

基本行政 原理

——解读人类组织的全部奥秘
综述行政科学各流派的各种理论

田明其 著

成都时代出版社

JIBEN XINGZHENG YUANLI

基本行政原理

——解读人类组织的全部奥秘
综述行政科学各种流派的各种理论

田明其 著

成都时代出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基本行政原理/田明其著. 一新1版. 一成都: 成都时代出版社, 2005

ISBN 7-80705-209-0

I. 基... II. 田... III. 行政学 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 153780 号

责任编辑: 李亚林

封面设计:

版式设计: 钟为夕

责任校对: 梅平航

基本行政原理

田明其 著

成都时代出版社出版发行

(成都市庆云南街 19 号 邮政编码: 610017)

新华书店经销

成都金星彩色印务有限公司印刷

850mm×1168mm

32 开

7 印张

150 千字

2006 年 1 月 1 版

2006 年 1 月第 1 次印刷

印数: 1-1000 册

ISBN 7-80705-209-0/D·3

定价: 15.00 元

电话: (028) 86619530 (综合类) 86613762 (棋牌类) 86615250 (发行部)

前 言

在科学领域中，任何一门应用性学科都应有原理，这样才能算是真正建立了科学的体系，否则只能算是处于一种经验状态。

同理，作为一门应用性学科的行政科学，它也需要一个原理来支撑整个行政科学的体系。但是，现代关于行政科学的原理众多，有人主原理，有系统原理，有弹性原理，有优化原理等等，众说纷纭，莫衷一是。但到目前为止，还没有一种原理是被公认为具有普遍指导意义的理论。这就是说，到目前为止，行政学其实还是没有原理的，还是处于经验状态的，真正的行政学原理其实在行政学上还是一个空白。

《基本行政原理》就是力图为填补这个空白而编写的。在“行政原理”之前加“基本”二字本无意义，其目的只在于区别已有的众多行政原理。

《基本行政原理》是在继承前人丰富成果的基础上，通过大规模和全方位归纳概括而成的，是一个总的理论体系。在写作的谋篇布局上，有的论述在后面，而在前面的论述中又已经使用了这些论述内容，所以需要通读之后再进行综合思考才能得到完整

的概念，这是需要说明的。

本书作者是读杂书的，其知识结构虽宽泛但却欠深刻，比之专业学者在写作和论证方面确有某些粗糙之处。但是，《基本行政原理》是一套原创性的、全新的科学理论，这套理论能否成立，能否被学术界承认，这是主要的和关键的问题，而写作和论证方面的某些粗糙之处则是次要的问题。例如：在主论的补充说明中引用了一些小说的描写内容，虽然好看，但比之引用某年某月某日发生的具体历史事件作证就显得粗糙，而这个问题较之于整个理论框架能否成立当然又属次要的问题。

由于本书存在这些问题，所以，《基本行政原理》即使是其理论成立并被承认，也是有不足之处的，在此敬请各位专家学者斧正之。

目 录

第一章 绪 论	(1)
第二章 基本行政原理	(13)
一、行政公理	(13)
二、行政和行政系统的定义	(20)
三、行政三定律	(23)
四、三大基本行政职能和三大基本行政原则	(35)
五、德育	(44)
六、行政的主要手段和行政的辅助手段	(48)
七、权力	(56)
八、对权力的制约和监督	(61)
九、行政技术	(74)
十、行政的动态过程	(108)
第三章 行政和政治的关系	(114)
一、政治是国家的最高层次，行政是隶属于政治的	(117)

二、政治和行政在社会进步中同步走向光明的历史渊源	(118)
三、从博弈的角度看行政和政治的关系	(121)
四、依法行政和革命的关系	(121)
五、只有民主政治，没有民主行政	(122)
六、国家权力终端的政体结构	(123)
七、行政和民主集中制的关系	(125)
八、政治家的政治才能和行政才能	(127)
九、制定政策和执行政策是一个整体过程	(128)
十、行政等级制和政治等级制的关系	(131)
十一、现代国家的一般形式	(135)
 第四章 行政和经济的关系	 (137)
一、政府的财政问题	(137)
二、行政和现代经济的关系	(138)
三、政府官员应与国家共贫富、共患难、共存亡	(143)
 第五章 行政和管理的关系	 (145)
一、企事业单位行政和“科学管理”的关系	(146)
二、对企事业单位组织结构形式的说明	(148)
三、行政系统和归属于专业技术的人员组合的关系	(157)
四、企业权力终端的现代模式	(160)

