

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2014.04.013

# 公共管理价值取向的重新审视

王印红

(中国海洋大学 法政学院,山东 青岛 266100)

**摘要:**公共管理的价值取向不仅关系到公共管理者的理想、信念、行政态度等意识层面的内容,而且还直接影响其行为模式、政策选择和制度建构。百余年的公共管理学史也是对公共管理基本价值取向的研究史,特别是公平与效率的探讨一直是公共管理研究的重要内容。无论从公共管理的本质特性——“公共性”的视角,还是从关注领域和历史使命上看,它完全不同于威尔逊提出的行政学,公共管理理论必须重新溯源,行政学所推崇的效率价值也有必要重新审视。另外,公共管理追求的效率引自经济学、管理学中效率的术语外壳,但无论是“社会福利最大化”还是“帕累托最优”都有其内在缺陷,它的可移植性令人质疑。

**关键词:**公共管理;效率;公平;价值取向;行政管理

**中图分类号:**C916 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2014)04-0093-07

追踪公共管理理论诞生和演变的过程,其价值取向似乎有“效率至上”、“效率优先、兼顾公平”、“效率与公平并重”的发展逻辑。但无论价值取向为何,在目前都无法十分有效地指导中国公共管理实践和解决其中的关键问题。现阶段中国社会的主要问题相比30年前发生了巨大变化,在对社会公共事务的管理中,教育、医疗、养老、就业、基本住房保障、资源与环境,这些公共产品问题日益突出,社会主要矛盾由私人产品短缺问题变成了公共产品短缺和公共产品供给不均衡问题。面对这样一个新问题和新变化,公共管理的价值取向能否明确“公平至上”,这是本文一直围绕着的核心命题。

## 一、问题的提出

公共管理,作为一门应用型学科从传统的基础学科分化出来之后,就试图走向独立。独立的原因当然是处于社会变革的关键时期,它受到了前所未有的重视以及公共管理实践对于学科的需求。在公共管理独立发展过程中,面临两个关键问题,其一是明确学科边界,即“我是谁”的问题;其二是确定学科规范性价值体系,即“我应该怎么做”的问题。就第一个问题而言,公共管理的学科边界是相对明确的,就是社会公共事务。对于第二个问题,公共管理研究者在公共管理的价值取向问题上没有取得一致认同,时而效率,时而公平,当二者出现冲突时,无所适从。公共管理理论的发展史和公共管理研究现状的派别林立、乱象丛生的事实就是明证<sup>①</sup>。反观经济学理论发展日臻成熟,并入侵至社会科学的各个领域,成为目前的“经济学帝国主义”,重要原因就是其价值取向的一贯继承性。对于价值取向,经济学自诞生之日起就是明确的,那就是效率。通俗的讲,经济学从来不讲“道德”,看似应该讲“道德”,应该秉持“公共性”的公共管理,价值取向

修回日期:2014-05-16

基金项目:中国海洋发展研究中心重点项目(AOCZD20130)

作者简介:王印红(1970-),男,山东济宁人,中国海洋大学法政学院副教授,博士,主要从事政府管理创新、政府经济学研究。

<sup>①</sup>公共管理并没有一个统一的研究角度或理论,来自不同学科背景的学者常常从自己的学科出发对公共管理进行研究。1993年,Bozeman概括了三种研究公共管理的角度:政策学派的角度(P)、工商管理学的角度(B)和一个尚难鉴别(X)。Kettl和Milward在《公共管理的现状》一书中,将政治学,经济学,社会学和心理学列为公共管理的学科基础。在《公共行政手册》中,Liou认为公共管理的研究方法包括政治科学、经济学、社会学、心理学、法学、管理学、哲学等学科;政治学是公共行政分析最早使用的方法,它为公共行政中的官僚治理与官僚责任的分析,提供了重要依据;法学是欧洲大陆公共行政的基础;哲学则用来研究政府官员的伦理问题;近期,经济学与管理学在公共行政中扮演着主要的角色。公共管理目前在运用各个学科的理论与方法来研究公共部门(包括政府与其他社会组织)的问题。

