

公共行政的中国面向

一个组织学的视角

郑崇明◎著

 吉林大学出版社

公共行政的中国面向： 一个组织学的视角

郑崇明 著

 吉林大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政的中国面向：一个组织学的视角 / 郑崇明
著. — 长春：吉林大学出版社，2019. 9
ISBN 978 - 7 - 5692 - 5232 - 3

I. ①公… II. ①郑… III. ①行政学 - 研究 - 中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 164834 号

书 名 公共行政的中国面向：一个组织学的视角
GONGGONG XINGZHENG DE ZHONGGUO MIANXIANG;
YI GE ZUZHIXUE DE SHIJIAO

作 者 郑崇明 著

策划编辑 李潇潇

责任编辑 李潇潇

责任校对 张鸿鹤

装帧设计 博克思文化

出版发行 吉林大学出版社

社 址 长春市人民大街 4059 号

邮政编码 130021

发行电话 0431 - 89580028/29/21

网 址 <http://www.jlup.com.cn>

电子邮箱 jdcbs@jlu.edu.cn

印 刷 三河市华东印刷有限公司

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 12

字 数 170 千字

版 次 2019 年 9 月第 1 版

印 次 2019 年 9 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5692 - 5232 - 3

定 价 58.00 元

版权所有 翻印必究



郑崇明，四川隆昌人，
毕业于中山大学政务学院行政管理专业，管理学博士，副教授，硕士生导师。先后任职于海南大学、深圳大学。

研究方向：组织理论、基层治理与廉政治理。

责任编辑：李潇潇

封面设计：博克思文化

目 录

第一章 导 论	1
第二章 公共行政的组织发生学	6
第一节 制度与组织：合成谬误的规避	6
第二节 进步时代的焦虑	10
第三节 公共行政的理论与实践	13
第四节 危机与方向	15
第三章 中国公共行政的叙事基础	21
第一节 中国公共行政的大问题	21
第二节 公共行政的现代性遭致	25
第三节 现代性：一个未完成的方案	29
第四节 中国公共行政的重建	35
第四章 中国特色的政治与行政	40
第一节 公共行政的研究范式	40
第二节 政治与行政的价值困惑	42
第三节 规范性与逻辑实证主义	46
第四节 党政体制及其运行机制	49

第五章 行政国家与合法性	52
第一节 问题与概念	52
第二节 中国行政国家的变迁	56
第三节 中国行政国家的未来选项	62
第六章 官僚制、公共权力与合法性	65
第一节 官僚制悖论	65
第二节 官僚制合法性的理论基础	68
第三节 公共行政合法性基础的演变	70
第四节 公共权力合法性变迁的方向	73
第七章 公共行政的治理结构	76
第一节 问题的提出	76
第二节 公共行政治理结构的演变	81
第三节 组织适应性：一个合法性的逻辑	87
第八章 公共行政的治理主体	91
第一节 治理主体的多元化	91
第二节 基层治理主体：从传统到现代	94
第三节 治理主体的新变化	98
第九章 公共行政的二元人事结构	103
第一节 作为非正式官僚的编外人员	103
第二节 非正式官僚的传统与现代	107
第三节 不完全行政外包	117
第四节 一个案例分析	120
第十章 官僚制的效率逻辑	128
第一节 研究问题与研究脉络	128

第二节	理论模型与研究假设	132
第三节	一个典型案例分析	135
第四节	理论回应	140
第十一章	官员激励与国家运动	143
第一节	现象、问题与研究进展	143
第二节	克里斯马：国家运动的基石	149
第三节	职业激励：国家运动的内在驱动	151
第十二章	公共行政的可持续发展	157
第一节	公共行政的共性与个性	157
第二节	政治清明与社会廉洁	160
第三节	治理能力的提升	165
参考文献		169
后 记		181

第一章 导 论

中国是政府主导型国家，政府对于社会转型与未来愿景的实现起着基础性的作用。正是在这个意义上，国家治理体系和国家治理能力现代化成为当前中国公共行政理论与实践的重要研究内容。中国的发展离不开世界，世界的繁荣也离不开中国。中国的公共行政也不例外。公共行政既有一般性，又有特殊性。从这个意义上讲，中国公共行政的面向，既要面向公共行政的一般规律，又要面向中国的自身场景。本书的目的在于从组织学的角度将公共行政的一般性与特殊性结合起来，围绕公共行政的合法性这一核心，从公共行政的发生机制、组织环境、组织主体、组织结构、权力运行、人事结构、激励机制、组织发展等方面融会贯通，以此呈现中国公共行政的基本面貌，进而帮助人们加深对中国公共行政的认知和理解。

