

MPA系列教材

MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION

名誉主编 郭 济
主编 顾建光

高小平 编著

行政学

 上海人民出版社
SHANGHAI PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

m

名誉主编 郭 济
主编 顾建光

高小平 编著

行政学

 上海人民出版社
SHANGHAI PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

行政学/高小平编著.

—上海: 上海人民出版社, 2003

(MPA 系列教材/顾建光主编)

ISBN 7-208-04526-7

I. 行... II. 高... III. 行政学-研究生-教材

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 006637 号

责任编辑 王舒娟

封面装帧 王晓阳

·MPA 系列教材·

行 政 学

高小平 编著

世纪出版集团

上海人民出版社出版、发行

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

新华书店 上海发行所经销 上海锦佳装璜印刷发展公司印刷

开本 850×1168 1/32 印张 12.5 插页 2 字数 287,000

2003 年 5 月第 1 版 2003 年 5 月第 1 次印刷

印数 1-5,100

ISBN 7-208-04526-7/C·151

定价 22.00 元

前 言

MPA(Master of Public Administration)即“公共管理硕士专业学位”。与 MBA 一样,MPA 也是国际通行的一种专业学位。该学位培养的是从事公共管理、公共事务和公共政策分析研究的高层次、应用型人才。在 MPA 的教育培养过程中,注重学员实际能力和素质的培养。在教学内容上则注重面向实际,特别是当前公共管理实践中遇到的问题。MPA 属职业背景教育,学习方式以在职学习为主,教学方法采取课堂讲授、案例分析、情景教学以及社会调查和研讨等多种形式。所以,MPA 教育的基本特点在于与政府实际部门以及非政府的公共部门的实际相结合。

1999 年 5 月,国务院学位委员会第 17 次会议审议通过了我国公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案及其说明。2000 年 8 月,国务院学位委员会办公室下发了关于 MPA 专业学位试点工作的通知,MPA 的试点工作在我国正式开始了。

MPA 教育在我国的启动对于我国公共管理具有十分深远的意义。从世界范围来说,现在总的趋势是使公共管理朝着专业化的方向发展。公共管理是一项专业化的工作,需要专业化的人才才能胜任,这已经越来越得到社会的广泛认同。江泽民总书记在党的十五大报告中也提出:要“完善公务员制度,建设

一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍。”报告明确了公务员队伍建设的目标是高素质、专业化,这是在总结我国政府工作人员队伍建设以及政府工作实践的经验基础上,对政府管理工作以及政府工作人员提出的新要求。

开展 MPA 教育,有利于优化公务员队伍的学历结构、知识结构和专业结构,有利于建设一支高素质、专业化的公务员队伍,有利于提高公共管理的水平和效率,对加速培养适应新世纪经济、社会发展需要的高层次复合型公共管理人才起到积极、重要的作用。

此外,随着我国社会主义市场经济体系的逐步完善,政府在推动经济发展和社会资源配置中的职能和角色也正在发生着深刻的变化,很多过去由政府包下来的公共事务管理职能也将由非政府的公共管理或服务部门来完成。这方面的机构涉及到一般的社会公共组织、中介机构、公益性组织和非政府组织(NGO)以及非营利组织(NPO)等等。近年来,这些公共部门的职能正日益增强,对相关管理人员的素质要求和数量要求也有很大的提高。有关的部门也一再反映,希望尽快开展公共管理硕士专业学位教育,以便为这些社会公共管理机构提供称职的专业管理人才。

中国的 MPA 正刚刚起步,任重而道远,愿她走好、走远,也希望社会各方面关心、帮助和扶持她的成长。我们的这一套 MPA 系列教材在上海人民出版社的大力支持下面世,愿它能够为我国 MPA 教育作出一份贡献。它也必将随着我国 MPA 教育事业的发展而逐步完善。

顾建光

于上海番禺路寓所

目 录

前 言	1
第一章 总论	1
第一节 行政的产生	2
第二节 行政的发展阶段	7
第三节 行政学的产生	17
第四节 行政管理学的发展阶段及主要学说	35
第五节 行政学在中国的发展	44
第六节 行政学的研究对象和范围	60
思考讨论题	63
阅读书目	63
第二章 行政组织和行政职能	64
第一节 行政职位	65
第二节 行政机构	73
第三节 非正式组织	83
思考讨论题	90
阅读书目	91
第三章 行政人员和人事行政	92

