

# 中西政府管理模式比较分析

王长江

(中共广东省委党校研究生部,广东广州,510053)

**摘要** 从政治与行政的关系角度看,中西政府管理模式的不同主要体现为行政政治化和政治行政化。二者在管理对象的定义、管理主体的定义、对管理主体的要求和管理方式等方面都各有优劣。要优化政府管理模式,必须将政治行政化和行政政治化有机统一起来,进一步明确公仆身份,提高服务水平;强化主体意识,加强绩效管理;将软约束变为硬规范;重视政策导向,严格依法管理。

**主题词** 管理模式;政治行政化;行政政治化

由于经济状况、社会制度、政治制度及政治文化等的不同,各国的政府管理模式各不相同,即使同一类型的国家在政府管理模式上也会存在不同的特点,同样一个国家在不同的历史条件下政府管理模式也会发生变化。从政治与行政的关系角度看,中西政府管理模式的不同主要体现为行政政治化和政治行政化。通过对二者的比较分析,探寻取长补短的路径,力求实现二者的有机统一是一个重要课题。

## 一、政治行政化与行政政治化的涵义

政治和行政同是历史的范畴。只有在国家诞生以后,才有政治现象,才有“政”可“行”。在相当长的时间里,无论在理论上还是在实践中,政治和行政并没有明确的界限。近代资本主义国家产生后,由于政府职能的复杂和分化,两者的区分逐渐为人们所认识。最早论述两者区别的是美国的威尔逊和古德诺。威尔逊认为,政治是立法团体和其他政策制定集团的专有活动,而行政是行政官员执行法律和政策的专有活动。古德诺认为:“在所有的政治体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。”“为了方便起见,政府的这两种功能可以分别称作‘政治’与‘行政’。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”。他们认为,政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行;政治追求的是民主,行政追求的是效率;政治表现为民主诉求,行政表现为法定程序;政治侧重于原则性统治,行政侧重于技术性统治。西方学者的这种政治行政“二分”理论包含

有合理成分并起过积极作用,但是不能把政治和行政绝对分开。无论在法理上还是在现实中,二者都是相互渗透,难以截然分开的。例如,立法机关通常通过某些方式,控制政府对国家意志的执行。而政府作为执行机关又时常被授予立法权,不断参与政治决策。政治和行政都是统治,都在完成国家意志。行政按照政治的目的构建,并遵循政治原则进行运作。

政治行政化就是寓政治于行政之中,把国家意志渗透到行政管理的各个细节,通过行政来体现政治。是把民主诉求纳入行政过程,以程序保证民主的执行,以技术保证原则的贯彻,在追求效率的过程中实现民主。强调行政管理的社会性和公共性,强调以业务体现政治,注重以效率标准评价行政管理的优劣。行政政治化,即政治化的行政,指行政完全受政治的影响和控制。就是政治控制着行政,控制着行政官员的选拔,控制着具体的行政安排和进程。行政变成了一个完全由政治支配的领域,完全依附政治的安排和决定。政治和行政之间缺乏明确的界限,政治过程和行政过程合一。政治角色和行政角色没有明确的制度性区分,行政缺乏相对的独立性,行政在技术层面得不到有效的发展。从二者的实质来看,政治行政化的实质是追求统治的有效性,行政政治化的实质是追求统治的合法性。

## 二、政治行政化与行政政治化的不同表现

政治行政化和行政政治化这两种不同的管理模式,在管理对象和管理主体的界定、对管理主体的要求和管理方式上都有明显不同的表现。

收稿日期:2004年9月

作者简介:王长江,硕士研究生,研究方向为行政管理。

### 1. 对管理对象界定的不同

西方国家把政府管理对象定义为纳税人。公共行政管理是为纳税人服务,通过为纳税人服务,实现社会稳定,实现经济发展,达到为统治阶级服务的目的。我国把政府管理的对象定义为人民。公共行政管理是为人民服务,通过为人民服务实现工人阶级政治统治的目的。

### 2. 对管理主体界定的不同

西方国家把政府管理主体——行政领导和国家公务员界定为纳税人的雇员。特别强调他们的管理者身份,强调管理水平和效率。俄罗斯总统普京在就职演说中就讲到要在任职期间做公众满意的雇员。这些雇员的工作是从事管理,当好管家,不但要为纳税人管好具体的事务,还要管好国家和社会事务。我国把政府管理主体——行政领导和国家公务员界定为人民的代表,党员干部要做到“三个代表”,做群众的带头人和领路人,全心全意为人民服务,领导和带领人民进行社会主义现代化建设。尽管把行政领导和国家公务员称为公仆,但更强调他们的政治身份和权力主体身份,强调他们要掌好权,用好权,要用“三个代表”重要思想统揽工作全局,运用手中的权力为人民谋幸福。

