

- 中国政府网
- 中国行政管理学会
- 《中国行政管理》
- 关于杂志
- 编辑工作
- 发行工作
- 理事会
- 杂志在线
- 电子刊
- CPA资讯

欢迎光临本站

Email

密码

[忘记密码?](#)

会员服务

邮件资讯  
在线阅读

友情链接

友情链接

## 论公共行政之公共性及其何以可能\*

时间：2008-05-05 作者：冯 英

[摘要] “公共性”是公共行政的应有之义，也是政府的合法性基础。本文在对“公共性”的内涵分析及对公共行政中关于“人”之理论预设问题进行考察的基础上认为，现实的社会制度在人们不断地求解“休谟难题”的过程中逐步得到改进，行政的公共性程度越来越高。在此过程中，人自身拥有的人性基础、制度设计的演进与公共精神的培育这三大方面是使实然状态的公共行政向规范性公共行政接近成为可能的最重要因素。

[关键词] 公共行政；公共性；休谟难题

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863 (2008) 05-0050-05

### 一、对公共行政之公共性的内涵阐释

关于什么是公共行政，人们经过不断地求索已基本形成了如下共识：公共行政是现代政府出于服务社会公共利益的目的而对社会公共事务进行管理，以有效地解决社会公共问题，满足公共需求的制度化体系。从中可以看出，“公共性”是公共行政的应有之义，也是政府合法性的依据。

如何理解公共行政之“公共性”？依笔者之见可以从两个角度来理解。

第一个角度是公共权力与公民权利的关系角度，公共性是指政府的公共所有的属性。按照人们对现代政府的理解，公共权力来源于维护社会公共利益和社会公共生活秩序的需要，本质上是一种凝聚和体现公共意志的力量，作为其载体的政府是为社会公众所有的，政府存在的目的与合法性就在于维护与保障人民的权利。正如哈贝马斯所指出的：“国家是‘公共权力’机关。它之所以具有公共性，是因为它肩负着为全体公民谋幸福这样一种使命”。<sup>[1]</sup>因此，政府的权力运用应秉持“以人为本”的权利本位理念。由此也决定了，与以效率价值为导向的市场制度不同，政府终极的价值目标应当是公平正义。政府不仅要为人们表达公平正义的渴望提供广阔的渠道，而且要为在社会生活中实现公平正义而努力。在公平正义理念指引下的公共性，就是要有有效地增进和公平地分配社会公共利益。正如罗尔斯所言，“在一个由公众承认的政治正义观念加以有效调节的秩序良好社会里，每一个人都接受相同的正义原则。”<sup>[2]</sup>

在公共行政理论的历史演变过程中，政府以公平正义为价值理念的逻辑并非是一贯的。熟悉这一历史的人都知道，现代行政学的逻辑起点始于威尔逊的政治与行政的二分理论，在此之后，马克斯·韦伯精心打造的官僚理论在技术层面上解决了如何将威尔逊的思想付诸实施的难题，使公共行政走向专业化、科学化、精致化的现代化道路，政府的行政效率大大提高。但现代化国家的经验表明，与此相随的是价值的弱化和意义的丧失，道德感的退却使行政迷失于效率至上的工具主义理性当中，诸如公民权利、人性尊严、社会公正、公共利益、社会责任等多元价值理性面临了被边缘化的

版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号

共服务理论就是典型代表，它们都在价值层面上对公平正义进行了不同程度的强调。效率作为以最小的代价获得最多收益的一种追求，是任何领域也不能忽视的，但公共行政的公共性决定了，政府即使要讲求效率，也应该是公平之下的效率。

第二个角度是针对政府的作用范围而言的。“公共性”是指政府作用的领域和范

围被界定在公共领域，它解决的是社会公共问题，满足的是社会公共需要。这里所谓的社会公共需要是指人类社会共同体解决所面临的社会公共问题的共同需要，即是指社会成员在生产、生活中的共同需要，是除政府以外的其他社会团体和市场不能满足、不能提供的需要，具有社会成员享用的互不排斥性和平等享用性。在政府作用领域之外，是只受市场规律支配和法律规范制约的私人领域，即市场领域和公民领域。凡是依靠市场、私人和社会能够解决的问题，政府不应该介入，更不应该打着公共利益的旗号行破坏公平规则、与民争利之实。

