

第三章 行政环境

本章要点

作为社会大系统的一部分,行政环境是客观存在的多层次、多因素的总和。它包括国内外的政治、经济、文化、自然等各个方面。行政环境对行政管理有直接的影响作用,它影响和制约着行政管理的性质、职能、目标、体制、组织、观念、方式、方法等。同时,行政管理对环境也有反作用。实施行政管理必须把握中国社会主义初级阶段基本的社会环境。本章重点把握:行政环境的含义、分类、行政管理与行政环境的关系以及我国行政环境的特点等。

第一节 行政环境概述

一、行政环境的含义及特征

环境是指事物周围的境况,或者说围绕某一主体的外部情况。不同事物有不同的环境,不同的环境对同一事物可产生不同的影响。行政环境即政府管理所处的环境。行政环境是行政系统赖以存在和发展的外部条件的总和,也就是各种直接或间接作用和影响行政活动的外部客观因素的总和。这些条件或客观因素有物质的与精神的,有有形的与无形的,有自然的与社会的,等等。总之,凡是作用于行政系统,并为行政系统反作用所影响的条件和因素,都属于行政环境的范畴。

行政环境的特征主要有四个方面。

(一) 广泛性

行政环境是行政系统赖以存在和发展的外部要素的总和。因此,凡是作用于行政系统的外部条件和要素都属于行政环境的范畴。包括从地形地貌、山川河流到气候特征、自然资源;从人口数量、民族状况到阶级状况、历史传统;从文化教育、科学技术到社会制度、经济状况乃至人际关系、道德水准等。

(二) 复杂性

行政环境是一个复杂的开放系统,它对行政管理的影响与作用不仅广泛,更重要的是在此基础上体现出来的复杂性。行政环境的各种条件和要素本身以及这些条件、要素之间构成纵横交

错的复杂关系。

（三）差异性

构成行政环境的各种条件和要素,对行政主体来说没有两个是完全相同的。各种不同的行政管理体制、管理模式的形成和发展正是这种差异性的具体体现。

（四）变异性

世界上没有一成不变的东西,任何事物都处于不断变化之中,行政环境的各个条件和要素也不例外。社会不断变迁,体制不断变革,观念在不断嬗变,行政环境因素也在不断变异,这直接或间接地影响着行政系统的变化与变革。

二、行政环境的分类

为了更好地认识行政环境的各个因素以及它们对行政管理活动的影响,更深入地研究如何适应和改造行政环境,遵循行政生态规律有效地进行行政管理,我们可以将包罗万象的行政环境诸因素,从不同的角度进行具体归类分析。分类主要有以下几种。

（一）按地域划分,可将行政环境分为国际行政环境和国内行政环境

1. 国际行政环境

国际行政环境是指一个国家与世界其他国家或地区之间的政治、经济、文化、自然地理等方面的关系以及其他国家之间的相互关系。国际行政环境包括国际社会环境和国际自然环境两个方面。

（1）国际社会环境。国际社会环境是指国际社会的政治、经济、文化等方面的发展情况。当前国际社会环境的总趋势是和平与发展。这是当今世界的两大主题。进入 21 世纪后,由于世界经济发展不平衡,世界向多极化发展,和平因素在增长。但是,还必须看到缓和中有紧张,对话中有对抗,当今世界并不太平。尤其需要警惕的是国际反动势力始终没有放弃和改变敌视、颠覆社会主义的根本立场,只不过把政策重点由武力干涉转向“和平演变”,企图打一场“不流血”的战争,以夺回已被社会主义占领的阵地。对此,我们绝不能掉以轻心。

（2）国际自然环境。国际自然环境指的是全世界生态环境及其变化。当前,全世界的生态环境的恶化,已对人类的生存造成巨大威胁。例如,大气中臭氧层遭到破坏,气候变暖,水土流失,土地沙化,一些生物濒临绝种,以及艾滋病、水灾、地震等,威胁着整个人类,影响着各国行政管理目标的实现。

从整体上看,目前国际行政环境呈现全球化的趋势。全球化是不受地理限制的,多数国家已经实行,并且具有推向全世界的趋势。全球化主要表现在经济、政治、文化等各个领域。经济的全球化包括交通的全球化、贸易的全球化、货币的全球化等;政治的全球化表现在联合国的地位和作用的不断增强,世界范围内的民主意识的不断提高等;文化的全球化包括信息的全球共享、科学的全球化、语言的全球化、体育运动的全球化以及旅游的全球化等。全球化给我国的行政管理带来了机遇,同时也使我们面临着挑战。尤其是加入了 WTO 之后,我国的政府行政管理面临着严峻的考验。

2. 国内行政环境

国内行政环境指的是一个国家自身的社会与自然环境。由于世界各国的历史发展、文化传统以及地理位置等的不同,世界各国间的国内环境差异很大。国内行政环境包括社会和自然两大领域。

(1) 国内社会环境。具体包括:

① 经济环境,即作用于行政系统的物质技术和经济制度,也就是通常所说的生产力和生产关系。它包括社会生产力的性质、发展水平及生产资料的所有制形式、性质和成熟程度。国内的物质技术环境是社会环境中最基本的因素,它对行政管理起着决定性的作用。

② 政治法律环境,即作用于行政系统的国家政治制度和法律制度。如国家政权的性质和组织形式、阶级关系、政治制度及立法、司法、军事、监督等方面的制度。政治法律环境条件对行政管理具有直接的制约作用。

③ 精神文化环境,即作用于行政系统的科学文化状况和思想道德状况等。它是文化教育、思想意识形态、宗教道德、社会心理、价值观念、行为规范、人伦关系等各种要素的总和。精神文化环境因其具有整合为一、连绵不断、变迁积累、渗透于社会各个领域等特点,对行政系统的影响具有持久性和广泛性。

④ 人口、民族、历史传统等也是行政社会环境的构成因素,对行政管理产生重大作用。人口环境指的是一个国家的人口数量、质量、构成、分布等。它与一个社会的经济环境、政治环境、文化环境、自然环境之间存在着相互依赖、相互制约的密切关系。人口问题对许多国家的政府行政管理提出了各种要求。民族是一种社会现象,其产生和发展是和一定的社会相联系并受其制约的。由于民族之间的差异、民族发展的不平衡等多种原因,客观存在的民族和民族问题对行政管理具有影响和制约作用。历史因素也是行政环境中起很大作用的因素。各国行政管理是随着历史发展而发展的。

(2) 国内自然环境。国内自然环境主要是作用于行政系统的一个国家的地理位置和自然资源。一般说来,自然环境对行政管理的作用没有社会环境那样直接和深刻。这些自然资源可分为三类:① 生态资源(又称恒定资源)。如太阳辐射、气温、水分等,这类资源具有明显的地区性。② 生物资源。如森林、草原、鸟兽鱼虫等动植物资源以及菌类和土壤。这类资源具有再生机能。③ 矿物资源。包括煤、铁、石油、天然气等各种矿藏。这类资源储量有限,基本上属于非再生资源。

