

公共管理论丛

主编 彭国甫 颜佳华

公共管理文化研究

汪辉勇 著

湖南人民出版社

201409370

湘潭大学学术著作出版资助项目

公共管理文化研究

汪辉勇 著

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理文化研究 / 汪辉勇著. —长沙: 湖南人民出版社,
2004.6

(公共管理论丛 / 彭国甫, 颜佳华主编)

ISBN 7-5438-3674-2

I. 公... II. 汪... III. 公共管理 - 研究
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 053264 号

责任编辑: 李雄伟

责任设计: 廖 铁

装帧设计: 傅文珠

公共管理文化研究

汪辉勇 著

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市营盘东路 3 号 邮编: 410005)

湖南省新华书店经销 长沙科地印务有限公司印刷

2004 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

开本: 890×1240 1/32 印张: 10.125

字数: 254,000

ISBN7-5438-3674-2
G·869 定价: 20.00 元

目 录

绪 论	(1)
一 文化的涵义	(2)
二 公共管理文化的涵义	(3)
三 公共管理文化的生成	(7)
四 公共管理文化的发展	(14)
五 公共管理文化与企业文化的区别	(26)
六 公共管理文化研究的意义	(29)
第一章 公共管理的主体文化与客体文化	(31)
一 公共管理主体及其时代特征	(31)
二 从政府职能及其行为模式的转化看公共管理主体文化的发展	(37)
三 公共管理主体文化的主要体现	(43)
四 公共管理客体	(54)
五 公共管理客体文化的发展	(56)
第二章 公共管理的道德文化与礼仪文化	(60)
一 公共管理道德的定义	(60)
二 公共管理道德文化的发展	(62)
三 公共管理道德的基本原则	(70)
四 礼仪：外在化、形式化的道德	(75)

五	公共管理礼仪文化的主要特点·····	(78)
六	现代公共管理礼仪的主要内容·····	(81)
第三章	公共管理法律文化与公共政策文化·····	(83)
一	公共管理法律文化约等于行政法文化·····	(83)
二	行政法定义随文化背景的不同而不同·····	(84)
三	行政法的根本目的：行政权运行的合法性与合 理性·····	(89)
四	行政法价值的发展演变·····	(93)
五	公共政策的本质·····	(106)
六	公共政策实践和公共政策概念的产生·····	(109)
七	公共政策过程中的民主、科学与法治·····	(113)
第四章	公共管理的目标文化与评价文化·····	(122)
一	什么是公共管理目标·····	(122)
二	影响公共管理目标的因素·····	(123)
三	什么是公共管理评价·····	(131)
四	公共管理评价的重点·····	(133)
五	公共管理评价的类型、标准与方法·····	(137)
六	从服务质量的角度评价公共管理·····	(141)
第五章	农业经济时代公共管理文化的主要特征·····	(146)
一	“政治人”假设·····	(147)
二	人治·····	(150)
三	城邦制度·····	(154)
四	封建制度·····	(158)
五	教权·····	(162)
六	民本观念·····	(167)

第六章 工业经济时代公共管理文化的主要特征·····	(171)
一 “经济人”假设·····	(171)
二 资本主义制度·····	(176)
三 法治·····	(181)
四 民主·····	(185)
五 科学管理·····	(201)
六 官僚制·····	(206)
第七章 知识经济时代公共管理文化的主要特征·····	(212)
一 知识经济时代与“新公共管理”运动·····	(212)
二 “文化人”假设·····	(218)
三 服务行政·····	(225)
四 电子政府·····	(229)
五 责任政府·····	(238)
六 分权行政·····	(245)
七 全球治理·····	(253)
第八章 新中国成立以来公共管理文化的生长发育·····	(263)
一 20 世纪以来,行政改革是一项全球性课题 ·····	(264)
二 “文化大革命”前行政改革的主题:精兵简政、权力下放 ·····	(267)
三 “文化大革命”十年:行政改革在混乱中迷途·····	(279)
四 从领导制度改革到转变政府职能:行政改革一步 步深化·····	(285)
五 “十四大”以来:按照社会主义市场经济的要求 进行行政管理体制改革·····	(296)
后记 ·····	(312)

