

XZX

行政学纲要

主 编 刘熙瑞
副主编 吕 端

河南大学出版社

前 言

本书是为广大干部学习行政学及满足教学需要而写的。从确定提纲到最后定稿，前后不到一年时间。本来，近几年我国行政学研究已获得蓬勃发展，研究人数多固不待言，大批的专著、译著、教材、论文纷纷问世，也是一个重要标志。据有人统计，单是教科书即已达百种以上。这种发展情况，其它学科似乎是难能望其项背的。怎样看待这种形势呢？当然应该给予肯定。但许多学者在高兴之余，也指出了这里的不足，甚至有人对其中表现出的学风问题颇有微词，呼吁要避免在同一水平上的重复劳动。在这种情况下，我们再忝列其中，写这样一本书，其必要性就值得怀疑了。不过我们还是决心要写，主要是基于这样的考虑，即：行政学作为一门年轻的学科，其理论体系本身还是不成熟的，且它几十年来主要是在西方尤其是美国发展，从理论框架的确立到具体内容的研讨，都不能不受到阶级的局限；近几年虽在我国广泛传播，也出版了不少新的著作，但离用马克思主义指导对其进行批判性吸取和发展，建立具有我国特色的行政学理论体系，还差得很远，就是说，在这方面我们还有很长的路要走。为此，我们拿起笔来，用审视的眼光研究一下某些老问题，而在另一些不曾有人涉足的问题上探索一下，并在理论体系上做出重新构思的尝试，想来就不会是毫无意义的了。这就是我们怀着不安的心情，把这本书冒昧奉献于我国行政学界的原因。

在写作过程中，我们力图把握好以下几点：（一）把行政及行政学的概念搞明确，且在全书各章节中一以贯之。行政与行政学的概念，在国外是相当混乱的。受此影响，书与书之间，一本

书不同章节之间，就往往有不同的运用。我们的愿望是力图解决这一问题，以一个确定涵义来统贯全书。（二）在整个理论体系上，试图有所突破，使其更严密化。我国大陆某些行政学著作，其理论体系受到美国及我国台湾行政学著作的影响，章节间的内在联系不够紧密，有同志戏称为“板块式结构”。怎样从内在逻辑上组织得更严密一些，使其真正成为一个有机的整体，也是我们力图解决一下的问题。（三）内容上尽量避免与兄弟学科的交叉，坚持少而精原则。有些内容，是兄弟学科不能不讲的，应尽量让予；有些内容，是自己学科不能没有的，则坚决保留；有些内容，与次级学科存在不可避免的交叉现象，则视情况从更宏观的角度给予叙述，而把具体内容留给次级学科。总之，要尽量避免行政学可能给人造成的“大拼盘”现象（更不用说“大杂烩”现象）。（四）在有些问题上，力图有所创新。要讲我们自己的认识，尽管它还是不成熟的。我们希望能起某种抛砖引玉的作用，这样也是从另一角度对行政学学科建设做出的一点贡献。我们是冒着遗笑大方的危险来这样做的，探索，毕竟要有各种形式的牺牲。此情此心，望广大同行鉴谅。

本书是集体努力的成果。大纲拟好后，由下列同志分别撰写（以章节序）：刘熙瑞（导论及第五章部分内容）、时和兴（第一章）、杨朝聚、王建军（第二章）、吕端（第三、十章及第五章部分内容）、刘彦德（第四、八章）、郭法杰（第五章部分内容）、范宝成（第六章）、李好忠（第七章）、黄平星（第九章）、田效录（第十一、十二章）。初稿写出后，由刘熙瑞与吕端同志统稿，最后由刘熙瑞定稿。黄平星、时和兴也帮助做了部分统稿、定稿工作。

本书在写作过程中，得到了郑州大学、河南省政法管理干部学院、湖北省沙市市职工大学、郑州市行政管理干部学校及郑州大学成人教育学院领导的大力支持，在此表示谢意。

由于本书写作时间较短，有些问题我们还刚开始研究，错误

不妥之处定然很多，热诚希望各位学者、专家及广大实际工作者提出批评意见。

最后，对河南大学出版社及省教委杜有军同志给本书以热情支持，使得本书能早日与读者见面，我们深表感谢。

刘熙瑞

1989年9月

于郑州大学政治学系

目 录

导论	(1)
第一章 行政权力	(29)
第一节 行政权力概述	(29)
一、权力和权威	(29)
二、行政权力的涵义	(30)
三、关于行政权力的各种学说	(33)
第二节 行政权力的结构与特征	(35)
一、行政权力的静态结构	(35)
二、行政权力的动态结构	(36)
三、行政权力的特征	(38)
四、行政权力和其它政治权力的关系	(40)
第三节 行政权力的产生和发展	(41)
一、行政权力的产生	(41)
二、传统行政权力	(42)
三、现代行政权力	(44)
第四节 行政权力分配	(46)
一、行政权力的分配方式与途径	(46)
二、行政权力分配的原则	(49)
三、行政法定特权的授予	(50)
四、行政权力的再分配	(51)
第五节 行政权力的行使	(51)
一、行政权力行使的不同手段	(51)
二、行政权力的实现程度	(52)

