

Gonggong Xingzhengxue Xinbian

公共行政学新编

蒋国宏 宋 超·主编

作为一门年轻的学科，公共行政学在100多年的历史中得到了迅速的发展，取得了丰硕的成果，业已成为社会科学领域最富有生机和活力的学科之一，并在经济和社会发展中发挥了不可替代的巨大作用。在全球一体化、经济全球化，科学技术日新月异的今天，在社会转型加快、改革逐步深化的中国，加强公共行政学的学习和研究，树立民主、效率、公正的治理理念，增强公共服务的能力，提升服务的水平和层次，卓有成效地对社会事务进行管理已刻不容缓。



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

公共行政学新编

蒋国宏 宋 超 主编

东南大学出版社

· 南京 ·

图书在版编目(CIP)数据

公共行政学新编 / 蒋国宏, 宋超主编. —南京:
东南大学出版社, 2012. 8

ISBN 978-7-5641-3698-7

I. ①公… II. ①蒋… ②宋… III. ①行政学 IV.
①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 180522 号

公共行政学新编

出版发行: 东南大学出版社

社 址: 南京市四牌楼 2 号 邮编: 210096

出 版 人: 江建中

责任编辑: 史建农

网 址: <http://www.seupress.com>

电子邮箱: press@seupress.com

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 南京玉河印刷厂

开 本: 700mm×1000mm 1/16

印 张: 21

字 数: 435 千字

版 次: 2012 年 8 月第 1 版

印 次: 2012 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5641-3698-7

定 价: 45.00 元

本社图书若有印装质量问题, 请直接与营销部联系。电话: 025-83791830

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政与公共行政学	(1)
第二节 公共行政学的历史演进与发展趋势	(8)
第三节 学习公共行政学的意义与方法	(29)
第二章 行政体制	(36)
第一节 行政体制与行政权力	(36)
第二节 行政体制形成动因与体系构成	(47)
第三节 当代中国的行政体制	(52)
第三章 行政职能	(63)
第一节 行政职能概述	(63)
第二节 行政职能的主要内容	(66)
第三节 行政职能的转变	(70)
第四章 行政主体	(87)
第一节 行政组织	(87)
第二节 行政领导者	(93)
第三节 人事行政	(104)
第五章 行政决策	(124)
第一节 行政决策	(124)
第二节 行政执行	(135)
第六章 机关行政	(143)
第一节 机关行政概述	(143)
第二节 会议管理	(148)
第三节 文书档案管理	(153)
第四节 后勤管理	(159)
第七章 财务行政	(165)
第一节 财务行政概述	(165)
第二节 预决算管理	(168)

第三节 预算会计	(175)
第四节 政府审计	(177)
第八章 行政信息	(185)
第一节 行政信息概述	(185)
第二节 行政信息管理与行政信息公开	(187)
第三节 行政咨询	(191)
第四节 电子政务	(196)
第九章 行政监督	(204)
第一节 行政监督概述	(204)
第二节 行政监督体系	(212)
第三节 我国行政监督机制的完善	(224)
第十章 行政法治	(233)
第一节 行政法治概述	(233)
第二节 行政立法与行政执法	(244)
第三节 违法行政及其责任制度	(253)
第十一章 行政伦理	(258)
第一节 行政伦理概述	(258)
第二节 行政伦理的基本原则和规范	(266)
第三节 行政伦理的建设	(271)
第十二章 行政绩效	(279)
第一节 行政绩效管理概述	(279)
第二节 行政绩效评估价值	(284)
第三节 行政绩效评估的类型与方式	(287)
第四节 绩效实施与过程管理	(289)
第五节 行政绩效评估的方法	(296)
第十三章 行政发展	(303)
第一节 行政环境与行政管理	(303)
第二节 行政改革概述	(309)
第三节 中国的行政改革与行政发展	(316)
参考文献	(326)

第一章

绪 论

作为一门年轻的学科,公共行政学在 100 多年的历史中得到了迅速的发展,取得了丰硕的成果,业已成为社会科学领域最富有生机和活力的学科之一,并在经济和社会发展中发挥了不可替代的巨大作用。在全球一体化、经济全球化,科学技术日新月异的今天,在社会转型加快、改革逐步深化的中国,加强公共行政学的学习和研究,树立民主、效率、公正的治理理念,增强公共服务的能力,提升服务的水平和层次,卓有成效地对社会事务进行管理已刻不容缓。

