

行政效率论

郑志龙 ★ 颜玉英 ★ 杨朝聚 ★ 杜焕来 ★ 著

时事出版社

行政效率论

郑志龙 颜玉英

杨朝聚 杜焕来

时事出版社

1996年

图书在版编目(CIP)数据

行政效率论/郑志龙等著。—北京:时事出版社,1996

ISBN 7-80009-352-2

I. 行… II. 郑… III. 行政管理—效率—概论 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 17123 号

时事出版社出版发行

(北京市海淀区万寿寺甲 2号 邮编:100081

新华书店经销

河南日报社彩印厂

开本:850 X 1168 1/32 印张:14.5 字数:350千字

1996年9月第1版 1996年9月第1次印刷

印数:1-5000册 定价:23.80元

前 言

行政效率是行政学研究的出发点和归宿。从1887年行政学诞生到二十世纪的今天,行政学的研究始终围绕如何提高行政效率而展开。但是,即使是行政学研究较为先进的西方,对行政效率的研究仍在继续,诸多问题仍没有解决。我国行政学研究仅有10多年历史,处于初期发展阶段,对于行政效率问题专门系统的研究目前尚属空白。《行政效率论》一书的出版对中国行政学的研究无疑具有促进作用。

行政效率研究具有重大现实意义。现代世界各国所面临的国际环境是一个激烈竞争的环境。尤其是人类进入二十一世纪之时,随着冷战的结束,各国之间在相对和平的国际环境下展开了全方位的竞争。各国政府都认识到,今后主宰世界不是靠军事力量,而是依靠经济实力。因此,如何发挥政府功能,促进本国经济发展,增强其国际竞争力,是当今世界各国政府极为关注的中心问题。纵观当代世界,每个国家的经济起飞和社会发展,往往直接取决于政府管理的有效程度。一个国家的经济竞争能力是否强大,很大程度上取决于政府行政管理是否具有效率。当今世界形势发展,既喜人,又逼人,迫使每一个国家去注重行政效率。我们党和政府历来十分重视提高行政效率,但我国政府部门行政效率低下仍是一个严重问题,达到了“无法容忍的地步”、“非改不可的地步”。这种状况阻碍社会主义市场经济体制的建立与完善,不利于发展生产力。党、政府、企业和社会公众都在呼唤提高行政效率。因此,确定衡量行政效率的标准,分析影响行政效率的因素,寻求提高行政效率对策,对行政效率问题进行全面系统深入地研究,是时代的迫切召唤,是实践的迫切要求。

《行政效率论》共分四篇十六章:第一篇“价值论”,从理论和

实践两方面阐述了研究行政效率的意义。第二篇“标准论”，在借鉴中外行政学者研究成果的基础上，构建了适合中国国情的行政效率测评标准和模式。第三篇“因素论”，分别从行政体制、行政人员、行政环境、行政法制、行政方法五个方面分析了对行政效率的影响。第四篇“对策论”，分析了中国行政效率现状，提出了提高行政效率的具体对策和建议。

本书是集体研究的成果。在共同讨论的基础上，由郑志龙拟定大纲。写作分工如下：郑志龙（第一篇 第一章、第二章；第三篇 第一章、第二章一、二，第三章；第四篇 第一章），颜玉英（第一篇 第三章；第二篇 第一章、第二章、第三章；第三篇 第四章；第四篇 第四章），杨朝聚（第三篇 第五章；第四篇 第三章、第五章），杜焕来（第三篇 第二章三、四；第四篇 第二章）。全书初稿完成后，郑志龙、颜玉英进行了统稿，最后由郑志龙定稿。

本书能得以出版与许多人的帮助与支持是分不开的。在本书的整体构思和写作过程中，国家行政学院徐理明教授、中国行政管理学会高小平副秘书长、吉林大学行政学院王书君博士提出了许多有益的建议。河南省社科规划办公室、郑州大学科研处和郑州大学现代管理学院贺永方教授提供了许多方便。在校对、出版过程中朱春奎讲师、杨留晓、王丽莉、郑彦松硕士做了大量工作。时事出版社的王基建先生对该书的出版给予了热情支持。还有其他朋友的帮助与支持，在此深表感谢。

