



民主行政研究

The Study of Democratic Administration

孔凡宏 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS



民主行政研究

The Study of Democratic Administration



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书采用规范研究方法对民主行政(Democratic Administration)进行了学理性分析与考察。通过归纳方法、历史分析与现实分析相结合的方法及比较分析方法等,对民主行政进行深入地理论性探讨,其目的在于揭示民主行政这一范畴的丰富内涵,同时也为其厘定一个清晰的外延。本书力图通过对民主行政的研究领域、建构逻辑、发生机理的探究与评析,通过与代议制和官僚制的比较与分析,以展现其全貌。

总体思路是:先在综述的基础上提出民主行政的概念及研究领域,框定民主行政的分权、责任、参与三个建构视角,接着分别对这三个视角进行剖析与解读,最后是总结与结论,点出民主行政的发生机理与现实关怀。

图书在版编目(CIP)数据

民主行政研究/孔凡宏著. —上海:上海交通大学出版社,2014

ISBN 978-7-313-11006-0

I. ①民… II. ①孔… III. ①行政管理—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第055560号



民主行政研究

著 者: 孔凡宏

出版发行: 上海交通大学出版社

邮政编码: 200030

出 版 人: 韩建民

印 制: 常熟市文化印刷有限公司

开 本: 787mm×960mm 1/16

字 数: 222千字

版 次: 2014年4月第1版

书 号: ISBN 978-7-313-11006-0/D

定 价: 42.00元

地 址: 上海市番禺路951号

电 话: 021-64071208

经 销: 全国新华书店

印 张: 13.75

印 次: 2014年4月第1次印刷

版权所有 侵权必究

告读者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话: 021-54742979

前言

我们一直拘囿于政治层面来研究民主问题,较少从行政层面来研究民主问题。这源于人们长期以来一直强加给政治、行政、民主三者之间的关系,认为政治与行政分属于不同的领域。政治是国家意志的表达,民主既是政治所要解决的问题,也是政治责无旁贷的价值追求,其主导表现形态是代议制的层层选举,一如国际著名民主理论家拉里·戴尔蒙德的观点,“选举是民主的底线”。而行政则是国家意志的执行,效率是其主导性诉求。政治解决民主问题、追求民主价值,而行政解决效率问题、追求效率价值,这样的预设使得行政与民主之间竖起了一道无形的铁墙,无法逾越。

政治与行政二分法的打破,为行政与民主之间的通融搭建了桥梁。立法权的衰落、行政权的扩张、官僚制的弊端加速了行政与民主结合的趋势。这一切应验了美国学者德怀特·沃尔多的预言:“如果行政的确是当代政府的核心,那么21世纪的民主理论就必须拥抱行政。”^①

在代议制与官僚制双双遭遇困境的背景之下,学者们针对性地提出了民主行政(Democratic Administration)作为解决政治问题的一种图式。美国学者文森特·奥斯特罗姆在20世纪70年代初出版了一本著作《美国公共行政的思想危机》,旗帜鲜明地提出了“民主行政”的范畴,并进行了比较完整的理论建构。该著作由中国人民大学毛寿龙教授翻译,上海三联书店1999年出版。该著作在

^① Waldo Dwight, Development of theory of democratic administration. *American Political Science Review*, Vol. 46, No. 1, 1952. p. 81.

我国一经翻译、出版,立刻引起了学术界极大地反响。研究民主治理领域的学者纷纷对民主行政展开研究。

对于民主与行政是否应该结合的问题,虽偶有争论,但相当多的学者还是持认同的态度。然而对于两者如何结合,在什么层面结合,却存在着一定的分歧。学者们从各自的学科背景出发,对于民主行政进行了持续性探索,形成了“百花齐放”的良好态势。民主行政是西方学者最先提出的一个范畴,传播至我国后,对概念的解读存在一定的片面、零散现象,亟待厘清。目前对民主行政范畴最典型的简单化解读是,行政领导者在做决策时,只要充分听取下属的意见,广泛吸纳民意,就是民主行政。这是一种浅显的认识,有失偏颇。西方学者提出的民主行政有更丰富的意蕴。尽管如此,民主行政的内涵也不是包罗万象的。所以,对于西方民主行政的内涵进行准确地阐释,对其外延进行合理地划界,对其发生机理进行恰当地揭示,就成为本书研究的任务。

