

An Introduction
To The Administrative Ethics

行政伦理导论

主编 郭济 高小平 何颖

黑龙江人民出版社

An Introduction
To The Administrative Ethics

行政伦理 导论

主编 郭济 高小平 何颖

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政伦理导论/主编郭济,高小平,何颖. —哈尔滨:
黑龙江人民出版社,2006.8
ISBN 7-207-07081-0

I. 行... II. ①郭... ②高... ③何... III. 行政学:
伦理学 IV. B82-051

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 091237 号

责任编辑:崔佳斌

封面设计:李梅

行政伦理导论

Xingzheng Lunli Daolun

主编 郭 济 高小平 何 颖

出版发行 黑龙江人民出版社
通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区1号楼
邮 编 150008
网 址 www. longpress. com E-mail hljrmcbs@yeah. net
印 刷 黑龙江省地质测绘印制中心印刷厂
开 本 880×1230 毫米 1/32
印 张 14. 125
字 数 390 000
印 数 1-1 400
版 次 2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-207-07081-0/B·258

定价:28.00 元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

**发伦理微义构服务政府 扬能力底蕴建和谐社会
加强行政伦理建设**

倡 议 书

全国行政管理理论工作者和实际工作者同志们：

由中国行政管理学会与黑龙江大学哲学与公共管理学院共同主办的首届全国“行政伦理与行政能力建设”学术研讨会，本着“发伦理微义构服务政府，扬能力底蕴建和谐社会”的基本精神，旨在从强化行政伦理建设的层面探寻提高行政能力和加强行政能力建设的有效机制，进而为构建和谐社会作出基础性贡献。为此，我们向全国行政管理理论工作者和实际工作者倡议：

一、以“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，努力为中国行政伦理建设作贡献。要坚持以“三个代表”重要思想为指导，认真落实科学发展观，本着求真务实、严谨创新的学术精神和态度，积极开展有针对性的“问题研究”，将行政伦理和行政能力研究的有益成果运用到中国社会主义市场经济建设与和谐社会构建的历史进程之中，为公共行政改革作出应有的贡献。

二、以人为本，服务为重，做践行先进行政伦理的楷模。转变行政理念，强化服务意识，真正做到“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”，一切为了人民，一切服务于人民。用“人民是否满意”这个尺度作为衡量政府各项工作是否高效、科学的最终价值尺度，做践行先进行政伦理的楷模。

三、加强公务员伦理建设，培育优良伦理素养，做塑造公民道德的领航人。加大行政伦理教育的力度，提高行政人员对行政伦理的

认知水平,强化道德自律意识,牢固树立正确的世界观、人生观、价值观,着力解决好权力观、地位观、利益观问题,树立起强烈的事业心、责任感和使命感,敬业重道,乐业爱岗,做构建和谐社会的领航人。

四、坚持依法行政、依法治国,夯实行政能力建设的法理基础。牢固树立法治观念,不断提高依法行政的自觉性,加强法制学习,强化法律意识,提高行政执法水平。建立健全行政伦理规范和公务员道德管理机制,力求实现公共行政的法制化和规范化,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化。

让我们以本次会议为契机,建立健全学术研究与行政实践相互促进、共同提高的长效机制,不断解放思想,更新观念,为完善科学行政和构建社会主义和谐社会贡献我们的全部智慧和力量!

全国“行政伦理与行政能力建设”学术研讨会

全体与会代表

2005年7月31日

目 录

第一章 行政伦理总论	(1)
一、在公共行政的演进中看行政伦理研究的 实践意义	(1)
二、公共管理体系与公共道德体系	(17)
三、行政伦理关系的存在、形态与研究意义	(30)
四、行政伦理学的基本问题	(40)
第二章 行政伦理多维审视	(48)
一、政府与社会:行政伦理的一般思考	(48)
二、分野与交融:公共行政的伦理向度	(53)
三、伦理与道德:行政伦理问题研究的反思	(61)
四、困境与出路:后现代维度下的现代行政伦理	(70)
五、历史与现实:行政责任伦理研究内涵的梳理	(81)
六、逻辑与历史:行政伦理的合法性语境	(86)
第三章 行政伦理研究的内容	(95)
一、行政伦理研究的量化内容——行政伦理 指数的概念	(95)
二、行政伦理研究的重要对象——平衡性	(103)
三、行政自由裁量权的伦理约束——行政人格	(112)
四、社会治理价值评估的新理念——公平	(120)
五、行政伦理原则——大公无私	(127)
六、现代公共行政的价值诉求——社会公平	(133)
七、行政伦理的追求——公共服务精神	(141)

