

当代中国行政

● ●
浦兴祖
竺乾威 主 编

复旦大学出版社

DANGDAI ZHONGGUO XINGZHENG

D63

0111726
书出版由上海市马克思主义学术著作出版基金资助

当代中国行政

主 编 浦兴祖 竺乾威

副主编 陈尤文 李 伟

赵海月 王瑞龙

复旦大学出版社

(沪)新登字202号

责任编辑 邬红伟

责任校对 陆宏光

当代中国行政

浦兴祖 竺乾威 主编

复旦大学出版社出版

(上海国权路 579 号)

新华书店上海发行所发行 大丰县印刷二厂印刷

开本850×1168 1/32 印张13.75 字数353,000

1993年10月第1版 1993年10月第1次印刷

印数1—2000

ISBN7-309-00990-8/D·71

定价: 8.50元

0417/26

序

中国行政学的研究近年来又有了长足的进步。但是，也有一个比较明显的弱点，这就是较多地研究一般的原理和方法，对现实的行政过程的研究十分不够，更不用说对当代中国行政的研究。社会的发展和社会主义现代化的进程要求我们的行政学研究和探索能回答现实社会生活中提出的一系列问题。在目前改革开放加速推进的形势下，社会发展本身更要求行政学的研究能切合实际，解决实际问题，迎接实际挑战，满足实际要求，尤其是要加强对当代中国行政的研究。在这样的条件下，浦兴祖和竺乾成同志主编的《当代中国行政》完稿付印，应该说是一项非常及时且有价值的学术研究成果，值得庆贺和高兴。此书的面世标志着中国行政学研究的一个重要的突破，即我们有了第一部用现代行政学原理作为理论框架，紧密结合当代中国行政实际、动态过程的著作，可以说这是一项开创性的工作。

《当代中国行政》的意义不仅仅在于它的开创性和探索性，还在于编者和作者在写作过程中，充分吸取了我国社会主义行政四十多年来的经验和教训，充分反映了近年来我国行政学界在理论和实际研究中取得的成果，充分借鉴了当代国际行政学研究的最新发现，因而使全书具有丰富的现实材料，生动可信；具有合理的分析框架，清楚适当；具有较深的逻辑透视，讲究理论；具有认真的趋向探讨，面向未来。

我认识本书的全部编者和作者，在他们酝酿本书的基本思路的时候，我就多次听到他们畅谈自己的想法和感受。本书的编者

和作者们集体编写此书出于多重目的。他们大多是教师，多年来苦于没有一本系统的关于当代中国行政的教科书，深感内疚，为了使今天的学生拥有一本完整的课本，他们下了决心要写成这本书。同时他们也都是研究当代中国行政或政治的，他们体验到我们对自己的行政过程并不那样了解，包括在行政系统中工作的人们，对行政系统的规范、理性的认识是不足的，因而他们也希望为广大读者编一本系统的读物，满足人们加深认识这一领域的愿望。更为重要的是，他们相信，宏伟磅礴的社会主义现代化进程要求行政能够与之相适应，行政体制改革已是社会主义现代化事业的当务之急。而行政改革的真正推进有赖于人们扩大对改革的共识，有一本系统的读物会为扩大共识推波助澜。本着强烈的社会责任感，他们说一定要写这样一本书。听到他们这样的议论，我深受感动。尽管我们不能说此书是十全十美的，往往一个领域的第一本书都既是开创性的又是起步性的，但它的意义和价值是其他的同类书不能相比的。编者和作者们认识到了这一点，全身心地投入。任何一本书的价值终归是有限的，但它引出的进一步的思考和探索却可能是无限的。

我相信编者和作者都希望本书能有助于中国建立一个更理想、更完善的行政系统，能适应改革开放的要求，有力推进现代化的进步。我们研究当代中国行政，最终是要解决社会发展向我们提出的新要求。因此，在这里我简单地提示一下社会发展向行政领域提出的要求。

