

行政学 和行政法学

王礼明 周新铭 编著

群众出版社

学点行政学和行政法学

王礼明 周新铭 编著

群众出版社

一九八四年·北京

学点行政学和行政法学

王礼明 周新铭 编著

群众出版社出版 新华书店北京发行所发行

通县振兴印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 5.25印张 110千字

1984年12月第1版 1984年12月北京第1次印刷

统一书号：3067·239 定价：0.72元

印数：00001—30000册

序 言

加强行政立法，健全行政法规，提高行政效率，这既是我们国家的客观需要，也是广大人民群众迫切愿望。然而，毋庸讳言，由于种种原因，行政学和行政法学，在目前我国社会科学领域中，还是薄弱的环节。不仅缺少这方面的学术性的专门论著，而且连入门一类的通俗读物也不多。

最近几年，报刊杂志上发表的有关行政学和行政法学方面的文章，虽然为数甚少，但已经引起读者浓厚的兴趣。就我们所知，一九八二年一月二十九日《人民日报》发表夏书章同志的《把行政学的研究提上日程是时候了》一文后，有的读者来信请教问题，有的建议办行政学院，有的说实际工作很需要行政学。这使我们意识到，干部和青年是希望学点行政学方面的知识的。我们就是在了解到读者的这些愿望以后，开始考虑并动手编写这本书的。由于行政学与行政法学有密切的联系，所以，本书就包括这样两方面的内容：一是行政学方面的知识；二是行政法学方面的知识。

由于本书是为了帮助广大干部和青年学习行政学和行政法学而写的。因此，我们力求使本书具有以下几方面的特点：①知识性。例如，我们每介绍一个行政学的或行政法学的名词概念，介绍一种行政的或行政法方面的制度，一般都要介绍一些关于那个名词概念的不同观点和学派；那种制度的起源、发展和现状；有关国家在这方面规定的异同等。又如，我们每介绍一种学术观点，一般也要介绍一些关于这种

学术观点是在什么情况下提出来的，后来有些什么发展变化等。我们还比较注意介绍国外行政学和行政法学研究方面的一些新的进展，以及有关国家是如何运用现代化的科学技术来改进自己的行政管理工作的。②通俗性。本书是行政学和行政法学方面的通俗读物，要避免概念堆砌，艰深难懂，枯燥乏味。自然，行政学和行政法学的名词概念是比较多的，也比较难懂，而本书又不能不涉及到相当多的名词概念。在这种情况下，我们尽可能注意使用比较通俗的语言。③灵活性。这是指本书在体系结构的安排上比较灵活说的。本书的任务，不是从完整体系的意义上系统地去介绍行政学和行政法学方面的理论和知识，而是根据我国实际工作的需要，选择那些带有知识性的和对我们较有现实意义的问题加以介绍。

由于我们水平有限，加上缺乏资料，本书的缺点错误在所难免，请读者批评指正。

目 录

什么是行政	(MI)
什么是行政学	(5)
行政效率	(41)
行政管理	(18)
行政机构的设置、分工与协调	(22)
行政与立法和司法的区别	(28)
首长制与委员制	(32)
幕僚机关、顾问机关与智囊团	(35)
文官制度	(40)
任期与任职届数	(44)
职位分类	(50)
分赃制与功绩制	(54)
对公务人员的考核	(57)
退休制度	(60)
预算和决算	(66)
审计制度	(71)
信息科学与行政管理	(79)
所谓“福利国家”与“服务政府”	(83)
国外行政学发展的动向和趋势	(87)

《有效的管理者》一书内容简介	(94)
《官场病》(帕金森定律)一书内容简介	(102)
什么是行政法学	(108)
行政法关系与行政法规范	(110)
行政法的法源	(112)
国家行政机关	(114)
国家行政领导体制的改革	(117)
关于“依法行政”问题	(122)
关于“委任立法”问题	(124)
行政法中的损失补偿和损害赔偿	(128)
行政诉讼、行政裁判、行政法院	(132)
什么是行政法规	(138)
行政法规的制定	(140)
行政法规的分类	(147)
行政法规的效力	(149)
行政法规的实施	(152)
行政法规的整理	(155)
行政法典的编纂问题	(159)

