



黑龙江大学行政管理研究中心
公共行政论丛

*gonggongxingzheng
libuntanjiu*

公共行政

理论探究

何颖

何颖 著

黑龙江人民出版社



黑龙江大学行政管理研究中心

公共行政论丛

主 编 何 颖

副主编 教军章 陈 辉

何 颖

何颖 著

公共行政 理论探究

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政理论探究/何颖著. —哈尔滨:黑龙江人民出版社, 2009. 2

ISBN 978 - 7 - 207 - 08142 - 1

I. 公… II. 何… III. 行政学—研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 014235 号

责任编辑:孙国志

装帧设计:李 梅

公共行政理论探究

Gonggong Xingzheng Lilun Tanjiu

何 颖 著

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

电子邮箱 hljrmcbs@yeah.net

印 刷 黑龙江神龙联合制版印务有限责任公司

开 本 787 × 1092 毫米 1/16

印 张 21.25

字 数 300 千

版 次 2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 207 - 08142 - 1/D · 1064

定 价 36.00 元

(如发现本书有印刷质量问题,印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

总 序

百余年来的“公共行政”理论研究给予我们诸多的启示,这些启示既体现在关于公共行政本质内蕴的终极诉求中,因而出现了有关行政学基础理论研究的多维向度及其由此引发的一系列基本问题的深度思考,形成了被权威学者称之为“丛林”的理论流派的长期分野乃至交锋;也体现在归依于公共行政理论和实践视野内的众多研究领域在深度与广度上的扩张,从而形成公共行政理论研究系统的分支网络,沿着这些分支系统深入下去就又构成公共行政研究的各自独特限域与方法体系。理论的研究是一种反思与创新的过程。公共行政理论研究不仅以人类的行政实践活动为研究对象,同时也以人类关于行政实践活动的认识过程——以往的公共行政理论——为其研究对象,从而使公共行政理论的研究成为反思公共行政行为与思想的逻辑体系,使其具有了广泛的解释性与超前的引领性,因而也更接近现实并对现实更具批判性与指导性。正是在这个意义上,公共行政理论研究就不只是“解释世界”的理论,而且更是“改变世界”的理论,这对于我们探索当代中国公共行政理论演进的理路,显然是值得深而思之的问题。

然而,公共行政理论研究并非是脱离行政实践的、纯粹的形上沉思,而是以更为现实的理论范式来展现理论研究的社会应用价值,并因此而累积学术传承的历史性与独特性。纵观公共行政理论研究的历史进程,人们可以发现,从最早的政治与行政的二分理论到科学管理理论、官僚制理论,经由人际关系学说与需求理论为基础形成的行为科学理论,再通过系统理论、生态理论的奠基而重新唤起对公共行政问题的经济学、政治学、文化人类学等基础性解读,之后又出现了以公共选择理论、制度经济学理论为基础的新公共管理理论,无一不是面对当时的公共行政实践问题提出的解题范式。公共行政理论的研究就是这样经过了一代又一代的历史更迭与理论的积淀,为行政管理实践提供了这样或那样的指导,其中有成功的经验也有失败的教训。在对公共行政理论研究过程

中,面对变动不居的行政现实,人们在不断领悟公共行政之精神,研求行政公共性诸表征,总结公共行政成功的经验与失败的教训,探寻公共行政之方式与方法,并伴随着不同历史时期公共行政的需要,来构建能够为现实提供积极服务的价值理念与相应的理论。由此可见,为现实需要服务始终是公共行政理论研究恒久不易的宗旨。

人们对公共行政理论探究的本质在于不断地总结历史的经验与教训,从而挖掘和寻求可资借鉴并具指导意义的思想与方法。从这个意义讲,公共行政理论的研究领域是开放的,研究的内容是现实的。公共行政理论研究内容的现实性,体现着历史与逻辑的统一性,也应是“事实”与“价值”的高度整合,是在历史的过程中以理性的分析方法来总结具有规律性的公共行政的本质、价值、原则与理念,来梳理公共行政过程中工具性与价值性、目的性与道义性、公平与效率、政府与市场、权利与权力、主体与行为、方式与方法、行政职能与权力规制、制度设计与安排、公共政策制定与执行等基本关系;来探究有关公共行政主体的整体与个体的区分所形成的关于公共行政组织、公共人事行政、行政领导学等的研究体系。对公共行政进行哲学层面的理性思索则涉猎了对公共行政的本质性、公共性、公共精神等一般性问题的研究及对行政价值、行政伦理、行政发展、行政方法等问题的深度研究。因此,无论从历时性还是共时性层面来审视,公共行政理论研究所涉猎的基本问题都需要进行一番深入研讨,而且理论研究的传统确实也给我们今天的创造性阐释留下了足够的空间。正是基于这种理解,我们以为对公共行政进行系统的理论研究尤显必要,于是便策划了“公共行政论丛”这套丛书。

