

公 共 行 政 与 公 共 管 理 研 究 丛 书

当代中国 公共行政学著作导读

DANGDAI ZHONGGUO GONGGONG XINGZHENGXUE ZHUZUO DAODU

周义程 华涛 曹永森等 编著

凤凰出版传媒集团

 江苏人民出版社

公 共 行 政 与 公 共 管 理 研 究 丛 书

当代中国 公共行政学著作导读

DANGDAI ZHONGGUO GONGGONG XINGZHENGXUE ZHUZUO DAODU

周义程 华涛 曹永森等 编著



图书在版编目(CIP)数据

当代中国公共行政学著作导读/周义程等编著. —南京:
江苏人民出版社, 2008

(公共行政与公共管理研究丛书)

ISBN 978-7-214-05424-1

I. 当... II. 周... III. 行政学 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 094573 号

书 名 当代中国公共行政学著作导读
编 著 者 周义程 华 涛 曹永森等
责任编辑 陈 茜
出版发行 江苏人民出版社(南京中央路 165 号 邮编:210009)
网 址 <http://www.book-wind.com>
集团地址 凤凰出版传媒集团(南京中央路 165 号 邮编:210009)
集团网址 凤凰出版传媒网:<http://www.ppm.cn>
照 排 南京雄州印刷有限公司
印 刷 者 南京雄州印刷有限公司
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 20.5
字 数 332 千字
版 次 2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷
标准书号 ISBN 978-7-214-05424-1
定 价 180.00 元(共 6 册)
(江苏人民出版社图书凡印装错误可向本社调换)

丛书主编：孙学玉

编委会成员（按拼音字母顺序排列）：

范建中 黄 菡 凌 宁 李 阳

欧名豪 彭安玉 乔耀章 孙其昂

孙学玉 王庆五 王小锡 张凤阳

赵永贤 周毅之 朱坚强

本书由江苏省重点学科建设经费资助出版

总序

在对话与反思中推进中国行政学的大发展

孙学玉

1982年夏书章教授在《人民日报》撰文呼吁将“行政学研究提上日程”至今,中国行政学的恢复发展已经走过整整四分之一世纪。今天,在回顾总结并充分肯定其成绩的同时,应当更多看到研究水平、学科建设和人才培养上的差异和不足。造成差距的原因是多方面的,但最重要的,抑或是最易为人们所忽略的,那就是学术对话意识的缺乏和学术取向的偏差。

我们对美国行政学发展历史脉络略加省察即可发现,在120年的发展历程中,美国行政学经历了传统公共行政、新公共行政、新公共管理、后现代公共行政以及新公共服务等几次大的理论争鸣,虽说后来时常对既往理论进行否定并由此走向片面和极端,但亦在很大程度上推动了美国行政学理论的创新。行政学研究者的对话虽非构建行政学理论的充分条件,但视其为增进行政学理论产生和自我完善的助推器则并不为过。然而,在中国行政学界,这种以学术批评与学术争鸣形式展开的学术对话异常缺乏。一些学者非但难以听进他人对自己研究成果的批评之声,而且更谄熟、热衷于相互吹捧和学术炒作,制造了大量的学术垃圾和学术泡沫。鉴于此,为缩小中国与世界其他国家行政学研究存在的差距,必须清醒而又理直气壮地倡导和推动行政学研究中的学术对话。从类型学的角度分析,这种围绕中国行政学研究所展开的对话应包括中国学者与中外实践界的对话、中国学者与外国学者的对话、中国学者之间的对话、中国行政学者与其他学科学者的对话。在廓清了学术对话之于行政学研究的价值及对话之类型后,问题就转化为:这种对话何以可能?这一问题又可分解为两个子问题:(1)开展对话的前提是什么?(2)保证对话有效性的条件有哪些?对话的前提至少体现为两个方面:其一,正确地把握对方文本的意义,对话双方对基本概念、术语的内涵之理解和论域之把握保持一致。其二,全面地自我省思。这种自我省思体现为对话双方对自身学术品格、研究方向、基本观点、思维方式和研究方法的自觉回顾和审

