

黄高智主编

参与式行政 与内源发展



联合国教科文组织

中国对外翻译出版公司

参与式行政与内源发展

主 编：黄高智

撰稿人：

V. A. 佩·帕南迪凯

弗朗索瓦兹·加卢德-热妮伊丝

图尔基娅·乌尔德·达达赫

劳尔·P. 德·古兹曼

穆斯塔法·沙盖尔

卡洛斯·奥尔特加

埃德加·蒙铁尔

译 者：孟鞠如等

联合国教科文组织
中国对外翻译出版公司

1988·北京

**Original title,
Administration participative et
développement endogène**

Chinese edition, © UNESCO 1988

The Chinese edition translation has
been prepared under the responsibility
of China Translation and
Publishing Corporation

参与式行政与内源发展

(黄高智主编)

中国对外翻译出版公司
(北京太平桥大街4号)
新华书店北京发行所发行
北京市双桥印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 8印张 字数: 190(千)

1988年9月第一版 1988年9月第一次印刷

印数: 1-2,000

ISBN: 7-5001-0047-7/F.9 (CTPC)

92-3-202408-X (Unesco)

定价: 1.90元

出版说明

本公司受联合国教科文组织委托，翻译出版《参与式行政与内源发展》一书。行政体制是发展国家的重要工具。如何依据各国不同的社会文化背景，使势在必行的行政体制改革朝着有利于人民大众参与国家行政管理（参与式行政）的方向发展，以适应国家内源发展的需要，乃是各发展中国家所密切关注并正在实验中的问题，也是包括主编在内的本书各撰稿人，各国经济学与行政管理学专家，所悉心研讨多年的专题。本书即为他们的部分研究成果的汇编，希望能给我国目前正在进行中的经济改革和政治改革（包括行政管理体制改革）带来有益的启发。

本书系根据联合国教科文组织提供的法文版，由孟鞠如（前言、序章）、高德坤（第二章）、张正中（第三章）、钱崇信（第四章）、毛燕燕（第五章）、鄢宁（第六章）和郭强（第七章）等同志全文翻译；郭强、张正中、高德坤、钱崇信分别参加了各章的校订工作；孟鞠如教授作为顾问，在翻译和校订过程中给予了指导和帮助。

中国对外翻译出版公司

一九八七年十二月

DA202/03

前 言

联合国教科文组织 1977 至 1982 年的中期计划，规定各项主要目标之一是：“研究各种社会-文化条件，各种价值准则，民众参与发展工作的各种意图与方式，以利于内源发展与多样化发展的进程，而适合不同社会的现实与需求。”过去大约十年光景，教科文组织一贯在这方面重视以人为中心、人为一体的，平衡的、内源发展的行政体制。

行政体制是发展国家的重要工具。发展中国家取得独立以后，政治、经济、社会-文化诸方面都发生变化，并形成压力，促使行政体制跟上去。

发展中各国的政府，力图解决有关民众参与国家革新计划的一系列问题，并集中探讨最佳方案，使行政机构能够适应发展的需要。

行政人员的日常经验，社会学和人文科学的研究成果，尤其是行政学的科研成果，都揭示出，爱好传统价值，对于社会与人的行为，具有多么大的心理-社会重要性。所以对搞计划工作的人来说，社会-文化背景，确是具有根本性的因素，也是富有教育意义的源泉。对于管理发展计划的人来说也是如此。

行政工作的方法与风格，是否适合一个国家的传统作风，是否适合一个国家传统的观念和价值，必然会引起民众的批评或赞许，因为民众有权参与发展国家的工作。民众是传统观念和传统价值卓越的支承者。

当然，改善行政体制，改善行政工作，必定要照顾到不同社会的社会-文化特点。

教科文组织设想的这部作品，以及这部作品的执笔者，悉心研究了各个关键性的问题，官民之间的沟通问题，以期双方更加便于当面交谈，从而促进并实现民众真正参与发展国家的工作。

