



公共行政的哲学基础

The Philosophical Basis of Public Administration

谭九生 著

中国社会科学出版社



公共行政的哲学基础

The Philosophical Basis of Public Administration

谭九生 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政的哲学基础 / 谭九生著. —北京: 中国社会科学出版社,
2018. 10

ISBN 978 - 7 - 5203 - 3389 - 4

I. ①公… II. ①谭… III. ①行政学—哲学—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 240245 号

出版人 赵剑英
责任编辑 王莎莎
责任校对 冯英爽
责任印制 王超

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 北京君升印刷有限公司
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2018 年 10 月第 1 版
印次 2018 年 10 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 17.75
插页 2
字数 317 千字
定价 75.00 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

国家社科基金后期资助项目

出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目，旨在鼓励广大社科研究者潜心治学，支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审，从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响，更好地推动学术发展，促进成果转化，全国哲学社会科学工作委员会按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求，组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学工作委员会

序 言

以改革开放初期行政管理学的恢复与重建为契机，在学界与实务界的大力推动下，我国公共行政学科历经 40 年的发展，学科建设取得了重大成就，影响日渐扩大，为推进我国行政体制改革、解决改革创新过程中的重大问题贡献了智慧。当前，公共行政学在我国已进入发展的快车道，研究队伍日益壮大、研究方法日益多元、研究成果日益丰富、研究成效日益显著，扎根于我国丰富多彩的经济社会发展实践，逐步形成了具有鲜明中国特色的公共行政学。一方面，我国波澜壮阔的改革开放，特别是国家行政制度及政府机构改革的伟大实践，为我国公共行政学的兴起注入了强大动力，极大拓宽了学科发展的研究空间并提供了前所未有的历史机遇。另一方面，经济、信息、文化的全球化深入发展，深刻改变了公共行政学的理论样态、实践模式和话语体系，对我国公共行政学创新发展提出了新的时代要求。

在公共行政学突飞猛进发展的今天，其作为独立学科的“身份危机”始终困扰着公共行政研究者们，导致这种状况的最主要原因在于学科的基础理论研究比较薄弱。针对公共行政学的“身份危机”困境，行政哲学在何种维度、以何种方式，为公共行政学提供何种知识基础，是当前行政哲学研究必须予以回应的。从行政思想史以及行政哲学的发展状况来看，行政哲学至少能够为公共行政学提供价值观、方法论、思维方式等类别的知识基础。早在 2004 年，我就认为“人性假设与行政”是公共行政学研究的基本内容之一。2014 年在《实践哲学视阈中的行政哲学》一文中，我依然将“人性假设与行政”作为行政哲学学科体系的内容，并提出了如何从“经济人”向“公共人”转化的问题。正如休谟所言：“一切科学对于人性总是或多或少地有些关系，任何学科不论似乎与人性离得多远，它们总是会通过这样或那样的途径回到人性。”人性作为哲学的基本范畴之一，是研究公共行政理论与实践的逻辑前提。因而，当下的公共行政学界，应充分考虑公共行政中的人性问题，并以站在时代前沿的理论勇气论

2 公共行政的哲学基础

释公共行政学的理论内涵,构建公共行政学科体系,解决学科“身份危机”。然而,目前公共行政学界尚无一部从人性维度系统研究公共行政的哲学基础的著作。鉴于此,本书的出版可进一步推进我国公共行政学的理论研究。

本书立足于本土实践思考,以公共行政与人性的关系究竟是什么,这一关系又具体体现在哪些方面为逻辑起点,是一项关于公共行政学学科发展与理论创新的研究成果,阅读它,发现它有如下理论建树和应用价值:

一是研究内容的创新性。书中所阐述的观点,都表现出作者在公共行政哲学基础研究中的创造性。一直以来,何为公共行政哲学的基础,学术界莫衷一是,多年来争论不断。追问是哲学的魅力之所在,从现象出发,应用哲学式的追问之法探究本质根源,从而使问题研究不限于现象。本书作者从人性预设的方法论原则、“公共人”的主要表征、“公共人”的理论渊源、“公共人”与公共行政的契合四方面,论证了“公共人”作为公共行政哲学基础的合理性。可以说,任何一项研究,最难的是基础性、原创性的研究。而这本书却体现了作者的理论功底和创新性思维的运用。

