

ZHENGZHI XINGZHENG FENHE SHIYUZHONG DE  
XINGZHENG GONGGONGXING

# 政治行政分合视阈中的行政公共性

基于西方公共行政理论流派演进维度的考量

胡晓芳◎著

ZHENGZHI XINGZHENG FENHE SHIYUZHONG DE  
XINGZHENG GONGGONGXING

# 政治行政分合视阈中的行政公共性

基于西方公共行政理论流派演进维度的考量

胡晓芳◎著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

政治行政分合视阈中的行政公共性：基于西方公共行政理论流派演进维度的考量 / 胡晓芳著. —北京：中国社会科学出版社，2012.7

ISBN 978 - 7 - 5161 - 1138 - 3

I. ①政… II. ①胡… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—西方国家 IV. ①D750.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 144684 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 喻苗  
责任校对 王雪梅  
责任印制 王炳图

---

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.com.cn>  
中文域名：中国社科网 010 - 64070619  
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 2012 年 7 月第 1 版  
印次 2012 年 7 月第 1 次印刷

---

开本 710 × 1000 1/16  
印张 14.25  
插页 2  
字数 235 千字  
定价 45.00 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联系调换

电话：010 - 64009791

版权所有 侵权必究

# 自序

关于公共性的话题可谓是历久弥新。公共性徘徊在各个学科的上空，如影随形，挥之不去。公共性被广泛运用到政治学、哲学、经济学、法学等社会科学的各个领域，它们都在不同程度地关注“公共性”，频繁使用与公共性有关的叙事和话语，如“文化与公共性”“公共性的再生产”“公共哲学的复兴”“全球化与公共性”“公共理性与普世伦理”“公共行政与公共精神”“公共财政、公共产品、公共服务”“公共领域与公共权力”“公共空间与城市的公共性”“大众传媒与公共性构建”“公共治理”等。这从侧面反映了公共性的重要性不容忽视。

本书通过对公共性历史轨迹之追寻即可发现，国内外学者对公共性的关注十分广泛，不同的学科和领域侧重从不同的视角对其进行研究。本书基于历史演进的视角，对西方学者的相关研究成果进行了历时性的梳理，同时学科界分的角度对中国学者相关研究文献进行了共时性的推介，试图向读者展现一幅异彩纷呈的公共性画面，使人们对公共性问题形成系统性认识。

在对公共性的文献研读过程中，笔者发现，虽然我国学术界硕果累累，但令人遗憾的是，学术界仍然缺乏对公共性概念的区分和界定，而且我们在不同学科中，都笼统地使用公共性这个术语，更增加了该术语使用上的模糊性和不确定性。因此，笔者试图在对行政公共性概念作出界定的基础上，从政治行政的分合和理论流派的演进之双重维度来研究行政公共性问题。

行政公共性是一个历史的概念，它应该被置于历史的语境中言说。在前威尔逊时期，行政学作为一门独立学科尚未诞生，行政公共性尚孕育于政治学的母体之中。古希腊和古罗马留给我们的关于公共性的宝贵遗产不

## 2 政治行政分合视阈中的行政公共性

容忽视。自然法思想、社会契约论的倡导者以适合当时情境的人性假设为基础，从政府代表公共的契约精神出发阐述了“公共性”；代议制是基于政府公共性与完全按公共性操作的不可能性之间的矛盾而设计的；分权制衡的思想则为政府公共性提供了制度设计。这些理论为行政公共性的研究提供了思想渊源和理论依据。

在威尔逊时期，政治行政二分法和官僚制理论勃兴，旨在终结“政党分肥制”，使行政摆脱政治的干扰，提高行政体系的效率，促使行政独立于政治，从而形成了一门独立的学科。管理行政模式得以诞生，它倡导行政价值中立，以工具理性和技术化手段去追求“公共性”，但它仅仅实现了形式上的公共性，却丧失了实质性的公共性，导致了行政公共性的迷失。

20世纪60年代，西方国家连续出现了一系列的社会、经济与政治危机，行政学因公共性的迷失而陷入了学科认同的危机。新公共行政学派批判了传统行政学理论仅仅关心效率和工具理性，忽视平等、公正等价值观念，以“社会公平”为核心价值，主张政治与行政的关联性、倡导民主主义的行政模式等。在新公共行政学派的不懈努力下，公共行政重新回归政治，行政公共性终于获得新生。奥斯特诺姆的民主行政理论彰显了行政学的民主基础，其宪政主义架构使行政获得了公共性，从而成为公共行政，并拥有了合法性根基。