本书第一部分所探讨的问题是：公共行政适应不同的社会-文化背景，到底有些什么问题，到底该采取些什么方式方法？黄高智分析了发展中国家行政体制的现状，分析了以人为中心，内源发展的条件与要求，然后根据在分析中发现的问题，提出盖然判断，并指出教科文组织怎样在公共行政与管理方面，就社会-文化与沟通问题进行探讨。作者的分析研究旨在指出，机构职能配合不同社会的路线方向与基本价值，具有何等的重要性。

V.A.佩·帕南迪凯就不同国家的行政结构和行政政策，作了社会-历史性分析，然后从这些分析出发，进一步研究，为了建立一种内源发展的行政体制，到底有些什么问题？需要具备些什么实际条件？

弗朗索瓦兹·加卢德-热妮伊丝及其在法国行政学研究所一起工作的同事们，研究了官僚体制封锁性的根源，并提出切实可行的方法和措施，来改善行政机构内部的沟通和官民之间的沟通。

本书第二部分集中了地区性的研究，主要在于非洲和东南亚的特殊需求。图尔基娅·乌尔德·达达赫，研究非洲情况。劳尔·P.德·古兹曼及其在菲律宾大学公共行政学校工作的同事们，对东南亚情况进行了研究。穆斯塔法·沙盖尔则研究了阿拉伯国家的情况。还有卡洛斯·奥尔特加和埃德加·蒙铁尔，对于秘鲁改革新闻传播手段的经验，进行了研究。这项改革是在1968年到1980年秘鲁从事政治、经济、社会、文化改革以后进行的。

世界不同地区行政改革的研究分析表明，差距很大。差距的一方面是人们对于社会-文化前提的科学认识；差距的另一方 面则为导致民众积极参加发展国家的工作并为人民造福的行政实践。

在本书中发表的各种意见，选用的各种事实，以及对于这些事实的解释，文责由作者自负，并不一定反映教科文组织的看法。

目 录

前 言		
序 章	关于公共行政在社会-文化沟通与参与方面的探讨 黄高智	1
第二章	建立内源发展行政机构的实际问题及条件 V.A.佩·帕南迪凯	13
第三章	根据各社会和文化背景,改善行政机构内部及其与民众联系的问题与方法 弗朗索瓦兹·加卢德-热妮伊丝等	41
第四章	政府行政机构与民众的接近:非洲社会-文化现状下的问题和方法 图尔基娅·乌尔德·达达赫	91
第五章	东南亚地区各社会-文化背景下公共管理适应内源发展的方法论 劳尔·P.德·古兹曼等	124
第六章	面临普及发展问题的阿拉伯国家行政管理 穆斯塔法·沙盖尔	163
第七章	1968至1980年间秘鲁政治、经济、社会与文化改革的尝试	196
	一、1968至1975年间秘鲁大众新闻传播的改革 卡洛斯·奥尔特加	196
	二、秘鲁新闻业一次社会-文化及参与管理的尝试(1974-1980) 埃德加·蒙铁尔	220
作者生平简介		243

序 章

关于公共行政在社会-文化沟通 与参与方面的探讨

黄高智

联合国教科文组织，根据世界盖然判断的分析，以及由此产生的根本性看法，曾试图确切指出有关发展政策重大方针的种种考虑的各类前提。这就是：文化特殊性与多样性的丰富多采；个人与国家之间骇人听闻的不平等和不相称；不同社会与不同问题的相互依存。由此得出一切以人为中心的发展特点：发展的内源性和公平性；多种因素的一体化；全球范围的总体性与相互依存^①。

以上特点中最突出的，应为发展的内源性与公平性，要求以不同的形式推行参与政策，配合各国社会-政治条件与各国人民的社会-文化条件。内源性要求把民族文化当作人类创造性的环境与源泉。同时要求，根据每一国人民的内在价值和本国相应的资源与潜力，探索各具特色的发展道路。最后要求个人与团体广泛积极参与集体生活与国家生活，参与各等各级的决定与施行。这样，民众参与的可能性问题就提出来了：以人为中心的内源发展，要求以民众参与作为保证这种发展的真实性和成功的条件。^②研究内源发展，作为追求国际经济新秩序的辅助工作，显然富有