确没有取得一致认同。美国著名的政治学家罗伯特·达尔早在1947年就撰文指出：“我们与一门公共行政学还相距很远。如果不具备下列条件，不可能建立公共行政科学：(1)清楚地确定规范性价值以及地位；(2)较充分地认识到公共行政领域中人的性质，人的行为有较高的可预测性；(3)有一批比较研究，根据这些研究可能发现超出国界的历史经验原则和一般原理。”<sup>[1]</sup>时过境迁，这个论述可能武断。但对于刚刚起步的中国公共管理来说，应该承认达尔提出问题的价值性。抛开后面的两个问题，公共管理理论必须承担为公共管理实践提供规范性价值取向的使命。如果不能承担这个使命，我们宁可说公共管理学并未诞生。“如果中国公共管理学不能为中国公共管理实践承担起提供规范性价值的使命，其在理论创立和实践指导上就难有作为。当然，这种规范性价值不是来自学者的主观设定，而是来自对现代政府原理、公共管理规律和现代社会发展的总体趋势的科学研究和准确把握。”<sup>[2]</sup>

“公共管理的价值取向是衍生一系列公共管理体制、改革理念、改革规则、改革手段的前提。改革开放以来30年来，我们确定了‘效率优先，兼顾公平’的发展观念。在一定程度上，公共管理的价值取向也偏向于效率。”<sup>[3]</sup>管理理念、管理制度、管理手段及措施都优先地考虑了效率。当公共管理者挥舞着看似无所不能的“效率大棒”在各个领域特别是经济领域披荆斩棘之时，却陷入了现代公共治理的合法性危机之中。“地方政府公司化”就是以效率为首要价值取向的公共管理实践的一个精练回答。这个概念不仅在一定程度上解释了中国经济近30年取得的辉煌成就，也可以解释目前中国所面临的合法性危机，那就是地方政府醉心于经济增长或者经济利益，相对于份内的基本公共产品和服务的供给，要么简单粗暴，要么流于形式。著名的公共管理学者马骏坦言，在经验研究层面，我们对于中国公共行政的真实世界仍然知之甚少；从理论层面上看，我们并没有构建起能够准确地描述和解释现实世界的本土化的公共行政理论。结果使得我们无法获得其他社会科学同行的认可，也无法获得实践者的认同。严格地说，在过去的20多年中，中国行政学整体上并没有对我们这个处于巨大变革的社会所面临的重大问题作出建设性的贡献。同时，我们在规范理论上也是贫乏的，对于当代中国政府转型的许多根本性的大问题来说，“我们无力提供一个既适合中国特点又能构建一个美好社会的整体性的替代性方案”<sup>[4]</sup>。

公共管理的价值取向是价值理性还是工具理性，效率还是公平的争论一直持续着，直至当前，似乎也难以看到这些争论停止的迹象。但无论从公共管理学科自身的发展还是从对公共管理实践的有效指导上，都迫切需要明确的公共管理的价值取向。在关键的社会转型期有必要重新审视该学科的价值取向，此种价值取向既可以有效地指导公共管理实践，又可以有效地解决公共治理的合法性危机。

## 二、公共管理中效率与公平关系的发展逻辑

自1887年美国行政学家威尔逊发表标志着公共管理学诞生的《行政学研究》一文开始，对公共管理价值问题的探讨，尤其是其中公平与效率的价值取向问题的探讨就一直没有停止过。在百余年公共管理理论的发展历程中，其价值取向在不断演变。“正是基于对若干基本行政价值的不同理解，形成了公共管理学发展的三大历史阶段”<sup>②</sup>。当追溯其理论渊源时，很容易发现其价值取向的发展逻辑。

### (一) 古典管理理论时期

当把公共管理理论追溯至古典管理理论之时，很容易发现，古典管理理论创设的目的就是为了提高企业中工人的工作效率。管理学家邓肯曾说过：“如果说人们把一词与管理联系得最为紧密的话，那么这个词就是效率。事实上，科学管理运动……可以称为效率管理……正是人们对效率的渴望，才导致了近代管理思想的诞生。”<sup>[5]</sup>泰勒在1911年出版了《科学管理原理》一书后被公认为“科学管理之父”。科学管理理论的基本出发点就是提高劳动生产效率，科学的工作方法是管理中的“思想革命”，“思想革命”最重要的内容就是需要雇佣双方把视线从分享利润这块蛋糕转移开，共同想办法把“蛋糕做大”。他说：“管理的主要目的应该是使雇主实现最大限度的富裕，也联系着使每个雇员实现最大限度的富裕。”<sup>[6]</sup>因此，科学管理理论的主题就是提高工人的劳动效率和企业的效率。当公共管理理论溯及威尔逊，结论也很清晰。威尔逊作为公共行政学的鼻祖，在其开山之作《行政学之研究》中提升政府效率的追求一目了然：“首先政府能够适当地和成功地进行什么工作；其次政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用或能源方面用尽可能少的成本完成这些适当的工作。”<sup>[7]</sup>层级官僚制理论的提出者马克斯·韦伯从工具理性的角度出发，提倡一种不涉及价值判

