行政学作为一门科学确定下来，取得广大行政工作者和理论工作者的共识。

在中国能够把政府行政管理领导的活动作为科学研究对象，这从长远考虑是有重大意义的。广大干部认识到要做好行政管理工作，就必须学习行政管理科学知识，实现行政管理科学化。行政学从过去长期被忽视，发展成为为广大干部和理论工作者普遍重视的热门学科，并作为公务员的必修课，这种观念上的变化成为推动我国行政学研究 and 实现行政现代化的思想动力。

初步确立了一般行政学研究的主要范畴的基本框架，在已出版的一百余部通论性的著作中大体列出了行政学研究的基本内容，这就是行政环境、政府行政职能、行政体制、行政组织、行政领导、行政计划、行政决策、行政执行、行政监督、人事行政、财务行政、行政协调、行政信息、机关行政事业管理、行政文化、行政道德、行政法制、行政民主、行政效率、行政方法、行政改革、行政发展等等。在行政学研究中进一步划分：一般基础行政学（论述一般行政原理）；层级行政研究（不同层级的行政）；专业行政（分别研究不同专业的行政）、行政案例（研究行政个别典型事例）、政策研究（单项政策分析研究）等。大体勾绘出行政学研究的轮廓。在邓小平建设有中国特色社会主义理论指导下，把探索建立具有中国特色的行政管理学理论体系作为目标，从中国实际出发，吸收借鉴国外行政理论和经验，着重研究中国行政管理的规律和特点，努力建立中国行政管理学体系。

(2) 引导行政学研究向分科化和专业化发展，开拓了一些新的研究领域。

行政学恢复初期主要引进和借鉴国外和海外传统行政学的框架，撰写通论性的著作较多。随着行政学的发展，对行政学某些范畴进行深入研究。如对“行政领导”就逐步引进“领导科学”的

理论和方法,对“行政决策”则引进国内外“决策科学”、“政策分析”、“政策学”的研究成果。使行政学与其他相关学科“联姻”,使行政学研究的内容更加丰富,同时也重视开展行政案例研究,这既是研究方法,又是研究内容的扩充。在行政学发展影响下,还开展了行政史和行政制度史的研究,中外行政管理思想的研究。

中国行政学除注重研究一般行政原理原则,还侧重于向专业行政研究、专业化、专题化研究,并有较大发展。对不同专业行政,如工商行政管理、环保行政管理、卫生医疗行政、农业行政、公安行政、交通行政、外贸行政、教育行政等,分别结合各方面的体制改革进行专门研究,许多专业行政还成立了专业行政研究会,有的省还出版了专业的行政丛书,使行政学结合每个专业研究更有适用性。结合行政功能不同侧面(如行政监督、行政协调),进行专题研究,使行政学更加深化。

当代各国行政正在走向国际化,行政学术交往更加频繁,研究借鉴国外行政学理论和行政改革经验,进行行政比较研究有很大发展。近十年来对国外行政学的翻译介绍逐步增多,对美国、日本、法国、德国以及亚洲“四小龙”等国家和地区与我国的行政理论和行政改革,的比较研究已成为行政学研究的重要组成部分,这种研究将会进一步发展。

(3) 紧密围绕改革现实的热点开展研究,并把行政体制改革作为一个系统进行整体研究,初步勾绘了行政体制改革的基本框架和主要研究课题。

行政学是一个适用性很强的学科,必须结合改革实际才能有生命力。十多年来就是紧密结合改革实际开展研究,才使行政学不断发展起来。行政学研究较早就明确提出“行政体制改革”的概念,随着改革不断深化,逐步阐述了行政体制改革的基本内容和框架,并研究讨论了行政体制改革作为一个相对独立的领域不

应滞后,也不应只是被动适应,而应成为经济体制改革一种驱动力量。十多年来随着改革的进程,结合实际,就如下专题进行了各种形式的研究,如机构改革、人事制度改革和推行公务员制度、行政体制改革的理论、建立宏观调控体系、实行政企分开、中央政府 and 地方政府的事权划分、行政区划、县级行政体制改革和机构改革的模式、财税体制改革、反腐倡廉、行政监督、后勤体制改革、行政目标管理和岗位责任制,以及提高行政效率等等,对改革实际提出有益观点和思路,通过不同形式和渠道对政府行政领导层产生积极影响。

(4) 行政科学的学术团体和科研教学机构急剧增加,行政学理论队伍逐步扩大。

无论是中国还是外国,其行政科学团体和研究教学机构都是反映这个国家对行政科学重视程度和发展水平的一个重要标志。中国行政管理学会作为研究行政管理理论和实践的全国性学术团体,于1988年10月在北京正式成立。各省市相继创办了行政管理学会。随着行政科学研究向分门别类、多层次化、多层次化发展,在全国学会倡导组织下,1990年创办了“县级行政管理研究会”,1991年成立了“政策科学研究会”,1993年成立了“后勤行政管理研究会”,为适应青年特点发挥青年行政科学研究者的作用,1993年成立了“全国行政管理青年研究会”。早在1987年就成立了“全国行政管理教学研究学会”,成为团结组织行政学教学人员开展行政学研究的学术团体,对我国行政学创建和教学研究发挥了重要作用。截至1995年全国各省、市已有天津、广西、上海、福建、辽宁、山西、四川、河北、河南、江苏、浙江、安徽、陕西、黑龙江、吉林、山东、广东、甘肃、江西、贵州、青海、新疆等22个省市正式成立了行政管理学会。这些行政学研究团体,在学科新建初期通过举行研讨会、专题研究等活动,对开展行政科学启蒙教育和行政改革研究起了一定作用。

作为国家高级公务员培训基地的国家行政学院于 1994 年 9 月 21 日正式成立,由国务委员李贵鲜任院长。在国家行政学院成立前后,相继有江西、黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古、河北、北京、天津、上海、安徽、江苏、山东、福建、广东、广西、湖南、四川、云南、青海、甘肃等省、自治区、直辖市,以及沈阳、大连、哈尔滨、武汉、成都、深圳、重庆等副省级市创办了各具特色的行政学院。行政学院聚集人才优势,发挥优越条件,形成发展行政学的骨干队伍,成为发展行政科学的重要基地。

从 80 年代中期一批高等院校相继创办了行政管理系和专业,其中有北京大学、中国人民大学、武汉大学、兰州大学、郑州大学等 18 所院校,建立硕士生点的有中国人民大学、北京大学、武汉大学……高等院校教学科研比较侧重行政学理论知识的研究。从 1984 年起,每年有获得行政学硕士学位、学士学位的研究生、本科生以及行政学专科生近 1000 名,其中相当多的一部分毕业生被正式录用为国家公务员。其他高等院校的文科以及党校、干校也都开设了行政学课程。

现在全国从事行政学教学、科研人员估计约有 1000 余人,其中具有中级职称以上的约有 700 多人,有高级职称的约达 200 多人,在全国已初步形成一支行政学科研教学理论队伍。

除学校正规行政学专业教育外,还采取办培训班、讲习班、函授、电视、广播以及自学考试等多种形式,广泛传授行政科学知识。全国通过各种形式学习行政学的人数,估计有数百万人,在广大干部中出现学习行政学的热潮。这说明行政科学已有广泛社会基础。

(5) 研究政府行政管理和行政科学的机构不断增加。

国家机关有关部门创办了研究机构或研究中心,如国家人事部创办的行政科学院、中央编委创办行政研究中心,都是实力较强的研究机构,他们结合本部门业务开展行政与行政科学研究,为