① 黄高智著《以人为中心内源发展的概念》，见教科文组织1984年在巴黎发表的《发展的新战略指针》第13-19页。

② 教科文组织《参与发展》，前言，巴黎，1984年，第434页。

意义并大有前途，因为，正如弗朗索瓦·贝鲁曾经说过的，研究内源发展足以“调动一国人民的文化和自然力量”。发展决不能依样画葫芦，相反，这意味着一国人民在各方面的创造和进步，公平分享利益与公平分摊气力，肯定人格的本来面目和发扬光大，简言之，意味着自力更生。

这篇序文试图就发展中国家公共行政的情况作一小结，并进行一番探索，看看到底有哪些途径和办法，能使行政与管理适应不同的社会—文化背景，从而成为以人作为中心内源发展的工具。而这一切的基础，就是民众的真实需要，自愿真正参与发展国家的工作。

事实是，人们一般认为，在新近获得独立的国家里，行政是国家能否发展的决定性因素。主要的理由是，独立不久，只有行政算是“现代式”的机构，（除军事组织外）只有行政由新政权掌握，用以完成发展的任务。

不仅如此，由于缺乏私人积累，私人既没有创办企业的力量，也没有管理企业的能力，所以，国家往往不得不一身兼负发展工作的保证人、管理员和代理人的全部重担。可是，在发达国家中，这一项一项的任务，都是在历史进程中，陆陆续续增添出来的。新近获得独立的国家，之所以非那样做不可，是因为舍此外国的私人企业便会为所欲为——特别是那些跨国公司——以至动摇新近争取到手的国家主权。所以公营部门往往是发展工作的主要动力，而私营部门则付之阙如，即便有私营部门，也会萎缩退化。有必要指出：实际上，以上情况并非出于什么思想意识的选择，或者出于某种蓄意作出的政治抉择。人们有时候提出这样的批评是不对头的。事实是，新近获得独立的国家，有它具体的经济条件和特殊的社会历史背景，无法选择其他途径。举例来说，这种情况尤其适用于非洲各国。

唯其如此，行政与公营部门，显得是“支持发展的代表力量”，

故尔有必要使之成为社会改革朝气蓬勃的工具。然而，20多年过去了，新成立的各国，虽然抱有许多希望，行政却没有能够起到它在国家发展中应该起的作用。不少情况恰恰相反，行政反而成为发展工作的重大障碍。

这种情况的主要原因在于，大多数发展中国家，行政没有经过深刻的变化，体制也好，方式方法也好，机制也好，基本上还保留着类似它们直接继承下来的殖民地行政体系。许多国家的公共行政，抄袭外国的行政体制，抄袭过去宗主国或其他工业国家的行政体制，从而长期保持从殖民时代继承下来的制度。然而，不管是自愿的还是被迫的，依样画葫芦地引用行政技术，决非治百病的仙丹，反而往往引起结构性的混乱，不合适的社会-政治变革，官僚主义过度控制，并且加剧社会不平等，从而妨碍社会与行政之间所谋求的协调一致。

一方面是现代行政的精神、准则、方法、程序；另一方面则是传统社会和农业社会的社会、文化、人文价值。二者之间的严重差距，往往引起民众方面的反对，或者，至少是民众不接受。可是，“规则之成为真正的行动规则，全仗个人同意接受，因为，规则本来是为他们制定的。君主的旨意固然重要，臣民的一致同意也同样重要。习惯的作用日趋淡薄，往往会使人忘记臣民拥护法律的重要性”。从事立法或行政的人，对于社会的看法，同对于法律、法规具有最高权威的看法，比较起来，要复杂一些。“因为，指出掌权的限制，有可能引起当权派的不满，但是，人类社会组织的尊严却得到了肯定，因为，第一种看法再次提醒人类的一切集团都是由自由人组成的。法律的真正权威，来自人的自愿拥护，而决非来自强迫命令。”^①