<sup>②</sup>张康之在《公共管理热的冷思考》中称之为三大范式。

断的、有规范程序的、合理形式的思维方式和研究立场,强调公共行政的专门化、技术化、法制化、非人格化、官僚等级制等特征。因此,从公共管理理论缘起的初始阶段看,其坚信的主要价值取向是“效率至上”。

### (二)新公共管理理论时期

20世纪80年代以来,西方国家兴起了一场以民营化为取向,旨在推行绩效管理和“顾客导向”的政府改革思潮。这股思潮被称为新公共管理理论,它以“管理主义”作为金科玉律,把它视为政府改革的价值基础。主要观点是:“私人部门所强调的一些价值观念,其中最值得注意的效率问题在公共部门中应该受到重视。”<sup>[8]</sup>为解决“为什么公共部门总是比私人部门的效率更低”这个核心问题<sup>[9]</sup>,公共管理将管理学的理论思想引入公共部门。公共部门效率低于私人部门的管理效率,那就借鉴私人部门的管理办法来管理公共部门。因此新公共管理理论提倡公共部门应以市场或顾客为导向,汲取私营部门的管理方式和手段,如灵活的合同雇佣制和绩效工资制,对政府绩效目标进行界定、测量和评估,重视成本和收益分析等。

管理学家波利特指出,“新公共管理最核心的价值取向是有效验的3E:经济、效率和效能”<sup>[10]</sup>。从他的表述中能够看到,新公共管理理论相比于传统公共行政“效率至上”,拓宽了“效率”价值的内涵,实现了由效率至上向效率优位转变,在核心价值“效率”中融入了“效能”理念,这表明了公共管理学者们在关注实现效率的同时,也在考量公共管理部门其他多元目标的实现问题。著名行政学家胡德指出:“新公共管理很自然地明显地将强调的重心放在了诸如效率、消除浪费或者使资源与明确的目标相称这样的价值上,不过,那些价值的实现可能会以牺牲诚实和公平的交易、偏好的避免或对责任的追求为代价,或者可能会以牺牲安全保障、心情愉快和适应能力为代价。”<sup>[11]</sup>现在看来评价相当中肯,新公共管理在价值层面上导致公平、正义等民主价值的弱化,从而与西方国家“宪政”的基本理念相悖,其理论指导下的改革实践不可避免地出现了公共行政的合法性危机。总之,在新公共管理理论时期,其价值取向体现了“效率优位、兼顾公平”。

### (三)新公共行政理论时期

尽管以新公共管理理论指导下的政府改革取得了骄人的成绩,但同时也招致了各种批评与质疑。以罗伯特·登哈特为代表的一批公共行政学者在批评新公共管理理论的基础上,构建了一种崭新的公共管理理论即新公共服务理论。“从理论传承的视角来看,新公共服务理论是对新公共管理理论的一种扬弃和超越,它试图在承认新公共管理理论对于改进当前公共管理实践所具有的重要价值并摈弃新公共管理理论特别是企业家政府理论固有缺陷的基础上,提出一种更加关注民主价值和公共利益、更加适合于现代公民社会发展和公共管理实践需要的新的理论选择。”<sup>[3]</sup>“新公共服务理论体现了公共行政的宪政理念,把公民、公民权和公共利益置于新公共服务的重要位置,这使它在对新公共管理批判的基础上实现了对管理主义实质的超越。”<sup>[12]</sup>新公共服务理论认为公共行政的精髓在于“为公民服务以增进共同的利益”,强调行政人员服务于公民、追求公共利益、重视公民权和人的价值,将民主、公民权和公共利益的价值观念重新肯定为公共行政的“卓越价值观”。从而将公共管理的平等、民主的价值观念置于与效率同等重要的地位。

