

Gonggongxingzheng de  
Jiazhifansi yu  
Lixingchonggou

宋敏 著

# 公共行政的价值反思 与理性重构

——西方新公共行政学研究

# 公共行政的价值反思与理性重构

——西方新公共行政学研究

宋 敏 著

山东大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

公共行政的价值反思与理性重构:西方新公共行政学研究/宋敏著.  
—济南:山东大学出版社,2014.10  
ISBN 978-7-5607-5162-7

I. ①公… II. ①宋… III. ①行政学—研究—西方国家  
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 254870 号

责任策划:陈佳意  
责任编辑:姜明 陈佳意  
封面设计:张荔

---

出版发行:山东大学出版社

社址 山东省济南市山大南路 20 号

邮编 250100

电话 市场部(0531)88364466

经 销:山东省新华书店

印 刷:山东省英华印刷厂

规 格:720 毫米×1000 毫米 1/16

14.25 印张 252 千字

版 次:2014 年 10 月第 1 版

印 次:2014 年 10 月第 1 次印刷

定 价:29.00 元

---

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

# 前 言

在西方公共行政理论发展史上,新公共行政学占有重要而特殊的地位。20世纪六七十年代,美国动荡不安的社会环境,不满当时社会科学研究取向,对正式体制(包括家庭、政府、大学、教会、媒体等)的挑战,以及深切认识到当时社会中的各种问题,尤其是经济和社会上的不平等以及行政人员所应扮演的适当角色问题等,促使了意在检讨公共行政理论和实践问题之所在的新公共行政运动的产生。新公共行政学既是西方公共行政理论自身发展的必然结果,也是公共行政研究对20世纪六七十年代激荡的美国社会的一种回应。

面对公共行政的合法性危机以及学科认同危机,新公共行政学从哲学和价值层面对传统公共行政的理论基础及其研究方法进行了批判和反思。新公共行政学强调公共行政的公共性特质,反对政治与行政二分原则和价值中立,认为在行政管理中纯粹的价值中立是不存在的,对行政问题避免作出价值判断的做法不仅使管理者远离合法性,而且远离社会需求。新公共行政学主张在公共行政研究中规范性的研究不但不可避免,而且不可缺少。新公共行政学认为,效率固然是公共行政追求的价值和目标之一,但绝不是其核心,更不应该是公共行政的唯一目标,公共行政应该回归到以自身价值为主体的地位。新公共行政学将公平、民主等价值注入公共行政学的研究之中,构建了一个以社会公平为核心,民主、责任、效率并存的公共行政价值新体系。新公共行政学强调行政管理者应该以其专业知识从事价值判断,使它们为社会所用,并基于对问题的深刻理解使自己成为变革的倡导者;公共行政不仅要关注公共利益的实现,更要关注处于弱势地位的少数群体的利益。新公共行政学不仅提出了与主流公共行政价值抗衡的观点,而且在研究方法上超越了传统公共行政的实证主义研究取向,把现象学、批判理论等运用于公共行政研究之中,使公共行政研究具有了更宽广和更开阔的视野。新公共行政学赋予了公共行政一种全新的内容,使公共行政的价

值内涵得以重新发现,也正是这一点,使新公共行政成为一场具有划时代意义的学术运动。

新公共行政学的传统和理论内涵,经由第一次明诺布鲁克会议(1968年)而奠基,并经由第二次明诺布鲁克会议(1988年)和第三次明诺布鲁克会议(2008年)而延续。尽管三次明诺布鲁克会议的背景、经过和会议主题各不相同,但对于公共行政理论和实践的发展均具有重要的意义和影响。然而,究其实质,新公共行政依然是囿于官僚制的框架去进行民主行政的建构,它要求超越官僚制,却并没有实现这种超越,因而新公共行政学并未能取代传统公共行政学而成为公共行政理论的主导范式。同时,由于理论的自身缺陷,新公共行政学没能为公共行政的实践提供一套替代性的指导思想,其影响力也无法扩展至整个学科领域。