^① 欧仁·沙埃夫著《异化、接受、真实。关于发展法的思考》，载于《贝南杂志》1974年7、8、9月，第745期，第318页。

因此，问题在于如何按照新的政治背景，并且照顾到发展中国家的社会-文化背景，创建新的行政体系。这个课题，没有明确的政治决心是搞不成的，因为这是选择社会模式的决策问题。前提已经说得很清楚，但是没法不提这样一个问题：行政和参与之间的关系，到底搞不搞得不好？因为这意味着，把参与纳入行政体制。而矛盾正在于，行政制度效力的高低，要看行政机构，可是，一说到机构，便要说到官僚统治，而官僚统治与民众参与，难道不是形同水火，互不相容的么？这是现实问题，其重要性必须着重指出。何况，必须承认，在发展中国家，行政体系哪怕算不上支持发展的唯一力量，起码也要算主要的力量。任何考虑，只要涉及以人为中心和内源的发展，也就是说，由民众参与的发展工作，就必然直接涉及行政体制。换言之，一方面，要分析公共行政适应内源发展各种要求的局限性与可行性；另一方面，又要明确，民众参与在发展中国家特殊的社会-文化背景中，应该具备什么样的机制与形态。

近年来进行的行政改革，似乎体现出两种主要倾向。其中占上风的是合理的、科学的、中性的倾向，主要依靠应用现代管理技术(信息、积极性等等)。另一倾向，还很胆怯，关心的是质量、社会和人文现象，比较倾向社会-文化的影响，并且首先为自己引用各种文化模式、意识形态的模式，以及(或者)政治的模式。就上面的角度来看，即便应用某些技术手段，根本方向也仍只能是质量的和/或内源的。人们越来越承认，功用和社会-文化适应性的概念，胜过结构的观念，胜过“发展制度”的概念，胜过技术功效的概念。在估计公共行政功能的时候，不再一味根据传统的绩效指标，而越来越倾向于以治下百姓是否满意为指标。这合乎教科文组织对于以人为中心的、内源发展的新观念。教科文组织愿意促进并发挥这个新观念。但内源性的特点，较多在于恰当掌握社会组织的研究与方式，在于组织人类关系的研究与方式，倒

不尽在恰当地作出各种技术的选择。行政既然对发展国家起动员作用，起合理组织并利用一切资源(首先是人的资源)的作用，一旦政治机构，根据计划经济的技术机构事前提出的建议，规定了发展的方向和目的，行政的内源性便首先意味着，配合社会-文化环境，并在其中扎根。这是“民众参与行政以利内源发展”制度化和运行的根本条件^①。

不过，最近 20 年取得的经验说明，在改善行政方面，发展中国家最为注意如下一些问题：(一)以本国行政人员代替外籍行政人员；(二)行政人员专业化及其招聘与使用；(三)考察有关传统制度的人类学问题；(四)对官僚阶级作社会学的研究。

在估计行政体制的发展程度，并对其运行作批评性的衡量时，探讨西方社会中一般存在的官僚主义特点，一般都被看作“中性的”启示。然而，“如果不把西方社会当作值得向往的，‘可向全世界推广的’好模式，那么，又怎能把西方官僚主义的特点，作为可变参数，来衡量行政体制的发展程度呢？”^②联合国公共行政及财政计划联合视察组提供了一份报告(从 1972 年到 1976 年)，其中写道：“没法说现在有那么一门行政学……但是可以承认，公共行政这门学科……是一门正在形成而仍在几种倾向中举棋不定的学科。一种倾向认为，总的文化能把行政问题置于更广阔的全局范围内；一种倾向对于公共关系和相互沟通提出某种观点^③。”这样从社会-文化上，从沟通问题上，来作探讨，正是教科文组织研究公共行政的方向，意在补充联合国其他机构在这些方面所作的努力。本书要谈的，就是它们已经取得的成果。