· 20世纪80年代，为应对新技术革命、经济全球化、政府财政危机、政府公信力下降以及管理低效的挑战，英、美等西方发达国家掀起了一场旷日持久的新公共管理运动，它具有强大的生命力，但辩证地看，新公共管理运动忽视公私差别，盲目崇拜市场，片面追求效率，对公平、公共利益和民主等政治价值视而不见。管理主义所造就的“管理神话”逐步将公共性从西方行政学中抽离，并最终引发了行政公共性的衰降。

社会在发展，理论在演进，这是一个永远都不会停止的过程。到了20世纪末，人类迈入新全球化时代、知识经济时代，后现代主义思潮势不可当，为新的理论产生提供了契机。在这种背景下，后现代公共行政理论和新公共服务理论得以诞生。后现代公共行政以其独特的话语理论开辟出了彰显行政公共性的话语途径，为公共行政领域开辟了新天地。新公共服务理论在对传统管理主义、新公共管理的批判中不断成长，做到了与管

理主义的兼容并蓄。新公共服务理论反对将政治行政二分法绝对化，认为政治与行政相互作用才能构成完整的政府。在新公共服务理论中，政治与行政实现了融合，行政公共性得以张扬。

在本书的末尾，笔者得出了一些有益的启示：回眸凝望西方行政学发展的百年历程，它就是一部探索和改进公共性的历史，公共性的寻求构成了公共行政的灵魂之旅；在政治行政分合视阈中，政治行政的分与合同行政公共性的衰与兴呈现显著的正相关关系，即“分衰合兴”；塑造“公共政府”是我国政府建设的愿景，因此，中国政治学界与行政学界应该携起手来，积极行动，在为理论界贡献有效知识的同时，为实践提供指引。

胡晓芳

2012年3月

# 目 录

绪论 .....	(1)
一 研究背景与研究意义 .....	(1)
二 国内外相关研究概况 .....	(7)
三 相关概念界定 .....	(18)
四 结构的安排与可能的创新 .....	(33)
第一章 前威尔逊时期:蕴涵于西方政治思想中的行政公共性 .....	(37)
第一节 自然法和社会契约论思想 .....	(39)
一 古典自然法思想 .....	(39)
二 近代自然法思想和社会契约论思想 .....	(40)
第二节 代议制思想 .....	(48)
一 哈林顿的代议制理论及其对代议制共和国的构想 .....	(48)
二 潘恩和杰斐逊的代议制思想 .....	(50)
三 密尔论代议制政府 .....	(53)
第三节 分权制衡思想 .....	(55)
一 洛克的分权学说 .....	(56)
二 孟德斯鸠的三权分立思想 .....	(59)
三 汉密尔顿、麦迪逊分权制衡思想在美国的实践 .....	(62)
本章小结 .....	(67)
第二章 管理行政的勃兴与行政公共性的迷失 .....	(70)
第一节 威尔逊与行政价值中立的初创 .....	(71)
一 威尔逊的行政思想 .....	(71)
二 威尔逊行政思想的贡献与不足 .....	(75)

## 2 政治行政分合视阈中的行政公共性

第二节 古德诺与价值中立的系统化 .....	(76)
一 古德诺的基本观点 .....	(76)
二 古德诺和威尔逊二分法思想的比较 .....	(78)
三 古德诺学术思想的评价 .....	(79)
第三节 韦伯与价值中立的组织设计 .....	(81)
一 韦伯的基本观点 .....	(81)
二 韦伯二分法思想的评价 .....	(83)
第四节 行政价值中立的后果:行政公共性的迷失 .....	(84)
一 行政价值中立:传统行政学派的圭臬 .....	(84)
二 行政公共性迷失:行政价值中立的理论后果 .....	(87)
本章小结 .....	(90)
<b>第三章 回归政治的行政:行政公共性的获得</b> .....	<b>(93)</b>
第一节 新公共行政学派:对行政公共性的追寻 .....	(94)
一 新公共行政学派产生的动因 .....	(94)
二 新公共行政的要义 .....	(96)
三 新公共行政:行政公共性的获得 .....	(101)
第二节 民主行政:彰显行政公共性的民主基础 .....	(104)
一 民主行政的兴起 .....	(105)
二 民主行政的内涵与特征 .....	(108)
三 民主行政:行政公共性的彰显 .....	(111)
本章小结 .....	(114)
<b>第四章 新公共管理的神话与行政公共性的衰降</b> .....	<b>(117)</b>
第一节 新公共管理的理论基石与基本观点 .....	(117)
一 新公共管理的理论基石 .....	(117)
二 新公共管理理论的基本主张 .....	(121)
第二节 新公共管理:管理主义的神话 .....	(124)
一 新公共管理:管理主义思潮的复归 .....	(124)
二 新公共管理:管理主义的神话 .....	(126)
第三节 行政公共性衰降与管理主义实践的后果 .....	(131)
一 新公共管理:管理主义实践的后果 .....	(131)



