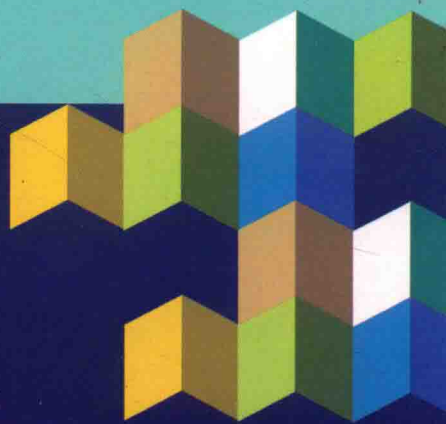


公共管理创新系列教材

公共行政学史

何艳玲 著



*An Intellectual
History of Public Administration*

公共管理创新系列教材

公共行政学史

何艳玲 著

*An Intellectual
History of Public*

Administration

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政学史/何艳玲著. —北京: 中国人民大学出版社, 2018. 10
公共管理创新系列教材
ISBN 978-7-300-25890-4

I. ①公… II. ①何… III. ①行政学-历史-教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 116769 号

公共管理创新系列教材
公共行政学史
何艳玲 著
Gonggong Xingzhengxue Shi

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com(人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京市鑫霸印务有限公司		
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次	2018 年 10 月第 1 版
印 张	14.5	印 次	2018 年 10 月第 1 次印刷
字 数	281 000	定 价	36.00 元

前言

PREFACE <<<—

“道之大端易于明白。”从以研究为志业开始，这已是我希望达成的知识理解层次，也是本书希望达成的目标。

2010年，我在和几位同事讨论学科规划的时候，达成的共识之一是撰写一本新的《公共行政学史》专著，相对细致地梳理学科发展脉络及其内在逻辑，并希望它能成为理解公共行政学的入门读物。此后，我断断续续开始了本书的写作。在此过程中，我的许多研究生花费极大精力协助收集材料、整理材料，众多的本科生在我所担任的“公共行政学史”课程中，给了我很多基于“用户体验”的建设性意见。而全书框架乃至许多章节的内容也一再推倒重来，反反复复多次，寻寻觅觅多遍，惊觉至今已过八年。我最感幸运的是，关心此书的许多学界朋友，我的学生，还有我的学生的学生们，仍然没有失去耐心，他们持续给以鼓励，并希望此书早日面世。

本书被称为“公共行政学史”而不是“公共行政学说史”，有两个原因：一是，《公共行政学说史》在国内已有几位前辈的同类教材（专著）珠玉在前；二是，我在长期任教过程中，深感对学习者来说，了解特定代表人物的具体观点可能并非最关键，而把握复杂的公共行政学科知识演进过程及其逻辑则应该更为重要。作为学习者，我们经常遇到的问题是：这个学科到底为何而产生？其知识演进阶段到底有无清晰的划分？为何会如此划分？

特别是，不同阶段的、纷繁复杂的不同代表性学派和理论之间有无关联？这些关联是什么？为什么？

事实上，这一连串的疑问，很大可能是源自公共行政学说自身的“零散”与“矛盾”，而公共行政学说的“零散”与“矛盾”，又源自公共行政价值的多元性与公共行政实践的复杂性。奥斯特罗姆（Vincent A. Ostrom）在其名著《美国公共行政的思想危机》中明确指出，在公共行政学研究中，对于什么是公共行政、通过什么方式获得公共行政知识等重要问题，公共行政学界存在思想上的鸿沟。当一部分人在努力塑造一个韦伯式的理性化高效体系的时候，另一部分人却在警惕和消除各种存在或潜在的利维坦式威胁。当一部分人力求使行政管理者更无阻力地进行管理的同时，另一部分人却在力求给行政管理者更多限制从而保证国家机器的可控并预防暴政的出现。不同研究者关注公共行政行为中的不同侧面，这些行为有不同的目标取向；因应研究目标的不同，形成了不同的公共行政学理论。公共行政学就是在这样的矛盾与冲突中不断向前发展。公共行政学也因此而无法得出一个学术界普遍承认的库恩式的科学范式。于是，如何理解、归纳和梳理一个在认识上分裂的学科就成了公共行政学者必须面对的难题。

