

政府行政人员 角色研究

ZHENG FU XINGZHENG RENYUAN
JUESE YANJIU

毕瑞峰 著



人 民 出 版 社

政府行政人员

角色研究

ZHENGFU XINGZHENG RENYUAN
JUSE YANJIU

毕瑞峰 著



人民出版社

责任编辑:孔 欢 王 锋

封面设计:徐 晖

版式设计:董晋伟

责任校对:方雅丽

图书在版编目(CIP)数据

政府行政人员角色研究/毕瑞峰 著. —北京:人民出版社,2018.1

ISBN 978-7-01-018597-2

I. ①政… II. ①毕… III. ①国家机关工作人员-社会角色-研究-中国

IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 288430 号

政府行政人员角色研究

ZHENGFU XINGZHENG RENYUAN JUESE YANJIU

毕瑞峰 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:18.5

字数:272 千字

ISBN 978-7-01-018597-2 定价:49.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序 言

“角色”与“身份”是相对应的一对范畴。如果说人是自然与社会的统一体，那么，身份更多地具有自然的成分。虽然我们也习惯于把身份看作是人的社会标识，却是由自然因素决定的。在农业社会，人出生在哪个等级上，也就拥有了相应的身份，这说明人的身份不是社会选择的结果，更不是个人所作出的选择，因而，我们称其为人的自然方面，受到自然因素的决定。到了工业社会，人的身份多重化，除了拥有公民身份之外，还会因为出身于不同的地域和活动于不同的领域而拥有其他身份。这样一来，人的身份的自然色彩受到削弱，而社会性特征则日益增强。即便如此，与角色相比，身份依然具有更多的自然色彩，受到自然因素的制约。比如，人的基础性身份是公民，表现为一种政治设定，至少公民权是由政治体系所赋予的。但是，如果我们对一个人的公民身份设问：为什么你是这个国家的公民而不是那个国家的公民？则可以发现，出生地在获得公民身份方面发挥了重要作用。当然，与农业社会的等级身份相比，公民身份已经表现出了一定的可选择性，但这种可选择性是受到诸多因素限制的，而不是一种自由选择。所以，我们仍然注意到了身份在此意义上的自然属性。也就是说，身份无非是以社会标识出现的人的自然因素，在表现形式上是社会的，而在实质上则是自然的。

与身份相比，角色则纯然是人的社会属性。第一，角色具有可选择性，人的角色扮演活动既是个人选择也是社会选择的结果，或者说，是个人选择与社会选择共同作用的结果；第二，角色具有流动性，一个

人可以终生扮演一种角色，也可能不断地变换角色，可以通过个人的努力而实现角色的升级，也可能因为社会的变动或个人原因而使角色出现自己所不期望的下滑；第三，角色具有可替代性，或者说，有着比身份更强的可替代性，一个人所扮演的某种角色是可以被他人所替代的，而且可能会有着大量的后备军准备替代这个角色；第四，角色是可以评价的，一个人的角色扮演状况如何，必然会引发相应的评价，而身份一般不会遇到评价的问题；第五，由于角色具有上述特征，角色扮演与人的能力、素质以及修养等方面有着直接的关系。从这五个方面来看，角色的社会性特征是非常明显的。在某种意义上，我们认为，角色以及人的角色扮演活动标志着人远离了自然界，是社会进化的一项成果，人类社会的文明化可以在人的角色以及角色扮演活动中去加以理解。

