

# 第一章 行政改革总论

## 一 行政现象

英语中的“行政”(administration)一词,源出于拉丁文,意思是“执行事务”。“行政”有广义的和狭义两种理解。赫伯特·西蒙(H. A. Simon)、唐纳德·史密斯堡(D. W. Smithberg)和维克多·汤普森(V. A. Thompson)在其所著《行政学》(1950年)一书中写道:有一块石头,任何一个人都无法搬动,现在两个人通力合作去滚动它,这时,雏形的行政,便已发生。因此,就广义来说,行政就是指通力合作,完成共同目标的团体行动。<sup>①</sup>根据这种理解,任何形式的人类组织中都存在行政,因为所有的人类组织都面临如何有效地管理各种事务的问题,任何一个组织都是有计划地、通过协调合作的方法来实现某些目标或完成某些工作的。一个政府机构是如此,一家私人公司也是如此;一所学校是如此,一家医院也是如此。这是广义的理解。狭义地说,行政是指国家事务的管理和公共政策的推行,是达成政治目的的活动和实现国家目的的手段。本书

参见〔美〕赫伯特·西蒙等:《行政学》台湾正中书局1985年版,第1页。

即取这种狭义的理解。从人类历史来看，自政府出现时起，行政现象也就产生了。有行政即意味着有行政活动的方法、知识和制度。随着社会生产力的发展和社会形态的嬗递，社会对政府的要求不断发生变化，行政也逐渐由简单到复杂，由不完善而完善。行政的内容、方式、范围和精神也随之而发生变化。人类社会自有国家和政府以来的历史，从生产力的演进来看，主要经历了两大形态，即农业社会和工业社会。因此，行政也主要经历了农业社会行政和工业社会行政两大形态。由于农业社会和工业社会之间的巨大差异，两种行政形态间也呈现出重要差别。

第一，简单与复杂。农业社会的一个重要特征是社区生活的分散性，生产劳动以家庭和家族为中心进行，家庭之间缺乏往来。在工业革命于欧洲出现以前，“世界大部分地区还没有形成民族国家，更确切地说，只是组织了部落，氏族，公爵的领地，公国，王国和其他多少是地区性的政治单位。……甚至最大的皇帝也是典型地统治着许多东拼西凑起来由地方控制的很小的公社。”<sup>①</sup>即便是在 19 世纪，法国的小农也还像马克思所说的那样，是“一袋马铃薯”，互相之间几乎没有什么经济的和社会的联系。在这样一种状况下，社会是静态的，流动性极小。因此，在农业社会中，行政是较为简单的，与一个缺少变化的社会相适应，行政也缺少变化。而在工业社会中，城市化使得社会生活以都市为中心展开，随着劳动分工的不断扩大，经济上的相互依赖度大为增强，社会是动态的，流动性极大，这就使工业社会的行政面临十分复杂的社会事务。社会的复杂性意味着行政的复杂性，要求行政的体制、方式、行为等作出调整和

〔美〕阿尔温·托夫勒：《第三次浪潮》，三联书店 1984 年版，第 130 页。

变革。“所有复杂的社会都需要一种集权和分权两者混合的统治。”<sup>①</sup>

第二，松弛与紧密。由于社会成员结构上的分散性和交通、通讯技术的不发达，农业社会中统治者（或政府）与人民的关系较为松弛。“无论统治者是国王，是喇嘛教主，是军事长官，是太阳神还是上帝，芸芸众生从无异议，总是顶礼膜拜的。衣衫褴褛的农民，从田头仰望天际，地平线上华丽的王宫巍峨耸立，若隐若现。”托夫勒所描绘的这幅图画，是这种松弛关系的形象说明。正因如此，农业社会行政的辐射范围是有限的。而在工业社会中，交通、通讯和传播媒介的发展，社会共同经济生活的扩展，使得社会成员之间的往来和联系不断增加，联结全社会的经络组织越来越发达，政府与人民之间的联系也越来越紧密。政府行政活动的范围日益扩大，深入到社会成员的日常生活之中，以至普通人的生老病死，“从摇篮到坟墓”，无不在其视野之中。

