

中国知识产权行政管理 理论与实践

ZHONGGUO ZHISHICHANQUAN XINGZHENG
GUANLI LILUN YU SHIJIAN

贺化 主编



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

中国知识产权行政管理 理论与实践

ZHONGGUO ZHISHICHANQUAN XINGZHENG
GUANLI LILUN YU SHIJIAN

贺化 主编



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

中国知识产权行政管理理论与实践/贺化主编. —北京: 知识产权出版社, 2018. 1
ISBN 978 - 7 - 5130 - 4476 - 9

I. ①中… II. ①贺… III. ①知识产权—行政管理—研究报告—中国 IV. ①D923. 404

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 224034 号

内容提要

本书立足于知识产权行政管理的基本理论, 通过中外对比借鉴, 探讨与反思了中国知识产权行政管理实践中的成绩与经验、问题与影响, 并基于现有的国际国内环境, 分析了中国的机遇、挑战、优势与劣势所在, 从而为中国知识产权行政管理创新发展定好位、找好路。

本书对中国知识产权行政管理作了全方位、立体化研究, 是了解其历史沿革, 把握最新趋势与行政管理手段的不可多得的参考书。

责任编辑: 卢海鹰 可为
装帧设计: 可为

责任校对: 潘凤越
责任出版: 刘译文

中国知识产权行政管理理论与实践

贺化 主编

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

社址: 北京市海淀区气象路 50 号院

责任编辑: 010 - 82000860 转 8122

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102

印刷: 三河市国英印务有限公司

开本: 787mm × 1092mm 1/16

版次: 2018 年 1 月第 1 版

字数: 330 千字

ISBN 978 - 7 - 5130 - 4476 - 9

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 编: 100081

责编邮箱: lueagle@126.com

发行传真: 010 - 82000893/82005070/82000270

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 15

印 次: 2018 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 60.00 元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

编著委员会

主 编 贺 化

副主编 雷筱云 董宏伟 姜 伟

编 委 (按姓氏拼音排序)

蔡祖国 李 强 路 轶 刘海波

刘鸿斌 来小鹏 涂克明 王 峰

谢晓勇 杨学文 周 昕 周 砚

张伯友 张秋月

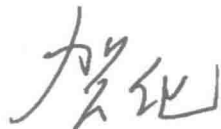
序

三十多年前的改革开放，让我们学习和借鉴了世界上大多数国家的通行做法，建立和实行了与我国社会主义市场经济发展相适应的知识产权制度，从而全面打开了以知识产权激励和保护创新、有效运用知识产权国际规则参与全球经济活动的大门。具有中国特色的知识产权行政管理体制也随之创建起来，经历了从无到有、逐步发展的历程，在推动我国知识产权制度建立与完善，以及国家知识产权战略的制定与实施等方面发挥了重要的作用。

在新一轮技术创新和产业变革浪潮的推动下，全球经济发展格局正在发生深层次的结构变化，以关键领域前沿技术和知识体系创新为引擎，以知识产权核心资产和战略运用为支撑的知识经济深入发展，知识产权已经成为国家发展的战略性资源和提升国际竞争力的核心要素，成为市场主体创新驱动发展并取得市场竞争优势的关键。近年来，我国知识产权数量呈现出持续快速增长态势，我国已成为名副其实的知识产权大国，但还不是知识产权综合实力较强的知识产权强国。针对这一基本现状和发展要求，2015年12月18日，《国务院关于新形势下加快知识产权强国建设的若干意见》出台，发出了“深化知识产权领域改革，加快知识产权强国建设”的总动员。要实现将我国建设成为知识产权强国这一战略目标，中国知识产权行政管理体制就必须在更高层次上、以更高的标准进行科学化管理，就必须在新形势下更好地发挥政策引导、执法保护和公共服务等职能，通过制定政策、搭建平台、优化环境等方式有效推动知识产权创造、运用、保护和管理。

