



国家治理丛书

走向服务型政府的 行政精神

王锋 著



商務印書館
The Commercial Press



国家治理丛书

走向服务型政府的行政精神

王锋 著



创于1897

商务印书馆
The Commercial Press

2018年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

走向服务型政府的行政精神 / 王锋著. — 北京:
商务印书馆, 2018

(国家治理丛书)

ISBN 978-7-100-15859-6

I. ①走… II. ①王… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 028903 号

权利保留, 侵权必究。

国家治理丛书

走向服务型政府的行政精神

王锋 著

商务印书馆

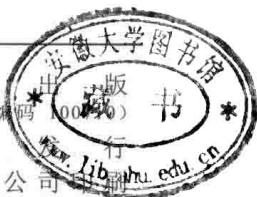
(北京王府井大街36号

邮政编码 100490)

商务印书馆

三河市尚艺印装有限公司

ISBN 978-7-100-15859-6



2018 年 7 月第 1 版

开本 710×1000 1/16

2018 年 7 月第 1 次印刷

印张 27

定价: 138.00 元

国家治理丛书编委会

主编

陆 丹 三亚学院校长 教授

丁 波 商务印书馆文津公司总编辑

何包钢 澳大利亚迪肯大学国际与政治学院讲座教授

编委（按姓氏笔画排序）

丁学良 香港科技大学社会科学部终身教授

王 东 北京大学哲学系教授

王绍光 香港中文大学政治与公共行政系讲座教授

王春光 中国社会科学院社会学所研究员

王海明 三亚学院国家治理研究院特聘教授

王曙光 北京大学经济学院副院长 教授

丰子义 北京大学哲学系教授 中国人学学会会长

韦 森 复旦大学经济学院教授

甘绍平 中国社会科学院哲学所研究员

田海平 北京师范大学哲学学院教授

孙 英 中央民族大学马克思主义学院院长 北京高校特级教授

孙正聿 吉林大学哲学系终身教授

任 平 苏州大学校长助理 博研导部教授

仰海峰 北京大学哲学系教授

朱沁夫 三亚学院校长助理 科研处处长 教授

刘 继 国浩律师(北京)事务所主任 合伙人

刘建军 中国人民大学马克思主义学院教授 教育部长江学者特聘教授

刘剑文 北京大学法学院教授 财税法研究中心主任

刘晓鹰 三亚学院副校长 教授

刘敬鲁 中国人民大学哲学院教授 管理哲学研究中心主任

江 畅 湖北大学高等人文研究院院长 教育部长江学者特聘教授

安启念 中国人民大学哲学院教授

李 强 北京大学政府管理学院教授 北京大学校务委员会副主任

李 强 商务印书馆编辑

李 伟 宁夏大学民族伦理文化研究院院长 教授 原副校长

李炜光 天津财经大学财政学科首席教授

李德顺 中国政法大学终身教授 人文学院名誉院长

张 帆 北京大学历史学系主任 教授

张 光 三亚学院财经学院学术委员会主任 教授

吴 思 三亚学院国家治理研究院研究员 原《炎黄春秋》杂志总编辑

陈家琪 同济大学政治哲学与法哲学研究所所长 教授

杨 河 北京大学社会科学学部主任

罗德明 美国加州大学政治学系教授

周文彰 国家行政学院教授

周建波 北京大学经济学院教授

郑也夫 北京大学社会学系教授

郎友兴 浙江大学公共管理学院政治学系主任 教授

柳学智 人力资源和社会保障部中国人事科学研究院副院长 教授

胡 军 北京大学哲学系教授

郝立新 中国人民大学校长助理 马克思主义学院院长 教授
赵汀阳 中国社会科学院哲学所研究员
赵树凯 国务院发展研究中心研究员
赵家祥 北京大学哲学系教授
赵康太 三亚学院学术委员会副主任 教授 原海南省社会科学界联合会主席
赵敦华 北京大学哲学系教授 学术委员会主任
钟国兴 中共中央党校教授《学习时报》总编辑
姚先国 浙江大学公共管理学院文科资深教授
姚新中 中国人民大学哲学院院长 教育部长江学者讲座教授
顾 昕 北京大学政府管理学院教授
顾 肃 南京大学哲学与法学教授
钱明星 北京大学法学院教授
郭 湛 中国人民大学哲学院教授
高兆明 南京师范大学哲学系特聘教授
高全喜 北京航空航天大学法学院学术委员会主任 教授
高奇琦 华东政法大学政治学研究院院长
唐代兴 四川师范大学伦理学研究所特聘教授
谈火生 清华大学政治学系副主任 清华大学治理技术研究中心主任
萧功秦 上海师范大学人文学院历史学系教授
韩庆祥 中共中央党校副教育长兼科研部主任
焦国成 中国人民大学哲学院教授
熊 伟 武汉大学财税法研究中心主任 教授
蔡 拓 中国政法大学全球化与全球问题研究所所长 教授
樊和平 江苏省社会科学院副院长 东南大学人文社会科学学部主任
教育部长江学者特聘教授
戴木才 清华大学马克思学院院长聘教授