第三，散乱与统一。在农业社会，社会生活的共同化程度低，因此行政的统一化程度也较低。随着工业化的进展，共同的经济和社会生活对统一的活动规则和统一的规范提出了越来越强烈的要求，要求有统一的货币、度量衡制度，统一的税收制度、会计制度，等等；商品、资本和劳务的流通，需要一种全国性的劳动分工和全国性的市场，所有这些都反过来要求行政的统一。因此，在经济生活共同化这一强大力量的推动下，工业社会行政的统一化程度大大提高。

第四，人治与法治。农业社会的行政，在很大程度上依靠的是代代相袭的习惯和惯例。由于行政活动没有明确的行为标

〔美〕阿尔温·托夫勒：《第三次浪潮》第 104 页。

准，行政过程充满了人治化的色彩。而工业化的进程，推动了不依人情的法律制度的建立，从而推动行政活动的法治化。从农业社会到工业社会的转变，在一定意义上也是从人情社会到法理社会的转变。在行政上表现为法律越来越成为行政活动据以开展的标准，此即行政的法治化。

第五，特殊主义与普遍主义。在农业社会中，血缘和亲族关系在社会生活中扮演着关键的角色。因此农业社会行政在一定程度上是以血缘和亲族关系为转移以特殊主义为基础的。经过工业化和理性主义精神的冲刷，工业社会的行政转变为以对事不对人的普遍主义为基础，行政的客观性增强，血亲关系的重要程度大大下降。

现代工业社会一个显著的现象是社会的组织化，即把整个社会组织成一个巨大的使一切方面都共同协作的有机整体。同时，工业社会又是依靠政府去履行把整个社会组织起来这一任务的。政府修筑铁路，建设港口、公路、运河和高速公路，经营邮政，建立和经营电话电报和广播事业，制定商业法和使市场标准化，运用外交政策和关税政策来帮助本国工业的发展，等等。政府在各个方面对整个社会所承担的组织任务，是任何其他组织所不能或不可能执行的。<sup>①</sup>伴随着这一过程的，是政府事务日益纷繁，公务日渐扩张，乃至出现了所谓的“行政国家”，表现为：（1）政府行政在数量上大大增多，质量上日益复杂；（2）行政人员数量大增，行政开支大为增长；（3）各种行政委员会纷纷出现，并且具有相当的准立法权和准司法权；（4）行政立法数量增加，自由裁量范围趋于扩大；（5）行政权力的地位日益提高；（6）政府的服务功能日趋重要。

<sup>①</sup> 参见阿尔温·托夫勒：《第三次浪潮》第 113 页。

“现代国家必须对越来越多没有公共调节就无法开展的活动进行干预。国家应该对科研、发展、就业、出口等部门承担主要经济责任。<sup>①</sup>社会的复杂化所推动的行政变革使现代行政在性质和形式上都发生了重要变化。例如，在政府与人民的关系上，过去的统治行政转变为现代的服务行政；随着市场化的发展，过去切割物财的直接行政渐渐变成以市场和法律为基础的间接行政。概括起来说，现代行政有如下三个特征：

首先是行政的社会化。由于社会事务的复杂化和社会组织化程度的不断提高，越来越多的社会事务进入了行政的视野，如控制人口、保护环境、发展教育、处理劳资纠纷、管制物价、推行社会福利事业等等，都需要政府来承担。政府功能扩张，行政性质日趋积极，行政活动的规模和数量有了惊人的发展，社会成员的生、老、病、死、衣、食、住、行，等等，无不成为现代行政的对象。

其次是行政的科学化。现代行政与科学技术形成了不可分离的密切关系。这包括内容和形式两个方面。现代行政的内容，已不仅是以一般科学知识技能为基础的医药卫生、农田水利、工程建设、交通运输等的实际管理和服务，而且还是以宇航、核能、电子、激光等高技术为基础的事务的管理和服务。科学技术的发展改变了行政的内容。就形式而言，行政的科学化表现为现代行政手段的科学化。行政事务的纷繁要求运用更多的科学手段和设施，电话、电报、传真、电子计算机等日益成为推进行政事务所不可缺少的手段。

