



21世纪中国地方公共治理现代化研究

公共价值视野下的 社会综合发展

樊 梅 著



中国社会科学出版社



21世纪中国地方公共治理现代化研究

公共价值视野下的 社会综合发展

樊 梅 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共价值视野下的社会综合发展/樊梅著. —北京: 中国
社会科学出版社, 2017. 12

(21 世纪中国地方公共治理现代化研究)

ISBN 978 - 7 - 5203 - 1584 - 5

I. ①公… II. ①樊… III. ①社会发展—研究—中国
IV. ①D668

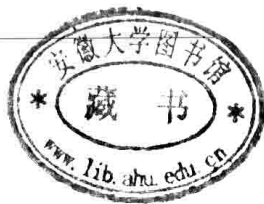
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 288585 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 刘晓红
责任校对 郝阳洋
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 12 月第 1 版
印 次 2017 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 21. 25
插 页 2
字 数 339 千字
定 价 99. 00 元



凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

中央财政支持地方高校发展专项资金项目

贵州省区域内一流学科建设项目

贵州省特色重点学科建设项目

价值改变世界（代序）

王 冰

近年来异常火爆的科幻小说《三体》，突然向人类抛出一个问题，即如果确实存在外星球文明，那么宇宙中具有共同的价值观吗？地球是目前已知的太空中唯一适宜人类居住和生活的星球，然而就地球的整个生命史而言，人类在地球上诞生和繁衍的时间犹如弹指之间，实在微不足道。人类蛮荒的采集社会进化到高度文明的现代社会，共花费 6000 年至数万年的时间，如果将迄今为止的地球历史比作 24 小时，那么人类仅是在 23 点以后才姗姗来迟的生物。在这个短短的过程中，人类发展了辉煌的科技，灿烂的文明，复杂的社会。但最终，正如畅销书《人类简史》、《未来简史》所言，也有可能将人类自身引向毁灭的道路。如果真是这样，那么这一过程，能够称得上是发展吗？

艺术高于生活但源于生活，刘慈欣的黑暗森林是宇宙的法则，它其实正是地球的法则。三体社会对地球的征服，也正是地球上的某些文明对另一些文明的征服。时至今日，黑暗森林、弱肉强食仍然必须是国家、民族、团体甚至个人不得不接受的生存之道吗？答案是，是的，除非我们愿意而且能够改变我们的价值观。

“价值”传统上属于哲学和伦理学的范畴，但事实上，经济学、管理学、政治学等应用社会科学也具有隐含而强烈的价值假设。价值深深根植于人文社科领域，与自然科学探索“实然”的问题不同，社会科学和文学艺术需要探讨“应然”问题，需要树立价值目标，需要从伦理道德的角度去探讨和规定善恶美丑。如果说自然科学追求的“真”是带领人类前进的马达，那么社会科学及人文艺术探究的“善”和“美”则是船舵，决定着我們前进的方向。从这个意义而言，社会科学和人文艺术的意义非凡，而作为“掌舵者”的公共管理者，更是必须擦亮双眼的领航人，他们不仅需要自己在社会生活中建构起正确的价值观，还必须帮助

整个社会树立正确的价值观。这在今天复杂多变的社会生活中并非易事，但对于价值的开创和坚守，在任何时代又何尝不是艰难的呢？

本书所研究的公共价值理论，由哈佛大学肯尼迪政府学院教授马克·莫尔（Mark H. Moore）于1995年提出，这一概念和理论扭转了新公共管理以来公共性严重受损的颓势，赋予治理理论更加具体的价值目标，“创造公共价值”成为新时期公共管理者的重要使命。纵然目前学界仍对公共价值的概念界定难以统一，但这并不影响公共价值理念对新时期治理模式带来的革命性意义。我们可以说，企业创造价值。类似的，我们也可以说，政府、非政府组织，乃至每一个人，都可以创造价值，只不过他们创造的，是更加难以衡量的公共价值。

