



现代西方公共行政 思想简史

The Modern Public Administration Thoughts
in the West: A Concise Introduction

孙宇 著

中国社会科学出版社



现代西方公共行政 思想简史

The Modern Public Administration Thoughts
in the West: A Concise Introduction



孙宇 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代西方公共行政思想简史 / 孙宇著. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7309 - 1

I. ①现… II. ①孙… III. ①行政学—政治思想史—研究—西方国家—现代 IV. ①D035 - 091

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 300824 号

出版人 赵剑英
责任编辑 孙 萍
责任校对 李 莉
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2015 年 12 月第 1 版
印 次 2015 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 27.25
插 页 2
字 数 491 千字
定 价 96.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

国家社科基金后期资助项目

出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目，旨在鼓励广大社科研究者潜心治学，支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审，从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响，更好地推动学术发展，促进成果转化，全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求，组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

了解前人是如何想的，比了解他们是如何做的更有益。

——伏尔泰 (Voltaire)

任何事物总能从不同的角度去加以揭示。是善是恶，是美是丑，是吉是凶，是有用还是无用等等，做出解释的毕竟还是人自己。然而，无论人如何解释，注定会将自身心理结构置于被解释的事物之中。这就意味着人很容易被解释所束缚，只能从解释得通和解释得好的视角来观察和理解事务。

——弗里德里希·W. 尼采 (Friedrich W. Nietzsche)

前 言

思想史的研究，如同史海拾贝，我们非常容易为那些色彩斑斓的贝壳所吸引，可一旦希望将它们串珠成链，就需要去辨识那些蕴含天然珍珠的贝壳。思想史的教学，仿佛置身于名人堂，不免人声鼎沸、各有所好、七嘴八舌、莫衷一是。公共行政思想史更胜于此。

学界一个约定俗成的说法是：在盎格鲁-撒克逊传统中，公共行政诞生的显著标志是托马斯·W. 威尔逊（Thomas W. Wilson）的经典论文《行政研究》（*The Study of Administration*）。在这篇被尊崇为行政思想圭臬的论文中，威尔逊提出：“行政是政府最显而易见的组成部分，是运作中的政府，是执行、实施，也是政府最为人们熟见的方面。行政与政府一样古老。……如同一个健壮的孩子，与我们朝夕相伴的政府不仅在本质上已经扩张，而且其形象已经变得高大，可在运作中正变得难以操控。……英国和美国的政治史不仅是行政发展的历史，而且是立法监察（legislative oversight）的历史——不仅是政府组织进步的历史，而且是立法和政治批判进步的历史。……当我们致力于行政研究与创作的时候，理应继承批判的风格。”^①

里昂纳德·D. 怀特（Leonard D. White）被认为是英语世界首位撰写系统性、综合性公共行政教科书的学者。他在《公共行政导论》（*Introduction to the Study of Public Administration*）中提出，公共行政至少依赖四个假定：假定公共行政是单一的过程，无论怎么观察，在基本特征上它是统一的；假定公共行政是从以管理为基础而不是以法律为基础起步的，它需要更多地吸纳美国管理协会的事务，而不是法庭的裁决；假定公共行政基本上依然是一门艺术，但其重要性是与将之转变为一门科学的趋势相

^① WILSON T W. *The Study of Administration* [J]. *Political Science Quarterly*, 1887, 2 (2): 197 - 222.

