

· 政府治理丛书 ·

# 管理主义的终结

——服务型政府兴起的历史与逻辑

李传军 著

GOVERNMENT  
GOVERNANCE SERIES

 中国人民大学出版社

· 政府治理丛书 ·

# 管理主义的终结

——服务型政府兴起的历史与逻辑

李传军 著

GOVERNMENT  
GOVERNANCE SERIES

 中国人民大学出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

管理主义的终结：服务型政府兴起的历史与逻辑/李传军著

北京：中国人民大学出版社，2007

(政府治理丛书)

ISBN 978-7-300-07885-4

I. 管…

II. 李…

III. 国家机构-职能管理-研究-中国

IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 018939 号

政府治理丛书

**管理主义的终结——服务型政府兴起的历史与逻辑**

李传军 著

---

|      |                                                                   |                     |                   |
|------|-------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------------|
| 出版发行 | 中国人民大学出版社                                                         | 邮政编码                | 100080            |
| 社 址  | 北京中关村大街 31 号                                                      |                     |                   |
| 电 话  | 010-62511242 (总编室)                                                | 010-62511398 (质管部)  |                   |
|      | 010-62515351 (邮购部)                                                | 010-62514148 (门市部)  |                   |
|      | 010-62515195 (发行公司)                                               | 010-62515275 (盗版举报) |                   |
| 网 址  | <a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a>       |                     |                   |
|      | <a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网) |                     |                   |
| 经 销  | 新华书店                                                              |                     |                   |
| 印 刷  | 北京鑫丰华彩印有限公司                                                       |                     |                   |
| 规 格  | 170 mm×228 mm 16 开本                                               | 版 次                 | 2007 年 2 月第 1 版   |
| 印 张  | 19.75 插页 1                                                        | 印 次                 | 2007 年 2 月第 1 次印刷 |
| 字 数  | 340 000                                                           | 定 价                 | 32.00 元           |

---

**版权所有 侵权必究**

**印装差错 负责调换**



## 序

---

李传军是我带的博士中第一个答辩的，他对博士论文进行扩充、完善并作为一部学术专著出版，是我一直期望的，我为之作序，有一种秋日收获的感觉，非常高兴。

管理主义化是近代工业社会的一个基本特征，在社会治理的领域中表现得尤其明显。如果人类从农业社会发展到工业社会再从工业社会发展到后工业社会的判断是正确的话，也就意味着工业社会并不是永恒存在的，它只是人类社会的一个特定的历史阶段。因而，管理主义作为工业社会的基本特征也就不会被完整地带进后工业社会。后工业社会的治理将会有着新的特征。事实上，自 20 世纪 70 年代始，西方国家一些有着历史敏觉的学者就一再地提出探讨后工业社会的呼吁，而且在我们的现实生活中，人类走向后工业社会的迹象也愈趋明显。以中国为例，虽然我们从改革开放起才真正启动工业化的进程，但是，到了 80 年代中后期，在社会治理的实践中，我们不得不一再地调整治理策略，以求在一些领域中适应后工业化的要求。

现在看来，在从上海到北京的沿海一带，人们的生活方式、行为模式以及思想观念都发生了巨大变化，而且持续变化的速度之快几乎让人目不暇接。最为重要的是，这种变化过程中所包含的因素又无法被归入西方发达国家工业化过程中的任何一个阶段。这意味着什么呢？显然，它意味着中国现在也与发达国家一样，出现了后工业化的迹象，需要同发达国家一道去承担起后工业化的课题。更为复杂的是，中国社会尚未走完工业化的进程，需要把工业化的道路与后工业化的道路合并到一起走。面对这样的现实，我们不得不去思考：中国在这样一个复杂的历史条件下，应当把契入点放在哪里？

显然，西方国家的历史经验是不能全盘照搬的，因为西方国家从来也没有经历过中国的现实；同样，我们也不能寄希望于西方国家率先解决好后工业化的课



题，然后我们再学习。摆在中国学者面前的是一条探索的道路，也就是说，中国学者需要从人类历史发展的总体进程中寻找中国走向未来的道路。其中，中国的现实又要求，我们必须以社会治理的问题作为突破口，通过社会治理的变革去引导整个社会的发展。这是一种基于上层建筑的能动性的考虑。我在与李传军商定博士学位论文选题的时候，上述考虑是立意所在。