绪 论

公共管理是一种有关公共利益和公共事务的管理，是一种提供公共物品和公共服务的管理。在一个世纪以前，人们还没有提出“公共管理”这一概念，似乎还不太重视公共管理问题。自 1887 年，美国著名学者和政治家（于 1913 年当选为美国第 28 届总统）W·威尔逊（Woodrow Wilson）发表《行政学的研究》一文后，“公共管理”才开始成为人们关心的问题。随着时代的发展，随着公共行政学研究的深入，特别是 20 世纪 80 年代以来，随着（新）公共管理运动的兴起，“公共管理”日渐成为一个全球性话题、成为一个在全球范围使用和讨论的概念，人们越来越觉得公共管理对于人们生活质量的普遍提高、对于理想生活的实现是如此重要。

公共管理作为一种社会行为，它也是一种文化现象，是体现人的精神和意志的一种文化创造；一种公共管理行为的成功与失败，不仅仅取决于它所拥有的自然因素，也取决于、甚至主要取决于它所拥有的精神因素，即文化因素。因此，“公共管理文化研究”试图从文化的角度来考察公共管理这一现象，探讨公共管理的文化底蕴，试图以文化来诠释公共管理，提升公共管理的品质。

一 文化的涵义

“文化”一词，在中国经典中是指人的后天修养以及对于客观物质世界的改造。西方文字的“文化”一词来自拉丁文 cultura，而 cultura 的涵义一方面是指对土地的耕耘与对作物的栽培，另一方面是指对人本身的开发与修养。因此，我们可以说，文化的根本涵义是人对于自然与自身的双重开发和培植。在这个世界上只有人才能“文化”，只有人才能自觉地改造客观世界并同时对自身进行开发和修养。所以，文化即人化、即人的创造，人是文化的主体和中心，文化是人的本质的对象化。

显然，这是一个笼统模糊的文化定义，人们大都把它视作文化的广义，或所谓“大文化”的定义。但是，这为我们进一步理解文化指明了方向。“文化即人的创造”，意味着我们应该通过人来理解文化，因为是人创造了文化，文化是人的本质、人的内在尺度的外在展示和确证。

人是社会性的动物。人是不能离开他人、离开人群、离开社会而完全独立地生存的。也就是说，人是一种“类存在”。作为一种类存在的人，至少具有使用和制造工具（包括一切科技手段）、依赖和凭借社会关系（包括一切社会制度）、渴望和追求情感慰藉（包括一切精神享受）这三个基本特征。因为，人类只有在对真、善、美的探索、追求、创造之中，才能最大限度地满足自身的基本需要、实现自身的全面发展。

如果我们通过人来理解文化，则我们可以进一步说，文化不是作为个体的人的偶然创造，而是结成一定的集体和社会的人群的共同创造，是一种“公共人生”；是人类借助科学、技术手段来改造客观世界，通过法律、道德等制度来协调群体关系，借助宗教、艺

术等形式来调节自身情感,从而最大限度地满足基本需要、实现全面发展所达到的程度,以及人类在改造客观世界、在协调群体关系、在调节自身情感的过程中所表现出来的特征、风格和样式。

同时,我们还可以进一步认为,人们的共同创造及其所表现出来的特征、风格、样式,从根本上讲是与人的精神和意志有关的,是与人的认识和判断有关的。因为人是理性的动物,是自由的、具有主观能动性的动物,人的一切举动都是由其精神和意志决定的。所以,我们又可以说,文化是指人的精神创造,是指不同时代、不同地域、不同民族的人们在思想观念和心理状态上所表现出来的特征、风格和样式。

而人的精神世界的核心是价值观。人总是在不断地寻找价值、确立价值、创造价值的,人的每一行为都由价值驱使,价值是人类行为的目的。因此,我们又可以说,价值或者说价值观是文化的脊梁。如果文化中没有价值,或者把价值从文化中抽离,则文化会立即瘫软在地,正如脊椎动物没有了脊梁骨。离开价值观人类将无法创造文化,也无所谓文化。