对于学习者来说，“零散”与“矛盾”本身就是公共行政学不可回避的一部分，如果将公共行政学当成一个单一的统一范式，反而很可能产生对公共行政学理论的曲解。比如，有时候我们习惯对公共行政学史采用断代史方式进行解读，这种方式在有明确学科范式，或已有广泛共识的领域（如物理学等自然科学学科）或许是恰当的方法，因为一个学科如果建立在统一范式之上，随着时间发展而出现的各种后续理论自然有其学术上的发展与继承关系。但在公共行政学中，由于学科基础的分裂，仅凭时间先后来推断学科传承关系，就极易出现对于公共行政学说的误读。例如，新公共行政学派普遍被视为始于第一次明诺布鲁克会议，并且以1971年出版的《迈向新公共行政：明诺布鲁克观点》为代表作，随后，在20世纪七八十年代，美国公共部门开展了以提高效率为导向的全面质量管理运动。从时间上看，新公共行政学派得到学界广泛关注与全面质量管理运动有着紧密的时间联系，但从学说内容上看，全面质量管理运动显然与新公共行政学派有着截然不同的思想脉络，甚至在本质上，全面质量管理运动所蕴含的管理主义和工具理性的公共行政倾向，恰恰是新公共行政学派所再三驳斥的。可见，不同基础的公共行政学理论的发展既有交集又相互独立，忽略公共行政学说的内在思想脉络，仅凭时间先后来梳理学说，极易混淆各种学派，从而误读不同学派的内在逻辑。

更进一步，即使是同样的学术概念，其内涵在不同的公共行政学派中也会有较大差异。公共行政学作为一直存在某种程度思想危机的学科，其不仅没有被普遍承认的学科范式，对于学科内部各种重要概念，其不同的思想源流也均有不同的解读。因此，类似于

“此‘效率’非彼‘效率’、此‘民主’非彼‘民主’”的现象在公共行政学中绝非个例。比如，以“民主”这一概念为例，在新公共行政学派的框架中，“民主”被理解为广泛吸纳普通公民进入行政过程，以参与合法性取代效率合法性。在某种意义上，新公共行政学派提出的是一种“大政府”的民主。而以奥斯特罗姆为代表的公共选择学派则将“民主”理解为把公共事务从政府垄断中解放出来，以市场化的模式处理公共事务。显然，公共选择学派的“民主”是一种“小政府”的民主，与新公共行政学派的理解不同。而公共政策学派的创始人拉斯韦尔（Harold Lasswell）论及“民主”时，指的则是西方的政治体制。其论述是冷战背景下“共产—民主”二分法的产物，实质是把民主作为美式制度的同义词，而不论这种制度有何特征和内涵。概念是为了使学术讨论精确、统一而建构的，但因为公共行政的独特性，概念本身往往不足以表现理论间的差异。在此情况下，忽略认识论差异的学说史非常容易混淆不同学说中的同一概念。

凡此种种均说明，在理论发展路径相对独立、学科核心概念缺乏统一认识的情况下，公共行政学的独特性要求公共行政学史的梳理者必须挖掘单个理论之下更具思想性的发展脉络，从而理解理论与理论之间的相互影响与发展。正因为如此，本书的重点也就不再是介绍具体学者的具体观点，因为这样做很可能会淡化学说思想的前后继承关系。公共行政学的发展在很大程度上得益于一系列深刻的论辩，要正确理解论辩双方的思想，需要把双方对对方的批判与对自身理论的辩解放在同一平台上，以获得更好的认知。比如，如果将西蒙和沃尔多的理论单独分章介绍，则必然会削弱其中的智慧交锋，也可能使读者错失更好地理解双方观点的异同以及双方互相批判的深层逻辑。

同时，将学说按具体学者进行原子化编排，也可能让读者难以理解公共行政学中各种学派的形成与发展轨迹。虽然代表性人物可以在一定程度上反映某学派的代表性观点，但公共行政学中的各种学派往往是许多学者共同的思想结晶，而非一个人的著作或观点可以涵盖。例如，拉斯韦尔是公共政策学派的重要开创者，其首创式地提出了以自然科学式的研究方法分析公共政策问题，可以说是公共政策研究里程碑式的代表人物。但是，公共政策研究整体发展的广度与深度远远超出了拉斯韦尔本人的研究。仅了解拉斯韦尔本人，无疑难以真正理解公共政策研究的整体特点。

