

## 1978 年以来中国大陆政府价值体系结构的历史演化研究

陈世香\*

以 1978 年为界线，中国大陆进入一个渐进的政治-社会转型阶段。同时，作为一个后进国家，为了实现经济社会的发展，中国大陆采取了政府主导型的赶超发展模式。在政府的强力主导之下，大陆经济社会取得了长足的发展，并且正在经历着新的阶段性社会转型。与此相适应，政府价值体系也必然要进入一个结构性调整阶段。然而，价值体系结构的调整意味着政府政策路线的根本性调整；价值体系结构调整的有效性，也就直接制约与影响着政府功能发挥的有效性，从而影响大陆经济、社会与政治形态的发展进程。这就使得中央政府价值体系的结构调整进程必须面临着艰难的路径选择。

迄今为止，根据以和谐社会为主题的一系列已有政策文件，我们不难发现大陆政府已经意识到了政府价值体系结构调整的必然性与重要性，并且正在进行试错性的调整努力。尽管如此，不同政策之间、以及同一领域相关政策之间的种种冲突表明，这一试错过程存在着严重的自发性与非理性特征。究其原因，笔者认为，缺乏有效的理论依据和可供参考的路径选择，构成目前中央政府价值体系结构调整困局的基本理由之一。

本研究项目的目的在于通过对 1978 年以来大陆政府价值体系结构的历史演化轨迹进行纵向比较研究，探寻该政府价值体系结构发生的一般机制与历史轨迹，试图为从理论上解释和说明当前大陆政府价值体系结构转型面临的挑战与困局，并且力图探讨这一巨型价值体系的可能发生趋势。

### 一、大陆行政学界行政价值研究现状

自上个世纪末期以来，有关价值问题的论争开始成为中国大陆行政学术界关心的一个话题。具体地，大陆行政学界对这一问题的研究可以分成两个阶段，即价值中立阶段与价值研究起步阶段。本文试图通过对中国行政学界有关价值理论

---

\*[作者简介] 陈世香（1973 年 12 月-），男，湖北鄂州人，政治学博士。现任武汉大学政治与公共管理学院公共管理系副教授，硕士生导师。1999 年留校任教至今。主要从事公共（行政）管理与公共政策专业教学与研究工作，专长于行政学理论研究，尤其是行政价值理论研究。目前主要致力于行政价值理论体系构建及其应用研究工作。联系方式：csxcsx1973@126.com.

的研究进行较为系统的分析，以探讨行政学基础研究发展的线索与思路。

### （一）价值中立阶段

由于在 1952 年高校院系调整中，行政学及其有关专业和课程都被当成伪科学而撤消，行政学在中国大陆的研究与传播也随之中断。直到 1984 年 8 月国务院办公厅与原国家劳动人事部在吉林召开建国以来由政府主持的第一次行政学全国会议——行政科学研讨会，这一学科才在大陆进入恢复与发展时期。在此后 20 年的时间里，大陆行政学科得到了长足的发展。

在恢复与重建初期阶段，大陆行政学研究很大程度上受到中山大学夏书章教授的影响。在 1983 年 12 月和次年 1 月，夏老在上海为对这一领域感兴趣的高校学者举行了一个为期两个月的行政管理学培训项目，参加该培训项目的近 40 名学者构成了早期阶段大陆行政管理研究的中坚。在夏老的影响下，早期学者把行政管理从本质上理解成一种实务性的（practice-based）、以问题解决为取向的（problem-solving-oriented）活动。相应地，行政管理被界定如下：公共行政管理作为一种活动是对公共事务的管理，而作为一个研究领域则是处理行政问题的一门应用科学。<sup>①</sup>在此基础上，他们基本把行政管理学视为不同于商业行政与其他职能性行政（类如司法机关行政或第三部门管理）的一个特殊研究领域。这种共识有三个前提假设，即，其一，公共行政是与政府（公共）权力的运行和党与政府政策的实施有关的实践活动；其二，它是一个价值无涉（中立）的过程。通过这一过程，政府目标以最有效率的方式得以实现；其三，它是一种具有效率但却难以用经济成本方式进行评估的、独一无二的社会活动。<sup>②</sup>由此可见，早期行政学者基本是接受了西方国家，尤其是美国传统时期的行政价值理念。具体地，也就是把整个行政学建立在政治-行政二分法这一基本理论假设基础之上，认为公共行政管理活动属于国家意志的执行性活动，是一种不应该或事实上不存在价值偏见的社会性活动；相应地，把行政管理学研究看成是一个与价值无关或者说应该坚持价值中立的研究领域。<sup>③</sup>因而，早期阶段的大陆行政学者基本没有涉及价值方面的研究。事实上，迄今为止，在已经出版的行政学教材中，还没有一本专

<sup>①</sup> King W. Chow. Public Administration in the People's Republic of China: Development, Issues, and Prospects [J]. Ali Farazmand, ed.. Handbook of Comparative and Development Public Administration[C]. New York and Basel: Marcel Dekker, INC., 2001. p.412, pp.411-412.

<sup>②</sup> King W. Chow. Public Administration in the People's Republic of China: Development, Issues, and Prospects [J]. Ali Farazmand, ed.. Handbook of Comparative and Development Public Administration[C]. New York and Basel: Marcel Dekker, INC., 2001. p.412, pp.411-412.

<sup>③</sup> 陈世香. 西方行政价值研究的历史与现状综述[J]. 政治学研究, 2004(1): 115-119.

门论及行政价值问题的，而在 2000 年以前，大陆行政学界还很少有人涉及这一论题。

## （二）价值研究的起步阶段

自 20 世纪末开始，随着一些西方相关行政学理论，尤其是新公共行政学理论与行政伦理学理论的译介与引入，更由于大陆行政改革实践走向深入的需要，刚刚成长起来的新一代大陆行政学者对行政价值这一崭新同时又是基础性的研究领域日益产生兴趣。在这一背景下，2003 年 4 月 11 日-13 日，中国行政管理学会与南京经济学院联合召开了第一次全国范围内、以“行政哲学”为主题的专题研讨会——“行政哲学”学术研讨会。对行政价值的研究与思考已经成为该会议研讨的重点专题之一。总体说来，目前，大陆学术界对行政价值问题的研究主要体现在以下几个方面。

