

# 导论：理论与方法

## 引 言

1999年，世界海关组织秘书长达内先生在海关廉政论坛上指出：“世界上几乎没有一个公共机构能够像海关那样典型地存在着如此众多的易于导致机构腐败的先决条件。行政管理上的垄断与广泛的自主处理权相互间强有力的结合，特别是在缺乏适当的监督管理系统和责任制度的工作环境下，极易孳生海关腐败现象。”<sup>①</sup>这一论断同样适用于中国海关。随着改革开放的不断深入，我国经济体制转轨，国民经济持续快速增长，对外开放的格局进一步扩大，海关机构、人员大幅度地增长，而相应的整个社会的法制环境没有得到相应的改善，海关管理没有根本性的改进，业务制度不能适应形势发展的需要，内部制度建设没有及时跟上，队伍建设存在一系列严重问题。海关内部相当一批干部不同程度地卷入了执法腐败活动。海关组织的机构能力弱化，管理的整体效能下降，严重制约了有效组织全国反走私斗争的能力。这是导致 20 世纪 80 年代末到 90 年代中后期将近十年的时间里，东南沿海地区走私猖獗，长期泛滥的原因之一。1998 年 7 月，党中央、国务院针对当时我国社会出现的十分严峻的反走私斗争形势，在北京召开了全国打击走私工作会议。与以往召开的历次全国打私会议不同，这次会议不但规格高、规模大，更重要的

海关总署国际合作司、监察局编：《中外海关廉政建设理论与实践》，第 1 页，2000 年编。

是，它作出了一项具有划时代意义的重大决定：各级党政军机关、执法部门和司法部门一律不得经商办企业，已经创办的要一律脱钩。同时决定集中力量打击各类法人走私、特别是特殊法人的走私。江泽民总书记指出，对于特殊法人的走私，“不论涉及到什么人，都要一查到底，决不姑息”。一场以反腐败推动反走私、以反走私促进反腐败的联合斗争在我国进出境领域打响。在不到 3 年的时间里，中央查处了湛江、厦门等一大批内外勾结、受贿放私、执法犯法的特大案件。一批党政军和执法机关的领导干部被揭发出来，并受到了法律的严惩。仅湛江、厦门这两个特大走私案件中涉及到的各级党政军干部就有 1000 多人。通过近年来的廉政风暴，海关内部一批监守自盗、受贿放私、执法犯法的腐败分子，受到了法律的严惩。据统计，从 1992 年到 2000 年，海关系统共查处各类违法案件 822 起，涉及 1374 人，其中局级干部 28 人，处级干部 181 人。除了严重的执法腐败外，我国海关同样还存在着严重的官僚主义、形式主义和低效率现象，改革和管理的任务十分繁重。

《1997 年世界发展报告：变革世界中的政府》指出：“世界各国都为提高公共部门的效率而努力进行机构能力建设。这一任务之所以如此艰难，其中一个原因是政治上的。”但是，“持续的低效率或腐败问题并不完全是政治上的。政治家们和其他公共官员都对改善公共部门的业绩具有强烈的愿望和兴趣。……事实上，建立为有效公共部门服务的机构需要解决大量基本的行为因素，这些因素扭曲了激励机制，最终导致不良的结果。”<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 世界银行：《1997 年世界发展报告：变革世界中的政府》，第 7 页，中国财政经济出版社，1997 年 8 月第 1 版。

