



新编公共行政与公共管理学系列教材

公共行政学

Public Administration

张康之 李传军 / 编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



新编公共行政与公共管理学系列教材

公共行政学

Public Administration

张康之 李传军 / 编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共行政学/张康之,李传军编著. —北京:北京大学出版社,2007.7
(新编公共行政与公共管理学系列教材)

ISBN 978 - 7 - 301 - 12256 - 3

I. 公… II. ①张… ②李… III. 行政学-高等学校-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 080758 号

书 名: 公共行政学

著作责任者: 张康之 李传军 编著

责任编辑: 都 娟

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 12256 - 3/D · 1780

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印 刷 者: 三河市新世纪印务有限公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米 × 980 毫米 16 开本 23.75 印张 426 千字

2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 33.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010 - 62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn



前 言

公共行政学是一门正在迅速发展中的学科,人类社会治理的新的变动都会反映在这个学科中,要想编写一本尽善尽美的、令所有人都满意的教材是根本不可能的。我们所能做的工作就是:根据社会治理特别是公共行政变革中的新成果,根据公共行政实践中所提出的新要求,尽可能地把一些新的理论成就和学术观点引入,去编写一本最新的教材。即使是这个目标,要真正实现也是极其困难的。因而,这本教材反映的是作者勉力而为的追求。相信能够得到使用这本教材的读者们的理解和认同。不过,我们也同样相信,对于公共管理专业的教学以及党政干部的较高层次的培训来说,这本教材能够较好地表达出我们的愿望。

这本教材定位在本科阶段的教学需要,而且主要是定位在本科二年级进入专业课学习阶段的入门读物上。其中,包含了我们对公共管理类专业本科教学长期的观察和经验总结,是我们长期以来在教学过程中思考如何让学生尽快地进入专业语境和树立起学科意识的结晶。我们认为,一本教材不仅要全面地包容该专业必须掌握的专业知识、反映出该学科的前沿性理论和学术成果和帮助学生确立起问题意识三个方面做得较为完善,还应着力于根据学生学习的特定阶段以及对学科知识接受的顺序来进行设计。或者说,我们在编写这本教材的时候,是从这四个方面着手的。所以,我们对教材的使用有着明确的定位。我们希望本教材的使用以学生已经选修了政治学、管理学为前提,当然,如果能够同时开设政治学、管理学和行政学的话,选用本教材更能显示出相得益彰的效果。

本教材的每一章都由两个基本部分构成。正文部分是为了满足课程教学的需要而编写的,在这一部分,我们力求用最少的文字叙述包含最大的知识容

量,尽可能在知识的层面上处理好三个方面的问题:其一,充分涵盖其他教材共有的内容;其二,把行政学的最新研究成果按照一个逻辑思路吸纳进来;其三,在体系和结构上进行创新。这一部分相信能够满足正常的教学需要。除了正文部分,我们增设了“进一步阅读材料”。这一部分主要是为四类读者设计的:(1)学习主动性较强的学生;(2)准备投身于公共管理类学科的研究工作的学生;(3)准备报考硕士研究生的学生;(4)较高级别的党政领导干部。因为这一部分属于进阶阅读,注重学术性层面的理论和知识,可以作为提高学习层次的阶梯。不过,对于这一部分,我们建议行政管理专业的学生一定要阅读,至于公共管理类的其他专业学生,只有在准备提高自己的学习层次的时候,才需要认真的阅读。

中国的行政管理学恢复和重建已经 20 余年,就这个学科来说,是一个狂飙突进的时代,在这极短暂的时间里,中国学者不仅梳理了中国传统的行政管理思想,系统地继承了西方全部行政学研究成果,时时追踪世界上一切关于政府及其行政的新理论,而且,根据中国现实做出了大量有益的探索。比如,在公共管理学、行政伦理学、服务行政理论等方面,中国学者都毫无疑问地有着自主“知识产权”。虽然我们也常常看到一些人张冠李戴地把这些成果放置到西方学者头上,其实,就这些学科和理论上的基本观点看来,都是中国学者基于中国现实的思考。

