

G xingzhengguanlixueqianyanwenti
zhuantianjiu

吉林大学政治学理论研究中心系列丛书

行政管理学前沿问题 专题研究

张创新等著

XINGZHENGGUANLIXUE
QIANYANWENTI
ZHUANTIYANJIU

吉林人民出版社

G xingzhengguanlixueqianyanweni
zhuantijianjiu

行政管理学前沿问题 专题研究

张创新等 著

吉林人民出版社

责任编辑/于二辉
封面设计/张 迅

ISBN 7-206-04032-2



9 787206 040320 >

ISBN 7-206-04032-2

D·1347 定价:25.00 元

G xingzhengguanlixueqianyanwenti
zhuantianjiu

吉林大学政治学理论研究中心系列丛书

行政管理学前沿问题 专题研究

张创新等著

XINGZHENGGUANLIXUE
QIANYANWENTI
ZHUANTIYANJIU

吉林人民出版社

行政管理学前沿问题专题研究

著 者:张创新等

责任编辑:于二辉 封面设计:张 迅 责任校树:刘堂灯
吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 4646 号 邮政编码:130021)

电 话:0431-5649710

印 刷:长春市永昌福利印刷厂

开 本:850mm×1168mm 1/32

标准书号:ISBN 7-206-04032-2/D·1347

版 次:2004 年 4 月第 1 版 印 次:2004 年 4 月第 1 次印刷

印 数:1-3 000 册 定 价:25.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

前 言

行政管理活动的历史与政府的历史一样悠久。作为学科的发展，其历史才一百多年。在我国，行政管理学的发展主要是上个世纪改革开放以来的事情。在我国从传统计划经济体制向社会主义市场经济体制的社会转型过程中，在我国改革开放并进行伟大的社会主义建设的历史进程中，以政府为主题的行政管理体制的改革更是引人注目，意义重大。社会主义建设的发展离不开国家行政管理的改善和进步，行政管理的发展需要行政管理学理论的发展和开拓。

马克思指出，社会的需要比十所大学更加能推动一个学科的发展。我国改革开放和社会主义现代化建设的时代背景，对行政管理学的发展提出了深刻的要求，也为行政管理学的发展提供了充足的动力、丰富的养分。只有深植于我国行政管理体制改革的实践中，行政管理学才能获得最有意义的发展。行政管理学以自己的发展和进步回应着这种需求，也为全面而深刻的行政管理的改革和进步提供行动的解释、理性的思索、知识的储备和理论的指导。当前行政管理学（包括公共管理学）的发展和繁荣可以证明这一点。

20多年来，我国行政管理学从牙牙学语到今天的兴盛和繁荣，离不开无数实践工作者的艰难开拓，也离不开理论界的努力思考和探索。如果说在实践领域的努力主要表现为一个个实际的改革措施、制度更新和实际效果，那么理论界的努力则主要体现

为对某些学术研究主题的关注和投入。后者实际上就是我们通常所说的学术研究的热点和重点问题。比如这些年来对行政组织、腐败、人事改革、行政伦理、公共服务、政府职能、政府创新等问题的研究，都曾是行政管理学研究的热点和重点。

作为一门实践性非常强的学科，行政管理学与社会生活和实践紧密联系。行政改革者以行动实践自己心中的理论，理论研究者则以学术参与行政改革的实践。行政管理学必须立足于社会实践，从实践中寻找理论的源泉，到实践中去证明自己的理论。行政管理学也不能不保持如此的敏感，否则就会成为无源之水，无本之木，失去生存和发展的源动力；行政管理更不能放弃与实践的关系，否则就是在逃避一门社会学科的社会责任，甚至是放弃证明自我价值的机会。正是保持和坚持这样的敏感和回应，学术研究的热点、重点尤其体现为一种与实践息息相关的学术前沿。实践行进到那里，理论也要出现在那里。与社会生活和实践活动的变迁亦步亦趋，理论研究的前沿表明了理论探讨的触角、焦点和倾向；表明了理论研究者正在关注什么、愿意关注什么、将要关注什么以及关注到什么程度、认识到什么程度。

