

# 公共行政的价值反思与重构 ——西方新公共行政学理论述评

宋敏

(山东财经大学公共管理学院, 山东济南, 250014)

**摘要:** 诞生于20世纪六七十年代的西方新公共行政学针对传统的公共行政研究提出检验与批判, 其研究的立足点在于价值面的讨论, 通过关注合法性、正义、伦理、参与等价值内涵, 重构公共行政的哲学基础和价值体系。在新公共行政学者看来, 纯粹的价值中立是不存在的, 对行政问题避免做出价值判断的做法不仅使管理者远离合法性, 而且远离社会需求。新公共行政学强调行政管理应该以其专业知识从事价值判断, 使它们为社会所用, 公共行政应回归到以自身价值为主体的地位, 并形成以社会公平为核心, 民主、责任、效率并存的价值体系。新公共行政学使政府开始重视与外部环境的关系, 开始面对实际问题, 重新正视政府服务对象的地位和需求, 并要求把公众的需求作为行政体系运转的轴心, 从而赋予政府功能新的定位并影响了政府职能的履行方式, 为近半世纪以来的公共行政发展奠定了良好的基础。

**关键词:** 新公共行政; 价值回归; 公平正义; 公民参与; 行政伦理

**中图分类号:** D035

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-3104(2011)06-0034-07

20世纪六七十年代, 面对美国动荡不安的社会现状, 新公共行政学在对传统公共行政的反思与批判中, 在要求行政改革以使公共行政更加合法化的呼声中产生。面对传统公共行政实证研究所造成的危机, 新公共行政学者试图以多元典范的研究路径, 如加入诠释、行动、批判的观点来分析理论与实践的脱节, 期望超越传统公共行政的理性模式。尽管有学者认为新公共行政学所提出的质疑与批判多于所提供的答案与方案, 或质疑其主张在实践中的效用, 然而, 正如弗雷德里克森(H. George Frederickson)所指出: 所谓新公共行政学的“新”字, 并非指某种新的观念、思想、概念或理论, 而是针对题材的编织方式而言, 换言之, 即使是旧有的题材, 只要重新加以组合应用, 赋予不同的观点, 即可称之为“新”。在《新公共行政学》一书中, 弗雷德里克森比较分析了传统公共行政理论的五种模式, 并指出: 在这五种模式中, 古典官僚制模式、新官僚制模式、制度模式推崇的效率、经济、生产力以及理性等价值, 人际关系模式、公共选择模式强调的工人的满意度、个人成长、个体尊严、公民选择等价值, 都对新公共行政学产生了重要的影响; 新公共行政学是在对社会公平与以上这些价值综合的基

础上而提出的一种有别于传统公共行政的公共行政新模式。<sup>[1](18-19)</sup>由此可见, 所谓“新公共行政”, 并非全盘否定传统的公共行政理论, 而是质疑传统公共行政对实证主义的过分倚赖, 指出传统公共行政理论只重视组织内部的管理而忽略了公共行政的基本价值, 转向更加强调公共行政的公共性特质与社会公平、参与、回应性、社会责任感等价值理念罢了。根据三次明诺布鲁克会议(1968, 1988, 2008)内容的分析, 新公共行政学的理论主张可归纳为以下几个方面。

## 一、重构公共哲学和公共理论

公共行政作为民主制度的一部分, 理应对公民及其选出的代表负责, 民主价值应贯穿于公共行政的运作之中。然而, 传统公共行政建立在实证主义基础之上, 长期以来奉行政治中立原则, 强调职业主义和工具-技术理性, 并试图区分事实与价值、理论与实务、政治与行政。由此, 传统公共行政理论通常持“一般理论”的观点, 不是忽略“公共”与“私人”组织的区别, 就是尽量减少两者差异, 并试图解释所有组织的基本结

收稿日期: 2011-05-26; 修回日期: 2011-11-01

基金项目: 中国博士后科学基金资助项目(20100471152)“关于创造观念的社会学研究”