查,并以学习的心态去批判地看待对方。缺少这种精神,对话就可能沦为经由全盘否定对方来拔高自己的角逐,甚至演化为一场学术混战。然而,仅凭上述前提并不一定能够维持对话的有效性,尚需对话双方的坦诚、宽容、相互尊重、机会均等等条件加以保证。坦诚,保证参与对话双方以真诚的态度将己方的文本(书面的或口头的)真实地呈现给他人(对方和第三方);宽容,意味着对对方因非理性的情感因素所发起的诘难甚或人身攻击抱持一种理解和坦然的心态;相互尊重,强调对话双方尽可能遵循“对文不对人”的原则,尊重和捍卫对方表达观点的机会和权利;机会均等,确保双方有同等的机会来选择并展开言说行为,表达观点、态度和感受,否则就可能因一方的强势而陷入独白式的操纵。简言之,在行政学研究中,我们需要的是坦诚理性而非针对个人的羞辱和攻击。对话的目的不是为一较高下,而是藉此推进中国行政学的理论创新,只有在这一点上达成共识,才不会背离对话的初衷。

在学术取向上,中国的行政学研究理应实现中国化而非西方化。遗憾的是,当下研究存在着两种不良倾向。一种是仅仅满足于对西方行政学理论成果的介绍和评价,很少去研究某一具体理论成果所生长的土壤与中国当下土壤的差异,亦几乎不会考虑做出这种理论介绍的目的究竟是什么,更不会去尝试如何将这些理论放在批判的文火上进行烘焙,从而将其中的“水”气体蒸馏掉。事实上,我们介绍西方行政学理论仅仅是手段而非目的,我们的目的只是通过这种方式来加快中国行政学的创立和发展,否则就会误置手段和目的。我们不可否认一个西方行政学知识的传播对中国行政学研究做出的有益贡献,但我们似乎更为期待有丰厚的西方行政学知识积累的人为中国行政学的健康发展做出更大贡献。另一种倾向是盲目排斥西方行政学理论成果。带有这种倾向的人虽然较少,但并非不存在。持这种倾向的人甚为关注中国与西方的现实环境之差异,认为西方行政学理论对中国现实是没有指导意义的,中国行政学只能在自己的土壤中产生,我们只能从中国传统思想史和行政实践中挖掘思想宝藏。然而,历史上中国根本没有自己的行政学理论,所以仅靠此种途径是根本创建不出当代中国的行政科学的。

我们的选择应当是,在发掘传统资源的同时,用比较研究方法将西方行政学中国化。那么,中国化的步骤是什么?首先,需要对西方行政学理论进行深入解读,充分把握其本意;其次,需要对西方行政学理论从选题、内容、形式和研究方法等方面进行全面地学习、反思和批判;再次,通过学习、反思和批判,在比较中筛选或修正出适合中国现实土壤的行政学理论;最后,实现从学习、筛选或修正西方行政学理论到独立自主地建构中国行政学理论的转

变,并最终实现对西方行政学理论的超越。

基于上述认识,我们尝试编纂了本套《公共行政与公共管理研究》丛书,试图为中国行政学的发展尽一份绵薄之力。本套丛书共六本,分别为《公共服务新论》、《领导学新论》、《当代中国公共行政学著作导读》、《公共管理案例教学研究》、《地方政府管理改革实证研究》和《现代行政法学研究》。丛书的编写主要遵循以下指导原则:(1)在研究选题上不求系统和全面,但求有所突破和创新。有的选题在国内尚不多见,有的选题虽然比较常规,但力求内容上更加紧密联系中国行政管理实践。(2)在问题把握和观点呈现上始终立足于当代中国行政管理实践。丛书作者依托中共江苏省委党校行政领导干部培训的独特优势,注重将在学术对话基础上形成的新问题和新观点融入相关章节之中。(3)在具体内容和知识体系上全面总结国内外相关研究成果缺陷,力图避免低水平重复。不可否认的是,由于作者水平的差异,每本书都是否有创新,尚待读者去评判。我们热切期待着来自各方面的批评之声,也更为期待着中国行政学界早日形成学术批评与学术争鸣的良好风气。

