

行政管理与人力资源管理丛书

当代中国 行政管理

dangdaizhongguo
xingzhengguanli

吴春华 著



天津教育出版社
TIANJIN EDUCATION PRESS

行政管理与人力资源管理丛书

当代中国 行政管理

dangdaizhongguo
xingzhengguanli

吴春华 著



天津教育出版社
TIANJIN EDUCATION PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国行政管理 / 吴春华著.

—天津:天津教育出版社,2010.9

ISBN 978-7-5309-6175-9

I. ①当… II. ①吴… III. ①行政管理 - 研究 - 中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 181890 号

当代中国行政管理

出 版 人 胡振泰

著 者 吴春华

选题策划 王光昭

责任编辑 王艳超

封面设计 伊 云

出版发行 天津教育出版社

天津市和平区西康路 35 号 邮政编码 300051

[http : // www. tjeph. com. cn](http://www.tjeph.com.cn)

经 销 新华书店

印 刷 唐山天意印刷有限责任公司

版 次 2010 年 10 月第 1 版

印 次 2010 年 10 月第 1 次印刷

规 格 16 开 (787×1092 毫米)

字 数 563.5 千字

印 张 28.75

定 价 40.50 元

后 记

行政管理理论成熟于西方国家,至今不过 120 年的历史。我国学者对行政管理理论和现实问题的研究,在改革开放以后蓬蓬勃勃、方兴未艾。其中,对当代中国行政管理的研究大多是针对行政管理的某一领域,全面地研究和阐释行政管理事务的著作并不多见。本书试图较为全面地分析中国行政管理的现实问题,努力探讨中国行政管理的理论应用和实践发展,反映中国行政管理及其研究的前沿问题,注重知识的科学性、适用性和系统性。

为了突出中国行政管理研究的实证性,本书精选了大量的案例资料。案例的基本来源是近三年《人民日报》等媒体发表的信息,以期保证案例的真实性、权威性和时效性。这些中国行政管理实践中正在发生的事件,不仅体现了理论研究的现实针对性,相信也会增加读者的阅读和研究兴趣。

感谢周晓娜、符悒娉、忻维波、王锦容、刘建国、许超、邱冠林、赵亚娟、宋颜、穆凡在提供背景资料 and 选择案例方面所做的工作,感谢吴洁、王天笑、薛岩、邵正璐、高义镇提供了部分有价值的文稿。本书的写作参阅了国内外行政管理领域的有关著述和其他研究成果,对于这些文献资料的作者,在此也一并致谢。

感谢天津教育出版社的领导和王光昭编辑为本书的完成付出的辛劳,没有他们的支持和帮助,本书的及时出版是不可能的。

由于作者的学识浅陋,书中疏漏或谬误之处在所难免,恳请学界同仁和广大读者不吝赐教指正。

吴春华
2010 年春节

目 录

第一章 行政管理理论的西学东渐 \ 1

- 一、西方的行政管理理论 \ 1
- 二、行政管理理论在中国 \ 17

第二章 中国的行政管理环境 \ 26

- 一、行政管理环境与行政管理 \ 26
- 二、中国行政管理的国内环境 \ 34
- 三、中国行政管理的国际环境 \ 43
- 四、行政管理环境对中国行政管理的要求 \ 48

第三章 中国的行政区划和主体功能区规划 \ 57

- 一、中国行政区划的演变与改革 \ 57
- 二、中国的城市行政区划 \ 70
- 三、中国的民族自治区域行政区划 \ 74
- 四、中国的特别行政区区划 \ 78
- 五、全国主体功能区的规划与构建 \ 83

第四章 中国的行政管理主体 \ 96

- 一、作为行政管理组织的行政管理主体 \ 96
- 二、中国政府组织的建构 \ 107
- 三、中国中央政府 \ 136
- 四、中国地方政府 \ 141

第五章 中国的行政领导 \ 155

- 一、行政领导 \ 155
- 二、中国的行政领导制度 \ 166
- 三、中国行政领导者的素质 \ 170
- 四、中国的行政领导方法与行政领导方式 \ 177

第六章 中国的公务员制度 \ 186

- 一、中国的官吏制度和干部人事制度 \ 186
- 二、中国公务员制度的建立 \ 190
- 三、中国公务员的管理制度 \ 207

第七章 中国的行政决策与执行 \ 222

- 一、中国的行政决策 \ 222
- 二、中国的行政执行 \ 234

第八章 中国的财务行政管理 \ 257

- 一、中国财务行政管理的原则与功能 \ 257
- 二、中国政府的预决算管理 \ 260
- 三、中国的预算会计管理 \ 267
- 四、中国的政府审计 \ 271