什么是行政

何谓行政？资产阶级学者认为，“政”是“众人之事”，“行”是“推行”或“管理”，行政是公务的推行或管理。行政一词英文是Administration，源出拉丁文Administrare。对于行政一词的解释，大体上有以下几种观点。

第一种观点，是受“制衡原理”和立法、司法、行政三权分立学说的影响，大致从政府组织的分工上解释行政一词的含义。美国行政学权威魏劳毕在一九二八年著的《行政学原理》一书中说：“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务”。美国的标准辞典对于行政一词的解释和魏劳毕的说法类似。我国解放前出版的辞源认为：“凡国家立法司法以外的政务总称为行政”，但有的学者认为，这种解释并不完全符合实际情况。这主要表现在三方面：（一）人事行政和财务行政，不仅行政机关有这方面的“事务”，立法机关和司法机关也有这方面的“事务”；（二）行政罚款的科收、劳资纠纷的仲裁、营业争议的解决等，虽然是行政机关管辖的“政务”，但却是属于司法性质的“政务”；（三）随着科学技术的发展，行政工作的内容日趋复杂和专门化，大量专门性和技术性的立法，已非作为政党成员的议员所组成的国会所能胜任，国会不得不以“行政立法”、“委任立法”的形式，授予行政机关以部分立法权。这些说明，把行政权仅仅说成是行政机关所管辖的“事务”或“政务”，或把行政机关说成

是没有任何立法和司法功能的机关，是不符合实际情况的。

第二种观点中有三种意见：1. 行政乃是政府官吏推行政府功能时的行动，2. 行政为国家事务的管理，3. 在一切政治制度中只有两种基本功能——即国家意志的表现和国家意志的执行。前者谓之政治，后者谓之行政。（古德诺：《政治与行政》第22页）以上三种意见，有两个明显的特点：一是把推行政府功能时的行动，对国家事务的管理，以及国家意志的执行（包括立法活动、司法活动、纯粹事务性技术性工作），都说成是行政活动，把行政一词说的太笼统太广泛。二是把行政和政治要么混为一谈，要么完全对立起来。既然把推行政府功能时的一切行动都说成是行政，那在实际上就是把行政和政治混为一谈；既然把国家意志的表现说成是政治，把国家意志的执行说成是行政，那又在实际上就是把行政和政治截然分开。

第三种观点，是从管理的观点来解释行政。美国的怀德在《行政学导论》一书中说：“行政艺术乃是为完成某种目的的对许多人的指挥、协调与控制”。美国的费富纳在《公共行政》一书中说：“行政的方法方面则涉及对千万工作人员的工作上的管理、指挥与监督，期望在他们的努力中产生一定的效果和结果。”狄马克在《行政研究》一文中说：“行政所研究者为政府的工作及工作方法。前者是行政主题，后者是行政者解决问题的技术知识，即用以使团体计划得以成功实现的管理技术与原则。这二者密切结合不可分离，而构成所为行政的综合体。”西蒙、斯密斯堡、汤姆生三人在《行政学》一书中说，广义的行政是“为达到共同目的时合作的集体行动；狭义的行政则在于研究“为达到共同目的

时，如何选择所使用的方法，如何运用工作人员并使之协力工作，并能与他人和谐的去努力。”阿卫克所著的《行政要义》一书认为，行政既是一种艺术，又是一种技术。它是由考察、预测、计划、拨充、组织、协调、规章、督策、考核等九个要素构成的一种管理和技术。