随着中国社会政治、经济和文化的迅速发展，应中国现代化进程的迫切要求，建立更完备的行政系统已成为目前各项改革中十分重要的一环。在社会的发展过程中，行政系统的能量和作为如何，对社会发展起着极其重要的导向作用。这一点已经被战后各国和中国的经验教训所证实。用历史唯物主义的观点来看，这就是“社会关系和生产力密切联系。随着新生产力的获得，人们

改变自己的生产方式，随着生产方式的改变，人们也就会改变自己的一切社会关系”^①。行政关系当然属各类社会关系的一部分。经过十年的改革开放，中国的社会生产力大幅度提高，这不仅引起社会生产的增长，同时也引起社会关系的变化。作为上层建筑的行政系统必然要适应这种社会变革，不然便不能适应社会发展的趋向。中国行政改革的要求，主观上的或客观上的，均源自中国社会这一总的发展态势。这一总的态势可以概括为“新战略态势”。80年代末，由于国内和国外各种因素的变化组合，新战略态势要求人们作出新的选择。新战略态势包括四个方面的基本内容：中国确定社会主义现代化为基本战略目标。在现代化过程中社会结构发生战略转变，国际战略格局发生剧烈演变，综合国力竞争形成新的战略重点。新战略态势给作为社会调控系统的行政系统提出新的要求，这就是：（1）行政系统能否动员全部社会力量为达成战略目标而奋斗，把战略目标始终置于90年代中国发展的战略地位；（2）行政系统能否在社会结构转变的过程中稳定地实现自我更新，从而形成更为有效、更为合理、更为科学的行政系统；（3）行政系统能否在动荡的国际环境中游刃有余；（4）行政系统能否有力地推动整个中国社会加入综合国力竞争，最大限度地调集和配置社会资源，全面推进中国社会的现代化进程。我们在阅读本书时，可以思考这些问题和其他更深入的问题，并努力为中国的行政优化找到相应的思路。我想这是最符合编者和作者的初衷的。

但愿所有阅读和学习过此书的人，都能在此基础上更上一层楼，都把自己的一部分或全部的智慧 and 力量投入到这个领域中来，这将比任何力量都能更有力地推进当代中国行政的优化。

王 沪 宁

1992年7月15日

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷，第108页。

序 二

现代行政学是西方首先搞起来的。在我们引进这一学科的初期，较多地介绍、阐释国外行政学原理与流派，是完全必要的。而当我们在这方面取得了一定成效后，就应当来一个“工作重心的转移”，化较多的精力对本国现行的行政实践进行一番“系统的周密的收集材料加以研究的工作”（毛泽东语）。在我国走向现代化的进程中，行政起着很关键的作用。可以说，没有行政的科学化、法制化，就没有社会主义现代化。这就要求我们加强对我国行政实践的研究。这项研究当然需要借鉴“他山之石”（因而及时介绍国外行政学研究的新进展、新理论依然必要），但借鉴的目的在于更好地总结自己的经验与教训，并作出理论分析和理论概括，以便形成具有中国特色的行政学理论，指导本国的行政发展。我觉得，作为一部学术专著《当代中国行政》的价值首先在于它开始了这项极为重要的工作。这是带有方向性、探索性的突破，必然会引起学术界的重视。如果由此而推动对当代中国行政的研究，这将是本书编著者和推荐者所期望的。

孙关宏

93年9月

感谢王沪宁、孙关宏二位教授向上海市马克思主义学术著作出版基金会郑重推荐本书并作序！感谢基金会资助！

全体编著者

前 言

编写本书是基于如下认识：我们的行政学教学不仅应该让学生掌握行政学的一般理论，知晓国外行政学的主要流派，还应该（甚或更应该）引导学生去了解中国行政的实际，培养他们研究中国行政的兴趣。掌握理论，在于学以致用；知晓国外，在于洋为中用。从归根结蒂的意义上说，研究和解决中国行政的各类问题，才是我们开展行政学教学与研究的出发点和归宿点。