第一节 行政领导者	93
第二节 被领导者	106
第三节 行政用人程序	120
第四节 行政用人体制	130
思考讨论题	135
阅读书目	135
第四章 行政行为 and 公共关系	137
第一节 行政行为的性质和特点	138
第二节 行政个体行为	143
第三节 行政沟通	161
第四节 政府公共关系	179
思考讨论题	188
阅读书目	188
第五章 行政流程和行政控制	189
第一节 行政决策	190
第二节 行政计划	210
第三节 行政执行	219
第四节 行政控制	232
思考讨论题	237
阅读书目	237
第六章 行政立法和依法行政	238
第一节 行政立法	238
第二节 行政执法	252
第三节 行政司法	256
第四节 行政诉讼	258
思考讨论题	266
阅读书目	267

第七章 行政信息和公文档案	268
第一节 行政信息	268
第二节 行政公文	286
第三节 档案管理	293
思考讨论题	300
阅读书目	301
第八章 机关管理和行政文化	302
第一节 办公室的地位和性质	303
第二节 办公室的任务	305
第三节 办公室管理的原则	307
第四节 办公用品和设施的管理	312
第五节 行政文化	329
思考讨论题	335
阅读书目	335
第九章 行政评价和行政监督	336
第一节 行政评价	336
第二节 行政效率	345
第三节 行政监督	362
思考讨论题	376
阅读书目	377
第十章 时代要求和学科未来	378
第一节 时代对行政学的要求	378
第二节 行政学正在孕育着新的突破	383
思考讨论题	391
阅读书目	392

第一章 总 论

“行政”一词,在我国和西方的古代文献中早有记载。《左传》中就有“行其政事”、“行其政令”等说法,其含义是指管理国家事务。古希腊学者亚里士多德也就“行政职能”作过论述,认为行政是对国家政治的议事、司法活动之外的一种国家事务的具体管理活动。^①现在常常将“行政管理”连在一起使用,专指政府机关依法管理国家的活动。

行政有广义和狭义两层含义。广义的行政是指所有国家机关,即立法、行政、司法等机关,以及企事业单位中公务性、事务性的管理工作。狭义的行政则专指政府机关(在中国,就是从作为中央人民政府的国务院到基层的乡政府)对公共事务的管理。不管是广义还是狭义,公务性是行政的共同特性。所以,凡管理公共事务的地方就存在行政。目前学术界和官方比较偏重于在政府对社会公共事务的管理这个意义上运用行政的概念,即狭义的行政。

关于行政的定义,一直是一个有争议的问题。虽然总的来说各个学术流派之间认识基本一致,但是并未取得共识。诚如

^① 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆 1965 年版,第 214—215 页。

马克思所说,行政是一件研究起来“很困难”的事。^① 我们不妨从历史走来,通过考察行政的历史和行政思想的发展过程,来分析和把握行政与行政学。

第一节 行政的产生

一、原始社会时期的社会组织形式和管理行为

根据现在比较通行的社会发展理论,人类社会的发展可划分为蒙昧、野蛮、文明三个时代。前两个时代又各自划分为初期、中期、晚期三个阶段。蒙昧时代的社会组织形式,按照时间先后排列,分别是“氏族”、“部落”、“部落联盟”。这是人类社会的原始时期,时间长达若干万年。

蒙昧时代初期,人类由使用天然木棒石块作工具开始,直到知道捕鱼并发明用火为止,大体相当于中国历史上的“燧人氏”以前的漫长年代。蒙昧时代中期,旧石器被广泛使用。蒙昧时代晚期,新石器开始出现,并发明了弓矢。男子从事游猎,女子管理家务并兼采集果实等。到这时为止,人类的社会组织形式主要是氏族。

