

Public Administration

行政管理学

北京大学政府管理学院

张国庆 教授



第二讲 行政职能

- 第一节 现代政府行政职能问题的由来与发展
- 第二节 行政职能的涵义
- 第三节 行政职能的构成
- 第四节 关于政府职能的争论



第一节 现代政府行政职能问题的由来与发展

■ 一、罗斯福“新政”——现代政府行政职能问题的由来

1929年10月24日，美国爆发了席卷整个资本主义世界的、也是资本主义历史上最惨烈的一次经济大危机。

- 传统的“守夜人”政府面对这场大危机束手无策、一筹莫展，显现出了相当的软弱性。随着与凯恩斯主义经济理论相关的、以国家干预为核心的富兰克林·罗斯福“新政”（New Deal）的推行，危机得到了有效的控制，并逐步走出了困境。

- 罗斯福总统启动了应对危机的三R革命：改革（Reform）、复兴（Recovery）和救济（Relief）。

——“美国只有找到一个领袖并且赋予他以独裁的权力，才能走出犹豫不决的泥坑”，“现在是应将某种专制权力交给某个可以信赖的人手中的时候了。”



罗斯福“新政”

- 罗斯福和新派“集中注意力于公共事物”，大大强化了政府的职能：
 - 1. 大大扩充了总统的立法职能。
——那一个时期国会似乎成了行政部门的表决机器。
 - 2. 大大扩充了总统的行政职能。
——总统办事机构总统办公厅的建立“是美国政治制度史上划时代的事件”，以及各种各样的总统辅助机构，同时将预算局、经济顾问委员会、国家安全委员会等重要机构置于总统的直接领导之下。
 - 3. 大大扩充了总统的经济职能。
——设立田纳西河流域管理局等经济管理机构，第一次规定联邦政府对华尔街的管制，“总统即将成为‘经济总工程师。’”
- 罗斯福新政使美国“避免了一场革命”，开创了国家强力干预社会经济的先例，并因此结束了强烈放任自由的资本主义时代，罗斯福本人也因此成为了那一个时期美国人的共同的领袖。



现代政府行政职能问题的由来

- 尽管西方国家围绕国家干预还是自由经营形成了长时期的争论，先后出现了现代货币学派、理性预期学派、供给学派、公共选择学派等自由经营的理论和实践，亦出现了新福利经济学、新凯恩斯主义等主张国家干预的理论以及克林顿的国家干预的政策实践，但从总体上看，争论的焦点已不在于在理念上政府是否需要干预经济，而在于在实践上政府应当干预什么、什么时候干预、干预到什么程度和通过什么方式干预。
- 人们至少已经认识到，在诸如财产权和资源，垄断、外部效应、共用品、社会性收入分配、调控宏观经济一类问题上，政府的干预是不可缺少的与对政府的职能再认识相关，在政府与经济、国家与社会的相互关系方面，60年代以来西方国家先后出现了“混合经济”、“福利国家”以及“行政国家”的现象。



二、“东亚经济奇迹”——后发展国家政府行政职能问题的产生

- 东亚“儒文化”圈国家和地区在推动社会经济发展的过程中，普遍实行了政府主导（指导）型的发展战略。政府通过制定经济计划和产业政策、实行金融和价格管理、确定外资外贸体系等方法，形成了“官、产、学”高度协同的一体化的经济发展和运行体制，进而促成了社会经济的超常规的高速发展，创造了举世瞩目的“东亚经济奇迹”。
- 案例：日本和韩国



后发展国家政府行政职能问题产生

- 东亚国家和地区在实践方面的成功，不仅在于政府据有广泛的权能地位，而且在于这种权能地位得到了社会的比较普遍的认同和遵从，更在于政府从权能地位出发，通过发展规划、产业政策、行政规制等合理的方式有效地促进了社会经济的发展和国民生活水平的提高，并因此唤醒了国民的民族自信心和自豪感。
- 它们的经验还证明，经济现代化的过程不可能是纯经济的过程，而只能是特定的政治、经济、社会、文化等诸方面因素互动的过程。从基本价值认同的角度说，如果将尽快实现经济现代化作为国家的最高目标，那么，在一定历史时期内遵从政府的导向和经济规制，暂时放弃有关政治理念的纷争，避免社会动荡，对于后发展的国家来说可能是最明智的选择。

