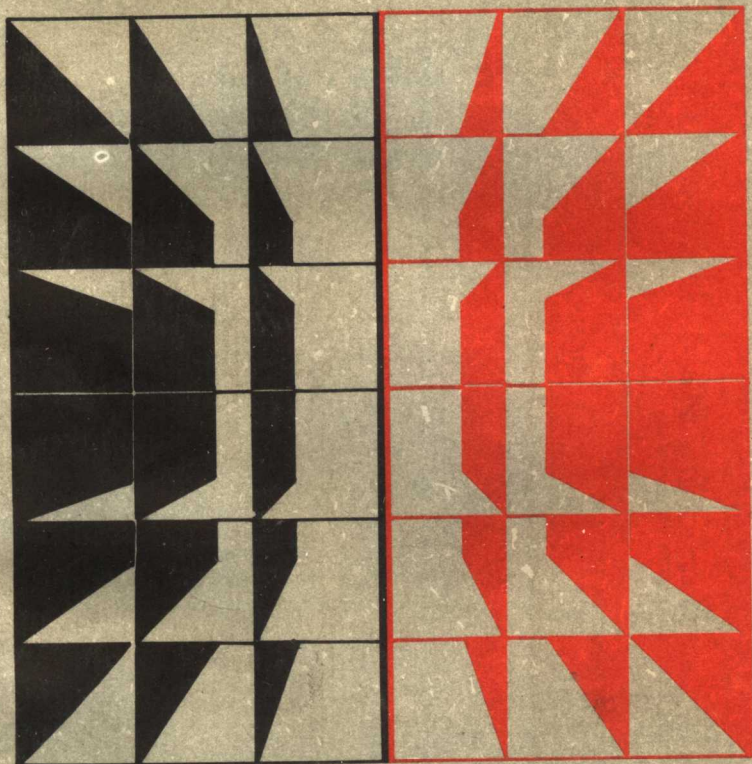


现代化与政治发展丛书

行政论

现代行政学导引

陈兆钢 李兆光 著



行政发展系列

现代化与政治发展丛书

行政论

—现代行政学导引

陈兆钢 李兆光 著

宁夏人民出版社

行政论

——现代行政学导引

陈光朝 李兆光 著

宁夏人民出版社出版发行

(银川市解放西街105号)

新华书店经销 朝龙印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 11.75 字数250千

1988年5月第1版第1次印刷 印数1—20000册

ISBN7-227-00275-5/D·22 定价: 2.30元

现代化与政治发展丛书

编委会

顾问：（以姓氏笔划为序）

于浩成	许崇德	李方	李正文	何家栋
杜汝揖	张友渔	袁方	樊祥瑞	谢楠
谭健				

主编：陈子明

副主编：陈兆钢 孙立平 吴知论

编委：（以姓氏笔划为序）

王小平	王文仲	王燕滨	孙立平	齐海滨
刘卫华	闵琦	吴知论	张明澍	陈子明
陈小平	陈兆钢	杨百揆	郑也夫	郭夏
贾湛	秦孟周	缪晓非		

编者献辞

谨以此套丛书献给尊敬的读者——为现代化奋力的炎黄子孙。

一百多年前，鸦片战争的炮火震撼了昏睡千年的华夏古国，一觉醒来，人们发现昔日的圣朝上邦已经成为东亚病夫。于是，国家自强，民族振兴，成为朝野上下的共同呼声。然而，何以自强，何以振兴？是靠复兴弘扬民族文化，还是向世界近代文明开放？正当一代精英争论不休，相持不下的时候，八国联军的铁蹄践踏了义和神拳的祭坛，也摧毁了固守国粹的精神长城。

要自救自强唯有面向世界，走现代化之路。然而，何谓现代化，人们的理解却大不相同。有人以为是船坚炮利，有人以为是洋装革履，有人以为是银行工厂，有人以为是议会政党。在风云激荡的五四运动中，中国共产党人的先驱首先向国人揭示了现代社会的精髓——科学与民主。