从以上的三个重要阶段看,公平与效率经过了“效率至上”、“效率优先、兼顾公平”、“效率与公平并重”的发展逻辑。公平与效率是公共管理价值体系中两个不可或缺的价值目标,注定了公共管理理论中的价值取向,不是实现其中任何一个目标,而是实现多元共同价值目标的问题。但困境是效率与公平在十分有限的场合可以实现共赢,而在多数情况下,促进效率,损害公平;促进公平,则损害效率。效率与公平在公共管理的实践中是否能并重?如果不能,公共管理者在“鱼与熊掌不能兼得”的困境下又该如何选择?

## 三、公共管理中“公平至上”的确立

公平一直以来是人类社会所追求的理想之一,即使不公平的情况处处存在,也不妨碍人类社会将之视为最高准则。在中国历史上,“等贵贱,均贫富”这个口号多次被书写在革命者的旗帜上,“不患寡,而患不均”的思想也在文化长河中源远流长。在西方国家,从柏拉图的《理想国》开始,公平就一直是人类的崇高理想<sup>[13]</sup>。本文无意追溯公平的词源,也囿于篇幅不去解读学界对公平的定义。公平可以理解为一种使动结构,意思是“公使之平”。在“神治”时期,“公”可以指“神”,也可以是“天和地”,是一种超自然力量。“平”就是平等、平均。在那个时期,人们寄希望于一种超自然力量(神、佛、老天爷等)可以让人们实现平等、平均。在“人治”时期,人们寄希望于皇帝、君主、权威者可以让人们实现平等。在“法制”时期,人们寄希望于法律可以让人们实现平等。公平就是在承认差别的基础上借助某种力量,从而实现无差别。这种力量在现代社会越来越多地指向以政府为主体的公共组织提供的公共管理。作为重要主体,政府在很大程度上就是

上文提及的那个“公”,其最终的价值追求就是“平”。当然,公平作为首要价值取向有如下的三个重要原因。

### (一) 公共管理的本质特性——“公共性”

“公共性”是一个涵义极为丰富的概念,就整个社会的宏观层面,“公共性”是一个国家或者地区公民普遍的、共同的利益或者是社会发展中长期、根本的利益。由此,衡量公共管理活动是否体现了公共性,那就看公共管理目的是否坚持和维护了公民的公共利益,政策制定与执行的出发点是否超越了政府的自利倾向,而考虑更为长远的整个社会的公共利益等。但什么是公共利益,谁的公共利益,谁来认定公共利益,如何分配公共利益?每一个人都是追逐私利的,每一个人都有自己的偏好,则需要一个普遍认可的公共选择机制将个人偏好整合成一个正确的社会偏好和公共利益。因此,公共性的获取及其保证,政治程序极其关键。它应该包含政策的制定、执行以及可能的结果是否具有开放性;公民是否能够充分了解有关政策的信息,并能够与政策制定者进行磋商;公民的利益能否通过政治过程得到表达和整合,等等。

公共利益是公共管理的根本价值追求,公共利益是公共权力的运行所产生的结果,在现代社会不可否认的是民主的表达。民主的实质是就是尊重每一个平等的权利,“现实中的民主都建立在这样的原则上:不但平等者平等,对不平等者也要平等相待”<sup>[14]</sup>。公众公共权力的运行达成共识的条件,很重要的一条就是公共利益能得以公平地分配。公共利益在社会生活中具体表现为公共物品和公共服务,公共性的实现必然要求合理而公平地分配公共物品与公共服务。否则,“如果不考虑政策实施的分配效果,不遵循社会公平的理念,公共行政可能忽视全体公民的合法利益”<sup>[15]</sup>。那么,公共利益如何来分配才是公平的呢?对于这个问题,罗尔斯以“作为公平的正义”来予以解答。在解释正义的原则时,罗尔斯指出:“所有社会价值——自由和机会、收入和财富、自尊的基础——都要平等地分配,除非对其中的一种价值或所有价值的一种不平等分配合乎每一个人的利益。”<sup>[16]</sup>尽管罗尔斯有关于公平的观点受到了诺克等一些学者的批评,他们认为政府公平地分配公共利益损害公民的工作积极性,或者会伤害公民的正当权利。但不可否认的是,在现代社会中,如果不能改善弱者的命运,不能救济穷人,就是对公共性的背离。罗斯福说,“一个政府如果对老者和病人不能照顾,不能为壮者提供工作,不能把年轻人注入工业体系之中,听任无保障的阴影笼罩每个家庭,那就不是一个能够存在下去,或是应该存在下去的政府”<sup>[17]</sup>。