由于本书是基于公共行政学范式与公共行政思想发展史的角度对民主行政进行学理性地分析与考察,同时,又由于行政学脱胎于政治学,并曾经依附于管理学,所以本书采用了规范分析与经验分析相结合、历史分析与现实分析相结合、比较分析法等研究方法,集管理学、公共经济学、政治学、行政学等学科的交叉,从组织制度、政治责任、行为活动三个层面对西方民主行政的内涵进行廓清,为民主行政画像,并在此基础上挖掘民主行政深层次的发生机理,以求反映民主行政的全貌。

党的十八大提出,我们必须以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标,扩大社会主义民主,要更加注重健全民主制度、丰富民主形式,保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。行政民主是政治民主的重要内容和组成部分。但目前对民主行政思想的研究,我国学术界无论是从学术规范还是从研究的深度来看,与国外都存在着不小的差距。不少研究文献里所谓的行政民主是用政治民主来替代的,或者干脆把行政民主当成既定的一个概念,缺乏研究的广度、深度、系统性。综上所述,本书对民主行政的研究,从理论上和实践上来看都具有重要意义。从理论上来看,能使我们牢固把握理论创新的方法及其路径,深入理解西方民主行政的深刻内涵及其制度建构,厘清行政民主和政治民主的边界及其关联;从实践上来看,对于我国制约行政权力、深化官员的群众代表性,发展基层民主、保障人民享有更多更切实的民主权利,扬弃官僚行政、管制行政,深化行政管理体制改革、建设服务型政府等,都具有重要的借鉴意义。

目 录

绪 论

- 1
- 一、民主行政概念的提出 / 1
- 二、民主行政理论的研究领域 / 4
- 三、研究意义及研究路线 / 14

第一章

民主行政的分权视角..... 21

- 第一节 价值追求 / 22
- 第二节 多中心体制的意蕴 / 30
- 第三节 交叠管辖 / 45
- 第四节 自治 / 54
- 第五节 多组织安排——公共服务产业 / 58
- 第六节 困境与诘难 / 61

第二章

民主行政的责任视角..... 64

- 第一节 公共行政的公共性 / 64
- 第二节 民主行政公共性的张扬 / 72
- 第三节 代表性责任:代表性官僚制 / 84

第三章	民主行政的参与视角	110
第一节	从直接民主 代议制民主到参与民主 / 110	
第二节	官僚制内部下级官僚的决策参与 / 121	
第三节	公民参与决策的渊源及价值 / 131	
第四节	公民参与决策的形式与程度 / 142	
第五节	公民参与决策的保障与条件 / 160	
第六节	公民参与决策的困境与诘难 / 171	
结 语		185
	一、民主行政三个视角的差异与共识 / 185	
	二、民主行政的发生机理 / 189	
参考文献		195
索引		206
后记		213

绪 论

当我们致力于民主行政的深入研究时,须从最基本的概念、前期研究成果入手。“绪论”梳理、评述了中外学者对民主行政的概念界定、产生背景、研究领域、价值作用等研究内容,并在与官僚制与代议制的比对中,框定民主行政的三个视角。

一、民主行政概念的提出

托马斯·库恩在《科学革命的结构》一书中明确指出科学革命变更的过程,即要经历常规科学、反常、危机和科学革命等四个阶段,并提出范式具有两个主要特征:“一方面,它代表着一个特定共同体的成员所共有的信念、价值、技术等构成的整体。另一方面,它指所谓那个整体的一种元素,即具体的谜题解答;把它们当作模型和范例,可以取代明确的规则以作为常规科学中其他谜题解答的基础。”^①以托马斯·库恩对范式的释义作为标准,一部分学者认为民主行政是一个替代官僚制行政的全新的范式;另一些学者则认为,民主行政只是对官僚制行政的一种调适而已,远不是新的范式。

民主行政是作为对官僚制行政的反思、对代议制民主的检视而提出的。中外学者各自对民主行政的内涵进行了界定,对民主行政的范式进行了论争,其中既有共识,也有差异。总体看来,我国对西方民主行政的研究还处在起步阶段,许多概念还没有明确,许多理论还没有厘清。通过对民主行政的进一步深入研

① (美)托马斯·库恩. 科学革命的结构[M]. 北京:北京大学出版社,2003:157.

