

2006北大MPA考前辅导班行政学(1) PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/109/2021_2022_2006_E5_8C_97_E5_A4_A7_c72_109552.htm

第一章 绪论 第一节 行政学的研究对象和性质 一、行政的基本界定 1. 行政的概念 “行政”二字，在中国已有久远历史。在距今两千多年前撰写的《左传》中，就有“行其政事”、“行其政令”的记载。在距今约三百多年前撰写的《纲鉴易知录》中，也有“召公、周公行政”的记载。这些史籍中出现的“行政”概念，其含义很清楚，是指管理国家的政事。所以在中国通用的词典里，“行政”被界定为国家政务的管理。与此同时，在国外，也很早就出现了与中文中“行政”相似的词汇。两千多年前，古希腊学者亚里士多德就使用过“行政”一词。现今国际普遍采用的《社会科学大辞典》，对“行政”（Administration）的解释就是：管理国家事务。在行政学中“行政”是个基本的概念。然而，对于什么是行政，人们历来有不同的解释。西方学者对“行政”概念的界定主要有如下四种角度及观点：

（1）从小政府（即行政部门）的角度将行政看做政府组织中的行政部门的业务活动（如魏劳毕）；（2）从国家职能的角度将行政视为国家意志的执行，是推行政府职能的活动（如古德诺）；（3）从管理的角度将行政定义为，通过运用组织、领导、计划、协调、控制等手段，有效地处理公务和政务的活动（如怀特）；（4）从公共政策的角度，将行政理解为制定和执行政策的活动（如戈德特纳）。抛开西方学者的这些定义的差别不说，在他们眼里，“行政”的概念似乎包含了如下的基本内容：（1）它有特定的主体，或者是广义的政

府即国家（包括立法、行政、司法三个部门），或者是狭义的政府即国家行政部门；（2）它是一种活动和过程，包括了组织、领导、计划、协调、控制等环节或手段；（3）它有特定的目的或目标，或者为了推行政务或公务，或者为了制定和执行政策，实现特定的公共目标；（4）它是一个有别于私人管理领域的领域，即以政府的政务或活动为对象。我国学者对“行政”要义的界定多受西方学者的影响。也有学者根据马克思的观点，将行政看做国家的组织活动（这种定义原则上把行政活动的主体看做是国家）。有的学者把行政主体限定在小政府即行政部门上，有的则扩展到整个国家系统及党组织的系统，因而有“大行政”和“小行政”之别。这两种行政观各有其合理性。综合各家学说，我们对行政这一概念可以作如下界定：行政是国家权力机关的执行机关（即国家行政机关）行使国家权力，依法管理国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务的活动。从这个定义可以看出，“行政”概念的外延是国家、政府，但主要是行政（执行）部门；其内涵则是国家或政府的公共事务管理活动及其过程。这个定义试图将大行政和小行政结合起来，既强调行政学以政府行政部门的活动作为研究重点，又适当考虑其他国家机关的公共管理活动。后者可以作为行政学研究的广阔背景和参照系，这也考虑到我国行政管理的某些特点。

2. 行政的特点

作为一种特殊的社会管理活动，行政有其自身的特点：（1）执行性。行政是国家权力机关的执行机关的活动，其主体的执行性决定了它表现为对决策任务的执行与完成。在我国，行政机关从属于国家权力机关，是国家权力机关的执行机关，在实施行政管理过程中，必须以执行党和国家权力机关

的路线、方针和政策为前提，做到有令必行，雷厉风行，讲求效率。

(2) 政治性。马克思主义认为，政府机关是经济上占统治地位的阶级为实现其阶级使命而建立起来的组织；国家机关把统治阶级的意志上升为法律规定来进行活动，实现国家的统治职能。行政机关的使命是执行国家权力机关的意志，国家权力机关具有强烈的阶级性，行政机关也不例外。社会主义国家的行政机关是人民政府，主要通过大量的组织工作来保证国家的安定团结和社会主义现代化建设事业的发展。因此，我国的行政管理者要提高社会主义政治觉悟，牢记为人民服务的宗旨，以公仆的态度为人民“行”好“政”。

