

目 录

CONTENTS

第一章 导 论

1

第一节 研究意义	1
一、公共行政价值的叙事	1
二、建构公共行政价值论的可能	4
第二节 概念界定及阐释	6
一、公共行政	6
二、价值	9
三、公共行政价值	11
四、对相关概念范畴的辨析	14
五、不同行政认知维度中的“价值”意蕴	15
第三节 相关研究文献述评	16
一、国外公共行政价值研究综述	18
二、国内公共行政价值研究综述	24
第四节 研究视角及理论架构	32
一、研究视角	32
二、公共行政价值的元理论基础	33
三、公共行政价值研究的进路	35

第二章 公共行政价值的逻辑起点

37

第一节 公共行政价值的探究路径	37
一、国家与社会：一个发生学的考察	37

二、公共行政价值视角中的自然与社会	40
第二节 公共行政价值的生成基础	45
一、公共行政价值结构要素分析	45
二、公共行政价值客体对主体需要的满足	49
第三节 公共行政价值的现实之源	52
一、公共行政实践的价值哲学阐释	54
二、公共行政的历史使命和责任	56

第三章 公共行政价值的体系架构

58

第一节 公共行政价值的轨迹述描	58
一、公共行政价值的演进	58
二、公共行政价值的缺失	59
第二节 公共行政价值的目标整合	61
一、公共行政的工具性价值	62
二、公共行政的目的性价值	67

第四章 公共行政价值的评价机理

77

第一节 公共行政价值评价的内涵及特征	77
一、价值评价与公共行政价值评价	77
二、公共行政价值评价的涵义	79
三、公共行政价值评价的特点	80
第二节 公共行政价值评价的双向透析	82
一、公共行政价值评价的结构要素	82
二、公共行政价值评价的研究视角	84
第三节 公共行政价值评价的标准及其矛盾关系	85
一、评价标准的确立：合目的性与合规律性的统一	85
二、公共行政价值评价标准的理论意义和现实意义	87
三、公共行政价值评价标准中的矛盾关系	88

第四节 公共行政价值评价的型构	89
一、从公共行政价值评价主体的状况来看,对公共行政价值 的评价类型可分为个人评价和社会评价	90
二、从公共行政价值评价客体的状况来看,对公共行政价值 的评价类型可分为专项评价和综合评价	93
第五节 影响公共行政价值评价的三重因素	97
一、影响公共行政价值评价的主体因素	98
二、影响公共行政价值评价的客体因素	100
三、影响公共行政价值评价的时空因素	102
第六节 公共行政价值评价的困惑与取向	104
一、公共行政价值评价的真理性与合理性之争的根源	104
二、在公共行政价值评价问题上,坚持真理性与合理性相 统一原则有重大的现实意义	105

第五章 公共行政价值的异化考察

107

第一节 “异化”概念的考辨及其理论流派	107
一、“异化”内涵的演变	107
二、西方马克思主义的异化理论	109
三、马克思主义的异化理论	110
四、公共行政价值异化	110
第二节 公共行政价值异化的分析框架	111
一、公共行政价值主体与客体	112
二、公共行政实践与公共行政价值关系之辨	112
第三节 公共行政价值主体的异化	114
一、人类中心主义与非人类中心主义之争:一个虚假的 命题	115
二、在公共行政价值的研究中,应该坚持人的价值主体 地位	117

第四节 公共行政价值客体的异化	119
一、公共行政权力的属性分析	119
二、公共行政权力异化的必然	122
第五节 公共行政价值内容的异化	126
一、可持续发展的难题：一个时空维度的透视	127
二、人性完善：在理想与现实之间	129
第六节 超越公共行政价值异化	131
一、超越公共行政价值异化的理论探究	132
二、超越公共行政价值异化的社会实践	134

第六章 公共行政价值的实现过程

135

第一节 公共行政价值实现的认知	135
第二节 公共行政价值实现中的紧张关系	138
一、公共行政价值实现的动力	138
二、公共行政价值实现的障碍	144
三、公共行政价值实现的动力因素和障碍因素之间的紧张 关系	148
第三节 公共行政价值实现的图式	149
一、公共行政价值实现的图式界说	149
二、政治性与社会性的互动与融合	150
第四节 公共行政价值实现的愿景	152
一、社会自治及其特点	152
二、走向社会自治的趋向	154