科学日新月异，民主日臻完善，现代化不是静态的社会目标，而是动态的社会过程。中国的现代化，就是摆脱贫穷与愚昧，赶超世界发达国家，自立世界民族之林的进程。人家也在持续发展，怎样才能后来居上？几十年中有多少仁人志士为此“上下求索”，有多少民族的脊梁立志埋头苦干，主张实业救国、科学救国、教育救国，但是，一次次的内乱外患中断了他们的孜孜追求，葬送了无数的美好计划。有多少

热血青年崇尚斗争哲学，主张以生产关系和上层建筑领域中的不断革命来促成社会生产力的飞跃。但是，“大跃进”和“文革”的惨痛教训告诉人们，生产力的发展有其内在的逻辑，揠苗助长只会适得其反。

值得庆幸的是，经过中国共产党十一届三中全会以来的不懈努力，一种新的社会共识正在形成：现代化是全面的历史进程，是全方位的发展。经济发展、政治发展、社会发展和文化发展相辅相成、相互促进、缺一不可。忽视了其中的任何一个环节，都会延缓一个社会的现代化进程。

基于以上的认识，在编委会各位顾问前辈的鼓励和指导 下，我们着手编辑这套以研究现代化为主旨的丛书。鉴于我们所见到的有关丛书大多侧重探讨现代化进程中的经济发展和文化发展，这套丛书将把笔墨集中在与政治发展（包括行政发展）有关的理论与实际问题上，兼及社会发展问题。多数书稿将在组织专门研究的基础上撰写而成，间有部分译作。

中国的现代化是异常艰巨而复杂的事业，研究现代化问题也是充满风险而有意义的工作。我们自知才浅力薄，但我们 will 为此而尽力。

现代化与政治发展丛书编委会

一九八七年五月 于北京

序 言

行政管理是政府运用公共权力管理社会公共事务的基本活动，它属于社会政治活动的范畴。行政学就是专门研究这种活动的科学，是政治学的一个分支。大量历史文献证明，历代人们都在强烈地关注着政府行政活动，但把它作为一门学科的对象进行系统的研究，却只是20世纪以后的事情。尽管如此，在行政学产生后的几十年里，它获得了迅速的生长，成为当代社会科学中发展最快的一门科学。这种趋势，一方面反映出政府干预社会生活的程度越来越大，另一方面反映出社会发展强烈要求政府行政工作科学化。

遗憾的是，长期以来，我们没有认识到研究行政管理活动对社会发展的重要意义，以至五十年代发生了把行政学作为“资产阶级伪科学”而加以取缔的情况，这在很大程度上影响了我国政府的行政效率。粉碎“四人帮”以后，人们对我国行政管理体制和制度中的种种弊端进行了深刻的反思，并配合经济体制改革开展了大规模的行政管理改革，比如转变政府职能、推进机构改革和人事制度改革、加强行政法制建设、实行决策民主化和科学化等。人们在社会的改革与发展中重新认识并肯定了行政学的学术地位及实用价值，一个研究行政学理论、普及行政学知识的热潮正在国内迅速兴起。可以认为，我国行政学的春天已经到来。

尽管本书脱稿时间很早，但出版时却已面对丛林般的同

类著作。也许读者会问，这本书的特色何在？我们认为，它的特点在于：力图对行政学的基本原理进行系统而客观的论述，其中既反映了现代行政学中一些最新的研究成果，也包含了作者对行政学体系和内容所进行的改造。与其它同类著作相比，主要不同有四项：

一、我们认为，对行政学的研究可以分别从两个角度进行，由此形成行政学中两大流派。首先是从管理学角度开展研究，把行政工作看成管理活动中的一种，注重探讨组织、人事、领导、决策等一类问题。现有的行政学著作多依此思路而展开论述。我们可称之为“行政管理学”。从政治学角度研究行政是另一种不同的思路，可称之为“公共行政学”，这是现有行政学研究中的薄弱之处。本书努力将两种思路结合起来，在开编入手时没有采用传统的就行政论行政的作法，而是把行政现象放在社会生活中政治与政府这个大环境下进行考察，从政治科学角度重新探讨了政治与政府的特性，继而引出了行政的概念及一系列相关分析，试图在新的角度和更高层次揭示行政的特点和规律。