从研究层次来看，中国的公共行政研究可以划分为两个时期。第一个时期是从 20 世纪 80 年代中期至 2006 年左右。这一时期的主要任务是中国公共行政学科的重建和恢复。经过老一辈公共行政学家的不懈努力，不仅初步建成了较为系统的公共行政学科体系，而且为中国公共行政的转型发展奠定了坚实的基础。在这二十多年的时间里，中国的公共行政研究总体上呈现出一派欣欣向荣的景象，特别是通过对国外公共行政理论和实践的引荐，以及从宏观上对中国公共行政的建构极大地丰富了人们对中国公共行政的认知，有力地促进了公共行政理论的增长与实践的进步。

然而，现代公共行政是西方国家经济社会发展的产物。中国的公共行政与西方全然不同。早在 2006 年，中山大学的马骏教授针对国内的公共行政研究提出了批判性的反思与建议。在他看来，中国公共行政学大都将研究重点放在美国和其他西方国家的公共行政学理论和实践上，而不是中国

公共行政本身。这不仅阻碍了对于本土问题的学术关怀，妨碍本土理论的构建，也不可能对中国公共行政实践提供切实可行的指导。如果中国公共行政学研究的重心是中国的公共行政实践，那么，它的首要任务就是要深入研究当代中国公共行政的基本架构、运行过程以及其中的组织与个人行为等。然而，我们的研究对于“真实世界”中的公共行政仍然知之甚少。

第二个时期是从2006年至今。这一时期中国公共行政的研究开始从宏观转向微观。在过去的十几年里，人们对中国公共行政的研究实现了从宏观到微观的转向，不仅研究问题更加聚焦，而且研究方法也更加规范。公共行政的微观研究如同一棵枝叶不断生长的大树，不断推进中国公共行政知识的增长，同时也为实践层面的公共行政提供了诸多有益的参考。

不难看出，公共行政学的研究不仅需要宏观性的建构，也需要微观性的探索。如何把二者结合起来就成为一项重要的任务。换言之，公共行政的研究不仅要体现价值关怀，而且要立足具体情境，更要将二者结合起来。从中国角度讲，公共行政的研究需要在中国语境的基础上讲述中国故事，凝练中国理论。而这恰恰是本书所做的一个尝试。需要指出的是，讲述中国公共行政的故事，还需要来自中观层面的支持。本书尝试着从组织学的角度整合公共行政的宏观、中观和微观层面，以此帮助人们更好地认知中国公共行政的基本面貌。

从组织学的角度来看，组织面临着生存与可持续发展两个方面的基本目标，即效率与合法性，公共行政组织也不例外。因此，效率与合法性成为本书讨论中国公共行政的核心主线。这就涉及作为公共行政的组织系统对于外部环境与内部运行两个方面的关注。公共行政发生于环境压力，同时也受制于外部压力，并呈现出一定的张力，而现代性则为之提供了叙事基础。总的来说，本书围绕公共行政的合法性机制与效率机制这一核心，从组织学的角度，在公共行政学的一般性叙事基础上探讨中国公共行政的运行机制与过程。全书内容安排如下。

第一章：本文写作的缘起与主要内容。中国是政府主导型的国家。本书主要从组织学的角度，深入探讨中国公共行政的发生机制、组织环境、组织功能、组织合法性基础、组织结构、公共权力、治理主体、人事安排、

组织运行机制、组织激励约束以及组织的可持续发展内容，以期从组织学的角度将公共行政的一般性与特殊性结合起来理解和认知中国公共行政。

第二章：公共行政的组织发生学机制。公共行政自古有之，但现代公共行政的历史不过百余年。现代公共行政是伴随着西方工业化而产生的。工业社会呼唤专业化的技术管理。如何在资源有限与需求无限的悖论中规避“合成的谬误”是人类社会理性追求的目标。美国进步时代的外在压力为现代公共行政的产生提供了外部环境。但与此同时，技术理性的兴起又为现代公共行政带来了新的困惑。现代性是一切国家现代化转型所必须经历的阶段。中国现代公共行政的发生离不开现代性这一叙事基础。

第三章：中国公共行政的叙事基础。近代以来，中国为实现现代化孜孜以求，尤其是中国改革开放以来，中国的经济增长取得了举世瞩目的成就。但现代性仍然是中国转型社会未完成的方案，国家治理现代化依然是当前党和国家的重要任务。因此，理解中国的公共行政就需要将其置身于现代性这一宏大叙事背景中。正是在这个意义上，本部分详细地阐述了现代性的基本特质和中国公共行政的未来方向。