结束语：走出公共行政价值实现的“乌托邦”情结

157

参考文献

159

第一章 导 论

公共行政的价值向度乃一种“形而上”的指涉，它是人类社会从原始状态的关联中“脱域”后所涵摄的一个“总体性”理想，是关于公共行政的存在本质的“元叙事”。无论是对公共行政价值的捍卫还是对之拒斥，都在某种程度上揭示了人类社会发展的深层根基状态。

第一节 研究意义

公共行政价值是公共行政学理论的基石范畴，可以说一切关于公共行政的实证与经验分析，其深层次的意蕴在于其所涵摄的价值依归。

一、公共行政价值的叙事

公共行政学诞生之时，正值以科学方法取代价值研究的时期。上个世纪五六十年代在西方盛行一时的行为主义更是将这一倾向“意识形态化”，表现在公共行政学领域，研究者必须保持“价值中立”（value neutrality），只能进行事实判断和分析，而拒斥价值判断和推理。虽然无论是对于学术还是现实来说，“价值—事实”并非是一个事物的绝对两极，它们之间并不存在不可逾越的鸿沟，但是对于一个从事学术研究的学者来说，他的研究思维的主要取向却是先在和预设的。长时期以来，公共行政学的研究受到以泰罗等人为代表的科学管理学派的巨大影响，在“科学主义”占据主流观念的时代，发现与揭示“事实”是一个根本性的任务和导向，而对“价值”的反思与批判却为人们所不屑。“科学主义”对于公共行政学研究

的最大影响就是，它将效率视为公共行政的终极目标和唯一准则，这样就难免把公共行政看作是纯事务的技术性领域，从而无法在理论的高度上进一步提升公共行政学。西方国家“文官制度”的设计与施行，在某种程度上就是这一影响在现实公共行政生活中的折射与映照。因此，在公共行政的宏大叙事中，公共行政价值是一个被人们所忽略或有意忘却的公共行政哲学问题。

其实，正如有学者所指出的，与认知世界的方式一样，认知公共行政的方式也有三种，即经验行政、科学行政和哲学行政，这是三种不同层次的行政认知方式。^① 可惜的是，我们习惯于对经验行政和科学行政的研究，却冷落了对哲学行政的探讨。基于经验行政之上的科学行政无论如何精心地设计和度量，建立复杂和逻辑的数理分析模型，对于公共行政实践而言，这种努力只具有工具意义和方法论意义，从而无法触及公共行政的核心问题，由此而导致的后果是，公共行政由一个具有宏图大志的“英雄”逐渐沦落为一个谨小慎微的“工匠”，这不得不迫使我们反思对公共行政研究的传统进路，从而开辟出一个新的研究途径。^②

公共行政价值是公共行政的灵魂（soul）和旨归（goal）。可以说，公共行政价值是与公共行政活动相伴而生的，一定的公共行政活动总是追求和体现着一定的公共行政价值。在某种意义上，公共行政价值的转换标志着不同的公共行政范式（paradigm）。^③ 学界一般认为，传统公共行政学立

① 黄显中：《政府公共性理论的谱系》，中国人民大学复印报刊资料《公共行政》，2004年第9期。

② 罗森布鲁姆（Rosenbloom）认为，公共行政有三条相对分明的阐述途径，即公共行政的管理途径、公共行政的政治途径和公共行政的法律途径。但是罗氏指称的这三种途径仍然是在经验行政和科学行政的意义上而言的（参见罗森布鲁姆：《公共行政学：管理、政治和法律的途径》，中国人民大学出版社2002年版）。

③ 库恩所指称的严格意义上的“范式”（paradigm）有着特定的涵义，它指的是介于科学共同体和外部自然界之间的有一定层次、结构和功能的独立系统。作为一个系统，“范式”可以在不同层次上归结为三种类型：观念范式、规则范式和操作范式，它们相互作用并形成一个有机的系统。但学界也常常在更为宽泛的意义上使用“范式”一词，用它表达“模式”、“类型”、“典范”等意思。在此意义上而言，关于公共行政范式的争论关键在于对“范式”的理解和应用。笔者认为，虽然严格意义上的公共行政范式转变言过其实，但在不同的历史阶段，公共行政确实有其独具的特征。

