

行政体制新论

XINGZHENG TIZHI XINLUN

◎吴松江 李燕凌 著



行政体制新论

吴松江 李燕凌 著

 **北京理工大学出版社**
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

内 容 简 介

行政体制是公共行政管理的根本性问题,体制的不同安排决定政府行政权力划分与配置、行政组织体系的构成和行政系统的整体功能。作者站在行政体制的构成与运行的视角,从政府的结构与规模、政府间关系、政府权力运行机制、公共行政程序四个方面论述了行政体制的一般规律与特征,以及体制安排对政府效能实现的影响。分析了社会变迁对行政体制各要素的影响,它们影响行政体制的选择,提出未来的行政体制应是非固定的、柔性的、相容的、同步的模式。

版权专有 侵权必究

图书在版编目(CIP)数据

行政体制新论/吴松江,李燕凌著. —北京:北京理工大学出版社, 2011. 7

ISBN 978 - 7 - 5640 - 4617 - 0

I. ①行… II. ①吴…②李… III. ①行政管理-政治体制改革-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 105250 号

出版发行 / 北京理工大学出版社

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010)68914775(办公室) 68944990(批销中心) 68911084(读者服务部)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 北京高岭印刷有限公司

开 本 / 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 / 10.5

字 数 / 186 千字

责任编辑 / 施胜娟

版 次 / 2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

申玉琴

印 数 / 1~1200 册

责任校对 / 陈玉梅

定 价 / 35.00 元

责任印制 / 王美丽

图书出现印装质量问题,本社负责调换

作者简介

吴松江，男，1979年生，湖南涟源人，毕业于中国人民大学公共管理学院行政管理学系，现就职于湖南农业大学人文社会科学学院。主要从事公共行政理论与实践、教育行政和公共政策等领域的研究。曾获得湖南省教学成果一等奖，在《甘肃社会科学》等杂志发表论文数篇。

李燕凌，男，1964年生，湖南邵阳人，中国社会科学院博士后。现为湖南农业大学人文社会科学学院院长、马克思主义学院院长（兼），教授、博士生导师，湖南省新世纪“121人才工程”第一层次人选。主要研究公共管理学、公共经济学、农林经济管理学、马克思主义中国化研究等。近年来，主持有国家社会科学基金项目、中国博士后科学基金特等资助、面上一等资助项目等省部级项目近20项，在《人民日报（理论版）》《中国行政管理》《公共管理学报》《中国农村经济》《农业经济问题》《数量经济技术经济研究》等期刊发表论文90余篇。在人民出版社、中国社会科学出版社等出版专著6部。获第四届中国农村发展奖（“杜润生专著奖”）、湖南省哲学社会科学优秀成果二等奖（排第一、排第二各1项）、湖南省哲学社会科学基金项目优秀成果三等奖（排第二）、湖南省优秀教学成果一等奖（排第一）、湖南省优秀教材奖（排第一）、湖南省优秀博士论文奖等省部级奖8项。

序 言

一般认为，行政体制主要是指政府系统内部中行政权力的划分、政府机构的设置以及运行等各种关系和制度的总和。从国家层面看，行政体制是指行政机关与立法、司法机关的权力划分。行政体制是政治体制的重要组成部分，政治体制决定行政体制。20 世纪六七十年代以来，对现代行政体制改革的研究兴趣十分浓厚，又逐渐成为一股新的热潮，这方面的研究成果可谓车载斗量、多如牛毛。

不过，我们认为，在众多有关行政体制研究的成果中，存在一种“泛行政体制”化倾向，他们在具体制度研究上倾注了大量的精力，而对行政体制构成与规律本身缺乏足够的反思。这些“泛行政体制”研究成果固然有利于我们理解行政体制概念的丰富内涵与外延，但是，需要特别指出的是，“泛行政体制”研究所关注的具体行政制度，并不等同于行政体制的所有内容。相反，对行政体制的基础框架与运行规律缺乏反思容易导致行政体制核心问题的模糊化。研究行政体制的最终目的在于发现行政体制构建的独特规律，并用之指导行政体制的设计，以提高政府的行政效能。将大量的理论与改革实践精力耗费在非本质性问题上，会对行政体制创新设计带来操作层面上的困难，这实际上也是行政体制改革难以取得突破性进展的重要原因。

