

国家重点图书出版规划项目

总主编 / 纪宝成



公共管理 文库

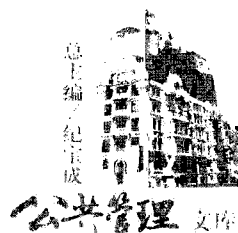
寻找公共行政的 伦理视角

(修订版)

● 张康之 著

 中国人民大学出版社

国家重点图书出版规划项目



寻找公共行政的 伦理视角

(修订版)

● 张康之 著

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

寻找公共行政的伦理视角/张康之著. —2 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2012. 6

(公共管理文库/纪宝成总主编)

ISBN 978-7-300-15954-6

I. ①寻… II. ①张… III. ①行政学-伦理学-研究 IV. ①B82-051

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 120886 号

国家重点图书出版规划项目

公共管理文库 总主编/纪宝成

寻找公共行政的伦理视角 (修订版)

张康之 著

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)		010-62511398 (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		
刷 刷	涿州市星河印刷有限公司	版 次	2002 年 8 月第 1 版
规 格	160 mm×235 mm 16 开本		2012 年 7 月第 2 版
印 张	24.75 插页 2	印 次	2012 年 7 月第 1 次印刷
字 数	400 000	定 价	78.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



总 序

公共管理是当代社会科学研究的一个重要领域。经过 20 多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置，我国公共管理硕士专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学领域的教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科领域。

同时，我们也应该看到，我国的公共管理教育仍然存在着不少问题。例如学科视野有待拓展，学科知识体系有待丰富，理论研究和教学内容落后于实践发展，针对性、应用性不强等。为此，中国人民大学出版社在大力引进国外优秀的公共管理出版物的同时，也积极组织国内学术资源，出版原创性的公共管理著作——“公共管理文库”，期望推动我国公共管理的理论创新，为我国的政府改革、公共服务体系的建设以及我国的现代化建设提供精神动力。

我非常欣喜地看到，“公共管理文库”从酝酿、组织到出版，得到了我国公共管理领域的专家学者的鼎力支持与无私帮助，通过专家学者的努力，体现出该文库的以下特色：

第一，坚持原创性。在中国，公共管理是一个正在发展中的新兴学科群，公共管理的教育也处于探索和发展阶段，在这一时期，我们更应该以务实的态度、实干的精神、前瞻的眼光进行公共管理方面的理论研究和实践总结。文库涉及公共管理的热点问题和前沿问题，不乏对公共管理领域的真知灼见，对公共管理理论的构建和发展将产生广泛而深刻的影响，为我国的读者特别是公共管理各专业的师生、研究人员以及公共部门管理者提供了崭新的知识。

* 纪宝成，中国人民大学原校长，教授、博士生导师，全国公共管理专业学位研究生（MPA）教育指导委员会副主任委员。



第二，坚持一流的学术水准。文库的作者基本上都是公共行政与公共管理领域及其分支学科的名家，这些著作凝结了作者多年的研究心得与教学经验，是他们的心血之作，具有重要的学术价值，特别是对于我国公共管理学科的发展的意义不可低估。相信该文库的出版能够为我国公共管理知识体系的创新提供很好的借鉴，对于推进我国公共管理的理论研究和实践发展产生积极的意义。同时，相信文库中所提供的新理论、新方法以及新的概念框架和思维方式对于推进我国公共管理教育具有积极的意义。

第三，坚持理论与实践的紧密结合。历史已进入 21 世纪，公共管理的理论与实践都发生了深刻的变化，特别是声势浩大的公共领域改革，不仅改变了当代政府管理的实践模式，而且也改变了有关公共管理的理论形态以及知识体系。一方面，如何建立与社会主义市场经济相适应的公共管理体系，是我国改革与发展过程中面临的一个重大课题；另一方面，我国公共管理改革实践的许多实际问题，都需要理论上的研究和探讨，需要理论的指导。文库的作者们面向公共管理实践，探讨公共管理的新课题，运用大量的实践经验和案例材料来说明相关的理论问题，所提出的理论与方法针对性、操作性强，具有现实的应用价值。