政府因社会公共需要而建立了自己的合法性基础，而社会公共需要决定了现代政府应当是责任政府。政府有责任满足社会公共需要，社会公共需要决定了政府的责任范围，也决定了政府的职能、活动范围与活动方式。这样，对政府的权力与责任的关系应当如此理解才合乎逻辑：政府因承担责任而拥有权力，而不是因为有权力才负相应的责任。政府承担着各种职责，为保证这些职责的完成，才授予政府以相应的职权，并赋予其各种管理手段。离开了为满足社会公共需要而形成的政府之责，政府的权力及其相应的管理手段也就失去了存在的依据。

对“公共性”内涵进行的分析，也是对公共行政本身从规范性的角度上进行的揭示。处在应然状态的公共行政，其公共性质必定会不折不扣地得以实现。但是，18世纪英国思想家大卫·休谟提出的“休谟难题”告诉我们，从实然世界推不出应然世界，同样，实然世界也不能从应然世界中产生。这是休谟留给后人的世纪性难题。现实中，政府作为公共权力组织是不具备行动能力的，公共行政的所有目标都要靠具有行动能力的具体的公务人去实现，但进入公共行政系统的公务人并非天然的“公共人”，人们观察到的公务人更多的是“与自己差不多”的普通人，而且从发生的腐败案例中，还让人看到了许多连自己也不如的人；人们观察到的政府，也往往是发生职能缺位、越位和错位等等有着这样那样缺陷的政府。那么，依赖这样的一群人构成的这样的政府，公共行政的目标究竟能否实现以及何以实现？如何去看待公共行政中的“人”？对这一问题进行理论上的探究成为一个不可回避的问题。

## 二、对公共行政中“人”的理论考察

任何理论体系都存在着理论预设，理论预设以明示或暗示的方式表现出来。在社会科学中，对人性的预设是最基本的预设。休谟将人性理解为人之为人所体现出来的一切精神现象。正是在这个意义上，他指出：“一切科学对于人性总是或多或少地有些关系，任何学科不论似乎与人性离得多远，它们总是会通过这样或那样的途径回到人性。”<sup>[3]</sup>公共行政理论当然也是如此，但长期以来，公共行政理论没有一个一以贯之的关于人的预设，自从经济学中“经济人”概念被引入到公共行政领域以来，它成为了公共行政领域影响力最大的理论预设。

“经济人”是西方经济学分析人类社会经济活动的最基本的前提假定，是对现实经济交往中的人归纳出的“理想类型”。考察一下“经济人”理论发展轨迹，会发现“经济人”的涵义是有着一个转换或强调重心偏移的过程的。“经济人”的思想最初来自于英国古典经济学家亚当·斯密，后由帕累托将其提升为一个明晰的经济学概念。

在古典经济学理论中，“经济人”内涵主要包括：第一，“经济人”是理性的而且是自利的，追求利益最大化是人类经济活动的根本动力。第二，只要有良好的法律制度保障，“经济人”追求利益最大化的行为便会无意识地、自动地增进社会利益。在亚当·斯密那里，“经济人”并不等于是一个只会经济运算的经济动物式的人。将《国富论》与《道德情操论》在同一时间段平行交替进行写作、修改和再版的他，不仅承认人具有“利己心”，也强调人的“情感共鸣”的一面，而且他对人的“慎重之德”、“仁爱之德”、“正义之德”这三种品德的强调绝不逊于其对利己之心的强调。但在后来的经济学流变中，“经济人”的自利性及精于理性算计的一面得到了突出的强调，特别是以马歇尔为代表的新古典经济学家把作为其经济分析逻辑起点的

“经济人”，抽象掉作为人的其它动机，仅留下自利动机，将“古典经济人”变成了仅以追求自身利益为目标的，精于计算、善于将货币最大化的“新古典经济人”。当然，这种自利行为也是有前提的，就是必须在法律、制度与规范的约束之下。

这种过于狭隘的理解，受到了来自马斯洛的“需要层次说”、西蒙的“有限理性说”、威廉姆森的“机会主义说”、莱宾斯坦的“X低效率说”等方方面面的各种挑战。这些学说以各自的理论视角，对“经济人”的涵义进行矫正或补充。概而言之，这些学说分别认为，人的需要非单一的而是多层次的；人的理性不是完全的而是有限的；人性中存在着需要警惕的机会主义倾向；人的行为并非是结果最大化的而是因错过某些可以充分利用现有资源的机会而往往造成某种类型的低效率，等等。

