

中国行政管理

主编 唐娟 马德普 秦闻一



河南人民出版社

前 言

《中国行政管理》是系统介绍和研究当代中国政府公共行政管理具体内容的著作,也是适应大学行政管理专业的教学需要而编写的教材。目的是为将来进入国家公务员队伍的大学生和公务员的报考者提供一些我国政府管理的基本知识,以便他们进入公务员岗位以后,能够从政府管理的全局或整体的角度理解自己岗位的工作性质,熟悉工作岗位的业务内容,从而能够有效地履行自己的职责。

《中国行政管理》是郑州大学现代管理学院行政管理专业教学改革的一个成果,也是我们力图使行政管理专业的课程设置和教学内容贴近中国实际的一次尝试。作为中国第一批开办的两个行政管理学专业之一,我们在最初的课程设置中曾安排了《中国政府》这门课,主要内容是介绍广义上的中国政府即中国国家机构的基本情况,目的是让学生了解中国国家机构(包括立法、行政、司法等机构)的组成、职能及其相互关系等。后来在教学中我们逐渐发现,这样的课程设置和课程内容存在着以下两个突出的问题:第一,把中国政府广义上理解为我国立法机关、行政机关和司法机关等的总和,不符合我国宪法的规定。我国从1954年以来制定的几部宪法都是把行政机关称作“政府”,也即都是从狭义上理解政府的。第二,仅仅介绍中国国家机构的组成、职能及其相互关系,并不能使学生了解政府活动的具体情况,也不能使他们认识政府管理的具体内容,这样他们进入政府机构从事行政管理工作以后,就难

以很快适应工作岗位的要求,难以从整体上或者行政管理的全局上去考虑问题、处理事情。我们感到,要想培养合格的政府机关行政管理人员,就必须让学生更多地了解我国政府行政管理的实际情况和具体内容,为此就必须改革《中国政府》这门课的教学,使之更贴近中国行政管理的实际。达成共识以后,我们决定把《中国政府》这门课改名为《中国行政管理》,课程内容也随之进行了调整,主要是加强了行政机关及其管理活动的内容,减少了其它国家机构的内容,一句话,就是突出了中国政府的行政管理。我们这项改革收到了良好的效果,也得到郑州大学有关部门和省教委的支持,河南省高等学校教材管理委员会决定对我们所使用的这本教材给予出版补贴。这些支持给了我们极大的鼓舞。由于研究中国的行政管理实践性很强,所以在正式出版前,我们又邀请行政部门的一些实际工作者共同对教材的内容作了进一步的修订,充实了行政管理具体活动的内容。理论和实践的结合使我们有了这项集体的成果。

目前呈现在读者面前的这本书,就是根据中国宪法的规定(也即从狭义的角度)使用“中国政府”这个概念的。它重点介绍了中国行政机关(即中国人民政府)的历史沿革、机构和具体的行政管理活动,其中,后一部分内容占了大半的篇幅。不过,我们知道行政机关是在国家制度的大框架内运行的,是在和其它国家机构的相互作用、相互配合过程中实现自身的行政管理职能的,没有其它国家机构特别是国家权力机构的存在和活动,或者离开了和其它国家机构的联系特别是它们之间的法定关系,行政机关的存在和活动就会失去合法性基础,它自身也会陷入功能紊乱和其它种种无序状态之中。在这种情况下,行政机关(即政府)是难以实现对社会的有效管理的。鉴于这一点,我们在突出行政机关及其管理活动的同

时,并没有忽视对其它国家机关以及行政机关和这些国家机关的关系的介绍,目的是使那些从事或将要从事行政管理工作的读者,能够了解各种国家机关之间的法定关系,从而能够懂得如何与其它国家机关打交道,如何正确处理它们之间的关系。

需要说明的一点是,我们这里讲的“中国行政管理”是一种狭义的“行政管理”,即指的是公共行政管理特别是政府的公共行政管理。我们之所以指出这一点是因为,“行政管理”这个概念是一个很宽泛的概念,它不仅指政府的管理活动,而且还指非政府组织中的行政管理活动。一般来说,凡是存在组织的地方,都会有行政管理活动的存在,只不过组织所赋有的权力性质和规模的大小有所不同,其中行政管理活动的目的、性质和范围的大小也有不同罢了。因此,企业有企业的行政管理,事业单位有事业单位的行政管理,政府有政府的行政管理,军队有军队的行政管理,甚至政党组织和各种各样的群众团体也都有其内部的行政管理活动。从这种宽泛意义上理解的行政管理,由于其外延很广,所以其内涵也就很少。一般而言,这种意义上的行政管理多指服务于领导的办公机构和服务于组织的后勤机构的事务性活动。我们这本书中讲的行政管理主要不是这种意义上的管理活动,而是为达成公共目标、创造公共产品的一种管理活动。这种管理在西方就叫做“公共管理”或“公共行政”。公共行政管理这个概念是为了和企业及其它社会组织内部的行政管理相区别而提出来的。既然这个概念的外延比一般行政管理概念的外延要窄,那么它的内涵也一定比后者要多。这主要表现在,公共行政管理不仅指政府组织内部事务的管理,而且更主要是指政府对社会公共事务的管理。社会公共事务是比管理组织的内部事务要复杂得多、重要得多的。政府就是适应公共事务的需要而产生的,换句话说,政府生来就是要管理公共事务的。离

