



# 公共行政的价值理性:由效率中心到民主中心

## ——基于行政组织演化的分析

宋喜存<sup>1</sup>,赵 蕾<sup>2</sup>

(1. 郑州航空工业管理学院 人文社会科学系,河南 郑州 450015;2. 厦门大学 公共事务学院,福建 厦门 361005)

**摘 要:**民主与效率两种理性的价值选择主宰着各国行政组织的理论演进与改革历程。我国的行政组织的发展与西方各国处于不同的政治生态与博弈情境,针对我国的行政改革在本质上仍然从属于政治体制改革这一特点,在设计 and 实行政改的过程中,应坚持行政发展与政治发展协调互动的科学改革观,突出行政理论与行政理念的创新。理性移植西方行政组织的改革理论及其现实模式,探寻符合中国特殊发展环境的行政改革之路,才能避免改革重复地陷入困境与误区。

**关键词:**公共行政;行政组织;效率;民主;价值

**中图分类号:**D63 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2008)03-0107-05

自公共行政产生至今,其组织的发展历程即摇摆于民主与效率两种理性之间,前者关注公正、平等、民主和回应性,后者关注效率和结果。行政组织理论与范式的转换,在某种程度上就是效率与民主之间的博弈过程,公共行政中的民主内涵与价值取向亦随着行政组织的发展而演变。

### 一、西方行政组织理论的价值演变

威尔逊的《行政学研究》一文被认为是行政学研究的发端,他将行政活动从政治活动中分离开来,其对行政目标的定位内含了明显的效率要求。20世纪初以泰勒为代表的科学管理学派,主张通过建立一套标准化、规范化的工作方式和科学管理方法,最大限度地提高组织效率。韦伯的官僚制则为人们提供了追求效率的理想类型,因此也被认为是传统的行政组织模式的经典代表。可以说,从20世纪初到第二次世界大战,行政学的价值色彩明显式微,公共行政学更多的是追求一种工具理性,即强化效率在公共行政目标体系中的地位<sup>[1]</sup>。

以效率为中心的行政目标确立后,不断受到人们的质疑。赫伯特·A·西蒙就认为,将效率确立为公共行政的核心目标,过度地宣扬了一种工具理性,而忽视了公共行政的价值理性<sup>[2]</sup>。

#### (一)新公共行政的民主理念

20世纪60年代,民主价值开始被引入公共行政领

域。新公共行政运动以价值导向的公共行政学为基础,提出了全新的理论观点,认为公共行政的核心价值应包括:社会公平、代表性、回应性、参与和社会责任感<sup>[3]</sup>。此外,以弗雷德里克森等为代表的一批新公共行政学者还批判了传统公共行政学“效率至上”的原则缺陷,提出了“社会性效率”观,这是相对于科层制下的“机械性效率”观而言的。它认为效率必须与公共利益、个人价值、平等自由等目标结合起来才有意义,主张加强公共行政与其服务对象——人民的互动,通过增加其对公众的需求作出积极反应来抵消传统公共行政理论下的无效率观,引导社会价值,以实现公共行政的民主责任与政治义务<sup>[4]</sup>。

#### (二)新公共管理对效率与民主的相对融合

20世纪80年代末,为了回应严峻的信任危机,一些欧美国家先后兴起政府再造(Reinventing Government)运动,并由此产生了一种新的公共部门管理模式,称为“新公共管理”。这场运动最为核心理念是:解决政府困境的唯一正确的价值选择,在于重新定位政府的职能,按照企业家精神重塑一个“企业化政府”。新公共管理是建立在公共选择理论、委托—代理理论、交易成本理论等经济学原理基础上的新的管理理念。它强调政府不仅应该采用企业管理的技术,而且应该采用某些企业的价值观。新公共管理认同效率的两种形式:机械性效率和社会性效率,并认为传统公共行政追求的是一种片面的“机