此外，美国社会学家福山以“二八定律”提出的挑战，影响也极为广泛。福山认为，“人类行为的确有百分之八十的情况符合这种模式，问题是隐匿的另外的百分之二十，新古典经济学只能提出难以服人的解释”。<sup>[4]</sup>这个20%的动机需要用道德、习俗等文化因素来解释。贝克尔、布坎南、诺斯等经济学家也对“新古典经济人”进行了反思和修正，把各种非经济因素的解释融合进“经济人”的分析模式中。例如诺斯明确地指出：“人类行为比经济学家模型中的个人效用函数所包含的内容更为复杂，有许多情况不仅是一种财富最大化行为，而是利他的和自我施加的约束，它们会根本改变人们实际作出选择的结果。”<sup>[5]</sup>在诺斯看来，新古典经济学不能解释人的利他行为，为了解释制度的稳定与变迁，需要超越个人主义的成本——收益计算原则。在其著作《经济史中的结构与变迁》中，他把诸如利他主义、意识形态和自愿负担约束等其他非财富最大化行为引入个人预期效用函数。经过如此这般地诠释，“经济人”已成为了追求包含个人可能追求的任何目标集合的效用函数最大化的人，这实际上已在很大程度上构成了对“新古典经济人”的颠覆：人的欲望与偏好是多元的，人既有官能与物质之欲，又有权力与名位之欲，乃至还会有利他主义的牺牲之欲，这些欲望与偏好的满足，都能给人以满足，即为其带来效用。因而，经济人之“利己”，已经是将“利他”也包含在内的“利己”。同时，因其强调人在追求效用最大化的过程中行为要受多方面的约束，经济人之“理性”只能表现为是一种有限的理性。

实际上，现实生活中的人永远要比理论上的人复杂得多，因为人的需要或偏好各异。但是，人们总要试图通过某种理论说明世界，去解释人的行为，解释社会现象。“经济人”理论作为一种理论预设，是为了消解现实生活中人的复杂性而进行的理论抽象，使之获得了概念上的明晰性与确定性，成为可以进行科学分析的对象，用它来解释和说明人的行为因何发生、如何发生及如何规制。理论假定当然不能等同于对现实的描述，不能简单地通过直接地把理论预设与现实进行比较来检验理论的有效性。但另一方面，归根结底，理论不但来自于现实，最终也是为了有效地解决现实问题。无疑，建立在某种理论预设之下得出的预测，其解决问题的程度，是判断这一理论之高下的重要标准。理论预设与现实越接近，对现实的解释力及回应能力就越强，由该假定推出的结论越有助于解决好社会现实问题，对现实制度的建构就越具有指导意义。

从“经济人”假定的理论变迁中，可以清晰地看到，“经济人”内涵悄然发生的变化已使之越来越接近现实中的“普通人”，对其活动进行的描述越来越接近现实中大多数人在大多数时间里的大多数活动。回到常识中来，人们从身边的经验中就可感知，身处公共领域的公务人，他们所追求的，往往不仅包括经济收入及权力名位，还包括职业安全感以及因服务大众而获得的满足感等等，这样的“经济人”远远多于“道德人”，同样也多于人性本恶的“无赖”。公共领域中“经济人”的引入，一方面在一定程度上修正了公共领域中过于悲观的“无赖”假定，使人们在制度设计中多了一重对人的信心，另一方面，也是更有意义的一面，是它打破了公共领域中的“道德人”的神话，这与其说是毁灭了人们对公务人的善的期望，不如说是表达出了人们针对现实中的公务人表现作出的对人类自身德性不足的正视。这一接近“普通人”的

“经济人”理论预设使其理论本身具有着非凡的意义。

### 三、 公共行政之“公共性”何以可能

对于公共行政之公共性的揭示，是为应然性的公共行政的确立一个明晰的标准，其意义在于将之作为一种牵引力量，对人类生活在其中的现实的制度予以价值上关怀，以此来关照与衡量现实制度，并为制度的改进与完善、公共治理水平的提高指示方向。人类的存在与发展明白无误地需要公共行政，因此，面对表现在公共领域中的世纪性的“休谟难题”，人们始终不移地在求解，努力去填补应然与实然之间的鸿沟，现实的社会制度就在这不断的求解中获得了改进，公共行政的公共性程度越来越高。在笔者看来，在此过程中，人自身拥有的人性基础、制度设计的演进与公共精神的培育这三大方面，是使实然状态的公共行政向规范性公共性接近成为可能的最重要的因素。笔者将之分别简化为人性之可能、制度之可能及公共精神培育之可能并对之做进一步的阐释。

