

行政管理与人力资源管理丛书

西方现代 公共行政理论

XIFANGXIANDAI
GONGGONGXINGZHENGLILUN

吴春华 著



天津教育出版社
TIANJIN EDUCATION PRESS

行政管理与人力资源管理丛书



西方现代 公共行政理论

XIFANGXIANDAI
GONGGONGXINGZHENGLILUN

吴春华 著



天津教育出版社
TIANJIN EDUCATION PRESS

图书在版编目(CIP)数据

西方现代公共行政理论 / 吴春华著. —天津: 天津教育出版社, 2007. 4

(行政管理与人力资源管理丛书)

ISBN 978-7-5309-4912-2

I. 西… II. 吴… III. 行政学-研究-西方国家
IV. D035

中国版本图书馆 CIP数据核字(2007)第 049938 号

西方现代公共行政理论

出 版 人 肖占鹏

作 者 吴春华

选题策划 王光昭

责任编辑 王光昭

封面设计 丁沙铃

出版发行 天津教育出版社

天津市和平区西康路 35 号

邮政编码 300051

印 刷 昌黎太阳红彩色印刷有限公司

版 次 2007 年 4 月第 1 版

印 次 2007 年 4 月第 1 次印刷

规 格 16 开(787×960)

字 数 330 千字

印 张 21.25

书 号 ISBN 978-7-5309-4912-2

定 价 34.00 元

前 言

岁月荏苒,世事变迁。中华民族正在振兴、昌盛之路上奋进。如果把 21 世纪的中国比作前进在现代化轨道上的列车,那么科学技术和科学管理便是推动列车高速飞奔的双轮。科学技术是生产力,管理也是生产力。尽快提高我国科学技术的水平和推进管理的现代化已成为人们的共识。

公共行政是管理活动的一个重要方面,是社会经济发展的巨大推动力量。公共行政水平的高低,行政效率的优劣已经成为现代国家强弱盛衰的重要因素。管理实践与管理理论息息相关,公共行政活动与公共行政理论存在着极为密切的关系。一方面,公共行政理论是公共行政活动的总结,它探讨和评价行政实践活动,对成功的经验作出归纳,加以推广,对失败的原因进行分析,吸取教训。另一方面,公共行政理论又对公共行政活动有着不可忽视的指导作用,它所提供的行政原理、行政原则、行政技术和行政方法,促进了公共行政活动的规范化和科学化,为提高行政效率和行政效能提供了理论保证。

在建设中国特色社会主义的巨大历史性变革中,新形势和新任务要求政府进一步提高科学判断形势、驾驭市场经济、应对复杂局面和总揽全局的能力;要求政府的领导方式和行政方式、领导体制和行政制度要适应社会前进的步伐,不断改革和完善。从执政兴国的高度看,国家的繁荣必须大力推进政府的行政改革,使政府和管理社会、管理国家的纷繁事务中有所创新,有所发展,有所前进。

加强政府建设就要与时俱进,更新观念。在经济全球化、贸易自由化、各国加快融入国际社会进程的形势下,我国正处于接受市场经济考验、接受经济全球化考验的关键时期。新形势下,对政府的作用需要作进一步的审视,政府的职能也需要有新的调整。为此,政府建设要树立起全新的理念。

政府建设要树立“公益”的理念。利益总是隶属于一定的主体,不同的主体具有不同的利益。政府部门本身具有自身的利益倾向,政府行为和国家公务员的行为与其自身的利益有密切关系。政府作为社会组织同样追求自身的良性发展。但是现代政府是社会公共事务的管理者、社会公共产品的提供者。管理社会公共事务,提供公共产品是政府的基本职能之一,它体现了公利性这一现代民主政府的本质属性。离开了这种公利性,政府就从根本上失去了存在的必要性和合法性。

面对世界和中国的发展变化对政府工作的新要求,政府的执政和公务员的行为都要坚持执政为民,行政为民。政府根本宗旨是全心全意为人民服务,政府所代表的利益只能是社会的整体利益和长远利益,是社会的公共利益。因此,除了人民的利益、公共利益之外,政府部门不应存在任何属于自身的特殊利益。但是政府本

