



中央民族大学青年学者文库  
China Minzu University Young Scholars' Series

◎ 何修良 / 著

# 公共行政的生长

——社会建构的公共行政  
理论研究

*The Growth of Public Administration*

——*Study on the Theory of Social  
Constructional Public Administration*

中央民族大学出版社  
China Minzu University Press



中央民族大学青年学者文库  
China Minzu University Young Scholars' Series

◎ 何修良 / 著

# 公共行政的生长

——社会建构的公共行政  
理论研究

The Growth of Public Administration

——*Study on the Theory of Social  
Constructional Public Administration*

中央民族大学出版社  
China Minzu University Press

## 图书在版编目 (C I P) 数据

公共行政的生长：社会建构的公共行政理论研究/  
何修良著. —北京：中央民族大学出版社，2013. 10  
ISBN 978 - 7 - 5660 - 0541 - 0

I. ①公… II. ①何… III. ①行政学—研究  
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 258728 号

## 公共行政的生长

——社会建构的公共行政理论研究

---

作 者 何修良  
责任编辑 满福奎  
封面设计 布拉格  
出 版 者 中央民族大学出版社  
北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编：100081  
电话：68472815(发行部) 传真：68932751(发行部)  
68932218(总编室) 68932447(办公室)  
发 行 者 全国各地新华书店  
印 刷 厂 北京宏伟双华印刷有限公司  
开 本 880 × 1230 (毫米) 1/32 印张：20.5  
字 数 520 千字  
版 次 2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷  
书 号 ISBN 978 - 7 - 5660 - 0541 - 0  
定 价 62.00 元

---

版权所有 翻印必究

# 总 序

中央民族大学是我们党为解决民族问题、培养少数民族干部和高级专门人才而创办的高等学府。建校六十多年来，中央民族大学认真贯彻党的教育方针和民族政策，坚持社会主义办学方向，坚持为少数民族和民族地区发展服务的办学宗旨，培养了成千上万的优秀人才，取得了许多具有开创性意义的科研成果，创建和发展了一批民族类的重点学科，走出了一条民族高等教育又好又快发展的成功之路。

今天，荟萃了56个民族英才的中央民族大学，学科门类齐全，民族学科特色突出，跻身于国家“211工程”和“985工程”重点建设大学的行列。中央民族大学已经成为我国民族工作的人才摇篮、民族问题研究的学术重镇、民族理论政策的创新基地、民族文化保护和传承的重要阵地。

教师是学校的核心和灵魂。办好中央民族大学，关键是要有一支高素质的教师队伍。为建设一支能够为实现几代民大人孜孜以求的建成国际知名的、高水平的研究型大学提供坚实支撑的教师队伍，2012年4月，学校做出决定，从“985工程”队伍建设专项经费中拨出专款，设立“中央民族大学青年学者文库”基金，持续、择优支持新近来校工作的博士、博士后出站人员以及新近取得博士学位或博士后出站资格的在职教职工出版高水平的博士学位论文和博士后出站报告。希望通过实施这一学术成果出版支持计划，不断打造学术精品，促进学术探究，助推中央民

族大学年轻教师成长，形成长江后浪推前浪、一代更比一代强的教师队伍蓬勃壮大的良好局面。

青年教师正值学术的少年期。诚如梁启超先生脍炙人口的名言所祈愿：少年智则国智，少年富则国富，少年强则国强，少年独立则国独立，少年自由则国自由，少年进步则国进步，少年胜于欧洲，则国胜于欧洲，少年雄于地球，则国雄于地球。希望在各方面的共同努力下，在广大青年教师的积极参与下，《中央民族大学青年学者文库》能够展示出我校年青教师的学术实力，坚定青年教师的学术自信，激发青年教师的学术热忱，激励广大青年教师向更高远的学术目标攀登。唯有青年教师自强不息，中央民族大学的事业才能蒸蒸日上！

