

公共价值管理理论及其在中国语境下的应用研究

韩兆柱 翟文康*

【摘要】兴起于治理时代的公共价值管理理论是以公共价值为基础的公共管理理念，它超越了传统公共行政和新公共管理理论，也将成为未来公共管理的主导理论之一。公共价值的概念是多元且抽象的，公共价值发展到公共价值管理是质的飞跃，是公共管理途径的创新。公共价值管理的核心目标是创造公共价值，通过网络化治理构建公共政策或服务的递送机制，用公共价值失灵判断公共政策或服务的有效性，完成公共价值从认知、创造到评估的整个过程。公共价值管理理论的优越之处与我国公共管理实践是相契合的，对于我国公共管理大有裨益，我们可以将公共价值管理理论核心思想应用到我国公共管理中，进行公共管理价值重构、公共价值创造的流程设计、政府管理工具创新、公共服务递送机制的构建。

【关键词】公共价值；公共价值管理；应用研究

一、引言

20世纪90年代后期，在全球化、后工业化、信息化等多种因素推动下，西方公共行政学进入理论的活跃期，这既是对现实问题的反映，也是与时代发展的紧密契合。从“钟摆”运动角度看，西方公共行政学理论中，从传统公共行政理论、新公共行政理论、民营化理论、民主行政理论、新公共管理理论到新公共服务理论、整体性治理理论的发展体现出价值理性与工具理性日趋融合的特点；从理论困境角度看，20世纪末，市场化、私有化的政府改革陷入困境，在理论上的体现就是新公共管理理论式微，政府改革的方向急需新的理论作为指导，学术中的理论研究需要开辟新的天地，我们逐步由新公共管理阶段

转入到后新公共管理阶段，单一向多元转变、简单向复杂转变、竞争向合作转变、科层向网络转变是这一进程的特点；从时代发展角度看，统治时代、管理时代已然成为过去，我们正迎来治理的新时代，在治理时代背景下涌现出了较多的公共治理理论，如新公共服务理论、网络（化）治理理论、整体性治理理论、数字治理理论、公共价值管理理论。其中，公共价值管理理论实现了价值理性与工具理性的融合，为政府改革、社会治理探索了新的路径，在治理背景下实现了公共价值与公共管理的完美结合，它“逐渐成为近来西方公共行政学界探讨的热点，公共价值作为其核心的概念工具也已然成长为西方公共行政学的重要关键词（Iestyn Williams and Heather Shearer, 2011）”，斯托克（Stoker）称之为“指导公共管理实践的大理论（Gerry Stoker, 2006）”。本文在立足中西方学者研究的基础上，系统地介

* 韩兆柱：燕山大学公共管理学院教授，hanzhaozhu@163.com；翟文康：厦门大学公共事务学院行政管理专业硕士研究生。基金项目：本文为国家社会科学基金一般项目《京津冀生态治理中的府际关系研究：基于整体性治理的分析框架》（16BZZ076）的阶段性成果。

绍公共价值管理理论的主要内容，并探索这一前沿理论在中国语境下的适用性与具体应用，为我国的公共管理理论提供理论借鉴。

二、公共价值管理理论的主要内容

(一) 公共价值的创造过程

1. 认知公共价值

认知公共价值是创造公共价值的关键一步，公共价值应当如何被定义和认知涉及两个关键问题：一是特定社会行动者的程序性问题，即谁是公共价值相应的仲裁者：政府是为顾客、公民还是纳税人服务？二是公共价值相应的仲裁者将会接受什么样的政府绩效的实质性问题。减少花费？增进组织产出的数量与质量？满足顾客？还是实现所期望的社会产出？认知并识别出公共价值何时、如何被公共部门所创造，如果没有公共管理者所寻找的公共价值概念和他们在创造公共价值过程中所成功应用的工具，那么公共组织就不能理性地、有目的地运转，因此发展公共价值的概念并进行绩效测量是非常必要的。但是在公共价值测量中也遇到了哲学、技术和政治方面的阻碍：（1）出现哲学问题是因为什么构成了公共价值，其本质是一个规范性问题；（2）出现技术性问题是因为那些负责创建和测量公共价值的人必须能够构建一个可靠的桥梁使得哲学概念转换到一个实证上可观测的现实价值；（3）出现政治性问题是因战略三角将公共价值与国家权威、支持与合法性结合在一起，这个框架创造了一个范围，可以提供新的公共价值观念挑战旧的观念，这在政治过程上会导致一些重要的公共价值观和利益被忽视。

