

试述《公共行政的精神》

——兼论《公共行政的精神》在我国实践的可能

□ 严洁凡

摘要: 新公共行政学派的代表弗雷德里克森,在反思与批判过分注重效率和职业主义倾向的传统行政学,以及以市场为导向的新公共管理学的基础上,建构了“公共行政精神”的理论主张。其关于“公共行政精神”的理论贡献,在当今中国通过树立以人为本信念、强化执政为民的责任意识,完善依法行政的结构,提高公民的参与程度,似可达到实践的可能。

关键词: 弗雷德里克森;公共行政;公民精神;社会公平

中图分类号: D035.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-8402(2013)03-0181-05

《公共行政的精神》是弗雷德里克森继《新公共行政》之后,在新的历史环境和条件下,进一步阐述公共行政重大理论和现实问题的著作。该书“涉及了当代公共行政所面临的一些亟待解决的问题,如如何有效和公平地管理的问题,但是,它更关注的是当代公共行政领域内所面临的重大问题,即公共行政的信念、价值和习惯问题。”^{[1](P6)} 这些重大问题不仅适用于美国,同时可以跨越国界,对中国公共行政的治理具有借鉴意义。

一、弗雷德里克森关于公共行政精神的阐释

“狭义的公共行政往往只注重效率和经济等管理层面的价值。广义的公共行政,除了重视管理的价值之外,还强调公民精神、公正、公平、正义、伦理、回应性和爱国主义等的价值。”^{[2](P4)}“现代公共行政是一个由各类型的公共组织纵横联结所构成的网络,包括政府组织、非政府组织、准政府组织、营利组织、非营利组织、志愿组织。公民从各个方面以各种形式参与公共事务的管理。

正是出于这个原因,公共行政的核心价值,或者公共行政的精神,不仅包括了在一般意义上对公共的承诺,也包括了在具体意义上对具体的公民和公民团体的回应。”^{[3](P5)}

(一) 基本概念的厘清和界定:治理、政治和公共

在《公共行政的精神》第一部分中,作者首先阐述了公共行政中公共的含义、公共问题的哲学观,以及公共理论的构成要件。从广义的角度对公共行政中的“公共”进行界定,这种界定不仅意味着公共行政研究主题的重大变化,也意味着指导公共行政实践的价值的巨大变化。作者认为,公共行政的公共理论的构成要件包括了宪法、品德崇高的公民、对集体的和非集体的公共的回应,以及乐善好施与爱心。公共行政中的公共必须建立在宪法、得到强化了公民精神的理念、对集体的和非集体的公共利益做出回应、乐善好施与爱心的基础之上。公共既是一种理念也是一种能力。“作为一种理念,公共意味着所有的人们

作者简介:严洁凡(1980-),女,江西省南城县人,厦门大学公共事务学院政治学博士研究生。

为了公共的利益,而不是出于个人的或者家庭的目的才走到一起来。作为一种能力,公共意味着为了公共的利益而在一起工作的一种积极的、获取充分信息的能力。”“因此,公共的职责和责任意味着它能使公民制定一致同意的社群标准和目标,为了公共的利益,大家一起工作,实现设立的目标。”^{[4](P48)}

其次,作者从公共行政的角度出发,特别是从沃尔多的观点出发,对政治进行分析。沃尔多认为,事实上,公共行政是政治的一种表现形式。政治是影响公共行政的首要要素,也是最重要的要素。政治可以理解为对价值的权威性分配。要理解公共行政,特别是要理解公共行政的价值,必须首先理解政治。“在宪法秩序的框架中,对一个民主政府来说,造就拥有高超的政治谋略,能够与选任官员合作共事的公共行政领导者,显得尤为重要。”^{[5](P72)}再次,作者讨论了关于公共行政的新观点,这些观点可以称之为“作为治理的公共行政”。治理是在公共行政急需积极符号时出现的一种积极符号;治理是有关政府改革的流行看法、民选的行政首长政治、严肃的经验学派理论及现代公共行政理论的融合;就像所有的改革一样,在作为治理的公共行政中,迎头出击总比坐以待毙好^{[6](P86)}。治理代表的是一种虚张声势的、强有力的、精干的公共行政,治理既需要强有力的政治组织,同样也需要强有力的行政组织。“如果要想使作为治理的公共行政得以延续和发展,我们必须能够控制交易的过程,必须确保组织机构的秩序,必须维持民主合法性的道德基础。”^{[7](P88)}

