

XING ZHENG XUE YUAN LI YU SHI JIAN

行政学原理与实践

主 编:高德领

副 主 编:李 辉

杨朝聚

刘玉斌

阎宏显

执行主编:靳瑞敏

吉林人民出版社

行政学

原理与实践

主 编 高德领

副主编 李 辉

杨朝聚

刘玉斌

闫宏显

执行主编 靳瑞敏

编 委 高德领

杨朝聚

贾其奎

鲁凤林

刘腾模

李 辉

刘玉斌

景德平

贾 硕

刘海燕

闫宏显

桑 茵

张金海

刘金栓

靳瑞敏

吉林人民出版社

目 录

第一章	绪论	(1)
第二章	行政管理职能	(13)
	第一节 概述	(13)
	第二节 行政管理职能的确立	(23)
	第三节 我国行政管理职能体系	(28)
	第四节 行政管理职能的转变	(51)
第三章	行政体制	(66)
	第一节 概述	(66)
	第二节 行政体制的内容	(73)
	第三节 行政体制改革	(84)
第四章	行政组织	(96)
	第一节 概述	(96)
	第二节 行政组织的结构和类型	(107)
	第三节 行政组织的编制和管理	(118)
第五章	行政领导	(130)
	第一节 概述	(130)
	第二节 行政领导的方式与类型	(139)
	第三节 行政领导者	(149)

	第四节 行政领导者的群体结构·····	(158)
第六章	行政决策·····	(166)
	第一节 概述·····	(166)
	第二节 行政决策的原则与体制·····	(173)
	第三节 行政决策的程序·····	(179)
第七章	人事行政与国家公务员制度·····	(192)
	第一节 概述·····	(192)
	第二节 人事行政与国家公务员制度的原则和特点 ·····	(200)
	第三节 国家公务员制度的基本内容·····	(207)
第八章	行政监督·····	(219)
	第一节 概述·····	(219)
	第二节 行政监督体系·····	(227)
	第三节 我国行政监督的几个问题·····	(242)
第九章	机关管理·····	(252)
	第一节 概述·····	(252)
	第二节 公文与档案管理·····	(260)
	第三节 会议管理·····	(267)
	第四节 后勤管理体制的改革·····	(270)
第十章	行政学案例分析·····	(277)
	参考书籍·····	(330)

第一章 绪 论

行政管理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,然而由于它对国家管理的重要作用,很快便引起了人们的普遍关注,以至于自本世纪初以来,众多学者云集在它的旗帜之下。也正是由于此,行政管理学在其蓬勃发展的同时,既不适当地包容了过多的内容,又始终缺乏一个冷静凝练的过程。因此,有关行政管理学的一些基本问题,至今仍然缺乏严格界定的准确阐述。即使那些足以决定行政管理学学科地位与学科性质,学科结构与学科理论体系的最基本问题,诸如什么是行政? 行政的属性是什么? 行政学的研究对象是什么? 行政学的研究范围如何界定? 等等,在学术界还不曾有一致的认识。单是对行政所下的定义,就可归纳出截然不同的几大类。

我国行政管理学研究正处于起步和发展阶段,认真探讨有关行政管理的基本问题,无疑有着重要的理论意义和现实意义。

一、行政含义

每门学科都有属于自己的基本范畴,它们就象打入地下的“桩”,对整个学科大厦起规范与支撑作用,其内涵的大小直接决定学科体系与学科研究内容。比如政治经济学中的“商品”,哲学中的“物质”与“意识”,等等。

行政管理学同样涉及诸多范畴,其中最基本的莫过于“行政”。正是由于过去和现在,人们对“行政”概念的理解歧义丛生,使行政管理学学科体系始终未能走向统一。这既是一个“历史遗留”问题,又是摆在每个行政管理学研究与学习者面前的现实问题,需要我們有一个客观的认识。究竟什么是行政?为了全面认识这一概念,我们首先考虑一下行政概念的形成与使用。“行”在我国是个象形字,甲骨文中写作“𠂔”。《说文解字》注:“上为股、中为胫、下为足也”,即“行”字的本意是指人腿三骨相联,或用两条腿快慢走动,引申为物质运用之意。《中华大词典》注曰:“行,乃物之运动之形”,包括“物之流动”和“事之施希”。“政”在我国是个形声字,从“支”,从“正”,“支”为人手执鞭击打状。因此,“政”字的本意是指用一定的强制力使他人遵循特定的规则行事,亦即一种社会统治行为。正如孔子在《论语》中所说,“政者,正也”。需要指出的是,在早期典籍中,“行”是“行”,“政”是“政”,“行政”作为一个概念是语言文字发展过程中,适应社会需要而形成的。根据现有资料,最早把“行”和“政”联系起来加以使用的我国古代典籍,是成书于战国初期的《左传》,其中襄公二十八年记载:“小适大有五恶,说其罪戾,请其不足,行其政事,供其职责,从其时命”。昭公五年又记载:“礼,所以守其国,行政政令,勿失其民者也”。而作为一个概念,“行政”最早出现在《史记》中,《史记·周东纪》载:“成王少,周初定天下,周公恐诸侯叛国,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”。可见,我国古代是从推行政治,即统治阶