中央民族大学青年教师学术著作出版

编审委员会

2013年6月19日

# 序

行政学哲学是对公共行政中最根本的问题进行“元理论”的反思与批判，主要是为行政学理论研究提供根本性的指导。行政哲学作为公共行政精神与品质的外在隐喻，是人们对公共行政理论认知的最高图式和对其实质理解最彻底的抽象，它的内涵旨趣在于成为公共行政“形而上”的“道”之所指和“形而下”的“器”之所托。故此，对行政哲学的研究本身就充满了挑战性，需要研究者扎实的理论功底和实践的长期沉淀。所以，作为一项行政哲学研究的探索，何修良博士的专著《公共行政的生长——社会建构的公共行政理论研究》一书即将付梓出版，作为他的导师，感到由衷高兴，作此序以勉励前行。

社会建构公共行政理论研究具有基础性。公共行政的本质在于自身主观性与客观性的统一，在公共行政的研究中，缺乏行政主体研究，尤其是行政相对方的研究，一直是公共行政理论研究中“木桶中的短板”，阻碍着理论本身的进展。社会建构的公共行政重视社会力量 and 公民参与，通过社会日常生活与行政生活互动，通过不同主体之间的不断彼此调整、互动与协商，充分发挥公共行政在社会治理中的作用。社会建构公共行政旨在对公共行政最根本的问题进行研究，为传统的行政模式寻找到一种替代的方式，主张通过边缘互动、边缘调整和边缘渗透，通过可替代理论的优越性，触动官僚制刚硬的外壳，慢慢影响其内核，并不断修正和形成良好治理的“基因”，实现公共行政的良好生长。

社会建构公共行政改变了传统偏重组织内部的研究，走向了影响组织发展的外部力量的探索。社会建构的公共行政理论作为行政哲学的研究，突出强调了社会力量在治理社会中的重要作用，是对当今社会发展中社会力量日益壮大和如何发挥其作用的一种回应，深入讨论了公民参与、民主化治理、社会设计、行政风格、软法之治、行政自觉等当今公共行政研究的核心问题。无论从研究内容或者研究方法，都捕捉到公共行政生长的触角，洋溢着新颖的想法，体现了作者对该问题认识的深度。具体表征有三方面：一是对以往公共行政理论进行了重新梳理，从社会建构主义的崭新视角来重新理解和认识公共行政，特别是从行政组织外部视角重新认识公共行政的内涵和功能。二是对公共行政的社会建构过程进行了全面的解释和论述，特别是对行政人员的自我社会建构进行了深入论述。三是社会建构公共行政契合了中国社会转型时期对公共行政的诉求，为实现中国社会更好转型提供可行性的治理方法，解决社会复杂问题满足当下公民成长的需要和社会创新，并能更好地监督公共权力的运行。

在社会建构行政理论深入研究中，作者借鉴和吸收了其他社会理论新知识，例如利用话语理论和行动理论来阐释社会建构行政理论的社会过程，运用协商民主理论分析指出社会建构行政的过程是“民主再生产”的过程，借用法理学中软法视角来完善社会建构行政的善治之道。在此基础上，作者提出了很多新颖的观点，僭越了很多传统公共行政理论的认识，完善了公共行政理论研究，比如提出了“公共行政想象力”的概念来完善公共行政的研究和对社会建构公共行政在社会转型的基本命题的论述就非常新颖、前沿。再如，文中特别强调公共行政的社会性，论述了公共行政与社会的关系，提出了“每一个人的行政”、“生活行政”的理念，提出了“公民对公共事务的认知和处理能力提高的重要性大于政府行政人员处理公共事务能力提升的重要性”

等观点，强调对个人责任伦理的论述等，都具有很强理论前瞻性和创新性。

多样性的分析和生动的语言描述为该书内容增添了不少色彩。不同图表的运用和阐述，简明扼要，让人耳目一新。引用的贴切和注释的完整能够更好地让读者理解作者的意图，周密规范，详略得当。另外，很多活泼鲜明的修辞手法运用使行文更为生动易懂，作者喜欢运用比喻，在文中随处可见，这样采用文学修辞的论述方式使行文更饱满、更丰富。