二 新公共管理:行政公共性的衰降 .....	(136)
本章小结 .....	(141)
<b>第五章 行政政治化:行政公共性的回归与张扬 .....</b>	<b>(143)</b>
<b>第一节 后现代公共行政:凸显行政公共性的“话语途径” .....</b>	<b>(144)</b>
一 从传统行政理论到新公共管理理论:命运多舛的 行政公共性 .....	(144)
二 后现代公共行政的话语理论 .....	(146)
三 后现代公共行政学派:行政公共性的回归 .....	(155)
<b>第二节 新公共服务:行政公共性是目标而非副产品 .....</b>	<b>(158)</b>
一 新公共服务理论的动因及其理论基础 .....	(158)
二 新公共服务理论的基本观点 .....	(162)
三 新公共服务理论:行政公共性的张扬 .....	(170)
本章小结 .....	(174)
<b>第六章 行政公共性嬗变之思辨及与中国相关问题的思考 .....</b>	<b>(177)</b>
<b>第一节 行政公共性嬗变之思辨 .....</b>	<b>(177)</b>
一 西方行政公共性嬗变的规律性总结 .....	(177)
二 西方行政公共性嬗变之思辨 .....	(181)
<b>第二节 对中国相关问题的思考 .....</b>	<b>(184)</b>
一 本土化研究:中国政治学与公共行政学的历史使命 .....	(184)
二 塑造“公共政府”:中国政府改革的目标 .....	(190)
本章小结 .....	(196)
<b>结论 .....</b>	<b>(199)</b>
一 公共性的寻求:公共行政学的灵魂之旅 .....	(199)
二 政治行政“分合”与行政公共性“兴衰” .....	(201)
三 塑造公共政府:中国政府的愿景 .....	(203)
<b>主要参考文献 .....</b>	<b>(205)</b>
<b>后记 .....</b>	<b>(217)</b>

# 绪 论

公共性是一个历史生成的概念，公共性研究在西方有着深厚久远的传统。当今中国人文社会科学的诸多领域都在不同程度地关注着公共性问题，并频繁地使用这个词语。当前，公共性问题已凸显其重要性，政治学、社会学、公共管理学等学科均离不开对公共性的反思。本书聚焦于政治行政分合视阈中的行政公共性问题，绪论部分首先介绍本书的研究背景和研究意义，然后对国内外相关研究成果进行文献述评，即对西方学者相关研究成果进行历时性地梳理，同时从学科界分的角度对中国学者关于公共性的相关文献进行共时性地推介；接着对公共、公共领域、公共性以及行政公共性的相关概念进行阐释；最后对本书的结构安排和可能的创新作出说明。

## 一 研究背景与研究意义

### （一）研究背景

在西方，公共性话题历来都是关注的焦点。自古希腊以降，西方学者对公共性的思考有很长的一个历史脉络。以亚里士多德为代表，古希腊给我们留下了关于公共性的宝贵遗产。沿袭古希腊的传统，公共性在古罗马共和国时期的西塞罗那里获得了理论凸显。文艺复兴运动冲散了中世纪的迷雾，社会发生了巨大变迁，人文主义与自由精神兴起。马基雅维利首先向神权政治论发起进攻。马基雅维利以后，霍布斯、洛克、孟德斯鸠、卢梭等巨人在公共性思想方面走得更远。马克思主义的创始人对“公共性”也间接地作出了深刻的论述。美国著名思想家、政治评论作家沃尔特·李普曼是对公共性研究作出卓越贡献的学者。在李普

