

政府行政人员从执行者到 行动者的角色嬗变

Zhengfu Xingzheng Renyuan Cong Zhixingzhe Dao Xingdongzhe De Jiaose Shanbian

乔姗姗 著

非虚构

中国社会科学出版社

政府行政人员从执行者到 行动者的角色嬗变

Zhengfu Xingzheng Renyuan Cong Zhixingzhe Dao Xingdongzhe De Jiaose Shanbian

乔姗姗 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府行政人员从执行者到行动者的角色嬗变 / 乔姗姗著. —北京: 中国社会科学出版社, 2019. 4

ISBN 978 - 7 - 5203 - 4202 - 5

I. ①政… II. ①乔… III. ①国家机关工作人员—干部管理—研究—中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 048179 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 刘 艳
责任校对 陈 晨
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2019 年 4 月第 1 版
印 次 2019 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 19.5
插 页 2
字 数 291 千字
定 价 88.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

本书系西南民族地区社会管理博士人才培养项目建设成果

贵州省区域内一流学科·社会学学科经费资助成果

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 选题背景与意义	(2)
一 双重转型的社会背景	(2)
二 研究意义	(5)
第二节 解释框架与概念描述	(7)
一 研究的解释框架	(7)
二 核心概念的界定	(14)
第三节 文献综述	(16)
一 行政人员的国内外研究	(16)
二 服务型政府有关行政人员的研究	(25)
三 社会学视野的行动者研究	(29)
四 综合评价	(34)
第四节 研究内容、方法与技术路线	(37)
一 研究内容	(37)
二 研究方法与技术路线	(45)
第二章 作为执行者的管理型政府	(48)
第一节 治理体系中的政治与行政二分	(49)
一 政治中的管理诉求:行政的萌芽	(49)
二 主题的嬗变:政治中分化出行政	(53)
三 行政的基本构成要素	(58)
第二节 决策者与执行者的分离	(62)
一 政治与行政:决策和执行的角色	(62)

2 ◆ 政府行政人员从执行者到行动者的角色嬗变

二 管理型政府的执行角色	(66)
三 管理型政府的职能	(71)
第三节 管理型政府对社会治理的体现	(74)
一 政府的“控制”与社会的“服从”	(74)
二 表达与回应社会治理模式的生成	(78)
三 政府“执行”功能的失灵	(82)

第三章 作为执行者角色的行政人员

第一节 官僚制组织中的行政人员	(87)
一 管理型政府的官僚制组织形式	(87)
二 官僚制组织中的文官制度	(91)
三 行政人员养成执行者角色	(94)
第二节 行政人员的“执行者”特征	(100)
一 职责的外在性	(100)
二 支配关系的形式合理性	(103)
三 机械“执行”的行为模式	(106)
第三节 行政人员的“执行”变异与政府职能的缺失	(111)
一 管理型政府与行政人员的“执行”之维	(111)
二 行政行为失范导致政府失灵	(116)
三 行政人员执行者角色的非典型化	(120)

第四章 后工业化社会的“行动”思潮

第一节 社会实践中“行动”思潮的萌芽	(128)
一 后工业化社会为行动者提供了实践条件	(128)
二 面对政府失灵:社会萌发自治的行动意识	(136)
三 社会自治行动的现实呈现	(141)
第二节 “行动者”理论:社会认知范畴的转型	(146)
一 主体与客体社会的扬弃	(146)
二 主体间性的复杂化	(150)
三 无主体的“行动者”范式	(155)
第三节 行动思潮对社会治理模式的变化	(160)
一 主客体论:权治的社会治理模式	(160)

