

公共行政的非正典化

张乾友 ■ 著

中国社会科学出版社

公共行政的非正典化

张乾友 ■ 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政的非正常化 / 张乾友著. — 北京: 中国社会科学出版社,
2014. 1

ISBN 978 - 7 - 5161 - 3823 - 6

I. ①公… II. ①张… III. ①行政学—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 310076 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 王 茵

责任校对 王有学

责任印制 王炳图

出 版 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街 168 号 (邮编 100720)

网 址 <http://www.csspw.cn>

中文域名: 中国社科网 010 - 64070619

发 行 部 010 - 84083685

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2014 年 1 月第 1 版

印 次 2014 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 23.75

插 页 2

字 数 402 千字

定 价 69.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

序

在我看来，服务型政府并不是出于学者的灵感，提出服务型政府的设想是有着深刻的社会基础的，是因为社会的发展要求有一种新型政府与之相适应，我们需要在时代背景中来看服务型政府思想和理论。除此之外，公共行政的理论以及实践的发展又为服务型政府思想的提出做了什么样的准备，这是我一直想解决的问题。所以，张乾友进入博士学习阶段时，我为他拟订了这个题目——“公共行政的非正典化”，希望他通过对20世纪公共行政理论发展史的梳理去解决走向服务型政府思想提出的理论发展逻辑。

这个题目实际上包含着一个不同于学术史通行的研究的假设。一般说来，人们在认识一种理论的形成时，会关注其发展过程，即如何从粗糙走向精细、从不成熟走向成熟，直至确立起成熟的、完整的理论，也就是形成经典范式。而“公共行政的非正典化”则表明一个完全相反的判断，那就是在公共行政理论发展的早期生成了正典，而其后的发展则是对正典的偏离，把正典搞得面目全非。对公共行政理论发展的这两种判断将对服务型政府思想的提出作出完全不同的历史定位。前一个判断给我们提供的结论是：服务型政府思想的提出是关于政府理论发展史上的一个突变，也就是说，服务型政府思想的提出所直接面对的是一个成熟的公共行政理论范式，是直接从一个极跳到了另一极，中间有一道鸿沟，也就是结构主义所说的“认识论断裂”。后一个判断给我们提供的则是另一个结论：直接站在服务型政府理论对面的并不是公共行政的正典，中间隔着一个世纪的理论发展过程，恰是公共行政理论发展中不断脱离正典的过程，为服务型政府的提出作了准备。也就是说，公共行政理论的发展包含着走向服务型政府思想提出的逻辑必然性。我所持的是后一个判断，所以，给乾友拟订的

是“公共行政的非正典化”这样一个题目。

我认为，应当从发展的视角来看人类历史上每一个现象的出现，一种新的思想和理论的出现，绝不是偶发的，而是历史发展的结果，有着长期的准备，而且其踪迹是可寻的。服务型政府思想的提出也是如此，它必须被理解成公共行政百年历史发展的新成果，尽管它实现了对公共行政正典的彻底扬弃。如果不是这样来认识服务型政府思想的提出，我们也就无法理解辩证法所讲的从“量变”到“质变”这一规律的普遍性了。如果思想史不遵从辩证法的“量变”、“质变”规律的话，那么，每个人一拍脑袋，就会提出一个新思想，甚至每个人都以为这可以成为名垂青史的捷径。事实上，从我国公共行政学界的情况看，时常有人提出这个型那个型政府，有的人能够提出一大把所谓什么型的政府，这都是拍脑袋的结果，是不遵从科学发展规律的表现。在评职称或评奖的时候，说说自己作了这些“创新”还可以，如果说对科学发展史以及人类社会的发展史作出了什么贡献的话，可能就需要打一个大大的问号了。实际上，这些做法可能恰恰会对理论的科学建构形成干扰。