《中国知识产权行政管理理论与实践》一书回答了在新形势下加快知识产权强国建设，应如何构建中国特色的知识产权行政管理理论体系，推进管理创新这一重大课题。该书深入研究了知识产权行政管理基本理论，为构建中国特色知识产权行政管理的理论体系进行了原创性的探索。系统总结了当代知识产权行政管理的实践经验，对我国知识产权行政管理的特色和不足带来的不利影响进行了客观的评判。深入地进行了当代世界各国知识产权行政管理模式的比较研究，为探讨中国特色知识产权行政模式提供了国际视野与宏观思路。科学使用 PEST 和 SWOT 等管理工具，对我国知识产权行政管理的国际环境、国内环境进行了分析，特别是针对当前资源与环境匹配下的 SWOT 分析，做了深入细致的研究，将中国知识产权行政管理的研究水平推进到了“理论研究 with 模型建构相结合”的实证研究层面。提出了深化我国行政管理体制改革和推进中国知识产权行政管理创新的政策建议和对策思考。

2015年，党中央、国务院提出，让知识产权制度成为激励创新的基本保障，明确了知识产权行政管理在国家创新发展全局中的核心定位和重要作用。在本书即将付梓之际，党的十九大胜利召开，确立了习近平新时代中国特色社会主义思想的历史地位，提出了新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，强调“创新是引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑”，提出“倡导创新文化，强化知识产权创造、保护、运用”，为知识产权事业发展指明了方向，是知识产权行政管理的根本遵循和行动指南。今后一个时期，知识产权行政管理工作要以十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，牢固树立和贯彻落实新发展理念，在全面开放新格局下通盘考量、整体运筹、长远规划，做好顶层设计，铺就知识产权行政管理的未来之路，为建设创新型国家和知识产权强国，实现中华民族伟大复兴的中国梦注入强大力量。

A handwritten signature in black ink, consisting of the characters '贺化' (He Hua) in a cursive style.

目 录

绪 论	1
第一章 知识产权行政管理基本理论	2
第一节 行政管理的基本理论	2
一、行政管理的概念	2
二、行政管理的特征	3
三、行政管理的方式	4
四、行政管理的功能	4
五、行政管理理论的三个发展阶段	5
第二节 知识产权行政管理的基本理论	9
一、知识产权管理概述	9
二、知识产权行政管理的概念和内容	14
三、知识产权行政管理的特征	16
四、知识产权行政管理的功能	18
五、知识产权行政管理的运行机制	20
第三节 知识产权行政管理的模式与创新	21
一、知识产权行政管理模式	21
二、知识产权行政管理创新	25
第二章 国外知识产权行政管理特点与借鉴及其发展趋势	28
第一节 典型国家知识产权行政管理特点与借鉴	28
一、全球引领样本：美国特点与借鉴	28
二、与时俱进样本：英国特点与借鉴	32
三、成熟模式样本：德国特点与借鉴	37
四、成功追赶样本：日本模式与借鉴	39
五、制度创新样本：韩国特点与借鉴	40
六、后发优势样本：印度特点与借鉴	44
第二节 国外知识产权行政管理最新发展趋势	46
一、注重知识产权宏观管理	47

二、推进知识产权制度创新·····	56
三、优化知识产权公共服务·····	58
四、强化知识产权保护监管·····	69
五、国际知识产权行政管理最新发展对中国的启示与借鉴·····	73
第三章 中国知识产权行政管理的实践与探索 ·····	79
第一节 中国知识产权行政管理的发展历程·····	79
一、筹备初建阶段（1978~1984年）·····	79
二、完善发展阶段（1985~1997年）·····	80
三、调整强化阶段（1998~2007年）·····	80
四、战略实施阶段（2008年至今）·····	81
第二节 中国现行知识产权行政管理体系·····	83
一、国家知识产权行政管理机构与职能·····	83
二、国家知识产权协调管理机构及职能·····	93
三、地方知识产权行政管理体系·····	95
第三节 中国知识产权行政管理的成就·····	97
一、制定国家战略，强力推进实施，提升知识产权显示度·····	97
二、建立制度体系，激发创造活力，助力创新型国家建设·····	97
三、强化法律保护，优化市场环境，有力地推动经济发展·····	98
四、完善公共政策，推动有效运用，显著提高企业竞争力·····	99
五、开展公共服务，出台政策措施，发展知识产权服务业·····	100
六、维护国家利益，护航国际贸易，服务外向企业走出去·····	102
七、加大宣传力度，提高全民意识，培育知识产权文化·····	103
八、加强统筹规划，优化结构布局，推进人才队伍建设·····	104
第四节 中国知识产权行政管理经验与特色·····	104
一、中国知识产权行政管理经验·····	104
二、中国知识产权行政管理特色·····	106
第五节 当前中国知识产权行政管理存在的问题与影响·····	112
一、中国知识产权行政管理存在的问题·····	112
二、中国知识产权行政管理问题产生的原因·····	119
三、中国知识产权行政管理问题带来的影响·····	121
第四章 中国知识产权行政管理创新发展的环境分析 ·····	123
第一节 知识产权行政管理国际环境分析·····	123
一、南北经济力量对比发生逆转，南方国家迅速崛起·····	123
二、发展中国的知识产权利益诉求得到重视·····	124

