

未名社科菁华·公共管理学

社会治理的历史叙事

张康之 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

社会治理的历史叙事/张康之著. —北京 北京大学出版社 2006. 6
(未名社科菁华·公共管理学)

ISBN 7-301-10742-0

I. 社... II. 张... III. 社会管理:公共管理—研究—中国
IV. ①C916②D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 054472 号

书 名:社会治理的历史叙事

著作责任者:张康之 著

责任编辑:都 娟

标准书号:ISBN 7-301-10742-0/D·1505

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址:<http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱:ss@pup.pku.edu.cn

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

排 版 者:文辉打字服务社 82715400

印 刷 者:

787 毫米×1092 毫米 16 开本 25.75 印张 408 千字

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷

定 价:39.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn



序 言

“社会治理”是一个较为宽泛的概念，它包括了人类管理社会的一切活动及其物化了的成果。人类历史上一切令人陶醉或扼腕叹息的事件，大都是关于社会治理或与社会治理有关的历史事件。在当代，可以说一切人文社会科学的研究，凡是涉及人类历史及社会的宏观思考，都倾向于生成社会治理的理论或实践方案。我把这本文集命名为“社会治理的历史叙事”，是要表达作者学习和研究的旨趣：在思考公共行政或公共管理的问题时，不囿于具体的学科，而是在整个人类社会治理的层面上去动态地把握人类社会在管理上的现实以及走向。

这本文集由五组文章组成，记录的是作者的学习历程，是读书、读现实、读历史的一些心得体会。

前四组文章是我近些年来学习公共行政学和公共管理学的心得。我个人学习这门学科是比较晚的，直到1995年才调到中国人民大学行政管理学系工作。到了行政学系的前两年还沉溺于哲学思考而未得解脱。后来，因为工作需要，不得不尝试着读一些行政管理专业的书籍。读书的时候，逐渐有了一些体会，就记了下来，并成文发表。中国人常说，“人过三十不学艺”，我将近四十岁才开始行政管理学方面的学习，相信是很难有所作为的。不过，作为一个“教书匠”，如若能够通过自己的学习而把书教好，并培养一些专门从事行政学研究的人才，也就是大幸事了。所以，我所写的东西，是出于为学生提出一些学习和研究行政学的建议的目的，是一些我认为可以尝试的学习和研究方向。如果能够从我所写之中进一步发现值得研究的课题的话，这些东西的价值就被提升了。

我经常同我的学生们说，学习和做学问都应力戒三种倾向：一是“空洞化”；二是庸俗化；三是“食古不化”和“食洋不化”。“空洞化”是



第一要戒的,脱离现实、好高骛远、耽于空论,实际上是危害极大的。我们读书做学问,应当坚持从实际出发,立足于现实而进行思考,力求沿着解决现实问题的方向去作出努力。从实际出发和思考现实与媚俗并不是一回事,反而恰恰要表现的是一种独立的自主精神,不人云亦云,更不去投任何人之所好,而是根据自己的认识去提出自己的见解,哪怕自己的见解是错误的,也要通过自己的认识提高去加以改正。近些年来,在我国,存在着比较严重的“食古不化,食洋不化”的问题,这也是我们要力戒的。我们强烈地感受到,在有些人那里,言必称西方,似乎只要是西方人说出来的,就是经典的真理,而中国人说了什么,提出了什么样的观点,他要么一无所知,要么知道了也不屑提起。而另一些人则对着干,似乎西方的一切都一无是处,只有中国古代的才具有永恒价值。

就整个学术界来说,也存在同样的氛围,杂志发文章总要要求文章中有一些引文注释之类的东西,似乎只有这样才合乎所谓学术规范,而引文注释之类的东西又尽可能是从外国来的。这造成了极大的危害。一些作者为了迎合这种要求,哪怕是自己写了一篇很好的文章,也要到外国的书上去找几段文字嵌进去。实际上,我们看到,许多文章中所引所注的属于那些不咸不淡的话,并不是能够完整反映一种观点或思想的段落。近些年来,常常听人说起学术规范,说实在的,我一直不明白这个“学术规范”是何意,如果说学术规范就是要有引文注释的话,那么审视历史上留传下来的经典著作,我们会发现,几乎没有一本经典能够合乎学术规范。我们今天提学术规范,是不是表明我们这个时代决不允许生产一些能够传给后人的经典呢?