(二)公共行政的根本目的:社会公平

在美国公共行政的传统中,效率和经济是公共行政的基本出发点。从20世纪60年代后期开始,社会公平成为公共行政的目标或目的。人们开始强调政府要向公民(或者顾客)提供公正、平等的服务,这大大强化了公共行政的精神。因此,社会公平成为除效率和经济外,公共行政的第三个理论支柱,使公共行政能够回应公民的需要。

在《公共行政的精神》的第二部分,首先探讨了行政自由裁量权的问题。允许行政机关具有广泛的自由裁量权,不仅在理论上,而且在实践上

都是必要的。关于行政自由裁量权合理性的论证,作者从哲学层面展开了阐述,引述了亚里士多德、德沃金、罗尔斯的观点,并从哲学家那里找到了社会中实现公平正义的多种可能方式:“通过自主的行政过程做出的决定必须尽可能地公开,充分揭示决定背后的原因”;“那些由于过于复杂和过于技术化使公民和行政管理者之间不能实际对话的问题,只要公共管理者在做出决定的过程中扮演社会弱势群体的角色,仍然能够平等地解决。”^{[8](P112)}而弗雷德里克森的结论是“将公平作为公共行政的第三个规范性支柱要求公务员致力于更合理地分配公共物品和服务,更代表那些没有渠道参与公共政策过程的人,要追求公共的利益和更大的善,要尊重个人(公共雇员以及其他公民)的尊严并且不遗余力地维护他们的权利。”^{[9](P106)}因此,公共管理者必须拥有将社会公平作为政策实施的指导方针的行政自由裁量权,否则,许多社会公平的观点都会悬而不决。也就是说,行政自由裁量权是社会公平得以成为公共行政精神之必要成分的重要前提。

在以上论述的基础上,作者创建了一个“社会公平的复合理论”,把社会公平进行了层次上的分析,即公平可能是个人的公平、分部化的公平和集团的公平,亦可以是直接公平、手段的机会公平和预期的机会公平。“在政策过程中,任何声称要加强社会公平的政策抉择的理由,都要根据下列问题进行分析:这种公平是个人的公平,分部化的公平,还是集团的公平?它是直接的公平,还是手段的或预期的机会公平?在维护民主政府和一个可靠的市场经济体系的同时,为了改善弱势群体的处境,应该加强什么类型的社会公平?”社会公平的复合理论为我们在理论和实践上回答这些问题提供一个基本的分析框架。^{[10](P113)}社会公平的复合理论将公正、正义和平等概念整合到一起。在社会公平的复合理论中,公正、正义和平等概念是交互使用的。

根据社会公平的复合理论的逻辑,作者讨论了社会公平理论在当代以及代际之间的应用问题。“公共官员(包括公共管理者)是否应对后代负责?如果要承担责任,那么应承担什么样的责任?……在不同代人之间是否存在社会公平问

题?”^{[11](P128)} 作者从意识形态和哲学方面讨论了代际公平,并用社会公平的复合理论说明了“公共官员应竭力采取和实施那些有利于代际之间社会公平的政策。简而言之,公共官员应该制定那些对后代不可能产生消极影响的政策,不应该制定那些会导致代际之间社会不公平的政策。”^{[12](P141)}“依据公共行政的精神,考虑后代人的利益是公共行政的一种责任。”^{[13](P143)}

(三)公共行政精神的支柱:伦理、公民精神和乐善好施

从伦理模型和知识与伦理之间的关系出发,作者考察了公共行政的伦理问题。确切地说,前面两个部分对公共行政中的公共的界定,以及对公民精神与公共行政相互关系的讨论,都是为后面讨论社会公平的伦理问题作铺垫。在作者看来,公共行政的精神与爱国主义和乐善好施的伦理是联系在一起的,如果没有这种高尚的伦理,公共行政的精神就会消亡。事实上,正如库珀所说,伦理、公民精神与公共行政的理论与实践之间存在着密不可分的关系。