\* 收稿日期:2007-11-06

作者简介:宋喜存(1974-),女,河南洛阳人,郑州航空工业管理学院,讲师,主要研究公共行政理论。

械性效率”，其带来的一个直接后果是侵害了社会公平、平等的价值观。他们主张公共行政应该追求“社会性效率”，通过追求建立社会公平、平等来确立行政的基本价值观，即在民主社会中建立民主行政的模型，以期实现社会公平与正义价值。

新公共管理以经济学为支柱性理论意味着行政组织对人的假设在经过若干变迁之后再次复归于“经济人”的假设，这必然为其民主价值取向蒙上了一层阴影。对于新公共管理的民主责任机制的恰当性，许多学者从不同方面提出了质疑。勃克斯认为，新公共管理中显而易见的市场模式阻碍了所有回归到实质性民主的努力，限制了公民有效影响政策和行政的可能。伯格曼指出，当公民被视为顾客时，他们是在一种虚弱的民主形式中活动。但不可否认的是，新公共管理提出的顾客导向等概念，的确增强了公民的自主意识，这对提高公共行政人员的服务意识，从而更加注重顾客的需求是有积极意义的。

### (三) 新公共服务对民主价值的重新定位

20世纪90年代后期，一些学者提出了与“新公共管理”相区别的“新公共服务”的概念，该理论认为，把公民当成“顾客”的观念存在着某种局限性，应把传统的对效率和业绩的关注转移到对民主回应性的关注上来。“与新公共管理(它建立在诸如个人利益最大化的经济观念之上)不同，新公共服务是建立在公共利益观念之上，是建立在公共行政人员为公民服务并确实全心全意为他们服务之上的。”<sup>[5]</sup>新公共服务提出的公共组织模式的基本内容及特征是：主要关心提高服务质量，但必须以实现公共服务使命为基础；在管理过程中反映使用者(而不是一般顾客)的愿望、要求和利益，强调公民权理念；怀疑市场机制在公共服务中的作用，主张将权力由指派者转移到民选的委员会；强调对日常服务的全社会学习过程；强调公民参与和公共责任制等。行政活动的目的和性质决定了它应有社会责任和义务。正如登哈特所言，公共组织不应该、也不必像企业那样来管理，它应该像民主政府那样来管理<sup>[6]</sup>。新公共服务的民主治理模式代表了一种私人部门管理观念和公共部门管理观念的新融合，即强调公共部门的公共服务使命，但又采用私人部门“良好的实践”中的质量管理思想<sup>[7]</sup><sup>120</sup>。

## 二、西方行政组织的改革历程与价值取向

公共行政的实践性改革总是以理论为其支撑和指导体系。西方行政组织理论与模式的演变，正是体现了公共行政理论发展进程中民主与效率的双重诉求，以及二者之间反复博弈的过程。

### (一) 从自由资本主义到垄断资本主义

自由资本主义时期是资本主义发展的上升阶段。这一时期，英国古典政治经济学家亚当·斯密等以“经济

人”假定为基础，极力推崇市场机制，反对政府干预经济生活，认为最好的政府就是最廉价的政府。因此，自由资本主义时期政府采取自由主义的管理方法，以保障资产阶级的自由、平等、民主权利为目的。奉行“政府管得越少越好”的信条，主要依靠市场这只“无形的手”来调节和引导社会经济及其他各项事业的发展。

进入垄断资本主义时期以后，资本主义所固有的矛盾日益尖锐，自由主义的统治方法已不适应这个时期的统治要求。在这一背景下，美国经济学家凯恩斯提出“干预主义”理论，强调政府不应该仅仅是社会秩序的消极保护人，还应该是社会秩序与经济生活的积极干预者。此理论曾在西方盛极一时，并发展成为干预主义的政府职能论。这一时期资本主义国家充分运用和强化了政府的政治统治职能，行政权力不断扩大，专政镇压职能大大加强，民主职能有所削弱。政治和行政分离的理论正是对19世纪80年代美国政府改革经验的概括和总结。1883年美国政府确立了以功绩制为核心内容的近代文官制度，把立法和政治决策归结为政党或政务类公务员的行为和活动，而行政官员的职能就是执行法律和政策，对政治决策本身不承担责任。