## 2 政治行政分合视阈中的行政公共性

曼的影响下，一大批的哲学家、思想家，如阿伦特、罗尔斯、诺齐克、罗蒂、麦金太尔、桑德尔、哈贝马斯、奥克肖特、查理斯·泰勒、德沃金等以公共哲学的视角对公共性问题进行了积极探索。阿伦特和哈贝马斯是当代讨论公共性问题的最重要的两位代表人物。总而言之，西方政治中有一种深厚久远的自由主义和共和主义传统，这使“公共性”知识和智慧在不同时期得以呈现，在某种意义上可以说，西方文化的发展过程，实质上就是“公共性”理念在缓慢的生成、变迁中逐渐丰富和完善的过程。

在中国，公共性成为一个热点话题则是近年来的事情。“公共性”被广泛运用到政治学、哲学、经济学、法学等社会科学的各个领域。当下，中国的人文社会科学的各个领域都在不同程度地关注“公共性”，频繁使用与公共性有关的叙事和话语，如“文化与公共性”、“公共性的再生产”、“公共哲学的复兴”、“全球化与公共性”、“公共理性与普世伦理”、“公共行政与公共精神”、“公共财政、公共产品、公共服务”、“公共领域”、“公共空间与城市的公共性”、“大众传媒与公共性构建”与“公共治理”等。“公共性”概念对于各个学科的重要意义可见一斑。

事实上，虽然我国学术界已经对公共性的问题作出了大量探讨，并形成了丰硕的理论成果，但学界对公共性的概念认识仍然比较模糊，许多研究者仍是语焉不详地使用公共性这个概念来研究相关问题。另外，我们在研究问题时，学科意识相对不足，亦即在不同学科中，都笼统地使用公共性这个术语，这样就更增加了该术语使用上的模糊性和不确定性。因此，笔者试图在对行政领域中的公共性即行政公共性概念作出界定后，再探讨行政公共性相关问题。

张成福教授指出：“中国公共行政，无论是理论研究，还是公共行政的实务，存在的最大问题在于‘公共性’的丧失。”<sup>①</sup>他认为，在现实生活中，市场经济模式下功利主义取代了为公共利益而思考及其行为，“公共”失去了其存在的意义和价值，我们丧失了公共的责任感；这种功利

---

<sup>①</sup> 在中国人民大学张成福教授、中山大学马骏教授的发起和倡导下，2007年5月在中山大学举办了以“反思中国公共行政研究”为主题的青年学术论坛。张成福教授在该论坛发表了重要演讲，他的发言被整理成论文《重建公共行政的公共理论》，并发表在《中国人民大学学报》2007年第4期，第1—2页。

主义观念不可避免地反映到公共行政领域。在现实中，许多不良行政，如对经济效率的崇拜，对个人、部门、地方以及短期利益的追逐，无视公民和社会的合法期待，官僚主义和不负责任的行为，甚至贪污、腐化以及对公共资源的公开掠夺等，皆与此有十分密切的关系。的确，从实践层面来看，我国目前处于高速发展期，政府在兼顾效率与公平问题上处于两难境地，社会出现了许多不稳定和不和谐因素。例如暴力拆迁中的“唐福珍事件”、上海“钓鱼式执法”事件、邓玉娇案、“郭美美”事件、花季少女被毁容背后的反官情绪等。全国政协委员孙贵宝在全国政协十一届五次会议上指出，现在公共资源被“私有化”、“谋利化”的现象比比皆是，这些现象的存在，将可能加剧社会阶层的割裂，弱化政府及相关部门在公众心目中的公信力，进而导致我国政府公信力下降。对此，我国政府部门对公共性流失恐怕难辞其咎。

由上观之，我国公共行政实践中存在“公共性”流失的现象。与此同时，我国的公共行政的理论研究也遭遇了“公共性”的合法性危机。在张成福教授看来，反观我国的行政学研究，其主流研究领域始终没有摆脱西方理性的行政理论典范。究其原因有两点：一方面，对西方主流典范缺乏批判和反思；另一方面，无论是理论界还是实务界，对公共行政的基本价值、根本目的都缺乏系统的思考和反思，以至于公共行政成为“实务性的盲动”和缺乏目的及意义的行动。这样，公共行政的理论不仅无力解释行政现实，更无力指导行政行动和解决行政问题，从而出现合法性危机。张成福教授的这番言论对中国的行政理论研究界而言可谓是一个重要警醒。它启迪我们如何正确对待西方的公共行政学理论，如何重新思考公共行政领域的公共性问题。

