

Public Administration

行政管理学

北京大学政府管理学院

张国庆 教授



第三讲 行政权力

- 第一节 行政权力概述
- 第二节 行政权力的分配
- 第三节 行政授权
- 第四节 行政权力的行使



第一节 行政权力概述

- 一、行政权力的涵义
- 行政权力的这一定义，包括以下五个方面的主要内容：
- 第一，行政权力的主体必须是国家行政机关及其工作人员。
- 第二，行政权力的根本目标，是通过执行国家的法律和政策有效地实现国家意志。
- 第三，行政权力的作用方式主要是强制性地推行政令。
- 第四，行政权力的客体包括所有的居民及其所组成的各种社会组织 and 集团，囊括领土范围内的整个社会。
- 第五，行政权力的性质是一种由社会上少数人行使的管理权力。



二、关于行政权力的主要学说

- (一) 早期分权学说
- ——亚里士多德 (Aristotle) 《政治学》；古罗马的波利比阿(Polybius)
- (二) 三权分立学说
- ——查理·孟德斯鸠 (Charles Montesquieu)
- (三) 政治与行政二分法
- ——乔汉·布隆赤里(Johann Bluntschli)；伍德罗·威尔逊；马克斯·韦伯；古德诺
- (四) 五权宪法学说
- ——孙中山先生在借鉴西方三权分立学说的基础上，结合中国的政治传统所创立的一种学说。
- (五) 议行合一学说
- ——马克思主义的观点，认为行政权力与立法权力是统一的。法国巴黎公社首创了议行合一的先例。
- (六) 组织权力学说
- ——组织权力普遍存在，其重要功能在于建立和维持社会秩序。



三、行政权力的结构

- （一）行政权力的静态结构
 - ——纵向的层级结构+横向的部门结构
- （二）行政权力的动态结构
 - ——由权力作用的方向、方式、轨道、层次、时间和结果等要素结合在一起所构成的权力运行模式



四、行政权力的特征及其与其他权力的关系

■ （一）行政权力的特性

■ 1. 公共性。

- 作为一种国家权力，行政权力本来就属于公共权力，公共性自然是其主要特征。它的运作集中体现为公共管理和公共服务等活动，其目的在于提供公共物品、维护公共利益。

■ 2. 手段性。

- 行政权力本身不是目的，而是实现目的的手段。行政权力要实现的目的并非产生于行政系统本身，而是来自于行政权力之外。从法理上讲，行政权力属于派生性的权力，是经公民政治授权或经立法权力委任之后产生的，它必须执行赋予它权力的公民或国家立法机关的意志。

■ 3. 自主性。

- 行政权力的自主性首先是其相对独立的特性，这主要表现在两个方面：即相对于社会权力的独立性和相对于统治权力的独立性。



（一）行政权力的特性

- **4. 一元性。**
- 行政权力的一元性表现在三个方面：其一，在一个国家内，拥有和行使行政权力的组织系统只能是一个；其二，在一个国家的行政系统内部，只能存在一个权力中心，首长负责制是一般行政管理机关的领导原则；其三，行政权力的一元性还表现在行政权力主体与客体之间的不可逆性，亦即行政权力运行的单向性。
- **5. 时效性。**
- 行政权力主要是要有效地执行国家意志，以迅速实现公共利益。所以，时间就成为行政权力结构中重要的坐标，效率也才成为行政权力所追求的直接目的。注重时效是行政权力明显的特征之一。
- **6. 膨胀性。**
- 行政权力还有一个很重要的特性，即自我膨胀特性。这种特性表现为两种情况：一种是行政权力的自然增长，由行政权力的结构功能正向发展所决定，属正常状态；另一种是行政权力的恶性膨胀，就如帕金森定律和彼得金字塔原理所揭示的那样，属异常现象。



（二）行政权力和其他政治权力的关系

- 1. 行政权力和立法权力
 - ——同属国家权力；区别在权力的性质和作用结果、功能和价值原则。
- 2. 行政权力和司法权力
 - ——同属国家权力；区别在权力运行方向、主体在权力体系中的独立性、权力的作用和功能 and 权力的价值原则。
- 3. 行政权力和政党权力
 - ——属于国家权力与其他政治权力之间的关系问题，区别在于权力目的、结构、合理合法程度、客体和手段。

