

WO ZHIDAO SHENME



我知道什么？

行政学

〔法〕贝尔纳·古尔内 著

商务印书馆



国防大学 2 062 1049 2

我知道什么？

行政学

〔法〕贝尔纳·古尔内 著

江振霄 译



商务印书馆

1995 年·北京

图书在版编目(CIP)数据

行政学/(法)古尔内著;江振霄译. —北京:商务印书馆,1995

(《我知道什么?》丛书)

ISBN 7-100-01957-5

I. 行… II. ①古… ②江… III. 行政学
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 11713 号

我知道什么?

行政学

〔法〕贝尔纳·古尔内 著

江振霄 译

商务印书馆出版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

新华书店总店北京发行所发行

北京新华印刷厂印刷

ISBN 7-100-01957-5/D · 158

1995 年 12 月第 1 版

开本 787×960 1/32

1995 年 12 月北京第 1 次印刷

字数 62 千

印数 5 000 册

印张 4 1/4

定价:7.50 元

62536.11

《我知道什么?》丛书 出版说明

世界闻名的《我知道什么?》丛书,是法国大学出版社 1941 年开始编纂出版的一套普及性百科知识丛书。半个多世纪以来,随着科学知识的不断发展,该丛书选题不断扩大,内容不断更新,已涉及社会科学和自然科学的各个领域及人类生活的各个方面。由于丛书作者都是有关方面的著名专家、学者,故每本书都写得深入浅出,融知识性和趣味性于一体。至今,这套丛书已印行 3000 余种,在世界上产生很大影响,被译成 40 多种文字出版。

“我知道什么?”原是 16 世纪法国哲人蒙田的一句话,它既说明了知识的永无止境,也反映了文艺复兴时期那一代人渴求知识的愿望。1941 年,法兰西民族正处于危急时期。法国大学出版社以蒙田这句话为丛书名称出版这套书,除了满足当时在战争造成的特殊形势下大学教学与学生读书的需要外,无疑具有普及知识,激发人们的读书热情,振兴法兰西

民族的意义。今天,我国正处在向现代化迈进的新时期,全国人民正在为把我国建设成繁荣富强的社会主义国家而努力奋斗,我们相信,有选择地陆续翻译出版这套丛书,对于我们来说也会起它应有的作用。

这套丛书的翻译出版得到法国大学出版社和法国驻华使馆的帮助,我们对此表示真诚的谢意。由于原作为数众多,且时间仓促,所选所译均难免不妥之处,个别著作持论偏颇,尚希读者亮察。

商务印书馆编辑部

1995年5月

目 录

前言	(1)
第一章 行政的职能	(3)
一、主要任务或主要职能	(3)
二、辅助职能	(7)
1. 人事管理	(7)
2. 物资的获得和管理	(17)
3. 预算和财务	(27)
4. 法律和诉讼职能	(33)
5. 文献资料	(38)
三、指挥职能	(40)
1. 研究、预测和规划	(40)
2. 部门设置	(44)
3. 监督	(47)
4. 公共关系	(50)
第二章 行政的一般结构	(53)
一、各部之间主要职能的分配	(54)

二、中央机关和地方行政机关、单位之间	
主要职能的分配	(58)
三、辅助职能和指挥职能的分配	(63)
第三章 行政、人文和社会现象	(68)
一、行政和社会结构	(69)
二、部门内部公务员之间的关系	(71)
三、行政与公众的关系	(78)
第四章 行政和政治	(82)
一、行政和政治意识	(82)
二、行政和政治体制	(88)
三、中央的行政与政治势力	(90)
四、地区与地方的行政和政治势力	(95)
五、公务员和政治	(101)
六、行政和集团	(104)
七、技术专家的政治作用	(107)
结论 行政改革	(113)
注释	(118)

前 言

法国的行政研究在长时期内为法学家所垄断。对未来公务员的教育是以公法、尤其是行政法为基础的；以行政为题的重要著作，不论是由教育界人士或是由国家公务人员所写，都更多地涉及公共部门行为的明确准则和诉讼问题，而不是对国家机器的具体描写。

近几年来，已经开始出现一种新的动向。许多作者感觉到从不再完全是法律的角度研究行政问题的必要性；他们认为有必要发展一门不同于公法的学科：公共行政学或行政科学。

在法国，甚至更广泛地说在欧洲，仍是比较新近的这种认识，其实早已经在美国出现。第一次世界大战以后，对公共行政的研究在北美洲开始增多。公共部门的设置和运作所提出的问题在高等教育中占有一个宽广的位置。

