

浙江省人事厅 编

# 现代公共管理 基础教程(下册)

■ 政治学 ■ 行政法学 ■ 伦理学

浙江人民出版社

浙江省国家公务员公共课培训教材之十六

# 现代公共管理基础教程（下册）

浙江省人事厅 编

姚先国 陈国权 郁建兴 主编

浙江人民出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

现代公共管理基础教程/浙江省人事厅编. —杭州:  
浙江人民出版社, 2003.10(2005.5 重印)

ISBN 7-213-02687-9

I. 现... II. 浙... III. 公共管理-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 091505 号

# 目 录

---

## 政治学

---

<b>第一章 政治与政治学</b> .....	3
一、什么是政治 .....	3
二、政治学:历史与理论 .....	8
三、构建中国政治学 .....	16
<b>第二章 国家与社会</b> .....	26
一、市民社会理论的源流 .....	27
二、市民社会理论的当代复兴 .....	32
三、中国市民社会的构建 .....	40
<b>第三章 政 府</b> .....	51
一、变化着的政府观念 .....	51
二、全球化浪潮中的政府能力 .....	57
三、融入世界的中国政府 .....	63
<b>第四章 政治制度</b> .....	74
一、政治制度的研究历史 .....	75
二、宪政制度:限制权力与保障权利 .....	78
三、宪政框架中的官僚制 .....	84
四、宪政框架中的司法制度 .....	90
<b>第五章 政治态度</b> .....	98

一、政治文化 .....	98
二、政治意识形态 .....	105
三、政治社会化 .....	112
<b>第六章 政治发展</b> .....	121
一、政治发展理论的兴起 .....	121
二、政治发展理论的发展 .....	129
三、中国的政治发展 .....	134

## 行政法学

<b>第一章 行政法绪论</b> .....	147
一、行政法的概念 .....	147
二、行政法的内容与形式 .....	149
三、行政法基本原则 .....	153
<b>第二章 行政法主体</b> .....	156
一、行政主体 .....	156
二、行政人 .....	161
三、行政相对人 .....	163
<b>第三章 行政行为</b> .....	167
一、行政行为概述 .....	167
二、行政行为的基本范畴 .....	169
三、行政行为的法律效力 .....	171
<b>第四章 抽象行政行为</b> .....	174
一、抽象行政行为概述 .....	174
二、制定行政法规 .....	176
三、制定行政规章 .....	180

四、制定行政规则 .....	185
<b>第五章 具体行政行为 .....</b>	<b>188</b>
一、具体行政行为概述 .....	188
二、行政许可 .....	190
三、行政裁决 .....	195
四、行政处罚 .....	199
五、行政强制 .....	216
<b>第六章 行政依据 .....</b>	<b>221</b>
一、行政依据的范围 .....	221
二、行政依据的地位 .....	222
三、行政依据的冲突及处理 .....	226
四、行政依据的适用规则 .....	234
<b>第七章 行政违法 .....</b>	<b>239</b>
一、行政违法概述 .....	239
二、行政失职 .....	241
三、行政越权 .....	243
四、行政滥用职权 .....	246
五、事实依据错误 .....	249
六、适法错误 .....	251
七、程序违法 .....	253
<b>第八章 行政赔偿 .....</b>	<b>258</b>
一、行政赔偿及立法 .....	258
二、行政赔偿的范围 .....	261
三、行政赔偿关系中的当事人 .....	264
四、行政赔偿的程序 .....	267
五、行政赔偿的方式和计算标准 .....	272

<b>第九章 行政复议</b> .....	276
一、行政复议概述 .....	276
二、行政复议的范围 .....	279
三、行政复议机关及管辖 .....	285
四、行政复议当事人 .....	287
五、行政复议的程序 .....	290
<b>第十章 行政诉讼</b> .....	299
一、行政诉讼概述 .....	299
二、行政诉讼的范围 .....	305
三、行政诉讼的管辖 .....	308
四、行政诉讼当事人 .....	314
五、行政诉讼的程序 .....	320

---

## 伦理学

---

<b>第一章 公共行政伦理学的产生</b> .....	337
一、公共行政伦理学产生的背景 .....	337
二、行政与伦理的早期结合 .....	344
三、行政伦理学的理论基础 .....	351
四、一个新型伦理学科的独立登场 .....	361
<b>第二章 公共行政的效率导向</b> .....	371
一、快乐,量的还是质的? .....	371
二、“最大多数人的最大利益” .....	377
三、评价政府行为的道德依据 .....	382
<b>第三章 公共行政的公正导向</b> .....	398
一、人的道德能力有多大? .....	398