五、行政国家——20世纪行政权力发展的独特现象

- 20世纪的行政权力已不再仅仅是担负“守夜警察”的角色，它从“政治侍女”的地位一跃上升到执政治牛耳之位。20世纪的行政权力已不再仅仅是担负“守夜警察”的角色，它从“政治侍女”的地位一跃上升到执政治牛耳之位。
- 在行政制度充分发展的国家，行政事务、政府职能、官员制度都相当发达，以自由裁量权、委任立法权和行政司法权为主要内涵的行政权力扩张，使得国家活动几乎遍及社会生活的各个方面。对于这种情况，英美法学家形象地将其概括为“行政国家”，美国行政学家沃尔多又对此进行了专门的系统描述。



如何认识“行政国家”现象呢？

- 首先，行政国家的出现，是大工业时代科学技术突飞猛进和生产力迅速提高所导致的结果。
- 其次，应该看到，与行政国家现象相伴而生的行政越权现象，是在行政权力增长过程中自身的恶性膨胀造成的。
- 最后，必须强调指出，行政权力在由“守夜警察”的消极身份转变为积极干预者身份的过程中，其本质特征并没有发生根本改变。



六、21世纪的行政权力展望

- （一）趋向之一：权力结构的扁平化
- 行政权力扁平化的主要表现是：上下级之间、人与人之间的权力距离日渐缩短，权力中心逐渐下移，尽可能地缩短决策链以减少决策在时间和空间方面的延迟问题，尽可能地减少管理层次和中间环节以提高施政效率，最大程度地面对权力客体以体现便民原则和人本价值。行政权力扁平化实质上是一种动态化的权力结构状态，其影响力更多来自知识、信息、人格和社会资本。



（二）趋向之二：权力分配的均等化

- 权力均等化是组织理论中的一个概念，在行政管理中它意味着更广泛的权力分配，就是在行政权力分配过程中更加突出公平和均衡的价值，坚持以人为本，贯彻机会均等的原则，扩大公众在从事公共服务、管理自己工作和生活等方面的参与权，让权力有更多的人执掌，适当增加人性化社会因素在权力资源中的比重，形成决策民主化、沟通网络化、管理分权化的权力模式。



（三）趋向之三：权力行使的共享化

- 行政权力共享化首先是一种包容意识，即对社会多样性的兼容；行政权力共享化更是一种伙伴关系，即政府、民营部门和民间社会的有机结合；行政权力共享化还体现为参与施政，即公民对于公共管理活动的直接参与。行政权力的这些共享机制是弥补其因等级化运行而发生衰减的重要方式，其效果是在分享过程中实现增权，加强治理能力。在丰富的内涵当中，行政权力共享化的核心内容是国家治理过程中的伙伴关系。



（四）趋向之四：权力运行的透明化

- 权力透明化是权力共享化逻辑的必然结果。行政权力透明化本质上是一种制度设计，它集中表现为在法律制度框架内的政府信息公开化。
- 行政权力透明化至少有三个基本方面：
 - 一个方面是作为权力主体的政府信息公开化，即政府有责任和义务公开信息，并以低成本传播信息；
 - 另一个方面是作为权力客体的公众依法享有信息自由权利和表达自由权利，这里包括寻找、接收与传播信息的权利；
 - 再一方面是权力载体的电子化，电子技术、信息技术和网络技术在作为权力运行透明化支持条件的同时，其所带来的电子政府、电子政务和网络传递本身也成为权力运行透明化的基本要件。



（五）趋向之五：权力约束的法治化

- 约束行政权力的根本出路在于法治化。现代法治首先意味着政府守法，并意味着政府尊重公民权利和自由，更意味着法律面前人人平等。这就要求限制行政权力，用宪政制度和法治原则对行政权力的发生、配置、行使、监督等方面进行全方位的制约。
- 联合国《新千年第一个十年国际发展战略草案》在把良治作为理想目标时，又对良治内涵进行了勾勒，指出“良治包括法治、国家制度有效性、公共事务管理的透明度和问责制、尊重人权以及所有公民在影响其生活的决策方面之参与。”