正如中国改革开放的成就是震古烁今的,中国行政学的 20 年也是辉煌的 20 年。这本教材就是在这 20 年辉煌成就的基础上诞生的,虽然它的执笔人是张康之和李传军,但是,它的创作者是整个中国行政学界的学者们。也就是说,这本教材努力把中国 20 年来行政学研究方面的成果尽情地吸收进来,它的匿名作者全部列出的话,可能会使这本教材的篇幅再增加很多。不难预料,在阅读和使用这本教材的学者和教师中,可能会有许多人在书中发现自己的观点甚至文字叙述,相信他们在使用这本教材的时候,会有一种特殊的亲切感。在书末的“主要参考书目”中,我们列出了这本教材的来源地,也有一些文献因我们编写时的疏忽而未列入,而我们心中,则保留着对大批匿名作者的无限感激。

此外,为了方便广大教师使用本教材,我们将在这本教材出版的同时,把基础性课件挂在我们的教学网站上,网址是 <http://www.xzgl.net>。也希望大家提出宝贵的批评意见,以便我们完善这本教材。

作者

2007 年 6 月



目 录

第一章 导论 /1

本章重点 /1

第一节 行政管理、公共行政、公共管理 /1

第二节 公共领域、公共性、公共物品 /8

第三节 统治行政、管理行政、服务行政 /14

第四节 公共行政学的发展阶段 /21

第五节 行政体系的结构 /30

关键概念 /35

复习思考题 /35

进一步阅读材料 /36

第二章 行政人员及其责任 /54

本章重点 /54

第一节 作为特殊职业群体的行政人员 /55

第二节 公务员制度 /62

第三节 行政人员的职业责任 /72

第四节 行政问责制 /79

关键概念 /87

复习思考题 /87

进一步阅读材料 /88

第三章 公共行政的组织 /100

本章重点 /100

- 第一节 官僚制组织 /101
- 第二节 行政组织的要素与结构 /106
- 第三节 行政组织中的人力资源 /110
- 第四节 机构改革 /115
- 关键概念 /121
- 复习思考题 /121
- 进一步阅读材料 /122

第四章 公共行政的权力及其体制 /134

- 本章重点 /134
- 第一节 行政权力的政治内容和管理特征 /135
- 第二节 行政权力中的抽象权力与具体权力 /139
- 第三节 行政权力体制 /145
- 关键概念 /149
- 复习思考题 /149
- 进一步阅读材料 /150

第五章 政府职能与公共事务管理 /161

- 本章重点 /161
- 第一节 政府职能概述 /162
- 第二节 引导型政府职能模式 /170
- 第三节 政府的公共事务管理 /176
- 第四节 非政府组织的参与治理 /189
- 关键概念 /198
- 复习思考题 /198
- 进一步阅读材料 /198

第六章 公共行政的运行机制 /209

- 本章重点 /209
- 第一节 公共行政中的领导 /210
- 第二节 公共行政中的协调 /219
- 第三节 行政监督 /227
- 关键概念 /233
- 复习思考题 /233
- 进一步阅读材料 /234

第七章 公共行政的过程	/248
本章重点	/248
第一节 行政决策	/248
第二节 行政执行	/256
第三节 机关管理	/261
关键概念	/268
复习思考题	/269
进一步阅读材料	/269
第八章 公共行政的保障	/279
本章重点	/279
第一节 公共财政与预算	/280
第二节 依法行政	/296
第三节 公共行政的方法与技术	/299
关键概念	/306
复习思考题	/306
进一步阅读材料	/307
第九章 公共行政的效率	/319
本章重点	/319
第一节 行政效率概述	/319
第二节 效率追求的双重效应	/325
第三节 从属于效率追求的绩效管理	/331
关键概念	/337
复习思考题	/337
进一步阅读材料	/338
第十章 行政生态与行政发展	/346
本章重点	/346
第一节 行政环境	/347
第二节 行政改革	/354
第三节 危机管理	/359
关键概念	/365
复习思考题	/365
进一步阅读材料	/366
主要参考书目	/373

第一章 导论

对于人类社会来说,自从有了国家和政府以来,就有了行政的问题。行政的历史是一个从统治行政向管理行政发展的过程,在人类的未来,还将会出现一种全新的服务行政模式。现代公共行政属于管理行政的范畴,公共行政学就是以现代公共行政为研究对象的,是一种探求行政体制、程序和方法的科学化、技术化的科学,目的是要最大可能地实现行政行为的效率。近些年来,公共行政学的研究也开始把注意力集中到行政人员的行为的价值取向问题上来,试图引入这一方面的研究来解决公共行政中效率与公平不可兼得的问题。