三、行政权力行使过程中的不虞效应及对行政权力的制约·····	(53)
第二章 行政职能 ·····	(56)
第一节 行政职能概述·····	(56)
一、行政职能的涵义和特征·····	(56)
二、行政职能的历史演变·····	(57)
三、研究行政职能的意义·····	(62)
第二节 行政职能体系及其实现·····	(63)
一、行政职能体系·····	(63)
二、基本行政职能·····	(65)
三、行政职能的实现·····	(69)
第三节 行政职能的转变·····	(71)
一、行政职能的主导和制约因素·····	(71)
二、行政职能的转变·····	(73)
三、行政职能转变的意义·····	(75)
四、行政职能转变中应注意的问题·····	(76)
第三章 行政原理 ·····	(78)
第一节 系统原理·····	(78)
一、系统与系统原理·····	(78)
二、行政管理的系统性·····	(79)
三、在行政管理中运用系统原理应遵循的原则·····	(81)
第二节 动态原理·····	(84)
一、动态与动态原理·····	(84)
二、行政管理的动态性·····	(85)
三、在行政管理中运用动态原理应遵循的原则·····	(86)
第三节 效益原理·····	(89)
一、效益与效益原理·····	(89)
二、行政管理效益的重要性·····	(90)
三、在行政管理中运用效益原理应遵循的原则·····	(91)

第四节 法制原理·····	(94)
一、法制与法制原理·····	(94)
二、行政管理法制化的重要性·····	(95)
三、在行政管理中运用法制原理应遵循的原则·····	(96)
第四章 行政体制·····	(99)
第一节 行政体制概述·····	(99)
一、行政体制的涵义·····	(99)
二、行政体制确立的依据·····	(101)
三、研究行政体制的意义·····	(103)
第二节 行政体制的分类和内容·····	(104)
一、中央行政体制·····	(105)
二、中央和地方间的领导体制·····	(111)
三、政府内部的领导体制·····	(113)
第三节 行政体制改革·····	(114)
一、行政体制改革的必要性·····	(114)
二、行政体制改革的的原则·····	(116)
三、行政体制改革的趋势·····	(118)
四、我国的行政体制改革·····	(120)
第五章 行政机构·····	(122)
第一节 行政机构概述·····	(122)
一、行政机构的概念·····	(122)
二、行政机构的性质·····	(123)
三、行政机构的构成要素·····	(124)
四、行政机构的分类·····	(127)
第二节 行政机构体系·····	(129)
一、行政机构的纵向结构·····	(129)
二、行政机构的横向结构·····	(130)
三、行政机构的网络结构·····	(132)
第三节 行政机构的设置及其管理·····	(133)

一、行政机构设置的原则·····	(133)
二、行政机构设置的程序·····	(136)
三、行政机构设置的编制管理·····	(138)
第六章 行政人员 ·····	(142)
第一节 行政人员概述·····	(142)
一、行政人员的概念·····	(142)
二、行政人员的分类·····	(143)
三、行政人员的权利和义务·····	(146)
四、行政人员在行政管理中的地位和作用·····	(148)
第二节 行政人员的条件和群体结构·····	(150)
一、行政人员的任职资格·····	(150)
二、行政人员的素质·····	(152)
三、行政人员的群体结构·····	(155)
第三节 对行政人员管理的基本原则·····	(157)
一、党领导的原则·····	(157)
二、德才兼备、任人唯贤的原则·····	(158)
三、公开竞争原则·····	(158)
四、智能互补、适才适用原则·····	(158)
五、依法管理的原则·····	(159)
第四节 国家行政人员的管理制度和机构·····	(160)
一、国家行政人员的考试和录用·····	(160)
二、国家行政人员的考核、奖惩和升降·····	(162)
三、国家行政人员的退休和退職·····	(165)
四、行政人员的管理机构·····	(167)
第七章 行政行为 ·····	(169)
第一节 行政行为的概念和特征·····	(169)
一、行政行为的概念·····	(169)
二、行政行为的特征·····	(170)
三、行政行为的重要性·····	(173)

