

学校的理想装备

电子图书·学校专集

校园网上的最佳资源

公共行政管理

 **eBOOK**
内部资料 非卖品

前 言

公共行政学是从社会公共事务管理的角度研究现代政府运行机制和管理活动的学科。虽然在人类社会发展的历史过程中，政府的组织形式很早就作为“公共权力”的化身出现了，但是，从“公共行政”和“公共服务”的角度对其进行较为系统的研究才有一百多年的时间，因此，公共行政学至今仍是一门处于不断发展、完善中的新兴学科。

公共行政学的特点是综合运用哲学、政治学、经济学、管理学、法学、社会学、行为科学等多种学科的知识研究国家行政组织的现实活动和公共行政领域的实际问题，由于各个国家有不同的国情、政治制度、历史发展进程和文化背景，公共行政学很难形成统一的理论体系和研究内容。在国内外公共行政学或行政管理学的教科书和经典论著中，不仅范围宽狭出入很大，而且侧重点也各不相同。本书作为中国人民大学与麦吉尔大学合作出版管理学丛书中的一部，论述范围主要集中于公共行政学普遍涉及到的最主要的内容，较为系统地论述公共行政学的基本理论和方法，突出对国家行政组织及其活动过程的基本分析，在立足于我国实际状况研究的同时适当介绍一些国外有关的研究理论和研究成果。

在本书的编写和出版过程中，中国人民大学工商管理学院副院长施礼明教授给予了热情支持和鼓励；中国人民大学出版社的王爱玲同志对本书提出了许多宝贵意见，付出了辛勤的劳动；吕雁、钟仁、马丹、李华、彭程等帮助做了大量的资料整理和抄写工作；本书是在参阅国内外许多有关著作、文献的基础上完成的，在此一并表示感谢。由于作者水平所限，时间仓促，尽管做了努力，书中仍有不成熟、欠妥之处，敬请理论研究者、实际工作者和读者批评指正。

作者

1995年3月

加方序言

本书是中国人民大学与麦吉尔大学合作出版管理学丛书之一。这套丛书是中加大学管理教育项目第二周期(CCMEP) 麦吉尔大学与中国人民大学交流项目里的一项活动内容, 由中国人民大学编写, 共计 16 本。这套丛书的重要意义就在于, 它结合了中国的实际, 符合管理教育中十分强调的理论联系实际的要求。

在本套丛书的研究、写作与编辑过程中, 中国的吉林大学、兰州大学与加拿大的卡尔顿大学和舍尔布鲁克大学也作出了重要的贡献。在此之际, 谨以这六所相互合作的院校的名义, 我愿向加拿大国际开发总署(CIDA) 和中国国家教育委员会的鼎力支持表示衷心地感谢。在他们的大力帮助下, 我们的校际交流项目经历了由 1983 年开始的加中大学管理教育项目第一周期的活动; 经历了由 1988 年开始的加中大学管理教育项目第二周期的活动; 最后在 1991 年 9 月建立了中国的工商管理硕士学位(MBA), 以及本套丛书的出版。所有这些成就都表明中国的管理教育在不断发展变化。

中国人民大学在工商管理硕士(MBA) 这一崭新学位的建设上花了很大的气力。他们派人到加拿大的大学里考察学习, 参与课堂实践, 撰写研究论文, 研究加拿大 MBA 的教育体制。当他们回到中国之后, 大胆地革新教学的方法与手段, 不断地摸索中国工商管理硕士教育的道路。中国人民大学教授们的努力, 定会带来丰硕的成果, 为中国培养出更多的新型管理人才。

中国人民大学强调教学与科研并重, 因此, 在这套丛书里反映了作者们的研究成果, 使广大读者开卷有益。实际上, 中加大学管理教育项目中的一个主要目标就是, 在科研与培训中形成这种乘数效应。

最后, 我真诚地希望所有的教授与学生们对此书提出批评与建议。这将对开拓管理学与管理教育极为有益。

CCMEP 国家项目协调员
麦吉尔大学管理学院院长
W.B.克劳斯顿博士
1994.4

中方序言

为了适应社会主义市场经济条件下企业管理的需要，培养德、智、体全面发展的务实型高级管理人才，必须改革目前的管理专业设置和课程体系。

管理专业的学生应认真研究中国经济建设与社会发展的方向和特点，跟踪现代管理理论和实践的发展趋势，学生们不仅在理论上要有所建树，而且要有较强的实际工作能力。为此，管理专业的学生在校期间，要系统地学习经济学、管理学、财政金融、会计、生产管理、市场营销管理、信息系统管理、国际工商管理、以及战略管理等相关管理学科的知识。

改革开放的发展，要求在实现管理现代化的过程中，必须大胆吸收和借鉴当今世界各国的一切反映现代社会化生产规律的先进经营方式和管理方法。为此，在中加大学管理教育项目进行第二周期活动的过程中，中国人民大学工商管理学院与加拿大麦吉尔大学管理学院相互合作、共同编审出版这套既适合中国国情、又吸收外国先进经营方式和管理方法的管理学丛书，以期推动并完善中国工商管理硕士课程的建设。

在与加拿大麦吉尔大学管理学院友好合作的过程中，我们衷心地感谢该管理学院院长 W.B.克劳斯顿博士、副院长耶格博士，以及其他编委为本丛书的顺利出版所做出的贡献；感谢该院其他朋友们在本丛书的编辑出版过程中给予的诚挚合作；最后，我们还要感谢加拿大国际开发总署通过麦吉尔大学为本丛书的出版所给予的财务资助。我们殷切地期望中加大学管理教育项目会顺利而持久地开展下去，并在更广阔的领域里获得更大的成功。

中方编辑委员会
1994年3月

中国人民大学
麦吉尔大学 合作出版管理学丛书

编辑委员会

中方 主编 施礼明
副主编 徐安琳 徐二明
编委 (按姓氏笔画排序)
朱小平 朱毅峰 李金轩
郎荣 施礼明 闻洁
袁卫 徐二明 徐安琳

加方 主 编 Wallace B. Crowston
编 委 Alfred M. Jaeger
Gene Swimmer
Kunal Basu
Michael Wybo
Sumon C. Mazumdar

公共行政管理

第一章 绪 论

公共行政学，在我国一般称为行政学或行政管理学，在国外有时亦被称为公共管理学，是一门研究国家行政组织及其社会公共事务管理活动的科学。行政管理是随着人类社会早期公共事务和“公共权力”的出现而产生的古老的管理活动，公共行政学是这种管理活动发展到 19 世纪末 20 世纪初的新的社会历史条件下形成的学科。它虽姗姗来迟，却源远流长。我国是它的古老的源头之一，同时也是可以使它获得进一步发展的有自己特色的国家。在行政管理发展的长河中，“公共”行政的出现是一个历史的进步，但只有社会主义国家的行政管理才真正具有“公共”行政的本意。为了便于了解这门学科的内容，同时也为了更加突出行政管理的目标和特点，本书采用了公共行政学的提法。

本章着重探讨有关公共行政的概念和定义，并简要论述我国行政管理思想的发展和研究现状。我国是一个历史悠久、行政管理的思想理论和经验十分丰富的文明古国，了解我国自身的行政管理思想理论的发展史，对研究公共行政学有根重要的理论意义和实践意义。

第一节 公共行政学的基本概念

任何一门学科，都有其特定的概念、定义、原理、目标、对象、范围和任务。概念的规范性、定义的确定性、原理的抽象性以及目标、对象、范围和任务的明确性往往决定着该学科的科学性和适用性。概念或范畴是人类认识世界的网上之结，也是从理论上建立一个科学体系的基石。为了加深对公共行政学这门学科的认识，有必要对其最基本的概念作一些理论上的探讨。

一、“行政”的含义

一般认为，现代意义上的公共行政学产生于19世纪末20世纪初的欧美国家，其概念和理论在形成初期和发展过程中，自然要受到欧美国家特定的历史条件和社会条件以及一些重要的政治思想家、政治学家和公共行政学家的思想理论的影响。因此，有必要对其主要的概念和理论进行还原性的历史的回顾和考察。但是，作为一门独立的学科，由于公共行政学的研究领域有着十分广泛的历史性和世界性的背景，其概念和理论并不仅仅局限于某个国家或某些学者的论述范围内，它必然随着各个国家的实际运用及各国学者的理论研究不断地丰富和发展。在此意义上说，科学既没有国界，也没有专利。任何科学理论的发展，本身都是一个兼收并蓄、融汇贯通、不断完善的过程，就像人本身一样，每个人都有一个出生地，但是，其思想的发展和活动范围并不局限于当地环境和条件的限制，有着一个无限发展的空间。

公共行政学的英文是“public Administration”，由“public”（公共的）和“administration”（行政）两个词构成。“administration”（行政）是一个出现得很早、对其词义的解释非常广泛的概念，它源于拉丁文“Administare”。古希腊学者亚里士多德在其著作中即曾使用过这一词汇。作为一种英文词汇，我国《新英汉词典》注明的通用译法主要有：管理；行政（包括行政机关，有时直接译为政府）；（行政官员或机关的）任职期；（军）后方勤务；执行五种。作为公共行政学的一个特定概念，对它的解释在具体陈述上多种多样，如美国学者A.邓瑟在其著作《行政：词义和科学》一书中，分析了它的15种不同的含义。

从英文词义上理解，“行政”（administration）和“管理”（management）是有区分的。“行政”本身即包含有管理的意思，但它主要是和政府或行政机关的活动有关，而“管理”（management）除指一般性的管理之外，主要和工商企业的活动有关，management在《新英汉词典》中注明的通用译法主要有：管理；运用；手段（经营手腕）；（工商企业的）管理部门（资方）四种。从职能角度看，行政和管理是平行的，两者各有各的范围，但从逻辑角度看，两者是从属和包含关系，行政是一种特殊形式的管理活动，是整个人类管理活动的一部分。

需要指出的是，在现在几乎所有管理学的教科书中，都提到管理（management）有五种职能，即计划、组织、指挥、协调和控制，这种分析最初由法国学者亨利·法约尔提出。但是在法约尔的法文著作中，他使用的法文是“fonction administrative”，标准译法应为“行政管理的职能”而不是“管理的职能”。法约尔的原著最早有两种英文译本，一个是库布拉夫的译本（1930年），一个是斯托尔斯的译本（1949年），前者译法仍是行政管理原意，而后者在翻译时把“行政管理”（administration）译为“管理”

(management)。在法约尔的原著中有这样一段话，标准译法应为：“切勿把它（指行政管理）同治理（govern）混为一谈。治理就是引导企业实现它的目的；设法从它所拥有的一切财力和人力中获得最大的好处；就是确保六个重要的职能的执行。行政管理只不过是治理要保证执行的六个职能之一。但是它在高级管理人员所起的作用中占有很大的地位，以致于人们有时可能认为这个作用纯粹是行政方面的。”库布拉夫的译本与上文的译法基本上是一致的，而斯托尔斯的译本则把“行政管理”译成了“管理”。尽管斯托尔斯的译文与法约尔的本意有出入，但是，人们最终把它作为法约尔著作的标准英文译本，并且一直延续至今。正如国外有的学者评论说：“仅仅一个字的译法可能就改变了管理思想的进程。”^①如果按照法约尔的本意理解，行政管理虽然意味着管理，但是，它所包括的范围较小，并且适用于处理较重要的事务，在高级管理人员的活动中有较大的比重。按照这种理解，行政管理并不局限于公共事务或政府事务的管理，私人部门或企业管理活动中同样包含着行政管理，这种解释也有助于公共行政和私人行政之间概念上的区分。

概括起来说，在国外，对“行政”含义的解释大体有以下几种：1.行政等同于管理。“行政被认为是一种具有高度理性的人类合作努力”（德怀特·沃尔多）。2.行政是政府事务管理。“行政乃是为完成或为实行一个政权机关所宣布的政策而采取的一切活动”（伦纳德·P.怀特）。3.行政是与政治相区别的表现某种职能的概念。“行政是执行国家意志的职能”（弗兰克·J.古德诺）。4.行政是一种执行活动。“行政是决定和政策的执行程序（[美]《公共行政学词典》）”。5.行政是与立法、司法相区别的一种活动。行政是“行政人员的责任或职责，特别是政府的执行职能，……它既不是立法的，也不是司法的”（《世纪词典》）。美国1985年出版的《公共行政学词典》把行政定义为“政府及公共机构事务的管理和指挥”，可以说是对各种解释的基本概括和陈述。

在我国，行政一词普遍称为行政管理。由于我国对行政的理解比较广泛，除政府机构外，还包括企事业单位中的科室部处等职能部门，因此，虽然在专业教科书中强调行政管理有管理国家事务的特定含义，但是，在实际运用中，除上述含义外，行政管理往往泛指办公室、机关事务或后勤服务等方面的管理工作，这种行政管理的提法不太规范，本身有强调管理的意思。

二、“公共”的含义

“公共行政”是公共行政学中的专门术语，由于在“行政”前面加了“公共”二字，使“行政”本身的含义更为丰富。

美国著名的公共行政学家德怀特·沃尔多在《公共行政学研究》（1955年）一书中给“行政”下了一个定义后，紧接着就提出了三个相互联系的问题：“什么是‘公共’行政？‘公共’（public）这一修饰词表示什么特征？公共行政怎样区别于一般行政，种怎样区别于属？”

“public”的英文本身包含有公（有）的、公众（事务）的、政府的、公家的、公立的、社会的、公用的、公共的、公开的等多种意思，它的反义词是“private”（私人的），其概念外延的直观理解比较明确，但在具体探讨它的内涵时却会遇到难以回答的问题。沃尔多对此评论说，我们可以用不同的方法探索“公共”的意义，他列举了三个方面，简单归纳为：1.可以根据政府和国家之类的词语给“公共”下定义，这就要求进一步探讨主权、合

法性、普通福利等法律概念、哲学概念及普通政治理论方面的问题；2. 可以按照在某种社会中人们认为有哪些公共职能或公共活动的认识简单地从经验方面给“公共”下定义。但由于人们认识不同很难有统一的规定；3. 也可以根据政府所执行的职能或活动的常识性方法来定义，但是有许多政府行为是不稳定的或不确定的。沃尔多认为理解“公共”的含义和意义的最有效的方法是利用一些已在社会学、人类学等学科中得到最充分发展的概念，用他的话说，需用结构—功能分析的方法和文化概念分析的方法来分析，他的论述说明了由于各国的社会观念和国情不同，对“公共”一词理解的复杂性。

在“行政”前面加上“公共”一词包括下面几个含义：1. 和私人行政相区别。“公共”是相对于“赢利的”、“私人的”或“企业的”行政来说的，亦即强调执行行政活动的主体主要是公共（Public）部门或公共服务机构而不是私人企业或私人机构。2. 明确了行政活动的目的和性质。如果进行抽象的研究，所有的行政管理都有同样的职能、程序、要素或过程。但是，不同的行政管理活动有不同的目的和性质。如封建国家的行政管理的目的和性质是巩固王权和少数人的统治、私人行政的目的和性质是为了盈利，而公共行政的目的和性质主要是为公众（public）提供服务。由于国家的本质是阶级统治的工具，在资本主义国家中，其行政前面虽然加了“公共”二字，但其目的和性质与其词义仍有本质的区别，“公共”两个字只说明了政府职能的形式而不是本质。3. 强调行政所负的社会（public）责任和义务。行政活动的目的和性质决定了它应负有的社会责任和义务，因此，其工作绩效不能简单地用利润或效率作标准，而必须用服务数量、质量、满足社会需求的程度等多种尺度作标准。4. 强调公众的（Public）参与性。行政的整个活动过程和广大公众的利益有密切联系，这种参与主要表现在公众对政府决策的影响、通过立法、司法机构对政府行为的约束及通过各种渠道对政府活动的舆论监督等各个方面。5. 强调了行政活动的公开性（Public）。国外有人形容说，“公共行政官员近似于在鱼缸里生活”，并且“他不仅要干得很好，而且要使公众知道他干得很好”，这都需要公开性。公开性一方面说明行政官员的工作要有透明度，让公众知晓，另一方面说明要让立法机关、司法机关、新闻媒介和各种公众了解主要的行政工作并随时接受检查、调查和监督。由于“公共”一词具有上述这些主要内容，因此“公共行政”一词本身的含义比“行政”一词要丰富得多。

三、关于“公共行政”的解释

在对“公共”和“行政”两个概念有了初步理解之后，我们可以对“公共行政”的概念有一个初步的认识。关于什么是“公共行政”，国内外学者有多种多样的解释和定义，现将其中有一定代表性的论述列举如下：

（一）国外学者关于“公共行政”的定义。

以下选用国外某些在公共行政学研究中有一定影响的专家学者的论述，按时间顺序排列。

1. “公共行政的过程就是实现政府意图或愿望的种种行为。因此，公共行政就是政府的持续不断地活跃着的‘业务’工作，这种业务工作是通过一系列组织和管理程序，同法律的执行联系起来的；至于这种法律则由立法机关（或者其他权威性的机构）制定，并由法院进行解释。”

[美]德怀特·沃尔多：《公共行政学》，（1968年版），引自李方译：《公共行政学》中国社会科学出

2. “公共行政是实现政治决定的目标。”

3. “公共行政可定义为制定和执行公共政策的艺术和科学。”

4. “公共行政可定义为与执行立法机关、行政部门和法院所采用或颁布的法律及其他规定相联系的一切过程、组织和个人（后者以官员职位和角色行动）。对这个定义应该理解为还包括制定和执行立法与行政命令中的许多管理事务在内。”

5. “公共行政是权威性地执行通过政治过程合法选择的政策。”

6. “公共行政：1.是在公共环境中共同合作的群体努力。2.包括所有三个部门——行政执行的、立法的和司法的——以及它们的相互作用。3.在制定政策方面有重要作用，因此是政治过程的一部分。4.明显地不同于私人行政。5.在提供社会服务方面，与许多私人团体和个人有密切关系。”

7. “它的目的是促进深入了解政府以及政府与其所管理的社会的关系，鼓励制定更为关心社会需要的公共政策。”

8. “公共行政是运用管理的、政治的、法律的理论 and 过程遵行立法、执行和司法部门的政府命令，以履行对整个社会及其各个部分进行规制管理和提供服务的职能。”

上述定义可说是众说纷纭。各有侧重。实际上，这种情况反映出公共行政学中尚存在的一个问题，即直到现在还没有任何可以为多数人所接受的关于公共行政的简单明了的定义。国外不少学者认为，很难用一句话、甚或一段话给公共行政下定义，费利克斯·A·尼格罗和劳埃德·G·尼格罗是这种看法的代表之一，他们因而从五个方面来把握公共行政的定义，从内容上看，这是一种综合性的定义，基本概括了多数定义中的主要内容。

在公共行政的定义方面，德怀特·沃尔多在其早期研究中曾做过一个概括，认为存在着“两种典型定义：（1）公共行政是为达到政府目的而对人与物质的组织与管理。（2）公共行政是管理国家事务的艺术与科学。”他认为，在公共行政学的定义上有一个传统的争论：公共行政是艺术还是科学？其原因在于“‘公共行政’这个词有两种用法”，“（1）知识探索的一个领域、一门学科或一种研究；（2）一个过程或一种行为——管理公共事务。这

版社 1988 年版，第 10 页。

[美]马歇尔·E·迪莫克和格拉迪斯·O·迪莫克：《公共行政学》（1969 年），引自[美]JAY, M. SHAFRITZ：“The Facts on File Dictionary of Public Administration”，Facts on File，Inc. 1986，第 439 页。

[美]罗伯特·普雷斯托斯：《公共行政学》（1975 年），引自[美]JAY, M. SHAFRITZ：“The Facts on File Dictionary of Public Administration”，第 439 页。

[美]乔治·J·戈登著：《美国公共行政》（1978 年），引自 JAY. M. SHAFRITZ：“The Facts on File Dictionary of public Administration”，第 439 页。

[美]拉里·B·希尔、F·特德·赫伯特著：《公共行政的本质》（1979 年），引同上书，第 439 页。

[美]费利克斯·A·尼格罗、劳埃德·G·尼格罗：“Modern Public Administration”，Harper & Row，1984，第 11 页。

[美]尼古拉斯·亨利：“public Administration and Public Affairs”，Prentice-Hall，1989，第 20 页。

[美]戴维·H·罗森布卢姆：“public Administration：Understanding Management，Politics and Law in the Public sector”，Clarinda Company，1993，第 6 页。

德怀特·沃尔多著：《什么是公共行政？》，1955 年。引自彭和平等译：《公共行政学经典著作选读》，国家行政学院出版社，1992 年版，第 273 页。

两种含义紧密相关，却又各不相同”。除此之外，由于公共行政研究几乎涉及社会领域的各个方面及其跨学科的性质，更导致了研究重点和定义上的千差万别，以致美国学者弗雷德里克·C·莫舍认为。“也许最好是不要给它（公共行政）下定义。它更多地是一个兴趣的领域而不是学科领域，更多地是一个问题的焦点而不是一门科学。……它必然是跨学科的。”

以上对公共行政定义方面的论述，是为了便于使读者从多种角度探讨公共行政领域，对此学科的研究范围和内容有较广泛的了解。如上所述，一门学科的科学性及应用性是与其概念的规范性、定义的确定性密切相关的，对公共行政的定义还应做更深入的探讨。

（二）我国国内对“公共行政”的理解。

我国现有行政学方面的著作一般对“行政”和“公共行政”未作明确区别，统称为“行政”或“行政管理”。现将一些定义按时间顺序列举如下：

1. “行政管理是国家的基本职能之一，是对国家事务的一种有组织的管理活动，目的是实现统治阶级的意志”。
2. 行政是“行使国家权力、从事国家事务管理的活动”。
3. “行政是国家的组织活动，是行使国家权力，管理整个社会的活动”。
4. 行政“是指国家行政部门管理国家事务、政府事务和社会事务的活动”。
5. “（行政是）国家政务的管理活动”。
6. “所谓行政管理是指国家依据宪法和有关法律，通过各级行政机关对国家事务、社会事务和政府事务进行管理的活动”。
7. “所谓行政管理，是指国家产生以后，国家政府部门通过组织、领导、指挥、协调和全体工作人员的共同努力，以完成行政任务，实现国家目标的一种基本政府职能”。
8. “行政管理是从社会管理中演化出来的一种特殊管理，随着国家的产生而产生，是一种高层次的管理。它的基本含义应该理解为：是国家政府系统对社会公共事务的管理”。
9. “行政管理也即行政，主要是指国家行政机关对国家政务的管理活动。这里包括国家行政机关对国防、外交、国家荣誉等国家事务的管理；对经济、科教文卫、治安、环保等社会公共事务的管理；对行政机关良身的机构设置、人员、经费、财物、工作程序等国家行政系统内部事务的管理”。
10. “所谓行政，是指国家行政系统行使公共权力，执行国家意志，推行

引自彭和平等译：《公共行政学经典著作选读》，国家行政学院出版社 1992 年版，第 274 页。

[美]R.J. 斯蒂尔曼编著，李方、潘世强等译：《公共行政学》，中国社会科学出版社 1988 年版第 7 页。

应松年等编著：《行政管理学》，北京师范学院出版社 1986 年版，第 4 页。

田禾著：《中国社会主义行政管理学导论》，西南师范大学出版社 1986 年版，第 2 页。

王健刚等编著：《行政机关系》，上海交通大学出版社 1987 年版，第 1 页。

谭健主编：《现代行政管理手册》，辽宁人民出版社 1987 年版，第 1 页。

黄达强、刘怡昌主编：《行政学》，中国人民大学出版社 1988 年版，第 3 页。

蒋翰庭主编：《行政管理学基础》，机械工业出版社 1989 年版，第 6 页。

李方、李福玉主编：《行政管理学基础》，高等教育出版社 1988 年版，第 10 页。

向美清主编：《现代中国行政管理学教程》，法律出版社 1990 年版，第 2 页。

许文惠主编：《行政管理学》，红旗出版社 1992 年版，第 1 页。

国家政务，管理社会公共事务的活动”。

上述这些定义的基本公式是“谁”管理“什么”，主要涉及行政管理的主体及其任务和活动范围。与国外学者关于“公共行政”的定义相比较，我国学者侧重于“谁（主体）”管理“什么（范围）”的问题，如行政主体包括国家、国家行政部门（机关）、国家政府系统等等，行政范围包括国家事务、社会事务、政府事务、社会公共事务等等。而国外学者则侧重于如何管理的问题，如强调执行法律、实现政治决定的目标、制定并执行公共政策等等。这些定义反映出研究的侧重点的某些区别，但在研究的基本内容上存在着许多共同的方面。

四、“公共行政”的定义

综上所述，“公共行政”可概括为国家行政组织或公共行政组织在宪法和有关法律的规定范围内对国家和社会公共事务的管理活动。这个定义包括“谁在管理”、“如何管理”、“管理什么”三个方面。其一，国家行政组织或公共行政组织是行政管理的主体，由于各国国家政治体制和行政体制各不相同，行政管理的主体也不同，用这种较为抽象的概念可以更多地概括它们的本质和共同点；其二，行政管理的主体并不是国家的最高权力机关，而是与立法、司法部门相对而言的行政执行部门或最高国家权力的执行机关，它对执行宪法和各种法律负有责任，在宪法和法律规定的范围内进行管理是各国行政组织的一种普遍特点，即使是议行合一的行政体制也有这种特点；其三，管理国家和社会公共事务突出了“公共”的特性，涉及到公共权力的运用、公共利益、公共政策、公共服务等问题。在以私有制为基础的国家中，强调公共行政是一种历史的进步，它本身是资本主义国家中民主政体思想的一种反映。它一方面与封建君主制国家的行政管理相区别，另一方面与私人行政相区别。在我国，由于国家政治体制和行政体制是以公有制为基础的，行政管理本身具有“公共”的性质，因此在某种意义上说，和“公共行政”是同义语。但是，我国在对“行政”的理解上，长期以来有一种传统的认识，或是单纯地将其等同于“治理”，或是将其等同于“一般事务或后勤事务管理”。如果不加“公共”二字，容易和传统的认识相混淆。另一方面，随着我国由传统的计划经济体制向市场经济体制过渡，多种经济成分的出现和发展，私人行政的领域在逐步扩大，国家行政机关对国家和社会公共事务管理的职能、范围、方式、界限也在发生着变化。这种情况说明，公共行政和私人行政作为两个研究领域已成为一种趋势，尽管在我国，私人经济和私人行政不会构成主体，但如何对其管理则需要进行研究。这种研究所揭示的不是“行政”的共性，而是“行政”的“个性”。同样，对国家和社会公共事务管理所进行的研究强调的是“行政”的另一种“个性”。

第二节 公共行政学的研究内容

通过对公共行政学几个基本概念的理解，有助于了解公共行政学作为一门学科所要研究的内容、对象和范围。

一、什么是公共行政学

为了叙述方便，在此引用一段有关各种定义的资料：

“行政学是指以行政为研究对象的一门科学，是行政概念、行政范畴和行政管理的逻辑体系，是有关行政现象和行政行为的系统的知识。”

“行政管理学是一门以有效管理国家行政事务为目的、系统地研究行政现象和活动规律的社会科学。”

“行政管理学是研究国家全部行政管理运行规律的科学，是研究国家行政机关对社会事务进行管理时各种组织和行为的要素及其相互关系的科学。”

“行政管理学是研究国家管理的学问，即研究行政管理规律的科学。它的根本目的是提高行政效率，保证实现四个现代化。”

“行政管理学就是研究行使国家权力进行行政管理活动的规律的科学。”

“行政管理学是研究国家行政管理的科学，研究在行使国家权力对社会事务进行管理的活动中，有效地组织和协调各种要素的科学，行政学的宗旨在于提高行政管理的效能和效率。”

“行政学是研究国家行政组织对社会事务进行有效管理的规律的科学。”

任何一种理论或一门学科都是对客观世界的某种现象及其过程的本质的、规律性的反映。公共行政学所研究的内容涉及到行政主体、行政现象、行政活动、行政职能、行政要素、行政过程、行政决策、行政效率、行政责任、行政行为等各个方面，并把它们作为一个相互联系的整体进行理论抽象和分析，同时，这种研究不是一种简单的描述，它有明确的目的或目标，如提高行政管理的效率、效能、公正性、民主性等等。根据公共行政学的研究对象、内容、目的及其产生和发展的历史，可以说公共行政学是一门研究国家行政组织及其管理社会公共事务的活动、过程、方式、责任和效果的科学。

二、对国家行政组织的理解

如上所述，国家行政组织或公共行政组织是对行政管理主体的一种概括，各个国家的组织形式有所不同，在理解上也有所不同。有的学者以“政府”作为它的代名词。但是，政府的概念亦有大有小，有“广义”和“狭义”之分。在国外，广义的政府包括立法、司法、行政三个部门，狭义的政府则指行政部门或国家行政机关。有的学者以是否具有行政职责来区分行政组织和非行政组织，但是，这一条界线也并不是能完全明确划分的。因为有些学者认为立法和司法部门也有行政职责。除此之外，有些政府部门以外的组织、政治组织或公共团体也有行政职责。因此，一般来说，国家行政组织是一种泛指，狭义的政府或政府行政组织是它的主要构成部分，其主要的界线只有在分析某个具体国家时才能明确确定。

与此问题相联系，对公共行政人员的概念也有不同的理解。最狭义的理解

解是将其视同为具有行政权力、负有管理职责的政府官员。较广义的理解是将其与“公务员”等同。但是，各国公务员的名称并不一致，有的叫文官，有的叫公务员，有的叫政府雇员，有的叫国家职员或干部，等等，而且其范围同样是各不相同的，有的较广泛，有的较狭窄。例如在美国，公共行政人员的范围较为广泛，不仅包括被政府雇用的人员，而且包括被医院、大学等服务机构以及研究所、基金会、博物馆、联邦承包公司等准政府机构所雇用的人员，其中包括医生、律师、科学家、工程技术人员、会计人员、预算人员、人事官员、经理、办事员甚至体力劳动者等各类人员。因此，公共行政人员是一种统称，其具体范围依不同国家的实际情况而定，而其主要构成仍是政府官员或政府工作人员。

三、对社会公共事务的理解

社会公共事务是一种范围极其广泛的概念。一般来说，国家行政事务都是社会公共事务，但并不是所有的社会公共事务都是国家行政事务。国家行政事务涉及国家立法部门授权国家行政部门管理的所有与国家利益和社会整体利益有关的事务和活动，包括经济、财政、教育、科学、文化、卫生、体育、外事、邮政、交通运输、民族事务、国防建设等各个方面，它是社会公共事务的最主要的组成部分。除国家行政事务外，有许多地方性的、社会局部的公共事务也属于社会公共事务的范围，需要由国家行政组织直接管理或指导地方行政组织进行管理。和国家行政组织及公共行政人员的概念一样，社会公共事务的具体范围也取决于不同国家的具体情况。在论述“公共”一词的含义时，曾引用过德怀特·沃尔多的一段话说明这个问题的复杂性。某个特定国家、特定地区内的人们对当地什么事务属于社会公共事务有较为明确的认识。但是不同国家、不同地区的人们对社会公共事务的认识必然会出现各种各样的区别和差异，因此不同国家、不同地区的人们赋予行政组织的权力和职能是不同的。而且，各国政治体制和行政体制的演变和发展均要受到一定的政治理论、教育系统、社会等级、经济技术、民族传统、宗教信仰等各种因素的制约，也是造成对社会公共事务认识不一的原因之一。为便于对公共行政学研究内容的理解，可以从最普遍的意义上把握这类概念。

四、本书的结构和内容

公共行政学是从不同角度综合研究国家行政组织及其活动过程的学科，具有非常广泛的内容和研究领域。在某种意义上说，政府的活动内容和范围有多大，它的研究内容和范围就有多大。政府运行的实际过程是一个由政治的、法律的、经济的、管理的、社会的、心理的多种多样的活动形式交织而成的复杂过程。为了从总体上把握政府这个多面体的全貌，公共行政学必须综合运用政治学、法学、经济学、管理学、社会学、心理学等多学科的知识 and 理论推进自身的研究。显然很难有哪一本公共行政学的著作能把这些知识和内容全部包含进去。这可能是公共行政学的著作很少有统一的结构体系的原因之一。一方面，有关研究的侧重点不同，如有的侧重于法律方面；有的侧重于政治、经济或管理方面；或有的侧重于理论方面，有的则侧重于应用方面。另一方面，有关研究的覆盖面不同，有的覆盖面宽一些，有的覆盖面则窄一些。本书主要偏重于对国家行政组织及其活动过程的基本分析，集中研究公共行政学普遍涉及到的最主要的内容。国家公共行政组织的运行机制和活动过程是一个有机联系的系统。据此，我们将本书分为十二章，既便于考察各种活动运行的特殊性，又可观察到整个活动过程间的内在联系。

第一章“绪论”。论述公共行政学的基本概念和含义，其中“公共”一词是有助于了解国家行政组织的地位、性质和职能的重要概念。

第二章“西方公共行政学的产生和发展”。按照时间顺序分别论述西方公共行政学产生和发展的不同时期中一些代表人物的主要理论和学说，有助于读者了解公共行政学研究的主要内容、历史演变过程和今后的发展趋势。

第三章“行政组织”。行政组织是公共行政学研究的核心问题之一，本章研究的是行政组织的内部结构即骨骼问题。可以说，如果没有行政组织，也就没有公共行政学。行政组织既是行政的历史起点，又是行政研究的逻辑起点。对行政组织的研究是探讨整个社会公共事务管理过程的出发点。

第四章“行政领导”。这一章主要探讨行政组织的指挥系统即神经系统问题，其核心内容是行政组织内部的高层领导机制及其作用。

第五章“公共行政职能与政府职能”。主要探讨行政组织在社会公共事务管理过程中的地位、任务和作用即管理什么的问题，逐步由对行政组织本身的研究转入对行政过程的研究。

第六章“公共政策”。涉及到对行政组织如何管理社会公共事务问题的研究。公共政策是行政组织有效履行其行政职能的依据和手段，它的制定和执行过程体现出行政组织与国家立法机关、司法机关及政党的复杂的权力分配关系。

第七章“行政执行”。行政执行是与公共政策的制定密切相关的。如果说公共政策的制定是国家立法机关、政党等直接参与的结果，行政执行则主要是行政组织的任务和职责，在某种意义上说，它是公共政策制定过程的后续过程。

第八章“行政决策”。行政决策既与公共政策的制定过程有关，又与行政执行过程有关，决策质量的好坏对能否取得良好的政策效果和行政执行效果有重要影响。

第九章“人事行政”。涉及到行政组织内部的人员管理问题。行政组织的活力并不取决于组织的结构形式和物质形态，而取决于其内部成员的素质和工作效率。人事行政是保证行政组织正常运行和有效履行行政职能的基本条件之一。

第十章“财务行政”。涉及到行政组织的财政收入来源及其通过财政收支的计划和活动发挥宏观经济调控的作用问题。财务行政也是保证行政组织正常运行和有效履行行政职能的基本条件之一。

第十一章“行政监督”。涉及如何对行政组织的活动和行为进行控制，保证其行政效率和行政效果符合社会要求的问题。其中行政组织的外部监督机制主要与行政组织在国家政权组织形式中的地位有关，内部监督机制主要与行政组织内部的权力分配结构和队伍建设有关。

第十二章“行政改革”。动态考察行政组织与其内部条件和外部条件的变化发展相适应的改革调整过程，其内容涉及到行政组织的结构、职能、体制等各个方面。

第三节 我国行政管理思想的发展和研究现状

我国是历史悠久的文明古国，是古老的人类发源地之一，自古以来形成了一套自成体系的严密的行政管理体制和与之相联系的行政管理思想。它们对西方国家文官制度的形成和公共行政学的产生具有很大的影响。国外许多研究公共行政学的专家学者对我国行政管理体制及其思想理论的演变过程具有浓厚的兴趣。较详尽地考察并批判地继承这份宝贵的历史遗产，不仅有助于公共行政学的理论研究，而且有助于建立和完善适合于我国国情的科学的行政管理体制。

一、中国古代行政体制

在我国原始社会晚期，由于生产力的发展和公共事务管理的需要，已经有了原始的组织形式。部落联盟首领实行“禅让制”，其下有各部落首领组成的议事会，另设专职人员分管祭祀、天文、水利、农事、民事、兵刑、山泽等等，已有萌芽形态的设官分职制度。在中国古代史中，尧、舜、禹都是实行“禅让”的部落联盟首领，就像《礼记·礼运》篇所说的那样，“天下为公，选贤与能”。当时，公共权力、公共事务管理的特征很明显。舜担任联盟首领期间，“洪水横流，泛滥于天下”，排洪治水是一项重要的公共事务。后来禹子承父业，致力治水，“八年于外，三过家门而不入”，终于治服水害，并因此而被推举接替舜。据《左传》记载，“茫茫禹迹，画为九州”，出现了划分行政区的萌芽。《尚书》中有禹说为政“在知人，在安民”，“知人则哲，能官人”的记载。禹死后禅位于伯益。公元前21世纪，禹的儿子启夺取了伯益的部落联盟首领之位，立国号“夏”，开始实行“家天下”的世袭制。这是我国从原始社会进入奴隶社会行政管理体制发生根本变化的标志。

从夏朝开始，我国逐渐在王权基础上形成了强有力的中央集权制度。“国家的本质特征，是和人民大众分离的公共权力”。这种分离的过程是以王权的形成和发展为标志的。我国古代对“王”字的解释有几种，其一，三横分别代表天、地、人，一竖是指一个贯通于天地人之间的人。所谓“王者，父天母地，为天之子也”，被认为是天地人的主宰、最高权力的象征。其二，古文字学家吴其昌根据周金铭文中“王”的象形文字“𠄎”的字形，解释说：“王字之本义，斧也。”表明王同军事有关，王权本身包含着军权。夏朝初建时。最高统治者称为“后”，到中后期时称为“王”，至秦始皇时，“采上古帝位号，号曰皇帝”，是为了更加突出大一统的、至高无上的地位。帝王的称号实质上是王权的象征，“溥天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”。王权的形成和发展标志着中央集权制度的形成和发展，也形成了我国古代自成体系的行政体制和官吏制度，它们是王权赖以统治全国的基础。

在中央机构方面，夏启建夏朝后，称有“六事之人”，即“六卿”，此是仿照舜的做法。商代沿设“六府”，《礼记》中说，商“天子之六府，曰：司土、司木、司水、司草、司器、司货，典司六职”。当时，往往一种官职的名称也是一个机构或部门的名称。周朝时中央机构设三公六卿。秦汉时确立了三公九卿制。所谓三公，即所谓的宰相之职，在名义上分别领导九卿。

《马克思恩格斯选集》第4卷，第114页。

《白虎通义》卷1《爵》。

中央机构设九个主要的行政管理部，称为九卿。每一部再分设若干个下属机构。隋唐确立了以三省六部为核心的中央行政体制，三省即尚书省、门下省和内史省，三省长官为宰相之职，六部为吏部、户部、礼部、兵部、刑部、工部，隶属于尚书省，六部的体制自宋以后基本保持不变。明朝时废除丞相制度，改用内阁制，作为皇帝的辅政部门。清朝雍正时演变为内阁与军机处双轨制。清末改设内阁总理大臣。内阁制本身已具有现代行政体制的雏形。

在对地方的管理上，周朝以前实行分封制，地方诸侯根据与王朝关系的远近，形成不太牢固的臣服和贡纳关系。天子的直属领地称为王畿，城区和近郊地区划为乡、州、党、族、闾、比六级，农村地区划为遂、县、鄙、里、邻六级。秦始皇建立秦王朝后，实行郡县制，全国置 36 郡，后增至 40 多个，每郡派一个监察御史进行监督。汉武帝时，全国郡(国)增至 100 多个，于是在郡之上设州，每州辖四至十郡，每郡辖十县左右，每县辖农户一万左右。唐太宗时，为加强对全国的控制，在州之上设道，全国划分为十道，分道设按察使巡察。北宋时改道为路。元朝时高级行政区为行中书省，明朝时改为承宣布政使司，习惯上仍称行省，简称省。省级长官只管民政，军事机构自成系统。清朝时内地置 18 省，光绪时增至 23 省。隋唐以前，曾出现过藩镇割据现象。宋以后，中央集权制度逐渐巩固，并一直延续下来。

二、中国古代官吏制度

中国古代历代王朝随着中央集权制度的形成和发展，逐步建立起一整套等级森严、管理严密的官吏制度，其中包括选官、爵位、俸禄、考课、监察、官学、致仕(退休)、丧葬抚恤等一系列制度。中国古代官吏制度也有一个形成和发展的过程。尧、舜、禹时期已有设官分职的萌芽。当时的公职仅在数十人至上百人左右。部落及部落联盟首领实行“禅让制”，公职人员的选派以“选贤与能”的思想为主。自夏朝开始至商、周，臣服于王权的国家机构产生并趋于成熟，官吏的任用方式演变为王族垄断、宗法分封和世卿世禄制度。春秋战国时期，人才竞争成为富国强兵的焦点，出现各种各样“选贤与能”的做法，其中以秦国商鞅变法实行的军功爵禄制度最为典型。秦汉以来，为适应专制主义中央集权制度的需要，察举制和征辟制逐渐成为重要的选官制度，这是一种靠荐举和征召选官的制度。魏晋南北朝时以九品官人法为基础选拔官吏，此法又称九品中正制，即在州、郡、县等地设置负责荐举的大、小中正官职，对所辖人员按九个等级进行评定作为升迁的依据。隋唐时期，为克服九品中正制所造成的“上品无寒门、下品无世族”的弊端，逐渐开始实行科举制，形成一整套程序化的、完备的选官制度，并一直延续了 1000 多年，直到清末才终结。科举制的基本特点是“一切以程文为去留”，即以参加正规考试的成绩作为选拔官吏的依据。与严密、完备的选官制度相联系，我国古代官吏制度在官职的设立、官员的等级和待遇、考核、奖惩、退休等方面都逐渐形成了较为完备的制度和体系。

三、中国古代的行政管理思想

一个制度的形成和发展，离不开它的思想基础和理论基础。在中国古代行政体制和官吏制度的历史演变过程中，出现了许许多多杰出的政治家和思想家，他们或是致力于官制改革，或是致力于著书立说，所提出的各种理论和学说对历代王朝的兴起、强盛、和庞大的官吏队伍的形成、发展有深远的影响。早在 2000 多年前的古籍中，已有各种关于行政管理思想的记载。《尚

书·皋陶谟》中说，禹曾与皋陶讨论如何用人。禹主张为政“在知人，在安民”，“知人则哲，能官人”。《左传》中关于为政的理论的记述更多，如“政以治民，刑以正邪”，“德立、刑行、政成、事时、典从、礼顺，若之何敌之”，“官人，国之急也。能官人，则民无觖心”等。《诗经》云：“布政优优，百禄是遭”。春秋战国百家争鸣时期是中国古代行政管理思想的形成和发展时期。出现了许多有代表性的论证和学说，其中大体可分为四类。其一，在中国历史上有影响的思想家的论述，主要集中在春秋战国诸子百家的著作和言论集中。如孔子关于“礼”和“仁”的学说，孟子的仁政和“天人合一”学说，荀子的“天下为一”思想以及关于“王制”、“王霸”、“君道”、尚贤的论述，韩非子的“法、术、势不可一无”的思想等等，各有其特点和代表性。他们的学说和主张为当时的或是以后的统治者强化王权、建立一整套完备的行政体制和官吏制度提供了有力的思想武器。他们的论证富有哲理、范围广泛、寓意深奥，有些甚至触及到了现代管理思想领域中还在争论的问题，如孟子的“性善论”和荀子的“性恶论”对人的本性之争直接和他们的行政思想相联系，在某种意义上说，其论证的深度和广度超过了现代管理学中的X理论和Y理论。汉武帝时董仲舒在《天人三策》、《春秋繁露》等著述中提出的君权神授论、大一统思想、“天人感应”说，“性三品”说是先秦儒家、法家等行政思想的进一步发展，其学说被汉武帝采用后推动了汉朝行政体制的建立和巩固。其二，励精图治、改朝换代的开国君主或治国有术的统治者的言论及所采取的富国强兵的行政主张。秦始皇、汉武帝、唐太宗、明太祖、康熙等等都是这一类的代表人物。如唐太宗李世民在位时的“贞观之治”使唐朝进入鼎盛时期，他的民本、群治、治国以制、兼听纳谏、量才授用、裁减官员等论述在中国古代管理思想史中占有重要地位，其实施《唐律》、《职官令》及所采用的许多行政管理措施不仅加强了皇权而且使统治体制达到历史上少有的高效率。其三，顺应民心、要求变法或进行吏制改革的政治家的言论或著述。如春秋战国时代的商鞅变法废除了旧贵族的世袭特权，建立起一套新型的军功爵禄制度。西晋时尚书左仆射刘毅上书要求改革吏制，废除九品中正制，指出“事名九品，而有八损”，其奏议对九品中正制的八种弊端进行了精辟论证。又如北宋中后期范仲淹的《上执政书》、《上十事疏》及王安石的《上仁宗皇帝言事书》都是主张变法和进行吏制改革的典范，其内容涉及到考课制度、选官制度、科举制度、法度改革等各个方面。其四，历代王朝所颁布并推行的与行政管理有关的规定、法律、职官志、诏书等典籍。如云梦秦简中的《为吏之道》、《秦律》、《汉律》、《唐律疏议》、《大唐六典》、《铨法》（宋）、《吏部条法总类》（宋）、《京朝官考课三等第法》（宋）、《知州考课四善四最法》（宋）、《大明律》、《大清律》等等都是这方面的重要文献。

中国古代行政管理与行政管理思想是有待深入发掘的丰富的历史遗产。它的特点和影响可以概括为5个方面：1.产生较早。约在公元前21到16世纪，夏王朝成为第一个奴隶制的国家，春秋战国时期开始逐步由奴隶社会转变为封建社会并形成世界史上屈指可数的庞大王朝，自成体系的行政体制和丰富的行政管理思想的形成和发展比世界上大多数国家都早得多。2.较完备、系统。以中央集权和组织严密的官吏制度为主要特征，以儒家学说为主要的思想基础，中国古代行政管理体制经过几千年的演变和逐步完善，有一套大一统的权力等级制度，有分工明确、相互制约的权力结构，有较为细致

具体的行政法典，有比较先进的官吏制度和监察制度，有较为稳定、系统的政治思想体系。所以，国外不少学者认为，历史上最早谈管理而且谈得很好的首推中国。3.对世界各国近现代行政管理的发展曾产生过重大影响。中国古代具有丰富的行政管理经验和卓有成效的行政管理措施，如官位设置，省州县三级制、内阁制、察举制度、监察制度、科举制等等都曾被欧美、亚洲等近代史上发展迅速的一些国家所借鉴。尤其是科举制，对西方文官制度的产生和发展有重大影响。有人作过统计，在公元1570—1870年的300年间，西方仅用英文出版的介绍中国科举制度的书籍，就有70种之多，例如葡萄牙传教士克鲁兹的《中国游记》（1569年）、葡萄牙修士胡安·冈萨雷斯、德万多萨的《伟大的中国》（1583年）都很推崇并介绍了中国的科举制度。许多西方政治家、理论家都曾提到过这种影响。如法国著名的启蒙思想家伏尔泰和孟德斯鸠等十分仰慕中国的科举制度。曾任美国国家人事总署署长的艾伦·坎贝尔在北京大学讲演时说：“在我们西方国家的所有政治学教科书中，当谈到文官制度的时候，都把文官制度的创始者归于中国”（1982年）。日本学者福井重雅说：“中国对世界的最大功绩，就是汉代的察举制度”（1986年）。孙中山在《五权宪法》中指出：“现在各国的考试制度，差不多都是学英国的。穷流溯源，英国的考试制度，原来还是从中国学过去的。所以中国的考试制度，就是世界最早最好的制度。”这些论述都客观地反映了中国古代行政管理对世界各国文官制度发展的影响。4.对我国现代行政管理的发展有潜在影响。一个民族或一个国家的历史是无法割断的。在我国现阶段的政治、思想、文化、道德观念、行政体制、行政区划甚至机构名称等各个方面都可以看到早期历史留下的痕迹。在建设有中国特色的社会主义的过程中，我们既要强调洋为中用，也要强调古为今用，自觉地把这种潜在影响引向积极的方面，有助于在世界民族之林中找到适合于自身发展的道路。5.不可避免地存在着历史局限性。中国古代行政管理和行政管理思想是适合我国奴隶社会、封建社会的需要而产生和发展起来的，最终成为封建主义生产关系的保障和枷锁。它强调的是专制的王权或皇权，具有神权和宗族、家族伦理关系的色彩，存在着许多造成吏制腐败的弊端，是造成中国古代社会后期发展缓慢的主要原因之一。由于其历史局限性，中国古代长期演变而成的行政体制随着辛亥革命的胜利很快就瓦解了，但在研究、学习西方发达国家先进的行政管理经验时，我们却可发现它与中国古代行政管理体制和思想有某种渊源和历史联系。这一方面说明了世界各国的政治、思想、文化等领域的相互影响和相互渗透，另一方面说明对我国古代行政管理思想和体制需要认真地思考和发掘。对这份宝贵的历史遗产要一分为二地进行分析，批判地继承它的合理内容，扬弃其糟粕，用历史的、科学的态度研究它，总结它，这样才能达到洋为中用、古为今用的目的，使历史遗产在我国社会主义现代化建设过程中起到积极的作用。

四、我国公共行政学的研究历史及状况

1840年后，帝国主义列强的侵略打破了我国自我封闭的封建藩篱，不少有识之士提出“师敌长技以制敌”的主张，为了重振国威，开始接受、引进西方的技术、文化和管理方法。19世纪末20世纪初，我国已翻译出版了美国人写的《行海要术》、《行政纲目》和日本人写的《行政学总论》、《行政法撮要》等书。著名学者，推动行政改革的维新派主要领导人之一梁启超曾于1896年在《论译书》中提倡“我国公卿要学习行政学”。孙中山则完全

从资产阶级革命的立场出发，借鉴并发展国外的行政学理论，提出了立法、行政、司法、考试、监察五权分立的主张并付诸实践。辛亥革命胜利后，孙中山于1912年在南京公布《临时约法》并陆续颁布了一系列法令，初步确定了一种新型的国家行政管理体制。本世纪30年代起，我国已有一些行政学方面的论著问世，如罗隆基先生的论文《我们要什么样的政治制度》、《专家政治》，龚祥瑞、楼邦彦先生合写的著作《欧美员吏制度》等。一般认为，张金鉴教授于1935年由商务印书馆出版的《行政学之理论与实践》一书是我国最早的一部行政学专著。与此同时，一些高等院校已开始设立行政学课程。

1934年成立了一个由政府办的“行政效率研究会”，专门从事行政管理问题的研究，并出版了《行政效率》半月刊。从与当时欧美国家公共行政学研究的横向比较来看，我国的行政学研究可以说是亦步亦趋紧跟其后的。

中华人民共和国成立后，在马列主义理论指导下和总结革命根据地建立工农民主政权的实践经验基础上，形成了一套独具特色的社会主义的行政管理体制以及行政管理的原则和方法：1.加强党对国家行政工作的思想政治领导；2.贯彻民主集中制，实行集体领导与个人分工负责相结合的行政领导体制；3.坚持民主管理原则；强调人民当家作主；4.贯彻政府行政机关精简、廉政、讲求效率的原则；5.强调全心全意为人民服务的宗旨。这些原则和方法体现了我国新型的行政管理体制的性质和特点。

我国行政体制原来是和计划经济体制相适应的，存在着一些缺陷和弊端，特别是在由传统的计划经济向市场经济过渡中，这些问题显得更为突出。需要不断地改革和完善。

建国以来，由于多种因素，特别是“左”的思想的影响，我国行政学的学术研究曾有一个长时间的中断、停滞时期。

1952年我国进行高等教育院系调整时，错误地把行政学专业、课程取消了。虽然在实践过程和其他相关学科的研究中对行政管理也进行过不同角度的研究，但在这几十年中，理论上的探讨是很贫乏的，这种状况对国家行政体制的进一步完善和国家行政效能的提高是很不利的。党的十一届三中全会之后，拨乱反正、改革开放的春风给行政管理研究带来了生机。邓小平同志曾指出：“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究，我们过去多年忽视了，现在也需要赶快补课。”正是这种补课的浪潮很快促进恢复了行政学的独立学科的地位，并使其研究范围迅速扩大到社会领域的各个方面。

1980年12月，中国政治学会成立，行政管理是其研究领域中的一个重要内容。1982年中国政治学会在复旦大学举办政治学讲习班，设有行政管理学课程。1984年，由国务院办公厅、劳动人事部发起召开行政管理科学研讨会，并于年底成立中国行政管理学会筹备组。与此同时，各省、市相继成立行政管理学会筹备组，一些政府部门和高等院校纷纷成立行政管理研究机构，开设行政管理专业和课程。1987年全国行政管理学教学研究会成立。

1988年中国行政管理学会正式成立，并发行了《中国行政管理》月刊。1989年7月和12月，我国先后被国际行政学会第21届大会和亚大地区行政学会会员国会议接受为会员国，标志着我国行政科学的国际学术交流进入了一个新的阶段。

我国深入进行的经济体制改革、政治体制改革是推动行政管理研究迅速

发展的强大动力。自从党的十一届三中全会以来，随着经济体制改革的不断深入，政治体制和行政体制改革日益成为重要议题。像简政放权、党政分开、政企分开、转变政府职能、改革干部人事制度等等一直是贯串于改革过程中的主线，也是推动行政管理研究向前发展的重要课题。1978年党的十一届三中全会明确提出了简政放权、党政分开、政企分开等问题，1980年邓小平同志发表了关于改革党和国家领导制度的重要讲话，其后一些大的改革举措包括：1. 机构改革。1983年、1988年和1993年三次进行了较大规模的政府机构改革。2. 建立和推行国家公务员制度。1984年底由原劳动人事部和中央组织部组织有关人员研究干部人事体制改革并起草有关条例，1986年底第十稿定名为《国家行政机关工作人员条例》，第十一稿改名为《国家公务员暂行条例》，1993年8月在多次修改基础上公布执行。3. 筹备和建立国家行政学院。1988年国务院决定成立国家行政学院并组成筹备小组进行此项工作，1994年3月，李鹏同志正式宣布建立国家行政学院，1994年9月在中南海隆重举行成立大会。4. 多方面推进行政体制和政治体制改革。

1986年12月到1987年底，根据邓小平的建议，中共十二届六中全会后，中央成立政治体制改革研讨小组，下设一个办公室、七个专题组研讨有关问题。

1993年11月，中共十三届四中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确提出加快转变政府职能，改革政府机构及在财税体制、金融体制、投资体制、计划体制、国有企业经营制度、收入分配制度、社会保障制度、科技体制、教育体制等方面进一步深化改革。

1993年底，中共中央、国务院正式进行了机关和事业单位工作人员工资制度改革和分税制改革，加快了行政体制和政治体制改革的步伐。这些改革措施不仅丰富了我国行政管理研究的内容，而且提出了许多迫切需要解决的课题，使我国的行政管理实践及其理论研究进入了一个崭新的发展阶段。

第二章 西方公共行政学的产生和发展

公共行政学的根源可以追溯到人类起源的早期阶段，但是作为一门独立的学科却产生于 19 世纪末 20 世纪初。公共行政学的产生和发展简单地按照年代划分可以分为四个时期：1. 早期研究时期；2. 两次世界大战期间；3. 战后时期；4. 60 年代以来的时期。为了便于从历史联系中了解公共行政学产生和发展的概貌，本章依照时间顺序分别介绍了每个时期中的一些主要代表人物及其理论。需要指出，由于篇幅所限，在此介绍的只能是部分代表人物的主要理论。也就是说展现在读者眼前的代表人物及其理论无疑在公共行政学的发展史上都有重要的影响，但并不是所有重要的代表人物及其所有重要的理论都能在这里评述无遗。另外，由于社会制度、历史条件、民族文化等因素的限制，所介绍的各种人物及其理论不可避免地有其局限性，存在着种种分歧和争论，在此也不能详尽地展开分析和论述，仅为读者今后的深入研究奠定入门的基础。

第一节 公共行政学产生的历史条件和社会背景

公共行政学是在一定的社会历史条件下把多种学科的知识运用于公共事务管理的研究过程中产生出来的一门系统的学科。公共事务管理是与人类社会同步产生和发展起来的。在远古时代，人们已采用一些原始的管理方式组织分配和生产活动。随着生产力的发展，为了实现一定的公共利益而进行的有组织的管理活动越来越多，范围越来越广，如：治水防洪、修路架桥、市镇管理等等。在阶级社会中，国家的形成使公共事务管理成为国家管理职能的主要内容和各级政府的重要职责。公共行政学的根源可以追溯到中国、埃及、印度、希腊、罗马等古老帝国的文明史中，它们曾有辉煌的历史，产生过组织严密而庞大的国家组织及形形色色杰出的政治家和思想家，经过漫长的历史发展，在资本主义社会化大生产和资本主义国家的发展过程中及在“天赋人权”、“社会契约”、“三权分立”等政治学说和各种管理理论的影响下，公共行政学作为一门学科在 20 世纪初期诞生于仅有百年历史的美国。

一、公共行政学产生的历史原因

公共行政学产生的历史背景和社会条件可以归结为下列几方面：

（一）“行政国家”的出现。它以在法制基础上行政机关规模的扩大，公共行政人员队伍的增长和公共事务管理职能的发展为标志。如 1791 年美国的政府雇员人数为 1479 人，1831 年达到上万人，1881 年达到 10 万人，1941 年已突破百万。随着工业经济和科学技术的发展，政府的行政管理职能日益扩大，管理手段日益复杂。其管理活动包括干预经济、税收、交通运输、教育、邮政、印刷、福利、公用事业管理等各个方面。政府行政费用、财政支出、税收负担日益增长和贸易、工业方面的国际竞争日益加剧的状况，不断对政府的效率提出了更高的要求。

（二）“文官制度”改革运动的发展。19 世纪末，美国国内的文官改革运动直接推动了对公共行政学的研究。这场运动的主要目的是废除政党分赃制，建立“中立的”文官制度和功绩制。1877 年纽约成立了第一个文官改革协会，1881 年成立文官改革同盟。1883 年，美国国会制定了彭德尔顿法（即文官法），开始确立功绩制原则。公共行政人员的考核、培训、廉洁、工作效率等等也开始成为重要的研究课题。

（三）多种学科的形成和发展。政治学、经济学、法学、财政学等学科的发展促进了对行政组织、行政管理和行政效益的研究，特别是管理学的产生和发展为公共行政学从政治学分离出来创造了理论条件。19 世纪末至 20 世纪初是人类科学史上的一个重要的发展时期。对当代社会经济发展具有深刻影响的一些学科，如管理学、心理学、社会学等等都在这一时期产生并迅速发展起来。

弗雷德里克·w. 泰罗的《科学管理原理》（1911 年），胡戈·蒙斯特伯格的《心理学与工业效率》（1913 年），莉莲·吉尔布雷斯的《管理心理学》（1914 年），亨利·法约尔的《工业管理和一般管理》（1916 年），马克斯·韦伯的《社会组织与经济组织理论》等等都对公共行政学的产生和发展有很重要的影响。

（四）专业教育和职业教育的发展。在行政改革和公共服务方面的教育之间存在着一种相互促进的关系。19 世纪末美国的一些成功地进行行政改革的城市需要培训各类人员到政府中任职，刺激了公共行政职业教育和最初的

大学公共行政教育项目的发展，使公共行政学成为在职业学校和高等学校课堂中讲授的专门学科。

二、历史发展时期的划分方法

对公共行政学的发展阶段有多种划分方式，有的划分为创立、成长、科学化三个时期；有的划分为传统理论、行为科学和系统理论三个时期；有的划分为传统管理、行为科学、决策理论、系统科学四个时期；有的则按年代划分为不同时期，最高的可分到九个时期以上。虽然许多专家学者在划分方法或划分依据方面有所不同，但他们实际要阐明的问题和发展脉络基本上是一致的。为了便于较为系统地了解公共行政学产生和发展的全貌，体会公共行政学思想中的连续性并从历史联系方面加以考察，本书将西方公共行政学的产生和发展划分为早期研究、两次世界大战期间、战后时期、60年代以来四个时期进行论述。

第二节 早期研究时期（19世纪末—1917年）

公共行政学的思想理论虽然源远流长,但直到19世纪末才出现将其作为一个独立的专业领域的主张。在美国,随着文官制度改革运动的兴起,行政管理已成为一个迫切需要研究的领域。它产生的第一步是从政治学的领域中逐步分离出来。

一、政治—行政二分法

1887年,在彭德尔顿法通过4年后,美国学者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)发表了一篇著名的论文《行政学研究》。当时,这篇论文没有引起多大的注意,但是,现在人们习惯于把它作为探索公共行政学产生和发展的开端。当然,威尔逊并不是第一个探索公共行政学的人,在他之前,德国学者L. V. 史坦因曾于1865年写出《行政学》一书,从行政法角度开始了对行政学的研究。威尔逊本人也在其论文中明确指出:“行政科学并不是我们的创造,它是一门外来的科学”,“它的目标、事例和条件,几乎都是以外国民族的历史,外国制度的惯例和外国革命的教训为根据的,它是由法国和德国的教授们发展起来的”。因此,他提出了如何使这门学科美国化的问题,“不只是从形式上或仅仅从语言上美国化,而是必须在思想、原则和目标方面从根本上加以美国化。”威尔逊的这种严肃的科学态度,使行政科学在适合美国的政治体制的条件下产生并发展起来成长为一门独立的学科,从而也使他成为公认的公共行政学的奠基人。在《行政学研究》一文中,他认为,公共行政学不仅要注意如何任命官员等人事问题,而且要注意组织和管理问题,集中研究如何对政府进行管理。因此,“执行一部宪法变得比制定一部宪法更要困难得多。”他的基本设想在于:“1.行政科学应当建立在单一的组织原型的基础上,它能普遍运用于一切政治制度;2.任何良好的行政科学必须使它自己从政治学领域中分离出来;3.行政科学的指导价值是效率;4.有效的公共行政要求政府权力有单一的领导中心。”他认为建立一门行政科学的目的是“使政府不走弯路,使政府专心处理公务减少闲余事务,加强和纯洁政府的组织机构,为政府的尽职尽责带来美誉。”威尔逊不仅强调需要注意政府的组织效率和经济效益,并且提出政治和行政之间存在着一种重要区别,即政府官员的任命应建立在公正和功绩而不是党派偏见的基础上,行政科学应以一种管理的科学为前提并且与传统的政治相分离。他的这些思想对公共行政学的发展有很大的影响。

弗兰克·J.古德诺(Frank J. Goodnow)是美国政治学学会的奠基人之一和第一任主席,但是他却为公共行政学从政治学中分离出来起了强有力的推动作用。古德诺在1900年出版的著作《政治与行政》一书中,对政治—行政二分法进行了认真的论证。他认为在所有政府体制中存在着两种性质截然不同的职能,即“政治”和“行政”,前者是国家意志的表达职能,后者是国家意志的执行职能。对这两种职能的研究比对在不同政府部门之间分权的传统研究更现实、更深入。这种观点与威尔逊的思想和美国文官制度改革运动的宗旨是一脉相承的。两分法源起于美国1880年代的文官改革运动,这个运动导致了1883年彭德尔顿法的颁布。其实质在于将传统的政党政治和一般政策制定过程相分离。古德诺同时指出,当政治决策和行政的职能在法律上分开时,将会出现一种趋势,“政治对行政的必要控制势必通过政党制度在法律之外进行”。但是,古德诺认为,“尽管政府的这两种职能的分化非常

明显，把这两种职能委派给两个分立的机构行使是不可能的”，行政不应再只被当作执行机构的一种职能，它的范围和由成文法规定的执行性机构的职能的范围并不完全是一致的。他举例说：“美国最高行政官就经常通过行使其否决权，而对政治职能的行使发生重要的影响”，因此，这两种职能的划分不等同于两种机构的划分。

二、传统的管理理论的推动作用

19世纪末至20世纪初工业领域中的科学管理运动对公共行政学的产生和发展也有很深远的影响，其代表人物弗雷德里克·W·泰罗（Frederick W. Taylor）在公共行政学史上是不可缺少的人物。泰罗最先发展了工时研究和动作研究，其基本思想是：“完成特定任务”均有“一种最好的方式”，泰罗努力通过减少疲劳、科学的选择、使工人的能力适合工作的需要以及刺激性的工资制度和奖励计划等实现最大限度的个人发展和最高的报酬，从而最大限度地提高工作效率。泰罗等人还对计划职能和执行职能的划分、职能管理制的采用和组织结构上的管理控制原理等进行了探讨，泰罗提出管理部门应承担起他称之为“科学管理原则”的四种新的责任，具体可归结为：1. 用系统的、更为科学的测量方法和管理个人工作要素的方法取代旧有的单凭经验完成工作的方法；2. 对工人的挑选和其后的发展进行科学研究，保证最理想地安排工人工作；3. 为保证充分运用科学原则争取得到工人的合作；4. 合乎逻辑地划分工人和管理部门之间的工作角色和工作职责。早期公共行政学的理论家们从科学管理的原理、方法和技术方面受到许多启发，并把应用于私营部门中的这些方法运用于公共部门中，以找到一种提高行政效率的最好方式。泰罗的“作业分解法”后来被行政学者们运用于行政管理研究中，成为“行政目标分解法”。在公共行政学家当中，伦纳德·D·怀特、卢瑟·古利克和林德尔·厄威克等人的理论受泰罗著作的影响最大，有的学者认为，20世纪30年代流行的“行政原理”运动和科学管理运动有直接关系。

1916年，远在大洋彼岸的法国管理学家亨利·法约尔（H. Fayol）出版了《工业管理和一般管理》一书，对管理（法文的标准译法应为行政管理，参见第一章）的职能、要素和一般原则进行了系统的论述。他的另一篇有影响的论文《国家的行政管理理论》于1923年被译成英文，1939年被收入《行政科学论文集》中在美国出版。法约尔首先确定了在所有的工业企业中都包括六大类活动：1. 技术活动；2. 商业活动；3. 财政活动；4. 安全活动；5. 会计活动；6. 行政管理活动。他认为，在企业组织中，各级人员都程度不同地具有这六种活动，只不过由于职务高低和企业大小的不同而各有侧重。（行政）管理活动包含计划、组织、指挥、协调、控制五种职能。法约尔同时提出并论证了最经常运用的14条（行政）管理原则，他认为“用一些已充分确定的原则加强管理理论是非常有益的，应集中对这些原则进行一般论述”。这些原则是：1. 劳动分工；2. 权力和职责；3. 纪律；4. 命令统一；5. 指挥统一；6. 个人利益服从整体利益；7. 报酬；8. 集权；9. 等级链（权力线）；10. 秩序；11. 公平；12. 人员任期的稳定；13. 首创精神；14. 集体精神。法约尔认为，“我所讲的‘行政管理’一词的意义，包括各种规模和种类的、各种形式和目的的企业。所有企业都要求计划、组织、指挥、协调和控制，为了适当地发挥作用，都必须注意同样的普遍原则。人们不再是面对几种行政管理科学，而是一种。它能同样应用于公私事务”。法约尔的理论对公共行政学的发展有很深远的影响。

这些早期研究者是在美国政府规模和开支水平很小、文官制度改革运动方兴未艾的情况下著书立说的。他们预见到公共行政学研究的重要性，精辟地论述了行政学的研究对象和内容及应遵循的一般原则和基本方法，推动其从政治学中分离出来成为一个独立的研究领域。他们提出的政府的组织和管理、行政和政治的关系、政府效率等重要论题，为公共行政学的建立奠定了基础。

第三节 两次世界大战期间（1917—1945年）

国外的一些公共行政学理论家们把两次世界大战期间公共行政学的发展方式称为“正统时期”。从其管理思想演变的进程来看，也可以称之为是由传统的管理理论向行为科学的管理理论发展的转变时期。在此期间，许多国家正在从一个田园式的农业社会向都市化的工业国家转变。市政管理、交通运输、公共娱乐、公共卫生、社会安全、文化教育等方面的迅猛变化，使政府规模、职能和活动范围不断扩大，各国政府在30年代的大萧条中应付危机的各种措施也都推动了公共行政的进一步发展。

1936年，美国罗斯福总统在新政时期成立了总统的行政管理委员会。1939年，美国公共行政学会正式成立，从公共行政实践的角度说明了公共行政的发展。

1926年和1927年，L.D.怀特和W.F.威洛比的公共行政学教科书分别问世，这是公认的最早的两本公共行政学通行的教科书。从某种意义上说，这两本书的出现意味着公共行政学在学术上作为一门学科的诞生。

在此时期，传统的管理理论与行为科学学派的管理理论在自身的发展过程中直接或间接地影响着公共行政学的发展，一些有影响的管理学家、组织理论家、心理学家在公共行政学的发展史上同样榜上有名。同时，有一些公共行政学家则在发展公共行政学的过程中推动了管理学的进一步发展。

一、公共行政学的诞生时期

从时间的推算来看，有“社会学之父”之称的德国学者马克斯·韦伯（Max Weber）关于官僚制的论述是这一时期最早提出的理论。韦伯的理论集中表现在其代表作《社会组织与经济组织理论》（1922年）一书中，但是，他的著作直到1946年才被译成英文而产生应有的影响。韦伯所说的官僚制组织指的是一种层次分明、制度严格、权责明确的理想的等级制组织模式，和现在人们对“官僚”一词的贬意理解不同。韦伯认为，这种官僚制的组织是效率最高的组织形式，“精确性、工作的速度、任务的明确性、对文件的熟悉程度、活动的连续性、权限的划分、指挥的统一、严格的上下级关系、人员摩擦的控制，以及在物质和人员方面的成本的减少，这一切在严格的官僚制机构中将达到最佳的状态”。韦伯对权力和权威进行了区分，他认为，权力是无视人们反对，强使人们服从的能力，而权威则意味着人们在接受命令时是出于自愿。韦伯详细论述了合理的法定权力的基本范畴，可基本概括为：1.有一个用各种规定约束官员职责的组织；2.详细规定权限范围；3.等级制原则；4.进行专门训练使官员行为符合规则；5.行政人员完全和生产资料或管理资料的所有权分开；6.任职者不能滥用其官员职位；7.以书面形式规定行政法令、决定和条例；8.可以用各种不同方法行使法定权力。在这种组织中，各种职位按照组织目标、职权范围和等级原则严格地进行划分，担任公职成为一种“职业”，各类人员是被任命的，有人身自由，只服从于他们的非人格化的官职义务，有固定的薪金和严格的升迁制度，其任用必须经过正式考试或培训，对其行为有严格的组织纪律和控制。韦伯认为，合法权力有三种纯粹的形式，即法定权力、传统权力和神授权力，而法定权力是官僚制行政人员职业的纯粹形式，官僚制的组织结构就是在服从这种法定权力的基础上形成的。韦伯的官僚制理论是传统管理理论最有影响、最有代表性的学派之美国公共行政学家L. D.怀特（Leonard D. White）1926年出版的《公共行政

学研究导论》被公认为是第一本公共行政学的教科书，并认为该书使公共行政学成为一个单独的研究领域，标志着这门学科的基本形成。怀特和亨利·法约尔一样，相信公共行政管理有普遍的适用性和适合于各种组织的原则。怀特的立论以四种假设为基础：1. 行政是一个单独的过程，无论从哪一级行政的角度来看，其基本特性是大致相同的；2. 行政研究应当建立在管理的基础上，而不应当建立在法律的基础上；3. 行政由艺术转变为一门科学的趋势日益具有重要意义；4. 行政已经成为，而且将继续是现代政府的中心问题。怀特除强调组织原理、财务行政、行政法规外，还致力于研究招募、解雇、薪金标准化、人员鉴定、晋升、退休等列入改革议事日程的人事问题，使人事行政成为公共行政的要素之一，初步形成了较为完整的公共行政学体系。在怀特影响下，1934年创建初级文官考试方法为以后全面地改进人事制度铺平了道路。

继怀特之后，威廉·F·威洛比（William F. Willoughby，通常译为魏劳毕）的《行政学原理》（1927年）一书也是美国最早流行的教科书之一。威洛比范围广泛地撰写了大量公共行政学方面的论文。他认为，公共行政学带有普遍性，可以运用于所有政府部门。但是他的影响主要体现在预算改革的论著方面。作为以建立国家一级行政预算制度为目标的塔夫脱委员会的成员，他参与起草了1921年美国预算与会计法。威洛比对当时美国各州的预算改革运动发表了重要论述，他认为，“预算可以及时用于公开表明过去的工作，现在的条件和未来的目标，准确地分配责任并提供各种进行控制的手段”。他主张，预算不仅可作为保证行政效率和经济效益的手段，而且可做为加强立法行为和行政行为联系的手段，因此，他把预算改革做为市政改革、州政府改革乃至整个行政体制改革的一个重要组成部分。他指出预算改革包括三种主要思路：1. 如何利用预算促进大众控制并做好这种准备；2. 如何利用预算加强立法部门和行政执行部门的合作；3. 如何利用预算保证行政效率和管理效率。这些问题至今仍是公共行政学研究的重要论题之一。

二、传统管理理论的继续发展与转折

从年代上讲，玛丽·帕克·福莱特（Mary Parker Follett）属于科学管理时代，但是她的基本观点不同于传统的管理理论和组织理论，而与人际关系学派有相通之处。她既把泰罗的许多想法加以概括化，又预测到霍桑研究者的许多结论，因此有人称其为这两个时代之间的一个联系环节。福莱特在其主要著作《创造性的经验》（1924年）一书中集中注意于行政管理中冲突的研究并提出三种处理冲突的方法：1. 一方获胜并支配另一方；2. 顺应和妥协；3. 通过寻找共同点“相互结合”。福莱特还对权力和权威的区别进行了研究，认为权威更多地是与个人的专门知识有关，而不是同等级制的组织结构中正式委托权力相关。她试图用“共享的权力”来代替“统治的权力”，用“共同行动”来代替同意和强制。她认为，人是怨恨受管制的，越管制就越可能出现一种跟管制相对立的模式；把权威转向知识就可以避免个人之间的冲突；良好的人际关系的实质就是创造出一种同某人一起工作而不是在某人之下工作的感觉。她提倡研究人们如何在组织中相互作用，以帮助行政管理更加关心人，促进行政学与心理学的结合。这些观点对传统的等级制原则提出了挑战。一些著名的人际关系理论家，如埃尔顿·梅奥、F.J. 罗特利斯特伯格、切斯特·巴纳德、约翰·杜威和库尔特·卢因等都将第一个强调人与人之间的关系和集体决策作为组织分析的要点这一荣誉归于她。

曾任哥伦比亚大学公共行政学院院长和美国总统行政管理委员会成员的卢瑟·古利克（Luther Gulick）与其英国同事林德尔·厄威克（Lyndall Urwick）于1937年共同编辑出版的《行政科学论文集》被认为是达到了这一“正统时期的顶峰”，该书包含了反映当时研究成果的一系列重要论文，“以其有说服力和感染力的形式表现了正统的管理理论，成为行政科学达到一定高度的标志，并在其后很长一段时间内存在着相当大的影响”。古利克在该论文集由其撰写的论文“组织理论按语”中提出了著名的管理七职能论，即 POSDCORB，由七种主要职能的首字母拼写而成，这七种主要职能是计划、组织、人事、指挥、协调、报告和预算。显然，这种分析和法约尔的思想是一脉相承的。在这篇论文中，古利克还对工作分工、工作协调和组织模式进行了论述。他提出的方法被许多行政官员作为主要规则运用于实际当中。厄威克除在该论文集中有自己的两篇论文外，还有一些其他著作。他提出了他认为适用于一切组织的八项原则：1. 目标原则；2. 相符原则；3. 职责原则；4. 组织阶层原则；5. 控制幅度原则；6. 专业化原则；7. 协调原则；8. 明确性原则。厄威克的主要贡献是综合性的而不是创造性的。有的学者认为，他的贡献在于建立“管理的语言”，他和古利克一起提供了让管理学家和理论家们讨论许多年的概念。

切斯特·I. 巴纳德（Chester I. Barnard）的管理思想受到霍桑试验的积极影响，也是处在由传统的管理理论向行为科学的管理理论过渡过程中的一个有影响的人。他的主要著作是《经理的职能》（1938年），但其原著使用的经理一词并不是“manager”，而是“The Executive”，除有总经理的意思外，兼有行政部门和行政官的意思。巴纳德系统地论述了正式组织、非正式组织的特性以及二者之间的关系。巴纳德将正式的组织定义为：“将两个或多个人的力量和活动加以有意识地协调的系统”。他认为，社会的各级组织都是一个由相互进行协作的人组成的系统，每一系统都包含着三种普遍的要素：1. 协作的意愿；2. 共同的目标；3. 信息沟通。他认为非正式的组织是个人联系和相互作用的集合体及人们相互交往结成的群体，它是模糊的、无结构的、不定形的。非正式组织有两种重要的影响：1. 它形成了某种态度、理解、习惯、习性和制度；2. 它形成了正式组织可在其中出现的条件。巴纳德论证说，非正式组织使组织更有效率并有助于使组织更有效力。和传统的管理理论不同，他认为权力并不是上司强加的，而是由雇员给予监督的，即一切组织的权力均是自下而上的。因此，他提出，权力的行使有两条轨迹，上级行政官员可以运用他们的正式权力来影响其下属，但在一定条件下，也要下属接受其影响。他指出，管理者的职能是在组织的需要和雇员的需要之间保持动态平衡，从而强调了行政协调的重要作用。除此之外，他在发展决策程序方面也有重要影响。

三、行为科学理论的两次冲击

二次大战期间，在公共行政学领域中，可以说是传统的管理理论起主导作用的时期。效率和经济是这一时期研究的主题，各种研究都是围绕着这一主题展开的。此时公共行政学已形成较完整的理论体系，其范围包括行政管理的体制、组织、结构、职能。决策、人事行政、财务行政等各个方面。由于受传统的管理理论局限性的影响，这一时期的研究偏重于探讨绝对不变的管理原则、严格的等级制度和非人格化的管理、静态结构和固定程序、以工作为中心的管理方式、机械的效率和服从。但是，需要指出的是，即使在这

一时期，传统的管理理论已经开始面临行为科学理论上的挑战，并且受到两次大的冲击。第一次冲击是 1927 年到 1932 年美国哈佛大学教授埃尔顿·梅奥（E. Mayo）、F. J. 罗特利斯伯格等人在芝加哥西方电器公司霍桑工厂所进行的研究，即著名的霍桑实验。这一研究最初是在传统的管理理论思想指导下安排的，但其结果推翻了原有的传统的多种假设。霍桑实验证明；1. 工人是“社会人”不是“经济人”；2. 金钱不是唯一的激励因素，存在着社会的心理方面的激励因素；3. 除了正式组织之外，非正式组织有非常重要的作用；4. 新型的领导者所需求的不是以工作为中心的技术技能，而是以人为中心的社会技能。虽然在第二次世界大战前，霍桑实验在实际运用中没有产生充分的影响，但是它暴露出传统的管理理论的不足之处，促进了对人际关系的更深刻的研究，奠定了行为科学的理论基础。对传统的管理理论的第二次冲击来自美国人本主义心理学家 A. H. 马斯洛（A. H. Maslow）的需要层次论。这是提出最早、影响最大的一种激励理论。马斯洛于 1943 年在“人的激励理论”一文中首次提出了这一理论，并于 1954 年在其名著《动机与人格》（或译《激励与人格》）中作了进一步阐述。马斯洛认为人的基本需要按其重要性和发生的先后次序可以分为生理的需要、安全的需要、归属的需要、自尊的需要和自我实现的需要五种层次。人们首先必须满足最基本的需要，并且只有在满足低一层次的需要之后才发展出满足高一层次需要的动机，这种过程是逐层发展的，并且是不可逆的。按照这种理论，管理者在管理过程中必须把人的因素做为一种重要因素加以考虑，对人的激励的方法是否得当，直接影响工作效率和组织效率。这种观点无疑对传统的管理理论提出了挑战。但是，马斯洛的激励理论最初也没有对管理学和公共行政学领域产生直接影响，它最初只在心理学界有影响，直到本世纪 60 年代才开始引起管理学界的普遍重视，广为流传并产生了重大影响。因此，在第二次世界大战期间，行为科学还处在产生和初步发展的过程中，它对传统的管理理论的冲击直到第二次世界大战结束后的一段时期中才显露出来并最终形成全面的、占压倒优势的挑战。

第四节 战后时期（1946—1959年）

第二次世界大战结束后，经济发展和科学技术的进步进入了一个新的时期，一方面是政府规模、结构、职能、作用进一步扩大，另一方面是行为科学、计算机科学的发展和系统论、信息论、控制论等新学科的兴起，促进了公共行政学领域研究的进一步深入，传统的管理理论的局限性越来越明显地暴露出来，它不仅受到来自行为科学的挑战，而且受到社会系统理论、决策理论、政策科学等多方面的挑战，因此，有的学者把20世纪40年代称为批评与转变的时期，这种批评与转变在40年代末成为强有力的学术力量。在此过程中，公共行政学也呈现出一种多元发展的趋势。

一、对传统的管理理论的批评和新的理论的形成赫伯特·A·西蒙（Herbert A. Simon）在公共行政学的发展史上具有举足轻重的地位，他本人是美国卡内基·梅隆大学计算机科学与心理学教授，而且是1978年诺贝尔经济学奖的获得者，他将管理学、社会学、心理学、运筹学、计算机科学等多种学科的知识运用于决策理论的研究，使公共行政学的研究更显露出跨学科的性质。他在公共行政学研究方面最主要的著作是1946年在《公共行政评论》杂志上发表的一篇文章《行政管理格言》和1947年出版的著作《行政行为》。在《行政管理格言》一文中，西蒙对传统的管理理论进行了抨击。他指出，大多数构成行政管理理论的命题和原则都具有格言的性质，格言虽然便利，但存在严重缺陷，因为格言几乎都是成对的，以相互矛盾的对偶方式出现。他对古利克提出的专业化分工、命令统一、控制幅度、按目的、过程、对象和地点来组织等原则提出了疑问，认为每条原则都存在一个与之相反的原则，因此在可选择的、同样似乎可行的行政原则之间，会出现一种进退两难的困境。同时，像专业分工、控制幅度、命令统一等原则也是相互冲突的。在《行政行为》一书中，西蒙用一章的篇幅重申了上述质疑。他主张研究行政管理的行为问题，并主要对决策行为进行了研究。用西蒙的话来说：“《行政行为》一书的写作目的，就是要更好地理解组织中的人的行为，尤其是人的决策过程。”西蒙的主要观点包括：1. 管理就是决策。决策过程和决策行为存在于一切组织的行政管理过程之中。“任何实践活动，无不包含着‘决策制定过程’和‘决策执行过程’”。2. 研究了决策行为的心理环境，借助于心理学的研究成果对决策本身和决策过程及程序进行了科学分析。3. 与“完全理性”、“寻求最优”的经济人不同，“行政人”（或译“管理人”）是在“有限理性”的范围内运用相对简单的经验方法按照“满意原则”挑选决策方案并进行决策的。4. 对程序化决策和非程序化决策进行了区分和分析。5. 从决策的角度，对权威、信息沟通、效率、认同、组织目标和组织系统、信息处理技术等问题进行了分析和研究。由于决策是一切政府组织和行政管理过程中的重要活动，西蒙的研究无疑对公共行政学的发展有十分重要的影响。

从1945年起，约翰·高斯在亚拉巴马大学一系列著名的讲座中详尽阐述了如何运用生态学的方法研究公共行政学的问题，并于1947年出版《公共行政学之我见》一书，最早把生态学一词引入公共行政学。生态学本是生物学和植物学中的术语。19世纪20年代，社会学家们将其引入人类生活的研究。高斯说：“生态学是各种有机体同它们的环境之间的多种关系的集合。”他认为这种关系不仅同闭门研究行政过程的一般理论的行政学学者有关，而且也同从事第一线行政活动的实践者有关。他列出了一些影响政府功能消长情

况的因素，如人民、地区、科学技术、社会技术、希望和理想、灾祸以及人的性格。他认为这些因素可以说明公共政策和行政的某些起因。自觉认识生态上的这些因素、有助于对行政过程和公共政策的制定进行具体分析，也有助于行政官员更明智地对待其机构所面临的外部环境的需要和挑战。高斯为公共行政学的研究开辟了一个新的方向。

1957年，哈佛大学教授弗雷德·里格斯出版了《比较公共行政模式》，1961年又出版了《公共行政生态学》，促进了以生态学方法研究行政管理的新方向。

保罗·亨森·阿普尔比（Paul H. Appleby）的理论以对政治—行政二分法的批评著称。他的主要著作有《大民主》（1945年）、《政策与管理》（1949年）和《民主政府的行政管理道德》（1952年）。阿普尔比是美国新政时期的行政官员，他深信在其担任农业部行政官员的11年中，美国公共行政管理者深深地卷入了拟定和实施公共政策的政治程序中。在《大民主》一书中，阿普尔比指出，政治介入行政的作用在于防止专横地运用官僚权力。政治和行政不是分离的，因为官僚通过制定规章、解释法律和确定公民权利使立法具体化。官僚甚至帮助国会议员起草法律。阿普尔比的论证冲破了政治和行政之间的传统界线，他的论证基本上结束了关于政治—行政二分法的争论。阿普尔比在他的著作中还将政府和企业进行了比较，认为政府与企业不同，“政府就是行政工作”。政府官员的活动受下列因素制约：1.国会意图和情绪的转移；2.政策实施的司法含义和法院可能做出的反应；3.对公众和利益集团关心的决定和政策应负的责任；4.被迫和其他政府机构合作与协调。在公共政策的制定方面，阿普尔比沿袭了玛丽·帕克·福莱特在《新国家》（1921年）一书中的论点，主张实行行政多元论的政治决策模式，他的终极目的是使官僚的必要性和民主价值能够趋于一致。

