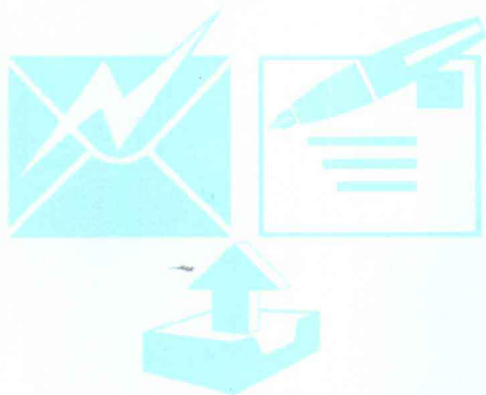


行 政 管 理 学 新 编

Xingzheng guanli
xue
inbian

①

李世英 主编



中国人民公安大学出版社

行政管理学新编

主 编 李世英

副主编 杨 波

中国



反社

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学新编/李世英主编. —北京:中国人民公安大学出版社, 2002. 3

ISBN 7-81059-942-9

I. 行… II. 李… III. 行政管理-理论
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 010280 号

行政管理学新编

XING ZHENG GUAN LI XUE XIN BIAN

主编 李世英

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京公大印刷厂

版 次: 2002 年 3 月第 1 版

印 次: 2002 年 3 月第 1 次

印 张: 11.5

开 本: 850 毫米×1168 毫米 1/32

字 数: 288 千字

印 数: 0001~5000 册

ISBN 7-81059-942-9/D·800

定 价: 21.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010)83905728

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

前 言

本书从行政管理基础、主体、客体、环境、发展等方面,就行政管理理论及其实践进行了全面系统的阐述。全书分为 15 章:绪论、行政环境、行政职能、行政组织、人事行政、行政机关管理、行政领导、行政决策、行政实施、行政公共关系、行政责任、行政道德、行政监督、行政信息和行政改革。

该书的显著特点在于:一是背景新。以我国加入 WTO 为背景,紧密联系我国行政改革实践。二是内容新颖。在编写过程中,广泛地吸取了近年来行政管理学研究的最新成果和前沿理论。三是阐述问题的角度和方法新。从市场经济条件下,依法治国与以德治国相结合的角度,突出地阐述了行政公共关系、行政信息、行政责任、行政道德等基本理论及其实践问题,并对我国行政改革的内涵、范畴、核心及其价值取向、行政机关转变作风等问题,作了深入的阐述和分析。对于国外行政改革最新理论作了表述和评价。四是适用范围广泛。该书融理论与实践于一体,既适用于高校教学需要,又适用于党校、干校等成人院校教学需要,还适用于行政院校公务员培训以及党政机关、企事业单位的广大管理人员自学需要。

本书由李世英教授任主编,杨波任副主编,撰稿人员有(按姓氏笔画排序):李世英、李程伟、刘晓康、刘锦秀、孟凡民、杨波、何俊武、徐君、徐乐尤、董晓宇。

该书写作过程中，参阅了大量资料文献，吸收了近年来政治学和行政学研究方面的最新成果，得到中国人民公安大学出版社的领导及其同事，尤其是甄岳刚副编审的热情支持，在此，一并表示诚挚谢意。

编 者

2001 年 12 月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 行政与行政管理	(1)
第二节 行政管理学的发展	(10)
第三节 学习研究行政管理学的意义和方法	(26)
第二章 行政环境	(29)
第一节 行政环境概述	(29)
第二节 行政环境与行政管理	(33)
第三节 我国现阶段行政环境与行政管理	(37)
第三章 行政职能	(43)
第一节 行政职能概述	(43)
第二节 行政职能的内容	(48)
第三节 实现行政职能的基本手段	(53)
第四章 行政组织	(61)
第一节 行政组织概述	(61)
第二节 行政组织理论	(72)
第三节 行政组织结构	(77)
第四节 行政组织设置的原则	(84)

第五章 人事行政	(90)
第一节 人事行政概述	(90)
第二节 人事行政的分类制度	(99)
第三节 我国公务员制度	(103)
第六章 行政机关管理	(113)
第一节 行政机关管理概述	(113)
第二节 行政机关管理的主要内容	(117)
第三节 行政机关管理的现代化	(122)
第七章 行政领导	(127)
第一节 行政领导概述	(127)
第二节 行政领导职位、职权与职责	(132)
第三节 行政领导者	(137)
第八章 行政决策	(146)
第一节 行政决策概述	(146)
第二节 行政决策体制	(151)
第三节 行政决策的原则和过程	(155)
第九章 行政实施	(163)
第一节 行政实施概述	(163)
第二节 行政指挥与控制	(167)
第三节 行政协调和沟通	(171)
第十章 行政公共关系	(178)
第一节 行政公共关系概述	(178)