第四种观点认为，行政是公务或政务的推行或处理。行政是政府机关或公共团体为完成自己的使命，研究如何用有效的方法和合理的机构，对其所需用的人、财、物作最有效的利用。

在讨论什么是行政这个问题时，有一个问题需要弄清楚，即：“行政”是否真的象古德诺所说的那样，只是“国家意志的执行”，而根本不涉及“国家意志的表现”呢？事实上并不是这样。现代行政的实际情况表明，在立法机关也有行政工作，在行政机关也有行政立法和行政决策。一个行政机关的性质和任务是什么，为了实现这些任务需要制定什么政策和实施方案，这些都不是一般的行政事务，而是重要的行政决策。行政机关的任务是执行立法机关制定的政策和法律，但这些政策和法律的议案又大部分是由行政机关提出来的；立法机关通过这些政策和法律以后，行政机关如何执行，也要制定实施方案或法规条例。这些说明，古德诺等资产阶级学者把“国家意志的表现”和“国家意志的执行”截然分开，是形而上学的，是错误的。近年来，大多数资产阶级行政学家已认识到，行政不能脱离政治而独立，它们是密切联系，互相配合的。实际上，行政就包含着政治。

研究行政问题，必然涉及“行政功能”。所谓行政功能，乃是行政机关为了完成自己的任务和使命，依法进行的

职务活动和工作。有的资产阶级学者认为，维持社会权力的“关键乃是行政”。在资产阶级革命胜利以后的一个相当长的时期里，“立法至上”的理论相当流行，“立法至上”，实际上也就是立法机关至上。到了后来，特别是到了二十世纪以后，随着资产阶级政府的行政职能日益扩张，过去的“立法至上”的理论逐渐发生了动摇，代之而起的是“行政权的优越”。行政功能成为当代资产阶级政府的最大功能。资产阶级行政机关在国防外交、社会秩序、科学技术、文化教育、医药卫生、市场物价、外汇外贸、公用事业、市政建设等等方面，发挥着越来越大的作用。列宁早就说过，资产阶级学者所说的“立法至上”、“议会至上”，是骗人的。重大问题的决定，不是在议会讲坛，而是在内阁各部。既然在十九世纪末和二十世纪初就已经是这样的情况，那么在当代，就更是这样了。现在，资产阶级行政学家已公开批判“立法至上”的理论，而大肆鼓吹行政权优越，鼓吹建立行政机关具有相当大的立法权和司法权的“行政国家”。建立这样的“大行政”、“大政府”，更加有利于应付各种错综复杂的情况，更加有利于机动灵活地维护资产阶级统治。

那么，究竟怎样理解行政一词的涵义才是正确的呢？马克思指出：“行政是国家的组织活动。”^①这就精辟地揭示了行政活动区别于其他国家机关活动的特质。本书所讲的行政一词，就是指国家行政机关依据宪法和法律行使国家权力对国家事务进行管理的一种组织活动。因此，不是通过行使国家权力的管理活动，比如群众团体内部事务的管理活动，工厂企业的管理活动，都不属于行政的范围。

① 《马克思恩格斯全集》第一卷第479页

什么是行政学

有些人认为，行政工作，是事务性工作，行政干部，是“万金油”干部。行政工作与科学是挂不上的，因而做行政工作的干部也是不需要什么专门知识和学问的。这些意见对不对呢？当然是不对的。行政工作，与经济工作、政法工作一样，是政府的重要工作；行政关系，与经济关系、法律关系一样，是重要的社会关系。既然做经济工作和政法工作需要学问，为什么做行政工作就不需要学问？既然研究经济关系、法律关系里面有科学，为什么行政关系里面就没有科学？其实在世界上，特别是在当代的世界上，行政学不仅被公认为是一门社会科学，而且还被认为是一门重要的社会科学。

那么，究竟什么是行政学呢？简单一点说，行政学是研究行政机关的设置及其管理活动规律的科学。具体一点说，行政学是对行政现象与事实进行深入系统地研究而得到的有关行政工作的原理、法则及系统知识。所谓“系统知识”，就是科学。科学就是分类的、有系统的知识体系。

行政学与其他科学一样，有自己的研究范围。但是，由于标准不同，角度不同，又可以有不同的分法。有的行政学者认为，行政学研究的范围和内容可以分为以下几方面：（一）行政组织。这一部分着重研究各级行政首长的条