2. 创造公共价值

公共价值的创造是一个过程，公共管理者在新情况、新环境背景下，对组织的公共价值进行多维度的诠释，通过政治协商网络的构建探寻公众对政府的期望和公众的偏好。在创造公共价值的过程中，首先，公共管理者需要抓住新机会确定新的公共价值；其次，公共管理者应当积极争取外部的支持，使得组织的工作目标具有合法性；最后，公共管理者应当提高组织的能力以实现新目标，组织的运作能力强调的是公共管理者运用好组织的内部资源，提高组织运作能力，实现公共价值。我们需要注意，“实现公共价值，既不依赖于政府垄断，也不依赖于市场竞争，而应该是在公共性规范的基础上通过政府与来自营利部门和非营利部门等的公平竞争以达成一种有关责任、创新和治理绩效之间最好的平衡（马亭亭、唐兴霖，2014）”。

3. 评估公共价值

穆尔指出在公共价值系统中的过程评估与结果评估应用的必要性，“过程评估是必要的，第一，除了创造期望结果方面的工具性价值，某些过程的特性在公共部门中是有价值的；第二，如果目标是随着时间的推移对绩效加以改进，就需要获取那些关于机构做了什么及其产出的结果的信息（Mark H. Moore, 2013）”。穆尔提出沿着价值链来测量并评估绩效（见图1），所谓公共价值链，是指公共资产通过一系列的政策、项目或者活动转换为具有公共性的价值结果。沿着公共价值链进行测量的这个框架纠正了公共部门专注结果评估，忽视过程评估的现象，如果没有过程评估，公共部门就不能探索出产出方法得以了解通过创新能够增加什么工作并提高生产力。

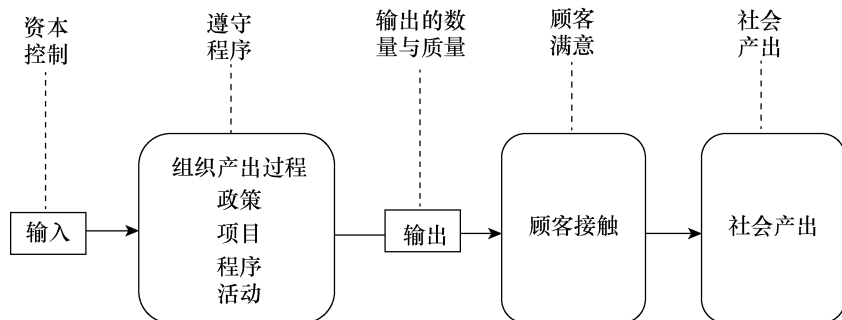


图1 价值链的测量

资料来源：Mark H. Moore. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

（二）公共管理者职能创新

“公共管理者应该主动在同公众的互动中识别和发现公共价值，并在与上级公共部门的互动中主动争取政治支持，营造有利的授权环境，积极整合必要的资源，最终实现公共价值的创造（杨博、谢光远，2014）。”因此，公共管理者在公共价值管理中起着中流砥柱的作用，从公共管理者角度探讨公共价值管理理论也不失为一大重点。

（1）公共管理者的角色。“公共管理者被视作一个探索者，即与其他人一起寻找、发现、定义并创造公共价值。与仅仅是为完成要求的目的来设计手段不同，他们变成了帮助发现和定义什么将是有价值去做的重要部门。简而言之，公共管理者变成战略者而非技术人员（Kelly、Muers、Mulgan，2002）。”在公共价值管理中，战略者、仲裁者、协调者往往是公共管理者的称谓。（2）公共管理者的关注点。关注公众的集体偏好，应是公共管理者的重点职能，公共价值是公众对政府期望和公众集体偏好的集合，因此，作为公共价值的创造主体，公共管理者应当关注公众集体偏好，从而更易识别出公共价值。（3）平衡效率、公平和责任。公共价值管理理论实现了对传统公共行政和新公共管理的超越，不仅关注组织运作的效率等经济问题，而且关注组织发展的公平等政治问题，并且更加强调组织在创造公共价值过程中对公民、纳税人、顾客、客户群体和利益相关者负责的责任问题，构建创造公共价值的问责制。

除此之外，穆尔还提出公共管理者在确定组织的公共价值之前必须要回答三个问题：“组织的工作目标是否有价值；这一目标能否得到政治和法律方面的支持；从组织管理和运行的角度来看，这个目标能否实现。由此，公共管理者的工作主要包括三个方面内容：一是判断其设想的工作目的本身的价值；二是积极争取外部的支持，使自己的工作目的具有合法性；三是提高组织的能力，以真正实现这些目的（Mark H. Moore，1995）。”