公共管理的理论创新与实践发展是一个永无止境的过程。我们相信，在公共管理领域专家学者的共同努力下，坚持“古为今用，洋为中用”的原则，我国的公共管理理论会更具创新性。同时，21 世纪是公共管理教育与研究大发展的新时期，在此背景下，我们期待“公共管理文库”能够发挥更大的作用，成为一个兼容并蓄、百家争鸣的学术舞台，成为吸引海内外专家学者共建中国特色的公共管理理论大厦的桥梁。



目 录

自序：我们的主题是什么	1
-------------------	---

上篇 反思

第一章 政治—行政二分原则与官僚制理论	43
第一节 政治—行政二分原则	43
第二节 官僚制理论	58
第二章 反思官僚制	74
第一节 官僚制理论的统治视角	74
第二节 官僚制的合理性设计	88
第三节 官僚制的实践困境	101
第三章 官僚病的人文救治	110
第一节 对官僚制的文化反思	110
第二节 超越工具理性	122
第四章 合法性问题	136
第一节 合法性的思维历程	136
第二节 对合法性的超越	148
第五章 超越官僚制（一）：理论探索	159
第一节 分析“经济人”假设	159
第二节 政府中可以引入市场机制吗	171
第六章 超越官僚制（二）：实践努力	183
第一节 行政改革的追求	183
第二节 公共行政的建构之路	198

下篇 畅想

第七章 公共行政的道德化	215
--------------------	-----



第一节 朝着公共行政道德化的方向	215
第二节 公共行政道德化的双重向度	231
第八章 行政人员：道德与自主性	241
第一节 行政人员的道德价值	241
第二节 行政人员的自主性问题	254
第九章 公共行政的道德责任	264
第一节 公共行政中的责任与信念	264
第二节 公共行政的道德责任	275
第三节 公共行政视角中的公正	286
第十章 政府能力的道德整合	298
第一节 行政改革中的价值追寻	298
第二节 提升政府能力的道德途径	312
第十一章 社会秩序的供给（一）	321
第一节 政府与社会秩序的获得	321
第二节 社会秩序的道德化	330
第十二章 社会秩序的供给（二）	342
第一节 在政府的道德化中防止冲突	342
第二节 政府社会秩序供给的路径	353
第十三章 畅想“以德治国”	365
第一节 公共行政中的权利问题	365
第二节 “以德治国”的前提	376
 主要参考文献	 386
后 记	389



自序：我们的主题是什么



—

在当代社会，人类有着许多共同的主题。不仅如罗马俱乐部所指出的那样，解决环境问题、人口问题、粮食问题以及能源、资源等问题是人类面对的共同主题，而且在许多领域，甚至在一些更为实质性的领域中，都存在着某些共同的主题。诸如，在制度设计的问题上，在生活方式和生存观念等领域中，人类都有着共同关注的问题，人类需要在每一个领域中共同设计和创造自己的未来。这是因为，尽管近代以来世界各国处于一种发展不平衡的状态，但是，20 世纪 80 年代以来，后工业化把整个人类置于同一个起点上了；尽管一些地区还有着繁重的工业化任务，但面对后工业化的问题，必须同发达国家一道去寻求出路。全球化把人类如此紧密地捆绑在了一起，无论是发达国家还是发展中国家，在工业社会发展中所积累起来的问题面前，在后工业化所带来的各种各样的挑战面前，是平等的。在人类社会的发展史上，从未像今天这样把整个人类的命运紧密地联系在一起，需要人类携起手来，合作应对每一个全球性的问题。

