

论当代中国公共管理的价值取向*

黄 信

(西昌学院,四川 西昌 615013)

【摘要】文章从哲学价值观的视角分析了中国当代公共管理的价值取向:“以民为本”的管理主体观,“以和为贵”的社会关系观,“与时俱进”的社会发展观,“崇德隆法”的社会治理观,务实重绩的社会效能观。

【关键词】公共管理;价值取向;当代

【中图分类号】D630 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2011)03-0080-04

当代中国公共管理是对历史上优良政治管理经验的继承与发展,是中国共产党在时代条件下对执政规律的深刻把握和对执政方式的创新。在政治价值观念上,明显体现了具有中国特色的“以民为本”的管理主体观,“以和为贵”的社会关系观,“与时俱进”的社会发展观,“崇德隆法”的社会治理观,务实重绩的社会效能观。

一 人民为本的管理主体观

在中国社会中,自古到今就有深厚的民本传统。《尚书》中就有“民为邦本,本固则邦宁”的说法。儒家学说是以“仁”作为道德伦理的自体,“仁也者,人也”(《孟子·尽心下》),即以人及其社会关系作为社会伦理的基础。封建统治者在总结治国经验时也懂得“得人者昌,失人者亡”的道理,重视民心背向对统治存亡的利害关系。“庶人安政,然后君子安位。传曰:‘君者,舟也;庶人者,水也。水则载舟,水则覆舟。’此之谓也。”(《荀子·王制》)唐太宗也常常借荀子之说,用“舟”与“水”的道理来教训皇子们,要懂得政在民,民众中蕴藏巨大的反抗统治的力量。在阶级对立的社会中,统治者为了维护其统治地位也懂得人民重要性的道理的,“民为贵,社稷次之,君为轻”(《孟子·尽心下》),认为人民是江山社稷的根本,对统治者很重要,但并不是说人民比统治者地位高。统治者并没有将人民置于社会主人地位,人民不过仆从,统治者才是社会的主人。而真正把人民置于社会主人地位的是马克思主义。人民群众是历史创造者的论断,充分肯定了人民是社会主人的地位。恩格斯说:“如果要去探究那些隐藏在……历史人物的动机背后并且构成历史的真正的最后动力的动力,那么应当注意的,与其说是个别人物……不如说是使广大群众、使整个整个的民族、以及在每一民族中间又使整个整个阶级行动起来的动力。”^{[1]P245}人民群众是推动历史前

进的决定力量,历史人物(英雄人物)是群众意愿的代表者。

与专制的社会相反,社会主义是民主社会。中国当代公共管理的主体从根本上说是人民,人民是公共权力的来源和归宿;直接从事管理活动的人或组织不过是执行人民的意志,是为人民服务的“公仆”。人民这个概念是一个历史的范畴,既有量的规定性,也有质的规定性。在社会主义中国,从量的规定性上讲是指占人口绝大多数的公民;从质的规定性上讲是指社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者。建国初期毛泽东曾经说过:我们的权力是谁给的,是人民大众给的。《宪法》规定:“中华人民共和国一切权力属于人民。”公共管理作为社会活动的一个领域,必然要体现宪法的精神,以人民为管理的主体,管理中贯彻以人民为本和为人民服务的价值理念。在改革开放的国家现代化建设过程中,邓小平在社会的价值主体问题上,明确指出,建设有中国特色的社会主义就是为了民富国强,使广大人民群众在经济上脱贫致富,在政治上真正享有当家作主的民主权利,因此,政府的“一切工作必须以人民拥不拥护、答不答应,赞成不赞成、高兴不高兴为取舍。”^{[2]P242}在建立和完善社会主义市场经济的新时期,以江泽民为代表的中国共产党人提出“三个代表”重要思想,把“代表中国最广大人民的根本利益”作为执政兴国的依据和根本目的。可见,在当代中国公共权力(国家权力)行使的不同时期,始终坚持公共权力的人民性质,始终致力于公共权力最大程度服务于最广大人民群众。公共管理中坚持人民为本的管理主体价值取向,是与公共权力的性质和管理中的“公共”本质属性要求一致的。人民作为社会的绝大多数,是能够代表整体共同意愿的。这也是对过去“官本位”、“管本位”管理者价值取向范式的彻底

