



教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果丛书

Publication Series: MOE Supported Projects of Key Research Institutes of Humanities and Social Sciences in Universities

管理学类 Management

行政伦理的 观念与视野

张康之 著



教育部人文社会科学研究重大项目成果

教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果丛书

Publication Series: MOE Supported Projects of Key Research Institutes of Humanities and Social Sciences in Universities

管理学类 Management

行政伦理的 观念与视野

张康之 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

行政伦理的观念与视野/张康之著.

北京:中国人民大学出版社,2008

(教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果丛书)

ISBN 978-7-300-09491-5

I. 行…

II. 张…

III. 行政学—伦理学

IV. B82-051

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 105481 号

教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果丛书

行政伦理的观念与视野

张康之 著

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511398 (质管部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京宏伟双华印刷有限公司		
规 格	170mm×228mm 16 开本	版 次	2008 年 12 月第 1 版
印 张	27.5 插页 1	印 次	2008 年 12 月第 1 次印刷
字 数	434 000	定 价	49.00 元

版权所有 侵权必究

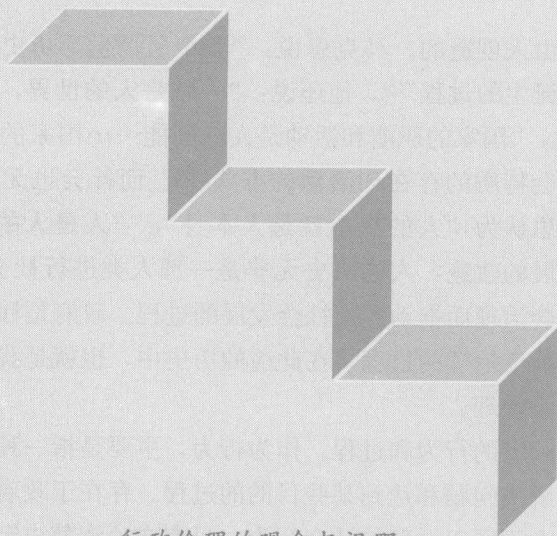
印装差错 负责调换

目 录

导 论	1
第一章 作为学科行政伦理	20
第一节 行政伦理研究的理论追求	21
第二节 行政学研究中的学术自觉	34
第三节 行政伦理学的话语重构	48
第四节 行政伦理学科建构的关节点	58
第二章 行政发展中的行政伦理	70
第一节 行政发展的历史脉络	71
第二节 社会治理体系“返魅”的路径	83
第三节 行政发展中的行政道德	95
第四节 公共行政的价值取向	109
第三章 行政道德的来源与功用	119
第一节 领域分化后的道德寓所	120
第二节 道德的来源及其实现	132
第三节 道德与行政人员的自由	143
第四章 公共行政中的公正与公平	156
第一节 平等、公正的历史演进	157
第二节 “效率导向”与“公正导向”	167
第三节 公平与效率的关系	175
第四节 实现社会公正的基本路径	184
第五节 实现社会公平的制度安排	194
第五章 公共行政中的信任	205
第一节 历史坐标中的信任	206
第二节 历史脉动中的合作与信任	218
第三节 “信任”、“信赖”与“承诺”	227