人类的生存方式是变化着的，因而，人的思维方式以及价值观念也是变化着的。在现代化的过程中，市场经济、政治民主和自由主义的治理方式等，既是人类思维方式和价值观念变化的前提，也是其变化的结果。从 15 世纪起，特别是经历了 18 世纪的工业社会启蒙运动，在近代以来的几个世纪中，人类社会在生活方式、思维方式和价值观念方面的变化之巨大，几乎是难以用语言来形容的。但是，与即将发生的又一场深刻的变化相比，这些已经发生的变化还是微不足道的。在走向后工业社会的过程中，人类将会面对更为深刻的变革过程。从这样的历史视角来看，管理主义的终结和服务型政府的兴起将是人类历史上的一场更为深刻的社会变革。为了迎接这场变革，我们需要总结历史，特别是需要在管理主义生成和演进的历史进程中去发现走向服务型政府建设的必然性。

管理主义作为工业社会的文明，对其在人类历史上的贡献无论作出多高的评价都不为过，对于一切处于农业文明历史阶段的社会来说，它都是一个伟大的理想。然而，正如马克思所说：一旦理想被实现，一个不安定的寻求新的目标的时代就要来临。法制、民主等是早期启蒙思想家们的理想，到了 20 世纪，这一理想应当说已经基本实现了，在这种情况下，“一个不安定的寻求新的目标的时代”的出现也就在情理之中了。所以，在我们面前又出现了一个新的理想，它就是服务型政府。

人文社会科学研究根本意旨就在于寻求一种更为理想的社会治理方式，而且人文社会科学体系中的每一个学科都直接或间接地肩负起了这一使命。当前，人文社会科学的研究在指向服务型政府建设的目标上，需要有一种全新的理念、更为大胆的探索精神和更为坚毅的探索意志。我们认为，在服务型政府建设的问题上，需要有一场声势浩大的启蒙运动为其开辟道路。现在我们在这方面所作出的研究，都是这场伟大启蒙运动的开场锣鼓。

在中国的春秋战国时期以及西方的古希腊时期，人类有了农业社会的启蒙运动，这是人类的第一次启蒙运动；在 18 世纪，西方国家又经历了工业社会的启蒙运动，这是人类的第二次启蒙运动。在走向后工业社会的过程中，人类也需要



有一场属于后工业社会的启蒙运动，这将是人类社会的第三次启蒙运动。第三次启蒙不是思想家的独白，而是一场唤起整整一代或几代人参与进来的社会运动。正如历史上的两次启蒙都有自己的哲学一样，第三次启蒙也需要有自己的哲学，这种哲学排斥孤寂，这场启蒙“把哲学从它陷入的孤寂境地中解放出来——去从事这样的工作，我们可以认为是接受我们对时代的较深精神的号召”<sup>①</sup>。正是怀着这种“较深精神”，才能够自觉地去把握从管理主义到服务型政府演进的脉动。

小的时候看鲁迅，说中国人“自信力”不足，不理解，后来长大了，特别是选择了“做学问”这一职业之后，才有所悟。中国学者的最大特点就是：凡事要到古人和西方那里找出处，不相信自己还有什么创造力。比如，一提到构建和谐社会，就会想到中国古代有着无限美好的和谐社会；一提到服务型政府，就找到了西方国家，不仅把“新公共服务”说成是服务型政府的根据，甚至干脆把新公共服务作为服务型政府理论了，而且“新公共管理”、“新公共行政”都成了服务型政府的设计理念，有的人还可以追溯到更早，就连18世纪启蒙思想中也已经有了服务型政府的理论基础。如果顺着这个逻辑推下去的话，近代资产阶级的政府本身就是服务型政府了。应当承认，西方国家也处在一个从工业社会向后工业社会转型的历史进程中，从20世纪70年代后期以来，西方国家也一直处于一个持续的行政改革过程中，因应行政改革的需要，在理论上也作出了许多可贵的探索。其中，包含着丰富的、对于构建后工业社会治理模式有积极启发意义的内容，但是，如果就此而断定服务型政府的理念来源于西方，那是不合乎事实的。明确提出服务型政府建设构想的思想贡献应当归属于中国学者，这一点是毋庸置疑的。我们指出这一点，是希望激励中国学者在服务型政府的理论研究方面充满信心，做出更积极的探索，取得更大的成绩。

