

行政人格的历史类型研究

杨 艳 ■ 著

中国社会科学出版社

行政人格的历史类型研究

杨 艳 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政人格的历史类型研究 / 杨艳著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 3
ISBN 978-7-5161-7823-2

I. ①行… II. ①杨… III. ①行政管理—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 054793 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵 马 明
责任校对 任文娜
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 3 月第 1 版
印 次 2016 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 24
插 页 2
字 数 393 千字
定 价 88.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

序

张康之

行政人格在广义上可以看作是行政人员的人格，而在狭义上，则应当理解为行政人员在公务活动中表现出来的人格，如果在功能上看的话，则可以看作是行政人员的人格对其公务活动的影响过程及其状况。关于行政人员的问题，近些年来得到了越来越多的人的关注，可以说行政人格的研究已经成为公共行政研究中的重要论题之一。就行政人格的问题受到关注而言，本身就意味着人类社会治理的转型，或者说，是因为人类社会治理的转型而促发人们想到了行政人格的价值。政府的行政管理活动是需要通过作为人的政府工作人员去付诸实施的，如果视行政人员为人的话，就必须承认行政人员的人格因素在其行政管理以及全部公务活动中都发挥影响，关于行政管理体系及其过程的设计应当着重考虑的是如何规范和引导行政人格发挥作用的问题，然而，现代政府的发展却走向了从忽视、无视到压制行政人格的方向，特别是在官僚制的非人格化要求导向下，每一个进入组织过程并担负公务职责的人，都必须防止其人格因素对公务活动产生影响。事实上，在政府的规则体系以及全部分工—协作体系中，都贯穿了防止行政人员的人格因素产生影响的规定和设置。

当我们把政府作为社会治理的行动者来看的时候，或者说，当我们在社会治理体系的意义上认识政府的时候，我们依据政府发展的历史特征而将政府区分为统治型政府、管理型政府和服务型政府三种类型，认为这三种类型是分别与人类的农业社会、工业社会和后工业社会三个历史阶段相适应的。这样的话，我们就看到，在统治型政府中，作为从事行政管理活动中的人的重要品性，行政人格也在行政管理活动中发挥着重要作用。然而，管理型政府则是一种排斥了行政人格的政府类型。在管理型政府的

2 行政人格的历史类型研究

数百年成长过程中，由于走上了形式化的发展路径，特别是在“公事公办”这一反映了良好愿望的追求中，把行政人格也当作“价值巫魅”而加以祛除了。依法治理本身就意味着对行政人格的排斥，而行政过程的科学化也同样被片面地理解为包括行政人格在内的全部价值因素的否定，在某种意义上，可以认为，管理型政府关于行政主体的全部规定和管理活动都包含着排斥行政人格的内涵，都为了防止行政人格对行政管理活动产生影响。然而，20世纪后期以来，行政人格作为一个理论问题和实践课题都得到了关注，而且，研究和探讨这一问题的理论文献也迅速增多，如果说这意味着一场学术运动的话，其中是否包含着对管理型政府的怀疑呢？我们认为，答案应当是肯定的。可以认为，就行政人格这个问题的提出本身，就意味着对管理型政府排斥行政人格的做法的怀疑。进而，毫无疑问的是，必将提出一种不同于管理型政府的新型政府模式。从实际情况来看，也确实提出了服务型政府的构想。虽然服务型政府的构想不是在行政人格的研究中做出的，但是，对管理型政府排斥行政人格的做法做出否定本身，就是对服务型政府理论建构的一项贡献。这就是行政人格研究的意义所在。