(二) 按行政环境对行政管理作用的层次划分,可将行政环境分为宏观行政环境、微观行政环境和中观行政环境

宏观行政环境包括国际的和国内的社会、自然环境。尤其是国内社会环境与行政管理的关系最为密切,有人称它为一国行政系统的“生长气候”。行政系统作为一个开放系统,必然要与它所处的环境进行交换。从环境中得到任务、信息、限制和障碍,可称之为“输入”。对输入内容进行消化、加工转换,进而转化成法规、政策、服务、产品等,可称之为“输出”。行政系统的输入、转换和输出活动不断平衡,使其自身在宏观的社会环境中不断生长、发展。宏观行政环境对行政

活动的影响很大,有时甚至是决定性的。相对于宏观的行政环境而言,还有微观的、中观的行政环境。微观行政环境,是指一个行政机构内部甚至一个行政领导班子内部的具体情况,包括结构是否合理,责任是否明确,人际关系是否良好,工作方法技术是否科学,等等。这些因素对行政活动的影响是直接的。有一个良好的微观行政环境,这个行政机构就能有较高的效率。中观行政环境,是指行政系统的组织结构和运行情况,包括行政组织的结构是否合理,职权划分是否明确,沟通是否顺畅,制度是否健全,等等。这些因素对行政活动同样有着直接的影响。

此外,还可以从不同的内容上,将行政环境分为政治环境、经济环境、文化环境、自然环境等;从行政环境作用的效果上,可将行政环境分为良性的行政环境和恶性的行政环境等。

三、行政生态学的兴起

行政生态学是对行政环境问题进行专门研究而形成的一门学科。它形成于19世纪末20世纪初。第二次世界大战以前,行政管理学的研究重点侧重在组织内部因素的研究上,如行政组织设立、权限划分、人员行为等,而忽略了对行政现象的外部环境因素的研究。直到20世纪50年代以后,由于人口剧增、环境恶化、能源紧张等危机加深,唤起了人们对生态环境问题的普遍关注和高度重视。行政生态学应运而生。1947年,美国哈佛大学的约翰·高斯(J. Gaus)发表了《政府生态学》一文,首创以行政生态学方法研究公共行政现象。1957年,美国哈佛大学的弗雷德·W.里格斯(Fred W. Riggs)发表了《比较公共行政模式》,1961年他在此基础上写成了《公共行政生态学》,这本书的发表标志着行政生态学这一分支学科的形成,开创了行政管理学研究的一个新途径。

里格斯把行政现象和行政行为与行政的社会背景、文化背景、意识形态背景等具体联系起来考察,并从行政的经济环境角度将行政管理区分为三种模式。

第一种是融合型(fused society)。这是农业社会的行政形态。其特征是,经济基础是农业生产力;土地的分配和管理是政府的重要事务;官僚的职位重于行政政策;行政风范带有浓重的亲族主义色彩;流行世卿世禄的行政制度;政治与行政不分,权力来源于君主,行政官吏在政治和经济上自成特殊的阶级;政府与民众较少沟通;行政活动以地域或土地为基础,行政的主要问题是维持行政的一致和统一。

第二种是衍射型(diffracted society)。这是工业社会的行政形态。其特征是,经济基础是美国式的自由经济或苏联式的管制经济;民众有影响政府决策的渠道,政府与民众关系密切;行政风范体现平等主义、成就导向和对事不对人原则;沟通渠道发达;由于社会高度的专业化,因而行政的主要问题是谋求专业化基础上的协调和统一。

第三种是棱柱型(prismatic society)。这是处于农业社会向工业社会过渡期间的一种行政形态,它既具有农业社会行政形态的一些特征,又具有工业社会行政形态的一些特征。具体说,其特征包括:政府的制度、法规不能实际起到约束和规范作用,形式上虽已抛弃了传统社会中的行政特性,实际上传统的行政特性仍具有很大的影响力;同时呈现异质的行政制度、行政风范和行政行为;传统结构与现代结构重叠存在。

里格斯认为,影响一个国家行政的生态要素各异,主要包括五个方面:经济要素、社会要素、沟通网、符号系统和政治构架。其中,经济要素是影响一个国家行政的第一要素,一个国家的行政模式,基本上是由该国的经济结构所决定的。社会要素主要是指各种社会组织,包括以血缘关系为纽带结成的自然团体和以利益关系为纽带结成的人为团体。沟通网包括社会的文化水平、使用语言的状况、社会舆论的力量以及通信和交通的状况等,它们是整个社会互相“沟通”的手段,对国家的公共行政也发生重要影响。符号系统指包括政治神话、政治法则、政治典章在内的一整套政治符号系统。政治构架指政治与行政应是相对分离的,政治是决定政策的过程,行政是执行政策的过程。这种新的研究范式试图借助生态学方法论研究行政主体与其环境的相互关系和作用,即通过生态系统的模拟来研究行政生态系统,从而为比较公共管理的研究开辟了一条新的路径。该理论强调公共管理的方式、观念应该与其所处的特定文化环境、社会制度等因素相互适应,否则,结果只能适得其反。

四、行政环境与比较公共管理研究

行政环境研究除了从生态的角度进行外,从比较视角进行也较为重要。雷格斯运用比较研究方法,用生态学的独特研究视角,通过研究发达及发展中国家的公共管理问题,丰富了公共管理的研究方法和研究视域,他的比较公共管理思想在公共管理研究日新月异的今天占有着重要的学术地位,对公共管理的理论发展产生了重要影响。

(一) 里格斯比较公共管理思想的渊源

里格斯比较公共管理思想的形成与其丰富而独特的生活阅历有着紧密的联系。1916年,他随身为传教士的父母(Charles H. and Grace Frederick Riggs)来到了中国,他们此行的目的是帮助中国当地的农民改变种植技术,提高农业生产效率。他的父母在南京大学学完汉语和历史等课程后,来到了福建省的邵武市。在去邵武的路上,里格斯发现人们对自己的洋娃娃相貌很是奇怪,这是里格斯第一次深切感受到不同文化背景下存在的巨大差异所带来的冲击。所以,他在回忆录里写到“只有中国本土出生的孩子才可能成长为真正的中国人”(only the children of Chinese could become Chinese)。当时,在中国生活的许多外国人都雇用仆人,里格斯家里的仆人来自福州,幼年的里格斯就逐渐开始学会了说福州话。这样,里格斯不仅会说母语、普通话,而且也会讲邵武话、福州话。这段生活经历使他渐渐认识到语言只在特定语境环境下才有其实际意义的道理。