2 现代西方公共行政思想简史

联系的；假定公共行政已经并将继续成为现代政府问题的核心。^① 这四个假定抒发了怀特所处时代的感悟和抱负，推动公共行政向社会科学迈出了一大步。

德怀特·沃尔多 (Dwight Waldo) 被认为是公共行政领域里程碑式的思想家。他不仅恪守了苏格兰启蒙主义政治哲学的思想传统，而且保持了对民主政治嬗变过程的敏锐。更为重要的是，他对公共行政的自我追求给予了足够关怀，意识到并揭示了公共行政遭遇的身份认同危机 (crisis of identity)。公共行政绝大多数重要的理论问题，不仅与这一危机的持续相关，而且与可用于解决这一危机的方法有关，甚至还与解决方案的意蕴和结果有关。然而，从 20 世纪 40 年代末以来，身份认同危机始终没有得到令人满意的解决，这一问题变得越来越模糊，并在理论和实践的双重维度上呈现。沃尔多指出，虽然在对政治科学作为一个学科所取得进步的评估中，公共行政被包含其中；但关键问题是，公共行政作为政治科学的一个领域或从属学科是否恰当。“一方面，那些接受公共行政作为自我身份识别标签的学者们，对把公共行政仅作为政治科学的一个分支的思想或制度基础是不满意的、焦躁不安的；另一方面，那些不认同公共行政的政治学家们对公共行政的态度是冷淡甚至是敌意的，他们唯恐避之而不及。”^② 一系列围绕公共行政研究的会议、宣言以及学术文献的大量举行、发表和出版——特别是明诺布鲁克会议 (Minnowbrook Conference)、黑堡宣言 (Blacksburg Manifesto) 基本上反映了公共行政学者为摆脱政治学家的白眼所付出的艰辛努力。

自 1887 年威尔逊提出政治—行政二分法的观点以及 1926 年怀特撰写第一部教科书以来，公共行政因为大萧条、罗斯福新政、冷战以及政府的扩张和公共服务的发展取得了显著进步。乃至 20 世纪 70 年代中期公共行政迎来了成年时代 (an era of coming of age)^③。这一状况可以从每隔 20 年举办一次的明诺布鲁克会议得到自然证实。1988 年第二次明诺布鲁克会议，在整体上已经反映出公共行政学者对公共行政及其未来的承诺、对

① WHITE L. D. *Introduction to the Study of Public Administration* [M]. 2nd ed. New York: Macmillan, 1926: vii.

② WALDO D. *Public Administration* [J]. *The Journal of Politics*, 1968, 30 (2): 443 - 479.

③ FREDERICKSON H. G. *Public Administration in the 1970s: Developments and Directions* [J]. *Public Administration Review*, 1976, 36 (5, Special Bicentennial Issue: American Public Administration in Three Centuries): 564 - 576.

社会及社会问题的深切关注，以及公共行政能够为更加美好的未来创造性地做出贡献等方面的乐观主义态度^①。作为会议组织者和主持人之一的H. 乔治·弗雷德里克森（H. Geroge Frederickson）甚至认为“尽管在社会上和政治上1988年是不为人瞩目的年份，但是史学家们将倾向于把这一年作为公共事务艺术和公共事务科学的重要转折点”^②。2008年第三次明诺布鲁克会议，吸引了来自三十多个国家的两百多位学者，议题涉猎广泛，包括绩效管理、信息技术与管理、金融管理、领导力、政策网络、社会公平和正义、透明度和责任、公共行政的价值、方法论、学术与实践的关系、全球化和比较行政、交叉学科研究等。面对2008年发生的国际金融危机，《公共行政评论》（*Public Administration Review*）于2009年1月迫不及待地在全球范围内征集学者讨论“走向2020年：公共行政的未来”这一宏大议题。这些都充分反映了以美国为主要学术大本营的西方公共行政已经超越威尔逊的二分法、怀特知行合一的实践追求以及沃尔多基于政治哲学传统的民主行政主张，从而成为一门更加兼容并蓄的交叉学科。

马克·R. 鲁特格斯（Mark R. Rutgers）是恪守德国公共行政研究学术传统的欧洲学者。他认为，沃尔多身份认同危机的简洁观点给我们提出了一个论题，一言以蔽之，就是研究范畴或主题，以及理论或解释性的观点构成了公共行政研究。当然，我们需要区分研究和研究对象，政治学与政治并不一致，社会学与社会也不相同，心理学与心灵大相径庭。虽然前者均以更好地解释和理解后者为目的，但是政治学问题与政治问题、社会学问题和社会问题、心理学问题和心灵问题并不完全相同。依此逻辑，公共行政研究必须从公共行政导致的认同混乱中解放出来。“焦点在于理解公共行政思想的复杂本质以及为什么它的‘认同’如此之快地回避了我们。站在个人立场，我始终强调：探寻认同、范式、学科或者任何假定的条理性且（或）一致性问题的内核、思想、实践、问题、方法和（或）路径等是没有意义的，特别是对于公共行政研究而言毫无意义。如果我们需要这类标签，或许‘身份认同危机’更好地捕捉到了公共行政研究的本质。当读者们试图理解各种研究观点的意义，并试图理解这些多元化观点对于领悟公共行政或对于将公共行政理论化的意义时，他们理应当有自