第九章 中国的行政管理法制 \ 281

- 一、中国的行政法制建设 \ 281
- 二、中国的行政立法 \ 288
- 三、中国的行政执法 \ 294
- 四、中国的行政司法 \ 298

第十章 中国的监督行政和行政监督 \ 307

- 一、中国的监督行政 \ 307
- 二、中国的行政监督 \ 312
- 三、中国行政监督工作的完善 \ 317
- 四、中国的行政监察 \ 322
- 五、完善中国的行政监察制度 \ 328

第十一章 中国的公共危机管理 \ 337

- 一、发展中的中国公共危机管理 \ 337
- 二、突发事件的应急预案 \ 344
- 三、突发事件的应急处置 \ 349

第十二章 中国政府的机关管理 \ 359

- 一、政府机关的内部事务 \ 359
- 二、政府机关内部事务的管理任务 \ 360
- 三、政府机关内部事务的管理内容 \ 361
- 四、政府机关的秘书工作 \ 374

第十三章 中国的行政绩效管理 \ 384

- 一、中国行政绩效管理的现状 \ 384
- 二、中国行政绩效管理的推进 \ 386
- 三、中国行政绩效评估的指标设计 \ 392
- 四、中国的行政绩效评估 \ 398

第十四章 中国综合配套改革试验区的管理体制改革 \ 412

一、广东深圳特区:改革开放的先行先试 \ 412

二、上海浦东新区:承前启后的战略举措 \ 420

三、天津滨海新区:第三增长极的崛起 \ 426

参考文献 \ 444**后记 \ 452**

第一章 行政管理理论的西学东渐

行政管理理论诞生在西方国家。自行政管理理论传入中国以后,中国学者借鉴这一理论的内容,从中国的历史和现状出发,探索这一理论的中国化。中华人民共和国成立以后,特别是改革开放以来,对行政管理理论的研究更是从中国的基本国情出发,注重理论联系实际,关注行政管理体制改革,不断追求建立具有中国特色的行政管理科学。

一、西方的行政管理理论

行政管理是伴随着政府的出现而产生的,迄今已有几千年的历史。无论是古代中国的孔子、孟子,还是古希腊的柏拉图、亚里士多德,他们的著作都蕴含着丰富的行政管理思想。但是,古代的行政管理思想始终蕴含在政治实践和政治著述之中,没有得到系统和科学的发展。

(一) 传统政治思想对行政理论的孕育

在西方,从古希腊到19世纪末的2000多年间,拥有灿烂的西方文化传统,涌现出了许多优秀的思想家、政治家,他们在城邦和国家治理的长期实践中,积累了丰富的行政思想。

古希腊是欧洲文明的发源地。希腊历史上实行的部落军事民主制,采用“一长两会制”,一长即军事首领,由公众选举产生;两会即长老会和民众会。长老会由部落各民族的长老组成,有很大的权力,与军事首领共同商讨做出重大决定。民众会由全体参战战士组成,对重大问题有表决权。这种部落管理体制,影响了后世的组织管理实践。

古希腊是政治理论迅速发展的时期,许多政治思想家如苏格拉底、色诺芬、柏拉图、亚里士多德等,都对行政管理思想有一定的描述,其中最为著名的是亚里士多德。

柏拉图和亚里士多德是古希腊政治思想的集中阐述者。柏拉图是西方政治思想史上第一位有系统的政治学著作传世的思想家,他继承了苏格拉底的思想成果,设计了他心目中的理想国家,提出以社会分工原则为基础建立正义城邦。亚里士多德系统地探讨了城邦的起源、性质、目的等理论问题,对各种类型的城邦体制进行了分类和比较研究,他的思想代表了希腊城邦高度发达的政治成就。

亚里士多德对 150 个城邦国家进行了考察研究,认为国家是从现实城邦生活中产生的,国家起源于人的自然本性。人的自然本性驱使人们过优良的生活,人类为了延续后嗣要结成配偶和组成家庭,许多家庭结合在一起组成村坊,若干村坊又组合成“城邦”,即国家。^① 亚里士多德为完整的政体理论奠定了基础。亚里士多德认为,城邦制度千差万别,有各种不同的政治制度类型,即不同的政体。他为政体下的定义是:“一个城邦的职能组织,由以确定最高统治机构和政权的安排,也由以订立城邦及其全体各分子所企求的目的。”^②