综合以上，本书对公共行政学史的梳理有如下特点：

第一，以公共行政实践为导向介绍公共行政学理论。

本质上，公共行政学是实践导向的学科，是所有人都有体验的现实学问。一个人或许可以在一生中都不与某种特定的生物或化学物质打交道，但只要生活在社会中，几乎没有人可以一生都不接触公共部门。因此，公共行政学说无论在形式上如何玄之又玄，其本质上必然针对的是具体的现实公共行政困难。只有当实践出现了具体困难，才会有针对这些

困难提出解决措施的理论分析。更重要的是，这些具体困难是我们每个生活在社会中与公共部门有过互动的人都可以从过往的体验中予以理解的。就此可以说，脱离了具体的实践面向，对公共行政学理论的介绍就会成为无本之木、无源之水。

因此，本书对所有学派的介绍都力求还原其形成时代公共部门面对的突出困难与问题。即使是最抽象的后现代理论也直接来源于现实行政中的现代性危机，例如，行政道德的虚化，官僚制的劳动分工导致手段凌驾于整体目标，在价值冲突的行政环境中假设目标清晰且单一化，等等，这些是无时无刻不在困扰着现代政府的问题。由于公共行政学理论与具体的公共行政现实问题息息相关，因此，本书在介绍各个具体理论时，一般首先从其所面对的现实问题入手，分析该问题为何会影响现实公共行政的效果，然后再介绍各学派不同的公共行政学理论是从什么角度来分析具体的行政困难及其解决方案。我们认为，唯有如此，才能真正全面、系统地理解纷繁复杂的公共行政学理论的发展由来，同时，也能使读者从自身的生活经验以及与公共部门接触的体验中更好地理解各派学说的观点及其理论逻辑。

更重要的是，通过介绍公共行政学理论所针对的现实问题，可以为读者理顺“零散”和“矛盾”的公共行政学说提供一个客观的、可感知的平台。例如，公共选择理论与新公共行政理论虽然观点针锋相对，但其产生均源自对“水门事件”时期美国行政部门各种脱序、不受控制现象的反思。只不过在面对当时政府的种种不受控制的现象时，新公共行政理论希望通过更开放、包容、有代表性的制度来改变政府固有的乱象；而公共选择理论则将政府或者官僚制组织视为问题所在，希望限缩政府的管理范围，乃至限制官僚制组织掌控的社会资源，从而限制传统行政部门的滥权。由此，我们可以清晰地看到，如果是采用就学说介绍学说的方式，由于新公共行政理论和公共选择理论对行政管理的切入点截然不同，所秉持的行政伦理价值也相互矛盾，读者很难在其专门化的学说观点介绍中看到二者的联系，也就容易陷入“零散”和“矛盾”的困惑之中。但如果将其所针对的具体行政实践问题予以还原，从最直观的“怎样的行政不良现象催生了某一理论学说的产生”这一问题切入，则可以清楚地看到新公共行政理论和公共选择理论之间的系统性关联。这将为加深读者对行政学说的理解提供明显的便利。

第二，以思想脉络为主轴分析公共行政学派的前后承继关系。

如上所述，所有对公共行政学说介绍的书籍都需要面对公共行政学理论“零散”和“矛盾”的问题，而以思想脉络为主轴串联各种不同的公共行政学说则是本书在写作时的重点。

如果不同的理论本质上是在关注不同的行政现象，且对于现实阻碍公共行政的问题有不同的定义，那么这些理论看起来就不一定有理论承继关系。例如，新公共管理和新公共

行政，由于前者对于问题的定义在于低效行政，而后者将困扰行政的问题定义为政府失控，所以即便二者一前一后出现，它们之间也没有理论上的承继关系。相反，新公共管理的思路在很大程度上得益于之前事实—价值二分法将效率从价值中划分出来的思维模式，而新公共行政则明显带有将效率纳入行政多元价值一起讨论的影子。因此，新公共管理与新公共行政在“西沃之争”中都可以找到各自思想的承继和发展脉络。可以说，这些学说虽无必然的理论承继关系，但可以找到思想上的遥相呼应。