第三是行政的专业化。在过去，政府行政相对较为简单，即

〔法〕米歇尔·克罗齐埃：《论法国变革之路——法令改变不了社会》上海译文出版社 1986年版，第 76 页。

便是在美国，仅仅在上个世纪，还曾推行过“官职轮流”制度，而在今天，这已属不可想象。现代行政已包容了各个行业的人员，从打字员到经济学家，从汽车司机到核能专家，以及“血液学家、犯罪学家、指纹学家”等，<sup>①</sup>无不成为现代行政的必要人才。因此，技术专家对政府活动和决策的影响不断增强。同时，现代行政本身也已经成为一种专门职业，即任职者必须具有其职务所需的专门知识和技能，而且这种知识和技能的获得，一般都需要经过相当时间的正式教育和充实的专业训练。此外，现代行政人员还须遵循特定的职业标准和服务道德。

毫无疑问，社会化、科学化和专业化已成为现代行政越来越显著的特征。

行政与政治是什么关系？人们历来有不同的看法。在行政学发展的初期，行政和政治是被视为政府的两种不同的功能，因而被清楚地区分开来。1887年，伍德罗·威尔逊发表了著名的《行政学之研究》一文，<sup>②</sup>第一次提倡把政府的管理工作即公共行政作为一门学科来加以研究。威尔逊认为，“行政管理是置身于‘政治’所特有的范围之外的。行政管理的问题并不属于政治问题。虽则行政管理的任务是由政治加以确定的，但政治却无需乎自我麻烦地去直接指挥行政管理机构……很幸运的是行政和政治的这种区别现在已是极为明显”。<sup>③</sup>显然，他把行政看成是与政治性质不同的、政治以外的某种东西。“行政管理的领域是一种事务性的领域。它与政治领域的那种混乱和冲突相距

<sup>①</sup> 参见赫伯特·西蒙等：《行政学》第13页。

<sup>②</sup> 这实际上是作者1886年冬在康奈尔大学所作的讲演词，次年加以修改后发表于《政治科学季刊》（Political Science Quarterly）。

<sup>③</sup> 〔美〕伍德罗·威尔逊：《行政学之研究》参见《国外政治学》1987年第6期及1988年第1期。

甚远”。<sup>①</sup> 1900年，美国政治学家弗兰克·古德诺发表了《政治与行政》一书，提出政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。任何政府机关都行使着两种功能中的一种，这两种功能就是政治与行政。<sup>②</sup> 这样，他们提出了著名的政治与行政的二分法。

在这一思想背景下，行政学家卢瑟·古利克（Luther Gulick）于1937年总结了行政的七个要素，即计划、组织、人事、指挥、协调、报告和预算。古利克等认为，行政管理是受普遍的原则和规律支配的，不同国家的行政都应遵循普遍的行政原则，行政学者的任务就在于发现这些原则，发现如何以最小的人力和物力来完成行政工作。这一时期的行政学深受科学管理学派的影响，在这里政治被看成了一种与行政无关的东西。

政治与行政的二分法也体现在马克斯·韦伯的思想中。在1918年的《政治作为一种职业》一文中，韦伯指出，政治的实质在于坚定、热情、有道德感、对政策决定敢于个人负责，并且承认政治作用暂时性的特点。行政的实质则是认真地执行政治权威的命令，“似乎这个命令同他自己的信念是一致的……即使这个命令对他来说显得是错误的也一样”。在韦伯看来，行政官员是公正无私，缺乏激情，并且对政策的实施不承担个人责任的。

就早期行政理论对行政与政治关系的看法，我们可以作出如下三点观察：（1）政治与行政在系统上是一体的，概念上是

<sup>①</sup> 伍德罗·威尔逊：《行政学之研究》参见《国外政治学》1987年第6期及1988年第1期。

参见〔美〕F. J. 古德诺：《政治与行政》，华夏出版社1987年版，第5—13页。

主从关系的，运作上是连续的。(2) 政治与行政的分工建立在如下基础上：政治确定目标，行政实现目标；政治决定不同目标的先后顺序，行政具有执行目标的专业知识和技能以及服从的精神。(3) 行政在性质上是非政治的和技术性的，行政人员的责任是中立的、客观的、理性的和科学的。

随着时间的推移，人们发现，早期行政理论对政治与行政的区分没有反映出政策过程的实际情形，过分地简化了政策制定和执行的复杂关系。

首先，作为政策制定的政治和作为政策执行的行政是一个复杂、微妙和相互关联的过程。实际上，在制定政策和不制定政策之间是很难划出一条界线的，现代行政更是如此，社会生活的复杂化导致了现代行政的复杂化和专业化。从实际生活来看，属于“行政”的中高级公务人员在政策的制定中扮演着越来越重要的角色。

