

全国第四届行政哲学年会文集

行政发展观与 行政管理体制改革

主编 郭 济 商红日



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

全国第四届行政哲学年会文集

行政发展观与行政管理体制改革

郭 济 商红日 主编

立信会计出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政发展观与行政管理体制改革/郭济,商红日主编. —上海:立信会计出版社,2007. 10

ISBN 978-7-5429-1935-9

I. 行… II. ① 郭… ② 商… III. ① 行政学:哲学-中国-文集 ② 行政管理-政治体制改革-中国-文集 IV. D63-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 164276 号

行政发展观与行政管理体制改革

出版发行	立信会计出版社	
地 址	上海市中山西路 2230 号	
邮政编码	200235	
电 话	(021)64411389	
传 真	(021)64411325	
网 址	www.lixinaph.com	E-mail lxaph@sh163.net
网上书店	www.lixinbook.com	Tel: (021)64411071
经 销	各地新华书店	

印 刷	立信会计常熟市印刷联营厂
开 本	890 毫米×1240 毫米 1/32
印 张	10
字 数	274 千字
版 次	2007 年 10 月第 1 版
印 次	2007 年 10 月第 1 次
印 数	1—1 000
书 号	ISBN 978-7-5429-1935-9/D • 0078
定 价	20.00 元

如有印订差错 请与本社联系调换

目 录

行政发展观中的价值问题研究

和谐社会构建:行政发展的价值冲突与价值协调

- 施雪华 孙发锋(3)
- 公共精神:公共行政现代化的价值维度..... 陈建平(15)
- 和谐社会构建中的行政发展价值选择初探 申振东 龙海波(35)
- 论当代中国行政发展的目标体系 仲崇盛(42)
- 科学发展观与中国行政发展价值选择机制 颜佳华 王升平(51)
- 和谐社会视野下政府公共政策的基本价值取向 李建中(58)

行政文化与行政发展研究

- 行政文化与行政发展管见 葛 荃(69)
- 和谐社会中行政发展与人的全面发展 陈锦文(79)
- 论公共行政社会化
- 从政治社会化到公共行政社会化 申振东 蒋文武(86)

科学发展与行政和谐发展研究

- 论行政和谐发展 靳江好 赫郑飞(95)
- 行政学中国化与行政发展观辨析..... 乔耀章(101)
- 行政发展:从部门分工管理到部门公务合作
- 以湿地保护与合理利用为参照..... 郎佩娟(107)

