

西蒙 - 瓦尔多之争

——回顾与评论

颜昌武 刘云东*

【摘要】20世纪40年代,古典公共行政学遭遇到了前所未有的挑战。面对困境中的公共行政学,西蒙与瓦尔多从两个不同的方向开辟出了行政学未来发展的路径。西蒙主张引入逻辑实证主义,重建一门更加精致、更有效率的行政科学。瓦尔多注重将民主等规范价值引入公共行政中,强调公共行政学就是一种政治理论。1952年,两人围绕公共行政学的学科定位、研究方法和价值取向展开了激烈的争论。这场争论一方面正式结束了公共行政学的古典时期,使得公共行政学面临可怕的身份危机;另一方面深刻影响了随后半个多世纪公共行政学的研究走向,其所争论的问题至今依然是公共行政理论与实践的中心问题。西瓦之争对于当下中国的公共行政学具有极大的警醒与启迪意义。

【关键词】西瓦之争 研究路径 行政科学 政治哲学

一般来说,自识意识的公共行政学发轫于19世纪末的美国,并在进步主义、政府的改革运动和科学管理运动的推动下,于1930年代进入发展的黄金时代,形成了所谓的“正统论”公共行政学(瓦尔多,1988[1968])。在其兴盛之时,无论是在理论界,还是实务界,“正统论”行政学都赢得了广泛的赞誉。从实践上看,公共行政理论在政府高层影响显著并成功地解决了那个年代的一些最为紧迫的问题,不仅仅是政府,产业界也要求公共行政学者提供理论知识与指导(斯蒂尔曼,2004[2000])。就理论而言,古立克和厄威克的《行政科

* 颜昌武,暨南大学管理学院行政管理系,讲师;刘云东,中山大学政治与公共事务管理学院,讲师。

诚挚感谢三位匿名评审人对本文的宝贵修改意见!马骏教授对本文进行了修改,并提醒和纠正了作者对西方公共行政思想史的几个误读,使作者获益匪浅!

学论文集》所彰显的 POSDCORB (Planning, Organising, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting) 原则作为一种“好”的行政思想推动了“正统论”行政学的兴起、成长与繁荣(亨利, 2002[1999]; 斯蒂尔曼, 2004[2000])。但好景不长, 1940 年代以来, 在一群被视为“异端”的年轻学者的交相批评下, POSDCORB 作为一个曾经被普遍认可的“正统学说”迅速褪色, 不仅风光尽失, 且遭受到了前所未有的危机。对“正统论”行政学的种种批评, 不仅仅在于把以往一直充当着教科书范本的大多数经典变成了“反经典”, 更主要的是, 它们严重地削弱了公共行政学的共识根基(瓦尔多, 1988[1968])。

公共行政学何去何从? 它如何才能对真实的公共行政世界有所裨益? 面对困境中的公共行政学, 西蒙(Herbert Simon)和瓦尔多(Dwight Waldo), 这两位“横跨 20 世纪后半叶美国公共行政学的巨人”(Frederickson, 2001), 从两个不同的方向为公共行政的未来发展描绘了蓝图。西蒙(Simon, 1997)认为, 传统行政学之所以失败, 在于其缺乏一套科学的概念工具, 因而主张引入逻辑实证主义, 重建一门更加精致、更有效率的“行政科学”, 从而塑造了一种经典的理性行政模式。这一模式与进步主义的思维相一致, 并与政治科学的行为革命相呼应, 至今依然是思考公共行政的一条基本路径。作为公共行政领域的哲学家和历史学家, 瓦尔多(Waldo, 1948)突显了行政研究中历史和文化视野的重要性, 强调公共行政学是一种政治理论, 并将民主等规范价值注入公共行政的理论与实践, 从而为公共行政学设定了规范研究的议程。1952 年, 两人就此发生辩论, 史称西蒙 - 瓦尔多之争(the Simon - Waldo Debate, 以下简称“西瓦之争”)。这场辩论被公认为是百年公共行政学说史上最激动人心、最富于启发意义的争论, 它基本上确定了 20 世纪中叶以来公共行政理论与实践的发展方向(Harmon, 1989; Dubnick, 1999; Frederickson, 2001)。他们所争论的问题, 至今仍然是公共行政理论与实践的中心问题(Harmon, 1989)。尽管这场争论已过去 50 余年, 但学术界关于这场争论的争论却此起彼伏, 并一直延续到今天。

一、西瓦之争的缘起

乍看起来,西瓦之争是由瓦尔多论文中的一个脚注引起的。瓦尔多(Waldo,1952a)在1952年第1期《美国政治科学评论》上发表了一篇题为《民主行政理论的发展》论文。在这篇长达23页、有着47个脚注的论文中,瓦尔多(1952a:97)给出了一个似乎是可有可无的脚注,直接把批评的矛头指向了西蒙:

我相信,不存在这样一个可以将价值加以排除的“事实决策”的领域。决策就是要从备选项中进行挑选;在备选项中进行挑选就是导入价值。赫伯特·西蒙显然对行政学研究作出了杰出的贡献。然而,当他不受他所宣称的方法论的影响时,才作出了这些贡献。

在瓦尔多看来,虽然西蒙对公共行政学作出了重大贡献,但他的逻辑实证主义的“方法论”却阻碍了他对公共行政学的更大贡献。这一脚注自此拉开了一场长达50余年的争论的序幕。