起初,里格斯父母试图用美国现代农业技术和管理方法帮助该地区的中国农民改进耕种技术,但结果却以失败告终,里格斯感到十分困惑。但这样经历引发了里格斯对不同文化背景下的不同社会管理方式乃至技术应用的文化背景产生深入的思考。后来,里格斯的硕士学位也受到其父亲的影响,选择的论文题目也选择了有关农业发展问题,即关于前工业社会条件(pre-industrial conditions)下的农业改革问题。这些阅历和思考为里格斯日后的行政生态思想的萌芽乃至比较公共管理思想的孕育提供了丰富的生活实践阅历和理论研究基础。

1934—1935年,里格斯就读于南京大学。他通过学习《比较宗教学》等课程逐渐领略了中国

文化的博大与深邃。在考察了佛教、伊斯兰教、犹太教、印度教和基督教在中国的发展后,他惊奇地发现一个有趣的现象,在当时的南京,庙宇、清真寺和教堂竟然都能和谐共生、各得其所,这个发现使他认识到各种文化的存在不仅有相互冲突的一面,更有相互包容的一面。后来,他的父亲还帮助当时的南京大学建立了第一个农业工程系。

里格斯的第一份工作是在美国的外交政策协会(Foreign Policy Association),1955—1956年,他作为第一批比较公共管理学术研究会成员赴耶鲁大学访问。第二年,他成为印第安纳大学政府管理系的教师。如果说复杂而独特的生活阅历给了他比较公共管理思想最鲜活的感性素材的话,成为专职教师则使其更能系统地思索以美国为首的现代化管理模式是否具有普适性的这些深刻问题。

为了获得第一手资料,里格斯千方百计地赴美国本土之外的国家进行实地考察,1957—1958年,他赴泰国考察当地政府的管理行为;1959年,他又赴菲律宾开展公共管理方面的研究工作。凡此种种,都为里格斯形成其独特的理论研究范式打下了牢固的基础。他的比较公共管理思想主要体现在《公共管理生态学》(*The Ecology of Public Administration*, 1961)、《发展中国家管理:棱镜社会理论》(*Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, 1964),以及《泰国:官僚政治的现代化》(*Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*, 1966)等几部著作中。同时,《公共管理:一种比较框架下的分析》(*Public Administration: A Comparativist Framework*, Riggs, Fred W, *Public Administration Review*; Nov/Dec 1991)这篇文章则集中阐述了其比较公共管理的基本思想。

(二) 里格斯对比较公共管理研究的贡献

1. 开创了比较公共管理研究的新路径——运用生态行政的研究新范式(ecology of public administration)

弗雷德里克森认为,“如果马克斯·韦伯是比较公共管理研究之父的话,里格斯则是当代最杰出的践行者”。为了更能透彻表达他的理论范式,里格斯运用物理学中光的折射原理,形象地在《公共管理生态学》中阐述了他基于结构功能主义思想的对于生态行政的研究主张,即“融合—衍射—棱柱模型”(fused-diffracted-prismatic model)。他把各个国家的政府行政方式划分为三个类别:即“融合型”社会(fused society)的行政方式、“衍射型”社会(diffracted society)的行政方式、“棱柱型”社会(prismatic society)的行政方式。“融合型”的行政方式所处的社会阶段为传统的农业社会,其社会结构尚未分化,社会无明确分工,行政行为与立法、司法等社会行为混为一谈,行政效率不高;“衍射型”的行政方式则正如白光经过棱柱体的折射后,衍射为红、橙、黄、绿、青、蓝、紫七色光一样,这样的社会有着明确的、细致的分工,政府职能也比较明确、分工精细,效率较高;“棱柱型”的行政方式则属于过渡模式,即介于传统农业社会与现代工业社会之间,既有传统社会的特点,又有现代社会的因素。因此,正如同光在棱柱中的折射过程,既具有融合的白光的特性,又具有衍射光的因素一样,这种行政管理方式就具有社会转轨、新旧并存、体制摩擦等特征。

里格斯认为,影响一个国家行政的生态要素各异,主要包括五个方面:经济要素、社会要素、沟通网、符号系统和政治构架。其中,经济要素是影响一个国家行政的第一位要素,一个国家的

行政模式,基本上是由该国的经济结构所决定的;社会要素主要是指各种社会组织,包括以血缘关系为纽带结成的自然团体和以利益关系为纽带结成的人为团体;沟通网包括社会的文化水平、使用语言的状况、社会舆论的力量,以及通信和交通的状况等使整个社会互相“沟通”的手段,它对该国的公共行政也发生重要影响;符号系统指包括政治神话、政治法则、政治典章在内的一整套政治符号系统;政治构架指政治与行政应是相对分离的,政治是决定政策的过程,行政是执行政策的过程。

这种新的研究范式试图借助生态学研究行政主体与其环境的相互关系和作用,即通过生态系统的模拟来研究行政生态系统,从而为比较公共管理的研究开辟了一条新的路径。该理论强调公共管理的方式和观念应该与其所处的特定文化环境、社会制度等因素相互适应,否则,结果只能适得其反。即“我们不能基于美国这一特定国情下的管理经验去人为地限制比较公共管理的方法来研究别国政府”。

2. 提出了比较公共管理研究的相对性命题

里格斯提出的公共管理的相对性命题(administrative relativity theory)主要是基于他对美国政府管理体制独特性的分析。在《美国的公共管理:为何我们的管理体制是独特和重要的?》(Public Administration in American, Why our Uniqueness is Exceptional and Important? *Public Administration Review*, 1991, Wanshington Jan/Feb)这篇论文里,他提出,美国政府建立的公共机构是由美国独特文化和历史因素促成的。据他统计,除了美国之外的其他大约30个效法美国总统制的国家,其结果都以失败告终。原因就在于美国独特的文化传统下的政府管理体制是不可能被其他国家所简单复制的。因此,他认为,即使理解了美国的公共管理的全部,也无法给我们提供公共管理的一般性规律。比如,美国政府管理体制中倡导竞争性的文化,以达到提升组织自我发展的目的。而竞争性本来就根植于美国的文化当中,因此,竞争性的管理制度在美国政府的运作自然会起到事半功倍的效果;相反,倘若在一个倡导合作而非竞争、倡导团队而非个体的文化里,使用竞争的手段以达到提升组织效率的目标就无法实现。

由此,里格斯回答了为何总统制在美国可以实现且运作效率较高而在其他国家则行不通的问题,他的结论就是美国的特殊性(American exceptionalism)则是其他国家所不具备的。他认为,普适性的公共管理规则是不存在的,这就结束了多年来沃尔多、古力克等人试图倡导的建立一种类似物理学和化学的行政管理的普适性规则的历史。里格斯公共管理的相对性命题揭示了公共管理的方法、路径、理念对于所处环境的特殊敏感性的本质,即世界上不存在放之四海而皆准的公共管理模式。