五、关于西方管理模式	(163)
六、政府的行政管理和企业管理的关系	(164)
 第六章 行政和法律的关系	(167)
一、依法行政的问题	(168)
二、立法快,立法多,贯彻执行难的问题	(169)
三、司法腐败的问题	(170)
四、法不责众的问题	(172)
 第七章 军队行政的意义	(177)
一、命令和天职	(177)
二、军队行政管理	(180)
三、军政和军事的关系	(182)
四、军权的制约机制	(184)
 第八章 行政杂论	(186)
一、行政和独家经营、垄断经营、市场竞争的关系	(186)
二、从行政的角度看国企改革	(191)
三、学校的校政	(199)
四、所谓“道德滑坡”	(204)
五、美国靠什么富强? ——破解美国管理的秘密	(206)

第一章 绪论

《基本行政原理》是一套原创性的、全新的理论，是对行政运作的基本形式、基本规律、基本原则、基本方法、基本条件等的归纳和概括，对一切行政运作都具有普遍的指导意义。

什么是行政运作呢？

行政运作就是指政府、国家机关、政党及企事业单位等的内部行政系统的领导和管理活动，以及政府对国家事务、社会公共事务的管理活动。

行政运作的核心问题是行政系统的问题，因为一切工作都是由一套行政系统操作的。

所谓行政系统，其实就是人类的组织形式，它最早体现为军队的组织形式，后来形成了国家，军队成为国家的组成部分，所以行政系统就是国家的组织形式。中国古代把国家的

治理称为“行政”，“系统论”出现后，人们把行政和系统组合就产生了“行政系统”这个词，在这里，系统就是组织的意思，行政系统就是行政组织。

在现代，一切国家的政府及企事业单位、各种社会团体等，都有各自的一套行政系统，并通过各自的那套行政系统的运作去领导和管理好其他一切工作和事务。如何使行政系统良好运作，如何管理好各种工作和事务，具体来讲，就是如何治理好现代国家的问题，以及如何管理好各种企事业单位的问题，这就是现代的行政科学，而基本行政原理就是现代行政科学的基础理论。

行政这个事物历史悠久，要对它透彻了解，就应了解它的历史沿革。下面就对它的历史沿革做个简略叙述。

行政一词起源很早，根据我国正史记载，最早见于《史记·五帝本纪》：“尧立七十年得舜，二十年而老，令舜摄行天子之政，荐之于天。”又见于《史记·殷本纪》：“伊尹摄行政当国，以朝诸侯。”《史记·周本纪》：“召公、周二相行政，号曰‘共和’。”这都说明行政的本义就是行使权力，处理政务，即治理国家，也说明行政是伴随国家的起源而产生的治理国家的职能。

治理国家的问题，始终是人类的头等大事，古今中外许多思想家都对此潜心研究。在中国古代春秋战国时期，大多数学术派别的著述都涉及治理国家的理论，最突出的当然就是儒家和法家。以孔子、孟子为代表的儒家主张“礼治”，其思想核心是“格物、致知、诚意、正心、修身、齐家、治国、平天下”。以商鞅、韩非、李斯等人代表的法家主张“法治”，其目的也是治国平天下。老子虽然消极，主张“小国寡民”，希望世界应是“邻国相望，鸡犬之声相闻，民至老死不相往来”的模式——不管他对不对，这也算是一种治国治民的思想。在西方，古希腊的