二 公共管理文化的涵义

管理的一般含义是指管理主体从事决策、计划、组织、沟通、协调、控制、人事、财务等活动的过程。所谓公共管理,即具有公共性的管理,是由社会公共组织或公共部门对社会公共事务所进行管理。什么是公共性?这是理解公共管理的关键。

公共性无疑是与私人性相对的一个概念,但问题在于它们之间的界限很难界定,人们很难有一个统一的认识。

我们认为,公共性和私人性的问题是与人的社会性和个体性有关的问题。我们知道人是社会性的动物,人必然、同时也必须与其

他同类结成一定的“社会”，离开社会，“人”就不可能作为一个真正意义上的人而生成下来，“人”只有在社会中才有可能充分地实现自己的需要、目的和理想，从而成为一个全面发展的人。但同时我们也知道，人是个体性的动物，人可以单独活动，有自我意识，有独立人格，有自利和自我保护的倾向。而且，我们认为，人类生存的基本单位是个人，个人的存在从逻辑上讲是优先于社会的，社会是从个人发展派生而来的，没有“个人”就不可能形成社会。人们作为个体的人而存在是自然而然的，而作为社会的人而存在则不是自然的，而是自觉的，社会是由于作为个体的人的自觉而结成的。

人们之所以自觉地结成社会，是因为人们意识到借助其他人的力量能够更多地、更充分地满足自己的需要、实现自己的利益。但是，人们不可能只从他人那里得到帮助，而同时也必须帮助他人。因此，人们事实上是在相互交换自己的劳动。正如罗尔斯所说的，一切社会行为说到底都是交换行为，一切社会关系说到底都是交换关系；社会，无非是人们相互利益的合作形式。^①

既然出现了交换的问题，也就必然地发生了如何公平合理地进行交换的问题。也许，有一些人，甚至可能有很多人，在与人交往的过程中对于得失并不斤斤计较，他们可能乐于奉献，甚至宽宥他人的懒惰和自私，但是，如果一个社会共同体完全依赖这一部分人的高尚情操，而不去寻求交换中的公平与公正，则是不可能长治久安的。而为了寻求劳动交换过程中的公平、公正，人们就必须对每个人所单独享有的劳动成果进行分割和测量，只有当我们确切地知道每个人所实际享有的劳动成果（或产品）的质和量的时候，我们才有可能实现交换的公平、合理。

^① 转引自王海明著：《伦理学原理》，北京大学出版社 2001 年版，第 194 页。

可是，当人们试图对每个人所实际享有的劳动成果进行分割测量的时候，人们发现有些产品是不可能完全为某个人单独享有的，因此也无法测量这些产品被某个人所实际享有的份额，同时即使能够测量也是没有意义的，因为人们大都不会愿意用自己的劳动成果去交换不能完全为自己单独享有的产品。而如果某种产品是人们不愿意与之交换的，那么也必然不会有人愿意单独去生产它。但是，如果人们以某种共同的形式来生产它，或者以某种共同的形式来交换它，则有可能解决交换中公平与公正的问题，于是也就既有人愿意生产也有人愿意与之交换了。

现代经济学理论把这种不能完全分割开来供个人单独享有，从而也不可能通过“市场”来提供的物品称之为“公共物品”，而相反，如果可以被分割开来供个人单独享有，而且可以通过市场机制提供的物品则被称之为“私人物品”。萨缪尔森和诺德豪斯说：“与来自纯粹的私有物品的效益不同，来自公有物品的效益牵涉到一个以上的不可分割的外部消费效果。相比之下，如果一种物品能够加以分割因而每一部分能够分别按竞争价格卖给不同的个人，而且对其他人没有产生外部效果的话，那么这种物品就是私有物品。公共物品常常要求集体行动，而私有物品则可以通过市场被有效率地提供出来。”^① 斯蒂格利茨说：“公共物品是这样一种物品，在增加一个人对它分享时，并不导致成本的增长（它们的消费是非竞争性的），而排除任何个人对它的分享都要花费巨大成本（它们是非排他性的）。 ”^②

