

# 寻求公平与效率的协调与统一 ——评现代西方新公共行政学的价值追求

丁 煌

**内容提要** 新公共行政学是20世纪60年代末期和70年代产生的一种以公共行政规范理论为研究重心的公共行政理论。它试图通过对传统公共行政“效率至上”价值观的批判和对“社会公平”价值观的倡导来建立一种将公平与效率协调统一起来的公共行政新规范——“社会性效率”。这种新的公共行政规范对于当代公共行政的理论和实践均产生了重大影响。

**关键词** 新公共行政 价值 效率 社会公平 社会性效率

## 一、问题的提出

当人类进入20世纪后半叶时,整个世界几乎处在了一种急剧变革和纷扰不安的时代,科学技术的迅猛发展,不仅使生产率得到了快速增长,使经济发展水平得到了不断提高,而且也导致了全球文化的日益普遍化和理性化,所有这些既对人类社会的进步具有重要的促进作用也对人类社会的发展造成了许多不良的影响。面对社会出现的种种变化,现代政府的确已经无法再用过去的管理模式来控制局势和解决问题,因为传统的公共行政理论是实证科学的产物,它自然也就无法指导行政管理的实践,应付现代科学技术的发展所造成各种危机。正是在这样一种历史背景下,1968年,新公共行政学高举“社会公平”的旗帜应运而生,它倡导关注意义和价值、着重建立规范理论,以期促使未来的人类社会绽放出一线曙光。

所谓“新公共行政学”是相对于“传统公共行政学”而言的,具体来说,它是指20世纪60年代末期和70年代产生的运用现象学方法、本土方法论、符号互动论以及解释学和批判理论等新的研究方法并且强调以公共行政的“公共”部分为研究重心的公共行政理论。传统的公共行政学所追求的是一个有效的、经济的和协调的行政管理系统,而新公共行政学则不然,它不仅认为公共行政应当以经济、有效的方式为社会提供高质量的服务,而且更强调把社会公平作为公共行政所追求的目标。正如弗雷德里克森所言:“新公共行政学把社会公平加入到传统的目标和基本原理中。实用的或传统的公共行政学试图找出下列两个问题中任何一个问题的答案:(1)我们怎样才能够利用可以利用的资源来提供更多的或更好的服务(效率)?(2)我们怎样才能够花费更少的资金来保持我们的服务水平(经济)?而新公共行政学则增加了这样一个问题:这种服务是否增进了社会公平?”<sup>①</sup>这实际上也就意味着行政管理人员不能是价值中立的,他们应当担负起对社会的责任,应当把出色的政府管理与社会公平作为一种新的公共行政的基本原理、应履行的必要职责和应遵循的社会准则,而且社会公平这一社会准则本身又赋予了新的公共行政以新的使命:即它有责任改革那些在制度上、功能上、效果上妨碍社会公平的政策与影响实现社会公平目标的政府行政管理体制,换言之,新公共行政的使命是对影响和削弱社会公平、出色管理、经济的和有效率的各种因素和组织结构进行变革。

## 二、对传统公共行政学“效率至上”观的反思和批判

“效率”是一个既十分重要又颇具歧义的概念。19世纪末期，效率的特定意义只应用于工程方面，自20世纪初起，效率便开始应用于经济界和企业界，由于政府资源的有限而且人民的需求日益增长，效率观念也逐渐地在公共行政的理论研究和实际工作中得到广泛的应用。然而，即使是在公共行政领域，人们对效率也有着不同的理解，如果将各种不同的意见加以归纳，对效率的解释大致可以分为以下两种基本类型：

1. 机械性效率：即是指可以用具体数字表示的投入与产出之比率，它强调的是以最少的投入取得最大的产出。这种效率亦称“技术效率”或“生产效率”。传统公共行政理论的效率观大致就属于此类。

2.社会性效率：即是指以社会价值观念为目标，规范地予以衡量的效率，也就是说，效率必须与公共利益、个人价值、平等自由等价值目标结合起来才有意义。新公共行政的兴起即代表着这类效率观的发展。