罗伯特·A·达尔（Robert A. Dahl）1947年在《公共行政学评论》杂志上发表了一篇论文《公共行政科学：三个问题》，被认为是这一时期的经典论著之一。在此论文中，达尔集中探讨了如何才能创建一门公共行政科学的问题。达尔根据霍桑实验的结果和当时公共行政学研究的新的进展，论述了古利克、厄威克等人在试图寻找公共行政学的普遍原则时存在的局限性，分析了创建公共行政科学存在的三个困难，着重强调了研究人的行为和社会环境对发展公共行政学的重要性，并且倡导更多地研究比较行政学。他的观点集中体现在该文的结论部分。他最后概括了要建立公共行政科学必须具备的三个条件：1.清楚地确定规范性价值的地位；2.较充分地认识到公共行政领域中人的性质，人的行为有较高的可预测性；3.有一批比较研究，根据这些研究有可能发现某些超出国界和特殊历史经验的原则和一般原理。

德怀特·沃尔多（Dwight Waldo）自从1948年出版《行政国家》一书以来，在几十年时间内，陆续有多部论著问世，一直对现代公共行政学的研究有很重要的影响。他在这一时期的另一部重要著作是1955年出版的《公共行政学研究》。在《行政国家》一书中，沃尔多把矛头指向受到传统的管理理论推崇的“效率准则”，古利克曾说：“效率在行政价值尺度上是第一号公理，可能是行政管理学赖以建立的基本价值”。沃尔多则不然，他认为，20世纪30年代的理论家们所提出的行政原理和规律来自于经验、常识结论和信息汇编，没有不可改变的行政管理原则，而且经济和效率的价值，也像用来决定它们的方法一样狭窄。

在《公共行政学研究》一书中，沃尔多从公共行政学的历史发展和研究现状，集中探讨了如何对之定义的问题。这是公共行政学研究中一个令人感兴趣但又令人困扰的问题。因为关于公共行政学的定义，多年来一直众说纷纭，不仅没有统一的意见，而且存在着许多相互矛盾的意见。沃尔多分析了所以出现这种现象的原因在于，“公共行政”一词有双重用法，一是标明和表示知识探索的一个领域、一门学科或一种研究，二是标明和表示一个过程或一种行为——管理公共事务。这是造成公共行政是科学还是艺术的争论的一个原因。沃尔多认为，在公共行政问题上，从某些方面和某种关系上来说，研究的中心要素是人本身，公共行政的许多研究是通过在公共行政中从事这种行为和过程的人来进行的。根据这种观点，沃尔多对“行政”下了一个比较明确的定义，即“‘行政，是具有高度理性的人类合作行为”。沃尔多认为给“公共行政”下定义则比较复杂，它涉及到对“公共”的含义和意义如何理解的问题，要做到这一点，最富有成效的方法是利用一些已在社会学、人类学等学科中得到最充分发展的概念。因为在不同的地区、不同的社会环境和文化历史背景中，对“公共”的理解是不同的。但是，沃尔多认为，公共行政的中心概念是理性行为，即正确地计划实现特定的期望目标的行为。和其他公共行政学家一样，沃尔多对公共行政学的定义和限定仍没有得到普遍的认可，同样成为引起争论的问题。但是，他的研究对推动公共行政学发展所起的作用却是得到公认的。

美国现代政治学家诺顿·E·朗（Norton E. Long）对公共行政学研究的影响主要体现在他对行政权力的深刻分析方面。他于1949年秋在《公共行政评论》上发表的论文《权力和行政管理》开宗明义地提出了“行政管理的生命线就是权力”的命题。他认为，各种行政管理机构由于其所处的政治环境的影响，都在不断地为政治生存而斗争，官僚们为了维持其组织的生存，竟向下属团体、立法机构、执行机构以及一般公众争夺有限的权力源泉。他指出：“对于产生而又限制权力的各种来源的分析，像合理的预算程序一样要求进行深入细致的行政管理工作。……权力预算规划是实用行政科学中的一个“基本论题”。“权力的获得、保持、增长、削弱和丧失是实践工作者和研究者不能忽视并承受不了这种后果的问题”。诺顿·E·朗的论点主要是：1. 行政的第一个目标是获得并保持权力，行政结构中的各个层次都涉及到权力问题；2. 下属官员不能依靠正式的指挥链条得到足够的政治权力去完成自己的工作，他们必须用自己抓住的权力补充那些来自等级制度的权力来源；3. 各级有自决权的官员必须对其情境作出估计，分析自己的权力来源并制定出相应的计划；4. 在多元化的社会中，多种多样的政治压力是根据国会和政府中的各种力量的平衡发生作用的；5. 从社会制度的动态发展和相互联系方面考虑有助于描述并认识行政权力和控制行政行为的问题。诺顿·E·朗的研究提出了许多在公共行政的权力结构和行政体制方面需要进一步探讨的问题。

二、多元化趋势的进一步发展

和纯学术的研究不同，英国行政理论家 C. 诺斯科特·帕金森（C. Northcote Parkinson）是在对公共行政部门的管理现状进行统计调查的基础上进行的。他于1957年在《帕金森定律与行政管理中其他问题的研究》一书中提出了有名的帕金森定律。这条定律可用两句话来说明：1. 一名官员想要增加的是下属而不是对手；2. 官员们相互之间制造工作。其基本点在于说明行政人员数量的增加与工作数量没有关系，并以此揭示官僚组织实

际存在的弊端。帕金森论述说，人们一般有两种认识，一是文职人员总数的上升必然是所要完成的工作量不断上升的反映，另一是官员数量的倍增必然使其中的某些人无事可做，或者使所有的官员缩短工作时间，帕金森定律的结论则不然。他认为，行政人员是按其所辖的工作人员数来看待其地位的，如果能安置更多的人，这就是成功的可靠表现，即使工作量未增加，甚至工作量减少时，他们也愿意不断增加所辖的下属人员；但是在任何情况下都不愿意增加和自己地位相同的人以免增加其仕途上的竞争对手。同时，增加了人员后并未相应减少各自承担的工作，相反，他们相互之间制造了许多工作，例如依次传递、修改文件，其中不免要出现许多多余的内容和错误，最后再一一纠正等等。最后，帕金森以数学形式提出了这条定律：在任何一个实际上处于和平时期的行政部门中、可以预料其工作人员将按下列公式增加。帕金森的结论是以对英国海军部和殖民部在一定期间内的任务要求及其官员数目的实际变化的统计数字为依据的，他揭露出的是政府部门中普遍存在的机构臃肿、人员膨胀的现象，并且提出了有独到之处的解释，因此在公共行政学的研究领域中有一定的影响，同时也留下了一个在行政管理的实践中急需解决的课题。

美国心理学家、麻省理工学院教授道格拉斯.M. 麦格雷戈 (Douglas Murray Mc Gregor) 对管理学和公共行政学的重要影响不仅在于他引起了管理学界对马斯洛的需要层次论的浓厚兴趣，而且在于他提出的 X 理论和 Y 理论促进了对人事管理及不同的管理方式的深入研究。麦格雷戈的理论最早见于他于 1957 年 11 月在《管理学评论》杂志上发表的文章《企业的人性面》。

1960 年，他的重要著作以同样的书名正式出版并引起了广泛的注意。麦格雷戈用 X 理论来表示传统的管理理论对人的假设。这种假设是：1. 一般人的天性是懒惰的——他想尽可能少干工作；2. 缺乏抱负，不喜欢负责任，宁愿被人领导；3. 生来是以自我为中心的，对组织的需要漠不关心；4. 在本性上抵制变革；5. 易于上当受骗，不很聪明，容易受到骗子和煽动家的愚弄。麦格雷戈认为，这种对人的看法是消极的，它导致一种强制性的、严密监督和严厉控制或放弃管理、宽容放任的管理方式。这种管理方式很少提供创造性和自我激励的机会，其组织结构是传统的、有严格的等级制的组织结构。他以马斯洛的需要层次论为基础提出了用 Y 理论表示的创新思想。Y 理论对人的假设与调理论相反，因此导致的管理方式也有所不同。像权力分散和授权、工作丰富化、参与管理和咨询性管理等都是麦格雷戈倡导的向正确的管理方向发展的步骤。麦格雷戈认为，X 理论完全依赖对人的行为的外部控制，把人当作孩子来对待，而 Y 理论则主要依靠自我控制和自我指挥，把人当作成熟的人来对待。从实质上说，麦格雷戈探讨的是创造一种健全的组织机构的方法，以便允许最大限度地发挥人的潜力，这种思想无论是对企业界还是对公共部门的管理都有重要的影响。

查尔斯.E. 林德布洛姆 (Charles E. Lindblom) 是耶鲁大学的经济学家和长期研究公共政策的学者。

1959 年他在《公共行政评论》杂志上发表的论文《“竭力对付”的科学》(有的译为“凑合对付”的科学或应付科学) 被认为是渐进主义的决策理论的代表作。经过对政府决策过程的深入研究，林德布洛姆认为存在着两种截然不同的决策，一种是“理性综合方法”或“根本方法”，一种是“连续有限比较方法”或“分支方法”，前者是传统的行政学教科书中的方法，后者

则是在政府中做出决策的实际方法。他从五个方面对这两种方法的区别进行了分析。1.价值目标的选择与所需行为的经验分析是否可截然分开；2.手段和目的是否可截然分开；3.对一项政策是否可取得一致意见；4.是否对每一个有关的重要因素都全面综合地加以考虑；5.是否经常大量地依靠理论。林德布洛姆的看法是倾向于持否定意见的后者。他认为，行政决策实际上包含五个特征：1.是“渐进的”，总是采取小的步骤逐步去实现目标；2.是不全面的，不能在既定时间内考虑所有备择方案及其后果；3.是进行连续比较的一次又一次地制订和修订；4.对各种方案的选择是“满足”标准而不是“最佳”标准；5.最后的决策是折衷性的。国外一些学者认为，这种渐进主义的决策方法描述了公共行政中运用得较普遍的决策形式，其作用在于采用一种“竭力对付”或“应付”的方式，集中于与现有政策稍有不同或在有限方法上不同的政策，而不是完全重新评价既定政策，讲求实用并简化决策过程。林德布洛姆的研究对公共政策领域的发展有较大的影响。

在战后这段时期内，从总的趋势上看，公共行政学的发展是以对传统的管理理论的批评为推动力的。由于这种批评往往是和心理学、社会学、经济学、管理学、政治学、人类学、行为科学、计算机科学、运筹学、系统论、控制论、信息论等各个学科的新的发展交织在一起，因此它所涉及的范围非常广泛，同时也使公共行政学的研究更显露出跨学科的性质。但是，这种批评并没有全盘否定传统的管理理论，只不过是提出了新的问题并进行新的探讨，传统的管理理论仍在公共行政学的教学的、科研的、实践的各种活动中保持着持久的影响。

从公共行政学的研究内容看，由于受到行为科学及其他学科的影响，效率、组织结构、工作程序等等仍然是引起人们重视的问题。但是，许多研究已经超出了行政过程的结构性和技术性的范围，除了正式的组织形式和权力结构外，组织已被作为一种包括各种社会和心理因素在内的、其成员之间相互作用和影响的动态发展的复杂系统，一方面把效率的提高与人的行为的研究联系起来。另一方面把组织自身及其成员的活动与外界环境因素联系起来，从而深入并扩大了公共行政学的研究范围。同时，决策和公共政策的制定，目标冲突、权力斗争、行政管理者的价值判断、激励手段和方法等等也成为公共行政学研究的基本问题。这种深入的研究要求综合运用多种学科的概念和知识，从而开辟出许多新的研究领域和课题并使公共行政学的研究呈现出一种多元的、多方向发展的趋势。

第五节 60 年代以来

把 60 年代至今的发展作为一个时期描述是一种最简单、笼统的方法，其间仍可作进一步的划分。例如，一种有代表性的意见，把每十年的时间划分为一个时期，认为 60 年代是“科学—技术时代的顶点”，是公共行政学扩大和发展的时期，系统方法对它有很大的影响。与之相比，70 年代是一个困难重重的“资源贫乏”或“紧缩”的时代，因而公共行政学研究进入了一个检查和反向的时期，亦有的学者认为，到 70 年代，公共行政学处于发展的“动乱时期”，存在着各种各样的观点和争论。80 年代、90 年代继续沿着 70 年代出现的趋势发展，进入了一个政治上和经济上保守主义重新抬头的时期。公共行政学的研究与国民经济的发展、政府的发展和运行状况有密切联系，其 70 年代以来的发展趋势是欧美资本主义国家经济不景气、税收负担沉重、社会问题严重、现行政府机制的各种弊端加剧的反映。

一、60 年代的研究成果

美国公共财政专家艾伦·希克于 1966 年在《公共行政评论》杂志上发表的一篇论文《通向计划规划预算之路：预算改革的阶段》被认为是关于财务行政的经典之作。自威廉·F·威洛比论述美国的预算改革运动以来，预算理论一直是公共行政学研究的主要内容之一。如 V.O.基 (V.O.Key, Jr) 的《短缺的一种预算理论》(1940 年)、维恩·B·刘易斯 (Verne B. Lewis) 的《论预算理论》(1952 年)、艾伦·威尔达夫斯基 (Aaron Wildavsky) 的《预算过程的政治》(1964 年) 等等，都对预算问题有深入的研究。艾伦·希克 (Allen Schick) 对预算改革的历史进行了权威性的概括并论述了计划规划预算制的基本概念和原则。他认为任何预算制都有三种明显的职能或过程，即计划、管理和控制。预算改革的历史可以划分为三个阶段。第一阶段从 1920 年到 1935 年，重点放在发展一种适于控制经费开支的系统上；第二阶段始于美国新政时期，一直持续到 1950 年，重点强调的是管理，表现在拨款结构上的改革，管理水平的改进，工作评定的规划等等，第三阶段始于 1960 年，强调的是计划，致力于将计划和预算联系起来，实行计划规划预算的方法。它最初是由兰德公司提出来的，1961 年美国国防部最早采用这种方法，约翰逊总统 1965 年要求各部都予以采用。艾伦·希克认为，凯恩斯强调政府干预经济行为的宏观经济学、新的决策、信息和技术的发展及系统分析方法的实际运用推动了计划和预算的过程逐渐趋同，成为影响预算改革的因素。艾伦·希克此后还发表了一些有重要影响的论文和著作，对联邦预算程序及预算环境、立法者与预算程序的关系、各种预算方法等等进行了深刻的分析，其本人对美国预算改革的实践和 1974 年国会预算和扣压控制法的制定和实施也有一定的影响。

耶路撒冷希伯莱大学教授、政策分析家耶赫兹克尔·德罗尔 (Yehezkel Dror) 是林德布洛姆的渐进主义的决策理论的主要批评者。德罗尔于 1967 年在《公共行政评论》杂志发表的论文《政策分析员：政府机构中的一种新的职业角色》是一篇有代表性的文章，其后五年内，他又出版了政策科学方面的多部论著。德罗尔认为，由于微观经济学、福利经济学、定量决策理论的发展以及运筹学、成本—效益分析、计划规划预算和系统分析等方法的运用，出现了一种新的职业角色，即政策分析人员，这是在旧的职能的基础上所形成的一种新的职业。他强调政策分析是一种综合运用多种学科和多种方

法的更高级的知识形式，它的特点在于集中研究公共决策和公共政策的制订过程，扩大了决策和政策制定的范围。强调创造性的、新的政策备选方案，广泛运用各种知识、模型和方法，重视对未来的长远预测，所进行的分析是灵活的和系统的。德罗尔批评渐进主义的决策理论有一个严重缺点，即其可接受的边际改革不能满足日益发展的政策需要。他认为，政策需要改变时，决策者也许不得不比渐进方法所期望的更为大胆地发展新事物。当过去的政策不能解决问题时，政策的渐进变革不会产生重大的、较好的效果，其结果对决定下一步怎么办也无关紧要。德罗尔提出在所有主要行政机构中都应设立政策分析人员的职位并让其接近高级的政策制定过程，他们一般以最高行政长官和直线高级官员的顾问的身份正式行使职责。德罗尔也是最早呼吁创立一种“政策科学”方法的人之一。

彼得·F·德鲁克（Peter F. Drucker）是美国当代最著名的管理学家，被认为是经验主义的代表人物和管理学的创始人，他写有许多著作，广泛地论述工业社会的本质、企业管理的基本任务和实践经验、目标管理的哲学、创业精神和创新管理等，其对公共行政学的研究有重要影响的著作主要有《管理实践》（1954年）、《有效的管理者》（1966年）、《管理：任务、责任、实践》（1974年）、《管理学导论》（1977年）、《动乱时代的管理》（1980年）等。德鲁克在推动“目标管理”概念走向普及实施方面起了主要的作用。除对企业管理有创见性的论述外，对公共服务机构的管理也有独到的见解。德鲁克论述说，公共服务机构在当前社会中日益占有重要地位，是现代社会的真正发展部门。但是除个别例外，它们的绩效和工作质量并不好，其原因不在于它们没有像企业那样进行管理、缺乏更好的人才或目标不明确，而在于它们是靠预算取得拨款的。单纯地追求更多的预算而不考虑如何提高效率、改进工作也会出现帕金森定律的结果。他认为，企业的绩效可以用利润来衡量，而公共服务机构不能去追求利润，其绩效不能用利润来衡量，并且也不能以取得多少预算和人员多少来衡量。公共服务机构的主要目的是服务，应强调它工作的效果和效益。德鲁克指出：要使服务机构把工作做好，……并不需要“伟大人物”，而需要的倒是制度。德鲁克对公共服务机构的特点、绩效不好的原因、成功的条件及改进方向的论述不仅在理论研究上是有创见的，而且在实践中也有重要的指导作用。

劳伦斯·J·彼得（Laurence J. Peter）和雷蒙德·霍尔（Raymond Hull）1969年出版的《彼得原理》一书提出了一条与帕金森定律。一样揭露官僚制组织弊端的原理。该书指出，在任何等级制度的各个层次上都能看到一种普遍现象，即许多人不胜任他们目前所担负的工作。根据对雇员在等级制度中晋升方式及其晋升后履职情况的研究，在概括上百个实际案例的基础上，作者们对彼得原理表述为：“在等级制度中，每一名雇员都趋向于晋升到他所不能胜任的等级上”。同时他们还进而引出了一条推论：“每一个岗位最终往往被一个不适合履行其责任的雇员所占据”。彼得原理是对工作效率低下、领导软弱无力的官僚现象所作的一种解释，按照他的解释，这种现象的原因在于等级制的组织不断地把人们提拔到力不从心的工作岗位上的结果。他们在低一级的工作岗位上本来工作得很好，但是在出现职位空缺向上晋升时就变得不胜任了。彼得认为，应建立一门研究等级制度的新科学-等级制度学，这门学科无论在公共行政还是在私人行政领域中都将是有很大的应用性。

美国政治学和公共行政学教授艾伦·威尔达夫斯基曾任伯克利加利福尼亚

亚大学公共政策研究学院院长，对预算、决策、政策分析等都有深刻的见解，他的主要论著有《预算过程的政治》（1964年）、《计划规划预算制度的营救政策分析》（1969年）和《自我评估的组织》（1972年）等。《预算过程中的政治》是美国行政学中最常引用的著作之一。威尔达夫斯基在这本书中提出了被称为政治妥协和政治策略的预算理论。他认为与其说预算是施政的工具，不如说是全社会决策过程的一部分，在这个过程中，各社会团体、各级政府、办事机构、管理和制定预算机关、总统、经济顾问团、国会和国会所属各个委员会等共同决定。“谁在何时、何地、如何得到什么”。各种各样的参与者扮演着可预见的角色。行政官员要求不断增加预算，甚至采用虚报的方法，预算机构则想法削减预算，立法人员则是最后的仲裁者。因此预算涉及到经济的、法律的、政治的、社会的各种因素，其结果主要是受妥协、策略和交易等考虑所左右。在《计划规划预算制度的营救政策分析》一文中，威尔达夫斯基对计划规划预算方法提出了批评，认为它威胁了立法者偏爱的集中预算制，趋向于打破国会委员会的专业化领域，因此在政治上不能被接受。在政策分析方面，威尔达夫斯基所持的是渐进主义的决策程序的观点，在围绕行政决策适当模式的持续不断的争论中，对采用渐进性的决策模式有深刻的论述。

美国政治科学家赫伯特·考夫曼（Herbert Kaufman）继保罗·亨森、诺顿·E·朗等之后深入探讨了公共行政的权力结构、行政权力与政治权力的关系等问题。其主要著作有《行政行为研究》（1960年）、《州和地方政府的政治与政策》（1963年）、《组织理论和政治理论》（1964年）、《行政分权和政治权力》（1969年）、《组织变革的限制》（1971年）、《联邦机构官员的行政行为》（1981年）等。在《行政分权与政治权力》一文中，考夫曼概述了美国政府机构行政史上变革的过程，这些变革主要体现在代议制、政治中立权限和行政领导地位三个方面，在不同的历史时期分别侧重强调某一个方面。其结果是一些社会团体提高了影响力，而另一些社会团体则感到受压抑，要求进行变革，因此，强调某一方面以满足一部分集团的利益的变革交替地循环着。他认为目前变革的进程要求建立一种代议制的新模式，要求行政机构更具代表性，因此形成了一种要求分权的趋势，其结果是导致变革和改组，形成新的冲突和联合。考夫曼在其他文章中对政府机构的变革与改组进行了更深入的探讨。他指出，改变公共政策、对行政管理、预算、人事管理、标准操作程序、采购方式、激励制度以及对行政部门进行日常工作的其他技术方面加以改善，可以提高效率和简化手续，但是，它们与改组相比，常常显得肤浅、琐碎，没有政治上的价值，“因为改组是大规模地创立新行政机构，将旧机构重新组合，废弃过时机构并将其职能分配给其他机构，对现存机构的自主程度加以改变以及诸如此类的结构方面的改变。因此，当改革家致力于使政府精简，使之更有效率、更少耗费时——使政府处于可控状态——，他们倾向于走改组的道路。”考夫曼概括出七种改进机构的标准方案：1. 对控制幅度加以限制；2. 将有关职能置于统一的指挥之下；3. 为行政人员配备充分的辅助人手；4. 授权行政部门公正而自主地改组其所领导的机构；5. 减少某些单位和单位领导人对政治领导人所承担的影响与责任；6. 分散行政权限；7. 增加公众对行政管理工作的参与。这些方案之间是有矛盾的，前四种方案有一种集权的趋势，后三种方案有一种分权的趋势，并且每一种方案都有优点和缺点。考夫曼认为，和西蒙所说的成对的行政格言一样，改

组方案也是如此，但每对中的两个部分都包含着智慧和真理，改组者的天才在于能懂得在某个时候应采取哪种“对立与转化”的方式。考夫曼还论述了改组的效果、方法、领导形式等等，这些研究代表着公共行政学发展的一个方向。

二、新公共行政学

H.乔治·弗雷德里克森(H. George Frederickson)是70年代发展起来的新公共行政学的代表人物之一。

1968年，由叙拉古大学人文科学教授和《公共行政评论》主编德怀特·沃尔多发起在明罗布鲁克召开了一次青年公共行政学者会议，目的是考虑该领域将来可能的发展方向。会议结果产生了“新公共行政学”运动，会议记录汇编为《论新公共行政学：明罗布鲁克观点》一书于1971年出版。该学派致力于把公共行政学的注意力，从传统的关心效率、效果、预算和科学的管理技术转到关心社会公平上来。传统的公共行政学理论把效率和经济作为两个基本原则，而新公共行政学赖以建立的原则是社会公平。他们十分注意研究社会需要、特别是城市生活与暴力的问题，论述价值、道德和组织成员的个人发展，对道德理论、哲学和行动主义有浓厚兴趣。H.乔治·弗雷德里克森被选入《论新公共行政学：明罗布鲁克观点》一书中的论文《论新公共行政学》明确地表述了新公共行政学的理论和观点。他写这篇论文出于三个目的：1.为在明罗布鲁克会议上介绍其对新公共学的解释和综合概括；2.说明其解释和综合概括与范围更为广泛的行政管理的关系；3.解释新公共行政学和组织理论相互之间的影响和意义。他指出，“新公共行政学把社会公平加入到传统的目标和基本原理中。实用的或传统的公共行政学试图找出下列两个问题中的任何一个问题的答案：1.怎样才能利用可利用的资源提供更多的或更好的服务(效率)？2.怎样才能花费更少的资金保持服务水平(经济)？新公共行政学则增加了这样一个问题：这种服务是否增强了社会公平？”由这个基本点出发，弗雷德里克森明确地论述了新公共行政学所关心的问题、基本见解和主张、与传统的公共行政学的区别；概述了新公共行政学在公共组织中普遍存在的分配过程、整合过程、边际交 际过程和社会情感过程方面各种问题上的新的观点；分析了新公共行政学遇到的反对意见、所产生的影响、与组织理论的相互影响及它的学术环境。弗雷德里克森的主要论著还有《社会公平和公共行政》(1974年)、《新公共行政学沿革》(1977年)和《新公共行政学》(1980年)，他于1977年成为美国公共行政学会主席，这表明了他本人及新公共行政学的观点对公共行政学发展的影响。

三、其他代表性理论

弗雷德里克·C.莫舍(Frederick C. Mosher)是一位有长期行政实践经验而又从事公共行政学研究的学者，他的主要论著包括《民主与公共服务》(1968年)、《短暂社会中的公共服务》(1971年)、《美国公共行政：过去、现在和未来》(1975年)等。在《民主与公共服务》一书中，莫舍提出了“专业人员国家”的理论。莫舍根据1960年的统计资料指出，在所有的“美国的专业人员、技术人员和类似的”工作人员中，有36%的人员是由政府直接雇佣的(间接雇佣的除外)。这一数字说明了行政工作日益专业化的趋势。莫舍的“专业人员”指的是：1.有合理而且明确的职业范围；2.一般需要受过高等教育，至少也要取得学士学位；3.能够为该职业团体的成员提供一种

终身职业。专业人员总体上可以分为“一般性专业”和“公共服务性专业”两大类，其包括的范围非常广泛。莫舍提出了“专业精华”的概念，他们是“核心”，处于机构的中心部位，控制着关键职位，是领导班子的主要的或全部的来源，同时也是政府中的基本决策人。“无论是更好，还是更坏——或者说是既更好又更坏——总之，我们的政府在很多方面而今是在专家们（包括科学家们）的掌握之中”。这种专业化的趋势带来了雇佣、晋升、组织形式、专业教育等一系列变化。在《短暂社会中的公共服务》的论文中，莫舍主要阐述了两个问题：1.美国的公共行政服务的发展方向；2.如何能够以及是否应该在公共服务方面有所准备，以满足未来高等教育和公共服务管理系统可能提出的要求？莫舍广泛探讨了对公共服务和政府的社会要求、社会发展趋势、公共服务组织、参与管理、分权、专业化及社会趋向和两难境况对公共组织、公共服务、人事制度和高等院校的含义等各种问题，这些问题对公共行政学研究的发展都有很重要的意义。

戴尔·S·赖特（Dell S. Wright）是长期研究美国政府间关系的专家，他的论文《八十年代政府间的关系：政府间关系的新阶段》（1983年）是这方面的代表作。美国是实行联邦制的国家，如何划分中央政府和地方政府之间的权力，调整二者之间的关系是公共行政学研究的一个重要内容。在这篇文章中，赖特将美国政府间关系的发展过程划分为六个阶段：冲突阶段（20世纪30年代以前）、合作阶段（20世纪30年代—50年代）、集中阶段（20世纪40年代—60年代）、创造阶段（20世纪50年代—60年代）、竞争阶段（20世纪60年代—70年代）、测算阶段（20世纪70年代—80年代）。赖特集中论述了每一个阶段政府间关系的特点和演变并用一些形象的隐喻来表示它们，分析了每一阶段的主要问题、参与者的观念、政府间关系机制的变化等等。赖特着重对第六个阶段，即测算阶段进行了论述。他认为这一阶段遇到的主要是责任性、破产、强制因素、依赖性、联邦作用、公众信任方面的问题，一些城市陷入的行政危机是这些问题的集中反映，“测算”的基本含义是指精心计划和量化的预测，它反映出这一阶段处理政府间关系及其机制的特点。赖特指出，80年代是一个国家、州、系地方关的特性和内容继续受到争论、争议、精心改进或重新规定的时期。里根政府推行的新联邦制在此方面带来的一系列变化是需要不断进行研究的一个重要方面。

60年代以来，一方面随着经济和科学技术的迅猛发展，公共行政的范围、职能、机制、各种制约因素及行政管理的技术性和复杂性不断发展变化，另一方面由于社会问题、各种冲突、行政危机不断加剧，使公共行政学的研究继续沿着多元的、多方向的趋势发展，并且在学术研究中充满了各种各样的争论和分歧。在这一段时期内，公共行政学的研究继续不断开拓新的研究领域和课题，除传统理论研究的范围之外，在政策分析、系统方法、政府责任和道德、权力结构、行政体制、政府间关系等方面进行了更深入的研究。同时，由于对传统理论的一般原则批评的影响和适应社会变革、寻找解决社会问题良方的需要，公共行政学的研究日益注重于现实并形成了各种对立的观点和派别，70年代出现的新公共行政学运动是探讨公共行政学今后应如何发展的学派之一。在近百年的发展过程中，公共行政学作为一门独立的学科已经确定了它的地位和所要研究的基本领域，但其理论体系和研究内容仍在不断的发展变化之中。

第三章 行政组织

公共行政学主要研究的是国家行政组织及其如何管理社会公共事务的活动过程，和任何管理过程一样，它首先涉及到的是主客体关系问题，即谁在管理、管理什么、如何管理的问题。在此基础上，我们还可以引出一系列的问题，如在什么条件下管理、如何评价管理效果、如何提高管理效率、管理的目的和责任是什么，等等。但是，在论述所有这些问题之前，必须先有一个与历史和现实相一致的逻辑的出发点。行政组织是社会公共事务管理的主体，是一个现实的研究对象，从对行政组织的认识入手，可以按照内在的连贯性依次展开对行政职能、行政环境、行政领导、行政手段、行政效率和改革等一系列问题的论述。本章首先论述有关行政组织的定义、特性、构成要素等基本概念，介绍几种组织理论的基本观点和发展，然后论述组织的基本结构和特性，最后论述行政组织的机构和具体类型，从对行政组织的抽象描述逐步转为越来越具体的论述。

第一节 行政组织的基本概念

现代社会是高度组织化的社会，人们在政治、经济、教育、军事、文化等方面的社会性活动都是通过一定的组织形式完成的。在某种意义上说，管理过程本身就是一种组织过程。公共事务管理是通过行政组织进行的，行政组织问题是公共行政学首先要研究的一个重要内容。

一、组织的共同特性

组织是人类社会的细胞和特殊标志。人类社会的发展史包含着各种人类组织由小到大、由少到多、由简到繁的漫长的历史过程。行政组织是人类社会活动的最古老的组织形式之一，但是发展到今天，它具有与以往不同的许多新的因素和特点。

行政组织是行政活动的主体，和各种各样的组织一样，它是一种有特定目标、特定结构和特定活动方式的组织实体，因而具有一般组织所具有的共同特点。在公共行政学研究中，组织常被定义为“追求一定目标的人的集合体”或“为了实现共同目标分配工作的任何结构和过程”。这些定义说明：1. 组织是为了实现某种目标有意识地建立起来的；2. 组织是人们相互协作的表现；3. 这种协作建立在工作分配或分工的基础上；4. 组织有一定的结构和活动方式。组织规模的大小及其结构的复杂程度随其目标和工作任务而变化。两个人的协作是一种最简单的组织形式，这种形式有时被称为“二分体”。在我们周围，常可看到各种规模的组织，如一个球队、一所学校或一家工厂等等，像政党、军队、政府等则往往是规模很大的社会组织。每一个组织都是一种社会有机体，它们以广阔的社会为舞台，按照各自的目标和方式独立地有计划地进行活动，不断同外界进行材料、能源和信息的交换与更新，有其产生、发展和消亡的活动过程。每一个组织、特别是规模巨大的社会组织又是一种复杂的社会系统，它们有复杂的结构和功能，有一套内部指挥和内外沟通机制，其活动建立在管理、技术、结构、社会心理等各种子系统相互依存、相互作用的基础之上。行政组织也是这样一种复杂的社会有机体和组织系统。

二、行政组织的定义

行政组织是在宪法和法律范围内具体实施社会公共事务管理的正式的组织实体或组织系统。除具备一般组织的共同特性之外，它还具有下列一些特性：

（一）政治—行政二重性。在阶级社会中，国家的产生使社会公共事务管理成为国家的管理职能之一，因此，行政组织并不是单纯为管理社会公共事务建立起来的，它是国家权力机构的重要组成部分，是统治阶级维护本阶级利益、巩固其统治地位的工具，这种情况决定了它的阶级性和政治性。从奴隶社会到现代国家中的形形色色的行政组织其首要目标和主要工作是利用政权的力量维持社会秩序，强化统治意识和统治地位，即使是其所进行的社会公共事务管理工作本身也具有这种性质和特点。与此同时，与各种政治组织、军事组织不同，行政组织不是单纯为政治目的或维持统治的需要建立起来的，它是履行国家管理职能，负有社会公共事务管理职责的政权组织。它的活动范围包括经济、科技、教育、文化、邮政、卫生、交通、通讯、环保等各个方面，涉及到社会每一个成员的物质利益和经济利益，它需要从整个社会的角度进行计划和协调工作。它的管理活动不仅具有统治的性质，而且

具有服务的性质，随着社会福利和公益事业的发展，这种服务活动的范围越来越大，质量要求也越来越高。这种情况决定了行政组织的社会性和服务性。所以，行政组织是一个既有阶级性、政治性，又有社会性、服务性的统一体。

（二）社会公共事务管理的具体实施者。行政组织负有社会公共事务管理的职责，但并非所有负有社会公共事务管理职责的组织都是行政组织。例如，政党是一种典型的政治组织而非行政组织，但是，没有一个政党会把社会公共事务管理的职责放在其政治纲领之外；相反，社会公共事务问题常是其政治纲领和政治活动关注的重要内容之一。军队也是一种典型的政治组织，它们也并没有完全脱身于社会公共事务之外。在抢险救灾、经济建设、科技活动或社会公益活动中军队发挥着重要作用。又如立法机关和司法机关，它们虽然被认为是和行政机关截然不同的政权机构，但并非不具有社会公共事务管理的职责。立法机关除本身制定、通过一些有关社会公共事务管理的法律规定外，还经常要讨论审议政府等行政组织提出的此类法规或方案。司法机关则负有监督行政机关是否依法管理社会公共事务的权力和职责。与上述组织不同的是，行政组织不仅负有管理社会公共事务的职责，而且具有行政权，是社会公共事务管理的具体实施或具体执行者，而政党、立法机关、司法机关等一般则是通过监督或指导行政组织的具体活动履行这方面的职责的。当然，这种情况并不是绝对的。不少政治组织或立法机关、司法机关往往以各种形式直接参与社会公共事务管理。但与行政组织相比，这些职责或活动往往不是其职责或活动的主要部分，行政组织的主要职责和活动则是具体实施、执行或进行社会公共事务管理。因此，正如伍德罗·威尔逊所说：“行政机关是政府最明显的部分；它是行动中的政府；它是政府的执行者，是政府的操作者，是政府的最显露的方面”（《行政学研究》，1887年）。威尔逊所说的政府是包括立法、司法、行政机关在内的广义的概念，他的论述说明了行政组织作为具体实施者或执行者的显著特点。

（三）在宪法和法律范围内实施管理。在现代社会中，无论是实行“三权分立”的国家，还是“议行合一”的国家，行政组织都是在宪法和法律范围内活动的，都是依法行政。在奴隶社会或封建社会的君主专制的国家中，行政组织是至高无上的王权的化身，其活动不受任何法律的约束，而公共行政学所研究的行政组织与传统认识中的行政组织的显著区别之一是它的法制性。由于欧美国家的行政体制是建立在立法、司法、行政机关“三权分立”的基础之上的，在许多有影响的西方公共行政学家的论述中，这一点尤其明显。我国的行政体制是建立在“议行合一”的基础上的，按照宪法规定，全国人民代表大会是最高权力机关，政府等其他中央机关都由它组织产生，都要执行它制定的法律和作出的决议，而且在执行法律和决议的过程中都要向它负责，受它监督。无论是哪种情况，行政组织作为具有行政权的具体实施者或执行者，有其强制性和权威性的一面，但是，它的活动不能超出宪法和法律规定的范围，它要接受立法机关、司法机关及各种政治组织、社会团体、社会舆论的检查和监督，依法行政表现出行政组织的“公共行政”的特性。

三、行政组织的构成要素

行政组织是按照一定规则和形式严格建立起来的正式组织。行政组织的构成包括以下八种要素。

（一）组织目标。组织目标是一切组织赖以建立和存在的出发点和前提，一个没有目标组织，本身就失去了建立和存在的必要。组织目标表明了对

一个组织所要处理的事务、完成的工作和努力方向的要求。组织目标从执行的角度可划分为法定目标和操作目标；从任务的角度可划分为工作目标和自身建设目标；从目标分解的角度可划分为总目标和分目标；从职责关系的角度可划分为整体目标、部门目标、单位目标和个人目标；从时间角度可划分为长期目标、中期目标和短期目标，等等。

（二）职能范围。职能范围是根据组织目标对行政组织所要完成的工作任务、职责及其作用的总体规定，它确定了行政组织行使职权的活动和作用范围，是决定赋予行政组织何种权力、如何设置机构、如何进行管理的主要因素和依据。职能范围从其性质的角度考虑可划分为政治职能和行政职能；从专业领域角度考虑可划分为经济、教育、文化、军事、人事等多种职能；从管理角度考虑可划分为计划、组织、控制、指挥、协调等职能。一般来说，组织目标是较为抽象的，而职能范围则是对组织目标的具体体现，因此，明确确定职能、改变或转变职能往往是行政组织改革或机构改革的重要问题。

（三）机构设置。机构设置是根据组织目标、职能范围在行政组织内部按单位进行分工的结果。如上所述，组织是人们相互协作的表现，这种协作是建立在工作分配或分工的基础之上的。组织内部的分工首先表现为机构设置，其次表现为岗位设置。由于组织目标和职能是从纵向和横向两个方面逐步分解为各个部分或各个层级的，所以机构设置也沿着这两个方面进行。

（四）岗位设置。岗位设置是在机构设置的基础上进一步按个人职责明确工作分配或分工的结果，它为将组织目标、工作任务、权力和职责具体落实到个人身上奠定了基础。如果把组织比作一个活的有机体，各种机构则是它的器官，而岗位是它的最小单位——细胞。

（五）权责关系。权责关系即权力和职责的分配关系，它是行政组织内部权力分配、指挥系统、运行程序、沟通渠道、各种机构和岗位在组织中的地位、作用及其内在联系的具体表现，是任何组织井然有序地进行工作的保证。如果没有明确的权责关系，必然会造成组织内部的失调和混乱。权责关系的确定是与机构设置和岗位设置一起进行的。

（六）规章制度。规章制度是用正式文件或书面规定的形式明确组织目标、职能、任务、内部分工、工作程序、权责关系及活动方式的一种手段，它对组织中的机构和成员有一定强制性的约束力，要求其共同遵守和执行。有没有规章制度是正式组织与非正式组织的最明显的区别之一；它保证了行政组织的整体性、连续性、稳定性及其成员的组织性和纪律性。

（七）物质因素。物质因素包括经费、设备、办公场所和用品等行政组织进行活动所必不可少的条件和资源，它常常以一种实物形态表现出组织的存在，标志着组织的规模、社会地位和实力。同时，物质因素也是组织完成各种工作任务、实现各种目标的保证。

（八）人员构成。人是组织的生命和灵魂。任何组织都是由人组成的，组织目标的实现和组织任务的完成都离不开其成员的努力。一个组织，即使它的物质形态还存在，但是如果缺少组织成员，也不成其为一个组织。组织和其成员是同步发展的。组织素质是其成员素质的整体表现，组织效率是其成员的工作结果，组织发展是其成员的工作能力、技术水平或工作绩效的提高。组织成员的工作与活动是与上述七种要素密切相关的。

第二节 组织理论的演变和发展

由于组织是社会活动的主体，很早就引起了许多专家和学者的研究兴趣。组织理论是把各种各样的组织作为一个独立的研究对象加以考察的领域，研究的是组织的基本特点和共性。组织理论的研究对公共行政学的发展有很大影响，为进一步研究行政组织奠定了基础。

一、古典组织理论

古典组织理论又叫传统的组织理论，产生于19世纪末20世纪初公共行政学的早期研究时期。古典组织理论主要可分为科学管理理论、行政管理理论和官僚制理论三种学派。科学管理理论的主要代表是弗雷德里克·泰罗、弗兰克·吉尔布雷斯和莉莲·吉尔布雷斯等人。泰罗的研究虽然主要是在工厂、车间等场所中进行的，但他所强调的“效率”思想及其方法却对行政组织的研究有很大影响，为了提高效率，他认真探讨了工人的操作方式和工作程序，提出了“工作定额原理”、“标准化原理”、“计件工资制”等方法。这些方法本身都突出了管理的重要性。正因为如此，泰罗主张把计划职能同执行职能分开，并提出将整个管理工作划分为许多较小的管理职能，实行职能管理。同时，泰罗还提出了“例外原理”，即高级管理者把例行的一般日常事务授权给下级管理者去做，自己只保留对政策制定、任免等例外事项（或重要事项）的决定权和监督权。泰罗的管理思想为组织机构中职能部门的建立、管理专业化、高层管理者的职能分工、组织效率的提高等等提供了有益的启示。

行政管理理论有时也被称为一般管理理论，其代表人物主要有亨利·法约尔、卢瑟·古利克和林德尔·厄威克、詹姆士·D·穆尼和艾伦·C·雷利等。法约尔和泰罗不同，他更偏重于对高层管理问题进行探讨，在此基础上提出了管理的五种职能和管理的14条原则。古利克的管理七职能论和厄威克的“适用于一切组织的”八项原则进一步发展了法约尔的思想（参见第二章“公共行政学的产生和发展”）。穆尼和雷利则在《组织原理》（1939年）一书中提出了四种组织原则：协调原则、梯状原则（等级结构）、职能原则（分工）和参谋一直线原则。行政管理理论主要探讨行政管理的一般职能和原则及其运用问题，认为运用这些原则会使行政管理者的工作有更高的效率，深入推动了组织理论的研究。

官僚制理论以马克斯·韦伯为代表。韦伯的理论在第二章中已有所论述。与行政管理理论不同的是，官僚制理论主要关心的是官僚制组织如何活动，引起它们活动的原因及其可能会对社会产生什么影响，其研究深入到组织内部结构、工作程序、运行过程等重要问题。组织效率仍然是引起关注的问题。韦伯认为，官僚制组织的优点在于它“准确、迅速、清楚、纵列观念、连续、审慎、统一、严格服从、减少冲突和物资、人力的浪费”。

古典组织理论的特点在于把人看作是机器的附属物，强调的是等级、命令和服从，并且用一种封闭模式的观点来对待组织，忽视了人的因素和环境的作用，这一点在以后的篇幅中还将进一步论述。

二、新古典组织理论

新古典理论的提法是在对早期组织理论进行分析比较的基础上提出来的。这一派理论的主要代表是玛丽·帕克·福莱特、埃尔顿·梅奥、弗里茨·罗特利斯伯格和切斯特·巴纳德。正如第二章中论述的那样，这些学者著书立

说的时期正是传统的管理理论或古典组织理论盛行的时期，但是他们却使管理理论和组织理论的研究开始进入一个新的时期。梅奥和罗特利斯伯格 1927 年到 1932 年所进行的霍桑研究奠定了行为科学的基础，他们是人际关系学说的先驱者或行为科学的早期代表人物。他们的发现使人的社会、心理因素及人在组织中的行为与效率的关系成为组织理论的重要内容。福莱特主要的研究活动时期是在霍桑实验之前，而巴纳德则正是在霍桑实验之后。福莱特的观点被公认为是联结古典管理理论与行为科学管理理论的纽带。在她所处的时期中，她是唯一强调管理的心理学和社会学方面的人。她认为，管理是一个社会过程，组织是一个社会系统。巴纳德也是推动传统的管理理论向行为科学的管理理论过渡的有影响的人物。他重视组织的社会心理方面，而不是经济与技术问题。他把组织定义为一种协作系统，研究了非正式组织的存在及其影响，提出了与韦伯及传统管理学家的合法职位权威论有本质区别的“接受”的权威论。

新古典组织理论是以古典组织理论为基础的，他们承认等级制的存在，研究权力关系和权威问题，追求组织效率和工作效率的提高，但是他们从社会心理方面研究了人的因素和行为对组织及效率的影响，把单向服从的权力关系看作是一种双向协作的关系，并以此为基础探讨新的组织模式和管理方法，成为传统的管理理论向发展中的行为科学的管理理论过渡的纽带和环节。

三、人道主义组织理论

人道主义组织理论也叫人本主义组织理论，是以社会心理学及行为科学的理论和研究为主要依据的，它把组织中人的社会心理因素、行为动机、工作者个人的工作生活质量、激励方法及效果作为研究的主要内容，其主要代表人物有亚伯拉罕·马斯洛、弗雷德里克·赫茨伯格、道格拉斯·麦格雷戈等，他们的学说主要集中在 50 年代和 60 年代。如前所述，如果说霍桑实验是对传统的管理理论的第一次冲击，马斯洛提出的“需要层次论”则是第二次最有影响的冲击，它促进了对组织中人的需要和动机以及对管理方法、领导行为的一系列富有成果的新的研究。工作激励理论是这一时期的主要内容。例如美国耶鲁大学教授奥德弗 70 年代初在对马斯洛的需要层次论加以修改的基础上，把人的需要分为生存的需要、关系的需要、成长的需要三个层次，一般称之为 ERG 理论。与马斯洛严格按由低到高顺序排列并且激励作用不可逆转的需要层次论不同，奥德弗认为这些需要的激励作用不仅可以越级，而且是可以逆转的。50 年代初，美国心理学家大卫·麦克利兰提出了成就需要理论。他认为，在人的生存需要基本得到满足的前提下，人的最主要的需要主要有三种，即权力的需要、归属的需要和成就的需要。麦克利兰将成就需要定义为根据适当的标准追求卓越、争取成功的一种内驱力，并且认为这种需要可以通过训练和教育培养出来。1959 年美国心理学家 F. 赫茨伯格提出的“双因素理论”或“激励—保健理论”，将人的需要与对工作的满意态度联系起来，进一步探讨了激励的动因及在组织管理方面的新的思路。赫茨伯格在调查中发现，在职工回答他们何时感到对工作非常满意的时候，他们倾向于指出与工作内容本身相联系的因素，如工作上的成就感、个人发展机会、工作责任感、工作本身的挑战性、工作中得到的认可等。这类因素有可能增加满意程度而不能防止不满意，他将这类因素称为激励因素，也叫做内容因素或满意因素。在职工回答何时他们感到对工作非常不满意的时候，

他们倾向于指出与工作有关联的、环境条件方面的因素，如公司政策和管理、技术性监督、薪金、人际关系、工作条件等。这类因素不能增加满意程度，但可以防止不满意，因而叫作保健因素，也叫关联因素或不满意因素。赫茨伯格认为这两种因素的作用是严格区分的，调动人的积极性主要应从激励因素入手。基于人本主义心理学对人的本性和人的因素的认识，美国心理学家道格拉斯·麦格雷戈于60年代提出了X理论和Y理论，对传统的管理方法和新的管理方法进行了区分和概括，推动了在组织理论领域中对各种不同的管理类型、领导行为及其效果的研究。

人道主义组织理论与古典组织理论、新古典组织理论既有联系，又有区别。它们都追求工作效率和组织效率，承认组织的等级制结构、组织内的权威性和权力关系，但是，人道主义组织理论更侧重于与人际关系、工作满意、工作生活质量、组织的激励措施等有关的社会心理因素的研究。古典组织理论家们大多认为推动人的积极性的是严格管理、金钱、严厉监督、强制性服从等外部条件，而人道主义组织理论家们则强调人的高层次需要及内在激励的作用，因此，他们认为，“满意”的工人是生产能力较高的工人，产生满意和追求生产率气氛的组织，不是官僚制组织，而是一种鼓励人们民主参与团体决策的组织，那种具有等级权威结构的庞大正规组织压抑了人们的高层次需要，组织只有给予人们自我实现或满足高层次需要的机会，才能取得更高的效率。人道主义组织理论家们多是抽象地研究人的本性和人的行为，没有将其与组织条件、外部环境、社会制度或生产关系联系起来，因此有很大的局限性。同时，他们提出的一些命题，像满意的工人是生产能力较高的人、正式结构限制自我实现需要的满足等等，也受到现代组织理论家们的批判。但是他们在很多方面弥补了古典组织理论的不足，丰富了组织理论的研究内容和范围。

四、现代组织理论

现代组织理论只是一种相对的提法，在此仅是对60年代以来组织理论的研究和发展状况的统称。现代组织理论主要可概括出权变组织理论、系统组织理论、组织开发理论三种类型。

(一) 权变组织理论。权变组织理论主要研究组织结构及各种组织特性与组织的技术条件、环境因素的变量关系。“权变”有“随具体情况而变”、“依具体情况而定”的意思，这种理论认为不能用单一的组织模式解决所有组织设计问题，哪一种组织结构或模式最好，只能根据具体的情况来决定，其主要代表人物有J.伍德沃德、T.伯恩斯、P.R.劳伦斯和J.W.洛尔施等。J.伍德沃德50年代在英国所进行的百家公司调查被认为是一种开创性的工作。她按照技术的复杂性把企业分为三种类型：小批量生产和单件生产、大批量和成批生产、流程化生产。她发现，组织结构及特性并不与组织规模的大小或经营效率相联系，而与其采用的工艺技术有密切关系，即是说，工艺技术不同，相应的组织结构及特性也不同。T.伯恩斯于60年代初期提出了关于组织的机械结构和有机结构的研究成果，他认为，前者适合于相对稳定的条件，后者则适合于变化的条件，进一步揭示出组织结构及其特性与环境因素的变量关系。劳伦斯和洛尔施的研究是在60年代末进行的，他们通过对处于不同市场环境中的塑料、食品、集装箱三种行业的高绩效组织的研究，得出结论说：“高绩效的组织都比其低效的竞争对手更能适应其环境需求。最成功的组织趋向于既保持分化又保持整合的状态，以便同环境各构成部分的

多样性及它们所需要的相互依存性相一致。”权变组织理论的观点是，合理的组织结构和组织设计必须以具体的环境、条件为前提和依据。

(二) 系统组织理论。系统组织理论把组织作为一种开放的社会技术系统进行研究，其代表人物主要有赫伯特·西蒙、乔治·霍曼斯、弗里蒙特·E·卡斯特和詹姆斯·E·罗森茨韦克等。与组织和管理有关的系统思想的发展可以追溯到 M.P.福莱特、切斯特·巴纳德，他们是第一批运用系统方法的管理学家之一，被认为是社会系统学派的代表人物。以西蒙为代表的决策理论学派是从社会系统学派中发展出来的，他们把组织看作是决策过程的复杂系统。社会学家乔治·霍曼斯使用系统观念作为他对社会群体经验研究的基础，他制订了一个可作为小群体也可作为大型组织的适当基础的社会系统模型。卡斯特和罗森茨韦克对组织和管理的系统方法进行了精辟的论述和概括，从而成为系统管理学派的主要代表人物，他们的代表作主要有《系统理论和管理》、《组织与管理：系统与权变的方法》。系统组织理论试图将一般系统论的观点同信息论、控制论等新的理论和方法结合起来，从“开放系统”的角度研究组织及其管理。系统组织理论的基本观点与权变组织理论有密切的联系。

(三) 组织发展理论。组织发展理论，也叫组织开发理论，主要从动态过程研究组织系统的发展和变革，它试图通过对组织的现行活动方式进行适当干预以适应环境和内部变化，提高组织效率，这种干预建立在行为科学的基础之上。组织发展源于 50 年代初期的调查反馈方法和“实验室培训运动”。在这两方面起先锋作用的是创立群体动力学的卢因，其后在社会心理学家麦格雷戈、谢泼德、布莱克等人的推动下，很快扩展为一个重要的研究和实践领域。1973 年，F·弗伦奇和 E.贝尔在《组织发展》一书中将主要的组织发展干预活动分为下列 12 种：1. 分析活动；2. 小组建设；3. 群体之间的活动；4. 调查反馈；5. 教育与训练；6. 技术—结构活动；7. 过程咨询；8. 方格组织发展活动；9. 第三者调解；10. 辅导和咨询；11. 终身性规划和事业计划活动；12. 计划和制订目标活动。萨尔弗立奇和索科立克将组织发展和变革要解决的问题分为两大类，一类属于组织结构和经营管理性质（结构领域——操作和任务系统），另一类属于人的行为和动态过程（行为领域——行为和过程系统），他们按这两类问题的明暗程度将变革措施分为十个等级并论述了相应的模式。关于组织变革的过程和阻力也是组织发展理论研究的主要内容之一，典型的论述有库尔特·勒温的解冻、改变和再冻结的变革三阶段论、N.蒂奇对变革代理人的素质分析、J.L.富兰克林对组织发展成败因素的分析等等。组织发展的理论和技术最初在企业组织中运用较多，但自从 60 年代初期以来，它对公共组织和社区开发领域的影响正在迅速发展。据统计，1945 年至 1980 年期间，在美国所有运用组织发展理论的事例中，政府部门占一半左右。组织发展和变革的措施主要有工作再设计、目标管理、斯坎隆计划、弹性工作时间、个人事业发展辅导、调查反馈法、小组建设、组织行为改造和方格开发等。

上述各种组织理论并不完全是对行政组织的描述，它们从不同侧面和角度对各种组织的基本结构和特性进行了探讨，其中许多理论是在对企业组织的研究过程中形成的。它们是认识和了解行政组织的基础。组织理论的发展

和演变呈现出一种由组织的构成特性到组织行为、由静态结构到动态过程、由组织的内部关系到组织的外部联系的发展趋势，表明了对组织的认识的深化。当然，由于受到调查方法、历史条件、社会制度等方面的限制，这些理论不可避免地有其局限性，在了解和研究西方组织理论时，需要用一种既不盲目照搬、又不绝对否定的科学态度。

第三节 组织的基本结构和特性

组织是一个按照一定目的和意图构成的复杂的社会系统，每一个组织都有程序化的结构和相应的特性。首先，它必须在其内部确立一种等级制度和领导机制，其次要确立一种分工协作的运行机制，它涉及到组织中的管理层次和控制幅度、组织的结构类型以及权责关系、上下级关系、沟通渠道等与组织特性有关的问题。

一、管理层次和控制幅度

任何较大的组织，出于工作效率的需要，必然要在其内部进行垂直分工和水平分工，前者涉及到管理层次，决定组织的纵向结构，后者涉及到控制幅度，决定组织的横向结构。管理层次指一个组织系统内部划分为多少等级，从最高领导层起一直到最低的操作层。从理论上说，任何组织都可在其内部划分为高层、中层、基层三个层次。高层是最高决策层，负责制定整个组织的目标、计划和政策，决定组织的大政方针。中层则在高层领导下，制定所辖范围内的活动计划，将组织的整体任务和总体目标分解为许多具体方案、任务和目标。基层包括各类操作人员，是执行、落实、完成各种计划和方案的在第一线上工作的人员。在整个组织系统中，这三种层次各有其重要作用。高层是组织系统的神经中枢，高层领导失调将使整个组织系统陷于混乱状态。中层起承上启下的作用，沟通高层和基层的联系，中层制定的具体方案对能否体现高层决策者的意图、实现组织目标具有关键性作用。基层操作人员的士气、情绪、能力和工作状况直接影响到组织效率和组织目标的实现程度。三个层次之间的协调一致是整个组织系统正常运行的重要条件。在现实世界的各种组织中，管理层次的实际数目差别很大，有的只有两个层次，有的可能至少在七个层次以上。行政组织一般都属于管理层次较多的组织系统。

控制幅度一般指一名上级管理者直接领导和管理的下级人员数目。在涉及组织机构问题时，也可引伸为一名领导者直接领导的单位或部门数目。控制幅度一方面受到上级管理人员精力和能力的限制，另一方面受到组织系统的性质、技术、条件、工作特点等限制。控制幅度越小，管理者对每一名下级和每一个下属单位或部门进行直接领导的作用就越大，控制能力也越强，反之，管理者对每一名下级和每一个单位的注意力和控制力则会减弱，进行直接领导的作用也越小。

在规模不变的同一组织系统内部，“管理层次和控制幅度表现为一种反比关系。管理层次多，控制幅度则较窄，管理层次少，控制幅度则较宽，反之亦然。如图 3—1 所示，在某一行政机关中，总人数是 31，管理层次和控制幅度之间的关系可有下列两种情况：1. 有五个管理层次，平均控制幅度是 2；2. 有三个管理层次，平均控制幅度是 5。

在图 3—1 中，管理层次多，控制幅度窄的结构被称为“高耸结构”，其优点是指挥链条严密，沟通渠道多，控制严格，分工明确，每一个上级人员直接领导的作用强，协调能力高，其缺点是上级人员多，信息沟通时间长，高层决策者的意图容易走样，中下层管理者和下级单位或部门的自主性较差，影响积极性和创造性，决策范围窄，整体观念差。

在图 3—1 中，管理层次少、控制幅度宽的结构被称为“扁平结构”。其优点是上级人员少，信息沟通速度快，不易走样，下级人员和下级单位决策

范围宽，整体观念强，有较大的自主性。其缺点是，每一个上级人员直接领导的作用弱，控制较松散，沟通渠道少，上下级之间的协调较差。

由于管理层次和控制幅度对组织效率和管理效果有重要影响。在确定组织结构时，必须首先把它们作为一个重要问题加以考虑。另外，管理层次和控制幅度与组织规模、机构数目、领导人员数目和工作人员数目也有直接联系。组织的管理层次越多，控制幅度越宽，各级机构和人员就越多。如果控制幅度不变，每增加一个管理层次，则意味着机构数和人员数按控制幅度的自然倍数增加。如果管理层次不变，控制幅度增加，则意味着机构数和人员数按控制幅度的算术级数增加。在减少管理层次和控制幅度的情况下，机构数和人员数也会相应减少。因此，管理层次和控制幅度是控制组织规模、精简机构和人员的一个重要因素。

二、几种典型的组织结构形式

组织结构是组织存在的形式，具体来说，组织结构指一个组织系统内部各构成部分或各组成要素之间有机结合、整体运行的方式。管理层次和控制幅度的变化只是一种单纯的量的变化，组织结构则涉及到组织内部各构成部分和人员的具体分工和职能划分问题，它决定组织系统的整体性、各种机构和人员之间纵横交错的权责关系、工作分工和指挥、协调、沟通的具体方法。组织结构主要有以下几种类型。



图 3 2 某城市的直线结构形式

(一) 直线结构形式。直线结构是一种垂直领导的结构形式。纯粹的直线结构形式如图 3—2 所示，各级机构或人员沿一条垂直线分属于不同的层次上，每一个机构或人员都只有一个直接上司，他们之间的关系是指令和服从、命令和执行的关系，同一层次之间的机构或人员之间不发生任何领导关系，上级人员在其管辖范围内全权处理各种事务，有关信息沿着垂直线上下传递。

直线结构形式的特点是单一领导，结构简单，组织图清楚，上下级的权责关系易于确定，指挥与命令统一，领导隶属关系清晰，决策快，领导效率高。但是，这种结构形式要求下级的一切问题只向一名上级人员请示汇报，上级人员工作繁重，精力分散，易于陷入日常行政事务中，不利于集中精力思考研究重大问题，并且上级人员个人也难以做到事事精通，特别是在专业化、分工复杂的组织系统中，上级人员很难具有各方面的知识和技能。

直线结构形式适用于规模较小、管理问题和工作业务不复杂、工作过程简单、日常工作程序固定、各种规章制度明确、各级管理者训练有素的组织系统。在组织规模较大、分工较细、内部协调任务较复杂时，需要采用其他的组织结构形式。

(二) 参谋结构或职能结构形式。参谋(职能)结构形式是一种水平领导的形式。各部门或机构在水平方向按不同职能进行分工,分别指挥和监督下级部门或人员的工作。纯粹的参谋结构形式如图 3-3 所示,各参谋机构(或称职能部门)沿一条水平线处于同一层次上,它们分别具有计划、人事、财务等方面的职权,并在其职能范围内对其他机构有指挥、协调、监督的作用,但是,这种指挥和服从、命令和执行的关系是有限的,在其职能范围之外,它们对其他市政机构不存在领导关系,有关信息按职能范围内的权责关系传递。

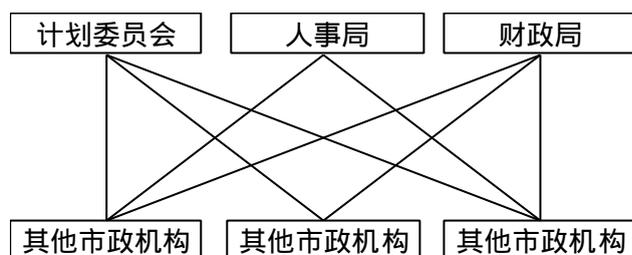


图 3-3 某城市的参谋(职能结构形式)

参谋(职能)结构形式的特点是多头领导或多重领导,各级管理者在组织图上分工明确,具有专业知识和专业技能,精力集中,能够处理较复杂的问题,有一定的决策效率和组织效率。但是,这种结构形式要求各种机构分别听命于许多上级,管理分散,各种机构的自主性低。参谋机构或人员容易缺乏整体观念。由于许多组织和管理问题是综合性的,在实际处理过程中,其职能界限并不明确,容易出现令出多门、指示冲突或互相推诿、扯皮的现象,同时由于缺乏统一指挥,容易割裂管理过程,增加了协调的任务和困难。纯粹的职能结构形式在实践中很少采用。

(三) 直线—参谋(职能)结构形式。直线—参谋(职能)结构形式是一种垂直领导和水平领导有机结合的结构形式。如图 3—4 所示,各级机构既有纵向(实线表示)的垂直领导隶属关系和权责关系,又有横向(虚线表示)的水平领导隶属关系和权责关系。在直线—参谋(职能)结构形式中,直线结构形式是基础,直线管理者各有其单一的直接领导者,有独立的指挥权,但在决策、监督和有关的职能工作方面受到参谋机构的限制。参谋(职能)结构形式起一种辅助性的作用,参谋(职能)机构或职能部门设在较高的领导层次上,和直线机构或人员之间没有直接的领导关系,它们虽无指挥权,但在其职能范围内有一定的决策权和监督权。它们和直线机构或人员之间的关系是通过共同的上级发生的间接的领导关系。它们向最高管理者提出各种决策方案和行动计划,经过最高管理者批准后下达给直线管理者具体执行。有关信息按直线—参谋(职能)机构的权责关系在组织中上下传递。

直线—参谋(职能)结构形式是一种较为复杂的结构形式,它以直线结构形式作为一种主要形式,并以参谋(职能)结构形式作为辅助形式或补充形式,因此,它可吸取两种结构形式的优点,弥合两种结构形式的缺点。在直线—参谋(职能)结构形式中,直线或参谋机构的管理者有较明确的分工和权责关系,既有统一的指挥系统,又有较合理的决策和监督系统。直线管理者的部分职责和任务由参谋机构的管理者承担,可集中精力处理本职权范围内的主要业务,培养、发展专门知识和技能。参谋机构的管理者没有直接的指挥权,而是通过最高层领导参与决策和监督,有利于全局考虑和统一领导。直线—参谋结构形式也有一定的缺点,由于它包含了两种结构形式,容

易在两者之间出现某些矛盾。一方面，参谋机构人员的权限如果过于集中，会将其意图强加于直线管理者，干扰、限制直线管理者的正常工作。另一方面，直线管理者的权限如果过大，自行其是，将使参谋机构及其管理者置于可有可无的地位上，削弱组织的整体领导和统一指挥。另外，在直线—参谋结构形式中，各专业分工的参谋机构或职能部门之间的横向联系较差，容易产生脱节和冲突，使直线管理工作陷于矛盾和混乱之中。因此，如何调整、改善直线—参谋机构之间的权责关系，是与提高工作效率和组织效率密切相关的问题。与前两种结构形式相比，直线—参谋结构形式具有较多的优点，适用范围广，因此在各类组织系统，特别是行政组织中是一种常见的结构形式。

（四）矩阵结构形式。矩阵结构形式是在直线—参谋结构形式基础上发展出来的一种新的结构形式。“矩阵”是借用数学上的概念，矩阵结构有时也称为方格结构。如图 3—5 所示，矩阵结构形式把按职能划分的参谋机构（如计划、财务、人事等）和按产品或项目划分的小组结合起来组成一个矩阵，其成员同时受到双重领导，既接受项目组负责人的指挥，又接受参谋机构的指挥。项目组负责人制定该产品或项目的工作计划，决定应当做什么、怎样去做、什么时候完成等等。参谋机构的负责人制定该产品或项目的技术方案，决定用什么方法完成任务，负责批准有关建议或向项目组负责人推荐工作人员。这样，项目组成员和其他成员构成一个整体，在项目组负责人领导下相互协作，并且和各职能部门保持组织和业务上的联系，发挥各自的专业特长，有利于共同目标的实现。

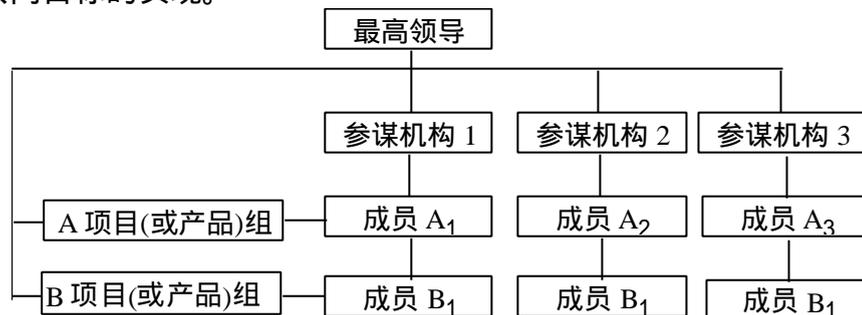


图 3 5 矩阵结构形式

矩阵结构形式与直线—参谋结构形式的主要区别在于，它是一种垂直领导和水平领导并重，而不是虚实结合、有主有次的结构形式。它加强了管理活动的纵向联系和横向联系的整体性，不仅充分发挥直线管理者的作用，保证具体工作的统一指挥和领导，而且使参谋机构直接参与具体的管理过程和管理活动，不再像直线—参谋结构形式那样必须经过最高领导者批准下达才能发挥作用，因此具有较多的积极性。由于项目组负责人可根据具体的共同目标协调各参谋机构的活动，可以减少它们之间的矛盾，加强它们的横向联系。同时，项目组负责人没有纯粹的直线管理者那样革一的指挥权，无权拒绝参谋机构的业务或技术指导，参谋机构的积极作用可以使不同部门的专业人员组织在一起，更好地发挥综合优势，提高工作效果和组织效率。矩阵结构形式由于在隶属关系上是双重领导，在实际工作中往往会产生指挥和协调方面的问题。有时由于项目要求，规模比较庞大，管理工作也较为复杂。这种结构形式多用于大型生产部门和大型科研项目上。

三、两种不同的组织模式及其结构特性

对管理层次和控制幅度以及几种组织结构形式的分析只是对组织结构的最基本的分析，它们主要体现出组织内部分工协作的特点，除此之外，还有一个更重要的问题，既在组织内部是如何进行管理的，或者说，组织是以什么方式运行的，这个问题涉及到组织模式及其结构特性问题。

组织结构特性包括下列几个方面：

1. 正规化程度。指在组织中的权责关系、隶属关系、工作程序、指挥链条、沟通渠道等方面规章制度所规定的严格程度，其中严格规定的等级制是最显著的特征。

2. 集中化程度。指组织中的决策权、指挥权、监督权等等在各个管理层次的分配情况。在所有权力完全掌握在最高领导层的情况下，集中化程度最高。

3. 工作标准化。指根据工作本身的性质和要求用规范化的程序和标准控制工作进度，保证工作完成的程度，其中包括工作过程的标准化、产出的标准化、技能的标准化等等。常规性或程序性的任务工作标准化的程度较高。

4. 组织成员及单位之间相互作用的机会。指组织成员及单位在实现组织目标过程中的活动联系，包括非正式组织的相互作用在内。组织目标越单一，整体性越强，协作要求越多，组织成员及单位之间相互作用的机会就越多。

5. 管理人员和职能部门或管理机构的数量。一方面指其在整个组织系统及每一个管理层次中的绝对数，另一方面指其和操作人员及操作部门对比的相对数。

6. 沟通方式。指组织系统内上下级之间、各个部门之间传递信息（如命令、指示、建议、决定、意见等等）的具体方法、范围、形式、渠道等等。

7. 权力基础。指各级领导人在组织系统中确立自己的领导地位、形象、权威、作用的基础，如职位、法定权力、知识、品质、技能、下属的尊重等等。

8. 各级管理者的自主权，指各级管理者决策范围宽窄和决策权限强弱的程度，与集中化程度有密切关系。

9. 对外部环境的适应性和应变能力。指组织的结构形式与外部环境稳定性程度之间的关系。

根据不同的组织结构特性，可以分为封闭的组织模式和开放的组织模式两种类型，这两种模式在结构特性方面的区别参见表 3—1。

表 3 1 封闭模式和开放模式的结构特性

| 结构特性 | 封闭模式 | 开放模式 |
|-------------|------|------|
| 管理层次 | 多 | 少 |
| 控制幅度 | 窄 | 宽 |
| 正规化 | 高 | 低 |
| 集中化 | 高 | 低 |
| 工作标准化 | 高 | 低 |
| 成员及单位相互作用机会 | 少 | 多 |
| 管理人员数目 | 多 | 少 |
| 管理机构数目 | 多 | 少 |
| 沟通方式 | 命令 | 建议 |
| 以知识为基础的权力 | 低 | 高 |
| 以职位为基础的权力 | 高 | 低 |
| 各级管理者的自主权 | 低 | 高 |
| 外部环境的稳定性 | 高 | 低 |

封闭组织模式也可称为机械组织、官僚制组织、等级制组织、理性组织等等，科学管理理论、行政管理理论、官僚制理论等古典组织理论的各个学派描述的都是这种组织模式。封闭的组织模式适合于一种稳定的环境，一般具有“高耸”的组织结构和常规性的工作，关于人性的观念适合于麦格雷戈描述的 X 理论，强调强制性的命令和服从，注重于组织系统的内部事务。开放组织模式也有许多叫法，如有机组织模式、竞争模式、自由市场模式、自然模式等等，新古典组织理论、人道主义组织理论和现代组织理论中的许多学派的理论家们对这种模式进行了描述和论证。开放的组织模式适合于一种不稳定的环境，一般具有“扁平”的组织结构和开创性的工作，关于人性的观念适合于麦格雷戈描述的 Y 理论，强调激励性的建议和协作，注重于组织与社会的关系。从理论上讲，封闭的组织模式的缺点正好是开放组织模式的优点。但是，这并不能说两者之间哪一个绝对好或绝对坏的结论。实际上，采用哪种组织模式，完全取决于环境、目标、技术、社会心理、制度、人员、工作性质等因素。从行政组织的历史发展来看，封闭组织模式对公共行政研究的影响比开放组织模式大。在国家还很年轻、职能简单、政府规模较小、公共目标较少、管理任务不很复杂时，封闭的组织模式是较为适宜的。当国家和政府不断发展，面对技术革新、市场竞争、经济改革、未来冲击、社会环境变化等各种复杂的问题时，传统的组织模式必须适应这种变化，因此，开放组织模式的学说对公共行政研究产生了越来越大的影响。

有一些管理学家或公共行政学家并不仅仅局限于分析这两种组织模式的区别，他们以一种称为“新传统”的组织理论的形式出现，寻求将这两种模式综合在一起。例如切斯特·巴纳德的《管理者的职能》、赫伯特·A. 西蒙的《行政行为》、詹姆斯·G. 马奇和西蒙的《组织》、里查德·西尔特和马奇的《公司行为理论》、詹姆斯·D. 汤普森的《行动中的组织》等著作都是这方面的代表作。这种研究的目的在于，使组织在不断变化的环境中尽量减少组织活动的不确定性，保持组织的效率和连续性。

第四节 行政组织的机构和类型

行政组织是一个复杂的组织系统，像管理层次和控制幅度、结构形式和特性等都是对组织的整体结构的描述，如上所述，在组织的八个构成要素中，机构设置是其中之一，它是根据组织目标及职能范围在组织内部进行分工的结果，是组织整体结构的存在基础和具体体现。

一、作为子系统的行政机构类型

作为一个复杂的社会组织系统和组织有机体，行政组织和任何组织一样，是由许多子系统所组成的，它们分别具有不同的作用和职能。行政组织的活动是在这些子系统和谐一致的基础上进行的。在将具体的行政组织（无论是国家一级还是地方一级的行政组织）作为一个整体对象进行分析时，它的子系统可以分为下列五种机构类型。

（一）领导决策机构。是位于行政组织系统最高层的核心机构，是整个组织的首脑机关或曰统帅部，具有最高决策权、指挥权和监督权。它往往以一种领导班子的形式出现，由一个领导群体执行整个机构的权力和职责，如各国中央政府的内阁，前苏联的部长会议，我国的国务院等等。

（二）执行机构。负责贯彻执行最高行政领导决策和指令的办事机构。它们的作用是把总体目标和最高决策分解为各种具体目标和行动方案，并层层落实到具体工作中，它们是行政组织中“行动的”主体，直接管理和处理各种社会公共事务。执行机构可根据不同的职能划分为不同的部门，如工业、水利、电力、邮电、林业、农业等等。

（三）参谋辅助机构。是向领导决策机构提供决策信息、依据、方案，助其做出最佳决策、进行最佳指挥、指导、协调和帮助各执行机关工作活动以及进行行政组织内部事务管理的各种职能机构。它们不参与直接的社会公共事务管理工作，有专门的职能和分工，像计划、财务、人事、机关事务管理等部门以及各种政策研究室、办公室、秘书厅、顾问组、“智囊团”等都属于这种类型。在现代行政组织中，参谋机构日益成为一个越来越重要的组成部分。

（四）监督机构。是根据领导决策机构的决定及各种政策规定对各种行政机构及其活动进行监督检查的执法性机构。像政府中的监察机构、审计机构等等都属于这种类型。监督机构是在行政组织内部建立制衡机制的重要组成部分，是使各种行政机构围绕共同的组织目标工作、遵纪守法、认真履行职责的重要保证。

（五）信息反馈机构。是负责了解组织运行状况，搜集、整理、分析与组织活动及效果有关的各种信息的情报服务机构。其形式主要有统计局、信息中心、资料室、档案室、情报室等等。信息反馈机构处于组织系统内部各种信息传递、沟通的中心位置上，它的作用是采用先进的信息收集和处理手段，进行筛选、整理、分类、汇编、统计和分析，及时将其反馈到决策中心和各级有关机构，以便完成或修正最高决策和各种具体计划方案。

二、行政组织隶属机构的划分和类型

行政组织的规模往往是非常庞大复杂的，将一个行政组织整体划分为五个子系统，只是最粗略、最基本的分类，在各个子系统内，还可以具体划分出许多隶属机构或下级机构，它们是构成行政组织金字塔的基石。行政组织隶属机构有下列一些划分方法和类型。

(一) 按管理层次划分。行政组织可以按照等级制的原则按隶属关系依次划分出许多管理层次并相应设置各种机构，如我国国务院下面在部(或省、直辖市)、局、处、科四个管理层次上设置各级机构，这是一种纵向设置机构的方法。

(二) 按行政职能或管理职能划分。这种方式是在职能分工的基础上进行的。行政组织在同一管理层次上根据工作需要划分出多种职能并设置相应的机构。例如行政组织的行政职能可划分出国防与军事职能、外交职能、经济职能、司法职能、公安职能、文化职能、教育职能、民政职能、科技职能、计划职能、人事职能等等，因此可相应设立国防部、外交部、经济委员会、司法部、公安部、文化部、教育部、民政部、科技委员会、计划委员会、人事部等机构。这是一种横向设置机构的方法。

纵向和横向设置机构的方法是两种最基本的方法，它们往往是结合使用的。一方面，在纵向划分管理层次的基础上可以横向划分出具有不同层次的机构，另一方面，在横向划分行政或管理职能的基础上可以按不同管理层次划分出许多亚职能。例如在人事职能下面可以再进一步划分出人事调配、工资、考核奖惩、培训、职称等亚职能，因而在人事部下面可以设立相应的司局一级的机构。在每个司局内还可相应划分出职能分工更细的处、科级机构。行政组织内的各级各类机构主要是靠这两种方法排列组合成结构严密的组织系统的，其他一些方法基本上是在这两种方法的基础上演变出来的。

(三) 按行业或专业划分。这种方法主要是根据管理对象的特殊性、管理目标、管理任务的专一性划分机构的。在行政组织内按照机械、水电、贸易、煤炭、邮电、铁路、交通、航空、教育等不同的行业或专业领域划分和设置机构的现象在各个国家中都是非常普遍的方法。

(四) 按产品划分。是一种分门别类便于管理的常用方法，将生产某种产品的所有过程中的管理工作集中在一个机构内。例如在机械工业部下面设立汽车局、仪表局、轴承局、农机局、机械局等机构。

(五) 按地区划分。是把某个地区或区域的业务工作集中在一个机构中统一领导和管理的的方法。例如在外交部下面设立亚非司、美大司等等。

(六) 按工作程序或阶段划分。是把一个完整的工作过程划分为若干程序或阶段，设置相应机构进行管理的方法。这种方法在生产组织中最为常见。例如，在化肥厂中，按工艺流程分别建立煤球车间、造气车间、合成车间、碳化车间等等。在行政组织中也有按这种方法划分机构的例子。

(七) 按子系统划分。是将行政组织中较为独立的部分作为一个相对复杂的子系统划分机构的方法，在结构复杂、规模较大的行政组织中常常存在着许多相对独立的子系统。它们常常按照领导决策、执行、参谋、监督、信息反馈这五种类型的结构模式在其内部设立各种机构。这些子系统多数集中在行政组织中较高的管理层次上。如我国国务院下属的各部委、各级地方政府等等。

(八) 按服务对象划分。是一种通过确定某些重要的服务对象设立专门机构加强管理的方法，在我国，这种服务对象的类型主要集中于干部、教师、科技人员、归国专家、青少年、留学生、离退休人员等方面。

以上简单介绍了一些设计和划分机构的基本方法，无论是哪一种方法，都面临着一个重要问题，即如何合理设计和划分机构使其符合精减高效的原则。这个问题是公共行政领域中需要深入研究的重要问题。

三、与行政活动有关的组织形态

以上各节只是抽象地论述了行政组织的概念、定义、结构形式和特性，在现实社会中，行政组织都是有具体形态的组织实体，从广义上说，与行政活动有关的组织包括下列几种具体形态。

（一）国家行政组织。国家行政组织即狭义的政府，是包括中央政府和地方政府在内的以直接进行社会公共事务管理为主要目标和主要职责的体系完整、职能齐全的组织系统。在采用“三权分立”原则的国家中，它指与立法部门、司法部门并立的政府执行部门。如英国、日本、德国等国家中的内阁制政府和地方各级政府以及美国、法国等国家中的总统制政府和地方各级政府都属于这种类型。在采用“议行合一”原则的国家中，它指最高国家权力的执行机关和地方各级国家行政机关，如我国的国务院、国务院所属各部委及各级地方政府。国家行政组织是整个社会中行政组织的最主要的部分，除由一些独立机构、政治组织或其他某些组织承担的某些行政职责和行政工作外，它承担了国家的大部分行政职责和行政工作，甚至在某些国家中，国家行政组织几乎等同于整个社会的全部行政组织，承担了国家的全部行政职责和行政工作。

国家行政组织可以划分为中央政府和地方政府两个层次。中央政府是国家行政组织的主体和核心，是最高国家行政机关，它负有最高行政权。根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布各种行政命令和决定，管辖全国社会公共事务和各级地方政府。地方各级政府是与地方议会并立的或是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关，它除服从中央政府的领导外，还对地方议会或地方各级国家权力机关负责，管理本地区的社会公共事务，俱有相对的、甚至较大的自主权。

（二）独立机构。组织上独立于国家行政组织等级结构的一种行政管理机构。它的特点在于在行使行政职权方面具有较大的独立性。独立机构一般包括两类，一类指独立于中央政府各部之外但是仍受最高行政首脑控制的管理机构。例如在美国，联邦独立机构专指独立于内阁 13 个部的联邦管理机构，包括中央情报局、关税委员会、退伍军人管理署、民权委员会、总务管理局、人事管理局、田纳西河流域管理局等。在我国，像直属国务院领导的侨务办公室、国务院机关事务管理局等类似于这种机构。另一类指独立于政府行政组织的管理机构，它们并不完全隶属于、甚至不属于政府行政组织，有的受最高行政首脑和立法机关的多头领导，有的在其工作中则不受最高行政首脑的领导和监督。例如在美国，这类独立机构指的是一些独立的管理委员会，它们是由国会建立的旨在管理跨州的或与外国进行某一特别范围业务或商业的一种组织。它们有权制定和发布规章条例，监督执行并裁决在解释和应用规章中产生的纠纷。因此，它们履行着广义的政府所有的三个基本职能：准立法、准司法和准行政。按照三权分立原则，立法、司法、行政的权力分别属于立法、司法和行政三个部门。但是独立的管理委员会兼具这三种职能，在逻辑上不符合三个主要部门中的任何一个部门，因此有时被称为“政府的第四部门”。“准”在拉丁语中的意思是“似乎是”或“类似”，在这里用做前缀旨在说明独立的管理委员会和宪法所规定的立法、司法或行政部门的区别。准立法、准司法指的是它们行使的是立法、司法性质的职能，准行政指不直接向政府首脑负责而行使的行政权力。在美国，这类委员会主要包括消费者安全委员会（为减少对消费者的损害而发布有关消费品生产安全

规章)、民用航空委员会(管理票价,确定路线和控制从事国内外运输的私人公司的业务活动)、联邦通讯委员会(控制州际和对外的无线电、电视、电话、电报和电缆通讯)、联邦能源管理委员会(管理电力和天然气的生产和在各州之间的运输公司的价格及其服务)、联邦储备系统(制定国家货币与信贷政策,监督12个地区的联邦储备银行和全国的成员银行)、联邦贸易委员会(限制不公正的商业活动,鼓励州际和对外贸易中的公平竞争)、州际商业委员会(管理铁路、交通、水运、石油管道等方面的州际运输公司的服务、价格和一般业务活动)、国家劳工关系委员会(确定集体交涉时代表工人的工会和控制资方对劳工的不平等活动)、核管制委员会(批准与管理核电站,控制军用核力量的发展)、证券交易委员会(管理股票、公债等证券的购销及买卖特权)等。在美国州和地方一级,也有这一类的独立的管理委员会,如公用事业委员会、交通委员会等等,它们独立办事,不受立法、司法和行政部门的直接控制。独立机构还有其他一些形式,有些既具有行政组织的特性,同时还具有政治组织的特性,其数量、职权和类型在不同的国家中差别很大。

(三)其他类型的社会组织、根据行政组织的定义,还存在着其他一些类型的社会组织,它们有其特殊的公共事务管理职能和任务。如科学院、大学及各种社会性的咨询机构、服务机构、文化和科学技术团体等等,在我国,它们指与政府机关相区别的数量庞大的事业单位,其中多数是社会服务型的,有一些虽列入事业编制,却直接行使行政职能,如税务所、工商所等等。此外,还有一些隶属于执政党或各种政治组织的机构或组织,本身也承担着行政任务并负责具体实施,因此也是一种特殊类型的与行政活动有关的组织。

(四)我国的政府行政组织。根据我国宪法规定,全国人民代表大会是最高国家权力机关,全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。国务院,即中央人民政府,是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关。我国的政府行政组织是在实行人民代表大会制度的条件下行使国家行政权的,其地位相对来说带有从属的性质,这一点与采用“三权分立”原则的国家中的政府行政组织有很大的不同。

我国政府行政组织在50年代初,曾实行“四实三虚”的制度。“四实”就是中央—省—县—乡四级政权,各级均召开人民代表大会,建立人民政府。“三虚”即大区设行政委员会;省分专区,设专员公署;县分区,设区公所,它们都作为上一级人民政府的派出机关。以后进行过多次改变和调整,撤销了大区。1975年宪法曾把专区改称为地区,规定召开地区人民代表大会,使地区成为一级地方政权。1979年7月,在五届全国人大第二次会议通过的地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法中,重新规定地区不设人民代表大会,并把专员公署改名行政公署,仍作为省、自治区人民政府的派出机关,而不是作为一级政权机关。自1983年以来,由于在经济比较发达的地方实行“地市合并”、由市带县的体制,撤销了一批地区和行政公署,行政公署的数量减少了许多。目前部分地区实际上是五级政权,即中央—省—市—县—乡。我国的政府行政组织过去是在计划经济的基础上形成和发展起来的,随着经济体制改革和向社会主义市场经济转变过程的日益深入,我国的政府行政组织在结构和职能等方面也正发生着巨大的变化。