众所周知，无论是政治学还是行政学，对我国而言都是一个外来学科。西方发达国家尤其是美国，公共行政已经走过了百年历程，形成了相对完善的理论体系，而且也产生了一些能够指导政府改革及实践的重要理论。事实上，西方国家面临了公共性危机，远远比我国面临的问题严重得多。在西方行政学的历史发展中，诞生了许多行政理论和流派，为了解决公共性危机，他们进行了积极大胆的探索，其中不乏成功的探索，尽管也不乏失败的尝试。中国的政治学与行政学是年轻的学科，所积累的知识和经验很难完全解决中国现实中错综复杂的问题。公共性流

#### 4 政治行政分合视阈中的行政公共性

失的现象一直深深地困扰着政治学与行政学理论界、实践界。对此，我们要深入思考解决公共性流失的对策及其相关问题。放宽视野，或许能为我们提供问题的答案。虽然我国的国情和西方国家有着重大区别，但西方国家的行政学理论研究和实践建设，其前车之鉴或经验之谈，都可为中国的行政学理论研究和政府建设提供借鉴和理论参考。

纵观西方公共行政学百年历史，我们不难发现，西方公共行政学与政治学的发展始终是比翼双飞。正如尼古拉斯·亨利在《公共行政与公共事务》一书中指出，政治学是公共行政的母学科，对这个领域的性质明显有着深远的影响，公共行政学在政治学的大厦中诞生，在政治学的后院里被抚养长大。虽然政治学学界常常对公共行政学持鄙视态度，但政治学毕竟为公共行政学建立了哲学和规范的基础，是这一学科可敬的前身。弗雷德里克森在《美国公共行政学的再定位》一文中指出，“随着新世纪的来临，面对新环境的挑战，公共行政学在理论和实践方面正寻求新的定位。新制度主义、网络理论、治理理论将是指导公共管理的三个主要理论，而行政联合将是应对挑战的新的公共行政实践。总之，公共行政学的这些变化使它重新找到了在政治科学中的定位”。<sup>①</sup> 政治学至今仍然影响着公共行政学，这是公共行政学不得不承认的事实。在笔者看来，公共行政学的繁荣离不开政治学的支撑，政治学能够对公共行政学矫枉过正，防止它在科学化和技术化的道路上越滑越远。“公共性”是中国政治学和行政学共同追求的起点和目标。中国的公共行政学的学科建设也应该从中国的政治学那里获取充足的营养，以获得成长所需的持久动力。

在这一背景之下，为了回应我国社会发展的迫切需要，本书特聚焦“行政公共性”问题。基于西方公共行政学的特殊重要性和理论研究价值，笔者特选择从西方公共行政学的历史维度来研究西方公共性的理论谱系，探究西方行政公共性发展变迁的历史轨迹，从而获取有益的经验 and 启示，并在此基础上反思中国的相关问题。

---

<sup>①</sup> [美] 弗雷德里克森：《美国公共行政学的再定位》，《国家行政学院学报》2003年第4期，第89页。

## （二）研究意义

从理论上讲，公共性体现了一种道德理想和价值原则。从哲学层面审视和反思公共性问题，阐述公共性的内涵，研究公共性的历史演变，有利于更清楚地认识公共行政、公共管理与非公共部门的管理的本质区别。故而，这种从哲学层面的研究具有重要的学术研究价值。

令人遗憾的是，对公共性明确的概念界定和区分仍是悬而未解的难题，这有碍问题的深入研究。公共性概念十分抽象，它需要被经验；政府公共性指向政府实践，它实现了公共性从形而上高度向公共生活经验层次的转换，在具体领域和空间中讨论行政公共性具有价值。事实上，公共性在不同的领域体现出不同的特点，例如，在管理学中，公共性被看做一种有序的管理过程；在公共经济学中，公共性被作为均衡公共利益和私人利益的手段；从当代政治学的角度看，公共性被视为政治的本质属性，体现了民主的价值原则和公共精神；从公共行政学角度来说，公共性是公共行政的本质属性，公共行政的主体为了解决公共问题，维护与实现公共利益，在运用公共权力对公共事务进行高效率管理的过程中离不开公共性的导航。

