

南开大学政治学学术丛书

POLITICS SERIES

行政与现代化

以中韩两国为例

金东日 著



不同的国家，
不同的现代化道路，
在众多的影响因素中，
让我们聚焦行政的发展与作用。

天津人民出版社
TIANJINRENMINCHUBANSHE

行政与现代化： 以中韩两国为例

金东日 著

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政与现代化:以中韩两国为例/金东日著. —天津:
天津人民出版社, 2004. 10
(南开大学政治学学术丛书)
ISBN 7-201-04883-X

I. 行... II. 金... III. 行政管理—关系—现代化
—研究—中国、韩国 IV. ①D63②D731.263

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 094724 号

天津人民出版社出版

出版人:刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码:300051)

邮购部电话:(022)23332446

网址:<http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱:tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

天津市永源印刷有限公司印刷 新华书店经销

*

2004 年 10 月第 1 版 2004 年 10 月第 1 次印刷

850×1168 毫米 32 开本 10.75 印张

字数:237 千字 印数:1-2,000

定价:20.00 元

目 录

第一章 导论	(1)
一、问题的提出	(2)
二、本书的研究框架与整体安排	(8)
第二章 行政的含义与特征及一般意义	(16)
一、行政学的演变:以行政的独立地位为重点	(16)
二、行政的特征	(30)
三、行政的意义	(34)
第三章 中国行政的建立与演化	(40)
一、中国的建国理念与使命	(41)
二、中国国家体制的性质	(45)
三、考察中国行政与现代化关系的视角	(51)
四、计划经济体制下的行政概况	(57)
(一)中央政府机构的膨胀	(57)
(二)中央政府机构的缩小	(70)
五、构筑市场经济体制过程中的行政概况	(79)
(一)十二届党代会期间的行政	(79)
(二)十三届和十四届党代会期间的行政	(84)
(三)十五届党代会期间的行政	(90)
(四)十六届党代会期间的行政	(96)

六、中国行政的变化及其意义	(107)
(一)政府职能的变化	(107)
(二)中央政府和地方政府关系上的变化	(112)
(三)干部群的构成与作用的变化	(115)
(四)中央政府机构的变化	(123)
第四章 韩国行政的建立与演化	(126)
一、韩国的建国理念与使命	(127)
二、韩国国家体制的性质	(131)
三、考察韩国行政与现代化关系的视角	(140)
四、韩国各时期的行政概况	(145)
(一)第一共和国时期的行政	(145)
(二)第二共和国时期的行政	(149)
(三)朴正熙时期的行政	(152)
(四)全斗焕时期的行政	(163)
(五)卢泰愚时期的行政	(168)
(六)金泳三时期的行政	(172)
(七)金大中时期的行政	(177)
(八)卢武铉时期的政治变化及行政概况	(182)
五、小结	(192)
第五章 现代化进程中的行政	(195)
一、建国理念与政策体制	(196)
(一)建国理念与国家使命上的中韩比较	(196)
(二)政策体制上的中韩比较	(204)
二、官僚制	(212)

(一)官僚制的产生和特征及优点和缺点·····	(213)
(二)官僚制与民主的关系·····	(225)
(三)官僚制方面的中韩比较·····	(234)
三、行政职能·····	(247)
(一)行政职能的含义·····	(247)
(二)中国现代化过程中的行政职能·····	(249)
(三)韩国现代化过程中的行政职能·····	(257)
(四)行政职能的意义·····	(262)
第六章 现代化的行政视角·····	(265)
一、现代化的不同道路·····	(266)
(一)西方国家的现代化进程·····	(266)
(二)东方国家(中韩)的现代化进程·····	(271)
(三)中韩两国不同的现代化道路·····	(274)
(四)政治与行政的不同意义·····	(279)
二、政治在现代化过程中的意义:以韩国为例·····	(282)
三、现代化与中国行政体制改革·····	(289)
结论·····	(308)
主要参考文献·····	(312)
附表·····	(319)

第一章

导 论

怎样尽快实现现代化,这对几乎所有发展中国家来说都是一种理想,也是必须解决的现实课题。在如何实现或通过什么途径实现经济现代化的问题上,每一个国家只能从自身的现实条件出发,这就必然产生各不相同的现代化道路。但是,既然不少先发展国家已经在不同的国度内实现了现代化,那么在实现现代化的道路上肯定有某种带有普遍性的东西。如果我们清楚地了解到这一点,就会在实现现代化的道路上少走弯路。本书就是要探讨这种普遍性,但这种普遍性只有通过特殊性才能得到充分说明,也是通过特殊性才能得到实现的。由此产生本书的基本宗旨:探讨在现代化道路上的普遍性与特殊性的关系,或者说通过什么样的道路如何更顺利地实现现代化。为了完成这一研究目的,本书将以中韩两国的现代化道路以及东西方现代化道路为例,并从行政视角上考察这一问题。