从自由资本主义到垄断资本主义，西方政府职能的民主诉求几乎降到了资本主义诞生以来的波谷。如果说自由资本主义时期的民主理念是幼稚和蒙昧的，那么，垄断资本主义时期则用一种同样幼稚和蒙昧的管理主义将民主诉求排斥在行政组织发展之外。尽管一切改革的行为都是为了更好地维持社会秩序与经济发展，但正如登哈特所言：“目标决定了我们做出回应的方式。”在偏执地追求效率与秩序的同时，民主作为公共行政最为本质和深层的内涵，难免被遗忘甚至践踏。

### (二) 当代西方国家行政组织的改革

二战后，随着社会的发展和国家干预的加强，各国政府的行政职能和管理范围不断扩大，行政机构和人员编制规模日益膨胀，进而导致了机构臃肿、人浮于事、公共开支不堪重负、行政效率低下等弊端。为了摆脱上述困境，推动经济与社会的发展，20世纪70年代末以来，西方各国政府陆续推行了一系列被称之为“新公共管理运动”的改革措施。

第一，缩小行政管理范围，强化政府宏观调控和综合协调功能。当代西方发达国家政府改革的重点之一是重新界定政府职能。在新公共管理主义的视野中，政府应该从大量的社会事务中解脱出来，将这些职能交给或归还于社会，由社会经济组织或中介组织去承担，政府则负责制定法律和规章制度、监督和执行法律法规。经过职能调整，西方国家政府的经济社会管理职能仅限于：建立全面而系统的经济立法体系，把社会经济活动纳入法制轨道；通过计划、财政、金融干预等手段，加强对经济的宏

宏观调控;提供公共物品以及公共服务<sup>[7]114</sup>。

第二,调整中央与地方关系,扩大地方政府的权力。中央与地方关系是当代各国政府行政改革的重要内容之一。上世纪70年代以来,这方面的改革呈现出分权和集权两种趋势,但以地方分权为主流。各国政府普遍采取了财权集中、事权分散的原则,既保证国家整体利益得以维护,又充分调动地方政府的积极性,且都在不同程度上强化了中央政府对地方政府的严格、有效的监督,加强了中央政府的宏观调控。

第三,改革传统的科层组织制度,简化行政工作程序。随着社会的发展和国家干预的加强,科层组织制度产生了机构庞大、效率低下和行为形式化等弊端。因此,改革传统的科层组织制度,建立精干、合理、高效的政府机构成为了各国政府改革的重要目标。西方国家在简化行政程序方面普遍采取以下做法:缩小审批事项的管理范围;下放审批权限;废除失效的、过时的条例;合并重复的审批程序和审批制度;简化申报程序和审批手续;等等<sup>[8]368-372</sup>。

西方国家政府改革的进程提高了政府组织的行政效率,更重要的是,它为政府提供更高质量的公共产品,更好地为社会服务提供了可能。高效率与社会公平在很多情境下是互为促进的。政府改革对社会性效率的追逐在某种意义上有助于其更好地实现社会正义与民主,这主要归因于人们效率观的发展和演变:即从机械性效率(技术效率)向社会性效率的转变。无论是缩小职能范围,实行地方分权,还是精简科层组织,简化审批程序,无不包含了现代民主价值的内涵与诉求,即政府组织如何优质高效的提供公共产品。当然,现代行政组织的发展,尤其是新公共管理对管理主义的过分倾向也引起了人们的某种忧虑:企业化的政府组织模式是否会对社会性效率的追逐忠贞不渝,而不会最终偏向和蜕化为机械性效率;企业的管理价值观又如何与行政组织的民主价值取向相融合。这些问题是公共行政学者们一直关注且不愿放弃的诉求之一。

### 三、当代中国行政组织改革的民主诉求

与西方行政组织理论与现实改革的进程相似,我国行政组织的改革也映射着民主与效率的价值选择和反复博弈。通过对当代中国行政组织改革历程的梳理,可以明晰改革所面临的困境,并进一步探寻摆脱这些误区的现实路径。