亚里士多德继承了柏拉图的政体理论,明确地提出了区分政体的两条标准:其一是政府的宗旨,即统治者是只照顾统治者自身的利益还是照顾到全邦的公共利益。依此标准,政体区分为正宗政体与变态政体两类。其二是掌握城邦最高统治权的人数的多寡。依此标准,前述两类政体又分为一人统治、少数人统治、多数人统治三种。将上述两个标准结合起来,就形成了六种政体。其中,正宗政体有三种:君主政体(王制)、贵族政体和共和政体。它们分别由一个人、少数人和多数人掌握最高权力,但都以城邦公共利益为依归。变态政体也有三种:僭主政体、寡头政体、平民政体,它们也分别由一个人、少数人和多数人掌握最高权力,但都只谋掌权者自身的利益。亚里士多德还具体分析了政体变革(革命或政变)的原因及其防止的办法。亚里士多德对政体职能的划分,成为后来西方政治思想家提出分权理论的思想源头。

古罗马的行政管理思想主要体现在罗马帝国在建立过程中罗马人具有的集权、分权到再集权的实践经验。在这个过程的不同阶段,罗马人建立了相应的管理机构 and 政治体制。罗马共和国由百人团会议从贵族中选举执政官两人,协商处理国家政治事务,遇紧急事变则以其中一人为独裁官,为期半年。执政官有随从 12 人,肩荷棒一束,中插战斧,象征国家最高长官的权力,这种棒称为“法西斯”。元老院由氏族长和退任执政官组成,有审查和批准法案的权力,同时监督执政官。这对后世管理机构和管理体制思想的形成影响很大。

托马斯·阿奎那是西欧封建社会基督教神学和神权政治理论的最高权威,他从三个方面论证了国家的作用。他认为,既然人需要过合群的生活,就需要有管理人群的国家权力。这是因为:第一,人们需要一个指导者。共同生活的人群只有有了正确的指导,才能找到达到目标的手段和捷径。国家权力就起这种指导者的作用。第二,照顾公共幸福的需要。每个人只关心自己的福利,但人们既然过社会生活,就产生了公共利益,公共利益是社会团结的纽带。为了过好社会生活,就必须有人照顾公共福利。国家权力就是为此而设立的。第三,社会需要某种控制力量。

① 参见亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,北京:商务印书馆,1965 年。

② 亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,北京:商务印书馆,1965 年,第 178 页。

任何统一体都需要控制力量,否则便无法统一行动。如同人体受大脑支配,宇宙受上帝支配一样。社会共同体也需要受国家政治权力的支配。^①

意大利文艺复兴时期的政治思想家尼科洛·马基雅维里在其名著《君主论》中将政治理论观念摆脱了道德,使政治学独立,成为资产阶级政治学的奠基人。他把国家视为纯粹的权力组织,国家是人性邪恶的产物。他对政治统治的方法,特别是其中的政治权术谋做了前无古人的深入研究。如:军队和法律是权力的基础;君主应当大权独揽,注重实力,精通军事;君主不应受任何道德准则的束缚,只需考虑效果是否有利,不必考虑手段是否有害,既可外示仁慈、内怀奸诈,亦可效法狐狸与狮子,诡诈残忍均可兼施;君主可以和贵族为敌,但不能与人民为敌;君主应当不图虚名,注重实际,残酷与仁慈、吝啬与慷慨,都要从实际出发,明智之士宁愿蒙受吝啬之名而不追求慷慨之誉。^②其中不乏权术思想。他成为西方第一位阐释统治权术的思想家。

英国的约翰·洛克以自然权利和社会契约的方式论证了自由、法治、分权等资产阶级国家政治制度建立的基本原则。洛克将国家的权力分为立法权、执行权和对外权。立法权是指导如何运用国家的力量以保障这个社会及其成员的权力;执行权是负责执行被制定的和继续有效的法律的权力;对外权是负责决定战争与和平、联合与联盟以及同国外进行一切事务的权力。洛克还依据三种权力的归属划分了三种政体,即民主、寡头和君主三种。立法权由社会大多数成员直接行使,并通过由他们自己委派的官吏来执行法律的是民主政体;立法权由少数精选的人行使的是寡头政体;立法权由个人行使的是君主政体。洛克并不满意这三种政体形式。他认为最符合法治原则的是在这三种政体形式上建立的复合的政体形式。^③洛克提出的分权原则,对国家权力的划分具有里程碑的意义。

