

复旦政治与行政研究丛书 No.7

公共行政之制度理论的比较研究

制度变迁 与 行政发展

江美塘 著

天津人民出版社

江美塘 著

制度变迁与行政发展

—— 公共行政之制度理论的比较研究

Institutional Changes and Administrative Development:
Comparative Study of Institutional Thoughts In
Public Administration

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

制度变迁与行政发展:公共行政之制度理论的比较研究/江美塘著. —天津:天津人民出版社, 2004

(复旦政治与行政研究丛书/林尚立主编)

ISBN 7-201-04781-7

I. 制… II. 江… III. 公共管理:行政管理—管理体制—对比研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 023801 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

昌黎太阳红彩色印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

*

2004 年 5 月第 1 版 2004 年 5 月第 1 次印刷

880 × 1230 毫米 32 开本 10 印张 1 插页

字数:240 千字 印数:1—3,000

定 价:18.00 元

总体策划:林尚立

编委会成员:(按姓氏笔画)

王邦佐 孙关宏 邱柏生

竺乾威 林尚立 曹沛霖

内 容 提 要

制度研究已经成为当代社会科学的重要研究领域,新制度主义也已成为其中、尤其在经济学中极具影响力的新兴学派。正是在这一背景下,“新制度主义方法”也逐渐对政治—行政学构成极具冲击力的影响,譬如 J. 马奇和 J. 奥尔森、埃莉诺·奥斯特罗姆、R. D. 帕特南等就都通过一系列富有影响力的制度研究对政治—行政学的主流领域及其方法发动了攻击,丰富了政治—行政学的已有文献。而在经典的行政学领域,尽管自威尔逊等创建独立学科以来便在一定程度上沿袭了当时主流政治学的“形式—法制”研究方法,直至当代学者(如前述各位学者)也在公共行政领域或同公共行政相关的议题方面着力运用制度分析方法进行研究。但是,作为行政学研究的基础课题,对行政学的制度研究作一纵向视角的回顾、整理与比较仍非常缺乏(而在其他学科中,都已有学者在做这方面的基础性研究工作,其代表性成果分别有 M. Rutherford 的《经济学中的制度》、Mary C. Brinton 和 Victor Nee 的《社会学中的新制度主义》及 B. Guy Peters 的《政治科学中的制度理论》等)。更毋庸说通过比较研究,在公共行政的相关议题方面(如“制度变迁与行政发展”)提出富有特色的研究框架或论点了。正是认识到行政学研究中的这一缺陷或不足,该书试图予以弥补。

该书以马克思主义唯物史观为指导,以制度主要是行政制度分析为视角,以行政学说史为主线,结合行政体系对自身目标定位

的追求,即行政发展对近代以来行政学领域(以美国行政学文献为考察重点)涉及制度及其变迁议题方面较为重要的学派作了系统回顾、整理和比较,并将之概括为旧制度主义(以威尔逊、韦伯等为代表)与新制度主义(其中又以D.诺斯、埃莉诺·M.奥尔森等理性选择学派为分析重点)两大流派。当然,两大流派之间存在着过渡形态的制度理论(尤以巴纳德最为典型)。通过系统整理和对比行政学领域有关制度研究各理论流派之优、缺点,同时,比照社会科学相关领域之制度研究的科学成果,得出结论:一方面,制度是行政发展的关键、制度创新是推进行政可持续发展的重要环节;另一方面,就行政发展的指导思想而言,制度平衡论是确保“以制度创新促进行政发展”之逻辑理路在实践层面成功落实的科学理论。

由此,该书在行文框架的安排方面,侧重体现以下两点:一是行政学说史中制度研究(兼顾发展研究)的基本概况及联系与区分;二是分析制度及其变迁的最佳视角是平衡论。前者以行政学史的系统整体和归纳为基础,后者一方面以前者相关分析中存在的理论缺陷为依据,一方面以效率与公正同为追求目标的行政发展之价值定位为依据,而且更以当发达国家公共行政内部表现出的种种危机与尝试举措为依据。因此可以说,从平衡论指导下的制度分析视角出发构建“制度预期下的行政发展新范式”(即平衡型行政制度架构下的制度创新),乃该书的最终结论与政策建议。