当然，可能是由于行政哲学研究本身的特点，需要运用逻辑演绎的方法，文中个别地方略有重复，部分语言和逻辑略显冗余，需要作者在今后研究中特别注意，力争使行文更加“干净利索”。“删繁就简三秋树，领异标新二月花。”就全书整体而言，作者具有敏锐的学术感知和问题捕获能力，尽管个别观点稍显稚嫩，但“始生之物，其形必丑”，唯其稚嫩，方更有蓬勃的生命力。

何修良一边从事着行政工作，一边在工作之余进行学术探索和研究，尤其是对纯理论的研究有着特殊的偏好，理论功底深厚，论述深刻细微。本书是在他博士学位论文的基础上深化拓展完成，作为一个刚进入研究领域的年轻人，就敢于和能够承担这样的研究并提出很多新颖的观点，实属不易，相信能为他未来的学术研究奠定很好的基础。衷心希望何修良能够在未来的科学研究中更加努力，再接再厉，期待有更好的作品出现。

李俊清

2013年3月3日于北京



我要在这座迷宫中冒险，更改意图，为迷宫开凿地道，使迷宫远离它自身，找出它突出的部分，而这些突出部分又简化和扭曲着它的通道，我迷失在迷宫中，而当我终于出现时所遇到的目光却是我永远不想再见到的。无疑，像我这样写作是为了丢面子的远不只我一人。敬请你们不要问我是谁，更不要希求我保持不变，从一而终：因为这是一种身份的道义，它支配我们的身份证件。但愿它能在我们写作时给我们自由。

——福柯：《知识考古学》

# 目 录

绪 论 现代学中的中国公共行政之前瞻 .....	(1)
一、中国公共行政实践的真实世界 .....	(2)
二、中国公共行政发展困境的反思 .....	(3)
三、公共行政之“宏大问题” ——未来的公共行政 .....	(8)

## 上 篇 理论篇

第一章 概念、内容与意义 .....	(17)
第一节 社会建构的内涵与特征 .....	(17)
一、渊源与含义 .....	(17)
二、理论预设与方法论 .....	(21)
三、内容与特征 .....	(25)
第二节 社会建构公共行政研究综述与内容 .....	(28)
一、社会建构公共行政研究综述 .....	(28)
二、社会建构公共行政内容的基础 .....	(31)
三、社会建构公共行政的内容 .....	(34)
第三节 社会建构公共行政的研究意义 .....	(68)
一、理论意义 .....	(71)

二、现实意义 .....	(82)
三、理念与行为的转变 .....	(95)
<b>第二章 人的行为与价值增进 .....</b>	<b>(102)</b>
<b>第一节 行政人员</b>	
——批判与反思的行动者 .....	(102)
一、行政人员自主性的演变 .....	(105)
二、行政人员假设——反思与批判的行动者 .....	(115)
<b>第二节 社会公民</b>	
——公共意识与精神的体现 .....	(125)
一、公共行政中公民资格的形成 .....	(126)
二、公民——主动的公共精神体现 .....	(131)
三、主体间性：“你”与“我”的统一 .....	(137)
<b>第三节 价值、知识与学习 .....</b>	<b>(145)</b>
一、人的价值体现 .....	(145)
二、主体的学习与成长 .....	(156)
<b>第三章 社会设计与政府模式 .....</b>	<b>(169)</b>
<b>第一节 社会设计的内涵与特征 .....</b>	<b>(169)</b>
一、不同时期的公共行政活动的隐喻 .....	(169)
二、社会设计的内涵 .....	(173)
三、社会设计的特征 .....	(180)
四、社会设计的目标 .....	(182)
<b>第二节 “场域—社会设计”的内容 .....</b>	<b>(184)</b>
一、社会设计的修正 .....	(184)
二、“场域—社会设计”的含义与内容 .....	(186)
<b>第三节 “场域—社会设计”的分类和发展 .....</b>	<b>(197)</b>