#### （一）人性之可能

任何制度设计都不能背离基本的人性基础，否则这样的制度难逃被淘汰的命运。实际上，人是具有双重属性的：个体属性与公共性属性。人作为个体性的人，其生存、利益、旨趣、偏好等等构成了人的行为之源，也是进行自我确证的基本方式。它同时也决定了，人一旦有机会，就很容易追求个体利益的最大化，就如布坎南指出的那样：“个人行为天生要使效用最大化，直到受到他们遇到的抑制为止。”<sup>[6]</sup>从公共性的视角来看，也可以称之为是人性的弱点或是德性的不足。

另一方面，人同样具有社会性属性，它使人可以超越个体自身。这一点可以从三个方面得到说明：人具有复杂而高级情感，有强烈的交往需求与过群体生活的愿望，并从中可以得到超越于个体的满足，比如同情感、愉悦感、尊严感等；同时，人具有思维理性。虽然从知识论的角度讲，人的理性能力是有限的，但这有限的理性也足以让人懂得，通过群体的合作能办成单独个体难以办成的大事，并可通过某种方式将群体能力最大化；而且，人不是孤立的个体，而是其所属的社会中的一员，人类个体除了拥有自身的个体性生活之外，还面临着许多共同的处境要求人们共同应对，共同的命运预示了人类可以达成某种程度的共识，进行分工与协作，并为实现双赢而努力。所有这些都是人类的公共属性的基础，也能很好地解释为什么人类在群体生活中所具有的责任感、荣誉感、乃至忘我与牺牲的行为。

关于个体的人对自身的超越，弗雷德里克森也进行过类似的阐述：“公共强调的是，一个人从只关心自我或自我的利益发展到超越自我，能够理解他人的利益。它意味着一个人具有这样一种能力，它能够理解其行为对他人所产生的结果。”<sup>[7]</sup>因此，形成公共理性、公共正义或称公共精神之类的公共理念不仅是必要的，也是可能的。

#### （二）制度之可能

古今中外，受各种约束条件的限制，人的境遇因个人素质、家庭状况及社会经济、文化、民族、种族等原因会各有不同，但人性本身却没什么不同。从整个人类文明的发展历史以及不同文明体系的比较中可以看出，公共治理水平是存在高下之分的，导致其间的差异不在人性而主要在于制度。而制度的完善是一个浩大的系统工程。

这里所谓的制度首要是指一个共同体所共有的强制性规范，它抑制着人可能出现的任意行为和机会主义行为，消解人性的弱点，将人的行为导入可合理预期的轨道。根据“权力需要控制”这一万古不易的经验，人性的弱点决定了控权制度的完善是解决问题的必由途径。拥有一个充满道德圣人的理想世界固然美好，但人类本身是存在着德性不足的缺陷的，为此，以“道德人”作为分析现实生活的前提基础并由此形成的缺乏防范的制度害处极大。在中国，从来不缺《礼运·礼记》中“大道之行也，天下

为公”之豪语，但最终收获的往往是“公共观念缺失”这一梁启超式的感叹。根本的原因不在人性的不完美，而在于制度对人性不完善一面的防范性设计不足。从西方的成功经验来看，采用必要的消极性预防性制度，是防止休谟假定的“无赖行径”发生的有效方式。防范性的制度总的来说包含两个基本方面，一是限制国家权力的活动范围，强调个人与市民社会的权利；二是以分权的方式形成国家权力机构之间的内部制衡，从而防止出现权力专断。

首先，就限权制度来说，政府的权力既然只应公共需要而产生，就有必要进行限制，将之控制在公共领域范围。这一方面使政府的职权与其职责相配，使其积极责任得以确认，另一方面也从制度上控制权力不恰当地干预市场和个人生活领域，缩减寻租空间，保障公民的自由。当然，要解决好将权力控制在何种程度才是适度的问题，需要对政府职能进行恰当定位。由于社会本身的变化使人们对政府职能的恰当认识会有一个过程，期间可能存在认识滞后、偏差及错误，这是理性有限的人类难以避免的，是历史经验积累中不能省却的进步成本。但是在人类的探索中，那些可贵的原则性的共识（如权力应限定在公共领域之内）必须坚守，否则政府权力大力介入本该由个人、社会和市场机制解决的领域，必然导致满足少部分人的利益而抬高了整个社会运行成本的后果。2004年7月1日，被温家宝总理称为“治官之法”的《行政许可法》正式实施，这是目前世界上惟一的一部就政府的许可行为而进行的单行立法。这一方面表现出打造有限政府、进行政府职能转变的决心，另一方面也表明许可权泛滥的严重性、许可权控制的迫切性与必要性。《行政许可法》在规范政府职能方面确立的市场优先、个人优先、社会自治优先的原则，对促进政府职能转变具有重要的意义。

