

行政学

● 黄强 林平国 陈振明 主编

The lower half of the book cover is a solid blue color. It features several horizontal, wavy green lines that resemble stylized waves or ripples. These lines are arranged in two main groups: one group on the left side and one group on the right side, with a vertical gap between them. The lines vary in length and are positioned at different heights across the blue field.

赠送

行政学

黄 强 林平国 陈振明 主编

厦门大学出版社

1994年12月

〔闽〕新登字09号

行政学

黄强 林平国 陈振明 主编

*

厦门大学出版社出版发行

三明日报社印刷厂印刷

*

开本850×1168 1/32 10.75印张 260千字

1994年12月 第1版 1994年12月 第1次印刷

印数：1—5000册

ISBN 7-5615-1045-4/D·75

定价：8.50元

主 编 黄 强 林平国 陈振明

撰写者 (按章序)

第一章 陈振明 杨雪冬

第二、三章 林平国

第四章 陈振明 李 刚

第五、六章 林开锦 林艳玉

第七章 黄 强 王 元

第八章 黄 强 黄新华

第九章 郑淑丽

第十章 林平国

第十一章 陈锦希

第十二、十三章 卓 越

第十四章 胡 荣 黄 强 陈晓明

附 录 陈振明 李 刚

前 言

改革开放和现代化建设事业给我国行政学界带来了万紫千红的春天。厦门大学经过多年努力，于1993年得到国家教委正式批准，新设置了本科行政管理专业 and 研究生行政学专业硕士学位点。为适应新专业教材建设的需要，我们在较短时间内，组织撰写了这本《行政学》教材。

十几年来，我国已有许多行政学的教材、专著、译著出版，这就使我们的撰写工作能建立在一个较好的起点上。本书力图以邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导，紧密结合我国行政管理的实际，广泛吸收国内外专家学者研究的积极成果，对行政学的基本原理和方法，对行政管理的规律性的东西，作出系统、准确而又简明、通俗的阐述。它可以作为高等院校行政管理专业和其他相关专业的教材，也可以作为高等教育自学考试、党政干部专业证书教育以及函授教育等的读物。

本书主要是由厦门大学政治学与行政学系的十几位同志撰写的，撰写人员体现了老中青三结合的特点。本书撰写人员，始终团结一致，通力合作。黄强、林平国、陈振明等三位教授、副教授担任主编，负责拟定编写计划、各章大纲，进行力量组织与分工，以及对全书进行修改、统稿和最后定稿。

本书由厦门大学列入新教材编写出版计划，得到了学校教材

出版基金的资助。本书的撰写一直得到厦门大学出版社的支持和
帮助。特别是，厦门大学哲学和政治学教授邹永贤同志，认真而
负责地审读了全部书稿，提出了许多宝贵的意见，对提高本书的
质量起了重要的作用。在此，我们一并深致谢忱。

由于时间仓促，水平有限，书中错误与不当之处在所难免，
恳切希望前辈师长、同行专家学者和广大读者给予批评指正。

主 编

1994年7月25日

目 录

前言	(1)
第一章 绪 论	(1)
第一节 现代政府与行政	(2)
第二节 行政学的对象、范围和性质	(11)
第三节 行政学的研究方法、任务和意义	(24)
第二章 行政环境	(32)
第一节 行政环境概述	(32)
第二节 行政环境的内容	(37)
第三节 行政环境与行政管理	(57)
第三章 行政职能	(64)
第一节 行政职能概述	(64)
第二节 行政职能的体系	(67)
第三节 政府职能的转变	(77)
第四章 行政组织	(85)
第一节 行政组织概述	(85)
第二节 行政组织结构	(95)
第三节 行政组织体制	(101)
第五章 行政领导	(115)
第一节 行政领导者	(115)
第二节 行政领导班子	(119)
第三节 行政领导活动	(122)
第六章 行政决策	(130)
第一节 行政决策概述	(130)

