



国家哲学社会科学成果文库

NATIONAL ACHIEVEMENTS LIBRARY
OF PHILOSOPHY AND SOCIAL SCIENCES

行政哲学研究

何颖著

 学习出版社



国家哲学社会科学成果文库

NATIONAL ACHIEVEMENTS LIBRARY
OF PHILOSOPHY AND SOCIAL SCIENCES

行政哲学研究

何颖 著

 学习出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政哲学研究/何颖著.

-北京:学习出版社,2011.3

(国家哲学社会科学成果文库)

ISBN 978-7-80116-947-1

I. ①行… II. ①何… III. ①行政学:哲学-研究-中国

IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 013497 号

行政哲学研究

XINGZHENG ZHEXUE YANJIU

何 颖 著

责任编辑:边 极

技术编辑:吴深明

封面设计:肖 辉

出版发行:学习出版社

北京市崇文门外大街 11 号新成文化大厦 B 座 11 层 (100062)

010-66063020 010-66061634

经 销:新华书店

印 刷:北京联兴盛业印刷股份有限公司

开 本:710 毫米×1000 毫米 1/16

彩 插:1

印 张:26

字 数:390 千字

版次印次:2011 年 3 月第 1 版 2011 年 3 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-80116-947-1

定 价:78.00 元

如有印装错误请与本社联系调换

《国家哲学社会科学成果文库》

出版说明

为充分发挥哲学社会科学研究优秀成果和优秀人才的示范带动作用，促进我国哲学社会科学繁荣发展，全国哲学社会科学规划领导小组决定自 2010 年始，设立《国家哲学社会科学成果文库》，每年评审一次。入选成果经过了同行专家严格评审，代表当前相关领域学术研究的前沿水平，体现我国哲学社会科学界的学术创造力，按照“统一标识、统一封面、统一版式、统一标准”的总体要求组织出版。

全国哲学社会科学规划办公室

2011 年 3 月

目 录

第一章 行政哲学的图景	(1)
一、行政的哲学阐释	(1)
二、行政哲学的涵义及其特征	(4)
三、行政哲学的定位及其存在样态	(5)
四、行政哲学研究的内容	(7)
五、行政哲学研究的价值	(11)
第二章 行政理念研究	(15)
一、行政理念的释义及其功能	(15)
二、传统公共行政理念及其缺失	(19)
三、当代公共行政理念的维度解析	(24)
四、公共行政理念的价值转向	(29)
五、行政理念研究的意义	(34)
第三章 行政价值研究	(37)
一、行政价值的释义	(37)
二、行政价值生成的动态机理	(41)
三、西方公共行政价值内容分析	(45)
四、当代中国行政价值目标选择	(56)
第四章 行政方法论研究	(63)
一、公共行政研究方法论的演变和发展	(63)
二、公共行政研究方法论的反思与创新	(68)

三、公共行政研究方法与行政价值的取向	(73)
四、新公共管理理论的方法论问题分析	(77)
第五章 行政伦理研究	(95)
一、行政伦理的双重维度	(95)
二、制度伦理的释义及其内容	(103)
三、制度伦理的价值诉求	(107)
四、制度伦理的功能	(118)
五、制度伦理的局限	(124)
六、行政责任伦理的价值向度	(126)
第六章 公共行政理论人性观研究	(131)
一、公共行政理论人性观的演进	(131)
二、公共行政理论人性观的理性解读	(137)
三、公共行政理论人性观的局限性分析	(142)
四、公共行政理论“总体性”人性观的构建	(147)
第七章 行政人格问题研究	(153)
一、行政人格的释义	(153)
二、行政人格的历史样态	(156)
三、主体性行政人格的理论阐释	(163)
四、主体性行政人格的生成方法	(168)
五、主体性行政人格的功能与价值	(172)
第八章 行政发展问题研究	(179)
一、行政发展的释义	(179)
二、行政发展的特征	(182)
三、行政发展的动因	(184)
四、行政发展的内容	(187)
五、行政发展的原则	(190)
第九章 政府公正问题研究	(193)
一、政府公正的理论阐释	(193)

