

公共行政发展的民主价值取向与政府行政模式的转换

蔡立辉

(中山大学行政管理研究中心副教授 广东, 广州 510275)

提要: 西方公共行政学从 1887 年威尔逊创立至今 100 多年来, 其所蕴含的民主价值发展取向在公共行政学范式中推动了政府行政模式从效率至上向社会公平至上和服务至上的模式转换; 并对于在现有的制度框架内进行政府改革、发挥政府行政的效能、发挥体制内各个组成部分的合力和间接维护政治统治起到了重大作用。研究公共行政发展的民主价值取向与政府行政模式转换的内在联系, 对于搞好我国的政府改革和推进社会主义民主化进程具有十分重要的现实意义。

关键词: 公共行政发展 民主价值取向 政府行政模式 转换

任何具有生命力和鲜明时代特色的社会科学理论, 都是对其所处时代重大社会实践的总结及其对实践问题和要求的回应, 并因此对这个时代的实践具有了前瞻性的指导意义。一个时期的伟大实践呼唤着这个时期的伟大理论; 一个时期的实践主题, 也就决定了这个时期的理论主题。从历史的观点来看, 纵观西方公共行政学所经历的各个重大发展阶段、所形成的各个理论流派, 无不呈现出从效率至上到社会公平至上、服务至上的发展趋势, 蕴含了民主价值的发展取向, 并由此推动政府行政模式的转换。

一、西方公共行政学民主价值的发展取向

公共行政学形成于 19 世纪末 20 世纪初。在这个时期, 西方社会、特别是美国社会经历了许多基本的变革。这些社会变革导致了发展民主与追求行政效率和行政专业化之间的冲突。因为民主宪政要求民众的控制和参与; 而行政效率和专业化强调的是系统化的规则与内部程序, 这在相当大的程度上与民主化不同。正是在这样的社会历史条件下, 从解决这一基本冲突出发, 威尔逊(Woodrow. Wilson)在 1887 年发表了美国第一篇公共行政学论文“行政学研究(The Study of Public Administration)”, 提出了把政府划分为“政治”与“行政”两个领域(spheres)。他认为就政府应当做什么而言, 政治领域就是由大多数选举出来的代表来决定各种选择; 行政领域就是政府贯彻执行经过合法程序所通过的各种规定, 这种执行过程不是政治干预。^[1]

根据威尔逊的观点, 政治与公共政策的形成有关; 行政与公共政策的执行有关。在此基础上, 他进一步阐发了公共行政应当从政治中分离出来的基本思想: “(1)行政学科应当建立在单一的组织原型的基础上, 它能普遍运用于一切政治制度; (2)任何良好的行政科学必须使它自己从政治学领域中分离出来; (3)行政科学的指导价值是效率; (4)有效的公共行政要求政府权力有单一的领导中心。”同时, 他还认为建立独立的公共行政学的目的就是“使政府不走弯路, 使政府专心处理公务和少作政治干预, 加强和纯洁政府的组织机构, 为政府的尽职尽责带来美誉。”^[2] 威尔逊“政治——行政二分法”的思想对于公共行政学从政治学中分离出来建立独立的公共行政学学科, 以及调和民主与追求行政效率、行政专业化之间的冲突具有重要的意义。

1926 年怀特(Leonard White)发表了美国第一本公共行政学教科书《行政学导论》(Introduction to the Study of Public Administration), 更鲜明地提出: (1)行政是一个单独的过程, 无论从哪一级角度看, 其基本特征是大致相同的; (2)行政研究应当建立在管理的

基础上，而不应当建立在法律的基础上；(3)行政由一门艺术转化一门科学的趋势日益具有重要意义；(4)行政已经成为，而且将继续是现代政府的中心问题。^[1]这本书使公共行政学成为了一个单独的研究领域和具有了较为完整的学科体系，标志着这门学科的基本形成。

公共行政学从 19 世纪末产生到 20 世纪 60 年代经历了传统公共行政学(Traditional Public Administration)和行为科学公共行政学(Behaviorism Public Administration)两个发展阶段。在这两个发展阶段上，公共行政学研究根植于领导艺术、经济效率与政党关系等方面；以管理学为其理论基础，科学管理在公共行政学理论中占据了主导地位。^[2]公务员的专长也受高度重视，政府公共行政以技术为基础(technology—based management)。^[3]以效率和效益为导向的技术视野是这个时期公共行政的标志，追求行政效率是这两个阶段上公共行政的最高目标；相反，平等与公正的问题并没有受到重视和起作用。

这两个阶段所不同的是传统公共行政学着重从制度、体制的构架与研究上寻求提高公共行政效率的途径。所以，威尔逊、泰勒、法约尔、韦伯、古立克、厄威克等着重研究的是公共行政的组织结构与原则，以及分工、层级节制体系、法令规章及工作标准，把专业分工原理广泛地引入公共行政之中，提出了职能化、专业化管理的原理；总结概括出了管理幅度和管理层次原理；倡导“理性化——法律化”的组织形态，强调公共行政运作应以法律为规范。行为科学公共行政学中以巴纳德为代表的组织平衡理论、以西蒙为代表的决策理论着重是从人和组织行为对效率的影响上寻求提高公共行政效率的途径。

以经济和效率为公共行政的基本价值目标，忽视了公共行政所应负的广泛的社会责任，其结果是在前所未有的经济发展时代，同时还存在着普遍失业、贫穷、疾病、无知和绝望，从而构成了对现有政治制度的根本威胁，导致了各种社会危机、对政府的不信任和民权运动高涨。政策科学和公共行政学集合在一起，以塔尔科特·帕森斯、卡斯特、罗森茨韦克、高斯、雷格斯等为代表采用系统分析方法，从整个公共行政活动及其与环境的相互作用中探寻公共行政的解决途径和公共行政内部各个部分之间的关系，致力于谋求公共行政与其环境之间及公共行政内部各部分之间的动态的、具体的一致性，以保证公共行政的高效能、高效率。这种研究强调公共行政适应环境的权变观念与生态观念，使公共行政学发展到系统权变公共行政时期。

