

21SHIJI GONGGONG  
XINGZHENG XILIE JIAOCAI



 世纪公共行政系列教材

# 行政组织学

张昕 李泉 © 主编

 中国人民大学出版社

21世纪中国  
行政组织学

行政组织学

# 行政组织学

王德林 主编

中国人民大学出版社

21 世纪公共行政系列教材

# 行政组织学

张昕 李泉 主编

中国人民大学出版社

· 北京 ·

**图书在版编目 (CIP) 数据**

行政组织学/张昕, 李泉主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2011  
21 世纪公共行政系列教材  
ISBN 978-7-300-13381-2

I. ①行… II. ①张…②李… III. ①行政管理-组织管理学-高等学校-教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 023413 号

21 世纪公共行政系列教材

**行政组织学**

张昕 李泉 主编

Xingzhengzuzhixue

---

<b>出版发行</b>	中国人民大学出版社		
<b>社 址</b>	北京中关村大街 31 号	<b>邮政编码</b>	100080
<b>电 话</b>	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
<b>网 址</b>	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a>		
	<a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网)		
<b>经 销</b>	新华书店		
<b>印 刷</b>	山东高唐印刷有限责任公司		
<b>规 格</b>	185 mm×260 mm 16 开本	<b>版 次</b>	2011 年 5 月第 1 版
<b>印 张</b>	17	<b>印 次</b>	2011 年 5 月第 1 次印刷
<b>字 数</b>	380 000	<b>定 价</b>	29.80 元

---

**版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换**

# 丛书总序

历史经验表明，发展水平和现代化水平越高的社会，公共行政也越发达，因而就越需要公共行政科学。公共行政科学对我国经济和社会发展的重要性，正随着我国社会主义现代化进程的推进而日益显现出来，并呈现出良好的发展前景。

公共行政是对政府及其他社会部门、社会公共事务的组织与管理。行政管理学是研究和运用于国家事务、社会公共事务的管理科学与艺术。它通过研究、传播行政管理知识、艺术的信息，培养公共行政的职业人才，改善政府和社会公共部门管理、服务的质量，提高效率，最终达到实现公共利益的良好目的。

在传统社会中，公共行政管理也和其他领域中的管理一样，主要依靠管理人员的经验和悟性。现代行政管理要求从业者有着与其相适应的职业道德和品质；要求管理人员掌握适应这种管理要求的知识和技能。从当前来看，随着社会的政治民主与科学技术的全面进步，公共行政的职能在迅速扩展，公共行政部门迅速增加，公共行政中的分工协作日益增强，社会对政府公共行政质量的要求越来越高，“职业化”成了公共行政领域的一个重要趋势，不经专门化的教育培训，就不可能胜任管理岗位的要求。所以，在现代社会，通过专门教育培养专业型的公共行政管理人才，不仅是时代的迫切要求，也是人们的共识。这是由公共行政自身发展的规律所决定的，公共行政教育成为公共行政职业化的主要途径。

中国人民大学是我国改革开放以来，率先在国内开展行政管理学教学与科研的高校之一。1990年，中国人民大学行政管理学系、行政管理学研究所成为祖国大陆第一家行政管理硕士授予权单位，1998年又成为第一批博士授予权单位，已形成了本科、硕士、博士和在职岗位培训的多种教育层次，有着公共行政的理论与实践、中国行政管理与改革、改革政策、改革组织与人力资源管理、比较改革行政等多个研究方向的学术群体。所有这一切，是社会对政府和其他公共组织管理的职业化的迫切需要，从而也是对行政管理学教育的迫切需要的结果。

公共行政科学，自威尔逊以来，经历了 100 多年的发展历程。在此发展的过程中，可谓百家争鸣，多重典范竞存。公共行政学之内容也因社会改革与发展，日新月异，美不胜收。在如今，公共行政学呈现出整合政治学、管理学、社会学、心理学、经济学、文化学、哲学、信息科学等多学科的特性，堪称方法多元、内容丰富、学派林立的社会科学之一。在科学发展的殿堂之中，公共行政科学获得了重要的席位。