我们知道，管理型政府基本上包含着三个方面所构成的或能够展开的一个完整的逻辑线条：其一，管理型政府从属于一种实体论的判断，政府以及整个社会治理体系都是可以静态把握的客观性存在，所有构成要素都被认为是明确的，而且在政府以及整个社会治理体系的建构中也遵从这一思路，即使理论和原则也需要转化为物化设置，一切神秘的和不可把握的因素都应加以剔除。其二，管理型政府从属于制度决定论的要求，在这一类型的政府以及社会治理体系中，制度受到了神化，政府在制度安排中运行，社会治理在制度的框架下展开，一切都被纳入制度的规范之中，一切无法实施制度规范的因素和一切制度规范力所不逮的地方都受到了排斥。其三，管理型政府从属于技术决定论的安排，遵从工具理性和技术合理性，可操作性是必须奉行的行为准则，一切无法通过科学解析而加以把握的因素，一切无法做出技术安排的因素，一切无法被纳入工具范畴中的因素，都违背了可操作性的原则，都被视作不支持目的甚至对目的构成挑战的因素。所以，行政人格受到了有意识的忽视和排斥。也正是由于上述原因，管理型政府的实体建构走上了形式化的道路，而其运行也在极大的程度上表现出了程式化，至于人格、情感乃至道德等因素都被看作是巫魅而

被祛除了。但是，在管理型政府中开展活动的毕竟是人，只要是人在开展活动，就必然有着相应的人格与之相伴随。由此看来，管理型政府排斥了某种人格，但又造就了另一种人格，在管理型政府及其运行之中，依然存在着某种人格因素。如果我们认识到人格不仅从属于文化的理解而且也从属于科学的理解的话，就会看到，在管理型政府排斥了文化意义上的人格的时候，却同时造就了科学意义上的人格——工具人格。

这本书是杨艳在其博士论文的基础上进行再加工而成的一部理论性和学术性都较强的学术著作，我是杨艳博士学位论文的指导老师。在选题的设定时，我们的设想是对从属于科学更易理解的行政人格进行分析和解读，所以，在统治型政府、管理型政府和服务型政府的基本解释框架之下形成了依附人格、工具人格和独立人格这一次一级的解释框架。根据我的设想，是要在历史演进的线索中去对这三种人格类型进行分析，以通过行政人格的类型研究去把握不同类型政府的性质以及运行特征。从我们对这些人格类型的分类及其命名中就不难看出，这里所探讨的行政人格主要是从属于科学理解的人格，如果从文化的角度看的话，这一分类实际上有着许多无法自圆其说的部分。比如，在农业社会的历史阶段中，人们所推崇的也是人格独立，认为那是极权状态中的一种君子人格。这样一来，也就无法认为独立人格是服务型政府所特有的一种人格类型了。但是，作为科学理解中的人格，或者说从属于科学分类的人格，所呈现出的是完全不同的另一幅景象。这一点是需要说明的，那就是，这本书所探讨的行政人格类型是科学理解中的人格。

虽然杨艳的这部著作的论题是行政人格的历史类型，但他围绕行政人格的历史演进所做的探讨却是从属于服务型政府建设的主题的，应当视为服务型政府研究方面的一部具有明显开拓性的著作，所做出的是一项非常独特的贡献。显然，随着服务型政府建设的课题提出后，一度出现了服务型政府研究的学术热潮，这对于强化服务型政府的理念和传播服务型政府的观念来说是具有积极意义的，但是，在知识建构和知识扩散方面，我们并未见到更多具有积极意义的成果。显而易见，理论界关于服务型政府的认识存在着诸多错误，与服务型政府建设的实践要求相去甚远，甚至造成诸多误导，以致服务型政府建设的实践陷入某种格式化、口号化、形式化的误区。从学术界来看，我们甚至发现许多极其荒唐的事情。比如，有人频繁地发布服务型政府的指标体系。从实践来看，服务型政府尚属一种理

4 行政人格的历史类型研究

念形态，服务型政府建设尚未成型，也就是说，我们并未见到服务型政府是什么样子，怎么就会为它确立量化指标体系呢？诸如此类的问题是很多的，它对于服务型政府建设的实践是非常有害的。我们认为，在服务型政府建设的实践追求中，我们需要更多的理论探讨和系统规划，杨艳这部著作对行政人格历史类型的研究可以说是理论探讨方面的创新性作品。可以相信，对于服务型政府的研究而言，这部著作的出版能够发挥推动作用，因而，是可喜的，是值得读者阅读的。