基于此,从宏观层面看,公共性就是一个国家或地区公民普遍的共同利益;从公共权力的来源上,必须体现个人偏好整合成社会偏好的公共选择机制与结果的合法性;在公共权力的行使上,必须体现为公开与公民参与。这一切行动的指引都来自于公民社会对公平价值的追求,或者说对公平价值的追求才使得公民社会正确地界定和分配公共利益,才能保证权力来源的合法性和权力行使的正当性。

### (二) 对公共管理理论缘起的质疑

论及公共管理理论的缘起,学者们的一致认同是公共行政学。公共行政学的前身是行政学,大家公认现代行政学的开山鼻祖是美国的威尔逊,顺理成章地威尔逊也成为公共管理理论的创始人,尽管也有学者认为怀特1925年出版的《公共管理研究导论》标志公共管理学的诞生,但并没有影响主流学者对公共管理理论起源的认同。但公共管理理论是否起源于行政学至少存在着如下的几点疑问。

第一,公共管理学与行政学一个更关注决策问题,一个更关注行政效率问题。威尔逊基于对政府政策执行低效率的忧虑,提出了“政治—行政二分法”,从而创设了行政学,目的就是为了提高行政效率,他强调行政学的使命是力求政府不走弯路,使政府专心处理公务减少闲杂事务。但对于公共管理而言,最重要的不是执行,而是决策。西蒙曾经说过“管理就是决策”,从其论述中可见公共管理活动中决策的重要价值。执行可以追求高效率,而决策追求的绝不是高效率,而是民主化和科学化。显然民主化的决策不仅使决策更具科学化,而且更为重要的是平等地体现了参与人的权利与责任。公共管理学与行政学在如此重要的问题上并没有达成一致的认同,就认定公共管理学理论缘起于行政学理论多少有些勉强。

第二,从历史使命上讲,公共管理为公共领域纠正外部性、提供公共产品、维护公共秩序、解决公共问题,行政学理论旨在为公共部门实践寻求理论基础、探索方法技术以提高行政执行效率。人类社会的行动可以概括为两类:一类是创造财富的行动,一类是创造有序公共生活的行动。前者的主体是家庭和企业,后者的主体是基于公共权力而形成的政治共同体——国家或政府<sup>[2]</sup>。在共同行动中,形成了两大管理体系:一是经济管理,二是公共管理。经济管理的使命是在资源稀缺和人类理性的前提下有效配置资源,用数学的语言可以概括为“约束条件下求极值”,本质上就是在约束条件下如何使得财富快速增长。公共管理的使命

也是清楚的,那就是在约束条件下如何创建有序的公共生活。公共管理行为存在和维系的根本目的和合法性也在于为公众提供良好的公共秩序和公共利益。反观行政学的使命在于“探索公共行政学的元理论、分理论以及公共行政学方法技术论,以实践为导向,改进公共行政手段”<sup>[18]</sup>。

第三,从价值取向上,公共管理与政治学同出一脉。公共管理承担了公共领域的治理,对公共领域的治理显然最重要的是实现有序的公共生活,实现有序生活的价值原则就是公平,在公共管理之本质特性公共性中已作论述。关于政治学的价值原则,亚里士多德早在2000多年前就指出:“政治学术是一切学术中最重要学术,其终极的目的正是为大家所重视的善德,政治学中的善即是正义,正义以公共利益为依归,按照一般的理解,正义是某些事物的平等观念,其包括两个因素:事物与应该接受事物的人;相同的人就该配给相同的事物。”<sup>[19]</sup>所以,政治学的本质就是让公共权力和公共利益以平等的方式实现共享和共有。从这个意义上讲,无论公共管理如何发展,其内在的价值取向与政治学是一致的。从公共管理的发展历程看,两门学科对其影响巨大。其一,政治学为其提供了价值理性:公共权力的使用,公共利益的分享,公共空间的治理应该实现公平。其二,管理学为其提供了工具理性,通过管理学提供的方法、工具认为公共事务、公共空间可以实现科学治理。至于二者的影响,美国学者亨利的分析最为精辟:“如果说政治学对公共管理的演化和内在价值观有深刻的影响,那么管理学的影响没有这样大。管理学不像政治学那样与公共管理之间有血缘关系,管理学开始照顾公共管理时,公共管理已经进入了青春期。这并不是说管理学为公共管理创造了温暖、舒适的环境,并不是这样。政治学有时表现得更像一个专制的父母,管理学对待公共管理则更像一个心不在焉的大妈,不太清楚谁住在哪个房间,还常常忘记给他们吃饭。管理学对公共管理有明确而有益的影响。影响之一就是推动公共管理发展新的管理学的方法论,它使公共管理学者重新思考公共管理中公共的意义。”<sup>[20]</sup>