## 第一节 对中国海关进行管理学分析 的目的及研究方法

海关是一个十分古老的行业。海关管理是国家政府管理的一部分，它是随着国家对进出境的货物、物品和运输工具实行贸易和非贸易管制制度的产生而产生的。在古代，由于国家赋予海关对进出境货物、物品和运输工具实施强制性的检查、征税等权力，海关不但是国家的财政工具，在一些国家还具有某种军事的性质。到了近代以后，海关通常不再具有军事的性质，但随着工商业的发展，特别是对外贸易的发展，海关税收的财政职能和海关作为实施贸易和非贸易管制工具的职能进一步得到加强。第二次世界大战以来，海关的职能作用在发达国家和发展中国家出现了分化的趋势。在发达国家，由于关税与贸易总协定 8 个回合的谈判，关税水平持续下降。到 1998 年乌拉圭回合谈判结束时，发达国家的关税平均水平降到 3%。关税在各发达国家财政中的作用已经降到很低的程度。非贸易管制措施也进一步被削减。另一方面，海关在反毒品、反化学武器和重大杀伤性武器扩散、反洗钱、知识产权保护等方面的新职能不断得到加强。从总体上看，在发达国家，海关的传统职能进一步弱化，新的职能不断扩张。海关正在以崭新的面貌活跃在国际舞台上。在发展中国家，关税水平虽然有所下降，但仍然维持在较高的水平上，到乌拉圭回合谈判结束时，发展中国家海关的平均关税水平为 15%。关税在财政收入中仍然占有重要的比重。非关税措施虽然减少，但仍然维持在较高的贸易管制水平。因此，在发展中国家，海关的传统职能仍然发挥着重要作用。同时，由于发达国家通过多边和

双边贸易谈判不断施压，发展中国家海关也不得不更多地承担起反倾销反补贴、反武器扩散、反毒品、知识产权边境管理等海关管理新职能。相比之下，发展中国家海关比发达国家海关在国家政治、经济和社会生活中发挥着更加重要的作用。

### 一、分析研究中国海关管理的目的

按照我国法律规定，中华人民共和国海关是国家的进出境监督管理机关，依法监管进出境的运输工具、货物、行李物品、邮递物品和其他物品，征收关税和其他税费，查缉走私，并编制海关统计和办理其他海关业务。<sup>①</sup>从海关的性质和职能看，我国海关与国外海关并无不同。但由于我国所处的特定政治、经济、社会发展阶段，我国海关兼有发展中国家海关和发达国家海关的特点，同时也具有中国海关所特有的特点：（1）关税及进口环节增值税在中央财政收入中具有十分重要的作用，占中央本级财政收入的 1/3 强；（2）即使到今天，中国仍然属于贸易管制比较多的国家，实施贸易管制的任务十分繁重；（3）打击走私任务艰巨；（4）海关还承担了许多不属于海关职能的工作，如打击骗税、骗汇等工作；（5）在知识产权边境保护等方面承担了与发达国家海关同样重要的责任；（6）负责编制并发布进出口贸易统计；（7）海关还承担着对进出境印刷品的意识形态管制。与外国海关相比，中国海关承担的职能更广泛，任务更繁重。

运用企业理论和企业管理理论研究分析政府管理，是近年来国际上政府管理研究中出现的新热点。在我国，也出现了运用企业理论和企业管理理论研究政府管理的新动向。但如何将政府管

<sup>①</sup> 《中华人民共和国海关法》，1987 年 1 月 22 日第六届全国人大常委会第十九次会议通过，同年 7 月 1 日实施。2000 年 7 月 8 日第九届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议作出《关于修改〈中华人民共和国海关法〉的决定》予以修订。

理理论与企业管理理论有机结合起来，特别是如何将企业管理的理念和原则运用到政府管理中去，还是一个难题。在这方面，不但需要大量的规范的理论研究，也需要作深入的实证的个案研究。作实证的个案研究，就需要选择一个合适的政府部门作为切入点。这一政府部门应当具备以下几个条件：一是相对独立，与其他部门的“边界”比较清楚；二是业务相对比较单纯，易于量化，易于评估；三是在管理上确实存在需要研究解决的突出问题；四是这种研究将对其他政府部门的管理和改革具有借鉴意义。海关是政府管理的一个重要部门，但由于其独特的行业属性和体制特点，成为比较理想的分析对象。在管理体制上，海关实行垂直领导体制，国务院设立海关总署，统一管理全国海关，不受行政辖区的制约。在组织结构上，属于集中统一的职能型组织结构。全国关境被划分为 43 个关区，分别由 43 个直属海关管辖；每个关区再划分为若干小的关区，由若干基层海关负责管辖。同时，海关行业还具有业务相对单纯、易于量化等研究分析的有利条件。海关管理中存在的大量问题也迫切需要研究改进。