作者简介: 宋敏(1971-), 女, 山东滕州人, 山东财经大学公共管理学院副教授, 主要研究方向: 公共行政理论与实践。

构与实际模式都是相通的，其发展结果就是使公共行政由于失去了民主政治角色与公共特质，逐渐化约为仅重视管理技术与量化方法，无力反省公共行政的基本价值、目的和伦理，自我局限与矮化为政策执行的工具，而忽略了公共行政对民主政治价值的捍卫。对此，沃尔多(Dwight Waldo)早在1948年就指出，公私通则性忽略了公共行政的根本，即忽略了民主政治理念的公共本质。20世纪50年代，沃尔多进一步指出公共行政是“公共”的行政，其过程必须具备公共性，“确切地说，可以考虑这样的概括，即公共行政以对待平等、行为的合法认可和对行为负责任、公共辩护或决策适当、财政诚实和细致等等的特殊关心而被区别开来。”<sup>[2](108-109)</sup>而哈特(David K. Hart)则反省长久以来公共行政学术或专业地位一直未受到相当重视，其直接原因是公共行政忽略了其存在的合理标准与依据，即“公共性”，而“公共性”的沦丧，不仅造成学科认同的危险，也使公共行政学科数十年来一直在企业管理阴影下抬不起头来。文垂斯(Curtis Ventriss)则指出，没有公共哲学可能产生“缺乏理论指引的行动、没有想象力的现实主义、欠缺远见的运动(action without theory, realism without imagination, movement without vision)”。<sup>[3](173)</sup>公共行政若要摆脱技术理性的枷锁，必须反省公共行政的公共目的，并重拾对“公共哲学”的重视。因此，重建公共行政的公共哲学和公共理论，成为新公共行政学的逻辑起点。

至于何为公共？沃尔多认为“公共”是构成公共行政的最本质的概念，并由这个概念组成了公共行政的范畴体系，以“公共”为核心的概念体系反映了公共行政的本质内涵，公共性渗透着民主、公平与正义的价值理念。弗雷德里克森则指出，要理解公共行政，必须重新发现公共性，而这又必须从理解什么是“公共”开始，“在古希腊，城邦就被视为公共，公民有义务对城邦保持忠诚，城邦国家也有保护和关心公民的责任，也就是说公共强调‘共同’与‘关心’”，<sup>[4](19)</sup>但自功利主义以来，公共的含义丧失，本义几乎全无，现代公共几乎成了政府的代名词。“公共行政”(public administration)之所以称为公共行政，而不是称为“政府行政”(government administration)，乃是在于“政府是公众集体行动的工具，政府是公共的财产；公共与政府的不同之处在于，公众之间的政治关系是横向的，而在政府，这种政治关系则通常是一种垂直关系，即公共性意味着政府与公民之间横向的平等关系，意味着政府与公民一道来关心和解决公共利益问题”。<sup>[4](17)</sup>弗雷德里克森认为，公共是建立在宪法、品德崇高的公民、对集体的和非集体的公共的回应和乐

善好施与爱心四个构成要件的基础之上，其包含着公平、公正、回应性、平等等价值理念。最后，弗雷德里克森得出：“公共既是一种理念也是一种能力。……作为一种理念，公共意味着所有的人们为了公共利益，而不是出于个人或家庭的目的才走到一起来。作为一种能力，公共意味着为了公共的利益而在一起工作的一种积极的、获取充分信息的能力。”<sup>[4](10-46)</sup>

而公共哲学的建构基础，并非是基于过去所强调的技术主义路径，而是通过公共的互依性(public interdependence)、公共学习(public learning)、新的公共语言(new public language)以及国家与行政的角色关系间的批判评估等概念作为其基础。文垂斯认为，重建公共哲学首先需重新审视政府的适当角色与功能：“公共行政所谓公共的概念，必须要涵盖一个新的公共目的和义务，那就是要增进公民意识的发展。这种意识可藉由公民彼此间的社会互依来逐渐塑造。同时，也需要一种强调公共学习和公共语言的公民观点配合。”<sup>[3](175)</sup>总而言之，公共哲学的研究目的在于教育每一位行政学者和行政人员，培养其对公共的伦理责任，以及灌输其须追求有意义的行动，以期能由官僚机制转化为民主机制。

