



杨正联◎著

# 现代公共行政的 制度逻辑

The Institutional Logic of Modern  
Public Administration

光明日报出版社

013060497

D035  
495



杨正联◎著

# 现代公共行政的 制度逻辑



The Institutional Logic of Modern  
Public Administration

D035  
495



北航

C1667607

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代公共行政的制度逻辑 / 杨正联著. -- 北京:  
光明日报出版社, 2013. 7

ISBN 978 - 7 - 5112 - 4970 - 8

I. ①现… II. ①杨… III. ①行政学—研究

IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 153530 号

---

## 现代公共行政的制度逻辑

著 者: 杨正联

责任编辑: 祝 菲

责任校对: 张明明

封面设计: 中联学林

责任印制: 曹 净

---

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010 - 67078248 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010 - 67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: [gmcbs@gmw.cn](mailto:gmcbs@gmw.cn) [zhufei@gmw.cn](mailto:zhufei@gmw.cn)

法律顾问: 北京天驰洪范律师事务所

---

印 刷: 北京天正元印务有限公司

装 订: 北京天正元印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

---

开 本: 710 × 1000 毫米 1/16

字 数: 278 千字

印 张: 17

版 次: 2013 年 9 月第 1 版

印 次: 2013 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5112 - 4970 - 8

---

定 价: 49.00 元

版权所有 翻印必究

## 前言

无论从公共政治研究还是公共行政研究的演变历程角度看，制度都是一个无法回避的关键性内容，以理论研究的演化历程对应现实中的公共行政实践，又可以认为，当前的社会主义中国仍处于一个趋向于法治化的现代性构建阶段，当代中国语境下的公共行政研究，尤其需要关注其制度取向性。

本书的主体理论主要包括四个部分。

第一篇，导论。从学科理论研究的整体性和历史变迁视角，基于公共行政研究和公共政治研究的理论范式转换形势，揭示出制度取向在当代中国语境下公共行政研究中的重要地位。

首先，从公共行政主体理论变迁角度，指出，从常任文官，到经济人、社会人、制度人，再到公共人、企业家、网络成员和话语主体，公共行政研究也呈现出一个从中心导向，向事务导向或去中心化的理论范式转换形势。

其次，从哲学认识论视角，指出，基于可知论、不可知论以及话语游戏论等三个方面的认识论基础的转换，公共行政研究就将呈现出一个从制度主义范式到新制度主义范式，再到治理主义范式的理论范式转换形势。

最后，从公共政治研究的理论变迁视野，指出，随着哲学研究的去本体化、公共政治价值观念的公理化和基本制度架构稳定化这样几个方面的基础性支持，和政策议题凸显及公共政治伦理研究新进展等两个方面的压力性推动，公共政治研究也呈现出一种从权力中心式的国家理论研究向事务中心或无中心式的地方治理理论研究的范式转换形势。

第二篇，现代公共行政的公共伦理规范逻辑。

公共行政的公共伦理规范，通过公共行政主体的道德意识作用于其公共行政行为选择，指向理想化的公共行政秩序状态。

首先，从社会道德意识的三个层面即自我牺牲取向、利益比较取向和自

我克制取向的道德意识角度，指出，在公共行政活动中，也存在三个层面的道德意识内容，它们分别是具有自我牺牲取向的民主道德意识、具有利益比较取向的科学道德意识和具有自我克制取向的公平道德意识，只有通过这三个层面道德意识在公共行政主体行为上的遵从性反应，才能有效串联起公共行政活动中的人的要素、自然事物要素和社会事务要素，才能去展望一种“善治”的公共行政模式。

其次，通过回顾公共行政实践与公共行政研究的历史变迁过程，指出现代公共行政成员应当具备这样几个方面的民主行为意识内容：公共组织成员身份的荣誉意识、受托人的责任意识、公共物品提供者的顾客服务意识、平民主义的非精英意识。

再次，通过科学家与公共权力、科学理论与公共权力的历史考察，指出，在现代公共行政的意义上，公共行政组织成员应当确立这样几个方面的科学道德意识内容：尊重科学家及其研究行为的平等关系意识、尊重科学方法的行为选择意识和宽容合法化评判和合理性批评的科学理论意识。

最后，沿着无政府状态下的利益关系状况，到公共垄断的产生，再到贫富差距的公共化，这样一个公平问题生成的逻辑路径，指出，现代公共行政组织成员应当具备贫者意识、和谐意识和责任意识等三个方面的道德意识取向。