二、从“单规理论”到“多规理论” .....	402
三、选择政府行为的伦理原则 .....	408
四、公正:行政行为的伦理目标 .....	414
<b>第四章 行政腐败的伦理透视 .....</b>	<b>426</b>
一、界定与态度 .....	426
二、腐败的结构性根源 .....	433
三、腐败的控制 .....	439
四、反思现实的权力监督体系 .....	447
<b>第五章 行政人员的忠诚与检举 .....</b>	<b>455</b>
一、组织与权力结构中的个人忠诚 .....	455
二、忠于上级? 抑或忠于宪法? .....	461
三、检举与保护 .....	470
<b>第六章 行政人员的伦理责任与个体道德 .....</b>	<b>484</b>
一、责任的多维度考察 .....	484
二、个体道德的形成 .....	493
三、超越“私人领域”的责任 .....	500



# 政 治 学

郁建兴 著



## 第一章 政治与政治学

在最一般意义上,对政治学(political science)的考察,必然涉及对作为形容词的“政治”(political)和作为名词的“科学”(science)的回答。如同所有大概念都难以定义一样,人们无论对“政治”还是对“科学”的理解都存在着争议。这些争议有时是深刻的,不同的政治学体系就建立在不同的政治观和不同的科学观之上。因此,在这章政治学导论中,我们就从学术与历史相结合的角度开始考察“政治”和“科学”。

### 一、什么是政治

今天使用的“政治”一词是古希腊人的创造,但是两者之间存在着巨大的差异。这些差异既来自于时代的变迁,也来自于术语使用上的空间拓展。

古希腊人创立了政治事物,即描绘了政治这种东西,把它与个人存在和集体存在的其他方面区分开来。如果说柏拉图在《理想国》中还把个人的正义与国家的正义问题,即伦理与政治问题混在一起,那么,亚里士多德在《政治学》中则把两者明确分开了。亚里士多德把人定义为政治动物,把政治看作是人的最基本生存方式之一。他进而把城邦规定为自由人的共同体,把政治规定为公民(自由人)追求公共利益“至善”的活动,把法

#### 4 现代公共管理基础教程

治确定为治理城邦的基本方略,这就奠定了西方政治传统的主要基石。在这种政治——自由民主政治——传统中,政治的存在前提是,具有统治权威的国家公共领域支持一个维护公民自主关系的法制体系,具有统治权威的公共法律体制对自己的权力进行限定。

古希腊人建立了不同于东方专制主义的公民秩序或者政治秩序,这确实是一个了不起的成就。在这种秩序中,人与人的关系完全平等,大家都服从法律,轮流做统治者与被统治者。自由就是成为一个公民。这种建立自由人共同体的政治生活形式,产生了深远的影响。

但是,古希腊人的政治生活形式,随着希腊时代的终结而终结。在随后罗马的法权社会里,伦理的直接性破裂,形成了自我与实体的对立,但是罗马人创立了较为完善的法律制度,法律成了政治并一直主要与政治交织在一起,这成为罗马政治的重要特征。而且,罗马从一座孤城拓展为一个地跨欧亚非三洲的大帝国,从而大大扩展了实际的政治范围。现代政治词汇多来自于希腊和罗马这两个源头,其中罗马人的政治词汇包括国家、民族、政府、共和国、帝国主义、宪法、公民和自由等,它们比希腊语的影响实际上更加深远。

在西罗马帝国灭亡后,西欧历史进入了中世纪,封建制成为典型的政治统治形式<sup>①</sup>。韦伯认为,在封建制中,权力基于契约而不是专断的,封建制下的契约对于领主的权力有严格的限制,

---

<sup>①</sup> 我们这里采用韦伯的“封建制”概念。它仅仅指欧洲中世纪的那种社会政治结构,而不是泛指所有前资本主义的社会形态。这种结构在中国存在于先秦的历史之中。秦以后尤其是“汉承秦制”进一步完善中央集权的官僚政治后就意味着封建主义的全面废除。韦伯把这种政治权力不受制约和社会结构一元化(政教合一)的政治统治形式称之为“家产制”,以区别于“封建制”。

而领主与其封臣之间的义务也永远是相互的,尽管并非完全平等。同时,在罗马帝国的国家与军事力量衰亡过程中,一种雄心勃勃席卷全球的宗教——基督教破土而出,并以一种新型的成分影响政治生活。教会对欧洲政治产生了重要影响,教权与俗权的并存、组合,成为中世纪 1000 多年政治生活的主要特征。