三、“东亚金融危机”——后发展国家政府 行政职能问题的修正

- 东亚金融危机反映出，实现和初步实现了现代化发展目标的东亚国家和地区，其社会内蕴着的“传统”与“现代化”的矛盾较之启动现代化的时期更为严重和深刻，反映出在当代人类社会发进步的主流特征急剧发生质量变换——工业化社会向信息化社会转换、工业经济向知识经济转换、区域经济向全球经济转换的历史性过程中，东亚国家和地区对新的、正在形成的主流经济显然认识、准备和参与不足。
- 同时，在经济持续高速增长的特有的乐观氛围中，显然高估了国际金融资本对发展本国经济的积极意义，低估了国际金融资本和经济全球化对后发展国家可能造成的消极影响，以至于未能及时而有效地调整政府的职能和公共行政管理方式，未能及时而有效地改变经济体制和经济增长方式，未能及时而有效地修正政府的公共政策，因而失去了继续引导和推动社会经济持续增长的契机，终于以金融危机及其引发的严重经济衰退的方式付出了惨重的机会成本。



后发展国家政府行政职能问题修正

- 东亚国家和地区政府在新的历史条件下的社会职能可以表述为：
- 通过制定和执行社会发展政策，从主要维护社会秩序转向维护社会正义与公平、实现社会均衡发展，包括适时制定和执行退休养老政策、医疗保健政策、安全和保险政策、环境和资源保护政策、住房政策、物价政策、教育政策以及道德重塑等。
- 破除资源占有的垄断—尤其是借助公共权力实现资源占有的垄断、实现社会财富相对公平的分配、提高国民生活质量水准而不仅仅是富裕程度，是重释政府社会职能的基本问题。



第二节 行政职能的涵义

- 一、行政职能的涵义
- 职能，是一个与公共权力、公共责任紧密相关的概念。
- 职能问题的核心价值点，在于回答一定的公共主体“应该做什么”的问题，其反题则在于“不应该做什么”。在扩展的意义上，职能问题还与履行职能的方式、能力、时效性等问题直接相关。
- 行政职能，是狭义由政府即国家行政机关承担的国家职能，是相关政治权利主体按照一定的规则，经由一定的过程，通过多种表达形式实现彼此价值观念和利益关系的契合，从而赋予的国家行政机关在广泛的国家政治生活、社会生活过程中的各种任务的总称，是国家行政机关因其国家公共行政权力主体的地位而产生，并由宪法和法律加以明示规定的国家行政机关各种职责的总称。



二、行政职能的扩展

- 在现代国家中，政府的行政功能较之传统行政得到了大大的扩展。由于享有立法创议权，且获得了广泛的委托权，国家行政机关事实上已经涉足于相当多的立法功能、司法功能和检查功能，即行政立法和行政司法。
- 政府行政职能的扩展是一种世界现象，也是一种历史的必然。它一方面反映了当今世界各国对发展问题的重视和关切，另一方面反映了人们对国家职能和传统法制原理的再认识，同时反映了当今世界的时代特征。
- 案例：美国1996年通过的《单项法案条款否决权利法案》



第三节 行政职能的构成

- 按照台湾张金鉴教授对许多研究成果的总结，在一般的意义上，行政职能大体可以分为维持、保卫、扶助、管制、服务、发展6个范畴。我们以此为线索进行讨论。
- 按照20世纪60年代以来革新行政学的观点，政府的职能有一些新的、不同的理论观点。具体内容我们将在相关章节介绍和讨论。



第四节 关于政府职能的争论

- 一、国家与社会的关系
- 这种关系主要涉及政府的政治职能。
- 权威与民主的关系问题是其核心问题。事实是，资产阶级成功地取得国家政权以来，政府的公共权力在一直在加强，政府的公共职能始终在增加。政府的公共权威一直在上升通道中运行是一种不争的客观事实，以至于已经成为名副其实的“大政府”，并有可能成为詹姆斯·布坎南称之为自行其事、“拥有独立利益的巨物”。



“大政府”

- 政府从来没有像现在这样广泛而深刻地影响人们的生活。这可以从两个方面来看：
 - （一）精英政治盛行。
- 所谓精英政治，是西方政治学的一个概念。其基本的涵义在积极的意义上是指，由于人类社会发展的局限性，社会的极少数卓越分子及其组合的集团，承担起了领导社会前进的责任，并因此实际享有和运用广泛的`国家权利`；在消极的意义上则是指所谓精英统治（`meritocracy`），即社会的极少数人及其组合的集团，实际控制甚至垄断了`国家权利`，国民实际政治权利因此受到限制、侵害甚至被剥夺。



“大政府”