开对公共事务的有效管理,政府也就失去了自身存在的理由,其内部的管理也失去了意义。因此,我们一直认为,作为以政府管理活动为对象的公共行政学研究,必须把社会公共事务的管理作为主要的研究内容。可以说,我们编写这本教材就体现了这一思路。目的就是让人们了解我国政府是如何管理我们社会的公共事务的。我们期望通过这门课程的学习,能够增强学生的公共意识和社会责任感,能够激发他们探讨如何管理好国家的兴趣。

这本书的编写和出版得到了许许多多同志的关心和帮助,这里需要特别指出的有:国家行政学院的刘熙瑞教授,郑州大学的孙新雷教授、张绍谦教授、宋丽娟教授,省教委、郑州大学和现代管理学院的有关领导等都给予了大力的支持和帮助,河南人民出版社的张素秋同志更是为此书的出版付出了大量的心血,借此,我们表示深深的谢意。另外,此书在编写过程中参考了大量的文献,利用了相关的资料,对这些文献和资料的作者我们也顺致谢意。

本书是由唐娟、马德普、秦闻一任主编,朱新生、王世文、蒋志双、王庆国、李哲为副主编,由马德普、王世文、王庆国、乔丽、李哲、朱新生、唐娟、秦闻一、蒋志双和霍海燕组成编委会(编委会成员以姓氏笔划为序)集体完成的。作为国内第一本系统介绍中国政府行政管理具体活动和内容的教材,一开始就面临着资料不足、没有可资借鉴的同类教材等困难,再加上时间仓促,作者的能力有限等主客观因素,使本书一定有不少这样那样的缺陷。对此,我们真诚地希望专家学者和广大读者不吝指教,批评斧正,以便我们有机会再版时能够改正。

作者

1997年6月

目 录

前言	(1)
导论:政府与政府的行政管理	(1)
第一章 中华人民共和国中央政府	(10)
一、中华人民共和国中央政府机构设置沿革	(10)
二、国务院组织机构的类型和职责	(23)
三、国务院的地位和职权	(31)
四、国务院的领导机构和领导体制	(33)
第二章 中华人民共和国地方政府	(35)
一、行政区划和地方政府	(35)
二、中华人民共和国地方政府制度沿革	(36)
三、地方政府的层级和类型	(40)
四、地方政府的组成方式、构成和任期	(44)
五、地方政府的职权	(45)
六、地方政府的组织机构	(52)
七、中央政府与地方政府的关系	(55)

第三章 国家行政机关与其它国家机关的关系	(61)
一、概述	(61)
二、国家行政机关与国家权力机关的关系	(61)
三、国家行政机关与国家元首机关的关系	(72)
四、国家行政机关与国家审判机关的关系	(75)
五、国家行政机关与国家法律监督机关的关系	(83)
六、国家行政机关与国家军事统辖机关的关系	(88)
 第四章 政府对经济事务的行政管理(上)	(92)
一、财政管理	(92)
二、金融行政管理	(105)
三、农业行政管理	(123)
四、工业行政管理	(137)
 第五章 政府对经济事务的行政管理(下)	(143)
五、国内贸易行政管理	(143)
六、对外贸易行政管理	(156)
七、交通运输行政管理	(169)
八、邮电行政管理	(190)
九、旅游业行政管理	(198)
十、国有资产行政管理	(201)
 第六章 政府对政治事务的行政管理	(209)
一、国家安全行政管理	(209)
二、国防建设行政管理	(215)