最后,还必须指出的是,该书属于行政学的基础理论研究,而且以整理、回顾和比较西方行政学中的制度理论为重点,选取的实践案例也主要集中于中国以外的西方发达国家(包括受其深刻影响的发展中国家)。所以,该书的理论意义重于实践意义,而且更多的理论意义体现在对西方主流行政学基础理论的贡献方面,更多的实践意义则体现在为分析和评价西方发达国家的行政发展提供全新视角,即制度分析视角。

Abstract

In social science study, new institutionalism as an approach is now becoming important not only to the study of economics, but also to the study of Public Administration. James March and Johan Olson, Elinor Ostrom, Robert D. Putnam are all well known representatives in using this approach to study Public Administration and made great contributions. But, since Wilson, little focus has been put on the study of Public Administration by institutional approach. The intention of this book is to review the development of institutionalism as an approach and compare different schools in institutionalism in the study of Public Administration.

The book follows Marxist materialism in basic methodology to review several important schools in studying administrative institutions and institutional changes and compare among them in Public Administration since late 19th century when it began to develop as an independent and special discipline. The book concludes that there are two important schools in institutional theory in public administration; old institutionalism of

3

which Woodrow Wilson and Marx Weber were the representatives, new institutionalism of which those Rational Choice Institutionalists (e. g, Douglass C. North, Elinor Ostrom, Mancur Olson, etc.) are the representatives, because Rational Choice Institutionalism is selected to be the important example in several schools of new institutionalism in the book. Of course, there are some transitional institutional theories between those two schools of institutionalism, especially Chester I. Barnard's thoughts. Then, the article gets two crucial conclusions: on the one hand, institutions are key for administrative development and institutional innovations are crucial steps in pushing administrative development maintainably; on the other hand, the theory of institutional balance is scientific and reasonable in ensuring the logic of advancing administrative development by institutional innovations put into effect in administrative practice.

There are two important features in the book. The first is to review systemically the basic survey and examine common points and differences of institutional theories (also including theories of administrative development) in Public Administration. The second feature is to demonstrate that the theory of balance is the best one to analyse administrative institutions and institutional changes.

目 录

导 言 / 1

第一章 行政发展与行政制度的理论基础 / 14

第一节 公共行政学中的发展理论 / 14

一、行政发展研究的传统时期 / 15

二、行政发展研究的专门化时期 / 20

三、行政发展研究的扩大化与多元化时期 / 25

第二节 公共行政学中的制度思想 / 30

一、传统行政学时期的行政制度研究 / 30

二、人际关系与行为主义变革时期的行政制度研究 / 35

三、现代多元化行政理论时期的行政制度研究 / 38

第三节 公共行政中的制度与发展 / 43

第二章 制度变迁与行政发展的分析范畴 / 56

第一节 经济发展与行政发展 / 56

一、经济发展的内涵反思 / 57

二、行政发展的内涵辨析 / 60

第二节 行政制度与制度变迁 / 71

一、经济制度与行政制度 / 71

- 二、 行政领域的制度变迁 / 83
- 第三节 行政组织与行政发展 / 98
 - 一、 行政组织与行政个体 / 98
 - 二、 行政组织、行政制度与行政发展 / 108
- 第四节 行政行为与行政发展 / 114
 - 一、 行政行为的内涵 / 114
 - 二、 行政行为、行政发展与行政制度 / 121

第三章 行政行为的制度意义 / 137

2

- 第一节 行政行为与制度功能 / 137
 - 一、 制度功能与行政行为 / 138
 - 二、 实践反思中的制度功能 / 149
- 第二节 行政行为的制度效应 / 155
 - 一、 行政行为的经济意义与制度效应 / 156
 - 二、 行政行为的政治意义与制度效应 / 160
 - 三、 行政行为的道德意义与制度效应 / 164

