

行政哲学研究

■ 颜佳华 著

对行政生活进行哲学反思，探索行政之真，追求行政之善，塑造行政之美，建构关于行政生活的真的理念、美的理念和善的理念，驱使行政生活达到真善美统一的境界。

行政哲学研究

■ 颜佳华 著

湘潭大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政哲学研究 / 颜佳华著. — 湘潭: 湘潭大学出版社,
2008.12

ISBN 978-7-81128-028-9

I. 行… II. 颜… III. 行政学: 哲学 — 研究 IV. D035-02

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 192885 号

行政哲学研究

颜佳华 著

责任编辑: 李美华

封面设计: 罗志义

出版发行: 湘潭大学出版社

社 址: 湖南省湘潭市 湘潭大学出版大楼

电话(传真): 0732-8298966 邮编: 411105

网 址: <http://xtup.xtu.edu.cn>

印 刷: 湖南大学印刷厂

经 销: 湖南省新华书店

开 本: 787×1092 1/16

印 张: 20

字 数: 347 千字

版 次: 2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-81128-028-9

定 价: 42.00 元

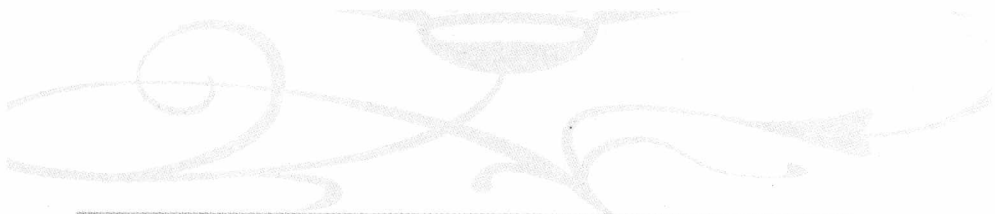
(版权所有 严禁翻印)

目 录

	体系构建
3	一、行政哲学论
12	二、行政哲学建构的基础和根据
16	三、行政哲学：一个亟待进一步开拓的领域
21	四、我国行政哲学研究概述与相关问题再探讨
31	五、政治哲学与行政哲学的比较分析 ——从另一种角度探讨行政哲学
40	六、法哲学与行政哲学：内涵及研究特征
49	七、内涵、必要性、途径：行政哲学对管理哲学的借鉴
57	八、建构行政哲学的路径探讨 ——以行政学科发展史为视角
64	九、行政思想史视域中的行政哲学探讨
71	十、行政哲学的功能
76	十一、行政哲学的研究方法
79	十二、国内行政哲学研究述评

	内容探讨
91	一、行政活动的发生
103	二、行政活动的本质
114	三、行政活动的特点、类型
119	四、行政活动的功能
126	五、行政活动是行政哲学的逻辑起点
129	六、行政主体系统的结构
137	七、行政客体
149	八、行政主客体关系
158	九、行政实践的规定性
162	十、行政实践的结构
166	十一、行政认识的规定性
174	十二、行政认识的信息中介
178	十三、行政方法的规定性
185	十四、行政价值的规定性
193	十五、行政价值观念
214	十六、行政活动与真、善、美

	应用拓展
221	一、充分发挥非理性因素在行政决策中的作用
227	二、孔子的治国智慧
230	三、功能定位与具体视角:政府决策的哲学分析
237	四、行政哲学视野中的政府决策
247	五、公共行政的价值选择与观念转型
254	六、科学主义与人文主义思潮对行政学研究的影响
267	七、行政学视域中的人性假设问题 ——近年来国内相关研究成果的总结与反思
277	八、善治理论在我国地方公共管理中的适用性 ——基于善治理论缺失的考察
287	九、毛泽东行政哲学思想的人学维度探究
297	十、毛泽东、邓小平的行政价值观与当代中国行政发展
302	十一、毛泽东的政府价值观与当代中国政府价值选择
313	后 记



体系建构

1. 1. 1.

1. 1. 1.

1. 1. 1.

1. 1. 1.

1. 1. 1.

1. 1. 1.

1. 1. 1.

1. 1. 1.

1. 1. 1.