如果说探讨宇宙星球文明之间的价值标准离现实太过遥远，那么追问当下社会发展中存在的价值缺失则正当其时，社会主义市场经济体制在中国的建立，极大解放和提高了社会生产力，使中国从世界落后的农业国迅速发展成为世界第二大经济体。然而，当经济优先的价值观念超越了经济范畴，不断入侵到社会其他领域的时候，市场经济就不知不觉地扩张为市场社会，金钱成为衡量一切事物价值的准绳。当然，这并非中国特有的现象，市场化作为人类社会“大转型”的重要力量，在世界上绝大多数国家均产生了广泛而深刻的影响，引起学界和政界的极大关注，法国前总统尼古拉·萨科奇就曾经不无担忧地表示，若想要改变我们的未来，首先就需要一场“思维方式、思想倾向和价值观念的革命”。

樊梅的专著《公共价值视野下的社会综合发展》即探讨与此相关的问题。她研究的出发点是，市场社会中GDP被视为衡量社会经济发展的重要指标，相应地追求经济价值成为政府部门的战略重心，从客观上导致其他同样重要的人类价值遭到不同程度的削弱甚至破坏，长期来看这不仅对社会良性发展带来负面影响，而且最终也可能危及经济繁荣。众多颇具影响力的社会科学研究已经表明，幸福和自由等目标才是人类社会发展的终极追求，而财富仅是达成目标的手段，过分注重经济增长的发展思路误把手段当目标，引发一系列新的社会问题，因此受到理论及实践界的质疑。人类社会的发展并不存在一劳永逸的解决之道。党的十九大以来，中国的社会发展观念正在可喜地转型，在物质生活水平得到普遍提升后，人们和政府开始关注经济增长以外的生态环境、社会公平等价值诉求。本书从公共价值理论的视角，提出政府应该将工作重心转变

到“创造公共价值”上来，这一公共价值，除了经济价值以外，还包括政治价值、社会价值、文化价值和生态价值，并依据此理念结合我国的社会发展实际构建综合衡量我国社会发展水平的公共价值账户。

本书在公共价值账户框架下，对我国改革开放以来的社会发展进行实际测度，结果表明改革开放近40年来我国社会发展的公共价值水平整体呈上升趋势，各类公共价值均得到不同程度的增进。从国家层面而言，除政治价值、社会价值、生态价值在前期出现一定起伏外，经济价值、文化价值、综合性公共价值均表现出稳定上升态势，且在2000年后增长速度普遍大幅提升。本书对于那些渴望在实践中努力实现人生价值的公务员、学习公共价值理论的学生，以及对公共价值感兴趣的社会人士可能具有一定启发意义。

樊梅是我的博士生，她2011—2015年在华中科技大学公共管理学院攻读博士学位，本书在她博士论文基础上经过修改完善而成。樊梅同学诚恳踏实，读博期间认真研读国内外公共价值文献，在潜心学习理论钻研的同时，也关心实际社会发展问题。博士毕业后，樊梅同学成为大学教师中的一员，目前在贵州财经大学公管学院任教，在教学之余继续从事公共价值方面的研究。我非常高兴看到本书的出版。希望樊梅同学在未来的执教生涯中始终不忘初心，能在学术研究的道路上不断前进。改变自己也就是改变世界，我们可以努力寻找和践行正确的价值观，改变自己的行为，也希望能带给那些莘莘学子更加美好的思维旅行。

是为序。

2017年12月于华中科技大学

（作者系华中科技大学公共管理学院教授，博士生导师）

目 录

价值改变世界（代序）	王 冰 1
第一章 选题背景及研究主题	1
第一节 人类社会的市场化转向	2
一 市场社会的到来	2
二 现代性的扩张	4
第二节 中国改革开放的伟大实践	6
一 改革开放以来的社会变迁	6
二 关于“中国模式”的探讨	9
第三节 研究主题及内容结构	11
一 研究意义及可能价值	11
二 内容结构及章节安排	14
三 研究思路及逻辑体系	16
第二章 哲学思潮及社会发展观念的演进	18
第一节 哲学思潮的转变	19
一 功利主义的影响	19
二 自由主义的反思	20
三 社群主义的兴起	21
第二节 社会发展观念的转型	22
一 经济增长发展观	22
二 可持续发展观	24
三 科学发展观	25
第三节 社会发展评价的演进	26
一 价值一元论主导下的评价体系	27