#### (一)当代中国行政组织的改革进程

建国以来,我国共进行了八次较大规模的行政改革,其所涉及的内容大致包括政府组织机构、政府组织职能和政府组织制度等若干层面。

从1954年开始,我国进行了新中国建立以来第一次

较大规模的政府机构改革,这次改革以加强中央集权为中心。这次改革奠定了我国高度集中统一的行政管理体制的基本模式。1958年中央开始了以中央向地方下放权力为主要内容的管理体制变革,同时对国务院行政部门进行了精简调整。第三次机构改革是1961—1965年的改革。从1961年开始,中央重新开始强调集中管理,将1958年以来下放的单位先后陆续收回中央管理。

1982年中国实行了经济体制改革和对外开放,第四次机构改革应运而生。此次改革的主要内容是:精简机构,裁减人员;改革权力过分集中的状况,解决中央与地方、政府与企业的管理权限问题、废除领导职务终身制等。1988年第五次机构改革明确提出以转变政府职能为关键,以经济管理部门为重点。要求按照政企分开原则,对企业由直接管理为主逐步转向间接管理为主。同时,对国务院机构进行了改革,强化综合部门、经济调节部门、监督部门和社会保障部门,适当弱化专业管理部门<sup>[8]377</sup>。

1993年的第六次政府改革重点仍在于转变政府职能,理顺政企关系,精简政府机构和人员,改革的根本途径是政企分开,侧重点仍在政府经济管理部门。同时全面推行机关、事业、企业人事制度改革。1998年第七次机构改革开始。主要内容是精简政府机构,调整政府与市场、政府与社会、政府与企业的关系,调整中央和地方关系,进一步完善国家公务员制度,以及其他多项改革。

2003年初,国务院机构改革方案的提出,标志着新一轮政府机构改革的展开。这次机构改革没有以机构和人员规模作为衡量的标准,而是突出内容,重点解决深化国有资产管理体制改革、完善宏观调控体系、健全金融监管体制,继续推进流通管理体制变革、加强食品安全和安全生产监管体制改革等5方面的问题,以此来对政府分工进行调整,推进政企分开、减少政府干预。

#### (二)新中国历次行政改革的误区解析

对建国以来我国历次行政改革的过程进行梳理,可以发现明显的反复、被动和褊狭的迹象。具体而言,我国行政组织的改革误区集中体现在观念、手段和理论移植三个方面。

##### 1. 观念误区:对民主价值的忽视

当代中国行政组织系统的最大问题不是管理和效率问题,而是民主行政匮乏、政府责任缺失和服务理念稀少等政治缺陷。我国行政制度原本具有特殊和突出的宪政主义色彩,即公有制与人民当家做主。但改革开放以来,行政组织的发展对效率理解的偏颇与对管理主义的过分倾向,已经导致民主价值关注的严重滞后。可以说,我国历次政府改革在本质上只是组织机构和管理层面上的变革,而非观念上的政治发展与价值重构。历次改革的预期目标始终无法顺利实现也充分说明,在忽略价值目标

的同时单纯追求管理的高效和范式的转型,结果往往适得其反,即一方面使行政改革的根本主题(价值理性的重构)被次要问题所取代和掩埋,另一方面又因为缺乏必要的观念基础和体制环境,导致旧有机构和职能持续的低效和失范。显而易见,“期望公共行政能够独立于政治,或者说期望它的最基本含义是行政而不是政治的想法是不现实的”<sup>[9]</sup>。