但是，当今世界是一个以西方为中心的世界，西方是世界的中心，而广大的发展中国家则处于世界的边缘。这种中心与边缘间的位差，决定了那些处于中心地带的国家总是不愿意去与处于边缘地带的国家开展合作，总是希望处于边缘地带的国家听命于它，接受它的控制和支配。其实，自从人类走出中世纪而进入现代化的发展进程，就开始了造就世界中心—边缘结构的运动。在实现工业化的过程中，不仅在民族国家的内部生成了中心—边缘结构，而且在经济自由化和资本主义世界化的过



程中，也生成了世界的中心—边缘结构。今天的世界，所呈现给我们的是一个有着中心—边缘结构的世界，世界政治、经济、文化等，都从属于一种单一的中心—边缘结构模式。在这种中心—边缘结构中，发展总是通过某一边缘部分的牺牲去开辟道路的，发展的步伐越大，就会把更大面积的边缘存在推上祭坛。无论在一国内部还是在世界范围内，发展总是伴随着两极化的运动，一方面是贫困的积累，另一方面是财富的堆积。

在对亚洲金融危机的思索中，我们得到了这样一个结论：亚洲经济在世界经济体系中恰恰属于这一中心—边缘结构中的边缘性存在，亚洲国家在 20 世纪后期的崛起不仅没有改变世界的中心—边缘结构，反而使呈现出衰落迹象的西方世界获得了吸取新鲜血液的机会，从而巩固了世界的中心—边缘结构。然而，亚洲国家在世界中心—边缘结构中的地位，决定了它的经济是脆弱的，当工业社会传统的经济危机以一种新的形式出现的时候，率先在亚洲爆发了金融危机。也就是说，当前存在于这个世界经济体系是在近代 300 多年中经过经济自由化、全球性的殖民和不断的战争较量而建立起来的，是由西方人建立起来的经济体系，这个经济体系中包含着西方文化和价值观念，接受这个经济体系，也就意味着接受了西方人的思维方式和解决问题的方法。世界在向中心看齐，产生于中心地带的发展经验被世界所模仿，存在于中心地带的政治、经济、文化模式被世界所效法，在全球性的事务上接受来自于中心国家的安排。

亚洲从 20 世纪 60 年代末开始所建立起来的经济体系恰恰是西方经济体系的复制品，或者说，亚洲国家在对外开放的过程中是极力把自己的经济纳入世界经济体系之中去的，是极力要把自己的经济体系变成西方人所建立起来的那种类型的经济模式。在这同时，是以放弃亚洲自己的文化和价值观念为代价而去博得西方人的认同的，是要在融入西方经济体系之中去谋求发展的机遇的，是在实现与西方经济体系的一体化的过程中去促进经济发展和社会进步的。然而，这个经济体系已经有了固定的格局，亚洲经济的介入，只意味着为这个经济体系增加了一些新的内容，绝不意味着打破既定的经济格局，反而恰恰是对经济上的中心—边缘结构的强化。所以，在世界经济繁荣的情况下，亚洲经济也表现出繁荣的景象，一旦处于这个经济体系中心的国家有了经济危机的潜在因素，这种经济危机就会首先在亚洲国家呈现出来。由此看来，发生在亚



洲的金融危机绝不能归结为索罗斯等少数人的蓄意捣乱，而是整个世界经济体系运行过程中必然出现的现象，是经济体系的中心—边缘结构所决定的。就像地壳的运动一样，地震总是发生在一些“板块”的边缘地带。这个经济体系是西方人建立起来的，亚洲经济只能是这个经济体系“板块”边缘上的因素。一旦有了经济危机，就会把亚洲作为危机的泄气口。