基于以上评判,公共管理学承担了政治学“创造有序生活”的使命,又汲取了政治学至高的“善”的治理养分,可以说公共管理与政治学一脉相承。张康之也断言:“与其说威尔逊开创了行政学这门学科,不如说威尔逊是行政学的‘助产士’,因为从根本上来说,行政学的‘母体’仍然是政治学而并非是‘横空出世’。”<sup>[21]</sup>管理学只不过是公共管理学提供了实现目的的方法与方式,即使这些方式方法也被新公共服务理论学派所质疑。既然行政学和管理学不是公共管理的主要理论渊源,其所推崇的效率价值观,理应被重新审视,其在公共管理价值体系中的地位也应被重新评估。

### (三)对将效率移植到公共管理中的疑问

行政学诞生之后,学者们把百余年的公共管理学史分为传统公共行政、新公共行政和新公共管理三个阶段,然后着力论述每一个分期的价值内容,但在论述公共管理的价值时,学者们引用其他学科的“效率”和“公平”术语的外壳,但却没有赋予它们在公共管理上的独特涵义<sup>③</sup>。其结果不但招致其他学科的学者对公共管理学这门学科的独立性的质疑,也使公共管理的基本理论一直流于感性认识的浅薄状态<sup>[22]</sup>。出现这样问题的重要原因在于,公共管理直接把效率纳入其价值体系,缺乏对效率来源的追问,也缺乏对公平与效率关系溯源性的解读。

其一,效率作为一种价值观念,直到19世纪才进入公共领域。自由、平等、民主是近现代西方思想史中的三大主题,西方的文艺复兴真正开启了西方人思想启蒙的先河。在经济上率先实现自由市场经济,经济自由也导致人们在思想、政治上对自由的追求。自由也不是没有限度的,限度就是不侵犯别人的自由,本质上意为平等,即人与人享有一定的相互可尊重的不侵犯的等量的自由。每个人自由的基本前提是每个人的政治权利的平等,实现政治权利的平等依据是民主的表达以及民主的程序。在公共领域平等与民主是其主要的价值观念,效率并没有进入西方启蒙思想家和政治理论家的视野,而是直到19世纪,随着经济学的成熟和管理学理论的诞生,效率才成为重要的价值追求之一。

其二,就公共管理理论起源看,公平与效率的地位并不均等。溯及行政学发展的历史,政治—行政二分有其深刻的历史背景。在自由主义思想的影响下,西方国家普遍建立了三权分立制度,在国家的治理上主张对社会的放任。在这个时期,行政不能干预社会,不能插手公域的管理,仅仅作为政治的附庸,是政治实

<sup>③</sup>弗雷德里克森在《新公共行政》中将“社会公平”定义为“一系列价值偏好,包括组织设计偏好和行为方式偏好的关键词语”,其内涵包括回应性、代表性、参与和责任等价值组合,这显然使社会公平的概念模糊不清。在社会公平成为所有公共行政与民主行动的基础和度量标准前,社会公平必须被定义、理解、接受和重视,以使社会公平的价值超越经济效率。

