

公 共 管 理 研 究 丛 书

历史与逻辑

公共性视域中的公共管理



薛 冰 著

中国社会科学出版社

公 共 管 理 研 究 丛 书

历史与逻辑

公共性视域中的公共管理

薛 冰 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

历史与逻辑：公共性视域中的公共管理/薛冰著. 北京：中国社会科学出版社，2006.12

ISBN 7-5004-5878-9

I. 历… II. 薛… III. 公共管理—研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 129147 号

责任编辑 胡 兰

责任校对 韩天炜

封面设计 王 华

版式设计 李 建

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 丰华装订厂

版 次 2006 年 12 月第 1 版 印 次 2006 年 12 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 9.75 插 页 2

字 数 232 千字

定 价 23.00 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发行部联系退换

版权所有 侵权必究

内容简介

本书强调公共管理的公共性特征，从公共性分析入手研讨相关的管理问题及公共管理模式的演变。较为详细地分析了历史上有代表性的几种公共管理模式，在此基础上，对20世纪下半叶兴起的作为公共行政替代模式的几种理论进行了颇有见地的评析，认为公共行政与社会自主治理的良性互动是现代公共管理的发展趋势。

责任编辑：胡 兰
封面设计：王 华

序

上世纪 80 年代以来，随着西方公共管理运动的兴起，行政管理、公共行政与公共管理的关系问题，一直受到学界的关注。除了大量的逻辑分析之外，也有一些论著对之进行历史考察。其中一种流行的见解是：公共管理运动来自对 19 世纪中期形成的公共行政模式的改进，而 19 世纪中期的公共行政模式又来自对早期行政（包括古代埃及和古代中国）的变革，从早期行政到公共行政再到公共管理的演进历程，实际上折射出了行政管理、公共行政、公共管理的承继扬弃关系。

对历史轨迹的此种解读，体现了公共管理运动的管理主义指向。事实上，从国家诞生之日起，政府以管理方式处置某些社会性事务的实践就相伴而生。不论国家性质、政体形式如何，政府通过社会管理履行某些公共职能均在所难免。因此，以政府作为管理主体，对其管理范围、管理方式、管理技术和方法等进行历史考察，并从中追溯公共管理的渊源，当是一种可选择的理论视角。

与此种视角不同，呈现在读者面前的这本薛冰女士的新作《历史与逻辑：公共性视域中的公共管理》，则采用了另一种理论视角，即强调公共管理的公共性特征，从公共性分析入手研讨相关的管理问题及公共管理模式的演变。由此带来了两种区分：一

是公共管理与私人管理的区分；二是公共管理与一般政府管理的区别。前一种区别意味着须将私人领域与公共领域加以剥离，后一种区分则意味着须将缺乏公共性的政府行政与公共管理加以剥离。也许是基于对公共性分析所具有的重要性的理解，书中明确提出了体现公共性的几个原则：公域与私域的划界原则、公共交往的平等对话原则、以特定人群为背景的公益性原则或制度正义的价值原则。作者分析了这些原则在古希腊民主中的萌芽、它们在封建体制外的发育，以及在代议制民主背景下的完善。总之，公共性分析成为贯穿全书的一条主线，也构成该书的基本特色。与管理主义的研究视角相比，公共性分析的视角无疑代表着一种新的理论指向。

理论视角的转换，必然引起研究方法的更新。历史演进问题的研究，都会包括时间断面上的结构分析以及时间轴上的演化分析。该著作的一个显著特点是在对特定历史阶段上的公共管理实践进行结构分析时，始终抓住其公共性特征，把由当时社会经济状况、政治法律制度以及文化伦理条件所决定的公共事务的类型、公共组织的形式、公共权力的分布、公共政策的制定执行，作为影响公共管理状态的基本参量加以分析。在此基础上，明确提出了判定不同公共管理模式的四个维度：公共领域与公共权力、公共机构与公共组织、公共事务与公共产品、公共利益与公共政策。作者主张以这些维度的综合性、系统性考察为依据来区分历史上的各种公共管理模式，进而探讨公共管理模式变迁、更替的规律。此种具有系统演化分析特色的研究方法，无疑能容纳更丰富的内容，提供更清晰的演化线索。

