

ETHICS IN PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

# 公共管理伦理· 理论与实践

郭夏娟 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS  
浙江大学出版社

ETHICS IN PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

# 公共管理伦理

## 理论与实践

郭夏娟 著

## 图书在版编目(CIP)数据

公共管理伦理:理论与实践 / 郭夏娟著. —杭州:  
浙江大学出版社, 2010. 8  
ISBN 978-7-308-07953-2

I. ①公… II. ①郭… III. ①公共管理—伦理学  
IV. ①D035②B82—051

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 174961 号

## 公共管理伦理:理论与实践

郭夏娟 著

---

|       |                                                                                                                |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 责任编辑  | 余健波                                                                                                            |
| 封面设计  | 雷建军                                                                                                            |
| 出版发行  | 浙江大学出版社<br>(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)<br>(网址: <a href="http://www.zjupress.com">http://www.zjupress.com</a> ) |
| 排 版   | 杭州中大图文设计有限公司                                                                                                   |
| 印 刷   | 杭州杭新印务有限公司                                                                                                     |
| 开 本   | 710mm×1000mm 1/16                                                                                              |
| 印 张   | 18                                                                                                             |
| 字 数   | 348 千                                                                                                          |
| 版 印 次 | 2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷                                                                              |
| 书 号   | ISBN 978-7-308-07953-2                                                                                         |
| 定 价   | 35.00 元                                                                                                        |

---

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

# 前言

自“新公共管理运动”兴起以来,服务公众逐渐成为现代政府管理的重要伦理责任,公共管理伦理的理论与实践也随之受到官方与学界的日益重视。在构建服务型政府进程中,公众需求成为公共管理者的主导性伦理理念,公共管理伦理的建构也成为政府廉洁与效率的基本保障。对此,国内外公共管理实践已形成共识。相应地,无论国外还是国内,公共管理伦理问题越来越受到学界的关注,区别在于,国内对公共管理伦理的研究起步较晚,只是近十多年的事。因此,虽然至今已发表不少著作与论文,但这些研究成果仍然存在几个方面的问题:一是不少文献在讨论公共管理伦理问题时具有明显的“伦理化”倾向。一些研究者从伦理学的理论视角出发分析公共管理中的伦理价值问题,而对作为公共管理活动过程的内在规律与运行机制关注不够,伦理分析游离于公共管理实践,给人以一种隔靴搔痒之感;二是相当多的探讨带有“管理化”倾向。这类研究试图从公共管理的角度解释行政活动的伦理问题,但哲理性的伦理思考又显得不足,缺乏深入的伦理解析,给人以一种不及要领之感;三是对“公共管理伦理”概念的理解含糊不清。翻阅相关文献可以看到,许多论述公共管理伦理的文献中,实际讨论的是政府的行政伦理问题,而真正根据公共管理的特征探讨行政伦理问题的并不多见,人们似乎更喜欢用“公共管理伦理”概念替换“公共行政伦理”或“行政伦理”,因此,有关什么是公共管理伦理的问题上,提供的往往是似是而非之解。

上述问题也是笔者在从事公共管理伦理教学与研究中深感困惑之处。

由此,催生了本书构思的两个思考。

其一,力求从交叉学科的特征出发,将伦理与公共管理两个不同领域的

问题进行整体性思考,以避免机械地将两者杂糅在一起而进行貌合神离的论述。众所周知,从公共管理学与伦理学的性质来看,两者分属于两个截然不同的领域,各自的研究对象与任务也不同。自从亚里士多德创立伦理学与政治学之始,伦理被认为是研究私人领域的行为学科,它不涉及公共领域;政治学的研究范围是公共领域,是研究政治制度与运行的学科。在西方,这种理论传统至今仍然影响着实践与理论研究,例如,在私人领域中,个人拥有相当大的自由权利,只要不妨碍他人,就可以自主自由地选择行为,国家和政府不能强硬干预个人生活。道德被认为是一种自由自主的选择,没有人可以强迫个人选择某种行为方式,伦理学研究的是自由的私人行为。相反,公共管理属于典型的公共领域,这里充满着各种制度与规制,由等级与服从的强制性关系构成,与伦理学研究的私人领域具有本质区别。正因此,伦理一直被排除在公共管理领域以外,公共管理领域接受伦理规范经历了相当长的过程,这足以说明两者结合的困难。

