

无法找到该页

您正在搜索的页面可能已经删除、更名或暂时不可用

请尝试以下操作:



中国人事科学研究网
Chinese Academy of Personnel Science

www.rky.org.cn

| 首页 | 机构概况 | 研究课题 | 获奖总汇 | 信息平台 | 科研动态 | 学术跟踪 | 学术刊物 | 院刊投稿 | 交流合作 | 咨询项目 | 服务平台 | 联系我们

和谐发展

科研动态

首页 >> 科研动态 >> 学术论坛

学术论坛

- 科研动态
- 学术论坛
- 青年论坛
- 热点关注
- 学术交流

公共管理模式嬗变中的价值理性和工具理性

2010-03-29 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2010-3-29

摘要: 公共管理的形成及其模式的嬗变是价值理性和工具理性之间对立、竞争、互动和融合的结果:

“原始民主型”公共管理是公共性价值理性诉诸于工具理性的结果, 工具理性的扩张与异化是“统治型”公共管理形成的原因, 价值理性的复归和工具理性的反思及二者之间的竞争与互动催生了“管理型”公共管理的产生, 价值理性与工具理性之间的初步融合及和谐统一则是“服务型”公共管理初步形成及未来“民主专治型”公共管理发展的基本动力。

关键词: 公共管理; 价值理性; 工具理性; 公共性

“完全可以设想, 在远古的原始社会, 还早在国家(政府)出现的很久、很久以前, 人类为了生活、生存而集体活动时起, 公共管理便开始萌芽, 继续发展, 从古到今, 源远流长”。作为一种理论的公共管理直到二十世纪才开始形成, 但作为一种实践的公共管理则伴随着人类社会的产生而产生。随着社会生产力的不断发展, 人类的公共管理活动在不同历史时期也呈现出不同的图景。“自有国家以来, 人类社会公共管理的模式发生了三次根本性转换: 从统治型模式到管理型模式再到服务型模式。”马克思·韦伯认为现代文明的全部成就和问题都源于“工具理性”与“价值理性”之间的对立。由此以观之, 公共管理的形成及其模式的嬗变也是价值理性和工具理性之间对立、竞争、互动和融合的结果: “原始民主型”公共管理是公共性价值理性诉诸于工具理性的结果, 工具理性的扩张与异化是“统治型”公共管理形成的原因, 价值理性的复归和工具理性的反思及二者之间的竞争与互动催生了“管理型”公共管理的产生, 而价值理性与工具理性之间的初步融合及和谐统一则是“服务型”公共管理初步形成及未来“民主专治型”公共管理发展的基本动力。

一、价值理性与工具理性

马克思·韦伯将人的理性分为两种: 价值理性和工具理性。所谓价值理性即“通过有意识地对一个特定的举止的——伦理的、美学的、宗教的或任何其他阐释的——无条件的固有价值纯粹信仰, 不管是否取得成就。”价值理性基于某种价值信仰之上, 强调终极的价值关怀。在价值理性的导引下, 只要认为自己选定的行为具有绝对的价值和意义, 为了实现这种价值, 人们一般不考虑行为的手段和后果。简言之, 价值理性是作为社会实践活动主体的人在社会活动中对某种固有价值信守和承诺, 这种信守和承诺源于人对自身价值以及

“主体间性”的某种程度的自觉把握，为了坚持这些基于自觉意识基础上的固有价值，人们只选择那些有助于实现或增进固有价值的方式，而放弃那些可以有效地实现目标，但可能会损害固有价值的工具和手段，尽管他们意识到这种选择可能会影响到最终的结果和成就。所谓工具理性则指“通过对外界事物的情况和其他人的举止的期待，并利用这种期待作为‘条件’或者‘手段’，以期实现自己合乎理性所争取和考虑的作为成果的目的。”工具理性一般把目的、手段和附带后果作为行为取向的依据，它通常既把手段与目的，也把目的与附带后果，以及各种可能的目的加以比较，作出合乎理性的权衡。在进行行为选择时，工具理性将“合目的性”放在优先地位，它选择行为的依据是能否有效地实现和达到既定的目标与成就。概而言之，工具理性就是人们为了实现某种既定的目标，理性地创造、选择和使用工具，只要这种选择有利于达成目标和取得成果，尽管这种选择可能会在某种程度上损害固有价值。当然，工具理性并非完全不考虑价值，只是在选择以何种方式实现目标时，工具理性优先注重行为的现实可行性，其次才考虑价值关照，因为“在相互竞争和冲突的目的和后果之间作出决定，又可以是以价值合乎理性为取向的：这时，行为只有在其手段上是目的合乎理性的。”