足于政治—行政二分 (the politics - administration dichotomy) 和官僚科层制 (bureaucracy) 的理论逻辑, 公共行政被看做是与价值无涉 (value free) 的领域, 是一门纯粹的工程技术学。但是, 仔细研读早期公共行政学的代表人物伍德罗·威尔逊 (Woodrow Wilson)、古德诺 (Goodnow) 等人的著述, 便可以发现我们对他们提出的观点存在着误解, 究其原因是我们往往脱离了当时的历史背景而断章取义。被誉为公共行政学的鼻祖的伍德罗·威尔逊 (Woodrow Wilson) 曾说: “行政管理作为政治生活的一个组成部分, 仅在这一点上与企业办公室所采用的工作方法是社会生活的一部分以及机器是制造品的一部分是一样的。但是行政管理却同时又大大高出于纯粹技术细节的那种单调内容之上, 其事实根据就在于通过它的较高原则, 它与政治智慧所派生的经久不衰的原理以及政治进步所具有的永恒真理是直接关联的。”^① 古德诺 (Goodnow) 曾因为明确阐发过“政治是国家意志的表达、行政是国家意志的执行”的论述而被视为政治—行政二分法的奠基人, 但他同时提及的政治—行政必须相协调的思想却为学界所忽略。古德诺 (Goodnow) 指出: “实际政治的需要, 使政治职能与行政职能分离的想法不可能实现”, “实际政治的需要却要求国家意志的表达与执行之间协调一致”。^② 由此可见, 早期公共行政学的代表人物并没有我们后来所一再误读的那样: 强调政治与行政的绝对二分, 似乎井水不犯河水。在当时的社会生活相对比较简单条件下, 基于美国特殊的政治体制, 从相对的意义上涨扬“行政”之于“政治”的独立性, 这对于提高行政效率、遏制腐败现象显然有其合理性和进步性。

应该说, 对公共行政价值的研究从公共行政学这门学科诞生时就产生了。公共行政学的创始人威尔逊说: “行政学研究的目标在于了解: 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少

① 彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》, 中共中央党校出版社 1997 年版, 第 14 页。

② 彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》, 中共中央党校出版社 1997 年版, 第 31 页。此为试读, 需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

的成本完成这些适当的工作。”^① 仅从威尔逊所设定的行政学研究的目标就可以看出，公共行政价值是公共行政无可回避的议题。“威尔逊的研究兴趣不在价值领域，并不等于他的思考完全是非价值的或中立性的。”^② 政府能够适当地和成功地进行什么工作，这本身就需要政府作出一定的价值判断。在传统公共行政学时期，政府官僚主义、效率低下的事实使得当时的学者更多地把注意力集中到改善政府的“效率”上来，这也是无可非议的。任何一个时代的学者都总是把精力投入到当时最亟须解决的问题上。有学者认为传统公共行政学只关注“效率”价值，忽略了其它，这种价值一元的严重缺陷造成了公共行政实践中的诸多问题，最终背离了公共行政的本意。其实，撇开我们对传统公共行政学的误解不谈，公共行政的多元价值也并非是平分秋色、齐头并进的，这正如一学者所言，“在不同时期，一种价值可能超过另一种价值，但就每一种价值观的合法性而言，它们之间没有拔河赛”。^③ 传统公共行政学对效率的关注，源于当时政府效率低下的严重现实，而并非是当时学者的疏忽。

二、建构公共行政价值论的可能

庸庸讳言，公共行政学还是一门年轻的学科，它不过百余年的历史，其自身在理论上还存在着诸多有待完善和改进之处，但是综观百余年的公共行政实践，却是日新月异、丰富多彩。公共行政实践的发展迫切要求公共行政理论的指导，对于公共行政学者而言，这是机遇也是挑战。我们曾经过多地关注公共行政的“实然”之阐述，却缺乏对公共行政的“应然”之探究；过多地关注公共行政的技术应用之思考和解释，却缺乏对公共行政的哲学层面的批判和创新。正像威尔逊所说的那样，“政府与我们是如此接近，是我们每天都习惯于与之打交道的这样一个庞然大物，因此我们