3. 推进了发展行政的思想

经过长期对各个国家,尤其是发达国家和发展中国家的管理模式的观察和研究后,里格斯意识到应该把其行政生态思想继续向前推进,进而他推进了发展行政(development administration)思想。这一思想的提出与其先前的“棱柱模型”可谓一脉相承,主要在反映在《全球化和公共管理》(*Globalization and Public Administration*)这篇论文里。里格斯把发展定义为:“增加社会系统的自主权的进程,由于衍射程度的提高而成为可能。”里格斯认为,发展行政学有两个主体:一是

发展行政,即“发展计划的行政”,特指大规模的组织尤其是政府所使用的方法以及为达到其初始设定的发展目标而设计的政策和计划;二是行政发展,即“行政的发展”,被重点用来描述“加强行政能力”这一层含义,也就是说“行政发展”既成为执行发展计划时实现成功愿景的手段,也成为优先计划的副产品。正是从这一时期开始,“行政发展”这一概念成为公共行政学的一个基本范畴,行政发展的研究也正式成为公共行政学的一个专门性课题。里格斯认识到,以往的研究局限在认为行政发展只是发展中国家和欠发达国家的事,这是不全面的思考,所以,他强烈呼吁要加强比较公共管理和发展行政的相关研究,尤其要加强美国与世界上其他国家进行比较研究,只有如此,才能更好地认识自身行政体系存有的真正弊端。在《现代化和官僚制》这篇文章里,里格斯认为应该了解“工业化、民主和民族主义这三个现代化的因素是如何冲击那些摆脱旧帝制原先的官僚制的”,只有如此,才能透彻理解三者的关系。

(三) 里格斯比较公共管理思想的简要评价

里格斯的比较公共管理思想是基于他的行政生态理论观而提出来的,因此,“它在公共行政学科方面有重大的影响。有关比较公共行政和发展行政的任何研究,无一不与里格斯的观点有关”。正如美国行政学家黑迪所说的那样,“对他所有关于比较理论的著作的一点点熟悉,这本身就是一项很有价值的成就。”

在经济全球化的今天,国际性公共物品不断涌现,作为公共管理研究的重要方法,比较研究日益得到了公共管理学者和公共管理实践者的认同。作为正处于社会转型时期的发展中国家,中国的公共管理应该从理论与实践两个层面虚心学习发达国家先进的公共管理理念和模式,比较研究无疑为这一需求提供了可能性。同样,面临日益复杂的国内国际环境,发达国家同样面临政府不可治理性(ungovernability)等问题,所以,里格斯的比较公共管理研究无论在理论层面还是在实践层面对公共管理的发展都具有重要价值。

首先,从理论层面看,基于行政生态模型的比较公共管理研究,促进了比较公共管理研究的发展。早在20世纪40年代末,罗伯特·达尔(Robert Dahl)就在《公共管理学:三个问题》中旗帜鲜明地提出了人们忽略比较方法对公共管理研究所带来的负面影响,“只要公共管理研究不是建立在比较研究的基础上,公共管理的科学性就是空洞的”。据此,他认为,无论是英国的公共管理学还是法国的公共管理学都不足以形成一个独立于各个特定国家背景的一般意义上的公共管理学。无疑,里格斯的比较研究范式丰富了比较公共管理的研究内容,拓宽了比较公共管理的研究方法。

其次,从实践层面看,里格斯的比较公共管理研究方法和模型有助于我们理解发展中国家的行政进程,加深我们对过渡社会中有关公共行政的一些根本问题的认识,有利于处于社会转型时期的中国更好地处理引进国外先进管理理念和本土化的辩证关系,仔细甄别、批判、反省西方发达国家的政府治理模式,汲其精华,为我所用。“因为特定社会中的文化传统和规则制约着公共管理的实践过程,并且会在很大程度上受到特定文化信仰的影响”。

当然,和其他理论一样,里格斯的比较公共管理理论也存在一些局限性。比如,尽管里格斯具有丰富的生活、工作以及研究阅历,但他的基本理论研究起点都毫无例外地源于以美国为主的

西方发达国家,因而,里格斯的比较公共管理研究,一方面具有对过去的研究者寻求普适公共管理原则这一错误理论的批判精神,另一方面也深深地打上了西方比较公共管理研究的烙印,即主要是以西方国家的视角研究比较公共管理问题,这无疑有一定的局限性。同时,他也过分夸大了模型研究方法价值,忽略了经验研究的意义。尽管经验研究耗时费力,但对于比较公共管理的研究则是不可或缺的,“如果忽略甚至放弃了经验研究,仅仅依靠既定的模型研究方法,就会使学者完全依赖模型而不对研究对象进行经验研究,从而得出不可靠的研究结论”。

第二节 行政环境与行政管理的关系

一、行政环境与行政管理相互作用的理论依据

(一) 系统理论

从系统论的观点来看,任何一个管理系统都在一定的环境中运行。行政系统是整个社会大系统中的一个子系统,必然要受到行政环境的制约,适应行政环境的变化,不能离开社会大系统而独立存在。构成行政环境的各种条件和要素,它们与行政管理活动之间呈互动状态,即行政环境影响、制约行政管理,行政管理反过来影响、改造行政环境。具体表现为:

一方面,行政组织和行政人员都是生活在一定的社会环境之中,他们是在与环境不断相互作用,在进行物质、能量和信息的交换中得到发展的,其行为必然是主观与环境交互作用的反映。人要受外部环境因素的影响,行政组织要适应环境的变化而调整其内在结构、外在形式和组织行为。

另一方面,整个社会大系统目标之下的任何一个子目标,都要服从于整个社会系统的大目标。制定和实施行政目标,要适应社会环境向行政系统提出的各种要求和提供的各种条件。行政组织只有在制定行政目标时注重环境因素的影响,才能制定出切合实际的目标。

(二) 马克思主义关于人和环境的理论

马克思主义关于人和环境的理论表明:环境是人活动的基础,环境的改变引起人的改变;反之,环境又总是由人来改变的;革命的实践就是要使环境的改变和人的活动相一致。根据这一理论,行政系统和行政环境之间可以得出以下结论:第一,行政环境是行政系统赖以存在和发展的基础,行政系统只能在一定的行政环境中运行和发挥作用。行政环境改变了,行政系统的存在和生活方式也必须随之改变。第二,行政环境是行政系统施加影响的对象,行政环境的改变是行政系统功能有效发挥的结果。第三,行政系统的活动和行政环境的改变,只能在实践中取得一致。离开实践,行政系统的运作就沦为空谈而不能产生实际成果,行政环境也得不到自觉改造。

(三) 经济基础对政治上层建筑的制约作用理论

经济基础决定上层建筑,上层建筑要适应经济基础的性质和发展,这是社会发展的基本规律。行政管理属于上层建筑。它具有凌驾于社会之上的权力,但不能脱离经济基础而起作

用,不能不受到以经济基础为核心的经济环境的支配和制约。具体表现为:经济环境决定行政系统的产生,是行政系统的根源;经济环境决定行政系统的性质、目的和历史使命;经济环境决定行政系统的变化和发展方向,行政管理不能也不可能超出经济环境所提供的条件来运行、发展和变革。