传统理论以权力划分与配置作为理解行政体制的逻辑起点，强调行政体制受政治体制的制约。在政治与行政的关系上，政治制度的变迁影响甚至决定着行政体制的根本变化。换言之，在传统公共行政话语体系中，行政体制改革从属于政治体制改革，没有政治体制的改革前提，就无所谓行政体制改革，或者说这种行政体制改革充其量只是涉及皮毛的改革、无效的改革。一般认为，现代公共行政学之起点缘于以伍德罗·威尔逊与古德诺等代表的非传统理论学派所提出的“政治行政二分”理论，他们开始强调行政管理的工具价值意义，将行政学从政治学中独立出来。认为行政学的任务主要在于研究和解决两大问题：其一，确定政府应承担的职能；其二，如何更有效率地实现这些职能。也就是说，现代行政学是以政府效能作为行政体制建构的逻辑起点与归宿的，政治体制与行政体制正是在对公民最高利益即政府效能意义上的统一，才是现代政府最坚实的合法性基础。相应，我们应该赋予行政体制独特的价值与地位。因此，我们有必要澄清“泛行政体制”论的一些误导，还原行政体制的本来面目，从科学管理的视角对行政体

制进行解构。本著正是从这种认识出发,研究基于政府组织基础上政府结构规模、政府间关系和基于权力运行的机制与流程等问题,即从政府静态结构与动态运行两个层面来理解行政体制的存在形式,并对传统行政体制的低效性进行了批判,从根源上探索行政体制对政府效能的影响。

从科学管理视角还原行政体制的本来面目,严格地从政府机构及其运行规律的意义上使用行政体制概念,这也是本著最重要的创新之处。在我们看来,行政体制是在一定政治制度环境下,由具有共同行政理念的政党或组织所操纵,才能成为政府行政管理的组织基础与制度载体。

行政体制犹如在一条宽阔的公路开端停着一辆汽车。这辆汽车由发动机、传动杆、驱动轮、导向轮、车身及相应的电路系统、油路系统等“元素”构成一个科学的“组织机构”。设计师们巧妙地设计了汽车的运行机制,即汽车运动的控制程序必须先松开刹车、再点火加油,汽车运动的速度要通过车速挡位来控制,汽车运行方向要通过方向盘来控制等。仔细地观察这辆汽车有助于我们理解还原为本来面目的行政体制。行政体制正是由各个不同的政府部门或机构组织构成,并按照其内部固有的运行规则运动的公共管理工具。执政理念不同的政党或组织来驾驭这辆“汽车”,可能会出现完全不同的结果。有的会驱动汽车前进,也有的恰恰相反开了历史倒车。有的会追求高速行进,有的更注重平稳运行。在遇到障碍物时,有时会向左转,有时会向右转。掌控汽车的人们为了实现自己的行驶目标,会不断地去改进汽车的构造,也就是人们寄希望通过对行政体制进行改革来达到实现一定政治诉求的目标。总之,汽车只是汽车而已,其行进结果完全是由驾驶汽车的人操纵的结果。行政体制的改革,受行政管理理念的支配,受制于行政管理对象群体的客观需要。

根据还原行政体制本来面目这一基本命题,本著重点讨论了四个问题。一是政府结构与规模。在我们看来,结构是任何事物的最基本的规定性,政府结构是由组成政府的各要素之间的本质关系规定的,它是存在超越于人类与功能运作之间关系的实体层次的潜在逻辑。因此,政府结构的科学性决定着政府行政运行,一个结构合理的政府,其运行往往是规范的、有序的,并且一定是高效的。而政府规模的大小则往往是由执政者确定的政府职能来决定的,人们很难评价政府规模的科学性,除非借助于行政效率评价工具。但行政效率也是一个非常复杂的问题。二是政府间的关系问题。从一个更大的系统来讲,政府间的关系仍然是政府结构问题。政府内部各部门或机构之间,依据权力分配来架构组织体系,形成一个相对封闭的组织结构。在地方政府与中央政府之间,通过分权与合作来实现政府结构的整体效能。联邦制政府之间的关系相对较为松散,但通常可以理解为基本相同的政府结构在不同联邦政府的“复制”而已。联邦政府之间既有合作,又