究,对于准确把握西方民主行政的内涵具有重要的意义,同时对我国的民主建设也具有深刻的实践性启迪。

民主行政的概念在我国学术界引起关注应该归功于美国学者文森特·奥斯特罗姆。在我国,民主行政一直是一个想当然的概念,很少有人专门探讨其内涵、价值、制度安排。1999年11月上海三联书店出版了美国学者文森特·奥斯特罗姆的专著《美国公共行政的思想危机》的中译本,人们才开始关注并探索民主行政的内涵和建制问题。其实早在1974年该书已经在美国出版了修订版,并引起了西方学者的强烈反应。

文森特·奥斯特罗姆在《美国公共行政的思想危机》这本专著中提出了民主行政的8条定理,揭示了民主行政的内涵:①方法论上的个体主义。假定人性的同一性,把行政人员和行政机构视为也会追求自我利益的个体;②民主宪法为个人和政府机关设置各自的权能,并相互制约(公民个人与政府的关系问题。政府受宪政决策程序的制约,受大众选举与参与、立法监督和司法救济的限制);③权威分散与制约(强调自治,即联邦、州与地方政府的权威分割);④政治行政不可分。每个集体企业都需要作出有益的决策;⑤服务提供的多组织安排及其管理、协调手段的多样化,如互利性的贸易和协议、竞争性的对抗(用户付费)、裁定冲突(法院)、有限等级的命令权力(出现外部效应时,诉诸更高层次政府中存在的决策安排);⑥单一权力中心(大型行政体制)对公民偏好和环境的回应性差;⑦单一权力中心的等级体制效率不能最大化(在时间、精力、资源耗费方面);⑧交叠管辖与决策权能分散(州、市、乡镇、学区、专区或特别区内部的职能交错与权威分割)^①。综上所述,奥斯特罗姆认为民主行政究其实质就是主张通过建立多元的交叠管辖以及权力的分散这样一种体制来实现“公民自治”,是通过多元的决策主体运用市场机制从事公共决策以及提供公共服务的制度安排。另一位美国学者汉森(Kenneth N. Hansen)则认为“在公共行政领域,有一个正在兴起的典范,它(民主行政)提倡通过更有力的回应力和多渠道的沟通创造出一个对政府所服务的公众以及内部雇员都更加有效的行政”^②。

① (美)文森特·奥斯特罗姆. 美国公共行政的思想危机[M]. 上海:上海三联书店,1999:114-116.

② Kenneth N. Hansen. Identify the facets of democratic administration. *Administration & society*, Vol. 30, No. 4, 1998. p. 443.

从严格的意义上来说,民主行政的概念最先由德国社会学家马克斯·韦伯提出。不过他只是浅尝辄止,并没有进行完整的建制。他在其著作《经济与社会》(下卷)第九章“统治社会学”中探讨了民主行政的本质与局限。在这里,他只提出了民主行政的两条标准:①它建立在所有人都原则上具有相同的领导共同事务的资格前提下;②它把命令权力的范围降低到最低的程度。①

韦伯认为这种模式的行政管理的职能“或者干脆通过轮流执政继承,或者通过抓阄,或者直接选举移交,或者短期任职,一切决定或者一切重要的、实质的决定留给全体成员去做决议,根据成员大会的指令,仅把准备和执行决议和所谓的‘经常性事务的执行’交给干部们去完成”②。他认为这种行政管理方式并非主流,适用的标准相当严格。所以他认为“这种行政管理方式,在这里也不被视为一种‘发展系列’中的历史的起点,而是仅仅看作是类型上的边缘状况”③。