二	主体间性的多元化与法治同一性的悖论	(164)
三	从代议制到合作制的演绎	(167)
四	合作治理模式中的行动者	(173)
第五章	从行动者视角看服务型政府	(183)
第一节	作为行动者的服务型政府	(185)
一	政府与社会二元分立时代的没落	(185)
二	政府从执行者向行动者的转向	(189)
三	政府形态的转型:从管理走向服务	(195)
第二节	服务型政府的特征	(200)
一	中心与边缘结构转向无主体结构	(200)
二	行政的价值中立到道德立场	(203)
三	管理型职能向引导型职能的演变	(206)
第三节	服务型政府的组织架构	(210)
一	从线性结构到网络结构转型	(210)
二	从部门界限到无边界虚拟组织	(215)
三	规范行政人员“自主性”的规则	(219)
第六章	行政人员行动者角色的形塑	(225)
第一节	服务型政府中的行政人员	(226)
一	从属于服务型政府的行动者	(226)
二	合作治理体系的生成	(232)
三	行动者对“他者”承认的诉求	(236)
第二节	行政人员的“行动者”维度	(242)
一	自我反思与灵活应变的能力	(242)
二	行政人员的行政责任内化	(247)
三	“行动者”角色行政人员的道德感	(251)
四	行政人员的自律性人格	(254)
第三节	行政人员行动者角色的塑造路径	(258)
一	行政人员的德制构建	(258)
二	培育行政人员服务理念规范性取向	(262)
三	构建良性的行政生态	(265)

第七章 行政人员行动者角色的本土化	(272)
第一节 管理行政向合作治理转型的探索性实践	(273)
一 管理行政逻辑中社会治理的本土化体现	(273)
二 合作治理行动的发生	(275)
三 合作治理雏形的实践探索	(282)
第二节 行政人员行动者角色的现实呈现	(286)
一 容错机制:承认行动者的自主性	(286)
二 潜规则:非正式制度的异化形态	(289)
三 政治环境:非正式制度与个体社会偏好的 良性互动	(292)
参考文献	(296)
结 语	(303)

第一章 绪论

随着人类社会进入后工业化的历史进程，后工业化社会的高度复杂性和高度不确定性特征日益凸显。为了适应社会的新特征，合作治理模式逐渐兴起，管理型政府向服务型政府转型。或者说，管理型政府是属于工业社会历史阶段的产物，管理型政府为社会的发展营造了井然有序的环境，工业社会在这种稳定的环境里创造了有史以来最为庞大的物质财富，民众的生活水平得到了最大幅度的提高。但是由于社会从工业社会向后工业社会的转型，管理型政府无法适应后工业化社会的治理诉求，为了符合后工业化社会的发展所需学者们设计了服务型政府。在管理型政府向服务型政府的转型中会涉及很多因素，其中，建设一支与服务型政府形态相匹配的行政人员队伍是众多因素中的重中之重。我们认为，服务型政府的行政人员重塑不仅仅是人事制度调整这么简单，而是一场行政人员角色转型的变革。进一步而言，行政人员需要从深层的自我认知价值理念层面，从管理型政府的执行者向服务型政府的行动者角色转型。从某种意义上讲，政府就是一个抽象的概念名词，政府的定义范围非常广泛。然而，只有组织内行政人员进行具体工作才能真正体现出政府的职能，行动者角色的行政人员才能够实现服务型政府所赋予其的职责。

管理型政府要求行政人员按照整齐划一的步伐来执行政策，当然这也符合工业社会的同一化标准。制度是静态的存在物，行政人员对既定制度、政策的理解和再解读过程就会存在差异性，当人的多样性遭遇到同一化的制度规则时，就会呈现出同样的制度却展现出行政人员形态各异的执行模式。随着后工业化社会中不确定性因素的增多，行政人员的自由裁量权范围越来越大，行政人员自主应用权力处理公

共事务的机会越来越多，在制度尚未涉及的领域，行政人员就出现了公权私用的行政行为异化状态。由于行政人员将公共权力私有化，致使社会与政府的矛盾越来越激烈，虽然制度对行政人员的违规违纪行政行为惩罚越来越严厉，但是政府依然陷入了政府失灵的困境之中。因此，为了规范行政人员的自主性，我们需要重新深入思考行政人员的角色。为了实现服务型政府的建设，行政人员迫切需要一个全方位的本质性转变，而不再局限于渐进式地改革行政人员人事制度。