### 3. 对管理主体要求的不同

西方国家将政府管理主体定位为纳税人的雇员,以此为出发点,要求行政领导和国家公务员要当好纳税人和国家社会事务的管家,做好各项管理和服务工作,并制定严密详细的规范,保证管理者发挥和实现政府职能。要求管理者要有职业道德,管理工作要讲求效率。在管理主体“德”的方面,要求管理者要“以才显德”,把“德”的要求融入行政管理的具体行为中,对管理者“德”的考评有明确、具体和操作性极强的标准。强调管理要有效率,强调以出色的管理来体现“德”。我国以“德才兼备”作为对行政领导和国家公务员的评价标准,在“德、能、勤、绩”的考核评价体系中,“德”占首位,要求他们“以德统才”,要以正确的思想去指导各项具体的行政管理工作。在“德”的要求方面,道义约束重于规范约束。强调党性和政治性的重要性,强调行政领导和公务员在政治觉悟、思想品格、道德品质和心理素质上过关。

### 4. 政府管理方式的不同

西方国家政府管理的方式以法律管理为主,严格依法行政。执政党的意图、政策,国会的决议、决定,无一不转换成法律、法规和规章,然后由政府采

取相应的行政措施实施执行。无论是管财、管物还是管人,都立例监管;无论是对被管理者(行政相对人)的管理,还是对行政领导和国家公务员的管理,都严格以法律为手段,以法律为依据。在管理过程中,执政党退居幕后,政治思想都是上升为国家意志后由政府贯彻执行的,是典型的政治行政化。

我国政府管理的方式则以政策管理为主,强调严格按政策办事,即使是政府的行政法规和行政规章,也视之为“政策性文件”或“红头文件”。与此相适应,管理手段则以行政手段为主,对行政领导和公务员的管理,强调“党管干部”原则,对管理者更多的是以道义和政策去约束规范其行为。执政党走到前台,把党的思想以路线、方针和政策的形式,直接交给人大上升为国家意志,然后交给政府贯彻执行。有的原则、方针和政策,还直接交给政府贯彻执行,是典型的行政政治化。

## 三、政治行政化与行政政治化的优劣比较

政治行政化和行政政治化是不同理念指导下的不同的政府管理模式,二者存在于不同的行政环境中,各有优劣长短,不能简单地对其肯定或否定。

### 1. 对管理对象界定的比较

西方国家强调雇员与纳税人的关系,把二者的关系建立在等价交换的基础之上,对于行政领导和国家公务员来说,有助于他们认清政府管理在社会经济生活中的地位,明确具体的服务对象和要求,促使他们的服务追求现实功利效果;有助于防止服务对象的泛化和虚拟化,有利于服务质量的提高和服务效果的优化。但是,由于把价值规律引入行政管理,就容易使政府服务商品化,以致在政府的服务行为中,把服务对象等级化:谁纳税多,花钱多,就为谁提供更多更好的服务,容易造成行政领导和国家公务员趋炎附势、喜富厌贫,容易导致金钱支配权力和钱权交易现象的发生。

我国在政府与公民的关系上,强调人民是主人,管理者是人民的代表和为人民服务的公仆,把二者的关系建立在唯物史观的基础之上,对于行政领导和国家公务员来说,有助于他们认清政府行政管理在国家政治生活中的地位,明确行政权力的来源和运用原则,促使行政领导者和国家公务员自律和勤政。但是由于人民是一个抽象的概念,是一个集合体,外延广泛,容易导致行政领导者和国家公务员在为公众提供服务的具体个案中,对服务对象认识模糊和泛化。因而服务的指导思想得不到落实,为人民

服务演变成为上级服务、为领导服务——因为管理者认为自己手中的权力是领导授予的。对某些具体的服务对象,则以“为人民服务不是为你一个人服务”为借口,敷衍塞责,甚至把他们拒之于门外,拒绝提供服务。

### 2. 对管理主体定位的比较

西方国家强调行政管理主体是雇员,只是为公众服务的不同的职业而已。这样有利于增强公共行政管理的公共性和社会性,真正回归到公共行政管理的应有目的上来。强调行政领导和国家公务员是管理者,最突出的长处是有利于提高政府行政管理的效率。强化行政领导和国家公务员的管理者意识,就等于强调了效率意识。西方国家的政府管理效率普遍较高,与他们的行政领导和国家公务员的管理者意识和效率意识普遍较紧密密切相关。而一味强化管理者意识和效率意识,行政领导和国家公务员容易产生不问方向,只是机械执行的倾向。即使政府或政党的决策失误,他们也照执行不误,也无须他们负责。这样就可能有效率而无效益。