为了传播公共行政之理念、理论、方法与技术，适应中国社会职业化公共行政者教育、发展与训练的需要，我系组织编写公共行政系列教材，教材范围涉及公共行政科学之基本层面。

教材的编写坚持以邓小平理论为指导，坚持理论联系实际的科学精神，紧密追踪国内社会变革的实践，及时吸收国际上新的有益的学术思想，在我们长期教学与科研的基础上，在我们与国内外兄弟院校学术交流的基础上，在学术界与实际工作部门成果的水平上，力争有所突破，再上新台阶，再创新水平，站在时代和学术前沿的起跑线上。我们热切希望公共行政学界和实际工作部门的同志们给予批评指正。在这里，我们谨向《21 世纪公共行政系列教材》的读者、学习者和批评者致以敬意。

《21 世纪公共行政系列教材》编委会

1999 年 4 月

# 前 言

本书的写作缘起于与刘晶编审的一次谈话，她问我能否给公共管理专业的本科生编写一部组织学方面的教材，名称可以由我自己拟订，例如《政府组织学》、《行政组织学》、《官僚组织学》、《公共组织学》，等等。当时我没有多加思考就答应了，而且极力推荐采用《行政组织学》这个书名，其初衷是想回归公共行政的传统典范。正如尼古拉斯·亨利（Nicholas Henry, 2001）所阐明的那样，官僚体制是科层的、精英的、专业化的以及知识广博的，而民主政体是社群的、多元的、大众化的以及孤陋寡闻的。实际上，这就是发达工业民主国家公民文化的现实。然而，调和这些现实需要很大的胆识；公共行政就好比一部这样的装置，用于调和官僚体制与民主政体。

在学科发展之初，弗兰克·古德诺（Frank J. Goodnow, 1900）就指出政策是国家意志的表达，政治与政策有关，而行政则与政策的执行有关。具体地讲，政策是在立法机构制定的，在行政机构执行的。然而，为摆脱腐败的政党分肥所推行的政治与行政二分法却受到了保罗·阿普尔拜（Paul Appleby, 1945）的攻击，他认为政治任命的官僚实际上直接参与了公共政策的制定和执行。实际上，公共行政的政治学途径试图让我们认清，公共行政基本上是治理问题，而不是管理问题。治理是行使国家权威的活动；从宣告战争到控制城市增长，治理是一个政治过程。

公共政策的科学探索超越了政治与行政的二分法，把公共问题纳入公共政策制定、执行和评估的政治过程当中来认知，通过目标与手段的方法论来解决公共问题，即在政策目标与政策手段之间建立理论与实证的逻辑联系。公共政策分析的崛起始于20世纪60年代末，一方面是公共行政专业化和职业化的结果，另一方面是福利国家开展“大社会”项目的需要。作为奠基人，亚伦·威达夫斯基（Aaron Wildavsky, 1972）认为行政不可能脱离政治的影响。因此，他提出了新的二分法，即政策的制定与执行相区分，目的是使公共政策摆脱官僚主义的束缚，从而提高公共政策执行的有效性。

正是政治与行政的二分法，促使官僚体制成为 20 世纪公共行政的主流范式。在《经济与社会》一书中，马克斯·韦伯指出，从单纯的技术观点来看，行政组织的纯粹官僚体制类型——官僚体制的独裁形式——有能力实现最大化的效率。然而，针对官僚体制在美国的发展——以伍德罗·威尔逊的国会制政府（利维坦政府）为衣钵，文森特·奥斯特罗姆早在 1973 年就著书指出，这是一场公共行政的智识危机，并提出了一种可替代的、基于民主制的行政范式。如果说前者是单中心的、等级结构的、大而全的以及价值中立的，那么后者就是多中心的、复合结构的、小而专的以及宪政取向的。

20 世纪 90 年代，人类社会进入了一个市场经济的全球化时代。世界银行《1997 年世界发展报告》的主题就是在飞速变化的世界中，政府应该做什么，如何去做，以及如何才能做得更好。该报告还指出，如果没有有效的政府，经济的、社会的和可持续的发展是不可能的。有效的政府——而不是小政府——是经济和社会发展的关键，这已越来越成为人们的共识。政府的作用是补充市场，而不是替代市场。随着冷战的结束，指令—控制经济的崩溃，再加上福利国家的财政危机，世界范围内的政府再造运动如雨后春笋，方兴未艾。无疑，这场运动的行动纲领——“少一些政府，多一些治理”——预示了公共行政的治理新范式的诞生。

