

公共价值的行政学分析

竺乾威*

【摘要】公共价值不仅是公共行政的使命和应实现的目标、公共行政活动应遵守的原则和标准，它也是一种可以用来降低行政交易成本的方法。公共价值是建立在政府和社会共同价值基础之上的。对于政府来说，在与社会的互动中，从制度、行政美德和责任等几个方面来培育和提升自身的价值，将有助于提高行政效率和行政质量。

【关键词】公共价值；交易成本；制度；道德；责任

一、公共价值与政府管理

政府管理都有其秉持的一套公共价值，比如像效率、经济、公正、责任、回应性、诚信、公共利益、廉洁、公开、平等、公平等，这些价值通常可以分成两个部分，行政的（也即经济的，强调效率）和政治的，这两个方面也构成了行政活动的主要内容。政府的两大职能即统治和社会管理也可以理解为政府的政治职能和行政职能。政府管理行使着国家赋予它的权力。而国家为什么要存在，其存在的理由是什么？如果说企业是市场的产物，那么国家可以说是社会的产物。为什么市场会产生企业？科斯的创造性贡献在于他回答了这样一个问题，即企业存在的本质在于它可以降低交易成本。国家作为社会发展到一定阶段（用马克思和恩格斯的观点来说就是私有制的出现）的产物，它的本质的作用在哪里？在笔者看来，同企业一样，国家的存在在于它可以降低管理社会的交易成本。正如恩格斯讲到的，国家是社会在一定发展阶段上的产物；国家是表示：这个社会陷入了不可解决的矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级不至在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一

种表面上驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在“秩序”的范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家^[1]。尽管马克思和恩格斯从社会冲突的角度强调了国家的阶级性质，但国家的这一阶级属性并不妨害它去调节社会冲突和矛盾，把这些冲突和矛盾局限在社会秩序不至于崩塌的范围内，不妨碍它向整个社会提供公共服务，这里凸显了国家还有其公共性的一面，国家追求公共性主要表现在国家职能的履行者政府所奉行的公共价值上。

公共管理在西方国家经历了三种模式的变化，用登哈特的话来说，就是以政治、法律为标准的传统官僚行政模式、以市场经济为基础的新公共管理模式以及他提出的以公民参与为基础的新公共服务模式。尽管这些模式在价值取向上有其不同点，但这些模式背后要解决的问题则有其相同之处，即降低国家管理社会的交易成本。传统公共行政向新公共管理的转变，在一定程度上表现了官僚模式的“政府失败”，这体现在公共服务的政府垄断式的提供代价过于高昂，于是引发了新公共管理的改革。这一改革秉持着成本效益的原则，将市场因素引入公共服务的提供之中，这就有了外包，公共服务购买、政府与社会各类组织的合作等一系列的做法，其核心在于提

* 竺乾威：复旦大学国际关系与公共事务学院教授，zhuqw@fudan.edu.cn。

高资源配置的效率,用更少的钱做更多的事,试图通过市场的力量来弥补纯政府力量在提供公共服务中的不足。但是这一过分强调经济理性的改革运动导致了公共管理在社会主体与国家主体之间偏向社会主体,以至于国家受到冷落,与国家相关的公共领域以及公共价值遭到忽视,出现了市场至上的失败。正是在这种背景下,以偏向于公共价值理念的新公共服务应运而生。这一模式主张公众参与和民主治理,主张基于价值的共同领导。马克·摩尔后来也提出了在公共管理中创造公共价值。在理论上,新公共管理后期开始强调元治理模式,把国家找回来,以强调国家的作用。如果说,从传统公共行政转向新公共管理背后的减少国家管理的交易成本看得比较清楚的话,那么,从新公共管理到后来强调公共价值的转变,其背后也是一种减少管理交易成本的努力吗?

