

吉林省教育厅高校人文社会科学研究项目(2005第自70号)最终成果

行政哲学学科体系 合理性辩证

XINGZHENG

ZHIXUE

XUEKE

TIXI

HELIXING

BIANZHENG



蔡秋梅/著

 吉林大学出版社

吉林省教育厅高校人文社会科学研究项目(2005第自70号)最终成果

行政哲学学科体系 合理性辩证

XINGZHENG

ZHAXUE

XUEKE

TIXI

HELIXING

BIANZHENG



蔡秋梅/著



吉林出版集团 吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政哲学学科体系合理性辩证/蔡秋梅著. —长春:
吉林大学出版社, 2012. 12
ISBN 978 - 7 - 5601 - 9510 - 0

I. ①行… II. ①蔡… III. ①行政学—哲学—研究
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 304568 号

书 名:行政哲学学科体系合理性辩证
作 者:蔡秋梅 著

责任编辑、责任校对:邵宇彤 特约编辑:魏昆
吉林大学出版社出版、发行
开本:880×1230 毫米 1/32
印张:10.5 字数:225 千字
ISBN 978 - 7 - 5601 - 9510 - 0

封面设计:张然
长春市利源彩印有限公司 印刷
2012 年 12 月 第 1 版
2012 年 12 月 第 1 次印刷
定价:30.00 元

版权所有 翻印必究
社址:长春市明德路 501 号 邮编:130021
发行部电话:0431-89580026/28/29
网址:<http://www.jlup.com.cn>
E-mail:jlup@mail.jlu.edu.cn

目 录

1	导 言
8	第一篇 行政哲学的一般问题研究
8	一、行政哲学的一般问题
8	(一)行政哲学的基本内涵
14	(二)行政哲学的学科定位
19	(三)行政哲学的逻辑起点
23	(四)行政哲学的基本问题
27	(五)行政哲学的研究对象
30	(六)行政哲学的内容体系
35	二、行政哲学一般问题的地位和作用、
36	(一)行政哲学概念的含义及其职能
38	(二)行政哲学研究对象的含义及其意义

41	(三)行政哲学研究内容的意义和价值
42	(四)行政哲学范畴的意义和价值
44	(五)行政哲学研究方法的含义及其职能
45	(六)行政哲学逻辑起点的含义与价值
46	(七)行政哲学基本特征的含义与意义
48	第二篇 行政哲学思想研究
48	一、行政观念的历史变迁
49	(一)史前时期的“行政管理”
50	(二)农业社会的行政观念
52	(三)工业社会的行政观念
54	(四)知识社会的行政观念
56	(五)公共行政观念发展变化的基本特征
58	二、西方行政思想中的哲学考量
58	(一)西方行政思想中哲学思想的历史轨迹
62	(二)西方行政思想的哲学思想倾向
70	(三)西方行政思想的哲学思维模式
73	(四)西方的行政哲学学科体系研究
75	(五)西方发达国家行政哲学研究的主要特征
80	三、我国行政思想中的哲学考量
80	(一)我国行政理念的哲学思想溯源
83	(二)我国的行政哲学研究现状
85	(三)中国化马克思主义的公共行政观
124	四、研究行政哲学思想发展历史的价值
124	(一)研究行政哲学思想发展历史的主要依据和方法

125	(二)研究行政哲学思想发展的意义
129	第三篇 行政哲学学科体系研究
129	一、公共行政的本质
130	(一)公共行政的思想渊源及研究取向
144	(二)公共行政本质的科学涵义
151	(三)公共行政本质的特征
155	(四)公共行政本质的构成
161	(五)公共行政本质的时代诉求
167	二、公共行政的价值
169	(一)公共行政价值的历史演变
172	(二)公共行政价值的基本内涵
176	(三)公共行政价值的结构构成
181	(四)公共行政价值的基本特征
186	(五)公共行政价值评价
191	三、公共行政的伦理
191	(一)公共行政伦理概述
200	(二)公共行政伦理体系
218	(三)影响公共行政伦理的因素
221	(四)公共行政伦理与政府建设
225	(五)构建科学的行政伦理价值体系
231	四、公共行政人格
231	(一)公共行政人格的基本内涵
248	(二)公共行政人格的特征
250	(三)公共行政人格的结构

256	(四)公共行政人员的个性修养
263	(五)公共行政人格的价值取向
265	(六)公共行政人格的塑造
273	五、公共行政实践
273	(一)公共行政实践概述
281	(二)公共行政实践的本质
284	(三)公共行政实践的要素
296	(四)公共行政实践的主体与客体
321	(五)公共行政实践在学科体系中的重要地位
326	后 记
328	参考文献