这套丛书以黑龙江大学公共管理学科支撑的行政管理研究中心的核心学术团队近10年来的研究成果为基础,在整体上进行了逻辑设计,对公共行政基础理论涉及到的基本理论问题和实践价值问题进行系统梳理和创新性解读,一方面为公共行政研究的深入发展贡献微薄之力,另一方面在展示研究中心学术团队多年研究成果的同时也为其研究方向做一引导,将问题研究不断引向深入。丛书将重点从两个层面展示研究成果:一是关于公共行政的基本理论问题研究,目的在于全面梳理公共行政理论研究的成就,对理论问题进行深度探勘,进一步揭示其理论价值,以便更好地为现实服务;二是关于公共行政理论的实践应用问题研究,目的在于重新透视公共行政基础理论的实践应用价值,特别对中国公共行政改革中出现的问题做深层的研究,以为解决中国公共行政实践中的具体问题提供参照。

这套丛书还仅仅是我们从事公共行政问题系统研究的初步尝试。尽管我们苛求严肃精致的学术研究品位,本着科学的态度和钻研问题的精神,追求独特的科学研究视角和创新的研究方法,但是像人类所有的理性思维与其具体的符号表达总存有差距一样,本丛书肯定存在着一些不足,作为一种学术讨论的基本形式,我们期待得到广大学术同仁的批评和斧正,这是对我们学术研究的最大鞭策!

“公共行政论丛”编委会
2005年2月于黑龙江大学

目 录

上篇 公共行政的理论寻觅

第一章 行政哲学问题研究	(3)
一、行政的哲学阐释	(3)
二、行政哲学的含义及其特征	(6)
三、行政哲学的定位及其存在样态	(7)
四、行政哲学研究的内容	(9)
五、行政哲学研究的价值	(14)
第二章 行政制度伦理研究	(17)
一、制度与制度伦理的释义	(18)
二、制度伦理的价值诉求	(24)
三、制度伦理的功能	(35)
四、制度伦理的局限	(42)
五、行政责任伦理的价值向度	(44)
第三章 公共行政方法论研究	(50)
一、公共行政研究方法论评析	(50)
二、公共行政研究方法的演变和发展	(51)
三、公共行政研究方法反思与创新	(55)
四、公共行政研究方法与行政价值的取向	(61)
第四章 行政发展研究	(66)
一、行政发展的释义	(66)

二、行政发展的特征 (69)

三、行政发展的动因 (72)

四、行政发展的内容 (75)

五、行政发展的原则 (78)

六、行政发展的战略 (80)

第五章 西方公共行政理论中的人性问题研究 (90)

一、西方公共行政理论中人性观的流变 (91)

二、西方公共行政理论中人性观的辩证解析 (97)

三、西方公共行政理论中人性观的局限 (102)

四、“总体性”人性观的构建 (107)

第六章 政治理性问题研究 (114)

一、政治理性含义的探寻 (114)

二、政治理性的特性 (126)

三、政治理性的功能 (133)

四、政治文明建设的价值取向 (143)

第七章 新公共管理理论评析 (155)

一、新公共管理运动的兴起及其原因分析 (155)

二、新公共管理理论的理论基础和-content特征 (166)

三、对新公共管理理论的评价与反思 (175)

四、新公共服务理论对新公共管理理论的扬弃 (191)

五、新公共管理理论对我国行政改革的启示 (195)

下篇 公共行政实践的理论研究

第八章 政府职能与政府机构问题研究 (205)

一、政府职能发展变化的理论分析 (205)

二、全球化与我国政府职能的重构 (210)

三、政府机构改革的可行性与艰巨性 (225)

四、影响行政组织设置的宏观因素分析 (232)

