

公共行政研究

THE STUDY OF PUBLIC ADMINISTRATION



● 沈亚平 著

天津人民出版社

TIANJINRENMINCHUBANSHE

公共行政研究

沈亚平 著

图书在版编目(CIP)数据

公共行政研究/沈亚平著. —天津:天津人民出版社,
1999.5

ISBN 7-201-03317-4

I. 公… II. 沈… III. 行政学 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 15214 号

天津人民出版社出版

出版人:成其圣

(天津市张自忠路 189 号 邮政编号:300020)

发行科电话:022-27307107

天津新华印刷三厂印刷 新华书店天津发行所发行

*

1999 年 4 月第 1 版 1999 年 4 月第 1 次印刷

850×1168 毫米 32 开本 10 印张

字数:230 千字 印数:1-1,150

定价:18.00 元

前 言

管理是人类社会普遍存在的一种重要的实践活动。凡有组织存在,就必定有管理活动。伴随着国家的出现,作为国家职能之一的行政管理便随之出现。在社会生产力和经济发展的推动下,行政管理经历了一个由低级到高级、由简单到复杂的发展过程。由于政府的行政管理在整个社会生活中具有重要的地位,所以,古往今来,吸引着许多学者对行政管理的理论、原则和技术进行探讨。在古代中国,封建社会的行政管理相对发达、完备,大一统的行政管理体制、官员制度和监察制度使中国古代的行政管理极富特色。中国历史上不乏对改进行政管理的真知灼见,但是,古代中国社会还缺乏行政学得以产生的社会历史基础和相关理论的支持,行政研究未能在我国形成体系,发展为一门独立、完整的学科。

建国前,随着西方行政学的引进,曾促进了中国行政学的发展。建国以后,当行政学在西方得到蓬勃发展之际,我国的行政学研究却中断了近30年。以致于当我们改革开放放眼世界学术之林的时候,才发现国外行政学研究已经远远地走在了前面。有幸的是,我国行政学研究的恢复,一开始就深植于蓬勃发展的行政改革的沃土之中。社会转型、经济体制转变,为行政管理注入了发展的动力。于是,转变政府职能,改革行政机构设置模式,变革人事行政

制度,转换行政管理体制,更新行政文化,改善行政管理技术和方法,成了我国行政发展的主旋律。正是在行政改革实践的强力推动下,使我国的行政学研究从一开始就步入快速发展的轨道。

行政学以行政管理规律作为研究对象,以提高政府行政工作的质量和效率为研究目的。我国行政实践证明,缺少行政学的理论指导,行政机构的设置和运行就难于实现良好的状态,机构臃肿,部门林立,人浮于事,效率低下就难以避免。尤其是在我国社会转型之际,政府的行政管理遇到了前所未有的问题。市场经济的建立和发展,要求从根本上全面变革政府的整个行政管理体系。在这种情况下,为了引导我国的行政管理朝着科学、公正、法制、效率方向发展,更有必要加强对行政管理的研究。例如,在政府职能调整方面,如何适应因社会结构变迁而带来的领域分离这一趋势的需要,合理地确定政府职能的界限,将政府的行政行为收敛于它的责任领域,让社会在政府的非责任领域进行自我管理,通过社会管理实践提高其自治能力和管理效率,激发社会组织自我发展、自我完善的活力;在行政组织构建模式的转变方面,如何遵循“精简、统一、效能”的原则,在保证精简的前提下,对行政组织的结构和功能予以改造,使其成为机构完备、上下贯通、左右协调的统一体,让政府更好地承担起转型社会中行政管理的双重任务;在行政法制建设方面,如何实现政府治理方略的转变,从根本上克服人治传统,实现行政管理的法制化,而且,如何借鉴外国的行政法制经验,改变行政效率优先的行政法原则,代之以保障公民基本权利和约束规范行政权行使的行政法原则,以完善我国现有的行政法制度等等。对于这些问题,都应当通过行政学的深入探讨来提出解决的办法和途径。

我国行政学发展至今,已经走出初始的奠基阶段,时代呼唤着理论界通过自身的研究促进行政发展,进而推动中国社会的发展。作者本人是行政学研究队伍中的一员,有责任为行政学的繁荣作