第一节 行政与公共行政学

一、行政的含义与特征

(一) 含义

公共行政学,俗称行政管理学,是一门研究国家行政管理活动及其规律的学科。要学习公共行政学,首先就必须弄清行政、行政管理的基本含义。在我国古代,人们很早就使用“行政”一词,以表达执掌政务、推行政令的意思。例如《左传》中有“行其政事”、“行其政令”的表述。《史记·周本纪》最早明确采用“行政”一词:“周公、召公二相行政,号曰‘共和’。”在西方,人们也很早就采用了与中文“行政”相对应的词汇,主要指对国家政务进行管理。当然,现实生活中也有人用它来指总务和后勤工作,例如机关里的行政处、行政科等实际上承担总务、后勤等方面的工作。

作为一门独立的学科,公共行政学诞生于 19 世纪末 20 世纪初。与文学、历史学等学科相比,公共行政学是一门年轻的学科,迄今人们仍然在诸如学科的称谓、定义、研究对象和基本范畴等基础性问题存在分歧,对行政也未形成一种被普遍接受的理解。

法国著名启蒙思想家孟德斯鸠把管理国家的活动分为立法、行政、司法 3 类,并且主张这 3 种权力分别由 3 个独立的部门掌握,以相互制约和平衡,避免权力的过度集中,防止出现专制。因此有学者据此认为行政是与立法、司法并立的三权之一,是政府机关所管辖的事务。但这种理解过于狭隘,不符合现代社会的实际情况。众所周知,在三权分立的制度设计中,立法主制定法律,行政主执行法律,司法主维护法律,三者不仅相互独立且地位平等,并无高下之分。但事实上,现代社会中政府的权力和活动不断扩展,机构日益膨胀,越来越明显地凌驾于立法和司法机关之上,而且行政机关拥有制定同议会立法效力相当的行政命令权和制定同法院

判决效力相近的行政裁决权。当然,立法、司法机关同样也承担着大量的人事和财务等方面的行政事务。

以古德诺(F. J. Goodnow)为代表的一些西方政治学家和行政学家主张从政治与行政功能两分的角度认识行政,认为,政治与行政是政府的两种功能,政治是国家意志活动的领域,主要指国家政策的制定;行政则是实现国家目的的方法和技术,主要是国家政策的执行。古德诺在《政治与行政》一书中明确提出了国家功能两分法,认为:“政治是国家意志的表达”,“行政是国家意志的执行”。这成为行政学中一种影响很广的观点。但政治与行政在事实上存在着密不可分的联系,政治主张和意图需要通过行政活动去实现和体现。与此同时,现代国家的政府机关日益积极地参与政治决策,带有强烈的政治色彩。任何行政活动不可能不体现国家意志,带有政治倾向,体现占统治地位的阶级、阶层和集团的利益。那种与政治不相联系的纯粹的行政现象是不存在的。

以怀特(L. D. White)为代表的一部分学者从管理功能的角度来分析行政,认为凡是管理都是行政。1926年,怀特在其所著的《行政学导论》中提出:行政乃是为完成某种目的时对许多人所作的指挥、协调和控制^①。费富纳(J. M. Pfiffner)在1930年出版的《行政学》一书中也说:“行政就是由一些人的协调和努力,使政府的工作得以做成。”^②但这种观点没有体现行政管理与普通管理的差别,不足以反映行政管理的特殊性,而且它过于强调行政活动的技术性,无视行政活动中政治条件和政治因素的影响,因此也难以揭示作为一种国家管理活动的行政的本质和特点。

罗森布鲁姆(Rosenbloom David H.)说:“公共行政是为圆满完成立法、行政、司法政府部门的整体性社会功能而运用管理、政治与法律途径的一连串活动过程。”^③

我国台湾学者张润书认为,行政是有关政府或公共团体的一切活动,行政的含义包括:(1)与公众有关的事务,须由政府或公共团体来处理。(2)涉及政府部门的组织与人员。(3)政策的形成、执行与评估。(4)运用管理的方法以完成政府机关的任务与使命。(5)以公法为基础的管理艺术。(6)以达成公共福祉与公共利益为目的。^④

我们认为,行政是政府处理公共事务的活动,即行政机关所发动,用以处理公

①LD 怀特. 行政学导论. 纽约:麦克米伦出版公司,1955:3

②JM 费富纳, R. V. 普莱休斯. 行政学. 纽约:罗纳德出版公司,1955:6

③Rosenbloom David H. Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector, 4th ed, New York: McGraw-Hill, 1998:6. 转引自吴琼恩, 周光辉, 魏娜, 卢伟斯. 公共行政学. 北京:北京大学出版社, 2006:7