- （二）公共支出增长。
- 1.“瓦格纳定律”
- 德国经济学家阿道夫·瓦格纳（Adolph Wagner）在考察了几个国家的公共支出的情况后，曾经以“瓦格纳定律”（亦称政府活动扩张法则或公共支出膨胀法则）的方式预言：随着工业化社会的到来，公共部门在经济活动中的数量和所占比例具有一种内在的扩大趋势，公共支出因此将不断膨胀。这一预言在一百多年来许多国家的实践中一再得到验证。



“大政府”

■ 2.恩格尔定律

- 随着家庭和个人收入增加，收入中用于食品方面的支出比例将逐渐减小。
- 恩格尔系数是根据恩格尔定律得出的比例数，是表示生活水平高低的一个指标。其计算公式如下：恩格尔系数=(食物支出金额)/(总支出金额)。根据联合国粮农组织提出的标准，恩格尔系数在59%以上为贫困，50%—59%为温饱，40%—50%为小康，30%—40%为富裕，低于30%为最富裕。)
- 随着社会物质财富的不断增加，消费者用于那些对物质福利并非必需的物品和劳务等支出的比重将不断增加。其结果，由于公共产品不属于生活必须物品，而社会对公共产品数量和质量的需求又将逐步提高，从而导致公共产品的扩张，且日益挤占消费结构中私人产品的相对份额。公共产品社会需求的不断提高，构成了公共支出不断膨胀的原始动力，而公共资本存量与私人资本存量之间的函数关系，则构成了公共支出日益扩大的客观要求。



自由意志论

- 那么，在上述背景下，人民的政治权利，尤其是作为个人的公民政治权利——政治支配权、政治决定权、政治参与权、政治表达权等，应当怎样得到保护、得到体现呢？
- 基于这样一种担忧，本世纪60—70年代以约翰·罗尔斯（John Rawls）为代表的一批人从社会政治哲学和伦理道德出发，严肃而系统地再次提出了社会正义问题。
- 罗尔斯的理论反映了20世纪60年代美国社会发展起来的对公民权利的诉求，在理论上结束了功利主义在欧美政治哲学中的主导地位，并代之以以个人权利为核心的自由主义以及支撑这种自由主义的社会分配学说。罗尔斯的理论被称为自由意志论（libertarianism）或自由至上主义。
- 批评者认为，罗尔斯过度强调了权利的先验性，忽视了权利与“善”，尤其是社会的“善”、人类的“善”的关系。



自由与公平

- 以布坎南、弗里德里希·哈耶克（Friedrich Hayek）、米尔顿·弗里德曼（Milton Friedman）为代表的一批人则试图跨越技术经济理论的沼泽，用传统政治经济学的眼光透析市场经济与政治体制的关系，进而重新确定自由的价值。
- 以乔治·弗雷德里克森（George Frederickson）为代表的新公共行政学派，则强调为了实现社会公平坚持和强化政府的公共性质，主张通过行政组织重构实现政府的公共目的。
- 由于人类代议制民主发展阶段的特征，围绕着公共权威与民主的价值首要性问题上，关于国家与社会的关系的争论还将继续下去。



二、政府与市场的关系

- 这种关系主要涉及政府的经济职能。
- 通常，人们使用“市场失灵”（Market failures）与“政府失灵”（Government failures）来概括凯恩斯经济理论之后关于政府与市场关系争论过程中两种几乎是截然相反的价值取向。
- 市场失灵：主要是指市场机制在实现资源配置方面存在许多的局限性或缺陷性，因而不能达到帕累托最优



政府与市场关系争论

- 关于政府经济职能的主张早在500年前资本主义生产关系萌芽时期的重商主义经济学就开始了。
- 亚当·斯密以理性“经济人”假定为理论基础，提出“自私的动机、私有的企业、竞争的市场”是自由经济制度的三要素，认为不断增加国民财富的最佳途径就是给予经济活动完全的自由，由一只“看不见的手”支配市场，概括地说，政府职能规范的基本价值标准，就在于成为一个好的“守夜人”。在此意义上，管的最少的政府是最好的政府（government that governs least governs best）。



政府与市场关系争论

- 20世纪30年代的经济大危机引发了西方经济学说在20世纪的第一次革命，即“凯恩斯革命”。以亚当·斯密经济理论为基础的传统、新古典的经济学说因此让位于以约翰·凯恩斯（John Keynes）经济理论为核心的国家干预经济理论。
- “凯恩斯革命”之后不久，另一场与凯恩斯经济思想和“罗斯福新政”的价值取向相互印证的“管理革命”逐步兴起。美国企业史研究学者阿尔弗雷德·钱德勒(Alfred Chandler) 以三部曲式的经典之作，即《战略与结构——美国工业企业成长的若干篇章》(1962)、《看得见的手——美国企业的管理革命》(1977)和《企业的规模与范围——工业资本主义的原动力》(1990)为理论形式，在美国工商管理领域掀起了一场“美国企业界的管理革命”，也有人称之为新“科学管理”运动，或者称之为“钱德勒革命”。