二是研究问题的前沿性。作者以一个公共行政理论研究者独有的责任感和敏锐性,着眼于公共行政学科建设面临的诘难,把握时代发展要求,抓住公共行政学的前沿问题进行研究。一方面,作者以“公共人”为统一的哲学基础,从逻辑起点、学科边界、主要议题、范畴体系以及方法论五方面,较完整地建构了公共行政学科体系。这与学界将人性研究成果主要应用如何在如何完善行政激励等具体行政制度不同,本书更具有全局性、根本性,有助于解决公共行政学科因哲学基础不统一,所导致的学科体系逻辑较混乱、缺乏内在联系等不足之处。另一方面,作者从“公共人”的规则意识、服务品格、协同理念以及人文精神等方面,探讨了法治行政、服务行政、民主行政和人本行政的建构问题,有助于克服学界在研究公共行政实践转型中,仅注重具体的制度构建,却忽视了制度构建背后的人性因素等不足之处,为公共行政的实践转型奠定了较为充分的哲学基础。

三是研究方法的合理性。在公共行政领域,某个问题的产生、存在与发展往往是多个因素共同作用的结果。因此,分析、解决问题的方法与思路必须讲究科学性。特别是从事哲学研究,方法是为一定目的服务的,哲学式思辨在于提供和培育反思和批判的哲学态度,在于增进对以人性预设为研究视角的公共行政哲学基础及其意义的理解。故此,研究方法之选择显得尤为重要。作者遵循科学原则和价值原则辩证统一、整体分析和历史考察相融合、抽象思维和具体思维相结合的人性预设方法论原则,论证了

现实个人的存在形态、公共领域的行动边界、公益优先的价值取向、有限理性的认知能力以及实现善治的行动目标构成了“公共人”的本质属性。并以此研究方法，分析人性之维的公共行政哲学基础之所以是“公共人”，其原因在于公共问题的治理、公共利益的实现以及公共行动的达成，都离不开以公益优先为价值取向的“公共人”的实践活动，作为“公共伦理”存在的“公共人”，在定向、定位与定性三方面与公共行政的“公共性”相契合。

湘潭大学公共管理学院成立于2007年，成立时间虽不长，但办学基础良好，学术积淀深厚，优秀人才荟萃，特别是行政文化与行政哲学研究已成为研究特色，在国内公共行政学界有一定的影响力。本书作者谭九生教授是我的第一个公共管理合作博士后，从法学到公共行政学的专业跨越，使他拥有较为广阔的知识视野、严谨的治学态度、潜心的求学精神。这些年他专注于行政哲学研究，虽工作繁忙依然坚持学术研究，取得了不俗的科研成果。当他把即将出版的《公共行政的哲学基础》书稿置于我面前时，我由衷为他感到高兴，并欣然作序，希望他的研究成果早日面世。当然，书中有些观点还不太成熟，甚至会引起学术争论，这是任何基础性研究均会遇到的现象。我们应当秉持包容性的学术情怀，鼓励青年学者多出成果，切实为公共行政学的基础理论研究添砖加瓦。也希望更多的公共行政学者，在中华民族伟大复兴的道路上，以不畏艰难的学术勇气、高度的国家责任感，不懈地进行更有理论含量的创新性研究，创造有中国特色的公共行政学的理论体系和话语体系。

颜佳华

2018年7月21

目 录

导 论	(1)
一 学科“身份危机”与人性预设:问题的提出	(1)
二 国内外研究现状及简评	(4)
三 研究思路与方法	(11)
四 研究框架与创新之处	(12)
第一章 人性与公共行政的逻辑关系	(14)
第一节 公共行政的多维释义	(14)
一 管理之维的公共行政	(15)
二 政治之维的公共行政	(18)
三 哲学之维的公共行政	(22)
第二节 人性的内涵及其构成要素	(24)
一 人性的内涵	(25)
二 重生:人性构成要素之一	(35)
三 求强:人性构成要素之二	(38)
四 逐乐:人性构成要素之三	(40)
第三节 人性:公共行政生成之基础	(42)
一 公共行政是人的实践活动	(42)
二 人的需要:公共行政的合法性基石	(44)
三 调适人性:公共行政运行的基本逻辑	(49)
四 人性和谐:公共行政发展的终极关怀	(55)
第二章 公共行政的人性假设之研判	(59)
第一节 几种主要的人性假设及其评价	(59)
一 观点介绍	(60)