其次,我认为做学问要力求做到“三视”:第一,要有“大视野”。我们所研究的问题可能都是具体的,而且更多的是属于微观层面的问题,但是,我们思考这些问题的时候,不应就事论事,而应把它们放在一个大的背景或大的系统内去认识,力求对它作出一个准确的定位。只有这样,才能在把握其性质方面前进一步,也才能找到解决这些问题的正确路径。第二,要有“新视角”。有了“新视角”才会有新发现,思维也与物体的运动一样,会有惯性,我们之所以看不到新问题,找不到解决问题的新方案,往往都是受到既有思维惯性的束缚。做学问,即做研究工作是一项创新性的活动,只有拥有“新视角”,才能为自己发现需要研究的课题,才能提出新见解。第三,要有“高视点”。“登泰山而小



天下”不只是诗的意境,也是做学问的境界,当然,“登高”是不容易的,但在做学问的时候要拥有这种追求,特别是对于人文社会科学研究来说,更应有这种追求。现时的学术氛围要求人们务实,这是对的,但务实决不是一定要做关注琐屑小事的猥琐学者,更不要将此名之为所谓“实证研究”。无论我们研究的是什么问题,也无论它有多大多小,都要站在一个较高的视点上去认识、去把握。最为根本的是从实际出发,时时关注现实和思考现实,独立地提出自己的见解。

在公共行政和公共管理的研究中,我们所应关注的首先是中国的现实,而中国的现实是处在这样一个历史背景中的:就中国自身而言,是一个从计划经济向市场经济转型的历史过程;从全球范围来看,又处在一个从工业社会向后工业社会转型的历史过程。这种双重转型就是一个最大的现实,这是任何一个国家在任何时期都没有的。此外,中国还有着自己独特的历史和文化遗产。我们的研究必须立足于这个现实,要认识到古代的学说是无法解决这个现实中的问题的,西方国家的理论也不是从这类现实中产生出来的,不会适用于对这个现实的理解,更不能解决这个现实中的问题。所以,我们的研究工作必须开辟一条全新的路径。立足于现实和关注现实并不意味着拘泥于现实,也就是说,不应只看到现实中的某一个方面、某一个层面,而是要拥有一种总体性观照现实的理论追求,要努力去把握现实的本质和历史走向。这就是我们在研究工作中应努力追求的。这本文集的前四组文章,都是带着这一愿望写成的,虽然存在着“学艺不精”的问题,但毕竟有了这种追求。

我乐意提起的是第五组文章,这是一组探讨和谐社会哲学基础的文章。其中,前四篇文章是为写作学位论文所做的准备工作,是极其初级的“产品”,虽然这四篇文章都相继得以发表,但纯粹是习作性质的。这四篇习作,记录了我写作博士学位论文的过程。在读博士期间,我系统地阅读了马克思、恩格斯的著作,边读边做笔记,然后整理成文。直到今天,我一直采用这一学习方法,虽然在电子计算机以及网络技术发达的今天,这种学习方法可能过笨,但对于我个人来说,却是不愿放弃的。回顾我的博士论文写作过程,之所以能够在探讨人本主义马克思主义的总体范畴方面谋篇成文,在很大程度上得益于这四篇文章反映出来的准备工作,而且有一些文字是直接被吸收到论文中去了。