本书将公共行政学说思想脉络发展的主线条梳理为以下三点：首先，基于政府行政与其他组织不同的现实，发展出以提高效率为导向的传统公共行政学。其次，传统公共行政学更多是工作经验的总结，这些从工作经验总结中得出的理论经不起系统严谨的科学检验，其观点中逻辑矛盾和错误较多，因此催生了后来的西蒙（Herbert A. Simon）倡导的实证化、科学化的行为研究。同时，由于传统公共行政学以效率为中心的观念不符合现实行政价值多元的特性，因此也为关注公共行政价值的相关理论所批评。最后，“水门事件”的发生、行政部门的失控，以及传统公共行政学在解决现实问题时表现出的乏力，更催生了公共行政学说针对种种现实失控现象的专门研究。但是，由于没有任何理论可以全方位解决行政实践所面临的各种困难，公共行政学说于是进一步分化，乃至到了当下，治理理论和后现代理论虽然在不断发展，但仍没有改变公共行政学分化的状况。

在对公共行政学说思想脉络发展进行梳理时，本书将努力揭示：特定学说对于阻碍公共行政实践更好地发展的问题的界定；为何其他理论无法解决这一问题；改善这一问题的手段和方法。读者在明白了这一历史主线之后，再辅之以公共行政学专项理论发展的前后承继脉络，就可以在公共行政学“零散”且“矛盾”的理论丛林中找到更好的归纳和理解全局的逻辑，也能更好地理解作为一门学科的公共行政学的全貌。

第三，以论辩交锋为焦点阐明公共行政学说之间的互动。

为了更好地帮助读者理解公共行政学说之间的争鸣，我们尤其重视不同学说之间的交锋、批判和辩护，在本书的章节编排中，侧重关注思想交锋对整体学科思想的推进作用。在这一推进过程中，西蒙和沃尔多的争论被视为终结传统公共行政学并启动整个学科思想系统化的重要节点，而公共选择理论与新公共行政理论对于民主行政的不同理解也促成了学科理论及研究传统的整体分异。这一系列学术史上的重要节点，都不仅是某个单一学派理论可以促成的，而是在各学派的争鸣与不断的智识贡献中实现的。因此，本书尽力还原这些重要历史节点中各派的思想交锋过程，从而让读者不仅能看到最终结论，也能同时体会思想的发展推进过程。

重视论辩交锋的特点也体现在本书的章节介绍中。例如，在管理主义这一章节的介绍中，同时提及了批判管理主义的重要理论，如新公共服务理论，而在介绍宪政主义时也同

时涉及其对管理主义的批判。在这种编排下，本书希望为读者呈现出一个虽然没有统一学术范式但仍有共同学术关怀，绝非各说各话的公共行政学说的全景图。

总之，我们认为，一本合格的《公共行政学史》的专著（教材）首先应告知读者，公共行政学存在着“零散”与“矛盾”之处，其次，在让学习者沉浸于“零散”与“矛盾”的公共行政学理论后，能进一步形成自己对公共行政行为的体会和认识，从而更敏锐地观察与认识真实的公共行政世界。基于此，本书的整体特点就是尝试从零散的行政学说中抽离出逻辑主线条，同时在细微之处重点阐明公共行政学为何有如此多的矛盾理论，这些矛盾理论又是从怎样的实践中总结、抽象而来。在此基础上，本书力图使读者，特别是公共行政学的学习者得以融会贯通地全面审视和理解公共行政学发展史，并因此真正地对公共行政学有更深层次的认识。

事实上，要完成这一任务，对我来说其实是枯燥的，甚或在很多时候，也是艰巨的。“凡学之不勤，必其志之尚未笃也”，唯时时以此加以鞭策。所幸此行并不孤单，在许多人的支持下，本书终于即将付梓。在付梓之际，我要衷心感谢的人实在太多：

感谢马骏教授，没有他的提议，本书可能不会被纳入写作议程。

感谢张雪帆博士和汪广龙博士，没有他们在文献上的支持、理论校核，以及具体的修订工作，本书的写作将可能无限期地拖延下去。

感谢颜昌武博士，他在和我的几次讨论中给了我很多重要的意见，并慷慨地将有关“西沃之争”的研究资料悉数交付予我。感谢李丹博士、钱蕾博士、郑文强博士，还有我的其他学生，他们在本书的校对工作中提供了许多帮助。