二	价值多元论导向下的评价思路	33
三	社会发展评价的总趋势	45
第四节	社会发展理念的拓展	46
一	社会发展内涵的丰富	46
二	社会发展认知的深化	49
三	价值观念可能改变世界	51
第三章	公共价值理论的提出及发展	53
第一节	莫尔的公共价值理论	53
一	公共价值的理论要素	54
二	公共价值的理念深化	59
三	公共价值的学术争鸣	64
第二节	公共价值的概念界定	69
一	价值及其内涵	69
二	公共价值的多维度概念	71
三	公共价值概念的综合阐释	78
第三节	公共价值的特征及识别	79
一	公共价值的典型特征	79
二	公共价值的识别途径	88
第四章	公共价值的测度	94
第一节	公共价值生产实践	94
一	公共价值的生产主体	95
二	创造公共价值的实践	97
三	警惕“公共价值失灵”	100
第二节	公共价值的综合衡量	104
一	衡量公共价值的困难	105
二	“公共价值账户”构想	107
三	客观测量及主观评价	113
第三节	公共价值与政府绩效评估	117
一	公共价值绩效评估框架	117
二	公共价值绩效管理应用	119

第五章 公共价值管理范式	121
第一节 公共管理的范式转变	121
一 公共行政学梳理	122
二 公共管理学范式	122
三 新公共管理运动	125
第二节 公共价值管理范式要义	126
一 政府角色转变的要求	127
二 “善治”的呼唤	128
三 公共价值管理的回应	130
第三节 公共管理范式比较	132
一 公共价值管理比较优势	132
二 公共价值理论简要总结	135
第六章 社会综合发展的公共价值账户	137
第一节 政治价值	137
一 主要政治价值	138
二 政治价值的测度	145
第二节 经济价值	146
一 重要经济价值	147
二 经济价值的衡量及定位	150
第三节 文化价值	151
一 积极性文化价值	152
二 消极性文化价值	154
第四节 社会价值	157
一 良善的社会价值	158
二 负面的社会价值	159
第五节 生态价值	166
一 环境价值及其衡量	166
二 自然资本及其核算	168
第六节 公共价值账户结构	171
第七章 社会发展综合评价的公共价值指数模型	174
第一节 综合评价模型的构建	174

一	构建综合评价模型的思路	174
二	构建 PVI 指数模型的步骤	176
三	模型构建的具体研究设计	178
第二节	综合评价模型 PVI 的指标遴选	183
一	政治类指标	183
二	经济类指标	185
三	文化类指标	191
四	社会类指标	197
五	生态类指标	203
第三节	综合评价模型 PVI 的指标赋权	209
一	熵值法及其原理	209
二	权重计算及结果	212
第四节	社会综合评价模型的确立	214
一	评价模型的理论分析	214
二	各类公共价值指数	215
第八章	改革开放以来我国社会发展的公共价值测度	217
第一节	数据处理过程	217
一	数据来源	218
二	数据标准化处理	218
三	数据运算过程	219
第二节	各类公共价值指数的总趋势分析	223
一	不同时点的公共价值指数分布状况	223
二	各类公共价值指数的时间序列分析	225
第三节	GDP 增长与各类公共价值的相关性分析	231
一	政治类价值	232
二	经济类价值	233
三	文化类价值	235
四	社会类价值	235
五	生态类价值	238
第九章	我国省域社会发展水平的公共价值实测	240
第一节	省域公共价值测度的研究设计	240

第二节 各省公共价值指数的测算	242
一 指标选取及赋权	242
二 公共价值指数计算	245
第三节 我国省域社会发展水平的聚类分析	247
一 系统聚类的原理及结果	248
二 主成分聚类的过程及结果	252
三 两次聚类结果分析	254
四 生态价值聚类情况	257
第四节 公共价值的增进路径	262
第十章 贵州省社会发展公共价值的主观评价	265
第一节 贵州访谈实录	265
一 访谈背景	266
二 访谈过程	269
三 访谈结果	270
第二节 对贵州社会发展的思考	278
第三节 公共价值管理对新时期政府工作的期待	281
结 语	283
附录 1 公共价值记分卡	288
附录 2 我国 28 个省区市 1978—2008 年公共价值指数	290
参考文献	295
我的困惑与前行 (后记)	322