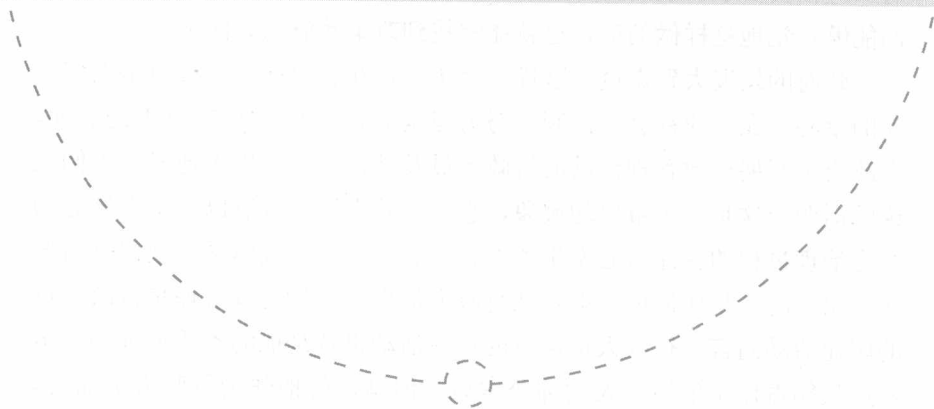


第四节 诚信生活与行政人员的行为选择	235
第五节 政府诚信及其社会信用建设	243
第六章 构建以信任为基础的组织	256
第一节 “非中心化”进程中的信任与合作	257
第二节 组织管理中的信任与合作	267
第三节 组织整合机制中的信任	279
第四节 后工业化进程中的组织变革	286
第七章 后工业化与民主困境	298
第一节 后工业化进程中的结构危机	299
第二节 民主困境中的治理变革	309
第三节 对“参与治理”理论的质疑	321
第四节 后工业化背景下的“德制”构想	333
第八章 合作的社会治理	345
第一节 走向合作治理的历史进程	346
第二节 “协作”与“合作”之辨异	357
第三节 行政人员的道德自主性	369
第四节 构建合作的意识形态	380
第九章 全球化与后国家主义	390
第一节 全球化中的合作与和谐	391
第二节 全球化与共同体建构	399
第三节 “后国家主义”时代	412
主要参考资料	427
后 记	432



·行政伦理的观念与视野·

导 论





历史是由人创造的。马克思说：“整个所谓世界历史不外是人通过人的劳动而诞生的过程”^①。他还说：“人就是人的世界，就是国家，社会。”^② 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”^③。而社会也无非是人的存在形态。马克思认为“人的根本就是人本身”，“人是人的最高本质”^④。作为社会发展的轨迹，人的历史无非是一部人类进行社会治理的历史，是人通过社会治理而推动人类社会发展的进程。政府是社会治理最为基本的主体，社会治理的过程，在此前的历史中，也就是我们常常所说的行政，即行政管理。

行政是政府的行为和过程。作为行为，主要是指一种行为模式；作为过程，是解决问题和达到某些目的的过程。存在于政府中的行为模式在何种意义上不同于一般的社会行为，只有在搞清楚决定这些行为的原因的情况下才能得到更好的理解，人们才有可能去自觉地建构这种行为模式。政府过程具有自身的特殊性，是需要从社会对政府的要求以及政府回应社会要求和政府自身所确立的社会目标上去进行把握的。如果我们能够自觉地这样做的话，也就能够找到改革政府的方向了。

政府的发展大致走过了这样一个历程：在农业社会，权力是人们关注的重心；在工业社会，体制是努力建构的着力点；到了 20 世纪后期，在政府中开展行政管理活动的行政人员及其行为，则更多地成了人们谈论的话题。这是一个重要的迹象，它意味着人们对政府以及由它领导的社会治理过程的关注重心发生了变化。其实，对行政体系的把握是需要从人出发的，具体地说，就是从行政人员出发。就行政管理是行政人员的职业活动而言，行政人员从事的这一活动也就是他的本质的证明，虽然这只能看作是他作为人的部分本质。但是，就他作为行政人员而言，从事这一活动则是他的全部本质。如果行政体系把发现人的本质和致力于实现人的本质作为目标的话，那么行政人员这一职业群体的本质首先就应当成为观照的对象；如果政府过程是依据人的本质展开的，如果行政行为是根据人的本质实现而开展的社会治理活动，那么关于人的思考

① 《马克思恩格斯全集》，中文 1 版，第 42 卷，131 页，北京，人民出版社，1979。

② 《马克思恩格斯全集》，中文 1 版，第 1 卷，452 页，北京，人民出版社，1956。

③ 同上书，270 页。

④ 《马克思恩格斯选集》，2 版，第 1 卷，9 页。



就是对一切社会治理进行科学研究的出发点。什么样的学科能够承担起这一任务呢？可能行政伦理学会是一门首先被人们提起的学科。

行政伦理学是在人类社会治理发展到一个新的历史阶段时出现的一门科学，它是在人类社会治理历史的经验和教训中产生出来的，承载着人们关于探索改善社会治理之努力方向的使命。也就是说，对于行政伦理学，需要在历史、现实和未来三个维度上来加以定位，对它的研究也需要沿着这三个维度进行。就它对现实的关注而言，所要解决的是如何在伦理向度上去重建人类社会治理体系和刷新社会治理过程的问题。因而，它需要确立起一系列的新观念，需要有更为广阔的视野。