感谢张康之教授、孔繁斌教授，他们在百忙之中仍然愿意为本书提供不同形式的书面评论和意见。感谢肖滨、竺乾威、郁建兴、丁煌、姜晓萍、赵景华、包国宪、陈天祥等教授，以及中国行政管理学会高小平、鲍静和解亚红等几位老师，还有许多学界同行，他们一直在鼓励并支持着本书的完成。

感谢陈琤、张书维、琚挺挺、杨黎婧等同事朋友，他们在教学过程中针对本书的初稿提出了很多中肯意见。感谢叶林、陈那波、王雨、蒋绚、起晓星、王磊等团队成员，一个有高度共识的集体，总是给人鼓舞。

感谢我的家人，他们总是给予我力量！

感谢中国人民大学出版社的朱海燕老师，没有她的细心和耐心，本书的纰漏将会更多。

何艳玲

目 录
CONTENTS <<<

第 1 章 导论：走进公共行政学世界	1
1.1 公共行政、公共行政学与公共行政学史	2
1.2 公共行政学的学科脉络	7
1.3 不同公共行政学的传统	10
本章小结	13
关键术语	13
本章推荐阅读	13
第 2 章 起源：美国进步时代与行政国家的产生	14
2.1 工业化与国家面临的挑战	15
2.2 进步时代前的乱象	16
2.3 进步时代改革	20
2.4 进步时代改革对现代公共行政的影响	25
本章小结	28
关键术语	28
本章推荐阅读	28

第3章 基石：政治—行政二分、科层制与科学管理	30
3.1 政党分肥制	31
3.2 政治—行政二分	33
3.3 韦伯的科层制	39
3.4 泰勒的科学管理思想	43
本章小结	45
关键术语	46
本章推荐阅读	46
第4章 初创：公共行政学的产生	47
4.1 公共行政理论的产生	48
4.2 传统公共行政理论的整体思路	49
4.3 传统公共行政理论的其他面向	54
4.4 被质疑的传统公共行政理论	57
本章小结	60
关键术语	60
本章推荐阅读	60
第5章 危机：学科科学化及其争论	62
5.1 西蒙对公共行政原则的质疑	63
5.2 达尔与西蒙的讨论：公共行政学如何成为科学	68
5.3 “西沃之争”	71
5.4 公共行政学的“身份危机”	83
本章小结	88
关键术语	89
本章推荐阅读	89
第6章 分异：实现民主行政的不同理解	90
6.1 公共行政实践的民主困境	91
6.2 公共选择理论与官僚行为分析	92
6.3 新公共行政理论与行政过程的民主性	97
6.4 “黑堡宣言”对新公共行政理论的发展与延续	102
本章小结	105
关键术语	106
本章推荐阅读	106

第7章 深化：管理主义的再兴起	107
7.1 管理主义的复旧	108
7.2 新公共管理理论与政府再造	110
7.3 公共政策学：公共政策研究的专门化	117
7.4 新公共服务理论对管理主义的质疑	126
本章小结	130
关键术语	131
本章推荐阅读	131
第8章 反思：宪政主义对管理主义的批判	132
8.1 宪政主义的思想渊源	133
8.2 宪政主义的主要观点	135
8.3 宪政主义的“公共行政原则”	142
8.4 宪政主义的现实主张	145
8.5 宪政主义的启示	150
本章小结	152
关键术语	152
本章推荐阅读	152
第9章 重组：治理理论与公共行政的多元主体	153
9.1 治理理论的产生背景	154
9.2 治理理论的兴起	155
9.3 治理理论的两大路径	159
9.4 治理的具体实践	168
本章小结	172
关键术语	172
本章推荐阅读	172
第10章 解构：后现代公共行政	174
10.1 后现代主义思潮	175
10.2 现代性在公共行政学中的悖论	178
10.3 公共行政研究中的“唯实证主义”倾向	181
10.4 后现代公共行政的代表性观点	186
本章小结	192
关键术语	193

本章推荐阅读	193
第 11 章 总结：公共行政学的认识论分野	194
11.1 公共行政学认识论的特点和影响	195
11.2 公共行政学的四种认识论传统	196
11.3 认识论对理解公共行政实践的作用	205
本章小结	207
关键术语	208
本章推荐阅读	208
后 记	209



第 1 章

导论：走进公共行政学世界

我们所有人的福利、幸福以及实实在在的生活，很大程度上取决于影响和维持我们生活的政府部门的表现。现代生活中，公共行政和公共政策质量影响着我们的日常生活……不管你愿意不愿意，公共行政涉及每一个人。如果希望生存下去，我们最好能认真理解公共行政^①。