级依靠特定的强制手段使政令得以落实,对社会进行统治意义上使用“行政”概念的。直到公元1711年的《纲鉴易知录》,仍然赋予行政以“处理一切政事”的含义。直到晚清变法思想兴起以后,受西方政治思想的影响,对“行政”概念的认识才有所改变。

西方对“行政”概念的理解,起初就与我国不同。较早使用类似行政概念的西方学者,当推古希腊的亚里斯多德,他在《政治学》一书中,提出一切政体都有三个要素作为构成基础,这就是议事机能部分、行政机能部分和审判机能部分。他赋予行政机能的基本含义是议事即立法之后的执行活动,也即对国家一般公共事务的各项具体管理。从亚里斯多德之后的波里比,直至近代的洛克、孟德斯鸠等,对“行政”概念的理解基本是一致的。这一从三权分立出发,对“行政”概念的界定,近代也传入了我国,被著名学者梁启超等所接受,并且在孙中山先生的五权宪法学说中得以确认。此外,中西方对“行政”概念还有其它不同的解释。比如,把行政解释为后勤总务管理活动,或非工(人)、非农(民)活动,在我国就普遍存在;美国学者古德诺在其所著《政治与行政》一书中,把行政界定为“国家意志的执行”;管理学家法约尔则把行政解释为企业的计划、组织、指挥、协调、控制等活动。我国台湾学者张金鑑强调:“殊不知所谓行政乃是公务或政务的推行,无论哪种政府机关都有,固不可仅限于行政部门,吾人皆知有所谓人事管理,财务管理,这些活动无论在立法、司法活动中皆有之”,等等。

我们认为,所谓行政应该是指国家行政组织(政府)依法对社会公共事务所进行的管理活动。这一界定,既符合我国宪法对行政概念的确认,也合乎汉语语言中行政概念的本意,又明确了行政学科与其它学科,诸如政治学、管理学等的关系。

行政概念的内涵确定之后,还有必要对另外一个问题予以

说明,这就是国家机关、社团组织的各项活动该属何种范畴?从概念的规范性出发,结合我国社会的传统习惯,我们以为可称其为“行政性活动”或“准行政性活动”,也可称之为“企业或事业或社会团体的行政活动”。

二、行政管理学及其特征

行政概念既已界定,行政管理学的含义就容易理解了。显而易见,行政与行政管理学二者既密切相关,又迥乎不同,行政是人类管理实践活动的一个特殊领域,行政管理学是一门科学,而后者又是以前者为研究对象的科学。由此,可以把行政管理学定义为:研究国家行政组织(政府)依法对社会公共事务进行管理的规律的科学。其特点如下:

政治性和社会性的统一。行政管理学以行政组织即政府活动为研究对象,依据马克思主义的基本原理,政府是国家机器的重要组成部分,与其它国家机器组成部分诸如警察、监狱、法庭一样,是阶级统治的工具,古往今来,代表不同阶级利益的统治者或统治集团,无一不是通过组织的政府镇压被统治阶级的反抗,维护自身的根本利益,维护有利于自身的社会秩序。即使是在现代文明条件下,各国政府“政治性”的表现可能不太突出或不太明显,甚至可以被认定为人类文明发展的结果或现代文明的特征之一。然而,只要国家存在,只要现代意义上的政府存在,行政活动的政治性都将存在;不承认这一点,无疑否定了马克思主义的基本原理,也不合乎现代政治实践活动。由此,行政管理学从它产生的那天起,就被打上了深深的阶级烙印。另一方面,“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方能继续下去”。

事实上,政府产生的必然性除了阶级统治及维护阶级统治秩序以外,亦有其社会基础,即社会需要某种特殊的公共权力以维护必要的社会秩序,把社会维持在稳定与发展的秩序范围内,历史上的阶级对立与阶级斗争以至暴力革命从某种意义上可视为统治阶级社会职能行政数量、行使质量及社会效果的反映与结果,现代条件下,由于各种综合因素的作用与影响,各国政府活动的社会性空前突出,更多的政府职能活动直接表现为为社会服务,为全体社会成员谋利益,且政府的社会服务职能在整个政府职能体系中居于核心地位。行政管理学以追求效率而产生,以追求效率而发展,并受到社会的广泛关注与重视,行政管理理论的研究与运用对社会稳定与发展,对促进政府活动的民主化、科学化,对促进政府行政效率的提高和解放发展生产力,满足人民日益增长的物质文化生活需要都发挥着直接且日益突出的作用。当代行政管理学的学科体系、理论构成及研究方法都带着鲜明的社会性特征。