引导学生了解和研究中国行政的最好办法，当然是组织他们到实际中去开展社会调查。与此同时，为他们提供有关中国行政的教材，开设有关这方面的课程，也是十分必要的，其意义在于能使学生对宏观上对中国行政的整个“面”有一个基本的了解，亦有助于他们到“点”上作深入调查。

问题是，已经出版的大量行政学读物中，绝大部分是阐述基本原理的，学生想寻找一本系统介绍和阐释当代中国行政的教材或专著，实在是“难于上青天”。为了满足学生的需要，我们萌发了编写本书的意念。

编写本书，首先要确定何谓“行政”、何谓“当代中国行政”的研究范围。众所周知，对于“行政”的理解，国内外学术界见仁见智，莫衷一是。我们经过初步探究，认为：行政是一种管理活动，但它不同于企业管理、商业管理等非国家管理活动；行政是国家机关所进行的管理活动，但它又不包括国家立法机关、国家司法机关的有关管理活动；行政是专指国家行政机关（通常亦称“政府”）对国家和社会事务的管理活动。可见，“行

政”已含有“管理”之意，故本书书名中只使用“行政”二字，未出现“行政管理”的提法，后者似有同义反复之虞。

由此出发，我们觉得“当代中国行政”的研究范围至少应由三大部分组成，即“谁在管”、“怎样管”、“管得怎样”，或曰“行政主体”、“行政行为”、“行政监控”。全书的内容大体上也是按此思路来安排的。第一部分，共三章。先阐述行政主体所处的外部环境，设“行政环境”一章，然后分两章阐述行政主体本身，即“行政组织”及其“行政人员”；第二部分，共八章。先以“行政决策”一章综述行政行为中最为重要的内容即决策及其实施，接着设七章分述“机关行政”、“财务行政”、“人事行政”以及“部门行政”和“区域行政”；第三部分，共二章，从“行政法制”、“行政监督”两方面展开。

需要说明的是，上述三大块结构只是编著者在确定全书内容时所依据的基本思路，在此直言相告，也许能有助于读者理解各章之间的内在逻辑。目录和正文中均未正式标出三大部分，是考虑到各部分在内容上互有交叉，难以绝然切开，故不必过分强调三大块的区分。

编写本书所追求的理想目标是，从我国四十年行政的实际出发，简要回顾其历史沿革，着重阐述其现状，对其特点、运作规程以及成败利弊作力所能及的理论分析和理论概括，并就其未来发展与完善的问题提出某些探索性的建议。在此过程中，应用了行政学知识和理论，包括借鉴了“他山之石”。但，不是在大量转述现有行政学知识后，简单地插入几个中国行政实例；也不是在“拿来”一堆“他山之石”后，简单地冠以“中国”二字。

为此，编著者们分头作了一些调查研究，收集了实际部门公开发表或内部整理的经验总结、调研报告和工作概述等材料，也参考了行政学界的现有研究成果。只因所涉及的面广量大，不作一一列举了。在此，谨向给予我们启迪的所有单位和个人表示深

深的谢意！

尽管我们作了努力，但由于理论水平和对实际了解的程度有限，加上其他主客观原因，本书最终离预期目标还有不小的差距，尤其在某些章节中这类差距更为明显。我们殷切地祈待行政学界同仁及广大读者严加评判、不吝赐教。“读者就是上帝”。来自上帝的各种意见，我们理当欢迎和尊重。

