

行政学

(第三版)

ADMINISTRATION

沈亚平◎编著

南开大学出版社

行政学

(第三版)

ADMINISTRATION

REPORT

1998.12.15

行政学

第三版

沈亚平 编著

南开大学出版社
天津

图书在版编目(CIP)数据

行政学 / 沈亚平编著. —3 版. —天津: 南开大学出版社,
2010. 8

ISBN 978-7-310-03540-3

I. ①行… II. ①沈… III. ①行政学 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 151680 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 肖占鹏

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022) 23508339 23500755

营销部传真: (022) 23508542 邮购部电话: (022) 23502200

*

天津市蓟县宏图印务有限公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2010 年 8 月第 3 版 2010 年 8 月第 10 次印刷

787×960 毫米 16 开本 21.125 印张 376 千字

定价: 36.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022) 23507125

第三版序言

本书自 2003 年再版以来,又经历了 7 年时间。7 年来,中国的行政改革及研究又有了新的进展。2003 年、2007 年,中国进行了新世纪以来两个轮次的行政管理体制改革,强调进一步转变政府职能,加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,减少和规范行政审批,减少政府对微观经济运行的干预;形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制;加大机构整合的力度,探索实行职能有机统一的大部门体制;完善公共服务体系,强化社会管理和公共服务,建设服务型政府。

中共十七届二中全会《关于行政管理体制改革的意见》所规划的总体目标是,到 2020 年,建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制。通过改革,实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变,实现政府组织机构及人员编制向科学化、规范化、法制化的根本转变,实现行政运行机制和政府管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变,建设人民满意的政府。今后 5 年,要加快政府职能转变,深化政府机构改革,加强依法行政和制度建设,为实现深化行政管理体制改革的总体目标打下坚实基础。

距离实现这一总体目标的时间还有 10 年。在未来的 10 年,除了在掌握行政管理规律的基础上加快行政管理体制改革的步伐,以更好地适应社会主义市场经济和经济社会发展的要求之外,还应当深化和拓展行政管理的研究,为新时期的行政改革发挥引导作用。此外,为实现行政学理论研究和学科建设的持续发展,需要进一步加强行政管理学科的人才培养。中国高校业已形成包括本科、硕士(专业硕士)、博士在内的完整的行政管理学科人才培养体系。就本科来看,截止到 2008 年,全国有 321 所大学设置了行政管理专业。在专业设置数和招生人数不断增加的情况下,进一步提高专业建设水平对于人才培养来说至关重要,而教材建设是专业建设的一个重要方面。鉴于此,作为一名教师,本人一直关注教材建设问题。除了和我的同事一道撰写出版行政管理的系列教材之外,还对

我所编著的《行政学》教材再次修订,试图通过本次修订,使其内容跟上时代发展的步伐。

本次修订增加了部分章节,并根据中国行政改革的发展和有关法制的变迁,以及行政学研究的新进展修订了相关内容,以更好地适应教学的需要。在修订过程中,博士生阎章荟、宋欣然为新增章节提供了初稿,董向芸、马原作了部分文献查阅、收集工作,莫建来老师为本书的出版付出了很多努力,在此一并致谢。

再次欢迎读者的批评指正。

作 者

二〇一〇年八月

再版前言

任何书的再版都是令作者感到欣慰的一件事情。本教材自1993年出版至今已经过了10年。10年间印刷了3次,发行10000册,数量虽不算太多,但是毕竟有一批学生从学习本书开始走上了行政学的研究之路。

近年来,一直打算对本教材进行修订,但由于教学、科研任务较重,再加上繁忙的行政事务,使修订工作一拖再拖。如今,中国行政学理论和行政管理实践发展迅速,为了适应教学需要,使得本书的修订势在必行。在南开大学出版社的大力支持下,本教材在出版十年之后得以顺利修订发行。

十年来,中国的行政学研究获得了长足的发展。行政学研究之所以充满生机,成效显著,除了这一学术领域的专家学者的努力之外,还得益于蓬勃发展的中国行政管理实践。世纪之交,当代中国行政环境发生了巨大的变化,市场经济的建立、市民社会的形成、知识经济的兴起、社会转型的启动、信息社会的来临,所有这些环境要素都对中国的行政管理提出了新的要求。中国政府能否适当地应对社会发展的需求,转变自身的职能,调整行政体制,改进行政管理方法等,对于完善行政管理,增强行政能力,进而推动当今中国经济社会的发展具有十分重要的意义。因为,即使是在市场经济条件下,政府仍然是影响社会进步的一个重要力量。