回顾改革开放后中国马克思主义哲学研究的历程,经历了“价值



论”研究、“主体性”研究、“实践唯物主义”研究和“世界历史理论”研究四场学术运动。作者在写作博士学位论文时曾推测,中国很快会发生一场关于马克思主义哲学“总体性”研究的热潮。但是,没有发生。这是有着客观原因的。因为,在改革开放的攻坚阶段,一时出现社会实践主题滥呈杂陈的情况,而且,由于各种各样难以名状的原因,马克思主义的研究者及其研究工作也受到了一种无形的冲击,一度使马克思主义的理论探讨陷入低潮。这样一来,学术发展自身的逻辑受到中断是难免的。所以,作者所推测的,或者说从学术发展的逻辑来看,应当发生的一场关于马克思主义哲学总体性问题研究热潮没有发生。

然而,社会主义实践以自身的逻辑走向了构建和谐社会的方向,这无疑会要求人们去思考和谐社会的哲学基础。但是,当中国构建和谐社会的战略目标提出之后,有些人到中国古代哲学中寻找和谐社会的哲学基础。这样做会有一些积极意义,它有利于我们继承中国传统文化中的那些积极因素。但是,我们也必须指出,中国古代哲学,特别是儒家思想,是中国农业社会的文明成就,它是与社会的等级结构以及统治型的社会治理模式联系在一起的,在它的终极价值目标中,是要追求等级秩序的和谐。这与中国当代现实的差距是很远的,而且,中国古代哲学中的基本原理也无法对我国的和谐社会建构起指导作用。

我个人认为,在我国当前的和谐社会构建中,还是应当到马克思主义那里去发现哲学基础。也就是说,马克思主义哲学研究工作者应当通过对马克思主义哲学总体性理论的研究,去发现构建和谐社会的哲学基础。如果舍此而求其他,不仅理论研究会走一些弯路,学术方向还会在盲目前行一个时期再来加以校准,而且,也可能对中国的实践造成误导。在中国学术界,一些具有民族忧患意识的学者们不满于西方资产阶级学术的泛滥,试图在中国传统文化中发现那些具有现代价值的因素。这是可贵的,却是不可行的。因为,我们所处的时代决定了我们对理论的选择,当前中国社会不仅处于一个工业化的过程中,而且还需要与世界一道解决后工业化的课题。在这样一个历史条件下,只有开放的理论才能满足我们的要求,中国传统社会中的各种思想理论体系都存在着开放性不足的问题,只有马克思主义才是一个具有充分开放性的理论体系,特别是它的总体性哲学,是最具有开放性的哲学理论。而且,从总体性哲学中可以直接导出关于构建和谐社会的现实原理。

正确地理解马克思主义哲学,就会发现完整的马克思主义哲学理



论包括两个方面：一个是以矛盾学说为核心的革命性的哲学；另一个是以总体性观念为核心的建设性的哲学。反映在社会行动方案中，前者突出了阶级斗争的精神，而后者则导向“和谐社会”的建构。在马克思主义哲学转化为社会实践的过程中，矛盾学说以及在这一学说基础上形成的阶级斗争理论取得了极大的成功，然而，它的总体性学说却一直深藏于马克思主义哲学的思想宝库之中。虽然西方马克思主义曾经试图去揭示马克思主义哲学理论整体中的这一方面，而且卢卡奇等人也确实作出了很大贡献。但是，由于当时社会主义建设实践尚处于一个极其不确定的时期，也由于革命性的马克思主义哲学垄断了话语权，甚至采取了一些不正确的方式压抑了他们的研究工作。因而使马克思主义总体性哲学这方面的内容一直未能引起人们的足够重视。本来马克思主义的总体性哲学可以在指导社会主义建设的实践过程中发挥重要作用，但是现实却告诉我们，由于马克思主义总体性哲学受到忽视，社会主义建设的实践过程也相应地遇到了各种各样的挫折。中国共产党提出构建社会主义“和谐社会”这一伟大目标，对于学术研究的启示在于，社会主义建设的实践在经历了一个艰难的探索历程之后，终于又回归到马克思主义总体性哲学所提供的思想基础上去了。马克思主义的总体性哲学是构建社会主义“和谐社会”的思想理论基础。基于这一考虑，我把探讨马克思主义总体性哲学的文章也收录到这个集子中来。