在一个政府再造的全球化时代，探讨行政国家的官僚机构由谁来控制、怎样控制、应该为谁的利益服务，以及什么样的价值观应处于支配地位，具有十分重要的理论和现实意义。德怀特·沃尔多（Dwight Waldo, 1955）曾经指出，我们的福利、幸福以及个人生活在很大程度上都依赖于围绕和支持我们的行政管理工作的的好坏。在当代社会中，从食物和住房的重要问题到我们的思想活动的氛围，行政的质量与我们的日常生活息息相关。不管愿不愿意，行政是每个人应该关心的事情，如果我们希望生存下去，我们最好能理解它。

具体来讲，《行政组织学》一书主要包括：行政组织的基本概念、相关理论、政制环境、结构设计、决策过程、绩效评估以及变革发展。与国内外同类教科书比较，本书的特色体现在以下几个方面：（1）通过组织类型学，界定行政组织的内涵和外延；（2）基于相关的文献，总结出组织研究的四大范式；（3）以宪政主义的视角，审视行政组织的政制环境；（4）为了组织绩效的改善，探讨行政组织的变革策略；（5）借助结构设计的知识，把握我国行政管理体制改革的未来走向；（6）为了激发学习兴趣，每章还安排了案例讨论、思考题以及相关的知识专栏。

在此书出版之际，感谢刘晶女士，能够宽容书稿一而再地拖延。感谢卢旖旎、李翠英、杜慧和郑靖同学，她们参与了部分章节的前期写作。感谢本书的责任编辑，她们专业化的工作，使本书增色不少。感谢合作者李泉的加盟，我们各有不同的分工：我负责 1~4 章的写作，他负责 5~8 章。作为本书的寄语，我愿意以孔子在《论语·雍也》中的教导与诸位共勉，“知之者不如好之者，好之者不如乐之者”。

张昕

于人大静园

2011 年春



# 目 录

<b>第 1 章 导论</b> .....	1
1.1 行政的概念 .....	2
1.2 组织的概念 .....	9
1.3 行政组织研究 .....	16
1.4 本书内容安排 .....	23
案例讨论：俄罗斯的官僚体制 .....	24
<b>第 2 章 行政组织理论</b> .....	26
2.1 政治—行政范式 .....	26
2.2 理性—权变范式 .....	41
2.3 交易—制度范式 .....	49
2.4 系统—生态范式 .....	54
案例讨论：官僚体制的经济学 .....	61
<b>第 3 章 政治制度框架</b> .....	63
3.1 宪政制度 .....	64
3.2 政府制度 .....	71
3.3 立法机关 .....	77
3.4 司法机关 .....	87
案例讨论：香港的政制架构 .....	96
<b>第 4 章 国家行政体制</b> .....	98
4.1 国家结构形式 .....	98
4.2 单一制 .....	101
4.3 联邦制 .....	107

4.4 行政区划 .....	114
案例讨论：从“市管县”到“省管县” .....	127
<b>第5章 行政组织结构</b> .....	129
5.1 组织结构概念 .....	129
5.2 组织结构类型 .....	136
5.3 组织结构关系 .....	143
5.4 组织结构设计 .....	148
案例讨论：苛希纳定律的一般启示 .....	154
<b>第6章 行政组织决策</b> .....	156
6.1 决策基本要素 .....	156
6.2 理性决策过程 .....	160
6.3 渐进决策过程 .....	167
6.4 公共预算决策 .....	175
案例讨论：重大行政决策听证制度 .....	184
<b>第7章 行政组织绩效</b> .....	186
7.1 行政组织绩效界定 .....	186
7.2 全面质量管理途径 .....	193
7.3 行政组织绩效评估 .....	204
案例讨论：中国政府绩效评估体系 .....	212
<b>第8章 行政组织变革</b> .....	214
8.1 行政组织变革概述 .....	214
8.2 内部治理方式变革 .....	224
8.3 外部治理方式变革 .....	234
8.4 未来行政组织展望 .....	240
案例讨论：深化行政管理体制改革 .....	242
参考文献 .....	244

自从伍德罗·威尔逊 (Woodrow Wilson) 1887 年在《政治科学季刊》上发表《行政学之研究》一文以来, 作为一门正式学科, 公共行政经历了 100 多年的变革与发展。19 世纪末, 在政治与行政二分法思想的指导下, 公共行政开始从政治科学中分离出来, 试图建立自己的学科体系。到 20 世纪 60 年代, 公共行政的学科体系已经基本形成, 强调普遍通用的公共行政原理。二战以后, 福利国家理论在西方发达的市场经济国家中, 受到了广泛的推崇和实践。一时间, 福利政策的相关知识成为人们关注的对象。因此, 提供政策相关知识的政策分析, 通过政策制定、执行和评估的过程哲学, 又重新把作为利益表达的政治与作为决议执行的行政统一起来。

