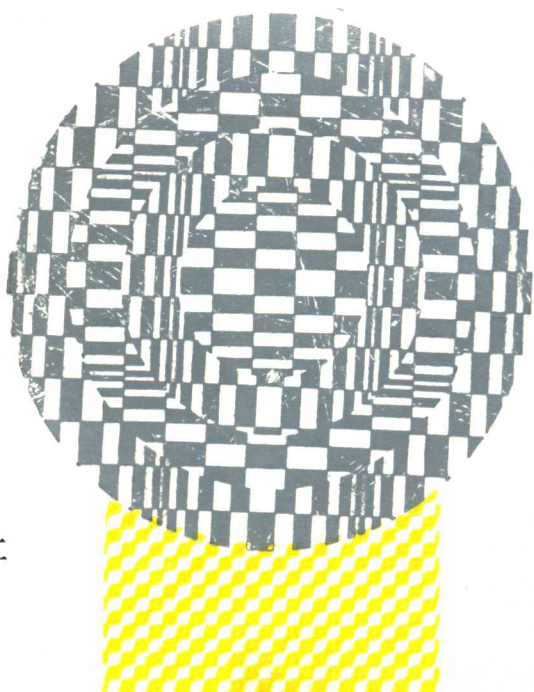


国务院军队转业干部安置工作小组
办公室组织编写

行政学纲要

徐理明 主编

XING ZHENG XUE GANG YAO



中国人事出版社

680字登錄(京)

行政学纲要

徐理明 主编



中国人事出版社

(京)新登字099

行政学纲要

国务院军队转业干部安置工作小组办公室组织编写

徐理明 主编

中国人事出版社

北京市朝阳区西坝河南里17号楼

新华书店经销

农业出版社印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 9.75印张 200千字

1993年3月第1版 1996年5月第2次印刷

印数：7 001—11 000册

ISBN7-80076-413-3/C·056

定价：8.20元

前 言

党的十一届三中全会以后，我国社会主义建设进入了一个新的历史发展时期。社会主义现代化建设，需要一支革命化、年轻化、知识化、专业化的干部队伍。因此，有计划地、大规模地培训干部，已成为全党的一项重要战略任务。军队转业干部有较好的政治素质和一定的组织管理能力，但是由于工作性质、对象和环境的转变，他们一般都缺乏新工作岗位所需要的专业知识。为了使他们尽快适应地方工作需要，充分发挥聪明才智，上岗前对他们进行专业培训显得尤为迫切和必要。

自1977年邓小平同志提出对转业干部进行专业培训以来，这项工作取得很大成绩，并且逐步走向规范化、制度化，已成为我国军转安置和干部教育中的一项重要制度。为适应培训工作发展的需要，我们根据党的十四大提出的关于建立社会主义市场经济体制的要求，本着适应转业干部特点，突出专业内容和面向现代科学知识的原则，重新组织编写和出版一套党政、工交、财贸、金融、政法及其他门类的转业干部培训教材。教材分为专用和通用两种，相互配套，供各类专业培训班使用。还可供有关专业的干部培训和自学之用。

这本《行政学纲要》属党政门类，与《中国当代行政法教程》、《领导科学原理与应用》、《社会主义市场经济学》、《机关应用文写作》、《管理心理学》配套，可供举办行政管理转业干部培训班使用。本书由徐理明编写。在编写过程中，得到了国家行政学院的大力帮助，在此表示感谢。

编写军队转业干部培训教材是第一次尝试，缺乏经验，加之时间较短，本书难免有错误和不足之处，希望有关专家、学者和从事培训工作的同志以及使用本书的同志多提宝贵意见，以便进行修改，使之日臻完善。