张康之
2005年10月

•
序

言
•



行政学研究什么^{*}

在现代社会科学的学科之林中,行政学是一门新兴学科。但是,如果把行政学的产生从1887年威尔逊发表《行政之研究》一文算起的话,那么行政学这门学科已经存在了一百多年。在中国,从20世纪80年代中期恢复行政学的教学与研究开始,也已经有了二十多年的时间,特别是20世纪90年代中期以来,行政学的研究在中国形成了一派繁荣的景象。现在,MPA教育在中国的兴起,再度推动了行政学的研究。在这种情况下,我们提出“行政学研究什么”的问题,似乎显得非常幼稚。

其实,在行政学一百多年的发展过程中,这

* 本文原刊于《北京工业大学学报》(社会科学版)2002年第3期。



个问题始终没有得到真正解决,不仅在中国,行政学这个学科应当如何定位的问题没有得到解决,即使在世界上,关于行政学应当属于管理学还是政治学的问题,也一直没有取得共识。这样一来,提出这个问题并加以讨论,还是非常必要的。而且,在我们看来,如果这个问题不得到解决的话,可能会成为严重制约行政学发展的一个因素。因为一个学科如果连自己的研究对象都不明确的话,怎么能够谋求其发展呢?所以,在试图推动中国的行政学研究向纵深发展的过程中,我们首先需要对诸如此类的基础性问题加以厘清。唯有如此,该学科的研究才能够有学者们相互对话的基础,才能够避免学者们各自为营并对所有问题都进行自我表述的局面,才能够使一切积极的讨论都成为推动该学科发展的动因。这就是我们提出这样一个问题的原意。

行政学研究政府吗

在人们的观念中,往往认为行政学就是研究政府管理的。但是,“政府”这个概念实际上是一个政治学的概念。所谓政府,是指“政议之府”,正如朝廷是“朝拜”抑或“朝议之廷”一样,政府主要是作为“议政”的地方而存在的。当然,政府近几十年的发展使它作为“行政之府”的内容越来越增加。但政府毕竟是行政主体总和意义上的存在物。一般说来,总是在探讨政府与社会以及其他国家机构的关系时,才会使用“政府”的概念。特别是当一个问题属于政治学探讨的范畴时,我们肯定会涉及到“政府”这个概念。反过来,如果在政府这个层面上来探讨行政学的问题,就会使对许多行政问题的探讨显得有所牵强,以至于在行政学的研究和叙述中,何时使用“政府”和“行政”这两个概念都表现出了很大的随意性。

政府与行政的关系可以这样来理解,那就是行政行为产生于政府和由政府中的组织机构或人员来承担。行政学在政府中所看到的的是一个行政体系,而不是政府本身。如果说行政学是以政府为研究对象的话,那是不准确的。因为,站在行政学的视角上,政府是以行政体系而存在的,行政体系是经过行政学的抽象而确立起来的研究对象。或者说,行政学并不研究政府的全部,许多发生在政府中的事情并不属于行政学研究的范畴。比如,关于政府采购问题,就是一个经济学的问题,如果行政学试图研究这样的问题,显然是不适当的。行政学只研究政



府的行政行为以及与行政行为相关的各个方面的内容。对于政府的政治归属问题,行政学可以不去涉猎。比如,它并不专门研究资产阶级政府的行政或者无产阶级政府的行政,它的研究更多地倾向于技术性的方面,是属于技术抽象意义上的行政。所以,在行政学的研究中,受过专业训练或有着专业素养的人,一般来说是不习惯于使用“政府”这样的概念的,他们总是努力地使用“行政”的概念。比如,用行政主体、行政组织、行政机构、行政部门等一系列概念来取代作为政治学概念的政府。即使在他们使用“政府”这个概念时,他们的真实所指也是政府的行政体系以及行政行为。