理论性与应用性的统一。毫无疑问,行政管理学具有较强的理论性,否则就失去了其存在价值。

首先,作为政治学与管理学的分支学科,行政管理学从产生那一天起,就在不断地吸收政治学与管理学中对政府活动有指导意义的理论成分,并以此为基础得以不断发展完善。时至今日,行政管理学研究仍离不开政治学理论与管理学原理的指导,其次,与其它学科一样,行政管理学产生以来大批行政管理学者深入行政实践,持续不断地从事调查研究工作,通过他们的开拓与创新,概括总结,众多的行政管理理论应运而生,并且由于研究方法和研究侧重点的不同,形成了持有不同理论观点的诸多学派,他们的理论涉及行政管理的各个方面与各个领域,正是这些理论汇成了滔滔不绝奔流不息的行政管理理论长河。

综合性和独立性的统一。行政管理学在产生发展过程中,广泛吸收运用了政治学、管理学、法学、社会学、经济学、统计学、当代系统理论、信息理论、控制理论等基本原埋,体现出较强的综合性。管理学作为研究一般管理规律的科学,它和行政管理学的关系应是大系统与小系统,母系统与子系统的关系,行政管理学是管理学的—个分支学科,管理科学的原埋、原则涵盖了行政管理学的规律。政治学是研究国家政治结构、政治机构等国家宏观管理规律的科学,行政管理学需要运用政治学的基本原埋研究政府行为及行政活动的规律,它又是政治学的分支学科。法学是以受国家强制力保证执行的各种行为规范为研究对象的科学,它与行政管理学存在着互相交叉,互相渗透的关系。当代行政活动的重要特征之一是法制性,依法行政构成了行政管理学的重要原埋。行政管理活动既要受法律的指导和制约,又要在法律的指导下制定执行各项行政管理法规,同时,依法行政实践又丰富了法学的内容。社会学是以整个社会为研究对象,探讨社会稳定,追求社会良性运行规律的科学。行政管理学则把社会学的理论、原则和方法运用于行政管理实践,使行政管理的方法、措施更加有效。同时,社会学理论原埋则在行政管理实践中也得以实施和验证。不仅如此,行政管理学与心理学、经济学、数学、运筹学等诸多学科的关系都极为密切。行政管理学要借助这些学科的理论和方法以揭示行政管理的规律,保证或促进行政管理的科学化。

行政管理学正是不断综合相关学科的理论与方法得以成长、发展并且日益走向完善化。当然,仅仅强调学科的综合性和交叉性,无疑意味着否定学科存在的必要,行政管理学在综合其它学科内容的同时,其独立性也显而易见。如前所述,行政管理学具有独立的研究对象,即专门研究国家行政组织对社会性一般公共

事务进行有效管理的规律。加之行政管理学有属于自己的基本范畴与逻辑体系,这些使行政管理学区别于其它学科且为其它任何学科所不可取代,成为一门独立的科学。

规范性与权变性的统一。行政管理学的规范性表现在它所提示的行政管理规律、行政管理原理与原则、行政管理机制、行政管理程序与方法等都有普遍意义,是现代行政管理规律的概括。这些规律相对比较稳定,在一定的时间范围内,它们对行政实践活动都有较强的指导作用,即使在行政体制改革、政治体制改革条件下都不会轻易发生变化,体现出自身的规范性特征。但另一方面,决定和影响行政管理实践及行政管理科学的因素是多元的,且复杂多变,因此,行政管理理论时刻经受着丰富多采的社会生活与实践的检验,也必然在实践中不断高速创新,从而推动学科本身的发展和完善,也只有如此,行政管理学才能够充满生机,保持适应性,迎接未来的挑战。

三、行政管理学的产生和发展

1、行政学是现代社会发展进步的产物

1、19世纪末20世纪初,欧美主要的国家早已完成了产业革命,大规模的工厂生产取代了小规模的手工生产,众多工人的集中劳动取代了少量劳动者的分散作业,复杂的生产过程和技术取代了简单落后的手工劳动。由于经营的大规模化,就要实现资源的大规模聚集,并逐步解决其合理利用问题。股份制应运而生,随之又导致了一个专职的管理阶层的兴起。过去,个人企业家是生产资料所有者,又是经营者,甚至还是技术上的专家。现在,股东退出了具体管理经营领域,而不得不依靠具有专门管理知识,懂得技术与经营的专家集团。所有权与经营权的