运用行政化理论思想,作者分析了第二次世界大战期间德国以及丹麦人对待犹太人的态度问题。二战中,身居要职的德国官僚在知道什么样的厄运将降临到犹太人身上时,依然不折不扣地执行屠杀的命令。与之相反的是,在柏林强迫丹麦政府剥夺国内犹太人公民权之后,这项命令立刻受到了来自丹麦社会各界,包括政治家与大臣的完全反对。丹麦官僚们以无比的勇气投入到营救本国公民的行动之中,负责看守集中营中的犹太人的丹麦官员甚至帮助他们逃离并转移到瑞典。对此,作者分析道:“纳粹官僚是国家职业主义者,而丹麦官僚是人民的爱国者。”职业主义者将全部的精力投入到他们的职业上,而放弃了道德的思考,而具有公共行政精神的丹麦人则视“人们的道德责任和乐善好施的爱国主义是民主国家公共服务的首要 and 必要的条件。”通过这种讨论,把公共行政的精神与爱国主义和乐善好施的伦理联系在一起,说明没有高尚的伦理,公共行政的精神就会消亡。

作者关于道德责任的阐述,为构建公民精神和行政管理模式的四维矩阵奠定了基础。这个矩

阵包括了四种组合,即:高公民精神—低行政管理,以古雅典为代表;高公民精神—高行政管理,以古罗马为代表;低公民精神—高行政管理,以古埃及为代表;低公民精神—低行政管理,以现代美国为代表。在作者看来,自利是美国人的特质,因而美国人对高行政管理模式基本上持抵制态度。而美国人同时又兼具有对环境和制度高度的适应性。作者期望美国实现从低公民精神—低行政管理向高公民精神—高行政管理方向的发展,这是作者良好的愿望,但前景却不甚明朗。

《公共行政的精神》的宗旨是探寻公共行政的灵魂与精神,因此,本书的最后,将蕴含于该书之中的许多思想提炼为八条原理,并提出可以找到并实现公共行政精神的六个领域。作者同时强调,“如果我们能够做到这些,现代公共行政就可以实现雅典护民官的抱负,我们的城市与国家将会变得更加美好。”^{[14](P217)}

二、公共行政精神在中国实践的可能

弗雷德里克森所倡导的公共行政,概括来说有两个重点:一是汉密尔顿的强有力的政府;二是一种公正、社会公平的信念、责任和价值取向。这两点正是公共行政精神的实质所在。弗对公共行政精神的推崇是一次意在唤起社会理想主义的伟大壮举,他强烈的社会责任感,以及对功利主义哲学统治社会科学现状深切的忧患意识,从应然的层面为公共管理者树起了理想主义的道德标杆。他认为:“公务员必须既是道德的思考者,又是道德的实践者。”公共行政既是理论的,也是实践的。弗雷德里克森主张的公共行政的精神,在当今中国,也有借鉴和实践的可能。

(一)树立公益至上的信念,使以人为本成为公共行政的基本理念

公共行政的治理基本上可以归纳为“人治”和“法治”两种模式。“在中国传统文化中比较重视信念,中国的传统文化是以信念为特征的文化。与中国传统文化不同,西方文化所突出的是责任,是一种责任中心的文化。信念中心的文化相信人的道德能力,所以必然会发展出一种所谓‘人治’的社会治理理念;而责任中心的文化,是不相信人的道德能力的,必然寻求外在约束的路

径,所以发展起来了‘法治’的社会治理理念。”^[15]