的确,交叉学科涉及的伦理问题并非简单地将两者拼凑起来即可解决。为此,笔者试着从联系的视角探讨公共管理的伦理问题:一是从理论视角出发,梳理在前公共管理时期行政伦理酝酿产生的发展历史,以及进入公共管理时期的理论演进;探讨公共管理伦理的研究方法以及行政伦理本身特有的价值思维方式,包括行政管理伦理价值取向的理论基础与伦理责任理论。二是从当代行政国家的公共管理伦理实践出发,研讨政府伦理行为在新公共管理背景下的多元价值目标及其行为选择,结合我国政府面临的行政环境的多元性和复杂性,解析现实伦理困境的时代特征,尤其是政府公共管理伦理责任和个体行政人员的伦理冲突的特征,进而揭示个体行政人员伦理美德形成的规律。通过这种整体性思考,将伦理与公共管理实践结合起来,以呈现政府公共管理伦理的基本框架与问题概貌。

其二,基于公共管理的特征构建本书框架。首先界定本书论述的“公共管理伦理”的指意,即狭义“政府公共管理伦理”,而不涉及所有公共组织与所有公共管理活动的广义公共管理伦理,从指称的范围看,可以与“公共行政伦理”或“行政伦理”替换,以便与时下各种语焉不详的使用习惯区别开来。

本书之所以放弃“公共行政伦理”而将“公共管理伦理”作为基本概念,正是基于当今政府行政管理活动已经无法抗拒新公共管理理念的影响,因而其管理行为的特征发生了重大变化。自20世纪80至90年代以来,“新公共管理”的价值观导致了传统公共行政模式的瓦解,正如欧文·休斯所言,它从多方面将政府行政行为的伦理责任推向新的阶段:第一,注重行为结果

与管理者的个人责任;第二,更灵活的组织人事制度与任期;第三,绩效指标的评估;第四,使管理者更具有政治色彩,而不是机械的中立;第五,引入私营部门的管理方式与机制;第六,通过民营化方式减少政府职能。这些影响,不仅对政府行为的伦理目标提出更多元的要求,而且也使公共管理者更关注行政行为的伦理责任,当其职责范围从单纯执行的“代理转换”转向运用自由裁量权的自主行为时,管理者的责任随之从保证效率扩展到更广范围的公共价值,而公共管理者也需要承载更多的道德责任。

如此看来,如果仅仅从传统公共行政角度理解政府公共官员与行政人员的伦理行为,显然无法回答新社会背景下出现的伦理困惑,也难以理解为什么当今的公共官员越来越多地面临伦理角色的冲突,以及为何公众要求政府公共官员承担更多的伦理责任。当我们把政府的行政行为放大到新公共管理的背景中,则可以从更宽广的视域审视政府面临错综复杂的行政伦理环境,从而为公共官员应对伦理冲突、实现伦理责任提供切合实际的理论依据。正是基于这种考虑,所以,尽管国内至今对公共管理伦理并未形成统一的看法,甚至作为一门学科也远没有成熟,但本书依然从公共管理的“政府管理”层面展开论证,目的是为了引入新公共管理视角与标准,探讨行政人员的伦理责任及其实现,而不是局限于单一的政府组织内部伦理行为的过程与责任。

因此,本书不追求建构一个公共管理伦理的理论体系,而只是从整体视角对政府公共管理中出现的伦理问题进行思考,且尽可能梳理出相关问题的逻辑关系。这就有了本书各章的构思:首先从微观概念着手,梳理相关概念的联系与区别,明确本书所指的“公共管理伦理”的含意,确立公共管理伦理理论的逻辑起点;梳理出前公共管理时期政府行政伦理理论的形成与发展,理解公共管理伦理的理论渊源;揭示公共管理伦理思维方式的特征,以及作为传统规范方法拓展的实证与后实证研究方法;探讨政府公共管理事务的变化中伦理目标的转变,以及伴随这种转变行政伦理原则的替换与价值导向的演进;从伦理视角探讨公共组织与官员偏离公共价值的必然性以及发生腐败的必然性,进而考察各国为抑制腐败采用的途径与方法,包括我国反腐败的制度建设及其伦理途径的不完善;从政府公共组织内部与外部环境着手,探寻公共行政官员与行政人员的个体道德能力究竟有多大,他们在多元价值冲击下,是否有能力自主地选择履行责任的行为,包括服从或违抗的选择;最后,探讨公共官员的个体道德能力是如何形成与提高的,以及这种道德能力的最高境界存在着怎样的道德风险。作为制度道德的形成,不论是哪个阶段的个体道德,都需要制度的约束与保护。