在中心—边缘结构中，边缘地带的国家不仅在经济而且在政治、文化、军事等每一个领域，都要接受中心地带国家的霸权。要么依附于这种霸权，要么屈服于这种霸权，一旦出现了对于这种霸权的挑战，就会立即遭遇这种结构的压制，就会受到这种结构维护者所发动的制裁。最为常见的形式就是不得不承受中心国家转嫁过来的任何危机。因为，处于结构中心位置的国家，在政治、经济和文化等任何一个方面出现了危机因素的时候，都必然会扩散到边缘地带的国家中去，有的时候，是有意识地把那些危机转嫁到边缘位置的国家中去的。其实，在中心—边缘结构中，既包含着危机转移的机制，也包含着财富转移的机制。产生于世界中心国家的危机，会自动地转移到处于边缘地带的国家中；由边缘地带国家创造的财富，也会自动地转移到世界的中心。财富向中心积聚，而危机则在边缘国家集结，使边缘国家陷入动荡，发生“革命”。此时，中心国家又开始通过政治的甚至军事的手段而对边缘国家实施干预，迫使边缘国家建立起与它们相同的政治体制，甚至成为失去了独立自主能力的依附于它们的国家。这样一来，中心与边缘的落差变得更大了，财富与危机的转移通道也变得更加畅行无阻了。当然，也会出现这样一种状况，那就是由于世界经济、政治上的发展不平衡，一些发生于中心地带的危机可能会由于中心与边缘的非同质性而没有得到及时有效的转移，从而在中心地带爆发了。即便出现了这种情况，发生于中心地带的危机也能够发生在发生之后而被有效地转移到边缘地带去，这往往是通过一种政治上的要求而实现的，即要求边缘地带的国家去与中心地带的国家一道承担危机的后果，甚至要求边缘地带的国家更多地承担危机的后果。如果政治的要求得不到响应的话，还可以通过武力讹诈迫使边缘地带的国家屈服，使其不得不接受由中心地带的国家转嫁过来的危机。

在危机因素从中心地带向边缘地带转移的时候，就如电子从一个能级向次一个能级跃迁一样，会释放出能量。因而，危机因素在边缘地带的表现同在中心地带的表现是不同的。一些危机因素有可能在中心地带



并未表现出明显的征候，一俟转移到边缘地带，就会有着极大的破坏力。亚洲金融危机在实质上是西方发达国家的一些危机因素在这里爆发了，然而，在应对这场危机的过程中，人们并没有思考制度创新、治理方式创新的问题。由于缺乏这些创新，对这场危机的应对，其实只是为一场更大规模危机的爆发提供准备。同样的道理也适用于对后发展国家投资热的理解。因为资本的运动也表现出这种特征，同样的资本被投资到中心—边缘结构中的中心地带与在边缘地带的收益是不一样的，资本也会在向边缘地带的运动中释放出更大的能量。这也就是处于边缘地带的国家虽然在投资环境方面远不如中心地带的国家却依然能够较为容易地吸引投资的原因。当然，由于边缘地带的国家随时都可能因为中心地带国家的危机转嫁而使资本面临风险，一些资本在边缘地带的国家中获得了可观收益后，也会回流到中心地带国家。这是一种资本避险行为，而不是要在中心地带国家去获取收益的做法。

我们也看到，边缘地带国家可能在资本量的占有上已经超过了中心地带的国家，但它们在世界经济格局中的地位却不会与其所占有的资本量相对称。中心地带的国家在世界经济中的领导地位似乎是不可动摇的。政治也是这样，文化亦如此，几乎所有的领域都不例外。存在于边缘地带的某个国家可能在经济发展中取得了惊人的进步，甚至在经济规模上赶上或超过了某个中心地带的国家，但是，很快它就会发现，来自于中心国家的政治压力是不得不接受的，而且会在接受来自于中心国家的政治压力的时候更加巩固自己在世界经济体系中的边缘地位。比如，一个国家的经济规模可能会在量上接近美国，但是，一场“货币战争”就可能把它打回边缘地带，从而把世界“第二”的位置转让给另一个国家。来自于世界边缘地带的国家可以争当“第二”并轮番登场，但是，永远也不可能成为“第一”，在既有的中心—边缘结构中，处于世界中心的那个最大的霸权是永远不可挑战的。

