

行政科学

SCIENCE ADMINISTRATIVE

大学参考用书

[法] 夏尔·德巴什 著
葛智强 施雪华 译
上海译文出版社



行政科学

SCIENCE ADMINISTRATIVE

— 大 学 参 考 用 书 —

[法] 夏尔·德巴什 著

葛智强 施雪华 译

上海译文出版社

导 论

第一节 公共行政与社会

公共行政机构是管理公共事务的机构。它由全体公共机关组成。公共机关的良好运转使政治权力所确定的目标得以实现。它是文明社会每个集团都要为之效忠的组织,是凝聚力和必要的协调工具。没有它,社会将分化瓦解。从本质上讲,行政机构受它的某些外在目标的支配。行政机构的作用、结构和方法取决于它所处的社会及其环境。正是基于这个意义,有人提出了行政生态学观点(里格斯)。

§ 1 行政与占支配地位的价值体系

1. 缺少自己的哲理 公共行政机构的合法性来自占支配地位的价值体系,而缺乏自己的哲理。价值体系给行政机构确定目标和为达到目标而使用的方法。

为行政机构确定的目标的多寡,取决于占主导地位的意识形态留给私人积极性的地位的大小。行政机构是努力实现全部社会目标还是仅仅实现私营部门未能实现的社会目标,或是与私营部门同心协力实现这些目标呢? 机关数量的多少就是按照这个问题的答案来确定的。

为了达到同一个目标,可用多种方法。方法的选择取决于社会对哲理的选择。根据价值框架是否尊重个人的权利和自由,一个欲实现一项城市规划的行政机关的行为方式是不相同的。在自由主义体系下,私有财产不可侵犯这一点可能会延缓

或阻碍该项规划的实施。在社会主义制度下,整体利益目标高于个人利益,从而它所用的方法可能会损害个人利益。

§ 2 行政与地域

2. 地理环境影响 地域对行政有着反作用。地域大小、交通是否方便,决定着行政的结构。地域辽阔或交通困难导致自治意识,人们由此识别出各地的行政等级。反之,交通方便发达则是中央集权的有力因素。行政对地域大小的适应性应通过平衡两个对立的因素来实现:地域是多样性的一个因素,而行政则是统一的一种工具。统一的程度有赖于对多样性的确切评估。在广袤复杂的地域上过分一统可能导致社会危机。

然而,技术的作用减弱了地理因素对行政的影响。地方结构大小的例子完全说明了这一点。过去,许多国家在划分地方结构时,考虑的是居民白天去区首府是否方便。区的大小取决于地形和马匹这两个因素的结合。今天,由于现代技术手段的发展,交通速度的提高,减弱了地域因素的影响。

此外,政府部门有系统地利用所有现代化的通讯工具(大众传播媒介,用户电报,信息的远距离传送技术等),消除了地理方面的障碍。

§ 3 行政与人口

3. 对人口的适应 行政应适应人口,适应人口的多样性、人口的分布以及人口的社会水平和文化水平。农村社会的行政管理问题与城市人口的行政管理问题是不同的。死亡率下降地区的人口管理提出了诸如老年人救济之类的问题。而预期寿命较低的社会可能会不考虑这类问题。对不同语言或宗教群体的人口管理,应解决清一色社会所忽视的某些共同生活问题、差异问题。

行政对人口状况的不断适应是使集体生活得以平衡的基础。在适应过程中，稍有迟缓就会造成社会的紧张。因此，教育行政管理机关应适应出生率的突然增长。在一个处于快速城市化进程中的社会里，行政管辖的范围更不应该局限在农村地区。

§ 4 行政与发展水平

4. 从不发达到发达 行政职能的大小取决于社会发展水平的高低。在早期的社会里，行政职能与军权和税收交织在一起。随着社会凝聚力的加强，随着现代发达国家的形势发展，公共职能的扩大到了前所未有的程度。在现代发达国家中，行政调节着整个社会生活。与这一发展相适应，行政职能的技术性提高了。如果说，在 16 世纪，对一位军事首脑来说，只要有天资和洞察力就已够了，那么，在今天，军事上的成功则更多地取决于行政部门对各种手段的良好利用和首脑们的技术能力。

这一点解释了发展中国家感受到行政处于紧张状态的原因。由于技术水平和文化水平的低下，这些国家的行政官员处于经验主义和粗略估计的水平上。可是，社会的目的性是全球性的。发展中国家仿效的是发达国家的做法，因而，在社会愿望和为实现愿望而掌握的行政手段之间，往往存在巨大的差距。