按照马克思和恩格斯的观点,国家履行政治和社会管理两大职能,这两种职能可以在今天表述为维护社会秩序的职能和提供公共服务的职能。斯蒂芬·奥斯本在他的《新公共治理》一书中也谈到了21世纪公共管理的两大方面,即公众参与和提供公共服务。前者是政治的,后者是行政的,尽管在行政活动中两者有时很难完全分开。如果说新公共管理的出现是一种减少国家管理社会的经济成本(比如成本效益分析、看结果、以最少的投入获得最大的输出,强调资源的合理配置和节省等)的努力的话,那么,强调公共价值的管理模式是否可以被认为是旨在降低国家管理社会的政治方面的成本(尽管事实上它也可以降低管理的经济成本)呢?

那么这种成本具体体现在哪里?在新公共管理模式强调经济价值的氛围下,公共管理是比较忽略管理的政治价值的。正如博兹曼指出的,“市场效率不仅是提供商品和服务的理由,同时也呼唤商业化或有市场意识的政府”^[2]。这样一种充满市场意识的政府显然改变了原来的国家与公民之间的关系,把原来的一些政治性的关系掩盖在对商业的效率和价值的追求中去了。对新公共管理的一个批评是,由于强调通过市场机制和运用企业的方式来进行管理和提供公共服务,

“这个模式中的公共利益已经被遗忘,公共的概念也变了”^[3]。公共管理中的公民参与以及公共政策的制定可以说是涉及管理的政治价值的核心部分,这也是登哈特在批评新公共管理时强调的方面。在他看来,“在新公共服务中处于核心地位的人类行为要素——例如人的尊严、信任、归属感、关心他人、服务,以及共同理想和公共利益的公民意识——在传统公共行政和新公共管理中都被降低了重要性。在新公共服务中,诸如公正、公平、回应性、尊重、授权和承诺这样的理想不是否定而是常常超越了那种把效率作为政府工作唯一标准的价值观”^[4]。不过,登哈特主要是从政治理论的角度来阐述公民参与和民主治理的,因为公民参与国家的管理在政治理论上一直是一种被认可的基本的社会价值,而在他看来,新公共管理模式在强调管理的经济理性的同时忽略了重要的政治理性。他的政治学角度的分析在提出一系列诸如公民参与、民主治理、基于价值的共同领导等公共价值后就到此为止了。但是,如果从行政学或公共管理的角度去分析,我们可以看到,这一公民参与和民主治理背后的深层原因或许也可以被认为是一种力图降低国家管理社会的交易成本的努力,之所以如此,是因为公众参与、社会冲突和矛盾解决中的协调、信息、谈判、监督和惩罚都是有成本的,而减少成本的一个可行做法就是强调在官民之间建立一种公共价值,也就是大家共享的一种认知,而这种共享的价值则有助于减少国家治理的成本。

二、公共价值的价值:降低管理的交易成本

公共价值可以从多个维度加以定义。王学军归纳了五种有关公共价值的不同定义:公共价值是公民对政府期望的集合;公共价值是政府通过服务、法律规制和其他行为创造的价值;公共价值是公民集体偏好的政治协调表达;公共价值是由公民决定的价值;公共价值是关于权利、义务和规范形成的共识^[5]。如果从公共价值的作用来说,它的两个作用即目标和标准的作用一般都被认可的,正如杨黎婧指出的,“一方面,公共价值是公共行政的使命和应实现的目标,任何公

共‘管理’行为和公共政策活动在本质上都是确立和实现公共价值的过程；另一方面，公共价值还是公共行政活动所应该遵守的原则和标准”^[6]。本文要表明的一个观点是，公共价值除了可以作为行政的目标和行政的原则外，它也可以作为一种用来降低管理交易成本的方法。其所以如此，是因为这与公共价值的产生、构成以及它实际的影响有关。尽管在这方面有许多的争议，比如有观点把公共价值看作是国家或政府提供的一种公共产品，强调了国家和政府的作用。另一种观点则认为，公共价值的定义在于“能就以下方面达成规范性共识的价值观：公民应（或不）拥有的权利、利益和特权；公民对社会、国家以及他人的义务；政府和政策应遵循的基本原则”^[3]。这一定义包含了政府和公民两个方面。政府的公共行政有它遵循的价值，而公民也有他们自身的价值（整体上则表现为社会价值，即一种获得共识的社会价值，它超越了个体自身的价值。比如政府就应该是为人民服务的，这就是一种社会价值，它也成了衡量政府表现的一种标准）。因此，公共价值是一种公民和政府互相认可的价值，也就是一种共同的价值，这种价值对公民和政府都具有规范性，可以指导他们的行为。