① 黄高智为《公共行政和管理：不同社会-文化背景中的适应问题》一文写的序言。教科文组织-阿比纳夫在新德里出版，1982 年，第 1-11 页。

② 萨迦·德伐著：《行政发展的西方概念》，载于《国际行政学杂志》，发表于布鲁塞耳，1979 年。

③ 《第 33 届联合国大会》，莫利斯·贝特朗的文章第 3 页，CCI，参照 JIU/REP. 78/2-A/33/227，1978 年 9 月。

最要紧的问题之一，在于知道，怎样才能缩小鸿沟，即公共行政带去的现代西方价值，与地方团体及全国的社会—文化价值与准则，二者之间的鸿沟。比方说，人们可以观察到，一方面，国家官僚统治的基础是形式主义、官方性和中性(匿名关系，文牍习气等等)，以成本/利润和成本/效益，来衡量效率与成就……而不用成本/实效来估计效率与成就。另一方面，当地居民，习惯于人与人之间活生生的关系，人与人以口语交流思想，习惯于非正式的当面谈心，非常重视人生的社会和文化现象，这都不能以数量或钱财来表达。传统以口语交流的社会，例如非洲社会，这种情况尤为明显。农业社会，文盲占多数，情况也是如此。

在许多发展中国家，贪污之风盛行，原因在制度，而并非全在个人的行为不合理，态度不道德。一方面，文牍官僚制度的规则，要求民众与行政机关的关系永远通过文牍，甚至口头协议也要通过文书的证实，才能生效。另一方面，个人习惯于说话的传统生活，不想用纸笔来交流思想。甚至在具有文书传统的国家，农村居民仍多文盲。要求这些人用文书来同行政机关打交道，要求他们奉行那些迷魂阵似的程序手续，要求他们首先弄懂艰深莫测的命令指示，这对群众来说，简直是没法办到的苦差使。何况这些人无休止的日常劳动，已经累得够呛。因此，同行政上打合法的交易，免出麻烦，或者，要享受自己有权享受的社会福利，唯一的办法，只有甘心情愿地花钱请人帮忙。没有这些人的帮忙，该得的社会福利便全部落空，与其如此，自然宁可分一部分好处给帮忙的人了。处境困难的老百姓，套在官僚机构的枷锁里，算算个人的成本与利益，便情愿接受，甚至恳求“贪赃纳贿”的中间人帮忙，并且把他们当作自己的“恩人”，也就是理所当然的了。

近年来，人们通过不同的国际会议，提倡在公共行政学校或学院的教学计划中，开一些道德课程，让未来的行政官员减少贪赃纳贿的现象，然而现实是，成年人和知识分子一般都懂道德和公民

道德，但是，社会环境和体制结构弄得他们舍正路而身不由己。

发展中国家的贪污现象来自制度，并非来自人和道德。只要不去解决制度上的阻力，使公共行政的路线、手段、程序和机制运转，合乎民众实际的可能性，那么，毫无疑问，贪污现象仍将继续肆虐。学院、学校为培养官员和行政人员开设的道德班，终将起不了作用。所谓实际的可能，就是生活在特定的社会-文化环境中，民众现实的、客观的、具体的可能性。

如果行政体系愿意使公民们成为自己真正的伙伴，一道商量好怎样搞发展，并且一同为之思考和出力，那就不该再满足于强迫命令，或者仅仅出告示，发通知，而该在相互信任的气氛中对话，交换意见，彼此通气。

行政机构，基本上是沟通政权与民众的工具。改善行政，可以促进对话，从而使民众真正参与发展国家的工作。引进西方习惯的文牍官僚体制，一切交往是“中性的”，无名无姓的，同基本习惯于口头交往的民众，这两个方面是没法合拍的。那么，怎样才能合拍一些呢？怎样能使行政体系“接受培养”，变得社会化一些，人情味一些，提高一些效率呢？教民众写读，理解政府发布的指示，那是不够的。还得要教育行政人员和计划人员，尽管这些人全都是“文人”，教他们做能够对话的人。在传统社会里，交往中的人情因素，往往重于交往的内容。不管文告的内容如何，如果不带些人情味，就打动不了人，也就没有什么价值可言了。一项文告，虽然是为大众发布的，仍然有必要让每一个人都理解，都作出各自的理解。

在物质发达的社会里，在现代化部门，经商和图利思想往往左右着人际关系，往往与“参与政策”背道而驰。而且在传统生产部门，物质交换往往带有人情的交换。在现代化和货币化的生产部门，一切都“物化”，交流受到限制，沟通和参与受到伤害，交流压缩到简单的商品交易。这样，哪怕在这个部门，参与已经成