第一章 选题背景及研究主题

在过去的 30 年里，市场和价值观渐渐地以一种前所未有的方式主宰了我们的生活，我们从“拥有一种市场经济”滑入到一个“一切都待价而沽的市场社会”。现在，到我们追问自己是否想要过这种生活的时候了。^①

—— [美] 迈克尔·桑德尔

正确而客观地认识我们当下所处的社会形态，是进行社会科学研究的基础前提。随着现代化和信息化不断推进，生活在世界上不同国家不同地区的人们，彼此间的联系比历史上任何时候都更加紧密，思想观念、文化符号、流行元素等都能在极短的时间内通过互联网传播，“人类命运共同体”的提法正在被逐渐认同。因此，20 世纪 80 年代后，整个人类社会在经济自由主义的带领下，大踏步向市场社会迈进。作为人类大家庭中的重要成员，我国同样在市场化背景下取得了长足发展，甚至市场机制在中国发挥的作用比任何其他国家都要显著，在人们津津乐道的改革开放近 40 年以来的发展奇迹中，市场对于中国在当时社会发展环境下解放和发展生产力功不可没。然而，当前我国乃至全人类都面临过度市场化之后随之而来的社会问题，其具体表现是终极和高贵的人类价值被有意或无意地忽视，人们在物质世界中狂欢之后不得不面临精神的空虚和迷茫。如何解析现代性导致的实质问题，以及学界如何看待当前我国的社会发展，这是本书首先尝试回答的问题。

^① [美] 桑德尔：《金钱不能买什么：金钱与公正的正面交锋》，邓正来译，中信出版社 2012 年版。

第一节 人类社会的市场化转向

改革开放后社会主义市场经济体制在我国逐步确立起来,这一方面源于20世纪80年代初全球兴起的市场化浪潮,另一方面则顺应了当时国内迫切需要提高社会生产力及人民生活水平的客观要求。市场机制在我国已经实现的经济持续高速增长中扮演着重要角色,它促使我国广泛地、深刻地发生社会变迁。市场社会中政府主动或被动地推崇的“唯GDP论”,以及普通民众“金钱至上”的观念,曾在一定时期内激活经济发展,但长期来看,这将对社会可持续发展产生消极影响,转变发展观念及发展方式成为现时代必须面对的课题。

一 市场社会的到来

“很长一段时间以来,我们放弃追求个人品质和公共价值,而是一味地积累物质财富……它(GNP^①)并不考虑孩子们的健康、教育的质量或玩耍的乐趣;它不包含诗歌之美好或婚姻之力量,以及公共辩论的智慧或官员的正直;它既没有衡量我们的敏锐与勇气,也没有衡量我们的学识、同情心及对祖国的忠诚。简言之,除了那些使生活富有意义的事物以外,它衡量一切。”这段选自罗伯特·肯尼迪^②1968年竞选美国总统时的演讲词,其思想远远超越他所处的时代,然而非常遗憾的是,他本人在此次演讲结束10周后不幸遭到暗杀,然而对整个人类社会而言,或许更具悲剧色彩的是,他对GNP一针见血的评价从此之后逐渐被人们遗忘。正好与此相反,在此后至今的近50年时间里,人类社会始终陷入对GDP崇拜与怀疑的矛盾情绪中,GDP成为20世纪80年代后世界各国发展经济的重要目标,而市场机制则成为实现该目标的主要手段。

市场必胜论(Market Triumphalism)在20世纪中后期开始盛行,信奉市场和放松监管成为当时各国政府的普遍选择,他们笃信市场将成为通往自由和繁荣的最佳路径。当时的英国首相撒切尔及美国总统里根都

^① GNP,国民生产总值,1934年由西蒙·库兹涅茨提出,在20世纪90年代后逐渐被GDP所取代。

^② 罗伯特·肯尼迪(Robert Kennedy Jr.),第35任美国总统约翰·肯尼迪的弟弟。本段出自他在竞选美国总统时,于1968年3月18日在堪萨斯大学发表的演讲词。