这也就是说，所谓公共物品，即具有非排他性的物品；而所谓

① 保罗·A·萨缪尔森，威田·D·诺德豪斯：《经济学》，中国发展出版社1992年版。

② [美] 斯蒂格利茨：《经济学》，中国人民大学出版社1997年版，第147页。

公共性,从根本上讲是供人们享有的物品所具有的非排他性。这里所谓的“享有”有两个方面的含义,一方面是指实际的享受和消费,另一方面是指财产关系上的拥有。因此,物品的非排他性也包括两个方面的非排他性,一方面是消费上的非排他性,即公共物品被某人消费的同时,不能排除其他人对同一物品的等量消费(这里所说的消费上的非排他性即斯蒂格利茨所说的“消费上的非竞争性”);另一方面是财产关系上的非排他性,即公共物品从“法理”的角度上看不属于任何个人,而是属于一定范围的所有人。而且,这两方面的非排他性并不是绝对同一,有些物品是具有两方面的非排他性的,但有些物品则可能只具有一方面的非排他性而不具有另一方面的非排他性。

那么,什么是公共事务呢?所谓事务,无非就是人的活动,而人们之所以进行活动,无非是为了寻求满足需要的途径,无非是为了获得能够满足需要的物品。因为物品被区分为公共物品和私人物品,所以事务也相应地区分为公共事务与私人事务。因此,公共事务这一概念可以说是对公共物品的形成和效能的实际描述。根据我们对于公共物品的理解,我们可以把公共事务定义为:“涉及全体社会公众整体的生活质量和共同利益的一系列活动,以及这些活动的实际结果。”^①

因为公共物品在消费和财产关系上具有非排他性,所以提供公共物品的公共事务作为一种责任和义务也必然是属于全体成员的,而不可能是个人或少数人的责任和义务。那么,这也就意味着,公共事务要由全体成员来共同分担。但事实上,让所有人都实实在在地从事公共事务是不合理的,是不符合分工原则和效率原则的。人们实际上是把公共事务委托给一部分人来干的,这一部分人接受公

^① 参阅张良编著《公共管理学》,华中理工大学出版社2001年版,第3页。

众的委托之后从其他工作和事务中脱身出来专门从事提供公共物品（包括服务形态的公共物品）的工作。这一部分人组成为一个相对独立的组织或部门，我们现在把它称之为“公共组织”或“公共部门”；这一部分所从事的工作，也就是“公共管理”工作。

因此，我们可以说，公共管理也就是由社会公共组织实行的、对于涉及所有社会成员的生活质量和共同利益的活动及其效果的管理。亦即公共组织或公共部门，致力于公共事务、解决公共问题、提供公共物品、满足公共利益的一系列活动。显然，“公共性”是公共管理的本质属性。公共管理是具有公共性的管理，也只有当管理获得公共性、具有公共性的时候，才是公共管理。

但是，公共性并非“秃头的虱子——明摆着”的事。公共性是隐藏着的，是不能直观的。而且，公共性本身还是不断发展变化的，它不是一成不变的。所以，公共管理并不是一件被安排好了、明明白白的工作任务，公共管理还意味着去寻找属于它的目标和任务。也就是说，公共管理还必须不断地去追寻公共性，只有当公共管理真正地获得了公共性、掌握了公共性，公共管理也才真正具有了合理性。公共性是公共管理的核心价值。

根据我们对于文化以及公共管理概念的理解，我们可以说公共管理文化就是人们在公共管理活动中所创造的文化。亦即一定社会在建构公共组织，并致力于公共事务、提供公共物品、满足公共利益的一系列活动中所创造、所表现出来的以公共性价值为核心的精神、观念和心态。