作为导论,本章将具体说明如下问题:本书为什么要考察这一问题,这也是本课题的研究目的是什么的问题,或者说是本书的问题意识;为什么选择中国和韩国作为典型例子并通过这两个国家的有关情况来研究行政与现代化的关系。通过这些说明我们还可以了解本书的切入点、分析层次、讨论的主要范围、本书的框架和研究方法以及整体安排等。

一、问题的提出

先来看一下一个很有意思的现象:在当今世界二百六十多个国家 and 地区中,凡是人均 GDP 已达到中等水平(1999 年为 4890 美元)的国家和地区,没有一个国家的行政^①的地位低于政治或从属于政治。改革开放以来中国的成就有目共睹,这当然主要与基本路线的转变或改革开放政策密切相关,而在这一过程中,行政的地位与以往相比提高了很多。在这里可以提出这样一些问题:为什么会出现这种现象?这种现象意味着什么?行政与现代化之间究竟有什么关系?换句话说,行政在国家现代化的道路上起什么样的作用?如果行政在国家现代化上确实起到不容忽视的作用,那么为什么行政会起到这种作用?这些就是本书中要考察的基本问题,换句话说,本书的主题就是要研究行政与现代化的关系问题。

自从工业革命开始以来,尤其是二战以来的人类社会经济发展真正是突飞猛进。是什么原因促进了这种史无前例的发展呢?要回答这一问题,我们需要考察以往和这一时期人类社会的不同点。诺贝尔经济学奖获得者罗伯特·福格尔认为,到公元 1750 年为止,东亚国家远远领先于西方国家。此后,西方国家反而远远超过了东亚国家。其主要原因有:一是,创造了能够把人力、资源、技术及资本聚集到生产目的上的企业组织;二是,建

^① 在本书中所谈到的行政,主要是指公共行政,即在国家机构中那些主要承担执行国家法律及政策的功能和管理社会职能的机构及其人员构成的有机整体,其主要组织形式为官僚制。关于这一点,笔者将在后面进行更深入的探讨。这里是在与政治相对的意义上使用行政的概念。

立了这些企业组织能够很好地生存和发展的环境,即市场经济体制。^①这就是说,西方有了这两种创新并成功地把它们实用化了之后,其经济就实现了突飞猛进的发展,从而超过了东亚国家。这是很有道理的解释,但主要是从经济角度所作的说明。由此我们可以进一步提出如下的问题,即市场体制和企业组织又是在什么条件下怎么产生并发挥其作用的?这两个因素中,企业是进行现代经济活动的实体,市场体制是这种经济实体进行经济活动的环境条件。企业与市场的存在与运作需要某种宏观的体制作为保障,而经济、科学技术领域以及其他社会领域本身由于其局限性(由这些领域的性质决定),是不能提供这种保障的,因为宏观的体制保障需要由相应的权力作为后盾。在任何时代和社会中,能够拥有并提供这种宏观体制保障的,只能是国家政府。

因此,在笔者看来,虽然有很多因素促进了人类社会的经济现代化,而且其中市场和企业确实是至关重要的两个因素,但除了这两个主要因素之外,还应该再加一个因素,这就是与政治相分离的行政的地位和作用,因为这种行政才能为市场和企业直接提供长久而稳定的宏观体制保障。对这三种因素简要说明如下:

第一,虽然市场早已存在,但现代意义上的市场与前现代市场具有根本的区别。在一般的意义上,市场是由生产某种产品的生产者和使用这些产品的顾客构成的环境。但是,前现代的生产者基本上以家庭为单位,而顾客也主要是个人和家庭以及

^① 参见[韩]宋丙洛:《全球化和知识化时代的经济学》,商务印书馆,2003,第40~41页。

一些商贩,而这些商贩也主要是以家族为单位并以传统规范和个人权威为基础的传统组织。还有一点很重要,前现代社会中的市场基本上是根据习惯和传统来进行交易的场所(也有时间上的含义),而且在市场运行方面的正式制度化(正式的制度化在很大程度上表现为法制化)程度很低。现代市场与前现代市场相比有很大区别,现代意义上的市场意味着能够决定交易双方有关某一商品的价格和交易量的机制,这一市场机制包括机构、制度、装置等。^①这种市场上的活动主体,主要是为追求更大的效益而以纵横两方面的合理分工为基础,同时以抽象的法规来约束自己及其成员行为的企业组织。韦伯指出,所谓前资本主义,是指“在一个长期企业中,合乎理性地使用资本和按照资本主义方式合乎理性地组织劳动尚未成为决定经济活动的主导力量”^②。也就是说,资本主义经济就是合乎理性地使用资本并组织劳动的经济,而这种合乎理性的特征是体现在较高的法制化上。实际上,如果我们抛开“政治”含义,这就是市场经济。