一、行政哲学论^{*}

行政哲学在我国处于初创阶段。行政哲学的研究对象是什么？它应该包括哪些研究内容？研究它的意义何在？为了推动行政哲学研究的深入，必须对这些问题达成共识。

（一）行政哲学的研究对象

要把握行政哲学的研究对象，首先应该在运思上克服两种弊端：一是不能用贴标签的方法来展示行政哲学的内容，行政哲学并不是在哲学原理前面加上行政学名词术语的简单、机械拼凑的产物；二是不能采取推广运用的方法，从现行哲学体系、原理去简单推论行政哲学的体系、原理和规律。这两种方法都不利于人们对行政哲学研究对象的把握，也不能真正揭示出行政哲学的研究对象。

行政哲学应该是从行政活动的内部来阐述行政领

^{*} 原载《湘潭大学社会科学学报》1995年第5期，中国人民大学复印报刊资料《政治学》1996年第1期全文转载。

域的哲学问题,人类的行政活动本身就实存着哲学道理。行政哲学的理论生长点应当在行政理论和实践中去寻找,而不是在它的外面。因此,行政哲学要鸟瞰行政生活所有的重要方面,着眼于对行政现象、行政活动和行政理论的最一般问题的理性思考或哲学反思。

行政哲学不是一般意义的世界观、认识论、方法论和价值观,而是行政领域中的世界观、认识论、方法论和价值观,是对思维和存在的关系在行政领域中的具体表现形式的研究,换句话说,就是从思维和存在的关系的角度,对行政的本质及其发展规律所作的哲学概括。从行政哲学的研究对象可以看出,行政哲学具有自身质的规定性,是哲学中的一门分支学科。

为了更加清晰地认识行政哲学的研究对象,必须明确行政哲学与哲学、行政学之间的关系。

1. 行政哲学与哲学的关系

为了认识和了解行政哲学与哲学的关系,有必要对传统的哲学定义重新加以审视。

传统的哲学定义认为“哲学是关于世界观的学问”,而世界观即人们关于整个世界的根本观点(一般观点)。将哲学定义为关于世界观的学问,意在揭示出哲学不同于具体科学的特殊本质。但是,把世界观定义为关于整个世界的根本观点,能否把哲学和具体科学区别开来呢?回答是否定的。这是因为:第一,哲学作为世界观,固然要反映整个世界变化发展的一般规律,但是它完全没有必要也不可能研究整个世界,而具体科学也都是从一定侧面揭示世界的普遍联系,揭示物质世界变化的内在规律的,如系统论、控制论就是以世界普遍联系的某种形式为研究对象的。因此,在这个意义上,它们也不是研究“部分世界”的。第二,哲学的原理和结论具有普遍的意义,但具体科学的原理和结论也具有普遍意义。例如牛顿的万有引力定律,它反映了物质世界的普遍联系,不仅适用于地球上的物体,也适用于整个天体。因此,不能说哲学是研究“整个世界”,而具体科学则是研究其中的某一部分的科学;同样,也不能认为哲学世界观是“根本(一般)观点”,而具体科学是“个别观点”。这就十分清楚地表明,传统的世界观定义没有从研究的对象和知识的适用范围上,揭示出哲学和具体科学的区别。笔者同意:世界观是“处在一定社会结

构中的人们对于他们自身与外部世界的关系、他们的思维与客观实在的关系的观点”。^① 与此相应,哲学作为一种世界观,其研究对象既不是客观世界,也不是人,也不是两者的总和,而是人和物、主观和客观的关系,亦即思维 and 存在、意识和物质的关系问题。哲学以思维和存在的矛盾为对象,思维和存在的矛盾是哲学特有的矛盾,正是它才把哲学同具体科学区别开来。因此,判断一个问题是不是哲学世界观的问题,不是看它涉及的是整个世界还是世界的某个部分,而是看它是否涉及思维和存在的关系。哲学研究既需要从总体上把握思维和存在的关系,形成哲学的基础理论(“元哲学”),也需要对思维和存在的关系在人类各种活动领域的具体表现形式加以研究,形成不同层次、不同方面的哲学分支学科。思维和存在的关系在人类各种活动领域的具体表现形式,具体科学并不涉及,因而它仍然是哲学的研究对象,这也是哲学的分支学科得以存在的内在根据和基础。