当然,这些方面并不是公共管理伦理的全部问题,它只是当下国内该领域中最重要“问题域”之一,其中的每个问题之间都相互交叉而渗透,将这种交互的关联通过基本的伦理逻辑连接起来,有助于避免管理和伦理结合过程中的貌合神离。本书由此构建政府公共管理伦理的分析框架,正是意在对现实的行政伦理问题进行切合实际的分析。或许这也可称之为本书的特色与创新之处。

# 目 录

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 1 概念与研究主题 .....            | 1  |
| 1.1 公共管理与公共行政 .....        | 1  |
| 1.1.1 公共管理及其对应的领域 .....    | 1  |
| 1.1.2 公共行政及其对应的领域 .....    | 4  |
| 1.1.3 作为事实与价值的“公共性” .....  | 5  |
| 1.2 公共管理伦理与公共行政伦理 .....    | 7  |
| 1.2.1 公共管理伦理 .....         | 8  |
| 1.2.2 公共行政伦理 .....         | 10 |
| 1.3 反思研究现状与主题 .....        | 13 |
| 1.3.1 对传统行政伦理的超越 .....     | 14 |
| 1.3.2 公共管理伦理的研究现状 .....    | 16 |
| 1.3.3 公共管理伦理的主题 .....      | 18 |
| 2 理论渊源及其建构 .....           | 23 |
| 2.1 公共管理伦理的理论缘起 .....      | 23 |
| 2.1.1 “效率”标准与“公正”标准 .....  | 24 |
| 2.1.2 “责任”的引入 .....        | 26 |
| 2.1.3 平等标准的提出 .....        | 27 |
| 2.2 公共管理伦理的理论演进 .....      | 28 |
| 2.2.1 对自由裁量权与内部督查的探究 ..... | 29 |
| 2.2.2 内部控制与外部控制的争论 .....   | 30 |
| 2.2.3 “共同利益”概念的提出 .....    | 31 |
| 2.2.4 伦理标准转换成内部控制力量 .....  | 33 |

|       |                       |     |
|-------|-----------------------|-----|
| 2.3   | 公共管理伦理学科的诞生 .....     | 38  |
| 2.3.1 | 公共管理伦理基础的确立 .....     | 38  |
| 2.3.2 | 公共管理伦理的价值来源 .....     | 40  |
| 2.3.3 | 公共管理伦理学科产生的标志 .....   | 41  |
| 3     | 思维方式与研究方法 .....       | 46  |
| 3.1   | 存在于价值领域的行政伦理 .....    | 46  |
| 3.1.1 | “实然”与“应然” .....       | 46  |
| 3.1.2 | 此岸世界与彼岸世界 .....       | 49  |
| 3.1.3 | 规范伦理与科学伦理 .....       | 51  |
| 3.1.4 | “政治”与“行政”的分离 .....    | 53  |
| 3.2   | 公共管理伦理研究方法的拓展 .....   | 56  |
| 3.2.1 | 实证主义方法 .....          | 56  |
| 3.2.2 | 后实证主义方法 .....         | 63  |
| 4     | 效率导向及其困境 .....        | 68  |
| 4.1   | 效率伦理标准的人性基础 .....     | 68  |
| 4.1.1 | 人的本性是趋乐避苦 .....       | 69  |
| 4.1.2 | 数量的快乐 .....           | 70  |
| 4.1.3 | 仅仅数量的快乐是不够的 .....     | 71  |
| 4.2   | 好政府的伦理标准 .....        | 73  |
| 4.2.1 | 功利主义伦理原则的逻辑起点 .....   | 73  |
| 4.2.2 | 功利主义伦理原则的证明 .....     | 75  |
| 4.2.3 | 政府行为的最高伦理标准 .....     | 78  |
| 4.3   | 效率优先的伦理评价依据 .....     | 81  |
| 4.3.1 | 效果论的评价依据 .....        | 82  |
| 4.3.2 | 效果的计算与预测 .....        | 84  |
| 4.3.3 | 从效果到效率 .....          | 86  |
| 4.4   | 预测效果与追求效率的困难 .....    | 89  |
| 4.4.1 | 政策制定中预测效果的不完全 .....   | 89  |
| 4.4.2 | 政策执行中急功近利的价值选择 .....  | 92  |
| 5     | 兼顾效率的公正导向 .....       | 102 |
| 5.1   | 公正标准的人性基础 .....       | 102 |
| 5.1.1 | 传统契约论的人性假设与平等理念 ..... | 103 |
| 5.1.2 | 制定公正标准的“人” .....      | 107 |

