

XINGZHENG JIAZHI YANJIU

行政价值研究

——以美国中央政府行政价值体系为例

陈世香◎著



人民出版社

XINGZHENG JIAZHI YANJIU

行政价值研究

——以美国中央政府行政价值体系为例

陈世香◎著



人民出版社

责任编辑:陈 登

封面设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

行政价值研究——以美国中央政府行政价值体系为例/陈世香著.

-北京:人民出版社,2006.12

ISBN 7-01-005977-2

I. 行… II. 陈… III. 行政学-研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 149170 号

行政价值研究

XINGZHENG JIAZHI YANJIU

——以美国中央政府行政价值体系为例

陈世香 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:11.5

字数:273 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 7-01-005977-2 定价:26.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序 言

任何一种哲学的产生，都是时代现实的写照。行政价值研究，作为行政哲学的一个分支，既没有、也不可能脱离行政价值现实。目前，行政价值研究已经进入中西方行政学术界的视域范围。但是，他们所持有的总体上仍然是一种主体价值观，把行政价值等同于行政价值要求、价值观乃至至于终极价值目标体系。学术界对行政价值问题的认知与研究基本上还处于起步阶段。尽管如此，行政价值问题已日益成为国内外行政学者们无法回避的课题，行政价值研究在理论与实践上都有进一步深入的必要。

自 20 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）。^① 其中一个主要原因就在于包括行政价值研究在内的行政学基础理论研究的不足。根源在于，在行政学界占主导地位的哲学基础一直是工具理性哲学。其中，无论是经验取向的“逻辑实证主义”，还是演绎取向的“理性批判主义”，他们所共同持有的“价值中立”取向使得公共行政实际上成为一种不问价值的技

^① Ali Farazmand. *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York and Basel: Marcel Dekker, INC., 2001, 417.

术理性工具。尽管其中“价值”的含义不同于本书所持概念内涵，然而，这一价值取向使得一切有关行政价值的研究都成为不可能。更为重要的是，这种不问价值的研究倾向在本质上是与行政学的研究对象——公共行政系统的核心价值和特征——“公共性”是相违背的，最终使得行政学研究失去了其特定的对象性，也就失去了自身研究的独特性与存在价值，从而不得不陷入所谓学科认同危机。行政价值研究正是为解决这一基础理论缺陷而产生的。

在实践方面，笔者认为，对公共行政价值的科学认识与否，既在宏观上决定着行政系统整体结构——功能体系与基本运行机制的能否有效实现，也在微观上直接影响着每个行政人员的行政行为。而且，随着行政国家的兴起，行政裁量权规模迅速扩张，行政系统在社会生活中的影响与地位日益凸显。具有日益巨大自由裁量能力的行政权如何有效运行构成当今各国行政管理理论与实践领域必须加以研究与解决的一个基本课题。其中，行政价值研究正是这一课题得以解决的根基所在。目前，我国正在进行具有转轨性质的政府体制改革，这就使得行政价值研究具有更为直接的理论与现实意义。

那么，什么是价值？价值问题能否进行系统、科学的研究？总体说来，当今学术界主流的观点是价值不可研究论。然而，关系价值理论却认为价值是一种在人类社会实践过程中产生的，具有客观性、社会历史性和多样性的客观关系性范畴。这种理论认为价值具有研究的可能性。本书的基本出发点就在于对行政价值进行研究，关系价值论构成了本书研究的基本理论依据。根据该理论，行政价值是行政价值主体需要与行政价值客体固有属性在行政管理实践过程中达成的一种肯定或否定关系。另一方面，根据行政生态学基本原理，作为有机体系的行政价值必须在与外在

环境的互动过程中实现一种动态平衡关系，行政价值体系的演变就是一个行政价值体系的适应性平衡实现过程。本书的研究目的正是要对特定行政价值体系与其外在环境之间的长期演变过程，也就是特定行政价值体系的历史进程进行纵向对比研究，试图寻找出可能存在的一般运行原理或说运行规律。

为了构建对这一课题进行系统研究的基本思路与框架，本书提出了行政价值体系演变的历史阶段性这一基本理论假设。所谓历史阶段性假定指的是特定行政价值体系的发展演变存在这样一种趋势，即在该体系及其外在环境具备足够历史延续性的前提下，行政价值体系的成分性结构的演变呈现出阶段性特征。在此基础上，为了实现对特定行政价值体系的长期演变过程进行规范研究，笔者将行政生态研究方法与行政价值体系演变的历史阶段性假定相结合，提出了一种新的行政学研究方法——历史——生态研究方法。这是以行政价值体系演变的历史阶段性假定作为理论基础，把历史研究方法与生态学研究方法这两种基本研究方法结合起来，用以对特定行政价值体系的长期演变过程进行系统研究的一种新的行政学研究方法。