本章重点

- 行政管理、公共行政、公共管理的概念
- 公共领域、公共性、公共物品的概念
- 统治行政、管理行政、服务行政的历史演进
- 公共行政的发展阶段
- 行政体系的结构

第一节 行政管理、公共行政、公共管理

一、行政管理

自从世界上有了人类的活动,就有了管理。可以说,管理是与人类社会相

伴随的一种社会现象。换言之,在任何一种社会形态中,人类都拥有管理自己的能力和活动。在“人是社会的人”的判断中,就包含着人能够对自身进行自我管理的内涵。因为“人是社会的人”就意味着人是与社会联系在一起的,从属于一定的人群。人在一定的人群中,必然会发生把既定的人群整合为一个整体的活动,这种活动就是管理。

行政是一种特殊的管理形式。在日常用语中,“行政”这个词有着很广泛的含义。在中国,20世纪80年代以前,人们几乎把与管理有关的活动都称为行政,不管这个管理是党政机关的,还是人民团体的、学校以及科研机构等事业单位的或企业的。随着行政管理学作为一门学科在80年代后的恢复和重建,人们已经将行政管理与企业管理分开来看待。但是,作为一种历史遗迹,在部分事业单位和企业单位,仍有“行政科”、“行政处”的设置,在这里,“行政”所指的仅是“后勤管理”。

从汉语的词源来说,早在两千多年前的中国古文献中,就有关于“行政”的记载。例如,《左传》中有“行其政令”、“行其政事”的记载。“行政”一词最早见于《史记·周本纪》:“召公、周公二相行政,号曰‘共和’。”这里的“行政”是指对整个国家进行管理。在西方,英语中的“行政”(administration)源出拉丁文 *administrare*,意思是“执行事务”。

“行政”一词的基点在于“政”,“行”是一个动词,“政”才是所行之事,而“政”则是在国家出现之后才出现的。直到现在,人们单独使用这个概念的时候,还是把它作为国家的政务或与国家相联系的各种事务。在引申的意义上,也是用来指称和描述与国家相关的各种存在形式。这样一来,“行政”中的“行”,实际上是作为动词的“管理”有着同样的含义,而“行政”中的“政”则表明了行政的特殊性质,即表明行政不是一般意义上的管理,而是一种特殊形式的和有着特殊内容的管理。“行”与“政”合起来,就是管理国家政务。

当然,随着社会的发展,国家承担了更多的管理社会公共事务的职能。其实,在历史发展的进程中,国家的内涵和外延在不断变化和扩展的过程中,这也推动了行政的独立化,即不断地把行政与一般管理区别开来,突出了行政作为一种特殊形式和特殊内容的管理之特征,从而使行政不能类同于管理。或者说,与一般意义上的管理相去甚远。以至于今天的学者们为了突出行政的管理内涵,不得不把“行政”与“管理”两个词合起来使用,创造了“行政管理”这样一个复合词。

但是,“行政管理”无非是突出强调了行政的管理内涵,却并不能用来周延地指称行政。行政包含着管理的内容,但不能等同于管理,行政的许多内容无

法归入到管理范畴中去。关于“行政”的定义应当是：政府中的机构和人员为了政府运转的有序化和条理化以及社会运行的稳定和安全而做出的程序化、制度化行为选择的总和。在现代社会，由于政府有着推动社会发展的职能，所以，政府机构和人员在程序化、制度化的体制框架下的行为选择除了谋求社会的稳定和安全之外，也通过优化政府自身的运转机制和制定公共政策等手段为社会的发展提供保障。但是，行政毕竟包含着管理的内容和有着管理的形式，或者说，行政本身就是从原始的管理形态演化而来的。需要强调指出的是，行政是一种特殊形式和有着特殊内容的管理。

关于“行政管理”的概念存在着很大分歧。一般认为，行政管理是指行政机关及其行政人员对国家事务、社会事务和机关内部事务的计划、组织、指挥、协调、控制等管理活动。这一概念侧重于技术的问题，追求行政行为的效率。另一方面，“行政管理”的概念又具有普遍的、抽象的内涵。行政管理的体制、机制、程序和方式、方法，不仅仅属于政府，一切巨型化的组织都有着行政管理的问题。许多私营企业、跨国公司，撇开利润目标不谈，在运营的过程中，都有着大量的行政管理事务。而且，从技术性的角度看，与政府没有多大的区别。