### 1、有关行政价值的概念解读

就行政价值研究本身及对行政价值的概念理解而言，大陆行政学界日益意识到这一课题的价值与重要性，但却对行政价值这个概念有着明显不同的解读或理解模糊。

大陆学术界较早注意这一领域的学者是国家行政学院的王伟教授。在 1996 年第三届世界行政科学大会上，他向大会提交了题为“中国行政管理价值观研究”的学术论文，并于 2001 年率先在国内出版了以行政伦理学为主题的公务员培训教材——《行政伦理概述》。在对价值与价值观这两个概念进行界定的基础上，王教授论证了行政管理领域进行价值研究的重要性。<sup>①</sup>但遗憾的是，尽管他的论著中有关价值论的描述表明他所持有的是一种关系价值论<sup>②</sup>，他对行政价值的界定却是以黑格尔的价值论作为理论基础的。他借用黑格尔在《法哲学原理》上的原话说，“在这个意义上，‘公务人员所履行的，按其直接形式来说是自在自为的价值’，即行政伦理价值”<sup>③</sup>。由此，王伟教授的价值论实质上是一种客体价值论，也就是把价值看成是一种不以行政价值主体意志为转移的客观存在。这类似于义务论的价值论。但另一方面，王教授所引用为论据的新公共行政学派的价值概念本质上却是一种主体价值论或者说是目的论的价值观，这既与作为理论基础的客体价值论相区别，也直接与他本人在对行政价值这个概念进行界定时所主张的关

<sup>①</sup> 王伟. 行政伦理学概述[M]. 北京：人民出版社，2001. 75-76。

<sup>②</sup> 王伟. 行政伦理学概述[M]. 北京：人民出版社，2001. 75。

<sup>③</sup> 王伟. 行政伦理学概述[M]. 北京：人民出版社，2001. 52。

系属性价值论有着根本性区别。所有这些使得价值等核心概念在他的论著中显得有些前后不一致。事实上，王教授始终坚持认为，“作为行政价值主体的”是“各级党政机关（公务员群体）和国家公务员（公务员个体）”，而且认为行政伦理研究的目的在于培养公务人员良好的行政伦理观或说行政价值观<sup>①</sup>。因此，尽管王伟所持的价值论看起来像是关系价值论或者是客体价值论，他的行政价值论始终没能摆脱主体价值论的影响，从而有意无意地把行政价值与行政价值观等概念等同使用。这也可能正是他始终把研究重心放在行政价值观与行政伦理层次的原因所在。笔者认为，王伟教授本人所提倡的正是一种类似于西方新公共行政学派学者所持有的、基于主体价值论的行政价值研究——行政伦理学研究。

中国人民大学的张康之教授在行政价值相关领域有着更多的论述。他认为，“行政体系的价值关系是行政主体根据国家和社会公共事务管理的需要自觉地进行价值确定、价值选择和价值追求的结果”，“行政价值也是行政人员对自己生命的确定，而且正是这种生命构成了行政主体的本质”<sup>②</sup>；“行政价值评价是对行政体系进行价值估量的过程，既包括对行政体系的总体评价，也包括对行政体系各要素、各要素之间的关系及其运动状况的评价。其中，最为集中的是对行政实践的效用的评价”<sup>③</sup>；“（与经济人员相比，）行政人员则是权力主体，他的道德价值确定必须来自于行政人员的内在自觉”<sup>④</sup>。从这些观点看来，张教授所持有的似乎是一种主体价值论。然而，事实上，他更多地是从客体价值论的角度来解读行政价值的。

原因在于，尽管张先生一再声称行政价值来自于行政主体的内在确定，但这种内在确定却只是一种“霍布森选择”过程。张先生认为，“行政价值确定是行政主体对其自身本质的自我确定”，而“行政实践就是行政主体的本质”，“行政管理实践的根本性质就在于其公共性，任何违背行政实践公共性质的行政行为都是对自我生命的践踏”。同时，“行政价值选择是一种必然的选择”，“选择什么和如何选择并不取决于行政人员的一己之私，行政人员的责任在于正确地认识和理解行政管理的客观需要，并主动地用自己的行政行为促成这种需要的满足。认识和理解行政管理客观需要的过程也就是行政人员自觉地使个人价值取向与行政主体

<sup>①</sup> 王伟. 行政伦理学概述[M]. 北京：人民出版社，2001. 94。

<sup>②</sup> 张康之. 论公共行政领域中的价值选择[J]. 江海学刊，2000（1）：35-40。

<sup>③</sup> 张康之. 论公共行政中的价值评价问题[J]. 天津社会科学，2000（5）：15-19。

<sup>④</sup> 张康之. 寻找公共行政的伦理视角[M]. 北京：中国人民大学出版社，2002，226。

整体的价值取向调适的过程，以求实现和扩大自我行政选择的必然性含量。”<sup>①</sup>在《寻找公共行政的伦理视角》一书中，张教授的这一观点更为明确，他甚至用上了“绝对命令”这一哲学术语，认为“无论是公共行政的法律制度和行政人员的行政行为，都应建立在社会公共意志的基础上，公共意志就是一个绝对命令。所谓公共意志，就是源于公共利益的由无数个社会成员提出的公共要求。……（公共意志）可以看作是公共的政治要求，但更为基本的是作为道德共同性而存在，是具有作为道德共同性的不证自明的公理，是可以为行政人员的道德良心所感受和理解意志。”<sup>②</sup>在他看来，“公共行政的价值定位主要是对公共行政的公共性的恢复，这个问题关系到公共行政的性质，是公共行政的基本价值，属于形而上的问题，而行政人员的道德定位则是公共行政中具体的内生的价值。当然，行政人员的道德定位是根源于公共行政的公共性的。”<sup>③</sup>为此，他要求在公共领域建立起德国哲学家费希特所主张的伦理原则。在费希特看来，“伦理原则是一种关于理智力量的必然思想，即理智力量严格毫无例外地按照独立性概念规定自己的自由……除了以它自身为依据，就不以任何其他思想为依据，也不受其他东西的制约”<sup>④</sup>。张康之教授认为，在公共领域所要建立的正是“根据这种伦理原则建立起来的道德信念”。依据这种信念，“行政人员应当把自己放在这样的地位上，那就是‘我作为人与道德规律的关系是怎样的呢？我是由道德规律左右的、受委托执行道德规律的存在物；但道德规律的目的却在我之外。因此，对我来说，即对我自己的意识来说，我不过是手段，单纯是道德规律的工具’。”<sup>⑤</sup>尽管他认识到了费希特这一主张的空想性，但却坚信“如果我们不是把它作为对一切社会成员的要求，而是作为对行政人员这个特定的职业群体提出的要求，那就决不过分了”。其主要依据是，“公共行政领域是一个特殊的领域，公共领域中的从业人员是经过专门挑选之后才被赋予职位和职权的，要求这个领域中的全体人员共同的价值观念和信奉统一的道德原则不仅是完全可能的而且也是完全必要的。因为公共行政本身就包含着把不具有这种价值观念和道德原则的人清除出去的机制”<sup>⑥</sup>。简而言之，在张教授看来，作为个体的行政主体，也就是行政人员的行政价值是内

① 张康之. 论公共行政领域中的价值选择[J]. 江海学刊, 2000(1):35-40.

② 张康之. 寻找公共行政的伦理视角[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002, 206.