运用企业理论和企业管理理论研究分析中国海关管理，可以达到以下目的：(1) 从管理学角度向社会解释近年来海关系统出现一系列严重问题的原因；(2) 提出避免产生这些问题的对策和措施，既解决海关管理自身存在的问题，也为其他政府管理部门提供借鉴；(3) 尝试在政府管理研究方面走出一条新路子。

## 二、研究方法和本书结构

本书运用公共管理学理论、企业管理理论，根据“环境—制度—人”的分析框架，对海关管理进行管理学分析。在研究方法上利用多年来参与海关管理和改革实践的有利条件，做到规范研究和实证研究相结合，理论研究与改革实践相结合。在时间跨度上，以改革开放以后的八九十年代作为研究样本，着眼于 21 世

纪初期的海关管理改革。

在导论交待了本书的理论依据和研究方法以后，第一章简要回顾了 20 世纪 90 年代中期以前中国海关管理取得的成就和存在的问题。第二章从经济、政治和社会三个不同层面，研究分析了近 10 多年来中国海关出现一系列管理问题的环境因素。第三章着重从海关组织结构、管理体制、各项业务制度、作业程序及各项内部控制机制角度，分析导致中国海关出现一系列严重问题的体制和制度原因。第四章从现行人事制度、干部管理角度深入分析中国海关队伍出现严重塌方的“人”的因素。第五章重点分析介绍美国、澳大利亚、新西兰、荷兰等国海关学习借鉴企业管理理论和方法，改革海关管理的具体做法，勾勒出国际海关推行企业化管理的趋势。第六章从经济全球化出发，研究分析全球化对中国海关管理带来的挑战和机遇。第七章研究分析了信息化、网络化条件下的海关管理特点与要求。第八、九、十章分别从管理思想、制度程序、内部组织结构、管理方法和人事管理等角度，研究提出建立科学、文明、廉洁、高效的现代海关的目标模式和制度框架，论述了中国海关人事制度改革和创新队伍廉政建设的基本构想。

## 第二节 为什么要用企业理论和企业管理理论研究政府管理

管理是个十分古老的话题。最早可追溯到远古时代。从理论上说，自从人类意识到靠个人的力量无法完成预先确定的目标而需要共同协作来完成任务时，管理便产生了。氏族、家庭，特别是国家和政府的出现，将古代管理提高到一个崭新的水平。在

古埃及、古巴比伦、古希腊和古代中国的早期文献中都有了一些关于管理思想和方法的零星记载。《圣经·出谷记》中关于摩西听从其岳父耶思罗的教诲，采用“以十为限”的规则实施管理的记述，表明人类已经开始有意识地进行管理<sup>①</sup>。以金字塔为代表的伟大远古文明，充分展示了管理在那个时代所达到的精湛水平。然而，与当今世界企业管理遥遥领先的局面不同，直到 19 世纪末 20 世纪初现代公司制度形成之前，在这个世界上，对国家治理和政府管理的研究一直主宰着管理世界。在那个漫长的时代，不可能找到关于企业管理的著作。有关管理的著作基本都属于国家治理、政府管理范畴，部分则属于军队和教会管理方面的。中国古代“修身、齐家、治国、平天下”的儒家学说，对中国古代管理产生了深远的影响。可以说，古代管理著述都以经邦济世、国家治理为宗旨，反映了古代社会重农抑商、工商业极不发达的客观现实。

### 一、现代管理的起源

新航路的开辟，以寻求原料供给和产品销售为旨的国际市场的形成，为工商企业的发展创造了广泛的空间。英国工业革命成果的传播，亚当·斯密的自由经济学说和大卫·李嘉图的自由贸易学说影响的日益扩大，逐步改变了政府对工商业的不信任看法，放松了对工商业发展的控制，<sup>②</sup>从而推动了工商业近一个世纪的空前发展。从那时以来，世界上发生了四次主要的创新浪潮：第一次发生在 1780 年到 1840 年，这就是英国的工业革命，