——德怀特·沃尔多 (Dwight Waldo)^②

本章导言

学科史呈现的是学科的历史变迁，在这一历史变迁中，我们得以明晰此学科如何产生又为何存在，如何变迁又为何变迁。解读公共行政学史，关键是提供一条进入公共行政矛盾世界的可能路径——探求这个领域的决定性因素、进入这一领域的明智路径，以及那些需要思考的“必要事实”^③。本章的任务是在界定公共行政、公共行政学、公共行政学史三个基本概念的基础上，从历史脉络与理论范式两个方面粗略展现公共行政学史全貌。

① WALDO D. The study of public administration. Random House, 1955: 70.

② 也被译为德怀特·瓦尔多。

③ RADIN B A. Review: public administration and governance. Public administration review, 1991, 51 (4).

作为一门学科的公共行政学要想证明自身，关键不在于它对某个研究领域的垄断，而在于其在特定领域能够发展出独特的知识。有鉴于此，本书的直接目的是梳理学科的内在脉络，隐含的目的则是引导读者进入复杂的公共行政世界，在此过程中，进一步分析和理解公共行政学已经建构出来的可甄别的知识体系和方法论立场。

1.1 公共行政、公共行政学与公共行政学史

为了更清晰地把握全书脉络，首先需要相对明确几个核心概念，包括公共行政、公共行政学与公共行政学史。

1.1.1 公共行政

公共行政学（Public Administration, PA），是以公共行政实践（public administration, pa）为研究对象的学科^①。行政过程在公共部门（包括政府部门和非营利组织等其他非私人部门，但通常是指政府部门）和私人部门（最主要是企业）中都存在，在公共部门发生的行政我们称之为公共行政，在私人部门发生的行政称之为企业行政或企业管理。作为人类社会的管理方式，公共行政在人类过上群体生活以来就存在。但当我们谈论公共行政时，更多的是指现代公共行政，它代表着现代社会的 management 方式，是在公民主权和民族国家中所发生的行政过程。

作为一门学科，公共行政学成立的前提是，它的研究对象公共行政实践具有与其他组织行为不同的属性。换言之，公共部门实践的存在及其特殊性，是公共行政学产生和存在的前提。因此，要理解公共行政，首先要理解公共部门与私人部门的不同。从我们的日常体验出发，公共部门与私人部门的区别是现实存在且可被直观感受到的。比如，即使是按照同样模式培养出来的法学毕业生，一个为私人进行辩护的律师和一个代表国家进行裁决的法官就会有不同的行为方式，社会也对他们有着截然不同的评价标准，二者同样是法律专家，人们会要求律师尽可能为委托人攫取利益，却会要求法官彰显法律的公平、公正与公开。

1. 政府行政与企业管理的不同

阿普尔比（Paul H. Appleby）专门对政府的特殊性进行了归纳，他认为政府与企业的

^① 本书涉及英文中译的地方采用沃尔多的做法，即“public administration (pa)”译为“公共行政”，意指公共行政实践，“Public Administration (PA)”则译为“公共行政学”。

不同点主要表现在以下三个方面^①：

(1) 政府有更广的范围、更深的影响和更多的关注点。

企业关注与其业务相关的事务，但现代政府却几乎需要为国家内的所有事务负责。企业的竞争力是企业所有人和经营人的私人事务，而一个国家民族企业的整体国际竞争力，却是政府不能不思考和不能不关心的问题。当一个国家的企业整体上缺乏竞争力、经营不善和经济疲软的时候，人们并不会囿于政府与市场的分界而减少对政府的责难。在整体层面上，政府的失败不一定是企业的失败，但可以说企业整体上的失败就是政府的失败。

(2) 政府面临公共问责。

企业行政或许可以独断，但几乎没有政府行政可以完全脱离辩论、报批和审查。另一方面，几乎没有私人部门会给所有人相对平等的权利去影响其管理，或者是像政府那样强烈地回应经济和社会诉求，但对政府而言，公民在公共事务上享有相应权利，同时，政府回应公民诉求往往也最为重要。