理论视角的转换和研究方法的更新导致研究内容的创新。在该书中，以政府为主体所进行的公共管理依然受到重视，与此同时，体制外的自治性公共管理亦受到关注。为此，作者较为详细

地分析了历史上有代表性的几种公共管理模式：希腊城邦民主制下的公共领域；古代中国封建体制末端的基层公共事务治理；中世纪欧洲封建体制外的城市自治；代议制民主下的公共行政。在此基础上，该书对20世纪下半叶兴起的作为公共行政替代模式的几种理论进行了颇有见地的评析。作者认为，主要由公共选择理论所推进的公共产品多元供给的趋势，主要由社群主义所推进的公共价值的复兴重建的趋势，主要由协商民主理论所推进的公共决策的公众参与的趋势，正在融合为现代公共管理的总趋势：公共行政与社会自主治理的良性互动。上述内容中，不仅包含着学界先前较少涉及的话题，带有明显的新颖性，也包括对典型历史事件的重新解读，带有进一步研讨的学理性。

当然，理论创新是一种通过对话而取得共识的长期过程。该书所选择的理论视角、所采用的研究方法、所形成的结论，均有进一步争论的空间。然而，该书所引入的话题无疑是牵动学术界神经的、令人兴奋的创新性话题。对这些话题如能进一步展开讨论，必将推进中国公共管理的理论研究。

王招亚

2006年7月

目 录

序	(1)
第一章 文献综述	(1)
第一节 财产权守护者政府与公共权力的限权理论	(2)
一 洛克：政府的“守夜人”角色	(2)
二 亚当·斯密：“看不见的手”优于政府的 “理性”冲动	(4)
三 哈耶克：“自发秩序的扩展”对应“小政府”	(6)
四 罗尔斯：两个正义原则下的“应然”政府	(8)
五 简要评析	(10)
第二节 官僚制政府与公共组织的效率理论	(11)
一 威尔逊：政治与行政两分法	(12)
二 泰勒：以效率为中心的科学管理	(13)
三 韦伯：官僚制对应于高效率的组织	(14)
四 奥斯特罗姆概括：威尔逊范式的基本定理	(16)
五 简要评析	(17)
第三节 公益品供给者政府与公共产品的投票理论	(18)
一 布坎南：政治过程的市场类比	(19)

2 / 历史与逻辑：公共性视域中的公共管理

二 唐斯：政策与选票的交易均衡	(21)
三 欧文·休斯与弗雷德里克森：公共管理的 公共性	(23)
四 奥斯特罗姆概括：民主制行政范式的基本 定理	(26)
五 简要评析	(27)

第四节 政策对话组织者政府与公共决策的商谈

理论	(28)
一 奥尔森：集体行动的困境	(28)
二 麦金太尔：呼唤德性	(30)
三 哈贝马斯：重建公共领域	(32)
四 福克斯：部分人的对话	(34)
五 简要评析	(35)

第二章 中国古代政治制度结构及基层公共管理模式

第一节 先秦时期的土地产权与初始的基层公共事务

务管理活动	(38)
一 土地产权奠定了公共事务的初始管理格局	(39)
二 先秦时期乡里组织的公共管理活动	(44)

第二节 秦汉时期的中央集权国家和乡里公共事务

管理	(51)
一 秦汉时期地主土地所有制的确立及主要特征	(52)
二 中央集权的皇权专制结构及运行	(56)
三 秦汉时期乡里公共事务的管理	(59)

第三节 唐宋元时期基层社会的公共管理活动

一 唐代社会的民间组织及科举制对后世的影响	(65)
-----------------------------	------

二 宋代乡里及城市中的社会性公共事务探析	(74)
三 元代的乡村自治	(83)
第四节 明代乡村社会宗族组织及城市商人会馆	(86)
一 明代族田的功能及管理	(87)
二 明代的商人会馆	(88)
第五节 清代的乡绅控制与城市中的社会组织	(92)
一 清代城市中的社会组织	(92)
二 清代皇权专制下的乡绅乡治	(95)
三 本章小结	(102)