③ 张康之. 寻找公共行政的伦理视角[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002, 288.

④ 费希特, 伦理学体系[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1995. 59.

⑤ 张康之. 寻找公共行政的伦理视角[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002, 288-290.

⑥ 张康之. 寻找公共行政的伦理视角[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002, 290-292.

在确定的，但由于行政职业本身的特性，行政人员个人主动确定的行政价值只能是与整个职业群体价值相同一的、共同性的整体价值。也就是说，该价值是外在于行政人员个人的，是一种不以个人意志为转移的“绝对命令”或说必然性。这无疑是一种客体价值论。因此，笔者认为张教授所持的正是客体价值观，是康德绝对或者说义务论价值论在行政价值研究中的体现。

值得高兴的是，最近几年几位年轻学者在这方面进行的研究已经形成了一种新的行政价值概念。其结果是，大陆地区首篇以行政价值研究为主题的博士论文——“行政价值体系的历史-生态研究——以美国中央政府行政价值体系历史生态过程为例”顺利通过论文答辩，并于2006年在人民出版社正式出版。该著作通过对西方各种价值论进行梳理，并对公共行政学领域价值理论的历史演变进行较为全面的研究，对行政价值的可知性与概念体系进行了较为系统的和有说服力的界定与论证，并且借鉴价值论领域一个分支——关系价值论，提出了一种基于关系论的行政价值理论。该理论认为，行政价值是行政价值主体的需要与行政价值客体的固有属性之间在行政管理实践过程中达成的一种肯定或否定——也就是一致性关系<sup>①</sup>；或者，从行政生态学角度，行政价值是“特定环境下，行政价值主体需要与客体属性在行政实践过程中的一致性 or 所相互适应性关系”<sup>②</sup>。该著作基于这一核心界定，初步构建起了一套行政价值理论。

现任人民大学博士后的张富先生几乎同时以学术论文形式发表了系列有关行政价值的类似理论主张。首先，他认为，在行政学领域，“在论述公共行政的价值时，学者们借用了来自于其它学科的‘效率’和‘公平’术语的外壳，但却没有赋予它们以公共行政学上的独特涵义，其结果不但招致其他学科的学者对公共行政学这门学科的独立性的质疑，也使公共行政学的基本理论一直流于感性认识的浅薄状态。虽然也有学者试图丰富关于公共行政的价值内容的研究，将法治、廉洁、民主等视为公共行政的价值追求，但其论述也只是这些价值的简单罗列，并没有从分层次、系统化和整体性上去把握公共行政的价值。从这个意义上来说，关于公共行政价值的研究仍然是很薄弱的，亟需加强。”其次，他试图较为明确地对行政价值这个概念进行界定。他指出，“我国学者一般认为价值一词有两种含义：一是指体现在商品中的社会必要劳动；二是指客观事物的有用性或具体的积

<sup>①</sup> 陈世香，行政价值研究：以美国中央政府行政价值体系为例[M]。北京：人民出版社，2006，9。

<sup>②</sup> 陈世香，行政价值研究：以美国中央政府行政价值体系为例[M]。北京：人民出版社，2006，60。

极作用。显然，我们是在后一种意义上论及公共行政的价值”。他又说，“有学者认为：价值是客体对于主体的意义，包括客体对于主体需要的满足和主体关于客体的绝对超越指向两个方面。笔者倾向于认同这一观点”。<sup>①</sup>在另一篇论文中，他更是明确指出，“公共行政价值是指公共行政活动(客体) 对人类社会(主体) 的积极意义或有用性，它是公共行政所追求的一种应然状态，反映了人们关于公共行政的希望和理想、信仰和依托”<sup>②</sup>。他进一步论证，“公共行政的价值可分为两类：目的性(终极性) 价值和工具性(手段) 价值。其中目的性价值居于主导地位，它反映公共行政所追求的希望和理想，是人们关于公共行政的绝对超越指向；工具性价值，是公共行政为实现其目的性价值应具备的基本属性。公共行政的价值应该是这样一个由不同层次的价值所构成的有机系统”<sup>③</sup>。此外，他还对公共行政理论的内在价值逻辑与架构<sup>④</sup>、公共行政价值评价<sup>⑤</sup>等课题进行了探讨。总体上，尽管时而声称“无意于建构一个受到广泛认同的公共行政价值体系的框架”，他事实上已经开始构建一个初步的公共行政价值理论体系的探寻。不过，张富所持的是一种实用主义的价值观，也就是目的论的价值观。正如他一再强调的，公共行政价值就是作为客体的公共行政活动对作为主体的人类社会的“积极意义”或者“有用性”。他同时又认为，“公共行政的价值是公共行政所追求的一种应然状态，它反映了人们关于公共行政的希望和理想、信仰和依托。可以说，公共行政的价值是公共行政的灵魂和核心(基石)，只有对它的正确把握才能有效地统摄和提升公共行政学的理论研究，从而跳出纯粹的形式化的技术理性，实现公共行政学理论体系的内在和谐和统一”。<sup>⑥</sup>更为麻烦的是，他甚至曾明确提出，“我们可以看到学者们还常使用价值取向、价值观等概念来表示与‘价值’一词相近的意思，虽然此举未尝不可，但如果失于对公共行政价值的严格界定，则不利于科学公共行政价值理论体系的建构”<sup>⑦</sup>。由此，他又似乎把价值与价值观、价值取向等其实有很大区别的概念相混淆。这表明，张富先生的行政价值理论并没有摆脱主体价值论范畴<sup>⑧</sup>的影响。这些是力图构建给予行政价值可认知假定基础的研究工作者必须

① 王乐夫，张富，公共行政的价值范畴研究[J]。安徽大学学报，2004（2）：105-110。

② 张富，公共行政价值研究：一个文献述评[J]。西南政法大学学报，2004（1）：15-19。

③ 王乐夫，张富，公共行政的价值范畴研究[J]。安徽大学学报，2004（2）：105-110。

④ 张富，公共行政价值：逻辑与架构[J]。江淮论坛，2004（2）：73-77。

⑤ 张富，公共行政价值评价：标准、矛盾及困惑[J]。理论探讨，2006（2）：113-115。

⑥ 王乐夫，张富，公共行政的价值范畴研究[J]。安徽大学学报，2004（2）：105-110。

⑦ 张富，公共行政价值研究：一个文献述评[J]。西南政法大学学报，2004（1）：15-19。

⑧ 实用主义哲学家刘易斯认为价值就是“有用性”这种个人主观经验，是不同于客观事物的经验事实，是

加以克服的。

由此可见，目前大陆学术界对行政价值这一概念的理解尚无较为统一的结论，这方面的研究基本处于探讨阶段。这主要体现为两个方面，一方面，有些学者尚未意识到对行政价值这一概念进行准确界定的重要性或必要性。这就使得他们在对相关概念的使用上显得含混模糊。另一方面，有些学者意识到了对相关概念进行界定的必要性，但这种界定尚处于探索阶段。不同学者从不同学科基础或理论观点出发，其结果是各种界定并存，但总体上并无系统的、令多数人信服的界定产生。