## 二、规范研究与价值回归

新公共行政学者对建构在“政治-行政”二分基础之上的公共行政学科的发展状况极其不满。他们指出，由于传统二分论观念使得行政研究局限在一个非常狭窄的领域内，尤其把研究焦点放在行政机关预算、人事、组织以及大量其他中性问题上，所以这些学者很少重视与社会、政治密切相关的政策制定与政策分析等研究，致使公共行政游离于社会政治现实之外，远远不能满足解决社会问题、处理社会危机的需要。对此，拉波特(T. Laporte)尖锐地指出：“当代的公共行政仍停留在传统的分析模式和规范呆板的不良适应中，这使得它对于实质问题或分析模式几乎无法提供同意或不同意的基础，以拯救政治-行政的危机或学术风格。行政的教学和研究若仍趋向于以过去问题为基础，或对既有制度的问题观感提出立即性的答复，此作法将限制行政视野、政治领导或严谨知识的发展，且将对行政的研究者、实务者与未来的相关性产生彷徨无依的作用。”<sup>[5](21)</sup>

因此，新公共行政学者首先致力于突破传统公共行政的思维框架，其基本思想和做法如下：

首先，他们认为“政治-行政”二分是一种理论虚

构。威尔逊提出两分论的目的是为了改革当时美国极度腐败的吏治,推行文官制度改革所做的必要理论或舆论准备,是策略的需要。而在现实政治与行政运行中,行政体系游离于政策制定之外的状况根本不存在。事实是,国会、总统或其他政治机构对于政策问题往往仅提供原则性目标,而具体的政策方案是由行政机构及其行政人员制定并通过行政机关人力、物力、财力规划得以落实或实施的。这个过程无疑是各种权力、价值、利益的交换或分配的过程。与传统公共行政的一个显著不同是,新公共行政学者明确提出了行政对于政治的从属性,如塞耶(Wallace Sayre)指出“公共行政从根本上讲是一个政治问题”;<sup>[6](161)</sup>沃尔多则认为,“事实上,公共行政是政治的一种表现形式。要理解公共行政,特别是要理解公共行政的价值,必须首先要了解政治”,“公共行政包含在政治之中”。<sup>[4](50)</sup>

其次,公共行政的研究应适应现代社会的要求,在研究领域乃至研究方法上做一次飞跃。在研究领域中,新公共行政学要求公共行政必须契合社会相关性,公共行政的研究应该走出象牙塔,研究动荡时代的效果问题,研究社会所面临的问题,研究公共行政的实践者所面临的问题。新公共行政学者提出,公共行政“应当”积极地主动地制订政策,当代的公共行政应当放开自己的手脚,全面地系统地了解、参与政策制订的全过程,应当逐步突破传统的行政管理的眼界,去关心整个社会中政策的规划、制定、执行和评估。如克仁森(Crenson)指出,在公众如何理解社会、尤其是政治社会,以及如何理解他们在社会中的地位等方面,公共行政起着决定性的影响。虽然最初的公共行政只是执行公共政策的手段,主要任务是贯彻行政部门和立法部门的意志。

再次,新公共行政学还确立了一套与其思想体系相配套的研究方法。他们认为,传统公共行政奉行价值中立准则,避免对研究的行政问题做出“好”与“坏”、“应该”与“不应该”的价值判断,普遍使用了“逻辑实证论”研究方法。这种逻辑体系是以接受现有制度与现有价值为前提,将研究局限于资料汇集和统计分析的经验性理论,以表现其客观性。新公共行政学者指出,纯粹的价值中立不仅在学术研究中不存在(每一个学者都将自己的价值判断纳入其学术思想中),而且误导了行政学的研究。它使行政研究者高居象牙塔之中,远离社会生活,接受既定制度阉割的学术的批判精神,使研究不能影响或参与到决策过程中。新公共行政学者鲜明地主张社会科学家应以其专业的知识和才能从事价值判断,强调批判理论、道德哲学等对公共

