

行政行为概论

刘永安 编著

中国法制出版社

行政行为概论

刘永安 编著

中国法制出版社

(京)新登字059号

行政行为概论

XINGZHENG XINGWEI GAILUN

编著/刘永安

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷厂

开本/787×1092毫米32 印张/12 字数/263千

版次/1992年12月北京第1版 1992年12月北京第1次印刷

印数/0,001-8,000

中国法制出版社出版

书号 ISBN7-80083-103-5/D·99

(北京西城太平桥大街4号 邮政编码:100810) 定价:7.10元

序

当《中华人民共和国行政诉讼法》施行两周年的时候，《行政行为概论》一书将呈现在读者们面前。这是洪湖市政府办公室主任刘永安同志探讨建立中国式的社会主义行政行为科学的一种尝试，也是他从事基层政府行政工作多年实践取得的成果。作者力图在学科体系设计方面作一块铺路石，在行政行为理论原则的研究方面作些有益的探索，同时为行政机关工作的同行们提供一部深入学习《行政诉讼法》、规范行政行为的工具书。尽管作者行政管理的专业理论基础知识不够厚实，书中还有一些疏漏和不尽人意之处，但这种立意和努力是十分可贵的，我相信读者和专家们都可以从中得到有益的启发。

《行政行为概论》不是对行政管理学的全面探讨。但在《行政诉讼法》实施之后，国家行政机关及其工作人员面临行政诉讼的法律活动的时候，作者在实现行政行为规范化、法制化、科学化方面，提供了一些理论和实践的有益帮助；把建立、发展中国式的行政行为科学的任务提到了我们面前；对促进行政机关及其工作人员依法行使行政职权，改进和提高行政管理工作，有着积极的意义。

行政行为是一个抽象的概念，由国家行政机关工作人员的行政活动来体现。当行政工作人员把管理国家行政事务的活动与规范化的、科学化的行政行为有机地结合起来的时候，

行政行为才在广阔的社会生活、经济生活中展现出充满生机的活力，为国家政治稳定，人民安居乐业，创造社会物质文化财富和实现社会主义现代化发挥先导和保证作用。今天，改革在深入，开放在扩大，科学技术迅速发展，经济建设日新月异，行政管理工作的社会化、复杂化，对行政行为规范化和科学化的要求越来越高，政府职能面临着转折。新形势要求建立有中国特色的行政管理科学，催化着行政行为科学蓬勃发展；激励我们行政工作人员转变过去“长官意志”、“家长作风”的传统观念，改变以言代法、以权代法的行为方式，为建立科学化、法制化和现代化的行政行为运行机制做出贡献。

当然，政府作为政治、经济、文化等各方面属性完备的社会实体，如何适应新形势，发挥决策、指挥、协调、控制、服务的职能作用，绝非行政行为规范化、科学化就能完全解决的。还需要我们运用马克思主义的立场、观点、方法，分析改革开放新形势下社会、经济工作的新问题；坚持四项基本原则，在政治体制改革、经济体制改革中深化行政体制改革；在行政法学、行政管理科学、行政行为科学的理论研究方面积极探索。总之，建设廉洁、透明、高效的政府，任重道远，需要我们付出长期艰苦的努力。



一九九二年九月十九日

目 录

序	(1)
---------	-------

第一编 导 论

第一章 现代行政管理者的新任务	(1)
第一节 行政行为科学的定义	(1)
第二节 建设具有中国特色的社会主义行政行为科学	(7)
第三节 研究行政行为科学的意义和方法	(13)
第二章 行政行为科学的基本概念	(21)
第一节 行政行为的主体及其对象	(21)
第二节 行政行为目标	(30)
第三节 行政行为的成立要件	(33)
第四节 行政行为的功 能	(36)
第五节 行政行为的效力	(38)
第三章 行政行为分类	(42)
第一节 行政行为分类的原则	(42)
第二节 我国行政行为的主要类别	(45)

第二编 抽象行政行为

第四章 行政立法行为	(60)
第一节 行政立法行为及其意义	(60)
第二节 行政法律文件的特征及分类	(65)
第三节 行政立法的原则和程序	(74)