(一) 西蒙对瓦尔多的反击

在随后的第2期《美国政治科学评论》上,西蒙对瓦尔多的批评进行了反击,并同时得到了瓦尔多的回应。西蒙在文章的开篇直言不讳地说,对瓦尔多关于事实-价值问题的论述感到“失望”,他说:“我相信这个脚注中的断言是不正确的(我希望我的这一自信不会受到责备),并因此冀望瓦尔多先生会更加特别地指明逻辑上的断裂是在哪儿发生的,指明还有什么达到我所得出的结论的正确前提和推理思路。”(Simon,1952)

西蒙对瓦尔多的反击遵循这样一种逻辑:“爱我,爱我的逻辑。”既然瓦尔多认为西蒙对行政学研究作出了杰出的贡献,其结论是有益的,那么,他就得服从西蒙得出这一结论的演绎方式,即逻辑实证主义的演绎方式。虽然瓦尔多赞扬了西蒙对公共行政学所作的贡献,但西蒙一点都不领情,并认为瓦尔多不是在表扬他而是在责备他,因为瓦尔多并没有运用严格的逻辑实证主义的推理方式得出这

一结论,相反,其结论建立在“政治理论家”们所惯常采用的“那种散漫的、文学性的、隐喻式的方式”上(Simon,1952)。对这种方式,西蒙的批评近乎嘲讽:“在政治理论中被容许的不严谨的标准,在逻辑学的基本课程中,如亚里士多德逻辑或符号逻辑中,也不会得到及格以上的分数。”(Simon,1952)

本着这样一种逻辑,西蒙(1952)对那些喜欢批评逻辑实证主义立场的所谓的“政治理论家”进行了批评:“我在关于政治理论的著述中所遭遇的这类装饰着断言、谩骂和隐喻的文章,经常给我带来具有美感愉悦的冲击,但通常不具有说服力。”接着,他把矛头直接指向了瓦尔多:“我不能发现瓦尔多先生用以奠基其论点的绝大多数前提,这一点令我感到不安,更令我感到不安的一个事实是,我所发现的一个关键性前提是错误的。”(Simon,1952)这个关键性的前提就是,逻辑实证主义者认为“命题分为‘价值决策’和‘事实决策’”,但西蒙认为“‘判断’这一术语指的是决策的某个元素,而不是指作为整体的决策”,而“政治理论家”误读成了“命题分为‘价值判断’和‘事实判断’”(Simon,1952)。西蒙据此认为,实证主义者并不能成为民主行政理论的绊脚石(Simon,1952)。

(二) 瓦尔多对西蒙的回应

在同一期的《美国政治科学评论》上,瓦尔多(Waldo,1952b)就西蒙的批评做了回应。他首先攻击了西蒙的演绎方式所存在的漏洞,“即使我们愿意选择逻辑实证主义的救赎方式,情况也不像西蒙教授所声称的那样简单”。他一再表明,政治理论家们并不反对“作为思想、调研技巧或行动的实证主义和经验主义”,相反,他们非常欣赏其所提供的大量的信息(Waldo,1952b)。但瓦尔多更强调,实证主义和经验主义并不享有发现真理的独占权。他机智地运用西蒙曾经发表的一篇论文中所运用的逻辑指出了他的自相矛盾之处,他说:

正确的结论,除了可以从已正式声称的方式得出外,还可以其他的方式得出,对此,我无需证明,因为西蒙教授最近在本刊发表的文章中已经说得够多,“在这篇评论里,我

将主张,佩里先生的第一个结论是不正确的,他的第二个结论是正确的——但是并不是因为他给出的理由。”(Waldo, 1952b)

此外,瓦尔多还敏锐地捕捉到了西蒙的经典著作《行政行为》中的一段并不遵循其惯常演绎推理方式而得出的重要结论。西蒙断言,“民主机制存在的基本理由就在于其能作为证实价值判断的程序”(Simon, 1997)。瓦尔多就此批评说:“一个可经验证实的命题是,民主机制存在的基本理由,不在于其能作为证实价值判断的程序,除非我们慷慨地允许作者作出这样的解释,即为民主辩护的任何一个人(不管他怎么认为他正在做的事),都是在证实他自己的价值判断,或是在主张其他人也可以证实他们自己的价值判断。”(Waldo, 1952b)瓦尔多接着用西蒙所批评的那种“散漫的、文学性的、隐喻式的方式”大大挖苦了西蒙一番:

西蒙教授力图避免遭遇政治理论家,并依照他自己的主张,将他自己隐藏在一个写有“安静!科学家正在工作”字样的屏风后面。但是如果他确实关注他的著作中的一致性和关联性的话,他显然应该花费更多的时间来研究传统政治理论而不是研究他的那些逻辑书籍。(Waldo, 1952b)

二、西蒙路径与瓦尔多路径的对比与冲突

西瓦之争显然不能被简单地看作是一次因脚注引发的偶然争论,他们所争论的问题已经远远超出了上述两篇文章的范围,诚如哈蒙(Harmon, 1989:437)所说,“1952年的争论不过是《行政国家》与《行政行为》之争论的一个脚注”,它涉及两种哲学倾向和思维方式的争论,涉及两种不同的公共行政研究路径之间的争论。两者的分歧首先表现在学科层面上,而他们之所以要讨论公共行政是否是一门科学,其要旨在于为公共行政设定效率或民主的价值目标。从根本上来说,支撑这一分歧的基石在于两者截然相反的哲学方法论训