乾友在本科阶段开始与我合作。在他的本科阶段，我们完成了《公共生活的发生》；在他的硕士阶段，我们完成了《共同体的进化》，所以，在他的论文写作中，我也就不需要在指导上花多少精力。乾友大致是在第一年就完成了论文的初稿，然后就是一遍又一遍地修改，在第二年的时候，我建议他申请答辩，结果未被批准，理由是：人家六年都未写出论文来，他两年就想答辩，不可能！既然不允许他答辩，那就应当再修改，可是，以他当时的水平，再修改也不会有质的飞跃，因此，我让他先把论文放下，着手《公共行政的概念》的写作。记得当时我同他的约定是，到2012年9月，不管《公共行政的概念》写作进展如何，都停下来，再进行论文的修改工作。虽然《公共行政的概念》在研究视角和基本思路上都与《公共行政的非正典化》不同，但是，研究对象有着很大的重合，我相信，乾友与我合作《公共行政的概念》对他修改论文会有极大的帮助。虽然《公共行政的概念》是我长期以来希望去做的一项工作，但在当时，让乾友来做，还是出于提升他的论文的目的。结果如我所愿，在《公共行政的概念》完成后，乾友感觉到再修改论文时层次和境界都大不一样了。这就是乾友写作博士论文的过程。在论文答辩完成后，我又督促他继续修改，以便出版而奉献社会。乾友做了卓有成效的工作，又对论文

进行了多次修改，有了现在这个样子。在科学史上，有许多人的博士论文跻身于世界名著的行列，成为一个学科中的经典文献，我们不敢对《公共行政的非正典化》抱有这种奢望，但是，在我看来，这本书是值得公共管理学科的学生一读的，尤其是对有志于从事服务型政府研究的学者而言，读这本书是必要的功课。

“非正典化”这个概念直接来自法默尔的《公共行政的语言》，但是，我们赋予这个概念的是不同于法默尔的内涵。在法默尔那里，“非正典化”是作为“解构”的策略来加以认识的，而我在让乾友围绕这个概念去写论文时，是希望把这个概念作为“分析性描述”的工具来加以使用的。法默尔是一个有着明显现代性情结的学者，他从现代性（库恩的“范式”理论）的角度去解读后现代主义，是用现代性的叙事方式去安排他所解读的后现代主义内容，所以，会在后现代主义那里发现理念、目标、行动、过程、结果等，其中，“非正典化”是达成结果（他在性）的一项行动策略。当然，这种站在现代性的视角对后现代主义所作出的解读是否具有合理性值得怀疑，但是，对于我们这些深受现代性熏陶的人来说，不失为一个认识后现代主义的方便途径，可以让我们有一个关于后现代主义的概观，至于这个概观是不是真实的后现代主义，那就是另一回事了。也就是说，在法默尔看来，后现代主义在公共行政领域的行动（解构）会首先表现为“非领域化”，所要实现的结果是“他在性”，在这个过程中，“非正典化”是作为一项行动策略来使用的。乾友使用这个概念，则是用来描述20世纪公共行政的发展过程，是一个客观性的视角和概念工具。这就是与法默尔的不同之处，指出这一点，是为了说明乾友并不是一位后现代主义者。记得有一篇中国学者对法默尔的访谈文章，把我说成是后现代主义者，而法默尔对我作出批评，这纯粹是一个误会，只能说明那位中国学者与法默尔都根本不了解我。我指出乾友与法默尔的区别，也是为了避免以讹传讹，以免下一次中国学者再与法默尔说起时，把乾友也归入后现代主义的行列中了。

法默尔在交代自己的研究方法时，首先申明所运用的是库恩的“范式”理论，其实，就《公共行政的语言》一书来看，作者并不真正理解“范式”理论。因为，法默尔只不过是指出了现代性与后现代性分属于两个不同的范式，而在一个范式如何向另一个范式转变的问题上，并没有进行严肃的处理。因为法默尔并没有认真地去分析是哪些“异例”的增长