现代国家体系的建立,揭开了西方历史的新篇章。现代国家的政治发源于两种对立的运动:国家一方面以某种形式走向分裂,另一方面又以别的方式走向统一。中央集权的君主获得了集中的王权,但与此同时,个人和既有的阶级也在设法巩固自己的特权和利益,有的权益就被纳入称作“权利”(rights)的一系列新词汇中。探索处理统治者与被统治者之间关系的策略要求,产生了新型的政治。从马基雅维利、布丹到霍布斯、洛克、斯宾诺莎、伏尔泰、孟德斯鸠、卢梭、康德、黑格尔,空前繁荣的政治研究成为现代国家体系的一部分。总体来说,现代政治始终在自由主义与国家主义所代表的倾向之间摆动。自由主义认为国家是一种工具性、契约性的存在,是一种恶。这是一种关于政府的消极理论,有时甚至激起一种反政治的理想。而国家主义强调政府应该也能够为社会普遍福利承担重要责任,人的自由乃至人性的真正实现,离不开社群的、共同体的以及国家、民族、历史、传统和文化的层面。

直至今今天,我们仍然生活在民族国家体系之中。现代国家体系构成了一种占统治地位的政治生活样式。但是,现代国家体系的建立并不是政治变化的终结。变化还在继续。与现代国家体系的建立同步的全球化进程,在 20 世纪 70 年代后期以来大大加速了。全球化向人类的政治生活提出了挑战,其中最明显的领域是国家主权与自主权的行使方式。德国学者乌尔利希·贝克认为,全球化导致了“经济力量的强大”和“政治塑造

## 6 现代公共管理基础教程

力量的削弱”。而英国学者鲍曼则认为,在全球化时代,把社会问题重新锻造成有效的集体运行已变得越来越困难。

从现代国家体系在全球化时代遇到挑战就得出政治终结的结论,也许还为时尚早,但全球化时代的政治生活已经和必将继续发生重大改变则是确定无疑的。主权国家在全球化进程中面临着新的压力,同时也获得了扩张权力的机遇。比如,“9·11事件”爆发后,美国布什政府借助危机形势不仅加强了对社会的控制,而且将权力进一步渗透到在从前认为完全是属于私人自由的领域。全球化带给国家的挑战在于它要求国家在压力与机遇中提升生存能力,这不仅意味着国家要对所面临的问题取得合理的认识,也意味着国家要在这一认识的基础上寻找新的行动方案。如果说全球化导致边界消失和分裂,那么全球化政策就意味着划分边界、制定规则和实现团结统一。在这个过程中,政治作用的发挥迫切需要加强,以便使国家、政权和非政府组织占领跨国政治空间,而不是由市场规则来覆盖一切领域。

以上,我们简单回顾了从古希腊时代到全球化时代政治生活的变迁。这并不是对不同时代政治观的概括,事实上,这种概括几乎是不可能的。我们的目的是,既看到政治是一个不断变化着的概念,又从中得出关于政治的一般定义。

就政治概念的变迁而言,我们不能停留于古希腊的政治观,对后世的政治作出一种怀旧的或浪漫主义色彩的批评,而是要充分认识政治观变迁的历史合理性。而就政治的定义而言,必须以现代为轴心,把国家看作政治的主要活动领域,把政治与经济、社会、文化区分开来,并探讨它们之间的恰当关系,但也要考虑到前现代、后现代的政治特征。必须把政治看作是人类生活的特定领域,比古希腊人主张的政治价值观宽泛,但也不能把所有事物都贴上“政治”的标签。鉴于此,我们试着提出一个关于

政治的定义。

政治是一种在人的社会物质生产基础上产生的社会基本活动形式,它的根本任务是对集体行动作出调节,它的主要内容是对社会公共事务作出决策,对社会资源、利益、价值和权力作出分配和调整,这些决策和分配一般被认为对集体行动具有约束力,并作为公共政策加以实施。

这个定义所包括的要素在于:第一,政治是一种活动,是一种人类的基本存在形式,而且指出了政治以社会物质生产活动为基础。这体现了马克思主义关于人类活动的基本理论以及关于政治与经济、物质生产活动之间关系问题的基本立场。人类实践作为一种总体性存在,必然以政治活动为重要组成部分,而政治是经济的集中体现。