从 20 世纪后期以来的情况看，后发展国家表现出极其复杂的情绪和心态，一种迫切的追赶和超越要求更反映出一种致命的浮躁情绪。因为，出于追赶和超越的愿望，总是希望用更快的速度走完中心地带国家走过的路程，然后超越之。速度快了必然不稳，一旦出了问题可能会被甩得更远。在一些试图超越西方的国家中，我们也看到因模仿和套用西方国家政治制度而造成动荡不安状况的出现。在某种意义上，我们认为，后发展国家如果确立追赶和超越发达国家的目标，是不可取的，在既定的



世界中心—边缘结构中，这条道路是走不通的。走西方走过的路，永远也无法打破已经形成的这种中心—边缘结构，只有去发现中心地带所面临的问题，并率先解决之，才能改变既有的格局。

对于后发展国家而言，首先需要打破的是世界中心—边缘结构，改变“财富向中心积聚”和“危机向边缘转移”的结构性基础。应当说，在今天这样一个全球化的条件下，选择封闭国门而脱离世界中心—边缘结构的道路显然是不行的，或者说，那是不可能的。另一方面，在自身的发展中去学习和模仿那些中心国家所走过的现代化道路也是不可行的，因为，那不能从根本上改变自己在世界中心—边缘结构中的位置。唯一可以走的道路就是，在全球化的条件下根据全球化的现实来确立自身的发展策略。第一，边缘地带国家间的广泛合作可以削弱既有世界中心—边缘结构的作用力；第二，通过治理方式的创新去解决自身发展中的各种各样的问题，而不是单纯地学习和借鉴发达国家的经验；第三，在解决自身的问题时需要拥有一种全球性的视野和观念，需要在全球化的时代坐标中去发现可供选择的方案。

最为重要的是，边缘地带的国家不能够把自身发展中出现的问题看作是国内问题，而是需要在全世界视野中去认识这些问题。我们看到，在工业化的过程中生成了民族国家，在整个工业社会，民族国家内出现的各种各样的问题是可以在一个相对封闭的系统中去加以把握的，是可以被区分为民族国家内部的问题和由于外部因素影响而发生的问题的。然而，在今天这样一个全球化的时代，这种区分已经无助于寻求科学的解决方案了，即使对于那些完全属于民族国家内部的问题，也需要在充分考虑全球背景的条件下来寻求解决方案。比如，一国内部的物价指数、通货膨胀等问题，都必须在全球背景下去寻求解决方案。当前正在发生的全球化运动是与后工业化联系在一起的，后工业化把人类社会置于一个复杂性迅速增长的境地，特别是全球化激荡出来的人、物、资金等的流动性，使人类处于一个空前复杂的生活空间之中。在这种条件下，人类在工业社会这个历史阶段发现和发明的社会治理方式正在呈现出“失灵”的状况，因而，需要面向后工业社会去寻求社会治理方式的变革。谁能领导这场社会治理方式的变革呢？可以断定，处于世界中心地带的国家必然会陶醉于工业社会的发展成就，会极力维护既有的世界中心—边缘结构，而那些处于世界边缘地带的国家，如果不满足于向发达国家学习的话，就会提出变革的要求。



全球化视野和后工业化取向构成了当今社会治理变革的坐标，在这个坐标中，从现实走向未来的道路展现出了一幅流动的图景。在现实的中心—边缘结构中，处在世界边缘地带的国家所面对的是一些地域性的、特殊性的问题，而处在世界中心地带的国家所遇到的则是世界共有的和普遍性的问题，是我们这个时代的人类必须加以解决的主题。然而，处于世界中心地带的国家在解决这些人类共同主题的时候，总是在工业社会的既有框架中去寻求方案，不愿意在后工业化取向中去创造性地解决问题。这样一来，社会治理变革的使命就落到了处于世界边缘地带的国家这里。但是，这绝不意味着处于世界边缘地带的国家就能够自觉地承担起这一使命。因为，这些国家往往更多地为自身的那些地域性的、特殊性的问题所困扰，往往会把视线落在发达国家发展过程中所创造的经验上，往往满足于对发达国家的学习和借鉴。这样做，显然就无法承担起领导人类社会治理方式变革的使命。所以说，只有处于边缘地带的国家拥有了全球化视野和后工业化取向，才能创造性地解决自身当前所面对的那些问题，才能在解决这些问题的过程中建构起全新的社会治理模式。