在发展中国家里，行政更面临着双重的不平衡。其一是城市与乡村的不平衡，受过中等教育的人口大量流向贪婪的特大城市（如墨西哥城，到本世纪末，将成为拥有 2500 万至 3000 万人口的世界上最大的城市）。其二是为数甚少的极富者和为数甚众的极贫者之间的不平衡，这经常会发生“爆炸性的”局势。虽然行政当局时时有许多理想，也想采用就业保障，但由于它处于发展极其缓慢的状态，必然没有效果。

§ 5 公共行政与私人行政

公共行政是否具有不同于私人行政的性质？像国家这样的一个大社会应该解决组织问题。国家行政机构应包括与社会目标相适应的一些地域结构和职能结构。在这两种情况下，人们可否采用相同的组织原则？公共行政尽管与私人行政有某些相似之处，但它的特殊性仍是不容否认的。

5. 公共行政与私人行政的区别 早期最经典的一篇文章认为，公共行政具有特殊的性质。公共行政机关服务于整体利益，是政治权力的行动机关。因此，不能把公共行政与私人行政相比。这种理论在法国行政中历来都是被强调到极点的。行政机构与私人机构是截然不同的，这一点是法国行政的基础。行政机构由于自身的性质，掌握着被认为是公共职能的管理垄断权。因此，有人指出：“某些机构甚至具有国家或公共行政机关一类的性质。必须以分权原则来保证这些机构充分发挥作用……。相反，另外一些机构则具有私人性质。如果它们是国家经管的，那么，这种情况尚属偶然。因为没有一个人能负责这样的机构，因而应当以整体利益来保证其运行……”^①

作为政治权力的派生物，行政机关享有以前属于君主的权力。人们强调行政机关的特权，这种特权全然不考虑行政利益。人们把最重要的行政利益称之为单方面的行政利益，即单方面的行动权力，单方面取消行政契约的权力。对立的利益之间有着不可逾越的鸿沟，证明了这种不平衡性。公民的个人利益与由行政机关维护的整体利益相对峙，于是作为普通法^②的一种

① 马特关于 1921 年 1 月 22 日西非商业公司的结论，D. 1921 年. III, 1.。

② 普通法，就广义来说是指适用于全部法律关系的通常的法规；就狭义来说是指适用于私法的通常的法规，民法就是普通法。——译者

例外,行政法也就应运而生。公共行政的这种特性也就使人合乎情理地认为,公共职能应当遵守私人企事业里的人所不知的某些特定的特权和限制的规则。由于公务员肩负着维护整体利益的责任,本位主义将国家工作人员与其他雇员区分了开来。换句话说,私人活动是不能效法公共事业的。

6. 公共行政与私人行政的相似性 另有一篇文章认为,国家行政与私人行政具有惊人的一致性:公共行政机关不是其他什么东西,而是一个企事业。应模仿私人企事业组织来建立公共行政组织。这种观点在美国特别受到青睐,而且也不乏理论依据。

首先,这种一致性顺应了民主的需要。如果人们想维护个人权利和自由,保障行政自主性,那么,公共机关及其成员就必须服从有关法律关系的普通法规则,否则任何个人权利都会变成特权。行政机关应像个人行为一样去完成其任务。

其次,这种一致性还在于谋求公共行政的最大效率。私人企事业中验证了的管理规则可以而且应当在公共机关中应用。对代价和收益的关注应渗入公共部门。这些需要使国家行政机关和私人企事业呈现出一致性,导致它们适用相同的规则,并防止公职与劳动阶层的分离。

7. 现代发展 现代国家的发展变化更多的是朝着第二种体系,而不是第一种体系前进。

国家活动的范围已经扩大到了行政机构承担大量类似个人从事的活动的程度,人们已不可能再以行政机关的活动范围来确定它的性质。

给行政机关多少特权也就是给它自身必要的民主化设置了多少障碍。这些特权与行政事务的良好管理背道而驰。普通法中的例外规则可能鼓励了行政机关的消极性,法国行政法中传统的可变性规则就是这样。有些私人契约的签订者意识到,应

仔细研究其契约的文字涵义。因为这些文字对他们都有明确约束力。相反,行政机关认为,它可以利用其特权来修改契约规定:这就造成很少关心契约签订的倾向。

公共活动和私人活动具有不同的性质。这一思想给公共机关众多的管理上的失误提供了托词,为行政机关考虑成本与收益方面行动迟缓提供了借口。

8. 公共行政的本位主义 行政机关应向适用于个人的法规和适用于私营部门的管理规则看齐,但这不应该忽视公共行政的本位主义。公共行政的“任务本身,经常不为人们所了解。人们所想象的行政,只是为公众和使用者提供服务的机构。受保护者的这种误解,并不总是有理由的;使用者并未考虑它所体现的是公共的最高目的(如安全、健康、福利等目的),是他们所要求的机构,以致他所要求的与它所实现的不一样而感到失望”。^①

