

基于国家公权力的公平与共享的管理哲学

岳 梁

(苏州大学 政治与公共管理学院,江苏 苏州 215213)

摘 要:从管理哲学的视野看:西方依靠国家政权、市民社会、宗教维持来保证社会的均衡,这是公共理性的展示;东方国家依靠中央集权、政教合一来维持臣民的统治状态,国家权力独大,缺少个人与私企空间,这是传统管理的彰显;西方以社会、个人为本位,东方以国家、集体为本位。公权力既需要准确的法律的职能定位,也需要科学的制度的制约与公开、公正、透明的全社会的监督。公权力针对的是社会、每个公民,否则会自噬其身。公共理性:划定边界、限制权力,强调义务、正义与共同参与,以实现服务与共享。

关键词:国家政权;公共理性;公平正义;管理哲学

中图分类号: B027 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-105X(2015)01-0085-05

公共生活需要公共理性,无论是东方还是西方,国家权力都必须受到公共理性即人类理性的限制,国家权力结构也必须进行理性设计。基于国家公权力的管理哲学就是这样一种设计:它专注于公共事务,对所有参与的主体都作出限定,它的主旨是调节各种关系(国家与社会、政府与公民、公益与私益,等),它所彰显的是服务、参与、公平与共享。

如何理解西方发达国家与东方社会的当代差异,这不仅是实践问题,也是理论问题。笔者认为,基于国家公权力的公共管理的管理哲学是理解的有效途径之一。西方社会的均衡,基于国家政权、市民社会、宗教维持,国家公权力是面对每一个公民的,要求服务、公平与共享;东方社会则是,中央集权、政教合一,是臣民的国家,国家权力独大,没有给个人、私企留下多少空间,国家权力面对的是组织与集体。在东方的传统社会,无论是哪一种社会理论,它都是一种意识形态,即是一种解释手段——为特定阶级或掌权阶级的价值与信念进行辩护的手段。站在管理哲学的视野,一个希望把尽可能多的资源(权力)都垄断在自己手里而拒斥市场的政府,既是一个不讲效率的政府,也自然是一个不太自信的政府,当然也是一个职能错位的政府;而在一个什么都被政府垄断、条块分割不考虑公平与效益的社会,那自然也是一个距现代较远的

社会。在笔者看来,这个社会叫什么其实不重要,而重要的是政府与社会各种关系或职能的准确定位,更根本的则是效率和公平两个基本要素的实现:如果有公平而没有效率,那社会终将沦为贫困的平均主义;但在没有公平而有效率的社会,那也必然是两极分化的官僚资本主义社会,并且这种效率也难以长久维持;而如果这个社会,既没有公平也没有效率,不言而喻,那后果将是灾难性的。要与时俱进,从前合理合法的,今天不一定合理合法;从前效果很好的,今天不一定仍然继续好下去。事实证明,在今天,特别是在东方,存在的问题多多,有的国家变了“颜色”,有的国家陷入混乱与内战,有的国家则是历史的倒退——原教旨主义盛行。所有这些,都是智能定位错位——管理哲学不彰显所造成的。自从第二次世界大战以后,基于市场与效率的管理哲学逐步发展为基于国家公权力的公共管理的管理哲学。公共管理时代的管理哲学认为,以国家公权力为基础,社会管理,只能疏不能堵,既要以法明确职能定位各司其职,又要以法规定各方协调、共同参与,并达到共享。

当然,也应该注意到一种特殊,且在今天是普遍的情况,比如说通过传媒的特殊功能以及意识形态机器,把各自集团的利益都“打造”为“公共利益”的代表或显现。哈贝马斯就从历史的角度,在《公共领域的结构转型》一书中分析了公共传媒的功能:公共传媒越是商品化,就越具有强大的广告宣