福利国家 (welfare state) 在西方的实践导致了行政国家 (administrative state) 的诞生。公民对国家要求的不断增加导致了行政机构的多样化、大规模的官僚人员以及日益膨胀的公共预算。正如约翰·A·罗尔 (John A. Rohr) 1987 年在其《使宪法运行起来: 行政国家的合法性》一书中所指出的那样, 行政国家 (福利国家行政) 不可避免地促使政府行政官员拥有大量的自由裁量权, 这导致了对法治民主的破坏。如果把各级政府的公共支出总额占国内生产总值 (GDP) 的比重作为“行政国家”的定量指标的话, 那么大多数西方国家都是规模较大的行政国家。

根据经济合作与发展组织 (OECD) 提供的相关数据, 政府总支出占 GDP 的比重平均为 45% 左右。美国和日本是规模较小的行政国家, 政府总支出占 GDP 的比重低于 35%, 而瑞典、丹麦和芬兰是规模较大的行政国家, 政府总支出占 GDP 的比重高于 55%。正如行政国家导致了政府规模的不断增长一样, 行政国家也导致了政府范围的不断扩大。具体来讲, 政府一方面要提供公共物品和服务, 例如法律与秩序、国家安全、公共利益等, 另一方面还要提供私人物品和服务, 例如食品赠券、福利救济、价格补贴等。由此推论出, 行政国家造成了官僚体制 (bureaucracy) 与民主政体 (democracy) 之间的巨大张力。

## 1.1 行政的概念

尼古拉斯·亨利 2001 年在其《公共行政与公共事务》一书中指出，官僚制与民主制是相互依存的对立面。前者是层级的、精英的、专业的以及知识广博的，而后者则是社群的、多元的、大众的以及孤陋寡闻的。亨利进一步指出，公共行政的效用意味着——它能够调和上述的制度张力。实际上，公共行政的西方传统根植于宪政主义（制宪民主）的思想方法，一方面强调对国家权力的制约（法治的价值取向），另一方面强调对公民自治的鼓励（民主的价值取向）。

### 1.1.1 “三权分立”中的行政

宪法一词的英文“constitution”具有组织、构成和确立的意思。亚里士多德被认为是西方最早使用宪法一词的思想家，其《政治学》一书指出，政体为城邦一切组织的依据，有什么样的政体就有什么样的宪法。由此可见，在亚里士多德看来，政体等于宪法。在古希腊和古罗马时代，当时的政治和法律观念已经形成了一个共同的认识，这就是政治共同体要受到法律的约束和支配，而这种法律不是一般的人定法，它是更高一级的法律，来源于自然理性，也就是所谓的自然法——人类社会的最高法律。

#### 专栏 1-1

### 宪政主义的英国传统

从一定意义上讲，英国是宪政主义的拓荒者。1215 年英王约翰与诸侯签订了《自由大宪章》，这是宪法史上的一个重要文件。《自由大宪章》代表国王之外政治力量的利益，表现为两个方面的政治诉求：一个是限制国王的权力，另一个是保护贵族和市民的人身与财产权利。1265 年，英国正式成立了国会，作为等级代表机关，参加国会的不仅有高级僧侣、诸侯，而且还有骑士和市民代表。1343 年开始，英国国会确立了两院制。国会的权力从监督财政收支扩展到立法。与此同时，国会的贵族院还作为最高审判机关行使司法职权。

所有这一切都为英国的君主立宪政体奠定了法治基础。如果说 1628 年的《权利请愿书》是保护臣民财产的权利诉求的话，那么 1676 年的《人身保护法》就是保护臣民人身的权利诉求。1688 年光荣革命之后，英国议会颁布了《权利法案》（1689），重申了对王权的限制，以及对人权的保护。值得指出的是，1701 年颁布的《王位继承法》又进一步限制了国王的权力，与此同时，也加强了国会的权力。例如，该法案规定，法官的任免由国会两院决定，国王不得干涉；此外，国会行使国家的立法权，国家的一切法律与条例必须经由国会通过。