此书出版正值'96北京国际行政科学学会第三届大会召开，作为一份礼物奉献给大会。

由于时间仓促，著者水平有限，书中难免有不足之处，恳请各位专家、读者批评指正。

著 者

一九九六年六月

目 录

前 言	1
第一篇 价值论	1
第一章 行政效率 行政学研究的出发点和归宿	1
一、行政效率对行政学产生的呼唤	1
二、行政学的发展始终以行政效率为中心	6
三、行政效率与行政学内容和学科体系的密切关系	11
四、加强应用研究是中国行政学的当务之急	15
第二章 提高行政效率 现代发达国家的追求	19
一、行政效率是现代各国政府追求的目标	19
二、行政改革 提高行政效率的出路	21
三、追求卓越 提高行政效率永无休止	39
第三章 提高行政效率 当代中国的必然选择	45
一、提高行政效率是建设有中国特色社会主义的 本质要求	45
二、我国党和政府始终重视政府行政效率的提高	49
三、当代中国立足实际对提高行政效率不倦的探求	57
第二篇 标准论	67
第一章 行政效率 众说纷纭的概念	67
一、西方行政学者的行政效率观	67
二、中国行政学者的行政效率观	75
三、我们对行政效率的理解	81

第二章 标准确定 复杂的系统工程	85
一、行政学者对行政效率测评的认识	85
二、行政效率的定性分析	87
三、行政效率的定量分析	88
第三章 效率测评 适合中国国情的模式构建	91
一、行政效率测评应遵循的原则	91
二、行政效率的测评方法	94
三、适合中国国情的行政效率测评模式构建	98

第三篇 因素论

第一章 行政体制 行政效率提高的基础	108
一、行政体制及其构成	108
二、行政体制对行政效率的影响特点	112
三、行政体制各构成部分对行政效率影响的具体分析	114
第二章 行政人员 行政效率提高的核心	131
一、行政人员及其在提高行政效率中的核心地位	131
二、行政人员素质及其对行政效率的影响	135
三、行政领导艺术及其对行政效率的影响	144
四、行政领导群体结构及其对行政效率的影响	154
第三章 行政环境 行政效率提高的条件	160
一、行政环境概说	160
二、行政系统外部环境对行政效率的影响	170
三、行政系统内部环境对行政效率的影响	185
第四章 行政法制 行政效率提高的保障	197
一、行政法制概述	197

二、行政立法与行政效率的关系	199
三、行政执法与行政效率的关系	204
四、行政司法与行政效率的关系	207
第五章 行政方法 行政效率提高的途径	208
一、行政方法与行政效率	208
二、行政基本方法对行政效率的影响	216
三、行政技术方法对行政效率的影响	227
第四篇 对策论	238
第一章 理清思路 改革完善行政体制	238
一、我国目前行政体制的状况	238
二、完善我国行政体制的原则要求	260
三、把握实现行政体制科学化的契机	268
第二章 多管齐下 造就跨世纪行政人员	278
一、我国目前行政人员素质的基本估价	278
二、提高行政人员素质的方法	280
三、提高行政领导艺术的途径	297
四、优化行政领导人员群体结构的措施	338
第三章 创造条件 优化行政环境	344
一、我国目前的行政环境状况	344
二、坚持和平共处五项原则,为提高行政效率创造良好的 国际环境	357
三、深化改革,为提高行政效率创造良好的政治、经济、文 化环境	360
四、强化沟通与协调职能,为提高行政效率建立合谐的内	

部机制	363
五、加强行政文化建设,为提高行政效率提供适宜的文化 氛围	369
六、优化物理环境条件,适应提高行政效率的需要	374
第四章 加大力度 健全行政法制	384
一、我国行政法制的现状分析	384
二、健全行政立法	394
三、严格行政执法	399
四、完善行政司法	406
五、进一步完善行政法制监督体系	406
第五章 巧妙运筹 灵活运用行政方法	413
一、我国行政方法运用的现状分析	413
二、以马克思主义为指导,以现代管理科学理论 为基础	417
三、系统综合,发挥行政方法的结构优势	419
四、几种主要行政方法的使用要领	425
五、灵活机动,创造性地运用行政方法	448