根据该方法的内在要求，结合研究目的，本书的基本思路就在于，选择美国中央政府行政价值体系作为研究的典型对象，通过对该体系的历史—生态演变过程进行实证分析，在对几个基本理论假定进行经验验证的同时，试图探寻特定行政价值体系在历史演变过程中得以形成的可资借鉴的价值发生机制以及这些机制的形成机制，并最终为进行理论总结提供理论与实践依据。具体而言，本书主要分为五个部分。

第一部分是“行政价值的解读与研究现状”，主要是在对各种价值论以及中外行政价值研究历史与现状进行分析的基础上，提炼出行政价值这一核心概念的基本内涵，同时论证其研究的可

能性与意义所在。

第二部分是“行政价值的历史—生态研究框架”，主要是通过运用行政生态学基本原理与方法，在行政价值体系演变的历史阶段性假设基础上，提出了行政价值研究的历史—生态研究方法这一本书基本研究思路，奠定了全书的理论框架。

第三部分是“美国中央政府行政价值体系演变的历史过程分析”，主要是通过对美国中央政府现存行政机构、不复存在了的独立行政组织和财政支出规模与结构三个行政价值指标的历史演变趋势的分析，探讨了美国中央政府这一特定行政价值体系结构历史演变的基本趋势。

第四部分是“美国中央政府发展初期阶段行政价值体系发生的历史—生态过程分析”，主要是通过运用历史—生态研究方法，全面分析了美国中央政府发展初期阶段行政价值体系这一特定典型发展演变的历史—生态过程，进而探讨了这一演变过程的结构特征。

第五部分是“行政价值体系历史—生态运行机制的总结分析”，主要是通过总结以上几个部分的研究所得，推导出了行政价值体系的一般历史—生态发生机制的基本构成及其运行规则。

经由理论假设的提出、特定行政价值体系历史—生态过程的经验分析以及最后有关行政价值历史—生态发生机制的一般性总结分析，笔者认为，我们可以得出几点规则性结论。这些结论包括：（1）行政价值的发生是一个客观社会过程；（2）行政价值的发生是一种具有有限历史阶段性特征的演变过程；（3）行政价值的发生是一个具有整体性的系统过程；（4）行政价值的发生是一个适应性的生态均衡过程。此外，经由对美国中央政府行政价值体系历史—生态发生过程的分析，我们还可以得出行政价值实现途径的多元性与完备性、行政价值发生过程以及发生途径的法制

化原则、行政价值体系演变采取渐进发展模式等一些有借鉴价值的经验性启示。

由于本研究课题的新颖性、基础性与跨学科性，无论是核心概念的选择与界定，分析框架的构建，还是文献资料的搜集与处理，基本都无先例可循。笔者耗时五年半方初步完成本书的原稿，在此基础上，结合本人所主持的 2003—2004 年度武汉大学人文社会科学青年基金项目——“中国行政价值发生与界定机制的生态研究”的研究成果，又经过一年多时间的沉淀与反复修改，最终才得以形成书稿。其间，我的导师傅明贤教授付出了大量心血，我也从博士点的刘德厚、谭君久、张星久、虞崇胜、施雪华以及所在单位胡象明、李和中、丁煌、倪星等诸多知名专家学者的授业中获益颇多。然而，尽管一直努力而不敢有所松懈，但由于笔者学识有限，资质愚钝，研究与书稿中的不足之处必然不少，笔者衷心希望能与有识之士交流，以改进不足。

目 录

序 言	1
第一章 行政价值的解读与研究现状	1
1.1 价值论的主要流派与行政价值的概念解读	1
1.2 国外行政价值研究概述	14
1.3 中国行政价值研究现状	25
1.4 行政价值研究的基本内容与意义	36
第二章 行政价值的历史—生态研究框架	42
2.1 行政学生态研究框架的形成及其启示	42
2.2 行政价值的生态学分析	59
2.3 行政价值体系演变的历史阶段性假设与历史— 生态研究方法	94
第三章 美国中央政府行政价值体系演变的 历史过程分析	108
3.1 美国中央政府现存行政机构的历史演变及其 行政价值内涵分析	108