第四章 行政领导

行政组织除了有特定的组织结构之外，还需要有特定的行政领导体制：要使行政组织的各个组成部分或各种机构作为一个整体和谐地运行，必须有统一的组织和指挥，这种要求突出了行政领导的作用和重要性。行政领导的效果与效力并不完全取决于领导者个人的素质，更重要的是需要有科学的领导体制做保证。本章首先扼要介绍某些较典型的领导理论，其中领导特性理论和领导行为理论主要涉及领导者的个人素质和领导方式问题，领导情境理论则涉及到领导者的素质、行为与组织条件、客观环境的整体关系问题；其次论述有关领导体制的基本概念和领导体制的基本类型，主要探讨行政组织中的高层领导机制和作用问题；最后论述组织系统内部的权力结构、权责关系以及中央与地方的政府间关系，主要探讨在行政组织内部与有效地进行领导有关的权力分配机制问题。

第一节 领导理论概述

领导是通过一定方式指引和影响个体、群体或组织实现预期目标的过程。在正式组织中，任何领导都涉及到两类问题，一是组织中的等级制度和权力结构，即领导体制问题，一是领导者与被领导者的关系，即领导行为问题。这两类关系是相互影响相互依存的，领导体制是领导行为的基础，对领导行为起着制约的作用，体现领导的共性；领导行为是领导体制的现实表现，除受领导体制的制约外，还受领导者与被领导者个人特性的制约，体现领导的个性。行政领导的概念将这两类关系限制在行政组织的运行过程中，主要是指在行政组织中通过一定方式指引和影响个体、群体或组织实现预期目标的过程。领导是任何管理过程中不可缺少的因素，在某种意义上可以说是“管理的管理”。从管理层次的概念分析，除了最下面的或最低的管理层次外，其他管理层次都可以说是领导层次。因此，领导问题一直是管理学、组织行为学等学科研究的主要内容，并形成了下面一些有代表性的领导理论，它们对行政领导的研究有根重要的影响。

一、领导特性理论

领导特性理论又称领导素质论，它着重研究领导者的个人特性或个人素质，以便发现、培养和使用合格的领导人才。这是一个较古老的研究课题。从历史传统上说，人们一般总是认为成功的领导者，如伟大的政治家、军事家、有作为的帝王或开国元勋等等，具有一些常人所不具备的、高于常人的特性或个人品质特征。

19世纪末20世纪初，随着管理学、心理学等学科的产生和发展，对领导特性开始进行较系统、科学的探讨，陆续出现了各种各样的领导特性理论。各国管理学家和社会心理学家提出的领导者的特性种类繁多、范围广泛。有的认为有六种特性，有的认为有十种，也有的认为有几十种甚至几百种。如早期进行此研究的美国学者西拉季和华莱士提出的领导者的六种特性理论认为，领导者应具有身体特点、社会背景、智力、个性、任务定向和社会技能六个方面的特性。美国管理协会在对事业取得成功的4000名管理人员进行调查时发现，成功的管理人员一般具有以下20种能力：1.工作效率高；2.有主动进取精神，总想不断改进工作；3.逻辑思维能力强；4.富有创造精神；5.有很强的判断能力；6.有较强的自信心；7.能帮助别人提高工作能力；8.能以自己的行为影响别人；9.善于用权；10.善于激发别人的积极性；11.善于利用谈心做工作；12.热情关心别人；13.能使别人积极而又乐观地工作；14.能实行集体领导；15.能自我克制；16.能自行做出决策；17.能客观地听取各方面的意见；18.对自己有正确估价，能以他人之长补自己之短；19.勤俭艰苦，具有灵活性；20.具有技术和管理方面的知识。我国某市委组织部为挑选、培养中青年干部设计的调查表曾列举了40种能力。类似的例子很多，在此不再赘述。

领导特性理论侧重于比较领导者与被领导者、高层领导者与基层领导者、成功的领导者与不成功的领导者之间的个体差异，试图确定领导者或成功的领导者具有什么样的个人特性，也即是确定具有什么样特性的人适合做领导人，进而在此基础上确定进行什么样的训练能够培养出胜任领导工作的人。领导特性理论的积极影响在于：1.它描述了成功的领导者所应具备四个人特性，对，领导者的个人素质提出了最基本的要求（参见第七章），如知

识水平、专业能力、社会技能方面的要求等等。事实证明，不同类型、不同层次的领导岗位对领导人有某种较具体的要求。2. 它为建立健全考核制度提供了理论依据。例如政治思想水平考核、业务能力考核、文化水平考核、工作态度考核等等都以此为主要内容。同时为运用人才测评方法选拔领导者后备人选提供了标准和依据。

现在使用的许多心理测量方法、能力测验和个性测验等等都是围绕着这一点进行的。3. 推动了成功的领导者的培养和训练工作。

按照领导特性理论，领导者的能力、经验、素质等等一般是后天形成的而不是先天形成的，可以通过专门训练、学习或实际工作的锻炼逐步提高。4. 领导特性理论有利于领导者自身寻找差距，自我提高。良好的个人特性或个人素质是承担领导工作的必要条件之一。领导者可以在平时工作中特别是在晋升时根据工作要求和岗位要求有意识地培养提高自己的工作能力和素质。

领导特性理论本身有较大的局限性，多年来一直存在着下列缺限和疑问：

（一）各种观点众说纷坛，很难形成完全一致的定论。不同的人所提出的成功领导人的特性甚至是自相矛盾的。某些个人特性本身具有西蒙所批评的“行政格言”的性质，并不能说绝对的好或绝对的坏。研究表明，领导者的素质要求在不同的环境、不同组织、甚至不同文化背景或不同国家中均有所不同。表 4—1 表明了美国和日本的企业对其领导人素质要求上的差别。

表 4 1 美国、日本企业对领导者提出的素质要求

| 顺序 | 日本 | | 美国 |
|----|-----|---------|------|
| | 品德 | 能力 | |
| 1 | 使命感 | 思维决定能力 | 合作精神 |
| 2 | 责任感 | 规划能力 | 决策能力 |
| 3 | 依赖感 | 判断能力 | 组织能力 |
| 4 | 积极性 | 创造能力 | 授权能力 |
| 5 | 忠诚心 | 洞察能力 | 应变能力 |
| 6 | 进取心 | 劝说能力 | 勇于负责 |
| 7 | 忍耐性 | 对人理解能力 | 创新能力 |
| 8 | 公平性 | 解决问题能力 | 敢担风险 |
| 9 | 热情 | 培养下级能力 | 尊重他人 |
| 10 | 勇气 | 调动积极性能力 | 品德超人 |

（二）在许多情况下，很难确定是某些个人特性造就了领导人，还是领导工作或机会导致了这些个人特性的产生。人们发现，某些人在担任领导工作后，某些个人特性随之逐步发生了变化。

（三）研究表明、许多特性和领导效果没有关系，领导者并不一定具有比别人高尚的品质或超人的能力，甚至与被领导者之间没有显著的差别。他们所表现出的某些良好的个人特性可能是领导岗位的特殊条件造成的。例如，某些领导人的主动进取精神和创造精神可能是其所处的竞争环境和领导

责任造成的，某些领导人善于全面考虑问题是因为他处于总揽全局的位置或可以得到较充分、较全面的信息，等等。实际上，“人皆可以为尧舜”，只不过许多人没有机会表现自己的才能，或没有机会在领导岗位上发挥自己的作用。

（四）在成功的领导者之间，存在着多种多样的个人特性方面的差异，他们高矮胖瘦不一，性格有的内向，有的外向，爱好、兴趣多种多样，学历有高有低，专长、技能等等也千差万别。他们的许多特性在不成功的领导者身上也同时具有。另外，即使是同一个领导人，他在某项工作中取得了成功，但在另一项工作中却遭到了失败，这说明他所具有的个人特性并不是取得成功的必然条件，领导特性理论的这些缺陷促进了其他领导理论的研究。

二、领导行为理论

领导行为理论研究的是领导者在领导过程中的具体行为以及不同的领导行为对职工的影响，以期寻求最佳的领导行为。从本世纪40年代起，一些行为科学家开始从领导特性的研究转向领导行为的研究，目的在于提高对各种具体的领导行为的预见性和控制力，改进工作方法和领导效果。研究的侧重点在于确定领导者应具有什么样的领导行为以及哪一种领导行为的效果最好。

领导行为理论一般将各种领导行为归结为两种类型，它们和领导角色所具有的两种职能密切相关。在这两种职能中，一个是任务职能，将组织中的各种成员组织起来完成工作任务，另一个是社会情感职能，注意利用人的社会、心理因素，调动各种成员完成任务的主动性和积极性，并增进团结和协作。与此相联系，形成两种不同的领导角色，即任务型的领导人和社会情感型的领导人。前者一般称为以工作为中心的领导人、后者一般称为以人为中心的领导人。这两种角色有时由两名领导人分别承担，有时则由一名领导人同时承担，国外的领导行为理论将这两种角色的行为抽象出来并对其效果加以研究，因此可以说它们基本上是在两维理论的基础上发展起来的。其代表性的理论主要有：1. 早期研究。美国俄亥俄州立大学教授 R. 斯托蒂尔等最早在其研究中将领导行为分为体贴和创建结构两种类型，在同一时期，美国密执安大学调查研究中心把领导者的领导行为划分为雇员定向和生产定向两种类型并对其不同的特点进行了分析。2. 四分图理论。1945年美国俄亥俄州立大学领导行为研究组综合概括了1000多种刻画领导行为的因素，最后归纳为“关心人”和“抓组织”两大类，并用这两种行为双高双低、一高一低和一低一高的四种不同的组合形式分析领导的效果。按照四分图理论，一般认为，高组织高关心人的领导者领导效果最好。3. 管理方格图。

1964年，美国管理学家布莱克和莫顿在四分图理论的基础上，在一个九九八十一一个方格的正方形的图形中，按照“关心人”和“关心生产”两种基本的领导行为的不同组合划分出81种领导类型，并分别于图的四角和正中将这两种领导行为的不同组合划分为五种典型类型，即1.1型（贫乏的管理，即双低）；1.9型（乡村俱乐部管理，前高后低）；9.1型（权威与服从，亦叫任务第一型，前低后高）；5.5型（中间型管理，两种行为均为中等程度）和9.9型（协作管理，双高）五种类型并分析其行为表现和管理效果。在领导行为理论中，管理方格理论最有代表性，其他一些理论还有美国学者卡特赖特和詹德以及日本学者三隅二不二所研究的PM型领导行为模式和美国学者利克特提出的领导系统模式以及勒温的领导作风理论等等，这些理论基本

上都是两维理论的延伸和发展，一般均认为将两种不同类型的领导行为结合起来（双高）的效果最好。

领导行为理论已经深入到对领导过程本身的研究，它关心的是领导者在其领导角色中实际上做些什么并分析和提出了最佳的领导行为是什么，较为注重领导行为的实际效果及方法，因此它比领导特性理论更为深入和实际。但是，它也存在着某些缺陷和不足之处。

（一）领导行为理论旨在确定哪一种领导行为的效果最好，但调查结果和理论上的推断并不一致。有的学者在调查中发现，无论是在生产率高还是生产率低的组织中，都有“以人中心”的领导行为和“以工作为中心”的领导行为，即是说，某种领导行为和管理效果之间没有必然联系。又如，按照四分图理论和管理方格理论，在两种行为方面表现为“双高”时领导效果最好，但是按照美国学者科曼等人提出的领导生命周期理论，这只是适合于下属成熟程度不高时的最佳行为，当下属发展到成熟阶段时，采用低工作低关系即授权型的领导行为则最有效。

（二）某种领导行为可能是下属行为的结果而不是原因。有的人认为，“以人中心”或“关心人”、“体贴人”的领导行为是下属积极工作的原因，实际上，在许多情况下，领导人的行为和普通人的行为一样，也是强化和激励的结果，关心下属的领导行为可能是下属积极工作的结果，而严格管理下属的领导行为可能是下属不努力工作的结果。研究表明，许多领导人没有固定不变的行为样式，他们有时对某些下属表现出一种领导行为，有时对其他下属则表现出另一种行为，并且在不同的情况下也有不同的行为表现。

（三）领导行为理论和领导特性理论一样，忽视了领导的现实情境。实际上，领导行为并不仅仅是领导者个人特点的体现，而是特定环境、特定管理体制或领导体制的反映。不同的环境或情境需要不同的领导行为。例如在以常规性工作为主或要求统一指挥、绝对服从命令的时候，“以工作为中心”的领导行为效果最好，而在以创造性的工作为主或要求互相协作、配合的时候，“以人中心”的领导行为效果最好。离开了具体的环境和条件，很难绝对地说哪一种领导行为最好或哪一种领导行为最不好。另外，在前一章关于开放型组织和封闭性组织或有机结构和机械结构的论述中，也涉及到在不同的组织类型或结构类型中，不同的领导行为也有不同的效果。

三、领导情境理论

领导情境理论又称领导权变理论，主要研究与领导行为有关的情境因素对领导效力的潜在影响。“情境”本身是一种心理学的概念，它指一种有社会心理因素影响的特定环境或情景，即包括客观的物质环境，又包括心理环境。不同的环境有不同的情境，例如在公园里觉得很轻松愉快，在墓地中则觉得沉痛悲哀，同一种环境也可以有不同的情境，例如在大礼堂中开会，演出或放电影，会有不同的心理体验和感受。领导情境理论认为在不同的情境中，“不同的领导行为有不同的效果，探讨在何种情境下何种领导行为最有效，并且分析和研究领导者、领导行为、领导情境与领导效果之间的关系。“权变”一词有“随具体情境而变”或“依具体情况而定”的意思。

领导情境理论主要有以下几种。1. 菲德勒的权变理论。1967年，美国华盛顿大学教授F. 菲德勒经过15年的调查研究，提出了一个“有效领导的权变模式”，他将领导行为分为任务定向和关系定向两种类型，将与领导有关的情境因素分为三种：领导—成员关系、任务结构和职权。每一种因素都有

好坏、有无、强弱两个不同方面。他根据这三种因素六个方面的不同组合构成包括八种情境的权变模式，提出在最有利和最不利的四种情境中任务定向的领导行为效果最好，而在四种较一般的情境中关系定向的领导行为效果最好。2. 通路上目标理论。最早由加拿大多伦多大学教授 M.G. 埃文斯于 1968 年提出，其同事 R.J. 豪斯于 1971 年作了扩充和发展。通路一目标的意思在于，领导人最重要的活动是指明有利于下属通向不同目标的道路，这些目标包括晋升、成就感或令人心情舒畅的工作气氛等等。豪斯提出了指令型、支持型、成就定向型、参与型四种领导行为和工作满足、对领导人的认可、努力三种下属表现或结果，他认为哪一种领导行为可导致最好的下属表现或结果，取决于下属特性和环境因素这两种情境因素，也就是说，领导人应根据不同的情境因素确定激励或促进下属工作的最有效的领导行为。3. 弗隆和耶顿的领导参与模式。1973 年美国行为科学家 v. 弗隆和 P. 耶顿运用决策树的形式试图说明在何种情境中在什么程度上采用让下属参与决策的领导行为。他们在领导者单独决策和接受集体意见决策之间按征求和接受下属意见的程度划分出五种不同的领导方式，并以提问的形式按照信息来源、下属接受和执行决策的不同情况划分出八种情境因素，让领导人利用肯定否定式的决策树选择方法，依次从这八种情境因素的判断中找出最佳的领导方式。以上是三种影响较大的领导情境理论，其他典型的领导情境理论还有罗伯特·坦南鲍姆和沃伦·施米特的领导行为连续统一体理论（1958 年）、A.K. 科曼等人的领导的生命周期理论（1966 年）、w. J. 雷定的三度空间领导效能模式（1967 年）等等。

领导情境理论比领导特性理论、领导行为理论复杂得多，考虑的因素也多。它们的共同特点在于：1. 它们把领导看作是一种发生于特定情境中的动态过程，认为领导的有效行为随着被领导者的特点和情境因素的变化而变化。2. 着重考虑如何取得最好的领导效果和如何选择最佳的领导行为或领导方式问题，认为领导效果依赖于领导者、被领导者和情境因素的相互作用，用公式表示为：领导 = f（领导者、被领导者、情境）。由于综合考虑了与领导有关的三个方面的因素，避免了领导特性理论和领导行为理论机械肯定或机械否定的缺点。3. 提出了提高领导效果的基本方法，如改变领导者的行为、适应下属的特性和现实的情境因素等等。说明成功的领导者的最重要的特性是能够正确认识实际的情境因素及其特点，能够及时改变领导行为或方式去适应特定情境的需要。失败的领导者往往缺乏这种适应能力，并不是由于其个人素质的低劣。4. 领导情境理论大多数是在问卷调查的基础上产生的，它们对领导行为和情境因素的概括有一定的局限性，并不能作为一定之规，简单地按照其理论照办、照套，它们仅提供一种分析和认识领导问题的方法，如何改进领导行为、提高领导效果，既是一种科学，也是一种艺术。

第二节 领导体制的基本概念

如上所述，在任何行政组织中，都会遇到领导体制和领导行为两类问题。第一节所介绍的各种领导理论，基本上都是围绕着领导行为的问题展开的，它们只是论述了行政领导的一个侧面。实际上，任何领导行为都是在一定的领导体制下完成的，无疑都会受到领导体制的制约和影响。因此，领导体制相对来说是研究行政领导的一个更为重要的问题。

一、什么是领导体制

行政组织和经济的、军事的、文化的等任何组织一样，其管理和运行，都离不开一定的领导体制。领导体制对组织系统的正常运转具有十分重要的影响，从根本上说，它决定着组织系统内部的指挥、决策、协调、控制、沟通、监督、执行等各种过程的效率和效果，组织有机体的存在和发展，除了与其领导人本身的素质和能力有关外，更重要的是领导体制的合理性和科学性。

领导体制指独立的或相对独立的组织系统进行决策、指挥、监督等领导活动的具体制度或体系，它用严格的制度保证领导活动的完整性、一致性、稳定性和连贯性。它的核心内容是用制度化的形式规定组织系统内的领导权限、领导机构、领导关系及领导活动方式，任何组织系统内的领导活动都不是个人随意进行、杂乱无章的活动，而是一种遵循明确的管理层次、等级序列、指挥链条、沟通渠道等进行的规范化、制度化或非人格化的活动。同时，任何组织系统内的领导活动也不是一种千变万化、朝令夕改的活动，它有一套固定的规则、规定或组织章程，各种领导关系、权限和职责具有一定的稳定性和长期性。组织系统内领导活动的这些特点是由组织系统的领导体制所决定的，没有一定的领导体制，组织系统内的领导活动就不能正常进行。

领导体制的重要性表现在两个方面：1.从制度上决定整个组织系统由谁进行领导。对于行政组织来说，即从制度上决定谁是领导决策机构及谁是最高行政首脑。2.从制度上决定在整个组织系统内如何进行领导。对于行政组织来说，即从制度上规定领导决策机构及最高行政首脑与其他执行机构、参谋辅助机构、监督机构和信息反馈机构之间的领导关系和权责关系。这两个方面是任何领导体制所包含的基本问题。俗话说：蛇无头不走。行政组织的活动也要有一个头，不管这个头是一个人、一个小组、一个委员会还是一种制衡机制的产物，它是行政组织的最高领导机关和最高领导者，具有最高行政权、指挥权、决策权和监督权，它通过一系列法律、政策和各种规章制度以某种特定程序和方式领导整个行政组织的运行。

二、组织系统和领导体制的关系

领导体制是相对于具有一定独立形态的组织系统而言的。组织是一个完整的系统，领导体制也是一个完整的系统，如果把组织比喻为一个活的生物体，管理层次和组织结构相当于它的骨骼，领导体制则相当于它的神经系统，它遍布组织全身，并和组织结为一体。如果不是一个独立的或相对独立的组织系统，也就不可能有严格意义上的领导体制，这种关系正如神经系统与整个生物体的关系一样。在一个行政组织中，像处、科等单位，每一个管理层次都有自己的领导活动，但它们只是整个行政组织领导体制的一部分。它们不是独立的组织系统，也没有自己的领导体制，它们内部的领导活动是在整个组织系统的领导体制下进行的。组织系统的领导活动要靠领导体制来实

现，而领导体制也不能脱离一定的组织系统孤立存在，二者是相互依存、相互作用的。领导体制的形式和特点受到组织系统本身的性质和特点的制约。例如在经济组织、军事组织和行政组织中，由于组织目标、性质和特点不同，领导体制的形式和特点也不同。即使同是行政组织，由于组织的规模、结构、技术条件等特点不同，领导体制的形式和特点也不同。例如有的组织是开放型的，有的组织是封闭型的；有的组织结构紧密，有的组织结构松散；有的组织是行业性的，有的组织是区域性的；有的组织是单一目标，有的组织是多种目标；有的组织是大型组织，有的组织是小型组织，等等。它们都各自有适应其组织特点的领导体制。除组织系统的内部因素外，外部因素的不同和变化也会影响领导体制的差异和变化。

三、领导体制和领导制度的关系

领导体制和领导制度这两种概念之间严格来说有某种区别。领导制度直接和组织系统的性质相联系，反映的是组织系统中领导关系的内容或本质。国家领导制度不仅和国家政权形式有关，而且更重要的是和国家政权的性质即和国体问题相联系。资本主义国家的领导制度和社会主义国家的领导制度的本质区别在于归根结底是哪一个阶级占据国家的领导地位。行政组织也存在着领导制度上的根本区别，它反映出行政领导的阶级本质。领导体制的概念比领导制度的概念较为狭窄，它仅和组织系统的性质有间接联系，是组织系统中的领导关系和领导活动的外在表现形式，泛指组织系统中进行领导活动的具体制度或体系，在某种意义上说，是领导制度的某个侧面的体现。就国家领导体制而言，它仅和国家政权的具体组织形式即政体问题相联系，例如总统制、内阁制、部长会议、国务院等等都是不同形式的行政领导体制类型。

领导制度具有内容的单一性和相对的稳定性，组织系统的性质不变，领导制度就不会发生根本的变化。无论是资本主义国家还是社会主义国家；国家的阶级本质不发生变化，国家领导制度和行政领导制度也不会发生变化。领导体制则具有形式的多样性和相对的变动性。例如在资本主义国家中，行政领导制度从根本上说是一样的，但其行政领导体制却有各种各样的形式，即使是同样采用总统制的国家，其基本形式和运行机制也有很多差别。领导制度和领导体制并不是绝对一致或完全吻合的。领导体制既和领导制度相联系，受其制约和影响，同时又有相对的独立性。在某种情况下，一方面，领导体制和领导制度之间常会出现不相适应的状况，领导体制的运行可能会脱离或不符合根本制度的要求；另一方面，组织系统的内部环境和外部环境是不断发生变化的，领导体制也需要经常进行调整以适应这种变化。因此，在领导制度没有发生根本变化的情况下，也必须对领导体制有计划地进行改革，这种改革并不是改变组织系统的性质或领导制度，只是从具体形式或机制方面进行调整，因而是一种渐进性的过程。

四、领导体制和领导者个人的关系

表面看来，领导体制似乎是由最高领导者制定和建立起来的，但是实际上，它的建立和形成有其客观规律和客观要求，它不是领导者个人意志或个人意图的体现，它反映了整个组织系统乃至整个社会系统的领导活动的性质、特点和方式。行政领导活动本身是一种社会历史过程，它受到物质资料生产方式、社会政治关系和经济关系、科学文化水平和价值观念等多种因素的影响和制约。因此，领导体制的建立和形成有着深刻的社会基础和经济基

基础，行政领导者个人的领导活动都是通过一定的行政领导体制进行的，其领导效率和能力必然受到行政领导体制的影响。

如何发挥领导作用，提高领导效果和能力是任何组织都十分关心的问题。但是，许多组织常常是在不考虑改进或完善领导体制的条件下简单地考虑选择或更换领导人来解决这一问题。实际上，解决领导体制问题往往比解决领导者的问题更关键、更重要、更有全局性。因为领导者的个人素质或个人能力固然重要，但领导体制却决定他的能力和水平所能发挥的程度。不少在企业管理方面卓有成效的人转到政府机关中工作却成绩平平，原因不在于他们的素质和能力下降，而在于政府机关有着完全不同于企业的领导体制。我国一些到国外企业参观的同志指出，与国外企业的厂长、车间主任相比，我国的厂长、车间主任在技术知识、管理经验等方面并不很差，有些与同类企业的厂长相比甚至还要强一些，但我国企业的生产和管理却不如人家，其基本原因不在于领导者个人的素质不高，而在于领导体制束缚了个人领导能力的发挥。在行政组织中，领导体制对领导者个人的影响也是一样的。实践证明，在一种机构臃肿、职责不清、僵化低效的领导体制中，个人素质再好的领导人也无法进行有效的领导。

第三节 领导体制的类型

不同的组织系统虽然有同的领导体制，但是，它们都有一个共同特点，即至少有一个最高领导层或最高权力中心负有领导组织整体运行的权力和责任。根据最高领导者或最高权力中心的权力分配和实施领导的具体方式可以将领导体制划分为个人专权制、个人负责制、集体负责制和分权负责制四种类型。

一、个人专权制

个人专权制也叫个人独裁制，是一个人独自掌握最高领导权力的一种极端形式。在个人专权制的条件下，最高领导者个人是组织系统最高权力的化身，他凌驾于整个组织系统的全体成员和所有机构之上。在人类社会的发展史中，个人专权制长期成为一种普遍的领导体制。个人专权制的特点在于最高领导者个人的地位和权限在组织系统的至高无上性，他的权力和意志不受组织系统中的任何成员或任何机构的牵制、束缚或监督。他不对任何人或任何机构负责，相反，所有的人或机构都要向他负责。他的任职是无限期的、终身的，其权力继承人由其亲自指定并具有法定效力。在奴隶社会或封建社会中盛行的君主制是最典型的个人专权制类型，在资本主义社会中曾经出现过的个人独裁制或在私人企业中的家长制等等也都属于这种类型。在这种体制下，国王、皇帝或独裁者是国家的最高统治者，拥有至高无上的权力，其个人意志是整个国家的法律。就其实质来说，个人专权制是一人独裁的政权。无论是在实行“三权分立”原则还是“议行合一”原则的国家里，严格意义上的行政组织的领导体制一般没有这种类型，因为行政首脑的权力要受到议会或立法机关的限制和监督，行政组织的主要职能是在法律规定的范围内进行社会公共事务管理，只有在行政首脑的权力凌驾于议会或立法机关之上的时候才有可能产生个人专权制。个人专权制是以暴力或强制力进行统治或管理的一种领导形式，它的产生有其历史必然性。它以一种高度集权的形式维持组织系统的统一和协调。这种体制受领导者个人因素影响的局限性很大，在领导者个人具有远见卓识的时候，这种体制也可以保证组织系统的延续和发展，但是，在领导者个人有重大失误或领导者更迭时，容易使组织产生震荡，并且常会压制其他领导成员和组织成员的积极性和创造性。在现代社会中，这是一种不利于组织系统健康发展的、落后的领导体制类型。

二、个人负责制

个人负责制又可称为一长制、首长制或首长负责制，它是领导者在限定的权限范围内起领导作用的一种形式。在个人专权制的条件下，最高领导者的个人权力不受任何限制，不对任何人负责，而在个人负责制的条件下，最高领导者的权力受到某种限制，并要对最高权力的代表或机构负责，这种权力限制主要表现在几个方面：1.领导者个人不是独揽一切权力，他只在某一领域、组织系统的某一部分或某一方面具有决策、指挥、监督等权力；2.领导者个人的地位和权力不是至高无上的，他受到一定的制约和监督；3.领导者个人是通过授权的形式获得权力的，因此他要向授权者负责，并接受其指导和监督；4.领导者个人的任职是有期限的，并非是终身的，其权力继承人也不能靠个人自行指定。在个人负责制的条件下，虽然领导者个人有上述因素的限制，但是有一点是明确的，即领导者个人在其权力范围内有权决定一切。

个人负责制现在是一种很普通的领导类型，它的具体表现形式是多种多样的。例如，许多国家实行的总统制就是一种典型的个人负责制类型，总统既是国家元首，又是中央政府首脑，一般由公民直接或间接选举产生。总统按法律规定负责制定并执行对内对外政策，有权任免各部部长，部长只对总统而不对议会负责，一切行政大权都掌握在总统手中。但是，总统并不是至高无上的，他受到议会的约束，没有立法、司法权力，并且有任期限制。总统制于1787年始创于美国，后被法国、俄罗斯、乌克兰和拉丁美洲、亚洲、非洲的一些国家所采用。许多国家实行的内阁制是另外一种典型的个人负责制类型。内阁首相或总理是政府首脑，总揽一切行政权力，有权进行组阁，但其任命要经过议会选举或推选，有一定任期并对议会负责。和总统制的情况一样，内阁首相或总理同样受到议会制约，没有立法、司法权力，只在行政领域：内行使权力。内阁制最早产生于英国，后被日本，加拿大、澳大利亚、印度及德国等许多欧洲国家所采用。我国的行政体制也属于个人负责制的类型。我国宪法明确规定：“国务院实行总理负责制。各部、各委员会实行部长、主任负责制。”“地方各级人民政府实行省长、市长、县长，区长、乡长、镇长负责制。”按照宪法规定，国务院（即中央人民政府）和地方各级人民政府由各级全国人民代表大会选举产生并对本级人民代表大会负责，各级政府行政首长在其行政权限内负有领导责任并具有相应的决策权、指挥权和任免权。

由个人负责制逐渐取代个人专制制是一种历史的进步。个人负责制的优点在于：1. 领导者在其职责范围内有权决定一切，权力较为集中，便于迅速做出决策；2. 领导者个人职责明确，受到一定监督，有责任感；3. 指挥统一，领导效率较高，组织系统运行的整体性强；4. 避免了个人专制制所产生的多种弊端。个人负责制的缺点在于：1. 整个组织系统的领导效果与领导者个人素质的关系很大，由于个人在知识、经验、才能、精力方面的局限性，决策、指挥容易出现主观片面性和失误；2. 责任集中于一人，容易使下级和其他领导成员产生依赖性 or 推诿责任；3. 由于领导人个人在其职责范围内握有决策、指挥、任免、否决、强制执行等权力，在监督或制衡机制不健全的情况下，有可能出现滥用权力的现象，甚至会由个人专断导致个人专权。

三、集体负责制

集体负责制又称委员会制或合议制。个人专制制和个人负责制在某种程度上说都是一个人执掌权力的领导形式，而集体负责制则是由两个人以上的群体执掌权力，整个组织系统的权力和责任不是集中于或主要集中于一个人身上，而是由两个以上的地位平等的人共同分享。同时，这些位居组织最高层的领导者并不是分兵把口。各管一摊，他们根据一定程序和规定组成一个进行决策、指挥、监督的群体，一切涉及整个组织系统的重大决策，都不能由个人单独做出，必须由整个群体成员集中讨论决定，亦即是集体领导、集体决策、集体负责。即使该群体有一名组长、主任或主席，但是他也只是名义上的首脑或会议召集人，在群体中只有一票的权力。

在个人专制制或个人负责制的条件下，最高领导者有时也有若干副手或助手，以其为核心组成一个群体，但他的地位、权力和责任是高居于其他人之上的，他具有一人拍板定论的最后决策权和最后否决权。在集体负责制的条件下，在位于最高领导层的群体中，各个成员间的地位、权力和责任是相同的，除非集体授权，在重大问题上，任何人都没有最后决策权和否决权，

最后决策或行动方案由集体讨论形成的一致意见或表决结果来决定，决策责任也由集体分担而不是一人承担。

和上述两类领导体制一样，集体负责制也有许多具体形式，其中委员会制是最典型的形式之一。例如瑞士的联邦委员会即是一个有代表性的例子。该委员会是瑞士的最高行政机构，由联邦议会的两院联席会议选出七名委员组成。它是联邦议会的执行机构，对议会负责，任期四年，联邦委员会主席由这七名委员轮流担任。联邦委员会主席同时兼任瑞士联邦主席，既是国家元首又是政府首脑，任期一年，不得连任，联邦主席除在礼仪上代表国家外，地位与其他委员相同。联邦委员会下设政治部、内政部、司法警察部、财政海关部、公共经济部、军事部和交通部，分别由七个委员兼任部长。前南斯拉夫联邦主席团也采取委员会制的形式，其成员分别由各共和国和自治省的一名代表组成，实行集体工作和集体领导原则，素有“集体总统”之称。联邦主席团主席和副主席任期一年，由各共和国与自治省的代表按事先商定的顺序轮流担任。1901年兴起于美国得克萨斯州的市委员会制也是这种形式之一。市委员会由全市选出的五至九人组成，委员会的成员以议会集体或个人名义充当部门首长履行职责，权力平等，市长是成员之一，没有特权。目前，在美国，有不少城市采用这种体制进行市政管理。集体负责制并不只限于委员会一种形式，有时，往往采用小组或联席会议形式实行集体领导，在企业中，最普遍的形式是董事会。

不同的组织系统中，集体负责制的名称可能多种多样，但其共同特点是一样的。

与个人负责制相比，集体负责制的优点在于：1.有利于克服个人的主观片面性和局限性，提高决策质量和领导效果；2.较为民主，有利于避免出现滥用权力和个人专断的现象；3.集体承担责任，有利于调动多方面的积极性，减轻个人压力和负担。集体负责制的缺点在于：1.容易出现意见分歧，决策迟缓，甚至使问题拖延，贻误时机；2.个人责任不明确，易于出现争功诿过现象；3.协调任务重，易于影响工作效率；4.集体决策时，个人可能会遵从群体压力，偏向于保守或激进两个极端。

四、分权负责制

分权负责制包括多元制和复合制两种类型，实际上是进行领导的一种制衡机制。在多元制的条件下，整个组织系统的最高领导权分属于两个以上的、互相制约的个人或群体，其相互之间的领导权限界线分明，分别代表组织行使不同的领导职权。单纯的个人专权制、个人负责制和集体负责制都是一元的领导体制，即组织的最高领导层只有一个头，而实行多元制的组织，其最高领导层至少有两个以上的头，这两个以上的头可以是不构成同一群体的、各有职权范围的两个以上个人，可以是两个以上的相互区别的群体，也可以是一个以上的个人和一个以上的群体。它们之间的关系有时是平行的，相互之间没有隶属关系，但是相互制约；有时有明确的隶属关系，但是职权范围不同，这种隶属关系不是纵向的，而是横向或斜向的。

多元制的具体形式也是多种多样的。按照三权分立原则建立起来的国家领导体制是典型的多元制形式，在这种体制下，国家权力分为立法、司法、行政三个部分，分别由议会、法院和政府行使，三权之间，既相互独立，各有其职权范围，又相互制约，任何一方的权力都受到其他两方的限制。在一些国家中，议会和政府处于并立地位，分掌国家政权，政府由国家元首直接

控制，不对议会负责，国家元首是君主的国家，称为二元制君主国，国家元首是总统的国家，称为二元制共和国。

与多元制的形式类似但又有根本区别的一种情况是多种体制结合的复合制，其中个人负责制和集体负责制结合运用的形式较为普遍，如企业组织中的董事会和经理制、厂长负责制和职工代表大会制等等，但二者的地位有主次之分，并不是并立的。在行政组织中，较常见的形式是委员会领导下的首长负责制。按照这种体制，组织的最高决策权和指挥权分属于两个相对独立的头，可能是两个相对独立的个人，也可能是一个相对独立的领导小组、委员会和一个相对独立的个人。该组织的重大方针、计划、政策及重大问题的处理由几名主要领导人。领导小组或委员会集体讨论决定，日常行政事务或具体业务则由行政首长全权处理和指挥。在一般情况下，行政首长也是领导小组或委员会的一名成员，参与集体讨论和决策，并负责具体实施。委员会领导下的首长负责制和纯粹的个人负责制有一个明显的区别，前者是指在一个组织系统中有两个分工明确的权力中心，二者结合为一个整体对该组织的上级部门或主管单位负责，如我国高校中实行的党委领导下的校长负责制或部队中的军事首长和政委制度都是这种类型的例子。后者则指在一个组织系统中只有一个权力中心，由一个人全权处理组织内部事务。

多元制和复合制不是一种纯粹的分权形式，而是一种制衡机制。它不是分裂组织高层的领导活动，而是采用一种分化整合的方式有机协调这种活动。这种类型可综合吸收个人负责制和集体负责制的优点，又可适当克服二者的缺点，具有下列一些优点：1.既可发挥领导的集体智慧，克服个人所具有的局限性，又可按照行政指挥的客观要求，保证日常管理工作的集中统一；2.既可发挥个人的积极性、创造性，又可防止个人滥用权力和专制；3.既可提高决策质量，又可迅速有效地贯彻执行；4.在领导层既有分工，又有合作，使整个组织系统的领导人员处于一种协调、制衡的状态中。多元制和复合制也容易产生一些问题，当领导层的权限范围划分不明确或规定不合理时，往往会失去制衡效果，造成相互间的对立、摩擦和冲突，集体领导的权限范围过宽，会干预行政首长的日常事务，增加决策环节，造成拖延和失误，权限范围过窄，则有可能形同虚设，失去应有的制约和整合作用，给组织系统带来不良影响。

五、领导体制类型连续统

个人专权制、个人负责制、集体负责制和分权负责制四种领导体制类型是一种复杂的连续统。个人专权制是连续统的一个极端，集体负责制是另一个极端，个人负责制介于二者之间，根据个人权力和责任大小的程度可以进一步划分为许多种形式，分权负责制则是个人负责制和集体负责制的结合形式。无论从逻辑上还是从现实的角度来看，在个人专权制和集体负责制之间不仅存在着个人负责制的中间形态，而且也存在着二者制约的分权负责制的形态。个人专权制是一种最高领导者有至高无上权力的领导体制，当个人权力受到一定限制时，则由个人专权制转为个人负责制，反之，大权独揽的领导人很容易演变为独裁者或个人专权者。在个人负责制的条件下，当领导者个人有几名副手协助时，已经存在着集体领导的潜在形式，当领导者个人的决策权逐步受到群体决策的限制时，集体负责制的特点越来越突出。如果领导者只扮演会议主席的角色，重大问题均由集体讨论和决定，实际上已经是一种集体负责制的形式。领导群体成员轮流主持会议并担任群体的名义领导

人，实行集体领导和集体决策，是集体负责制的最纯粹的形式。个人负责制和分权负责制之间除了有明显的区别外也有明显的联系。一方面，个人负责制是分权负责制的产物。就行政组织来说，行政首脑在行政组织系统内是最高领导者，但是他的权力受议会或立法机关限制，这种体制在行政组织系统内部实行的是个人负责制，而在行政组织系统和议会或立法机关之间实行的则是分权负责制。另一方面，在行政组织系统内部实行分权负责制的情况下，行政首脑的权力又多了一层制约，并且个人负责的概念和性质也更为突出，因此，在某种意义上说，没有权力制约，也就没有个人负责制。

第四节 领导体制和政府间关系

领导体制的类型主要集中研究组织系统最高领导层或最高权力中心的权力分配和权责关系问题，它是围绕着由谁进行领导的问题展开的。在探讨了这个问题之后，与领导体制有关的另外一个重要问题是在组织系统内部如何进行领导的问题，它涉及到组织中各个层次特别是各级政府间的权力分配和权责关系。

一、集权制和分权制

集权和分权涉及到组织系统内部各层次之间权力的具体分配和权责关系的实际结构，表明高层领导者对中下层的控制程度。集权制指组织系统的决策权、指挥权、监督权等集中于最高层或最高领导中心，每一层次之间都是指挥和服从、命令和执行的关系，组织系统内的一切事务都严格控制于最高层的领导之下，各级领导没有或很少有自主权，必须层层按照最高层的政策、决定、指令或意图办事。分权制一方面为横向分权，如组织系统内的决策权、指挥权、监督权等等在同一管理层分开，形成一种制衡关系，另一方面相对于集权制来说，是纵向分权，最高领导层允许下级机关或领导层在其管辖范围内有一定的自主权，对其计划、决策和工作，一般不加以干涉。

集权制和分权制有不同的特点和适用性。集权制的优点主要在于：1. 组织系统只有一个上下贯通的最高权力中心，可以不受地域、层次或子系统的限制，保持决策、指挥、监督的高度统一；2. 各级领导按照同一目标、方针、政策、标准和指令执行最高领导层的决策，有利于加强协作，保持组织系统的整体性、稳定性和一致性；3. 最高领导层驾驭全局，令行四方，有利于全面考虑人、财、物等各种资源在组织系统内的合理分配和使用，加强宏观控制和提高整体效能。但是，集权制也容易产生各种弊端：1. 由于权力高度集中于上层，中下层领导习惯于照章办事、循规守矩，缺乏工作积极性、主动性和创新精神，并且容易产生严重的官僚主义和衙门作风；2. 政令统一、标准一致，虽然便于指挥，但是缺少灵活性，难以适应组织系统内不同层次、不同地域、不同部门和不同工作千差万别的实际情况；3. 权力集中于上层，指挥链条过长，中间环节多，信息反馈和沟通容易受到阻碍和拖延，无疑会影响组织的工作效率和决策应变能力；4. 权力高度集中容易造成个人专断或专权现象。

分权制的优点在于：1. 最高领导层存在权力制衡机制，可以防止个人专断或专权；2. 各级领导在其管辖范围内有一定的自主权，有利于调动不同层次、不同地域、不同部门的领导积极性、主动性和创造性；3. 由于权力下放，缩短了指挥链条，减少中间环节，有利于信息反馈和沟通，可提高工作效率；4. 各级领导可在其自主权范围内灵活处理具体事务，组织的应变能力强。分权制相应也会带来一些问题，其主要缺点是：1. 形成多个领导中心，易使组织的整体性、一致性、稳定性受到影响，政令不统一；2. 有可能减弱或架空最高领导层的指挥和控制；在组织系统内部产生小集团主义、地方主义、帮派势力或独立王国；3. 中下层领导在决策时缺乏整体考虑，增加了协调和沟通的困难；4. 有可能影响人、财、物等资源在组织系统内的合理分配和使用，损害组织的整体利益，等等。

实际上，在行政组织中，很少有绝对的集权制或绝对的分权制。例如，即使是高度中央集权的国家，也会存在某些自治的地方政权或代表中央政权

负有全权管理使命的派出机构或代理人。而在一些实行联邦制或二元制的国家中，仍然存在某些中央集权的因素，设有最高立法机关和行政机关，有统一的宪法和法律，有国家军队和警察，等等。另外，集权和分权也不是截然分开的，为了维护组织系统的高度统一和组织系统的整体利益。某些权力必须高度集中，如最高决策权、宏观计划和控制权，重大的人事任免权以及涉及国家利益的军权、财权、外交谈判权等等，某些权力则可以下放，例如地方行政权、地方财政、地方经济、地方治安等方面的决策权、管辖权等等。在组织系统内，集权和分权相结合的形式是非常普遍的。

各种组织系统由于其性质、领导体制类型、组织结构及特点不同，在集权和分权的程度方面可以有很大的差异，具体可划分为下列几种形式：1. 高度集权。集权程度最高，分权程度最低，组织系统只有一个最高权力中心，决策、指挥、监督等权力完全集中在最高领导层，从上到下形成一个等级森严、组织严密、令行禁止、行动整齐划一的金字塔。2. 有限授权。组织系统的最高领导中心在一定范围内或一定条件下将某些决策权、指挥权、监督权下放给下一级领导，或者在保留决策权的情况下将指挥权、执行权下放给下一级领导或委托给代理机构或代理人。在有限授权情况下，组织系统仍保持严格的等级制度，最高领导中心有直接干预下级领导活动或取消授权的权力。3. 模拟分权。组织系统内的下属部门或单位在人、财、物方面有一定的独立性质和较多的自主权，其财政收入和经费来源不是由最高领导层硬性调节支配的，而是采用模拟市场机制的方式进行调整的，在组织系统内部有一整套经济核算制度，但还没有完全按照真正的市场机制进行调节。组织系统内部的等级制度不十分严密，最高领导层不能强行干预下级领导或下属单位的工作。4. 联邦分权或联合分权。组织系统内部的下属部门或单位成为相对独立的子系统，拥有自治权或自主权。最高领导层的权力下放，分权部分的领导实际成为集决策权、指挥权、监督权于一身的高层领导者。组织系统内部的下属部门或单位在经济上独立，其运行和管理完全受真正的市场竞争机制调节。联邦分权或联合分权并不意味着最高领导层失去作用，它保留某些最关键的决策权并从整体上进行宏观控制。

集权和分权是伴随着组织系统的发展必然出现的问题，组织系统的规模越大，层次越多，结构越复杂，集权和分权的问题就显得越突出。行政组织一般都是规模较大、层次较多、结构较复杂的组织，因此，如何解决组织内部的集权和分权问题是完善领导体制、提高行政效率和组织效率的重要问题之一。

二、中央政府和地方政府的关系

在政府行政组织中，与集权和分权密切相关的一个问题是行政区划及由此产生的中央政府和地方政府的关系问题。中央政府和地方政府的关系又称政府间关系或政府间行政，在所有国家、特别是联邦制的国家中，它是现代公共行政领域中日益受到注意的一个重要问题。

（一）单一制和复合制。中央政府和地方政府的关系首先涉及的问题是二者之间的隶属关系及人、财、物等各种权力的划分和配置，即国家结构形式或宏观行政权力体制问题，它可以划分为单一制和复合制两种形式。单一制国家是指由若干行政区域构成的统一的主权国家，它具有统一的宪法、最高国家权力机关和行政机关，中央政府是代表国家主权的唯一主体，对地方政权机关实行集中统一领导，一般多实行中央集权制，地方政权机关对外不

具有独立性，没有脱离中央政府而独立的权力，二者的隶属关系是指令和服从的关系，中央政府根据宪法和法律，统一制定各级地方政府必须遵守的全国性的行政法规和各种规定，领导全国性的行政工作及各级地方政府的工作，管理并审计监督国家及各级地方政府的财政收支，批准地方区域划分和行政建制，有权改变或撤销地方各级政府的不适当的命令和决定。地方政府在其管辖的行政区域内以有限授权形式负责管理地方公共事务，制定地方政策和各种具体规定。像我国、日本、法国等大多数国家都属于单一制的国家。在单一制的国家中，也允许有特殊的地方政府行政体制，如设立具有相对独立性的地方自治政府、特别行政区或经济特区等等。根据《中英两国政府关于香港问题联合声明》的规定，香港回归祖国后，作为特别行政区将享有高度的自治权，其中包括立法权、行政权、独立司法权和终审权，独立的财政和独立的关税地区，货币发行权，保存香港现行的经济制度和各种社会制度、生活方式，还可以继续同各个国家和地区以及有关国际组织保持和发展经济文化关系等等，这种“一国两制”的情况已经多少具有一些复合制的特征。

复合制的国家是指由若干独立的或相对独立的政治实体（共和国、州、邦）联合组成的国家联盟，根据其联合程度又可分为联邦制和邦联制两种形式。在联邦制国家中，有全国统一的宪法、法律、最高立法机关和行政机关，中央政府或联邦政府代表国家行使外交、军事、财政等主要权力。但是，各联邦成员也有自己的宪法、法令、立法机关和行政机关，在联邦宪法规定的范围内享有某些外事权力和相当大的自主权。在联邦制国家中，多实行地方分权制，通过宪法明确规定或列举联邦政府和地方政府所享有的权力，中央政府或联邦政府对地方政府的工作不能随意干涉。像美国、德国、前苏联等都属于联邦制的国家。邦联制是由保留独立的对内对外主权的若干国家，为了军事、贸易等某些特定的目的而组成的一种国家联盟。邦联不是国家主体，它一般没有统一的最高立法机关、行政机关、军队、赋税、预算和国籍等，通过邦联议会或成员国“首脑会议”协商有关重大问题。像欧洲共同体、东非共同体、前苏联解体后形成的独联体等等都属于这种形式，它不存在严格意义上的中央政府和地方政府的关系问题。

（二）行政区划。行政区划指国家最高权力机关通过法律程序或行使法定权力将国家领土划分为若干行政区域并设置相应的地方行政机关进行管理。行政区划是一种传统的、历史悠久并得到普遍应用的行政方法，如中国古代即有禹划天下为九州传说，夏、商、周分封天下，秦实行郡县制，都是早期行政区划的做法。无论是单一制国家还是复合制国家，都按照这种方法，在中央政府下面，层层划分行政区域并相应设立各级地方政府，有时还分设各种派出机关，加强地区性管理，在全国范围的形成一个纵横交错、层次分明、权责明确的立体的权力结构金字塔。各国在划分行政区域的同时，往往用法律形式或某种行使法定权力的形式明确规定了中央政府和地方政府以及各级地方政府之间的关系。

行政区划一般要考虑下列几种因素。1. 政治因素。巩固中央政权，维护国家统一。行政区划的目的和它的形式正好相反，是为了加强中央政权对全国各地的统一管理。行政区划往往采用一种有限授权的方式，通过各级地方政府加强中央政府对地方的治理。2. 经济因素。利用各地的经济特点和优势，促进国家和地区经济的发展。行政区划的目的不是要造成地区性经济封锁和市场分割，而应推进市场经济的发展和统一市场的形成。3. 民族因素。尊重

不同民族的文化和风俗习惯，有利于促进和加强民族团结。这是加强国家统一的基础，一般采用在少数民族聚居区的基础上建立民族自治的地方政府的做法。4.地理因素。根据地形、山、川、河流等自然条件和地理条件划分行政区域的边界或地界，这些地理因素也是间接影响市场经济的因素。5.历史因素。行政区域的划分往往是在历史演变的过程中形成的，历史方面的考虑可以为行政区域的总体布局、某些地区的归属或具体边界、地界的确定提供参考。6.管理因素。行政区划应考虑如何减少管理层次、控制幅度、各级地方政府的规模、人员编制、财政预算等各种问题，一方面要增加各级地方政府的管辖能力，另一方面要有利于中央政府集中统一管理和减少财政开支，提高管理效率。

我国建国初期，全国分为东北、西北、华北、华东、中南和西南六大行政区，下辖 30 个省、12 个直辖市、5 个行署区、1 个自治区、1 个地方、1 个地区。1954 年撤销了六大区，除北京、上海、天津由中央直接领导和管理外，将六大区所辖的其他直辖市分别改为省辖市。到 1957 年底，全国划分为 22 个省、4 个自治区、3 个直辖市、1 个地方和 1 个地区。经过多年的逐步调整，我国的行政区划现包括有海南省和台湾省在内的 23 个省、5 个自治区和 3 个直辖市，共有 31 个省市自治区。根据国家统计局编的《中国统计年鉴》（1994 年），截止 1993 年底，全国行政区划地级单位数 335 个，其中地级市 196 个，县级单位数 2166 个，其中县级市 371 个。

三、权责关系和领导责任感

集权和分权、中央政府和地方政府的关系问题除了涉及组织系统内部的权力结构外，还涉及到权责关系问题。权力和责任是辩证统一的两个方面，权力指履行管理职能和领导职能所需要的支配力、约束力或影响力，责任则指进行管理活动和领导活动所需完成的实际任务和所需承担的义务。

（一）权力和任务的关系。在设计组织结构和领导体制、设置机构和岗位时，必须同时考虑权力和任务的一致性，权力是完成任务的保证，而任务则是授予权力的前提。实际上，权力和任务并不完全是一致的，二者之间常常出现割裂现象，像有职无权、人浮于事、因人设职等等都是组织结构或权力结构存在弊病的表现。权力和任务分离主要表现为有权无责，有责无权，权大于责，责大于权四种现象，其原因在于，1.在集权制的情况下，高层领导往往只向中下层机关或领导者分派任务，而不授予相应的权力，具体工作部门或工作人员遇事要经过长长的指挥链条请示汇报后才能处理，必然会影响工作效率。2.参谋机构或其领导人的权力过大，直线机构或其领导人缺乏进行直接指挥所需要的人、财、物等权力。3.成立机构或设置岗位时，没有明确规定所需要完成的任务和相应的权力，对任务和权力的关系没有经过认真的客观的论证和评价，主观随意性往往是造成权力和任务分离的主要原因之一。4.在分权制的情况下，权力下放时没有明确相应的任务和要求，因此出现“一管就死，一放就乱”的现象。5.权力和任务的一致是一个动态过程，二者存在着一种函数关系，任务发生变化时，如旧的任务完成了，新的任务出现了，需要对权力分配和机构、岗位设置进行新的调整，调整不及时，则会产生二者分高的现象。

（二）权力和义务的关系。权力和义务的关系是权责关系的第二个方面。在理论上说，权力和义务是相互联系在一起，有了一定的权力，才有承担行使权力后果的义务。行使全部权力意味着承担全部义务，行使部分权力意

意味着承担部分义务。因此，在这个意义上说，集权制实质上是把领导义务全部集中到高层，中下层机关及领导人并不对决策、政策的后果负责，只对执行结果负责。在分权制的情况下，高层领导在把权力下放的时候，实际上也把责任和义务分散到中下层机构和领导者身上，使他们各自对其决策、指挥、监督的后果负责，承担起一定的领导义务。在个人负责制的情况下，行政首长全权处理组织中的一切事务，因此对组织的成败负有全部责任。在集体负责制的情况下，由于是集体决策、集体领导，对组织的成败和决策后果也是集体负责。

权力和义务的联系还有另外一层意思，即从谁那里得到权力则意味着对谁承担义务或对谁负责。从人事任免的角度来看，权力和义务的联系存在着三种形式。1.直接义务或责任。在集权或有限授权的情况下，上级机构及领导者直接任免下级领导人，二者之间明显地有直接义务和责任关系，在中央政府所属各个部门中，这种情况最为明显。2.多重义务或责任。在中下层领导者不是由最高层领导任免的情况下，他们对其直接任免者负有直接义务和责任，同时对最高层领导也负有义务和责任。在中下层领导者受到多重或多种领导时也负有多重义务或责任。例如我国宪法规定，地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，对本级人民代表大会负责并报告工作，同时，它们作为地方各级国家行政机关，对上一级国家行政机关负责并报告工作，全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院。3.法律义务或责任。在地方政府首脑由当地选民直接选举产生的情况下，他们自然会首先考虑选民的要求和愿望，直接对选民承担义务或责任。但是，他们对上一级政府或中央政府所负的义务或责任，已由宪法或有关法律做出明确的规定，他们在履职期间必须遵守这些法律或规定。

（三）权责关系与责任感。权责关系对领导责任感有很重要的影响。如何让领导者有强烈的责任感，积极主动地履行职责是任何组织部十分关心的问题，要做到这一点，一般应具备三种条件。1.领导者本身的素质，主要取决于领导者的政治思想观念、个人品质、工作态度、事业心和进取心等，这方面的因素，属于责任感的内在激励因素；2.有效的激励方法和奖惩措施，领导者的工作态度和责任感的形成及向行为的转化是社会强化的结果，传统的方法认为只有改变工作态度才能改变工作行为，实际上通过各种有效的激励方法和奖惩措施不仅能约束、塑造工作行为，而且也可以通过改变工作行为来改变工作态度，增强责任感，这方面的因素属于责任感的外在激励因素；3.明确、适当的权责关系，如果没有明确的任务、适当的权力和个人承担的义务或责任，或是唯命是从或是无所事事，即使领导者有良好的个人素质，却会感到无能为力或力不从心，有效的激励方法和奖惩措施也会流于形式。接受任务、权力和义务或责任的程度与领导者的责任感是正比关系。工作任务和权的越明确、越具有挑战性，权力的行使越具有决策性、指挥性，所承担的义务或责任越直接、越明显，领导者的责任感就越强。组织设计和工作设计正是通过明确权责关系使各项工作和任务与各级领导者、管理者的工作态度和工作行为联系起来的，可以说，权责关系是将工作任务转化为个人行为的一环。

第五章 公共行政职能与政府职能

公共行政职能和政府职能是两个不同的概念，前者是从与立法职能、司法职能相区别的角度较为抽象地探讨公共行政组织管理什么的问题，后者的内涵则较为具体，它把政府作为一个政权实体，考察其地位、作用和职责。在这一章，首先介绍伍德罗·威尔逊、弗兰克·J·古德诺、卢瑟·古利克等人关于行政职能的经典论述，这些论述至今还有根重要的影响；其次论述公共行政的职能，包括计划、组织、指挥、协调、控制五种一般职能和防卫、外交、军事、治安、经济、文教、保健七种特殊职能；最后论述政府职能，它既具有重要的公共行政职能，也具有重要的政治职能，政府职能与行政权力和政府机构的设置有重要关系，在此也将作简要论述。

第一节 关于行政功能的经典论述

行政功能是公共行政学研究中的一个常见的概念，早期的公共行政学家曾从不同角度对其进行过细致的分析和探讨。对行政功能的研究直接涉及到行政组织的作用和责任问题，它从研究行政组织自身结构转入研究行政组织的活动领域及其所应具有的作用或职责。

一、政治—行政二分法

顾名思义，政治—行政二分法是从政治与行政的区别方面探讨行政功能的一种方法，它为行政学成为一个独立的研究领域起了积极的推动作用。其主要代表人物是公共行政学的创始人伍德罗·威尔逊、弗兰克·J·古德诺和马克斯·韦伯等。政治—行政二分法认为公共行政应该以管理科学为前提，并与传统的政党政治和一般政策制定相分离。在某种意义上说，它的基本思想是严格划分立法机关和行政机关的各自的活动领域并从“执行”的角度探讨行政功能问题。伍德罗·威尔逊在创立公共行政学的过程中最早提出了政治—行政二分法的观点。他认为，行政学研究的目标首先应是了解政府能够适当地和成功地进行什么工作，其次是了解政府怎样才能有效地完成这些工作。在当时的条件下，有两种因素促使他对行政领域进行深入的探讨。一是随着经济的发展以及邮政、通讯、铁路等全国性的服务业的出现，使曾经很简单的政府功能在类型和数量方面变得日益复杂和困难，人们关于政府功能和国家职责的观念也发生了引人注目的变化。另外一个因素是当时美国方兴未艾的文官制度改革的推动作用，该运动力求改革文官的任命方法，用功绩制的原则克服政党分赃制的弊病，更适当地调整行政功能，保证行政功能的履行和贯彻不受党派政治的影响。威尔逊认为行政管理的领域是一种与政治领域不同的事务性的领域，应置身于“政治”所特有的范围之外。在他看来，政治是立法团体和其他政策制定集团专有的活动，政治的主题是国家性质、主权本质、民权还是君权、政府“构成方式”、由谁制定法律及制定什么法律等等。行政则是文官的专有的活动，他们的职责是贯彻执行在政治活动领域中制定的法律和政策，他在《行政学研究》一文中说：“公共行政就是公法的明细则系统的执行活动。一般法律的每一次具体实施都是一种行政行为。”威尔逊的这种认识是以对世界上一些主要国家政治制度发展史的分析为基础的，他认为行政系统已经由与绝对统治相适应的时期进入了与标志民主的宪法相适应的时期，“执行一部宪法变得比制定一部宪法更要困难得多”。威尔逊提出的政治—行政二分法也是“三权分立”原则的反映，他虽然没有说明行政功能所包括的具体内容，但是明确指出，“行政管理是按照为促进公共福利的目的而组织起来的”，行政功能的调整应和具体实施宪法及一般法律规定的要求结合起来。

弗兰克·J·古德诺对政治—行政二分法做了更深入系统的阐述。他认为，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，即政治功能和行政功能，政治功能是表达国家意志的功能，而行政功能是执行国家意志的功能。古德诺认为法律是已表达出来的国家意志；因此，他关于政治和行政的区别也是从三权分立的原则或执行法律的角度提出的。古德诺论证说，政治功能涉及的具体问题非常广泛，例如主权、政府、选举、立法程序等等，并且和政党组织、政党体制有密切关系。政治功能除了首先与国家意志的表达有关外，其次还与国家意志的执行有关，用古德诺在《政治与行政》一书

中的话说，即“为了保证国家意志的执行，政治必须对行政进行控制”，但是，他又说：“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。”古德诺将行政分为司法行政和政府行政两种，他认为司法行政主要是为了解释国家意志，这种解释工作和执行工作是有一定联系的。而政府行政主要是执行国家意志的，它的职能可进一步分为执行法律的职能(包括执行的职能、准司法的职能、统计的和半科学的职能)、建立、维持和发展政府组织的职能以及从事行政事务、准商业或商业活动的职能等等。古德诺进一步论证说，像司法行政、执行职能等与国家意志表达有密切关系的职能应受到政治职能的控制，而准司法、半科学、从事行政事务或准商业、商业活动的职能对于真正的国家意志的表达即使有影响也是很小的。“为了能最有利于行使行政职能的这一分支，必须组织一套完全不受政治影响的政府机构”。这是他将政治与行政分开的主要论点之一。古德诺关于政治一行政二分法的思想有两点比威尔逊更为深入：1.他并没有将政治和行政绝对分离开，他认为二者之间即有区别又有联系，当然他主要强调的仍是二者相区别的方面；2.他虽然划分出政治和行政两种职能，但是并不认为这是两种不同机构分别行使的不同职能，相反，他强调说。“尽管政府的这两种职能的分化非常明显，把这两种职能委派给两个分立的机构行使是不可能的。”这种思想可避免对政治一行政二分法的机械理解。

二、行政管理职能及其要素说

在第一章解释“行政”一词的含义时，曾对关于法国管理学家亨利·法约尔使用的“(行政)管理”一词的译法进行过简单的论述，按照标准译法，法约尔所说的与技术、商业、财务、安全、会计职能相并列的管理职能应是行政职能，人们现在常说的管理职能五要素(计划、组织、指挥、协调、控制)亦即行政职能的五要素。法约尔虽然是从企业的角度研究(行政)管理职能的，但是他认为他的理论不仅适用于企业，也适用于军政机关和宗教组织等，他所说的“(行政)管理”实际上是狭义的，和人们一般意义上的“管理”不同，因为从广义上理解，像财务、安全、会计等职能也属于管理的范围。从法约尔对“(行政)管理”的说明来看，如“只是对人起作用”、“是较高层领导人的主要能力”、“在上层占主要地位”等，这是属于一种较高层次的管理职能，法约尔对(行政)管理职能及其五要素所做的简单定义如下：

- “(行政)管理，就是实行计划、组织、指挥、协调和控制；
- 计划，就是探索未来，制定行动计划；
- 组织，就是建立企业的物质和社会的双重结构；
- 指挥，就是使其人员发挥作用。
- 协调，就是连接、联合、调合所有的活动及力量；
- 控制，就是注意是否一切都按已制定的规章和下达的命令进行”

根据法约尔的定义，这种(行政)管理职能是企业、政府和各种组织所共有的一般职能，它的五要素则进一步演变为五种一般的(行政)管理职能。由于法约尔对(行政)管理的特殊解释和限定，在西方管理学史上，他一直作为行政管理理论的主要代表人物之一。按照法约尔的理论，行政职能并不只限于政府或行政组织，他强调的只是一种普遍存在于企业、政府等各种

[法]H·法约尔著，周安华等译：《工业管理与一般管理》，中国社会科学出版社1982年版，第5页。

组织中的较高层次的一般的管理职能。这种行政含义的普遍性是与行政含义的特殊性相联系的。像企业和政府在行政职能方面的区别是由私人行政和公共行政的具体概念来体现的，即是由“行政”一词前面的限定词来区别的，因此，在这种意义上说，人们一般所说的与政府活动有关的行政职能应是公共行政的职能。

三、管理七职能论

美国管理学家卢瑟·古利克在与英国管理学家林德尔·厄威克于 1937 年共同编辑出版的《行政管理科学论文集》中在法约尔思想的基础上提出了人们一般所说的管理七职能论。在对“管理”一词的理解上，管理七职能论严格地说也应是行政管理七职能论。古利克和法约尔一样，把（行政）管理看作是普遍适用的，但他关于（行政）管理职能的描述不仅主要涉及高层管理者的工作，而且主要应用于政府管理，这和他的研究经历是分不开的。法约尔主要研究的是企业，并长期在公司中任职。而古利克是哥伦比亚大学公共行政学院院长，曾是罗斯福总统行政管理委员会的一名成员，因此，他主要研究的是公共行政问题，是美国公共行政学研究中的最有影响的人物之一。古利克用七种（行政）管理职能的首字母构成的组合词“POSPCORB”来表明“行政”和“管理”所具有的抽象的内容，他对这七种职能的表述如下。

“计划：为了实现企事业单位所设定的目标，制定出需要完成的事情的纲要及完成这些事情的方法。

组织：为了实现明确规定的目标建立起正式的权力机构，通过这种结构安排，规定和协调各种逐级分工的工作。

人事：雇用和训练工作人员以及保持有利的工作条件等整个人事工作方面的职能。

指挥：指下列连续性的工作，作出决策并以各种特殊的和一般的命令使之具体化，发挥企事业单位领导者的作用。

协调：使工作的各个部分相互联系起来的所有重要的职责。

报告：使最高管理者应对之负责的那些人不断了解所正在进行的工作，也包括通过记录、调查和检查使最高管理者及其下属不断了解有关情况。

预算：包括所有以财务计划、会计和控制形式出现的预算。”

古利克和法约尔一样，仍是从最一般的职能的角度来描述（行政）管理职能的，但是他一方面把法约尔的（行政）管理的要素演变为多种职能，另一方面则提出了人事、报告、预算等较为具体的职能，特别是预算职能，实际只是与政府活动有关的具体职能。古利克提出的管理七职能论，基本上包括了古典管理学派有关（行政）管理职能的一般论述，成为以后这类研究的出发点。

四、对经典论述的评价

以上对行政职能的经典论述都是在公共行政学产生和发展的较早时期提出的。但是，几十年来，这些经典论述一直对公共行政学的研究有着巨大影响。概括起来说，这种影响主要表现在下列几个方面：1. 早期经典论述明确区分政治职能和行政职能，初步划分出公共行政学的研究领域和范围，对深入研究行政职能和政府具体的管理活动有积极的推动作用。这一点在威尔逊

卢瑟·古利克、林德尔·厄威克编，《行政管理科学论文集》，纽约公共行政学学会，1937年，第3—

和古德诺的著作中表现得最为明显，也正是他们的目的所在，其结果是公共行政学从政治学的研究领域分离出来而成为一个独立的学科领域。2. 政治—行政二分法强调从“执行法律”的角度探讨和规定行政职能问题，将公共行政的职能和一般的行政职能区分开来。严格地说，威尔逊和古德诺所讲的行政职能即是公共行政的职能，他们按照“三权分立”的原则，严格划分立法机关、政党组织和国家行政组织各自的活动领域和范围，限定了国家行政组织的活动性质及应有的职责和作用。这种方法不是孤立地研究行政职能和政府活动，而是在“执行宪法和法律”的前提下研究政府的管辖范围、行政职能和如何高效运转问题，不仅可为现实地研究某个国家的政府活动和行政职能提供指导，而且也可为比较不同国家政府活动和行政职能的异同提供依据。因为在大多数国家中，政府的管理活动范围、权限、行政体制和行政职能等等都是由宪法及各种法律规定的，在这个意义上说，早期经典论述不仅为公共行政学的理论研究，而且为其实际运用提出了一个重要的前提和出发点。3. 法约尔和古利克等人是从行政管理活动本身的特点来研究行政职能的，其研究成果对公共行政学的发展一直有很大的影响，特别是他们所提出的计划、组织、控制、人事、预算等行政职能，尽管理解和定义多种多样，一般是各种行政管理及公共行政学专著和教科书均要论述的重要内容。如果说威尔逊和古德诺等人是从政治、法律和行政的外部关系和规定方面划出了政府活动和行政职能的范围，法约尔、古利克等人则是在某个既定范围内从内部关系上探讨行政职能问题。法约尔和古利克都把行政管理作为一种较高层次的管理活动，所不同的是，法约尔所讲的是行政管理的一般职能，是企业、政府及各种组织所共有的行政职能，而古利克的管理七职能论既涉及到某些行政管理的一般职能，也涉及到行政管理的具体的或特殊的职能，如人事、报告和预算，其中预算和政府行政的具体职能或特殊职能。法约尔所提出的行政管理的一般职能基本上已得到管理学界和公共行政学研究领域的公认。古利克的管理七职能论则为后人的研究提供了丰富发展的出发点。关于行政管理、特别是政府行政的具体职能或特殊职能虽然众说纷坛，有的多至十几种或几十种，但古利克所提出的行政职能仍在最基本的职能范围之内。

关于行政职能的早期经典论述，只是为这方面的研究提供了某些有价值的指导或参考，但不能做为某种固定的准则或模式。例如，威尔逊和古德诺关于政治职能、行政职能的定义及其领域和范围的具体论述本身有很大的局限性，并且有将政治职能和行政职能绝对分离或机械地将其作为立法机关或行政机关的行为准则的倾向，以后的研究者并没有完全受其理论的限制，不少人还对这种局限性进行了批评。美国公共行政学家保罗·亨森·阿普尔比是这方面较有代表性的人物之一。法约尔、古利克等关于行政职能的论述是与他们追求建立某些普遍适用的行政管理原则的思想相联系的，这些原则证明只是在某些前提或条件下才是成立的。他们关于行政职能的分析提出了一些初步的、基本的概念，如果要真正了解现代国家行政组织或政府职能的复杂内容和重要影响，还必须进行更深入细致的探讨和研究。

第二节 公共行政的职能

早期经典论述，特别是政治—行政二分法所说的行政职能，实际上是公共行政的职能。公共行政是国家行政组织在宪法和有关法律的规定范围内对国家和社会公共事务的管理活动，它的特殊性质决定了它所具有的职能范围和类型。

一、私人行政和公共行政

在第一章，我们曾论述了在“行政”前面加上“公共”二字对行政的主体、目的、性质、特点、社会责任等方面所带来的特定含义，从而决定了公共行政与私人行政的根本区别和不同特征。

美国学者华莱士·塞尔有一句话经常被人引用，即“公共管理和私人管理在所有不重要的方面是基本相同的”。这是从私人行政和公共行政所共同具有的一些抽象的行政管理职能的角度来说的。例如，无论是私人行政或公共行政，都具有计划、组织、指挥、协调、控制的职能，都需要制定目标、工作程序、绩效标准及各种规章制度，都需要有一整套进行决策、加强人力资源管理 and 资源管理的措施、方法等等。但是，公共行政和私人行政的根本区别是什么，它们在哪些重要方面是完全不同的，从一般的文献资料来看，主要有以下几点区别：1. 公共行政和私人行政的区别首先是由组织的性质，即执行行政活动的主体的性质决定的。政府和私人企业是这方面的最典型的例子。政府的组成、经费来源、行政管理活动是严格按照立法程序进行的，而私人企业由于在所有权和经营管理方面体现出的完全是私营经济的性质。2. 管辖和处理的具体事务不同，一般说来，公共行政指的是公共事务的管理，而私人行政指的是私人事务的管理，正如美国公共行政学家费利克斯·A·尼格罗和劳埃德·G·尼格罗在《现代公共行政学》一书中所说：“政府机构所做的一切都是公共事务”。但是，在不同的国家，不同地区甚至不同的人当中，对什么是公共事务或什么是私人事务的理解是千差万别的，二者之间的界限有时显得很模糊。许多私人企业所进行的生产经营活动，例如私人公司承包的高速公路修建计划，大型工程项目等等，明显地具有公共事务的性质。因此在具体事务管理上的区别往往与组织性质的区别有直接联系。3. 行政权力与职责。无论是在实行“三权分立”原则还是实行“议行合一”原则的国家中，国家行政组织都是作为执行机关来活动的，它本身被授予进行公共事务管理的行政权，有权根据宪法和一般法律规定通过行政法规、政策、行政命令及各种行政手段和经济手段管理社会公共事务。私人企业虽然也必须在宪法和法律的规定范围内活动，但却没有公共行政的权力和职责。4. 行政目的和绩效标准。私人行政受私营经济的制约，利润往往和私人利益有直接关系，是其主要的目的和绩效标准。公共行政也要讲经济核算、财政收支平衡，但其主要目的以保障国家利益、社会利益和公共利益为前提，是提供服务而不是盈利，因此，努力工作、良好服务的态度和行为往往成为一种绩效标准，这种标准很难量化和准确衡量。5. 社会监督。公共行政和私人行政都要接受法律部门、新闻媒介和公众舆论的监督。不同点在于，公共行政由于其管理社会公共事务、保障公共利益的性质必须主动接受这种监督并且有比私人行政大得多的公开性。例如政府必须按照要求向立法机关报告其重要的决策方案、工作活动和成果，并且要经常通过新闻媒介和各种沟通渠道让公众了解其主要的工作和活动，而私人企业的内部决策和管理活动很少并且也没有责

任向外界公布。6.具体的或特殊的行政职能不同。公共行政和私人行政都具有法约尔所说的计划、组织等行政管理的一般职能，但是其具体的或特殊的行政管理职能则因其所辖事务的不同有很大区别。私人行政的特殊职能主要与直接涉及经营者私人利益的经济活动或生产销售活动有关，而公共行政除经济活动外，还有许多教育、科技、文化、社区发展等社会事务管理方面的职能。公共行政与私人行政在职能方面的区别是其上述各个方面存在差异的综合表现。

二、公共行政的一般职能

公共行政是由国家行政组织进行的一种较高层次的管理活动，因而具有与其他各种管理活动一样的一般职能，它们表明公共行政组织管理社会公共事务的一般的或普遍的职责和作用，表现的是管理活动的共性方面，也是所有管理活动的最基本、最普遍的职能，在一般职能的分类方面，可以结合法约尔的分析做一些新的解释。

(一) 计划。计划职能的要求是拟定公共行政的目标及实现目标的程序、步骤和方法，明确规定应履行的重要职责及必须完成的任务。计划在行政管理职能中处于首要地位，直接关系到其他职能的作用和效果。即使是一项简单的工作，有计划和无计划的效果也会有明显差别，公共行政的庞大规模和公共事务管理的复杂性使计划职能显得更为重要。计划职能一般包括下列几个方面。1. 确定目标。第三章在论述行政组织时，把组织目标作为行政组织的八种构成要素之一，并且说明组织目标是一切组织赖以建立和存在的出发点和前提。对于行政组织来说，其法定目标、整体目标或总目标一般是由立法机关提出的，计划职能是将法定目标等具体化，所要确定的一般是操作目标或在一定期间内所要完成的具体目标。在有多种目标的情况下，还需要确定优先考虑的目标次序。2. 制定工作程序和工作计划。确定实现某一目标的具体步骤、程序和方法，以保证行政工作的协调、稳定和系统性。3. 制定预算。预算是用数量表示的行动计划，表明在一定时期内实现某个目标所需要花费的资金等各种资源。计划必须考虑人力、财力、物力方面的限制，预算的任务是准确计算这些限制和计划的可行性，带有一种预测性质，可为检查和控制实际执行计划的结果提供依据。

(二) 组织。组织职能的目的是通过合理设计组织结构和权责关系，妥善安排及分配组织系统内各种机构及各类人员的工作。组织过程实际是一个目标分解和任务分派的过程，在纵向分工和横向分工的基础上在组织系统内划分出许多有不同权力和职责的管理层次、机构和岗位，并经过这种形式将组织的总目标和总任务层层分解为每个机构或成员必须完成的分目标和具体任务。

(三) 指挥。指挥职能是利用行政命令、法规、方针政策及激励机制和纪律措施推动所辖各类机构和人员发挥作用，认真履行职责。指挥的前提是制定指导性的方针政策、颁布行政法规和行政命令，建立健全各种规章制度。指挥具有下列几方面的特点：1. 保证高层管理的意图及时、准确贯彻到各级组织和人员中去；2. 提供统一的指导意见和行为准则，保证处理问题和组织活动的一致性和统一性；3. 约束下级机构和人员，避免其滥用职权和出现差错。

(四) 协调。协调职能的作用是加强组织系统内部各个机构、环节和各类人员的沟通、联系和合作，保证组织工作的整体性和完整性。协调的内容

主要包括下列几个方面：1.协调的前提是组织中的各个机构、各项工作有适当的比例关系和适当的次序；2.在组织运行过程中不断地调整各种关系和各项工作之间的内在联系，减少内部矛盾和障碍；3.加强纵向、特别是横向的沟通，保持并促进各种机构和各类人员之间的自觉合作和密切配合；4.其最终目的和最佳效果应是使整体大于部分之和。

（五）控制。控制职能是通过建立信息反馈和绩效评估机制，把工作效果同所要达到的目标进行比较并做出评价，及时发现和纠正各种偏差，保证预定目标和预定计划的实现。控制包括宏观调控和微观调控两种类型，其中尤以宏观调控对组织运行和整体目标的实现影响最大。控制要求有严格的时间性和阶段性，超过了一定时间或一定阶段，再好的控制措施也起不到应有的作用。控制主要包括下列三个方面：1.资源控制。组织中的任何活动都是以人力、财力、物力等各种资源的投入或分配为前提的，通过及时有效的控制手段，防止并纠正资源利用在数量和质量上的偏差是一种最根本的控制方法。因为资源的投入或分配属于工作前或活动前的开始阶段，这种控制有时也被称为预先控制。2.活动控制。是一种在组织进行某种具体活动的过程中，检查、分析实际操作和实施中的政策、程序等方面可能出现的偏差并采取措施及时纠正的方法。活动控制涉及构成实际活动的各种要素，包括工作计划、目标、程序、标准、操作和管理人员的态度、行为等等。由于这种控制必须是在工作现场进行的，有时也被称为现场控制。3.结果控制。这种方法将某个活动过程或工作过程按时间或目标分为若干阶段、环节或部分，逐次或逐个检查分析每一阶段或环节的结果并将其与预定结果进行比较，及时采取各种措施和手段保证整体结果或最终结果符合预定结果。因为对结果的控制是分阶段进行的，这种方法有时也可称为阶段控制。

（六）一般职能的综合运用。法约尔在其著作中，把（行政）管理看作是与其他五种职能并列的单一的职能，计划、组织、指挥、协调、控制只是其所包括的五个要素。以古利克的管理七职能论为代表，现在人们一般把这五个要素演变为五种职能，并进一步在此基础上增加了许多新的职能，这样做有利于具体分析每一种职能的内容和特点。但是，这样做有可能在人们的认识上造成一种错觉，即割裂这些职能之间的内在联系，认为它们是彼此分离的工作或过程。实际上，这五种职能往往是综合运用的。它们是一个不可分离的整体。我们为了进行深入分析，可以在概念上将一个整体分解为许多部分分别进行抽象的、孤立的考察，但在我们的思维返回到现实世界时，还应该将这些孤立的部分还原为整体。例如，指挥本身就包含着计划、组织、协调、控制的要素，控制反过来说也是一样，离开了其他四种因素也谈不上控制，其他职能同样如此。

另外，我们所以把计划、组织、指挥、协调、控制称为公共行政的一般职能，一方面在于它们是所有管理活动普遍具有的职能，另一方面它们反映的仅是公共行政的部分职能，还不是它的整体。公共行政既然和私人行政或企业管理等其他管理活动有区别，也就应有一些与其他管理活动相区别的特殊的职能。这些特殊职能与公共行政组织的活动领域和作用范围有直接联系，计划、组织等五种一般的职能只有和这些特殊职能结合起来才能真正发挥作用。这些特殊职能决定了公共行政组织对什么事务或在什么方面进行计划、组织、指挥、协调和控制，使行政管理的一般职能具有活的内容和现实作用。

三、公共行政的特殊职能

公共行政是一种特殊的管理活动，它有其自己特定的管理范围和活动领域，因此，公共行政相应具有一些特殊的职能，它们表明公共行政组织授权管理社会公共事务的具体的或特殊的职责和作用，表现的是管理活动的个性方面。公共行政的特殊职能不是固定不变的，对它们有多种多样的分析和解释。

（一）特殊职能的界定和作用范围。如上所述，公共行政组织的具体活动和管辖权限是受法律和宪法约束的，由于各国的宪法、法律规定及对公共行政组织的构成上存在很大差异，因此，不同国家、不同地区或不同类型的公共行政组织所具有的特殊职能有所不同。其次，公共行政组织的特殊职能一般都是和它所管理的具体的公共事务相联系的，如管理公共教育事务的职能叫教育职能，管理公共文化事务的职能叫文化职能等等，而在对什么是公共事务的理解上，不同国家和地区存在着文化观念、社会习惯、传统认识等方面的差异，也使公共行政组织的特殊职能的界定和作用范围难以有统一的划分方法和标准。最后，公共行政组织的特殊职能不是固定不变的，随着社会条件的发展变化、人们关于公共事务的认识和要求等观念上的转变以及宪法和法律规定的调整，公共行政组织的特殊职能始终处在一种发展变化、调整完善的过程中。

（二）执行活动与特殊职能。公共行政组织的主要职责是管理社会公共事务，这是一种较为笼统的说法，严格地说来，公共行政组织主要是从执行的意义上管理社会公共事务的，公共行政的特殊职能实际上是一种特殊的执行活动。

无论是在实行“三权分立”还是实行“议行合一”的国家中，社会公共事务的管理都是立法、司法和行政部门有机配合、相互作用的过程。在这种管理过程中，立法机关起的是一种“规定”的作用，它首先在宪法中确定社会公共事务管理的总的或最基本的原则，并通过各种法律或法规进一步做出更具体的规定。司法机关起的是一种“裁决”的作用，它对宪法或法律的具体条文进行解释并在有关法律纠纷的案件中作出裁决，制止和惩罚任何违宪或违法的行为。立法机关和司法机关对社会公共事务的管理主要体现在“规定”和“裁决”的作用方面，它们并不负责具体实施，这项工作是由行政机关即正式的公共行政组织进行的。行政机关起的是一种“执行”的作用。“执行”一词包括三种含义：1. 具体实施，将有关社会公共事务管理的法律规定变为进行实际操作的管理活动；2. 有强制性。这种具体实施的管理活动是得到授权的，只有公共行政组织才享有行政权；3. 依法行政。“执行”本身含有服从的意思，公共行政组织必须在立法机关“规定”的范围内行使权力，不能任意行事或自行决定一切，并且在遇到法律纠纷问题时必须服从司法机关的“裁决”。

行政机关所进行的执行活动是其特殊职能的现实表现，执行活动的范围和种类也就是特殊职能的范围和种类。因此，在分析特殊职能的界定和作用范围时必须对公共行政组织实际进行的执行活动进行分析。社会公共事务管理是整个国家职能的重要职能之一，立法机关、司法机关、行政机关各自分担了其中的一部分工作，行政机关的执行活动只是社会公共事务管理活动中的一部分或是一大部分，它的活动范围包括在整个社会公共事务管理活动的范围中，所覆盖的部分是它得到授权，可以依法行政的领域。因此，公共行

政的特殊职能的作用范围也被限制在这个领域之中。

与此同时，随着授权情况和执行活动范围的变化，公共行政特殊职能的作用范围也会发生相应的变化。

（三）公共事务和特殊职能。对公共行政特殊职能的认识和分类取决于对行政机关执行活动的认识和分类，而对执行活动的认识和分类则取决于对社会公共事务的认识和分类。社会公共事务是指与社会利益和公众利益有关的各种事情和活动，但是，在前几章，我们曾一再指出，对社会公共事务的认识和分类是一个很复杂的问题，很难有统一的或完全一致的认识。例如，社会公共事务的范围或边缘很难界定，人们一般认为可以通过公共事务和私人事务的区别与对立来进行这种界定，但是，这种认识所依据的标准是所有制或所有权的性质，而不是事务本身的性质。某个大型水力工程或高速公路的建设由私人承包后并没有理由认为它完全是一种私人事务。这样就提出了一个问题，社会公共事务是否都是由公共行政组织来管理的？答案显然并非如此。在任何国家中，都有一部分社会公共事务是由私人管理的，特别是在以生产资料私有制为基础的国家中，这种情况不仅更为普遍，甚至占有非常大的比重。在这些国家中，像铁路、交通运输、民航、银行、医院等等许多明显地关系到国计民生的行业或领域都是由私人经营管理的。因此，这些国家中的政府或公共行政组织被授权管理社会公共事务的范围较窄，特殊职能的类型也有限。

对于由私人管理的社会公共事务，各国政府或公共行政组织并不是放任不管，但是，它们更多地是利用各种经济杠杆或调控手段间接进行管理而不是直接进行管理。立法机关一般要制定出约束私人经营管理行为的法律规定，司法机关要从维护社会利益和公众利益的角度出发制止私人经营管理的违法行为，行政机关也将在宪法和法律授权的范围内，利用行政权力，通过一定的行政法规、命令、政策和各种行政措施，引导、影响和约束私人经营管理活动，有时将某些社会公共事务交给私人管理，有时则又干脆收归国有，这种做法也属于一种执行活动，相应存在着一种特殊职能。在国有化程度较高、特别是在以生产资料公有制为基础的国家中，行政机关或公共行政组织直接管理的社会公共事务的范围和种类比国有化程度低或私有制国家大得多，这方面的执行活动的类型和特殊职能也复杂得多。

在历史发展的过程中，从原始社会的民主管理到阶级社会中国家的出现，社会公共事务的管理方式出现过多种多样的变化，私人管理只是其中的方式之一，并且始终处于国家政权机关的管理和控制之下，私人管理社会公共事务的范围和作用在资本主义国家中达到了顶点，其发展趋势必然是随着生产资料所有制的革命逐步被公共行政组织的管理所取代。但是在历史发展的某一阶段，如社会主义的初级阶段中，由于生产力的发展水平和社会各种因素的制约，国家行政机关或公共行政组织还没有具备全部直接管理社会公共事务的能力，有一部分社会公共事务还需要交给私人或集体进行管理，国家行政机关或公共行政组织则通过各种调控手段和行政措施间接进行管理，因而具有一种特殊的公共行政职能，即对社会公共事务进行宏观调控和间接管理的职能。

