【学术前沿】

公共价值理论:追寻公共管理理论与实践的同一性

朱德米 曹 帅

【摘 要】一直以来,公共管理学科存在着两个明显的挑战,学科整合度低以及理论与实践之间的脱节。2010年以来国际公共管理学界兴起的公共价值理论具有一定的潜能来迎接挑战。公共价值基本含义是公域范畴里具有内在且客观存在的价值观和具有外在且拥有关系属性的价值观的总称,具有评价论和义务论双重特征。公共价值观有多种分类方法,如时间序列、组织结构、管理过程等。公共价值典型特征是其价值观充满冲突,平衡是化解冲突的原则,人民性是最基本出发点,公共性和有效性是驱动的双轮。公共价值的生产在价值链条上,呈现"增值"或"减值"两种状态。公共价值的测量和评估是其走向管理实践的阶梯,文章提出洋葱状的三层测量框架。公共性和有效性成为当代中国公共管理变革的价值基础。

【关 键 词】公共价值;公共性;有效性;价值生产

【作者简介】朱德米,上海交通大学国际与公共事务学院教授、中国城市治理研究院研究员,主要研究方向为公共决策过程、环境治理;曹帅,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生,主要研究方向为环境治理、公共决策过程。

【原文出处】《中共福建省委党校(福建行政学院学报)》(福州),2020.4.89~100

【基金项目】国家社会科学基金重大项目"我国市级发展规划编制中的公众参与机制研究"(项目编号:13&ZD176)。

2010年以来国际公共管理学界的研究在三个议题上取得了明显的进展:数字治理、合作治理、公共价值理论。数字治理研究关注的是信息技术革命性变革给公共管理带来的全方位挑战。合作治理是20世纪七八十年代以来公共管理重构性改革的结果和持续深化的方向。公共价值理论则使古老的研究议题焕发出新的生命力,反映出公共管理活动具有历史规律性。诚然,有许多古老的研究议题在人类社会发展进程中被不断替代,但公共价值理论的再度兴起为克服公共管理在长时段发展进程中遇到的内在困境提供新思路。在许多人看来,公共价值理论是对过分追求效率、节约、有效性的新公共管理运动最直接的反思。其实不然,公共价值理论包含着效率价值观,它实质上是为公共管理理论与实践长期存在的"鸿沟"架起的一座桥梁。

各国政治制度千差万别,政府设置的原则、公共组织的法律规定、运行方式、中央与地方关系以及国家与社会、国家与市场等也明显不同,所以公共管理千姿百态。如何对不同国家公共管理进行比较?判断公共管理成功与失败的标准是什么?这是管理实践中关注的基本问题。国内外的公共管理学科特征是多学科的知识体系、多元的研究范式、多样的学科建制,难以统一到公共管理学科名目下。例如按照当下中国公共管理一级学科的设置,五个二级学科

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

之间没有通约性，一级学科与二级学科之间也不是通常意义上知识类型的划分。理论知识不能有效转化为实践，这是公共管理学科的“通病”，甚至引发学科的“身份危机”。公共管理的知识生产不能被实践吸纳，不能像经济学、工程和技术、国际关系、法学等为解决公共问题以及设计公共政策直接提供知识支持。克里斯托夫·波利特(Christopher Pollitt)对20世纪80年代以来《国际公共管理杂志》等著名期刊发表的研究进行评估，发现它们与实践界日常应对的具体问题之间越来越远。他用了“公共管理研究滑过现实世界”来描述理论与实践之间的鸿沟。[1]学科整合度低以及理论与实践脱节问题，其实质是缺少同一性的基础。公共价值理论为探寻同一性提供可能的答案。

“公共价值”成为学术讨论主题，一方面是由于学科内生发展的需要，另一方面是由于公共管理实践的困境、反思与教训的推动。从价值角度关注行政国家、行政过程和行政行为，这出现在公共管理学科诞生之时。当时或许没有直接使用“公共价值”这个词，但是表达出相同或相似的思想。换言之，价值维度伴随着公共管理活动出现，回答了为什么需要公共管理问题，所以它是学科合法性的来源。近年来公共价值成为学术讨论热点话题有着新的意义。“首先，公共部门需要新的叙事来阐述大变革意义。其次，公共价值能够有助于阐述有意义的新故事。”[2]最典型的看法是公共价值同时具有向后看和向前看的优势。“向后看，它不仅关注到新公共管理的管理主义、效率和绩效，而且也关注到传统公共行政的程序和平等带来的合法性和信任等主要问题。向前看，它也能够解释政策和执行中新的网络治理形式以及更智能化的公共服务。”[2]

一、公共价值研究和实践评述

对公共价值研究学术史的评估有三篇比较重要的文献。第一篇文献是对1969年到2012年的研究进行评论。[3]公共价值观最早出现在1969年《志愿结社》(voluntary association)的“私人结社的公共价值观”章节中，提出了到目前仍然有意义的主题——“公私价值观的区别”。但这篇文献并没有引起后来者的足够重视。[3]20世纪初以来公共管理学科开始重视对公共价值的研究，折射出学界对新公共管理、重组政府、民营化以及其他市场化改革的一种批判。商科研究中对公共价值的不关注，培养出来的商业精英漠视社会责任，可能也是2008年全球金融危机爆发的一个原因。[3]

第二篇文献挑选1998~2011年期间以公共价值为关键词的学术出版物68部，通过文献的研究主题来评估研究现状。[4]美国学者摩尔的《构建公共价值：政府战略管理》问世以来，直接推动了学界的研究。[5](P30)根据这篇文献的统计，“理论发展/探讨”(Theoretical development/debate)占47%，“规范性应用”(Normative applications)占42%，“公共价值作为分析框架”(PV as analytical frame)占13%。[4]