第四章：中国特色的政治与行政。与西方政治与行政二分不同的是，中国的政治与行政是高度融合的，这是理解中国公共行政的基石。在西方国家，政治与行政二分奠定了公共行政的价值导向，即宪政主义和技术主义，同时也形成了规范研究与实证研究两个基本思路。在中国，尽管政治与行政水乳交融，但在实践层面，中国的公共行政越来越呈现出技术理性的倾向。对于承载着国家治理重任的公共行政，如何有效地处理政治与行政的关系极为重要。自中华人民共和国成立以来，中国的政治与行政关系集中体现为党政关系的调试，如何缓解这一张力并超越这一悖论，进而推动国家治理现代化是完成中国现代性方案的重要内容。

第五章：公共行政的合法性基础。中国在很大程度上仍然是一个政府主导型的国家，亦即行政国家。行政国家的基本内涵是指以政府为主的公共部门使用了庞大的社会资源，政府在国家的社会经济发展中处于核心地位，通过对公共权力、对公共资源的支配来解决经济社会的发展问题并达成目标。中国经历了从政治社会到经济社会的历史变迁，其转变的背后核

心机制是合法性基础的重建。

第六章：官僚制、公共权力与公共行政的合法性。公共行政的合法性依托官僚组织，并以公共权力的运行方式表现出来。官僚制的负功能引发了公共行政的合法性危机。近代以来，中国官僚制的合法性主要建立在传统权威和克里斯马基础之上。改革开放后，法理型权威得以建立，但距韦伯意义上的科层制仍然相去甚远。因此，重申官僚制理性，确保公共权力的有效运行对于中国的现代转型具有重大意义。

第七章：公共行政治理主体及其演变。治理理论的核心之一是治理主体的多元性。在国家假设与治理中，中国共产党是中国社会主义事业的领导核心。本章关注的是国家基层治理主体，主要探讨了自古至今中国基层治理的乡绅、政党与企业之间的历史演变，并重点讨论了当前政府与企业之间的相互关系，以此揭示基层治理中的行为逻辑及其存在的问题，以及未来发展的方向。

第八章：公共行政中的人事二元结构。从公共行政的人事安排来看，公共行政组织中的人员构成并不单一，不仅有着正式的公职人员，而且充斥着各种非正式人员，由此构成了公共行政人事的二元结构。这种人事制度安排对国家治理，尤其是基层政府的绩效产生了深远的影响。这种人事制度结构一方面为缓解治理压力、降低行政成本带来了极大的便利；但另一方面，又为基层治理的有效性带来了伤害，甚至削弱了国家在基层治理的合法性基础，使得国家治理陷入一种二元悖论之中。

第九章：官僚组织结构及其调试。官僚制组织是中国公共行政的核心，也是主导中国现代化进程的重要载体。然而，随着中国经济社会的发展，国家、市场与社会的关系得以重新调整。中华人民共和国成立以来，中国国家治理结构释放出更多的激励，使得治理结构和治理方式更具弹性，而这一组织激励和弹性释放的背后源于官僚组织及其公共行政对于合法性基础的巩固和夯实。

第十章：官员激励与官僚制效率。与私人部门相比，公共部门的突出特征是其目标的多元性。然而，在中国社会主义初级阶段，基于社会主要矛盾的考量，效率有效、兼顾公平成为官僚体制的核心诉求。官僚体制效

率的高低取决于官员激励的有效程度。本章通过官僚组织的激励结构及其激励交换谈论了中国官僚制效率的基本逻辑。官僚组织因层级差异导致其激励不一致的问题使得层级激励交换成为达成任务的有效选择，因而，在中国的官僚组织中，利益互惠是官僚组织达成目标的惯常机制。

第十一章：非常规治理与政绩合法性。诚如韦伯所言，中国的官僚制理性化程度本身并不够彻底。因而，在公共行政的实践层面，非常规治理在一定程度上弥补了官僚制理性不足的缺陷。本章以国家治理的合法性压力为出发点，把官员的职业激励和任期周期结合起来，从“新官上任三把火”这一典型的现象入手，深入分析了运动式治理何以嵌入到官僚体制中；在既有的制度安排下，如何将非常规治理常规化的运行过程。