行政研究的意义。因此,他们推崇“后逻辑实证论”哲学流派的实证方法,将价值理论放在优先考虑的地位,“价值是公共行政的灵魂。……那种一方面把政府政治和政策制定过程作为价值表达,另一方面把行政作为单纯技术和价值中立的政策执行的做法,是失败的。无论任何人,欲研究行政问题,皆要涉及价值之研究;任何从事行政实务的人,他实际上都在进行价值的分配”。<sup>[4](142)</sup>

最后,虽然新公共行政学主张规范研究和价值问题,但它并不否定逻辑实证主义,而是主张运用其科学的和分析的技术,从而有助于分析、试验和评估公共政策。“新公共行政学既不反对实证主义,也不反对科学;其兴趣只是在于运用科学的、分析的技术去了解各种政策的影响,以及满足顾客需要的新方法”。<sup>[7](120)</sup>新公共行政学不但关注行政学研究的科学方法,而且关注行政学研究的终极目的,从而推动了行政学对现实的社会、政治和经济问题的关注,使行政学走出了由实证论所造成的狭隘天地。也即新公共行政学的方法论是后逻辑实证主义或后行为主义的,正如弗雷德里克森所言:“新公共行政学主张‘后行为主义’,后行为主义者强调公共行政的‘公共’部分,它既不是反实证主义的,也不是反科学的。与行为主义者相比,后行为主义者不太偏重于‘一般的’,而较偏重于‘公共的’;不太偏重于‘描述的’,而较偏重于‘说明的’;不太偏重于‘机构导向的’,而较偏重于‘顾客影响导向的’;不太偏重于‘中立的’,而较偏重于‘规范的’。正如人们所期望的,它并非是不太科学的。”弗雷德里克森将此形容为“第二代的行为主义”(the second-generation behavioralism)。<sup>[7](120)</sup>

### 三、倡导社会公平和正义

新公共行政学在探讨价值规范的同时,同时观察到传统行政理论存在朝向技术主义的趋势,以追求理性的效率为目的,而忽略了诸如正义、自由、平等、参与等公共行政的基本价值,特别是效率与正义或公平如何结合的问题,而这一趋势必然导致“个性的泯灭”以及“主体客体化”。为此,新公共行政学者提出应当倡导另一价值规范—社会公平(social equity),来弥补与取代效率标准的不足。在《迈向新公共行政》一文中,弗雷德里克森解释何为新公共行政时提出“新公共行政,是在传统关切的效率与经济取向外,再增加一项社会公平的价值考量”,<sup>[8](310)</sup>他进一步指出:“实用的或传统的公共行政学试图回答以下两个问题中的

一个：(1)我们怎样才能利用现有的资源提供更多或更好的服务(效率)?(2)我们怎样利用更少的资金来保持我们的服务水平(经济)?新公共行政加入了这样一个问题：这种服务是否增加了社会公平?」<sup>[8](311)</sup>新公共行政是在传统的关注效率和经济的取向之外，再加上一项对公平取向的关注，并力图“把社会公平加入到传统的目标和基本原理中，寻求可以增强其目标——出色的管理、效率和社会公平——的各种变革”。<sup>[9](300-303)</sup>社会公平和正义是新公共行政学最基本的价值支点。

至于什么是社会公平，弗雷德里克森引用《布莱克法律词典》(Black's Law Dictionary)对公平的界定：“‘公平’指平等且正当地对他人之心灵和习惯，并以此种心态规范人与人之间的互动。包括自己对他人的规范，也包括自己期待他人如何对应的规范。这些规范如古罗马帝国所言：‘诚实地生活；不要伤害任何人；报答任何应该得到报答的人’。……因此，‘公平’等同于‘自然权利’或‘正义’。值得注意的是，在这个意义下的‘公平’，是较偏于伦理的基于法律的内涵，而对其内涵的讨论是较偏向道德范畴。并且，‘公平’是奠基于意识的概念而不是法律的处罚形式。”<sup>[1](38)</sup>