三、外交行政管理	(223)
四、民族事务行政管理	(238)
五、宗教事务行政管理	(243)
六、侨务行政管理	(248)
第七章 政府对社会事务的行政管理	(253)
一、司法行政管理	(253)
二、劳动行政管理	(258)
三、民政管理	(265)
四、城乡建设行政管理	(274)
五、公共卫生行政管理	(287)
六、人口行政管理	(295)
七、环境与资源行政管理	(298)
八、公共安全行政管理	(307)
第八章 政府对文化事务的行政管理	(315)
一、教育行政管理	(315)
二、科技行政管理	(330)
三、文化艺术行政管理	(344)
四、新闻出版行政管理	(361)
五、体育行政管理	(386)
第九章 政府组织内部事务的行政管理	(393)
一、监察行政管理	(393)
二、人事行政管理	(406)
三、机关行政管理	(418)

第十章 政府的综合行政管理	(428)
一、审计行政管理	(428)
二、技术监督与管理	(433)
三、工商行政管理	(446)
四、统计行政管理	(467)
五、海关行政管理	(471)
六、编制行政管理	(476)
七、仲裁行政管理	(480)

导论：政府与政府的行政管理

一、关于政府的基本理论

(一)政府的定义

“政府”一词，古已有之。中国古人称政府为宰相治理政务的处所。《资治通鉴》记载：“李林甫领吏部尚书，日在政府。”胡三省注云：“政府，谓政事堂”。《宋史·欧阳修传》记载：“其在政府，与韩琦同心辅政”。这里的“政府”，也是指治理政务的处所。这里的“政务”，不仅有行政事务，也有立法和司法事务。

近现代的许多中国学者，均视政府为总揽立法、行政、司法事务的统治、执行、管理机关。西方学术界关于政府的定义也各种各样，择其要者举例如下：

洛克在其《政府论》中指出：政府是人们自愿通过协议联合组成的“共同体”，即国家的统辖机关。共同体的权力属于其中的大多数人，政府代替大多数人行使权力；政府的目的是保护财产；最好的政府形式是议会具有最高主权的制度。

卢梭在其《社会契约论》中说：“政府就是在臣民与主权者之间所建立的一个中间体，以使两者得以互相适应，它负责执行法律并维持社会的以及政治的自由。”

狄德罗主编的《百科全书》中给政府下的定义是：“政府，阳性，名词。……任何形式的政府的目标都是为了促进国家的繁荣。”

英国《大众百科全书》对政府是这样界定的：“由政治单元在其管理的范围内制定规则 and 进行资源分配的机构。政府的功能(1)立

法；(2)司法；(3)执行行政管理。”

美国《科里尔百科全书》的界定是：“政府是指在一个有组织的社会中执行国家职能的机构或者执行这些职能的人们。”

英国《简明不列颠百科全书》中认为：“政府是治理国家或社区的政治机构。”

美国《新标准百科全书》解释：政府是“一个民族、一个帝国、一个公国、一个国家、一个城市或其他政治单元中的主要官员组成的政治组织或团体的形式。在欧洲议会体制中，政府意味着内阁或者内阁的部，它有权力和权威”。

归纳起来，他们在以下几层意义上使用“政府”概念，一是泛指一切制定规则，为居民提供服务的机构；二是泛指一切治理国家或社区的政治机构；三是泛指一切国家政权机关；四是指一个国家中央和地方的全部行政机关；五是仅指中央行政机关的核心部分。

目前我国学术界对政府的界定有两种观点，一种认为国家的立法机关、行政机关、司法机关，统称为政府。这是一种广义的观点；另一种是狭义的解释，即认为政府仅是国家行政机关的统称。

本书从狭义上使用“政府”的概念，即把政府看作是国家行政机关的统称，是国家机构的重要组成部分，是各级国家权力机关的执行机关。按照管辖区划分，有中央政府和地方政府。

(二)政府体制

政府体制是指国家行政机关在对国家行政事务实施管理中的职能构成、权力划分、组织结构、人员配置和运行机制等方面关系的总和。政府体制是国家行政机关组成形式、管理方式、行为规范的总体现。

政府体制是国家政治体制的重要组成部分，也是国家政治体制与各种社会体制，尤其是经济体制的中介点。政府体制是一个复

杂的有机体,主要包括如下要素:

1. 政府的职能构成,即政府在行政事务管理中的职能要素的选择和要素间关系的结构。

政府职能,也叫行政职能,是指政府在一定的历史时期内,根据国家和社会发展的需要而承担的职责和功能。它反映了政府活动的基本方向、根本任务和主要作用。政府职能是一种社会历史现象,随着社会历史的发展而不断改变其配置方式及内容结构。