（美）丹尼尔·A·雷恩：《管理思想的演变》，第 18 页，中国社会科学出版社，1986 年 1 月中译本

②（英）埃里克·罗尔：《经济思想史》第 147、185 页，商务印书馆，1981 年 1 月中译本。

它是在蒸汽动力推动下产生的；第二次发生在 1840 年到 1890 年，即旺路时代；第三次是从 1890 年到 1950 年，它是由电力和汽车推动的；第四次就是当今的信息时代，主要是由计算机、软件、电信和因特网带来的。这四次创新浪潮不但极大地推动了产业的发展，也对现代工商企业管理产生了十分深刻的影响。

现代公司制度的形成和现代管理的产生，与前三次科技创新浪潮的巨大贡献密切相关。在第一次科技创新浪潮完成之前，新技术的传播和工商业的发展都是零散而缓慢的。工商业基本都是以家庭手工作坊为主，企业组织形式多为业主制。在工商业相对比较发达的欧洲、北美，合伙人公司是最典型的代表。在那个时代，中国的工商业在江南经济比较发达的地区有较大的发展。如丝、绸、绢等织造厂也多是手工作坊式的。有些行业如江西景德镇的官窑瓷器在宋、元、明三代均有生产，到清代已经达到了相当规模，内部分工很细，但官窑是官办的，由朝廷专门设立的机构管理，其产品也都是供宫廷使用的，并非以赢利为目的。<sup>①</sup>

工业革命及其技术创新成果的传播，改变了这个世界。历史学家阿诺德·汤因比在《工业革命》一书中指出，对摧毁旧英国、建立一个新英国并促使全世界走向工业化起过最大作用的两个人是亚当·斯密和詹姆斯·瓦特。斯密促进了经济思想上的革命，瓦特促进了使用蒸汽动力的革命。丹尼尔·A·雷恩指出：“创新精神导致发明，发明导致工厂的建立，而工厂的建立又导致了对其进行指导和组织的需要。”<sup>②</sup>

虽然作为现代管理理论前奏的科学管理理论要到 19 世纪末

方行、经君健、魏金玉主编：《中国经济通史清代经济卷》（上），经济日报出版社，2000年2月第1版。

<sup>②</sup> 丹尼尔·A·雷恩：《管理思想的演变》第44～45页，中国社会科学出版社1986年中译本。

20 世纪初才真正形成，但作为现代管理的实践在 19 世纪中期即已开始。19 世纪 40 年代，在企业管理史上是一个划时代的年代。<sup>①</sup> 铁路的组织创新与电报的发明，直接促进了现代企业制度的产生与发展。1841 年美国西部铁路公司发生两列火车相撞事故，麻省立法当局派员调查，并形成报告，要求西部铁路公司进行改革，将公司一分为三，分别由职业经理管理，同时再创设中央总部，进行统一协调与监督。这一事件对现代企业的发展，产生了两个重大影响：一是产生了职业经理；二是形成正式的公司行政结构。铁路公司对现代企业管理的贡献还有：

本杰明·拉托布：改进财务会计及运作的精确性，创立了集中统一的公司财务体制（巴尔的摩—俄亥俄公司）；

丹尼尔·麦考兰：管理的一般原则，尤其是集中控制与适当分权的思想，以及对建立内部信息流动程序作出了贡献（伊利湖铁路公司）；

埃德加·汤姆森：将适当分权的思想付诸实践，并设计了事业部式的公权管理结构，置于有效的企业总部协调之下（宾州铁路公司）；

从 19 世纪 50 年代到 70 年代，铁路企业花了 20 年时间，实现了管理的专业化。在 19 世纪 80 年代，上述这些组织创新在各大铁路公司普遍获得采用。铁路企业在管理上的一系列创新已经使它与传统单一单位的业主制企业产生了本质的不同。它标志着现代工商企业的诞生。小艾尔弗雷德·D·钱德勒指出，现代工商企业有两个特点：它包含许多不同的营业单位，且由各层级支薪