因此,现代市场的显著特征在于市场运行的制度化程度很高。如果市场交易者或市场参与者违反这种制度规范,将受到政府和其他专门机构的制裁。换句话说,现代市场是一个众多的企业组织进行经济活动的环境,在其范围内必须为企业的经济活动提供公正、确定、公平的竞争条件,只有这样的市场环境才能促进经济主体之间的公平竞争,从而促使经济健康发展。否则,市场将陷入无序状态,从而也不能起到其作为市场的作用。但由于市场机制固有的缺陷(倒不如说固有性质),需要由

^① 参见宋丙洛:《全球化和知识化时代的经济学》,商务印书馆,2003,第174页。

^② [德]马克斯·韦伯:《新教伦理与资本主义精神》,三联书店,1987,第41页。

某种权威机构来保障市场的正常运行并满足公正、确定、公平等要求。而能够保障或满足市场运行和这些要求的,就是根据公开的法规而进行的政府活动。

第二,现代社会经济活动的实体,是以追求利润为主要目的并为此以纵横两个方面的合理分工为基础的企业组织。企业的主要目的是追求利润,为了获取尽可能更多的利润,企业必须把人力资源、物质资源、财政资源、信息资源、管理知识等合理而有序地组合在一起,并使之有效地运转。从根本意义上说,人们之所以加入或形成某种组织,是由于个人能力在达到某种目的上存在局限性。而企业组织正是通过合理地组合各种资源并生产出能够带给人们所希望得到的物质财富和服务。为什么现代企业组织能够生产前现代社会中的生产单位所不能生产的质量和数量的产品呢?这固然与技术 and 知识的进步具有密切关系,但更重要的是,现代企业处于前现代生产单位所没有具备的现代市场环境中,而且以抽象的法规为基础最大限度地排除了非合理性因素的影响,并在组织结构上安排了纵横两方面的合理分工。

第三,无论东方还是西方,行政早已出现。但是,迄今为止在人类社会的大部分时间和国家运行上,并没有明确地划分政治与行政。在国家体制上明确划分政治与行政并形成比较系统的理论体系(即作为拥有独立学科地位的意义),是从19世纪后期到20世纪初才逐步出现的事情。即使最早实行资本主义民主制度的英国,也采取了所谓“议行合一”制度,行政(内阁)从属于政治(国会),这是当时英国新兴资产阶级同王室进行妥协的结果。这种政治是由不同党派构成的议会政治,不同于虽有

议会却不存在议会政治的那种政治与行政之间的关系。^①在这种体制下,行政还是能够保留相当多的独立性,这是相对于政治与行政完全合一的体制而言的。而美国,为了适应管理活动急剧增多的社会事务的需要,以及为了提高行政效率(通过消除“政党分肥制”带来的消极影响),建立了既具有很强独立性又受制于议会及司法机构的行政体系。但无论英国还是美国,行政都是执行国家意志的过程,^②并承担管理社会事务的基本职能。实际上,执行功能和管理职能之间的关系是非常密切的。关于这一点,在后面还要涉及。

以上说明,行政可以从政治中分离出来,但行政不可能与政治截然分开,行政与政治的关系是非常复杂的。在这里,只是从基本的性质和相对的意义上来区分这两个领域。

这里有必要说明,英国的洛克(1632—1704年)在他的《政府论》中提出,立法权或最高权力应该由代议机关或立法机关来掌握,而执行权和对外权应该由君主来掌握。^③而在美国,汉密尔顿(1757—1804年)比较系统地阐述了三权分立与制衡理论,特别主张既独立于政治(立法机关)又受制于立法机关与司法机关的行政机构及其权力以及范围。^④在近代政治思想史上较早提出三权分立学说的还有法国的孟德斯鸠。孟德斯鸠(1689—

^① 在执政党完全控制国会的情况下,国会就成为一种摆设。但是,在这种情况下根据由总统(行政首脑)掌握执政党还是由党首掌握执政党,在国家体制上会表现出截然不同的结果,即“行政上位的行政与政治一体化”体制和“政治上位的政治与行政一体化”体制。这两种体制的具体比较问题,将在后面专门探讨。在这里只指出一点,在这两种体制下都不可避免地产生在国政运行上的独断专行。另外,本书上所说的独断专行并不是完全贬义上的,关于这一点将在后面看到。