① 彭和平等编译：《国外公共行政理论精选》，中共中央党校出版社1997年版，第1页。

② 郭夏娟：《事实与价值的融合——公共行政伦理学探源》，载于中国人民大学复印报刊资料《公共行政》，2004年第1期。

③ 卢明：《公共管理学管理范式的演进》，《中国行政管理》，2001年第1期。

就难以看出有对它进行任何哲学上研究的必要”。^①事实上,自上个世纪70年代以来,行政学界较为普遍的一个观点是,行政学正经历着一场前所未有的“身份(认同)危机”(identity crisis)。^②其中一个重要的原因就在于对以公共行政价值为核心的公共行政基础理论的研究比较薄弱。现代公共行政实践的生态环境较之百余年前有了天翻地覆的变化:世界政治经济一体化趋势不可阻挡,公共行政的“溢出”效应明显,它早已超越了主权国家范围的狭隘视角。经济全球化使各国经济联系更加密切,一损俱损、一荣俱荣,物种灭绝、生态恶化等更是人类的大敌;全球性的公共行政互动要求在某些事关人类利益的问题上采取一致的行动和步骤,然而现实的世界却因为“国家林立”的“分而治之”而矛盾重重,全球性一致行动每向前迈进一步都迫使人类必须付出极大的代价,这一切都在呼唤着基于全球化时代各民族国家公共行政的价值共识框架的建立。^③

公共行政价值属于公共行政哲学的范畴,因此对它的考察离不开从宏观上对哲学发展背景的分析。从哲学史的发展情况来看,哲学的主题在经历了本体论、认识论和方法论以后,价值论被突出到中心位置。虽然公共行政哲学作为一门应用哲学,有学者反对按照一般哲学的模式来对其进行建构,^④但是我们也不可忽视“价值论”的凸起对具体部门哲学的影响。比如在法学领域,法的价值论的研究已引起了学者的重视,产生了一批有分量的研究成果。2003年4月在南京召开的全国首届行政哲学学术研讨会上,有学者提出将“行政价值论”纳入行政哲学的研究框架,^⑤笔者认为

① 彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》,中共中央党校出版社1997年版,第22页。

② Ali Farazmand. *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York and Basel: Marcel Dekker, INC., 2001, p. 417.

③ 基于民族国家的视角,也许会有学者质疑普世伦理价值的可能性,可是如果把视角拓展到终极意义上的全人类生存与幸福的层面上去思考的话,笔者认为公共行政价值共识框架的命题还是能够成立的。

④ 张康之:《发展行政学要重视加强行政哲学研究》,《中国行政管理》,2003年第1期。

⑤ 芮国强:《加强理论研究,促进行政哲学发展——全国首届行政哲学学术研讨会综述》,《中国行政管理》,2003年第6期。

这是很有道理的。公共行政的研究一直缺乏应有的理论高度，正因如此，其自身的独立地位至今仍受到质疑。当前一个不容争议的事实是：公共行政学的“食槽”太为浅露，谁都可以伸进头来吃一口，学科的实用性不应当成为理论浅露性的遁词，对于这一点，在同样具有较强实用性的法学领域已引起学者的关注。^①立足于实然，探寻公共行政之应然，应该是我们努力的一个方向。如果我们再把视角拓展到其它人文社会学科，蓦然回首，却发现管理价值论、法的价值论、文学价值论、新闻价值论等的建构已见端倪。公共行政学经过百余年的发展，已经具备了相应的学术积累，再加上公共行政实践的催生，公共行政价值论的建构可谓恰逢其时、呼之欲出。

第二节 概念界定及阐释

一、公共行政

“逻辑与惯例常规都要求我们仔细地对待定义问题：什么是公共行政（Public Administration）？但实际上，公共行政没有一个理想的定义，也许有一些暂时性的定义，却没有暂时性的解释。公共行政这种单向命题或者单向评断的直接结果，是精神麻痹远胜过启蒙与激励。”^②公共行政学大师德怀特·沃尔多（Dwight Waldo）半个世纪前所说的这段话，对于我们今天如何理解“公共行政”的内涵仍极具启示意义。

我们不妨从公共行政发展史的角度来对此进行一番梳理。可以说，人类社会自阶级形成、国家产生以来的历史即是公共行政的生成、发展和演进的历史，并且随着人类社会形态由低级向高级的更替和人类文明的进