导 言

哲学是揭示现实世界普遍本质和发展规律的科学，它通过总结、概括、抽象、反思来把握事物的本质、特征及其相互关系，并探寻其发展秩序与客观规律，为人们正确认识事物及其发展规律发展方向提供指导。行政哲学是有关公共行政的哲学思考，它旨在以哲学的视角来审视公共行政，总结概括公共行政的基本内涵，反思有关公共行政的一般认识，从而抽象出有关公共行政的最普遍本质和最一般规律，指导并推动公共行政向更加科学、更加理性的方向发展。随着公共行政理论与实践的发展，公共行政的哲学之维，日益受到人们的关注。公共行政的哲学之维，亦即考察公共行政的哲学维度。由此形成的关于公共行政的哲学思考及其思想理论观点就是行政哲学。行政哲学是公共行政的认识论基础、方法论前提和根本观点的逻辑体系。对于公共行政的理论与实践、行政文明的发展和行政体制改革都具有重要的指导作用和方法论意义，正确科学的把握公共行政的哲学之维，深刻内在的认识公共行政的本质、规

律、基本特征等一系列基本问题，对于公共行政理论的发展和深化，对于公共行政学科的成熟和完善，对于公共行政实践的推动和促进，都具有极为重要的意义，因此是公共行政理论建设中一个带有根本性的重要课题。

行政哲学是关于公共行政观的学说，是公共行政观的理论体系，是理论化系统化逻辑化的公共行政观。20世纪80年代以来，我国公共行政理论与实践的重要缺憾，就是行政哲学的缺位，导致公共行政理论与实践缺少必要的认识论基础和方法论指导，行政文明建设缺少必要的理论根基，使得公共行政实践和行政体制改革具有很大的盲目性。深入进行行政哲学研究，特别是构建行政哲学的学科体系，能够为公共行政提供系统完整的认识论基础和方法论前提，为公共行政学提供全面深入的学理支撑，为公共行政理论与实践、行政文明发展和行政体制改革提供根本的指导原则，也能够为公共行政的社会监督提供系统的理论依据。

开展行政哲学学科体系研究，是全面系统的拓宽公共行政学研究思路，提升公共行政学研究的理论层次的需要。公共行政学在我国经过近30年的恢复和发展，无论是学科建设还是理论研究，都取得了重大的成就。但是我们也必须看到，公共行政学的系统性、完整性、内在逻辑性还远远不够，“拼盘”问题还严重存在，没有摆脱技术理性的羁绊，也没有上升到辩证理性主导和支配的行政哲学研究的思维层次，大大的影响了其学科独立性、系统性、完整性和内在的逻辑统一性，成为公共行政学继续发展的重要障碍。毫无疑问，公共行政学是一门实践性极强的科学，它更多的关注微观、

技术、方法上的研究，趋于“近利性”。但作为一门以政府及其活动为研究对象的学科，公共行政学更需要从社会大背景来研究政府，从社会发展的客观要求来认识和把握政府，而这种更广阔的视野的形成，需要借助于理论层次的提高，需要依赖于行政哲学的研究。所以，重视开展行政哲学研究，有助于推动我国行政理论和行政实践的发展与创新，为行政学的研究和行政实践的发展提供学术支撑。西方的公共行政学在其 100 多年的发展过程中，既形成了众多学派，又经历了数次范式转变。在这众多学术流派的学术思想和众多的范式中，不乏一些非常独到、很有价值的观点，为公共行政实践曾经提供了重要的指导和有效的遵循。但是由于缺乏深入内在的系统思路，研究成果只注重研究者个人的思维逻辑性，其观点往往是分散孤立、互不关联的，或局限于公共行政实践活动中过程、技术、方法、措施的思考，缺乏对公共行政活动的整体的本质的把握。我国公共行政学近 30 年的发展，在理论探索方面取得了很大的突破，对于公共行政学的学科体系也有较为深入的研究。但由于过于重视公共行政学的实践性和实用性，过多地关注于对微观问题的研究，导致公共行政学缺乏宏观的视野、整体的角度、系统的思路，对公共行政实践的指导意义十分有限。

公共行政学的认识论基础存在于理论建构之中，而公共行政学的理论研究又需要提升和抽象到行政哲学的研究中。它需要从人类社会整体发展的客观规律的角度来研究公共行政，从广泛的社会需求的本质和规律的角度出发来认识和把握公共行政，从社会公共事物、公共利益客观必然性和辩证发展性的角度来理解公共行政。所

以，如果缺乏一个宏观的研究视野、整体的研究角度、系统的研究思路，缺乏对公共行政本质和规律的研究深度，缺乏根本观点和根本方法的研究层次，公共行政学的研究就会迷失方向，而这个研究视野、研究深度、研究层次和研究角度的确立需要依赖于行政哲学学科体系的研究。

