行政公共性：理论本源与中国逻辑

张雅勤

〔摘要〕 行政公共性是源自于西方行政学的学术概念，但是，西方行政学主流理论所秉持的技术化、科学化取向以及与社会脱节、与人民脱离的哲学渊源，造成了行政公共性理论的“形式化蜕变”，难以作为中国行政公共性建构的理论根基。马克思主义国家学说中的行政公共性思想弥补了西方行政学在行政公共性问题上的“缺陷”，既是构建当代中国行政公共性理论话语体系的重要资源，也是维护和实现新时代中国行政公共性价值的根本理论基础和重要指导思想。中国公共行政理论研究和行政践行，必须鲜明体现出与西方迥异的逻辑理路，将马克思主义行政公共性思想作为理论本源，将国家治理和社会发展作为植根沃土，厘清“国家与社会”“政府与市场”“权力与权利”“法治与民主”等核心范畴的理论逻辑，构建起中国特色的行政公共性话语体系与行动逻辑。

〔关键词〕 行政公共性；理论本源；中国逻辑；马克思主义行政公共性思想
〔中图分类号〕D035 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000－4769（2021）01－0123－10

行政公共性是一个源自西方行政学的价值范畴。作为公共行政的“元价值”，它关注政府对社会公共利益的维护与实现，根本上决定着行政职能定位、行政体制构架和行政方式选择。中国自恢复建立公共行政学以来，尤其是在市场化取向的经济体制改革和行政体制改革中，西方行政学及其公共性理论为中国行政体制改革、职能转变和技术革新提供了积极借鉴，对行政法治化、规范化和现代化进程产生了有力推动。但西方公共行政学主流理论过于浓郁的技术化色彩和置社会民众于行政之外的理论根基，一定程度上引发了行政实践中“唯GDP论”“效率优于公平”“权威重于民主”等背离公共性的观念。中国特色社会主义进入新时代，全面深化改革必须“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”[①]，公共性成为新时代治国理政的根本价值遵循。在此背景下，基于技术主义取向的西方行政公共性理论难以解释和指导中国行政改革实践。面对新时代人民群众的新需求和行政改革的新走向，绝不能再照搬西方的公共性理论和经验来剪裁中国实践，必须一切从中国实际出发，运用马克思主义国家学说的丰富资源，坚持“以人民为中心”，着力建构具有中国特色的行政公共性价值范畴和话语体系。

一、西方行政公共性理论的价值偏离与根源辨思

在人类思想史上，对“公共性”的学术探讨产生于现代化进程之中。这一理论主题的出现表明，启蒙思想家的天赋人权原则、自由平等理念已深入人心，但近代以来的社会现实所展示的，恰恰是一部

〔基金项目〕湖北省教育厅人文社会科学重点项目（18D013）；华中农业大学校自主创新基金项目
〔作者简介〕张雅勤，华中农业大学公共管理学院教授，湖北 武汉 430070。

分人依然处在受压迫和受剥削地位的不平等不自由图景。为何启蒙思想家的学说无法在现实制度安排中得到真正落实？其中一个重要原因就是他们理论的不彻底性，即仅仅提出了自由、平等理念，但未曾对其实现路径进行具体设计。也正是为了解决这一问题，才出现了对公共性问题的关注和探讨，目的就是要找到使启蒙思想家的经典原则得到落实的路径。19 世纪，黑格尔（Hegel）、斯坦因（Stein）、布隆赤里（Bronchelli）等政治哲学家都对行政的功能与意义赋予了理论厚望。他们尽管未曾明确提出行政公共性概念，但无不将政府行政的公共属性视为连接自由、平等理念与现实政治制度之间的桥梁。当然，当时的政治哲学对行政公共性问题的摸索仅停留在“雾里看花”阶段，未曾落实到如何构建公共行政的现实制度探索之中。直到 19 世纪后期西方公共行政学正式诞生，西方才真正开启了关于“行政公共性”这一重要话题的理论探讨，随后在百余年的理论发展中形成了视角迥异的学术观点。

自 1887 年伍德罗·威尔逊（Wilson）在《行政之研究》中首次提出将行政作为一个相对独立的事务性领域看待，到古德诺（Goodnow）在《政治与行政》中强调行政仅应是国家意志的执行，再到马克斯·韦伯（Max Weber）精心打造的官僚制理论的兴起，西方公共行政学逐步走上专业化、科学化和精致化的现代化道路。沿着这一路线，加之科学管理运动的有力推动，公共行政学于 1930 年代进入“正统论”时期。这一时期行政学思想的经典体现就是古利克（Gulick）和厄威克（Erwick）提出的 POSDCORB[②]行政原则，认为无论何种性质的国家、任何层级的政府，只要严格遵循这些准则，就能够最大限度地实现行政效率。在现实中，这一思想的集中体现就是文官制度中“政治中立”原则和功绩制、城市管理中市政经理制等的兴起与流行。从对公共行政的理解中，能明显看到这一时期的行政学者在潜意识中都抱有行政不同于政治的观念以及将行政带离政治的愿望[③]，他们的国家意识不强，更多关注行政的执行性，“公共”仅仅是行政区别于政治的领域标识，而并非带有价值考量的国家范畴。

20 世纪中叶开始，公共行政学史上的两位巨匠赫伯特·西蒙（Herbert Simon）与德怀特·沃尔多（Dwight Waldo）围绕公共行政学的价值取向展开争论。西蒙主张引入逻辑实证主义，构建一门更加精致、更有效率的行政科学，沃尔多提倡将民主、责任等规范价值引入行政领域，强调公共行政学的政治属性。“西—沃论战”表明当时的行政学者开始意识到，行政学对“公共性”理解已偏离启蒙思想的“初心”。这一论战虽未实现为行政公共性“正名”的目的，但促使西方行政学发展自此发生路径分裂：一是管理主义路线，强调公共行政的技术理性，崇尚经济、效率、效益等价值；二是宪政主义路线，关注公共行政的价值理性，强调公正、平等、民主、回应性等价值。从其后半个多世纪的行政学研究走向看，管理主义路线基本上作为主流理论而存在，它从“科学管理运动”一直延续到“新公共管理运动”，几乎支配了公共行政发展史上的每一个时间段，不管是在理论研究还是在行政实践中都明显得到更多响应。在这一主流理论的视阈中，政府及其行政活动的“公共性”实质上就是公正性和中立性，在社会多元利益博弈中保持“公正无私”和“不偏不倚”，以更好地提高行政效率。