第二节 公共行政科学或行政学

§ 1 行政学的对象

9. 三个研究领域 行政学旨在研究行政行为:它致力于研究行政是什么,行政应该是什么和行政将会是什么。

10.1 了解现实 行政学的第一个研究对象是了解现实。了解行政这部机器是如何运转的,运转过程中有什么问题,为什么会遇到这些问题。这一研究是极为客观的。通过这样的科学研究,人们只是寻求对现实的理解。

11.2 与目标的一致性 行政学还努力从行政机关的良好

^① 沙利耶 R·E·:《管理不善导论》,载《法国公共行政杂志》第 45 期,1988 年 1—3 月,第 7 页。

运转中得出一些经验教训。学者不应满足于观察到的现实,还应从现实中得出某些会导致所期望的变化的经验教训。行政机关的行为是否和建立这些机关时提出的目标相称?为了使行政机关与原来为其设计的目标保持一致,并尽可能使之完美无缺,应该作些什么变动呢?这不仅涉及到得出某些使行政机器获得最佳效率的规则,而且更为一般的,是使行政机关能够重视自身应追求的目标。比如,当人们理所当然地要求行政机关从属于政治权力时,怎样有效地保证这种从属性。

12.3 预测 最后,行政学还要探求行政体制发展的规律,通过了解过去和现在来努力预测未来。它所得出的规律在社会科学规律中具有相对性。它并不追求像自然规律那样的绝对性,而只是得出常常能被人文因素宣布无效的某些或然性。重视行政学规律的相对性,并不表明行政学规律的虚夸,而只是引入一个科学上合理的疑问,那就是重视适用于人类体制运转状况的科学方法的确切限度。

§ 2 行政学研究方法问题

13. 社会科学方法与行政现实 像所有的社会科学一样,为了产生出某些使人们得以理解行政行为的科学方法,行政学在其研究的现阶段,遇到了诸多困难。使用传统方法并不总是可行的。

由于行政机器十分神秘莫测,行政档案资料鲜能获得,公开发表的报告又很少,一般也只涉及政治会议中对行政问题的辩论、某些监督机关的报告(如法国审计院的报告),而行政机关内部的绝大部分资料在很多国家是保密的(见 706)^①,只有当这些资料只剩历史价值后,才可在档案馆中查阅。

^① 此数字是指节以下每段前的序码,不是页码。以下同。——译者

用测试、访问的方法,或用直接观察的方法也可提出某些类似的问题。但行政部门的首脑可能会反对下属提供给第三者有关他们机关内部运转的某些资料。

一般情况下,人们不难发现,行政官员意识到自己处于占有资料的特权地位。于是他们倾向于为自己保留利用这些资料的特权,这种做法导致产生某些杰出的研究。或者,如果他们允许把资料交给研究人员,那么,作为交换,他们期望得到感谢;而研究人员则不能根据其研究结果发表批评意见,这就破坏了科学的分析。

当然,也不能夸大这些弊病,它们是行政学初创时期的不足之一。今天,行政行为的神秘性因受到越来越多的批评而减弱。从行政学角度看,为了得到行政官员们的承认,行政学应证明自己的有用性。在法国,诸如领土整治评议会或科技研究总评议会这样的行政机构已经懂得行政研究的好处,并正在努力推动这种研究。

§ 3 欧洲国家的行政学

14.1 行政学的起源 17世纪起法国和德国的一些法学家和实践者就以法典汇编的形式提出了“治理学”,即合理组织政府的科学。19世纪初,夏尔-让·博南就已把行政机构作为一门科学加以研究,写下了许多著作。此后,许多受过不同专业教育的作者对行政学研究感兴趣。这些人中有的出自技术界,如,亨利·法约尔,有的来自法学界,如,马卡雷尔、F·拉费里埃、奥科或冯·施泰因。拉费里埃认为(《公法和行政法教程》):“不能把行政学与行政法混淆起来,前者既包括行政的规章和技术部分,又包括行政法本身以及重要的行政原则、行政知识。这些原则和知识培养真正的行政官员,但还在不断改进中。后者,其科研项目的范围有限得多,包括行政机关和公民各自的法律和

相互间的义务。”

15.2 行政法的垄断 虽然认识到了行政学的必要性,然而,人们在一个多世纪间,还是竭尽全力对行政现象进行法律研究。用法律的方法对行政现象进行研究,被认为是唯一有价值的方法。教育和研究也仅限于行政法。

