

行政学基础教程

李程伟 / 编著

华 文 出 版 社

U88 D035
L31c

行政学基础教程

李程伟 编著

华 文 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政学基础教程/李程伟编著. —北京: 华文出版社,
1999. 2

ISBN 7-5075-0832-3

I. 行… I. 李… III. 行政学-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 03845 号

华文出版社出版

(邮编 100800 北京西城区府右街 135 号)

电话 (010) 63096781 (010) 66063891

新华书店经销

北京忠信城印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 8.75 印张 210 千字

1999 年 2 月第 1 版 1999 年 2 月第 1 次印刷

*

印数 0001—7000 册

定价: 13.50 元

前 言

行政学，以研究国家行政管理现象及其活动规律为自己的学科任务，是一门新兴的、综合性的应用学科。由于国家行政管理所涉及的方面、因素和环节极为纷繁复杂，所以行政学在把握自己的学科对象时就必然要综合吸收其他学科（社会科学的或自然科学的）的有关理论和方法，来进行多侧面、多角度和多学科的研究。行政学学科问题的复杂性和研究理论与方法的多元性，决定了其学科发展的综合性。源于这种综合性，随着社会生活现实和行政管理实践的发展变化，随着社会科学和自然科学有关学科的发展，既有的行政学框架体系及其内容就有不断进行丰富、充实和完善的必要。对行政学学科发展特点的这一认识，是促使笔者编写这本行政学基础教材的动因之一。

我国行政学研究自 80 年代初恢复以来，通论性教材的出版数量已较为可观，行政学的理论体系也日趋成熟。但是，随着社会主义市场经济体制改革的逐步深入和与此相适应的行政管理体制改革的不断进行，人们对行政学知识的兴趣仍是有增无减，行政学专业的各类教育仍是持续高涨，社会对于联系当前行政改革的现实而进行学理阐释的行政学教材的需要还是非常强的。有鉴于此，笔者结合自己的行政学教学实践和科研工作，在较广泛地吸收近年来国内行政学界最新研究成果的基础上，编写了这本行政学教材。包括绪论在内，全书共设了十四章。现将各章内容的整体布局简要介绍如下：

绪论和第一、第二章是全书的基础部分，其主要任务是解析行政学的最基本概念，具体分析中国行政管理的性质和原则，回

溯和总结行政学学科理论的历史发展,结合中国行政管理的实践归纳和概括行政管理的基本原理。可以说,这些内容是行政学基础的基础,是在系统学习行政学基本理论之前所必须掌握的。

国家行政管理作为一种系统现象,是由一定的要素或组成部分彼此关联和相互作用而构成的有机整体。这些要素或组成部分主要就是行政职能、行政组织、人事行政、机关行政、财务行政等内容。本书第三至第七章,结合中国行政管理现实,分别对其作了简明扼要而又系统全面的分析。可以说这五章所构成的是行政学基本理论体系中的结构行政或要素行政部分。作为复杂而又高级的社会管理系统,国家行政管理是一个各种行政行为相互联系、各个管理环节相互促进的动态的运行过程。行政管理系统是在运行中发挥自身功能、实现行政管理目标的。本书第八到第十一章对行政行为、行政领导、行政决策、行政实施等行政管理的运行功能及其环节作了较为详细的分析。可以说,这四章构成了行政学理论体系中的功能行政部分。

党的十五大确定,实行依法治国,建设社会主义法制国家,是党领导人民治理国家的基本方略。这其中依法行政是一个非常重要的环节。而保障各级各类行政组织及其工作人员来依法开展行政工作的具体机制不外乎就是制度约束(他律机制)和道德约束(自律机制)这样两个基本方面。本书结篇的两章,即第十二和第十三章,分别对行政道德和行政监督的主要内容进行了较为精当的概括和分析。这两章内容所构成的是行政管理基本理论中的行政保障部分。

本书在编写过程中参阅了国内出版的多种同类著作。对于这些著作的作者和编者,笔者表示由衷的谢意。由于笔者水平有限,再加之时间仓促,书中肯定会有不成熟或欠妥当甚至是错误的地方,敬请教材使用者和读者批评指正。