韦伯提醒人们：“从价值合理性观点上看，纯粹工具合理性是实质上的非理性，因为对于一个具有一致自由的独立自主的人格来说，最合理性的手段选择不能不具有终极价值、意义或理想的成分。所以，价值合理性反而是工具非理性的，而形式合理性反而是实质非理性的。”工具理性追求目标的达成，价值理性追求固有价值的承诺，二者之间并不必然对立，“纯粹”的价值理性或“纯粹”的工具理性几乎不会存在。价值理性总是要诉诸于一定的工具理性才能实现自己的价值目标，而工具理性从目标设定到手段选择都必然带有一定的价值倾向，它们之间是既相互对立，又相互影响、相互促进、相互转化的对立统一的辩证关系。首先，价值理性是工具理性的前提和动力。人生活在社会中，从事各种社会实践和社会行为，必然有某种内在的价值动力，只有在一定的价值理性的驱使下，人们才会设定目标、采取行动，目标的设定必然包含着一定的价值前提和价值动力。而在争取成果、比较行为方式、进行工具选择时，必然离不开主体的某种价值判断与价值取向。没有价值理性的工具理性是“无源之水”，任何工具理性都必然以某种价值理性作为前提和动力。其次，价值理性有助于工具理性坚持正确的价值方向。工具理性一般将“合目的性”放在优先地位，它意味着人们在选择行为方式和手段时，道德因素、固有价值等被置于次要地位，当价值和目的之间发生冲突时，“目的合理性”可以无视和牺牲价值关怀，工具理性具有背离价值的道德倾向。工具理性无限发展的结果便是不择手段，它可能会无视法律、道德，甚至人的生命，从而使一个社会丧失基本的信仰、价值、和伦理道德。要防止和矫正工具理性的“异化”倾向，就必然要诉诸于价值理性的价值关怀，用价值理性自觉地调适工具理性的非理性倾向，使其在追求效率和效益的同时，不失应有的人文和价值关怀，离开了价值理性的工具理性是盲目的。再次，工具理性是实现价值理性的基本依托。价值理性所追求的固有价值，在一定程度上要依赖于工具理性才能得以实现。在价值理性的引导下，人们往往只考虑选定行为的价值和意义，而不考虑实现这种价值和意义的手段和后果，这就使价值理性如同工具理性一样，也潜在地含有某种程度的“异化”倾向；或者是坚持一种价值目标却以损害另一种价值目标为代价，使价值理性走向“公共性”的反面；或者是无法实现预定的价值目标。工具理性能够将价值理性所信守的固有价值转化为行为目标或所要追求的成果，通过合理性的行为选择，将经转化的价值目标与实现目标的各种手段及其附带后果、各种可能的目的加以比较，从而作出合乎理性的权衡，找到实现价值目标的手段和工具，这有利于固有价值目标的实现。没有工具理性的价值理性是空洞的，只有建立于一定工具理性之上的价值理性才能成为现实的价值，离开了工具理性，价值理性就是“无果之花”。