④张润书. 行政学. 台北:三民书局,1998:10

共问题的活动。更具体地说,行政是国家行政机关依据相关法律,运用国家权力,为适应经济社会发展的要求,维护和发展占统治地位的阶级或集团的利益,而对国家事务、社会事务以及机关内部事务所进行的组织和管理活动。从其内涵来看,行政的主体是国家行政机关及其工作人员,行政的客体或内容是国家事务,行政的基础是国家权力。行政活动是国家意志的贯彻和执行,而国家总是代表某个阶级的利益和意志的。因此,行政是国家的行政,是为实现国家的社会目标和统治阶级利益进行活动的。行政具有管理的一般要素和特点,但行政只是管理的一种,只有通过国家行政机关对国家各种事务所进行的管理,才是公共行政管理。

(二) 公共行政管理的特点

管理,是管辖和治理的意思,主其事为管,治其事为理。管理是在既定的组织目标之下对有限的资源进行有计划的运用与控制的实践活动,也是管理者在一定的环境中影响管理对象,以实现组织目标的过程。管理伴随人类社会产生而出现,有着比行政更为悠久的历史。人类的管理活动由来已久,氏族、部落时期,公共事务和公共利益的出现,使公共行政管理具备了最初的萌芽,而国家的产生则标志着以国家权力为基础的行政管理的正式产生。公共行政管理是管理的主要类型之一,是指国家行政机关及其雇员在管理国家事务、社会事务和机关内部事务的过程中进行的计划、组织、指挥、协调和控制等各项管理活动,自人类进入文明社会即已开始。公共行政管理与一般管理活动的区别或者说其特点表现在以下几个方面^①:

(1) 具有很强的政治性、权威性和强制性。政治性也称为阶级性。行政管理活动是在国家诞生后才出现的。国家是阶级斗争发展到一定阶段的结果,是阶级矛盾不可调和的产物,是一个阶级压迫和统治另一个阶级的工具。行政是国家意志的执行,而国家意志首先代表着统治阶级或统治阶层的意志。换言之,任何一个政府在进行管理时必然首先代表和反映占统治地位的阶级或集团的利益。公共行政管理的权力基础是公共权力。公共权力在国家产生后就表现为国家权力,行政管理所行使的是其中的行政权。由于公共权力由宪法和法律所赋予,得到社会和公民的广泛认同,因此具有很高的权威性,同时其行使又是不以管理对象意志为转移的,有军队、警察、监狱等国家机器作为后盾和保证,这又决定了其具有强制性的特点。

(2) 具有明显的广泛性和复杂性。人们一般把与政府或行政机关相关的管理称为公共行政管理或简称为行政管理,而把与工商企业组织的活动相关的管理称为企业管理。与企业管理相区别的是,公共行政管理更多地涉及整个社会公共事务的管理,它所管的是公民个人或企业管不了或不想管的社会公共事务,提供公共产品和公共服务,如国防、外交、教育、安全保障、社会治安、城市交通、供水、供电、

^①郭小聪. 行政管理学(第二版). 北京:中国人民大学出版社,2008:7-8

供气等,涉及社会生活的方方面面,内容十分丰富,这使行政管理活动具有明显的广泛性和复杂性。

(3) 具有全局性、服务性和非营利性的特点。社会公众之所以心甘情愿地让渡出一部分权利,选出自己的代表,组建政府并赋予其一定的权力,其目的和初衷就是要缓和彼此间的矛盾,维护社会的稳定,更好地发展自己的利益。因此,行政管理必须代表社会公众的整体利益,满足其多样化和个性化的需求,做好服务工作,并在服务中体现廉价高效的原则,绝不能忘记自己的公仆身份和服务实质,仅代表个人或小集团的利益,也不应以营利为目的。这使行政管理活动具有了全局性、服务性和非营利性的特点。

(4) 具有规范性、合法性和合理性等特点。行政管理必须承担社会公共责任,其中包括对社会公众和公民所负的责任,对国家宪法和法律所负有的责任,对上级行政机关或行政领导所负的责任,以及对执政党所负的责任等等。这决定了行政管理必须杜绝随意性和盲目性,一切按照法律办事,按规定办事,不得有超越和违反法律的行为。同时,必须妥善处理合法与合理的关系,从实际出发,按客观规律办事,根据社会公众不断发展变化的需要去创造性地进行社会事务的管理。

(5) 具有社会性和民主性的特点。由于行政管理以行使公共权力为基础,管理社会公共事务,以服务公共利益为宗旨,必须向社会公众负责,因此必须做到公平和公正。而要做到这两点就必须实行政务公开,接受社会各方面的监督。这就要求政府给予广大群众知情权,定期向社会汇报工作,如向人大作政府工作报告等,为社会公众参与政府管理、监督政府工作创造条件。公开、公平、公正的管理原则体现了行政管理社会性和民主性的特点。