有竞争，避免由竞争走向冲突的最好办法是建立有序政府间关系的法律与技术框架。三是政府公共权力运行机制问题。本著以孟德斯鸠“权力约束权力”思想为基础，对政府公共权力的异化并催生制约机制的需求展开讨论，从生物政治学视域分析了权力运行中人性的“善”与“恶”，提出了“社会契约的内在悖论”观点。从批判现实主义出发，本著认为，一切权力都有被滥用的倾向，拥有权力的人或组织都有超越授权范围使用权力的偏好，这是任何政府行政行为有限理性或非理性的根源。政府权力运行机制的基本框架是“构造—运行—功能”，不同的政府运行机制存在方式可能导致政府权力运行效率的不同内在冲突。四是公共行政程序。在这里讨论的行政程序，虽然也具有明确的法的规定性，但它却有公共行政程序的不同解释。行政程序在这里既是指走向程序化的公共行政法典化的程式，同时又深含着公共行政工具及行政程序工具化的实质，即从管理工具主义来看，行政程序指效率导向的行政“流程”安排。这种“流程”安排未必是合乎法典化程式要求的“正义”，但必定是合乎行政效率目标的技术性设计合理或称为管理科学的安排。

只有还原行政体制的本来面目，我们才能真正客观地对传统公共行政体制的低效率进行科学的批判，同时，我们才可以对社会变迁中的行政体制改革动因做出科学判断。虽然如尼古拉斯·亨利所言，公共行政“不愿意审视诸如效率、有效性、预算和行政技术等传统现象，相反非常注意规范理论、哲学与行动主义，它所提出的问题处理价值、伦理、组织个体成员发展、顾客与官僚体制以及都市化、技术和暴虐等更广泛的问题”。与传统公共行政理论相比，现在的公共行政理论把核心注意力放在诸如公平、正义等行政伦理上，强调行政理念对行政体制的绝对影响力，甚至有把行政体制与政治体制紧密结合构建新的公共行政体制的倾向，政府效能不再限于成本产出的核算，其衡量指标由经济领域扩大到了政治社会等其他领域，忽略行政体制本身固有的工具性作用，显然是一种超越。但是，行政体制改革本身毕竟有其客观规律，它是以一定社会生产力发展水平为基础，并与国家政治制度密切相关且互动发展的上层建筑。从更广阔的视域来看，未来的行政体制模式选择正朝着非固定的、柔性的、相容的、同步的行政体制改革转型，行政理念创新引领行政体制改革确实正在成为一种新潮流。

本著从还原行政体制本来面目的目的出发，研究了行政体制的政府机构和运行规则这一核心问题，很少涉及行政效能分析。但是，必须指出的是，我们仍然认为，效能问题是行政体制研究的根本问题！只有从行政效能的视角探讨行政体制改革，才能对促进当今我国政治文明建设和公共行政管理具有最直接的现实指导意义。我们长期致力于公共行政效率问题研究，这在我的《农村公共产品供给效率论》《农村公共产品供求均衡论》中都有过很多阐述。同时，周清明教授主

持的另一项重要研究成果专著——《行政效能研究》，也有我们许多重要的贡献。在那本专著中，读者可以看到我们对行政体制运行效能的价值判断、科学评价、效能改进等方面的观点。

我与松江共事已七年。我虽长他十岁有余，但在公共行政学研究方面，我向他学习了不少。不管学术观点上存在何种争议，但是，我们对公共行政体制、行政效能、行政改革等现实问题，一直都十分关注，这也是我们多年保持良好合作的基础。虽然我们共同商议了本著的框架和基本观点，但需要指出的是，本著大部分撰稿工作是由他完成的！然而，著作中的任何谬误之处，理所当然的都有我的一份。把一件尚显粗糙的研究成果呈现于此，我们企盼抛砖引玉。