(3) 权威性。权威是指把一部分人的意志强加于另一部分人，是以服从为前提的。国家是阶级统治的工具，是最有权威性的东西。行政管理活动是以国家名义进行的、代表国家并以国家强制力为后盾的。一切被管理对象，对行政机关及其工作人员的管理行为都有服从的义务。但行政机关在执行任务时也必须依法行政，做到“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。这种法制性集中体现了行政的权威性。为了加深对行政的理解，我们有必要对行政与几个相关概念的关系作简要的分析。

(1) 行政与政治。政治与行政同是历史的范畴，但在相当长的时间里，两者都没有明显的界限。“政”和“治”实际上包含了政治与行政两方面的意思。近代资本主义国家产生后，随着政府职能的分化，两者的区分才引人注目并且成为必要之举。在西方，最早论述政治与行政的区别，从政治与行政分离的角度来解释行政的是美国行政学家威尔逊和古德诺。他们在论述政治与行政的区别时，虽然具体表述方式不同，但都蕴涵了“政治是国家意

志的表达，行政是国家意志的执行”的观点。凡属执行国家意志的管理部门及其管理活动，都是行政。显然，这种分离的观点不能为人们所普遍接受。政治与行政同是社会历史现象，都是建立在一定经济基础之上、为一定经济基础服务的上层建筑。两者既密切联系又有一定的区别。政治的实质是阶级之间的关系，其核心是国家政权；而行政正是以国家政权为后盾、以维护和巩固国家政权为根本任务的。因此，政治主导行政，行政从属于政治。行政不可能不表现国家意志，其执行也不可能不体现政治。行政的目标、职能、行为和活动，都在不同程度上具有政治属性。政治与行政难以截然分开，尤其是在当代政治经济一体化、经济政治化、政治经济化的趋势日益加强的情况下，更是如此。

(2) 行政与立法、司法。西方资产阶级政治学理论从“三权分立”的角度来解释行政，把国家权力体系分为立法权、司法权和行政权，并分别由议会、法院和政府“独立”行使，因此，认为行政就是与立法、司法并立的“三权”之一。“三权分立”的国家权力结构形式实质上是资产阶级国家的政权组织形式。我国实行的是人民代表大会制的政权组织形式。在这种形式下，国家权力结构形式表现为：全国人民代表大会是国家最高权力机关，行使立法权；国务院和地方各级人民政府行使行政权；审判机关和检察机关行使司法权。但我国的国家行政机关、审判机关和检察机关都由人民代表大会产生，并对其负责、接受其监督。因此，在尊重国家权力的统一性、不可分割的前提下，立法、司法、行政是国家权力的三大系统，行政是有别于立法和司法的一种国家权力，行政活动也有别于立法活动和司法活动。

(3) 行政与管理。从管理功能

的角度来解释行政的学者认为，一切管理都是行政，国家管理机关、一切营利与非营利的公共管理机关、私人企业管理机构及其活动，毫无例外地都属于行政。特别是20世纪初期的科学管理革命，使一般管理与行政机关的管理相互融合，表现在把行政活动理解为纯粹的技术和程序，试图找到符合所有管理活动的基本原则和方法。同时把行政概念扩大到企事业单位和行政机关以外的其他国家机关的管理活动，形成了大行政的模糊概念。而实际上非国家行政机关的企事业单位内的人事活动、后勤和办公室活动，通常也称为行政，但它们在业务范围、管理权限和依据上都与行政管理有重要差别。诚然，行政管理应当引进企业管理的一些经验和方法，也包括技术性和程序性的内容，但它首先是行使国家行政权力的政治性的管理，以国家的强制力为后盾，具有较高的权威性，一切行政活动均由法律作保证。而企业管理是生产资料的所有者或经营者对企业经济活动的管理，带有明显的营利性。企业之间是经济利益的关系，是一种商品交换的关系。因而，不管是国有企业的管理活动，还是私人企业的管理活动，都不能列入行政的范畴。那种把行政管理完全融于企业管理，视为纯粹技术性的管理活动的观点，模糊了行政管理和企业管理的界限；那种把行政概念扩大和延伸于企事业单位和行政机关以外的其他国家机关的管理活动的观点，同样也混淆了两者在业务范围、管理权限和法律依据等方面的重要区别。行政也是一种管理活动，行政与管理不是两个对立的观念，管理是更大范围的系统，行政只是整个管理系统中的一个子系统，是众多管理门类中的一个重要门类。

