

中国行政学

席巧娟 吴铁榜 王武岭 编著



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

中国行政学

席巧娟 吴铁榜 王武岭 编著



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

版权专有 侵权必究

图书在版编目(CIP)数据

中国行政学/席巧娟,吴铁榜,王武岭编著. —北京:北京理工大学出版社,2004.1

ISBN 7-5640-0189-5

I. 中… II. ①席…②吴…③王… III. 行政学-中国 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 089253 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) 68912824(发行部)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

电子邮箱 / chiefedit@bitpress.com.cn

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 北京国马印刷厂

开 本 / 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 31.75

字 数 / 775 千字

版 次 / 2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月第 1 次印刷

印 数 / 1~3000 册

定 价 / 45.00 元

图书出现印装质量问题,本社负责调换

前言

本书以马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，紧密联系政治体制改革实践，认真总结我国行政管理的历史经验，批判地吸收西方先进行政管理经验和理论学说，按照古为今用、洋为中用、兼收并蓄、推陈出新的原则，众采百花之蜜，融会百家之长，力求体现以下三个方面的特色。

一、中西合璧，众采百蜜

诚如绪论中所言：“自威尔逊以来，行政学经历了 100 多年的发展历程。在此发展过程中，可谓是百家争鸣，多重典范竞存。行政学内容随着社会的变革与发展，日见丰富与充实。如今，行政学呈现出整合政治学、管理学、社会学、心理学、经济学、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。”

本书从行政学学科发展的内在逻辑和中国行政改革对行政学学科发展需求的角度，分析了 21 世纪中国行政学的学科发展趋势，包括行政学基础理论研究的系统化、学科研究的基本目标取向、学科方法论的发展、行政学研究的跨学科性与应用性、学术研究的国际化与本土化等内容，同时指出，在此新世纪之初，无论是从学科发展的内在逻辑还是从社会需求和发展的客观条件来看，行政学在中国正处于蓬勃发展和方兴未艾的“黄金时期”。行政学者不仅应了解中国行政学发展所面临的客观环境，为行政学腾飞提供机遇和条件，而且应该根据客观环境，把握中国行政学在新世纪的基本发展趋势，发挥学界的主观努力，推动中国行政学走向辉煌。本书力图实现以下目标：

借鉴西学，择定自己的价值标准 进入 20 世纪 90 年代以来，人类世界明显开始了新的产业革命进程，人类社会的发展进程出现和形成了许多前所未有的主流特征，即所谓信息化时代的来临，知识经济时代的来临，经济全球化时代的来临。如何通过调整国家与社会、政府与市场的关系，进而实现经济结构的调整，增强企业活力，从整体上提高国家竞争力，是几乎所有国家政府首要的、战略性的任务。

与此相联系，为了有效地应对日趋激烈的竞争和挑战，各国政府的应对能力正在变得愈来愈重要。政府能力事实上是国家竞争力的基本构成部分，而政府能力只有通过顺天应势、切实有效的行政改革，才有可能不断得到提升。

与新的、具有转折意义的历史进程相一致的行政改革，只有建立在“典范革命”的基础之上，才有可能量、能、势、形一致，广泛深入，卓有成效。20 世纪七八十年代西方公共行政研究的发展，是在 60 年代社会科学典范革命的基础上实现的。在典范革命的基础上，西方国家以批判官僚制为前提和理论基础，兴起了以创新为基调、以鼎新革故为内容的“新公共管理思潮”，其间涌现了许多新的思想、理论和公共政策主张。与此相联系，通过政府行政改革提供公共政策和公共管理的品质，使政府管理不仅能够跟上时代变迁的潮流，而且能够在其中发挥不可或缺的作用，合乎逻辑地成为历史对政府新的客观要求。正是在这样的历史要求下，西方各国从重新审视公共行政的某些基本理念开始，逐步拓宽为治理(governance)变革，再发展成

为关于政府典则规范的全面修正,普遍开展了“政府再造”(government reengineering)或重塑政府(reinventing government)运动。至于今后的发展趋势和最后的结论,则还需时日观察和分析。

与“文化大革命”以前相比较,20世纪80年代以来中国政府的改革取得了突破性进展,但与国家全面实现现代化的历史任务相比较,仍然任重道远。为此,本书提出首先需要进一步寻求和择定我们自己的价值标准。

注重知识和理论广泛、均衡 除了提出重构中国行政学理论框架外,本书还重新审视和讨论了“20世纪的行政学”,相应地在时间跨度上选择了1887年伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)的《公共行政之研究》和1914年古德诺(Frank J. Goodnow)的《政治与行政——关于政府的研究》作为现代公共行政学开端时的理论标志,选择了1992年戴维·奥斯本(David Osborne)和特德·盖布勒(Ted Gaebler)的《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》以及1998年丹尼尔·郁金(Daniel Yergin)和约瑟夫·斯坦尼斯罗(Joseph Stanislaw)的《制高点——重建现代世界的政府与市场之争》^①作为20世纪末期公共行政的理论标志。对其间百余年来重要的思想、观点、理论、争论、人物及其代表作等,力求有相应的介绍和讨论。