2 公共行政的哲学基础

二 简要评价	(64)
第二节 公共行政论域中的“经济人”“政治人”解读	(67)
一 “经济人”假设的历史嬗变:行政学科史维度	(67)
二 “政治人”假设的话语演进:行政哲学视角	(72)
三 “经济人”“政治人”的本质与表征	(78)
第三节 经济人、政治人:不宜成为公共行政的哲学基础	(94)
一 定向冲突:经济自利、政治自利与集体行动	(95)
二 定位差异:个人本位、国家本位与社会本位	(99)
三 定性不同:市场活动、政治活动与行政活动	(105)

第三章 公共行政的“公共人”预设之阐释

(111)

第一节 人性预设的方法论原则	(111)
一 科学原则和价值原则辩证统一	(112)
二 整体分析和历史考察相融合	(114)
三 抽象思维和具体思维相结合	(118)
第二节 何谓“公共人”	(120)
一 存在形态:现实个人	(121)
二 行动边界:公域之治	(125)
三 价值取向:公益优先	(129)
四 认知能力:有限理性	(133)
五 行动目标:实现善治	(137)
第三节 “公共人”的理论渊源	(140)
一 社群理论	(141)
二 公民理论	(144)
三 公仆理论	(148)
第四节 公共性:“公共人”与公共行政的契合	(151)
一 定向契合:公共问题的治理	(152)
二 定位契合:公共利益的实现	(156)
三 定性契合:公共行动的达成	(160)

第四章 “公共人”之维的公共行政学科体系构建

(165)

第一节 逻辑起点与边界厘定	(165)
---------------------	-------

一 公共利益:学科逻辑起点	(165)
二 行政系络的治理活动:学科边界厘定	(171)
第二节 公共行政学的主要议题	(175)
一 获得行政公共性:价值层面	(176)
二 提升行政合理性:技术层面	(180)
三 行政责任的实现:制度层面	(184)
第三节 公共行政学的范畴体系	(189)
一 行政主—客体范畴	(189)
二 行政价值范畴	(193)
三 行政过程范畴	(198)
四 行政方法范畴	(202)
五 行政责任范畴	(206)
第四节 公共行政学的方法论	(210)
一 个体主义与整体主义的统一	(210)
二 理性主义与非理性主义的耦合	(214)
三 诠释主义与批判主义的衔接	(217)
第五章 “公共人”之维的公共行政实践转型	(221)
第一节 从人治行政走向法治行政	(221)
一 “公共人”的规则意识	(221)
二 意志至上的人治行政之反思	(223)
三 走向法律至上的法治行政	(225)
第二节 从管制行政走向服务行政	(230)
一 “公共人”的服务品格	(230)
二 权力本位的管制行政之批判	(231)
三 走向权利优先的服务行政	(233)
第三节 从垄断行政走向民主行政	(238)
一 “公共人”的协同理念	(238)
二 单一主体的垄断行政之反思	(240)
三 走向公民参与的民主行政	(242)
第四节 从行政物化走向人本行政	(247)
一 “公共人”的人文精神	(247)

4 公共行政的哲学基础

二 “人是工具”的行政物化之检视 (250)

三 走向“人是目的”的人本行政 (253)

结语:认真对待公共行政的人性问题 (258)

参考文献 (260)

导 论

一 学科“身份危机”与人性预设:问题的提出

学科“身份危机”是指公共行政学作为一门独立的学科并没有得到学界普遍认同。公共行政学是一个研究领域?经世致用的专业?还是一门科学或技艺?诸如此类的基础问题尚未达成共识,相关争议也贯穿了公共行政学的百年发展历程。正如美国行政学者麦尔文·达布利克所言,“身份危机”本是学科成长的青春期阶段才有的烦恼。然而,该问题并没有得到有效解决,现已“发育成熟为盛开的中年危机”“‘身份危机’已成为用来表征公共行政学问题的几个标签之一”。^①

中外学者关于公共行政学科“身份危机”的产生之因大体相同。西方学者认为,“由于人们对‘什么构成了领域的核心’以及‘什么是其恰当的研究议程’没有达成共识,因此,公共行政学很难将它在其他学科中发现的知识整合起来或变成自己的东西。公共行政借用了其他学科的知识,却未能吸纳、培育或发展之。它之所以不能整合,是因为它没有一个被清晰定义的、能附加枝蔓的躯干。公共行政学仍然是一个多学科领域,而不是一个跨学科领域”。^②所以,在西方学者看来,导致学科“身份危机”的最主要原因是学术共同体在公共行政的核心问题上缺乏统一的“共识”。我国学者认为公共行政学“研究重心的‘非中国化’、‘管理主义’盛行、缺乏对真实世界的了解、消解了‘历史’的公共行政学研究、规范理论的贫困、研究质量存在问题、缺乏学术规范、缺乏指导实践的能力”^③等问题的存在,致使我国的公共行政学作为一门独立学科处在危机