^① 陈兴良：《走向哲学的刑法学》，法律出版社1999年版，第84—85页。

^② 德怀特·沃尔多：《什么是公共行政学》，载于彭和平等编译：《国外公共行政理论精选》，中共中央党校出版社1997年版，第182—183页。

化,公共行政的“公共性”成分越来越多。第一个明确使用“公共行政”(Public Administration)这个术语的人是伍德罗·威尔逊,他用“公共行政”(Public Administration)一词,描述一种古老的公共事务的处理,即公共事务的执行与实施。一个多世纪过去了,较之伍德罗·威尔逊的那个时代,当今的公共行政日新月异,公共事务的行政部分急剧膨胀,沃尔多(Dwight Waldo)在1949年就断言:“我们的国家是一个行政国家(administrative state)。但这一代价是巨大的,行政国家的首要损失在于,它逐渐丧失了公共行政中的公共性,许多公共行政文献通常把公共行政界定为政府行政(government administration)。”^①这大大地缩小了公共行政的丰富内涵。

上个世纪70年代末以来,伴随着新古典经济理论的崛起和信息技术革命的浪潮,以及人们日益对公共部门管理现状的不满,西方发达国家掀起了一场声势浩大的公共行政改革运动。这场主张运用市场机制和借鉴私人部门管理经验,提升政府绩效的改革运动,被理论界称为“新公共管理”运动,有学者甚至认为这是一种具有强大生命力的“公共管理范式”。^②但也有学者以库恩的“范式”概念为工具,对此进行了分析,认为无论是从范式转换的意义上,还是从新范式形成的意义上,“公共管理范式”兴起的观点都是不能成立的,它无非是一个颇具影响的公共行政理论派别而已。^③

弗雷德里克森(George H. Frederickson)认为:“现代公共行政是一个由各种类型的公共组织纵横联结所构成的网络,包括政府组织、非政府组织、准政府组织、营利组织、非营利组织。”^④由此可见,当前学界对于公共行政的理解倾向于把公共行政的主体由传统的政府组织拓展到非政府公

① 乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,中国人民大学出版社2003年版,第4页。

② 陈振明:《公共管理范式的兴起与特征》,《中国人民大学学报》,2001年第1期,第8—14页。

③ 蔡立辉:《公共管理范式:反思与批判》,《政治学研究》,2002年第3期。

④ 乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,中国人民大学出版社2003年版,第4页。

共组织。笔者认为这一倾向从总体上来说无疑是正确的,但也应注意防止走向这样一种偏颇:那就是在对非政府公共组织的过分推崇中,否认政府的作用。这种偏颇反映到学界就是我们可以看到当前关于非政府公共组织理论的研究炙手可热、势头强劲,而对于政府理论的研究似乎大功告成,一时冷清。事实上,“对于公共行政而言,最本质的东西是公共权力,它是社会中至高无上的、公认的和法定的权力,它以权力机关为载体,并以其特有的普遍权威性对全社会实施控制或管理。在文明社会中,公共权力表现为国家权力”。^①也可以称之为公共行政权力。^②在此意义上,笔者将公共行政的主体仅限于国家。根据英国《大众百科全书》对国家作出如下定义:“由政治单位在其管辖的范围内制定规则 and 进行资源分配的机构。政府的功能:①立法;②司法;③执行、行政管理。”^③由此可见,这是广义的政府(国家)观。需要说明的是,从严格的政治学意义上而论,国家与政府是两个不同的概念。一般而言,政府是国家的代表,但人们常常不加区分,在相同的意义上来使用它们。如社会契约论的许多论述都是把国家和政府看作统一体。^④因此,笔者整篇论文都是基于把公共行政看作是(广义的)政府公共管理,也即国家公共管理。^⑤

作为一种社会现象,公共行政的历史与政府是同样悠久的,但是在概

① 郎佩娟:《公共行政行为规范》,河南人民出版社2003年版,第1页。

② 需要说明的是,公共权力比公共行政权力的内涵更丰富。在马克思主义看来,公共权力主要包括社会自治权和国家权力两部分。但现实生活中,国家(公共行政)权力是所有公共权力中最直接、最广泛地与社会公共事务发生关系的一种权力形式,它的渗透力、影响力最为深远。笔者主要是从这一角度来阐释公共权力的。