身也是一种社会组织,这一组织是由不同的公务员个体组成的,这些个体在中国组成了一个庞大的公务员群体,这一群体具有较高的社会地位和社会影响,特别是拥有对行政权力的直接行使权。作为社会成员,公务员在行政活动中往往表现出自身的某种利益倾向性。政府行政是公共利益的代表,要使所有的公务员牢固树立这一思想观念,在行政活动中真心实意地追求它、实现它,要注意克服公务员乃至行政组织的自利倾向,并将其控制在合理的限度和范围内,以实现政府行政的“公益”价值趋向。

政府建设要树立“安全”的理念。维护国家经济安全、促进社会发展是政府建设的宗旨。政府建设要与时俱进。新形势不仅对政府职能提出了新的调整要求,也要求政府在调整职能的基础上切实转变管理观念、管理作风和管理方式。政府在改革发展中要按照市场需要重新配置行政资源,进一步调整政府职能,建立新的行政机制,增加国家的竞争力和抗风险能力。因此,建立适应社会主义市场经济体制,促进国家政治、经济稳定发展,是当前推进政府管理的重要问题,也是行政改革的要义。新形势下,政府要在控制好经济运行,健全社会法制,培养市场道德等方面做出努力。

市场的开放伴随着风险,为了保证公平竞争,政府仍有必要干预市场,克服市场缺陷。为了维护经济安全,政府要充分利用法律维护国家利益和保护国内幼稚产业,关注社会弱势群体,理顺群众情绪。政府应当加强宏观性的规划指导,要特别重视对各个领域、各种事务的发展预测,重视发挥社会科学工作者的咨询作用。当前,维护经济安全,要求政府强化行政立法职能,搞好建规立制。要弱化政府的社会管理职能。在行政改革中,政府可以把大量的可管可不管的事项交给社会中介组织去管理,以使政府更加集中精力解决好市场自身不能解决的问题,更好地维护市场秩序。这对于国家的发展和社会的进步,无疑具有十分重要的现实意义。

政府建设要树立“互补”的理念。这种互补是政府作用与市场作用的互补。市场本身是存在不可避免的缺陷的,这种缺陷会随着市场的进一步开放而表现得更为明显。这些缺陷导致三个方面的影响:市场体制很难健全;市场在某些方面会有所不为;市场会出现失灵现象。在我们的市场中,还存在着主体发育不充分、规则不完善等现象。为了健全市场体制,推动市场经济发展,政府要不断解决计划经济时期遗留的问题。政府不仅要通过建立和完善房地产市场、金融市场、技术市场、信息市场、劳动力市场来完善市场体系,而且要大力培养市场的经济主体,推动国有企业改革,增强市场主体的独立性。与此同时,也要进一步强化法治,建立切实有效的市场规则,实现市场的有序化。

市场风险要求全社会增强市场意识和开放理念,倡导法制精神。为了鼓励和保护公平竞争,防范市场风险,政府要切实履行职责,发挥应起的作用。政府在以必要的干预克服市场缺陷方面有大量的工作可做,要注意解决贸易自由化产生的

问题,防范市场风险,保障国家的经济安全。对于那些市场不愿从事或是无力从事的事项,政府需要以明确的政策和措施鼓励市场主体积极参与,为它们提供形式多样的服务,政府要规划好有利于改善宏观经济环境的公共项目,为社会提供公共产品,建设和管理公共工程,弥补市场缺陷。

市场经济具有自发性和利益性,这使市场主体常常出现非理性的行为,经济发展的周期波动,也会在各种因素的影响下干扰市场,甚至极大地破坏市场的平衡和稳定,导致“市场失灵”,阻碍经济发展。市场失灵情况的存在,使得政府在市场经济中的作用不可或缺。这只看得见的手可以有效地防止和减少市场失灵,甚至在必要的情况下部分取代市场的作用,达到维护市场秩序,促进经济发展的目的。

政府建设要树立全新的“服务”理念。全心全意为人民服务是我国政府活动的宗旨。然而,以往的计划经济体制、政府主导型经济增长战略,使得政府部门长期以来重管理、轻服务,甚至以管理替代服务。因此,首先要在观念形态上确立政府公共服务的职能,这是提出、提高政府公共服务能力的前提条件。直接为公民、公民团体及企业服务,建立政府有效提供社会支持、社会帮助、社会救济的组织体制和制度规定,是现阶段我国各级政府社会服务的重点。

新形势下,市场主体对政府提出了更高的服务要求。政府在宏观经济指导、环境建设、政策咨询、信息提供等方面,有着市场无法替代的作用。现阶段,政府也应作为市场经济主体之一来提供服务,向社会提供公共产品。