60 年代后期，以弗雷德里克森(Frederickson)为代表的新公共行政学理论(New Public Administration)，进一步发展了社会公平理论，认为经济和效率不是公共行政的核心价值，核心价值应是社会公平(social equity)，主张将“效率至上”转为“公平至上”；强调行政组织变革的终极目标是建立民主行政之模型，强调公共行政的顾客导向，将顾客的需求作为行政组织存在和发展的前提与行政组织设计方案应该遵循的目标。^[4]新公共行政学理论对公共行政学知识发展产生了十分重大的影响，充分显示了公共行政学民主价值的发展取向。

70 年代出现和兴起的政策科学(Policy Science)和公共政策分析(Public Policy Analysis)，成为了公共行政中的主流学派。为了适应公共行政部门对政策执行和政策管理的要求，以普雷斯曼(Jeffrey L. Pressman)和韦达夫斯基(Aaron Wildavsky)为主要代表的公共政策分析与执行学派综合运用人类学、社会学、心理学等学科方法分析公共行政行为及其活动，谋求政策科学、政策分析与公共行政的结合，使政策科学与政策分析转而重点研究政策执行和公共项目(Public Programs)而不再重点研究机构(Institution)，使公共行政学所关注的问题由体制结构转移到了公共项目(public program)及其产生的结果(consequence)上。

这一研究重点的转移对公共行政学研究民主价值发展具有重要意义。诚如凯特尔(Donald F. Kettl)所说，政策执行研究将问题的焦点由组织，特别是由结构与过程转移到公共项目及其所产生的结果上(the performance of public programs)，这样就使绩效管理问题成为了公共行政中人们所关注的焦点问题；执行研究是以政治学、社会学、经济学和心理学

等学科为基础所进行的跨学科研究，这就促进了各学科之间的相互交叉和渗透，推动了公共行政学的发展。^[7]

以跨学科为基础的执行研究和各学科之间相互交叉、相互渗透的明显趋势导致了多元的综合研究方式的出现。^[8]这种方式强调运用各学科理论与方法来解决政府管理中实际存在的问题，为现代公共行政学的研究与发展提供了新的方法。例如戴维·奥斯本(David Osborne)、特德·盖布勒(Ted Gaebler)为代表的企业家政府理论(entrepreneurial government theory)，主张把企业或私营部门经营的一些成功的管理方法移植到政府公共部门中来，主张政府应像企业那样引入竞争机制、树立顾客意识、视服务对象为上帝。^[9]胡德(Hood)等为代表的新公共管理理论(new public management)，^[10]从现代经济学和私营管理理论与方法中吸取要素，提出了政府管理应以市场或顾客为导向、实行绩效管理、提高服务质量和有效性，以及界定政府绩效目标、测量与评估政府绩效。^[11]这种多元的综合研究方式使公共行政学研究由研究行政环境的变化对政府管理的影响到研究环境变化后的管理结果，包括公共服务的网络结构(structure of public service networks)、高绩效体系(high-performance systems)和顾客服务(customer service)。^[12]

公共行政学各派理论所内含的以任务为导向(mission-driven)、以结果为导向(results-oriented)、以顾客为导向(customer-driven)、以社会为导向(community-driven)和以市场为导向(market-oriented)也就是要将顾客的需求作为政府公共部门存在、发展的前提和政府部门改革、组织设计方案应遵循的目标，充分体现了西方公共行政学民主价值发展取向。

二、民主价值取向下的西方公共行政实践

民主价值取向对公共行政实践产生了重大影响。公共行政民主价值发展取向首先推动了西方国家普遍进行了政府改革。众所周知，自由资本主义发展到垄断资本主义，自由竞争的极端化制造了可以摧毁自由竞争制度本身的社会矛盾和冲突。这在客观上需要有一个超脱于所有竞争主体来扼制垄断的协调执行官，需要有一个维持基本社会公正而免于社会崩溃的社会公共产品的分配者。生产高度社会化和科技进步成为经济发展的第一动力，又需要有一个执行社会公共事务的组织者。

正是从维护垄断资本主义生产关系和正常社会秩序的客观需要出发，西方国家不得不采用对社会公共事务的积极干预主义。垄断资本和国家政权紧密结合在一起，政府的经济职能和社会服务职能均扩大和加强了。政府通过行政手段和法律手段来保证市场秩序的维持，通过预算和高额税收、发行公债等办法承担起某些社会公共事务的管理。在收入再分配领域内采取一系列福利措施等，以维护社会经济的发展和政治稳定。政府行政权力就是在这种社会背景下日益强化。政府职能急剧扩张、政府涉足的领域急剧扩大、政府干预社会公共事务的程度也急剧加深，由此导致了机构规模急剧膨胀和政府体制的变化：议会权力削弱，行政权力扩大；政府变成了集中主要权力的“万能政府”，政府的官僚机构和军事机构不断扩大，并大有使权力过分集中到政府首脑一人身上的趋势。