分析和评价力求客观、公正 由于本书涉及众多的理论、人物、文著,而不同的理论、人物、文著经常表现出不同的价值偏好,因此,批评、争执、论战是难免的。本书在处理这些问题时,力求首先能够较为准确、全面地反映不同的观点,然后方较为公正、客观地进行分析和评价。应当说,真正做到这一点是不容易的。毕竟,分析和评价者的头脑中“隐藏着一些假设、偏好和偏见,它们决定我们如何看待现实,留意什么事实和怎样判断它们的重要性和价值”^②。本书的分析和评价究竟是否客观、公正,最终还需要读者来鉴别。

二、通古今之变,成一家之言

本书追求的特色之二是博古通今,史论结合,认真总结我国行政管理的历史经验,吸取精华,去除糟粕,从以下几方面阐述了中国行政学的历史演变:

关于行政政策 以政策与行政政策等基本范畴为起点,围绕行政政策研究对象的确立和完善,探讨行政政策的历史演变与现代学科的建立和发展。从行政政策本质规定,即行政政策与政治系统、政府、公众利益三者的关系入手,揭示行政政策在社会生活中的地位及其功能体系。

关于行政伦理 从中国古代政德入手,回顾了近现代行政伦理规范的内涵与社会价值,深入分析了从古到今腐败的实质、根源、特点及类型。联系经济体制和政治体制改革实际,指出了公务员行为规范的层次性要求、本质特征和公共监督以及行政人格升华。认为行政行为选择的三大基本动因是行政义务、良心和价值目标;同时,对公务员行政行为选择的责任、善恶评价和伦理冲突中的功利价值进行了一定幅面的重构。

关于行政职能 分析了行政职能的历史演变、古今内涵、转轨期的差异性和有效性以及我国行政职能的必然性、基本方向和主要内容,探讨了行政职能模式的历史类型、引导型行政职能模式缘由、选择的必然性和中国特色的社会主义引导型行政模式。

① 丹尼尔·郁金和约瑟夫·斯坦尼斯罗:《制高点——重建现代世界的政府与市场之争》,北京:外文出版社,2000

② 塞缪尔·亨廷顿:《文明的冲突与世界秩序的重建》,北京:新华出版社,1999.5

关于行政权力 从彼得斯模式、中国传统行政模式和转型过渡行政模式诸方面论证了中国行政权力的演变。

关于行政组织 概括了行政组织的含义、要素特性和法律地位,描述了行政组织理论的历史演变、原则和设计程序以及组织形式,说明了行政组织的机构设置和分类,指出了四种权力分配形式和西方发达国家的行政组织体制,评价了组织变革的历史和现代理论模式及效能。同时,在知识社会的历史背景下把知识管理与行政组织创新有机地联系起来考察。

关于行政监督 描述了行政监督的特点和作用,回顾了古代行政监督制度和理论的发展历史,评价了我国的行政监督体系。

三、新理念·新界定·新演化

在科学准确地把握基本概念的基础上,提出行政学的新观点、新思路和新焦点,是编著本书时力求实现的目标,也希望能够成为本书的又一个特色。

关于行政改革与发展 试图准确把握行政发展的范畴,包括行政发展的概念、目标取向、动力来源及可持续发展等。总结了建国以来行政改革的成功经验和失败教训。规定了国家行政体制、职能设置、中央与地方的关系、机构人员管理等成型格局。

通过深入剖析机构改革怪圈,评价了新一轮改革的过渡性质、主要成就和深层矛盾,推出了“小政府大社会”的海南模式,并设计了走出“收放怪圈”的理性选择蓝图。

从学理概念出发,认为转变职能依然是行政改革的关键,试图打开职能转变死结,完善社会自我管理机制。

综合各种观点,将行政职能归纳为行政管理、自身管理和运行三个层面。

明确了市场经济体制下政府职能的定位与操作,提出了从切入点、关节点和推进战略三方面激发行政改革活力和超越改革困境的思路。

关于行政效能 提出了衡量行政效率的基本尺度、现实意义和基本措施,以及评价效能政府的目标、标准和机制。

研究了中国特色的社会主义行政管理模式:从全面型政府到效能型政府的转轨变型。从信息通讯技术和网络化等知识经济角度,阐述了政府再造理论和新行政理论。

关于行政概念 从三方面科学准确地把握行政概念:第一,就行政主体而言,行政主要是政府行政机关的活动,同时也包括得到国家和政府行政机关授权而履行行政职能的其他社会组织的活动。第二,行政活动的方式是依法治理,既强调依法行使行政职能,凡是法律没有规定的,政府就不能推行;又表明行政职能的行使,从总体上看具有治理的性质。治理与管理的含义相近,可以把行政管理理解成公共管理,但是,不能把行政管理当成单纯的管辖、限制和约束。第三,政府行政活动的目的具有两重性,既需治理社会公共事务,满足社会公共需要,又要执行国家意志,维护国家制度;而且,在一般情况下,政府要把社会目的作为国家目的的基础和前提。