公共利益与行政发展研究

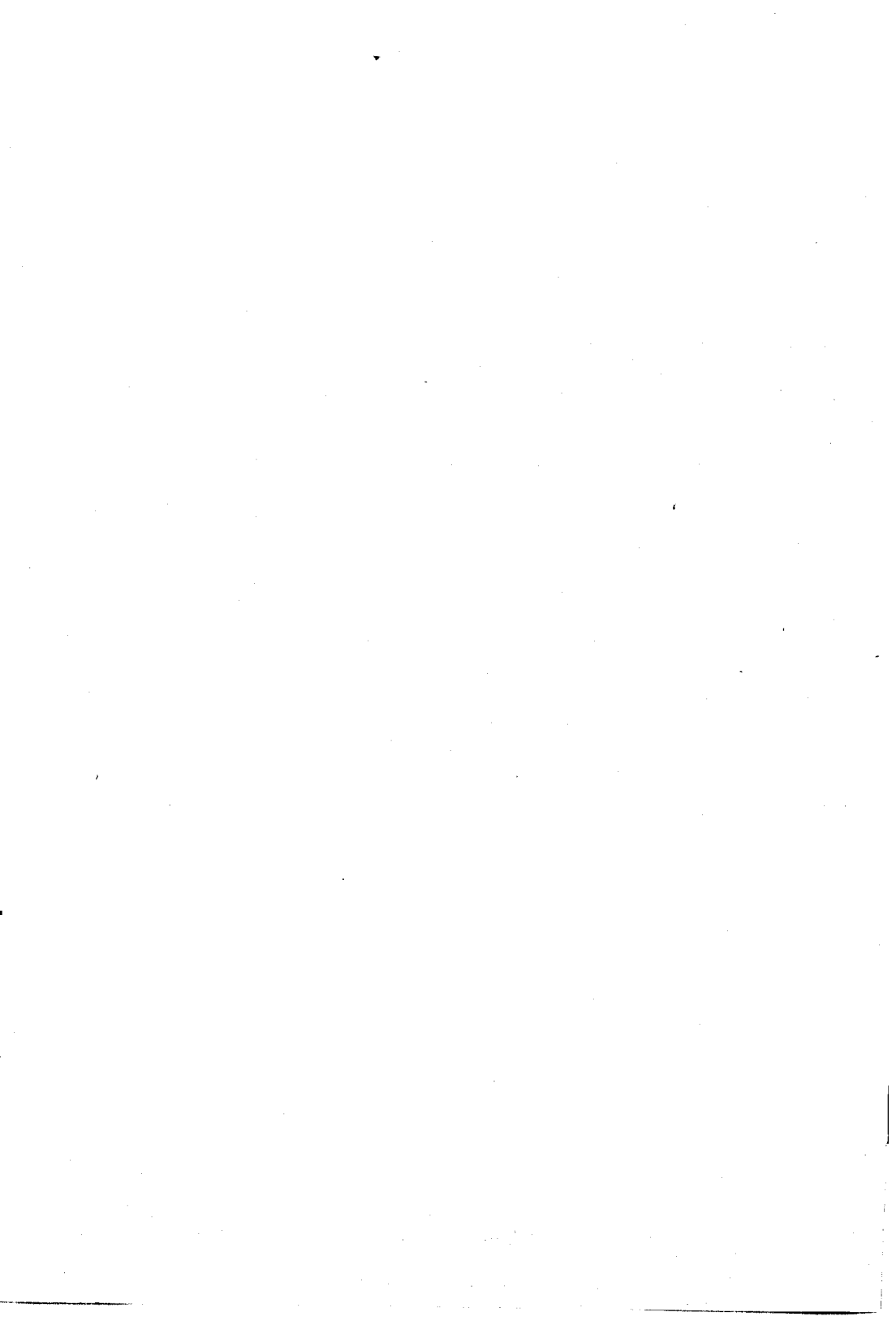
- 论行政发展视野中的公共利益..... 张维平(129)

行政发展视野下的公共利益分析·····	顾铮铮(151)
行政发展视野中公共利益实现的可能性研究	
——培育普通利益团体的必要性·····	朱蕙莉(161)

行政管理体制改革诸问题研究

科学发展观视角下的行政管理体制改革:价值、战略与路径	
·····	田 军 商红日(173)
适应与选择的“融合统一”:诠释公共行政组织发展意义的	
理性视角·····	教军章(183)
市政管理的机制、过程和手段新探	
——行政发展观视野下的市政管理创新·····	陈晓原(203)
中国地方政府创新行为探索:基于多案例的文本分析	
·····	吴建南 马 亮 杨宇谦(226)
政府绩效的结构诠释·····	辛强国(247)
商务区政府管理与服务模式及其运行机制刍议	
——以北京市东城区东二环交通商务区建设管理办公室	
为个案·····	高 旺(254)
论和谐社会视野下中国社会政策的转型·····	朱勤军 徐理响(267)
加强国家海洋综合管理的思考·····	李百齐(277)
后现代官僚制变革·····	张劲松(288)
和谐主题漂移下的我国领导职公务员和谐管理能力培训:	
CVF 视角 ·····	胡宁生 尚虎平(302)
后记·····	(315)

