

行政学原理

贾必章 著

XINGZHENGXUEYUANLI

西北大学出版社

994

7035
丁32

行政学原理

贾必章 著



A1033883

西北大学出版社
中国·西安

图书在版编目(CIP)数据

行政学原理/贾必章著. —西安: 西北大学出版社,
2002.4

ISBN 7-5604-1663-2

I. 行… II. 贾… III. 行政学 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 029110 号

行政学原理

贾必章 著

西北大学出版社出版发行

(西北大学校内 邮编 710069 电话 8302590)

新华书店经销 西北工业大学印刷厂印刷

850 毫米×1168 毫米 1/32 开本 14.5 印张 352 千字

2002 年 4 月第 1 版 2002 年 4 月第 1 次印刷

印数: 1—1000

ISBN 7-5604-1663-2/D·133 定价:26.00 元

序 言

20世纪90年代,戴维·奥斯本和泰勒·盖布勒合著的《改革政府》一书曾经风靡一时,书中提出的十大管理原则,可以说是对传统行政管理理论的全面质疑和思考,为当代政府职能的优化、体制的更新以及模式的转换提供了重要的启示,也为现代行政学的发展提出了新的角色。因此,该书的出版引起了广泛的关注。事实上,自20世纪70年代以来,当代各国的公共行政一直处在改革之中,虽然面临的具体问题和希望达到的具体目标不同,但是从总体上看,发达国家的行政改革在理论和实践两个层次均表现出了相当大的共性:在70年代,主要问题是重新界定政府和市场的关系,提倡公共服务的民营化、市场化;80年代,普遍关注科层组织运行机制的有效性,提出了“重塑政府”的口号;进入90年代后,则重新探索国家和社会公共事务的管理模式。可以说,当代公共行政无论在理论还是实践上,都正面临着重大的范式变革。

21世纪的政府将是一个什么样的政府?将形成一个怎样的职能模式?这是全世界都在关注和思考的问题,也是中国正在积极探索的主题,尤其是当中国面对加入WTO的新局势,这个问题就更加突出。有效的政府是经济和社会发展的基础。但建立有效的政府并不容易。惟一可行的途径就是对政府进行改革。事实上,加入WTO后面临挑战最严峻的不是中国的企业而是中国的政府,所以有人断言:中国面临体制与制度创新,中国政府必须在政

府理念、政府结构、政府职能和政府过程等方面实现根本性的变革,才能应对未来新的挑战。

大力推进政府改革应该并已经成为这个时代的共识,但如何改革,从哪里入手?却往往莫衷一是。当“改革政府”、“重塑政府”、“行政改革”、“行政刷新”等名词和口号成为一种时尚时,当各种改革政府的“药方”和“秘诀”纷纷出现时,人们首先需要的恐怕是冷静的思考和一种科学客观的分析框架,需要对问题的简约和返朴归真。所以,中国行政改革的实践在呼唤行政学的理论研究和学科建设。

西安电子科技大学人文学院的贾必章副教授撰写的《行政学原理》一书,就体现了在这种背景下的一种思考,是一本有价值的行政学著作。综观全书,有三个显著的特点:其一,本书体系较全,内容新颖,资料详实丰富,语言文字流畅,是一本实用性和可读性较强的专业书籍;其二,对中国加入WTO以后的行政环境分析、行政组织体制、行政道德建设以及行政监督机制的创新等方面都有自己的思考和创新;其三,本书兼顾专业性和通俗性的要求,既可作为大学行政管理学专业的教材,也可作为行政工作者的参考书。所以,我乐意推荐给大家,同时呼吁有志于从事行政学研究的年轻同行朋友一起进行思考和探索。

在当代中国,尽管行政学的研究和人才培养已经为中国的改革做出了实际贡献,但它毕竟还是一个年轻的学科,从体系、内容和方法等方面都还很很不成熟,还需要我们的勤奋和努力。希望有更好的教材问世,大概这也是我们这代人的责任和使命。在行政学方面,我不仅半路出家,而且也谈不上有专门研究,大概可以充数为一个爱好者吧。应西安电子科技大学人文学院及本书作者的盛情邀请,让我写一个序言,对我而言似乎比写一篇学术论文更难。勉为其难地写了上述一段文字,不知道能不能算作序言。