3.2	不复存在了的美国中央政府独立行政组织的 历史演变及其行政价值内涵分析	131
3.3	美国中央政府财政支出规模与结构的历史演变及其 行政价值内涵分析	156
3.4	关于美国中央政府行政价值体系历史演变的 几点结论	175
第四章 美国中央政府发展初期阶段行政价值体系 发生的历史—生态过程分析		
4.1	行政价值体系经济环境构成及其影响	182
4.2	行政价值体系文化环境构成及其影响	194
4.3	行政价值体系政治环境构成及其影响	222
4.4	美国中央政府行政价值体系的结构特征 及其演变	254
第五章 行政价值体系历史—生态运行机制的 总结分析		
5.1	行政价值体系环境的一般构成及其影响	273
5.2	行政价值体系的历史—生态发生机制基本结构 ...	305
5.3	关于行政价值体系历史—生态发生过程的 几点规则性结论	335
参考文献		346
后 记		355

第一章 行政价值的解读与研究现状

1.1 价值论的主要流派与行政价值的概念解读

社会性是人的基本属性。在社会中生活的人为了维持自身的生存，就不得不寻求自身各种需求的满足，就不得不在自身需求的满足过程中寻求各种不同价值的实现。这一点，已经成为当今人们的共识。然而，什么是价值？价值问题能否进行系统、科学的研究？对这些问题，目前，国内外学术界存在着种种不同的观点，众说纷纭。事实上，自西方文艺复兴以来，尤其是在 18、19 世纪，有关价值问题的论争就一直是学术界关心的一个重要话题。此后，自 20 世纪 50 年代以来，这一话题重新受到西方学术界的关注。自改革开放以来，价值问题也一再受到我国国内学术界，尤其是哲学与社会科学界的重视。总体说来，国内外学术界对价值这个概念的解读方式主要可以归纳为三种，相应地，也就存在着三个主要理论流派，即主体价值论、本体属性论与主客

体关系论。

1.1.1 主体价值论

主体价值论是较为常见的一种价值理论或者说价值认知。据记载,古希腊哲学家苏格拉底是较早提出“价值”概念的思想家,他论及了什么才有价值,什么是公道等问题。但总体说来,在古代,无论中外,人们对价值的认识、有关价值的理念,基本都局限于伦理学领域。人们主要是从伦理学的角度,从善恶关系来认识和说明价值问题。在古希腊罗马时期,“幸福”、“快乐”、“好”、“善”等概念通常是与“价值”作为同义词来使用的;而在古代中国,“仁、义、礼、智、忠、孝”等伦理观念就是人们价值意识的集中反映,成为人们行为价值或者说善恶好坏的标准。到了近代,西方学术界,尤其是哲学与伦理学界的学者们开始对价值问题进行了较为系统的探讨与论述。总体看来,在西方哲学与伦理学界,其主流价值理论是主体价值论。

在西方哲学与伦理学领域,价值哲学主要产生于欧洲国家。其中,首次较为系统地提出价值概念的一般被认为是英国学者休谟。休谟首次明确地提出了“事实的知识”与“价值的知识”问题;他认为,“价值的知识,如善与恶,正义与非正义等知识不是从经验中得来的,也不能用经验证明,无所谓真假,这与事实不同”^①。用罗素的话来说,“当我们断言这个或那个具有‘价值’时,我们是在表达我们的情感,而不是在表达一个即使我们个人的感情各不相同,但却仍然是可靠的事实”^②。被称为新康德主义流派的弗莱堡学派更是西方主流价值哲学的集大成者,其代表人物文德尔班认为,“价值……决不能作为对象本身的特性,

① 李连科:《价值哲学引论》,北京:商务印书馆,1999,第29页。

② [法]罗素:《宗教与科学》,北京:商务印书馆,1982,第123页。

它是相对于一个估价的心灵而言的，……抽掉意志与情感，就不会有价值这个东西”^①。在他看来，哲学的对象不是一般的现实（存在），而是具有普遍意义的文化价值；这些价值不是现实的，不是存在着，而只是意义，即意味着类似美和有用这些价值，都是只取决于主体的情感和意志的估价、态度和目的，而与事物本身，与客观必然性没有任何联系。