在西方公共行政发展中，同样存在着一批致力于质疑与批判管理主义路径的“非主流”学者，其思想也对实务界产生了不可忽视的影响。20 世纪中期以后，“战后反思运动”使得一部分曾坚信“政治—行政二分”的学者逐渐清醒：行政公共性不可能脱离政治而存在，一种公共行政理论同样也意味着一种政治理论。[④]20 世纪 60 年代兴起的“新公共行政学派”，明确宣扬公共行政的政治内涵及其公共属性，引发了人们对行政公共性的关注。其后兴起的如民主行政理论、行政伦理理论、公共治理理论、新公共服务理论、后现代公共行政理论、公共价值理论等，都基于不同视角呼吁复兴行政领域的公共性。但客观而言，这些理论实质上也仅作为边缘化理论在某些历史阶段对主流理论发出质疑之声，时至今日，也未完成西方公共行政学“价值颠覆”和“典范转移”的任务。从西方社会现实看，政府基于实现社会正义而不断努力，如实施一系列社会福利举措、鼓励社会参与、倡导“多中心治理”等，但在民主治理的层面上，由于烦人的责任问题，公共企业家对民主构成了一种严重的威胁[⑤]，这些举措在新公共管理的“企业家政府”“再造政府”“公私通则”的强劲势头下或黯然失色，或昙花一现，现实中公众的“参与冷漠”也与“参与式行政”理论者的热情显示出巨大反差。可见，宪政主义路线在公共行政的发展史上并不具有支配力，仅作为穿插在技术化、科学化的主线缝隙中的“支线”而存在。

纵观西方行政学百余年发展历程，表面上看，这门学科十分注重政府活动的“公共属性”，但在实质上，绝大多数西方学者关于行政公共性的观点服膺于技术理性与专业主义，甚至直至今日，技术主义路线依旧在理论界和实务界大行其道。在西方行政学主流理论看来，公共性就是要求政府不去考虑任何

价值方面的问题，在面对社会多元利益冲突时不偏不倚地开展行政活动，在科学化、技术化的路径中去追求政治决策实施的效率。从客观上讲，这种对“行政公共性”的技术化理解对西方国家治理有着进步意义。首先，符合西方社会建构逻辑。西方现代社会构建于自由主义哲学之上，“现代自由主义对自我的理解假定了一个原子化的（资产阶级的）个体，这个个体能理性地将价值最大化”[⑥]，为了避免“原子化个体”的过份竞争和不端行为（如垄断、霸权、欺诈等）引发社会秩序崩盘，西方政府不得不超越本阶级利益的局限，在各种阶级冲突之间寻找某个中立的“平衡点”。其次，满足西方政治现实的需要。在多党制政治下，政府通过祛除行政人员自身价值偏好及其与政治系统的暧昧关系，从而使“干净的”行政从弊端丛生的“政党分肥制”中摆脱出来，因为相对于政党分肥制下的“名流士绅型”的行政模式，秉持“价值中立”的公共行政相对能够摆脱党派、集团利益。其三，切合西方行政发展目标。“价值无涉”使行政领域成为一个独立的职业化、专业化的行动领域，“去政治化”又客观上促使政府部门摆脱意识形态的干扰，能够更好地吸纳企业管理中的先进理论和改革经验。

以“技术主义”“科学主义”为特征的行政公共性，虽然在推动西方行政发展中发挥了一定积极作用，但行政领域凸显出的种种难题，如贫富分化、环境污染、市场失灵、公共地悲剧、集体行动困境、公共物品供给不足、权力寻租等，恰恰是对主流行政理论的现实讽刺。因为，公共行政并没有为民众带来真正意义上的“公共福祉”，相反造就了诸多无法解决的“公共悖论”。例如，2020 年爆发的新型冠状病毒肺炎疫情，就将西方某些国家的这种“公共悖论”显现得淋漓尽致，政府高调标榜“人权至上”“民主立国”，郑重承诺“高效公平”“无差别服务”，在防疫物资紧缺的情况下却毫无悬念地让位于“富人和名人优先”的残酷原则。“公共悖论”无可辩驳地表明，技术化取向下西方行政学所凸显的公共性，其实是一种与公共利益相脱离的形式化的、表面上的公共性，从根本上偏离了公共性的实质内涵。公共性被降格为了这样一个领域，在这个领域中，人们为其最大化的利益而竞争，而政府则成为仲裁者[⑦]，其结果是政府在形式上维护了社会公正，而无法在实质性意义上回应公众尤其是弱势群体的利益需求，更遑论维护整个社会的公平正义。

从近代政治的应然逻辑看，行政在政治的“襁褓”中时，便被启蒙思想家赋予实现“天赋人权”“自由平等”的“公共性期望”，但是，为何在公共行政作为一个独立领域正式诞生后，其理论和实践发展反而宣称要“远离政治”，为何最应体现“公共性”的“公共行政”却沦为祛价值化、不具实质公共性的“技术行政”，为何宪政主义流派始终只能处于边缘地位，无法对公共行政的公共性复兴和回归做出实质性贡献，要对这些问题做出科学回答，需从哲学视野对行政公共性的生成逻辑追根溯源。