列宁阅读《逻辑学》的时候，深切地感受到，“概念是成对出现的”，这是非常深刻的。除了日常用语之外，一切概念都有着与之相对应的另一概念存在。比如，当我们说“市民社会”的时候，与它相对应的是“公民国家”，如果把这两个概念合到了一起，造出一个“公民社会”的概念，那就不知所云了。再如，当我们使用“善治”这个概念的时候，是包含着对现实中的“恶治”的批判的，如果使用这个概念的人争辩说：我并不批判谁的“恶治”，只是出于一个建构性的

<sup>①</sup> [德] 黑格尔：《哲学史讲演录》，1卷，2页，北京，商务印书馆，1959。



目的使用“善治”，那无非是“遁词”。当我们使用“服务型政府”这个概念的时候，我们是把它与“管理型政府”对应起来的。当然，在“管理型政府”出现之前，还存在过一种“统治型政府”。近一时期以来，常常有人使用“公共服务型政府”，我们自然就会想到，还有一个“私人服务型政府”吗？可是，“私人服务型政府”究竟是个什么东西呢？怎么也想不通。我想可能是没有一个“私人服务型政府”的。既然没有“私人服务型政府”而又去研究“公共服务型政府”，如果出于文字游戏的话，尚可原谅；如果与现实联系起来的话，可能就会不得要领；如果包含建构性要求的话，肯定会对实践造成误导。从中国的服务型政府建设实践来看，“公共服务型政府”的概念可能会造成这样一种结果：扰乱服务型政府建设的目标，即把服务型政府建设导向公共服务的点滴改进，从而使政府放弃根据历史发展的要求而开展改革的行动。

在一切重大的历史转型时刻，当社会发展的方向尚未明确之时，理论研究中的概念使用出现混乱是必然的。比如，关于“公共行政”、“公共管理”的概念在今天就存在着极大的误用问题，一些人认为“公共行政”、“公共管理”古已有之，这是不合乎历史事实的。诚然，自从有了社会治理者以及治理体系以来，就会存在一些需要治理过程来加以处理的既定群体的共同事务，这些共同事务在今天也被人们称作“公共事务”——从今天的视角来观察，把它称为“公共事务”具有比喻的性质，如果不去苛求用语的准确性的话，也是能够有保留地接受的。但是，我们所要提出的问题是，是否社会治理体系有了处理“公共事务”的职能时，也就有了公共性的特征了呢？答案显然是否定的。可以想象，老虎有的时候也会吃草，它是否因为吃草而可以被定义为食草动物呢？就公共性而言，它是指政府的一种基本性质，是渗透于政府制度、结构、运行机制和行为模式中的统一性的质。

在农业社会，近代社会的这种严格意义上的政府尚未出现；就农业社会也存在一种广义的或者模糊的政府而言，它是一种边界尚未清晰化的治理体系，在它担负所谓“公共事务”职能的时候，是从属于统治的目的，是在统治职能中所派生出来的、为统治服务的。正是治理体系的统治这一基本职能，决定了它承担“公共事务”职能却不具有公共性的特征。近代政府就不同了，特别是到了20世纪，在政治与行政二分原则下所建构起来的政府，用管理替代了统治。所以，近代政府在很大程度上拥有了公共性——尽管这种公共性并不是真实的公共性，却可以看作作为一种形式化的公共性。形式化的公共性也已经可以归类到公共性的范



畴中来了，在此意义上，才有所谓“公共行政”的问题，至于“公共管理”，则是20世纪80年代后期以来才提出的一个新概念。

当然，近代以来的政府也一直保留了统治的职能，有的时候，这种职能还会表现得比较突出，即表现为特定的利益集团为了强化自身的利益而对整个社会实施统治。但是，从总的历史趋势来看，这种统治职能处在一个不断受到削弱的过程中，是政府的一项逐渐萎缩的职能，而不是作为基本职能存在的。近代以来，特别是20世纪以来，即使政府的统治职能有时会表现得比较强烈，但它对政府的公共性并不构成根本性的冲击。政府的公共性一直处于一个迅速成长的过程，成为政府的基本性质。同样，我们特地指出近代以来的政府公共性是一种形式上的公共性，主要是要表明管理型政府的一项根本性缺陷，那就是：管理型政府用一种抽象的、形式化的公共性掩盖了它在维护私人利益方面的、实质上的反公共性。正是基于这一认识，我们才向往一种既拥有形式公共性也同时拥有实质公共性的服务型政府。