① MARINI F. Introduction [M] // BAILEY M T, MAYER R T. *Public Management in An Interconnected World*. Westport, CT: Greenwood Press, 1992: 9-19.

② FREDERICKSON H G. *Minnnowbrook II: Changing Epochs of Public Administration* [J]. *Public Administration Review*, 1989, 49 (2): 95-100.

己的选择。”^① 公共行政能够代表一个专业性学术研究领域，即公共行政学或公共行政研究。不能仅将公共行政学问题作为政治学问题，或者将其作为一个法学问题，还需要将其作为一个经济学、心理学或社会学等学科的问题。公共行政研究必须创造性地借鉴其他社会科学发展的成果，以便成就公共行政学作为交叉学科的事业，并寻求自身的专业理论。

沃尔多在《公共行政事业：概览》（*The Enterprise of Public Administration: A Summary View*）中，为公共行政贴上了事业（enterprise）的标签。那么，为何使用事业，而不使用领域（field）、焦点（focus）、职业（profession）或者学科（discipline）？沃尔多认为，并不是因为这一术语精确，而恰恰相反，“它足以广泛地涵盖我希望理解的每件事情”^②！面对布拉克·布朗（Brack Brown）和理查德·J. 斯蒂尔曼二世（Richard J. Stillman II）^③ 关于这一标签是否有希望整合公共行政的问题，沃尔多回应道，不希望为标签争论，这一术语不可能整合公共行政，并且也不会给公共行政研究带来任何直接的、显性的影响。面对公共行政安身立命之所何在的问题，沃尔多认可公共行政是没有威望的范畴，并且不相信将公共行政设在公共政策课程中或安置在商学院会有助于赢得更高的威望、更多的财富和更丰富的关联性。“我所看到的正在发生的事情是——无论在何种标签下，传统的公共行政和新兴的政策研究所表达的兴趣或多或少正走向融合。……而如果将公共行政设置在商学院，事实上，它很可能趋于恶化。……第一，我不认为追求公共行政是在寻找圣杯（Holy Gail），它并不存在。就公共行政存在而言，它确实大规模地、集中地并经常决然地影响个体和集体生活。……第二，我一直在反思，有时候确实很懊悔，正如你们所揭示的那样，学者们抱怨我提出了许多质疑，并建构了各种问题清单，但是我却不能回答这些质疑、不能解决这些问题。……我的主要兴趣一直致力于在公共行政与其他领域之间开启一扇扇的门（open doors），……尽管有时候我或许更具有权威性或指导性，但是告诉

① RUTGERS M R. Theory and Scope of Public Administration: An Introduction to the Study's Epistemology [DB/OL]. The Foundations of Public Administration Series. 2010. [2015 - 01 - 27] <http://www.aspanet.org/public/ASPADocs/PAR/FPA/FPA-Theory-Article.pdf>.

② BROWN B, STILLMAN II R J. A Conversation with Dwight Waldo: An Agenda for Future Reflections [J]. Public Administration Review, 1985, 45 (4): 459 - 467.