（三）基于公共价值的公共管理理念

穆尔提出了有关公共价值的管理理念的六大要点：“（1）价值是植根于个人的期望和感知的；（2）有各种各样的期望得到满足，一些是通过市场生产和分配的物品或服务，另一些是由公共组织提供或公民对政府机构期望的反思，这是公共管理者关注的核心；（3）公共部门管理者可以通过两种不同的活动来创造公共价值，一是把资金和权利委托给他们部署到生产的东​​西价值的特定客户和受益者，二是通过建立和运营一个满足公民期望的机构；（4）公共组织产品的生产和分配必须公平且有效，这些活动必须节约权利和资金的使用；（5）政策对于公共部门管理者正如企业计划书对于私人企业家；（6）公共管理者管理的环境将会变化，公民的期望将会变化，完成旧任务的方法也会变化，组织的任务环境也会转变（马克·穆尔，2003）。”基于公共价值的公共管理理念实际上是公共价值理念与公共管理实践活动的结合，由此，公共价值管理可以从四个维度进行解析，分别是：以公共价值为基础的战略管理；以公共价值为基础的绩效管理；以公共价值失灵为标准来判断公共政策与公共服务的有效性；以公共价值为基础的网络化治理。

（1）以公共价值为基础的战略管理，即公共价值与战略管理相结合。公共价值与战略管理的结合是由公共价值的特性决定的，公共价值是动态的，含义是多元的，是关注内外部环境变化的，是抽象的，因此，对公共价值的追寻、识别、创造就不能依靠传统的关注内部的管理理念或手段，而是依靠新型的、具有战略眼光的、关注组织内外部环境变化的、顶层设计的战略管理，穆尔提出“战略三角”模型（见图2），用以创造公共价值。在战略三角中，公共管理者根据内外部环境变化定义公共价值，寻求外部支持，以确定工作目标的合法性，并在组织内部提升运作能力达到公共价值创造的要求，这种内外部环境的关注与运用既是公共价值与战略管理的完美结合，也是创造公共价值的必然要求。

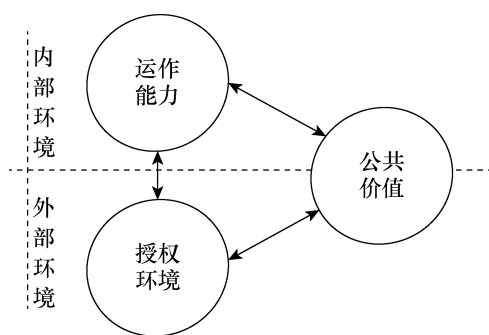


图2 战略三角模型

资料来源：改编自 John Benington and Mark H. Moore (2011) 的研究成果。

(2) 以公共价值为基础的绩效管理，即公共价值与绩效管理的结合。绩效管理是政府管理的一个重要方面，如果政府“既要维持对政策执行的控制，又要监督日常责任，那么，绩效管理就成为一个基本工具：必须集中了解绩效的主要方面，以便能够进行分权活动（Carter, *et al.*, 1992）”。但是新公共管理背景下的绩效管理具有更多的工具性特征，管理主义色彩浓厚。在绩效管理中，效率的重要性依然压倒公平，成为主要的绩效指标。这就“忽视了对于政府绩效合法性

而言最为本质的公共价值基础”（包国宪、王学军，2012）。因此，我们需要构建以公共价值为基础的绩效管理体系，一是在绩效指标内容与体系构建中要充分体现出公共价值的因素；二是公共部门绩效管理要以创造公共价值为目标与方向；三是公共价值要贯穿绩效计划、实施、评估、反馈、改进的全过程，并在不同阶段体现出不同的公共价值，即公共价值内涵的多元性。关于公共价值与绩效管理的结合，穆尔在公共价值的评估中有所论述。

(3) 以公共价值失灵为标准来判断公共政策与公共服务的有效性，即公共价值失灵与公共政策、公共服务相结合。波兹曼强调公共政策与服务中所蕴含的公共价值，主张用公共价值失灵来判断公共政策与公共服务的质量与效果。他认为，公共价值失灵的发生在于市场和公共部门都不能提供为实现核心公共价值所需的产品和服务，核心的公共价值不能在社会关系、市场和公共政策中体现出来。因此，他提出了“公共价值失灵模型”（public value failure model），用七个标准识别公共价值失灵（见表1）。