作者简介

王锋，男，1973年7月生，陕西澄城人。哲学博士、公共管理博士后，中国矿业大学教授，博士生导师。兼任三亚学院国家治理研究院研究员。主要从事行政文化、行政哲学研究。近年来先后在《中国行政管理》、《马克思主义与现实》、《江海学刊》、《人民日报》、《江苏社会科学》、《学海》等期刊发表学术论文50余篇，其中多篇被中国人民大学报刊复印资料中心和新华文摘数字版全文转载。曾获江苏省哲学社会科学优秀成果三等奖、中国行政管理学会优秀论文奖等奖励。

序

高小平

王锋教授的一部书稿《走向服务型政府的行政精神》将由商务印书馆出版，可喜可贺！他嘱我为本书写序，实不敢当。而我在阅读这本书的时候获得的享受，以及书中字里行间透出的年轻人的“行政学精神”令人备受鼓舞，让我不仅无法推辞，而且有了不吐不快之欲，所以还是按要求写了如下简短的文字。

这本书系统梳理和总结了在不同历史阶段不同的政府形态基础上构成的行政精神，描述和勾勒了服务型政府行政精神的由来行程，阐述和揭示了当前和未来建设服务型政府需要什么样的行政精神，怎样建设服务型政府需要的行政精神等一系列重大理论和实践问题。书中处处体现出强烈的历史感和哲学反思精神，体现了与王锋的导师、我的大学同学张康之的学术思想的一脉相承。这种“行政学精神”不但丰富了行政学的理论，而且对建构中国特色社会主义行政文化具有很强的实践价值。

我曾经写过一篇文章《公仆之魂——试论创建有中国特色社会主义机关精神》，发表在1998年第9期的《中国行政管理》杂志上，就是希望学术界关注行政精神的重塑性研究。将近20年过去了，原来以为并未引起学术界的重视，但通过《走向服务型政府的行政精神》这本书，我发现，其实这些年来，学者们以多种范式、从多个角度，在研究行政精神，在挖掘中国的行政精神，在破解行政精神建设中的难题，特别是在搭建古往今来中国行政精神的传承与开拓、各国之间行

政精神的相互借鉴与批判的桥梁等方面，取得了不可小觑的成绩。这本书是一个比较全面的回溯。

与此同时，从一路走来的行政精神研究中，我们还可以读出行政学的开创性发展趋势。行政学（行政管理学）是关于政府管理的学问，是为政府决策和管理提供智力支撑的基础性学科。一个优秀的行政学者，首先必须了解它的服务对象，然后建立适应服务对象需求、符合学科内在规律的研究目标。我国每年公开发表的科技论文总数已经位列世界第二，但科技成果的转化率却不高。在社会科学领域也大量存在着成果与应用之间“两张皮”的问题。行政学研究成果需要转化，行政学之外的其他学科的研究成果也可以为行政学所吸收，使之能为政府决策服务，这将有助于行政学的发展，有助于各相关学科的融合。但是，对这种转化，行政学关注和研究得不够。学术研究的成果要转化为智库产品，需做六件事：第一是以问题为导向，从所有科技成果中找出关于社会乱象和治理缺失的问题之间的对应关系，提炼出公共管理的“话题”（topic）。第二是以政策议题为导向，将涉及公共管理“话题”的基础研究成果转化为应用性成果，将应用性成果转化为政府现实关注的治理“难题”（trouble）。第三是以政府职能为导向，将科学研究成果概化，标识出政府有权力、有能力解决的“论题”（themes）。第四是以国家治理现代化改革为导向，围绕党和政府中心工作，将公共性论题转化为决策者和管理者的创新性“命题”（thesis）。第五是以中国特色话语体系为导向，将创新性命题转化为行政管理话语体系的文本型“专题”（text）。从这六个“题”（T）中可以清楚地看出，每一步都与公共管理学、公共政策学有关。这就注定了行政学将在继续促进公共管理、公共政策、公共服务、公共危机管理等新兴学科孵化和发育的同时，要眼光向内，思考如何为政府职能转变、加强公共服务等实践服务。于是，我们呼吁：回到行政学！