可见,我们虽然把行政学定义为专门研究现代政府管理国家和社会公共事务的科学,但是,我们这里所讲的政府,只是指与行政活动相关联的那些方面,并不包含对政府的一切方面的研究。

在一个较长的时期内,行政学是作为政治学的分支学科而存在的,所以,它需要接受政治学的“政府”概念。作为政治学的一个分支学科,行政学的研究内容必然是很具体的,是有着描述性的特征的。因为,它自身不需要有什么理论,它作为一个学科而能够成立的理论是由政治学赋予它的。虽然19世纪末20世纪初行政学被作为一门独立学科提了出来,但是,它只是更多地引进了管理学方面的内容,而在学科的理论归属上,还是没有走出政治学为它划定的界限。行政学没有自己独立的理论建树,“政府”的概念成了行政学分析自己的研究对象的障碍。也就是说,当政治学对政府的理论分析基本定型之后,行政学再对自己的研究对象进行理论分析似乎已显得没有必要了。正是由于行政学没有自己独立的关于研究对象的深入理论研究,才造成了在“行政学是否是一门独立的学科”的问题上一直有人表示疑义的现状。科学界有着不成文的默契,那就是:一个没有自己独立理论的学科决不被看作是一个独立的学科。行政学要想成为一门独立的学科,它就不能现成地接受政治学为它提供的政府理论,它需要把政府抽象为行政体系,并加以分析,才有可能从根本上解决行政学作为一门独立学科存在的问题。我们相信,在行政学今后的发展过程中,随着一批有着行政学专业素养的学人的出现,它的研究会从对行政体系的分析入手,来建构行政学的学科体系和确定行政学研究的基本内容。



行政学是不是管理学

在我国的行政学研究中,行政学这个学科也被表述为行政管理学,这就造成了行政学与管理学之间的划界不清的问题,在行政学的教学和研究实际中,这已经成了行政学的学科尴尬。从“行政管理学”的概念可以看出,在一定程度上,人们是把行政学作为管理学的一个分支学科来看待的,是一门特殊的、具体的管理学科,即关于行政的管理学。根据这个思路,有的学者提出,既然“行政”的概念本身就包含着管理的含义,那就不应当同义反复地称行政管理学,而应当称为“政府管理学”。把行政学称为政府管理学,意思是说,政府既是管理主体又是管理对象。这在表面上看是合理的。但是,当我们深入一步,就会看到,政府就如上面所说的,是一个政治学的概念,在这样一个概念下进行行政学的学科建设和研究内容延展时,就会遇到一些无法回答的问题。比如,根据政治学的思路所建构的管理学究竟应当是一门管理学还是一门政治学。事实上,行政学时常为了自己是管理学还是政治学而发生争论,因为这是关系到行政学的研究内容和方法的问题,如果说行政学是政治学或作为政治学的一个分支学科而存在的话,那么在行政学研究中就需要更多地引入政治的观念和原则,而且,如果把行政学定位在“政府管理”和“管理政府”的学科位置上,它也就势必会遇到必须加以回答的政治问题。但是,称之为“政府管理学”实际上又是把它作为一门管理学来看待的。管理学在20世纪的发展中,一个最为典型的特征就是根据科学的原则来进行管理学的学科建构,排斥价值因素的干扰。

在某种意义上,政治学与管理学是两门相距甚远的科学,政治学和管理学,各自有着独立的学科标准和方法论原则,而且这些标准和原则是冲突极大的。虽然在20世纪的后半期,政治学出现过科学化的努力,有的学者试图建立所谓政治科学,但是这种努力并没有得到广泛认同,而且事实上也证明这种努力是不可能取得有实质意义的结果的。与此同时,管理学的发展中也有着管理文化学派的理论出现。可是,管理文化学派至多也只是提出了在管理中要重视文化因素,注重人的价值观念对管理过程的影响,提出了不同文化类型中的管理问题,但管理学家们从来也未准备建立不同文化类型的管理学,至今我们也无法设