③ 转引自王乐夫:《论公共管理的社会性内涵及其它》,《政治学研究》,2001年第3期。

④ 单从字面上看,“国家”和“政府”这两个概念也是有区别的,国内外都有学者对二者的不同作过探究。但二者常常被人们交替或等同使用。从习惯上看,法、德等欧洲大陆国家更多的称国家,而英、美等国更多的称政府。参见乔耀章:《政府理论》,苏州大学出版社2000年版,第198页。在此,笔者无意于陷入对二者概念的考辨,限于本文的研究旨意,笔者是在“实体”意义而不是在抽象意义上来使用它们的。

⑤ 由于中西方历史背景和话语体系的差异,public administration也可译为公共管理,这又会关系到它与public management的异同之辩争。这一问题可参考夏书章著:《现代公共管理概论》,长春出版社2000年版,第1—2页。

念的运用上,中国长期以来是用“行政”来代替“公共行政”的。“公共行政”的概念只是近几年在政府职能转变中才被明确提出的,它旨在强调公共行政的“公共”精神,也反映了一种公共行政理念的转变,其主要表现在:一是由“政府本位”向“社会本位”的转变,二是由“无限行政”向“责任行政”的转变。^①

二、价值

当今,价值(value)这一术语被广泛应用于人文和社会科学的研究之中,但是,对于价值的涵义,却众说纷纭、人言人殊。著名学者富兰克纳在概述了西方学界关于“价值”的诸多用法之后,曾提醒说:在使用这些术语时,人们应当选择一个清晰而又系统的方案,并力图前后一致。^②价值一词的多义性和模糊性要求我们必须小心翼翼地使用各种价值术语。但是,一直以来,“价值”一词都在一种很宽泛而又很模糊不清的意义上被学者们所使用着(据不完全统计,学术界关于“价值”一词的定义不下百种)。^③作为价值哲学的基本范畴,价值是对各个领域各种特殊的、具体的价值形态的总概括、总抽象。在现实中,人们对价值有三种理解:一是政治经济学所言的价值,意为体现在商品中的社会必要劳动,特指劳动产品和商品的内在社会本质特征;第二种是日常生活和一些社会科学中所说的价值,它的特定含义是指有用或功利效用;第三种则是在哲学的最高抽象意义上所理解的价值,是对包括功利、道德、审美等在内的所有具体价值的概括,即各种具体价值的共性,也可以称之为价值一般。^④

从哲学上来看,自上个世纪80年代以来,随着价值哲学研究在我国的兴起,学者们对价值的哲学研究,可谓众说纷纭、见仁见智。概括地说,国内关于价值哲学的研究主要有以下几种观点:^⑤

① 江涛:《公共哲学》,中共中央党校出版社2003年版,第277—283页。

② 培里等:《价值和评价》,中国人民大学出版社1989年版,第7页。

③ 孙伟平:《哲学的价值论转向及其意义》,载于冯平主编:《价值之思》,中山大学出版社2003年版,第43页。

④ 杨伍栓:《略论价值与管理价值》,《北京行政学院学报》,2004年第4期。

⑤ 王玉樑:《当代中国价值哲学》,人民出版社2004年版,第156—166页。

第一种是以李德顺为代表的主体性人学价值论。其主要观点为：价值是客体对主体需要的某种适合、接近或一致。价值是对主客体相互关系的一种主体性描述，它代表着主体对客体作用过程的性质和程度，价值是一种主体性。

第二种是以李连科为代表的主客体统一论。这种观点认为价值是客体与主体需要之间的一种特定的（肯定与否定）关系。价值来源于客体，决定于主体，产生于实践。

第三种是效应价值论。这种观点认为价值是客体对主体的效应，是客体对主体生存、发展、完善的效应。价值之所以是价值，就在于使主体更美好，使人类社会的发展完善，更加美好。

第四种是人道价值论。这种观点认为前三种主客体关系模式只讲客体价值，不讲主体价值；只讲效用价值，不讲人道价值，人的价值被当作手段价值，否定人的价值平等。人道价值是人的生命、尊严、自由和权利的价值。价值被界定为人类所欣赏、所希望、所追求、所期待的东西，它可以分为三种类型：本然的人道价值、应然的规范价值和实然的效用价值。