表1 公共价值失灵指标

公共价值失灵	定义	案例
价值表述和集合的机制	政治进程和社会凝聚力不足以确保公共价值的有效沟通和处理	美国国会年资体系与非竞争性区域的结合导致了几个在公民权和国家安全等问题持有激进价值观的委员会主席所强加的立法瓶颈
不完全垄断	尽管政府被认为垄断了公共利益，但也允许私人部门提供商品和服务	私营企业与外国私下达成的协议
利益囤积	公共商品和服务已被少数人所占据	限制公众使用指定的公共用地
公共价值的稀缺供给	尽管认知了公共价值并存在公共物品与服务的供给协议，但是由于供给者的缺乏，仍然不能提供服务	福利检验由于缺乏人员或电子检验技术的失灵而无法提供
短期行为威胁公共价值	当长期观察表明一系列行为反对公共价值，那么短期范围将被采用	考虑与娱乐和经济发展相关的重要问题的航道政策并没有考虑到环境变迁对野生生物的影响
资产的可替代性与公共资源保护的比较	即使没有令人满意的替代者，政策也集中在替代性（或赔偿）	在公共服务私有化中，承包商必须发布债券确保赔偿，但为公众安全提供非充足的保证
人类生存与尊严的威胁	生存的核心价值遭侵犯	人为的饥荒、苦役、政治监禁

资料来源：整理自 Barry Bozeman (2002) 的研究成果。

(4) 以公共价值为基础的网络化治理，即公共价值与网络化治理的结合。斯托克认为公共价值管理是网络化治理最合适的管理工具，同理，公共价值管理也通过网络化治理的手段实现

公共价值。斯托克是第一位将公共价值理论转化为一种新型的治理途径的学者，网络化治理重点应用于公共价值的供给，即公共政策与公共服务的递送机制的构建，公共价值的输出以政策、服务为实体，通过治理主体之间的网络伙伴关系，在信息技术的支持下满足公民的偏好与期望，实现公共价值。

综上所述，这就解释了治理语境下的公共价值理论，为什么被称为公共价值管理（国内学者较为认可这一称谓），一是因为首倡者马克·穆尔在初提“公共价值”这一概念时将创造公共价值与战略管理相结合；二是公共价值理论虽然置于治理的语境下，但是在公共管理领域中，学者们将公共价值与众多的公共管理理论、模型、工具相结合，用以创新公共部门的管理。公共价值管理是一个有关公共价值的管理理念，是一种基于公共价值的公共管理理论，是以公共价值为基础和目的的公共管理工具的创新，它是公共价值思潮的兴盛在公共管理领域的体现。

三、公共价值管理理论在中国语境下应用的可行性分析

“行政学研究只有面向本土经验，了解和解释我国的公共行政实践，才可能找到合适的分析中国公共行政实践的工具（何艳玲，2007）。’我们要想辨认出公共价值管理是否能够成为分析中国公共行政实践的有效、适当的工具，必须考察其在我国是否适用。

（一）价值评判或追求的多元化

国家“十三五”规划提出“创新、协调、绿色、开发、共享”的五大发展理念和24字社会主义核心价值观表明，我国发展所追求的不是单一价值，摒弃了唯GDP论，社会与个人的道德准则和价值取向也非一词可以概括。对于中国的公共管理而言，民主、法治、正义、公平、经济、效率、效益等多元价值因素是公共管理者所追求的，“以上价值因素只是不同价值类型的价值集的元素，而公共价值能够概括它们”（韩兆柱，2016）。因此，公共价值管理的新思想对于中国公共管理领域来讲既是亟须的，也是契

合的。

（二）社会结构网络化

全球化、后工业化进程中，社会结构逐渐走向网络化。我国正在这全球化与后工业化的浪潮中，“社会元素在变迁，是从单一到多元、简单到复杂、稳定到不确定性、秩序到无序、可预测性到不可预测性的变化”（韩兆柱、翟文康，2016）。社会结构逐步走向网络化，这就需要网络化治理方案的构建，而公共价值管理理论的倡导者斯托克将公共价值与网络化治理相结合，将公共价值转化为一种新型的治理途径，这本身就蕴含着网络化治理的思想，与我国网络化治理的走向是不谋而合的。

（三）治理时代的来临

党的十八届三中全会对于“推进国家治理体系和治理能力现代化”的提出标志着我国进入治理时代。在治理时代中，我国政府治理需要的是新理念，作为西方公共治理理论前沿之一，公共价值管理理论中对创造公共价值的追求是与我国政府治理相契合的，政府改革理念从管理走向了治理，该理论倡导的创造公共价值的思想为我国政府治理的目标或使命指明了方向。

（四）政府改革的需要

服务型政府的建设以满足公民需求、提供优质公共服务为主旨，这正符合公共价值管理理论所倡导的理念，另外，公共价值管理还主张公共管理者对公共价值创造的追求，公务员不仅需要维持政府运作、满足公民服务诉求，而且要努力在公共管理实践中为公民创造公共价值。公共价值管理理论不仅与服务型政府改革方向一致，而且其中的先进思想还能够借鉴到我国的服务型政府的建设中。在政府职能创新方面，吴春梅、翟军亮（2014）将公共价值管理理论中的理念创新、职能优化和路径拓展等思想很好地借鉴到我国政府职能转变中。