国务院军队转业干部安置工作小组办公室

1993年3月

目 录

绪 论	(1)
第一节 行政学的研究对象	(1)
第二节 行政学的产生发展	(7)
第一章 行政组织	(16)
第一节 行政组织概述	(16)
第二节 行政组织结构	(23)
第三节 行政组织职能	(34)
第二章 行政权力	(39)
第一节 行政权力概述	(39)
第二节 行政权力配置与行使	(49)
第三节 行政规范	(58)
第三章 行政领导	(64)
第一节 行政领导概述	(64)
第二节 行政领导体制	(71)
第三节 行政领导者的素质结构	(77)
第四节 行政领导方略	(85)
第四章 行政决策	(92)
第一节 行政决策概述	(92)
第二节 我国行政决策组织体系	(98)
第三节 行政决策过程	(102)
第四节 行政决策的实施	(105)
第五章 行政协调	(121)

第一节	行政协调概述·····	(121)
第二节	行政协调的原则与方法·····	(125)
第三节	改善行政协调的途径·····	(130)
第六章	行政信息·····	(133)
第一节	行政信息概述·····	(133)
第二节	行政信息管理·····	(141)
第三节	行政信息工作的现代化·····	(157)
第七章	行政监督·····	(162)
第一节	行政监督概述·····	(162)
第二节	行政内部监督体系·····	(169)
第三节	行政外部监督体系·····	(177)
第四节	我国党政监督体制改革·····	(189)
第八章	人事行政·····	(192)
第一节	人事行政概述·····	(192)
第二节	中国特色的国家公务员制度·····	(198)
第九章	行政道德·····	(221)
第一节	行政道德概述·····	(221)
第二节	行政道德的基本原则·····	(226)
第三节	行政道德的规范体系·····	(230)
第十章	行政机关管理·····	(238)
第一节	行政机关管理概述·····	(238)
第二节	行政机关管理的内容·····	(247)
第三节	行政机关管理的趋势·····	(260)
第十一章	行政效率·····	(263)
第一节	行政效率概述·····	(263)
第二节	影响行政效率的因素·····	(271)

第三节 提高行政效率的途径.....	(274)
第十二章 行政改革.....	(282)
第一节 行政改革概述.....	(282)
第二节 行政改革的模式.....	(288)
第三节 行政改革的对策.....	(298)

绪 论

行政学，有时不加区分地作为行政管理学的简称，这是一门研究国家行政管理的科学，也是一门理论性和应用性都很强的新兴学科。掌握它的研究对象和产生发展历史，是学习行政学首要的、必备的基础知识。

第一节 行政学的研究对象

一、行政的概念

当今对行政学或者行政管理学的“行政”这一概念，国内外学者有着多种解释和定义。由于行政学源于西方国家，因此西方国家一些学者对行政所下的定义至今仍有相当的影响作用，概括起来，主要有下列三种看法。

1. 行政是行动中的国家政权

这是狭义的看法。认为行政是国家权力当中与立法、司法相并列的三种权力之一的执行活动。这是从“三权分立”理论的角度所作的解释，亦即“三分法”的狭义看法。

2. 行政是国家意志的执行机关

这是中义的看法。认为凡属国家意志的执行机关及其活动即行政。这是从政治与行政分离的角度所作的解释，也就是说国家只有两种权力，政治权力是国家意志的表达，行政权力是国家意志的执行（显然这是将司法权力包含于行政权力之中了）。这就是政治行政“二分法”的中义看法。

3. 行政是一切公共组织的管理活动

这是广义的看法。认为行政是存在于一切正式团体与固定组织之中，包含着计划、组织、指挥、协调、控制等运作过程。这是从管理学的角度所作的解释。正如我国当前一切设有“行政处”、“行政科”的党政机关和企事业单位，它们所进行的后勤总务等活动，都统称为行政活动一样。无疑，这是一种包罗万象的广义看法。

特别需要提出的是马克思主义经典作家的观点，认为行政是“国家的组织活动”。^①这就指明了行政既是一种国家活动，它又是一种组织活动。这对于我们把握行政的本质含义是非常有益的。