第三篇文献是对公共价值理论建构现状的评估。[6]截至2018年学界从公共价值的定义、识别、分类、测量四个方面来建构理论。公共价值理论发展的方向是关注公共价值观分类的设计和分析框架两个方面，集中在三个方面：公共价值观的识别、动机和工具问题。

公共价值话题已引起实践者的关注，公共管理系统运转都体现出对价值的追求。英国国家医疗服务机构(the NHS Institution)和大学合作，运用公共价值进行服务优先设定。[4]英国智库“工作基金会”(the Work Foundation)在推动运用公共价值测量公共事务的管理。①新西兰的劳工部已采用公共价值框架来裁定公共服务的供给。澳大利亚墨尔本大学倡导用公共价值推进大学的教学和研究。②

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

视角差异化和多元化说明公共价值概念具有较强的解释力，能够为公共管理学科提供坚实的基础。进一步推进公共管理的研究需要立足于整合性框架(an integrated framework)，解决学科内在紧张关系以及理论和实践之间脱节的问题，从而进一步回答把公共价值理论嫁接到公共管理运行系统还是从公共价值理论出发来改造、重组或变革现行的公共管理运行问题。显然整合性框架基本要义是公共价值能够成为贯通“公共管理大厦”的“电梯”，顺畅到达大厦的各层房间。换言之，即是要立足于公共价值对公共管理系统进行整体性变革。整合性框架包括公共价值的基本含义、分类、生产主体、生产内容、测量和评估等。

二、公共价值的基本含义

据文献统计，现有的研究对公共价值的内涵大多数没有给出具体的定义，而只是把它作为约定俗成的概念在使用。③也有的学者把公共价值作为一种分析问题的框架。[4]这表明公共价值的概念具有多层次、多元性、包容性以及难以达成共识的特征。

从语言学角度来看，首先要理清“公共”和“价值”的内涵。在汉语学界，“公”是一个非常重要的概念，包含着多种意义。[7](P26)最基本的含义是“义”与“利”的判断，“公”代表天理、道与义。北宋的程熙就曾说：“义与利，只是个公与私也。”[7](P5)“公”与“私”对应，它代表普遍的人间福祉或普遍平等的心态，“私”代表私欲和特权的伦理标准。“公”与“民”对应，“公”代表朝廷、政府或公务之事，后来还延伸到“政治、宗族、社会生活等场域的集体事务与行动”。[7](P26)有一种观点论证在明末清初时，“公”的境界是由“私”得到满足所达成的，“私”具有正当性，是“公”的基础。[7](P26)然而最令人吃惊的是“公”的这层含义在中国思想界基本上是消失的。简要地说，“公”包含两层基本含义：(1)代表一种“义”的道德准则，与“私”和“利”形成鲜明对照，具有公共价值的特征；(2)代表一种国家或政府事务，与民或家形成鲜明对照，具有当下的公共管理特征。“公”的最基本意义在当下也具有非常重要的现实意义，公私、义利之间界限不清晰或者用公来实现私与利，激起民众怨恨，或许这也是研究公共价值的迫切所在。

在英语学界，公共价值首先表达出来的是与“宗教价值”相区别的世俗价值。“公共”(the public)是与“私”(private)相对应来理解其含义的。“私”的含义包含着层层递进的三个方面：(1)孤独、脆弱的个体；(2)个体组成的家庭；(3)延伸出的专属产权。“公”的含义总结为层层递进的五个方面：(1)开放、原初状态；(2)人类个体无约束汇集；(3)人类个体受到明确约束，以组织方式来实现；(4)个体拥有公民权施加在集体行动之上；(5)个人不关注寻租行为而汇聚在一起。[8](P53)这些基本含义成为哲学、政治学、经济学等许多理论建立的逻辑起点。从这些基本含义来看，在英语学界，“公共”是指“个人或个人聚集在一起”。汇集到一起的个人，就是“整体”；整体具有多层次，市场、公民社会以及国家都具有这方面特征，公共领域(public sphere)是最贴切的描述。“公共”是开放和变动的。“公共不是既定的，而是建构出来的——它必须持续不断地建立和构造，这是需要探讨的话题。”[8](P53)因此在公共管理学界，“公共”一词包含着多种含义。它至少可归纳为五种视角：(1)多元主义视角下，“公共”的含义是利益团体；(2)公共选择视角下，“公共”的含义是消费者；(3)立法者视角下，“公共”的含义是“被代表人”；(4)服务供给视角下，“公共”的含义是顾客；(5)公共等同于公民。[9]

简要地说，公共的含义有两个方面：第一，由个人群集在一起，不限于国家和政府范畴，“公”是从“私”中发展出来的；第二，公与私(市场和个人)放置在一起，有着不同法律和不同组织形式。这两层含

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

义构建了西方公共管理系统，公共是受到严格约束的，也是不断处于构建状态的。动态构建成为公共价值理论替代传统公共行政、新公共管理理论的内在逻辑。

当公共与价值联系在一起时，英语学界和汉语学界的差异就很小。“价值”本质上分为两类谱系：评价论和义务论。评价论谱系里，价值指事物的“好或善”(goodness)与“坏或恶”(badness)。义务论谱系里，价值指事物的“对和错、责任、要求、做事的理由、必须要完成之事”[10](P13)。尽管价值概念本身含混、有歧义，但是评价论和义务论却是其最基本含义，公共价值的内在含义也体现出这种色彩。在哲学和伦理学学科看来，价值可以分为内在价值(事物本身就有价值性，物有所值)和外在价值(事物的价值性是实现更高目的的手段)，也可以划分为客观价值和主观价值。这些划分体现出价值具有满足需求(desire)和情感性特点。价值属性体现在时间维度(时段、时态和生命周期)要求上，价值具有时效性特征。这些基本含义也同样体现在公共价值理论建构方式和视角的差异上。这是公共价值具有理论和实践同一性的基础。