第四节	行政立法行为的实施	(78)
第五章	行政分析行为	(85)
第一节	行政分析行为的意义	(85)
第二节	行政分析的内容	(90)
第三节	行政调查	(95)
第四节	行政统计分析	(103)
第五节	行政预测	(108)

第三编 具体行政行为

第六章	行政领导行为	(113)
第一节	行政领导行为的概念	(114)
第二节	行政领导行为的基本构成	(119)
第三节	行政领导有效行为的基础	(125)
第四节	最佳行政领导行为的适合性	(136)
第七章	行政决定行为	(142)
第一节	行政决定行为概述	(142)
第二节	行政决定行为的构成	(147)
第三节	影响行政决定行为的障碍及救济方法	(156)
第八章	行政执行行为	(167)
第一节	行政执行行为概述	(167)
第二节	行政执行行为的过程	(172)
第三节	行政执行行为的原则	(187)
第四节	行政强制执行行为	(191)
第九章	行政监督行为	(197)
第一节	行政监督行为概述	(197)
第二节	行政监督行为的基本构成	(203)
第三节	行政监督行为的原则	(215)
第十章	行政司法行为	(221)
第一节	行政司法行为概述	(221)

第二节	行政司法行为的基本构成	(229)
第三节	行政司法行为的原则	(235)
第四节	行政应诉行为	(242)

第四编 行政行为管理

第十一章	行政行为的一般过程	(252)
第一节	个人行为过程概述	(253)
第二节	行政行为的一般过程	(259)
第三节	行政行为的评价	(273)
第十二章	行政行为的外部环境	(279)
第一节	行政行为外部环境概述	(279)
第二节	政治环境与行政行为	(282)
第三节	文化环境与行政行为	(290)
第四节	经济环境与行政行为	(297)
第五节	自然环境与行政行为	(304)
第十三章	行政行为的内部环境	(309)
第一节	行政行为内部环境的基本概念	(309)
第二节	行政组织与行政行为	(316)
第三节	人际关系与行政行为	(326)
第四节	行政法人与行政行为	(336)
第十四章	行政行为的心理障碍及救济	(343)
第一节	行政行为心理障碍的概念	(343)
第二节	认知与行政行为	(345)
第三节	态度与行政行为	(351)
第四节	挫折与行政行为	(359)
第五节	冲突与行政行为	(364)

第一编

导 论

第一章 现代行政管理者的新任务

行政行为产生于行政管理者实施国家行政管理的运动过程，影响和作用于社会生产和社会生活。科学的行政管理行为是社会现代化的钥匙。当前，世界科学技术进入了一个新的发展时期，新的技术革命正在推进社会、经济迅猛发展，要求行政管理者去探索行政行为规律、行政行为结构、行政行为过程、行政行为与行为管理诸因素的关系，进而探索行政改革的理论，为实现行政管理工作的科学化，建设公正、廉明、高效的政府而努力。这是关系到我国经济和社会发展的重大事，是一个意义深远的现实问题。因此，研究行政行为科学，加强和改善行政管理，实现行政行为的科学化、民主化和法制化，是摆在行政管理者面前的一个新任务。

第一节 行政行为科学的定义

行政行为科学是一门应用社会科学。它研究国家各级政府及其行政职能部门和行为对象（个人、团体）的组织行为问题，以便从纷繁复杂的行政管理活动中，应用科学方法，掌握行政行为的规律，获得科学管理的技巧、最佳的行政策略

和领导方式,把行政组织和人、科学技术、社会经济发展协调起来,最大限度地提高行政效率,充分发挥政府的职能作用。

一、行政的概念

什么是行政?国内外到目前为止仍众说纷纭。西方学者大致有三种观点:一是认为行政是政府组织中行政部门的业务活动;二是认为行政是推动政府功能时的活动,是国家意志的执行;三是认为行政就是运用组织、领导、计划、人事、协调、监督与财务等手段,有效地处理公务和政务的活动,其目的在于完成政府或公共团体的任务。国内则普遍把行政理解为一般的行政机关工作,也有的理解为一般服务性质的后勤管理。