我国强调行政领导和国家公务员是政治代表和权力主体,有助于强化他们的主体意识,对于调动他们的积极性,促使他们正确而谨慎地对待自己手中的权力,扩大和强化行政权力运用的正效应,都有着积极的意义。但是,只强调管理主体的政治身份和权力主体身份,而淡化其管理者的身份,容易出现三种错误倾向:一是只重视行政权运用的政治方向,而忽视了其运用的效率,往往造成许多形式主义,抑制了政府生产力的提高,或者只注重行政权力的运用效率忽视具体管理效率,不计成本,不计效果,做许多无用功;二是强调政治性,实际就只强调了政党政治性,只是对上负责,忽视了公共行政的公共性和社会性;三是行政领导和公务员既是人民的代表又是人民的公仆,这会造成角色冲突。因为人民是国家和社会的主人,行政领导和公务员是人民的代表,而且本身也人民的一分子,所以他们也应是主人。这与他们是人民公仆的身份是冲突的,冲突的结局往往是公仆当了官老爷。

### 3. 对行政管理主体要求的比较

中西对行政管理主体要求的不同,明显地体现在对“德”的要求上。西方国家把道德要求融入行政管理,要求通过发挥才干来体现其职业道德和“官德”,要“以才显德”。这样就化虚为实,增强了对行政领导和公务员考核的操作性。但是只强调执行或工

作的坚决、彻底、高效率,“以才显德”就有可能异化成“以才掩德”,用业务上的业绩掩盖了许多不道德的消极行为。

我国要求行政领导和公务员“德才兼备”,要求“以德统才”。这样既可以保证政府管理坚持共产党的宗旨、坚持社会主义方向,又能促进管理主体努力提高行使权力的技巧和艺术,而不是机械地操作和执行。但是强调“以德统才”,“德”不能落实到具体的公共行政管理行为之中,“德”就会变成空洞抽象的东西。一些平庸之辈和无德之辈就会钻空子,用唱高调、唱赞歌、吹牛拍马、表面文章的那一套去骗取上级的信任而平步青云。

### 4. 对管理方式的比较

西方国家的执政党在幕后通过议会贯彻自己的意图或意志,严格在宪法和法律的范围内活动。行政管理以法律管理为主,严格依法行政,贯彻法治原则。通过法律法规贯彻行政管理的指导思想和原则,充分体现了公共行政管理的公共性和社会性,有利于把执政党的意志贯彻到国家生活和社会生活的每一个角落,取得公众的信任和支持,有利于把执政党的政策转化为全体公民的行动;维护了法治原则,有利于执政党的政策一以贯之,防止以某个人或某一集团的意志代替整个党、甚至整个阶级的意志,保证管理的链条不至于人为中断或衔接错位。当然,由于法律的形成较为复杂繁琐,法律的滞后性难以适应社会的快速变化,也会使政府管理出现脱节和空挡。而且这种做法容易导致执政党操纵和利用议会而歪曲民意,也容易使执政党的方针政策被打折扣。

我国的执政党在前台公开提出自己的指导思想和原则,体现了共产党从不隐瞒自己观点的坦荡胸怀,有利于公众了解党的意图并按照党的要求监督政府行政机关和国家公务员的行政行为。我国的管理以政策管理为主,能够较直接、快捷地贯彻执政党的意图,有利于政府充分运用自由裁量权,及时处理国家生活和社会生活出现的新情况、新问题。但是,以政策管理为主,一是约束力降低,影响了意志贯彻的有效性,助长了有令不行、有禁不止现象的滋生和蔓延;二是容易造成长官意志左右政府管理,产生“权大于法”、“政策法规打架”等不良现象,用人方面则出现“说你行,你就行”、“一朝天子一朝臣”的不正常现象;三是使自由裁量权变形。行政自由裁量权是一把“双刃剑”,它既有利于政府迅速恰当地处理问题,也最容易损及行政相对人的利益,给不法分子留