二、政府公正的现实问题分析	(200)
三、政府公正的实现途径	(207)
四、政府公正的社会价值意义	(214)
第十章 政治哲学问题研究	(219)
一、政治理性的特征及其功能	(219)
二、政治主体性的困境及其建构	(238)
三、政治文明建设的价值取向	(261)
四、社会公平的存在基础与实现路径	(271)
第十一章 新公共管理理论的反思	(289)
一、新公共管理运动的兴起及其原因分析	(289)
二、新公共管理理论的理论基础和-content 特征	(300)
三、新公共管理理论的评价与反思	(307)
四、新公共管理理论在实践中存在的问题	(314)
五、新公共服务理论对新公共管理理论的扬弃	(323)
第十二章 行政现实问题的理性研究	(327)
一、政府职能转变的理论分析	(327)
二、全球化与我国政府职能的重构	(332)
三、行政改革与行政权力重构	(346)
四、社会转型时期行政价值观念的转变	(353)
五、《公务员法》的制度创新及其特点	(357)
六、政府公共性与和谐社会的构建	(366)
七、中国政府机构改革 30 年的理性反思	(372)
主要参考文献	(393)
后记	(403)

Contents

Chapter One Introduction on Administration Philosophy	(1)
I. Philosophical Interpretation of Administration	(1)
II. Connotation and Characteristics of Administration Philosophy	(4)
III. Orientation and the Existence Patterns of Administration Philosophy	(5)
IV. Research Contents of Administration Philosophy	(7)
V. Significance of Administration Philosophy	(11)
Chapter Two Research of Concept of Administration	(15)
I. Interpretation and Function of Administration	(15)
II. Traditional Concept of Public Administration and Its Deficiency	(19)
III. Dimensional Analysis of Contemporary Public Administration	(24)
IV. A Turn of Value in the Concept of Public Administration	(29)
V. Research Significance of Administration Concept	(34)
Chapter Three Research of Administration Value	(37)
I. Interpretation of Administration Value	(37)
II. Dynamic Mechanism in the Formation of Administration Value	(41)
III. Analysis of the Content of Western Public Administration Value	(45)

IV. Target Selection of Contemporary Administration Value in China	(56)
Chapter Four Research of Administration Methodology	(63)
I. Evolution and Development of Public Administration Research Methodology	(63)
II. Reflection and Innovation of Public Administration Research Methodology	(68)
III. Public Administration Research Methodology and Orientation of Administration Value	(73)
IV. Analysis of Methodology of New Public Management Theory	(77)
Chapter Five Administration Ethics Research	(95)
I. Double Dimensions of Administration Ethics	(95)
II. Interpretation and Contents of Institution Ethics	(103)
III. Value Appeal of Institution Ethics	(107)
IV. Function of Institution Ethics	(118)
V. Limitations of Institution Ethics	(124)
VI. Value Orientation of Administration Responsibility Ethics	(126)
Chapter Six Research of Humanity View in Public Administration Theory	(131)
I. Evolution of Humanity View in Public Administration Theory	(131)
II. Rational Interpretation of Humanity View in Public Administration Theory	(137)
III. Limitation Analysis of Humanity View in Public Administration Theory	(142)
IV. Construction of “Overall” Humanity View in Public Administration Theory	(147)

Chapter Seven Research of Administration Personality	(153)
I. Interpretation of Administration Personality	(153)
II. Historical Patterns of Administration Personality	(156)
III. Theoretical Interpretation of Subjective Administration Personality	(163)
IV. Generative Method of Subjective Administration Personality	(168)
V. Function and Value of Subjective Administration Personality	(172)
Chapter Eight Research of Administration Development	(179)
I. Interpretation of Administration Development	(179)
II. Characteristics of Administration Development	(182)
III. Motivation of Administration Development	(184)
IV. Contents of Administration Development	(187)
V. Principles of Administration Development	(190)
Chapter Nine Research of Government Justice	(193)
I. Theoretical Interpretation of Government Justice	(193)
II. Practical Problem Analysis of Government Justice	(200)
III. Channels of Government Justice	(207)
IV. Social Value and Significance of Government Justice	(214)
Chapter Ten Research of Politics Philosophy	(219)
I. Characteristics and Function of Political Rationality	(219)
II. Dilemma and Construction of Politics Subjectivity	(238)
III. Value Orientation of Political Cultural Construction	(261)
IV. Conditions and Channels of Social Justice	(271)
Chapter Eleven Reflection on New Public Management	(289)
I. Analysis of the Emergence and the Cause of the Movement of New Public Management	(289)