（六）趋向之六：权力价值的合意化

- 以人为本的行政权力就是合情化、合理化、合法化有机统一的行政权力，简言之就是合意化的行政权力。具体而言，行政权力的合意化表现在三个主要方面：
 - 1. 合意化意味着行政权力合法性的进一步增强，摒弃单一的工具理性，做到价值理性和工具理性并重，以公共理性为基础；
 - 2. 合意化意味着行政权力共识机制的形成，认定公共利益是公民与政府共商形成的社会共识，而非由行政主体单方面判定；
 - 3. 合意化意味着行政权力回应性的增强，行政主体主动、积极、程序化、制度化地对行政客体的要求做出反应，最大限度满足公民需求。



第二节 行政权力的分配

- 一、行政权力分配的方式与途径
- （一）行政权力的分配方式
- 1. 结构性分配。
- ——根据行政权力的层次性而对其所做的纵向垂直性分割。
- 2. 功能性分配。
- ——根据行政权力所承担的任务及其客体的状况而对它进行的横向水平分割。



一、行政权力分配的方式与途径

- (二) 行政权力分配的途径
- 1. 逐级授权。
 - 较高层次的行政主体授予下级行政主体以一定的责任与管理权限，使下级行政主体在上级的监控下获得某种自主行使的权力。
- 2. 权力下放。
 - 行政权力一旦下放后，上级行政主体只做一般原则上的指导与检查，不过多干涉下级行政权力的具体行使。
- 3. 权力“外放”。
- 解决行政权力主体和社会权力主体之间的关系



一、行政权力分配的方式与途径

- (三) 行政权力的再分配
 - 1. 外源型行政权力再分配
 - ——随着整个社会利益的调整和政治权力的再分配而进行的行政权力再分配。
 - 2. 内源型再分配
 - ——在既定的政治、经济体制之内，由于行政体系内部的权力主体或对象发生了局部变化，行政权力需要做小幅度调整，在计划、组织、人事和服务的产出等方面发生相应变化。
- (四) 行政权力的人格化
 - 在行政权力分配过程中，权力与人的结合就成为关键的一环。这种结合过程便是行政权力人格化的过程，行政权力人格化的过程通过人事行政过程而得以实现。
 - 鉴于人格化与非人格化之间的冲突，在行政权力分配过程中必须认真处理好权力、机构、职位和个人之间的关系，建立合理界定权利义务关系的制度化机制。



二、行政权力分配的原则

- 1. 程序必须合法
- 合法性是行政权力的重要特征，也是其运行的根本保证。
- 2. 职权必须分明
- 在行政权力分配过程中，每一个层次、每一个部门的权力都必须做出明确无误的规定。
- 3. 权责必须一致
- 比职权更本质的东西是职责，也就是与职权相应的责任和义务。
- 4. 权利必须明确
- 行政权力分配必须考虑每一个行政主体在克尽厥责后应得的利益和应该享受的权利。
- 5. 内容必须全面
- 在行政权力分配过程中，各级行政主体都应获得与其权力层次及功能相一致的全面的职权。

三、行政权力分配过程中的相关问题

- (一) 行政权力分配与政治授权的关系
- ——不同层次的政治授权可以看成是对行政权力在多级分配过程当中能量消耗的补充。政治授权和行政授权之间的区别，实际上是立法权力与行政权力之间的关系问题。
- (二) 集权与分权之间的关系
- ——结构性权力的集中与分散问题 and 功能性权力的集中与分散问题。前者是集分关系，后者是收放关系，必须使权力在集中与分散之间保持一个恰当的度。
- (三) 权利与义务的关系问题
- 行政主体因为特殊需要，具有某些不受一般行政法规约束的权力，这些权力人称行政特权。
- 行政特权是一种很特殊的权力。它的授予，固然能满足工作的某种需要，但搞不好又可能导致非法侵害公民的正当权利。实际上，行政特权的特殊还表现在另一个方面，特殊的权力意味着特殊的权利，它是以特殊的义务为前提的。对于牺牲相应权利的公民而言，他们需要行政主体尽到特殊的义务来交换。