需要指出，服务型政府的理念是直接来自毛泽东的《论联合政府》中获得的启发。或者说，在中国革命取得胜利的时候，老一辈革命家在思考如何建立一个与西方国家的政府不同的政府的时候，就提出了服务型政府的模糊设想。在今天，当我们思考政府的公共性的时候，实际上是找到了一条把老一辈革命家服务型政府的模糊设想清晰化并落到实处的途径。因而，在服务型政府建构过程中，必须同时考虑形式公共性与实质公共性两个方面的问题，任何仅仅考虑形式公共性而放弃实质公共性的追求，都是错误的，都会堕入西方近代政府的公共性追求中去。

新公共管理表面上看来是近代社会契约论的实现形态，其实则不然。因为，近代社会契约论的基本观点是：政府是人民订约的结果，在人民主权的原则下，政府是为人民服务的。然而新公共管理则把政府当作了订约的一方。这显然是对社会契约论的歪曲。虽然在近代社会公共领域与私人领域的分化过程中，政府成了公共领域实体性的存在，但是，就政府是一种公共性的存在形态而言，它没有自身独立的利益追求，它只是作为公共利益的代表机构而存在的。由于没有自己的独立的利益，所以，也就没有参与订约的资格。就新公共管理把政府当作参与订约的一方来看，所造就的必然是一个更加异化的政府，会把政府置于反社会、反人民的位置上。尽管在一些具体规范上新公共管理要求政府行为“顾客导向”，但就它把公众当作“顾客”而不是当作对它享有主权的人民而言，则是一个原则



性的和方向性的错误。但是，新公共管理毕竟代表了一种探索，是在历史转型过程中力求探索新型社会治理途径的做法。就这一点来看，它对于我们探索服务型政府的建设路径来说，是有着引以为鉴的意义的。

黑格尔认为：理念是概念及其定在的统一；哲学以理念为研究对象。<sup>①</sup> 这就说明，一种理念一经提出，就有可能静止和僵化。事实上，历史的发展不会停留在某一“定在”上，而是不断地冲破定在，是一个用新的定在代替旧的定在的过程。所以，当我们使用某一概念的时候，我们必须搞清概念生成时所对应的定在，定在的存续以及演进状况如何使概念失去了它原初产生时的内涵，又是如何与当下的定在保持何种对应性的关系。只有这样，我们才能够在历史发展的过程中看到一种理念流动的轨迹。也就是说，定在是在不断地受到扬弃的，这种扬弃决定了概念在内涵上的变化，使之去积极地适应新的定在；当概念与新的定在实现了统一的时候，也就赋予了理念以新的内容。这就是人类社会一切理念变化的逻辑。这一点，决定了我们在科学研究中需要时时地从现实性的定在出发去看一种理念的现实合理性，而不是从历史上的某一理念出发来评判现实的合理性，更不能把历史上的某一定在作为标准来评判现实。

我们认为，任何到历史上去发现和谐社会的理念与实现形态的做法，都是错误的，都是消极地用历史来批判现实的做法。比如，在关于儒家思想包含和谐理念、李世民创造了和谐社会的论述中，我们看到的是这样一个逻辑：中国共产党提出了构建和谐社会的目标，就和谐社会作为一个历史性的目标而言，它不是现实的定在，中国共产党需要领导中国人民去实现这一目标。但是，如果说儒家思想中就包含了和谐社会的理念，那不等于说，中国共产党的治国理念不如儒家的进步了吗？同样，李世民创造了一个和谐社会，而中国共产党仅仅提出和谐社会的目标，这不又是说中国共产党不如李世民有治理能力吗？这其中的错误是多么大，又是多么荒唐！由此看来，关于服务型政府的理念，需要从当下的现实去寻求建构的途径，而且更需要具有一种发展的和指向未来的前瞻性思维。研究管理主义的发展历史，只是为了搞清当下定在的来龙去脉。

