

# 现代行政学

红旗出版社



《中国人民大学劳动人事学院系列教材》

编辑委员会

主编：赵履宽

编委：孙 彤

赵履宽

董克用

潘锦棠

陆国泰

侯文若

彭剑锋

张德信

姜在敏

曾湘泉

## 序 言

由中国人民大学和原劳动人事部于1983年合作创建的劳动人事学院，是我国培养劳动人事管理人才的主要基地，也是研究劳动人事科学的重要阵地。目前，我院设有劳动经济、人力资源管理（人事管理）、社会工作与管理（社会保障）三个专业。

举世公认，我国的最大优势，在于她拥有极为丰富的潜在的人力资源，而要把这种潜在资源变为现实资源，就必须依靠高超的劳动人事管理。但是，直到1983年以前，我国还没有一所专门培养劳动人事管理人才的高等学府。因此，劳动人事学院的成立，是一件具有全国意义的大事。近十年来，我院向全国各省市、各部委输送了数百名专科、本科毕业生，以及数十名获得硕士学位的毕业生。这些毕业生正在各自的工作岗位上发挥着积极的作用。

十年来，在劳动部、人事部、中国人民大学的领导下，我院获得了超常的发展，五十余名教师（其中教授6人、副教授12人、讲师30余人）为学生和研究生开设了二十余门属于新兴学科的课程（劳动经济学、劳动与职业社会学、企业人事劳动管理学、职业安全与卫生学、人事管理学、行政管理学、人员功能测评方法、中国人事管理史、社会保障学等）。教师们在讲授课程的过程中，使这些学科的内容不断地得到丰富和深化。

摆在读者面前的这套系列教材，就是以我院教师所讲授的上述课程为基础而编写的。因此，它既是我院教师对我国劳动人事管理事业的贡献，又是对自身教学科研活动的鞭策。

改革开放以来，我国劳动人事制度的改革取得了可喜的进展，劳动人事科学的研究也获得了相应的发展。但是，与改革和建设的客观要求相比，我国劳动人事制度的改革还处于相对滞后的状态，以“铁饭碗”（统包统配）、“大锅饭”（平均主义）、“单位所有制”（缺乏竞争性流动）为主要特征的旧体制，尚未从根本

上破除，一些与改革有关的重大理论问题，还没有彻底摆脱旧观念的干扰，诸如，把市场化等同于私有化，把行政（计划）机制凌驾于市场机制之上，把竞争与合作、效率与公平绝对对立起来，等等。总之，我国的改革正处在新旧交替的关键时期。在这个时期，理论工作具有特殊重要的社会意义，因为理论的正确和彻底，是保证改革取得成功的必要条件，而理论的含糊和混乱，必然会使改革误入歧途。

管理，归根到底就是对人的管理。纵观近现代世界史，在国际经济竞争中，美国之所以超过英国，日本之所以超过美国，很大程度上应归功于后者具有较高的管理水平，特别是较高的劳动人事管理水平。

改革，就是用新体制取代旧体制，以便更好地发挥人的积极性和创造性。劳动人事科学的主要任务，也正是从各个方面研究如何发挥人的积极性和创造性，即研究发挥人的积极性和创造性的机理。可见，劳动人事科学确是一门与改革有着最紧密关系的学科。人的积极性和创造性，受诸多因素的影响，既受自然因素、客观因素的影响，又受社会因素、主观因素的影响。因此，劳动人事科学是横跨自然科学、社会科学、管理科学的综合性学科群，可以说，劳动人事科学所包括的各分支科学，都是跨学科交叉研究的成果。

中国共产党第十四次全国代表大会确认，“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”。这是具有伟大历史意义的突破。方向已明，坚冰已破，航道已通，现在是劳动人事管理战线上的理论工作者和实际工作者携手合作、大显身手的时候了。理论源于实践、高于实践、服务实践。我国九十年代改革和建设的实践，迫切要求劳动人事科学取得突破性的发展。

祝愿“中国人民大学劳动人事学院系列教材”这朵小花，为祖国的大花园增添一份光彩。

赵履宽

1993年3月31日

# 目 录

## 绪论

第一节 行政与现代行政学 .....	1
一、“行政”一词的由来与涵义 .....	1
二、现代行政学的研究对象 .....	3
三、本书的体系结构与主要内容 .....	7
第二节 西方行政学的产生与发展 .....	9
一、早期—行政学的创立、形成阶段 .....	9
二、中期—行政学的成长、发展阶段 .....	11
三、现代—行政学的科学化阶段 .....	12
第三节 我国行政学研究的历史和现状 .....	13
一、我国行政学研究的历史发展 .....	13
二、当前我国行政学研究的迫切课题 .....	14
第四节 学习、研究现代行政学的意义与方法 .....	16
一、学习、研究现代行政学的意义 .....	16
二、学习、研究现代行政学的方法 .....	17