史正富：《现代企业的结构与管理》，上海人民出版社，1997 年 12 月第 1 版。

的行政人员所管理。<sup>①</sup>他通过对 19 世纪 40 年代到 20 世纪 20 年代美国由农业经济和乡村经济向工业经济转变时期工商企业发展历史的研究考察，展示了这一时期美国工商企业的管理革命，从而揭示了现代工商企业的起源，说明了现代工商企业出现的原因、时间、地点和方式，同时也说明了这种企业一旦建立起来，就会不断发展并保持其支配地位的原因，形成他的关于“看得见的手”著名论断：（1）当管理上的协调比市场机制的协调能带来更大的生产力、较低的成本和较高的利润时，现代多单位的工商企业就会取代传统的小公司；（2）在一个企业内把许多营业单位活动内部化所带来的利益，要等到建立起管理层级制以后才能实现；（3）现代工商企业是当经济活动的量达到这样一个水平，即管理上的协调比市场的协调更有效率和更有利可图时，才首次在历史上出现；（4）管理层级制一旦形成并有效地实现了它的协调功能后，层级制本身也就变成了持久性、权力和持续成长的源泉；（5）指导各级工作的支薪经理这一职业，变得越来越技术性和职业化；（6）当多单位工商企业在规模和经营多样化方面发展到一定水平，其经理变得越加职业化时，企业的管理就会和它的所有权分开；（7）在作出管理决策时，职业经理人员宁愿选择能促使公司长期稳定和成长的政策，而不贪图眼前的最大利润；（8）随着大企业的成长，和对主要经济部门的支配，它们改变了这些部门乃至整个经济的基本结构。<sup>②</sup>

小艾尔弗雷德·D·钱德勒：《看得见的手—美国企业的管理革命》，第 1~2 页，商务印书馆，1997 年中译本。

小艾尔弗雷德·D·钱德勒：《看得见的手—美国企业的管理革命》，第 6~11 页，商务印书馆，1997 年中译本。

## 二、政府管理与企业管理的关系

正确把握政府管理与企业管理的异同，是本书立论的关键。

关于政府管理与企业管理的关系，一直存在着争论。一种观点认为，两者性质不同，追求目标不同，不可相提并论。另一种的观点则认为，管理具有普遍性，两者是可通可鉴的。

苏格拉底认为，公众事业的管理技术和私人事业的管理技术是可以相互通用的。他很早就认识到管理的普遍性，他说：“管理私人事务和管理公共事务仅仅是在量上有所不同”；<sup>①</sup> 它们都涉及到对人的管理，如果一个人不能管理他的私人事务，他肯定也不能管理公共事务<sup>②</sup> 同样，亚里士多德在他的《政治学》著作中，也谈到了管理一个国家和管理一个家庭的艺术是类似的。两种艺术都涉及到对财产、奴隶和自由人的管理，惟一的不同就是经营管理的范围的大小<sup>③</sup> 我国儒家学说中关于“修身、齐家、治国、平天下”的思想，说的也是同样的意思。

哈罗德·孔茨和海因茨·韦里克合著的《管理学》著作中更加直截了当地指出，管理是一切组织的根本。“无论任何一种类型的组织，不管是企业组织还是非企业机构，管理人员切合实际而又符合众望的目标就是要创造盈余。”<sup>④</sup> 斯蒂芬·P·罗宾斯也认为，营利性组织与非营利性组织的管理者的工作大部分是一样的。他专门批评了一些公共组织管理者的谬论后指出：（1）公共组织中的决策强调的是政治优先目标，而企业组织的决策是理性