绪 论

行政学或行政管理学，在国外一般被称为公共行政学，有时也被称为公共管理学。它以研究国家行政管理现象及其活动规律为自己的学科任务，是一门实践性和应用性很强的、新兴的综合性学科。认真研究和学习这门学科，对于逐步实现我国行政管理的科学化、法制化和现代化，优化和提高政府行政管理效能，促进社会主义现代化建设事业的顺利发展，具有非常重要的现实意义。

第一节 行政与行政管理

一、行政概念的解析

“行政”与“行政管理”是行政学的最基本概念。研究行政学，就应从其最基本概念内涵的解析开始。在中国，“行政”一词古已有之，且历史久远。在《纲鉴易知录》这部编年史中，就有西周时“召公、周公行政”的记载。在这里，“行政”之意即为管理国家的政务。在西方，两千多年前的古希腊学者亚里士多德就使用过“行政”一词。现代英语中的“行政”(Administration)就源自拉丁文 Adminiistrare，意为“执行事务”。

由于行政所执行的“事务”是极为复杂的，于是人们就从不同的角度赋予它不同的含义：有的从政治角度来理解，有的则从管理角度来分析，有的持实质意义行政的看法，有的则抱形式意

义行政的观点。对上述观点稍加梳理，就有助于我们深刻地理解“行政”和“行政管理”的确切内涵。

（一）政治角度上的行政

从政治意义的角度来理解，行政是一种国家的管理活动。由于国家管理活动客观上存在着不同的层次和方面，因此，这种理解又有广义和狭义之分。

1. “三分说”行政。这是对行政的狭义理解。这种观点认为，行政是指除立法、司法作用以外的其它国家活动，一般指政府体系中行政机关的作用。这是从三权分立的角度来界定行政，认为行政乃是政府体系中行政机关对自身职权范围内各种事务的管辖。

2. “两分说”行政。这是对行政的广义理解。这种观点认为，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。前者体现在立法环节，谓之政治；后者存在于立法活动以外的其他国家活动，谓之行政。这是从政治与行政两分法的角度来界定行政，认为行政是国家意志的执行。

以上对行政的两种理解均有其局限性。“两分说”的缺陷，不仅在于难以划定行政学的研究对象（因为司法活动亦被混同于行政），而且还混淆了行政的两重属性，即执行统治阶级意志的政治性和进行社会公共管理的社会性。毕竟在实质意义上，行政与政治是无法截然分开的。“三分说”的缺陷，则在于它所确定的行政外延失之过窄。它只适用于三权分立制的国家，而不符合议会合一制国家的情况。实际上，随着现代资本主义的发展，行政日益渗透于立法、司法之中，凌驾于立法、司法之上，“三分说”的行政观点也不能很好地揭示三权分立制国家行政活动的全貌了。

（二）管理角度上的行政

这是对行政的最广义理解，可以简称为“管理说”行政。这一观点认为，行政乃是一定的社会组织调动和组织自身资源（人、

财、物等),以有效地实现组织目标的行为过程。这实际上是把行政同一般管理联系起来,从管理功能的角度来解释行政。按照这种观点,行政可被划分为两大类:一类是国家基于公共利益而对社会进行的组织和管理,这被称为“公共行政”;另一类是一般社会组织对其内部事务的组织与管理,这在西方被称为“私人行政”,在我国,这可被称为“一般行政”。行政的“管理说”将行政区分为“公共行政”和“私人行政”(一般行政)。其优点是公共行政学的研究划出了较为明确的界限;缺陷则是在某种程度上混淆了行政活动和其他管理活动的根本区别,抹煞了国家行政的特殊本质。

(三) 实质-形式意义上的行政

对于行政概念的解释和行政范围的划定,学术界还采用了“实质意义”和“形式意义”的标准。从实质意义上看,不管行政的主体是谁,只要是对国家事务或社会公共事务的管理,就都属于行政活动的范围。这样一来,行政的含义就不只局限于国家行政机关的管理活动,立法机关、司法机关、有关的社会团体和组织也从事一定的行政活动。形式意义上的行政则认为,只要是国家行政机关的活动就都属于行政,这实际上就否定了非行政机关从事行政活动的可能性。