纵观近几年来行政管理学研究的一些问题，可以说理论研究的前沿无时不有，与时俱进。在保持和坚持对社会实践的敏感性同时，行政管理学的理论前沿不断浮现出来：当腐败现象愈演愈烈的时候，探索腐败现象发生的病理和防范机制就沸腾起来；当政府机构改革风起云涌的时候，探讨机构改革和政府职能转变的文章就多起来了；当“创新”和“人力资源管理”成为一种时髦话语的时候，政府创新也应运而生，政府公共人力资源管理方面的研究也如雨后春笋般冒出来；当“服务行政”成为一种行政价值取向甚至似乎是一种研究“范式”时，政府模式和服务型行政也成为理论界的热门话题；而与政府行政改革和发展的实

践相互参照的是，审批制度的改革、电子政务的讨论也就火爆起来……如此种种，不一而足。

为此，本着学理性和实践性相并重、针对性和现实性相一致、基础性和前瞻性相协调的原则，我们这本《行政管理学前沿问题专题研究》，即是对这几年来行政管理学研究的一些前沿问题做一个初步的归纳和总结。在本书中，我们可以粗略地看到近几年来理论界的兴趣、焦点和趋向。

综合来说，就本书各专题涉及的主题看，它们有如下特点：

一是学理性比较强。不管是过去、当前，还是以后，这其中的一些主题都是行政管理学探讨的基本理论问题，比如对行政学发展沿革的认识就始终是一个仁者见仁、智者见智的问题，在理论界也颇多分歧和争议。像行政职能、行政组织、行政伦理、政府模式等这样一些问题无疑是行政管理学研究的基本范畴，是行政管理学学科理论的基本组成部分，值得不断的探讨和思考。此外，与学理性相对照，如行政审批制度改革、采购制度和电子政务等问题则表现了较强的实践性。

二是针对性。本书各专题所涉及的主题，在一段时间内是行政管理学理论探讨的一些重点问题，并具有明显的“抓住问题、解决问题”的思维倾向。特别是在一定的时期内，这些主题都针对了我国行政管理体制改革的实际问题，与我国行政管理体制的改革密切联系，与社会公共管理的发展趋势相一致，比如对非正式组织研究、行政责任问题、行政审批制度改革和电子政府问题的研究，几乎与我国行政管理改革的进程保持同步。在这个意义上，这种针对性也体现为一种时代性和现实性，凸现了相当的现实关注。

三是前瞻性。任何一门社会学科的研究都有一些基本的问题和主题，或者说都存在一些成为共识的命题。而理论的前瞻性则

是一种眼光和境界。学术研究的前瞻性体现了学术研究视野和深度的拓展,也意味着理论发展的向度和趋势。立足于我国行政管理改革和公共管理发展的现状,本书中各专题具有前瞻性,如非正式组织研究、行政责任问题、行政伦理问题、公共服务的市场化改革、政府采购制度改革、电子政府发展等等。这些问题不仅现在是行政管理学研究的热点问题,而且也会在行政管理体制改革不断推进的同时继续引领着理论研究的潮流。

本书各专题除了由本人撰写外,还邀请了几位年轻的(在读)博士共同参与,以将他们的研究专长献给大家。他们紧扣学术前沿的理论素养、扎实的理论功底和学术探讨的勇气是值得赞赏的,其中的一些认识和思考对理论的发展和深入也不乏积极的价值。这也是我以《行政管理学前沿问题专题研究》名之,并奉献给读者的基本原因之一。

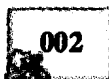
最后,我十分感谢吉林大学政治学理论研究中心领导的鼎力支持,如果没有他们的襄助,这样一本学术性较浓的专题著作是不可能这么快面世的。此外,我指导的博士研究生韩志明、刘堂灯两位同学为此做了大量的文字工作,硕士研究生密佳音同学也做了大量的事务性工作,在此一并表示谢意。