二、公共行政学的研究对象与内容

(一) 公共行政学的研究对象和主要内容

1. 概念

公共行政学俗称行政管理学,简称行政学。它是一门研究政府组织及其工作人员依法从事国家事务、社会公共事务以及政府机关内部事务管理过程中带有规律性的原理、原则、方法和技术的科学。公共行政管理不仅包括以政府机构协调运转和提高行政效率为目的的政府内部事务的管理,而且包括以巩固和完善国家组织,维护和发展国家利益为目的的国家重大事务的管理,以及旨在为发展社会的经济、文化、教育、科技、卫生等各方面事业的社会事务管理。国家事务、社会事务和机关内部事务纷繁复杂,变化多端,但我们可以透过现象看本质,从偶然性背后找出必然性,发现其内在的稳定的必然联系,即规律性,推动公共行政活动的科学化、法制化、规范化、合理化、效率化和现代化的进程,促进政府公正、廉洁、高效地服务和实现公共利益。

2. 研究对象

公共行政学有自己独特的研究领域和研究对象,是以政府管理实践为基础而形成的系统化的理论体系,是研究行政现象、行政过程内在本质联系的科学。

公共行政学的研究对象具体包括以下几个方面:

(1) 公共行政管理的主体。主体的健全、合理、优质,是保证公共行政管理达到高效率和高效益的决定性因素。它具体包括行政组织和机构、行政领导以及执行行政公务的工作人员。

(2) 公共行政管理活动的客体。它包括国家事务、社会公共事务以及政府机关内部事务,其范围遍及国家和社会生活的各个方面和全体国民,具有广泛的外延性以及关系国家和社会的全局性。

(3) 公共行政管理的基本依据。行政组织对国家事务、社会公共事务以及政府机关内部事务进行有效管理必须凭借一定的权力,这就是行政权力。行政权力是国家权力结构的重要组成部分,是国家行政机关为有效实现国家意志,依据特定的手段和宪法原则对国家事务进行管理的权力。

(4) 公共行政管理的根本原则。依法管理是公共行政管理的根本原则。公共行政管理特别是现代行政管理必须是以法律为根本的活动准则,在法律规定的范围内实施管理。任何机关和个人都只有依法行政的义务,而没有超越宪法和法律的特权。

(5) 公共行政管理的根本目的。公共行政管理的根本目的是要维护和发展最广大人民的长远利益和根本利益,因此如何把握其客观规律,实现政府管理的科学化就成为公共行政学研究的重要使命。

3. 主要内容

公共行政学内容十分丰富。它既要研究硬件部分,如行政组织、行政机构,又要研究软件部分,如行政决策、行政沟通;既要研究行政制度、行政法规等静态方面,又要研究行政执行、行政行为等动态方面。有的学者主张把公共行政管理的主要职能或环节,即组织、领导、用人、决策、指挥、协调、监督与反馈等作为公共行政学研究的对象和内容。有的学者认为,公共行政管理的主要内容可概括为3大部分:行政管理系统;行政管理运行过程;专业行政和业务行政。有的把行政管理科学新的理论和方法引入行政学的研究内容,提出公共行政学的主要内容包括6个方面:一般行政;专业行政;层级行政;区域行政;案例分析;政策分析。我国台湾著名学者张金鉴用“15个M”来概括行政学的主要内容,“15个M”即由15个以M开头或包含M的词组成的一个体系,包括目标、计划、人员、金钱、物材、组织、方法、领导、激励、沟通、士气或服务精神、协调、时间、空间、改进等^①。还有的侧重于公

^①张金鉴.行政学典范.台北:台湾行政学会印行,1971:9-10

共行政学对国家行政活动的指导作用,认为其研究方向和内容大致包括以下5个方面的问题:行政管理机构设置合理化问题、行政人员的专业化及其素质问题、行政管理程序科学化问题、行政管理方法现代化问题、行政管理法制化问题^①。

我们主张,完整的公共行政学应包括以下几个方面:

(1) 概论。要学好公共行政学,首先必须认识和把握它的研究对象,了解其来龙去脉和发展趋势、学科特点和演变规律,从而为建设中国特色社会主义公共行政学提供依据和借鉴。

(2) 行政环境。要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、相互关系。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。促进和保持行政活动与行政环境之间的互动和平衡,贯穿于行政管理过程的始终。

(3) 行政主体。管理是由主体发动而作用于客体的有意识的主观活动。如前所述,行政主体的健全、合理、优质,是行政管理效益和效率的决定性因素。行政主体包括行政组织和机构、行政领导以及执行行政公务的工作人员。