其实，人文社会科学的研究只能是指向未来的，正如狄尔泰所说的那样，

---

<sup>①</sup> 参见〔德〕黑格尔：《法哲学原理》，1页，北京，商务印书馆，1961。

“人文科学的目标，即理解社会历史现实中的单一和个体，认识其形成过程的一致性，为其未来发展建立目标和规则。”<sup>①</sup> 从对个别的研究中提升出一般，而在一般中则包含着洞观未来的可能性，这就是对人文社会科学的基本要求。在考察管理主义的历史以及走向服务型政府的趋势时，有一个“从一般到个别”然后再“从个别到一般”的思维进程。这不仅是体现在李传军的这本书中的思维方法，也是我们从事人文社会科学研究应自觉遵循的逻辑。

费希特在谈到学者的使命时说：“每个人都必须真正运用自己的文化来造福社会。谁也没有权利单纯为自己过得舒适而工作，没有权利与自己的同胞隔绝，没有权利使用自己的文化却于他们无益；因为他们正是靠社会的工作才能使自己获得文化，从一定意义上说，文化就是社会产物，社会所有物；如果他不愿由此给社会带来利益，他就是从社会攫取了社会所有物。”<sup>②</sup> 我们现在所面对的人文社会科学研究环境还不是很理想的，在这种情况下，学者如果过多地考虑个人的话，就不可能肩负起学者的使命——特别是在社会治理的问题上去进行宏大叙事式的探讨，是需要有“一种精神”去支撑我们的。李传军在生活上有许多困难，但他克服困难，选择了教书做学问这份苦差事，表现出了勤奋，其中是包含着“一种精神”的。虽然他是我的学生，但我时常用他来激励自己。我在这里引用费希特的一段话，是对自己的要求，也是对他的进一步勉励。

张康之

2006年10月

① [德] 狄尔泰：《人文科学导论》，29页，北京，华夏出版社，2004。

② [德] 费希特：《论学者的使命》，33页，北京，商务印书馆，1984。



# 目 录

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 导言                | 1   |
| 第一章 管理主义政府模式的理论基础 | 14  |
| 第一节 “管理主义”相关概念考察  | 14  |
| 第二节 管理主义政府模式的理论建构 | 39  |
| 第二章 管理主义政府模式的实践特征 | 60  |
| 第一节 管理主义政府模式的兴起   | 60  |
| 第二节 管理主义政府模式的特征   | 89  |
| 第三章 管理主义政府模式的理性批判 | 112 |
| 第一节 管理主义政府模式的理论危机 | 112 |
| 第二节 管理主义政府模式面临的挑战 | 139 |
| 第四章 管理主义政府模式的结构转型 | 168 |
| 第一节 构建新型政府模式      | 168 |
| 第二节 西方国家的行政改革实践   | 186 |
| 第三节 新公共管理运动       | 200 |
| 第四节 管理主义政府模式的结构转型 | 214 |
| 第五章 服务行政模式的理论与实践  | 225 |
| 第一节 服务行政模式的理论基础   | 225 |
| 第二节 服务行政模式的价值导向   | 231 |



|        |                        |     |
|--------|------------------------|-----|
| 第三节    | 服务行政模式的主体特征·····       | 237 |
| 第四节    | 服务行政模式的职能设计·····       | 245 |
| 第五节    | 服务行政模式的实践形态：服务型政府····· | 252 |
| <br>   |                        |     |
| 第六章    | 我国行政模式转型中的服务型政府建设····· | 261 |
| 第一节    | 我国传统行政模式剖析·····        | 261 |
| 第二节    | 我国当代的社会转型与行政模式转型·····  | 266 |
| 第三节    | 我国服务型政府建设的背景·····      | 271 |
| 第四节    | 我国服务型政府建设的实践·····      | 277 |
| 第五节    | 我国服务型政府建设的对策·····      | 282 |
| <br>   |                        |     |
| 结语     | ·····                  | 293 |
| <br>   |                        |     |
| 主要参考文献 | ·····                  | 299 |
| 后记     | ·····                  | 303 |