综合上述各种看法，结合我国行政实践经验的总结，我们认为：所谓行政是指国家权力系统按照自身的意志，通过自己的执行机构，对国家事务、内部事务和社会公共事务进行的管理活动。这一定义包括下列三层含义：

第一，主体是国家权力系统的执行机构。国家权力系统，在当今是指拥有国家权力和实现国家职能的各种国家机构的组织体系。在我国，是指国家权力机关以及由其产生的国家行政机关、审判机关、检察机关等构建的国家机构组织体系。显然，其中的国家行政机关，在我国是指中央人民政

^①《马克思恩格斯全集》第1卷第479页。

府和地方各级人民政府，即为行政的主体。

第二，客体是依法管理国家和社会公共事务。国家权力系统中的执行机构这一主体作用于客体，就是担负着一国政治、经济、文化、社会等各个领域以及各个层次的公共事务的管理，包括行政决策、计划、组织、协调和服务等环节，包含管理的幅度、深度和力度。在当今以追求高效率、最佳整体效益作为行政管理的出发点和落脚点。

第三，职责是执行国家权力系统的意志。国家权力系统的执行机构对国家事务、内部事务和社会公共事务进行的管理活动，所体现的意志，是国家的意志，是国家权力机关的意志。在社会主义中国，集中体现为全国人民代表大会和地方各级人民代表大会所制定的法律法规、决议决定。因此，国家行政机关对国家事务、内部事务和社会公共事务实施有效管理的过程，是执行国家意志、执行国家法律的过程，在我国也就是工人阶级领导的广大人民共同利益、共同意志实现的过程。

二、行政学研究的对象

——一门独立的学科都有其独立的、特定的研究对象和研究范围。在了解行政这一概念的含义基础上，对什么是行政学，亦即行政学研究的对象及其范围是什么，就迎刃而解了。

行政学是研究执行国家意志和实现国家职能的政府行政机关对国家事务、内部事务和社会公共事务进行有效管理的规律的科学。

行政学上述研究对象的确立，比较符合当今各国行政学

研究的发展趋势，更加切合社会主义中国行政管理的客观实际。因此，有必要对其研究对象作如下解释：

第一，执行国家意志和实现国家职能。

这是行政学研究的核心内容。自从国家产生之后有了相对独立的行政组织和行政行为，自从行政学作为一门独立的学科加以研究，就离不开这一核心。不论研究者、实践者是否意识到这一点，客观上，国家意志和国家职能都对行政组织和行政人员及其行政行为起着支配、指导的作用。说到底，国家意志和国家职能是行政组织、行政权力、行政职能的源头。在我国，人民代表大会制度作为根本的政治制度，国家一切权力属于人民并通过人民代表大会行使国家权力。因此，作为国家权力机关的执行机关，其行政权力是由国家权力派生的，是人民赋予的；其行政职能是由国家职能派生的，是整体职能的有机组成部分。从行政组织执行国家意志、行使人民赋予的权力引伸而言，在我国，中国共产党作为执政党和各族人民利益的集中代表者，是国家政治生活和社会主义现代化建设事业的领导核心，从而党的路线方针政策，是通过法定程序和法律形式变为国家意志的，政府行政机关必须坚决贯彻执行。正是从这个意义上，人民政府执行国家意志和实现国家职能同坚持党的领导是相行不悖的。

在当今政党政治占居主导地位的各国，政府行政机关强调执行国家意志、依法行使职权的同时，注重贯彻执政党的大政方针，执行其中上升为国家法律的政党意志，这是当今政治与行政不可分割、也不能分割的普遍体现。在社会主义中国创建有自己特色的行政学，必须把坚持四项基本原则，尤其是坚持党的领导、坚决贯彻执行党的基本路线和大政方

针置于重要的地位，并与执行国家意志、实现国家职能有机地结合起来，而不是分割开来、对立起来。否则，既不符合社会主义中国四十多年行政的基本实践经验，也不利于当前和今后行政改革的顺利发展。