总的说来，身份构成了人的角色扮演的条件，或者说，身份是人的角色扮演的准入门槛。在农业社会的等级身份制条件下，尽管社会角色体系尚不发达，但也存在着某些可以被视作角色的社会构成因素，特别是在社会治理领域中，已经在某种程度上出现了身份与角色的二重化，因而，可以在人的社会活动中去区分人的身份与角色。就人的角色扮演来看，在这一历史时期中，基本上是受到身份制约的，人能否开展某个方面的社会活动，需要以所拥有的身份为前提。在此方面，人们也许会以为中国古代的科举选仕超越或打破了身份限制，其实不然。我们认为，中国古代的科举选仕实际上是制造了一个身份的模糊地带，在其背后所包含的思维依然是依据身份而授予某个角色，科举考试其实是改变身份的过程。所以，科举选仕仍然可以视为身份决定了角色扮演。从历史上看，在农业社会的历史阶段中，角色并未成为一个显性化的社会现象，是在工业化进程中才使角色凸显出来，应当说，是社会分工造就了各种各样的角色。由于社会分工，出现了各种各样的职业，而在职业活动中，人们是以具体的角色扮演的方式参与其中，分工越是充分，职业划分就越细致，角色也呈现出了多样化的状况。

在身份与角色之间存在着一个模糊地带，或者说，身份与角色在

某个地带上是交叉重叠的，可以将人的某种形态既看作为身份也看作为角色。一般来说，这往往是出于理解的需要才会遇到的问题，在实践中并无多大的意义。比如说，在人的职业生涯中，作为一种职业的从业者获得了某种职业身份，但职业活动本身也是职业角色扮演过程。对于这一问题，出于理解的需要，在静态的意义上，可以把职业看作人的身份，而在动态的意义上，所看到的则是人的角色扮演。在这个模糊地带中去理解身份与角色的区别，还会把我们的视线引向职位和岗位。这样一来，我们也就看到，当人从事某项职业时，获得了一种职业身份，但在人与具体的职位和岗位联系在一起的时候，所扮演的则是某个角色。人在不同的职位和岗位间流动，也就是一个角色变换过程。就此而言，身份存在于组织之外，而角色则存在于组织之中，是人在组织开展活动时的标识和载体。

对身份与角色的上述辨识让我们可以提出这样一个判断，那就是，身份在某种意义上是“天赋的”，而角色则是选择的；身份是人的外在规定，而角色则更多地受到了内在规定的支持。基于这一判断，也就使我们的关注重心投向了人的角色扮演需要什么条件上来。显然，对这一问题的回答需要我们梳理两个方面的条件。

第一，角色扮演需要客观条件。比如，组织及其职位、岗位设置，与角色扮演相对应的规则体系，角色扮演的目标等等，都是人的角色扮演的客观条件。只有当这些条件具备了，才会有角色扮演的问题，否则，也就无所谓角色了。就角色扮演的这些条件来看，农业社会的社会分工很不充分，在社会整体的层面，人们往往不是通过角色扮演去开展生产和社会活动的。一方面，尚未形成社会化大生产的格局，自然经济条件下的生产活动往往是以家为单位开展的，并不需要进行角色扮演，而且，人也不需要通过角色去作出标识；另一方面，社会的组织化程度还很低，只有在社会治理以及军队等方面实现了组织化，而且，这些方面的组织建构并不从属于科学原则，而是更多地反映了身份决定的色彩。所以，我们也把农业社会称作身份制的社会，即把等级身份制简

称为身份制。在工业社会中，之所以角色显性化为显著的社会现象，是社会组织化和法治化的结果，一方面，社会的组织化提供了各种各样可供选择的职位和岗位；另一方面，社会的法治化将法的精神灌注到组织运行之中，让组织去自觉地建构人的角色扮演所需要的规则；再者，组织目标通过分析分解而被注入到了职位和岗位之上，使角色扮演行为都能够与明确的责任联系在一起。相应地，身份只在某些职业活动中才构成了准入条件（比如，公共领域中的各种活动需要以公民身份为前提），而在广泛的社会层面，职业活动并不刻意计较身份，除非国家出于某种目的而作出了保护性规定之外，职业活动是对全社会开放的，身份并不对角色扮演形成制约。