法国的孟德斯鸠认为,政治自由的获得只有在国家的权力不被滥用的时候才存在。然而,“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止”。在这一点上,即使是品德也并不可靠。因此,“要防止滥用权力,就必须以权力约束权力”^④。正是在这一认识的基础上,孟德斯鸠提出了分权学说。

孟德斯鸠的分权学说实际上包含了两个互相影响、相辅相成的重要组成部分。第一部分即分权,孟德斯鸠将政府的权力划分为立法、行政与司法三个组成部分;第二部分即制衡,他认为,三种政府权力之间应该彼此制约,达到一种均衡。

① 参见《阿奎那政治著作选》,马清槐译,北京:商务印书馆,1982年。

② 参见马基雅维里:《君主论》,潘汉典译,北京:商务印书馆,1985年。

③ 参见洛克:《政府论》下卷,瞿菊农、叶启芳译,北京:商务印书馆,1996年。

④ 孟德斯鸠:《论法的精神》上册,张雁深译,北京:商务印书馆,1997年,第154页。

孟德斯鸠将权力分为三种,即立法权、行政权和司法权。

立法权是制定、修正或废止法律的权力,它又可以分为两种,即创制权和反对权。前者指制定和修改法令的权力,后者指取消法律的权力。孟德斯鸠认为,在一个自由的国家里,立法权应该归人民集体享有,但是,人民直接参加立法活动会有诸多不便,他建议采取代议制。

行政权是执行立法机关制定的法律的权力,它既包括了领导军队、维护公共安全等对内权力,同时也包括了宣战、媾和、派遣或接受使节、防御侵略等对外权力。为了提高国家处理事务的效率,孟德斯鸠主张行政权应掌握在国王手中。

司法权是裁决私人纷争、惩罚犯罪的权力,主要涉及审判、调解纠纷等权力。司法权由法院行使,其成员选自人民,存续期视需要而定。司法权依据法律被动地行使,只有原告向法院提起诉讼,法院才能行使司法权,奉行“不告不理”的原则。孟德斯鸠认为,被告人与法官处于平等的地位,他甚至可以依据法律选择法官。

在权力的归属上,孟德斯鸠认为,行政权几乎时时需要处理急速的行动,由一个人管理比由几个人管理好些,因此,行政权应该掌握在国王手中;立法权则需要审慎地考虑、综合权衡各方面的利弊,因此,属于立法权力的事项由许多人处理比由一个人处理要好些。

孟德斯鸠认为,三项权力应该分开行使,不能集中在同一个人或同一个机关手中,如果出现了这种情况,自由便不复存在了。如果同一个人或是由重要人物、贵族或平民组成的同一个机关同时取得了三种权力,那么,一切便都完了。孟德斯鸠明确提出并论述的分权与制衡理论已经成为资本主义国家政治制度的基本组织原则。

美国的联邦党人创造性地将洛克、孟德斯鸠的分权理论与美国的政治实践结合起来,不但在宪政框架内实现了立法、行政与司法三种权力牵制与平衡,而且实现了州与联邦之间的分权,创造了美国式的分权与制衡理论。分权制衡的理论不仅成为美国宪政的基本精神实质,而且成为资本主义国家组织国家政权的基本原则,对西方宪政史的发展产生了极为重要的影响。

亚历山大·汉密尔顿以解决美国现实政治为背景,阐发了立法、行政、司法三种权力“制约与平衡”的原则。他主张,必须使立法、行政与司法三种权力分开来行使,三种权力互相制约、互相渗透,从而起到防止暴政的作用。他指出:“把权力均匀地分配给不同部门;采用立法上的平衡与约束;设立由法官组成的法院,法官在忠实履行职责的条件下才能任职;人民自己选举代表参加议会……这些都是手段,而且是有力的手段。通过这些手段,共和政体的优点可以保留,缺点可以减少或避免”。^①

^① 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊著:《联邦党人文集》,程逢如等译,北京:商务印书馆,1995年,第40~41页。

尽管汉密尔顿主张在立法、行政与司法之间进行严格的分权,但是,他却主张在行政权力上实行集权。以“手段必须与目的相称”这一“简单而普遍的公理”作为依据,汉密尔顿认为,“在适于托付这些国民利益的地方,同时也应给予相应的权力”。相反,如果既把“最重要的国民利益的管理交付给一个政府,而又不把把适当而有效地管理所需要的权力交付给它,就必然是永远荒谬的”。^①为了保证行政权力的强而有力,汉密尔顿认为,统一、稳定、充分的法律支持和足够的权力是行政首脑所必不可少的。为此,他提出要建立对总统而不是对国会负责的行政班子。