第四章 制度变迁与行政发展:对行为的分析 / 172

- 第一节 制度变迁的决策行为分析 / 174
 - 一、 制度及其变迁与目标定位 / 175
 - 二、 制度及其变迁与方案分析 / 178
 - 三、 制度及其变迁与方案抉择 / 181
 - 四、 制度及其变迁与信息管理 / 183
- 第二节 制度变迁的执行行为分析 / 189
 - 一、 制度规约与执行力度 / 189
 - 二、 制度权威与执行成本 / 193

三、 制度缺位与执行走样 / 197	
第三节 制度变迁的监督行为分析 / 203	
一、 行政绩效与行政监督 / 203	
二、“委托—代理”问题与监督制度： “寡头铁律”及其反论 / 206	
三、 制度及其变迁与监督模式的构建 / 209	
第五章 制度变迁与行政发展：对过程的分析 / 220	
第一节 制度变迁过程理论概述 / 221	
一、 经济学视角中的发展与制度变迁 / 221	
二、 行政学视角中的发展与制度变迁 / 225	
第二节 制度变迁的起始阶段：制度衰竭 / 230	
一、 行政制度衰竭的现状与特征 / 230	
二、 行政制度变迁或创新的需求 / 233	
三、 行政制度衰竭的原因 / 237	
第三节 制度变迁的推进阶段：制度创新 / 239	
一、 行政领域制度变迁的推进主体 / 240	
二、 制度变迁与制度创新的意义 / 243	
第四节 制度变迁的完成阶段：制度均衡 / 246	
一、 何谓制度均衡 / 246	
二、 制度均衡的行政意义与非行政意义 / 249	
三、 制度实施与制度均衡 / 251	
第五节 制度变迁与行政发展的反思 / 254	
一、 经验总结：制度创新的基本要素 / 254	
二、 教训回顾：变迁失败的病理基因 / 263	
三、 关于“以制度创新促进行政发展” 之逻辑的反思 / 268	

结 论 制度创新:制度预期下的行政发展新范式 / 280

- 一、 管理型行政制度架构下的制度创新与行政发展 / 281
- 二、 控权型行政制度架构下的制度创新与行政发展 / 282
- 三、 平衡型行政制度架构下的制度创新与行政发展 / 284

参考文献 / 289

后 记 / 306

导 言

在当代社会科学尤其是在经济学、社会学的研究中,制度与制度变迁已经成为重要的研究议题,新制度主义也已成为极具影响力的新兴学派。而且,正是在这种背景下,所谓的“新制度主义方法”也逐渐对政治—行政学构成极具冲击力的影响。譬如 J. 马奇和 J. 奥尔森、埃莉诺·奥斯特罗姆、R. D. 帕特南等就曾通过一系列制度研究对政治—行政学的重要领域及一般方法发起了攻击,丰富了政治—行政学的已有文献。而在经典的行政学领域,尽管自威尔逊等创建独立学科以来便沿袭了当时主流政治学的“形式—法制”研究方法,直至当代某些学者也在公共行政领域或同公共行政相关的议题方面着力运用制度分析方法进行研究,但是,对公共行政领域的制度研究作一纵向视角的回顾、整理与比较仍非常缺乏。^①更毋庸说通过比较研究,在相关议题方面提出富有特色的研究框架或论点了。正是认识到行政学研究中的这一缺陷或不足,笔者试图以马克思主义唯物史观为指导,以制度(主要是行政制度)分析为视角,结合行政体系对自身价值目标的追求,即行政发展,以行政学说史为主线,对行政学领域涉及制度及其变迁议题较为重要的学派进行系统回顾、整理和比较。

什么是制度?这在社会科学的不同学科及相同学科的不同学派及学者之间是有分歧的。但从一定范围考察,其基本内涵在一定程度上仍具有某些相似性。在政治—行政学中,根据彼得斯的概