在美国，自 20 世纪以来，价值问题也逐渐受到重视。但总体来说，实用主义价值观占着主导地位。这一价值观否认价值的客观来源，把价值等同于个人主观经验。比如，实用主义哲学家刘易斯就曾经讲过，有价值的东西就是为实际价值性质所刻画的这种经验产生，价值是关于这种经验产生的事实；但在他看来，一种事实是与一种客体或一种事件有区别的，他所说的事实，并不是指客观事物，而是指一种经验事实或一种经验。^② 简言之，实用主义用以作为“真假”标准的“价值”，也就是“有用性”，只是人的一种主观感觉和体验，是一种主观随意性的东西。

自 20 世纪中叶以来，随着科学主义思潮的兴起，西方社会科学界日益把价值视为一种与事实相对应的范畴。其中，较有代表性的是以事实—价值二分法为核心的逻辑实证主义理论流派，其中一个重要代表人物是管理学者赫伯特·西蒙。在其代表作《管理行为：管理组织决策过程的研究》中，西蒙明确指出，“本书所谓‘价值’系指应当如何而言（无论是否带有必然性），而‘事实’则是指怎样而言（无论是否含有推测色彩）”^③。随后，

① 文德尔班：《哲学概论》，伦敦版，第 216—217 页；转引自王玉裸等编：《中日价值哲学新论》，西安：陕西人民教育出版社，1994，第 94 页。

② 李连科：《价值哲学引论》，北京：商务印书馆，1999，第 40 页。

③ [美] 赫伯特·西蒙：《管理行为：管理组织决策过程的研究》，杨砾等译，北京：北京经济学院出版社，1988，第 6 页。

他进一步指出,“目标和活动的价值所在,大多是从手段一目的的关系当中导出的;正是这种手段一目的关系,把它同已备价值的目的和活动联系起来的。预期目标本身的固有价值,是通过一个预见过程,传递给手段的”;而“管理活动的结果只有在中介意义上方可视为目标,所以,给这些活动结果赋以多大价值,取决于我们怎样认识这些结果与更远大目标之间存在的经验联系”^①。事实上,正如美国行政学者沃尔多所指出的,在逻辑实证主义看来,“价值领域是偏好、道德或伦理的领域。道德与伦理(应然)命题的显著特征在于它们在经验上的不可证实性”^②。

由此看来,尽管对事实问题的认识存在程度不同的分歧,但无论是实用主义,还是逻辑实证主义,它们一般都认为,价值都是偏好,一种主观性的东西,因而也是无法进行科学认识的对象。事实上,西蒙干脆断定,“用于价值判断的‘科学’方法或‘专门’技巧,是根本不存在的”。^③

1.1.2 本体价值论

在西方哲学与伦理学界,与主体价值论相对应的价值理论可称为本体价值论或客体价值论。其中,德国著名哲学大师康德在其认识论中系统地地区别了“是什么”与“应如何”这两个基本问题,并提出了基于义务论的事实—价值论。他认为,“是什么”问题属于事实认识,“应如何”问题则属于价值认识;但在他看来,事实认识是现象界的认识,是经验知识,而价值认识则是先

① [美] 赫伯特·西蒙:《管理行为:管理组织决策过程的研究》,杨砾等译,北京:北京经济学院出版社,1988,第52页。

② Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, New York: Random House, INC., 1967, p. 44.

③ [美] 赫伯特·西蒙:《管理行为:管理组织决策过程的研究》,杨砾等译,北京:北京经济学院出版社,1988,第56页。

验的,是先验知识。事实上,为了确保其所追求的自由成为人类行为的绝对目标,康德建立了一个不受人类情感与理性影响,非人格化的、具有普遍适用性的道德或者说价值准则。这种价值,“它不受外界环境与具体事件结果的影响,无论具体情景是困窘或具有戏剧性”。也就是说,在康德看来,价值作为最终或绝对行为标准,是无从妥协的,是客观的或者说必然的。^①它是一种“自在自为的价值”^②,是绝对命令。因此,在康德看来,价值是具有必然性的一种客观存在,是不依人而存在的;只不过,这种存在是先验的,是不可以进行经验和实证研究的。因此,康德及其信徒的价值论与主体价值论在世界观上存在着根本性区别,是一种本体价值论。但是,与此同时,由于价值又是先验的,故而在认识论方面,康德主义又与主体价值论相一致,都认为价值是不可实证的,也就是不可认知的。