总之，公共价值管理理论在中国语境下的应用，是与我国价值多元化、社会结构网络化、治理时代背景、服务型政府改革相适应的，中国公共管理理论与实践层面需要公共价值管理，这种新理论的应用也是可行的。但是我们所应用的必然不是全部，而是与中国实际相契合的部分，例

如“公共价值集”、创造公共价值、以公共价值为基础的治理工具和以公共价值为基础的网络化治理。

四、公共价值管理理论在中国语境下的应用

罗伯特·达尔(Robert A. Dahl, 1947)认为:“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论,不能够立刻予以普遍化,或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合,必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定。”产生于美国的公共价值理论具有美国特色,不能直接照搬,需要与中国情境相结合。

(一) 价值重构:“公共价值集”的具体应用

创造公共价值的首要前提就是识别、认知公共价值,但是公共价值是一个抽象的概念,我们如何在公共管理活动中发现公共价值是一个亟待解决的问题,我们应回答在公共管理过程中什么是公共价值的问题?不同管理过程中所存在的公共价值是什么?波兹曼(Bozeman, 2002)承认公共价值内涵的多元性,从类型学的角度研究公共价值的构成。他的研究运用了基于公共行政或公共组织在哪些方面会影响公共价值的分类方法,将公共价值分为七类价值集:(1)与公共部门对社会贡献相关的价值;(2)与社会利益向公共决策转化相关的价值;(3)与公共管理者和政治家的关系相关的价值;(4)与公共行政与环境的关系相关的价值;(5)与公共行政内部组织相关的价值;(6)与公共管理者行为相关的价值;(7)与公共行政和公民的关系相关的价值。笔者以波兹曼等学者提出的“公共价值集”为基础,结合我国公共管理从管理环境、行政组织、决策、执行、管理对象到社会影响等公共管理流程,识别我国公共管理过程中所存在的公共价值。

公共组织应当关注外部环境,根据内外部环境变化作出决策、进行管理。公共管理者应当倾听公众意见,积极回应公民需求与偏好,管理者在面对公众的偏好与利益需求中应当保持中立态度,并成为利益协调者,协商与妥协,从而实现

利益均衡,最大限度地实现利益相关者的价值。因此,在与外部环境相关的价值中,倾听公众意见、回应性、利益均衡、妥协、中立应是具体的公共价值。公共组织是公共管理的主体,公共行政内部组织的构建也是关键,组织的稳健性、适应性、可靠性、创新性、效益、对风险的准备等是考察一个组织价值性的指标。基于公共组织内外部环境,公共管理者可以作出决策,实现社会利益、需求向决策的转变,决策过程中的多数原则、民主、人民意志、共同选择、公民参与、保护个人权利应成为首要参考的公共价值。公共管理者在执行政策过程中,管理者行为或个人素质对执行过程影响较大,责任、专业精神、诚实、道德、伦理、正直是需要考察的公共价值。公共管理者的公共管理全过程应当说是一直在处理与管理对象——公民的关系,公共行政与公民关系的相关价值是公共价值的重要组成部分,具体可以描述为公民导向、及时性、合理性、合法性、回应性、友好对话、公民参与、公平、公正、法治、正义。在我国的公共管理中,我们还经常关注社会影响或效益,公共组织所实施的管理活动对社会的影响或贡献也应当是重要的公共价值,公共利益、社会凝聚力、人的尊严、可持续性、对未来的关注、政权稳定性应当是这一过程中具体的公共价值。

总之,虽然公共价值是抽象的,但是它可以具体到每一个管理过程,并与实际相结合产生相适应的具体的公共价值,我们可以用以上分析的价值作为指标考察公共管理过程的公共价值实现程度。

(二) 流程设计:如何创造公共价值

公共价值管理理论提出创造公共价值的认知—创造—评估的三大过程,但是这三大过程实施起来较为模式,我国公共管理应当借鉴这三个基本过程,设计新的创造公共价值的流程。在设计流程之前,我们应当探讨我们政府角色定位与公共管理者职能创新的问题。产生于西方的公共价值管理理论提出政府应当是公共价值的创造者与公共管理的战略家,公共管理者的使命是追求并创造公共价值,我们只有定位好政府角色与公共管理者职能,才能设计好相适应的

