

当代西方行政改革的理论与实践

吴佩纶 著

改革出版社

当代西方行政改革的 理论与实践

改革出版社

(京) 新登字053号

责任编辑 张宝和 马克瑶

封面设计 方纳新

当代西方行政改革的理论与实践

•

改革出版社出版

(北京东城安德里北街23号)

新华书店北京发行所发行

北京长城印刷厂印刷

•

787×1092毫米 32开 16.5 印张 390千字

1993年3月第1版 1993年3月第1次印刷

印数1—3000册

ISBN7—80072—373—9/D·067

定 价 8.80 元

主 编： 吴佩纶 齐明山

副主编： 赵锡军 张 昕

撰写人： 吴佩纶 张 昕 赵锡军

李 毅 施文波 李建中

周 翔 尹光华 张 焕

前 言

当今，改革开放形势的发展，已使行政改革——政府机构改革问题成为大家所关注的热点。在调研和推进我国的行政改革与政府机构改革时，也应该放眼世界，了解国外特别是西方发达国家行政改革的发展情况和经验。诚然，西方民主政治的道路，多党制、议会制、三权分立那一套，我们是决不会走、决不会效仿的，但是在资本主义社会发展过程中政府行政管理和行政改革方面仍然有不少经验可供我们研究、借鉴和吸收。为此，我们奉献了《当代西方行政改革的理论与实践》这本册子，以供国内同行和对于行政管理、行政改革有兴趣的同志们参考。

本书的编写工作是在原国家机构编制委员会办公室副主任、中国人民大学行政管理学研究所兼职教授吴佩纶同志总策划下，作为国家科委软科学研究项目“政府行政组织与机构的系统分析”研究课题的一个子课题进行的。从1991年3月起，组织中国人民大学行政管理学研究所科研人员收集和整理各种来源的信息资料，汇总了当代西方行政改革理论和实践发展方面的具有代表性的第一手资料，在理论——比较——实务逻辑框架下，比较真实、客观地反映了当代西方行政改革的成败得失和经验教训。

本书是集体创作的结晶。参加本书撰写的有：吴佩纶（绪论）、张昕（第一章、第二章、第四章、第七章）、赵

锡军（第三章、第六章）李毅（第五章、第十一章）、施文波（第八章、）、李建中（第九章）、周翔（第十章）、尹光华、张焕（第十二章）。张昕和赵锡军协助主编，参加了部分统稿工作。全书最后由吴佩纶教授和齐明山副教授（中国人民大学行政管理学研究所副所长）统一修改定稿。

在本书出版之际，我们深切怀念并感谢不久前病故的中国人民大学行政管理学研究所原所长黄达强教授，是他参与了本书编写的初期策划；也要感谢研究所全体同志和中央编委办公室有关同志的热情关心和支持。中央编委办公室的尹光华、张焕同志参加了本书的撰写工作。改革出版社为本书的编辑、出版和发行做了大量工作，在此一并致以谢意。

西方行政管理和行政改革的理论与实践是一个广阔的领域，目前国内对此尚少系统的介绍，我们初次浅涉这个领域，知识水平有限，难免在篇章布局上，观点表达上和文字处理上会出现这样那样的问题，恳请各位同行和读者不吝赐教。

编 者

1992年7月

目 录

绪 论

第一篇 西方行政管理与行政改革的理论、方法和技术

第一章 西方行政管理和行政改革的理论发展… (19)

第一节 理论的产生…………… (19)

第二节 理论的建构…………… (25)

第三节 理论的应用与发展…………… (33)

第四节 价值的反思…………… (50)

第二章 当代西方行政管理和行政改革…………… (57)

第一节 西方行政改革的涵义…………… (57)

第二节 西方行政改革的现状与发展趋势…………… (59)

第三节 西方行政改革的目标和策略…………… (68)

第三章 政府行政管理系统分析…………… (76)

第一节 行政管理与系统论…………… (76)

第二节 系统论在行政管理中的应用和系统分析…………… (89)

第三节 公共管理系统：政府环境管理系统分析…………… (97)

第四章 政府组织诊断的原理和技术…………… (109)