第二，角色扮演更需要某些主观条件。比如，人的受教育程度、能力、素质、个性特质、道德状况等，都影响着人的角色扮演质量。角色扮演的客观条件是前提，只有具备了客观条件，人才能在社会活动和社会生活中去扮演某种角色。人能否扮演好一个角色，或者对所扮演的角色作出什么样的诠释，都取决于其主观条件。在人选择了某个角色时，或者，当社会选择了某个人去扮演某个角色时，人的能力会成为优先考虑的因素，但此时所考虑的人的能力只是一个基准能力，并不意味着扮演相同角色的人不存在能力上的差异。如果说人的能力方面具有差异的话，那么，在角色扮演中就会有着不同的表现。同样，人的其他方面也都存在着差异，而且有这些方面的差异都会影响到人的角色扮演。当然，人的角色扮演状况并不是由单一主观因素决定的，而是所有主观因素综合作用的结果。但是，在人的角色扮演的所有主观条件中，道德因素发挥着关键性的影响作用。在某种意义上，我们考察人的角色扮演问题，目的正是要厘定人的道德因素对人的角色扮演的影响。可以认为，正是对人的角色扮演条件的思考，把我们引向了对人的职业道德的关注。

毕瑞峰的著作所考察的是行政人员的角色扮演，这是一个很有意义的课题。从上述我们对人的身份与角色分析中可以看到，在行政体系

中是不存在身份的，因为，在人踏入行政体系的门槛之前，身份作为一个制约因素已经得到了消解，一旦人进入行政体系之中，就必然是以扮演某个角色的形式出现的。所以，也许行政人员在总体上拥有一种职业身份，但这种身份只是相对于行政体系外部因素时才会作为标识而存在，而且，这种标识给予行政人员的是时时准备接受监督的约束条件。总之，在行政体系中是不存在身份问题的，不会有人关注身份，更不会基于身份去处理各种各样的关系和开展行动。在行政体系中，发挥基础性主导作用的是人的角色。也就是说，行政体系无非是一个组织体系，是由众多职位和岗位构成的，每个职位和岗位都意味着相应的角色，行政人员与职位和岗位建立起了联系，也就意味着扮演了某个角色。在此意义上，我们倾向于认为行政体系无非是一个角色系统，是由角色集合而成的行动体系。所以，从角色的角度去观察行政体系，无疑是一个非常好的观察视角。正是这一点，决定了《政府行政人员角色研究》这本书有着独特的价值。

毕瑞峰以我的分析框架——统治型政府、管理型政府、服务型政府——为轴线去考察行政人员的角色，实现了对行为主义以及社会心理学的角色理论的超越，使得叙事文本显得更加客观和科学。毕瑞峰把角色放在行政发展史上，对行政人员的角色进行了历史描述，把行政人员的角色与行政模式的变迁有机地统一起来进行分析。这是一种对行政人员的角色进行实质性考察的方法，即把行政角色与社会治理的客观要求联系在一起把握角色的实质，而不是像行为主义或社会心理学那样去就个体的人的动机、利益要求去理解行政人员的角色扮演活动。显然，在社会分工体系中，行政管理有着自身的特殊性，即便是在分工尚未显性化的农业社会，（官吏的）行政活动也不同于其他的社会性活动。考虑到这一点，把行政人员与其所在的行政模式联系无疑是一条正确的研究路径。严格说来，农业社会的身份与角色尚未实现分化，官吏既是一种身份也是一种角色，角色是在近代社会分工的历史背景下才与身份分离，并构成了一种重要的社会要素。该书作为对行政人员角色的专题性

研究,从统治型政府所代表的行政模式开始展开叙事是必要的,而且,作者也准确地揭示了从身份到角色的演变过程。对社会治理者的这一历史性描述包含着诸多深刻的隐喻:在从身份到角色的转变中,获得了许多可以进行科学把握的因素,同时也流失了许多对于社会治理而言非常重要的因素。进而,也为我们前瞻性的思考指明了一个方向,那就是在面向后工业社会的服务型政府建设中,需要根据这一新型行政模式的要求去重构行政人员的角色。行政人员的角色问题是一个专题性的问题,而将其与行政模式的历史演进联系在一起考察,使得这一课题得到了极大地提升,反映了马克思主义的历史发展观。