括,旧制度主义视野中的制度可以概括为带有结构性、整体性、历史性之特征且主要同法相联的正式规范;而新制度主义的制度概念具有以下四个特征:结构性、稳定性、对个体行为的影响性以及价值共享性等。^②显然,这些特征都是从制度安排及制度集合的实际功用角度归纳的,也即它们是从功利主义视角考察而得出的结论。但制度之本质不在于其功用,或者理解制度功用并不足以把握制度的本质内涵。根据马克思主义的唯物史观,任何社会现象只有从其产生源头探寻才能完整把握其本质内涵。而就制度现象而言,其起源必得仰赖某些基本权利的确立,也即制度与规范的定义必须从权利角度去界定。因为,制度与规范的存在条件在于“社会认定对规范涉及的各种行动进行控制的权利,不是由权利者掌握,而是由行动者之外的其他人掌握”^③。这种“权利”,在科尔曼看来,既非法定的,也非以权威人物强加的正式规则为基础的,而是“非正式的”、“社会认定的权利”。用马克思的话来说,那就是,只有以生产资料所有制为基础——用新制度经济学的术语来说,这意味着生产资料所有制这个基本经济制度确认了经济资源与经济利益的归属权利——才能确定整个社会经济、政治及行政制度的性质。^④

从这一角度出发,我们可以发现,在公共行政领域,制度概念的本质特征就体现于行政权(及公民权)在行政当局与公民社会双方间的分配态势,也即行政权与公民权的分配格局。不同的行政权配置格局决定了不同行政制度之特征的差异。因此,从行政制度之本质特征的差异性出发,也即从行政权配置格局与态势出发,可以将行政发展之历程概括成以控制公民权利为主导的行政发展阶段、以控制官僚权力为主导的行政发展阶段、以官僚权力与公民权利并重的行政发展阶段。

在社会科学中,尽管从制度分析的角度研究分析社会现象并非新生事物,而是由来已久,比如亚里士多德的《政治学》就首开

法制研究的先河,但它距离发展成为系统的制度分析方法还很远。作为一种方法论的制度主义,最早出现在近代经济学研究中。这种方法论传统被后人称之为经济学中的旧制度主义。经济学中旧制度主义的思想传统主要同凡勃伦、康芒斯等人的理论贡献相连。而在政治—行政学中,也存在着旧制度主义流派,它同威尔逊、韦伯、布赖斯等人的贡献紧密相连。尽管各种旧制度主义多数并未直接阐述行政发展问题,而且关于行政发展的立场及观点也有不同、甚至矛盾的地方,但综观各派思想要点仍可发现,它们在解析行政发展方面存在着如下合理性因素:

1. 制度是政治—行政活动的重要要素。这是法制中心主义的立场。如彼得斯在《政治科学中的制度理论》一书中就指出:“旧制度主义关于政府结构性要素一如其规范性要素及历史性要素一样重要的‘预言’是正确的”^⑤。这对于把握行政发展过程中除却行为、政策、领导等因素外其他因素所起的重大作用提供了考察的新视野,即制度与规则等政府结构性要素对于行政发展有着重大作用。它也成为新制度主义分析政治—行政的基本落脚点。

2. 制度是具有整体性特征的规则集合。这对于分析作为整体系统的政府组织及作为系统发展的行政发展、而非单纯的行政机构及其发展具有积极效用。因为,行政发展较之于经济发展,更显集体主义色彩是不争的事实。

3. 重视制度设计及其变迁中的历史性因素。这对于分析相似制度之不同作用具有重大启发,因为行政发展中制度作用的发挥离不开历史情境及相关因素的制约。

旧制度主义在解析行政发展议题方面也存在着某些局限性因素,主要在于:一是过于强调制度中正式规则及正式组织的作用,忽略非正式规则及非正式组织在行政发展过程中的地位及作用,对于全面理解行政发展过程中制度之作用难有积极功效。二是过于强调制度生成中理性设计成分,容易导致行政发展过程中对于