是为序。

李燕凌

2011年5月于勺水斋

目 录

第 1 章 政府效能视角下的行政体制	1
1.1 行政体制与政府效能：概念与关系	2
1.1.1 从组织与运行把握行政体制的构成	2
1.1.2 以提升政府效能为目的的行政体制	4
1.2 文献回顾与梳理	6
1.2.1 政府规模大小的争论	7
1.2.2 政府间关系的结构	9
1.2.3 政府权力运行机制	11
1.2.4 行政程序的研究	13
1.3 研究框架和基本内容	15
第 2 章 政府结构与规模	16
2.1 政府结构、规模的内涵与分布	17
2.1.1 政府结构与规模的本质	17
2.1.2 政府结构的分布	18
2.1.3 由政府结构决定的政府规模测度指标	21
2.2 政府规模控制的基本理念	26
2.2.1 对权力与职能范围的控制：从亚里士多德到现代行政学的产生	27
2.2.2 效率导向的政府规模研究：公共行政学的系统化时期	29
2.2.3 社会公平主导下的政府规模控制：新公共行政时期	30
2.2.4 政府规模控制的企业化视角：新管理主义的思想	32
2.3 政府规模扩张的缘由——一种结构变迁的视角	33
2.3.1 社会分工的精细化导致的竞争与利益整合问题	34
2.3.2 维系官僚制组织存续的理性需求	36
2.3.3 外在的拉力——公共需求数量与质量提高	38
2.4 政府规模过度扩张对政府效能的影响	40
2.4.1 对经济职能实现的制约	40
2.4.2 高成本对政府运行效率的侵蚀	43

2.4.3 降低政府回应能力产生信任危机	45
2.4.4 规模过度扩张引发其他政府道德风险	46

第3章 政府间关系架构..... 49

3.1 理解政府间关系	50
3.1.1 由联邦主义到政府间关系的概念嬗变	50
3.1.2 政府间关系的整体表现	52
3.2 政府间的合作	52
3.2.1 由分权到合作	53
3.2.2 合作的框架	55
3.3 政府间的竞争	63
3.3.1 政府间竞争关系的普遍性	63
3.3.2 分权如何引发竞争	66
3.3.3 竞争的策略与路径	68
3.4 由竞争走向冲突	70
3.4.1 政府竞争关系的两面性	70
3.4.2 冲突的政府	72
3.5 有序政府间关系的框架：法律与技术	74
3.5.1 在法律的框架下运行	74
3.5.2 改善沟通：基于对政府组织体系的改造技术	75

第4章 政府公共权力运行机制 78 |

4.1 权力与政府权力	79
4.1.1 权力、公共权力与政府权力	79
4.1.2 公共权力产生的理论述评	80
4.2 政府公共权力的异化催生对制约机制的需求	85
4.2.1 生物政治学：人性的“善”与“恶”	86
4.2.2 社会契约的内在悖论	87
4.2.3 不可控的理性与非理性	88
4.3 政府权力运行机制的基本框架	89
4.3.1 政府运行机制的内涵：构造—运行—功能	90
4.3.2 政府运行机制的存在方式：分类学的视角	92
4.4 影响政府权力运行机制效率的内在冲突	94
4.4.1 政府权力目标确认的冲突	95