政府在市场经济的汪洋大海中应当坚持“掌舵人”的地位和作用,充分调动和发挥市场参与各方“划桨人”的积极性。政府通过政策规划和宏观调控,引领国家这艘大船沿着民富国强的航线破浪前进。政府通过挑选高能力和高效率的划桨者,以期收到事半功倍的效果,少花钱、多办事,这不仅有利于政府部门在服务提供者之间的竞争中保持最大限度的灵活性,还有助于政府学习借鉴成功者的新经验、新方法和新技术,改进政府工作。

为了提高政府的服务质量,改善政府的形象,必须树立公众就是“顾客”的意识,强调以顾客为导向,以顾客为服务中心,用企业家精神转变政府人员的观念,并在此基础上实施改革。如打破传统划片服务的方法,通过提供小规模化的公共服务,给公众提供更多的自由选择的机会和自由选择的领域;引入市场竞争机制,通过“顾客主权”向公共服务机构施加压力;推行公民参与管理,定期反馈公众对服务质量的满意程度,等等。从而有利于政府部门进一步强化对公众的责任心,提高政府建设的自觉性和紧迫感,使政府在自身建设中不断创新,为公众提供更为优质的服务。

当前,我国正处在历史发展的新时期,国家的行政体制、行政组织结构都面临重大的变化。行政活动的规范性,行政职能的合理性也有待进一步的完善和加强,一些旧有的管理观念、管理方法和管理手段受到冲击和挑战。因此,加强研究和学

习现代化的公共行政理论,更新观念,提高操作水平是摆在我国行政工作者和理论研究者面前的迫切而又艰巨的任务。我们现在对公共行政理论的研究仍在起步阶段,很多问题有待探讨,不少领域有待拓展。西方发达国家公共行政理论的提出和研究起步早、历时长,已经提出了不少适应西方国家国情和行政管理实践的思想和方法,其中不乏具有普遍意义的内容。“他山之石,可以攻玉。”西方国家的行政实践值得我们去研究,西方国家的行政理论值得我们去分析探讨,西方国家的行政经验和教训值得我们去吸取或借鉴。成功的公共行政理论是各国的共同财富。我们应当尽可能地吸收国外的先进行政思想,进一步推动我国现代公共行政理论的发展和深入,为公共行政水平的提高和国家的富强尽心尽力,这也是本书写作的初衷和主旨。

西方现代公共行政理论尽管尚未形成一个严密、完整的体系,但理论的内容在不断地丰富和发展。本书所述的西方现代公共行政理论,以其发生、发展的北美和西欧为主要地域,以其形成、演变的19世纪后期至21世纪初为基本时限。以此为基础,将西方现代公共行政理论的依托及公共行政理论的主要内容分为以下方面:

一、公共行政的科学基础。管理的科学化是19世纪西方工商管理追求的目标,也是现代公共行政理论产生的科学基础。本书对作为公共行政的科学基础的管理理论的阐释,主要涉及管理效率理论、管理功能理论、官僚体制理论。内容着重于一般的科学管理原则。

二、公共行政的政治学基础。公共行政理论是政治科学的衍生物,公共行政理论主要是依托政治科学发展起来的。20世纪的西方公共行政理论始终处在不断探索、发展和完善的过程之中。社会条件的变化和公共行政事务的日趋复杂,促进了行政科学宏观性研究的开展,提出了理论发展的重大的和方向性的问题。本书内容包括:行政科学的创立,行政科学的系统化,行政科学发展中的重大问题,行政科学的趋向,新型的行政科学。

三、对行为科学理论的借鉴。在公共行政理论的发展中,行为科学理论对公共行政理论产生了深刻影响。公共行政管理开始重视人的心理对行为的影响,由限制性管理向激励性管理转变。本书将行为科学理论的主要内容分为人际关系论和激励论两个部分。

四、行政权力理论。权力问题是政治的核心问题。有关行政权力的理论是西方现代行政理论的政治基础。公共行政问题独立研究的开展,公共行政科学的出现,都与对行政权力的认识密切相关。本书行政权力理论的基本内容涉及政治行政两分论和权力的公共性质两个主要方面。

五、行政组织理论。行政组织是行政行为的主体,组织理论是公共行政理论中的基本理论。从一定意义上讲,全部行政理论都是围绕组织问题展开的,行政组织理论也因此而丰富多彩。本书行政组织理论的内容主要涉及三部分:组织平衡理