公共价值还与经济学中价值理论直接相关。古典经济学把价值划分为三类：交换价值(在开放市场上反映在物品价格上)、劳动价值(反映在产品生产过程中人力投入总和)、使用价值(反映物品用途)。[11](P44)伴随着经济学对公共管理研究的渗透，交换价值理应成为新公共管理运动依赖思想来源之一。公共服务理论(公共服务动机)与劳动价值理论相一致。公共物品理论或公用事业改革体现出使用价值理论。总而言之，价值是对事物内在属性的描述——如客观存在的，好的或善，使用价值；这种内在属性又是通过事物间关系体现出来的——如责任、义务，对和错，主观价值，交换价值等。

当公共与价值组合在一起时，“公共价值”的含义也同样呈现出多样性。不同学科对公共价值含义关注点也存在着差异。通过对1969~2014年50篇政治学、经济学和法学有关公共价值出版物的定量分析文发现：政治科学家本能上把公共价值与具体的公众联系在一起，而不涉及政府机构及其工作人员。法学家通常把公共价值当作公共利益。经济学家是把公私价值放在一起进行对比的。[12]公共管理学者摩尔指出，公共价值是由公民及其民选代表通过一种政治性的集体过程来构造与定义的，也就是说由政治过程所表达的一种集体愿望(collective aspiration)。[5](P31)公共价值的创造与实践，是公共组织合法性和存在的主要依据所在。摩尔认为私营部门职业经理人的目标是为股东创造财富，短期内以利润来考核，长期是用股票价格来衡量价值的。公共部门管理者的目标能否用“公共价值”来度量?生产什么?如何衡量绩效?[13]公共价值是一种公共管理哲学类型，反映出公民对管理者的预期、道德责任以及美德，它是正面的积极的价值，而不是消极的价值；而且还要消除消极价值才有可能创建公共价值。公共价值是一个诊断框架，引导管理者分析运行情景以及有效的行动。公共价值能够帮助管理者识别出采取有利于价值创立的干预行动。公共价值明确关注政府机构的顾客，扩展绩效测量体系来识别公共机构创建的价值并呼吁管理者和雇员对生产价值负责，在政府运行过程中在广度和更高强度上使用全面质量管理和持续改进管理来提高生产率收益，政府管理者和一线员工更依赖“绩效付费”④。公共价值具有管理实践特性的体现。

在整合性框架内，公共价值的内涵与意义从四个方面来认识。公共价值的客观意义体现在资源投入公共生产过程，其最终产品是管制和服务，其价值在于满足公民需要。公共价值的语言学意义体现在

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

与其他概念(公共性、公共产品、公共服务或公共利益)相比,公共与价值结合到一起的“公共价值”,具有内外在属性,能够贯通哲学、道德等规范层次、制度设计的规则层次、政策工具和公共组织行为层次。公共价值的跨层分析功能体现出其语言学意义。正因为公共价值的语言意义丰富,所以在公共管理研究领域呈现出多路径多领域的场景,这是它的精神意义体现。当下对公共价值的研究既有规范也有实证,或者同一个概念公共价值在不同场景里所指代的对象存在着明显的差异。这些是公共价值的社会意义体现。这四个方面的意义体现出公共价值具有多层次特征,从而能够满足理论架构的需要。

简要地说,公共价值不是个体性价值观的汇聚,而是公域范畴里具有内在且客观存在的价值观和具有外在且拥有关系属性的价值观总称。公域范畴意味着并不限定于政府来创建公共价值,私营部门和非营利组织都可成为创建公共价值的主体。公共价值具有评价论和义务论双重特性,蕴含在诸如公平、正义、合法性、有效性等之类的价值观之中。具体地说,它既具有评价、评估、判断的功能,又具有公共产品、公共服务等规范性义务功能。因此拓展对公共价值内在含义的认识能够把零乱的公共管理制度、组织、行为等贯通起来——围绕着公共价值来整合知识体系,进行跨层次的连接。

三、公共价值观类型的划分

公共价值体现在多种多样类型的具体价值观之中。价值观是具有特定的对象、类型与关系的反映。尽管价值观和行政伦理是公共管理存在的哲学基础,但是分类分层次来研究价值观及其之间关系的文献还比较少。对诸多价值观进行类型划分、排序以及相互关系的描述具有逻辑价值,它既是我们描述公共管理现象的需要,也是对公共管理行为进行分析、评估和评价的需要。对公共价值进行类型划分和排序,首要的是建构划分的标准。

最为简单价值观分类标准是价值观使用的频率和出现的时间顺序。使用频率高的价值观通常指的是核心价值观,如责任、回应性、有效性、效率、灵活、忠诚、中立、代表性等。[14]时间顺序来排序,老的主要价值观有:诚实、效率和中立,20世纪80年代中期以来新出现的主要价值观有:创新和质量。更具体地划分有:个体、职业、组织、法律、公共利益五类价值观。[15](P19)

基于组织设计标准来划分价值观。如胡德(Christopher Hood)把公共价值划分为三类:效率和输出导向,诚实、公众和互惠,稳固性、适应性和可靠性。他认为新公共管理追求的是第一类价值观。公共部门设计比较适合于这一类价值追求,另两类价值观难以维持,因为难以测量和量化。[16]