二、“公共性”价值理性：原始“民主型”公共管理诞生的动因

公共管理的深刻内涵和重要意义在于它的公共性、管理本质的服务性和政府与公民社会的合作共治性。公共管理作为一种表征公共部门

尤其是政府部门的管理活动，它与一般管理活动的本质区别就在于公共管理的“公共性”。公共性是产生公共管理活动、推动公共管理模式嬗变的价值基础，是公共管理的核心价值目标。公共管理的公共性主要表现在五个方面：首先是其合法性上，这就意味着公共管理的权力是受公众委托的权力，因而是受公众制约的权力。其次，表现在其所管理的对象是公共事务，也就是和每个公民的利益相关的事务，而不是与某个特殊利益集团利益相关的事务。第三，表现在公共管理的内容应该体现对公民的服务。第四，表现在公共决策过程应该是公民与政府之间互动的过程。第五，表现在面对政府，每个公民都有平等参与的权利。

“公共性”源于公共生活。“我们可以毫不夸张地断言，一部公共管理发展史自始至终同人类社会史是分不开的。”自有了人类社会，产生了公共生活领域，就产生了“公共性”。原始社会生产力水平低下，人类经常面临着来自自然的各种威胁——食物不足、自然灾害、族群战争、野兽的侵袭等等。面对严酷的自然环

境，人们必须组织起来以依靠群体的力量才能生存与发展。组织起来的人们之间便形成了“公共性”的价值追求：对公共生存状态改善的向往、对公共秩序和公共安全的希冀与维护、对公正地分配公共产品的正义要求等。这种对原始“公共性”的价值追求，导致公共管理事务不断增加。不断扩大的公共领域、不断增加的公共事务，以及不时出现的冲突乃至战争等都呼唤着“公共性”的实现和维护。在这种状态下，为了追求“公共性”的固有价值，防止不断的冲突和战争使自身受到伤害，组织起来的人们便诉诸工具理性：通过“契约”的方式，将公共领域和公共事务交由一部分人来负责和处理，“通过协议，同别的人联合成一个社会，以便每个人都能享有舒适、安全和安稳的生活，保护他们的财产安全，并且有更大的力量抵御外来侵略。无论是多少人，都可以采取这种方式，因为它不会损害其他人的自由，其他人仍能像以前一样享有自然状态的自由。”追求“公共性”的价值理性催生了公共管理的形成——“原始民主型”公共管理模式由此产生(之所以将其称为“原始民主型”，一方面是相对于现代民主而言，以使之区别于现代民主服务型的公共管理，另一方面是因为它确实具有原生原发性，而不是否定它在民主管理上所取得的辉煌成就及其给现代公共管理的启示意义)。

“政府产生、存在的目的是为了公共利益、公共目标、公共服务以及创造具有工艺精神的意识形态等。”在公共管理形成之后的很长一段时间里，坚持原始“公共性”的价值理性和“合目的性”的工具理性在公共管理的行为方式中共同发挥作用，它们使前国家和政府管理时代的公共管理机构基本能够沿着民主、公正、平等、效率的“公共性”价值轨道运行，我们从古希腊城邦民主主体制中能够看到“原始民主型”公共管理的一些基本特征。

三、工具理性的异化：“统治型”公共管理的建立

“原始民主型”公共管理形成之后，社会生产力的发展使公共领域持续扩大，公共管理事务不断增多，与之伴生的必然是公共管理“从业人员”的不断增加和“专业化”，这导致公共管理“机构”的规模越来越大，并最终发展成“原始民主型”政治国家。“原始民主型”政治国家形成后，“公共性”的价值理性要求它要着眼于社会的长远发展、着眼于共同体的公共利益和长远利益，按照人民的意志来行使公共权力，从事公共管理活动，维护和实现社会的公平和正义。要实现以上价值目标，公共管理就需要诉诸一定的工具和技术，工具理性借助于“公共性”的价值外衣使自己得到了张扬。“在工具理性张扬的同时，也就是价值理性的衰落”，在社会普遍的效率追求面前，原始公共性的价值理性开始让位于工具理性，工具理性使公共管理将“合目的性”放在优先地位，追求管理效率和效益的最大化。另一方面，社会生产力的发展导致了私有制的产生和阶级的分化——掌握公共管理权力的一部分人利用自己手中的公共权力使自己在阶级分化中得以“胜出”，并最终将“原始民主型”政治国家攫取为维护本阶级利益、进行阶级统治和阶级压迫的统治工具。当由公民构成的“政治共同体”被维护少数人利益的“国家”所取代时，“原始民主型”国家的公共性不断丧失，公共利益被所谓“国家利益”所取代，公共权力与公民权利相对抗；另一方面，公共观被功利主义哲学所取代，“公共被降格为这样一个领域，在这个领域中，人们为其最大化的利益而竞争，而政府则称为仲裁者。”这些对公共的狭隘的或不当的理解，制约了公共行政的发展，它使公共行政要么走向统治行政，要么成为不知目标趋向的管理技术和方法的集合。