## 2、关于行政价值研究路径的不同选择

在行政价值研究的路径选择方面，一些学者把重心放在行政价值取向的研究方面。南京师范大学的金太军教授意识到“对行政价值的研究自然成为以公共行政为研究对象的行政学所关注的焦点之一”，他的研究侧重是在范式转换前提假设之下对西方行政价值取向的历史演变进行研究。在他看来，西方行政学发展经历了三个阶段，即传统公共行政学、新公共行政学和新公共管理学，而这些阶段的划分正是基于对基本行政理论价值取向上的不同。具体地，金先生认为西方行政学的价值取向经历了从效率至上到社会公平再到市场化和企业化这一演化进程。其中，尽管他没有直接对行政价值与行政价值观等这些关键概念进行界定，但金先生基本上把行政价值理解为“行政主体对某种特定的行为方式或行政体系存在的理想状态的基本信仰和信念”，理解为“行政的终极目的”或者古利克所说的“善”。在一篇论文中，他这样写道，“作为行政主体对某种特定的行为方式或行政体系存在的理想状态的基本信仰和信念，公共行政价值（观）是公共行政主体的灵魂要件以及公共行政活动的动力源泉和理性后盾”<sup>①</sup>。因此，他是把价值与价值观等同起来使用的。

延安大学的任晓林先生也是通过对比西方国家行政价值取向的历史演变来研究大陆行政价值的基本特征的。而且，任先生基本上也是对行政价值与行政价值观不加分辨地进行使用的<sup>②</sup>。此外，还有学者在对公共行政价值的演变历程进

---

一种个人主观的东西。西方主流价值哲学的代表人物文德尔班认为价值不是现实，而只是意义，是取决于主体情感和意志的估价、态度和目的。因此，这些主体价值论者都认为价值是不可认知的，无法研究的。参见陈世香，行政价值研究-以美国中央政府行政价值体系为例[M]。北京：人民出版社，2006，2-3。

<sup>①</sup> 金太军，西方公共行政价值取向的历史演变[J]。江海学刊，2000(6):37-41。

<sup>②</sup> 任晓林，中国公共行政价值的基本特征[J]。云南行政学院学报，2002(2):22-25。

行考察的基础上提出<sup>①</sup>，现代公共行政已到了一个价值观多元、模糊的时代，公共行政多元价值之间既存在着一致与相通的成份，但更多的是彼此间的冲突，主要表现在三个方面：一是民主与理性的冲突，二是民主与效率的冲突，三是理性与自由的冲突；要调适这三个方面的价值冲突，就需要实行一种独特的公共行政制度，以综合各种价值，促使行政价值的追求从低水平的一致向高水平的一致迈进。在这些论著的影响下，有学者直接把行政价值等同于行政价值观，还有人索性认为，“行政价值是行政文化的终极体现，是行政主体对其所从事的行政活动的价值定位和价值取向。具体来说，行政价值是行政主体对行政活动的一系列的认知、情感和评价活动。”<sup>②</sup>

另一方面，与侧重于价值趋向总体研究的理论思考相对应的是，有的学者着眼于对具体现实价值问题，尤其是国内价值实践问题进行分析研究。其中，相关学者主要从三个方面分析了当前大陆公共行政价值的失范现象：一是社会作为行政价值主体丧失了主体地位，而本应该是行政价值实现工具的行政机关及其工作人员反而成为理论与实践领域主要的行政价值主体；二是“全心全意为人民服务”公共行政主导价值的旁落，这主要体现为行政管理过程中自我服务态度与腐败现象的日益猖獗；三是公共行政负价值对正价值的侵犯，具体体现为价值理念的低俗化倾向、价值选择的功利化倾向和价值取向的利己化取向。<sup>③</sup>由此可见，这些学者依旧主要是对行政价值理念的现状和存在的问题进行研究，至于行政价值跟行政价值理念乃至行政价值观之间存在区别与否等这些理论性问题则不在研究范围之内。因此，如同其他大多数学者一样，他们所进行的依旧也是在对这些基本概念混同使用情况下的行政价值观研究，只不过是现实中更为具体的行政价值观问题研究罢了。

不过，在专著《行政价值研究——以美国中央政府行政价值体系为例》及几篇专门论述行政价值研究方法与构架的论文<sup>④</sup>中，笔者已经初步提出了可以对行政价值进行较为系统研究的行政学研究方法——历史-生态系统研究方法。这是将行政生态研究方法与行政价值体系演化的历史阶段性假定相结合，为了实现对

<sup>①</sup> 芮国强. 加强理论研究 促进行政哲学发展——全国首届‘行政哲学’学术研讨会综述[J]. 中国行政管理, 2003(6): 35-37.

<sup>②</sup> 吕恒立, 陈晨. 行政改革中的价值重塑与制度重塑[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2001(7): 39-41.

<sup>③</sup> 芮国强. 加强理论研究 促进行政哲学发展——全国首届‘行政哲学’学术研讨会综述[J]. 中国行政管理, 2003(6): 35-37.

<sup>④</sup> 参见: 陈世香. 行政价值体系演化及其历史-生态研究方法初探[J]. 湖北行政学院学报, 2004(5): 35-39; 陈世香, 论行政价值的生态分析架构[J], 美中公共管理, 2005(10): 1-7.

特定行政价值体系进行规范研究而提出的一种基本研究方法论。该方法论的基本研究路径就在于，通过对特定行政价值体系的历史-生态演化过程进行历史经验分析，在实现对所提出的基本理论构想进行经验证实的同时，试图探讨特定行政价值体系在历史演化过程中的发生机制以及这些机制的形成机制，并最终为进行理论总结提供理论与实践依据。毫无疑问，所有这些探索对于推进大陆行政价值研究工作都将可能产生一定的影响。不过，总体看来，单就研究路径来说，国内外行政学术界都还有很多工作要做。

## 二、研究基本观点与思路

### （一）行政价值体系的一般构成

根据有关行政职能与行政价值相关性观点，笔者认为，所谓公共行政价值体系一般性构成包括四种基本成分<sup>①</sup>。

（1）国家安全与政治秩序价值。该类价值主要是衡量公共行政组织确保社会系统所提出的生命与人身安全、政局稳定、主权维护和国家安全等基本价值要求得以实现的可能性及其程度的一种价值关系。这正是通常所说的公共行政组织政治功能或说职能的价值所在，也是大多数学者所认为的公共秩序价值的主要内涵，是一国公共行政系统必须加以实现的最基本也是最古老的价值关系。一般地，根据各国政府发展实践，这类价值主要由政务类政府部门来实现。