应当说,上述两种解释均有其偏颇之处。比较合理的做法是采用实质意义和形式意义相结合的解释标准。根据这种标准,可以将行政概念作如下表述:所谓行政,是指国家行政主体依法对国家事务和社会公共事务所进行的组织和管理活动。上述定义包含两层意思:首先,行政是行政主体的活动。所谓行政主体,是指享有国家行政权,能以自己的名义从事行政管理,并能独立承担由此而产生的法律责任的组织。在我国,它主要是指国家行政机关,此外还包括得到法律、法规授权的其他社会组织。由此可见,行政并不限于行政机关,它还包括其他行政主体的管理活动;

其次，行政并不是行政主体的所有活动，而是行政主体对国家事务和社会公共事务所实施的管理活动，行政主体的非管理活动（如借用、租赁、买卖等）不属于行政的范围。

二、行政的本质

在对行政的概念做了上述梳理之后，我们还需要对行政的本质有一个科学的认识。对行政本质的揭示是由马克思来完成的。他在《评“普鲁士人”和“普鲁士国家和社会改革”》一书中，对行政下了一个科学的定义：“行政是国家的组织活动。”^①这一著名论断不仅揭示了行政的本质，而且还划定了它的活动范围。

首先，行政是一种国家活动，而不是一般的社会活动。行政是人类社会发展到一定阶段，随着国家的产生而产生的。在原始社会里，公共事务是由部落成员按照社会习俗、惯例和传统来处理的，整个社会并没有分化出专门的管理机构和管理人员。后来，随着社会生产力的发展，产生了阶级和阶级的对立，也就产生了与人民大众相分离的公共权力。国家产生了，作为国家活动重要组成部分的行政也就同时产生了。将来国家消亡了，行政也必将自然消亡。行政作为一种国家活动，它同时还说明，只有国家，只有代表国家的有关国家机关，才有权进行行政活动。

其次，行政并不是国家的所有活动，而只是它的组织活动，即对国家事务和社会公共事务所进行的组织与管理工作。国家活动包括政治统治和社会管理两个不可分割的方面。一般来说，国家立法活动表达统治阶级的意志，比较多的体现政治统治的功能。而行政则主要是通过对国家事务的具体组织与管理，来实现统治阶级的意志。对国家事务的组织工作是行政的主要特点和活动内容。

再次，行政的性质由国家性质决定。国家是有阶级性的，行

① 《马克思恩格斯全集》第一卷，第479页。

政作为实现国家意志的组织活动，其性质必然由国家的阶级性所决定。国家行政，自产生以来，就担负着政治统治和社会管理双重职能：具有阶级性（政治性）和社会性两重属性。“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^①由此可见，行政与政治是不可截然分开的，只有把行政活动同国家的性质联系起来，我们才能认清行政的本质。

三、行政管理内涵的把握

（一）行政管理的定义

“行政”与“行政管理”是行政学两个最基本的概念。一般认为二者没有根本区别，可以互换使用。目前，学术界对二者的细微差别有不同看法。有的认为行政所涉及的层次较高，侧重宏观方面的分析；而行政管理涉及的层次较低，侧重较具体的政府管理活动的分析。还有人认为，行政管理是管理的一个子系统，与其他方面的管理，诸如经济管理、文化管理等，属于相同层次，用行政管理概念较之用行政概念更为贴切和准确。应当说，从本质上看二者并无多大区别，本书将其看作同等范畴的概念。

我们所说的行政管理，在现代西方国家一般被称为 public administration，即公共行政或公共管理。它是指社会公共组织对公众事务的组织与管理活动，包括对国有企业、人口、交通、卫生、医疗、保险、环保、教育等方面的管理。根据我国行政管理的实际情况，按照马克思主义对行政本质的认识，我们对行政管理下如下定义：行政管理是国家行政组织依法对国家事务和社会公共事务所进行的组织与管理。在这里，行政管理的主体是国家行政组织（那些得到法律法规授权而从事一定社会公共事务管理工作