使现代性范式失去了解释功能，以至于后现代性范式产生并取代了现代性范式。所以，我们并不认为法默尔准确地把握了范式理论并忠实地将其作为方法来加以使用。与之不同，乾友在致力于分析公共行政的非正典化时，不得不把关注的重心放在公共行政范式所受到的每一项异例的挑战方面，从而去揭示走向服务型政府理论的逻辑必然性，这恰恰是对库恩范式理论的准确应用。当然，在这里，并不存在现代性与后现代性的区分，而是直接地把 20 世纪的公共行政看作一种范式下的理论运行，而把服务型政府看作一个新范式的确立。乾友的《公共行政的非正典化》给我们展示的是从一个范式向另一个范式转变的过程，也就是公共行政的旧范式不断地受到异例的冲击，最后为服务型政府理论所取代。这不是一个突变，而是长期的量的积累所带来的结果。

需要指出，这里所说的“公共行政”是一个狭义的概念，主要是指 20 世纪发生在美国的一种行政理论和实践现象。我曾不止一次地讲过，从质的角度去把握行政现象，可以把人类社会治理中的行政区分为“统治行政”、“管理行政”和“服务行政”，我们在使用公共行政的概念时，是从行政的形式方面作出的界定。如果对这两种界定进行比较的话，我认为管理行政发展到其典型形态时，获得了公共行政的形式，但与管理行政相联系的这种公共行政还只是公共行政发展史上的第一个阶段，而服务行政将是公共行政发展史上的第二个阶段。在此意义上，服务行政也是公共行政。所以，“公共行政的非正典化”中的“公共行政”一词是专指管理行政意义上的公共行政，对它所作的考察其实是要发现公共行政自我实现和自我超越的路径，也就是揭示公共行政如何在自身的发展中一步步地脱离管理行政而转变为服务行政。在这一问题上，其实是不会产生歧义的。

《公共行政的非正典化》的写作基本上是基于一手文献进行的，虽然近些年来关于西方公共行政的文献翻译取得了积极进展，然而，对于这样一项研究而言，是远远不够的。因为，要揭示公共行政非正典化的历程，就必须对 20 世纪公共行政理论发展进行细致梳理，需要认真地比较不同时代（年）代学者们在观点上和方法上的不同之处，更需要去发现同一个时代的学者们在观点上和方法上的一致性；即使对于同一个学者，也要认识其思想的细微变化，此外，还要从公共行政的实践要求出发去认识理论与实践要求间的吻合度。这些工作都具有很高的难度，只有通过对手头文献的全面和准确的把握，才能清晰地描绘出 20 世纪公共行政理论发展的

轨迹。乾友的工作是成功的，给我们呈现了一本学术水平和理论价值俱佳的作品。我相信，如果有一天美国学者读到了这本书，也会在眼中闪放出惊异的神采。至少，我所读过的美国学者所写的相关著作，在学术的严谨性方面，在理论和思想的清晰性方面，都远逊于《公共行政的非正典化》，甚至可以说，若拿出一部美国学者的作品来与《公共行政的非正典化》进行比较的话，那是对后者的亵渎。当然，作为乾友的指导老师，我表达了对乾友的偏爱，也是读者能够理解的。