在 20 世纪，人格问题是行为主义的一个重要课题，首先反映在心理学领域中，其后被应用于管理学中，在微观系统的管理安排中，人格问题的研究成果得到了广泛的应用，而且也取得了诸多成效。但是，在政府作用于社会的过程中，或者说，在社会治理过程中，如上所述，人格的问题没有得到探讨，这是由管理型政府的性质所决定的。不过，对于这一问题，我们还需要从社会背景出发去进行观察。我们不断重申的一个基本判断是，工业社会所具有的是低度复杂性和低度不确定性特征，管理型政府是建立在低度复杂性和低度不确定性条件下的，适应低度复杂性和低度不确定性条件下的社会治理要求，由于我们上述所说的——实体论、制度决定论和技术决定论——三个方面的原因，能够在社会治理过程中做出良好的表现。然而，20 世纪后期，人类社会呈现出了高度复杂性和高度不确定性，在此条件下，上述三个方面都出现了失灵的状况，以致人类社会陷入风险状态，而且必须面对危机事件频发的问题。显然，在高度复杂性和高度不确定性条件下，社会治理需要突出行动优先性的原则。这样一来，对于政府以及整个社会治理体系就不应做出静态的把握，而是需要在动态的过程中去认识和建构；面对瞬即出现和迅速变动的世界，制度不应束缚随机行动，反而需要在随机行动中去认识和建构制度；高度复杂性和高度不确定性也宣布了一切可复制技术的终结，而是需要突出创新的原则。所有这些，都需要去寻求行动者的行为支持因素，包括行为选择依据、行为规范、角色扮演的适切性等等，其中，行政人格就是一个重要因素。

应当指出，关于行政人格的类型研究还是初步的，特别是关于独立行政人格如何生成以及能够发挥什么样的作用，都还需要不断地去通过研究而确立起可行的路径。杨艳的这部著作可以说是一部在科学的视角中系统研究行政人格的著作，从中看来，已经做了基础性的工作，确立了一个基本研究框架。其实，当我们从社会治理的角度看到与统治型政府、管理型

政府和服务型政府相对应的是三种不同的人格类型，也就基本上确立了关于行政人格研究和建构的方向。一方面，我们看到独立行政人格的建构是服务型政府建设的一个重要方面；另一方面，我们也可以在服务型政府建设的总的方向上去寻求独立行政人格建构的路径。事实上，这部著作在独立行政人格建构方面做出了诸多深入的思考，在基本方向上是正确的，为进一步的研究提供了可以无限拓展的空间。在此意义上，这部著作的出版是值得祝贺的。

2015 年 12 月

目 录

第一章 服务型政府视野中的行政人格	(1)
一 服务型政府：行政改革的当代模式	(1)
(一) 回顾与反思：历次行政改革之得失	(1)
(二) 服务型政府：从理论到现实的建构之路	(5)
二 行政人格：服务型政府的主体支撑	(23)
(一) 公共行政发展历程的人格解读	(23)
(二) “服务”坐实的载体	(35)
三 行政人格的学术追求	(39)
(一) 行政人员的范围界定	(39)
(二) 行政人格研究的历史脉络	(40)
(三) 行政人格研究的本土化进程	(46)
第二章 行政人格：内涵、本质及类型	(57)
一 行政人格的内涵	(57)
(一) 人格的多学科影像	(57)
(二) 行政人格：个体之“格”	(63)
(三) 行政人格：群体之“格”	(72)
二 行政人格的本质	(82)
(一) 行政人格生成的现实基础	(82)
(二) 行政人员自我本质的实现	(90)
(三) 行政人员社会本质的实现	(94)
三 行政人格的历史类型	(99)
(一) 历史类型之一般	(99)
(二) 人格类型之考察	(105)
(三) 行政人格的三种类型	(110)