这种法学方向可以从法学院的通常倾向中得到解释。直到第二次世界大战后不久,法学院还一直拒绝把它们的教育范围扩大至经济、政治和社会学方面。这种法学方向与行政结构的不变性也是相应的。因此,大家都倾向于把行政结构看作一个一成不变的世界。对行政“机构”的研究显得比对行政机关具体运转的研究更为重要。可以这样说,公共行政与私人行政之间的明显差异——这种差异是以公共行政的特性为基础的——使人倾向于研究公共权力性质所固有的特权和约束以及与行政相对的公民权利,即倾向于强调某些法律因素。

正像冯·施泰因在 1886 年所指出的:“整门行政学所显示的只是国家整体观念的结果和表述。法治国家这个概念不包含任何可用来推动对行政内在本质和内容进行研究的东西。国家要的只是法。在这种情况下,反对警察权力的观点本应寻找一个同盟者。因此,从 19 世纪初以来,真正的行政学几乎从国家学中消失了,从总体上看,也从文学作品和大学中消失了,这一点是可以理解的。”

研究的便利也解释了人们为什么偏爱行政法。行政法以对书面材料的分析为基础,对这些材料的研究并不总需要研究者和行政机关之间有什么联系。而行政学却是以存在这种与它所提出的所有政治、心理和社会学方面的种种问题缠在一起的关系为前提的。一所自我封闭,与实际生活没有联系的大学,只能满足于对行政法的研究。

16.3 行政学的复兴 20 世纪 50 年代以来,传统潮流突然

受到批评。社会变化的加速使行政结构改革的迟缓突出起来。教科书一本取代一本。行政结构不变的信条以及由此而来的死扣法律条文的现象逐渐消失了。现在的教科书只不过是认识行政现实的一个要素。行政机器职能负担的加重导致人们去比较公共行政与私人行政的工作效率。同时,也使人们考虑行政组织的技术甚于考虑行政法。随着法律制度趋向于完善,对行政法的兴趣也逐渐减弱。行政法曾经是自由主义的耐心的战利品。但一旦实现了对个人的充分保护后,就没有为行政法而斗争的必要了。消除大学隔膜的必要性的使这个机构对法律现象之外的行政现实感兴趣。

行政学不容置疑的降临有时产生一种相反的情况。长期以来受行政法戏弄的行政学试图使人们对其以前的压制者抱轻视或更为冷漠的态度。我们不应支持这种追求简便的时代精神的极端行为。行政法作为一门严肃的、常常不讨人喜欢的学科已经被人忽视,人们转而研究更加充满活力或更能为广大公众所接受的行政学。虽然本书对行政法也有所忽视,但对行政部门和被治理者进行研究所用的方法,主要还是行政现象的法律研究方法。

§ 4 美国的行政学(公共行政)

17. 从 W·威尔逊到 H·西蒙 美国的行政学是在 19 世纪后半期围绕 W·威尔逊提出的两个公设而发展起来的。^① 作者强调公共行政与私人事务管理的相似性,强调区分行政与政治的必要性。古德诺于 1890 年,威洛比于 1927 年,重新把这种观点提了出来。将行政机关与私人企业作必要的比较的观点产生了巨大影响;行政收益研究被认为是必要的^②,人们忽视了行

① “公共行政之研究”,载 1884 年 6 月《政治科学季刊》,第 197—222 页。

② 参阅布鲁埃尔:《市政府的效率》,载《年鉴》,1912 年 41 期。

政机关所追求的特殊目标而对行政工作的技术和科学的工作组织感兴趣(见 553)。

在不轻视科学管理方面的情况下^①,现代美国行政学的趋势是重新引入某些被忽视了的方面,如,行政与政治权力的关系问题及受 L·D·怀特和 H·西蒙的影响而被忽视了的全部心理和社会因素。^② 其主流是努力在行政现象的管理方法和政治理解之间搞调和折衷。要做到这一点,研究价值体系就显得十分必要,行政机关可从中得到启示^③ 用于测试机构效率的,正是“转变率”(例如预算机构或劳动工资的经费)。然而,美国的行政学忽视了行政现象的法律研究方法。

