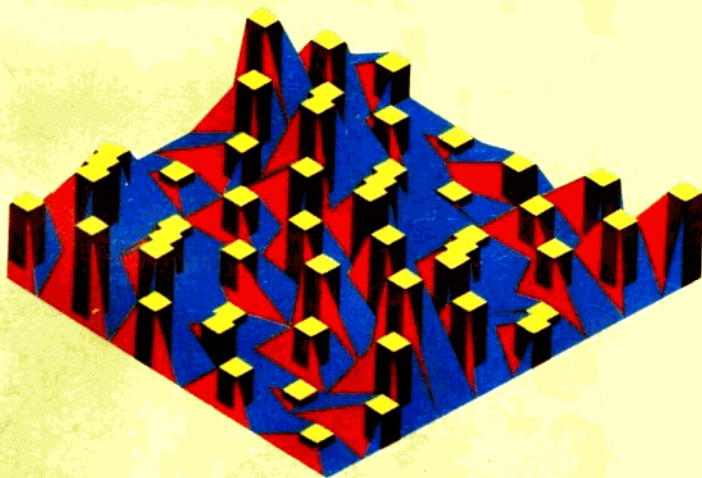




XIAN DAI XING ZHENG GUANLI XUE

现代行政管理学

高有智 赵 策 贾必章 编著
张洪淇 广崇武



陕西人民出版社

目 录

第一章 引论	(1)
第一节 行政管理学概述.....	(1)
第二节 行政管理学的产生与发展.....	(10)
第三节 学习和研究行政管理学的意义和方法.....	(27)
第二章 行政体制	(33)
第一节 行政体制概述.....	(33)
第二节 行政体制的基本内容与类型.....	(43)
第三节 我国行政体制的沿革.....	(55)
第三章 行政组织	(63)
第一节 行政组织概述.....	(63)
第二节 行政组织理论与原则.....	(69)
第三节 行政组织的结构与体制.....	(78)
第四节 行政组织的沟通与协调.....	(83)
第四章 国家公务员制度	(91)
第一节 我国建立国家公务员制度的客观必然性... (91)	
第二节 国家公务员制度的基本原则及内容.....	(100)
第三节 建立有中国特色的国家公务员管理体制... (117)	
第五章 行政决策与执行	(123)
第一节 行政决策概述.....	(123)

第二节	行政决策程序和原则·····	(135)
第三节	行政决策科学化·····	(141)
第四节	行政执行·····	(148)
第六章	行政监督·····	(153)
第一节	行政监督的必要性和重要性·····	(153)
第二节	健全有中国特色的行政监督机制·····	(165)
第七章	行政公关·····	(178)
第一节	行政公关概述·····	(178)
第二节	行政公关的对象·····	(186)
第三节	行政公关的实施·····	(196)
第八章	行政法制·····	(205)
第一节	行政管理法规·····	(205)
第二节	行政立法·····	(212)
第三节	行政执法·····	(221)
第四节	行政诉讼·····	(226)
第九章	行政道德·····	(239)
第一	行政道德及其意义·····	(239)
第二	行政道德规范·····	(249)
第三	行政道德的培养与提高·····	(258)
第十章	行政方法与效率·····	(267)
第一节	行政方法·····	(267)
第二节	行政效率·····	(280)
第十一章	财务行政·····	(293)
第一节	财务行政及其作用·····	(293)
第二节	财务行政制度·····	(302)

第三节	财务行政管理原则·····	(315)
第十二章	机关行政·····	(319)
第一节	机关行政概述·····	(319)
第二节	机关行政的主要职能及其实现途径·····	(322)
第三节	机关管理现代化·····	(334)
第十三章	行政环境·····	(341)
第一节	行政环境概述·····	(341)
第二节	行政外环境·····	(350)
第三节	行政内环境·····	(366)
第十四章	行政改革·····	(371)
第一节	行政改革概述·····	(371)
第二节	我国的行政改革·····	(381)
主要参考文献·····		(398)
后记·····		(399)

第一章 引 论

行政学，亦称行政管理学，是一门综合性和应用性很强的新兴学科。行政管理学从政治学中逐渐分离出来，经过产生、发展等阶段而成为一门科学，前后不过一百年左右，但却引起了学者和各国政府的重视。本章着重论述行政管理学的基本概念，行政职能，行政管理学的研究对象、研究内容和方法以及行政管理学产生和发展的趋势。弄清这些问题，对于学习和研究行政管理学，有着重要的理论意义和现实意义。