第一篇 价值论

行政效率问题是行政学研究的中心。从行政学产生的历史看，其直接动力是为了提高行政效率。从行政学发展的历史看，行政学之所以不断发展，学科内容和体系不断丰富，也是为了研究行政效率的需要。在当今和平与发展的时代主题下，世界各国政府都在致力于发展本国经济，中国政府正在努力建设有中国特色的社会主义现代化。可以说政府行政效率的高低直接影响各国经济和社会发展进程，因此，研究行政效率具有重大的理论价值和现实意义。

第一章 行政效率 行政学研究的出发点和归宿

一、行政效率对行政学产生的呼唤

行政学产生于十九世纪末二十世纪初的美国。1887年美国学者威尔逊发表《行政之研究》一文，主张行政学从政治学领域分离出来。1900年古德诺发表名著《政治与行政》，提出了政治与行政两分法，为行政管理成为独立的研究领域奠定了理论基础。1926年怀特出版了《行政学导论》一书，对行政学的主要内容进行了阐述。1927年，魏罗毕出版了《行政的原理》一书，较系统地阐述了行政学的理论体系。至此，行政学这门学科已基本形成。

行政学之所以在这个时期产生，有其深刻的政治、经济背景。

(一)十九世纪末、二十世纪初，随着近代工业革命和科学技术的发展，资本主义经济与文化获得了迅速增长。它促使资本主义社会，在经济上，由自由竞争阶段向垄断阶段转变；在政治上，由“消极国家”向“积极国家”转变；在政策上，由“放任主义”向“国家干

干预”转变。在自由资本主义时期,资产阶级国家奉行自由放任的治国信条,政府对社会经济生活很少干预,主要职能是国防、国内公共安全、财政等,“管理最少的政府是最好的政府”是当时普遍信奉的思想。正因为自由资本主义时期政府职能简单,机构少,人员也少,如美国联邦政府最初时期“联邦官员总共只有千人左右”。^①因此,行政效率问题并不突出,不能成为政府、社会公众、学者关注的焦点。但到了十九世纪下半叶,随着资本主义经济的飞速发展,使社会发生了一系列深刻而巨大的变化,社会生活日趋复杂化,社会问题日趋严重,如贫富不均,经济舞弊,托拉斯问题,劳资关系紧张,自然资源的浪费与破坏等等,都要求政府加以干预。“政府为要有效的管制及解决这些棘手的经济与社会纷扰和问题,政务数量大见膨胀,政务性质益趋复杂。于是不得不起而研究有效的管理理论与方法,期以成功的胜利的推行政务。行政学乃因此应运而兴”^②。

(二)随着政府的职能扩大,政府对社会经济生活干预力度的增强,迫切要求行政权力的集中与统一和权威性。但是,当时的美国政治生活中,“政党分肥制”的实行与上述要求相抵触,古德诺曾明确指出:“联邦政府的行政事务大量增加,大多数新增加的事务都具有半科学的性质——例如:专利事务的管理、地质勘查、各种统计局的工作——由于采用了分肥的观念,导致行政效率的损失非常突出。”“行政效率下降的害处开始明显化。”^③因此,人事制度的改革已成为当时政府和社会的迫切要求。同时,政府机构和人员迅速增加,而且在众多复杂的机构和大量的公务人员增加后,贪污腐化,不负责任,能力低不称职,行政效率低下等情况已日益明显,

① (美)希尔斯曼著《美国是如何治理的》第210页,商务印书馆,1986年。

② 张金鑑著《行政学新论》第82页,三民书局印行,1984年版。

③ (美)F·J·古德诺著 王元译《政治与行政》第64、62页,华夏出版社,1987年,北京。

社会公众对之已普遍感到不满。“早在1841年,就有人提出要采取一些措施以提高行政效率”。^①因此,“研究如何健全行政组织,加强政府力量,统一事权,提高行政效率”^②已迫在眉睫,廉价和高效率政府成为时代的迫切要求。