第一节 组织诊断的涵义…………… (109)

第二节 政府组织诊断的历史发展过程…………… (116)

第三节 政府组织诊断的思想和方法…………… (121)

第二篇 当代西方行政改革的比较研究

第五章	当代西方各国行政体制改革·····	(133)
第一节	行政体制改革的涵义和条件·····	(133)
第二节	西方国家行政权力结构的调整和改革·····	(142)
第三节	西方国家行政机构和管理方式的改革·····	(165)
第四节	西方行政体制改革的发展趋势·····	(184)
第六章	当代西方各国预算改革·····	(191)
第一节	预算和预算改革、涵义、原因和方式·····	(191)
第二节	西方一些国家的预算改革·····	(201)
第三节	对西方各国预算改革的总结和评价·····	(235)
第七章	当代西方各国政府人事管理的改革·····	(263)
第一节	西方各国政府人事管理改革的涵义·····	(263)
第二节	西方各国政府人事管理改革的比较·····	(272)
第三节	西方各国政府人事管理改革的评价·····	(288)
第三篇	当代西方各国行政改革实务	
第八章	美国政府行政改革·····	(293)
第一节	美国政府行政改革概况·····	(293)
第二节	联邦政府机构的改革·····	(299)
第三节	国家公务员制度的变革·····	(309)
第四节	预算改革·····	(317)
第五节	中央与地方关系的发展·····	(323)
第六节	政府对经济干预和调节的沿革·····	(330)
第七节	联邦政府的政治腐败及其改革·····	(343)
第九章	英国政府行政改革·····	(350)
第一节	英国行政文化与行政模式的演进·····	(350)
第二节	英国政府的机构改革·····	(357)
第三节	战后英国文官制度改革·····	(367)
第四节	战后英国中央与地方关系的改革·····	(384)

第十章	法国政府行政改革·····	(394)
第一节	战后法国中央行政体制的变革·····	(394)
第二节	法国公务员制度改革·····	(416)
第三节	法国的经济计划化及其改革·····	(429)
第四节	法国中央就地方关系的变革·····	(441)
第十一章	日本政府行政改革·····	(453)
第一节	战后初期的行政改革·····	(454)
第二节	第一次临时行政调查会的成立与行政 改革·····	(463)
第三节	行政改革与公务员的定员管理·····	(466)
第四节	八十年代的财政改革运动·····	(472)
第五节	日本行政改革分析·····	(494)
第十二章	西班牙政府行政改革·····	(498)
第一节	改革中央高度集权体制, 扩大地方 自治权力·····	(499)
第二节	提高行政工作效率, 完善协调机制···	(502)
第三节	保持各级政府机构精干, 完善制约机 制·····	(504)
第四节	扩大管理经济的职能, 对企业进行宏观 管理·····	(507)
第五节	改革公务员的考试录用和培训制度, 提高公 务员素质·····	(509)
第六节	转变观念, 建立新的管理文明·····	(510)
参考书目		

绪 论

多年来，西方各国政府普遍推行行政改革，已经形成一股强大的潮流。例如美国自1776年建国以来，曾经十余次组织专家委员会调查研究政府行政改革与行政机构调整问题，虽然这些委员会的建议并未完全被国会和内阁各部所采纳，但1947—1949年间与1953—1955年间成立的两届著名的胡佛委员会的成就是世所公认的，而且美国历届总统都还在各委员会的建议之外，开辟了不少改革项目，如里根政府推行了新联邦主义、货币主义和私有化政策。日本政府在第二次大战以后，历届政府都搞行政改革，1948年开始建立专门负责行政改革的调查、审议、咨询组织：是年2月16日，成立临时行政机构改革审议会，1952年至1960年间，组织过五届行政审议会，对行政运营的改进和行政机构的调整进行深入的研究，1961年11月，根据第五届行政审议会的建议，仿照美国胡佛委员会的办法，成立更具权威性的临时行政调查会，1981年3月又成立了第二届临时行政调查会，提出了更加全面、深入的行政改革意见，为贯彻实施第二届临时行政调查会的咨询报告，又成立了三届临时行政改革推进审议会，第一届于1983年成立，第二届于1987年成立，第三届于1990年10月31日成立。英国行政管理模式，经历了4个阶段的发展，撒切尔夫人担任首相期间，行政改革尤为有力。在法国，戴高乐再度出任总统的第五共和国，本身就是行政改革

