



在线资源

研究参考

公共管理

人力资源开发

人事管理

学术跟踪

国际观察

客座研究人员文章

《事业单位人事管理条例》解读

您现在的位置: 首页 >> 在线资源 >> 研究参考 >> 公共管理

《行政学研究》在公共管理中的应用

2009-09-23 | 访问人数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

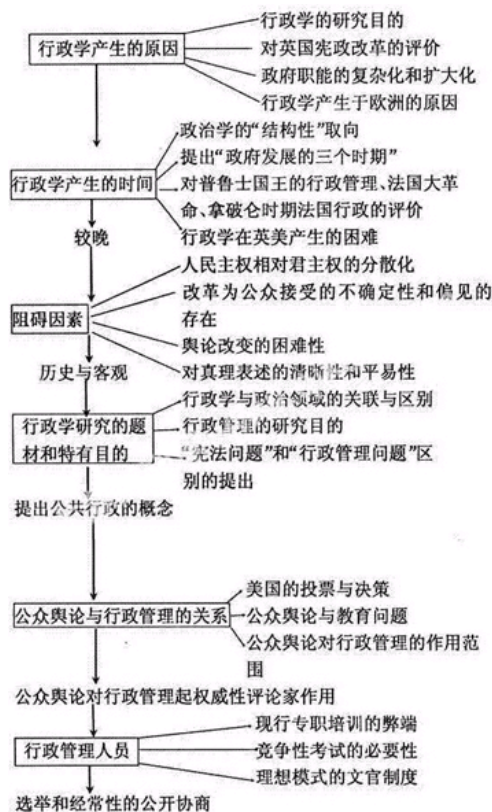
[摘要] 威尔逊的《行政学研究》作为公共行政学学科产生的标志性文献, 为整个公共行政学的发展奠定了坚实的理论基础。分析了《行政学研究》的主干结构和主要内容, 并在结构和内容的基础上对威尔逊“政治—行政”二分框架的意义进行了总结。

[关键词] 威尔逊; 行政学; 框架

威尔逊的《行政学研究》作为公共行政学学科产生的重要标志性文献, 以其提出的“政治与行政二分”框架为公共行政学研究做出了巨大贡献。这篇发表在《政治科学季刊》上的论文, 用生动通俗的语言力图阐述行政科学的独立性和其他特点, 并用形似散漫的结构集中讨论了从“行政科学的产生”到“地方与联邦自治”等几个主题, 全面地将公共行政科学与政治学中进行了区分。

一、文章结构梳理

为便于分析, 现将论文结构图整理如下:



论文结构上的特点也从语言中得到充分运用，每一个要说明的问题，都有威尔逊设问的提出，随着问题的提出，问题逐步深入，从行政学存在的原因，到其产生和发展的时间，从普鲁士国王的成功经验到法国大革命和拿破仑时期法国专制的存在，从美国人民主权到对公众舆论的评价，从历史经验的缺乏和客观现实的限制到提出宪法与行政问题的区别，又从公众舆论的特点提出文官制度的理想模式，最后在全文分析的基础上提出了行政学的研究原则和方法。

二、文章内容分析

在对此篇文章的结构进行比较细致的梳理之后，我们再来细细咀嚼其中的精髓。行政学的产生和所有的学科一样，独立学科的产生既需要时代背景的孕育，也需要理论基础的支撑。而威尔逊的这篇论文正承担了行政学作为一门独立学科出现的重要理论基础这一角色，而学科产生的时代背景，则在《行政学研究》里有较为详细的表述：民主制度的建立，政府角色的转变使得行政管理已经不再处于阴暗不为人所重视的角落，而为了更好地行使民主权力，成为一门独立学科，有自己的研究方法，为人们所认识。

谈及行政学的产生，其产生的时间和地点也是有助于我们更好地理解这一问题的。根据威尔逊的论文，“美国的学者迄今都没有在这门科学的发展中发挥重要的作用，行政学的博士都产生在欧洲。”“它是由法国和德国的教授们发展起来的”。而对于行政科学首先在欧洲得到重视，威尔逊认为是欧洲政府的垄断性使其迅速采取的各种手段能得到有效的执行，使得行政学的研究在欧洲更为便利。行政科学受到广泛重视的原因时间为何“姗姗来迟”，既然行政机关作为政府最明显的部分，经历了和政府本身一样漫长的岁月，那么行政学产生如此之晚，必然有其特殊原因。从理论上讲，政治学研究的结构性倾向导致了人们对行政的忽视，而政治学的这种结构性倾向是由当时的时代背景所决定的，“在很早的时代，麻烦的事情几乎都出在政府的结构方面”，而美国作为一个新兴国家，并没有在政府工作方面遇到大的困难，加之对国外行政学研究的不重视，行政学迟迟没有在美国得到充分的发展。