英国的约翰·密尔政治思想中的一个重要方面是对代议制政府的研究。他的有关主张既是对西方、特别是英国以往政治实践的总结,也是对代议制政府发展的理论思考。他的观点对英国和西欧北美各国的政治制度都产生了重大影响。

密尔一再指出,代议制度成功的必要条件,是国民的良好素质,是国民知识、智慧、品德的不断提高。他指出:“政府管理是由人们的行为组成的,如果行为者,或选择行为者的人们,或行为者须对之负责的人们,或其意见应当影响和制约所有这些人的旁观者们,都只是无知的、愚蠢的和具有可悲的偏见的群众,则任何政府管理都将搞不好。”^②因此,组成社会的人们的美德和智慧就成为“好政府的第一要素”,会为政府机器的运转提供强大的动力。政治制度要巩固、要发展,政府要稳定、要有所作为,就必然努力促进国民本身的美德和智慧。

在密尔看来,国民素质的高低和代议政体的优劣密切相关,它关系到政府的性质、形象、功能和作用。如果“一个国家的制度所能组织的这种好品质越多,组织形式越好,政府也就越好”^③。

密尔提出,代议团体要实现对政府的有效控制。监督和控制政府是对国民自由的必要保障,也是代议团体的首要职责。代议团体可以公开政府行为,可以迫使政府对某些问题作出充分的说明和辩解,可以谴责那些应当受到谴责的行为,可以将滥用政府职权者撤职并使政府重新任命新官员。但是,对政府的控制不意味着代议团体对国家事务的直接管理。代议团体不应对政府的行政管理人员发号施令,即使是好心也常常会办坏事。因为每个公共行政部门的业务都是技术性的,都各有自身的特殊原则和传统规则,其中很多东西未参与过该业务的人是很难知晓的。这些技术性工作需要专门的知识 and 特别的训练。

密尔对代议制度的精辟论述,对于人们认识代议机关的性质和职能,明确议会和政府的关系具有重要意义。

西方丰富的行政管理思想有其深刻的历史根源,它们都是各国政治实践的行

① 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊著:《联邦党人文集》,程逢如等译,北京:商务印书馆,1995年,第117页。

② 密尔:《代议制政府》,汪瑄译,北京:商务印书馆,1982年,第26页。

③ 密尔:《代议制政府》,汪瑄译,北京:商务印书馆,1982年,第28页。

政体现。随着历史的发展,西方的行政思想也在趋于完善。

(二) 社会转型期的社会实践催生行政管理理论

行政管理理论产生于 19 世纪末,起源于美国,而后扩展到西欧和世界各国。这些国家当时已经创立了比较系统的政治理论,建立起初步完备的政治制度。行政管理理论在这个时期得以提出并受到关注,有其深刻的历史原因和社会背景,是社会转型和社会进步的必然结果,是当时的政治、经济、社会等历史状况决定的。

1. 生产力的飞速发展要求加强行政管理理论的研究

19 世纪中期以后,科技革命使资本主义生产力得到巨大发展,重工业取代轻工业在国民经济中占据主导地位,资本积累以前所未有的速度向前推进,由生产和资本集中所引起的垄断开始形成。美、英、法、德等国的经济快速发展,完成了从自由资本主义向垄断资本主义的转变。资本主义经济的迅速发展为科学技术的突飞猛进奠定了稳固的基础,现代科学理论在社会实践中的应用也促进了经济的进一步腾飞,这就对工商企业的管理提出了新的任务和要求。产业革命以后,分散和小规模的工场生产被社会化大生产取代,简单落后的手工作业被复杂的生产过程淘汰。新机器、新设备、新材料、新技术大量涌现,能源消耗、生产成本、劳动管理、工艺流程等诸多方面的新问题使工商企业管理发生了巨大变化。

与此同时,为国家资本主义的积累付出了沉重代价的无产阶级和劳动群众不断发出改善自身经济地位和政治地位的呼声,社会矛盾日趋复杂,社会关系日益尖锐,阶级冲突也不断发生。

在这种背景下,只是充当“守夜人”的政府活动已远远不能满足社会事务的需要,政府管理社会经济的任务日益繁重。行政管理活动变得越来越重要,行政公务人员的数量也呈日益上升的趋势。同时,在冗杂的公务人员中也存在贪污腐化、不负责任、能力低、不称职等情况,所以政府中行政组织、行政人员、行政经费的优化管理,追求高效率高效能等问题便逐渐成为当时人们共同关注的一大课题。

