

# 公共行政的价值变迁及未来追求

●王友云 朱宇华

**【摘要】**公共行政价值是公共行政研究的一个重要主题,引导着行政理论和行政实践的发展取向。公共行政的发展历史,是一部以技术理性主导的追求效率的管理行政发展史。公共性应是公共行政永恒的价值追求,但公共行政追求公共性的道路并不平坦,公共性追求不足。后工业化时代,服务行政将是主要的行政模式,我们必须从哲学的高度反思公共行政的价值,从人类社会终极关怀的高度建构公共行政的未来理性。积极倡导伦理精神,进行公共行政公共性回归之旅,从整体社会发展和人类终极关怀的宏大叙事背景来建构更加理性的制度,不断探求契合人类未来发展的行政价值,这应是公共行政价值变迁的总趋势。

**【关键词】**公共行政价值;效率;公共性;宏大叙事;变迁

**【作者简介】**王友云(1975—),男,贵州铜仁学院副教授、厦门大学公共事务学院博士研究生,研究方向为政府改革与治理、区域公共管理;朱宇华(1978—),女,广州科技职业技术学院讲师、法学硕士,研究方向为高校思想政治教育。

**【基金项目】**本文是2015年贵州省教育厅高校人文社会科学研究项目“区域公共治理与合作背景下政府间协议实施研究”(项目编号:2015ZC013)的阶段性成果。

**【中图分类号】**D035

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1003-2606(2016)11-0020-03

自从有国家和政府以来,就离不开公共行政。从公共行政的产生到不断完善,从统治行政到管理行政再到服务行政,无不体现公共行政的价值追求在不断变化,以适应人类社会从农业社会到工业社会再到后工业社会、从前现代到现代再到后现代的发展需要。

## 一、管理主义理念下公共行政价值探求

管理是公共行政的题中应有之义。随着人类进入工业化时代,私人管理获得了很大发展,如何提高企业效率使财富快速增长,成为工业化时代最重要的命题。于是,泰勒、法约尔等针对提高企业管理效率的科学管理理论产生并得以发展,科学管理理论极大地促进了管理专业化的发展,提升了企业效率。同时,伴随城市化和工业化的发展,社会公共事务日益增多,如何快速有效地解决公共问题也被提上日程。这时,一批行政学家开始借鉴科学管理方法来提高公共行政的效率,管理意义下的公共行政得以重视和强化。应该说,威尔逊的“政治—行政二分法”厘清了公共行政的领地<sup>[1]</sup>,公共行政应工业化发展的要求由统治行政跨入管理行政,管理行政成为工业化时代公共行政发展的主流模式。“政治—行政二分法”使公共行政的天平倾向管理行政,公共行政活动中公平与效率的价值得以分离,价值理性与技术理性得以分离,在工业化时代的大背景下,公共行政理所当然地走向了一条在技术理性主导下追求效率的管理行政道路。公共行政追求效率的问题解决了公共行政沿高效率方向发展的问題,但还必须解决怎样获得公共行政效率的问题。正如威尔逊所言:“行政学研究的目标,在于首先要弄清楚政府能够适当且成功地承担

的是什么任务,其次要弄清楚政府怎样才能以尽可能高的效率和尽可能少的金钱或人力上的消耗来完成这些专门的任务。”于是,寻求好的管理制度、技艺、技巧、方式、方法提高政府管理社会的效率就成为日后公共行政百年发展的主题,而最重要的是寻求制度,因为技术理性是与制度理性紧密相连的,寻求制度理性、提高集体行动的效率就成为工业化时代公共行政发展的内在动力。受企业管理的影响,管理意义下的公共行政在追求效率的价值主导下进行了一场从理论到实践的全面建构。正是在这样一种大背景下,为追求行政效率产生了人类在公共行政领域具有重要意义的两大制度:一是文官制度,二是官僚制。