（四）特殊职能的分类。尽管对社会公共事务的认识和分类很难有统一的和一致的认识，但是从各国行政机关或公共行政组织的具体的执行活动进行分析，基本上可将公共行政的特殊职能分为对外和对内两大类，并在此基

础上再进行更深入的分析。

公共行政的特殊职能与国家职能有直接的联系。任何一个独立自主的国家，其国家职能都可分为对外职能和对内职能两大类。作为国家政权的重要组成部分，立法机关、司法机关和行政机关同样要分别在自己的权力范围内履行这两大职能，并把国外政策和国内政策作为基本国策。行政机关或公共行政组织是从执行的意义上履行这两大职能的，各国政府在对立法机关的工作报告中，国内工作和对外工作是两个最基本的部分。

公共行政对外职能的总体要求是维护国家主权领土完整和统一，抵御、反对外来侵略和干涉，加强各国友好关系和交流。这些要求一般是在宪法中明文规定的，并根据立法机关的授权由行政机关或公共行政组织具体实施。公共行政的对外职能具体可分为下列两种：

1. 防卫职能（国家安全和国防事务管理）。保卫国家安全、巩固国防是公共行政对外职能方面的主要事务。由于以政府为主要代表的公共行政组织是国家政权的重要组成部分，它的重要职责之一是维护国家的独立、主权和领土完整，采取各种具体措施和具体行动，加强国防科技研究和国防建设事业的发展及全国武装力量的领导和建设，保护国家机密和安全，反对外来的侵略和颠覆活动，巩固国防，守卫边疆，保证国家利益不受侵犯。

2. 外交职能（外交事务管理）。公共行政对外职能的另一项主要事务是具体处理国际关系、国际交往及履行国际义务等方面的各种工作。例如制定外交政策、缔结国际或国家间的条约和协定、设置使领馆并开展外事接待、出访、谈判、参加国际事务等各种外交活动。

公共行政的对内职能与对外职能有密切联系，对外职能涉及公共行政的外部环境和条件，而对内职能则涉及公共行政的内部环境和条件，其共同目的都是保证国家的稳定、安全和发展。公共行政的对内职能具体可分为下列五种：

1. 军事职能（军事事务管理）。军事事务管理与国家安全和国防事务管理密切相关，它包括与全国武装力量的建立、维持、管理、布防、调动、指挥等活动有关的一切事务。全国武装力量是维护国家统一，保卫国家独立和社会安全的暴力组织，主要指陆军、海军、空军等军事力量和武装警察，它们负有对外防御、反对侵略，对内镇压敌对势力反抗和破坏的重要职责。全国武装力量是国家安全和政权的基石，因此，军事事务管理实际上是保证所有其他公共事务管理顺利进行的基本保障和条件，在公共事务管理中具有举足轻重的影响。

2. 治安职能（监察和公安事务管理）。公共行政的特点是依法行政，公共行政组织不仅要将自己的行政行为限制在国家法律和政策的范围之内，而且具有要求社会上的所有机关团体和个人遵纪守法、维护社会秩序和社会治安、保护公民合法权利的重要职责。监察和公安事务管理包括用法律、政策、社会治安条例等约束机关团体和个人行为有关的一切行政活动。它和国家司法机关及检察机关的活动既有区别又有联系。国家司法机关和检察机关是加强和保证法制建设的主体，但其活动限制在起诉、审理案件、判决等诉讼活动范围内，在此范围之外的监察和公安等活动则主要是公共行政的职能。监察和治安事务管理主要包括司法行政、公安、监察等方面的工作，它们的作用和影响涉及公共事务管理的所有领域。

公共行政的治安职能有三方面的作用，一是维护社会秩序和社会治安，

约束机关团体和公民个人遵纪守法；二是监督公民个人履行宪法和法律规定的义务，如按照我国宪法规定，我国公民有劳动、受教育、计划生育、抚养教育未成年子女、赡养父母、维护国家统一和民族团结、服兵役、参加民兵组织、依法纳税、遵纪守法等各种义务；三是保护公民享有宪法和法律规定的各种权利，如选举权、被选举权、劳动权、受教育权、宗教信仰、言论、出版、集会、结社、旅行、示威自由等等，公共行政组织通过行政诉讼、行政纪律等各种行政措施保护公民权利不受非法侵害。

3. 经济职能（经济事务管理）。经济事务管理是社会公共事务管理中重要的组成部分，它涉及与生产、流通、交换、分配等社会生产过程中的各个环节有关的经济活动和管理活动，经济事务管理可分为宏观经济事务管理和微观经济事务管理两部分。宏观经济事务管理主要指整个国民经济的管理，包括制定国民经济计划和各种重大的国民经济政策、保持社会总需求和总供给的平衡、决定国民收入的分配和再分配、完善财政、金融、税收组织和协调社会生产活动等宏观调控体制、适当调整社会产业结构和区域结构、保持国民经济的适当增长速度和良好的经济环境、投资环境，加强水利、电力、矿产、机械、交通、邮电、航空等对国民经济发展有重要影响的基础工业、公用事业和重要设施的建设，促进国内外市场体系的形成和发展等等。微观经济事务管理主要指与企业、公司、商店等单个经济单位的生产活动和经营活动有关的管理，包括确定企业、公司等生产单位和经营单位的管理体制和运行机制、下达生产定额和经费、编制计划、制定销售方案、价格体系、工资标准、审批各种报告和报表、决定主要负责人的任免、提供各种社会福利条件等等。如上所述，各国政府或公共行政组织在公共事务管理的范围和集中程度方面存在着很大差异，其中尤以经济事务管理表现得最为明显。

4. 文教职能（文教事务管理）。文教事务管理是在社会公共事务管理中所占比重日益增强的重要组成部分，它涉及科技、教育、文化、卫生、体育、广播、电视、出版等各个方面。经济事务管理和文教事务管理是人类社会和人类文明发展的两大支柱，前者主要涉及物质文明的进步和发展，后者则主要涉及精神文明的进步和发展。经济事务管理和文教事务管理是相辅相成、互相促进的。教育、文化、卫生、体育等事业的发展有助于从智力和体质两方面增强劳动者的素质和国民素质，科技事业的发展和繁荣可直接转化为巨大的社会生产力，大众传播媒介的发展有助于商业信息的沟通 and 国内外市场的形成和发展，这些领域的活动无疑会推动社会生产和社会经济的发展。反之，人类社会的生产活动和经济活动是进行科技活动和各种文教活动的基础，它们为人类精神文明的发展提供了必不可少的物质条件。在不同时代和不同类型的国家中，公共文教事务管理的规模和范围有很大的不同，但是从总的发展趋势来看，这一部分职能正日益得到加强和重视，对社会发展所起的影响和作用也越来越直接，越来越明显。

5. 保健职能（社会保障和社会福利事务管理）。建立一定的社会保障和社会福利制度是公共行政组织的重要职责之一。“保健”一词借用的是美国心理学家赫茨伯格提出的“激励—保健因素”理论中的概念。因为社会保障和社会福利制度以提供和改善必要的劳动条件和生活条件为基本内容，缺少这类因素会引起社会上普遍的不满和消极情绪。按照宪法和法律规定，社会保障和社会福利制度的许多方面属于公民应享有的权利。公共行政的治安职能是从执法的、外部制裁的角度防止这些权利受到非法侵害，保健职能则是

从执行的、内部改善的角度使公民实际享有应有的权利。社会保障和社会福利制度一般包括退休、失业、职业伤害等各种社会保险制度、工作时间和休假制度、就业和劳动条件、环保制度、退休制度、社会救助制度、社会优抚制度、劳动报酬和社会福利制度等等。公共行政的保健职能和文教职能一样，在社会公共事务管理中的作用越来越重要。

第三节 政府职能

政府是与国家立法机关、司法机关相区别的国家行政机关，是最主要的行政组织或公共行政组织。政府职能并不完全等同于公共行政职能。一方面，公共行政职能并不是完全由政府履行的；另一方面，政府是构成国家政权的政治实体，它还具有重要的政治职能，甚至在某些情况下，还具有一定程度的立法或司法职能。政府部门或机构划分与其得到授权的行政职能有着极为密切的联系，摆正并处理好政府与国家立法机关、执政党及企事业单位的关系是调整和转变政府职能的基本途径。

一、公共行政职能的分解

政府有“广义”和“狭义”之分。狭义的政府特指国家行政机关，最高国家机关即中央政府，地方国家机关即地方政府。如前所述，内阁制、总统制是世界各国常见的政府体制。我国宪法规定，国务院“即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关”。

人们通常把公共行政职能等同于政府职能，这是在理论上或最抽象的意义上来说的。实际上，公共行政职能并不等同于政府职能，政府不是执行公共行政职能的唯一的组织，政府的职能也并不限于公共行政职能。

公共行政职能泛指直接管理社会公共事务的职责和作用。美国公共行政学家威尔逊、古德诺等人提出的“政治—行政二分法”从立法和执行的两种不同角度将政治职能和行政职能区分开，虽然是一种较为抽象的分析，但是并没有把行政职能完全和执行部门的活动等同起来。古德诺在《政治与行政》一书中即明确指出：“从理论探讨和实践便利的角度说，行政不应再只被当作执行机构（政府中的这个机构是由成文法所规定的执行性机构）的一种职能。”古德诺所说的政府是包括国家立法机关、司法机关和行政机关在内的“广义”的政府，他所说的执行机构则是“狭义”的政府。“狭义”的政府既叫国家行政机关，表明它有行政权；又叫国家权力机关的执行机关，表明它是依法行政，其行政职能的范围和类型是由得到立法机关的授权决定的。因此，各国政府的行政职能不仅彼此不同，而且其行政职能在整个社会的公共行政职能中所占的比例和作用也完全不同。

从许多国家的情况看，整个社会的公共行政职能并不是完全授权给政府执行，立法机关从制衡机制的角度和对实际需要的判断出发，往往将公共行政职能分解，分别授权给若干个组织系统或机构具体执行。如美国国会建立的联邦能源管理委员会、联邦储备系统、联邦通讯委员会等独立管理委员会即是行政职能分解的典型例子。这些独立机构不仅有经济事务管理方面的准立法、准司法的职能，而且还有准行政的职能。又如军事职能本是重要的公共行政职能，但在有些国家中，军事机关是独立于国家行政机关之外的，不隶属于政府。我国宪法规定单独设立中央军事委员会领导全国武装力量，该委员会对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。另外，不少国家在元首制度方面也存在公共行政职能分解的情况。有些国家，政府首脑即是国家元首，公共行政职能相对统一，像美国、法国等国家，总统统率全国武装力量，领导政府工作，在外交上是国家的最高代表，可以发布动员令、戒严令，宣布战争状态等等，集各种权力于一身。而有些国家，政府首脑和国家元首是分别设立的，公共行政职能因此相对分散，其分散程度各国情况很不一致，像英国、瑞典等国，英国女王、瑞典国王是名义上或法律上

的国家元首，但都不统帅军队，实际权力很小。我国从 1954 年开始实行主席制，当时宪法规定国家主席统率全国武装力量，可召开最高国务会议讨论国家重大事务，还可向全国人民代表大会和全国人大常委会提出议案，并享有公布法律权、任命权、发布命令权、外事权、荣典权等各种权力，做为一个重要的国家机关，承担了不少重要的行政职能。1975 年后，主席制度从宪法上取消，其职能由全国人民代表大会、中国共产党中央委员会和国务院分别承担。1982 年，我国宪法重新恢复主席制，但国家主席除享有公布法律权等权力外，不再具有统帅全国武装力量、召开最高国务会议和提出议案的权力，在执行公共行政职能方面较为超脱。

公共行政职能分解的另外一种情况是执政党或其他政治组织的参与。在我国和一些国家中，执政党或其他政治组织也分担了某些方面的公共行政职能。这些职能的履行往往和执政党或其他政治组织的领导地位或政治作用有关，主要集中于国防、外交、计划、人事、经济等有全局性影响的问题方面。这种参与带有较多的政治因素，是和政府的政治职能联系在一起。政党和政府的关系问题直接影响到国家的统一和稳定，由于各国国情不同，所采用的国家领导体制和行政体制也各不相同，因此，执政党或其他政治组织承担公共行政职能的情况也各有不同的特点和体制。

二、国家职能的综合体现

国家在本质上是一个阶级统治另一个阶级的暴力工具，它由一些特殊的权力机关所组成，在现代国家中，这些特殊的权力机关主要包括国家立法机关、司法机关、行政机关、军事机关等等。因此，国家的职能首先是维护统治阶级的利益，维护其统治地位，维护与其统治相关的政治制度和社会制度，这类性质的职能都属于政治职能的范畴。国家的另一类性质的职能从广义上说主要是社会事务和公共事务的管理，属于社会职能的范畴。在阶级社会中，社会职能和政治职能并不是截然分开的，而是相互依存、相互包含的。恩格斯曾指出：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能维持下去。”

基于上述分析，国家职能从性质上可分为政治职能和社会职能；从范围上可分为对外职能和对内职能。国家立法机关、司法机关、行政机关、军事机关等作为国家政权的重要组成部分无疑都是以履行国家职能为其建立和存在的前提的，只是在分工、侧重点和作用范围方面有所区别。无论是在“三权分立”还是在“议行合一”的国家中，由于采取了立法、司法、行政的政体，国家的社会职能可进一步划分为立法职能、司法职能和行政职能（即公共行政职能）三种类型，这三种职能也就分别成为这三种机关的基本职能之一，它们的政治职能是和其所承担的那一部分社会职能结合在一起执行的。

国家行政机关或政府作为一种专门的国家机构或政权实体，其职能在一定程度上是国家职能的综合体现。如前所述，它本身具有公共行政的职能，但这只是它的一部分职能，它同时具有政治职能，这一部分职能甚至起着主导作用。因为公共行政职能不仅和政治职能是相互包含、相互渗透的，甚至在一定情况下还受到政治职能的制约。国家立法机关、司法机关和行政机关一样，其职能在一定程度上也是国家职能的综合体现，它们都具有明显的政治职能，只是在政治职能方面所起的作用与其承担的社会职能部分相对应，

即一个主要体现立法的作用，而另一个主要体现司法的作用。这样，政治职能在理论上也可以划分为立法的、司法的和行政的三部分。立法机关所通过的宪法和法律所表现的是上升为国家意志的统治阶级的意志，所维护的是掌握国家政权的统治阶级的利益。这是各国宪法和法律的本质和精髓，它们像一条主线贯穿在国家司法机关和行政机关所进行的司法活动和行政活动之中。

政府或国家行政机关的政治职能使“依法行政”的概念扩大到政治领域。政府所承担的防卫职能、外交职能、军事职能、治安职能显然与政治职能是密不可分的，与政治职能相互包含、相互渗透的程度最高。而经济职能、文教职能和保健职能则与政治职能有不同程度的联系，这种联系有时是直接的，如政府在文教职能方面的许多与意识形态领域相联系的活动；有时是间接的，如政府在经济职能和保健职能方面的许多与社会经济发展和人民生活水平有关的活动。政府的最重要的责任是维护国家的独立、统一，维护现存的社会制度和政治制度，同时要维护社会的经济发展和繁荣，这两方面的责任是互相促进、相辅相成的，国家统一和政治稳定有利于发展社会生产和社会经济，经济发展和繁荣则有利于增强国力，使人民安居乐业，从而有利于国家的统一和政治稳定。

在许多国家中，立法、司法和行政职能并不是和立法，司法、行政三个机关的划分绝对一致的。政府或国家行政机关在特定情况下，有时也程度不同地执行立法职能和司法职能。例如在 1985 年，我国第六届全国人民代表大会第三次会议曾有限度地授权国务院立法，这次会议根据宪法第 89 条关于国务院职权第十八项的规定，授权国务院在必要的时候，对于有关经济体制改革和对外开放方面的问题，在同有关的法律和全国人大及其常务委员会的有关决定的基本原则不相抵触的前提下，可以制定暂行的规定或条例，颁布实施，并报全国人大常委会备案。虽然这种授权是有条件的，并且并未改变国务院的国家行政机关的性质，但是它使国务院具有了某种程度的立法职能，可以在超出行政法规的范围外及时制定某些暂行规定或条例，解决经济体制改革和对外开放方面立法机关尚未考虑成熟的新的复杂问题。另外，在某些国家中，司法机关是政府的组成部分，并没有成为独立于政府的机构。

在这种情况下，政府还代行着司法的职能。抗日战争时期，中国共产党曾实行专员兼分庭庭长和县长兼司法处长的制度，各级司法机关是同级政府的组成部分。新中国成立后，按照《中华人民共和国人民法院暂行组织条例》的规定，在组织制度上，人民法院仍是人民政府的组成部分，受上级法院和该级人民政府委员会的双重领导与监督。1954 年 9 月，第一届全国人民代表大会第一次会议颁布了我国第一部宪法和《人民法院组织法》、《人民检察院组织法》之后，人民法院和检察机关不再是同级政府的组成部分，开始独立行使司法职能。在有独立的司法机关的情况下，并不能说政府完全和司法职能无关。许多国家政府中的司法部门和公安部门的职能与司法职能有密切联系。我国宪法第 89 条规定，国务院“领导和管理民政、公安、司法行政和监察等工作”。第 135 条规定：“人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件，应当分工负责，互相配合，互相制约，以保证准确有效地执行法律”。按照分工，公安机关负责对案件的侦查、预审，人民检察院负责批捕、审查起诉和出庭公诉，人民法院负责审判，司法部负责管理监狱、劳改和劳教工作。这几个机关的有机结合构成了完整的司法职能。虽然法院和检察院是执

行司法职能的主体，但是政府部门也在一定程度上执行了司法职能。因此，政府职能并不仅仅局限于公共行政职能，往往是多种不同性质的职能有机结合的统一体，其结合程度的不同构成了各国政府具体职能的复杂性和多样性。

三、政府职能与行政权力的关系

我们在第三章曾论述了公共行政组织的八种构成要素，其中职能范围是决定赋与公共行政组织何种权力、如何设置机构、如何进行管理的主要因素和依据，具体到对政府职能的限定、授权及政府机构的设置和运行，必须考虑政府职能与行政权力的关系问题。

公共行政职能是与政治职能或立法职能、司法职能等相对而言的，因此其概念和范围较为抽象一些。由于政府是一种政权实体，是社会公共事务管理的具体实施者或具体执行者，因此，政府职能不仅是国家职能的综合体现，而且以合法授予的行政权力为依托，因而是非常具体的和非常实际的。政府职能与行政权力的关系主要表现在下列几个方面。

（一）政府职能和行政权力的关系一般是在宪法和法律中明确规定的。宪法是国家的根本法，它明确规定了国家的根本性质、根本制度和根本任务，规定了国家结构形式和国家政权组织形式，同时也规定了政府的性质、地位、职能和职权。宪法所表达的是上升为国家意志的统治阶级意志，具有最高的法律效力。政府的政治职能和政治任务是由宪法规定的国家的根本性质、根本制度和根本任务所决定的，而政府的公共行政职能和行政任务是由宪法规定的国家结构形式和国家政权组织形式所决定的。前者规定了中央政府和地方政府之间的关系及权力结构，后者则规定了国家立法机关、司法机关、行政机关、军事机关相互之间的关系及权力结构。如果没有宪法和法律的有关规定，政府的政治职能和公共行政职能就无法在权力方面得到保证。

（二）政府职能的履行与行政权的行使是一个有机整体。政府职能如果没有行政权为基础，只能是一种空洞的、抽象的概念。一般说来，政府职能和行政权力是密不可分的。政府职能是行政权力的外在表现，行政权力是政府职能的内在力量。行政权力是得到宪法授权、具体实施或执行社会公共事务和政治事务管理的权力，行政权的运用范围即是政府的职能范围，行政权越大，政府的职能范围就越广，职能也就越明显。与公共行政职能相联系，行政权的类型通常包括计划、组织、指挥、协调、控制五种高层管理权和国家安全、外交、军事、治安、经济、文教、社会保障七种具体事务管理权。由于各国宪法的授权差别，各国政府实际享有的行政权有很大的不同，公共行政职能在政府与其他公共行政组织或政治组织中的分解很大程度上是由于行政权在这些组织中的分配造成的。行政权具有权威性、统一性和强制性的特点，其权力基础或来源主要取决于：1. 得到立法机关的合法授权；2. 得到司法机关的支持和保障；3. 有人力、物力和财力等方面的资源支配权；4. 有社会公共事务的具体管辖权；5. 有军队、警察等暴力工具为后盾。行政权的这些特点是履行政府职能的不可缺少的条件。

（三）行政权对社会公共事务管理的主客体关系有重要影响。政府的行政权力表明了政府（主体）有权管辖的社会公共事务（客体）的具体范围及其所管辖的程度。在社会公共事务、行政权力和政府职能之间存在着一种辩证统一的关系。社会公共事务本身是客观存在的，它泛指与人们的共同利益或社会利益有关的各种事务和活动，如抵御外敌、维护社会安定，组织生产、

兴修水利，等等。社会公共事务的社会性和整体性使人类社会在其发展过程中必然产生出一种具有公共权力、执行公众意愿的专门管理社会公共事务的机构，这种机构的职能就是通过计划、组织、指挥、协调、控制等活动合理安排有限的人力、物力、财力，妥善管理较重大的社会公共事务。社会公共事务和社会公共事务管理的关系最初是直接的、明显的，后来逐步发展出许多中间环节，一是在阶级社会中，政治职能上升为公共管理机构的主要职能，“统治”成为“行政”的代名词，社会公共事务的管理首先要服从于统治的需要，行政权首先是进行统治的权力。二是“三权分立”或“议行合一”体制的确立，社会公共事务管理通过授权的方式进行，立法机关成为一种表达统治阶级意志和公众意愿的中介因素，行政权成为一种“执行的”权力。统治权和执行权实际上都是对政府管理社会公共事务的限制和规定，这两种限定集中体现在宪法授予政府行政权的明文规定中。因此，在某种意义上说，随着公共权力成为一种凌驾于社会之上的进行统治的力量，社会公共事务（客体）和社会公共事务管理机构（主体）逐渐被分离开，实际需要和实际进行的管理并不完全是一致的，行政权的授予使这种分离重新结合在一起，现代社会公共事务管理的过程正是在这种主客体的特殊结合形式的基础上进行的。

（四）政府职能和行政权力与政府机构设置密切联系。政府职能的履行和行政权力的执行，是一个非常复杂的层层分解的过程。政府是一个由许多分支机构组成的、复杂的组织系统，政府机构的设置与政府职能和行政权力的划分有十分密切的关系。1. 政府职能和行政权力是在宪法和法律中明文规定的，必须在这种已被限定的范围内相应设置政府机构。如上所述，整个社会的公共行政职能并不是完全授权给政府执行的，政府得到授权的公共行政职能只是其中的大部分或绝大部分职能，政府机构的设置必然受到立法授权的制约。2. 政府职能部门化或专业化是设置政府机构的基础。政府机构的设置是以有效地履行政府职能和行使行政权力为前提的。为了提高效率、减少重叠，政府机构的设置往往是按照设立某个机构专门履行某种职能并授予相应权力的方式进行的。像外交部、国防部、财政部、教育部、文化部等等，几乎是所有国家所共有的。政府职能的部门化或专业化的情况各个国家虽然有所不同，但却是各国设立政府机构的一种普遍做法。3. 政府职能和行政权力的层层分解和合理配置是使政府内部纵横交错的各种机构组成为一个井然有序、协调运行的组织系统的重要条件。政府职能和相应权力的部门化、专业化是政府内部横向分工和纵向分工的基础，因此也是建立政府内部组织结构和权力结构的基础。这种专业性分工有时在不同政府部门中是相互交叉、渗透的，特别是与履行计划、组织、指挥、协调、控制等政府一般职能有关的专门的或专业性机构几乎在各种部门或各个层次中都普遍存在，像财务、人事、计划、组织等类型的机构都属于这种情况。4. 转变和调整政府职能及行政权力是精简政府机构、提高行政效率、调整政府与立法机关、政党等政治组织、企业组织等各种关系的基本途径，这个问题将在最后一章“行政改革”中论述。

第六章 公共政策

公共政策是政府等公共行政组织管理社会公共事务、有效履行各种职能的基本依据和手段，是在公共行政学研究中日益受到重视的重要领域。公共政策的制定和执行涉及到国家立法机关、司法机关、行政机关及各种政治团体和社会集团的活动，对国家的稳定、社会经济的发展有十分重要的影响。因此，政策问题历来是各国政府和政治组织关注的首要问题。这一章首先介绍公共政策的定义、基本特点和类型，对公共政策的基本概念和内容有较为客观的了解；其次论述公共政策的合法化问题，公共政策所以能够成为整个社会和国家行政组织共同遵守的基本规定和指导准则，是因为它经过了一个合法化的过程，具有某种权威性的、有约束力的合法形式，政策合法化的过程根据不同的权力范围可以分为法律化、法规化和社会化三种类型；最后论述公共政策的合理化问题，公共政策所以能够成为人们遵守的社会规范，除了强制性一面外，还有合理性的一面，政策的合法化并不能替代政策的合理化，政策的合理化问题需要在政策分析、政策制定、政策评估等过程中采取科学的方法逐步解决和完善。

第一节 公共政策的概念

公共政策是管理国家和社会公共事务的必不可少的指导准则。在某种意义上说，公共政策问题是国家立法活动、行政活动、司法活动和党派活动的核心问题之一，因此受到越来越多的重视。

在深入探讨公共政策问题之前，有必要先对公共政策的定义、特点和类型做一些简要的论述。

一、什么是公共政策

在公共行政学的领域中，公共政策问题越来越受到重视，已经逐渐成为公共行政学研究的较为核心的问题之一。在前面几章中，我们曾多次论述过“依法行政”的概念，它主要是强调公共行政组织，特别是政府，必须在宪法和法律规定的范围内行使权力和履行职能。但是，整个公共行政过程并不仅仅是简单地按照法律规程办事的过程，宪法和法律不可能制定得非常具体，公共行政组织必须在得到授权的范围广泛、头绪复杂的领域中制定具体的目标和准则来指导自己的行为和活动，这项工作即是一种制定公共政策的工作。另外，具体到宪法和法律，同样会遇到一个基本问题，即用什么指导思想制定宪法和法律，或者说在宪法和法律中必须体现出什么样的指导思想，这种考虑涉及到政策性的问题。因此，公共政策问题是带有全局性的、方向性的问题，是包括国家立法机关、司法机关和行政机关在内的各种组织在制定其各项具体计划之前必须首先考虑的问题。

人们在观察同一个对象时，由于侧重角度、兴趣焦点、所处位置的不同，往往会做出不同的描述，对公共政策的定义也是如此。例如，伍德罗·威尔逊认为，公共政策是立法机关以法律形式制定的并且是由行政部门执行的，在政治—行政二分法的基础上提出了行政—政策二分法。其他的一些角度不同的、有代表性的定义则有：公共政策是“一种含有目标、价值与策略的大型计划”；“公共政策是政府所采取对公私行动的指引”；“公共政策是对资源的战略性运用，以减轻国家的问题或政府的忧虑”；公共政策是“党和政府用以规范、引导有关机构团体和个人行动的准则或指南”。

上述定义的描述虽然有所不同，但却从不同角度涉及到与公共政策有关的某些很重要的问题，按照上述定义的顺序，这些问题是：1. 公共政策的制定与立法机关有直接关系，虽然并不完全是由立法机关制定的；2. 公共政策是有目标定向和价值定向的，制定公共政策时必须考虑目标和价值判断问题；3. 公共政策是政府实行管理的一种指导性的手段；4. 公共政策是用战略眼光考虑国家或政府面临的较为重大的问题；5. 公共政策的制定与政党的作用有密切联系，是对任何组织或个人有引导作用的行为准则。这些问题涉及到公共政策的制定过程、具体形式、要素、内容、范围、社会影响及立法机关、行政机关和政党的作用等各个方面，我们将在下面逐步展开论述。

[美] 哈罗德·拉斯韦尔、亚伯拉罕·卡普兰著：《权力与社会》（1950年、1963年），转引自张金马主编《政策科学导论》，中国人民大学出版社1992年版，第18页。

伍启元：《公共政策》（1989年），引同上书，第19页。

[美] J. C. 帕拉洛、R. C. 昌德勒编著：《行政管理学词典》，《行政管理学》翻译组译，四川人民出版社1988年版，第63页。

张金马主编：《政策科学导论》，中国人民大学出版社1992年版，第19页。

根据对上述定义的分析 and 归纳及公共行政领域研究的特点，在此可对公共政策下一个较为笼统的定义：公共政策是管理社会公共事务的基本规定和指导准则，它不仅关系到国家意志的表达，而且关系到国家意志的执行，对整个国家和社会的发展有着全局性的和方向性的影响。

二、公共政策的基本特点

根据上述关于公共政策的定义，尽管各个国家实际制订的公共政策在内容和形式上有很大的不同，但是从管理社会公共事务的宏观角度来看，可概括出下列一些公共政策的基本特点。

（一）公共政策具有政治性和阶级性。在第五章关于公共行政职能的论述中，曾经提到社会公共事务的管理是国家立法、司法和行政部门有机配合、相互作用的过程，同时也是国家的政治职能和社会职能结合运用的过程。伍德罗·威尔逊在政治—行政二分法的基础上，认为公共政策的制订只是立法机关的事情，只与政治职能相联系，这种看法虽然并不完全符合现实，因为各国政府均程度不同地参与了政策制订过程，但它肯定地指出了公共政策具有政治性的基本命题。在阶级社会中，由于国家管理公共事务的社会职能要服从于政治统治即阶级统治的需要，因此，公共政策的政治性实质上就是阶级性。

（二）公共政策具有目的性和方向性。公共政策表明了国家最高决策者或最高决策集团如何管理社会公共事务的根本看法和基本意向，有明确的目的和方向，往往决定着某个国家或地区在一定历史时期内的发展方向 and 进程，起着一种指挥棒的导向作用，因此，一些重要的公共政策往往就是整个国家的基本国策。公共政策的概念不同于一般的决策概念，它是决策的指导准则和根据，它限定了一般决策的目标和范围，在政府中，一般的决策过程是一种执行政策的过程，是为了实现某种政策目标、制定各种备择方案优化选择的过程。在修正或改变某项政策时，意味着有关的一系列政府决策过程都将发生变化。

（三）公共政策具有规定性和规划性。公共政策本身并不是一种只具有导向作用的法定目标或理想目标，它必须是可执行或可操作的，否则就不能成其为政策。公共政策的规定性和规划性是保证其能够执行或操作的基础和前提。公共政策的定义已说明它是管理社会公共事务的基本规定，它要求明确规定这种管理的目的、做法及所应具有的条件或行为，同时也要求明确规定相应的行动计划或执行计划。例如我国的环境保护政策并非仅仅停留在某种文字性的说明方面，它要求各级政府要把环境保护纳入经济和社会发展计划，坚持经济建设、城乡建设、环境建设同步规划、同步实施、同步发展，实行城乡环境综合治理，依法加强监督检查，同时要求合理开发和保护自然资源，植树造林，改善生态环境，需要做出一系列的规划和规定。

（四）公共政策具有权威性和约束性。公共政策的制定、形成和颁布有一套规范化和合法化的过程，要求逐级执行和贯彻，因而具有很大的权威性和约束性。这种正规化和合法化的过程主要可分为国家立法机关制定法律、国家行政机关制定各种行政命令、行政法规和行政计划两种主要类型。在社会主义国家中，由于共产党的领导地位和指导作用，党的政策本身即具有很强的权威性和约束性，但同时也常常采用上述两种正规化和合法化的过程发生作用。需要指出的是，这几种过程类型并不意味着分别制定几种不同的公共政策，而是意味着某种公共政策可同时采用几种不同的政策形式。对于任

何一个各种政权机关协调运转的国家来说，公共政策可形成一个统一的体系，具有党的政策、法律性政策和行政性政策等多种形式，从而大大增强了公共政策的权威性和约束性。例如我国计划生育政策，不仅是党中央确定的一项基本国策，而且通过宪法和婚姻法、刑法、各省市计划生育条例等法律形式具有最高法律效力，同时从国务院到地方各级政府层层制定有关计划生育管理的指示、决定、处罚和奖励办法等各种行政法规和行政措施，党纪、国法及各种行政性的奖惩措施的结合运用无疑是增强计划生育政策的权威性、约束性使其贯彻执行的有力保证。

三、公共政策的类型

社会公共事务本身是多种多样的，公共政策作为管理社会公共事务的基本规定或指导准则，自然也是多种多样的。为了对公共政策的形式有一个直观的认识，我们可以从下面五种角度了解公共政策的类型。除此之外，还可从更多的角度划分公共政策类型，在此不再一一赘述。

（一）按公共政策的制定过程划分。可划分为党的政策、法律性政策和行政性政策三种类型。在上一小节中对此已有简单论述。

（二）按制定公共政策的层次划分。可划分为中央政策、地方政策两种类型。中央政策是党和国家最高决策机关制定的对全国有普遍指导作用的政策，有时也可称为国家政策或宏观政策。地方政策是地方党组织和地方决策机关制定的政策，有一定的区域限制和作用范围的限制。因为公共政策的制定本身是一种较高层次的决策过程，所以地方政策的概念不应太窄，在我国，似应指县级以上决策机关所制定的政策。

（三）按政策的指导作用划分。可划分为基本政策、具体政策和元政策三种类型。无论是中央政策还是地方政策，都可以包含这三种类型的政策。基本政策是具有全局性的和全面指导性的政策，也可以称为总政策，具体政策则是为执行基本政策而制定的局部政策或阶段性政策，具有局部的或阶段性的指导作用，也可以称为子政策。基本政策与具体政策的关系是整体与局部、母系统与子系统的关系，前者对后者有指导作用，后者要服从于前者。在某种意义上说，中央政策与地方政策的关系也属于这种类型，但并不完全一样，因为地方政策允许有一定的特殊性或特殊内容。元政策是关于制定政策的政策，其英文拼写是“metapolicy”，“meta”作为前缀虽有“总的”含义，但和作为总政策的基本政策不同，它只对如何制定政策有指导作用，而不涉及社会公共事务管理的具体内容。

（四）按政府职能划分。政府作为执行机关的特殊地位使它成为公共政策的具体执行者，同时它也在一定程度上参与制定公共政策的过程。公共政策可按不同的政府职能划分为许多种类型。如按政府的特殊的公共行政职能可划分为防卫政策、外交政策、军事政策、治安政策、经济政策、文教政策和保健政策七种基本政策。每一种政策又可进一步划分为许多具体政策，如防卫政策可划分为国防政策和国家安全政策，外交政策可划分为中东政策、拉美政策、亚洲政策、欧洲政策、非洲政策等等，经济政策可划分为工业政策、农业政策、金融政策、贸易政策、税收政策、交通政策、能源政策等等，文教政策可划分为文化政策、教育政策、科技政策等等。每一个具体政策又可进一步划分出许多更具体的子政策，如欧洲政策可划分出对英政策、对法政策、对德政策等等，农业政策可划分出农业生产政策、土地政策、粮食政策、价格政策等等。制定这些具体政策的过程实际上是具体履行政府职能的

过程。

（五）按管理对象划分。社会公共事务管理与不同类型的社会成员的切身利益有直接关系，因此有必要按照不同的管理对象制定不同的公共政策，如老年政策、妇女政策、儿童政策、知识分子政策、工人政策、干部政策、农民政策、少数民族政策、残疾人政策、复转军人政策等等。每一种政策也可进一步划分出多种具体政策，如知识分子政策可划分出老年知识分子政策、中年知识分子政策、青年知识分子政策等等，并且还可再做进一步的划分。

第二节 公共政策的合法化

公共政策只有经过合法化的过程才能得到社会确认从而成为各级组织和个人普遍遵守、执行的基本规定和指导准则。政策合法化的过程是使各种拟议中的政策方案获得合法地位、具有社会权威性和约束性的过程，它包括政策法律化、政策法规化和政策社会化三个方面。这三个方面的相互结合使公共政策体系成为一个有机的整体。

一、政策法律化

政策法律化是使公共政策取得法律形式、具有法律效力的过程。它主要是在国家立法机关的权力和活动范围内进行的。公共政策和法律是两个既有区别又有联系的概念。公共政策和法律都属于政治范畴，体现的是统治阶级的意志，是实行国家管理和政治统治的工具和手段，在对国家和社会公共事务管理的总的指导原则、调整最基本的社会关系的基本规定方面，公共政策和法律的作用不仅相同，而且是相互重合的。这种重合即是政策法律化的过程和结果。然而，公共政策并不一定就是法律，除重合部分外，二者各自存在不同的作用范围和活动领域。一方面，公共政策属于较高层次的管理决策，不包括由法律所规定的许多较具体的行为规范。另一方面，公共政策的作用范围比法律要广泛得多，像政治、经济、文化、教育、军事、外交、社会保障等领域的许多社会问题是靠政策而不是靠法律来管理和调节的。

（一）政策法律化的基本形式。政策法律化是公共政策取得合法地位，具有社会强制力的重要途径。当某些政策性的议案或提案经过立法机关的立法程序成为正式的法律规定时，意味着以法律形式正式颁布这些公共政策并用整个国家的暴力机关作为执行这些政策的保证。公共政策可能具有的法律形式主要有以下几种：

1. 宪法。宪法是国家根本大法，又称母法，具有最高法律效力，是各项立法的依据。有关国家和社会公共事务管理的最重要的和最基本的指导准则通常是宪法中必不可少的重要内容。因此，一些最重要的公共政策必然要在宪法中明确地表述和体现出来。

2. 法律。法律包括基本法律和基本法律以外的其他法律。宪法中的原则规定通常要经过法律具体化，因此，宪法中所包括的政策内容也将在各项法律中得到更具体的表述和规定。我国宪法规定，全国人民代表大会有权“制定和修改刑事、民事、国家机构和其他的基本法律”，全国人民代表大会常务委员会有权“制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律”。

3. 地方性法规。指地方立法机关在不同宪法、法律相抵触的前提下制定和颁布的法律规定。地方性法规除进一步将宪法和法律中的政策内容具体化之外，还包括某些地方性的政策在内。我国宪法规定：“省、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报全国人民代表大会常务委员会备案。”

4. 自治条例和单行条例。自治条例和单行条例指民族自治地方的立法机关制定和颁布的法律规定，具有和地方性法规类似的特点。自治条例和单行条例除上述政策内容外，还包括和体现国家的民族政策、宗教政策等内容并将其进一步具体化。我国宪法规定：“民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区

的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或者自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案”。

（二）政策法律化的基本程序，政策法律化也可称为政策立法，其整个过程是在国家立法机关的职权和活动范围内进行的。国家立法机关是享有立法权，有权制定、认可、修改、补充和废止法律的国家政权机关，其立法权的行使必须依据严格的法律和法定程序。立法过程一般包括下列几个阶段和步骤：

1. 提出议案。提出议案是立法过程的最基本的阶段。有关公共政策方面的议案可能是执政党或政府已颁布实行的政策，也可能是未采用其他形式颁布过的、首次提出的政策方案。由于各国的立法规定不同，有权提出议案或有立法提案权的组织和人员的情况有所不同，主要涉及下列七种类型：（1）议会和议员；（2）国家元首；（3）政府和政府首脑；（4）司法机关；（5）政党和社会团体；（6）一定数量的选民；（7）法律规定的其他机关。我国宪法规定，全国人民代表大会代表和全国人民代表大会常务委员会。组成人员以及国务院有权依照法律规定的程序分别提出属于全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会职权范围内的议案。根据我国人大组织法和全国人大常委会会议事规则的规定，全国人大各专门委员会、中央军委、最高人民法院、最高人民检察院也可向全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会提出议案。

2. 审议议案。议案提出后，能否列入议事日程交付讨论表决，需要经过审议过程做出决定。由于各国立法议案审议权的规定不同，议案审议程序也有所不同。议案审议程序基本包括下列几种形式：（1）由议会大会直接审议议案；（2）由议会中的各专门委员会负责审议议案；（3）由专门委员会和议会大会按规定程序共同审议议案。如有的国家先由专门委员会进行初审，然后由议会大会最终审议，有的国家的程序更复杂一些，先由议会大会进行初审，然后由专门委员会复审，最后再由议会大会最终审议。议案的审议过程同时也是对议案进行斟酌、修改、完善的过程，除此之外，在议案审议过程中还可提出修正案。根据我国宪法规定，全国人民代表大会设立民族委员会、法律委员会、财政经济委员会；教育科学文化卫生委员会、外事委员会、华侨委员会等专门委员会，在全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会领导下，负责审议有关议案。同时，全国人大常委会有审议议案的职权和程序。

3. 表决和通过议案。当某项议案通过审议后需进行最终表决，决定其能否成为法律。表决结果一般由获得赞成票的多少来决定。根据我国法律规定，全国人大审议的普通立法议案和全国人大常委会审议的立法议案，均要求过半数通过，宪法的修改由全体代表的 $2/3$ 以上多数通过。表决方式一般包括立法机关的表决和全民公决两种形式。立法机关的表决方式一般为无记名投票、记名投票、举手表决、使用电子仪器表决等等。全民公决则指由公民直接用投票方式表示对某一重大立法议案的赞成或反对态度而决定取舍。

4. 公布法律。立法议案经过严格的审议、表决程序并获得通过后即可做为法律正式公布。公布法律的程序一般可分为两类，当立法机关审议、表决并通过某项立法议案时，或是由立法机关的领导机构或是由国家元首按法定程序予以公布。在由国家元首公布法律的程序下，仍然有两类情况，一类是

国家元首有较独立的权力，或是有权否决立法机关通过的立法议案，或是可以要求议会重新审议。另一类情况是国家元首有形式上的权力，不能否决或驳回立法机关通过的立法议案。我国宪法规定，由国家主席根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定以主席令的形式公布法律。与公布法律有关的两个重要问题是法律生效时间和违宪审查问题，各国的立法程序和规定在形式上虽然有所不同，但实质内容基本上是大同小异的。

二、政策法规化

政策法规化是政策合法化的重要过程之一。公共政策并不一定通过为法律才能获得合法地位。“合法”的含义主要指的是符合宪法和法律规定，其次指的是具有使各种组织和个人遵从的社会效力。政策法规化是使公共政策成为具有某种法律效力的社会规范的过程，它主要是在政府的活动范围内而不是在立法机关的活动范围内进行的。政策法规化的过程是政府通过制定行政法规推行各种政策进行管理的过程。

（一）行政法规。行政法规有广义、狭义和介于二者之间的三种认识。广义的行政法规是泛指一切有关国家行政管理的法律、法规、法令、规章、决议、决定、命令、指示等各种规范性文件的总称，在部门法的分类上可统称为行政法；狭义的行政法规是按我国宪法的规定专指国务院制定的行政法规；介于二者之间的行政法规含义是指国家行政机关制定的条例、规定、办法、命令、规章等各种规范性文件的总称，这种界定是与国家立法机关通过的法律相对而言的。按照这种界定，实际上对行政法和行政法规的概念进行了区分，行政法是与经济法、刑法、民法不同的部门法，主要包括行政法律和行政法规两部分。为便于区分国家立法机关和国家行政机关的职权范围和作用范围，本书主要采用介于二者之间的行政法规含义。

（二）授权立法或委任立法。国家行政机关制定行政法规本身是行政立法的过程，主要有两种形式。一种形式是授权立法或委任立法，另一种形式是职权立法。授权立法或委任立法指国家行政机关根据国家立法机关的授权或委托进行的立法活动。其根本特点是国家立法机关将自己权限范围内的某种立法权通过一定的授权规定委托给国家行政机关行使。例如，1985年，根据我国宪法第89条关于国务院职权第十八项的规定，第六届全国人民代表大会第三次会议做出《关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行规定或者条例的决定》，授权国务院在必要的时候，对于有关经济体制改革和对外开放方面的问题，在同有关法律和全国人大及其常务委员会的有关决定的基本原则不相抵触的前提下，可以制定暂行的规定或条例，颁布实施，并报全国人大常委会备案，另外，全国人大常委会做出的《关于授权国务院对职工退休退职办法进行部分修改和补充的决定》（1983年9月）、《关于授权国务院改革工商税制和发布试行有关税收条例（草案）的决定》（1984年9月）等都属于授权立法的形式。授权立法所制定的暂行规定或条例，同国务院行使本身职权制定的各种规章或规定在性质上和法律地位上是不同的。一方面，它在程序上有所不同，需要报立法机关备案，而不是经政府最高层会议决定或经政府首脑审批后即可施行；另一方面，其本身具有国家法律的性质和地位，具有较高的法律效力。当然，授权立法或委任立法并不意味着改变得到授权的国家行政机关的性质。

授权立法或委任立法的做法自50、60年代以来在世界各国发展得较为普

遍。不少国家在宪法上对此有明确规定，如法国宪法第 38 条规定：“政府为执行其施政纲领可以要求议会授权自己在一定期限内以法令的方式采取通常属于法律范围内的措施。”原联邦德国基本法第 80 条规定：“委任的内容、目的和范围以法律定之。”授权立法或委任立法的作用在于协调国家立法机关和国家行政机关的管理活动，其必要性在于：1.使政府可及时处理一些较为复杂、紧迫而制定法律的条件尚未成熟的社会问题；2.使政府在处理一些专业性、技术性很强的社会事务方面行使较大的权力，发挥较大的作用；3.适当减轻立法的繁重任务，在政府工作取得一定经验的基础上有利于立法机关制定较为成熟的法律。授权立法或委任立法并不是随意进行的，必须有一定的原则和条件：1.有特定范围或特定事项的限制；2.不能与宪法或有关法律的基本规定相抵触；3.有报立法机关备案的规定和程序；4.有一定的时间限制，在条件成熟时，授权立法制定的暂行规定或条例可由立法机关制定为法律。

（三）职权立法。国家行政机关制定行政法规或行政立法的另一种形式是职权立法，指的是国家行政机关在宪法或有关法律所规定的职权范围内进行的立法活动。这一点和授权立法或委任立法有明显的区别。按照传统的“三权分立”的学说，立法机关、行政机关和司法机关分别拥有立法权、行政权和司法权，其职权范围有明显的界限。但是，随着政府职能的演变和政府职权的扩展，许多国家的政府不仅有行政权，而且有行政立法权和行政司法权。这种行政立法权是在宪法中明确规定的，而不是根据立法机关的某项议案临时授予的。如我国宪法第 89 条第一项规定，国务院有权“根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令”。第二项规定，有权“向全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会提出议案”。前一规定属于行政立法权的范围，后一规定则与国会立法权的范围有关。严格他说，宪法中的权力规定是一种分权形式，职权立法指的是国家行政机关在限定的管辖范围内行使宪法规定给自己的行政立法权，而授权立法指的是国家行政机关行使国家立法机关授予或委托它的立法权，按照宪法规定，这部分立法权本属于立法机关的职权范围。国家行政机关制定的行政法规大部分是通过职权立法的活动完成的。职权立法同样有较严格的规定和限制，不能与宪法或有关法律的基本规定相抵触。

（四）政策法规化的基本形式。政府制定的政策性规定可按其、发布的权限分为三种基本形式：1.中央政府法规。指国家最高行政机关制定和发布的有关国家行政管理的规范性文件。在我国，专指国务院制定和发布的规范性文件，即狭义的行政法规，其发布有时采用某种命令的形式，如国务院令，亦可称为政令性法规。中央政府法规的法律效力仅次于由国家立法机关通过的宪法和法律，可作为提起行政诉讼法律依据和法院审判行政案件的准绳和适用规范。2.主管部门规章。指国家最高行政机关所属部门或规制机构制定和发布的规范性文件，亦可称为部令性规章。此类规章不具有中央政府法规的法律效力，不能成为提起行政诉讼或法院判决行政案件的法律依据。但有一定的参照作用。主管部门规章均在本专业范围或职能范围内有效，其他部门需遵守和执行，有时需报中央政府批转或请中央政府发出通知，有时则直接以中央政府名义发布，以提高效力等级。在我国，只有国务院各部委享有制定此种规章的权限，国务院除部委以外的其他工作部门（如直属机构）享有不完全的规章制定权，其制定的规章必须报国务院批准、公布。3.地方政

府规章。指地方国家行政机关制定和发布的规范性文件。在我国，省、自治区、直辖市一级的人民政府制定和发布的规章要服从于中央政府法规、主管部门规章和省、市、自治区立法机关制定的地方性法规，在本区域内有效，其法律效力与中央政府部门规章类似。省、自治区人民政府所在地的市政府和国务院批准的较大的市政府也有权制定地方政府规章，但要服从于省、自治区政府所制定的规章。除此之外，其他各级地方政府及地方政府部门无权制定地方政府规章，它们只有规定行政措施，发布决定和命令的权限，其规定的区域效力和法律效力随其管辖权限逐级降低。基层政府制定的规定则不具有法律效力。

政府的政策性规定除上述三种基本形式外，还可按其他方法进行分类。如按行政法规与宪法、法律的关系可分为：1. 执行性行政法规，政府为具体实施某种法律制定的行政法规；2. 补充性行政法规，政府在具体实施某种法律时对其未明确或未涉及的方面所作的补充规定；3. 自主性行政法规，政府在自己的权限范围内自行制定的行政法规。按照作用划分，可划分为组织性行政法规、行为性行政法规和监督性行政法规三种类型。按照政府职能或公共政策的类型划分，政府制定的行政法规可以有多种多样的类型，在此不再一一赘述，它们表明了政府职能。公共政策与行政法规之间的紧密的内在联系。

在我国，行政法规的名称多种多样，常见的有条例、规定、决议、决定、通知、办法、章程、规则、细则、方案、指示、通告、布告、批复、意见、措施等等，有人统计说约有 60—70 种。为了规范化和标准化起见，1978 年 4 月国务院颁发的《行政法规制定程序暂行条例》中规定，只有国务院才能制定行政法规，其他行政机关制定的规章不能称为“行政法规”；1982 年的宪法再次明确了这一条。同时，《行政法规制定程序暂行条例》中规定，只有国务院的行政法规才能用“条例”名称，国务院各部委以及地方各级政府制定的规章，一律不能使用这一名称。该条例还规定，国务院行政法规所采取的具体形式是条例、规定和办法，其重要性、全面性、系统性有一定的区别，涉及某一行政领域的较全面的法规称“条例”，如《国家公务员暂行条例》（1993 年 8 月）；涉及某一行政工作的较具体问题的法规称“规定”；操作性的法规称办法或细则，如《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》（1988 年 9 月 13 日，国务院令第 13 号）和《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定实施细则》（1989 年 9 月 8 日监察部发布）、《国家公务员考核暂行规定》（1994 年 3 月人事部发布）等等。

（五）政策法规化的基本程序。国务院批准发布的《行政法规制定程序暂行条例》对制定行政法规提出了四条原则，1. 坚持四项基本原则，为改革、开放、搞活和社会主义现代化建设服务；2. 符合宪法和法律、符合党和国家的路线、方针、政策；3. 从实际出发，实事求是；4. 贯彻民主集中制，充分发扬民主。政策法规化的基本程序应严格遵守这些原则，在我国，其具体程序可分为下列六个步骤：

1. 编制立法规划。为了适应社会发展的需要，更好地履行政府职能，减少可能出现的矛盾、冲突和重复，行政立法必须制定具体规划，有计划地进行。在我国，行政立法规划分为五年规划和年度计划，其主要根据分别是国民经济和社会发展的五年计划所规定的各项基本任务和年度计划所规定的各项具体任务。各级政府的编制立法规划工作在其所辖权限内按规定程序进

行。国务院行政法规五年规划和年度计划通常由国务院各主管部门分别在其所辖范围内提出立法建议，由国务院法制局综合考虑、拟定草案后报国务院审定；国务院各部委的规章制定规划由相应部委的法制机构（条法局、司、处）编制并报相应部委首长审定；地方政府的规章制定规划通常和地方立法机关的地方性法规规划统一考虑，由地方政府法制机构（法制局、办、处）和地方立法机关法制机构（法制委、办）在协商基础上拟定草案并报地方政府首长审定。

2. 起草。行政立法规划经审定后，即可按计划进行制定具体法规或规章的工作。首先是起草有关法规或规章的草案，根据其重要性或涉及范围可以由主管部门单独进行起草工作，也可以由政府法制机构或主管部门牵头，与有关的若干部门组成起草小组进行工作。起草工作或起草小组应适当吸收有关业务专家或法律专家参加。

3, 征求意见。法规或规章草案起草出来后，应在影响所及的范围和地区内广泛征求意见，其形式可以有提交书面材料、通过新闻传播媒介公布、公开讨论、意见听取会、建立一定的听证制度和咨询制度等等。与有关部门协商也是征求意见的形式之一。《行政法规制定程序暂行条例》第9条规定：“起草行政法规，应当征求有关部门的意见。对于涉及其他主管部门的业务或者与其他部门关系密切的规定，应当与有关部门协商一致；经过充分协商不能取得一致意见的，应当在上报行政法规草案时专门提出并说明情况和理由。”

4. 审查。法规或规章草案征求意见后，即由起草部门负责人审阅并签署意见后报送有关法制机构审查，如国务院各部门起草的法规草案，按规定需报送国务院法制局审查。起草部门报送法规或规章草案时，需同时报送下列材料：（1）草案说明和有关材料；（2）需同时制定的实施细则；（3）其他需要说明的情况和问题。对法规或规章草案进行审查的主要内容是：（1）制定的必要性和可行性；（2）具体内容和条款是否符合宪法、法律及党和国家的路线、方针、政策；（3）是否符合立法程序；（4）是否符合所规定的权限范围；（5）草案的结构、文字、名称、逻辑体系等是否符合规范化要求；（6）是否符合上报手续和要求。法制机构在认真审查的基础上，提出是否将该法规或规章提交讨论的审查报告并按规定程序上报。5. 通过。属于行政立法权范围内的法规或规章，在法制机构审查后，要经过有相应权限的行政立法机关的正式会议讨论才能通过。如国务院的行政法规通常由国务院常务会议或全体会议审议通过；部门规章由部务会议或委务会议审议通过；地方政府规章由政府常务会议或办公会议审议通过。法规或规章经一定会议通过后，需由制定机关的首脑签署并按规定程序报请上级机关审批或备案。

6. 公布。公布是制定新法规或规章的最后一个程序，只有经过正式公布，才能确保其贯彻和执行。公布的方式一般是由主管的行政首长签署发布令。在政府公报上或通过新闻媒介发布。我国国务院通过的行政法规，由国务院总理签署国务院令，在《国务院公报》及重要报纸上全文刊载。

三、政策社会化

政策法律化和政策法规化所涉及的是政策合法化的形式问题或现象问题，某种公共政策之所以能够转化为宪法、法律或行政法规中的条文或规定，是以一定社会历史条件下的社会成员的认识程度和接受能力为前提的。如果某种公共政策受到人们的普遍赞成和支持，它就很容易转化为法律、法规或

规章，如果受到强烈的反对，即使有法律效力也很难维持和执行。因此，当某种公共政策成为人们自觉遵守的社会规范时，也就具有了可转化为法律或法规的合法性的实质内容，这种转化的实现意味着其合法性达到了内容和形式的统一。

政策社会化是公共政策成为人们普遍遵循的非法律化的社会规范的过程。在一个法制化的社会中，约束人们行为的并不仅仅是法律规范，思想文化、伦理道德方面的规范起着很重要的作用。在社会公共事务管理方面，同样存在着这种现象。除了法律和行政法规外，有许多非法律化的政策规定或社会规范在起作用，其中有着巨大感召力的政治团体——特别是执政党——所制定的政策规定具有特别重要的影响。

政策社会化具有下列一些特点和条件：1.制定政策的政党或政治团体占据执政地位或合法地位；2.这种政党或政治团体在社会上有极高的威信、社会号召力和雄厚的群众基础；3.其所制定的政策反映出大多数人的愿望并代表大多数人的利益；4.这种政策是经过党的或政治团体的最高领导机关正式会议讨论通过的；5.这种政策为社会上大多数人自觉接受和执行。由于这些特点和条件限制，并不是每一个政党或政治团体制定的政策都能够实现政策社会化的过程，它是由政党或政治团体及其制定的政策的性质所决定的。历史实践证明，只有无产阶级的政党及其制定的政策才真正具有这种性质。在我国，中国共产党所制定的政策即具有政策社会化的特点。

在政策法律化和政策法规化的过程中，公共政策的执行主要是以国家的强制力和法制观念为基础的。在政策社会化的过程中，公共政策的执行则主要是以政党的威信、党性原则和组织观念为基础的，政策社会化的群众基础比政策法律化和政策法规化广泛得多。当只占社会少数的统治阶级强行用法律和行政法规的形式推行代表其利益的政策时，这种政策明显缺乏群众基础，不能成为人们自觉遵守或自愿接受的社会规范，因此社会化的效果较弱。

政策社会化主要是在执政党或政治团体的活动范围内进行的，并且有一套拟定草案、党内外征求意见、中央正式会议审议通过、正式公布的严格程序。在我国，中国共产党全国代表大会、中央全会、中央政治局会议及各种中央工作会议所制定的政策都具有社会化的效力和效果。

在许多国家，由于政策法律化、政策法规化和政策社会化的过程分别是在三个不同的活动范围内进行的，常会出现矛盾和冲突。在我国，这三种过程却是相互结合、相互渗透的，形成了一个完整的公共政策体系。这三种过程能够统一、协调的原因和条件在于：1.党在群众中有很高的威信，党的政策反映并代表了大多数人的利益，得到广泛拥护和支持；2.党的政策决定是制定宪法、法律和各種行政法规的指导思想、基本原则和重要内容；3.除了社会化的过程外，党的政策通过法律化和法规化的形式得到积极的强化；4.在宪法、法律和行政法规中明确了党的领导地位和指导作用，增强了党的政策的社会化的效果；5.中国共产党党章规定，党必须在宪法和法律范围内活动，这种规定维护了宪法、法律的尊严和权威，保证了政策法律化、法规化和社会化的一致性；6.党的性质不变和党的政策的一贯性、连续性是保持这三种过程和谐统一和政策体系完整性的基础。当社会生活和政治形势发生变化时，党需要根据客观形势的变化制定新的政策，并相应对法律和行政法规进行修改和调整，如果党的政策始终能够反映人民的愿望和代表人民的利益，就能够消除政策法律化、法规化和社会化过程中可能出现的矛盾，保持

公共政策的整体性，并且不断使之发展和完善。

第三节 公共政策的合理化

公共政策的合法化涉及公共政策如何取得合法形式、成为具有强制性和约束力的社会规范的问题。除此之外，公共政策还有另外一个重要方面，即合理化问题。公共政策的合理化涉及公共政策是否适当、是否符合客观需要和客观要求的问题；当某项政策方案转化为法律、法规或党的政策时，它只具有了合法的形式，但并不意味着它一定是合理的，因此，有必要通过政策分析、政策制定和政策评估的科学方法实现公共政策的合理化。

一、政策分析

政策分析是保证政策合理化的第一个步骤，有的学者称它是一种“行动前”的决策工具。政策分析的概念有广义和狭义之分，狭义的政策分析概念将政策分析与政策制定和政策评估两个基本概念区分开，是制定公共政策前的一个必经阶段；广义的政策分析概念是制定公共政策全过程的同义词，它不仅包括对政策方案的选择和对政策结果的评估，而且也包括对政策制定具体过程本身的考察和完善。为了叙述的方便起见，此处采用的是狭义的政策分析的概念。

（一）政策分析的重要性。制定和实施公共政策的过程可以分为政策分析、政策制定、政策执行和政策评估四个阶段。政策分析主要考虑如何认定紧迫的政策问题，确定合理的政策目标和较优化的政策方案；政策制定是政策合法化的主要阶段，使某种政策目标和政策方案成为具有一定合法形式的正式政策并予以公布；政策执行是具体实施已正式颁布的政策的过程；政策评估主要考察的是政策实施的效果及既定目标实际实现的程度。就某项具体政策而言，这四个阶段在时间上是依次进行的，具有较明显的界限和连续性。虽然在实际过程中，这四个阶段可能会出现重复进行和交叉进行的情况，但在理论上可以对其进行抽象的考察。

在这四个阶段中，政策制定问题历来受到较多的注意，因为它是政策形成或政策具有合法性的最显著的阶段，而政策分析只提近来才越来越受到重视。但是，政策的合法化并不等同于政策的合理化，当某项政策具有法律或行政法规的合法形式时，并不意味着它就是合理的。这项政策在制定的程序方面或形式方面可能是合法的，但是其目标或内容却有可能是错误的、欠妥的或不适当的。由于政策具有导向性、规定性、权威性等等的性质和作用，政策出现偏差会带来十分有害的影响，在政策的合法性越强、政府的效率越高、执行的越得力时，这种有害的影响就越大。在缺乏政策分析的情况下，人们往往只注意按某种既定目标制定正式政策，很少对该目标的合理性进行认真的分析，其结果是在这项政策的有害影响十分明显时才意识到应对该政策进行彻底的纠正。我国 50—60 年代的人口政策即是缺乏政策分析的一个例子。

1954 年公布第一次全国人口普查结果时，我国总人口已接近 6 亿，马寅初等一些具有远见卓识的学者曾大声疾呼严格控制人口，提出控制人口数量，提高人口质量的主张，并有专家提出中国总人口应控制在 8 亿人。但是，由于“左”的思想影响和缺乏科学的政策分析，至 60 年代和 70 年代，事实表明人口增长过快已给国家带来巨大压力时，才逐步推动了计划生育政策的发展。1966 年至 1971 年六年间我国人口自然增长率高达 2.6%，净增人口 1.2 亿。根据国家统计局 1994 年公布的“中国统计年鉴”，至 1993 年底，

我国总人口已达 11.85 亿，至 1995 年 2 月，我国实际人口已突破 12 亿，人口问题将一直成为我国社会发展和经济发展的沉重包袱，由此可见政策问题和政策分析的重要作用。因此，在正式制定某项政策之前，有必要先进行认真的政策分析，对其目标进行科学的论证，在对多种目标甚至完全对立的目标进行比较研究的基础上选择较为适当的政策方案，以防止或减少政策偏差和失误。

（二）政策分析的方法。政策分析是一种运用各种分析技术和数学模型选择政策目标和方案的方法。政策分析既不是简单的比较分析方法，也不是粗略的定性分析方法，它要求综合运用各种现代的科学分析技术和定量分析方法进行较复杂的数学运算，在广泛搜集有关信息的基础上，列出所要解决的问题、所要采用的方法及所要实现的目标，拟定多种可供选择的政策方案，建立相应的数学模型对其运作及效果进行预测性的分析和评估，从而选出最佳的政策目标和政策方案。

现代意义的政策分析是在将运筹学、系统分析、决策理论、计算机科学等先进的科学技术方法应用于政策科学的基础上发展起来的。它和传统的制定政策时所作的一般性的分析不同，其根本的区别在于所运用的方法上的差别。传统分析所运用的主要是概念分析和经验分析的方法，而政策分析所运用的方法包括线性和非线性规划、决策论、博弈论、排队论、回归分析、成本效益分析、马尔可夫模型、贴现率分析、系统分析、计算机模拟等等，必须通过政策制定者、专门的政策分析人员和各种专家的联合努力才能完成。

政策分析的过程一般包括六个阶段，1. 确认需要制定相应政策的紧迫的政策问题，确定问题的性质、现状、症结、紧迫性和社会影响；2. 在对各种不同的目标进行权衡和比较的基础上，初步规划并选择所需要实现的政策目标；3. 确定实现政策目标的各种可能的方法或备择方案；4. 确定评估各种备择方案的政治标准、经济标准和价值标准；5. 预测各种备择方案实现预定的政策目标的程度及可能有的效果和影响；6. 建立各种政策分析模型，利用计算机描述或模拟各种备择方案的实施过程，在科学的量化评估的基础上对各种备择方案进行优化选择，并从中选出较为适当的、切实可行的政策方案。

在公共行政学领域中，由于政策分析对合理制定公共政策有十分重要的影响，所以政策分析已经日益成为一个专门的研究领域，许多国家的政府设立了专门的政策分析机构和政策分析人员。为了加强政策分析的教学和研究工作，美国公共事务和公共行政学院协会（NASPAA）1974 年将政策分析列入公共事务和公共行政教育项目所包含的学科之中。按照该协会的规定，政策分析主要要求掌握下列几方面的知识：1. 政策制定、实施和评估的过程；2. 优化和选择备择方案的方法；3. 与具体活动领域有关的特殊的政策属性；4. 进行社会经济分析所需要的技能；5. 政治判断力；6. 识别、理解和说明问题的能力；7. 项目评估；8. 与“公共利益价值观”有关的知识。

（三）如何提高政策分析水平。政策分析的重要性在于它有助于确定适当的政策目标及实现此目标的适当的备择方案。政策分析面对的是一些极为复杂的、难以用经验的或直观的方法解决的社会公共问题，其合理性和准确性受到许多客观因素的影响和限制，这些因素造成了政策分析的困难。要提高政策分析的水平 and 效果，需要注意下面几个问题：1. 政策分析工作主要是由一些专门的政策分析人员进行的，他们的目标判断、价值判断及所注意的利益关系和社会关系往往和政策制定者存在着差异，在政策目标的确定和实

现目标的备择方案的选择方面易于出现偏差和不一致，需要加强双方之间的沟通和了解；2.在政策分析过程中，政策分析人员的政治倾向、个人利益和知觉偏见不可避免地会影响其对目标、方案和标准所作出的判断和选择，需要借助于较客观的量化分析方法和群体决策方法纠正这种可能出现的偏差；3.政策分析所运用的各种现代方法必须以充分的和可靠的信息为基础，由于受设备、条件、时间、人员素质等客观因素的限制，常会出现两种相反的情况，一是信息量不足或不准确，二是难以充分有效地利用庞大复杂的信息，需要不断加强信息收集和数据处理工作；4.由于政策分析是一种预测分析的方法，特别需要注意备择方案的可行性问题。首先是政治方面的可行性，指某项政策在政治上可被政策制定者和立法者接受、不会遭到社会上的强烈反对或使社会产生不安定和不稳定的气氛；其次是经济方面的可行性，指某项政策具有较好的经济效益或有利于推动社会经济的发展；最后是操作方面的可行性，指某项政策在具体实施时充分考虑到可能遇到的困难和障碍，尽量减少不确定性，防止或避免受到各种不确定因素的干扰。为了增强备择方案的可行性，需要制定适当的政治标准、经济标准或效用标准，努力提高政策分析模型的确定性、可靠性和可控性。

二、政策制定

政策制定是在政策分析的基础上，进一步论证和审查备择方案并使之最后形成正式政策的过程。由于政策分析主要运用于一些较大的并且较复杂的政策研究，在大量的公共政策方面尚缺乏先进的分析方法和设备，政策分析和政策制定的阶段界限并不明显。一般来说，前者偏重于政策问题、政策目标和备择方案的选择，后者偏重于备择方案的审议和政策的正式形成；前者主要与专门的政策分析机构和政策分析人员的活动有关，后者主要与政策制定者、最高决策者或立法者的活动有关。

政策制定过程是一种高层次的决策过程。政策制定和决策在英文中是两个不同的词汇，前者是“policy-making”，后者是“Decision Making”，两者的意思都很明确。如果仅从字义来理解，决策即做出决定。政策是重要的决定，因此政策制定是包括在决策的范围和过程中的。但是，政策制定过程和一般的决策过程并不完全相同。决策过程可以是一个领导者或一个领导群体做出决定的过程，而政策制定过程必然是许多人和许多群体或机构共同协作的过程。同时，公共政策作为管理社会公共事务的基本规定和指导准则，也不同于一般决策，它是一般决策的指导方针和依据。政策合法化是政策制定过程的外在表现，注重的是政策所取得的合法形式，政策合理化则是政策制定过程的内在表现，注重的是政策内容的合理性、正确性和适当性。作为一种高层次的决策过程，政策制定过程的合理化与决策方法和决策程序的科学化有密切关系，这一部分内容将在第八章“行政决策”中详细论述，在此只简要介绍国外学者提出的与政策制定过程有关的六种模式，这些模式从不同角度对公共政策的制定过程进行描述和说明。

1.精英/大众模式。这种模式将政策制定过程描述为是少数社会精英的特殊活动过程。这些精英是社会统治集团的代表，他们占据社会的支配地位，与处于被支配、被统治地位的大众构成对立的双方。精英们掌握着制定政策的权力，他们的价值观、地位、收入、所受过的教育都与大众有明显的区别，他们所制定的政策代表的是精英们的利益，是由精英们颁布并强制大众实施的，在某种意义上说，这种模式反映了政策制定过程与阶级统治、阶级关系

的政治联系，C·赖特·米尔斯的《权力精英》（1956年）一书被认为是精英/大众模式的代表作。

2. 集团模式。这种模式将政策制定过程描述为政府处于各种利益集团的压力下谋求妥协和均衡的过程，其代表作是阿瑟·F·本特利撰写的著作《政府程序》（1949年）。这种模式认为，政府是一种“中立的”执行部门，其制定政策的活动受到工业集团、军事集团、院外活动集团及各种各样的利益集团的强大压力和影响。政府制定政策的过程是各种利益集团施加政策影响、谋求集团利益的竞争过程，在这种情况下，集团利益往往高于或被等同于公共利益或国家利益。其结果是，以某种合法形式形成的公共政策往往有利于压力较大的集团一方，压力较小的或处于劣势的集团则成为妥协、让步的一方。

3. 系统模式。这种模式试图用信息论的理论描述公共政策的制定过程，它把政府内部的政策制定系统看作是一种结构复杂的“黑箱”，需要从输入、输出的动态过程加以考察。在系统模式中，对输入的考察包括社会需求、可利用的资源、遇到的支持和反对；对输出的考察包括与公众和其他政策制定者有关的利益和服务；对“黑箱”的考察包括其结构、程序、政策制定者和心理—社会框架，整个政策制定过程在社会、经济变量等环境因素影响下以反馈形式周期性地运行。系统模式主要关心的是：在制定公共政策的系统中有什么重要变量和形式？什么因素构成实际的政策制定过程的“黑箱”？什么是该过程的输入、输出和反馈？这一学派的主要代表作是戴维·伊斯顿的《政治系统》（1953年）。

4. 制度学派模式。这是较早从政府内部结构探讨政策制定过程的一种理论。它把注意焦点放在政府的组织图上，描述各机构的安排和法定责任，从制度上探讨立法机关、行政机关和司法机关在政策制定方面的作用，并且特别对宪法、行政法和各种法律规定感兴趣。制度学派模式不太重视各种机构之间的关系及某一机构和其颁布的公共政策之间存在的行为上的联系，因此受到行为科学的强烈冲击，卡尔·J·弗里德利克的著作《立宪政府和民主》（1941年）是这一模式的主要代表作。

5. 新制度学派模式。新制度学派模式是在制度学派模式受到冲击后重新发展起来的理论，主要代表作有西奥多·J·洛伊的《决策与政策制定：论专家政治的矫正方法》（1970年）、兰德尔·B·里普利的《导论：公共政策的政治》（1966年）、罗伯特·索尔兹伯里和约翰·汉兹的《政策分析理论和初步运用》（1970年）以及小迪安·斯库勒的《科学、科学家和公共政策》（1971年）。新制度学派模式的政策制定理论较为复杂，他们试图按照政策制定的子系统进行分类并在此基础上进行深入研究。例如西奥多·J·洛伊在其著作中把政策分为再分配、分配、制宪和规制四种类型，它们各有不同的权力范围和政治行为。新制度学派模式主要关心的是政治制度问题，同时也注意研究政策所涉及的各种关系问题，如政策与立法机关、行政机关、司法机关的关系，政策与政治的关系，政策与每一种权力范围内的各种类型的政治行为的关系等等。

6. 趋向和窗口模式。这种模式把政策制定看作是几种趋向相互作用、融合发展的过程，其主要代表作是约翰·W·金登的《议程、备择方案和公共政策》（1984年）。金登通过1976年至1979年的调查研究，认为存在着三种独自流动并构成政策制定过程的“溪流”或“趋向”。第一种是问题趋向，

它是由社会上的各种因素或事件所引起的，促使公众和政策制定者集中注意某些特殊的社会问题并加以规定和解决；第二种是政治趋向，它是各种社会力量相互作用的结果，包括国民情绪、组织或集团利益、政府机构或人员的变化、国会议员及新闻媒介的活动等等，它促使制定某种力量占优势的政府议程，即政府要解决的问题或争端的一览表；第三种是政策趋向，它是参与制定决策议程的个人相互作用的结果，这些人有些是公开的，有些则是隐蔽的，他们包括职业的公共行政人员、学者、研究者和顾问、议会工作人员、管理和预算局的工作人员及各种利益集团的代理人，他们所制定的决策议程是政策制定者制定公共政策的备选方案的一览表，因此对政策制定有十分重要的影响。金登认为，当这三种趋向汇合时，公共政策就应运而生了，金登称之为“打开窗口”。在趋向和窗口模式中，这三种趋向是并存的，同时又是相互推动的，该模式依据确定问题、确定政府议程、确定决策议程的发展阶段较为全面系统地描述了政策制定的全过程。

三、政策评估

如上所述，制定和实施公共政策的过程可分为政策分析、政策制定、政策执行和政策评估四个阶段，因为公共行政学是一门应用性的科学，政策执行问题有着特别重要的意义，准备在第七章“行政执行”中专门加以论述，在此直接论述政策评估问题。政策评估是对政策执行的效果进行判断、评定和提出改进建议的过程，是政策合理化的实践检验和完善阶段。

（一）政策评估的内容。当某项政策以法律化、法规化或社会化的形式颁布后，能否达到预定的目标或效果，受到许多因素的制约，如政策分析人员和政策制定者对政策问题的认定是否准确；政策方案的目标、计划、内容是否合理和完善；政策执行措施是否适当、得力；社会环境因素是否出现客观变化；社会成员是否有足够的心理承受能力等等。这些因素决定公共政策在其执行过程中不可避免地出现某些问题或偏差，政策评估的任务和目的就是及时发现政策分析、制定和执行过程中存在的问题，发现影响政策执行的因素，提出合理的修正意见，保证政策目标的实现和产生良好的政策效果。在政策执行过程中，政策执行者也在不断地进行分析和判断，但他们所注意和解决的只是政策执行过程之中的问题，有许多影响政策效果的问题是发生在政策执行过程之外的，必须通过专门的政策评估工作发现和纠正。

政策评估主要包括下列三方面内容：1. 政策目标和政策计划实际实现的程度。这是政策评估的最基本的方面，对于政策制定者和政策分析人员来说，某项政策的制定是与解决某种较为重大和较为紧迫的社会公共问题相联系的，政策目标和政策计划的实现程度实际上意味着所面临的社会问题已经解决到何种程度或已在多大程度上得到了控制。这种评估关系到对某项政策的成败所作出的结论。2. 影响政策目标和政策计划实现的因素。政策评估的目的和内容并不仅仅局限于准确测量和评定政策目标、计划的实现程度，它的主要目的在于发现影响和妨碍政策效果的问题或因素，力求产生最好的政策效果。无论制定得多么周密的政策方案，在其具体实施的过程中，都会遇到各种各样的问题或因素对其政策效果产生不利影响，政策评估的任务之一就是及时发现这些问题和因素及其产生的原因或根源，为政策制定者、政策分析人员和政策执行人员提供有利于提高政策效果的意见和建议。3. 政策所产生的各种问题和效果。一项政策的好坏或成败，并不完全取决于其目标和计划实际实现的程度，而取决于它所产生的社会效果和影响。对于一些不合理

的或错误的政策，其目标和计划实现的程度越高，其产生的不良的社会效果就越大。因此，对社会效果的评估是政策评估的最重要的方面。对社会效果的评估可分为政治效果、经济效果、社会心理效果和其他社会效果四种类型，其中有些效果在政策分析和政策制定过程中是考虑到的，而有些效果是在政策执行的过程中由于各种复杂关系和连锁反应出现的，因此，政策评估需要对各种各样现有的或潜在的社会效果进行全面的考虑和测量。

（二）政策效果的评估。公共政策的社会效果是由第一节所论述的公共政策的性质和特点决定的，由于公共政策直接关系到社会上各种阶级、阶层、集团、组织和个人的切身利益，因此具有广泛的社会影响，并成为社会瞩目的焦点，它的任何一点变化，必然会在一定的社会范围内产生一连串的反响。它在执行过程中所引起的某些强烈的反应甚至可造成社会震动和不安，这些都说明了对公共政策的社会效果进行评估的重要性。

对政策效果的评估包括下列四个方面：1. 政治效果。主要考察某项政策在政治关系方面所带来的变化及所产生的政治影响。良好的政治效果应有利于维护社会的安定和民族团结，消除各种造成社会冲突的不稳定因素。虽然公共政策的性质决定它必然反映统治阶级和占支配地位的社会集团的利益，但是社会稳定有利于维护政治统治和阶级统治，因此是衡量政策的政治效果的重要标准。公共政策的政治效果并非只有政治性的政策才能产生，像经济政策、教育政策、文化政策等各种公共政策都有可能产生一定的政治效果和政治影响，例如造成阶级歧视或种族歧视的教育政策必然会加剧阶级矛盾和阶级冲突。公共政策的政治效果有时是直接的、突发的，有时是潜在的、长期的，有时这两种情况是相互转化的。因此，对政治效果的评估应做定期的或阶段性的考察。2. 经济效果。主要考察某项政策的经济效益或对社会经济发展的影响。良好的经济效果应有较好的经济效益或有利于社会经济的发展。政策的经济效益指其直接效益或自身效益，其主要标准是支出、收入、成本、收益或投入、产出的比例关系。政策评估首先要考察这种比例关系，计算经济上的利弊得失。有许多政策本身没有什么直接效益，但对社会经济发展却有明显的或潜在的影响，即存在一定的社会效益。这种影响并非只有经济政策才有，像教育政策、人事政策、劳动政策等等都对社会经济的发展有一定影响。政策评估除了分别考察政策的自身效益和社会效益外，还需要对二者进行综合评估。因为有些政策的自身效益虽好，但社会效益却不好，反之亦然。只有经过全面的比较才能客观地判断其优劣。3. 社会心理效果。主要考察某项政策对社会上各类人员产生的心理影响及可能出现的变化趋势。良好的社会心理效果应有利于社会精神文明的建设和社会成员心理素质的健康发展。政策心理效果的影响不如政治效果和经济效果的影响直接和明显，因此一直未受到应有的重视。实际上这方面的评估对政策分析、制定和执行过程都有深远的意义，并且是政治效果评估和经济效果评估的重要依据之一。政策的社会心理效果与政策的稳定性、连续性、公平性、合理性、导向性等等有密切的联系，良好的心理效果有利于人们产生稳定感、公平感、信任感、责任感、安全感和成就感，增强有利于保持社会稳定、提高工作效率和生产效率的社会意识，舆论和观念，反之，则会产生不利的或有害的心理影响，如治安政策、物价政策、工资政策、就业政策等等都具有明显的社会心理影响。因此，分析测量这两种不同的社会心理影响及变化发展趋势是政策评估的必不可少的内容。4. 其他社会效果。除政治效果、经济效果和社

会心理效果外，公共政策还会产生其他各种各样的社会影响。例如某项水利政策带来的自然环境因素的变化、某种生育政策带来的各民族人口比例的变化、某项体育政策掀起的乒乓球热或足球热等等，这些变化没有明显的政治影响、经济影响或社会心理影响，但是它们对全面评估某项政策的社会影响有积极的意义，有时甚至在决定其取舍方面也有很重要的作用。

（三）政策评估的方法和作用。政策评估所采用的方法主要是对具体政策执行前后的情况进行对比分析，其基本要求是：1. 确定评估机构或评估人员。政策评估工作可由政策制定者、政策分析人员和政策执行者自己进行，也可以组织专门的政策评估机构或政策评估人员进行。2. 确定评估目的和评估任务。政策评估工作应该有目的和有计划地进行，根据对某项具体政策的评估内容和要求制定相应的评估方案。3. 确定评估标准。对不同的评估内容和不同的政策效果应设立不同的评估标准，包括定性标准和定量标准两种类型，除此之外，还应有政策分析和政策制定过程中的预定标准及政策执行后的测量标准，这样才能有效地进行政策执行前后的对比分析。4. 确定可靠的评估信息和资料。政策执行后的变化有些是政策引起的，有些则是由政策之外的因素引起的，有时候，甚至可能会由于某些政策之外的因素妨碍了政策所应引起的变化，为了使评估结果真实准确，需要对各种信息和资料进行识别和分类，排除与政策执行无关的信息，以便准确判断政策的实际影响和效果及政策执行中真正存在的问题。5. 确定适当的评估方法。政策评估有“前一后”简单对比分析、“投射—实施后”对比分析、“有一无”政策对比分析、“控制对象—实验对象”对比分析等多种方法，并且还有许多经验性的和技术性的定性定量分析方法，需要根据评估方案和评估标准适当选择相应的评估方法，这样才能保证评估结果的准确性和可靠性。6. 提出评估结论及政策修改或取舍建议。在对政策目标和政策计划实现程度、政策执行情况及其政策效果全面评估的基础上，写出评估报告，除提出对该项政策的评估结论外，还需要进一步提出继续执行、部分修改或终止执行的建议，为政策制定者的决策提供依据。

第七章 行政执行

行政执行是公共行政组织或国家行政机关的最基本的活动，各种公共政策、法律、法规等等都是通过行政执行活动完成的。一个强有力的政府首先应是一个有效进行行政执行活动的政府。可以说，公共行政学研究的各种问题最终都要涉及到行政执行活动，因此，行政执行是公共行政学研究中最先提出、持续至今的课题之一。在这一章，首先探讨行政执行的概念，分析行政和执行的关系，研究行政执行活动的基本特点及其在公共行政学研究中的重要性；其次分析构成行政执行过程的行政立法、行政执法、行政司法等各种行政行为的特点和作用；再次探讨影响行政执行活动的各种因素。行政执行过程是在特定的社会历史条件下通过具体的行政组织机构和行政人员完成的，其进展情况和效果必然受到环境、组织、个人等多种因素的影响；在对行政执行活动有一个基本了解之后，紧接着对政府的行政执行过程进行深入的探讨，分析中央政府及各级地方政府的具体运作方式和活动过程；最后，为了理顺行政执行过程中的各种关系，加强对行政执行活动的控制，提高行政效率和效果，有必要对行政执行的原则要求、易出现的问题及有效的控制方法等等有一个初步的了解和认识。

第一节 行政执行的概念

行政执行是国家行政机关或公共行政组织的全部执行活动和行政活动过程的统称。它是公共行政学研究的重要课题，在实际的行政管理过程中，行政执行是政府等公共行政组织最经常、最大量的活动，是履行政府职能、保证政策效果的决定性的因素。

一、行政和执行的关系

行政执行问题是公共行政学研究中最先提出、然而至今仍需深入研究的一个课题。在公共行政学的早期创立阶段，这一问题甚至是促使公共行政学从政治学中脱离出来的起因之一。像伍德罗·威尔逊、弗兰克·古德诺等早期公共行政学家，都从与政治相区别的角度着重论述行政执行这一极有启发性的问题。

在对行政的解释方面有两种认识。一种认识认为，行政就是执行。例如，威尔逊在其论文《行政学研究》中认为，“公共行政就是公法的明细而系统的执行活动”，古德诺在《政治与行政》一书中表述得更为明确：“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”、“行政是执行国家意志的职能”，这种认识的实质在于规定了国家行政机关或公共行政组织在国家政权体系中的性质和地位，即说明了它与国家立法机关的从属关系及其执行法律的主要职能和作用。这种认识反映了19世纪末20世纪初新兴的资产阶级夺取国家政权后进一步巩固政权的迫切需要。用威尔逊的话来说，“关于宪政原则的重要论战甚至到现在还远没有得出结论，但是在实用性方面它们已不再比行政管理问题更突出。执行一部宪法变得比制定一部宪法更要困难得多。”

对行政的解释还有另外一种认识，认为行政不同于执行。这种认识首先来源于执行（executive）和行政（administrative）在英语词义上的区别，执行偏重于实施的意思，行政则偏重于管理的意思。在行政管理的实际过程中，执行和行政的含义也有类似的区别，执行指的是国家行政机关或公共行政组织将国家立法机关通过的法律和议案付诸实施，强调了其对国家立法机关的权责关系或从属关系，行政则指国家行政机关或公共行政组织在国家立法机关授权范围内对社会公共事务进行管理，强调了国家行政机关的行政立法权和行政权，如，美国早期公共行政学家伦纳德·D·怀特曾提到过强调行政的管理方面的一个定义：“公共行政是在完成国家的各个目标过程中对人与物的管理”。

对这两种认识应进行辩证的分析，它们分别说明了国家行政机关或公共行政组织既有执行又有行政的活动范围的一个侧面。行政执行的概念是这两个方面的综合体现。实际上行政和执行这两个概念是相互联系、相互转化而不是相互排斥的。执行是行政的前提，行政是执行的保证，二者缺一不可。国家行政机关或公共行政组织的全部活动首先是一种执行活动，它履行的是执行机关的职能，它必须遵守、贯彻执行立法机关所通过的法律或决议，必须按照这些法律或决议的规定行事，不能与之相违背或做立法机关所不批准的事情。同时，国家行政机关或公共行政组织的全部活动又是一种行政活动，它行使相对独立的国家行政权，有权根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令，统一管理国家事务和社会公共事务。这种执行活动和行政活动本身是同一个活动过程，可以统称为行政执行。我国宪法规