③ 布朗和斯蒂尔曼（Brack Brown and Richard J. Stillman II）撰写了题为《追寻公共行政：沃尔多的职业生涯和思想》（*A Search for Public Administration: The Ideas and Career of Dwight Waldo*）的沃尔多传记，并于2000年由得克萨斯农工大学出版社（Texas A & M University Press）出版。

人们什么值得思考一直不是我的目的，相反，我的目的是告诉人们如何思考，确切地说是如何思考公共行政。”^①

对比鲁特格斯的观点和沃尔多的反思，在一定程度上给我们展示了公共行政的独特魅力，前者执着于对公共行政思想传统的学术追求，后者钟情于公共行政事业、艺术以及它应该拥有的“经邦济世”的能力。毫无疑问，这些都是思想史应该关注的焦点。

思想史不是思想家的墓志铭，而是他们的战场；不是思想家的辩解书，而是他们的时代自白；思想史不是狗哨式（dog-whistling）的讴歌，而是对芸芸众生的劝诫和征服。言者为尊者忌。约翰·M. 凯恩斯（John M. Keynes）在《就业、利息和货币的一般理论》（*The General Theory of Employment, Interest, and Money*）的结尾处指出，经济学家和政治哲学家们的思想，无论在对的时候还是在错的时候，都比一般的思想有力量。的确，世界就是由他们统治着。讲求实际的人自认为他们不受任何学理的影响，可他们经常是某个已故经济学家或政治哲学家的俘虏。要命的是思想，而不是身份、议题和学科，这对于公共行政思想史也可谓是一语中的。

本书由十一章构成。第一章描述了作为术语、职业和学科的公共行政及其分析进路，阐述了公法视角、历史视角下的公共行政，论证了公共行政思想在人类文明史中的地位，界定了本书使用的“现代”的含义和研究方法。第二章概览了自古希腊到19世纪长达两千余年中的哲学及政治思想，这些思想的指向基本是政治的、法律的，已成为现代西方公共行政的重要宝藏，并且直接成为现代政治学、法学和经济学的思想起源。第三章回顾公共行政的德法传统和英美传统，真正意义上的公共行政显然是关于政府的科学，管理效率、政治一行政二分法、官僚制是高频词。第四章阐释政治一行政二分法理论在实践中导致的争议及其理论流变，其中西蒙与沃尔多之争以及沃尔多提出行政国家理论，最终导致了公共行政学的独立，政治科学与公共行政学尽管可以共享某些基本概念，但是在学术体系的建构、价值追求和政策主张上分道扬镳了。第五章到第八章彼此联系，存在一定程度上的思想递进和思想蜕变。正是因为公共选择学派的影响使公共行政思想呈现出了纷繁复杂的嬗变。黑堡宣言可以被看成是与明诺布鲁克传统同源不同流、同宗不同族的新公共行政运动。新公共行政主张间

① BROWN B, STILLMAN II R J. A Conversation with Dwight Waldo: An Agenda for Future Reflections [J]. *Public Administration Review*, 1985, 45 (4): 459-467.

接地促成了新公共管理运动，新公共服务和公共价值则是对新公共管理运动滥觞的批评和反思。新制度主义始终被看成是新公共管理运动的思想来源之一，它既为丰富公共行政思想提供了新的可能，也为缩小公共行政理论与实践的鸿沟提供了理论武器。如果套用新制度主义经济学创始人之一罗纳德·H. 科斯（Ronald H. Coase）的话——新制度经济学是真实世界的经济学，^① 那么新制度主义公共行政就是“真实世界的公共行政”。第九章研究公共治理。20世纪90年代后，“作为一种讨论和估价国家性质和概念变化的方法，公共治理的话语日益突出。……然而，公共治理的文献不仅卷帙浩繁，而且令人困惑地互不相干且传播广泛。它们发表在不同的专业杂志上，服务于政治科学、经济学、地理学、社会学和公共行政等不同学科。它们来自于从事理性选择、新制度主义经济学、系统理论、马克思主义以及阐释理论等不同领域学者的如椽之笔，更形象地说，来自于指点江山的键盘”^②。治理是高度抽象的，但很显然它引导了关于社会秩序的深刻讨论。第十章讨论国家能力。无论公共行政如何运作，显然它必须根植于国家或者国家能力。有记载的人类历史给重塑国家能力理论提供了前所未有的可能，^③ 国家能力建设遂成为公共行政的母体。第十一章分析西方公共行政思想的危机，特别是展望了全球化和信息化时代公共行政思想可能孕育的新走向。