为适应当代中国社会发展的需要,不断完善政府及其行政管理,在中国现阶段,需要进一步加强行政学的研究,而且,也需要更多的人加入到行政管理研究的队伍中来。目前,国内许多高校已经设置了行政管理的本科专业,一批行政学研究的后备力量正在积聚和成长。本书修订的目的,就是为了对在校的行政管理专业人才的培养做出自己一定的贡献。

本次修订内容主要包括两个方面:(1)增补一些新的内容,例如中国近来的机构改革实践;(2)调整一些内容,例如根据中国法制建设的发展,改变书中原有的一些论点。希望通过本次修订,使本教材更完善、知识更丰富,并尽量反映中

国十年来行政学研究和行政管理实践的新的的发展。

教材中的不当之处,敬请读者批评指正。

作 者

二〇〇三年七月

原版序言

行政是古已有之的国家管理活动,而有关行政现象的理论却是一门年轻的学科。行政学自本世纪初从政治学中脱胎问世以来,一直以其独特的魅力为世人所注目。随着当代各国行政职能的扩张和行政管理范围的扩大,行政学的研究也得到了迅速发展,其理论体系日趋成熟,它所提供的原理、原则、方法和技术在完善政府行政,增强行政能量,提高行政效能等方面发挥着越来越大的作用。

行政权是一项重要的国家权力,也是国家行使得最为经常和最为广泛的权力。在现代社会中,社会的生产和生活,人们的生老病死、衣食住行无不与国家行政有关。那么,行政权行使的效果如何,行政职能履行得怎样,行政效率高低等,直接关系到整个社会的稳定、和谐和发展。因此,必须要有一门科学,一方面对行政活动进行客观评价,总结经验,探讨得失;另一方面,通过自身的超前研究,为改善行政管理提供理论先导,促使其朝着科学化、高效化、现代化方向发展。行政学就是在“行政国家”条件下,吸取了其他相关学科的知识产生和发展起来的。

在中国,由于建国以来忽视对行政学的研究,在行政组织的建构和行政权力的行使方面缺乏科学理论的指导,加之其他各种复杂原因,使得中国政府系统部门林立、机构臃肿、层次重叠、职责不清、人浮于事、效率低下,从总体上来说还没有充分掌握行政管理的规律,在某些领域还没有真正作到“会管理”。这种状况在很大程度上阻碍了社会主义建设事业的顺利进行。于是,人们深感应当恢复并加强行政学的研究,以探讨政府管理社会事务及其自身事务的规律,用它概括出的理论和原则指导行政管理实践。党的十一届三中全会以来所形成的政治宽松局面为行政学学科的恢复并在中国社会科学领域中的脱颖而出创造了良好条件。80年代初以来,行政学界的专家学者和行政管理的实际工作者对行政学的理论结构、内容、方法等作了努力的探讨,导致了一批行政学教材和专著的出现,对指导政府行政工作,促进行政改革,培养行政工作人员,提高其管理素质均起到了积极作用。与此同时,同行政学相关联的行政法学、行政监察学、行政诉讼

法学等学科迭相兴起,在促进中国行政管理的法制化、规范化方面作出了贡献。尽管中国的行政学研究起步不久,该学科还不够完善,但是,可以预料,在行政学界专家学者的共同努力下,在不久的将来必定会将这一学科的研究提高到新的水平。