在公共行政领域，任何历史性的研究都会面临这样一种窘境，即它们所涉及的材料过多地集中于美国——它们依赖的文献多为美国学者所写，这些文献所反映的又都是美国的行政现实。所以，如果不加上一个“美国”的定语，而径直以“公共行政的非正典化”为名，似乎有以偏概全的嫌疑（在乾友的博士论文评议书中就有专家指出了这一点）。对此，我是这样看的：如果将公共行政学视为一种“普通话”的话，那么，美国公共行政研究的确只是一种“方言”，然而，在公共行政的意义上，由于长时期没有出现过其他方言，那么作为方言的美国公共行政研究又怎么能够被看作是一种方言呢？如果认为需要在公共行政之前加一个“美国”这样的界定词，那么，除了美国之外，还有哪个国家有公共行政呢？关于公共行政学的产生语境，我和乾友在《公共行政的概念》中作出了比较细致的考察，我们发现，尽管公共行政的研究在发生史上具有多个源头，但作为一个学科以及系统化的理论，是诞生于20世纪初的美国的。在很长一段时期内，也只是在英语世界中才存在可以称得上公共行政的学术研究，而这种研究的话语权又是被美国学者所牢牢掌握着的。随着美国在世界上领导地位的确立，公共行政学这种美国方言在“比较行政运动”中逐渐传播到了世界的其他地区，催生了新的方言，由此才产生了建立新的公共行政学普通话的要求。或者说，到了这个时候才可以进行方言与普通话的区分，而且也恰恰是在这种区分中，作为方言的美国公共行政研究获得了普通话的地位，而其他国家的公共行政研究反而是与这种普通话比较中的方言。也许再过若干年，特别是乾友这一代学者成长了起来，以服务行政命名的公共行政理论得到了系统化建构后，中国的公共行政会变成普通话，而美国的公共行政则变成了方言，但那是以后的事情了。所以，在今天考察公共行政理论的发展史，其实也只能是对美国公共行政研究演进的梳理，在关注理论与实践的互动问题时，所涉及的也只能是美国的行政

实践。对此，乾友在《公共行政的非正典化》中已经作了交代。我们知道，服务行政的思想和理论都是发源于中国的，它是中国学者对公共行政发展史所作出的一项贡献，在全球化的背景下，这项贡献是不能割断与美国公共行政之间的联系，而是应当把美国公共行政百年的发展看作是服务行政理论提出的准备阶段。《公共行政的非正典化》对美国公共行政发展史的考察是出于这样一个目的，那就是证实和确认服务行政的正典地位，书中对美国公共行政正典不断受到冲击而走向式微的过程所作的描述，给我们指示的是这样一个方向：美国公共行政的非正典化也就是公共行政的去美国化。正是在这一逻辑中，我们看到了中国学者所提出的服务行政的价值，那就是新的正典的确立。

在民族国家的背景下，整个世界被分割成许多边界清晰的块块，因而，我们是不承认有什么普通话存在的。我们知道，在农业社会的地域分割状态下，就没有普通话，只是在近代脱域化的过程中，由于交往和交流的需要，才出现了普通话，因而，也有了普通话与方言的区分。在公共行政的问题上，美国的行政其实并不是普通话，它只是美国社会治理中的一种特殊现象，其理论也仅仅是对美国公共行政实践的反映。但是，在民族国家分立的条件下，也存在着一个世界体系，而且，这个世界体系有着中心—边缘结构，美国在这个结构中的中心国地位决定了它在各个方面都获得了世界霸权，其中，话语霸权也是一个方面的内容。正是因为美国有着霸权地位，美国的公共行政研究成果可以从中心向边缘扩散，从而让处在边缘地带的国家也学习了美国的方言，而这些学习了美国方言的地方，又有着自己的方言，以至于会产生一个错觉，以为美国的公共行政是一种普通话。其实，在公共行政方面，现在还是一个没有普通话的时代，因而，也无所谓方言，只不过是每一个地方都有自己的语言而已，真正可以区分出普通话和方言的时代还没有到来。不过，从20世纪80年代以来的情况看，一场深刻的全球化运动正在发生，而且必将有着深远的影响。在全球化过程中也出现了一场再度脱域化的运动，其结果将会是造就一个民族国家的方言与全球性普通话并存的局面。也就是说，真正的普通话即将诞生，世界将从一个只有各个地方语言的时代走向一个既有方言又有普通话的时代。在这一转变中，是美国的公共行政成为普通话吗？我们是持否定态度的。因为，全球化只不过是发生在后工业化进程中的一场运动，而美国的公共行政还只是工业社会的“语言”，在人类走进后工业社会的时