马克思曾经给“行政”下过一个定义,说“行政是国家的组织活动”。^①这个定义是马克思在谈及资本主义国家行政机关的作用时顺便提到的,但它对于我们研究行政行为科学具有重要的指导意义。它指出:行政是一种活动;行政是国家的活动;行政是国家的组织活动。依据马克思的这一论断和我国的实际,我们可以给“行政”下一个比较具体的定义:所谓行政,就是国家行政机关为实现国家的目的和任务,行使国家权力,从事国家政务管理的活动。基于这一点,“行政”包括以下三个方面的含义:

首先,从行政组织的角度看,行政是政府及其各级行政机关所管辖的公务和国家政务管理活动,是国家统治权发生的一种作用。国家行政机关及其工作人员是行政的主体,任何个人和自发团体,不能享受行政所赋予的权力,行政必须

^① 《马克思恩格斯全集》第一卷第479页。

属于国家。

其次，从政治的角度来考察，行政绝不能与政治截然分离。它是与一个国家政府的活动有直接关联的一种活动。其基本任务是执行国家决定的方针政策和政治目标，实现民意，推行和执行法律、政策以及符合人民利益的号召。因此它从属于政治，服务于政治，并构成政治的一个条件。应当指出的是，行政并不是被动地从属于政治，在一定条件下，它能反作用于政治，对政治有相当的影响力。没有优化的行政便不可能有有效的政治；政治的成功，有赖于优化的行政。

第三，从管理的角度来理解，行政是为推行和管理国家公共事务，通过国家权力的行使，运用组织、领导、计划、人事、协调、监督、财务等手段，有效地实施国家事务的管理活动。

由此可见，行政是政府对社会及其各个领域的发展所进行的有目的的作用过程，既具有政治属性，又具有管理的社会属性，是政治性与社会性的统一。

二、行政行为的含义

行政行为是国家行政机关为实现国家的目标和任务，行使国家权力，从事国家政务管理活动的总称。最简单的解释，可表述为国家行政机关实施行政管理活动的总称。

从上所述，我们可以了解到行政行为具有以下特点：

1. 行政行为是行政机关行使国家权力对社会事务的一种管理行为。一切行政活动都是直接或间接与国家权力相联系，以国家权力为基础的。它是运用国家机器这种凌驾于社会之上的强制力量，按照本阶级的意志支配社会生产和生活，对社会进行管理的活动。虽然在具体管理方式上有强制管理和非强制管理之分，但任何行政行为都是通过行使国家

权力对社会的一种管理活动。即使是按国家行政管理分工的部门行政管理的活动，包括一些事业单位依法行使的行政管理行为，也都具有这一特性。如卫生防疫部门实行食品卫生管理等，是在国家授权之后，他们才具有这种职能的。而该部门的带社会福利和社会服务性质的检疫等行为，除授权对流行性传染病疫区实行特殊措施外，不属于行使国家权力的管理行为，因而不属于行政行为。

2. 行政行为是行政机关依据国家法律推行政务的组织行为。行政行为是国家行政系统依法行使行政管理的行为。在什么时间、地域、范围，采取什么手段和措施，推行某种政务，国家法规均有界定。一些宏观的、带共同性控制内容的行政活动，其行为权限，国家则用宪法予以明确。但在依法行政过程中，行政行为不只是消极被动地照章办事，还根据执法的实际情况，按各行政组织的职能和权限，积极能动地参与和影响国家的立法和政治决策。比如，根据我国税法和改革开放的实际，对“三资”企业和改革开放试验区的企业实行减免税的政策；过去，我国对棉布的生产和销售纳入行政管理，实行计划定量控制，现在，棉花生产和纺织工业发展了，行政就不加控制和干预了。但上述行政行为权限的终止和变更，按国家的活动级次，县以下行政机关没有决定权。可见，行政行为不仅是依法行政，而且只能是行政机关依法行使国家机关赋予的权力的组织行为。

3. 行政行为既是社会公共事务的管理行为，又执行阶级统治的政治职能。国家是阶级统治的工具。行使国家权力的行政行为，必然有鲜明的政治性和阶级性，它不仅是政府管理社会公共事务的行为，也是政府行使阶级统治职能的行为。事实上，社会公共事务的管理，从根本上说，是以维护