第三章 西欧国家早期的城邦民主与中世纪的城市

自治	(105)
第一节 古希腊的城邦民主与早期公共领域	(106)
一 从军事民主到僭主政治	(107)
二 雅典的城邦民主制	(109)
三 早期公共领域	(113)
第二节 西欧的封建制与工商城市中兴起的公共性	(116)
一 西欧的封建制与“代表型公共领域”	(117)
二 工商业城市的兴起及其公共性的形成	(121)
三 市民的自由诉求与封建主的限制	(126)
第三节 城市自治及其创造的体制外公共领域	(129)
一 自治空间的形成	(129)
二 城市的司法自治和行政自治	(134)
三 城市自治所创造的公共领域	(138)
四 封建集权的强化与城市自治的衰落	(140)

第四章 西欧 17—18 世纪的政治革命与公共行政

模式的兴起	(143)
第一节 英国和法国的政治革命	(144)
一 来自市民的废止封建王权的要求	(144)
二 社会契约论	(149)
三 新的政治体制架构	(153)
第二节 代议制背景下的近代公共领域	(157)
一 工业革命与代议制民主的推进力量	(158)
二 选举制度、政党制度和传媒制度的改革	(163)
三 文学公共领域和政治公共领域	(169)
第三节 西方公共行政模式的兴起	(172)
一 公共行政模式兴起的缘由	(173)
二 公共行政模式的要义	(178)
三 对公共行政模式的简要评析	(183)

第五章 20 世纪以来欧美国家的公共行政和公共

管理	(186)
第一节 福利国家的兴起与批判性公共领域的瓦解	(187)
一 从自由主义到干预主义的政策转向	(187)
二 福利国家的兴起	(193)
三 批判性公共领域的瓦解	(198)
第二节 强势行政景观与政府失灵	(203)
一 强势行政景观	(203)
二 政府失灵	(207)
三 公共行政的思想危机	(210)
第三节 走出危机的理论反思	(213)

一	公共选择理论·····	(213)
二	社群主义·····	(217)
三	协商民主理论·····	(221)
第四节	英美国家的行政改革与西方公共管理运动·····	(226)
一	英国的行政改革·····	(227)
二	美国的行政改革·····	(231)
三	公共管理运动的实践模式·····	(236)
第六章	公共管理的模式比较及其现代发展趋势·····	(240)
第一节	公共管理模式的比较维度·····	(240)
一	维度一：公共领域与公共权力·····	(241)
二	维度二：公共机构和行政组织·····	(242)
三	维度三：公共事务与公共产品·····	(243)
四	维度四：公共利益与公共政策·····	(245)
第二节	希腊城邦：直接民主形式下的公共性原则·····	(248)
一	希腊早期公共领域的公共性原则·····	(248)
二	希腊早期公共领域的缺陷·····	(250)
第三节	古代中国：一极皇权下基层公共事务管理 的伦理特征·····	(251)
一	中国古代的产权制度奠定了一极皇权的经济 制度基础·····	(251)
二	一极皇权下的基层公共事务管理·····	(254)
三	基层公共事务管理的伦理性特征·····	(258)
第四节	西欧封建制：城市自治中体制外的公共 领域·····	(261)
一	西欧的封建制·····	(261)

二 代表型公共领域及其公共性丧失·····	(262)
三 封建体制外形成的新型公共领域·····	(263)
第五节 欧美民族国家：代议制形式下的公共行政·····	(267)
一 代议制民主公共领域的运行机制·····	(267)
二 代议制民主中公共行政模式的危机·····	(268)
第六节 公共管理的现代发展趋势·····	(271)
一 公共产品的多元供给·····	(272)
二 公共价值的复兴重建·····	(275)
三 公共决策的公民参与·····	(279)
四 公共行政与自主治理的良性互动·····	(283)
参考文献·····	(287)
后记·····	(296)