一、行政伦理研究的兴起

公共行政学是一门实践性很强的学科，行政伦理学又是公共行政学的一门分支学科，行政伦理研究是直接指向公共行政实践的。从学科的角度看，行政伦理研究是出于完善公共行政学的学科体系的需要；而从公共行政的实践来看，行政伦理研究则是出于健全行政体系和规范行政行为的需要。因而，行政伦理研究的兴起需要去从公共行政实践中加以理解，进而，也需要在公共行政实践的演进逻辑中来规划行政伦理研究的课题和确立行政伦理学发展的方向。

在人文社会科学的学科体系中，公共行政学是一门较为年轻的学科，它的历史仅有 100 多年，是以威尔逊的著名论文《行政之研究》为学科产生的标志的。在公共行政学的学科体系中，行政伦理学是一门更为年轻的分支学科，即使把自觉的行政伦理研究也算作是行政伦理学的源头，也仅有不到 30 年的历史。行政伦理专门性研究较早的一批文献可以追溯到新公共行政运动发生的时候。无疑，在新公共行政运动的理论倾向中，包含着研究行政伦理的逻辑必然性。因为，这一运动所要寻求的就是公共行政的价值支持，希望公共行政实践能够拥有价值导向。而且，在作为这场运动的实践方案之典型体现的“民主行政”设想中包含着的公共行政的政治取向与伦理取向也是混合在一起的。但是，我们并不能说行政伦理研究是新公共行政运动的“专属区”，在新公共行政运动发生的前后，行政伦理研究成为一个学术热点是整个行政学界的事情。也就是说，不仅新公共行政运动的代表人物们关注行政伦理的研究，而且，那些并不属于这场运动的参与者的学者们，也对这一问题表



现出了很高的学术热情。这说明,行政伦理研究以及行政伦理学这门学科的出现是历史的产物。这是因为公共行政实践中新出现的许多问题在原有的理论框架和学术解释体系中已经无法找到令人满意的答案了,从而迫使人们不得不开辟行政伦理研究这个新的领域。更为根本的是,公共行政实践的发展,需要得到行政伦理研究的支持。比如,像“水门事件”以及迅速暴露出来的与日俱增的行政权力腐败都引起了人们对行政伦理研究的关注。

近些年来,无论是在学术界还是在公共行政的实践中,人们对行政伦理研究的兴趣都越来越浓厚,可以相信,在未来的一段时间内,行政伦理研究将成为推动整个公共行政学科及其理论发展的一个新的“动力源”。如果进行深层追问,究竟是什么原因造成了行政伦理研究的繁荣?又是什么原因决定了行政伦理研究将会推动整个公共行政学的发展呢?其根据就是历史转型的现实,是由于人类历史进入了一个新的转型期。正像从14世纪开始西方社会进入了从农业社会向工业社会的转型期一样,当前正在发生的是一场从工业社会向后工业社会的转型;也正像从农业社会向工业社会的转型过程中科学技术成了撬动“地球”的杠杆一样,在当前正在发生的这次历史转型中,伦理和价值的因素将会成为规范社会和正确地引导社会前行的基本力量。公共行政作为社会这个大系统的构成部分,也同样需要得到伦理和价值因素的洗礼。因此,行政伦理学将会成为公共行政学学科体系中最为重要的分支学科,行政伦理研究将会为整个公共行政学提供全新的理论支持,并会通过促进公共行政学理论范式的变革去作用于公共行政的实践,重塑公共行政的体系、制度、行为模式,进而为公共行政的实践确立起一个全新的方向。