(四) 上层建筑其他方面对行政系统的作用理论

上层建筑是一个复杂的体系,它包括政治制度、法律制度和军队、法院、监狱等物质设施,还包括政治、法律、宗教、艺术、哲学等各种观念形态。行政系统是国家权力结构中的一个组成部分,属于政治上层建筑的核心部分。一方面,它是以国家权力为后盾,执行国家意志,积极地影响着人们的思想、观念和行政文化环境;另一方面,它又是在一定阶段的政治、法律的观念的指导下,在一定行政文化环境的影响下建立和运转的。政治制度决定行政制度;政党制度决定执政党在行政管理中的地位和执政方式;阶级状况决定行政职能重心与非重心;法律制度完善与否决定行政管理的法治程度的高低,立法、执法、守法状态的好坏;等等。西方国家实行的是两党制或多党制,党派之间的长期斗争,使各个国家建立了事务官这种在政治上中立的现代人事行政制度。我国实行中国共产党领导的多党合作制,国家公务员不仅不需要远离政治,而且要在政治上和党中央保持一致。

二、行政管理和行政环境的辩证关系

行政环境是行政管理这个小系统所赖以存在的大系统。行政环境是行政管理活动得以进行的基础,也是行政活动实际形成的结果。任何国家政府的管理都是在特定的环境中进行的,而不能脱离特定的环境,必须以现存的环境状况为基础。一方面,行政环境是行政管理赖以产生和发展的基本条件,它决定、影响或制约行政管理目标的制定、机构设置、机制运行和活动的选择等。可以说,有什么样的行政环境,就必定有什么样的行政管理。另一方面,行政管理活动又以形成、维持和改变特定的环境为目标,以影响和改造现存环境为任务,行政管理的结果又构成了进一步开展行政管理活动的环境。因此,行政环境和行政管理是辩证统一的关系。

(一) 行政环境决定、制约行政管理

经济基础决定上层建筑。行政管理系统是上层建筑的重要组成部分,它建立在一定的经济基础之上,并与上层建筑的其他部分密切相关。行政管理的根本性质、基本原则和职能内容,实际上是由行政环境决定的。行政职能、行政体制、行政方式、行政决策、财务行政、人事行政等都要受到行政环境的制约。具体表现为:

首先,行政管理要适应行政政治环境的性质。适应行政政治环境的性质就是要适应这一国家的政治和社会制度,建立与之相适应的行政管理体制和管理思想。行政管理是适应一个国家及其不同历史时期行政政治环境的产物。

其次,行政管理要适应行政经济环境的发展水平。行政经济环境在不同的国家和地区,其发展水平存在着很大的差异。行政管理本身没有严格的好与坏的区分,唯有适应其现状才是最理想的,这是行政生态平衡的基本要求之一。

再次,行政管理要适应行政文化环境等综合状况。不同的国家和地区的社会历史不同,承载的文化传统亦不一样,因而影响行政管理的社会资源、文化氛围存在着很大的差别。行政文化影响着行政的组织形式、影响着人们的行政观念、影响着整个社会的行政风气等。行政管理必须从特有的文化、社会背景出发,适应行政文化环境的发展状况。

最后,行政管理要适应自然环境的特点。由于各国所处的地理位置不同,因而面临的行政自然环境必然有所差异,行政管理必须因地制宜。

总之,行政管理就是在对行政环境不断变化的认识、把握和调整中达到平衡和适应的。

(二) 行政管理对行政环境的反作用

行政管理对行政环境的利用和改造,表明的是行政管理对行政环境的反作用。行政管理是国家行政机关行使国家权力,对国家事务和社会公共事务进行依法管理的活动,所以,行政管理对行政环境的作用也符合恩格斯关于国家权力对经济发展的反作用的论述。为此,我们也可以把行政管理对于行政环境的反作用归结为两种情况:当行政管理沿着行政环境发展方向发生作用时,对行政环境特别是经济、政治、文化等环境的发展就起积极的推进作用;当行政管理沿着与行政环境相反的发展方向发生作用时,对行政环境的发展就起消极的阻碍作用。

行政管理对行政环境的积极作用表现在,行政管理可以通过对行政环境的再认识、再思考、再总结,主动自觉地纠正不符合行政环境要求的管理行为、管理法规和管理方式。行政管理主体通过行政环境不断提供的积极因素,审时度势,不断地修正其所制定的政策、措施,使之不断完善,更好地适应行政环境的要求。行政管理的目的就是要从现实的环境条件出发,经过调动全社会的力量,改变、优化现实的环境,提高人们的物质和文化生活水平。这是行政管理对行政环境能动作用的突出表现。行政管理对行政环境的消极作用,指的是行政管理背离行政环境的客观要求,对行政环境起阻碍和破坏作用。如目前某些地方政府在发展地方经济的过程中,片面追求短期的经济利益,造成了对自然资源的过度使用以及生态系统平衡的破坏,给人类的生存和发展带来了严重的后果。

(三) 行政管理和行政环境在动态中保持平衡

行政管理与行政环境之间实现平衡是十分必要的。行政管理与行政环境的平衡,是行政管理与行政环境相互作用的必然过程,是行政管理系统存在和发展的必要条件,也是行政管理具有活力和效率的重要前提。

行政环境不是一成不变的,而是始终处于不断变化的动态过程之中。行政管理对其适应的过程实质上又是不断变化的过程。因此,行政管理与行政环境之间的平衡是相对的、暂时的。平衡预示着新的不平衡、不适应,这又预示着新的平衡、适应。这种相对平衡主要是指:行政管理符合行政环境的基本性质,首先是符合社会环境特别是社会制度的性质;行政管理适应行政环境的现状和发展水平;行政管理适应行政环境的发展方向。行政管理与行政环境平衡的特点是:

(1) 综合平衡。这种综合平衡表现为既要自然形态的物质、能量和信息的输入和输出的关系来考察,又要并且主要从政治、经济、精神文明等社会关系和思想关系方面来考察。

(2) 宏观平衡。行政管理更重视普遍的、全局的和宏观方面的行政环境,着重宏观管理。越

是高层的行政管理,越是把注意力放在宏观方面。所以,行政管理和行政环境之间的平衡主要地表现为宏观的平衡。

(3) 暂时平衡。在行政管理基本适应行政环境的条件下,行政系统具有自我调节、自我完善的能力,能对局部的、暂时的不平衡及时和有效地进行调整,使总体平衡得以保持。当行政管理与行政环境的不相适应和矛盾斗争已超出行政管理的调节能力所承受的程度时,日益尖锐的不平衡和矛盾斗争已不可能在保持原有平衡关系的条件下获得解决,这就到了必须要根本改革或彻底瓦解行政管理制度的时候了。