收稿日期:2014-12-15

作者简介:岳 梁(1963—)男,哲学博士,苏州大学政治与公共管理学院教授,从事发展哲学、管理哲学与管理学的教学与研究。

传功能,其政治性也就越强;而且,每一个群体都试图通过公共传媒把自己的特殊利益“打造”成公共利益,其结果,就出现了伪公共利益,而真正的公共利益也就消失了。

现代理性认为,国家权力是公器,必须转变观念,划清行政与市场的界限,明确塑造市场化导向是公权力的中心任务;这意味着人们要改变对权力的态度,以及由此生发出来的作风和信念,政府的管理职能是既要确定游戏规则又要确保信息披露的真实、准确和完整,而且必须依法办事,这是市场尤其是资本市场赖以存在的基石。在法制不健全的国家,行政部门的价值判断不仅靠不住,而且由于隐性标准的内部把握,反而滋生出更多的问题,行政官员为了自身的利益,还会努力执行那些隐性标准的潜规则,这在今天东方的一些国家好像是“正道”或“王道”。就是像美国这样的国家,这一问题也是突出的,前总统里根就说过,政府就是问题本身。因而行政管理部门自身也必须被监管,必须让市场摆脱行政权力的滥用——有形之手之恶。在笔者看来,市场存在种种不公、不信、不力,概源于行政、特别是地方政府与市场之间没有做到合理的“切割”。中国共产党十八届三中全会已经明确,市场对资源的配置起决定作用。权力是公器、是责任,政府是市场的看门人,自然担负着守望的职责。

二

在漫长的传统社会里,一般说管理依靠的是经验,只有到了泰勒的时代,基于市场经济的效益与效率的管理哲学才横空出世。泰勒科学管理理论,既是“现代性”的产物,也是泰勒在管理哲学和责任心驱使下的产物;泰勒管理理论的根本追求是效率。科学管理在本质上是在管理中引进科学方法,即通过转变观念与意识,以技术进步提高企业效率与效益。在泰勒看来,这种科学管理是全方位的,是全世界的,是全人类的,——科学管理“所创造的更大程度上的利益是普遍属于全世界的”。

耸立的烟囱、林立的厂房、隆隆的机器声、密集的工人生活区,这是一个工业大机器组成的大世界。在工业主义的推动下,形成了一套强大的技术逻辑,从而使职能理论诞生。工业生产必须在严密而精巧的制度下进行,它需要纪律和奖惩机制,需要强有力的管理者和驯服的被管理者,因而更需要标准化、量化、程序化和严格的时间表。管理哲学的原则就是:费力最小费时最少,效率效益最大化。泰勒的管理哲学就是:效率至上,——不仅告诉人

们“经济”就是省钱省时省力,而且告诉人们如何去省钱省时省力。这正如霍克海默与阿多尔诺所说:“对启蒙来说,凡是不符合计算和功利原则的东西都是可怀疑的。”^{[1].XVII:6} 提高效率的办法,就是在管理中引进科学技术:“最好的管理确是一门真正的科学,它是以明确的规律、法则和原理为基础的。”^{[2]3} 科学管理从本质精髓来讲就是管理哲学,它包括四大基本原理:发展一门真正的科学、科学地挑选人员、按照科学规律教育和训练与培养工人、管理人员和工人之间的亲密友善的合作。^{[2]88} 泰勒认为,科学管理是管理哲学指导的产物,而且在科学管理中,如果不能把真正的管理哲学融会贯通进去,不仅会造成不良的后果,而且会使变革彻底失败,因而所有管理人员和工人精神状态和习惯的彻底变革是科学管理的基础和前提。泰勒认为,观念与习惯的变革创新是管理哲学的关键所在,必须从传统走向现代(现在):能看见的是,森林在消失,水力资源在白白地浪费,肥田沃土不断地被洪水冲入大海,煤和铁枯竭的日子已经屈指可待;而看不见的如活动中笨拙的、低效率的、指挥失误的行动等的损失,它们要比物质浪费造成的损失大得多,然而人们往往没有察觉到。哲学家们只是用不同的方法解释世界,而问题在于改变世界。这首先需要人的解放,改变传统文化,因为文化作为人的生存方式,“它像血液一样融进总体性文明的各个层面中,自发地左右着人的各种生存活动。”^{[3]289}