4.4.2 政府权力边界设定的冲突	97
4.4.3 权力运行组织体制的冲突	99
4.4.4 公共权力的多重委托代理与对权力有效监督的冲突	101
4.5 效能政府背景下权力运行机制创新	102
4.5.1 以政府为中心到以公民为中心	102
4.5.2 行政权力配置：时间与空间维度的有机整合	104
4.5.3 “全景敞视”式的权力运行控制模式	107
第5章 公共行政程序	111
5.1 行政程序释义	112
5.1.1 “程序”溯源：透析程序的法的规定性	112
5.1.2 公共行政程序的不同解释	114
5.2 走向程序化的公共行政	117
5.2.1 行政程序法典化的潮流	117
5.2.2 公共行政程序化的缘由与必然性	118
5.3 行政程序工具化与政府效能的冲突	122
5.3.1 公共行政工具及行政程序工具化的实质	123
5.3.2 行政程序工具化的风险可能性	125
5.4 由合理走向正义——行政程序化的思路	127
5.4.1 伦理化的行政程序	128
5.4.2 参与的、开放的行政程序	130
5.4.3 行政程序制度的技术性设计	132
第6章 社会变迁中的行政体制	135
6.1 社会变迁对行政体制的影响	136
6.1.1 社会变迁概要	136
6.1.2 社会变迁与权力的多中心趋势	137
6.1.3 社会变迁与公共组织体系的变化	140
6.1.4 社会变迁与政府间关系	144
6.2 未来的行政体制模式选择	147
6.2.1 非固定的、柔性的行政体制	148
6.2.2 相容的、同步的行政体制	151
后记	155

第 1 章

政府效能视角下的行政体制

行政体制是关系到公共行政全局的一个宏大的问题，它决定政府行政权力的划分与配置、行政组织的构成及相互关系，影响行政系统的运行效率，制约政府的职能选择与实现的方式，并直接影响到政府效能目标的实现。一句话，我们所碰到的公共行政问题几乎都与行政体制相关。因此，行政体制及其改革一直是研究的热点和难点。特别是随着社会环境的变迁和公众对公共产品的需求与日俱增，政府必须加强对公众的回应能力和服务能力的建设才能确保其合法性，这无疑对行政体制提出了更高的要求。在我国，中共十四大、十五大、十六大、十七大报告中都明确强调深化行政体制改革，提高政府效能的重要性。国民经济和社会发展“十二五”规划纲要也提出“按照转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能的要求，加快建立法治政府和服务型政府”，进一步明确了服务型政府的政府治理模式以及行政体制、服务型政府、政府效能三者的密切关系，其中行政体制是根本动力与核心，服务型政府是手段，提高政府效能是目标。基于理论研究与公共行政实践的需要，从效能视角研究政府行政体制具有极其重要的意义。

1.1 行政体制与政府效能：概念与关系

1.1.1 从组织与运行把握行政体制的构成

从已有的文献与经验看来，对行政体制的理解是大致趋同的，尽管我们可以找出许多不同的描述：①行政系统围绕行政权力划分、政府机构的设置以及运行等各种制度与关系的总和^①；②一项新近完成的国家社会基金重大课题“中国行政管理体制现状调查与改革研究”将行政管理体制的指标确定为“政府职能、政府结构、府际关系、运行机制、政府工具、财政体制、人事制度、法律保障、行政文化等”^②；③国家行政机关的设置、职权的划分与运行等制度的总称……主要体现在国家行政机关的设置上^③；④行政体制是行政权力物化的结果，是诸种行政组织、行政制度和行政关系的集合体，是为了实现国家行政权力意志而设计和创造出来，并在行政管理活动中不断改进和成长的，目的在于确保国家行使权力的存续、运行和实现^④。……不胜繁举，但可以看出这些描述都是围绕体制的三个核心问题——基于权力运行需要的权力配置、组织机构设置和运行方式的规定，这与一般意义上的体制的概念“规定组织的机构与运行纲领”^⑤是相吻合的。笔者认为，抓住了组织机构与运行纲领这个中心就理解了行政体制的基本内涵。

不过，对行政体制进行准确的定义终究是比较困难的，以至于我们容易将行政体制理解成为一个与行政管理相关而无所不包的概念。这种倾向或许难以避免，因为体制性的安排必然会影响到公共行政的所有方面。比如，我们无法对类似“在广义上，行政体制涉及与国家公共行政管理相关联的诸方面的法权主体及其相互关系^⑥，包括为顺利实现这些制度所确立目标的配套制度——公务员制度、社会自治制度、公共财政制度的总和^⑦”的定义提出过多的质疑，恰恰，它还告诉了我们，行政体制的涵义本身是丰富的、深刻的和复杂的。但不可忽视的是，在这一广义的层面上使用行政体制概念的时候，需要将体制安排与体制的影响进行区别。它们之间的关系是很复杂的，如权力划分与权力结构的形成、权力配置与行政主体结构，以及为规范行政权力运行的制度，它们之间何为本末？也就是