通过上述分析,我们认为,行政哲学和哲学既有联系又有区别。哲学是理论化、系统化的世界观、认识论、方法论和价值观。行政哲学也属于哲学范畴,但是与一般哲学不同。哲学是一个系统,除了作为基础的“元哲学”以外,还包括不同方面、不同层次的分支学科。就以马克思主义哲学这一系统而言,除了马克思主义哲学基本原理这一“元哲学”以外,还包括自然领域里的自然辩证法,社会领域里的社会辩证法,思维领域里的思维辩证法。如果对社会领域再进一步细分,还可以分为军事哲学、教育哲学、政治哲学、经济哲学、艺术哲学、管理哲学等,行政哲学就是其中的一个分支学科。行政哲学不是一般的世界观、认识论、方法论和价值观,而是行政领域中的世界观、认识论、方法论和价值观,是对思维和存在的关系在行政领域中的具体表现形式的研究,是从思维和存在的关系角度,对行政的本质及其发展规律所作的哲学概括。

2. 行政哲学与行政学的关系

行政哲学与行政学的区别在于,行政哲学研究的是行政领域中的世界观、认识论、方法论和价值观,它属于哲学范畴。行政学属于具体科学范畴,它研究的是行政领域中的相对具体的原理和方法。二者是一般和特殊的关系。行政学以行政哲学为指导;而行政哲学则“生长”在行政学这块土壤上。没有行政学提供的素材,行政哲学势必会成为无源之水,无本之木。

① 蔡英田:《世界观的定义与马克思主义哲学的对象》,《哲学研究》,1984年第4期。

通过对行政哲学与哲学、行政学的关系的分析,我们认为,行政哲学的基本矛盾是行政主体和行政客体的矛盾。行政哲学所研究的问题,都是围绕行政主体和行政客体的关系而展开的,都是行政主体与行政客体关系的不同侧面的表现。行政哲学就是研究行政主体和行政客体的相互作用及其规律的哲学学说。因为,行政现象尽管极其纷繁复杂,总的来说,不外乎三类现象:第一类是行政主体现象,包括行政领导者、咨询者、行政组织等系统;第二类是行政客体现象,包括人、财、物、信息、时空、环境等系统;第三类现象就是行政主体和行政客体之间的相互关系,包括行政中的决策认识关系、控制协调关系以及价值关系等。把行政哲学的基本矛盾规定为行政主体和行政客体的关系,就把全部行政活动统一起来了。例如,行政信息、行政预测、行政决策,实际上就是行政主体对行政客体的反映即两者的认识关系问题;行政控制就是行政主体对行政客体的改造即两者的实践关系问题;行政效益也就是行政客体对行政主体的意义即两者的价值关系问题。因此,无论是研究行政主体还是研究行政客体,都不能离开两者的相互关系,只有在两者关系的基础上,才能更深刻更全面地揭示行政的本质和发展规律。

行政哲学研究对象的界定,决定了这门学科具有如下一些基本特征:

(1)抽象性与思辨性。行政哲学作为哲学的分支学科,是对思维和存在的关系在行政领域中的具体表现形式的研究,是行政领域中的世界观、认识论、方法论和价值观。它需要以行政经验为基础,但不能停留于直接经验之中,而是要探求包含在经验中的基本性的、普遍性的概念、范畴、规律、原理。由于这些概念或原理与直接经验的联系不是直接的,而是间接的,这就决定了行政哲学的抽象性、思辨性,即具有超经验的性质。

(2)模糊性。行政哲学的命题或结论,由于它的基本性、普遍性,决定了它的逻辑内涵的深刻与丰富,随之而来的则是其表现特征的模糊性(或不确定性),使之不像具体行政科学那样精确、单义,允许作唯一性解释。