想所谓美国的管理学或日本的管理学,更不可能设想有所谓社会主义的管理学或资本主义的管理学。总之,政治学管理学化和管理学政治学化都是不可能的,或者说,那都是一些学科素养不深的人的谰妄。

在这种情况下,如果让行政学在政治学和管理学这样两个学科之间做出妥协,那也是不可能的,至多只能出现这样的局面,那就是以行政学家的个人取向来确定行政学的学科位置。当一个行政学家在研究行政学的时候是服务于统治的目的,为了强化统治行为的合法性而谋求技术支持,或者为了统治的行政模式进行辩护的话,他就会更多地运用政治的思想方法来解决行政学中的问题。当行政学家站在管理的视角上来研究行政学的时候,他就会根据管理学的学科标准和方法论原则去建构行政学。这样的话,姑且不说行政学的研究者们会产生对话的困难,而且,就行政的发展史来看,也是不可能的。在人类历史上一个相当长的历史阶段中,产生于政府之中的行政行为都是服务于统治的目的的,政府中的行政体制结构也是从属于统治的需要的,这种服务于统治和主要执行着统治职能的行政是一切传统社会中的行政模式。在近代社会,随着市场经济的发展,公共领域与私人领域的分离,政府的统治职能和管理职能进入了一个此消彼长的过程,经过了二百多年的发展,终于形成了一个服务于管理的目的和主要担负着管理职能的政府行政模式。我们把前者称为统治行政,把后者称为管理行政。

统治行政和管理行政作为人类行政发展史上的两个阶段或两种行政模式都有着历史性,它们都不是人类行政的终极模式,在人类的未来,还必将会有一种新型的行政模式取代它们。所以,无论从政治学的立场还是从管理学的角度去建构行政学,都是不可取的。行政学在历史上的不同阶段与政治学和管理学的渊源关系,并不是行政学作为政治学或者管理学的充分证明,它只是证明了行政学曾在一个时期是作为政治学的分支学科而存在的,而在另一个时期是作为管理学的一个分支学科存在的,它在自己的发展过程中,有着独立化的进程,它在今天已经表现出作为一个独立学科存在的可能性了。认识行政学发展的这个特征,对于行政学的研究来说,就找到了一个努力的方向。也就是说,在今后一个相当长的时期内,我们的行政学研究工作的重心,应当致力于把行政学作为一门独立学科来建设。



行政学是不是一门交叉学科

当然,对于行政学,也有人认为,它是一门“边缘学科”或“交叉学科”。这种观点其实是很不负责任的。所谓边缘学科、交叉学科这样的概念,都是那种不愿对新兴学科做出深入研究而又要对学科进行定位时的托词。我们可以说,任何一门学科在其刚刚出现的时候,都具有边缘性和交叉性,但是它的边缘性和交叉性都是它初生时期的“胎毛”,一俟它走向成熟的时候,就会蜕掉这些“胎毛”。或者说,我们无法把任何一门成熟的学科称为边缘学科或交叉学科,只是当这门学科还不成熟的时候,我们才这样临时性地描述它。行政学的发展迄今为止还具有边缘性和交叉性的特征,但这种边缘性和交叉性不是应当加以强化的特性,而是应当在学科发展中逐渐通过学科自身的研究对象和研究范围的确定,通过自己独立的理论建构来加以消除的特性。