从哲学逻辑看，“行政公共性”是社会共同体发展出现领域化分类的产物。随着人类步入现代文明，社会领域逐渐分化出两大共同体：一是具有强制性力量的共同体，即具有权威性的国家及其政府组织；二是非强制性的共同体，即介于国家、政府和家庭之间的社会组织和民众团体。国家及其政府来源于社会，因而其公共性本质就是要维护和实现整个社会共同体中所有成员的共同利益，这是“行政公共性”得以生成的基本机理。但是，行政公共性的作用领域并不囿于强制性共同体之中，它与社会共同体及民众有着密切联系：一方面，国家及其政府或通过提供法律制度保障民众的生命、财产和自由等权利的实现，或通过提供公共服务以满足社会公共需求，从而彰显“行政公共性”；另一方面，为了克服公共权力领域中的公共性出现不充分甚至是异化的状况，“社会公共性”通过民意表达、权力监督等方式对“行政公共性”予以补充纠正。

基于以上分析，我们可以发现“行政公共性”得以生成却发生异化的奥秘：一方面，资产阶级革命所缔造的民主框架和法制环境为行政公共性的生成提供了客观条件；另一方面，西方主流行政学说抱着“远离政治”的理念，并未真正吸纳启蒙思想精髓，反而自觉或不自觉地落入黑格尔关于“国家决定人民”的哲学逻辑中。“某种程度上，早期德、美行政学者的论述都深深受到黑格尔政治思想的影响，因此，黑格尔可以被视为公共行政学隐秘的思想源头之一。”[⑧]然而问题是，黑格尔的国家学说是反契约论的，在他看来，国家的根据就是作为意志而实现自己的理性力量，国家是独立于社会之外的“自在自为的理性”，其主要功能是控制和调节市民社会这一“个人私利的战场”。[⑨]这些观点完全背离了行政公共性源自社会公共性、服务于社会公共性的内在逻辑。自威尔逊以来所确立的“行政是一个独立的事务性领域”的路线，在关于国家及其政府的自主性的逻辑方面，恰恰与黑格尔有异曲同工之处。古德诺在理论上将司法置于行政的概念之中，明显受到黑格尔关于行政权论述的启发。[⑩]通过辨析，我

们就不难理解为何被赋予“落实启蒙精神”使命的公共行政反而走到了启蒙精神的反面，为何西方主流行政学始终将公共性研究视野置于国家内部，而将志愿组织、非营利组织、企业等社会组织的运作排除在概念之外。[11]也就能够理解，为何宪政主义学派推崇公民权利、强调公民参与却不能解决西方社会治理中的“公共悖论”。所有这些西方行政公共性的理论缺陷，无非是因为他们受限于阶级利益的局限，背离了“行政公共性”与“社会公共性”之间的应然逻辑，而将政府作为“中心”，把社会作为“边缘”。可见，在黑格尔的哲学逻辑下谋求行政公共性，无异于“缘木求鱼”。背离公共利益而导致行政公共性的“形式化蜕变”，永远是西方政府治理中一个难以逾越的困境。

二、马克思主义行政公共性思想的核心要义

在对西方“行政公共性”理论的价值偏离及其根源的辨思中，我们深切感到构建当代中国公共行政理论，推进当代中国行政公共性实践，必须回归马克思国家学说，重新确立马克思主义公共性思想在公共行政理论与实践中的根本指导地位。西方行政公共性研究之所以发生“形式”与“实质”的偏离，导致所谓“价值中立”“技术主义”悖论，其深层原因是受黑格尔“国家决定社会”的国家哲学观的影响。而马克思恩格斯的国家学说，正是以对黑格尔国家哲学观的批判作为逻辑起点。在《黑格尔法哲学批判》中，马克思深入剖析黑格尔把国家和市民社会“头足倒置”的思辨唯心主义，深刻揭示“正如同不是宗教创造人，而是人创造宗教一样，不是国家制度创造人民，而是人民创造国家制度”[12]，以此为根基确立马克思主义国家学说的逻辑起点。马克思主义国家学说虽未直接使用“行政公共性”这一术语，但在马克思恩格斯看来，“行政管理是国家的组织活动”[13]，行政学说蕴含在国家学说中。因此，马克思恩格斯的国家学说，是“行政公共性”理论的根本遵循与根本依据。坚持历史唯物主义的总体性视域，深入挖掘和系统梳理马克思主义国家学说中的行政公共性思想，既是构建当代中国行政公共性理论话语体系的重要资源，也是维护和实现新时代中国行政公共性价值的理论基础与指导思想。马克思恩格斯国家学说中的行政公共性思想具有丰富内涵和鲜明指向，择其要者有以下几点：

1．关于行政公共性的本质特征

在马克思恩格斯看来，国家是人类理性与智慧的结晶，人们创设政府的初衷是出于维护和实现社会公共性的需要。马克思恩格斯提出“国家是整个社会的正式代表，是社会在一个有形的组织中的集中表现”。[14]国家是为了调节社会阶级矛盾对立的产物，是一种“表面上凌驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内”。[15]国家要缓和社会冲突，避免阶级矛盾和斗争毁灭社会和统治阶级自身，就要确立社会运行的基本规则和秩序，而“规则”和“秩序”的最大权威来自其公正——代表全社会的公共利益。

公共行政是国家治理的现实开展，是国家公共性的具像化和现实载体。那么，马克思主义国家学说与技术主义取向的西方行政学关于行政公共性的理解有何根本区别？深入研究马克思恩格斯关于“国家本质的二重性”的重要论述，不难发现，其中蕴涵着关于行政公共性内在机理与本质特征的重要思想。一方面，马克思恩格斯认为，国家兼具阶级性与公共性双重特征，“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”[16]行政的公共性与国家的政治性密不可分，行政公共性服务于政治性的实现并孕育于政治性之中。另一方面，马克思恩格斯指出，不管是在任何生产关系下，统治阶级和被统治阶级实质上都存在着不同程度的普遍利益公约数，统治阶级只有承认这些“社会公约数”并以这种普遍利益为前提，才能获得合法性。因此，政府必须是为全社会谋福祉并实施公共管理的公共机构，无论其职能内容、职能重心、职能方式和职能关系如何变化，以公共性为本质属性的社会职能应始终成为政府职能的基础。由此，在马克思主义国家学说视域中，行政公共性显然不仅是指政府处理公共事务时的不偏不倚、客观公正，更重要的是依据公共利益的要求积极主动地将政治领域的一系列价值诸如公平、公正、代表性、责任、民主等贯彻到行政过程中，将增进全社会的公共福祉作为一切行政活动的出发点和根本归宿。