## 上 篇 公 共 行 政 管 理

### ——政府行政系统对社会公共事务的管理

第一章 政府与公共行政 .....	20
第一节 社会公共问题与社会公共事务管理 .....	20
一、社会生活中的公共问题 .....	20
二、公共事务管理与公共权力 .....	21
三、公共权力的载体—国家政权机关 .....	24
四、国家政权机关的基本结构 .....	25
第二节 公共行政的功能与范围 .....	26

一、公共行政的基本功能 .....	26
二、如何履行公共行政的基本功能 .....	27
三、公共行政的职能范围 .....	28
第三节 公共行政的权力与责任 .....	33
一、理论上的行政权力与责任 .....	34
二、行政关系—权力与责任的关系 .....	36
三、现实中的行政权力与责任—公共行政的主要职权 .....	37
第四节 行政生态—公共行政系统与外部环境的相互关系 .....	40
一、政府公共行政与行政环境 .....	40
二、行政生态分析及其主要范围 .....	41
三、公共行政的社会生态环境 .....	42
四、行政生态问题对政府公共行政的影响 .....	44
<b>第二章 公共行政体制 .....</b>	<b>46</b>
第一节 公共行政体制概述 .....	46
一、公共行政体制的实质与内容 .....	46
二、公共行政体制的类型与作用 .....	47
三、影响公共行政体制的主要因素 .....	48
第二节 宏观行政权力体制 .....	50
一、单一制国家的宏观行政权力体制 .....	50
二、联邦制国家的宏观行政权力体制 .....	51
三、宏观行政权力体制的演变趋势 .....	51
第三节 中央政府体制 .....	54
一、内阁制 .....	54
二、总统制 .....	54
三、委员会制 .....	56
四、部长会议制 .....	56
五、国务院体制 .....	57
第四节 地方政府体制 .....	58
一、外国地方政府体制的主要模式 .....	58

二、外国市政府体制 .....	60
三、我国地方政府体制 .....	61
第五节 行政区划体制 .....	62
一、设计行政区划体制的规律与原则 .....	63
二、西方国家行政区划体制的流行模式 .....	65
三、中国行政区划体制的特点与改革 .....	66
<b>第三章 政府公共政策</b> .....	<b>68</b>
第一节 公共政策概述 .....	68
一、政府活动与政策问题 .....	68
二、公共政策与公共行政政策 .....	68
三、公共政策的种类 .....	70
四、公共政策分析 .....	71
第二节 政策问题认定 .....	72
一、政策问题认定的任务与意义 .....	72
二、政策问题的分析角度 .....	74
三、对政策问题的权威认可 .....	76
第三节 政策制定 .....	78
一、政策制定的概念 .....	78
二、政策制定过程 .....	79
三、政策制定体制 .....	80
第四节 政策执行 .....	83
一、政策执行的涵义与作用 .....	83
二、政策执行过程的准备阶段 .....	85
三、政策执行过程的实施与结束阶段 .....	86
四、政策执行的基本原则 .....	88
第五节 政策评估 .....	89
一、政策评估的涵义、任务与类型 .....	89
二、政策执行评估 .....	91
三、政策影响评估 .....	92
四、政策效益评估 .....	93

<b>第四章 公共行政法制</b> .....	95
<b>第一节 依法行政：行政与法律的基本关系</b> .....	95
一、依法行政产生的历史背景 .....	95
二、依法行政的内容要求 .....	96
<b>第二节 行政的法律与法制</b> .....	97
一、什么是行政法 .....	97
二、行政法的渊源与体系 .....	99
三、行政法律关系与行政法行为 .....	101
四、行政法制 .....	104
<b>第三节 行政法规的制定</b> .....	105
一、制定行政法规的涵义 .....	105
二、制定行政法规的有效要件 .....	106
三、制定行政法规的程序 .....	107
<b>第四节 行政法规的执行</b> .....	109
一、行政法规执行的涵义 .....	109
二、行政决定 .....	110
三、行政处罚 .....	111
四、行政强制执行 .....	113
<b>第五节 行政纠纷与行政诉讼</b> .....	114
一、行政纠纷 .....	114
二、行政复议 .....	116
三、行政诉讼 .....	117
<b>第五章 公共行政监督</b> .....	119
<b>第一节 公共行政监督概述</b> .....	119
一、监督、行政监督与公共行政监督 .....	119
二、公共行政监督的理论基础 .....	120
三、公共行政监督的主要形式 .....	122
<b>第二节 立法监督</b> .....	122
一、立法监督的作用 .....	122
二、立法监督的内容与形式 .....	123