以公共管理过程为标准来对公共价值进行类型化划分,如星座(constellations)方式,列举出72个价值观。[17]这个分类具有描述性功能,并没有分析能力。诚如作者指出:“也许对价值观分析最大障碍是如此多的价值观之间的相互关系,通常说起来都是模糊的。”[17]

公共价值观类型化的难处在于价值观数量不确定,像OECD组织列举了30多个、有的学者列举出70多个或100多个。另一个难处是价值观类型化划分标准多种多样,主要有:层次、门类、共性、星座、家族、组别、集群、组织属性等等。这些标准相互之间难以做到逻辑关系一致,所以对价值观分类就显得比较难。公共价值观类型划分,应该回溯到价值、公共价值的基本概念和定义。

在当下中国语境内,具有内在属性的公共价值观是“人民性”(the people)。现代政治学视野里,所有国家和政权合法性基础就是奠定在人民主权之上的。尽管政治制度千差万别,但施政的号召力都是

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

“一切以人民为中心”。人民性是中国共产党治国理政的价值目标。这个价值观既具有规范性又具有评价性。显然,背离人民性的施政必然引起社会关注,如腐败、公共安全事件、环境污染等。公共价值理论在当下中国兴起的一个重要背景因素就是有现实的需求,它既是党和政府施政的价值目标,又是对公共绩效评估和评价的准则。推动人民性核心价值观前进的两个轮子是公共性和有效性,形成了双轮驱动。在公共性和有效性基础上建构多种多样的具体价值观,体现出公共部门的组织属性和行为特征。公共性与有效性能够推动公共管理的理论与实践走向同一。

四、公共价值观冲突

公共管理价值观类型的多元化导致在现实中公共管理行为呈现出价值观冲突(public value conflict)或价值观竞争(public value competing)现象。按照伯林的看法,多元意味着具体价值观之间不相容(incompatible)。他说:“这可能存在着目的——目的本身就是独立于其他事物具有自身的合理性——从本质上说,目的是等同的,相互之间是不相容的;而且并不存在着单一普遍的标准提供给人们在价值观之间做理性选择。”[18](P69)不相容意味着我们追求特定的价值观必然制约我们的能力去实现其他类型的价值观。不相容又源自价值观之间的不可通约(incommensurable),没有单一的标准和尺度对这些价值观进行测量和排序,确立优先顺序。价值观冲突成为公共管理领域显著的特征,正因为价值观冲突的存在,才推动公共政策与管理的变革。在公共管理整个系统运行过程中,在基层官员执行过程、公共管理者角色乃至对公共性本身的理解、公共政策、组织间合作和共同生产、良好治理等方面都表现出价值观的冲突。

最早关注到价值观冲突的研究是米歇尔·利普斯基(Michael Lipsky),他在1980年的《基层官员:公共服务中的个体困境》中描述了直接与公众接触,拥有自由裁量权的基层官员,不仅是在执行政策,而且也在构造政策。[19](P142-143)在自由裁量空间里出现了价值冲突。比如在预算的压力和尽力干好本职工作之间,体现为效率和有效性价值观的竞争;对一般规则遵守和对特定公众的定制化服务之间的冲突,体现为合法性、平等和专业化与有效性的价值观之间的冲突。

对公共价值观冲突研究新一波高潮出现在20世纪90年代。如H.乔治·弗里德克森把“公共”理解成为相互冲突的角色,如利益团体、消费者、被代表人、顾客、公民。[9]角色的冲突背后隐含着价值冲突。相类似的是对公共管理者角色的理解和认识。一项研究通过对69位公共管理者的调查,推导出公共管理者具有五类角色(role):公共利益的管家、灵活调整的现实主义者、类似企业的功利主义者、顺从的看护工、务实的理想主义者。[20]对公共管理者角色不同理解和认识实质上反映出不同类型公共价值观的要求。“公共”与“公共管理者”呈现出多个类型的角色,正是价值观多元与冲突的表现。

公共政策领域公共价值观的冲突是普遍存在的现象。如推进平等机会的努力与维护家庭自主性是冲突的,因为家庭对其孩子的机会影响很大。公平与效率、环境保护与经济发展、自由与管控等都是公共政策领域价值观冲突的普遍现象。在发达国家中,社会保障、犯罪、难民等政策领域里,公共价值观的冲突尤为显著。[21]社会保障领域政策同时承诺三个目标:退休人员的经济福利、厂商生产率、个体自立。这些目标之间渗透着冲突因素。打击犯罪领域政策同时追求四个方面的目标:维护安全、罪有应得、自由和平等,这些价值观之间存在着内在的冲突。难民政策的目标是保护武装冲突受害者的自

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

主、福利、权利和加速战争的结束。这些目标是相互冲突的，对难民营的妇女和儿童进行食品和药品的援助却让其父亲或丈夫更加放心地去参战。公共政策领域公共价值观冲突是普遍的内生的现象，正因为冲突的存在才可能推动政策变迁。[22]价值观冲突路径被认为是对政策变迁现有研究范式的补充。

随着公共机构间合作、公私合作等公共管理新方式的出现，价值观冲突问题随之而来。在对美国明尼苏达城市伙伴协作(Minnesota Urban Partnership Agreement, UPA)的交通领域跨组织合作研究中，价值观冲突成为典型事例。[23]

良好治理(good governance)本身就是带有公共价值取向的建设目标。通常把良好治理定义为四个价值观集群：合法、诚实、民主以及有效性/效率。这些价值观不可能都是同时实现的，所以出现紧张和不一致的关系。可以将价值观集群进一步细分为程序和绩效两类价值观。程序性价值观包括诚实、廉正、平等、透明、合法；绩效价值观包括效率和有效。通过对荷兰高级公务员和地方市议员的访谈，提出了四个方面的价值观冲突[24]：绩效价值观的效率和有效之间存在着冲突、公务员眼中程序价值和绩效价值冲突经常表现在合法与有效性/效率之间的冲突、透明与有效性/效率之间的紧张关系、执行层面的公务员比上层公务员面临更多冲突。