|                              |            |
|------------------------------|------------|
| 5.2 承认差别的公正 .....            | 112        |
| 5.2.1 选择公平正义原则的方法 .....      | 112        |
| 5.2.2 公平正义原则的运用 .....        | 114        |
| 5.2.3 公共管理行为的公正导向 .....      | 116        |
| 5.2.4 正当与善的融合 .....          | 121        |
| 5.3 效率与公正并重的现实伦理标准 .....     | 123        |
| 5.3.1 效率导向的行政伦理标准 .....      | 124        |
| 5.3.2 公正导向的行政伦理标准 .....      | 127        |
| 5.3.3 效率与公正的融合 .....         | 130        |
| <b>6 公共权力腐败与伦理监督 .....</b>   | <b>138</b> |
| 6.1 “权力腐败”的解读 .....          | 138        |
| 6.1.1 权力腐败的界定 .....          | 139        |
| 6.1.2 腐败在公共政策执行中的表现 .....    | 143        |
| 6.1.3 对腐败的态度 .....           | 147        |
| 6.2 权力腐败的结构性根源 .....         | 152        |
| 6.2.1 行政权力的特征及其运行过程 .....    | 153        |
| 6.2.2 不健全的政治制度 .....         | 154        |
| 6.2.3 社会经济结构的变化 .....        | 155        |
| 6.3 控制腐败的伦理途径 .....          | 157        |
| 6.3.1 专门的立法监督 .....          | 157        |
| 6.3.2 独立的伦理监督机构 .....        | 159        |
| 6.3.3 社会道德环境与道德氛围 .....      | 161        |
| 6.4 反思现实的权力监督体系 .....        | 165        |
| 6.4.1 防治腐败途径的理论探索 .....      | 166        |
| 6.4.2 我国政府的反腐败行动 .....       | 168        |
| 6.4.3 伦理监督体系的缺失 .....        | 171        |
| 6.4.4 有待建设的伦理监督机制 .....      | 174        |
| <b>7 公共官员的道德理性能力 .....</b>   | <b>178</b> |
| 7.1 无限的道德理性能力 .....          | 178        |
| 7.1.1 人的自由意志是一种特殊的道德能力 ..... | 178        |
| 7.1.2 “单规”义务论的道德原则及其困境 ..... | 183        |
| 7.1.3 从“单规理论”到“多规理论” .....   | 186        |
| 7.2 有限的道德理性能力 .....          | 189        |
| 7.2.1 “代理转换”的行政责任行为 .....    | 189        |