第五种是广义价值论或系统价值论。这种观点是以系统论为基础研究价值论，主张扩展“价值概念”，使价值不仅仅限于社会系统领域，不仅仅限于作为价值主体的人与作为价值对象的客体之间的相互关系领域，而且适用于一切开放系统或复杂系统即自组织系统，至少适用于一切生物系统或生态系统。这种观点承认主客体关系论具有部分合理性，但对主客体模式表示质疑。这种观点将价值主体泛化，忽视了价值活动是人所特有的。

第六种是价值二重性论。这种观点认为价值有外在价值与内在价值两重性。外在价值能满足某种需要，即有效用；内在价值指事物特有的优越性与能力。

无疑，各种观点的碰撞与交流，为我们正确地理解价值的哲学含义提供了广阔的选择空间。客观地来看，以上关于价值的哲学观点，实际上都从某个侧面揭示了价值的特性。从总体上看，学界对于价值的定义林林总总，但可以分为两大系列或者说两大倾向，即属性说与关系说。前者认为价值是一种属性，价值概念是一种属性范畴；后者认为价值不是某种事物

的固有属性，它是一种关系，是一种关系性的存在。

尽管对价值的理解歧见纷呈，但笔者认为，只要在行文时注意到在特定的理论背景和话语体系下，明确地界定价值的含义，就不会妨碍对价值问题的进一步探讨。笔者的意图在于采取哲学行政的认知方式，力求系统分析公共行政的价值问题，希冀能建构出公共行政价值论，以此来统摄和提升公共行政学理论。在这样一种设想之下，基于论文的研究旨趣，在立论之前，在众说纷纭的价值“丛林”中，有所选择、借鉴和利用，给价值的含义作出一个明确的界定就显得殊为必要。

马克思曾经指出，“‘价值’这个普遍的概念是从人们对待满足他们需要的外界物的关系中产生的”，^①是“人们所利用的并表现了对人的需要的关系的物的属性”。^②马克思的这一论述，对于公共行政价值的研究有十分重要的指导意义。但是，随着研究的深入，我们也必须进一步地发展和推进这一理论。近年来，许多学者从不同的视角对价值的概念进行过不同的诠释，为我们正确地理解价值的涵义提供了不少有益的启示。有学者认为，价值是客体对主体的意义，包括客体对主体需要的满足和主体关于客体的绝对超越指向两个方面。^③笔者倾向于认同这一观点。

三、公共行政价值

在对“公共行政”和“价值”概念进行梳理的基础上，笔者试图给本论文的核心概念“公共行政价值”作出一个界定，尽管这是十分困难的，因为它很难取得一致的意见；但这是无可回避的，因为它是本文立论的基础所在。当前，对公共行政价值的研究之所以会出现比较混乱的情况，就是因为学者们都是出于各自的表述意图的需要而展开立论的，并没有对公共行政价值的概念进行详细的阐述和明确的界定。正是在这个意义上，笔者认为，当前学界对关于公共行政价值问题的争鸣和论辩，并没有实质意义上的正面交锋，充其量也只是自言自语、各说各话而已。可以说，对

① 《马克思恩格斯全集》第19卷，人民出版社1956年版，第406页。

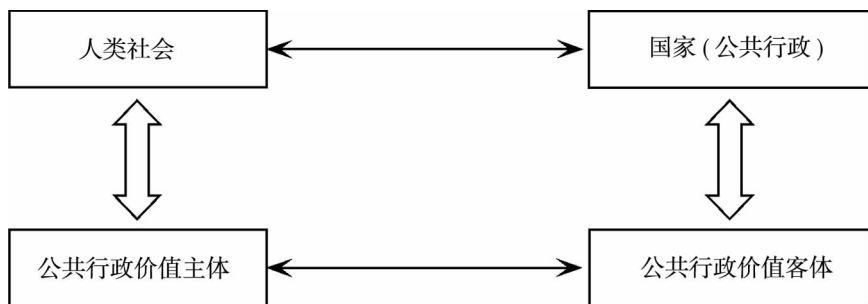
② 《马克思恩格斯全集》第26卷，人民出版社1956年版，第139页。

③ 卓泽渊：《法的价值论》，法律出版社1999年版，第3页。

“公共行政价值”(public administration value)这一核心概念的界定,在某种程度上决定着本文的论述走向,因为只有在明确界定了论文核心概念的情况下,才能在研究的过程中,构筑一个与别人对话的平台,确定论题的界面。