第三节 司法监督 .....	125
一、司法监督的作用 .....	125
二、司法监督的内容与形式 .....	126
第四节 政党监督 .....	127
一、政党监督的意义与作用 .....	127
二、政党监督的主要方式与内容 .....	128
第五节 社会监督 .....	130
一、社会监督的意义与特点 .....	130
二、社会监督的内容与形式 .....	130
第六节 我国的公共行政监督 .....	132
一、我国的立法监督——人民代表大会 及其常务委员会的监督 .....	132
二、我国的司法监督 .....	133
三、我国的政党监督 .....	134
四、我国的社会监督 .....	135
五、改进、完善和发展我国的公共行政监督 .....	136
<b>第六章 政府财政</b> .....	138
第一节 政府财政概述 .....	138
一、政府财政的概念 .....	138
二、政府财政的社会功能 .....	139
三、政府财政的运行过程 .....	140
四、政府财政的特点 .....	142
五、政府财政的管理原则 .....	143
第二节 政府财政体制 .....	145
一、政府财政体制的内容、实质及其范围 .....	145
二、政府财政体制的主要类型 .....	145
三、我国政府财政管理体制的历史沿革 .....	146
四、加快和深化我国财政体制改革 .....	148
第三节 政府财政政策 .....	149
一、什么是政府财政政策 .....	149

二、财政政策分类 .....	150
三、我国现阶段的财政政策 .....	153
第四节 政府财政制度 .....	156
一、预算制度 .....	156
二、税收制度 .....	158
三、会计制度 .....	160
四、决算制度 .....	160
五、审计制度 .....	161
六、行政事业单位财务管理 .....	162

## 下篇 行政系统管理

### ——政府行政系统的内部管理运行

<b>第七章 行政组织</b> .....	163
第一节 行政组织概述 .....	163
一、什么是行政组织 .....	163
二、行政组织的构成要素 .....	166
三、行政组织机构的种类 .....	168
四、行政组织的基本结构体系 .....	171
第二节 行政组织的结构分析 .....	172
一、职能分解与目标体系 .....	173
二、管理层次与管理幅度 .....	176
三、设计与划分机构部门的方法 .....	178
四、行政组织结构中的权力体系 .....	180
第三节 行政组织的编制管理与机构改革 .....	184
一、行政组织的编制管理 .....	184
二、行政组织的发展与变革 .....	187
三、我国的机构改革 .....	189
<b>第八章 人事行政</b> .....	194
第一节 人事行政概述 .....	194
一、人事行政的概念与作用 .....	194

二、人事行政制度的类型 .....	196
三、人事行政的基本目标 .....	198
四、现代人事行政的基本结构 .....	199
第二节 人事行政基础机制 .....	200
一、什么是人事行政基础机制 .....	200
二、人事分类 .....	201
三、人事管理机构及其人员队伍的建设 .....	203
四、人事行政规则 .....	203
第三节 人事行政更新机制 .....	204
一、什么是人事行政更新机制 .....	204
二、任用 .....	205
三、调配 .....	206
四、流动 .....	206
五、退休退职 .....	207
六、培训 .....	208
第四节 人事行政激励机制 .....	208
一、什么是人事行政激励机制 .....	208
二、考核 .....	209
三、奖惩 .....	210
四、晋升与降职 .....	210
五、工资 .....	211
六、福利与保障 .....	211
第五节 人事行政监控机制 .....	211
一、什么是人事行政监控机制 .....	211
二、惩戒 .....	212
三、转任与回避 .....	212
四、申诉控告 .....	213
第六节 我国的干部人事制度改革与 国家公务员制度 .....	213
一、我国干部人事制度的弊病与改革的基本思路 .....	213