论、非正式组织理论、未来组织理论。帕金森定律和彼得原理也在这里一并阐释。

六、行政决策理论。行政决策是最重要的行政活动,决策理论的出现意味着现代行政理论的重大变革。本书主要讨论了理性决策理论、渐进决策理论、综合审视决策理论、有限理性决策理论等几种理论模式。

七、公共政策理论。公共政策理论是现代行政科学的重要理论,公共政策的制定与公共决策问题密切相关。公共政策理论的丰富和政策分析的发展体现了公共行政理论在研究上的不断深化和在实践中的广泛应用。本书主要涉及了公共政策的研究路径、公共政策规划、公共政策评估、公共政策变更、公共政策咨询、公共政策分析等内容。

八、行政预算理论。行政预算是现代西方运用财务管理实施行政控制的重要手段。选择预算理论、计划规划预算理论、零基预算理论的发展和应用是现代西方行政的重要成果,表现了财务行政的西方特色。本书的行政预算理论主要阐释了这三种行政预算理论。

九、系统与生态理论。行政活动的动态性、社会环境的变革性要求行政理论与其相适应。系统与生态理论注重研究行政与环境的关系,考察环境对行政的影响,主张随外部条件的变化灵活选择行政方式。系统与生态理论的出现表明了社会科学理论与自然科学理论的密切结合,反映了现代公共行政理论的发展方向。本书将系统与生态理论的主要内容分为三个部分:行政系统理论、环境生态理论、权变理论。

十、新公共管理理论。新公共管理理论与新公共管理运动相辅相成。作为一种全新的管理理论和实践模式,它既指一种试图取代传统公共行政学的管理理论,又指一种新的公共管理模式,反映着西方公共行政领域持续进行的改革运动。以企业精神改革政府的政府再造理论是对新公共管理理论的集中反映。本书对新公共管理理论内容的论述,分为新公共管理运动、新公共管理理念、企业家精神与政府再造、以无缝隙组织扬弃官僚机构、新公共管理的是与非。

十一、新公共服务理论。新公共服务理论是公共行政在以公民为中心的治理系统中所扮演的角色的一套理念。公共行政官员在其管理公共组织和执行公共政策时,应该致力于承担为公民服务和向公民放权的职责,其工作重点既不应是“掌舵”,也不应是“划桨”,而应是建立一套明显具有完善整合力和回应力的公共机构。本书对新公共服务理论的阐释,分为传统公共行政、新公共管理和新公共服务,新公共服务的理论来源,新公共服务理念三个部分。

十二、几种扩展的理论。对公共行政理论的研究领域近年在不断扩展,本书涉及了电子化行政、行政伦理、政府质量管理和公共危机管理等主要理论。对这些领域研究的开展,不仅将公共行政理论的研究推向深入,而且大大促进了理论与实践的紧密结合。

西方现代公共行政理论的内容是非常丰富的。除了以上方面的内容外,还有一些专业性更强、内容更为具体、涉及范围更小的理论,如行政信息理论、行政控制理论、城市行政理论等等,本书不再一一赘述。本书的主要目的只是展示西方现代公共行政理论的主要方面,帮助读者对其总体轮廓有所了解 and 认识。

任何行政理论总是适应政府行政的实际需要提出和发展的,这也是西方现代公共行政理论能够保持其活力的主要原因。为了帮助读者结合西方国家的政府实际更全面、具体地了解西方公共行政理论,本书将“西方政府的公共行政”作为附录放在书后。“西方政府的公共行政”包括:(1)西方政府的体制与职能,(2)西方政府的组织机构,(3)西方政府的管理体系,(4)西方政府的文官管理,(5)西方政府的行政监督等内容,供读者参考。

对西方现代公共行政理论的研究是政治理论界和行政理论界的共同课题。在我国,这一研究目前尚处于起步阶段,但它的前景是极其广阔诱人的。在这一研究领域,本书愿作为一块铺路石,垫在西方公共行政理论研究的发展大道上。

目 录

第一章 公共行政理论的发展 \ 1

- 一、社会转型和社会进步的必然结果 \ 1
- 二、公共行政理论的初创 \ 3
- 三、公共行政理论的修正 \ 5
- 四、公共行政理论的拓展 \ 8

第二章 公共行政的科学基础 \ 14

- 一、管理效率论 \ 14
- 二、管理功能论 \ 19
- 三、官僚体制论 \ 28

第三章 政治科学的衍生 \ 35

- 一、政治科学的全新领域 \ 35
- 二、行政科学的系统化 \ 39
- 三、公共行政科学的三个问题 \ 43
- 四、公共行政学 \ 48
- 五、新公共行政学 \ 51