亚里士多德著有《政治学》，对国家治理从基础理论到城邦的具体管理都做了系统的论述。柏拉图著的《理想国》更是一整套关于建立和治理国家的学术大作。

理论是指导实践的，这些古代的治国理论，对古代国家的国家职能机构设置与地方行政区域的层级划分和机构设置及制度的完善，起了巨大作用。我国从秦朝建立大一统的封建国家以来，历朝逐步改进，到隋、唐就形成了中央的三省六部制加地方划分行政区域设官管理的全国统一行政体制；到明朝，封建制国家的全国统一行政体制就达到了完善的程度。我国古代封建的全国统一行政体制和现代相比，已大致相同了。

和现代相比，古代国家行政的特点主要是简单，因为古代的经济基础薄弱，只有农业、牧业、渔业、手工业以及建立在这个生产力基础上的商业，社会不复杂，所以国家的管理也比较简单，政府官员的数量按人口比例比现代小得多。在中国，大致形式是中央则朝廷议政，皇帝决策；地方则一官坐堂，百事俱问。欧洲国家一般也是中央则国王和大臣在朝廷议政，由国王决策；地方则是设裁判官、收税官和行政官，实行三官行政制。

历史的巨大变化发生在 18 世纪末和 19 世纪初。在这个时期，由于科学技术的发展，促成了工业革命。工业革命产生了现代企业。企业是法人，其内部管理和国家管理相类似。企业能创造巨大的财富，有大量员工，有的大企业拥有巨额资产，员工数十万，几乎成了“国中之国”。随着科学技术的不断发展，企业也在不断发展，社会财富总量不断膨胀，国家、社会的复杂化程度也提高，其现象万端，如社会财富分配的矛盾，现代战争的风云变幻，汽车、火车、轮船、飞机在交通上把世界联系在一起，信息网络更把人际交流化为天涯咫尺，全球化使地球变成了“村

庄”，大城市高楼林立、车水马龙、人海如潮、灯红酒绿，总之，纷繁世界，使人眼花缭乱，不知所措。

由于现代国家比古代国家繁华、复杂得多，^① 古代国家的一套行政系统和行政技术已不能适应现代国家的管理，所以关于如何治理现代国家的问题，就给社会科学提出了新的课题，因而现代的“行政学”便应运而生。最早是德国学者施塔因在 1865 年著《行政学》，开现代行政学之先河。1887 年，美国学者威尔逊发表《行政的研究》一文，首次提出行政与政治分离的概念。1900 年，美国哥伦比亚大学教授古德诺著《政治与行政》，明确提出了“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行”的著名论断。1911 年，科学管理之父泰罗著《科学管理原理》，泰罗称“科学管理原理”不仅适用于企业管理，也适用于政府的管理。由此，人们便把政府的管理称为狭义的行政，企业的管理称为广义的行政（但行政和管理的概念是有区别的，这在第五章中有说明）。和泰罗大致同时代并齐名的还有德国的马克斯·韦伯及所著《官僚制度理论》，法国的法约尔及所著《行政管理学派》。其后，行政学的各种著述和流派便相继出现并形成国际学术组织。

“现代意义上的政治学自 19 世纪末就传入中国。此后，中国的行政学研究也逐步发展起来”。^② 但是，由于历史的原因，现代行政学这门对于治理国家十分重要的科学，却在 20 世纪 50 年代被取消了。改革开放后，行政学的研究才又恢复。

改革开放后，我国的学者一方面大量翻译介绍国外论著，一

① 这里所说的古代国家和现代国家不是历史学意义上的国家划分，只是从行政学的角度大致区别工业革命前后的国家管理形态。

② 《行政学导论》18 页，王沪宁、竺乾威。

方面结合我国情况编著了大量书籍，总的来讲有点杂乱。杂乱体现为：一是国外理论甚多，如传统理论、行为理论、系统理论、决策理论等；二是我国编著的书甚多，一般称为行政学、行政管理学、公共行政学、组织学、部门行政学、管理概论、管理大观、领导艺术等等。面对这一大堆理论书籍，肯定使人们不得要领，难怪有学者说，行政学就像迷宫一样，是十分复杂的。