下可乘之机。

#### 四、实现政治行政化和行政政治化统一的路径

政治和行政相互渗透,难以截然分开。政治和行政都是统治,都在完成国家意志。行政政治化和政治行政化,是中西方国家不同国情条件下的两种政府管理模式,二者有许多相互借鉴交流的地方。作为管理模式或者管理手段,二者是完全可以统一的。特别是西方的政治行政化实质是追求统治的有效性,而我国的行政政治化实质是追求统治的合法性。从二者实质的关系来看,我们应该结合自身的实际情况,进行学习和借鉴,从而提高我们执政能力,以统治的有效性保证统治的合法性。

##### 1. 明确公仆身份,提高服务水平

行政领导和公务员必须明白为谁服务,懂得怎样服务。作为行政领导和公务员,要切实解决好参加革命是为什么、现在当干部应该做什么、将来身后应该留点什么的问题,不但要有“管理就是服务”的理念,而且要把这种理念渗透到一切行政管理行为中,不断提高服务水平和服务质量。要借鉴国外的做法,把主人和公仆的身份具体化:强调人民既是国家的主人、社会财富的创造者,又是行政领导和国家公务员的供养者,更是行政领导和公务员服务的具体对象。公众有权平等地享受公共行政服务,要切实防止服务商品化、市场化,必须坚持人民是主人、行政领导和公务员是公仆的正确定位,把公仆和管家统一起来。

##### 2. 强化主体意识,加强绩效管理

从公共行政的角度看,我们对行政管理主体的定位应该借鉴西方的做法。公共权力来源于公众,将行政管理主体定位为雇员,有利于增强公共行政管理的公共性和社会性,有利于提高政府行政管理的效率。要强调行政权力主体就是管理者,其权力是为其执行公共行政管理职能而设而授。作为行政权力的主体,运用权力的效率首先并主要体现在行政管理效率上,要通过具体行政管理效率的提高体现权力运用效率。为了防止有效率无效益的现象,我们还必须强化行政领导和公务员的主体意识,这也是我们对行政管理主体定位的优势。行政领导和公务员要适应角色转换,在政治上有主人翁的主动性,在工作上有服务意识和服务质量。要在管理者和被管理者定位平等的基础上,明确管理者有领导和引路的政治责任,是权力主体。不断提高主动性和积极性,加强绩效管理,实现效率和效益的统一。

##### 3. 将软约束变为硬规范

我国“以德统才”的“德”模糊抽象,难以进行科学评价。西方“德”的评价操作性强,但会“以才掩德”。只有把二者统一起来,才能把原来的软约束变为科学的硬规范。要学习和借鉴西方国家把道德要求融入实际工作的做法,要求行政领导和公务员通过发挥才干体现其职业道德和“官德”,化虚为实,“以才显德”。同时,为了防止“以才掩德”,还要加强对“德”的评价考核。要把对“德”的考核内容细化具体化,即使不能对“德”用定量法确定标准,也要用描述的方式表述其考核标准。要尽量具体规定与“德”相联系的行为,以及“称职”、“不称职”等档次,使“德”的考核具体可操作。也只有这样,才能克服两种要求的缺陷,防止“以德代才”和“以才掩德”两种错误倾向。

##### 4. 重视政策导向,严格依法管理

依法治国是我们的基本治国方略,实行依法治国是社会主义市场经济发展的必然要求,是我们的必然选择。我们必须在重视政策导向的基础上,坚持依法治国,及早实现以政策管理为主向以法律管理为主的过渡。法律具有滞后性特点,难以适应社会的快速变化。所以我们既要严格依法管理,又要重视政策导向;既要坚持依法治国,又要坚持以德治国。对行政领导和公务员的管理,要把党管干部和依法管理结合起来,这二者并不矛盾,党管干部强调的是管理的指导原则,依法管理强调的是管理手段,二者处在不同的层次。要在党管干部原则的指导下,采用法律手段去管理。不能只强调原则而不强调手段,也不能只注重手段而忽视原则。对管理者的管理,也要严格以法律为手段,以法律为依据。要把党管干部的原则体现到法律中去,用关于党管干部的法律的执行措施实现党管干部的原则。

总之,行政政治化和政治行政化着眼于政治和行政关系的角度,对比分析中西政府管理模式。从这一视角去探析中西行政管理的优劣,对于我们学习借鉴西方先进的管理经验,提高政府管理水平和行政管理效益不无裨益。

#### 参 考 文 献

- 1 陈锡安. 公务员量化考核研究. 人事管理, 2003, (9)
- 2 古德诺. 政治与行政. 北京: 华夏出版社, 1987
- 3 袁晖. 当代西方行政管理体制. 济南: 山东人民出版社, 2000
- 4 李成智. 公共政策. 北京: 团结出版社, 2000