总的说来，对于处于世界边缘地带的国家而言，在既有的世界中心—边缘结构中处于被动的、受支配的地位上，而在民族国家的框架下，自身的社会治理也是在其内部的中心—边缘结构中展开的，往往会陷入集权还是民主的争议之中，会遇到在这二者之间进行选择的困难。其实，集权与民主都是工业社会的政治遗产，躺在这些遗产上过日子，只能使日子过得越来越艰难。更令人沮丧的是，处于边缘地带的国家所享用的那份工业社会遗产还是来自于发达国家的恩赐，民主是来自于发达国家的赠予，官僚制也同样是来自于发达国家的恩赐。结果，陷入了一种恶性循环：因为走了那些世界中心地带国家所走过的道路，因为挪用了那些世界中心地带国家的制度以及治理方式，所以，产生了那些中心地带国家发展进程中曾经出现的问题，再借用它们解决问题的方案，以至于永远追随着中心地带国家的脚步。

变革是既有模式的改变，变革是结构性的重组。20世纪80年代以来，在全球化、后工业化的压力下，社会变革的客观要求越来越强烈，因而，全世界都进入了一个改革的“季节”。但是，发达国家只是盗用了“改革”的名义，他们并不想从根本上改革既有的模式和结构，反而是要强化既有的模式和结构，同时在中国的发展中去推行西方模式。



这样一来，就使人类的一场伟大的社会变革运动陷入庸俗化的境地，改革变成了改良。其实，真正渴望改革的是发展中国家，变革既有的模式和结构的动力来源于发展中国家，只是由于西方话语霸权阉割了改革的追求，从而使发展中国家的改革沿着西方国家所设计的道路前行了。

这一状况的改变需要在发展中国家的改革自觉中实现，也就是说，发展中国家需要在自身的改革中增强创新意识，需要在全球化、后工业化的背景下去认识自身所存在的各种各样的问题，特别是需要把这些问题的解决与人类当前所遇到的那些共同问题联系在一起。在全球化、后工业化的过程中，无论是中心地带的国家还是边缘地带的国家，在寻求发展机遇的过程中，是有着共同主题的。国家间的竞争，不应当是在已有的中心—边缘结构中的竞争，而是应当在解决那些时代性的课题方面的竞争，只有在这些新的和共同面对的问题面前，竞争才是在同等地位上展开的。谁率先解决了时代课题，谁就赢得了发展先机，谁就在改革中获得了主动权和领导权。

二

后工业化是一场伟大的社会变革运动。如果说农业社会的产生以及从农业社会向工业社会的转变都是自然历史进程的话，那么，后工业化应当是一场人类自觉推进的社会变革运动。在农业社会向工业社会转变的过程中，我们看到，在几乎每一个国家和地区都是通过暴力革命的方式去开辟前进的道路，而工业社会在其发展过程中所创造出来的足以在顷刻之间毁灭人类的武器，决定了后工业化的历史运动不能够走自然发展之路，必须在政府的领导下走和平发展的道路。或者说，需要在世界各国政府的共同努力中去走一条和平发展之路。这样一来，就突出了政府的地位和作用，突出了行政管理的功能。

政府是近代社会的造物，但是，在前近代的农业社会中，也有着可以被比喻为政府的社会治理体系，而且也有着行政管理的内容。在某种意义上，可以说，自从人类出现了利益分化和阶级分化以来，就有了行政管理的问题。但是，在传统的阶级统治模式中，行政管理是附属于阶级统治的，是从属于阶级统治的需要和为阶级统治服务的。近代以来，阶级统治变得越来越隐蔽，以至于在公众意识中，阶级统治似乎已被人