中国学者对民主行政比较具有典型性的概念界定有:孙学玉和杜万松认为“行政民主是在政治民主的基础上衍展出来的治理意义的民主。它是使行政活动能够最大限度地体现或维护公民的共同利益,公共行政机构及其公职人员能够切实向公民负责,公民具有参与行政活动的低成本通道,能够利用其自身的力量控制行政的过程”④。中国人民大学的张璋教授认为,“所谓民主行政,无非是政治民主原则在公共行政体制设计和具体活动中的体现,是一种具体化、日常化和执行化了的民主。民主行政就其性质来看,应符合以下三点要求,即在目的上要体现公众利益,在主体上要体现民众治理的原则,在过程上要体现公开、透明、平等和竞争等精神”⑤。中国人民大学的张成福教授认为,所谓民主行政,“从静态上讲,它是一种政府管理体制,在该体制中社会公民能够直接或间接地参与影响全体成员决策的制定,并保障政府及其公职人员负责。从动态上讲,民主行政是一种旨在保障公民权利和自由,维护公共利益,重视代表性和公民参与的行政管理行为”。⑥

① (德)马克斯·韦伯. 经济与社会(下卷)[M]. 北京:商务印书馆,1997:271.

② (德)马克斯·韦伯. 经济与社会(下卷)[M]. 北京:商务印书馆,1997:271.

③ (德)马克斯·韦伯. 经济与社会(下卷)[M]. 北京:商务印书馆,1997:272.

④ 孙学玉,杜万松. 政治民主向行政民主拓展的逻辑与保障[J]. 中共中央党校学报,2004(3):51.

⑤ 张璋. 论韩国公共行政民主化的过程[J]. 东疆学刊,2001(3):8.

⑥ 张成福. 民主的政府[A]. 胡宁生. 中国政府形象战略[C]. 北京:中共中央党校出版,1998:69.

从中外学者对民主行政的界定来看,可谓众说纷纭,但还是可以提炼出一些共识性要素:公民权益保障、行政权制约、追求公益、对公众的责任、回应性、公民参与等。

在综合上述中外各位学者观点的基础上,经过梳理、提炼和深入挖掘,本书对民主行政做出如下定义:民主行政是在对代议制和官僚制困境进行反思的基础上提出的一种行政模式,是把政治领域的民主价值在行政领域的渗透和延展,具体表现为把政治上的分权制衡原则贯彻在行政领域以制约行政权、保障公民权益;把政治责任拓展到行政领域,使官僚担当原仅仅只属于政治家的责任;把政治层面的参与引申,贯彻到行政领域,强调下级官僚和公民对公共事务决策的直接参与,以求克服代议制和官僚制的双重困境。

二、民主行政理论的研究领域

1. 范式的论争

民主行政除了在概念界定上存在分歧外,理论范式之争也异常激烈。在国外,理查德·斯蒂尔曼与奥斯特罗姆的争论尤为激烈。理查德·斯蒂尔曼对奥斯特罗姆所提出的民主行政理论持否定态度,并与他进行了激烈的论争。他认为奥斯特罗姆的民主行政理论建立在对《联邦党人文集》的解读上。而《联邦党人文集》的核心是关于美国的宪政理论(其中包括了联邦主义和权力分割),是美国宪政设计者们用来制约权力滥用的。除此而外,奥斯特罗姆的方法论还来自托马斯·库恩《科学革命的结构》一书中的范式转换理论以及公共选择理论。

他对奥斯特罗姆民主行政理论的批判集中在四个方面:第一,时间上的矛盾。他认为奥斯特罗姆把民主行政建立在对美国传统的韦伯-威尔逊行政模式的反叛上,存在时间上的错误,因为韦伯思想传入美国是在二战后,而那时美国公共行政学早已建立起来;另外,威尔逊的《行政学之研究》直到20世纪三四十年代才引起人们的关注。所以奥斯特罗姆所批判的靶子——传统的韦伯-威尔逊行政模式,存在时间上的错位现象。第二,思想上的误读。他认为威尔逊的《行政学之研究》的主旨是为了在美国发展公共行政学科,以摒弃“老板政治”的弊端,无意构建一个所谓的公共行政模式。而韦伯也不是官僚制的倡导者,他认为官僚制只是工业社会的产物并且其发展所带来的人的自由和尊严的丧失不可避免,并且也同样无意建构行政学的范式。如果是这样的话,奥斯特罗姆所批判