## 一、历史回顾与研究主题

近些年来，随着世界各国政府改革实践的逐步深入和公共行政理论研究的日益成熟，关于政府模式转型的探讨逐渐成为公共行政学科的热门话题。迄今为止，关于政府模式的理论可谓百家争鸣、百花齐放。同时，政府的改革实践也在推陈出新，不断创造和实践着不同的政府模式。在纷繁复杂的现象背后，理论和实践需要行政学研究者回答如下现实问题：政府模式有无一个确定的发展方向？如果有，那么这一发展方向是什么？现实政府模式向未来政府模式转型的内在动力是什么？

以上问题的解答需要我们进行深入细致的理论思考。社会科学领域往往存在着这样一个悖论：历史的考察往往是“事后诸葛”；现实的分析难免会“雾里看花”；未来的预测则可能属于“痴人说梦”。要理清头绪，静心思考，必须得有宏观的大视野。在这方面，马克思主义的经典作家们为我们提供了典范。在关于国家历史类型的分析中，马克思、恩格斯并没有选取任何单一的向度，换言之，他们不是历史学家，也不是时事评论家，更不是未来学家，他们是哲学家。哲学所提供的方法论，尤其是他们所创立的辩证唯物主义和历史唯物主义为他们对社会进行历史的、现实的分析提供了一把“金钥匙”，使他们打开了通向未来社会的大门。通过分析，他们发现了国家历史类型更替的规律：奴隶制国家→封建制国家→资本主义国家→社会主义国家，并指出人类未来的社会是无阶级、无国家的共产主义社会。他们的理论成就告诉我们，没有恢弘的视野，任何理论分析都不可避免地陷入“坐井观天”、“夜郎自大”的境地。研究政府模式的转型问题，同样要选取大跨度的分析视角。历史的回顾可以帮助我们理清现代政府发展的脉络。由于本书的论题是“管理主义政府模式的终结与服务型政府的兴起”，因而



我们还是从近代政府模式的实践及相关理论着手。这一分析点，既不至于太过遥远而使得问题的分析过于不着边际，又不会因过于现实而陷得太深以致不能自拔。

我们知道，近代社会的起点是以资产阶级登上历史舞台以及资本主义国家取代封建制国家为标志的。在此之前，资产阶级启蒙思想家们已经为资本主义制度设计了蓝图。其中，由孟德斯鸠在其名著《论法的精神》中所构建的三权分立与制衡理论，普遍为资本主义国家所接受。因而，西方国家在确立了资本主义制度后，即能够实行法治的国家治理形式，三权分立与制衡也成为资本主义国家组建国家机构的法制原则。尽管西方各国宪法在文本表述方面各有特色，但基本上都体现了以下几个方面的制度设计特点：（1）由三个不同的机关分别执掌和行使立法权、行政权、司法权；（2）每一个机关都是相对独立的，它们在行使各自的权力时，都不能离开其他机关的协助；（3）每一个机关都拥有防止、抵御其他机关侵犯其权力的法律手段。通过上述三方面的制度安排，实现不同权力的制约与平衡，从而形成三权分立的权力结构。由此看来，行使行政权的政府从理论上并不拥有强势地位。其实，这恰恰体现了制度设计者对强权专制的担心。“不受约束的权力必然导致专制”、“权力导致腐败，绝对的权力导致绝对的腐败”、“以野心制约野心，以权力制约权力”，诸如此类的表述足以说明这一点。在资产阶级看来，封建专制制度刚刚过去，为使人类免遭再次的厄运，权力制约是当时情况下一种无奈的选择。

常识告诉我们，任何理论都不会停滞不前，任何制度设计也不可能永世万年。三权分立与制衡为行政权所设定的地位和角色当然也不会一成不变。随着资本主义发展，尤其是其中最关键的一对矛盾——生产力和生产关系的矛盾——不断发展的结果，资本主义由自由资本主义走向垄断资本主义，政府在不同时期所扮演的角色、所承担的功能、所发挥的作用存在着很大的差异。

在自由资本主义时期，主导理论是“市场万能”理论。这种理论认为，市场本身能协调和处理经济领域的一切问题，靠市场这只“看不见的手”引导，社会中的经济资源会自然地达到一种合理的配置，经济活动也会有序、活跃地进行。因此，政府的存在只是为了给市场行为提供基本的法律和制度规范，政府被人们形象地称为“守夜人”。在此阶段，“管得最少的政府才是最好的政府”成为大多数人的信念，政府职能收缩到了最小的限度。当时，资本主义经济发展处于早期阶段，由于各种深刻的社会、经济矛盾还未显露出来，市场经济所具有的自我调节机制还在起作用，因此经济呈现一片繁荣景象。



