



GUZHOU

JIAOYUCHUBANSHE

杨光明编著

行政学纲要

目 录

第一章 绪 论.....	(1)
第一节 理论基础.....	(1)
一、马恩行政思想	(1)
二、列宁行政思想	(3)
第二节 实践基础.....	(5)
一、根据地行政实践	(5)
二、新中国行政实践	(6)
第三节 必要借鉴.....	(9)
一、继承中国古代行政民主性精华	(9)
二、引进资本主义行政科学性因素.....	(10)
第四节 中国特色	(14)
一、学科特征.....	(14)
二、主攻方向.....	(17)
第二章 环 境	(21)
第一节 概述	(21)
一、涵义.....	(21)
二、理论.....	(23)
三、互动.....	(24)

四、国情.....	(28)
第二节 政治环境	(30)
一、政治制度.....	(30)
二、政党政治.....	(32)
三、民主法制.....	(33)
四、政治气候.....	(34)
第三节 经济环境	(35)
一、基本特征.....	(35)
二、对行政的要求.....	(38)
三、行政的反作用.....	(40)
第四节 文化环境	(40)
一、基本特征.....	(40)
二、对行政的影响.....	(42)
三、创建现代行政文化.....	(44)
第三章 功 能	(47)
第一节 概 述	(47)
一、涵义.....	(47)
二、特征.....	(48)
三、类型.....	(50)
第二节 基本功能	(51)
一、民主政治建设功能.....	(51)
二、物质文明建设功能.....	(53)
三、精神文明建设功能.....	(55)
第三节 运行功能	(56)
一、计划功能.....	(56)
二、组织功能.....	(57)

三、控制功能.....	(59)
第四节 功能转变	(60)
一、转变条件.....	(60)
二、中心内容.....	(61)
三、功能限定.....	(62)
第四章 组 织	(63)
第一节 概 述	(63)
一、涵义.....	(63)
二、特点.....	(64)
三、要素.....	(65)
四、目标.....	(66)
五、功能.....	(67)
六、类型.....	(68)
第二节 结 构	(69)
一、方式.....	(70)
二、特性.....	(71)
三、分部法.....	(72)
四、准则.....	(73)
第三节 原 则	(74)
一、因事设制原则.....	(75)
二、完整统一原则.....	(75)
三、分权管理原则.....	(76)
四、幅度层次适度原则.....	(76)
五、职责权一致原则.....	(76)
六、经济效能原则.....	(77)
七、民主参与原则.....	(77)

八、法制化原则.....	(78)
九、协调沟通原则.....	(78)
十、调动积极性原则.....	(78)
第五章 领 导	(80)
第一节 概 述	(80)
一、涵义、内容、作用.....	(80)
二、职、权、责、能	(81)
第二节 素 质	(83)
一、个体素质.....	(84)
二、群体素质.....	(85)
第三节 制 度	(87)
一、产生制度.....	(87)
二、组织制度.....	(89)
第四节 方 法	(91)
一、方式.....	(91)
二、艺术.....	(93)
第六章 决 策	(96)
第一节 概 述	(96)
一、涵义.....	(96)
二、特点.....	(97)
三、类型.....	(98)
四、作用	(100)
第二节 原 则.....	(101)
一、构成要素	(101)
二、最佳标准	(103)
三、一般原则	(104)

四、特殊原则	(105)
第三节 程 序	(106)
一、发现问题,确定目标	(106)
二、调查研究,拟定方案	(107)
三、评估选优,抉择方案	(108)
四、试点完善,实施追踪	(109)
第四节 体 制	(110)
一、中枢系统	(110)
二、咨询系统	(112)
三、信息系统	(114)
四、发展方向	(115)
第七章 执 行	(117)
第一节 概 述	(117)
一、涵义	(117)
二、制约	(118)
三、要求	(119)
四、作用	(119)
五、原则	(120)
第二节 准 备	(122)
一、计划	(122)
二、组织	(124)
三、思想	(125)
四、物质	(126)
第三节 实 施	(126)
一、指挥	(126)
二、协调	(128)