① 齐明山：《行政学导论》，大众文艺出版社，1998年版，第67页。

② 石亚军：《中国行政管理体制现状调查与改革研究》，中国政法大学出版社，2008年版。

③ 《中国大百科全书（政治学卷）》，中国大百科全书出版社，1992年版，第413页。

④ 马敬仁：《行政改革论述》，西苑出版社，1998年版，第213页。

⑤ 《辞源（修订本）》，商务印书馆，1979年版，第3476页。

⑥ 张国庆：《行政管理学概论》，北京大学出版社，2000年版，第560—599页。

⑦ 薛刚凌：《行政体制改革研究》，北京大学出版社，2006年版，第6页。

说,那些能被观察到的行政机构与制度它们到底是体制本身还是随体制安排而形成的一种结果?此外,要注意把握这些被称为体制的主体、关系、配套制度的不确定性。公共行政理论与实践环境的变化会导致行政主体的不再局限于传统的政府部门,社会的其他主体,如第三部门、社区,甚至私人部门大量参与行政管理活动已是不争的事实,而且在很多方面它们是不可或缺的,它们之间的关系也日益复杂,特别是,因为政府运行而产生的许多制度根本就无法穷尽,我们会,也有能力设计出连我们自己都难以预测的许多规定。这一趋向意味着把握行政体制核心概念是很艰难的。若过度扩大化概念的范围会增加模糊核心问题的可能性,混淆目标与手段,导致行政体制设计在具体操作上的困难,将大量的工作资源耗费在一些细枝末节的问题上,而忽视了本质性的问题。这实际上也是现在行政改革未能取得突破性进展而陷入权力失控、政府规模膨胀、运行不畅、监督失灵等困境的重要原因之一。

所以本书将在严格的机构和运行规则意义上使用行政体制这一概念,以权力划分与配置为中心——这是理解行政体制的关键。从西方政治学传统来看,他们也是从权力划分与配置这一层面把握行政体制的,如古德诺说“世界上所有的行政体制都程度不同地属于两种主要类型中的一种,即要么是握有国家意志执行权的官员具有极大的处理权力,而事实上成了具体地表达国家意志的机关;要么是这些官员几乎没有任何处理权力,他们只是其他不仅决定应该做什么,而且决定应该怎样去做的国家机关的工具而已”^①。在此基础上,通过对行政体制进行解构,研究基于政府组织基础上政府结构规模与政府间关系,和基于权力运行的机制与流程的问题,也就是从静态结构与政府动态运行两个层面理解政府行政体制的存在形式,这样才能从根源上探索其对政府整体效能的影响,达到提高政府效能,满足社会公共需求的目的。

正是在这层意义上,本书认为,要把握行政体制的内涵则应当认识到,行政体制中的权力是指政府基于法律法规的授予而拥有的在履行政府职能时对公共事务或目标对象的影响力。这里的政府作为权力的主体是具有抽象性的。因为在公共行政过程中它不可避免地要被分散由各个不同的政府部门所掌握,所以要对其进行科学的划分并重新配置。行政权力的配置过程实际上也就是政府机构的设置过程,它包括权力在不同层级部门之间、横向政府部门之间,以及政府部门内部各组成机构与人员之间的配置。由此形成众多不同的权力行使的实际主体,并伴随着复杂的政府间的关系。为确保权力的有效运行,理顺复杂的权力关系和政府间关系,必须为其设置严格的运行规则和制度体系,以保证权力按照其应有的轨

^① 古德诺:《政治与行政》,华夏出版社,1987年版,第52页。

迹运行,体现公共权力的公共性目的,这就是行政体制的全部。公共行政理论与实践要完成的就是根据政府的目标和权力的特性,满足科学的行政体制所要求具备的高效组织体制和运行规则等基本条件,以及思考它与其他相关因素如政治、社会、经济的相互影响,并将这种影响控制在一定的范围之内。