§ 5 法国行政学的教育和研究

18.1 教育 大部分法学院和政治研究院都从事行政学教育。这些教育课程有的讲一般行政学,有的讲领土整治,有的讲地方行政单位,有的讲外国行政组织。

19.2 研究中心 大部分法学院设立了行政研究中心。在艾克斯、巴黎和格勒诺布尔有几个专门中心。艾克斯的研究人员主要从事欧洲行政体制的比较研究,它在全国科研中心出版了欧洲公共行政年鉴。还有一些研究人员活跃于高级研究实验学校。而国际公共行政学院则努力推动外国学生研究行政学。这些中心都遇到了类似的问题。它们拥有的研究人员的数量有限。固定的财政经费来源很少。财政经费一般通过与行政部门

① 克林纳·D.E.,《公共行政。一种管理的途径》,波士顿,霍顿·米夫林出版社 1983 年出版。

② L·D·怀特:《城市管理者》,1927 年版;H·西蒙:《公共行政》,1950 年版。

③ F·马里尼编:《走向新的公共行政》,堪特勒,1971 年。D·瓦尔多:《公共行政的发展》,载《美国政治和社会科学学会年鉴》,费城,第 404 卷,1972 年 11 月,第 217—245 页。

签订合同来保证,但这类合同是不稳定的,无法留住某些高水平的研究人员。全国科研中心竭力为行政研究的发展创造有利条件;由于它的帮助,好几班研究人开展了研究工作。

在国外,有瑞士行政学院、瑞典皇家公共行政学院、马格里布行政研究中心、爱尔兰公共行政学院、卢万天主教大学组织和行政研究中心、米兰公共行政学学院。国际行政科学学会每三年组织一次国际行政学代表大会^①。

20.3 已经出版的著作——系列丛书 最重要的行政学出版物是些一般研究,如,B·古尔内的《行政学导论》(1966年),G·朗格罗主编的《行政学论著》(1957年)以及J·舍瓦利耶和D·洛斯沙克的《行政学》(1978年版);已出版的专题丛书有《行政学丛书》(R·德拉戈主编,阿尔芒·科兰出版公司出版),《行政学书目》(J·布路易和R·德拉戈主编,法律和法学总书店出版),《新行政丛书》(L·梅尔和J·德里奥尔主编,贝尔热·莱弗罗),《法国行政丛书》(F·L·克洛松主编,法国大学出版社出版),《行政学大百科全书》(国际公共行政学院出版社,贝尔热·莱弗罗)等,此外全国政治科学基金会也出版了一些行政学研究著作,作为《手册》丛书的一部分。

这些已经出版的著作的数量和质量都有了提高,为法兰西行政学的来临,作出了决定性的贡献。

^① 参阅《无官僚行政》1988年版,第53、563节。

第 一 部 分

行 政 权 力

21. 行政权的存在 传统的做法一般不提行政权问题。政治机关给行政机关多少权力,行政机关就拥有多少权力。但这种权力很小,它只限于执行职能方面。在各种体制中,均存在超越意识形态差别的一种共识:官僚机构的活动只是实施行政权的工具和手段,而不是主宰。即使在官僚占支配地位的政治体系中,也可以肯定地说,这种支配局面是异常的和暂时的。行政机构应当“重返职守”。这种理论观点常常忽视现实。然而,这种观点的非现实性在当今时代则表现得更为明显。行政权已经是一种明显的事实并为人们所承认。人们需以新的眼光去审视行政。在任何一个社会中,指挥性的政治权力与执行性的行政权力之间都有明显的区别。行政部门常常倾向于发展一种自主权。而这一权力的重要性取决于某一特定时期中政治权力和行政权力之间的实际关系。

第一章 国家行政

22. 行使职能和行政任务 与其他国家机构不同,行政机构在国家机器中的地位可用法律上分类的方法来确定。为了详细探讨行政职能包含的内容,这里我们暂时把分类问题搁一搁。探讨完行政职能问题,我们再探讨行政任务的可变性和多样性问题。

第一节 行政职能

23. 概述 在一些主要的政治体制中,行政职能显示出某种细微的差别。行政是实现政治决策的工具。它的职能类似于中介的职能:它与代议制过程一样,确保着政府与公民之间的联系。为此,它履行着收集信息、准备决策、预测后果以及决定、执行和监督决策的职能。

§ 1 信 息

24. 信息的收集和传播 作为社会团体的常设组织,行政机构的第一个职能是掌握各种信息。行政机构是收集和传播信息的有力工具。“行政机构被赋予系统完整地收集和传播信息”的责任。由于它具有特殊的储存手段,因此,只有它才有权对杂乱无章的信息进行加工,使之有用,并与过去联系起来,从中发现某些逐渐发展为理论的基本特性。这是行政机构的基本任务之一。如果它不履行这一任务,那么它就会出问题。总之,行政的作用在于从个别中找出一般。对于我们所有的人来说,它是,