是市场必胜论的坚定支持者，撒切尔试图在国家与市场之间寻求最佳结合点，力求达到经济自由主义与国家权威并存，即在增强市场力量的同时强化国家干预，但国家干预也是为了让市场机制更好地发挥作用（王皖强，1999）。里根则具有较强的保守主义色彩，重视美国从独立战争到西部开发时代所培育起来的“自由”“独立”等传统价值，因此在经济政策上体现出来的哲学思想即是“重视市场”（土志田征一、姚嘉，1989）。他们的继任者同样为亲市场主义领导人，布莱尔和克林顿均将市场视为实现公共善（Public Good）的首选途径，在克林顿竞选美国总统期间，他的顾问詹姆斯·卡维尔（James Carville）提出震撼人心的口号：“笨蛋，经济才是关键！”美国乔治亚大学公共政策学教授波兹曼（Bozeman，2007）认为，经济个人主义的基础原则在多数国家实际上已经被当作货币体系及法律条文中的私有权力：在美国，它为市场主义提供相应的哲学基础，并以此来规范公共政策及公民行为；在中国和俄罗斯等新兴市场国家，人们迷恋准市场途径对政治和公共管理的作用，在短短30年内就有20多亿人受到来自市场的深刻影响；甚至在对社会福利及公共价值较为重视的欧洲国家，也对市场价值趋之若鹜。总之，在公共政策的制定过程中，几乎没有人会拒绝市场在提升经济效率中的独特作用。

市场致命的吸引力在于，它为人类社会发展预设了一种充满自由和繁荣的美好憧憬。至于这种设想是实现梦想的可靠路径，或只是人们眼前美丽但却转瞬即逝的肥皂泡，人们似乎来不及仔细思考就毫不保留地选择拥抱它。它昭示了只要充分相信市场这只“看不见的手”，理性“经济人”必将会做出最为合理的决策，在人人享有自由的交易环境中，所有的参与者最终都“各得其所”，将共同推进全社会的福利最大化。亚当·斯密认为，个人努力使自己的资本产生最高的价值，他虽然只盘算自己的利益，但却往往能使他在并非出自本意的情况下更有效地促进社会利益（Adam Smith，2008）。它将人自利的本性通过市场转化为利他的公共利益，且认为以此为基础建立起来的“自然秩序”将成为最能增进人类福利的制度（鲁品越，2011）。然而在西方资本主义国家已经走过的300多年历程中，并非所有国家都幸运地通过市场走向幸福的彼岸，真实情况是，伴随着一定程度的经济繁荣，各类新问题层出不穷。现代社会成为一个聚集了众多复杂因素的矛盾综合体，单从现代化、工业化、市场化、全球化、城市化、信息化等角度均难以准确概括其全貌，西方思

想界围绕“现代性”展开了全面探讨和研究。^①

二 现代性的扩张

马克斯·韦伯（Max Weber）认为，“现代性”以合理化和合理性为主要特征，体现为文化、社会及个人的理性化。随着资本主义的发展，财富这个“身外之物”逐渐演变为奴役人们的“铁的牢笼”，“寻求上帝和天国的狂热逐渐转变为冷静的经济理性，宗教的要求慢慢枯死，转而让位于世俗的功利主义”，人们的责任意识在淡化，但傲慢、愤怒、欲望等功利意识在增强，最终难免会危害到人类社会的基本价值（韦伯，1987）。他在著作《学术与政治》（2010）中指出，我们的时代因其独有的理性化和理智化，世界已被“祛魅”，等待它的命运将是，那些最终极的、最高贵的价值会从公共生活中销声匿迹。尤尔根·哈贝马斯（Jürgen Habermas）从韦伯的西方现代资本主义社会面临的理性化困境展开自己的研究，把“现代性”看成是一种新的社会知识和时代特征，认为它确立了中世纪以来已经分崩离析的新模式和标准（哈贝马斯，2011）。他提出“生活世界殖民化”的概念，认为市场机制和科层制权力侵蚀了原本属于私人领域或公共空间的非市场及非商品活动，以市场为基础的经济系统通过金钱制约着人类的行为及生活世界，使人们习惯于将周围环境甚至他人视为达到目的的手段和工具（阮新邦，1999）。