分离具有重要的意义,它既是管理合理化要求的结果,也为管理进一步合理化准备了人力条件。

2、随着各国工业的迅速发展,人口集中了,城市扩大了,国内外的经济交往、文化交流频繁了,交通运输扩展了,政治管理职能增加了,管理责任加重了,管理方式复杂了。在这种情况下,整个社会愈来愈强烈地要求科学管理。随着科学技术、经济、政治、文化的发展,政府职能的扩大,各国政府机构和人员迅猛增加,行政经费开支急剧膨胀。

总之,行政学是现代社会发展进步的产物。产业革命后带来的社会化大生产和科学技术的进步,为行政学的产生奠定了物质基础;企业管理、行政管理的实践为行政学的产生提供了有益的经验材料;政治学、法学、经济学、心理学等相关学科的发展为行政学的建立提供了丰富的思想理论资料。行政学正是在这样的历史环境下应运而生的。

2、以美国为代表的西方国家行政学发展的历史进程

(一)形成阶段(1900—1930年前后)

德国学者史坦因于1865年撰著了《行政学》一书,主要内容是行政法,并没有形成行政学体系。1887年,美国学者威尔逊发表了《行政的研究》一文,主张政治与行政分离,建立一门独立学科——行政学。他认为一个良好的政府需有两大支柱:强有力而负责的政务官,有效能的文官制度,这篇论文产生巨大影响,威尔逊被誉为行政学的鼻祖。行政学的产生和形成,受到工商管理科学的重要影响,行政学在这个时期被称为管理时期,又称传统理论时期。这个时期的行政学理论存在着突出的缺陷,主要是过分重视机械效率,忽视社会效益;过分重视组织的静态面,忽视组织的动态面;把行政机关看成封闭型系统,忽

视了外在环境的影响；片面强调人的物质利益，忽视人的精神因素，缺乏对人的尊重。

（二）成长阶段（1930—1960 年左右）

美国哈佛大学教授梅奥认为：如果尊重人格，积极激励，可以在其他条件不变的情况下提高产品数量、质量，提高行政效率。美国学者巴纳德认为，组织是人群合作系统，应重视发挥非正式组织的作用；主管人员的主要功能在于发挥每个人的能力，其权威来自部属的授予。美国学者马斯洛认为，人的需要是多层次的，依次为生理的需要、安全保障的需要、归属的需要、尊重的需要、自我实现的需要；要不断满足人们不同层次的需要。美国麻省理工学院教授麦克雷戈提出了著名的 X 理论和 Y 理论。他认为，传统理论是 X 理论，这种理论把人看成是经济人，天生厌恶工作，逃避责任，需要严格监督制裁。Y 理论则把人看成是社会人，并非天生厌恶工作，通过善的人性激发，人会自治自律地达成目标。所以，要实行民主领导，积极沟通，满足需要，适当授权，发挥潜能。这些理论、主张被称为行为科学，这个时期又称为行为科学时期。

行为科学推动了行政学的发展，从传统理论时期发展到行为科学时期。其显著变化是：从只注重组织结构、法令、规章制度及权责分配，到同时重视组织中人员意见的沟通、个人欲望的满足、非正式组织的作用；从只重视监督制裁到重视激发人的积极性；由专断领导到民主管理；由“重事”到“重人”。这是行政学理论在前一时期基础上的飞跃，表明了对行政管理认识的深化。但是，这个时期又出现了新的片面性，如过分重视人的行为因素，忽视了组织结构、法制的作用，忽视了环境的影响作用等。

（三）科学化阶段（1960—现在）

行政管理是由许多相互依存的不同要素所构成的具有一定功能的整体,各个部分彼此独立,但又相互依存和制约。因此,在行政管理活动中既要看到与外界环境、外在系统之间的关系,又要看到本系统内在各部分之间的关系;既要强调组织结构、工作程度等静态方面,又要强调人的因素。系统管理理论认为,管理活动中内外环境复杂多变,科学技术突飞猛进,人的价值日益受到重视,要寻求唯一的永恒的最佳管理方式是困难的,所以主张应随环境变迁来选择管理,寻求“如果—那么”之间函数关系,即把环境作为自变量,当环境条件改变时,组织设计与管理方式也随之改变。在这个阶段,威廉·大内教授提出的 Z 理论,是系统管理理论的表现之一。Z 理论认为,X 理论和 Y 理论都有积极价值,都有失偏颇。人既非绝对好,又非绝对坏;有人性的一面,又有非人性的一面,有时要着重奖赏,有时则要强调惩罚,因此,行政管理不能仅仅采用一种办法,应因时、因地、因人制宜。系统管理理论被愈来愈多的人所接受,认为是当代行政管理中值得重视的理论和方法。