收稿日期:2011-06-18

*基金项目:西昌学院院级立项课题“公共管理与现代政府职能转变的机制构建”(编号:XB5165)。

作者简介:黄 信(1971-),男,副教授,哲学硕士,主要从事思想政治教育、马克思主义理论和公共管理学研究。

扭转,以服务人民为宗旨,执政为民,寓管理于服务之中,把公共权力的本源置于最广大人民群众之中。

二 协同和谐的社会关系观

协同是指相互配合做某事;和谐指的是对象在多样性联系中形成的协调整体以及主客体之间的谐调一致。在中国古代哲学史上,“同”与“和”的意义不一样,“同”指一样的东西,排斥差别性,强调静态的统一;“和”指不同的、对立的東西相统一,强调动态的统一。儒家学说很重视管理活动中的“和”,认为“和”是管理活动所追求的社会关系最佳境界。“礼之用,和为贵。先王之道,斯为美。”(《论语·学而》)儒家“和”的思想在管理中有两层含义:一是用来协调管理者与一般老百姓的关系,达到二者的和睦和团结,“和无寡”(《论语·季氏》);二是用来协调管理者上下级之间的关系,到达二者的协同、和谐,“君子和而不同,小人同而不和”(《论语·子路》)。在社会关系观上,强调协同、和谐,是公共管理的目标之一。公共管理活动是众多个人动机和行为的综合,如果没有个人之间的相互配合形成共同意志和统一行动,大家共同的利益得不到实现和维护;如果统一的意志和行动中缺乏个人的表达,则共同利益的实现缺乏丰富内容、主动性和创新性,必定造成专制和公共权力的异化而与“公共性”的民主精神要求背道而驰。

在社会生活中,社会整体与个人是对立统一的。在公共管理中,公共利益与个人利益是一对基本矛盾,怎样解决才能使社会关系处于和谐状态?需要有一个良好的机制,既能体现公众意志又能保护个人权利。中国当代的政治管理中,强调既要民主又要集中,把民主和集中的统一作为重要的组织原则。早在抗日根据地的政府管理机制上,毛泽东就说“它(政府)是民主的,又是集中的,将民主和集中两个似乎相冲突的东西,在一定形式上统一起来。”^{[3]P373}在1957年的一次讲话中,他又说“我们的目标,是想造成一个又有集中又有民主,又有纪律又有自由,又有统一意志、又有个人心情舒畅、生动活泼,那样一种政治局面,以利于社会主义革命和建设……”^{[4]P456}。集中就是协同一致;民主就是个人意志的充分表达;二者必须在一定的形式下统一起来才能实现协同和谐的社会关系,这样的社会关系将不再是个人自由全面发展的桎梏,而是个人自由全面发展的条件。这与传统重“和同”的管理思想在精神上是一脉相承的。

在人与自然的系统上,强调人与自然的和谐相

处是现代公共管理的又一重要目标。人与自然关系也经历了辩证发展的历程:在农业文明时代,以“自然中心主义”为主,人类有了一定的改造能力,但是在自然规律面前仍然是被动和盲目的,人对自然的破坏能力有限;在近代工业文明中,“绝对人类中心主义”的理念居于支配地位,随着科学技术的发达,人类改造自然的主动性增强,人“拷问”自然界,“人为自然立法”,导致人与自然的系统恶化,自然灾害连连,恶疾怪病丛生,如几年前经历的“非典”、“高致病性禽流感”瘟疫,让人们重新思量人与自然的系统。在经历了人与自然对抗带来的恶果之后,我国政府在制定公共政策时,都充分重视了环保的重要性,上个世纪80年代以来,历届政府工作报告都把环境保护,人与自然的和谐相处作为政府工作的重要內容,创造美的环境成为现代人对生活质量的重要需求。参加环境保护的公共组织和自愿者行动也纷纷涌现,比如,“动物保护者协会”、“绿色和平组织”、“保护母亲河行动”等。这些也是人们对和谐价值理念的重新觉醒。