们所忘却，人们处处所见的是政府对社会的管理。特别是在第二次世界大战之后，无论是在经济领域、政治领域、文化领域，还是在其他社会生活领域，都可以看到政府干预的身影。这种干预也可以看作是一种超强化的管理，从整个人类历史发展的过程来看，这是一种从以统治为主导的模式向以管理为主导的模式转化的过程，即统治与管理的此消彼长。

在农业社会的历史阶段中，统治阶级构成了社会治理主体，全部社会治理活动都是从属于阶级统治的需要的，具有阶级统治的色彩和特征。根据现代的科学分析，对于农业社会治理主体的活动也是可以进行理论上的抽象和分析的，那就是从中区分出统治的内容和管理的内容。实际上，对于那个时期的社会治理过程来说，作出这种区分是没有必要的。因为，在整个农业社会中，政治与经济都没有实现分化，社会的同质性决定了它必然以家长制（或类似于家长制）的形式出现，社会的等级关系决定了它必然是借助于权力而实现对整个社会的治理。总之，农业社会的治理体系并没有实现统治职能与管理职能的分化，统治与管理是如此紧密地联系在一起，统治过程与管理过程是同一个过程。所以，在农业社会的历史阶段中，存在着行政管理的问题，其社会治理过程中有着行政管理的内容，但是，这种行政管理是与统治行为一体的，是作为统治的附属行为的管理。

当然，大量的历史文献资料证明，在农业社会的历史阶段中，统治者有着促进经济社会发展的愿望和行动。比如，在中国农业社会的历史阶段中，许多朝代开展过兴修水利、开掘运河、铺设道路的活动，人们也许会在这些公共工程的建造中看到公共利益的影子。其实，在这个历史时期中，公共利益还没有生成，这个时期的社会同质性决定了它是拒绝抽象的，这个社会所拥有的一些属于全社会共有的利益在性质上都属于共同利益的范畴。也就是说，公共利益是一个抽象的概念，产生于社会分化的过程中，是在一个社会的同质性完全消解之后才能够产生出来的一种抽象的利益形式。与农业社会中的那些社会工程建设相比，可能中国隋唐开始的户籍制度更具有行政管理的色彩。因为，户籍制度的出现可以最大限度地消除人口流动的随意性，可以使人与土地更紧密地结合在一起，从而使赋税、徭役、社会治安等都被纳入确定性的秩序之中。但是，这一户籍制度在实质上也是从属于统治秩序的要求，其中所反映出来的行政管理内涵，无疑是服务于统治秩序的。所以，在尚未产生公共利益的社会中，社会治理主体的行政管理也没有可以独立发展的空间，



这时的行政管理与阶级统治是一体化的，属于“统治行政”的范畴。

近代社会呈现给我们的是无尽的社会分化，整个社会分化为不同的方面和不同的领域，而每一个方面和每一个领域也都不断地进一步分化为不同的方面和不同的领域。在这种社会分化的过程中，社会治理主体自身也分化为不同的部门，从而使政府作为社会治理体系中的一个部门而出现。这就是现代政府的产生，而且，在近代以来的社会发展过程中，政府又在分化与转型中不断地变换自身的形式和内容，特别是政府的职能因社会的分化而分化为不同的方面。总的说来，政府的发展进入一个统治职能与管理职能此消彼长的过程之中。在社会分化的过程中，随着原子化的利益主体的出现，随着利益诉求的差异化，在具体的差异万千的社会存在背后，出现了一种可抽象的因素，那就是公共利益。公共利益的生成无疑会要求社会治理体系中有专门的部门和确定的行为模式去服务和增进公共利益，结果，指向了政府及其行政管理。因此，行政管理呈现出与政治统治相分离的趋势，并成为社会治理体系和治理过程中管理色彩最为浓重的一个专业化的领域。进而，行政管理在其自身的发展中也把它的管理色彩涂抹到了整个社会治理体系上去，使整个社会治理体系越来越呈现出管理的特征。