三、沟通	(130)
四、控制	(132)
第四节 总 结	(135)
一、作用	(135)
二、内容	(135)
三、方法	(136)
第八章 监 督	(138)
第一节 概 述	(138)
一、涵义	(138)
二、原则	(139)
三、特点	(140)
四、作用	(142)
第二节 体 制	(144)
一、内部自监督体系	(144)
二、外部他监督体系	(148)
第三节 实 施	(151)
一、范围	(151)
二、方法	(153)
三、过程	(154)
四、保障	(154)
第九章 法 规	(157)
第一节 概 述	(157)
一、涵义及特征	(157)
二、内容及种类	(159)
三、要求及途径	(160)
四、地位及作用	(162)

第二节 立法	(164)
一、原则	(164)
二、程序	(165)
三、重点	(166)
四、撤、变、废	(168)
第三节 执 法	(168)
一、概念	(168)
二、形式	(170)
三、处理	(170)
四、惩罚	(171)
五、强制	(173)
六、效力	(174)
第四节 司 法	(175)
一、特征	(175)
二、原则	(176)
三、体制	(177)
四、纠纷	(177)
五、调解	(178)
六、仲裁	(179)
七、复议	(180)
八、诉讼	(181)
第十章 人 事	(183)
第一节 概 述	(183)
一、内涵与外延	(183)
二、需要与可能	(186)
三、法律与管理	(189)

第二节 制 度.....	(189)
一、基础	(189)
二、原则	(191)
三、特点	(193)
第三节 管 理.....	(195)
一、机构	(195)
二、内容	(196)
三、方向	(200)
第十一章 方法.....	(203)
第一节 概 述.....	(203)
一、涵义	(203)
二、类型	(204)
三、特征	(205)
四、科学化	(206)
第二节 一般方法.....	(207)
一、行政手段	(207)
二、经济手段	(209)
三、法律手段	(211)
四、思想手段	(212)
第三节 传统方法.....	(213)
一、认识事物方法	(214)
二、解决问题方法	(215)
三、思想工作方法	(216)
第四节 现代方法.....	(218)
一、系统方法	(218)
二、目标管理方法	(221)

三、责任方法	(222)
四、程序方法	(223)
第十二章 效 率.....	(226)
第一节 概 述.....	(226)
一、涵义	(226)
二、层次	(227)
三、要素	(228)
四、地位	(229)
第二节 途 径.....	(231)
一、一般制约	(231)
二、低效现状	(234)
三、具体原因	(235)
四、高效途径	(237)
第三节 测 定.....	(240)
一、标准	(240)
二、要求	(241)
三、原则	(242)
四、方式	(243)
五、方法	(244)
第十三章 改 革.....	(248)
第一节 概 述.....	(248)
一、涵义	(248)
二、理论	(251)
三、趋势	(252)
第二节 经 验.....	(253)
一、国际	(253)

二、国内	(257)
三、启迪	(259)
第三节 任 务	(260)
一、指导思想原则	(260)
二、目标与内容	(264)
三、实施与步骤	(265)

第一章 绪 论

建设有中国特色的社会主义行政学，必须以马克思主义为指导，立足于社会主义初级阶段的现实基础，探索中国社会主义行政管理的重大理论和实践问题；要揭示其客观发展规律，寻求实现我国行政管理科学化、现代化、民主化、法制化、高效化的可行途径；使其为加快改革开放步伐、把国民经济更好更快地推上一个新台阶服务。

第一节 理 论 基 础

一、马、恩行政思想

马克思和恩格斯在对国家问题的长期研究中，提出许多关于国家行政的精辟见解，为建设有中国特色的社会主义行政学奠定了坚实的理论基础。

——对行政本质的高度概括。

马恩在论述国家起源与演变的过程时，揭示了行政产生和发展的客观规律。他们从中得出“行政是国家的组织活动”的科学论断，深刻阐述了国家行政的阶级本质。他们指出：行政是国家的职能活动之一，是统治阶级运用国家机关，按照本