的产物，1963年成立了专门负责文官制度改革的常设委员会；德斯坦担任总统时期设立过行政改革部；密特朗担任总统后又成立了以总统为首的计划改革委员会，并设立了内政和权力下放部，负责改革事务，其后又设置了公共事务与行政改革部。在德国，1969年勃兰特担任总理期间，专门成立了内阁的“联邦政府和联邦机构改革委员会”。在西班牙，有专门负责行政管理和行政改革事务的公共行政管理部。在丹麦，成立了专门的政府委员会，负责制度改革的路线方针，追踪改革的进程。在芬兰，1987年组建了常设委员会负责指导和监督行政改革的贯彻执行。如此等等，在西方各国，几乎没有例外。

西方行政管理学理论的发展

当代西方行政改革的推进，离不开理论的发展，是理论和实践相结合的产物。

尽管西方行政管理学是一门迟到的学科，至今仅有100多年的历史，然而在100多年中，发展很快。它的发展特点，一是吸收了各种学科的知识：经济学、工商管理学、政治科学、法学、心理学、社会学等等，在发展过程中，又不断吸收新的多学科的知识；二是具有实践性，它在西方行政改革运动中产生，并由于应用于行政管理和行政改革实践而得到发展，又给予行政改革运动以很大影响；三是在发展中多个学派并存，据分析，在西方行政管理学理论领域内，到八十年代已形成了9个学派之多，行政管理学在多学派的争辩中发展。

对于西方行政管理学的发展进程，有不同的分析和论

述。台湾学者张金钺，突出了每一时期成为主导的学派，把西方行政管理学的发展，划分为3个时期。第一时期为传统性行政管理学研究，自1887年至1930年间，采用科学管理的理论与方法，着重于权力分配的合理，组织结构的健全，办事方法的标准化及行政程序的制度化。代表人物是威尔逊（Woodrow Wilson）、古德诺（Frank J. Goodnow）、泰勒（Frederik W. Taylor）等。第二时期为修正行政管理学研究，自1931年至1960年间，采用行为科学的理论与方法，对传统行政管理学的研究予以批评与修正，着重人性激励，民主参与及互动影响等，以激发工作人员的工作责任心、荣誉感及积极奋发的服务精神。代表人物是梅约（Elton Mayo）、巴纳德（Chester Barnard）、西蒙（Herbert Simon）等。第三时期为综合性行政管理学，自1960年至今，随着科学技术的进步，广泛运用系统论、信息论、控制论等对行政活动或现象作“系统分析”的探讨，对前两个时期的行政管理学取长补短，摘其精华，而作整体性、开放性、综合性、反馈性、权变性的研究。代表人物是雷格斯（Fred W. Riggs）、客士特（Fremont E. Kast）、鲁申威（James E. Rosengweig）等。

美国学者麦克迪（Howard E. McCurdy）站在更加综合的高度，把多种学派组成的行政管理学理论，当作一个整体，来观察其发展阶段，并对每个阶段中各派的论点作了更加细致的分析。他把西方行政管理学的发展，划分为4个阶段：第一阶段为理论的产生时期，自1880年至1945年。行政管理学的创始人是威尔逊和古德诺。威尔逊（大学教授，曾任美国总统）于1887年在美国《政治学季刊》上发表了《行

行政管理研究》一文，首次提出了建立行政管理学的构想。他们倡导政治与行政二分法的观点，认为行政是政府官员推行政府功能的的活动，政治领袖无权干涉行政管理活动，政治领袖确定要干的工作，然后分配给行政管理专业人才独自完成；行政官员只能从事行政管理活动，而不能参与政治决策；好的行政管理不受政治束缚的左右。在理论产生时期的另一个重要观点是科学管理的观点，法约尔(Henri Fayol)、古利克(Luther Gulick)、泰勒和怀特(Leonard D. White)等认为行政管理是有规律的，效率是行政管理的第一公理，并提出了一系列管理的基本原则。稍后，人际关系学派的观点也产生了，以梅约为代表的研究者们在霍桑工厂与劳动群体一起工作，以平等态度对待员工，使他们心情舒畅，大大提高了工作效率，这就是有名的霍桑试验。他们看到，改善人际关系能够有效地提高劳动生产率，因而重视了人的因素和对人的行为的研究。

