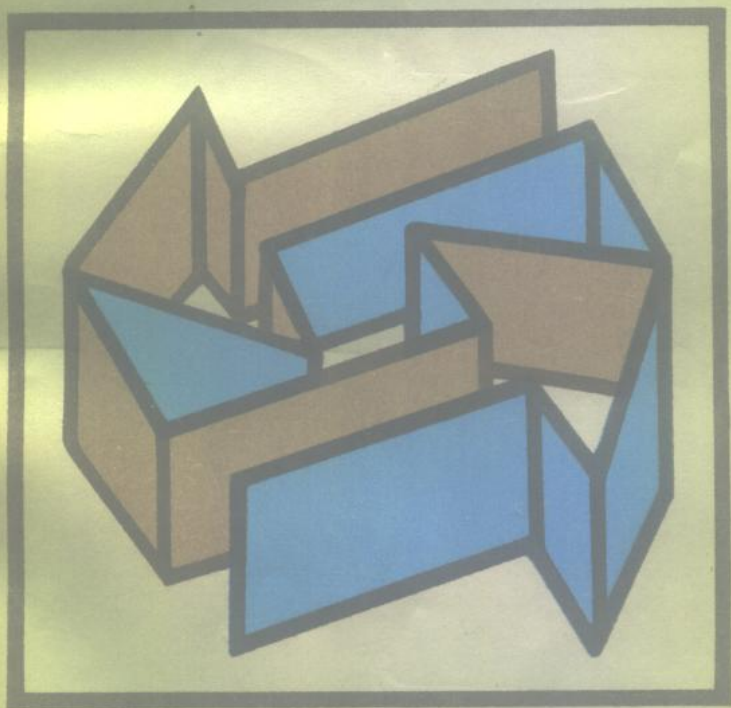




譚 力著

中共中央黨校出版社

# 中國行政學



753321



2 020 6549 7

# 中国 行政學

譚 力著

中共中央党校出版社



责任编辑：吉勇夫

封面设计：王 平

**中国行政学（修订本）**

谭 力 著

中共中央党校出版社出版

新华书店经销

中共四川省委第二党校印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 13.5 印张350千字

1989年8月第1版

1990年6月第2版 1990年10月第2次印刷

印数：6000—10000册

ISBN7—5035—0184—7/D.93

定价：6.00元

# 序

黄达强

二十世纪八十年代，在我国学术园地里，出现了一丛竞放的葩蕾——行政学。在短短的几年内，行政学界新老专家携手并进，编译资料，撰写教材，开设课程，建立专业，招收专科，本科学生和硕士学位研究生，培训在职政府机关工作人员，成立学会，创办杂志，开展国内外学术交流……。此情此景，着实令人感奋不已。行政学在共和国的兴盛，昭示着社会主义现代化建设对科学管理的召唤，催化着行政管理科学的茁壮成长。

在这样富有生机的情景下，我国读者又得到一本新书：《中国行政学》。这是四川省委第二党校谭力同志多年教学科研实践所取得的成果。作者力图在学科体系设计方面，在中国行政管理特色探讨方面，在行政理论原则阐发方面都有创新和前进。这种立意和努力是十分可贵的。我相

信读者从中可以得到有益的启发。

也许我们即将走过行政学在我国中兴的最初阶段，提高、发展的历史任务已经提到我们面前。我怀有充分的信心：中国的新老行政学家们有热情、有智慧来担当这个历史责任，中国行政学的发展是会为世人所瞩目的。

一九八九年六月于北京

## 再版前言

本书第一版所获得的积极反应是我意想不到的，以致获得了第二版难得的机会。通过第二版，使我有机会吸收新的学术成就，对书中不尽人意的地方加以完善，增强本书的理论价值和实践价值。

本书最大的特色是为中国行政学的学科建设提供了一个以政府职能为核心的理论体系。这个理论系统的价值主要在于：它避免了因素排列式和纵横结合式结构所带来的缺乏逻辑联系的毛病，找到了一条统率行政学全部内容的中心线索。我们知道，一门学科的成熟与否，在很大程度上表现在学科体系的科学性和系统性上，正由于如此，近年来，行政学学科体系成为了行政学界研究的重点和热点。本书在理论体系建设方面始终围绕政府职能这一中心线索进行构建，它以政府职能的产生，政府职能的主体，政府职能的实施和政府职能的保障的逻辑思路，把行政学的主要内容紧密地联系起来，从而体现了行政学各个内容之间的本质联系。

本书第二版的修订工作，主要是对以政府职能为核心的理论体系进行了一系列修订和完善工作。在体系上的修订完善过程中，最为明显的变化是把“行政功能”直接以“政府职能”或“行政职能”来表述。在学术界，许多学者往往是把行政功能、行政职能和政府职能作为同义语来使用，本书的第一版也是把它们