四、研究行政行为的意义·····	(174)
第二节 行政行为的分类和内容·····	(174)
一、事实行为和法律行为·····	(175)
二、抽象行政行为和具体行政行为·····	(179)
三、主动的行政行为和应请求的行政行为·····	(180)
四、要式行为和非要式行为·····	(181)
五、行政决策行为、行政执行行为和行政监督 行为·····	(182)
第三节 行政行为的一般原则·····	(190)
一、民主原则·····	(190)
二、科学化原则·····	(192)
三、效率原则·····	(193)
四、法制化原则·····	(194)
五、公正原则·····	(195)
第八章 行政监督·····	(198)
第一节 行政监督概述·····	(198)
一、行政监督的含义·····	(198)
二、行政监督的特点·····	(200)
三、行政监督的作用·····	(201)
四、行政监督的原则·····	(203)
第二节 行政监督体系及其运行·····	(204)
一、行政内部监督体系·····	(204)
二、行政外部监督体系·····	(206)
三、行政监督体系的运行·····	(214)
第三节 行政监督机制的完善·····	(215)
一、加强行政监督的法制建设·····	(215)
二、建立和健全行政诉讼制度·····	(215)
三、加强行政监督者的自身建设·····	(216)
四、建立协调统一的行政监督领导体制·····	(217)

第九章 行政方法与技术	(219)
第一节 行政方法与技术概述	(219)
一、行政方法与技术的概念.....	(219)
二、行政方法与技术的重要性.....	(220)
三、努力实现行政方法与技术的现代化.....	(220)
第二节 行政方法	(222)
一、行政中的基本方法.....	(222)
二、行政中的一般方法.....	(223)
第三节 行政技术	(228)
一、社会调查技术.....	(228)
二、预测、决策技术.....	(231)
三、信息沟通技术.....	(235)
四、控制技术.....	(239)
第四节 电子计算机在行政管理中的运用	(243)
一、电子计算机在行政管理中的重要性.....	(243)
二、电子计算机的结构、工作原理和功能.....	(244)
三、电子计算机在行政管理中的运用.....	(246)
第十章 机关管理	(249)
第一节 机关管理概述	(249)
一、机关管理的概念.....	(249)
二、机关管理的任务.....	(250)
三、机关管理的意义.....	(251)
四、机关管理的措施.....	(253)
第二节 办公室管理	(255)
一、办公室工作概述.....	(255)
二、办公室的职能.....	(255)
三、办公室工作的完善.....	(257)
第三节 文书与档案管理	(259)
一、行政文书管理.....	(259)

二、行政档案管理·····	(267)
第四节 总务与财务管理·····	(270)
一、总务管理·····	(270)
二、财务管理·····	(275)
第十一章 行政环境 ·····	(279)
第一节 行政环境概述·····	(279)
一、行政环境的概念·····	(279)
二、行政环境的分类·····	(281)
三、行政环境与行政管理的关系·····	(283)
四、研究行政环境的意义·····	(285)
第二节 行政的自然与经济环境·····	(287)
一、行政的自然环境·····	(287)
二、自然环境对行政管理的影响·····	(290)
三、行政的经济环境·····	(291)
四、行政经济环境对行政管理的影响·····	(294)
第三节 行政的政治与文化环境·····	(296)
一、行政政治环境的内容·····	(296)
二、行政政治环境对行政管理的作用·····	(299)
三、行政文化环境·····	(300)
第四节 行政文化·····	(303)
一、行政文化的含义和特征·····	(303)
二、行政文化的内容·····	(305)
三、行政文化的作用·····	(308)
第十二章 行政发展 ·····	(311)
第一节 行政发展概述·····	(311)
一、行政发展的含义·····	(311)
二、行政发展的动力与阻力·····	(313)
三、行政发展的契机和途径·····	(318)
第二节 行政发展的历程·····	(322)

一、历史的演变·····	(322)
二、当代的改革·····	(326)
三、历史的结论·····	(329)
第三节 行政现代化·····	(331)
一、行政现代化及其意义·····	(331)
二、行政现代化的内容·····	(335)