最后,我还是引用世界银行行长沃芬森的一段话作为序言的

结束吧：

建立有效的政府并不容易,但即使在最坏的情况下,朝着提高政府效率的方向迈出很小一步都可以对经济和社会生活产生重大影响。在我们即将跨进 21 世纪之际,政府面临的挑战既不是要缩小其重要性,也不是要主导市场,而是要开始迈出这一小步。

中国行政管理学会理事
陕西省行政管理学会秘书长
西安交通大学 MPA 教学指导委员会
政治与行政学专业中心主任

朱正威 教授

2002 年 4 月 10 日

目 录

第一章 行政学导论	(1)
第一节 行政与行政学概述	(2)
第二节 行政学的产生与发展	(16)
第三节 建设有中国特色的行政学	(37)
第二章 行政职能	(45)
第一节 行政职能概述	(45)
第二节 行政职能体系	(50)
第三节 行政职能的转变	(61)
第三章 行政环境	(72)
第一节 行政环境概述	(72)
第二节 行政外环境	(80)
第三节 行政内环境	(95)
第四章 行政体制	(100)
第一节 行政体制概述	(100)
第二节 行政体制的基本内容和类型	(109)
第三节 我国行政体制的沿革	(120)
第五章 行政组织概述	(127)
第一节 行政组织概述	(127)
第二节 行政组织理论与原则	(133)
第三节 行政组织结构与体制	(141)
第四节 行政组织的沟通与协调	(145)
第六章 行政领导	(152)
第一节 行政领导概述	(152)

第二节	行政领导者	·····	(160)
第三节	行政领导集体	·····	(168)
第四节	行政领导艺术	·····	(177)
第七章	行政决策与执行	·····	(191)
第一节	行政决策概述	·····	(191)
第二节	行政决策程序和原则	·····	(202)
第三节	行政决策科学化	·····	(208)
第四节	行政执行	·····	(214)
第八章	人事行政与国家公务员制度	·····	(218)
第一节	人事行政概述	·····	(218)
第二节	国家公务员制度	·····	(225)
第三节	公务员管理体制	·····	(245)
第九章	财务行政	·····	(250)
第一节	财务行政概述	·····	(250)
第二节	财务行政制度	·····	(258)
第三节	财务行政管理原则	·····	(270)
第十章	行政道德	·····	(273)
第一节	行政道德概述	·····	(273)
第二节	行政道德规范	·····	(282)
第三节	行政道德的培养和提高	·····	(290)
第十一章	行政监督	·····	(299)
第一节	行政监督的重要性和必要性	·····	(299)
第二节	健全有中国特色的行政监督机制	·····	(310)
第十二章	行政法制	·····	(322)
第一节	行政管理法规	·····	(322)
第二节	行政立法	·····	(328)
第三节	行政执法	·····	(336)
第四节	行政诉讼	·····	(342)

第十三章 行政公关	(353)
第一节 行政公关概述	(353)
第二节 行政公关的对象	(361)
第三节 行政公关的实施	(370)
第十四章 机关行政	(378)
第一节 机关行政概述	(378)
第二节 机关行政的主要职能及其实现途径	(381)
第三节 机关管理现代化	(392)
第十五章 行政方法与效率	(398)
第一节 行政方法	(398)
第二节 行政效率	(410)
第十六章 行政改革	(422)
第一节 行政改革概述	(422)
第二节 我国的行政改革	(431)
主要参考书目	(446)
后 记	(449)

第一章 行政学导论

行政学亦称行政管理学。它是一门既古老又年轻的学问。说它古老是因为自从有国家之后便有了行政管理,各种社会形态条件下的国家管理者都积累了大量的行政管理知识和实践经验。但作为一门科学则是随着现代国家管理职能的转变才出现的,是人类进入工业文明时代的 20 世纪的产物。在西方资本主义国家称作公共行政学(专指国家行政机构行使政权的活动,不包括社会团体、工商企业内部的行政管理,这一类行政活动称之为私人行政)。行政学是一门研究国家行政管理规律的科学,是在国家和社会管理中起重要作用的应用科学。因此,在世界各国都普遍地受到重视,并得到迅速的发展。我国曾长期忽视对这门应用型社会科学的研究,使国家管理的制度化、科学化建设受到挫折和干扰。在邓小平“建设有中国特色社会主义”理论指导下,我国经济体制、政治体制进行了深入的改革,国家行政管理的职能发生了根本性转变,迫切要实现国家行政管理的科学化、法制化和现代化。深入研究社会主义行政管理的规律,建立有中国特色的社会主义行政管理科学,提高管理干部的素质和能力,培养和造就合格的行政管理人才,是社会主义现代化建设事业的迫切需要。