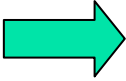


政府与市场关系争论

- 进入70年代以后，西方国家先后出现了新的经济危机，并且，通货膨胀与经济停滞同时出现，形成了所谓“滞胀”现象。
- 在这样的历史条件下，出现了对凯恩斯主义的否定。从弗里德曼针对凯恩斯经济理论提出现代货币主义理论开始，一大批学者从不同的角度提出了许多的理论主张，这些理论统称新自由主义经济理论：
 - ——以哈耶克、埃德温·坎南（Edwin Cannan）、莱昂内尔·罗宾斯（Lionel Robbins）为代表的自由主义的伦敦学派，
 - ——以阿瑟·拉弗（Arthur Laffer）、马丁·费尔德斯坦(Martin Feldstein)、罗伯特·孟德尔（Robert Mundell）为代表的供给学派
 - ——以约翰·穆思（John Muth）、罗伯特·卢卡斯（Robert Lucas）、尼·华莱士（Neil Wallace）为代表德理性预期学派
 - ——以布坎南、戈登·图洛克（Gordon Tullock）、邓肯·布莱克(Duncan Black）为代表的公共选择学派等等。



政府与市场关系争论

- 进入80年代以后，西方国家再次普遍出现了失业率猛增且居高不下、国内生产总值下降、经济增长停滞、政府财政状况恶化等一系列的问题。新凯恩斯主义（New Keynesianism）或新凯恩斯主义经济学（New Keynesian Economics）应运而生，出现了凯恩斯主义的某种“复兴”，国家干预论东山再起，并成为克林顿政府经济政策的重要理论依据。但好景不长，新凯恩斯主义的最终还是被“新经济”的浪潮所淹没。
-  以上可见，与政府职能问题相联系，关于“看得见的手”与“看不见的手”的争论一直是缠绕西方经济学的主要争论之一。现在看来，这种争论还将继续下去。但经过大的历史反复，问题将不会集中在是否需要市场或是否需要政府干预，而会集中在如何实现市场对资源的基础配置与政府对市场的合理干预之间的平衡方面。




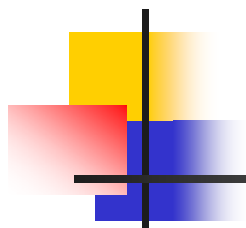
三、公平与效率的关系

- 这种关系主要涉及政府的社会职能。这种关系也可以理解为是个人利益与公共利益，经济增长与大众福利，政府的经济职能与社会职能的关系。
- 公平，通常是指社会成员机会或收入的均等化。以及社会权力的平等化，效率则是指资源的合理、有效的配置，在同一时间内投入的最小化与产出的最大化是效率的恒定标准。
- 效率，按照经济学家格列高里·曼昆（Gregory Mankiw）的解释是社会能从其稀缺资源中得到最多东西的特性，平等则是经济成果在社会成员中公平分配的特性。“换句话说，效率是指经济蛋糕的大小，而平等是指如何分割这块蛋糕。在设计政府政策的时候，这两个目标往往是不一致的。”



公平与效率的争论

- 关于公平与效率的争论三类观点：
 - ——“效率优先论”
 - 效率反映真正的公平，政府不能通过干预实现“结果均等”，因为这会损坏社会发展的机制，最终导致“公平”的虚无化。
 - ——“公平优先论”
 - 公平是个人“天赋权利”具体化只有通过运用公共权力，即通过政府干预才能实现社会收入分配和社会权力分配的均等。
 - ——“效率与公平平衡论”
 - 美国经济学家阿瑟·奥肯（Arthur Okun）《平等与效率——重大的抉择》1974
-  公平与效率的问题与国家发展战略的选择相联系，不只是现代经济问题的焦点之一，更是人类社会政治和道德问题的轴心。公平与效率作为两种价值取向存在一种此消彼长的替代关系，在同一时间和空间可以有主次之分，却很难做到并行不悖。这样，作为一种宏观公共政策选择，政府事实上必须取舍维护社会公平抑或提高效率，作为政府基本的价值取向和政策标准。



谢谢!