^② 参见[美]F.J. 古德诺:《政治与行政》,华夏出版社,1987,第41页。

^③ 参见[英]洛克:《政府论》(下篇),商务印书馆,1986,第82~98页。

^④ 参见[美]汉密尔顿、杰依、麦迪逊:《联邦党人文集》,商务印书馆,1986,第六十七篇至第七十七篇的有关内容。

1755年)把国家的权力划分为立法权力、有关国际法事项的行政权力、有关民政法规事项的行政权力。而且他还明确指出,如果司法权不同立法权和行政权分离,自由也就不复存在。^①如果从思想渊源的角度上看,那么最早提出三权分立思想的还是亚里士多德。亚里士多德(公元前384—322年)在《政治学》中认为,一切政体都有三个要素作为构成的基础,这三个要素就是一般公务的议事机能部分、行政机能部分、司法或审判机能部分。^②有必要强调指出,这里提到的思想家,除了亚里士多德以外都是西方工业革命时期或从古代进入近代时期的政治思想家。还有一点很重要,这就是上述思想家们虽然在国家背景、理论目的以及理论根据等方面都有所不同,但有一个共同点,即从国家机能的角度,也就是从正常国家运行所必要的功能的角度上提出了各自的思想观点。这一点意味着,从学科分类的角度上看这些思想是政治学的观点,而不是从行政学角度提出的观点。与政治相分离的行政的独立地位和作用以及对现代化的意义,就是本书要解决的主要问题。

那么,为什么还说在国家体制上明确地划分政治与行政并形成比较系统的理论体系是从19世纪后期到20世纪初才开始的事情呢?这主要是因为,从这时候开始把行政当做独立的领域来研究,也就是说行政学确立了自己的研究对象和研究领域,而且在实践中行政正式摆脱了以往那种完全从属于政治(即与政治的合二为一)或传统君主的地位。对行政学理论体系的形成过程起重要作用的学者有威尔逊、古德诺、韦伯、怀特、西蒙等

① 参见[法]孟德斯鸠:《论法的精神》(上册),商务印书馆,1987,第155~166页。

② 参见[古希腊]亚里士多德:《政治学》,商务印书馆,1981,第214~230页。

人。这些学者的基本观点已经被介绍到中国,在第二章将通盘考察这些学者的主要观点,并从中引申出行政的特征。

在这里值得注意的是,上述现代企业组织和现代市场机制形成的时期,也正是行政逐渐脱离政治并以官僚制为基础强有力地影响经济和社会发展的时期。难道这是偶然的現象吗?为什么在那么漫长的人类历史过程中行政始终与政治合二为一,而恰好在这个时期就与政治分离(相对的意义)了呢?现代市场、现代企业组织、与政治相分离的行政三者之间到底具有什么样的内在联系,以至于几乎在同一个时期出现在人类历史舞台上,而且该时期又是人类历史上发展最快的阶段呢?这里就可以提出如下的基本问题,即行政与现代化到底有什么关系?这就是本书所要解决的另一个主要问题。基于这种理由,本书将不把对策研究放在主要的位置上。

为了探讨上述课题,本书主要以国家为分析层次,而在分析研究的对象和范围上,主要是中华人民共和国和大韩民国自建国到现在为止的行政及其在各自现代化过程中的地位和作用。由于行政与政治的密切关系,这一研究必然涉及这两个国家的政治,但本书将尽量把有关政治的讨论限制在为讨论行政与现代化的关系这一主题范围之内。

二、本书的研究框架与整体安排

那么,如何进行本课题的研究呢?

在本书中涉及的现代化,主要是指经济现代化。但是,现代化概念本身是一个难以用统一标准来衡量,又是处在变化中的概念。因为,人们总是用当前的状态来规定“现代”的内容,而当

前的状态又是处在不断变化中的。还有,一个社会的经济不能完全独立于政治等其他领域而能够实现现代化的。经济现代化不能脱离管理现代化,而管理现代化又不能离开体制的现代化等等。即使如此,经济现代化概念与政治现代化和社会现代化以及个人现代化等概念相比,具有较强的确定性(如比较确定的人均 GDP 概念),而且作出价值判断的可能性少得多。这就是说,本书主要是以实现经济现代化为背景来探讨行政在这一过程中所起到的作用和所具有的意义。如上所述,本书的主要目的是研究行政与现代化的关系以及行政对现代化的作用,而不是现代化理论本身。就这一主要研究目的而言,对现代化的这种限定,会使我们避免很多不必要的麻烦。因此,在本书中将避开有关现代化本身的理论考察。从这种立场出发,这里的现代化概念主要是指,发展中国家推动国家经济的发展并赶上先进国家经济水平的努力和过程。而这里所说的先进国家是指,在一定时期的世界各国经济发展上处在领先地位的国家(这种领先地位主要表现在经济方面的特征上,以及与之相关的其他方面)。但现代化的这种界定只是表明外在的特征,现代化是具有比较确定的内在本质特征的概念。