本文在共同价值的意义上使用公共价值。公共价值是以社会存在的形式出现的，这样的一种社会存在首先是以个体存在作为基础的，正像社会是国家存在的基础一样。这表明，首先是有个体价值的存在，然后才有以社会形式出现的公共价值的存在。正如阿仑特在论及公共领域和私人领域时指出的，在公共领域中，人和人处于最大限度的开放之中，使人得以积极展现自己的个性，实现自己的最高本质。没有公共领域，个体就无法展现自己。“公共领域是为个性而保留的，它是人们能够显示出真我风采以及具有不可替代性的唯一一块地方。”^[7]当然，有了公共领域，个体的展现也会受到制约。公共价值不是个体价值的简单叠加，因为在这里可以看到国家或政府在形成公共价值中的作用。因此，这两者是相连的。从政府的角度讲，政府追求的一些公共价值如效率、公平、回应性等正是反映了社会对政府的一种期待，反过来，这些公共价值也成了社会

公众评价政府表现的一种标准。这表明，公共价值既是体制外的产物，也是体制内的产物。

正如前面讲到的，基于共识的公共价值的重要性，在于作为一种方法，可以用它来降低行政的交易成本，因为行政活动是有成本问题的，正如经济活动有其成本一样。以解决一项群体性冲突为例，这里涉及的主要成本包括下述几个方面：

（一）信息搜寻的成本

信息是决策的基础，因此需要搜集解决问题的信息。但问题是信息搜集到哪一步为止呢？搜到了哪些信息后可以做决定了呢？是斯蒂格勒指出的，“预期的边际成本等于（边际）预期效益的哪一点”？还是柯武钢指出的，或许，决策者就其经验来说认为他们所掌握的信息可能足以做出决定^[8]？以我国曾发生几次比较大的“邻避运动”事件而言，这些事件的一个共同特点在于决策者在做出决定的时候，都不曾想到会发生大规模的群体抗议事件，而最后的结果几乎也都是是一样的，政府收回成命，抗议结束。我们可能没有详细去了解这些决策者在搜集到什么样的信息之后做出了决策，但从事后来看，这些决策者在做出决定之前，几乎都没有与利益相关者进行过事先的讨论和征求意见，也就是说，他们做出决定之前掌握的信息是不充分的，这就导致了最后付出了比较大的代价和成本。当然，从另一个角度讲，充分了解利益相关者的看法会增加信息的搜寻成本，但这一成本或许最终减少了为整个事件付出的成本。此外，决策者可能凭借自身以往丰富的经验认为不需要去做相关的了解就可以做决定因而降低了信息的搜寻成本，但这一降低的成本恰恰带来了最终为事件付出的高成本和代价，因为这一信息的缺乏使得决策者无法预知利益相关者的行为。

（二）协调的成本

行动得到协调的制度安排有两种，即指令性的和禁令性的。所谓指令性的制度安排，指的是指示人们应当采取什么样的行动以达到特定的结果，而禁令性的制度是禁止一些难以接受的行为类型。“在指令性制度的场合，这种协调依靠有形之手和领导者的计划来实现；而在禁令性规则