行政发展观中的价值问题研究



和谐社会构建：行政发展的 价值冲突与价值协调

施雪华 孙发锋

一、个人理性、国家理性与公共理性

国家和个人一样,要生存和发展就必须满足一定的需要。自国家产生后,国家就幻化为社会的代表者,国家利益俨然是社会利益、公共利益的化身。事实上,国家利益和社会利益也是有一定区别的。著名的“诺思悖论”揭示:国家有两个基本目标,即使社会的产出最大化和统治者的收益最大化,而这两个目标是有冲突的,往往不可兼得。^①从政治学的常识来看,国家理性追求社会产出最大化才具有道德的合法性和正当性。在既定的社会资源有限的情况下,国家利益和个人利益虽有融洽的一面,但在某些条件下发生冲突也是在所难免的。个人利益和国家利益发生冲突时如何选择,实际上关系到如何认识个人和社会、国家的关系。有两种比较“极端”的认识对此作出了截然相反的回答。一种认为社会有机体的生命比构成整体的部分的生命更重要、更有意义,因此,国家高于个人,个人是国家实现自身目标的手段,如黑格尔就是这样认为的。这种偏向常常为国家主义提供了理论依据。另一种认为社会没有感觉和意识,没有人格,个人才是具有自由意志的主体,个人本身就是目的,如斯宾塞就持此种观点。在现

① 道格拉斯·诺斯等. 西方世界的兴起. 厉以平等译. 北京:华夏出版社,1999. 126 页

实生活中,这种偏向常有滑向极端个人主义的可能。后者还常常假定社会利益不过是个人利益的叠加,个人理性是促进公共利益的自然推动力量,根本不需要政府为了整体利益去进行干预。站在马克思主义的立场上来看,显然,这些观点均没有正确地反映人类社会生活的现实。

马克思指出,个人是社会中的人,个人利益的实现离不开社会的发展。“利益本身已经是社会所决定的利益,而且只有在社会所创造的条件下并使用社会所提供的手段,才能达到;也就是说,私人利益是与这些条件和手段的再生产相联系的。这是私人利益,但它的内容以及实现的形式和手段则是由不以任何人为转移的社会条件决定的。”^①马克思在强调个人利益的实现对社会发展的信赖的同时,并没有泯灭个人利益。他指出:“‘共同利益’在历史上任何时候都是由作为‘私人’的个人造成的。”^②这说明,公共利益脱离了个人利益也就成了无本之木。应该说,马克思对个人利益与社会利益关系的认识是比较清醒的,指出了个人利益和社会利益的辩证关系。马克思的这些论述启示我们:行政权力作为公共权力的一部分,既不能完全持个人理性,从个人利益的需要出发来持续损害社会整体利益,也不能完全持国家理性,以整体利益的名义去否定个人正当利益。为了做到这一点,实现个人利益和社会利益的均衡或理想状态下的“互动双赢”,行政权力的行使和运用必须以公共理性作规导。

罗尔斯说:“公共理性是一个民主国家的基本特征。它是公民的理性,是那些共享平等公民身份的人的理性。他们的理性目标是公共善,此乃政治正义观念对社会之基本制度结构的要求所在,也是这些制度所服务的目标和目的所在。”^③一般来说,自由主义者都是个人主义者。像罗尔斯这样的新自由主义者之所以突出“公共善”,是为了缓和僵化

① 马克思恩格斯全集(第46卷上).北京:人民出版社,1979.102~103页

② 马克思恩格斯全集(第3卷).北京:人民出版社,1960.275~276页

③ 约翰·罗尔斯.政治自由主义.万俊人译.南京:译林出版社,2000.225页

的个人主义,从而向“集体主义”前进了一步,显示了调和个人利益和集体利益的企图。从现代公共理性平衡个人利益和整体利益这一点来说,现代公共理性与古希腊一些共和国政治生活中否定个人权利、抹杀个人利益,以“公共”取代“私人”的倾向是格格不入的。一切否定个人理性的整体主义思维都必须面临这样一个难题:离开了个人利益,何以界定社会利益和国家利益?最终只能少数人盗用“人民”整体的名义来界定所谓的整体利益,而多数人很可能发现这种硬加的整体利益并不是他们所需要的,从而造成资源浪费。因此,公共理性化的行政权力应更加重视依法保护个人正当、合理的利益,揭露并防范虚假的整体利益对合理个人利益的侵犯,以真实的整体利益的名义来维护和增进个人利益,同时防范非正当的个人利益对真实整体利益的侵吞。