由于把行政人员的角色与行政模式联系起来考察,使角色概念的双重内涵变得清晰了。应当承认,在行为主义以及社会心理学的角色理论中,角色也是以两种形式出现的,一种是个体的角色扮演;另一种是以群体为载体的角色集,但是,在行为主义以及社会心理学的文本中,我们更多看到的是对个体角色扮演的研究,而群体角色并未得到科学界定。在这本书中,毕瑞峰对这两重角色及其历史演进的考察是独到的,特别是对行政人员作为一个独特的职业群体角色扮演活动的研究取得了创新性成果。从行为主义的视角来看,个体与群体都将归于行动者的概念,也就是说,个体与群体概念上的区别将变得模糊和不再必要。但是,在科学发展史上,从代表了静态观察视角的个体主义向代表了动态科学观念的行动主义的转变肯定需要一个中介性的逻辑环节,即需要通过某些方面的研究去把从个体主义到行动主义的历史连接起来。这样一来,我们就看到了对群体角色扮演活动的研究是具有这项意义的。

总的来说,对行政人员角色的研究是一个重要理论课题,无论是行政人员的个体角色还是群体角色,都是值得进行深入探讨的课题。如果说管理型政府的行政过程中存在着许多无法破解的难题,在某种意义上,恰恰是因为对行政人员的角色扮演活动缺乏研究所致。因为,一旦我们去思考行政人员的角色扮演问题,立马就发现,工具理性及其形式合理性追求的片面性。再者,从职业的角度去看问题,在近代社会分工

的背景下，行政人员无疑是一个非常独特的职业群体，因而，对作为个体的行政人员角色扮演活动也会有着特殊的要求。然而，关于这方面的研究却是不足的，甚至可以说几近空白。因此，毕瑞峰的这本书的出版是必要的。

毕瑞峰是我指导的博士，这本书是她的博士学位论文，现在付诸出版，我理应作个序以表示祝贺。毕瑞峰属于那类“不用扬鞭自奋蹄”的学生，毕业后不久，便遭遇了身体健康状况不佳的问题。对此，我心中感到内疚，总是后悔她在读期间没有多提醒她劳逸结合。即使生病期间，毕瑞峰也一直念念不忘自己的这篇论文，希望修改出版。对此，我的态度是鼓励她出版奉献社会，但不赞成她去修改论文。因为，健康比一切都重要。再者，就这篇论文而言，有着它的独特价值，对行政学研究中的一项几近空白领域的开拓本身就具有出版价值。虽然作为一本书在各个方面都显得粗糙，但提出这个问题本身对行政学研究就是一项促进。

张康之

2016年3月

目 录

序 言	张康之 1
第一章 导 言	1
第一节 选题背景与意义	1
一、选题背景	1
二、选题意义	6
第二节 研究现状及本文创新	11
一、国外研究现状	11
二、国内研究现状	20
三、研究的创新	29
第三节 研究范围、思路及方法	32
一、研究范围的界定	32
二、研究的思路及方法	34
第二章 行政人员角色研究的缘起	38
第一节 行政人员角色的内涵	40
一、角色概念的演变与发展	40
二、行政人员的角色：一个概念性图式	45
三、群体层面的行政人员角色	49
四、个体层面的行政人员角色	53
第二节 公共行政的职业化	58