第三节 我国现阶段行政环境的主要特点

一、以和平与发展为主题的国际环境

和平与发展是当今时代的两大主题。

所谓和平,是指国际政治环境的相对平和。和平已成为现代国际环境的基本趋势和主要特点。

所谓发展,是指国际经济、科技的发展和整个社会的进步。具体表现在:

第一,知识经济时代的到来。经济合作与发展组织(OECD)认为:知识经济是与农业经济和工业经济相对应的一种新型的富有生命力的经济。知识经济是指建立在知识和信息的生产、分配和使用之上的经济。知识经济强调知识和信息在经济发展中的作用,强调人力资源的开发,高新技术产业是知识经济的主导或支柱等。因此,知识经济时代的竞争主要是人才的竞争和技术的竞争。

第二,经济全球化。经济全球化是指生产要素在全球范围内运动的状态,以及世界各国民族经济相互依赖和联合的历程。应当说经济全球化是一种有着多方面和多层次内容的复杂的社会经济现象。它既是人类社会生产力发展的必然结果和客观要求,又与资本主义生产关系向全球扩张有着密切的联系。

第三,科学技术的空前发展。大数据技术、空间技术、生物技术、海洋技术等的发展,既为各国的行政管理提供了科学基础和技术手段,又改变着人们的管理观念。

总之,科学技术的飞速发展、经济的全球化、国际政治和经济融合的趋势日益明显,这种国际社会环境使我国的行政管理面临更为复杂的外部条件,也对其提出了更高的要求,我国的行政管理是机遇与挑战并存。所以,善于利用国际环境,是当前我国政府在处理对外关系中制定科学的决策,在改造国际环境中发挥积极作用的一个重要的依据。

另外,国际自然环境给行政管理提出了艰巨的任务。当前,全球生态环境恶化,已对人类的生存构成了巨大的威胁。臭氧层的破坏、大气的污染、土壤流失、资源枯竭、生物绝种等许多国际性灾害,正威胁着人类,这必须由各国政府共同采取措施,共同努力,才能减少灾害,实现行政管

理的目标。

二、社会主义初级阶段我国的基本国情

我国现处于社会主义初级阶段。社会主义初级阶段包含两层意思:依生产关系的性质,我国已经是社会主义性质的社会;依生产力发展水平,我国的社会主义还处于初级阶段,生产力不发达、不成熟、不完善。确认社会主义初级阶段,是对中国国情认识的一个飞跃,具有重大意义。它为我国把发展生产力作为考虑一切问题的出发点和检验工作的最重要的标准,为制定追求富强这一价值目标提供了可靠的依据,并使我们可以采取灵活多样的手段进行社会主义现代化建设,有助于我们克服“左”的行政管理模式,形成与现代化建设相适应的价值观念、舆论力量和社会心理。我国当前社会主义初级阶段的政治、经济、思想文化等方面表现出如下基本特征。

(一) 政治

我国的根本政治制度是社会主义民主制度,政权的性质是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政。我国的政治发展经过多年的改革正逐步走向完善、稳定、民族团结。具体地说,党政不分的现象开始改变;在国家和社会生活的主要方面已基本有法可依;高度集权的模式开始解体;全社会的高度政治化现象开始逐步改变;政治过程的连续性明显提高;国家开始从封闭走向全方位的开放;高度集中的管理体制逐步被打破,中央与地方、上级与下级的权力关系日趋合理;立法体制逐步完善,法律、法规和规章遍及社会生活的各个领域,无法可依的时代基本成为历史;政策的连续性、稳定性不断增强;民族团结不断巩固,民族关系日益融洽。但也存在不利的因素,如人民群众日益增长的物质文化生活需要与落后的社会生产之间的矛盾难以在短期内解决;因不平衡的利益需求而导致的地区之间、集团之间、人与人之间的矛盾与摩擦有增无减;不良社会风气以及腐败问题有待扭转,有法不依、执法不严、违法不究的现象还大量存在;等等。这无疑构成了当前我国政治环境的消极因素。

(二) 经济

目前我国已初步具备了社会主义经济制度赖以存在的物质技术基础。从2010年起,我国已成为位列美国之后的世界第二大经济体。特别是通过经济体制改革,我国实行了以社会主义公有制经济为主体、多种经济成分并存的所有制结构;实行了以按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度;确立了社会主义市场经济体制,划清了政府与市场在资源配置上的不同功能和相互关系,经济管理体制改革取得突破性进展;确立了分税制的财政体制;国民经济市场化、社会化范围不断扩大;城乡人民生活水平不断提高,各项社会事业全面发展,综合国力不断增强。但社会生产力水平仍然很低,国民经济结构不合理,地区和部门之间发展不平衡,人口结构、产业结构、消费结构、技术结构等内部及相互之间的比例不合理,东部和中西部地区经济发展差距不断拉大,产权关系不明晰、政企不分和政社不分的现象仍然存在,国有企业改革尚需进一步完善,现代企业制度建设步伐还需加快,等等。解决好这些矛盾和问题,是我国政府今后一个时期紧迫而又重要的任务。

（三）思想文化

文化多元化是我国社会主义初级阶段的一大特点。当代中国的文化环境由三种基本要素构成：一是传统文化的遗存。传统文化是指历史延续中所形成的社会文化体系，它是相对于现代文化而言的。传统文化对人的行为和社会发展有很深的影响。我国历史悠久，具有极其复杂的传统文化体系，其核心是儒家文化。二是西方文化的渗入，这里的西方文化主要指第二次世界大战后西方主要资本主义国家占主导地位的资产阶级哲学、文化思想和学说，诸如科学主义、人本主义、自由主义等。三是马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导的社会主义的新文化。其中，以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论所构成的政治意识形态是中国的主体文化。这种文化环境，对中国行政管理体制的建立与变革、人事行政制度的发展与完善、政策的制定与执行都有着决定性的影响。

三、中国现阶段社会环境对行政管理的要求

（一）从中国实际出发，坚持对外开放，吸取国外行政管理的先进经验，实施有中国特色的行政管理

现代行政管理理论方法在国外已研究近百年，取得了很大的研究成果。我们要借鉴其先进的思想精华，来促进行政管理的现代化。但是任何先进的理论方法，必须结合具体实际才能发挥其威力、加强其活力、收到理想的效果。研究中国现阶段的社会环境，正是为了有的放矢地运用国外有益的行政管理研究成果，根据我国的国情加以改造，为我所用，实施自己的行政管理。既不能闭关自守，拒绝借鉴国外行政管理研究成果中具有普通适用性的成分，那样只能停滞落后；也不能全盘照搬，不结合中国实际，盲目照抄照搬，非但改变不了行政管理的落后状况，而且将阻碍现代化建设的发展。