三 与时俱进的社会发展观

发展是事物在规模、结构、程度、性质等方面发生由低级到高级,由旧质到新质的变化过程。与时俱进强调了事物发展是历时态的、前进上升的、生生不息的、变动不居的,强调事物发展的时代性和可持续性。中国西周时的《易经》就是变化道理典籍,通过鸿(一种水鸟)的逐渐前进过程形象地描绘某些事物不断上升发展的运动过程。《战国策·涉江》说“世异时移,变法宜矣”,认为时代不同、环境不同就应该采取不同的办法。古希腊赫拉克利特第一次明确提出“一切皆流”,“一切皆变”的发展观。黑格尔从精神实体的自我实现出发,第一次把自然界、历史的和精神的世界描写为不断运动、变化和相互转变的过程。他说“一切有限之物并不是坚定不移、究竟至极的,而毋宁变灭、消逝的。而有限事物的变灭消逝不外是有限事物的辩证法。”(黑格尔《小逻辑》§81)马克思主义的发展观则强调以客观世界的自身运动变化的为根源,它本身也不过是这一过程的反映而已。“不存在任何最终的、绝对的、神圣的东西;它指出所有一切事物的暂时性,在它面前,除了发生和消灭,无止境地由低级上升到高级的不断的过程,什么都不存在。它本身也不过是这一过程在思维着的头脑中的反映而已。”^{[1]P213}古今中外,人们都认识到发展是事物存在铁的规律和绝对的、不可抗拒的趋势。

在公共管理中,坚持发展的观点,强调政府要

不断变革,不断创新,要对时代变化具有适应性。邓小平认为“中国的主要目标是发展”^{[12]P244},强调“发展才是硬道理”,有两层含义:其一、发展是社会生活中人们长期实践得出的历史经验和对社会生活的正确认识,是颠扑不破的真理;其二、发展特别是经济发展对中国具有异常的紧迫性,只有改革有新突破,开放有新举措,才能妥善解决社会矛盾。江泽民强调创新,认为“创新是一个民族强盛永不衰竭的灵魂”,要不断地进行“理论创新、科技创新和制度创新”。中国改革开放二十多年来,政府在观念、思路、办法、措施方面都时时在不断创新。从1982年到2003年,政府进行了五轮大的改革,把计划经济体制下的政府改造成为适应市场经济发展的新型政府。政府管理理念也从管制为主转向服务为主,管理方式也从直接管理为主转变为间接管理为主,管理主体也从单一的政府主体向以政府为主、非政府公共组织广泛参与的多元主体转变,管理手段上也从政治强制为主转变为经济、政治、法律等多手段交替并用。新中国成立以来,国家和政府的总的指导思想也是不断充实时代内容,体现与时俱进。在巩固政权和社会主义建设的初期是以毛泽东思想为指南;在改革开放建设有中国特色社会主义阶段以邓小平理论作指导;在建立和完善社会主义市场经济的现阶段提出以“三个代表”重要思想作为指导。这三者在实质上是一脉相承的,却不断地充实着时代内容,是发展的阶段性和连续性的统一。

四 德、法并重的社会治理观

治理即统治、管理。公共管理的治理观是关于公共管理中所采用基本方式、方法的观点。究竟以德治为主,抑或以法治为主,在中国古代的国家治理观上,是最为关注的问题。对用怎样方法、手段能治理好国家,影响最大的是儒家和法家。儒家主张“德”(内在的道德觉悟)、“礼”(外在的行为规范和国家的规章制度)并用,重在“德”。“明德慎罚”(《尚书·康诰》)是自西周周公以来的传统,孔子继承了这一传统,他说:“夫民,教之以德,齐之以礼,则民有格心;教之以政,齐之以刑,则民有遁心。”(《礼记·缁衣》)强调以道德教化为主,辅之以外在的礼仪规范,人民不但有廉耻之心,而且人心归附;而用政令强迫,刑法惩治,人民只是想法暂时地躲避获罪,而不会心悦诚服。儒家的“为政以德”有两重含义:一是对老百姓的道德教化;二是要求管理者作为道德榜样率先垂范,比如“政者正也,子率以正,孰敢不正?”(《论语·为政》)。法家主张以法治

国,“一断于法”,“法”是既定的规章制度,不可因人而废法(帝王除外),在法面前“不问其人之为何等”。商鞅讲,“故明主慎法制。言不中法者,不听也;行不中法者,不高也;事不中法者,不为也;言中法,则辩之;行中法,则高之;事中法,则为之。故国治而地广,兵强而主尊,此治之至也。”(《商君书·君臣》)认为国君说话、行为、做事只要合乎既定规矩,就能使国家治理得很好,达到开疆拓土,兵强主尊的地步。儒、法两家的治国思想,对中国后世的国家管理思想产生了深远的影响,成为传统的治国价值观的主流。其实,在任何一个封建朝代,德与法都是兼用的,只是在不同时期有所偏重于某一方面而已,往往是在夺取、巩固政权时强调法治,在政权稳固时强调德治。