国家行政具有动态性,它是一个根据行政环境的变化而不断自谋调整、自觉适应的发展过程。与此相适应,行政学研究也不能仅仅停留于某一层次上,而应是一个不断深入和完善的过程。只有这样,才能使该学科保持旺盛的生命力和活力,并充分显示出其理论价值和实践意义。目前,中国现阶段的行政改革方兴未艾,从行政体制和机构设置模式,到行政职能和行政行为都将进一步调整和变更。为了转变传统的行政模式,变革不符合新时期需要的行政观念和手段,实现对行政事务的现代管理,加强行政学的学习和探索仍是行政工作者和研究者的一项重要任务。本书就是为了适应行政学教学的需要,根据作者多年来的教学经验和研究成果编写而成的。在编写过程中,既吸取了外国行政学的有益部分,又注重总结我国的行政管理的丰富经验;既注重对行政学原理进行系统阐述,又注重将所述原理结合我国行政管理和行政改革实践,反映改革开放以来行政管理方面的新情况和新成果,并力求作到阐述准确、简洁、精练、易懂,具有应用性。本书既可作为高等院校行政学专业基础理论课教材和各类成人教育教材,也可以作为行政工作人员进修行政学的自学书籍。由于学识所限,不当及谬误之处难免,诚恳希望读者赐教指正。

作 者

一九九三年八月

目 录

第三版序言	(1)
再版前言	(1)
原版序言	(1)
第一章 行政学概述	(1)
第一节 行政与行政学	(1)
第二节 行政学的历史演变	(9)
第三节 学习和研究行政学的意义和方法	(18)
第二章 行政类型	(23)
第一节 中国古代社会的行政	(23)
第二节 西方国家的行政	(30)
第三节 社会主义国家的行政	(38)
第三章 行政职能	(47)
第一节 行政职能概述	(47)
第二节 行政职能体系比较	(58)
第三节 中国行政职能的转变	(63)
第四章 行政组织	(73)
第一节 行政组织概述	(73)
第二节 行政组织的结构、体制和编制	(79)
第三节 行政组织的原则	(87)
第四节 中国行政机构的改革	(92)

第五章 行政领导	(100)
第一节 行政领导概述	(100)
第二节 行政领导的原则和方法	(105)
第三节 行政领导效能的保障	(116)
第六章 行政决策	(131)
第一节 行政决策概述	(131)
第二节 行政决策的理论、程序和原则	(136)
第三节 行政决策体制	(144)
第四节 行政决策的科学化	(149)
第七章 人事行政	(158)
第一节 人事行政概述	(158)
第二节 公务员及其义务与权利	(166)
第三节 公务员的职位分类	(167)
第四节 公务员的更新机制	(172)
第五节 公务员的激励机制	(181)
第六节 公务员的监督约束机制	(191)
第七节 公务员的权益保障机制	(194)
第八节 人事行政机构	(196)
第八章 财务行政	(202)
第一节 财务行政概述	(202)
第二节 预算制度	(206)
第三节 会计与决算制度	(214)
第四节 审计制度	(219)
第九章 机关管理	(225)
第一节 机关管理概述	(225)
第二节 机关管理的内容	(228)
第三节 机关管理的现代化	(242)

第十章 行政法制	(247)
第一节 行政法制概述	(247)
第二节 行政法的制定、执行与审判	(251)
第三节 行政诉讼	(263)
第十一章 行政监督	(268)
第一节 行政监督概述	(268)
第二节 行政监督的目标与范围	(273)
第三节 行政监督系统	(278)
第十二章 行政促进	(286)
第一节 行政沟通	(286)
第二节 行政协调	(291)
第三节 行政授权	(297)
第十三章 行政发展	(303)
第一节 行政发展的概念	(303)
第二节 行政发展的目标	(308)
第三节 行政发展的条件和途径	(317)
原版后记	(326)

第一章 行政学概述

第一节 行政与行政学

一、行政的概念

行政,在英文中为 Administration,内含执行、施行和管理之意。管理是人类社会普遍存在的一种自觉活动,当人类挣脱自然母体的脐带,从分散的个体汇合为集体时,就有了管理的萌芽。人们为了生存,就需要组织生产、安排分配等管理活动。随着人类社会历史的发展,管理的广度和深度也不断发展。在现代社会中,管理已经渗透于社会生产和社会生活的各个方面,任何一个社会组织,都要毫无例外地实施管理。国家行政组织是随国家产生而出现的国家政权组织,为了推行政务,履行职能,也离不开卓有成效的管理。由于行政组织的管理是一种重要的、特殊的管理活动,为了使其与其他社会组织的管理区别开来,人们习惯上把这种管理称为行政管理,或简称行政。