2. 社会发展和国际交往的扩大推动行政管理理论的研究

工业的发展和商业的繁荣加快了西方现代化的进程。人们的社会生活环境显著改变,西方社会迈开了现代化的步伐。各国内部大城市的人口容量和地域范围急速上升和扩大,城市功能更加多样化,小城镇如雨后春笋般涌现,工业和农业之外的第三产业蓬勃兴起。交通条件改变了,社会交往密切了。随着城市的膨胀和人口的急剧流动,人们的生活环境和生活方式改变了,生活质量提高了。新型的劳资关系、工农关系、城乡关系、地区之间的关系、中央与地方的关系在形成,在发展。

同时,新的矛盾、新的问题也在不断涌现。西方社会生活的发展和社会文明的进步,使政府面临新问题,需要去研究和解决。同时,随着国家对外的政治扩张和经济扩张,国际交往频繁了。各国竞相投入的对亚洲、非洲不发达国家的军事侵略

和经济侵略,引发了西方国家之间的合作或争斗,彼此间的矛盾加剧了。空前增多的国际事务需要政府去处理,对外关系需要政府去协调,从而大大加强了政府的对外职能。

政府需要有新的指导思想和新的行政理念,政府需要对社会发展规律和相应的政府管理规律有新的认识,对政府和政府行为研究的迫切性增强了。

3. 强化国家职能需要加强行政管理理论的研究

随着社会的发展,西方国家的对内、对外职能增加了新的内容,政府的行政任务繁重了,行政方式复杂了,这些都为行政管理的研究提供了新的课题,对行政管理理论的出现起到极大的推动作用。19世纪西方自由主义的指导思想对国家的政治发展发生重大的阻碍作用。在新的历史时期,严峻的社会现实迫使统治阶级重新修正传统的统治思想和管理方法,开始推行一系列的政治改革、经济改革和社会改革。国家的作用显得更为积极,国家加强干涉,政府工作的高效率强化着国家的威力。社会的稳定和发展已与国家的作用须臾不可分离。当加强国家的行政权力、发挥政府的行政职能提上日程的时候,已有的行政管理思想和管理方式显然难以胜任新的变化,国家在新形势下的行政活动需要新的理论加以指导。

显然,19世纪那种国家奉行放任政策,以不干涉的态度对待经济和社会生活的方针已经过时了。19世纪居指导地位的自由主义政治理论受到现实的挑战,“最好的政府是管理最少的政府”的信条受到日益增多的怀疑和责难。为了缓和社会矛盾和阶级冲突,稳定社会秩序,促进社会发展,国家需要主动地干预社会生活,变“消极国家”为“积极国家”,改变以往“警察国家”的被动形象,在更广阔的范围内发挥作用。各国有识之士纷纷发出加强国家活动、强化国家职能的呼吁。于是,强化国家职能的政治需要使得行政管理的理论研究被引起极大的关注。

4. 科学管理运动推动了行政管理理论的产生与发展

在19世纪末期,欧美主要国家已完成了产业革命,资本主义国家经济迅速发展,科学技术突飞猛进,社会化大生产取代了手工业工场。为了在产业高度集中、企业竞争激烈的条件下攫取高额利润,资产阶级学者需要创立适应社会化大生产迅速发展的管理制度和管理方法。企业之间的激烈竞争推动工商企业中的工程技术人员和理论工作者加强研究工商企业的劳动过程和组织管理方法,从而导致20世纪初期形成了一场影响美国乃至西欧工商企业管理的科学管理运动。

工商企业科学管理运动的兴起,进一步改变了社会生产的面貌,新的管理观念、管理组织、管理方式的出现使得正在加强行政职能的政府去关注和适应这场管理革命。在这场运动中产生的科学管理理论、技术和方法,又直接影响了政府的行政思想和行政行为,促使政府树立新的行政观念,进行行政改革,提高行政效率。因此,在科学管理理论和实践的影响下,行政管理得到工商企业科学管理的促进,初创的行政管理理论找到了自身可资借鉴的内容和模式,这就为行政管理理论的

成熟奠定了稳固的基础。美国政府首先将行政管理理论和方法应用到政府的行政管理中,为政府行政的改革提供了方向,促进了行政管理的发展。从这个意义上说,正是科学管理运动的兴起,推动了行政管理理论的形成和发展。