张创新

2003年12月

目 录

第一专题 行政学发展沿革论	1
一、西方行政学的产生与发展	1
二、中国行政学的产生与发展	17
三、当代行政学的研究现状及走向	28
第二专题 中国早期国家起源论	41
一、国家定义简析	41
二、古代国家起源的具体途径	51
三、中国早期国家的基本特征及其影响	61
第三专题 行政伦理基本问题探究	67
一、行政和伦理的演变关系	67
二、行政伦理的涵义及层次结构	74
三、现阶段我国行政伦理建设的途径	79
四、公正：行政伦理核心价值观	85
五、行政责任与行政人员行为选择时的责任冲突	90
第四专题 社会转型时期政府模式论	95
一、社会转型及政府行政模式的转变	96
二、全能统制型行政模式批判	103
三、全新行政模式的战略选择	107
第五专题 政府制度创新职能论	133



一、政府制度创新职能的提出	134
二、政府制度创新职能的比较研究和历史考察	141
三、关于政府制度创新职能的思考	148
第六专题 公共组织与公共权力论	164
一、公共权力、公共组织与公共管理	165
二、特殊的公共权力：政府在公共管理中的 核心地位	173
三、国家神话与市场乌托邦：非政府公共 机构的崛起	180
四、我国公共管理的主体分析	190
第七专题 非正式组织论	194
一、非正式组织的研究历程	195
二、非正式组织及其特征	205
三、非正式组织成因、类型和作用	214
四、非正式组织管理	225
第八专题 行政领导本质论	235
一、领导的元本质	235
二、领导的一级本质	238
三、领导的二级本质	242
四、领导的三级本质	246
第九专题 我国公共人事管理转型论	252
一、我国公共人事管理转型的理论基础	253
二、我国公共人事管理转型的背景分析	263

三、我国公共人事管理转型的理念及进程分析·····	269
四、我国公共人事管理转型的因应·····	281
第十专题 行政责任制度的发展和完善论·····	294
一、行政责任的涵义和内容·····	294
二、行政责任制度的涵义和内容·····	304
三、行政责任制度的困境·····	308
四、行政责任制度的发展和完善·····	316
五、发展和完善行政责任制度的五个原则·····	333
第十一专题 公共服务市场化及中国行政改革论·····	346
一、公共服务市场化产生的社会背景和理论基础·····	347
二、公共服务市场化的基本内容·····	355
三、公共服务市场化对中国行政改革的启示·····	367
第十二专题 行政审批制度改革论·····	379
一、行政审批的一般理论分析·····	379
二、我国行政审批制度改革的动因·····	385
三、行政审批制度改革的举措·····	397
第十三专题 政府采购制度论·····	409
一、政府采购制度的历史演变及其基本内容·····	409
二、我国建立政府采购制度的必要性·····	423
三、我国政府采购制度的实践·····	430
四、建立和完善我国政府采购制度的构想·····	440
第十四专题 电子政务论·····	460

一、电子政府的发展概况	460
二、电子政府的技术特性	470
三、电子政府对传统行政管理模式的影响	479
四、电子政府的若干制约因素	485

第一专题 行政学发展沿革论

行政与人类文明的历史紧密相联。国家一经产生，政府管理亦随之出现。可见政府管理的实践活动在人类历史上是相当漫长的。然而，以政府管理为研究对象的学科却是直至 19 世纪末才在主要资本主义国家产生。它一般称作行政学，或谓行政管理学。名谓看似有所不同，实质内容都是一样。出于简便和历史渊源考虑，我们采用行政学这一提法。作为学科的行政学一经产生，就显示出强大的生命力，对政府管理产生重大影响。本书要阐述行政学研究中的前沿问题，首先就必须对行政学一百多年来的发展历程作一梳理。因为只有在知其概貌的基础上，我们才能更深入地理解其研究重点和热点。又因为只是概述，就决定了此处只能作粗线条的轮廓描述。