根据上述定义，弗雷德里克森对“社会公平”做出如下的解释：“社会公平包含着对组织设计和管理形态在内的一系列的价值取向的选择。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进过程中的责任和义务；社会公平强调公共管理变革；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它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>[1](6)</sup>概括而言，公平不仅是法律上的公平，还要是事实上的公平，结果上的公平，对处于最不利地位者，应予以更多的照顾。

除此之外，新公共行政学者还主张将公平观念作为行政人员的伦理原则。如哈特认为传统的公共行政伦理是“不偏袒的公共行政”，即主张政策应平等地适用于每一个人，而无须去考虑具体的事实与条件是否与政策相符，而公平的公共行政则主张承认不同的人有不同的需求和利益。因此，在面对不同的目标群体时，政府政策应就不同的需求予以区别对待。哈特进而指出：“只有社会的集体努力，才会特别关心那些处于最不利地位上的成员，从而使每一个社会成员最起码的权力与尊严、所得和财富都能得到保障。”<sup>[10](11)</sup>

至于如何通过组织结构设计及管理方法来实现社会公平的目标，弗雷德里克森曾整理如表1。<sup>[1](35)</sup>

需要特别指出的是，新公共行政学倡导社会公平作为公共行政的核心价值，并非要完全抛弃传统公共行政的效率和经济取向。实际上，新公共行政学者所批判的只是传统行政“投入-产出”式的经济效率，这种对经济效率的批判不在于否定效率本身，而在于提出效率的方向性问题，即在于推动效率与“公共利益、个人价值、平等自由等价值目标结合起来”。<sup>[12](175-176)</sup>在新公共行政学者看来，效率和公平是相辅相成的，“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>[12](84)</sup>反之，效率的提高是促进社会公平的前提，正如罗伯特·达尔所言：“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难以实现。”<sup>[12](84)</sup>

表1 社会公平的价值、结构及管理

| 追求价值               | 结构设计                                  | 管理方法  |
|--------------------|---------------------------------------|---|
| 回应性                | 分权(政治与行政)；合约；<br>对街头官僚的邻里控制           | 顾客与雇员、管理者的常规互动；民主式管理的界定，应包括不仅对民选官僚进行回应，更应该对利益集团以及无组织的少数人进行回应；训练 |
| 员工及公民参与决策          | 赋予邻里委员会权力；重叠的工作群体；员工参与决策过程            | 对一个准则的接受，即坚持员工与市民对直接影响他们生活的决策过程进行参与的权利；组织发展的训练                  |
| 社会公平               | 大范围的财政与地方分权体系；公平的由社会各阶层所主导的公共服务的产出与结果 | 社会公平的专业伦理标准；管理所遵循的原则，即多数决定原则并不能剥夺少数人平等享有公共服务的权利                 |
| 公民选择               | 修改服务的选择方式，以扩大选择的机会；(服务提供的)重叠设计；合约     | 减少对特定服务如医疗或教育的垄断管理  |
| 对项目有效性所<br>担负的行政责任 | 分权；授权；绩效目标                            | 不只从一般组织标准，更需从各个社会<br>阶层角度来评估组织绩效；为谁评估绩效?                        |

#### 四、强调公民精神和民主参与

强调参与是新公共行政学的理论主张之一。弗雷德里克森在谈及 60 年代美国国内所面临的各种政治、经济与社会等问题时指出,“人民对政府的信心一直衰退……虽然我们继续享有充分的政治自由,但对我们的制度(政府)缺乏支持与信心,导致我们的沮丧与恐惧”,<sup>[13](501)</sup>而导致这种“信心落差”的原因在于政府已失去了原有的本质与“公共性”特质。弗雷德里克森指出:“在民主的社会中,公共行政人员最终要向公民负责,公共行政的精神建立在对所有公民善意的道德基础之上。公共行政除了强调‘公共性’之外,更要强调‘公民’在公共行政活动中的角色与重要性。惟有公共行政纳入了公民的角色,成为合格的伙伴之后,才能共同完成公共事务的管理活动。”<sup>[13](507)</sup>在此之前,文垂斯也曾指出公共行政与公共性、公民之间的关系,他认为,公共行政的理论实务,应该改变以往认为公共事务是行政人员专业的观念,而应将公共行政的范围加以扩大,包含公民参与的角色与具体的行动,共同创造美好的社会。