第二节	行政公共关系的功能和原则·····	(187)
第三节	行政公共关系的实施·····	(192)
第四节	行政公共关系的建构·····	(196)
第十一章	行政责任·····	(200)
第一节	行政责任概述·····	(200)
第二节	行政责任的确定·····	(212)
第十二章	行政道德·····	(220)
第一节	行政道德概述·····	(220)
第二节	行政道德的内容·····	(230)
第三节	行政道德建设·····	(249)
第十三章	行政监督·····	(258)
第一节	行政监督概述·····	(258)
第二节	行政监督体系·····	(265)
第三节	行政监督机制·····	(274)
第十四章	行政信息·····	(285)
第一节	行政信息与行政管理·····	(285)
第二节	行政信息系统·····	(289)
第三节	行政信息处理·····	(295)
第十五章	行政改革·····	(303)
第一节	行政改革概述·····	(303)
第二节	我国行政改革·····	(311)
第三节	当代国外行政改革新理论·····	(337)
主要参考书目	·····	(359)

第一章 绪 论

第一节 行政与行政管理

一、行政的概念界定及其本质

(一) 行政概念的界定

“行政”与“行政管理”是行政管理学最基本的概念。研究行政管理学，就应从其最基本概念内涵的解析开始。我国古籍很早就出现，“行政”一词：《左传》中有“行其政事”、“行其政令”的记载，《纲鉴易知录》也有西周时“召公、周公行政”的记载。在这里，“行政”之意即为管理国家的政务。管理与行政相比较，“管理”的历史更久远，范围更广泛。自有了人类以来就有了管理活动；而“行政”则是阶级与国家产生以后才产生的社会现象。在西方，两千多年前的古希腊学者亚里士多德就使用过“行政”一词。现代英语中的“行政”(Administration)就源自拉丁文 Adminiistrare，意为“执行事务”。

由于行政所执行的“事务”是极为复杂的，于是人们就从不同的角度赋予它不同的含义。有的从政治角度来理解，有的则从管理角度来分析；有的持实质意义行政的看法，有的则抱形式意义行政的观点。对上述观点稍加梳理，有助于我们深刻理解“行政”和“行政管理”的确切内涵。

1. 政治角度上的行政。从政治意义的角度来理解，行政是一种国家的管理活动。由于国家管理活动客观上存在着不同的层次

和方面,因此,这种理解又有广义和狭义之分。(1)“三分说”行政。这是对行政的狭义理解。这种观点认为,行政是指除立法、司法以外的其他国家活动,一般指政府体系中行政机关的事务。这是从三权分立的角度来界定行政,认为行政乃是政府体系中行政机关对其职权范围内各种事务的管辖和料理。美国行政管理学者魏劳毕在1927年出版的《行政管理学原理》一书中指出:“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务”,就是对行政的狭义理解。(2)“两分说”行政。这是对行政的广义理解。这种观点认为,在一切政治制度中,只有两种基本功能,即国家意志的表现和国家意志的执行。前者体现在立法环节,谓之政治;后者存在于立法活动以外的其他国家活动,谓之行政。这是从政治与行政两分法的角度来界定行政,认为行政是国家意志的执行。美国学者古德诺1900年在其《政治与行政》一书中就有如是说。

以上对行政的两种理解均有其局限性。“两分说”的缺陷,不仅在于难以划定行政管理学的研究对象(因为司法活动亦被混同于行政),而且还混淆了行政的两重属性,即执行统治阶级意志的政治性和进行社会公共事务管理的社会性。毕竟在实质意义上,行政与政治是无法截然分开的。“三分说”的缺陷,则在于它所确定的行政外延失之过窄。它只适用于三权分立制的国家,而不符合议行合一制国家的情况。实际上,随着现代资本主义的发展,行政日益渗透于立法、司法之中,凌驾于立法、司法之上。“三分说”的行政观点也不能很好地揭示三权分立制国家行政活动的全貌。