1. 阻碍因素

对于当时的美国，一切政府工作的原则首先就是自由，但分散的人民主权并不能为行政管理的发展提供任何便利条件，只是使得类似“集体的无理性”表现得更加明显，行政权力行使更加困难而已。这在“以投票决定一切”的美国表现得尤为突出——在对公众舆论的尊重和改变舆论的需要间，似乎没有一个平衡存在，而控制着力量的公众舆论并非一个理性的集体，对历史经验的沿袭和偏见时时刻刻影响着舆论的导向，从而使得“教育”变得必要。威尔逊提出，即使是教育，在民主主权下，也有其格外的困难，因为这意味着对真理表达的清晰性和平易性要求很高，而这却不是那些管理者所能做到的。

在这一部分，我认为威尔逊给你提出了四个需要注意的阻碍因素：①人民主权的分化；②改革为大众接受的困难性；③对舆论的尊重和改变舆论的困难性；④对真理表述为舆论接受的可能性。威尔逊认为这些因素在美国体现得尤为突出。

2. 行政学研究的题材及特有目的

在这一部分，威尔逊似乎在重复强调前面已经提到的“行政学与政治学二分”框架，但事实上，威尔逊只是在用学科间的比较的方法使得行政学更为清晰地呈现，避免混淆。他首先论述了行政学与政治学间的区别与联系，并引用德国学者的话说明“行政管理置身于政治所有的范围之外”，最后，他对宪法问题和行政管理问题进行了进一步阐述，表明只有宪法原则下的自由才是人们所拥有的自由，行政管理下的自由仅仅是其程序上的实现。

在比较后，公共行政的概念便得到了比较全面的概括。在这一部分，威尔逊对宪法的作用进行了界定，认为要区分“一般决策”和“特殊手段”，只有承认行政官员的主动性才能保证行政效率。对于“分权”问题上宪法与行政管理的冲突，威尔逊进行了比较深刻的思考，认为民主制度下的分权，只有在“巨大权力”和“不受限制的自由处置权限”下形成对责任承担者的激励，才能使得民主分权下文官的行政效率。

3. 公共舆论与行政管理

正如开篇所提出的，“大多数人以前仅仅听命于政府，现在他们却指导着政府。有些国家，政府曾经对朝廷惟命是从，而现在却必须遵从全民的意见”，正是在这样的背景下，公共舆论与公共行政间的关系发生了剧变，如何理解此时公共舆论和行政管理的关系对于公共行政的职能界定具有重大意义。

虽然威尔逊认为“公共舆论对行政管理起权威性评论家的作用”，但紧接下来的三个段落，威尔逊从美国的投票式决策、舆论的教育问题等来限定了舆论对行政管理作用的范围，这样看起来似乎矛盾的一个部分，实质上承接了上面他所阐述的关于“巨大权力”和“不受限制的自由处置权限”的论述，同时，也紧紧扣住了其“政治与行政二分”框架的中心。看似讨论舆论与行政管理的一个部分，实质上直指向论文的中心。

4. 公共服务机关的后备人员

一个学科的正式诞生，必然伴随着一个独立教育体系或者科目的出现，对于公共行政，也是如此。在这一部分，威尔逊集中讨论的问题就是文官后备人员的准备方式。其提出的“理想模式的文官制度的方式——选举和经常性的公开协商”以及“竞争性考试”到现在已经成为各国选择行政官员的主要方式。

5. 研究行政学的方法

每一门独立学科都有其系统的研究方法，通过比较，威尔逊认为不同政治体制下的行政管理具有相似性——结构性相似以及合法目标的相似。从而构成了其认为引进外国行政制度的可能性，在排除成见和严格区分政治和行政的前提下，威尔逊在这一部分提出，比较研究是行政学研究的方法。

许多西方学者至今仍认为，比较研究是行政学研究的唯一方法，威尔逊虽然在论文里并没有明确指出比较研究的主宰地位，但事实上他已经将比较研究的方法带入了整篇论文的写作，这是符合当时美国的时代特征的。当时美国政治制度发生了翻天覆地的巨大变化，在当时政治与行政仍然不分界限的情况下，政治格局的改变是否就意味着行政格局的改变仍然没有定数，在此，威尔逊提出用比较的方法研究行政学明显对美国当时的行政需求相符合。但无疑这也对后来行政学研究方法的发展方向产生了一些影响。

三、政治与行政二分法原则对于当代政府改革的启示意义

如果对于二分法的探索只停留在其理论层面，那是远远不够的。对于政府改革来说，首要条件是认清本国行政体制所面临的具体问题，并结合这些理论的精髓推行政府改革方案。这对于我国政府改革有着重要的指导意义，具体表现在以下两个方面：

(一)从政府管理工作的实践来看，对政治与行政进行二分，有利于政府在对社会进行有效管理的过程中选择正确的行为方法。政府实际上面临着两个不同的行为领域，即威尔逊所说的政治领域和行政领域，此二者之间的确存在着一定的差异。“对于参与统治和治理过程的行政人员，应该明确区分政治与行政二者的不同”。中国特有的党政关系导致了政治对于行政的绝对主导地位，使得行政部门不能独立负责地行使权限。再者，由于党政很难分开，行政行为实际上由党组织来决定，甚至以行政部门内党组织的名义来实施。笔者认为，在政治领域应该用政治方式，而在行政领域则宜采用行政方式，反之，用政治手段去解决行政问题，不但解决不了问题，反而会使问题更加复杂化；而若用行政手段去解决政治问题，同样达不到解决问题的效果，且还有可能造成新的政治问题。二分法的观点如果把握得当，有助于政府管理者辨别政治问题和行政问题，从而正确地选择政府的行为方式。