其次，就制约制度来说，问题的关键是落实政府责任的问题。责任制度的建立，是公共行政的目的得以实现的最有力的保障。责任政府既是现代民主政治的基本理念，又是一种对政府公共管理进行控制的制度安排。责任政府之责任，就其内容而言，有消极责任和积极责任之分。首先，政府承担的是积极责任。所谓积极责任，是指政府在对社会公共事务进行管理时主动承担的责任。其次，责任政府也意味着政府在法定的情况下要为自己的行为承担消极责任。所谓消极责任，是指政府机关及其工作人员违反法定的义务、违法或不当行使职权时所承担的否定性的法律后果。也就是说，政府在履行积极责任时，违法行使自己的权力时或怠于自己的义务造成社会危害时，也应承担不利的法律后果。让政府为自己的行为承担责任，这既是现代民主政治的基本理念，又是一种对政府公共管理进行控制的制度安排。落实政府的积极责任需要进行权责对等的制度设计，落实政府因自己违法或不当履行自己积极责任的行为而负的消极责任，需要一整套的监督与追究机制。目前中国正在进行的以政府职能转变为核心的体制改革，实质上就是对权力关系的调整，而改革成功的希望则在于将责任予以落实并完善问责体系。

另一方面，这里所谓的制度，也指共同体应当具备的旨在对人性予以正面引导的激励性制度。如果对人性的不足过于防范和警惕，将“利己”与“公益”完全对立，也不利于人的能力的积极发挥，整个社会的发展也必将受到影响。因此，仅以消极的防御性制度无法提供充分的激励机制以鼓励公务人有效率地做好分内工作，不利于现代公共服务型政府所承担的内容广泛的管理以及政策制定的角色的实现，于是，在消极防范性的基本制度架构之上，“经济人”理论预设内含的激励兼容观念在公共部门的运用导致了政府管理模式的创新与改变：它在追求个人效用最大化的假设下致力于对公务人理性行为的引导。西方一些国家兴起的新公共管理运动，作为一种制度创新，就是试图通过激励机制的引入使自利与公益得到共同的促进。它主张在政府管理和公共服务中引入市场、准市场等激励机制来提高公共服务供给的效率和品质。

概言之，任何理念若没有制度的坚实支撑便往往流于形式或空谈。对于复杂的社会行公共管理之权纵然有其难度，但通过制度的不断优化，许多社会问题都不断地得到了解决。现实中的许多经验已经表明，对于公共领域中的政府行为，因其具有垄断性而产生的低效率、不作为等问题，已找到了许多解决问题的办法，而对于腐败、部

门利益之类的问题，虽然治理的难度很高，但也并非人类社会中的不治之癌，而是随着治理方式的改善可以得到遏制的。

### （三）公共精神培育之可能

人性本身是多面向的。如果说强制性制度主要功能是防止人作恶，那么而根植于人心的信念则可以引领人向善。公共行政价值的实现不仅需要制度，而且需要信念。之所以后者是必须的，是由于人本身是具有精神自主性的主体，也是由于公共领域的一些方面，是强制性规范难以触及的。表现为，公务人作为实施政府权力的行为主体，他们除了应遵循制度性规范之外，在如下两方面具有自主性：一是公务人拥有自由裁量权，即在法定权限范围内，拥有依据具体情形自主地作出处理的权力。这是行政性质本身，特别是现代行政难以避免的，即使法律制度发达的国家也是如此；二是公务人对自己在工作中的努力和尽责程度有相当的主动权，因此，他们自身的正义感、责任心、奉献精神等伦理良知的水准，对工作业绩有重要影响。而这些，依靠强制性的制度是难以做到的。