(三)行政学的产生和形成,受到工商企业科学管理的重大影响。产业革命后,大规模的工厂机器生产代替了小规模的家庭手工业生产。这种企业经营,人众事繁,没有科学管理难以管好这种企业。工商企业界人士不得不被迫研究科学管理方法,力求降低成本,增加利润。这一时期致力于科学管理研究的人有许多,如英国的欧文、巴柏奇、吉文斯,美国的泰罗、汤恩、赫尔塞。特别是美国的泰罗,被称为“科学管理之父”。他于1903年发表了“工厂管理”的论文,1911年出版了《科学管理原理》一书。泰罗的科学管理理论对美国的工商界发生了革命性的影响,同时也促使了政府行政的改革,提高了行政效率。

综上所述,我们可以得出这样的结论,行政学之所以能够产生,主要是因为政府对行政效率的追求的结果,也是社会公众对政府行政效率的关注和要求的结果。这一结论我们还可以从威尔逊、古德诺、魏罗毕、怀特的论著中找到根据。

威尔逊于1887年12月份的《政治学季刊》上发表了《行政的研究》一文,他在此文中明确指出:“行政学研究的目标,在于首先要弄清政府能够适当而且成功地承担的是什么任务,其次要弄清政府怎样才能以尽可能高的效率和尽可能少的财力或人力上的消耗来完成这些专门任务”。^③威尔逊在这篇论文中,还提出了提高行政效率的一些观点,例如,为要提高行政效率,他提出要加强对

① (美)F·J·古德诺著 王元译《政治与行政》第64页,华夏出版社,1987年,北京。

② 张金鉴著《行政学新论》第81页,三民书局印行,1984年版。

③ 《国外政治学》杂志,1987年第6期,第30页,威尔逊:《行政之研究》李方译。

政府力量，集中事权，统一指挥。为要提高行政效率，不妨适当牺牲民主。他认为，政党操纵国家用人行政，实行分肥制的这一弊政必须排除，应以人才主义为准则，通过考试选拔政府官吏。

古德诺在其著作《政治与行政》一书中，把国家的功能分为两种，即政治与行政。“政治与政策或国家意志的表达相关，行政则与这些政策的执行相关”。^①他进一步指出，“在一个民治的政府里，表达国家意志或制定法律的机关，必须对执行这种国家意志或法律的机关进行某种控制”，^②但是“为了保证政府的民治性和行政的高效率，又不能允许这种控制超出其所要实现的合理目的。”^③“因为如果超越了，国家意志中的普遍的行政效率以及人民表达国家意志的能力都将不能避免地大大降低”。^④接着，古德诺分析了当时美国政治生活中存在的问题，主要有：政党分赃制的存在，行政权力分集的问题，都对行政效率的提高有很大影响。在分析了上述弊端的基础上，古德诺提出了改革的措施。1、废除政党分肥制，实行政官常任制。他指出：“负有行使行政功能责任的政府机关不仅应象法官那样不受政治的影响，他们还必须象法官那样有相当长的任期。之所以必须有长久的任职期限，是因为他们工作的优良与否，往往取决于他们熟练程度，而熟练程度在很大程度上又来自长期的实践。……这就是指那个庞大的职员和办事人员阶层，他们只简单地执行那些决定行政政策的大政方针的上司的命令。对于这些官员，管理的长期任职是必需的，因为不这样，最高的行政效率是无法达到的。的确，没有这点，政府的工作也可以进行下去，但是，政府的开支会大大增加，而工作却做得很拙劣。”^⑤2、行政体制