的靶子——传统的韦伯-威尔逊行政模式就是不存在的。第三,内容上的偏狭。公共行政学是交叉学科,内容丰富,而奥斯特罗姆的民主行政则忽略了构成公共行政的许多分支领域,比如预算、人事、伦理、评估、沟通、决策等内容,不能解决典型的行政问题,其功用性值得怀疑。第四,论据上的误用。为了论证官僚制行政的危机,佐证民主行政的优点,奥斯特罗姆引用了“水门事件”来加以说明。但斯蒂尔曼认为“水门事件”不能全部归因于传统范式的弊端,而恰恰是因为忽视了传统行政学所强调的雇员任用程序、监管与控制、职业伦理、明确的控制层级和控制幅度所造成的。这样,斯蒂尔曼就通过说明奥斯特罗姆对“水门事件”诱因存在误解现象,为传统行政学范式撑腰,瓦解民主行政的优势^①。

奥斯特罗姆对斯蒂尔曼的批评进行了回应。他认为范式(paradigm)是对学科(subject)的一种思考方式。一个范式并没必要解决行政人员所面对的所有问题。“当两种不同的思考方式用来解释源于同一类型现象的关系时,思想危机才会发生”。“不同的思维方式将导致完全不同的结论”。他认为公共选择理论与汉密尔顿和麦迪逊等人在《联邦党人文集》和托克维尔在《论美国的民主》中关于权威分割和合作与交叠管辖的意蕴是一致的,符合韦伯界定的民主行政的标准。他并没有认为自己的民主行政是对公共行政的唯一正确的思维方式。公共行政学范式需要争论才能辨识哪一种思考方式更能解释和解决现实问题^②。

针对反驳,斯蒂尔曼重申了奥斯特罗姆理论的缺陷,并进一步指出他的回答——民主行政为一种思考方式(a way of thinking),与他在著作中所表达的“范式”的含义不一致,有偷梁换柱之嫌。另外,他指出先辈的著作(如《联邦党人文集》、《论美国的民主》等)可以作为后来几乎任何后辈所提出理论的基石和支撑,而不仅仅局限于奥斯特罗姆民主行政所赖以倚重的公共选择理论。并且他还认为汉密尔顿和托克维尔在写作论著时完善的行政架构在美国还未完全建立起来,他们不可能预见到未来^③。

① Richard J. Stillman II. Professor Ostrom's new paradigm for American public administration — adequate or antique? *Midwest Review of Public Administration*, Vol. 10, No. 4, 1976. pp. 179-190.

② Vincent Ostrom. The undisciplinary discipline of public administration: A response to Stallman's critique. *Midwest Review of Public Administration*, Vol. 11, No. 4, 1977. pp. 304-308.

③ Richard J. Stillman II. A reply to Professor Ostrom. *Midwest Review of Public Administration*, Vol. 12, No. 1, 1978.

从以上的论争来看,斯蒂尔曼只是对奥斯特罗姆的民主行政范式的整体进行质疑,并没有对他的民主行政的内核进行发难,比如说“多中心”的建构。这就使斯蒂尔曼的挑战丧失不少说服力。另外,他们的争论只是集中在多中心这种行政体制是否能够作为公共行政的全新范式的争论,并没有触及到民主行政的全部,以多中心权力的制衡与调适为特征的分权制毕竟只是民主行政的一种图式。