第二,政治是一种在共同体中并为共同体利益作出决策并付诸实施的活动。这是政治不同于经济等活动的特定目标和特定内容。而且,政治调节集体行动,需要共同决策,因而它预先假设存在着观点上的分歧,“政治”方式也就意味着某种与作出决策的方式有关的东西,如谈判、说服、投票等制度安排,它排除了运用武力解决分歧的方式。此外,政治主体被称为社会共同体,既可以是国家,也可以是其他社会组织,因此既可以有国家政治——这是政治的主要部分,也可以有社会政治——在全球化时代,这部分的重要性在不断增加。

第三,政治是一种运用权力和权威作出决策并付诸实施的活动。要制定和实施政策,必须要有权力,即将政策强加给不愿意服从的社会成员。在这样的意义上,我们可以把政治归结为权力或以权力为中心的活动。但是,不能把这样的理解放大为政治的一般定义,这样的定义不是过宽,就是过窄。说它定义过宽,是因为它没有能够区分社会权力与政治权力;说它定义过窄,

是因为政治还包括了其他大量内容,如政治不能缺少权威。“权威”(authority)不同于“权力”(power),权威依赖于人们服从的义务,这种服从来自于领导者所属职位的合法权力,但是仅仅占据职位并不足以支配权威,有效的权威要求有力的、公正的和明智的领导者。制定政治决策并付诸实施需要权威,表明政治总意味着一种合法性追求。政治合法性与法律规范之间并无直接联系,它是指社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态。

## 二、政治学:历史与理论

在《开放社会科学:重建社会科学报告书》中,沃勒斯坦把1850—1945年称为社会科学的建立时期。相比于历史学、经济学和社会学,政治学作为一门学科出现得要晚一些,主要是因为大学的法学院拒绝放弃它们在这个领域中的垄断权。至少直到1945年以后发生行为主义革命时为止,政治学家一直都十分注重研究政治哲学(政治理论)。

与政治科学的较为晚出形成鲜明对照的是,政治学研究源远流长。自从人类进入阶级社会,有了阶级统治与政治管理,政治研究也就应运而生。但是,只是在19世纪末、20世纪初,以现代国家及其政治为研究对象的政治学才以我们今日所知的方式在主要大学里得到正式承认,即学科的制度化。主要的标志是,1880年美国哥伦比亚大学(当时称哥伦比亚学院)创立政治学院,并于1886年创办《政治学季刊》。创建于1876年的约翰·霍普金斯大学在1877年成立“历史和政治学会”,并于1883年创办《约翰·霍普金斯大学历史和政治学研究》。密西根大学、宾夕法尼亚大学、芝加哥大学、威斯康星大学、哈佛大学等也较早开始了政治学教学与研究,它们都培养研究生,开始授予硕



士和博士学位。1903年,美国政治学会成立。1906年,学会开始出版《美国政治科学评论》。从学术团体、专业杂志、书籍出版、基金资助渠道、教育培训、职业化以及图书馆新收藏目录的确定,特别是大学相关专业教育的发展等多方面标准来衡量,最晚到20世纪20年代,政治学已经成为了一门独立的学科。

政治学成为独立学科的又一个标志在于其方法论。与政治科学的前史相比,它们之间的区别主要不在于研究对象,而在于研究方法。传统的政治研究,从柏拉图、亚里士多德到马克思,基本上终结于哲学方法,尽管在马基雅维利那里就已经具有经验研究的某些特征,19世纪英国的政治研究更是具有经验主义、实证主义的倾向。在政治科学中,经验的、实证的方法取代思辨的、演绎的方法而成为主要研究方法。

现代政治学在美国的兴起,是政治学史上的重要事件。19世纪以前,政治研究的中心在西欧。而20世纪的政治学主要是美国政治学。要理解政治研究中心的转移,必须考察西方历史提供的模式和可能性以及美国的经历所提供的特殊环境。这种背景和环境因素有很多,特别是美国独特的政治经历,其主要特征包括:以主权在民原则为特征的宪法、权利法案、领土上的权力分立、权力的职能相互独立;自由主义思想和社会精神气质兴盛;源于以经验为基础的个人独立感和地方自治感;持久的两党制和由于组成了一些政治协会才有的丰富的团体生活;源于生机勃勃的民族主义以及有关的民族“使命”观念的兴起;源于民主理论和实践的发展对原先的共和国设计施加的影响以及美国是或将成为整个人类的那种深刻而有影响力的感觉的经历等。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 德怀特·沃尔多:《政治学:传统、学科、专业、科学、事业》,载格林斯坦、波尔斯比编《政治学手册精选》上卷,商务印书馆1996年版,第25—26页。