---

一、四种主要模式 .....	(197)
二、“场域—社会设计”的意义性特征 .....	(204)
三、“双轨制”——社会建构行政的演变与生成 .....	(205)
第四节 “共景政府”	
——社会建构中的政府隐喻 .....	(208)
一、“共景政府”的含义 .....	(208)
二、“共景政府”的内容 .....	(210)
<b>第四章 自我的社会建构 .....</b>	<b>(226)</b>
第一节 自我的含义及文化影响 .....	(226)
第二节 组织中的自我 .....	(229)
一、官僚制下的自我建构 .....	(231)
二、社会设计下的自我建构 .....	(236)
第三节 社会情境中的自我 .....	(238)
第四节 个体、组织与社会 .....	(249)
第五节 生活行政的勃兴与意蕴 .....	(254)
<b>第五章 话语、行动与民主 .....</b>	<b>(257)</b>
第一节 社会建构行政的权力与权利 .....	(257)
一、社会建构行政的权力观 .....	(257)
二、权利的“硬度”与社会力量 .....	(267)
第二节 社会建构行政的话语理论 .....	(289)
一、话语的意义及理解 .....	(289)
二、话语真实的保证机制 .....	(294)
三、话语、社会意识与政策制定 .....	(306)
第三节 社会建构行政的行动理论 .....	(322)
一、公共行政的行动内涵 .....	(322)

二、社会建构行动的特征 .....	(328)
三、社会建构的行动理论内容 .....	(331)
第四节 民主化的治理过程 .....	(340)
一、战略的构思 .....	(342)
二、民主的过程化管理 .....	(354)
三、协商民主与社会建构行政的成熟 .....	(363)
四、民主的意义——民主的再生产 .....	(381)
<b>第六章 分权、自治与公民社会 .....</b>	<b>(383)</b>
第一节 治理的地方化 .....	(383)
一、新地方主义 .....	(384)
二、社会建构行政的分权 .....	(386)
第二节 社会自治与基层民主 .....	(391)
一、公民社会的兴起 .....	(391)
二、社会自治的过程与意义 .....	(392)
三、非营利组织的力量 .....	(397)
四、基层民主和社区自治 .....	(401)
第三节 社会资本的发育与作用 .....	(419)
一、促进参与深度与合作治理 .....	(419)
二、形成信任基础与民主治理 .....	(422)
三、塑造参与网络与有序治理 .....	(428)
第四节 规则之治 .....	
——软法的实施 .....	(432)
<b>第七章 伦理、责任与美德 .....</b>	<b>(439)</b>
第一节 社会建构行政过程中的伦理冲突 .....	(440)
一、个人伦理与组织伦理的冲突 .....	(441)

二、行政人员个体伦理的冲突 .....	(442)
第二节 社会建构行政的伦理内容与特征 .....	(444)
一、传统的责任认知 .....	(446)
二、社会建构行政的责任内容 .....	(448)
三、伦理自我的建构过程 .....	(451)
第三节 民主化治理过程与责任伦理 .....	(456)
第四节 公共精神、主体美德与信任 .....	(460)

## 下 篇 现实篇

第八章 转型的现实和转型的实现 .....	(467)
第一节 中国社会转型的呈现 .....	(467)
一、中国社会转型的特殊性 .....	(468)
二、转型社会面临的问题 .....	(470)
三、社会转型对公共行政走向的要求 .....	(475)
第二节 中国当下行政理论的描述 .....	(479)
一、理论的“革命”与“未革命” .....	(479)
二、各种理论模式和共同的知识阙如 .....	(487)
第九章 社会转型的理论诉求和基本命题 .....	(496)
第一节 公共行政与社会 .....	(496)
第二节 社会建构行政在转型社会的适用性 .....	(505)
一、公共行政的想象力 .....	(506)
二、社会转型发展的适用性 .....	(510)
第三节 社会建构行政的基本命题 .....	(517)

<b>第十章 社会建构行政的实践与巩固</b> .....	(548)
<b>第一节 公共行政的实践与行政自觉</b> .....	(548)
一、公共行政实践的特征 .....	(548)
二、公共行政实践的表现 .....	(553)
三、公共行政实践的途径——行政自觉 .....	(556)
<b>第二节 社会建构行政的巩固学</b> .....	(565)
<b>结 语</b> .....	(568)
<b>参考文献</b> .....	(573)
<b>后 记</b> .....	(635)