2008年8月

目 录

序言	1
第一章 当代国外行政改革比较研究	3
一、研究目标、思路和方法	3
二、基本内容	5
(一) 当代行政改革特点、动因、主导理论和措施	5
(二) 英国行政改革	11
(三) 美国行政改革	14
(四) 日本行政改革	17
(五) 原苏联以及东欧国家行政改革	21
(六) 第三世界的行政改革与发展	22
(七) 结论	23
三、学术评价	25
第二章 企业型政府论	29
一、研究目标、思路和方法	29
二、基本内容	30
(一) 企业型政府产生的社会背景及其动因	31
(二) 企业型政府的经济学与管理学基础	33
(三) 企业型政府的特征和价值取向	36
(四) 企业型政府的战略与策略	39
(五) 企业型政府的模式比较及其评价	40
(六) 建立企业型政府的路径选择	42

(七) 企业型政府理论运用于中国行政改革的可行性分析	44
(八) 企业型政府理论与中国行政改革实践	45
三、学术评价	47
 第三章 竞争型政府	53
一、研究目标、思路和方法	53
二、基本内容	54
(一) 用市场力量改善政府绩效——公共部门治理方式变革与“竞争型政府”的兴起	54
(二) 公私组织及其异同比较	58
(三) 公共部门管理中的竞争机制	62
(四) 民营化	63
(五) 合同承包	65
(六) 用者付费	67
(七) 特许经营	70
(八) 凭单制	73
(九) 产权交易	77
(十) 全面质量管理	79
(十一) 流程再造	81
三、学术评价	83
 第四章 寻找公共行政的伦理视角	88
一、研究目标、思路和方法	89
二、基本内容	91
(一) 政治—行政二分原则与官僚制的组织理论	91
(二) 反思官僚制	92
(三) 官僚病的人文救治	94
(四) 合法性问题	96
(五) 超越官僚制(一):理论探索	98
(六) 超越官僚制(二):实践的努力	100

(七) 公共行政的道德化	102
(八) 行政人员:道德与自主性	104
(九) 公共行政的道德责任	106
(十) 行政改革与政府能力的道德整合	108
(十一) 社会秩序的供给(一)	110
(十二) 社会秩序的供给(二)	111
(十三) 畅想“以德治国”	113
三、学术评价	115
 第五章 政府理论	120
一、研究目标、思路和方法	120
二、基本内容	121
(一) 作为历史范畴的政府	122
(二) 政府理论简史	125
(三) 宏观政府生态	127
(四) 微观政府结构	129
(五) 政府改革与现代化	132
三、学术评价	133
 第六章 政府过程	138
一、研究目标、思路和方法	139
二、基本内容	139
(一) 政府过程的基本概念与分析框架	139
(二) 政府过程的宪政体制	141
(三) 政府过程结构:体制化层面	149
(四) 政府过程结构:人格化层面	153
(五) 利益输入与政治沟通	156
(六) 政府决策过程	161
(七) 政府执行过程	166
(八) 政府政策:决策与执行的互动结果	174