第一节 选题背景与意义

一 双重转型的社会背景

从珍妮纺织机到瓦特蒸汽机的发明，西方开启了第一次工业革命的大门。再到后来各地兴办工厂，地理上远洋航路的推动，技术的发展为工业社会的建立提供了实践支持。启蒙思想家为工业社会的合法性奠定了扎实的理论基础，最终于18世纪中期西方进入了工业化社会的进程。西方在大肆掠夺外来原材料的基础上，经历了百余年的摸索和探讨，终于创造出了人类历史上最为巨大的物质成就，并基本完成了工业化阶段进入后工业化进程。当西方在进行轰轰烈烈的工业革命时，我国却经历了一段漫长而屈辱的历史。准确地说，从1978年党的十一届三中全会作出实行改革开放的重大决策后，我国才开始步入从农业社会向工业社会转型的正轨。短短的四十年间，我国在既没有外援的原材料，也没有可供借鉴和学习的已有发展模式条件下，（由于西方建设工业社会时的背景与我国当时所处背景完全不同，所以我国的发展没有可供借鉴的现成社会治理模式）工业化社会依然得到了巨大的发展，总体而言，我国大多数地区仍然处在工业化社会的阶段。可是，在全球化浪潮的冲击下，我国仍然同西方共同进入了后工业化社会阶段。因此，立足于我国大多数地区的发展现状来分析，我国目前处于双重转型的社会背景之下：第一，从农业社会向工业社会的转型；第二，从工业社会向后工业社会的转型。

第一个是从农业社会向工业社会转型的背景。我国的工业化社会进程是伴随着改革开放而展开的，在这个时期，市场经济的发展极大

程度地提高了民众的物质生活水平，但市场经济的核心思想与功利主义也使我们陷入物欲社会的泥潭中不能自拔。马克思曾在《经济学手稿（1857—1858年）》里，对当时的资本主义社会做了一个深刻的分析。虽然，我国从本质上与资本主义社会是不同的，但是在资本积累初期却与马克思所描述的当时的社会现状十分相似。“在这里表现为对于个人是异己的东西，物的东西；不是表现为个人的相互关系，而是表现为他们从属于这样一些关系，这些关系是不以个人为转移而存在的，并且是由毫不相干的个人互相的利害冲突而产生的。活动和产品的普遍交换已成为每一单个人的生存条件，这种普遍交换，他们的相互联系，表现为对他们本身来说是异己的、独立的东西，表现为一种物。在交换价值上，人的社会关系转化为物的社会关系；人的能力转化为物的能力。”^①即人与人的社会关系已经简化为用“物”的价值来衡量的地步，人们的追求就是为了获取“物”，从而丧失了人的本性。也就是说，我们生活在一个被彻底物欲化了的社会环境之下，人与人的关系异化到无以复加的地步，物质身躯完全决定了精神领域。我们看到，当前民众的生活追求总是在物质层次上徘徊滞留，社会以个体所拥有的经济能力作为主要甚至唯一的衡量人们生活质量的的标准，资本社会的概念风靡一时，病态的价值观也被认同，人们的独立思考能力匮乏，导致民众精神生活的追求较为单一，自我实现的愉悦感被剥离。我们在工业化社会进程还没有完全完成的基础上，已经与全球共同进入了后工业化社会时期，在这种特殊时期的背景下，我们必须敢于在理论上进行创新，才能实现社会的双重转型。

在工业化社会里，人们以“经济人”的理性假设来认识彼此，在这种社会气候熏陶之下，行政人员也不能免俗。我们看到，本应属于公共产物的权力，被部分行政人员视为私人物品。私利最大化的观念总在行政人员思想深处作祟，能否运用手中权力谋取私利成为某些行政人员在位时最高的“信仰”。由此引发的“权力寻租”，行政乱作为、不作为等乱象屡禁不止，行政人员却对此种现象不以为然，甚至部分行政人员还认同了这种严重扭曲的价值观念。举世瞩目、雷霆万

① 《马克思恩格斯全集》（第30卷），人民出版社1995年版，第107页。

钩的反腐行动，已经让官员成为一个“高危职业”，现实生活中，官员的“高危”往往集中在一些“高风险岗位”。^①由此可见，规范行政人员行为的人事制度虽然越来越细化和严厉，可是，最后取得的成效却总是不尽如人意。这使得我们的研究视线不能再仅仅停留在制度环节的修补层面，而需要提升到从社会历史背景的角度对政府形态进行综合而全面的考察，以新的社会形态和政府形式为背景，对行政人员角色给予全新的定位。