统治阶级根本利益为前提的。因此，不能把行政行为只看成是纯行政管理行为。

4. 行政行为是国家公共权力的行使，它所处理的事务必须是公务。凡假公济私、以权谋私的行为，都是违法犯罪行为，绝不能称之为行政行为。同时，任何个人或团体，只有在国家授权之后，才能“委托行政”，行使国家公共权力。因此，行政行为必须以维护和推进公共利益为目的；行政工作人员必须在法律的范围内，正确行使国家权力，秉公办事，廉洁奉公。反之，就不是行使行政权力的公务，就不能称之为是行政行为。

三、行政行为科学的产生及其发展概况

行政行为科学，是在国家政务活动中，研究行政行为现象及其一般规律的新兴科学。就其主要的特性来说，就是在行政管理活动中系统地研究行政行为的新学科。

行政行为科学可以说是在实际应用的基础上，逐步形成的一门独立的科学。它是在行政管理学发展的第二阶段（1930年到1960年前后）开始形成的。30年代，西方资本主义经济出现大萧条，工人运动蓬勃发展，使行政管理、行政理论受到了很大冲击，传统的管理理论暴露出明显的弱点。美国哈佛大学教授梅克等人通过“霍桑试验”，发现组织中人的行为非常复杂，管理之父泰罗创立的传统理论对此无法解释，于是在人际关系学派的基础上建立起行为科学，并把它应用到行政管理中来。其开创者为华莱士和本特莱，他们应用行为主义的观点、方法，研究行政现象，从有关人员的实际行为上去研究其动机模式及效果。40年代以后，行政行为科学有了新的发展，形成许多学派。以巴纳德为代表的动态平衡学

派，在《主管人员的功能》一书中认为：组织就是人群间的互相影响关系所组成的系统；权力的基础不在于法定地位，而在于部属接受程度；避免正式控制，重视思想沟通等。以西蒙为代表的决策理论学派，在西蒙1947年发表的《行政行为论》中认为，行政行为就是决策制定的过程；决策不仅在组织的上层，所有的组织成员都应参加决策，而且各个环节都有决策。此外，还有马斯洛的需要层次说，瓦尔杜的行政国家论等等。行政行为学发展到当代，其代表人物史东、马瑞谟，主张用自然科学方法研究人类行为，进而研究政府行政行为。西方行政行为理论推动了行政管理理论的发展，行政管理从只注重结构、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；从专断领导到民主管理；从“重事”到“重人”；随着对行政管理规律认识的不断深化，逐渐摒弃了传统的非人道主义的倾向，为人道主义的行政管理、民主的行政管理奠定了基础。但是，资本主义制度的行政行为理论，有着严重的片面性，如过分强调了人的主观作用，忽视了组织结构、法制的作用；对人的行为研究，忽视了人的阶级性、阶层性；回避了政治制度、经济制度对人的决定性影响等。

行政行为科学作为社会科学，是一门新的学科。涉及行政学、行政法学、行为科学、社会学、心理学、管理学等多种学科。它既与这些学科有着紧密联系，互相交叉，又独立出来成为一门广有影响的新兴边缘学科；既借助了这些学科的理论、方法作指导进行研究，丰富了自己的内容，又以新的研究成果促进了相关学科的发展；既为行政学、行政法学、管理学、行为科学的一般原理、规律所包容，又独具个

性，发展了自身的基本原理，使之更加具体化，专业化。

第二节 建设具有中国特色的社会主义 行政行为科学

行政行为科学作为一门独立的学科产生之后，在全世界各国得到迅速发展，主要原因是行政行为科学适应了各国社会、政治、经济、文化发展的现实需要。我国社会主义政治制度、经济制度的建立，马列主义、毛泽东思想的科学理论指导，以及丰富的中国古代管理遗产、思想遗产和现代行政管理的经验，特别是党的十一届三中全会以来的路线、方针、政策带来的改革、开放的大好形势，为建立具有中国特色的社会主义行政行为科学提供了优越的社会条件。我国社会、政治、经济、文化发展的客观需要和优越的社会条件，使得具有中国特色的社会主义行政行为科学应运而生。