2. 管理角度上的行政。这是对行政最广义的理解,可以简称为“管理说”行政。这一观点认为,行政乃是一定的社会组织调动和组织自身资源(人、财、物等)以有效地实现组织目标的行为过程。这实际上是把行政同一般管理联系起来,是从管理功能的角度来解释行政。按照这种观点,行政可被划分为两大类:一

类是国家基于公共利益而对社会进行的组织和管理，被称为“公共行政”；另一类是一般社会组织对其内部事务的组织与管理，在西方被称为“私人行政”，在我国被称为“一般行政”。行政的“管理说”将行政区分为“公共行政”和“私人行政”（一般行政），其优点是公共行政管理学的研究划出了较为明确的界限；缺陷则是在某种程度上混淆了行政活动和其他管理活动的根本区别，抹煞了国家公共行政的特殊本质。

3. 实质与形式意义上的行政。对于行政概念的解释和行政范围的划定，学术界还采用了“实质意义”与“形式意义”的标准来解释行政。从实质意义上看，不管行政的主体是谁，只要是对国家事务或社会公共事务的管理，就都属于行政活动的范围。这样一来，行政的含义就不局限于国家行政机关的管理活动，立法机关、司法机关、有关的社会团体和组织也从事一定的行政活动。形式意义上的行政则认为，只要是国家行政机关的活动都属于行政。这其实就否定了非行政机关从事行政活动的可能性。

应当说，上述两种解释均有其偏颇之处。比较合理的做法是采用实质意义和形式意义相结合的解释标准。根据这种标准，可以将行政概念作如下表述：行政是指国家行政主体依法对国家事务和社会公共事务所进行的组织和管理活动。上述定义包含两层意思：首先，行政是行政主体的活动。所谓行政主体，是指享有国家行政职权，以其自身的名义从事行政管理，并能独立承担由此而产生的法律责任的组织。在我国，它主要是指国家行政机关，此外还包括得到法律法规授权的其他社会组织。由此可见，行政并不限于行政机关，它还包括其他行政主体的管理活动。其次，行政并不是行政主体的所有活动，而是行政主体对国家事务和社会公共事务所实施的管理活动，行政主体的非管理活动（如借用、租赁、买卖等）不属于行政的范围。

（二）行政的本质

在对行政的概念做了上述梳理之后，我们还需要对行政的质有一个科学的认识。马克思在《评“普鲁士人”和“普鲁士家和社会改革”》一书中对行政下了一个科学的定义：“行政是家的组织活动。”^①这一著名论断不仅揭示了行政的本质，而且划定了它的活动范围。

首先，行政是一种国家活动，而不是一般的社会活动。行是人类社会发展到一定阶段，随着国家的产生而产生的。在原始社会，公共事务是由部落成员按照社会习俗、惯例和传统来处理的，整个社会并没有分化出专门的管理机构和管理人员。随着社会生产力的发展，产生了阶级和阶级的对立，也就产生了与人大众相分离的公共权力。国家产生了，作为国家活动重要组成部分的行政也就同时产生了。将来国家消亡，行政也必将自然消亡。行政作为一种国家活动，它同时还说明，只有国家，只有代表国家的有关国家机关，才有权进行行政活动。

其次，行政并不是国家的所有活动，而只是它的组织活动，即对国家事务和社会公共事务所进行的组织与管理工作。国家活动包括政治统治和社会管理两个不可分割的方面。一般来说，国家立法活动表达统治阶级的意志，比较多地体现政治统治的功能。行政则主要是通过对国家事务的具体组织与管理，来实现统治阶级的意志。对国家事务的组织与管理是行政的主要特点和活动内容。

再次，行政的性质由国家性质决定。国家是有阶级性的，行政作为实现国家意志的组织活动，其性质必然由国家的阶级性所决定。国家行政，自产生以来就担负着政治统治和社会管理双重职能，具有阶级性（政治性）和社会性两重属性。“政治统治到

^①《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

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才能持续下去。”^①可见，行政与政治是不可截然分开的，只有把行政活动同国家的性质联系起来，我们才能认清行政的本质。