人类社会的第二次转型是从工业社会到后工业社会的过程，可能会有人提出这样的疑问，工业化进程尚未走完？怎么就进入了后工业化社会阶段呢？由于目前我国工业化社会所处历史背景与西方工业化社会所处阶段完全不同，我国的工业化社会进程处于一个高度流动性的背景之中，快速的交通工具、便捷的网络沟通方式加快了人们的流动性，流动着的人们使得社会里各种文化冲荡激烈，社会的不确定性因素逐渐增加，随着社会高度复杂性的特征日益凸显，我们正进入后工业化社会进程。况且，西方在发展工业化社会时所带来的生态环境恶化等一系列负面影响，需要全球同力解决。因此，在这种全球化的背景之下，我国在工业化社会尚未彻底完成的情况下，却随西方发达国家同步迈进了后工业化社会的大门。由此分析可知，我国目前处于工业化社会和后工业化社会的双重转型背景之中。因此，我国目前是面临了双重课题，一是农业社会向工业社会的转型；二是工业社会进入后工业化社会的转型。所以，我们既要解决工业化社会的问题，也要解决人类共同面对的后工业化社会的问题。其中社会治理模式的转变是最为亟待解决的问题之一，政府形态转型则是重构社会治理模式所需面对的首要问题。服务型政府是一种为了适应后工业化社会所需而产生的全新政府模式，虽然该概念提出了有近十年的时间，服务型政府建设的必要性和重要性也已经被理论界和实践界共同认可，但是还没有系统的理论构建供我们参考，实践界对服务型政府的建设也是处在摸索、探讨的阶段。“人”对于政府能否顺利转型发挥了决定性作用，所以行政人员是政府能否转型成功的最重要因素。一言以蔽

^① 刘畅：《谁在监狱里聆听“贪的代价”》，《中国青年报》2014年8月10日第3版。

之，服务型政府的建设关键在于如何再造出一支适合新型政府形态的行政人员队伍。

当然，从数量上看，目前对行政人员的研究似乎已经浩如烟海，但是有一点需要澄清的是，大多关于行政人员的研究都是限定在工业社会背景下的管理型政府模式中展开的相关探讨。即借鉴企业的人力资源管理知识，以控制行政行为的导向为核心理念，对行政人员管理制度的绩效、薪酬、培训、招聘等环节中某一细节内容进行研究。这些研究内容促进了管理型政府行政人员管理机制的完善，可对于构建服务型政府行政人员全新认知的借鉴意义不大。即使有关服务型政府行政人员的研究，也只是从完善政府公共服务职能这一视角出发展开的研究，针对服务型政府行政人员的系统研究较少。但是，服务型政府建设又对行政人员的转型提出了迫切要求，所以，有关服务型政府行政人员的系统化研究亟待展开。

二 研究意义

马克思在讨论哲学研究时谈到，“人们是自己的观念、思想等等的生产者，但这里所说的人们是现实的，从事活动的人们，他们受着自己的生产力的一定发展以及与这种发展相适应的交往的制约”^①。马克思认为，历史就是对“人”活动过程的描述，它既不是经验主义者所论证的完全客观事实描述，也非唯心者认为的完全主观心理活动组成。可见，马克思从历史研究的视角，充分肯定了“人”在社会科学研究中至关重要的作用。马克思的这一观点对于我们的公共行政学研究同样是适用的，在行政体系中，如果看不到人，仅仅关注体制、权力、组织结构等因素，或者说把行政体系抽象为一个机械系统，就不可能真正地理解行政体系运行中的各种具体的事件。所以，我们对行政体系的观察一刻也不能离开人，只有始终关注行政体系中的行政人员，发现行政人员之间的各种关系、行政人员行为的发生机制以及行政人员的价值观念和目标追求，才能说是对行政体系做出了准确的把握。