① (美)古德诺著 王元译《政治与行政》第10页，华夏出版社，1987年，北京。

② 同上，第21页。

③ 同上，第25页。

④ 同上

⑤ 同上，第48—49页。

合理地集中和集权。他指出：“现代文明的很多问题首先在城市里突出出来，并迫使城市政府的行政功能大大增加。旧的方法所导致的效率上的损失极其明显，因此，也使变革的愿望极端强烈。为进行必要的变革而迈出的第一步是使城市的行政集中和集权化。”^①“如果我们想在美国获得民治政府和高效率的行政管理，一个适度集权的行政体制就是必需的。”^②3、把政党作为法律承认的政治机关置于有效的公共控制之下，以使政党及其领袖对公众意志更加负责。他指出：“不应该指望，只进行行政体制内的改革，而没有同时对政党进行法律上的承认，就会得到负责的民治政府或高效率的行政。”“只有集权的行政而没有负责的政党，就不能保证获得高效率的行政”^③。因此“政党和政党领袖要向人民负责。政党不应再被视为一种自愿性组织，而应是一种政治性团体，它必须受到公众的限制和控制。”^④

魏罗毕于1926年著《行政学原理》一书，怀特于1927年著有《行政学导论》一书，两书是最早的大学行政学教科书，也可称为传统行政学的范本。两书的内容体系大致相同，均围绕如何提高行政效率这一中心问题展开的。基本内容是：1、在行政组织方面，主张建立完整统一的行政体系，层级节制，力量集中，指挥运如，事权确实，管理经济。2、排除政治因素于行政系统之外，以科学管理方法推行行政，消除浪费，提高行政效率。3、在人事行政方面，主张铲除“分肥制度”，采用用人唯才的“功绩制”，以公平客观的考试方法选拔人才，确定公务员地位中立化，不得卷入政治斗争漩涡。4、在财务行政方面，主张行政部门设立预算及会计的专管机构，采用行政

① (美)古德诺著 王元译《政治与行政》第65页

② 同上第136页

③ 同上第135页

④ 同上，第137页。

预算制度，国家预算由行政部门编拟，才能符合实际情形与需要”^①。

通过上述分析，我们可以看到，资本主义发展到垄断阶段后，政府行政效率问题突显出来。政府需要通过提高效率对社会经济生活，对本身的组织人员进行有效管理，社会公众尤其是工商企业界也要求政府成为高效廉洁公正的政府。正是在这种情况下，以研究效率为中心的行政学适应时代的呼唤、现实的需要应运而生了。

二、行政学的发展始终以行政效率为中心

威尔逊的《行政的研究》，标志着行政学的诞生，从此之后，行政学得以迅速发展，并对政府行政管理活动起到了科学的指导作用。脱胎于政治学的行政学自成为独立学科之后，发展迅速的原因主要在于：1、行政学产生以后，对政府行政管理的高效化起到了积极的指导和促进作用。行政学者提出的行政理论、原则，针对行政管理中出现的问题而提出的一系列行政改革措施、方案，大大促进了行政效率的提高，使行政学充分显示了其对实践的指导价值，因而得到政府和社会的重视和支持。2、行政学在其发展过程中，能够兼收并蓄，吸收、借鉴其它社会科学和自然科学的研究方法和成果，丰富自身的理论体系，使得行政学的发展建立在雄厚的理论基础之上，紧跟时代的步伐。3、行政学研究发展的各个阶段，都以如何提高行政效率为其研究中心，而提高行政效率的问题是历届政府关注的中心，也是历届政府力求达到的目标。从行政管理发展的历史分析，每一个时期，影响行政效率的主要因素都有所不同，或是组织结构问题，或是人事问题，或是权力分配问题，或是与外部环境的协调问题，或是技术方法问题，等等。行政学者总能根据政府行政管理的实际需要有针对性地提出解决方案、措施。一方面，政府的需要促进了行政学研究的发展，另一方面，行政学的发展又