的场合,则依靠人们自愿和自发的行动。”^[8]前者是一种强制性的秩序,后者是一种自发性的秩序。事实上,这两种协调的机制在涉及环境保护的邻避性运动的群体性事件的处理过程中是同时存在的。由于这些事件一般表现为一种突发的事情,因此采用强制性方式来协调(也就是要求相关者服从政府的命令和指挥)的情况为多,而这种做法的结果往往是激化矛盾。强制性的方法往往表现为一种路径依赖,因为这是一种在我国通常的行政过程中常用的方法,以突显政府的权威,并以较快的速度解决问题。但这样一种路径依赖在解决重大的利益冲突中往往会陷入一种被锁定的状况。由于缺乏事先的磋商协调和恰当的妥协机制,使得在重大利益冲突面前双方各不相让,正式制度由于缺少有效的谈判机制,以至于本来可以通过几个代表来谈判解决问题最后演变成大量人群一哄而起。另外,禁令性的制度安排要么与相关的法律规则不符,要么缺乏面对大量人群抗议的有效的惩罚性措施或者有效的处罚执行机制。所有这些导致无法及时快速地解决邻避运动引发的一系列问题。

(三) 监督成本

保证决策的实施需要付出监督成本,以确保政策的执行不偏离目标。从政府来说,这样的监督一般表现为一种内部的监督,比如等级制的组织结构形式就是一种上对下进行监督的设计。但是当事情涉及的当事方不仅仅是政府的时候,这种监督就扩展到了相关方,监督的成本也随之增加。比如在比较典型的委托人-代理人关系中,委托人对代理人就有一种监督控制的责任,以防代理人产生一种败德行为,这样一种责任无疑增加了委托人的管理成本。以邻避运动出现的群体性事件而言,它使政府直接面对了大量的民众。平时一般只需监督下级对问题的处理程序变成了还要对整个事态加以控制和监督,以至于最后需要动用大量的警力来维持事件不往恶性的方向发展,而在此过程中出现的过激行为以及这些行为产生的后果进一步扩大了政府需要支付的后续成本。

(四) 政府公信力成本

公信力是政府需要拥有的资本。公众对政府

的信任是政府得以有效运作的一个基本条件。近年来,一些地方政府实施政府满意度评价事实上测试的就是公众对政府的信任程度。公众的信任取决于政府的表现。再以邻避运动的群体性事件为例。由于缺乏事先的沟通,没有获得与利益相关者的共识,政府单方面做出的决策受到抵制是很正常的,因为这样的决定伤害了这些人的利益。然后在处理群体事件中的不当(比如对部分人采取的不恰当的强硬措施使得矛盾激化,以至于抗议的人越来越多;政策上的出尔反尔;推脱应负的责任;危机时对舆情的不恰当处理等)将公众和政府置于对立的双方,形成一种零和关系。最后尽管问题得以解决(几场大的邻避运动最后几乎都以政府收回成命而告终),但政府的公信力却受到了巨大的伤害。而一旦公信力受损,政府需要花费极大的努力才能将其挽回。

以上几种成本事实上在一般的公共管理中也会发生。行政的过程从某种程度上说也就是收益和成本之间的比率的考虑,要有收益就要付出成本。当然,与企业相比,政府的考虑不像企业那样是一种比较单纯的经济利益考虑,行政成本不仅仅是经济的,也是政治的、社会的,是一个相对全方位的考虑。而行政成本涉及的这些方面互相之间是会产生冲突的,比如在经济上可行的,在政治上不一定可行,经济上的获益可能导致政治上的受损,短期的获益可能造成长期的受损,反之亦然。这里突显了在选择过程中公共利益考虑的重要性,公共价值观的重要性,因为以公共利益为重的公共价值观对政府来说是进行选择的基础。以上述例子为例,如果政府能将自身的价值追求(如政绩、发展经济等)与作为利益相关者的公民的价值追求结合起来形成一种共同的价值的话(当然还有一些涉及制度上的改进),那么类似像邻避运动之类的群体性事件可能就不会发生,或者发生后在处理的过程中也不会付出很高的代价。这就是为什么登哈特强调的一种基于价值的共同领导、这种领导应该作为各级公务员的一种职能和责任的原因所在,因为“如果我们不能以一种反映了公共服务内在价值和社会意义的方式来谈论公共服务的话,那么我们就很可能会丧失这个领域的灵魂——这种损失不仅使我们