本书试图勾勒思想传承的脉络，勾画理性沿革的画卷。笔者所能做的是孜孜以求地沿着先贤们描绘的思想谱系，重温他们一路走来所猎奇的景致，品味他们当时的雅兴，并融入自己的理解。因此，笔者也不得不做一些去伪存真、去粗取精的功课，这其中便难免存在人去物非、粗细不匀的问题。在时过境迁中寻求那些曾风靡一时的思想，难免有所疏漏，或者“只见树木，不见森林”。我诚恳地期待读者们和学界同仁、同好能够与我所尊崇和叙述的先贤们的思想产生不期而遇的共鸣，并赋予它们时代意义。

① COASE R H. The New Institutional Economics [J]. Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft (Journal of Institutional and Theoretical Economics), 1984, 140 (1): 229 - 231.

② BEVIR M. Public Governance [M] // Theories of Governance (Volume 1). London and Thousands Daks, CA: Sage Publications, 2007: Preface.

③ NORTH D C, WALLIS J J, WEINGAST B R. Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

目 录

| | |
|---------------------------------------|-------|
| 第一章 绪论 | (1) |
| 一 公共行政:术语、职业和学科 | (1) |
| 二 公共行政的公法视角 | (9) |
| 三 公共行政的分析进路 | (16) |
| 四 现代:作为一个限定以及含义 | (21) |
| 五 公共行政的历史视角和行政思想史研究 | (26) |
| 第二章 现代西方公共行政思想的古典传统 | (34) |
| 一 自然秩序与自然政治观 | (34) |
| 二 发现“人”:从神学政治到权利政治 | (41) |
| 三 契约与妥协:资产阶级的权利政治观 | (46) |
| 第三章 现代西方公共行政思想的兴起 | (55) |
| 一 公共行政的德法传统 | (55) |
| 二 代议制政府 | (60) |
| 三 威尔逊—韦伯范式 | (66) |
| 四 科学管理的效率主义 | (72) |
| 第四章 “总统需要帮助”、行政重组与行政科学嬗变 | (78) |
| 一 政治—行政一体化思想 | (79) |
| 二 逻辑实证主义和行为主义 | (84) |
| 三 行政国家理论 | (93) |
| 四 事实与价值之争 | (104) |
| 第五章 公共选择和立宪经济学的公共行政 | (111) |
| 一 公共选择的一般理论 | (111) |

2 现代西方公共行政思想简史

| | | |
|------------|-----------------------------|-------|
| 二 | 公共选择行政观的争论 | (121) |
| 三 | 公共物品和服务的制度安排 | (140) |
| 四 | 多中心范式:走向民主行政 | (155) |
| 第六章 | 明诺布鲁克传统与黑堡宣言 | (166) |
| 一 | 第一届明诺布鲁克会议:新公共行政运动的兴起 | (167) |
| 二 | 黑堡宣言:为官僚制辩护 | (177) |
| 三 | 第二届明诺布鲁克会议:向实用主义哲学回归 | (183) |
| 四 | 第三届明诺布鲁克会议:输出明诺布鲁克传统 | (195) |
| 五 | 政治哲学嬗变 | (203) |
| 第七章 | 新公共管理运动的滥觞及反思 | (209) |
| 一 | 新公共管理运动:掌舵而非划桨 | (209) |
| 二 | 新公共服务精神:服务而非掌舵 | (216) |
| 三 | 新管理主义与民主的对话 | (222) |
| 四 | 构建公共价值 | (226) |
| 第八章 | 新制度主义与公共行政 | (249) |
| 一 | 制度 | (250) |
| 二 | 政治学的新制度主义流派 | (258) |
| 三 | 新制度主义视角的国家理论 | (275) |
| 四 | 公共行政的新制度主义 | (288) |
| 第九章 | 理解公共治理 | (296) |
| 一 | 盎格鲁治理学派 | (297) |
| 二 | 作为制度框架的治理 | (303) |
| 三 | 不同治理模式的效力 | (307) |
| 四 | 治理的美国传统 | (312) |
| 五 | 元治理 | (319) |
| 第十章 | 国家能力建设 | (329) |
| 一 | 国家能力与民主政体 | (329) |
| 二 | 硬实力、软实力和巧实力 | (335) |
| 三 | 国家建构理论 | (342) |