(3)难以检验性。由于行政哲学的超经验性及其表现特征的模糊性,使行政哲学的命题和结论难以检验。行政哲学的命题和结论不像具体行政科学一样,能在可控制的实验条件下对具体结论进行直接检验,而是需要通过大量的、长期的行政实践活动之总和才能予以检验。由于行政实践活动本身的复杂性以及实践材料与行政哲学结论之间关系的复杂性,使之对行政哲学理论之检验往往要辅之以解释,而不像具体行政科学那样,“检验”具有足够的清晰性而不可辩驳。

(二) 行政哲学的研究内容

行政哲学的基本任务是揭示思维和存在关系在行政领域中的具体表现形式,是从思维和存在关系的角度,概括行政的本质和内在机制。因此,行政哲学的总体应当包括行政本质论、行政主体论、行政客体论、行政决策论、行政控制论、行政方法论、行政动力论、行政规律论和行政价值论。只有对这些部分进行分析和综合,才能完成行政哲学的基本任务。

(1) 行政本质论。“行政”是行政哲学的逻辑起点。行政本质论的任务是从哲学的高度概括行政的普遍本质及其社会作用。从哲学活动论的角度来看,行政是国家产生之后人类的一种基本活动。行政,实际上就是指人们在认识客观对象(社会事务)的基础上,通过决策、计划、组织、指导和控制,有效地利用人、财、物,以达到共同目标的一种社会活动过程。目标性是行政本质的准则特征。行政活动在本质上是一种以目标为行为选择依据、行为追求境界和行为评价标准的活动过程。组织性是行政本质的结构特征。行政活动是一种群体活动,行政活动从一开始就是以一种组织的结构方式进行的。行政在组织中进行,是组织的机能,组织是行政的结构方式和活动空间。协调性是行政本质的功能性特征。行政活动的目的就是要使行政系统中相关要素在其系统结构的组合过程中,通过相互沟通和相互作用达到某种同步、有序及其相应的综合平衡,从而使行政系统中所有主体(个体和群体)的共同努力拧成一股绳并指导他们积极投身于实现共同目标的行政活动中去。因此,协调是保证行政本质的目标性和组织性特征得以实现和落实的动力机制。变革性是行政本质的创新特征。行政的变革性源于行政系统的开放性和行政要素的高度变化性。行政活动中的人、财、物、时空、信息、环境等要素是不断发展变化的,行政系统外部的经济、政治、科技、伦理、文化等大环境也不断变化,行政系统要根据内外主客观条件的变化,深化改革系统内部机制,以适应变化了的情况,否则就没有生命力。

(2) 行政主体论。行政活动是行政主体和行政客体相互作用的结果,要进一步把握行政的本质,就有必要深入考察行政主体及其作用。行政主体论的任务是揭示行政主体的规定、结构、要求、特点、功能和行为方式。行政主体是指有目的、有意识地从从事行政活动的人。行政主体作为主体的一种,有着自己独特的规定性:行政主体必须具有行政的专门知识;应具备丰富的行政经验和实践能力;必须有一

定的权力;行政主体是同威望和信誉联系在一起的。知识、能力、权力、威信,是行政主体必备的四重规定性。行政主体系统一般由决策系统、执行系统、监督系统和智囊系统组合而成。行政主体行为方式按照如何运用职权可以分为独断、民主和放任三种类型,按照行政活动的重点可以区分为以人中心和以工作为中心两种类型。

(3)行政客体论。行政客体论的任务是揭示行政对象的规定、特点、组织结构和活动方式,从总体上把握行政客体。行政客体与行政主体一样,都是对象性概念。行政客体是作为行政主体的对立面出现的,它是行政主体的作用对象,换言之,行政客体是行政主体在行政活动中的对象。从行政哲学的角度来看,行政客体的基本形式是人、财、物。人是行政活动的第一类客体,在行政客体系统中,人是最主要的。行政客体具有客观性、可控性和系统性等基本特征。