从国家和政府发展的纵向维度看，早在原始社会的后期，就出现了简单的行政管理。在一些古老的文明国家中的奴隶社会、封建社会，甚至出现过极其发达的行政管理体制和方法技巧。再者，谈论行政管理的问题，思维的重心是放在政府以及其他巨型组织的内部运行的，对于政府或那些巨型组织的外部功能，是作为行政管理科学化、合理化、技术化的必然结果而出现的。从这三个方面来看，行政管理的问题是更具有恒久性的话题，无论政府发展到了什么地步，也不管社会组织形式会多样化到什么程度，都回避不了行政管理的问题。

二、公共行政

现代行政是公共行政。在民主国家里，行政权力源于人民主权或人民权利，属于公共权力。公共行政承担着整个国家和全体公民赋予它的特殊职责，管理国家事务和社会公共事务。

公共行政学中的“行政”概念，确切地说，来源于西方的学术传统。从西方的学术传统来看，对“行政”大致有以下几种解释：

第一，与立法、司法相对应的“行政”。在西方的学术传统中，早在古希腊时期，亚里士多德就认为一切政体都具有三种机能，即议事机能、行政机能、审判（司法）机能。在近代，英国的洛克在其所著的《政府论》中将国家权力分为立法权、行政权和对外权。法国思想家孟德斯鸠提出“三权分立”理论，将国家权

力分为分立与相互制衡的三个机关——立法机关、行政机关、司法机关。这里所说的行政,就是行政机关实施立法机关所制定的法律的活动。在近代学术界,这一“行政”概念被人们所广泛接受。

第二,与政治相对应的“行政”。现代行政学的产生与政治学的发展存在着密不可分的关系。从严格意义上说,现代行政学首先是由美国的政治学家提出来的,如美国的威尔逊、古德诺等人。他们主张研究行政学的起点是把行政与政治分离开来。按照他们的说法,政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行。

第三,与管理相对应的“行政”。这种观点认为,行政活动就是管理活动。如美国学者古立克认为,行政是由计划、组织、人事、指挥、协调、报告和预算等功能构成的一个过程。按照这种观点,国家的立法机关、行政机关和司法机关对社会事务的管理活动,都可称为行政活动。

至于公共行政学中的“公共”一词,有学者作了比较全面的阐述。(1)“公共”是相对于“营利性的”、“私人的”或“企业的”行政来说的,它强调执行行政活动的主体主要是公共部门或公共服务机构,而不是私人企业或私人机构。(2)如果进行抽象的研究,所有的行政管理都有同样的职能、程序、要素或过程。但是,不同的行政管理活动有不同的目的和性质。如封建国家的行政管理的目的和性质是巩固王权和少数人的统治;私人行政的目的和性质是为了营利,而公共行政的目的和性质主要是为公众提供服务。(3)公共的性质决定了它应负有的社会责任和义务,因此,其工作绩效不能简单地用利润或效率作标准,而必须用服务数量、质量、满足社会需求的程度等多种尺度作标准。(4)公共行政的整个活动过程和广大公众的利益有着密切关系,公众需要参与到行政活动中来,这种参与主要表现在公众对政府决策的影响,往往是通过一定的民意代表机构对政府行为进行约束,也通过各种渠道对政府活动进行舆论监督等。(5)公共行政活动应当具有公开性,公开性一方面说明行政人员的工作要有透明度,让公众知晓;另一方面,说明要让立法机关、司法机关、新闻媒介和公众了解主要的行政工作并随时接受检查、调查和监督。

实际上,公共行政是指现代政府特别是狭义的政府(即行政机关)管理社会公共事务、提供公共服务的活动。概括地说,“公共行政”概念的提出是出于下述三个方面的要求。

首先,是对行政管理范围的确定。如上所述,行政管理的概念具有抽象性、普遍性,这样,就出现了政府中的行政管理与企业中的行政管理在性质上的区别问题,提出公共行政概念的目的,是要把行政学的研究范围确定在对政府行