政府管理的极权化和官僚主义化形成了政府垄断，推行“福利国家”、“人民社会主义”和“混合经济国家”的政策导致了政府管理失控、低效率、财政赤字，导致了公众对政府的不信任、民权运动高涨。针对这种社会现实，以美国、英国、澳大利亚、新西兰、日本、荷兰等为代表的西方国家掀起了一场政府改革运动。这场改革所采取的措施主要包括：以市场化为改革取向，推行政府公共服务输出市场化，在政府公共管理和公共部门中大量引入竞争与市场机制；减少政府职能，将政府职能向社会转移以实现政府从社会的部分撤退，更多地发挥非政府组织和民间组织在公共管理中的作用；减少政府对市场的干预和放松规制(Deregulation)，放松政府对社会、市场的管制，简化政府管理的行政流程；优化政府组织结构，裁减机构与人员，削减财政开支，实行小政府模式和提高政府管理的有效性；将政府

的决策与执行功能分离，加强对政府的绩效评估(Performance Measurement)与绩效管理(Performance Management)，树立服务意识；运用现代科学技术来实现政府公共功能目标，建设管理信息系统(MIS)，推行电子政务和政府在线服务(Government Services On-line)，提高政府管理透明度。这些措施的实行推动了政府公共行政实践中大量吸收和采用私营部门的管理理论、经验和方法，并由此导致了具有民主价值取向的以市场为基础的公共管理(Market-based Public Management)、企业家政府(Entrepreneurial Government)、顾客至上(putting the customer first)等措施在实践中的广泛运用。

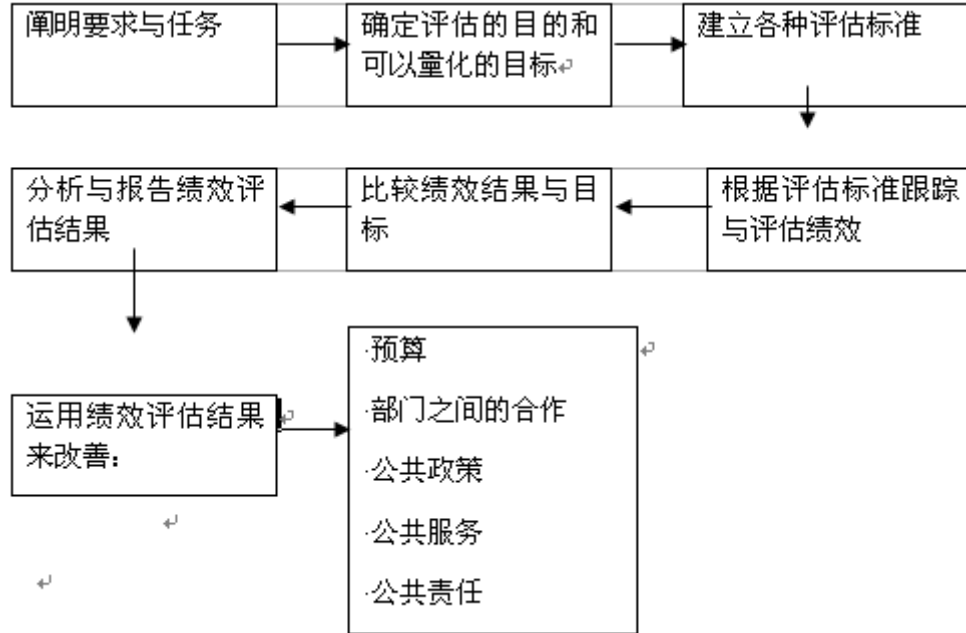
绩效管理与绩效评估是现代公共行政学各理论派别的共同主张，导致了政府绩效评估措施在政府改革运动中的普遍运用。雷纳斯效率评估分析小组的改革方案，以及执行机构对工作结果承担责任、执行机构内部奉行以结果为本而不是以规则为本等改革措施极大地推动了政府绩效评估在英国的开展。就美国而言，严重的财政赤字在事实上开始践踏美国的政治；政府绩效赤字使公众对政府有效地、有回应力地和高质量供给服务的能力失去了信心。[13]为了解决国家的这两个赤字问题(deficit problem)，美国把绩效管理与评估视为重新调整政府与社会关系能否取得成功、能否再造出有效政府责任机制的决定性条件。1993“国家绩效评论”(NPR)、“戈尔报告”(From Red Tape To Results—Creating A Government That Works Better & Costs Less)和“1993 年政府绩效与结果法案”(Government Performance and Results Act of 1993)是美国推行政府绩效评估措施的纲领性报告，有力地推动了绩效评估在政府管理中的具体运用。

概括地说，政府绩效评估就是根据效率、能力、服务质量、公共责任和公众满意程度等方面的分析与判断，对政府公共部门管理过程中投入、产出、中期成果和最终成果所反映的绩效进行评定(evaluating)和划分等级(grading)。政府绩效评估以绩效为本，谋求现代信息技术在政府公共部门之间、政府公共部门与公众之间进行沟通与交流的广泛运用，谋求顾客通过公共责任机制对政府公共部门的直接控制，谋求政府管理对立法机构负责和对顾客负责的统一；它以服务质量和公众需求的满足为第一位的评价标准，蕴涵了公共责任和顾客至上的管理理念；它以加强与完善公共责任机制，使政府在管理公共事务、传递公共服务和改善生活质量等方面具有竞争力为评估目的。无疑地，政府绩效评估是民主价值取向在公共行政实践中的又一体现。

西方国家普遍推行的绩效评估措施，包括政府围绕其使命采用目标管理(MBO)、全面质量管理(TQM)等手段进行绩效管理，强化了政府对议会和顾客的双重责任；实行成本核算，加强财务控制，完善信息反馈，实行以绩效为基础的预算制度；改革公务员制度，打破统一的薪酬体系，推行绩效工资制和业绩奖励制。正是这些改革措施的实行推动了以公共责任和顾客至上为理念的绩效评估制度的运用与发展。随之而来，公共项目及其产生的结果成为了政府管理活动的核心和关注的焦点；绩效管理、顾客至上与服务意识、在政府公共部门与管理中引进竞争与市场机制等措施在实践中得到了广泛运用；政府管理目标也由单一地追求效率目标发展到全方位地追求社会公平、提高效率和服务质量、改善公共责任机制和提高公众的满意程度。