第二，执行性的政府行政机关。

这是行政学研究的主体地位。毋庸置疑，当国家权力和国家职能随着社会分工、历史发展不可逆转地发生分化和分解时，自成体系的又相对独立的政府行政机关，就从广义的政府机关（或称为“国家机构”、“国家政权机关”）中分离出来，并且日益成为国家机构中部门设置、人员编制最多的机关。行政机关就当今世界各国而言，一般都与立法机关、司法机关相对应、相平行。在我国和其他一些国家，由于设有国家机构中权力最大、地位最高的国家权力机关，因而行政机关具有对国家权力机关的从属性和执行性，也就是由国家权力机关产生，对它负责，受它监督，执行国家权力机关制定的法律法规、作出的决议决定。行政机关的这种从属性和执行性集中体现为国家意志，服务于工人阶级领导的广大人民群众共同利益的实现。这是社会主义国家行政机关的本质。

在当今强调推进行政管理科学化、法制化、现代化的同时，在我国突出行政管理要服从、服务于国家意志的实现，或者要服从、服务于工人阶级领导的广大人民群众共同利益的实现，这是社会主义国家行政发展观的灵魂。只要我国行政机关及行政人员的行政行为，代表并实现着人民的利益意志，同代表并实现着社会发展规律相一致，我们将无往而不胜。

第三，执行国家和社会公共事务的管理。

这是行政学研究的行政职能行为。任何类型的国家意志和国家职能，只有通过一定的主体运作于一定的客体，才得以实现。正是从这个意义上说，行政管理的过程就是政府行政机关执行国家意志、发挥国家职能对国家和社会公共事务实施管理的过程。这是一种非常庞杂而又协调有序的职能行为和职能活动。所谓庞杂是指对一国政治、经济、文化、社会各个领域以及各个层次的公共事务都需要进行有效的管理；所谓协调有序是指政府行政机关通过实施法律法规、方针政策，使国家事务、内部事务和社会公共事务按照自身规律，朝着正确方向顺利而有步骤地发展。由此，涉及到政府行政机关执着对国家事务、内部事务和社会公共事务管理的范围，或者说行政权行使的限度。一般而论，有三种状态：一是行政权行使不足，也就是该管的没有去管或者管得软弱无力；二是行政权行使过度，也就是不该管的也去管了，干预的范围过宽，以至侵犯了法人、公民和其他组织的权利；三是行政权行使适度，也就是管的幅度、深度和力度较为合理、合法。

在当前我国行政管理领域，既要着力克服行政执法“疲软”的现象，又要注意防止行政权力“膨胀”或者“全能行政”的现象；既要极端热忱、极端负责从事行政管理，又要谨慎、冷静、合理合法地行使行政权力，这就需要我们努力掌握和运用行政管理的规律。

第四，研究有效的行政管理规律。这是行政学研究的目 的所在。做好任何一件事情要克服盲目性，提高自觉性，关键在于把握事物发展的客观规律性。在当今，做好如此庞杂的各级各类行政管理工作，并使之卓有成效，就必须探索、

掌握行政管理规律，遵循、运用行政管理规律。建国四十多年来的行政实践经验，需要我们花大力气、下苦工夫进行科学的总结，并将其中反映行政管理内在的、固有的、必然的联系性上升为规律；同时，国外行政管理研究的科学成果，也需要我们结合本国的实际去吸收、借鉴和消化，转化。

可见，行政学是政治性与社会性、理论性与实践性、综合性与专门性有机结合的一门应用学科，在我国是一门正在发展中的新兴学科。

第二节 行政学的产生发展

一、行政学的产生

行政学于19世纪末20世纪初产生在欧美主要资本主义国家。

当时行政学产生的历史条件是：产业革命后社会化大生产的发展和科学技术的进步，为行政学的产生奠定了物质基础；政治学、经济学、法学、心理学等相关或者相邻学科的发展，为行政学的创立提供了综合借鉴的学科基础。