2 行政人格的历史类型研究

第三章 统治行政中的依附人格	(117)
一 “人的依赖关系”中的价值阶梯	(117)
(一) 人身依附的普遍化	(117)
(二) 社会治理结构的等级化	(126)
(三) 湮没于伦法一体化中的个体	(133)
二 权治模式中的人格依附	(142)
(一) 等级秩序构建中的权力	(142)
(二) 权力体系的等级化	(151)
(三) 权力梯度中的人身依附	(157)
三 等级社会中权威的人格化	(162)
(一) 权威崇拜的人格化	(162)
(二) 皇权权威下的双重人格	(172)
(三) 神权权威下的奴性人格	(179)
第四章 管理行政中的工具人格	(184)
一 “人对物的依赖”中的价值追求	(184)
(一) 向物而在：对人的摆脱	(184)
(二) 人格独立的启蒙与构建	(193)
(三) 向我而在：自由的陷阱	(201)
二 法治追求中行政人格的分裂	(210)
(一) 社会治理的法治取向	(210)
(二) 秩序构建中的制度供给	(221)
(三) 公共行政的理性化	(226)
三 规则体系中行政人格的工具化	(234)
(一) 科学精神追求中的官僚制	(234)
(二) 官僚制理性化之殇	(244)
(三) 行政人格的工具化	(257)
第五章 走向服务行政的独立人格	(263)
一 从历史中走来的独立人格	(263)
(一) 市场经济中的人格独立	(263)
(二) 社会交往中的人格转型	(272)

(三) 公共领域中的行动	(278)
二 独立人格的制度与组织基础	(283)
(一) 社会治理的德治转向	(283)
(二) 道德制度：独立人格的制度基础	(294)
(三) 合作型组织：独立人格的组织基础	(303)
三 服务型政府中的独立人格实现	(317)
(一) 服务价值追求中的人格独立	(317)
(二) 行政责任实现中的独立人格	(325)
(三) 交互主体性的实现	(335)
第六章 行政人员独立人格之构建	(342)
一 独立人格的社会整合力	(342)
二 权、法、德的统一	(345)
(一) 服务型政府的整合机制	(345)
(二) 独立人格的构建机制	(348)
结语 历史与逻辑的统一	(351)
参考文献	(355)
后 记	(370)

第一章 服务型政府视野中的行政人格

一 服务型政府：行政改革的当代模式

毫无疑问，在现代社会，政治已与社会经济、生活融为一体，相互包含，相互决定，这种互为内涵式的发展赋予其无处不在的特征。政府行政作为政治的行动过程，“无论是就最近的物质层面抑或最远的精神层面而言，行政都是人们生活的一个重要方面”^①，并日益成为理论考量与现实关怀之焦点：政府应当做什么，政府应如何做……，这些问题不仅仅存在于理论探讨中，更为根本的是随着政府外在生态环境的变化而存在不同的答案，亦即说政府的职能体系、组织结构、行为模式、文化观念是一个动态的发展过程，应随着外在环境的变化而不断改变以适应社会发展的多元化要求。这就是行政改革与发展，它是一个不断地根据公共利益之需求来重新为政府定位和不断调整政府职能的过程，是政府源于公共利益实现之需而对自身价值与合法性的持续求证。那么，我国的行政改革现状到底如何？从历史中寻找答案也许是最有效的途径。

（一）回顾与反思：历次行政改革之得失

从历史来看，我国的行政改革是与新中国同步进行的，前后经历了数十次大大小小的改革。学界一般从国务院的机构改革角度，将我国迄今为止的行政改革分为两阶段十次改革，阶段的临分点就是推行改革开放政策的1978年。前一阶段共三次改革，这一阶段的改革是在不触动高度集权与以行政手段控制为主的管理体制和部门分割、条块分割的基本格局的前提下进行的，这种高度集中统一的行政体制有三大支撑点，即工作中心以

^① Waldo D., *The Study of Public Administration*, New York: Random House, 1955, p. 70.