虽然泰勒重视人的作用,强调人们的合作,认为管理的主要目的应该是,确保每一个雇员和雇主事业的高度繁荣,企业效率与效益提高的基本条件也是劳资双方的有效合作。但泰勒没有把人放在主导地位,认为人是经济人,因而随着历史的发展、环境的变化、问题的迁移,泰勒基于市场经济效益与效率的管理哲学终于让位于基于国家公权力公平与共享的管理哲学。

三

1929—1933年的经济危机改变了世界,罗斯福的新政开启了政府干预经济的新时代,由此凯恩斯理论盛行于世。在20世纪60—70年代西方滞涨时期,公共管理刚性地走向全球,公共理性受到人们普遍的高度关注,吉尔拉德·高斯就说:“当代自由公共理性理论是当代政治理论中最哲学化、最有趣的革新性发展”^{[4] Preface, p. x}。因为它关涉到社会的根本——公平与正义。罗尔斯成为公平与正义论述的代表者:论述民主宪政社会的公民、公

民社会和政府层次的政治价值等问题,要求宪政正义、政策正义与全球正义;认为公共理性是一个民主国家的基本特征,公共理性就是公民的理性——是那些共享平等公民身份的人的理性,理性的目标就是公共善。所以,公共理性可以概括为公民理念。

鲍曼认为,在一切人类社会里,都存在着两个基本的整合逻辑:社会化和社会性,两个逻辑相互对抗,社会化强化了规则和一致性,社会性则强调唯一性而不是共性。公共性强调的就是社会化,即国民的共同利益。“在现代社会,社会化优先于社会性,它把任何边缘事情都当作病态或罪行来对待,并由此来控制我们在不同认同间进行选择的自由。后现代工程必须重新产生社会性,但这不是要以此取代社会化,而是要为它提供一个更好的对偶。”^[5]^[21]在鲍曼看来,国家不再作为一个可能的整体而起作用,无论如何,我们都不再对政治管理下的社会感兴趣。实际上,政治管理的时代已经成为过去时。

公共理性是公共管理的价值规范与导向,具有调和性、规范工具理性与权威性的作用。政府的权威必须由公共理性来引导。实践证明,政府已经不能包办社会,即统治式地管理社会,在公权力的理念下,在市场取向下,政府的管理必须是公共管理:追求公共利益、公共政策、公共责任与公共物品。所以,一般见解,作为国家的基本义务,或者说最重要的义务,就是要为其国家的每一个公民提供尽可能多而均等的公平与机会。进一步讲,这个国家的所有的施政纲领都应该朝着这个方向前进。从新全球化时代管理哲学的视野出发,当代理性必须合理合法地平衡公益与私益、公权与私权,特别是在社会转型时期尤其需要如此,否则可能权力异化、社会异化,比如说社会转化为权贵资本主义社会。从政府的职能看,政府在实践中也必须践行公共价值,体现公共理性。如对企业而言,无论是国有企业还是私有企业,无论是大企业还是小企业,都必须都一样,如果政府给予一些企业财政贴息、政策倾斜,这对没有获得贴息与政策倾斜的企业就显失公平,这也是滋生寻租和腐败的温床,而且这种做法也干扰了市场的价格机制。这不符合公共理性的价值导向与规范,市场自然会被扭曲。

理性的基础是人类的社会实践。人类的社会实践可以划分为两个领域,即系统和生活世界,系统对应着劳动和工具理性,生活世界对应着交往和价值合理性。为此,哈贝马斯将公共领域定义为:

私人作为公众而来到一起的领域。公共领域与国家不同,公共领域是讨论与争论的场所,只关心或考虑共同的事业,即原则上只讨论适用于所有人的问题,特殊的利益不考虑,而国家则是特殊人、集团、阶级的利益的保护机器。在哈贝马斯看来,今天的社会很可怕,一切,包括闲暇都逐渐落于商品化的控制之中,家庭是劳动力市场的延伸,教育就是对就业的分派与前景的指定。从某种程度上讲,哈贝马斯与德里达一样,认为自由、公正等普遍的价值取向蕴含在社会之中,不需要从外部引入,德里达就认为解构存在于事物的内部。哈贝马斯与德里达都否定了悲观,认为公正是可以实现的,批判就是使它能够被充分认识。当人们在进行言语沟通时,我们就潜在地要求我们所说内容都具有有效性。真正合理的社会,既不能存在特权式文化,也不能存在偏见性文化。哈贝马斯认为,理性虽然是矛盾性的,但不是对立性的。但在后现代视野里,可以说:既没有单一的或“唯一”的“真理形式”,也没有普遍适用或称“普适”的“正义形式”;既没有所谓被广泛认可的“民主形式”,也没有所谓的绝对一致的“信仰”,事实正如,基督教不是“唯一信仰”一样。

管理哲学认为,国家机关或国家机器是公民选举出来为公民服务的,具有义务性,主权在民,即使公民纳税养着国家机器,其目的也是为了使其为自己更好的服务;公民与国家机关之间是监督与被监督的关系,并且这种监督权是绝对的。因此,法治政府首先是限权政府(有限权力政府或权力被限政府),任何的权力都是有边界的,政府权力及行为应该是理性的、公共性的,政府绝对不能自我创设权力与行为。公共理性凸显了现代社会的价值理性,现代社会的发展就是公共理性孕育、发展与成熟的过程。当然公共理性的产生与发展也与西方民主宪政社会所面临的各种社会问题直接相关。在中国,公共理性被理解为:人类对公共理性的反思、理解与不懈追求^[6];国家公共管理的价值系统,而本质上是执政党的理念价值^[7]。在笔者看来,在社会主义市场经济条件下,公共理性的核心价值应该是,国家义务条件下经济民主基础上的社会公平与公正,因而可以这样说,公共理性就是管理哲学。

从管理哲学来看,管理要有效、可行、简便,其最终归宿是退出或自我管理。因而在转型时期,对于大范围或“普遍”失信而又费尽心机、不择手段追逐财富的人而言,笔者认为能够恢复诚信的做法就是:既要“铁血规则”或称“严刑苛法”(当年诸葛

亮治西蜀即如此),又要以公民监督来明确告诉失信者,——失信的代价——将永远是失去日后的财富根基。这是政府的基本责任。当然,这种责任是一种制度的体现,管理哲学显示,政府必须拥有高度的自我管理能力和(反对缺位、越位、多位、混位):制度之所以是制度,就是由于它是通过公开的法定程序、以书面文本形式制定、颁布和实施的为规则,而制度的最显著的特点是其公开性或透明性、显在性、可预见性和可重复性。当然,就后现代社会来看,就拿公共财政来说:如果没有透明的预决算,那必定也就没有所谓的公共财政;但如果没有所谓的公共财政,那现代社会就是不可理解的社会,或者说也就根本不可能有现代社会。

四

任何权力一经确立,其自身利益需要就必然随之产生。权力还有这样一些特性:强制性、扩张性,侵犯性、排他性、腐蚀性、异化性。当下的社会主义市场经济,是一个集权的政治体制,因而,官本位、等级制、权力崇拜、臣民文化等观念和意识盛行和弥漫。邓小平在1980年8月18日的中央政治局扩大会议上就说过:“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。”^[8]历史是一面镜子,它不断地告诉我们:在所谓一般的环境下,“是制度建设决定干部作风”。这也就是说,如果没有好的制度,也就不可能形成好的作风,因为仅仅依靠所谓的“道德”是解决不了根本问题的。这说明,当下更需要公共理性,而不只是“善的说教”。