第二节	行政决策的原则和程序	(134)
第三节	行政决策的体制	(139)
第七章	行政信息与行政沟通	(144)
第一节	行政信息	(144)
第二节	行政沟通	(148)
第三节	行政协调	(156)
第八章	行政执行与行政监督	(162)
第一节	行政执行	(162)
第二节	行政控制	(170)
第三节	行政监督	(174)
第九章	人事行政	(182)
第一节	人事行政概述	(182)
第二节	人事行政的基本原则	(185)
第三节	国家公务员管理	(188)
第十章	财务行政	(214)
第一节	财务行政概述	(214)
第二节	预算管理	(222)
第三节	国家预算会计与决算管理	(230)
第四节	国家审计管理	(235)
第十一章	行政法规	(241)
第一节	行政与法制	(241)
第二节	行政立法	(248)
第三节	行政执法	(255)
第十二章	行政方法	(263)
第一节	行政方法概述	(263)
第二节	基本行政方法与程序性行政方法	(265)
第三节	技术性行政方法与诱导性行政方法	(272)
第十三章	行政效率	(281)

第一节	行政效率概述.....	(281)
第二节	行政效率的测量.....	(288)
第三节	提高行政效率的主要途径.....	(292)
第十四章	行政发展.....	(299)
第一节	行政发展概述.....	(299)
第二节	我国行政管理的改革.....	(305)
第三节	行政现代化.....	(311)
附录：	西方行政学理论的发展与中国行政学的研究现状.....	(316)

第一章 绪 论

如果从1887年美国学者威尔逊(Wooldrow Wilson)发表《行政之研究》一文算起的话,那么,行政管理学或公共行政学(简称行政学)至今已有一百余年的历史了。在经历了百余年的发展之后,行政学现已成为一个具有比较成熟的理论和方法的独立社会科学研究领域。作为一门跨学科的应用性学科,行政学对各国政府的行政管理实践产生了积极而又重要的影响,因而成为各国政府关注的“显学”。我国的行政学研究起步较早,但一度中断,70年代末80年代初得以恢复和发展。现在,随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善,以及我国政治体制和行政体制改革的深入发展,它日益受到人们的广泛重视。如何坚持以马列主义、毛泽东思想及邓小平的建设有中国特色社会主义理论作为指导,从我国国情出发,消化吸收国外尤其是西方行政学的理论及方法的积极成果,总结我国古代及当代行政管理的历史经验,研究改革开放和经济建设中出现的实际行政管理问题,提炼出相关的概念、理论和方法,形成一个具有中国特色的行政学理论体系,乃是摆在行政学理论研究和实践面前的一项紧迫任务。在绪论中,我们将讨论现代政府与行政、行政学的研究对象,性质及范围,行政学的研究方法、任务和意义等有关行政学最基本的问题。

第一节 现代政府与行政

公共行政或行政管理是随着国家或政府的产生而出现的，而行政学作为研究政府行政管理活动的学问，则是现代政府与行政发展的产物。因此，为了更好地理解行政学的对象、性质等问题，有必要先了解现代政府与行政的发展，了解“行政”的概念。

一、现代政府与行政的发展

哪里有政府，哪里就有公共行政。公共行政的历史与国家或政府的历史同样悠久。美国著名的行政学家沃尔多（Dwight Waldo）指出：“就其作为一种过程而言，公共行政的历史是与政府同样悠久的。那就是说，一旦组织机构上的发展与分化使得人们有可能谈到某一个社会的政府时，就会产生制定法律的行为（法律是政府对价值所作权威性分配的一种表现），就会产生怀着一种较有成效或者并无成效的企图去实施法律的行为。”^①马克思则认为，“行政是国家的组织活动”^②。国家、政府的一个基本职能是管理社会的公共事务，维护或创造正常社会生产和生活所必需的条件。我们可以在各文明古国（中国、印度、埃及等）的古代文献中找到大量有关公共行政的论述。不过，严格意义上的公共行政当属民族国家出现的产物^③。在这种国家中，权