2 行政人格的历史类型研究

阶级斗争为纲，追求纯粹的公有制和计划经济体制，这使得这一时期的行政改革具有明显的意识形态化特征。也正因如此，这一阶段的行政改革基本上集中于机构改革，而很少涉及政府职能、行为模式等方面的改革，即使其中曾伴随着部分政府职能的重新配置，那也是在不触动高度集中统一的行政体制情况下的权力的上下左右移动。

中共十一届三中全会后，我国的行政改革逐渐被纳入制度化的途径。一般是每次党的全国代表大会确定下一届政府改革的主题、目标、任务及重点内容，随后召开的每一届全国人民代表大会一次会议形成并批准政府改革的具体方案，最后由国务院具体组织实施，先由国务院开始，然后地方政府改革逐次推进。^① 因此，以政府届别来看，改革开放后我国经历了七次行政改革。1978年12月召开的十一届三中全会标志着我国的行政改革进入了新的历史时期，这一时期，行政改革的重点是政府下放权力，转变职能。实际上，1982年、1988年、1993年这三次改革尽管贯穿着“转变职能”这一主线，但事实是这三次行政改革仍主要局限于政府机构改革，明显特征就是政府机构组成部门数量仍陷入增增减减、循环膨胀的怪圈，这一数字上的反复直到1998年的大规模改革才得以遏制。^② 是年被称为中国政府机构改革年，被认为是新中国成立以来规模最大、力度最大、决心最大的机构改革。从各级政府机构组成来看，这次改革后再没有出现以前的“循环怪圈”现象，从改革所取得的实际效果来看，转变政府职能的目标已深入各级、各地政府执政理念中，责任政府、有限政府、效率政府等已成为行政改革的方向，而建设服务型政府逐渐成为21世纪政府改革的主题，政府职能已切实地实现了很大程度的转变。在政府组织结构趋于稳定的基础上，优化组织结构，协调规范政府行为，构建新的职能体系成为行政改革的重点，这正是2003年行政改革的主要内容。

中国的行政改革历程是一个渐进的过程，说它渐进，乃因受历史积弊与现实状况之限制，无论是从理念确立到目标制定，还是从局部试验到全面展开，只能是一个渐进的过程。事实上，行政改革并不能简单等同于机构精简、裁撤机构、削减冗员，也不能机械等同于政府职能的精简。政府作为整个社会大环境的一个组成部分和一个环节，它与社会结构其他部分

^① 杨艳：《公共行政的改革与发展》，中国人事出版社2014年版，第85—86页。

^② 刘智峰：《第七次革命：1998—2003年中国政府机构改革问题报告》，中国社会科学出版社2003年版。

之间存在着相互制约和相互影响的关系,是故,政府职能的变化也需要其他条件的变化。随着市场经济的深入发展和不断完善,社会多元化色彩日益明显,不同社会阶层逐渐成长和成型,阶层分化带来的利益差别产生了不同的政治诉求和声音。因此,如何满足不同阶层的正当利益要求,回应社会公众的民主热情,需要政府行政更具灵活性与回应性。

积极回应时代要求,进入新世纪后的第一次行政改革提上议事日程。这次改革,国务院组成部门只比前次机构改革少一个,并新组建国资委、银监会、商务部、药监局等,以应对随着经济市场化改革深入而带来的国有资产流失和如何保值增值、金融业如何与国际接轨、流通体制如何改革以及生产安全频发等问题。这既有对政府行政发展之连续性、社会承受力、总体改革之需要等社会稳定的考虑,同时也表明中央政府已经明确意识到,机构改革本身不是目的,加强政府宏观调控、社会管理和公共服务的能力建设才是问题的关键。总而言之,2003年的行政改革是在保持相对稳定的情况下,进一步转变政府职能,改进管理方式,推进电子政务,提高行政效率,降低行政成本,目标是要逐步形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。

总体来看,通过这几轮改革政府职能已有重大转变,初步建立了以间接手段为主的宏观调控体系,政企逐步分开,政府对微观经济干预大大减少,政府机构数量趋于稳定,不再出现大规模的“精简—膨胀”的循环,政府机构人员数总体一直呈下降趋势,政府管理方式也不断创新,依法行政已成为政府运作的基本要求,电子政务得到推广,行政审批改革取得了显著成果。但是,政府职能转变仍然存在缺位、越位和错位现象,例如地方政府仍然热衷经济项目投资和GDP增长速度,忽视社会管理和公共服务等,政府机构设置也存在职责交叉重复、管理层次多,中央与地方事权划分不明确等问题,管理方式上也存在行政公开制度不完善、责任机制不健全、绩效考核机制不科学、行政成本居高不下、电子政务形式化等问题。随着民生问题的凸显和社会管理与服务的迫切需要,进一步贯彻科学发展观,构建和谐社会,要求政府进一步转变职能,创新管理机制,2008年的大部制改革借此登上历史舞台。