三 公共管理文化的生成

公共管理文化从根本上说，是一种以公共性为价值追求的文化。那么，在人类社会，公共管理文化是如何生成的呢？

关于文化的起源或生成说法很多。在科学的文化学说出现以前,最具代表性的说法有中国历史上的“圣人创造说”和西方历史上的“神造说”与“模仿说”。《周礼·冬官·考工记》说:“百工之事,皆圣人之所作也。烁金以为刃,凝土以为器,作车以行陆,作舟以行水,此皆圣人之所作也。”^①“百工之事”无疑包含着“文化”,因此这也就是说,文化亦“皆圣人之所作”。西方历史上的“神造说”和“模仿说”分别造始于柏拉图和亚里士多德。柏拉图认为,世上万事万物之源在于“理式”,而“理式”是神圣的、神秘的,非人所能及。柏拉图的这一说法成了文化“神造说”的理论源头。而亚里士多德则认为,人的文化行为起源于人的模仿。人的天性喜好模仿而且善于模仿,文化事物如文艺就是模仿而来的。这些说法在历史上曾是颇有说服力的文化起源学说,即使在今天,我们仍然不能说它毫无道理,但它从根本上讲是错误的。

自从文化学于19世纪后半叶建立以后,人们对于文化起源问题进行了深入的研究,并逐渐形成了“文化是人类的创造”的共识。马克思恩格斯则明确地指出:文化是人类通过社会实践所创造的。他们说:“思想、观念、意识的生产,最初是直接与人们的物质活动、与人们的物质交往、与现实生活语言交织在一起的。观念、思维、人们的精神交往在这里还是人们物质关系的直接产物。表现在某一民族的政治、法律、道德、宗教、形而上学等的语言中的精神生产也是这样。人们是自己的观念、思想等的生产者,但这里所说的人们是现实的、从事活动的人们,他们受着自己的生产力的一定发展以及与这种发展相适应的交流(直到它的最遥远的形式)的制约。”^②恩格斯后来在《自然辩证法》中也指出:“手不仅是劳动的器官,它还是劳动的产物。只是由于劳动……人的手才达

① 《十三经今注今译》上册,岳麓书社1994年版,第505页。

② 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1972年版,第30页。

到这样高度的完善,在这个基础上它才能仿佛凭着魔力似地产生了拉斐尔的绘画,托尔瓦德森的雕刻和帕格尼尼的音乐。”^① 马克思主义创始人关于文化是人类劳动,即社会实践创造的论断无疑是最正确的、最科学的。

根据马克思主义创始人关于文化起源的科学论断,我们认为,公共管理文化也是人类在有关公共事务管理的社会实践中创造的,它既不是神造,也不是某个圣人或伟人的独立创造。

Public Management (公共管理) 这一概念是 20 世纪 80 年代后期才提出来的,但是,公共管理的事实,即公共管理实践早就存在了。我们相信,人类的公共管理实践和人类的历史一样悠久。因为人是社会性动物,人类从一开始就离不开集体、就存在公共事务。

因为有公共管理实践,所以才有公共管理文化。我国传统公共管理文化中的德治思想、大同思想和民本思想在我国历史上早就产生了,这正是因为,在较古远的年代里就已经存在了公共管理的实践。从历史的考证中我们知道,“德”字在甲骨文中已经出现,其义同于“得”,是有所得的意思。在殷人看来,按“上帝”意愿行事才会有所得,才是应该的和合理的。这实际上是一种假借上帝来实现管理公共事务目的的观念。而随着社会实践的发展,也包括公共管理实践的发展,这一观念则渐渐发生了变化。周人代殷之后,人们渐渐认识到了“德”不完全是按上帝的意愿行事,而是按人事规律、按人伦之理行事,于是,“德”被赋予了人事和伦理的意义。到春秋战国时期,德治思想基本成熟,尤其是先秦儒家,对以德治国的观念从不同的角度进行了全面的阐述。孔子讲“为政以德”,孟子讲“以德服人”,荀子讲“明德慎罚”。这些观念为历代传承因袭,至今仍对我国乃至世界公共管理实践产生影响。