为什么会像迷宫一样呢？

因为任何一门应用性学科都要有原理，用原理来指导实践，指导技术，方有规律可循，才构成完整的科学体系，才不会像迷宫一样。例如：电工技术有电工原理，机械技术有机械原理。行政科学也有原理，例如：有科学管理原理，有人主原理，有系统原理，有弹性原理，有优化原理，有决策原理等等，但是，这些原理都不构成真正统一的行政科学原理，反而正是由于这些众说纷纭的原理使行政科学像迷宫一样。所以，行政科学需要一个统一的原理，这就是基本行政原理。

基本行政原理的思路是这样展开的：

首先，因为在概念上把政治和行政分离，就使人们对许多复杂的国家问题、社会问题的认识变得清晰。例如：对某一场战争的分析，我们把引发战争的原因归结为政治原因，属于政治问题；而战争的双方的军队组织、调动、物资供应等，则都可归结为行政运作，而这个行政运作不过就是一套组织活动。

通观人类社会的全部历史，概括起来就是一套组织的活动，就是组织起来从事各种工作。军队、国家、现代企事业单位等都可概括为从事各种工作的组织。所以说，组织问题就是行政的核心问题，必须首先弄清楚组织的基本性质。

怎样来认识组织的基本性质呢？

从把政治和行政相分离这个方法上可以得到启示，再进一步把各种不同部门机构、不同的企事业单位等的组织结构和所从事的具体业务即专业工作相分离，单纯来看人类的组织结构和组织活动，就会发现人类的组织形式其实比人们想象的简单得多。

但是，现代行政学、管理学一般都是把人类的组织形式看得很复杂。举一例说明，有人把组织分为8个大类：（1）按组织形式的有无或严密程度分为正式组织和非正式组织。（2）按有无政治性分为：①政治性组织，如政府、政党、军队等；②非政治性组织，如教会、剧团、球队等。（3）按支持者或隶属关系分为官方组织和民间组织。（4）按照组织的功能和目标分为生产性组织、社会管理性组织和安全防卫性组织。（5）按照组织内聚力或权威基础分为强制性组织、功利性组织和规范性组织。（6）按照其业务性质或生活领域来划分，可分为政治性组织、军事性组织、经济性组织及文化、教育、卫生、体育等多种组织。（7）按照受益者即利益关系的主体可分为互利性组织、营利性组织和服务性组织。（8）按照法律地位可分为合法组织与非法组织。此外，还有从各种不同的角度来划分组织的。例如：有从静态的观点来划分组织；有从动态的观点来划分组织；有从发展的观点来划分组织；有从心理的观点来划分组织；有把组织看成开放系统的；有把组织看成封闭系统的，等等。总体来看，不管怎样分类、分析，而所谓的行政组织，则是这样组织、那样组织中的一种组织而已。这是普遍的认识。

以上这些对组织的分析及分类法的共同特点，就是把人类的组织看得很复杂。看得复杂的原因，就是把组织形式和组织所从事的专业工作纠缠在一起来看组织问题。因为各种专业工作是很复杂的，在古代就有七十二行之说，现代何止七十二行。各行各

业的专业技术工作当然是很复杂的，再和组织问题纠缠在一起来讨论组织问题，当然就像走进“迷宫”一样了。

基本行政原理则认为：人类的组织就是行政组织，就是行政系统，就是“分数”，是唯一的形式，并且就是行政科学的基点，而且相对来讲，组织形式本身是不复杂的，复杂的只是组织所从事的专业技术性工作，如果把专业技术性工作和组织分离开来，其组织形式就一目了然。这样就可以单纯地对组织进行分析，就能较容易地找到组织活动的基本形式、基本规律、基本原则、基本方法、基本条件，再用这些基本规律、基本原则、基本方法来指导各种工作，自然就轻车熟路了。

关于组织形式和专业技术性工作相分离的情况，可以举例说明：1. 如前例所说的一场战争，如果再把运筹帷幄、行兵布阵等这类军事专业知识和军队的组织形式分离，就只剩下总司令、军、师、旅、团、营、连、排、班和一些职能部门这套金字塔式的组织结构，就十分简单明了。2. 一家飞机制造公司制造飞机的技术是很复杂的，如果把制造飞机的专业技术工作和公司的组织形式分离，则其单纯的组织从董事长、经理、厂长、车间主任、工人不过就是一个一般的金字塔结构的行政系统。以此类推，一切企事业单位——汽车公司、造船厂、纺织厂、化工厂、钢铁厂、银行、大学、医院等的道理都是一样的。3. 再说国家政府，它的各种职能部门的行政管理工作也是属于复杂的专业技术性工作的，如果和组织结构相分离，剩下单纯的组织结构和前述的军队、公司等组织结构相比，除人员多少、规模大小和机构设置不同外，同样是一个金字塔式的组织结构。