然而，市场经济的一个悖论就是“自由竞争导致垄断”。如果没有任何干预，比如没有《反垄断法》、《反不正当竞争法》等法律，没有政府的宏观经济调控，市场经济中的企业自然会遵循达尔文所描述的生物界之“丛林法则”——弱肉强食、适者生存。其结果是，一些企业在激烈的竞争中败下阵来，而竞争的胜利者则通过兼并、联合或者通过扩大再生产等途径日益发展壮大了起来，甚至成为某一行业的“执牛耳者”。此时，企业的规模越来越大，而市场的容量却已经饱和。为了生存和发展，这些企业都试图挤垮对手、独占市场。结果，单个企业生产的计划性和整个社会生产的无计划性同时并存，生产相对过剩的问题不可避免。随着资本主义经济的进一步发展，其本身所固有的内在矛盾表现了出来。这一矛盾归根结底还是生产力和生产关系的矛盾，具体表现为社会化大生产和生产资料资本家私人占有之间的矛盾。市场的自我调节机制开始失灵，经济危机周期性地爆发，引发了各种经济和社会问题。尤其是1929—1933年波及整个西方世界的经济危机，使人们普遍认识到政府职能应予以加强。从“市场”角度来看，市场本身这只“看不见的手”并不能协调、引导和解决一切经济问题，从而需要一个作为社会公正形象代表的政府来出面协调。同时，随着社会的发展，国与国之间联系的加强、交往的增多，社会公共事务和国家政府间事务也必须由一个有能力、有效率的政府来处理。随着美国“罗斯福”新政的推行，“凯恩斯主义”在西方受到重视。特别是第二次世界大战后，各国政府在战后社会、经济的恢复和重建方面功不可没。社会的发展、时代的需要使得政府日益成为社会的主宰，传统的“三权分立”模式受到巨大的冲击，以至于立法权和司法权有沦为行政权“小弟弟”之虞。

行政权的扩大在实践上已经成为一种不可扼制的趋势，甚至后来有“行政国家”的提法。理论源于实践，实践也呼唤着理论。当时存在着诸多需要理论加以解答的问题，比如如何为政府与市场的关系定位？如何消除政党分赃制的不良影响？理论的发展回应了实践的要求。威尔逊（T. W. Wilson, 1856—1924）于1887年在美国哥伦比亚大学《政治科学季刊》上发表了其行政学名篇《行政之研究》，提出行政与政治分离的构想，即“政治—行政”二分原则。1900年，美国学者古德诺（Frank J. Goodnow, 1859—1939）在其所著的《政治与行政》一书中将这一原则表述为“政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行”。威尔逊和古德诺之所以提出“政治—行政”二分原则，是基于这样的实践要求：由于政党分赃制的影响，当时各国政府机构中存在着办事效率低下、腐败现象严



重、官僚主义盛行等弊端。以美国为例，当时少数工业资本巨头把持自由民主的旗帜，主张限制政府，鼓吹自由放任，形成所谓新的个人主义思潮。工业巨头利用手中的巨大财富，采用收买贿赂等手段来影响议会的决策，丑闻频频发生，致使立法权的威望直线下降。面对着行将形成的财富上和政治上的垄断形势，社会提出改革政府体制，扩大政府职能，使政府服务于社会和经济的要求。在威尔逊和古德诺之后，韦伯（Max Weber，1864—1920）在其所著的《社会与经济组织理论》（1922年出版）一书中，构建了“理想型官僚组织体系论”，简称“官僚制”。之后，“官僚制”被引进到国家行政管理中来。