资料来源：李步云主编：《宪法比较研究》，北京，法律出版社，1998。

事实上，一直到15世纪末和16世纪初，近代宪政主义（constitutionalism）思想才开始萌芽。早期启蒙思想家尼科洛·马基雅维利（Niccolo Machiavelli）认为，人们出于对共同福利的需要而建立了国家，而共和的国家形式最符合自由与平等的要求。让·布丹（Jean Bodin）1576年在其《共和国六书》中指出，国王的权力必须受到一些限制：他必须通过合法的途径来保护王位；不得剥夺家庭天赋的财产权；未经纳税人同意不得强行征税；必须服从自然法；应该履行自己的誓言；在诸如转让领土或更改王位继承等问题上，应受根本法或宪法原则的限制。

从一定意义上讲，宪政主义思想的广泛传播得益于欧洲文艺复兴时期的启蒙运动。英国的启蒙思想家约翰·洛克（John Locke）1689年和1690年在其政府论相关论文中指出，政治社会是人们通过正式的承诺和契约而成立的，目的是为了彼此间舒适、安全以及和平的生活。在政治权力出现以前的自然状态中，虽然每个人都是自由、平等和独立的，但是他们享有的权利不稳定，受到别人侵犯的威胁。这使得人们愿意放弃一种人与人之间的竞争状态，有意识地设法与其他志同道合的人联合起来，组成一个政治共同体（社会），以便互相保护个人的权利、生命和自由不受别人的侵犯。

无独有偶，法国的启蒙思想家让-雅克·卢梭（Jean-Jacques Rousseau）1759年在其《社会契约论》一书中指出，写作此书的目的是，从人类的实际情况和法律的可能情况出发，探讨能不能有某种合法的而又确切的政权规则。这些规则包括社会契约的一系列目的和原则——主权在民的原则、权利平等的原则、法律的普遍性原则，以及立法权与行政权分立的原则。此书的中心思想就是：人是生而自由和平等的，国家只能是自由的人民自由协议的产物，如果自由被强力剥夺，那么被剥夺了自由的人民就有革命的权利，可以用强力夺回自己的自由。总之，国家的主权在人民，而最好的政体应该是民主的共和国。

从宪政发展的历史来看，美国与法国代表了两种不同的民主共和的范式。1776年的《独立宣言》标志着美国脱离了英国的殖民统治，开始走向一个崭新的民主的共和国。正如马克思在《论美国内战》一文中所阐明的那样，美国的《独立宣言》是世界上“第一个人权宣言”。事实上，《独立宣言》的确昭示了宪政主义的基本原则：（1）政府的目的是为了保障人权；（2）政府合法性的基础来自被统治者的同意；（3）任何一种形式的政府如果损害了人类的基本权利——生命权、自由权以及追求幸福的权利，那么人民有权改变或废除已有的政府，建立新的政府。

美国宣布独立后，1777年制定了《邦联条例》，该条例规定，美国由各个独立州组成邦联制国家，邦联会议的主席只能通过各州行使权力；各州有权发行货币，征收捐税，制定关税，签订对外贸易条约以及保有军队；有关宪法、财政、战争、媾和等问题，必须经过13个州中的9个州的同意才能生效。在邦联的形式下，各州将邦联会议视为一种协商机构，邦联（中央）政府的权力十分薄弱，不足以解决当时面临的政治、经济和社会问题。1789年，美国第一部联邦宪法宣布生效。联邦宪法也可以称为二重宪法、条约宪法以及各邦协定宪法，而联邦制国家则是指由具有国家身份的各成员国（邦或州）联合组成的国家区域结构。

众所周知，美国宪法确立了三权分立（separation of powers）的政府组织原则，这也是美国宪法的核心。根据关于权力的划分与权力的界限的宪法条文，联邦立法权属于由参

议院和众议院组成的合众国国会。任何法案都要经过国会 2/3 议员的同意方能通过，通过后的议案应该递交合众国总统批准生效。如果总统不予批准，那么就应依照所规定的关于法案的规则和限制，由国会 2/3 多数再通过。此外，美国的行政权属于合众国的总统，总统既是国家元首，又是行政首脑，统率三军以及各州民团。最后，美国的司法权属于最高法院以及国会随时设立的低级法院。值得指出的是，最高法院的法官由总统提名，经参议院同意后，获得终身任命，不同于议员和总统的有限任期。