是为序。

目 录

引 言 公共行政有精神吗？	1
第一章 公共行政的双螺旋结构：一个解释框架	12
第一节 公共行政的两面	12
一、演进与建构	12
二、公共行政的技术性	16
三、公共行政的价值性	18
四、双螺旋结构释义	23
第二节 行政精神的类型学考察	28
一、经验性的行政精神	28
二、理性化的行政精神	33
三、超理性的行政精神	38
第三节 公共行政的科学精神	43
一、行政现代化中的理性	44
二、管理主义取向中的科学精神	50
三、职业化进程中的专业精神	53

第二章 经验化的行政管理	58
第一节 统治行政	58
一、强权政治	58
二、统治工具	63
三、主奴道德	67
第二节 经验性的行政精神	72
一、经验与传统	72
二、权治与德政	79
三、天道与神道：权力的神圣化	87
第三章 公共行政的科学化与技术化	95
第一节 管理行政的精神世界	95
一、科学：管理行政的灵魂	95
二、科学行政的理论规划	104
三、科学行政的实践形态：技术化	122
第二节 技术化行政的行动逻辑	128
一、行动基础：技术化行政何以可能	128
二、行动动力：经济与效率	131
三、行为方式：技术主义	135
四、组织运行：现代官僚制	138
第三节 公共行政中的理性主义	142
一、“经济人”及工具理性	142
二、工具理性的结构化与物化	150
三、工具理性带来的问题	156

第四章 价值中立的幻象	163
第一节 行政价值的确立	163
一、公共行政的身份危机	163
二、行政价值的确立依据	169
三、设定性价值与非设定性价值	175
第二节 文明演进中的行政价值	180
一、农业社会：被遮蔽的行政价值	180
二、工业社会：被扭曲的行政价值	185
三、后工业社会：行政价值的重新发现	190
第三节 公共行政的价值	194
一、效率具有工具性价值	195
二、正义：公共行政的目的性价值	197
三、上升的螺旋：后工业社会中的行政精神	204
第五章 后工业社会的行政精神	211
第一节 后工业社会的来临	211
一、多元社会	211
二、服务性社会	216
三、风险社会	220
第二节 生活政治的出现	224
一、解放政治的主题	224
二、生活政治的旨趣	228
三、基于生活政治的行政精神再造	232
第三节 后工业社会的价值探求	237
一、从“无赖原则”到道德基础的确立	237
二、基于道德构想的合作制组织	244

三、商谈伦理的反思与再造	253
第四节 治理方式变革中的服务精神形塑	264
一、从管制到服务	265
二、从集权式治理到合作式治理	269
三、形塑服务精神的路径	275
第六章 行动者：行政主体的自我否定	279
第一节 公共管理者：从行政主体到行动者	279
一、后工业化进程中的行政主体	280
二、从主体的自觉到主体的消解	284
三、行动者的精神	291
第二节 在自我与他者之间	298
一、公共管理者有自我吗？	298
二、为承认而斗争	305
三、包容他者与捍卫公正职责	313
第三节 公共管理者的道德能力	320
一、理性官僚制对道德能力的限制	320
二、情境中的道德能力	325
三、行动者的道德价值与精神追求	333
第七章 服务型政府的行政精神	339
第一节 行政改革中的服务型政府	339
一、公共行政的合法性危机是精神危机	339
二、行政改革运动的反思：精神的失语	345
三、在行政精神再造中矫正行政改革的方向	350
第二节 梳理行政改革反思的几种理论	354
一、倡导“公共行政的精神”	355

二、谋求话语再造的后现代方案·····	360
三、德制追求中的道德化设计·····	375
第三节 社会治理模式重构中的行政精神·····	382
一、服务行政及其精神·····	382
二、服务行政精神的诸要素·····	387
三、在服务行政精神的建构中建设服务型政府·····	393
主要参考文献·····	399
后 记·····	412

引言

公共行政有精神吗？

公共行政有精神吗？这是人们看到“行政精神”一词后最直接的反应。行政精神似乎是个不可思议的东西。公共行政是理性的化身，在人们心目中早已形成了一种刚性的、僵硬的印象，而精神则是一种内在的品质、气质，属于意识方面的内容，具有相当大的主观性。无论我们发挥多大的想象力，似乎都不能把行政与精神这两个词结合在一起。正如法默尔所说：“‘行政精神’这个短语似乎是一个矛盾修辞；行政和精神似乎是不相容的两个东西。出现这种情形的原因在于，行政实际上被看作是理性化的同义语。人们认为，这一靠规则和程序为生的东西将使那所谓的精神性的本质永远地附属于理性。不论正当与否，人们认为，它就是要使人附属于无生物，使人附属于非人，甚至可能是要使精神的热情与活力附属于理性的冷漠的‘不’。”^①行政与精神分属于不同的世界，二者无论如何是无法联系在一起的。公共行政真的有精神吗？