丹尼尔·D·雷恩：《管理思想的演变》，第 19 页，中国社会科学出版社，1986 年中译本。

② 亚里士多德：《政治学》商务印书馆，1965 年 8 月第 1 版。

尼尔·D·雷恩：《管理思想的演变》，中国社会科学出版社，1986 年中译本。

④ 哈罗德·孔茨和海因茨·韦里克：《管理学》，第 3 页，经济科学出版社，1998 年中第十版中译本。

的和不涉及政治的。真相是，所有组织中的决策都受到政治考虑的影响；（2）公共决策的制定者与企业决策者不同，他们在权力和自主权方面受到行政程序的限制。真相是，几乎所有的管理者都感到他们的管理抉择都受到种种限制；（3）使政府官员做出高绩效是很难的，他们太懒散，过于小心谨慎，并且缺乏动机，而企业管理者则完全不同。真相是，有证据表明，公共部门和企业的管理者在需求动机上没有明显差别。因此，无论何种类型的组织，管理者的工作都具有共同性，他们都要作出决策、设立目标、建立有效的组织结构、雇佣和激励员工、从法律上保障组织的生存，以及获得内部的政治支持以实现计划。两者最大的区别在于：企业有明确的绩效衡量指标——利润，有公正的绩效评价机制——市场，而政府等非营利性组织则没有类似的绩效评价标准和评价机制。尽管营利性组织和非营利性组织的管理存在上述显著差异，但二者的共性远超过它们之间的差异。当这两类组织的管理者履行计划、组织、领导和控制职能时，都要研究如何扮演决策制定者的角色。<sup>①</sup>

笔者认为，政府行政管理与企业管理的最大区别并不在于是否营利方面，因为不但企业组织是以营利为目的，就是政府机构也必须考虑财政收支的平衡和盈余，也同样必须考虑投入产出的比例关系，努力实现以最小的投入获得最大的产出。从福利经济学角度看，无论是政府组织还是企业组织，都必须增进社会总福利，尽管两者增进社会福利的形式不同。政府管理与企业管理确实存在的差异在于，第一，政府行政管理是以国家强制力作后盾的，具有强制性，即使在民主政治体制下也是一样，而企业管理显然没有这样的强制力作后盾，从法律上讲应当是两个平等的民

<sup>①</sup> 斯蒂芬·P·罗宾斯：《管理学》，第 13 页，中国人民大学出版社，1997 年中译本。

事主体。第二，政府组织追求的目标是社会的总福利，既要追求效率，但必须兼顾公平，而企业组织则主要以效率为目标，首要的是追求资产的增值和利润的最大化。第三，企业有市场这一公平而廉价的绩效评价机制，而评价政府绩效的“政治市场”不但十分昂贵，而且没有统一的标准和尺度。第四，企业员工对企业可以自由选择，而国民对政府、对国家的选择从理论上说可以，但实际上却困难得多。尽管政府管理与企业管理存在着这些差异，但从总体上说，两者的共性远大于两者的个性。笔者倾向于将管理本身看作是组织实现组织目标的方法和艺术。既然是方法和艺术，就可以相互通用，相互影响。在现代企业管理理论的形成过程中，政府管理理论和实践曾经对现代企业管理理论和实践产生过积极的影响，而进入 20 世纪以来，主要是企业管理推动着政府管理的理论创新和实践改革。现在有越来越多的人将政府看成是一个“超级企业”。有人将新加坡看作是一个超级“股份公司”，也有人将新一届美国政府称为“企业家政府”。虽然这些说法不是严格学理意义上的概念，但确实越来越多的政府和个人将“企业家式的政府”作为追求的目标。事实上，“作为‘企业’的政府”<sup>①</sup>也经常成为制度经济学的研究对象。