现代社会里，实现公共行政的可以选择的现实路径必然是多元的，除了必要的强制性制度以外，存在着很多以非强制的方式达成共识、形成信念的途径，对公共精神的培育就是这样的一种方式。在公共行政理论视域中，公共精神的内容涵盖了包括民主、法治、公平正义、服务、责任、和谐等几乎所有具有普世价值的理念及服务型政府应当具有的品质。这既是人类文明的精神成果，也对于实现人类良好地进行分工协作、实现共赢起着现实的促进作用。

公共精神的培育离不开市场经济的发展、良性制度的构建及公民社会的形成等这些因素的配合，而且它也是一个“需要时间的工程”，但公共精神的培育也是一个主动的过程，并可以与其他因素形成良性互动，共同生长。这就需要我们一方面高扬民主、法治、公平正义、服务、责任、和谐等现代理念的旗帜，一方面挖掘传统精神资源，并以持续不断的倡导方式，彰显行政伦理价值、逐步建立起自律性的公共行政行为准则。有资料显示，日本的官僚体制对经济发展的贡献率是60%，日本公务员的勤奋、廉洁、品质、责任心、公共政策制定水平、公务行为的道德表率作用、爱国心和民族精神等，是日本社会经济高效、有序、和谐发展的基本支柱之一。<sup>[8]</sup>这也从一个侧面例证了公共精神之可塑品格及对社会发展的巨大辐射作用。

[参考文献]

### [References]

[1] [德] 哈贝马斯.公共领域的结构转型 [M].曹卫东等译.上海:学林出版社,1999.2.

[1] Habermas. The Structural Transformation of Public Sphere. Translated by Cao Weidong et al. Shanghai: Xue Lin Publishing House,1999.p2.

[2] [美] 约翰·罗尔斯.作为公平的正义——正义新论 [M].姚大志译.上海:三联书店,2002. 45.

[2] John Bordley Rawls. Justice as Fairness: A Restatement. Translated by Yao Dazhi . Shanghai: SDX Joint Publishing Company, 2002. p45.

[3] [英] 大卫·休谟.人性论(上册) [M].关文运,译.北京:商务印书馆,1980.6.

[3] David Hume. A Treatise of Human Nature (I), Translated by Guan Wenyun. Beijing: Commercial Press, 1980.p6.

[4] [美] 弗朗西斯·福山.信任:社会道德与繁荣的创造 [M].李婉蓉译.呼和浩特:远方出版社,1998.20.

[4] Francis Fukuyama.Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity. Translated by Li Wanrong. Huhhot: Yuan Fang Publishing House, 1998.p20.

[5] [美] 道格拉斯·C·诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效 [M]. 刘守英译. 上海: 上海三联出版社, 1994.27.

[5] Douglass.C.North. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Translated by Liu Shouying. Shanghai: Shanghai SDX Joint Publishing Company, 1994.p27.

[6] [美] 乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神 [M]. 张成福等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.18.

[6] George Fredrickson. The Spirit of Public Administration. Translated by Zhang Chengfu et al. Beijing: China Renmin University Press, 2003.p18.

[7] [美] J.M·布坎南. 自由、市场和国家 [M]. 吴良健等, 译. 北京: 北京经济学院出版社, 1988.23.

[7] J.M Buchanan. Liberty, Market and State. Translated by Wu Liangjian et al. Beijing: Beijing Economical Institute Press, 1988.p23.

[8] 陈泽伟, 马磊. 公共精神立身基石怎样打牢 [J]. 瞭望新闻周刊, 2005(16).

[8] Chen Zewei, Ma Lei. How to Set Up the Public Spirit. Liao Wang Newsweek, 2005(16).

(作者单位: 北京科技大学文法学院公共管理系副教授, 北京 100083)

## **On the Publicness of Public Administration and Why It is Possible**

**Feng Ying**

[ **Abstract** ] “Publicness” is inherent in public administration, and is also the legitimacy foundation of government. On the basis of analysis of connotation of publicness and presumptions concerning “humanity” in public administration, this article suggests that realistic social institutions are gradually improved when human beings endlessly seek answers to “Hume's Problem”, which also leads to higher publicness in public administration. In this process, fundamental humanity inherent in human beings, the evolution of institutional designs, the cultivation of public spirit are the most important factors for increasing public administration's public orientation.

[ **Key words** ] public administration, publicity, Hume's dilemma

[ **Author** ] Feng Ying is Associate Professor at School of Humanities and Social Sciences of University of Science and Technology, Beijing 100083