野蛮时代初期,新石器广泛使用,开始饲养动物,发明制陶术,相当于中国历史上的伏羲氏时代。这一时代的社会组织已由氏族发展为部落。野蛮时代中期,出现了农业与畜牧业的第

^① 马克思:《黑格尔法哲学批判》,转引自《马克思恩格斯列宁斯大林论行政管理》,红旗出版社 1993 年版,第 2 页。

一次社会大分工,发明了冶金术,生产工具进入青铜器时代,大体相当于中国古代神农氏时代,社会组织形式由此进入部落联盟形式。野蛮时代晚期,出现了铁器、原始文字,人类已跨入了文明的门槛,大体相当于中国古代的“五帝”时代。这个时代结束时,出现了国家。

原始社会生产力极其低下,生活资料极其匮乏,其经济形态是原始共产主义。在社会组织内部,自由平等是社会成员间普遍通行的原则,没有私有的观念,没有剥夺他人劳动的可能。

原始社会最基本的社会组织形式是氏族。氏族社会既没有宪兵警察侦探,也没有君王贵族、督军知事,更没有法官、监狱和诉讼。人们之间的各种口角与冲突,由氏族、种族首领裁决,或由各氏族开会解决,氏族社会中的共同事务的管理大都依照以前的习惯来做。

在每个氏族中,设有酋长一人,主要职能是召集主持氏族会议。酋长职位由全体氏族成员选举产生,并可随时罢免。氏族会议以全体一致的形式形成决议,不采用“少数服从多数”这一现代原则。

部落(或称部族)是由若干有亲缘关系的氏族组合而成的较大的社会组织形式。部落的最高权力机关是由各民族酋长组成的酋长会议。酋长会议决定部落的一切重大事务,并选举(或罢免)大酋长一人或数人,主持祭祀、军务、司法(裁判)等公共事务。

部落联盟则是由许多部落基于不同原因联合而成的社会组织形式。它以各部落的大酋长组成的部落联盟大会为最高权力机关,决定涉及到整个联盟的重大事务,并选举(或罢免)部落联盟首领主持这些事务。这种首领,在中国古代史上称为“帝”。最具影响的“帝”大约有五位,史称“五帝”,即:炎、黄、尧、舜、禹。

部落联盟是一种不甚稳定的社会组织形式,其构成的部落及氏族经常处于变动之中。当出现比较有组织能力、有号召力的“帝”时,联盟就强大;否则就衰弱,甚至瓦解。所以,这里已经有了“国家”的雏形。

从古代氏族到部落联盟时期的社会组织结构经历了三个阶段。第一阶段为由氏族选举的酋长会议所代表的部落政府。此种政府可称为一权政府,即会议政府。它通行于野蛮状态初级时期的诸部落间。第二阶段,即酋长会议与军务司令官握有同等权力的政府。会议代表民政上的职能,司令官代表军事上的职能。这第二种形式的政府,在野蛮状态初级时期部落联盟形成以后才开始出现,至野蛮状态中级时期才得以确立。此阶段的政府可称为二权政府。第三阶段,即由酋长会议、人民大会及军务总司令官三者所组成的一种人民或民族政府。此种政府,在达到野蛮状态晚期的部落或部落联盟中才开始出现。第三阶段的政府,可称之为三权政府。

二、文明社会的社会组织形式 ——国家及其行政

现在一般公认文明社会的开端为奴隶社会,其标志是国家的诞生。实际上国家与非国家的部落联盟之间并无截然不同的界限。启为古代中国第一个世袭制王朝——夏朝的第一王,其父禹为禅让制的最后一个“帝”,现在一般公认夏为第一个正式的“国家”。从历史记载可以看出,夏朝的绝大部分国家制度,是实行“禅让制”非国家的社会组织——三皇五帝时逐渐形成的。到了禹的时候,国家的机构设置已经完备,最高领导人已掌握了对迟到的部落酋长“戮之”的权力。启在位只做了一件值得一书