### 第三篇，现代公共行政的宪法法律规范逻辑。

根据既存的宪法法律制度规范，公共行政活动得以确立其静态的公共行政体制性内容，包括公共行政职能的设定、公共行政权力的授予和公共组织结构的架构。

在公共行政职能部分，不同公共行政组织的不同公共行政职能设定，交织构成了国家范围内容完整、和谐协作的公共行政职能系统乃至公共行政系统。其中，维护职能的设定，指向稳定的公共行政秩序；保护职能的设定指向和平的公共行政秩序；管制职能的设定指向正当的公共行政秩序；扶助职能的设定指向公平的公共行政秩序；规范职能的设定指向发展的公共行政秩序；供给职能和组织职能的设定则分别指向公共行政秩序的产出和落实。

在公共行政权力部分，通过对“无视他人意愿，强使他人服从的能力”这一经典权力定义的语句分解，把它转化成为更加具体化的概念表述形式：权力施加者利用自身的权力资源，将自己的权力意向通过某种路径传达给施



加对象，从而导致施加对象的服从反应。进一步从权力施加者（或权力主体）与施加对象（权力客体）、权力意向（施加意图）、施加路径、服从反应、权力资源和强制性等六个层面，结合相关的权力关系语境、权利概念语境和制度语境等理论视角，解析权力、公共权力以及公共行政权力的概念内涵，并从组织行动资源的角度，把公共行政权力划分为公共资产管理权、公共财政管理权、公共人力资源管理权、社会公信认证权和大规模集体行动协调指挥权等五个方面的内容。

在公共行政组织部分，沿着群体化和组织化的概念分解路径，把组织定义为由特定的组织领导、组织成员、组织目标、组织利益、组织规则和组织意识等这样一系列要素所构成的社会群体。从组织领导、组织成员、组织目标、组织利益、组织规则和组织意识等六个层面，结合相关的制度概念语境和行为概念语境，解析组织、公共组织以及公共行政组织的概念内涵，并以此进入当代中国的行政组织架构形势。

第四篇，现代公共行政的公共政策规范逻辑。

公共政策规范，承载着动态的公共行政运行的制度过程，沿着公共行政决策、公共行政执行和公共行政评估等三个方面的过程环节，就将展示出一个逻辑完整的公共行政活动流程。

在公共行政决策部分，把公共决策过程看作是一个关于公共决策信息的获取、处理和整合过程。围绕着制度信息（包括合法性制度信息、合理性制度信息和例行性制度信息）和社会利益信息（包括客观性社会利益信息和主观性社会利益信息）的获取、处理与整合，经由不同的决策议程展开路径（包括宪法法律制度要求、政策指示、政策协作、政策诉求和政策倡导等）和政策方案规划环节（包括政策现状认知、政策问题认定、政策目标确定和政策文本出台），就将展示出一个语义完整的公共政策文本（包括政策现状表述内容、政策评价表述内容、政策行动表述内容和政策后果表述内容等）。

在公共行政执行部分，沿着政策颁布、执行准备、执行沟通、执行协调和执行控制这样几个环节讨论公共行政执行的理论流程，重点考察了当代中国一个典型的公共行政执行现象——政策动员，指出，具有观念导向性、社会广泛性和互动回应性的政策动员现象，在很大程度上承载着当代中国公共行政执行模式，从强调合法化灌输向合理化论证的转换历程。

在公共行政评估部分，通过社会评价条件（包括政治制度条件、文化条件和科学技术条件）、评价指标体系（包括行政组织形象评价和行政组织运行评价）和评价结果分析（包括社会评价对象分析、社会评价主体分析、社会评价范围分析和社会评价时效分析）这几个方面的内容，初步构建起一个关于公共行政活动的社会评价系统模式。

（一）公共行政评估部分，通过社会评价条件（包括政治制度条件、文化条件和科学技术条件）、评价指标体系（包括行政组织形象评价和行政组织运行评价）和评价结果分析（包括社会评价对象分析、社会评价主体分析、社会评价范围分析和社会评价时效分析）这几个方面的内容，初步构建起一个关于公共行政活动的社会评价系统模式。

# 目 录

## CONTENTS

第一篇 导 论 .....	1
第一章 公共行政研究中的主体理论及其学科范式意义 .....	3
第一节 分权行政研究中的“常任文官” .....	3
第二节 科学管理运动中的“经济人” .....	5
第三节 行为主义研究中的“社会人” .....	8
第四节 官僚制研究中的“制度人” .....	10
第五节 新公共行政研究中的“公共人” .....	15
第六节 新公共管理研究中的“企业家” .....	16
第七节 政策网络研究中的“网络成员” .....	19
第八节 后现代公共行政研究中的“话语主体” .....	20
第九节 公共行政主体研究的学科范式意义 .....	21
第二章 基于认识论视角的公共行政理论范式选择 .....	25
第一节 可知论与公共行政研究的制度主义理论范式 .....	25
第二节 不可知论与公共行政研究的新制度主义范式 .....	29
第三节 话语游戏论与公共行政研究的治理主义范式 .....	35
第三章 公共治理:公共政治研究的事务转向 .....	42
第一节 概念解析:公共政治 .....	42
一、公共政治现象是一种集体生活现象 .....	43