第一节 行政与行政学概述

一、行政与行政学的科学含义

(一)行政的含义

对于“行政”一词的含义,古今中外的解释各有不同。在我国,行政一词最早出现在《左传》中,有行政令、理政务的说法。《史记·周本记》记载,公元前841年西周时期的周厉王对国民施暴政,国人发难,厉王出逃,太子年幼,“召公”、“周公”二相辅佐“行政”,号曰“共和”。这是我国对“行政”一词的最早记叙。春秋战国末期,我国思想家、政治家孔子在其《论语》一书中讲到“为政以德,譬如北辰,居其所,而众星拱之,不在其位不谋其政”,是指统治者以仁政德治管理国家之事。近代我国民主革命的先行者孙中山先生曾把行政一词的含义解释为:政就是众人之事,治就是管理,管理众人之事就是政治。马克思在其《黑格尔法哲学的批判》和《评普鲁士国王的社会改革》中将行政释为“国家的组织活动”。^①世界通用的牛津大学《社会科学大辞典》将行政解释为“国家事务的管理”,在英文中“行政”一词(Administration)源于拉丁文“Adminitrare”意为“治理”,“管理”和“执行事务”。

但是,随着历史的发展,社会的进步,管理国家事务的组织机构日益庞大起来,管理内容和管理活动越来越复杂。近代许多资本主义国家实行了三权分立的国家管理体制,这样就提出一个问题,行政是指国家所有的管理活动呢?还是指除立法、司法部门以外的行政管理部门的管理活动?在行政管理学发展的历史上,由于对这一问题的理解不同,便产生了对“行政”一词的不同解释,归纳起

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1956年版,第349页。

来主要有以下三种：

1.狭义的解释。认为行政是指国家立法、司法机构以外的行政机构的管理活动。这是从三权分立的观点来解释行政的。

西方资本主义国家在资产阶级革命胜利后，普遍采用了资产阶级大革命时期的政治理论家孟德斯鸠的三权分立的国家政体学说，实行了三权分立的政治体制。从这种政体出发，一些人认为：“行政”只是政府部门的管理活动。其中以美国行政学家魏劳毕为代表。魏劳毕生于1867年，毕业于美国霍普金斯大学，曾担任过美国劳工部专家顾问，在普林顿大学讲授过心理学和政治学，并主持过美国行政研究所的工作，其主要著作是1927年出版的《行政学原理》。在这本书中，他认为：“行政是政府组织中行政机关所管辖的事务。”我国解放前对行政学的研究基本上是从西方引进的，把行政解释为“凡国家立法、司法以外的政务总称为行政。”

根据现代社会的管理状况来看，依据三权分立原则来界定行政的含义，是有很大局限性的，不完全符合今天的实际情况。这主要是因为：(1)当代资本主义国家的政治体制已不是原来严格意义上的三权分立了，而是相互渗透，没有立法、司法、行政的绝对界限。例如，美国是典型的三权分立的政治体制，但在第二次世界大战后，随着科学技术的迅速发展，国家行政对社会经济文化事业的干涉越来越多。客观上讲“二战”以前资本主义国家普遍奉行“管的越少的政府，就是越好的政府”的观点，因为资本主义处于自由竞争时期，当他们进入帝国主义时期后，则奉行强权政治，以至导致了两次世界大战的爆发。第二次世界大战结束后，他们而临的是医治战争的创伤迅速恢复国民经济，政府的管理职能相应加强了。随着经济危机的不断出现，他们需要限制无政府主义。于是在经济理论上奉行凯恩斯主义，加强国家的干预和宏观调控，对于重大经济项目、投资由国家预算统一拨款，大型企业国有化；在政治理论方面逐步放弃了“管理越少的政府就是越好的政府”的观