政府职能可分为基本职能和具体职能。政府的基本职能又分为两种,一种是阶级统治职能,即维护统治阶级统治、执行统治阶级意志的职能。另一种是社会管理职能,即对全社会经济、政治、文化等事务进行管理的职责与功能。对于任何国家的政府来说,这两种基本职能都是存在的,不过,在不同的社会形态、不同的历史阶段中,两种基本职能有主次之分。社会发展的总趋势是,社会管理职能占有越来越重要的地位。

政府的具体职能是政府基本职能的具体体现,包括政治职能、经济职能、社会职能和文化职能。

政府职能的配置与行政权力的配置密切相关。政府职能的强弱取决于行政权力的大小,而行政权力的大小又取决于国家权力的分配。行政权力的配置,是政府体制的核心。

2. 政府的权力划分,实际也是行政权力的配置问题,这里突出的是行政权力在纵向上的层次划分、横向的部门划分和地域空间的区域划分。

3. 政府的组织结构。大致由领导机构和工作机构两部分组成。

4. 政府的人员配置,即政府系统内各类行政人员的职位、职权、职责和利益关系的合理配置以及行政人员纵横相互间关系的

配置。

5. 政府的领导体制。主要指领导机构中领导者之间的相互权力关系。

6. 政府的运行机制,即政府在管理的动态过程中所体现出来的各种关系,如行政程序、方式、方法等。

(三)政府行为的一般特征

政府行为,指政府管理国家和社会事务的一系列行政活动的总称。政府行为一般具有下列特征:

1. 阶级性。在阶级社会中,国家是统治阶级实施阶级统治的工具,而政府是统治阶级所掌握的最主要的国家机器,因此,政府行为的阶级性十分鲜明。在我国,阶级性与人民性是一致的,政府代表人民依法行使职权,为人民谋利益。

2. 规定性。即政府不可以为所欲为,随意采取各种行政措施和实施各种行政活动。由于行政权来自国家权力机关,政府机构和部门组成及权限,都由宪法、法律、国家权力机关或上级政府确定和授予,并作出严格限制,所以,政府必须在宪法和法律规定的范围内活动,超出这个范围而实施行为,就是对其他机关或组织的侵权,不具备合法性。

3. 强制性。政府的法规政策一旦公布,任何个人、单位或社会团体必须服从。这是政府公共权力得以成立并用以维护社会秩序的保证。

4. 公共性。政府是由于社会公共需要而产生的。政府在履行阶级统治职能时,还要履行其社会公共职能,即提供公共物品,满足社会的某些公共需要。

5. 开放性。政府的行为不是封闭性的内部活动,而是和外界处于相互作用之中,并随外界环境的变化而作出有效的反应。因此

政府行为的优劣,不能够由政府自身作出评价,而是由外界社会、由人民作出评价,政府的权威也由此得到加强或削弱。

二、关于政府行政管理的基本问题

政府是行政管理的主体。行政管理就是国家的统治阶级通过它所组织的政府对社会事务和自身事务的组织管理活动。

(一)行政管理的原则

行政管理的原则是规范整个行政管理系统的结构和运行的基本准则。它常随社会条件的变化而变化。总结人类近现代行政管理的实践,可归纳出现代行政管理的几条原则:

(1)行政管理的制衡原则。制衡,即制约和平衡。国家立法、行政、司法权力各自分立而又互相牵制和协调,体现的即是一种相互制衡,目的是为了不能使其中的任何一个权力膨胀到凌驾于其他权力之上。制衡原则在资产阶级反封建专制中起过积极的作用。社会主义国家的行政管理,也存在着监督和制约的问题。

(2)行政管理的协调原则。指政府各部门、各成员之间分工合作、协调一致地完成共同使命。行政协调的范围大体有三个方面:行政单位内部的协调、行政单位上下级之间的协调、行政机关与协作单位的协调。协调以实现本单位的总目标为最高原则。

(3)行政管理的目标原则。确定目标是行政管理的首要职能。管理效能等于工作效率乘以目标方向。离开了正确的目标,行政管理就失去了意义。

(4)行政管理的法制原则。指把行政管理的要求、目的、内容、步骤和方法通过立法程序,制定为行政法规,用法律的手段确保行政管理的有效实施,确保国家行政机关正常和谐地运转。

(5)行政管理的效率原则。即行政管理要力求用最小的投入、

最小的消耗获得最大的社会综合效益。当今世界各国都把行政管理的效率原则作为管理的基本目标,不管社会制度如何,讲求管理的效率都是公认的。

结合中国的行政管理实践,中国行政管理的基本原则可概括为以下几条:

(1)共产党领导政府行政管理的原则。中国共产党在社会主义现代化建设事业中的领导核心地位,必然表现为党对国家机关的领导,党对政府行政管理的领导。党对政府行政管理的领导,是政府坚持社会主义的正确方向,充分发挥自身的职能作用,有效管理和服务于社会主义现代化建设的基本保证。党对政府行政管理的领导,体现在政治领导、组织领导、思想领导上。在强调党对政府行政管理的领导的同时,必须克服党政不分、以党代政的弊端。

(2)民主集中制原则。从根本上说,中国的行政管理以贯彻民主集中制原则为主要特征。政府内部的首长负责制,意味着行政首长是在民主讨论的基础上集中作出行政决策。在中央和地方的权力划分上,民主集中制原则意味着在保证中央集中统一领导下,充分发挥地方的积极性和创造性。

(3)人民民主管理原则。体现在一切国家机关和工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务;创造条件让人民直接参与行政管理,不断健全民主参与的各种设施和机制;积极支持基层人民自治;坚持各民族平等地管理国家事务和社会事务。

(4)法治原则。即包括行政机关在内的一切国家机关都必须以宪法和法律为组织和活动的准则,有法可依,有法必依,执法必严,违法必究,正确合理地行使权力。

(5)高效原则。如前所述。

（二）行政管理的手段和方式

政府对国家事务和社会事务依法进行管理，是通过行政权的行使来实现的。行政权的行使一般要凭借行政手段、经济手段和法律手段才能达到行政管理的目的。

行政手段的具体方式主要表现为行政命令、行政指导等。经济手段则主要表现为价格、工资、利率、财政等方式。法律手段是市场经济条件下进行行政管理的主要手段，其具体方式主要包括行政立法、行政合同、行政委托、行政许可、行政监督、行政强制措施、行政处罚、行政强制执行、行政奖励、行政裁决等。下面我们主要介绍一下法律手段和方式的内容。

（1）行政立法。指国家行政机关为了组织和管理各项行政事务，根据宪法、法律规定制定具有规范性和普遍约束力的行政管理法规的行政行为。根据我国宪法规定的立法体制，国务院有权制定行政法规，国务院各部委有权制定行政规章，省、自治区、直辖市人民政府，省、自治区人民政府所在地的市、计划单列市及其他一些国务院批准的较大的市的人民政府有权制定地方性行政规章。

（2）行政合同。是指主管行政机关与其他国家机关、企事业单位、社会团体和公民之间，为了实现国家行政管理的目标，依法在自愿基础上签订的有关双方当事人行政法上权利义务关系的协议。

（3）行政委托。是指行政机关根据工作的性质和需要，把某些行政事务依法交给有关的组织代理执行。

（4）行政许可。是指行政机关根据公民或法人的申请，依法赋予公民或法人某种权利能力或法律资格，准许其从事他人不得从事的某种活动的行政行为。行政许可这一行政管理手段，在法律上通过行政机关颁发许可证这一形式得以实现。行政许可是世界各

国普遍使用的对社会和经济进行管理的重要制度。我国业已广泛使用了这一制度,如药品生产经营许可证制度,律师执业许可证制度等。

(5)行政监督。是指行政机关对管理对象的检查监督,以确保政府政令的被执行。行政监督通常采用审计、审查、调查、检查、检验、检疫、检定、登记、注册、发放证件、申报、考核、清查、备案等方法。此外,由于行政管理还包括政府对自身内部事务的管理,因此,行政监察也应该包括在行政监督制度之列。

(6)行政强制措施。是指行政机关在紧急或非常必要的情况下为维护行政管理秩序,预防或制止某种危害的发生、发展而由特定的行政机关采取的一种行政行为,它表现为对行政相对人的人身权、财产权或其他权利强行加以限制,使其保持一定状态,具有强制性、即时性、限制性、暂时性的特点。对人身权的强制措施有收容审查、遣送、隔离、扣留、驱逐出境等;对财产权的强制措施有:查封、扣押、冻结等。

(7)行政处罚。是国家特定行政机关依法惩戒违反行政法规的个人、组织的一种带有司法性的行政制裁行为。行政处罚的种类有警告、罚款、没收违法所得、没收非法财物;责令停产停业;暂扣或吊销许可证、执照;行政拘留;法律、行政法规规定的其他行政处罚。执行行政处罚的机关主要是公安、海关、工商税务等部门。

(8)行政强制执行。是指国家行政机关或人民法院为了保障行政管理活动的正常进行,对不履行行政机关所课义务的当事人,依法采取强制性措施,迫使其履行义务的法律制度。

(9)行政奖励。是行政机关为了实现其行政管理的目标,依法给予严格遵守法律法规或作出重大贡献的单位和个人物质鼓励和精神鼓励的一种行政行为。