关于行政演化 揭示了从传统政府到现代政府的趋势,包括政府行政权力不断扩大,行政行为日益受到制度约束及行政公共职能日趋强化。

关于人事行政 从人事行政的定义、特征、原则、范围和新理念诸方面揭示了人事行政理论,提出了人力资源测评中的对象分析、指标设计、素质测评和绩效测评。

从信息综合法、评判技术、人力资源测评质量检验技术以及绩效测评实施办法等方面探

讨了测评信息。

关于行政学特性 从行政学研究的对象、内容和层次进行分析,指出行政学具有政治性、社会性、综合性与独立性、规范性与权变性、科学性与艺术性四方面的统一。

关于行政管理新理念 本书指出:“自 20 世纪 70 年代以来,西方各国的行政管理一直处在改革之中。虽然面临的具体问题和欲达到的具体目标各异,但是从总体看,西方各国的行政改革在理论和实践两个层次上均表现出相当大的共性:在 20 世纪 70 年代,主要问题是重新界定政府和市场的关系,提倡行政服务的民营化、市场化;80 年代,普遍关注科层组织运行机制的有效性,提出‘重塑政府’、‘重理政府’的口号;进入 90 年代后,则重新探索国家和社会行政事务的管理模式,打出了‘良好治理’的旗帜。‘治理’理论成了当今西方学界最流行的理论之一。”

但是,作者也清醒地认识到:“如同政府和市场一样,治理机制同样存在优劣。而作为这种机制的理论映射,治理理论也同时展现了人类知识的进步与依然具有的迷茫。当‘传统’的‘市场—政府’机制不能解决社会事务的管理问题时,只有抛开呆板的二元思维模式,去寻求其他合适的道路,而治理理论提倡的自组织管理可能就是其中之一。从这个意义上讲,治理理论,无论其最终会被证明是‘好’的或者是‘不好’的理论,都值得认真研究和探讨。”

编 者

2003 年 9 月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政学的起源与发展	(1)
第二节 行政与行政管理	(12)
第三节 行政管理新理念	(20)
第四节 中国行政学的构建	(27)
第二章 行政职能、决策、权力与领导	(35)
第一节 行政职能	(35)
第二节 引导型职能模式	(47)
第三节 行政决策	(52)
第四节 权力行政	(63)
第五节 行政领导	(69)
第三章 人事行政	(74)
第一节 人事行政	(74)
第二节 人力资源测评	(79)
第三节 信息综合法和评判技术	(91)
第四节 公务员制度	(102)
第四章 行政组织	(109)
第一节 行政组织的特征与法律地位	(109)
第二节 行政组织理论、原则与设计程序	(121)
第三节 行政组织的机构和分类	(135)
第四节 行政组织体制	(144)
第五节 行政组织变革	(161)
第五章 机关管理	(176)
第一节 机关管理概述	(176)
第二节 机关后勤管理	(186)
第三节 机关工作制度	(193)
第六章 行政政策	(207)
第一节 现代行政政策的对象	(207)
第二节 行政政策的发展历史	(213)
第三节 现代行政政策的地位与功能	(220)
第七章 行政协调、行政信息、行政监督与公共关系	(232)

第一节 行政协调·····	(232)
第二节 行政信息·····	(246)
第三节 行政监督·····	(257)
第四节 行政公共关系·····	(268)
第八章 法制行政·····	(278)
第一节 行政行为·····	(278)
第二节 行政责任·····	(291)
第三节 行政法治·····	(306)
第九章 行政环境与效率·····	(329)
第一节 行政环境·····	(329)
第二节 行政效率·····	(344)
第三节 行政效能·····	(351)
第四节 再造理论·····	(363)
第十章 廉政建设·····	(370)
第一节 廉政建设回顾·····	(370)
第二节 廉政建设与体制改革·····	(379)
第三节 中国古代政德·····	(387)
第四节 中国现代行政伦理·····	(394)
第十一章 行政发展与改革·····	(405)
第一节 行政发展范畴·····	(406)
第二节 行政改革·····	(425)
第三节 新一轮改革·····	(442)
第四节 转变职能·····	(452)
第五节 中央与地方关系·····	(466)
第六节 20 世纪末机构改革 ·····	(477)
第七节 21 世纪初机构改革 ·····	(488)
主要参考文献·····	(497)

第一章 绪 论

历史经验表明,发展水平和现代化水平越高的社会,越需要行政科学。行政科学对我国经济和社会发展的重要性,正随着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。

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。通过研究、传播行政管理科学与艺术,可以培养行政管理的职业人才,改善政府和行政部门管理、服务的质量,提高工作效率,最终实现政府各部门有效运行的目的。

在传统社会,行政管理和其他领域的管理一样,主要依靠管理人员的经验和悟性。现代行政管理则要求从业者有着与其相适应的职业道德和素质;要求管理人员掌握适应这种管理所要求的知识和技能。随着社会的政治民主化与科学技术的全面进步,行政职能迅速扩展,行政管理部门迅速增加,行政管理中的分工协作日益增强,社会对政府行政管理质量的要求越来越高,“职业化”成为行政管理领域的重要趋势,未经专门化的教育培训,就难以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行政管理人才,不仅是时代的迫切要求,也是人们的共识。

自威尔逊以来,行政学经历了 100 多年的发展历程。在此发展过程中,可谓是百家争鸣,多重典范竞存。行政学内容随着社会的变革与发展,日见丰富与充实。如今,行政学呈现出整合政治学、管理学、社会学、心理学、经济学、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。在科学的殿堂里,行政学获得了重要席位。