① R. J. 斯蒂尔曼：《公共行政学》，中国社会科学出版社1988年版，第10页。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

③ 参见F. C. 莫舍：《公共行政学》，载F. S. 兰恩主编《公共行政学 现存的问题》，纽约英文版，1982年，第5页。

力和责任的增长和集中，就需要有专职的、稳定的和合格的行政管理集团，即逐步出现公共行政的专门化和职业化。

政府及其行政活动的范围和内容并不是一成不变的，而是随着社会经济尤其是生产力的发展而变化的。在古代社会，由于生产力水平低下，社会经济不发达，政府组织的规模较小，结构简单，政府行政的目标单一。在这种社会中，普遍政府体制是君主专制体制，这种体制束缚了公共行政活动的发展，限制了对行政理论的研究。到了近代，随着资本主义的产生和成长，生产力迅速发展，社会规模日益扩大，问题也日趋复杂。因此，“当政府变得比过去庞大，并且承担着更多的职能的时候，行政过程也就变得更加专门化了，而从事行政活动的那些组织机构也就变得庞大而复杂起来，并有了高度的分工”^①。近代各主要的资本主义国家在孟德斯鸠等人提出的“三权分立”思想的基础上，建立起立法、行政、司法三权分立的资产阶级政府体制，奠定了行政部门相对独立的地位。

在资本主义发展的不同阶段，政府及其行政的范围和内容发生了较大变化。在自由竞争的资本主义时期，人们所推崇的是“管得最少的政府就是最好政府”的信条，国家、政府主要充当“守夜人”的角色。政府行政活动的范围有限，尽管它在对外职能上依靠政治手段维护领土完整和本国经济的竞争力，但对内职能则主要是维护一般的生产条件，使受市场调节的资本实现过程成为可能。按照德国著名思想家哈贝马斯（J. Habermas）的说法，这一时期的政府是“对自我调节的市场贸易的补充安置机构”。他认为，自由资本主义时期政府的职能主要有如下几方面，即（1）按照民法维护资产阶级商品；（2）保护市场机制免受自我破坏力的影响；（3）从整体上满足经济生产的先决条件

^① 斯蒂尔曼：《公共行政学》，第11页。

(公共教育、运输、交往)；(4)使民法的制度适应积累过程的需要(税收、金融、企业法)。这四方面从结构上确保了资本主义再生产过程的基本前提^①。

19世纪末20世纪初，资本主义由自由竞争阶段进入垄断阶段。尤其是二战后，西方各主要资本主义国家相继进入“发达工业社会”或“后期资本主义社会”。这一时期，政府的组织机构迅速膨胀，行政活动加强，行政工具专业化或职业化程度和规模大大提高，国家政府日益干预经济生活，它所控制的社会生活领域逐渐扩大，导致了“行政国家”的兴起。所谓“行政国家”，“是指19世纪末，20世纪初，与垄断的进程相一致，尤其是二战以后，在资本主义国家立法、司法、行政三权分立的国家权力主体的关系中，行政权力和活动扩展；具有制定同议会立法效力相当的行政命令权和制定同法院判决效力相近的行政裁决权，大量直接管理和介入国家和社会事务，从而起到最活跃和最强有力国家作用的一种国家现象”^②。例如，国家(政府)在干预经济生活方面的力量大大加强，它企图干预市场机制，纠正市场机制功能失调的因素。它通过总体计划调节整个经济周期，通过种种手段来创造和改善资本实现的条件。按照哈贝马斯的看法，这些手段主要有如下七个方面：(1)通过组织起国家经济集团，用帝国主义手段来维护国际上形成的等级，以强化国家的竞争力；(2)非生产性的政府消费(如军队工业和宇航工业)；(3)投资结构性政策指导资本向自发市场忽视的部门流动；(4)改善物质性基础设施(交通、教育、卫生、娱乐、城市和地区规划、住宅建设等)；(5)改善非物质性基础设施(全面推动科学，进行科研发展投资、提供专利权)；(6)提高人的劳动生产力