① 颜昌武、马骏:《公共行政学百年争论》,中国人民大学出版社2010年版,第170页。

② 同上书,第180页。

③ 马俊、刘亚平:《中国公共行政学的“身份危机”》,《中国人民大学学报》2007年第4期,第8—11页。

2 公共行政的哲学基础

之中。

鉴于学科独立地位有助于实现学科研究的连贯性之价值,中外学者均从不同途径开出了解决公共行政学科“身份危机”的药方。西蒙主张在逻辑实证论的指导下,建立一门纯粹的行政科学,与传统的政治学分离,从而奠定公共行政学的独立地位。沃尔多与西蒙不同,他一方面反对将公共行政学视为政治科学的次级学科,另一方面又对公共行政学能够成为一门独立的社会科学表示怀疑。因此,沃尔多采取折中方法,认为将公共行政学作为一门“专业”来建设,则可解决公共行政学的学科“身份危机”问题。“专业观点或专业地位是唯一的一个足够宽泛和灵活的选择,它可以容纳我们各种不同的兴趣和目标,同时它又是足够坚定的和易懂的,可以提供关于方向和目的的某种一致性和某种意义。它内涵丰富,包含有用的提示与命令,这对研究和讲授公共行政的学术界以及实践公共行政的政府部门都是有很大意义的。与任何其他一种进路相比较,这种思路在公共行政的理论与实践所开展的更广阔的环境里,能带给我们更多的东西。”^①我国学者则是从“研究品质”的提升来探讨如何解决公共行政学科的“身份危机”问题。概而言之,主要有以下几种观点。一是认为将公共行政学定位于应用学科是解决学科“身份危机”的关键;^②二是主张妥善处理工具理性与价值理性的关系,改变技术至上的研究现状;^③三是认为创新公共行政学研究的方法论,将诠释性、批判性研究引入学科研究;^④四是主张解决学科的“身份危机”,须从官僚行政走向民主行政;^⑤五是认为通过主流行政学期刊的正确导向、行政学研究者的自律与自省以及研究方法的训练等措施,可缓解公共行政学的“身份危机”。^⑥

笔者认为,学科议题、基本范畴、方法论等“共识”的缺乏,以及研究品质偏低等因素,的确是引发学科“身份危机”的原因,但仅仅是

① 颜昌武、马骏:《公共行政学百年争论》,中国人民大学出版社2010年版,第176—177页。

② 周志忍:《公共行政学发展绕不开的几个问题》,《公共行政评论》2013年第2期,第2—3页。

③ 丁煌、李晓飞:《正本清源:公共行政学“身份危机”之新考量》,《湘潭大学学报》(哲学社会科学版)2010年第4期,第68—73页。

④ 刘亚平:《公共行政学的合法性危机与方法论路径》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2006年第1期,第102—105页。

⑤ 王惠娜:《公共行政学的“身份危机”与未来走向》,《华侨大学学报》(哲学社会科学版)2012年第3期,第30—37页。

⑥ 何艳玲:《危机与重建:对我国行政学研究的进一步反思》,《中国人民大学学报》2007年第4期,第12—15页。

形式要件。人性预设“共识”的缺乏才是导致学科“身份危机”的实质要件，是公共行政学作为一门独立学科难以得到学界认同的深层原因。正如休谟的经典判断，“一切科学对于人性总是或多或少地有些关系，任何学科不论似乎与人性离得多远，它们总是会通过这样或那样的途径回到人性”^①。事实上，人性预设作为科学研究的“心脏”，决定了不同学科的议题设定、基本范畴以及方法论的选择。例如，以“理性—经济人”为人性基础的古典经济学，认为私人利益最大化是“理性—经济人”的本质属性，经济学作为研究经济活动的学科，其核心议题便是如何最大化地实现私益，为此，构建良好的市场机制构成了古典经济学的基本范畴，研究经济活动的最适宜方法论是个人主义方法论。以“人性恶”为人性预设的西方政治学，则认为滥用权力是人的本性，然而，权力的公共性决定了权力必须以维护公共利益为其宗旨，因此，维护良好的公共秩序、保障公民权利是政治学的核心议题，权力—权利的关系构成了政治学的基本范畴，整体主义是政治学的方法论。