基于此,新公共行政学者主张:面对现代民主政府的治理困境,首先应致力于公民身份的恢复和参与责任的提升,以达到民主制度中公共价值的体现。当代政府管理,不仅需要受过良好教育的公务员,也同样需要谙熟宪法、热心社会公共事务、见多识广的积极性高的公民即具有公共精神的公民参与到公共事务的治理过程中。“有效的公共行政是在主动与参与的公民意识的脉络中加以界定的”。<sup>[4](序言第3页)</sup>哈特则在《良善公民、高尚官员与公共行政》一文中强调,拥有崇高品德的公民是高尚官员、良善政府的先决条件。而所谓的公民精神包含两层意义:身份与实践(status and practice)。身份强调个人与国家的关系,尤其注重于宪章中对人民权力的保障,甚至可以说这些权利就是公民精神的意义;实践则注重对公共事务的实际参与,其特质已包括了对公共问题的决定性判断的运用、致力于公益、发展以及社群。总而言之,只有经由参与,人民才能称之为民主社会中之一份子,而这种角色就是公民角色。这种公民精神的观念,主张公众不应该仅仅追求自身利益,而且应该追求公共利益。哈特进而指出,品德崇高的公民应具有四个方面的特征,即能区分和判断一般利益和特殊利益、追求价值的存在、承担起个人的道德责任和保持公民的崇高品德。

在不同的政治制度及社会文化背景下,公民运用

公民精神与公共组织运用行政权力的程度会有相当大的差异。弗雷德里克森从以往历史经验中,找出四种代表性的例子,对二者关系的定位进行了详细的研究,并把这种公民精神与行政权力的运用组合,区分为四种模式:高公民精神-低行政管理(以古雅典为代表);低公民精神-高行政管理(以古埃及为代表);高公民精神-高行政管理(以古罗马为代表);低公民精神-低行政管理(以现代的美国为代表),见图 1。<sup>[4](183-185)</sup>

|       |        |        |        |       |        |
|-------|--------|--------|--------|-------|--------|
|       |        | 高度公民参与 |        |       |        |
| 低行政管理 | 高度公民精神 | 高度公民精神 | 高度行政管理 | 高行政管理 | 高度公民精神 |
|       | 低度行政管理 | 高度行政管理 | 古罗马    |       | 古罗马    |
|       | 古雅典    | 古罗马    | 古罗马    |       | 古罗马    |
|       | 低度行政管理 | 高度行政管理 | 古罗马    |       | 古罗马    |
|       | 低度公民精神 | 低度公民精神 | 低度行政管理 |       | 低度公民精神 |
|       | 现代美国   | 古埃及    | 古埃及    |       | 古埃及    |
|       |        | 低度公民参与 |        |       |        |

图 1 公民与行政在政府中的关系模式

这四种组合模式,最理想的是古罗马的公民,既受到相当高度的尊重与权利的保护,愿意积极地参与行政管理的工作,而行政人员也具备高度的专业素质从事公共事务,由全民一起与政府合作来追求一个完美、良善的社会。因为所有的人都必须遵守同一部法律,因此,他们必须是平等的。罗马共和国的政治推论是,一个国家只有承认那种把公民紧密联系在一起的责任和权利,才会永远存在。依据罗马人的观点,国家是一个道德社群,是一个共同拥有政府和法律的社会群体。这样的国家才可以称之为民主共和国,人民共同管理国家事务。