第一节 行政管理学概述

一、什么是行政

“行政”一词，古已有之。两千多年前，古希腊著名学者亚里士多德就曾使用过“行政”（Adminiattrare）一词。他认为，“一切政体都有三个要素”^①即议事、行政、审判。这里的行政是指执行国家政务。英文中的“行政”（Administration）一词，就源于拉丁文的行政（Adminiattrare）一词。

我国古代文献《左传》中就有类似于“行政”的提法：如“行其政事”、“行其政令”。“行政”一词最早见于《史

^①亚里士多德：《政治学》，商务印书馆，第214页。

记》。在《史记·周本纪》一书中记载，公元前841年，西周因“国人发难”，厉王出逃，由召公、周公二相行政，号曰“共和”。这里所说的“行政”，是指掌握政权，管理国家政务的意思。

对“行政”一词，后人在上述意义上使用时，随着社会以及行政实践的发展赋予其更多的内容，从而形成多种解释、多种观点。

（一）狭义的行政概念

所谓狭义的行政概念，一般只局限于政府的执行活动。1900年，美国早期行政学家古德诺在他所著的《政治与行政》一书中提出：“行政是政府官员推行政府功能的活动。”1927年，美国另一著名行政学家魏劳毕在《行政学原理》一书中指出：“行政是政府组织中行政机关所管辖的事务。”我国不少学者也认为：“行政是政府履行职能，推行政务的活动。”他们主张把行政与政府的执行性活动结合起来，以体现对法律和国家政策的执行。

（二）广义的行政概念

所谓广义的行政概念，是把行政的概念扩展的很广，认为“国有国政、厂有厂政，家有家政”，除了政府的执行性活动外，一切政党、团体、社会组织、企事业单位，都存在着行政活动，把国与家看作同样的事情。古人言：“齐家、治国、平天下，”就是这个意思。

（三）折衷的行政概念

所谓折衷的行政概念，就是对上述狭义的行政概念和广义的行政概念，提出了折衷的看法，作出了折衷的解释。这种折衷的看法和解释，目前，在我国的认识和表达不完全一致。第一种意见是把小型社会团体，排除在行政之外，认为政府和较大的社会组织，如政党、工会、大学、医院、厂矿

等机关团体中存在着行政活动，而家庭、小作坊等小型社会团体则不存在行政管理；第二种意见则把行政分为私人行政和公共行政两大类，把政府之外的民间组织活动称作私人行政，政府的活动为公共行政。目前，持这两种认识的较为普遍。第三种意见认为，凡属国家机关的活动都属于行政活动，不仅国家行政机关存在着行政活动，就是国家权力机关、审判机关、检察机关和军事机关等也有行政活动。因此，他们主张行政不应仅局限于国家行政机关，而应包括所有国家机关。

马克思主义经典著作中对行政一词已有科学定论。马克思说：“行政是国家的组织活动”。^①根据马克思对“行政”一词的界定和我国许多学者的表述，我们认为，所谓行政，就是政府行政系统依法行使国家权力，管理国家政务和社会公共事务的活动。简言之，就是管理国家政务和社会公共事务。这个定义至少表明行政有三个特点：第一，行政“是国家的组织活动”，而不是一般社会组织或社会团体对其自身事务的管理活动。第二，国家行政机关是国家机关的重要组成部分，但不同于国家权力机关、审判机关、检察机关和军事机关等。行政机关是国家机关的一部分，包括在国家机关之中，以组织、执行等方式为其活动的主要特征，依法行使国家行政权。第三，行政是国家职能之一，区别于政党职能，立法职能。它以国家强制力作保证，制定公共政策，并组织实施。

行政与管理是两个不同的概念，行政是指国家的组织活动；管理，通常指对人对事务的管辖、安排和处理。从产生的时间看，管理的出现早于行政，在国家诞生之前就有管

①《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

理，它是人类社会能够存在的社会职能。行政的出现晚于管理，它是随着阶级的形成，在国家诞生之后才产生的。在国家产生之前，管理只有社会属性，而在国家产生之后，管理不仅具有社会属性，同时具有政治属性；行政一经产生就具有政治属性。从涉及的范围来看，管理的范围大而广，凡有人群的地方都有管理；行政的范围小，不是所有的管理都属于行政。