事实上,自20世纪后期以来,公共行政实践中的各种各样的新迹象都一再地向我们展示行政伦理研究的意义,不仅提出了行政伦理研究的迫切性,而且把公共行政学的学科再造和实践走向都交由了行政伦理研究。具体地说,在近些年来的公共行政实践中,我们可以举出这样几个新的迹象。

第一,从控制导向向服务导向转化。统治行政为了秩序的目标而实施对整个社会的控制,因而,统治行政是“完全的”控制导向的行政。其实,不仅统治行政是控制导向的,管理行政也是控制导向的,只不过管理行政发展出了一套科学的、严密的控制技巧。特别是当管理行政发



展到了公共行政阶段时,有了专门的科学即公共行政学来对其进行设计和规划,使它无论在行政体系内部还是外部,都达到了极高的控制水平。当然,管理行政不像统治行政那样,需要经常地依赖于权术和权谋,需要在道德的外衣下经营“不道德”的江山社稷。管理行政所依赖的是科学的规划和技术性的操作,因而与伦理无涉。当公共行政走出控制导向,即用服务导向取代控制导向的时候,它虽然还需要得到科学和技术的支持,也就是说,从属于公共行政的科学化、技术化所需要的研究虽然还是必要的,但同时伦理化的问题也被提了出来。所以,公共行政从控制导向向服务导向的转化,实际上是从科学化、技术化转向了伦理化。正是这样,公共行政通过自身的发展而逻辑地提出了行政伦理研究的要求。也正是如此,在公共行政向服务导向转化过程中的一切积极的理论建构,也都需要通过行政伦理研究去拓展空间。

第二,从效率导向向公正导向转化。管理行政基本上是一种效率导向的行政。在管理行政生成的早期阶段,政治构架上的“三权分立与制衡”法则要求行使行政权的部门兼顾公平与效率两个方面,但是,在管理行政的后期发展中,即从19世纪80年代开始,随着公共行政成为管理行政的主流,效率的问题渐渐掩盖了公平的问题。在整个20世纪中,公平与效率并提以及对公平与效率矛盾问题的思考已经只是学术界的事情了,只有行政学家们才会把它们联系起来考虑,而在实践上,公共行政的运行则是从属于效率导向的。在此,我们也发现公平与效率的领域分化现象:公平往往变成了政治问题,而效率则完全成了公共行政的问题,政治家考虑公平,而政府官员只考虑效率。近一个时期以来,公共行政的公平责任又被人们提了出来,这在一定程度上是对公共行政形式化的矫正,是希望公共行政能够恢复其公共性的本质。但是,针对公共行政所提出的这一要求并不意味着是向早期启蒙思想家的方案的回归。也就是说,并不是仅仅要求公共行政在政治的意义上担负公平责任,而是要求公共行政同时也要在伦理的意义上担负公正责任。这样一来,行政伦理研究就肩负起了重新解读公共行政的公正责任的使命,人们需要通过行政伦理的研究,寻找实现社会公正的途径,从而超越公平与效率的矛盾。

第三,在工具研究中引入价值的视角。20世纪的公共行政学沿着科学化、技术化的方向发展,突出了工具研究的意义。因为,为了控制



的目的，必然会注重控制的技术和技巧。特别是在公共政策的研究方面，我们发现，学者们干预公共行政实践的方式就是不断地提出各种各样的模型，对一切问题的分析都追求定量化，以为只有定量化才是具有可操作性的，才是科学的。在 20 世纪后期，这种状况发生了改变，人们越来越注意在研究工作中主动引入价值的视角。其实，20 世纪公共行政的实践也证明：仅仅提出各种各样的模型和追求定量化，表面看来是科学的，实际上并不科学，因为它往往使公共行政失去方向。社会科学与自然科学的不同之处就在于它必须考虑人的因素，而公共行政的作用对象是由人所构成的社会，公共行政的主体是行政人员，他们的思想观念、认识能力和道德素质等，都是公共行政实践中的重要影响因素，甚至是决定性的因素。离开了这些因素，一味地追求科学化、定量化，实际上并不能在解决现实问题上发挥切实有效的作用，而且在本质上也是不科学的，只有在公共行政的研究中引入价值视角，才是真正的科学化的方向。20 世纪后期以来的公共行政研究已经开启了这个进程。正是由于价值视角的引入，突出了行政伦理研究的意义。因为，这种价值视角不仅要由政治学来提供，而且对于公共行政的主体和客体来说，在行政管理活动中发挥基本的和主导性作用的价值因素，也是属于道德方面的因素，对这些因素的把握，也只有在行政伦理研究中才能做到。