行政哲学的建立，是从哲学世界观的高度给公共行政学提供指导，提供公共行政的世界观、认识论、方法论和价值观。中国有着自己独特的政治、经济、文化体系及其发展历史，中国政府面对的是一个独特的社会形态，解决的问题大都具有特殊性。建设中国特色社会主义的公共行政体制，需要有中国特色公共行政理论体系的支持。从哲学角度对公共行政的基本问题进行回答，能够为中国特殊的公共行政需要提供指导和遵循，将公共行政理论研究从技术理性之中解脱出来。行政哲学研究，有利于在一些实质性的领域和问题上明确方向，把握根本，厘清思路，提供依据，有效地推动公共行政理论与公共行政实践的有机结合，实现公共行政的公正、实效、和谐、持续。

当前，公共行政学研究的主要任务应该是，建构起属于自己的学科体系框架，从整体上、根本上、内在本质上、发展规律上把握公共行政。开展行政哲学学科体系研究，将有助于成功解决上述问题。作为部门哲学的行政哲学，是从哲学特性出发来研究公共行政理论的，是对公共行政科学发展进程进行考察和反思的思维活动。行政哲学站在具体公共行政活动之外，从更高深的层次上、从更全面的角度上、从更长远的发展过程上，对公共行政理论进行哲学的

透视、反思和概括，从而把握最本质、最内在、最根本、最全面、最辩证的东西，为具体公共行政科学研究和公共行政实践活动提供根本观点和方法的指导，使公共行政科学以其自身的独立性和系统性屹立于学科之林。

从一定意义上说，有关公共行政的哲学思维——关于公共行政的一些理念和原则——伴随公共行政学创建之初就已经存在，公共行政学中关于本质、规律、特征、价值、属性、范式乃至人性、效率等问题都是公共行政的哲学思维，这些问题是伴随公共行政始终的，只要有公共行政的存在，人们就会自觉不自觉的有有关公共行政的本质、规律、特征、价值、属性、范式乃至人性、效率等问题的思考，这些问题尽管未作为一门独立的理论体系从公共行政学中分离出来，但是，它作为人们公共行政的理念和依据，始终影响着甚至支配和左右着人们的公共行政活动，因此，它 also 具有重要的意义和价值。随着公共行政学的不断发展，越来越注重技术层面的研究弊端日益显现出来，公共行政学对具体的公共行政缺乏从内在本质上、发展规律上、根本原则上、逻辑结构上全面深刻的透视、反思、概括直至指导，人们关于公共行政的认识始终停留于表面、局限于片面，而很难做到深入全面；有关公共行政的本质、规律、特征、价值、属性、范式乃至人性、效率等问题的思考，尽管对于公共行政是具有重要意义和价值的哲学思考，但它主要还是一种朦胧零散的认识，基本停留在原始自发的层次上，缺乏系统性完整性，难以做到科学性全面性辩证性。构建行政哲学学科体系是从哲学的维度与高度来组织和建构符合公共行政实际的公共行政学理论框

架，拓展完善公共行政学研究的思路，丰富深化公共行政学研究的内容，为公共行政学的发展提供系统的学理支撑。行政哲学学科体系的构建，将为公共行政学的发展提供一套系统深入的世界观、价值观、认识论和方法论的指导，使公共行政学研究走上科学化规范化、认识论和方法论的发展之路；行政哲学学科体系的构建，可以提升我国公共行政学研究的理论层次，促进公共行政学科学体系的完善，提高公共行政学研究的科学水平。公共行政学的研究对象主要是政府行为，这一学科特性导致长期以来公共行政学过多地关注微观层面的、具体方法的、操作技术的、现实形式的研究，而忽视宏观的、长远的、深层的、本质的、规律性的研究，公共行政难以摆脱表面性、片面性的缺憾。要提高公共行政学的理论层次，建构科学客观的公共行政学理论，就不能没有行政哲学学科体系的支撑。

近年来，人们关于行政哲学的讨论已经比较广泛深入，许多学者也发表了诸多有见地的看法和主张，关于行政哲学的体系结构框架也提出了几种模式，对于行政哲学学科体系的构建，业已形成了一些较好的蓝图和规划。但是，至今为止，还没有谁对行政哲学学科体系的具体内容进行深入的研究和阐释。“细节决定成败”，再完美的事物也不能总是停留在蓝图和规划中，只有把它变成现实的具体存在，它才能成为有意义有价值的东西。因此，本人力图对行政哲学学科体系的具体内容，做一些较为深入的探讨和研究，以期把美好的蓝图和规划付诸实施，使其成为现实的存在。通过这些研究，不管是否合理、对错，提出一个可供评判的蓝本，以期引起深入全面的思考和探索。