从威尔逊到韦伯，他们的理论中都贯穿着这样一条主线，即价值中立、效率中心、技术至上，理论上可将之概括为“管理主义”。也就是说，他们的理论所关注的仅仅是政府内部管理的问题，试图通过“管理”技术来解决所有的社会问题。他们将公共行政视为“真空地带”，可以不受政治影响；将行政人员视为没有感情和欲望而只有“工具理性”，完全从属于行政职位的“冷血动物”。正是在这一点上，“管理主义”广受诟病。民主行政理论就认为，在政府管理这样一个公共领域，价值的缺失是不可思议的。在公正面前，效率也不是政府管理唯一追求的目标。管理主义政府模式将政府机构比拟为一架精密设计的机器，行政人员无非是这架大机器上的一个无生命的“螺丝钉”而已。这种思维，实际上是对人的异化和物化，是人文精神的沦丧，是对人的价值的否定。这正是管理主义政府模式对现代民主的背离。要实现人的全面发展和社会的全面进步，必须重新发现人的价值和人的尊严，发挥行政人员的主观能动性，倡导公共服务精神，为公众的行政参与提供条件，从而实现由管理行政向服务行政的变迁。

耐人寻味的是，理论的纯粹化往往导致理论的极端化。由于“管理主义”理论在上述方面的极端化，公共行政实践在“管理主义”理论的指导下也就不可避免地走上了一条抛却价值、缺乏人文关怀的“价值中立、效率中心、技术至上”之路。第二次世界大战以后，随着社会的发展和国家干预的加强，各国政府的行政职能和管理范围不断扩大，行政机构和人员编制日益增加。政府机构的剧增导致了机构臃肿、人浮于事、官僚主义、公共开支不堪重负、行政效率低下等弊端，以至于在20世纪70年代出现了财政危机、管理危机和信任危机，这引发了西方国家大规模的行政改革运动。

从实践的角度看，西方国家的行政改革确实取得了一定的成效。为了改变官僚制下的官员严格按章办事、循规蹈矩的传统，各国政府通过废除公共部门众多



的束缚公务员及社会公众办事手脚的规章制度，以提高行政人员的办事效率。这些举措包括强化行政人员的决策作用和执行规章制度的灵活性，淡化行政组织结构和强化行政人员的有效行为能力，改革政府内部烦琐的管理规制等。为了改变官僚制造成的行政管理过分依赖缺乏外部监督制约的官僚机构，使政府能够得到外部环境的监督和指导，各国提出在政府部门中引入“企业家精神”。这其中包括国有企业民营化，将部分国有企业或资产卖给私人经营；公共事务社会化，将公共事务委托给社会组织管理；政府业务合同化，把政府主管的业务工作推向市场，由政府与企业签订合同，以保证其业务目标的实现；在政府官员管理上实行合同聘用制和建立以功绩制为原则的个性化绩效工资制度，仿效企业雇用经理的做法聘用政府部门主管人员。为了解决官僚制由于组织结构和管理方式上的权力集中而影响行政效率的问题，各国行政改革都实现了对基层的充分授权，使基层组织机构具有适应社会需要而独立决策的权力。通过改革，行政机构大为精简，政府能力尤其是宏观调控和综合协调功能大大提高。

然而，从实践到理论却依然摆脱不了这样一种趋向，即还是在“管理主义”理论指导下，沿着“价值中立、效率至上、技术中心”之路走下去。“穿新鞋、走老路”也罢，“新瓶装旧酒”也罢，用于评价这场表面上声势浩大的行政改革运动恐不为过。“表面看来，它在公共选择理论、交易理论等经济学理论的指导下，试图发现一种可以超越官僚制的公共行政模式，实际上，它并没有实现对官僚制的超越，至多也只是一场对官僚制的大规模的修补工作。”<sup>①</sup>从西方行政改革发展到目前的情况来看，仍然是按照官僚制的科学化、技术化的思路对管理主义政府模式的修补和校正，是在一些枝节问题上的调整，而未涉及政府的“公共性”本质以及政府与公众关系到底如何定位的问题。从组织结构上看，行政改革对官僚制的层级结构作了调整，扩大管理幅度，压缩管理层次，这是由于新的技术手段在政府中的应用，使信息交流和传递都更加方便，组织结构完全可以扁平化，这对于官僚制的组织层级结构的设置来说，并不是严格意义上的改革。从管理方式上看，行政改革提出了要凸显行政人员的个性化和灵活性的要求，但并没有超越行政控制的基本模式，即以权力为中心的计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算。比如，行政改革中的绩效管理方式，实则是一种行政控制，无非是将控制的依据由职权让位于效果。

<sup>①</sup> 张康之：《寻找公共行政的伦理视角》，165页，北京，中国人民大学出版社，2002。