（二）把组织和领导经济建设作为政府的主要职能之一

大力发展社会主义市场经济，加强对经济的宏观调控，促进生产力的发展，是我国政府的重要任务。社会主义初级阶段的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。这一主要矛盾，既决定了党和国家工作的重点是以经济建设为中心的社会主义现代化建设，即大力发展社会生产力，并在这个基础上逐步改善人民的物质文化生活，也决定了政府组织和领导经济建设是国家职能的具体执行和表现。大力发展社会生产力，也是当前国际的发展潮流提出的一个要求。我国如不致力于生产力发展，就会永远落后下去，就会在国际上失去应有的地位。

（三）要根据各地区、各方面的不同情况和条件实施行政管理

中国的基本国情是人口多底子薄，发展不平衡。我国幅员辽阔，各地区还有不同的具体区情。经济发达地区和经济不发达地区的情况就有不少差异。各个地区内部也有区域之间发展的不平衡。对发展不平衡的各个地区，政府要采取切合实际的决策、措施、方法和步骤进行管理，不能“一刀切”。一个地区越落后，在现代化进程中越需要发挥政府的组织和引导作用，经济起飞越需要改革策应，如西部开发特殊政策等。特殊政策并不等于照顾、捐款，特殊应真正体现在因

地制宜上,特殊应等于促进。如果不顾区情,盲目要求同步、同速建设现代化,就会欲速则不达;如果一味对少数民族地区和边远贫困地区救济,没有恰当的启动内部动力的对策,只“输血”必然使那些地区“造血”功能衰退,危险更大。

(四) 要充分认识我国现代化建设的艰巨性和长期性,从国力出发,量力而行,循序渐进,积极奋斗

我们既要看清初级阶段经济文化比较落后这个基本事实,同时又要看到我国经济建设已经取得的成就和经验以及国际国内的有利条件。根据行政环境的要求和提供的条件来确定行政目标,有步骤、分阶段地实现现代化。我们是发展中国家,需要有一定经济增长速度,但超越实际可能性的行政目标,必将误国误民。当然,对我国初级阶段的行政环境采取悲观保守态度也是错误的。通过积极努力,我们社会主义事业成就就会越来越大,行政环境会越来越得以改善,这是实践已证明了的。对短视行为必须警惕,坚决制止。短视行为所造成的不良后果归根到底都会给国家和人民带来严重损失。社会主义初级阶段应采取低度消耗资源和适度消费的模式,要制止浪费、摆阔以及超前消费等。

(五) 以马克思主义为指导,努力建设社会主义精神文明,要两个文明建设同时抓,使它们互相结合,互相促进

社会主义初级阶段,国家的中心任务是搞经济建设。但是一个精神文明素质不高的民族是不可能实现现代化的。建设社会主义市场经济新秩序,需要新的管理体制和相应的法律法规,更需要社会公德、职业道德、文明礼貌的普及和提高,也需要大力提倡对祖国、对社会的奉献精神。对我国历史文化和外国文化中的一切优秀成果都应积极汲取,坚决反对那种全盘否定中国传统文化的民族虚无主义和全盘西化的崇洋媚外思想。特别是各级政府部门和国家公务员要为政清廉,在改革开放的新形势下,更要切实加强和改进思想政治工作。对教育的长期重要战略地位尤应高度重视,应把发展教育事业和科学技术事业放到首位。各级政府、各部门各行业都要提高对教育的认识,才可能制定出教育发展和改革的计划,才可能想方设法解决教育经费不足等问题,才可能创造出尊重知识、尊重人才的社会环境;确保教育事业的发展,抓好精神文明建设,使经济建设转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来,我国振兴经济才真正有希望。发展教育,提高人口文化素质,依靠智力优势,提高劳动生产率,既有利于人口数量的控制,也是解决我国严重的人口问题,使我国变成人力资源大国的一条好出路。

(六) 要坚持行政改革,在改革中不断提高行政效率,实现行政职能

社会主义初级阶段的经济、政治、思想文化各条战线都将随着建设事业的发展而发生不断变化,社会生产力会不断提高,国家经济实力会逐渐增强。随着经济体制改革的深入,必须坚持搞好政治体制改革以适应变化着的行政环境的要求,必须在具体的领导体制、组织形式、管理程序、领导方法、管理手段上进行改革,兴利除弊。提高行政人员的素质也是一个紧迫的任务,为此,改革人事制度,进一步完善国家公务员制度具有重要意义。无论行政管理哪一方面的改革,都必须加强法制建设,切实做到依法行政,提高行政效率。

关键术语

行政环境 行政生态 动态平衡

 复习思考题

1. 行政环境的含义和特征是什么?
2. 如何理解行政环境与行政管理的辩证关系?
3. 行政生态学的基本思想有哪些?
4. 我国现阶段行政环境的主要特点是什么?

 阅读材料

2008 年国际金融危机年终盘点——从次贷 危机到全球金融危机形成历程

从 2007 年 9 月美国联邦储备委员会(美联储)降息开始到以美林、摩根士丹利、贝尔斯登等华尔街巨头发布巨额亏损,房地产价格快速下跌为分水岭,再到全球性的流动性收缩、实体经济受损,美国的次级贷款危机演变为一场全面的金融危机已经有一年多的时间了。下面简单地剖析为何这次危机演变至此。

回顾这次危机的过程,可以认为到目前为止,危机经历了四个阶段:

第一阶段:次级按揭贷款及证券化产品(次按揭贷款抵押债券)危机(2007 年 2 月—2007 年 9 月)。

此阶段由 2007 年 2 月汇丰银行(HSBC)美国附属机构报告 105 亿美元的次级按揭贷款亏损伊始,一直到 2007 年第三季度末。这其中包括 2007 年 4 月 2 日,美国当时最大的次级按揭贷款放款公司之一的新世纪金融公司(New Century Financials)破产;2007 年 8 月,另一个最大的美国按揭贷款机构之一的美国住房抵押贷款投资公司(American Home Mortgage Investment Corp)破产;接下来,众多的金融机构报告次级按揭贷款相关业务亏损;等等。

第二阶段:流动性危机(2007 年 9 月—2008 年 3 月)。

这一阶段从 2007 年第四季度到 2008 年 3 月 17 日贝尔斯登被摩根大通收购。这一阶段的市场也有三个特点:第一,投资者一般只是抛售低品质资产套现。第二,人们仍然期望美联储的降息能够很好地缓解流动性危机,从而不至于使流动性危机发展成信用危机。第三,央行减息政策和相关贴现窗口的措施在一定程度上缓解了流动性危机,似乎对市场有所帮助。

第三阶段:流动性危机合并信用危机(2008 年 3 月—2008 年 9 月)。

这一阶段由2008年3月17日摩根大通收购贝尔斯登开始,直到2008年9月15日雷曼兄弟申请破产保护。贝尔斯登的被收购,使得投资者对流动性的担心迅速转变成对流动性和信用危机的双重担心。这一时期市场呈现以下三个特点:第一,在流动性价差继续攀高的同时,各类信用价差也普遍大幅度攀升至历史的高位。第二,投资者因流动性压力,不仅仅限于抛售低品质资产,也开始抛售一些通常被认为高品质的资产。第三,市场在与政府和央行政策措施PK中产生了恐慌和担心,投资者在两方面期盼中摇摆,市场剧烈波动。