丧失了我們自己的兴奋感和满足感，而且还剥夺了我们对公民的关心和承诺”^[4]。这里的公共服务显然指的是广义的公共管理，因为服务是它的本质。

三、共同价值培育中的政府作用

作为一种可以降低国家管理交易成本的方法，这就有了政府层面对公共价值的建构，一是用来引导公共管理，二是在实际的运作中把它作为一种运作的基础，同治理的客体即公众（通常意义上讲的社会，社会也有它的价值观）建立一种共同的价值，以减少管理成本和创造更高的公共价值。正如米歇尔·弗里斯和金判锡指出的，“价值观是行政过程的主要支柱。缺乏价值观基础的公共行政是难以想象的。价值观是引导和判断行为及政策的标准、原则及衡量尺度。在行政过程的基础上，价值观会对政府产生重大影响。社会自行决定的价值观能够决定甚至限制政府应该做什么，不做什么”^[3]。公共价值除了有建构的一面之外，事实上它还有演进的一面，这一点对政府来说是如此，对社会来说更是这样。因此，公共价值的形成是演进和建构互相作用的结果。

政府层面的价值观是一个动态的概念，其所涉内容甚多，对此也没有一个统一的说法。在政府追求的一些价值中，有一些价值是永恒的，比如效率、公正、责任、回应性、诚信、公共利益、廉洁、公开、平等、公平等。但这些价值之间存在着一种张力，对某一价值的追求往往会导致忽略另一价值。以新公共管理而言，它的市场取向和企业取向产生了诸如强调效率和结果、外包合作、竞争、节省资源，以及绩效考核等一系列新的政府运作方法，但这一做法在导致政府资源得以合理配置、效率得以提升的同时，也使得公共行政中的“传统的道德标准如中立、责任、平等、代表性、公平被边缘化，取而代之的是新公共管理固有的商业性质的道德标准，如效率、经济生产力等”^[9]。此外，对这些价值的追求有时也存在着轻重缓急的排序问题，在某一时期，政府可能侧重某一价值，但时过境迁，政府的重

点可能又会发生转移。或者说，在某一时期，可能存在着一种主导的价值，它至少决定了政府行政在某一时期的大的方向，尽管在这当中，其他的一些价值也会在不同程度上发挥作用。新公共管理尽管强调在公共管理中的经济理性价值，但一些传统的其他价值如责任、诚信、公共利益、参与等并非被抛弃，只是相对被边缘化而已。以我国政府来说，在改革开放之初，在效率和公平两个政府都想追求的价值上，中国政府首先偏向于效率，其原因在于中国社会当初要解决的最大问题是尽快改变中国贫穷落后的经济面貌。因此，政府的工作就是“以经济建设为中心”，经济建设是重中之重，因为“发展是硬道理”。对效率的偏重意味着注重生产力的提高，因此政府几乎把所有的精力都投放到了经济建设中，经济建设的成效是对官员的考核的第一指标，因而也有了“以GDP论英雄”的说法。对生产力的关注带来了经济的迅速发展，但也带来了公平以及对经济成果分享（具体表现在民生问题上出现的一系列问题，比如贫富差距的扩大、基本公共服务的缺失等）的忽略。因此，进入21世纪，中国政府从以往对效率的专注转向了对公平的关注，进行了服务型政府的建设（当然前期经济建设带来的财富和资源的的增长是这一转变的基础）。到党的十八大以后，确立了“以人民为中心”这样的一种政府价值追求，并建立五位一体（经济、政治、社会、文化和生态文明建设）的发展战略。

此外，社会价值作为社会文化的一部分尽管首先是演进的，但在社会价值的形成过程中，国家起了很大的作用，这一点在像中国这种国家和社会关系相对比较密切的国家里，尤其如此。中国社会长期以来是一种国家强于社会的模式。改革开放后，社会获得了前所未有的成长，但是这一成长首先是政府推动的结果。政府推动社会成长的一个考虑恰恰也是为了减少国家管理社会的交易成本，让社会去承担自身的责任。社会的成长带来了公民意识的觉醒，带来了利益的追求和捍卫、对公共事务的关怀、对参与管理的渴望，带来了民众对政府的更高的要求 and 期望。在此过程中，社会自发形成的价值无疑影响了政府