第一节 行政学的起源与发展

行政学是专门研究政府有效治理行政事务规律的学问,是一门新兴而富有生命力的学科,在当今许多国家中已获得蓬勃发展,近 20 年来,在我国也日益成为人们关注与研究的重要领域。

我国正在实施发展社会主义市场经济的第一个中长期规划,改革开放与社会主义现代化建设进入了新的发展阶段。建立社会主义市场经济体制,要求充分发挥市场机制的作用与加强宏观调控。我国是一个发展中的社会主义大国,具有特殊的国情,在向市场经济转变的过程中,还存在人口、环境、基础设施、失业、收入差距扩大等难以避免的问题。这些国情因素,以及我国现在所处的经济起飞阶段,都要求在改革开放与现代化“赶超”过程中,确定政府特别是中央政府的主导地位,增强政府宏观调控的能力及其有效性。

在向这一崭新体制转变的过程中,政府担任着改革的动力与对象的双重角色。随着改革的深化,政府的职能、机构、权力和公务员制度等方面将不断发生深刻变革;原有的许多行政观念、原则、体制、机制、规则、行为方式、工作方法等,将会面临挑战。因此,研究行

政管理中出现的新情况、新问题,推广行政研究中的新观点、新思路,借鉴境外行政管理的经验与理论,就成为推进行政体制改革、实施国家公务员制度的迫切需要,成为在职公务员提高自身素质与能力、更好地履行岗位职责的重要途径,成为行政学专业工作者探索求真、服务社会的历史责任。

本教材的指导思想是:以邓小平建设有中国特色社会主义理论为指针,力求在一个简明清晰的结构体系中,体现理论与实践相结合,结合国情来总结借鉴中外历史经验。

综合国内外学者一些有代表性的见解,总结行政活动的实践经验,“行政”概念主要是指政府行政组织,根据宪法和法律赋予的权力,调配各种基本资源,治理社会公共事务,执行国家意志的活动。这一解释,对行政的主体、方式、目的等给予了明确界定。

准确把握行政概念须注意三点。第一,就主体而言,行政主要是政府行政机关的活动,同时也包括得到国家和政府行政机关授权而履行行政职能的其他社会组织的活动。第二,行政活动的方式是依法行政,既强调政府要依法行使管理职能,凡是法律没有授权的,政府就不能推行;又表明行政职能的行使,从总体上看具有治理的性质。治理与管理的含义相近,可以把行政理解成公共管理,但是,不能把行政管理当成单纯的管辖、限制、约束。第三,政府行政活动的目的具有两重性,既需治理社会公共事务^①、满足社会公共需要,又要执行国家意志、维护国家制度;而且,在一般情况下,政府要把社会目的作为国家目的的基础和前提。^②

一、行政与公共行政

在“行政”一词前面特别标明“公共”字眼,与西方国家的经济建立在资本主义私有制基础上这个背景有关。在资本主义国家,政府行政机关多由代议机关选举产生,其法律上的权力来源于选民大众,或俗称“公家”,政府的施政不得不考虑选民公众的意愿,谋求社会公共利益。而众多的工商企业则由私人出资开办,即使是股份公司,其财产所有者实质仍为私人。企业由私人所拥有,企业的经营活动必定要以追逐尽可能多归私人所得的利润为宗旨。这些追求利润的公司企业,常常不把公众利益放在应有的位置上。在这里,就权力来源和活动目的而言,政府的施政与企业的经营“公”“私”分明。当然,资本主义社会的政府行政即使标明“公共”字眼,它所代表的公共利益的范围与程序也仍然有限。而且,从政治本质上看,这样的行政也无不扮演着执行垄断资本利益的工具角色。

社会主义的政府行政活动是建立在公有制为主体的经济基础之上的,它从社会全局出发,真正地依据公众代表机关的授权,履行行政职能,谋求社会公共利益,并且对代表机关和社会公众负责。这就使社会主义制度下的政府行政活动,具有更真切、更实际的“行政”内涵。

各国政府的行政活动,除了上述政治性、阶级性的一面以外,还具有社会性、技术性的一面。从后一层面看,不同国度或同一国度不同时期的政府行政活动,又存在许多共同特性。

行政的特征,突出地表现在它同企业管理的区别上。政府部门以组织社会公共资源,谋

^① 社会团体也承担一部分社会公共事务,那些由社会团体承担不了的许多公共事务只能交政府治理。

^② 张超群主编,《行政学》,大连:东北财经大学出版社,1996.4

求社会全局性普遍性的公共利益与国家利益为职责,管辖范围很广,其活动具有公务处理上的独占性与运用国家权力的强制性;公务的推行受国家法律的严格规定与限制,必须依法进行而不能带有主观随意性。市场经济条件下的各类企业,则是以本企业为管辖范围,以组织本企业资产、力争本企业盈利为目标,其经营活动强调自由竞争和自由契约,反对垄断与强制,在遵守法制的前提下,随机应变,灵活机动地进行经营管理。