创造公共价值的流程。我国如今正如火如荼地建设服务型政府，政府的角色是服务者，服务的供给是公共价值实现的一部分，所以我们的政府角色应当更完善些，既要提供服务，还要创造公共价值。政府需要更加注重与社会、市场合作关系的构建，求同存异，构建基于信任、合作的共同价值。在公共领域创造公共价值，实质上是将公共价值与某一具体领域相结合，通过上文考察，公共价值的概念是多元的、抽象的，所以认知公共价值是要弄清楚每一领域中公共价值的具体体现；公共价值的供给是需要公共政策与公共服务的递送网络构建，是否实现了价值，我们还需要进一步评估。因此，笔者结合我国公共管理实际，将创造公共价值大致分为以下五个步骤：（1）认知并辨析公共价值在某一具体公共领域（如经济管理、教育管理、社会保障）中的内涵；（2）探寻公共价值在这一公共领域中的具体表现；（3）围绕公共价值创建公共政策或公共服务目标；（4）通过公共政策与公共服务的供给在具体的公共管理实践中落实公共价值；（5）在政策执行、服务递送中不断评估公共价值是否得以实现。另外，公共价值从认知、供给、评估的过程对政府提出了特定的要求，“公共价值的定义和发现要求政府建立与公众互动的平台，尊重公众偏好；公共价值的供给要求政府引导公众参与，追求公共服务精神；公共价值的实现要求政府担当元治理的角色，成为公共价值的护卫者”（董礼胜，2015）。

（三）工具创新：以公共价值为基础的政府管理工具探索

自从新公共管理运动以来，政府工具日益成为公共管理研究的焦点问题，20世纪80年代以后，中西方学者关于政府工具的研究成果如雨后春笋般，如胡德的《政府工具》（1983）、彼得斯和尼斯潘的《公共政策工具》（1998）、张璋的《政府治理工具的选择与创新》（2001）、陈振明的《政府工具导论》（2009）等。这些研究成果使得对政府工具的探索大跨步式地发展，但是新公共管理背景下的政府工具研究以公共选择理论为理论基础，更多地具有管理主义、市场化的色彩。21世纪以来，新公共管理陷入困境，新公共管

理指导下的政府工具也会面临着失败的危险，所以在治理时代探索政府工具的创新问题，我们应当立足在公共价值理论背景下，构建以公共价值为基础的政府工具。马克·摩尔实现了公共价值与战略管理、绩效管理的结合，战略三角能够有效地实现公共价值，绩效评估是考察公共价值的实现程度的重要工具，战略管理与绩效管理全过程无不体现出公共价值。除此之外，我们还要构建以公共价值为基础的全面质量管理、目标管理、流程再造、标杆管理、合同承包、特许经营等新型工具，这些工具的应用过程体现出公共价值因素，工具的目标是为了创造公共价值，赋予了政府工具以新的生命，避免了工具失败。

（四）治理机制：网络化治理支持下的公共服务递送机制

公共价值管理理论主张建立开放、灵活的公共服务获取和递送机制，这是供给公共价值的具体策略，在这里，信息技术与合作、信任关系成为网络构建与公共服务供给的关键，信息技术是硬件支撑，治理主体之间的伙伴关系构成了一个网络平台。这种网络关系是在相互尊重与共享学习的环境下形成的，人们会被这种网络与伙伴关系所驱动，而不是依靠制度控制与激励手段，所以公共价值管理的优势就在于对如何满足效率、责任和公平的挑战提出了新的见解。网络将政府、企业、社会组织、公民联结起来，在网络中，各大行为主体地位平等、相互依赖，在目标追寻中，求同存异、协商妥协，通过合作的方式行动起来。霍纳和黑兹尔（Horner、Hazel，2005）认为，“公共价值可以通过经济繁荣、社会凝聚和文化发展等途径来创造，公共价值——如更好地服务、增强信任或社会资本、减少或避免社会问题——由公众决定。公众通过参与和协商等民主过程——而不仅仅是通过投票箱——来决定公共价值”。所以，公共价值的创造需要公民的参与、协商，政府或公共管理者在其中扮演调控者的角色，公共管理者收集来自公众偏好、期望、需求方面的信息，通过整合确定公共部门的目标，根据各大治理主体的特性集结起来，构成网络，充分利用各主体的资源，实现公共政策或公共服务的供给。就我国而言，我们也应当借

鉴这一流程,构建网络状的公共服务递送体系,助力服务型政府建设。

综上所述,公共价值管理理论在我国的应用需要与我国政府改革相结合,这样才能辩证地、有选择地加以应用。该理论在我国的应用中,我们要重视公共价值失灵的问题。一是要利用公共价值失灵模型来评估公共政策执行与公共服务供给的质量,改进波兹曼提出的公共失灵标准;二是要在微观层面上测量公共价值。