由于政府承担着大量管理社会公共事务及公共生活的职能，政府往往被赋予公共利益代言人的角色。公共性是政府追求的目标和价值，政府所能做的是接近终极的公共性，这决定了行政管理实践中对公共性的追求是一个永恒的过程。作为政府的理念，公共性揭示了政府存在的价值和意义，研究政府公共性问题具有基础性意义。公共性是公共行政之根本属性，行政若背离“公共性”就不能称之为“公共行政”。然而，政府管理的特殊性以及自利性等原因，导致了公共性迷失或公共性危机的出现，这一点在西方公共行政的百年发展历程中清晰可见。

公共性问题是政治中的核心问题，也是行政学最核心的概念，公共性构成了公共行政学科的合法性来源和逻辑起点。行政公共性要求政府在公共性问题上完成理论自觉。行政公共性的实践和理论紧密联系在一起，实践的发展催生理论，理论的成熟又推动实践不断走向深化。因此，对行政公共性进行研究具有较强的实践意义。

本书拟从政治行政的分合和理论流派的演进的两个维度来研究行政公

## 6 政治行政分合视阈中的行政公共性

共性问题，以在政治行政分合关系<sup>①</sup>的动态演化中对行政公共性问题进行初步探讨。这种研究意味着理论视角的转换，可能引起研究内容的更新。众所周知，历史演进问题的研究，包括了时间断面上的结构分析以及时间轴上的演化分析。西方公共行政的百年历程，相对于人类社会发展的悠久历史，只不过是弹指一挥间的事情。笔者主张从政治行政分合的横向维度和时间轴上的纵向维度来对行政公共性问题进行综合性、系统性地考察，分析西方公共行政学历史演进中的典型的行政学理论流派，探寻其与行政公共性的内在关联，探讨行政公共性变迁、更替的规律，从而为纷繁复杂的西方公共行政学编制出一幅具有连续性、融合性的逻辑网络图。该研究具有系统演化分析特色，它能容纳更丰富的内容，提供更清晰的演化线索，故而具有更强的理论研究价值和意义。

公共性的概念虽然源于西方社会的语境，但作为一种普世性的价值，它同样存在于当代中国社会之中。随着市场经济的发展、民主法治国家的建设过程，当代中国公共性问题的重要性日益凸显。在公共行政理论研究中，我国公共行政学本土化的理论相对匮乏。长期以来，我国学术界对西方公共行政理论“亦步亦趋”，缺乏现实关照，鲜有能够指导中国实践的本土化的公共行政学理论。然而，公共行政理论的价值，就在于其能够引导行政实践，使行政实践因理性的增加而得以改善。公共行政理论既要的现状进行描述和解释，又要对现实中存在的问题进行批判，同时还要有前瞻性，寻找可能的理想途径。因此，中国的公共行政学界需要在借鉴和学习西方理论的同时，重视结合本国国情积极地行动，在为理论界贡献有效知识的同时，也为实践提供指引。

从某种意义上说，对公共性的思考决定了我国政府和公共管理的行为方式，对行政公共性的系统性研究有利于加强我们对该问题反思的力度。因此，研究行政公共性等相关问题，不仅具有学术上的研讨价值，也具有

---

<sup>①</sup> 本书中政治行政分合视阈主要涉及两层含义：一是学科层面，即行政学作为独立学科是否从政治学中独立出来的；二是行政学理论流派的基础或渊源层面，即某一流派是否以规范主义政治学尤其是政治哲学中的某些思想作为理论依据或思想渊源。对于实践层面的政治行政分合关系而言，并不属于本书的研究视阈。只有认识到了这一点，才不会对本书的研究意图产生误解。本书获得的一个重要发现是：在前述两个层面的政治行政分合视阈中，政治行政的分与合，与行政公共性兴衰呈现显著正相关关系，即“分则衰，合则兴”。

重要的实践价值。

## 二 国内外相关研究概况<sup>①</sup>

公共性是一个历史生成的概念，通过对公共性的历史轨迹之追寻即可发现，国内外学者对公共性的关注十分广泛，不同的学科和领域分别从不同的视角对其进行研究。本节通过对西方学者的相关研究成果之历时性梳理和对中国学者相关研究文献的共时性考察，使一幅异彩纷呈的公共性的画面呼之欲出，立体的公共性知识图景得以诞生，该画卷为我们带来了一些耐人寻味的启示。