第十二章：中国公共行政的可持续发展。中国是世界的重要组成部分，外部环境的发展与中国自身的发展都为中国公共行政提出了广泛而深刻的挑战和机遇。已有的研究无外乎两种思路：一是努力将中国公共行政对西方范式对标，试图找出中国公共行政相较于西方公共行政的短板并提出修正方案；二是从中国历史传统中发掘中国公共行政的独特性，以期通过对中国故事的讲述建构其自身的理论体系。这两种思路在很大程度上反映了中国公共行政理论与实践所面临的困境，也为公共行政研究者提出了新的方向。

第二章 公共行政的组织发生学

中国公共行政是公共行政的特定面向，理解中国公共行政的前提是对公共行政的一般性认知。本章主要从公共行政的一般性来讨论公共行政的起源与发展。从组织学的角度来看，公共行政发生的内在动力源于寻求制度理性，以规避资源有限与人类欲望无限悖论下合成的谬误，寻求理性与美国进步时代的外在压力促使了公共行政学的发生。寻求秩序的理性贯穿于公共行政的整个历史进程，将技术理性与公共行政的结合视为建构美好未来的途径致使人们遭遇了现代性的困境。

第一节 制度与组织：合成谬误的规避

学界一般的观点是公共行政学起源于威尔逊的《行政学研究》，政治行政二分法的理念与韦伯科层制的理论构成了传统公共行政学范式的核心。在传统公共行政学科萌芽的过程中，泰勒主义起到了助推作用，经古力克、厄威克的梳理，最终以怀特的《行政学导论》奠定了传统公共行政学的学科范式，并在20世纪30年代进入其发展的黄金时代。国内大多学者都认同这一观点，并体现在各种版本的公共行政学说史著作中。

但如果从公共行政发生的连续性来看，《行政学研究》只能算是一个标志，其精神实质可以再向前追溯。就其思想渊源而言，威尔逊受到了来自欧洲大陆尤其是德国行政研究思想的影响……在斯坦因那里，政治与行政已经在一定程度上得以划分。

从组织发生学的角度来看,现代公共行政学源于规避“合成的谬误”。通俗地讲,“合成的谬误”就是对个体而言是有意义的,但对整体而言可能是一种错误。在制度经济学中,“囚徒困境”就说明了这一问题,即个体寻求自身效用最大化可能导致集体行动的非理性结果,这种社会整体的非理性结果反过来又使得个体理性受到伤害,最终陷入可怕的“公地悲剧”。在日常生活中,诸如银行挤兑、灾难逃生等行为无不说明“合成的谬误”带来的个体理性导致集体无知的零和博弈。为避免这种“合成的谬误”,实现整体效用与个体理性的最优组合,规避“合成的谬误”成为人们共同的诉求,即如何在实现个体效用的同时保障集体理性的增加而不是减少。由此组织得以发生,而组织的运行依赖于规则或制度。从这个意义上讲,公共行政学的发生源于规避“合成的谬误”,即通过组织规则的认同来降低集体行动的困境。

在人类社会,人们始终面临着一个不可逾越的基本问题,即资源的有限性与人类需求的无限性之间的张力。就可供人类生存与发展的资源来看,一切都是有限的。“自然资源是有限的,其中许多还是不可再生的,用一点少一点,人文资源也是有限的,如人类的知识文化积累是有限的,人们从自然界摄取资源后创造的财富相对于人们的需求也是有限的,后面两个方面的有限性根本上取决于自然资源的有限性,其次取决于人们现实认识能力和创造能力的有限性。”^①由此可见,不仅人类社会生存与发展的自然资源有限,而且人的认识能力也有限。

在资源既定的情况下,随着人口数量的增长与需求的日益多样化,资源的有效性与需求的无限性之间的紧张关系对资源的有效配置与充分利用提出了更高的要求。在亚当·斯密看来,人们都是自利的“经济人”,“每个人在本性上首先和主要注重的是他自己的利益,而且,每个人在各个方面都肯定要比其他人更有资格和能力关心自己的利益”。^②在人类社会进入

① 芮明杰. 管理学:现代的观点 [M]. 上海:上海人民出版社, 2006: 25.

② 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究 [M]. 上海:商务印书馆, 1997: 314.