回顾既往，社会治理体系的演进展现给我们的是一个从统治到管理的过程。农业社会的治理体系是一个统治体系，近代以来，社会治理体系逐渐朝着管理体系的方向演进，到了 20 世纪后期，基本上定型为典型的管理模式，最为突出地反映在行政管理过程中。所以，作为这一治理体系一个构成部分的行政管理应当被命名为“管理行政”。管理行政经历过一个典型化的过程，这个过程是与公共利益的成长一致的。也就是说，在近代社会，统治者的利益与公共利益也有一个此消彼长的过程，随着统治利益的逐渐消解和公共利益的逐步成长，行政管理的职能和性质都在逐渐地发生改变，直至成为典型的管理行政模式。从西方国家的情况看，在 19 世纪后期，随着资产阶级革命和巩固资产阶级政权的任务基本完成，全体社会成员都转化为了国家的公民，统治对象消失了，政府的统治职能也开始被管理职能所取代。

如果说政府的统治职能是服务于统治利益的要求的，那么，政府的管理职能则是服务于公共利益的。正是在此意义上，行政管理在 19 世纪后期获得了“公共行政”的性质，开始进入了一个按照“公共性”的要求进行建构的阶段。由此看来，公共行政只是行政管理发展到特定历史



阶段的产物，是政府为了维护和促进公共利益而开展的行动。当然，此时的政治生态已经表现为不同利益集团的角斗场，为了保证政府的行政管理不偏离维护和促进公共利益的方向，就需要在政治与行政之间划定一条界线，这就是政治—行政二分原则提出的客观历史依据。政治与行政的分离，既是行政在不同的利益诉求间保持价值中立的要求，也是行政在民主生态下能够高效率地达成管理目标的要求，所以，管理行政也就是公共行政。政治—行政二分原则一经确立，科学探讨的目标就指向了行政主体，因此，官僚制组织理论的出现就是顺理成章的了。

行政主体的科学建构任务是由马克斯·韦伯承担起来的，他的官僚制组织理论就是关于行政主体的科学理论。正是在韦伯对官僚制组织作出了理论确认之后，行政主体进入了一个自觉建构的阶段，在科学化、技术化的道路上迅猛飞奔，使行政管理活动获得了此前从未有过的效率。但是，官僚制组织仅仅是与管理行政联系在一起的，当社会的发展不断地涌现出新的因素和不断呈现出新的特征时，管理行政也开始遇到了严峻的挑战，官僚制组织的各种弊端也就暴露了出来。当然，自从官僚制组织理论提出之后，对它表示怀疑的声音就不绝于耳，但在凯恩斯主义成为社会治理的基本理论依据的条件下，唯有官僚制组织能够为行政管理提供有力的支持。直到凯恩斯主义遭到颠覆的时候，摒弃官僚制的声音才真正地占据了上风。

在历史的宏观视野中，我们看到，农业社会所拥有的是一种统治行政模式，尽管韦伯认为古代埃及以及中国的先秦就出现了官僚制组织，实际上，在整个农业社会的历史阶段中，行政主体依然是一种混沌未开的组织形式。在工业社会的历史阶段中，逐渐生成了管理行政模式，社会的分化，特别是组织类型的分化，孕育出了官僚制组织，并为管理行政提供了强有力的支持，促进管理行政走向了自己的典型化状态。从20世纪80年代开始，后工业化的迹象变得越来越清晰，管理行政在行政管理以及社会治理中表现出的那种有心无力的状况，被经济学家们的“政府失灵”一语道破。如果说后工业化意味着工业社会走向了自己的巅峰而进入了一个自我否定的阶段，如果说后工业化意味着人类社会的一个新的历史阶段的开启，那么，正如工业社会不能够把农业社会的统治行政原封不动地搬过来一样，工业社会的管理行政也不适用于后工业社会这个新的历史阶段，后工业社会应当有新的行政管理形式，那就是“服务行政”。