出自己的努力。本书就是在对中国行政改革实践的思考中逐步写成的。在写作过程中,参考借鉴了一些国内外同仁的有关研究成果,南开大学政治学系王骚副教授,研究生马得勇、张志红和郭海英等同学分别为第四、第三、第八章的撰写提供了部分资料,天津人民出版社的高景萍老师及其他老师为本书的出版作了大量工作,在此一并致谢。

尽管作者为本书的写作付出了很大的努力,但由于行政事务繁多,再加上学识所限,书中所述内容不免存在不足之处,欢迎学界同仁和读者批评指正。

作 者

1999 年 4 月

目 录

第一章 行政学的历史与未来.....	1
第一节 行政学的产生和发展.....	1
一、行政学是时代需要的产物	1
二、行政学创始时期的基本理论	3
三、行政管理理论的发展	9
第二节 中国行政学的现状与未来	19
一、中国行政学的曲折历程.....	19
二、中国行政学的复兴.....	21
三、中国行政学的进一步发展.....	26
第二章 政府职能与行政管理	35
第一节 政府职能的基本考察	35
一、政府职能的界定和分类.....	35
二、政府职能确定的依据.....	44
三、政府职能研究的意义.....	49
第二节 政府职能的历史发展	51
一、西方政府职能的发展.....	51
二、当代中国政府职能的演变.....	56
第三节 政府职能的转变	64
一、政府职能转变的解析.....	64
二、政府职能转变的内容.....	66

三、政府职能转变对政府行政的影响·····	74
第三章 行政机构及其改革 ·····	79
第一节 行政机构设置的依据·····	79
一、行政机构的概念·····	79
二、行政机构设置的依据和原则·····	82
第二节 行政机构设置模式比较·····	84
一、中国古代行政机构设置·····	84
二、前苏联东欧社会主义国家行政机构设置·····	87
三、西方发达国家行政机构设置·····	103
第三节 行政机构改革·····	109
一、行政机构改革的依据·····	109
二、新中国机构改革的历史·····	112
三、最新一轮行政机构改革·····	118
第四章 行政决策科学化 ·····	123
第一节 行政决策理论·····	123
一、行政管理与决策·····	123
二、西蒙对决策理论的贡献·····	127
三、其他决策理论·····	135
第二节 行政决策的科学化·····	144
一、行政决策科学化的意义·····	144
二、行政决策的发展趋势·····	147
三、行政决策科学化的保障·····	155
第五章 国家公务员制度 ·····	161
第一节 中国国家公务员制度及其特点·····	161
一、建立国家公务员制度的重要意义·····	161
二、中国国家公务员制度的基本要求·····	166
三、中国国家公务员制度的内在精神和特点·····	168

第二节 中国国家公务员制度的内容	173
一、国家公务员的义务与权利	173
二、国家公务员的职位分类	174
三、国家公务员的更新机制	176
四、国家公务员的激励机制	181
五、国家公务员的廉政机制	184
六、国家公务员的权益保障机制	187
第三节 中国推行国家公务员制度的实践	189
一、中国推行国家公务员制度的成效	189
二、进一步完善国家公务员制度建设	194
第六章 行政道德与廉政建设	201
第一节 国家公务员的行政道德	201
一、行政道德建设的基础和作用	201
二、行政道德的基本内容	206
三、行政道德建设的基本途径	212
第二节 治理腐败的廉政建设	217
一、对腐败行为的一般考察	217
二、外国的反腐败实践	223
三、中国的廉政建设	227
第三节 廉政建设的评估	235
一、廉政建设评估的意义	235
二、廉政建设评估的原则	238
三、廉政建设评估的指标体系	240
第七章 行政权与行政监督	244
第一节 行政权力分析	244
一、行政权及其特点	244
二、行政权的运行规则	247