# 绪 论

## 现代学中的中国公共行政之前瞻

随着中国现代化的发展，社会经历了“三千年来未有之大变局”，导致了中国经济制度、社会发展、文化理念和日常经济结构发生巨大转型，进而形成了泱泱大观的具有现代特性的学术文化背景和叙事时空，现代学<sup>①</sup>也应时而生。作为“一项未完成的设计”（哈贝马斯），现代性深刻地影响着中国学术思想的每一次变革。“在未来的世纪，学术思想仍将因现代幽灵的纠缠而费神。”<sup>②</sup>中国现代化的过程也被动猝然地进入百年思想的嬗变之中，使得中国现代化的思想良莠不齐，多元并立的中国现

---

① 在总结 20 世纪的思想学术史中，刘小枫指出，现代幽灵游荡在人文思想和社会理论的言述中，首先应该关注的是现代现象的社会理论之建构，他称之为“现代学”，主要阐释和建构“现代现象”——“事物和人的巨大变形”。他认为，述说“现代”并不必然是关于现代现象的知识学建构，它也可能是而且经常是一种非知识性的个体情绪反映。现代现象被实证知识性推距为一个审视的对象，将现代现象先予客观化，以便有效地审视它，而非或激进或保守地批判之（具体参考：刘小枫，现代性社会理论绪论 [M]，上海：上海三联出版社，1998：1-3）。我们认为，现阶段的学术思想关注的实质性问题更多的是现代性的现象问题，并由此引起了各学科动员并肩负了各自知识性的使命，选择各自论涉切己的论题和领域，不分轩轻地积累、修葺和完善了社会理论思想的研究成果，虽然伴随着危机和缺残，但初步形成了蔚为壮观的中国学术思想体系。中国公共行政学也是在并且无法摆脱现代学（主要包括现代现象、现代化、现代性等）的宏大叙事背景下开始了自身的建设，也将继续完成自身学科发展反思、完善和臻美。

② 刘小枫，现代性社会理论绪论 [M]，上海：上海三联出版社，1998：1。



代学术思想，也沿着现代学的建设与争论的思路展开、困惑、发展与繁荣。

## 一、中国公共行政实践的真实世界

经历了现代化的阵痛和演变，无论是从知识体系上还是实践上甚至观念上，中国公共行政从一开始就无意间染上了西方公共行政思想体系的烙印痕迹，处于被动的态势中——公共行政理论的发展就像一只舶在浅湾中的船，潮来之际，澎湃的湖水到处是宽阔畅通的水面，船只随时可以自由出发；潮退去时，满眼的泥泞到处都无法起航，只能无奈等待下一次潮来才可出海。潮来潮去决定了公共行政之船只能一直在艰难中踌躇前行：既受到西方现代行政知识、理论体系和学派的深刻影响，在结合中国实际寻求、探索西方行政知识和中国现实情况下两者理论逻辑契合点、实践可行的切入点中且行且思，又要受到中国现代化发展的历史理性、传统文化、现代化思想动态和公共行政实践复杂性限制的藩篱。在中西与古今之争论、冲突、融合中探寻自身本土化的建设。在“两难”之中，造成了学术研究的“贫血”：要么在西方范式预设下来移植构建中国公共行政的乌托邦梦想，亦步亦趋，并对照和剪切中国当下社会现实，做出各种理想的推测和建议，肢解和裁剪现实；要么是通过现实行动中获取些许意外性成功，便匆忙、简单地认为在单一的理论复杂的现实之间找到了两者天然的统合性和切入点，罔顾于社会背景条件、内在结构和亚文化差异之不顾，就“推土机”式一劳永逸地普遍性推动实施，与现实生活保持着抽离性和间接性，现实成为理论的“俘虏”。于是，中国公共行政经常成为理论上的“东施效颦的模仿者”和行政实践中的“蹩脚的刻舟求剑者”。

从共时态来看，全球化的兴起急速地影响和改变着人们的价