现统治的工具。西方近代政治家所追求的公平价值,通过政治制度实现,如三权分立、代议制民主等,行政学所追求的效率在行政学诞生之初,就被笼罩在公平价值之下。随着垄断资本主义的形成和外部性问题的突出,行政逐渐涉足于公共领域,发展成为公共行政,公共蕴含的公平精神依旧是行政的约束前提。从学科的研究逻辑看,对任何学科都有其约束前提,如经济学是在约束条件下求解效率最大化的问题,约束条件既包含资源的有限性,也包括经济活动所处的政治、法律、技术等环境条件的约束,并认为这些约束条件是给定的外生变量。公共管理学也需要秉持这样的研究逻辑,公共是其约束条件,公共是外生变量,在这样的约束前提下,公共管理追求“效率至上”或是“效率优先、兼顾公平”并无不妥。

其三,取自经济学中的“效率观”有其自身难以解决的缺陷。经济学对效率的主要解释为资源配置最优。经济学重要的命题是解决资源稀缺性与人类需求无限性之间的矛盾,解决这一矛盾可以从两个角度入手,一是降低人类的需求,如用道德、宗教的方式都可以降低人类的无限需求。人们常常说幸福就是知足,显然知足就是适当降低自己的欲望;二是尽可能多生产出人类所需的产品和服务。经济学并没有从第一个角度入手解决这对矛盾,而是假设人类的需求是无限的。那么解决这一矛盾体的唯一选择就是追求最大化的生产、交换和消费行为,即社会利益的最大化。经济学中用消费者剩余和生产者剩余之和——总剩余来衡量。经济学在假定市场充分竞争,也就是完全竞争市场的情况下,消费者和生产者在追求各自利益最大化的同时实现了社会利益最大化,这就是古典经济学中最为著名的理论“看不见的手”。经济学处理社会福利最大化的方式十分巧妙,它认为社会福利由两部分组成,其一是生产者的剩余,其二为消费者的剩余。生产者的剩余是收益减去成本,其实就是利润,利润可以用实实在在的货币来衡量。反观消费者的剩余是对物品主观评价减去支付,评价是消费者对购买到的物品和享受到的服务的心理感觉,这显然属于主观层面。把总剩余看成是主观层面的消费者剩余和客观层面的生产者剩余的加总令人质疑。更为关键的问题是,每个人的最优的累加是不是就是社会的最优?答案从公共经济学中的一个典型案例“公地悲剧”中很容易得到。在“公地悲剧”的案例中,每个养羊户追求自己利益的最大化,结果导致社会悲剧的发生。社会最优是要看一个人的利益是不是另外一个人的利益函数中的一个变量。但显然,在我们这样一个利益关系复杂的社会中,利益群体之间是互为外部性的。外部性问题和公共物品供给问题正是政府得以存在的重要理由,如果仅仅认同这样的效率观,而不进行重新界定和解读,公共管理有关效率的价值追求就值得怀疑。

其四,福利经济学认同的帕累托效率只是一种效率标准。福利经济学认为资源配置最优状态是帕累托最优状态<sup>④</sup>,同时认同帕累托效率,即如果一项经济活动在不使一些人境况变坏的情况下,使得一些人的状况变好,则该项经济活动就被认为是有效率的。福利经济学从保护个人权利出发提出帕累托资源配置标准的意义在于,一个理智的社会应该在不损害某些人利益的基础上谋求使得另外一些人获益的社会改良途径。这似乎是公共管理者的理想,但现实很残酷,社会的治理常常需要“把富翁的一个苹果无偿地拿过来分给穷人”,也使得提出帕累托效率标准的意义仅仅存在理论中。

#### 四、结论

公共管理的价值取向涉及公共管理者的理想、信念、行政态度和心理偏好等观念和意识层面的东西,它决定公共管理“应该怎么做”的问题,也决定了公共管理的行为选择、行为模式、政策选择和制度建构等层面的内容,因此公共管理价值取向的研究和明确具有重大的理论意义。本文是对公共管理价值体系研究中公平与效率关系的重新审视。公共管理常常思考的一个问题是“既要把蛋糕做大,又要把蛋糕分好”,如果同时实现多元的目的,自然皆大欢喜。但在公共管理的实践中,不可否认的是,在多数场合这两个目标是相互矛盾的,一方面,为了提高效率有时必须忍受更大程度的不公平;另一方面,为了增加公平,有时又必须牺牲更多的效率。公共管理者常常不得不在这样的困境作出选择。出现如此艰难选择的一个关键原因是公共管理者常把公共管理等同于全能管理,忽略在公共管理之外还有社会管理和工商管理的事实。因此,在思考上述问题之前,需要首先思考的是“是做蛋糕,还是分蛋糕”。即使是在“做蛋糕”之时,也不妨在“怎样做蛋糕”之前思考“做谁的蛋糕”的问题。