II. Theoretical Basis, Content, and Characteristics of New Public Management Theory	(300)
III. Evaluation and Reflection of New Public Management Theory	(307)
IV. Problems in the Practice of New Public Management Theory	(314)
V. Improvement of New Public Management Theory by New Public Services Theory	(323)
Chapter Twelve Rational Research of Practical Problems of Administration	(327)
I. Theoretical Analysis of Transformation of Government Functions	(327)
II. Globalization and Reconstruction of Government Functions in China	(332)
III. Administration Reform and Reconstruction of Administration Power	(346)
IV. Conceptual Changes of Administration Value during Social Transformation	(353)
V. System Innovation and Characteristics of “Servant Law of the PRC”	(357)
VI. Government Publicity and Construction of a Harmonious Society	(366)
VII. Rational Reflection on China’s 30 – Year Institutional Reform	(372)
References	(393)
Epilogue	(403)

第一章

行政哲学的图景

行政哲学从不为人知到成为目前理论界较为关注的话题只是近些年的事情。然而，对行政哲学问题，如对行政伦理、行政价值、行政发展等问题的研究与对行政哲学本身进行研究则是两个不同层面的问题。目前学界对行政哲学问题的研究较为关注，但是对行政哲学本身的元问题研究还很少。我们试从行政哲学元问题研究入手，描述与探讨行政哲学的限域、样态、定位、研究内容等行政哲学存在的图景。

行政哲学作为哲学研究的一个分支，是以哲学的理念与方式探求和说明人类行政活动的本质与规律，并在此基础上对现存的行政理念与行政认识进行反思，从而推动行政理念与行政认识的跃迁与创新，使一定的行政理念与行政认识对行政现实更具指导性与解释性。研究行政哲学的目的既在于认识行政活动的本性，也在于为建构和谐的社会及完善的行政管理制度奠定理论基础。在我国目前进行的行政体制改革过程中，加强对行政哲学的研究无疑具有重大的理论意义与实践意义。

一、行政的哲学阐释

研究行政哲学，首先要回答什么是行政。然而，什么是行政？如何理解行政？这在行政学界与哲学界均是个有争议的问题。从哲学的维度理解行政不同于从行政学的维度理解行政。行政学多是从政治的、法律的、管理的角度，从操作的层面来理解、认识与规范行政；而哲学所理解的行政不仅仅是

指行政组织依法对国家政务的管理活动，更是从人的生存状态的层面来理解行政，是以人的社会实践活动为前提，从理性思维的高度来理解、把握、建构行政。因此，从哲学的维度所理解的行政就更具有概括性、解释性、指导性。我们认为，从哲学的维度所理解的行政是人类文明发展到一定阶段，以政府组织为物质承担者，为达到预期目标所进行的自我完善与控制、治理的社会实践活动过程。从这一定义可以看出行政在本质上具有很强的主体性，它强调作为行政主体的人类，为实现其目标而进行不断地自我约束、自我调节、自我发展、自我完善；强调行政是人类社会发展到一定阶段的产物，行政是以国家的产生为前提的一种特殊的管理形式及管理活动；强调行政是人类的一种活动方式，是人类进行自我发展与完善、并对社会进行控制治理实践活动的生成与展开的过程。

然而，要进一步理解行政，还必须对行政的特性作较为深入的探究。我们认为行政具有主观性与客观性相统一、目的性与价值性相统一、合理性与合法性相统一、集体意向性与现实活动性相统一的特性。

行政的本性在于其是主观性与客观性的统一体。行政是人的社会实践活动及其展开的过程，是人类在其高级发展阶段的活动形式之一，具有现存的客观性。在国家产生至国家消亡的漫长历史过程中，行政将以其特定的使命、伴以其特定的形式而存在；另一方面行政又具有极强的主观性。行政是人类自然本能与主观精神相互作用、相互推展、相互映视、相互渗透、相互交融的统一体。行政具有极强的主观意向性，正如罗尔斯所言：行政是把政治上的可向往性和制度上的可行性有机结合。任何历史时期的行政都承载着那个时代的人们的主观追求，正是行政的这种主观目的性在一定程度上推动着人类社会的进步。从一定意义上讲，没有了行政的客观性，历史将是一片空白；没有了行政的主观性，历史的发展将是盲目的。行政的主观性与客观性时刻交融在一起伴随着历史前行，从而使得自国家产生以来的人类历史跌宕起伏、色彩斑斓。

行政的本质在于其目的性与价值性的统一。行政作为一种主体性的能动活动，具有极强集体意向性，即行政思维的目的性与行政行为的目标性，这是行政不同于人类任何其他活动的特点；然而，人类行政的这种达目标的思维与行为并不是盲目的，而是一种对人类自身发展的趋利追求，即具有行政