绩效评估活动主要集中在对政府管理活动的花费、运作及其社会效果等方面的测定来划分不同的绩效等级。因此，政府绩效评估并不是一个单一的行为过程，而是由阐明评估的要求与任务、确定评估目的和可量化的目标、建立各种评估标准、根据评估标准进行绩效评估、比较绩效结果与目标、分析与报告绩效结果、运用绩效评估结果改善政府管理等所组成的行为系统。如图表 1 所示，绩效评估过程还包括对评估结果的使用。

图表 1 政府绩效评估系统：



绩效评估作为改善政府公共部门与公众的关系、加强公众对政府信任的措施，体现了服务意识、顾客至上的行政理念和民主价值取向。随着改革中政府角色和职能的重新界定，促使了政府管理所隐含的政府部门的基本运行方式、政府与市场和公众之间关系基本定位的变化。政府公共部门与公众之间的关系由治理者与被治理者之间的关系变为了公共服务的提供者与消费者、顾客之间的关系。政府公共部门行使公共权力主要是为了实现公共利益、有效提供公共服务和主动为公众谋福利。公众成为了政府管理活动服务的对象，是公共服务的消费者和顾客。这不仅使顾客、消费者、公众与他们作为这个社会的主人、所有者具有了同一的意义，[14]而且，由于“权力是对公共服务供给的直接控制”，[15]使根据公众的需要提供公共服务成为了政府管理的应有之义。

在这种关系基本定位的前提下，政府绩效评估蕴涵的服务意识、顾客至上的行政理念和民主价值强调政府行政活动必须以顾客为中心、以顾客的需要为导向；强调政府是公共服务的供给者，应增强对公众需求的回应力，更加重视管理活动的产出、效率与质量。为此，倾听顾客的声音、按照顾客的要求提供服务、让顾客做出选择的有效方法在实践中得以实行；^[16]“回应性国家”(the responsive state)的概念 80 年代初在丹麦等西方国家也开始流行起来。1993 年 9 月，美国克林顿总统签署了《设立顾客服务标准》(Setting Customer Service Standards)的第 12862 号行政命令(Executive Order)，责令联邦政府部门制定顾客服务标准，要求政府部门为顾客提供选择公共服务的资源和选择服务供给的手段。^[17]这些手段包括：a)分辨谁是或应该是联邦政府部门服务的顾客；b)调查和审视顾客所希望的服务种类、服务质量以及他们对服务的满意程度；c)将服务水平和评估结果告诉给顾客；d)为顾客提供选择公共服务的资源和选择服务供给的各种手段；e)建立信息系统、服务系统和有利于顾客抱怨及其意见反馈的系统；f)提供各种有效的途径让顾客表达抱怨与意见。根据该行政命令，顾客至上意味着联邦政府为美国人民提供能够得到的最高质量的服务。1994 年美国国家绩效评论专门出版了《顾客至上：为美国人民服务的标准》。因此，政府绩效评估为改善政府公共部门与公众的关系、加强公众对政府信任，为政府公共部门实现“更有回应性、更有责任心和更有效率”的改革目标提供了具体措施。

政府绩效评估的民主价值还通过它的目的反映出来。哈里(Harry P. Hatry)认为，绩效评估的目的就是为了提高公共服务的质量。1993 年美国颁布的“政府绩效与结果法案”开宗明义进行政府绩效评估和颁布该“法案”的目的就是为了在提高政府效率和管理能力的同时，提高公共服务的质量、建立和发展公共责任机制、提高公众的满意程度、改善公众对政府公共部门的信任。根据公众的需要提供公共服务与公共产品，又根据公众对公共服务与公共产品的满足程度来评估政府绩效，确定政府公共行政对公众负责和提高服务质量的公共责任机制与运行机制，这是政府绩效评估的宗旨。从而，在相当大的程度上实现了新公共行政学理论、

绩效评估理论、重塑政府理论、新公共管理理论等现代公共行政学理论的民主价值。

反映民主价值理念的西方公共行政实践还表现为以顾客为中心和顾客至上的电子政务的发展。西方国家在政府改革过程中,把科学技术的使用作为实现政府公共行政战略目标的手段,把从根本上改善政府的公共服务作为政务信息化建设的核心价值。为此,西方国家充分利用电子计算机技术来完善政府行政过程中公众的参与机制、监督机制和以公众需求为导向的公共服务供给机制。1993年9月美国克林顿总统提出了“国家资讯基础建设”(National Information Infrastructure,简称NII)和构筑以顾客为导向的电子政府、走向在线服务的政府发展目标。^[18]随之,英国、奥地利、加拿大、荷兰、芬兰等国家以及欧盟等国际组织也都积极进行了政务信息化建设。建立网络化、数字化政府,推动电子政务的发展和走向政府在线服务成为了衡量国家竞争力水平的显著标志之一和世界性潮流,^[19]各国都希望借着架构完善的资讯网络来提高国家的整体竞争力。