5. 政治理论发展和政府管理实践为行政管理理论奠定了重要的基础

西方政治理论为行政管理理论的产生奠定了重要的基础。西方近代史上的政治学,君主制时代德、奥两国的官房学以及资产阶级政治学,构成了现代行政管理的理论基础。行政管理理论正是在这些理论的直接促进下形成并发展起来的。如17至18世纪的政治学家洛克、孟德斯鸠、卢梭等,他们所传播和确立的天赋人权、社会契约、三权分立等思想,就蕴含着丰富的行政管理思想。

此外,行政管理理论的形成还得益于政府行政实践所提供的有益经验。例如18世纪初普鲁士的任官制度和19世纪50年代英国建立的文官制度,都为行政管理研究提供了素材。

为适应社会需求,行政管理理论的研究在美国得到了空前发展和加强。美国著名学者伍德罗·威尔逊于1887年发表了《行政学研究》一文,强调执行宪法要比制定宪法更困难,为了加强政府组织并赋予其职责,为政府工作铺平道路,应当有一门独立的行政科学。此后,一个独立的研究领域——行政管理科学开始形成。

(三)行政管理理论的发展

行政管理理论源于西方,是西方社会转型的产物。行政管理理论自19世纪末出现以来,已有近120年的历史。120年来,尽管这一理论至今尚未形成一个严密、完整的体系,但理论的内容在不断地丰富和发展。依据不同时期的历史背景和理论特征,可以将西方行政管理理论的发展划分为三个阶段,即初创阶段、修正阶段和拓展阶段。每个阶段的理论内容都折射着社会现实的需要,体现着管理的进步。在不同的历史阶段,行政管理理论与时俱进,呈现出适应时代发展的鲜明特色。行政管理理论发展的历史表明,适应政治需要、紧随科学发展是行政管理在20世纪乃至今后的理论方向。

1. 行政管理理论的初创阶段

初创阶段是西方行政管理理论的第一阶段,始于19世纪末期,最先出现在美国。行政理论研究在这一时期的出现带有鲜明的时代色彩。行政管理理论的出现是西方社会转型和社会进步的结果,是西方国家政治、经济和社会发展的需要。

在19世纪中、后期,美、英、法、德等国的经济快速发展,完成了从自由资本主义向垄断资本主义的转变。与此同时,为国家资本主义的积累付出了沉重代价的无产阶级和劳动群众不断发出改善自身经济地位和政治地位的呼声,社会关系日趋复杂,社会矛盾日益尖锐,阶级冲突也不断发生。严峻的社会现实迫使统治阶级重新修正传统的统治思想和管理方法,开始推行一系列的政治改革、经济改革和社

会改革。政治上的需要使得行政管理理论应运而生。

谋取超额利润的欲望、企业之间的激烈竞争推动工商企业中的工程技术人员和理论工作者加强研究工商企业的劳动过程和组织管理方法,从而导致 20 世纪初期西方的科学管理运动。工商企业科学管理运动的兴起,进一步改变了社会生产的面貌,新的管理观念、管理组织、管理方式的出现使得正在加强行政职能的政府去关注和适应这场管理革命。在这场运动中产生的科学管理理论、技术和方法,又直接影响了政府的行政思想和行政行为,促使政府树立新的行政观念,进行行政改革,提高行政效率。因此,在科学管理理论和实践的影响下,行政管理得到工商企业科学管理的促进,初创的行政理论找到了自身可资借鉴的内容和模式,这就为行政管理科学理论的诞生奠定了稳固的基础。

行政管理理论最先出现在美国不是偶然的。经历了西部开发、南北战争、废奴运动的美国,自由民主观念具有广泛而深刻的影响。随着资本主义经济的迅猛发展,自由民主成为要求自由竞争、鼓吹自由放任、反对国家干预的口号。工业、商业、金融业的资本巨头,一方面要求进一步限制政府权力,一方面以贿赂、收买为手段,控制国会议员,影响国会法案的制定,进而影响政府的政策。美国社会的现实使人们对社会经济的严重不平等、国家机关的腐败混乱、政府的低能和无效率给予更多的关注,要求改革的呼声渐趋高涨。人们认为,杰弗逊时代的“小政府”已不再适应时代需要,美国应当重新发扬“汉密尔顿精神”,加强国家权力,建立一个强有力的政府,政府要更多地承担社会责任,提高行政效率。