对行政与管理的上述区别，我国大多数学者的认识基本上是一致的，但如何进一步把二者区分开来，认识则不尽相同。有的学者认为，行政与管理，从理论上讲有较大区别。一般来说，行政的层次较高，它是指政务的推行，为决策、规划、指导、组织、领导、协调等；管理的层次较低，是指事务的推行，常指执行的方法、技巧、程序等。对此，有的学者持有不同见解，认为这样就把行政与管理割裂开来了。因为行政也是一种管理，二者不是两个对立的观念，所以，应把管理看成是更大范围的系统，行政则是这个大系统中的子系统。这两种见解都不无道理。我们认为，行政与管理是有区别的，是两种不同的社会现象，各有各的内涵和外延，但两者之间又有相互联系的地方。管理有广义与狭义之分。广义的管理泛指一切国家机关和社会组织对其政务、事务的管辖、安排、处理。狭义的管理主要考虑推行事务的方法、技术等问题。从广义的管理看，管理中包含着行政，所以说行政也是一种管理，而且是一种高层次的管理，因此一般不能笼统地说管理就是低层次的。从狭义的管理看，它与高层次管理——行政相比，它的管理范围和层次较窄较低，是一种低层次的管理。

二、行政职能

行政职能，亦称政府职能，是指政府依法对国家和社会

生活各个领域进行管理所具有的职责和作用。行政职能反映着行政管理活动的实质和方向，决定着行政管理的基本内容。

行政职能的内容多种多样，如果从行政管理活动的领域及其在整个国家和社会生活中的整体职责和作用来看，基本行政职能主要有：

（一）政治职能

政治职能是行政管理的核心职能，一般是指防范和打击外来敌人的侵略和颠覆，保卫国家的安全和主权完整，维护世界和平，镇压国内敌对分子的破坏，维护良好的社会秩序，保护统治阶级的利益不受侵犯等职能。政治职能又包括阶级统治职能、军事职能、保卫职能和民主职能等。我国是社会主义国家，加强社会主义民主政治建设，充分地实现社会主义民主，是我国政府政治职能的一项重要职能。

（二）经济职能

经济职能是指政府根据经济发展的需要，从整体方面组织、领导、协调社会经济生活，促进社会生产力的发展，改善和提高群众生活水平的职能。经济职能的内容主要包括工业、农业、商业贸易、财政金融、交通运输、能源等方面。中国共产党第十四次全国代表大会确立了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。与此相联系，我国政府的经济职能必须随之发生转变。转变后的经济职能主要是：“统筹规划，掌握政策，信息引导，组织协调，提供服务和检查监督。”

（三）文化职能

文化职能是政府依法对教育、科技、文化艺术、卫生体育、新闻出版、广播电影电视等方面进行管理，活跃群众文化生活、提高全民族的科学文化素质，加强社会主义精神文明建设。

（四）社会职能

社会职能是政府对社会公共领域进行管理的职能。凡政治、经济、文化职能以外的职能，都可以说是社会职能。社会职能主要是指对社会福利、社会救济、社会保险和环境等方面的管理。一般把社会职能分为社会服务职能和社会保障职能。随着经济和社会的不断发展与进步，社会职能的内容会更加丰富，其作用会愈加重要。

行政职能具有以下特点：

1. 共同性。从行政职能整体来看，任何行政职能都具有共同的功能和结构。这也就是说，无论社会主义国家的行政职能，还是资本主义国家的行政职能，或者是行政职能发展的哪个阶段，行政职能都有统治功能、社会管理功能及自身管理功能等共同功能、层次结构与部门结构。层次结构是指行政职能从纵向分为中央行政职能，地方行政职能和基层行政职能。部门结构是指行政职能从横向可分为经济行政职能，教科文卫行政职能，外交行政职能等。总之，任何行政职能都具有共同性的特点。