在弗雷德里克森眼中,最差的是现代美国的公民参与模式。古罗马的公务员在管理方面的标准化、程序化程度非常高,赢得了罗马人的尊重并提升了公务员的地位;而在美国,却导致官僚组织的病态。究其原因,弗雷德里克森认为是公务员自身的期望所在,古罗马的公务员富有公民的传统,在罗马人看来,公民资格应当建立在主张友好情谊的社群的信念基础上,希望与大家一道参与共和国的重大管理活动;而美国缺乏这样的传统,美国的行政官员则希望处理好批评意见,严格按照规则和程序办事,而公民自身也不愿意参与公共事务来创造一个团结的社群,也不关心公民权益的完整性,对于国家与社会充满了冷漠与事不关己的极端个人主义思想。因此,除了政治参与的投票率年年下降之外,更不会有人去关心政府的施

政绩的好坏;而政府却又面对人民的众多、复杂的需求难以一一回应,只能任由公共问题一再恶化,到最后,造成政府与人民之间彼此的不信任、疏离与对立。因此,弗雷德里克森主张应该同时强化公民精神与专业主义的行政,才能解决政府面临的许多问题。

除公民参与公共事务的治理之外,新公共行政学还主张行政组织的内部民主参与。受人际关系学派和以人为本管理主义影响,新公共行政学认为通过组织成员(包括最基层员工)对工作决策的参与,能够增进组织的效能。除此之外,实施参与管理的原因还包括:①满足员工心理的需求,并提升组织内部的和谐;②有助于将庞大冷漠的官僚组织民主化,并结合个人目标及组织目标;③组织民主是一个不可避免的潮流,若缺乏参与管理将难以适应环境的变迁。<sup>[14](175)</sup>而怀特(Orion White)则提出:行政组织面对环境的适应模式应着重沟通、员工之间地位平等以及员工之间的良性互动,并进而建立类似“家庭”或“教会”这种充满“爱”的组织,以适应动荡的环境变化。<sup>[15](69-71)</sup>

正如康特妮、马克·霍哲和张梦中三位学者所指出:“新公共行政提倡在公共事务中广泛程度的公民和公务员参与,它寻求增加在组织事务和公共政策形成过程中所有公共部门员工的参与。它鼓励公民以个体或集体的形式广泛地参与公共行政,从而使公共行政更响应公众呼声和以顾客为中心。”<sup>[16](44)</sup>

## 五、结语

新公共行政学的兴起,乃是针对传统的公共行政研究提出检验与批判。新公共行政学者在对主流行政学研究重点和研究方法质疑与批判的基础上,用全新的视角、全新的理性价值审视和研究公共行政的发展和未来方向,并提出了与主流公共行政相抗衡的观点。在新公共行政学者看来,纯粹的价值中立是不存在的,对行政问题避免做出价值判断的做法不仅使管理者远离合法性,而且远离社会需求。在公共行政发展中,规范性的结论不但是不可避免的,而且不可缺少。为此他们强调行政管理者应该以其专业知识从事价值判断,使它们为社会所用。新公共行政学者认为,效率虽然是公共行政追求的价值目标之一,但决不是核心价值,如果执守效率,平等、参与等价值观就会受到忽视。因此,公共行政应回归到以自身价值为主体的地位,并形成以社会公平为核心,民主、责任、效率并存的价值体系。正如学者张梦中所总结,新公共行政学的中心议题是:“公共行政学者如何将道德

价值观注入行政过程,如何能有效地执行政策,政府组织机构与其服务对象的关系是什么。”<sup>[17](37)</sup>

尽管由于“一些概念缺乏连贯性”,<sup>[18](659)</sup>一些模型的执行需要更广泛的制度改革等原因使新公共行政学产生的效果在一定程度上没有达到新公共行政学者所期冀的高度,但其对社会公平和民主行政价值的追寻以及对公众需求做出积极回应等主张对公共行政理论和实践产生了重要的影响。它使政府开始重视与外部环境的关系,开始面对实际问题,重新正视政府服务对象的地位和需求,并要求把公众的需求作为行政体系运转的轴心,从而赋予政府功能新的定位并影响了政府职能的履行方式,为近半世纪以来的公共行政发展奠定了良好的基础。今天,当我们以一种历史的眼光来重新审视这场具有重大转折意义的运动时,能够看到,新公共行政学所倡导的价值理念和思维方式已逐渐渗透到公共行政的理论发展和政府管理的实践运作之中。