法治关注的是人性中消极的东西,为了防范权力不被滥用,必须通过外在的监督和制约机制,确保行政人员的责任心。人治关注的是人性中积极的一面,相信依赖于掌权者的素质、能力、道德、品质等,就一定会合理用权,没有必要对他加以防范。但是掌权者毕竟不是机器,而是有血有肉、有情有欲的人。现实生活中又有太多诱惑,行政人员投身公职,掌管资源和财富巨大,各种各样的人为了获得更多利益会抓住他们的弱点。因此,他们常常面临内心的矛盾与冲突,在善与恶、正义与非正义、公正与偏私、诚实与虚伪之间摇摆,他们的最终选择除了觉悟、良心道德因素之外,往往取决于他们对收益与代价的评估,即决定这种不道德行为如果暴露被抓住的可能性的和可能付出的代价。确立“以人为本”的基本理念,是将“以人为本”作为政府管理的出发点和落脚点。政府管理坚持以人为本,就是否定了以官为本、以钱为本、以物为本、以GDP为本,就是尊重人权、珍视生命,一切以人民群众的福祉为归宿。其实质上就是强调要对人民负责,为人民服务。

(二)强化政府的责任机制,使执政为民成为公共行政的根本宗旨

政府及其构成主体行政人员,因其公权地位和公职身份,必须对授权者和法律以及行政法规承担责任。^[16]“责任是权力的孪生物,是权力的当然结果和必然补充,凡权力行使的地方,就有责任”。^[17]为了保证公共行政目标的实现,从理论上讲应该保证行政机关和行政人员能做到授权则授责,权责一致。权责一致的实现又有赖于行政机关和行政人员对其权力来源的清醒认识和深刻理解。

首先,行政责任观涉及到价值观及道德、伦理等方面,是主观责任。主观责任是责任机制的重要组成部分,任何一个政府都需要一套责任机制,因为行政责任的实现需要良好的责任机制作为保证。责任机制是指“实现责任的制度安排或确保责任实现的途径”。^[18]责任机制的完善是当今世界各国政府都需要面对的问题。目前,在我国公共行政中,对责任认识、责任机制的理论研

究和责任机制的建设上存在不少问题。如在责任认识上,由于对权力来源认识的模糊,难以形成正确的权力观,进而影响到了正确的责任观的形成;在责任机制的理论研究上,还缺乏系统的理论和专业性的深入研究;在责任机制的建设上,制度建设的滞后影响了责任机制的低成本运行。而不健全的责任机制会使权力失范,权力失范将会滋生出更多的腐败行为。

其次,责任来自主、客观两方面的约束。客观上为了实现法律、规章、制度、标准行政责任的需要,行政机关和人员必须去履行责任,而责任人主观上的政治水平、道德水平则会影响其所履行责任质量的高低、效果的好坏。因此自我控制或内源性控制是责任机制建设中非常重要的一环。责任者是行政人员个人时,其行为是价值观的体现;责任者是行政机关时,组织行为则是其价值观的体现。内源性控制可降低责任机制的运行成本,这是健全责任机制不可忽视的一环。

执政为民的责任观是中国共产党性质和宗旨的集中体现。随着我国经济社会不断发展,建立健全体现执政为民的决策机制势在必行。要坚持科学决策、民主决策、依法决策、不断完善决策机制,建立重大政策制定的评估机制,健全决策失误纠错机制和责任追究制度。对决策程序不合法、政策措施不合理导致群众利益受损的,要坚决予以制止和纠正。

(三)完善法治建设的结构,使依法行政成为公共行政的最高准则

依法行政实质包含了下述基本含义:必须依据宪法法律规定行使行政权力;行政机关既不能失职又不可越权,只能行使法律授予的与其职能相一致的权力;在行政机关行使自由裁量权的情况下,其决定不得超过法律规定的范围和界限。

依法行政的正确价值取向包含了两方面的意义:一方面,依法行政价值取向,既包括服务于公益,也包括服务于私益。首先,在行政观念上,依法行政应既服务于公益又服务于私益,以避免那种仅局限于单纯的公益或者单纯的私益的狭隘服务意识。其次,在行政手段上,通过行政制裁、行政奖励、行政合同、行政指导、行政计划等多元化手段服务于民,以避免行政方式的机械和