① 参见：张金鑑著《行政学新论》第84页，三民书局印行，1984年版。

促进了行政效率的不断提高,互相促进,相得益彰。

回顾行政学的发展历史,可以清楚地看到,它始终是以行政效率为其研究的中心。

(一)传统理论时期,也就是行政学的最初发展阶段,即1887年—1930年。这一时期的行政学研究,以“科学管理理论”为基础,主要在于探讨行政权力的合理分配,组织结构的健全,行政方法标准化,行政管理程序的制度化,以期通过上述方面的研究,总结出一套行政管理的“金科玉律”,以达到提高行政效率的目的。这一阶段,行政学研究的理论基础是科学管理理论。主要有三大学派:一是管理技术学派。代表人物是泰罗,他的科学管理思想集中体现在他的两篇论文(“论件记酬制”,“工厂管理”)和一部著作,即《科学管理原理》之中。二是行政管理学派。以法国的法约尔为代表。法约尔以组织中、上层的管理工作为研究中心,着重组织的管理原则、方法研究。1908年他发表“论一般原理上的原则”,尤其是他于1915年出版的《一般管理和工业管理》一书,集中体现了他的管理原则;在此书中,法约尔提出了十四项管理原则。这些原则普遍应用于工商企业界,取得了良好成效。同时,政府也加以采用。法国政府率先将其应用到邮政机构,获得成效,随后又扩大到中央及地方政府的行政机构中。三是官僚模式学派。代表人物是马克思·韦伯。韦伯从权力和组织结构的角度对现代组织体系进行研究,提出了他的“理想型官僚制度”,并认为“理想型官僚制度”是建立在合法合理权威的基础之上的。这些科学管理思想基本上都被行政学者吸收并运用到了行政管理领域。在较大程度上克服了庞大的行政机构体系中存在的事权不清,各自为政,浪费怠慢、头痛医头、脚痛医脚、办事拖拉、人浮于事等弊病,促进了行政效率的提高。但是,应该看到,传统理论时期的行政学以及其所依据的科学管理理论都有其本身的缺点。就早期行政学研究的方法而论,行政学家只着重各种原则、法则的建立,并认为是适合各种行政组织的

“金科玉律”，这种研究法忽视了各个行政组织的不同的主、客观条件，更忽视了组织所处的外部环境因素，诸如历史传统、文化观念等因素；早期行政学者对行政问题的研究往往是静态研究，即只注重组织结构，权责分配，法令规章等，而忽视了组织中的人的行为、心理等方面的因素，就早期行政学对于行政的观念而言，从威尔逊到古德诺、魏罗毕，都认为行政就是执行法律法令，是与政治截然分开的。这一观点虽然已过时了，但他们提出的行政贵在神速，应有效率等一系列观点仍是有价值的。就传统时期的三大具有代表性的学派所提出的管理理论进行分析，也存在如下缺点，即：过份强调机械效率观点，以致抹煞了人性的尊严；只着重组织的静态面，而忽视了组织的动态面，把组织作为一个孤立的封闭的系统；对人类行为做了不切实际的假设，他们均认为人生来是好逸恶劳的，人是只追求金钱的经济动物，因而必须严格制度，加强监督，运用物质上奖惩手段调动人的积极性；对一些原则、规则的总结主要是凭个人的知识、经验，以及有限的观察获得的，经不起科学的、实证研究的检验。正因为如此，随着社会的发展，随着人们认识能力的提高，经过实践中不断的探索研究，行政学进入一个新时期，即修正理论时期的行政学。

(二)修正理论时期的行政学，或叫行为主义行政学时期(1930—1960年)。行为科学是20世纪30年代初兴起的一门交叉性综合性学科，它是应用文化人类学、心理学、社会学，及其相关学科的知识以及自然科学的研究方法(如数理方法、实验法)，对人类行为作有系统的客观观察与分析，以便协调组织中的人际关系，提高组织效率。这一学科所研究的成就及所运用的研究方法被行政学者所吸取、运用，促进了行政学研究的发展，对于行政领域存在的诸多问题从新的视角提出了解决问题的新的思想、理论。

这一时期具有代表性的学者有梅奥、巴纳德、西蒙、马斯洛、麦格雷戈、赫茨伯格等。梅奥是早期行为科学的代表人物，他通过著