练。现代行政学之所以得以发生,一方面是基于现代社会所独有的以技术理性为特质的现代性,另一方面则基于西方社会以自由民主为特质的政治传统(尤其是美国独特的“反国家主义”政治传统)。这两大思想传统决定了西方公共行政学自产生伊始就在技术理性与价值理性两极中徘徊。前者构成西蒙路径的哲学基石,后者构成瓦尔多路径的信念支撑。因而,西瓦之争不过是西方思想史上两种对立的哲学方法论和两种不同的社会科学范式之间的冲突在公共行政领域的延续。

(一) 学科定位之争:公共行政学是一门科学吗?

从历史上看,西方人对自然和社会的探讨采用两种截然不同的路径。前一种路径以“真”为取向,后一种路径以“善”为价值。通过这两种不同的智识努力,西方人发展出了两套系统的知识体系,一套是关于“自然规律”的知识体系,即我们通常所说的“自然科学”;另一套则是关于人与社会的知识体系,其经典的表现是哲学文化,人们常称之为“人文科学”或“精神科学”。此即斯诺所说的“两种文化”、李凯尔特所说的“自然科学”与“文化科学”和康德所说的“灿烂星空”与“道德律令”之间的对立。到了19世纪,“科学”一词逐渐被窄化与神化。其窄化的表现突出地表现在逻辑实证主义者身上。在他们看来,真正的科学只能建立在“经验”基础之上,必须借助观察、实验等实证方法,由此归纳出相关的知识体系。而这种形态的科学不仅可以提供事物之间的因果关系的论证,同时也可以为人们预测相关的社会现象提供准则。其神化的表现则如法伊尔阿本德(Feyerabend, 1992[1978]:255)所批评的那样:“科学是最新、最富有侵略性、最教条的宗教机构。”

历史上的这两种科学观反映在公共行政领域,就突出地表现为西蒙与瓦尔多之间的第一层争论:公共行政是一门科学吗?当时的学术界有一种声音,即认为“社会科学不是一门真正的科学”,因此,西蒙和瓦尔多都必须同样直面“公共行政是一门科学吗”这一问题(Waldo, 1956)。在瓦尔多(Waldo, 1988[1968]:32-33)看来,这个问题给公共行政学带来了很大的麻烦:

自从二十世纪四十年代以来,公共行政学界很显然呈现出一副艰苦劳动和不断转变,以及互相争吵和内容混乱的局面。现在摆在面前的有以下两个问题:公共行政是否已恰当地被看成一门学科?

面对这一共同的问题,西蒙主张用自然科学的研究方法来探寻行政组织中的成员行为,进而发展一门真正的“行政科学”。(Simon,1997)瓦尔多则对西蒙的观点展开了批评,认为公共行政不是一门科学性的学科,而是一种专业(Waldo,1968a,1968b)。

西蒙认为,“科学可以分为两类:理论的和实践的”(Simon,1997:356)。这两者之间有着基本的、显著的差别。理论科学专注于发现和证明与人类知识相关的某个领域的正确的经验性命题,实践科学则关心如何实现建立在科学知识基础上的决定。在第一类科学中没有祈使语气,它涉及论断的事实层面,可以使用“对”或“错”来表达;而第二类科学中则有祈使语气,它涉及论断的伦理层面,可以使用“好”或“坏”来表达。西蒙指出,人们可以由此得出两个确定的结论:“第一、科学只对与验证有关的语句感兴趣。因此,科学关心的是语句含义的事实层面,而不是伦理层面。第二、按照我们这里的说法,实践科学与理论科学的区别只是在伦理层面。”(Simon,1997:357)西蒙进而认为,人们通常关于自然科学和社会科学的区分是“毫无意义”的(Simon,1997:358),因为无论是自然科学还是社会科学,都是他所说的理论科学,它们都只包含对事实的陈述而无关伦理判断,因而,即使两者可以作出一些区分,但这些差别是“肤浅的”,“必须予以去掉”。西蒙的潜台词十分明显,既然自然科学与社会科学没有什么本质区别,那么,“科学只关心语句含义的事实层面”就不仅适用于自然科学,也适用于社会科学;进而,自然科学的方法是适用于所有的研究领域的。(Simon,1997:358)这就为他将逻辑实证主义引入公共行政研究埋下了一个伏笔。

在对科学作了一个基本的设定之后,西蒙转而着手讨论“行政科学的实质”(Simon,1997:356)这一问题,他认为事实命题与伦理命题之间的区别有助于我们解释这一实质。行政命题是事实的还是伦理的?判断的标准在于这种命题能否判断其真伪,西蒙说,“如果

一个关于行政过程的命题可以判断其真伪,那么这个命题就是科学的”(Simon,1997:357)。正是通过将事实与价值加以分离并将事实命题界定为可验证的命题,西蒙得出他关于“什么是行政科学”的答案:第一、“事实元素构成了行政科学的真正的实质”(Simon,1997:357)。第二、“和任何科学一样,行政科学只关心事实陈述。在科学体系中,伦理论断没有任何立足之地。当伦理陈述出现时,它们就可以被分解为两个部分:事实部分和伦理部分;只有前者才与科学有关”(Simon,1997:360)。第三、行政科学可以有理论的行政科学和实践的行政科学这两种形式。前者在于对有组织的群体中的人类行为方式进行描述,可以称之为行政社会学;后者旨在为实现行政目标采取相应的具体行动,可以称之为实践行政学(Simon,1997:360)。