二、个人权利、社会自由与行政权力

17、18 世纪的一些社会契约论者认为,个人在自然状态下享有天赋的不可剥夺的权利,正是为了保护这些权利,个人才契约立国,任何侵犯个人天赋权利的政府都是暴虐的,对暴虐的政府,人们可以坚持“以强力对付强力”。正如洛克所说的:“社会始终保留着一种最高权力,以保卫自己不受任何团体,即使是他们的立法者们的攻击和谋算。”^①在这些契约论者看来,国家权力是危险的“利维坦”,是“必要的邪恶”,因此十分警惕国家权力对个人权力的侵犯。这种理论为适合自由资本主义的“小政府”提供了依据。

传统自由主义者警惕国家权力对个人权利的侵犯,毫无疑问是正确的。但是,国家权力积极介入社会经济生活,又可以为个人权利的发展创造条件,扫除障碍,提供保证。应该说,罗尔斯与诺齐克在维护个人权利这一点上是一致的,但在维护的手段上有分歧。作为新自由主

① 洛克,政府论(下篇),叶启芳等译,北京:商务印书馆,1964,92 页

义者,罗尔斯主张积极发挥国家权力的干预功能来保障和发展个人权利。诺齐克则提倡“最弱意义上的国家”,坚持个人权利边际约束原则,并在《无政府、国家与乌托邦》中开门见山地说:“个人权利为国家留下了多大活动余地,国家的性质,它的合法功能及其证明(如果有这种功能的话),就构成本书的中心内容。”^①诺齐克固守“小政府”理论,这已经与社会事务急剧膨胀的时代有一定的差距。但他依然涉及现实政治生活中的一个重大问题,即在国家权力已大大扩张的情况下,单靠国家权力内部的三权分立已不能实现制衡,必须坚持个人权利限制国家权力的传统,实现“以权利制约权力”,才能矫正业已失衡的国家与社会关系,避免专制和暴政,哪怕是以国家整体利益或社会全体利益的名义的“国家强制”和“多数暴政”。在大众时代,“原子化”的个人在实现个人权利时,常常力不从心,甚至是茫然不知所措。因此,他们必须组织起来,建立众多的非营利组织,从而推动公民社会的发展,为实现社会自由提供重要的平台。

根据上文对国家权力和个人权利、社会自由一般关系的探讨,我们认为,中国在现代化初期和中期,适当的政府集权,特别是行政集权,是必要的。中国行政部门权能的大规模削减,恐怕要到现代化的后期。原因是:

首先,行政权力扩张是现代化前期和中期的一条基本规律,要顺利推进中国的现代化,就必须遵循这条规律。西方国家在现代化的起步阶段曾得益于君主专制,君主专制为西方国家的早期现代化注入了动力。英国、法国早在15世纪就开始了君主专制进程,逐渐雄踞欧洲强国的地位。至16世纪,欧洲国家普遍发生了政治体制上的转型,多数国家建立了强而有力的君主制,有力地推动了早期欧洲国家的现代化。也就是说,早期资本主义现代化是在君主专制的羽翼下发展起来的。正是在这意义上,恩格斯指出:“王权依靠市民打垮了封建贵族的权力,

^① 罗伯特·诺奇克. 无政府、国家与乌托邦. 何怀宏等译. 北京: 中国社会科学出版社, 1991. 1 页

建立了巨大的、实质上以民族为基础的君主国，而现代的欧洲民族和现代的资产阶级社会就在这种君主国里发展起来。”^①19 世纪末 20 世纪初，西方国家进入加速现代化时期，与此相适应，国家权力扩张则成为普遍现象，扩张的国家权力绝大部分落到了行政部门手中，出现“行政集权民主制”。^② 在我们看来，西方国家经历从“消极政府”到“积极政府”，特别是“守夜人政府”到“行政国家”转变的原因，主要是与行政机关自身的组织结构和行政权力的特点有关。各国行政机关多实行行政首长负责制，决策效率高，能够及时处理大量复杂的公共事务，满足了现代化对效率的需要。“统一才有力量，这是不容争议的。一人行事，在决断、灵活、保密、及时等方面，无不较多人行事优越得多；而人数越多，这些好处就越少。”^③此外，行政权力功能的发挥涉及社会生活的各个方面，诸如提供公共卫生、兴办教育、交通等，其扩张常常蒙上“温情脉脉”的面纱，遇到的阻力较小。