的事,即“有虞氏无道”,遂“召六卿以征之”。实则是因禹崩启立,破坏了“三皇五帝”因袭下来的“禅让”规矩,而有虞氏——帝舜的部族不服,启对之实施镇压,以武力维持自己的统治。同样,黄帝亦以征伐而得天下。但黄帝的“征”是以“修德治民”为基础,即整个部落“全民皆兵”,这是原始社会中人们对待战争的典型做法。而启则是“召六卿以征之”,所谓“六卿”即今之军队。这是一个专门从事战争而不事生产的人群。“六卿”的出现,说明社会统治者的宝座已具有相当的诱惑力,在位者已不再愿意将其禅让出去,而在野者又竭力企图谋得这一位置,为此两者不惜诉诸武力。而此时仅靠“民”的力量已难以实现各自的目的,于是启“召六卿”——建立了军队。正是启的这一创举,一个新的社会组织——国家诞生了。

由此可见,国家的产生是由社会矛盾的尖锐化达到了氏族、部落组织难以协调的程度,从而不得不设立的一种本质上完全不同于部落组织的新的社会组织。

国家作为一种新型的社会组织,它同原氏族、部落等社会组织相比,有其显著的特点:

(1) 它以特殊的武装组织——军队作为自己的基础。国家并不是什么慈善机关,究其本质,乃是阶级压迫的工具。所以古今中外,有军队即有国家,丧失了军队即丧失了国家。

(2) 为了维持军队就要征收赋税,于是有了财政。财富则兵强,财贫则兵弱,财尽则兵散。

(3) 为了征收赋税,就要控制居民,于是有了官吏及其管理机构。他们所从事的活动就是国家行政管理,是国家为了维持其统治而必须完成的对社会公共事务的管理活动。

上述三点构成国家权力的主体,即一种“压迫”的强制力。但这种强制力又不能是盲目的,而必须有确定的方向和范围。

这样的方向和范围是通过法律表现出来的,它表示:国民、被统治者只能做什么,怎样做;不能做什么,不能怎样做;等等。于是国家的权力就表现为两个基本的部分:立法权和行政权(也可称为执行权)。谁掌握了这两种权力,谁就掌握了国家。这两种权力之间,以及由这两种权力衍生出来的其他权力,如司法权、监察权等等之间,又形成种种纷繁复杂、蔚为大观的关系,从而形成各种各样政体的国家。而国家管理活动也主要区分为立法活动与行政活动两部分。

立法活动远远不止于现代各国立法机构的活动,从根本上说,它是创立国家的活动。美国历史上的华盛顿、杰弗逊等人召集大陆会议,发表《独立宣言》,领导独立战争,制定《宪法》等行为,就是立法活动。毛泽东领导中国共产党创建中华人民共和国初始,召开政治协商会议通过《共同纲领》,也是立法活动。

在奴隶社会和封建社会,国家立法权和行政权统统掌握在君主手中,所以国家立法活动主要表现为建立和维护国家机构、典章制度、法律法规,任免主要官员等等的管理活动。这时立法活动和行政活动在国家管理的高层是混合的、统一的,常常出现法无定法、朝令夕改等混乱现象,严重时就导致国家的变更。直到资本主义萌芽时期,人们才认识到有必要对国家的立法活动和行政活动加以区分。

在现代资本主义民主国家中,立法活动是通过代议机构和政党进行的。代议机构是法定的惟一立法机构,它的主要职责就是制定法律。而法律就是国家的意志,任何人都不得违背法律。

在我国,立法活动是在中国共产党领导下,通过各级人民代表大会进行的。全国人民代表大会是国家最高权力机关,拥有制定和修改法律、任免国家领导人等多项权力。相应地,地方各

级人民代表大会是各级地方国家权力机关,拥有各项相应的权力。人民代表大会代表由公民直接或间接选举产生,来自全国各行业各阶层,具有广泛的代表性,能最大限度地代表民意,从而使我国人大制定的法律能真正体现最广大人民的意志。所以,从国家立法活动角度看,我国的人民代表大会制比资本主义国家的议会制要先进得多。

国家管理的另一重要方面是法律的执行,即行政活动。它与立法活动之间是一种对立统一的关系。为了各自的科学化和效率,它们应该分开,各自按不同的规律发展,尤其是这两种活动的控制权不能掌握在一个人手中。但从两者对国家的作用来看,它们实际上是统一的。没有法律就没有国家,而没有行政,法律就是一纸空文,国家也就成了空中楼阁。完善的行政管理可以弥补法律自身的某些不足,恶劣的行政管理也可以败坏法律的声誉,贬低乃至毁灭法律的权威。所以,为了国家的长治久安,必须做到行政管理法制化、科学化。