第四，确立合作和信任的整合机制。合作和信任这两个概念是近些年来人们使用频率很高的概念，无论是在国际政治上，还是在国内政治事务的处理中，人们都试图用合作和信任的理念来解决矛盾和分歧，去自觉营造和谐的社会生活氛围。在这种背景下，公共行政也需要把合作和信任的理念引入到公共行政中来。事实上，公共行政自觉地确立合作和信任的整合机制已经成为它的发展趋势。公共行政的基本功能就在于实现对社会的优化整合，一方面，它要实现对自身体系的优化整合；另一方面，它需要通过这种自身的优化整合去实现对整个社会的有机整合。但是，如上所说，统治行政和管理行政基本上都是通过控制的方式来整合社会的，这种控制的方式大致又可以分为两种类型：其一，以命令和指挥为手段的整合；其二，以合同契约为手段的整合。在相当长一段时间内，命令和指挥是最基本的整合手段。在近代，合同契约的手段不断地得到加强，特别是到了新公共管理运动这里，合同契约的整合手段被提升到了制度化的高度。然而，公共行政是完全可以拥有另一



种整合自身以及整合社会的方式的，那就是合作和信任的整合方式。近些年来，这种理念已经逐渐地确立了起来，但是，在实践中如何作出安排，还需要认真地探讨，而行政伦理研究恰恰要落脚在关于如何确立起公共行政的合作和信任的整合机制的探讨上。

第五，在治理方式上谋求德治与法治的结合。在政治生活中倡导法治与德治的统一，是中国共产党的贡献。不过就公共行政的发展来说，在全球范围内，都已经出现了这一前进趋势。阅读登哈特关于“新公共服务”的著作以及弗雷德里克森呼唤“公共行政的精神”的著作，都不难发现，字里行间包含着一种可以被称为思考公共行政“德治”问题的努力。应当承认，在法治的框架下建立和完善公共行政的体系和行为模式，是近代工业文明的伟大成就之一，但是，在从工业社会向后工业社会转型的过程中，囿于法治的公共行政越来越暴露出自身的不足，它需要得到德治的补充，甚至可能在不远的将来被德治所替代。这将是公共行政的重大转变，如何保证这一转变顺利地进行，如何把德治的愿望变成公共行政实践的现实，则需要行政伦理研究提供切实可行的方案。

第六，用行政程序的灵活性取代合理性。在法制框架下和法治追求中，行政程序的合理性既是规范行政行为的要求，也是公共行政获得合法性的根据。虽然在公共行政的行为层面上会经常出现行政官员把行政程序的合理性看作是束缚手脚的设置这样一种现象，但是，从总体上看，不仅在社会要求中，对行政程序合理性的追求能够获得外部动力，而且在公共行政体系内部，也存在着把行政程序的合理性视作公共行政体系稳定、和谐和正常运行的“生命”的动力机制。可以说，任何一位行政官员都不愿看到由于行政程序合理性的缺失而造成的行政行为的混乱。的确，行政程序的合理性让公共行政体系能够以一个整体的形式出现，能够拥有较高的行政能力。可是，到了20世纪后期，随着向后工业社会转型的历史进程开始启动，社会的复杂性和不确定性与日俱增。在这种情况下，行政程序的合理性不仅不能提高政府行政能力，反而经常置其于被动局面，让政府总是处于一种面对复杂的社会问题力不从心的境况中。在这种情况下，行政官员无论在主观上有着多么良好的愿望，但如果恪守行政程序的合理性原则的话，都会事与愿违。因而，行政程序的合理性已经真正成了束缚行政人员手脚的制度设置。用行政程序的灵活性来取代行政程序的合理性已经势在必行。但是，这里所说的