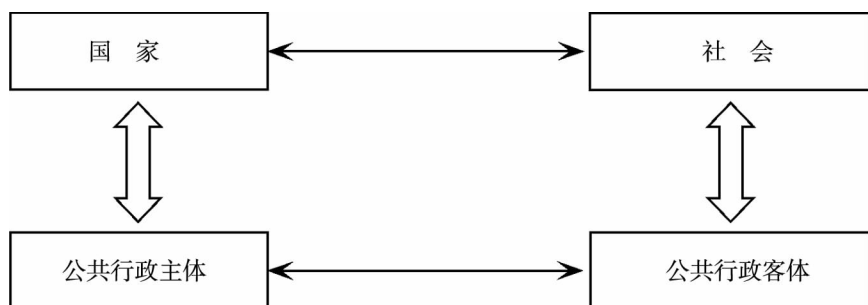
笔者认为,在哲学行政的视界里,公共行政价值指的是公共行政(public administration)(客体)对人类社会(human society)(主体)的积极意义或有用性,它是公共行政所追求的一种应然状态,反映了人们关于公共行政的希望和理想、信仰和依托。这里有必要说明的是,根据以上笔者对“公共行政”的认知,公共行政作为一种事实(fact)或者说现象(phenomenon),它是以国家作为其载体(state-loaded)的。所以,为了说明这一情况,在下面的行文中,笔者常常运用以国家为载体的公共行政来表述这一情况。可以说,公共行政的价值是公共行政的灵魂和核心(基石),只有对它正确把握才能有效地统摄公共行政学的理论研究。

立足于主客体关系(subject-object)模式,公共行政价值关系的框架如图示1-1。



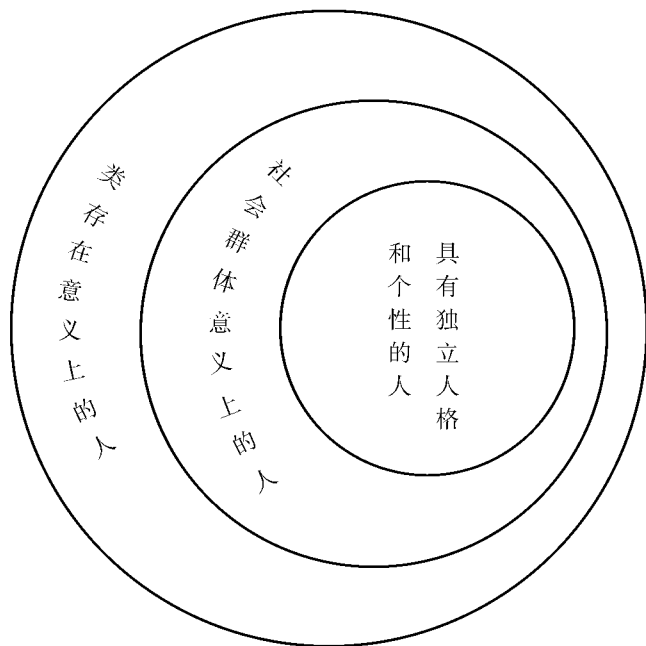
图示1-1 公共行政价值关系

另外,还必须说明的是,公共行政价值关系截然不同于公共行政(实践)关系,这是人们平时不太注意加以区别的两个基本范畴。在哲学行政的视界里,立足于主客体关系(subject-object)模式,在公共行政(实践)关系中,国家是公共行政(实践)主体,而社会是公共行政(实践)客体,可用图示1-2来表示。



图示 1-2 公共行政（实践）关系

之所以会出现以上所说的在公共行政价值关系和公共行政关系中，主体和客体位置的颠倒现象，其原因在于国家与社会二者的复杂而微妙的互动关系。价值是专属于人的范畴，离开了具体的历史的人而谈价值是不可捉摸的。就此意义上而言，对公共行政价值的追求与信仰，将会改变传统的公共行政中存在的“见物不见人”、“人为物役”与人的“被遮蔽”和



图示 1-3 （人类）社会中的“人”的三种层次的涵义