的价值观，这使得政府必须考虑如何将社会价值和自身价值融合起来，产生一个共同的价值。这样一种以共同价值为主要特征的公共价值的建构因而也就成了政府行政中的一个重要部分。从政府自身的角度讲，建构这样的价值需要考虑以下几个方面的问题：

（一）公共价值与制度的关系

制度无疑是减少成本的一种安排，这也是制度学派强调制度的原因，因为制度的一个重要功能在于它可以制约人的行为，并对事情的发展提供一个明确的预期。但问题是在同样的制度安排下，经济的或行政的运行为什么还是出现了不一样的结果？原因当然有许多。但从行政的运作讲，我们可能忽略了共同的价值在这个过程中所起到的作用。制度的最终价值体现在它的实现程度上，在这里，作为执行者的人就很重要。对制度的认可与否在很大程度上会影响到他的执行行为，认可的他会全力推行，不认可的就会敷衍塞责、甚至不执行，正如 Hodgson 指出的，只有当制度嵌入人们共有的思维和行为习惯时，它们才能正常发挥作用^[10]。柯武钢和史漫飞在讲到声誉是一种内在化的制度时也谈到了同样的问题：只是在信息得到交流且具备一些基本的共同价值的共同体内，声誉才能发挥一种强制执行机制的作用。声誉机制发挥作用的必要条件是共同体的成员对机会主义行为的反应或多或少是相同的。如果机会主义的行为比如欺诈受到一部分人的赞同，受到另一部分人的谴责，那么声誉机制就可能失败。“这就是为什么一套共同的伦理和价值体系对于许多内在制度的执行来讲是一个重要的基础，并对降低交易成本来讲至关重要。毕竟，内在规则的自发执行一般都比严重依赖外在惩罚（诉讼）来得便宜。”^[8]

由此可以看到，制度设计以及制度执行需要有共同的价值作为它的基础。在新制度学派看来，制度是具有历史惯性的，以往的选择往往决定了现在的选择。因此，尤其是在一些初始制度的设计和建构上，如何把公共价值融入制度的设计和建构中去是需要考虑的，因为初始的制度会产生一种路径依赖，这一路径依赖会产生一种自我强化行为，它可能沿着正确的方向走，也可能

陷入困境而被锁定。除了初始制度的设计或建构，可能也需要审视一下现有制度中是否有共识方面的缺陷，因为制度的运行一再表明，有共同价值为基础的制度毫无疑问为有效的制度执行提供了有利的条件。“对于演化中的社会内在制度来讲，共同价值发挥着过滤器和凝聚剂的作用。”^[8]

（二）公共价值与行政美德

政府自身的行政美德可以获得社会的信任，而这种信任本身就是政府行政的一种无形的资本，这种资本有助于政府与社会建构一种共同的价值。政府的行政美德在很大程度上体现在作为个体的政府官员的行政美德上。中国的传统文化强调“好人做官”，因为官有表率作用，“君子之德风，小人之德草，草上之风必偃”（论语·颜渊）。“上好礼，则民莫敢不敬；上好义，则民莫敢不服；上好信，则民莫敢不用情”（《论语·子路篇》）。

正如孔子还说的，政者，正也，“其身正，不令而行；其身不正，虽令不从”（《论语》的“子路第十三篇”）。而治国必先从自身的修养做起，“修身齐家治国平天下”，展现了伦理道德对官员的重要性。在中国古代的用人制度上，比如汉代的“察举制”（以“孝廉”“茂才异等”“贤良方正”等名目推举做官），魏晋南北朝的九品中正制在选人过程中都强调被选人的品行。尽管这样的思想和做法有其历史的局限，但对官员品行的强调在今天依然是行政文化中的一部分。当然，今天行政文化不仅仅关注官员个体的道德品行，更关注的是他的行政道德和伦理，强调行政美德的重要性。