二、公共政治现象是一种中心整合现象	/ 43
三、公共政治现象是一种人际关系现象	/ 44
第二节 公共政治研究的传统论域	/ 45
一、价值	/ 46
二、制度	/ 47
三、组织	/ 48
第三节 公共政治研究转向:基础与压力	/ 50
一、哲学研究“去”本体化	/ 50
二、公共政治价值观念公理化	/ 52
三、基本制度架构稳定化	/ 53
四、政策性议题突显	/ 54
五、公共政治伦理研究新进展	/ 55
第四节 事务转向:公共治理的民主机制及其地方性展示空间	/ 57
一、协商民主:公共治理的事务应对机制	/ 57
二、地方治理:公共治理的事务应对展示空间	/ 59
<b>第二篇 现代公共行政的公共伦理规范逻辑</b> .....	63
<b>第四章 现代公共行政伦理的道德意识指向</b>	/ 65
<b>第五章 民主行政意识</b>	/ 71
第一节 民主意识的历史渊源	/ 71
一、古希腊时期的民主实践	/ 71
二、资产阶级启蒙运动时期的人权民主理论	/ 73
三、现代国家的民主政治	/ 78
第二节 现代公共行政组织成员的民主行政意识	/ 81
一、公共组织成员身份的荣誉意识	/ 82
二、受托人的责任意识	/ 83
三、公共物品提供者的顾客服务意识	/ 84
四、平民主义的非精英意识	/ 86
<b>第六章 科学行政意识</b>	/ 88
第一节 科学家与公共权力	/ 88

711 一、哲学王—圣人 / 89

911 二、皇权/神权 / 90

911 三、科学启蒙 / 92

08 第二节 科学理论与公共权力 / 94

131 一、合法性合作关系 / 95

151 二、合理性合作关系 / 96

151 三、合法性冲突关系 / 97

151 四、合理性冲突关系 / 98

25 第三节 现代公共行政组织成员的科学行政意识 / 99

159 一、公共行政专业意识 / 99

158 二、尊重科学家及其研究行为的平等关系意识 / 99

159 三、尊重科学方法的行为选择意识 / 99

131 四、宽容合法化评判和合理性批评的科学理论意识 / 100

第七章 公平行政意识 / 101

25 第一节 无政府状态下的利益关系状况 / 102

131 一、交易的出现 / 103

131 二、交易意识的形成 / 103

131 三、货币的出现 / 104

25 第二节 公共垄断的产生 / 105

131 一、强制性行为资源的垄断性占有和使用 / 106

131 二、强制性行为主体的设置和建设 / 107

131 三、强制性权力的制度建设 / 109

40 第三节 贫富差距关系的公共化 / 110

141 一、贫富差距关系的政治化 / 110

141 二、贫富差距关系的社会化 / 112

14 第四节 现代公共行政组织成员的公平行政意识 / 114

141 一、贫者意识 / 114

141 二、和谐意识 / 114

141 三、责任意识 / 115

<b>第三篇 现代公共行政的宪法法律规范逻辑</b> .....	117
<b>第八章 公共行政职能</b>	119
<b>第一节 公共行政职能概念</b>	119
一、社会公共利益	120
二、社会公共资源	120
三、社会公共事务	121
<b>第二节 公共行政秩序:公共行政职能的现实构建性内容</b>	123
一、维护职能——稳定的公共行政秩序	124
二、保护职能——和平的公共行政秩序	125
三、管制职能——正当的公共行政秩序	126
四、扶助职能——公平的公共行政秩序	128
五、规划职能——发展的公共行政秩序	129
六、供给职能——公共行政秩序产出	131
七、组织职能——公共行政秩序落实	132
<b>第九章 公共行政权力</b>	135
<b>第一节 “权力”</b>	135
一、权力施加者和权力施加对象	135
二、权力意向	136
三、施加路径	136
四、服从反应	137
五、权力资源	137
六、强制性	137
<b>第二节 “公共权力”</b>	140
一、权力施加者和权力施加对象	140
二、施加意向	141
三、施加路径	141
四、服从反应	141
五、权力资源	142
六、强制性	142
<b>第三节 “公共行政权力”</b>	144