点。由于这些新的变化的出现,行政工作的内容日益复杂化、专门化,大量的专门性技术性立法,已非作为政党成员的议员组成的国会所能胜任的。而国会在休会期间,立法工作又不能停止。所以国会不得不转让部分立法权,以“行政立法”、委托立法的形式,授予行政机关以部分立法权。例如,美国总统下设很多既有立法权,又有司法权的行政部门,如联邦洲际贸易委员会,联邦劳资委员会等。它们都是总统领导下的独立的行政机构,可以在其管辖业务范围内,制定和颁布一定的行政法规(即立法),并独立调节仲裁有关的行政纠纷案(这又是司法)。(2)即便是立法、司法部门仍有大量的人事行政、财务行政、机关行政管理。这些都属于行政工作,而不是立法、司法工作。(3)社会主义国家一般都实行议行合一的政治体制,设有最高国家权力机关,其他任何国家机关不能与之平行。最高行政机关是国家最高权力机关的执行机关。例如,我国全国人民代表大会是国家最高权力机关,行使国家最高权力。国务院作为国家最高行政机关,是国家最高权力机关的执行机关。它由全国人大选举产生,并向全国人大负责并报告工作。它根据全国人大的授权制定各种行政法规,颁布各种命令,处理各种案件,这既是立法又是司法。就社会主义国家的实际情况来说,根据三权分立原则界定的行政含义是根本不适应的。

由此可见,三权分立的行政含义,不能全面地反映当代世界各国行政管理的现实。

2. 广义的解释(即两分法)。这种观点认为,行政是国家意志的执行,立法则是国家意志的体现。行政与政治应当分离,因此把这种观点称作“两分说”。这种观点的代表人物是美国早期行政学者古德诺,他出生于1859年,卒于1939年,曾任美国哥伦比亚大学教授,霍普金斯大学校长,1913年在中国北京担任袁世凯的顾问。1900年古德诺的名著《政治与行政》问世。这本书的中心论点是抛弃了立法、司法、行政的三分说,开创了政治与行政的两分

说。他认为,在一切政府体制中只有两种基本功能,即国家意志的表达和国家意志的执行功能,政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行,“政治是政府官员推行政府功能的活动”。

政治与行政分离的观点使人们认识到,政府不仅要制定政策,更重要的是有效地执行政策,为此必须建立强有力的高效率的政府机构,同时为行政学从政治学中分离出来,成为一门独立的学科,奠定了理论基础。但这种观点也有其偏颇之处。因为,一个国家的政治与行政毕竟不能截然分开。行政活动的全部过程表明,行政不仅是一种执行活动,也是一种决策活动,它不是被动地执行,而是主动地参与,同样是国家意志的体现。而且当今世界几乎所有的政府都有按照严格的行政程序进行立法的权力,其中很难分清那些属于政治的范畴,哪些属于行政的范畴。如治安管理条例属于行政性社会管理,更属于政治管理的需要,又如国务院发布的关于加强武器弹药、民用枪支、爆破器材的管理规定和在特殊情况下实行全国或局部地区戒严令等既属于行政又属于政治。实质上,行政就是政治的具体体现。因此两分法的说法只是在学科分类上才有意义,若把这种观点用来界定行政的含义则是不适合的。现代西方行政学者极力鼓吹超国家、超政治的行政,其实质是掩盖国家行政管理的阶级本质。只要国家存在,行政的政治实质就无法抹煞。

3. 最广义的解释(又称功能说)。持这种观点的学者主张政府各部门乃至整个社会政治体系的全部管理活动都属于行政,这就是我们通常所说的行政工作。

20世纪初,由于社会生产和科学技术的发展,在美国等西方主要资本主义国家的企业中产生了所谓“科学管理”运动。科学管理的理论和方法很快就被引入国家行政管理中。政府部门的工作人员,以谈科学管理为时髦,这使人们对行政的意义的认识产生了一个飞跃。认为最广义的行政就是为了达到共同的目的而合作的

集体行动,行政就是一群人通过共同努力,完成政府工作任务,是集体努力与合作的艺术。有些学者则认为:行政的范围不仅包括一切国家机关,而且包括一切非营利和营利的公共机构,以及私人的企业事业机关的管理活动。总之把所有具有管理功能的活动统称为“行政”。

但这种观点又将行政活动和一般性管理活动混为一谈。当我们考察了行政和管理两个概念的形成历史和社会现象中所处的层次地位,便会发现,它们是有差异的。

从纵向看,管理的历史比行政更长,自有人类社会群体之后便有管理活动。但在原始社会的管理活动只有社会属性,不具有政治性质,所以不能说是行政。行政是在国家产生后才出现的,国家行政代表了统治阶级的意志,具有鲜明的政治性,具有社会性和阶级性双重性质。从横向来看,管理的外延更宽,从个人到国家,从国家到世界,从地面到天空,从物质到精神,只要人迹涉足的地方,都需要管理,但是并非所有管理都是行政。