2008年行政改革的主要任务是进一步完善政府经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四大职能,突出社会管理和公共服务,同时调整和理顺政府与市场、企业、社会的关系,推进政企分开、政资分开、政事分

4 行政人格的历史类型研究

开、政府与社会组织分开。这次改革的一大特色是深化行政机构改革，建立“大部门体制”（俗称大部制）。这一思路在2013年的行政改革中得以延续，即在更广范围、更深层次上加快职能转变和理顺职责关系，重在向市场、社会放权，减少对微观事务的干预，同时改善和加强宏观管理，严格事后监督。

总结我国改革开放以来的行政改革，从中央关于每次改革的提法来看，结合每次改革的历史背景、主要目标和任务、基本内容和途径等，这七次改革可以党的十六大为界分为两个阶段。十六大之前，无论是在党的文件中，还是在政府工作报告中，我国的行政改革都是在“机构改革”的名义下进行的。从十六大开始，我国的行政改革在巩固和深化之前机构改革成果的基础上，更加关注政府职能、机构运行、人事改革等全方位的调整，努力形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。如果说前一阶段的改革是属于政治、经济方面改革的配套措施，是一种被动式的、回应式的改革，政府自身内部的改革一定程度上相对延后，退居于整个国家改革战略选择的后一阶段，那么第二阶段的改革则回到政府自身的改革上来，尤其是2008年和2013年这两次改革，主要是以建设服务型政府为目标，重点是推进政府管理模式的转变，进一步优化政府机构和职能配置，建立起职能相统一的“大部制”，加强政府社会管理和公共服务的能力建设。

政府能力建设一直是世界各国政府行政改革的目标。从宏观上讲，政府能力体现在政府的职能、结构，管理的技术与方法上，但并非仅限于此，政府能力最终要由且必然由政府组成人员的现实活动来体现。“人就是人的世界，就是国家，社会”^①，因此，“国家的职能和活动是人的职能……国家的职能等等只不过是人的社会特质的存在和活动的方式”。^②“政府行政组织，不仅是一个权力体系，职责体系，是一个僵化与静止的机构，更重要者，它是由公务人员所组成的一个人的群体。政府管理的效能固然取决于机构的合理设置和职掌分明，层级控制的管理体制，更重要者，它更取决于公职人员群体集体的奋发努力、精诚团结、热诚尽职，共同的合作。质言之，取决于一个良好的组织气候以及在此良好组织气候下

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第1页。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1956年版，第270页。

公职人员积极性、主动性与潜能的发挥与实现。”^① 因此，无论是在静态的组织结构中，还是在动态的管理活动中，行政人员都是重要的主体要素，他以事实上的行政主体角色，承担着政府公共行政的具体职能，并且，在某种程度上，其行为甚至决定了政府这一功能能否实现或能否卓越实现。

这里需要深思的是：政府能力建设的关键是什么？对于行政改革以及当前的政府能力建设，学界多从政府机构组成的精简、职能体系的合理化、管理技术的革新等方面进行宏观探讨。这也成为历次改革的主要方向，但应明白的是，“政府行政，作为公共权威对整个社会公共事务的管理，其主体是政府的公职人员，因而用人以治事对政府有着至关重要的关系。……有什么样的公务人员，便有什么样的政府，用人以治事实为国家为政之根本”^②。因此，制度、体制、技术等路径固然重要，但对政府行政人员予以热切关注，更确切地说，探讨行政人格之于公共行政的影响和意义，聚焦于政府行政中行政人员之个体人格的构建与完善，进而基于此来确立行政改革的目标和政府能力建设的方向更为重要，甚至唯有此才是破解行政改革“死乱循环”之难题的关键之解，也是塑造具卓越能力之政府的根本之选。^③