工具理性和价值理性的双重异化倾向使原始民主型公共管理发生了两次质变：一是由实现和维护“公共性”价值的工具异化为追求公共管理效率的工具，二是由追求公共管理价值和效率的“公工具”异化为维护统治阶级利益和阶级统治的“私工具”，“统治型”公共管理由此建立：工具理性背离了“原始民主型”公共管理的“公共性”本质，基于价值理性基础之上的公共管理“机构”异化为凌驾于社会之上、代表统治阶级利益的暴力机器——“理性化导致了非理性的生活方式”。“统治型”公共管理带有鲜明的阶级性和强制性，它是为统治阶级利益服务的工具，维护有利于统治阶级统治的政治秩序是它的核心价值。“从此，人类在漫漫长夜中，一直在少数人的统治下生活，民主、自由被专制和奴役所取代。因此，在这一时期，国家对社会的公共管理实质上是一种不平等的统治，是一种统治行政。它以统治者为中心，以实现统治阶级利益最大化为宗旨，以维护阶级统治为主要任务，以专制为运行体制基础，以统治者的任意专断为管理方式。统治行政范式突出的是政府的阶级统治功能。”

四、价值理性的觉醒与复归：“管理型”公共管理模式的确立

工具理性的扩张不仅催生了“统治型”公共管理的产生，而且催生了早期资本主义的萌芽和早发国家的工业现代化。这一时期，价值理性和工具理性在公共管理行为方式选择之中的关系经历了三次转换：价值理性持续衰落、工具理性持续扩张阶段；价值理性初步觉醒、工具理性开始自我反思阶段；价值理性的复归与工具理性

的理性化阶段。

首先是价值理性的持续衰落和工具理性的持续扩张阶段。“统治型”公共管理形成之后，作为公共管理工具的国家变成了统治阶级利益最大化的工具，在专制暴力机器的威压下，统治者可以任意专断，他们利用手中异化的国家机器将本集团的价值判断变成公共价值判断，国家和政府的统治功能代替了其服务于公共利益的公共管理和公共服务功能。民主、公正、平等“公共性”几乎泯灭，国家彻底沦为阶级统治和阶级压迫的工具，“统治型”公共管理走向极致。

其次是价值理性的初步觉醒和工具理性的自我反思阶段。随着“统治型”公共管理走向极端，工具理性也走进社会生活的每一个角落，它导致社会生产和社会生活的各个领域悄悄地酝酿和发生了一场生产方式的根本性变革：追求更高效率的资本主义生产方式的萌芽、发展和确立。新兴的生产方式必然要触及旧专制统治集团的利益，阶级统治的价值理性促使旧统治集团诉诸于掌握在自己手中的国家机器来压制和打击新兴资产阶级集团的成长。为了给新的生产方式开辟道路，新兴集团开始通过启蒙运动的方式，将本阶级的价值诉求披上“公共性”的价值外衣，向社会宣扬自由、公正、平等、民主、博爱、效率的价值理念。在资产阶级革命的推动下，代表公共利益的“公共性”价值理性开始苏醒(虽然此时它不过是资产阶级追求效率和效益的工具而已)。新兴资产阶级集团夺取政权之后，在空前的物质诱惑面前，追求效率和效益的工具理性得到了极大释放，“公共性”价值理性再次被抛诸脑后，工具理性仍然占公共管理行为方式选择的统治地位并开始走向极端。在它的作用下，新兴资产阶级国家政权再次陷入“统治型”公共管理的藩篱，沦为资产阶级统治的工具。然而，启蒙运动所唤醒的公共性价值理性开始不断地对工具理性提出了批评和挑战，社会开始对工具理性主导的“统治型”公共管理进行反思。