## 2. 手段误区:对权力配置的忽视

纵观新中国成立以来行政改革,大多包含着精简机构、裁撤人员以及职能转变等举措,尽管如此,我国政府组织机构设置还是出现了若干愈演愈烈的规模高峰,而政府职能转变的改革绩效也是差强人意。改革的曲折历程证明,把行政机构调整和职能转换作为改革之根本,是无法使行政系统适应经济和社会发展需要的。这种行政改革主题和手段的偏差最终导致了行政组织改革不断陷入新的误区和困境。进一步而言,权力的结构和配置才是体现政治价值理性的最关键元素。没有整个政治系统权力结构和功能的重新调整和配置,单纯的以机构和职能为中心的改革策略是很难在现有的政治体系下落实到位的。即使包括机构、职能等在内的现代行政体制能够“建立”起来,也很可能仅有体制框架而无实质,即新体制很可能无法按照原来的设想正常运行起来。世界上很多第三世界国家均存在有现代民主政治和行政体制框架却无现代民主政府运行的怪现象,即使是西方发达国家为消除这一现象也经历了一个漫长曲折的过程<sup>[10]</sup>。

## 3. 移植误区:对政治生态的忽视

忽视我国既有的政治制度生态环境,对西方行政改革理念与方式进行“机械移植”是我国行政组织改革所面临的又一误区,突出表现在两个方面:一是忽视我国政治制度和体制架构与西方的巨大差别。相比之下,西方国家面临的往往是相对成熟和稳定的政治体系与经济社会发展环境,而中国的行政组织在改革的对象、行政系统的性质和特征以及面临的问题则与西方迥然不同。二是忽视我国现有的制度基础。即脱离国情,盲目引进西方的行政思想和组织管理模式,把中国新近出现的尚不成熟的经济社会因素和发展趋势当成了基本成熟的现实和趋势,进而推行诸多不切实际的建议与举措。在这种情境下,“机械移植”必然导致各种改革设想与举措成为空中楼阁,更无法产生积极的对策建议和改革成果。

## (三)中国行政组织改革的进路前瞻

基于上述分析与论证可以认为,尽管各个国家的行政组织改革都需要在民主与效率两种理性之间进行相似的选择与博弈,但如果以同一历史时期作为论证前提与参照条件,我国的行政组织演变往往与西方国家处于不同的发展阶段与博弈情境。因此关键在于要把西方行政组织的改革理论及其现实模式与中国国情结合起来,探

寻符合中国特殊发展环境的行政改革之路。

当前中国行政改革的紧迫性与进度的缓慢和效果的不明显已经形成了一对突出的矛盾,出现这种矛盾的最重要原因是历次行政改革都伴随着政治改革的滞后。事实上,改革开放以来,中国的政治系统并没有发生根本的变化,其政治与行政的实况决定了我国的行政改革在本质上仍然从属于政治体制改革,这是中国不同于其他西方发达国家行政变革的突出特点。明确行政改革的这一属性意味着,在设计和实施行政改革的过程中,不应当过分偏重或一味强调机构规模、组织管理和技术策略等层面,而忽视或回避民主、公平、服务、回应性等政治价值层面,进而割裂行政改革与政治改革之间的内在联系,模糊行政组织演进的终极目标。改革实践亦证明:一旦出现只有行政改革而无政治改革的支持与配合的单边行动,行政改革必将陷入孤立无援、难以到位的僵局。

因此,当务之急是要在中国的政治发展战略下认识和规划中国的行政改革,坚持政治发展与行政发展协调互动的科学改革观。党的十六大、十七大提出要提升政治文明,发展民主政治,建设法治国家,同时坚持以人为本,树立全面协调可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展。这对于我国当前新一轮行政改革具有极其重要的指导作用。要加强对行政改革的总体战略研究,增强行政改革的整体性、系统性与连续性,抓紧制定行政改革总体方案。明确行政改革在全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会中的战略地位,要使行政改革措施与经济体制改革、政治体制改革、社会管理体制改革的措施相配套,科学确定行政改革的总体目标、中长期目标与近期目标,明确行政改革的基本任务与工作重点,积极稳妥地推进行政改革。着力转变职能、理顺关系,加快完善公共服务体系,建设服务型政府。把行政组织的改革放到中国整体发展,尤其是政治发展情境下进行分析和规划,对于中国的行政改革具有非常重要的理论和现实意义。