新公共行政学虽然没能够对传统行政理论的缺陷提出有实用价值的解答方案,其自身也受到其他公共行政理论和学派的批判与质疑。然而,作为一场学术运动,新公共行政学对主流的公共行政理论和实践都进行了尖锐的批判,并指出了问题的所在,这对促使人们重新思考公共行政的学科定位以及未来的发展方向都具有重要的意义。新公共行政学为传统公共学界注入了一股新的力量,它使政府开始面对现实问题,重新审视自身与外部环境的关系,关注并重视服务对象的地位和需求,并把社会公众的需求作为行政体系运转的轴心,从而赋予政府功能以新的定位并对政府职能的履行方式产生了重要影响,为其后的公共行政理论和实践的发展奠定了良好的基础。无论是在其后持续发展的民主行政理论,还是20世纪80年代以来的新公共管理运动,无不深受它的影响。在我国构建社会主义和谐社会和行政改革不断深入的背景下,新公共行政学对政府公共性的高度关注、对社会公平和民主行政价值的积极倡导,对于面临改革发展中诸多问题的当代中国公共行政理论和实践同样具有重要的启发意义和借鉴价值。

本书力图以第一手材料为论述依据,并结合国内外有关专家学者的研究成果,对新公共行政学的产生背景、理论基础和主要观点进行全面而系统的梳理,并对新公共行政学的理论贡献及其局限进行客观而理性的分析和评价,以期对新公共行政学有一个全面、深入而系统的认识。在此基础上,结合我国公共行政实践,探讨新公共行政学对我国行政改革价值目标的确立以及政府行为选择的指导与启示。

作者

2014年8月

# 目 录

<b>第一章 导论</b> .....	(1)
第一节 选题的背景和意义 .....	(1)
第二节 国内外研究成果和研究现状 .....	(9)
第三节 研究方法与研究思路 .....	(15)
<b>第二章 新公共行政学的产生和发展</b> .....	(17)
第一节 新公共行政学产生的时代背景 .....	(17)
第二节 新公共行政学产生的理论背景 .....	(27)
第三节 新公共行政学产生的理论基础 .....	(51)
第四节 新公共行政学的产生和发展进程 .....	(67)
本章小结 .....	(79)
<b>第三章 新公共行政学的理论主张</b> .....	(80)
第一节 重构公共哲学和公共理论 .....	(82)
第二节 主张规范研究和重视价值问题 .....	(88)
第三节 积极倡导社会公平和社会正义 .....	(93)
第四节 强调公民精神和公民参与 .....	(99)
第五节 重视行政伦理和行政责任 .....	(103)
第六节 寻求变革和建构新的组织形态 .....	(108)
本章小结 .....	(115)
<b>第四章 新公共行政学:批评、反思及其影响</b> .....	(116)
第一节 对新公共行政学的批评与质疑 .....	(116)
第二节 新公共行政学:范式替代抑或改进 .....	(121)

第三节 新公共行政学对公共行政理论与实践的影响 .....	(132)
第四节 新公共行政学的后续发展 .....	(138)
本章小结 .....	(153)
<b>第五章 新公共行政学对我国行政改革的启示 .....</b>	<b>(154)</b>
第一节 中国行政改革的背景分析 .....	(155)
第二节 中国行政改革所面临的问题 .....	(164)
第三节 新公共行政学对中国行政改革的借鉴和启示 .....	(172)
本章小结 .....	(188)
<b>结 语 .....</b>	<b>(189)</b>
<b>附 表 .....</b>	<b>(191)</b>
<b>参考文献 .....</b>	<b>(207)</b>
<b>后 记 .....</b>	<b>(218)</b>

# 第一章 导论

## 第一节 选题的背景和意义

### 一、选题的背景

现代社会,无论社会治理手段和方式如何变化,政府始终处于无可替代的位置。在不同的历史时期,政府管理的理念、职能与重心各不相同。与政府管理过程紧密关联的公共行政学,在其诞生后的一百多年中,也经历了几次重大的理论变革,从以政治与行政二分原则和官僚制为基础的传统公共行政到重视和呼吁社会公平的新公共行政学;从重塑政府的新公共管理运动到以公民为中心的新公共服务理论,不同的时期不同的学者从不同的角度对公共行政学研究提出了自己的见解。尽管其中一直存在着效率与民主之争,尽管对政府总有这样或那样的批评或不满,但“公共行政作为理论与实践的宽泛而灵活的结合体,其目的就是要更深刻地了解政府以及它与所管理的社会之间的关系,促使公共政策更加适合社会的需求,使其能够提高管理机构的效率,适应公民深层次的人性需要”<sup>①</sup>。毕竟,公共行政与公众的角色密不可分,正是对政府服务社会、服务公众的目标的不懈追求,正是在后一种理论对前一种理论反思与批判的基础之上,公共行政的理论和实践才不断发展和创新。