第三是价值理性的复归与工具理性的理性化阶段。在对工具理性进行反思的基础上，人们开始认识到“专家没有灵魂，纵欲者没有心肝。”片面追求效率的工具理性受到了质疑，自由、平等、公正、民主的“公共性”价值诉求再次走进了公共管理的视野，价值理性开始苏醒与复归，源于工具理性的“统治型”公共管理再也找不到自己的合法性，“公共性”的价值理性必然要对“统治型”公共管理模式进行根本性的变革。然而，价值理性的复归并不意味着工具理性的完全衰落，工具理性对效率和效益的追求使它在很大程度上和“公共性”的价值理性具有互补性和兼容性。离开了工具理性对效率和效益的考量，价值理性不计手段和后果的倾向很难独自承担建立公共管理新模式的重任。为了实现“公共性”的价值目标，价值理性在更高层次上再次诉诸工具理性，并对现代民主型公共管理进行了一系列的制度设计，其中最为重要的便是政治与行政二分理论(行政在此被作为执行国家意志的工具)、作为行政的工具的官僚制理论、以及倡导效率的科学管理理论。价值理性的初步觉醒与复归和工具理性在价值诉求上的“理性化”使“管理型”公共管理得以确立。“近代民主制度的确立使它不可能再采取赤裸裸的统治行政方式，而是采取民主和法治的管理方式，从而使管理拥有了更多的公共性，政治统治色彩趋于淡化。……这是一种建立在法理型基础上的公共管理，即官僚制行政……可以把这一行政模式称为管理行政。它以政府为中心，以经济效率等工具理性为主要价值取向，以为社会经济发展创造良好条件为主要任务，以民主、法治为运行体制基础，以法治为管理方式。管理行政范式突出的是政府的管理功能。”

五、价值理性与工具理性的互动与融合：“服务型”公共管理的初步形成

基于政治行政二分、官僚制理论和科学管理原理之上的“管理型”公共管理虽然在一定程度上强调了公共管理的公共性本质，但它仍然将效率作为核心价值追求。通过代议制、行政中立、官僚制等，“管理型”公共管理在一定程度上实现了高效率的价值目标，但它追求手段的合理性，将公共管理看成一种纯粹的技术工具，强调管理技术和效率，强调程序和规则，忽视了被管理者的情感需求，忽视了组织成员的创新精神。民主、公正、回应性等公共性本质在“效率”主导的公共管理话语体系中，仍然没有受到应有的重视。然而，“将效率确立为公共行政的核心目标，过度地宣扬了一种工具理性，但是忽视了公共行政的价值理性”，正因如此，它遭到了持续的批评。

对传统管理型公共管理模式批评最为激烈和深刻的当属发端于二十世纪七十年代的新公共管理运动。新公共管理运动在对“管理型”公共管理进行深刻反思的基础上认为，对管理效率的片面追求侵害了社会公平、正义的基本价值观，他们主张通过政府再造以实现社会公共管理的公平和正义。然而新公共管理运动民主行政的价值理性却仍然没有挣脱工具理性的牢笼，它主张企业化政府，将公民视为“顾客”，带有显而易见的市场化倾向。这不仅带有浓郁的工具理性色彩，在某种程度上更是对公共管理公共性本质的贬损。