新公共行政学正是在不断地对传统公共行政的所谓“效率至上”原则进行反思和批判的基础上发展起来的。新公共行政学对传统公共行政学的“效率至上”原则的反思和批评是从理论和实践两个方面进行的。

从理论方面来看,新公共行政学主张公共行政不仅仅是执行政策的工具,而且还是对广大民众生活的各个方面都具有决定性影响的重要因素,它担负着广泛的社会责任。反观传统公共行政理论将效率当做基本价值,强调非人性化和客观化的所谓理性效率,促使组织对人与人之间的互动采取机械性的控制,个人只是惯性地服从并且专注于工作过程,人与人之间变成了工具般地相互操纵,以追求有效率地完成组织目标;而个人则失去了自我反思和自我了解的意识,缺乏创造精神和人格的健康发展,甚至造成组织成员与服务对象之间的疏远和隔离,进而失去了组织应该表现出的社会价值和责任。鉴于传统公共行政学“效率至上”原则固有的缺陷,新公共行政学采取解释学和批判理论的模式进行研究,以期超越传统公共行政学的所谓“理性模式”,它主张公共行政组织通过“了解”和理想情境的沟通对话来促使公共行政与其服务对象——人民产生诚挚的互动,以通过增加其对广大民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,进而实现公共行政的民主政治责任与义务。也就是说,与传统公共行政学不同,新公共行政学强调建立规范价值,关注人民需要,提高社会性效率,以改善人类的生活,实现行政管理工作的最终目标。

从行政实践方面来看,新公共行政学认为,首先,公共行政的最重要的目的在于促进人类幸福,然而,传统公共行政学理论所强调的指挥统一、层级节制等原则虽然促进了效率,但是它们却面临着发展的困境,而且由于社会的急剧变迁,传统公共行政理论与实际之间的鸿沟愈来愈大,它无法担负起社会责任,更缺乏适应社会发展的能力,自然也就谈不上能够有效地改善人民群众的生活水平了!其次,传统公共行政的效率观也促使一些行政学研究者以机构性效率为标准来评估公共服务的绩效。这些行政学者被训练得如同专业的经济学家,专注于成本利益分析,并且被假定为“国家意志”的先知者,成为伦纳德·怀特早期对公共行政所下定义的典型例证,即成为“政府目标完成过程中的管理者和材料”。而如此定义下的公共行政在实践中往往会导致总体上的无效率。最后,传统公共行政学理论过分迷信效率,造成了长远性的缺乏效率并且已经明显地造成了更多的问题。尽管它强调的行政原则为罗斯福执政时期强化行政权力以及集权控制联邦行政系统提供了依据,但是这种强调“指挥统一”的效率行政的设计也导致了尼克松执政时期著名的“水门事件”成为公共行政上的一大丑闻。由此可见,新公共行政学者们认为,效率虽然在某种层次上有其积极的作用,但是在公共问题的解决上却一筹莫展,究其原因,这正是由于按照传统公共行政理论设计的政治制度并没有表达公共利益,而只是考虑机械性的量化概念,它未曾顾及到社会性的公平分配,其结果往往促使社会上有组织者、有权势者以及既得利益者受益最多,而造成越来越多且差距日益增大的不公平、不平等现象。

### 三、对社会公平价值观的提倡

如前所述,传统的公共行政学是把效率和经济作为公共行政的两个基本原则的,所谓效率是指利用有限的资源提供更多更好的服务,而所谓经济则是指花费更少的资金保持和提高服务水平。在传统的公共行政学视野中,经济特别是效率无可置疑地是公共行政的出发点和终极目标。新公共行政学提出了与此不同的看法。他们认为,实现以较少的投入换取较大的产出即经济和效率目标固然是公共行政的价值追求和目标之一,但决不是其核心价值,更不是唯一的价值准则和终极目标。传统的公共行政机关在执行立法和提出计划时,常常以牺牲社会的平等来强调效率和节约,与其说它照顾一般利益,倒不如说它照顾特殊利益,它以献身于争取公众福利和民众的面貌出现,但实际上却反其道而行之。而新公共行政学则强调,公共行政的核心价值在于社会公平,在于促进公民社会所拥有的、以社会公平为核心的基本价值。