公共价值观冲突类型呈现出多层次性状态。从价值观层级性划分，最基本冲突是公共性与有效性价值观的内在紧张关系。上述列举的公共价值观具体领域表现出两类基本价值观的冲突。公共性体现为公开、公平、公正诚实、合法合规、程序透明、责任等价值观，而有效性体现在效率、绩效等价值观。在此基础上，公共性相关的价值观以及有效性相关的价值观相互之间也可能出现冲突。因此，在化解或应对公共价值观冲突方面需要关注到基本冲突和从属性冲突两类不同的情景。

化解公共价值观内在紧张和冲突成为公共决策面临的困境。现有的研究化解公共价值观冲突的方式主要是立足策略性，而并非原则性或制度设计层次。在冲突管理框架里，解决价值冲突方式有谈判、协商、沟通、调解等。最基本的化解原则是立足公共性为底线，有效性作为平衡策略。脱离了公共性就丧失了公共管理存在的合法性。

五、公共价值生产

公共价值生产与私部门价值生产存在着明显的两个方面区别：(1)市场价值是通过价格信号机制来调节生产过程和资源配置的，而公共价值生产过程缺乏公民偏好汇集机制或者公民偏好本身就呈现出“多彩多姿”特点而难以汇集。这也就是说公共价值生产缺乏“信号机制”来调节。(2)市场价值生产过程中生产者和消费者是空间和时间分离的，消费者很少参与到生产和价值生成过程。而公共价值生产呈现出的是生产者和消费者在价值生成过程中“在场互动”以及“空间和时间在线”的情景。因此对公共价值生产的讨论需要区别于市场价值过程，着力回答四个方面问题：生产主体是谁?生产什么?生产方式有哪些?生产过程中价值如何变迁的?

公共价值生产主体来自其概念对公共性定义。公共含义本身不限定于政府或公共机构，还包括社会(组织)、私营部门从事的公共性活动。因此，公共价值生产主体在不同制度框架下，有着明显差异。在国家主导型制度框架下，公共价值生产主体主要是政府或公共机构，市场和社会组织处于配角地位；在国家与社会、国家与市场相对均衡的制度框架下，公共价值生产主体是国家、社会、市场三者相对均衡结合。公共价值主体的变化过程反映了公共管理变迁的历史，从传统公共管理阶段强调公共部门是主要生产者、新公共管理阶段关注到市场主体的参与，

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

到公共价值阶段则强调多主体的合作生产。简要地说,公共价值生产视角既是国家治理比较的一个维度,又是公共管理发展和变革的一个历史坐标。

生产什么?这是公共价值载体。从广泛意义上说,公共部门所有活动,如供给制度、制定政策、实施项目、强化管制、提供服务等,这些都应体现出公共价值的要求,对公众具有价值。公共价值呈现出三个层次的形态:价值修辞、价值制度化、价值行动。[25]价值修辞体现在官方正式或非正式声明、战略规划、国家发展目标等方面。价值制度化是把价值转化为正式或非正式规则、社会化机制以及治理结构。价值行动是指治理活动、沟通等形形色色的政府行为。在修辞和制度化形态中价值处于隐含状态,而在行动形态中价值处于显示状态。

显示状态的价值行动分为三个大类型:服务(service)、结果(outcome)、信任(trust)。⑤公民个体接受公共服务与市场或社会提供的服务相类似,通过服务满意度来体现公共价值或市场价值。公共服务满意度蕴含的是使用价值,而市场或社会服务满意度蕴含的是交换价值。影响公共服务满意度因素有:时间、雇员知识、礼貌/舒适、公正、结果。⑥其中公正是公共服务价值的首要体现。公共管理的"结果"是公民与政府之间契约的核心,其呈现出来有安全、秩序、健康、脱贫、清洁的环境、高质量的就业等。这些与公共服务领域呈现出一定程度的重叠,但更多的是政府所有活动共同作用下的状态。政府X行动带来Y结果,其因果机制呈现出复杂性,难以清晰描绘出公共行动方式、作用机制以及带来的结果。换言之,通过结果呈现出公共价值比较容易,但在行动与结果之间寻找到规律还是有难度的。值得关注的是,"结果"是公民与政府相互作用的结果,公民参与公共价值的生产。信任是公民与政府之间关系的纽带,它与价值紧密关联。同时信任也是公共价值"关系"特征的表达。即使服务和结果都实现既定目标,但信任的缺失却能导致价值流失,"信任的失败将有效地破坏公共价值"⑦。政府活动建构信任更为复杂,涉及制度、机构、领导人、服务、结果等多重因素的影响,不同对象和不同维度信任程度差异很大。随着社会和市场力量的兴盛,全球对公共机构的信任都在下降,反映了公共价值生产的公平和效率都亟待提高。

服务、结果和信任是相互增强关系,融合到公共价值生产过程和生产方式中。公共价值生产方式可以有多种分类。《公共价值对公共行动意味着什么?》一文把已有的研究划分为两类:公众讨论和政府生产。[26]政府生产是通过规模化和体系化方式来进行的,这是现代公共机构及其服务机构的主要职能。公众参与和协商成为公共价值生产方式之一,这与市场价值生产明显区别。在公共价值范畴里,公众扮演双重角色——生产者和评判者。在价值生产过程中,公众偏好成为权衡的准则;在价值生成后,公众评判成为价值实现的标准。"公共价值通常取决于一线的使用者和公众共同生产。"[27]在公众参与和协商过程中,公共价值是其目的和价值追求之一。在公共价值生产过程中,公众参与和协商是其生产方式之一。两者是相互融合和统一的过程。