价值的内在指向性。行政的本质则表现在其对价值性的追求上。一定历史时期行政的基本价值与优先价值则构成了这一历史时期行政的本质所在，行政历史的发展则体现为行政价值范式的转换。纵观行政发展的历史，传统行政追求的基本价值是价值中立（政治与行政二分）的公共利益与建构在工具理性价值观基础上的非人性化的官僚制。伴随着社会的现代化进程，传统行政的基本价值不断地受到质疑与解构，从而产生了新公共行政范式的转换，建立了新的以民主价值为基础的公共性、以正义价值为主导的合法性、以价值理性为指导对官僚制的改造等新的价值理念，这标志着行政的发展完成了由传统行政向新公共行政的转变，标志着行政价值范式的转换。由此可见，行政的发展过程就是行政的目的性与价值性不断统一与转换的过程。

行政的行为表现为其合法性与合理性的统一。任何行政均受行政过程与行政价值的制约。行政的目标必须与社会认同、法律原则、制度规范保持一致，从而使行政行为具有合法性。行政合法性的基本要求是行政的活动应符合社会正义，即能恰当地平衡国家范围内的公平与效率、权利与责任之间的关系；行政合法性的物化形式是遵循正式制度与法律程序。然而，行政的这种合法性均是在一定的理性精神指导，并符合和满足人的理性要求下进行的，行政行为在本质上绝不是非理性的，绝不是不具有人的主观意识的纯自然行为，这体现了行政的合理性，由此可见，行政行为是其合法性与合理性的统一。

行政的表现是其群体意向性与现实活动性相统一的展开过程。行政并非是单个人的活动，而是人类以政府组织为物质承担者的有组织的群体性活动，是人类一种有目的的自觉性活动。因此，现代行政绝不是某一个人的意念的实现，而必须是绝大多数人的意志的实现，因此行政具有极强的群体意向性。行政的这种群体意向性在当今社会表现为行政对公共性的追求，它体现了公民的意志，强调了为公民服务，树立了公共精神：即民主精神、公正精神、法的精神及公共服务精神。行政所追求的这种公共性即群体意向性的实现则构成了现实的行政活动过程，是行政现实实践活动过程的展开。为实现上述的公共精神，行政就必须逐步实现政府与公民的平等化，行政权力的保护与制约的法制化、行政活动的责任与效率的最优化、公民的参与及合作的民主化，从而构成人类行政活动的过程。行政活动的展开过程就是人类不

断设定追求目标与达到目标的现实的活动过程。

行政作为人类的一种特定的实践方式具有着强烈的主观意向性，表现为人类对政治价值的追求，影响着人类社会的发展；行政发展作为人类行政实践活动的生成与展开的过程，体现了人类对自身愿望实现的能动追求，预设着人类社会前进的目标；行政行为作为人性的一种表现形式，承载着人类驱恶扬善追求公平与正义的美德。行政是如此的具象，又是那样的抽象。行政作为在国家产生之后与消亡之前的漫长历史过程中人类的重要实践活动，对人类社会的发展有着极其重要的影响，因此对行政进行哲学层面的探究，也将成为人类自我认识、自我完善的一种有效途径。

二、行政哲学的涵义及其特征

作为一门新兴的学科，行政哲学的一些基础性问题，如行政哲学的领域、行政哲学的特性、行政哲学的存在样态、行政哲学的研究方法等一系列问题，都有待于我们做进一步的探寻。

如何理解与定义行政哲学是研究行政哲学的首要问题。行政哲学属于哲学范畴是无可非议的。然而学界争议的焦点在于，是将行政哲学定位在提供行政模式及政策的“应用”哲学的操作层面上，还是将行政哲学定位在提供行政理念的形而上的思辨层面上。我们主张后者，即站在哲学的高度，以哲学的视角，用哲学思辨的方式与方法来研究和探寻行政这一主体客体化与客体主观化双向作用的、人类社会所特有的社会组织活动过程。正是在这个意义上，我们可以把行政哲学理解为是对人类行政活动过程本质与规律的认识的反思活动，即行政哲学是对一定的行政理念、行政认识所进行反思的活动。

这一界定突出了行政哲学具有下述特性。

行政哲学具有思辨性。行政哲学是以哲学的样态为其存在形式的。它不是对人类具体行政活动的探寻与揭示，而是在对行政活动本质揭示的基础上，对其所形成的行政理念、行政认识进行反思。行政哲学是在思想层面与观念的意义上对行政理念进行追问，其作用在于对行政规律、行政本质、行政价值、行政目的、行政理想进行反思、批判、建构，因此具有极强的思辨