三、发达国家以知识产权促进结构调整的作用明显	124
四、发达国家利用知识产权遏制发展中国家的趋势加剧	125
第二节 知识产权行政管理国内环境分析	125
一、政治环境分析	125
二、经济环境分析	131
三、社会环境分析	135
四、技术环境分析	138
第三节 中国知识产权行政管理资源与环境匹配下的 SWOT 分析	144
一、机 遇	144
二、挑 战	148
三、优 势	150
四、劣 势	152
第五章 中国知识产权行政管理创新发展的定位与愿景	154
第一节 中国知识产权行政管理创新发展定位的视角	154
一、从经济基础需求重新定位知识产权行政管理工作	154
二、从政府职能新的目标模式重新定位知识产权行政管理工作	154
三、从政府与市场的关系重新定位知识产权行政管理工作	155
四、从知识产权对经济社会发展的促进作用重新定位知识产权行 政管理工作	156
第二节 中国知识产权行政管理创新发展的定位	157
一、战略定位	157
二、职能定位	157
三、工作定位	159
第三节 中国知识产权行政管理创新发展的意义与原则	162
一、中国知识产权行政管理创新发展的意义	162
二、中国知识产权行政管理创新发展的作用	166
三、中国知识产权行政管理创新发展的原则	169
第四节 中国知识产权行政管理的愿景	172
一、中国知识产权行政管理创新发展的愿景目标	173
二、中国知识产权行政管理创新发展的基本思路	174
三、中国知识产权行政管理创新发展的规划	176
第六章 中国知识产权行政管理创新的具体路径	178
第一节 深化改革 建立现代知识产权治理体系	178

一、构建协调统一的知识产权行政管理体系	178
二、加快知识产权行政管理职能转变	179
三、深化知识产权制度运行机制改革	181
第二节 总体部署 加强知识产权宏观战略管理	181
一、以知识产权强国建设为契机加强顶层设计	181
二、以知识产权战略实施为统领加强横向协调	183
三、以知识产权强省、强市建设为抓手加强纵向联动	184
四、以中国特色大国外交为大局加强共赢统筹	186
第三节 突出质量 建立提升创造水平的行政引导机制	187
一、建立专利申请质量宏观管理体系	187
二、完善知识产权审查管理体系	190
三、开展知识产权布局, 培育知识产权密集型产业	191
四、发挥知识产权在科技创新中的导向作用	191
第四节 效益优先 健全知识产权运用市场规则体系	192
一、运用知识产权促进产业转型升级	192
二、激活知识产权运营市场	194
三、创新知识产权金融支持服务	196
四、大力发展现代知识产权服务业	198
第五节 严格保护 加强创新市场知识产权监管	200
一、完善中国特色的知识产权大保护体系	200
二、加大知识产权行政执法力度	201
三、建立知识产权保护执法协调机制	202
第六节 多元共建 完善知识产权公共服务体系	203
一、发挥政府在知识产权公共服务中的主导地位	203
二、加强政府对企业的知识产权公共服务	205
三、完善知识产权信息公共服务体系	206
四、推行知识产权标准化管理	207
第七节 循序渐进 强化知识产权文化管理手段	208
一、坚持知识产权文化建设基本原则	208
二、深入普及宣传知识产权文化理念	209
三、拓展知识产权文化传播渠道	210
四、加强知识产权文化教育培训	211
第八节 优化整合 合理配置知识产权管理资源	212
一、争取更多财政资源投入	212
二、完善知识产权政策资源	213