二、行政管理的定义

“行政”与“行政管理”是行政管理学两个最基本的概念。一般认为二者没有根本区别，可以互换使用。目前，学术界对二者的细微差别有不同看法。有的认为行政所涉及的层次较高，侧重宏观方面的分析；而行政管理涉及的层次较低，侧重较具体的政府管理活动的分析。还有人认为，行政管理是管理的一个子系统，与其他方面的管理，诸如经济管理、文化管理等，属于相同层次，用行政管理概念较之用行政概念更为贴切和准确。应当说，从本质上讲二者并无多大区别，本书将其看做同等范畴的概念。

我们所说的行政管理，在现代西方国家一般被称为 public administration，即公共行政或公共管理。它是指社会公共组织对公众事务的组织与管理活动，包括对国有企业、人口、交通、卫生、医疗、保险、环保、教育等方面的管理。根据我国行政管理的实际情况，按照马克思主义对行政本质的认识，我们对行政管理作如下定义：行政管理是国家行政组织依法对国家事务和社会公共事务所进行的组织与管理。在这里，行政管理的主体是国家行政组织（那些得到法律法规授权而从事一定社会公共事务管理工作的社会组织也包括在内）。行政管理的对象是国家事务和社会公共事务；作为国家意志表现形式的法律法规政策，是行政管理所必须遵循的基本规范。

① 《马克思恩格斯全集》第1卷，第480页。

三、我国行政管理的性质和原则

(一) 我国行政管理的性质

行政管理是随着国家的产生而产生的。行政管理的性质由国家性质决定，并从根本上体现着国家的性质。我国行政管理的社会主义性质是由中国共产党领导的人民民主专政的社会主义国家性质所决定，是与社会主义公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度的根本要求相适应的。对其具体体现，简要分析如下三个方面：

首先，我国行政管理的社会主义性质在行政地位上体现为派生性和执行性。我国实行人民民主专政的社会主义制度，国家的一切权力属于人民。人民通过选举自己的代表组成各级权力机关来行使自己的权力。国家行政机关就是从权力机关那里派生出来的，它所行使的行政权是由权力机关授予的，它所做的工作是一种执行法律并实现法律的活动。行政机关要对权力机关负责并报告工作，同时要接受权力机关的领导和监督。这种议行合一的政治形式决定了我国行政管理的从属地位和执行性，从而保证了国家意志在执行过程中的集中统一。

其次，我国行政管理的社会主义性质在行政目的上体现为为人民服务的宗旨。以社会主义公有制为主体的经济基础，决定了人民群众在根本利益方面的一致性。这种一致性在行政管理中的体现就是要以实现人民的根本利益为目标，以全心全意为人民服务为根本宗旨。在我国，人民是国家的主人。行政机关及其工作人员的一切权力都是人民赋予的，他们必须代表人民的意志，为人民的利益而工作。这是我国行政管理区别于一切剥削阶级国家行政管理的根本标志。必须明确，在社会主义的中国，一切国家工作人员都是人民的公仆，他们在行政管理过程中，应以社会公共利益和人民的利益为出发点和归宿点，不能掺杂个人的任何特

殊利益。为人民服务是政府机关及其行政人员的基本行为准则。

再次，我国行政管理的社会主义性质在行政方法上体现为说服教育和强制相结合的特点。任何国家的行政管理都具有一定的强制性，我国行政管理也不例外。(1)从本质上看，国家行政活动的过程同时也是实现人民民主专政的过程，国家行政机关作为人民民主专政的有效工具，它所实施的管理活动是依法行政，这就不可能不带有强制性和权威性。(2)在我国现实生活中，人们还不可能都做到完全自觉地遵守和服从法律和法令。对于违反法律法规的某些行为，还必须采取一定的强制性措施，以便维护正常的社会秩序。

当然，我国行政管理的强制性同剥削阶级国家的强制性相比具有根本性的区别。除了强制的阶级基础不同以外，具体实施强制的办法亦有所不同。我国行政管理的强制建立在说服教育的基础上，是与思想政治教育工作紧密结合在一起的。总之，说服教育与强制相结合是我国行政管理的基本方法，这与剥削阶级国家的行政管理主要采取强制手段，并辅之以对公众的欺骗愚弄，具有本质的不同。

（二）我国行政管理的原则

四项基本原则是我国的立国之本，也是国家行政管理活动总的指导原则。这里所要分析的行政管理原则，是四项基本原则在国家行政领域的具体化，是行政机关开展管理活动需要遵循的行为准则。概括起来说，我国行政管理的原则主要有：