|            |                        |            |
|------------|------------------------|------------|
| 7.2.2      | 政府公共组织的制度设计与服从权威 ..... | 192        |
| 7.2.3      | 服从是一种理性选择 .....        | 197        |
| 7.3        | 角色冲突下的伦理困境及其超越 .....   | 203        |
| 7.3.1      | 不充分的伦理责任 .....         | 203        |
| 7.3.2      | 培养忠诚感的途径 .....         | 208        |
| 7.3.3      | 超越角色冲突的伦理困境 .....      | 213        |
| <b>8</b>   | <b>责任与行政个体道德 .....</b> | <b>224</b> |
| 8.1        | 行政个体的道德责任 .....        | 224        |
| 8.1.1      | 责任与问责 .....            | 224        |
| 8.1.2      | 集体行为道德责任的确认 .....      | 227        |
| 8.1.3      | 行政责任的外部来源 .....        | 231        |
| 8.1.4      | 行政责任的内部来源 .....        | 234        |
| 8.2        | 行政个体道德的形成与发展 .....     | 243        |
| 8.2.1      | 行政个体道德的形成 .....        | 243        |
| 8.2.2      | 超越私人领域的责任 .....        | 248        |
| 8.2.3      | 角色的创造与融合 .....         | 252        |
| 8.3        | 超越私利的“非常”道德境界 .....    | 254        |
| 8.3.1      | 作为道德选择的“检举” .....      | 254        |
| 8.3.2      | 检举的有效性与道德正当性 .....     | 258        |
| 8.3.3      | 对检举者的道德与法律保护 .....     | 262        |
| 后 记 .....  |                        | 266        |
| 参考文献 ..... |                        | 276        |

# 1 概念与研究主题

当今我国的公共管理伦理研究中,诸多文献涉及行政伦理及相关概念,其中不乏相互交叉的理解,甚至寓意混淆而似是而非。究竟什么是公共管理伦理?公共管理伦理研究哪些重要主题?这些问题含义丰富而未有定论。为了便于分析公共管理伦理的相关论题,首先需要厘清相关概念的含义,如“公共管理”、“公共管理伦理”和“公共行政伦理”等。在梳理这些概念的基础上,明确本书将要讨论的公共管理伦理的具体含义与重要主题,为后续各章提供明确的逻辑起点。

## 1.1 公共管理与公共行政

我国近年对公共管理伦理的研究中,大量文献涉及到公共管理伦理与公共行政伦理概念。然而,仔细分析两种伦理的概念与内容,又常常有一种似是而非之感。为了从理论上比较清晰地理解两个概念,首先需要解析什么是“公共管理”与“公共行政”,以期对相应的“公共管理伦理”与“公共行政伦理”具有明确的理解。

### 1.1.1 公共管理及其对应的领域

“公共管理”是一个存在诸多解释的概念。各种解读不仅关系到公共管理理论及其学科建设的基础,也是建构公共管理伦理理论的基本前提。综观国内外的研究,对公共管理的理解众说纷纭,从不同的角度审视,可以得出不同的解释。然而,这些众说纷纭的理解有一个共同的维度,这就是,它

们都从公共管理涉及的范围与内容来界定公共管理的内涵。通常认为,公共管理主要是对公共部门中的人与人、人与资源之间的关系进行协调,以实现特定的组织目标与组织有效性。也有学者认为,公共管理是“公共组织为了解决公共问题,维护和实现公共利益,运用公共权力,对公共事务与公共部门实施管理的社会活动”<sup>①</sup>。只要有公共事务与公共组织,就存在公共管理,它是与公共权力相伴而生、具有悠久历史的人类管理活动形态。

从这个角度考察公共管理领域,可以把一个国家的社会结构划分为三个层面:政府、市场和市民社会,亦称“三元结构”<sup>②</sup>。在这个结构中,市场通常由私人的企业组织构成,被称为社会的“私人部门”。相对地,政府与市民社会是由政府组织与非政府组织组成,两者合称为“公共部门”。在这个意义上,公共部门的组织类型由两个层面构成:政府组织与非政府组织。那么,公共管理的范围就是政府与非政府的公共事务及其权力的行使,包括组织的建构及其运行。也有学者把公共部门的组织类型分为三个层面:国家、政府和社会<sup>③</sup>。国家公共事务的范围是立法与司法,政府公共事务的范围是行政或执政,而社会公共事务的范围则是各种非政府组织、非营利组织所承担的职责。

不管公共管理的组织类型及其管理范围被分成多少层面,有一点却是共同的,即都承认社会生活可以分成两个部分:公共的与私人的。在西方政治思想史上,这是建构整个政治思想与学说的基石,这种二元分割始于古希腊柏拉图的《理想国》,他提出了属于护卫者阶层的公共领域与属于普通人的私人领域<sup>④</sup>。自此,西方政治思想一直将“公共领域”界定为行使公权力的领地,而“私人领域”则是行使私权力的场所。