瓦尔多(Waldo,1956:6-7)对这个问题的回答明显不同于西蒙,并对西蒙的提出了严厉批评。他认为,科学的定义有严格与宽松、狭义和广义之分。严格的科学定义明确区别了科学与技术,它特别强调数学在科学中的作用,能否用数学公式来表达对经验规律性的认识似乎是衡量一个学科“科学性”的标尺,从这个定义看,社会科学并不能被称为科学。但实际上,我们平常所说的科学并非都是指这种狭义的科学。相反,人们通常是将科学等同于“知识”或者说“经验知识”来使用的,即指关于经验的规律性的系统的信息。从这样的定义看,社会科学就大有可能被称为科学了。至于“学科”的概念,瓦尔多(Waldo,1988[1968]:33)指出:

如果给“学科”下一个非常严格的定义,即看作是一种具有一套连贯而协调的理论的知识性事业,那么公共行政学便不是一门学科而且也许肯定不会成为一门学科。但是在社会科学中即使有的话也只有很少数的科学及其分支的学科,是符合这种规定的。实际上在物理学中即使有也只有很少是符合这一规定的。而如果“学科”是按人们所曾经认为的以统一的信念为核心的知识这种说法来下定义,那么就十分可能在目前这些互相竞争的观点之中,有一种在将来会取得主导地位;或者说有一种新的综合理论会取

得这种地位。可是,在当前应该强调指出的是,一方面,就构成一种学科的内容来说,还缺乏一致的意见;而另一方面,知识的进步,又不能够等待完美无缺的定义和完全一致的意见。

依据这种区分,瓦尔多(Waldo, 1956: 11 - 13)严厉地驳斥了那些主张“社会科学不是真正的科学”、或者“只是科学中的二等公民”的观点。他说,人们常常把社会科学和自然科学类比,对它提出不适当的要求,进而因为它不能达到这样的要求而否认其科学性。例如,人们常常发出这样的疑问:“为什么社会科学家不能根除战争的根源?”瓦尔多认为,这样的要求是不适当的(Waldo, 1956: 11 - 13)。实际上,社会科学一直在制止暴力、阻止大规模的生命毁灭、创造财富等方面发挥着作用;但是,科学研究本身却并不一定影响到研究的对象,即便社会科学在这一方面作用有限,但并不影响其科学性,自然科学中也有同样的情况:有些研究可以为人们利用,对人们研究的对象产生影响,做出某种控制,但有些研究却与对研究对象的控制无关,如有关地震的研究等等,因此,这并不是否认社会科学有科学性的一个理由;另一方面,战争的可与否,本身就是个道德问题,不同的人有不同的回答,因此从这一点对社会科学加以苛责是不恰当的。

对于自然科学和社会科学究竟谁更“科学”一些,或者更先进一些这个问题,瓦尔多(Waldo, 1956: 14 - 16)认为,也许本来就是个无法给予回答的问题,因为实际上没有办法来衡量。目前总的趋向是将自然科学的概念和方法运用于社会科学,并且以运用的程度来衡量各门社会科学谁更接近于“科学”。但这实际上只是一种假设,假设自然科学的概念和方法可以应用于社会领域,否则社会科学便是不发达的,这样的观念是令人无法接受的,因为,自然科学的概念和方法究竟在多大的程度上能够运用于社会领域,这本身就是未知的、有争议的。尽管自然科学的科学性往往被认为是不容置疑的,但实际的情况要复杂得多。任何科学发现的结论本身都具有实验性和不完善性,同时科学所依赖的前提也不是不能质疑的,数量化的程度也并非衡量“真正”科学的唯一标尺。作为社会科学家,既要尊重科学又不能盲目崇拜科学,社会科学家更没有理由妄自菲薄。

在对流行的观点进行了批判之后,瓦尔多提出了他对社会科学的独特的理解。他说,社会科学不仅是理论和学说,而是社会中一切人为的发明,包括各种制度安排。他认为,人类实际上不断地更新着各种社会制度安排,满足社会不断变化的要求,因此,关注社会科学并不仅仅是关注科学,而是要着眼于社会的发展(Waldo,1956:16-26)。他也正是从这个角度来讨论社会科学的重要性的。瓦尔多强调说,如果没有社会科学的进步,自然科学的进步是不可能的。他据此断言,社会科学和自然科学一样,对人类的发展做出了同样多的贡献,作为社会科学之一的公共行政学的价值同样不能被低估(Waldo,1956:16)。

简言之,瓦尔多虽然和西蒙一样,也对传统的自然科学与社会科学的区分提出了自己独特的看法。但是,西蒙着眼于事实与价值的分离,但瓦尔多则着眼于社会科学与人类生活的关联;前者更多地是一种学术上的旨趣,后者更多地体现了一种对社会的关怀。

(二) 哲学方法论之争:实证的,还是规范的?