在当今中国的公共管理中,由于国家政权的社会主义性质,人民的道德价值观念与人民意志反映的国家法律的基本要求具有一致性,所以既注重社会道德风尚教化作用,也注重法律的强制规范作用。市场经济是法制经济,市场的自发行为如果没有法律统一规范和调节,就会造成紊乱导致市场机制不能正常发挥作用。但是法律终究是由人制定和执行的,如果不尊重人的习惯和伦理,没有人的自觉性,法律的制定和执行缺乏社会基础。江泽民特别强调要依法治国和以德治国相结合,他指出“法律和道德作为上层建筑的组成部分,都是维护、规范人们思想和行为的重要手段,他们相互联系、相互补充。法治以其权威性和强制手段规范社会成员的行为;德治以其说服力和劝导力提高社会成员的思想认识和道德觉悟。道德规范和法律应该相互结合,统一发挥作用。”^{[15]P134-135}一般地讲,法治属于政治文明建设,德治属于精神文明建设。重视法治,表明我国政府对自身能力的肯定和对公众意志的认同;重视德治,表明政府对自身能力有限性的承认和追求完善;而主张德治与法治二者缺一不可,也不可偏废,则表明对政府能力及其能力有限性的双重承认,一方面强调政府在国家和社会管理新体系中的应有权威地位和作用,另一方面承认政府是发挥管理作用的主要力量,但不是全部力量;要求国家和社会的管理突破现有的框架,全面地推进政府、社会中介组织、和公民个人在各个层次的互动、协调和合作,以实现治理的最优化,达到既实现善政,又实现善治。这种德、法并重的治理观,表明政府已经意识到过去那种集中全面管理模式的缺陷,特别是在管理手段上开始注重社会化和多样化。

五 务实重绩的社会效能观

效能是在一定条件下事物产生的功用。评价公共管理对社会的功能和作用,标准和依据是什么?是虚空的话语、主观臆想还是实实在在的业绩?马克思主义者都肯定实践是根本标准,都肯定实践的成果最有说服力。从公共管理产生的实际效果和作用出发来评价其社会价值,一是历史唯物主义的基本要求,二是公众实际生活的基本要求。在科学理性上,“一般唯物主义认为客观真实的存在(物质)不依赖于人的意识、感觉、经验等等。历史唯物主义认为社会存在不依赖于人类的社会意识。”^{[6]P341}公共管理作为社会生活的现实存在,对它的社会功用的评价也必须从它对社会发展的实际效果来确立,并不能以上层建筑(政治、法律制度等)或意识形态(习惯、风俗等)的所谓优劣来评价,尽管这些对其有影响,但终究不是根本性、决定性的影响。在现实社会生活中,人们最基本的需求是物质条件的满足,恩格斯说“历来为纷繁芜杂的意识形态所掩盖着一个简单事实:人们首先必须吃、喝、住、穿,然后才能从事政治、科学、艺术、宗教等等”^{[7]P374},物质需要必须用物质条件来满足。公共管理的第一使命就是融入社会生产的各个环节之中,创造更丰富、更高质量的物质条件,从而满足公众的基本需求,并因此取得合法性。用务实的眼光,以实绩来评价公共管理的社会功用,是坚持历史唯物主义实践的观点和群众的观点。

在中国的古代国家管理中,遴选官员就有“循名责实”,注重实绩的传统。“循名而督实,按实而定名。名实相生,反相为情。名实相当治,不当则乱。”(《韩非子·主道》)中国共产党治国上也一贯是注重实际的,在延安毛泽东为当时的抗日军政大学题词“实事求是”,成为中国化辩证唯物论的精髓。

注释及参考文献:

- [1]马克思恩格斯选集(第4卷)[C].人民出版社,1972.
- [2]邓小平文选(第3卷)[C].人民出版社,1993.
- [3]毛泽东选集(第2卷)[C].人民出版社,1991.
- [4]毛泽东选集(第5卷)[C].人民出版社,1991.
- [5]江泽民.论“三个代表”[C].中央文献出版社,2001.
- [6]列宁全集(第18卷)[C].人民出版社,1990.
- [7]马克思恩格斯全集(第19卷)[C].人民出版社,1982.
- [8]毛泽东选集(第3卷)[C].人民出版社,1991.
- [9]王浦劬.政治学基础[M].北京:北京大学出版,1995.
- [10]张成福,党秀云.公共管理学[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [11]俞可平主编.西方政治学名著提要[M].南昌:江西人民出版社,2001.
- [12]黄亮宜.社会主义义利观[M].郑州:河南人民出版社,2002.