然而,值得注意的是,西方政治思想史上两个领域的划分,并不意味着两者是对立不相容的关系。其实,两种权力的不同作用是在相互协同过程中完成的,“私人的”与“公共的”互为依存,缺一不可。亚里士多德明确地将两个领域的存在视为社会的完整联合体。在《政治学》里,他明确提出需要公共领域,也需要私人领域,并且通过解释什么是“第一社会”(即家庭),进而说明政治社会的形成。他认为,政治社会的形成不是人为的结果,不是根据故意的目的,而是源于“自然的推动”。家庭,这一私人领域的目的和基本

① 王乐夫:“论公共管理类型——公共管理横向体系分析”,《政治学研究》,2006年第1期,第93页。

②③ 张刚:“公共管理学”,见《现代公共管理教程基础》,杭州:浙江人民出版社,2003年版,第2—3页。

④ Plato, “Menon”, *The Dialogues of Plato*, Harmondsworth: Penguin Books, 1963, pp. 71—72.

生理需要相适应。“因此,自然形成的第一种联合体形式正是为了满足日常重复的各种需要,它就是家庭”<sup>①</sup>。另一方面,公共领域或城邦超越了“单纯的生活”需要,它是为了“善的生活”而存在。于是,公共领域与私人领域同时存在于亚里士多德的理论中。一方面是私人领域,单纯的自然需要(食、色、住)存在于生活领域,另一方面是公共领域,仅仅适合于人们追求善的生活与更高的精神需要。因此,古希腊政治思想中,公共的与私人的二元结构是相互区别而又依存的。没有私人领域满足生理的需要,也就不可能有城邦的运行。在这个框架内,公共管理的范围与其实质的公共职能相联系,公共权力的目的便是对公共生活善的价值的追求。

从这个角度看,公共领域的权力原本就来自于作为私人的个人。在近代的社会契约理论中,国家与政府的公权力正是源于私人权力的“让渡”。霍布斯、洛克、卢梭等社会契约论者都认为,在国家与政府产生之前,人类生活在缺乏良好管理的自然状态中,在那种状态下,人人拥有追求自己权利的自由。然而,个人行使自由权利时,由于缺乏必要的规则与组织者,某人的自由权利往往成为他人实现同样自由的障碍,人与人之间陷于争斗冲突,反过来损害了每一个人的利益。唯一的解决方法是运用理性,通过协商把天赋权利让渡出来,使之成为一种公意,由主权者国家来维护和实现公意。霍布斯认为,为了摆脱自然状态,人们在理性指引下共同约定,“把大家所有的权力和力量托付给某一个人或一个能够通过多数的意见把大家的意志化为一个意志的多人组成的集体”<sup>②</sup>。洛克则坚信,为了使天赋权利得到可靠的保护,需要一种既凌驾于每个个体之上,又能代表每个个体意志的公共权威来裁决和调整人与人之间的利益冲突。这种权威就是国家与政府,它“起源于契约和协议,以及构成社会的人们的同意”<sup>③</sup>。卢梭继承了洛克的自然状态理论,认为主权体现着人民的意志,是公意的运用。“政府就是在臣民与主权者之间新建立一个中间体,以便使两者得以互相适合,它负责执行法律并维持社会的以及政治的自由”<sup>④</sup>。

这些契约理论的具体论证各不相同,但都从人的自然权利出发,提出在平等协商过程中,产生了公共权力。可见,公共权力从一开始就是天然的,来源于公众自愿的“让渡”,来源于公众的同意和授权。也可以说,公共权力

① Aristotle, *Politics*, translated by T. A. Sinclair, revised and re-presented by Trevor J. Saunders, London: Penguin Books, 1981. p. 32.