### 三、运用企业理论研究政府管理的帷幕已经拉开

尽管在 19 世纪末 20 世纪初现代企业制度基本形成以前，人们对政府管理的研究曾遥遥领先，但从那时以后，对政府管理的研究却一直落后于对企业管理的研究。

在企业研究方面，企业家为尽快从日益扩大的规模经济和范围经济中获得大量生产的成本优势，必须对生产、经销和管理三

斯蒂文·N·S·张五常：《关于新制度经济学》，科斯、哈特、斯蒂格雷茨等著：《契约经济学》第 74 页，经济科学出版社，1999 年 3 月中译本。

方面进行关联投资。这是导致现代企业制度形成的最直接的原因<sup>①</sup>。而对管理的投资，不但是生产设施和生产规模扩大以及经销网拓展本身的需要，而且从根本上保证了生产和经销这两种基本职能活动得到有效的监督和协调。这是竞争的结果。资本市场、产品市场、劳动市场、经理市场在世界范围内的形成，使企业之间的这种竞争达到了前所未有的程度。也正是在竞争的强大压力下，管理作为第四种生产要素发挥的作用越来越大，人们对企业管理进行研究的兴趣越来越浓。从 19 世纪末 20 世纪初泰罗创立科学管理开始，对企业管理的研究方兴未艾，蓬勃发展。先后经历了从科学管理—过程管理—行为学派—系统学派—权变理论等阶段的发展。20 世纪 80 年代以来，企业重组理论、人本理论等新的理论流派层出不穷。与此同时，新制度经济学则从另一个角度拓展了更加广阔的企业研究领域。他们研究企业与市场的关系、交易费用、横向一体化和纵向一体化、企业的边界、所有权与经营权的分离、企业控制权配置与企业剩余的索取、信息不对称等一系列重大的理论和实践问题。从 20 世纪 30 年代科斯发表《企业的性质》一文开创契约理论以来，有关企业理论的研究形成了契约理论、交易费用经济学、企业家理论、企业的管理者理论等不同流派，日益成为经济学研究中的显学<sup>②</sup>。企业管理理论的发展与企业理论的兴旺，以及两方面的相互影响，已经使企业管理理论日臻完善。

而政府管理方面的研究与企业管理的研究适成鲜明的对照。翻开政治学教科书和行政学教科书，我们可以发现，在过去的一

小艾尔弗雷德·D·钱德勒：《企业规模经济与范围经济》，第 8~9 页，中国社会科学出版社，1999 年 2 月中译本。

张维迎：《企业理论与中国企业改革》，北京大学出版社，1999 年 3 月中译本。

个多世纪里，人类对政府管理研究所取得的进展远没有我们想象的多。关于国体、政体的理论、民主的理论在过去的一个多世纪中没有太大的发展。研究政府管理的行政学理论自从威尔逊创立“政治—行政两分法”以来，虽然随着政府管理实践的发展而发展，也受到企业管理理论发展的影响，但进展缓慢。企业管理理论对行政管理理论虽有影响，但大多只是概念和原则的借用，并无实质的创新。其根本的原因在于政府缺乏竞争，没有企业所承受的压力。一方面政府本身缺乏企业那样的对自身进行研究的巨大热情；另一方面政府管理也没有为政府管理理论的创新提供实践上的灵感。直到 20 世纪 80 年代以来，国际行政学领域开始出现了一些新的气象。其中有两个流派比较引人注目：

一是民主制行政理论。这一理论流派以美国著名政治学和行政学家奥斯特罗姆为代表。他认为传统行政学并不能解决政府管理中存在的问题。他从美国建国之初关于应当建立一个什么样的政府的争论中得到灵感，认为在当时的美国即存在着官僚制行政和民主制行政两种理论。汉密尔顿和麦迪逊等人在《联邦党人文集》中比较系统地阐述了交叠管辖的政府体制。这一体制充分体现了各政府单位实行自治管理的原则。奥斯特罗姆教授将这些原则概括为如下 9 条<sup>①</sup>：