毛泽东在《论联合政府》中说过:“中国一切政党的政策及其实践在中国人民中所表现的作用的好坏、大小、归根到底,看它对于中国人民的生产力的发展是否有帮助及其帮助之大小,看它是束缚生产力的,还是解放生产力的。”^{[8]P1079}毛泽东是在中国把生产力作为评价公共政策的标准的第一人,生产力标准的提出反映了他务求实效的价值观念。针对六十年代农村的生产关系的形式的争论,邓小平提出有名的“猫论”——黄猫、黑猫,只要捉住耗子就是好猫,不要过分重形式,要重效果,只要能够调动农民积极性发展农村生产力的就是好形式,反映了他务实的价值观。自从中国改革开放以来,重新恢复了实事求是的思想路线,在国家生活和政府管理中特别重视实际效果和效益,在对公共管理者和公共管理部门的工作评价中非常注重实绩。邓小平提出了“三个有利于”的标准,把“是否有利于发展社会生产力,是否有利于增强综合国力,是否有利于提高人民的生活水平”作为评价国家工作和是非得失的标准。“生产力”、“综合国力”、“人民的生活水平”是从三个不同的角度反映社会生活的实际内容,以他们作为价值评价标准,来评价政府和公共组织的工作情况是务求实效价值观的表现。中共中央组织部《党政领导干部选拔任用工作条例》第二条规定选拔党政领导干部必须坚持“群众公认,注重实绩”的原则,第二十一条规定考察一个干部要“全面考察其德、能、勤、绩、廉,注重考察工作实绩”,绩(实际成果)是一个综合标准,最能综合反映其它各方面的情况。实绩是评价管理者优劣的首要标准,也反映了新时期公共管理的价值取向。科学的实绩观当然不止于单纯的经济上取得的成绩,而应该是在社会整体的经济、政治、文化全面、协调、可持续发展上取得的成绩。

(下转90页)

配的调整,而每一项经济体制改革必然涉及利益分配的调整,所以,必须把薪酬制度的改革和社会保障制度改革、财税体制改革、人事制度改革等相互

结合起来,相互配套作用,不断完善,还要对离退休人员退休费的增长办法出台具体的实施细则,这样才能保证基层公务员的实际工资稳步提高。

注释及参考文献:

- [1]魏成龙.公共部门人力资源管理[M].北京师范大学出版社,2008:309.
- [2]钱江.我国基层公务员工资制度困境及建议[J].现代商业,2009,26.
- [3]陈天祥.公共部门人力资源管理及案例教程[M].中国人民大学出版社,2008:276.
- [4]李立华.我国公务员薪酬制度存在的问题及其对策[J].长沙铁道学院学报(社会科学版),2006,1.
- [5]胡卫,陈立中.基于绩效的公务员薪酬制度改革研究[J].中国行政管理,2008,2.
- [6]孙琳.对公务员薪酬制度改革的思考[J].学习与探索,2005,6.
- [7]李家明,戴刚书.西方国家公务员薪酬制度研究述评[J].中国科技信息,2006,22.

Problems Existing in Chinese Lower Civil Servants' Salary System and the Countermeasures

LI Zhi-gang

(Northwest University of Politics and Laws, Xi'an, Shaanxi 710063)

Abstract: Reformation of lower civil servants' salary system is one important part of Chinese civil servants' salary system reformation. This paper points out the problems existing in current lower civil servants' salary system at first, then demonstrates the principles of civil servants' salary system reformation, and at last puts forward some countermeasures and suggestions for the lower civil servants' salary system reformation.

Key words: Lower Civil Servant; Salary System; Present Situation; Countermeasure

(责任编辑:李 进)

(上接83页)

- [13]周和风主编.邓小平理论的哲学基础[M].成都:四川人民出版社,1999.

The Value Orientation of Chinese Present Public Management

HUANG Xin

(Xichang College, Xichang, Sichuan 615013)

Abstract: The article analyzes Chinese present public management value orientation from the philosophy values. The view of main management body is "take people as origin"; the social relation view is "harmony is of importance"; the social development view is "keeps pace with the times"; the society governing view is "advocate morals and govern by law seriously"; the social efficiency view is "take practice and achievement seriously".

Key words: Public Management; Value Orientation; Present Age

(责任编辑:李 进)