^① 《马克思恩格斯全集》（第3卷），人民出版社1995年版，第29页。

6 ◆ 政府行政人员从执行者到行动者的角色嬗变

对“人”的有关研究一直是社会学的主要任务，为了研究清楚“人”的行为逻辑，整个社会学从出现到20世纪一直都在围绕个体和系统的研究层次争论不休。个体研究以马克斯·韦伯为代表，他认为人是存在差异性的，因此，应该采用诠释主义方法论，研究个体的行动机理。帕森斯作为社会系统研究集大成者的代表人物之一，他认为只有制定具有普遍性特征的社会秩序才能有效规范人的社会行为。个体与系统的研究层次几乎主导了整个社会学的主要两种研究方法，即诠释主义的定性研究方法和实证主义的定量研究方法。在工业社会对科学崇拜的影响下，实证主义量化研究方法的科学性几乎被20世纪所有社会科学领域的学者所公认。直到人类进入后工业化社会，人类的多样性和差异性因素越来越多，同一性的社会秩序越来越难以规范多元化的人类行为。面对这种场景，社会学的学者们超越了秩序和个体之争，提出了行动者的研究范式。行动理论家认为，行动者会根据他所处的境况反观自我，会进行批判性的自我反思活动。行动者既非完全遵守秩序，也非仅靠自我主观认识判断来行动。他是在具体的社会情境中，也就是在社会关系中做出理性的判断，并试图改变这种社会关系。也就是说，自我的价值观念和现实的规范，都会影响行动者的判断从而引发组织秩序的改变。康德把这种影响行动者的动机称之为实践理性，实践理性有别于纯粹理性，主导实践理性的意志是由行动规则与个人意愿共同生成的。

在后工业化社会的背景中，行动者角色的民众力量越来越强势，政府管理者与民众被管理者之间的地位势差被逐渐平衡，所以，服务型政府作为一种低姿态的行政体系被构建出来。在社会的合作治理模式中，服务型政府会以平等对话的态度面对社会，政府主要职能从管理社会转向引导社会自治职能。在这种新型的行政体系中，政府能否转型成功的关键就在于能否获得组织内行政人员的支持。从这个层面而言，行政人员的再造对推动政府转型，继而实现合作治理模式有着转折性的意义。总而言之，后工业化社会对服务型政府行政人员的重塑提出了新的挑战，因为，服务型政府的制度设计，交往思维都对行政人员产生了重大影响，我们需要以服务型政府的系统建设为定位，重新全面审视行政人员的行动者角色重塑。从理论研究而言，哈蒙和

全钟燮两位学者开创了将行动者理论引入公共行政领域研究的先河，为本书进一步论证如何重构行政人员的行动者角色奠定了理论基础。但是，从行动者视角来探讨行政人员再造的相关研究资料却较为匮乏，从这个意义上讲，本书的研究内容可以进一步充实公共行政领域内行动者理论的研究内容。因此，本书以行动者理论为框架来研究服务型政府的行政人员，既回应了服务型政府建设的现实所需又具备了理论研究意义。

第二节 解释框架与概念描述

一 研究的解释框架

人性是复杂而多变的，人们会根据不同的情境和自我经历做出特定的行动选择。在人性复杂的基础上，选取“经济人”作为人性假设的主要标准，并以此为根据制定统一的制度来规范行政行为，这是目前行政人员管理制度的核心理念。

当单一化的制度遇到复杂的社会关系时，制度对行政行为的约束力量就变得极为有限，甚至行政人员社会关系对他们行为的影响都超过规章制度对行政行为的影响。制度是约束行为的主要方式这种观点是毋庸置疑的，可是以“经济人”为人性假设前提而设计的制度就会忽视人的道德存在。相反，以人性的道德存在为假设前提设计的制度，则会激发出人们道德的一面。如见义勇为奖励的设置，就是通过制度来肯定人的道德行为，由此可见，人性假设对于制度构建非常重要，制度则决定了最终塑造出何种角色的人。基于以上观点，本书的研究框架主要包括两个方面，一是本书对人性的假设前提；二是在对人性完整认识的基础上，行动者理论对人的研究。

第一个解释框架是关于人性本质的认识。在农业社会的人们总是生活在温饱线之下，暴力的工业革命又对社会经济的发展造成重创，因此，工业化社会的主要任务就是发展经济，以满足人们的基本物质需要。在人类物质需要的驱使下，工业社会对人性的假设前提设定为“经济人”。有关经济行为者的描述有许多，一般而言，“经济人”的称号通常是加给那些在工具主义意义上的理性人的。追求利益确实是