三、优化知识产权人才资源	214
第九节 多措并举 提升知识产权行政管理能力	216
一、实施知识产权绩效评价	216
二、依法行政建设法治政府	217
三、完善知识产权电子政务	218
四、实行政府全面质量管理	220
参考文献	221
后 记	223

绪 论

纵观知识产权制度与知识产权行政管理的产生与发展历程，知识产权行政管理是直接产生于知识产权制度的，知识产权行政管理必须以充分发挥知识产权制度的最大效用为其管理理念和管理宗旨。而且，随着科技进步和经济发展，知识产权制度不断发生变化，知识产权行政管理也不断进行调整、改变以及完善。

三十多年来，随着我国知识产权制度的初步建立到逐步完善，我国知识产权行政管理也经历了从无到有、从弱到强的发展历程，在推动我国知识产权制度建立与完善，以及国家知识产权战略的制定与实施等方面发挥了重要的作用。但是，我国知识产权行政管理起步较晚、国际借鉴经验不多、自身发展规律认识不深，导致我国知识产权行政管理体系分散、职能转变没有到位、管理手段资源不足，知识产权工作还没有真正融入我国经济发展的主战场。

随着我国经济发展步入新常态，增长动力由要素驱动、投资驱动向创新驱动转换。党和政府提出了“实施创新驱动发展战略”的新任务，国家知识产权战略也进入加快知识产权强国建设新阶段，我国知识产权创造制度、运用制度、管理制度和保护制度也正在进行新一轮的调整、修改及完善。特别是，国家“十三五”规划纲要提出“深化知识产权领域改革”，中央全面深化改革领导小组第三十次会议审议通过《关于开展知识产权综合管理改革试点总体方案》，我国知识产权行政管理正面临前所未有的机遇和挑战，亟须与时俱进、改革创新。

在我国深入实施知识产权战略、加快建设知识产权强国之际，本书试图以党的十八大和习近平治国理政新理念新思想新战略为指导，以知识产权行政管理创新与发展为主线，通过全面梳理知识产权行政管理工作的经验和教训，比较借鉴典型国家知识产权管理经验及相关部委行政管理工作举措，运用战略管理研究方法，总结和提炼出知识产权行政管理各要素及其之间的相互关系，探讨知识产权行政管理模式的运行特点及发展规律，在此基础上，通过深入分析我国知识产权行政管理环境，探索我国知识产权行政管理的定位选择与方向，提出未来发展目标、任务和措施，为今后一段时间内我国知识产权行政管理工作提供指导。

第一章 知识产权行政管理基本理论

第一节 行政管理的基本理论

一、行政管理的概念

行政管理 (Public Administration) 也称为公共管理、公共行政, 是运用国家权力对社会事务的一种管理活动。广义的行政管理是指一切社会组织、团体对有关事务的治理、管理和执行的社会活动, 同时也指国家政治目标的执行, 包括立法、行政、司法等。狭义的行政管理是指国家通过依法行使国家行政权力的行政主体 (国家行政机关) 依法运用国家公共行政权力, 对国家的政治、经济、文化等各种社会公共事务所进行的组织管理活动。^① 本书所称行政管理即是指狭义上的行政管理。按管理的性质和内容, 行政管理可分为职能行政管理、基础行政管理和事务行政管理三项基本内容。

在行政管理理论 100 余年的发展史上, 许多学者从不同的角度给行政管理下过许多不同的定义。区别的关键在于对“行政”一词的不同理解, 区别的要点则主要集中在两个层面, 即“政治”的层面和“管理”的层面。这两个层面恰好反映了行政管理理论发展史上两个不同时期研究的不同侧重点。