麦克斯怀特(2002[1997]:173)说:“要完整地理解赫伯特·西蒙的著作在公共行政学中所引发的变革的本质,我们就必须在本体论的层面上把它和传统主义者(以瓦尔多为代表——引者注)的视角进行对比;它们之间的区别是根本性的。”前者立足于政治科学的实证方法,后者立足于政治哲学的规范方法。规范方法源自于传统的人文学,存在于从古希腊到现在的道德哲学与政治哲学的漫长历史之中(巴克勒,2006[2002]),它着重从价值的层面来看待和理解公共生活,关注的是有关“应然”的问题,也就是解释什么是好的,什么是值得的,什么是应当的;而实证方法着重研究的是事实层面,即以价值中立,甚至是价值祛魅来谈论公共生活(任剑涛,2003)。在19世纪末期以前,规范方法一直是学术研究中的主流。但随着现代科学技术的发展与逻辑实证主义的兴起,实证方法逐步在各个学科领域取得了霸权地位。

在学术研究中,不同的研究方法将会导致完全不同的研究实践。西蒙(1991)认为,“正统论”行政学研究方法只能得到谚语而得不出行政原则,那我们就应在研究方法上寻求新的突破,把公共行政领

域从当前的困境中解救出来。西蒙所说的新的方法就是在公共行政领域引入逻辑实证主义和行为主义政治科学方法。所以,西蒙的目的在于用逻辑实证主义对公共行政领域进行重新设计(亨利,2002[1999]:29)。西蒙(1991:55)承认,其《行政行为》正是以逻辑实证主义所得出的结论为起点的。从西蒙的文本来看,逻辑实证主义至少在以下三个方面对西蒙有着深远的影响。

一是价值中立取向。逻辑实证主义者坚持“事实”与“价值”相分离的二元论,他们声称,科学并不对它的研究对象作价值判断,它是独立于社会和道德价值的中立活动。由于坚持这一原则,逻辑实证主义就从根本上放逐了价值问题。法默尔就此评论说:“西蒙的文本把逻辑实证主义文本的所谓核心结论作为给定的东西加以接受(如有关事实与价值的区分)。”(2005[1995]:257)

二是经验主义立场。逻辑实证主义最早可追溯到经验主义,西蒙认为,“如果我们用‘经验主义’来代替‘逻辑实证主义’,该书(指《行政行为》——引者注)的整体论述也会照常前行”(Simon,1991:68)。对实证主义者来说,研究的程序就是从观察开始,然后进行检验。而这又是经由试验方法得以实现的:科学家通过试验来发现客观存在,从假设中发现能够被用来预测将来可能性的普遍法则。基于此,西蒙(Simon,1997:xi)认为:

化学实验从其可重复性中获得有效性——即科学权威性;如果不能足够详细地描述化学实验的可重复性,那它就没什么用。在行政中,我们连说明在行政“实验”中发生了什么现象的本领都很匮乏——更不用说保证实验的可重复性了。

三是科学统一观念。逻辑实证主义认为社会科学与自然科学拥有相同的方法论,任何科学理论的推理都必须在逻辑上严密而且在经验上具有可检验性的科学哲学思想极其重要。在其为诺贝尔奖委员会所撰写的一篇自传性文章中,西蒙说,他在各项科学研究活动中都遵循着两条原则的指导,这两条原则都深深地打上了“统一科学”的烙印(Lindbeck,1992)。其一是“尽力用现代科学工具武装社会科学,使社会科学逐渐成为硬科学,来更有效地对付它们面临的难

题”；其二是“致力于促进社会科学家和自然科学家的关系，使他们能为解决非常复杂的公共政策问题一起发挥自己的专长”。

和西蒙相反，瓦尔多的学术思想植根于英国政治史、经典政治理论、美国政治学，因而对时兴的经验分析特别是逻辑实证主义怀有很深的敌意（Brown & Stillman, 1986:26）。瓦尔多晚年回忆说，当他接触如下观点，即人们只有成为哲学上的逻辑实证主义者才能在科学上有所成就时，他感到十分震惊，并认为从历史的角度来看，这种十分严格、十分机械的方法一定是有问题的（Brown & Stillman, 1986:26）。因而，他一直致力于深入批评逻辑实证主义。在瓦尔多看来，为了捍卫正处于全面崩溃中的公共行政学，西蒙拿起了逻辑实证主义，将它当作一套有效的重构行政科学的概念工具（Waldo, 1955:44）。因而，逻辑实证主义在西蒙那里主要起到了为公共行政研究划定地盘的作用。换句话说，西蒙运用逻辑实证主义在“是”与“应该”之间划了一条界限，然后用它在理论科学与应用科学之间划出一条界限。瓦尔多认为，正是通过这两种区分，“西蒙宣称，只要我们小心谨慎些，别混淆了‘是’与‘应该’，并且象科学家一样，将我们的注意力集中于前者之上，那么，人类社会生活的数据就可以和物理学或生物学同样的方式进入科学研究了”（Waldo, 1955:44）。