(4)行政决策论。行政决策论的任务是揭示行政决策的意义、形式、方法、过程,从认识的角度来考察行政决策。行政决策是指在行政活动中,行政主体为解决面临的问题或完成某项任务而制定和选择方案的过程。行政决策实质上是人类的一种特殊认识活动。因为它是行政主体有意识的脑力活动、思维活动,是在实践的基础上,对于信息的收集、加工和输出过程。人们做出的行政决策力图正确反映客观世界,并在观念中对客观世界进行改造,试图从理论上掌握它、占有它。同时,行政决策具有人类认识所固有的目的性、选择性、创造性等特点。依据不同的划分标准,行政决策可分为个人决策和集体决策、经验决策和科学决策、常规决策和随机决策、确定性决策和不确定决策以及风险决策等不同形式。行政决策是一个过程,具有内在的规律性。

(5)行政控制论。行政控制论的任务是揭示行政控制活动中诸种因素、条件和矛盾关系,以探讨行政控制的目的和原则等问题,是从实践角度对行政控制的考察。在行政哲学中,我们是把行政控制作为一种特殊的实践活动来考察的,行政控制的涵义、功能和目的,都具有特殊的意义。在行政哲学中,行政控制是指一种社会现象,它是在复杂的社会有机体中,行政主体为实施其社会活动,与其既定的目的计划相符合而进行的行政实践活动。对于任何一个比较完整的控制系统而言,它的实体结构表现为一种控制组织系统。一般说来,它的要素包括:司控系统、受控系统和监控系统。控制过程系统包括三个基本阶段:控制目标的建立,实施结果的评估和反馈调节。行政控制的目的是通过司控系统能动的、自觉的控制活动,使行政系统在合理的、预先规定的限度内进行正常运行,从而获得行政主体所预期的

效益。在不同的社会制度下,行政控制的目的具有不同的性质。

(6)行政方法论。行政方法论的任务是揭示行政方法的含义、不同方法之间的联系和区别,以及如何正确选择和恰当运用行政方法。方法,就其一般意义来讲,是达到某种目的所应遵循的原则和活动方式,是取得某种成果的精神性工具和手段。行政方法,是指用来实现行政职能的原则和方式,或者说是实现行政职能的精神性工具和手段。它是对已经取得的关于行政客观规律的知识自觉运用,是人们在长期的行政活动中形成的经验的结晶,并在人们的行政活动中不断得到检验和发展。行政方法分为普遍的方法(哲学方法)、通用的方法和专门的方法三个基本层次。它们在行政活动中相互配合、相互补充。行政方法是培养和提高行政能力的重要途径,是从理论到实践的“桥梁”,是行政活动中的调节原则,是行政主体有目的地对行政客体施加影响的手段。行政方法一般具有主观性、规范性、普遍性三个特点。

(7)行政动力论。行政动力论的任务是揭示行政发展的动因、动力、动力作用机制。行政过程中的内在的活的因素,是行政发展的动因、动力、源泉。行政发展的动因是行政主体的需要,它是唯一的最终动因;行政发展的动力是行政内部矛盾的相互作用,它是一个系统。两者结合在一起,构成行政发展的源泉。物质需要是行政主体生存和发展对于外界客观条件的依赖与渴求,它具有客观性、能动性和无限性等特征,因而能够成为行政主体活动和发展的客观的、能动的、持续稳定的原因。作为社会过程动力的社会矛盾系统包括:行政主体和行政客体的矛盾;行政与需要的矛盾;行政与社会环境的矛盾;行政与经济的矛盾;行政与政治的矛盾;行政与文化科学的矛盾。因此,我们可以说行政发展有一个复杂的动力系统,这个动力系统的网络合力运动指示着行政发展的方向。行政动力在行政发展中是作用机制、障碍机制和利用机制的有机统一。

(8)行政规律论。行政规律论的任务是揭示行政发展的规律,包括行政规律的特点和作用机制、行政规律的系统结构,以及发现行政规律的基本途径。

行政规律是行政过程中内在的、本质的、必然的、稳定的、普遍的联系。它有三个特点:主体参与性、相对重复性和相对选择性。行政规律是一个有机的系统。从行政规律的适用空间范围来看,有普遍规律和特殊规律。从行政规律适用的时间范围来看,有过程性规律和阶段性规律。行政规律是内在于行政现象之中的,它的表面是以客观必然性为基础的各种各样的偶然性。客观必然性构成了纷繁复杂的偶然性以及某些过程与事件的内在本质。从现象到本质,从偶然性到必然性,是发