行政程序的灵活性绝不是对统治行政那种权力行使任意性的回复，更不意味着倡导权术、权谋的应用，而是应当在道德化的向度上彰显行政程序灵活性的积极功能，抑制其消极影响。要做到这一点，同样需要行政伦理研究去开辟方向，特别是对于因行政程序的灵活性而带来的行政自由裁量权的加强，更是需要得到道德规范的制约。

第七，用前瞻性取代回应性。我们发现，迄今为止，一切政府都是回应性的政府，所要解决的都是如何回应社会要求的问题，好的政府无非是能够及时地回应社会要求的政府。但是，政府面对的是一个复杂的社会，社会要求的多样性和复杂性总会把政府置于回应性不足的局面，即使政府沿着科学化、技术化的路线不断地对自己加以改造和完善，也总是难以在回应社会要求方面达到让社会满意的地步。事实上，政府在回应社会要求时往往会在某一方面表现出较强的能力，而在其他方面则表现出极端的“弱能”，总存在着“顾了东就顾不了西”的问题，总会在较好地解决了某一方面的的问题的时候却造成了很大的消极效应，引发了一些更大的、更难以解决的问题。比如，政府在推动经济发展方面表现出了较强的能力，却在这同时制造出了社会公平的问题，产生了环境恶化、生态破坏等问题；当它着手解决社会公平的问题以及进行环境和生态保护时，社会发展却又陷入了停滞状态……在从工业社会向后工业社会转型的时刻，由于社会复杂性和不确定性的增长，政府要想对社会需要作出回应也变得更加困难了。在某种意义上，当前的“风险社会”特征以及危机事件的频发，大都是由于政府囿于“回应性”思路而造成的，因为政府处于回应性的地位，不能有效地预测并解决那些有可能导致危机的事件，因而造成了危机的爆发。基于这种情况，唯一的出路就是用前瞻性代替回应性。也就是说，已有的科学方法都只有在问题出来之后才能发挥解决问题的优势，都属于回应性的科学，而政府的前瞻性则需要有新的科学思路，这一思路也应当由行政伦理研究来提供。

二、公共服务的依据或路径

关于政府存在的价值，需要从它与社会的关系中来理解，特别是对近代以来的政府而言，更是如此。因为，在农业社会，江山社稷是属于某一家的，统治者只要能够维系其统治就达到了目标。然而，近代以来，政府朝着公共性增长的方向运动，政府必须通过自己为社会所提供



的公共服务去获得存在的合法性。易言之，政府在何种程度上拥有公共性，也就需要在同等程度上提高公共服务的水平和改善公共服务的质量。但是，政府提供公共服务的理论依据或路径是怎样的？这在近代以来的不同时期是不同的。大致说来，政府已经尝试过三种提供公共服务的依据或路径，它们分别是“政治的路径”、“科学的路径”和“市场的路径”。在今天，由于历史转型的需要，政府要开辟“伦理的路径”。

近代早期，理论所要解决的是政府应当“做什么”以及政府“为什么”要为社会、为公众服务的问题。18世纪的启蒙思想家基本上都把自己的思考重心放在这一问题上了，或者说，他们的思想在逻辑上都是从社会出发来为政府定位的，认为社会是“本”，政府是寄生在社会之上的“枝”，正如树的枝叶要把“光合”之后的养分输送给“本”一样，政府需要反哺社会，为社会服务。比如，根据“契约论”，政府的出现是人们订约的结果，政府被制造出来，显然就是要维护订约者的利益。就启蒙思想中的理论原点即“天赋人权”来看，政府的存在也无非是要为这种人权提供保障。归根结底，启蒙思想家关于政府的理论规定可以归结为“人民主权”原则，政府从属于人民主权，为人民主权提供保障。这种思想在近代300多年中已经深入人心，直到今天，我们常常听到的所谓“政府花纳税人的钱，应为纳税人服务”等，这些观点都依然是对人民主权原则的具体表述。