纵观西方公共行政学的百年发展历史，就有“理性—经济人”“社会人”“行政人”“自我实现人”“复杂人”，以及“文化人”等多种人性预设。我国自20世纪80年代恢复行政学以来，在短短的30多年中，对公共行政学的人性预设观点纷呈，如“理性—经济人”“比较利益人”“公共人”“道德人”“完整人”“制度人”等。建构在这些不同人性预设基础上的公共行政学范式，各有不同的议题、范畴及方法论基础。比如，“理性—经济人”假设的传统公共行政范式，主张行政效率的提升是公共行政的最高之善，科学设计行政组织、总结行政规律是公共行政学的基本范畴，个人主义是其方法论。“社会人”假设的行为学派，看到了传统公共行政在行政物化方面的不足之处，主张应当从“理性—经济人”向“社会人”转换，尽管提高行政效率依然是公共行政的主要议题，但是，实现该议题的途径则从“控制”走向“参与”，研究重心由此也发生了转换：突出行政组织的和谐人际关系构建之内容。除此之外，公共行政学的发展历程中，以“自我实现人”“复杂人”“文化人”等人性预设为基础的理论范式，均在核心内容方面有所差别。因此，因人性预设“共识”的缺乏所导致的公共行政理论范式之变迁，时常使得公共行政理论范式处在变化之中，让人目不暇接、难有定论，这种状况不利于学科知识在相对稳定的范式框架中有序增长，无怪乎其他成熟的学科质疑公共行政学作为

^① [英] 休谟：《人性论》（上册），关文运译，商务印书馆1980年版，第6页。

4 公共行政的哲学基础

一门独立学科的妥当性问题了。

人学学者卡西尔指出,“认识自我乃是哲学探究的最高目标——这看来是众所公认的。在各种不同哲学流派之间的一切争论中,这个目标始终未被改变和动摇过:它已被证明是阿基米德点,是一切思潮的牢固而不可动摇的中心。即使连最极端的怀疑论思想家也从不否认认识自我的可能性和必要性”^①。“认识自我”的核心在于对人性的认识。事实上,任何社会科学研究都离不开对人性的认识,作为对社会生活进行抽象并上升为系统理论所形成的社会学科,都是以某种人性预设作为建构该学科体系的“阿基米德点”。人性预设的不同,也就形成了不同的学科特色,规定了不同的研究对象与方法,正是在这个过程中,社会科学才能走向繁荣,是在特殊性中的繁荣。然而,认识人自己的命题又是何等复杂,自从人认识到自己成为人的那一刻起,人的自我意识就从未停止认识自己的本质是什么,人从何来又将往何去等人生问题,从古至今,形成了无法精确统计的人性观点。因此,认识人性、研究构成各学科不同的人性预设,并在此基础上明确学科研究主题、基本范畴以及方法论等核心议题,突出学科特色,是解决学科“身份危机”的关键,公共行政学科尤其应当如此。

二 国内外研究现状及简评

公共行政学的跨学科属性,决定了在其成长过程中需借鉴其他学科的知识,尤其是政治学、经济学、管理学以及心理学等,对公共行政学的理论建构起着支撑作用,公共行政学的人性预设方面亦是如此。

(一) 国外研究现状

公共行政学在西方的百年发展历程中,“理性—经济人”“社会人”“自我实现人”“复杂人”“理念人”等构成了西方公共行政学主要的人性观。

“理性—经济人”的人性假设来源于快乐主义哲学,这种学说主张人的所有行为都是为了追求自身利益的最大化,从行政人员的行为角度而言,“理性—经济人”的人性假设意味着,“职工们基本上都是受经济性刺激物的激励的,不管是什么事,只要能向他们提供最大的经济收益,他

^① [德] 恩斯特·卡西尔:《人论》,甘阳译,上海译文出版社2003年版,第3页。

们就会去干。……因为经济性刺激物又是在组织的控制之下，所以职工们的本质是一种被动的因素，要受组织的左右、驱使和控制。……感情这东西，按其定义来说，是非理性的，因此必须加以防范，以免干扰了人们对自己利害的理性的权衡。……组织能够而且必须按照能中和并控制住人们感情的方式来设计，因此也就是要控制住人们的那些无法预计的品质”^①。泰勒倡导的科学管理运动以及后来的新公共管理就是建立在“理性—经济人”人性预设的基础之上。