^① 《马克思恩格斯全集》第一卷，第480页。

的社会组织也包括在内);行政管理的对象是国家事务和社会公共事务;作为国家意志表现形式的法律法规,是行政管理所必须遵循的基本规范。

(二) 行政管理与一般管理的区别

从实践角度看,行政管理是管理活动的一种类型。但它又不同于一般意义上的管理。进一步明确行政管理和一般管理的区别,对于我们较全面地把握行政管理的内涵是较有帮助的。二者的区别是:

1. 活动的时间范围不同。管理的历史要比行政管理的历史久远。管理是随着人类群体活动的出现而产生的,它与人类社会共始终。而行政则是在人类社会发展到一定阶段,产生了阶级和国家之后才出现的。

2. 活动的空间范围不同。管理活动的外延较之行政管理要广泛得多。人们生活的各个领域、各个方面都离不开管理,管理的种类是多种多样的。而行政管理则只是管理活动大系统中的—个子系统。由于行政管理是以社会公共事务的管理为基本特征的,所以它是社会管理活动中—种最重要的管理。

3. 活动的性质不同。一般管理活动不一定都具有政治性,而行政管理则具有政治性和社会性相统一的二重性。它在组织和管理社会公共事务的同时,也就推行了统治阶级的意志。

(三) 公共行政与一般行政的区别

如上所述,我们所说的行政管理,实则是公共管理或公共行政。将其与一般行政略作对比,对于我们更好地理解行政管理的内涵,是很有意义的。公共行政与一般行政的区别主要表现在:

1. 性质不同。公共行政具有鲜明的公共性质,其作用对象和范围是社会公共事务。它是一种着眼于整个社会,遍及整个国家的管理活动。而一般行政则只具有局部的或个别的非公共性质,它只是以一般社会组织内部服务性和勤杂性事务作为自己的作用对

象和范围。

2. 目的不同。公共行政的目的在于实现和增进社会公共利益。公共利益有时表现为国家利益（如外交、国防等活动），有时表现为社会利益（如社会治安和环境保护等管理行为）。而一般行政的目的则在于谋求组织的或团体的利益。虽然这种谋求利益的活动往往表现为与公共利益的一致性，但这并不能否定它是以个别社会组织的利益作为直接的和主要的目的。

3. 手段不同。由于公共行政以公共利益为目的，所以其职能的实现要以国家强制力为后盾，其管理手段具有政治上的强制性；而一般行政则不具有这种政治上的强制性。由于一般行政所代表的组织利益或团体利益处于法律上的平等地位，因此相互间的交往就只能通过契约的方式，任何一方都不享有优越于他方的特权，更不能将自己的意志强加于他方。

第二节 中国社会主义行政管理

一、中国行政管理的性质

行政管理是随着国家的产生而产生的。行政管理的性质由国家性质决定，并从根本上体现着国家的性质。中国行政管理的社会主义性质由人民民主专政的社会主义国家性质所决定，是与社会主义公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度的根本要求相适应的。对其具体体现，我们将简要分析如下三个方面：

首先，中国行政管理的社会主义性质在行政地位上体现为派生性和执行性。我国实行人民民主专政的社会主义制度，国家的一切权力属于人民。人民通过选举自己的代表组成各级权力机关来行使自己的权力。国家行政机关就是从权力机关那里派生出来

的，它所行使的行政权是由权力机关授予的，它所做的工作是一种执行法律并实现法律的活动。行政机关要对权力机关负责并报告工作，同时要接受权力机关的领导和监督。这种议行合一的政治形式决定了中国行政管理的从属地位和执行性，从而保证了国家意志在执行过程中的集中统一。