1. 政府的界限和条件源于人民确立和变更这些界限和条件的权利。

2. 人民确立和变更政府界限和条件的权利通过立宪程序得以表达。这些决策规则的要求比制定普通法律的要求更加严格。

3. 宪法或者宪章中所说明的政府的界限和条件在法律上约束行使政府权力的人，并且不能被这些政府权威所改变。

毛寿龙：《美国公共行政思想危机》中译本前言，《公共行政的范式选择》，第 8~9 页，上海三联书店，1999 年 11 月第 1 版

4. 宪法或者宪政中所说明的政府的界限和条件根据共同利益的限制权力的原则分配采取行动的权力。

5. 每个政府单位对特定的选民采取行动，并对单个的人行使管辖，负责立法或者执行行动的主要政府官员的选择以选民的直接选举或间接选举为基础。

6. 每个政府的内部结构中的集体结构在各种各样的职位或决策结构之间分配。所有重要的决定都经共同委员会考虑，共同委员会成员由社群成员选举。如果宪法性法律规则要有效对付行使政府权力的人，在任何政府单位不同的决策结构之间分散配置权力是一个必要的条件。

7. 配置在较大政府单位中不同决策结构的权力要分散，这样每一项权力都能对分配给其他结构的权力行使潜在的否决权。因此，集体行动取决于共存多数的运作，决策结构的成员通过不同的任职年限、代议模式以及不同规模的选民与其选民发生联系。

8. 每个政府单位的法律和政治能力相对于其他政府单位的法律和政治能力是有限的。每个人都是若干政府单位的选民成员。地方和州级官员将对全国问题采取行动；国家级官员则对州和地方问题采取行动。如果较小单位的政府领域不足以考虑相互信赖事件之间的共同利益，那么就要诉诸次较大单位的政府，以保证适当级别的决策。

9. 政府单位之间管辖权的冲突，对公共权威行使的宪政约束的冲突，以及公共服务供给的冲突，都在普通法律法院面前接受司法救济。

奥斯特罗姆教授认为，这就是《联邦党人文集》提供的民主制行政的基本精神，它深深植根于复杂的民主决策结构之中。在这种体制下，官僚制行政内部普遍存在的森严的等级结构可以放松，如果公共行政组织服务于特定的选民，如果大众控制、立法

监督和司法救济的机制成为官僚控制机制的替代品，民主制行政程序必然依靠可作用于任何公共企业经营的民主控制机制。

二是新公共管理<sup>①</sup> 自从政府产生以来，政府改革时起时伏，从不间断。社会制度的演变、经济体制的变更、甚至大的社会动荡和危机都导致了政府的改革。政府改革的内容和形式也各不相同。大的如国体、政体的变革和政府治理方式的改变，具体的如政府财政、税收、人事制度改革等等。但是，直到 20 世纪 70 年代以前，政府改革基本上是由政治理论所主导，经济理论对政府改革的影响从总体上说还是间接的和有限的。自从韦伯的“官僚制理论”和威尔逊的“政治—行政”两分法提出以来，在世界各国产生了十分广泛和深远的影响。20 世纪以来，政府改革基本上是循着如何健全和完善集权制、科层制、加强监督控制、常任文官制度等这样一条基本思路来进行的。英国、美国、日本等国 20 世纪以来所进行的历次政府改革无不如此。中国建国以来所进行的历次大的政府改革也基本如此。

20 世纪直到 70 年代出现了因石油危机引起的经济危机，高福利国家因不堪高福利负担出现财政危机，以及美国等一些国家因政府滥用职权和违法行政导致的信任危机，这些危机综合在一起，在各国形成了一股政府改革的浪潮，美国、英国、荷兰、丹麦、加拿大、澳大利亚、德国、法国、意大利等西方国家纷纷展开了政府改革。一些西方学者因此认为世界由此进入了“行政改革的时代”。这次政府改革运动与过去相比有一个显著的不同，就是有相当一批西行政学者总结了过去历史上历次政府改革成败的教训，提出了以企业管理理论指导和推动政府行政改革。美国著名学者戴维·奥斯本和特德·盖布勒的《改革政府：企

<sup>①</sup> 毛寿龙、李梅、陈幽泓：《西方政府的治道之变》，第 300 页，中国人民大学出版社，1998 年第 1 版。