二、我们分别对行政学中两个最重要的分支——行政组织和人事行政进行了较大的改造。首先，我们提出了一个关于组织结构的宏观分析框架，认为所有行政组织都是由目标体系、部门体系和权力体系所构成的，并设三个专章详细论述每重体系的内容及特点。其次，我们也使用了一个关于人事行政的宏观分析框架，并特别对整个人事管理工作中最重要、最复杂，同时也是最容易为人们所忽视的一个问题——人事分类进行了较为详细的探讨，指出了人事分类是各种人事管理工作的基础，并提出一个概括人事分类制度的分析模式。

三、行政责任制是在我国行政改革中形成的新事物，由于它在沟通机构改革和人事制度改革方面、在清除官僚主义和提高工作效率等方面将发挥重要作用，因此，本书也辟出专章对此进行了论述。这部分内容在外国行政学中是没有的，在国内同类著作中也不多见。

四、当代行政学十分注重对行政发展和比较行政两个新领域的研究，本书列出两个专章对之进行了适当的评介。

总的来说，我们的写作始终本着这样一条宗旨：为那些有意探索行政奥秘的人们、或者希望了解行政现象的人充当“向导”。我们衷心希望阅读过本书的人在这个方面能有所收益。

作 者

一九八五年十二月一稿

一九八六年四月二稿

目 录

序 言	2
第一篇 行政绪论	1
第一章 社会·政治·政府	1
第一节 社会生活与社会角色	1
一、 社会生活中的角色	1
二、 四种基本的角色系统	2
第二节 政治系统与公共权力	5
一、 什么是公共权力	5
二、 公共权力产生的基础	5
三、 公共权力的社会作用	7
四、 公共权力的主要特征	10
五、 公共权力的“公共性”之分析	11
六、 公共权力是一种社会影响力	13
第三节 三种基本的政治行为	13
一、 追求公共权力的活动	14
二、 分配公共权力的活动	15
三、 运用公共权力的活动	17
第四节 政府——运用公共权力的机关	18
一、 政治系统中的政府	18
二、 政府的基本功能	19
三、 政府的主要职能	22

第五节	政府的基本结构	25
一、	制定公共政策——立法结构	26
二、	执行公共政策——行政结构	27
三、	裁决政策纠纷——司法结构	28
四、	各环节的要求	28
第二章	行政现象与行政学	30
第一节	行政的概念	30
一、	狭义的行政概念	30
二、	广义的行政概念	31
三、	折衷的行政概念	31
第二节	行政系统的功能与职能	32
一、	行政系统的基本功能	32
二、	行政系统的主要职能	32
第三节	行政系统的基本结构	33
第四节	行政行为	35
第五节	行政关系	37
一、	行政关系的涵义及实质	37
二、	行政关系的范围	38
第六节	行政学的体系	40
一、	行政学的定义	40
二、	行政学的体系	41
三、	本书的体系	44
第七节	行政学与其它学科的关系	44
一、	行政学与政治学	44
二、	行政学与经济学	44
三、	行政学与法学	45

四、	行政学与管理学	46
五、	行政学与心理学	46
六、	行政学与社会学	46
第八节	行政学的历史发展	47
一、	行政学的创立时期	47
二、	行政学的成长时期	49
三、	行政学的成熟时期	50
四、	当代行政学的发展	50
五、	我国行政学的研究状况	51
第二篇	行政组织	53
第三章	行政组织与组织理论	53
第一节	社会生活中的组织现象	53
一、	高度组织化的社会	53
二、	组织的涵义	54
三、	社会组织的基本作用	56
四、	社会组织的种类	57
第二节	行政组织概述	58
一、	行政组织的涵义及性质	58
二、	行政组织的特点	59
三、	行政组织的构成要素	61
第三节	组织理论及其历史发展	63
一、	传统时期的组织理论	63
二、	行为时期的组织理论	67
三、	系统时期的组织理论	69
第四章	行政组织的基本结构	73
第一节	行政组织结构概述	73