第二阶段是理论的建构时期，自1945年至1965年。对理论产生时期正统理论家的批评使行政管理的理论更加丰富和成熟。在这个时期形成两大思想流派。一是政治学流派，它至今已逐步发展成为西方行政管理学的主流。早期的代表人物是阿普尔拜(Paul Appleby)和威达维斯基(Aaron Wildavsky)。他们批判政治与行政二分法的观点，强调政治与行政是相互联系的，是相互影响的，不可分离的。政治与行政二分法论者认为政府行政官员基本上管理者，被雇佣来执行国家意志，不参与政策制定，不卷入政治；政治学派论者则认为行政管理基本上是统治问题，统治是行使国家权威的行动，行政管理是统治过程的扩展，行政官员也是统治

者。另一流派是行为学派。他们批评正统学派理论家没有充分阐明组织中人的行为。代表人物有巴纳德、卡特莱特 (Dorwin Cartwright)、湛德 (Alvin Zander)、弗卢姆 (Victor Vroom)、西蒙等。他们广泛借鉴社会学、心理学和工商管理学等学科的知识, 研究组织中人的组织行为问题。在理论产生时期, 理论家们对行政管理进行规定, 而理论建构时期则强调对行政管理活动的描述, 特别是行为学派对行政行为的描述性研究显示出更大的兴趣, 而对应该采取什么措施则没有提出更多的建议。

第三阶段是理论的应用和发展时期, 自1965年至1980年。在六十年代, 原系汽车公司总裁的麦克纳马拉 (Robert McNamara) 担任了美国国防部长, 他带领了一批系统分析专家改革国防管理体系, 将行政管理的理论与方法应用于国防领域。随后, 在美国的其他一些领域和地方上, 以至其他国家, 也纷起效仿, 开创了行政管理理论应用的新时期。在应用中, 一些新的专业知识应运而生并日益成熟, 如: 政策分析、管理科学、组织发展学、比较行政学等, 使行政管理理论和这些专业知识相结合, 更加丰富和发展起来, 并逐步形成了多个学派。

第四阶段是价值反思时期, 自1980年迄今。通过反思, 寻求如何实现好的政府管理。在第三阶段, 行政管理学者主要是从事咨询工作, 提供各种各样的方案来润滑政府这架机器, 多半强调内部行政管理技术。在第四阶段, 则反思如何更好地实行统治, 加强了政治学派在行政管理学研究中的中心支柱地位。许多学者开始对行政管理的信条提出疑问, 进行了一些新的探索。德瓦林 (Dvorin) 和西蒙斯 (Simmons)

倡导“更人道的、积极主动的官僚体制”，克里斯洛夫（Krislov）倡导“代议色彩的官僚体制”，胡斯（Ida Hoos）抨击系统分析，而瑞弗林（Alice Rivlin）则赞赏它。还有的学者提出：直接民主是否比代议民主优越，在他们理想的民主国家里，公民会从政府的行政管理部门直接决定他们所需要的服务，而不必让他们选举出来的代议人为他们做出决定，

西方行政改革的主要内容

本书第二章综合归纳西方行政改革的主要内容包括两方面：一是结构的变革，也即行政机构的变革，主要是合并职能性质相同的部门，明确划清各部门的权力界限和责任界限，简化处理事务的手续与程序；二是行为变革，强调行政管理中的人的因素，选用有发展前途、有创造力、有敏锐革新意识、有对服务对象的要求富于责任感的行政管理人员，造就可发挥个人积极性和创造力的环境。在过去，改革的重点放在结构变革上，强调行政机构的撤销、合并、调整或组建，强调各机构的职能、责任和义务的调整或增加，强调在政府事务中引入新的程序和规则。现在，则转向生态学和行为学方面，强调观念、价值、态度、道德等对政府组织发展的影响，同时也强调政府之外的人或组织的作用。