一、职业与职业化	58
二、公共行政中治理价值的嬗变	62
三、行政人员成为一个独特的职业群体	69
第三节 行政人员角色的生成	73
一、理论预设：政治与行政二分	74
二、现实基础：行政裁量	77
三、历史演进的逻辑	83
第三章 前公共行政时期行政官吏的身份	87
第一节 前公共行政的社会发生场域	87
一、社会领域的混沌状态	87
二、人际交往中的家族纽带	92
三、权力与传统社会的治理秩序	98
第二节 专制统治与行政官吏	104
一、专制与专制统治	104
二、专制统治中的行政官吏	109
三、行政官吏与统治秩序的维护	114
第三节 传统社会中行政官吏的身份	118
一、行政官吏的身份获得	118
二、行政官吏的身份困境	124
三、行政官吏身份发展的路径：从身份到契约的变化	128
第四章 公共行政中的行政人员角色	133
第一节 契约精神的泛化与管理行政的出现	133
一、契约精神的泛化	133
二、市民社会与公民国家的发展	138
三、统治行政向管理行政的转型	143
第二节 公共行政领域的发展	147
一、管理与管理行政	147
二、公共性与管理行政	152

三、科学化与近代公共行政的发展	157
第三节 行政人员的角色、行为与责任	161
一、作为专业执行者的行政人员	162
二、行政人员的角色行为：客观定位与主观选择的统一	168
三、行政人员的角色责任：责任体系与责任意识的统一	173
第五章 历史发展视野中的行政人员角色	179
第一节 一种基于历史变革的转变	179
一、从分配主导到市场主导的变化	179
二、从权力主导到规则主导的变化	182
三、从统治秩序到管理效率的变化	185
四、从身份到角色的变化	187
第二节 行政人员角色的历史局限性	190
一、政治中立的局限	190
二、理性主义的局限	193
三、管理主义的局限	196
第三节 行政人员角色发展的历史契机	199
一、后工业社会的到来	200
二、全面而自由的人类发展向度	204
三、公共管理的社会治理模式	207
第六章 从行政人员的角色到公共管理者的角色	211
第一节 治理模式创新视角下的发展构想	212
一、超越官僚制的愿景	212
二、组织变革的前景	216
三、走向合作治理的未来	221
第二节 从科学定位转向伦理定位	226
一、基于历史省察的反思	226
二、公共管理者的伦理定位	230
三、道德制度的设计：制度伦理与德性伦理的契合	234

第三节 公共管理者的角色实现: 诉求与发展	238
一、服务型政府建设的诉求	239
二、作为公共管理职业活动基础的服务价值	244
三、服务意识与公共管理者的自我发展	247
第四节 从管理角色到伦理角色	252
一、管理者及其行为	252
二、人本管理中的管理者	255
三、公共管理者角色的伦理化	259
结 语: 努力用未来拖动现在的发展	263
参考文献	266
后 记	280

第一章 导 言

第一节 选题背景与意义

一、选题背景

20 世纪人类政治生活领域最显著的特征就是行政国家的兴起和发展，政府对人们生活影响的深度和广度都达到了前所未有的状态。我们完全有理由断言，政府在社会发展中具有不可替代的作用。而政府机构的持续膨胀，行政权力的持续扩张，财政赤字的不断攀升，政府信任的不断下降，政府不可治理性问题的不断增加，又迫使全世界都在重新思考政府问题。英国前首相撒切尔夫人曾经说过，“当今世界唯一不变的就是变革”。

目前，新一轮的世界性政府行政改革仍在如火如荼地进行中。中国的行政改革以党的十一届三中全会的召开为标志进入了一个新的历史时期，随着行政改革的深入开展，不再是简单地围绕着机构精简、削减冗员而进行，而是把改革的重点转向政府的职能定位，开始“重新思考政府”，把政府在社会主义市场经济条件下的主要职能定位为“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”。时任总理的温家宝同志于 2004 年 2 月 21 日在省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话中，再次强调指出：“公共服务，就是提供公共产品和服务，包括加强城乡公共设施建设，发展社会就业、社会保障服务和教

育、科技、文化、卫生、体育等公共事业，发布公共信息等，为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件，努力建设服务型政府。”从而第一次正式地提出了服务型政府建设的改革目标。