候，这种语言即使被带进了后工业社会，也只能获得方言的地位。我们认为，在后工业化进程中，只有那些新创造出来的适应后工业社会要求的语言，才有可能成为普通话，而服务行政理论正是面向后工业社会提出的，我们寄予它的是成为后工业社会普通话的期望。

改革开放以来，经过几代学者的共同努力，中国公共行政研究已经走过了亦步亦趋地追随西方尤其是美国理论的阶段，特别是服务行政理论的提出，表明中国学者在公共行政的研究中开始具备了自主创造的能力。服务行政理论认为，人类正处在驶向后工业社会的航船上，在走向未来的航程中，工业社会的管理型政府处处表现出敷之不灵的状况，因而亟需建立一种新的政府模式去解决后工业化进程中出现的各种各样的新问题，特别是需要前瞻性地确立起适应后工业社会治理要求的政府模式——服务型政府。所以，服务行政的理论和实践都将在后工业化的进程中得到成长和发展，而且在后工业社会到来的那一天，也将无可取代地成为全球通行的普通话。中国要成为后工业化进程中的领导国家，经济上的表现只是一个方面，更重要的是需要掌握话语体系的主导权，在社会治理方面，需要积极推动服务型政府和服务行政的理论研究，不仅通过这种研究去掌握解决后工业化进程中出现的新问题的主动权，而且也要为全世界范围内的行政模式变革作出贡献。如果中国率先建立起适应后工业化甚至后工业社会要求的服务型政府，那么，中国就会在后工业化进程中获得发展先机，正如西方国家在极其落后的农业社会状态中走上了工业化的道路并建立起了现代性的管理型政府一样，我们在后工业化为我们提供的机遇面前，如果能够服务型政府建设方面取得积极进展，也就能够领导中国社会率先走进后工业社会，并且为其他国家作出示范。展望这样一个前景，心中有着难以压抑的豪迈情怀，但是，我们不能让它仅仅是一个梦想，而是需要从服务行政的理论研究做起。

张康之

2013年8月

前 言

本书是由我的博士学位论文修改而成的。在博士论文的后记里，我交代了本书的选题由来和大致写作过程，而在论文答辩后，根据专著与学位论文的区别，我又对论文作了一些修改，所以，读者看到的这两个版本在内容上会有一些差异。

对于一门学科来说，它的研究对象究竟是什么、有过什么样的演变历程、这种演变对这门学科产生了什么样的影响，这些都是最为基础的问题，也是所有初学者在迈入这一学科时最想知道的问题。应当说，关于这些问题的文献并不少见，但就我所了解到的情况来看，这些文献大多是观点性的，在论证上则有着明显的不足，尤其缺乏历史性的佐证，因而表达不出公共行政及公共行政学的具体演变状况。本书试图对这些问题予以一种更为细致的历史性的关注，不仅分析公共行政在过去百余年的演进脉络，而且力图勾画出公共行政在当前和未来的发展走向。

在 20 世纪，公共行政的发展呈现出了两条截然相反的线索：一条是科学化、技术化的线索，它从“科学管理运动”一直延续到“新公共管理运动”，支配了公共行政发展史上的每一个时间段，是公共行政演进的主线；另一条则是以伦理为取向、以价值为内容的线索，它在公共行政的“战后反思运动”中大致成型，并同样延续至今，不过，它在公共行政的发展史上并不具有支配力，而只是穿插在科学化、技术化的主线所遗留下的缝隙之中，是公共行政演进的支线。前一种发展确立起了公共行政的“正典”，并不断维护与更新着这一“正典”；后一种发展则试图寻找公共行政的另一种可能，甚至要为公共行政建立一种新的正典。两条线索的交叉与角力共同为我们描绘出了一幅“非正典化”的画卷，使公共行政一方面不断巩固其正典，另一方面又不断偏离其正典。前者试图把公共行政

包裹成一个牢固的铁笼，后者则试图从各个方向冲破这一铁笼的束缚。两条线索不断地角力，使公共行政的发展充满了张力。由于这种张力，公共行政的发展在两条线上都充满了活力，既在科学化、技术化的方向上凯歌行进，又被寄予了越来越多的伦理属性和价值期待。