一、行政文化：治理现代化的重要因素

现代化不仅是器物的现代化，也不仅仅是制度的现代化，现代化更意味着文化的现代化。现代化是一个系统。如果我们从器物、制度、

^① [美] 戴维·法默尔：《公共行政的语言——官僚制、现代性和后现代性》，吴琼译，北京：中国人民大学出版社 2005 年版，第 265 页。

文化去理解现代化，那么，文化就成为现代化的重要组成部分。缺失了文化的现代化，社会的现代化不可能是完整的。因为从本质上来讲，现代化是人的现代化，物的现代化虽然可以为人的生活带来便利，但物质不能成为人所追求的全部。人之所以为人，就在于有文化，文化的因素使人成为万物之灵。在进行现代化建设过程中，我们对行政管理的现代化给予前所未有的重视。我们强调行政管理的制度化，重视现代化的行政管理技术，甚至不遗余力地投资建设了现代化的行政管理设施。但是，没有行政文化的现代化，行政管理现代化同样不可能顺利实现。

当我们在治理现代化进程中来审视行政文化时，就会发现，行政文化成为治理现代化的重要构成因素。治理现代化不仅是治理工具的现代化，也不仅是治理体系的现代化，更重要的是治理能力的现代化。也就是说，当我们强调治理现代化时，不管是治理工具的现代化，还是治理体系的现代化，其最终目的都体现为治理能力的现代化。在这个意义上，无论是治理工具还是治理体系，都成为一种手段，都是为治理能力的现代化而服务的。如果我们所做的一切努力与改善，不能落实为治理主体治理能力的提升与现代化，那么治理现代化也就成为一句空话。而治理能力的现代化，离不开行政文化的现代化，行政文化构成了治理能力的灵魂。

这样的话，行政文化建设就成为治理现代化的必然要求。当我们强调治理现代化，尤其是国家治理现代化时，也就意味着必须有与之相应的现代化的行政文化。然而，行政文化却有意无意地被人们忽视了，至少组织意义上的行政文化没有得到应有的重视。我们知道，企业有企业文化的话，很多人也非常重视企业文化建设。但一提到行政文化，尤其是作为组织意义上的行政文化，不少人却不屑一顾。其言外之意不外是，行政组织是一个命令—执行的体系，是一个强调纪律与服从的组织体系，是不需要什么行政文化的，如果硬要说公共行政

有文化的话，那么，行政文化就意味着纪律与服从。甚至有人把行政文化认定为官僚制组织中所盛行官场文化。显然，这是对行政文化的简单化理解，甚至是非常浅薄的理解。当我们今天强调治理现代化时，尤其是当我们强调治理能力的现代化时，如果还是对行政文化持一种忽视的态度，那只能意味着我们还没有完整准确地理解国家治理体系现代化的科学内涵。在某种意义上，我们甚至可以说，没有行政文化的现代化，就没有国家治理体系的现代化，也就没有治理能力的现代化。文化的影响虽然是潜移默化的，但却是实现国家治理体系现代化和治理能力现代化必不可少的。

由此，行政文化就成为国家治理体系现代化的重要组成部分，成为衡量治理现代化的重要指标。我们可以设定各种指标体系来说明治理体系以及治理能力的现代化达到何种程度，但是，如果没有相应的现代化的行政文化，治理体系与治理能力的现代化也是不完整的。那么，是否可以也按照这个思路，即设定一系列指标，来说明什么样的行政文化就是现代化的行政文化，什么样的行政文化就是与国家治理体系现代化相适应的行政文化？直觉告诉我们，这样的思路无助于完整地理解行政文化，至少，对行政文化的支离破碎的理解无法达到对行政文化的完整把握。因为，治理现代化最终体现为治理者的治理能力现代化，体现为治理者对社会公共事务的有效治理。这种效果显然是一种整体性的效果，不可能把治理效果分割成几种指标来进行说明。这也就是说，我们今天重视国家治理体系与治理能力建设，不是为治理而治理，而是为如何有效进行社会公共事务的治理而谈治理。这就意味着，行政文化本身也成为国家治理体系和治理能力现代化的重要构成要素。而当我们建成现代化的国家治理体系时，也就意味着行政文化成为治理现代化的重要指标，成为治理现代化的体现。国家治理体系的现代化程度如何，行政文化成为非常重要的衡量指标，我们不能指望后工业社会的治理体系还沿用农业社会的行政文化。这也就是