在转型时期,公共理性缺失,浮躁功利、乱象百出,如“天才”“神童”盛行,就是缺乏“人”。在“天才”的土壤里,人们羞愧于做没有神性秉赋的凡人。实际上,鲁迅已经警告过人们,哪有什么天才啊,我是连别人喝咖啡的时间都在紧张地工作啊!我们需要坚定信仰,树立通过长期踏实真诚的努力才能换来成功的朴素价值观。缺乏公共理性,就是“无我”的时代,正如列宁所说:神的观念永远是奴隶状况的观念。现代社会的发展,按照韦伯的话说,就是依靠科学和理性,在不断的祛魅中确立人的自我价值。

在当下,改革所形成的共识就是:政府自身权力配置的再调整,既要下放“权力”,又要把“权力”装在笼子里。这必然不可避免地会遇到阻力、特别是来自既得利益格局(当权者)的强大阻力,需要——利益是一切行为的源泉;而且一般认为,这

种改革越是推行到基层,这种阻力就可能会越直接。然而,历史一再地告诉我们,如果我们不能拿出“革自己的命”的决心与勇气,那也就难以突破与科学发展、与完善市场经济体制不相适应的“政府部门权力利益”的格局,那也就不可能闯过改革的“深水区”、“雷区”。而这又被认为是“绕不过去”的。从一定程度上说,改革比革命更艰难,因而这当然是一项艰苦细致而复杂的工作,它所面临的困难和挑战必然就很多很多,尤其是长期形成的观念和习惯在短期内难以扭转,因而需要不断的思想解放,所以思想解放不是一个点,不是需要解放时再解放,思想解放是一个连续不断的过程。

所以,管理哲学认为:必须依法定位,既要限制权力,又减少层次,还要核算成本;既要根据不同层级政府的准确职能定位与权力分割,又要按照社会管理职能重心下沉、关口前移的原则来下放权力、明晰责任。从今天改革的实际进程谋划,必须将行业管理、社会生活服务管理等可以剥离且必须剥离的职能转移给有资质与有条件的社会组织去管理。在我们看来,推进改革的关键是,政府职能必须转变:政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开。这里必须还要提出的是,政府要狠下心来,必须减少政府对微观经济的直接干预,也只有这样,才能“各行其是”。当然,我们从有20年历史的中央社会“治安”综合治理委员会近来更名为中央社会“管理”综合治理委员会看,就显示了中国共产党执政理念的转变,从一些大城市政府解题思路(对城市问题)的变化也看到了希望:逐渐淡化行政手段,弱化GDP意识与考核标准,转向服务管理。这证明,在与行政手段的博弈中,公正至上、共建共享共担的服务管理体制得到认可,这就是变“管理”为“服务”,给城市所有人口以平等待遇。

五

中国共产党的十八届五中全会,以及十八届三中全会已经明确提出:逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡的可持续发展的基本公共服务体系,提高政府的保障能力,推进基本公共服务均等化;中国共产党的十八届四中全会也明确提出了依法治国。但由于层级管理,地方的特殊利益纠缠,地方政府还缺乏“义务”、“责任”与“担当”。国务院批准广东在行政审批改革方面先行先试,这是一个巨大的进步:凡是公民、法人或者其他组织能够自主决定的,市场竞争机制能够有效调节的,行业组织或者中介机构能够自律管理的,政府都要退出;凡可以采用

事后监管和间接管理方式的,一律不设前置审批。2012年8月上旬,《国家基本公共服务体系“十二五”规划》正式印发:将实施范围确定在公共教育、就业服务,社会保险、社会服务、医疗卫生、人口计生、住房保障、公共文化等8个领域,这涉及环境、基础设施和公共安全等其他领域的公共服务内容。这是中国第一部国家基本公共服务总体性规划,也是“十二五”期间拟编制实施的国家级重点专项规划之一。可以说,依法治国,“法无禁皆可为”已经成为“共识”。在笔者看来,《国家基本公共服务体系“十二五”规划》最突出的特点是,集中强调了基本公共服务就是要把基本公共服务制度作为公共产品向全民提供这一非常非常重要的核心理念,这样,才能面对“全体平等的国民”:服务、公平与共享。在笔者看来,2012年5月9日,广东省委书记汪洋代表中国共产党广东省第十届委员会向大会作的报告,具有划时代的意义:人民群众是创造历史的主体,也是建设和享有幸福广东的主体;追求幸福,是人民的权利;造福人民,是党和政府的责任;我们必须破除人民幸福是党和政府恩赐的错误认识,切实维护并发挥好人民群众建设幸福广东的主动性和创造性,尊重人民首创,让人民群众大胆探索自己的幸福道路。