何为“社会公平”?何为公共行政的“社会公平”?“公平”一词本是社会心理学的一个概念,早在1965年美国著名社会心理学家亚当斯就曾从行为科学的角度提出了他著名的公平理论。他认为,一个人不仅关心个人的收入(工资标准、奖金数量、工作成绩的认可以及其他因素)和付出(如个人的努力程度、付出劳动量的大小以及经验、知识

的多少等),而且还关心自己的收入、付出与别人的收入、付出的关系,亦即人们不仅关心个人努力所得到的绝对报酬量,而且还关心自己的报酬量与别人的报酬量之间的关系,即相对报酬量。人能否受到激励,不仅会由于他们得到了什么而定,还会由于他们看到别人得到了什么而定,他们总是首先进行一番“社会比较”,全面衡量自己的收入和付出。从某种意义上说,工作动机激发的过程,实际上就是人与人之间进行比较、作出判断并据以指导行为的过程。如果一个人发现自己的收入和付出的比例相当,他就会心理平静,认为公平,于是心情舒畅,努力工作;相反,如果一个人发现自己的收入和付出的比例不相当,或低于别人,他就会产生不公平感,内心不满,影响其工作积极性的发挥,亚当斯用公式将他的公平理论概括如下:

设  $I_x$  代表个人的付出,  $O_x$  代表个人的收入,  $I_y$  代表作为比较对象的他人的付出,  $O_y$  代表作为比较对象的他人的收入;

则，(1)公平状态为： $\frac{O_x}{I_x} = \frac{O_y}{I_y}$ ；

(2)不公平状态为:  $\frac{O_x}{I_x} \neq \frac{O_y}{I_y}$ ;

以上公式表明,当一个人的所得与其付出的比值等于作为比较对象的他人的这项比值时,就存在着公平状态,如果二者的比值不等,那么就存在着不公平状态。后来,人们将其纳入伦理学和政治哲学的范畴内加以讨论,认为,“公平”概念的完整含义应当包括“收入与付出相符合、贡献与报酬相一致、权利与义务相对称,也就是责权利相结合”<sup>②</sup>,进而使“公平”概念进一步获得了社会意义——即“社会公平”。新公共行政学者正是在伦理学和政治哲学意义上讨论“公平”概念的,例如,弗雷德里克森就明确指出:“公平意味着人与人之间的一种公正、正当和公道的精神或习性,……它与自然权力或正义同义。”<sup>③</sup>而对于“社会公平”的含义,新公共行政学派则作了更为具体的解释,并且将其视为公共行政的“公共目的”,赋予它作为核心价值的意义。正如弗雷德里克森在《新公共行政学》一书所指出的:“社会公平包含着对包括组织设计和管理形态在内的一系列价值取向的选择。社会公平强调政府提供服务的平等性;社会公平强调公共管理者在决策和组织推行过程中的责任与义务;社会公平强调公共行政管理的变革;社会公平强调对公众要求做出积极的回应而不是以追求行政组织自身需要满足为目的;社会公平还强调在公共行政的教学与研究中更注重与其他学科的交叉以实现对解决相关问题的期待。……总之,倡导公共行政的社会公平是要推动政治权力以及经济福利转向社会中那些缺乏政治、经济资源支持,处于劣势境地的人们。”<sup>④</sup>