我们现在所说的行政管理, 是由“行政”和“管理”所组成的一个复合词组。所谓“行政”, 通常指政府公共行政过程中的政务的研判和推行。具体表现为政府以为全体国民服务等宪法原则和宪法精神为依据, 以实现社会公平和社会正义等行政理念为指导, 以运用公共行政权力为基础, 以承担行政责任为前提, 以合法的行政管理方式手段, 以追求卓越为目标履行政府职能, 制定国家宏观公共政策。所谓“管理”, 通常指政府 (行政) 运用依法获授的国家公共行政权力, 并在法律原则规定的范围内运用行政裁量权, 以行政效率和社会效益为基本考量标准, 处理公共行政事务的过程和活动。通过合法、规范、民主、进取而有创造性, 合理、务实、灵活、坚定而有效的公共管理方式、方法的选择, 执行或实施国家宏观公共政策, 是政府公共行政管理的主要问题。

从“行政”与“管理”的关系来看, 行政是国家产生后从一般管理中分离出来

① 孙多勇. 公共管理学 [M]. 长沙: 湖南人民出版社, 2005: 5.

的，它是服务于国家政权的一种特定的管理活动，因此行政在实质上仍然是一种管理，是一种具有特定意义的管理，行政从管理中引入了许多行之有效的原则与方法；行政和管理内部都存在主导方与服从方两个层面，其行为过程都包含管理的五个要素特征；行政和管理都是带有预期目标的组织化和制度化的活动。由于行政与管理有如此深厚的渊源关系，因此行政在习惯上又常被称为行政管理，它实质上指的是国家行政性质的管理。而本书所称的行政管理是指对于行政行为自身的管理，为体现概念的本质属性和便于区分，前者应称作行政，后者应称作行政管理。

由上述界定可以发现，行政管理的基础是国家公共行政权力。政府是公共行政管理行为和过程的主体。行政能力是行政管理的核心，人力资源、财力资源、制度资源、权力资源、权威资源、信息资源、文化资源等在一定程度上决定了行政能力的强弱。行政管理就是政府从合法合理的权力地位出发，通过履行特定的职能，实现国家对广泛的社会生活的有效管理。从体系上而言，行政管理系统是一类组织系统，也是社会系统的一个重要分系统。随着社会的发展，行政管理的对象日益广泛，包括经济建设、文化教育、市政建设、社会秩序、公共卫生、环境保护等各个方面。现代行政管理多应用系统工程思想和方法，以减少人力、物力、财力和时间的支出和浪费，提高行政管理的效能和效率。

二、行政管理的特征

与企业管理、其他权力机关管理等不同，行政管理具有自身的特点。

(1) 行政管理属于国家的管理活动，代表国家意志行使公共权力，具有政治性、权威性、强制性。即行政管理以国家权力为基础，一切行政活动都是直接或间接与国家权力相联系，这是协调社会资源的保障。

(2) 行政管理的客体为社会公共事务，具有社会性、广泛性、权变性。社会公共事务包括国家事务、地方事务、政府内部事务和公民事务。权变性是指灵活变通，要根据事件、时间、地点、人的不同而采取不同的管理方法。

(3) 行政管理必须依法推进，承担公共责任，具有合法性、合理性、规范性。行政管理是根据国家法律推行政务的组织活动，在执行中又能动地参与和影响国家立法和政治决策，制定政策、法规是行政管理的一种重要活动方式。

(4) 行政管理的目的在于谋求公共利益，具有服务性、非营利性、整体性、全局性。行政管理的重要任务是向社会全体成员提供公共产品和公共服务，在政治、经济、文化等方面为社会全体成员谋福祉。^①

(5) 行政管理注重运用现代化的方法和先进技术，追求管理效能和效率，具有科学性、高效性。行政管理遵循社会发展规律，运用科学的理论、方法和手段实施

^① 范和生. 行政管理新论 [M]. 合肥: 安徽人民出版社, 2001: 29.