2．关于行政公共性的核心逻辑

权力与权利的辩证关系，是马克思恩格斯探析国家及其政府起源与发展的一条逻辑主线，也是推动行政公共性生成演进的核心要素。从公共权力的特质出发，马克思恩格斯对公共性的展现逻辑进行了推演：原始社会的公共权力是氏族或部落统一支配生产和生活资料的权力，它服务于氏族或部落全体成员

的共同利益；在私有制社会中，社会权利演变为私人权力，本质上服务于剥削阶级集团的“共同利益”；在社会主义社会中，公共权力转变为无产阶级和广大劳动人民的权力，维护的是全社会的公共利益。据此，马克思恩格斯指出，国家及其政府的核心是公共权力，而公共权力的核心是维护哪个群体的权利，是为少数人所私有还是为大多数人所公有，是为少数人谋利益还是为大多数人谋利益，这是判断国家及其政府公共性的关键要素。

然而，国家运行的实际过程中公共权力往往出现失控或被滥用，“就单个的官僚来说，国家的目的变成了他的私人目的，变成了追逐高位、谋求发迹。”[17]防范公共权力被少数人垄断而产生脱离社会公共利益的“权力异化”，成为维护行政公共性的核心问题。那么，如何消除行政权力可能出现的“异化”？西方主流行政理论的观点是，利用国家内部的制衡约束机制来维护行政公共性。不可否认，三权分立与制衡在一定程度上约束了公共权力，但在政府体系实际运作中，分权体制“运转不灵”、三权之间“抗衡加剧”等问题日益凸显。马克思指出，资产阶级把分权看作神圣不可侵犯的原则，事实上这种分权只是为了简化和监督国家机构而实施的日常事务上的分工[18]，资产阶级从来不会把统治权力给工人阶级和广大劳动人民。基于“三权分立”的行政公共性局限于国家共同体内部，是脱离人民大众与社会公共利益的。而马克思恩格斯在考察国家与社会逻辑关系的基础上，把“社会公共性”纳入公共权力监督，明确提出防治权力滥用的最根本手段是公共权力回归社会，即“社会把国家政权重新收回，把它从统治社会、压制社会的力量变成社会本身的充满生气的力量”。[19]在总结巴黎公社经验时，马克思恩格斯曾高度评价巴黎公社是实现社会监督公共权力的范例，“公社体制会把靠社会供养而又阻碍社会自由发展的国家这个寄生赘瘤迄今所夺去的一切力量，归还给社会机体”[20]，因而人民有权宣布它自己所有的代表和官吏毫不例外地可以撤换，保证自己有可能防范他们。[21]依据真正民主的国家政权来实行社会的自我管理，由社会和人民决定国家，最大限度地实现公共权力为社会共有共享，从而消解国家对社会吞噬所形成的“权力异化”，这是马克思主义行政公共性思想的核心逻辑。

3．关于行政公共性的根本保障

无论是西方主流行政学说还是马克思主义经典作家，都十分重视法律制度对行政公共性的保障作用，但二者对法律的认识是根本不同的。在黑格尔那里，法律制度是“普遍性”的体现：立法权，即规定和确立普遍东西的权力；行政权，即把各个特殊领域和个别事件从属于普遍东西的权力。[22]在黑格尔眼中，市民社会只是片面发展个人的主体性（特殊性），其非理性会造成社会秩序的紊乱，因而需要法律制度对其进行约束和阻涉。然而，马克思恩格斯洞察到，黑格尔恰恰将国家与市民社会的关系颠倒了，法律和制度并不应是国家规范家庭和市民社会的工具，而应该成为维护社会正义的保障。那么，什么是社会正义？在马克思恩格斯看来，社会正义的集中体现就是生产方式的正义性，只要与生产方式相适应，相一致，就是正义的；只要与生产方式相矛盾，就是非正义的。[23]因此，制度的形成应该是“一定生产关系以及与这种生产关系相适应并维护这种生产关系的社会机构和规则的确立过程”。[24]制度对于公共性的保障首先是维护生产方式的正义性，即政府通过良好的制度设计，合理有序地规范社会成员的权利和义务，促使生产关系与生产力发展水平和发展程度相适应。

同时，马克思恩格斯看到，不同的制度在价值取向上存在差异，这表明了掌握生产资料所有权的阶级对国家发展目的、发展宗旨等看法的不一致性，很大程度上决定着行政公共性的实现程度。在资本主义国家制度下，资产阶级政府永远更关注的是本阶级的利益，不可能超越阶级局限来真正关注和有效满足全体民众的实际需求，“有产阶级胡说现代社会制度盛行公道、正义、权利平等、义务平等和利益普遍和谐这一类虚伪的空话，就失去了最后的立足之地”[25]，行政公共性只可能沦为“形式化的公共性”。而在生产资料公有制的基础上，尽管人与人之间存在一定利益关系，但是利益目标并不存在任何差异，这决定了制度不再只是为少数人提供服务，不再只是为了增加个人财富，国家制定法律和制度的宗旨是实现人与人之间的真正自由与平等，创造真正公平、公正的社会发展环境。由此，可以看到马克思恩格斯关于制度对行政公共性的保障作用的思想逻辑——行政公共性是由体现“公共性”的制度来保障的，而“制度公共性”归根到底要落实在“人民性”基础之上。马克思精辟指出：“在君主制中是国家制度的人民；在民主制中则是人民国家的制度”。[26]制度的“人民性”，并不能通过所谓自由、平等、博爱的抽象价值宣扬而实现，而是要在人民当家作主的政治框架之下，给予广大民众以看得见摸得着的民主权利，使法律制度真正成为“人民自由的圣经”。[27]