共同生产是当前讨论公共价值生产方式中最热烈的话题。类似于"共同生产"的话语有:"网络治理""多层治理""多行动主体""合作管理""集体行动"等。这些新话语出现反映了过去30多年公共管理领域正在经历革命性的变革。变革的趋势是在日益复杂的经济社会环境面前,传统公共管理和新公共管理难以适应复杂性,需要根本性改造公共管理体系、机制和方式。共同生产目标是生产公共价值,脱离了公共性,必然导致公共价值失灵现象,如腐败、过度市场化、效率低下等。"共同"是指多个主体之间的合作、协作以及集体行动。

生产过程中价值变迁是透视公共管理历史发展一个视角。如同公共管理自身变革动力一样,价值变迁来自经济、社会与技术的发展,推动了价值更

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

新，成为价值生产的一种方式。价值变迁机制有来自价值观内生的变化，日常意义上的“生命周期理论”和“流行趋势理论”都是解释内生演变。还有采取自上而下的科层制，以技术变革推动价值变革，运用理性设计推动价值有目的转变，这是最常见的公共管理改革方式。价值观冲突也是推动新的价值观出现的一种机制。相互冲突的价值观能够在更高层次上统合成新的价值观。变迁所产生的价值观具有五种情形：挤出，新的代替老的价值观；沉淀，新的覆盖在老的价值观之上，老的价值观沉淀下去；中心-边缘，新老价值观有的不是按照沉淀方式来排序的，而是按照类似洋葱形状，一层一层来排列的，价值观之间构成核心-边缘关系；分工，新老价值观之间可能不存在着冲突，而是对公共性规范性方面不同层面描述，呈现出分工关系；新的解释，对现有的价值观根据时代变化赋予新的含义，增添新的意义。[25]价值变迁的五种情形——挤出、沉淀、中心-边缘、分工、新的解释——表达出变迁范围和方式是不同的，其中“挤出”情形变化范围和程度都是最大的，而“新的解释”则最温和的价值变迁。

公共价值生产在主体、内容、方式、变迁四个方面都与市场价值生产存在着明显的区别。在价值链条上，在不同阶段呈现“增值”或“减值”明显趋势。公共价值的生产过程是公共管理理论与实践同一性最为显著的表现，透视出公共价值具有很强的理论解释力和实践的应用性。

六、公共价值观测量与评估

学界对公共价值的关注还在持续进行。这个概念和理论为本学科分散化知识生产提供统一的解释基础，同时为实践领域的评价提供一致性的标准。长期以来在公共管理实践领域一直难以解决政策设计和公共管理活动脱节问题。“政策设计者通常在其活动中较少意识到当前公共项目中公民和服务管理者的经验。”[26]公共价值具有把政策设计和公共管理紧密联系在一起的潜能。对公共价值的追求需要政策设计者聆听利益相关者的声音、进行对话，以及吸收专业知识来设计更好的政策。公共管理者在执行政策过程中，以公共价值生产为指导，能够把政策初始目的和服务供给紧密联系在一起。更进一步推论，公共价值具有把公共制度、公共组织和公共政策设计贯通起来的潜能；它还有能够把战略管理、执行管理和绩效管理整合起来的潜能。因此对公共价值的测量和评估是其研究过程中最为重要的任务。公共价值必须奠定在可测量和可评估的基础上。测量和评估是管理基本准则。它们既是满足对管理现状的量化认识，又是国别比较的需要。有学者更为明确提出“避免公共价值理论处于停滞状态，需要测量”[27]。只有当公共价值能够实现“可测量和可评估”时，它才有可能成为公共管理理论的基础。

尽管冠以“公共价值”来命名的测量和评估还不多见，但是针对公共价值内涵以及相关方面的测量和评估层出不穷。据不完全统计，以国家为对象的各类测量和评估有400多个，比较典型的有：联合国开发署的“人类发展指标”、世界银行的发展指标和治理指标、OECD组织的政府信任测量等等。从数据来源来看，测量和评估可分为客观数据和主观数据。客观数据有：人口、经济总量、资源、技术等；主观数据有：满意度、信任、情绪等，如盖洛普(Gallup)和皮尤(Pew)研究中心等组织的调查。由于公共价值观具有丰富性和多层次性，所以对其进行整体测量或冠以指标化在逻辑上是行不通的，必然是分级分层的测量。

本文提出洋葱状的三层测量和评估框架及其指标。第一层次是内核层，是对行政机构及其相关各类独立的监管机构的行为测量。这就是通常所说的公共机构、绩效管理和绩效审计，是测量和评估的主要手段和方式。从20世纪70年代末80年代初英国国家卫生服务系统实施绩效指标(performance indicators，PI)以来，绩效运动扩大到英国、美国、澳大利亚、新西兰、加拿大、丹麦、芬兰等国；而荷兰、瑞典和英

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

国则大力推进绩效审计。1992年美国颁布《政府绩效和结果法案》,2010年又颁布《政府绩效和结果现代化法案》,全面实施绩效管理。绩效管理已成为美国行政机构日常管理方式,相关机构的绩效报告都公开发布。“良好的绩效通常包括成本、效率、有效性、免于腐败、公众准入、服务质量等。”[28]这些绩效指标反映公共机构的公共价值追求。换言之,对公共机构的价值测量是通过绩效指标来实施的。