行政与立法、司法等公共权力机关一起构成国家机关体系,彼此分工制衡、协调配合,共同执行国家意志。但由于它们各自拥有的政治权力有别,因而在业务性质上显示出不同特点。

第一,公务处理上的权宜应变。立法的作用是将国家实行的方针政策法律化,以概括的方式规定一般的行为准则。行政的作用则是依法执行这些准则,但在执行时要体现出充分的适应性与伸缩性。行政或者要参照实际情况进一步制定规章和细则,发布行政命令,以补法律规范之不足;或者在繁纷多变的行政环境面前,于法律范围内作自由裁量处理,因时因地制宜,以适应客观形势发展变化的需要。

第二,运作程序上的主动积极。就公务运作程序看,司法的作用带有被动性质。法院对民事或行政案件的审理,必须先有原告的起诉;对刑事案件的审理,也需当事人的请求或检察官的诉讼才能进行。在立法的过程中,许多法律草案(如预算、条约、大赦、戒严等)往往先由行政当局提出,再由议院审议。现代的行政,则应根据国家和社会的需要,作出预先与主动的安排或调整,并付诸实施。如果一切都等到问题成堆、灾害袭来、社会公众提出请求时,再去研究办理,那么,就会导致政府工作效率与权威性的严重下降或削弱。

第三,纵向关系上的层级节制。各级司法机关都是依照法律独立进行审判,各级立法机关也是分别代表本区域选民行使立法权。政府行政系统则由明确的级别层次链所组成,整个系统有清晰的权力运行路线,严格的职权控制关系。上级行政机关对下级行政机关拥有命令指挥之权,下级行政机关对上级行政机关负有服从与执行之责,上级与下级环环扣合,互相推动,结成有机整体。

行政活动在同公司企业经营活动的对比中,同立法、司法等其他公共权力机关的业务活动的比较中,所显示出来的上述特殊性,其更深层次的原因,在于行政领域本身有着内在的特殊矛盾,即作为客体的行政资源与作为主体的行政目标的矛盾。

行政的目标涉及众多领域,包括社会方面的效率、福利、安全、公平,国家方面的主权、秩序、适应(对于由环境产生的挑战与机会的回应)、国际影响,以及不同的区域与组织的合理期望值,而且这些目标或需要不断变化消长,这些目标的整合与实现又是通过社会与行政主体的竞争及协调来进行的。行政机关能够加以获取、利用的资源,一般有社会人力资源,财政、货币发行与流通、政府信贷、政府投资、国有资产等价值形态资源,政府分配和统一进口的物资,国有自然资源,公共信息资源,以及政府行政机关的合法性和权威性。这些行政资源属于社会资源中可供政府汲取和运用的那一部分,从总量来说它们是有限的,其中有些是不可再生的,政府每增加一定量行政资源所付的成本和遇到的难度都很大。

从这个背景来看,行政活动实际上就是政府行政部门对有限的行政资源进行合理配置和有效使用,以满足不断增长的社会公共需要,最终实现国家意志。行政的核心是一种协调作用,即按照法律规范,调节政府行政机关与其相对人(社会组织与社会成员)之间、相对人彼此之间的权益与行为,以求得行政相对人的努力同行政的预期目标达成一致或相对平衡。

正因为行政领域内含着上述特殊矛盾,所以,政府行政活动具有范围广泛、关系复杂、层次宏观、指挥统一、依法治理、权宜应变、执行国家意志等特点。

二、行政的演变

现代政府的行政,是由前资本主义的国家管理演变而来的。而人类社会的国家管理,又脱胎于史前的社会公共事务管理。

1. 史前公共事务管理

史前人类社会,经历了上百万年的历史。其社会组织形态,从氏族发展到胞族再到部落。恩格斯在论及这些社会组织形态时说:“这三种集团代表着不同程度的血缘亲属关系,并且它们之中每个都是闭关自守,各管各的事情,但是又互相补充。归它们管辖的事情,包括低级阶段上的野蛮人的全部公共事务。”^①恩格斯在这里所说的,就是史前人类的公共事务管理。

在生产力极度低下的史前社会,原始人只能靠集体的力量来从事生产活动。而集体的生产活动,没有管理则根本无法进行。不过,生产管理只是社会管理的基本方面,而不是社会管理的惟一领域。为了维系群体的生产与生活,社会管理还涉及婚姻方式,处理内部外部各种关系,以及宗教、习俗等方面。

史前人类的公共事务管理,丝毫没有后来的那种臃肿复杂的国家管理机关。“一切都是有条有理的。一切争端和纠纷,都由当事人的全体即氏族或部落来解决,或者由各个氏族相互解决。”^②当时的管理机构虽然简单,但仍有一定的层次性与横向分工。

史前的社会管理,从一开始就具有权力的性质。那时的权力不可能由法律加以固定,主要依赖于权威。管理公共事务的权力,在性质上属于公权,所有成员都具有参加公共事务管理的权力,首领的权力也来自公共意志。因为,首领不仅是由全体成员产生的,他们之所以有权威,也在于他们的管理代表了全体成员的共同利益。正如恩格斯所指出的:“酋长在氏族内部的权力,是父亲般的、纯粹道德性质的,他手里没有强制的手段。”^③没有强制手段,也就不可能行使任何凌驾于集体之上的个人权力。在没有强制手段的情况下,权力的作用就更加依赖于部落领袖的权威、习俗及图腾的权威。