（2）经济-文化秩序维持与发展价值。该类价值主要体现了公共行政组织对两种较高或说较晚出现的价值要求，也就是对社会经济-文化生活秩序的维持要求和采取积极干预以促成社会经济-文化生活朝向某一“理想”方向发展的价值要求加以实现的可能性及其程度。当然，各国政府发展历史表明，这两种价值要求确实有着较大的差别。事实上，各国行政组织确保社会经济-文化生活秩序的维持的功能在很大程度上往往是由国家安全与政治秩序维持部门来加以实现的，比如中国的国家安全、公安等行政机构同时也是主要的社会经济-文化生活秩序维持部门。不过，这一类部门对经济-文化生活秩序的维持主要是司法性的，一般属于消极性的行政执法行为。与此同时，更多的一些行政机构则是两种职能同时承担，如国家商务部、信息产业部，等等。不过，这些机构的秩序维持职能带有

---

<sup>①</sup> 陈世香，行政价值研究-以美国中央政府行政价值体系为例[M]。北京：人民出版社，2006，81-87。

更多的行业管理与宏观调控色彩，也就是带有更多的积极干预性质。比如商务主管部门的市场竞争秩序维持职能实质上就是反垄断这样一种积极干预职能或说经济发展功能。因此，本书在对特定行政价值体系的历史演变进行分析时，将主要按照部门的基本职能或说价值功能来对其行政行为进行归类，而不是对各种具体的行政行为本身进行分类。简而言之，对于司法行政机构的行政行为，即使是经济-文化领域的行为，都归入公共秩序价值行为类别；而对于行业主管或宏观调控部门的行政行为，则看成是积极性经济-文化行政行为，归之于经济-文化秩序与发展价值行为序列。

（3）社会公正（公平）价值。社会公正与社会公平的概念并不完全一致，而且，对于无论哪一个概念的理解在理论与实践领域都有着很大的分歧。在这里，为了简单起见，所谓社会公正与社会公平是等同的，是指促使公共行政组织为确保每一个公民都能享有最低水平的文化社会生活，并促成这一“最低水平”不断得以提高或得以改善，而生产与提供各种社会性公共产品甚至是社会福利产品的一种价值要求或价值关系。因此，社会公正（公平）同样有消极的与积极的两种类型，前者是要满足每个公民都享有最低社会生活水平这一价值要求，后者则是要满足不断提高整体社会生活水平这一更高层次的价值要求。当然，这里所讲的社会公正价值要求或行政行为都是指直接与公民“最低生活水平”的维持与优化有关的价值要求或行政行为。之所以要强调这一点，原因在于，凡是标榜社会民主的国家甚至是一些独裁国家，他们的行政组织往往会为他们所采取的一切行政行为打上促成社会公正或是改善人民生活的标签。由此，将社会公正价值进行狭义化理解是很有必要的。事实上，对社会公正（公平）的这种解读方法也有利于本文对特定行政系统的行政价值体系进行具体分析。

（4）行政系统整体性功能优化（效率）价值。公共行政组织作为一个系统，其关键在于具有所谓的整体性功能。无论是对于组织所面临的社会性价值的实现（社会性目标的达成），还是对于组织自身的维持与发展而言，整体性功能优化都是一个必须加以满足的价值要求。尤其是对于社会主体而言，以较小的成本提供尽可能好的各种公共产品，满足相应的公共价值要求，这也是公共行政系统应该加以实现和满足的一个基本价值要求。当然，整体性功能优化事实上涉及到行政组织对自身内在资源的整合和保持更好的生机与活力两个方面。因此，相应地，整体性功能优化或说效率价值的实现也就要涉及到公共行政组织的内部管理与

新存代谢两个方面的基本功能。由此，凡是属于行政组织内部事务管理与过程优化管理方面的行政行为，本书都将纳入整体性功能优化（效率）价值实现的行政行为序列。

## （二）行政价值体系指标体系的选择

笔者认为，所谓行政价值实质上就是在特定环境下行政价值主体需要与客体属性在行政实践过程中的一致性或者说相互适应性关系；行政价值体系也就是各种不同的一致性关系或适应性关系的集合。在这里，这种一致性关系实际上包含了两重含义：其一是是否存在某种一致性或者说适应性，这是一个“质”的问题；其二是如果存在某种一致性，则这种一致性的程度有多少，这则是一个“量”的问题。由此，要想建立一个有效的行政价值指标体系，就必须首先确定一个或多个可以用以衡量不同种类“一致性”的指标，而这个（些）指标必须能够在一定的程度上予以量化。因为只有如此，才能对行政价值体系进行有效的结构分布分析。那么，到底应该采用哪些指标呢？这要从行政价值的自身属性与基本构成等方面入手。

笔者认为<sup>①</sup>，行政价值的功能性构成要件包括行政价值体系的主体需要、客体属性与行政实践过程，特定行政价值正是这三种基本要件相互作用的结果。也就是说，特定行政价值是行政系统的一种输出。众所周知，行政系统的直接输出就是各种行政措施，行政价值就是通过这些措施来体现与实现的。因此，为简化对行政价值的研究，我们完全可以通过为实现特定行政价值而采取的行政措施的发生及构成来对不同的行政价值，从而对特定行政价值体系进行衡量。其中，特定行政措施采取或者说发生与否意味着某种一致性关系或者说行政价值的存在与否，而各种行政措施的构成则可以用于对不同行政价值的分布特征进行分析。

由此，代表行政价值体系结构的这种“一致性”的抽象内涵可以通过行政措施及其构成来具体衡量。其原因很明显，首先，只要是要求加以实现的需要，在得到行政系统的肯定或确认之后，就会有一定结构的行政措施发生；其次，凡是出现了某种结构的相关行政措施，便意味着有某种价值需要要求加以实现；其三，特定结构的行政措施只能是具有特定结构的行政价值客体属性与价值主体需要在行政实践过程相互作用的结果与表现；最后，特定环境下全部行政措施组合的结构就是该环境下特定行政价值体系结构的直接体现形式。

在笔者看来，日常的行政措施或者说行政输出基本上可以归纳为三大类，即财

<sup>①</sup> 陈世香，行政价值研究-以美国中央政府行政价值体系为例[M]。北京：人民出版社，2006，67-71。

政支出因素、组织设置因素与行政规制因素。相应地，可以用以分析行政价值体系结构的指标体系构成主要也包括这三方面的因素。

(1) 行政机构设置及其构成。行政机构是行政价值赖以发生与实现的载体与基本工具。特定环境下行政价值体系的结构或分布特征首先要从行政机构的实际结构中得以体现。该指标主要涉及行政系统的组织因素，主要包括有无行政机构的设、撤、并事件发生，不同机构的人员编制规模及其变迁，各类机构的规模比例关系及其变迁，等等。