三、学术评价	178
第七章 当代中国政府过程	182
一、研究目标、思路和方法	182
二、基本内容	183
(一) 引论 政府过程:学说与方法及其在中国的适用性和特殊性问题	183
(二) 中国国家政治权力结构与党政关系	185
(三) 政府过程的开端:意见表达和意见综合	189
(四) 决策与决策的施行	192
(五) 政府过程的保障机制:信息传输与监督	195
(六) 政府过程与国家经济、社会生活	199
(七) 中央—地方政府过程	203
(八) 关于中国政府过程的总体分析	208
三、学术评价	210
第八章 国内政府间关系	213
一、研究目标、思路和方法	213
二、基本内容	214
(一) 一般理论	215
(二) 基本形式	216
(三) 政府间关系的结构	218
(四) 政府间关系的动态平衡	220
(五) 传统与现实	223
(六) 总体特征	225
(七) 英国	227
(八) 美国	229
(九) 法国	231
(十) 历史选择	233
(十一) 传统模式	235

(十二) 改革实践	237
(十三) 总体发展	241
三、学术评价	243
第九章 区域公共管理导论	247
一、研究目标、思路和方法	247
二、基本内容	248
(一) 区域、区域问题与区域公共管理研究	248
(二) 区域公共管理主体	253
(三) 区域公共产品及其供给	254
(四) 区域政府间竞争	256
(五) 区域政府间协调	257
(六) 区域治理过程中的行政区划变革	259
(七) 区域政府竞争力	261
(八) 国际区域公共管理	264
三、学术评价	266
附录一 读书方法与思想方法	270
附录二 当代中国公共行政学名家及相关代表作概览	277
后 记	313

序 言

自 20 世纪 80 年代中国大陆的行政学获得恢复和重建以来,涌现出了不少优秀的教材,如夏书章教授主编的《行政管理学》、张承桃教授主编的《行政管理学》、王沪宁教授主编的《行政学导论》、黄达强和刘怡昌教授主编的《行政学》、郭济教授主编的《中国公共行政学》、欧阳雄飞教授主编的《通用行政管理学》,等等。从总体上看,许多学者都对该学科的发展做出了自己的贡献。当然,勿庸讳言的是,大陆的行政学教材和著作数量众多而佳作不是很多,总体上还以量的扩张为主。而不少硕士研究生和本科生在选择中国大陆学者的行政学著作作为阅读对象时,时常存在着一定的盲目性和无序性。为了帮助硕士研究生和本科生选择出大陆的一些相对较好的行政学著作加以阅读,同时也为了降低学生的阅读难度,我们尝试着编著了本书。由于教材的阅读难度相对较小,没有进行导读的必要,所以我们在本书中仅仅选择了行政学著作作为导读的对象。在选择著作时,我们依据了两条标准:一是原创性,即所选择的著作必须在选题、研究思路、研究方法、论证方式以及学术观点等五个方面中,至少具有两方面以上(含两方面)的原创性,否则将被我们所摒弃;二是影响力,即所选择的著作或者获得了国家或省部级哲学社会科学奖励,或者被教育部列为研究生教学用书,或者被国内有行政管理或政治学博士点的大学列为博士研究生入学考试参考书(本专业的博士生导师将自己的著作列为参考书的除外),或者在出版前被评定为全国百篇优秀博士学位论文。

由于时间和精力限制,我们只选择了九本书加以导读。这九本书在一定程度上也反映了当代中国公共行政学研究的若干重大议题。这九本书主要体现了四个方面的重大议题:(1) 新公共管理。《当代国外行政改革比较研究》是国内第一本系统评介西方新公共管理运动的著作;《企业型政府论》是国内第一本系统研究新公共管理理论中的企业家政府理论之著作;《竞争型政府论》是国内第一本试图将西方的新公共管理理论与实践加以概括、提炼和借鉴,系统地构建竞争型政府模式并在此基础上探索中国行政管理尤其是公共产品供给之微观实践模式的著作。(2) 行政伦理。《寻找公共行政的伦

理视角》是国内第一本具有较高学术价值的研究行政伦理学之著作，虽然在此之前，国内已有相关著作问世，但在原创性和影响力方面都存在诸多缺憾，时常不为学界所重视。（3）政府理论。《政府理论》是国内第一本以“政府理论”为题的运用系统思维来研究政府之基础理论性著作；《政府过程》和《当代中国政府过程》则是国内两本最早的共同聚焦于中国政府过程研究之著作；《国内政府间关系》是国内第一本系统地总体上研究府际关系的著作。（4）区域行政。《区域公共管理导论》是国内第一本研究区域公共管理的著作。