其次，中国行政管理的社会主义性质在行政目的上体现为为人民服务的宗旨。以社会主义公有制为主体的经济基础，决定了人民群众在根本利益方面的一致性。这种一致性在行政管理中的体现就是要以实现人民的利益为目标，以全心全意为人民服务为根本宗旨。在我国，人民是国家的主人。行政机关及其工作人员的一切权力都是人民赋予的，他们必须代表人民的意志，为人民的利益而工作。这是我国行政管理区别于一切剥削阶级国家行政管理的根本标志。必须明确，在社会主义的中国，一切国家工作人员都是人民的公仆，他们除了社会公共利益和人民的利益之外，不能拥有自己任何特殊的利益。为人民服务是政府机关和一切行政人员的基本行为准则。

再次，中国行政管理的社会主义性质在行政方法上体现为说服教育和强制相结合的特点。任何国家的行政管理都具有一定的强制性，中国行政管理也不例外。其一，从本质上看，国家行政活动的过程同时也是实现人民民主专政的过程，国家行政机关作为人民民主专政的有效工具，它所实施的管理活动不可能不带有强制性。其二，在我国现实生活中，人们还不可能都做到完全自觉地遵守和服从法律和法令。对在行政管理过程中违反法律法令的某些行为，还必须采取一定的强制性措施，以便维护正常的社会秩序。

当然，我国行政管理的强制性同剥削阶级国家的强制性相比具有根本性的区别。除了强制的阶级基础不同以外，具体实施强制的办法亦有所不同。我国行政管理的强制建立在说服教育的基

础上，是与党的思想政治工作紧密结合在一起的。总之，说服教育与强制相结合是中国行政管理的基本方法，这与剥削阶级国家的行政管理主要采取强制手段，并辅之以对公众的欺骗愚弄，具有本质的不同。

二、中国行政管理的原则

四项基本原则是我国的立国之本，也是国家行政管理活动总的指导原则。这里所要分析的行政管理原则，是四项基本原则在国家行政领域的具体化，是行政机关开展管理活动需要遵循的行为准则。概括起来说，中国行政管理的原则主要有：

（一）人民管理原则

人民群众参加国家的管理，这是社会主义的本质要求。作为国家的主人，人民群众最根本的权利就是参加国家和社会事务的管理，决定国家的大政方针。人民群众参加国家管理的方式有多种，归结起来主要有以下几方面：

1. 通过各级权力机关和人民代表的工作，参与国家管理、决定行政干部、监督政府工作；

2. 通过社会团体和行政机关经常性的联系渠道，参与到行政管理的过程中；

3. 通过各种群众性自治组织和社会中介组织，参与各种社会事务的管理工作；

4. 通过与政府协商对话和大众传播媒介，对国家事务发表意见，对国家机关及其工作人员的行政管理活动进行舆论监督。

5. 公民个人直接向有关的政府部门表达自己的利益要求和政府对管理工作提出意见、建议和批评。

（二）党的领导原则

坚持党对国家行政工作的领导，这既是社会主义行政管理的一个基本特征，也是行政管理自身的客观要求。党对国家行政管

理的领导主要是政治领导，即政治原则、政治方向和重大决策的领导。其实现方式是：

1. 为国家行政机关制定正确的路线、方针、政策，指导行政管理的方向和任务；同时对行政机关的执行情况予以监督和检查。

2. 向国家行政机关推荐干部，培养和教育干部，从组织上保证党的路线、方针、政策的贯彻和落实。

3. 建立、健全党的各级组织，通过发挥党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用来带领群众，实现党的路线、方针、政策。

对于党领导行政管理的原则，需要作全面的理解。它既要坚持党对行政管理的领导，又要保证发挥行政机关的职能作用。党政不分、以党代政和党政分离、各行其是的偏向都是不正确的。行政工作中，必须坚持党对行政管理的政治领导。

（三）民主集中制原则

民主集中制是马克思主义所主张的无产阶级政党和无产阶级政权组织的根本原则，也是我国国家政权的基本组织原则。我国行政管理必须遵循这一原则，这主要体现为：

1. 在行政机关与权力机关的权力关系上，前者由后者产生，对它负责，受它监督，并向它报告工作；同时，行政机关又依法有权对社会的政治、经济、文化等事务实施统一管理。

2. 在中央和地方行政职权的划分上，遵循中央统一领导下，充分发挥地方主动性、积极性的原则。在坚持下级服从上级、地方服从中央的同时，中央又照顾到地方的不同特点，充分发挥地方的首创精神。