(2) 行政规制规模及其结构。所谓行政规制，是有关权力机关为履行行政职能，实现行政任务而制定的各种具有强制性约束力的法律、规章与其他政策规范的统称。行政规制是行政权力机关为履行行政职能而使用的一种常见的行政措施，尤其是在实现普遍性的行政价值目标时在现代法制社会中。而且，相对于其他行政行为，从统计学上讲，行政规制是一种更便于收集与研究的经验对象<sup>①</sup>。具体地，行政规制指标应该包括特定环境下行政规制的规模及其变迁，各类行政规制的规模比例及其变迁，等等。

(3) 财政支出规模及其结构。在任何时代，任何行政价值的实现都需要有一定的物质基础作为保障。原因很简单，一般来说，尤其是在市场经济环境下，行政人员需要工资，行政组织需要物质设备，行政价值的实现需要物质载体。所有这些都可以归纳为行政系统的财政支出，也就是所谓用以生产非市场产品的财政投入。毫无疑问，行政系统的财政支出结构是特定环境下行政价值体系的经济表现形式，也是行政价值体系最为便利的衡量指标。事实上，现代西方经济学界，乃至在西方国家会计领域，主要用国家财政支出或说财政投入来度量与评价政府的产出。<sup>②</sup>一般地，该指标主要包括不同项目财政支出的比例结构及其变迁，同一项目财政支出规模的历史变迁，总体财政规模的历史变迁，等等。

当然，从理论上讲，对于不同的行政价值体系，要想较为全面的对其结构特征进行分析，就必须对所有上述指标进行分析。不过，由于这些指标都可以从某一个侧面较全面地反映出特定环境下行政价值体系的基本结构，更由于统计资料

<sup>①</sup> 然而，另一方面，行政规制往往数量庞杂，且种类繁多。更麻烦的是，许多国家的行政规制缺乏系统的资料保存。一旦要对这类资料进行全面的分析，往往会既显得复杂，也几乎不可能。正因为如此，本文在对有关大陆中央政府行政价值体系进行结构分析时，不得不放弃了这类资料的分析。不过，笔者坚持认为，行政规制仍然是进行行政价值体系结构分析的有效指标之一。因此，在本部分分析中，行政规制仍然应该构成行政价值体系结构分析的基本指标。

<sup>②</sup> [美]查尔斯·沃尔夫：《市场或政府：权衡两种不完善的选择/兰德公司的一项研究》。谢旭译。北京：中国发展出版社，1994。第46-47页。

不太全面或不同指标所拥有的经验材料的全面性程度不一样等原因，在对不同环境主要是不同时期行政价值体系的结构进行分析时，就应该根据具体情况进一步确定重点，有选择地分析指标。具体地，本文采取量化指标研究方法，以政府组织设置及其结构、政府规制规模及其结构、财政支出规模及其结构等三项指标的历史演化数据为基本分析指标，定量分析 1978 年以来中国大陆政府价值体系各种成分性构成的相对规模及其历史变迁情况。不过，由于研究结果的会议论文性质以及研究过目所限，本文将主要集中于财政支出规模及其结构这一指标的研究，至于组织设置及其结构、政府规制规模及其结构这两项指标则只是作为辅助性指标仅补偿研究。

### 三、经验分析

自 1978 年以来，大陆经济经历了一个长期高速发展时期，政府财政收支规模也急剧扩张，甚至超过了国民经济总量的增长水平。根据研究需要，我们可以运用大陆政府财政报表中有关功能分类指标对应上述各项政府价值。

#### （一）大陆政府财政支出的价值归类

（1）经济建设费用，对应着经济-文化秩序维持与发展价值；

（2）社会文教费用，对应着社会公平（公正）价值；

（3）政治统治费，包括国防费用与外交外事支出、公检法司支出，对应着国家安全与政治秩序价值；

（4）行政管理费，对应着行政系统整体性功能优化（效率）价值。

不过，在统计口径上，大陆财政报表中，外交外事支出和公检法司支出都包含在行政管理费里面。这就使得运用官方统计数据进行分析时，存在着如何区分国家安全与政治秩序价值、系统整体性优化（效率）价值的财政支出体现问题。为了研究的方便，由于近几年的数据表明，在构成大陆政府财政支出项目中的行政管理费项目的两类项目之间，也就是与国家安全和政治秩序价值有关的外交外事支出及公检法司支出之和对于传统意义上的行政管理费用——行政经费之比值基本保持在 1：1.5 左右。为此，本文将官方行政管理费总量的 2/5 纳入国家安全与政治秩序价值实现支出费用，而将官方行政管理费总量的 3/5 计为直接用于衡量大陆政府整体性功能优化（效率）价值实现程度。

如此一来，我们可以将大陆官方发布的有关政府功能性支出结构图表<sup>□</sup>调整如下，

表-1（单位：亿元）

年 份	合计	经济建 设费	社会文 教费	政治统 治费	国防费 <sup>②</sup>	行政经费	其他支出
1978	1122.09	718.98	146.96	189	167.84	31.74	35.41
1980	1228.83	715.46	199.01	224.05	193.84	45.32	44.99
1985	2004.25	1127.55	408.43	259.95	191.53	102.64	105.68
1989	2823.78	1291.19	668.44	405.97	251.47	231.76	226.42
1990	3083.59	1368.01	737.61	456.13	290.31	248.74	273.1
1991	3386.62	1428.47	849.65	495.91	330.31	248.41	364.18
1992	3742.2	1612.81	970.12	563.22	377.86	278.05	318
1993	4642.3	1834.79	1178.27	679.50	425.8	380.56	569.18
1994	5792.62	2393.69	1501.53	889.78	550.71	508.61	499.01
1995	6823.72	2855.78	1756.72	1035.34	636.72	597.92	577.96
1996	7937.55	3233.78	2080.56	1194.17	720.06	711.17	717.87
1997	9233.56	3647.33	2469.38	1356.11	812.57	815.31	945.43
1998	10798.18	4179.51	2930.78	1574.81	934.7	960.16	1152.92
1999	13187.67	5061.46	3638.74	1884.64	1076.4	1212.36	1390.47
2000	15886.5	5748.36	4384.51	2314.83	1207.54	1660.93	1777.87
2001	18902.58	6472.56	5213.23	2847.04	1442.04	2107.49	2262.26
2002	22053.15	6673.7	5924.58	3348.31	1707.78	2460.79	3645.77
2003	24649.95	6912.05	6469.37	3784.37	1907.87	2814.76	4669.4
2004	28486.89	7933.25	7490.51	4408.80	2200.01	3313.19	5341.14
2005	33930.28	9316.96	8953.36	5079.90	2474.96	3907.40	6672.66

## （二）大陆政府各项功能性财政支出的相对量表及分析

<sup>①</sup> 主要数据来自：<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2006/indexch.htm>。其中，根据本文分析的理由，政治统治费=国防费+行政管理费\*0.4；行政经费=行政管理费\*0.6。也就是说，政治统治费包括了国防费、外交外事支出和公检法司支出等费用。