人性的一个主要方面，但不能以“经济人”的理性概括人性的所有方面。人作为社会关系的总和，具备社会复杂性的特质，“经济人”不可能涵盖人在所有社会领域中的特征。如在日常生活领域，可能感性就会成为人的主要行为动机；在公共生活领域，至少从理论上讲就排斥“经济人”的完全理性特征。况且，由于具体社会场景的不同，人性也会表现出不同的一面。“经济人”假设源于经济学，随着经济学的发展，也承认无论是客观条件约束还是主观认知条件限制，人们都无法做出完全理性的行为，也就是所谓的“有限理性”。在西蒙的满意人决策的模式里，“满意标准”代替“最优标准”选择决策方案，人们的决策受到社会偏好、情感、道德、规则等各种因素的综合影响。人的需求是多元而复杂的，马斯洛的需求层次理论就论述过，物质的幸福是仅仅停留在表面而不深入的快乐。钱学森说过“得到群众的认可是我最快乐的事情”。也就是“赠人玫瑰，手有余香”的价值理念，显然，人们在帮助他人的过程中能够获得快乐，人类这种“他在性”的性质就不属于理性人的认识范畴。因此，我们要从人性的饱满度出发，才能更深入和清晰地认识完整的人性。

由于本书是针对公共领域的行政人员展开研究，根据公共生活领域的性质本书把行政人员的人性假设前提建立在人的道德存在基础之上，如何发挥出行政人员人性中道德的一面就是本书试图解决的主要问题。政治本身就是德性中得以诞生，康德通过实践哲学的视角阐述了政治与道德的关系。他认为，道德是我们行动所应服从的基本命令，这个观点不证自明。也就是说，当道德已经被作为一种无须论证的权威之后，那么无法履行道德义务的任何推辞就都是站不住脚的。特别是在以争取公众权利为立论基点的政治领域，在这个领域里对道德的追求就是其存在的元规则。如果仅仅把政治列入普遍的智虑学说，也就是以权术和计谋获取成功的领域，那么作为政治存在基础的道德都被抛弃了，政治也就丧失了其存在的价值。况且，人性本身就存在道德的一面，关键是能否在公共生活领域激活行政人员的道德存在。西方的基督教文化就是对人性中真、善、美的提升和完善，尽管不可能存在完全道德的人，但是人性中道德表现的残缺，并不代表人性中道德的缺失。道德生活应该是一种实践活动，它不可能离开行为

而单独存在，道德需要在行动者的互动中产生，单独个人是不存在道德之说的。也就是说，人类社会从不缺少善良的愿望，只不过在过去的岁月中难以将这种个体微小的善良动机汇聚，当然也没有这种道德聚合的平台。但是随着互联网的出现，这一切得到了改变，我们本身就是社交性人群，互联网为我们提供了一种手段，可以直接地理解同情他人并感同身受。随着人类进入后工业化社会的进程，“经济人”的理论假设与公共行政的公共性本质的裂缝越来越大，只有把道德存在作为行政人员人性假设的前提，才能重塑与服务型政府相匹配的行动者角色的行政人员。

本书的第二个研究框架是行动者视角对人的研究，具体而言就是选取行动者理论作为分析行政人员视角的合法性，即以行动者范式来分析行政人员的理论依据。该框架主要包括两个方面。第一，以行动中角色对人性进行阐释。从近代社会领域分化的视角来看，近代政治基本上从属于一个以人的主体性为支撑的公共领域，西欧社会从13世纪后期到16世纪的政治活动奠定了现代性政治的历史基础。公共领域拥有对私人领域和日常生活领域的主导性，或者说，近代政治拥有绝对的社会治理权力。英国当代著名思想史家昆廷·斯金纳在其著作《近代政治思想的基础》一书中描述了国家这个概念在近代兴起的历史，他认为，由于文艺复兴和宗教改革的作用，使得统治者由个人所承担的理念慢慢不被人们所接受。统治型治理模式的合法性被非人格化的法治模式所取代，管理者所拥有的权力就是为了维护社会运行秩序。这种观念的兴起是现代国家起源的标志，因为，“在这个时期，从‘维持他的国家’——其实这无非意味着支撑他个人的地位——的统治者的概念决定性地转变到了这样一种概念：单独存在着一种法定和法制的秩序，亦即国家的秩序，维持这种秩序乃是统治者的职责所在”^①。从而使国家在独特的近代术语中得以概念化，国家被看作它的疆域之内的法律和合法力量的唯一源泉，而且是它的公民效忠的唯一恰当目标。这种观念在摒弃统治者专权的同时，也进一步肯定了国

① [英] 昆廷·斯金纳：《近代政治思想的基础》（上卷：文艺复兴），奚瑞森、亚方译，凤凰出版传媒集团、译林出版社2011年版，第2页。