文官制度和官僚制组织为公共行政职业的专门化,为按管理理论提高行政效率奠定了制度和组织基础,使公共行政工作成为一门专门职业独立于政治领域。文官地位的确立使行政真正成为一门职业,达到选贤任能、提高行政效率的目的。泰勒用职位分类代替了品位分级制度,为文官的身份独立和政治中立奠定了基础,加快了文官制度的建设<sup>[1]</sup>。英国进行吏制改革,通过两个枢密院令正式实行偏重公务员能力的考试任用制;美国1883年通过《彭德尔顿法》,确立竞争择优的文官制度;至一战结束,西方各国已确立起了科学化的公务员制度,为选拔优秀行政人员奠定了制度基础。韦伯一直在探究如何使大型组织发挥效率,他认为,官僚制是最有效的一种组织结构,通过专业化的分工、按规办事的运行机制和层级节制的权力体系等,保证了组织效率的提高,为有效的行政管理提供了组织框架。当然,官僚

制在以后的发展中变得低效,一度成为组织低效的代名词,这另当别论,不论怎样,官僚制为公共行政的发展奠定了组织运行的基本框架。从此,管理行政就在文官制度和官僚制组织的框架下运作,迄今为止的行政实践都表明,这是人类公共行政的基本制度和组织结构,各国的行政改革大都是在此制度和组织结构确立的基本框架下丰富、完善和发展的。从“政治—行政二分法”开始,管理行政一直以效率为价值追求,寻求提高效率的制度、组织和理念等。发展到20世纪末的新公共管理运动成为管理行政追求效率的最高标志,新公共管理运动倡导用企业家精神改造政府。至此,管理主义理念下的管理行政经过百余年的发展建构起了完整的体系,科学管理理论、文官制度、官僚制组织、企业家精神构成了从理论、制度、组织到理念的完整架构,完成了管理行政的全面建构,在行政实践中发挥了重要作用,也产生了深远影响。

## 二、公共行政公共性的价值追求

公共行政最初是为了解决公共事务,具有极强的公共性,价值理性是公共行政最原初的意义,公共性应是公共行政的应有之义。但公共性自公共行政产生伊始就被淹没在统治行政的权力关系之中,因为公共行政产生时是以统治行政的模式表现出来的,主要是一种权力关系,但权力的委托与被委托关系在这里发生了改变。权力行使者即统治阶级不再对权力的委托者负责,来源于人民的权力发生了异化,公共利益被挤压,权力主要用来实现统治者利益,甚至不惜以暴力和以暴力为后盾的国家强制力保证统治者利益的实现,这无疑将公共性排斥在国家行政之外。公共行政基于解决公共问题而产生,但在农业社会,政府解决公共事务的职能主要是依附于其统治职能的,公共事务也是有限的,还没有真正实现公共领域和私人领域的分离,政治与行政也是不分的,国家的管理职能依附于统治职能,管理行政还没有真正分化出来,也就没有严格意义上的效率与公平的区分,公共性无从产生。到了工业化时代,随着市民社会的发展,有了公共领域与私人领域、公共部门与私人部门的划分,公共利益被突出,于是,如何实现公共利益成为社会治理中一个需要专门解决的问题,在国家与社会治理体系建设中,除了维护统治职能外,维护和增加公共利益逐步成为政府及行政管理的重要职能<sup>[2]</sup>。政府的统治职能服务于阶级统治的需要,政府的管理职能则服务于公共利益,行政管理在19世纪后期成为公共行政,增加了公共性的特质,时代发展把公共行政带入一个按照公共性价值进行建构的阶段。但遗憾的是,工业化时代在企业管理的影响下,公共行政的管理意义被强化,管理行政成为主要的行政模式,在效率的追求下,忽视了公共价值追求,公共性也一度被弱化,只保有形式上的公共性,在行政实践中无法承载起保证和促进公共利益实现的责任。政治是政府的生态和环境,虽然实行“政治—行政二分法”以后,行政在管理的途径上获得

了很大发展,但行政问题往往受到政治价值的干扰,不可能做到价值无涉,必须关注公共行政的政治背景与环境。公共行政问题的“纯粹政治因素背后是公共行政人员面临的深层次的道德和伦理问题”<sup>[3]</sup>。公共行政人员“必须学会如何解释性地和批判性地评估他们将要置身其间的境况,并学会按照他们自己的地方性叙述(利奥塔)或鉴赏系统(维克斯)或对话(罗蒂)行动”<sup>[3]</sup>。公共性是事关公共行政的性质和归属的一个政治价值问题。政府是行使公共权力的机关,解决的是公共问题,追求的是公共利益,而忽视公共性过分强调效率,就是对公共权力的异化。随着时代的变迁,人类施政的理念沿着从统治到治理、从善政到善治的路径变迁,当前公共性的回归越来越成为公共行政的一种强烈期盼。