五、西方发达国家政府职能与机构设置	(237)
六、中国政府机构改革 30 年的理性反思	(246)
第九章 公务员制度问题研究	(268)
一、《公务员法》的制度创新及其特点	(268)
二、公务员录用考试制度实施中的问题分析	(277)
三、公务员形象的理性分析	(285)
四、公务员道德建设的内容	(291)
第十章 行政现实问题理论研究	(294)
一、行政改革与行政权力重构	(294)
二、公共政策评估标准的设定	(301)
三、制约行政协调的因素及其对策的理论分析	(306)
四、社会转型时期行政价值观念的转变	(316)
五、政府公共性与和谐社会的构建	(321)

上 篇

公共行政的理论寻觅

第一章 行政哲学问题研究

行政哲学从不为人知到成为目前理论界较为关注的话题只是近些年的事情。然而,对行政哲学问题,如对行政伦理、行政价值、行政发展等问题的研究与对行政哲学本身进行研究则是两个不同研究层面的问题。目前学界对行政哲学问题的研究较为关注,但是对行政哲学本身的元问题研究则还很少。我们则试从行政哲学元问题研究入手,探讨与描述行政哲学的限域、样态、定位、研究内容等行政哲学存在的图景。

行政哲学作为哲学研究的一个分支,是以哲学的理念与方式探求和说明人类行政活动的本质与规律,并在此基础上对现存的行政理念与行政认识进行反思,从而推动行政理念与行政认识的跃迁与创新,使一定的行政理念与行政认识对行政现实更具指导性与解释性。研究行政哲学的目的既在于认识行政活动的本性,也在于为建构公正的社会及完善的行政管理制度奠定理论基础。在我国目前进行的行政体制改革过程中,加强对行政哲学的研究无疑具有重大的理论意义与实践意义。

一、行政的哲学阐释

研究行政哲学,首先要回答什么是行政。然而,什么是行政?如何理解行政?这在行政学界与哲学界均是个有争议的问题。从哲学的维度理解行政不同于从行政学的维度理解行政。行政学多是从政治的、法律的、管理的角度,从操作的层面来理解、认识与规范行政;而哲学所理解的行政不仅仅是指行政组织依法对国家政务的管理活动,而是从人的

生存状态的层面来理解行政,是以人的社会实践活动为前提,从理性思维的高度来理解、把握、建构行政。因此,从哲学的维度所理解的行政就更具有概括性、解释性、指导性。我们认为,从哲学的维度所理解的行政是人类文明发展到一定阶段,以政府组织为物质承担者,为达到预期目标所进行的自我完善与控制、治理的社会实践活动过程。从这一定义可以看出行政在本质上具有很强的主体性,它强调作为行政主体的人类,为实现其目标而进行不断地自我约束、自我调节、自我发展、自我完善;强调行政是人类社会发展到一定阶段的产物,行政是以国家的产生为前提的一种特殊的管理形式及管理活动;强调行政是人类的一种生存方式,是人类进行自我发展与完善、并对社会进行控制治理实践活动的生成与展开的过程。

然而,要进一步理解行政,还必须对行政的特性作较为深入的探究。我们认为行政具有主观性与客观性相统一、目的性与价值性相统一、合理性与合法性相统一、集体意向性与现实活动性相统一的特性。

行政的本性在于其是主观性与客观性的统一体。行政是人的社会实践活动及其展开的过程,是人类在其高级发展阶段的生命形式之一,具有现存的客观性。在国家产生至国家消亡的漫长历史过程中,行政将以其特定的使命伴以其特定的形式而存在;另一方面行政又具有极强的主观性。行政是人类自然本能与主观精神相互作用、相互推展、相互映视、相互渗透、相互交融的统一体。行政具有极强的主观意向性,正如罗尔斯所言:行政是把政治上的可望性和制度上的可行性的有机结合。任何历史时期的行政都承载着那个时代的人们的主观追求,正是行政的这种主观目的性在一定程度上推动着人类社会的进步。从一定意义上讲,没有了行政的客观性,历史将是一片空白;没有了行政的主观性,历史的发展将是盲目的。行政的主观性与客观性无时不在地交融在一起伴随着历史前行,从而使得自国家产生以来的人类历史跌宕起伏、色彩斑斓。

行政的灵魂在于其目的性与价值性的统一。行政作为一种主体性的能动活动,具有极强集体意向性,即行政思维的目的性与行政行为的目标性,这是行政不同于人类任何其他活动的特点;然而,人类行政的这