二、行政学的研究对象、性质和方法

1. 什么是行政学在界定了

“行政”概念和明确了行政学的历史之后，我们就可以为行政学下定义了。结合国内外学者对行政学的界定，我们主张，行政学是一门研究国家行政机关依法有效地管理国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务的学科，或者说是系统地研究行政现象及其活动规律的科学。可以从如下几个方面来把握行政学的定义：（1）行政的主体是国家权力机关的执行机构，即国家行政机关。行政管理的支配权是行政权，行政权源于国家权力，是国家权力结构的组成部分。在我国，行政管理的主体表现为国务院和地方各级人民政府。我国的行政机关是国家权力的执行机关，其行政权力是国家权力机关依法授予的。因此，行政管理是以国家权力为根据的，是行使国家行政权力的一种公共管理。（2）行政的客体是国家事务、社会公共事务和行政机关的内部事务。行政管理的范围遍及国家和社会生活的各方面和全体国民。其他任何一种社会管理都没有行政管理这样广泛的周延性和关系国家和社会全局的重要性。这表明了行政管理学所具有的广阔的研究领域和广泛的适用性。（3）行政活动的根本原则是依法管理。政府法制、依法行政是现代行政管理的本质特征。行政管理活动的执行性的性质，决定了行政管理必须以法律规范为根本的活动准则，在法律规范规定的范围内实施管理，不能超越法律之外和凌驾于法律之上。把个人意志凌驾于法律之上的行政管理是违法的行为。（4）国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务纷繁复杂，变化多端，但并非无章可循。马克思主义认为，在表面上偶然性在起作用的地方，这种偶然性始终是受内部隐蔽着的规律支配的，而问题只是在于发现这些规律，利用这些规律。因此，行政学的主要任务和

根本目的就在于探讨和发现行政活动的规律性，形成科学理论，使行政管理建立在科学基础之上。

2. 行政学的主要内容

行政学是由该领域一些基本范畴和原理构成的完整的逻辑体系。这些基本范畴和原理随着行政管理活动的实践的深入而不断被人们所发现和揭示。因此，行政学的研究内容是不断发展和完善的，其逻辑体系也随之呈现出科学化特征。具体地说，行政学研究既有“硬件”部分的研究，又有“软件”部分的研究；既要进行“静态”研究，又要进行“动态”研究。概括起来，研究内容主要包括：

- (1) 从行政学是一门学科的角度来说，必须研究和了解行政学的研究对象、学科特点和演变历史，探讨建设有中国特色社会主义行政学的依据和途径。
- (2) 从行政管理是建立在一定经济基础之上的上层建筑的角度来说，行政管理学必须研究行政活动与经济基础、上层建筑的其他部分以及整个外部环境的相互作用、相互联系。行政环境是行政活动的依据，又是检验行政活动成效的客观标准，必须研究行政环境，促进和保持行政活动与行政环境之间的互动和平衡。
- (3) 从行政管理是一种由主体发动而作用于客体的有序管理来说，行政管理学必须研究行政主体，包括对行政组织机构、行政领导以及执行行政公务的工作人员的研究。
- (4) 行政管理是一个动态的过程。从社会和国家的发展历史来看，行政管理经由低级到高级、由粗放到科学的演变过程。无论是内容还是形式，都随着社会发展和文明的进步而不断演变。就一个管理周期来看，行政学必须对组成行政管理的各个环节和过程进行研究。这种研究主要包括研究行政目标、行政计划、行政决策、行政执行、行政监督、行政信息、行政咨询和行政协调等。
- (5) 从保障

行政管理过程顺利进行的条件来说，行政管理要达到预期的目标，必须获得一定的保障。除外部环境条件外，行政学必须研究行政立法、行政文化、行政道德、财政管理、后勤和办公室管理等。（6）从行政管理的出发点和归宿这方面来说，行政管理要有效地为经济基础和国家政权服务，其本身必须充满活力和效率，因而行政学必须研究如何增强行政效能，提高行政效率。（7）行政改革已经成为世界各国发展的基本要素，是当代社会的潮流。近年来，各种模式的改革方案纷纷出现，我国也必须顺应潮流，积极改革与经济基础不相适应的行政体制。从行政管理的发展来说，行政学必须研究行政管理体制的完善和行政改革与发展。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com