安东尼·吉登斯（Anthony Giddens）将“现代性”看成现代社会或工业文明的略说语，是“17 世纪左右出现在欧洲，之后便不同程度地在世界范围内产生影响的社会生活或组织模式”（吉登斯，1998）。他同样也认为，“现代性”为人类社会带来“自然的终结”，人类遇到的最大风险不再来自自然，而是经济秩序的崩溃、生态的灾难性破坏、极权的增长和核战争的爆发等。吉登斯（2000）还指出，“我们不但还远未超越现代性，而且正在经历它的激烈化阶段”，当前西方社会显然是一种高度的现代性（High Modernity）、激进化的现代性（Radical Modernity）、晚期的

^① 关注“现代性”的著名思想家包括卢梭、康德、黑格尔、马克思、尼采、韦伯、涂尔干、海德格尔、福柯、吉登斯、德里达、哈贝马斯等，涉及哲学、社会学、政治学、文学及艺术，甚至建筑学等领域，这足以证明“现代性”问题在 18 世纪以来对人类社会生活的影响之深。

现代性 (Late Modernity), 而并非后现代性 (Post - Modernity)。^① 法国当代哲学家和社会学家吉尔·利波维茨基 (Gilles Lipovetsky) 认为, 现代性并没有像许多后现代理论家们宣称的那样“已然结束”; 相反, 它依靠市场、个体、技术至上的效率 3 个核心要素, 在 20 世纪 90 年代发展至巅峰, 体现为全球化的自由主义、生活方式的准普遍商业化 (Quasi - general Commercialization)、工具理性及个人主义的普及甚至泛滥 (吉尔·利波维茨基、丁兆国, 2011)。现代社会的变迁与速度是以往任何社会都无法企及的, 它是一个风险社会, 存在道德危机、信任缺失、生存性焦虑、生态问题等各种困境, 不应低估“现代性”的复杂性 (胡颖峰, 2011)。

因资本必须通过货币发挥各种特殊建构功能, 而“现代性”生成过程的主线即是整个生活世界的货币化, 由此衍生出纷繁复杂的现代社会结构 (鲁品越、骆祖望, 2005), 促使人们在市场的狂热和生活的无序中展开批判性反思。阿玛蒂亚·森 (Amartya Kumar Sen) 曾引用英国著名生物学家托马斯·赫胥黎 (Thomas Henry Huxley) 在《科学与文化》中的名言, “真理的命运通常是, 以异端邪说开始, 以迷信而告终” (森, 2013), 他认为市场无疑也经历了这一过程。在市场开始出现之时, 学界对其激烈拒绝和排斥并提出种种建议, 甚至不惜冒着付出比市场失败更大代价的危险, 而到 20 世纪 90 年代左右, 市场机制的优点又变得如此广泛, 以致其缺陷看起来显得无关紧要。我们即生活在这样一个时代, 它一方面认为市场无所不能, 另一方面又无奈地受困其中。

公共价值理论即产生于“现代性”深度扩张的 20 世纪 90 年代, 在受到市场化、货币化、信息化深刻改变的当下, 人们一方面坚信个人主义至高无上, 沉溺于对世俗化的物质财富追求中; 另一方面却在精神上感到迷茫甚至焦虑, 在潜意识中呼唤公共精神的回归。^② 公共价值理论的出现, 不仅对深受市场价值影响的市场社会, 而且对极为推崇经济效率的现代公共管理理论及实践而言, 都是一个全新且及时的重要信号, 它

① 吉登斯认为, 现代社会在内容上突破了主客观机制, 存在某种“断裂性”, 但它仍然是由传统发展而来的现代, 是对传统的合理链接, 因此他更宁愿把当今社会称为“后传统社会”, 而不使用含混不清的“现代”概念。参见陈华兴《现代·现代性·后现代性——论 A. 吉登斯的现代性理论》, 《浙江社会科学》2006 年第 6 期。

② 汪辉勇 (2010) 提出, 从个人主义危机、合法性危机、全球化危机等角度对公共价值研究兴起的背景进行考察。