行政管理，不断提高行政管理的质量和效率。^①

三、行政管理的方式

行政管理方式，又称为行政管理的手段、方法，主要有法律手段、行政手段、经济手段、技术手段和教育手段等，而这些手段又通过具体的行政命令、指示、制度、规定、条例、办法及规章制度等措施体现出来。各种手段应互相补充、有机结合。

法律手段是指行政机关运用各种法律手段实施行政管理的方法。实质上是用法律法规去调整各种社会关系，调整人们的社会行为，使各种社会关系朝着有利于行政目标实现的方向发展，使社会公众的行为对社会经济发展、社会稳定起直接作用。

行政手段是国家通过行政机构，采取带强制性的行政命令、指示、规定、办法等措施，来调节和管理社会公共事务的方法。其具有权威性、强制性、垂直性、具体性、非经济利益性和封闭性。

经济手段是国家行政机关按照客观经济规律的要求和经济利益的原则，运用经济手段和经济杠杆，引导、控制和调节各方面的社会关系和经济利益，以实现行政管理目标的方法。行政机关运用价格、经济合同、信贷等经济手段的杠杆作用来组织、调节和影响行政管理活动，提高行政效率。其实质是贯彻经济利益原则来调动各方面的积极性。

技术手段是行政管理过程中运用各种基本手段、采用各种步骤时所使用的具体方法、各种技巧和艺术，具有层次性和多样性。推行电子政务是行政管理的主要技术手段之一。所谓电子政务，就是政府机构应用现代信息和通信技术，将管理和服务通过网络技术进行集成，在互联网上实现政府组织结构和工作流程的优化重组，超越时间和空间及部门之间的分隔限制，向社会提供优质和全方位的、规范而透明的、符合国际水准的管理和服务。

教育手段是行政管理者通过对人们思想观念的生产和再生产、精神生活和精神状态的存在和发展，科学地进行控制和塑造，促进思想意识和认识的转化，从而改变行为，达到实现行政管理目标的方法。其实质是一种提高人的素质的管理手段，依靠宣传、说服、精神鼓励等方式引导组织成员自觉地为实现组织目标而努力的管理手段。

四、行政管理的功能

行政管理的功能，也称为行政管理的职能，是指国家行政机关依法对国家事务和社会公共事务进行管理时应承担的职责和所发挥的功能、作用。它反映着国家行政管理的基本内容和活动方向，是行政管理的本质表现。

^① 范和生. 行政管理新论 [M]. 合肥: 安徽人民出版社, 2001: 29.

一般而言，行政管理的职能有如下三方面：^①

（一）主体职能：政治职能、经济职能、文化职能、社会职能

所谓政治职能，亦称统治职能，是指为维护国家统治权和领导权，对外保护国家安全，对内维持社会秩序的职能。政治职能主要有军事保卫职能、外交职能、治安职能、政治建设职能。

所谓经济职能，是指为国家经济的稳定和发展，对社会经济生活进行管理的职能。经济职能主要有宏观调控、加强农业、基础工业和基础设施建设、监督市场运行、调节社会分配和组织社会保障、保护生态环境和自然资源、国有资产管理。

所谓文化职能，是指为满足人民日益增长的文化生活的需要，依法对文化事业所实施的管理。文化职能主要有发展科学技术的职能、发展教育的职能、发展文化事业的职能、发展卫生、体育事业的职能。

所谓社会职能，是指除政治、经济、文化职能以外的一般具有社会公共性的其他必须由其承担的职能。社会职能主要有社会福利职能、社会救灾职能、优抚安置职能、社会服务职能、计划生育管理职能。