| | |
|-------------------------------|--------------|
| 四 反思国家能力 | (348) |
| 第十一章 现代公共行政思想的危机 | (354) |
| 一 身份认同危机 | (355) |
| 二 公共行政的范式问题 | (359) |
| 三 公共行政的“大问题”之争 | (368) |
| 四 后现代主义的挑战 | (373) |
| 五 公共行政的未来走向 | (379) |
| 参考文献 | (387) |
| 人名索引 | (408) |
| 后 记 | (418) |

第一章 绪论

历史总是铭刻着人类进步的印迹，蛰伏在人类行进的道路上，并折射着照耀未来的光芒。不同学科的思想史作者都自省的一个基本共识就是，倘若我们要想了解某一个时期的思想和理论，首先必须使自己成为历史学家，尽可能地深入当时的社会生活和历史细节中去，并关注那些思想的阐述者和理论建构者所面临的特定问题；其次必须带着当代所面对的基本相似的问题开展回应型的研究，对历史上思想冲突的理解越深刻，就越能够揭示与当代处境的相关性。现代公共行政思想史，既是一个知识状况问题，也是一个思想境况问题，更是一个现实制度的甄别问题。

一 公共行政：术语、职业和学科

公共行政（public administration）是日常生活中使用频率最高的语词之一。不同人在使用它时所涉及的含义，不仅可能因人而异，而且可能因语境而不同。在普罗大众的心中，公共行政似乎是一种原罪，直接与自己欲求解决而又无力解决的问题相关。即便在公共行政学者或者公共知识分子眼中，它的含义也大相径庭。“在我们从事的领域中，行政是一个重要概念。我们都知道行政是有关什么的，它如何重要，它如何无所不在；然而，当试图定义它的时候，我们却不知所措，因为学者们意见不一，并经常相互交错，甚至排斥解释它的可能性。”^① 词语的转译可能会使其失去原味，就如同我们的度假体验那样，咖啡在海外被译为 coffee 或 café，味道也的确不同。公共行政一词不存在单义、简明的含义。

^① RUTGERS M R. The Meaning of Administration: Translating Across Boundaries [J]. Journal of Management Inquiry, 1996, 1: 14 - 20.

2 现代西方公共行政思想简史

作为一个术语，公共行政被何人于何时最早提出并加以阐述？这是一个令人懊恼的问题。弗雷德里克森在其著作《公共行政的精神》（*The Spirit of Public Administration*）中明确提出第一个使用并描述公共行政的人是威尔逊。这一神圣光环之所以戴在威尔逊头上，弗雷德里克森实际上是蓄意而为的，不仅用以表示对威尔逊的尊崇，而且隐喻了他主张公共行政起源于美国以区别于起源于欧洲或其他地方的学术观点。

据中国学者张康之等的考证，早在威尔逊之前的17世纪已经有了这一语词。“1688年出版的一本《通用学校组织》（*Basic School Organization*）著作中，就有‘The Director of Public Administration’的用法。”^①虽然这一语词早在17世纪就已经出现，但是从启蒙运动的流变、现代教育的产生和发展以及政教合一、教会政治的历史长河来看，也只能看作语词的起源，而非是一个规范术语。