美国学者刘易斯·摩根(1818—1881),根据他对美洲原始社会的历史、组织及物质文化的深入调查,曾写出名著《古代社会》(1877年)。书中详尽地记载了易洛魁人的氏族会议,以及所选的首领、酋帅等公职人员和全体成员的社会行为规范。这些生动具体地说明原始社会已经具有公共事务的管理机构与管理活动。马克思和恩格斯对于摩根的科学著述,给予了密切关注与高度评价。

中国从大约公元前100多万年到公元前21世纪,一直处于原始社会时期。据历史古籍记载,上古时代并无君王,原始初民聚群穴居野处,茹毛饮血,逐水草而居,知有母而不知有父,无文字而结绳草以记事,无政府与官吏,但仍有原始的民主管理。部落成员选贤与能,把那些智能出众、体力强悍、经验丰富的人拥戴为领袖,这些领袖不脱离生产劳动。部

① 马克思恩格斯选集第4卷.北京:人民出版社.1975.92

② 马克思恩格斯选集第4卷.北京:人民出版社.1975.80

③ 马克思恩格斯选集第4卷.北京:人民出版社.1975.82

落虽无法律，却有习俗与禁忌作为行为规范。原始初民崇拜图腾必须作的文身、竖图腾于居住地等工作，以及宣示禁忌、取火用火、在路口画八卦为路标等公共事务，都是由众人拥戴的老人、智者、勇夫来担任。传说中的燧人氏（取火）与伏羲氏（画八卦）就是这样的部落头领。

2. 前资本主义的国家管理

在原始社会末期，氏族部落中的公共事务管理逐渐向奴隶制国家管理过渡。

史前公共事务管理是以氏族与部落为基础的，氏族与部落则靠血缘关系来维系。可是，在生产、社会分工与商品交换进一步发展的情况下，各氏族间、部落间的交往已越来越多，氏族与部落的壁垒发生动摇。居民互相混杂，原来的氏族与部落组织演变成地区性组织。与此同时，社会分裂成拥有私有财产的剥削阶级与丧失财产的被剥削阶级。为了使对抗的阶级在一个社会中共存，“就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围之内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。”^①

国家作为阶级矛盾不可调和的产物，其基本职能就是充当阶级压迫的工具。与此同时，国家从它产生之日起，还担负着社会管理职能。在当时，国家对社会的管理，除了兴修水利、开凿运河、修筑道路和防御工事以及其他经济文化事务之外，对阶级对立与冲突加以控制，使其保持一定的秩序，这本身就是社会管理，而且是主要的经常性的国家事务。当然，在阶级冲突发展到外部对抗的情况下，国家对社会的控制，往往采取镇压的手段。

在资本主义制度以前的奴隶制、封建制时代，整个社会是通过国家管理而实现安定与促进生产发展的。或者说，整个社会的管理也主要表现为国家管理。由原始社会的公共事务管理蜕变为国家管理，这是社会历史的必然与进步，也是历史发展的重大转折。相比而言，国家管理具有与史前公共事务管理完全不同的特点。

在国家管理中，形成了专门掌管国事、从事管理工作的管理阶层。剥削者充当管理者，被剥削者成为被管理者，管理国家与社会成了剥削阶级的特权，成为剥削阶级用来维护其经济利益与政治权力的一种手段。而且，管理者与被管理者的分化，又是与脑力劳动和体力劳动的分工相联系的。

原始社会组织只有氏族、部落与部落联盟这些层次，并且范围狭小。这些已经完全不适用于国家了。代替它们的是按照居住地划分公民、设置管辖区域的国家组织，如中国封建社会的保甲制、郡县制。国家组织除了从中央到地方作不同层次划分外，还对同一层次官府内部各部门进行横向分工。与组织结构的这种划分相适应，国家管理的权力也相应地有不同的划分与配置。

由于阶级的对立与对抗，国家管理主要依靠一套强制性国家机器，如军队、警察、官吏、法庭、监狱；依靠习惯或不成文习惯，以及明文确定的规章与法律；还借助经济的、思想的、文化的控制手段。这些都与史前的公共事务管理迥然有别。

前资本主义的国家行政管理，是在生产资料归奴隶主、封建主集中所有的基础上，在农业社会的大环境中运行的。社会经济生活以土地为重心，手工劳作，分工交换不发达，生产自给自足，社会生产力发展缓慢。由这样的社会经济环境所决定，君主、皇帝集中了一切国

^① 马克思恩格斯选集第4卷，北京：人民出版社，1975，166

家权力,国家机构没有明显的分化,朝廷与官府实行世袭分封以及亲族主义,官吏自成为特殊的阶层,中央高度集权,管理以权力与刑罚为主。

中国这个世界上著名的文明古国,早在公元前 2000 多年的虞夏时代,便形成了国家,开始了以奴隶制国家管理取代原始社会公共事务管理的时期。夏商周作为中国奴隶制的三个代表性王朝,在国家管理方面基本上处于初期阶段。进入战国时代,随着奴隶制生产方式的瓦解,其上层建筑(包括国家机器)也出现了激烈变动。经秦到汉代,终于确立了统一的中央集权、封建制国家行政管理体制。唐朝是中国的封建盛世,无论是国家行政体制还是法律制度,都已成熟与定型。明清是中国封建社会最后两个王朝。封建国家经过漫长的历史发展所积累起来的经验,为明清国家行政管理的进一步完善提供了重要条件。同时,封建社会后期专制主义极端强化的特点,又给这两个朝代的国家行政管理打上了鲜明的时代烙印。