新公共管理运动提出将公民视为顾客，并给“顾客”以最满意服务，这给进一步思考公共管理模式的发展

方向提供了启迪。在批评新公共管理运动存在价值倾向的局限性的基础上，新公共服务将价值理性和工具理性相结合，认为应把传统的对效率和业绩的关注转移到公共性、民主性、参与性和回应性上来。相对于新公共管理，新公共服务要求应该将公共管理建立在公共利益观念之上，并要求公共管理人员应该“为公民服务并确实全心全意为他们服务”。新公共服务认为，公共管理应该要在实现公共服务使命的基础上提高服务质量，强调公民理念，关注公民的愿望、要求和利益，重视公民参与和公共责任等。

新公共服务既关注体现公共管理公共性本质要求的人民主权、公共利益、公民权利、个人价值、自由平等、社会公正、社会责任、公民参与、回应性等多元价值，又希望通过企业化的全面质量管理来提高公共管理的效率和效益，体现了公共性本质要求的价值理性和目的导向的工具理性的初步融合，在价值理性和工具理性的共同作用下，“服务型”公共管理模式正在形成。“服务行政范式是随着人类社会从工业社会进入后工业社会而兴起的一种管理范式。它以有效促进公共利益的最大化为宗旨，以公民为本位或中心，以管理就是服务为理念，以人文关怀、民主、法治、公平、责任等价值为运行基础，以多元参与、合作共治为服务形式。服务行政突出的是政府的公共服务功能，更能体现出政府的本质特征。”“服务型”公共管理强调采用私人部门的质量管理思想实现公共部分的公共服务使命，关注提高服务质量和产出价值，强调公民参与和公共责任制。这一模式虽不成熟，但极具潜力。

综上所述，公共管理是价值理性诉诸于工具理性的产物，但公共管理形成之后，其内含的工具理性又必然会侵蚀价值理性的人文关怀，价值理性地位的旁落导致了公共管理本身的异化——从最初的实现和维护公共利益的工具异化为“利维坦”式的怪物，成为阶级统治的工具。然而，随着经济社会的发展和人民公共性公共精神的回归，公共管理领域的价值理性必然会觉醒，片面追求效率的工具理性也必然会回归到关怀公共性价值的价值理性上来。“公共管理作为一种表征公共部门尤其是政府部门的管理活动，它与一般管理有本质性区别，不能把它纳入一般管理范畴。从概念的内涵角度说，这就是公共管理的‘公共性’。它集中在公共管理主体即公共部门的‘公共性’，管理手段即公共权力的‘公共性’，价值观即公平、正义的‘公共性’，管理目标即公共利益的‘公共性’等四个方面。”公共管理的本质要求在于管理主体、管理手段、价值观和管理目标的“公共性”，这内在地要求公共管理在关注效率的同时，必须注重价值追求。新公共服务力图将价值理性和工具理性相结合，为我们描绘了一幅“服务型”公共管理的蓝图。在价值理性和工具理性的共同作用下，未来公共管理在实现和完善“服务型”管理模式的基础上，也许将是价值理性和工具理性在更高层次上的融合与和谐统一，走向一种“民主的专治”：既强调价值理性，关注公共管理的公共性本质，又讲究工具理性，追求管理的效率和效益，实现更加民主、更加公平、更加正义、更具效率、更讲求透明性、回应性和责任性的公共管理，这是价值理性和工具理性和谐融合的必然结果，也是公共管理“公共性”本质的应有之义。

作者：陈宝胜

来源：《江淮论坛》2009年第4期

[>>返回](#)

相关新闻

- “公共领域-官僚政治”与“劳动-资本”两个平衡机制至关重要 2010-03-29
- 论我国服务型政府的核心价值取向 2010-03-29
- 实现职工收入的正常增长，必须建立集体协商机制 2010-03-29
- 滁州市高位快速推进就业再就业 2010-03-29
- 吴江：发挥教育在人才发展中的基础性作用 2010-03-29
- 公共服务均等化的空间政治学分析 2010-03-26
- 深圳行政体制改革的历史局限 2010-03-26

Copyright © 2006 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区育慧里5号 邮编：100101 院办电话：010-84635652

科研管理处：010-84635686、84622949

京ICP备05036988号