瓦尔多认为，西蒙的这种说法只是“貌似正确和有说服力的”，它的问题却是显而易见的：

事实与价值、“是”与“应该”的分裂给社会科学家们制造了麻烦。它造成了一种分裂的人格。一方面，作为一个普遍法则，社会科学家们背负着从他过去的经历中所接受的道德信仰的包袱，这些信仰构成了自由民主的图景。另一方面，这些信仰的最初的哲学基础却消失了，人们不能接受任何一种哲学来作为适宜的替代物。因此，社会科学家就生活在两个世界中，这两个世界缺乏有机的联系。有一个事实的世界，在这个世界里，作为科学家的社会科学家关注事实。还有一个意识形态或价值的世界。既然他的价值系统不能依据事实而获得正当性，且他的职业努力方向是朝向事实的，那么，他就没有理由将他的价值系统带入他的

科学中。但是,正如我们所看到的那样,行政过程如今被看作是无数的决策活动的集合,在每一个决策过程中,价值都必然会渗入。(Waldo,1955:62)

瓦尔多对西蒙逻辑实证主义批评集中在如下几个方面:

第一、西蒙依据逻辑实证主义作出了价值与事实上的区分,然而,这种区分只是逻辑上的区分,西蒙却把它误认为是生活中的区分。尽管我们可以在研究或实验中将所有的现实分为两个纯净的部分,但“生活过程中被体验的现实是一张无缝之网。在决策过程中,事实与价值不是机械地结合在一起,而是有机地结合在一起。”(Waldo,1955:63)

第二、逻辑实证主义造成了一个不幸的后果,这就是,人们会将分析工具看作是一个行动项目。这一不幸的后果表现在三个方面:一是将事实与价值加以绝对的区分会导致手段与目的分离。瓦尔多批评说,虽然西蒙也否认政治与行政是可以分离的,但他却取而代之以价值与事实上的逻辑分离,“这同样是误导性的”,因为这种逻辑实证主义的替代物必将导致一种“过度的或过早的技术主义倾向”(Waldo,1955:63),在这种倾向的指引下,人们将只会关注方法或手段,而忽视行动的目的本身。二是导致逻辑实证主义者对他们自身的价值前提一无所知。瓦尔多指出,实际上,“通过仔细的经验审查,就会发现,价值已经从后门中进来了”,因为“被研究之物就是被赋予价值之物,不然它就不会被研究”(Waldo,1955:64)。三是逻辑实证主义研究将被精英统治论所利用。瓦尔多用西蒙所批评的那种惯常的“文学性的、隐喻式的方式”说:“实际上,逻辑实证主义者穿着一件标有‘待售’字样的外套。而最有可能雇用他的人是那些最有钱有权的人,他们雇用他的一个目的自然是使其优越地位得以长存下去”(Waldo,1955:64)。

第三、西蒙一再声称他之所以要运用逻辑实证主义,是为了建立一门真正的行政科学,瓦尔多就此批评说,实际上西蒙所主张的逻辑实证主义会阻碍或限制科学的发展。他引证塞尔尼兹克的话说:

这一立场的困难并不在于它缺乏最终的哲学上的正当性。……像实证主义的其他形式一样,行政理论中的这一

立场在语言的纯净性上笼罩了一个太耀眼的光环。通过将一个复杂的世界压缩到简单的两分法,它导致了人们对于美学的、形而上学的、伦理的世界的过早的抛弃。(Waldo, 1955:64)

第四、西蒙声称行政科学为行动打开了一扇门,瓦尔多却认为,虽然门被打开了,但它没有什么实际意义。瓦尔多发现,西蒙那里有一个二律背反。一方面,逻辑实证主义实际上是理性主义传统在今天的延伸;另一方面,它又似乎为神秘主义提供了帮助。因为按照逻辑实证主义的观点,价值是不可证实的因而不能加以科学的探讨(Waldo, 1955)。但西蒙却偶尔又承认伦理领域的重要性,比如西蒙认为“民主机制存在的基本理由就在于其能作为证实价值判断的程序”(Simon, 1997)。这样一来,西蒙就不可避免地要面对这样一个尴尬的局面,即“理性成为了非理性的奴隶”(Waldo, 1955:65)。

在对逻辑实证主义展开批评的基础上,瓦尔多提出了他自己对于公共行政学的方法论的看法,即抛弃战前美国公共行政研究的狭隘的技术性特征,在行政研究中更多地借鉴其他社会科学研究的成果,将公共行政学建立在广泛的政治、历史和文化的根基上,使美国公共行政的研究更加开阔,更少狭隘,更加理论化(Waldo, 1948)。

西蒙是一个喜欢学术争论的人,但他对瓦尔多的指责采取了回避的态度。对于瓦尔多就逻辑实证主义所作的批评,西蒙很少作正面的回应。虽然西蒙的行政理论是建立在逻辑实证主义的基础之上的,但“西蒙的文本并没有太详细地论及实证主义的文本,在这一意义上说,它既不是对逻辑实证主义的观点的挑战,也不是要补充支持性的论证;它只是利用它们去支持决策过程的研究”(法默尔, 2005:257)。即使是在戈林姆别斯基(Golembiewski, 1988:290)于1988年对他进行采访时,戈氏一再提到瓦尔多对逻辑实证主义的攻击,西蒙也只是说,“我不想对此(即逻辑实证主义——引者注)作辩护”。直到1991年,在其回忆录中,西蒙才有了正式的辩护与反击。他说:

我现在仍然被指控为“实证主义”,而且好像这是一个罪过似的,不是大罪也是小过。……它们起源于如今的总趋势,即把实证主义当贬义词用,但对实证主义相信的是什

么却没有什么清楚的概念。(Simon, 1991: 270)