第四章 行为研究的借鉴 \ 57

- 一、人际关系理论 \ 57
- 二、激励理论 \ 66

第五章 行政权力理论 \ 72

- 一、政治行政两分论 \ 72
- 二、权力的公共性 \ 83

第六章 行政组织理论 \ 90

- 一、组织平衡理论 \ 90
- 二、非正式组织理论 \ 94
- 三、未来组织理论 \ 97
- 四、官僚病 \ 103

第七章 行政决策理论 \ 109

- 一、行政决策模式 \ 109
- 二、理性决策理论 \ 114
- 三、渐进决策理论和综合审视理论 \ 116
- 四、有限理性决策理论 \ 123

第八章 公共政策理论 \ 132

- 一、殊途同归的研究路径 \ 133
- 二、公共政策规划 \ 143
- 三、公共政策评估与政策变更 \ 149
- 四、公共政策咨询 \ 158
- 五、公共政策分析 \ 164

第九章 行政预算理论 \ 168

- 一、选择预算理论 \ 168
- 二、计划规划预算理论 \ 173
- 三、零基预算理论 \ 176

第十章 系统与生态理论 \ 181

- 一、行政系统理论 \ 181
- 二、环境生态理论 \ 185
- 三、权变理论 \ 192

第十一章 新公共管理理论 \ 200

- 一、新公共管理运动 \ 200
- 二、新公共管理理念 \ 207
- 三、企业家精神与政府再造 \ 216
- 四、以无缝隙组织扬弃官僚机构 \ 230
- 五、新公共管理的是与非 \ 237

第十二章 新公共服务理论 \ 242

- 一、传统公共行政、新公共管理和新公共服务 \ 242
- 二、新公共服务的理论来源 \ 248
- 三、新公共服务理念 \ 250

第十三章 几种扩展的理论 \ 260

- 一、电子化行政 \ 260
- 二、行政伦理 \ 267
- 三、政府质量管理 \ 272

四、公共危机管理 \ 276

附录 1 西方政府的公共行政 \ 286

附录 2 主要参考文献 \ 312

附录 3 主要人名中外文对照 \ 321

后记 \ 327

第一章 公共行政理论的发展

公共行政理论的提出和最初的发展,出现在 19 世纪末 20 世纪初的西方国家。本书所述的西方国家,主要是指西欧和北美的资本主义国家,这些国家当时已经创立了比较系统的政治理论,建立起初步完备的政治制度。公共行政理论在这个时期得以提出并受到关注,有其深刻的历史原因和社会背景。

一、社会转型和社会进步的必然结果

从 19 世纪的中期到末期,美、英、法、德等国的经济快速发展,完成了从自由资本主义向垄断资本主义的转变。与此同时,为国家资本主义的积累付出了沉重代价的无产阶级和劳动群众不断发出改善自身经济地位和政治地位的呼声,社会关系日趋复杂,社会矛盾日益尖锐,阶级冲突也不断发生。严峻的社会现实迫使统治阶级重新修正传统的统治思想和管理方法,开始推行一系列的政治改革、经济改革和社会改革。显然,19 世纪那种国家奉行放任政策,以不干涉的态度对待经济和社会生活的方针已经过时了。19 世纪居指导地位的自由主义政治理论受到现实的挑战,“最好的政府是管理最少的政府”的信条受到日益增多的怀疑和责难。为了缓和社会矛盾和阶级冲突,稳定社会秩序,促进社会发展,国家需要主动地干预社会生活,变“消极国家”为“积极国家”,改变以往“警察国家”的被动形象,在更广阔的范围内发挥作用。各国有识之士纷纷发出加强国家活动,强化国家职能的呼吁。

D.里奇指出,19 世纪自由主义的指导思想对国家的政治发展正发生重大的阻碍作用。在新的历史时期,国家的作用应当是积极的,国家的干涉是必要的,政府工作的高效率可以强化国家的威力。^① M.科恩认为:“政府的正当职能在于为人类活动排除种种障碍。”^② B.博赞克特把国家喻为“生活的制动轮”,强调现代国家的积极作用。^③ J.霍布森则更明确地提出:“国家应当承担那些它最有能力进行管理的工作;应当承担那些会被私人企业借以谋取私利、危害民众的工作。”^④ 在他们看来,社会的稳定和发展与国家的作用须臾不可分离,正像 E.巴克所说的:“国家