在我国,学术界对西方民主行政的研究刚刚起步,对民主行政的定位与西方一样,也出现了相互对立的观点。一派学者认为,民主行政是对传统官僚制的反思而建立的行政改良模式。比如赵蕾在《官僚体制与民主行政:改良而非替代》一文中认为,虽然官僚体制本身固有的种种局限日益凸显并发生变态,但官僚体制仍然具有存在的价值,民主行政只是对官僚体制的改良与协调,具体包含以下几个层次:①组织目标:公共价值的博弈胜出;②组织控制:依赖弹性制度与行政程序;③组织模式:开放型的人性化管理;④组织运行:融入适当的网络协作。所以官僚体制的一些基本的价值理念,如制度严格、权责明确以及合理合法的权力来源和层级体制等实现政治和社会秩序的行政工具仍然会发挥着巨大的现实功用,人们目前还找不到一种更加完整、成熟以及可操作性的组织模式来替代它,民主行政的提出仍然是建立在对传统的官僚体制部分继承与部分批判的基础之上^①。

吴泽省认为,传统官僚制在信息社会背景下存在着生存危机,理论界在对官僚制理论的批判和反思中促进了民主行政的产生、兴起。他阐述了民主行政的实质,认为民主行政是对“官僚制行政”的一种“改造”或者“调适”的模式。他研究了民主行政运用到中国可行性以及在我国建立民主行政需要的条件及存在的障碍性因素以及在我国构建民主式行政的途径和制度安排问题。他对民主行政的缺陷有一个认知:民主行政难以保证行政活动的效率,把民主机制引入行政领域显然就无法避免行政活动的效率损失;在行政活动中充分贯彻民主在技术上也有不少困难,因为行政决策大多需要以一定的甚至较高的专业技术知识与技能为基础,把这些决策的决定权完全交给一般民众,在操作上是否可行,是否有利于经济社会发展,有待商榷;在行政领域内过分地考虑民主价值,更多地只具

① 赵蕾. 官僚体制与民主行政:改良而非替代[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版),2007(4).

有形式化意义,对普通民众未必会带来更大的利益,因为普通的民众因其组织程度不高其实难以对决策结果施加决定性影响,特殊利益集团在行政决策中影响的增大恐怕在多数情况下并不会对一般民众的利益产生多大的积极作用^①。鉴于民主行政的上述缺陷,他并不认为民主行政是一种全新的行政模式,而是对官僚制行政的一种改造或者调适。

另一派学者认为,民主行政是公共行政的传统模式转换而来的全新模式。李承和王运生认为,公共行政的传统模式——官僚制存在着难以克服的内在矛盾,表现在:①对理性的无上推崇导致非人格化与人性之间的冲突;②对效率的极端推崇导致目的与手段之间产生矛盾;③官僚制内部纵向的层级节制与横向的“鸽笼式”分工对效率的实现具有二重效应。而后工业社会的来临使产生于工业社会的传统官僚制受到强烈冲击,公共行政面临着模式转换的契机,建立民主制的公共行政目标模式成为历史发展的必然趋势。这一目标模式主要包括:建立参与型的公共行政决策架构;实施程序化的公共行政管理模式;推行竞争性的公共行政服务机制^②。

李代南认为,官僚制面临着现实的诸多困境,民主制行政从被历史遗忘的角落里重新被人发掘并成为一种新的替代性的公共行政范式,文森特·奥斯特罗姆关于民主行政的八条定理,就是民主行政的理论建构^③。李志勇对官僚制展开了猛烈的抨击,揭示并批判了官僚制模式内在的矛盾,得出了与李承和王运生近乎相同的结论,即当代公共行政的模式正在发生转换,从官僚制转向民主制^④。刘圣中则认为,西方有两大行政范式,即官僚行政与民主行政。官僚行政与民主行政在时间性和空间性上存在很大的差别,两者分别存在不同的时间价值和空间选择。民主行政模式将现代民主理念和广泛参与的精神置入现代行政行为,希望这种行政最有代表性和最有合法认同。但是,它对广泛行政和历史传统的关注也和行政的专业化和知识化要求相冲突。有可能造成行政的普遍化和庸俗化,或者是出现知识化和代表化之间的两难。他认为两种行政模式都是理

① 吴泽省. 民主行政——后官僚制时代的行政变革[D]. 河南大学, 2007.