行政美德在很大程度上是与行政伦理一起使用的。杰伊·沙夫里茨等认为，公共行政中存在着一个伦理等级层次，不同等级层次的伦理都有着自己的职责规定。第一个层次是个人品德，涉及基本的是非观。第二是职业道德，公务人员逐渐认可一套职业规范和准则，强制他们以某种“职业的”方式进行活动。第三是组织伦理，每个组织都有正式和非正式的道德行为规则的环境和文化。第四是社会公德，社会公德的要求使得特定社会中的成员要以既能保护个人又要促进作

为一个整体的群体发展的方式来行动^[11]。

从组织的个体讲，公务人员事实上在不同层次都有所涉及。笔者比较同意肯·温斯顿提出的公职人员应该具有的五种美德：忠诚于公共利益，即对民主治理践行者的一个关键要求，就是协调局部视角与全局视角的能力；公民义务，即按照公民良知（即公民普遍信从的信念和原则）来行为处事；作为负责人的代理人尊重公民，优秀的民主治理践行者都会采用促进型（促进公民自我指导能力的发展）而非指令型的治理风格，因为它将提升公民对有效行政机构所施加的影响；娴熟的社会建构能力；审慎，即在治理中运用实践智慧^[12]。

正如前面讲到的，政府自身的行政美德可以获得社会的信任，从而有助于建构一种共同的价值，这意味着政府自身美德培育的重要性。但是，行政美德的培育不能仅仅通过教育和培训之类的手段和方法而获得，尽管它是必要的。一个很重要的问题是如何正确去处理公务人员的利益问题。斯蒂芬·贝利的这句话是发人深省的：一般来讲，仅仅要求道德上的高尚是不够的。只有认识到现实中的利益，公务官员才能够找到那些最强大的行为动力（个人的或是公众的）。通常，只有某项公共利益中包含了作为动力燃料的几项特殊利益时，它才可能进入轨道运转，即被人们纳入议事日程。行政官员的艺术的一个重要部分就是将私人的和个人的利益寓于公共利益之中。从道德品格来说，那些不愿把（合法的）个人和私人利益纳入支持公私兼顾的事业中来的人，是不适宜担负行政职务的^[13]。

（三）公共价值与责任

正如具有行政美德的政府会得到社会信任一样，一个有担当的、负责任的政府也是社会所期望的。公共行政背后的责任两字是行政的精义所在。对新公共管理将政府的一些职能转包给私人企业的做法提出的一个质疑就是，谁来承担这一事情的责任？新公共管理运动过程中出现的逆市场化，重回公共部门的现象恰恰反映的是私人部门对公共价值和公共利益考虑的缺乏，或者政府对这些代理人缺乏有效的监督，用另外的话讲，也就是一种放任和不负责任的做法，以至于后来

的批评一再强调公共性，强调问责。

在如何实现责任方面，一种观点强调内部的力量，认为行政责任可以通过职业精神、职业标准或规则确保从官僚内部得以实现，因为现代政策日益增长的复杂性要求广泛的政策上的专业知识以及行政官僚的专业能力。另一种观点则强调外部的力量，认为行政责任可以通过立法或公众的监督确保从官僚内部得以实现，因为内部权力或监督会导致腐败。因此，在沙夫里茨看来，问责的挑战在于如何“在这两者之间寻求一个平衡点”^[11]。但事实上，从行政责任的理论来看，无论是外部还是内部的问责，这里的责任只是一种客观责任（accountability），即公务人员对于职位的一种承诺，公务人员所做的是可以问责的，内部可以问责，外部也可以问责。行政责任还包括了一种主观责任（responsibility）。按照库柏的说法，这种主观责任是公务人员自己内心的情感和信仰赋予的。“客观责任来源于法律、组织机构、社会对行政人员的角色期待，但主观责任却根植于我们自己对忠诚、良知、认同信仰，行政管理角色过程中主观责任的履行是职业道德的反映。”^[14]