1.1.2 以提升政府效能为目的的行政体制

政府效能即政府运行的效率和能力,在总体上体现为政府运用其所能控制的资源完成其责任的能力,以及对应承担的职能的实现程度。政府对效能目标的追求伴随着现代公共行政发展的整个历程。行政学史上,自伍德罗·威尔逊在《行政学之研究》中首次提出“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用尽可能少的成本完成这些适当的工作”之后,他把公共行政带入了效率主义时代,许多分析家亦这样认为——自此,效能政府的理论逐渐完善起来。需要注意的是,政府效能在不同的历史阶段其所关注的重心有所不同,其原因在于:①随着公共行政理论的发展,如认知能力的加强,对政府效能的理解会不断深化;②社会环境的变迁使公众对公共产品的需求质量、数量、结构均发生变化,催生对政府动态的、更多的要求。继威尔逊之后,到20世纪60年代,公共行政进入了所谓的“理性科学主义”时代。政府效能关注的重心是行政效率,即以最低的投入取得最大产出。这个阶段,著名的弗雷德里克·泰勒的科学管理思想一直对公共行政起着支配作用^①,包括马克斯·韦伯、厄威克与古立克等学者,他们的理论之主旨在于通过高度理性化、专业化与科学化的方式提高行政管理效率。效率成为公共部门之“至高的善”或“行政价值链条中的原点”。当投入少而产出最多时,则是善的表现;反之则是恶的表现,同时各项对善恶的价值判断也都可以转化为用“效率”“无效率”两项指标来加以显示^②。

20世纪60年代至七八十年代末,政府效能的中心有所变化,效率不再作为唯一的价值追求,政府效能的概念进入了公平与效率并重的时代,并且强调责任、参与、回应公民需要的重要性。正如新公共行政学派所认为的那样:“传统行政学试图解决的问题有:①我们如何利用既定的资源以提供更好或更多的服务?②我们如何用最少的花费保持服务的水平?而新公共行政学则增加了这样一个问题:这种服务是否增进了社会公平?”^③不同的是,虽然他们承认效率问题的

① Bozeman, Barry (1979). *Public Management and Policy*, New York: St Martin's Press, p33-34.

② 戴维·H·罗森布罗姆,罗伯特·S·克拉夫丘克:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》(第五版),中国人民大学出版社,2002年版,第18—19页。

③ 转引丁煌:《西方行政学理论概要》,中国人民大学出版社,2005年版,第256页。

重要性,但反对过度迷信机械性效率,同时亦将一种新的价值——社会公平注入了公共行政。行政学家尼古拉斯·亨利很好地总结了他们的观点:公共行政“不愿意审视诸如效率、有效性、预算和行政技术等传统现象,相反,非常注意规范理论、哲学与行动主义,它所提出的问题处理价值、伦理、组织个体成员发展、顾客与官僚体制以及都市化、技术和暴虐等更广泛的问题”^①。这样,政府效能不再限于成本产出的核算,其衡量指标由经济领域扩大到了政治、社会等其他领域,显然是一种超越。

20世纪七八十年代以后,公共行政进入了“新管理主义”时期。这段时期在某种意义上是对传统效率中心主义的回归,也就是说,效率又成为衡量政府效能的重要标准。它主张以企业家精神改造政府,“将私营部门在实践中所获得的最有效的技术传给公共组织,以使市场的原则及其本身所固有的效率深入到国家行为中去”^②,以期改进公共部门的绩效。所以,有学者将这一时期的政府效能内涵等同于行政绩效,政府的效能体现在如奥斯本所说的“掌舵、授权、竞争、使命感、效果导向、顾客驱使、有事业心、预见性与前瞻性、分权参与、市场变革”^③等方面。在公共行政实践上,这个绩效改进计划被美国前副总统艾伯特·阿诺·戈尔悉数运用于全国绩效评估(NPR),并卓有成效。也因此使得政府效能的新内涵被广为接受。进入21世纪以后,公共行政面临新的挑战,全球化治理、文化多样性的影响、技术对环境的风险(如日本福岛核污染事件使日本政府遭遇信任的危机)这些因素迫使公共行政不能再在传统效率与绩效上沾沾自喜。新公共服务在伦理化的道路上已开辟一条新径,已经开始“通过对传统效率和业绩的专注到对民主的回应平衡关注来重铸他们的基本观点”^④,由“顾客服务”转变到“公民为先”,发展公民精神。但到现在为止,还没有准确定位政府效能的内涵。实际上,在日新月异的当今社会及未来,这个问题或许无法解决,或许还未到时候。总而言之,这是一种新的挑战,我们需要开放的思维来认真地思索它。