件和职责权限，各级行政机关、业务机关、顾问机关、派出机关等的组织原则、地位、性质、职责、权限，以及与其他机关的关系。(二)人事行政。这一部分着重研究如何选拔使用人才，做到人尽其才，才尽其用，充分发挥干部的积极性和创造性。这包括干部的选拔、任用、待遇、考核、奖惩、调转、培训、抚恤、退休等的制度、原则和办法。(三)机关管理。这一部分着重研究办公工具如何现代化，文书如何处理，档案如何管理、规章制度和工作报告如何编拟起草，所需参考资料如何搜集整理、干部的办公环境如何改善等。(四)财务行政。着重研究机关单位的财政收支程序和方法，以及怎样进行有效的控制和监督，做到收支合理合法，经费支出能得到最好的效果。(五)物资管理。这一部分着重研究在推行行政事务的进程中所需要的物品、材料、器具、房舍、车辆等的购置、保管、领取、使用等方面的制度和办法，如何规定才是合理的、科学的。如何才能做到既满足工作的需要，又不致造成浪费。美国行政学家怀德在《行政学概论》一书中说：“行政为人力与物力的管理，以完成国家的目的。行政学的研究对象，就是如何更好地利用这些人力与物力使其发生较大的效率。”狄马克认为行政学的内容应当包括以下四个部分：(一)政府做些什么，包括政治的影响、权力的基础、工作的范围、行政目标、政策及计划的决定；(二)政府如何组织，如何用人，如何用钱；(三)行政人员如何合作与协调；(四)如何使行政者负责。

在封建社会里，由于行政大权完全掌握在皇帝手里，行

① 狄马克：《行政学》第6页。

政事务比较简单，所以也没有出现具有完整体系的行政科学。在资产阶级革命胜利以后的相当长的时期里，由于当时倡行自由放任主义，流行所谓“政府最好，管事最少”的理论，政府所管的行政事务比较少，也比较简单，所以，当时也没有出现具有完整体系的行政科学。直到一八八七年，美国的威尔逊在《政治学季刊》发表《行政研究》一文，开行政学研究的先河。他极力主张扩大行政权力，提高行政效率。他甚至主张“为了效率不能不相当的牺牲民主”。自此以后，特别是从二十世纪初叶以来，随着经济的高速发展，科学技术的突飞猛进，劳资纠纷的尖锐复杂，市政管理任务的日趋繁重，政府职能的膨胀扩大和公务人员数量的急骤增加，作为研究如何才能建立精干合理的行政组织和经常保持比较高的行政效能的行政学，也应运而生，并得到迅速的发展。

行政学本来是政治学的一个较晚的分支。纵观国外政治学发展的趋势，特别是从二十世纪以来，国外政治学的研究已经从原来的以国家制度为核心的静态研究，进入到以“政治过程论”为内容的动态研究。所谓“政治过程论”，是指它研究政治形成过程的对象，不仅仅限于现存统治机构内部的立法、行政过程，而且还进一步扩大到社会意志的政治化过程。当前，在西方资产阶级国家中，由于强调政治行为的研究以及政治研究的科学化，在现代政治学中出现了如“宏观政治”与“微观政治”、“输入信息”与“输出信息”等新的术语，不仅为政治学研究提出了新的课题，而且也提供了新的研究方法，从而使政治学研究的范围更扩大了。与此种情况相适应，行政学研究的内容与范围也发生了明显的变

化。在以前，一些学者大都持“政治与行政”分离的主张，把行政学研究的范围局限于脱离政治而独立的“纯行政”的领域。近年来，国外行政学者渐渐承认行政与政治很难作截然的划分，所以研究行政同时不能不注意到政治因素。在以前，一些学者着重于探讨行政学的原理与定则，然而，鉴于行政学研究的对象千差万别、纷繁复杂，可以说是经常处在不断的变化之中，所以它们之间的因果关系并不确定。在实践中，相同原因并不一定产生相同的结果；相同的事态也并不一定能用相同方法作成功的处理。因此研究行政学如过于拘泥于原理与定则，势必不能与日新月异的行政事态相适应。所以近年来不少学者也已经渐渐认识到行政不仅不能离开政治而独立，而且还不能离开社会而存在。他们已经将行政学的研究扩展到社会学的领域，由过去着重于原理与定则的研究转而趋向于从“社会价值”的观点去判断行政事态。他们认为行政学的研究应该是动态的和适应的。这种从“社会价值”的观点去研究行政学，使行政学的领域更加扩大，视野更加开阔。如果说在从前行政学研究的内容一向以所谓“普通行政”或“一般行政”为对象，近年来则已经兼及于特殊的“专业行政”或“业务行政”。这也就是说，行政学研究的内容由专重“幕僚业务”进而兼重于“专门业务”。以前行政学仅仅以组织、人事、财务等方面的管理为研究对象；现时则诸如医药卫生、工程建设、农田水利、交通运输、文化教育等方面也可作为研究对象。为了适应这种新的需要和发展的趋势，行政学成了一门新兴的重要的学科，并且是一门有很大发展前途的学科。