如果说美国革命是为了脱离英国的殖民统治，那么法国革命则是为了推翻波旁王朝。1789 年，法国大革命结束不久，就通过了第一个宪法性文件《人权与公民权宣言》（简称为《人权宣言》）。这一宣言明确提出了主权在民、平等、自由、法治、权力分立的宪政原则。与美国的《独立宣言》比较，法国的《人权宣言》更具有根本法的特征。如果说《独立宣言》具有强烈的政治宣言的特色，针对的是英国殖民者，那么《人权宣言》则把很多政治信念法律化了，目的是规范国家政府。

法国的《人权宣言》强调指出，整个主权的本原主要是寄托于国民的，任何团体、任何个人都不得行使主权所未明确授予的权力。此外，《人权宣言》还强调指出，凡权利无保障和分权未确立的社会，就没有宪法。由此可见，当时的法国立法者对宪法的主要功能和使命已有高度的认识，这就是权力分立和保障人权。1791 年，国民议会又颁布了一部宪法，这部宪法以《人权宣言》为序文。该宪法宣布，法国是按“三权分立”原则建立起来的君主立宪政体，立法权委托给由人民自由选举出来的代表们所组成的国民议会，行政权委托给国王，而司法权则委托给由人民选出的审判官行使。

1793 年，由雅各宾党人控制的国民大会通过了所谓的《雅各宾宪法》，宪法全文分为两部分：人权宣言与宪法正文。人权宣言以 1789 年的《人权宣言》为基础，做了一些修改和补充。值得指出的是，该宪法正式宣布，法国是一个统一而不可分割的共和国，这就从法律上确定了君主立宪政体的终结。然而，这部具有一定民主意义的宪法并没有得到真正的实施。随后，法兰西主要颁布了第一帝国宪法（1804 年）、第二共和国宪法（1848 年）以及第二帝国宪法（1852 年）。实际上，君主政体与共和政体之争，一直持续到 1875 年，那一年国民议会以一票的优势通过了《法兰西第三共和国宪法》。

根据《法兰西第三共和国宪法》，法国实行责任内阁制，总统为国家元首。立法权由参众两院行使，参议院还享有最高司法权，有权组织最高法庭审理总统和内阁成员的弹劾案，以及危害国家安全罪的案件。事实上，这部宪法是自由主义保王派和共和党人妥协的产物。在后来的历史发展中，共和的原则逐渐得到广泛的认同，而且实际上也发生了效力。尽管 1875 年的宪法没有引用 1789 年的《人权宣言》，但是《人权宣言》所确定的各项权利和自由，在现实生活中逐步得到了法律的支持，顺应了历史发展的潮流，也为第三共和国注入了生命力，使它持续了将近 70 年。

“三权分立”的宪政原则在西方国家得到了不同程度的贯彻执行。英国的“三权分立”制度是以立法为重点的，强调民意机构在权力分立与制衡中所发挥的核心作用，而法国的“三权分立”制度则侧重于行政，总统被看作整个国家权力行使的仲裁人和保证人。对比来讲，美国的“三权分立”制度是最典型的，国会、总统和联邦最高法院之间呈现出相互制约的宪政制度安排。总统对国会的法案拥有有限的否决权，而国会拥有通过弹劾而撤换

总统。除此之外，有权进行违宪裁决的联邦最高法院的法官是由总统提名，国会通过而获得任命的。

## 专栏 1—2

### 立宪与行政

执行一部宪法要比制定一部宪法更加困难，因为全民的意见正在稳步地扩展成为一种关于国家职责的新观念。然而，有关国家的观念正是行政管理的灵魂。当你了解国家每天应该做的新事情之后，紧接着就应该了解国家应该如何去做这些事情。

从现今世界一些主要国家的制度历史来看，政府经历过三个发展时期：（1）绝对统治时期——行政体制与君主专制相结合的时期；（2）立宪政府时期——人民通过立宪取代绝对统治者的时期；（3）民主行政时期——人民在宪法保障下从事行政管理的时期。