^① 见J. 哈贝马斯：《合法化危机》，波士顿英文版，1975年，第21页。

^② 张国庆主编：《行政管理学概论》，北京大学出版社1990年版，第12页。

(建立总的教育体系, 开办职业学校, 制订培训和再教育计划等); (7) 减少因私人生产而增加的社会成本和原材料成本(失业救济、福利、生态损害补偿, 为提高国家在国际市场上的地位的补偿等)^①。

以上是针对西方资本主义国家而言的, 那么对于社会主义国家来说, 政府及其行政的情况又是如何呢?

继1917年俄国“十月革命”之后, 相继出现了一大批社会主义国家。这些国家采用计划经济体制, 大多遵循前苏联中央集权式的政府体制模式, 尽管就其性质而言, 社会主义国家政府是根本区别于资本主义国家政府的, 但就政府的规模、行政活动的范围、内容来说, 并不亚于资本主义国家政府, 甚至更广、更大、更多。在前苏联的政府体制模式下, 经济高度集中, 政治高度集权, 政企不分, 政事不分, 立法、司法部门功能残缺, 力量薄弱, 行政部门几乎控制了整个社会生活。目前, 这种传统体制在一些国家, 尤其是在我国正被打破, 一套新的、适应社会主义经济发展的行政体制正在建立和完善。

由此可见, 无论是在实行“三权分立”的资本主义国家, 还是在实行“议行合一”的社会主义国家, 政府规模扩大, 结构复杂化, 行政活动范围扩大、频率增强是一个共同趋势。一方面, 这种趋势促进了行政管理思想、方法的更新, 行政管理手段的现代化以及行政人员素质的提高; 加速了其他学科的一些新思想、新观念被吸收到行政管理的实践和研究中; 导致电话、电报、光导通讯、电传打印、传真设备、卫星传递等现代化、自动化办公手段以及交通工具走入政府部门, 尤其在发达国家中得到了比较广泛的使用。这大大提高了政府部门的办公效率以及处理突发、偶发事件和大型、复杂行政问题的能力。另一方面, 伴随这种趋

^① 哈贝马斯:《合法化危机》, 第33页。

势出现了机构臃肿、人员膨胀、官僚主义、工作效率低下、官员腐败等问题，成为各国行政管理中难以克服的痼疾。

目前我国正在建立有中国特色的社会主义市场经济体制，行政体制改革也在逐渐深入、全面展开。我们既要摆脱旧的过于集权的行政管理体制，又要在较短的时间内快速建立起一套适应市场经济运行的新型行政体制。这本身就是一项巨大的体制转型工程。因此，需要进一步研究行政体制及管理的科学规律，研究行政管理的方法和手段。

二、行政的概念

要说明行政学的研究对象，就必须先界定什么是“行政”。然而，要对这一概念加以准确界定并非易事。迄今为止，并没有一个大家一致公认的关于“行政”的准确定义。

在界定“行政”概念之前，有必要先弄清楚下面两个问题。一是作为学科术语的“行政”与人们在日常生活中所用的“行政”一词的涵义有较大的差别。在日常生活中，人们往往把“行政”看作是对勤杂事务的处理，所以大大小小的单位都设有“行政科（处）”一类的机构，其职能是处理诸如物资供应、房屋维修、伙食水电一类的勤杂事务。表示这种事务处理的“行政”，与行政学所讲的“行政”是不相干的。人们也往往把工商企业、学校、医院等非政府组织中那些区别于生产、经营、教学、服务等第一线具体业务活动的管理活动称为行政。在这些组织中的党委部门、群众团体、办公室等机构中从事这种工作，被称为“搞行政”。这种用法与行政学中的“行政”有一些联系，但不能等同。它实际指的是一般的管理。