毛里和子指出,自从 19 世纪后半期开始,中国所追求的一直是现代化。从上而下的现代化还是由下而上的现代化,是和平的现代化还是通过暴力的现代化,是根据来自外国的刺激而实现的现代化还是内部自生的现代化等,一切重大活动都是围绕着现代化这一任务而展开。^①但谁也不会否认,由于没有形成全国性的统一政权或其政权的懦弱(主要是从清末到建立中

^① 参见[日]毛里和子:《现代中国政治》,名古屋大学出版社,1993,第7页。

华人民共和国以前为止),以及中国建国后到改革开放开始之前为止一直大搞政治运动等原因,真正意义上的中国经济现代化是从改革开放开始的,而韩国则从朴正熙将军掌握牢固的政权之后才正式开始。当然,这并不是说前人的经济现代化努力没有什么意义。从传统社会解体或受冲击到正式推动经济现代化的很长时期的种种努力和尝试,为后来的现代化努力既提供了作为出发点的条件,同时也留下了必须解决的问题。可以认为,前人的各种努力和尝试,实际上是现代化道路上的不同观点和方法的选择及其较量,其中当然掺杂着各自利益的考虑(包括各自的政治理想和维持巩固政权的需要以及保护权力地位的欲望等),但有一点很清楚,这种在实现现代化道路上的不同观点和方法都有比较确定的参照尺度,这就是在当时世界中走在前列的国家的状态。对包括中国和韩国在内的任何发展中国家来说,在现代化的参照尺度上只能如此,但实现现代化的途径却各不相同。

为了说明行政对现代化的作用,本书将选择两个国家的现代化过程,即主要通过考察中国和韩国的现代化过程来为本书的观点提供事实根据。显然,“没有哪个国家完全可资充当与中国进行比较研究的历史实验室”^①。实际上,韩国的情况也一样,这一点将在后面看到。乍看起来,从国家的大小、人口的多少、所奉行的意识形态、正式采取的国家体制等方面,中国和韩国之间存在着非常明显的区别,以至于似乎进行这两个国家的比较研究是不可能的。但笔者认为,以上的区别虽然对各自国

^① [美]吉尔伯特·罗兹曼主编:《中国的现代化》,江苏人民出版社,2003,第13页。

度内的行政必然发生重要影响,但在其他一些方面使进行比较研究所需的基本条件具备了的情况下,要研究各自国家现代化进程中行政与现代化的关系或在现代化进程中行政的作用和意义,以上的区别并不是绝对的制约因素。对本书的研究来说,更重要的是中韩两国具备着可以进行一些比较研究的重要而有趣的条件。况且,政治与行政的一体化而造成的集权现象(这是以中韩两国为例研究行政与现代化关系的主要根据),同国家的大小和人口的多少等问题没有直接的关系。进一步说,在这种集权体制及其具体特征在各自国家的现代化进程中所起到的作用及其比较方面,上述的明显区别并不是绝对的限制条件。退一步讲,如果比较对象国家的情况几乎相同,那么就没有多少进行比较的必要性。比较分析的主要意义在于,从比较分析之后所得出的共性中导出一般性的或规律性的结论,而从相互区别的方面揭示出导致这种区别的原因。这是普遍性和特殊性的问题。这就是比较研究方法与历史研究方法一起成为在社会科学研究上最主要研究方法的原因。

选择中国和韩国的现代化过程,并要通过有关内容上的比较来研究行政与现代化关系的主要理由如下:

首先,这两个国家开始推动现代化时的起跑线基本相同。韩国因日本的投降(1945年)而获得了独立,但又经历了三年的美国军政时期,然后于1948年正式成立了大韩民国政府(第一共和国)。中华人民共和国成立于1949年,经过三年的朝鲜战争之后,于1956年正式确立了后来的中国政治及经济体制框架,并迅速控制住了国内局势,而且从这时期开始推动中国式(更确切地说,是毛泽东式的)的现代化进程。而在韩国,整个50年代的政局基本上很不稳定,到了20世纪50年代末,开国总