种达目标的思维与行为并不是盲目的,而是一种对人类自身发展的趋利追求,即具有行政价值的内在指向性。行政的灵魂则表现在其对价值性的追求上。一定历史时期行政的基本价值与优先价值则构成了这一历史时期行政的灵魂,行政历史的发展则体现为行政价值范式的转换。纵观行政发展的历史,传统行政追求的基本价值是价值中立(政治与行政二分)的公共利益与建构在工具理性价值观基础上的非人性化的官僚制。伴随着社会的现代化进程,传统行政的基本价值不断地受到质疑与解构,从而产生了新公共行政范式的转换,建立了新的以民主价值为基础的公共性、以正义价值为主导的合法性、以价值理性为指导对官僚制的改造等新的价值理念,这标志着行政的发展完成了由传统行政向新公共行政的转变,标志着行政价值范式的转换。由此可见,行政的发展过程就是行政的目的性与价值性不断统一与转换的过程。

行政的行为表现为其合法性与合理性的统一。任何行政均受行政过程与行政价值的制约。行政的目标必须与社会认同、法律原则、制度规范保持一致,从而使行政行为具有合法性。行政合法性的基本要求是行政的活动应符合社会正义,即能恰当地平衡国家范围内的公平与效率、权利与责任之间的关系;行政合法性的物化形式是遵循正式制度与法律程序。然而,行政的这种合法性均是在一定的理性精神指导,并符合和满足人的理性要求下进行的,行政行为在本质上绝不是非理性的,决不是不具有人的主观意识的纯自然行为,这体现了行政的合理性,由此可见,行政行为是其合法性与合理性的统一。

行政的表现是其群体意向性与现实活动性相统一的展开过程。行政并非是单个人的活动,而是人类以政府组织为物质承担者的有组织的群体性活动,是人类一种有目的的自觉性活动。因此,现代行政绝不是某一个人的意念的实现,而必须是绝大多数人的意志的实现,因此行政具有极强的群体意向性。行政的这种群体意向性在当今社会表现为行政对公共性的追求,它体现了公民的意志,强调了为公民的服务,树立了公共精神:即民主精神、公正精神、法的精神及公共服务精神。然而,行政所追求的这种公共性即群体意向性的实现则构成了现实的行政活动过程,是行政现实实践活动过程的展开。为实现上述的公共精神,行政

就必须逐步实现政府与公民的平等化,行政权力的保护与制约的法制化、行政活动的责任与效率的最优化、公民的参与与合作的民主化,从而构成人类行政活动的过程。行政活动的展开过程就是人类不断设定追求目标与达目标的现实的活动过程。

行政作为人类的一种特定的生存方式具有强烈的主观意向性,表现为人类对政治价值的追求,影响着人类社会的发展;行政发展作为人类行政实践活动的生成与展开的过程,体现了人类对自身愿望实现的能动追求,预设着人类社会前进的目标;行政行为作为人性的一种表现形式,承载着人类驱恶扬善追求公平与正义的美德。行政是如此的具象,又是那样的抽象。行政作为在国家产生之后与消亡之前的漫长历史过程中人类的一种基本生存方式,对人类社会的发展有着极其重要的影响,因此对行政进行哲学层面的探究,也将成为人类自我认识、自我完善的一种有效途径。

二、行政哲学的含义及其特征

行政哲学作为一门新兴的学科还处于襁褓之中。行政哲学的一些基础性问题,如行政哲学的限域、行政哲学的特性、行政哲学的存在样态、行政哲学的研究方法等一系列问题,都有待于我们作进一步的探寻。

如何理解与定义行政哲学是研究行政哲学不可回避的首要问题。行政哲学属于哲学范畴是无可非议的。然而学界争议的焦点在于,是将行政哲学定位在提供行政模式及政策的“应用”哲学的操作层面上,还是将行政哲学定位在提供行政理念的哲学的形而上的思辨的层面上。我们主张后者,即站在哲学的高度,以哲学的视角,用哲学思辨的方式与方法来研究和探寻行政这一主体客体化与客体主观化双向作用的、人类社会所特有的社会组织活动过程。正是在这个意义上,我们可以把行政哲学理解为是对人类行政活动过程本质与规律的认识的反思活动,即行政哲学是对一定的行政理念、行政认识所进行反思的活动。