行政伦理导论

八、行政伦理的价值基础——公共利益	(147)
九、我国行政道德伦理价值的核心——为人民服务	(153)
第四章 公共行政中的伦理问题	(157)
一、领导伦理	(157)
二、腐败的伦理根源	(163)
三、公共行政的道德基础	(170)
四、市场经济与公共行政伦理	(183)
第五章 中西行政伦理思想	(189)
一、当代西方公共行政伦理价值	(189)
二、中国古代行政伦理的特点及现代价值	(195)
三、中西行政伦理价值取向的历史流变与比较	(206)
四、王羲之的行政伦理思想	(211)
第六章 制度伦理	(217)
一、公共行政视域下的制度伦理	(217)
二、制度伦理与和谐社会伦理	(228)
三、行政伦理的良性运行	(238)
四、单位内部制度伦理与市场竞争	(241)
五、行政伦理的激励机制	(245)
六、法治的现代官僚制与现代政府发展的 伦理向度	(251)
七、制度伦理研究综述	(257)
第七章 政策伦理	(264)
一、政策科学的现代性批判与重建	(264)
二、公共决策伦理的规范性	(286)
三、公共政策规范伦理分析模式的构建	(296)
四、公共政策系统中的伦理价值	(306)
五、政策规避现象	(311)
六、改革开放以来公共政策价值原则的变迁	(319)
七、政策主体的价值取向与政策制定	(326)

八、政策决策者伦理品质	(330)
九、政策用语的伦理向度	(335)
十、地方政府决策的伦理规约	(340)
第八章 行政伦理与行政责任	(345)
一、转型期我国行政官员责任伦理	(345)
二、后现代公共行政管理伦理责任	(352)
三、公共利益与公共行政责任	(356)
四、官德养成机制建设	(365)
五、公务员道德建设的新视角	(370)
第九章 行政伦理建设问题研究	(381)
一、行政伦理建设研究	(381)
二、中国行政伦理建设	(389)
三、我国行政伦理建设的现实基础——行政制度	(394)
四、行政伦理建设的伦理理念与价值	(401)
五、社会转型时期的行政伦理重建的内容——制度伦理与 个体伦理	(407)
六、公共行政道德化的三维视角	(414)
七、服务型政府行政伦理核心价值——服务	(418)
八、行政伦理建设的基石——廉政文化	(426)
九、转型期反腐倡廉的平台——行政伦理建设	(431)
发伦理之微义构责任政府 扬能力之底蕴建和谐社会	
——全国“行政伦理与行政能力建设”学术研讨会会议综述 刁利明 袁洪英	(438)

第一章 行政伦理总论

一、在公共行政的演进中看行政伦理研究的实践意义

(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,行政伦理的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,行政伦理的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在公共行政的实践中来加以理解,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。在公共行政学的学科体系中,行政伦理学则是一门更为年轻的分支学科,仅有不到 30 年的历史。行政伦理专门性研究的较早一批文献可以追溯到“新公共行政运动”发生的时刻。无疑,在“新公共行政运动”的理论倾向中,包含着对行政伦理研究的必然,因为这一运动所要寻求的就是公共行政的价值支持,希望公共行政的实践能够拥有价值导向,而且作为这场运动的实践方案之典型体现的“民主行政”设想中所包含着的公共行政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。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。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,才迫使人们不得不开辟行政伦理学这个新的领域。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。

近些年来,人们对行政伦理研究的兴趣越来越浓厚,可以相信,在未来的一段时间内,行政伦理学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”。究竟是什么原因造成了行政伦理学这门新兴学科的繁荣?又为什么说行政伦理学的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。由于人类历史进入了一个新的转型期,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一大系统的一个构成部分,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科体系中最为重要的分支学科,行政伦理学的研究将会为整个公共行政学科提供全新的理论支柱,并通过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,以及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新的迹象都一再地向我们展示了行政伦理研究的意义,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:

1. 从控制导向向服务导向的转化。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。特别是管理行政发展到公共行政阶段,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。管理行政所依赖的是科学的规划和技术性的操作,因而,也是与伦理无涉的。当公共行政走出控制导向的时候,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,而伦理化的问题则被提了出来。所以,公共行政从控制导向向服务导向的转化,实际上是在科学化、技术化的基础上转向了伦理化。这样一来,公共行政通过自身的发展而提出了行政伦理研究的要求。在公共行政向服务导向转化的过程中的一切积极建构,都需要通过行政伦理研究来拓展空间。