在树立政治发展与行政发展协调互动的科学改革观的同时,还要突出行政理论与行政观念的创新。行政改革源于行政理论的创新。经过多年的改革实践,我国行政管理理论方面取得了丰硕的成果。但是在肯定成绩的同时,我们不能不面对这样一个事实,即我国的公共行政理论的创新仍然落后于我国经济的发展和行政改革实践的要求。因此,如何实现理论的创新建立有中国特色的公共行政理论体系,就成为我国公共行政研究的一个重大课题。而行政观念的创新与转变则是行政改革能否顺利进行的重要前提。我国行政改革目标能否实现同样取决于人们头脑中固有的陈旧、落后的行政观念能否真正、彻底地转变。其中包括依法行政的观念,行政社会化的观念,行政高效化观念,特别是行政的民主回应性观念,强调公民的民主参与,使行政更加关注民生。

可以认为,在行政学作为一个独立学科从政治学中分离出来之后,经过长期的发展以及行政生态的变迁,最终以民主为切入点开始了回归政治学理念(而非学科)的某种诉求<sup>[11]</sup>。这种回归与融合更多的建立在行政学作为一门学科系统的开放性上。因为人们逐渐发现,作为与政府密切相关的两门学科,行政学与政治学是不可能截然分开的。更何况,行政学与行政行为的大多数原则和内容都是由政治学提供与规定的。当然,新公共管理与新公共服务是否能够或最终实现效率与民主的重新定位与融合还有待评议,但这至少代表了公共行政价值理性的发展中一种不可逆转的趋势与倾向。

#### 参考文献:

- [1] 张国庆. 行政管理学概论(第二版)[M]. 北京:北京大学出版社,2003:624-626.
- [2] (美)赫伯特·A·西蒙. 管理行为(第四版)[M]. 北京:机械工业出版社,2004:69.
- [3] (美)乔治·H·弗雷德里克森. 论新公共行政学[G]. 彭和平等. 国外公共行政理论精选. 北京:中共中央党校出版社,

- [4] 丁煌. 西方行政学说史[M]. 武汉:武汉大学出版社,1999:338.
- [5] (美)罗伯特·B·登哈特. 公共组织理论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003:207.
- [6] (美)珍妮·V·登哈特,罗伯特·B·登哈特. 新公共服务:服务,而不是掌舵[M]. 北京:中国人民大学出版社,2004:1.
- [7] 陈振明. 公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003.
- [8] 夏书章. 行政管理学(第三版)[M]. 北京:高等教育出版社,广州:中山大学出版社,2003.
- [9] (美)詹姆斯·W·费勒斯,唐纳德·F·凯特尔. 行政过程的政治[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002:93.
- [10] 贾宝林. 中国行政改革思想分析:误区、困境与科学的改革观[J]. 内蒙古大学学报,2004(5):15-19.
- [11] 虞新胜. 政治价值与政治活动的追求[J]. 西南大学学报(社会科学版),2008(1):85-89.

责任编辑 刘荣军

## Value Rationality of Public Administration: From Efficiency-Centeredness to Democracy-Centeredness

—An Analysis from the Perspective of the Evolution of Administration Organize

SONG Xi-cun<sup>1</sup>, ZHAO Lei<sup>2</sup>

(1. Department of Humanities and Social Sciences, Zhengzhou Insitute of Aeronautical Industry Management, Zhengzhou 450015, China;  
2. School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

**Abstract:** The contesting and selection between democracy and efficiency dominate the theory evolution and reform process of administrative organizations in all countries. The development of administrative organization in China is placed in the variant and political ecosystem with western nationality and combat scene. As the administration reform in China still pertains in the political reform in essence, the scientific reforming views must be carried out with emphasis put on the innovation of administrative theories and ideas in the process of designing and enforcing the reform. By rationally transplanting the reforming theories and existing models of western administration organizations and seeking appropriate approaches to political reforming in China are the best measures to avoid the risk of returning to past dilemma of administrative reform.

**Key words:** public administration; administrative organization; efficiency; democracy; value