在公共行政理论发展史上,产生于 20 世纪 60 年代末 70 年代初的新公共行政学具有重要而特殊的地位。1887 年,美国学者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)发表在《政治学季刊》上的《行政学之研究》(The Study

---

<sup>①</sup> [美]尼古拉斯·亨利:《公共行政与公共事务》,张昕等译,中国人民大学出版社 2002 年版,第 2 页。



of Administration)一文,标志着现代公共行政学的诞生。在该文中,威尔逊主张政治与行政分离,第一次明确地提出应该把行政管理当作一门独立的学科进行研究,“行政应该置身于政治领域特定的范围之外,行政问题并不是政治问题,虽然政治为行政确定了任务,但它无需自找麻烦地去操纵行政机构”<sup>①</sup>。《行政学之研究》一文不仅奠定了西方公共行政学研究的管理主义价值取向,更是成为了西方公共行政研究乃至传统公共行政理论的主流阐释和正统标准。威尔逊从当时方兴未艾的企业管理实践和经验中得到启示,即要增强和提高政府的行政责任,可以通过单一权力中心的等级管理体制来实现。同时,为了提高政府和行政部门的运行效率,威尔逊还认为政府的行政管理应该借鉴企业的管理原则。威尔逊的政治与行政二分原则在弗兰克·古德诺(Frank J. Goodnow)那里得到了系统阐释。1900年,弗兰克·J·古德诺在《政治与行政》一书中对威尔逊提出的政治与行政分离的观点作了进一步的阐释和发挥,明确提出政治是国家意志的表达,而行政则是国家意志的执行。政治与行政二分原则成为公共行政学传统的特征之一。而马克斯·韦伯(Max Weber)的科层制理论则构成了传统公共行政学的另一理论基础。除此之外,传统公共行政学还吸收了弗雷德里克·W·泰罗(Frederick W. Taylor)的科学管理思想以及亨利·法约尔(Henri Fayol)等人的一般管理理论等企业管理理论,并将其应用于公共部门的管理和运作之中。20世纪20年代,两本经典的大学行政学教科书,即罗纳德·D·怀特(Leonard D. White)的《行政学概论》和威廉·F·魏劳毕(William F. Willoughby)的《行政学原理》相继出版。在这两本教科书中,怀特和魏劳毕系统地总结了当时公共行政学研究的状况,将行政学的研究重点转向了行政管理内部,转向技术性细节,满足了行政学作为一门独立学科的要求,并形成了传统公共行政学的基本理论框架。

从19世纪末到20世纪30年代,公共行政学迅速确立了自己的基本原理和核心信条,并且其基本原理如政治与行政二分原则、效率原则等,得到了研究者的一致认同。概括而言,传统公共行政理论建立在价值中立性和技术专业主义之上,以政治和行政二分原则作为公共行政学的理论基石,以正式的政府组织机构作为其研究的主要领域,并强调以效率作为行政管理的最高准则,致力于行政管理一般或普遍原理的探索。而在研究方法上,受实证主义和科学主义的影响,公共行政学的研究目的主要是借用自然科学的逻辑来建立一门“行政科学”,致力于如何成为一门科学,价值问题则被长

---

<sup>①</sup> Woodrow Wilson, "The Study of Administration," in Jay M. Shafriaz & Albert C. Hyde (eds.), *Classics of Public Administration*, China Renmin University Press, 2004, p. 20.

期排除在公共行政研究之外。为了使行政领域成为纯技术性的科学管理领域,传统公共行政将行政管理人员设计为“政治中立”、“无自由裁量权”和“去人格化”的执行者。正如公共行政学者尼古拉斯·亨利(Nicholas Henry)所指出:“早期的公共行政学家确信:政治不应该取代行政,管理本身就是一种导致科学性的研究,公共行政学应该是价值中立的,它的使命在于追求经济性和效率。”<sup>①</sup>而从实质上看,这是一种公共行政的理性模式,传统公共行政学的主导地位一直持续到20世纪60年代。