二是必须把握“行政”与“管理”这两个概念的关系。“行政”一词在我国古代典籍中早已出现。例如，《左传》中就有

“行其政事”、“行其政令”的记载，在《史记·周本纪》中则有“周公、召公二相行政”的话语。因此，在古汉语中行政是指管理国家政务或公共事务的活动。而“管理”一词是古汉语单音词“管”和“理”的合称，意为掌管、管束、管辖、治理、处理，既可以指对国家事务的治理，也可以指对其他事务的处理。因此，古汉语里“行政”和“管理”的涵义及其界限还是比较清楚的。在英文中，“行政”和“管理”分别是“administration”和“management”。这两个词的界限并不明显，往往可以互用。为了便于区别，往往在“administration”前面加上“public”（公共的）一词，以示政府部门或公共事务的管理。如果说这两个词有区别的话，就在于“administration”更多地应用于公共事务或非营利的公司企业的管理，而“management”更多用于私人公司企业的管理。

因此，我们可以这样来把握“行政”和“管理”这两个概念：行政是政务的推行或执行；管理是事务的处理。它们的区别在于：（1）管理的历史比行政更长。自从出现人类群体活动以来，就有了管理活动。在原始社会中，人们为了生存，就要组织起来同自然界作斗争。氏族组织便承担起氏族内部生产、生活关系的协调和处理的任 务，执行着最原始的管理职能。而行政则是伴随着国家的出现而出现的，是统治阶级为维护和巩固其统治地位，利用公共权力机构对社会公共事务进行管理的活动。（2）管理的范围比行政更广泛。有人类活动就会有管理。社会发展到今天，管理贯穿于各种组织、各种活动和各领域中。但是，并非所有的管理都属行政。行政只是管理的一个重要方面或形式。（3）行政是直接为统治阶级服务的，具有鲜明的政治性或阶级性，而管理则不一定具有阶级性或政治性。它们的联系在于，行政与管理的关系是从属关系，即子系统与母系统的关系。行政依托着管理这一母系统，不断从其它管理活动中吸取营养，同时又为其它管理活动

服务，为整个社会管理活动的顺利进行提供必要的保障。

早期西方行政学者往往从“政治”的观点来解释行政的概念。这些学者分为两派。一派是就政府分工的情形来解释。从“三权分立”学说出发，按照自然法原则和议会至上原则将行政看作是“政府行政部门所管辖的事务”^①。这是对行政的狭义解释，不能充分全面涵盖行政的范围。另一派则否定了传统的“三权分立”学说，主张行政与政治分开。它以美国政治学教授古德诺(F. Goldnow)的“政治行政二分法”为代表。古德诺认为，民主国家的主要职能只有政治和行政两种，司法只不过是行政的一小部分而已。在他看来，行政是国家意志的执行^②。古德诺的“二分法”固然有其合理的一面，但它过分偏重行政的技术属性，忽视了行政的政治意义。

1911年后，受西方工商企业界兴起的“科学原理革命”的影响，一些行政学者开始从“管理”的角度来解释行政。怀特(L. D. White)认为，“行政乃是为完成某种目的时，对许多人所做的指挥、协调与控制”^③；费富纳(J. M. Pfiffner)和普里秀士(R. V. Presthus)将行政界定为“一种活动或程序”^④。西蒙(H. Simon)等人则主张行政是“通力完成共同目标的团体行动”^⑤。从管理角度看待行政，固然扩大了行政的外延，但却在一定程度上模糊了行政和管理的界限，不利于准确把握行政的涵义。

当代西方学者对“行政”的范围作了各种各样的界定，现略举

① 魏劳毕：《行政学原理》，约翰斯·霍普金斯出版社1927年英文版，第1页。

② 古德诺：《政治与行政》，王元等译，华夏出版社，1987年。

③ 怀特：《行政学导论》，麦克米兰公司1955年英文版，第3页。

④ 费富纳、普里秀士：《行政学》，罗纳德出版公司1960年英文版，第1页。

⑤ 西蒙、史密斯伯格、汤普森：《行政学》，艾尔弗雷德·古诺夫联合公司1950年英文版，第1页。