(4) 行政过程与技术。行政管理是一个过程。行政管理实践是一个经由低级到高级、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。就某一管理周期来看,它是由多个环节有机组成和有效运作的充满活力的过程。这些环节主要有行政目标、行政计划、行政决策、行政执行、行政监督、行政信息、行政咨询、行政公共关系和行政协调等。

(5) 行政保障与制约。行政管理活动要顺利进行并达到预期目标,必须获得必不可少的保障。除外部条件外,主要的保障条件有行政立法、行政文化、行政道德、财务行政、后勤和办公室管理等。

(6) 行政绩效与改革。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富有效率。增强行政效能,提高行政效率,提高服务质量,是行政管理的出发点和归宿。不断推进行政改革是保持行政管理活力,提高行政管理绩效的根本途径。行政改革已经成为世界性潮流,各种改革模式相继出现。为了适应社会主义市场经济、科技发展和全球一体化的需要,发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,我们必须在坚持四项基本原则的前提下,继续积极稳妥地推进政治体制改革,深化行政管理体制改革。围绕行政体制改革,深入研究、总结行政改革的经验,提出行政改革建议,为行政改革提供咨询和指导,是公共行政学责无旁贷的重要任务。另外,广泛运用现代科技,推行电子政务,实现行政现代化,改进与提高行政手段和行政方法,降低政府管理的成本,提高效率,也已成为现代公共行政学着力研究的重要内容。

^①张永桃. 行政学. 北京:高等教育出版社,2009:6

4. 特点

公共行政学作为一门理论与应用相结合的学科,其学科特点主要体现在以下对立统一的几个方面:

(1) 政治性和社会性。政治性就是其阶级性。公共行政学是社会上层建筑的重要组成部分,必然要反映一定时期占统治地位的生产关系和经济基础,为统治阶级的意志和利益服务。但是,与此同时,公共行政学研究社会公共事务管理的一般规律,这些规律可为不同性质的国家管理者所通用,具有广泛的实务性和技术性。

(2) 应用性和理论性。公共行政学不是纯理论的思辨性学科,它的研究课题来自公共行政活动的实际,其总结的管理原则、程序、技术、方法等也具有很强的实践性、操作性,广泛运用于政治、经济、文化和社会生活的各个领域。但是作为一门独立学科,公共行政学不是行政现象的简单描述和记录,而是对其内在的稳定的必然联系的探索和总结,是理论的抽象和概括,是由特定的范畴、原理、原则构成的理论体系,从而具有理论性。

(3) 复杂性和普适性。各国的国情不同,历史文化传统、现实经济发展水平和所处社会发展阶段不同,管理的对象因时因地而异,因此公共行政学具有对象的复杂性,绝不能不加区分地照搬照抄别国的经验和做法。与此同时也应看到,公共行政学毕竟是对人类行政管理实践活动一般规律的分析 and 概括,是行政管理活动内在规律的总结,因此也具有一定的普适性,可以为不同社会制度和国情的国家的政府管理提供借鉴。

(4) 综合性与独立性。政府管理涉及社会生活的方方面面,公共行政学与管理学、政治学、社会学、法学、经济学、心理学、公共关系学等学科都有着比较密切的关系。在研究公共行政现象的过程中,公共行政学不能不应用其他许多学科的大量研究成果。有学者指出,综合性是公共行政学的最大学科优势和最突出的特点之一^①。因此,研究公共行政学就需要具备管理学、政治学、法学、经济学、社会学、心理学等多学科的相关知识,同时还要将当代科学技术的理论与方法,如系统论、信息论、控制论、网络技术、计算机控制等融入公共行政学中。但与此同时,公共行政学是以政府管理实践为基础而形成的系统化的理论体系,有自己独特的研究领域和研究对象、范畴、体系,是其他任何学科所不能替代的。正如有些学者指出的那样,“公共行政学已经从其基础学科中解放出来,并形成了自身的知识体系、理论原则和方法论。”^②

①张国庆. 行政管理学概论(第二版). 北京:北京大学出版社,2000:12

②N. J. M. Nelissen. Public Administration at the Edge of a New Millennium: Megatrends in the Science of Public Administration in Western Europe. International Journal of Organization Theory and Behavior, 1998.1 (3),261

(5) 权变性和规范性。公共行政学研究的内容、重心、理论和方法不是一成不变的,必须随着时代的进步而演变和革新。只有不断适应新的发展变化,更新和丰富发展自身的内容,才能更好地指导实践。与此同时,公共行政活动要求依法行使国家权力,其管理规律反映的原理、原则、机制、方法等都具有规范性,表现为依法进行管理,约束和调节人们的行为和社会关系。