4．关于行政公共性的实现途径

马克思主义国家学说认为，行政公共性的本质实现归根到底取决于政府的社会管理职能是否能满足社会公共利益的需要，取决于公共权力与社会运行的契合程度。恩格斯指出，国家权力运行一般来说有三种情形，一种是与社会顺方向运行，在这种情况下国家与社会的矛盾就小，社会就能顺利发展；再一种是与社会逆方向运行，在这种情况下国家与社会的矛盾就加剧，国家甚至有可能陷于溃；第三种是两种情形都有，有的时候顺运行，有的时候逆运行。[28]可见，行政公共性，并非如同西方主流行政学说所认为的，仅仅在行政领域内部依靠组织变革、机制优化、方式革新等技术化路径就能实现，而是需要从整个社会系统出发，着力消除行政运行中与社会公共利益逆方向因素，着力增生行政运行中与社会公共利益顺方向因素，实现行政价值与社会公共利益的完全一致。

在马克思主义经典作家的眼中，国家权力要保持与社会同方向运行，首先要消除国家脱离社会而异化为凌驾于社会之上的“特权集团”的危险。马克思恩格斯在总结巴黎公社经验时反复强调，“为了防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人——这种现象在至今所有的国家中都是不可避免的”[29]，必须采取两个根本性措施：“第一，它把行政、司法和国民教育方面的一切职位交给由普选选出的人担任，而且规定选举者可以随时撤换被选举者。第二，它对所有公务员，不论职位高低，都只付给跟其他工人同样的工资。”[30]这一精辟总结和重要论断，指明了现代政府保持行政公共性的根本路径：其一，防止“公共政府”脱变为“特权政府”，由“社会公仆”异化为“社会主人”；其二，确保政府主要组成人员（政务类公务员）必须由人民（通过人民代表大会）选出的人担任，同时置于人民随时监督之下；其三，加强“廉价政府”和“廉洁政府”建设，精简行政流程，降低行政成本，从制度机制上保证公职人员与人民群众保持密切联系，永远不脱离人民。

5．关于行政公共性的价值目标

国家及其政府的活动是合规律性与合目的性的统一。行政公共性不仅体现于推动社会发展、维护公共利益，而且必须正确回应“行政为了谁、发展为了谁”的价值拷问。从《黑格尔法哲学批判》中提出“市民社会决定国家”的人本主义理念，到《德法年鉴》关于对“人的解放”的理念阐述，再到《关于费尔巴哈的提纲》关于“人的社会实践是历史发展的动力思想”，最后到《共产党宣言》《法兰西内战》《哥达纲领批判》等国家学说对人民主体地位的价值确认，马克思将人民看作历史和社会发展的主体、国家公共权力的主人，也是一切行政活动的评价主体和一切行政价值成果的共享主体，并将确保人民整体利益、促进“人的全面发展”作为社会主义国家和人民政府实施公共行政的终极目标。

如何衡量公共行政是否有利于实现“人的全面发展”？显然，前资本主义社会落后的生产力并不能为人的全面发展提供充分的物质条件，资本主义社会虽然大大提高了生产力，但其固有的阶级剥削性则使“公共权力”只属于并服务于少数人。只有真正坚持人民主体地位的社会主义才可能为全体人民提供实质性的公共服务，促进共同体中所有成员的全面发展，获得彻底解放。到那个时候，行政公共性才能得到真正意义上的复兴和彰显，“生产劳动给每一个人提供全面发展和表现自己的全部能力即体能和智能的机会，这样，生产劳动就不再是奴役人的手段，而成了解放人的手段……”[31]恩格斯也引用摩尔根的话对“人的全面发展”进行了描绘：“管理上的民主，社会中的博爱，权利的平等，教育的普及，将揭开社会的下一个更高的阶段，……”[32]

综上所述，通过对马克思主义国家学说中行政公共性思想的挖掘梳理，我们看到马克思主义经典作家关于行政公共性思想的理解论述呈现出与西方主流行政学相迥异的逻辑理路：第一，在主体论上，将“社会公共性”纳入行政公共性的建构体系中。将人民定位为行政公共性的衡量者、监督者，增强行政公共性的依靠者。第二，在价值论上，呈现出工具理性与价值理性的有机融合。一方面将制度规范与行政道德自律并重，另一方面强调效率与公平并重，既将行政公共性置于发展社会生产、增加社会财富之上，也强调社会大众民主权利的充分实现。第三，在方法论上，体现出批判逻辑和建构逻辑的内在统一。阶级的局限性在根本上制约了西方行政学者的自我审视和自我批判能力，导致西方公共行政学只能停留在对形式公共性的追求中，而马克思主义经典作家所描绘的公共性图景是建立在批判资本主义所谓自由、平等、民主、人权等虚伪性、形式化的公共性基础上的，落实为对共产主义中公共行政模式的价值冀望。以“国家”与“社会”、“权力”与“权利”、“民主”与“法治”等范畴之间的逻辑关系作为政治基点和哲学根基，深刻揭示了资本主义发展逻辑与行政公共性之间无法调和的悖论，强调只有拥

有生产资料公有制的经济基础、消除阶级差别的政治保障、实现人的全面发展的社会背景，行政公共性才能够在真正意义上复兴与凸显。

三、当代中国行政公共性的核心范畴及其价值实现

行政公共性是一个现实性很强的价值范畴。对这一主题进行学理辨析，纠正西方行政公共性理论的价值偏误，回归马克思主义行政公共性思想的精髓真谛，归根到底是为了探索当代中国行政公共性的价值范畴及实现路径，为更好地制定公共政策、造福全体人民、建设好人民满意的服务型政府提供科学的理论遵循。对中国而言，“行政公共性”概念虽来自西方，但它的价值意蕴和理念愿景实际上一直存在于中国行政历史的传承与演进之中。在中国传统社会，尽管行政在本质上不具有现代意义的公共性，但是执政者倡导的“天下为公”“大同社会”“公而忘私”“以民为本”“仁政德政”等治国施政的道德理想和价值追求，显然与现代行政中内涵的“公共精神”具有一致性。中华人民共和国成立后，中国共产党作为人民根本利益的集中代表，在马克思主义指导下，在执政过程中始终坚持人民当家作主，依据人民的根本利益和主体意愿推进国家建设和社会治理。从“为人民服务”到“三个代表”再到“以人民为中心”的根本价值取向，生产资料公有制基础上的按劳分配制度以及各种社会福利制度、民生制度，在根本上超越了对公共行政的技术理性的狭隘理解，颠覆了黑格尔“国家决定人民”的哲学理路，真正把“人”作为公共行政的价值基础，为行政公共性的实质性实现提供了前提与保障。