促进行政学产生的直接动因有：一是经济发展的需要和企业管理科学的诱发。欧美主要资本主义国家处于从自由资本主义向垄断过渡的阶段，为了增强国家之间竞争的经济实力，夺取最大的超额利润，首先从加强工厂企业的经营管理入手。当时美国工厂管理专家泰勒，根据长期观察和总结企业管理活动，创立了一套工厂企业科学管理原理，其中包括劳动操作程序、方式的规范，劳动者的挑选、培训、奖罚，管

理者的权、责、利规定等。这对行政学吸收、借鉴工厂企业管理经验，从而形成一门应用性很强的学科起了巨大的促进作用。二是追求高效的需要和行政管理低能的反差。当时欧美主要资本主义国家随着经济的发展和分工的细化，国家机构中政府行政机关的地位和作用越来越突出，需要强有力、高效能的政府行政机关对国家和社会公共事务进行管理。因此，对政府行政机关的期望也从以往的“政府要好管事要少”，变为“政府要好服务要多”的主张，按照马克思主义经典作家的说法，就是使资产阶级的政府行政机关成为“管理整个资产阶级的共同事务的委员会”、“理想的总资本家”。但是，当时政府行政机关的状况与上述要求差距很大。一方面政府行政机构、行政人员、行政经费开支愈来愈多，例如从1843~1883年英、法、美三国公务员，分别由1.7万人、9万人、2.3万人增加到8.1万人、37.9万人、10.7万人，几乎都增加了4~5倍。另一方面政府行政机关中存在着人浮于事、贪污腐化、尸位素餐、效率低下等时弊。这对行政学吸收、总结行政实践的经验教训，从而形成以追求高效率、高效能和探求规律性、科学性为目的的学科起了直接的促进作用。

可见，一门学科的产生发展是与主客观历史条件成熟、国家和社会需要的程度成正比例的。行政学如此，其他学科也概莫能外。与此相应的，一门学科适应国家和社会需要的程度是与自身的科学性、影响力成正比例的。

行政学产生的标志是1887年美国行政学家伍德罗·威尔逊（1856~1924）发表了一篇题为《行政学的研究》一文，他认为：与制定法律相比，执行法律变得越来越难了；不断

增长的经济、社会生活的复杂性与随之而来的政府行政规模、活动的扩大，就应该建立一门独立的行政学。无疑，这是一篇洞察力、说服力、影响力非凡的文章。因此，在西方公认威尔逊是行政学的创始人，1887年被称为行政学产生的年代。

二、行政学在欧美国家的发展

行政学作为一门独立学科加以研究、予以重视，在欧美主要资本主义国家尤其在美国逐步得以发展。一百多年来行政学的发展历史大致可分为三个阶段。

1. 形成阶段（1900～1930年）

这一阶段亦被称为科学管理时期或者传统理论时期，还有的称它为X理论时期。以1990年美国学者弗朗克·古德诺发表的名著《政治与行政》作为这一阶段开端的标记，以伦纳德·怀特发表的《行政学导论》（1926年）和威廉·魏罗毕发表的《行政学原理》（1927年）作为这一阶段终端的标记。这一时期行政学的研究，以三股潮流的兴起为背景，这就是政府为提高效率而广泛开展的改革；泰勒为代表的工厂企业的科学管理理论引入政府行政管理；政治学研究中的早期行为主义引入行政学领域。这一阶段行政学研究的特点主要有：一是将国家管理划分为决策（立法）与执行（执法）两种基本职能，称前者为政治包含着民主的种种程序，称后者为行政涉及到科学方法和规律、效率等程序；二是把权力集中、组织严密、加强监督并实现管理专门化、专业化，作为提高行政效率的主要途径；三是从大量的行政现象中概括出若干普遍适用的行政原理和原则，诸如组织系统化、分工协