其次，政治与行政在当前的政策制定和执行过程中已不是两个可以清楚分离的概念。在现实中，行政机关大多具有立法倡议权和行政法规的制定权，利益集团的政治活动也常常能影响政策的执行。可见行政与政治是不容易作出清楚划分的。

正因如此，二战前为人们普遍接受的政治与行政的二分法在战后受到了很多人的怀疑和批评。例如，保罗·阿普尔比(1891—1963年)深信在他担任美国农业部行政官员的11年中，美国公共行政人员深深地卷入了拟定和实施公共政策的政治程序中。证诸罗斯福“新政”的实际，此言不虚。德怀特·沃尔多的《行政国家》(1948年)批评早期行政理论忽视行政中的政治动因。50年代兴起的以约翰·高斯为代表的行政生态学也强调了行政环境中的政治因素。在60年代末70年代初，美国出现了一场“新公共行政学”(New Public Administration)运

动。这一运动的特征之一即是强调政治与行政的密切关系和政治对行政的决定性影响。它认为，行政人员不是中立的，行政人员应同时以良好管理和社会公正作为他们的价值准则、任务目标和理论依据。公共行政存在于一个政治环境中，行政人员必须与这种政治环境的各种力量发生关系。行政人员是政治过程的参与者，他是一个必须从事解决冲突、行使裁量权并作出决定的政治人物。<sup>①</sup> 新公共行政学“的思想影响贯穿了 70 和 80 年代并实现了“制度化”。1987 年 德怀特·沃尔多宣称“一种行政学理论在我们的时代也是一种政治学理论”。<sup>②</sup> 所有这些都反映了一种政治化的公共行政观。

不过，平心而论，政治与行政的区分在行政学的先驱者那里并不是像有些人理解的那样绝对，这里或多或少存在着某些误解。例如，威尔逊就曾指出“没有一条用于区别行政和非行政职能的界限可以从政府的这个部门划到那个部门”，行政官员在为了完成其任务而选择手段时，应该有而且也有他自己的意志；他不是而且也不应该是一种纯粹被动的工具。”<sup>③</sup> 古德诺也明确表示：“被称为执行机构的机构几乎在任何情况下都拥有大量的制定法令权或立法权。另一方面，以表达国家意志为主要职责的机关，即立法机关，通常又有权用某种方式控制以执行国家意志为主要职责的机关对国家意志的执行。”<sup>④</sup> 由此可见，威尔逊和古德诺都认为行政与政治在实践中是相联系

参见〔美〕H. 乔治·弗里德里克森：《新公共行政学》，阿拉巴马大学出版社 1980 年英文版。

美国政治学会 1987 年年会约翰·高斯讲座讲演题。

威尔逊：《行政学之研究》，参见《国外政治学》1987 年第 6 期及 1988 年第 1 期。

古德诺：《政治与行政》，第 9 页。

的。

建立一个高效、稳定、常任的行政体系是从农业社会行政向工业社会行政转变过程中所提出的必然要求，也是一个国家现代化的必然要求。而使行政体系避免政治风云的影响，不因政治的变动而变动则是它的前提条件。行政与政治应该、也必须作出区分。这是因为，首先，行政与政治在功能上是不同的。这一点，古德诺等人已作了透辟的分析。西方国家常任文官制度的建立和完善是实践上的直接反映。文官制度的核心思想是“分”即把公务员从政治活动和政治斗争中分离出来，在各党之间保持“政治中立”，使之制度化。例如，政府机关工作人员不能参加非政府组织发起的游行示威，不能罢工，不能发表不利于政府的言论，等等，必须保持基本政策的连续性和政局的稳定。其次，行政与政治在性质上也是不同的。政治通常要求“看风使舵”，具有创新精神，根据形势的变化而敢于作出政策调整；而行政是一种专业性或职业性很强的活动，常任、稳定、晋升有序。再次，政治与行政在风格上也不同，前者要求人们充满理想和抱负，不惧沉浮政海，后者着重经验和应用，深恐离经叛道。