在新公共行政学者看来,社会公平应该具有极其丰富的内涵,为此,他们直接从美国当代著名政治哲学家和伦理学家约翰·罗尔斯的“作为公平的正义”思想体系中获取坚实的理论依据。他们完全赞同罗尔斯关于公平的基本观点,即公平的自由处于高于一切的地位,理想的“正义”社会应拥有最大的公平自由,每一个社会成员都应享有公平的自由,包括言论、集会、结社的自由等。一个民主立宪政体的首要原则就是保证公平的政治自由。当公平的自由原则在由宪法规定的政治程序中得到运用时,就成为公平的“参与原则”。而参与原则要求所有公民都拥有公平权力参与立宪过程、决定立宪结果,要求所有的成年人都有权参与政治事务,每一个有选举权的人都有一张选票,而且“每张选票在决定选举结果中具有大致相同的份量”,要求“所有公民至少在形式上应有进入公职的公平途径”<sup>⑤</sup>,要求“所有的公民都应有了解政治事务的渠道”。因此,宪法规定必须采取有力措施不仅要保证社会所有成员享有参与政治的公平权利,保证“在机会平等公平的条件下职位和地位向所有人开放”<sup>⑥</sup>,确保一种参与、影响政治过程的公平机会”,而且要让最少受惠的社会成员获得最大的利益,要改革社会和经济的不公平状况,避免由于“资产和财富分布上的不均等”而导致“社会中的较不利者”“不能有效地行使他们那一份与别人相同的影响力”<sup>⑦</sup>。可见,这里所说的公平,实际上不仅指法律的公平,而且指事实上的公平,结果的公平,为此就需要对最少受惠者予以必要的补偿,以减少社会中的不公平。新公共行政学派的社会公平价值观所依据的正是罗尔斯的这种作为正义的公平观念,因为这种公平观念恰好适应了新公共行政学派改造理论体系、推动政府变革的需要。否定传统行政片面追求效率、经济,而忽视公平这一首要价值的理论体系,将使为全社会,尤其是为社会的最少受惠者提供公平的公共服务这个“社会公平”价值全面运用到当代公共行政管理的理论与实践中。诚如新公共行政学者哈特所说的一样,公平理论赋予现代公共行政以伦理的内容,它将有效地指导行政官员的行为,即明确了官员及组织的行为应保障公民基本平等自由权的实现,更明确了他们有责任和义务为最少受惠者获得公共服务所进行的各种努力。<sup>⑧</sup>

新公共行政不仅期待政府能够通过观念与行为转换解决社会存在的尖锐矛盾,更期待着公共行政进入到一个全新的领域,即当代民主社会中,建立民主行政之模型。<sup>⑨</sup>民主行政要求公众需要是行政体系运转的轴心,即公众的

权利或利益应高于政府自身的利益扩张和利益满足。政治的民主必须实实在在地体现在民主的行政过程之中。民主行政是现代社会的大势所趋，是社会进步的体现。新公共行政指出，民主行政，实现“社会公平”并不是空洞的伦理道德，亦不是乌托邦的梦幻，它完全可以通过行政改革得以实现。因此，新公共行政学派没有停留于理论的思辨和各种假说之中，他们以推动政府行政改革为己任，努力寻求发展公共行政的良方，从而使新公共行政不仅是一种社会思潮，同时也逐渐成为一种社会运动。由此可见，新公共行政学者所理解和倡导的“社会公平”价值观旨在通过理论的应用、制度的设计以及政策的执行来促使人们都能够心悦诚服地生活，从而达到美好的境界。