人民主权原则为政府作了准确的定位，即规定了政府存在的价值以及政府行为的方向。为了保证政府不背离其存在的价值和行为方向，启蒙思想家作出了进一步的设计，那就是制定了“三权分立”和“相互制衡”的政治权力结构方案，即通过权力的“分立”和“制衡”来保证政府的权力不被滥用，不至于成为侵犯人民权利的因素。也就是说，启蒙思想家所解决的是政府向社会提供公共服务的依据问题，并通过权力结构的确立对此提供保证。我们把这一时期关于政府的理论及行动方案称为政府提供公共服务的“政治依据”或“政治路径”。当然，在自由市场以及政府恪守“守夜人”角色的情况下，启蒙思想家所作出的这些规定已经能够满足要求了，但是，到了19世纪后期，随着市场中垄断因素的出现，特别是这种垄断不断地造成经济危机，要求政府干预社会的动力也就变得越来越强了。这时，政治路径的模糊性就暴露了出来，它已经不能为政府及其行为提供切实可行的指导了。因而，政府需要通



过自身的建设来适应政府干预社会的要求，而政府自身建设的最佳方案，就是使政府在结构、运行机制以及行为上都能够满足科学化、技术化的要求。这就是公共服务“科学依据”或“科学路径”的出现。

19世纪后期，行政学作为一门独立的学科出现了，从而使政府公共服务的科学化、技术化追求有了专门的对应性研究。或者说，行政学这门学科的出现对政府公共服务的科学化、技术化起到了推动作用。我们知道，1887年威尔逊发表了《行政之研究》的著名论文，提出了把行政学作为一门学科来加以建设的愿望，很快，泰勒的科学管理方法被引入到行政学中来，接着，马克斯·韦伯的官僚制组织理论以及法约尔对一般管理原则所作出的系统规定都成了行政学成长发育的关键要素。这四种思想和理论的结合，使行政学作为一门学科而被确立起来。从此，公共行政的实践进入了科学化、技术化的历史进程。应当说，在20世纪的大部分岁月中，行政学的研究与政府的科学化、技术化追求相互推动，取得了惊人的成就。

但是，如上所说，科学路径在理论和实践上都出现了问题。在理论上，科学路径要求突出量化研究，在一定程度上，它把量化与科学性视为一个东西，它认为只有那些可以量化的才是科学的，才具有可操作性。后来，量化追求发展成对各种各样数学模型的热衷，特别是在公共政策的研究中，几乎做到了一事一模型，以致模型泛滥，失去了对实践的指导意义。而且，这样做，也使科学研究失去了解决问题的方向和基本原则，即造成了价值视角的丧失。在实践上，往往就事论事，政治上、道德上和全局性的考虑都不再存在。最为主要的是，行政官员在办事的过程中，往往单纯依照法律和行政规章去做事，形成了官僚主义的风气。结果，政府不是在科学化、技术化的追求中提高了办事效率和服务质量，反而导致了办事效率和服务质量的全面下降，同时，还造成了机构臃肿、人浮于事等消极效应。

其实，政府自身是社会系统的一个构成部分，沿着科学化、技术化方向对政府所进行的建构往往忽视了政府作为社会系统的属性，结果就是：时常地陷入困境。实际上，政府作为社会系统的构成部分，在很大程度上要受到人文价值因素的影响，甚至，人文价值的因素所发挥的往往是决定性的影响。特别是政府工作人员，在一定程度上也是一个个独立的、具有主体性的个体，他们的理想、信念、思想文化素质以及道德



修养状况，都对他们的行为有着不容忽视的影响。他们是否拥有积极回应社会要求的愿望，以及是否拥有为这种愿望的实现提供稳定支持的想法，都对政府公共服务的状况有着决定性的意义。得不到行政人员理想、信念、思想文化素质和道德修养方面的支持，无论什么样的回应社会要求的政策，在执行的过程中都有可能发生变异；无论对行政体系作出多么科学的设计，到了行政人员这里都可能演变成官僚主义……所以，公共服务的科学路径并不是一个理想的路径，它是不能把政府的回应性推向及时和充分的境界的。