<sup>④</sup>对于某种既定的资源配置状态,任意的改变都不可能使至少一个人的状况变好而又不使任何人的状况变坏,则称这种资源配置状态为帕累托最优状态。

## 参考文献:

- [1] 罗伯特·达尔. 公共行政科学: 三个问题[C]//国外公共行政理论精选. 北京: 中央党校出版社, 1991.
- [2] 林尚立. 公共管理学: 定位与使命[J]. 公共管理学报, 2006(2): 1-5.
- [3] 王印红, 王刚. 对公共管理研究中定量推崇的批判[J]. 重庆大学学报: 社会科学版, 2013(1): 64-71.
- [4] 马骏. 中国公共行政学研究的反思: 面对问题的勇气[J]. 中山大学学报: 社会科学版, 2006(3): 73-75.
- [5] DUNCAN W J. Great ideas in management: Lessons from the founders and foundations of managerial practice[M]. Oxford: Jossey-Bass Publishers, 1990.
- [6] F. W. 泰勒. 科学管理原理[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1984.
- [7] WILSON W. The study of administration[J]. political Science Quarterly, 1887(2): 32.
- [8] 盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [9] 周燕. 公共管理研究: 传统与前沿——一个学科框架的描述[J]. 中山大学学报: 社会科学版, 2010(1): 145.
- [10] CHRISTOPHER P. Managerialism and the public services: The Anglo - American experience[M]. UK: Oxford Basil Blackwell, 1993.
- [11] CHRISTOPHER P, JACHSON M. Administration argument[M]. UK: Dartmouth Press, 1991.
- [12] 马骏, 郭巍青. 公共管理: 新的研究方向[J]. 武汉大学学报: 社会科学版, 2002(1): 76-83.
- [13] 李凤圣. 论公平[J]. 哲学研究, 1995(11): 41-46.
- [14] 卡尔·施米特. 政治的浪漫派[M]. 上海: 上海人民出版社, 2004.
- [15] 弗雷德里克森. 公共行政的精神[M]. 张成福, 等, 译. 中国人民大学出版社, 2003.
- [16] 罗尔斯. 正义论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1988.
- [17] 孙立平. 以重建社会来再造经济[J]. 社会学研究, 2009(2): 23.
- [18] 齐名山, 王资峰. 寻找公共行政学的使命[J]. 学海, 2008(3): 102-103.
- [19] 亚里斯多德. 政治学[M]. 北京: 商务印书馆, 1965.
- [20] 尼古拉斯·亨利. 公共行政与公共事务[M]. 北京: 华夏出版社, 2002.
- [21] 张康之, 刘柏志. 公共行政的继往开来之路——纪念伍德罗·威尔逊发表《行政学研究》120周年[J]. 湘潭大学学报: 哲学社会科学版, 2007(1): 14.
- [22] 王乐夫, 张富. 公共行政的价值范畴研究[J]. 安徽大学学报, 2004(3): 105-109.

## Re-examination to the Value Orientation of Public Management

WANG Yinhong

(School of Law and Politics, Ocean University of China, Qingdao 266100, P. R. China)

**Abstract:** Public management's value orientation not only relates to the consciousness level, such as ideals, beliefs, and administrative attitudes of public managers, but also has a direct impact on their behavior patterns, policy options and institutional construction. The history of a hundred years' public management is also the research history of the public management basic value mindset, especially the study of equity and efficiency has been the main point of public management research, but there is a disagreement between the researchers about the relationship of above two ones. From the view of essential characteristics of public management—"Public", it is totally different from the administration what Thomas Woodrow Wilson puts forward. Therefore, the public management theory has to re-trace to origins, the efficiency value worshiped by the public management also has a necessity to re-examine. In addition, public management's chasing for efficiency comes from the external item of economics and management. But no matter "The maximization of social welfare" or "Pareto Optimality", both of them have their intrinsic defects. So its transferability is questioned.

**Key words:** public management; efficiency; equity; value orientation; administration

(责任编辑 傅旭东)