资料来源：杰伊·M·沙夫里茨编：《公共行政学经典》，北京，中国人民大学出版社，2004。

#### 1.1.2 行政法中的行政

宪政制度的早期发展试图在国家与社会之间划出一条清晰的分界线。法治的宪制模式意味着国家与社会的松散关系，国家职能较少而规模也较小，美利坚合众国就是最好的代表。相反，权力的宪制模式则意味着国家与社会的紧密关系，国家职能较多而规模也较大，德意志民族国家就是最好的代表。值得指出的是，无论是法治模式还是权力模式，宪政制度的传统强调自由竞争的市场经济，市民社会相对独立于政治国家，公民拥有独立于社会和政治权威之外的个体权利。

然而，以亚当·斯密（Adam Smith）1776年发表的《国民财富的性质和原因的研究》（又称《国富论》）为标志的自由放任的市场经济，经过100多年的发展，没有表现出令人满意的绩效——大量的垄断产业、公共物品的缺乏、经济的负外部性，以及收入的两极分化，所有这些都是市场经济自身无法解决的问题。因此，公民期望国家能够干预他们的经济和社会生活。实际上，倾向于权力的宪制模式比倾向于法治的宪制模式更容易完成这一变革的需要。19世纪末，强调国家权力的德国率先建立了较为完善的社会保障体系，这标志着福利国家时代的肇始。

那时，魏玛共和国的宪法规定了国家在济贫、人口政策、公共福利的维护、公共卫生、劳工、企业社会化、商业、保险、铁路和内河航运等方面具有立法权。行政权开始了大规模的扩张，不仅涉及发布紧急命令法、强制各邦执行法、反不正当竞争法、劳动保护法，而且也涉及任命国家高级官吏、保护社会弱势群体、建立市场经济秩序。无疑，行政权的不断扩张超出了传统的宪政制度的控制能力，这为后来的纳粹执政打开了方便之门。

不同于德国的宪政传统，美国的宪政传统更强调对行政机关的制约和平衡。早期的政府职能除传统的外交、治安和国防外，仅仅涉及少量的社会和经济活动，例如征收税金、分配国有土地、授予专利权，以及向退伍军人支付津贴。然而，1887年成立的州际商业委

员会开创了美国宪制史上同一个机构同时行使立法、行政和司法三种权力的先河，改变了“三权分立”的宪制传统。从一定意义上讲，州际商业委员会的成立标志着国家权力对经济领域的直接管制。

自1887年以后的几十年间，美国在对经济领域进行干预的同时，也开始建立和完善社会保障体系。美国联邦和州政府先后通过了诸如社会保险法、未成年人和孕妇法、工伤赔偿法和寡妇抚恤金法，并新建了诸如儿童局、劳工局等行政机构推行上述的法案。此外，在县和自治市的地方一级，通过州宪法和州法的授权，行政机关开始向市民提供多种多样的公共服务，它们包括：教育、福利、健康服务、公共交通、公共就业、公用事业、住房和地方经济发展。

在行政权不断扩张的同时，公民的政治、经济和社会权利也得到了发展。在民权的基础上，公民的政治权利得到了发展，宪法赋予了公民直接民主的权利，它们包括普选的权利、倡议的权利、罢免的权利以及立法任期的限制。随着政治权利的扩展，绝大多数的民众开始影响国家的未来走向。以社会公正的名义，公民的福利和经济利益开始作为宪法的或法定的权利得到法律的确认和保障。因此，社会福利不再是国家给贫困阶层提供的一种恩赐式的救助，而是公民对国家提出的一种法定的要求，一种国家必须承担的责任。

与民权和政治权利不同，社会和经济权利结合了资格与能力两种属性，它使公民不仅应该有做某事的资格，而且也应该有这样做的能力。具体来讲，这种能力包括必要的知识条件、必要的健康条件以及必要的经济能力。因此，国家政府应该提供相应的公共教育、健康医疗以及最低的生活保障。实质上，公民权利的发展是借助国家力量进行收入和财富的再分配，以便缓和由市场导致的贫富两极分化，从而实现社会的公正。很显然，社会公正为国家对经济和社会生活的干预提供了合法性的理由。

从福利国家的行政角度来看，公民权利的发展与行政权力的扩张是相辅相成、互相促进的。从“摇篮到坟墓”的官僚供给不仅导致了公民个人责任的萎缩，而且也促进了行政国家的崛起。无疑，行政国家一方面呈现出国家干预的规模和范围的不增长，另一方面也表现为行政机关的自由裁量权的不断扩大。今天，国家政府在市场经济中的主要职能是：（1）宏观经济调控；（2）社会资源配置；（3）公共物品分配；（4）收入的再分配；（5）经济社会管制。