其实，在现代化的前期和中前期，中国公民社会力量还很有限，自治能力还有待提高，这决定了它还不能较多地承担从政府部门下放的公共权能。众所周知，改革开放前，中国没有真正意义上的公民社会，社会湮没于国家。因此，国家权力有意识地从社会上收缩是公民社会萌发的前提条件。受经济发展和政治文化等因素的制约，中国公民社会不可能在短期内取得飞跃进展。只有到现代化的中后期和后期，中国公民社会才会走向成熟壮大，此时，压缩政府的权能、实现“还政于民”的理念才有可能。否则，盲目快速地将政府公共权能向不成熟的公民社会下放，只会导致社会治理的混乱和失序，降低社会治理效能。

说行政权力在中国现代化的前期和中期有膨胀的合理性，并不是说可以置个人权利和社会自由于不顾，也必须重视个人权利和社会自由。从这方面说，在中国现代化的中期，实现“强社会—强国家”是一种

① 马克思恩格斯选集(第4卷). 北京:人民出版社,1995. 261 页

② Michael Curtis (General Editor), Introduction to Comparative Government, 2nd Edition, Harper and Row, Publishers, 1990

③ 汉密尔顿等. 联邦党人文集. 程逢如等译. 北京:商务印书馆,1982. 357 页

理想的选择。改革开放初期,中国通过经济体制改革,首先将自由还之于经济领域。经过二十多年的改革和发展,到2003年年底,中国民政部门共登记各类非营利组织26.66万个,相对于1989年的4446个增长很快;这说明中国公民社会有了初步发展(一般以非营利组织的状况作为衡量公民社会发展程度的主要指标),也预示着“强社会—强国家”模式在中国实现的可能性。

三、行政自主与行政监督

政府必须接受人民的监督,因为政府权力来源于人民的委托,这是民主政治理念的基本要求。然而,良好的政府不仅要接受人民的监督,而且要保持一定的决策自主权和自由裁量权。即使是民选政府官员包括民选的行政首长,也不能一味地顺从选民的要求,只代表选区的利益,他必须有能力根据自己对公共利益的理解自主施政,甚至去抵制多数人的不正当要求。困难在于如何把握政府机关自由裁量权的“度”,如何随着时间、地点和条件的变化去实现政府自主决策权和人民监督权之间的平衡。

关于行政和政治,一种比较经典的说法是,政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行。因此,行政必须接受政治的控制。但政治对行政的控制不是绝对的、死板的,而是适度控制。很多近代理论家都强调了这一点,反对政治事无巨细地干涉行政事务,赞成给予行政一定的自主权。密尔指出:“议会关于行政事项的本来职责,不是要用它自己的表决来作出决定,而是要注意使那些必须作出决定的人是能胜任的人。”^①古德诺说:“只有坦白地承认必须对法律总的执行进行控制,并承认必须有一部分行政工作是政治所不应干预的,安全才实现。只有如此,真正的民治政府和有效的行政管理才能得到”。^②在这些理论

① J·S·密尔,代议制政府,汪瑄译,北京:商务印书馆,1982,74页

② 古德诺,政治与行政,王元等译,北京:华夏出版社,1987,51页

家的号召下,西方公务员制度终于建立起来并逐步走向完善。公务员宣称“价值中立”,不随政党进退而进退,扭转了“政党分赃制”下行政的过度政治化倾向,行政的稳定性和自主性有了一定程度的加强。