那么,什么是行政?行政一词中国古已有之,如“行其政事”、“行其政令”、“周公、召公二相行政”等。这里的行政,是指管理国家政务。在国外,也很早就出现了行政这一概念。二千多年前的古希腊学者亚里士多德(Aristotle)曾使用过行政这一术语。他所说的行政即执行政务之意。因此,无论是中国还是外国,对行政的理解一般是指对国家事务的管理。然而,究竟怎样准确地把握行政的具体含义,学者们的意见并不一致。从国外来看,大体有以下两种看法。

一是从政治的角度来考察行政。这种观点又分为两派,一派以孟德斯鸠(Montesquieu)的三权分立理论为基础,认为行政是立法、司法以外的政府行政部门所管辖的事务。另一派则扬弃了传统的三分法,从政治与行政分离的观点来解释行政,认为政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行。上述两种观

点均有偏颇之处,实际上,现代国家三权分立并不绝对,而是相互交叉、互相渗透。这不仅表现在立法、司法机关也执行某些行政性质的管理职能,也表现在随着行政权力的膨胀,国家权力明显地向行政机关倾斜,除了原有的规则执行权之外,行政机关还获得了规则制定权和规则审决权,大有凌驾于立法权和司法权之上的趋势。而且,将行政与政治截然分开的观点也不符合世界各国的现实。任何国家的政治生活都表明,政治与行政是密切相联的,不仅政治是国家意志的表现,行政也通过制定重大的政治性决策和参与国家的立法活动积极地表现国家意志。因此,现代行政并不仅仅局限于国家意志的执行。

二是从管理的角度来考察行政。这是20世纪初科学管理运动兴起之后,一部分学者力图将科学管理的原理原则引用到政府行政组织,从管理的角度来解释行政。他们或是把行政看成是“为完成或实现一个权力机关所宣布的政策而采取的一切运作”,是“运用各种方法,达成既定目标的一种活动或程序”,或是将其解释为“通力合作完成共同目标的团体行动”。上述观点实际上是把行政视为一个运作过程。这种理论使行政这一概念有了较为宽泛的内涵和外延。它不仅包括行使国家权力的行政活动,也包括企事业单位的管理活动。显然,这两种活动有着不同的主体、对象、方法和手段,不能将二者混为一谈。尽管有的学者把它们进一步区别为公共行政和私人行政,但是,中国学者认为这种观点易于混淆行政管理与其他管理的界限,失去了科学分类的意义。

那么,应当怎样规定行政这一概念呢?马克思曾经指出,行政是国家的组织活动。马克思的这一观点尽管不是对行政作定义性的描述,但却指明了行政的主体及其职能。因此,可以这样理解行政,所谓行政,是国家的一种职能,是拥有行政权的国家机关依法对国家事务和社会事务进行组织和管理的活动。

二、行政学的概念及其特点

(一)行政学的研究对象

任何学科都要有自己特定的研究对象和范围,这样才能形成一门相对独立的学科。对于行政学的研究对象,不同的学者有不同的解释。但是一般认为,行政学是以行政管理为对象,研究其内在规律的科学。当然,对于行政学的理解,还不应停留于这一层次,为了准确地把握行政学概念,需要进一步对之加以规定。

国家行政是由行政主体、行政职能、行政对象、行政目的等诸要素构成的,考察行政学的研究对象,不能不涉及这些影响国家行政运行的主要因素。

1. 从行政主体来看,国家政务和公共事务的推行和管理,是经由行政组织来

实现的。现代行政组织不同于历史上的行政组织,传统社会的国家机构分化程度较低,履行国家行政职能的国家机构往往将其他国家职能兼容并蓄。现代行政组织也不同于其他社会组织,它是专指代表国家执掌行政权力,依法对国家行政事务进行组织和管理国家机关。现代社会是行政化的社会,行政管理已经渗透到社会生活的各个领域。为了更好地进行行政管理,重要的先决条件之一就是建立科学、合理和完善的行政组织。因此,行政组织是确定行政学的研究对象所要涉及的第一要素。

2. 从行政职能来看,政府组织在整个社会生活各个领域中的基本职能是管理职能。如前所述,管理是人类社会的普遍现象,它不仅随着人类社会的产生而产生,而且又广泛地存在于社会实践的各个领域。然而,行政管理不是一般的管理,而是社会各种管理中最重要管理。它是以国家的名义对行政事务实行直接的和具体的组织、指挥和管理。行政管理与其他社会管理比较起来,层次高、范围广,具有运筹帷幄的战略意义。因此,确定行政学的研究对象不能不涉及到行政职能这一问题。