参与本书编著的，多为从事行政学教学与研究的同志。一是来本系参加1989—1990年度行政学助教进修班学习研究的人员。他们是：王瑞龙（华中民族学院）、李伟（河南省信阳棉纺织厂）、赵海月（四平师院）、郭渐强（湘潭师院）、常桂祥（曲阜师院）、陈尤文（江南社会学院）、颜涛（山东师院），还有王学贤（苏州大学）；二是1988—1991年在读的本系政治学、行政学专业硕士生。他们是：朱麒（现为常州市委宣传部干部）、陈强虎（现为安徽师大教师）、吴志鸿（现为江苏省委党校教员）、赵志敏（现为本系博士生）、徐家良（现为杭州大学教师）、姜新浩（现为北京大学教师）；三是本系教师、复旦大学政治-行政学研究所研究人员竺乾威、周帆、浦兴祖。

本书由主编、副主编经反复讨论拟定写作大纲。其间，征求过本系王沪宁教授及本书其他编著者的意见。各编著者分头写出初稿，经主编提出意见，大多改出二稿，有的还改出了三稿。浦兴祖、竺乾威、陈尤文三人负责统稿，颜涛也为统稿做了一些工作。最后，由浦兴祖、竺乾威定稿。

本书付梓之际，我们感谢全体编著者的精诚合作；感谢本系主任兼复旦大学政治-行政学研究所所长王沪宁教授为本书作序；感谢本系任晓博士、西南政法学院唐兴霖同志、成都煤炭管理干部学院梁丽同志、浙江省嘉善县政协刘突岭同志、本校图书馆吴丽妹同志以及上海市金属材料公司许丽玲女士为本书的编著所给予的关心和支持；感谢本校出版社邬红伟同志为本书的出版

所付出的辛勤劳动。

复旦大学国际政治系

浦兴祖 竺乾威

1992年初夏

目 录

序	王沪宁 (1)
前言	浦兴祖 竺乾威 (1)
第一章 当代中国行政环境	1
第一节 行政环境与行政	1
一、行政环境的涵义及分类	1
二、行政环境与行政的相互关系	4
第二节 我国行政的政治环境	7
一、政党制度与行政	7
二、政治体制与行政	11
三、政治气候与行政	13
第三节 我国行政的经济环境	15
一、经济发展水平与行政	15
二、经济所有制与行政	17
第四节 我国行政的文化环境	20
一、两种文化的并存、冲突与行政	20
二、道德观念的多层次结构与行政	22
三、教育、科学发展的不平衡与行政	22
第五节 我国行政的国际环境	24
一、两大阵营对峙与我国行政	24
二、国际政治力量的分化、重组与我国行政	26
三、三个世界鼎立与我国行政	27

四、国际政治力量走向多极并存与我国行政·····	28
第二章 当代中国行政组织·····	30
第一节 我国行政组织的结构模式与设置原则·····	30
一、行政组织的涵义·····	30
二、行政组织的结构模式·····	31
三、行政组织的设置原则·····	32
第二节 我国行政组织系统·····	34
一、行政组织的类型·····	34
二、行政组织的构成·····	36
三、行政组织的体制·····	42
第三节 我国行政组织的改革·····	45
一、行政组织改革的回顾与分析·····	45
二、深化行政组织的改革·····	50
第三章 当代中国行政人员·····	53
第一节 我国行政人员的分类、作用及特征·····	53
一、行政人员的涵义和分类·····	53
二、行政人员的作用·····	55
三、行政人员的特征·····	58
第二节 我国行政人员的权利与义务·····	60
一、权利与义务的内容·····	60
二、权利与义务的特点·····	63
三、权利与义务的意义·····	65
第三节 我国行政人员的素质·····	67
一、行政人员素质的涵义·····	67
二、行政人员的素质要求·····	68
三、提高行政人员素质的途径·····	73
第四节 我国行政人员的行政艺术·····	74
一、行政艺术的涵义和特点·····	74