第二层次是对国家治理状态的测量和评估。从公共价值定义出发,往往不局限于公共机构,还有社会组织以及企业以及广泛意义上国家机构(包括权力机关、司法机关等)从事公共价值生产,这些都可以概括为治理状态的测量和评估。当前对国家治理状态评估分为两种状态:一种状态是对国家治理的运行状态测量,如世界银行开发的“世界治理指标(The Worldwide Governance Indicators, WGI)”。该指标有六个:声音和责任、政治稳定和预控暴力、政府效能、管制质量、法治、控制腐败。⑧这些测量指标是公共价值观具体的体现。换言之,这是对国家治理的公共价值增值(adding value)方面的测量。另一种状态是对国家治理的风险、安全和脆弱性测量,关注公共价值的减值和流失(devalue)。主要典型的指标有三个类型:脆弱国家指标(fragile state index),从凝聚力、经济、政治和社会四个方面,共设立12个指标来综合监测国家脆弱性状态。⑨世界风险指标(world risk index),从暴露、敏感、应对、调适四个方面来设置了若干指标对自然灾害应对进行测量⑩,风险指标高的国家公共价值流失更多。全球和平指数(Global peace index),是运用经济价值的量化来分析暴力成本、国家风险状况、政治和平进程。其主要关注安全、防务、恐怖主义和发展四个议题,客观测量暴力、冲突和社会秩序与安全。和平指数更直接度量出国家脆弱性和风险状况。

在国家治理层次上,对公共价值测量和评估是从增值和减值流失两个方面来进行的。从现有数据来源看,有许多指标是相互通用的,如世界银行的“世界治理指标”被许多测量所采用。

第三层次是以国家为单位对其社会整体状态的价值测量,比较典型的有:世界价值观调查(the world values survey)、信任(trust)测量、幸福(the well-being)测量等。世界价值观调查开始于1981年,力图运用最严格和高质量的研究设计来对每一个国家的人民信仰、价值、动机进行长时段的调查,目前已涵盖100多个国家全球90%以上的人口,并且正在进行第七轮(2017~2019年)调查。价值观的调查数据用于研究经济发展、民主、宗教、性别平等、社会资本以及幸福感等。通过长达40多年的调查描绘出价值观变迁的轨迹,如从传统向世俗-理性价值观转变,从生存、物质主义向自我表达和后物质主义价值观转变。

信任是价值观运行的基础,对信任的测量成为公共管理热点议题。信任具有主观性和情感性,其测量难以做到客观和重复性,但却是度量价值的一个尺度。当前比较突出的测量有五个:盖洛普全球民意调查(Gallup World Poll)、欧洲晴雨表(Eurobarometer)、艾得曼晴雨表(Edelman barometer)、欧洲社会调查(European social survey)、皮尤研究中心(pew research center)。对于信任的调查和测量涉及政府、司法、议会、党派、媒体、教育机构、公司以及工作场所等,总的来看都呈现出信任度下降的趋势。对公共机构信任的测量通常关注两个维度:能力以及价值。公共机构的战略决策、成本、效率、执行等能力是信任的一个来源。另一个来源是公共机构的行为、政策、项目等主观意图的公共价值取向。幸福是所有公共价值观存在基点。2011年以来OECD组织开发出11个指标测量各个国家人民的幸福(well-being)状态。它包括生活质量指标和物质条件指标两类。生活质量指标有:健康状态、工作-生活平衡、教育与技能、社会关联、公民参与和治理、环境质量、个体安全、主观幸福;物质条件指标有:收入和财富、工作和报酬、住房。OECD组织每两年发布一次对其成

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

员国幸福状态测量的结果。这套量表强调以个人或家庭为评估中心，强调幸福是一种结果(没有采用投入-产出计算)，强调结果具有客观性和主观性，强调幸福的结果在不同人群之间的分布。

公共价值内涵类似于三层洋葱，最内核是公共机构绩效体现出的价值观，中间层次是国家治理体现出的价值观，最外层是整个社会体系体现出的价值观。尽管对三层价值观的调查、测量和评估存在着明显的跨层现象，但层级之间的界限还是比较清晰的，也体现出公共价值观具有层次性和多样性特征。换言之，开发出能够涵盖三个层次的价值观测量体系或量表是下一步研究的重点。

七、当代中国的公共价值重构

中国作为世界上最大的发展中国家，在推动经济发展、社会转型、对外开放、新型城镇化、反贫困等重大发展议题上发挥着不可替代的作用。在发展与转型两个维度上，公共管理都发挥着主导作用。随着新时代到来，公共管理面临着急剧的转型，其实质是公共价值重构，从推动经济增长的单一价值观转向以人民为中心，注重公共性、有效性和高质量发展等复合价值观系统的建设。复合系统价值观引导法治国家的制度重建，引导党和国家机构重组，引导公共决策流程再造，引导公共政策重新设计。

公共价值重构面临着两个方面的巨大挑战：第一，价值生产过程中如何确保公共性，这是全世界各个国家都面临的难题。腐败、部门利益、利益集团以及官僚阶层自我利益保护等都有可能导致公共性的丧失，而这些往往都打着“公共价值”的幌子，来满足和实现个人和团体的价值观。因此开放政府、透明决策、公民参与、专家咨询、行政诉讼等制度安排都能确保公共机构责任的实现，从而维护公共性。第二，如何通过测量和评估来更有效地实现公共价值，也就是“有效性”价值观实现。有效性成为当代中国公共管理价值观重建系统中的核心价值观。国家重大发展战略，如高质量发展、生态文明建设、公共安全等都需要有效的公共治理来实现。有效性是公共资源(自然资源、人力资源、经济资源、信息资源)的最大化利用，通过技术效率、组织效率和制度效率来实现。简要地说，中国公共价值的重构需要深入研究“以人民为中心”的价值语义，以公共性和有效性为双轮驱动人民性的实现，探寻公共管理理论与实践同一的价值基础。

注释：

①参考 http://www.theworkfoundation.com/.