当代西方的管理学说呈现出学派林立的局面。主要代表有:(1)以巴纳德为代表的社会系统学派。巴纳德的主要贡献是:提出了社会的各种组织都是一个协作系统的意愿、组织的共同目标以及组织内的信息交流。管理组织权的存在,必须以下级的接受为前提。并对企业经营的职能进行了新的概括。(2)以西蒙和马奇为代表的决策理论学派。其主要贡献是:强调了决策的重要性,分析了决策的过程中的组织影响,提出了决策应遵循的准则,分析了决策的一般条件,归纳了决策的类型和过程。(3)以卡斯特和罗森茨韦克为代表的系统管理学派。该学派主张用系统的观点分析管理组织的结构和行为。(4)以菲德勒和伍德沃德为代表的权变理论学派。认为管理者的领导方式

必须依客观情况的变化而变通,而不存在什么通用的最好方式。(5)以伏格尔、威廉·大内等为代表的企业文化理论学派,认为企业文化主要体现为组织团体成员共同的信念、思维方式和日常行为准则以及由此而形成的对企业行为的一种无形行为的文化,这样才能立于不败之地。

对行政学发展历史进程的回顾表明,行政学的产生和发展,是同科学技术发展,社会进步密切联系在一起的。行政学的历史不长,发展迅速,推动着行政学发展中的学科,是正在成熟中的学科,它的发展趋势是:

1、研究的领域不断扩大。从“纯行政”的研究,扩展到重视政治因素、社会因素的研究;从一般行政的研究,扩展到重视专业行政的研究;从分离的研究,扩展到重视整体的研究。所以,有的学者诊断,目前行政学还没有一个清晰的模型,还没有一个共同确认的研究疆界。学者们正以多角度的、开创性的努力来建设和发展这门学科。

2、研究的侧重点在转移。从过去着重规律、定律、原则的探寻,转移到注意具体事实、案例的研究;从重视提高效率手段的研究,转移到重视“价值”的研究。学者们认识到,行政管理错综复杂,变化莫测,不能依靠刻板公式去处理问题,应从具体事实中,从案例研究中,去认识行政管理的规律性。

我国对行政学的研究起步不晚,在理论和实践方面都奠定了良好的基础。

中华人民共和国成立后,我国开始了行政管理的新时期。在这过程中积累了许多宝贵的具有中国特色的行政管理经验,遗憾的是,我们忽视了行政管理理论的研究。1952年,我国进行高等教育院系调整时,把行政学专业和课程取消了,行政学研究实际上处于停顿状态。

1980年12月,中国政治学会成立,广泛开展了政治学领域的研究。1984年夏,由国务院办公厅、劳动人事部发起召开了行政管理科学研讨会,并开始筹建中国行政管理学会,在高等院校系统、社会科学院系统、党校系统、成人教育系统纷纷成立了教学和研究机构,出版了一批行政学著作和译著。部分高等院校建立了行政专业,招收本科生和硕士研究生,全国高等教育自学考试开设了行政管理专业。根据中国共产党第十三次全国代表大会的决定,为实施国家公务员制度,开展公务员培训,建立了国家行政学院。这些情况表明,行政学在我国的振兴和发展有了良好的开端。

第二章 行政管理职能

第一节 概述

一、行政管理职能的含义

“职”是指职责范围；“能”是指功能与作用。“职能”指一定的人员或组织所具有的职责和功能作用。它是职与能的辩证统一。

行政管理职能是指行政主体作为国家管理的执行机关，依法对国家事务和社会事务进行管理时应承担的职责和所具有的功能作用。它反映着国家行政管理活动的内容与基本方向，是行政行为本质的具体表现。它包括以下几个方面的含义：

行政管理职能的承担者和实施者是整个政府行政组织系统，包括政府的各级各类行政机关及其所属公务人员。

行政管理职能的内容涉及政府行政系统对国家政治和社会事务进行管理的全部事务，诸如外交、国防、公安、财政、金融、工业、农业、商业、文化、教育、科技等。它们构成政府行政管理的任务。同时，行政管理的职能还涉及政府管理权力行使的广度、深度及管理的具体方式方法，也就是用什么方式去管，是直接的管理方式还是间接的管理方式，是直接管理为主还是间接管理为主。