第一章 文献综述

哲学解释学的兴起，使得一个命题广泛流传开来：一切历史都是现代史。研讨公共管理的历史演进，亦当采用现代视角。

在现代条件下，政府承担着绝大部分公共管理职能。无论发达国家或发展中国家，凡是借助市场体制配置生产要素的地方，政府的主要职能均被理解为：“集中抓好经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。”尽管存在着各式各样的社会性组织，如行会自治组织、“公共池塘”式组织、“第三部门”的非营利组织，但这些组织的管辖范围、管理权限和运作模式都受制于相应的政府。因此，综述关于政府的若干典型见解及与之相关的公共行政理论模式，将能为研讨公共管理的历史演进提供较为清晰的理论参照，具有解释学意义上的“前有”、“前设”乃至“前见”的作用。

关于政府与公共行政的理论文献浩如烟海。从本书关注的主旨看，以下几种见解特别值得重视：

一是作为财产权守护者的政府。这种见解界定了市场经济条件下政府的主要职能和权力边界。与之相应的公共行政模式可以称为以公共权力为中心的限权理论。

二是作为官僚制组织的政府。这种见解提供了“环式民主”背景下政府运作的一种形式和效率追求。与之相应的公共行政模

式可以称为以公共组织为中心的效率理论。

三是作为公益品供应者的政府。这种见解提供了在选民、利益集团、政党竞争背景下政府运作的另一种形式。与之相应的公共行政模式可以称为以公共产品为中心的投票理论。

四是作为政策对话组织者的政府。这种见解孕育着一种在公众参与背景下，通过公共政策消解冲突以实现合作收益的方向。与之相应的公共行政模式可以称为以公共政策为中心的商谈理论。

第一节 财产权守护者政府与公共权力的限权理论

言及“守夜人”政府，人们首先会想起洛克的名著《政府论》以及斯密的名著《国富论》。他们都以私人财产权的保护为基点，论述了政府（国家）的必要性以及政府权力（政治权力）的最大边界。不同的是，前者采用政治学视角，后者则采用经济学视角。由洛克和斯密所开创的自由主义传统，在 20 世纪被新自由主义者推进，出现了哈耶克的自发进化论与罗尔斯的新契约论。

一 洛克：政府的“守夜人”角色

洛克旗帜鲜明地声称政府的主要目的是保护个人及臣民的财产，政府因个人生命及财产自由权利应受到其保护而存在。这种有时被称为“更夫政治”的政治思想一直是他有关政府与个人财产关系学说的核心。洛克在《政府论》中阐明的个人权利至上思想，一直被所有自由主义者所遵奉。他依据自然法认定：“这是

一个自由状态，但不是一个放任自流的状态。在这里人们……无权毁灭自己和他所拥有的生命及财产……所有人都是平等的、独立的，任何人都不能侵犯别人的生命、健康、自由和财产。”^①正因为自由状态不是一种特权状态，所以君权神授是荒谬的。

洛克认为，政府的权力来自被统治者出于自由意志的同意。政府的权力来自一种“信托”(trust)，而非一种“让渡”(alienation)。政府是人民权利的受托人。洛克主张政府的权威只能建立在被统治者拥护的基础之上，并且支持社会契约论。洛克强调的社会契约论相当程度上源自霍布斯。不同的是，霍布斯利用社会契约思路为专制主义辩护，而洛克认为社会契约可以废除。在他看来，立法权是“受委托来实现一定的目标的，如果这个目标受到立法机关明显的忽视或反对，公众就收回了其委托权”。^②

洛克的《政府论》提出了自由宪政民主的基本思想。“政治权利首先是一种立法权，为了确认和保护财产，可以制定惩处及处以罪犯死刑的法律。其次，是利用国家力量来执行法律和抵御外来侵略的权利。所有这些权利都是为公众的利益。”^③

为确保社会契约的本质，洛克第一个倡导权力的分化，认为执行与立法应当分开，而且立法机关应当高于行政机关。“立法不但是最高权利，而且一经社会授予，就是神圣和不可改变的。”^④“如果由一些人同时掌握立法和执法权，就会对人性的弱点……攫取权力构成巨大的挑战；他们会利用手中的立法和行政大权使自己不受他们制定的法律的约束，并在立法和执法时，以

① 洛克：《政府论》下篇，引自石应天等译《西方四大政治名著》，天津人民出版社2002年版，第240页。

② 同上书，第287页。

③ 同上书，第239页。

④ 同上书，第282页。