定，国务院“是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关”，“地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关”。这一规定突出地强调了行政和执行的辩证关系，也充分说明了行政执行的全部含义。

二、行政执行研究的重要性

行政执行是国家行政机关或公共行政组织的全部执行活动和行政活动过程的统称，这一课题的研究在公共行政学领域中具有十分重要的地位，它是整个公共行政学研究领域中的一条主线。

1. 行政执行是公共行政学研究的出发点，这一点在早期公共行政学家的著述中有明确的论述，如伍德罗·威尔逊在《行政学研究》中开宗明义地指出：“行政学研究的目标在于了解：首先，政府能够适当地和成功地进行什么工作。其次，政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用或能源方面用尽可能少的成本完成这些适当的工作。”
2. 对行政执行的研究推动公共行政学成为一门独立的学科。在前几章，我们已多次论述过政治—行政二分法问题。虽然这一观点现在看来存在着许多片面性和不足之处，但是它对公共行政学从政治学的研究领域中分离出来起了相当大的推动作用。同时，公共行政学研究的课题虽然与许多其他学科交叉和重叠，如政治学、管理学、行政法学、政策科学、人事管理学、财政学、领导科学等等，由于公共行政学侧重于探讨行政执行过程，因此在这些课题的研究方面与其他学科有所区别，保持了其学科的独立性和专业性，否则，其课题研究将显得空洞、盲目，并且也不如其他学科深入。
3. 行政执行是将各种问题的研究结合为一个整体的中心。公共行政学研究的各种问题都与行政执行有关，例如行政组织、行政体制、公共政策、行政法规、行政决策、财务行政、人事行政等等。需要指出的是，长期以来，公共行政学从其他科学领域中汲取了许多研究成果来丰富自己的研究内容，但是，如果只注意这些研究成果本身而不注意这些成果与行政执行过程的联系，将会使整个公共行政学的研究体系显得松散，甚至偏离了公共行政学研究的目标和出发点。就拿决策问题来说，公共行政学的研究注意的不仅仅是单纯的决策问题，更重要的是注意行政执行过程中的决策特点及其效果。这种注意焦点不仅使公共行政学与管理学研究的侧重点有所不同，而且使它们的研究体系也有所不同。可以说，像决策、公共政策、行政组织、行政法规、人事行政、财务行政等内容是在行政执行过程的基础上结合为一个有整体性的公共行政学理论框架的。
4. 行政执行问题研究体现了公共行政学应用性或实用性的特点。公共行政学研究所注意的不仅仅是理论性的问题，它特别注意探讨实际的行政执行过程中的问题。美国现代公共行政学家德怀特·沃尔多曾指出。“公共行政”这个词有两种用法，“它们常常标明和表示：（1）知识探索的一个领域、一门学科或一种研究；（2）一个过程或一种行为——管理公共事务”。他所说的第一种用法指理论性的研究，即科学性问题的研究，第二种用法则是指应用性的问题，即艺术性的问题。用伍德罗·威尔逊和伦纳德·D·怀特的话来说，后一类问题在公共行政学产生之前往往被人们认为是“在专家学者们就理论原则取得一致意见后由办事人员进行处理”的事情，或是“一般办事人员根据学者们商定的原则就能处理的琐碎事务”，他们认为，公共行政学的任务是对这类问题进行深入的研究。
5. 行政执行是行政管理各种要素综合作用的动态发展的现实过程。在第一章论述“公共行政”的定义时，我们指出行政管理涉及“谁在管理”（主体）、“管理什么”（对象）、“如何管理”（方

法) 三个方面的内容, 行政执行过程实际上是这三个方面的综合体现。与行政管理有关的各种要素, 如公共行政组织、行政领导体制、行政职能、公共政策、行政环境、行政决策、人事行政、财务行政、行政监督等等都是在行政执行的实际过程中有机地结合在一起的。公共行政学不仅要对这些要素进行分门别类的研究, 而且要对它们的综合作用和综合效果进行研究, 而这种研究只有在对行政执行过程的现实考察中才能进行。行政执行是政府的实际运作过程, 其中存在的许多实际问题是公共行政学产生和发展的动力源泉。

三、行政执行的基本特点

由于国家行政组织或公共行政组织的特殊性质、庞大规模、广泛的管辖围和重要作用, 整个行政执行过程是一种非常复杂然而又是井然有序的过程, 这一过程主要有下列几方面的特点:

(一) 依法行政。这是行政执行最基本的特点, 是由国家行政组织作为执行机关的地位决定的。它要求国家行政组织对国家立法机关负责, 遵守并忠实执行宪法和法律, 在宪法和法律的授权和规定范围内实施管理。另外, 依法行政的概念还包括国家行政组织通过行政立法方式实施管理。

(二) 政策执行。行政执行不仅是执法过程, 同时也是执行政策的过程。由于政策可以具有法律化、法规化和社会化三种形式。政策执行的内容比依法行政的内容深入和广泛, 前两种形式和依法行政的活动有一定重合, 后一种形式则是国家行政组织与执政党关系的具体体现。特别是在宪法及法律明确规定了执政党的领导地位和指导作用时, 执政党的政策在行政执行过程中就具有更重要的影响。

(三) 法律和政策原则的具体化和对象化。依法行政和政策执行是法律原则和政策原则具体实施的过程, 包括具体化和对象化两个方面。行政执行的过程使法律和政策的原则规定越来越具体, 越来越有对象指向性, 最终在某项具体工作或某个具体个人身上体现出来。例如, 各尽所能、按劳分配原则既是宪法也是党的政策中的重要原则, 国务院颁布并实行的有关工资制度的行政法规是执行这一原则的具体体现, 各级政府通过的各种有关工资制度的规章或规定向具体化和对象化方面又推进了一步。最后, 各个基层单位制定的各种工资制度的办法或细则确定了本单位每一名职工的工资级别和数额并按月发放。其结果是宪法规定的分配原则和党的分配政策通过这一过程具体落实到全国各行各业中每一名职工身上。虽然其效果还需通过各种方式进行评估, 但从形式上说已经在行政执行过程中得到具体实施。

(四) 逐级决策和实施。法律和政策原则的具体化和对象化不是一次完成的, 而是通过逐级决策和逐级实施的过程完成的。如上述工资制度的具体实施至少经过国务院、省市部委、市地司局、县、基层单位五级才能具体到个人。每一级决策和实施都可看作是具体化和对象化的一个阶段。逐级决策和实施潜伏着偏离法律和政策原则的可能性, 本章其余各节还将适当展开论述。

(五) 法律和政策原则的灵活运用。由于较为抽象的法律原则和政策原则不可能完全概括现实中的具体问题, 在逐级决策和实施的具体过程中, 允许在不违背基本原则的情况下, 有一定的灵活性, 例如针对具体情况制定某些特殊规定或对某些政策规定做特殊调整。法律规定的执行是较为严格的, 灵活运用的范围和程度较有限, 但政策规定和政府规章在执行过程中灵活运用的范围和程度相对较大, 偏离政策原则的可能性也较大。

（六）执行效果与具体执行者的素质和绩效有直接联系。行政执行过程是通过各级行政人员分头进行的。由于具体执行者的素质、能力不同，同样的法律和政策原则会有不同的执行效果。综上所述，无论法律和政策具有多强的合法性和合理性，行政领导体制设计得多么完善，在行政执行的过程中都有可能出现偏差和失误，执行效果的不平衡突出了对行政执行过程进行研究的重要性。

第二节 行政执行过程与行政行为

行政执行过程是在行政法制的基础上由多种多样的活动或行为所构成的复杂过程。这些活动或行为一般统一归结为行政行为，它们虽都具有执行和行政的基本特点，但按其不同的内容和作用，可以分为行政立法、行政法和行政司法三种类型。通过分析这些不同类型的行政行为，可以对行政执行的运行过程有一个总括性的了解。

一、行政行为的概念

行政执行过程是由各种不同的行政执行活动或行为构成的，这些活动或行为一般统称为“行政行为”。这一概念最早出现于第二次世界大战后的行政学界，并因美国著名学者赫伯特·A·西蒙的著述而成为公共行政学、行政法学、社会学、心理学、社会心理学等学科领域的重要概念。对行政行为的含义有多种不同的解释，在此仅把它作为行政执行过程中各种不同的行政执行活动或行为的统称。关于行政行为结构的分类，有的学者分为行政立法、行政法、行政司法、行政监督和行政合同等，有的学者分行政单方行为（分为行政规范和行政处理）、行政双方行为（行政合同）、准司法行为（行政司法）和行政补救行为，此外还有其他多种分类方法，本书按行政行为在行政执行过程中的不同作用和方式将行政行为分为行政立法、行政法、行政司法，便于对行政执行过程有一个总体认识。

行政立法、行政法、行政司法三者之间有密切联系，它们不仅构成行政执行活动的全过程，而且是这一过程的制度保障，共同构成整个过程的行政法制。行政立法为行政法和行政司法提供法律依据，行政法将各种行政法律和法律运用于行政执行的各种具体活动，行政司法则对行政法有维护和监督作用，保证行政法律和法规在行政法行为中得到有效的贯彻执行。

二、行政立法

关于行政立法的含义，基本上有三种不同的解释。1.指国家立法机关制定行政法律的活动；2.指国家行政组织依据宪法和法律授予的权力制定行政法规和规章的活动；3.指包括国家立法机关和国家行政组织在内的制定行政法律的活动。本书讲的行政立法采用第二种解释。在行政执行过程中，行政立法更多地体现为是一种行政活动，其立法主体不是国家权力机关而是国家行政机关，其所调整的对象主要是行政管理事务或与行政管理有关的事务，其所行使的是行政立法权和行政管辖权，其所制定的行政法规和规章具有一定强制性的法律效力。由于其不涉及对特定事件或特定人所作的特定处理，可称之为抽象的行政行为，而不是具体的行政行为。但它仍属于行政执行过程的一个组成部分。一方面行政立法的主要目的是执行和实施国家权力机关制定的法律，另一方面它是在授权或职权范围内依法行政，所以仍然具有“执行”的性质和特点。

三、行政法

行政法指国家行政组织根据有关法律、法规的规定对具体事件或具体对象进行处理并直接影响相对方权利义务的活动或行为。行政法和行政立法不同，它是一种具体的行政行为，同时它和行政立法又有密切联系，它更多地体现为是一种执行活动，不仅执行国家立法机关通过的法律，而且也执行国家行政组织制定的法规和规章，因此，在行政执行过程中，它可以看作

是行政立法的继续和延伸。行政执法因其具有典型的“执行”特性，是行政执行过程的主要部分，在依法行政的意义上说，所有国家行政机关都是行政执法机关，像卫生、教育等行政部门，本身即是实施卫生法、教育法及其各种法规和规章的主管机关。行政执法与司法机关的执法有性质上的不同，它的执法主体是国家行政组织而不是国家司法机关，所行使的是行政权而不是审判、检察等司法权，其活动特点是以行政机关作为当事人的一方，直接执行法律，与个人、组织发生法律关系，而司法机关主要是以裁判者的身份解释法律，处理各种行政和民事案件。

行政执法的内容十分广泛，一般可分为下面六类：1.行政命令。指国家行政组织依法要求个人、组织为或不为一定行为的决定。主要有令和禁令两种类型。2.行政决定。指国家行政组织依法针对特定对象所作的具体的单方面的、能直接发生行政法律关系的决定。行政决定是运用最广泛的一种执法手段，其表现方式有批准、拒绝、许可、免除、赋予、剥夺、委托，处罚等等。3.行政检查。指国家行政组织为实现行政管理职能依法对个人、组织是否遵守法律和行政决定等作单方强制了解的行为。如公安检查、税务检查、财务检查、审计检查、物价检查、卫生检查、交通检查、海关检查等等。4.行政处置。指国家行政组织依法对正在危害国家利益或社会利益、正在妨碍或将会妨碍国家行政秩序的人或物所作的紧急执法活动。如对违法或非违法事实的处置、预防性处置和制止性处置等等。5.行政强制执行。指国家行政组织依法对不履行有关法律、规定或决定的个人、组织采用各种强制手段强迫其履行的执法活动。其类型有间接强制(代执行和执行罚)和直接强制(人身强制和财产强制)两种。其方式有强制传唤、强制拘留、强制履行、遣送出境、强制许可、滞纳金、强制”划拨、强制扣缴、强制收兑、强行退还、强行拆除、强制检定、强制变卖财产、强制收购等。6.行政合同行为。指国家行政组织为实现国家行政管理的目标依法签订、履行、变更或解除行政合同的各种活动。前述五类行政执法行为一般以国家行政组织单方意思表示为特点，可称为行政单方行为。行政合同行为则是一种双方合意的行为，以合同双方当事人协商一致为前提，因而被称为行政双方行为。因其在行政执行过程中仍以行政主体依法行政为基本特点，所以是一种特殊的行政执法行为。

四、行政司法

行政司法指有关行政机关在其职权范围内按照准司法程序以调解、裁决、仲裁等方式处理法律规定的特定种类的案件及争议的活动。行政司法是国家行政组织在行政执行过程中实施的准司法行为，它有如下一些特点：1.不同于行政执法。二者虽同属于行政主体的活动，但行政执法是行使行政执法权的行为，主要涉及管理者与被管理者的双方关系；适用于一般行政程序。而行政司法是行使行政裁判权的行为；主要涉及裁决者与争议双方的三方关系；适用于近似于法院司法程序的准司法程序。2.不同于法院的普通司法。行政司法的主体是行政机关而不是法院；没有法院享有的完全的司法权，仅能处理法律规定的特定种类的案件和争议；适用于不完全的司法程序；其裁决通常不像法院那样是最终裁决；各行政司法机构是分散的，不像法院那样是一个统一的司法系统。

行政司法是行政执行过程中的一个组成部分，它所处理的案件主要是与行政管理有关的民事案件或不服行政执法行为引起的行政争议(或行政纠

纷)和行政案件,具有维护和监督行政执行活动、特别是行政执法行为的性质和作用,有助于提高行政执行的效率,纠正行政执行过程中的各种行为偏差,控制违法行政,保证行政执行过程的合法性和一致性。行政司法一般由有关行政机关负责或由专门的行政司法机构负责。如英国的行政裁判所、美国的独立管制机构、法国的行政法院等。行政司法解决行政争议的具体方法一般有下列四种形式。

1.行政调解。指行政机关依据国家法律和政策,在当事人自愿的基础上,通过说服教育等方法,出面主持促使争议双方友好协商,互让互谅,达成协议,从而解决争议的方法和活动。

2.行政复议。指行政复议机关在公民、法人或其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益时受理复议申请,依法对具体行政行为进行审查并作出裁决的活动。这是一项与行政诉讼相衔接的用以解决行政争议的法律制度。经国务院批准通过,我国《行政复议条例》于1991年1月1日起施行。

3.行政仲裁。指国家行政机关中的行政仲裁机构依法对民事争议、经济或劳动争议进行裁决与处理的活动。在我国如各级工商管理部門内设立的经济合同仲裁委员会及劳动行政机关内设立的劳动仲裁委员会都属于这种行政仲裁机构。

4.行政裁判。指在行政机关内设置行政裁判机构受理和裁决行政争议或特定争议案件的制度。目前我国这类争议案件绝大多数是通过行政复议途径解决的,尚未建立这种正式的法律制度。

第三节 影响行政执行的因素

行政执行是社会、组织、环境、个人等多种因素相互作用的过程，行政执行过程直接地或间接地受到这些因素的影响，在这些因素当中，有些是积极的，有些是消极的；有些是内部的，有些是外部的；有些因素的影响是可转化的，有些是不可转化的，对这些因素进行简要的分析，有利于提高行政执行的效率、效力和效果。

一、环境因素

环境因素是相对于国家行政组织或公共行政组织而言的，它们是独立于国家行政组织或公共行政组织并对其执行活动和行政活动发生影响的因素，也可以称为行政执行的外部因素。它们主要包括下列四种因素：

1. 政治环境因素。是国家的政治制度、政党制度、法律制度、阶级状况及各种政治团体和社会集团等各种因素的总称。政治环境因素决定着行政执行过程的目标、性质和方向，特别是对“执行什么”有重要影响。如上所述，首先，从执行活动的角度看，由于政治环境因素对立法机关的议案和执政党的政策制定有直接的影响，必然会对行政执行过程产生影响；其次，从行政活动的角度看，由于行政执行活动不是单纯的或机械的执行活动，它需要逐级进行决策，制定政策或规章，这些决策和政策制定活动也必然会受到政治环境因素的影响。

2. 社会环境因素。是社会经济条件、生产力与科技发展水平、教育水平、文化艺术状况、人口规模等各种经济、科学、文化、教育因素及其管理制度的总称。社会环境因素不仅影响法律和政策制定过程，而且对行政执行活动可产生有利的或不利的影 响。国民经济状况恶化、财政困难是不利于行政执行活动的因素。

3. 自然环境因素。是自然资源、自然条件、气候、地理位置等各种因素的总称。自然环境因素对行政执行过程的影响是潜在的、间接的，不如前两种因素的影响明显，但在某些特殊的情况下对行政执行活动也有直接的影响。例如，虽然某一地区的各级行政人员忠于职守、依法行政，但由于自然条件恶劣，地区经济一直难以发展起来，甚至可能由于遇到自然灾害陷于更困难的境地。

4. 心理环境因素。是法制观念、道德观念、政治态度、心理承受能力等各种社会心理因素的总称。心理环境因素与政治环境因素和社会环境因素有着密切的关系，它们虽然是无形的，但是却对法律和政策制定有着潜移默化的影响。同时，它们也是行政执行过程中不可低估的力量，它们可以成为行政执行的巨大阻力或压力，也可以成为强有力的推动力，特别是在它们以公共舆论的形式表现出来时，对行政执行过程的影响和作用表现得更为明显。

二、组织因素

组织因素指与国家行政组织或公共行政组织的地位、任务、权力、结构、体制、活动方式有关并对其执行活动和行政活动发生影响的因素，它和个人因素一起可以统称为行政执行的内部因素。它们主要包括下列三种因素：

1. 关系因素。是与国家行政组织或公共行政组织的社会地位和法定地位有关的各种因素的总称，如它与立法机关、执政党、政治团体、企事业单位等各种社会组织的法定关系及其享有的权力等等。这些因素决定着国家行政组织或公共行政组织在国家事务和社会公共事务管理方面的地位和作用，因

而对行政执行过程也有直接的影响。例如国家行政组织或公共行政组织对立法机关和执政党的从属关系，决定其依法行政和政策执行的特点，对企事业单位的领导关系，决定其行政决策和强制实施的特点。

2. 功能因素。是与国家行政组织或公共行政组织的任务和活动有关的各种因素的总称，如它所承担的各种权力、任务及履行的各种职能等等。功能因素与关系因素有密切关系，并且直接受关系因素的影响，它决定国家行政组织或公共行政组织的权限范围和管辖范围，实际上决定着其执行活动和行政活动的范围。

3. 结构因素。是与国家行政组织或公共行政组织内部结构有关的各种因素的总称。如机构设置、岗位设置、权力结构和权责关系等等，它们对行政执行的效率和效果有直接影响。例如，在机构臃肿、岗位责任不明确、指挥和沟通系统紊乱、权责关系模糊的情况下，行政执行很难有较高的效率和较好的效果。

三、个人因素

个人因素指与行政管理人员个人素质有关的各种因素。行政执行过程最终是通过所有行政管理人员的共同工作完成的，行政管理人员的个人素质和工作绩效必然会对整个过程产生影响。环境因素和组织因素也将通过对个人因素的作用对行政执行过程产生影响。个人因素主要包括下列三种类型：

（一）行政管理人员个人素质因素。个人素质指个人所具有的品德、能力、知识、性格等等。

个人素质是一个非常复杂的多面体。为了分析方便起见，可将个人素质划分为政治素质、专业素质、文化素质、管理素质、心理素质、生理素质六个基本方面。

政治素质表现为一个人的世界观，人生观、价值观，表现为一定的政治理想、政治觉悟以及对社会政治问题和本职工作的立场、观点和态度。政治素质决定行政工作人员的献身精神、创业精神和开拓精神；决定行政工作人员的组织性、纪律性、自觉性和主动性。政治素质对行政人员的工作态度、精神状态起主要的、决定性的作用。政治素质是行政人员必须具备的基本素质。

专业素质表现为一个人的专业技术或专门的业务水平和能力。专业素质决定行政工作人员从事某种专业技术工作或专门的业务工作的熟练程度和复杂程度；决定他们搜集、筛选、传递专业信息或业务信息的能力；决定他们处理专业技术问题或专门的业务问题的效能和效率。不同的行政工作有不同的专业技术要求，行政工作的专业化程度越高，技术条件越先进，分工越具体，对专业素质的要求越高。

文化素质表现为一个人的文化程度和文化水平。文化素质是政治素质或专业素质的基础。文化素质决定行政工作人员的知识范围、知识结构、科学知识、水平和政治理论水平；决定他们对路线、方针、政策以及行政工作任务的理解程度和掌握程度；决定他们认识和接受新的事物、新的知识的敏感性和能力。提高文化素质对提高政治素质和专业素质有直接影响。

管理素质表现为一个人的组织能力、决策能力、综合分析能力、社会交往能力、计划能力、创新能力等等。管理素质决定行政工作人员的计划、组织、控制、指挥、协调等管理效果；决定他们的工作魄力和打开局面的程度；决定他们把握全局、综合处理各种信息的能力。具有一定政治素质、专业素

质和文化素质的人并不同时就具有相应的管理素质。管理本身也是一种专业，负有领导职责、人事职责的行政干部或行政人员要求具备较强的管理素质。

心理素质表现为一个人的性格、气质和个性等等。心理素质影响到行政工作人员的情感的丰富性、情绪的稳定性和兴趣的多样性；影响到他们的需要、动机和行为样式；影响到他们的交往范围、同事关系、工作态度和精神状态。心理素质和政治素质、文化素质有一定关系，政治水平高，文化修养好的人善于控制自己的感情，稳定自己的情绪，逐步培养良好的心理素质。

生理素质表现为一个人的性别、年龄、体质和机体反应能力等等。生理素质决定行政工作人员所能从事的工作长度和工作强度：决定他们对不同的工作环境、工作条件的适应性。不同性质、不同类型，不同条件的行政工作对生理素质有不同的要求。生理素质虽和其他素质无直接关系，但对其他素质的发挥有直接影响。

这六种素质按不同状况构成个人素质类型，直接影响到每一个行政管理人员的工作态度、工作行为和工作绩效，并对整个行政执行过程发生影响。

(二) 群体素质因素。群体素质指不同素质的人员结合在一起的整体效应，是群体各个成员的个人素质、绩效的整体反映。群体素质和群体绩效可以分为两种基本类型：

1. 群体的平均素质和平均绩效。群体的平均素质和平均绩效是群体成员的个人素质和个人绩效机械相加的平均值，表明群体成员个人结合的量的方面。它的公式是：

$1 + 1 = 2$ 。群体的平均素质和平均绩效可以用简单的数学方法来计算。一般来说，在其他所有条件相同的情况下，平均素质高的群体，其平均绩效高于平均素质低的群体。

2. 群体的整体素质和整体绩效。群体的平均素质只是从某一特定方面(例如学历、年龄、政治面目、专业技术职务、专业等等)进行计算，并不能反映出群体的实际素质，因此，可以说，只具有统计学方面的意义。群体的实际绩效并不单纯取决于群体的某一方面的平均素质，而取决于群体的整体素质，群体的整体素质、整体绩效是群体成员的个人素质和个人绩效的综合反映，表明群体成员个人结合的质的方面。它不等于个人素质、个人绩效机械相加的总和，它的公式是 $1 + 1 > 2$ 或者 $1 + 1 < 2$ 。由于工作关系和人际关系的影响，不同素质的人组合在一起，可能会促进他们个人潜能的发挥，互相取长补短，合力递增，也可能会妨碍或无助于个人潜能的发挥，相互排斥、抵销，合力递减。按照系统论的观点：“整体大于部分之和”，部分并非最优，而整体可最优，“三个臭皮匠赛过一个诸葛亮”。同时亦可得出另一结论，“整体小于部分之和”，部分最优，而整体不一定最优。群体内部的分工协作本身要求群体成员的素质各有特点和侧重。由于组织中机构设置因素的影响，行政管理必然是以小组、科室、单位、部门等结合为群体的方式进行工作的。不同素质的人员组合在一起，可能会促进他们个人素质的发挥，但也有可能出现负效应。在上述六种个人素质基础上，各种群体的人员构成可划分为政治结构、专业结构、文化结构、管理结构、心理结构和生理结构六种类型并可相应划分出六种群体素质结构类型。

政治结构从党团员比例、不同时期参加革命工作的人员比例，不同时期入党的党员比例等方面反映出行政队伍的政治状况，从符合党团员标准的党

员比例，符合各种政治标准的人员比例等方面反映出行政队伍的政治素质。调整政治结构涉及到提高行政人员行政队伍的革命化问题。

专业结构从各类专业人员的比例，各级专业技术职务的人员比例，不同时期从事各类专业工作的人员比例等方面反映出行政队伍的专业状况，从符合专业技术工作的人员比例，具有各种专业水平的人员比例等方面反映出行政队伍的专业素质。调整专业结构涉及到提高行政人员、行政队伍的专业化问题。

文化结构从具有不同最后学历的人员比例，具有不同的知识范围、不同的知识结构的人员比例等方面反映出行政队伍的文化状况，从符合工作要求、职责需求的文化程度的人员比例、具有不同学识水平的人员比例等方面反映出行政队伍的文化素质。调整文化结构涉及到提高行政人员、行政队伍的知识化问题。

管理结构从各类行政管理人員比例、各级行政职务人員比例等方面反映出行政队伍的管理状况，从符合管理工作需求、胜任管理工作的人员比例，具有不同管理技能和管理水平的人员比例等方面反映出行政队伍的管理素质。调整管理结构涉及到提高行政人员、行政队伍的管理专业化问题。

心理结构从具有不同心理特征的人员比例反映出行政队伍的心理状况，从符合各类工作的心理需求的人员比例、不同程度满足心理需求的人员比例反映出行政队伍的心理素质。调整心理结构也是提高行政人员、行政队伍管理水平的重要方面。

生理结构从不同性别的人员比例、不同年龄或不同年龄段的人员比例、不同体质的人员比例、不同的机体反应能力的人员比例等方面反映出行政队伍的生理状况，从符合工作任务需求的不同性别、不同年龄、不同体质、不同机体反应能力的人员比例反映出行政队伍的生理素质。调整生理结构同样是提高行政人员、行政队伍素质和效率的重要方面。其中调整年龄结构的问题涉及到实现行政人员、行政队伍的年轻化问题。

分析和研究这六种基本结构的相互变化和相互影响对自觉调整人员结构和群体结构很有益处。例如，调整文化结构有利于政治结构、管理结构、专业结构的变化；调整专业结构也有利于文化结构的变化；特别是生理结构中的年龄结构是一个引起所有结构变化的经常变动的因素。年龄结构不合理，某一年龄段的过度密集或过分疏散最终会在年龄段的相互衔接上破坏其他结构的平衡关系。在结构的调整问题上必须进行综合考察和系统分析。行政执行过程的整体绩效和效率最终通过群体素质、群体绩效和群体效率表现出来。

（三）行政领导者个人素质因素。领导者个人素质因素是直接影响行政执行活动的个人素质因素之一。在组织因素的影响下，领导者的地位、权力和责任使其对行政执行过程的作用远远超过一般的行政管理人员，其个人素质因素对群体素质及群体绩效和效率起着主导性的作用，因而对行政执行过程具有特殊的、十分重要的影响。在国家行政组织或公共行政组织中，领导者的等级、地位越高，这种影响就越大，领导者的个人素质和普通的行政管理人员一样可划分为上述六种类型，并且领导者的领导活动也是以群体形式进行的，领导者个人素质因素对行政执行过程的影响最终也需通过领导者的群体素质、群体绩效和效率进行分析。

第四节 政府的行政执行过程

政府是国家行政组织或公共行政组织的主体，也是整个国家行政执行活动的主体。政府的行政执行过程对政局平稳、经济发展、社会安定具有十分重要的作用。深入研究这一过程本身并提出相应的改进方法，是公共行政学的主要出发点和目的所在。

一、中央政府的行政执行活动

政府行政执行的总体过程包括中央政府及各级地方政府的全部活动在內。政府是一个规模庞大、结构严密、分支遍布全国各地、行动整齐划一的组织有机体，中央政府是整个政府系统的指挥中心，其行政执行活动可以概括为下列几个方面：

（一）参与制定基本国策。基本国策是管理国家事务和社会公共事务的核心政策，是制定各种法律和法规的重要依据。它反映了各国政府治理国家的总的指导原则和方针。各国政府在制定基本国策方面均有十分重要的作用。政府首脑通过竞选纲领、施政演说、国情咨文、政府工作报告、五年计划或十年计划等各种形式，积极对制定基本国策施加影响。基本国策的制定有多种方式，如国家立法机关的立法、执政党的重要会议决定、全民公决或中央政府颁布的法规等等。在制定基本国策方面，当政府首脑与国家立法机关或政党领袖的意见明显矛盾或对立时，常常造成严重的政治对立和政治危机，并给行政执行活动造成许多困难和障碍。在我国，政府领导人同时也是党中央的领导人之一，在制定党和国家的基本政策方面具有十分重要的作用。

（二）参与立法活动。中央政府作为最高国家权力的执行机关，并不是消极地站在制定法律的过程之外，等待立法者们制定出法律后见诸行动，而是积极参与整个立法活动，主动地从管理社会公共事务的实际问题出发向立法机关提出各种法律议案，并竭力对这些议案及通过各种渠道提出的其他议案的审议、修改和表决施加影响。在对国家立法机关的从属关系方面，各国政府的地位和权限区别很大。在某些实行“三权分立”原则的国家中，政府首脑对议会通过的法律议案持有否决权，即具有拒绝执行的权力；某些国家允许中央政府官员同时竞选国会议员等等，政府已经深深地卷入国家的立法活动之中。参与制定基本国策和立法活动是政府行政执行活动的准备阶段，在通常情况下，当某项政策或法律正式形成并以合法形式颁布时，政府已有将其付诸实现的充分的计划和准备。

（三）制定法规和行政措施。中央政府作为最高国家行政机关。在其行政立法权和国家立法机关授权范围内有权根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令，这是其行政执行活动的最主要的特点。如上所述，政府的执行活动和行政活动并不是截然分开的。各国政府并不是简单地依据法律条文执行法律的，其最常见的方式是通过制定有关的行政法规和行政措施，将法律条文或法律规定具体化，充分行使和利用其行政立法权和行政权执行法律。例如，1993年10月31日第八届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过了《中华人民共和国个人所得税法》（以下简称税法）并通过1993年第12号中华人民共和国主席令公布施行。根据这项法律规定，国务院于1994年1月28日通过第142号中华人民共和国国务院令发布《中华人民共和国个人所得税法实施条例》并予以施行。该实施条例对税法中的

条款内容进一步做出十分明确的解释和规定，并将这些解释和规定作为执行税法的主要依据。国务院制定该实施条例是得到全国人大常委会授权的，税法第十三条明确规定：“国务院根据本法制定实施条例”。因此，国务院所制定的实施条例充分体现了其执行活动和行政活动辩证统一的特点。

在制定法规和行政措施方面，中央政府有时并不一定是依据现有法律制定的，也并不一定必须先制定有关法律然后才能制定有关法规，它可以根据基本国策或党和国家基本政策及舆论要求制定相应法规或措施，这一点充分体现了其行政活动的相对独立性。例如，1993年12月15日公布执行的国发[1993]85号文件《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》，明确说明了它是根据党的十四届三中全会的决定制定的，这是一种政策执行而不是法律执行的活动。当然，从根本上说，政策、法律、法规的基本原则和精神应是一致的，政府的行政执行活动是这三者的综合体现。中央政府公布法规或行政措施后，其行政执行活动主要有两种类型，一是通过所属职能部门在全国范围内从法规生效之日起立即执行，带有十分明显的命令性和强制性，一是通过各级政府层层制定具体规定或方案后执行，允许各级政府有一定的自主权和灵活性。前一种情况多是以总统令、主席令、国务院令等行政命令的形式颁布的，如禁止令、戒严令、执行令、授权令等等。后一种情况多是以各种决议、规定、决定等形式公布的，而且要求各级政府制定相应的实施方案或参照执行。

（四）主管部门制定规章。主管部门规章是指中央政府所属主管部门或規制机构根据中央政府授权制定和发布的规定或规范性文件，是政府执行活动深入进行的必经阶段。中央政府颁布实施的法规的内容虽然已经较为具体，但要具有可操作性还需有关的主管部门进一步制定更为具体的规定或补充说明。例如：1993年8月14日第125号国务院令发布施行《国家公务员暂行条例》（以下简称条例），并在条例中规定由国务院人事部门负责解释和综合管理。1994年3月8日国务院人事部印发《国家公务员考核暂行规定》，对该条例的考核内容做了进一步的解释和规定，以主管部门规章的形式推动该条例的贯彻执行。主管部门规章主要指中央政府所属部门根据法律、法规或中央政府授权在其具有法律、法规解释权和执行监督权的职能范围或专业范围内制定的各种规定，应看作是中央政府行政执行活动的一部分。它们在专业管理或行业管理方面具有极高的权威性。例如财政部关于财政税收工作的规定、人事部关于人事制度、工资制度的规定、教育部关于教育工作的规定等等，中央政府所属其他部门及各级政府在这些范围内的行政执行活动都要遵守这些规定。

二、中央机关和省级政府的行政执行活动

中央机关和省级政府的行政执行活动是仅仅隶属于中央政府执行活动的一个层次。中央政府的行政执行活动需要经过它们层层落实到全国各个地区和各行各业。中央机关和省级政府虽处于同一个领导层次上，但由于二者的管辖范围、权限和地位不同，具有不同的特点。

（一）中央机关的行政执行活动。中央机关指中央政府直属的部、委、办等政府机关，它们的设立和管辖权限往往是根据它们的职能划分的，具有专业管理或行业管理的特点，例如国防部、外交部、教育部、铁道部、石油部、海关总署、电子工业部、机械工业部、文化部等等，它们各自分管不同的专业或行业领域中的社会公共事务。它们一方面在其主管的职能或专业范

围内代表中央政府行使职权，配合中央政府制定的法规和行政措施制定主管部门规章，负责进一步的解释和监督；另一方面，它们在专业或行业归口分类的基础上往往直接管理着许多本专业或行业范围内的分布在全国各地的企事业单位，包括工厂、公司、学校、研究所、培训中心、工程基地等等。各国中央机关在专业管理或行业管理的行政执行活动方面，基本上可分为三种类型：1. 纯粹的中央政府职能部门，主要是通过制定各种规定和政策，或采用各种经济手段、行政手段调节、控制本专业或行业的行政执行过程，一般不直接干预企事业单位的具体活动，与本专业或行业范围内的企事业单位没有直接的隶属关系；2. 起主体作用的专业或行业管理部门，在此种情况下，中央机关除履行政府职能部门的职责外，还直接分管本专业或行业范围内的一些较大的企事业单位，与这些单位有行政上的隶属关系，直接管理和干预这些单位的具体活动。由于这些单位在全国范围内一般具有较大的专业或行业影响，其主管部门对本专业或行业的控制则具有主体性的作用；3. 单一的专业或行业管理部门，在前一种类型中，中央机关直接管理的只是本专业或行业中的一部分较大的企事业单位，其他企事业单位则由各级地方政府管理，实际上实行的是一种中央和地方交叉的多部门管理体制。在中央机关作为唯一的专业或行业管理部门的情况下，实行的是单一的部门管理体制时，中央主管部门与本专业或行业范围内的大多数企事业单位有行政隶属关系，直接指挥和干预是其行政执行活动的主要内容。这种体制的特点是政企不分，弊端较多。无论是哪一种类型，中央机关都需要处理许多涉及到职能或专业范围的问题，如人事、工资、教育、税收、生产、营销等等，在这些问题上，它们必须遵守中央政府及其主管部门制定的各种规定和措施。这样，它们在其职能范围内既各自作为中央政府的一个职能部门制定主管部门规章，要求和监督其他中央政府部门和各级地方政府执行，同时又作为一个综合性的执行部门，要求其管辖的下属机关和企事业单位执行中央政府及各个有关主管部门的规定，形成一个遍布全国的执行网络。

（二）省级政府的行政执行活动。中央政府对全国各地公共行政事务的管理是通过各级地方政府执行的，为了管理上的便利，各国常以行政区域为单位，设置相应的国家行政机关管理行政区域内的各种事务。省级政府指直接隶属于中央政府的一级行政区域单位的国家行政机关。各国的名称有所不同，如我国省级政府指省、直辖市和自治区的政府，美国指州政府，法国指省政府等等。省级政府既是地方立法机关的执行机关，又是地方国家行政机关，这种特点使它们的行政执行活动分为两类，一类是执行国家法律、中央政府法规和主管部门规章，另一类是执行地方立法机关制定的地方性法规。中央机关是中央政府的一个职能部门，其下属机关的划分比较单一，省级政府作为一种子系统，直属机关的划分和中央政府直属部、委、办相对应，结构较为复杂，行政执行活动集人权、财权、物权于一身，范围也更为广泛。省级政府和中央机关一样，都处在行政执行活动的较高层次上，它们虽然也直接管理一些较大的企事业单位，但其主要责任是根据国家法律、法规和主管部门规章制定地方政府规章，要求和监督下级政府部门贯彻执行。中央机关和省级政府的行政执行活动可以看作是是整个政府行政执行活动自上而下运行的一个中间环节。

（三）中央机关和省级政府的关系。中央机关和省级政府的关系涉及到人们所说的“条条”和“块块”的关系问题。在制定主管部门规章方面，由

于中央机关是代表中央政府行使职权的，在专业管理或行业管理方面，它们与省级政府存在着领导与被领导的关系。省级政府中与中央机关职能范围相对应的省级机关在人事关系、财政关系等方面隶属于省级政府，在业务工作方面则需要服从其对口的中央机关的规定，如省人事局、教育局、财政局等等，中央机关常常以省人事局长会议、省教育厅局长会议或省财政厅局长会议的形式直接传达。布置中央政府及其自身制定的规定和决定，中央机关通过各级地方政府中的职能部门的工作保证中央政府行政执行活动的统一性和整体性。省人事局、财政局、教育局等省级机关在协调中央政府、中央机关与省级政府的行政执行活动方面具有十分重要的作用。省级机关作为省级政府制定地方政府规章的主要机构，其拟定的规范性文件将中央的规定与地方性政策有机地结合在一起。各级地方政府及其职能部门的行政执行活动都有这种综合执行的特点，由于它们在人事关系、财政关系和业务关系方面主要隶属于省级政府，因此省级政府和省级机关的活动对贯彻执行中央政府的规定具有十分关键的作用。

中央机关所辖的企事业单位分布在首都和全国各地，即使它们的人事关系、财政关系等隶属于中央机关，但是，在经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业、治安、计划生育等方面的工作，需要接受所在行政区域的各级政府的管理和监督。中央机关负责向其所辖单位传达、布置中央政府及各主管部门的有关规定，检查其执行政策、法律法规等方面的工作，同时要求或允许这些单位在许多政策性问题上遵照或参照地方政府的决定和规定执行。

在对中央机关所属的企事业单位的管理上，常会产生中央和地方“条块分割”的矛盾，如何从体制上处理好这些问题，理顺中央和地方的关系，加强专业管理和行业管理工作是行政体制改革中急需解决的问题之一。

三、基层地方政府的行政执行活动

基层地方政府指由省级政府管辖的各级行政区域单位的国家行政机关。各国地方政府体制大多分为两级或三级管理。如我国基本上分为省（自治区、直辖市）、县（市、市辖区）、乡（民族乡、镇）三级，此外，省、县之间还设有地区一级事实上的区划与政府。英国实行郡、区两级地方政府体制。美国州以下的行政区域是郡或市、镇或乡、学区以及各种专区。日本行政区域分为都、道、府、县与市、町、村两级区划。基层地方政府的数量非常庞大，如根据国家统计局 1994 年公布的《中国统计年鉴》，1993 年底我国行政区划有 31 个省、市、自治区，335 个地级单位，2166 个县级单位，而处于最基层的乡政府有 3.3 万个，镇政府有 1.52 万个，另有村民委员会 80.24 万个。基层地方政府是具体落实各种行政执行活动的重要部分。基层地方政府既是地方各级国家权力机关的执行机关，又是地方各级国家行政机关，其行政执行活动和省级政府一样带有兼顾国家利益和地方利益的双重性。各国中央政府对各级地方政府行政执行活动的控制和监督作用差别很大，以法、美、日为代表，可以分为二种类型。法国地方政府制度的特点是地方的权力集中于中央，从中央到地方的指挥系统占支配地位，地方议会只处于从属地位；美国各州政府的权力由联邦宪法规定，州政府在行使职权时可以自由裁量，各级地方政府则是由州设立的，其活动要符合州宪法和州法律，州可以决定撤销某一个地方政府或改变其管辖范围；日本原则上采用地方自治体制，地方有权处理不属于全国事务的各类地方事务，拥有一定的财权和人事

自主权，各级地方行政长官均由选民选举产生，各级地方政府之间无垂直领导关系，仅仅进行工作指导和监督，我国地方政府体制基本上属于中央集权的类型。基层地方政府行政执行活动受到的限制较多，它们必须执行国家法律、中央政府法规、主管部门规章和地方政府规章，同时还必须执行地方权力机关制定的地方性法规和决定。它们所管辖的行政区域和管理权限虽然随着行政区划的层次逐级缩小，但是所管理的行政事务越来越具体，并且直接面对当地的企事业单位和当地居民。基层政府负责本行政区域内的行政工作，其管理内容包括地方财产、公共设施、地方教育、清洁卫生、绿化、办理户口、征收地方税、登记居民身份证、地方治安等各个方面。基层政府在其管辖范围内有权发布决定和命令，但更多地是传达、布置国家和上级政府的有关规定，制定落实上级规定的具体方案和从事日常的行政管理工作。

第五节 行政执行的原则和问题

综上所述，行政执行过程是从中央到地方遍布全国各行各业的整体活动过程。为保证这一过程的顺利进行，需要注意研究行政执行活动的原则要求、易出现的问题和应采取的措施。

一、行政执行的原则要求

根据前面所述的行政执行的基本特点和具体过程，为保证行政执行活动的目的性、整体性和有效性，需要符合下列原则：

（一）忠实执行国家政策和法律。行政执行活动的最大特点是执行政策和法律。对于中央政府和各级地方政府来说，忠实执行国家政策和法律是其主要职责，也是主要的原则要求。这一原则是和政府履行的维护国家主权、统一、完整的职能相一致的。这一原则主要包括两个方面：其一，各级政府必须不折不扣地学习、领会、宣传、贯彻执行国家政策和法律；其二，各级政府必须以国家政策和法律为依据制定各种行政法规和决定，不能与之相违背，这两个方面是相辅相成的。对于各级地方政府来说，这一原则有十分重要的意义，特别是在地方性法规、政府主管部门规章或地方政策与国家政策和法律相冲突的情况下，各级政府应以这一原则为其采取相应措施的行动准则。

（二）保证中央政府的行政领导地位。这一原则是根据中央政府在行政执行活动中的特殊地位和作用提出的。为加强行政执行活动过程的统一指挥，提高整体效果，有利于实现行政执行活动的总体目标和计划，必须确保中央政府强有力的行政领导地位。这一原则要求处理好几种关系：1. 国家权力机关或立法机关和国家行政机关的关系。国家权力机关或立法机关应授予中央政府必要的权力，明确确定其职权范围，不过多干预其正常的行政执行活动，并通过各种法律和法案有力地支持其行政领导地位。2. 党政关系。执政党主要是通过制定国家政策、参与立法活动、推荐政府领导人选、各级党组织的具体的政策制定和决策过程等等指导并监督政府的行政执行活动，除保证执政党地位的某些必要的行政职能外，应由中央政府和各级地方政府履行各种行政职责，并确保和支持中央政府的行政领导地位。3. 中央和地方的关系。各级地方政府必须服从和接受中央政府的指挥，遵守中央政府制定的法规和决定，即使有较大自治权的地方政府也必须承认中央政府的行政领导地位。下级服从上级，地方服从中央，是保证政府行政执行活动协调一致的基本要求。

（三）加强宏观调控能力，简政放权。政府的行政执行活动受到政治、经济、科技、文化、自然环境等各种因素的限制，不可能将社会上的所有公共事务纳入其计划和管辖范围内，也不可能考虑和规定经济活动和社会发展的一切方面。为了加强政府在社会运行和经济发展中的主导作用，提高行政效率，政府应集中有限的人力、物力和财力重点解决关系到国计民生的重大问题，增加宏观调控能力，利用分权原则和市场机制有效组织社会经济活动和管理社会公共事务。加强宏观调控能力是与保证中央政府的行政领导地位相一致的，这是简政放权的前提条件，权力高度集中会压制地方和企事业单位的积极性，盲目地简政放权则会削弱中央政府和上级政府的权力，造成宏观失控和社会动荡，这两种极端都需要注意防范。加强宏观调控能力，简政放权的原则要求主要包括以下几个方面：1. 中央政府与地方政府适当分权。

中央政府在有限授权的情况下根据地方特点允许地方政府有不同程度的自由裁量权或自治权，即按照“大权集中、小权分散”的原则授予地方政府灵活管理地方公共行政事务的一定权力。2. 理顺政府与企事业单位的关系。政府与企事业单位的关系存在着计划经济体制和市场经济体制两种不同类型。前者以政府对企事业单位的直接管理和直接干预为主，后者则以政府对企事业单位的间接管理和间接干预为主。加强宏观调控能力、简政放权，意味着贯彻政企分开、政事分开的原则，按照市场机制要求，改变企事业单位对政府的行政隶属关系，使其有充分的经营自主权或管理自主权，逐渐由直接管理转变为间接管理，由多级或多头管理转变为自主管理。即使在政府必须直接管理某些对国计民生有重要影响的企事业单位的情况下，也需要给它们较大的自主权以增强其自我发展和市场竞争的活力。3. 在调整政府职能的基础上精减政府机构。无论是理顺中央政府与地方政府的权责关系，还是理顺政府与企事业单位的关系，都需要合理调整政府职能及政府机构。政府职能决定行政执行活动的内容和任务，调整政府职能意味着改变或减少行政执行活动的某些内容和任务，调整政府职能和精减政府机构是一种辩证统一的关系。政府机构的设置是以有效履行政府职能为前提的，政府机构设立后对政府职能有固定化和规范化的作用。在调整政府职能时，如果原有的政府机构不作相应调整，将会使政府职能的调整流于形式。因此，按照加强宏观调控能力，简政放权的原则要求调整政府职能，意味着必须相应精减政府机构，以适应建立新的权责关系的需要。

（四）令出必行、及时高效。行政执行活动首先是一种具有权威性和强制性的活动。一方面，当国家政策和法律经过法定程序正式生效后，国家行政机关必须贯彻执行，如果遇到阻力，则可以强制执行。另一方面，中央政府或各级地方政府正式颁布的法规、规章和规定，下级政府和下级机关必须贯彻执行或强制执行。其次，行政执行活动是一种有严格的时间性和计划性的活动，各级国家行政机关必须按照规定的生效时间开始进行执行活动，并且必须按照预定计划努力实现预定的目标。在行政执行过程中，及时迅速、坚决有力是最基本的原则要求。最后，行政执行活动是一种务实性的和政策性的活动。各级国家行政机关在行政执行的活动中，需要根据实际情况妥善制定各种具体的计划方案或行动方案，力求取得较好的政策效果，尽量避免由于机械和盲目的执行活动造成不良的社会影响和后果。

二、行政执行易出现的问题

在行政执行过程中，由于体制、政策规定、机构、人员素质等各种因素的影响，常会出现各种各样的问题影响行政执行工作及其效果，一般有下列几种：

（一）政策失调。指各级国家行政机关制定的法规、规章及政策规定出现矛盾、冲突和混乱。政策失调的原因产生于政策法律化、政策法规化和政策社会化的过程。由于行政执行活动的基本特点是依法行政和政策执行，如果国家立法机关制定的各种法律、地方各级立法机关制定的各种地方性法规及执政党制定的各种政策出现矛盾和冲突，特别容易使行政执行活动出现政策失调的现象。

（二）目标移位。指中央政府制定的政策目标在各级政府层层传达贯彻的过程中逐渐淡化和走样。行政执行活动是一个逐级决策、逐级实施的过程。每一级政府或机构在制定其具体的计划方案或实施意见时，有一定的自主权

和灵活性，容易根据面临的实际情况和实际对象对中央和上级政府规定的政策目标做某些选择、修正而偏离走样，或者突出了中央和上级政府规定的某些次要的政策目标而淡化、模糊了主要目标。如果目标移位现象发生在较高的决策层次上，经过层层传达执行的过程，将会变得越来越明显。

（三）自定政策。指下级政府和下级机构利用中央政府和上级政府授予的权力，借机推行某些自行制定的无合法依据的政策。如上所述，行政执行活动不是单纯的或机械的执行活动，各级政府在社会公共事务管理方面具有相对独立的行政权，它们可以做出某些决定在其管辖范围内强制执行。在此过程中，往往会出现自定政策的现象，即人们一般所说的“土政策”。有时，这种土政策是以执行中央政府和上级政府决定的合法形式提出的，有时完全是以自行决定的形式提出。下级政府和下级机构按照中央政府和上级政府的有关规定制定政策或在法律允许的范围内制定政策与自定政策有本质的不同。前者是依法行政的合理形式，而后者则是在没有合法依据的情况下制定政策，甚至有时是在背离法律和上级规定的情况下制定政策。下级政府和下级机构在过多地考虑地方利益或局部利益时容易产生自定政策的现象。

（四）腐败行为。指国家公务员或行政人员在行政执行过程中以权谋私、违法乱纪的行为，其表现多种多样，包括贪污、行贿受贿、滥用权力、横行不法、营私舞弊、监守自盗、挥霍公款、假公济私等等。腐败行为是破坏正常的行政执行活动、损害政府形象甚至可造成政权更迭和政治危机的严重问题，在各个国家中都是受到社会舆论普遍关注的焦点。有腐败行为的国家公务人员或行政人员往往知法犯法或执法犯法。腐败行为的产生有非常复杂的社会根源，既有国家公务员或行政人员的个人素质原因，又有政治、经济、文化等方面的社会原因和行政体制、组织结构方面的原因。

（五）结构紊乱。指在行政执行活动中，由于机构设置不当、权责关系混乱、办事程序烦琐、工作职能重叠或规章制度不明确等产生的各种问题，例如机构臃肿、政出多门、互相推诿、办事拖拉、公文旅行、人浮于事、权责不符等等。行政执行活动是一种组织化和程序化的活动，合理、明确的职能分工、机构设置、权责关系、岗位责任等等是保证组织有效运行和行政效率的前提条件。公共行政组织中的各类人员是根据其所在机构和岗位的职责及规定的工作程序完成行政执行活动的，如果组织结构紊乱或失调，必然会影响到各个机构和各类人员的工作，即使每一个行政人员都忠于职守、精明强干，也很难形成一个井然有序、和谐高效的工作群体。

（六）控制不当。指中央政府与地方政府或上级政府与下级政府和各种机构之间的隶属关系和权力分配方面存在的问题。控制不当有两种极端情况，一种是控制过度，即中央政府或上级政府的权力过分集中，限制和压抑地方政府或下级政府行政管理的积极性，并且把许多企事业单位不适当地纳入行政隶属关系，使其成为行政执行指挥链条上的一个环节，缺乏应有的自主权和活力。其特点是行政执行过程具有许多不必要的行政干预活动。另一种情况是控制过松，即中央政府或上级政府缺乏对地方政府和下级政府应有的控制能力，其特点是中央政府和上级政府的权力削弱，自上而下的行政执行活动存在失控状态，中央政府和上级政府的行政命令不能得到有效的贯彻执行。

（七）机制失衡。指公共行政组织或国家行政机关在行政执行过程中由于缺少制衡机制不能适当地行使权力。机制失衡的现象一般也存在两种极端

情况，一种情况是国家立法机关、司法机关或各种政治组织、社会团体对公共行政组织或国家行政机关的行政执行活动不能进行有效的监督和制约，例如不能罢免不称职的行政官员或不能撤销不适当的行政决定和命令，使公共行政组织或国家行政机关的权力不适当地扩大，这种情况的产生或是因为在国家管理形式方面缺乏制衡机制，或是宪法中虽有这种规定但却流于形式。另一种情况是公共行政组织或国家行政机关的行政执行活动受到国家立法机关、司法机关或各种政治组织和社会团体过多的限制和干预，不能有效地履行公共行政职能。例如国家立法机关或执政党不适当地限制和干预行政权等等。这种情况也是由于缺乏适当的制衡机制造成的。

（八）执行不力。指在行政执行活动中，具体的行政工作软弱无力或具体的公共行政人员办事不力。行政执行活动是由各级政府的许多具体的行政工作组成的，并且是由许多具体的公共行政人员完成的。行政工作软弱无力和行政人员办事不力是一个问题的两个方面，其主要原因都与行政领导软弱无力或办事不力有关。行政领导除指领导者个人外，主要指领导群体或领导班子。执行不力是行政执行活动中最普遍的现象，其主要表现多种多样，例如对上级决定传达、贯彻不及时、不果断；有法不依、有章不循；对下级的执行活动和执行效果不进行检查；工作布置流于形式；该管的事情不管或管不好；对管辖区域内的公共事务或人民生活问题漠不关心；办事僵化、效率低下，等等。

三、控制行政执行过程的方法

无论是确定行政执行的原则要求还是分析行政执行活动易出现的问题，主要目的在于提高对行政执行过程的认识，制定有效控制行政执行过程的机制和方法，保证公共行政组织的协调运行及其行政效果和行政效率，一般可从下列几个方面控制行政执行过程。

（一）过程和效果评估。是指对行政执行活动的进展情况和效果进行评价和总结。过程评估是在贯彻执行某项政策或某种计划方案的过程中全面检查、核实各项工作的布置、落实、推进和完成情况，其基本内容包括政策或计划方案是否及时、准确地得到传达和理解、各种具体实施方案或措施是否符合政策或计划要求、预定的阶段性目标、任务的完成情况是否与原计划相符、是否遇到某些工作困难或未预料到的问题、各级行政机关的工作是否得力、整体进展情况是否顺利、能否较圆满地完成预定计划、达到预定目标等等。效果评估是在某项政策或计划方案实行一定阶段或完成某一过程时对政策效果或计划效果进行的检查和评价，其基本内容包括分析研究某项政策或计划方案实施后在政治、经济、文化等方面所产生的直接影响或间接影响、所引起的舆论反应、预定目标或计划是否充分、合理、全面等等。过程评估主要由各级行政机关组织进行，效果评估的范围则较为广泛，各级立法机关、各种党派、社会团体、新闻媒介或专门的评估机构都可以组织进行。过程评估和效果评估有利于及时发现行政执行活动中出现的问题，适当采取有效的调整措施或补救方案，控制行政执行的进展过程和社会效果。

（二）问题诊断。指从国家管理体制、政权结构、公共行政组织整体运行情况等方面分析研究行政执行活动中存在的问题并采取有效的措施进行调整。如上所述，行政执行活动中可能会存在政策失调、目标移位、自定政策、腐败行为等各种问题，它们直接影响或妨碍各种政策和计划方案的具体执行过程。通过过程评估和效果评估，可以发现这些问题的种种表现，但缺乏整

体分析和更深入的认识，因此必须从更高层次和更大范围综合考察这些问题。问题诊断的目的在于认真分析这些问题的严重程度及其对行政执行活动的实际影响，从组织结构、人员素质、管理体制等方面揭示产生这些问题的具体原因及症结所在，有效制定抑制、缓解或解决这些问题的基本对策和方案。问题诊断需要运用各种定性、定量的技术和方法，并且应当定期进行，以便在问题还不十分严重时即能及时发现并采取相应措施进行调整。

（三）完善体制。指根据行政执行的原则要求合理调整国家行政组织的内部结构和职能，不断完善政治制度、经济制度和行政体制，从根本上保证行政执行活动的运行机制统一协调。其目的在于将行政执行的原则要求通过适当的组织结构、权责关系、规章制度和行政体制具体化、组织化和制度化。由于社会制度、政治条件、历史发展、具体国情的区别，各个国家关于行政执行的原则要求可能有所不同，但其国家管理体制和政权组织形式总是遵照某些原则要求建立起来的，并且按照这些原则要求不断强化和完善。组织制度的建立和人员素质的提高是相辅相成的两个方面，对于有效的行政执行活动来说，二者缺一不可。完善体制的前提条件是确定某些原则要求并通过法律形式或政策形式加以规定，在此基础上形成一整套规章制度和确立相应的组织结构。完善体制涉及从行政管理体制、政府内部结构和职能等方面妥善处理与行政执行活动有关的各种关系，例如国家立法机关和国家行政机关的关系、执政党和国家行政机关的关系、中央政府和地方政府的关系，等等，对这些关系的认识和合理解决是在完善体制的过程中不断改进和深化的。

第八章 行政决策

行政决策是政策制定和行政执行过程中经常性的活动，如何提高决策质量和决策效率，保证良好的政策效果和执行效果，是各级公共行政组织和行政决策者普遍关心的问题。在这一章，我们首先介绍行政决策的基本概念，简要论述行政决策与政策制定和行政执行活动的关系及作用。其次，从几个方面分析行政决策过程。实际的行政决策活动有多种多样的形式和内容，但它们一般都有某种基本的程序和步骤，了解行政决策过程应从这些程序和步骤开始。行政决策过程不是孤立进行的，它受到许多因素的影响，对行政决策的分析有助于控制整个决策活动的进程。除此之外，为了加深对行政决策过程的理解，对行政决策者自身和外部条件的限制以及行政组织中的决策活动特点还将作一些简要的描述。最后，介绍三种行政决策的概念模式，即理性综合决策、渐进决策和混合扫描决策，它们是公共行政学决策理论和政策理论中受到国内外学者关注的重要内容之一，也是在实际的行政决策活动中广泛运用的方法。

第一节 行政决策概述

公共行政学主要是从行政执行过程的角度研究决策问题，以此为基础有助于了解行政决策的基本含义和特点、它与政策制定的联系与区别、在行政执行活动中的地位和作用以及行政决策的划分方法和主要类型。

一、行政决策含义与特点

决策理论是管理学、行为科学、领导科学、公共行政学等各种学科普遍关心的一个重要领域。20世纪50年代以来，由于决策行为的广泛性和重要性，运筹学、控制论、信息论、系统论、计算机科学和与决策有关的各种预测、运算手段的广泛运用以及在政府、企业、军队等管理过程中对完善决策系统的重视程度越来越高，对决策问题的研究已经日益发展为一个独立的学科——决策科学。在这种情况下，公共行政学对决策理论的研究不应限于一般性的研究，而应根据本领域的研究特点有所侧重，即主要研究行政决策问题。国外公共行政学教科书中虽然很少用“行政决策”的提法，但在论述过程中一般是围绕公共行政的主题展开的。我国的公共行政学教科书大多采用“行政决策”的提法，较明确地强调了行政领域的研究重点。

从字义上理解，决策(Decision Making)是做出决定的意思，这种决定和即将采取的行动或行为有关，并且一般是在多种方案中做出一种选择。因此，决策可简单定义为人们为实现某种较重要的目标做出行动决定的过程。决策是一种较为严谨的科学术语，应有一定的适用范围，我们不应将人们做出的所有决定都看作是决策行为，但是，关于什么样的决定属于决策范围，很难划出一个严格界线。上述定义把较重要的目标做为区分决策和普遍决定的界线也并不是很严格的规定，它取决于人们对目标的价值判断。当人们认为自己在为实现一个较重要的目标做出选择和决定时，一般要经过一个认真思考的过程，可以看作是进行决策的过程。许多关于决策的定义都突出强调做出选择是决策的根本特点，在一般情况下确实如此，但不能就此理解为无需做出选择的决定就不是决策，实际上，有许多重大的决策，由于具体条件的限制是在没有选择余地的情况下做出的，这是一种特殊的决策行为。

一般意义的决策行为普遍存在于社会的各个领域，行政决策则是决策的一种类型，只存在于行政领域。顾名思义，行政决策可定义为行政人员依照政策和法律为实现某种较重要的行政目标做出行动决定的过程。这一定义强调下列几个方面：1.行政决策的适用范围限定在公共行政组织或国家行政机关的职权范围内。在公共行政学研究的早期阶段，由于受政治—行政二分法观点的影响，有一种意见认为，决策只是国家立法机关的事情，属于一种政治权力，行政部门的职责是执行决策。现在人们的认识已经发生了根本的变化，各国行政机关的行政权无疑拥有很重要的决策权，用美国著名学者西蒙的后来说：“管理就是决策”，决策已经成为公共行政组织或国家行政机关的核心任务，这是关于行政决策所要研究的基本内容。2.行政决策的主体是行政人员，特别是行政领导者。行政决策虽然限定在公共行政组织或国家行政机关的范围内，但它是具体的个人或群体做出的，属于一种行为过程。行政决策的结果可以有决议、法规、决定等多种形式，并且以某一行政机关或机构的名义发布，但做出这种决议、法规等的主体是有独立思考能力的个人，因此，决策质量和决策者个人的素质和水平有直接联系。3.行政人员不能任意做出决策，必须依据既定政策和法律，这一方面体现出行政决策有依

法行政的特点，另一方面体现出行政人员在行政组织等级结构系统中的权力和地位对其行政决策的限制。行政官员的决策与作为独立法人的企业家的决策不同，在很多情况下，他们的决策是为执行某种政策或规定而做出的，决策权和行政权是联系在一起的，企业家没有行政权，他们的决策一般只是以不违反某种政策或规定为前提，决策权和企业经营权相联系。4.并非所有行政人员做出所有决定的过程都属于行政决策，强调行政决策是在为实现较重要的行政目标时进行的。例如某一行政人员做出的与其职责无关或者涉及一些极细微的日常事务的决定都不属于行政决策的范围。按照这种解释，行政决策的过程主要集中于行政部门的领导层。我国有些学者认为，行政决策主要是指县市以上机关或其他独立机构为解决问题、指导工作所制定的决策，在本书中虽未采用这种限定，但对行政决策的适用范围从目标的价值判断方面做了一定限制。

根据上述定义，行政决策具有下列特点：1.目的性。有明确的行政目标。2.强制性。有一定的法律效力。3.政策性。有合理的政策和法律依据。4.选择性，有可供选择的多种方案。5.社会性。对社会公共事务和地方公共事务有十分重要的影响。6.非盈利性。以管理社会公共事务而不是盈利为目的。

二、行政决策与政策制定

在现代公共行政学研究中，行政决策和公共政策是两个较为重要的课题，它们既有一定的区别，又有一定的联系。一般来说，制定公共政策的过程都是一种决策过程，但并不是所有的决策过程都是制定公共政策的过程。在国外公共行政学的教科书中，决策（Decision Making）和政策制定（Policy-making）的区别主要在于 Decision 和 Policy 的含义不同。前者的意思主要是决定和决议，后者的意思主要是政策、方针、策略等；显然，前者的处延比后者要大得多，因为决定有大有小，政策则只是一种重要决定。

行政决策与政策制定的关系与此相类似，高层次的行政决策可以看作是一种政策制定过程，例如中央政府进行的政策法规化过程，但并不是所有的行政决策都是政策制定过程，较低层次的行政决策实际上可以看作是一种政策执行过程。公共政策是行政决策的指导准则和依据，从执行法律及党和国家政策的意义上说，高层次的行政决策也是一种政策执行过程。

行政决策和政策制定主要有下列一些区别：1.范围不同。行政决策主要是在公共行政组织或国家行政机关的职权范围内进行的，而政策制定的范围除此之外还涉及到立法机关和政党活动的广泛领域。2.主体不同。行政决策的主体主要是行政人员，而政策制定的主体主要是政党领袖、国会议员和高级行政人员等。3.层次不同。行政决策一般是由各级行政人员进行的，在高层、中层和基层的行政组织或行政机关中都有行政决策的过程，而政策制定过程一般只在立法机关、行政机关和政党的较高层次中进行。4.结果不同。行政决策的结果不仅包括各种原则性、政策性的规定，还包括许多具有可操作性的计划方案、行动方案或具体的行政措施，而政策制定的结果主要是具有指导作用的法律、法令、政治决议、政策规定等等。

行政决策与政策制定有十分密切的联系，在公共行政组织或国家行政机关的较高层次上，它们是两个相互交叉或相互渗透的过程，有时甚至是一个同一的过程，因为高层次的行政决策过程也是一种政策制定过程。在涉及到立法机关、执政党和行政机关的相互关系时，它们是两个相互衔接的过程，构成国家政权运行机制的整体。政策制定过程的结果需要通过行政决策过程

贯彻执行，行政决策过程则需要政策制定过程提供指导和原则规定。

三、行政决策和行政执行

行政决策的概念有助于深化对行政执行活动的认识。在前面的有关论述中，我们已经多次指出，与传统的政治—行政二分法的观点不同，行政执行活动不是一种单纯的或机械的执行法律或政策及上级规定的活动，它具有灵活运用政策规定、管理社会公共事务和地方公共事务的性质。在此过程中，各级政府有权制定地方政策或部门政策，颁布各种行政规定和措施并在其管辖范围内实施，”这些活动都属于行政决策的内容，由于社会问题和公共事务的复杂性，即使是以贯彻执行上级政策或规定为主要任务，各级政府也需要在许多可行的方案中做出选择，这同样属于行政决策的内容。

在现代社会中，随着城市规模的扩大、人口的增长、市场经济的发展、社会公共事务的增多、管理任务的加重和决策手段的更新，行政决策在行政执行活动中所占的比重越来越大，决策难度和质量要求也越来越高，可以说行政决策已经成为行政执行活动的中心环节或核心任务。

行政决策是行政执行过程中的一个重要的组成部分。伍德罗·威尔逊在《行政学研究》一文中曾经说过：“行政机关是政府最明显的部分；它是行动中的政府。”他所指的政府，是从包括立法机关、行政机关、司法机关在内的广义的概念而言的。在他看来，立法机关只负责制定政策，而行政机关则负责执行政策，将政策付诸实施，因此是行动中的政府。当我们明确行政决策在整个行政执行活动中的作用时，可以将这种政府的行动分为两部分，一部分是制定行动方案或做出行动决定的过程，即行政决策的过程，另一部分是实施行动方案或执行行动决定的过程，即采取行动的过程。在行政执行活动中，这两个过程是不可分离的，采取行动是行政决策的出发点，同时也是行政决策的结果。行政决策则决定采取行动的步骤、程序、直接目标和效果。由于行政决策对采取行动的指导作用，它在整个行政执行活动中显然处于主导地位。

任何行政执行活动都是从行政决策开始的，有了一定的行动方案之后才相应采取行动。各级政府也是通过逐级决策的形式将上级规定层层下达贯彻执行的。同时，任何行政执行活动都是靠行政决策来推动的，当某项行动方案制定不出来时，政府就迟迟不能采取行动。从动态过程看，行政决策是将每种行政执行活动联系起来的中心环节，它贯穿于整个行政执行过程中，或者说，行政执行过程是由一系列行政决策和采取行动的过程所构成的。因此，要深入研究行政执行过程就必须深入研究行政决策过程，反之，对行政决策过程的研究也不应脱离实际的行政执行过程孤立地进行。

四、行政决策的主要类型

在行政执行过程中，存在着许许多多的行政决策活动，由于决策主体、决策对象、决策条件、决策内容、决策方式等等有多种多样的变化，在行政决策类型方面有多种多样的角度和划分方法，归纳起来，主要有以下几种类型：

（一）个人决策和群体决策。这是一种最基本的决策分类，是根据决策主体的人数多少划分的。个人决策指由一个人单独做出决定，群体决策则指由两个以上的人以讨论、协商、表决等形式做出决定。这两种决策类型在决策时间、速度、质量、责任性、认可程度、心理压力等方面各有利弊。在实际过程中，采用哪种类型更好，取决于问题类型、信息掌握程度、决策成员

的个人技能及知识差别等。它们分别与个人专权制、个人负责制、集体负责制等不同的行政领导体制类型有密切联系。

(二) 单目标决策和多目标决策。根据决策目标的多少划分。单目标决策指只有单一目标的决策过程，多目标决策指同时有两个以上目标的决策过程。单目标决策涉及的问题和决策内容、决策方法较为简单明确，而多目标决策则较为复杂困难，决策层次越高，多目标决策的比重越大。

(三) 定性决策和定量决策。根据所运用的决策方法划分。定性决策指利用政治原理、法律判断、政策分析等各种定性方法进行的决策。定量决策指利用运筹学、数理统计、系统分析，计算机技术等各种定量方法进行的决策。在行政执行过程中，定性决策多用于制定政策、法规、条例、规定等决策过程，而定量决策多用于制定计划、规划、行动方案等决策过程。

(四) 程序化决策和非程序化决策。根据决策问题类型划分。程序化决策也称为常规性决策或例行性决策，指按既定程序和方法处理常规性的或重复性的问题时的决策过程。非程序化决策则指面对新的、首次遇到的或特别复杂的问题无常规可循的决策过程。程序化决策属于日常工作范围，所遇到的问题较易于处理并已发展出一套较固定有效的步骤和方法。非程序化决策多出现于较高的决策层次，遇到的问题难于处理，存在大量不确定因素，要求决策者具有较强的革新性和创新性。

(五) 中央决策、地方决策和基层决策。根据不同的决策层次划分。中央决策指中央政府一级国家行政机关处理国家事务或全国性问题进行的决策；地方决策指县级以上各级政府执行中央政府规定、处理地区事务或地区性问题进行的决策，基层决策指乡镇一级行政机关在其管辖权限和上级规定范围内所进行的决策。按决策层次划分也可分为高层决策、中层决策和下层决策，但其适用范围比上述类型更为广泛也更为灵活。

(六) 经验决策和科学决策。根据不同的决策依据和手段划分。经验决策指根据以往的经验、惯例或习惯做法进行决策，科学决策则指根据科学的定性分析和定量分析方法进行决策。在实际的行政执行活动中，经验决策往往占有较大比重，特别是在程序化决策中具有一定的作用，但由于缺乏科学分析。具有很大的局限性。科学决策不仅仅指定量决策，也包括定性决策在内。由于社会公共事务的复杂性和行政目标的特殊性，行政决策在许多情况下难以采用科学的定量分析方法，只能用科学的定性方法来完成。

(七) 确定型决策、风险型决策和非确定型决策。根据不同的决策条件和因素划分。确定型决策指决策目标明确、决策条件（或称自然状态）较为确定、有可供选择的方案、决策结果可预计到并可得到控制的决策。风险型决策指在有理想目标和可供选择方案的情况下，决策条件有不可控因素、决策结果可以进行预测和估算但有一定风险的决策。非确定型决策指在比风险型决策更不确定的条件下，决策结果无法进行预测和估算的决策。非确定型决策往往和处理重大的公共事务问题相联系，为处理好这类决策问题，国外学者分别提出了不少原则，例如大中取大原则（又称乐观原则）、小中取大原则（又称悲观原则）、大中取小原则（又称最小遗憾原则）、可能性原则（又称等概率原则）等等。

(八) 战略决策和战术决策。根据决策的不同作用划分。战略决策又称总体决策或宏观决策，指与国家和社会的重大目标相联系、具有全局和长远指导意义的决策。战术决策又称局部决策或微观决策，指与局部性、阶段性

目标相联系、依据战略决策处理具体事务或解决具体问题所进行的决策。行政决策的指导作用与决策层次密切相关，战略决策一般只限于中央决策，战术决策大多数是地区决策和基层决策，中央决策中亦有一部分属于战术决策。

（九）执行性决策和行政性决策。根据决策的不同特点划分。执行性决策指单纯为贯彻执行中央政府和上级政府的某种具体规定而进行的决策，行政性决策指在授权和管辖范围内为综合管理社会公共事务进行的决策，执行性决策和行政性决策是行政决策的独有类型。执行性决策的特点是由权力结构和决策层次的等级制度决定的，各级政府必须按中央政府和上级政府的指令性规定逐级做出决定并向下传达贯彻。执行性决策的目标、内容、程序和步骤等等一般是由中央政府或上级政府事先规定好的，必须按部就班地进行。行政性决策的特点是由管理社会公共事务的行政权力决定的，各级政府可以根据实际工作需要在没有上级指令性规定的情况下主动进行决策，决策目标、内容、程序和步骤等等可以自主安排。执行性决策在集权制的情况下占主导地位，行政性决策则在分权制情况下占主导地位。

第二节 行政决策过程分析

行政决策和一般决策过程一样，可以粗略地划分出若干阶段或若干步骤，由于它是行政执行活动的一部分，在具体步骤和内容方面有其自己的特点。在行政决策过程中，存在着许多影响决策判断和决策质量的因素，实际的决策活动只能在有限理性的范围内进行。由于公共行政组织是一个庞大的组织系统，行政决策是一种典型的复合决策过程，需要对其进行更深入的分析研究。

一、行政决策的一般步骤

在行政执行活动中，行政决策一般是有组织、有计划地进行的，不同类型的决策在程序和步骤方面可能会有所不同，行政决策过程初步可划分为下列几个步骤进行分析。

（一）确定问题和目标要求。确定所要解决的问题或所要完成的工作任务及目标要求是行政决策的前提或出发点。否则，行政决策将流于形式或“无的放矢”。在公共行政领域中，每天都存在大量的问题和繁重的任务要求，公共行政组织经常要做的一项重要工作是确定哪些问题或哪些任务要求应当列入决策议事日程，根据其重要性或需解决的迫切性，将这些问题或任务要求按轻重缓急的顺序加以排列。它要求对有关问题或工作任务及所要达到的目标要求有一个初步的认识和判断。确定问题或工作任务及其目标要求的具体方法或依据是多种多样的，例如某个领导人的判断、有组织的调查研究、上级指示和布置、下级的紧急报告、例行的工作安排、社会舆论的强烈反应等等。

一般的决策理论认为，在此阶段或步骤，继确定问题或工作任务后，紧接着是深入分析判断问题、明确确定具体的决策目标。在程序化决策、确定型决策或企业决策过程中，在此阶段可能会达到这一要求，但在非程序化决策、风险型决策、非确定型决策等行政决策的实际过程中，此阶段对问题的分析和决策目标的确定只能是初步的和总括的，对问题的分析一般限于问题的性质、社会影响、重要性等等。对其产生的原因、背景和对策还缺乏深入的认识。在此基础上，很难确定明确具体的决策目标。在考虑是否将某个问题列入决策议事日程时，实际上只要有必须解决该问题的意向和较笼统的总的目标要求就可以做出决定，进一步的分析和研究则在拟定决策方案的过程中进行。并且，当行政领导人决定应解决哪个问题时，往往提出一个总的要求，指令专门的部门或人员进行分析研究，提出某种解决方案供领导决策时考虑，可以说已经开始进行第二步的工作了。因此，确定问题和目标要求只是说明已认识到该问题的重要性和需要进行决策的必要性，但并不一定已分析得很透彻。实际上，在行政执行过程中，能把某个问题安排到决策议事日程中，只是想使此问题得到解决的机构或具体人员的首要目的，在他们看来，这是一个非常重要的信号。

（二）拟定决策备择方案。确定问题或工作任务之后，拟定决策备择方案是推进决策过程的基础性工作。对于一般性的、常规的或较为简单的问题或工作任务，往往只有一个决策方案，而对于特殊的、非常规的或较为复杂的问题或工作任务，至少需要拟定两个以上的决策方案供决策者选择。决策备择方案的内容一般包括对问题或工作任务的分析判断、明确的决策目标和可能的决策结果、具体的实施程序、步骤、时间安排及所需要的条件等等。

为了使决策备择方案符合实际、切实可行，在此阶段需要进行大量的信息收集、筛选和处理工作，与决策问题有关的信息的完整性、准确性、及时性直接影响决策备择方案的分析质量和可行性。研究处理各种信息的过程同时也是深入分析判断问题、明确具体目标、推敲行动步骤、预测决策结果的过程，并在此基础上形成最初的决策备择方案。拟定方案的具体做法根据问题或工作任务的复杂性、重要性来决定，有时由某个专人拟定，有时成立一个专门的小组或机构，有时由不同的人员或机构分头拟定。在初步方案拟定后，有时还需反复论证或在较大范围内广泛征求意见不断进行修正。

（三）选择和决定决策方案。确定问题和拟定决策备择方案可以说是行政决策的准备阶段，真正的“决策”阶段是选择和决定决策方案。任何决策实质上都是—种选择取舍的过程，无选择余地的特殊情境意味着只能采取—种选择，绝对排除相反的选择。在只有—种决策方案的情况下，首先需要选择是否基本接受或认可这一方案，其次在讨论该方案的具体条文时，也有逐—表示“肯定”、“否定”或适当修改的选择过程。—般的决策理论所说的选择，通常是指在两种或多种备择方案中做出抉择，选定最佳或最优方案，这种情况在行政决策过程中也是经常出现的。选择方案的过程是—个评估选优的过程。行政决策的评估方法和企业决策—样，可以运用定性的、定量的、经验的、技术的等—种多样的方法，其可行性的评估分析主要集中在六个方面：（1）是否符合现行政策、法律或上级有关规定；（2）是否符合客观条件要求；（3）经济上是否可行；（4）技术上是否可行；（5）是否还可有更好的方案；（6）个别地方是否需要修改。评估分析的结果最终可能从多种备择方案中选定—个最佳或最优方案，“最佳”或“最优”的概念是就几个决策方案相比较而言的，当然，也有可能出现—个方案也未选中，需要重新拟定新方案的情况。当最终选出某—方案并决定按此方案实施时，意味着在行政执行过程中，行政决策阶段开始转化为采取行动阶段。

（四）修正完善决策方案。在决定决策方案采取行动之后，某—问题或某—工作任务方面的行政决策并没有完全结束。在实际的行政执行过程中，行政决策往往不是一次性完成的，行政决策阶段和采取行动阶段在时间上也不完全是截然分开的。行政决策对所采取的具体行动具有指导性的作用，可以用来控制具体行动的方向、次序和进程，具体行动的进展情况和效果则可以为检查、判断既定的行政决策方案的有效性和可靠性提供反馈。当在具体行动期间发现某些不利情况时，可以进行二次决策或多次决策，对原有的决策方案进行修改和完善，甚至可能会出现推翻既定方案、对原有的备择方案重新进行评估、选择或重新收集信息、拟定决策备择方案的现象。为了减少采取具体行动中可能出现大的偏差带来十分不利的社会影响和决策后果，在处理—些较为复杂或较为重大的问题或工作任务时，通常采用先试点后推广的做法，在试点时期经过认真观察和总结，有目的地修改完善既定的决策方案，在确信有—定把握的适当时机再正式全面布置实施。修正完善决策方案的做法，被称为追踪决策，它表明了行政决策动态过程的阶段性和连续性。

二、影响行政决策的因素

对行政决策程序和步骤的描述—般是较为抽象的，在深入研究行政决策过程时，经常会遇到—些较为实际的问题，例如，为什么有些问题能够引起领导者的重视被列入行政决策议事日程而有些问题却不行，领导者在选择决策备择方案时，为什么要选择A方案而不选择B方案？等等，如果抽象地回

答，人们可以认为引入议事日程的问题更重要，或者 A 方案比 B 方案更令人满意，但是，如果再进一步问为什么某些问题更重要或 A 方案更令人满意，是问题本身确实更重要呢还是领导者个人认为它更重要，可能会产生多种多样的答案。事实证明，被列入决策议事日程的问题不一定是更重要的问题，被选定的 A 方案的实际结果不一定比未被选定的 B 方案更令人满意，究其原因，有某些因素影响了决策者的判断和选择。若要了解实际的行政决策过程，应对这些因素有基本的了解。

由于行政决策是行政执行过程的重要组成部分，前一章所分析的影响行政执行过程的各种环境的、组织的、个人的因素无疑对行政决策过程会产生不同程度的影响。在决策理论研究中，决策的质量和可接受性或认可程度是两个普遍受到关心的课题，为此有不少研究提出了许多如何提高决策质量和可接受性的有价值的原则和方法。从理论上说，要保证实际过程中的决策质量和可接受性，必须要保证问题判断和方案拟定、选择的正确性。但是，有许多因素影响了决策者所做出的这种判断和选择，它们的作用有时是潜在的或无意识的，甚至比一些决策原则和方法对决策者的思想影响更大。在行政决策过程中，影响问题判断、方案的拟定和选择的因素主要有以下几个方面。

（一）政策和法律因素。现行的政策和法律是各级行政机关进行行政决策的主要依据。无论是贯彻上级规定的执行性决策，还是行使自主权的行政性决策，有无正当的政策和法律依据都是行政决策者必然要考虑的重要问题。政策和法律因素在拟定和选择“决策备择方案”时具有特别重要的影响，尤其是负主要责任的行政领导在需要做出决定的最后关头，这是其能否下决心的可行性评估分析的首要一条。政策和法律因素的另外一个影响还在于，它使行政领导人从政策或政治角度考虑其面临的问题或工作任务，权衡轻重缓急和决策议事日程的安排。

（二）问题性质。各种社会公共事务和问题是行政决策的对象，其本身的重要性、紧迫性和特殊性无疑对行政决策的议事日程安排、决策方案的拟定和选择都有重要的影响，有些问题是突发性的，例如地震和火灾；有些问题是有严格的时间限制的，例如年度计划和预算；有些问题是季节性的，例如植树和防洪；有些问题是常规性的，例如工作计划安排；有些问题是全国性的，例如工资制度改革；有些问题是地方性的，例如城市规划，等等。在公共行政领域中，每天都存在着大量的、各种各样的问题，它们的影响面、严重性、时间要求、复杂性、解决难度、引起社会和领导人关注的程度和适当的处理方法等等各不相同，因此对行政决策的判断和决策方案的拟定、选择有着不同的影响。

（三）外界压力。外界压力指各种社会集团、政治团体、社会舆论、新闻媒介、上级意图等独立于行政决策过程之外但对其有重要影响的因素。行政决策由于牵涉到社会上各个方面的利益，各种社会集团、社会阶层以及各类人员将会以各种活动或各种方式表现其对某一社会问题或某种决策方案的关心，甚至可能会在某种程度上直接影响或干预具体的行政决策过程。外界压力给行政决策者造成很大的心理负担，例如经过选举产生的行政官员不能不重视选民的舆论要求；由上级任命的行政官员在做出决策时不能轻率地对待上级的意图，这种心理压力自然会影响到他们对问题的判断和对决策方案的选择。外界压力对行政决策的影响有些是积极的，有些是消极的，为了提高决策的质量和可接受性，如何充分发挥积极因素的作用（如舆论压力），

抑制或防止消极因素的作用（如上级意图的干扰），是行政决策中需要研究处理的重要问题。

（四）信息来源。信息是行政决策的基础，信息是否准确、及时、全面，直接影响到问题判断的准确性和决策的质量与效果。但是，信息需要收集，行政决策者需要有一定的来源使其能够得到所需要的信息。信息来源是多种多样的，例如地方或下级的报告、上级文件、新闻媒介、统计资料、调研活动等正式来源和社会传闻、小道消息、上访材料等非正式来源。信息来源方面影响行政决策的主要问题是信息渠道不畅通，如新闻媒介不能报道真实情况；信息反映不及时、不准确或不全面，如下级单位报喜不报忧；信息过滤，信息在沟通过程中经过层层筛选逐渐减少和失去价值；信息沟通障碍或信息流通渠道阻塞，如有关人员或单位故意扣留信息，等等。

（五）个人素质。在前四种因素相同的情况下，决策者个人素质不同对决策质量和决策行为有不同的影响。实际上，在行政决策过程中，普遍存在的是这四种因素不同的情况，完全有理由认为，个人素质差异在决策方面引起的差异会更大。在前一章，曾论述过个人素质可从政治、文化等六个不同方面进行分析，它们直接影响到行政决策者的政策水平、法律观念、对问题和决策方案的判断力、承受外界压力的能力、对信息的敏感性等等，上述各种因素对行政决策的影响正是通过个人素质发生作用的。

（六）决策体制。决策体制是由行政领导体制所决定的行政决策形式。在个人专权制、个人负责制、集体负责制的不同条件下有不同的决策体制。例如，个人专权制下的决策形式主要是个人决策，而集体负责制下的决策形式主要是群体决策。决策体制对行政决策的影响主要表现在对个人决策行为和决策质量的影响方面。除了个人决策和群体决策有不同特点之外，个人决策易于突出个人素质方面的差异，群体决策虽然可减弱这种差异，但是会使决策成员产生意见冲突或遵从的心理压力并使决策结果发生某种超出个人原有判断的变化。例如，某些研究表明，当群体成员中采用保守方案的意见占上风时，决策结果可能会采用最保守的方案，称之为保守转化，其相反的情况是风险转化，即出现采用最有风险的决策方案的趋势。

（七）决策手段。行政决策过程中所使用的决策手段和方法对决策质量和决策结果也有重要的影响。由于行政决策面对的问题十分错综复杂，仅仅利用经验的、手工的、直观的或简单的决策方法远远满足不了决策的目标要求。近些年来，随着科学技术的飞跃发展和决策理论的深入研究，各种先进的决策手段和方法不断得到广泛运用，例如线性规划、数学模型、实验模拟、系统分析、网络技术、计算机科学、头脑风暴法、德尔菲法等等。先进的决策手段和方法有助于及时、准确、全面地收集和處理信息，对决策问题科学地进行定量、定性和可行性分析，客观地判断和选择决策备择方案，并且可以有效排除或抑制外界压力、个人素质等因素对决策过程的消极影响。