然而,“在每种政治制度中,增进公众幸福的权力,包括一种可能被误用和滥用的自由裁量权”。^① 20 世纪 70 年代,在西方政府面临财政危机、管理危机和信任危机,处于焦头烂额的状态之中时,公共选择学派干脆地宣布“政府失败”。至于“政府失败”的原因,是政府“误用和滥用自由裁量权”,在公共选择学派看来,现行政府体制下的官员追求个人利益比私营企业的经理还自由,解决“政府失败”的举措之一就是强化对政府的监督。然而,在“放松规制理论”看来,政府问题之所以层出不穷,恰恰是因为对行政机关规制过度,要想提高政府绩效,必须放松绩效。“要想干得好,我们不能不减少对政府的制约。既然减少对市场的制约能使参与者释放进取的潜能,从而产生了实际效率,那么减少对公共部门的制约也有助于激发它的活力”。^② 可见,针对现实的政府问题,西方理论界对于是加强行政自主还是加强行政监督并未达成共识。

那么,在中国现代化的各个时期如何厘清行政自主和行政监督之间的关系呢?我们认为,在现代化的前期和中期,中国还处在加强制度化建设的阶段,应该加强行政法规和规章的制定,使尽可能多的政府行为有具体规则可循,以最大限度地减少政府行为的任意性,提高各级公务员依法行政能力。这当然与中国的特殊国情有关。由于种种原因如改革开放前运动式政治运作忽视制度建设、体制转轨等,中国的制度化建设明显滞后。因此,实现依法治国,建设社会主义法治国家在中国更具有现实性和针对性。目前,中国处于靠近现代化中期的前期,更奢谈不上放松规制。当前中国某些政府官员的作风不良、腐败和寻租行为之所以发生,主要是具体制度上出了问题。党和国家领导人多次指出

① 文森特·奥斯特罗姆. 复合共和制的政治理论. 毛寿龙译. 上海:上海三联书店, 1995. 80 页

② 詹姆斯·Q·威尔逊. 美国官僚政治. 张海涛等译. 北京:中国社会科学出版社, 1995. 439 页

了这一点。邓小平指出：“制度问题不解决，思想作风问题也解决不了。”^①江泽民指出：“由于制度和机制的不健全、不完善，工作中存在一些漏洞和薄弱环节，也会给腐败现象滋生以可乘之机。”^②在现代化的后期，中国才可以考虑放松规制。到那时，正如现在提倡放松规制的西方国家一样，中国的社会主义市场经济发达，公务员制度实行多年，这一制度的基本精神已经内化为官员的行为方式，减少规制，抽掉公务员制度的某些方面，其制度的基本精神依然存在，依然成为官员的行为准则。但是，即使在现代化的后期，也不是不要行政监督了。放松规制理论的提倡者盖布勒曾中肯地告诫：“当然，政府是需要一些规章的。政府的航船需要一两层油漆。如果我们去掉油漆，那就剩下光秃秃的金属，将会生锈腐蚀。”^③

四、行政效率与社会公平

效率和公平的关系是一个常提常新的话题。从某些角度来看，效率和公平是二律背反的关系，为了效率往往要牺牲一定的公平，同样，追求公平会使效率受到损失。但效率和公平之间的关系和谐了，两者又是可以相互促进的。一方面，实现社会公平，可以调动人们的积极性，保持稳定的环境，从而促进效率的提高。另一方面，效率提高了，可以为实现社会公平打下扎实的物质基础。事实上，效率和公平的辩证关系与自由和平等之间的张力是相互关联的。要彻底保障个人自由，保障每个人拥有财产和积聚财富的自由，就可能由于人们天赋和出身等方面的原因而导致有时是很悬殊的不平等；而如果要大力推行具有平等主义倾向的政策，通过税收等各种手段来缩小财富和权力方面的差距，就有可能导致对个人自由的严重干预。简言之，“减少后果悬殊