二、行政艺术的运用·····	76
第四章 当代中国行政决策·····	80
第一节 我国行政决策的类型、特点及体制·····	80
一、行政决策的类型·····	80
二、行政决策的特点·····	83
三、行政决策的体制·····	87
第二节 我国行政决策的程序·····	94
一、确定决策目标·····	94
二、设计备选方案·····	95
三、方案评估择优·····	97
四、试点和完善既定方案·····	98
第三节 我国行政决策的实施·····	99
一、行政执行的基本原则·····	99
二、行政执行的基本程序·····	102
三、行政执行的公开化和科学化·····	104
四、行政执行实际效果的得失分析·····	106
第四节 完善我国的行政决策及其实施·····	108
一、继续完善中国行政决策体制·····	108
二、努力提高行政决策者素质·····	112
三、加强行政决策中的制度和法律建设·····	113
四、强化决策实施的调控, 提高行政执行的 效率·····	114
第五章 当代中国机关行政·····	116
第一节 我国机关行政的主要原则·····	116
一、服务原则·····	116
二、廉洁原则·····	118
三、效率原则·····	120

第二节 我国机关行政的基本职能	123
一、信息管理	123
二、组织协调管理	127
三、会议管理	129
四、文书、档案管理	131
五、信访管理	133
六、后勤事务管理	135
第三节 实现机关办公自动化	138
一、办公自动化与高效化	138
二、实现机关办公自动化的条件	139
三、全面实现办公自动化展望	140
第六章 当代中国人事行政	142
第一节 我国人事行政的历史发展	142
一、人事行政的涵义	142
二、人事行政的历史发展	143
三、人事行政机构	145
第二节 我国人事行政的基本内容	148
一、行政人员的任用	148
二、行政人员的培训、考核和奖惩	152
三、行政人员的工资、福利与退休	157
第三节 建立国家公务员制度	160
一、建立国家公务员制度势在必行	160
二、国家公务员制度的基本框架	161
第七章 当代中国财务行政	168
第一节 我国财务行政的特征、体系与功能	168
一、财务行政的特征	168
二、财务行政的体系	170
三、财务行政的功能	172

第二节	我国的国家预算与国家决算	173
一、	国家预算的类型与管理体制	173
二、	国家预算的编制	175
三、	国家预算的执行	178
四、	国家决算	181
第三节	我国的财务会计与国家审计	183
一、	财务会计	183
二、	国家审计	185
三、	财政财务审计的基本内容	186
第四节	我国财务行政改革与宏观财政调控	187
一、	财务行政的发展	187
二、	开展财务行政改革	190
三、	完善宏观财务行政调控的机制	191
第八章	当代中国部门行政(上)	193
第一节	我国的政治类部门行政	193
一、	军事行政	193
二、	公安行政	199
三、	司法行政	213
四、	民政行政	218
第二节	我国经济类部门行政	229
一、	工业行政	229
二、	农业行政	235
三、	商业行政	239
四、	工商行政	240
第九章	当代中国部门行政(下)	254
第三节	我国文化类部门行政	254
一、	文化行政	254
二、	教育行政	258

三、科技行政·····	262
第四节 我国外交与外事类部门行政·····	265
一、外交行政·····	265
二、对外经济贸易行政·····	268
三、对外文化行政·····	275
第十章 当代中国区域行政(上)·····	277
第一节 我国区域行政的类型与特点·····	277
一、行政区划概述·····	277
二、区域行政的类型·····	283
三、区域行政的主要特点·····	284
第二节 我国的省行政·····	286
一、省行政机关的历史沿革·····	286
二、省人民政府的组成与职权·····	288
三、省行政的运行·····	289
四、省政府派出机构的行政——地区行政·····	291
五、省行政中的问题与发展趋势·····	293
第三节 我国的县行政·····	296
一、县行政机关的历史沿革·····	296
二、县行政机关的组成与职权·····	297
三、县行政的运行·····	298
四、县行政中的问题和改革趋势·····	300
第四节 我国的乡行政·····	303
一、乡行政机关的产生、组成与职权·····	303
二、乡行政的任务与特点·····	305
三、乡行政的运行·····	306
四、乡行政中的问题与改革趋势·····	308
第五节 我国的镇行政·····	310
一、镇行政机关的产生、组成和职权·····	310