#### 四、对公平与效率之协调与统一的强调

一般来说,许多学者通常认为公平与效率之间具有不相容的关系,似乎两者不可兼得,他们或是主张公平与(生产性)效率具有潜在的冲突,或是强调最有效率的分配必定是极端地不公平,而完全公平的分配却可能会导致效率较低乃至完全无效率。然而,新公共行政学者则不然,他们认为政策公平地加以运作,不仅可以改变经济行为,而且还有助于效率的提高。他们以贫困家庭的儿童教育问题为例对这一点作了说明。在他们看来,某些具有天赋的儿童因其受到经济条件的限制而不能接受良好的教育,人力资源无法得到充分发挥,从而造成国家整体资源的一种浪费,这便是无效率。他们还认为,公平的环境可以为人们提供平等的竞争机会,有利于人尽其才,才尽其用,进而有利于提高人力资源的利用效率。所以,他们认为公平的实现能够促使效率的提高。正如美国学者J.C. 帐拉洛和R.C. 昌德勒所言:“新公共行政学的支持者看到,追求社会公平作为健康地要求改革的愿望,这将极大地促进传统的公共行政的经济、效率和行政效果的价值。”<sup>⑩</sup>与此同时,新公共行政者还认为,效率的提高也能够促成社会公平的实现,在他们看来,经济效率与社会公平可以并存不悖,经济效率甚至是实现社会公平的必要条件之一。例如,新公共行政学派的重要代表人物之一罗伯特·达尔就主张,公平固然重要,但是效率亦不可或缺,因为缺乏效率将会导致资源的浪费,人民生活更加贫困,进而会致使社会公平更加难以实现。由此可见,新公共行政学者并没有因为注重社会公平就忽略效率的应用作用,在他们看来,公平和效率是相辅相成的,诚如新公共行政学派的另一位著名学者沃尔多所言,效率观念只有置于其所维护的价值体系中才具有实用和意义,亦即真正的效率乃是建立在公平基础之上的效率——社会效率。他还认为,真正有效率的政府必是民主的:它满足了人民的需要;真正民主的政府必是有效率的:它能敏感地察觉到人民的需要,并且以科学、公正、经济、快捷的方式实现人民的意志。仅从政府决策行动的基准来看,沃尔多认为,作为政府最主要的活动,公共政策不仅要解决复杂多变的公共问题,而且还应该正确地引导人民迈向善的生活。然而,何谓善的生活呢?按照沃尔多的观点,善的生活应包括物质生活、和平、自由与平等、都市化等等价值的满足。因此,沃尔多仍然承认效率就是行政之善,然其本身不能成为一种价值,而必须存在于社会价值体系之中,被赋予道德的内容,方具有真正的意义。据此,沃尔多提出了“社会性效率”的概念,它强调效率必需与公共利益、个人价值、自由平等及其他人文价值等相结合;并且提出了“目标层级结构”的概念,主张按照社会的“价值体系”(pyramid of values)将行政目标分成不同层次的等级,由高到低,依次排列,来作为行政决策的基准。由此可见,尽管“社会公平”是新公共行政的首要价值,但是经济、效率等价值亦未曾为其所弃。所以,如何正确地协调公平与效率便成为新公共行政学研究的重心,而沃尔多的上述“民主行政理论”在某种程度上可以为我们寻求公平与效率的统一提供有益的启示。

## 五、简评

纵观新公共行政学整个发展历程,从1968年新公共行政学的诞生,一直到1988年第二次新公共行政学会议止,在此的20年间,新公共行政学者对“社会性效率”的价值追求,可谓是不遗余力。他们通过对传统公共行政“效率至上”价值观的批判和对“社会公平”价值观的倡导来唤起整个公共行政领域的全面变革,进而整合各种理论观点,以期建立一种将公平与效率协调统一起来的公共行政新范式;他们强调以伦理、民主、政治互动、公民参与以及回应性等观念为基础设计出一种新的组织体制,以增进社会公平实现的可能性,进而从整体上提高他们所追求的“社会性效率”。他们的这种种努力不仅体现在他们所撰著的一系列学术著作中而且更表现为在很大程度上对公共行政理论和实践所起到的改进作用。例如,从理论研究方面来看,新公共行政学借鉴和运用解释学方法和批判理论,强调民主行政下的有效沟通和意识形态的解放,着眼于对意义和价值的关注,俨然摆脱了传统“理性模式”的束缚;而且它还深化了公共行政教育的内容,新公共行政学者所强调的是应当培养一种德才兼备、高瞻远瞩、积极主动的行政通才,而不是像过去那样按照传统公共行政学理论将行政管理人员培养成为“效率机器人”。从行政实践方面

(下转第 80页 )

- ⑧ [2] ⑩ 1997年世界银行发展报告:《变革世界中的政府》,中国财政经济出版社,1997年版,第15页、第12页。

⑨ 夏振坤:“信息革命与经济发展”,载《江汉论坛》,1997年第1期。

⑩ 吴畅安、俞可平:《当代西方国家理论评析》,陕西人民出版社,1994年版,第23页。

⑪ 参见吴敬琏:《市场经济的培育和运作》,中国发展出版社,1993年版,第199—20页。

⑫ 李晓:《东亚奇迹与强政府》,经济科学出版社,1996年版,第66页。

⑬ 李国鼎:《台湾经济发展背后的政策演变》,东南大学出版社,1993年版,第10页。

⑭ [美]帕特·乔特:《银弹攻势》,中国经济出版社,1991年版,第7页。

⑮ 转引自邹树彬:“经济全球化与经济民族主义”,载《深圳大学学报》1998年第1期。

⑯ Raul Kennedy “Preparing For the Twenty-first Century, New York, Random House, 1993, P. 332—333.