一、	为什么要研究组织结构	73
二、	行政组织中的结构框架	74
第二节	行政组织中的目标体系	75
一、	目标体系与组织功能	75
二、	职能目标及其设计	77
三、	工作目标及其设计	80
第三节	行政组织中的部门体系	83
一、	部门划分的涵义及部门体系的结构	83
二、	影响管理层次的原因	84
三、	影响管理幅度的原因	86
四、	部门划分的方法	87
第四节	行政组织中的权力体系	91
一、	有关权力体系的几个概念	91
二、	权力体系的基本结构	95
三、	权力体系的两种类型	99
第三篇	人事行政	101
第五章	人事行政与人事科学	101
第一节	人事行政的概念	101
一、	人事行政与人事管理	101
二、	人事行政的理解	102
三、	人事行政的定义	103
四、	人事行政的功用	104
第二节	人事行政制度类型	104
一、	封建官僚制度	104
二、	西方文官制度	105
三、	社会主义国家干部制度	106

第三节	人事科学的产生、发展及其内容	107
一、	我国古代的人事行政及其研究	107
二、	人事科学的历史发展	110
三、	人事科学的内容	111
第六章	人事分类制度	113
第一节	人事分类的概念	113
一、	人事分类的意义	113
二、	人事分类制度的涵义	114
三、	两种人事分类的结果	115
第二节	品位分类制度的涵义	117
一、	我国历史上的品位分类制度	117
二、	品位分类制度的特点	119
第三节	职位分类制度的涵义	122
一、	职位分类的定义	122
二、	职位分类的步骤	129
三、	职位分类的效益	130
四、	职位分类制存在的问题	131
第四节	我国现行的人事分类制度评析	131
一、	几点说明	131
二、	我国现行人事分类制度的形成	132
三、	行政人员分类体系	133
四、	专业技术人员分类体系	135
五、	现行人事分类制度的评价	137
第七章	人事更新机制	140
第一节	人事更新机制的涵义	140
一、	系统中的更新机制	140

二、	人事更新机制的涵义及作用	140
三、	人事更新机制的工作渠道	141
第二节	人事任用	142
一、	人事任用的涵义和意义	142
二、	人事任用的类型	142
三、	人事任用的方式	144
四、	考试的类型	146
五、	考试的方法	147
六、	考试的内容	148
第三节	退休	150
一、	退休的条件	150
二、	退休的渠道	151
第四节	培训	152
一、	培训的目标和任务	152
二、	培训的主要环节	154
三、	培训的方式	155
四、	培训的内容	158
第八章	人事激励机制	160
第一节	人事激励机制的概念	160
一、	激励与激励机制	160
二、	人事激励机制的工作内容	161
第二节	考核	162
一、	考核的意义	162
二、	考核类型	163
三、	考核方法	164
四、	考核指标体系	166

第三节	奖惩	167
一、	奖惩与激励	167
二、	奖惩的方式	168
三、	奖惩的基础	169
四、	惩戒的补救	170
第四节	报酬	171
一、	报酬的性质与功用	171
二、	报酬的原则	172
三、	报酬的形式	174
第五节	保障	179
一、	保障概述	179
二、	职业保障	180
三、	健康保障	181
四、	伤残和抚恤保障	182
第四篇	行政行为	183
第九章	行政决策	183
第一节	行政决策的概念	183
一、	行政决策的定义	183
二、	行政决策在行政管理中的作用	184
三、	几个与决策有关的概念	185
四、	决策科学化	187
第二节	决策的种类	188
一、	理性决策与非理性决策	188
二、	经验决策与科学决策	188
三、	理想决策与可行决策	189
四、	常规决策与非常规决策	190

五、	初始决策与反馈决策	191
六、	确定型决策、风险型决策、不确定型 决策和竞争型决策	191
七、	宏观决策与微观决策	193
八、	静态决策与动态决策	193
第三节	决策的基本步骤	193
一、	研究决策步骤的意义	193
二、	决策步骤研究中的两种观点	194
第四节	决策技术	195
一、	决策中的硬技术	196
二、	决策中的软技术	197
三、	两种决策技术的对比	199
第五节	决策体制	201
一、	决策体制的涵义	201
二、	决策行为中各功能角色间关系	201
三、	决断人与决策参与人之间的关系	202
四、	决策权力的分配	205
第六节	决策科学的内容	206
第十章	行政领导	208
第一节	行政领导的概念	208
一、	关于领导的不同理解	208
二、	行政领导的定义	209
三、	行政领导的主要职责	210
第二节	行政领导的基础与类型	213
一、	行政领导的基础	213
二、	行政领导的类型	214