① D.里奇(1853~1903),英国政治思想家,参见《天生权利》,1895年,英文版。

② M.科恩(1880~1947),美国政治思想家,参见《一个自由主义者的信念》,1946年纽约,英文版,第449页。

③ B.博赞克特(1848~1923),英国政治思想家,参见《国家的哲学理论》,1889年,英文版,第152页。

④ J.霍布森(1858~1940),英国政治思想家,参见《社会问题》,1901年伦敦,英文版,第175页。

始终与我们同在”，“国家及其体制与我们同在，我们必须尽量加以利用”。^① 当加强国家的行政权力，发挥政府的行政职能提上日程的时候，已有的行政管理思想和管理方式显然难以胜任新的变化，国家在新形势下的行政活动需要新的理论加以指导。于是，政治上的需要使得现代公共行政理论应运而生。

资本主义经济的迅速发展为科学技术的突飞猛进奠定了稳固的基础，现代科学理论在社会实践中的应用也促进了经济的进一步腾飞，这就对工商企业的管理提出新的任务和要求。产业革命以后，分散和小规模的工场生产被社会化大生产取代，简单落后的手工作业被复杂的生产过程淘汰。新机器、新设备、新材料、新技术大量涌现，能源消耗、生产成本、劳动管理、工艺流程等诸多方面的新问题使工商企业管理发生了巨大变化。谋取超额利润的欲望，企业之间的激烈竞争推动工商企业中的工程技术人员和理论工作者加强研究工商企业的劳动过程和组织管理方法，从而导致 20 世纪初期西方的科学管理运动。工商企业科学管理运动的兴起，进一步改变了社会生产的面貌，新的管理观念、管理组织、管理方式的出现使得正在加强行政职能的政府去关注和适应这场管理革命。在这场运动中产生的科学管理理论、技术和方法，又直接影响了政府的行政思想和行政行为，促使政府树立新的行政观念，进行行政改革，提高行政效率。因此，在科学管理理论和实践的影响下，行政管理得到工商企业科学管理的促进，初创的行政理论找到了自身可资借鉴的内容和模式，这就为现代公共行政科学理论的诞生奠定了稳固的基础。

现代公共行政理论的出现也是社会生活发展和社会进步的结果。19 世纪中期以后，随着西方工业生产的发展和商业的繁荣，人们的社会生活环境显著改变，西方社会迈开了现代化的步伐。各国内部大城市的人口容量和地域范围急速上升和扩大，城市功能更加多样化，小城镇如雨后春笋般涌现，工业和农业之外的第三产业蓬勃兴起。交通条件改变了，社会交往密切了。新型的工农关系、城乡关系、地区之间的关系、中央与地方的关系在形成，新的矛盾、新的问题也在出现，需要政府去协调和解决。同时，随着国家对外的政治扩张和经济扩张，国际交往频繁了。各国竞相投入的对亚洲、非洲不发达国家的军事侵略和经济侵略，引发了西方国家之间的合作或争斗，彼此间的矛盾加剧了。空前增多的国际事务需要政府去处理，对外关系需要政府去协调，从而大大加强了政府的对外职能。显然，随着新旧世纪的交替，西方国家的对内、对外职能增加了新的内容，政府的行政任务繁重了，行政方式复杂了，这些都为行政管理的研究提供了新的课题，对现代公共行政理论的形成起到极大的推动作用。