第三节 行政授权

■ 一、行政授权的性质和特点

- 就授权的一般意义来讲，它是把权力委托给相应的人或相应的机构代为执行，就是分配他人具体任务以及完成这些任务的权力，同时双方对如何评估任务结果的方法达成一致意见。
- 就其性质而论，行政授权是上级行政主体将其部分权力分配给下级行政主体的一种管理行为。这一行为有三个方面的主要特征：
 - 第一，行政授权在本质上是行政组织内部权力分配的特定方式。
 - 第二，行政授权实际上是行政领导活动过程的一部分。
 - 第三，行政授权也是一种权责高度统一的管理行为。



二、行政授权方式

- （一）根据行政工作内容的重要性程度、上级行政主体的管理水平和下级行政主体的管理能力等综合情况，可将行政授权划分为充分授权、不充分授权、制约授权和弹性授权等方式。
- （二）根据在授权时所利用媒介的不同，行政授权又可以划分为两大类基本的方式：书面授权和口头授权。当然，随着时代发展和科技进步，行政授权所使用的信息传递介质也在不断发生变化。
- （三）根据授权的合法程度和规范化、程序化的程度，行政授权还可以划分为两种类型：正式授权和非正式授权。



三、行政授权过程

- （一）行政授权的条件
 - 1. 行政授权需要良好的组织和人事基础
 - 2. 行政授权还必须把握适当的时机
 - 3. 从操作意义上讲，行政授权还必须考虑工作需要，必须考虑一定的限度，这是行政授权的限制条件。
- （二）行政授权的程序
 - 1. 确定授权的工作内容。
 - 2. 选择授权的对象。
 - 3. 规定授权工作应该达到的目标、成果、以及完成工作的权限和应负的责任。
 - 4. 正式授予权力。
 - 5. 检查评估授权成效。



三、行政授权过程

- （三）行政授权过程中授受关系的处理
- 注意行政授权的条件，遵循行政权力分配的原则，尤其要保持授权者和受权者之间良好的信任和支持关系。
- ——3R式授权，即在授权过程中要做到尊重下属，保证下属所需资源，并对在组织成长过程中做出重要贡献的下属进行再投资。其中，尊重（respect）、资源(resources)和再投资(re-investment)三个关键词的第一个英文字母均为“R”，故此得名。



第四节 行政权力的行使

- 一、行政权力的基础、手段和影响力
- （一）行政权力行使的基础
- 1. 结构性权力。
- 结构性权力即组织权力，其基础是行政组织的层级结构和组织分工，以及由此所带来的地位差异。
- 2. 制度性权力。
- 这种权力的基础是行政组织结构所赖以运行的制度规则、制度安排，也包括一些程序性规范和行为准则。
- 3. 报酬性权力。
- 报酬性权力起源于交换的不平衡性，此种权力的基础是行政主体对于资源的控制，而这些资源又正是客体所希望得到的东西。
- 4. 强制性权力。
- 强制性权力的基础是行政组织所拥有的威胁和惩罚手段。



（一）行政权力行使的基础

- 5. 象征性权力。
 - 在行政管理过程中，象征性的符号资源可以成为行政权力的基础。构成这种基础的资源包括风俗、伦理、舆论、宗教及意识形态等文化精神方面的因素，也包括语言、仪式和氛围等行动方面的象征性因素，还包括徽标、建筑物、设施设备等物质方面的象征性因素。
- 6. 知识性权力。
 - 知识性权力来源于专业、技术和信息等知识性资源，集中体现为专家所拥有的知识技能和信息处理能力，故也有人称之为专家权力或信息权力。
- 7. 关系性权力。
 - 关系性权力的基础是与行政主体相关的人际关系、社会网络、非正式组织等，这种资源是行政权力运行的重要社会资本。
- 8. 人格性权力。
 - 人格性的行政权力取决于具有充任行政主体资格的个人。他们的才能、品德、智慧，处事风格、技巧、作风等，甚至体格特征，都可以构成一种影响力使客体服从。人格性权力集中体现为个人魅力。