行政学是否是一门独立的学科,首先取决于它是否有着自己独立的研究对象,我们不同意把行政学仅仅看作是研究政府管理的学科,就是因为这样一种看法往往会把行政学的研究对象与政治学的研究对象相混淆。同样,我们提出“统治行政”与“管理行政”概念的时候,也是要强化人类的行政历史有过统治行政的历史时期和管理行政的历史时期,在人类的未来,可能会是一种既不同于统治行政也不同于管理行政的服务行政。如果说管理行政在行政的发展中取代了统治行政的话,那么管理行政也会因其自身的历史性而被服务行政所取代。所以,不能因为我们正处于一个管理行政的时代,就把行政学简单地看作是管理学,或管理学的一个分支学科。这也就决定了行政学既不应像政治学那样把政府作为一个完整的对象来加以考察,也不应像管理学那样主要通过对管理过程和管理行为的分析来进行自己的学科建构,行政学需要从政府这个现实存在着的实体中抽象出“行政体系”的概念,需要通过对行政体系的分析来确定行政体系的合理性结构,把握行政体系运行起来的内部和外部的机制。当然,我们处在一个管理主义泛滥于社会科学的一切领域的时代,在行政学的研究中更多地接受管理主义的洗礼也是难以避免的。我们的愿望是在接受管理主义洗礼的过程中,依然把行政学作为一门独立的学科来加以建构,正如现代社会的人在接受宗教洗礼的时候并不把自己完全奉献于神一样。



鉴于行政学与政治学和管理学的渊源关系,在它形成和发展的早期阶段曾经从政治学和管理学那里汲取了丰富的营养,这对于行政学的成长是至关重要的,在行政学今后的发展过程中,它还会不断地从政治学和管理学那里学习和借鉴它们的理论和方法。同样,在行政学的发展过程中,它也不断地从法学、经济学、社会学、心理学等各门学科当中汲取有益的因素。而且,我们发现,在各个国家中都有一大批原先学习和研究其他学科的学者们不断地加盟到行政学的研究中来,为行政学带来了其他学科的理论和方法。这对于推动行政学的发展是极其有益的。也正是由于这个原因,才使行政学成为一门当代的“显学”。但是,我们也必须看到,行政学从其他学科中学习和借鉴所有有价值因素的行为,并没有推动行政学朝着边缘化、交叉化的方向前进,反而,这种学习与借鉴更加促进了行政学的成熟,使它作为一门独立学科的特征更加突出出来了。

行政学的研究内容

认为行政学是专门研究政府管理国家与社会公共事务的科学,这是对行政学的一般性定义,这个定义在很大程度上属于描述性的。如果具体地考察行政学的研究内容,我们会发现,行政学其实是以行政体系及其运行为研究对象的,是在研究行政体系及其运行机制的过程中寻找优化国家与社会公共事务管理途径的科学。也就是说,行政体系及其运行机制就是行政学的研究内容。

行政有着自己的历史,每一个时期的行政体系都建立在一定的社会政治、经济、文化的基础上,反映着它们的要求并为它们提供整体性支持。从行政体系的结构来看,它主要包括三个方面:(1)由行政体制、行政组织、行政机构、行政人事资源等要素构成的客观结构系统;(2)由行政权力、行政法律、行政政策、行政管理方法等要素构成的主观结构系统;(3)由行政意志、行政义务、行政责任、行政人格等要素构成的价值结构系统。这三个系统在总体上的动态平衡是行政体系健全的标志,而它们的协调运行则表现为行政体系的功能。

行政体系的客观结构是行政体制、行政组织、行政机构和行政人事资源等物质性客观要素之间关系的存在和运作方式,是行政体系的客观形式。广义地讲,行政体系的客观物质环境因素也是行政体系客观



结构的要素。因为行政体系的客观物质环境影响或制约着行政体系的客观结构,行政体制的选择、行政组织的建立、行政机构的设置、行政人事的状况等,都在很大程度上取决于行政体系的客观物质环境的状况。行政学在研究行政体系的客观结构系统时,形成了关于行政人员、行政组织、行政机构设置以及公务员制度的理论,并且包含着相应的行政体系得以运行的物质和财政的保障条件和方式。