不过,本体价值论还有另外一种理论流派,他们认为价值既是一种不依人的主观意志而存在的客观实在,但却是可以认知的。一般来说,这一流派把价值看成是物质本身的一种固有属性。比如,有学者提出了所谓“进化价值论”,“即认为价值本体就是进化范式实现所形成的物质进化方向性”。在这种观点看来,“时间在本质上就是‘进化范式’促成的物质方向性,或曰‘不可逆性’。在这种新的科学层面上,时间不再只是外在参量,而是物质进化本身的固有属性”。而作为客观存在的另一个基本形式——即“物质的空间结构乃是对物质进化历史的一种‘回忆’,

① Peter Augustine Lawler et al. ed., *Active Duty: Public Administration as Democratic Statesmanship*, Lanham: Rowman & Little-field Publishers, INC., 1998, p. 157.

② 王伟:《行政论理学概论》,北京:人民出版社,2001,第52页。

时间转化为空间”^①。在这种从本体论意义上进行研究的价值论看来,“时间即价值”,因此,价值也就是具有客观性的,不依人的存在与意志为转移的固有物质属性。根据这种观点,其自然结论是,作为物质固有属性的价值是可以进行认识与研究的。

1.1.3 关系价值论

在马克思主义及其信奉者的理念中,价值主要表现为一种关系范畴。马克思与恩格斯认为,在哲学层次上,“‘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”,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是“表示物的对人有用或使人愉快等等的属性”^③。也就是说,在他们看来,所谓价值,用哲学的语言来讲,“是表示客体(一切客观事物)属性与主体(人)的需要的关系,是表示客体属性对主体需要的肯定或否定关系,即表示客体能否满足、在什么意义上满足以及在多大程度上满足主体需要的关系”。^④简言之,马克思主义学者认为,从哲学意义来说,所谓价值,就是主体需要与客体属性之间的肯定或否定关系。这就是价值的关系论观点。具体地,马克思主义价值论主要有以下几层基本内涵。

1. 价值是一种特殊的关系范畴

主客体关系问题是马克思主义哲学用以理解价值问题的理论前提。它认为,价值是主体需要与客体属性在社会实践过程中形成的一种特殊关系。主体的需要、客体的自身属性以及把它们连

① 胡义成:《价值即时间论纲——试探在价值研究中使用本体论意义上的“自组织理论——新进化论”方法》,载王玉樑等编:《中日价值哲学新论》,西安:陕西人民教育出版社,1994,第69—73页。

② 《马克思恩格斯全集》,第19卷,北京:人民出版社,1963,第406页。

③ 《马克思恩格斯全集》,第26卷Ⅲ,北京:人民出版社,1973,第139、326页。

④ 杜齐才:《价值与价值观念》,广州:广东人民出版社,1987,第9—10页。

接起来的社会实践活动构成了价值赖以形成的三个基本要件。

首先，价值并不是一种非人格化、跟具体个体无关的“绝对命令”。价值是人与社会主体在满足自身需要的过程中产生的。也就是说，价值的产生取决于主体的需要，“没有主体的需要或者说不同主体的需要联系起来，就不会有价值”^①。离开了人与社会的需要，事物本身并无所谓价值问题，也不能确定或确证自身的价值。

其次，单纯的主体需要本身不是价值，也不能形成或产生价值，价值来源于客体的自身属性。这就是说，价值并不等同于主体需要，更不等同于主体的主观偏好或欲求。作为主体生存与发展的客观条件，客体或包括人体在内的客观世界具有满足主体需要的固有属性。它们是价值形成的物质承担者，其自身所固有的各种属性是价值形成的客观基础。

最后，价值作为一种特殊的主客体关系，是在主体适应与改造客观世界的社会实践过程中形成与产生的。事实上，在马克思主义看来，社会实践活动其实正是各种社会主体为满足自身种种需求而展开的社会历史过程；而价值正是在这一过程中形成与实现的主体需要与客体属性之间的各种对应关系的统称。

2. 价值具有客观性

马克思主义价值论认为，价值是一种不以人的主观意志为转移的，普遍存在于社会生活领域的客观实在；这是由价值基本要件的自身属性所决定的。其中，价值客体的自身属性是客观的，主客体之间的相互作用——社会实践活动也是客观实在的。而且，马克思指出，“需要的形成是由于，在人类社会中生产着需

^① 李连科：《价值哲学引论》，广州：广东人民出版社，1987，第95页。