导 论

行政学是一门比较年轻而又迅速发展的学科。虽然它从产生、确立到现在，前后不过百年时间，然而由于其对国家管理的重要作用，很快引起了人们的普遍关注。众多学者一时云集它的旗下。也许正是由于这一点，行政学在其发展的同时，既不适当地包容了过多的内容，又始终缺乏一个冷静凝炼的过程。因此，有关行政学的一些基本问题，至今仍然缺乏严格的界定和准确阐述。即使是对于足以决定行政学学科地位和性质、结构和理论体系的最基本问题，诸如什么是行政？它确指哪些社会现象？行政学研究的对象是什么？其研究范围如何规定？等等，在行政学界都还不曾有一致的认识。单是对行政所下的定义，就可归纳出大异其趣的几大类。更有的学者，甚至认为不可能也不必要给行政划定一个明确的范围，或者在众多的混乱的定义面前，认为行政学只是一个兴趣领域，从而干脆否定这门学科的存在。^①在这种情况下，行政学是否能作为一门独立的学科存在并发展下去，就成为摆在行政学者面前一个严峻的问题。我国行政学的研究还处在刚刚恢复或起步的阶段，作为奠基工作的一部分，认真探讨上述的一些基本问题，使其尽量得到科学的答案，无疑有着重要的理论意义和现实意义。

—

那么，究竟什么是行政呢？让我们首先考察一下这一词汇在

^① 参见R·J·斯蒂尔曼：《公共行政学》第7—8页，李方、潘世强等译校。

古今中外被使用的情况。

“行”，在我国是象形字，“政”则是形声字。《说文解字》云：行者，“人之步趋也，从彳于”。查彳于之义，它实指人腿三骨相联。《中华大字典》注曰：“行，乃物之运动之形。”既包括“物之流动”，也包括“事之施布”；“政”，从“攴”，从“正”，而“攴”为人手执鞭击打状。因此，“政”的本意是指用一定的强制力量使他人遵循一定的规则行事（所谓“循正”），亦即一种社会的统治行为。这样，我国古代将行政二字联系起来，表示施布政治之意，即指统治者依靠一定的强制手段使政事运行起来，对社会进行统治的全部活动。

按以上意义使用行政，在我国古代典籍中不乏其例。成书于战国初期的《左传》即有“行其政事”“行其政令”的说法；①

《史记》《周本记》载：“成王少，周初定天下，周公恐诸侯叛周，公乃摄行政当国。……周公行政七年，成王长，周公反政成王，北面就群臣之位”；又载：周厉王无道，召公谏不听，国人作难，王奔于彘，召公、周公二相行政，号曰“共和”。②这里的“行政”，显然是指当政者以“王”的身份，推行全部政治事务。直到成书于清朝康熙年间（公元1711年）的《纲鉴易知录》，仍然赋予行政以“处理一切政事”的概念。③

西方对行政一词的理解，开始就与我国不同。行政一词，其源出于拉丁文adminiatrare，本意是指管理和执行事务的意思。西方政治学的奠基人亚里士多德，也正是在这个意义上首先使用这个词的。他在《政治学》一书中曾说：“一切政体都有三个要素，作为构成的基础，……三者之一为有关城邦一般公务的议

① 《左传》，中华书局版第2000页、第2041页。

② 《史记》《周本记》，中华书局版第132页，第142—144页。

③ 参见《行政管理》（学夏，书章主编，第1页）。

事机能（部分），其二为行政机能部分——行政机能有哪些职司，所主管的是哪些事，以及他们怎样选任，这些问题都须一一论及；其三为审判（司法）机能。”^① 这里，亚里士多德在为议事、行政、司法三种机能命名时虽然都是针对古代希腊的城邦制度，因而其具体内容和近代三权分立学说稍有不同，不过其大致精神还是一致的。即他赋予行政机能的基本含义也是一种议事之后的执行活动，或对国家一般事务的各种具体管理。西方在这个意义上使用行政概念，从亚里士多德之后的波里比阿，直到近代的洛克、孟德斯鸠等，除了中世纪这段“无政治时代”（英国政治学家蒲莱士语）外，基本上是一脉相承的。

这里我们还要特别地说一下无产阶级革命导师马克思恩格斯对于行政这一概念的理解。马克思、恩格斯在他们的著作中多次提到行政、行政机关、行政人员、行政措施、行政手段等概念。他们使用行政这一词汇所进行的论述，表明他们也是接受上述西方一脉相承的概念的。尤其是在批判资产阶级政客以行政措施的改进作为解决资本主义贫困问题的基本手段的思潮时，马克思所说的一句话：“行政是国家的组织活动。”^② 更是很好地体现了他对行政概念主要内涵的理解，即行政是一种活动，是一种国家的而非私人或社团的活动，其表现形式是国家对社会日常生活的组织等。这里，马克思不但把行政与国家联系起来，在客观上将行政与一般管理（特别是企业管理）区分开来，而且把行政和组织活动联系起来，从而把行政与立法和司法活动也区分开来。马克思这一在无意中给行政所作的界定，应该可以帮助我们很好地理解行政的含义。