三、行政权运行的失范和失效	251
第二节 行政监督及其目标	256
一、行政监督的意义	256
二、行政监督的目标	260
三、行政监督目标实现的保障	263
第三节 行政监督系统	268
一、行政监督系统的特征	268
二、行政监督系统的分层	270
三、行政监督系统的协调	284
第八章 社会转型与行政发展	287
第一节 社会转型与行政发展的关系	287
一、社会转型的概念	287
二、行政发展的分析	291
三、从社会转型角度研究行政发展的意义	293
第二节 社会转型要求行政发展	295
一、行政理念的更新	295
二、行政关系的调整	298
三、行政权力的重构	301
第三节 行政发展应促进社会转型	304
一、建立并维护新的社会秩序	304
二、完善社会主义民主政治	307
三、培育和发展社会中介组织	307
四、为转型期社会文化树立新的导向	309

第一章 行政学的历史与未来

行政学在上个世纪之交从政治学中脱胎而来,至今它已成为社会科学领域中最富有生机和活力的学科之一。行政学的研究成果用于指导行政管理实践,已经取得了明显的社会效益。在我国,改革开放后行政学恢复研究以来发展迅速,它与我国的行政改革密切联系,相互促进,使行政学这门年轻的学科在我国有了长足的发展。在新的世纪相交之际,有必要对行政学的历史予以考察和总结,以把握其未来的演变趋势。

第一节 行政学的产生和发展

一、行政学是时代需要的产物

行政管理是人类社会中一项重要的实践活动。它随着国家的形成而产生,至今已经经历了漫长的历史过程。对行政管理的研究,尽管可以追溯到国家产生的早期阶段,但是,直到 19 世纪末以前,人们对行政管理的探讨并不系统,一直未能形成独立的行政学科。

行政学产生于 19 世纪末 20 世纪初,正如同其他学科的形成那样,行政学的形成也有其深刻的历史背景。

行政学诞生的一个直接原因是国家行政管理的客观需要。西方国家发展早期,从理论来看,各国信奉“管理最少的政府是最好的政府”的主张,采取消极主义和放任主义政策;从实践来看,各国政府管辖的事务相对简单,政府职能十分有限,因此,不具备行政学学科产生的基础。19 世纪末 20 世纪初,政府的行政环境发生了重大变化,工业革命和社会化大生产促进了经济、科技、交通运输等的发展,政府管理任务日趋繁重,行政职能日趋复杂,需要有一个大政府担任大行政的工作,因而逐渐形成了理论界所称为的“行政国家”。在行政国家条件下,(1)国家行政事务不仅在数量上增多,而且质量上亦趋复杂化和专门化。(2)公务员队伍人数增多,公库支出庞大。“美国行政管理机器的官僚机构令人难以置信地膨胀。1790 年美国约有 1000 名政府官吏。1800 年官吏总数增至 3000 名,1860 年增至 37000 名。”^①此后,美国政府官吏数量更为庞大,“从 1800 年到现在美国人口增加大约 5 倍,而政府机关的官员则增加了 9 倍。与此同时,保持这一官僚机构所需经费增加了 200 倍。”^②(3)行政委员会纷纷成立,并具有相当的准立法权和准司法权。(4)行政立法数量增多,自由裁量范围趋于扩大。(5)行政权力日趋提高,有凌驾于立法、司法之上的趋势。(6)与以往相比政府的服务功能日趋重要。^③正是由于行政国家的出现,客观上要求将国家行政管理作为一种特定的对象加以系统的研究,从而促进了行政学的产生。

① ②伊·伊·安东诺维奇:《美国社会学》,商务印书馆 1981 年版,第 88 页。

③ 参见《云五社会科学大辞典》,台湾商务印书馆 1973 年版,第 8 页。

行政学的形成,除了上述因素之外,还得益于其他相关学科的理论支持。德国学者史坦因从行政法的角度对行政学进行了早期研究,为行政学的产生作了理论上的准备。“德国行政研究中对政治和行政的分离,对行政内容相对独立性的强调,对行政内部运行规律的注意都深深地影响到了美国行政研究的开拓者。”^①而且,由科学管理运动而形成的管理科学为行政学的产生和发展提供了可资借鉴的概念和原理。此外,西方近代史上的政治学,君主制时代德、奥两国的官房学等为行政学的产生奠定了理论基础。行政学是在以上理论的影响下逐步形成的。