（二）行政权力行使的手段

- 1. 权力压力。
 - 在行政权力行使过程中，行政主体会运用强制性权力基础，通过物理学、生物学和心理学等方面的力量，以威胁、限制和恫吓等形式，让行政客体在物理、生理和心理上不可或缺的需要遭到破坏，或处于危险境地，而行政客体要保证其自愿选择和行为的能力，又离不开这些需要。这样，当行政客体不得不满足的需要到了被剥夺的危险境地时，权力的压力就开始起作用。
- 2. 权力控制。
 - 权力控制是行政主体通过结构权力和制度权力资源，以行政法规、命令、指示、规定、章程、要求等形式，按照行政组织的层级结构明示，要求权力客体依主体的愿望行事。
- 3. 权力操纵。
 - 权力操纵是指行政主体通过限制信息供应、进行信息误导或蒙蔽性宣传等手段，隐瞒或部分隐瞒事实真相及行动目的，从而影响权力客体，并使权力客体采取行动以满足权力主体的意愿。
- 4. 权力诱导。
 - 如果行政主体提出呼吁或劝告，并提供相应的理由和诱因，行政客体根据自己的价值观和目标，经过自主思考或独立估量之后，接受行政主体的意见并将其作为自己行动的依据，那么，这种权力运作就是成功的诱导方式。



（三）行政权力的影响力

- ——权力和权威
- 第一，权力主要指一种力量，依靠这种力量可以造成某种特定的局面，使客体的行为符合于主体的目的；权威则主要是一种社会心理过程，它依靠某种威势或威望来取得信任与赞同。
- 第二，权力通常是以强力作为后盾，具有某种强制性；而权威则主要是以合法性、正当性、合理性作为依靠，具有一定的影响力。
- 第三，权力的作用不一定带来服从的结果，客体的对抗和不服从是时常发生的；权威所起的作用则往往是心悦诚服，客体一般是基于认同而进行的服从。
- 虽然权力和权威之间具有相关性，而且在多数情况下权力和权威是一致的，但由于它们之间存在着区别，故在特殊情况下，二者之间也可能发生分离。从历时的情况看，专制时代权力和权威分离的现象比较突出，民主时代权力和权威一致的现象较为普遍。



二、行政权力行使的程度

- （一）行政权力的行使程度与政府治理能力
- 所谓“大政府”和“小政府”，并没有明显的界限。它们之间的主要区别在于政府治理的规范性原则、职能范围、行为方式、实施方式和成本规模等方面，这些都属于表象性的东西。根本的问题还要看政府治理的有效性，要看政府在集体行动和资源获取及资源分配等方面作用的效果如何。
- （二）影响行政权力行使程度的因素
- 首先，行政权力目的与手段的合理性与正当性是一个根本的因素。
- 其次，影响行政权力行使程度的另一个因素是行政权力的强度。
- 再次，影响行政权力实现程度的因素也包括行政客体的潜在能力问题。
- 复次，影响行政权力实现程度的因素也包括行政权力作用的范围。



三、行政权力行使过程中的负效应及其克服

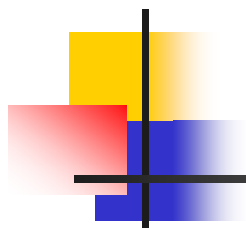
- （一）行政权力行使过程中的负效应
- ——行政主体在行使权力过程中所产生的某种结果，这是一种违背公共利益和行政根本目的的现象。它主要表现为：
 - 第一， 利益倒错， 公仆变成为主人。
 - 第二， 权力角逐， 手段变成为目的。
 - 第三， 权力僭越， 职权扩张为特权。
 - 第四， 传统惯性， 导致权力滥用。



（二）行政权力的制约机制

■ ——他律机制 与自律机制

- 他律机制在行政权力制约机制中带有根本性质。他律机制也就是其他政治权力以及行政客体对于行政权力主体的制约，这主要包括立法权力和司法权力等行政权力之外的国家权力的监控、政党政治权力的监督、舆论权力的监督、公民和公民集团的监督等多种形式。
- 自律机制，即行政权力自身所应具备的防范措施与制度等，这主要包括利益协调机制、行政责任机制和行政伦理机制。
- 自律机制必须是建立在相应的权利义务关系之上的机制，自律机制还必须和他律机制有机结合起来，行政权力才能真正得到制约，其行使也才能真正符合于公共利益。



谢谢!