二、建立中国特色的国家公务员制度 .....	214
<b>第九章 行政决策</b> .....	217
<b>第一节 行政决策概述</b> .....	217
一、行政决策的涵义、特点与作用 .....	217
二、行政决策的原则 .....	221
<b>第二节 行政决策的类型</b> .....	223
一、行政决策的分类 .....	223
二、不同决策主体的分类 .....	224
三、不同决策行为的分类 .....	224
四、不同决策对象的分类 .....	225
<b>第三节 行政决策的程序与方法</b> .....	227
一、行政决策的程序 .....	227
二、行政决策的技术与方法 .....	229
<b>第十章 行政领导与指挥</b> .....	233
<b>第一节 行政领导概述</b> .....	233
一、行政领导的概念 .....	233
二、行政领导者 .....	234
三、行政领导班子 .....	235
四、行政领导在行政管理中的地位与作用 .....	237
<b>第二节 行政指挥</b> .....	238
一、行政指挥的涵义与作用 .....	238
二、行政指挥的内容、原则与方式 .....	239
三、行政指挥的范围、条件与艺术 .....	241
<b>第三节 行政领导的方式与方法</b> .....	243
一、行政领导类型与方式 .....	243
二、行政领导行为与方法 .....	244
<b>第四节 行政领导艺术</b> .....	245
一、协调上下级关系艺术 .....	246
二、理事艺术 .....	247
三、签批文件艺术 .....	248

四、运筹时间艺术 .....	248
五、主持会议艺术 .....	249
六、讲话艺术 .....	250
<b>第十一章 行政沟通与协调 .....</b>	<b>252</b>
<b>第一节 行政沟通与协调概述 .....</b>	<b>252</b>
一、行政沟通与协调的概念 .....	252
二、行政沟通与协调的重要性和功能 .....	253
<b>第二节 行政沟通 .....</b>	<b>254</b>
一、行政沟通的种类 .....	254
二、行政沟通的模型与过程 .....	258
三、行政沟通的障碍与排除方法 .....	261
<b>第三节 行政协调 .....</b>	<b>263</b>
一、行政协调的手段和原则 .....	263
二、行政活动中的人际关系协调 .....	265
三、行政领导班子内部协调 .....	266
<b>第十二章 行政控制 .....</b>	<b>269</b>
<b>第一节 行政控制概述 .....</b>	<b>269</b>
一、什么是控制 .....	269
二、控制行为的要素、功能和机制 .....	270
三、控制行为的结构与类型 .....	271
四、行政管理中的控制 .....	272
<b>第二节 前馈控制 .....</b>	<b>273</b>
一、前馈控制及其必要条件 .....	273
二、目标控制 .....	274
三、计划控制 .....	274
四、预算控制 .....	275
五、规章制度控制 .....	275
六、组织人事控制 .....	275
<b>第三节 反馈控制 .....</b>	<b>276</b>
一、反馈控制及其一般过程 .....	276

二、监测认定 .....	276
三、处理校正 .....	281
四、专门的行政监察 .....	282
<b>第四节 行政控制的原则</b> .....	283
一、战略点控制原则 .....	283
二、例外原则 .....	284
三、前馈控制和反馈控制相结合原则 .....	284
四、自我控制原则 .....	285
五、灵活控制原则 .....	285
<b>第十三章 行政效率与行政方法、行政改革</b> .....	286
<b>第一节 行政效率概述</b> .....	286
一、行政效率的涵义 .....	286
二、行政效率的地位与作用 .....	288
三、行政效率的测定 .....	289
<b>第二节 提高行政效率的途径</b> .....	291
一、影响行政效率的因素 .....	291
二、我国当前行政效率的状况及成因 .....	292
三、提高行政效率的途径 .....	294
<b>第三节 行政方法与行政效率</b> .....	295
一、行政方法的涵义 .....	295
二、行政方法与行政效率的关系 .....	296
三、行政方法的发展 .....	297
<b>第四节 行政方法的运用</b> .....	299
一、行政基本方法 .....	299
二、行政技术的运用 .....	302
三、行政程序方法 .....	305
<b>第五节 深化行政改革 提高行政效率</b> .....	307
一、行政改革的涵义 .....	307
二、行政改革的基本动力与主要内容 .....	308
三、当前我国行政改革的迫切任务 .....	309