(3) 政府有政治属性。

企业行政或许无法免于政治，但政府行政就是政治的代名词。企业往往只控制员工在工作时的行为而不干涉其工作外的生活，而一个公务员入职以后，公共行政并不只是他的工作，他生活的方方面面都会受到影响。由于要保证公共利益，公务员制度往往对公务员在工作以外的生活及其言行有许多特殊限制。企业人事并不需要特别重视人事管理背后的政治影响，而公务员的录用、公示、调岗、开除、绩效评定、工作分配、机构调整，甚至公务员个人的谈话往往都关乎政治考虑。

2. 公共行政的“公共特质”

可见，要理解政府与企业的差异，其关键词是“公共”。在《公共行政学：管理、政治和法律的途径》一书中，罗森布鲁姆等人开篇即强调公共行政的“公共”属性，公共行政与企业管理的差异在于前者偏重宪政与民意体制，后者则重市场与利润体制^②。他提出四个维度来理解公共行政的“公共特质”（publicity）：

(1) 以宪法为基础。

以宪法为基础是公共行政特殊性产生的重要原因，因为宪法不仅设计了公共行政存在的空间，也对其运作形成限制。公共行政和企业管理都有效率的要求，但公共部门对效率的追求往往必须从属于代表性、问责、透明、程序正当等要求，这使得公共行政比企业管理要复杂许多。以美国为例，由于采取分权制衡，政府行政部门常常受到立法和司法部门

① APPLEBY P H. Big democracy. Alfred A. Knopf, 1949: 1-10.

② 罗森布鲁姆，等。《公共行政学：管理、政治和法律的途径（第五版）》。北京：中国人民大学出版社，2002：6.

的主导，这使得政府行政行为往往不能用简单的上下级命令服从关系来理解。一个私人部门的主管对其下属的工作往往有直接控制和明确的权力，但在政府中，行政首长未必就能控制他的下属或掌握他所领导的部门。

基于宪政体制需要防止政府滥权的制度设计，行政部门的法定职权、预算规模、人员编制、岗位职能、人事程序都被立法部门控制。立法部门通过规则制定、公开会议、公民参与及政府信息收集与公开，直接规制了行政程序。有的国家的司法部门则通过广泛的行政审查，直接界定行政部门和相关人员的权利与义务关系。由此，来自多种权力来源的控制也就直接催生了公共行政的复杂性，以及对其管理链条理解的困难。

(2) 公共利益。

私人部门的目标是追求私人利益 (private interest)，而政府部门的目标是体现公共利益 (public interest)。政府管理者是公共利益的代表者与回应者 (represent and respond to the interests of the citizen)。为了确保行使公权的人不利用权力谋取私利，公务员制度对公务员活动施加了许多限制。同时，通过恰当的规制确保私人部门不损害公共利益也是公民对政府的明确要求。在现代公共行政实践中，一旦出现有损公共利益的行为，公民就会要求政府对此做出反应。因此，公共行政并不仅仅意味着特定的工作技能，更是回应公民诉求的一种道德实践。随着公民诉求的变化，公共行政的边界也会发生相应变化。公共利益不仅是公务员的行为准则，更是文明政体的核心概念 (the central concept of a civilized polity)。

(3) 市场机制。

企业的收入来自市场竞争，政府的主要收入来源为强制性税赋。政府所提供的产品与服务，往往无须面对竞争压力，而政府提供服务的价格，也通常由预算程序而非市场交易决定。即使是付费服务，政府的运作通常也处于合法垄断地位，并依照命令而非成本，以固定价格向公民提供。由于与竞争市场相疏离，政府会以不考虑利润的方式运作；同样，因为远离市场机制，政府运作的效率和价值也很难评估。相应地，由于没有市场机制反馈，精确测量某个公务员对服务或产品提供的贡献也十分困难。

(4) 主权。

主权 (sovereignty) 是指特定社群所拥有的至高无上的政治权力与权威。政府管理者的地位不同于一般企业管理者或经营代表，他们是主权的代理人，实施着各种具有法律效力及以政府强制力作为保证的行动。参与主权运作使得许多行政事务显得宽泛、模糊和不确定。即使在一般原则达成共识的情况下，公共行政项目的操作和实施方案往往也难以定义。比如，“保护妇女、提高妇女权益”是很多政府的目标，但究竟怎样的政策才是对妇女真正的保护却难以被客观定义。因此，公共行政的成效也就难以像企业创造的利润那样