适应全面深化改革的要求，党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，建设法治政府和服务型政府，并把全面正确履行政府职能定位为：“加强中央政府宏观职责和能力，加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。”尤其要指出的是，中国行政改革的持续深入开展是蕴含在世界性行政改革之中的，是与各国的行政改革同步进行的。因此，我们才可以更深刻地理解中国服务型政府建设的改革目标。

20 世纪 70 年代末 80 年代初，西方各国也掀起了一场旷日持久的政府改革运动，应付政府不可治理性增加所带来的困扰，当时的改革又被称为“新公共管理”或“管理主义”。由于认识到政府不是唯一的公共服务直接提供者，在许多情况下，政府完全可以通过补助金或合同等方式间接地更好地来提供公共服务，新公共管理者采用市场化的富有弹性的其他组织形式来替代僵化的程式化的官僚制组织形式，对政府进行“重塑”，通过赋予管理者自由的方式让“管理者自己来管理”。新公共管理的突出贡献就在于认识到政府的重要性是不可替代的，着重于通过管理技术与方法的改进来提升政府的公共服务能力。

“如果新公共管理的原则与传统公共行政进行比较的话，那么新公共管理无疑看起来是一个更为可取的方案。但是，通过对近期公共行政文献的研究，我们可以明确地认识到，这两种研究方法并未充分包含当代的政府理论与实践。”^①在当代的政府理论与实践中还存在着别的改革探索，如延续着宪政主义传统的新公共服务理论。其代表人物登哈特夫

① Robert Denhardt & Janet Denhardt, “The New Public Service: Serving Rather than Steering”, *Public Administration Review*, 2000, 60 (6), pp.549-559.

妇通过对新公共管理“急于掌舵时，或许正在淡忘谁拥有这条船”的批评表达了一种对民主价值的全新关注，指出政府不应该像企业那样运作，它应该像一个民主政体那样运作，强调政府的重要性应体现在服务而不是掌舵上，突出了公共服务、民主治理与公民参与在治理体系中的中心地位。又如作为善治的治理理论，则强调具有合法性、透明性、责任性、法治、回应以及有效的公共服务体系，这也引起了许多国际性治理机构对服务公平问题的关注。如世界银行2004年报告的主题就是《让服务惠及穷人》并宣称“把穷人置于服务供给的中心：使他们能够监督和规范服务提供者，扩大他们在政策制定过程中的发言权，并加强对服务提供者的激励使之服务于穷人”。^①还有更多的国家在正式文件甚至法律文件中明确指出了公共服务的职责，正如狄骥所言：“如今，公共服务的概念正在逐渐取代主权的概念成为公法的基础。”^②

应该看到，这场世界性的变革是自发的、是内生的，其目的都是为了解决各国发展中所面临的难题，是各国理性权衡的选择。我们同意丹尼尔·贝尔提出的描述西方社会发展趋势的“后工业社会的来临”的概念，认为这是由于人类社会进入了一个高复杂性、高不确定性的阶段，预示着一个全新的历史阶段的到来，或者说，人类历史进入了一个新的转型期。根据控制论者阿什比提出的“必要的多样性”定律，只有当控制器或“控制系统”的多样性不低于被控制对象的多样性时，才能实施有效的控制。控制系统的复杂性、多样性要与被控制的对象系统的复杂性、多样性相适应。相对于对象系统而言，控制系统的复杂性、多样性过高，则会提高控制成本、产生不必要的冗余和浪费；而若控制系统的复杂性或多样性不够，控制也必然是无效或低效的。^③正所谓“魔

① 世界银行：《2004年世界银行发展报告：让服务惠及穷人》，中国财政经济出版社2004年版，第1页。

② [法]狄骥：《公法的变迁·法律与国家》，郑戈、冷静译，辽海出版社、春风文艺出版社1999年版，第40页。

③ 李亚、李习彬：《行政体制改革与阿什比定律》，《北京行政学院学报》2006年第5期。