西蒙坚定地表示,对于逻辑实证主义,“《行政行为》一书本身就为自己做了最好的辩护”(Simon, 1991: 270)。西蒙进而解释说,“在重大问题上,例如行为的对传统的政治科学之争,有限理性对最优化之争,认知心理学对行为主义之争,以及机器思维,我很少直接回击批评,而更喜欢根据自己的主张来证实自己的道理:宁愿自己来确定问题,而不愿在对手设定的框架中进行辩论”,特别是“在宽广的文化和哲学阵地前沿上,保持提出问题的首创精神是很重要的。进攻比防卫更有效”(Simon, 1991: 277 - 278)。就《行政行为》一书所取得的巨大成就而言,西蒙的这一策略无疑是成功的。诚如戈林姆别斯基所言,西蒙这样做的一个好处是他可以尽情地推进他的思想,而无需在本已充满争论的问题上陷入僵局(Golembiewski, 1988: 290)。

(三) 价值取向之争:效率,还是民主?

如果说西蒙与瓦尔多关于学科定位与哲学方法论的争论主要聚焦于公共行政学作为一门学科的合法性,那么,西蒙与瓦尔多的价值取向之争,就更多地是作为实践的公共行政的合法性之争。前者主要涉及公共行政学是否是科学以及作为“科学”的意义、角色与局限性等问题。后者主要涉及民主治理过程中非民选的行政体系是否具备合法性,“负责任的”行政的本质是什么,以及对于公共行政的学术研究来说宪政民主理论意味着什么的问题。简言之,前者关注的是学科形式上的合法性,后者关注的是实质上的公共行政本身的合法性问题,因而这后一种争论更具根本性。

诚然,和瓦尔多一样,西蒙也深刻地批判了“正统论”行政学的缺陷,但正如登哈特所指,西蒙“并没有质疑这一领域想要为行政组织进行组织设计时得到专业判断提供良好基础的意愿,他也没有质疑这一领域最为关注的效率问题”(登哈特, 2002 [1993]: 77),恰恰相反,正是通过引入逻辑实证主义而将事实与价值相分离,西蒙成功地将行政科学的价值取向设定在效率之上,也正是通过把效率作为行政理论的基础,公共行政才具备实质上的合法性。瓦尔多就此批

评说,西蒙的理论中充满了自相矛盾之处,他既表现出极为激进的一面,又表现出极为保守的一面(瓦尔多,1988[1968]:22)。说他激进,是因为他对“正统论”的行政原则进行了无情的抨击;说他保守,是因为他“对于旧公共行政学的某些基本信念又是很忠实的”,这最典型地表现在他对效率价值的坚守与他所批判的古立克并无二致。

瓦尔多尖锐地批评说,西蒙所主张的效率价值观妨碍了并将进一步地妨碍民主行政理论的发展,“在民主理论未来发展的路上有一个主要的障碍,即是这样一种观念,认为效率是一个价值中立的概念,或者往更坏里说,效率是与民主相对立的概念”(Waldo, 1952a)。瓦尔多认为,这个障碍是由从威尔逊到古立克的传统行政学所设置的,但西蒙却成为这一障碍的更为坚定、有力的守护者。他对西蒙的这一立场表达了强烈的不满:

当效率这个概念受到批评时,被认为是一种过于狭窄而又难以理解的标准时,他(指西蒙——引者注)小心地为这一概念下定义并予以加工,在纯粹的与实用的科学之间规定一条界限,并且力争当效率应用于实用行政科学的各个实际方面时,是一个很恰当的标准。(瓦尔多,1988[1968]:22)

要言之,因为西蒙为以效率为中心的抽象行政科学的观念提供了一个严密的辩护,这就不能不使得瓦尔多对西蒙加以严厉的反击。

瓦尔多对西蒙的攻击主要集中在西蒙的效率概念的“反民主性”上。西蒙一再声称,效率只是一个价值中立的概念,一个衡量社会表现的公正和客观的手段。但瓦尔多通过考察效率一词的兴起后发现,效率并不是一个单纯的描述性概念,而是一个强有力的道德概念。他说:“效率这个词只是在18世纪中叶至末叶才出现在我们的语言中。我判断,这个概念的出现与融合与上文中提到的现代现象,即动能机器、经济理性、商业精神等有关。”一旦与动能机器、经济理性和商业精神发生关联,效率一词“事实上被注入了道德的含义”(Waldo, 1948:12)。瓦尔多就此断言:“在相当程度上说,对效率的赞美可被看作是新教伦理的世俗化和物质化。效率的信条就是信仰‘强有力的基督教’。”(Waldo, 1948:193)因此,瓦尔多认为,他与西蒙关于效率的争论虽然看似一种科学上的“主义”之争,但西蒙的看

法实质上是“在破坏美国社会的根基”，这是瓦尔多所无法容忍的。他说：

人们认为，我们应该将效率看作是行政“科学”的中心概念，但因为我们“信仰”民主，所以我们得容忍某种程度的民主，这种看法是在破坏美国社会的根基。只要这一规定得到实际的遵循，那么，要坚持认为效率是价值中立的，并同时承认它在行政“科学”中的中心概念地位，就要承认自己是虚无主义的。（Waldo, 1952a）