第二节 行政的发展阶段

行政作为国家职能之一,自国家产生以来就开始了。在几千年的社会发展过程中,行政行为大体上与社会发展的类型相适应。奴隶社会属于行政管理的经验阶段,还带有浓重的氏族社会管理色彩,以治“家”的方式治国,以君主的意志为法律,随意性大,惩罚措施也很残酷。封建社会属于行政管理的理智阶段,人们开始探索国家管理的规律,强调法律标准的稳定性和权威性,惩罚措施的残酷程度开始降低,但君主的意志仍高于法律。资本主义和社会主义是行政管理的法治阶段,人们开始掌

握行政管理的规律,能够做到依法治国、依法行政,并注意科学治国、科学行政。

以下就以欧美部分主要国家为基线,对行政管理的发展情况作一简介。

一、奴隶社会的行政

最早的行政管理活动产生于奴隶社会,并且与政治活动、立法、司法职能相混杂,由国家统治者掌握。根据各国政体情况,国家行政管理各具特色,但主要是两大类:君主专制政体的行政管理和民主共和政体的行政管理。

君主专制政体的奴隶制国家主要有古印度、古巴比伦、古埃及、波斯王国、中国、罗马帝国,等等。其行政管理的特点旨在突出王权具有至高无上的地位。一切法律至少在形式上都被视为君主的意志,一切主要行政官员皆由君主决定任免,一切刑事、民事案件皆由君主作为最终裁决者,并且用极其残酷的暴力手段迫使奴隶、平民直至贵族屈服于王权。古巴比伦的《汉谟拉比法典》详细地规定了国王的权力和地位。古印度《摩奴法典》用残酷的刑罚规定了对奴隶的管制。古埃及法老则被视为神的化身,贵族在其面前也处于奴隶地位。中国则无论是奴隶社会还是封建社会,都属君主专制政体,“普天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”,国王或皇帝被奉为天子,拥有至高无上的权力,即使对朝廷大臣,也是“君要臣死,臣不得不死”,拥有生杀予夺的大权。

民主共和政体主要存在于古希腊城邦国家,古罗马初期也实行过贵族共和政体。其特点在于国家大权掌握在一个民选议事机构手中,由这个机构决定法律,负责选举、罢免官员等国家

大事,日常事务通常由选举产生的执政官负责执行并定期或随时向议事会报告。遇有重大事件如战争等,则由议事会推选合适人员并授以权柄去解决。

公元前5世纪,雅典的最高权力机关是公民大会,由年满20岁的男性公民组成,每月开会2—4次,每个公民都可以发言,并拥有选举权。最高行政机构是“五百人议事会”,其成员由每一地区按部落抽签方式选出,作为公民大会的常设机构负责日常事务。所有任职官员均由选举产生,并实行任期制。当然,这时的“公民”,是指具有自由身份的居民,即奴隶主,而不是奴隶。古希腊的任何一个城邦国家,奴隶是没有公民权的。后来的罗马共和国也是这样,“共和”只是奴隶主贵族的共和,“民主”只是奴隶主贵族的民主。

二、封建社会的行政

随着罗马帝国的衰亡,欧洲进入被称为“黑暗的中世纪”的封建社会。民主共和政体一律被君主专制政体所取代,国王处在权力金字塔的顶峰,具有超越法律的神圣地位。国王的御前会议或枢密院成了国家最高行政管理机构。朝廷大臣及所有官员均由国王任免,国王可以随意提拔赏赐他宠幸的人,可以随意剥夺一个人的一切乃至生命。臣仆们也就竞相博取国王的欢心,竭尽奴颜婢膝、逢迎拍马之能事。国民没有丝毫的民主自由权利,行政管理权完全操纵在国王为首的封建主及其官吏手中。

法兰西封建专制制度的确定开始于15世纪末期,其中最重要的措施之一是按官僚集中制建立起地方行政体制。整个法国被划分为若干省和区,大区又设监督官主持政务。这种监督官的权力很大,涉及到司法、警察、财政诸方面,且只对国王负责。