1. 人民管理原则。人民群众参加国家社会事务的管理，是社会主义国家的本质要求。作为国家的主人，人民群众最根本的权利就是参加国家和社会事务的管理，决定国家的大政方针。人民群众参加国家管理的方式有多种，归结起来主要有以下方面：(1)通过各级权力机关和人民代表的工作，参与国家管理社会公共事务，决定政府组成人员，监督政府工作。(2)通过社会团体

和行政机关经常性的联系渠道,参与到行政管理的过程中。(3)通过各种群众性自治组织和社会中介组织,参与各种社会事务的管理活动。(4)通过与政府协商对话和大众传播媒介,对国家事务发表意见,对国家机关及其工作人员的行政管理活动进行舆论监督。(5)公民个人直接向有关的政府部门表达自己的利益要求和对政府管理工作提出意见、建议和批评。

2. 党的领导原则。坚持中国共产党对国家行政工作的领导,既是社会主义行政管理的一个基本特征,也是行政管理自身的客观要求。党对国家行政管理的领导主要是政治领导,即政治原则、政治方向和重大决策的领导。其实现方式是:(1)制定正确的路线、方针、政策,指导行政管理的方向和任务,对行政机关的执行情况予以监督和检查。(2)向国家行政机关推荐干部,培养和教育干部,从组织上保证党的路线、方针、政策的贯彻和落实。(3)建立、健全党的各级组织,通过发挥党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用来带领群众,实现党的路线、方针、政策,遵纪守法,依法行政。

对于党领导行政管理的原则,需要做全面的理解。它既要坚持党对行政管理的领导,又要保证发挥行政机关的职能作用。党政不分、以党代政,以及党政分离、各行其是,都是不正确的。行政工作中,必须坚持党对行政管理的政治领导。

3. 民主集中制原则。民主集中制是马克思主义所主张的无产阶级政党和无产阶级政权组织的根本原则,也是我国国家政权的基本组织原则。我国行政管理必须遵循这一原则。主要体现为:(1)在行政机关与权力机关的权力关系上,国家行政机关是国家权力机关的执行机关,由权力机关产生,对它负责,受它监督,并向它报告工作;行政机关依法有权对社会的政治、经济、文化等事务实施统一管理。(2)在中央与地方行政职权的划分上,遵循在中央统一领导下,充分发挥地方主动性、积极性的原则。在坚

持下级服从上级、地方服从中央的同时，中央又照顾到地方的不同特点，充分发挥地方的首创精神。(3) 地方各级行政机关实行双重领导体制，它们既要向同级人民代表大会负责并报告工作，同时又要对上级行政机关负责并报告工作。(4) 国家行政机关内部贯彻集体领导和首长个人负责制有机结合的原则。有关政策性和原则性的问题及其他重大问题，要由集体讨论决定；在行政管理过程中，必须服从行政主管的领导和指挥。

4. 依法行政原则。依法行政就是行政机关行使行政权力、管理公共事务必须由法律授权并依据法律规定。法律是行政机关据以活动和人们对其活动进行评判的标准。归结起来说，依法行政的内容大致有下述四方面：(1) 依法行政要求行政机关行政职权，必须有法律授权。法律授权包含下列内容：一是职权法定，即行政机关的职权必须由法律规定。非经法律授权，不可能具有和行使某项职权。职权法定，越权无效，是依法行政的主要原则之一。二是凡属宪法、法律规定只能由法律规定的事项，或者只能由法律规定，或者必须在法律明确授权的情况下，行政机关才有权在其所制定的行政规范中作出规定。(2) 坚持法律优先的原则。法律优先的意思是说，在已有国家法律规定的情况下，任何其他法律规范，包括行政法规和行政规章，都不得与法律相抵触。凡有抵触，均以法律为准。法律优于任何其他法律性规范文件。(3) 行政机关实施的行政行为必须有法律依据，必须严格遵守法定程序。行政机关行为既包括制定法律规范的抽象行政行为，也包括作出处理决定的具体行政行为。作为行政行为依据的法律，既包括立法机关制定的各种法律，也包括根据法律和经法律授权而制定的法规和规章。(4) 行政职权与行政职责必须统一，这是行政机关行使职权的一个重要原则。职权是宪法、法律赋予行政机关管理社会公共事务的相关权利，必须得到行使，不能放弃。行政职责是行政主体在行使行政职权的过程中必须承担的义务。职责与职