本书第五章对于西方各国的行政体制改革，归纳为两个方面：一是行政权力结构的调整，这包括：政府首脑体制的调整与改革（即调整国家元首和政府首脑之间的最高行政权力的配置），中央与地方权限划分的调整与改革，以及政府与企业的关系的调整与改革；二是政府行政机构及其管理方

式的变革，这主要是政府行政部门的局部性改革，而不触及政府基本的权力关系结构。

就实际工作来讲，西方行政改革的具体内容，可供我们参考、研究的主要有：

一、关于中央与地方关系的调整与改革。主要趋势是向集权与分权适度化、合理化方向发展。西方一些联邦制国家，如美国、德国、瑞士等，在二次大战后发展了“合作联邦主义”，在此名义下，中央政府对州政府的事务不断进行干预，通过发放补助金等手段加紧控制。美国自三十年代罗斯福任总统时期即实行，到六十年代约翰逊任总统时期发展到最高阶段。七十年代以后，美、德等国对此进行了一些调整。美国尼克松总统创导“新联邦主义”，改变联邦政府集权的趋势，支持权力下放。里根总统又发展新联邦主义，但都还没有倒退到合作联邦主义以前的“二元联邦主义”方面去。而西方单一制国家中，一些集权程度较高的国家，趋向于分权化，如法国在戴高乐主义时期即推行市镇间合作的制度和建立大区的改革，到密特朗任总统时期，进一步推行了分权化的改革。1982年3月，法国议会通过了《市镇、省和大区权力和自由的法案》（即《权力下放法案》），随后四年中又通过了22个法律和170个政府法令来完成分权改革计划。日本确定了地方自治制度，实行中央集权同地方自治相结合。其他如西班牙、葡萄牙等国也实行地方分权、自治。单一制国家中的一些分权程度较高的国家则向集权方向调整。如英国，近年来趋向集权化，地方政府的职能限于环境保护建设、社会福利安全的管理，地方财政有50%靠中央补贴。1979年上台的撒切尔夫人在八十年代采取了进一步集权

化的措施，中央加强了对地方的财政控制。

二、关于政府对经济生活的干预。西方国家政府对经济的干预，在理论上经历了肯定、否定、否定之否定的过程。在资本主义萌芽时期，重商主义学派主张要有强有力的政府来干预经济生活，采取限制、保护、奖励等措施促进工业和贸易的发展。随着工业的发展，机器大生产的确立，以亚当·斯密为代表的经济学家又否定了国家干预理论，强调通过市场这只“看不见的手”来调节经济，政府只要起维持秩序的作用就行了。到了十九世纪末二十世纪初，资本主义发展到垄断阶段，经济上的集中导致了政治上的集权，再加上战争及经济危机的影响，又产生了新的国家干预理论，集大成者是英国著名经济学家凯恩斯，他提出要加强国家的作用，政府不应该只是社会秩序的消极维持者，而应是社会生活的积极干预者，要熟练而有效地运用政府的财政政策来促进企业的稳定和资本主义的发展。美国罗斯福总统的“新政”以凯恩斯的理论为依托，使政府干预和调节经济思想和政策得到有力的实施。到八十年代，凯恩斯主义又失灵了，先后获得诺贝尔经济学奖的美国经济学家弥尔顿·弗里德曼和詹姆斯·布坎南又反对政府对经济的过分干预。可见，政府对经济的干预是随着经济发展的需要而变化的。

政府对经济的干预表现为政府与企业关系的调整。二次大战后，由于西方各国政府加强了对本国经济生活的干预和控制，掀起了企业国有化运动。英国艾德礼政府大规模推行国有制，煤炭、钢铁、电力、煤气、公路运输、铁路、内河航运、海上航运等行业均收归国有，希思政府又将罗尔斯·罗伊斯公司和厄珀·克莱德造船厂收归国有，七十年代的工党政府