电子政务的发展将政府公共部门、政府与企业和公众有效地联系起来。公众通过网络能够迅速了解政府机构的组成、职能、办事规程、各项政策法规和政府服务项目等信息,能够直接表达自己的意志、提出对公共服务的要求,并凭籍网络来实现权利和履行义务;政府通过网络公布服务信息、直接获得公众对服务种类与服务质量的要求和各种反馈信息、处理公众提出的各种要求、管理公共事务和传递公共服务。在这种双向传输过程中,政府和公众的各类信息与要求都以数字形态存在、以网络为传播途径,在数字虚拟的办公环境中进行交换与处理,通过网络完成信息的收集与发布。电子政务成为了公众实现权利、选择服务的手段、工具和渠道。电子政务所具有的穿越时空障碍汇集来自无限途径的大量信息的能力,使网络化政府服务成为可能;使政府公共行政更加以公众为中心、更加透明、更加富有责任心与效率成为可能。在这种条件下,政府公共部门已不再是高高在上的官僚机构,而是公共服务的供给者;不再以自身制定的规则为依归,而是以公众的需求为导向和增强对公众需求的回应力。

三、民主价值发展取向与我国政府行政模式的转换

公共行政民主价值的发展取向为我国政府行政模式的转换提供了广泛的社会基础和理论指导。从历史的观点来看,建国初期以来、特别是90年代提出建立社会主义市场经济体制以来,尽管我国对因国内环境变迁而带来的一系列政府管理问题进行了多次富有成效的改革,但诸多问题仍未取得根本性的解决,政府管理难以有效地适应全球化与WTO的要求。

就我国公共行政的整体理念而言,现代市场经济与民主政治所要求的服务行政(Service Administration)和法治行政(Administration of the Rule of Law)理念尚未真正转变和形成。与建国时期的政府职能和根本任务相适应、与传统政治学和我国独有的“行政管理学”相适应,我国强调与信守政府作为国家的伴生物是一种凌驾于人民大众和社会之上的力量,“国家的本质特征是和人民大众分离的公共权力”。^[20]这种力量应当用以缓和冲突、保持“秩序”。这种观念一直延续到现在,由此形成的政府公共行政理念是:公共行政是直接进行和维护政治统治的工具,忽视了公共行政在提供公共服务方面的服务性作用;“行政管理”主体与被公众之间的关系是不对等的关系,忽视了公众对行政活动的参与以及公众需求对政府行政行为的导向性作用;“行政管理”的功能是对社会进行管治,忽视了公众对“行政管理”主体及其行为的制约与监督,忽视了“行政管理”过程中公共责任机制的建设与发展;随之而来便是忽视了行政权的制约性、行政活动领域的有限性以及行政行为的依法性。由此表现出整个“行政管理”活动日益凌驾于人民大众和社会之上的明显特征。随着国家工作重心的转移,我国虽然也强调政府职能的转变,但由于历次政府行政改革只注重了有形的机构裁减与人员合并,忽视了服务行政、法治行政理念的转变与形成,终究使职能转变难以进行或流于形式。

法治行政就是要坚持法律最高和政府权力应受法律约束。客观上说,社会主义市场经济

作为一种法治经济，它在我国的确立和深入发展产生了对法治的极大需求，成为了全社会推动法治建设的内在动力。然而，法治只是社会政治上层建筑中的一部分，而且与上层建筑的其它部分相互联系、相互影响。当法律最高和国家公共权力应受法律约束的理念没有形成、上层建筑的其它部分没有随着法治建设的进程予以调整和改革的条件下，我国传统的“法治”观念不能创造更大的可预测性和政治的透明度、不能降低个人受专断的官方决定左右的变数、也不能做到加强司法和遏制权力腐败。

我国传统意义上“一切断于法”、“一切轨于法”的“法治”是建立在国家行政权高于立法权和司法权的体制基础之上。这种“法治”是作为国家行政机关管治社会的工具与手段而存在和起作用；它既无法形成对政府行政权力行使的限制与制约，也无法表现出它的最高权威性。在这种“法治”观念支配下，法只是掌握在政府手中而没有有效地被社会公众所掌握。这突出地表现为在政府行政权力运行的实际过程中，有法不依、执法不严、违法不究的现象普遍存在；法不能有效地为社会公众用来维护与实现自身的合法权利，更无法有效地用来制约政府权力的行使；政府对社会公众赋予义务、剥夺权利以及对社会公众申辩的驳回，往往缺乏必要的和充分的理由与说明。因此，越强调“法治”和依法办事，就越导致了行政权力对市场与社会的干预和对社会公众合法权利的侵害，就越导致了权力的商品化。

当今市场化和民主政治的发展使政府公共行政的法治原则成为了法律最高的同一语。“法治意味着法律的统治”。[21]这种法治应当充分符合并反映市场经济的发展规律与要求，应当充分体现社会公众的利益与意志；社会秩序应当由这种法治来加以规定和维持。同时，法应当为社会公众所掌握，为他们用来捍卫与实现自己的合法权利和制约政府权力而起作用。因此，树立当代市场经济与民主政治所要求的法治行政理念是我国行政发展的当务之急。

就我国政府公共行政的具体环节而言，在行政立法方面，“法律的至高地位和至上权威尚未得到社会普遍认同的历史条件下，立法所追求的主要是法律的工具性价值。”[22]这种“工具性”的立法指导思想导致了我国地方利益和部门利益“立法”的出现。现实中的行政立法者借助立法来反映和确定其自身的特定利益、甚至维护其自身的权力和垄断地位的“经济人”特性使其不惜抵触宪法和法律，并呈现出主要不是从“全局利益”出发考虑问题，而是作为本部门、本地区代言人出现的立法特征；还有的地方政府和部门，把计划经济体制下的“计划”翻板为行政法规，行政手段以行政立法的形式出现，并在公共行政改革和加强政府法制建设的旗号声中用这种“计划”式行政法规去干预市场主体的经营活动，从而造成了市场经济的扭曲发展和一定程度的国家法制的的不统一。结果是导致了政府行政权力及其干预领域的不断扩张，甚至出现了政府行政机关以“泛化”的行政法规任意干预市场经济活动的不当规制和规制泛滥等问题，[23]形成了授权对象超越授权范围进行立法的大量事实。这是当前我国政府公共行政中应当引起高度重视的一个新动向。