2. 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。从19世纪80年代公共行政开始成为管理行政的主流以来,效率的问题渐渐掩盖了公正的问题,在整个20世纪中,公正与效率并提以及思考公正与效率的矛盾问题,已经完全成了学术界的事情,只有行政学家们才会把它们联系起来考虑,而在实践上,公共行政的运行是从属于效率导向的。在此,我们也发现公正与效率的领域分化的现象,公正往往变成了政治问题,而效率则完全成了公共行政的问题,政治家考虑公正,而政府官员只考虑效率。近一个时期以来,公共行政的公正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,是希望公共行政致力于恢复其公共性的本质。但并不是仅仅要求公共行政在政治的意义上担负公正责任,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。

3. 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。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引入价值的视角。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构成的社会,公共行政的主体也是行政人员,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,只有致力于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。正是由于价值视角的引入,突出了行政伦理研究的意义。

4. 确立合作和信任的整合机制。公共行政需要把合作和信任

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,同时,通过自身的优化整合而实现对整个社会的有机整合。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,但是,公共行政完全可以拥有另一种自身整合以及整合社会的方式,那就是合作和信任的整合方式。

5. 在治理方式上谋求德治与法治的结合。就公共行政的发展来说,甚至在全球范围内,已经出现了这一前进趋势。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,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,需要行政伦理研究来提供切实可行的方案。

6. 用行政程序的灵活性取代合理性。在法制的框架下和法治的追求中,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。虽然在公共行政行为的层面上会经常出现行政官员把行政程序的合理性看作是一种束缚手脚的设置这样一种情况,但是从总体上看,对行政程序合理性的追求,不仅在社会要求中能够获得外部动力,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”这样一种动力倾向。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的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其行政能力,反而经常置其于被动的局面,总是处于一种面对复杂的社会问题而力不从心的境况中,行政

官员无论在主观上有着多么良好的愿望,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。在这种情况下,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,行政程序的合理性并不意味着对统治行政那种权力行使任意性的回复,更并不意味着倡导权术、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。做到这一点,同样需要行政伦理研究去开辟方向,特别是对于那些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。

7. 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应接不暇的局面,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,也总会在回应社会要求时难以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能力的同时,在其他方面则表现出了极端的“弱能”,出现顾此失彼的问题,总会在较好地解决了某一方面问题的同时造成其他方面的消极效应,引发了一些更大的、更难于解决的问题。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不公平的问题,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,使政府的回应性变得更加困难。在某种意义上,当前的“风险社会”特征以及危机事件的频发,都是由于政府囿于回应性思路而造成的,是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,才造成了危机的爆发。基于这种情况,惟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作用,都属于回应性的科学,而政府

行政伦理导论

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

大致说来,在近代以来的不同时期,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,由于新的历史转型的需要,政府需要开辟“伦理的路径”。

近代早期,在理论上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。即使就启蒙思想中的理论原点“天赋人权”观来看,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,为人民主权服务和提供保障。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”等等,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做了准确的定位,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”的政治权力结构这一方案,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主权的因素。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作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。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。这时,政治路径的模糊性就暴露了出来,不能为政府及其行为提供切实可行的指导,因而,需要通过政府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政府在结构上、运行机制上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。由于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了起来,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,科学路径在理论上实践上都出现了问题。在理论上,它突出了量化研究,在一定程度上把量化与科学性视为一个东西,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,以至于模型泛滥,失去了对实践的指导意义。而且,这样做的时候,也使科学研究失去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,公事公办,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、技术化的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,人文价值的因素往往所发挥的是决定性的影响。特别是政府工作人员,是一个个独立的个体,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。他们是否有积极回应社会要求的愿望,以及为这种愿望提供稳定支持的因素,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,无论多好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,并不能把政府的回应性推向及时和充分的境界。

正是由于这个原因,在20世纪的60、70年代,出现了“新公共行政运动”这一“反叛性”思潮,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是大于建构性特征,在实践上则是较为幼稚的。比如,它的所谓“民主行政”的设计,是很少可操作性的。所以,它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选择方案。所以,“新公共行政运动”昙花一现和很快就被“新公共管理运动”所取代是必然的。

与“新公共行政运动”不同,“新公共管理运动”提出了公共服务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,不应在政府自身的主观建构中去实现改善公共服务,而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,去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,需要在行动中来加以体现,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,甚至这一假设是它的根本性缺陷,正是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,是不可以引入到政府中来的。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