（八）决策时机。决策时机主要指行政决策的时间安排及当时的决策条件。实践表明，在不同的时间和不同的情况下，人们对同一问题或同一决策方案的看法、判断可能会有所不同或发生变化。与决策时机有关的因素很多，例如决策议事日程、问题或方案提出的时间、出席决策会议的人数和具体人员、当时的政治经济形势等等，其中有一些因素是偶然的或临时出现的，但有时却会对决策进程和结果产生十分重要的影响。例如对某一决策备择方案持强烈反对意见的人因生病未能参加决策会议。决策时机是可以有计划地选

择和安排的，行政决策者可以根据决策条件是否成熟的判断决定是否安排及在何时安排决策议事日程，这种人为的因素将会增强决策时机对决策过程和决策结果的影响。

以上列举的只是一些影响行政决策过程的主要因素，在实际的决策过程中，还会有其他多种多样的因素存在。这些因素的存在和影响说明了行政决策过程的复杂性，有意识地利用这些因素，的积极作用，克服它们的消极作用，是有效控制决策进程、提高决策质量的重要途径，由于实际决策的具体情境和这些因素相互作用的过程非常复杂，难于在此展开论述，只提供了一个深入研究的基础。

三、完全理性决策和有限理性决策

在描述影响行政决策过程的因素时，我们可以有针对性地提出一些保证决策的有效性和可靠性的原则和方法，例如，1.政策原则，行政决策要符合各种政策和法律；2.可行原则，针对具体问题制定切实可行的决策方案；3.目标原则，明确合理的决策目标，不受外界因素干扰；4.信息原则，及时、全面、准确地掌握和处理信息；5.择优原则，客观权衡利弊、分析对比、评估择优，防止个人偏好；6.民主原则，积极吸收有关人员参与，实行决策民主化，提高决策的质量和可接受性；7.系统原则，运用系统分析的理论和方法进行决策；8.时效原则，决策要及时果断，掌握时机，等等，这些原则在行政决策的实际过程中确有一定的指导意义。

将上述这些原则运用于行政决策的实践活动中时，常常会遇到一个问题，即怎样做才能完全符合这些原则的要求。例如，在什么情况下，可以认为全面掌握了各种信息、列出了所有可供选择的方案。最大限度地让有关人员参与决策、运用的是最科学的方法或在最佳时机选定的是最佳方案，等等。无论是在理论上，还是在实际工作中，人们都有一种追求理想状态或最佳状态的趋势，在行政决策过程中也是如此。在决策理论中，这种理想化的、完美无缺的决策模式被称为“完全理性决策”或“纯理性决策”，它所遵循的是“最大化或最佳原则”。这种决策模式的基本前提是，在决策之前，1.掌握全部信息；2.拟定全部可能的备择方案；3.考察每一方案所导致的全部复杂后果；4.具有决策的全部知识；5.在全部备择方案中选出最佳方案。显然，在实际的行政决策过程中，这些基本前提全部是达不到的。

在分析具体的决策过程时，美国经济学家和管理学家赫伯特·A·西蒙提出了“有限理性”的概念，他从知识的不完备性、困难的预见、可能行为的范围三个方面论述了理性的限度。西蒙认为：“人脑不可能考虑一项决策的价值、知识及有关行为的所有方面”，并且还要受到周围环境和心理环境的限制。实际上，前面所说的几种影响行政决策过程的因素都是一些限制性因素，行政决策者是在一种“给定条件”或特定环境中做出决策的，他所掌握的信息、具备的知识、可供选择的方案是有限的，预测现有备择方案结果的准确程度也是有限的。因此，行政决策是在有限理性的条件下进行的。

和完全理性决策不同，有限理性决策遵循的是“满意原则”而不是“最佳原则”，符合要求或令人满意是它的决策标准。按照这种理解，有限理性决策不是无限地去追求全部信息、全部方案和预测全部结果以找到最佳方案，而是有一个符合最低限度目标要求的标准，在收集信息、拟定和选择决策方案的过程中，能够达到这个标准时就适可而止了，在此基础上选定的方案虽然不能说是绝对理想的最佳方案，但却是令人满意的方案，它的实施

结果也将是可以接受的。

行政决策过程确实是在有限理性的条件下进行的，但是，其实际内容比有限理性决策模式的描述更丰富和复杂得多。从行政决策者的真实行为来看，“最佳原则”和“满意原则”是同时发生作用的，它们之间不是相互排斥，而是相互包含和转化的，前者反映出决策的主观愿望，后者反映出决策的客观条件。实际上，行政决策者并不仅仅对决策方案和结果感到满意就止步不前了，在其心目中总有一种寻求最佳的愿望，他希望进一步收集更多的信息、拟定更理想的方案、达到更满意的结果，这种现象在竞争性决策或对抗性决策中表现得最为明显。虽然永远达不到完全理性决策，但是在此过程中，却有可能超过最低限度目标要求的“满意方案”得到相对而言的“最佳方案”。然而，如果一味追求“最佳”，迟迟不在现有方案中做一选择，可能会失去实现“满意方案”的时机，因此，必须用“满意原则”来限定“最佳原则”。在此意义上，可以说行政决策过程是完全理性决策和有限理性决策辩证发展的过程。

四、复合决策过程

对行政决策一般步骤的描述，基本上是以个人决策或群体决策类型为对象的。为了方便起见，这种描述把决策过程看作是由单独一人或单独一个群体孤立进行的过程。然而，行政决策的实际进程表明，几乎没有任何一项决策是由单独一人制定出来的，即使最后的决策决定是由某一个人做出的，它也是建立在许多个人或群体决策结果的基础之上的，它是某一个复杂的决策过程的最后一步或最后一个阶段，这种实际的行政决策过程被称为复合决策过程。

复合决策过程是一种由许多分别进行的决策活动构成的复杂的动态过程，其中每一种决策活动都可以看作是一个孤立进行的、简单的个人决策或群体决策过程。例如某市市长在决定批准某项市政工程方案之前，需要由计委、财政局、规划局、土管局、城建局等市政府部门分别在其权限和分工范围内就此方案的可行性做出决定，其中每一个部门领导在做出决定前，还必须要求其下属的有关处室就此方案的有关内容和细节做出肯定或否定的决定，等等，当然，实际的决策活动还不仅限于此。

复合决策过程的特点在于，它是一种多级的或多层次的决策，整个决策是在自下而上和自上而下的多种层次的个人决策或群体决策相互作用的过程中完成的。用上面市政工程建设例子来说，问题的提出可能来自于下面某一个主管部门的报告，主管副市长按其判断认为很重要，决定让该部门拟定相应方案提交市长，市长则决定先让其他有关部门分头审阅提出决策意见后再提交市长办公会讨论。这些部门的领导人可能会又将此任务分别布置给下属机构和人员，然后召开部门会议共同决定。当市长办公会结束后，市长在会议决定的决策方案上签字同意时，整个决策活动已经上上下下反复进行了多次，并且是在已经有了较成熟的决策意见时，通过市长批准的形式正式确定下来。

复合决策过程要求从组织系统整体活动的更大范围考察行政决策问题，特别是与较复杂的社会公共事务相联系的决策问题，在这个过程中行政领导者的组织和协调能力显得比决策能力更重要。与复合决策过程相联系的一种重要的决策手段是计划，我们可以把有计划地或者按照计划进行的行政决策称为计划性决策。这种决策的特点是从决策的总体过程认真考虑和安排各种

决策环节和参与人员或机构的决策工作，设计出决策的流程图和具体的时间要求。最高决策者可以通过完整的决策计划细致入微地控制各个层次和部门的有关决策者的活动和整个决策过程中的每一个具体细节。计划性决策和程序化决策不同。如上所述，程序化决策有一套常规的、例行的或既定的程序和方法，而计划性决策有时是在无常规可循的情况下对整个决策过程进行计划的。由于复合决策过程所处理的都是一些较为复杂的问题，它所运用的计划性决策很少是程序化的。

与复合决策过程有关的另外一个问题是决策的集权和分权问题。由于决策是多级的或多层次的，必然会遇到决策权的分配问题，这一问题与整个公共行政组织系统内部的权力结构和等级制度相联系。作为最高决策者，往往会有一种亲自决策比委托下属决策更“安全”。更“正确”、更“可靠”、更“放心”的感觉，因为他的个人素质、他所掌握的信息可能比下属更高或更多一些，这样就需要限制下属机构或人员的决策权和决策职能，尽可能地向最高层集中。然而，这种决策的集权形式也存在种种消极后果，例如抑制了下层人员参与决策的积极性、延长决策时间、降低决策效率和决策质量等等，并且在许多情况下，由于最高决策者的专门技能可能不如下属人员、下属人员掌握的信息上行沟通存在障碍、决策时机不能延误、最高决策者精力有限等等，分权的优点则较为明显。因此，在设计整个行政组织的运行机制和制定较复杂的决策计划时，应适当地考虑和处理决策的集权和分权问题。

第三节 行政决策的概念模式

在公共行政学关于行政决策模式的研究中，有三种模式引起较大的兴趣和争论，国外不少知名学者对此曾有过较系统的理论描述，它们分别是理性综合决策、渐进决策和混合扫描决策。这三种决策模式涉及的决策范围非常广泛，并不仅仅限于行政决策的领域。它们有助于了解和深入研究政策制定、政策分析、高层决策活动等行政决策的实际过程和重要课题。

一、理性综合决策

美国政治经济学家和政治学家查尔斯·E·林德布洛姆 1959 年发表了一篇很有名的论文“竭力对付的科学”（亦有人译为“凑合对付”的科学或应付科学），他认为在政府的政策制定或政策分析方面，存在着两种不同的方法，一种叫做“理性综合方法”，或“根本方法”，另一种叫做“连续有限比较法”，或“分支方法”，因为其特点是渐进性地修改和制定政策目标，后人将这种方法称为渐进决策方法。

在各种有关决策、政策制定和公共行政学的文献中，对理性综合方法论述得较多，从极端的角度来说，其基本特点类似于完全理性决策，它的特征一般被概括为：1. 阐明各种备择政策的价值和目标；2. 理性地或合乎逻辑地采用手段一目的的分析方法，先确定目的，后确定手段；3. 在全面检验的基础上选择最适当的、政策；4. 采用各种综合分析的方法；5. 依靠完备的知识和理论。简言之，这种方法要求全面评估所有要素（成本、利益、备择方案等等）以便发现可能有的最佳决策。

林德布洛姆认为，尽管各种文献把理性综合方法作为正规方法论述，但它并不是切实可行的，行政官员实际上运用的是渐进决策方法，许多专家学者也对这种方法提出了批评，概括起来说，主要有以下几点：1. 政策制定者不可能收集到所有信息，详尽无遗地列出所涉及的所有备择政策；2. 这种过程非常费时，然而行政决策常常是反应性的，而不是前摄性的，需要较快地对出现的问题作出反应；3. 这种方法不适合于政府决策性质，因为政府决策的目标往往不像经济目标那样明确；4. 由于代表不同社会阶层和社会集团的利益，对各种备择政策的价值判断没有一致标准，甚至是相互冲突的，很难统一全面进行考虑；5. 由于政府部门的专业领域和工作责任不同，在备择政策的选择上也会发生矛盾；6. 抽象的知识和理论有时不能解决实践的具体问题；7. 高层决策往往是一种政治行为而不是一种量化分析的理性综合行为；8. 采用与现行政策不同的新政策，难以估计其实施的后果，可能有很大的风险性；9. 许多影响决策的不可知或不可控因素限制了决策的有效性和合理性；10. 在不同的环境中，社会性目标并不总是具有同样的相对价值，等等。

理性综合决策可以划分为完全理性（或纯理性）和有限理性两种类型，前一种在现实生活中是不存在的，运用的是经济学家关于纯理性的“经济人”如何做出决定的设想，后一种则在行政决策的实际过程中有很大影响。这种模式反映了人们决策心理上追求最佳的愿望，在收集信息和选择政策目标、政策方案时有理论上的指导意义。行政决策者应当尽可能收集较全面的信息，确定较理想的方案。这种模式的运用与问题的性质、现代科学技术的发展有密切关系。它最早运用于经济领域和军事领域，随着运筹学、系统分析方法、计算机科学等先进技术的广泛运用，逐步推广到各个领域。例如，有的学者提出，政策制定者应选择那些收益与成本之差达到最大的政策备选方

案，制定可获得社会最大纯效益的政策。目前，有许多与行政决策有关的政策问题，如经济、军事、人口、教育、卫生、社会福利和社会保障等等，都是理性综合决策有广泛应用前景的领域。

二、渐进决策

渐进决策被认为是在行政决策中运用得最为普遍的一种方法，它把政策制定过程看作是不不断逐步修改、调整以往政策的过程，而不像理性综合决策那样要求重新全面考虑政策方案。它的典型特征一般被概括为：1. 价值判断只是在其边际上作出调整，或者说，只集中注意边际价值或增量价值；2. 目的和手段同时选择，因为少量调整价值和目标既是目的又是手段；3. 就政策本身而不是就价值标准取得一致意见是检验政策的标准；4. 分析不是综合全面的，可能会遗漏一些重要价值或可能采取的重要的备择方案；5. 连续不断地进行比较，大大减少对理论的依赖性。简言之，这种方法认为整个决策过程是在一系列小的渐进性决策的基础上进行的，这些决策是对短期的政治条件作出的反应。

渐进决策强调了解以往类似问题的处理办法，保留以往政策的延续性；它不要求完全重新评价既定政策或过多地分析与评估新的备择方案，着眼点在于现有政策的修改和补充；分析、评价与现有政策稍有不同或在有限方法上不同的政策，从而简化决策过程；决策主要靠以往的经验来指导，不坚持问题的解决必须“正确”或“合乎道德”，只要求实用、可行，是各利益集团一致的结果就行；其选择标准是既有助于解决问题，又不会急剧改变现有程序和现状，不是制造可能“范围广大的社会政策幻影”。这种方法可节省决策的人力、物力和时间，简化决策过程，采取一些小的步骤稳步前进，不会造成使社会动荡不安的政策后果，并且它适合于行政官员在信息、技术、知识等受到限制的情况下作出决策或适合于政治性、非定量性的决策，因而在实际中运用得较普遍。

渐进决策和理性综合决策一样也有其局限性，受到多方面的批评，其中尤以耶路撒冷希伯莱大学教授耶赫兹克尔·德罗尔的批评最有代表性。概括起来说，对渐进决策的批评主要有以下几点：1. 有一种维持现状、不求改革与创新的保守主义的倾向；2. 要使各种利益不同的社会集团取得一致意见，在协调工作方面存在很大困难；3. 不适合于社会变革或有较大风险的政策制定要求；4. 由于缺乏明确目标和综合计划，一步步小的修正走不出惯有做法的圈子，最后将使既定政策以一种令人不快的或完全意料不到的结果告终；5. 所使用的手段不系统、不科学，是一种缺乏理论指导和远见的被动方法；6. 其可接受的边际改革不能满足日益发展的政策需要，等等。

渐进决策模式是对行政决策过程中的一种常见做法或习惯做法的理论描述。实际上，许多行政决策者不自觉地采用这种方法，因为行政决策者们处在一个需要不断做出各种决策的位置上，他们没有足够的时间和精力去收集、研究各种可能的信息和备择方案，最简便的方法是对现有政策的不足和缺点进行分析并相应制定稍有改进的政策方案。其次，行政决策者们一般均会赞同保持政策的连续性，避免出现引起社会不安和骚动的政策效果，并且不少决策者在其任期中有一种安于现状、维持现状、小步调避免大错误、少冒风险的心理，渐进决策的方法从本质上适合于他们的这种政策要求和心理要求。最后，在解决涉及各个阶层和社会集团的切身利益、存在尖锐矛盾的社会问题时，渐进决策有利于使行政决策者找到一种多方面可接受的妥协或

折衷方案。

三、混合扫描决策

混合扫描决策（亦有人译为混合审视决策）是社会学家阿米泰·埃奇奥尼 1967 年在《公共行政评论》的一篇论文中提出的，这篇论文的题目是《混合扫描：“第三种”决策方法》，它点明了提出这种决策方法的背景和思路。作为“第三条道路”，它试图把理性综合决策和渐进决策两种模式结合起来，既可利用它们各自的优点，又可克服它们各自的缺点。

埃奇奥尼认为，一种特定的决策可能会包含两种方法。混合扫描决策的方法承认人的理性是有限的，在决策过程中进行全面的、综合的考察，是不可能完全做到的，但是对理性综合决策所运用的系统分析技术给予肯定的评价，主张决策应有一定程度的理性考虑，“大体正确强似完全不对”。混合扫描的决策过程仍从对整个责任领域的广泛范围进行系统考察开始，首先先确定一个较大的决策考虑的范围，在这里面可能包括一些重要的决定，也可能包括一些不重要的决定，它不像理性综合方法那样逐一对这些决定进行全面的、详尽的考察，而只是像渐进决策那样把主要力量集中于那些“重要的决定”上面。这种“重要的决定”是根据当时情况和最广泛的影响来确定的，因为其决策考察的范围较广泛，并不完全局限于对以往政策的修正和补充，比渐进决策有更多的选择余地和伸缩性。在备择方案的选择方面，混合扫描决策的选择范围也可较为广泛，但仅集中注意似乎可能的和有希望的选择。它不太关心同类问题在以往如何解决，改进了渐进决策的局限性，可以较为创造性地选择决策方案，同时又可节省用于政策分析的时间和精力，改善了理性综合政策的局限性。

为了形象地说明混合扫描决策的方法，埃奇奥尼用环绕地球的高空气象卫星作为例子。在他看来，按照理性综合方法，是用宽角度的摄影机有计划地、细微地观测整个天空，这样做将会产生大量的数据，给行动造成沉重压力。按照渐进决策方法，是用窄角度的摄影机只注意观测天空的某一已经观测过的区域，也不可能准确预测天气的变化。而气象卫星则装配有两部摄影机，一部是广角摄影机，覆盖“天空一切地方，但很不细微”，另一部是窄角度摄影机，可以对第一部摄影机观测过的区域进行更深入细微的观察。在观测过程中需要灵活运用这两种摄影机，因为在某些情况下，需要“大面积的扫描”（理性综合方法），而在另外一些情况下，则需要“小面积的观察”（渐进决策方法）。继埃奇奥尼之后，另一位学者拉里·L·韦德将混合扫描决策方法用于社会问题的实际研究之中，他认为，“对社会的一般监控”起着广角摄影机的作用，对某个部门或某种社会问题的详尽考察起着窄角度摄影机的作用，这种方法既可对详尽研究的领域采取综合行动，又可以防止做不可能实现的要求，并且可以在保持渐进主义的稳定性和可预测性时鼓励进行革新。

混合扫描决策在某种程度上可吸收理性综合决策和渐进决策的优点并克服其局限性，在政策制定方面有较大的灵活性、创新性和选择余地，但并不是说它因此就可以取代或排除其他两种决策方法。实际上，这三种决策方法都是行政决策者实际运用的方法，它们各有其适用范围和条件。例如，有的学者认为理性综合决策方法适合于解决长远的、宏观的、计划性的、经济的、或定量性的决策问题，渐进决策方法适合于解决短期的、微观的、日常的、政治的或非量化的决策问题，混合扫描决策则是在各种问题相互交织的具体

情况下对这两种方法的综合运用。对于行政决策者来说，重要的是不仅了解这些行政决策方法的特点，而且善于在实际中适当地运用这些方法，这既是一种决策技能，也是一种领导技能。

第九章 人事行政

人事行政是国家行政组织内部管理的重要组成部分，是建立国家行政组织、保证其正常运行的基础工作。它通过对国家行政人员的录用、考核、培训、晋升、奖惩、工资、交流、退休等一整套管理制度和环节，将国家行政组织构成一个由数量庞大的各类人员有条不紊地分工协作的有机整体。为了对人事行政有一个总的认识 and 了解，本章首先论述人事行政的含义、职能及其在行政执行活动中的重要作用；其次论述人事行政与公务员制度的关系。公务员制度是人事行政的制度化、法制化、科学化管理较为完备的形式，是人事行政的核心内容，本章先扼要说明有关公务员制度的一些基本方面，然后较为详尽地论述西方国家及我国公务员制度的建立及发展情况，主要偏重于历史方面的考察；最后探讨与人事行政的科学管理有关的一些重要问题，如公务员制度的各种政治原则和管理原则，以职位分类和品位分类为不同特点的分类制度等等，它们是建立和发展公务员制度的最重要的方法和手段。任何国家的公务员制度都是与本国国情相结合的产物，本章结尾部分将对我国公务员制度的特点和内容作一个简要的论述和介绍。

第一节 人事行政概述

人事行政对国家公职人员的管理和公共行政组织的正常运行有十分重要的影响，它直接涉及到国家行政人员的补充更新、工作态度和工作效率等各方面的问題。为便于对人事行政的内容有一个初步的、基本的了解，在此先用定义形式对人事行政的概念作简要描述，然后介绍人事行政的一般职能和特殊职能以及人事行政的任务和发展趋势。由于人事行政的职能范围和任务非常广泛，在此只能着重于进行政策性、制度性方面的探讨，为今后进一步深入研究人事行政问题提供必要的基础。

一、人事行政的概念

在国内外公共行政学的文献中，关于人事行政的含义有多种多样的解释，但总的来说，可以归纳出几层意思：1.人事行政的特定范围和对象；2.人事行政和人事管理的区别与联系；3.人事行政的内容和任务；4.人事行政的目的。在此基础上，我们可以将人事行政简单定义如下：为实现行政目标和社会目标、通过各种人事管理手段对国家行政人员所进行的制度化管埋。

在公共行政学和社会科学领域中，常常会遇到定义问题的困扰。一方面，为了便于论述和理解，简明扼要的定义是必要的，但是，另一方面，抽象简短的定义很难准确全面地把握所要描述的复杂问题。用德怀特·沃尔多的话说：“这些抽象的单词和词组只能被其他抽象的单词和词组所解释，在这个过程中，‘它’的真实性和重要性就变得令人困惑和模糊不清。”关于人事行政的定义也是这样，多种多样的解释是从各种不同的角度出发的，它们应作为我们进一步思考的启示或深入理解的基础。

上述定义包含下列几层意思：

（一）人事行政的范围主要限定在国家行政组织的内部或者说主要是对国家行政人员所进行的管理活动。这层意思可以和下一层意思结合起来进行分析。人事行政是一种特殊的人事管理工作。这种特殊性首先表现在它的范围方面，因此有的学者开宗明义地指出：“人事行政也就是国家行政机关的人事管理工作”。在我国，对人事管理一词有不同的理解，例如，（1）干部管理，狭义的只包括党政机关；广义的则还包括群众团体和企事业单位在内。（2）人员管理，包括各种组织中的干部、专业人员、工人等各类人员。

（3）人力资源管理，指对在全社会规定的工作年龄范围内的人员以及不到工作年龄或已到退休年龄的人员的管理。人事行政的范围比这些概念都窄，严格地说，它的范围只局限在国家行政机关内，还不包括党的机关在内，在某种意义上说，它指的是政府人事管理。除了范围方面的区别之外，人事行政在履行人事管理的职能方面也有其特殊性。人事行政既然是一种人事管理工作，它要履行一系列人事管理职能，但它主要是偏重于组织、计划、指挥等一般的人事管理职能，而人事管理则偏重于录用、晋升、考核、工资等特殊的或技术性的人事管理职能（这一点在以后还将进一步论述）。正因为如此，人事行政偏重于人事政策、人事制度等决策层次较高的问题，其细节的展开和具体操作则属于人事管理的内容。

（二）人事行政是一种法制化的管理。国家行政组织或公共行政组织是一种结构严密、规模庞大、人员众多的组织系统，其人事管理要求有一套系

统、科学、统一、严格的制度和标准。这些制度包括人事制食、工资制度、考核制度、培训制度、晋升制度、奖惩制度、退休制度等等，它们的许多方面是靠法律或法规建立起来的。如何建立并完善各种人事管理制度，是人事行政研究的重要内容。

(三) 人事行政在国家行政人员的管理和行政队伍的建设方面有十分重要的作用。人事行政是国家行政组织赖以活动的基本条件。国家行政组织的存在和发展并不取决于它的纯粹的物质形态，而取决于行政人员的素质、分工协作方式、人事关系等各种关系、结构的适合程度。俗话说：“为政在人”、“其人存，则其政举；其人亡，则其政息”，固然是说领导者的重要性，但是引伸一步的话，公共行政组织只有重视和加强行政队伍的建设，才能保持自身的高效运转，更好地履行其公共行政职能，完成各种组织目标和社会目标。

二、人事行政的职能

人事行政的职能表明了国家行政组织在行政人员管理方面的工作内容和作用。人事行政作为一种特殊的人事管理活动，和其他各种管理活动一样，具有两种类型的职能，一类是一般的管理职能，一类是特殊的或技术性的管理职能，关于一般的管理职能，第五章在论述公共行政职能时，曾有专门的论述，它们是管理学理论中常说的计划、组织、指挥、协调、控制五种职能，是所有管理活动普遍具有的职能，人事行政也不例外。例如，人事行政工作必须要有一定的目标、工作计划和工作程序、要有精心设计的组织结构和权力结构、要通过政策、法规、行政命令和措施保证人事工作的一致性和统一性、要有机协调各种机构和各类人员的分工协作、要对人事工作中所需要的资源、费用、工作进程和工作结果实行某种程度的控制，等等，这些都属于一般的管理职能的内容，我们可以称之为人事行政的一般职能。由于第五章曾对这些职能做过论述，在此不再详细展开。

人事行政的一般职能反映的是所有管理活动的共性，它们必须和人事行政的特殊职能结合起来才具有实质性的内容。由于人事行政是一种特殊的人事管理工作，它的特殊职能和人事管理的特殊职能除了适用范围和具体内容的差别外，在形式上是一样的。例如录用、考核、培训、奖惩、晋升、工资、福利、退休等等，都是人事行政和人事管理常见的特殊职能。为了便于分析起见，可将这些职能划分为下列四种类型：

(一) 人员录用。要求履行的职能是为国家行政组织补充所需要的各类人员，其中包括确定各类人员的合理编制和比例结构、确定人员补充原因、职位空缺、任职条件、选配方法和程序、对候选人员进行选择、取舍和分配以及控制组织成员调入、调出的各项工作等等。录用是外部人员进入国家行政组织的门户，起着把关的作用，录用质量的好坏对整个行政队伍建设、组织系统的正常运转和其他三个职能的履行都有重要的影响。

(二) 人员开发。要求履行的职能是逐步提高公共行政组织现职人员的素质和工作潜能，其中包括在职培训、脱产培训、进修、学历教育等多种形式。在职人员通过不同渠道进入公共行政组织后，都有进一步提高和发展的问題。首先，他们的业务知识、专业技能、文化程度、管理能力、工作经验等等并不一定完全符合现有的工作需求；其次，不断变化中的环境、条件、工作任务以及工作变动和职务变动等等，不断提出新的或更高的工作需求，因此人员开发的职能具有连续性和多次性的特点。

(三) 人员维持。要求履行的职能是为组织成员努力工作创造良好的组织环境和工作条件,保持其工作安心和稳定,其中包括工资制度、社会福利、退休制度等等,组织和其成员之间的关系是双向选择的关系,组织成员只有对组织提供给自己的报酬和条件感到基本满意时,才能积极要求进入并安心留在组织中工作。影响人员维持的因素与赫茨伯格的“双因素理论”中的保健因素(参见第二章)相类似,但范围较小,因为像办公条件、住房、后勤服务、子女入学入托条件等等虽与组织成员的稳定性有关,但不属于人事行政的职能范围。另外,像工资制度等在一定条件下也具有激励的作用,故不能简单地将人员维持的职能与激励机制隔离开。

(四) 人员使用。要求履行的职能是检查、引导、监督和激励组织成员积极、主动、创造性地工作以提高工作质量和行政效率,其中包括考核制度、奖惩制度、纪律、岗位责任制、晋升机制等等。即使在组织成员具有较高的素质、较好的工作条件、较高的工资和受过较多培训等等,如果缺少适当的管理、监督手段和有效的激励机制,他们也不一定会努力地工作。人员录用、开发、维持三种职能的效果最终要通过人员使用的职能体现出来。

国家行政组织一般在上述职能分类的基础上设置专门的人事部门和分支机构履行这些职能。剖析各个国家的人事部门的组织图或机构设置情况,基本上可以看出人事行政工作过程的概貌。总的说来,人事行政的一般职能和特殊职能是互相交叉、互相包含的,有机结合为一个整体。它们之间的关系很像第三章中图 3—3 的职能结构形式,如果把每一个一般职能和每一个特殊职能之间的关系用连接的线表示的话,每一个一般职能连着四个特殊职能,每一个特殊职能连着五个一般职能。这种图示说明,像人员录用、开发等特殊职能,每一个职能的实际过程都存在计划、组织、指挥、协调和控制的问题。而对计划、组织等一般职能来说,每一个职能都与人员录用、开发等特殊职能有关。

需要指出的是,在公共行政学的教科书中,关于人事行政的论述大多集中于其一般职能方面,即主要涉及行政人员管理的政策、制度等问题,我们是否可以把它叫做政策性的职能。人事行政的特殊职能是人事行政的具体操作部分,因此又可叫做技术性的职能,对这方面的详细论述一般是人事管理教科书的内容,这种区别也可反映出人事行政和人事管理有不同侧重点的一面。

对人事行政职能的认识有助于加深对人事行政定义的理解。“人事”一词在汉语中至少可以有三种理解,例如人和事的关系、人的事情、人做的事情(后面一种理解有时属于具有某种讽刺意义的话,如“人事干部不干事”,与本文内容无关)。基于上述理解,有些关于人事行政、人事管理的定义是围绕着管理人和事的关系规定的,这确是抓住了人事行政和人事管理工作的本质。英文“人事行政”(personnel administration)中的“人事”一词亦指全体人员或全体职员,直译就是全体人员的管理或人员管理,主要说明的是它的形式。赫伯特·西蒙曾说过:“从广义上说,一切行政活动都是人事行政,因为行政所要研究的问题就是人的关系及行为。一般所说的人事行政是狭义的人事行政,即指组织中工作人员的选用、升迁、调转、降免、退休、训练、薪金、卫生、安全和福利等事项”。人事行政不是单纯对人的管

理，它要求合理处理人与事的关系问题，但它是用一种特殊的形式解决这类问题的。组织中的各种管理活动，都有合理处理人和事的关系问题，即使是对生产或对物的管理，也是通过对人的管理来进行的。同时，各级领导都有识人、用人问题，而人事行政处理人和事的关系是以履行人事行政职能的形式来体现的，也就是说，上述关于人事行政的定义是从西蒙所说的狭义的意思来规定的。

三、人事行政的任务和发展趋势

人事行政的基本目的是以适当的人力和财力保证公共行政组织的高效运行，较好地实现既定的行政目标和社会目标。为达到这一目的，对人事行政提出了下列任务或工作要求：

（一）事职相符。根据所要完成的工作，确定相应职位或工作岗位。人事行政的总体要求或总的工作任务是要做到人与事的最佳配合，这种要求实际上是通过确定职位或工作岗位的中间环节来实现的。在各种形式的管理活动中，上级领导直接派某人做某事的现象是常见的。但对于人事行政来说，却有一个较为复杂的过程。首先需要根据具体的工作任务通过某种测算办法核定行政部门或行政机构的编制定额，其次通过工作分析和工作评价确定工作需求和人员需求并设立相应的职位或工作岗位，最后按照正规的录用程序挑选适当的人员任职。由于人与事的关系是通过设职、任职的形式结合起来的，要想做到人与事的最佳配合，首先要做到事职相符。事职相符有两层意思：1.二者在总量上要安排适当，事多职少意味着事多人少，反之意味着事少人多，总的工作量与总的职位数不适当，显然会影响人与事的配合程度，从而影响工作效率和行政效率。2.个别任务与个别职位要求安排适当，这是将总任务逐步分解为具体的职位要求的结果。它与前者有联系并且是前者的基础。

（二）人适其职。任职人员的素质和能力应符合具体的职位要求，这是人与事最佳配合的基本条件。在公共行政组织中，各种职位要求之间存在着很大的差异，任职人员的素质也存在着很大的个体差异。一方面，不同的职位有不同的任职条件，另一方面，素质不同的人员只有从事适合于自己特点的工作才能充分发挥自己的潜能。人适其职才能人当其用，人尽其才。

（三）人安其位。即任职人员安心于在其岗位上工作。在事职相符、人适其职的情况下，人与事的配合可以说已达到某种较理想的状态。但是，任职人员如果不安心于其职位，则随时有离职而去、破坏这种状态的可能。因此，人事行政工作必须创立一种人安其位的条件，通过与职位挂钩的工资、福利、晋升机制等措施维持组织成员任职的稳定性。

（四）人尽其责。即任职人员努力工作，认真履行自己的职责。任职人员的潜能所能发挥的程度是受其岗位职责约束的。在公共行政组织中，更多地是要求人尽其责而不是人尽其才，尤其是在常规性的或执行性的行政工作中更是如此。前三种任务的完成只是为人与事的最佳配合创造一种可能的条件，只有在人尽其责的情况下，这种可能才能变为现实，否则，人与事相吻合的较理想的状态只是虚有其表。人事行政的这四项任务或工作要求是与其特殊的或技术性的职能相关的，此后还将进一步展开论述。

人事行政的效果直接影响到公共行政组织的正常运行。任何组织的存在和发展必须满足三个基本条件：

- 1.组织本身对外界人员具有极大的吸引力，能够为自己的生存和发展获

得充足的、高素质的人力后备资源；

2. 能够使组织内部的成员保持安心稳定状态，集中精力工作，把组织作为一种归属和依靠；

3. 能够使组织成员产生内在激励的力量，主动、积极、创造性地工作，把组织目标的实现视为个人成就和事业的成功。

这三种基本条件都与人事行政的职能和任务有关，同时也突出了人事行政的重要性，促进了人事行政的研究和实际工作。在人事行政领域中，与整个人事管理领域一样，存在着下列三种持续发展的趋势。

（一）日益注意规章制度及法律的作用，促进人事行政工作的制度化和法制化。社会发展的历史表明，人事行政的计划性、正规性、科学性等等是和社会、经济、文化等各个方面的发展及社会生产水平、公共行政组织的发展密切相关的。近一个世纪以来，各国政府在其规模、结构、体制等方面都有巨大的变化和发展。一方面，它要求在一个精心设计的系统中妥善安排人事行政的各个方面、各个阶段和各个程序，使政府组织中的人事工作纳入科学的计划管理之中。另一方面，它要求人员编制、岗位设置、权责关系、人员录用、考核、训练、奖惩、工资、福利等等都有严格的、规范化的规定，在组织中，人人都有明确的岗位、关系、任务、目标和标准。组织系统的设计、维持和正常运转不是靠个人或群体之间的任意影响和作用，而是靠法律法规和规章制度来保证。

（二）日益注意人与事的实际结合程度，促进了人事行政的定量化和科学化。随着公共行政组织的发展和政府职能的扩大，工作差异和个人差异的区别日益扩大，对人与事最佳结合的组织要求也越来越高。社会公共事务管理的专业化程度越高，政策界限要求越严，岗位职责越明确，对个人素质、知识和技能的限定也就越严。它要求严格人员录用、选择、考核、训练等各种程序，要求有一整套科学测定、评估人员素质及其绩效的计量体系及标准、量化的测量程序和方法，切实实现人和事适当结合的较理想的状态。

（三）日益注意人的因素和人的实际工作效率，促进了人事行政的政策考虑和激励机制的建立。在公共行政组织中，行政人员不像企业中的某些人员那样处于从属于机器的地位，他们往往是手中握有一定权力的人，他们的行政行为和工作效率并不完全取决于严厉监督的程度，而取决于其自我努力、自我约束、自我激励、自我贡献的程度，取决于他们的工作主动性、积极性、创造性和遵纪守法、克己奉公的自觉意识。另一方面，行政人员一般是具有较高素质和较高文化修养的人，他们的政治、精神、文化、物质等方面的需求较高，这些方面的满足程度极大地影响他们的工作态度和精神状态。这要求组织利用各种人事政策和人事措施为其自我努力、自我激励创造一种良好的、和谐的工作条件和社会心理环境，要求了解他们的个人需求和满意程度，分析、测量、调节他们的心理活动和工作行为，运用各种政策和激励手段保持并不断提高他们的工作热情和努力程度。

第二节 人事行政与公务员制度

公务员制度是人事行政的制度化管理较为完备的形式，体现了人事行政发展的一般趋势。在已建立和发展国家公务员制度的国家中，人事行政的各种职能活动基本上是按照一整套有法律效力的规范化的程序和规章制度进行的，如职位分类制度、考试录用制度、职务升降制度、工资福利制度等等。即使是一些尚未建立公务员制度的国家，在其政府人事管理体制方面也不可避免地受到各国公务员制度的影响并循着这种趋势向前发展。国家公务员制度与国家政治、经济、文化等各个领域的发展有十分密切的关系，因此一直是各国政治体制、经济体制、行政体制改革的“敏感区域”，因而也是人事行政研究的重要课题。

一、公务员的含义和范围

国家公务员制度是一种现代政府人事管理制度，是在长期的政府管理实践中产生形成的，由于各国的具体国情不同，其含义和范围也各不相同。

“公务员”一词，英文是“Civil Service”，或“Civilservant”，中文有“公务员”、“文职人员”、“文官”、“公职人员”等多种译法。美国则主要称为“governmental employee”，译为“政府雇员”。法文是“Fonctionnaire”，直接译为“公务员”。日本在第二次世界大战以前称为“文官”，战后改称“公务员”。原德意志联邦共和国称“联邦公务员”，亦有人译为“联邦官员”，等等。由于英国文官制度形成得最早，所以英文译法的影响较大。

公务员的概念是一种特定的概念，各个国家对其基本含义和特定范围都有严格规定。这些规定因国而异，有的甚至差别很大。因此，在研究公务员制度时很难笼统地作出某种抽象规定，必须分别考察各国的具体规定和范围。

在英国，公务员（或文官）指所有不与内阁共进退、一般需经过公开竞争考试方能录用、无过失可长期任职的文职人员，也叫常任文官。其范围并不完全限于“官”，它包括政府部门上至常务次官、下至清洁工在内的各类人员，甚至包括国防部及其机关警卫部队、狱警、狱官以及皇家兵工厂、皇家造船厂、海军码头、邮政系统等单位的职工。但是不包括首相、国务大臣、部长、政务次官、政务秘书等经选举或政治任命产生的官员或议员，不包括企业、事业单位文职人员，不包括半官方中央管理机构和地方政府官员以及法官、军警等。

在美国，公务员的范围与立法、行政、司法三权分立的政治体制有密切联系，一般仅指在美国联邦行政机构中执行公务的人员，其中包括总统、州长、市长等选举产生的官员、特设委员会人员、部长、副部长、部长助理以及独立机构的长官等政治任命的官员和行政部门的所有文职人员，不包括国会议员、国会的雇员以及司法部门的法官人员等。具体说来，基本可分为两类：1. 职业文官，也称业务类常任文官，包括职类人员（如参加公开竞争考试录用的人员、政府雇用的律师、牧师、医师、护士、专门技术人员、邮政系统人员，行政 16—18 级人员等）和非职类人员中的部分例外人员（如工勤人员、机密人员等），但不包括政治任命官员（政务官）、临时职位人员、行政长官自行委派的人员（助理、秘书、司机等）和驻外机构雇用的外国公民等。2. 政治任命官员，也称政务官，或由民选产生，或由总统任命，通常

是与总统共进退。在美国，“政府雇员”的提法范围较为广泛，包括职类人员、非职类人员和军事人员等一切文武官员在内。

在法国，公务员在法律概念上分为国家公务员、地方公务员和医护公务员，但总的可以分为两大部分，一类是不适用于公务员法的公务员，如议会工作人员、法院的法官、军事人员、工商业性质的国家管理部门的人员、工商业性质的公用事业和公益机构的人员、市、乡（镇）、村公职人员、依照契约服务的人员等；另一类是适用于公务员法的公务员，如中央政府和地方政府机关各部门从事行政管理事务的常任工作人员、外交人员、教师、医务人员等。其范围大体上与英国的常任文官、美国的职业文官类似。此外，还有一些非在编的公务员，主要是辅助人员、合同工、临时雇用人员等。

在原联邦德国，公务员分为两大类，一类是特别职务的公务员，即不适用于联邦公务员法以民选方式任用的官员，如联邦总理、联邦政府各部部长、国务秘书等，相当于英国和美国的政务官。另一类是一般职位公务员，即适用于联邦公务员法的官员，如在联邦、州和地方行政部门、联邦劳动局、联邦铁路、联邦邮政、研究机构、基金会、社会保险机构和各级教育等部门工作的文职人员，绝大部分属于职业文官的范围。

在日本，公务员范围类似于法国，分为国家公务员和地方公务员两类。国家公务员指通过国家考试录用，在中央政府各机关、国会、司法、军队、国立学校、医院、国有化企业、事业等单位中任职的人员。地方公务员指通过地方考试，在地方各级自治体、地方议会、公立学校、医院、公立企事业单位中任职的人员。这两类公务员均有特别职和一般职之分。特别职指通过选举或政治任命的官员，不适用于“日本国家公务员法”，如内阁总理大臣、国务大臣、法官、国会议员、国会职员、检察官、侍从长、日本学士院会员、驻外使节等等。其他适用于公务员法的官员均属一般职公务员。

前苏联东欧各国，没有像西方国家那样实行公务员制度，一般将领取国家工资的公职人员统称为“干部”或“国家工作人员”，其范围一般包括国家行政机关、立法机关和司法机关以及国有企事业单位中的各类人员。

我国根据1993年4月国务院第二次常务会议通过的《国家公务员暂行条例》，自1993年10月1日起开始正式实行公务员制度。公务员的范围包括各级国家行政机关中除工勤人员以外的所有工作人员。在各国公务员制度中，公务员的范围虽然有宽有窄，例如英国的公务员范围较窄，法国、日本的公务员范围较宽，但其核心或主体部分是国家行政机关内的行政官员。我国的公务员基本上是按这一范围确定的。

综上所述，根据这几个典型国家的做法，可以将公务员范围可能涉及的人员划分为下列两类八种：1. 各级国家行政机关范围内的人员：（1）事务官，通过公开竞争考试取得公务员资格并终身任职的官员；（2）政务官，通过选举产生或由官员任命而未参加竞争性考试、不是终身任职的官员；（3）工勤人员。2. 各级国家行政机关范围外的人员：（1）国会议员；（2）法官、检察官；（3）立法机关和司法机关的工作人员；（4）军事人员；（5）国家企事业单位人员。其中事务官是各国公务员范围内普遍包括的，其他各类人员的取舍则构成各国公务员范围方面的差别。就具体国家而言，狭义的人事行政的范围是与公务员的管辖范围相一致的，而广义的人事行政的范围则更为广泛一些，因为在上述各类人员中，至少有一些人员即使未划入公务员范围，其录用、考核、培训、工资、福利、奖惩等方面的制度、标准和费用是靠国

家行政机关制定的，因此对他们的管理工作应属于人事行政的职能。

二、西方国家公务员制度的形成和发展

西方国家公务员制度的形成和发展经过了一个漫长的历史过程。它是在资产阶级革命推动下，建立三权分立的国家政权、实行政党政治的产物。这一过程可以粗线条地划分为下列三个阶段。

(一) 形成和初创阶段(18世纪末—19世纪末) 1640年英国资产阶级革命揭开了欧洲历史上新的一页，也开始推动吏治改革的进程。

1688年英国资产阶级革命胜利后，确立了资产阶级君主立宪制政体，议会成为最高权力机关，其后通过一系列法令，最终取消了封建社会中长期由国王任命政府官员的“恩赐官职制”，重要官员的任免权逐渐掌握在议会手中。

1694年，英国政府公布法律，限制印花税局的服务人员不得为国会议员，1699年将此法律扩大于其他机关的官员。

1700年通过《吏治澄清法》明确规定：“凡接受皇家薪俸及年金的官吏，除各部大臣及国务大臣外，均不得为议会下院议员。”英国官员队伍中开始有了“政务”与“事务”的区别。

1805年，英国财政部首先设立了一个常务次官，主持日常工作，不与内阁共进退。

1830—1833年，英国各部陆续设立常务次官。英国政府官员从此正式分为政务官和事务官两类，为公务员制度的形成奠定了基础。在此时期内，封建的“恩赐官职制”的残余影响和与政党政治弊端相联系的“政党分肥制”造成官场营私舞弊、卖官鬻爵等现象层出不穷，促进英国政府进一步进行官吏制度改革。

1853年，当东印度公司任命特许状期满申请继续授权的时候，议会委派麦考莱三人委员会提出了一个改革公司人事制度、建议经过公开考试任用职员的报告。一年以后，斯坦福·诺斯科特爵士和查尔斯·屈维廉爵士在全面调查英国文官制度现状的基础上，提出了一份“关于建立英国常任文官制度的报告”(通称为诺斯科特·屈维廉报告)，其主要内容是确立公开考试竞争录用制度，统一各部门录用文官的标准，所有文官分为高级、低级两类并有不同的晋升标准，对文官实行统一管理等等。这一报告奠定了英国公务员制度的基础。1855年5月，英国政府颁布《关于录用王国政府文官的枢密院令》，决定成立文官委员会，办理各级公务员的选拔考试事宜，1870年6月4日，政府颁布了第二个枢密院令，以补充第一个院令的不足，规定公务员缺位一律由公开竞争考试及格者充任，否则无权享受退休金。人们通常把1870年的枢密院令的颁布作为英国近代文官制度正式建立的标志。它意味着世界上第一个常任文官制的建立。

美国公务员制度的形成一般被划分为三个时期，即“绅士政府”时期(1789—1828年)、“政党分肥制”时期(1829—1882年)和功绩制时期(1883年)。“绅士政府”时期从华盛顿的第一届政府开始至杰克逊总统就职时结束。华盛顿总统认为任命官员的主要标准应是其品德和声望，受过良好的教育，有较高的社会地位。实际上，这些人往往是一些属于上层社会的成员。这种做法妨碍平民加入文官的行列。1829年，安德鲁·杰克逊总统就任后，主张进行改革，其结果是使“政党分肥制”盛行一时。在这一时期，“轮流任公职”，“战利品属于胜利者”的主张和总统任命各级官员的权力及两党

制的发展结合起来，造成了一种合法公开地大规模更换政府官员的现象，每届总统上台后必然撤掉原有的一批政府官员，将肥缺分配给为本党竞选获胜出过力的亲信和人员。杰克逊在其八年任期内，几乎更换了1/5的联邦政府官员。

1840年，因分肥不均，国会两院中一些议员提出限制总统的免职权的议案。此后，在社会舆论对“政党分肥制”愈来愈不满的情况下，各种试图改革的方案和措施不断出台。例如，1851年，众议院又有议员提议创设公务员分级考试制度。

1853年和1855年，国会先后通过两个法律，规定通过考试录用公务员并成立三人考试委员会。

1856年，国会授权总统制定考试选拔外国领事官的规则。1871年，成立统一负责改革事宜的三人文官委员会，这是美国历史上第一个独立的文官机构。1877年，纽约文官改革协会成立，它以推进文官制度改革为宗旨。1881年，加菲尔德总统死于一名感到分肥不均的求职未遂者之手，引起舆论哗然，促进了“功绩制”时期的到来。同一年，在13个州的文官改革协会合并基础上成立了文官改革同盟，它研究并倡导英国的公务员制度，特别是竞争性考试的原则和摆脱政党政治压力的“中立的”制度，它对1883年文官法的通过产生了很大影响。1883年1月，国会通过了由议员彭德尔顿提出的《调整和改革美国文官制度的法案》（即彭德尔顿法）。该法规定文官委员会领导的文官制度在联邦的任命和执行中执行功绩制原则，虽然最初只有10%的联邦雇员实行功绩制，但却有十分重要的意义。该法内容主要包括：在招工制、竞争考试制、政治中立和职位任期基础上建立一种功绩制；允许总统扩大受文官制保护的人员比例；创立一个独特的“开放”式的人事制度；不以政治理由解雇人员；文官委员会负责联邦文官的统一管理等。彭德尔顿法奠定了美国公务员制度的基础，标志着美国公务员制度的形成。

英国和美国是最早建立公务员制度的国家，其他一些欧美国家，由于各种原因，在此期间内，虽有不同程度的改革，但始终未形成正式的公务员制度。例如德国是较早重视官吏管理法制的国家，在西方国家中最早采用考试选拔人才的制度。1700年，普鲁士军队中曾采用公开竞争考试的方法任用军事法官，1713年又将此法推广到其他法官和律师的任用上，以后又推广到书记官和司法行政官吏。

1737年又规定与司法行政有关的各种官吏均需经考试方可录用。

1743年，菲特烈大帝颁布命令，规定所有到政府工作的大学生，必须经过国家考试及格后才能授予职位。因此，在1980年出版的《美国大百科全书》第6卷中，有人评论说：“18世纪普鲁士文官制度常常被认为是近代文官制度之首”。1870年，德国统一后，制定了《帝国官员法》，其后曾多次进行过修改，但因其没有对公务员的管理进行科学分类，无政务官、事务官之分，没有专门的管理机构和系统的立法，还不能认为已形成了近代的公务员制度。

法国的情况也是这样。

1789年，法国资产阶级大革命建立了资产阶级政权，法国官吏制度开始发生变革，出现了法国现代公务员制度的雏形。在拿破仑执政时期，已初步

有公务员制度的一些特点，如建立等级制度、实行严格的纪律、建立培训等一些单项管理规章制度，成立行政法院等，但是这离真正的公务员制度还相差很远，是一种带有鲜明军事色彩的管理制度。

日本于 19 世纪 70 年代明治维新后，政治体制逐渐由封建主义向资本主义过渡。在此过程中，它主要借鉴德国的做法建立了自己的官吏制度，天皇在文官任用方面拥有很大权力。1885 年和 1887 年，日本政府分别颁布了《官吏纲要》、《文官考试试用和实习规则》，确立了考试用人的原则，进行了一些初步的改革。

（二）扩大发展阶段（19 世纪末—20 世纪 50 年代）

在此期间，随着英、美两国公务员制度的进一步发展，许多国家相继确立了公务员制度，它已经成为一种较普遍的政府人事管理体制。

英国公务员制度自 1855 年和 1870 年两个枢密院令确立之后，又相继做了一些新的规定进行调整和改进。如 1875 年的普莱蕃委员会、1888 年的里德利委员会、1914 年的麦克唐纳委员会、1918 年的格莱斯顿委员会、1923 年的安德森委员会、1930 年的汤姆林委员会、1953 年的普列斯特里委员会等等，都做了一些较重要的规定。其中包括，英国公务员分为书记类、执行类、行政类三大类，应考人有不同的年龄段和考试水平要求；公务员的待遇应高于在私营企业中任职的人员；在考试科目上加重口试或面试的比例等等。

美国公务员制度在此时期是随着职位分类制的实行向前发展的。19 世纪初，泰罗掀起的科学管理运动对公共行政领域产生了很大影响，特别是“工作分析”、“工作评价”等科学方法的引进推动了文官制度的改革。1896 年，联邦文官委员会提出以工作人员的职务和责任作为职位分类的原则，并于 1903 年建议政府机构正式推行职位分类制。1905 年，芝加哥市政府率先开始推行这一制度，并从 1912 年正式实行。在以后的 20 年里，许多州和地方政府都先后实行了职位分类制。1919 年，美国国会成立了工资调整联合委员会，研究对职位的分析、评价和工资分类问题。1923 年，美国国会正式通过联邦政府职位分类法案。该法案规定，成立联邦人事分类委员会，对联邦政府各部委及华盛顿特区机构实行职位分类，具体划分为 5 类 44 等。1931 年，在扩大职位分类适用范围的同时，联邦政府对职位分类结构做了较大调整，改为 7 类 81 等 1633 级。1949 年，国会通过新的职位分类法，将 7 大类减并为两大类或称两个职门，一个叫行政职门，是一般职位分类表，简称 GS，分为 18 个职等；一个叫技艺保管职门，简称 CPC，分为 10 个职等。1954 年，CPC 职门取消，其中一部分职位并入 GS 类，一部分职位由文官委员会核准为不适用分类法的例外职位。1958 年，又将 GS 类职位分为 23 个职组，524 个职系，到 1965 年底，再减为 22 个职组，439 个职系，原 18 个职等不变。

法国在 19 世纪末—20 世纪初虽未正式建立公务员制度，但是陆续提出了许多向这种方向发展的单项法规，如 1880 年关于中学教员地位的法律，1886 年关于小学教师地位的法律，1896 年关于大学教师地位的法律，1901 年的邮电部门公务员法，1902 年的海运部门公务员法，1909 年的司法部门公务员法，1910 年的公用事业部门公务员法，1913 年的公务员转调法，1921 年的公务员家属随同调动法，1923 年的内政部公务员法，1924 年的退休法，1928 年的劳动部公务员法，等等。法国虽然自 16 世纪起较长时期内实行中央集权制，但由于政党林立、政坛不稳、内阁变化频繁，第二次世界大战前一直未能建立起统一的现代公务员制度。第二次世界大战结束后，戴高乐政

府利用国家重建机会加紧推进这一过程。1945年，该政府设立公职管理总局，专门管理公共职务，同年设立国立行政学院，统一考选、培训高级公务员。

1946年3月，参照英国做法制定出公务员总章程草案，并于当年10月由国民议会讨论通过正式颁布，建立了统一的现代公务员制度。法国政府于1959年2月对此章程做了100处修改，颁布了新的公务员章程，接着又颁布了七个补充条例，对公务员制度做了修改和完善。

在西方国家中，加拿大是较早建立公务员制度的国家，有的学者认为，它在1882年就建立了公务员制度。其建国初期，政府人事制度的基本特点是恩赐官职制。1908年，议会通过《文官法》，成立文官委员会，开始推行竞争考试。1918年通过新的《文官法》，由早期的“恩赐官职时代”（1868—1918年）转入公务员制度的“集中控制时代”（1918—1960年）。

原联邦德国近代公务员制度的初步形成，是从第一次世界大战后的1919年公布魏玛宪法开始的。该宪法宣布了德国君主统治的专制政体的终结，确立了多党制的共和政体。宪法中规定，公务员需经严格考试才能任用，如无过失不得因政治原因解除职务。政治上保持中立，等等，从法律上规定了现代文官制度的基本特征。1933年希特勒上台后实行独裁统治，扼杀了发展公务员制度的进程。二次世界大战后，形成东西两个德国分治局面。原联邦德国于1950年颁布了《联邦公务员法》，在恢复魏玛宪法规定基础上作了相应改进，原民主德国于1969年颁布了《关于国家机关工作人员的义务、权利与责任的条例》。

在此时期，日本首先以“文官三令”的形式推动了文官制度改革步伐。

1893年，日本明治政府改革了文官任用规定，制定了《文官任用令》和《文官考试规则》，确立了以考试任用高等文官的原则。1899年，明治政府着手修改《文官任用令》，并制定新的《文官资格保障令》和《文官惩戒令》，在官员质量、专门知识和行政管理知识方面都提出了较明确的要求。二次世界大战后，日本作为战败国，受美国占领当局的影响较大。

1945年11月，日本内阁通过了《关于官吏修正案》，主要内容有：废除天皇专制的官吏制，统一薪金制，改革高等官员考试制度，建立新的官吏任用、考试、薪俸等制度。

1947年10月，日本政府在美国胡佛人事行政顾问团建议下，制订公布了《国家公务员法》，并于1948年作了一次重大修改。1948年7月制定了《国家行政组织法》，1950年制定了《关于国家公务员职阶制的法律》，同年12月又制定了《地方公务员法》。日本早期借鉴普鲁士的文官制度建立起自己的官吏制度，二次世界大战后通过的《国家公务员法》，实际上很多方面沿袭美国的体制，因此其公务员制度是日本传统和欧美文官制度结合的混合体。

在此期间，受英、美等国公务员制度的影响和国内改革的需要，不少国家相继建立起本国的公务员制度，例如，意大利于1908年颁布了第一部公务员法规《意大利文官条例》，澳大利亚于1922年正式批准澳大利亚公务员法案，泰国政府于1928年颁布了公务员法，巴基斯坦、新加坡等国于第二次世界大战后开始建立公务员制度等等，公务员制度出现了一种扩大和发展的趋势。

（三）新的改革时期（19世纪60年代至今）

进入本世纪 60 年代以来，由于受政治、经济等各种矛盾的困扰，许多国家的公务员制度的弊端日益变得尖锐起来，迫使各国政府不得不面对现实想方设法制定新的改革方案以走出困境。

60 年代初期，英国首先进行了一次较大的文官制度改革。1964 年，工党领袖威尔逊出任英国首相，他任命苏塞克斯大学副校长富尔顿负责研究并制定改革的方案。第二次世界大战后，政府职能明显地扩大和加强，经济管理和专业管理的要求日益突出，政府干预的经济活动和社会活动也日益增多。在这种情况下，要求改变当时过分推崇“通才”的做法，提高专业科技人员的地位。富尔顿委员会在对文官制度的现状进行研究之后，提出了改革计划，主要内容是提高行政管理专业化程度、在政府各部门推行“目标管理”，从社会上广泛招收人才、允许大臣到任时随带自己任命的高级政治人才。这一改革方案遭到了激烈反对，除设立文官事务部，开办文官学院等外，其他措施阻力重重。1981 年，保守党执政后，撒切尔政府停止了改革，撤销了文官事务部，使这次改革半途而废。

与之相比，美国政府长期艰苦地进行的文官制度改革最终取得了某种效果。自 1883 年以来，传统的文官制度一直存在许多弊端，如文官委员会是立法机构而非管理机构，不适应公务员管理工作的需要；公务员录用和管理程序繁杂，晋升限制较多，在与企业人才竞争中处于不利地位；由于对文官职业保障法案的增多，执政者奖善罚恶的权力受到限制，考核形同虚设，在工资、定级、晋升等方面存在凭年资、熬年头的弊病，缺乏激励机制；严格的职位分类制妨碍高级文官在各部门间的正常调动，等等。卡特政府执政期间着手进行改革。1978 年，美国国会通过《文官制度改革法》，于 1979 年元旦起正式实施。这次改革主要包括下列几个方面：1. 撤销文官委员会，成立人事管理总署、功绩制保护委员会和联邦劳工关系局。2. 下放人事管理权限，“中央人事部门可以把自己的某些权力委托或下放给各部门的人事机构”。3. 设立“高级行政职务”，简称 SES，由 GS16—18 等的高级职位划出，不再实行职位分类，而改为品位分类。即不再实行工资同职位挂钩的方式，改为薪金同人员挂钩的方式，有利于担任高级行政职务的人员变动职务。4. 改变处分程序，使处分不合格的官员成为可能，并且减少了被处分人员申诉成功的可能性。5. 规定了比较有激励作用的奖励办法。表现突出的人员，可在“功绩加薪”之外，得到现金奖励。6. 第一次用法律形式（即《文官制度改革法》）确立了联邦政府人事制度应遵循的九条功绩制原则：“（1）公开竞争，通过公开竞争考试，建成由社会各个部分组成的文职人员队伍；（2）平等对待，不论其政治派别、种族、肤色、宗教、民族、性别、婚否、年龄或身残状态如何，所有雇员和申请雇用的人在人事管理的各个方面应受到公正平等的对待；（3）同工同酬，应适当考虑全国和当地私人企业工资状况，工作优异者应给予适当的刺激和奖赏；（4）保持公德，对所有雇员要求在品行、道德和对公益的关心方面保持高标准；（5）发挥人力，应有效益和效率地使用联邦文职队伍；（6）符合标准，工作成绩良好，继续任职；成绩不好的，应加以改进；不能够或不去改进工作成绩以满足规定的标准者，予以解雇；（7）提高效率，对雇员应提供有效率的教育和训练；（8）保持中立，保护雇员不受专断行为、个人好恶或为党派政治目的而施加的压力的影响，禁止雇员使用其权力或影响去干预选举；（9）提供保障，雇员在揭露违法行为、管理不善、浪费资财、滥用职权、危害公共健康或公共安全的现象时，不得打击报复。”

法国从 1983 年开始着手进行公务员制度改革。其改革的主要原因是国家社会、政治、经济的迅速发展及政府管理职能的调整，对公务员制度提出了更高的要求，主要表现在：1. 改进预算方法，提高行政经费的效益；2. 增加公务员的责任心和自主性；3. 应付地方权力机构和企业竞争的压力；4. 制定政策和具体工作应体现出为公众服务的特点；5. 适应欧洲政治经济一体化。建立欧共体大市场的未来发展变化的要求。当前法国公务员制度改革的目标主要是反对官僚主义、下放权力，提高政府的工作效率。改革的内容主要有：1. 改革规章制度，如取消 D 类公务员合并为 C 类，根据资格和工作性质相似的情况将现有近 1000 个职系进行合并和压缩，改革公务员工资指数表，下放录用公务员的权力等；2. 改革管理的方式方法，推进办公自动化；3. 改革管理的运行机制，更好地发挥公务员的工作积极性，如给公务员理解法规的一定的自由度，增强公务员关于企业管理、经济核算方法的知识和服务观念等等。法国政府对这次改革较为重视和慎重，专门成立了由公务员部长挂帅的委员会，审查改革方案，预测将要进行的改革项目，指导协调各方面的改革工作。

60 年代以来，特别是 80 年代和 90 年代，在许多已经建立了公务员制度的国家中，除了进一步制定各种有关法律、法规，不断巩固和完善公务员制度外，几乎不同程度地都提出了改革公务员制度的要求和措施。这种改革要求和具体的改革进程，有广泛的社会历史背景，直接关系到政府人事管理体制的变化发展，引起了各个方面的关注，“21 世纪的公务员制度”已成为人事行政研究的一个重要课题。

三、我国公务员制度的建立

我国干部人事体制是在长期的革命实践过程中逐步形成和发展起来的，从传统的干部人事体制到国家公务员制度的建立和推行，经过了一个较长的历史过程。为了便于分析起见，可以粗略地划分为下列三个阶段：

（一）统一管理干部体制。指由中央及各级党委组织部统一管理干部的体制，可初步分为下列二个时期。

1. 革命战争时期（1921—1949 年）。中国共产党从建党初期开始即十分重视干部管理工作，党的第一次全国代表大会就已设立了中央组织部专门管理干部工作。此后很长一个时期，在建立根据地政权和军队后实行的是党管干部的体制，党内外一切干部都由党直接管理。1938 年 11 月，扩大的中央第六次全会作出《关于各级党委暂行组织机构的决定》，明确在敌人后方区委以上各级党的委员会设立组织部，干部的考察征调和分配是与组织发展、党员登记、征收党费并列的职责之一。1941 年 10 月，中央政治局通过《中央组织部业务和半年工作计划》，决定军队干部管理由总政治部组织部负责，但在总的干部政策上仍接受中央组织部的领导。当时干部管理实行供给制，管理内容主要包括选拔、培训、调剂、审查、任免、奖惩干部等方面。

2. 建国初期（1949—1953 年）。1949 年在组建国家政权后，开始在政府设立专门的人事机构。1949 年在政务院设立人事局，1950 年成立中央人事部。但是党的组织部门统一管理干部的原则并没有变，政府人事部门主要是协助党的组织部门管理政府系统的干部，没有事实上的干部管理权。这一时

期的干部管理体制基本上是革命战争时期的延续，但是已经开始出现了某种过渡形态。

（二）分部分级管理干部体制。指在中央及各级党委组织部统一管理下，由党委各部门按分工范围和权限对口管理干部的体制，初步可分为下列三个时期。

1. 国民经济发展时期（1953—1966年）。1953年11月，根据《中央关于加强干部管理工作的决定》对统一管理干部的办法加以改进，逐步建立在中央及各级党委统一领导下，在中央及各级党委组织部统一管理下的分部分级管理干部的制度。具体内容是按照工作需要，将全体干部划分为军队干部、文教工作干部、计划、工业工作干部、财政、贸易工作干部、交通、运输工作干部、农、林、水利工作干部、统战对象和统战机关干部、政法工作干部、党、群工作干部及其他工作干部共九类，由中央及各级党委的各部门分别进行管理，并确定各自管理的范围是下两级机构中担任主要领导职务的干部。凡属担负全国各个方面重要职务的干部，均由中央管理；其他干部，则由中央局、分局及各级党委分工管理。1954年9月，根据《国务院组织法》的规定，撤销了中央人事部，成立国务院人事局，明确政府人事工作是党的干部工作的重要组成部分，政府人事部门同党的组织部门的关系是“人事部门是第一线，组织部门是第二线”，人事部门协助组织部门做管理干部的工作，形成了较稳定的干部人事管理体制。

1955年3月，《中央关于干部分管后有关干部任免、调动应注意事项的通知》、1957年5月，中央批准的《中央工业工作部关于改进工业系统干部管理的报告》以及1961年5月中央批转的《铁道部党委关于干部管理工作的几项暂行规定》陆续对中央和各部门管理干部的分工做了一些调整。在此时期内，随着中央人事机构的发展和变化，各级人民政府也设立了相应的人事机构，企事业单位也设立了除党委组织部门以外的行政人事部门，但干部人事管理体制的基本格局在党的十三大以前始终没有发生根本的变化。

2. “文革”时期（1966—1976年）。“文革”期间，干部人事体制遭到严重破坏，党和国家机关陷于瘫痪状态。自1969年底，从中央到地方各级人事部门陆续被撤销，人事部门的工作有的被移交给党的组织部门，有的被移交给各级革命委员会，有的被取消。党的各级组织部门的干部管理工作也处于一种极不正常的状态。

3. 恢复、调整和改革时期（1976—1993年）。1976年粉碎“四人帮”后，特别是党的十一届三中全会以来，随着党和国家工作重心的转移和改革开放的深入，在恢复受到严重破坏的干部人事体制的基础上陆续进行了一系列的调整和改革。

1980年5月，《中央组织部关于重新颁发（中共中央管理的干部职务名称表）的通知》，再次明确了党管干部的原则和体制，指出：“一切干部都是党的干部，都应根据他们担任的职务，分别由中央、各地区和各部门的党委、党组或所在单位的党组织负责管理。”“对于党政干部，一般要管下两级机构中担任主要领导职务的干部。”该通知还对各级党委管理干部的范围、相互间的关系和干部管理体制作了具体规定。

传统的干部人事制度对坚持党的领导，贯彻执行党的政治路线和组织路线用政治标准选配干部起了重要作用，无论在革命战争时期和以计划经济体制为基础的社会主义建设时期都是行之有效的，但是随着我国改革开放过程

中社会主义市场经济体制的探索和逐步建立，日益暴露出某些不适应性和弊端，突出了改革干部人事制度的必要性和紧迫性。以 1980 年 8 月邓小平同志“党和国家领导制度的改革”的重要讲话为标志，干部人事制度改革成为党和国家的改革目标之一。1987 年 10 月，党的十三大具体规划了我国干部人事制度改革的目标和方法，指出：“进行干部人事制度的改革，就是要对‘国家干部’进行合理分解，改变集中统一管理的现状，建立科学的分类管理体制；改变用党政干部的单一模式管理所有人员的现状，实行干部人事的依法管理和监督”。大会确定，我国干部人事制度改革的重点和关键，是建立和推行国家公务员制度。

1988 年 4 月，七届人大一次会议通过的《政府工作报告》也明确指出：“要抓紧建立和逐步实施国家公务员制度”。1992 年 10 月，江泽民同志在十四大报告中指出：“加快人事劳动制度改革，逐步建立健全符合机关、企业和事业单位不同特点的科学的分类管理体制和有效的激励机制。这方面的改革要同机构改革、工资制度改革相结合。尽快推行国家公务员制度。”1992 年 12 月和 1993 年 1 月，中央政治局常委会议和中央政治局全体会议分两次听取了关于建立和推行国家公务员制度的汇报。在 1993 年 3 月八届人大一次会议上，李鹏同志指出，用三年左右的时间完成国务院、省和县乡的政府机构改革任务，“在完成机构改革的地区和部门，实行国家公务员制度”。

根据经济体制改革和政治体制改革的需要以及党和国家的改革部署和目标，在干部人事工作以经济建设为中心、坚持四项基本原则、坚持改革开放的基本路线的指导思想上，我国干部人事制度进行了一系列的调整和改革，主要有下列一些方面：1. 多次调整人事管理机构，1988 年 3 月成立国家人事部；2. 实行机关岗位责任制和领导任期目标责任制，采用民主评议的办法考核干部；3. 打破干部任用上的单一委任制模式，实行委任、选任、考任、聘任等多种形式，如试行厂长、经理招聘制和实行乡镇干部聘用制；4. 实行专业技术职务聘任制，初步采用分类管理的办法；5. 下放干部管理权限，1984 年按照对干部“管少、管好、管活”的原则，由原来的下管两级变为原则上只管下一级主要领导干部；6. 采取各种措施加强干部人事管理制度化、法制化建设；7. 调整各级党委组织部门和行政机关人事部门的干部管理范围和权限；8. 实行全民所有制事业单位人员辞职制；9. 建立领导干部离休退休制度，废除了实际存在的领导职务终身制，并按“革命化、年轻化、知识化、专业化”的“四化”方针，调整各级领导班子成员；10. 实行国家行政机关工作人员回避制；11. 进行国家公务员制度的研讨、筹备和试点工作。1984 年底，由原劳动人事部和中央组织部组织有关人员着手设计改革方案和起草“条例”工作，1988 年人事部成立之后，组织专门小组接手修改第十三稿并制定有关配套法规，1989 年 8 月，国务院决定把中央原则同意的第十六稿下发各个省市征求意见。1990 年，人事部根据国务院意见决定在国家税务局、统计局、建材局、环保局、审计署和海关六个机构试点工作基础上，进一步扩大公务员试点，把哈尔滨、深圳、青岛、武汉四个计划单列市作为试点城市，同时在广泛征求意见的基础上修改出《国家公务员暂行条例》第十七稿，为正式建立和推行国家公务员制度作了大量的准备工作，等等。上述这些调整和改革措施对我国干部人事体制的重大改革起了积极的推动作用，打下了坚实的基础。

（三）建立和推行国家公务员制度（1993 年至今）。1993 年 4 月 24 日，

国务院第二次常务会议通过了《国家公务员暂行条例》，并决定于 1993 年 10 月 1 日起施行，它标志着有中国特色的国家行政机关新的人事管理制度的初步确立，从此，我国干部人事管理体制进入了一个新的阶段。

建立和推行国家公务员制度是我国干部人事制度的重大改革，也是政治体制改革的一项重要内容，主要目的是“为了实现对国家公务员的科学管理，保障国家公务员的优化、廉洁，提高行政效能”，以适应我国建设有中国特色的社会主义和社会主义市场经济体制的需要。根据《条例》要求，实施国家公务员制度的总体部署和步骤，由国务院作出统一规定。《国家公务员制度实施方案》对实施范围、实施步骤、实施方法以及实施工作的组织领导都提出了明确的要求。总的考虑是：1993 年重点是在国务院各部门、各直属机构实施；各省、自治区、直辖市政府及地、市、县、乡政府机关的实施时间和步骤，由各省、自治区、直辖市根据机构改革的进程作出具体安排。关于我国国家公务员制度的特点和具体内容将在下一节展开论述。

第三节 人事行政与科学管理

人事行政的基本任务是建立和发展有利于对国家行政人员进行科学管理的行之有效的制度。为保证国家行政队伍的优化、精干、稳定、廉洁，保证他们正当地行使权力、认真履行其行政职责，以适当的人力和物力保证国家行政组织的高效运行，必须按照科学管理的基本原则和基本方法确定和建立录用、考核、奖惩、培训、晋升、回避、工资、退休等方面的一系列法律规范和制度。

一、公务员制度的基本原则

国家行政人员管理体制或公务员制度的基本原则一般包括两方面的内容：1.符合进行阶级统治的政治需要和基本国情，与国家的社会制度和政治制度保持一致；2.符合提高行政效率的管理需要，采用科学的管理方法和激励机制。任何一个国家在确定其国家行政人员管理体制或公务员制度时，必须相应确定这两类原则作为基本的指导思想或一般准则，前一类原则与有效履行政府的政治职能相联系，可称之为政治原则，主要体现在对公务员法或法规总则和公务员的义务与权利等规定中；后一类原则与有效履行政府的公共行政职能和人事管理职能相联系，可称之为管理原则，主要体现在录用、考核、晋升等管理制度的规定中。

由于我国的社会制度和政治制度与西方国家有本质区别，国家公务员制度的政治原则也有本质的区别。西方国家的公务员制度或文官制度是实行三极分立和两党（或多党）轮流执政的政治制度的产物，其奉行的政治原则是法治原则、政治中立原则和民主原则。法治原则根植于资产阶级法治体系和法治思想，指用法律规范约束国家公务员的行政行为的一般准则，一般包含两层意思：一是遵守宪法、法律和法规；二是依法行政。法治原则的政治意义在于用法律的强制力要求国家公务员或政府工作人员为统治阶级的利益服务。政治中立原则指限制国家公务员（特指业务类公务员或事务官）参与政党活动或政治活动的一般准则，如不得任议员，不得参加政党或党派之争，不准罢工，不能接受政治捐款，不得对政党、政治团体提供援助，对政治问题保持缄默等，要求在执行公务活动中，对政党政治采取公正超然的态度。政治中立原则是在反对和改革“政党分赃制”的过程中确立的，对维护资产阶级政权和文官队伍的稳定性具有重要的作用。民主原则是与法治原则相联系的政治原则，指赋予国家公务员某种程度的民主权利的一般准则。法治原则和政治中立原则一般体现在对公务员义务和其他有关规定中，民主原则一般较多地体现在对公务员的权利和其他有关规定中。各国政府为了体现当代的民主政治和保障公务员的宪法权利，在不同形式上规定公务员所享有的政治权利和自由权利，主要包括个人信仰自由、言论自由、结社及参加工会的权利等。我国国家公务员制度的政治原则具体可划分为法治原则、党管干部原则、德才兼备原则、民主原则四类，其内容与西方国家通行的政治原则有本质上的不同。我们将在本节最后一部分展开论述。

政治原则一般偏重于国家公务员制度的“内容”方面，而管理原则一般偏重于国家公务员制度的“形式”方面，因此，包括我国在内，各国公务员制度在管理原则方面共性较多一些。管理原则一般包括下列方面：1.公开原则。指对有关公务员制度的法律、法规、政策及公务员考试、录用、考核、奖惩、晋升等工作程序和工作制度的公开性、透明度的原则要求，旨在打破

公务员管理工作的封闭、神秘化状态，便于接受社会检查和监督。公开原则贯穿于公务员制度的各个工作环节，如考试公开、录用结果公开、考核民主公开、奖惩及时公开等原则都是这一原则的具体体现。

2. 平等原则。指关于公民进入公务员队伍及公务员内部依法享有平等权利、受到公平合理对待的原则要求。一般包括两个方面，一是公民参加公务员录用考试机会均等，不论其政党派别、种族、肤色、宗教、民族、性别、年龄或身残等情况，在平等条件下公平竞争；二是公务员任职期间，在考核、奖惩、晋升、培训、工资福利、退休等方面权利平等，在平等条件下享有平等待遇。

3. 竞争原则。指关于公务员管理工作中建立竞争机制和激励机制的原则要求。竞争原则的贯彻执行以公开原则和平等原则为基础，主要是指在考试、录用、考核、奖励、晋升等环节方面创造一种鼓励个人表现其知识、能力、技能、实绩和尽可能发挥其潜能的条件和机会，便于发现人才，增强国家行政组织内部活力。

4. 择优原则。指关于严格考试录用及内部评选程序、标准、选拔优秀人才的原则要求。竞争原则与择优原则是相辅相成的两个方面，竞争是择优的基础，只有在公平竞争的基础上才能体现出真正的择优，择优是竞争的出发点和结果，竞争是为了择优，没有择优，竞争则流于形式。择优原则要求在考试、录用、考核、奖励、晋升等方面有严格的程序和标准，便于比较、筛选和最后确定优秀人选。

5. 功绩原则。指以工作实绩作为晋职提薪依据并形成一套激励机制的原则要求。从严格的意义上说，公务员考试录用阶段主要涉及知识、能力、心理性格测试和国籍、政治条件、学历、年龄等资格审查，较少或不涉及工作实绩问题，因此功绩原则主要适用于公务员的内部管理制度，在严格考核的基础上，把公务员的工作实绩或政绩与其职务升降、工资待遇、奖惩等联系起来，以强化竞争机制和激励机制。

6. 效能原则。指公务员的工作应有较高行政效率和较好行政效果的原则要求。效率和效果的含义本身有某些差别（参见第十二章），在此仅用效能一词统一这两个词的含义。效能原则是对公务员管理制度和公务员队伍建设提出的总体原则。它不仅要求提高公务员的个人素质和个人绩效，而且要求提高公务员的群体素质、群体绩效以及平均素质、平均绩效。广义的效能原则还包括国家行政组织的机构改革、体制改革等内容在内。

7. 法制原则。指通过制定有关公务员制度的法律、法规并建立有效的监督机制进行法制化管理的原则要求。法制原则和法治原则的主要区别在于，后者从政治角度要求公务员守法执法，前者要求用法律形式对公务员进行管理，二者是相辅相成的两个方面。法制化管理可分为三方面内容，一是制定有关国家公务员制度的法律、法规，规定和调整公务员管理体制和职务关系。西方各国有的由总法和各种配套法规构成，有的由一系列单行法规构成；二是建立有法律保证的监督机制（参见第十一章）；三是依法设立专门的公务员管理机构。公务员管理机构的设置必须有法律依据。一般有部外制（设在行政系统之外）、部内制（设在行政系统之内）和折衷制（分设于行政系统内部和外部）三种类型。我国《国家公务员暂行条例》规定：“国务院人事部门负责国家公务员的综合管理工作。县级以上地方人民政府人事部门，负责本行政辖区内国家公务员的综合管理工作。”

二、职位分类和品位分类

建立国家公务员制度的基本要求是按照分类管理的原则，建立符合国家行政组织特点的人事管理制度。公务员的分类管理一般包含两层不同的涵义：1. 政务类公务员（亦即政务官或民选、政治任命官员）与业务类公务员

(亦即事务官或常任文官)的划分,通常称力管辖划分,其分类管理的办法一般是政务类公务员依法实行任期制,业务类公务员依法实行常任制;2.对业务类公务员进行分类管理,一般有职位分类和品位分类两种类型,形成两种不同的公务员分类制度。

公务员分类制度是公务员制度的重要组成部分,它是如何科学地建立各项公务员管理制度的基础和依据,直接决定行政执行过程中人与事的科学结合程度。实际上,这两种不同的分类制度都面临如何科学地解决人与事的结合问题,各有不同的角度和侧重点。但是,相对而言,职位分类较易明确人与事的主次关系和建立科学管理的程序及标准,因此以职位分类为核心的分类制度日益为许多国家接受和运用。

职位分类是用职位形式规定工作任务与责任,利用科学分类方法按各种职位的工作性质、工作内容、难易程度、责任大小等建立一套系统的职位体系,作为考试、录用、考核、培训、晋升、工资等各项人事行政管理制度的基础和依据。职位分类制度最初是由美国创立并为许多国家所采用的,其关键概念是“职位”一词。按照美国人事管理局1979年关于职位分类用语的解释,职位是:“由主管当局指派一个人应完成的任务和责任的集合体。”“职位正像其是组织结构中的最小要素一样是基本的分类单位。”日本的《职阶法》中规定,职位“是分派于一职员之任务与职责”。在此意义上,可将职位理解为根据工作性质、工作内容设置的、具有一定任务、责任和相应任职条件要求的工作岗位。

职位通常具有下列一些特点:1.职位是以“事”或工作为中心确定的;2.职位与“事”或工作相联系而与任职者相分离,其存在不取决于任职者的去留;3.职位的数量受“事”或实际工作任务的制约,因而是有限的;4.由于“事”或实际工作的整体性、系统性,职位可按不同标准划分成一套完整的体系;5.职位是人与事结合的中介,有多少职位就应有多少工作人员,二者数量相等。

职位分类是一项复杂而艰巨的工作。其主要工作步骤包括:1.职位调查。调查、收集现有职位的资料和数据。如每个职位的工作特点、任务、数量、时间、方法、报酬等;任职者所需资格条件及权责关系等。2.工作分析。“工作分析包括两方面内容:对工作本身作出规定;确定工作对工作人员的行为有什么要求。”其具体内容包括工作性质、工作强度和难度、工作责任和作用、工作条件、任职者素质等等。工作分析的结果除用于分类过程外,还广泛用于录用、选择、培训等人事计划,是现代人事管理工作的重要方法。3.工作评价。根据工作分析结果,对各种工作进行比较和区分,并对职位设置的必要性、合理性进行评价。在美国的职位分类过程中,工作评价的目的之一是确定各种工作的工资率。4.职位归类,或称职位横向分类。即根据各种职位业务工作性质的异同在不同层次上由高到低划分出不同职门、职组和职系,并将业务工作性质相同或相似的职位归为同一职类。其中职门是对所有职位第一次分为几个大类的结果,职组是在每个职门下面进一步分为若干中类的结果,职系则是在每个职组下面再次分为若干小类的结果。5.职位归级,或称职位纵向分类。根据各种职位业务工作的繁简、难易程度、责任轻重及所需人员资格条件等因素把每一个职系的职位进行排列(即职位排列),然

后在此基础上将每一个职系内的职位各自划分出若干职级，不同职系划分出的职级数量是不同的（即划分职级），最后在各职系划分职级的基础上，划分出适用于各个职系的统一职等（即职级列等）。职级即工作性质相同，工作的繁简难易程度、责任轻重、所需人员条件相似的职位群。同一职系内，工作性质相同的职位分属于不同的职级。其特点是工作性质相同而其他因素不同。职等是业务工作性质虽然不同，但业务工作的繁简、难易程度、责任轻重及所需人员资格条件相似的职级群（或职位群）。其特点是工作性质不同而其他因素相同。不同职系内的职级可以列入同一职等，便于不同职系之间的职位进行比较。6. 制定职位说明书或职位规范，以书面形式确定每个职位的职责和任职资格条件。其内容一般包括职位名称，职位编号、工作项目、工作描述、工作所需知识和能力、升迁范围、工作标准等方面。

职位分类可以用多种多样的方式或方法进行。如美国采用的方法主要是因素评价制度。我国确定职位分类制度则采用从实际出发、循序渐进的方法，主要做法是在各级国家行政机关依照国家有关规定，在定职能、定机构、定编制的基础上，通过职能分解、职位调查、职位评价、设置职位、拟定职位说明书等形式进行职位设置，然后选择具有相应职务的人员定位入级。

品位分类是一种以行政人员的学历为主要依据的分类方法。品位分类的英文是“Rank Classification”，职位分类的英文是“position Classification”，二者词意有显著的区别。“Rank”的英文含意主要有军阶、军衔、等级、地位、身份等等，可直译为等级分类。品位分类是与现代文官制度或公务员制度相联系的一种分类方法，其特点是将行政人员或公务员划分为不同的等级，然后再进一步划分为不同的职务类别，而其划分公务员等级的主要依据是个人学历或文化程度。

品位分类因其译法在理解上容易和我国封建社会中长期实行的品阶勋爵制度混淆。“品”表明官员的等级、地位。汉代时官员品级共有21级，依据官品的高低确定俸禄的多少。魏晋南北朝时实行九品中正制或九品官人法，官分九品，每品分上、下两级，其后历代沿袭，直至清朝，除每品等级数略有变化外，九品制度一直未变。我国的品级制度只涉及等级问题，不涉及职位区别和录用标准，西方国家公务员制度中的品位分类制度与此完全不同。

品位分类制度具有公开考试、择优录用、职务常任、功绩晋升、政治中立、依法管理等各种公务员制度的基本特征，其与职位分类的主要区别在于它不是以职位作为分类的唯一依据和基础，而是同时考虑学历等个人条件和职位划分问题，另一个主要区别是职等与职位相分离。例如法国按照职位具有的工作性质和所需教育程度的不同，把公务员划分为A、B、C、D四类。A类公务员担任领导、计划、决策性的工作，须是大学或高等院校的毕业生；B类公务员担任执行计划、决策的工作，须是高中毕业生；C类公务员担任执行计划、决策的辅助性工作，须是初中毕业生；D类公务员担任勤杂性的工作，须是小学毕业生。在这四个不同类别中，又根据工作性质分成不同职系，然后再进一步划分职等和职级，最后形成一个严密的、金字塔型的等级体系。其特点归纳起来是：按学历划分类别，按工作性质划分职系，根据责任大小、难易程度划分职等，根据资历和考核确定职级。德国官员等级按其接受教育程度不同分为高级官员、上级官员、中级官员和低级官员四种并同时确定相应职位，各等级的学历要求与法国类似，也是典型的实行品位分类的国家。