^① 《马克思恩格斯选集》第 3 卷,人民出版社 1972 年版,第 509 ~ 510 页。

大同思想也是这样。《礼记·礼运》有一段关于“大同”社会的描绘：“大道之行也，天下为公，选贤与能，讲信修睦。故人不独亲其亲，不独子其子。使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾者，皆有所养。男有分，女有归。货恶其弃于地也，不必藏于己；力恶其不出于身也，不必为己。是故谋闭而不兴，盗窃乱贼而不作，故外户不闭。是谓大同。”显然，这一有关理想社会的描绘表达了一种公共管理文化观念，而这一观念的产生，无疑是与当时的公共管理实践有关。如果没有公共管理实践，人们不是在公共管理实践中看到了现实的缺陷，认识到了现实的矛盾，就不可能产生如此具体而深刻的社会理想。这一大同思想产生以后，被历代思想家所继承，成为批判现实社会和设计理想社会的基础和根据，成为公共管理实践的指导观念，并在公共管理实践中被不断的充实和完善。

民本思想也是这样。“民惟邦本”可以说是我国最有特色的传统公共管理思想之一。民本思想萌芽很早，据说《夏书》佚文中有“后非众无以守邦”的言论。殷商时期公开提出重民，《尚书·盘庚》说：“重我民”，又说：“罔不为民之承”，反映了商王朝对于“民”在国家政治生活中的地位和作用的认识。但殷商之际，因其宗教天命观念过浓，以至于在公共管理过程中并不可能真正的重视平民百姓。而后世正是从前朝失败的公共管理实践中吸取了教训，看到了民众的重要性，因而逐渐地形成了一种真正深入人心的民本思想。战国时期的孟子，对历代以来零零散散的民本观念进行了明确和系统的阐发。他把民本思想高度概括为“民为贵，社稷次之，君为轻”的著名命题，并以此为基础，提出了一系列有关公共管理的激进主张。如：“得夫丘民而为天子”^①，“保民而王，莫之能御”^②，

① 《孟子·尽心下》。

② 《孟子·梁惠王》。

强调按照民心来管理天下之事。而把一切轻民、贱民、残民、害民的行为，一切不义之战、重赋苛敛斥为“率兽食人”。在如此重民的基础上，他还提出了“诛一夫”和建立新型君臣关系的主张。他说：“贼仁者谓之‘贼’，贼义者谓之‘残’，残贼之人谓之‘一夫’。闻诛一夫纣矣，未闻弑君也”；“君之视臣如手足，则臣视君如腹心；君之视臣如犬马，则臣视君如国人；君之视臣如土芥，则臣视君如寇仇”。孟子的言论非常激进，以至于后来许多君王难以接受，例如明朝皇帝朱元璋甚至要把孟子赶出孔庙，但他的“民贵君轻”的民本思想确实深入人心，对后来的公共管理实践产生了深远的影响。

从西方社会的历史中，我们可以看到类似的情况，即他们的公共管理文化、他们的有关公共管理的思想观念，也是在公共管理的实践中产生的。比如，在荷马时代，部落公共事务的管理就采取了一种类似于现代议会制的所谓“一长两会制”（亦称之为“军事民主制”）。“一长”即军事首领，“两会”即长老会和民众会。军事首领是公举出来的部落领袖，称为“巴西列斯”，平时管理宗教神务与裁决争讼，战时则是全体成年男子的统帅。“长老会”由部落的各氏族的长老组成，有广泛的权利。每当需要做出重大决定时，军事首领便首先召开长老会讨论。“民众会”由成年男子亦即全体参战战士组成，对重大问题如作战、媾和、迁徙、推举领袖等做出表决，原则上拥有全部落的最高权利。这也就是说，“一长两会制”作为一种公共管理文化，是荷马时代公共管理实践的最直接的反映。另外诸如苏格拉底的“管理私人事务和管理公共事务仅仅是在量上的不同”的观念，色诺芬的强调管理的中心任务是加强人的管理的观念，柏拉图的有关“理想国”的管理观念等等，作为公共管理文化都概无例外地是当时的公共管理实践的产物。

因此，我们认为公共管理文化的起点在公共管理的实践之中，公共管理文化是公共管理实践中的集体创造，离开公共管理的实