如上所述，行政法的兴起与行政职能的扩张是密不可分的。在大陆法系中，行政法被认为是调整公共行政的公法，侧重于行政机关如何依法行政，而在英美法系中，行政法被认为是控制行政权力的法律，侧重于公民权益如何受到保护。由此可见，不同于英美法系的“控制权力”的行政法，大陆法系的行政法是“保护权利”的行政法。此外，英美法系的行政法是狭义的，以委任立法、行政程序和司法审查为核心内容，而大陆法系的行政法是广义的，以行政组织法、行政行为法和行政救济法为核心内容。

作为行政法的调整对象，行政是在法的统制下进行的活动，依法行政是行政活动获得正当性的基础。由于行政直接涉及国家权力的活动，其宗旨是实现国家设定的目标，公共利益的实现自然成为行政追求的理想。随着福利国家的崛起，行政也从消极的秩序行政转变为积极的给付行政，也就是行政主体通过给予的形式，使个人或团体得到实际的利益。因此，由于行政所调整的领域不断扩大，行政的概念也发生了变化。



### 1.1.3 公共行政中的行政

从一定意义上讲，行政是指社会组织对一定范围内的事务进行组织和管理活动。按照这样的理解，企事业单位、社会团体、国家机关都有组织和管理活动，当然也都存在着行政。所有这些对事务的组织和管理活动可以分为两大类：一类称为“公共行政”（public administration，公共部门的行政管理），它是国家对公共事务的组织和管理；另一类称为“私人行政”（private administration，私人部门的行政管理），它是其他组织对其事务的组织和管理。

实际上，公共行政与私人行政的区别就在于公共行政中的公共性。戴维·H·罗森布鲁姆（David H. Rosenbloom）等人2002年在其《公共行政学——管理、政治和法律的途径》（第5版）一书中强调指出，公共行政中的公共性体现为：（1）宪法基础，强调水平和垂直的权力分割；（2）公共利益，政府有义务增进共同的善；（3）公共服务，较少受到市场力量的限制；（4）主权代理，基于公众的信任来代表国家行使主权。

作为一门学科，公共行政学经历了一个多世纪的发展。然而，对公共行政的界定缺乏一致性的共识。一些学者认为，无论是公共行政还是私人行政，它们都是一般性的行政管理，这就是所谓的公共行政的管理学途径。从一定意义上讲，传统的管理学途径可以追溯到政治与行政二分的早期观念。面对“政党分肥”的政治现实，美国早期的改革运动先驱发现，他们对怎样使政府这座大机器更好地运转没有更多的知识，更缺少行政管理效能。他们中的一位于1887年，在《政治科学季刊》上发表了《行政学之研究》一文，标志着公共行政学的诞生。

这个人就是后来成为美国总统的伍德罗·威尔逊，他主张行政与政治分离（dichotomy of politics and administration），行政管理应以管理科学为前提。另一位先驱人物是美国政治科学会第一任主席——弗兰克·J·古德诺，他于1900年在其《政治与行政》一书中精辟地指出，政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。由此可见，政治与行政的二分法强调，好的行政管理无论在何时何地，都被认为是好的。无论是怎样的国家，也无论是怎样的政治决策，如果有好的公务员制度，就会有好的行政管理。

早期的行政管理学家抱着行政管理必然有规律的信念，开始从事行政科学的研究工作，试图寻找放之四海而皆准的真理。用科学方法检验行政管理原则和程序的前驱是弗雷德里克·W·泰勒（Frederick W. Taylor），他被公认为“科学管理之父”，通过时间与动作的研究，试图揭示出劳动生产率提高的最优途径。由于政府的性质和工会的反对，泰勒的“科学探索”没有在行政管理研究中得到重视。一直到1926年，伦纳德·D·怀特（Leonard D. White）出版了《公共行政研究导论》，这是第一部公共行政教科书。

该教科书论证了公共行政的重要性，讲求效率的必要性，以及进行科学研究的可能性。此外，也尝试把管理科学的一些简明原则应用于政府行政管理的日常事务之中。值得指出的是，该著作更注重对公共行政中的一般管理功能的探讨，这些管理功能包括：预算、人事行政以及组织管理。另一位一般行政管理的倡导者卢瑟·古利克（Luther Gulick），1937年在其《行政管理科学论文集》中指出，行政管理是由POSDCORB组成的，