② 李承, 王运生. 当代公共行政的民主范式[J]. 政治学研究, 2000(4).

③ 李代南. 转变中的公共行政范式——从官僚制行政走向民主制行政[J]. 天水行政学院学报, 2010(2): 69-71.

④ 李志勇. 从官僚制到民主制——试论当代公共行政的模式转换[J]. 长白学刊, 2001(5): 31-34.

论模型,和现实行政不完全对应。在此基础上,他提出了中国社会及其治理的特征^①。

刘佩锋认为,官僚制和民主制是公共行政的一般理论,民主制是相对于官僚制提出的行政模式。其运作框架是公众参与决策模式,程序化的公共行政模式,推行竞争性的公共服务机制。最后他认为,民主行政不能只停留在空洞的口号上,也不能只停留在理论上,而应该付诸实践。公开政务就能推进民主行政工作,所以,民主行政的现代化,就是实行政务公开^②。

张旭光认为,与传统的行政与公民的关系不同,民主行政是一种新型的行政与公民的关系。首先,行政逐渐失去特权地位而受到法制化和标准化原则的约束;其次,行政组织逐渐变成医疗、社会、经济等方面的供应者,从而对服务的使用者或消费者承担义务;再次,行政向公民公开,通过各种方式让公民表达意见;最后,对公民的保护形式和公民对行政的控制形式正在扩大。最后他主张,公共行政必须在行为方式和活动内容等方面超越传统的时空观,以民主行政代替官僚行政^③。

综上所述,中外学者对民主行政范式的论争,既有共识,也有差异,形成了“百花齐放,百家争鸣”之势。但总体看来,学者们都是从各自的角度对民主行政进行诠释,没有全面梳理民主行政的各个维度,也没有系统地解决民主行政与官僚制和代议制的关系,各个流派和学说之间亟需一以贯之的逻辑加以串联。官僚制行政的特征是在伍德罗·威尔逊和马克斯·韦伯的文献中加以描摹的,其核心特征是强调权力的一元化以形成命令-服从的管理模式、强调政治行政二分以排除价值判断追求工具理性、强调专业主义以形成职业化的专家阶层排斥公民参与。官僚制行政存在着严重的理论和现实困境。民主行政是在与官僚制行政对照的基础上提出的一种新的图式,力图克服官僚制行政的种种缺陷。与此同时,民主行政也与民主政治存在一定的关联,汲取了代议制的些许成分、颗粒。尽管如此,民主行政本身也存在着一些难以克服的困境。本书认为,民主行政还没有发展成一种新的范式,至少目前不是。

① 刘圣中. 国家治理的时空坐标与范式选择——两种行政范式对中国治理实践的启示[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2005(3): 40-46.

② 刘佩锋. 公共行政民主化理论探析[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2001(4): 42-45.

③ 张旭光. 民主制行政理论探析[J]. 中国浙江省委党校学报, 2000(3): 83-87.

2. 价值的释义

白贵一是从伦理道德的层面看待民主行政的作用。他认为,民主行政是民主政治的灵魂,是主权在民的要求,是公民权利意识的内在要求,是法治的要求。民主行政是一种理论价值,是宪政理论、法治理论、管理理论共有的和最集中的统一。民主行政是政治合法性和权威性的主要途径和实现形式;是社会良好伦理道德的核心体现和主要创造;是社会的精神家园^①。

杜万松认为,政治民主与人民管理国家的可能性和现实性存在很大距离。必须同时实行行政民主,让公民渗透到行政权力行使的始终,才能保证行政权力始终行驶在民意的轨道上^②。

张旭光在总结官僚制行政的基础上,提出了民主的价值功能在行政实践中的作用主要表现在:可以成为一种激励机制;可以成为一种凝聚机制;可以成为一种防错和纠错机制;成为一种有效的监督机制;成为一种宣泄机制^③。