必须实事求是地承认，本书作为对中国公共行政学著作加以导读的初次尝试，在研究选题、研究内容、研究方法以及观点创新等方面均存在不尽如人意之处，我们企盼学界同仁的批评指正。无论这种批评是善意的，还是不友好的，我们都会坚决地捍卫批评者发表自己观点的权利，因为我们坚信，广泛而自由的学术批评必将有助于我们在批评中共同成长。

编者

2008年5月

第一章

当代国外行政改革比较研究

周志忍, 1954年生, 1975—1978年在北京大学国际政治系读本科; 1985—1988年在北京大学国际政治系攻读硕士学位; 1988—1993年英国利兹大学政治学系攻读并获博士学位, 现为北京大学政府管理学院教授, 博士生导师, 曾在英国、美国、澳大利亚、香港等国家和地区进行访问研究。主要研究方向为“行政管理学”、“西方政治学的思潮与方法”、“西方行政学史”、“行政评估学”、“比较行政学”、“当代国外行政改革和行政发展研究”、“行政管理学最新成果与前沿课题研究”、“公共部门绩效管理”等。近期主要论著有《现代培训评估》、《当代国外行政改革比较研究》、《新兴现代化国家行政改革研究》、《民营化与公私部门的伙伴关系》等, 其中《当代国外行政改革比较研究》获北京大学2000年科研成果安泰奖。

一 研究目标、思路和方法

20世纪70年代末80年代初以来, 一些国家掀起了声势浩大的行政改革运动, 席卷全球。此次行政改革运动与以往改革相比具有深远意义: 一是具有广泛性、全面性和激进性。几乎所有的国家都卷入改革的浪潮中, 行政改革所有方面和环节受到审视和冲击, 改革的激进性体现在“公共管理方式的根本性的方向性调整”。二是改革方向性调整, 在改革总方向上与以往迥然不同。以前的行政改革方向是政府职能扩张和规模膨胀, 当代行政改革体现在政府的退缩和市场价值的回归, 是对数十年行政管理实践的探讨和反思。三是改革环境是在世纪之交的时代转型背景下进行。打破传统行政模式, 致力于传统行政模式向新的行政模式转变, 具有划时代的意义。

本书采用比较研究的方法, 在方式选择上主要采取国别比较和主题比较两种方式。国别比较(country by country comparison)主要是选择行政体制或行政改革某些方面, 围绕这些方面分别对有关国家的情况进行系统介绍与

研究。国别比较的衍生方式是模式比较,即按照一定的标准对不同国家组(这些国家组构成独特的行政模式)进行比较。主题比较(theme comparison)是在确定主题的前提下(如行政体制结构、权力关系等)对相关国家进行综合性的研究。两种方式运用有差异,在章节划分上,国别比较以国家(模式)来分章节,主题比较以主题来分章节,在先后次序上是先国别比较再主题比较。从严格意义上说,国别比较很难说是真正的比较研究,因为它仅提供框架和基本素材,需要读者自己进行比较和判断。因此,许多学者认为真正的比较研究是采取主题比较的方式。但主题比较需要一个前提,即读者对有关国家的情况有比较全面的了解。从政治学和行政学发展的历史来看,比较研究一般遵循先国别比较再主题比较的研究路径。鉴于此,而本书采取了国别和模式比较相结合的方式来进行研究。