改革开放以来，行政公共性被凸显到政治与社会发展的重要位置上。随着市场化改革的深化和经济发展速度的加快，一些“发展起来”的问题和“成长起来的烦恼”愈益引起人们的关注，诸如资源分配不公、贫富差距拉大、政府信任流失、权力腐败加剧等社会问题，迫切呼唤行政公共性的复归与重建。正因为如此，20 世纪八九十年代，西方行政学的研究范畴和话语体系被大量移植到中国行政理论和实践中。然而，“橘生于南则为橘，橘生于北则为枳”，人们日渐发现，西方公共行政理论的技术化路径，能解决的是社会发展中的具体“问题”，并不能很好地解决中国公共行政中的深层次“难题”。因为，问题的解决能够靠科学技术，而难题的解决则关涉到人的全部智慧。[33]中国特色社会主义进入新时代，社会主要矛盾发生新变化，人民日益增长的美好生活需求与不平衡不充分发展之间的矛盾成为社会主义主要矛盾。人民不仅要求民生问题得到更好改善，生活福祉不断提升，而且在民主、法治、公平、自由、安全、环境等方面的要求也不断增长，这迫切要求加大政党和国家治理的力度，着力解决如建设公共政府、增强行政公共性等问题。在中国，行政公共性的实现绝不能仅靠西方行政学主张的“技术主义”路线，必须把行政体制改革和行政公共性建设放到政党治理、国家治理以及社会治理的大背景下推进，在厘清“国家与社会”“政府与市场”“权力与权利”“法治与民主”等核心范畴的理论逻辑下，构建当代中国行政公共性的核心价值范畴。

1．理顺国家与社会的关系：当代中国行政公共性构建的逻辑起点

对中国社会行政公共性问题的思考，首先要在起点上进行全面的本体求证工作，才能在研究的纵深拓进中明确方向与思路，否则就会导致公共行政学学科危机，出现理论和实践的断裂。[34]如前所述，从共同体的发展逻辑看，行政公共性虽然描述的是政府活动的性质，但是要得到维护和发展，不能期待仅仅在国家共同体之内部实现，而是要在与社会共同体的互动中得到彰显。在现代社会，各种社会组织的活动已经超越了个体成员的“私利”而指向社会共同利益并表现出“利他性”，只不过这种公共性仅仅是草根的或原初状态。因此，一般称其为“社会公共性”。“社会公共性”不仅和“国家及其政府的公共性”共同成为公共性两大基本内容，而且通过民主参与、社会监督等形式对公共权力的公共性可能出现的不充分性进行补充，对可能出现的权力扭曲和异化进行纠正。

当代西方公共哲学对国家与社会、公共领域与私人领域及其相互关系问题越来越关注。以罗尔斯（Rawls）、麦金太尔（MacIntyre）、哈贝马斯（Habermas）、亨廷顿（Huntington）、贝尔（Bell）等为代表的学者们，都致力于突破自由主义“原子化个人”的哲学假设，着力强调社会、历史、整体和关系等非个体因素在社会主体行为中的重要作用。受公共哲学理论转向的影响，1980 年代以后西方行政学中先后产生了不少学术流派积极倡导“协作治理”模式。但人们发现，由于依旧没有突破“国家中心主义”思维，协作治理“并不是它的信奉者眼中的那种灵丹妙药”[35]，个人不可能影响改变他们生活的决策，无法彻底改变自身作为消极的接受者、被动者的地位。可见，在“国家决定

社会”的逻辑下，无论公共行政设计出多么看似民主的模式和精美的流程，行政公共性都不可能在实质层面上实现。

在中国，人民当家作主的国家制度为打破“国家中心主义”提供了根本保障，国家及其政府已不再是高高凌驾于社会之上的神秘机构，而是由民选产生的代议机关及其执行系统。国家向社会提供的服务不是一种“恩赐”，也不仅仅是对公共需求的“回应”，而是一种基于“以人民为中心”的国家职能。社会公众也非边缘化的“参与者”，而是社会权利和公共权力的双重主体。随着国家治理和社会治理现代化的深入推进，中国已逐步形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的多元互动、有机合作治理体系，国家治理的创新发展，倒逼着中国行政公共性研究必须根据国家与社会合作互动的新形态，在本体论上进行思维转换和理论创新。[39]一方面，在主体认知上，必须由将政府作为唯一行政主体的“单向性思维”向政府与社会共同治理的“多向性思维”转换，深入探索政府由“管控者”转变为“监管者”和“引导者”所遵循的行动规则和逻辑理路。另一方面，在主题构建上，虽然仍以政府治理为主题，但绝不能就政府谈政府，应高度关注政府与党委、政府与企业、政府与社会、政府与公众之间的良性互动关系，以多元复合型社会治理为研究主题，从而形成中国立场、提出中国观点、实现中国表达。[40]总之，通过形成符合中国国情的本体认知，跳出西方“国家中心主义”的知识偏见和引介式的研究泥淖，构建起具有中国特色的行政公共性理论框架与哲学范式。

2．厘定政府与市场的关系：当代中国行政公共性构建的关键环节

行政公共性在不同的政府职能领域呈现出不同的样态。从经济职能领域看，行政公共性表现为在充分尊重市场经济规律的前提下，为市场运行提供公共秩序，避免市场失灵。市场经济活动天然地具有趋利性，即以收益最大化为取向和目标，市场主体在激烈竞争中可能产生对利润的极端追求，导致社会差异扩大，破坏公平竞争，甚至严重威胁市场规则和社会秩序。这就需要更好地发挥政府作用来纠正市场失灵，抑制其对社会公共利益的损害，实现马克思所说的“生产领域正义性”。