一、社会主义行政行为科学的理论和实践

社会主义行政行为科学是在无产阶级用暴力手段砸碎旧的国家机器夺取政权后，在革命和建设的实践中依据马克思主义、列宁主义、毛泽东思想基本原理建立起来的。巴黎公社为其奠定了理论基础，十月革命、第二次世界大战到社会主义国家诞生，使社会主义行政行为科学初步形成。

1. 马克思对巴黎公社行政管理经验的总结。一般认为，社会主义行政行为科学的产生是以巴黎公社——无产阶级的第一个政权的诞生为基础的。巴黎公社虽然受历史条件的限

制，不可能获得管理国家的全面经验，但马克思对其行政管理经验的总结为社会主义行政行为科学理论奠定了基础。巴黎公社行政管理的主要经验有：（1）公社废除了同人民脱离的公共政权，把它从敌视人民的力量变成为社会服务的政权。（2）劳动群众有能力管理国家。国家的实质就是由工人组成，反映民族大多数人的利益。（3）巴黎公社建立了真正的民主集中制。公社领导成员由选举产生，对选民负责，公开工作，接受监督，可以撤换。（4）巴黎公社建立合理的国家机构，有行政权和立法权，反对权力过分集中和不负责的官僚主义。

2. 原苏联行政行为科学的形成和发展。十月革命的成功，诞生了世界上第一个社会主义国家。苏联的社会主义行政管理在马列主义原则指导下，借鉴了西方行政行为科学的某些合理的东西，形成了一套为社会主义经济制度和政治制度服务的行政行为科学理论。列宁认为，要把“泰罗制”的方法引进到行政管理之中，以克服官僚主义，提高行政工作效率；并在苏联首先创立了人民国家的管理形式，提出社会主义行政管理的一些基本原则。即：第一，国家行政机构必须实行精干化和简化原则。第二，国家行政机构的设置必须坚持民主的原则。第三，国家管理机构实行效能原则，行政机关要按“苏维埃办事程序”工作，包括决策程序、议事程序、办事程序、行文程序等。第四，列宁为克服官僚主义提出对国家机构进行改革的重要思想。这些行政管理理论为原苏联近代行政行为科学的形成，奠定了思想理论基础，并提供了丰富的实践经验。

3. 我国行政行为科学的发展。我党从1928年在革命根据地建立红色政权时起，就比较注意把马列主义的行政管理理论同中国革命的具体实践相结合。在苏区时，行政行为的基

本方法是围绕群众路线这一原则展开的。毛泽东同志认为，改善苏维埃管理工作，应该朝着最能够接近广大群众，最能够发挥群众的积极性和创造性，最能够动员群众执行苏维埃的任务，并且最能够争取任务完成的速度，使苏维埃工作与革命战争、群众生活的需要完全配合起来。在抗日战争时期又实行“三三制”组织原则和“精兵简政”，以提高战斗力和工作效率。解放后，随着中央和地方各级行政机构的完善，逐步形成了一些基本的行政管理制度、原则和方法：一是坚持党对国家行政机关的领导；二是贯彻民主集中制；三是人民群众积极参加管理；四是实行精简；五是遵循客观规律，提高行政管理效率。但是也存在一些不足。在行政行为方面，有的沿袭过去的，有的照搬别人的，特别是文化大革命期间行政管理科学遭受全面践踏，无政府主义泛滥成灾。直到党的十一届三中全会以后，社会主义行政管理科学才得以恢复和发展。党领导了政治体制改革，实行党政分工、政企分开与政社分家，并建立了精简原则、效率原则、职权分明原则和机能统一原则，行政行为科学正在被越来越多的人所认识，中断多年的行政管理学科得以恢复，并集纳了一大批知识分子和党政干部为之探索和研究，为中国特色的行政行为科学的形成奠定了基础。

二、中国社会主义行政行为科学的基本特征

研究行政管理理论，不能脱离行政权所代表的社会政治、经济制度。中国是人民民主专政的社会主义国家，其社会主义性质、政治体制与西方有着本质的区别。因此，我们要建立的具有中国特色的社会主义行政行为科学，与起源于西方的行政行为科学存在着根本的不同，有其独具特色的特征。