阶级意志,对国家事务的管理,它由国家性质所决定,服从于国家,随国家性质的变化而变化,是与国家同生共存的社会现象,即是国家形态的管理;行政是一种以对国家事务进行直接组织和指挥为基本特征的政府具体执行活动,具有执行特殊的国家统治和一般的社会管理的二重性职能。从而,将行政从诸多社会现象中区别开来,明确它是体现阶级性质、执行国家权力、组织国家政务和社会事务的特殊管理活动。

——对资产阶级国家行政的深刻剖析。

马恩针对资产阶级的分权学说及其“三权分立”原则和所谓议会民主制度,无情揭露了资产阶级国家行政的虚伪性、欺骗性和反动性。他们指出:资产阶级行政“在本质上都是压迫性的”,具有为资产阶级统治服务的实质;它是“俨如密网一般缠住社会全身并堵塞其一切毛孔的可怕的寄生机体”,具有赤裸裸的强制作用;它呈现出国家权力化的趋势,不断“加强政府权力的工具和集中化”,成为真正的权力机关,而代议机构却成了专门愚弄老百姓的清谈馆。

——对无产阶级国家行政的科学设想。

马恩科学总结巴黎公社的实践经验,提出无产阶级国家行政管理的最基本原则思想。他们指出:压迫工人阶级的政治工具不能当作解放他们的政治工具来使用,必须夺取资产阶级政府权力,由工人阶级“亲手掌握公共事务的领导”;“议行合一”是无产阶级国家管理的政治形式,无产阶级国家管理机构“不应当是议会式的,而应当是同时兼管行政和立法的工作机关”;无产阶级国家行政机关是“社会公仆”,应成为真正的“廉价政府”,必须实行职位普选制、撤换制、群众监督制、公职人员低薪制和社会服务原则、机构精简原则、开支节省原则。

马克思、恩格斯的行政思想，是社会主义行政学的理论开篇。

二、列宁行政思想

列宁将马恩行政思想创造性地运用于无产阶级政权建设实践之中，提出一系列国家管理的正确原则和科学方法，形成了社会主义行政学的基本理论格局。

——将国家行政的中心任务从武装镇压转向经济建设。

列宁指出：无产阶级在夺取国家政权之后，紧接着就要解决管理这个任务；不仅要“从武力镇压过渡到国家管理这个主要任务上来，而且‘管理国家的任务现在首先是归结为纯粹的经济任务’”。这就将社会主义行政的基本职能确定为经济管理。

——创造工农兵苏维埃代表大会的国家管理形式。

列宁认为：工农的苏维埃是人民民主管理国家的政治形式，但在社会主义初始阶段，人民对国家的直接管理，受经济文化低水平的制约，实行代表大会的间接民主管理，是唯一的可能形式；通过经人民选举、代表人民意志、对人民负责、受人民监督、由人民罢免的代表，把立法与行政结合起来。

——确立社会主义行政管理的基本原则和有效方法。

列宁在领导苏维埃政权建设和行政管理的实践中，提出并施行了：“把那些贵族老爷式的玩具性的机构一律撤销”，以铲除浪费、保证公仆本质的“精简原则”；让“群众自己用一切可能的办法来建设国家和管理国家”，保证人民选举权、监督权、罢免权的“民主原则”；建立科学、合理、高效的行政机关，以实现“有条不紊、精确而迅速”管理的“效能原则”；运用现代