<sup>②</sup> 国防费已经包含在表格的政治统治费之中，这里列出只是起参照作用。

由表-1，可以推算出有关大陆政府 1978 年以来各项功能性财政支出的相对量表。如果以功能性支出占总支出的比值为衡量指标，则可以推算出以下图表。

表-2（单位：%）

年 份	合计	经济建 设费	社会文 教费	政治统 治费 <sup>①</sup>	国防费	行政经费	其他支出
1978	100	64.08	13.10	16.84	14.96	2.83	3.16
1980	100	58.22	16.20	18.23	15.77	3.69	3.66
1985	100	56.26	20.38	12.97	9.56	5.12	5.27
1989	100	45.73	23.67	14.38	8.91	8.21	8.02
1990	100	44.36	23.92	14.79	9.41	8.07	8.86
1991	100	42.18	25.09	14.64	9.75	7.33	10.75
1992	100	43.10	25.92	15.05	10.10	7.43	8.50
1993	100	39.52	25.38	14.64	9.17	8.20	12.26
1994	100	41.32	25.92	15.36	9.51	8.78	8.61
1995	100	41.85	25.74	15.17	9.33	8.76	8.47
1996	100	40.74	26.21	15.04	9.07	8.96	9.04
1997	100	39.50	26.74	14.69	8.80	8.83	10.24
1998	100	38.71	27.14	14.58	8.66	8.89	10.68
1999	100	38.38	27.59	14.29	8.16	9.19	10.54
2000	100	36.18	27.60	14.57	7.60	10.45	11.19
2001	100	34.24	27.58	15.06	7.63	11.15	11.97
2002	100	30.26	26.87	15.18	7.74	11.16	16.53
2003	100	28.04	26.24	15.35	7.74	11.42	18.94
2004	100	27.85	26.29	15.48	7.72	11.63	18.75
2005	100	27.46	26.39	14.97	7.29	11.512	19.67

由图-2，我们可以发现，自 1978 年以来，大陆政府价值体系在结构上呈现出以下几个值得注意的发展特征。

<sup>①</sup> 这里的政治统治费包括国防费、外交外事支出和公检法司支出等费用。国防费的列出只是起参照作用。

(1) 与国家安全 and 政治秩序价值相对应的政治统治费相对比值长期保持总体上的稳定。除了少数特殊时期，比如 20 世纪 80 年代初期，由于自卫反击战这一众所周知的原因，国防费比值过大，使得政治统治费达到近 30 年来的最高峰值。此后，国防费一度下降，但由于外交外事支出，尤其是公检法司开支的增大，弥补了这一减少，使得政治统治费长期维持在 15% 这一均衡点上下浮动。后者的原因主要是由于大陆法制化进程导致公检法司开支的加大。同期的外交外事支出虽然绝对量在增长，但是相对量基本保持稳定，对政治统治费的影响不大。这表明，国家安全与政治秩序类价值在大陆政府价值结构中的现对比值地位处于长期稳定状态，甚至似乎存在着一个均衡点。这个均衡点的数值目前趋近于 15%。这又似乎意味着，近 30 年来，这类财政支出所对应的国家安全与政治秩序价值在大陆政府价值体系中的地位长期没有处于核心地位。

(2) 与经济-文化秩序维持与发展价值相对应的经济建设费用在整个大陆政府支出中所占比值总体上趋于不断下降。由表-1 不难发现，经济建设费的绝对量不断攀升，由 1978 年的 718.98 亿元一路上升到 2005 年的 9316.96 亿元，升幅高达 11.96 倍。然而，表-2 却明确显示，这类费用的相对比值却是总体上一路降低。1978 年，其所占比值为 64.08%，这也是最近 30 年间最高峰值。到 2005 年，这一比值为 27.46%，降幅高达 57.15%，现有比值仅为高峰期的 42.85%。另一方面，这类费用在整个大陆政府财政支出中所占比值始终占据第一位。而且，对大陆中央政府机构改革的资料分析，我们也不难发现这一类似现象。也就是，尽管经济机构始终是政府机构改革重点，但是，经济类部门始终占据着多数。这表明，一方面，迄今为止，经济-文化秩序维持与发展价值始终占据大陆政府价值体系核心地位。但是，另一方面，这一价值所占核心地位受到挑战。

(3) 与社会公平（公正）价值相对应的社会文教费所占比值呈现出总体上不断上升的趋势。在 2000 年上升到近 30 年间的最高峰值之前，这一支出的相对比值一直攀升。但达到 2000 年 27.60% 这个最高峰值之后，其所占比值又呈现出回调趋势，一路下降到 2003 年的 26.24%，此后止跌回升。鉴于中国共产党以及现任政府的核心政策主张的转型，尤其是和谐社会政策路线的提出和逐步实施，26-27% 这个比值应该不会是大路政府财政开支中社会文教费的最高比值峰值。但是，究竟如何发展，目前还难以定论。可以判定的是，由于这类支出所占比值已经由 1978 年的 13.10% 上升到 2000 年峰值点的 27.60%，升幅高达 110.69%，

而且，这类支出所占地位由 1978 年的第三位上升到第二位。尤其值得注意的是，不仅在 1985 年这类支出的地位就已经上升到第二位，此后长期稳稳占据这一位置，而且，这类支出与经济建设费类支出的差距也由 1978 年的仅为后类支出的 20.44% 上升到 2005 年的达到该类支出的 96.1%，可说是相差无几。根据世界主要国家政府支出结构一般发展趋势分析，结合当前大陆政府“和谐社会”政策路线的提出和逐步实施这一重要现实，笔者认为，我们可以预见，在不久的将来，如果继续保持社会稳定，以实现社会公平（公正）价值为直接目标的政府支出费用类型将会超过经济建设类以及其他任何种类的支出类型，成为大陆政府财政支出的最重要构成部分。这也意味着，社会公平（公正）价值正在成为大陆政府价值体系机构的重心。

（4）值得注意的是，与行政系统整体性功能优化（效率）价值相对应的行政经费类支出也在不断攀升，而且增幅高居各类支出的增幅之首。一般地，由于效率价值的高低与相对应费用支出规模的大小是成反比例关系的<sup>①</sup>，这似乎意味着大陆政府体系价值结构中的整体性功能优化（效率）价值呈现出劣化趋势，简言之，就是效率不断恶化的趋势。对于这一点，似乎与一般判断相违背。尤其是，瑞士洛桑管理学院今年 5 月 10 日颁布的 2007 年《国际竞争力年度报告》把中国政府的竞争力排名提升到第八位，总体排名提升到第 15 位<sup>②</sup>。尽管这一排名有争议，这也足以说明，有关财政支出结构的分析还不能完全说明大陆政府效率价值的真实实现情况。不过，一方面，行政经费所占比值的长期不断提升，而且高达政府财政支出总量的 11.63% 这一远远超过先进国家可能达到的比重水平，这些仍然足以警示，大陆政府机构改革之路还得继续进行，政府效率还有提升的潜力。另一方面，这或许还表明，在中国大陆这样的由计划经济体制向市场经济体制过渡、并且实行政府主导型赶超战略的发展中社会，政府的规模要经历一个扩张过程。