在行政执行方面，总的来说，我国政府公共行政的执行问题重于立法问题，有法不依、执法不严、违法不究和执法不公的现象普遍存在。一方面，行政执行过程中执法不公的问题严重，一些政府行政部门、政府经济管理部门和垄断性行业，在利益的驱动下，利用职权或行业垄断地位助长权力进入市场和权力商品化，进而产生了以寻租(rent-seeking)为典型特征的“权钱交易”。另一方面，行政执行手段不力的问题突出、执行手段疲软。法律在赋予政府执行权力的同时，却没有规定强度相应的执行手段，执行往往都是根据地方政府或各部门的要求采取措施。这就会导致不采取措施就不能有效实现行政执行权；采取措施又没有明确的法律依据，甚至还容易受地方利益、部门利益和执行人员利益的驱动，滥用行政权。

在行政处罚方面，处罚的目的与手段之间不协调，以罚代刑放纵了违法者；处罚与违法行为所造成的后果不相适应，处罚软弱无力使违法者有利可图。同时，该得到有效规制的行

政处罚权却没有得到规制，滥用职权的现象严重。没有处罚设定权的行政机关乱设处罚、且自罚自收；有处罚设定权的政府机关超越其职权界限增加处罚种类，改变处罚适用范围，处罚不依程序。这已成为了社会的一大弊端。

在政府行政组织内部的相互关系方面，政府与企业、与市场、与社会公众之间关系的制度还没有建立与形成；政府行政组织内部在机构设置、层级划分、分工协作、沟通方式、职能范围等方面，存在着部门职能重叠、政出多门、长官意志、事权分散、扯皮推诿、相互制约、办事效率低下的现象；有直接或间接隶属关系的上下级行政机关之间、有授权关系的行政机关之间、一般权限部门和专门权限部门之间职权逾越或侵权的现象严重。

在政府人力资源管理方面，以客观、公平、公正和能力竞争为特征的人才选拔录用机制、绩效管理 with 评估机制、晋升机制、奖惩机制和公共责任机制尚未形成，公共服务意识和职业道德观念不强，缺乏公共伦理(public ethics)和健全的权、责、利机制，长官意志严重。由此发展到政府中的工作人员只对权力执掌者和上级主管负责人负责、下级的晋升与奖励通过满足上级的利益与欲望而获得实现的地步。普通公务员由升迁无望发展到渐渐丧失开拓精神和消极颓废，结果在政府行政组织内部缺乏了开拓进取的动力，缺乏了生机与活力。

在行政监督方面，国家权力机关和社会公众对政府行政机关监督的机制与渠道不畅通，导致监督职能弱化；没有把已有的各种形式的监督与追究领导责任直接联系起来，导致监督不力，导致实践中职务越大、地位越高，就越没有追究责任的状况，也导致了上有政策、下有对策、违法乱纪的情形时有发生。

不言而喻，我国当前政府公共行政在很大程度上仍处于传统公共行政阶段，公共行政活动以效率和效益为导向与目标，公共行政的改革与发展也完全是作为寻求提高效率的途径。不言而喻，效率目标和解决各种利益冲突的民主目标在实际运作上的矛盾冲突和无法达到的统一，使得政府公共行政在把效率作为核心价值目标来追求的同时，忽视了公共行政应当重视与承担的社会公平、社会责任和服务质量；在强调政府与社会公众之间关系的不对等性和公共行政直接维护政治统治的工具性作用时，忽视了政府应置于社会公众监督之下的机制与渠道建设，也忽视了公共行政的服务性功能。一句话，忽视了政府公共行政的民主价值。因此，适应公共行政民主化发展取向的要求，必须转换我国的政府公共行政模式。转换我国的政府公共行政模式在内容上主要包括：

第一，要转换政府公共行政的行政理念。转换政府公共行政的行政理念就是要使政府公共行政从更多地强调“特殊集团”的意志到更多地强调社会公众的意志；从公共行政活动以政府自身的规则为导向到以社会公众的需求为依归；从强调公共行政是直接进行与维护政治统治的工具性作用到强调经济、科技文化和社会公共事务的管理以及提供公共服务的服务性作用；从强调公共行政活动对上级负责到强调对社会公众负责，建立和发展广泛的社会公共责任机制。服务行政谋求提高行政效率的同时，更谋求提高服务质量和社会公众的满意程度，发展公共责任机制；既谋求提高公共行政的效率和管理能力，又谋求公共行政活动对社会公众负责、对结果负责。因此，这是公共行政民主价值与行政体制的全新设计。

这种民主化行政理念下的公共行政改革包括：一是改革我国的政府机构。裁减不必要的机构，合并功能重叠的机构；对于那些本质上不属于政府功能的社区性、社团性活动转移给社会上的个人、团体和社会中介组织；加强与发展协调性机构。通过机构的分化与组合，改变我国政府机构高高在上的官僚机构性质而成为公共服务的供给者；实现各级政府之间、各政府机构之间的合理分工与适度分权。二是建立健全政府公共部门之间、政府公共部门与社会公众之间信息交流的机制与渠道，建立和完善政府管理信息系统(Management Information System of Government)，使政府公共部门的各种行为更为透明。三是建立和发展公共责任机制，强调政府公共行政对社会公众负责、对结果负责和对绩效负责。事实上，