西方在三权分立基础上赋予行政概念的含义，在近代也传入

① 亚里士多德：《政治学》，商务印书馆1965年版，第214—215页。

② 参阅《马克思恩格斯全集》第1卷第479页。

了我国，使我们对行政一词的理解发生了变化。它主要是从我国资产阶级改良派对西方的介绍开始的。这种工作，从早期的王韬、薛福成、马建忠、郑观应到后期的康有为、梁启超、谭嗣同、严复，一直在不停地进行。比如戊戌变法的代表人物康有为在为朱伯鲁代拟的一份奏折中就曾说过：“臣考泰西论政，有三权鼎立之义。三权者，有议政之官，有行政之官，有司法之官也。”又说：“夫国之政体，犹人之身体也。议政者譬若心思，行政者譬如手足，司法者譬如耳目……”^①戊戌变法的另一个代表人物梁启超，也曾把行政明确界定为一种立法后的执行、施行、奉行活动。^②在他们这些思想的影响下，我国对行政的理解，已从原来推行全部政事演变为对法律的一种执行活动，或对社会事务的具体管理活动了。比如在光绪三十二年（1906）之后所颁布的钦定《行政纲目》中，就把行政事务完全限制在责任内阁管辖的范围之内，而把皇室事务及其他方面的事务，特别是议政方面的事务，排除在外（注：由于一定历史条件的限制，司法机能尚包括在内）。^③这从他们所开列的各部、司的设置及其职责也可得到证明。而这种思想，在孙中山先生的五权宪法学说中，更进一步得到了发扬。孙中山先生的五权宪法，固然比西方的三权分立学说有许多发展，而且是结合了我国特有的国情，但其精髓仍然是权力分立思想。因此，西方关于权力分立中的行政概念，在孙中山先生的大力倡导并实行下，不但被学术界和政界接受，而且也为广大人民群众接受，成为一个通行的概念了。

在西方，与三权分立学说稍有不同，还有另一派政治学者给行政所下的定义，这就是以威尔逊开其端，^④而以古德诺集

① 《康有为政论集》中华书局1981年版第262页。

② 参见何华辉、许崇德著《分权学说》第80页。

③ 参阅北大图书馆藏《行政纲目》。

④ 威尔逊之前，还有德国的布隆赤里等人持这种观点。参见《国外政治学》杂志1988年第1期第44页。

大成的政治行政二分法概念。威尔逊生活在欧美资产阶级革命已基本完成，民主观念已深入人心的时代。他总结当时的形势时说，以前面临的重大问题，是谁将掌握权力。人们争论的焦点是，由谁，君主还是人民，握有国家管理的实权。而现在情况不同了，随着社会经济的发展，人们面临的主要问题，已不是将由谁制定法律以及制定什么样的法律，而是如何贯彻执行好法律。他强调，行政就是“公法的明细而且系统的执行活动。一般法律的每一个具体执行细节都是一种行政行为。”^①这里，他是把治理国家概括为立法和执行两种基本活动的，而却把司法职能明显地包括进行行政活动之中。古德诺就是继承和发展了威尔逊的这种思想，而正式确立了政治与行政二分法原则。他在1900年写的《政治与行政》一书中，不同意孟德斯鸠的三权分立学说，认为这只是对英国制度进行研究的产物，其原则在美国被证明是不可行的。他十分赞同地引用了法国行政法学家狄克洛克关于国家“只能想象有两种权力：一种制定法律，一种执行法律。……除了这两种权力以外，没有第三种权力存在的余地”的话，并得出结论说：“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能，即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。……这两种功能分别就是：政治与行政。”^②在威尔逊与古德诺之后，美国不少早期的行政学者，也是在这个意义上使用行政概念的。如怀特、费富纳等。美国《世纪字典》中的解释，也与此基本一致。^③

① 威尔逊《行政学之研究》，见《国外政治学》杂志1987年第6期第31页。

② 古德诺：《政治与行政》，华夏出版社版，第7页，第12—13页。

③ 参阅张金鑑《行政学典范》第3页及第2页。《世纪字典》的解释是：“政治乃是人民经过其组成的政党或政团，对决定或影响政府政策的活动与指导；而行政乃是政府官吏推行政府功能时的行动。”