然而,在理性模式主导下,公共行政长期执著于价值中立和行政中立,以效率为公共行政的基本目标,忽视了公共行政所应负的广泛的社会责任,其结果是在前所未有的经济发展时代,各种社会问题不断出现,面对日益增加的社会治理需求,政府却无力消解这些问题,公共行政面临合法性危机。而就理论而言,公共行政学研究长期致力于学科的科学化和技术化,却一直未能就其研究范围与核心达成共识,公共行政学一直在“管理科学”和“政治科学”之间定位不清,公共行政学面临学科发展的“身份危机”(identity crisis)。

新公共行政学的出现既是公共行政理论自身发展的必然结果,也是美国社会和时代变革在公共行政学研究上的一种反映。20世纪六七十年代,美国动荡不安的社会环境,不满当时社会科学的研究取向,对正式体制(家庭、政府、大学、教会、媒体等)的挑战,以及深切认识到当时社会上的各种问题,尤其是社会和经济上的不平等及行政人员所应扮演的适当角色问题等,促使了意在检讨公共行政理论与实务问题之所在的新公共行政学的产生。<sup>②</sup>至于何为新公共行政学,新公共行政学的倡导者和重要代表人物德怀特·沃尔多(Dwight Waldo)认为新公共行政观点是有别于传统实证主义和科学主义的研究倾向,它着重于规范理论(各种适当的价值观念)、哲学基础(存在主义和现象学)、社会关怀及社会行动,以及从独尊“效率”、“经济”概念转向对“相关性”、“社会正义”、“适应性”及“服务对象”的强调。其次,新公共行政的“新”,在于突破传统政府集权和官僚组织在解决社会问题上的无能,而代之以能够视组织中个体为一完整的人,以及着重于“适应”和“爱”的

---

① [美]尼古拉斯·亨利:《公共行政与公共事务》,张昕等译,中国人民大学出版社2002年版,第51页。

② Frank Marini, "Introduction: A New Public Administration?" in Frank Marini (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, NY: Chandler Publishing Company, 1971, pp. 13-14.

“新”公共行政实务。<sup>①</sup> 而新公共行政学的另一代表人物乔治·弗雷德里克森(H. George Frederickson)则指出:传统的公共行政寻求回答:(1)能否在有限的资源下,提供更多且更好的服务(效率考量)?(2)能否以更少的经费,提供同样水平的公共服务(经济考量)?而新公共行政学更加上了一个问题:这种服务是否增加社会公平?此外,行政人员并非是一个中立的个体,他们应该认同并且追求优良管理及社会正义,传统的官僚组织模式应变革为强调分权、责任、服务对象以及能够适应外在环境变迁的组织和行为模式。<sup>②</sup> 概括而言,所谓新公共行政学,是相对于传统公共行政学而言的,它强调以公共行政的“公共”部分为研究重心,倡导关注公共行政的价值和意义,并重建公共行政的规范理论。可以说,新公共行政既是一场学术运动,也是一个强调公共行政规范价值的行政学观点、理论和实践。

在理论取向上,新公共行政学要求改变传统公共行政研究与时代脱节的状况,通过积极回应“伟大社会”运动提出的社会公平的时代主题来重塑公共行政学。面对传统公共行政实证研究所造成的危机,新公共行政学者试图以多元典范的研究途径,如加入诠释、行动、批判的观点来分析理论与实务的脱节,期望超越传统公共行政的理性模式。新公共行政思想的核心主要体现在公共行政的价值选择层面。与传统公共行政相比,新公共行政学不仅摒弃了政治与行政二分的思想,而且构筑了一套以公平和参与为思想体系的规范性研究方法,从而在研究方法上也超越了实证主义。在新公共行政学者看来,无论是在公共行政理论还是在实践中,纯粹的价值中立是不存在的,对行政问题避免作出价值判断的做法不仅使管理者远离合法性,而且远离社会需求。新公共行政学者认为,在公共行政发展中,规范性的结论不仅不可避免,而且不可缺少。为此,新公共行政学者呼吁行政人员应该以专业知识从事价值判断,使其为社会所用。新公共行政学者认为,公共行政应回归到以自身价值为主体的地位,并形成以社会公平为核心,民主、责任、效率等并存的价值体系。效率固然是公共行政追求的价值目标之一,但绝不是公共行政的核心价值,如果执守效率,公平、参与等公共行政价值观念就会受到忽视。新公共行政学者在反思和批判传统公共行政学价值定位的基础之上,将公平、民主等价值注入公共行政学研究之中,为未来的公共

---

<sup>①</sup> Dwight Waldo, "Some Thoughts on Alternatives, Dilemmas, and Paradoxes in a Time of Turbulence," in Dwight Waldo (ed.), *Public Administration in a Time of Turbulence*, NY: Chandler Publishing Company, 1971, pp. 257-285.