西方现代公共行政理论经历了几个不同的发展时期，由于对不同时期特征的关注角度不同，各国学者对时期的划分有着相异的想法。本书依据不同时期的历

^① E. 巴克(1874~1960)，英国政治思想家，参见《从赫伯特·斯宾塞到现代英国政治思想》，商务印书馆，1987 年，第 170 页。

史背景和理论特征,将西方现代公共行政理论的发展划分为三个阶段,即初创阶段、修正阶段和拓展阶段。

二、公共行政理论的初创

初创阶段是西方现代公共行政理论的第一阶段,始于19世纪末期。行政理论研究在这一时期的出现带有鲜明的时代色彩。19世纪末期,西方国家巩固统治权力、稳定社会秩序的政治需要,适应大工业生产、提高管理效率的经济需要,现代社会的发展、国家事务的日趋复杂对政府职能提出的新要求,这三个方面的条件使得行政理论的出现成为必然。特别是在政治、经济高度发达的美国,对行政理论的需求尤为迫切。经历了西部开发、南北战争、废奴运动的美国,自由民主观念具有广泛而深刻的影响。然而,随着资本主义经济的迅猛发展,自由民主成为要求自由竞争、鼓吹自由放任、反对国家干预的口号。工业、商业、金融业的资本巨头,一方面要求进一步限制政府权力,一方面以贿赂、收买为手段,控制国会议员,影响国会法案的制定,进而影响政府的政策。美国社会的现实使人们对社会经济的严重不平等、国家机关的腐败混乱、政府的低能和无效率给予更多的关注,要求改革的呼声渐趋高涨。人们认为,杰斐逊时代的“小政府”已不再适应时代需要,美国应当重新发扬“汉密尔顿精神”,加强国家权力,建立一个强有力的政府,政府要更多地承担社会责任,提高行政效率。

政治学家 W. 威尔逊在 1887 年发表《行政学研究》一文,主张政治与行政分离,建立一门独立的新学科——行政学,认为对政府的行政管理加强研究已迫在眉睫。行政科学的研究目标,一是在于政府职能适当、成功地开展哪些工作,二是政府怎样才能以尽可能高的效率和尽可能少的成本完成这些工作。行政科学的研究目的是使行政方法从经验走向科学,减少政府的浪费,提高行政效率。威尔逊呼吁,建立一支训练有素的文官队伍改进政府的行政工作,以民主政治为原则搞好行政管理,以多数人的意志作为政府改革的基础,探寻一种具有普遍意义的行政规律。^①百年以后,美国行政学会讨论确认:威尔逊的《行政学研究》论文首次将行政管理作为独立的专门的研究领域,威尔逊是行政学的奠基者。

初创阶段的行政理论主要涉及三个方面的内容。第一,政治与行政的关系是研究的主题之一。以 19 世纪 70 年代起,很多学者就政治与行政的区别阐述了二者应当分离的观点。德国的 K. 斯坦因、J. K. 布隆赤里、法国的 M. 狄克洛克、美国的威尔逊和 F. J. 古德诺都发表了相似的看法。其中表达最为明晰的是威尔逊和古德诺。威尔逊认为,政治是重大的、具有普遍意义的事项方面的国家活动,行政

^① 参见 W. 威尔逊:《行政学研究》,美国《政治学季刊》(第 2 期),1887 年 6 月。

是细微具体的、具有个别意义的事项方面的国家活动;政治是政治家的特殊活动范围,行政是技术性官员的工作。^① 古德诺把政治和行政看作是国家体制中的两种不同的功能,政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行;政治与政策相关,行政则只涉及政策的执行。他认为政治与行政应当建立起协调机制,而这种机制是要通过政党体制去实现的。^②

第二,科学管理理论成为行政理论的基础。行政效率和官僚组织成为行政理论的主要内容。工商企业科学管理运动的蓬勃开展,科学管理运动中产生的科学管理理论,极大地影响了早期的行政理论。管理要科学化,行政也要科学化。科学管理中一系列行之有效的管理原则和管理方法被引用到行政理论之中。这方面,以 F·W. 泰勒、H. 法约尔和 M. 韦伯所提出的理论最具典型性。美国工程师、“科学管理之父”泰勒提出科学管理的四项基本原则:①对一个工人每一单元的工作,研究用科学的方法来处理;②应用科学的方法挑选、训练、教育工人;③工人之间应当诚心合作,以保证所有的工作都是依照科学原则去处理;④在管理者与工人之间应当实现分工负责,比较适合于管理者处理的工作应由管理者负责处理。^③ 法国工程师、“管理理论之父”法约尔把管理工作分为五个环节:①确立目标;②划分专业;③协调工作;④确认权威;⑤明确权责。提出了管理的“五功能论”,即管理工作可划分为五种不同的功能:①计划功能;②组织功能;③指挥功能;④协调功能;⑤控制功能。^④ 此外,法约尔还提出了管理的 14 项原则。德国社会学家韦伯创立了现代官僚制度理论,提出了典型的官僚制度所具备的六大特征:①官僚机构的权限范围取决于法律或行政法规的正式规定;②官僚组织的结构是层级式的,严格按照等级赋予权力;③官僚机关的管理工作以书面文件(档案)为基础;④公务管理现代化,行政人员经过严格的培训;⑤公务活动要求官员有充分的工作能力,但不严格规定他在办公室工作的时间;⑥公务管理要遵循一定的规律,行政官员要通过学习法学、行政或企业管理知识等专门的技术理论把握管理规律。^⑤