如此界定行政哲学则突出了行政哲学不同于从应用操作层面理解

行政哲学所具有的特性。

行政哲学具有思辨性。行政哲学是以哲学的样态为其存在形式的。她不是对人类具体行政活动的探寻与揭示,而是在对行政活动本质揭示的基础上,对其所形成的行政理念、行政认识进行反思。行政哲学是在思想层面与观念的意义上对行政理念进行追问,其作用在于对行政规律、行政本质、行政价值、行政目的、行政理想进行反思、批判、建构,因此具有极强的思辨性。行政哲学的研究对象是行政理念、行政认识;行政哲学的研究方式是抽象的、思辨的研究方式;行政哲学追求的结果是符合行政规律并能指导行政活动的新的理念与理论的建构。

行政哲学具有自觉性。行政哲学不同于行政学这门具体的、实用性科学的表现在于,行政哲学是运思于纯思之中,是行政哲学的主体在自觉地、不断地对业已形成的行政理念、行政认识进行自我反思与批判。行政哲学的这种反思的自觉性是哲学的特性使然,正是哲学的这种特性为行政哲学的自觉性提供了可能。

行政哲学具有创造性。行政哲学与行政学的目的是追求行政效率不同,行政哲学的目的是建构对行政现实具有指导、解释意义的行政理念与行政认识。行政哲学的上述思辨性与自觉性又将不断地对一定的行政理念与行政认识的本质、规律、价值观、目的性及一定的行政理想进行反思与批判,通过反思与批判使原有的行政理念与行政认识产生跃迁,突破原有的羁绊达到创新,从而推动行政理念与行政认识的发展与提升,建构新的行政理论,以使其更加符合行政现实的要求或对行政现实更具有指导意义。

上述行政哲学的特性是作为一门具体的、应用性的行政科学所不具备的,只有行政哲学才具有高度的解释性、反思与批判性、指导性的功能与思辨性、自觉性、创造性的特征。

三、行政哲学的定位及其存在样态

行政哲学与哲学、行政学之间的关系是我们研究行政哲学所必须解

决的问题,而这一问题实质上则是行政哲学的定位问题。我们认为,行政哲学的定位应从性质与层次两个视角来考察。

从性质的角度定位行政哲学,行政哲学则是哲学的一个分支学科。在人类现实的社会生活中,哲学则以不同的方式而存在。哲学家对哲学的研究也可以在不同的层面上进行。一般说来哲学的研究可分为两个层次,一是元哲学研究,即对哲学本身进行反思与探寻;二是应用哲学研究,即对主客观融为一体社会现象所进行的哲学研究,如文化哲学、政治哲学、管理哲学、经济哲学、社会哲学、行政哲学、生态哲学等等。可见,行政哲学属于哲学研究的第二个层次,即应用哲学,是哲学的一个分支学科,它以哲学的样态为自身的存在形式,它是哲学而不是行政学,它探询的是对行政理念、行政认识的再认识,它追求的是所建构的行政理念、行政认识及行政理论对行政现实具有更确切的解释性与指导性,它是在哲学的层面探索人类在行政活动过程中的本性与规律,因此行政哲学的研究又有区别于元哲学的研究。

从层次的角度定位行政哲学,行政哲学是行政学的基础科学。行政哲学作为哲学与行政学相结合的产物,是对行政学研究的理论升华,是在对行政本质、规律探寻的基础上形成的行政理念与行政认识的反思,同时也是在理论和实践相结合的层面上发挥着哲学对行政管理实践的指导功能。因此,行政哲学是行政学的元理论,是行政学的基础学科。行政学界公认行政学科分为行政哲学、行政管理学、行政工艺学三个层次,可见行政哲学是行政学知识体系的基础学科,对行政管理学和行政工艺学的研究具有指导和统领作用。建立和研究行政哲学的目的是从哲学的层面和高度揭示对行政管理活动的本质和规律的认识,为行政管理活动提供高层次的理论指导,从而克服目前我国行政学研究中的理论滞后现象。

行政哲学的存在样态是由行政哲学的性质决定的。行政哲学作为哲学的一个分支学科是以其形而上的、思辨的样态存在的,是高度的抽象性与强烈的现实性的有机结合。行政哲学是在思维的层面对行政理念、行政认识进行反思,反思行政理念、行政认识的价值、目的、本质、规律,使其更加深刻地揭示行政现实的本质,并对行政现实更具概括性、解