### （一）西方学者视阈中的公共性：从柏拉图到哈贝马斯

古希腊留给我们的关于公共性的宝贵遗产不容忽视，其中以亚里士多德为代表。亚里士多德以公共利益的实现程度为标准来判断政体的正当与否，他指出：“凡照顾到公共利益的各种政体都是正当或正宗的政体；而只照顾统治者们的利益的政体就都是错误的政体或正宗政体的变态。”<sup>②</sup>亚里士多德认为城邦作为公共领地是一个追求“至善”的共同体，国家是公民的联合团体；国家以维持“最高的善与正义”为目的；公民天生就具有政治的属性，他们只有在城邦中从事公共活动才能被视为具有德行和完整的人。较之于柏拉图的《理想国》，亚里士多德建立了公共政治生活与人的本性之间的内在联系，揭示了城邦的本性。他的思想有助于我们正确理解公共生活的本质，有正本清源的意义。

沿袭古希腊的传统，在古罗马共和国时期，公共性在西塞罗那里获得了理论凸显。他在《共和国是人民的共同财产》一书中指出，自然法是最高的理性，是自然权力，是理智的人的精神，是衡量正义与非正义的标准；国家产生于人类的契约，正义与非正义的标准不能由国家的法令和统治者的判决来确定；人是理性的动物，人与人之间存在着理性的平等，人

---

<sup>①</sup> 本部分内容曾以《公共性的知识图景：文献评述》为题发表于《华东经济管理》2009年第12期，第137—141页，编入本书时略有修改。

<sup>②</sup> [古希腊]亚里士多德：《政治学》，商务印书馆1965年版，第365页。



## 8 政治行政分合视阈中的行政公共性

们应当平等地共享法律的正义，犯罪行为则应当毫不例外地受到法律的追究。在西塞罗那里，由于所有的人都服从一个法律，所以他们同是公民，就某种意义来说，他们必然是平等的。由此可见，西塞罗的思想远远超越了同时代人的思想水平，他让国家权力的归属具有公共性，阐释公民在法律面前平等的观点，具有民主的色彩，无疑折射出公共性的光辉。古罗马稳定的政治结构，体现了古老而朴素、无与伦比的政治智慧，颇具有公共性的理论价值与现实指导意义。

随着古希腊城邦解体和罗马帝国的建立、公共生活的重要性逐步黯然失色，进入封建等级制度和神权思想控制下的欧洲中世纪时期，安身立命的个人伦理问题日渐突出，灵魂拯救开始上升到至高无上的地位，在这一黑暗的时期，人的权利和自由受到普遍的压制，社会被封建势力完全吞噬，政治与宗教联姻，政治由世俗政治走向神权政治，公共性的认识在皇权、教权的联合挤压下逐步迷失。由于欧洲中世纪中期的封建社会中不存在与私人领域相分离的公共领域，公共性也就丧失了古希腊时期的意识形态含义，只能表现为所有权的一种公开的代表形式，成为一种地位的象征和标志。在中世纪封建领主时期，所谓的公开、理性、批判色彩，作为公共性的基本追求，根本无从谈起。不过，如阿伦特所言，“尽管在中世纪私人领域与公共领域之间的鸿沟已经失去了它的很大一部分意义，……然而它却仍然以某种方式继续存在。……尽管我们只能勉强地把公共领域与宗教领域等同起来，然而，封建主义统治之下的世俗领域在整体上的确与古代的私人领域完全相同”。<sup>①</sup>在这样的视野之下，公共领域与私人领域的内涵被等同为宗教领域和世俗领域。不过，这种区分也并不令人满意，权做弥补封建社会空白的替代品而已。同时，需要说明的是，哈贝马斯和阿伦特论述公共领域实际上就是在论述公共性问题。

文艺复兴运动以崭新的面貌、非凡的气势、深刻的内涵，涤荡了欧洲大陆。它扫除中世纪的迷雾，给社会带来巨变，资本主义生产关系开始萌芽，教会势力衰落，社会等级次序也随之改变，人文主义与自由精神兴起。马基雅维利首先向神权政治论发起进攻。马基雅维利从人的本性自私与利己的角度解释政府的起源与政治的本质，视人的需要为政府产生与存

<sup>①</sup> 汪晖、陈燕谷：《文化与公共性》，三联书店2005年版，第66页。