只要政府对社会公众负责,社会公众也就会议无反顾地去履行他们的基本义务。政府责任是公共责任机制的重要部分。建设责任政府是建立和发展公共责任机制、遏制政府腐败不可缺少的。^[24]我国的情况也不例外。

第二,转换服务范式,推进电子政务建设进程。全球化和信息化意味着全球信息沟通网络的形成与世界联系的加强,但我国在信息化发展方面还很滞后。因此,在实现政府行政模式由管理型向服务型转变的过程中,应当把模式转换与运用先进的科学技术有机的结合起来;方便社会公众和有利于传递公共服务的指导思想应当运用信息技术的手段和方式表现出来。最突出的表现就是推进电子政务建设进程、走向在线服务,包括运用信息与通讯技术、特别是因特网技术来管理公共事务和传递公共服务;^[25]扩大信息技术在政府公共行政中的应用与服务,把工业时代形成的集中管理、分层结构的“大政府”通过因特网信息技术再造为新型的组织形式与管理体系。

电子政务建设的实质就是不断扩大信息技术在政府公共管理中的应用与服务,运用信息网络技术打破传统层级传递信息和书面审核的工作方式、以及时空距离的障碍;使政府行政组织的金字塔结构改变成扁平式、无中心式的网络结构,使传统行政组织转化为数字化组织(digital organization),使管理型的行政模式转化为服务型;使公众通过各自的电子渠道进入因特网,更完全地了解政府、获得政府的信息与服务,又迅速地将意见传递给政府;使政府部门之间、政府与企业和公众之间通过网络进行沟通,并为公众提供各种服务的选项。这是公共行政民主价值取向的充分体现。

第三,要根据社会的发展需要界定好政府的职能。在我国社会主义市场经济体制获得了深入发展的历史条件下,社会企事业单位的发育、独立和成熟程度,以及社会团体的独立程度和参与意识都得到了相当的发展。因此,取消阻碍社会主义市场经济体制建立和发展的那些政府权力,把本来属于企业的生产经营管理权毫无保留地还给企业,对各级政府进行合理分权、把过分集中于上级政府的权力下放给下级政府,发挥社会中介组织和社会团体的作用,建立和强化政府宏观调控的权力、管理监督国有资产的权力和社会公共服务的权力已经成为政府公共行政民主价值取向的必然要求;提供公共服务也就成为了政府最重要、最广泛的职能和最根本的任务。

这样,政府公共部门不仅需要着眼于政府与社会的关系,重新界定政府职能,通过合同出租、租赁、招标、承包、采购等方式把原来由政府包揽的职责市场化和民营化,由市场主体通过竞争的方式来承担,实现政府部分职能的市场化和政府从社会的部分撤退。政府的职责主要表现为确定公共服务供给的质量和价格标准,保证供给者无法利用提供公共服务的机会谋取不正当的利益、保障社会公平。同时,即使对于那些必须由政府承担的职能和负责提供的公共服务,政府也必须强调社会公众至上,以效率、服务质量、公共责任和社会公众的满意程度为公共行政绩效的评价指标,以较低的成本来提供最有效的服务。政府公共行政不再是管治行政,而是服务行政;政府成为了公共服务供给者的角色(role as a public service provider)。也只有这样,才能实现我国政府公共行政的民主价值。

参考资料

[1] Richard J. Stillman II, The Search for the Scope and Purpose of Public Administration[M]. Public Administration: Concepts and Cases(Seventh Edition), Boston New York: Houghton Mifflin Company, 2000.

[2] Wilson. W. 1887. The Study of Public Administration[J]. Political Science Quarterly 2 (June).

[3] Leonard White, 1926. Introduction to the Study of Public Administration[M]. Macmillan, New York.

- [4] Frederickson, H. G., Social equity and public administration: A symposium[J]. Public Administration Review, 1974.
- [5] Jack Rabin, W. Bartley Hildreth, and Gerald J. Miller, Handbook of Public Administration[M]. Marcel Dekker, Inc. 1989.
- [6] Frederickson, H. G., Toward a New Public Administration(1971)[J]. Classics of Public Administration. Hartcourt Brace College Publishers. Fort Worth: Texas. 1997.
- [7] Donald F. Kettl and H. Brinton Milward, The State of Public Management[M]. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press 1996.
- [8] Jack Rabin, W. Bartley Hildreth, and Gerald J. Miller, Handbook of Public Administration[M]. Marcel Dekker, Inc. 1989.
- [9] Osborne, D. and T. Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector From the Schoolhouse to Statehouse[M]. City Hall to the Pentagon. Reading, Mass.: Addison-Wesley. 1992.
- [10] Owen E. Hughes, Public Management and Administration(Second Edition)[M]. St. Martin's Press, Inc., 1998.
- [11] Hood Christopher, A public management for all seasons?[J]. Public Administration, Vol.69,1991 No. 1
- [12] James L. Perry, Handbook of Public Administration(Second Edition)[M]. Jossey-Bass Inc., Publishers, 1996.
- [13] John J. Dilulio, Jr. , Gerald Garvey and Donald F. Keetl, Improving Government Performance: An Owner's Manua[M]. The brookings institution, 1993.
- [14] President Bill Clinton, Vice President Al Gore, Report of the National Performance Review[R]. Sep. 1994. Printed on Recycled Paper.
- [15] Max Sawicky, What's New paradigm? A Guiding Theory of the New Right[J]. Social Policy, Winter, No. 1992.
- [16] 奥斯本、盖布勒, 改革政府—企业精神如何改革公营部门[M].上海: 上海译文出版社 1996 版。
- [17] President Bill Clinton, Vice President Al Gore, Report of the National Performance Review: Putting Customers First--- Standards For Serving the American People[R]. 1994.
- [18] J. Raz, The Authority of Law and Morality[M]. Clarendon Press, 1979.
- [19] H. George Frederickson, Bureaucracies, Public Administration, and Public Policy: Ethics and Public Administration[M]. M.E. Sharpe. Inc. 1993.
- [20] Rachel Silcock, "What is e-government?"[J]. A Journal of Comparative Politics, Volume 54, No. 1 January 2001.
- [21] 周林彬, 法律经济学论纲[M]. 北京: 北京大学出版社 1998 年版。
- [22] Richard Heeks, Reinventing Government in the Information Age: Information Practice in IT-enabled Public Sector Reform[M]. Routledge, 2001.