<sup>②</sup> H. George Frederickson, "Toward a New Public Administration," in Frank Marini (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, NY: Chandler Publishing Company, 1971, pp. 311-316.

行政学研究重新指明了方向。而在实践导向上,面对日益增加的社会治理需求,新公共行政学要求重视组织变革,通过向公民开放行政过程来重建公共行政的回应性与代表性。正如康特妮(Terry Konn)、马克·霍哲(Marc Holzer)和张梦中三位学者所指出:“新公共行政学的中心议题是公共行政学者如何将道德价值观注入行政过程,如何能有效地执行政策,政府组织机构与其服务对象的关系是什么。”<sup>①</sup>

尽管由于“一些概念缺乏连贯性”<sup>②</sup>、一些模型的执行需要更广泛的制度改革等原因使新公共行政学产生的效果在一定程度上没有达到新公共行政学者所期冀的高度,但其对社会公平与民主行政价值的寻求以及对公众需求作出积极回应等主张对公共行政理论和实务均产生了重要的影响。它使政府开始重视与外部环境的关系,开始面对实际问题,重新正视政府服务对象的地位和需求,并要求把公众的需求作为行政体系运转的轴心,从而赋予政府功能新的定位并影响了政府职能的履行方式,为近半个世纪以来的公共行政发展奠定了良好的基础。今天,当我们以一种历史的眼光来重新审视这场具有重大转折意义的运动时,能够看到,新公共行政学所倡导的价值观念和思维方式已逐渐渗透到公共行政的理论发展和政府的实践运作之中。

现代社会,无论是发达国家还是发展中国家,行政改革始终是各国政府普遍面临的一个时代主题。就本质而言,“行政改革是政府源于公共利益实现的需求而对自身价值与合法性的求证,也是政府根据新生成的历史条件而对自身与社会关系的调整”<sup>③</sup>。20世纪80年代以来,伴随着我国由传统社会向现代社会、由计划经济体制向社会主义市场经济体制的转型,我国的经济、政治、文化和社会等领域也都在发生着全面而深刻的变化,具体表现为:经济领域越来越市场化,政治领域越来越民主化、法治化,社会利益结构越来越多元化,公民主体意识也越来越明晰化。为了适应内外环境深刻而复杂的变化以及经济、社会全面转型的现实需要,我国的政府行政改革也在不断深化。党的十八大之前,我国先后于1982年、1988年、1993年、1998年、2003年和2008年进行了六次较大规模的行政改革。客观地分析,经过这些年的改革与发展,在转变政府职能、理顺政府与市场、政府与社会以及中央

---

① [美]康特妮、[美]马克·霍哲、张梦中:《新公共行政:寻求社会公平与民主价值》,《中国行政管理》2001年第2期。

② [美]戴维·米勒、[美]韦农·波格丹诺:《布莱克维尔政治学百科全书》,邓正来等译,中国政法大学出版社1992年版,第659页。

③ 李传军:《管理主义的终结——服务型政府兴起的历史与逻辑》,中国人民大学出版社2007年版,第231页。

地方关系、优化行政权力结构、调整政府机构等方面,我国政府改革确实迈出了实质性步伐,并取得了较为明显的成效。但不可否认的是,与健全和完善社会主义市场经济体制、构建社会主义和谐社会的客观要求相比,我国的政府转型和改革仍然存在许多亟待解决的问题。其中,利益分配失衡是转型期行政改革面临的突出问题,集中体现为收入分配不公、公共服务不均等、社会流动不畅、阶层固化等。近年来,人们深感通过自身努力和成就获得相应报偿的愿望和实现机会越来越困难,利益分配格局错位,一些社会阶层具有明显的被剥夺感。利益分配不公的根源在于权力分配的不公或权力的垄断,权力垄断势必导致机会和资源分配不公,这让一部分人凭借权力优势获得各种社会优益,而让另一部分人从根本上丧失保护自身权利乃至人格尊严的机会和能力。而从深层次来看,公共性缺失是目前政府管理存在的突出问题。