中国特色社会主义市场经济是“有为政府”与“有效市场”相结合的现代市场经济，即政府既要尊重价值规律、遵守市场规则，又要积极有为，合理干预，在与“有效市场”运行的有机相融中彰显行政公共性的社会职能。一是通过制度供给维护市场秩序。政府通过有效的法规和政策供给，明确界定和规范市场主体间的权利、义务关系，发挥引导性作用来间接影响资源配置，防范和克服经济的周期性波动、结构性风险和区域性不平衡。二是通过宏观调控保障分配正义。政府通过货币、财政和金融等杠杆引导人力、物力、财力等社会资源流动，优化产业结构、区域经济结构，促进经济转型升级，同时制定收入调整政策，降低贫富差距，确保资源分配中的基本正义。三是通过提供公共产品维护社会公平。政府需要负担起社会救助、医疗卫生、基础教育等关乎民生的公共产品的供给，或通过向市场或社会组织购买的方式，对社会保障进行基本托底，让经济发展成果更多更公平地惠及全体人民。

中国特色社会主义进入新时代，经济体制改革进入“攻坚期”和“深水区”，新问题开始出现，如经济增长速度放缓、产业结构亟待转型、民生问题压力加大、对外开放遭遇瓶颈、生态治理刻不容缓等，这对如何更好地厘定政府与市场关系提出新的挑战和要求。中国市场经济发展的新常态，其实践要求已经跳出了亚当·斯密论及的微观经济学范畴，又完全有别于凯恩斯主义政府干预理论的行为模式。深化中国行政公共性研究，不能仅囿于西方理论中“强政府”或“强市场”的非此即彼的理论思维，要以中国特色的“有为政府”与“有效市场”有机融合的体制机制为研究重心，着重回答：政府如何在激活社会成员创造性时实现社会均衡发展，保障发展成果全民共享；政府如何在大力发展地方经济时坚守公共伦理，超越自利性的诱导和寻租利益的诱惑；政府如何在遵循市场运行规则时解决好“市场失灵”问题，建立保障机会平等和差异包容的制度平台。总之，这要更好发挥政府的公共性职能，使资本运行逻辑下生成的自由、平等、公正、民主等要求在行政公共性所塑造的公平逻辑下理性地运行。

3．规范权力与权利的关系：当代中国行政公共性构建的核心内涵

权利与权力的关系问题，涉及行政发展的政治根基，体现行政公共性的核心内涵。私域是个人空间，亦为权利的来源；公域是公共领域，亦为权力的寄身之所。行政公共性的实现的根本逻辑，是政府运用公共权力来维护和实现社会公共利益，以获得民众普遍的认同与支持。无论是保护个人权利还是规范公共权力，都是实现行政公共性的必由之路，偏废任何一方都将挖空行政公共性的地基。

在中国的公共行政实践中，规范权力与权利的关系并非形而上的价值虚无，更非西方政党为获取选

票支持与公民之间的政治妥协，而是遵循了马克思将“社会公共性”纳入行政公共性建构的重要思想。首先，在行政起点上，将“以人民为中心”作为政府行为的“初心”。不能仅根据管理学的技术性标准和方法去指导行政实践，而应以增进人民福祉、实现人民幸福为旨归，将流程再造、机制创新、能力提升、质量改进等视作维护和落实人民利益与权利的途径。其次，在行政过程中，将尊重和保障人民各项权利作为核心目标。中国特色社会主义新时代，在一定意义上就是走向“权利为本”的时代。改革开放40年来，政治和行政体制改革基本适应了保障个人权利的需求，为公民权利提供了日益充分的制度保障。然而，目前在公民权利实现和保障方面仍然存在不少短板，就业、教育、医疗、居住、养老等面临的难题一定程度上限制了人民生存权与发展权的充分实现。某些行政决策过程仍存在透明度不高、参与渠道不畅等问题，在一定程度上束缚了人民监督权和参与权的有效落实。因此，一方面需通过转变政府职能、深化简政放权、创新监管方式、提高政府公信力与执行力来切实捍卫人民权利，不断满足人民日益增长的美好生活需求。另一方面，要扩大参政议政渠道，推进民主决策，“推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，保证人民依法通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务”。[38]最后，将“人民满意”作为政府绩效的衡量尺度和行政公共性的评价标准，把“人民满意不满意、高兴不高兴、放心不放心”作为衡量各级政府行政行为和行政绩效的根本尺度。

4．重构法治与民主的关系：当代中国行政公共性构建的根本保障

在现代国家治理中，民主与法治如鸟之双翼、车之两轮，只有民主和法治共同支撑，人类社会才能不断走向公共性新境界。民主与法治的统一不是抽象的，而是建基于深刻的历史文化传统与基本国情，不能定于一尊，更不能照搬西方。习近平总书记明确指出：“我国社会主义制度保证了人民当家作主的主体地位，也保证了人民在全面推进依法治国中的主体地位。这是我们的制度优势，也是中国特色社会主义法治区别于资本主义法治的根本所在”。[39]在中国特色社会主义新时代，行政公共性视阈中的民主与法治显现出更加立体而丰盈的意蕴。一方面，中国的民主不是西方囿于资产阶级的狭义民主，而是以人民当家作主作为根本政治基础和价值取向的新型民主，是真正意义上的全体人民的民主。作为确保人民当家作主重要制度安排的公共行政，就是要全权体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主。另一方面，加快建设社会主义法治国家，必须坚持中国共产党的领导，坚持人民在依法治国中的主体地位，坚持法律面前人人平等，坚持依法治国和以德治国相结合，将国家和社会生活的各个方面纳入依法治理的轨道，用法治力量守护和实现行政公共性。