基本行政原理就是对单纯的组织结构及活动规律进行分析，从而找到国家政府和各行各业的组织结构和运作机制的基本形

式、基本规律、基本原则、基本方法、基本条件。再把这些内容整理为十个部分：一、行政公理；二、行政和行政系统的定义；三、行政三定律；四、三大基本行政职能和三大基本行政原则；五、德育；六、行政的主要手段和辅助手段；七、权力；八、对权力的制约和监督；九、行政技术；十、行政的动态过程。

《基本行政原理》分为八章：第一章，绪论；第二章，基本行政原理；第三章，行政和政治的关系；第四章，行政和经济的关系；第五章，行政和管理的关系；第六章，行政和法律的关系；第七章，军队行政的意义；第八章，行政杂论。本书的核心部分是第二章基本行政原理；第三章、第四章、第五章、第六章、第七章是对基本行政原理的补充说明，同时也运用基本行政原理解释一些组织管理方面的疑难问题；第八章是结合一些具体问题，运用基本行政原理进行分析，是运用基本行政原理解决实际问题的实例。

基本行政原理的十个部分串联起来的总体大意是：

(1) 行政公理。根据人类组织形式和组织作用的客观意义确立一条行政公理，即“凡治众如治寡，分数是也”。这是一句古话，它的意思是：要想把众多的、杂乱无章的人员有效地组织成军队或民政管理体制（即“治众”），只有运用“分数”这个形式。“分数”就是行政系统，这是唯一的形式。一切古代的和现代的国家组织形式，现代的企事业单位的组织形式都是这种形式。行政公理是基本行政原理的立论根据，是一个基点，以下的分析论述都是建立在这个基点上的。明确了这一条行政公理，可以使人们在认识上对复杂的组织现象有个清晰、简明的概念。

(2) 行政和行政系统的定义。确立了行政公理，就要在这个基础上论述行政运作的基本规律、原则、方式方法等问题，这就

需要“行政”是一个准确和标准的概念。但是，行政（包括行政系统）本身并不是准确和标准的概念，现代对它们的解释是有歧义的，所以需要给它们下个定义，因为对于“稍有不清楚或歧义的词，只有经过下定义后才能使用”。行政的定义分成两个部分：①行政的定义。行政的定义是按现代国家的一般组织形式从广义的角度确定行政的定义和范围，并说明行政最本质的意义就是行使权力，治理国家。②行政系统的定义。因为行政就是依靠行政系统这套组织来完成的，所以需要说明行政系统的标准形式，这样就给出了8个条件的标准形式。这8个条件只是人为给定的一个大致标准，因为行政系统本身是一个客观存在却又没有标准形式的事物，人为确定一个标准形式，便于以此为参照物说明其他非标准形式的组织的意义。确定了行政系统的标准形式，再重点说明行政系统和各种行业相结合就构成国家政府和各种企事业单位的道理。

（3）行政三定律。行政三定律是行政运作的基本规律，可以说明行政系统在一定条件下运作过程的必然关系。这个一定条件是指国家的存在。运用行政三定律能使许多复杂的行政难题迎刃而解。

（4）三大基本行政职能和三大基本行政原则。组织形式和专业技术性工作分离后，就找到了组织活动最基本的三大基本行政职能和三大基本行政原则。三大基本行政职能是行政系统必须做到的职能，是实现其他职能的先决条件。三大基本行政原则是行政系统必须遵守的原则，是其他原则的基础。

（5）德育。德育是人类建立国家、组织政府和从事其他一切组织活动首先必须具备的行为和观念，是人类本原的素质。国家和一切企事业单位机构之所以能建立起来并能正常运作，就是因为人