卢海燕认为,民主行政的现实价值包括民主行政是人们自我实现的机制;民主行政有利于提高公共行政的合法性;民主行政是控制政府失灵的有效机制;民主行政能实现行政效率与民主的有效统一;民主行政是社会稳定和繁荣的减震器等^④。

学者们对于民主行政一般都是褒奖有加,而与此同时,民主行政本身也存在一定的困境,值得进一步澄清。另外,民主行政的其他一些价值也值得进一步探索。

3. 产生原因的阐释

朱孟才等人认为,民主行政理论产生的动因:民主行政理论是政治民主化浪潮的产物;民主行政理论是对传统公共行政模式的扬弃;民主行政理论的产生顺应了市民社会的中兴;民主行政理论意味着政府内在价值的回归;民主行政理论受到了典范革命的影响等^⑤。

邢传等人认为,西方学术界对民主行政的研究经历了三个历史发展阶段:一

① 白贵一. 论民主行政与社会伦理[J]. 理论导刊, 2010(1): 45 - 48.

② 杜万松. 轨迹与选择: 从政治民主到行政民主[J]. 彭城职业大学学报, 2003(6): 23 - 26.

③ 张旭光. 民主制行政理论探析[J]. 中国浙江省委党校学报, 2000(3): 83 - 87.

④ 卢海燕. 论民主行政的价值及实现途径[J]. 求索, 2004(5): 98 - 100.

⑤ 朱孟才, 周海燕. 民主行政的理论内涵、动因与现实建构[J]. 长白学刊, 2007(5): 49 - 52.

是早期的探讨:对两种可替代的行政模式的选择。这一时期的主要代表人物是韦伯、汉密尔顿、麦迪逊和托克维尔。二是新公共行政时期:行政哲学的探讨。最重要的行政价值有社会公平、代表性、回应性、参与和社会责任感。三是黑堡宣言以及新公共管理。黑堡学者强调公共利益和文官集团的代表性。新公共管理强调效率、回应性、竞争性。通过对公共行政发展的历史轨迹进行描摹后他们认为,官僚制与民主精神之间的紧张关系促进了民主与行政的融合^①。

丁兆明认为,政府是我国公共政策过程的核心,然而,传统的“内输入”机制已经无法满足公民参与公共政策过程的要求。解决这一问题的现实途径就是加强民主行政,完善相关配套建设,拓宽公民参与的渠道,强化政府与公民的互动^②。

学者们对于民主行政产生的原因进行了比较深入和广泛的探索,但却缺乏梳理,显得杂乱无章。另外,对于民主行政深层次的发生机理还有待进一步深入探讨和挖掘。

4. 内涵的探索

关于民主行政的内涵,存在着两种观点:一种可以称之为单一维度型;另一种可以称之为多重维度型。单一维度型的典型代表是认为民主行政是一种参与行政。杜万松认为,制度选择与价值回归是行政民主的重要内容,主要表现在公民参与领域的全方位拓展,参与强度的增加和参与效果的提高。改革趋势与路径是归还公民权利,缩小管辖范围;改革行政手段,强调服务、合作;倡导行政公开,创建阳光政府^③。孙晓慧也把民主行政理解为参与行政。她认为民主行政是具有参与取向的民主,通过公民的行政参与来实现民主行政。民主行政的本质在于公民对政府管理事务的参与。为此,她提出了通过公众意愿的表达以及公众参与决策来扩大公共决策中的行政参与;推进公共决策中的行政授权,以促进下级机关和人员的参与;提高行政人员的行政道德,以保障公民的民主参与权利;健全法制,使行政参与有法可依^④。

郭渐强等人从行政程序的角度探讨民主行政对行政程序的价值诉求。他们

① 邢传,毕争.民主行政:概念、流派及理论构建[J].四川行政学院学报,2003(2):8-11.

② 丁兆明.建设民主行政促进公民参与公共政策过程[J].前沿,2007(2):141-143.

③ 杜万松.轨迹与选择:从政治民主到行政民主[J].彭城职业大学学报,2003(6):23-26.

④ 孙晓慧.浅议民主行政[J].前沿,2009(5):239-240.