第三,总结行政规律,提出行政理论的基本模式和学科体系。美国行政学家 L·D. 怀特于 1926 年出版了《公共行政学研究导论》一书,这是美国第一部高等院校的行政学教科书。怀特试图将以往的行政管理经验加以全面总结,并综合已有的对政府行政研究的各种成果,努力使行政科学成为一个独立的研究领域。他阐述了现代社会中行政管理的重要性,行政管理中讲求效率的必要性,为了讲求效率对行政活动进行科学研究的可行性。认为行政理论研究中,组织问题和人事问题是两大主题。提出:①行政活动具有共性,各级政府实施管理的基本特性是大致相同

① 参见 W. 威尔逊:《行政学研究》,美国《政治学季刊》(第 2 期),1887 年 6 月。

② 参见 F·J. 古德诺:《政治与行政》,华夏出版社,1987 年。

③ 参见 F·W. 泰勒:《科学管理原理》,中国社会科学出版社,1984 年。

④ 参见 H. 法约尔:《工业管理与一般管理》,中国社会科学出版社,1982 年。

⑤ 参见 M. 韦伯:《论官僚制》,载 M. 韦伯:《社会学论文集》,牛津大学出版社,1946 年。

的;②行政研究应当建立在管理的基础上,而不应当建立在法律的基础上;③行政管理目前还只是一门艺术,但转变为一门科学是它的必然趋势;④行政管理已经成为,并且将继续成为现代政府的中心问题。①

三、公共行政理论的修正

修正阶段是西方现代公共行政理论的第二阶段,始于20世纪30年代中期。初创阶段的公共行政理论提出了诸多的行政原则,强调了行政的技术性,对行政效率的提高有一定的促进作用。然而,西方社会在30年代出现的空前的经济萧条和日趋高涨的有组织的工人运动,使得国家管理出现新的危机。旧有的行政管理方式和管理理论受到极大的冲击。由于过分强调管理技术和机械的效率,重规章、重制度、重纪律,忽视了被管理者的情感和需求,不尊重被管理者的人格,漠视他们的地位和作用,其结果,不仅影响了行政效率的提高,甚至导致管理危机的发生。此外,第二次世界大战的发生和结束,使西方各国的行政体制、行政职能和行政行为发生了深刻的变化,行政实践中出现的新问题、新矛盾、新现象需要新的行政理论去解答、指导和说明。初创阶段的理论显然已经不能完全适应新的变化,面临着重大的挑战。社会生产和科学技术的不断进步已经表明,以往的“科学管理”并不科学,它缺乏生机和活力。公共行政理论如何顺应历史的发展,反省旧有的行政观念和思想,成为行政学者的共同课题。理论和实践的双重需要,促使行政学者对初创阶段的不成熟理论作出修正,寻找新的思想,努力完善自身的理论。

在这个阶段,公共行政理论修正的内容主要有两个方面。一方面是强调行政管理的政治性,修正了初创阶段行政管理和政治过程两分离的理论。D·E·利连撒尔提出,政府的计划制订过程应当成为一个民主的过程,要实现计划制订者和执行者之间的合作,同时努力使组织外的公众接受计划、主动参与计划,使计划的制订和执行相互协调。他认为,在民主制订计划的过程中要关心人。如果制订的计划不能表明对人们志趣的理解和认识,最后一定会失败。那些缺乏对人们的理解并且不能共同享有人们的情感的人,几乎不能注意到现实地制订计划的目标。他强调,计划的制订与计划的执行是高度统一的,应当唤起执行者对计划制订的关注和热情,这是使计划得以实现的重要保证。②

P·阿普尔拜在1949年出版的《政策与行政管理》一书中,强调行政管理的政治性。认为行政活动是行使国家权威的统治行为的一部分,是政治过程的一部分。因此,行政官员本身就是统治者,他们具有管理权威,行使国家权力。以往那种在

① 参见L·D·怀特:《公共行政研究导论》,麦克米伦出版公司,1926年。

② 参见D·E·利连撒尔:《田纳西流域管理局:发展中的民主政体》,哈珀和罗出版公司,1944年。