相对于第一条线索，本书更关注第二条线索，即公共行政在偏离正典方向上的发展。这是因为，今天，随着全球化与后工业化的兴起，人类已经进入了一个重建的时代，与近代早期的脱域化和工业化重建了人类的所有生活样态一样，在全球化与后工业化的背景下，人类生活的所有方面也都要进行重建。重建就是寻找“另一种可能性”，因此，致力于公共行政的重建就是寻找公共行政的“另一种可能”，而这正是公共行政的第二条发展线索向我们展示的。所以，通过考察公共行政在第二条线索上的发展，我们可以知道学者们在为公共行政寻找“另一种可能”的方向上作出了哪些努力、收获了什么样的成果。在这些发现的基础上，我们重建公共行政的努力就更有可能获得成功。

以上根据本书的内容而对“公共行政的非正典化”这一书名做了一个交代，目的是向读者陈述本书关于“非正典化”这一相对生僻的概念的理解和运用。书名之于一本书的重要性是不言而喻的，所以，关于“非正典化”的概念，我时时都会进行一些新的思考，希望通过它获得关于公共行政发展的新认识。完成书稿之后，在与拟定了这一书名的张康之教授的交谈中，我得到了一些新的启发，强烈地感觉到公共行政的非正典化实际上是一个不断朝向“他在性”的发展过程，并产生了把这样一条线索融入本书之中的想法。但要这样做，就必须打乱既有的叙事结构，内容上也需要有许多割舍与补充，甚至可能意味着创造一部新的作品。所以，在最后修订书稿时，我还是放弃了这一想法，但保留了这样一种认识，并希望在以后的研究中根据这一认识对公共行政的发展做一些重述。在这里把这一想法写下来，以供读者监督。

在某种意义上，本书可以看作张康之教授与我合作的《公共行政的概念》的姊妹篇，它们在研究的对象和范围上都有着很大的重叠，但在侧重点上有所不同。根据我的理解，《公共行政的概念》侧重的是学术的方面，关注的是公共行政这一学科的自我认知；本书侧重的则是理论的方面，关注的是公共行政的实践与理论的互动，以及通过理论创新来引导实践变革的可能性。最终，我们关注的是通过服务型政府理论的创新来引导

公共行政重建的可能性。当然，在本书中，服务型政府及其服务行政在很大程度上仍是作为一种理论设定而出现的，它缺少具体的实体性的内容，本书虽然提出了问题，但由于论题的限制而并未试图回答这一问题——这将是下一步的研究方向，我接下来的工作就是尝试在理论上描绘出服务型政府的实体形态。目前，我已着手这一工作，希望不会令读者失望。

张乾友

2013年8月

目 录

序	(1)
前言	(1)
第一章 公共行政的现代正典	(1)
第一节 历史视野中的行政与公共行政	(2)
一 统治行政与管理行政	(2)
二 管理行政是一种公共行政	(5)
三 迈向服务行政的行政发展逻辑	(7)
第二节 公共行政的产生与典型化	(9)
一 公共行政的产生过程	(9)
二 公共行政的理论自觉	(16)
三 公共行政正典的确立	(24)
第三节 公共行政现代正典诸要素	(31)
一 官僚制的组织基础与制度架构	(31)
二 实践的效率追求与研究的科学取向	(34)
三 “政治—行政二分”的理论叙事原则	(39)
第二章 对“政治—行政二分”的实践背离	(43)
第一节 行政对政治的入侵	(44)
一 计划体制的发展与集中	(44)
二 行政部门领导地位的确立	(50)
三 行政裁量的兴起与合法化	(57)