职位分类制度和品位分类制度各有优点和缺陷。职位分类有利于建立科

学的考试录用制度、考核制度、培训制度、工资制度、晋升制度等等，有利于获得职位的最佳人选，有利于预算管理和编制管理，有利于改进整体结构、增进效率，但是工作费时、耗资、繁杂，结构缺乏弹性，不利于人才流动和全面发展。品位分类有利于培养、选拔通才，重视教育，级随人走，便于调配交流，划分方法较简便，有利于队伍稳定，但是分类不系统，不利于严格的科学管理，有碍业务的专业化发展，影响工作效率，限制学历较低但能力较强者的晋升机会，不利于实行按劳分配、同工同酬原则等等。从各国公务员制度的发展看，这两种分类制度相互靠拢已成为一种趋势。如英国是最早实行品位分类、同时也是最具代表性的国家。其品位分类方法较为复杂，并经过多次调整和改革，特别是1968年富尔顿委员会建议的改革，注意到现有分类制度的某些缺陷，强调因事设职、增加职类，简化职级，实际上已开始减弱“品位分类”的色彩，表明了职位分类与品位分类两种分类制度互相借鉴的趋势。与此同时，美国职位分类制度也有两种趋势，一方面是进一步简化分类制度，另一方面是开始注意到“人对职位的影响”，1978年的文官制度改革法，专门设立了高级行政职务（原GS16—18等），实行级随人走的制度，不受职位分类法的限制，表现出品位分类的特点。

三、我国公务员制度的特点和内容

建立和推行国家公务员制度，是根据建立社会主义市场经济体制的需要，对我国长期形成的干部人事管理体制的重大改革。其主要内容是通过制定专门法规，对政府机关中行使国家行政权力、执行国家公务的人员进行科学的分类管理，使政府人员更为精干，办事更有效率，使政府人事管理体制的各个环节实现科学化和法制化。

我国干部人事体制随着由社会主义计划经济体制向市场经济体制的改革，日益显露出一些明显弊端和不适应性，如“国家干部”的概念过于笼统，范围过宽；管理方式过于集中和单一，管人与管事相脱节；缺乏科学的预算管理、编制管理、机构和岗位设置制度；缺少有效的竞争机制和激励机制；管理权限和分工不尽合理；缺乏法制约束和保障；缺乏系统、规范、科学的标准、程序和方法，干部人事管理实行“部门所有制”模式，调配流动困难，等等。建立和推行国家公务员制度是为了从根本上解决所存在的问题和弊端。它一方面继承和发扬了为我国几十年革命和建设的历史证明行之有效的经验和传统并吸引十多年来干部人事制度改革的成功经验；另一方面，从我国的国情出发，吸收了一些发达国家公务员制度的某些合理的部分，初步形成了一套与我国经济体制和政治体制改革相适应的、具有中国特色的政府机关人事管理制度。

建立我国公务员制度的根本指导思想是坚持以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放的基本路线。它决定了我国公务员制度的政治原则的实质内容。

1. 法治原则。与坚持四项基本原则的社会主义法制建设相联系。对国家公务员的政治立场、政治态度及其遵守和执行社会主义宪法、法律的政治行为和行政行为做出原则规定。
2. 党管干部的原则。主要指按照党的路线、方针、政策制定各项具体管理制度和政策，在公务员制度中认真贯彻执行党的思想路线、政治路线和组织路线，并保证党对国家公务员制度的政治领导和组织领导。党的管理作用主要体现在：（1）制定国家公务员制度的基本原则、方针、政策及重大决策；（2）依法推荐并管理高级行政官员；（3）对行政管理工作进行有效监督；（4）加强国家公务员队伍的党风建设

和廉政建设，等等。3.德才兼备原则。指在选拔使用公务员时坚持用政治标准和业务工作标准来衡量并把坚定的政治立场和正确的政治方向放在首位，其实质内容完全和政治中立原则相反。4.民主原则。与社会主义民主制度相联系，用法律形式充分保证国家公务员的政治权利和民主权利。我国公务员制度的建立从国外吸引了一些有益的管理原则，其中特别强调了公开、平等、竞争、择优的原则，因为其形式上与别的国家的共性较多，在此不再另行论述。与传统的干部人事管理体制不同，我国公务员制度主要有下列一些特点：1.体现了分类管理的特点。公务员范围“适用于各级国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员”，对传统的国家干部概念进行了区分和限定。2.具有科学的激励竞争机制。实行职位分类制度，在各个管理环节贯彻公开、平等、竞争、择优原则，有利于调动公务员的积极性和创造性。3.具有正常的新陈代谢机制。规定了严格的考试录用、考核，职务升降交流、辞职辞退及退休制度，有利于使国家公务员队伍不断更新、交流和流动。4.具有勤政廉政的保障机制。在公务员义务与权利、纪律、录用、晋升、考核、奖惩、回避、交流等各项制度和管理环节中贯串着勤政廉政的基本要求，为促进公务员廉洁奉公提供了制度保证。5.为建立健全法律体系奠定基础。目前先以行政法规形式发布了《国家公务员暂行条例》，待条件成熟时，将上升为全国人大或常委会通过的法律，并将以此为总法规逐步制定一些单项法规及其实施细则，形成一套比较健全的法规体系，加强国家公务员的法制化管理。

关于国家公务员制度的基本框架，各个国家大致相同，但其具体内容却因国情不同差别很大。各国公务员制度的具体内容一般都以法律形式做出明确规定，便于理解和执行。我国《国家公务员暂行条例》（1993年）共有十八章八十八条，除第一章“总则”，第二章“义务与权利”及第十八章“附则”外，其余几乎每一章都涉及一项或多项具体的管理制度，它们构成我国公务员制度的主要内容，也是人事行政的主要内容，现将它们粗略地归纳为三个管理环节简述如下。因《条例》规定较为具体不再展开论述。

（一）“进口”环节。按较宽范围包括：1.职位分类制度。国家公务员的职务分为领导职务和非领导职务两类，级别分为15级，职务与级别有15种对应关系；2.录用制度。录用担任主任科员以下非领导职务的国家公务员，采用公开考试、严格考核办法择优录用；国务院和省级政府人事部门分别负责组织录用考试；录用公务员有基层工作经历要求和试用期。

（二）“内部管理”环节。具体内容包括：1.考核制度。对德、能、勤、绩全面考核，重点考核工作实绩；考核分为平时考核和年度考核；年度考核结果分为优秀、称职、不称职三个等次；年度考核结果作为奖惩、培训、辞退以及调整职务、级别和工资的依据。2.奖励制度。坚持精神鼓励与物质鼓励相结合的原则；列出九种应予奖励的表现；奖励分为：嘉奖、记三等功、二等功、一等功，授予荣誉称号。3.纪律。禁止14种违纪行为；行政处分分为：警告、记过、记大过、降级、撤职、开除。4.职务升降制度。坚持德才兼备、任人唯贤原则，注重工作实绩；应按照拟任职务资格要求、晋升程序、职务序列晋升；可根据考核结果予以降职；按职务升降调整级别和工资档次。5.职务任免制度。国家公务员职务实行委任制，部分职务实行聘任制；按规定权限、程序和具体情形任免；原则上一人一职，有条件的可兼任一个实职，但不得在企业 and 营利性事业单位兼职；担任不同层次领导职务的最高任职年龄、由国家另行规定。6.培训制度。贯彻理论联系实际、学用一致、按需施

教、讲求实效的原则；分为四种培训类型；国家行政学院、地方行政学院以及其他培训机构承担培训任务。7.交流制度。分为内部交流、外部交流两种类型；交流包括调任、转任、轮换和挂职锻炼；每年应有一定交流比例。8.回避制度。应回避的亲属关系包括夫妻关系、直系血亲关系、三代以内旁系血亲以及近姻亲关系；有三种任职回避范围；公务回避对象包括本人及上述亲属关系；地区回避有地区和职务限制。9.工资保险福利制度。内容主要有：工资制度贯彻按劳分配原则；实行职级工资制；工资主要由职务工资、级别工资、基础工资和工龄工资构成；实行定期增资制度；国家公务员工资水平与国有企业相当人员的平均工资水平大体持平；工资水平遵循稳定提高原则；按照国家规定享受保险和福利待遇；实行法律保障原则。

（三）“出口”环节。主要包括：1.辞职辞退制度。任职超过三至五年最低服务年限后，按审批程序和有关规定允许辞职；擅自离职者给予开除处分；规定五种可以予以辞退的情形，等等。2.退休制度。退休条件为：男年满60周岁，女年满55周岁或丧失工作能力，提前退休条件为：男年满55周岁，女年满50周岁，且工作年限满20年的，除此之外工作年限满30年的；国家公务员退休后，享受国家规定的养老保险金和其他各项待遇。

第十章 财务行政

公共行政组织的正常运行必须具备人员和资金两个基本条件，前者是人事行政所要解决的问题，后者则是财务行政所要解决的问题。财务行政并不仅仅局限于公共行政组织内部的财务管理工作，它是公共行政组织有效履行各种公共行政职能、调控社会经济活动的重要机制和手段。本章首先介绍财务行政的基本概念和基本职能，财政收入和财政支出是理解财务行政的两个最重要的范畴；其次介绍国家预算制度和国家决算制度，西方公共行政学家一般把它作为财务行政的主要内容加以论述；在此之后紧接着论述税收和税收制度，扼要分析税收的特性、分类以及税收管理体制的基本内容；最后着重从财政管理体制和财政政策两个方面说明财务行政在国民经济活动中的宏观调控作用；它们是财务行政职能的最重要的体现。

第一节 财务行政概述

财务行政是政府有意识地利用各种财政政策和财政手段维持自身发展和保证社会经济稳定增长的过程，有其特定的含义、内容和职能。了解有关财务行政的这些基本概念，有助于加深对国家预算、税收等财政管理体制的认识。

一、财务行政的概念

财务行政和人事行政是公共行政的两项最基本的管理体制，是保证公共行政组织正常运转必不可少的基本条件。由于公共行政组织的各种活动和各种职能的履行都是在财政收支基础上进行的，其组织机构、规模、人员数量、职数、工资额等等也是由一定的财政经费制约的，可以说，财务行政直接关系到公共行政组织的存在、建设和发展，另外，财务行政是政府履行经济职能、对国民经济进行宏观调控的重要手段，因此，财务行政是公共行政研究中至关重要的领域。

在国内外的文件中，和其他公共行政学的概念一样，对财务行政的解释也是多种多样的，有的定义范围很宽，适用于经济学、财政学等广阔的研究领域，有的定义范围很窄，只限于公共行政组织内部的经费管理活动。出于公共行政学研究的特点，在此可对财务行政的概念做一个简要的概括。财务行政是公共行政组织通过社会产品价值分配的各种形式和宏观调控手段维持其正常运转和有效履行公共行政职能的管理活动。

上述概念包括下列三层含义：

（一）公共行政组织是财务行政的主体。财务行政和企事业单位中的财务管理工作不同，它是由公共（国家）行政组织负责实施的，与公共行政组织履行其职能的各种活动密切相关。公共（国家）行政组织在社会产品分配中处于主导地位，在此基础上形成国家与各种社会组织、社会团体和社会成员的错综复杂的分配关系。另外，财务行政的概念和行政机关、企事业单位内部的财务管理不同，它涉及的是国家或社会范围内的社会产品集中分配问题，而行政机关、企事业单位的财务管理主要涉及单位内部的分配问题。

（二）财务行政的目的是保证社会公共需要，它以维持公共行政组织的正常运转和有效履行公共行政职能为前提条件。公共行政组织是社会公共权力的代理人和执行者，“为了维持这种公共权力，就需要公民缴纳费用——捐税。捐税是以前的氏族社会完全没有的。但是现在我们却十分熟悉它了。随着文明时代的向前发展，甚至捐税也不够了，国家就发行期票、借债，即发行公债。”如上所述，在现代国家中，公共行政组织的各种行政职能是与社会公共需要密切相关的，公共行政组织必须从社会产品中占有一部分资金满足各种社会公共需要，每当社会发展产生出一种新的公共需要时，就需要对社会分配过程进行相应调整以满足这种需要。社会公共需要在不同的社会经济制度和经济发展阶段中是不断变化的。因此，识别和确定社会公共需要及其资金规模和比例是财务行政的一个重要问题，这一问题至今还未得到很科学地解决。除此之外，满足社会公共需要不仅是财政问题，而且是政治问题，公众需要通过一定的政治程序和立法程序表达其对社会公共需要的意见，并且监督检查政府解决此类问题的财政计划和执行活动。

(三) 财务行政是借助于货币的特殊职能实现的社会产品价值分配过程。在人类历史上, 随着以自然经济为主的封建社会被以商品经济为主的资本主义社会所取代, 社会产品的主要分配形式已由实物分配变为以货币收支实现的价值分配。国家行政组织借助于货币的支付手段、价值尺度等特殊职能采用多种形式进行价值分配, 包括预算、税收、信贷、价格、利润分配、补贴等等。社会产品从价值形态上可分为二部分, 一是生产资料耗费的补偿价值(c), 二是劳动力再生产价值(v), 三是剩余产品价值(m)。财务行政收入的来源或其靠政治权力等强制手段集中分配的对象主要是第三部分, 即剩余产品价值, 它通过剩余产品价值的分配有效地控制国民收入以至整个社会产品的分配。在不同性质的国家中, 财务行政的宏观调控手段有所不同, 主要有运用指令性计划进行的直接调控和运用价格调节、金融调节、财政调节等各种经济方法进行的间接调控两种类型。

在公共行政学的研究领域中, 财务行政的概念和经济学、财政学领域相比有不同的侧重点。它以国家行政组织在社会经济活动中和财政活动中的特殊地位和职能为研究的出发点, 着重于财政管理体制、财政政策、财务行政运行机制、重要的财务行政活动和宏观调控方法等方面的研究, 把财务行政作为政府活动的一个组成部分加以考察, 而经济学、财政学等学科则以整个社会的经济活动和财政活动为研究的出发点, 把财政问题作为社会经济活动的一个组成部分加以考察, 深入研究财政管理的范畴、原理、基本理论、具体过程等各个方面。可以说, 财务行政概念既是公共行政学、经济学、财政学等不同的研究领域相互融合、交叉的部分, 又是公共行政学研究公共行政组织行政职能及其作用的特殊部分。

二、财政收入和财政支出

财务行政主要包括两个内容, 一是财政收入, 二是财政支出。财务行政的实际运行过程可以按照这两部分内容分为两个阶段, 财政收入是其初始阶段或第一阶段, 它是国家凭借政治权力或生产资料所有权通过一定计划和执行手段占有一定量的社会产品的过程, 财政支出是财务行政过程的第二阶段, 是国家根据社会公共需要对集中起来的社会产品价值按各种不同用途进行分配的过程。财政收入和财政支出是财政理论的重要概念, 一般的财政理论均把它们直接描述为财政过程的两个阶段, 需要指出的是, 行政学的财务行政研究和财政学、经济学研究的不同点在于, 它是把财务行政作为公共行政组织或政府活动的一个组成部分或一项职能来考察的, 它的重点不在于对财政收支的形式、规模、结构及各种财政活动本身进行详尽分析, 而偏重于对财政收支的管理活动——即对其计划和执行活动以及所涉及到的政策和制度——进行分析和研究。

如上所述, 财政收入的主要来源是剩余产品价值(m), 从量的方面看, 它可以表示为一定数量的货币收入, 从质的方面看, 它则是特定社会中的财政分配关系的具体体现。财政收入从形式上可以分为税收、企业收入、债务收入、其他收入几种类型, 我国财政统计分析经常采用这种分类方法。税收是财政收入的主体收入。财政收入从来源上可以分为国营经济收入、集体经济收入、中外合营经济收入、私营经济或外商独资经济收入、个体经济收入等, 如果以部门结构为标准, 可以分为工业部门和农业部门收入、轻工业部门和重工业部门收入, 生产部门和流通部门收入, 第一产业部门、第二产业部门和第三产业部门收入等。除此之外, 财政收入的分类还有经常收入和临

时收入、强制性收入和自由收入、国营经济收入和私营经济收入等多种划分方法。这些方法可以从不同角度研究财务行政的实际运行过程。

财政收入阶段集中反映了国家、企业、个人（或家庭）等分配主体之间的关系，政府主要以利税形式从企业和居民个人取得收入，这种分配关系是在企业和劳动者之间支付或领取个人劳动报酬的分配活动基础上完成的。除此之外，政府还可以采用国家信用形式从国内、国外借款，作为财政收入的补充部分，其特点是政府为债务人或债权人以国债等信用形式筹集财政收入和运用财政支出。

财政支出是财务行政过程的第二阶段，它虽然是在财政收入的基础上进行的，但却并不能因此而忽视其重要性。在某种意义上说，政府在控制社会经济活动、扩大社会再生产、调节社会协调发展等方面的制约作用和主动性主要表现在财政支出方面。财政支出和财政收入一样，也有多种分类方法。

1. 按用途分类。我国财政支出在此方面分为基本建设支出、流动资金、挖潜改造资金和科技三项费用（新产品试制费、中间试验费、重要科学研究补助费）、地质勘探费、工交商各部门事业费、支援农村生产支出和各项农业事业费、文科卫事业费、抚恤和社会福利救济费、国防费、行政管理费、债务支出、价格补贴支出等 29 类。2. 按国家职能分类。我国依据国家职能的区别，将财政支出分为经济建设费（包括用于基本建设、挖潜改造、科技三项费用、简易建筑、地质勘探、工交商各部门事业费、支援农村生产、城市维护、国家物资储备、城镇青年就业经费等项支出）、社会文教费（包括用于文教科卫、出版、通讯、广播、文物、体育、地震、海洋、计划生育等方面的经费等项支出）、国防费（包括各种武器和军事设备、军事人员给养、军事科研、对外军事援助、民兵建设、实行兵役制的公安、边防、武警和消防队伍建设、防空等项经费的支出）、行政管理费（包括用于国家行政机关、事业单位、公安机关、司法检查机关、驻外机构的各种经费支出）、债务支出（包括归还由政府直接出面借人的国内外资金、发行的各类债券的本金和利息的支出）、其他支出共 6 类。3. 按经济性质分类。可分为购买支出和转移支出两类，其划分以财政支出是否与商品和劳务相交换为标准。前者如政府各部门的事业费和投资拨款，政府通过付出资金购得实现国家各种职能所需要的商品与劳务；后者如补助支出、捐赠支出和债务利息支出等，它们直接表现为无偿的、单方面的转移。4. 按和物质生产的关系划分。可分为生产性支出和非生产性支出，生产性支出包括生产性积累和补偿性支出；非生产性支出包括消费支出和非生产积累。5. 按社会性质划分，可分为经济建设支出、社会文教事业支出、行政管理支出和国防支出四类，等等。

研究财政收入和财政支出的分类有助于了解现行的社会分配关系和财务行政的实际过程，分析政府宏观调控的社会作用，合理安排各项收支的比例关系，搞好国民经济综合平衡并使各项费用的使用收到最大的经济效果。在财务行政的宏观调控方面。财政收入和财政支出分别在国民收入中所占的比重及其相互间的关系是一个极为重要的问题。我们将在本章第四节展开论述。

三、财务行政的职能

财务行政是公共行政的经济职能的重要组成部分，它是社会经济关系、经济政策、经济制度的综合反映，作为一种分配范畴，它体现出在社会生产和再生产过程中生产、流通、分配、消费四个基本环节的内在联系，作为治

理社会、调控社会经济的手段，它对政府如何有效地履行公共行政的各种职能具有十分重要的影响。财务行政总的说来是合理调节财政收入和财政支出两个方面，它通过税收、发行公债、缴纳利润等形式筹集资金获得财政收入并通过拨款、投资、补贴等财政支出的形式供应资金以控制和调节社会生产、流通、分配、消费过程及政治经济活动。具体说来，财务行政主要有下列四种职能：

（一）筹集资金。为维持和巩固国家机器的存在、运行并发挥其在社会政治和经济生活中的控制、支配和调节作用，政府凭借政治权力在社会产品集中分配过程中无偿占有一定的社会资金。国家政权机构表面上虽然是“公共权力”的化身，但是在阶级社会中，它本质上是作为阶级统治的工具出现的，“赋税是官僚、军队、教士和宫廷的生活源泉，一句话，它是行政权力机构的生活源泉。强有力的政府和繁重的赋税是同一概念。”包括公共行政组织在内的国家政权机构本身并不创造物质财富，只能从社会分配中强制性地集中一部分社会产品维持其自身的存在。财务行政是从氏族制度潜在发展的分配形式中游离出来的特殊的社会分配方式，它强化了国家政权机构的特殊地位和权力，这一职能本身在此过程中亦不断得到强化。

（二）配置资源。即国家行政组织凭借其掌握的权力，通过资金、财力的分配，按轻重缓急顺序满足社会各种公共需要，并引导社会人力和物力的流向，形成一定的资产结构和产业结构。在生产力十分低下的原始社会中，已经出现了某种形式的公有财产用来满足一定的公共事务和公共活动的需要。即使在阶级社会中，为了加强阶级统治，维持社会稳定，促进社会经济发展，财政收入的很大一部分必须有计划地用于满足工农业发展、水利、交通、运输、文化教育、体育、邮政、能源等各种公共设施和公共事务的需要。配制资源要求政府通过各种财政政策和规定利用有限资源优先解决重要的社会经济问题，满足急需的社会公共需要，要求优化资源配置目标，合理确定投资项目和规模以及各种分配比例，注重资金利用率和经济效益。不同的社会经济制度和经济发展阶段有不同的社会经济目标和社会公共需要，随着现代社会物质文明和精神文明的迅速发展及公民纳税意识的提高，财务行政这一职能不仅日益强化，而且将更高地受到法律和社会舆论的监督。

（三）调节分配关系。即调节社会中的各分配主体之间的物质利益关系，在实现合理分配的目标的基础上形成较稳定的社会分配制度。分配主体是指分配过程的参与者，这是一个相对的概念，可以按照不同的分配范围和分配过程分为下列三种情况。（1）社会分配过程。在社会主义经济中，这一过程中的分配主体可以简单归结为国家、企业和个人（或家庭）三种基本类型，实际上，根据不同标准还可以将它们作更细致的分类。例如，在我国改革开放的新形势下，企业可以进一步划分为国有企业、集体企业、私营企业、联营企业、股份制企业、外资企业等等。（2）中央政府与地方政府之间的分配过程。这一过程中的分配主体可以简单归结为中央政府和地方政府两种类型，地方政府实际上还可根据不同的管理层次和管辖范围作进一步的划分。

（3）各级政府内部的分配过程。这一过程中的分配主体是构成政府的同一层次上的各个部门，它们也需要一定的分配机制调节相互之间的物质利益关系。由于各分配主体有不同的利益要求、分配行为和分配目标，在不同的分

配过程中就会有不同的分配方法和分配体制。在上述三种分配过程中，国家和企业或个人之间的物质利益关系是最主要的社会分配关系，其他两种过程则属于政府内部的分配过程。整个社会的物质利益分配过程是通过预算、决算、税收、信贷、投资等一系列的财务行政活动和财政管理体制来实现的。

（四）宏观调控。指国家通过财政的直接调控或宏观调控手段保证社会的稳定和增长。财务行政的前三项职能都与这一职能密切相关。经济稳定一般包括充分就业、物价水平稳定和国际收支平衡三个方面。经济稳定和经济增长的目标集中体现为社会总需求和社会总供给的平衡，这是财务行政对社会经济进行宏观调控的根本任务。政府需要在一定的财政管理体制下，利用各种财政政策和财政手段，通过有目的、有计划、集中性的收支活动调节、控制、影响无数微观经济主体分散进行的经济活动和财务活动，在力求财政收支、信贷收支、外汇收支和物资供求之间进行综合平衡的基础上保持社会总供求的大体平衡，对经济过“热”或较“冷”的现象进行主动调节，以实现社会经济持续稳定的增长。

第二节 国家预算

国家预算是调整财政收入和财政支出的重要控制手段，在财务行政领域有举足轻重的影响。国家预算的编制、执行以及国家决算是财务行政的重要工作之一，是财务行政职能最明显的体现。

一、国家预算的概念

国家预算是政府的财政收支计划，它具体规定计划年度内国家财政收支指标及其平衡状况，反映政府活动的范围、方向和政策，是政府有计划地集中和分配资金，调节社会经济生活的主要的财政手段和财政机制。另一方面，国家预算是国家的重要立法文件，它必须由政府提交国家权力机关审批后方能生效和执行，体现国家权力机构和全体公民对政府活动的制约和监督，是公共行政的权力制衡机制。

现代国家预算制度是在欧洲新兴资产阶级与封建君主争夺国家财政权的过程中产生的，最早于 17 世纪末产生于资本主义发展最早、议会制度的形成也最早的英国。新兴资产阶级利用议会批准预算的形式限制封建君主的课税权、财政资金支配权和皇室年俸等财政特权，同时用于满足国家政权集中化过程中扩大行政机关、建立常备军、修建公共设施等等的资金需求。欧美其他资本主义国家一般是在 18、19 世纪中建立了资产阶级政权之后才形成国家预算制度的，国家预算此时已成为控制政府财政收支的经济手段和限制公共行政官员的管理手段。

美国公共行政学家尼古拉斯·亨利曾把预算概念的发展分为 6 个阶段：

1. 分项排列预算（1921—1939）
2. 绩效预算（1940—1960）
3. 计划规划预算（1961—1970）
4. 目标管理预算（1970—1976）
5. 零基预算（1977—1980）
6. 政治管理预算（1981—现在）

这些阶段基本可以反映出西方国家预算制度的不断完善和预算目标及方法的变化发展过程。我国自周朝以来，除秦朝还无据可考外，历代封建王朝为维持庞大的中央集权政权都建立了中央财会制度并已有一定形式的预算。但是直至清朝末年，才开始形成现代形式的国家预算制度。新中国成立后，政务院于 1951 年正式颁发《预算决算暂行条例》，标志着我国现代国家预算制度的建立。

国家预算既是政府的财政收支计划又是国家的重要立法文件的性质决定了它在政府活动和社会经济生活中举足轻重的作用。

其作用主要表现在：1. 有计划地通过财政收入为国家筹集大量的财政资金；2. 有计划地通过财政支出合理安排社会经济活动，满足社会公共需要；3. 利用国家预算的审批程序检查、监督政府的行政效果和经济活动；4. 通过执行国家预算促使各级政府、国民经济各部门、各地区、各企事业单位遵守国家的经济计划和财政制度，保证整个社会经济活动的协调发展。

国家预算最基本的问题是安排计划表格和确定计划指标（数字），前者通常称为国家预算的形式，后者则是国家预算的内容。国家预算的种类主要是根据其形式和内容划分的。按照形式划分，国家预算可分为单式预算和复式预算。单式预算指国家财政收支计划通过统一的一个计划表格来表示。最

早出现的国家预算较为简单，曾有人称为政府收支一览表，通过一个计划表格表示政府的财政收支计划，在相当长的时期内世界各国实行的都是这种单式预算。复式预算指国家财政计划通过两个以上的计划表格来反映，本世纪初丹麦、瑞典等国将政府财政收支按经济性质差异分别编为两个收支表，最早采用复式预算形式。现在，世界上大多数发达国家都实行复式预算，一些发展中国家也在准备进行由单式预算转为复式预算的变革。按照内容划分，国家预算可分为增量预算和零基预算。增量预算指财政收支计划指标是在以前财政年度的基础上，按新的财政年度的经济发展情况用整之后确定的，零基预算指只是按新的财政年度经济发展情况确定财政收支计划指标，而不考虑以前的财政收支状况。我国的国家预算主要采用增量预算，同时在具体收支项目计划和核算上也采用零基预算方法。

国家预算的组成与国家政权结构和行政区域的划分相联系。由于有中央政府和地方政府的划分，国家预算相应由中央预算和地方预算所组成，在我国，地方预算由省（直辖市、自治区、计划单列市）和县（市、自治县）预算所组成。现在世界上大多数国家都实行这种多级预算，有一级政府即有一级财政收支活动主体，也就有一级预算。与中央预算和地方预算有联系的概念是总预算和单位预算。一级政府的总预算不仅包括本级一般财政收支和特别预算，也包括下级政府的总预算，从而形成完整的国家预算体系。在我国，中央总预算由中央各部门的单位预算和企业财务收支计划组成；省总预算由本级各部门预算和企业财务收支计划以及县总预算构成；县总预算由本级各部门预算和企业财务收支计划组成。

二、国家预算的编制和审批

预算编制工作是整个预算工作程序的开始，它包括拟定、审查、汇总和批准国家预算收入、预算支出指标体系数字的全过程。国家预算编制工作是由国家主管财政的行政机关负责进行的，在我国即为中央人民政府财政部。国家预算的基本要求是当年预算收支平衡。国家预算的原则是公开、可靠、统一、完整和年度性，预算编制工作必须遵循这些原则，不得虚列收入，支出分配没有“缺口”，量力而行，避免出现结余过多或赤字预算的情况。

各国的预算编制和实现，基本上以一年时间（365天）为限，它是指预算收支起讫的有效期限，即所谓预算年度。许多国家的预算年度采用历年制，即从当年1月1日至12月31日止，如我国、法国、瑞士、前苏联等。有的国家采用跨年制（或称骑年制），如英国、日本等国家的预算年度从当年4月1日起至次年3月31日止；意大利从当年7月1日起至次年6月30日止；美国从当年10月1日起至次年9月30日止，等等。国家预算编制工作必须在预算年度开始前完成。

国家预算编制概括起来说大体经过下列几个上下反复的过程：

1. 国家预算编制的准备工作。一般在预算年度开始前的几个月内进行。工作内容包括：（1）预计和分析报告年度预算已实际执行的和即将完成的收支数额情况。（2）拟定计划年度预算控制指标。主要依据是报告年度预算预计执行情况；计划年度国民经济和社会发展的主要控制指标；长期财政计划中有关的各项收支数字；影响计划年预算收支的各种因素；各部门、各地区的有关意见；历年预算收支统计资料等。（3）颁发编制国家预算草案的指示和具体规定。编制国家预算草案的指示，通常以国务院的名义下达，内容包括编制预算的方针和任务；编制各项主要预算收支计划的具体要求；各

级财政之间预算收支的划分和地方机动财力的使用范围；预算编制方法、程序、报送份数和报送时间等。财政部则根据国务院的指示精神，颁发编制各级预算草案的具体规定，如《关于编制预算草案若干具体问题的规定》、《关于编制中央预算草案的补充规定》等。（4）修订国家预算收支科目和预算表格，如收支总表、预算收支明细表、预算收支明细核算表、基本数字表等。

2. 测算国家预算控制指标。各部门、各地区遵照有关指示和规定，结合本部门、本地区计划年度的工作任务、业务计划及经济事业发展情况，提出本部门、本地区的预算收支建议数，经过层层上报、审查和汇编，形成各省、自治区、直辖市和中央各主管部门的预算收支建议数，上报财政部。财政部在此基础上，根据国家的方针政策、国民经济计划指标，通盘考虑全国预算资金的需要与可能，拟定预算收支控制指标，经国务院批准下达，并由各部门、各地区层层逐级下达。

3. 编制国家预算草案。各部门、各地区根据财政部下达的收支控制指标，自下而上地编制本部门和本地区的单位预算草案、财务收支计划草案和总预算草案，逐步汇总上报到财政部。财政部经过严格审核后即可汇编国家预算草案。

4. 审批国家预算。国家预算草案，必须经过法律程序批准通过后方能执行。国家预算的批准权属于立法机构，在我国即为各级人民代表大会。我国宪法规定，国务院“编制和执行国民经济和社会发展计划和国家预算”，全国人民代表大会“审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告”，“县级以上各级人民代表大会审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展规划、预算以及它们的执行情况的报告”。按此规定，财政部汇编完成国家预算草案后，先要经国务院审查通过，然后再报请全国人民代表大会批准。经国家立法机构批准后的国家预算，即成为正式的国家预算。

三、国家预算的执行

国家预算经国家立法机关批准通过后，即具有强制执行的法律效力。国家预算的执行，是预算年度内实现国家预算收支任务的重要工作，无疑是由公共行政组织负责完成的。在我国，国家预算的执行机关是国务院和地方各级人民政府。国务院起领导作用，全面负责国家预算的组织执行，地方各级人民政府负责本地区总预算的组织执行。国家预算的具体执行部门是各级财政部门。财政部对国务院负责，在国务院领导下一方面执行中央预算，另一方面指导地方预算的执行工作。地方各级财政部门对地方各级人民政府负责，在地方各级人民政府的领导下具体组织管理本级预算的执行，如拨款、征税、收缴款等等。另外，参与预算执行的还有许多专职机关，如税务机关、海关、中央人民银行和各专业银行等，它们都是执行国家预算的重要的收入机关和支出机关。

国家预算的执行原则是统一领导，分级管理，明确分工，密切合作。在国家预算执行过程中，一切收入都要集中缴入国库，一切支出由国库集中拨付。国家预算的执行是按计划完成的，其执行计划一般采用季度收支计划的形式，在每季开始前编制，它和国家预算的关系是短期计划和长期计划之间的关系，是年度预算的短期安排。国家预算执行任务主要包括下列三个方面：

1. 组织预算收入的执行。实现预算收入是实现财政收入的重要步骤，是合理调整社会分配关系的前提条件，因此这是预算执行的首要任务。它要求各部门、各地区、各执行机关严格按国家税法

和其他收入法规以及执行计划及时、足额地完成国家预算的收入任务并缴纳入库。预算收入的缴库方式有三种：就地缴库、集中缴库和自收汇缴。预算收入的来源可分为税收和非税收入，根据有关规定分别由各级财政部门、税务部门、海关等执行机关执行。

2. 组织预算支出的执行。预算支出的执行是财政支出的重要内容，是财政部门、上级主管部门、银行和国家金库通过国家规定的办法向用款单位进行预算资金分配的活动。它要求按照国家预算项目和金额，考虑支出用途及业务工作计划和进度，遵循各项拨款原则，及时合理地拨付资金，并随时检查和分析支出的执行情况。

3. 组织预算收支的平衡。在整个预算执行过程中，预算收支经常会出现不平衡的情况，需要财政部门及时进行适当的预算调整，重新组织预算新的平衡。影响预算平衡的因素很多，首先，预算本身是预测性的，尽管采用了各种科学的预算测算办法，如系数法、比例法、定额法、基数法、综合法等等，但预算结果和实际执行情况总会存在一定差距；其次，在执行过程中，常会出现许多编制预算时难以事先考虑的因素，如发生重大意外事件、经济政策调整、财政制度改革或国民收入的其他分配形式变化等情况，引起收支规模及其结构发生变动，为求得新的平衡需要进行相应调整。预算调整有全面性调整和局部性调整两种形式。全面性调整在性质上近似于重新编制一次国家预算，需要报中央政府和国家立法机构审批。局部性调整是预算调整的主要形式，常用的方法主要有：预算支出科目之间的流用、动用预备费、预算的追加或追减、预算隶属关系的划转等。

国家预算的执行过程同时也是预算的监督检查过程。它要求：1. 制定组织预算收支的各项规章制度，检查监督各级执行机关和财政部门贯彻执行；2. 各单位必须建立健全内部经济责任制，按规定合理使用预算资金和上交预算收入；3. 进行财政检查监督，对违纪违法、执行不力或滥用预算资金造成损失浪费的单位和个人，追究经济和法律的责任；4. 定期进行预算分析，了解和掌握预算收支完成程度、工作进度、财经政策影响、预算、信贷、外汇、物资之间的相互平衡关系等等，查明可能出现的超收短收、超支节支等收支不平衡情况的原因，及时提出可行的预算调整措施。

四、国家决算

国家决算是国家预算执行的总结，它与国家预算处于执行过程的两端，一个反映了预算执行过程的起点和根据，一个反映了预算执行过程的终点和结果。国家预算是国家各种政策的集中体现，是对预算年度收支规模、结构和各种比例关系的总的估算，国家决算则是国家各种政策和国家预算执行后真实效果和真实规模的集中反映，并且是重新制定国家财经政策和国家预算的重要依据。国家决算的编制与国家预算的编制和执行是一个统一的、完整的过程，因此，国家决算和国家预算在形式和内容上基本上是相互对应、相互衔接的。

（一）国家决算的原则和时间要求与国家预算相一致，它同样要求公开、可靠、统一、完整和年度性。决算数字不准确、不完整、报送不及时，不仅会混淆对预算执行年度财政收支情况真实性的了解，而且会影响财经计划、政策和新的国家预算的制定。为了保证国家决算的统一性和正确性，必须严格划清预算执行的截止日期。通常采用两种方法：其一，收付实现制，规定预算年度结束当天为截止期。我国采用的即是这种方法，与实行从1月1日

起到 12 月 31 日止的历年制的预算年度相一致，每年 12 月 31 日即为预算执行的截止期。国家决算的收支均按年度收付实现数编制，12 月 31 日以后发生的收支，一律记入下年度预算的帐户上，不得列入本年度的决算。这种方法的优点是可以保证年度决算的及时编制、上报和汇总，有利于预算管理，缺点是有时不能完全反映出预算年度内的一切财政收支。其二，权责发生制，在预算年度结束后延长一段时间，将截止期延长到新的预算年度内。对于实行历年制预算年度的国家来说，即不把每年的 12 月 31 日作为预算执行的截止期，而是适当把截止期延长一段时间，以较全面反映预算年度内的一切财政收支，但由于在延长的时间内要同时执行两个预算，预决算过程较复杂，并且时间性、年度性不如第一种方法。

（二）国家决算的组成与国家预算相一致。国家决算由中央级决算和地方总决算组成。有一级财政，就要编制一级独立的预算，相应要编制一级独立的决算。各种决算按其隶属关系，下级决算必须包括在上级总决算中，地方总决算必须包括在国家决算中。

（三）国家决算的结构与国家预算结构相一致。国家决算的目的是全面总结和检验国家预算的实际效果和执行结果，一方面它是在国家预算的基础上进行的，另一方面它要求便于检查和分析比较，因此，决算使用的科目必须和预算使用的科目协调一致。同时，各单位、各部门，各地区决算的主要项目的内容也应和预算相一致。

（四）国家决算的编制和审批程序与国家预算相一致。国家决算的编制和审批大体经过下列几个过程：（1）准备工作。主要包括：每年第四季度由财政部拟定和颁发《国家财政决算编审工作的通知》，提出决算的具体要求、方法、报送期限和份数；执行预算单位进行年终清理，对预算收支、会计帐目、财产物资等进行全面核对、清查和结算；修订和下达决算表格等。（2）单位决算编制，包括企业的财务决算和行政事业单位的单位决算。（3）地方总决算的编制。各级地方总决算是各级地方总预算执行的结果。首先是市、县等地方财务部门根据有关的单位决算和财务决算，汇编本地区总决算，并报省（自治区、直辖市）财政部门审查。经层层审查、汇总，形成省（自治区、直辖市）总决算，同时编写决算说明书，由同级人民政府审查通过后上报财政部审查。（4）国家决算的编制和审批。国家决算由财政部负责编制，财政部在汇编中央级总决算和地方财政总决算的基础上汇编国家决算，同时编写决算说明书。在此期间，财政部对中央各主管部门和省（自治区、直辖市）上报的决算必须进行政策性和技术性的审查。国家决算的审查和批准程序同计划年度国家预算的审批程序基本相同。财政部经过逐级审核汇总编成的国家决算需报国务院审查。国务院对国家决算讨论通过后，再提请全国人民代表大会审查批准。

第三节 税收制度

税收是国家参与社会产品分配，组织财政收入和预算收入的重要手段，同时又是国家直接掌握的调节社会经济活动的杠杆。建立健全完整的税收体系和税收制度，是财务行政的重要职责。

一、税收和税收制度

税收是与财务行政运行过程和国家预算执行过程密不可分的重要范畴。税收是国家财政收入的主要形式，是国家参与并调节国民收入分配、执行国家预算、积累社会资金的重要手段。

税收实质上是国家凭借政治权力为实现其职能无偿取得财政收入的一种手段。它与国家的产生和发展是同时并存的。国家公共权力的出现为税收的产生提供了政治条件，而剩余产品和私有制的出现则为税收的产生提供了经济条件。税收反映了国家和不同所有者之间的经济关系和分配关系。

一般认为，税收在形式上具有区别于其他财政收入的三方面的特征，不具备这些特征的财政收入则不能称为税收。1.强制性。指税收是国家凭借政治权力，通过颁布法令实施而非自愿缴纳的，不允许任何单位和个人违抗，否则将受到法律制裁。在现代社会中，税收的强制性主要表现在国家用法律形式规定纳税人必须按照法令履行其纳税的义务并由税务机关根据法律规定和处罚条例负责执行。税收的强制性并不是说明国家可凭借政治权力无限占有社会产品，法律形式本身对国家的政治权力也有一定限制。在纳税人自觉遵纪守法的情况下，税收的强制性是相对的而不是绝对的。2，无偿性。指国家征税以后，税款即为国家所有，既不需要直接返还，也不需要向纳税人付出任何报酬。需要指出的是，税收的无偿性同样也是相对的，它仅指国家对具体纳税人没有直接的偿还关系。税收的无偿性应同税收的用途联系起来做整体考察。从本质上说，在阶级社会中，税收本质上是为统治阶级的利益服务的。但在法律制度较为完善的国家中，纳税人对政府税收在履行公共行政职能和满足社会公共需要的用途方面有一定的监督作用。特别是在社会主义国家中，税收更具有“取之于民，用之于民”的性质。3.固定性。指课税对象及其征税比例（或征税数额）都是以法律形式事先规定的，并且是较为稳定的。只要纳税人取得应纳税的收入或发生应纳税的行为，就要按税法规定的固定比例纳税，不受其他客观因素的影响。税收的固定性也不是绝对的，因为税收标准将会随着社会经济条件的变化而改动，只具有相对的稳定性。

税收的强制性、无偿性和固定性是靠税收制度来保证的。税收制度简称税制，从不同的角度出发对它可以有不同的理解，下列是一些常见的提法：“税收制度是国家各种税收法令和征收管理办法的总称”、“税收制度是国家按一定政策原则组成的税收体系，其核心是主体税种的选择和各税种的搭配问题”、“（税收制度）是指一定时期设置哪些税种，为每个税种制定的税法或条例”、“（税收制度）是指具有法律效力和行政约束力的各种税收法规、条例、试行办法、实施细则以及税收管理体制、税收征收管理制度等的总称”。从财务行政的研究角度看，最后一种提法的含义较为适合。税收制度的建立和实施既和国家立法机关有关，也和国家行政机关有关，它是一种通过立法程序建立的严格按有关法律执行的特殊的财务行政制度。

税收制度在社会经济活动中具有十分重要的作用。1.税收制度是国家财政收入和预算收入的重要保证。由于税收的强制性、无偿性和固定性的特点，

税收制度是国家财政收入和预算收入较稳定的来源。2. 税收制度是国家向纳税人征税的法律依据。税收制度以各种税收法规、条例等形式对纳税人（由谁纳税）、课税对象（对什么征税）、课税标准和税率（征收多少）等等做了具体规定，不仅有助于提高纳税意识，而且可以强有力地约束纳税行为。3. 税收制度是调整分配关系的手段。国家通过商品课税、所得课税、财产课税等征税形式有意识地调整国家和不同所有制纳税人之间的分配关系。4. 税收制度是贯彻执行国家财经计划和财经政策的重要保证。国家财经计划和财经政策是建立税收制度的基础，税收制度则是国家财经计划和财经政策的具体体现和强有力的执行工具。5. 税收制度可以从法律上维护国家主权和经济利益。在国际经济贸易活动中，涉外税收制度在维护本国经济利益，保护本国经济发展，参与国家经济利益分配并从中取得一定税收收入方面有十分重要的作用。

二、税收分类

各国的税收制度是由不同的税类和税种组成的。税收制度由一个税类或少数税种构成的称为单一税制，如单一的消费税、单一的土地税、单一的财产税等等，税收制度由多种税类的多个税种组成的复杂的税收体系称为复合税制。由于单一税制难以适合复杂的社会财经状况，不能有效地筹集财政收入和起到调节社会经济的杠杆作用，所以世界各国普遍实行复合税制。

尽管各国的税收制度组成多种多样，但可以从课税对象、课税标准等不同角度对税收作不同分类，这是研究和建设税收制度的重要前提。下面归纳的是一些常见的税收分类方法及其分类。

（一）两类说。即按不同标准，把税收分为两种类型。典型的有下列几种：

1. 直接税和间接税。这是最古老的一种分类方法，如我国古代的“口赋”、“算赋”、“更赋”等对人课征的税种和“田赋”、“马口钱”、“间架税”等对物课征的税种都属于最早直接税，而“关市之赋”、盐税、茶税、渔税和西方国家的市场税、入市税等等则属于最早的间接税。直接税和间接税的划分曾有过不同的标准，如税源的稳定与否、课征对象、税赋能否转嫁等等。按照现在的划分标准，凡是由纳税人直接负担，税负不能转嫁的税种属于直接税，如所得税和财产税等，凡是税负能够转嫁的税种，即纳税人能将税负转嫁给他人负担的税种属于间接税，如商品课税、销售税、消费税、增值税等，在人类社会早期，人头税、户税、房屋税、田亩税等直接税是税制的主体，随着商品经济的发展，商品课税形式的间接税逐步成为税制的主体，到了现代社会，现代直接税——所得税和财产税——又取而代之成为主体税种。主体税种的这种变化表现出税收制度的不同发展阶段。

2. 从量税与从价税。这是按照课税标准进行划分的分类。计税方法按课税对象的数量、重量、容量或体积计算的税种称为从量税，如资源税、车船税、土地使用税等，其税额随课税对象数量的变化而变化，计算简便，但如果不分等定税或分等过粗，税负水平固定则不尽合理，因而只有少数税种采用这种计价方法。计价方法按课税对象的价格计算的税种称为从价税，如增值税、营业税，关税等，其税额随课税对象价格的变化而变化。比较而言，从价税比从量税更适应商品经济的要求，税收负担比较合理，因而大部分税种都采用从价税的计价方法。

3. 价内税与价外税。以税收与价格的关系为标准划分。凡税金构成价格

组成部分的，称为价内税，顾客购物时不用另付税金。凡税金作为价格之外附加的，称为价外税，顾客购物时按商品价格的比例另付税金。价内税的计税依据称为含税价格，价外税的计税依据称为不含税价格。价外税比价内税更容易转嫁和控制，同时有利于增强消费者的纳税意识。价内税课征的侧重点为厂家或生产者，价外税课征的侧重点是消费者。西方国家的消费税大都采用价外税方式，我国的商品课税以价内税为主，但近年来也开始在部分税种如烧油特别税上试行价外税。

4. 中央税与地方税。按税种的隶属关系或税收收入的归属权划分。顾名思义，由中央政府开征的或收入划归中央政府的税种是中央税，由地方政府开征或收入划归地方政府的税种是地方税，二者之间的关系与国家在政治和经济上实行的分级管理体制相联系。有些国家的地方政府拥有税收立法权，可以自行设立税种和征税；有些国家的税种由中央政府统一设立，但划出一部分税种归地方管理和征收；有些国家设立中央地方共享税，这种分类方法亦可归入三类说，其收入由中央和地方按一定比例分成。我国长期实行统一领导、分级管理的预算体制，绝大部分税收收入和立法权集中于中央。1994年1月1日起在全国全面实施分税制，按照税种统一划分中央税、地方税和中央地方共享税，并设立中央税收和地方税收体系，分设中央与地方两套税务机构分别征管。

5. 其他分类方法。依据不同标准，两类说还有其他一些分类方法，如实物税和货币税、一般税和目的税、普通税和特别税、定率税和摊派税（或称配赋税）等等，在此不再一一论述。

（二）三类说。即按照课税对象的性质将各税种分为商品课税、所得课税和财产课税三大类，这是一种可反映税制实际结构的分类方法。西方经济学家常常运用这种方法。商品课税泛指所有以商品为征税对象的税类，如产品税、营业税、增值税、消费税、关税等。由于其主要对象是消费品或劳务，而且是在流通过程中征收的，所以通常亦有人称为消费课税或流转课税。其特征是以商品交换并形成销售收入为前提，课征普遍，以商品和非商品的流转额为计税依据，实行比例税率和计征简便。所得课税泛指以所得额为征税对象的税类，一般分为企业（公司）所得税和个人所得税两类。在我国有国营企业所得税、集体企业所得税、私营企业所得税、城乡个体工商户所得税、中外合资经营企业所得税、外国企业所得税、个人所得税和个人收入调节税等。在西方有些国家中，社会保险税、利得税、收益税等一般也划入此类。其特征是课税公平、一般不存在重复征税问题、有利于维护国家的经济权益和课税有弹性。财产课税泛指以各类动产和不动产为征税对象的税类，即是对纳税人所有的财产课征的税，可分为一般财产税和个别财产税或动态财产税和静态财产税，如财富税、遗产税、赠与税、动产税、不动产税等。我国由于个人拥有财产的种类较少，只有房产税、车船税、财产与赠与税等少量税种。在自然资源为国家所有的国家中，与财产课税并列的有资源课税，是对自然资源开发或受益者课征的，如资源税、盐税、土地使用税、耕地占用税等，很多国家的自然资源为私人拥有，因而这些国家只有财产税而没有资源税。在我国，土地、矿山等自然资源为国家所有，因此资源课税是与财产课税并列的五大类税种之一。财产课税和资源课税的特征是课税较为公平、有利于促进社会节约和资源利用、课税不普遍和弹性较差。

（三）五类说。即按课征对象将各税种分为流转税、增值税、收益税、

财产税和行为税五大类。流转税指按商品或劳务买卖的流转额课征的税类，进一步可划分产品税（或货物税）和营业税，前者指对特定的产品（或货物）的销售额课征，后者指对营业行为所发生的营业额征税，而不是销售产品。流转税的特征是税额作为价格的组成部分，只与商品或劳务的流转额有直接依存关系，在税率和流转额不变的情况下，商品或劳务的成本变化不影响税额。增值税指按商品生产过程的增值额课征的税类，进一步可划分为生产型增值税，收入型增值税和消费型增值税。它是介乎流转税和收益税之间的一种特殊类型的税收。其特征是不存在重复征收弊病、能适应经济结构的变化而不受影响、税收较稳定、税额不受流通环节增减的影响。收益税指按纳税人的收益额课征的税类。其特征是税额多少取决于收益的有无和多寡而不是商品或劳务的流转额，常常实行累进课征，在调节纳税人的收入方面具有特殊作用。财产税指按纳税人拥有和支配的财产课征的税类，可进一步划分为财产税、土地税、资源税、资金税等等。其特征是不需要以商品交换为经济前提、可促进资金、自然资源的合理使用和节约。行为税指按某种特定行为课征的税类，可作进一步划分，如我国的烧油特别税、筵席税、奖金税、印花税、屠宰税、建筑税及某些国家的无子女和少子女税等。其特征是可有目的地调节或限制某种特定的经济行为和社会行为。

除此之外，还有其他一些五类说的划分方法，如我国现行税种按征税对象分类，可以分为所得课税、流转课税、资源课税、行为课税、财产课税五大类，其定义、特征和所属税种按照税法均有特定规定。

上述介绍的只是一些最基本的分类方法，实际上，世界各国的税收制度是由许多不同的税种构成的，对各个税种有不同的法律规定和解释，而且同一个国家在不同时期的税种构成及其法律规定和解释也常常发生变化，如我国 1994 年进行的税制改革，将原有的 32 个税种，通过合并、调整、新增和取消，改变为 17 种，并相应作了新的规定和解释。

三、税收管理体制

根据上述定义，税收管理是税收制度的重要组成部分，同时也是财务行政的重要工作职能。税收管理体制是有关如何在中央和地方政府之间划分管理权限及如何进行税收征收管理的一种制度。

由于各种税收法规、条例和具体规定的执行以及实际的税收管理工作是由各级政府组织实施的，所以合理划分各级政府的税收管理权限是完善税收制度，加强税收管理工作的重要问题。其要点是首先必须坚持“统一领导、分级管理”的原则，从法律上合理确定国家立法机构与国家行政机构以及中央政府与地方政府之间的从属关系和审批权限，在保证国家立法权、行政权的同时确立中央政府在税收管理工作中的主导地位，其次是给地方政府必要的税收管理权限，调动其组织税收的积极性，并使地方政府通过自己掌握的一部分税收权力对本地区的经济发展有一定的调控能力。最后是加强税收管理体制的法律效力，明确规定违反税收管理权限的处罚措施，有效处罚越权行事、各自为政或擅自变通税法的违法、违纪行为，维护国家税法的统一和完整。

税收管理权限一般包括下列内容：1. 税法的制定和颁布权。指设置税种以及相应制定并颁发基本税收法规的权力。2. 税法的解释权。指对已经制定并颁布的税收基本法规作出具体说明解释的权力。3. 税种的开征与停征权。指对已经制定税法的税种何时将其税法付诸实施或对已经开征的税种何时停

止其税法执行的权力。4，税目的增减与税率的调整权。指增加或减少课税品目以及调整课税对象或课税品目的税收负担的权力。5. 减税、免税和加税权。指对纳税人减征或不征其应纳税款以及对其在应纳税款之外加征一部分税款的权力。

税收征收管理是与税收管理权限相联系的税收管理的重要部分，它是税务机关贯彻执行税收法规，实现税收计划，协调征纳关系，组织税款入库的一系列工作。其内容主要包括税务登记、帐簿、凭证管理、纳税申报、税款征收和税务检查，通称为“管、征、查”。税收征收管理一般是由基层税务机关负责的，是财务行政的一项重要任务，如果没有强有力的税收征收管理工作，税收法规、税收制度、税收计划等等都不能落到实处。

为了做好税收征收管理工作，必须注意下列几个方面：

1. 不断完善税收制度。税收征收管理的原则是依法治税，应在法律基础上组织税收管理和税收征收工作，完善的税收制度是税收征收管理的法律保障。当税种、税目、纳税人、课税对象、课税标准、税率（税额）、起征点与免征额、课税基础、应纳税额、组成计税价格、申报纳税的要求和期限、纳税办法和程序、偷税、漏税处罚措施等都有明确的法律依据时，税收征收管理才能做到有法可依、有法必依。

2. 建立健全税收征收管理法规。征收机关征税是代表国家一方依法向纳税人进行税收的征收和管理，需要由国家统一制定统一法规。1986年，国务院发布了《中华人民共和国税收征收管理暂行条例》，1992年第七届全国人大常委会第27次会议通过《中华人民共和国税收征收管理法》并于1993年1月1日起执行，使税收征收管理法规上升为国家法律。

3. 使税收征收管理工作制度化、规范化和科学化。税务机关需根据有关法律法规制定对征纳双方都有约束力的具体的征收管理制度，明确规定税收征收管理的严格的程序和步骤，并逐步采用和推广计算机技术，提高税收征收管理的工作效率。

4，建立严密的监控网络。税收征收工作本身要求进行严格的检查和监督。一方面防止和处罚偷税、漏税行为，另一方面约束税务人员依法治税，不以税谋私。

5. 加强税务人员队伍建设。各级税务人员是税收征收管理法规和制度的具体执行者，需要通过各种人事行政措施不断提高其政治、专业、文化等基本素质，遵守税收工作纪律，胜任税务工作。

6. 增强全民纳税意识。促使纳税人自觉纳税，是搞好税收征收管理工作的重要任务之一。在制定和执行具体的法律的同时，还应大力普及税法知识，加强税法教育，使人人知法，人人守法。有些国家还通过法律将纳税金额与领取退休金等个人利益联系起来，借以增强纳税意识。

1993年12月，国务院在批转我国工商税制改革实施方案的通知中指出了我国税收征管制度改革的基本方向如下：1. 普遍建立纳税申报制度；2. 积极推行税务代理制度；3. 加速推进税收征管计算机化的进程；4. 建立严格的税务稽查制度；5. 适应实行分税制的需要，组建中央和地方两套税务机构；6. 确立适应社会主义市场经济需要的税收基本规范；7. 中央税和全国统一实行的地方税立法权集中在中央；8. 加强税收法制建设，加快完成税收法律、法规的立法程序；逐步建立税收立法、司法和执法相互独立、相互制约的机制。

四、我国税制改革

我国税收制度是在进行社会主义建设和改革开放的过程中建立和不断完善的，其发展大体可分为下列六个历史阶段：

（一）1950年建立新的税收制度。新中国成立后，为解决新老解放区税制不统一的矛盾，适应社会主义经济建设发展需要，中央人民政府于1949年11月制定了《全国税收实施要则》并于1950年1月公布实施，建立全国统一税制。当时建立了农业税、货物税、工商业税、盐税、关税等15个税种。

（二）1953年首次税制改革。1953年为适应我国财经状况的好转和经济结构及经营方式的变化，根据“简化税制，保证税收”的精神对税制进行了修正。主要是开征商品流通税，修订货物税和营业税，取消特种消费行为税等，修改后的税种为14种。

（三）1958年的税制改革。为适应1956年我国完成社会主义改造后社会经济结构由多种经济成分并存转变为基本单一的社会主义经济的新情况，按照“基本上在原税负基础上简化税制”的原则进行改革。主要是实行工商统一税，建立工商所得税等，经过简化合并，改革后的税种有11种。

（四）1973年的税制“简化”。“十年动乱”期间，在“左”的错误思想影响下，财政税收制度被视为“管、卡、压”的工具并因此以“简化”为主要原则进行了所谓的改革，实际上是对我国现有税收制度的破坏和摧残。其结果虽仍保持有11种税种，但国有企业只需交纳工商税一种税，集体企业只需交纳工商税和工商所得税两种税，并且大大简化了税目和税率，限制了税收的范围和作用。

（五）1979年以后的税制重建和改革。从1979年起，为适应我国改革开放的新形势，在不断完善税收制度的同时进行了多方面的改革。其主要内容包括：1.利改税。把原来国营企业向国家上缴利润的办法改为征税的办法，分“利税并存”和“以税代利”两步完成；2.陆续开征或恢复了产品税、增值税、营业税、消费税、国营企业所得税、集体企业所得税、个人收入调节税、城乡房产税、车船使用税、土地使用税、资源税、中外合资经营企业所得税、外国企业所得税、国营企业奖金税等税种；3.建立了涉外税收制度；4.建立健全了所得课税制度，改革了流转课税制度和其他税收制度，由1950年开始的以商品课税为单一主体税种的税制初步建成以商品课税和所得课税为双主体的复税制等等，截止到1993年为止，建成了由36个税种组成的税收体系。

（六）1994年的新税制。国务院决定从1994年1月1日起在全国实行新税制，是建国以来改革幅度最大的一次，是我国税收制度建设上的一个重要里程碑。在1979年税制改革后的36个税种中，关税以海关为收入机关，农（牧）业税、耕地占用税、契税以财政机关为收入机关，其余的32个税种以国家税务总局及其所属各级税务机关为收入机关，通称为工商税收，新税制的改革是在这一范围内进行的。这次改革的指导思想是统一税法、公平税负、简化税制、合理分权，理顺分配关系，规范分配方式，保障财政收入，建立符合社会主义市场经济体制要求的税制体系。其内容主要包括与实行分税制的财政体制改革相联系，调整税制结构、合理划分税种和确定税率；对流转税制、企业所得税制、个人所得税制和其他税种税制进行了较全面的改革；相应进行税收征收管理体制的改革。通过合并、调整、新增、取消后的税种，由原有的32种，改变为增值税、消费税、营业税、资源税、企业所得

税、外商投资和外国企业所得税、个人所得税、土地增值税、城市维护建设税、房产税、车船税、印花税、遗产和赠与税、证券交易税、固定资产投资方向调节税、城乡土地使用税和屠宰税共 17 种。

第四节 财务行政和宏观调控

国家预算和税收制度都是财政管理体制的重要组成部分，它们通过建立健全财政管理体制才能构成有机联系的整体。财政管理体制是政府在财务行政过程中进行宏观调控的制度保证，其形式和内容与不同的政治制度和经济体制密切相关。财政政策对财务行政过程及财政管理体制的建设和改革有十分重要的影响，也需要对其有一个基本的了解。

一、财政管理体制和分税制

财政管理体制是规定国家财政管理原则和财政运行机制，明确划分各级政府之间以及国家与企事业单位之间收支范围及权限的一系列制度。它的实质是社会分配体制和政府进行宏观经济调控的运行机制。一方面，它是经济体制的重要组成部分，另一方面，是政府履行财务行政职能的制度保证。财政管理体制有广义和狭义之分，狭义的财政管理体制有三种不同的表述：1. 预算管理体制；2. 税收管理体制；3. 中央财政与地方财政分配关系或政府间的财政分配关系。这三种表述的内容和覆盖范围虽有某些区别，但其在主要点或基本点上是一致的。因为预算管理体制和税收管理体制本身是相互联系的，并且二者的实质都是如何划分由各级政府构成的各级预算主体或税收主体的独立自主程度以及集权和分权关系的问题。广义的财政管理体制有两种不同的表述：1. 包括预算管理体制、税收管理体制、各级政府间财政关系及国家和企业的财政关系在内的一系列制度；2. 与政府财政制度是同义语，除包括第一种表述的范围外，还包括会计制度、审计制度、国家信用制度、金融和货币制度、预算外资金管理体制、企事业单位和国家行政机关财务管理体制等等，是由一系列制度构成的复杂系统。从广义的角度出发，可以更好地了解和析财务行政的职能及政府在社会财经活动中宏观调控的地位和作用。但是，在财政理论研究和实际工作中，常从狭义的角度来理解财政管理体制，一方面可以集中处理财政管理体制中最核心的问题，另一方面也有利于建立相对独立的规范化的制度和进行财政管理体制的变革。现在西方发达国家和大多数国家通行的分税制就是一种狭义的以税收管理体制为主体的财政管理体制。

分税制是规范中央与地方财政分配关系，在划分事权的基础上，按税种划分中央、地方财政收入的一种财政管理体制，有时又称为“分税制分级财政管理体制”。其基本特征是：1. 合理划分中央政府和地方政府各自的事权，2. 按照财权服从事权的原则，划清中央政府和地方政府的财权。3. 合理划分税种并按税种划分中央财政和地方财政各自的固定收入与共享收入，并相应建立中央和地方两套税务机构。4. 地方政府在符合国家法律的前提下，拥有一定的税收立法权及税收管理权限。5. 建立规范化的中央对地方的财政转移支付制度，加强中央政府的财政宏观调控能力，调节地区之间的财力分配。

财政管理体制是一个国家的政治制度、经济制度和国家行政结构的综合体现，相对而言，它和经济制度的联系更为直接一些。分税制是一种与市场经济相联系的政府间收入分配制度，它是按照国际上通行的市场经济的原则和公共财政的理论建立的，它与国家政体无直接的相关关系，无论是联邦制国家、单一制国家或中央集权制国家，只要实行市场经济，就可以采用这种财政管理体制。

分税制的核心是分权、分税、分设机构。分权是分税的重要基础和前提，

即以法律形式明确划分中央政府和各级政府的事权。如美国政府分为联邦、州、地方三级，其不同的事权范围是，联邦政府：负责国防、外交和国际事务；邮政、空间科学技术；关系到全国利益的州际事务和全国性的社会福利等。州政府：负责联邦政府事权以外而没有授权于地方政府处理的一切事务。地方政府：依据州的法律规定和州政府的授权处理当地事务，主要有基础教育、地方治安、消防和地方生活设施等。从各国事权划分的情况来看，国防、外交、军事、铁路、邮政、国家重点建设等是由中央政府负责的，地方治安、基础教育、社会福利、交通、医疗、住房建筑等是由地方政府负责的，其中有一些事权虽有交叉，但一般也明确划分了各自的权限和管辖范围。

分税是在分权基础上按照财权与事权相统一的原则，合理划分税种和各级政府的财政收入，即将税种划分为中央税、地方税和中央地方共享税，并分设征税机构，建立中央税收和地方税收体系。如美国与事权划分相适应形成了一套三级税收体系，联邦政府的税收体系以个人所得税、公司所得税、社会保险税为核心，辅之以消费税、遗产税、赠与税及关税等构成。州政府的税收体系以销售税为主体，辅之以所得税、货物税和各种使用税构成。地方政府的税收体系以财产税为主体，辅之以所得税、销售税等构成。这三者之间由于事权交叉，还存在着复杂的税源共享关系。为了保证各自的税收关系，这三级政府分别设有自己的税务机构。

二、财政管理体制的宏观调控作用

财政管理体制不仅是一种社会分配体制，而且是政府进行宏观经济调控的运行机制。自从本世纪30年代后以凯恩斯理论为代表的宏观经济调控理论迅速发展以来，扩大政府宏观调控职能、加强政府对经济活动的干预已成为改革经济体制和财政管理体制的基本方向之一。

宏观调控指国家对国民经济的干预和宏观管理。它的主要问题是保持社会总需求与社会总供给的大体平衡，保证社会经济持续、协调、稳定发展，而财政管理体制在这方面具有十分重要的作用。主要表现在下列几个方面：

1. 控制国民收入的分配。控制国民收入是控制社会总需求的关键，而财政在国民收入的分配中则处于主导地位。合理的财政管理体制有利于妥善解决国家、企业、个人三者之间的分配关系和利益关系，有利于调整和控制国民收入的分配和再分配过程。

2. 控制国家预算收支平衡。国家预算出现赤字或盈余，会从不同方向上影响社会总需求与总供给的平衡，如财政上出现赤字，会扩张社会总需求，财政上出现盈余，会紧缩社会总需求。合理的财政管理体制有利于国家预算的编制和执行，通过国家财力分配直接影响社会总需求并可使国家适当集中资金，增加有效供给。

3. 理顺中央和地方的分配关系。如上所述，财政管理体制的核心问题之一是中央政府和地方政府合理划分事权和财权，它直接影响国家财政收入的增长和各级政府对财政支出的控制，合理的财政管理体制有利于解决中央政府和各级地方政府间的分权、分税问题，并可通过中央政府对地方财力的分配和调节作用优化资源配置，缩小地区间差距，促进全国统一市场的形成和发展。

4. 影响国家和中央政府宏观调控作用的强弱。在一般意义上说，财政收入过程和财政支出过程，都是财政作为宏观调控手段发挥作用的过程。财政收支规模及其在国民收入或国内生产总值中所占比重以及中央财政收入在全

部财政收入中所占比重，对政府、特别是中央政府的宏观调控能力有直接影响。合理的财政管理体制有利于保证中央与地方财政收入的增长，并在此前提下保证中央财政收入在全部财政收入中占有较大比重，增强中央调控经济的能力。

5. 强化税收的宏观调控作用。税收是一个重要的经济变量，不仅对国家预算的执行和完成情况、对政府财政收入的平衡有重要影响，而且对调节社会分配、促进社会生产的稳定和发展、社会消费、储蓄、就业等各方面都有重要影响。合理的财政管理体制有利于税收工作的制度化和规范化，加强税收征收管理，在增加税收的基础上增加财政收入，适当扩大财政支出的力度和范围，更好地发挥税收对国民经济的宏观调控作用。

6. 制约国家宏观调控方式。国家对经济的宏观调控方式有两种，一是直接调控，即国家通过指令性计划与行政手段直接调节社会经济活动，一是间接调控，则指国家通过预算、税收、信贷等各种经济手段间接调节社会经济活动。财政管理体制是国家宏观调控方式的具体体现并对其有调整和制约作用。与计划管理体制相联系的中央集权型的财政管理体制有利于国家的直接调控方式，而与市场经济体制相联系的分税制财政管理体制则有利于国家的间接调控方式。

7. 促进国家宏观经济调控政策目标的实现和各种政策手段的运用。宏观经济调控政策目标包括保持经济总量即社会总需求与总供给的平衡、防止失业和社会生产能力闲置、防止通货膨胀和经济过热、保持合理的经济增长速度、优化国民经济的产业结构和区域结构等，其中保持社会总量平衡是实现其他政策目标的基本条件，在宏观调控的政策手段方面，除财政手段外，还有计划、金融、价格、发行和偿付国债等各种手段。合理的财政管理体制是整个国家宏观调控体系的重要组成部分，它不仅有利于实现本身的宏观调控目标和运用预算、税收等财政调控手段，而且为实现其他宏观调控目标和有效地运用其他宏观调控手段提供条件和保证。

三、财政政策

财政政策是国家指导财政工作、控制财政活动的实际运行过程、规定财政管理体制改革方向的基本方针及基本准则。财政政策包括政策目标和政策手段两方面的内容。政策目标指经过一定的法律程序或政策制定过程预先规定的财政工作所要达到的基本目的和根本要求，政策手段则指为实现政策目标相应采取的具体的财政措施。财政政策的指导和调控作用主要是通过政策目标的制定和政策手段的运用实现的。

财政政策是一个包含多种目标在内的、由多种具体政策组成的政策体系。各国财政政策目标的确定及所采用的政策手段取决于本国的经济体制和经济形势发展的需要。当代西方经济学家保罗·A·萨缪尔森在其代表作《经济学》一书中指出：“积极的财政政策就是决定政府税收和开支的办法，以便有助于（1）削弱经济周期的波动和（2）维持一个没有过度通货膨胀和通货收缩的不断成长和高度就业的经济制度。”因此，西方国家财政政策的目标一般是充分就业、物价稳定、经济增长和国际收支平衡。我国财政政策的目标是与国家宏观经济调控的目标相一致的，即保持社会总需求和总供给的平衡及国家经济持续稳定协调发展。与整个财政工作过程的各个方面和各个阶段相联系的预算政策、税收政策、财政收支政策、投资政策、国债政策等的具体目标和具体措施都是以这个基本目标为方向的。

财政政策是一种特殊的公共政策，它具有第六章所论述的公共政策的基本特征和不同的分类类型，为了对财政政策有更具体、更直观的了解，可以根据其不同的政策目标和政策手段进行分类，具体包括：1. 根据对社会总需求的影响可划分为扩张性财政政策（即膨胀性财政政策）、紧缩性财政政策和中性财政政策。2. 根据对社会总供给的影响可划分为刺激性财政政策和限制性财政政策。3. 根据对经济的调节作用可划分为自动调节的财政政策和相机抉择的财政政策。4. 根据政策调节对象是收支总量还是收支结构可划分为宏观财政政策和微观财政政策，等等。

从上述一、二两项分类中，可以明显看出，具体的财政政策不仅具有方向性和规定性，而且具有工具性和选择性。因此，财务行政的过程既是一个执行财政政策的过程，同时也是一个不断修正和选择财政政策的过程。在经济体制和经济形势发生变化的时候，财政政策也必然相应发生新的变化，以适应新的政策要求。这种政策变化的结果，不仅会使财务行政工作发生相应变革，而且有可能推动整个财政管理体制发生新的变革，因此，准确地判断社会经济发展需要和发展趋势，自觉调整和制定适应改革要求的经济政策和财政政策，推动经济体制和财政管理体制的改革和完善，是国家政府的一项重要任务。我国财政部有关专家在1993年《九十年代的财政改革和财政政策》一文中根据经济体制改革和经济发展的要求，概括出下列几方面财政改革与发展的主要政策措施，其中不少政策措施体现了推动财政管理体制改革的指导作用。1. 积极支持经济发展，提高经济效益，培育和壮大财源；2. 加快国家与国有企业利润分配制度改革，理顺国家与国有企业的关系；3. 实行分税分级财政体制，理顺中央与地方的分配关系；4. 完善复式预算制度，强化财务管理；5. 改革完善税制，加强税收征管；6. 改革支出管理制度，合理控制支出增长；7. 推进价格改革，减轻财政补贴负担；8. 改革国有资产管理体制和预算内基本建设投资体制；9. 加强国内外债务管理，搞好财政信用；10. 加快企业财务制度和会计制度的改革；11. 积极推进住房和社会保障制度改革；12. 加强财政法制建设，严肃国家财经纪律；13. 健全和强化财政职能，加强宏观经济调控。

四、我国的财政管理体制改革

建国以来，我国财政管理体制的建立健全和改革发展大体可分为以下三个过程。

（一）与计划经济体制相联系的财政管理体制。

我国建国后确立的经济制度是计划经济体制，与此相联系，财政管理体制随着政治经济形势的变化进行过下列几个阶段的变革。

1. 统收统支体制。1950年初，为统一全国财经管理所实行的高度集中的财政管理体制。地方组织除极少数零星收入外，全部收入上缴中央，地方的全部支出由中央另行拨付，收支两条线互不挂钩。这种体制有利于迅速改变战争时期长期分散管理的局面，促进战后国民经济的恢复和发展，但不利于调动地方的积极性。

2. 统一领导，分级包干体制。1953年全国财经状况好转后开始正式实行，一直延续到1978年。其做法基本上可概括为“以支定收，一年一变”，每年中央确定预算时，先定地方支出指标，然后根据支出指标再核定归地方支配的收入指标，收入分成比例或包干数只管一年。这种体制仍是一种预算、税收等权力高度集中的财政管理体制。

（二）经济体制改革过程中的财政管理体制。

党的十一届三中全会以后开始进行经济体制改革，与这一改革过程相联系，财政管理体制逐步打破了“财权高度集中、财力统收统支”的分配格局，大体经过了下列几个阶段。

1. 划分收支、分级包干体制。1980年除京津沪三个直辖市外，在全国范围内实行，又叫“分灶吃饭”体制。具体做法是：其一，按企事业单位的行政隶属关系，划分中央和地方财政收支范围，确定各级政府收入分类分成和支出基数；其二，以1979年财政收支预计数为核定基数，确定地方上缴比例或中央的差额补助；其三，财政收支包干基数确定后，地方上缴比例、调剂收入分成比例和定额补助，由中央核定，五年不变。这种体制在巩固中央统一领导和计划的前提下，对调动地方政府的理财积极性有重要作用。

2. 划分税种、核定收支、分级包干体制。自1985年以来开始实行，其最大特点是基本上按利改税设置的税种划分各级财政收入的范围，建立了中央税、地方税和中央地方共享税，提出了分税制的初步轮廓。由于考虑到经济体制改革中的各种因素，在实行这种体制时采用的是中央和地方“总额分成”、风险共担的方法。

3. 地方财政包干体制。从1988年起，为改变经济体制改革时期财政收入不稳定的状况，对全国绝大部分地区分别实行不同形式的财政包干体制。其做法主要是改进并采用不同的预算包干办法，如“收入递增”包干，“总额分成”包干、“总额分成加增长分成”包干、“上解额递增”包干、“定额上缴”包干、“定额补助”包干等。这种体制在促进国家财政收入稳定增长的同时，进一步促进了地方财政增收的积极性和地方经济的发展。

（三）与市场经济体制相联系的财政管理体制。

根据1993年12月《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》，我国从1994年1月1日起改革现行地方财政包干体制，对各省、自治区、直辖市以及计划单列市实行分税制财政管理体制，这是我国发展社会主义市场经济的重大举措。

自1988年以来在全国大多数地区实行了不同形式的财政包干体制后，逐渐暴露出与社会主义市场经济发展相矛盾的一些弊端，主要有：1. 我国财政收入占国内生产总值的比重逐年下降，国家财力偏于分散，财政集中程度太低。据统计，扣除内外债务以后，我国财政收入占国内生产总值的比重从1979年的26.7%逐年下降到1992年的14.5%。而世界上大多数国家这一比例在40%以上。据26个国家的资料表明，1989年的平均比例是42%。其中，美国等市场经济发达的国家平均为48.7%，最高者瑞典达到59.4%；扎伊尔等发展中国家平均为35.3%，最高者匈牙利达到61.3%。2. 中央财政收入比重不断下降，弱化了中央政府的宏观调控能力。据统计，扣除内外债务以后，1979年我国中央财政收入占全国财政收入的比重为46.8%，1981年最高达57.6%，但至1992年时降为38.6%。而据1988年45个国家的资料统计，除南斯拉夫和加拿大低于50%以外，其他国家的这一比重都超过60%，其中，美国等6个国家是60%—70%，瑞典等5个国家是70%—80%，英国、法国等12个国家是80%—90%，意大利等20个国家则高于90%。3. 助长地区经济封锁和重复建设，影响全国统一市场的形成、产业结构的优化和生产布局合理。4. 包干办法种类繁多，不大规范，不能很好地体现效率为主、兼顾公平的原则。5. 现行财政包干体制的收入划分上仍未摆脱行政隶属关系

的制约。为了克服上述弊端，贯彻执行党的十四大和十四届三中全会提出的建立社会主义市场经济体制的决定，迫切需要进行分税制的财政管理体制改革的。

这次分税制改革的原则和主要内容是：按照中央与地方政府的事权划分，合理确定各级财政的支出范围；根据事权与财权相结合的原则，将税种统一划为中央税、地方税和中央地方共享税，并建立中央税收和地方税收体系，分设中央与地方两套税务机构分别征管；科学核定地方收支数额，逐步实行比较规范的中央财政对地方的税收返还和转移支付制度；建立和健全分级预算制度，硬化各级预算约束。

第十一章 行政监督

国家行政组织是依法行政的组织系统，它享有宪法和其他法律所授予的行政立法权和监督权。它本身虽是社会公共事务的管理者、执法者和监督者，同时也需要接受来自社会各方面的监督，以防止其出现滥用权力、执法不力、贪污腐败、以权谋私等各种各样的违法违纪现象和行为，保证行政执行过程的顺利进行。这种监督机制和监督过程构成行政监督的主要内容。本章首先论述有关行政监督的基本概念，探讨行政监督和行政执行的关系及其对行政执行过程的作用，并论述行政监督的特点、类型和机制；其次论述国家行政组织的外部监督机制，主要包括立法监督、司法监督、政党监督、社会监督四个方面，它们各有不同的监督方式和作用；最后论述国家行政组织的内部监督机制，主要包括结构性监督、违法违纪监督和党内监督三个方面。其中党内监督具有某些特殊的方式和作用。国家行政组织的外部监督机制和内部监督机制是一个以党和国家的基本政策、严密的法律体系为基础的相互作用、密切联系的有机整体。

第一节 行政监督的基本概念

行政监督是国家立法机关、司法机关、政党、社会团体、公民及国家行政组织自身对行政执行过程和行为所实施的监督。行政执行的最基本的特征是依法行政，与此相联系，行政监督的最基本的特征是依法监督。它决定了行政监督的基本目标、特点、不同的内容和方式，严格要求国家行政机关及其工作人员在行政执行过程中遵纪守法、认真执法和履行公务是行政监督的基本任务。

一、行政监督和行政执行

监督机制自古以来是国家制度的重要组成部分，是统治阶级有效控制国家机器、保证其正常运转的必要手段。行政监督属于现代国家的监督机制，以公共行政组织为特定的监督对象。在对行政监督的解释方面，有广义和狭义两种说法。狭义的行政监督指国家行政组织系统内部的监督，广义的行政监督除包括内部监督外，还包括国家行政组织系统之外的各种政治力量、组织和公民对国家行政组织的行政执行过程中的活动情况；行为及其效果所进行的监督。本书所讲的行政监督是指广义的行政监督。

行政监督的内容与国家行政组织行政执行过程中的各种行政行为密切相关，大致有下列三个方面：1. 对行政立法的监督。监督国家行政组织制定的行政法规和规章、行政立法权的行使及行政立法程序是否符合宪法、法律和现行的政策。2. 对行政执法的监督，监督国家行政组织及其工作人员在行政执法过程中是否遵守现行法律和政策、行政执法权的行使及行政执法程序、各种法律规定和具体政策的落实情况、工作效率及效果。对行政执法的监督是行政监督内容最广泛、工作量最大、监督机制也最为复杂的工作，根据其具体内容可进一步划分为法律政策监督、行政绩效监督、行政程序监督、行政责任监督、行政人员个人行为监督等等。3. 对行政司法的监督。监督有关行政机关、行政司法机构和人员在行政司法过程中是否遵守现行法律和政策、行政司法权的行使和行政司法程序是否符合法律规定和政策要求。行政司法本身具有在国家行政组织内部对行政执法行为进行监督的性质，因此对行政司法的监督属于对监督者的监督。

二、行政监督的特点

作为现代国家制度的组成部分，行政监督具有下列一些基本特点：

1. 法制性。行政执行是依法行政，而行政监督则是依法监督，是在法制基础上对守法执法情况进行监督和检查。行政监督机制和各种专门的监督机构是依法建立的，行政监督的权力是依法授予的，监督活动是依照法定程序进行的，整个行政监督过程不仅有法可依，而且对违法行为或不当行为有法可究。有效的行政监督必然以强有力的法律制度为后盾。

2. 多样性。行政监督有多种多样的监督主体和监督方式。监督主体主要有各级国家立法机关、审判机关、法律监督机关、行政监察机关、仲裁机构、各种政党和社会团体、企事业单位、新闻单位、公民等等。监督形式根据监督主体及其监督权力的不同有质询、审查、弹劾、调查、检查、揭露、举报、申诉、诉讼等多种多样的形式。

3. 强制性。行政监督是依法监督，监督决定和执行活动具有一定的强制性。其主要表现是国家立法机关、审判机关、法律监督机关、行政监察机关等可依据国家法律、法规和政策独立行使其监督权并可依法采取强制手段执

行其决定，不以被监督者的意愿为转移。

4.全民性。行政监督在法律形式上具有全民性，所有公民都有对任何国家行政机关和国家工作人员批评、建议并对其违法失职行为申诉、控告、检举等监督权利。行政监督的这一特点源于人民主权和公共行政的原则。

5.经常性。行政监督是国家立法、司法和行政制度的重要组成部分，是一项经常性的任务而不是临时性的措施。行政监督贯穿于行政执行过程中的每一个阶段、方面和环节，国家行政组织实际上是在法制监督的条件下运行的。

6.公开性。行政监督的公开性是与其法制性和全民性相联系的。行政监督的各种法律规定都是公之于众的，同时国家行政组织的工作计划、工作程序、工作内容也应有一定的透明度，即公开办事制度、公开办事结果，便于接受各个方面和群众的监督。除此之外，适应民主政治的客观要求，还应建立有助于实行社会监督和舆论监督的公开监督机制。

7.限制性。各监督主体的监督权按有关法律规定有其特定的范围、权限、方式和手段，不能无限扩大和任意使用。同时，各监督主体的监督活动也处于法律和其他政治力量、组织、个人的监督之下，监督者也必须接受再监督。

三、行政监督的类型和机制

由于行政监督过程中监督主体和监督形式的多样性，可以从不同的角度划分出多种多样的类型。例如，从对行政执行过程主要构成的监督作用划分，可以分为行政立法监督、行政执法监督和行政司法监督；从监督主体划分，可以分为立法机关监督、审判机关监督、检察机关监督、政党监督、群众团体监督、企事业单位监督、新闻单位监督、公民监督等等；从隶属关系上划分，可以分为上行监督、下行监督、横向监督、纵向监督等；从监督手段上划分，可以分为立法监督、法律监督、执法监督、纪律监督、舆论监督、社会监督等；从行政职能上划分，可以分为计划监督、人事监督、审计监督、财政监督、税收监督、统计监督、技术监督等；从时限范围上划分，可以分为事前预防监督、事中跟踪监督、事后检查监督、宏观监督、微观监督等等。这些分类说明了行政监督是一个极为复杂的过程。

行政监督过程虽然复杂多样，但却并不是一个杂乱无章的聚合体，而是一种有内在联系的社会机制。如上所述，行政监督最基本的特征是依法监督，它是在严密的法律体系基础上建立起来的监督体系。在某种意义上说，法律体系有多严密和科学，它的内在机制就有多严密和科学。各监督主体依据法律被授予不同的监督权，被授权采用不同的监督方式和手段，它们各司其职，共同构成一个有机整体，这一整体可称之为国家行政组织的外部监督机制，它指独立于国家行政组织之外的各种监督主体对国家行政组织的行政执行过程实施监督的机制。与此相对应，国家行政组织同样依据法律在其系统内部形成一套监督机制，称为国家行政组织的内部监督机制，它指国家行政组织自身对行政执行过程实施监督的机制。国家行政组织的外部监督机制和内部监督机制并不是截然分开的两张皮，它们靠国家法律制度的内在联系，互相衔接，互相依存，互相补充，共同构成国家行政监督制度的整体。

国家行政组织的外部监督机制在某种程度上说可以分为权力监督、政治监督、权利监督三种类型。顾名思义，权力监督指监督主体运用国家法律所授予的权力所进行的监督，它包括立法监督和司法监督，国家权力机关和国家司法机关依照国家法律可单方独立行使某种权力对国家行政组织进行监

督，它们三者分别是立法权、司法权和行政权的权力主体，体现的是权力对权力的监督和制约。政治监督的类型即是政党监督，政党在行政监督方面的作用主要是通过政治影响、政策监督来体现的。权利监督的类型包括社会监督和舆论监督，其监督主体是公民、法人、社会团体、企事业单位等，他们依照国家法律享有监督的权利但不能单方直接行使监督的权力，他们不是权力主体，没有对国家行政组织的强制力和支配力。然而，他们的监督作用不仅在于其自身的监督方式，而且在于他们对于立法机关、司法机关和政党的行政监督作用有十分巨大的影响。

国家行政组织的内部监督机制一般也可分为权力监督和权利监督两种类型，根据我国特点，政治监督也是内部监督机制的类型和组成部分。权力监督包括直线监督、职能监督、审计监督、行政监察、行政司法等等，是隶属于国家行政组织系统的有关行政机关根据国家法律、行政法规和规章授予的权力对行政执行过程所进行的监督，体现的仍是权力对权力的监督和制约。权利监督主要指的是国家公务员根据国家法律和国家公务员暂行条例所享有的对国家行政机关及其领导人员提出批评、建议、申诉、控告的权利所实施的监督，由于我国的政治制度和其他国家不同，中国共产党作为执政党可以直接在国家行政组织内部进行监督，形成一种特殊的政治监督类型。国家行政组织的内部监督机制只是在行政监督的意义上来说的，即只是把国家行政组织作为特定的监督对象而言。实际上，这套机制既有对内的监督作用，也有对外的监督作用。特别是其中的职能监督和审计监督，和行政执法过程相联系具有社会性或全国性的监督作用。由于侧重点不同，在此只论述它们的行政监督作用。