上个世纪末,美国政府的行政环境和行政管理现实的重要变动,引起了美国学者对创建行政学的思考。威尔逊在其《行政学研究》一文中,考察了美国政府职能的变动情况,指出:“没有任何一种政府职责现在没有变得复杂起来”,^②“政府的职能日益变得更加复杂和更加困难,在数量上也同样大大增加。”^③因此,需要建立一门行政科学,“它将力求使政府不走弯路,使政府专心处理公务减少闲杂事务,加强和纯洁政府的组织机构,为政府的尽职尽责带来美誉。”^④为创建行政学,威尔逊对政治和行政作了明确的区分,从而为行政学从政治学中分离开来,形成一个独立的学科创造了条件。

二、行政学创始时期的基本理论

在美国,威尔逊是行政研究的先驱,他的有关行政学的观点

① 张郎等主编:《中国政府管理百科全书》,经济日报出版社1992年版,第37页。

② 彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》,中共中央党校出版社1997年版,第4页。

③ 彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》,第5页。

④ 彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》,第5页。

主要包括在其《行政学研究》一文中。该文含有较为丰富的行政学内容,其中主要的是他的政治与行政的关系理论,这一理论反映着行政学创始时期的基本观点。威尔逊创立行政学的理论前提是其对政治与行政的划分。对此,他承袭了德国学者布隆赤里的“政治是政治家的特殊活动范围,而行政管理则是技术性职员的事情”的观点,对政治与行政作了明确的区分,认为与充满混乱和冲突的政治领域不同,行政管理的领域是一种事务性的领域。尽管行政管理的任务要由政治来加以确定,“但政治却无需自找麻烦地去操纵行政管理机构。”^① 所以,“行政管理置身于‘政治’所特有的范围之外。行政管理的问题并不是政治问题。”^② 既然行政管理与政治分属两个不同的领域,行政科学的建立就有了现实的根基。

那么,行政科学为什么姗姗来迟,成为古老的政治科学研究的最新成果?对此,威尔逊从行政管理发展的内在规律入手,通过对当时世界上一些主要国家的制度史的分析判断,阐述了行政管理经历过的三个发展时期,以此来说明这一问题。

第一个时期是绝对统治者时期。在这一时期,行政系统与绝对统治相适应,行政管理得到相当的发展,此时的行政管理“具有仅仅完成单一意志所规定的任务才可能具有的那种简便和效率。”^③ 例如,在普鲁士,“行政管理已得到最深入的研究,并且几乎达到了最完善的程度”;¹ 再如,在法国,“通过极权统治者的个人意志使行政机制达到完善。”^⑤

第二个时期是制定宪法废除绝对统治者并用人民的控制取而代之的时期。在威尔逊那里,制宪会延误行政管理的改进。例如,

① 参见彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》,第14页。

② 参见彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》,第14页。

③ ①参见彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》,第8页。

⑤ 参见彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》,第9页。

在英国,“行政管理的发展被有关宪法的斗争所取代了。”^①“英国民族长期而成功地研究了抑制行政权力的艺术,因而却经常忽视了改善行政方法的艺术。他们在更多程度上是训练自己去控制而不是加强政府。他们较关心的是该政府变得公正、温和而不是使它变得简捷、有秩序和高效率。”^②在这种情况下,行政管理不可能得到发展。

第三个时期是主权的人民在使其掌握权力的新宪法的保障下着手发展行政管理工作的新时期。在这个时期,公共舆论的统治,不同意见的妥协和调和,使得组织行政管理要比君主国家困难得多。在民主国家中,如何“把行政方法从经验性实验的混乱和浪费中拯救出来,并使它们深深植根于稳定的原则之上,”^③是威尔逊所提出的建立行政科学的原因和进行行政管理研究的目的。