文明状态之前，“每一个人按照自己所愿意的方式运用自己的力量保全自己的天性——也就是保全自己的生命——自由”^①，即获取生命个体生存与发展的所需资源。显而易见，在资源既定的自然状态情势下，个体的理性选择将导致集体的非理性状态，即霍布斯所谓的人与人之间的战争，这种“合成的谬误”的结果将导致社会成本的剧增，无益于人类社会的存续与发展。概言之，个体的理性将导致集体的无知。因此，寻求一种合理的规则避免集体行动的困境成为人类社会的基本命题，而组织则为之提供了一个可能的选择。换言之，“追求合理的人类生存秩序则是人类政治思维的最终目标。”^② 这种秩序、规则就是我们通常所说的制度。

制度是制度经济学的核心概念。康芒斯将其界定为集体行动控制个体行动^③。这一界定开宗明义地指出了制度的功能是防止个体行为的盲动而导致集体行动的失败。要寻求更大的理性，就需要制度来约束个体的行为。在诺斯看来，“制度提供了人类相互影响的框架，它们建构了一个社会，或确切地说是一种经济秩序的合作与竞争关系。制度是一系列被制定出来的规则、守法秩序和行为道德、伦理规范，它旨在约束主体福利或效用最大化利益的个人行为。”^④ 诺斯在康芒斯对制度界定的基础上进一步指出了规范人的行为分为正式制度与非正式制度，它们共同约束着个体行为的冲动，以减少未来的不确定性。

这种不确定性的较少意味着社会交易费用的减少。所谓交易费用，就是发生在交易之外的费用。在威廉姆森看来，它包括两个方面：一是事先的交易费用，即签订契约、规定双方权利义务、责任等发生的费用；二是签订契约后的费用，即为解决契约本身所存在的问题，从改变条款到退出契约所花费的费用。而交易费用的产生是由既定规则或制度决定的。因此，就公共行政而言，不同的公共行政制度下社会交易成本是存在着差异的。

① 霍布斯. 利维坦 [M]. 北京：中国社会科学出版社，2007：97.

② 蒋永甫. 人类生存困境与政治国家的产生——亚里士多德、霍布斯与马克思国家起源理论比较 [J]. 广西社会科学，2009（1）：86-90.

③ 康芒斯. 制度经济学：珍藏本 [M]. 北京：华夏出版社，2013：87.

④ 诺思. 经济史中的结构与变迁 [M]. 上海：上海三联书店，1991：225-226.

作为制度的公共行政体制，不仅存在着制度设计与运行的费用，还存在着使用这种制度和不使用这种制度所带来的机会成本。由此可见，公共行政所寻求的即是降低社会交易成本，最终实现整体社会利益的最大化。此外，就制度本身而言，它在产权界定清晰的基础上可以实现有效的激励功能。因此，公共行政理论与实践所要达到的诉求就是通过制度设计实现对社会成员的激励，且最大限度地降低社会交易成本。

从上面的解释可以看出，为了规避“合成的谬误”，人们选择了理性的制度安排来获取整体收益的最大化替代个人效用最大化。当制度被广泛认同并遵守的时候，人类社会就从野蛮状态进入到文明状态，国家或政府因此而产生。在国家起源的理论中，不论是社会契约论的观点，还是奥尔森的“匪帮理论”都说明了国家的出现无一不是通过规则的制定来降低社会交易成本，进而增进社会的整体福利。公共行政行为的好坏取决于既定制度对“合成的谬误”的规避程度，即政府对公共资源的整合度与社会整体收益的比例。在人类文明进入工业社会之前，人口规模增长相对缓慢，技术开发受时代背景限制，因此，制度安排相对简单，公共行政职能领域相对狭小。尽管如此，实践中的公共行政对于制度的追求依然孜孜不倦。从追求社会整体利益最大化来看，中国开创的科举制度无疑是最成功的典范之一，它不仅推动了中国经济社会的发展，而且为近代文官制度奠定了制度基础。科举制度中关于公开招考、择优录用的精神传到西方以后，直接导致了英国东印度公司人事改革，即《诺斯科特屈威廉报告》，并在此基础上创建了英国的竞争性文官制度，而英国文官制度又为其他西方国家文官制度提供了蓝本。文官制度有效地解决了公共管理行政的人事问题，如美国的《彭德尔顿法》解决了政党分肥问题，提高了政府管理的绩效。在古典经济学看来，制定规则是政府最为基本的职能。在资本主义初始阶段，作为“守夜人”的政府只需制定并维护资本主义制度。如此一来，自由市场得到了充分的发挥，进而实现了资本主义国家经济绩效的极大增长。作为整体利益的经济绩效的增长为社会个体生活质量的改善提供了保障，从而有效地规避了“合成的谬误”。此外，西方国家每一次经济危机的化解都是政府规避“合成的谬误”的成功范例。在当今社会各个单元中，没有哪