理性设计的过度偏好。三是过于侧重制度规范及结构性要素对于行为的制约作用,忽略甚至否定制度的激励性功能,对于解析制度规范下的行政发展之内源动力欠缺说服力。因为,毕竟在许多国家的某些时期中,政府自身是推动行政发展与变革的主导性力量,这运用制度的约束性功能是难以解释清楚的。此外,将制度在行政发展中的地位及作用过度拔高、乃至“神化”,也是某些旧制度主义者或对旧制度主义崇拜者容易出现的一种弊病——制度只是对行政发展产生作用之众多要素中的关键一项,而非惟一因素;何况,制度效用并不能凭空产生,它还需相关制度文化及氛围等条件的共同作用。这一点,后来成为旧制度主义批评者的焦点,也为某些新制度主义学者所发展。

根据彼得斯的概括,政治—行政学领域的新制度主义派别众多,较为突出的就有理性选择制度主义、经验制度主义、规范制度主义、社会学制度主义等,观点纷呈。但就其对“行政发展”所持观点而言,共同的合理性要素体现如下:

1. **对个人主义方法论的坚持在旧制度主义过于重视集体主义方法论的背景下,有积极作用。**因为在行政发展过程中,发挥作用的制度不仅是那些具有整体性特征的结构性要素,如代议制政体、理性官僚制;还包括单项的制度安排,如代议制政体下国会内部的委员会制、理性官僚制中的文官录用制等,以及诸如惯例、习俗和人际关系等非正式的制度性要素。

2. **强调制度功能的激励性方面。**这对于平衡旧制度主义对制度约束性功能的强调有积极作用,从而也有助于通过关注制度对于个体行为所起的激励功能而注重激励性制度与政策安排对于行政发展的作用。

3. **强调政治—行政制度对于市场和社会的非干预性倾向。**这对于纠正和改革发展中国家存在的政企不分、政社合一等现象具有正面意义。

当然,从马克思主义的立场出发,新制度主义在解释制度及探讨行政发展议题方面,也存在诸多局限性:首先,个人主义方法论(也有学者称之为“制度心理个人主义”^⑥)在理解个人行为方面遵循“认识—动机—反应—行为”的框架,不仅忽视了个人行为的社会性因素之作用,而且也忽视了行为产生的非理性因素(如本能、下意识、直觉等),而后者已为现代行为理论和心理学所揭示。其次,忽视制度研究的整体方面、强调制度研究的非整体方面,易于使微观与宏观的分析脱节,难以实现理论的宏观整合。^⑦再者,新制度主义无论是在经济学领域,还是在政治—行政学领域,派别纷呈,都缺乏一种系统的统一理论。

因此,通过制度分析的视角考量行政发展议题,不能以单纯的旧制度主义或新制度主义为惟一方法论,而应该兼采众长。因为行政制度不仅是政治性的,也是经济性的。在讨论经济学中的制度分析方法时,卢瑟福就对新、老制度主义的相互攻讦持批评态度,反对其中一派对对方的二分法式的批评,而主张:“实质上,所有这些标准的二分法都是虚假和误导人的。如该书所明确指出的,极端立场站不住脚,任何有价值的社会理论都不可能严格地处于某一方而与另一方对立,事实上许多社会理论家采取的恰恰是较为中庸温和的立场。”^⑧而盖尔·彼得斯也指出,制度分析方法论上的折中主义对于政治科学(当然这里也包括公共行政学)的贡献只会更加有利,而非更加有害。^⑨

通过制度视角考量行政发展,关键在于透析个体行为如何在制度规范引导下表现出实现组织目标所必须的特性,也即同组织要求相一致,这其实就是个体行为如何汇集成集体行为的问题,它在由制度视角出发分析行政发展之动态状况中是个核心问题。而旧制度主义与新制度主义都未能很好地解决这一问题:前者有些一厢情愿地将整体性制度视为个体展现集体行动的指南,忽视了官僚个体行为与官僚组织集体行为间的不一致之现实情况;而后