自十九世纪末和二十世纪以来，不少人在行政学的发展

史上占有相当的地位。除美国第二十八任总统威尔逊以外，比较著名的美国学者有：魏劳毕教授，他曾主持美国行政研究所和美国国会图书馆有关行政书籍的出版。一九二七年著《行政学原理》，颇有声誉。古德诺，曾任美国霍布金斯大学校长。一八九三年著《比较行政法》，一九〇〇年著《政治与行政》，这都是当时有关行政学的名著。古立克，曾任美国行政研究所所长，主要著作有美国政府的行政管理、行政科学之研究报告等。怀德，在美国行政学的领域中居于领先的地位。他著有《行政学导论》、《近世公共行政的趋势》、《外国的公务制度》等。费富纳，是有名的行政学家，著有《行政学》、《行政学研究方法论》、《行政组织论》。西蒙从社会心理学方面研究行政学，著有《行政学》。高斯用生态学的方法研究公共行政，著有《公共行政的境界》。其他国家的行政学家有英国的芬纳，著有现代政府的理论与实际一书；法国的费伊，著有《工业及普通行政》；他认为行政工作包括五大功能，即计划、组织、命令、协调、控制。

随着行政学的勃兴与发展，研究行政学的组织和团体也发展起来。在国际上，一九三〇年成立了“国际行政科学会”。这个学会的主要任务是调查研究各国行政计划的实施情况；各国公务员的训练和培养；工作方法的改善；机关事务处理的自动化和行政科学发明的应用等。这个学会，每三年开一次大会，每年至少开一次理事会。该学会的执行委员会为执行机构，秘书处为事务机构。就国家来说，美国从事行政学研究的组织和团体最多，比如，联邦政府有经济效率局、文官委员会、行政管理委员会；专门研究机构和学校有：布鲁金斯研究所、国家公务研究所、马克斯威尔公民及公务

学院、哥伦比亚大学行政研究所、哈佛大学行政研究院、芝加哥大学行政研究所；私人研究团体有：管理学会、行政研究学会、行政研究所、行政研究服务社、公务委员会、行政学会、全国市政联合会、人事行政学会等。英、法、西德等国都有比较有名的行政学研究组织和团体。英国有吏治委员会、财政委员会编制处、不列颠学会、科学促进会、英国执行人员社、行政研究所、英国文书人员联合会、比较立法学会、专门公务人员学会等。法国有郝伊氏社会科学院、国家行政学院、公务员联合会。联邦德国有高级行政研究所、德国行政学院、行政研究所等。其他国家，也大都设有行政学研究机构或团体。总之，在当前的世界上，许多国家对行政学的研究都是比较重视的。行政学研究成果对于促进行政工作科学化，对于提高行政效率，起着越来越明显、越来越大的作用。

邓小平同志一九八〇年八月十八日在《党和国家领导制度的改革》一文中指出：“我们的党政机构以及各种企业事业领导机构中，长期缺少严格的从上而下的行政法规和个人负责制，缺少对于每个机关乃至每个人的职责权限的严格明确的规定”，成为官僚主义的一个病根，“必须从根本上改变这些制度”。根据邓小平同志的指示，我国政府和学术理论界已开始重视对行政学的研究，注意研究如何提高行政工作效率，顺利完成从中央到县的机构改革任务，正在筹建中国行政管理学研究会和国家行政管理学院。