② 霍布斯:《利维坦》,北京:商务印书馆,1985年版,第131页。

③ 洛克:《政府论》(下篇),北京:商务印书馆,1964年版,第105页。

④ 卢梭:《社会契约论》,北京:商务印书馆,1996年版,第76页。

从一开始就具有公共的特性,其产生的方式与承载的使命都与“私人的”权力相区别,这种公共性正是其合法性基础,因为它代表的是民意或者说是公众意志的体现。

### 1.1.2 公共行政及其应对的领域

公共行政与公共管理的含义十分相近,但是,从语义学角度考察,两者的区别又是明显的。欧文·休斯认为,“管理”和“行政”有着显著的差异,管理者与行政者扮演的角色也截然不同<sup>①</sup>。欧文对两者进行详细的语义考察:《牛津词典》将“行政”一词定义为“一种行政行为”,即“对各种事务进行管理”或“对执行、运用或处理进行指导或监督”。“管理”一词的定义是:“通过某个人自己的行为处理、控制事物的过程,实行监管”。《韦伯斯特词典》对“行政”一词的定义基本上与其类似,但对“管理”一词的定义综合的内容更多,即:“将某种事务作为一种事业进行管理、处理或监督的行为或艺术,特别是在对结果负责的情况下计划、组织、协调、指挥、控制和监督任何工业或企业计划或活动的执行职能”,“明智地运用各种手段以实现某一目标”。这两个概念的拉丁词源也表现出明显的差异。“administration”(行政)一词首先来自于“minor”,而后演变为“ministrare”,意思是“进行服务,其后是,进行治理”。“management”(管理)一词来自于“minuere”,意思是“亲自控制”。它们词意上的基本差异在于“进行服务”以及“控制或取得结果”<sup>②</sup>。

欧文·休斯认为,“行政”基本上指服从指令和服务,而“管理”指的是(1)取得某些结果;(2)取得这些结果的管理者的个人责任。进而得出的结论是,“管理”包括了“行政”在内,且涉及组织,以最高效率实现目标并对结果真正负有责任。而公共行政是服务于公众的活动,公务员执行的是他人制定的政策。它注重的是过程、程序和符合规定,而公共管理涉及的内容更广泛。公共管理者不仅是服从指令,他注重的是聚积“结果”和为此负有责任。

王乐夫教授将这种理解概括为:公共管理大于公共行政<sup>③</sup>。当然,也有学者持相反观点,如夏书章教授认为公共管理与公共行政是等同的,两者只是翻译的不同而已<sup>④</sup>。还有学者认为公共行政大于公共管理,把公共管理看作公共行政下面的一个较低层面的技术性领域,如格雷姆和海斯认为,公共

① 欧文·休斯:《公共管理导论》(第二版),北京:中国人民大学出版社,2002年版,第5页。

② 同上,第6页。

③ 王乐夫:“论公共管理类型——公共管理横向体系分析”,《政治学研究》,2006年,第1期,第93页。

④ 参见夏书章:《现代公共管理学》,长春:长春出版社,2001年版。

行政的学者“关注的是效率、责任、目标实现以及许多其他的管理和技术问题”<sup>①</sup>。

也有学者对两者进行类似解释的<sup>②</sup>,把“行政”定义为“与保留记录和信息相关的活动;日常文书工作”、“与执行他人制定的规定、程序和政策有关的活动”;而“管理”则被定义为:“执行某种任务的过程、活动或研究,这种任务是以实现既定目标的方式保证完成许多不同的活动,特别是创造并维持使一群人(包括执行管理的人)的努力整合起来以实现所需目标的各种条件。这些“人”是指组织内部的、主要与该组织管理有关的人”<sup>③</sup>。

我们认为,无论中外学者对两者的范围作何种理解,如果从公共管理的组织体系来看,履行公共行政职责的组织形式通常是指政府组织,而公共组织的范围至少还包括各种社会组织。从这个意义上讲,相对合理的理解应该将“公共行政”从属于“公共管理”。不仅是传统“行政”还是现代“公共行政”,就组织形式和活动领域而言,并没有发生本质区别,且都属于更大范围的“公共管理”的一部分。区别只在于,公共管理承载更多的自主性,管理主体更具多元性,具有更大的责任范围,对行为结果的更多关注,进而,公共管理者需要承担更大的伦理责任。