171	一、权力施加主体和施加对象	公共行政学 / 144
171	二、权力意向	公共行政学 / 145
171	三、施加路径	公共行政学 / 145
171	四、服从反应	公共行政学 / 146
180	五、权力资源	公共行政学 / 146
181	六、强制性	公共行政学 / 147
<b>第十章 公共行政组织</b>		
<b>第一节 组织</b>		
190	一、组织成员	公共行政学 / 149
190	二、组织领导	公共行政学 / 149
200	三、组织利益	公共行政学 / 151
203	四、组织目标	公共行政学 / 151
206	五、组织规则	公共行政学 / 154
207	六、组织意识	公共行政学 / 155
<b>第二节 公共组织</b>		
215	一、公共组织成员	公共行政学 / 158
219	二、公共组织领导	公共行政学 / 158
219	三、公共组织利益	公共行政学 / 159
230	四、公共组织目标	公共行政学 / 159
232	五、公共组织规则	公共行政学 / 160
234	六、公共组织意识	公共行政学 / 160
<b>第三节 公共行政组织</b>		
237	一、公共行政组织成员	公共行政学 / 164
239	二、公共行政组织领导	公共行政学 / 164
243	三、公共行政组织目标	公共行政学 / 165
246	四、公共行政组织利益	公共行政学 / 166
249	五、公共行政组织规则	公共行政学 / 167
249	六、公共行政组织意识	公共行政学 / 168
253		公共行政学 / 168
258		公共行政学 / 168

<b>第四篇 现代公共行政的公共政策规范逻辑</b> .....	171
<b>第十一章 公共行政决策</b>	173
第一节 决策信息获取	174
一、制度信息	174
二、社会利益信息	180
第二节 决策议程	184
一、决策议程展开	184
二、政策方案规划	188
<b>第十二章 公共行政执行</b>	199
第一节 公共行政执行过程	199
一、制度落实流程中的政策能力	200
二、制度创新流程中的政策能力	203
第二节 行政执行现象	206
一、政策动员定义	207
二、政策动员类别	210
三、当代中国的政策动员	212
<b>第十三章 公共行政评估</b>	219
第一节 公共行政的社会评价条件	219
一、社会评价的政治制度条件	220
二、社会评价的文化条件	222
三、社会评价的科学技术条件	224
第二节 公共行政的社会评价指标	227
一、公共行政组织形象评价	227
二、公共行政组织运行评价	229
三、公共政策活动评价	232
<b>结 语 走向民主化、科学化、公平化和法治化的现代公共行政</b>	236
第一节 现代公共行政伦理构建	236
一、观念设定	236
二、观念灌输	237
三、观念评价	238



第二节 现代公共行政法制构建	/ 240
一、公共行政职能构建	/ 240
二、行政权力构建	/ 243
三、现代行政组织构建	/ 244
第三节 现代公共政策规范构建	/ 247
一、现代公共行政决策机制构建	/ 247
二、现代公共行政执行机制构建	/ 249
三、现代公共行政评估机制构建	/ 249
参考文献	/ 251

# 第一篇 01

## | 导 论 |

从学科理论研究的整体性和历史变迁视角，基于公共行政研究和公共政治研究的理论范式转换形势，揭示出制度取向在当代中国语境下公共行政研究中的重要地位。



## 第一章

# 公共行政研究中的主体理论及其学科范式意义

社会科学研究对象就是围绕着“人”这个社会主体及其活动而形成的社会现象，不同的社会科学学科划分，在很大程度上就是来自于“人”的不同社会生活或社会活动领域。

从公共生活的角度，公共行政活动可以被看作是公共行政主体围绕着公共行政事务而展开的行为互动过程，因此，对于公共行政主体理论的考察与分析，将为我们串联起公共行政学科理论的历史变迁脉络。

本章沿着公共行政的学科历史脉络，讨论公共行政主体研究从“常任文官”到“经济人”、“社会人”、“制度人”，再到“公共人”、“企业家”、“网络成员”和“话语主体”的理论发展历程，并以此探究公共行政学科理论范式的演变趋向。

### 第一节 分权行政研究中的“常任文官”

分权行政时期是公共行政产生早期的萌芽阶段，也就是现代资本主义政权逐渐巩固，三权分立的国家政治体制逐渐确立的时期。在这一时期，公共行政研究正处在与传统的政治学、政治哲学相脱离的独立化阶段，研究内容集中于构建相对独立的公共行政运行系统。

按照威尔逊的说法：“在现存最充分发展的政治体制中，政府经历过三个发展时期，……第一个是绝对统治者时期，是行政系统与绝对统治相适应的时期，第二个时期是制定宪法废除统治者并用人民的控制取而代之的时期。在这一时期，由于对于这些高级目标的关切，因而对行政管理有所忽视，第三个时期是拥有最高权力的人民在使他们掌握权力的新宪法的保障下，着手