然而，同时必须指出的是，行政与政治的这种区分不是绝对的，二者之间存在着密切的联系。哈林·克里夫兰指出：“‘决定政策’和‘执行政策’是不能分离的。现在公共行政首脑不单是执行，他们也创新。他们不仅执行法律，而且也‘制定’出许多法律。”<sup>①</sup>行政是实现国家目的的手段，而体现国家目的的是政治。手段与目的必须是彼此一致，相互配合的。因

〔美〕哈林·克里夫兰：《未来的行政首脑》清华大学出版社1984年版，第

此，行政活动不能不注意政治因素，政治也不能不顾行政的现实。无论程度上有多大的不同，行政总是带有一定的政治性。它是任何国家机器不可分割的组成部分，只不过行政是使得国家政治的天平偏向组织，而不是偏向强制。因此，政治与行政之间总是保持着必要的联系。离开了广阔的政治背景，行政问题便难以得到充分的理解和准确的分析。

## 二 行政改革的涵义和内容

变革是世界各国行政管理的恒新主题，不管是在发达国家还是在发展中国家，重视并认真真地进行行政改革的研究和实践工作，已成为一个世界性的普遍现象。1992年7月，国际行政科学学会(IIAS)在维也纳举行了以“90年代公共行政的变革和创新”为主题的第22次大会，指出“变革和创新是当代世界公共行政面临的共同课题”。大会主报告综合分析了世界的新变化及对公共行政变革和创新的压力。(1)经济、财政和资源分配的变化；(2)市场变化的压力 经济事务日趋国际化 而且关系错综复杂；(3)急剧变化的国际政治环境；(4)从计划经济向市场经济的转变；(5)新的社会问题不断出现(如环境保护、国际化)；(6)意识形态的影响；(7)新的科学技术的挑战；(8)管理革命，管理方式的不断创新；(9)民主化，不同阶层不同要求的矛盾；(10)普遍要求政府要精简、开放，增加透明度，公民参与决策，提高行政效益，社会对公共行政在质量上提出了更高要求。现在这些压力已成为推动改革和创新的

动力。<sup>①</sup> 在亚洲太平洋地区，东部地区公共行政组织（EROPA）于 1991 年 10 月在北京举行了第 14 届大会，其主题为“推进行政改革，提高行政效率”。

行政改革也是联合国所致力的一项重要工作。早在 70 年代，联合国就设立了公共行政与财政长期计划。1986 年，该计划发表了旨在帮助非洲国家改革公共管理的《非洲公共行政与管理特别行动纲领》。80 年代末 90 年代初，它又发布了题为“增强发展中国家行政改革能力”的文件和 1992—1997 年中期计划，旨在与联合国第四个发展十年所确定的国际发展战略相配合，帮助第三世界国家改革公共行政，促进国家发展。

行政改革的实践目前已遍及世界各国。

——在美国，克林顿于 1993 年初就任总统后不久，便成立了全国绩效评估委员会，在副总统戈尔主持下，起草了一份名为“从官样文章到实际结果——建立一个运作更佳和花费较少的政府”的报告。其内容包括数百项由委员会本身及联邦政府各部门所提出的行政改革建议。9 月 7 日，克林顿正式公布了联邦政府改革计划。整个计划共分为四个主要部分：消除官样文章，以服务“顾客”为首；充分授权并追求成果；裁减冗员和过时计划。

——在日本，政府和学术界认为，由于国际国内形势的激烈变化，政府行政应谋求与之适应。因此，必须从新的视角来考虑推进新的行政改革。为此，日本于 1990 年 10 月成立了第三次临时行政改革推进审议会。1991 年 6 月，该审议会向内阁提交了《关于行政改革推进状况的意见》，就“今后的改革课

刘怡昌：《变革和创新：当代各国公共行政的共同课题》，参见《中国机构与编制》1992 年第 11 期。

题”，提出推进适应国际化的、重视国民生活的行政改革基本方针，以实现“建设有活力的福利社会”和“对国际社会作出积极贡献”的行政改革总目标。7月，内阁作出决议，要求政府各有关机构，根据审议会所提出的“实现重视国民生活型的行政转换”和“实现适应国际化的行政”这一基本方向，确立改革方案，逐步加以实施。1996年11月，日本政府决定设立以首相为会长的行政改革会议，研究21世纪初的日本中央省厅改革问题。1997年12月，行政改革会议最终报告出台，确定从2001年起把现行的1府21省厅调整为1府12个省厅。