现行政规律的基本途径。

(9)行政价值论。行政价值论的任务是揭示行政领域中的价值观念和行政活动中的真、善、美问题,特别是其中的效益问题。

行政活动中的价值问题,首先表现在行政活动是在由社会所确立的价值观念的支配下进行的。价值观念是指导行政活动的一个极其重要的因素。具体地说,价值观念不回答客观对象的本来面目是什么,也不具体揭示客观对象的本质和规律性,而是回答客观对象的意义。价值观念是主体对客体的一种态度,是同主体的需要、理想、志向密切联系在一起的。它渗透到行政活动的各个方面,既影响整个行政活动的指导思想、原则,也制约着调节人们相互关系的行为准则,贯穿于每个行政主体、行政客体的一切活动中。研究行政中的价值问题,还需要研究行政活动中的真、善、美的问题。真、善、美是价值的三种基本形态,也是人类包括行政活动在内的一切社会活动必须遵循的三个尺度。行政活动中的真、善、美的问题就是指行政活动中的真理、道德和审美的问题。效益是行政活动所追求的最终目的,也是判断行政活动成败的最终标准。效益是道德价值的基础、审美价值的前提。行政活动中的真理、道德、审美问题,都离不开效益问题,都内含着效益问题。

通过对上述问题的系统论述,可以说对涉及行政活动的最主要的带普遍性的问题作出了高层次的哲学观照,形成了一个行政哲学的理论框架。

(三)研究行政哲学的意义

研究行政哲学具有重要的理论意义和实践意义。具体说,有以下三个方面:

一是有助于行政科学的健康发展。任何一门具体科学的发展,都离不开一定哲学的指导。正确的哲学指导,是促使一门学科健康发展的重要条件。目前,西方的行政理论正在非常迅速地发展,形成了众多的行政学派。这些理论分别从行政的技术、过程、职能、环节、方法等不同的角度对行政活动进行了比较详尽的分析和研究,提出了一系列有价值的观点。同时,我们也应看到,由于缺乏正确的哲学思想作指导,这些理论往往把相互联系的东西割裂开来,对立起来,呈现出某种形而上学的特征。例如在对待人性、需要等问题上,往往忽视社会条件、阶级关系的影响,片面追求所谓超阶级的共同人性、需要,势必得出错误的结论。以马克思主义哲学为基础的行政哲学的建立,将为行政科学研究提供正确的世界观、认识论、方法论和价值观,将有助于克服西方各派行政理论的偏见,使行政科学研究少走弯

路,推动行政科学的健康发展。

二是有助于马克思主义哲学的丰富和发展。马克思主义哲学是时代精神的精华,是随着社会实践的发展而不断发展的。哲学理论是高度抽象的,而实践活动是具体的。哲学随着实践而发展,主要不是去概括人们具体实践的经验,而是在各门具体科学总结实践经验的基础上进行再思考、再概括。改革开放以来,行政科学在我国得到了蓬勃发展,推动了行政改革的发展和行政效率的提高。作为改革开放事业指导思想的马克思主义哲学,无疑应当重视行政科学,并在它提供的丰富资料的基础上进行再概括、再抽象,而行政哲学正好承担起这一任务。这既是发挥马克思主义哲学指导现实功能的重要途径,又有助于马克思主义哲学从行政科学中汲取营养,从而丰富和发展自身。

三是有助于提高行政实践的自觉性。以马克思主义哲学为基础的行政哲学,不仅要从思维和存在关系的角度说明行政本质和内在机制,更重要的是提高人们行政实践的自觉性,指导行政实践活动,帮助人们总结行政工作经验,改进行政方法,提高行政水平,促进行政事业的发展。我国的行政水平还比较落后,要提高行政水平,就必须克服小生产习气,克服靠经验从事行政工作的旧习惯,掌握现代行政的规律。而要做到这一点,就应该学习、掌握行政哲学的基本原理,掌握行政规律和科学的行政方法,提高和强化行政理性,增强行政实践的自觉性,从而改善和加强行政工作。