政府能力建设取决于其组成要素中具有生命活力的公职人员或行政人员的能力。历史和现实证明，行政人员作为事实上的行政主体，其能力的高下、素质的良莠、品德的优劣往往是影响法律、政策等国家意志能否完全、充分实现的最为关键的主体要素。行政人员作为实践活动中的主体，尤其是从事公共事务管理这一特殊的社会活动中的主体，其本身的意识形态、价值偏好以及情感意志等相关的政治心理对活动的结果会产生重要的影响。因此，是否拥有具备良好人格的行政人员是政府再造成功与否的关键，亦理应成为行政改革之旨向。

（二）服务型政府：从理论到现实的建构之路^④

如上所述，理想行政人格的构建应该成为行政改革的旨向，而当前我

① 张成福：《大变革——中国行政改革的目标与行为选择》，改革出版社1993年版，第143页。

② 同上书，第146—147页。

③ 杨艳：《服务型政府建设的导向：公务员独立人格的追求》，《南京社会科学》2005年第9期。

④ 杨艳：《服务型政府的概念、模式与构建路径》，《学习论坛》2014年第7期。

6 行政人格的历史类型研究

国政府的行政改革是致力于服务型政府建设,因此,塑造符合时代要求的行政人格则成为服务型政府建设的题中应有之义。自20世纪90年代中期“服务型政府”概念在学术界萌芽至2012年党的十八大报告提出要“建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”以来,“服务型政府”已成为公众、学者、传媒、政府等多元社会主体互动频率最高的符号之一,成为当今中国社会主流的政治话语、学术话语和公众话语。^①当然,这样一个“合法的话语”的确立,既非单纯的概念逻辑演绎,也非自然的理论平面铺陈,而是经历了“线性、平面、立体”的三维历史生成过程。^②就学术界而言,近年来,关于服务型政府研究的内容不断拓展、视角渐次丰富、领域日益细化、方法有所创新,^③涵盖了服务型政府的基本特征、理论依据、现实基础,或服务型政府的本质属性、价值取向、类型模式,或服务型政府的任务思路、经验困境、构建途径,或服务型政府的构成要素、标准体系甚至评估模型,等等。

1. 概念演绎:从理论到行动

任何一种理论,从语词到概念,再到体系,都是时代同仁的共同努力,服务型政府同样是当代中国学者的集体智慧和贡献,“服务型政府概念是在学术界多年讨论的基础上形成的”^④,而这一讨论发生于20世纪90年代中后期,首先肇始于行政法学界对“服务行政”的引介和探讨,^⑤随后延伸至行政学界并最终在行政学领域被提升为“服务型政府”。因此,从学说史的角度看,作为一种理论自觉和模式建构,服务型政府研究发生于20世纪末21世纪初应更为确切,而非仅仅从文献检索角度所追溯到的20世纪80年代。^⑥提出这一问题并不是为了论功行赏,这自有历史的判断,而服务型政府建设也远未到盖棺定论的时候,更重要的在于,只有清楚了作为理论体系之核心概念“出场”的特定“场域”而不是纠结于某个语词出场的历史顺序,我们才能更好地理解 and 把握理论,否则就可能会各取所需、片面理解甚至出现偏差。很重要的一个现象是,当前大家都在

① 刘祖云:《服务型政府:“主体间”互动的视角》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2009年第9期,第1页。

② 刘祖云:《中国“服务型政府”研究:回眸与反思》,《甘肃理论学刊》2011年第5期。

③ 孙涛:《近年来服务型政府建设研究述评》,《中国行政管理》2011年第1期。

④ 程倩:《“服务行政”:从概念到模式》,《南京社会科学》2005年第5期。

⑤ 陈新民:《公法学札记》,台湾三民书局1993年版。

⑥ 汪自成:《“服务型政府”概念辨析》,《太平洋学报》2009年第6期。