公共行政致力于公共利益的实现,就会在价值追求上表现出与私人行政本质的不同,公共性无疑成为其价值内涵。管理行政建立起科学的行政体系,保证了行政效率的提高,促进了公共行政的发展,使公共行政抛开政治价值和公共性追求,专致于知识增长和技术进步,满足了日益增长的行政需要<sup>[4]</sup>。而管理行政过度的技术理性无视人的主体性,无视公共性、人文性的价值追求,背离了政府行政的本质。公共事务成为纯技术问题,为公共问题的解决带来诸多难题。公共性应是公共行政永恒的价值追求,“公共行政的发展史就是一部探索改进公共性实现方式的历史”<sup>[4]</sup>。

## 三、公共行政未来的价值选择:宏大的科学理性

公共行政的发展历史,是一部以技术理性主导的追求效率的管理行政发展史,特别是工业革命以来的技术进步为其发展提供了工具支撑,对科技理性的张扬,形成了依靠科学的层级规范管理社会的方式<sup>[5]</sup>。

应该说,公共行政为提高效率进行的制度设计、技术开发、方法与工具选择,极大地促进了人类进步和社会快速发展。但技术理性主导的公共行政的价值诉求只专注于效率而忽视对公平的期待,导致现代性的困惑。“现代性描述的是一幅非常狭隘的关于人们如何经济地、政治地、社会地和行政地行动图景,它并没有实现普遍真理、正义、善、繁荣或美好”<sup>[6]</sup>。如原本理想的官僚制组织,由理性走向非理性,“技术框架现在已经被人类意识完全物化了,这一框架以忽略伦理和人类意涵的方式在去人性化”<sup>[7]</sup><sup>[80]</sup>。政府解决公共问题的能力不足,公共性丧失;行政权力入侵私人领域;在效率刺激下,社会过分追求物质增长,而忽视了社会建设,社会矛盾增多;人与自然的冲突加剧等。管理主义思维方式对于解决人类面临的难题缺乏回应性和有效性,管理主义的效率价值难以解决社会问题提供坚实的生活基础。全球化、后工业化时代公共行政的主题已发生转换,这个主题向人们昭示:被技术主宰和绑架的政府是没有希望的<sup>[8]</sup>。

人们组建政府的初衷是为了更美好地生活,公共行政是为了实现人类美好的未来,随着时代的变迁应不断

调整公共行政的价值观和政府的行政模式,使其朝着美好的社会前进而不至于迷失方向。以效率为导向的技术至上的管理主义的公共行政适应了工业化时代的发展需要,随着全球化、后工业化时代的到来,后现代的公共行政必须走出现代性的困惑,实行与后工业化时代相符的公共行政发展路径。后现代公共行政模式还未确立,对此中外学者进行了探讨,解构原有公共行政的困境,从不同方面对公共行政进行民主的社会建构。如法默尔从语言方面探讨后现代公共行政,全钟燮从文化的角度进行公共行政的社会建构,登哈特从批判理论视角分析当前公共行政,福克斯和米勒从话语理论建构后现代公共行政,张康之从伦理精神的角度建构后工业社会公共行政。张康之特别结合中国本土状况,谈到中国未来公共行政的建构,他认为,人类社会治理模式的演变,经历了从农业社会以权力关系为基础的统治型社会治理模式到工业社会以法律关系为基础的管理型社会治理模式的转变,后工业化时代人类社会将会建立起基于伦理关系的服务型社会治理模式。人类即将进入后工业化时代,服务行政将是未来主要的行政模式,服务行政应持怎样的公共行政价值观呢?服务行政应该更加关注公共利益,关注社会公平,尤其是弱势群体的利益,实质意义的公共性追求应成为服务行政价值诉求的主流。管理行政过分强调形式化和工具理性化,“技术关怀取代政治和伦理的关怀,成为公共决策的基础”<sup>[9]</sup>。管理行政只是具备了形式上的公共性,真正的公共性难以生成。到了后工业化时代,以服务行政为主要模式的公共行政公共性生成的空间扩大,以服务为主导和以权力关系、法律关系、伦理关系三者统一为基础的服务行政大大提升了社会的动员能力,增强了公共领域的开放性和平等性。公共利益成为与个人息息相关的真正的共同利益,公共行政实质意义上的公共性在后工业化时代服务行政模式下真正得以生成。服务行政把维护社会公平与公正放在政府施政的重要地位,在致力于效率和财富增长的同时,更把关注点放到了公众需求的满足方面,使公共行政真正做到为人民服务和为人类谋福祉。