第二节 公共行政学的历史演进与发展趋势

公共行政学 20 世纪初产生于西方国家是有其多方面条件的。

首先,原有的行政管理方法难以适应时代的需要,迫切需要有一门科学从理论上来指导国家的行政管理活动,以使政府能更好地履行其职能,完成其使命。在奴隶社会、封建社会甚至资本主义发展初期,由于社会生产力水平不高,社会关系相对简单,国家事务和社会公共事务不太复杂,政府职能有限,主要集中在保卫国家免遭外来侵略,维护社会秩序,保护个人财产,因此行政管理还不可能成为一门独立的学科。19 世纪末 20 世纪初,随着资本主义的发展和工业革命的完成,垄断组织的出现和城市化的发展,政府职能由政治统治扩大到对社会事务的管理,政府由消极放任的“守夜人”变成了积极干预社会生活的“行政国家”,这使得行政职能加强和行政活动范围扩大,行政机构迅速增加,行政人员队伍日益壮大;机构臃肿所造成的庞大的财政开支和效率极低的官僚作风,妨碍了资本主义商品经济的发展,损害了资产阶级的利益,也引起了社会公众的不满。要求研究行政现象和行政规律的呼声日益强烈。因此,从这一意义上说,公共行政学是资本主义社会经济和政治发展到更高阶段的产物。

其次,科学管理运动的兴起推动了公共行政学的形成与发展。19 世纪末,自由资本主义发展到垄断资本主义阶段,生产面临着一些前所未有的矛盾和问题。资本积累的惊人增长与管理利用方式的落后不相适应,生产技术的进步和企业规模的扩大与传统的经验管理发生了冲突。工人的“有意磨洋工”使劳动生产率低下;劳资之间的对立和员工之间的不协调妨碍了生产的增长和利润的增加;缺乏严格的责任制度以及专门化的管理知识和管理人才使专业化协作生产陷于混乱。这些矛盾和问题呼唤着管理思想和管理制度的创新,催生了科学管理时代的到来。泰罗所开创的科学管理理论最初是针对企业管理而提出的,着眼于如何在工厂中提高劳动生产率问题。但他主张实行预先计划;用科学的方法挑选员工;对员工进行科学教育和培训以使他们掌握标准化的操作方法,使用标准化的工具、机器和材料,在标准化的作业环境中,完成经测算规定的工作定额;管理部门和员工之间保持密切友好合作关系等也为政府行政的改革提供了方法和启迪。在科学管理运动兴起后,一些公共行政学家开始通过科学管理的原则来提高政府管理效率。因此,

从某种意义上可以说,正是科学管理运动的兴起才促成了西方公共行政学的形成与兴盛。

再次,政治学、管理学、心理学、经济学、法学、社会学等相关学科的发展为公共行政学的发展提供了支撑。以政治学为例。有人把政治学和行政学这两门学科比作根与树、花与果的关系:行政学之树,源之于政治学之根;行政学之果,结之于政治学之花。从学科发展的历史看,行政学的确是从政治学中分离出来而成为一门独立学科的。在行政科学产生以前,其有关内容就包括在政治学之中。政治学的发展是促进行政学产生和发展的一个重要因素。

不少学者认为,公共行政学是在4种理论的基础上或直接促进下发展起来的。

一是西方近代政治学尤其是国家学说。17、18世纪,在资产阶级革命中涌现出一批杰出的政治学家,如洛克、孟德斯鸠、卢梭等,他们所鼓吹和确立的天赋人权、社会契约、三权分立等思想,把政治学理论推进到了一个新的发展阶段,为资产阶级国家政权体制的建立奠定了理论基础。它为公共行政学提供了有关国家权力(行政权)、民权民意、政府结构、政治过程等概念和范畴,提供了传统的理论和思辨的研究方法。

二是君主制时代德、奥两国的官房学。官房学又译为计臣学,主要研究如何有效地为国家(君主)管理财政、经济、行政等问题。官房学以后演变为公共财政学,成为公共行政学的重要组成部分。

三是普鲁士的任官制度和英国的文官制度。18世纪初期,普鲁士在西方首先创立了依据考试任用官吏的制度。1713年,普鲁士规定必须经过考试竞争才能任用法官,10年后进一步明确此规定适用于其他官吏。英国则在1805年设立了常任文官,1854年正式确立了常任文官制度。文官制度为公共行政学的公共人事行政的研究提供了最主要的范畴和最早的规范,因而对公共行政学的形成具有直接的推动作用。

四是西方资产阶级革命时代兴起的行政法学。行政法学与资产阶级革命几乎同期产生,其最初的宗旨是要反对和制止封建君主对资产阶级强权的、粗暴的甚至是肆无忌惮的干涉和掠夺,后来则演变为研究行政法律关系的学问。行政法学开创了“依法行政”思想的源流,建立了“法制行政”的最初的理论规范,而这恰恰是迄今为止公共行政学最重要的理论基础之一^①。