2. 差异性。行政职能除了共同性外，还有差异性的特征。差异性主要表现在三个方面：一是指行政职能虽是国家职能的重要组成部分，但行政职能既区别于国家职能，又区别于立法职能和司法职能等。行政职能是国家根据政治、经济、文化和社会发展的现状及其趋势，以法的形式确立的。因此，行政职能的实现，是以国家权力为后盾，代表和体现着国家意志。二是指社会制度不同的国家的行政职能，其实质和活动方向是不同的。社会主义国家的行政职能是以促进社会主义生产力的发展，促进社会主义国家综合国力的提高和人民群众物质文化生活水平的提高为根本目的。三是指行政职能的各个组成部分职能是不同的，如公安行政职能就

不同于民政行政职能。

3. 动态性。动态性是指行政职能是不断发展变化的。行政职能是行政管理的一个重要组成部分，它一旦形成，就有其相对独立性和稳定性。因此，一定时期的行政职能，必将随着时间的推移和行政环境的发展变化，与其形成的条件和行政环境有一个适应——不适应——再适应的发展变化的过程。从这个意义上来说，行政职能的动态性是普遍的。行政职能发展变化的历史也证明了这一点。纵观行政职能演变和发展的历程，我们可以看到行政职能转变的基本形式是：

第一，行政职能整体转变。整体转变包括行政职能性质的根本变化和行政基本职能间地位与作用的转变。行政职能整体转变一般是随着政权的更迭和整个国家工作重点的转移而转变的。

第二，行政职能部分转变。行政职能是由许多具体职能所构成的一个有机整体。行政职能部分转变一般是指构成行政职能的各要素及其关系的重新调整、分解和撤并等。

行政职能的转变，是政府自觉地适应政治目标和行政环境的变化，构建科学合理的行政职能体系的重要措施。当前我国行政职能的转变，就是要通过政企分开的根本途径，以适应我国社会主义市场经济体制建立的需要。

三、行政管理学研究的对象和内容

行政管理学研究的对象和内容既有区别又有联系。研究对象高度概括了研究的内容，研究内容则体现研究对象，是具体化了的研究对象。那么，行政管理学的研究对象和研究内容究竟是什么呢？

我们认为，既然行政是国家的组织活动，因而行政管理学研究的对象就必然是国家行政机关对社会公共事务进行有

效管理的规律。这个定义重点突出了行政组织在行政管理中的主体地位与作用；行政管理是以全社会为对象的；行政管理是以提高行政效率和效能为宗旨的；行政管理是有规律可寻的。这样界定就容易了解行政管理学的特征，便于和其它学科相区别。

行政管理学研究的内容，随着行政管理学这门学科的发展越来越广泛、丰富。尽管各国、各学派的主张不尽一致，但都是根据行政管理的客观需要来确定其具体研究内容的。在行政学一词出现的初期，研究的内容是法律对行政的规范，仅局限于行政法学之内。随着社会经济文化的发展，科学技术的进步，行政学研究的内容不断扩大和深化，不仅研究行政管理的基本原理和普遍规律，而且研究专业行政，即各种职能部门的专业和行业行政，诸如司法行政、公安行政、外交行政、教育行政、科技行政、卫生行政、体育行政、经济行政等等。同时，还延伸到研究基层行政，如县级行政、乡级行政等等。从而从各方面探讨建立有中国特色的功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体系。

根据我国社会主义现代化建设的需要，我们本着“政府行政管理必须讲科学，求效率，守法制，求廉洁”的原则，着重探讨行政管理学以下基本内容：①行政主体，即行政管理的承担者。②行政行为，即行政主体履行职能，实现行政任务的行政活动。③行政规范。④综合行政。⑤行政发展，即行政管理在外部环境和内容矛盾的作用下的发展变化。行政主体，主要是行政组织、行政人员（包括行政领导、公务员管理）；行政行为，主要是行政决策与执行，行政监督，行政公关；行政规范，主要有行政法规，行政道德，行政方法与效率；综合行政，主要是财务行政，机

关行政；行政发展，主要是行政环境，行政改革。这些内容我们将分章分节详细介绍，这里就不再赘述。但必须指出，这些内容只是行政管理学应研究的一部分，或是主要内容，而不是它的全部。随着这门学科的发展，其研究内容必将进一步扩展。