化管理的理论和科学技术进行国家行政的“科学原则”；等等。这就形成了一整套具有普遍意义的社会主义行政管理的原则体系。

——首创社会主义国家行政管理的改革理论。

列宁强调：要进行有系统的和顽强的斗争，来改善国家的行政机关。一是反对行政工作中的官僚主义。他指出：要加强经济文化建设，迅速提高全民族科学文化水平，使工农群众能直接而实际地参加国家管理，并自下而上地广泛发动群众进行监督，以防止“苏维埃代表变为‘议会议员’，变为官僚的小资产阶级倾向”。二是改革行政领导体制。他指出：要“明确地划分党和苏维埃政权的职权”，党对“国家机关的工作进行总的领导”，以处理好党政关系；精简机构，减少层次，消除磨擦，协调工作，以处理好政府各部门之间的关系；建立集体领导下的个人分工负责制，根除“把集体领导机关变为空谈场所”的祸害，以处理好集体领导与个人负责的关系。三是改革干部制度。他提出：要提拔使用专家，把行政组织领导才能和专业知识水平有机结合，变外行为内行。

列宁对马克思、恩格斯行政思想的创造性运用和发展，为建设有中国特色的社会主义行政学，提供了直接的理论指导。

第二节 实践基础

一、根据地行政实践

马克思主义行政思想与中国人民民主行政实践相结合的历史，起始于新民主主义革命时期。

——党的创建和北伐战争时期行政实践。

早在党的创建时期，一些共产党人就提出要遵循巴黎公社原则，并仿效苏俄，建立苏维埃的主张。北伐战争时期的农民协会，是中国共产党领导的人民民主政权组织形式。它除了组织农民从政治、经济、军事上打击地主阶级而外，还担负农村经济、教育及各种社会公务的管理工作。在农民代表大会执委会之下，设立若干个部，分别行使农村诸项管理职能。毛泽东《湖南农民运动考察报告》归纳的“十四件大事”，多是萌芽形态的，带有民主主义性质的行政管理。

——土地革命战争时期的行政实践。

各根据地在农民协会基础上，建立的工农苏维埃政权，实行民主集中制和立法行政合一的组织原则，通过工农代表会议统一行使管理权。中华苏维埃中央人民政府，是我国历史上第一个人民政权的最高行政机关，其人民委员会作为执行机关，负有指挥全国各根据地政务之责。它在行政实践中，创造了许多成功的经验。诸如：广泛发扬民主，动员人民群众参加苏维埃管理工作；坚持党对行政的领导，正确处理党政关系；反对苏维埃管理中的官僚主义，提高行政效率；等等。

——抗日战争时期的行政实践。

边区工农民主政权转变为抗日民主统一战线政权，以参议会代替工农苏维埃代表会议，建立工人阶级领导的各革命阶级联合的专政。其行政管理有了新的特点：一是扩大了政权的民主基础。除反共分子和汉奸之外的一切抗日爱国的阶层和人士，都有权管理抗日民主政权。二是实行政权机构的两种体制。区以上政府是专事政务的执行机关；而乡参议会则兼行使行政职权。三是机关成员构成实行“三三制”原则。在党的领导下，在工农联盟基础上，动员广大人民群众参加政府管理。四是自上而下实行“精兵简政”原则。较好地达到了毛泽东提出的精简、统一、效能、节约、反官僚主义之目的。

——解放战争时期的行政实践。

行政管理又有新的发展：一是民主政权形式由参议会制向人民代表会议制过渡；二是行政权力上移，由重点放在省、边区，主要靠地方独立行政，发展为权力集中于中央，加强中央统一管理；三是行政职能重心开始转移，由农村动员人民参加武装斗争为主，转向城市经济建设管理为主。

新民主主义革命时期的行政，实质是社会主义行政的历史雏形，为社会主义行政奠定了思想基础和组织基础。

二、新中国行政实践

中华人民共和国成立后，便开始了马克思主义行政思想与社会主义行政实践的全面结合。

——国民经济恢复时期的行政。

建国初年的行政带有过渡性质：在行政体制上，中央人民政府委员会具有最高国家权力机关和行政机关的双重性质，形成中央人民政府下辖政务院的两级政府体制，为逐步形成