## 参考文献:

- [1] H. George Frederickson. *New Public Administration* [M]. Alabama: The University of Alabama Press, 1980.
- [2] 陈干全. 论公共管理的基本原则与价值取向[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2003(1): 106-110.
- [3] Cutis Ventriss. *Toward a public philosophy of public administration: A Civic Perspective of the Public* [J]. *Public Administration Review*, 1989, 49(2): 173-179.
- [4] 乔治·弗雷德里克森. *公共行政的精神* [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- [5] Laporte, Todd. *The recovery of relevance in the study of public organization* [C]// Frank Marini. *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. San Francisco: Chandler, 1971.
- [6] Allen Schick. *The trauma of politics: Public Administration in the Sixties* [C]// Frederick C. Mosher. *American Public Administration: Past, Present, Future*. Alabama: The University of Alabama Press, 1975.
- [7] 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.
- [8] H. George Frederickson. *Toward a new public administration* [C]// Frank Marini. *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. San Francisco: Chandler, 1971.
- [9] 彭和平, 竹立家. *国外公共行政理论精选* [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1997.
- [10] David K. Hart. *Social equity, justice, and the equitable administrator* [J]. *Public Administration Review*, 1974, 34(1): 3-11.
- [11] WALDO D. *The Enterprise of Public Administration: a*

- Summary View [M]. California: Chandler & Sharp Publishers Inc, 1980.
- [12] 丁煌. 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[J]. 中国行政管理, 1998(12): 80-84.
- [13] H. George Frederickson. The recovery of civism in public administration [J]. Public Administration Review, 1982, 42(5): 501-508.
- [14] MEADE M. Participative administration- emerging reality or wishful thinking [C]// D. Waldo. Public Administration in a Time of Turbulence. N Y: Chandler Publishing Company, 1971.
- [15] ORION F. White. Administrative adaptation in a changing society [C]// Frank Marini. Toward a New Public Administration: the Minnowbrook Perspective. N Y: Chandler Publishing Company, 1971.
- [16] 康特妮, 马克·霍哲, 张梦中. 新公共行政: 寻求社会公平与民主价值[J]. 中国行政管理, 2001(2): 43-46.
- [17] 张梦中. 美国公共行政学百年回顾(下)[J]. 中国行政管理, 2000(6): 37-43.
- [18] 戴维·米勒, 韦农·波格丹诺. 布莱克维尔政治学百科全书[Z]. 北京: 中国政法大学出版社, 1992.

## Reflection and reconstruction of values in public administration ——comments on the views of the new western public administration

SONG Min

(School of Public Management, Shandong University of Finance and Economics, Jinan 250014, China)

**Abstract:** The New Western Public Administration proposed inspection and criticism of the traditional public administrative study and based its research standpoint on the discussion of value level. It rebuilt the philosophy foundation and value system of public administration by focusing on the value connotations of legitimacy, justice, ethics and participation. In the opinion of the New Western Public Administration scholars, pure value-neutrality in public administration doesn't exist, and the concept that avoid making value judgments would make administrators far from the legitimacy as well as the social needs. The New Western Public Administration stresses that administrators should make value judgments depending on their professional knowledge, so as to enable them to be used for the society. The New Western Public Administration argues that public administration should return to the position of achieving its own values and a value system which take the social equity as the core value and coexist with others values such as democracy, responsibility, and efficiency should be constructed. Its pursuit of social equity and the democratic administration values as well as its proposition of responding to the public positively has exerted important influence on the research of public administration and government management practice. The New Western Public Administration has made the government begin to attach importance to relations with the external environment, to face real problems and to re-address the status and needs of the object of governmental services. It also requested that the need of the public should be regarded as the axis of the functioning administrative system, giving the government functions a new position and influencing the performance of governmental functions. It lays a good foundation for the development of public administration for nearly half a century.

**Key Words:** new western public administration; value regression; justice and fairness; citizen participation; administrative ethics

[编辑: 颜关明]