僵化。概而言之,服务于公益表现为服务于国家利益、社会利益和公众利益。服务于私益则既要考虑到特定当事人的利益,又要考虑到第三人的利益。如依法征缴税款,既要服务于国家财政和公共事业,又要采取各种有效措施为每一个纳税人服务。再如营业许可,既要保护公共利益,又要服务于申请人,还要照顾到利害关系人。

另一方面,依法行政价值取向,既包括当代服务,也包括代际服务。首先,必须坚持可持续发展的原则。为了既满足当代人生活和发展的需要,又不至于对后代人的需求、生存和发展构成危害,就需要寻求一条经济、社会、环境和资源相互协调的可持续发展道路。其次,可持续发展战略的实施主要靠行政机关的依法行政来保障。这就要求行政机关在依法行政中,妥善处理短期利益和长远利益的关系。最后,以可持续发展理念规范和指导依法行政,以服务于当代和未来的长远眼光看待依法行政,必将促使依法行政实践更加理性化,从而促进经济、社会、生态和文明的和谐发展。

(四)提高公民的参与程度,使权为民所用成为公共行政的最高表现

我国传统政治文化是一种臣民型文化,^[19]民众对于政府虽有所了解,但对政府却没有任何要求。在这种文化中。民众认为自己不可能影响政府,也不认为有参与的必要,所以他们对政治参与总是冷漠的。改革开放以来,国民参与的意识 and 能力得到了一定的增强。但是,现代公共行政理念并未完全内化为行政人员的自觉意识,相当一部分行政人员还存在当面一套、背后一套,说一套,做一套的现象。即使法律明确规定,某些行政活动必须公民参与,但真正执行起来也只是走走形式、摆摆样子。近年来愈演愈烈的上访现象,就说明了公民参与渠道的不通畅。就我国的历史文化传统和民主政治建设的现状而言,要让公民真正参与行政活动,还有很长的一段路要走。为了达致这一目标:一方面,要激发公民参与的意识与能力。在这种新的治理模式下,公民既是理性之人,又是道义之人。作为理性之人,指的是公民必须具备主体意识和成熟的思想来参与公共事务,对自己在公民性政府中的角色能加以正确

定位,深刻认知自身的权利与义务,并且采取积极的参与行动。作为道义之人,指的是公民对社会和国家的责任与义务,公民有公德心,能自觉地关注和维护公共利益。教育公民参与公共事务成为政府责无旁贷的职责。另一方面,要培育行政人员的优秀品质。行政人员既是公民,又应超越公民。作为公民的代理人,行政人员应始终站在公民的立场上思考和行动,时时刻刻认识到自己是代表公民来协助政府治理的,自己有责任去促进公民的参与。要真心地关怀公民,倾听民众的声音并及时回应,帮助公民解决问题,积极创造出合作和信任的气氛,帮助公民参与,在行政活动中寻求公正、平等价值意义,培养公民的参与意识和能力。培育行政人员的优良品质,既要靠伦理教育的途径,更要靠制度建设的功能。

此外,要大力培育公民社会。我国公民社会的兴起和发展对于公民参与公共行政的意义重大。^[20]作为政府,一方面要积极引导公民建立他们自己的组织,另一方面又不能对民间组织干预过多。民间组织不应与政府有行政上的隶属关系。当然,政府也应加强对民间组织的规范管理力度,既要让民间组织成为其成员利益的体现者和维护者,也要防止和克服民间组织的小团体意识,着重引导公民关注和维护国家和全社会的公共利益。

参考文献:

[1]-[14][美] 乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,中国人民大学出版社2003年版。

[15]张康之:《公共行政中的责任与信念》,《中国人民大学学报》2001年版,第3页。

[16] 张国庆:《行政管理学概念》,北京大学出版社2002版,第486页。

[17]H·法约尔:《工业管理与一般管理》,中国社会科学出版社1998版,第24页。

[18]张成福,党秀云:《公共管理学》,中国人民大学出版社,2001年版,第327页。

[19]李国强:《现代公共行政中的公民参与》,经济管理出版社2004年版。

[20] 俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000版,第342-350页。

(作者单位:厦门大学,福建 厦门 361005)

(责任编辑:夏也)