性。行政哲学的研究对象是行政理念、行政认识；行政哲学的研究方式是抽象的、思辨的研究方式；行政哲学追求的结果是符合行政规律并能指导行政活动的新的理念与理论的建构。

行政哲学具有自觉性。行政哲学不同于行政学这门具体的、实用性科学的表现在于，行政哲学是运思于纯思之中，是行政哲学的主体在自觉地、不断地对业已形成的行政理念、行政认识进行自我反思与批判。行政哲学的这种反思的自觉性是哲学的特性使然，正是哲学的这种特性为行政哲学的自觉性提供了可能。

行政哲学具有创造性。与行政学追求行政效率不同，行政哲学的目的是建构对行政现实具有指导、解释意义的行政理念与行政认识。行政哲学的上述思辨性与自觉性又将不断地对一定的行政理念与行政认识的本质、规律、价值观、目的性及一定的行政理想进行反思与批判，通过反思与批判使原有的行政理念与行政认识产生跃迁，突破原有的羁绊达到创新，从而推动行政理念与行政认识的发展与提升，建构新的行政理论，以使其更加符合行政现实的要求或对行政现实更具有指导意义。

上述行政哲学的特性是作为一门具体的、应用性的行政科学所不具备的。只有行政哲学才具有高度的解释性、反思与批判性、指导性的功能与思辨性、自觉性、创造性的特征。

三、行政哲学的定位及其存在样态

行政哲学与哲学、行政学之间的关系是我们研究行政哲学所必须解决的问题，而这一问题实质上是行政哲学的定位问题。我们认为，行政哲学的定位应从性质与层次两个视角来考察。

从性质的角度定位行政哲学，行政哲学是哲学的一个分支学科。在人类现实的社会生活中，哲学以不同的方式存在。哲学家对哲学的研究也可以在不同的层面上进行。一般说来哲学的研究可分为两个层次，一是元哲学研究，即对哲学本身进行反思与探寻；二是应用哲学研究，即对主客观融为一体的社会现象所进行的哲学研究，如文化哲学、政治哲学、管理哲学、经济哲学、社会哲学、行政哲学、生态哲学等。可见，行政哲学属于哲学研究的

第二个层次，即应用哲学，是哲学的一个分支学科，它以哲学的样态为自身的存在形式，它是哲学而不是行政学，它探寻的是对行政理念、行政认识的再认识，它追求的是所建构的行政理念、行政认识及行政理论对行政现实具有更确切的解释性与指导性，它是在哲学的层面探索人类在行政活动过程中的本性与规律，因此行政哲学的研究又区别于元哲学的研究。

从层次的角度定位行政哲学，行政哲学是行政学的基础科学。行政哲学作为哲学与行政学相结合的产物，是对行政学研究的理论升华，是在对行政本质、规律探寻的基础上形成的行政理念与行政认识的反思，同时也是在理论和实践相结合的层面上发挥着哲学对行政管理实践的指导功能。因此，行政哲学是行政学的元理论，是行政学的基础学科。行政学界公认行政学科分为行政哲学、行政管理学、行政工艺学三个层次，可见行政哲学是行政学知识体系的基础学科，对行政管理学和行政工艺学的研究具有指导和统领作用。建立和研究行政哲学的目的是从哲学的层面和高度揭示对行政管理活动的本质和规律的认识，为行政管理活动提供高层次的理论指导，从而克服目前我国行政学研究中的理论滞后现象。

行政哲学的存在样态是由行政哲学的性质决定的。行政哲学作为哲学的一个分支学科是以其形而上的、思辨的样态存在的，是高度的抽象性与强烈的现实性的有机结合。行政哲学是在思维的层面对行政理念、行政认识进行反思，反思行政理念、行政认识的价值、目的、本质、规律，使其更加深刻地揭示行政现实的本质，并对行政现实更具概括性、解释性与指导性。思辨的程度越高，则越能表现时代的面貌与现实的特征。

行政哲学的研究方式是抽象的、思辨的。由于行政哲学的特定的研究对象，决定了行政哲学的思维进程与理论哲学的思维进程是相反的。理论哲学的思维进程是从特殊到一般；而行政哲学的思维进程是由一般到特殊，即从一般哲学理论出发、研究特定的行政理念与行政认识以及行政的特定的价值目标。行政哲学的这种研究方式表明了行政哲学本身的特性，是建立在对行政理念、行政认识的反思层面上的研究。

行政哲学的功能与行政学不同。行政哲学不提供具体的行政政策、行政设计、行政模式等现实操作层面的东西。行政哲学提供的是一定的行政理念、行政认识及行政理论；行政哲学的作用不是在现实操作的层面指导、规