其次是从行政在社会政治现象中所处的层次看,行政的层次较高,管理的层次比较低,若把管理看作社会生活的系统,则行政是这个大系统中的子系统。这便是行政与管理之间的联系与区别。

从我国行政管理学的研究现状来看,采用最广义的解释比较适合我国国情,因为社会主义国家实行议行合一的政治体制,政府管理着国家政务和社会事务的各个方面,其管理的广度和深度都远远超过了资本主义国家的政府管理职能。但是,随着我国改革开放的深入发展,国家政治体制、行政体制也相应地进行了改革。过去那种与计划经济相适应的高度集权的党政不分、政企不分、政事不分的体制已不适应市场经济体制的客观要求和现代化建设事业的发展,必须实行立法、司法、行政、党政、政事、政企职能相分离的体制。正确区分政府行为和企业行为,正确区分司法行为与行

政行为,有利于企业独立自主依法经营,促进市场经济体制的建立和完善,也有利于政府依法行政,提高行政的效率与效能。

根据以上分析,我们将“行政”一词定义为“所谓行政就是国家通过其各级行政部门依照法律授予的权力对国家政务和社会事务进行有效管理的活动过程”。即从政府组织而言,行政是各级行政机关及其所辖事务的运行过程;从政治角度而言,行政是国家意志和政治目标的执行;从管理角度而言,行政是以集体的协调努力来实现组织目标的一种活动和艺术。

(二)行政的本质和属性

国家行政管理作为经常发生的一种社会政治现象,其本质和属性表现在以下几个方面:

1.行政是行使国家权力所发生的一种社会政治现象,是行使国家权力对国家政务和社会事务进行的一种管理活动,行政权属于国家,行政的本质由国家的阶级性质所决定。在国家产生以前的人类社会的管理不具有阶级性,因此也不具有政治性,只是由部落氏族族长、酋长依据风俗习惯主持公众事务,以形成正常的生产和生活秩序。而在国家产生后,占统治地位的阶级运用国家机器的强制力量,按照本阶级的意志支配社会生产和社会生活,组成一定的机构,设置专门的管理人员,采取一定方式和规范对社会实行管理,这就是国家的行政管理。可见,行政是随着国家的产生而产生的,它是国家维护其统治的一种职能。一切行政活动都直接或间接地与国家权力相联系,是以国家权力为基础的。因此,行政权具有普通的约束力和强制力。

2.行政是依据国家法律推行政务的组织活动。行政从属于政治,服从于立法。行政管理的机构设置、人员编制、行政权限、工作任务等都由宪法和有关法律的规定。行政管理活动必须依法进行,必须限制在法定的权限范围内。超越法定权限的行政是违法的,无效的。在现代国家中,行政管理的作用越来越加强,行政已不是

消极地依法行政,而是在执行中积极参与和影响国家立法和政治决策,并制定行政管理法规。

3. 行政既履行管理公共事务的职能,又执行统治的政治职能。西方行政学者从来只把国家行政管理说成是为社会公共利益服务的,因此把行政学称为公共行政学或公共管理学,这只反映了行政的重要属性之一,即社会服务性。行政作为国家管理的一种职能,必须管理社会公共事务,维护和推进公共利益,为公民提供优质的社会服务,是各级政府的重要职责。与此同时,还必须看到,行政又具有鲜明的政治性即阶级性。行政作为国家上层建筑的重要组成部分,是阶级统治的工具,行使着阶级统治的政治职能。行政对社会公共事务的管理,从根本上说是以维护统治阶级的根本利益为前提的,为统治阶级实现其政治目的服务的。事实上政治统治又是以社会管理职能为基础的。恩格斯说:“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继续下去。”^①这就深刻地揭示了行政的社会服务性与政治性、阶级性的相互关系。

4. 行政管理的最终目的在于追求行政效能和效率的提高,促进整个社会的文明与进步。所谓行政效能,是指行政工作的效果、作用。一般来说,在一定的财力、物力条件下,取得的效果越大,行政的效能就越高,即少花钱多办事,事半功倍。行政效率是指办事的速度,在一定的时间内完成的工作量越大或一项工作从决策、执行到取得效果作用的时间越短,则效率越高。行政管理不能只片面地强调效能,不讲效率,也不能只讲效率,不看实际效果和费用支出,行政管理应追求效能和效率的统一。同时还要考虑行政效益问题,通过某项决策和行政活动的目的是为了促进社会的文明与进步,因此必须把行政的经济效益和社会效益结合起来。

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1972年版,第219页。