四、行政管理学与其它学科的关系

行政管理学与哲学。行政管理学是以政府行政管理为对象的，是对人类社会现象一个方面的认识；而哲学则是系统化、理论化的世界观，是对整个世界的根本看法和基本观点。行政管理学给哲学以科学的材料，而哲学给行政管理学以世界观和方法论的指导。当然，正确的世界观规定了行政管理发展的正确方向。因此，我们研究行政管理学，特别是研究社会主义行政管理学，必须坚持以马克思主义哲学为指导，分析和研究行政管理活动。

行政管理学与政治学。政治学研究的内容比较抽象，具有浓厚的理论色彩。行政管理学研究的内容比较具体，它的应用性较强。但是，行政管理学与政治学的关系极为密切。其主要表现是：首先，从基础科学划分来看，行政管理学属于政治学的一个分支学科。早在行政管理学成为一门独立学科之前，行政管理学包含在政治学之中，是政治学所研究的内容之一。19世纪末叶，资本主义国家的发展从客观上对行政管理提出了新的要求，而包含在政治学中的行政管理学的内容远远不能适应新情况和回答新问题。为了适应资本主义国家行政管理的要求，行政管理学逐渐地从政治学中分化出来，发展成为一门独立的学科。其次，行政管理学离不开政治学。从某种意义上来说，行政是政治的延伸，政治影响着行政，做为政治学研究的政治权力结构、政治制度等内容，一定会影响到行政体制、行政制度、行政目标等行政管理学的

研究内容。所以，离开了政治学，行政管理学会无所适从。

行政管理学与法学。行政管理学与法学的研究对象和研究内容等基本方向是不同的，但这并不妨碍它们之间的联系。行政是一种国家职能，而法则是国家职能的行动准则。所以，从一定意义上来说，行政过程也就是法律的实施过程。行政过程要想正常进行则必须依法行政，并且只有行政过程的正常进行才能使法得到进一步的贯彻执行。从科学本身来看，一方面行政管理学与法学在研究对象和研究内容上，有一定的相同之处，如行政法即属于法学的内容，也属于行政管理学的内容；另一方面，行政管理学的形成也受到法学的影响。德国学者史泰因，研究了法律对行政活动的规范，不仅开了行政学的法学研究方法之先河，而且第一次提出了行政学这个名词，所有这些都对行政学的产生都是有影响的。

行政管理学与管理学。行政管理是管理系统中的一个小系统，两者之间的关系十分密切。行政管理学和管理科学都是新兴学科。由于行政管理包含于管理之中，所以，管理科学的理论和方法对行政管理在某种程度上也是适应的。另外，从行政管理学的产生和发展来看，管理科学的作用是不可忽视的，特别是管理科学的理论和方法对行政管理学的多方面渗透，极大地丰富了行政管理学的理论和方法。

第二节 行政管理学的产生与发展

一、行政管理学产生的时代背景

行政管理是伴随着国家的产生而产生的，其历史久远。可是，行政管理学作为一门科学出现，却在19世纪末20世纪初，随着资本主义的进一步发展而形成的。现代行政管理学之所以能够产生在美国这样发达的资本主义国家，并得到

长足的发展，这同资本主义政治、经济，特别是与美国的政治、经济和行政管理实践等社会条件是分不开的。

从经济上讲，19世纪末20世纪初，当我们中华民族在“三座大山”的压迫下苦苦挣扎之际，西方资产阶级革命已告一段落。与此同时，资本主义工业化的飞速发展，不仅加速了城市化进程，而且也带动了交通运输、文化教育的发展。所有这一切，都在客观上推动了国家行政管理的改革。而美国这个资本主义国家的后起之秀，其社会经济的发展令人瞩目。经济的发展以及由经济发展所产生的各种关系，无疑增加了政府行政工作的负担，亟需研究解决，以便提高行政效率。

从政治和行政实践方面来看，随着经济的发展以及国家对社会经济事务干预的增多，政府的职能不断扩大，政府工作人员也不断增加，原有的行政管理体制、制度、方法等已经不适应新的发展需要。所以，改进行政管理就显得十分必要，极为迫切。美国所实行的“三权分立”的政治体制，由于经济发展的影响及其对政治体制的冲击，政府在社会生活中的地位得到了进一步的加强。这一方面要求对立法、行政、司法“三权”关系进行重新调配；另一方面也涉及到如何处理政府职能扩大后所带来的机构雍肿、人浮于事的问题。