五、评价:超越传统公共行政、新公共管理的公共价值管理理论

“一种新的超越传统公共行政和新公共管理的公共行政运动正在出现,这个运动是对网络化、跨部门的挑战和先前公共行政途径的缺陷的回应。在这个新途径中,超越效率与效益的价值,尤其是民主价值观占主导地位(John M. Bryson、Barbara C. Crosby、Laura Bloomberg, 2014)。”这个

新的公共行政运动就是公共价值管理的兴起,它超越了传统公共行政和新公共管理,因为它不仅关注经济效率和短期产出,而且还能引导和兼顾中长期结果和服务、合法性、责任、信任等。而且,有学者指出,公共价值管理是最适合网络化治理的管理模式,阿尔福德和休斯认为,公共价值范式将会是将来公共管理的新范式(John Alford, Owen Hughes, 2008)。笔者在前人研究的基础上较为系统、全面地梳理了传统公共行政、新公共管理与公共价值管理的差异之处,也即公共价值管理对传统公共行政、新公共管理的超越之处(见表2)。总之,公共价值管理作为一种正在出现的公共行政研究新途径必将改善公共行政的理论与实践状况,公共价值管理作为一种不同于传统公共行政、新公共管理的新范式必将成为未来公共管理的主导范式,公共价值管理作为一种超越传统公共行政、新公共管理的新理论,必将以其创新之处指导未来的公共管理改革实践。

表2 公共价值管理与传统公共行政、新公共管理的比较与超越

	传统公共行政	新公共管理	公共价值管理
现实背景	工业化、城市化、现代公司的崛起,专业化,相信科学,担忧主要市场失败,经历了大萧条和第二次世界大战,对政府的信任	关注政府失灵,对“大政府”不信任,相信市场机制的有效性,相信理性行为,权利下放	关注市场、政府、第三部门以及公民社会的失灵,关注所谓的不道德问题,不平等状况加剧,“空心化”或被弱化的国家,下降的公民权,网络和合作治理,先进的信息和通信技术
理论背景与方法	政治理论、科学管理、实用主义	经济学理论,实证主义社会科学理论与方法	民主理论,公共管理和非营利组织管理理论,更多样化的研究方法
人性假设	全面理性、“行政人”	经济理性与工具理性,自利的“经济人”决策者	形式上的理性,受到多重因素(政治的、行政的、经济的、法律的、道德的)的考验,相信超越狭隘自利的公共精神,“合理的人”受到对话和审议过程的影响
公共物品、公共价值与公共利益的定义	由民选官员或技术专家决定	由民选官员或通过聚合个人偏好的证据支持的消费者的选择	尽管政府有一个特殊的作为公共价值担保人的角色,公众被视为会远远超出政府;共同利益由广泛的包容性对话和协商所决定,被民主和宪政价值所告知
政治角色	选举州长并由其确定政策目标	选举州长并由其确定政策目标;授权管理人;在使用特定工具周围的行政政治	包括确定政策目标通过对话和协商的“公共工程”;民主是“一种生活方式”
公民角色	投票人、客户、选民	顾客	被视为问题解决者和合作创造者的公民积极地参与到由公众所认定的价值并有助于公众

续前表

	传统公共行政	新公共管理	公共价值管理
政府部门角色	划桨, 被视为设计和执行政策与项目以应对政治性目标	掌舵, 被视为通过工具选择和可能对市场、公司和非营利部门的依赖来决定目标, 催化服务递送	政府作为召集人, 催化剂, 合作者; 有时掌舵, 有时划桨, 有时合作, 有时置身事外
公共管理者角色	遵守规则和适当的程序, 回应民选官员, 选民和顾客, 有限的自由裁量权	帮助定义和达成绩效目标的实现, 回应民选官员和顾客, 宽泛的自由裁量权	公共价值的创造者和探索者, 回应民选官员, 公民和一系列利益相关者, 自由裁量权是需要的但是在法律、宪法价值、责任的限制范围内
关键目标	提供政治性目标, 通过公务员来管理, 通过官僚监控和民选官员的监督	提供政治性目标, 管理者以一定方式来管理收入与产出以确保经济和对顾客的反应	以公众最关心、有效解决并有利于公众的方式来创造公共价值
关键价值	效率	效率与效益	效率、效益和足够范围的民主与宪法价值
对民主过程的贡献	政治坚定的目标和责任, 民选领导人的竞争提供了首要的责任	提供目标: 限定于设定目标和考察绩效, 让管理者自己管理	提供对话(机制): 一个反复的、持续的民主对话应该贯穿于治理的整个过程
民主的地位	民选政治官员提供了支配一切的责任模式	民主只有在决定最广泛的目标时才信任	效率的实现必须以贯彻民主原则为依据
公众偏好递送机制	官僚等级制	市场化机制主导	开放与平等的偏好递送网络
实现政策目标的机制	通过集中管理项目, 分层次组织公共机构或自我调节的职业	创建机制和激励机制, 以达到政策目标特别是通过使用市场机制	从菜单中选择替代基于务实的标准交付机制, 这通常意味着帮助建立跨部门的合作和参与来实现达成目标
公共服务伦理途径	公共部门垄断供给	对私人供给的信任	没有任何一个组织可以垄断公共价值的创造
主导责任模式	通过组织机构向政治官员负责, 并通过政治官员向议会负责	通过绩效合同向上级负责, 通过市场机制向顾客负责	多维度的责任模式, 责任是对行为持续不断的评估以达成实现公共价值的过程
责任途径	科层制, 行政官员对民选的官员负责	市场导向, 个人利益集合导致广泛地被视作顾客的公民团体的期望	多方面的, 公务员必须参加到社会价值观、政治规范、专业标准和公民的利益中