政管理的研究方面,至于企业中的行政管理问题,则被视为属于私人行政的范畴。

其次,是对行政体系性质的确认。虽然人类历史上早已有了行政管理的问题,但只有以服务于公共利益和以满足公众需求为出发点的行政体系才能够被称为公共行政。通过公共行政概念的提出,就可以把当代政府的行政体系与以往的那种作为阶级统治工具的行政体系区别开来。当然,在奴隶社会、封建社会的历史阶段中,行政管理也包含着一些公益性的内容。比如,在道路、桥梁、水利工程等工程的建设中,政府行为具有一定的近似于公共行政的性质,但在总体上是决不可能把奴隶社会、封建社会的行政管理称作为公共行政的。我们列举出来的这些,并不是那个时期行政体系的基本功能,并不代表行政体系的根本性质。

再次,是对行政体系外部功能的强调。如果说行政管理的问题集中在政府的行政体制、程序、运行机制的方式和方法上,那么公共行政的概念要求则把视线放在政府职能上,要求政府超然于社会上的不同阶级、利益集团,在它们之间寻求和建构共同的利益,就这种共同利益是包含在具体的利益实现过程中的普遍性、抽象性因素而言,是公共性的。所以称作为公共行政。

可见,相对于“行政管理”的概念来说,“公共行政”的概念有了一些新的内涵,对于行政学的研究范围作出了限制,增加了对行政体系的性质加以确认的内容。但是,“公共行政”的概念更为突出的是研究重心的转移,它不可能回避,也更不可能取代对行政管理问题的研究。相反,它包容了行政管理的问题,把对行政管理问题的研究作为自己的一个重要部分。当然,由于“公共行政”的概念包含着确认行政体系性质的要求,对于校正行政管理研究的工具主义倾向起到了一定的作用。

与“公共行政”的概念相对应,我们有时也会看到“私人行政”的概念。其实,私人行政并不是一个独立的研究领域,它主要是指政府部门中的内部管理方式、方法在工商企业和其他社会组织中的推广和应用,是这些组织的内部管理,主要表现在机构和人员的管理方面。这也在一定程度上证明,政府的行政是所有管理形式中发展的最为充分的领域,它的组织模式、运行程序以及管理方式和方法,在形式上具有普遍的适应性,是可以加以推广的。“私人行政”的概念无非是说,它不是政府以及其他公共部门的行政,而是私人部门的行政。

三、公共管理

近些年来,对于“公共管理”的含义界定成了学术界普遍争议的问题。一般

认为,公共管理是以政府为核心的公共部门,通过整合社会资源,广泛运用政治、法律、管理、经济等方法,强化政府的治理能力,提高政府绩效和服务品质,以增进和公平分配社会公共利益的管理活动。

对“公共管理”含义的理解,我们可以从以下几个方面来进行:

从公共管理主体的角度看,公共管理主体是极其广泛的,除了行政组织外,还包括非营利组织等社会公共组织,但私人企业或私人机构不在此列。公共管理的主体是公共服务的供给者,但不能说所有公共服务的供给者都是公共管理的主体,因为公共部门可以通过合同等形式将公共服务的供给权转让给私营部门。

从公共管理目的的角度看,公共管理活动以追求和增进社会公共利益为价值取向。人类社会越发展,就越使得公共管理活动的具体目的与性质趋同,会要求从事管理活动的各种类型主体都在管理活动中增进、维护、实现公共利益和提供公共服务的内容。公共管理的直接目的是提高政府绩效和服务品质。公共管理主体在社会竞争中提供公共服务,同时,又通过公共责任机制、严明的绩效目标和绩效管理保证公共管理主体在竞争中对社会公众负责,以求提高服务质量和顾客的满意度。

从公共管理手段的角度看,公共管理手段是在公共管理活动中,实现管理功能、顺利达到管理目标的各种具体的方法。由于公共管理活动贯穿于人类社会生产和生活的一切领域,它的主体、对象、范围、环境是复杂多变的,所以管理手段也是多种多样的。依据实际情况的不同,可以侧重于政治的、经济的、法律的或社会的手段,当然,有时也需要同时将几种手段综合使用。

由于管理是一种普遍性行为,在客观上存在着公共管理与私人管理两大基本形式。公共管理与私人管理的区别根源于公共部门与私人部门之间的差异,这些差异主要是:政治权威与经济权威、多元制衡与自主治理、法律支配和契约自由、多元理性和经济理性等等。由此所决定的公共管理与私人管理的区别主要表现在如下几个方面:

第一,公共管理与私人管理的使命不同。公共管理为公众服务,追求公共利益,而私人管理是以营利为目的和以利润为导向的。公共部门的非营利性与非利润导向,使得公共管理活动更关注整体的和社会的利益,在公平与效率的权衡中更注重公平。局部服从全局,经济效益让位于社会效益的情况在公共管理领域中普遍存在,并构成公共管理与私人管理的一个显著差别。

第二,公共管理强调价值与责任。在公共部门,强调经济、效率、效能的同时也应重视公平、公正和民主,这些都是公共管理所追求的价值。公共部门的

管理更强调责任的重要性,认为只有发展客观有效的绩效测量指标,政府的责任才能落到实处。在私人部门中,所表现出来的是,一切以追求利润为主,很少谈及价值,对于权威和责任的划分也是很清楚的。

第三,公共管理具有很强的政治性。公共管理活动在本质上是一种属于国家层面的活动,因此,不可避免地带有政治性。首先,公共管理的主体特别是行政组织本身就具有很强的政治性,它们虽然是公共服务的提供者,但也是政治权威的执行者;其次,公共管理的运作是在复杂的政治环境中进行的;再次,公共管理的对象是广泛的政府活动。在私人部门,只有行使市场或经济的权威,但不是公权力,所以不具备政治性。

第四,公共管理行为必须依法做出。公共部门行使权力的时候,必须要在法律允许的范围内,要受到法律的支配。这是为了最大限度地减少暴政的侵害,最大限度地保障公民、法人和组织的合法权益,也是为了尽量减少因自由裁量权带来的侵害。而在私人领域,更多遵循的是契约自由,对其内外部的活动在合法的前提下完全可以按自己的意志去做。

第五,公共管理知识的广泛性。公共管理所需要的知识可以说是包罗万象的,既有管理学、政治学和法学,也有经济学、社会学和数学等方面的知识,是各学科相关知识和方法的融合体。“经济人”假说、市场竞争、成本—收益分析、交易成本等理论就是从经济学中吸收来的,又如绩效管理、组织发展、人力资源开发、顾客至上、合同雇佣制、绩效工资制等管理理论、方法和技术又是现代工商管理学相关知识在公共部门中的运用。所以说,公共管理融合了来自于各个相关学科的知识,在知识的构成上具有广泛性。

“公共管理”概念的提出,重新把行政学的研究视线从行政体系的性质和功能方面拉回到了“管理”的形式问题上来了,它试图回避对行政体系的性质问题作出正面回答。这样做,主要是由于两个方面的原因。第一,从学科自身来说,如果要求对行政体系的性质和功能作出直接研究的话,容易陷入政治学的理论纷争,从而失去行政学研究的独立性。所以,与其正视政府及其行政体系的性质和功能,不如淡化甚至回避对这些问题作出回答。这样一来,使用“公共管理”的概念来转移研究工作的视线是必要的。总体看来,当前阶段所使用的“公共管理”概念包含着工具主义精神的复辟。但是,它又与威尔逊、韦伯的形式合理性科学建构有所不同,因为它在理论上也表现出了批判官僚制的一面。第二,由于实践形态的“新公共管理运动”也倡导政府的公共服务精神,因而,我们可以将“公共管理”视为管理主义政府模式向服务行政模式转型的一个过渡阶段。也就是说,到了20世纪后期,人类社会出现了一次新的历史性转型,使原

先的社会治理模式显得不适应了,公共管理是适应这一历史性转型的需要而做出的新探索,是一种正在生成和成长中的新型社会治理模式。

总的来说,公共管理在当前所涉及的主要是广泛而复杂的政府活动,是在政治环境中运作的。因而,公共管理不可避免地具有政治性或公共性特征。当然,现在的公共管理研究也会走向一种新型的公共管理模式建立的方向,那时,随着公共管理作为一种新型的社会治理模式而出现在人类历史的舞台上,公共管理还会具有一些新的特征,它会不断地消弭公共管理与私人管理之间的界限,把公共管理渗透到社会管理的各个领域。但是,这将是需要一个很长的发展时期才会显现出来的公共管理特征。在目前,作为一种新的历史趋势而出現的,是大量的非政府组织即非营利性的公共管理组织开始在政府之外承担起公共管理的职责。