继威尔逊提出政治与行政分离理论之后,另一位美国学者古德诺对这一理论进行了系统的探讨。他的主要观点集中反映在1900年出版的《政治与行政》一书中。

在本书中,古德诺阐述了两种基本思想,即政治与行政的分离及二者的协调。

关于政治与行政的分离,古德诺在承认不同国家的实际政治体制具有相似性,从而可以用抽象方法考察国家的基础上,具体分析被人们比作有机体的国家的政治功能,即“作为政治实体的国家的行为,既存在于对表达其意志所必需的活动中,也存在于对执行其意志所必需的活动中。在进行政治活动之前,必须建立或形成国家或主权者的意志。而如果这种意志会导致政府行为的话,则国

① 参见彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》,第10页。

② 参见彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》,第10页。

③ 参见彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》,第14页。

家或主权者的意志形成以后,就必须得到执行。进一步说,国家或其机关的一切行为,都是为了既便于这一意志的表达,又有助于这一意志的执行。”^①

在古德诺那里,政治与行政的区分表现在各种政体中,这被视为分工的需要,只不过二者的区别与政府的民治程度相关。“政府的民治程度越低,国家意志的执行功能和表达功能之间的区别就越小。”^② 因此,在各种类型的政府里,这两种功能不仅都被分解开来,而且每个政府都建立了一些多少有些区别的机关。这些机关,以主要地行使这种或那种功能为特征,但又不可能把自己完全限于行使其中的某一种功能。例如,“以执行国家意志为主要功能的政府机关,经常地,事实上是通常地,又被赋予表达国家意志的具体细节的职责,尽管这些国家意志的具体细节在表达时,必须合乎由主要职责在于表达国家意志的机构所制定的一般原则。”^③ 而“以表达国家意志为主要职责的机关,即立法机关,通常又有权用某种方式控制以执行国家意志为主要职责的机关对国家意志的执行。”^④ 这样就说明,人们可以从理论上区分政府的两种功能,然而在现实中,这两种功能在特定的政府机关中却出现了重叠或交汇现象,当然二者在不同政府机关中的主次地位是不同的。

总之,政府的功能分为政治与行政这两种性质截然不同的功能,而且,二者的分化又导致了法定的正式政府体制规定的政府机关的分化,尽管这种分化并不彻底。为了方便起见,政府的这两种功能可以分别称作“政治”与“行政”。“政治与指导和影响政府的政策相关,而行政则与这一政策的执行相关。”^⑤

① 古德诺:《政治与行政》,华夏出版社1987年版,第5~6页。

② 古德诺:《政治与行政》,第6页。

③ ④ 古德诺:《政治与行政》,第9页。

⑤ 古德诺:《政治与行政》,第11页。

应当指出,政治与行政分离的观点不是古德诺首创,德国的史坦因、法国的狄克洛克和美国的威尔逊在古德诺之前都做过阐述。因此,古德诺在这个问题上对行政学的贡献,不在于将政治与行政相分离,尽管他阐述得更为系统和具体,而是在于另一方面,即论述如何使分离开来的二者相协调。由于法律与执行法律之间缺乏协调就会导致政治的瘫痪,或者不利于造就有条理有进取的政府,因此,古德诺认为,“政治的需要却要求国家意志的表达与执行之间协调一致。”^①

至于协调的途径,首先,古德诺认为,政治必须实现对行政的一定的控制,即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。而这种控制既可能存在于法定的正式政府体制之内,也可以在政府体制之外。但是,政治对行政的控制必须有一定的限制,如果控制过度,会损害建立这一控制的目的;而且会妨碍有效地行使行政功能。为防止控制过度,必须保证一些被委托执行法律的机构的独立性。为了明确行政功能独立性的范围,古德诺进一步区分了行政功能,以确定哪些行政功能应受政治功能的控制,哪些应当保持独立性。古德诺认为,执行国家意志的功能即行政功能包括司法功能、执行功能、准司法功能、统计和半科学功能等。在上述行政功能中,受政治功能控制的,应当以执行功能为限。为防止执行机关以这样那样的借口拒绝执行法律,必须使其服从于政治的功能。至于负责解决争议的司法功能,课税、建设规划的审批、组织选举、掌握广泛的资料信息和各种知识等准司法功能,专利事务管理、地质勘查、各种统计局的工作等统计和半科学功能,则不在政治功能的控制范围之内。

^① 古德诺:《政治与行政》,第14页。