在我们国家，局势慢慢地朝着同一方向发展。20年来，人们发表了一些与美国著述相比也毫不逊色

的研究成果，一些研究机构也得以建立，甚至，行政学已正式在法学院和政治研究院的大纲中占有一席之地。

但是这种转变仍然为时过于短暂，以致于现在还不能就行政学专家的研究成果向有教养的公众做一个有条理的概括介绍。我们的意图很有限，我们想通过这本小书，以尽可能清楚的方式，来分析公共行政生活所提出的问题，并努力提出与之相应的种种解决办法。法国行政机构的现实将给我们提供大量的实例，然而我们的目的并非描写我国的行政，而是要指出各国公共部门的共同点。

我们采取的计划将是简单的。对行政职能的分析旨在指出公共部门的活动并对之进行分类，而这类活动在世界各国的名称却是五花八门的。然后，对结构的研究将表明哪些机构行使这些职能以及它们之间的关系。最后，后面的两个章节将揭示行政机器运转所提出的大量人文和政治的问题。

第一章 行政的职能

行政是干什么的？公务员做些什么？答案并不简单，因为行政活动的种类繁多：在 20 世纪的后半叶，行政管理着一切事物。它的活动涉及经济和社会生活的所有方面；它与每一个人有关，并几乎触及个人生活的各个方面。

做一个基本的辨别是必要的。在国家部门承担的任务中，必须把直接涉及集体利益的任务（警察、司法、社会活动，等等）与可以说是内部的任务（人事管理、采买、财会，等等）区分开来。前者，人们称之为主要任务或主要职能，后者，则被称之为辅助职能。

最后，还可以单独看待一些与行使权力直接相关的活动：它们将被称作是指挥职能。

一、主要任务或主要职能

主要任务或主要职能指的是政权设立公共部门去完成的那些任务。

这些职能的性质很不相同。它们的共同之处在于它们的目标都是满足人民的集体需要，不论是整个集体的需要(防务、镇压罪犯)或是仅仅一部分居民的需要(农业教育)。

一个多世纪以来，行政主要职能的大量增加是人所共知的事实，因此没有必要为此多费笔墨；在国家的基本任务(警察、司法、防务、外交、发行货币、创建经济基础)之外，又添加了经济、社会、文化方面的大量任务。

这种职能数量的增加引起两个相关的变化。一方面，行使职能的条件在不断地改变：一个强国的军事机器与 30 年前的状况相比已有根本的不同；另一方面，一项确定的职能所提供的服务量常常以可观的比例增长。在这方面，邮政流量或中学教育人数的增加就是例证。

几年来，政府各部在制订财政法规的时候，编制了一些分册，它们的经费在其中以“项目预算”的形式出现。要撰写这些文件，就必须清查行政的所有活动和作用，然后将之分类。由此，国家在运输业的责任被分成 7 个“方面”(地面运输、公路和公路交通、民用航空、商船、海港、航道……)，这几个方面又被分解成 31 个“项目组”；农业部的任务被分成包含 37 个“管理项目”的 9 个“职能项目”。

概括地说,可以把主要职能分为 4 类。

1. 主权职能:

——防务:国家的经济动员,准备和指挥军事行动,在严重动乱期间军队可能参与维持秩序;

——指导对外关系:在国外代表政府,保护本国侨民,指导外交谈判,参加国际会议和国际组织,监管非自治领地,对外经援,技术帮助;

——警察:保护人员和财产,防止犯罪和违法行为,民事保护,政治警察,政府的政治信息;

——民事司法和刑事司法,包括执行处罚和管制教育;

——户籍;

——和宗教机构的联系;

——政治机构的功能:具体组织全国和地方
的选举,国会和地方议会的功能;

——管理视听通讯。

2. 经济职能:

——国家有关货币的权力:发行货币、控制货币量,确定兑换率;

——在应用研究、生产率、投资、信贷、价格、税收和外贸方面的作用,这涉及到经济生活的各个不同领域:能源、工业、运输和电信、农业和渔业、贸易、服务性企业,等等;

——对经济政策的总体协调。

3. 社会职能：

——在健康和卫生方面的作用：防止疾病和事故、安排治疗、监督食品和药品；

——在住房和城市规划方面的作用：帮助建设新住房，翻新旧住宅，保护房客，现有住房的再分配，城市配置；

——维护雇佣劳动者的权利和利益：遵守劳动法，组织劳动力市场；

——收入的再分配（有利于家庭、穷人、老战士、老人，等等）；

——改良环境。

4. 教育和文化职能：

——纯科学研究；

——对儿童和青少年的普通教育，技术、艺术和体育教育；

——经常性的培训，娱乐和体育，非政治性的信息；

——艺术和文化：支持创作和普及，维护遗产。

以上列举的虽然还不够完整，但也可以体现出行政职能的广泛、复杂和多样性。它也同样表明，很难以令人满意的方式对之进行分类。在上述分类中，科学研究被分成纯研究和应用研究；青年人的艺术