<b>第十四章 机关行政</b> .....	313
<b>第一节 机关行政概述</b> .....	313
一、机关、行政机关与机关行政 .....	313
二、机关行政的任务与内容 .....	315
三、机关行政的特点与宗旨 .....	316
<b>第二节 机关事务管理</b> .....	318
一、会议管理 .....	318
二、文书档案管理 .....	320
三、机关财务管理 .....	322
四、物资总务及机关工作环境管理 .....	323
五、生活后勤管理 .....	323
六、信访、接待管理 .....	324
<b>第三节 机关工作基本技能</b> .....	325
一、行政文书与秘书技能 .....	325
二、调查研究技能 .....	326
三、计算机与办公室自动化技能 .....	326
<b>第四节 机关工作制度与我国的机关行政</b>	
责任制 .....	327
一、机关行政的制度化和规范化 .....	327
二、机关行政制度的种类 .....	328
三、我国的机关行政责任制 .....	329
<b>第五节 机关行政文化建设与公务员</b>	
行为规范 .....	331
一、机关行政文化的涵义 .....	331
二、行政文化与公务人员行为规范 .....	332
三、我国公务人员行为规范的内容 .....	332
四、公务人员行为规范的塑造与实施 .....	334
<b>后记</b> .....	335

## 绪 论

行政学是一门关于国家行政系统科学管理的学问。虽然国家和政府活动已经延续了几千年，但是行政学作为一门独立学科，才刚刚走过一百年的历程。

行政学既是政治学的分支学科，也是管理学的分支学科，同时，又与法学、社会学、经济学等社会科学的基础学科，以及心理学、统计学、运筹学和系统论、信息论、控制论等新兴学科，有着密切的联系。这就使它具有集政治性与科学性于一体，涉及领域广泛，内容综合交叉，原理、方法动态多变等学科性质和特点。诚然，最突出的特点当属它的实践性和操作性，它首先是一门行动中的应用科学。这种学科性质和特点，就使行政学虽然已经走过了一百年的发展历程，但它今天仍属一门有待发展、完善中的新兴学科，而在当今中国就更是如此了。

以往不同时期、不同国家、不同学派的学者和行政活动家，曾撰写过无数论文、专著和教科书，阐发了丰富多彩的关于行政管理的理论、方法及其实践活动的内容，这些理论和方法大体形成了现代行政学的基本体系和主要内容。

所谓绪论，就是首先给现代行政学的基本体系与主要内容勾画一个轮廓，或曰画一张漫画，为的是使初学者对现代行政学的基本概念、研究对象、体系结构和基本内容，一开始就有个总体印象。这对于把握学好这门课程的主动权，增强学习的自觉性，显然会大有益处的。

### 第一节 行政与现代行政学

#### 一、“行政”一词的由来与涵义

何谓行政？人们历来有不同的理解，且又都按照自己的理解



去使用它。

据历史文献记载，中国是世界上最早使用“行政”一词的国家。远在两千多年前的《论语》和后来的《史记》、《纲鉴易知录》中均有这样的记载：公元前841年的西周时期，周厉王因“国人发难”而出逃，而太子靖又年幼，遂由“召公、周公二相行政”。战国时期撰写的《左传》中亦有“行其政事”、“行其政令”的说法。上述史籍中出现过的“行政”一词，其涵义均为执掌政务、治理国家的意思，故后人亦皆以此意来理解“行政”二字。

欧美学者的“行政”一词源于两千多年前的古希腊。亚里士多德曾使用过类似“行政”的概念，现代英语中的“行政”(Administration)就来自于拉丁文的“Adminiistrare”一词，意思是指管理国家事务。

中国从夏商西周至民国建立的长达四千多年中，实行的是立法权、司法权、行政权和军事权大一统的专制集权统治体制；在欧洲，虽然古希腊有过民主政体的萌芽，但是直到近代资产阶级共和体制确立之前，专制制度的历史亦逾两千年之久。因此，长期以来，无论在中国还是西方国家人们的观念中，“行政”即为“治国”或“管理国家”，“行政权”即为“治国权”。而治理国家所包含的内容是很广泛的，它包括所有国家机关对国家事务的全部组织管理活动，这是中国人对“行政”一词的传统理解；西方国家有所不同，三权分立的共和制度确立之后，随着社会的发展和政治体制的变革，人们当然也不断赋予“行政”以新的内涵和外延。可见，迄今究竟何谓行政，学术界特别是社会公民的众说纷纭局面，是不无缘由的，当是一种正常现象。主要有以下三种理解，并在相应的情境下使用它：

第一种被称为狭义行政观。这种观点认为，现代各国国家机关主要由立法、司法和行政三大系统组成，它们各有自己的活动方向、管理领域和职权范围，凡是执行国家意志，推行国家政令，管理社会公共事务的部门和活动，应属行政系统或行政活动。