资料来源: 整理自 John M. Bryson, Barbara C. Crosby, Laura Bloomberg (2014) 以及 Gerry Stoker (2006) 的相关研究成果。

参考文献

Barry Bozeman. (2002). Public-value failure: when efficient markets may not do. *Public Administration Review*, 2, 145-161.

Carter, Neil, Klein, Rudolf, Day, Patricia. (1992). *How Organizations Measure Success*. London and New York: Routledge.

Gerry Stoker. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance?. *The American Review of Public Administration*, 1, 41-57.

Horner, Hazel. (2005). *Adding Public Value*. London: The Work Foundation.

Iestyn Williams, Heather Sheareer. (2011). Appraising public value: past, present and futures. *Public Administration*, 4, 1367-1384.

John Alford, Owen Hughes. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *American Review of Public Administration*, 2, 130-148.

John Benington, Mark H. Moore. (2011). *Public Value: Theory and Practice*. New York: Palgrave Macmillan.

- John M. Bryson, Barbara C. Crosby, Laura Bloomberg. (2014). Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 4, 445-456.
- Jørgensen, Bozeman. (2007). Public values: an inventory. *Administration & Society*, 3, 354-381.
- Kelly, Muers, Mulgan. (2002). *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*. London: Cabinet Office, UK Government.
- Mark H. Moore. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management In Government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Mark H. Moore. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Robert A. Dahl. (1947). The science of public administration: three problem. *Public Administration Review*, 7, 1-11.
- 包国宪, 王学军. (2012). 以公共价值为基础的政府绩效治理——源起、架构与研究问题. *公共管理学报*, 2, 89-97.
- 董礼胜. (2015). 西方公共行政学理论评析——工具理性与价值理性的分野与整合. 北京: 社会科学文献出版社.
- 韩兆柱, 翟文康. (2016). 西方公共治理理论体系的构建及对我国的启示. *河北大学学报 (哲学社会科学版)*, 6, 102-111.
- 韩兆柱. (2016). 西方公共治理前沿理论的本土化研究. *人民论坛·学术前沿*, 17, 72-90.
- 何艳玲. (2007). 危机与重建: 对我国行政学研究的进一步反思. *中国人民大学学报*, 4, 1-15.
- 马克·穆尔. (2003). 创造公共价值: 政府战略管理. 北京: 清华大学出版社.
- 马亭亭, 唐兴霖. (2014). 公共价值管理: 西方公共行政学理论的新发展. *行政论坛*, 6, 100-106.
- 吴春梅, 翟军亮. (2014). 公共价值管理理论中的政府职能创新与启示. *行政论坛*, 1, 13-17.
- 杨博, 谢光远. (2014). 论“公共价值管理”: 一种后新公共管理理论的超越与限度. *政治学研究*, 6, 110-122.

Public Value Management Theory and Its Application Research in the Context of China

Han Zhaozhu, Zhai Wenkang

【Abstract】 Public value management theory, rising in the era of the governance, is a public management concept based on the public value. It transcends the traditional public administration and new public management theory, and may become one of the leading theories of public management in the future. The concept of public value is pluralistic and abstract. Public value to public value management is an innovative leap. The core objective of public value management is to create value, through the network governance. It constructs public policy or service delivery mechanisms, uses public value failure to judge the effectiveness of public policy or service, and focuses on cognition, creation, and assessment of public value creation. The theory of public value management is highly relevant to public administration practice in China.

【Key words】 Public Value, Public Value Management, Application Research