四 市政经理制的嬗变	(61)
第二节 文官制度的变迁	(65)
一 “哈奇法案”与“去政治化”的完成	(65)
二 政策职位与“返政治化”的开始	(68)
三 职业文官的“为承认而斗争”	(72)
第三节 文官制度“返政治化”发展的制度确认	(76)
一 政治议程之外的文官制度演变	(76)
二 公共行政的信任危机	(80)
三 改革的发生及其政治含义	(83)
第三章 “民主行政”的提出与发展	(89)
第一节 民主行政的孕育过程	(90)
一 反思浪潮的兴起	(90)
二 “政策与行政”新解	(95)
三 “民主行政”的提出与实践	(98)
第二节 参与热潮中的民主行政尝试	(104)
一 走向参与的三部曲	(104)
二 从参与到分权	(108)
三 邻里政府与民主行政	(112)
第三节 市场神话中的民主行政运动	(116)
一 市场神话的诞生	(116)
二 从市场化到企业家政府	(120)
三 民主行政对市场神话的回击	(124)
第四章 对管理行政的价值诘问	(129)
第一节 民主原则对官僚制的渗透	(130)
一 官僚制话语的移入	(130)
二 官僚制理论的变调	(134)
三 官僚制与民主	(137)
四 “代表性官僚制”的提出	(140)
第二节 关于公共行政的伦理思考	(144)
一 行政官员民主责任的确认	(144)

二	实现民主责任的两种途径	(148)
三	伦理守则与行政伦理	(152)
四	公共利益与民主责任	(155)
五	行政官员的伦理定位	(158)
第三节	官僚制组织的价值冲突	(163)
一	从使命到生存	(163)
二	工具理性的征服与反抗	(166)
三	重申代表性官僚制	(170)
第五章	身份危机中的价值诉求	(175)
第一节	公共行政学身份危机的发生	(176)
一	传统科学观受到挑战	(176)
二	行政科学卷土重来	(183)
三	“事实—价值二分”的出场	(190)
四	公共行政两大理论阵营的形成	(196)
第二节	探寻公共行政学的价值身份	(202)
一	寻找“普通话”的插曲	(202)
二	公平原则的提出与运用	(208)
三	通过社会公平重建学科认同	(213)
第三节	市场神话中的身份重建	(218)
一	身份危机 2.0	(218)
二	重建公共行政的宪法身份	(223)
三	寻找公共行政的精神认同	(227)
第六章	对管理行政的理论反叛	(233)
第一节	求证伦理行政的可能性	(234)
一	“水门事件”的伦理遗产	(234)
二	确认公共行政的核心价值	(238)
三	实现行政官员的责任	(243)
四	为行政伦理正名	(246)
第二节	重塑公共行政的世界观与方法论	(249)
一	新公共行政运动的另一种主张	(249)

二 理论与实践的再整合	(253)
三 实证/行为主义批判	(256)
四 工具/技术理性检讨	(260)
五 重新建构公共行政	(264)
第三节 公共行政的后现代追思	(267)
一 现代性与后现代性的方言	(267)
二 现代性与后现代性的民主	(273)
三 现代性与后现代性的正义	(277)
四 现代性与后现代性的性别	(283)
第七章 全球化、后工业化背景下的服务行政谋划	(288)
第一节 工业社会的治理遗产	(289)
一 从“第三部门”到“新市民社会”	(289)
二 民主的没落与公共性的扩散	(294)
三 全球风险社会的形成	(298)
第二节 管理行政的谢幕	(301)
一 管理行政的理论重述	(301)
二 管理行政在工业社会中的演变	(305)
三 管理行政在全球化与后工业化中的失灵	(308)
四 风险社会中的治理选择	(312)
第三节 服务行政的提出	(314)
一 服务行政的西方文本	(314)
二 服务行政的中国话语	(319)
三 服务行政的研究规划	(325)
第四节 服务行政的实践建构	(330)
一 确立公共行政的价值导向	(330)
二 以解构官僚制为起点	(334)
三 以社会治理的伦理化为方向	(337)
参考文献	(342)
一 中文	(342)
二 英文	(346)