（二）运行职能：决策职能、计划职能、组织职能、领导职能、控制职能

所谓决策职能，是行政机关依照法律和政策为实现某种行政目标作出行政决定的过程。^② 决策是行动的先导，是最重要的管理职能。

所谓计划职能，是为完成某一时期内的任务或某一项任务，制定目标，确定实现其目标的方案、步骤、时限的管理过程。

所谓组织职能，是指行政机构和公务员把确定的计划方案付诸实施的活动过程。

所谓领导职能，是在行政部门担任领导职务的人，为有效完成组织目标，而对下属人员所采取的各种影响和激励措施。

所谓控制职能，强调为使行政机构目标按计划完成而对执行过程所进行的检查、督促和纠偏等管理活动。

（三）职能转变：经济调节、市场监管、社会管理、公共服务

随着社会环境变迁，国家行政机关在一定时期内应根据国家和社会发展的需要，对其应担负的职责和所发挥的功能、作用的范围、内容、方式进行转移与调整。传统的直接干预经济逐步转变为间接的经济调节，传统的直接市场管制逐步转变为间接的市场监管，传统的直接干预社会生活逐步转变为间接的社会管理和公共服务。

五、行政管理理论的三个发展阶段

在人类政治文明的漫长演变中，行政管理具有悠久的发展历史。在19世纪末官

① 范和生. 行政管理新论 [M]. 合肥: 安徽人民出版社, 2001: 31-33.

② 彭和平. 公共行政管理 [M]. 3版. 北京: 中国人民大学出版社, 2008: 205.

僚体制理论尚未健全之前,就已经存在着某种形式的行政管理,被称作“前传统管理模式”。正如格拉登所指出的:“行政的某种模式自从政府出现之后就一直存在着。”这些国家以不同的方式进行管理,但它们具有共同的特点,就是行政体制本质上是人格化的,或者说是建立在马克斯·韦伯所说的“裙带关系”的基础上,也就是说以效忠国王或大臣等某个特定的人为基础,而不是非人格化的。这种官僚体制是“个人的、传统的、扩散的、同类的和特殊的”,而按照马克斯·韦伯的论证,现代官僚体制应当是“非人格化的、理性的、具体的、成就取向的和普遍的”。个人化政府往往是低效率的:“裙带关系”意味着无能的而不是能干的人被安排到管理岗位上;政党分肥制常常导致腐败,此外还存在着严重的低效率。^①

19世纪末以来,行政管理理论先后经历了以专业化、层级制为代表的传统公共行政管理学,以系统科学综合研究为方法论基础、以公共政策研究为代表的新公共行政学和以现代经济学为基础、以公共服务为核心的新公共管理学三个发展阶段,^②经历了三次研究“范式”的转换,即从传统的公共行政管理学到新公共行政学,再到新公共管理学的三次重大突破。

(一) 传统公共行政管理学

传统公共行政理论产生于19世纪末20世纪初。这一时期行政管理研究的特点之一是与普通管理学的相互融合、借鉴与渗透,研究的重点是行政原理、组织结构、行政过程、管理手段和技术。研究的出发点是“效率和经济”,但在一定程度上没有充分体现公共部门管理的特性。代表人物德国学者马克斯·韦伯的“官僚制”理论迄今仍然是行政管理学中最具有影响的理论之一,它建立在两个全新的理论基础之上:一个是由伍德罗·威尔逊提出并由古德诺系统化的“政治-行政二分法”理论;另一个是马克斯·韦伯提出的“官僚制”理论。

(1)“政治-行政二分法”。行政管理学界一般认为,美国总统威尔逊所著的《行政学之研究》(1887年)是现代意义上的行政学产生的标志。^③威尔逊认为,“行政是一切国家所共有的相似性很强的工作,是行动中的政府,是政府在执行和操作方面最显眼的部分,政治是政府在重大而且带有普遍性事项方面的国家活动,而行政是政府在个别、细致而且带技术方面的国家活动,是合法的、明细而且系统的执行活动。”美国学者古德诺在其著作《政治与行政》中提出,“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。”“政府的这两种功能可以分别称作政治与行政”。^④

在“政治-行政二分法”理论中,国家政府被分解成两种职能及过程:一种是

① 欧文·E. 休斯:新公共管理的现状 [J], 沈卫裕, 译, 中国人民大学学报, 2002 (1)。

② 孙多勇:公共管理学 [M], 长沙:湖南人民出版社, 2005: 29-31。

③ WILSON WOODROW. The Study of Administration [M]. New York: Political Science Quarterly, 1887.

④ 丁煌:西方行政学说史 [M], 武汉:武汉大学出版社, 2004: 36。