3. 地方各级行政机关实行双重领导体制，它们既要向同级人民代表大会负责并报告工作，又要对上级行政机关负责并报告工作。

4. 国家行政机关内部贯彻集体领导和首长个人负责有机结合的原则。有关政策性和原则性的问题及其他重大问题，要由集体

讨论决定；在行政管理过程中，必须服从行政主管的领导和指挥。

（四）依法行政原则

依法行政就是行政机关行使行政权力、管理公共事务必须由法律授权并依据法律规定。法律是行政机关据以活动和人们对其活动进行评判的标准。归结起来说，依法行政的内容大致有下述四方面：

首先，依法行政要求行政机关能否行使某项行政职权，必须有法律授权。法律授权包含下列含义：第一，职权法定，即行政机关的职权必须由法律规定。非经法律授权，不可能具有并行使某项职权。职权法定，越权无效，是依法行政的主要原则之一。第二，凡属宪法、法律规定只能由法律规定的事项，或者只能由法律规定；或者必须在法律明确授权的情况下，行政机关才有权在其所制定的行政规范中作出规定。

其次，要坚持法律优先的原则。法律优先的意思是说，在已有法律规定的情况下，任何其他法律规范，包括行政法规和行政规章，都不得与法律相抵触。凡有抵触，均以法律为准。法律优于任何其他法律性规范文件。

再次，行政机关实施的行政行为必须有法律依据，必须严格遵守法定程序。行政机关行为既包括制定法律规范的抽象行政行为，也包括作出处理决定的具体行政行为。作为行政行为依据的法律，既包括立法机关制订的各种法律，也包括根据法律和经法律授权而制定的法规和规章。

最后，行政职权与行政职责必须统一，这是行政机关行使职权的一个重要原则。职权就是宪法、法律授予行政机关管理社会各方面事务的各种权利，它必须得到行使，不能放弃。行政职责则是行政主体在行使行政职权的过程中必须承担的义务。职责与职权是统一的，是一件事情的两个方面。放弃职权，不依法行使职权，就是不履行义务，就是失职，需要追究法律责任。任何行

政主体在行使行政职权的同时，必须同时履行职责。

第三节 行政学学科概述

一、行政学学科体系的形成

社会公共事务管理的实践是和人类集体活动同时开始的，但在原始社会里，还只限于对部落生活规范、集体生产劳动和战争事务的管理。随着阶级的出现和国家的产生，公共事务的管理取得了国家行政的形态，其管理的范围和程度得到扩大和延伸，成为国家活动的重要组成部分。进入资本主义社会以后，随着社会化大生产的发展及其社会政治经济生活的巨大变化，政府处理公共事务的行政职能逐步扩大并日益分化。作为政府公共管理的理论指导，行政学就从政治学、管理学和社会学等理论中逐步分离出来，并形成了自己的学科体系。

根据考察，最早提出行政科学一词的是法国学者安培。他在1845年《关于科学的哲学论述》中，建议设立专门研究政府管理的行政科学，以后被称为官房学。最早提出“行政学”概念的是德国学者史坦因，他于1865年撰写了《行政学》一书。但是，他当时所说的行政学主要是指行政法和理财原则，而不是现代意义上的行政学。

行政学作为一门独立学科，产生于19世纪末20世纪初的美国。公认的行政学奠基者是美国学者威尔逊。他针对当时政府管理混乱、效率低下的状况指出，执行宪法比制定宪法更困难。他于1887年发表《行政学之研究》一文，其中提出：“应当有一门关于行政的科学，这门科学探讨的是怎样整顿政府，提高政府的工作效能……使政府以高度责任感圆满地完成其工作”。这篇论文从政治和行政相分离的角度，主张建立一门独立学科——行政学。