在社会科学领域，一切理论认识和观点，都是在一定的时代条件下形成的、成熟的，因此也都是属于一定时代的，没有超越一切时代而永远适用的理论和科学。这一时代能够提供什么样的条件和资料，理论和科学就能够达到与其相应的水平和高度，行政哲学也不例外。今天我们能够研究的，只是这一时代提供给我们的有关公共行政的认识和资料；我们构建的行政哲学学科体系，也只能是这一时代的产物，它也只能有相对于这一时代的科学性合理性，提供这一时代所需要的理论指导和方法论参考。随着公共行政实践和认识的不断发展，人们关于公共行政的实践和认识还必定会进一步发展和深化，那时，行政哲学也必将随着这一发展和深化，或者改变形态，或者丰富内容，或者更新结构，等等。

第一篇

行政哲学的一般问题研究

一、行政哲学的一般问题

(一) 行政哲学的基本内涵

考察行政哲学，首先要弄清它的基本内涵，这是准确把握行政哲学的重要前提。关于行政哲学的基本内涵是什么，至今为止学术界还没有一个普遍认可的观点。目前，较有代表性的主要有：

其一，基于对哲学的“回归生活世界”的“生活世界观”的理解，把行政哲学界定为“对行政生活的哲学反思”^①。认为“行政哲学的起点是行政生活，是活生生的充满渴望和矛盾的行政生活。行政哲学是从哲学的角度对现实行政问题进行的理论批判和反思，

^① 颜佳华. 我国行政哲学研究概况与相关问题再探讨 [J]. 湘潭大学学报 (哲学社会科学版), 2004 (1).

即使是对行政知识的批判与反思，也是对前者的深化与拓展。”^①

“行政生活世界是行政主体所处的物质生活与精神生活相统一的世界。以行政生活为起点的行政哲学不只研究行政一般问题或行政根本问题，而是对困扰行政主体的任何行政问题的理论进行批判和反思。行政哲学通过对行政生活进行哲学反思，探索行政之真，追求行政之善，塑造行政之美，建构关于行政生活的真的理念、美的理念和善的理念，驱使行政生活达到真善美统一的境界。”^②

这是较早区别行政哲学与一般行政学的观点，使得当时行政哲学与行政学“打成一片”，“混作一团”的局面得到厘清。作者在对传统哲学概念的内涵进行历史考察后提出，行政哲学不能简单套用传统哲学概念的内涵，而应以回归现实生活世界的“生活世界观”作为定义行政哲学的理论前提，这是一种具有独创性的见解。

但是，这一对行政哲学概念内涵的界定，有其值得商榷之处：

一是，哲学作为“回归生活世界”的“生活世界观”，并非学术界的定论或共识，作为一家之言，是可以讨论的。但是，对于先前基本达成共识的重要概念的否定或替代，显然还不够充分和有力。由此推论，以“回归生活世界”的“生活世界观”的哲学作为对行政哲学定义的理论基础和认识论前提，显然也不够充分和有力。

二是，对于一个概念的界定，它的基本要求，应该是揭示概念

① 颜佳华，我国行政哲学研究概况与相关问题再探讨 [J]，湘潭大学学报（哲学社会科学版），2004（1）。

② 颜佳华，易承志，政治哲学与行政哲学的比较分析：从另一种角度探讨行政哲学 [J]，北京行政学院学报，2004（6）。

的本质内涵和根本属性，使得人们对它有一个基本的把握，即从本质和根本属性上知道它是什么。而哲学作为“回归生活世界”的“生活世界观”，只是一种对认识事物的角度和方法的描述，却没有告诉人们它到底是什么。作者对哲学始终没有给出一个确切的定义，却从哲学的角度对现实行政问题进行所谓的“理论批判和反思”，那么作者所认为的哲学的角度到底是一个什么角度，它又怎样才能成为对行政哲学定义的主要依据，显然也是一个没有解决的问题。

三是，作者认为“行政哲学要从‘以行政知识为核心’转变为‘以行政生活为核心’，转变为一种‘实践哲学’或‘生活哲学’。行政哲学的最终目的是要真正地提升人们的行政智慧，而不仅仅是增加人们的行政知识。行政知识的增加仅能帮助行政主体从外部来认识行政，行政智慧的提升则可以帮助行政主体从内部来体会行政。”^①

且不说以往的哲学绝不仅仅是以获取知识为目的，否则何来“思辨之学”“智慧之学”之说。即便是了解知识，就不提升智慧了吗？那么了解行政知识不能提升行政智慧，认识行政生活怎么就能提升行政智慧？了解行政知识不是了解行政生活的重要途径和方法吗？

其二，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

^① 颜佳华. 我国行政哲学研究概况与相关问题再探讨 [J]. 湘潭大学学报 (哲学社会科学版), 2004 (1).