第二节 外部监督机制

国家行政组织的外部监督机制是一个国家的政权组织形式和整个国家运行机制的综合表现，它反映出国家的权力分配关系、国家行政组织的地位和作用及其所受到的制约。这种外部监督机制所体现出来的国家权力分配关系从根本上说是由国家的根本大法即宪法规定和调节的，目的在于防止国家行政组织滥用权力，保证行政执行过程的合宪性和合法性，不断提高行政效能和绩效。具体说来，外部监督机制包括下列几个方面。

一、立法监督

立法监督指国家立法机关依据宪法对国家行政机关所实施的监督，在实行“三权分立”宪法原则的国家中，国家权力被分为立法、行政、司法三个部分，分别由三个国家机关独立行使，三者之间保持一种互相牵制、互相约束的制衡关系，国家立法机关、司法机关对行政机关起着监督、制约作用。在我国，实行“议行合一”宪法原则，政权组织形式是人民代表大会制度。全国人民代表大会是最高国家权力机关，行使国家立法权、对重大国家事务的决定权、任免权和监督权，既是议事机关，又是工作机关，不存在和其他国家机关分权问题。最高国家行政机关、最高国家审判机关等都由它产生，受它监督，向它负责。按照“议行合一”原则，国家行政机关是国家权力的执行机关，不能像实行分权原则的国家那样行使否决权。由于其他国家机关、社会组织和公民对国家行政组织实施监督的权力或权利以及国家行政组织的内部监督机制从根本上说是由国家立法机关通过立法程序规定的，所以立法监督在行政监督过程中起着主导性的作用，具有较高的权威性。

立法监督的主要内容按各级国家立法机关的权限有所不同，一般包括：

1. 监督宪法的实施，在某些实行三权分立原则的国家中，由国家司法机关主管宪法实施的监督；
2. 监督由各级立法机关制定的法律、法规的贯彻执行；
3. 监督行政法规、决定、命令等的合宪性、合法性；
4. 监督各级国家行政机关及其工作人员活动和行为的合宪性、合法性；
5. 按所辖权限监督并有权罢免同级政府行政领导人；
6. 审批各级预算、决算、经济计划及其执行情况；
7. 处理国家机关之间的权限争端，等等。

从世界各国的总体情况看，立法监督的形式一般包括：1. 质询。指立法机关议员个人或集体以书面或口头方式就政府行政活动有关事项向政府首脑或部长提出问题，并要求其即席或书面答复。质询往往导致一般性辩论并带来政治后果。2. 提出不信任案或不信任表决。指立法机关在不同意政府的政策和施政方针或对政府的行为感到严重不满时，提出对政府的不信任案或谴责决议案并进行表决的活动。表决通过的结果将导致政府内阁辞职或导致新的议会选举。3. 任命。指由国家立法机关审查并决定政府高级官员的任用问题。各国做法不尽相同，主要有下列三种方式：（1）由立法机关直接选举和任命；（2）由立法机关决定人选提交国家元首任命。我国即是这种情况；（3）由立法机关批准或赞同行政机关的有关任命。4. 弹劾。指立法机关对政府高级官员违法失职进行控告和制裁的一种制度。此制度于14世纪起源于英国，后来为许多西方国家所效仿。5. 罢免。指立法机关对于任期未满的违法失职人员用投票方式免去其行政职务。此制度一般适用于各级立法机关对同级政府官员的监督。6. 审批。指立法机关审查并决定是否批准政府的预算、决算、经济计划、重大行政事项、施政性方针和政策等的制度。其涉及的行政监督

内容较为普遍和广泛。7. 国政调查。指立法机关为了解政府的行政执行活动情况实行有效监督所进行的专门性调查或检查。其内容一般包括围绕行使立法权进行的调查、选举调查、违法行为调查等等。8. 行使司法职能。某些国家的立法机关在特殊情况下可不同程度地行使司法权，如议会可向普通司法机关控告行政官员、议会以表决方式直接指控高级行政官员的违法犯罪行为并审判定罪或由议会组成特别法庭执行司法职能等。我国宪法关于全国人民代表大会、全国人民代表大会常务委员会、地方各级人民代表大会的有关条款对我国立法监督的主要内容和形式作了明确的规定。

二、司法监督

司法监督指国家司法机关依据宪法和有关法律对国家行政机关所实施的监督。在实行“三权分立”宪法原则的国家中，一般由立法机关主管宪法或一般法律的制定，由司法机关主管宪法实施的监督，两者之间存在相互制衡的关系。而在实行“议行合一”宪法原则的国家中，制定宪法和监督宪法实施的权力统一由国家最高权力机关行使，司法机关和行政机关的地位一样，司法权和行政权不是独立的，它们都由立法机关产生，向立法机关负责。但是国家立法机关直接行使的职权并不是无所不包的，其权力范围一般包括国家立法权、对重大国家事务的决定权、任免权和监督权，而将司法权和行政权分别授予司法机关和行政机关。司法机关依法利用司法手段和司法程序对国家行政机关的活动和行为实施监督。

一般所说的司法机关，主要是指法院。广义的司法机关还包括检察机关，它们所行使的职权是司法权，前者代表国家进行审判，后者为追究法律责任和刑事责任而提起公诉。西方国家主要存在着大陆法系（或称民法法系）和英美法系（或称普通法系）两大法系，前者是在罗马法的原则和形式的基础上，以1804年的《法国民法典》和1900年的《德国民法典》为代表发展起来的，后者则是以法院判例为基础。并主要体现在判例汇编之中的，适用于英美及几乎所有英语国家的资产阶级法律体系。与此相联系构成大陆法院和英美法院两种法院类型。属于大陆法系的国家没有独立的检察机关，检察院附属在法院系统内或由司法行政部门领导。属于英美法系的国家则有相对独立的检察机关。

在行政监督方面，法院通过独立行使审判权的审判活动和审级、陪审、辩护等司法审查制度对国家行政机关及其工作人员起监督作用。其判决的主要内容有：1. 在司法机关负责监督宪法实施的国家中，审查行政法规或行政措施的合宪性，追究并制裁违宪行为。2. 通过审理各种刑事案件、民事案件、经济案件和行政案件，审查与此有关的行政机关及其工作人员的行政行为或个人行为的合法性，追究并制裁其违法、侵权、失职、贪污受贿等犯罪行为。

法院进行行政监督的主要方式有下列三种：

1. 违宪审查。在这里指以司法机关监督宪法实施的国家建立的一种对立法行为和行政行为是否违宪进行审查和裁决的司法审查制度。在这些国家中，被司法机关宣告为违宪的法律、法令、法规或行政行为便不能生效或实施。实行这种制度的国家可以分成两类，一类是由普通法院审查违宪问题，另一类则由专门的宪法法院进行审查。宪法法院不审理一般民事案件和刑事案件，主要职能是实行违宪审查以保证宪法的实施。有些国家的宪法法院还有权审理涉及国家机关之间权限争执、弹劾政府高级官员、选举诉讼的案件。违宪审查有严格的司法程序和规定，具体形式有附带性违宪审查、预防性违

宪审查和控诉性违宪审查。我国宪法规定由立法机关即全国人民代表大会而不是司法机关监督宪法的实施。

2. 行政诉讼。行政诉讼是公民、法人和其他组织对有关具体行政行为不服，以行政机关为被告向法院提起的诉讼，这项制度是司法机关通过审理行政案件，维护和监督行政机关依法行使职权的重要法律制度。行政诉讼与行政司法有密切联系，与行政复议合称为行政争议制度。行政争议一般首先经过行政复议，不服复议裁决的，再由个人或组织提起行政诉讼（参见第七章）。行政诉讼以国家行政机关为被告，反映了国家权力机关之间的制衡关系。我国自1990年10月1日起正式实施《行政诉讼法》，对行政诉讼的基本原则、制度、受理或不受理的受案范围、管辖、诉讼参加人、证据、起诉和受理、审理和判决、执行、侵权赔偿责任以及涉外行政诉讼等等作了明确规定，标志着我国的行政活动将在更大范围内接受司法监督。

3. 刑事诉讼。指国家司法机关在当事人和其他诉讼参与人的参加下，依照法定程序，解决被告人是否犯罪和应否受刑事处罚的活动，是一项基本的法律制度。刑事诉讼以保护国家利益和公民合法权利，打击犯罪行为为主要目的。它依据刑法和刑事诉讼法的有关规定行使刑事处罚权打击、制裁各种犯罪行为，一般包括危害国家利益、危害公共安全、破坏经济秩序、侵犯公民人身权利和民主权利、侵犯财产、妨害社会管理秩序、渎职、妨害婚姻、家庭等方面的罪行。刑事诉讼是监督国家行政人员执法守法的重要手段之一，其中尤以有关贪污罪、受贿罪、玩忽职守罪、重大责任事故罪等的刑罚规定对国家行政机关工作人员的观念和行为有较大的监督制约作用。我国全国人民代表大会于1979年7月同时通过了《中华人民共和国刑法》和《中华人民共和国刑事诉讼法》，以后又陆续颁布了一系列有关规定和决定，在不断完善我国刑事诉讼制度的同时，也不断强化了司法监督机制。

4. 民事诉讼。指国家司法机关依照法定程序对民事案件独立审判的活动，和刑事诉讼一样是一项基本的法律制度。民事诉讼主要涉及公民之间、法人之间、其他组织之间以及他们相互之间因财产关系和人身关系提起的诉讼，其作用在于维护社会经济秩序，确认民事权利义务关系，制裁民事违法和侵权行为，保护当事人的合法权益。在商品经济体制下，国家行政机关及其工作人员在许多方面不可避免地卷入大量的民事纠纷、经济纠纷、合同纠纷之中，因此民事诉讼对其行政行为，特别是行政合同行为起着重要的法律监督作用。在我国，随着社会主义市场经济的建立和发展，政府行政合同行为的内容和范围将会越来越广泛，从民事合同、经济合同、劳动合同和行政合同的最基本的合同分类来看，其中许多具体合同形式与政府的行政合同行为有关。我国全国人民代表大会先后于1981年通过《经济合同法》、1986年通过《民法通则》、1991年通过《民事诉讼法》以及一系列有关的法律和法规，在某种意义上说，这同时也是在改革开放过程中逐步加强司法监督机制的重大措施。

根据宪法规定，我国的司法机关由各级人民法院和各级人民检察院组成，前者是国家的审判机关，行使审判权，后者是国家的法律监督机关，行使检查权。在司法过程中，它们和国家行政组织中的公安机关三者存在着分工负责、互相配合、互相制约的关系。我国刑事诉讼法第三条规定：“对刑事案件的侦查、拘留、预审，由公安机关负责。批准逮捕和检察（包括侦查）、提起公诉，由人民检察院负责。审判由人民法院负责。其他任何机关、团体

和个人都无权行使这些权力”。这条规定是公、检、法三机关在刑事诉讼过程中必须遵守的基本原则之一。在司法机关中，人民检察院作为法律监督机关，具有特殊的地位和作用，它的重要任务是维护国家法制的统一，一方面对政府机关、社会团体、企事业单位、国家工作人员和公民的执法、守法情况实行监督，另一方面对法院、公安、司法行政部门的司法行为进行监督。第二个方面的作用对保证司法监督过程的合宪性和合法性有根重要的意义。在我国的刑事诉讼法、民事诉讼法和行政诉讼法中都有人民检察院在认为人民法院已经发生法律效力判决和裁定违反法律、法规规定时有权按照审判监督程序提出抗诉的专门条款。

三、政党监督

政党对国家行政组织的监督作用主要是通过政治活动和政策制定的过程来实现的。政党监督的方式和影响力与一个国家的政治制度、选举制度、政权组织形式、文官制度或公务员制度有着密切联系。严格他说，行政监督应是依法监督，即监督政府行政行为的合宪性和合法性。但是在不同的社会制度和政治制度中，各国政党监督的方式和特点有所不同。

在大多数西方国家中，政党制度是与普选制和议会制联系在一起的两党制或多党制，或是由两个主要的政党轮流执政，或是由两个以上的政党结盟执掌国家政权。这些政党虽然在本质上都是资产阶级的政党，但是分别代表不同的集团和阶层，有着不同的利益和要求，它们的政纲和政策与宪法并不完全一致，对政府的宪法监督和法律监督往往是它们进行政治斗争的重要手段。换句话说，宪法和法律是它们进行政治斗争的产物和工具。因此，政党对政府的监督活动有下列一些特：1. 监督是争夺政权的手段。各政党主要的目的是通过选举取得议会多数进入政府成为执政党，当它们处于执政党地位时，主要活动是维护政府的权力和自身的执政地位，当它们处于在野党地位时，对执政党及其政府具有严厉的监督作用，从政策执定、行政行为到行政绩效，范围十分广泛，但其目的往往是想取而代之，因此，在批评、建议、指责、质询等合法手段背后常常出现攻击或倒阁行为。2. 监督作用主要体现在议会斗争过程中。按照三权分立原则，议会享有的立法权和监督权对政府活动和行为有十分重要的制约作用。由于西方许多国家实行的是政治中立的文官制度或公务员制度以及议会掌握高级政府官员的任命权，即使是执政党也只是能直接控制与选举结果共进退的少数政务官，执政党对政府的控制和监督也必须借助议会中的力量和优势来实现。像美国等实行总统制的国家，通常把总统所属的政党称作执政党，其并不一定是国会中的多数党，因此常会出现在野党通过在议会中的多数优势制约执政党的政府行政能力和行为的情况。3. 注重对政府政策的控制和影响。制定政策是政党活动的重要内容之一，无论是实行总统制还是内阁制的国家，执政党或在野党监督、制约政府的目的之一，是力求通过立法权或行政权把本党的政策变为政府执行的政策，利用国家行政机关的力量来推行，以便使自己所代表的阶层或集团得到利益。因此，在议会制定各种法律和讨论通过政府提交的各种法规草案、议案的过程中充满了政策斗争，执政党或在野党都力争使自己的政策主张变为正式的法律或法规，维护自己的政策主张而对对方的政策主张极力抨击，同时，各政党还通过舆论工具和自己的社会力量在议会外的更大的范围内施加政策影响。另一方面，在野党由于对政府推行的政策不负责任，可以更自由地以批评、支持、反对等方式对政府的政策进行监督。这种批评和监督一方

面可以在很大程度上迫使执政党更多地注意自己的行政行为的合法性和行政绩效，另一方面可以迫使执政党在制定公共政策时除了考虑本集团或本阶层的利益外，不得不考虑政策后果和其他集团或阶层的利益。

我国的情况与其他国家不同。中国共产党作为执政党的领导地位和作用是在宪法中明确规定的，党的性质决定它代表中国各族人民的根本利益，宪法的各项规定与党的路线、方针、政策是完全一致的，因此，党对国家行政机关的监督作用是真正从维护国家和全体人民的利益出发的，其所实施的政治监督和政策监督的过程实质上也是依法监督的过程。由于中国共产党的性质和地位，其监督作用并不仅仅局限于国家行政机关的外部，它同时也可以从国家行政机关的内部实行有效的监督，这一点将在下一节展开论述。

中国共产党的行政监督作用与我国的政治制度密切相关，具体表现在下列几个方面：1. 政治监督。党对国家行政机关的监督作用主要是通过政治领导作用来体现的。党依靠制定正确的路线、方针和政策，提出符合国家利益和人民利益的政治主张，领导和影响国家行政机关的政策制定和决策过程。2. 政策监督。党通过在各级人民代表大会和各级政府内部进行的政策法律化、政策法规化的过程，将党的路线、方针、政策转化为具体的法律规定，以立法程序强化政策的实施和效果。3. 立法监督。党在各级人民代表大会中占有较多的代表名额，可以有效利用各种立法监督手段影响国家行政机关的行政活动和行为。4. 纪律监督。党的各级纪律检查委员会对担任各级行政机关领导的党员干部进行严格的考查和监督，对违犯党纪国法的党员干部在进行党纪处分的同时分别提请有关人民代表大会或行政机关免除其行政职务。5. 法制监督。党通过自己的政治影响和政策影响，促进法制建设，不断加强立法机关、司法机关及其工作人员的工作，增强立法监督和司法监督的作用。

我国实行的是中国共产党领导下的多党合作的政治制度。各民主党派对国家行政机关的监督是我国政党监督制度的一个重要方面。其方式主要有下列几个方面：1. 政治监督。通过政治协商会议座谈会、情况通报会等形式，参政议政，讨论国家的大政方针、重要人事安排和重大问题，向国家行政机关提出建议，实施行政监督。2. 参与立法监督。各民主党派在各级人民代表大会中占有一定比例，可以通过立法程序和立法活动实施对国家行政机关的监督。3. 直接参政。各民主党派可在中央至地方的各级行政机关、司法机关或监察机关中担任一定的行政领导职务，直接参与国家行政机关的管理和监督。4. 多党合作、互相监督。“长期共存，互相监督”是党的一个基本方针，民主党派可以通过对中国共产党及其路线、方针、政策的监督对国家行政机关的工作发生影响。

四、社会监督和舆论监督

社会监督是依据宪法和法律享有一定权利的公民、企事业单位、社会团体等利用多种方式对国家行政机关及其工作人员实施的监督。社会监督与立法监督、司法监督和政党监督有密切联系，它们的相互影响和共同作用构成对国家行政组织的有效的外部监督机制。一方面，立法监督、司法监督和政党监督必须有广泛的社会基础和舆论支持，这是真正的权力来源和力量来源；另一方面，社会监督和舆论监督要有立法监督、司法监督和政党监督做保障，其监督权利必须要通过法律及各种政治力量的活动来实现和加强。只有在这个意义上说，权力监督、政治监督和权利监督才能结合为一个整体发挥作用。

实施社会监督和舆论监督，是大多数国家宪法中人民主权原则、基本人权原则和法治原则的体现，这些原则的基本点包括：1. 主权在民，代议机关是实现人民主权的形式；2. 以公民基本权利的规定表现基本人权的具体内容；3. 用法律体现人民意志并保证公民的基本权利。资产阶级的宪法理论和法律制度虽然用主权即公意的说法抹杀权力的阶级性，并且对公民基本权利及其履行有不同程度的限制，但社会监督和舆论监督对国家行政机关的活动和行为仍有很重要的作用。

社会监督一般通过下列渠道进行：1. 舆论监督。舆论是公众思想和意见的言论表达。舆论监督指公民、企事业单位和社会团体等利用言论、出版、新闻等方面的权利对政府行政活动实施的监督，包括批评、建议、评论、揭露违法或腐败行为等等，舆论监督的作用与受到法律保障的言论自由、出版自由、新闻自由等的实际状况密切相关。由于报纸、广播、电视等大众传播媒介具有公开性、广泛性、及时性、覆盖面广的特点，新闻舆论监督是最有影响的一种舆论监督形式。新闻媒介对政府腐败丑闻的“曝光”常是导致行政首脑和政府高级官员下台甚至政府改组的重要原因。2. 参政议政。通过民主管理制度、来信来访、调查会、座谈会等形式直接对各级政府的工作提出批评和建议。3. 申诉、控告或检举。根据国家有关法律规定，通过法律程序针对国家行政机关及其工作人员的违犯失职行为行使正当的监督权利。4. 社会政治活动。通过信访、投诉、游说、演说、集会、游行、示威等形式谋求立法机关、政党或社会舆论的支持来制约政府的活动和行为。5. 公意表达。这是一种间接由公众表达自己意愿和政策看法的社会监督方式。是立法机关、政府或社会组织出于一定的政治需要采用某种形式有计划地而不是公民自发进行的一种活动，但在一定情况下，对政府的政策和行政行为有决定性的影响。其主要形式有：（1）公民投票。亦称“全民投票”、“全民公决”。即由全国公民（主要指选民）通过直接投票的办法决定某项有关重大国事问题的议案或政策的取舍。（2）预选制度。指在举行正式选举前通过选民投票测验竞选人在选民中的支持率，同时也可了解选民对各种政策主张的态度。（3）民意测验。是运用现代科学方法征询、了解、测量公众意见和社会舆情的专门活动。其内容包括公众对政府工作、公职人员、竞选人的评价及对经济、政治等各种社会问题和公共事务的态度和意见等等，范围十分广泛。由于民意测验的结果对行政执行活动常常形成巨大的舆论压力，不少国家的政府已将民意测验引入自己的政策制定和决策过程。

我国宪法中有不少规定与实行社会监督和舆论监督活动有关，如“中华人民共和国的一切权力属于人民”、“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务”，以及关于一切国家机关和国家工作人员必须接受人民监督、公民有言论、出版、集会等自由及批评、建议、申诉、控告、检举的权利的规定等等。这些规定为实行社会监督和舆论监督提供了根本的法律保障。同时党和各级国家权力机关设立了各种制度，如信访制度、举报制度、申诉制度、民主管理制度、政治协商对话制度、意见征询制度、社会调查制度、领导接待制度等等，为有效地实行社会监督创造条件。

第三节 内部监督机制

国家行政组织的内部监督机制是与外部监督机制相对而言的，它是国家结构形式和国家行政组织内部运行机制的综合表现。它反映出国家行政组织自身作为监督主体对其各个组成部分的行政执行活动的控制过程，其中心任务是保持行政执行活动的统一和提高行政效率。内部监督机制从根本上说也是靠宪法和各种基本法律规定和调节的，同时各种行政法规和规章制度起着重要的制约作用。内部监督机制一般包括下列几个方面。

一、结构性监督

结构性监督是与国家结构形式和内部组织结构相联系的监督形式。结构性监督直接关系到国家行政组织的内部指挥和协调运行，是一种最主要的内部监督形式。在第三章关于行政组织的论述中，指出国家行政组织常见的一种结构形式是直线—参谋（职能）结构形式，它是一种以有利于统一指挥的直线结构形式为主、以有利于内部分工和业务监督的参谋（职能）结构形式为辅的有机系统。与这种结构形式相联系，结构性监督可以划分为直线监督和职能监督两种类型。

直线监督又叫纵向监督或垂直监督，是与国家行政组织的直线结构形式相联系的一种监督机制，调整的是组织内部指挥和服从、命令和执行的关系。其内容包括：1. 根据行政职权和隶属关系的划分，上级机关或领导人员对下级机关或下级人员有进行指挥和进行监督的权力和责任；2. 与依法行政的性质相联系，依法监督是法定内容；3. 上级机关可依照法律或有关规定检查下级机关的工作，改变或撤销下级机关不适当的决定和命令；4. 上级机关可在其权限范围内做出有关下级人员的任免、奖惩等决定；5. 在依法行政的基础上，下级机关和下级人员亦有监督上级机关及领导人员守法执法的责任，但需按正当程序和方法进行。在我国，国务院对各部委和各级地方政府的领导和监督，各级政府部门及各级地方政府对所属机构的领导和监督等等都属于直线监督的形式。

职能监督又叫横向监督或水平监督，是与国家行政组织的参谋或职能结构形式相联系的一种监督机制。目的在于保证组织的整体运行效率。其内容主要是计划、人事、财政等各职能部门在自己的职能和职权范围内对其他政府部门或行政机关的职能工作进行布置、检查、指导和监督。它们与其他政府部门或行政机关没有直接的隶属关系和指挥权，但在其职能范围内有一定的决策权和监督权。这些职能部门彼此之间存在着相互监督的关系，它们是在首脑机关的统一领导下为了共同的行政管理目标按照各自的业务范围或行业范围分工协作的。职能监督的具体范围和任务与国家行政组织内部设置的职能机构相联系，如计划部门负责计划监督、人事部门负责人事监督、财政部门负责财政监督等等都属于职能监督的类型。

二、违法违纪监督

结构性监督是在政府各部门自己正常的隶属关系、工作关系和业务范围内对日常工作所进行的监督。违法违纪监督则是在国家行政组织系统内由专门的行政监察、监督或政法机关对国家行政机关及其工作人员所实施的监督，其主要特点是：1. 实施违法违纪监督的机关隶属于国家行政组织，一般由中央政府统一领导和管辖，不同于外部监督机制的司法监督，但和司法监督有衔接关系；2. 实施违法违纪监督的机关依照国家法律、法规和政策独立

行使职权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉；3.这些机关对保证行政执行活动的正常进行，防止、纠正和打击国家行政机关及其工作人员的违法违纪行为有重要作用。违法违纪监督一般有下列几种类型。

（一）行政监察。行政监察有广义和狭义两种理解。广义的行政监察指包括立法机关、司法机关在内的设立专门对所有国家行政机关及其工作人员实施监督的监察机构的制度，如瑞典议会监察专员公署、英国议会行政监察专员制度、法国的行政法院制度、美国的行政法官制度等等，都属于这一范围。狭义的行政监察指在国家行政组织内部设立专门的行政监察机构对所有国家行政机关及其工作人员实施监督。本书将立法机关和司法机关的行政监察制度列入外部监督机制的范围，在此采用关于行政监察的狭义理解。像日本行政监察局、新加坡贪污调查局、香港廉政专员公署等等都属于这一范围。

我国负责行政监察工作的专门机构是监察部和地方各级监察机关。根据1990年12月《中华人民共和国行政监察条例》的规定，监察机关“负责对国家行政机关及其工作人员和国家行政机关任命的其他人员执行国家法律、法规政策和决定、命令的情况以及违法违纪行为进行监察。”监察机关依照法律拥有监督检查权、调查权、监察建议权和监察决定权，其主要职责是监督检查国家行政机关及其工作人员等和国家行政机关任命的其他人员贯彻执行国家法律、法规和政策以及决定、命令的执法情况；受理对上述人员违反国家法律、法规以及违反政纪行为的检举、控告；调查处理上述人员违反国家法律、法规以及违反政纪的行为；受理上述人员不服行政处分的申诉，以及法律、法规规定的其他由监察机关受理的申诉。

（二）审计监督。指在国家行政组织内部设立专门机构依法审核检查国家行政机关及企事业单位的财政财务收支活动、经济效益和遵纪守法情况。审计制度是一项重要的经济监督制度，其中一个主要内容是审查监督各级政府机关的经济计划、预决算的编制和执行情况以及财务收支状况，检查财经工作中的违法违纪行为。因而是行政监督的一个重要任务。许多国家在国家行政组织内部设立专门的审计机构负责审计监督工作。除此之外，有些国家还设立了专门的司法机关负责审理有关审计问题的诉讼案件，如法国设立的审计法院即属于这种类型。我国按照宪法规定，国务院设立审计机关即审计署，对国务院各部门和地方各级政府的财政收支，对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支，进行审计监督，并规定县级以上的地方各级人民政府设立审计机关。审计机关依照法律规定独立行使审计监督权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。审计监督根据审计内容和任务可分为财务审计、效益审计、财经法纪审计、专用基金审计、专用拨款审计、税利审计、贷款审计等等。

（三）政法机关监督。指在国家行政组织内部设立的政法机关为维护国家利益和社会秩序依法对国家行政机关及其工作人员所实施的监督。在我国，这类政法机关指公安部和地方各级公安机关以及国家安全部和地方各级国家安全机关。一般来说，政法机关泛指法院、检察院、公安机关等部门，但从隶属关系上看，只有公安机关和国家安全机关属于政府组织内的政法机关。政法机关与行政监督有关的主要职责是防范和打击反革命分子和各种敌视社会主义分子的破坏活动；防范和打击各种刑事犯罪包括经济领域的严重犯罪活动；负责保护国家财产、国家机密和要害部门的安全；防范和打击国外敌对势力的破坏活动，等等。政法机关监督与前面所说的司法监督有密切

联系。如上所述，作为政府部门中政法机关的公安机关与作为国家司法机关的人民法院、人民检察院三者之间存在着分工负责、互相配合、互相制约的关系。公安机关可独立行使侦查权，负责刑事案件的侦查、拘留、预审等工作，在防范和打击国家工作人员的各种刑事犯罪和经济犯罪行为方面有重要的监督作用。我国的国家安全机关是在承担公安机关的部分职能的基础上建立起来的，1983年9月，全国人大常委会决定，国家安全机关承担原由公安机关主管的间谍、特务案件的侦查工作，可以行使宪法和法律规定的公安机关的侦查、拘留、预审和执行逮捕的职权，对保护国家利益、国家机密和国家安全有重要意义。

三、党内监督

由于我国的社会制度、政治制度和其他国家不同，政党监督的作用并不仅仅限于国家行政组织的外部监督机制，在某种意义上说，党内监督是构成我国国家行政组织的内部监督机制的一个重要组成部分。1994年9月《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》中指出：“党内监督的实质是党从人民利益出发，按照从严治党的要求进行自我约束和自我完善。主要是监督党的组织和党员是否正确地贯彻执行党的路线方针政策，是否正确地运用人民赋予的权力，是否严格地遵守民主集中制的各项制度。”

党内监督可从广义上分为组织监督和纪律检查两种类型。组织监督指国家行政组织内部的各级党委对国家行政机关及其工作人员所实施的监督。纪律检查指通过国家行政组织内部的各级党的纪律检查委员会对国家行政机关及其工作人员所实施的监督。在外部监督机制中，政党的监督作用主要并且只是局限在立法范围（即法律、法规的制定过程）和政策制定范围中体现出来的。这是西方国家通行的议会制、多党制的社会政治制度和奉行政治中立原则的文官制度所决定的。而在我国的各级国家行政机关及其工作人员中，特别是高级行政官员中，党员占有相当大的比例。同时在各级国家行政机关中，都相应设立了各级党组、党委和各级党的纪律检查委员会。因此，中国共产党完全可以从国家行政组织内部实行有效的监督。需要指出的是，从组织系统上讲，党的各级组织和各级国家行政机关不能混为一谈，不能以党代政，两者各有自己的职权和职能范围。但是，两者又是相互联系、相互依存的，不能绝对对立或完全割裂开来。所谓外部监督机制和内部监督机制只是一种相对的分类方法。搞好党内监督必须坚持从严治党、党内民主、重在领导、党规党纪监督、党内公开、预防为主等原则，要求各级党员，特别是党的领导干部，勤政廉政，廉洁自律，保证国家行政机关有良好的党风和政风。

由各级党组、党委所进行的组织监督主要指对国家机关及其工作人员贯彻执行党的路线方针政策所起的监督保证作用。组织监督主要表现在下列几个方面：1. 民主集中制原则。民主集中制是实行组织监督的制度保证。民主集中制是民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合的制度，它既是党的根本组织制度和领导制度，也是国家行政机关的根本组织制度。党在全国执政以后，把这种制度运用于政权建设，在国家机构中实行民主集中制的原则，并通过宪法形式确定下来。2. “四个服从”原则。党章规定，党员个人服从党的组织，少数服从多数，下级组织服从上级组织，全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会，其中最重要的是全党服从中央。3. 在各级国家行政机关中以党组织为核心的领导体制。属于方针政策性的大事、全局性的问题、重要干部的推荐、任免和奖惩等等，都要由中央或地方

党委集体决定。4. 各级国家行政机关中的党员干部接受党组织领导的制度。按照这一制度要求，中央和地方国家机关、人民团体中的党组或党员负责干部，要自觉接受中央和地方党委的领导，重大问题要提请党委讨论决定。5. 各种生活会制度。批评和自我批评是实行党内监督的有力武器，坚持和健全组织生活会制度、党员领导干部民主生活会制度等等是有利于开展批评和自我批评的重要的组织形式。

纪律检查是党内监督的重要组成部分，也是一种违法违纪监督，但由于它是由党的各级纪律检查委员会负责实施的，其隶属关系不同于监察机关、公安机关、审计机关等国家行政组织的专门机构，因此在此作为党内监督的形式来论述。根据党章规定，“党的各级纪律检查委员会的主要任务是：维护党的章程和其他党内法规，协助党的委员会加强党风建设，检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况”。在我国改革开放的新形势下，加强纪检工作，充分发挥纪检的作用，是国家行政机关内端正党风、反腐倡廉的重要保证。党的各级纪律检查委员会对加强党的思想建设、组织建设和作风建设有十分重要的作用，它们对国家行政机关及其党员干部的监督内容主要包括：贯彻执行党的路线方针政策的情况；实行民主集中制和集体领导原则的情况；重大决策和重大决定的制定和执行情况；贯彻执行干部政策和人事制度的情况；遵守党纪国法、履行职责的情况。各级纪律检查委员会实行监督的重点是党的各级领导机关和领导干部，一方面经常对党员进行遵守纪律的教育，注意防范在党员干部中发生违法违纪行为，另一方面是制定党内监督条例，严肃查处党员干部违法违纪的行为和案件。

为了在新形势下进一步加强党的纪律检查工作和强化行政监察机关职能，1993年2月中共中央、国务院联合发出关于中央纪委、监察部机关合署办公和机构设置有关问题的通知，决定中央纪委、监察部合署办公，实行一套工作机构、两个机关名称的体制。合署后的中央纪委履行党的纪律检查和政府行政监察两项职能，对党中央全面负责；监察部按照宪法规定仍属于国务院的序列，接受国务院的领导。地方各级监察机关与党的纪委合署办公后，实行由所在政府和上级纪检监察机关双重领导的体制，按照《中华人民共和国行政监察条例》规定的职责、权力和工作程序开展工作。纪检、监察机关合署办公是我国党政监督体制的一项重大改革，它有利于克服原来党政监督分离体制的不足之处，发挥党政监督机关的合力和整体效益；有利于精简机构和人员，避免工作上的交叉和重复；有利于更加集中力量抓好党风和廉政建设，强化政府内部监督制约机制。

第十二章 行政改革

国家行政组织是一个按照一定的组织结构、职能要求和行政体制建立起来的复杂的组织系统。和任何组织一样，它必须随着内部因素和外部因素的变化不断地从结构、职能和体制等方面进行变革和调整，才能保持应有的活力，满足社会政治经济发展的基本要求。这种变革和调整的过程即是行政改革的过程。前面各章主要是从静态方面分析、考察国家行政组织，行政改革则从动态的发展变化过程中进行分析和探讨。本章首先论述效率、效果等与行政执行活动和行政改革有关的概念，并在此基础上描述行政改革的定义和特点；其次论述行政改革的基本过程，介绍一些管理学和行为科学有关组织变革的理论模式，然后在说明国家行政组织与企业等经济组织的改革过程有不同特点的基础上论述行政改革过程中的基本问题；最后论述行政改革的主要内容，具体归纳为结构、职能和体制三个方面。为了便于进行理论探讨，需要从概念上对它们分别进行抽象描述。但是，在行政改革的实际过程中，它们既存在着某种区别，又是一个相互联系的有机整体。

第一节 与行政改革有关的概念

无论是企业管理还是行政管理，都需要考虑其本身的效率和效果问题。在研究国家行政组织的行政执行过程时，行政效率和行政效果是两个重要的概念和衡量标准。提高和改进政府的行政效率和行政效果是行政改革的出发点，也是判断改革成败的关键。了解它们的区别与联系，有助于了解行政改革的内容和过程。

一、效率和效果

效率 (efficiency) 是在研究行政执行和行政改革问题时常见的基本概念。其英文含义还有功效、效能的意思，我国《辞海》对“效率”一词的解释是：“泛指日常工作中所消耗的劳动量与所获得的劳动效果的比率”，国外的词典如牛津百科全书词典 (1994年)、韦伯斯特大学词典 (1993年) 等，多从所耗费的能量与其有效利用的比率来解释，这些都是对效率一词的最基本的解释。在此基础上，许多专家学者从不同角度对效率一词的含义作出不同的扩充和引伸，提出了许许多多的比率，如付出的劳动量与获得的劳动成果之间的比率；付出的成本与得到的成果的比率；某一过程中输入 (或投入) 与输出 (或产出) 的比率；支出与收入的比率；消耗与收益的比率；行政耗费 (包括人力、物力、财力和时间等) 与社会功能或社会效益的比率，等等。与这些不同的解释和理解相联系，产生了机械效率、劳动效率、工作效率、经济效率、社会效率、组织效率、决策效率、管理效率、客观效率等各种各样的概念和范畴。它们的特定含义和内容虽然有所不同，但从实质上都是指耗费与所得之间的比率。简略他说，行政效率即是行政执行活动的效率，指在此过程中各种耗费与实际成效的比率。显然，各种耗费和实际成效是一种外延很广的概念，它们可以引伸出一系列比率关系。

效果 (effectiveness) 也是研究行政执行和行政改革的基本概念，其英文含义还有效力、效验的意思。国外有关管理学、行政学的著述中，效率和效果有时在主效、有效等方面有相通的意思，但在使用上有时有很大的区别。我国《辞海》对效果一词的解释是：“由行为产生的有效的结果；成果”。这种区别在于效率指的是一种比率关系，可以用“高”或“低”来评价，而效果指的是预定目标实现的结果或已完成的或所取得的实际成果产生的影响或作用，其评价标准是“好”或“坏”，而不是“高”或“低”。效率可以用量化手段来测量，而效果的评价包含有伦理的价值判断因素，不能完全用量化手段来测量。从效果一词也可引伸出许多不同的概念或范畴，如劳动效果、工作效果、经济效果、社会效果、决策效果、管理效果等等。简略地说，行政效果即是行政执行活动的效果，指在某一阶段或某一时期，行政执行活动实现特定目标的结果或所取得的实际成果产生的社会影响和作用。

二、行政效率和行政效果的关系

关于行政效率的重要性历来一直受到较多的重视，如：“行政的直接目的在于追求效率”，“对于行政管理而言，行政效率是最重要的事情”，“提高行政效率是行政管理的最终目标”，“行政效率是行政管理的核心问题”，“是行政管理活动的出发点和归宿点”，等等，这些提法都对在行政执行过程中追求行政效率的必要性作了充分的论证。显然，对于国家行政组织来说，如何在一定的行政耗费的基础上取得更大的社会效益确实是一项很重要的任务，但是这只是问题的一个方面。

如果换一个位置，从立法机关或公民的角度来看，除了要求国家行政组织有较高的行政效率之外，还要求它有较好的行政效果，甚至在某些时候把这一点看得更为重要。因为效率基本上是一个经济范畴，它是测量经济活动或经营活动的重要标准，但是对于国家行政组织来说，仅用行政效率的概念来衡量行政活动的成绩或社会影响即行政行为及其结果的好坏是不够的。美国管理学家彼得·F·德鲁克在其名著《管理——任务、责任、实践》一书中指出：“当然，所有的机构都需要有效率。……，但是，服务机构的基本问题不是成本高，而是没有效果。它们可能效率很高——有一些也的确效率很高，但它们却不是做该做的事。”“服务机构所缺少的是效果而不是效率。效果不能通过企业经营式，即提高效率而获得。”从这段话的意思来看，效果是同所要做的事情或所要实现的目标相联系的，对国家行政组织等服务机构来说，确定所要做的事情或所要实现的目标是比提高效率更重要的事情。

美国经济学家赫伯特·A·西蒙在其名著《管理行为》（或译《行政行为》）一书中提出了效率准则的概念，他在论述效率的本质时指出效率准则同组织目标和生存目标紧密相关，“效率准则要求在费用相同的两个备选方案当中，选择目标实现程度较好的一个方案；在目标实现程度相同的两个方案中，选择费用较低的一个方案。在资源、目标和费用皆为可变因素的情况下，组织决策不能单纯建立在效率方面的思考上。”这段论述表明，当目标作为一个给定条件时，可以单纯考虑效率问题，但在目标不确定的时候，除效率之外还必须考虑其他方面的问题。西蒙在这本书中强调说，在决策制定过程中，“效率准则同把管理的社会后果摆在其决定性影响的最前列的观点，也是完全相符的。”因此，国家行政组织在其政策或决策制定过程中，首先应考虑并确定行政目标和行政效果的问题，其次才应考虑行政效率的问题。

在行政学研究中，关于行政效率有许多不同的解释和理解，有些论述将行政效果的内容包含在行政效率的概念中统一加以论述。本书在此采用的是较狭义的解释，目的是从行政效率和行政效果的区别中深入探讨有关行政执行过程及行政改革的一些问题。一方面，行政效率涉及的问题比行政效果的范围要窄一些，它可以限定在国家行政组织行政执行过程的范围内进行专门的探讨，而行政效果问题的研究则远远超出了这一范围，它涉及到政党、国家立法机关、各种社会组织和公民对国家行政组织的要求和评价。另一方面，这种区别有助于深入探讨行政效率问题。例如，用西蒙所举的一个例子来说，甲、乙两个备选方案有如下四种关系：1. 甲的投入小于乙而产出大于乙；2. 乙的投入小于甲，而产出大于甲；3. 甲的投入小于乙，而产出也小于乙；4. 乙的投入小于甲，而乙的产出也小于甲。对于1、2两种关系来说，很容易就效率问题单独作出决策选择，但对于3、4两个方案来说，仅从效率考虑出发很难作出选择，而必须综合考虑目标和效果问题。

彼得·F·德鲁克著，孙耀君等译：《管理——任务、责任、实践》（上），中国社会科学出版社1992年版，第180页。

彼得·F·德鲁克著，孙耀君等译：《管理——任务、责任、实践》（上），中国社会科学出版社1992年版，第180页。

赫伯特·A·西蒙著，杨砾等译：《管理行为——管理组织决策过程的研究》，北京经济学院出版社1988年版，第118页。

同上书，第177页。

在国家行政组织的行政执行过程中，行政效率和行政效果都是不可偏废的重要问题。显然，如果没有行政效率，一切行政效果都等于零，反之亦然。但是，这两个问题又是相互区别的，解决了行政效率问题，并不一定等于解决了行政效果问题，如果政府管了许多不该管或管不了的事情，效率越高，效果越差。同样，在行政执行过程中，如果不从经济效益方面重视效率问题，即使政府做了一些该做的事情，也不会得到很好的评价。

在具体的行政执行过程中，对行政效果和行政效率的考虑构成一个完整的政策、决策制定过程。美国行政学家伍德罗·威尔逊在《行政学研究》一文中指出：“行政学研究的目标在于了解：首先，政府能够适当地和成功地进行什么工作。其次，政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用或能源方面用尽可能少的成本完成这些适当的工作。”威尔逊所说的第一个目标，与行政效果有关，而第二个目标则与行政效率有关。在具体的行政执行活动开始前，必须先确定国家行政组织的职能和职责范围，即确定政府应该管理或做些什么事情，行政效果的好坏实际上已经默默地包含在这些前提之中。如果人们认为政府该管的事而没管，不该管的事情管得太多，对行政效果不会有好的评价。在具体的行政执行活动开始之后，该活动的效率则始终是一个重要问题，即在投入一定的人力、物力，财力和时间后，如何取得较大的成果或效益，财政预算的编制、执行是这一过程的集中体现之一。

三、行政改革的出发点和定义

从最直观的意义上说，提高行政效率和行政效果是行政改革的基本出发点。无论行政改革的内容或形式是什么，它总是在一定的社会压力之下产生或发生的。任何行政改革都不会是四平八稳、一帆风顺的过程，各国进行改革的政治家和行政领导人并不是天生喜欢冒险的人物，他们的改革决策是面对这些压力的必然选择。行政改革的压力是在对政府的行政效率和行政效果感到不满的基础上形成的，这种不满情绪越大；要求进行改革的压力也就越大。

行政改革是在各种政治力量和社会力量作用下，为了使行政效率和行政效果达到社会满意的程度，有计划地调整和改变国家行政组织的体制、职能、结构和行为方式的过程。这一定义包括下列几方面的内容。

（一）行政改革是各种政治力量和社会力量直接作用的结果。按照一般的管理理论和组织理论，为适应外部环境和内部情况的不断变化，一个以某种独立形式存在的组织系统将会有意识地调整并完善自身的结构和功能，以提高其适应生存和发展需要的应变能力。企业或公司是这方面的最典型的例子。企业或公司经理作为该组织利益的代表，将会自觉地承担起这种变革的责任，其要求改革的压力主要来自企业或公司内部。作为社会公众来说，他们可能会对某个企业或公司的产品或服务的质量不满，但是他们的直接反映并不是要求这家企业或公司内部进行改革，而是转向其他企业或公司的产品或服务。他们的这种举动对企业或公司的内部改革虽然也有压力作用，但只是一种间接的作用。国家行政组织却不然，它是全国唯一的行政执行组织，不仅立法机关、政党等等政治力量可对它提出进行行政改革的直接要求，社会公众在对其行政行为感到不满时也不能掉头他去，只能通过各种形式发出要求其迫切改革的直接呼吁。从根本上说，最高行政首脑和企业或公司经理不同，他代表的不是国家行政组织的利益，而是国家和社会的利益，他不是由国家行政组织内部产生的，也不对其负责，相反，他必须直接对授权于他的

主体负责。与其获得最高行政职务的形式相联系，这些主体或是议会、政党，或是选民。但是归根结底，社会公众是推动行政改革的最基本的社会力量。影响行政改革的外部环境的各种因素的变化是通过这些政治力量和社会力量的直接作用表现出来的。当社会上各种力量要求改革的呼声日益高涨时，当国家立法机关或执政党有进行改革的明确意向时，最高行政领导集团必须对这种压力作出有效的反应，否则，将会出现被他人取而代之的结果。在强调各种政治力量和社会力量对行政改革有着决定性的直接作用的同时，并不能认为国家行政组织完全是以一种被动的方式进行行政改革或其内部不存在推动改革的压力和呼声。在此只是为了说明国家行政组织在行政改革过程中所处的特殊地位和特殊性质。

（二）行政改革寻求的目标是使行政效率和行政效果符合一定社会要求或达到一定的满意程度。行政改革和其他任何改革一样，意味着打破旧的平衡状态，进入或建立新的平衡状态，这一过程必然会引起一定程度的社会波动，因此，它并不是在任何情况下都非要进行不可的。例如，在行政效率不高的时候，可以通过调整办事程序、更换不胜任的行政人员或提高办事人员的责任心等方式来提高，在行政效果不好的时候，可以通过修订工作计划、调整预算项目或优先发展重点工作等方式来改善，不一定都要采取行政改革的手段。行政改革只有在各种政治力量和社会力量对行政效率和行政效果的不满情绪达到一定程度时才会发生。

行政效率是行政学研究中强调得较多的问题，因为行政效率的高低是在行政执行过程或行政组织范围内发生的现象，是行政领导者的职权和职责规定要解决的问题，或者说是纯属行政事务的问题。但是，对于行政效果来说，其涉及的范围则要广泛得多，并不完全是由行政领导者可以自主决定的事情，例如，像国家行政机关的职权的确定、国民经济发展计划和国家预算的批准、重大的政策目标的制定、激进的社会改革方案的实施等等与行政效果直接相关的事情，往往是在政党、议会或公民投票等政治活动的基础上解决的，即常常是在行政执行过程之外解决的，似乎不属于行政学研究的问题。然而，对社会公众这一基本的社会力量来说，他们关心得最多的是行政效果而不是行政效率。除了公开性、透明度很高的政府外，社会公众平时很少能了解或掌握有关行政效率的资料，他们对行政效率的看法多是从政府办事效率的直接感受而来。相反，他们对政府的行政效果却有许多切身的感受和尖锐的评价，如社会风气和治安秩序的好坏、市场情况和市容变化等等，一般公众考虑这些问题时，对政府做这些事情花了多少钱及其成本—效益的比率考虑得很少，但对政府为解决其所决心的社会事务做了哪些事情或采取哪些措施及其效果如何多多少少会有某种看法。因此，对行政效果不满的情绪常常是社会公众施加行政改革压力的重要因素，从而迫使行政领导者把行政效果和行政改革问题列入其行政事务的重要议事日程。

由于社会因素和环境因素错综复杂及各种政治力量、社会力量对行政效率和行政效果的评价标准多种多样，行政改革的目标不是寻求最佳，而是使行政效率和行政效果在原有基础上有某种程度的改进。行政改革的内容、规模和程度随着各种政治力量、社会力量的对比关系与社会不满情绪的强弱程度而变化。当政府的某种行政改革方案出台的时候，各种力量都会注视它所带来的变化并对其改进程度做出评价，如果没有达到一定的满意程度，还会进一步施加压力推动行政改革深入发展。因此，行政改革是一个既以国家行

政组织为对象又以国家行政组织为主体的政治因素和行政事务相互作用的渐进性的社会变革和组织变革过程。

（三）行政改革是有计划地对国家行政组织及其工作所进行的结构性、制度性的变革。如上所述，行政改革一般是在社会上对政府的行政效率和行政效果的不满情绪或要求改革的呼声形成较大压力的情况下进行的，但这并不意味着行政领导人完全处于被动的、消极应付的地位。实际上，许多国家的行政改革都是行政领导人有意识地和有计划地实施的。由于社会上总是要有一些力量要求或赞成进行改革，另有一些力量抵制或反对改革，他们还必须具有足够的魄力和勇气排除阻力，积极推进改革。无论是实行总统制的国家还是实行内阁制的国家，新上任的行政领导人往往都以前任的教训为诫并以支持自己的社会力量为后盾提出自己任期内的某种雄心勃勃的行政改革计划。我国政治制度和社会制度的性质决定行政改革的提出和实施更具有计划性的特点，党和国家领导人是从整个国家的社会经济发展的全局和长远利益出发处理和解决行政事务的，因此可以把行政改革计划作为推动社会发展变革的一个有机的组成部分有目的地分步实施。

行政改革是对国家行政组织及其工作所进行的结构性、制度性的变革，没有深思熟虑的计划不可能取得预期的效果。当政府下决心进行行政改革的时候是以现行的行政效率和行政效果在很大程度上已不能或将不能适合外部环境的变化和外部力量的要求为前提的。在这种情况下，妨碍行政效率和行政效果的因素不仅仅是某些技术性 or 方法性的问题，必须从政治、经济、文化、社会风气和社会意识等较深层次探讨推动行政改革的原因，认识和掌握有效的行政执行运行机制的内在规律和客观要求，从行政体制、政府职能、组织结构、管理方式等方面科学制定行政改革的目标和实施计划，才能从根本上解决行政效率和行政效果的问题。

第二节 行政改革的基本过程

行政改革首先是以国家行政组织为改革对象的组织变革过程，了解有关组织变革的理论模式有助于从组织变革的共性方面增进对行政改革的认识。行政改革同时又与经济组织的变革形式不同，有其特定的性质、原因、方式和过程，需要通过对行政改革过程及其改革动因和目标的具体分析对其有一个较为全面的了解。

一、组织变革的理论模式

在某种意义上说，行政改革过程是一个既以国家行政组织为对象又以其为主体的特殊的组织变革过程。组织变革是管理学和行为科学研究的一个重要内容，它指组织作为一个变革主体随着内外条件的变化，及时调整并完善自身的结构和功能，不断提高其生存能力和竞争能力。国家行政组织是一个自成体系的、开放性的组织系统，管理学和行为科学关于组织变革的理论研究有助于深入了解行政改革的基本过程。下面先简单介绍几种有关组织变革的理论模式，然后在此基础上探讨有关行政改革过程的问题。

(一) 组织变革的动因模式。这是一种较简单的组织变革模式，它通过原因、动机、选择、目标四个环节的发展顺序探讨组织变革的过程。它的特点在于：(1) 强调组织的变革过程首先是由内部和外部原因刺激引起的；(2) 说明这种刺激的结果使人们的观念发生了变化，即形成了某种动机，包括组织的发展要求和个人的发展要求两个方面；(3) 突出了组织的领导者所作出的选择在组织变革中的重要作用，这种选择包括改革的目标选择、途径选择和方式选择三种类型；(4) 最后一个环节是组织变革目标的确定，如组织的协调发展、组织对环境的适应性等等，其结果通过一定的反馈形式再次引起内部原因和外部原因的变化，形成一个新的组织变革过程。

(二) 组织变革的系统模式。由美国学者哈罗德·莱维特提出。他认为组织变革是任务、结构、人员和技术四个变量相互作用、相互影响的过程。这四个变量实际上是构成组织系统的四种要素。其要点在于，这四个变量是相互依存、相互联系的。当它们的关系较为稳定时，意味着组织系统处于相对平稳、相对均衡的状态。当它们出现变动时，任何一个变量的改变均会引起其他一个或更多的变量的改变。组织变革的过程可以通过有计划地改变某一个或某几个变量的方式来进行。这种模式把组织看作是一个由多种要素构成的复杂系统，其重点不在于找出组织变革的原因，而在于探讨有计划地进行组织变革的方法。

(三) 组织变革的心理活动模式。由美国心理学家库尔特·勒温提出。他把组织变革在一定期间内发生的一连串组织活动或心理活动过程分为解冻、改变、再冻结三个发展阶段。解冻指人们原有的态度发生变化，认识到组织的某些状态不适当，开始产生改革的动机和要求。改变指实施某种改革方案或计划并通过认同、内在化等方式使组织成员在变革过程中形成新的态度和行为。再冻结指在改变发生后，使新形成或新发展的态度、行为固定下来，使之变成组织系统的一个持久部分。这一模式的特点主要是描述了与组织变革过程相联系的组织成员的心理变化过程，涉及到组织变革中的动力尽可能遇到的阻力等问题，并说明了组织变革过程与组织成员的心理变化过程的相互关系。

(四) 组织变革的组织活动模式。这是与上述模式相联系的一种模式。

它将组织变革过程分为诊断、阻力、变换、评价、制度化、扩展六个阶段。诊断指识别和分析需要进行变革的问题以促进解冻。阻力指在组织变革的过程中常常受到变革对象的抵制现象并加以克服以促进改变。变换指在从改变阶段向再冻结阶段转化的过程中新的行为和机制有效取代旧的行为和机制的程度。评价指对变换结果进行利弊分析以促进再冻结。制度化指在变革结果受到肯定评价时，将变革结果形成制度固定下来使之成为组织系统的一个持久部分，它体现为对再冻结的直接认可。扩展指将在组织某一部门或某一区域进行的变革扩大到组织整体，意味着对组织的其他部分也逐步实行制度化。这一模式涉及到组织变革的一个重要内容即组织制度的变化和改革，对了解行政改革过程有较实际的意义。

二、行政改革过程分析

从上述简要介绍的四种有关组织变革的理论模式中，可以归纳出一些与行政改革过程有关的重要环节和问题，如组织内部和外部造成改革的原因、改革目标的确定和选择、改革过程中的变量和要素、改革过程中可能出现的阻力与体制改革变化阶段等等，这些都有助于对行政改革过程的了解。上述四种模式都是以企业组织的变革过程为对象的，比较而言，国家行政组织的行政改革过程既有与其相同的一面，也有与其不同的一面，它涉及到更多的问题、变量和要素，整个过程也显得更为复杂。总的来说，行政改革过程可以分为下列几个阶段。

（一）外部因素和内部因素的变化。本书第七章曾论述了影响行政执行活动的一些因素，如政治、社会、经济等各种环境因素、结构、功能、关系等组织因素以及组织成员的个人因素等等，它们同时也是影响行政改革过程的因素，在此可以统称为三类要素或三类变量。通过组织变革的系统模式和心理活动模式可以说明，这三类变量的变化对提出和推动行政改革有十分重要的影响。不仅这三类变量之间相互联系、相互影响，而且每一类变量之间的各种因素以及每一种因素内的子因素也是相互联系、相互影响的。例如，社会环境因素中的经济因素是个最活跃的因素，它始终处于变动和发展之中，它可以影响到科技、教育、文化、观念等各种社会环境因素的变化，影响到阶级状况、各种政治力量消长、政治、经济制度等政治环境因素的变化，同时这种影响还可以渗透到与国家行政组织的内部活动有关的组织因素和组织成员的个人因素的变化，从而引起一系列的变化。这种变化将减弱国家行政组织原有的运行机制的平衡状态及原有体制对其内部环境和外部环境的适应性，降低行政效率和影响行政效果，使社会上出现某种程度的不满情绪和进行行政改革的呼声。又如领导者的个人素质、行政队伍的群体素质下降等组织成员个人素质的变化相应会造成政府职能活动削弱或组织结构失调，引起组织因素的不利变化，并进而对社会治安、经济发展等社会环境因素产生负效应，也会产生不满情绪和改革要求。所有这些变化最终将达到一定强度，造成进行行政改革的社会条件。

（二）改革力量发生影响。在各种内外因素发生削弱政府行政执行能力、影响其行政效率和行政效果的不利变化时，各种不满情绪是分散的、自发的、多向的，只有通过某些改革力量的积极活动才能凝聚成不可忽视的、有目标导向的强大压力。这些改革力量是多方面的，有赞成进行改革的政党、政治活动家、国会议员、行政领导人、社会团体、新闻媒介等等。由于他们在社会中的地位不同，享有的权力不同，对推动行政改革进程有不同的影响和方

式。

当国家行政组织的外部环境因素和内部环境因素发生变化时，它不会自发地相应发生变化。也就是说，行政改革不是一个随各种环境因素的变化自然发生的过程，它要靠某种力量来推动，这是因为：（1）在任何组织系统中，原有的组织结构、运行机制和规章制度都有一种相对稳定性；（2）在社会上和组织中，存在着与旧体制相联系的相当大的习惯势力或守旧势力，他们试图保持和维护旧的组织状态和体制，有时甚至还企图压制社会上的不满情绪和改革要求；（3）由于改革具有一定的风险性，国家立法机关、国家行政机关或政党中的政策制定者或决策者常对改革采取一种谨慎小心的态度；（4）社会中各个阶层、阶级和社会集团等等有不同的政治利益、经济利益和政治经济主张，在一定时期内，对行政改革的目标和方向较难形成较明确一致的共识，也就较难形成明确一致的改革行动。

因此，随着社会经济文化等各种因素的发展变化，将会有某些政治力量和社会力量应运而生成成为行政改革的代表和倡导者。对推动行政改革进程发挥十分重要的影响。这些影响主要表现在：（1）以表达民意的方式集中反映对现行弊病和不良现象的不满情绪，形成要求改革的较强大的社会舆论；（2）从理论上探讨和阐述实行行政改革的必要性和重要性，增强社会上的解冻意识；（3）提出各种进行改革的目标和主张，促进不同阶层、社会集团等在较重大的改革问题和目标方面形成某种程度的共识；（4）影响政党、立法机关、行政机关内的政策制定和决策过程，使改革主张或改革方案列入议事日程；（5）成为和社会上的习惯势力和守旧势力相抗衡的力量，并逐步取得压倒性的优势使行政改革进入正式制定计划和实施的阶段；（6）代表先进阶级的政党及杰出的政治家、社会活动家等在社会发展变化与现行的行政组织结构和行政体制的矛盾还不十分明显时，能够以其科学的预见性和正确的理论为指导，根据客观环境的变化，因势利导地逐步推动社会变革和行政改革的发展，成为有较高社会权威和影响的领导力量。

（三）制定行政改革纲领和计划。当改革力量成为社会的主导力量时，意味着在国家的最高决策层中开始正式考虑并着手制定有关进行行政改革的纲领、方案或计划。在实行普选制和议会制的国家中，此阶段与上一阶段的区分，常常以某个主张进行改革的政党或个人取得竞选的胜利为标志。制定行政改革的纲领和计划可以在三个不同的层次上进行：（1）执政党的最高领导层；（2）国家立法机关；（3）国家行政机关。在不同的情况下，这三个层次的政策制定和决策过程可能是单独进行的，也可能是联合进行的。

行政改革的纲领和计划基本包括下列内容：

（1）确定行政改革的目标，如是转变政府职能、调整政府机构、还是改革某种制度；是以提高行政效率为主、还是以提高行政效果为主，或是二者兼而有之，等等；（2）确定行政改革与现行的社会制度、经济制度、政治制度的关系与联系，如行政改革是作为社会总体改革的一个组成部分还是在其他制度不变的情况下单独进行；（3）确定行政改革的范围，如是否局限于中央政府或地方政府范围内，或是在整个国家行政组织范围内进行；（4）确定行政改革的具体内容或具体措施，例如如何转变政府职能、如何精简机构和人员、如何提高行政效率、如何合理下放权力、需要制定什么政策或法规，等等；（5）确定行政改革的程序和步骤，如行政改革过程分为几步或几个阶段，每个阶段的目标、内容和任务是什么以及各个阶段如何相互衔接和推进，

等等；（6）确定行政改革的方法，如是否成立负责行政改革的专门机构，如何加强对行政改革过程的控制，如何协调各级政府的行政改革活动，如何对行政改革的效果进行评价，等等；（7）确定行政改革的时间安排，如行政改革是在一年内还是更长的时间内完成以及各个具体阶段的时间安排等等，在很多情况下，行政改革过程并不是只有一个单一的行政改革计划或方案。特别是在行政改革是整个社会政治经济制度改革的一个组成部分、有较多的目标和较复杂的内容时，其过程往往是通过制定并实施一系列的行政改革方案或计划来完成的。

（四）行政改革计划的实施。行政改革计划主要是在最高行政机关的领导下组织实施的。在这个意义上说，国家行政组织既是行政改革的对象，又是行政改革的主体。行政改革的过程和企业、公司等经济组织实行的组织变革过程不同。在市场经济条件下，企业、公司等经济组织是一个独立进行经营活动的自组织系统，其组织变革的计划经最高决策层决定后即可在全组织范围内实施。而行政改革计划的颁布实施一般是国家立法机关立法或授权、国家行政机关具体实施的过程，在我国和其他一些国家，这一过程同时是贯彻执行执政党制定的有关行政改革的基本政策和指导方针的过程。由于行政改革涉及到国家行政组织的结构、职能、制度等较重要的变化，对社会政治经济环境的稳定和发展有巨大影响，因此。其改革计划或方案的颁布实施有下列两种方式，其一，以国家立法机关立法的形式来推行。如美国文官制度的改革是在一系列立法活动的过程中不断发展和完善起来的。美国国会于1883年制定了《文官制度法》（俗称彭德尔顿法），奠定了现代美国文官制度的基础，其后适应新的变革要求又陆续制定了一系列法律，主要有：1920年的文官退休法、1923年和1949年的两个职位分类法、1936年的乔治狄恩法、1939年的哈奇法、1950年的考绩法、1955年的政府职位培训法、1970年的政府人事管理法以及1978年的文官制度改革法等，这些立法活动构成了美国文官制度改革的一个重要内容。其二，由国家立法机关授权国家行政机关在一定范围内颁布实施行政改革计划或方案。例如美国1917年的《激发道德力量法规》赋予总统以在战时及战后一段时期内建立机构与改组机构的广泛权力。1932年的《经济法规》以及1933年的同类法规授权总统在限定的时期内以行政命令改变、合并、重新颁布行政机构的权力。1941年的《第一战争权力法规》授权总统在战时及战后短时期内，可以对“任何部、委、局、处、政府企业以及机关和官员等”进行彻底改组。1973年，行政改组授权方面的法规曾宣布失效，后又得以恢复。在行政改革方面，我国宪法对国家立法机关和国家行政机关的权限范围也有明确规定，如全国人民代表大会“制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律”，国务院“规定各部和各委员会的任务和职责”，“规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分”。

1993年8月，国务院颁布了《国家公务员暂行条例》，并于当年10月1日起施行，这是我国行政改革的一个重大举措。规范国家公务员制度的法律应当由国家立法机关制定，我国目前的做法是先以行政法规的形式来规范，在取得经验、条件成熟时，将会上升为经全国人大或人大常委会通过的法律。

行政改革计划或方案经过一定形式颁布后统一由国家行政组织负责实施。在某种意义上说，这是一种特殊的行政执行过程，国家行政组织依法对自己的组织结构和体制进行变革，既是改革的主体，又是改革的对象。当某

一项行政改革计划或方案正式出台时，将同时颁布一些有关具体实施的补充规定或实施细则，明确规定实施范围、实施步骤或程序、实施方法、实施工作的组织领导以及具体的时间安排等等。

在实施过程中，需要注意下列几方面问题：（1）总体部署，统筹规划。着重考虑全局性的和带有普遍性的问题。（2）具体分析，分步实施。改革过程不宜操之过急，不宜搞“一刀切”或“一风吹”，需要有计划地实现阶段性目标。根据实际情况分期推行，逐步深入。（3）创造条件，配套进行。一项改革计划或方案往往使组织系统的外部条件和内部条件发生一系列变化或连锁反应，与此同时，要使改革取得较好效果，也需要具备或创造一定的条件。因此应把握好各个方面的联系和衔接，制定必要的配套措施以保证改革的顺利进行。（4）定期检查，严格控制。任何改革计划，一旦启动后，将形成一股不可阻挡的力量，如果控制不力，有可能因失控造成严重的社会危害。因此应采取有利的检查和监督措施，从范围、步骤、方法、进程等方面始终将执行过程置于严格并有效的控制之下。（5）抓住重点，注重实效。任何改革计划，都有其重点实施的内容和所要实现的目标。在实施过程中应着重注意这些重点内容落实的情况和重点目标实现的程度。（6）循序渐进，平稳过渡。行政改革的基本特点是破旧立新，容易产生矛盾、对立和冲突，因此必须做好观念、体制、结构、管理方式和行为方式等等的转化工作，尽量减少可能出现的社会波动和不安定现象，认真执行有关政策，合理处理好人员安排等各种问题，实现由旧体制向新体制的平稳过渡。（7）及时评估，巩固成果。及时评估是行政改革计划实施过程中的重要工作，它可以对实施中可能出现的问题和偏差、预定目标的实现程度及已取得的成效提供有意义的反馈信息。同时，在正确评估的基础上，应及时通过法律化、制度化等形式将改革成果巩固下来，防止出现反复，使之与其他各种政治制度、经济制度等等统一结合为一个有机的整体。

三、改革动因与改革目标

如上所述，行政改革的推行需要具备两个基本条件，一是国家行政组织的外部环境因素和内部环境因素的变化使其现行状况不能符合社会发展的正常要求，二是主张改革的政治力量和社会力量意识到进行行政改革的必要性和重要性，并在国家政策制定和决策过程中占据主导地位。其中第一个条件是进行行政改革的最基本的条件，并且是第二个条件的基础和前提，它直接决定着行政改革进行的时间、规模、内容、形式和目标。为了深入了解行政改革过程，可从改革动因及其目标的三种不同情况作一个简要的分析。

（一）在外因不变的情况下内因引起改革。在许多国家中，政府的行政效率低下几乎是普遍令人感到头痛的问题。其原因很大程度上不是来自政府的外部而是来自政府的内部。假定政府的外界环境和外界条件不变，政府自身也不会静止不动，它有一种自我膨胀和自我衰变的趋势，使其行政效率逐渐变低。自我膨胀的趋势之一是“帕金森定律”发生作用的表现，在行政事务和政府职责未增加的情况下，行政人员和行政机构的数量及政府的规模在不断地扩大，从而增加了不必要的繁重的任务量和繁琐的办事程序。另外，政府还可利用行政立法权和行政权不断扩大自己的职能和职权范围，引起机构和人员的自我膨胀。自我衰变的趋势之一是“彼得原理”所揭示出的一种现象，即随着在政府等级制度中的晋升，许多人被提拔到他们所不胜任的工作岗位上，由于这种情况在一个人职务越高的时候越有可能发生，因此对政

府的政策制定和决策过程也将产生不利影响。问题在于，这两种趋势几乎不能从政府组织内部彻底根除。因为政府的运行机制是建立在与企业等经济组织完全不同的预算制度和授权制度的基础上的，获得更多的预算和更多的权力是保持政府自身存在和发展的内在动力。除此之外，政府组织内部计划不周、管理不善、录用、考核、培训、监督等工作质量的变化和削弱都可能造成效率低下的后果。这些变化使政府内部的组织机构、人员素质、岗位设置、财政支出等等发生直接损害行政效率的不利变化。在通过各种立法手段和监督手段不能有效控制这种趋势时将会引起改革。针对这种纯粹内因变化所进行的行政改革主要以提高行政效率为目标。

（二）在内因不变的情况下外因引起改革。在第七章关于政府组织外部环境因素的论述中，将其划分为政治环境因素、社会环境因素、自然环境因素和心理环境因素四种类型。这些因素的发展变化是推动行政改革的重要原因和主要动力。在这些因素中，政治环境因素和社会环境因素是直接推动行政改革的因素，自然环境因素和心理环境因素是间接推动行政改革的因素，它们主要通过对前两种因素的影响间接发生作用。政治环境因素和社会环境因素与国家行政组织的体制和职能密切相关，例如，不同的社会制度和政治制度决定了国家行政组织的性质、地位及其与政党、国家立法机关、国家司法机关的权力分配关系、中央政府与地方政府的集权与分权体制等等；不同的经济体制，如计划经济体制和市场经济体制，决定了国家行政组织的不同的行政职能和经济管理职能，等等。国家行政组织的职权、职能、行政体制以及组织结构等等是与国家的社会制度、政治制度、政党制度、经济制度相一致的，是适合并维护这些制度的发展需要的。当这些制度发生变化或改革时，国家行政组织也必然进行相应的改革以适合新的发展要求。总的说来，这种改革的目标主要是重新确定政府的职权范围和职能范围并在此基础上建立起新的行政管理体制，以确保行政效果符合社会政治经济发展需要。

（三）内因外因同时变化引起改革。国家行政组织的运行过程实际上是一个其内部因素和外部因素不断变化、相互影响和相互作用的过程，行政改革是这些因素发展变化的必然结果。在不同的社会发展时期，这些因素的变化有时是相对平缓的，有时则是较为剧烈的。以内部因素变化为主引起的改革，往往是较为平稳、局部性的改革，以外部因素变化为主引起的改革，在某种情况下有可能引起规模较大的、整体性的改革。根据国家行政组织内部外部因素变化的不同程度，行政改革的规模和形式可分为下列三种情况：（1）内部调整。国家行政组织根据自身发展与社会要求不相适应的情况提出某些内部改革措施，以提高行政效率，改进行政效果。（2）外力参与。国家立法机关或执政党针对国家行政组织的现状与社会要求不相适应的情况制定某些进行行政改革的政策和方案，促进国家行政组织积极进行有关方面的改革。

（3）大规模改组。经过国家立法机关的立法程序或公民投票等形式，制定或通过对国家行政组织和现行行政体制进行根本性改革的方案，并采取更换国家行政机关最高领导层的激烈手段推动改革。内部调整和外力参与是较为普遍的行政改革形式，大规模改组是与较大的社会变革相联系的行政改革形式。

第三节 行政改革的主要内容

由于行政改革有广泛的社会基础、复杂的社会背景、多种多样的形式和具体目标，因而其内容可说是从小到大，包罗万象，涉及到与国家行政组织行政执行活动有关的各个方面。概括起来说，行政改革具体可分为结构、职能、体制三个方面的内容。在行政改革的实际过程中，这三方面内容常常是相互结合在一起的，在此主要是从理论上进行一些抽象的分析。

一、结构方面的改革

组织结构指组织系统各个部分的构成方式。它是国家行政组织内部的权责关系、分工协作方式、职权和职能划分、机构设置和岗位设置等等的综合表现。组织结构方面的改革主要指通过机构改革或调整改变组织系统内部构成方式，以提高行政效率。组织结构是否合理，直接影响到组织系统正常运转的好坏和行政效率的高低。因此，组织结构方面的改革常常是行政改革的一个主要内容，其基本形式是机构改革或机构调整。需要指出的是，机构改革并非只是结构方面改革的特定方式，职能方面和体制方面的改革都可能引起机构改革。这里仅指出于结构方面的考虑所进行的改革。组织结构方面的改革一般包括下列几个方面。

1. 合理调整控制幅度。这是一种常见的机构改革形式。管理层次和控制幅度是分析组织结构时的两个最基本的问题（参见第三章）。前者涉及到组织的纵向结构，后者涉及到组织的横向结构。如上所述，控制幅度指一名行政领导人直接领导和管理的下级人员或下级部门数。在各级政府中，无论是中央政府，还是省、市、县等地方政府，每一级政府领导人都直接管辖着一定数目的机构或部门，由于政府内部或外部某些因素的变化和提高行政效率方面的考虑，常会通过行政改革的形式调整控制幅度。一般来说，在大多数国家中，在管理层次方面进行的改革极少，因为管理层次的变革比控制幅度的变革要剧烈得多。但是在控制幅度方面进行的改革则较为常见。控制幅度的改革通常分为两个方面：（1）限制或缩小控制幅度，意味着横向减少机构数目；（2）扩大或增加控制幅度，意味着横向增加机构数目。实行改革开放以后，我国机构改革在控制幅度方面发生过三次变化，如 1983 年国务院下设外交部、国防部等 45 个部委；1988 年变为 41 个部委；1993 年变为 40 个，总趋势是限制并缩小控制幅度。

2. 合理调整组织结构形式。由于几乎所有国家的行政组织的结构形式都是直线—参谋（职能）结构形式（参见第三章），因此组织结构方面的行政改革在大多数情况下必然涉及到组织结构形式的调整问题，这方面的改革与控制幅度的变化密切相关，其内容主要涉及如何在各级政府和国家行政机关内部合理调整机构设置和划分职权和职能范围，如何合理调整直线部门和参谋（职能）部门的关系，即通常所说的“条条”和“块块”的关系。调整组织结构形式一般有三种情况：（1）分设或增设内部机构；（2）合并减少内部机构；（3）原有内部机构数目不变，改变其隶属关系或对某些职能加以调整。无论是哪一种情况，其目的都在于合理调整国家行政组织内部的分工协作关系，保证行政执行活动的顺利进行。如在 1988 年的机构改革中，我国增设了国家监察部，扩大了职能部门对直线部门的监督权；1993 年国务院机构改革方案将国家技术监督局、国家烟草专卖局、国家海洋局、外国专家局、国家国有资产管理局、国家中医药管理局、国家进出口商品检验局、国家建

筑材料工业局、国家医药管理局、国家地震局、国家文物局、国家外汇管理局、国家粮食储备局、国家测绘局等原有的国务院直属局改由经贸委、科委、人事部等部委管理，将原由财政部管理的国家税务局调整为国家税务总局，改为国务院直属机构等，都属于这种结构性的调整。

3.合理调整权力结构。在此主要指中央政府和地方政府的权责关系，可以说是国家行政组织内部结构中的核心问题。这种上下级政府间的关系和权力结构是与管理层次有关的纵向结构的外在表现，它的实质是在国家行政组织内部如何合理解决集权和分权的问题。在第四章，我们曾根据中央政府和地方政府之间不同的集权和分权程度论述了高度集权、有限授权、模拟分权、联邦分权或联合分权四种不同的类型，它们各有特定的权力结构和权责关系。合理调整中央政府和地方政府的权力结构可以分为两种情况：其一，转换权力结构类型的变革，即通过改革从上述一种类型转化为另一种类型，它往往不仅涉及到权力结构的变革问题，而且涉及到行政领导体制的变革。其二，同一种权力结构类型内的变革。这种变革不涉及权力结构类型的转化问题，但在不同程度上改变或重新确定中央政府和地方政府各自的职权范围，调整二者之间集权和分权的关系。

1994年我国进行的分税制改革即涉及到这种权力结构的调整。

二、职能方面的改革

职能方面的改革指根据社会经济发展要求改变或调整政府原有职能并进行其他方面的相应变革。任何组织系统的结构和其所要履行的职能或职责都是紧密联系、不可分离的。因此组织结构方面的改革必然与组织职能方面的改革有某种程度的关系，其主要表现在于，无论是国家立法机关还是国家行政机关，在考虑增设或减少某个行政机构时，总是以某些职能方面的调整为前提的。当然，在现实生活中，有时会出现一种虚设机构的现象，和因人设职的性质一样，设立某个没有具体权力和职责的机构。但是，这是一种不正常的现象，不能称之为改革。

结构方面的改革与职能方面的改革既有联系也有区别。这种区别主要表现在下列两个方面：首先，它们的主要内容不同。结构方面的改革以机构调整为主要内容，用最典型、最纯粹的例子来说，它是在政府的原有职能不变的情况下，对原有的机构设置进行调整，在没有增加或减少政府原有职能的情况下增加或减少了政府的某些机构并对这些机构所履行的职能相互间做了一些调整，即在政府原有职能不变的情况下进行内部结构改革。职能方面的改革以职责调整为主要内容。它是在政府的原有职能发生变化的情况下进行的，其结果或是改变原有机构设置，或是不改变原有机构设置。对于职能方面的改革来说，改变政府原有职能是最基本的特点，而是否同时改变政府的原有机构设置却不一定，也就是说，它有时可能不会发生结构方面的变化。如在1993年的国务院机构改革过程中，撤销原有的航空航天部、轻工业部、纺织工业部，改为航空工业总公司、航天工业总公司（对外挂航天局的牌子）、中国轻工总会、中国纺织总会，主要是进行职能方面的改革。

其次，结构方面的改革和职能方面的改革所起的作用不同。结构方面的改革主要解决的是政府如何管理的问题，主要的目的是保证政府内部协调运转，有利于提高行政效率。在某种意义上说，结构方面的改革是政府的内部事务，可以由政府自主决定。而职能方面的改革主要解决的是政府管理什么的问题，只有在这个问题已经解决的前提下才进而提出政府如何管理的问题。

题。它的主要目的是保证政府履行的职能或职责符合社会发展变化的要求，有利于取得较好的行政效果。由于政府的活动和行为特点是依法行政，它的职能主要是由国家立法机关通过的宪法和各种法律规定的，因此，职能方面的改革不是政府能够自主决定的内部事务，在大多数情况下，它是在外力参与和推动下进行的，常常与政治体制改革相联系。

在改变或转变政府职能的同时进行机构改革是一种规模较大、社会影响较广并且较深远的行政改革活动。政府职能如何转变、由谁转变是首当其冲的问题，其主要方式有：（1）执政党有明确的政策导向；（2）国家立法机关通过了限制或扩大政府授权的法律或法令；（3）国家司法机关对有关政府职权范围的诉讼案所作裁决的影响；（4）政府本身通过立法或行政立法程序使转变职能的议案获得通过；（5）对政府行政执行活动的监督机制的作用，等等。

在改变或转变政府原有职能的同时进行机构改革的方式主要是与增加或减少政府的某种职能相对应增加或减少相关机构，一般有下列几种具体做法：（1）增设或扩大可增强政府宏观调控能力的机构；（2）取消或调整与社会经济发展要求（如市场经济体制要求）不一致的或可由市场经济调节机制取代的政府职能并相应取消或调整有关机构；（3）取消或调整可用法律手段取代的政府职能并相应取消或调整有关机构；（4）取消或调整政府管不了的或不该管的各种具体职能或职责并相应取消或调整有关机构。

进行职能方面的改革有利于提高机构改革的效果，如果不在合理转变或调整政府职能的基础上进行机构改革，很容易陷入“膨胀—精简—再膨胀”的恶性循环之中。如1981年底，我国中央政府机构膨胀、队伍老化的问题较为严重，当时中央政府机构达100个，行政人员5万余人。

1982年进行机构改革的结果，国务院工作部门实行精减；由100个减少到61个，但到1986年底，国务院系统又出现了五个增多，“正式机构增多，中央部委一级机构由1982年的61个扩展到72个，司局级机构增加了135个，处级机构猛增了1280个；变相机构、临时机构增多，已比1982年翻了一番，且大有继续膨胀之势；人员增多，四年时间，国务院系统已超编近5万人；官员职数增多，特别是巡视员、调研员猛增，处级以上干部与一般干部之比为1：12；事业单位，尤其是中心、学会、协会增势迅猛，中央各部属全国性事业单位人员达200万人，并以每年100多个机构、2万人左右的速度递增。与此同时，行政费支出呈直线上升之势，按同口径比较，1980—1985年，平均每年增长16%，超过了同期财政收入的增长水平，1986年行政经费又比1985年增长达21%以上。财政部分析，机构过度膨胀、人员无限增加是行政经费急剧上升的主要原因”。虽然造成这种政府机构再膨胀的原因很多，但其中一个主要原因是“这次（指1982年）机构改革仍然没有提出转变政府行政的功能与职能问题”。1993年11月党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出目前各级政府普遍存在机构臃肿，人浮于事，职能交叉，效率低下的问题，强调：“转变政府职能，改革政府机构，是建立社会主义市场经济体制的迫切要求”，和“政府经济部门要转变职能，专业经济部门要逐步减少，综合经济

转引自张德信、李兆光主编：《现代行政学》，红旗出版社1993年版，第191页。

转引自张德信、李兆光主编：《现代行政学》，红旗出版社1993年版，第191页。

部门要做好综合协调工作，同时加强政府的社会管理职能，保证国民经济正常运行和良好的社会秩序”，说明了转变政府职能与改革政府机构的关系及其在增强行政效果方面的作用。

三、体制方面的改革

体制方面的改革指与社会政治制度、经济制度的改革相联系的行政改革，它是整个社会变革的组成部分，比单纯结构方面的改革和职能方面的改革具有更远的社会影响。体制方面的改革本身包含着结构方面的改革和职能方面的改革，它把这两方面的改革有机地结合在一起，通过打破旧的体制的方式推动这两方面的改革，并以建立新体制的制度化方式保持和巩固改革成果。和结构、职能方面的改革不同，体制方面的改革必须以立法的形式进行。旧的体制的改变、调整或废除，新的体制的颁布和建立，应有严格的法律规定和法律程序。

在进行体制方面改革的过程中，执政党、国家立法机关等外力作用和影响显得更为突出。政府由于处在“行政执行”的地位，在体制方面的改革上受到比进行结构方面的改革和职能方面的改革更多的限制和制约，因为其进行改革的依据必然是执政党正式制定的政策纲领或国家立法机关通过的正式法律，即使是政府倡导的改革方案至少一般是在得到这两种力量的赞同时才能付诸实现。因此，行政方面的改革只有在执政党、国家立法机关和国家行政机关的共同努力下才能顺利进行。否则，将会困难重重，甚至有可能产生政治危机、政府改组和社会动荡。

体制方面的改革一般包括下列几种情况：1. 与经济体制改革相联系。经济体制的变革对行政体制的变革有十分重大的影响，它要求并决定政府在社会经济管理方面所应有的权力、作用和职能。2. 与政治体制改革相联系。“现在看，不搞政治体制改革不能适应形势。改革，应该包括政治体制改革，而且应该把它作为改革向前推进的一个标志。”“进行政治体制改革的目的，总的来讲是要消除官僚主义，发展社会主义民主，调动人民和基层单位的积极性。要通过改革，处理好法制和人治的关系，处理好党和政府的关系。”3. 与其他社会管理制度的改革相联系。行政体制是整个社会管理制度的一部分，与其他社会管理制度相互作用、相互影响，共同结合为一个有机整体。当其他社会管理制度，例如社会收入分配制度、社会保障制度、人事制度、教育制度等等发生变革时，也将推动行政体制发生相应的变化。4. 国家行政组织自身的制度建设。国家行政组织为了有效地履行各种职能，保证行政执行过程的顺利进行，提高行政效率，需要不断通过行政体制方面的改造加强组织建设和队伍建设，如录用制度、考核制度、奖惩制度、工资制度以及领导体制、岗位责任制等各种管理体制方面的改革。公务员制度改革是一种内容广泛的全面改革。体制方面的改革要求从社会变革的全局和社会发展的总体利益出发考虑行政改革问题，要求从党政关系、国家立法机关和国家行政机关的关系、政企关系等各个方面重新确定国家行政组织的地位、权力、作用和职能，在与各种社会变革相结合的基础上通过立法形式和法律手段推动国家行政组织在结构、职能、体制等方面所进行的变革。

我国以邓小平同志 1992 年初重要谈话和党的十四大为标志，进入了改革开放和现代化建设事业的一个新的发展阶段。党的十四届三中全会制定的建

立社会主义市场经济体制的总体蓝图，是进一步深化改革的行动纲领。建立社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。为实现这一目标，要求从下列五个主要环节进行一系列的体制改革：

1. 坚持以公有制为主体、多种经济成分共同发展的方针，进一步转换国有企业经营机制，建立适应市场经济要求、产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度；
2. 深化流通体制改革，建立全国统一开放的市场体系；
3. 转变政府管理经济的职能，建立以间接手段为主的完善的宏观调控体系；
4. 建立以按劳分配为主体、效率优先、兼顾公平的收入分配制度；
5. 建立多层次的社会保障制度。

这些主要环节是相互联系和相互制约的有机整体，构成社会主义市场经济的基本框架，其中转变政府管理经济的职能是一个具有主导意义的方面。我国改革开放的进程要求围绕这些主要环节，建立相应的法律体系，在采取切实措施全面推进改革的同时从体制方面进行一系列的行政改革。为适应这种改革要求，1993年以来，国务院按照八届全国人大一次会议批准的方案，进行了机构改革。经过一年的时间已经基本完成了国务院各部门定职能、定机构和定编制的“三定”工作。1994年继续完成省级政府的机构改革，并在部分市县级政府进行机构改革。1993年8月，国务院正式颁布了《国家公务员暂行条例》，并于1993年10月1日起正式施行。在我国建立和推行国家公务员制度，这不仅是适应建立社会主义市场经济体制的需要，同时也是政治体制和行政体制改革的一项重要内容。另外，从1993年以来，我国还在工资制度、财税体制、金融体制、投资体制、外贸体制、价格体制、国有企业经营机制、流通体制、行政监督机制、高等教育办学体制、社会保障制度、保险制度、劳动制度、户籍管理制度、住房制度等方面进一步深化社会改革并相应颁布了一系列的法律、法令和条例，对从结构、职能、体制等方面推动行政改革提出了更高的、更迫切的要求。今后一个时期，我国各级政府按照中央精神，在完成机构改革的基础上，主要是在转变职能、提高工作效率上下功夫。政府对国民经济的管理，将逐步由直接控制微观经济活动，转到进行宏观调控和维护市场秩序的轨道上来，政府的任务主要是搞好宏观调控、综合协调和社会管理。由于建国以来，我国的行政体制是在适合计划经济体制的基础上建立起来的，随着社会主义市场经济体制的建立和发展，全面进行行政体制改革将是一个具有现实意义和历史意义的重要任务。