——在英国，1988年，政府宣布它同意内阁办公厅效率署（Efficiency Unit）提出的以“改进政府管理：下一步行动”为题的报告，实施一系列政府改革，其着眼点在于：（1）各部的工作必须以自身的职责为中心，体制和结构必须有助于促进政策和服务的有效推行；（2）各部的管理必须能够保证其工作人员具有充分的经验和技能完成一个有效的政府所需要完成的任务；（3）各部内外必须有真正的和持续的压力促使其不断改进资金的有效使用。为此，将建立100多个相对独立、功能专一的执行机构，承担原由中央政府各部门承担的具体行政事务，中央政府各部的职能将发生意义深远的变化。在这一改革计划完成之时，中央政府30万名文官中将只有2万名文官留在白厅各部，其余28万将去新建立的100多个独立机构任职。这一改革被称为“白厅静悄悄的革命”。

——在中国，1992年10月，中国共产党第十四次全国代表大会报告指出，要下决心进行行政管理体制和机构改革，切实做到转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率。机构改革，精兵简政，是政治体制改革的紧迫任务，也是深化经济改革，建立市场经济体制和加快现代化建设的重要条件。必须统一认识，

按照政企分开和精简、统一、效能的原则，对现行行政管理体制和党政机构进行改革。1993年3月，八届全国人大一次会议通过改革方案，计划用三年时间基本完成各级政府机构改革，并使各级国家机关工作人员减少1/4。1997年9月，中共十五大进一步提出推进机构改革，建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系。1998年3月，九届全国人大一次会议通过了国务院机构改革方案。新一轮行政改革由此拉开了帷幕。

——在韩国，政府提出，建设“新韩国”需要一个“新政府”，它包括六个原则：（1）适时性。政府主导国家经济时代所推崇的政府的作用和组织机构，应向正常的自由市场经济时代的政府作用和组织机构转变。国家机构应适应时代的要求，重新加以改组和调整。（2）小政府。向以公正与竞争为原则的自由市场经济转化，就要求从过去那种庞大的政府机构转变成为小政府。小政府意味着政府向民间、中央向地方转移权限。（3）信息化组织。信息化社会要求由新的组织机构代替现今中央集权命令式的组织机构，这种信息化组织比传统性组织办事更有效率。（4）高效率的行政。建立一个综合性的国家行政电脑网使行政管理自动化才能跟上21世纪步伐。必须对政府行政机构进行改革，使其高效率化。（5）透明的行政。透明、公开的行政是抵制腐败的防腐剂。没有一个透明的行政，便无法建设崇尚道德的新韩国。（6）加强相互间联系。为了解决政府各部门之间缺乏联系和协调的问题，必须加强和搞活各部门间的行政协调功能，在政府内设立负责宏观政策调整和制定长远规划的专门机构，并充分发挥它们的作用。<sup>①</sup>当前韩国的行政改

参见〔韩国〕金泳三：《开创二十一世纪的新韩国》，东方出版社1993年版，第76—81页。

革，正着眼于朝着减少国家对经济和社会生活的管制，开发民间创业的积极性；继续简化行政程序，实行公开行政的道路发展。

同时，在世界其他国家，行政改革也在积极而有序地展开。改革涉及政府管理经济的方式、中央政府权力结构的调整、中央政府与地方政府的关系，重新设置机构、压缩财政开支、增强行政开放度、提高行政效能等各个方面。

当今世界，科学技术的日新月异，社会变化的速度不断加快，都对政府的作用提出了新的要求。在那些政府功能的转变已显得更加重要、经济与社会的进步更受渴望、更直接关系到国家生存的发展中国家，行政改革就显得更加紧迫了。

关于行政改革，人们曾下过种种定义。

美国学者蒙哥马利（J. D. Montgomery）认为，行政改革是一个政治过程，是指调整行政机构与社会其他要素之间的关系，或者行政机构内部的关系，改革的目标和所提出的各种弊病都随着政治情势的不同而改变。<sup>①</sup>这个定义强调了行政与政治的密切关系。