以“理性—经济人”人性预设为基础的泰勒制，虽然强调了管理的科学性、合理性与纪律性，但是，却对人在管理中的地位及其作用没有过多的注意。因此，泰勒制在大幅度提高生产效率的同时，也导致了劳资关系的恶化，工人成了“活机器”，单调乏味的工作引起了工人的强烈不满，怠工、罢工现象时有发生。另外，随着经济发展与科技进步，工人的教育水平有了明显提升，资产阶级深刻地感受到需要创新管理方式以应对前述两方面的变化。埃尔顿·梅约通过著名的“霍桑实验”，揭示了社会交往的需要对激励行政人员努力工作的重要性，从而提出了一种新的人性观：社会人。公共行政中的人际关系学派所主张的就是“社会人”的人性观。认为行政人员不仅仅是理性、经济的，还是寻求同事或非正式团体的爱的“社会人”。同僚彼此之间的爱、同情、归属感以及平等正义等共同的价值观可以提升工作效率。“理性—经济人”预设与“社会人”假设相比，关注点从纯粹的物质利益或经济性刺激转向重视行政人员的社会性需求，尤其是社会交往的需要，这种转向无疑是一种进步，其对公共行政的意义在于：一是开始从“见物不见人”、以完成行政任务为目的的传统公共行政，转向注重人的作用、满足人的需要的现代公共行政。二是行政领导不仅仅以对下属的控制为唯一管理手段，而应关心他们的心理健康，尤其是应当关注下属对行政组织的身份归属感。三是行政领导要倾听下属的心声，了解他们的心理预期与现实需要，在上级领导面前支持下属的要求。

“社会人”人性预设将行政活动的成效高低，寄托于行政人员社会交往需求的满足之上。但是，这种成效究竟如何却很难做出恰当的判断。故此，很多学者从关注行政人员本身转而关注工作对行政人员的意义，这与现代工业化进程中，许多工作已被碎片化、过分专业化，以至于工作人员

① [美] 爱德加·薛恩：《组织心理学》，余凯成等译，经济管理出版社1987年版，第62—63页。

无法在工作中体现自己的能力与价值这一宏观背景有密切的联系。马斯洛的“自我实现人”以及麦格雷戈的“Y”理论就是从行政人员的工作意义中探讨人性问题。马斯洛认为人的需求从低到高共有五大类，它们是生理需求、安全需求、社会需求、受人尊敬的需求，以及自我实现的需求。麦格雷戈的“Y”理论认为，一般的人并非天生厌恶工作，相反，在工作中能够满足自身的需要；外部控制并不是实现组织目标的唯一方法，在参与的过程中，人们能够自我控制；自我需要的满足是实现组织目标的直接产物等。就完善组织的激励制度而言，“Y”理论与“自我实现人”人性假设将激励因素置于工作本身，而不是某一个领导权威或特定的职位之上，在“理性—经济人”或“社会人”人性预设中，换取一定工作成效必须要以支付一定的物质报酬或社会性奖励为代价，这二者都属于外在性激励。而“Y”理论与“自我实现人”的假设由于将工作本身视为对行政人员富有意义和挑战，所以，努力完成工作就是满足了自身的需求，这样，外在性激励便内化为行政人员自身的追求了，亦即通过完成任务的满足感及发挥了个人潜能后的满足感去换取优质的工作成效。组织不再需要运用严密的控制手段来监督行政人员应当努力工作，重要的事情是从控制转变为将合适的工作分配给合适的人。

薛恩认为“理性—经济人”“社会人”“自我实现人”这三组人性假设，“并不是相互竞争、不能互容的，它们只不过是各自企图在不同的‘分析层次’上去解释不同的事情而已”^①。由此而构建的公共行政管理方式方法在一定程度上是正确的，并且有利于人们认识公共行政组织如何发挥其管理功能。但是，其共同的不足之处是“每一种理论都会把复杂的现实过分简单化和过分一般化了”。^②随着对人类行为研究的深入，薛恩主张应当综合采用社会学的、发展的与情景的理论来研究人性问题，认为个体的人不仅需要与潜在的欲望是多种多样的，而且这些需要的模式会随着年龄、所扮演的社会角色以及所处境遇的不同而发生变化，由此，薛恩提出了“复杂人”的人性假设。该观点的主要内容有：一是认为人有多种需求，且会随着人的发展阶段不同而发生变化。二是人在职业生涯中的总的动机模式，是他的原始需要与组织之间相互交往的结果。三是人在组织中处于不同岗位、部门就会有不同的需求。四是人们可以基于不同的心

① [美] 爱德加·薛恩：《组织心理学》，余凯成等译，经济管理出版社1987年版，第91页。

② 同上书，第90页。