政府的公共性缺失主要表现在两个方面:第一,公共政策的制定和执行受社会强势群体的支配,从而使弱势群体的利益得不到有效保障。经过改革开放 30 多年来的分化与重组,我国的社会结构发生了巨大变化,“新的社会力量开始形成了。但这种社会力量却是以断裂和失衡的状态呈现出来的,这就是强势群体与弱势群体之间的分野和裂痕:一方面,经济精英、政治精英和知识精英开始构成一个巩固的联盟;另一方面,则是碎片化的弱势群体。其结果是两者争取自己利益能力的高度失衡”<sup>①</sup>。占有财富、权力和知识的强势群体在公共政策的制定和实施中具有较强的影响,在社会舆论上较大的话语权,而以广大农民、农民工、城市失业者和下岗人员等为主的弱势群体则缺乏相应的组织形式和渠道表达他们的利益需求,以致他们的基本利益得不到维护和保障。“当代中国发展过程中形成的优质资源正在被强势群体、富裕群体所拥有,而弱势群体、穷人正在失去享有社会发展成果的机会,至少失去享有社会发展成果的概率在增大。这些现象表明,来自社会发展中的公共性诉求正在被忽视。换句话说,社会正在放大强势群体的诉求而忽视弱势群体的诉求。”<sup>②</sup>近年来,我国社会所发生的引发社会不稳定的事件,相当一部分是由于弱势群体的权益得不到有效保障所致。

第二,政府自利性对公共利益的侵犯。从实质上看,公共行政就是一种关怀和回应各种公共利益诉求和解决公共问题的人类活动。公共性决定着政府的目标和行政行为的取向,是公共行政的根本属性。早在古希腊时期,亚里士多德(Aristotle)就曾经指出:“凡照顾到公共利益的各种政体就是正

① 孙立平:《社会转型:发展社会学的新议题》,《社会学研究》2005年第1期。

② 袁祖社:《“公共性”的价值信念及其文化理想》,《中国人民大学学报》2007年第1期。

当或正宗的政体；而那些只照顾统治者利益的政体就都是错误的政体或正宗政体的变态（偏离）。”<sup>①</sup>大卫·休谟（David Hume）也认为：“自由政府的目的是为公众谋利益，即政府作为公共利益的代表者，其任务是服务和促进公共利益。”<sup>②</sup>然而，在现实中，政府自利性现象普遍存在。政府自利性是指政府并非总是为了公共目的和公共利益而存在，而是在公共目的的背后隐藏着对政府自身利益的追求。<sup>③</sup>

政府自利性在不同的历史时期、不同的政府层级都有不同的表现。在《社会契约论》一书中，让-雅克·卢梭（Jean-Jacques Rousseau）通过对政府人的意志状况的分析，从人性根源上指出了政府自利性的原因所在，“在行政官员个人身上，我们可以区分三种本质上不同的意志：首先是个人固有的意志，它仅只倾向于个人的特殊利益；其次是全体行政官的意志，这一团体的意志就其对政府的关系而言则是公共的，就其对国家——政府构成国家的一部分的关系而言则是个别的；第三是人民的意志或主权者的意志，这一意志无论对被看作是全体国家而言，还是对被看作是全体的一部分政府而言，都是公意”，“按照自然的秩序，则这些不同的意志越是能集中，就变得越活跃。于是公意总是最弱的，团体的意志占第二位，而个别意志则占一切之中的第一位。因此，政府中的每个成员都首先是他本人，然后才是行政官，再然后才是公民；而这种级差是与社会秩序所要求的级差直接相反的”。<sup>④</sup>卢梭认为，政府自利性主要源于以下三个方面的原因：一是政府官员对个人利益的追求；二是团体的意志，如政府某一部门或机构的利益；三是来源于某一阶级的意志，也即在统治阶级的意志和全社会的公共意志之间会出现差距或背离。

具体到我国当前的经济社会转型时期，政府自利性则主要表现为政府官员的自利性和政府职能部门的自利性。现实政治生活中，一些政府官员利用手中职权牟取个人利益的行为十分普遍，更有甚者，部分政府官员利用手中职权贪污腐化，如侵吞国有资产、挪用公款、买官卖官、违法审批、贪污贿赂等等，对市场经济和国家利益造成严重损害。而一些政府职能部门利用参与国家法律法规和公共政策制定的机会，偏离公共利益，追求本部门的权力和利益最大化，并试图将这种权力和利益制度化，形成“公共利益部门