作为同义语来看待的。随着对问题认识的深入，笔者认为，行政功能与政府职能这两个概念的内涵和外延方面存在着许多细微的差别，作为同义语使用存在着一系列不可能解决的矛盾。我认为这两个概念的内涵是不同的，政府职能或行政职能是指政府和管理国家和社会事务中的职责和任务，而行政功能则是指政府在其管理国家和社会事务的职责和任务中所具有的作用和效能。简言之，政府职能是对政府做什么的科学界定，而行政功能则是实现政府职能应发挥的作用。因此，本书不再把行政职能和行政功能作为同义语。

本书第二版除了这一概念的变动之外，其它也进行了许多修订、补充和完善工作。其变动大体可以分为三类：第一类变动是对一些行政学理论的进一步深化和完善。突出的变化反映在环境与行政的关系认识的深化，行政组织理论的阐述方面。第二类变化是对一些理论内容的补充。如行政道德在行政管理中的地位和作用，领导体制的改革等等。第三类变化是对一些行政学理论和方法的修订。如国家公务员制度的基本原则和内容、行政组织的基本特征等等。第四类变化是加强了与实际的结合。如行政领导、国家公务员以及行政监督等章节中，注重了对实际问题的分析。

笔者始终认为，行政学的理论体系紧紧围绕政府职能这一中心线索来构建的思路是正确的。从我国政府管理实践和本书所产生的社会反应就证明了这一点。行政学在中国是一门方兴未艾的科学，在理论体系和许多理论内容上还待于深入研究。种种迹象表明，已经有愈来愈多的人重视行政学的研究，正由于如此，我们有理由相信：行政学在中国必然会有较快的发展，必将为提高我国政府管理水平起重要的作用。

作 者

一九九〇年五月

# 目 录

---

## 导 论 篇

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| <b>第一章 行政学在中国</b> .....     | 1  |
| <b>第一节 中国行政学的研究对象</b> ..... | 1  |
| 一、行政概念.....                 | 1  |
| 二、行政学研究对象的评述.....           | 6  |
| 三、中国行政学的研究对象.....           | 7  |
| 四、中国行政学的研究领域.....           | 10 |
| <b>第二节 中国行政学的理论体系</b> ..... | 12 |
| 一、中国行政学理论体系的现状剖析.....       | 12 |
| 二、本书的理论体系.....              | 14 |
| 三、中国行政学的基本内容.....           | 16 |
| 四、中国行政学的基本特征.....           | 17 |
| 五、中国行政学研究的重大问题.....         | 19 |

|                     |    |
|---------------------|----|
| 第三节 行政学在中国的兴起 ..... | 22 |
| 一、行政学的产生 .....      | 22 |
| 二、行政学在中国的发展 .....   | 24 |

## 第二章 中国行政的历史考察 .....

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 第一节 中国行政的发展沿革 .....   | 28 |
| 一、夏、商、周时期的行政 .....    | 28 |
| 二、秦、汉时期的行政 .....      | 30 |
| 三、魏晋南北朝时期的行政 .....    | 32 |
| 四、隋、唐时期的行政 .....      | 33 |
| 五、宋、明、清时期的行政 .....    | 36 |
| 第二节 中国古代行政的历史借鉴 ..... | 42 |
| 一、中国古代行政的基本特征 .....   | 42 |
| 二、中国古代行政的历史借鉴 .....   | 47 |

## 职 能 篇

|                          |    |
|--------------------------|----|
| <b>第三章 行政环境</b> .....    | 56 |
| <b>第一节 环境与行政</b> .....   | 56 |
| 一、行政环境的界定 .....          | 56 |
| 二、行政环境的类型 .....          | 59 |
| 三、行政与环境的辩证关系 .....       | 63 |
| 四、中国基本的社会环境 .....        | 67 |
| <b>第二节 政治环境与行政</b> ..... | 69 |
| 一、政治是行政最密切的伙伴 .....      | 69 |
| 二、中国政治环境的基本特征 .....      | 71 |
| 三、政治环境对行政的决定和影响 .....    | 71 |
| <b>第三节 经济环境与行政</b> ..... | 77 |

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 一、经济环境与行政的辩证关系 .....  | 77 |
| 二、中国经济环境的基本特征 .....   | 80 |
| 三、经济环境对行政职能的影响 .....  | 83 |
| 第四节 文化环境与行政 .....     | 86 |
| 一、中国文化环境的基本特征 .....   | 86 |
| 二、文化环境对行政的影响 .....    | 88 |
| <b>第四章 行政职能</b> ..... | 92 |
| 第一节 行政职能概述 .....      | 92 |
| 一、行政职能的含义 .....       | 92 |
| 二、行政职能的特征 .....       | 93 |
| 三、行政职能的类型 .....       | 95 |
| 四、行政的基本职能 .....       | 96 |
| 第二节 行政的具体职能 .....     | 98 |
| 一、管理经济的职能 .....       | 98 |