### 1.1.3 作为事实与价值的“公共性”

如上所述,不论是公共管理还是公共行政,都是基于特定的公共权力。而公共权力在公共领域的运用中有其特定的价值目标与利益追求,这就决定了两者都具有公共性,其核心功能是实现社会公共利益,或者说,以社会成员的公共利益为基本价值取向。相比之下,私人组织的管理目标可以明确定位于追求企业、经济团体的利益最大化,或者说效率的最大化,即使是在履行社会责任时,如环境保护、公益和慈善事业时,企业利润仍然是不可忽视的基本前提。这是因为两者的功能与使命不同,而公共管理和公共行政活动中的权力本质上是公众转让委托的,当它运用于公共领域的活动时,

① 欧文·休斯:《公共管理导论》(第二版),北京:中国人民大学出版社,2002年版,第9页。可参见Graham and Hays, Cole Blease Graham and Steven W. Hays “Management Functions and Public Administration-POSDCORB Revised,” in Steven J. Ott, Albert C. Hyde and Yay M. Shafritz (eds), *Public Management: The Essential Readings*, Chicago: Nelson-Hall, 1991, p. 13.

② Derek French and Heather Saward, *Dictionary of Management*, Second Edition, Aldershot: Gower, 1983.

③ 欧文·休斯:《公共管理导论》(第二版),北京:中国人民大学出版社,2002年版,第6页。也可参见Derek French and Heather Saward, *Dictionary of Management*, Second Edition, Aldershot: Gower, 1983.

目的就是为了实现更大范围的私人权利,即公共利益。

由此看来,“公共性”便成了公共行政和公共管理活动有别于私人企业经营或其他经济活动的基本特征,而且是和公共权力与生俱来的。从这个角度看,公共行政的公共性并非自现代公共管理兴起后才有的,而是源于古希腊的政治传统。这可以从“公共”一词的起源得以理解。“公共”一词与古希腊两个相关的词语密切相关:一是“pubes or maturity”,是指个人能够超越自身利益,能理解并考虑他人的利益,具有公共精神和公共意识,这是成熟的个人能够参加公共事务的标志;另一个是“koinon”,英语“common”(共同的)的词源,它表示人与人之间的工作与交往中相互关照的状态<sup>①</sup>。

近年来,我国对公共行政和公共管理“公共性”的理解莫衷一是。学者曾峻对这种纷争有过概述,他从中梳理出三种主要的界定:第一,将公共性理解为政府权力的公共属性,即政府作为人民权力的受托者和执行者,应该按照社会的共同利益,执行人民的意志,据此制定与执行政策。第二,主张公共性就是政府权力运用的公共理念,即政府产生、存在的目的是为实现公共利益,提供公共服务以及创造具有公共意识的公共精神。第三,与私有属性相对的属性。持这种观点的学者从多种角度阐述公共管理领域中的公共性:一是作为分析工具的公共性;二是作为一种公共精神的公共性;三是作为一种最新理念的公共性;四是作为一种价值基础的公共性;五是作为公平和正义的公共性;六是作为一种理性和法的公共性。他还进一步指出,在理解公共性含义的时候,不能局限于单单从政府的角度,社会公益组织也有公共性问题。他还提议不能将公共性理解得太具体,公共性是一个统摄性范畴<sup>②</sup>。

有的研究者从思维方式角度界定公共行政和公共管理“公共性”,把“公共性”理解为公共行政管理的内在本质。刘雪华认为,“公共性是公共管理质的规定性,体现了公共管理活动相对于私人管理活动的独特性。它与私人管理的根本区别在于,必须追求公共价值和公共利益,包括公正地分配社会公共财富。公共性不存在于其他地方,它恰恰内在于公共事务之中。只要有公共事务存在,公共性就客观存在。凡是涉及社会群体公共利益的事务,就存在着公共性”<sup>③</sup>。他认为这种公共性是“作为自在存在的”,是公共管

① 张刚:“公共管理学”,见《现代公共管理教程基础》,杭州:浙江人民出版社,2003年版,第4页。

② 曾峻:“公共性与工艺性:公共管理的双重价值与中国公共管理的双重使命”,《上海师范大学学报》,2006年,第5期,第36页。

③ 刘雪华:“论公共管理的公共性:一种公共权力的视角”,李景鹏主编:《中国政治学年鉴》(2003—2005),北京:中国文联出版社,2007年版,第244页。