责任意识的培育和责任在实践中的履行主要通过两种制度设计得以获得，即激励制度和绩效制度。激励制度涉及如何激发公务人员的积极性和责任感，绩效评估则评估公务人员在履行责任过程中的表现。这两种制度既有联系，也有区别。激励制度更偏向于一种内部管理的制度，而绩效评估制度则涉及了公共管理的相对人，评估的主体不仅仅局限于组织内部。比如我国的一些地方政府曾经实施“万人评政府”“人民满意的政府”这样的外部评估，两种制度都可以影响公务人员的表现，但激励一般来说是事先的，或事中的，而绩效评估则是事后的，它也可以反映激励制度可能存在的问题。激发公务人员的责任意识，促进他在公务活动中的负责任的表现，激励制度需要考虑精神的或荣誉的激励和物质激励两者的平衡，考虑激励对象也就是公务员的公共职位身份与作为一个自然人的身份的平衡，改变激励中重精神激励轻物质激励、重公务员的公职身份轻其自然人身份的做法，不夸大思

想教育在责任意识培育中的作用,使激励制度真正起到激励人的作用。此外,绩效评估制度需要防止一味提高标准,放大责任的做法,似乎只有这样才体现了政府的追求和担当,殊不知这样做往往会产生造假说谎等之类的蒙骗行为,这种行为不仅污染了组织的行政生态,而且一旦被揭穿,政府的公信力就会受到极大的伤害。绩效评估制度也需要防止对公务人员的过度追责,防止追责过程中层层加码的做法。这种做法表面上看好像体现了政府的责任担当,但最终可能使得组织内人人自危,并以“躺平”作为回应。

参考文献

- [1] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集(第四卷)[M]. 北京:人民出版社,1995:170.
- [2] BOZEMAN B. Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic individualism [M]. Washington, DC: Georgetown University Press, 2007: 6.
- [3] 迈克尔·弗里斯,金判锡. 公共行政中的价值观与美德:比较研究的角度[M]. 北京:中国人民大学出版社,2014:193.
- [4] 珍妮特·登哈特,罗伯特·登哈特,新公共服务

[M]. 北京:中国人民大学出版社,2006:158.

[5] 王学军,张弘. 公共价值的研究路径与前沿问题[J]. 公共管理学报,2013(2):126-136+144.

[6] 杨黎婧,吴秋怡. 作为共识的公共价值:概念、内容和视角[M]. 南京:南京大学出版社,2022:2.

[7] 汉娜·阿伦特. 人的条件[M]. 上海:上海人民出版社,1999:32.

[8] 柯武刚,史漫飞. 制度经济学:社会秩序与公共政策[M]. 北京:商务印书馆,2003:64.

[9] MAESSCHALCK J. The impact of new public management reforms on public servants' ethics: Towards a theory [J]. Public Administration, 2004, 82(2): 466.

[10] HODGSON G M. What are institutions? [J]. Journal of Economic Issues, 2006, 40: 1-25.

[11] 杰伊·沙夫里茨,等. 公共行政导论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2011:160.

[12] WINSTON K. Moral competence in the practice of democratic governance//DONAHUE J, NYE J H Jr eds. For the People: Can we fix the Public Service? [M]. Washington, DC: Brookings, 2003: 169-187.

[13] 理查德·斯蒂尔曼. 公共行政学:观点和案例[M]. 北京:中国社会科学出版社,1988:424.

[14] 特里·库柏. 行政伦理学:实现行政责任的途径[M]. 北京:中国人民大学出版社,2010:84.

Administrative Analysis of Public Value

ZHU Qianwei

【Abstract】 Public value is not only the mission and goal of public administration, the principle and standard that public administration activities should abide by, but also a method that can be used to reduce administrative transaction costs. Public value is based on the common values of government and society. It will be helpful for the government, in terms of the interaction with the society, to improve the administrative efficiency and quality based on the institution, administrative virtue and responsibility to cultivate and enhance its own value.

【Key words】 Public Value, Transaction Cost, Institution, Moral, Responsibility