凯顿（G. E. Caiden）认为“行政改革是指‘克服阻力，人为地诱导行政的转变’”。<sup>②</sup>这个定义指明了行政改革是人的一种有目的的行为，但是过于抽象和笼统。

在 K. R. 霍普看来，“行政改革可以被定义为：为了根本改变政府官僚机构的结构和办事程序以及有关人员的态度和行为而专门筹划和慎重进行的努力。旨在提高组织的效能，实现

〔美〕J. D. 蒙哥马利：《行政改革的根源》，印第安那州布鲁明顿：比较行政学研究组，1967年英文版，第1页。

〔美〕G. E. 凯顿：《行政改革》，加利福尼亚大学出版社1969年英文版，第8页。

国家的发展目标……从技术和实践的观点来看，改革是对政府机器的重建。<sup>①</sup>这个定义明确提出了行政改革的目的和内容，认为行政改革包括组织结构和组织内人员态度和行为的变革。

中国学者认为：“根据我国情况，行政改革一般是指在政府行政管理范围内，为了提高行政效率，改变旧的和建立新的行政制度和方式的行政行为。”<sup>②</sup>还有学者提出了与“行政改革”相似的“行政发展”的概念，即采用科学方法，健全行政体系，改善行政活动方式和行政关系提高行政效率，以使行政更好地执行政治权威的意志。<sup>③</sup>“行政发展”不失为一个富有启发性的概念。

以上几种定义都从各自的着眼点出发，从各个不同的角度规定了行政改革的内在特性。而本文对行政改革的界定是：行政改革即行政组织和行政人员的改革，是有意识地改变行政组织的结构、功能和行政人员的行为方式，增强行政效能，以适应环境变化和要求的活动。这个定义包含了三个层次的意思。第一，行政改革是一种有目的有意识的理性活动；第二，行政改革着眼于改变行政组织的结构、功能和人员的行为方式；第三，行政改革的目的是增强行政效能，以适应变化着的环境所提出的变化着的要求。

本书认为，行政改革的内容包括三大方面，即行政系统的功能再设计、结构再设计和行为再设计。首先，所谓功能再设

〔美〕 K. R. 霍普：《发展中国家的政府腐败和行政改革》，参见《国外社会科学》1988年第9期。

黄达强、刘怡昌主编：《行政学》，中国人民大学出版社1988年版，第381页。

参见王沪宁、竺乾威主编：《行政学导论》，上海三联书店1988年版，第382页。

计，就是指行政系统功能的转换和重新确定。在现代国家中，行政体系是政治体系的执行系统，担负着贯彻和实现政治意志的任务，因此有人说“行政是现代政治的心脏”。<sup>①</sup>在不同社会环境中，由于社会结构形式和权力结构形式的差异，政治体系与行政体系彼此间存在差别，因此，不同社会中行政系统的功能是呈现出差异，甚至迥然有别的。在高度集中的计划经济国家中，行政系统的权力涉及经济生活和社会生活的各个方面，就连理应是市场的主体和独立的生产经营者的企业也受行政系统的指挥，成为其附属品。而在市场经济国家中，行政系统的经济功能则主要是诱导、扶持、协调、服务和管制。<sup>②</sup>行政系统功能的再设计，一是行政事务的再设计，即行政系统应该发挥何种功能和不应该发挥何种功能；二是功能实现方式的再设计，是直接管理还是间接调控，等等。

行政改革的第二大内容是行政系统的结构再设计，包括：

(1) 体制再设计，主要是指不同层级的行政系统之间和相同层级的不同行政系统之间领导关系的变更、权限的划分和权力的再分配，尤其是中央行政系统和地方行政系统之间权力的再分配。

(2) 机构再设计，主要是指通过撤销、增设、合并行政机构，使机构设置更为合理化和规范化。行政机构是行政权力的载体，机构设置的科学化可以使行政功能得到更好的发挥。

(3) 人事管理再设计，是指行政人员录用、考核、升迁、奖惩、退休机制的再设计。人是行政活动的主体，一个行政系统若不具备具有良好素质的行政人员，那么即使有最好的制度也会无

参见夏书章：《行政学新论》，中国政法大学出版社 1986 年版，第 15 页。

<sup>②</sup> 公婷：《资本主义国家政府如何管理经济》参见《政治学研究》1985 年第 1 期。