一、西方行政学的产生与发展

（一）西方行政学产生的历史背景

我们准备阐述的论题是西方行政学产生的历史背景，但实际上只是在讲行政学首先产生于美国的历史背景，包括此后讲西方行政学发展历程，主要亦是讲美国行政学的发展历程。这并不是说在行政学创立之时与美国拥有大体相同的社会、政治、经济背景且有深厚政治思想研究传统的欧洲主要资本主义国家没有学者

关注行政管理问题，实际上德国学者斯坦因 1865 年便率先提出行政学一词，并从行政法方面对行政进行了较为深入的研究，而且按照威尔逊的理解，行政学是一门外来的（指欧洲大陆）科学。我们对此的理解是，威尔逊创立行政学的确是深受来自欧洲大陆尤其是来自德国行政研究思想的影响，但思想渊源不能等同于现实本体。这就好比中国虽有两千多年的科举制，英国创立的现代公务员制度是源自科举制的启迪，但我们并不能因此而否认现代公务员制度不是自英国开始。事实上，行政学的规范体系是由美国人创立，欧洲人（如斯坦因、法约尔、马克斯·韦伯）更多是就行政管理的某一方面作专项的研讨，从我们已掌握的资料看，早期并没有欧洲人探究作为独立学科的行政学所应包含的研究内容。尤其是在二战以后，随着美国世界科研中心地位的确立以及美国在全球政治、经济中的巨大影响力的形成，美国行政学的研究更是在西方世界行政学的研究中占有主导地位。所以我们讲西方行政学，几乎就是在讲美国行政学，这是有其历史缘由和现实逻辑的。

总体看，行政学于 19 世纪末、20 世纪初首先产生在美国，是有其社会历史背景的。

1. 资本主义由自由竞争转向垄断，政府职能扩大和行政权力扩张，提出了行政学研究的要求。自由资本主义时期，市场的优势突出，劣势不明，社会大众信奉“守夜人”政府。国家普遍奉行自由放任的政策，政府的职能和权力十分有限。但是，随着资本主义经济的进一步发展，市场的内在矛盾和弊端开始表现出来。随着经济危机的周期性爆发，矛盾冲突成为一种普遍的社会现象，政府所需解决的问题越来越多。人们已经认识到单靠市场这只“看不见的手”并不能保证社会经济的健康发展，必须需要政府主动、积极地履行社会管理的职责。这样，原有的政府

定位和行政管理方法需要改变，人们思考应有一门专门的学科来指导国家行政管理活动，以帮助政府更好地运用行政权力，履行社会管理职责。

2. 文官运动在实践上推动了行政学研究的开展。美国建国之初本无文官制度。但政党出现后，执政党都用政党分赃的形式安排本党党员或本党的支持者担任政府要职。政党分赃的后果十分严重，大轮换导致行政工作缺乏连续性，任人唯亲导致行政效率低下，美国公众对此十分不满，强烈要求废除政党分赃制，建立“中立的”文官制和功绩制。1883年1月美国国会通过了由议员彭德尔顿提出的《调整 and 改革美国文官制度的法案》（即彭德尔顿法）。彭德尔顿法确定了文官制度的一些基本原则，如通过公开考试择优录用政府的工作人员；规定政府工作人员对两党保持中立；依法成立文官委员会，负责联邦文官的统一管理活动。彭德尔顿法开始确立功绩制原则，是美国文官制度的基本法，标志着美国文官制度的形成。这样，行政人员的录用、培训、考核等开始成为重要研究课题。因此，文官运动直接推动了行政学理论的产生。

3. 科学管理运动的兴起，推动了行政学的形成和发展。19世纪末、20世纪初，与现代化大生产所要求的资本集中运作、企业规模扩大和生产技术进步相比，企业管理方式明显无法满足现实管理的需要。针对此种情况，泰勒创立了科学管理理论，力图解决如何提高工厂中的劳动生产率问题。尽管科学管理理论最初是针对企业管理提出的，但它也对行政管理提供了很好的借鉴和启发作用。不少学者探寻用科学管理来提高政府工作效率。美国政府也将科学管理运动提供的科学原理和方法应用于政府的行政管理，精简人员、调整机构，从而提高了行政效率。因此可以说，科学管理运动对行政学的催生起了很大的作用。