正是由于这个原因，在20世纪的六七十年代，出现了新公共行政运动这一“反叛性”思潮，它要求恢复公共行政的政治实质，在行政人员及其行为的层面上，则要求强化伦理道德价值。但是，新公共行政运动在理论上的批判性特征大于建构性特征，而在实践上，它却是较为幼稚的。比如，它的所谓“民主行政”的设计可操作性很弱，在工业社会的治理模式和治理结构不发生根本性改变的前提下，“民主行政”将会永远作为一个空想而存在。所以，新公共行政运动除了把人们引向早期的政治路径之外，没有发展出自己独立的路径，也就是说，没有真正属于自己的关于公共服务依据的证明和路径的选择方案。也正是由于这个原因，新公共行政运动的昙花一现和很快被新公共管理运动所取代就是必然的了。

与新公共行政运动不同，新公共管理运动提出了公共服务的新的依据和新的路径，它在改善公共服务方面，把“企业家精神”作为新的依据，把竞争、契约行为等作为新的路径，这一路径可以被概括为“市场的路径”。

根据新公共管理运动的主张，政府在公共服务的问题上，不应从政府自身的主观建构中去实现对公共服务的改善，而是应当让社会对政府的公共服务状况作出评价，并把这种评价作为政府改革自身的动力。形象的说法就是，政府把公众当作“顾客”，让“顾客”通过“用脚投票”的方式来对政府作出评价，以决定政府是否需要改进以及如何改进自己的公共服务。与“科学路径”相比，新公共管理运动所提出的这一“市场路径”更加突出了公共服务的主题。实际上，它把科学路径中作为整体行政目标的公共服务分解和落实到了政府的每一个部门及其每一项行动中去了。的确，政府的行政体系在结构上、制度上以及权力配置和运



行方式上是否科学，不是一个理论的问题，也不取决于主观建构达到了什么样的理想模型，而是一个实践问题，需要在行动中加以体现，需要让公众来评价它是否做到了积极有效地回应社会以及公众的要求。就此而言，新公共管理运动更加突出了公共服务的主题。最为关键的是，它不是像科学路径那样，从政府自身出发来解决政府的公共服务问题，而是把政府放在与社会的互动中来解决这个问题。这无疑是新公共管理运动的一项新贡献。

然而，新公共管理运动在理论上的一个假设是站不住脚的，这一假设是它的根本性缺陷，而这一缺陷必将置其于失败的境地。具体地说，它把政府假设为一个企业，希望引入企业家精神来改造政府，希望让政府像企业一样运行。这是根本不可能的，甚至是荒唐的。我们知道，虽然政府也像企业一样是社会系统的一个构成部分，但是，企业的活动可以还原为一个最为简单的利润指标，而政府则没有企业这样的经营优势，政府工作不仅是复杂多样的，而且政府活动的每一项内容都有着很强的具体性，是不可还原为某个或某些指标的。当然，企业中的许多管理技巧是可以被引入到政府中来的，但是，那些较为原则性的、根本性的管理理念和方式则不可以引入到政府中。比如，绩效管理在企业中是成功的，但是，如果把绩效管理引入到政府中来，就是一个极坏的主意。尽管在某些对政府工作弹性要求较低的部门，绩效管理可能是适应的，但是，对于政府整体来说，绩效管理不仅会造成极大的人力、物力的无谓消耗，而且会使政府陷入为了绩效而绩效的泥淖，使政府放弃对自己存在的基本目标和价值的观照，失去活动的目标。所以，把政府改造成企业，或者要求政府像企业那样运行，是一种极其简单化的对待政府的方式。

以上可见，近代以来在公共服务的问题上发展出了三种路径，虽然这三种路径都有着自己的特点和优越之处，但是，总体来说，又都有着一些根本性的缺陷，在如何改善公共服务以及如何为政府定位的问题上，探索的进程并没有停止，还需要积极地探索新的路径。20世纪90年代以来，当新公共管理运动受到怀疑甚至批评的时候，许多学者已经开始探讨新的路径，试图实现对“新公共管理”的超越。从新公共行政运动的一些代表人物的新作中可以看到，虽然这场运动在新公共管理运动风靡全球的时候沉寂了很长一段时间，但是，新公共管理运动似