On The Tropism of Democratic Value Embodied in the Development of Public Administration and the Transformation of Governmental Administrative Model

CAI Li-hui

Abstract: The tropism of democratic value embodied in the development of public administration is an important factor in driving the transformation of governmental administrative model from the paramountcy of efficiency to the paramountcy of social equity; and to a great extent, helped the western countries pushing the reform of government, bringing into play the administrative efficiency of government and the composition of forces of the composing parts within the system, and preserving the reign of politics indirectly, within the framework of existing system. Our country is in a period of social transformation from the system of traditional planning economy to the system of socialist market economy. In this period, the study on the internal relation between the tropism of democratic value of public administration and the transformation of the government administrative model is of great practical importance to realize the political tasks proposed by the Sixteenth Party Convention to “drive the construction of socialist democratic politics”, to “further shift the function of government, improve the means of administration, form an administrative system which conducts normally, operates coordinately , and is fair and transparent, probity and high efficient”.

Key words: development of public administration; tropism of democratic value; governmental administrative model; transformation

Biography: CAI Li-hui(1965-), male, Doctor of Political Science, Associate professor of the Center of Public Administration Research of Zhongshan University.

-
- [1] Richard J. Stillman II, "The Search for the Scope and Purpose of Public Administration", *Public Administration: Concepts and Cases*(Seventh Edition), Boston New York: Houghton Mifflin Company, 2000, P.5.
- [2] Wilson. W. 1887. "The Study of Public Administration." *Political Science Quarterly* 2 (June), p. 197—222.
- [3] Leonard White, 1926. *Introduction to the Study of Public Administration*. Macmillan, New York.
- [4] Frederickson, H. G., "Social equity and public administration: A symposium", *Public Administration Review*, 1974, 34:1—51.
- [5] Jack Rabin, W. Bartley Hildreth, and Gerald J. Miller, *Handbook of Public Administration*. Marcel Dekker, Inc. 1989, P.8.
- [6] Frederickson, H. G., *Toward a New Public Administration*(1971). *Classics of Public Administration*. Hartcourt Brace College Publishers. Fort Worth: Texas. 1997,P.58.
- [7] Donald F. Kettl and H. Brinton Milward, *The State of Public Management*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press 1996, P.3.
- [8] Jack Rabin, W. Bartley Hildreth, and Gerald J. Miller, *Handbook of Public Administration*. Marcel Dekker, Inc. 1989, P.21.
- [9] Osborne, D. and T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector From the Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*. Reading, Mass.: Addison-Wesley. 1992, P.5.
- [10] Owen E. Hughes, *Public Management and Administration*(Second Edition), St. Martin's Press, Inc., 1998, P.2.
- [11] Hood Christopher, *A public management for all seasons?*, *Public Administration*, Vol.69,1991 No. 1
- [12] James L. Perry, *Handbook of Public Administration*(Second Edition), Jossey-Bass Inc., Publishers, 1996, P.xxi.
- [13] John J. Dilulio, Jr. , Gerald Garvey and Donald F. Keetl, *Improving Government Performance: An Owner's Manua*. The brookings institution, 1993, p.79.
- [14] President Bill Clinton, Vice President Al Gore, *Report of the National Performance Review*, Sep. 1994. Printed on Recycled Paper, p.5.
- [15] Max Sawicky, *What's New paradigm? A Guiding Theory of the New Right*, *Social Policy*, Winter, No. 1992.
- [16] 奥斯本、盖布勒：《改革政府—企业精神如何改革公营部门》，上海译文出版社 1996 版，第 163 页。
- [17] President Bill Clinton, Vice President Al Gore, *Report of the National Performance Review: Putting Customers First--- Standards For Serving the American People*. 1994, p.63.
- [18] Richard Heeks, *Reinventing Government in the Information Age: Information Practice in IT-enabled Public Sector Reform*. Routledge, 2001,P.8.
- [19] See http://www.nua.ie/surveys/how_many_online/index.html; 截止 2001 年 3 月，全球互联网用户已达到 4.07 亿。其中亚太地区为 1.04 亿，欧洲为 1.131 亿，美加地区为 1.671 亿，拉美为 1645 万，非洲为 311 万。
- [20] 《马克思恩格斯选集》第四卷，人民出版社 1972 年版，第 144 页。
- [21] J. Raz, *The Authority of Law and Morality*, Clarendon Press, 1979, P. 214.
- [22] 李步云：《中国特色社会主义法制通论》，社会科学文献出版社 1999 年 6 月版，第 46 页。
- [23] 周林彬：《法律经济学论纲》，北京大学出版社 1998 年版，第 167 页。
- [24] H. George Frederickson, *Bureaucracies, Public Administration, and Public Policy: Ethics and Public Administration*. M.E. Sharpe. Inc. 1993, P.3.
- [25] Rachel Silcock, "What is e-government?", *A Journal of Comparative Politics*, Volume 54, No. 1 January 2001,P. 88-101.