从行政管理的基础——文官制度来看，1855年和1870年，英国政府先后颁布了改革文官制度的两个枢密院令，这标志着近代文官制度已经确立。之后又不断地改革完善。美国从南北战争以后的1883年开始，就沿袭英国的文官制度建立了美国的文官制度。在当时，虽然文官制度的建立只是行政管理实践的要求，还缺乏行政原理、行政原则的指导，但却在行政机构和人事行政方面为以后开展行政管理学的研究提供了条件，打下了基础，并预示着系统地研究行政管理的时刻已经到来。

美国还具有重视行政管理及其研究的传统。在美国建国初期，联邦党人的著名代表汉密尔顿就曾对公共行政发表过一些看法。他认为，决定行政管理是否完善的首要因素就是行政部门的强而有力”，而“使行政部门能够强而有力所需要的因素是：第一，统一；第二，稳定；第三，充分的法律支持；第四，足够的权力”。^①在19世纪末，美国政府已经开始设立专门的班子，研究行政管理实践中出现的问题。19世纪末20世纪初，在美国已兴起了科学管理运动的热潮，科学管理运动波及到行政管理，为行政管理活动提供了不少经验和一些有效的管理方法，从而加速了行政学从政治学中分离出来。

二、行政管理学的产生与发展

行政管理学的产生与发展，基本上经历了三个阶段。

第一阶段，创立时期。这一阶段一般是指从19世纪末至20世纪20年代。其代表人物及其代表著作和基本思想是：

1. 威尔逊，美国学者。威尔逊于1887年在《政治学季刊》杂志上发表了《行政的研究》一文。在这篇文章中，威尔逊指出：“应当有一门行政科学”，“这门科学探索的是怎样整顿政府，提高政府的工作效能。”威尔逊的这篇文章明确地提出单独研究行政管理和建立行政科学的问题。它对行政管理学的研究产生了巨大影响。所以，这篇文章被认为是现代行政管理学的起点，威尔逊本人被誉为行政学的鼻祖。

2. 古德诺。美国实行的是典型的“三权分立”体制，古德诺在继1893年出版了《行政法》之后，于1900年又出版了《政治与行政》一书。他扬弃了“三权分立”学说，提出了政治与行政两分法的观点。他认为政治是国家意志的体现，

^①《联邦党人文集》商务印书馆。

而行政则是国家意志的执行。古德诺的这种“两分法”观点为行政管理学的创立奠定了理论基础。

3. 怀特和魏劳毕。1926年，美国学者怀特撰写了《行政学导论》一书，这部著作是美国大学行政学教学继《行政法》之后的第二本教材，1927年，美国学者魏劳毕发表了另一本大学行政学教科书——《行政学原理》。怀特和魏劳毕都探讨了行政学的体系、原理问题和研究行政学的其它问题。怀特用科学研究方法研究行政管理学，认为行政要素应划分为四大部分：一是行政组织；二是人事行政；三是财务行政；四是行政法规。并指出，要用科学方法建立行政管理学体系。魏劳毕在《行政学原理》一书中比较完整地论述了西方行政学的理论体系。所以，怀特的《行政学导论》和魏劳毕的《行政学原理》两本著作的发表，基本廓清了行政学的研究对象、内容和方法，是行政学的产生和形成的标志。

在行政管理学的创立阶段，行政管理学家探讨了行政学的一些基本原理、原则，奠定了行政管理学的形成和发展的基础。可是，在这一阶段却忽视了行政管理中活的因素——即对人的研究。

第二阶段，成长时期。这个时期是行政管理学发展的平台期，即传统理论的完善和新理论的孕育时期。这个时期一般是指从30年代到第二次世界大战结束。

1927年美国哈佛大学的梅奥等三位教授，应美国西方电气公司之邀，到该公司设在芝加哥附近的霍桑工厂从事人群关系的研究和实验。根据实验结果，他们提出了三个基本原理：（1）工人是“社会人”，是复杂的社会系统的成员；（2）企业中除了“正式组织”之外，还存在着“非正式的组织”；（3）新型的领导能力在于通过对职工满足度的提高而激励职工的“士气”，从而达到提高生产效率的目的。