中国古代历时 4000 多年的国家行政管理制度,经历了由简单到复杂,由不定型到较定型的发展过程,尤以汉、唐、明、清各朝建树较多。在世界各国古代行政管理史上,无疑占据重要篇章。其中,在行政管理的制度化法律化方面,比如“在变革时期注意及时立法建制,朝议军国大事,治天下要得人才,以德礼辅行政,用制度促运转效率”等项,就有值得借鉴的地方^①。对于中国古代国家行政管理制度和思想,尚需进一步总结。这样,不仅有利于揭示君主专制的、中央高度集权体制和封建宗法传统思想本质,剔除这些糟粕;而且能从中发掘出有益于今天的历史资料。

3. 近现代政府行政

严格意义上的政府,是资产阶级在废除封建等级制度与宗教神权统治的民主革命取得胜利之后,为适应资本主义生产关系与市场经济发展的需要,依据分权制衡的原则,通过宪法建立起来的。在欧洲,英国在 1688 年“光荣革命”之后,在中国则迟至辛亥革命之后,政府才真正得以问世。此前,国家统治机构被称为“朝廷”或“王朝”。“朝廷”是专制君主制统治的代称。君主掌握国家最高统治权,通过世袭、亲族关系与身份等级制度实行统治。政府则是在确立资产阶级代议制的基础上,由选民直接或间接同意的人实行有利于自己的统治。因此,“朝廷”与政府是两个本质完全不同的概念,一般不把中世纪封建专制的朝廷及其以前的国家机构称为政府。

资产阶级在定期普选的基础上,选派自己信任的代表组成议会,通过议会的集体议事活动把他们的阶级意志集中起来,制定成法律,通过法律实行阶级统治。同立法权相区别的行政权、司法权等国家权力,则通常由相对独立的国家机关即政府与法院来行使。议会、政府与法院之间建立一种互相分立与制衡、平等分权的关系,从而构成一个完整的国家组织体系^②,即资产阶级专政的代议制政体。政府从混为一体的国家机器中分离出来,从事相对独立的国家意志的执行与管理工作,这是与前资本主义国家管理不同的一个特点。

资产阶级建立的分权制和国家机器是对封建君主集权专制的否定。这个新式的分权管理的国家机器,是资本主义经济的产物。资本主义经济是一种商品经济,商品的生产与交换依赖于市场,在市场中形成激烈的竞争。市场竞争的成败,由看不见的手即市场经济规律来摆

^① 张晋藩主编:《中国古代行政管理体制研究》,北京:光明日报出版社,1988

^② 在国外,也有把整个国家组织体系,即一切国家政权机关都称之为政府的说法。“政府”概念在不同场合下使用含义不尽相同。本书的“政府”概念是指国家行政机关。

布。经济领域否定了个人意志决定一切，反映在国家政治与行政领域，也就必然否定个人独裁统治。资本主义生产的另一特点是社会分工的细化。机器大生产的蓬勃发展，使得社会生产日益专业化，不断分离出新的生产部门与工种。在一个生产单位内部，劳动分工也越来越细。生产分工的发展，要求在新的基础上密切合作。受经济关系的这些情况所影响，资本主义国家机器也就带有分权管理的特点，政府的行政职能相应地发生了新的分化与组合。

资产阶级国家机器所以能够实行分权制衡，是与它实行法治联系在一起的。前资本主义的国家管理虽然也运用法律手段，但是法律不完备，而且由君主制订，作为保护封建专制特权的工具，君主本身甚至大臣及地方官吏不受法律约束。虽有法律，实际上仍是人治。资产阶级国家为了做到各种权力既分立又制衡，既分散又联结，就必须由宪法与法律对这些关系与秩序加以明确具体的规定与有力的维护。这样，各个国家政权机关，以及政府系统内的各个部门、各个层次，才能有所遵循、各司其职、有机联结、有序运转。按照法治原则，政府的产生、续任或更迭必须具有合法性，政府的一切行政行为，包括行为的依据、主体、程序都要合法。以法治代替人治，这是近代政府与封建朝廷的又一个区别点。

资本主义国家政府实行分权与法治，都是作为封建专制的直接对立物而产生出来的，其目的在于使任何个人、任何部门都无法独揽一切大权，从而从国家组织、政府及法律制度上约束个人权威，避免产生类似君主专制独裁的现象。资本主义国家的政府用民主制度代替前资本主义国家管理的个人专制制度，这是两者的又一个显著区别。近代以来的民主制原则要求政府首脑依程序普选产生，必须对选举他的立法机关负责，政府首脑与政务官员实行任期制，不允许个人专权；选民有权对政府及其官员进行监督，并可通过一定的民主程序罢免政府首脑或政府官员的职务；鼓励公众参与政府事务管理；政府及其官员不得侵犯宪法与法律赋予公民的各项权利。