(二)对保持政府稳定的作用。政治与行政二者的活动领域、运行规律都各不相同。政治是不稳定的、排他的和混乱的，行政是稳定的、专业的且有秩序的。用政治冲击或代替行政都会引起国家的动荡，不利于政府的稳定和政策的连续性。因此，政治行政二分法在一定意义上能够保持政府的稳定，并启示我们应立足于政府改革的实践方面，在政策制定领域注重民主，实现决策的民主化；在行政领域则应更加注重效率，使政治与行政都能得到充分地发展。

四、研究意义

威尔逊最大的贡献，就是把行政学从政治学中脱离出来，成为一门独立学科，即“政治—行政二分”。虽然对这个框架的合理性一直以来受到质疑，但不能不承认它仍然是“催生”公共行政最重要的标志文献。这个分水岭的确意味着一个巨大的变化，其影响并不仅仅限于学科理论方面，威尔逊对公共行政的研究显然也对当时的政治界产生了不可估量的影响。当时在美国，面临着权钱交易等一系列的腐败现象侵蚀着公共行政系统导致低效率、声名狼藉的重大问题，此时关注行政问题已经是势在必行。在威尔逊“巨大的权力和不受限制的自由”的前提下，显然已经对“承担责任必不可少的条件”做出了最好的阐述。威尔逊为了能让政府意识到承担责任的重要性、意识到高效率执行决策的重要性，在论文中对“职责”、“舆论”等问题进行了分析。除此之外，论文的重要贡献还在于提出了比较研究是公共行政的重要研究方法。这在某种程度上承认了公共行政对政治学研究方法的继承，也为今后比较行政学等学科的发展奠定了基础。

参考文献：

- [1]彭和平，竹立家. 国外公共行政理论精选[M]. 北京：中共中央党校出版社，1997
- [2][美] 乔治·弗雷德里克森，张成福译. 公共行政的精神[M]. 北京：中国人民大学出版社，2003
- [3]张康之. 寻找公共行政的伦理危机[M]. 北京：中国人民大学出版社，2002
- [4]张国庆. 行政管理学概论[M]. 2版. 北京：北京大学出版社，2000
- [5][美] 罗伯特·登哈特，扶松茂等译. 公共组织理论[M]. 北京：中国人民大学出版社，2003
- [6]王玉英. 变革社会中的公共行政—前瞻性行政研究[M]. 北京：北京大学出版社，2005
- [7]张亚平. 浅议二分法的产生及现实意义[J]. 中国行政管理，2003(5)：23-25
- [8]乔治·弗雷德里克森，彭和平，竹立家译. 论新公共行政学[M]. 北京：中共中央党校出版社，1997：298-316
- [9]伍德罗·威尔逊，彭和平，竹立家译. 行政学研究[M]. 北京：中共中央党校出版社，1997：1-27
- [10]丁煌. 西方行政学史[M]. 武汉：武汉大学出版社，1999：692105
- [11]孙耀君. 西方管理学名著提要[M]. 南昌：江西人民出版社，2005：133-150
- [12]胡象明. 政治与行政二分法：思想渊源及其评价[J]. 中国行政管理，1999，(11)：13-15
- [13]张康之. 对政治与行政二分原则的审查[J]. 国家行政学院学报，2001，3(4)：9-11

作者：郝明瑶

来源：《企业导报·上半月》 第3期

声明：凡本网注明“来源：XXX”的文/图等稿件，系出于传递更多信息及方便学术探讨之目的，文章内容仅供参考，并不代表着中国人力资源和社会保障部或其观点或证实其内容的真实性。

[>> 返回](#)

新闻评分

相关新闻

■ 人力资源社会保障部办公厅关于培养2015年人力资源社会保障系统双证公共管理硕士(MPA)研究生的通知 2015-07-13

- 何凤秋：事业单位收入分配改革的何政坚克难 2015-07-09
- 吉林省人才管理改革试验区：集中资源聚英才 2015-07-03
- 刘晓莹：创新人才驱动未来制造业 2015-07-02
- 郝玉明：改进竞争性选拔干部方式范围研究 2015-06-26
- 郝玉明：加拿大如何吸引留住国际留学生 2015-06-26
- 重庆：十条人才激励新政全面推进创新驱动 2015-06-24
- 孙锐、孙彦玲：如何走出人才评价的困局 2015-06-24

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有
地址：北京市朝阳区智慧里5号院1号楼 邮编：100101
院办电话：010-84658600
信息宣传处：010-84650950、010-84651389
京ICP备10211434号 京公网安备110401200210