一、公共行政学在西方国家的兴起和发展

1845年,法国科学家安培(A. M. Ampere)在《关于科学的哲学的论述》一文中建议设立专门研究政府管理的行政科学,后称为官房学。

^①张国庆. 行政管理学概论. 北京:北京大学出版社,2000:28

1865年德国学者冯·史坦因出版了《行政学》一书,最早使用“行政学”一词,但他当时主要是在行政法的意义上使用“行政学”一词的。

19世纪末20世纪初,公共行政学作为一门独立的学科在美国应运而生。关于公共行政学的发展阶段,学者们根据不同标准有着不同的划分,我们主要以研究重心的转移为依据将公共行政学的发展划分为以下4个阶段:

(一) 科学管理时期(19世纪末20世纪初~20世纪20年代)

1. 威尔逊

1887年,曾任美国普林斯顿大学教授和校长,后任美国新泽西州州长和美国第二十任总统的威尔逊在美国的《政治学季刊》上发表了著名论文《公共行政之研究》(The Study of Public Administration),主张把公共行政管理作为一门独立的学科来进行研究,提出“美国应当有一门关于行政的学科。这门学科探索的是怎样整顿政府,提高政府工作效率……使政府以高度责任感圆满地完成其工作”。

威尔逊以政治与行政的区分为基础,提出建立公共行政学学科的必要性,研究的目的、任务以及研究方法,其主要的思想观点^①是:

(1) 主张政治与行政相分离。威尔逊提出:国家的权力主要是掌握在决定政治的议会和执行政治的行政部门手中,因此,从结构上说,三权分立学说是符合实际的,政治和行政的两分法才是正确的。“政治是‘在重大而且普遍性的事项’方面的国家活动,行政管理则是‘国家在个别和细微事项方面的活动。因此,政治是政治家的特殊活动范围,而行政管理则是技术性职员的事情’。政策如果没有行政管理的帮助就将一事无成。”“行政管理置身于‘政治’所特有的范围之外,行政管理的问题并不是政治问题,虽然行政管理的任务是由政治加以确定的,但政治却无须自找麻烦地去操纵行政管理机构。”“行政管理是政府工作中极为显著的一部分,它就是行动中的政府,它就是政府的执行,政府的操作,就是政府工作中最显眼的部分,并且具有与政府本身同样悠久的历史。”

威尔逊认为,将政治问题和行政问题联系在一起是政党分赃制的弊端所在。政治领域和行政领域完全可以泾渭分明地划分开来,一个良好的政府应有两大支柱,即坚强有力的政务官和效能精干的文官。行政人员工作的专业技术性使之独立于政治之外,这样可以减少政党分赃制的弊端。

(2) 在将政治和行政区分为“政务”和“事务”的同时,威尔逊进一步提出了他的行政集权的理念:“巨大的权力和不受限制的自由处置权限在我看来似乎是承担责任的不可缺少的条件。……只要权力并不是不负责任的,那它就绝没有危险性。如果权力被加以分解,使得许多人各享有一份,那它就会变得模糊不清。而如果权力是模糊不清的,那它就会被弄成是不负责了。但是,如果权力是集中在各部门的

^①威尔逊. 行政学之研究. 国外政治学, 1987(6)

首脑和部门所属各机关的首脑身上,那它就很容易受到监督和质询。”要发挥和实现政治的功能,就必须纯洁政府的组织机构,加强执行,提高行政效率;为了效率,应当适当牺牲民主。

(3) 提出公共行政学研究的必要性、可能性、研究的目标及任务。威尔逊指出,由于长期以来“麻烦的事情几乎都出在政府结构方面,因此结构问题就成为吸引人们思考的焦点。当时在行政管理方面很少或完全没有遇到麻烦问题,至少没有引起行政官员注意的问题。那时候政府的职能很简单,因为生活本身就很简单”。因此所有的政治学论著仅仅围绕着政府的构成方式、国家的性质、主权的本质和地位、人民的权力和君主的特权等问题进行思考、争辩和论证,而行政管理则被看作是“实际工作中的细节问题,只需在专家学者们就理论原则取得一致意见后由办事人员进行处理”,所以一直未受到人们的重视。但是随着社会的发展,政府的职能日益变得更加复杂和更加困难,在数量上也同样大大增加。“行政管理部门将手伸向每一处地方以执行新的任务”。如果说,我们“在以往许多世纪当中就可以明显地看出政府活动方面的困难在不断汇集起来,那么在我们所处的世纪则是眼看着这些困难正在堆积成无与伦比的高峰”。