模式(模式组)和国家的选择。国别和模式比较的首要任务是国家组和国家的选择。作为当代行政体制改革而非行政体制的比较,本书选择了三大模式作为研究对象:一是建立在市场经济基础上的发达国家行政体制改革,如美、英和日本,各国改革有不同的侧重点。美国侧重点是缓和规制,包括放松对市场的规制和政府部门内部的非管制政府模式。英国是政府内部理想化改革。日本是国家主导型经济模式的适应性与发展趋势。二是处在计划经济向市场经济转型的原社会主义国家的行政改革,如原苏联和东欧的激进转轨性行政改革。以发展为目的的第三世界国家的行政改革。在分析中,侧重点放在发达国家行政改革上,因为,就行政模式的发展趋势看,新的后层级制是以经济的高度发达为前提,发达国家具备新旧模式转换的最佳条件,最能体现新模式的特点;从实践上看,发达国家行政改革对中国具有重大借鉴价值;从理论来源看,发达国家是当代行政管理新理论、新观念、新战略的发源地,改革措施具有系统性和逻辑一致性。在发达国家选择英国、美国和日本有两个理由:三者都是世界上有影响的国家;行政改革的力度大,比较激进。

全书共七章,分别为导论、英国行政改革、美国行政改革、日本行政改革、原苏联东欧国家行政改革、第三世界的行政改革与发展、结论。导论部分主要对当代国外行政改革的基本情况、主动因、指导理论、主要措施等做一简单概括与探讨,这为其他章节提供分析背景与基础。其基础作用主要体现在两个方面:第一,在对各国行政改革的概况、动因和指导理论进行介绍和讨论后,其他章节可避免讨论这些基本问题;第二,由于有关各章对英、美、日行政改革的内容选择了不同侧重点,在导论部分有必要对主要的改革措施作一系

统概括。第二章主要讨论从撒切尔上台至今的英国的行政改革。在对英国行政改革的地位和主要情况做简要介绍的基础上,围绕几件重大事件分别探讨了英国公共部门的理性化改革,如1979年雷纳评审,1980年部长管理信息系统,1982年财务管理新方案,1988年开始的下一步行动计划,1991年公民宪章运动和竞争求质量运动。这些重大事件反映了英国行政改革的发展历程。第三章以缓和规制为主线探讨美国行政改革。美国是自由市场经济的代表,公有经济成分比例低。对有限的公有经济的直接控制和管理很难发挥经济政策的作用,政府主要通过宏观政策和微观管制行为来干预市场,从而导致管制的泛滥,并最终导致规则为本而非结果为本的管理,产生了官僚制系统“功能失调”。作为美国行政改革重要领域,缓和规制既是市场化为导向的自由化政策组成部分,也是从规制为本的管理向结果为本管理导向转变的新观念。这一改革主要涉及政府与市场关系,政府内部理性化改革等。在彼得斯看来,缓和规制改革主要表现在两种新的行政模式:市场模式和非管制政府模式。^①第四章围绕政府与市场关系来探讨日本的行政改革。日本国家主导型市场经济被奉为后工业化国家的发展模式,本章在对日本行政体制改革的基础上,重点探讨政府与市场关系及相应的行政改革措施。第五章探讨原苏联和东欧国家的激进转轨的行政改革。在这些国家中,行政体制改革是政治、经济体制转轨的必然要求和组成部分。西方学术界关注重点是这些国家的政治经济转轨,对其行政改革的系统研究成果不多。本章就是对其行政改革成果作一概括介绍。第六章对发展型行政改革的探讨,重点讨论某个或某几个国家难以反映的多样性。第七章对当代行政改革作了初步评价。重点是对涉及到某些重大问题作提示和简要探讨,以引起国内学术界的关注和进一步研究。

二 基本内容

全书的七章内容既彼此独立又浑然一体,较好地处理了总系统与子系统的关系。下面以章节为序,对每章研究的内容做简要介绍。

(一) 当代行政改革特点、动因、主导理论和措施

20世纪70年代末80年代初以来,一些国家掀起了声势浩大的行政改革

① [美]盖·彼得斯:《政府管理和公共服务的新思维》,《西方国家行政改革述评》,国家行政学院出版社1998年版,第1—38页。