为制度，也仍不免是机械的参与，有限的参与，缺乏生气的参与。

所以在正式的和制度化的参与旁边，还应该大大提倡非正式的、传统的、有机的参与。

在人与人交往的传统渠道方面进行的研究，现在已经获得一些相当有意思的成果。^①

因此，问题在于知道公共行政怎样才能利用原有团结互助的传统形式，来促使民众进一步参与发展工作。事实上，真正的问题，不在行政人员的“国家化”，而在行政体制的“内源化”。这是说行政的作风和举动。简言之，行政扎根于社会—文化。有必要同原先就有的其他平行组织缔结相辅相成的关系，因为，其他组织对于现代行政也有影响。

在发达国家，行政机构与治下百姓的相互关系，随着社会运动和思想运动而演进，已经历一个半世纪。对于这种进化的探讨，得出行政的“真正转化论”。不仅方式与程序转化，行政的作用与概念也发生了变化。尽管近年来已经有人赞成官民对话的想法，但决不是书面通信式的对话，更不是治下百姓填写官方发下的表格和问题征询等等，所能使官民之间产生信任的。百姓填表，为的是“按规定”申请什么权益，什么补助，什么许可证，而解决问题只有“面谈”，才能无拘无束地说明来意，使对话双方产生信任，甚至感到一些温暖。

有些发达国家，比如，英、法、意、墨西哥、波兰、魁北克、南斯拉夫等国，都研究过官民之间用表格对话的情况。结果证明，书面对话“压根儿”就是一种拒绝……讨论书面对话的方式方法以求改进，是行不通的，因为书面对话就是拒绝对话。表格这个东西，谁都反对，无可挽回地遭到反对，这似乎是出于本能。但又全不妨碍在熟思之余不得不承认，“没有表格，行政便无法运

^① 柯兰·罗朗《传统与现代之间，社会沟通与民众参与发展工作》，载《内源发展的战略》，教科文组织，巴黎，1984年，第99-164页。

转”。^① 这些发达国家的人民，尽管一般都有一定的文化水平，然而，调查分析官民之间填写表格的关系，仍然意想不到地暴露出“第三者干预”的重要性。百姓碰到困难，便找人干预。有的凭私交，凭亲戚、朋友关系，有的凭职务关系。凭职务关系的第三者，在执行职务时，义务帮忙或有偿帮忙，帮主要的忙，或者帮次要的忙，这种情况屡见不鲜，历来如此。有些人把这种帮忙作为职业，公开帮忙或者暗中帮忙，都要报酬，而且不申报纳税。

“有些表格五花八门，头绪纷繁，非要职业行家帮忙才行，而请教这些人就得出高价。这就造成一种平行的黑市场来解决一种特殊的供求关系。求方是出得起钱的平民百姓，供方则是填写官方表格的行家。这种情况虽然很不象话，平民百姓却很需要，反而觉得惠而不费。”^② 在发展中国家，此情此景越发严重。

除开有偿帮忙或无偿帮忙的人（如社会救济工作者，专门帮助苦人、外国人、文盲、老年人等等；还有政党成员、工会人员、某些团体或地方上选举出来的人），还有直接与百姓打交道的行政官员，他们的处境相当暧昧。“他们治下的百姓，受到了帮助，往往塞给他们一些钱，一些鲜花糖果之类的小礼品，表示谢意。官员的这种帮忙情况，值得研究，因为这种风气相当流行。治下百姓对此怀有深情厚意……在他们求助的时候，往往出之以哀告的形式。”

引用这些段落，旨在说明，“文书表格不适合当事人的条件，后者便不得不请人帮忙，宁可出大价钱也在所不惜。这样就会加深官民之间的不平等……反正，行政官员出来帮忙，足以说明，文书表格的设计，不适合治下百姓的情况，书面交往便会很快变成口头交往……然而，行政机关一般重视公文往来，而忽略官民

^① 法国行政学研究所——《官民书面对话》——弗朗索瓦兹·加卢德-热妮伊丝，主持这一研究，法国文献资料，巴黎，1981年，第70页。

^② 法国行政学研究所，前引，173页。