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 二、管理教育、科学文化的职能 .....   | 103 |
| 三、发展体育事业的职能 .....      | 106 |
| 四、管理财政的职能 .....        | 108 |
| 五、管理民政的职能 .....        | 109 |
| 六、城乡建设的管理职能 .....      | 111 |
| 七、管理医疗卫生和计划生育的职能 ..... | 112 |
| 八、管理民族事务的职能 .....      | 113 |
| 九、管理外事的职能 .....        | 114 |
| 十、公安司法监察职能 .....       | 115 |

## 职能主体篇

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| <b>第五章 行政组织</b> .....      | 120 |
| <b>第一节 行政组织概述</b> .....    | 120 |
| 一、行政组织的含义 .....            | 120 |
| 二、行政组织的功能 .....            | 124 |
| 三、行政组织的原则 .....            | 125 |
| <b>第二节 行政组织的基本特征</b> ..... | 129 |
| 一、行政组织设置特征 .....           | 129 |
| 二、行政组织结构特征 .....           | 131 |
| 三、行政组织发展特征 .....           | 134 |
| <b>第三节 行政组织的结构</b> .....   | 136 |

|                  |            |
|------------------|------------|
| 一、行政组织结构的基本类型    | 137        |
| 二、我国现行的行政组织结构    | 140        |
| 第四节 行政组织体制       | 141        |
| 一、首长制与委员会制       | 141        |
| 二、层级制与机能制        | 142        |
| 三、集权制与分权制        | 143        |
| 四、完整制与分离制        | 144        |
| 五、具有中国特色的行政首长负责制 | 145        |
| 第五节 中国行政机构的改革    | 148        |
| 一、中国行政机构改革的客观必然性 | 148        |
| 二、中国行政机构改革的经验教训  | 150        |
| 三、中国行政机构改革的展望    | 155        |
| <b>第六章 行政领导</b>  | <b>163</b> |
| 第一节 行政领导概述       | 163        |

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 一、行政领导的含义·····              | 163 |
| 二、行政领导的职位、职权和职责·····        | 166 |
| 三、行政领导的能力和素质·····           | 169 |
| <b>第二节 行政领导的结构与类型</b> ····· | 173 |
| 一、行政领导的一般结构·····            | 173 |
| 二、行政领导群体结构优化的基本原则·····      | 178 |
| 三、行政领导群体结构的误区和成因·····       | 180 |
| <b>第三节 行政领导的产生</b> ·····    | 182 |
| 一、行政领导的产生方式·····            | 182 |
| 二、我国行政领导晋升制度的改革·····        | 185 |
| <b>第四节 行政领导方法</b> ·····     | 193 |
| 一、行政领导的行为方式·····            | 193 |
| 二、现代领导方法理论的评价·····          | 195 |
| 三、我国行政领导基本的领导方法·····        | 197 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 第五节 行政领导艺术 .....               | 199 |
| 一、用人艺术 .....                   | 199 |
| 二、处理下级关系的艺术 .....              | 202 |
| 三、运用时间的艺术 .....                | 206 |
| <b>第七章 国家公务员</b> .....         | 209 |
| 第一节 公务员和公务员制度 .....            | 209 |
| 一、公务员内涵和外延 .....               | 209 |
| 二、公务员制度是一种法律制度，又是一种管理制度 .....  | 212 |
| 三、我国公务员制度的基本特点 .....           | 214 |
| 第二节 我国建立公务员制度的客观必然性 .....      | 218 |
| 一、公务员制度的建立是现代社会的必然趋势 .....     | 219 |
| 二、公务员制度的建立体现了现代人事管理的客观规律 ..... | 221 |
| 三、公务员制度的建立是干部人事制度改革的必然结果 ..... | 224 |
| 第三节 我国公务员制度的基础和原则 .....        | 228 |

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 一、职位分类是公务员制度的基础..... | 228 |
| 二、我国公务员制度的基本原则.....  | 232 |
| 第四节 我国公务员的管理.....    | 235 |
| 一、我国公务员的人事管理体制.....  | 235 |
| 二、我国公务员的管理内容.....    | 238 |

## 职能实施篇

|                  |     |
|------------------|-----|
| 第八章 行政决策 .....   | 253 |
| 第一节 行政决策概述 ..... | 253 |
| 一、行政决策及特点 .....  | 253 |