3. 从行政的对象来看,它不是对社会某一部门、某一方面的管理,而是对包括国家事务、社会事务及其自身事务在内的整个行政事务的管理。如果说,古代社会由于其社会实践的局限和社会关系的简单使得行政管理的范围较为狭窄,那么,随着社会实践的深化和拓展,行政管理的范围空前扩大了。它不仅涉及政治、经济、文化、军事、财政、金融等有关国计民生的各个部门,也渗透到诸如环境保护、空间开发、计划生育等各个领域。社会中的任何一个部门都不能提供如此广泛的管理和服务;满足社会全体成员的共同需要,只有通过政府组织的行政管理。

4. 从行政的目的来看,主要是为社会提供有效的服务和管理。行政管理是整个社会管理的核心,行政组织的管理活动是否有效,直接影响着企事业单位和其他社会组织的管理活动的进行,影响着社会的总体效率。因此,作为为社会提供服务和管理行政组织,必须建立合理的组织体系和工作程序,运用科学的管理手段和方法,为社会效率的提高创造良好的先决条件,进而推动社会的稳步发展。

通过以上分析,可以得出这样的结论,所谓行政学,是以国家行政组织有效地管理行政事务的规律为研究对象的理论体系。行政学研究的目的是,为政府合理地构建行政体系、正确地确定和发挥行政职能提供理论基础,为政府的行政发展设计方案和制定规划;提供科学的管理理论,提高行政管理人员的自身素质和管理水平;探讨先进的行政管理技术、方法和手段,增强行政能力,提高行政

效率。

(二)行政学的内容体系

行政学研究的内容经历了一个由简单到复杂的发展过程。19世纪末,行政学最早是以研究行政法开始的,主要研究对行政活动的法律规范。1926年,美国学者怀特(Leonard D. White)在《行政学导论》中第一次阐明了行政学的内容体系,把行政学的研究内容分为四个部分,即组织原理、人事行政、财务行政和行政法规。怀特的观点对早期行政学研究的影响很大,即使到了本世纪,以上四个部分也是当代行政学研究的重要内容。美国学者古立克(Luther Gulick)和英国学者厄威克(Lyndall Urwick)从政府的管理职能出发,在《行政管理论文集》中,提出了著名的 POSDCORB 七职能理论(包括计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算)。这七项职能基本上包括了早期有关管理过程探讨的主要内容,并为以后同类研究的进一步发展奠定了基础。台湾学者张金鉴将行政学研究的内容进一步具体化,在其所著《行政学典范》中,提出了 15M 理论,即目标、计划、人员、经费、物材、组织、方法、领导、激励、沟通、士气、协调、时间、空间、改进。

近几十年来,随着社会的进步和科技的发展,行政学的研究内容日益丰富,除了在理论行政学方面继续发展之外,行政学还在向部门行政领域拓展,出现了教育、经济、军事、外交、卫生、科技、民政、司法、文化、市政等部门行政学和区域行政学。

就理论行政学来看,究竟应包括哪些内容,内容体系怎样设计,学者们的意见不尽一致。在研究内容方面,主要涉及到行政体制、行政职能、行政环境、行政组织、行政领导、行政决策、行政执行、行政技术、行政法制、行政监督、行政授权、行政协调、行政心理、行政沟通、人事行政、财务行政、机关行政、比较行政、行政效率和行政改革或行政发展等。在内容体系设计方面,大致存在着以下模式:

1. 按照行政活动过程或基本原理和管理过程进行因素排列而形成的因素排列式,这是中国现行教科书中较为常见的模式;
2. 将行政学基本原理和行业行政管理原理相结合的纵横结合式,这种模式的教科书现今并不多见;
3. 以政府职能概念作为逻辑起点和统摄全书的职能分析模式^①;
4. 借用生态学研究生命主体与其环境的相互关系的作用的理论和方法来研究行政系统与社会圈的相互关系的生态分析模式^②。

① 参见谭力:《中国行政学》,中共中央党校出版社 1990 年版,第 12~16 页。

② 王沪宁:《行政生态分析》,复旦大学出版社 1989 年版,第 28 页。