美国政治学家伍德罗·威尔逊在 1887 年发表《行政学研究》一文,主张政治与行政分离,建立一门独立的新学科——行政学^①,认为对政府的行政管理加强研究已迫在眉睫。行政科学的研究目标,一是在于政府职能适当地和成功地开展哪些工作,二是政府怎样才能以尽可能高的效率和尽可能少的成本完成这些工作。行政科学的研究目的是使行政方法从经验走向科学,减少政府的浪费,提高行政效率。威尔逊呼吁,建立一支训练有素的文官队伍改进政府的行政工作,以民主政治为原则搞好行政管理,以多数人的意志作为政府改革的基础,探寻一种具有普遍意义的行政规律。百年以后,美国行政学会讨论确认:威尔逊的《行政学研究》论文首次将行政管理作为独立的专门的研究领域,威尔逊是行政学的奠基者。

概括而言,初创阶段的行政理论主要涉及三个方面的内容:

第一,政治与行政的关系是研究的主题之一。从 19 世纪 70 年代起,很多学者就政治与行政的区别阐述了二者应当分离的观点。德国的 K. 斯坦因、J. 布隆赤里,法国的 M. 狄克洛克,美国的威尔逊、F. 古德诺都发表了相似的看法。其中表

^① 德国学者斯坦因于 1865 年至 1868 年完成了 7 卷本的《行政学》。尽管他在著述中首次使用了“行政学”一词,但就实际内容而言,他所述的行政学仍然指的行政法。

达最为明晰的是威尔逊和古德诺。威尔逊认为,政治是重大的、具有普遍意义的事项方面的国家活动,行政是细微具体的、具有个别意义的事项方面的国家活动;政治是政治家的特殊活动范围,行政是技术性官员的工作。古德诺把政治和行政看做是国家体制中的两种不同的功能,政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行;政治与政策相关,行政则只涉及政策的执行;他认为政治与行政应当建立起协调机制,而这种机制是要通过政党体制去实现的。

第二,科学管理理论成为行政理论的基础。行政效率和官僚组织成为行政理论的主要内容。工商企业科学管理运动的蓬勃开展,科学管理运动中产生的科学管理理论,极大地影响了早期的行政理论。管理要科学化,行政也要科学化。科学管理中一系列行之有效的管理原则和管理方法被引用到行政理论之中。这方面,以 F. 泰勒、H. 法约尔和 M. 韦伯所提出的理论最具典型性。美国工程师、“科学管理之父”泰勒提出科学管理的四项基本原则;法国工程师、“管理理论之父”法约尔提出管理工作的五个环节、五种功能和管理的 14 项原则;德国社会学家韦伯创立了现代官僚制度理论,提出了官僚制度的六大特征。

第三,总结行政规律,提出行政理论的基本模式和学科体系。美国行政学家 L. 怀特于 1926 年出版了《行政管理学导论》一书,这是美国第一部高等院校的行政学教科书。怀特试图将以往的行政管理经验加以全面总结,并综合已有的对政府行政研究的各种成果,努力使行政科学成为一个独立的研究领域。他阐述了现代社会中行政管理的重要性,行政管理中讲求效率的必要性,为了讲求效率对行政活动进行科学研究的可行性。认为行政理论研究中,组织问题和人事问题是两大主题。他提出:行政研究应当建立在管理的基础上,而不应当建立在法律的基础上;行政管理目前还只是一门艺术,但转变为一门科学是它的必然趋势;行政管理已经成为并且将继续成为现代政府的中心问题。这些思想极大地影响了后人。

2. 行政管理理论的修正阶段

修正阶段是西方行政管理理论的第二阶段,始于 20 世纪 30 年代中期。初创阶段的行政管理理论提出了诸多的行政原则,强调了行政的技术性,对行政效率的提高有一定的促进作用。然而,西方社会在 20 世纪 30 年代出现的空前的经济萧条和日趋高涨的有组织的工人运动,使得国家管理出现新的危机。旧有的行政管理方式和管理理论受到极大的冲击。由于过分强调管理技术和机械的效率,重规章、重制度、重纪律,忽视了被管理者的情感 and 需求,不尊重被管理者的人格,漠视他们的地位和作用,其结果,不仅影响了行政效率的提高,甚至导致管理危机的发生。此外,第二次世界大战的发生和结束,使西方各国的行政体制、行政职能和行政行为发生了深刻的变化,行政实践中出现的新问题、新矛盾、新现象需要新的行政理论去解答、指导和说明。初创阶段的理论显然已经不能完全适应新的变化,面临着重大的挑战。社会生产和科学技术的不断进步已经表明,以往的“科学管理”