（5）以上都是从相对量值进行分析，主要是围绕与不同价值类型相对应的政府财政支出类型之间的比较分析展开。但是，我们如果进一步分析表-1，就会很容易发现，1978 年以来，大陆政府各类财政支出类型的绝对总量都在迅猛增长。具体地，经济建设费支出由 1978 年的 718.98 亿元上升到 2005 年的 9316.96

<sup>①</sup> 陈世香，行政价值研究——以美国中央政府行政价值体系为例[M]。北京：人民出版社，2006，178。

<sup>②</sup> 刘国远，新华网 5 月 10 日电：洛桑国际管理学院报告显示中国内地竞争力排名继续上升，[http://news.xinhuanet.com/world/2007-05/10/content\\_6080530.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2007-05/10/content_6080530.htm)。

亿元，升幅高达 11.96 倍，社会文教费、政治统治费、行政经费三者的升幅更是分别高达 59.93 倍、25.88 倍和 122.11 倍。同期的大陆政府财政支出规模增长了 29.24 倍，而 GDP 和 GNP 则分别增长了 49.23 倍和 49.47 倍<sup>①</sup>。由此可见，我们可以推论，一方面，从财政支出规模来看，大陆政府各类财政支出的增长都是随着国民经济的高速增长而出现的扩张，而且总体财政支出规模增长速度要低于国民经济规模的增长。这似乎印证了著名的工业化时期政府规模随着经济发展而扩张的瓦格纳法则。另一方面，就财政支出不同构成成分而言，经济建设费支出规模增幅最小，政治统治费支出规模增幅次之，而社会文教费支出和行政经费支出规模增幅则高于同期政府财政支出规模与国民经济规模的增幅。其中，尤其值得注意的是，行政经费增幅高居大陆政府各类财政支出增幅之首。这些表明，大陆政府各类财政支出相对应的价值类型在整个政府价值体系中的重要性程度处于一个动态的变迁过程。

#### 四、结论

经由以上分析，我们可以得出以下结论，

（1）是大陆政府价值体系总体规模随着国民经济的增长而不断扩张，正在经历一个其他发达国家已经经历过的工业化阶段政府价值体系规模膨胀阶段。这一点，正与瓦格纳法则所推测的工业化国家政府规模发展理论相一致。不过，各类价值规模的扩张速度以及相互关系的转变似乎表明，这一扩张过程速度空前；而且，不过类型价值规模的扩张趋势，尤其是国家安全与政治秩序价值的发展事实又似乎表明，各类公共服务类价值规模的扩张出现了接近某种意义的均衡点的迹象。这些表明，除了本来就不属于公共服务价值类型的效率价值较为另类外，公共服务类价值的扩张趋势似乎表明中国大陆地区正接近于达到工业化扩张所带来的公共价值规模极限值或者说均衡点。

（2）在这一总体扩张过程中，不同价值类型之间出现了相对地位转变的倾向。或者说，在大陆政府价值体系结构中，目前正经历着一场价值结构重心转移。尤其是国家安全与政治秩序价值、经济-文化秩序维持与发展价值以及社会公平（公正）这三类公共服务性价值之间，出现了国家安全与政治秩序价值规模趋于

<sup>①</sup> 1978 年大陆地区 GDP 与 GNP 数值均为 3645.2 亿元，而 2005 年这一数值分别上升为 183084.8 亿元和 183956.1 亿元，因此，其升幅分别达到 49.23 倍和 49.47 倍。数据源自中国统计年鉴，参见：<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2006/indexch.htm>。

稳定化，而社会公平（公正）价值与经济-文化支出维持与发展价值之间处于核心地位替代性转换的发展趋势。尽管这一趋势尚难预料，结合大陆政府最近五年的政策主张的变迁，以及发达国家政府发展实践，我们还是可以推测，如果当前的各种国际国内条件保持稳定，在大陆政府价值体系中，社会公平（公正）价值正在取得核心地位。

（3）大陆政府整体性优化（效率）价值存在进一步提升的很大余地。上述分析表明，大陆政府行政经费的扩张速度不仅远超国民经济发展速度，而且高居各类财政支出增幅之首。这表明大陆政府整体性优化价值实现程度不高，政府运行成本过高，效率还较为低下。这也正是 30 年来大陆政府始终追求政府机构改革，尤其是近两届政府把行政管理体制改革列为行政改革核心任务的基本动因。

（4）行政价值视角与理论体系的提出，有助于并且能够用于分析大陆政府近 30 年来所经历的发展现实和面临的问题与挑战。上述分析表明，运用价值分析，可以简明清晰地解释近 30 年来大陆政府财政支出规模和结构发展演变的实质和内在动力机制。这表明了行政价值理论的生命力和发展的必要性。

## 五、参考文献

- 1、陈世香，西方行政价值研究的历史与现状分析[J]，政治学研究（季刊），2004（1）。
- 2、陈世香，行政价值体系演化及其历史-生态研究方法初探[J]，湖北行政学院学报，2004（5）。
- 3、陈世香，行政价值研究：紧迫性、困境与路径选择[J]，《党的执政能力与政府能力研究》（文集），中央文献出版社，2005（6）：457-461。
- 4、陈世香，论行政价值的生态分析架构[J]，美中公共管理，2005（10）。
- 5、陈世香，行政价值研究：以美国中央政府行政价值体系为例[M]。北京：人民出版社，2006。
- 6、杜齐才，价值与价值观念[M]。广州：广东人民出版社，1987。
- 7、余谋昌，生态学哲学[M]。昆明：云南人民出版社，1991，
- 8、王玉樑等编，中日价值哲学新论[C]。西安：陕西人民教育出版社，1994。
- 9、王玉樑等编，价值与发展[C]。西安：陕西人民教育出版社，1999。
- 10、李连科，价值哲学引论[M]。北京：商务印书馆，1999。
- 11、彭文贤，行政生态学[M]。台湾：三民书局修订版，1992。
- 12、任晓，中国行政改革[M]。杭州：浙江人民出版社，1998。
- 13、[美]F.W.雷格斯，行政生态学[M]。金耀基编译。台湾：商务印书馆股份有限公司，1985。
- 14、王伟.行政伦理学概述[M]。北京：人民出版社，2001。
- 15、张康之.寻找公共行政的伦理视角[M]。北京：中国人民大学出版社，2002。