第四阶段:全球金融体系的危机(2008年9月—现在)。

这一阶段从2008年9月15日雷曼兄弟申请破产保护一直到现在。雷曼兄弟的倒闭,美国政府拯救雷曼兄弟的失败使得市场的信心彻底崩溃。由于短期货币市场的瘫痪,危机由金融领域急速地扩展到实体经济领域,亏损的投资主体也迅速地由专业的投资者蔓延至普通的百姓。危机的范围也由美国及主要的金融中心迅速地蔓延到全球。

以下为公布经济陷入衰退的经济体(衰退一般被定义为经济连续两个季度萎缩):

2008年7月1日,丹麦——成为自全球信贷紧缩开始以来第一个证实经济陷入衰退的欧洲国家。

8月13日,爱沙尼亚。

9月8日,拉脱维亚。

9月25日,爱尔兰——成为欧元区率先滑入衰退的国家。

9月26日,新西兰——逾十年来首次陷入衰退。

10月10日,新加坡——成为自信贷危机开始以来亚洲首个陷入衰退的国家。也是2002年来首次衰退。

11月13日,德国——五年来首次陷入衰退。

11月14日,意大利、我国香港、欧元区——意大利自2005年初以来首次陷入衰退;出口受全球需求疲弱打击的我国香港,成为第二个陷入衰退的亚洲经济体;而受德国和意大利衰退的拖累,欧元区正式宣告于1999年成立以来经济首次衰退。

11月17日,日本——这一全球第二大经济体七年来首次陷入经济衰退。

11月28日,瑞典——宣布国内经济陷入衰退。

12月1日,美国——美国国家经济研究局表示,该国2007年12月就已陷入衰退,长达73个月的经济扩张周期已经结束。

12月23日,新西兰、西班牙——其中,西班牙是15年来首次陷入衰退。

附:2008年世界金融危机大事记

2月7日,美国国会参众两院通过了约1680亿美元的经济刺激法案,旨在通过退税、刺激消费促进美国经济增长。

3月16日,贝尔斯登被摩根大通以2.4亿美元低价收购,次贷危机持续加剧首次震动华尔街。

3月11日,美联储、欧洲中央银行等五家西方主要央行宣布,将采取联合措施向金融系统注

入资金。

7月30日,美联储和财政部宣布救助两大房贷融资机构房利美和房地美,美国国会批准3 000亿美元住房援助议案,授权财政部无限度提高“两房”贷款信用额度,必要时可不定量收购其股票。

9月7日,美国政府宣布接管房利美和房地美。

9月14日,美国银行宣布将以440亿美元收购美林。

9月15日,美联储向美国银行体系注资700亿美元,这是“9·11”以后最大规模的单日注资行动。

9月16日,美联储向保险公司AIG注资850亿美元,同时继续向美国银行体系注资500亿美元。

9月16日,美联储、欧洲央行和日本央行等西方主要央行再次同时向金融系统注入大量资金,以缓解信贷市场的流动性不足。

9月20日,美国政府提出7 000亿美元的金融救援计划。10月1日和3日,美国国会参众两院分别通过了经过修改的大规模金融救援方案,该方案随即获总统布什签署并生效。

9月21日,美联储批准高盛和摩根士丹利转为银行控股公司的请求,华尔街投行退出历史舞台。

9月25日,华盛顿互惠银行被美国联邦存款保险公司(FDIC)查封、接管,成为美国有史以来倒闭的最大规模银行。

10月,富通集团比利时和卢森堡业务被巴黎银行收购;冰岛遭遇“国家破产”危机;危机已经扩散至整个欧洲。

10月3日,美国“大萧条”以来最大规模7 000亿美元金融救助计划获批。而早前,美联储向其一级交易商出借2 000亿美元国债。美政府当月底1 250亿美元注资本国9大银行。

10月7日,俄罗斯宣布,将向银行注入总额9 500亿卢布的资金。

10月8日,美联储、欧洲央行、英国央行以及加拿大、瑞士和瑞典等国的央行联合大幅降息0.5个百分点。10月8日,英伦银行将提供2 000亿英镑短期信贷额,增加各银行的资金流动性。10月8日,日本央行向市场注资1.5万亿日元。10日,日本央行注资总额达到4.5万亿日元,创单日注资新高。

10月12日,欧元区15国通过协调救市措施行动计划,预计耗资3 000亿欧元。德、法等国根据这一计划,纷纷出台各自救市举措。

10月13日,德国推出总额高达5 000亿欧元的救市方案。

10月14日,美国宣布具体救市举措。美国总统布什宣布,美国政府决定年内动用已获批准的7 000亿救市计划中2 500亿美元直接收购九家大型金融机构的股权。

10月19日,韩国政府公布约1 300亿美元的大规模金融救援计划,内容包括为国内银行外债提供担保、向银行和出口商提供资金等。

10月30日,日本政府公布约2 730亿美元的一揽子经济刺激方案,内容包括发放现金补助、

为中小企业提供信贷担保、减税和降低失业保险费用缴纳标准等。

11月,欧、英央行分别降息50和150个基点;日、欧经济正式步入衰退;当月第三周,花旗集团股价累计跌去60%,美财政部、美联储和联邦储蓄保险机构联合宣布,将为花旗3060亿美元问题资产提供担保。

11月7日,继10月通过多项旨在保护金融系统的措施后,俄罗斯总理普京批准了一项旨在改善本国金融和经济形势的行动计划,力图通过刺激国内需求、增加政府投入等措施稳定实体经济。

11月9日,中国政府宣布实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策,并出台进一步扩大内需、促进经济增长的十项措施,两年投资约4万亿元人民币。

11月15日,二十国集团(G20)财政部长和中央银行行长2008年年会就国际社会加强协作、共同应对金融危机和支持经济增长达成一致,并呼吁改革世界金融体系,防止类似危机再次发生。

11月25日,美联储宣布投入8000亿美元,用于解冻消费信贷市场、住房抵押信贷以及小企业信贷市场。美国财政部也从7000亿美元金融救援计划中拨出200亿美元,支持美联储的上述行动。

11月26日,欧盟出台总额达2000亿欧元的大规模经济刺激计划,内含扩大公共开支、减税和降息等提振实体经济的三大举措。

12月,美国当选总统奥巴马宣布制定“经济复兴”计划;美国非农就业人数创24年来新低,金融危机对实体经济的影响显著。

12月4日,欧洲央行、英国央行、瑞典央行分别降息0.75个百分点、1个百分点和1.75个百分点。这是欧洲多家央行在短短两个月时间里展开的第三次联合降息行动。

资料来源:<http://info.steel.hc360.com>.