如果强调今天的世界是多元的,那就是说,达成普遍的共识是困难的,但今天是全球化,是全球化的风险,而要解决全球化的风险又必须达成普遍的共识,而一旦认为能够达成共识,这就又回到了现代性,而现代性具有一元性、普适性,而这自然又否定了多元的可能性。或许这就是天命。我们是为了解决问题,而不是为了创造理论。正因为我们太重视理论,因而无助于问题的解决。今天似乎有这样一种认识,即理论的提出就是问题的解决,甚至口号的提出就等于问题的解决。今天的社会理论距离实际问题越来越远。实际上,今天的理论,根本不考虑可行性,从而背离了实际问题和现实领域,距离老百姓的日常生活就更远。

研究正义问题,需要关注现实生活中的问题,从问题出发也是马克思主义的本真含义。从马克思主义管理哲学的视野看,必须是全球的视野,而不能仅仅局限于某个国家或某些国家的边界范围以内:划定边界、限制权力、共同参与、实现服务与

共享,不能只贴上西方世界的标签。

在罗蒂看来,只有当更有利于我们的信念出现时,我们才应抛弃已有的信念;在鲍曼看来,理性权威不再令人信服地使道德事务合法化,但这并不排除在社会理论中产生一个统一的规范策略。在管理哲学的视野:国家的基础是诚信,诚信的基础是法律,法律的基础是道德,道德的基础是分配公平与共享。对西方而言,道德受到了基督教义深刻的影响;分配公平源于势力之间的相互制约。在东方,政府的公共管理,应当以诚为根、以信为本,以善为诉求,这是普世性的价值。善作为高级的生命,超越正义与邪恶,从而拥有绝对的权威。所以,笔者可以这样说,善的威严应该超越于任何国家的法律之上。鲍曼指出:就我们今天所知道的一切而言,历史好像并未走向“公正的社会”,所有强迫它朝向这一方向前进的努力都将导致这样的结局——旧有的不公正未得到解决,新的不公正又产生出来。地上天国的许诺靠得住吗?娜拉出走以后是否又会回到原处?罗兰夫人就说过:自由啊,多少罪恶是以你的名义干出来的!从来就没有救世主,必须强调人类的“理性”能动性,你只能自己维护自己的权益。这就是基于公权力公平与共享的管理哲学的魅力所在。

参考文献:

- [1] M. Horkheimer and T. Adorno, *Dialectic of Enlightenment*[M]. New York:Seabury Press,1972.
- [2] F·泰勒. 科学管理原理[M]. 上海:上海科学技术出版社,1982.
- [3] 衣俊卿. 文化哲学十五讲[M]. 北京:北京大学出版社,2002.
- [4] Gerald F. Gaus, *Contemporary Theories of Liberalism:Public Reason as a Post-Enlightenment Project*[M]. London:SAGE Publications Ltd,2003.
- [5] 尼格尔·多德. 社会理论与现代性[M]. 陶传进译,北京:社会科学文献出版社,2003.
- [6] 袁祖社. 全球化与市场社会“公共生活”合理性的理性审视与价值吁求[J]. 哲学动态 2004(03)
- [7] 秦德君. 国家公共管理中的公共理性[J]. 上海行政学院学报,2003(01)
- [8] 邓小平文选:第2卷[M]. 北京:人民出版社,1994:333.