⑰ [美]卡尔·多伊奇:《国际关系分析》,世界知识出版社,1988年版,第27页。

⑱ ⑲ 阿尔温·托夫勒:《第三次浪潮》,上海三联书店,1983年版,第38页。

⑲ 阿尔温·托夫勒:《力量的转移》,新华出版社,1996年版,第28页。

⑳ 《马克思恩格斯全集》,第27卷,人民出版社,1972年版,第477页。

㉑ 《马克思恩格斯选集》(第四卷),人民出版社,1995年版,第70页。

㉒ M·P·托达罗:《第三世界的经济发展》,中国人民出版社,1988年版,下册第22页。

㉓ 托马斯·杜奈:“国际经济竞争与行政管理”,载《中国行政管理》,1993年第3期。

㉔ [美]J.W·阿瑟·刘易斯:《经济增长理论》,上海三联书店,1990年版,第52页、第516页。

㉕ [美]C·林德布洛姆:《政治与市场——世界的政治经济制度》,上海三联书店,1992年版,第14页。

㉖ 张世贤:《公共政策析论》,台湾桂冠图书公司,1988年版,第149页。

(作者系深圳大学管理学院行政管理系讲师,518060)

(上接第 84页 )

来看,新公共行政学基于“社会性效率”原则所提出的诸如减少层级节制、分权、参与、民主行政、对社会民众的需求作出积极回应以及面对面的沟通等观念和主张,从公共服务的平等分配、公务员权利的解放、利益与价值代表的多元化、参与观念的增强、内省伦理道德意识的建立以及人事行政的分权化等方面,均对当代美国政府及其行政管理产生了重大影响。自70年代至80年代,美国公共部门的改革正如新公共行政学派预示的那样展开着,政府部门广泛地推行了全面质量管理运动,倡导政府部门积极地寻求公众的基本需求,尽力追求产品与服务的品质,并通过不断发展的组织体系与能力稳定地改进服务品质;1978年,美国《文官改革法案》就明确强调了公务人员的培训与教育;1987年,美国国会通过了“马康包力治安法”,决定在公共部门设立质量改进的总统奖,以激励那些提供优质的公共服务的组织与公务人员;1988年,美国政府建立了“联邦质量学院”作为培养公务人员增强“顾客服务意识”、发展优质服务技术管理手段的机构,由此,将公共部门的全面质量管理运动推向高潮。实际上,作为公平与效率的协调与统一,“社会性效率”俨然已经作为当代公共行政的核心价值取代了传统技术性效率的地位。

## 注 释:

- ① 杰伊·M·沙夫利兹和阿尔伯特·C·海德合编:《公共行政学经典》,美国多尔西出版社,1987年英文版,第426页。

② 参见拙文《政策的公平性》,载《中国软科学》1993年第6期,第20页。

③④ 弗雷德里克森:《新公共行政学》,美国亚拉巴马大学出版社,1980年英文版,第38,6~顶。

⑤⑥⑦ 罗尔斯:《正义论》中译本,中国社会科学出版社,1988年版,第213,79,216页。

⑧ 参见戴维·K·哈特:《社会公平、正义与公平的行政官员》,载(美国)《公共行政评论》第3期(1974年2~3月号)。

⑨ 参见文森特·奥斯特罗姆:《美国公共行政的理性危机》,美国亚拉巴马大学出版社,1973年英文版。

⑩ J C 帕拉洛和 R C 昌德勒编著:《行政管理学词典》中译本,陈嘉陵等译校,湖北省编制委员会办公室与湖北省社会科学院政治学研究所编印,第34~25页。

(作者系武汉大学政治与行政学院副教授 行政系教研室主任,430072)