第二节 公共领域、公共性、公共物品

一、公共领域

“公共领域”是个复杂的概念,人们很难给它下一个普适性定义。但可以肯定的是,作为规范意义上的范畴,公共领域并不是一个拥有固定边界的实体空间,即一个公共建筑或者公共场所,而是一个能被附加许多外在属性并与具体的实体空间相区别的范畴。

最早涉及“公共领域”这一概念的是美国学者汉娜·阿伦特。她主要从时间上、空间上指出了公共领域的一般内涵,指出了公共领域作为人的卓异性的表现场所,或者说是人作为人而展示自身的空间。这点明了公共领域作为“共同世界”的特征,而且,她也分析了其与私人领域和社会领域的区别,从而建构了关于公共领域的理论。阿伦特在区分私人生活领域和政治生活领域时,还认为存在第三个领域:社会领域。这一领域的特征是,人类彼此聚合在一起,这种联合有各种可能,要么是职业上的,要么是收入上的,或者是人种血缘上的。组织、团体和集体就这样形成了,差别也产生了,这种差别是合理的,不可能也不应该通过法律手段消除。平等在政治中不可缺少甚至至关重要,但在社会中便不可以或者只可以部分地得到实现。阿伦特认为社会歧视出现在社会领域是可以接受的,只要将它限制在具有合法性的范畴之内;一旦这种歧视蔓延到政治范畴和私人生活范围,那就是灾难性的。阿伦特明确指出,在不同的领域适用不同的规则,可以说这是她给当代政治哲学留下的一大理论资源。

被西方文化界视作经典性术语的“公共领域”(public sphere)概念在哈贝马斯的政治、社会哲学思想发展中得到了较为深入和全面的阐发,无论其早期的《公共领域的结构转型》、《作为“意识形态”的技术与科学》,还是中后期的《交往行动理论》和《事实与规范》,都是从“公共领域”这一概念出发去建构他的思想的。“公共领域”一词在哈贝马斯那里有两种含义,一是“资产阶级公共领域”的简称;二是泛指某类现象,而“资产阶级公共领域”不过是这类现象中的一个类型。在多数情况下,哈贝马斯是在第一种意义上使用“公共领域”的概念,用以特指17世纪后期的英国和18世纪的法国开始出现的现代社会现象。哈贝马斯认为,“公共领域”是一种独立于政治权力之外,不受官方干预的社会公民自由讨论公共事务、参与政治的活动空间或公共场所,其范围包括团体、俱乐部、党派、沙龙、通讯、交通、出版、书籍、杂志等等,这个“由私人构成的公共领域”是“一个松散但开放和弹性的交往网络”^①。换言之,是在政府控制之外的区域,能够通过自由的、批判性的商谈和讨论,形成大众普遍承认的“公共意见”。

行政学和政治学中的公共领域,是指那些与市民社会相对应的社会生活内容,是围绕着公共部门的核心而展开的公共生活形态。公共领域不同于市民社会的一个典型特征就是,它是规范和规则的领域,是一定的人群、集团或民族、国家整体上的总体性得以实现的领域。一般来说,我们是把公共部门、政府领导下的社会生活看作为公共领域的基本内容。

在公共领域中,最为突出的特征是非交换性,属于公共领域的一切都是不可交换的。公共领域是规范的领域,是一切社会生活规则的生成和供给的领域。规则可以表现为法律、政策和一切成文和不成文的规则。规则可以交流、传播、学习和强制性地接受,但不能交换,不能用规则交换规则,更不应当用规则与其他物品作交换。这是因为,公共领域是与私人领域相对应、相分立的一个特殊领域,它专门负责为私人领域提供规则,专门对私人领域进行规范。

公共领域的出现是非常晚近的事情。在农业社会,公共领域和私人领域尚未分化。只是到了工业化的进程开始启动的时候,才开始出现了公共领域与私人领域、公共部门与私人部门、公共利益与私人利益分化和分立的情况。

近代市民社会的概念出现于17—19世纪之间,其理论基础是国家和社会的分离,它是欧美国家反对专制主义的思想武器之一。公共领域是市民社会的结构性要素之一,是一种非官方的、介于私人生活与公共权威之间的、各种公众

^① [德]哈贝马斯:《关于公共领域问题的答问》,载《社会学研究》1999年第3期。