仔细研究公共行政的发展历程,我们还可以发现,行政体制状态与政府效能内涵的表现与不同的各个时期是一一对应的。在强调成本产出核算的传统效率时期,环境相对稳定情况下的效率问题的解决主要依赖于技术的突破,行政体制呈现明显的官僚制特性,或是说它是基于一种封闭模型的组织理论设计。“稳定环境下的例行任务、专业化的分工模式、强调程序与手段、组织内冲突由共同的上

① 尼古拉斯·亨利:《公共行政与公共事务》(第八版),中国人民大学出版社,2002年版,第76页。

② 欧文·E·休斯:《公共管理导论》,中国人民大学出版社,2005年版,第71页。

③ 戴维·奥斯本,特德·盖布勒:《改革政府》,上海译文出版社,2006年版。

④ 罗伯特·登哈特:《公共组织理论》,中国人民大学出版社,2003年版,第204页。

级裁定、强调责任、忠诚与服从是最重要的、知识被组织高层控制、名誉内部化”^① 等特征决定了它在形式上具有充分的合理性和科学性，它满足了对效率追求的工具性需要。因此，这种纯粹工具性的行政体制模式迎合了以效率为中心的政府效能的要求，选择它就变成理所当然的事情了。而在后工业社会，环境的不可控性改变了公众对政府的要求与态度。他们需要非固定的、个性化的公共服务，政府的效能就体现在如何回应这些千变万化的公共物品需求上来。政府若继续采用稳定的、封闭的官僚体制则无法完成任务。在这一点上，亨利的判断是正确的。他说，“对于一个高度官僚化、僵硬以及常规化的组织，已经习惯于由稳定环境所产生的良好秩序和可预测性的问题，一旦碰上一个新的、不稳定的环境，组织若不解除僵化的风格并力图适应，就只有等待消亡”^②。所以开放的社会需要开发一种新的、能满足动态需求的行政体制。20 世纪七八十年代以后的政府改革基本上就是按照满足这一目的推进的，具体操作则致力于官僚制的修正、摒弃与超越。

基于这一规律，我们可以断定，在治理全球化、环境不可控性进一步增强、权力多中心与利益多元分化的当今社会及未来，人们正在迫切呼吁一种新的行政体制的产生。这赋予了公共理论研究者异常艰难的任务，其中最为基础的也是最重要的是，他们必须正视这些变化，突破传统行政体制研究的瓶颈，对未来社会公共行政需求进行科学的预测，以期理解政府效能的内涵与体系框架，在明确这个前提条件的情况下，才能制定有效的行动方案与行政体制。在这层意义上，我们可以认为政府效能的体现与行政体制的构建问题是融为一体的，效能政府的建设过程就是行政体制的构建与完善过程。

1.2 文献回顾与梳理

政府行政体制一直是公共行政研究的热点与难点。观点众说纷纭，莫衷一是，要想对这些观点进行归纳和总结是非常困难的，但又是必要的。牛顿曾说：“站在巨人的肩膀上才能看得更远一些。”本书试图从传统科层体制的低效、政府规模、政府间关系、政府运行机制、行政程序化等方面对相关文献进行回顾与梳理。

目前对传统行政体制的批判主要集中在对公共组织理论与实践的批判上。现代政府组织设计的理念直接来源于韦伯的科层制或官僚制。可是这种建立在工具

^① Tom Burns and G. M. Stalker: The Management of Innovation London: Tavistock, 1961.

^② 尼古拉斯·亨利：《公共行政与公共事务》（第八版），中国人民大学出版社，2002 年版，第 112 页。