① 邓小平文选(第2卷). 北京:人民出版社,1994. 328页

② 江泽民文选(第1卷). 北京:人民出版社,2006. 324页

③ 戴维·奥斯本等. 改革政府. 上海市政协编译组等编译. 上海:上海译文出版社, 1996. 95页

的努力就意味着,为了使另外一些人更与之平等,某些人的自由将会被限制或牺牲。”^①

改革开放以来,在一部分人一部分地区先富起来,效率优先、兼顾公平等政策的作用下,中国居民的生活水平有了很大提高,实现了从温饱水平到小康水平的历史性跨越。同时,中国居民的收入差距也逐渐拉开,地区差距、城乡差距、行业差距等均呈扩大的趋势。有关资料表明,20世纪80年代末,中国基尼系数为0.28,1998~2000年,基尼系数平均0.45,已超过国际公认的0.4警戒线,2001~2003年,基尼系数稍有回落,到2004年又超过0.4。^②收入差距过分悬殊,凸现了社会公平问题的重要性,成为落实科学发展观和构建和谐社会的不利因素。在此情况下,行政机关在以政策、措施、条例等对社会经济生活进行干预时,应持何种价值导向,就成为一个必须面对的现实问题。

西方国家在现代化进程中,十分重视行政效率的提高。被誉为“行政学之鼻祖”的威尔逊说:“行政学研究的目标,在于首先要弄清楚政府能够适当而且成功地承担的是什么任务,其次要弄清楚政府怎样才能够以尽可能高的效率和尽可能少的金钱或人力上的消耗来完成这些专门的任务。”^③此后相当长的时期里,追求行政效率的提高一直是行政学研究的主导价值。理论是现实的反映,行政学家的这种观点顺应了西方国家现代化的要求。20世纪70年代左右,在西方国家实现现代化或即将完成现代化的时候,公共行政学发生了范式转变,产生了稍稍具有“后现代色彩”的新公共行政理论。新公共行政理论否定政治行政二分法,批评行政“价值祛除”的原则,认为行政机关不仅仅是被动地执行政策,高级公务员往往还参与政策制定,自由裁量权可以发展公共政策。在新公共行政看来,传统公共行政奉行“效率至上”,弊端百出,因此新公共行政倡导更多地关注社会公平。至于对社会公平的理解,该

① 丹尼尔·贝尔. 资本主义文化矛盾. 赵一凡等译. 北京:生活·读书·新知三联书店, 1989. 325页

② 汪清松. 试析当前效率与公平关系的新定位. 政治学研究, 2006(2)

③ 托马斯·伍德罗·威尔逊. 行政学研究. 国外政治学, 1987(6)

学派深受罗尔斯的正义理论影响,往往导向事实上的平等和结果的平等,要求行政机关在提供公共服务和公共产品的时候,满足“最小受惠者的最大利益”。

西方国家在现代化进程中处理行政效率和社会公平关系的一些做法,给我们一些启示。我们认为,在整个现代化进程中,也就是说在整个社会主义初级阶段,中国都必须坚持“效率优先”。只有坚持“效率优先”才能实现不断变化、人们对之认识不断深化的现代化。邓小平指出贫穷不是社会主义,发展太慢也不是社会主义,发展是硬道理,江泽民提出发展是党执政兴国的第一要务,胡锦涛强调发展是科学发展观的第一要义,所突出的都是效率优先原则。因此,对于中国目前的收入差距扩大,切不可惊惶失措,轻率地否定效率优先原则,甚至退回到平均主义的老路上去。

我们主张在整个现代化进程中都须坚持效率优先,并不是不注意社会公平问题的解决。相反,我们主张在坚持效率优先的前提下,把社会公平摆在更加突出的位置。离开了效率优先,就无法构建和谐社会,即使构建了,也是低层次的、短暂的、不稳定的。不注重社会公平,真的出现了“拉美化”,最终还是要葬送和谐社会。为此,党中央先后提出了“第一次分配要注重效率,第二次分配要注重公平”、“更加注重社会公平,加大调节收入分配的力度”等重大政策构想。当然,随着现代化进程的推进,人们对于社会公平涵义的认识可以不断调整。在靠近中期的前期,还无条件谈事实上的平等和结果的平等,只能提倡分配前提的公平,包括权利公平、规则公平和机会公平,下大力气解决一些影响社会公平的难点热点问题,同时加大对收入分配结果的监管。

五、行政效能与行政民主

民主是人类社会生活中的一种有着古老历史的政治现象,尽管有“多数暴虐”等缺点,然而瑕不掩瑜,它是迄今为止人类所能找到的最好的管理方法。在政治行政二分法理念下,讲民主,相当多的是指政治民