近代资本主义国家的政府实行分权、法治、民主的原则，一直沿用至今，而且在具体运作上还有许多补充与发展。从19世纪末20世纪初开始，完成工业化的资本主义国家，社会经济开始向着现代化前进。尤其是二战结束以后，这股现代化浪潮进一步加速发展，一些发展中国家和地区也卷入进来。在现代化光芒的映射下，许多国家的行政管理机器也显示出现代政府的气息。从国家行政制度发展史这个角度来看，所谓现代政府，就是在现代社会条件下，为适应现代国家管理职能的要求，依照民主与法律程序组成的，采取现代组织形式、现代管理方式与手段，依法治理行政事务的国家机关。

与传统政府相比，现代政府具有的特征或呈现的趋势，一般有以下几点。

第一，政府行政权力不断扩大。随着社会经济的迅速发展，政府的任务日益繁重。与此相适应，政府的权力、机构、人员及开支的数目也逐渐膨胀，政府在现行政治体制结构中越来越占据重要甚至是中心的地位。当然，行政权力的扩张并不是无限制与不追求效率的。

第二，政府行政行为日益受到制度的严格约束。在政府与其他社会组织之间、政府与公民个人之间，以及政府系统内部各层次之间、各部门之间，均有明确的职责分工与活动范围。政府对财政资源的征集、支配、使用及其效益，均有严密的预决算监督制度。政府的行政行为必须对国民及其代表机关负责，如果破坏制度规定的行为模式就必须承担相应的政治、法律或道义责任。

第三，政府的社会公共职能日趋强化。由于经济及社会现代化的成就提供了可能，以及进一步现代化的需要，政府的财政收入占国民生产总值的比重不断提高，政府的公共开支占

国民生产总值的比重不断上升,政府在提供公共物品、投资公共设施、调节收入分配、稳定宏观经济、制定产业政策等方面,日益发挥着市场所不能替代的作用。以国民为控制客体与施惠对象的管制型行政,逐渐转变成以国民为权力主体、根据国民的意愿与需求提供公共产品与劳务的服务型行政。

近代与现代资本主义政府在体制、机制和法制方面的上述特点或趋势,一方面具有反对前资本主义国家管理中的个人专制原则,适应生产力社会化与市场经济发展需要的进步意义,提供了国家政权各机关之间,政府系统内部各部门及各层次之间,彼此分工协调、有序运转的经验,从行政的演变进化来说,无疑是一个重要的飞跃。但是,从另一方面来看,无论资本主义国家的政府行政如何现代化,它始终是服从与服务于垄断资产阶级统治这一根本目的的。

处于社会主义初级阶段的中国政府,承担着巩固与发展社会主义制度、组织实现工业化与现代化的宏伟任务。在推动社会经济现代化的同时,也使自身的体制、机制与法制逐步现代化。从这个意义上说,我国政府也将日益具备现代政府的特征。政府执行公务越是按现代化的水准要求,我国社会主义现代化建设的成功就越有把握。

三、行政学的研究对象、特性与历史发展

行政学亦称公共行政学或行政管理学,是系统研究政府行政组织治理社会公共事务规律的科学。它以行政现象和事实作为研究对象,目的在于揭示行政的本质和规律。

1. 研究对象

认清行政学的研究对象,还需要深入了解这门学科的研究范围、主要内容、知识层次及边际学科。

由于学术界在划定行政概念的外延时有宽有窄,因而行政学的研究范围也显得有所不同。有的学者编著的行政学书中把行政与单位、集团公务行政熔于一炉,实际上是把行政学的研究范围扩大为管理学了。有的行政学著作认为,行政活动“遍布于行政、立法、司法这三大政府部门,并且存在于它们的相互关系之中”^①。这样的观点把行政学与整个国家组织(也就是广义的“政府”)管理活动划上等号,仍然不利于对国家组织系统中的立法、行政、司法等虽具有公共政治权力,但业务工作性质差别较大的部门及其活动进行专门的观察、思考与研究。日本学者较为一致地认为,行政学是以政府行政部门日常业务活动为研究对象的学问,不包括立法与司法业务活动;至于私人集团中的公务管理活动,一般都用“经营”一词加以表述,以区别于行政。本书赞同这一研究范围的划定。因为,它更符合科学研究领域的划分逻辑,更贴近当代行政的现实:行政规模和权力在日益扩张,政府却越来越难以满足公众不断增长的期望和需要,因而行政体制、机制与法制亟待研究改进。

行政学的知识内容在其发展过程中不断得到充实和完善。在它产生的初期,主要是研究行政法;到20世纪30年代,关注的内容增加为计划、组织、人事、领导、协调、报告、预算等行政环节;发展至今,研究的内容更加丰富多彩,并且形成许多各有特色的学科体系和篇章结构。综合这些学科体系的构想,一本完整的行政学著作,至少应包括六个部分:阐述行政学本身的含义,特别是“什么是行政与行政学”;论证政府行政主要干些什么(职能、

^① 奈格罗·现代行政学·转引自斯蒂尔曼·行政学·北京:中国社会科学出版社,1990.6