公共行政是关乎整个人类社会发展的事业。我们必须从哲学的高度反思公共行政的价值,必须从人类社会终极关怀的高度建构公共行政的未来理性。未来公共行政的发展应追求一种宏大叙事,在公共性与效率的整合中适应信息化时代发展的需要去探求公共行政的价值选择。如何探求宏大的科学理性成为未来公共行政价值研究的方向,随着人类进入后工业化时代,需要从更宏大的背景下和更普遍的意义上去追问公共行政的终极关怀问题,如公共行政的人文和价值关怀问题,即公共性、民主等政治价值问题和如何建立和谐世界这个人类共同的问题。公共行政“是人类不断探索公共资源,有效分配智慧、构建社会发展终极价值的心灵漫游”,“我们应用心灵去感知、体验和诠释我们所面对的公共行政世界”<sup>[7]13</sup>。未来的公共行政是服务行政模式,

政府应定位在服务的角色上,强调社会主体与政府合作,积极发展合作关系,推进多元协商社会共治。其理性形式是宏大的科学理性与人文理性,是一种普遍意义的理性制度和科学诉求,其基本内涵是正义、民主、平等、以人为本、交互主体性、对他人尊重等价值理念。未来公共行政应致力于公共性追求,致力于人的创造性发挥,致力于伦理价值和伦理精神的培养,正如新公共行政学者弗雷德里克森所倡导的那样,公共行政应以入世精神、批评精神和人文主义精神对公民负责,公平地、乐善好施地服务于公民。

中国在工业化和现代化进程中,取得了举世瞩目的巨大成就,但中国面临的很多现实问题也已经提醒我们技术至上的管理行政模式必须转换。发达国家会陶醉在他们创造的工业社会发展成就中,维护既有的世界秩序和结构。人类正走向后工业化时代,社会治理方式的转型与创新的重任已经落在包括中国在内的发展中国家身上。我们不能重复西方走过的路,必须根据全球化的现实、拥有全球化视野和后工业化取向,立足自身问题,确立自身的发展策略,同时把自身问题的解决与当前人类面临的共同问题联系在一起,解决人类共同的时代课题。

#### 参考文献:

- [1]毕瑞峰.论公共行政的领域化发展[J].四川行政学院学报,2011(1):89-92.
- [2]张康之.全球化后工业化背景下的行政学主题(一)[J].南京工业大学学报(社会科学版),2011(2):5-11.
- [3]杰·D·怀特.公共行政研究的叙事基础[M].胡辉华,译.北京:中央编译出版社,2011:166.
- [4]张康之.论“公共性”及其在公共行政中的实现[J].东南学术,2005(1):49-55.
- [5]王春福.公共治理变革中的理性谱系解析[J].浙江社会科学,2011(11):44-50.
- [6]杰伊·D·怀特,盖·B·亚当斯.公共行政研究——对理论与实践的反思[M].刘亚科,高洁,译.北京:清华大学出版社,2005:3.
- [7]全钟燮.公共行政的社会建构:解释与批判[M].孙伯瑛,等,译.北京:北京大学出版社,2008.
- [8]郑崇明.公共行政学的起源、演进与现代性困惑——基于制度经济学的解释[J].甘肃行政学院学报,2011(3):43-49.
- [9]戴黍,牛美丽.公共行政学中的批判理论[M].北京:中国人民大学出版社,2008:115.

责任编辑 王惠

E-mail: ldxwh@163.com

电话: 0371-63910574