传统的论证主要集中在政治过程方面,而对如何实施法律则注意不够,所以应当把研究的重点放到行动的政府方面,即放到政府行政管理方面。

“执行一部宪法比制定一部宪法要困难得多”,“我们的政府如同一个身强力壮的小伙子一样,其机能已经得到发展,身材已经长大,但在动作方面却变得笨拙了。其经历和年龄的增长,都已和其所具有的生活技能不相适应。……我们现在面临着需要更加仔细的行政调整和需要具有更加丰富的行政知识的时刻”。

威尔逊进一步指出,“在与行政职能有关的各个方面,一切政府都具有很强的结构方面的相似性”,“所有相类似的政府,它们在行政管理方面的合法目的也是相同的”,因而可以把行政作为一个相对独立的研究领域,采用科学方法寻找其规律性,找到为人们所认同的,适用于所有政府“进行良好行政管理的规则”的普遍的理论,以建立一支训练有素的文官队伍,从而把那些没有经过训练而仅仅依靠经验办事的人员,“从行政管理方面可悲的严重失误中拯救出来”,以“力求使政府不走弯路,使政府专心处理公务减少闲杂事务,加强和纯洁政府的组织机构,为政府的尽职尽责带来美誉”。“这就是为什么会有这样一门学科的理由之一”。

据此,威尔逊明确提出“行政学研究的目标在于了解:首先,政府能够适当地和成功地进行什么工作。其次,政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用或能源方面的尽可能少的成本完成这些适当的工作”。威尔逊还特别强调,公共行政学的研究不能只局限于“纯粹技术细节的那种单调内容”,要研究和形成“比较高深的理论”。“行政管理研究的目的就在于把行政方法从经验性实验的混乱和浪费中拯救出来,并使它们深深根植于稳定的原则之上。”

此外,威尔逊还论及了创造精神、行政责任、文职官员培养等问题。

威尔逊的上述观点勾画出公共行政学研究对象的大致框架,而政治与行政两分法则是这一框架的重要基础。这篇文章的问世被认为是行政学产生的标志。威尔逊的思想经由古德诺加以系统论证,形成了被公认的公共行政学传统,并对公共行政学以后的发展产生了深远影响,这种影响一直持续到20世纪60年代。

2. 古德诺的贡献

如果说作为公共行政科学产生的重要基础的政治与行政相区分的观点在威尔逊那里还是一个粗略的划分(他没有对此进行实际研究,也没有提出政治与行政两者之间关系的系统的分析和理论论证)的话,那么在古德诺那里,这一缺憾得到了弥补。

古德诺曾任哥伦比亚大学教授和霍普金斯大学校长,美国政治学会的第一任主席和塔夫托总统的经济与效率委员会顾问,1900年出版《政治与行政:对政府的研究》一书,对政治与行政的分离理论进一步作了系统发挥,这就为创建系统的公共行政学提供了理论基础。《政治与行政:对政府的研究》是最早的行政学专著之一,对后来的行政学有着深刻的影响。古德诺是行政学的奠基人之一。

(1) 古德诺认为,传统的三权分立的学说不符合民主国家的实际,因为民主国家的主要职能只有政治和行政两种,司法只不过是行政的一小部分而已(对此进行了全面系统的论证),主张否定立法、司法、行政的三分法,而代之以政治与行政的两分法。

古德诺批评了孟德斯鸠的三权分立原则,提出政治与行政的协调机制。他认为,一个政府机关只行使其中的一种权力仅仅是一种极端的形式,“这种极端的形式不能作为任何具体政治组织的基础。因为这一原则要求存在分立的政府机构,每个机构只限于行使一种被分开了的政府职能。然而,实际政治的需要却要求国家意志的表达与执行之间协调一致”。“一种行为准则,即国家意志的表达,如果得不到执行,实际上就什么也不是,只是一纸空文。”

(2) 古德诺认为,在所有的政府体制中都存在着“两种性质截然不同的政府职能”,这两种职能可以分别称为“政治”与“行政”。政治或政策与国家意志的表达相关,行政则与这些政策的执行相关。行政学不研究政治问题,那是政治学的任务,也不使用民主或程序的标准,而是研究政府的行政效率、使用方法或技术的标准。

(3) 为了提高行政效率,最好将政党的因素和政治权宜等排斥在行政之外。为了克服当时盛行的“政党分赃制”所带来的不良后果,古德诺提出要对文官制度进行改革,将政府文职官员区分为政务官和常务官,并规定常务官不得参与政党活动,以保证文官队伍的“政治中立”。

总之,政治与行政两分法的观点由威尔逊提出,经古德诺系统理论论证,它强