②参考 https://engagement.unimelb.edu.au/public-value.

③根据对编码文献统计，76%文献中没有给出清晰的公共价值定义，22%文献给出单一的定义，只有2%文献给出多个定义。参考 Zeger Van der Wal, Tina Nabatchi, and Gjalt de Graaf, “From Galaxies to Universe: A Cross-Disciplinary Review and Analysis of Public Values Publications From 1969 to 2012,” American Review of Public Administration, 45. 1(2015): pp. 13-28.

④参考 https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407180305/http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public_value2.pdf，pp.11.

⑤参考 https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407180305/http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public_value2.pdf，pp.12.

⑥参考 https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407180305/http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public_value2.pdf，pp.17.

⑦参考 https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407180305/http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public_value2.pdf，pp.17.

⑧参考 http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home

⑨由和平基金会开发，原先称之为国家衰败指标，后来改为国家脆弱指标。参考 http://fundforpe-ace.org/fsi/indicators/.

⑩联合国大学的环境和人类安全项目开发的国家应对自然灾害风险能力。参考 http://weltrisik-obericht.de/english/.

参考文献：

[1]Pollitt, C. Public Administration Research Since 1980:

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

Slipping Away from the Real World[J]. International Journal of Public Sector Management, 2017, 30(6-7).

[2]Colin Talbot. Public Value—The Next "Big Thing" in Public Management?[J]. International Journal of Public Administration, 2009, 32(3-4).

[3]Zeger Van der Wal, Tina Nabatchi, and Gjalt de Graaf. From Galaxies to Universe: A Cross-Disciplinary Review and Analysis of Public Values Publications From 1969 to 2012[J]. American Review of Public Administration, 2015, 45(1).

[4]Iestyn Williams, Heather Shearer. Appraising Public Value: Past, Present and Futures[J]. Public Administration, 2011, 89(4).

[5]M. Moore. Creating Public Value: Strategic Management in Government[M]. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

[6]Eriko Fukumoto, Barry Bozeman. Public Values Theory: What Is Missing?[J]. American Review of Public Administration, 2019, 49(6).

[7]陈弱水.中国历史上"公"的观念及其现代变形[M].南京:凤凰出版传媒集团 江苏人民出版社,2006.

[8]Colin Crouch. Public Value: Theory and Practice[M]. New York: Palgrave MacMillan, 2011.

[9]H. George Frederickson. Toward A Theory of the Public for Public Administration[J]. Administration & Society, 1991, 22(4).

[10]Michael J. Zimmerman. Value and Normativity[M]. Oxford: The Oxford University Press, 2015.

[11]John Benington. From Private to Choice to Public Value?[M]. New York: Palgrave MacMillan, 2011.

[12]De Graaf, Gjalt, and Zeger Van der Wal. Without Blinders: Public Values Scholarship in Political Science, Economics, and Law—Content and contribution to public administration[J]. Public Integrity, 2017, 19(3).

[13]Mark H. Moor. Public Value as the Focus of Strategy[J]. Australian Journal of Public Administration, 1994, 56(3).

[14]Mark R. Rutgers. Sorting out Public Values? On the Contingency of Value Classifications in Public Administration[J]. Administrative Theory & Praxis, 2008, 30(1).

[15]Van Wart, M. Changing Public Sector Values[M]. Hamden, CT: Garland, 1998.

[16]Hood, C. A Public Management for All Seasons?[J]. Public Administration, 1991, 69(1).

[17]Torben Beck Jørgensen, Barry Bozeman. Public Values: An Inventory[J]. Administration & Society, 2007, 39(3).

[18]Berlin, I. Against the Current: Essays in the History of Ideas[M]. London, England: Hogarth Press, 1982.

[19]MichaelLipsky. Street-level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services[M]. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

[20]Selden, Sally Coleman, Gene A. Brewer, and Jeffrey L. Brudney. Reconciling Competing Values in Public Administration: Understanding the Administrative Role Concept[J]. Administration& Society, 1999, 31(2).

[21]Thacher, David, and Martin Rein. Managing Value Conflict in Public Policy[J]. Governance, 2004, 17(4).

[22]Jenny Stewart. Value Conflict and Policy Change[J]. Review of Policy Research, 2006, 23(1).

[23]Stephen B. Page, Melissa M. Stone, John M. Bryson, Barbara C. Crosby. Coping with Value Conflicts in Interorganizational Collaborations[J]. Perspectives on Public Management and Governance, 2018, 1(4).

[24]Gjalt de Graaf, HesterPaanakker. Good Governance: Performance Values and Procedural Values in Conflict[J]. American Review of Public Administration, 2015, 45(6).

[25]Torben Beck Jørgensen, Karsten Vrangbæk. Value Dynamics: Towards a Framework for Analyzing Public Value Changes[J]. International Journal of Public Administration, 2011, 34(8).

[26]Paul Davis, Karen West. What Do Public Values Mean for Public Action? Putting Public Values in Their Plural Place[J]. The American Review of Public Administration, 2009, 39(6).

[27]John Benington. Creating the Public in Order to Create Public Value?[J]. International Journal of Public Administration, 2009, 32(3-4).

[28]Pollitt, Christopher. Performance Management 40 Years On: A Review. Some Key Decisions and Consequences[J]. Public Money & Management, 2018, 38(3).

 China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/