英国文学中的两条线索能说明在18世纪这一语词已经开始流行。第一条线索是英国著名的讽刺小说大师乔纳森·斯威夫特（Jonathan Swift）在其1726年出版的巨著《格列佛游记》（*Travels into Several Remote Nations of the World*）中以极尽华美的辞藻渲染了这一语词。《格里佛游记》绝不仅是一部讽刺小说，事实上还是一部政治小说。塞缪尔·E. 芬纳（Samuel E. Finer）所著的《公共行政基础》（*Primer of Public Administration*）每一章的题记几乎均摘自《格里佛游记》，并且芬纳认为：“在控制和管制的时代，公共行政研究已经变成了一个非常充满争议的话题。那么，让我聆听乔纳森·斯威夫特的忏悔：我将隐藏我的政治之母的脆弱和丑恶，而将她的美德和魅力置于最灿烂的镁光灯之下。”^② 克里斯特弗·C. 胡德（Christopher C. Hood）同样认为，斯威夫特在《格列佛游记》中呼吁的是公共行政的各种方案，给出这个判断理由是“在民主化、法治立宪主义和正在走向成熟的代议制政府的时代，行政可能一直得到人们的拥戴。相比于来自徒劳无功、白费口舌的隐喻，它更好地表达了受制于宪法的政府当局和以规则治理的制度活动。在19世纪晚期，公共行政在英语国家已经成为从事官僚制政府研究的最通用术语，并且已经成为不同的期刊、职位、课程和学位以及组织的共同标签，吸收制度化知识的传统组

① 张康之、张桐：《考察“公共行政”一词的产生和演变》，《江苏社会科学》2010年第5期。

② FINER S E. A Primer of Public Administration [M]. London: Frederick Muller Ltd., 1950: vii.

织机构也是从此时开始得以发展的。”^① 第二条线索是《批评性评论或文学年报》(*The Critical Review Annals of Literature*)于1756年8月第2卷发表了爱尔兰历史学家托马斯·利兰(Thomas Leland)翻译的德摩斯梯尼(Demosthenes)的演说《捍卫行政》(*A Defense of the Administration*)。在他后来翻译的《关于王权的辩辞》(*On the Crown*)等演说中,公共行政出现得更加频繁。德摩斯梯尼使用这一语词呼吁的是公民责任和道德情操,利兰给出的评论是,为了赋予人民正义、仁慈和勇气,警惕堕落和腐化、骄奢淫逸、背信弃义和贪污受贿的危险以及强大的外敌的野心和背信弃义,必须唤醒人们继承祖先的荣耀和思想,并以决心、勇气和精诚团结激励人们,纠正奢靡之风,重整纪律,复兴和强制爱国主义情操和公共精神(public spirit)。很显然,上述线索充分说明公共行政在18世纪的流行,并且其中明显蕴含着追求清明政治的愿望。这一语词甚至出现在18世纪的一些著作名称之中,例如1764年出版的关于赞成婴儿洗礼的布道书,用以强调秩序,增强婴儿洗礼的正统性和神圣性。

根据弗雷德里克森的考察,公共(public)一词的来源之一是希腊语的“pubes”,语义是人在身体上、情感上、智力上的成熟,强调人从只关心自我或自我利益发展到超越自我并理解他人利益;另一个来源是希腊语“koinon”,语义是关心,英语中共同的(common)也源于此语词,强调相互关系的重要性。由这两个希腊语词合成的“公共”就有了与人合作,并为他人着想的含义。因为在日常语境下,公共与私人之间往往存在一定程度的对应,所以引致许多人不厌其烦地考究它们的语源。但无论如何,理解公共行政的内核还在于理解行政。胡德认为,行政(administration)一词来源于拉丁语的“ministrare”,基本语义是服务。但鲁特格斯却认为,行政一词来源于拉丁语的“administratio”,并至少具有两个基本语义,既是帮助(help)、协助(assist)或服务(serve),也是管理(manage)、指导(direct)或控制(govern)。“唯在19世纪,我们确实发现行政具有了或多或少的具体含义。”^② 有两个理由能支持这个观点。一个理由是,在政治或法律文献中,夏尔·德·塞孔达·孟德斯鸠(Charles-

① Hood C. C. . Public Management: The Word, the Movement, the Science [M] // FERLIE E. , LYNN Jr. L. E. POLLITT C. . The Oxford Handbook of Public Management. New York : Oxford University Press, 2007: 9 - 10.

② RUTGERS M. R. . The Meaning of Administration: Translating Across Boundaries [J] . Journal of Management Inquiry, 1996, 5 (1): 14 - 20.