客观而言，民主和法治具有阶级性质。中国特色社会主义民主法治建设可以汲取中国传统社会的礼治和法治智慧，借鉴西方社会民主法治经验，但决不可完全回归，更不可生搬硬套。培育科学的民主和法治意识，形成民主与法治的良性互动，必须正确把握当代中国国家治理及其公共行政的内在规律，实现民主与法治话语从传统到现代、从西方到中国的转换。中国要建设的民主法治政府，既不是新公共管理所鼓吹的“回应型政府”，也区别于西方民主行政理论所推崇的“参与式政府”。加强新时代中国特色社会主义行政公共性建设，必须聚焦到保障人民当家作主上，扩大公民有序的行政参与渠道，保证人民的主体地位落实到公共行政的一切方面和一切流程之中。

四、结语

作为一门与马克思主义国家学说密切联系且极具应用色彩的学科，公共行政学研究只有在坚持马克思主义国家学说的根本立场和基本观点的前提下才能健康发展，在顺应时代变化和实践发展的深刻变革中才能实现科学构建。中国特色社会主义进入新时代，包括行政体制改革的党和国家机构改革，是一场“系统性、重构性的改革”。“重构”意味着组织结构和管理体制的转型优化，也意味着适应社会发展和人民利益的需要来重塑行政流程、重铸行政价值。公共行政实践与价值的重构，既是理论指导下的“变革”，也是理论发展必需的“践行”。随着全面深化改革不断推进，公共行政实践不断革新，必将有越来越多的崭新政治与社会元素融入行政公共性的理论范畴和科学体系中，为公共行政学注入更多鲜活的生命力。在这一深刻的理论创新和学科成长中，以人民为中心的价值理念、解决现实问题的行动导向、实现社会公平正义的根本任务，始终是锚定中国特色行政公共性理论建构和实践发展的核心价值坐标。

① 习近平：《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，北京：人民出版社，2013 年，第 3 页。

② POSDCORB 是指 Planning（计划）、Organizing（组织）、Staffing（人事）、Directing（指挥）、Coordinating（协作）、Reporting（报告）、Budgeting（预算）七大原则。参见《国外公共行政理论精选》，彭和平、竹立家等编译，北京：中央党校出版社，1997 年，第 75 页。

③ Luther Gulik，“Politics，Administration，and the ‘New Deal’，” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*，vol. 169，1933，pp. 55 – 66.

④ John M. Gaus，“Trends in the Theory of Public Administration，” *Public Administration Review*，vol. 10，no. 3，1950，pp. 161 – 168.

⑤ Larry D. Terry，“Administrative Leadership，Neo-Managerialism，and the Public Management Movement，” *Public Administration Review*，vol. 58，no. 3，1998，pp. 194 – 200.

⑥〔美〕查尔斯·J·福克斯、休·T·米勒：《后现代公共行政——话语指向》，楚艳红等译，北京：中国人民大学出版社，2002 年，第 33 页。

⑦ Palmer，P. J.，*The Company of Strangers*，New York：Crossroads，1981，p. 87.

⑧ 赵有声、鲁宇：《寻找现代行政的定位：黑格尔行政思想的理论内涵及其启示》，《中国行政管理》2017 年第 2 期。

⑨〔德〕黑格尔：《法哲学原理》，范扬、张企泰译，北京：商务印书馆，1961 年，第 259 – 309 页。

⑩ Christian Rosser，“Examining Frank J. Goodnow’s Hegelian Heritage：A Contribution to Understanding Progressive Administrative Theory，” *Administration & Society*，vol. 45，no. 11，2013，pp. 181 – 190.

⑪〔美〕乔治·弗雷德里克森：《公共行政的精神》，张成福等译，北京：中国人民大学出版社，2003 年，第 4 页。

⑫ ⑬ ⑰ ㉒ ㉖《马克思恩格斯全集》第 3 卷，北京：人民出版社，2002 年，第 40、386、60 – 61、24、39 页。

⑭ ⑲ ⑳ ㉕ ㉙ ㉚ ㉛《马克思恩格斯选集》第 3 卷，北京：人民出版社，2012 年，第 668、140、101、726、55、55、681 页。

⑮《马克思恩格斯选集》第 4 卷，北京：人民出版社，2012 年，第 187 页。

⑯《马克思恩格斯文集》第 9 卷，北京：人民出版社，2009 年，第 187 页。

⑱《马克思恩格斯全集》第 5 卷，北京：人民出版社，1958 年，第 224 – 225 页。

㉑《马克思恩格斯文集》第 3 卷，北京：人民出版社，2009 年，第 110 页。

㉓《马克思恩格斯选集》第 7 卷，北京：人民出版社，2012 年，第 379 页。

㉔ 林岗、刘元春：《诺斯与马克思：关于制度的起源和本质的两种解释的比较》，《经济研究》2000 年第 6 期。

㉗《马克思恩格斯全集》第 1 卷，北京：人民出版社，1995 年，第 176 页。

㉘《马克思恩格斯文集》第 10 卷，北京：人民出版社，2009 年，第 597 页。

㉜《马克思恩格斯文集》第 4 卷，北京：人民出版社，2009 年，第 198 页。

㉝〔美〕A. J. 赫舍尔：《人是谁》，隗仁莲等译，贵阳：贵州人民出版社，1995 年，第 1 页。

㉞ 何艳玲、张雪帆：《危机即新纪元：基于本体论反思的公共行政理论重构》，《政治学研究》2019 年第 5 期。

㉟〔美〕丹尼尔·贝尔：《后工业社会的来临》，高铦等译，南昌：江西人民出版社，2018 年，第 344 页。

㊱ 这种本体论研究转向在中国的政治学研究中体现得较为明显，但在公共行政研究中彰显不强。政治学代表性著作如：杨光斌：《政治变迁中的国家与制度》，北京：中央编译出版社，2011 年；俞可平：《论国家治理现代化》，北京：社会科学文献出版社，2014 年；王浦劬：《国家治理现代化：理论与策论》，北京：人民出版社，2016 年。

㊲ 娄成武、董鹏：《中国公共行政学本土化研究：现状与路径》，《公共管理学报》2017 年第 3 期。

㊳《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017 年，第 36 页。

㊴ 习近平：《习近平谈治国理政》第 2 卷，北京：外文出版社，2017 年，第 115 页。

（责任编辑：陈　果）