行政体系的主观结构是指行政权力、行政法律、行政政策和行政管理方法等属于精神形态的这些主观要素所构成的各种关系的总和,它是行政体系的主观形式。在广义上,行政体系的主观结构也应包括占统治地位的政治观念、思想意识形态和文化心理结构等因素。当然,行政权力是一种客观力量,但是行政权力在本质上是行政客体的主观认同。所以,它是以组织权威的形式出现的。行政法律和政策是客观的社会关系的反映,是统治意志及其观念的形式化。行政管理方法是对行政管理客观规律的认识,是前人经验的凝结。与客观结构系统相比,行政体系的主观结构系统具有系统整体的相对灵活性和变动性。由于与具体的行政关系、行政行为之间的联系更为密切,因而,行政关系、行政行为的状况会不断地反映到行政主观结构系统上来。在一般情况下,行政主观结构系统是在保持自身基本不变的前提下去对行政关系、行政行为加以调整。但是,现实社会生活的千变万化总是不断地向既定的行政关系、行政行为提出挑战,要求它们不断地通过自身的变更而适应现实社会生活的需要。这种变化达到一定程度时,就会提出改变行政体系主观结构方式的要求。因而,行政主观结构系统拥有积极的、活跃的不稳定结构,行政体系的变化、发展总是首先表现为其主观结构系统的变动。当然,行政体系的变化往往直接地表现为国家统治阶层顺应社会生活经济结构的要求而采取的自觉行动。所以,通过对行政体系主观结构系统的研究,可以准确地把握行政体系的内部职能和外部职能的实现状况,可以较好地认识和处理行政与其政治和文化生态之间的关系,可以理解行政改革和发展的动力所在,并为行政改革做出切合实际的方案设计。

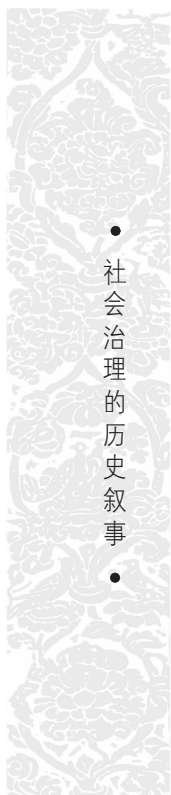
行政体系的价值结构主要是指行政组织、行政人员或公务员的行政意志、行政义务、行政责任和行政人格等基本要素以及由这些基本要素所构成的深藏于行政体系的客观结构系统和主观结构系统之中的调节系统。行政意志、行政义务、行政责任和行政人格等因素是隐藏在各



种行政关系和行政行为之中的 ,并每时每刻地发挥着重要的调节作用。发现行政体系的价值结构系统并加以深入的研究 ,可以为行政道德的建设和充分调动行政系统中人的积极性找到现实的出路。

既然行政学是研究政府管理国家与社会公共事务的科学 ,那么 ,在这个前提下 ,行政学对行政体系的研究是从属于效率和公平的目标的。如果行政学仅仅停留在对行政体系的客观结构和主观结构的把握上 ,那么这种行政学必然属于效率中心主义的范畴。但是 ,一旦行政学努力在行政体系的客观结构和主观结构的背后去发现其价值结构 ,行政学就会把它的效率目标与公平目标有机地结合起来。所以 ,对行政体系的价值结构的研究 ,并把研究成果运用于行政体系的设计上 ,就会较好地解决公平与效率的矛盾 ,从而把人类行政的发展推进到一个新的历史阶段。





20 世纪行政学发展回顾^{*}

认识历史是为了走向未来,回顾一个学科的发展历史,恰恰是为了寻找这个学科发展的方向。行政学作为一门科学出现在学科之林是 19 世纪后期的事情。1887 年,威尔逊(Woodrow Wilson)发表了题为《行政之研究》的论文,学术界一般把它看作为行政学诞生的标志。在 20 世纪,行政学是发展最为迅速的学科之一。因而,从 20 世纪末开始,学术界就开始了总结这门科学发展历程的学术活动,发表了大量研究论文甚至学术著作,尤以美国学者奥斯特罗姆的《美国公共行政的危机》一书影响最大。当前,在行政学界,形成了这样一种关于 20 世

* 本文原刊于《广东行政学院学报》2002 年第 3 期。