① 转引自张成福、李丹婷：《公共利益与公共治理》，《中国人民大学学报》2012年第2期。

② 转引自张成福、李丹婷：《公共利益与公共治理》，《中国人民大学学报》2012年第2期。

③ 参见祝灵君、聂进：《公共性与自利性：一种政府分析视角的再思考》，《社会科学研究》2002年第2期。

④ 转引自祝灵君、聂进：《公共性与自利性：一种政府分析视角的再思考》，《社会科学研究》2002年第2期。

化、部门利益合法化”现象。公共权力的非公共运用,导致公共资源成为部分人的私有资源,使政府偏离了公共性目标,严重影响了政府的执政能力和公信力。

## 二、选题的意义

诚如学者所言:“行政是政府的核心,但公共才是国家的重心。”<sup>①</sup>公共性意味着公共行政必须正视和回应公众需求,实现公共利益。可以说,从古代社会到当今社会,尽管行政生态环境发生了巨大的变化,但政府由于公共利益而存在的理念却是恒久未变的。正是对公共利益的追求与维护中所体现的“他利性”,成为政府及其行政公共性的实质所在。而对公共利益的深度关怀,也彰显了公共组织与私人部门的本质区别。改革开放以来,伴随着我国经济社会转型和政府改革的不断推进,我国的公共行政学研究也呈现出迅速发展的态势,无论是学科体系建设还是研究方法、研究质量都在不断提高和完善。然而,在肯定成绩的同时,我们还必须看到,目前公共行政学研究仍然存着不尽如人意的地方。如,越来越多的人为追求实用而把目光聚焦在管理技术和方法的运用上,一味强调经济和效率的优先性,逐步淡化了对公共行政活动目的、价值、伦理等问题的思考和探究,从而导致行政学的理论支持日益薄弱。再如,少数研究者不加辨别地搬用西方的话语体系及学术观点,强调公共行政模式的普适性,从而导致公共行政两重性中的政治属性被管理属性所排挤,并使得公共行政的本质变得模糊起来。

在我国构建社会主义和谐社会和行政改革不断推进的背景下,新公共行政学对政府公共性的高度关注、对社会公平和民主行政价值的不断追求对于我们便有了现实的启发意义。这是因为,不论具体的政治运行体制有何差异,社会公平和民主行政都应当是现代民主社会的重要价值追求;这更是因为,在中国处于进一步深化改革的关键时期,改革面临瓶颈之时,行政体系不仅要改革自身、发展自身,更要有效推动经济、社会等各方面的发展,并使政府成为维护社会公平正义的权威之一。而要实现这一目标,一个行之有效的途径就是要充分考察和借鉴西方公共行政曾经走过的道路。在西方公共行政学发展史上,正是新公共行政学从哲学和价值层面对传统公共行政理论和实践进行了反思与批判,并以公共性为基础,构筑了一套包括社会公平、代表性、回应性、参与和社会责任感为基本范畴的思想体系,推动了公共行政理论和实践的重大发展。尽管新公共行政学是一场根源于美国社

<sup>①</sup> 张成福:《重建公共行政的公共理论》,《中国人民大学学报》2007年第4期。

会具体背景的学术运动,但新公共行政学重新挖掘了公共行政的价值内涵,从而赋予了公共行政以一种全新的内容。尤其是对正处于政治、经济与社会改革与转型的中国,这些理论思索所包含的经验与教训无疑具有重要而特殊的价值。如果我们能够通过对新公共行政学的分析和考察,对我国公共行政的价值目标和行为选择所面临的主要困境有更加清晰的认识,并能够为及时解决好新的时代课题提供有益的理论借鉴,那么,我们就能够为推进我国公共行政实践的发展尽一点绵薄之力。

## 第二节 国内外研究成果和研究现状

### 一、国外研究成果及现状

1968年9月,在美国雪城大学(Syracuse University)明诺布鲁克会议中心召开的第一次明诺布鲁克会议(Minnowbrook I),标志着新公共行政学作为一个公共行政理论学派的诞生。新公共行政学从1968年产生至今已有40余年的历史,其传统亦经由第二次明诺布鲁克会议(Minnowbrook II, 1988年)和第三次明诺布鲁克会议(Minnowbrook III, 2008年)而得以延续。就国外学者对新公共行政学的研究来看,主要集中在以下方面:

#### (一)对新公共行政学主要观点和理论主张的介绍与分析

这主要体现在三次明诺布鲁克会议的论文集及相关文章中。如第一次明诺布鲁克会议的成果主要体现在弗兰克·马芮尼(Frank Marini)所编的《迈向新公共行政:明诺布鲁克观点》(*Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, 1971)、沃尔多的《动荡时代下的公共行政》(*Public Administration in a Time of Turbulence*, 1971)以及弗雷德里克森的《新公共行政学》(*New Public Administration*, 1980)三本书中;第二次明诺布鲁克会议的论文、论文摘要及评论主要刊载在《公共行政评论》(*Public Administration Review*)1989年第49卷第2期有关“第二次明诺布鲁克会议:公共行政的变动年代”特刊、1997年《国际公共行政期刊》第24卷第4及第5期有关“民主与公共行政:明诺布鲁克观点”的特刊以及1988年《国际公共行政期刊》第21卷第6~8期有关“公共政策与行政:明诺布鲁克观点”的特刊中;而第三次明诺布鲁克会议的主要成果主要体现在万斯来(Rosemary O'Leary)等所编的《全球化时代公共行政的未来:明诺布鲁克观点》(*the Future of Public Administration Around the World: The Min-*



nowbrook Perspective, 2010)。同时,第三次明诺布鲁克会议的部分论文及评述亦由《公共行政理论与实践》(*Administrative Theory & Praxis*)杂志于2009年3月刊出。

### (二)对新公共行政学的产生、发展及其理论基础的研究

新公共行政学自产生之日起,就引起了公共行政学者的关注与兴趣,尤其是20世纪70年代出现了一批对新公共行政学进行研究的学术和学位论文。如雷·巴顿(Ray Jurn Barton)的《通往明诺布鲁克之路:新公共行政学在美国的发展》<sup>①</sup>,米切尔·瑞斯(Mitchell F. Rice)的《新公共行政学反思》<sup>②</sup>,该文主要分析了新公共行政学产生的时代背景,认为美国病态的官僚体制已经不能适应后工业社会的要求,不能够有效回应社会弱势群体的要求,同时对新公共行政学的学术背景和理论基础进行了系统的分析,在此基础上分析了新公共行政学的主要论点并得出结论:新公共行政学将会对公共组织的变革产生重要影响。而威廉·吉尔斯(William Albert Giles)的《新公共行政学:理论预设的分析与批判》则分析并评介了新公共行政学的主要理论基础:存在现象学、新马克思主义(或“新左派”)以及反行为主义科学哲学等。<sup>③</sup>此外,还有一些学者探究了新公共行政与“新左派”、罗尔斯的政治哲学等的关系,并对新公共行政与黑堡宣言、新公共管理理论等进行了比较与分析。

### (三)对新公共行政理论和主张的借鉴与实践

一些学者把新公共行政学的价值理念和重要主张,尤其是公平正义、民主、责任等理念运用到公共行政实践,如教育、卫生保健制度等领域的分析中。如帕特丽夏·摩尔(Patricia Moore)的《公共行政的公平价值:一项对新泽西州90年代的教育资源公平性调查》<sup>④</sup>、基昂·李(Keon-Hyung Lee)等的《寻求明诺布鲁克精神的扩展:对美国卫生保健体系的研究》<sup>⑤</sup>等。

---

① Ray Jurn Barton, "The Road to Minnowbrook: Development of the New Public Administration in the United States," *International Journal of Public Administration*, Vol. 2(1980).

② Mitchell F. Rice, "Reflection on the New Public Administration," Unpublished doctoral dissertation, University of Georgia, 1976.

③ William Albert Giles, "The New Public Administration: an Analysis and Critique of its Premises," Unpublished doctoral dissertation, Claremont Graduate School, 1976.

④ Patricia Moore, "The Equity Value in Public Administration: an Investigations of School Resource Equity in New Jersey During the 1990s," Unpublished doctoral dissertation, The State University of New Jersey, 2001.

⑤ Keon-Hyung Lee, Kwin Hee Bae, "Pursuing an extension of the 'Minnowbrook Spirit' in the US healthcare System," *International Journal of Public Policy*, Vol. 5(2010).