教育被归于教育职能；在住房、劳动力或技术教育方面的作用本来也可以归于经济职能……

对 20 世纪国家作用的考察确认了行政任务十分密切的相互关联性。这无疑有助于理解那些一方面想在各部之间、另一方面想在中央行政、外设部门以及地方机构和地方行政单位之间合理分配主要职能的人所碰到的巨大困难。

二、辅助职能

一些公务员和一些行政单位的工作并不直接与公众有关，他们的活动面向其他公务员或别的行政部门。用军事术语来说，这些部门担负的是后勤任务，用较通俗的话说，是辅助职能。

主要职能的特点是相互之间完全不同并需要使用专门技术；而辅助职能的特点则是它存在于各个部门之中。这是“共同的”或“平行的”职能：它分别涉及到人事（§ 1）、物资（§ 2）、财会（§ 3）、法律部门（§ 4）和文献资料（§ 5）。

1. 人事管理——在辅助职能中，与人事有关的职能是最重要的。它们得到保障的方式对行政的作为有决定性的影响。设计最完善的结构和最现代化

的劳动工具也不能弥补人员在数量上和特别是质量上的不足。这足以表明，应该称之为人事管理——英文是 *personnel management*——的部门在公共部门负责人头脑中所占据——或应该占据——的位置。

确定一项人事政策，就必须解答涉及一个特定的部门、一个部或是一个大的行政整体的许多问题；我们在这里仅限于涉及其中最主要的几个方面：确定人事上的需要，公务人员的招聘和培训，他们的任用状况，以及负责人事问题的专业部门的设立和运作。

A) 确定人事上的需要——在数量上和质量上精确地确定各部门的人员需求，至少在逻辑上应是凌驾于其它一切之上的任务。需要什么样的人去执行这个部门的任务？必要的人数是多少？这些公务人员的特性是什么？实际上，很少有行政部门能圆满地解决这些其实相当复杂的问题。

数量方面：确定必要的人数——在成立一个新的部门，或是因任务的增减而引起变动的时候，就会出现估算人数的问题；在讨论预算的时候，一个行政部门的领导必须说明维持其人员数量的必要性，或证明增加人数要求的合理性，这时，这个问题就显得更突出了。当人事部门的负责人要在各需求部门之间安排现有人员以及面对总是超过“供应”的“需求”

整体分配“有限资源”的时候,这个问题也应该得到解决。

从理论上说,人数的估算应从部门任务的总量中去推论得出。但是这个量却取决于两个因素:

首先,它取决于必须得到实施的“单一行政操作”的数量。比如,一个政府制定了6—13岁的儿童义务教育的原则,那么应招聘的教师数量将依据适龄儿童的人数以及其可预见的变化来确定。

这时第二个变量开始起作用,它将改变前面的数据:“单一操作”得到实施的方式——正是这种实施才需要或多或少的人员。仍沿用前述的例子,显然,应招聘的教师数量将取决于每个班级规定的最多人数、学校的分布情况(是否每个市镇都有一所学校?)、课时数(全日制或半日制?),等等。相同的推论也可适用于许多别的行政职能。实际上,一些行政机构在对工作岗位做了研究之后,力求制定出真正的“人数表”。

然而,事情往往并不是这样。人员的短缺和经费的不足迫使人们采用了完全相反的推论:既然不能使人数与客观的定额相适应,人们倾向于依据实有人员和可用资金来确定这个定额。

公务人员的资格——问题在于应知道被要求出任一个部的不同工作岗位的公务人员,应具备什么

样的品质和才能。必须从广义的角度去理解品质和才能这几个字：这里既包括年龄、体质和精神素质，也涉及实践和理论的知识。

对这个决定着招聘政策的重要问题，人们在实践中提出了两种做法。人们可以确定招聘十分专业化的、并因此而仅能适于担任某一工作岗位（如地方统计处的负责人）的公务人员的标准。反之，也可以为具备尽可能广泛的知识而排斥专业化；英国和法国在高级行政岗位上的招聘即以此种制度为主。当然，还有一些中间形式。

在这3种观念中，人们知道第一种盛行于美国，那里的招聘政策和公务人员的报酬取决于对工作岗位的研究和对职务的分类，在欧洲则是知识的广泛性占主导地位。

这些体系在大西洋两岸各占优势的原因主要在社会学方面：在美国，现行体系的基础是专家崇拜、在行政部门实行科学的工作组织方法的愿望、对出现官僚特权集团的担心以及十分普遍的职业流动性。相反在欧洲，职业群体的概念，“彬彬有礼的”上流社会的人这一广为流传的观念则倾向于另一种办法。

B)选择 and 培训——选择和培训不能分开：行政部门可以招聘已经接受过培训的人员，并立即安排