4. 多种学科知识的深入发展,为行政学的产生奠定了重要的理论基础。具体说来,政治学、经济学、法学和管理学等学科的发展促进了行政学的产生。首先,政治学是行政学的直接理论基础。在行政学产生之前,其相关内容包括在政治学之中。政治学中有关国家、权力、民主、政府结构、政治改革等概念和范畴的深入研究,直接为行政的学科语言的产生奠定了基础。其次,经济学、特别是作为经济学的二级学科财政学的研究直接促成了公共财政理论的形成,回答了政府如何管理好社会经济的基本问题。再次,法学、特别是行政法学对行政权力监控、行政行为规范、行政组织设置、行政人员管理等内容的研究,在很大程度上是与行政学的内容是重合的。最后,管理学对效率的关注直接影响了行政学早期及相当长时间内的走向,正是对效率的关注使公共行政从政治学和法学中分离出来。

(二) 西方行政学的发展历程

对西方行政学发展分期的认识,国内外学者不尽相同。主要有:美国著名管理学家丹尼尔·A·雷恩将整个管理思想的演变分为四个时代:早期管理思想、科学管理时代(19世纪末到20世纪初)、社会人时代(20世纪20年代开始)和当前时代(第二次世界大战以后)。^①我国台湾学者张润书将西方行政学划分为三大阶段:传统理论时期(X理论时期,1900—1930)、行为科学时期(Y理论时期,1930—1960)和系统理论时期(Z理论时期,1960至目前)。^②学者夏书章将西方行政学划分为:形成阶段——传统管理时期(19世纪末——20世纪20年

① [美] 丹尼尔·A·雷恩:《管理思想的演变》,中国社会科学出版社,1986年。

② 张润书:《行政学》(修订版),三民书局(台湾),1979年。

代)、成长阶段——科学管理时期(20世纪20年代——20世纪40年代)、科学化阶段——现代化管理时期(20世纪40年代后)。^①张国庆将其分为早期行政研究时期、科学管理研究时期、行为科学——人际关系行政研究时期、系统论——权变观行政研究时期。^②学者王沪宁、竺乾威将其分为:传统行政理论、科学行政理论、人际行政政府、系统行政理论和决策行政理论。^③学者丁煌将其划分为:西方行政学的提出与创立时期(1887——1918)、西方行政学的正统时期(1919——1941)、西方行政学的批评与转变时期(1941——1959)、西方行政学的应用与发展时期(20世纪60年代)、西方行政学的挑战与创新时期(20世纪70年代)、西方行政学的总结与探索时期(20世纪80年代)。^④学者唐兴霖将其划分为:形成时期的行政思想、发展时期的行政思想和繁荣时期的行政思想。^⑤学者彭和平则将西方行政学的发展分期划分为:早期研究、两次世界大战期间、战后时期、60年代以来四个时期。^⑥我们认为,理解角度与划分方法的不同决定了学者们对西方行政学发展分期的划分有所差异,但整体看来,对每个时期存在的学科情形的认识却是趋于一致。因此可以说,分期的确定只是个表象,我们所应关注的是在每个时期行政学当时的状况,这才是问题的实质。从我们的理

① 夏书章主编:《行政管理学》,山西人民出版社,1985年,第24-27页。

② 张国庆主编:《行政管理学概论》,北京大学出版社,1990年,第18-31页。

③ 王沪宁、竺乾威主编:《行政学导论》,上海三联书店,1988年,第18-23页。

④ 丁煌:《西方行政学说史》,武汉大学出版社,1999年,第7-11页。

⑤ 唐兴霖编著:《公共行政学:历史与思想》,中山大学出版社,2002年,第8-30页。

⑥ 彭和平编著:《公共行政管理》,中国人民大学出版社,1995年,第31页。