作为一个有着坚定的民主信仰的学者，西蒙正确地预测到了瓦尔多等人最有可能就“效率”概念的“反民主性”向他发起攻击（麦克斯怀特，2002[1997]：155）。但作为一个以学术为志业的人，西蒙旨在推进他的行政科学的构建，因而他“对付这类攻击的策略的关键是把问题相对化，强调为实现效率所进行的抉择常常是与其他抉择是相‘关联’的，并且不是要反对任何绝对的标准”（麦克斯怀特，2002[1997]：155）。麦克斯怀特（2002[1997]：155）就此评论说：

西蒙使管理者摆脱了任何绝对标准后，就可以证明说，效率的问题是由情境决定的。根据这一前提，他就可以证明说——又一次以大的合理性——所有相关的价值与事实思考是可以考虑的，而不相关的就可以忽略不计。

瓦尔多反对西蒙关于“价值是不相关的，而且可以忽略不计”的说法，他强调，将效率放在至高无上的地位没有考虑到工作的性质，而在实际生活中，工作的性质要重要得多，因此，效率自身不是一个价值观，永远只能根据其追求的目的来定义。目的改变了，有效率就有可能变成无效率。“例如，要想杀一只熊，使用大口径步枪比一袋肉要有效率，但要让熊活下去则正相反”（Waldo, 1948:202）。因此，瓦尔多（Waldo, 1948:202）说：

我们不仅要不断地问我们自己这样一个问题：“对于我们的目的来说，什么是作为我们的手段的效率？”我们还要追问：“对于我们的手段的使用来说——并因此对于我

们的效率的衡量来说,什么是我们的目的的含义。”我们需要对目的 - 手段综合体作一番基本的审视,在这一个综合体中,我们要承认,对于目的来说,手段的选择和使用是有意义的。

三、谁赢得了争论

面对困境中的公共行政学,西蒙与瓦尔多从两个不同的方向开辟出了前进的路径,并立足于各自的立场与对方展开了激烈的争论。他们所争论的问题,至今仍然是公共行政理论与实践的中心问题(Harmon,1989)。这些问题包括:对于行政研究来说,“科学”的意义、角色与局限性是什么?价值与事实、政策与行政之间的实际的和分析的区别是什么?“负责任的”行政的本质是什么?对于公共行政的学术研究来说,宪政民主理论意味着什么?(Harmon,1989)50余年来,人们或追随西蒙路径,或追随瓦尔多路径,从而使得这场争论的影响一直延续到今天^①。

今天,人们还在讨论,到底是谁赢得了这场争论的胜利?这个问题的深层表达则是,到底是西蒙路径还是瓦尔多路径对后来的公共行政研究产生了更为深远的影响?^②学术界对此形成了三种,迥异的观点。

①西蒙路径的发展可以从两个方面展开:其一是成功地在公共行政研究中引入了主流社会科学的学科标准,从而重新确立了公共行政学的学科地位、学术身份与学理规范。其二是在公共行政研究中成功地引入了各种社会科学甚至自然科学的新理论。瓦尔多路径的发展则是从多个层面展开的,既包括重建规范理论的整体运动,如新公共行政运动、黑堡宣言和PAT-Net,也包括单个学者的努力,如登哈特的行动理论。其意义主要体现在它极大地唤醒了人们被隐约掉的规范意识,从而激发更多的人致力于探究宪政民主对于公共行政的意义。

②2005年,参加美国政治学会全国大会的学者们仍在就“在20世纪美国公共行政学说史上,究竟哪一本书才是最重要的著作”激烈地争论。以斯蒂尔曼为代表的一方力荐瓦尔多的《行政国家》,而以莱恩为代表的一方则推崇西蒙的《行政行为》。

其一是认为西蒙赢得了胜利。有意思的是,持这种观点的人主要是赞成和支持瓦尔多路径的人。他们认为,西蒙提出了一整套建构新的行政科学的逻辑工具和概念框架;而瓦尔多虽然认识到了“正统论”公共行政学的困境,但没有提出任何有效的应对手段;他提出的理念与价值是重要的,但却显得过于理想与规范,无法轻易达到实践。相比之下,西蒙强化了公共行政的科学性,试图使之成为一种实用的技术,其所倡导的理念则与进步主义的思维相一致,并且在与政治科学中的行为主义相呼应,从而其成为在政府管理甚至一般管理(包括企业管理)中解决不断重现的效率、经济和效能等问题的一种崭新而令人兴奋的研究路径,因而赢得了更多的支持(Wamsley & Wolf, 1996: 18 - 19)。麦克斯怀特也持类似的看法,他们认为西蒙路径“相当轻易地”战胜了瓦尔多路径,因为西蒙的现代研究在领域中引发了许多与“革命”相关的东西。麦克斯怀特(2002 [1997]: 158 - 159)作了这样的总结:

这一变革的发生一方面是因为西蒙在理论修辞方面的天赋;另一方面则是因为社会学的因素和传统主义在提供组织管理研究方面的不足。这最后一点表明最有影响力的因素是:西蒙界定的新精英角色更适合战后的情境。战争期间,政治退居次要——总统的领导才是一切。管理者和专家最终赢得了战争,战后时期英勇的德怀特·艾森豪威尔相当不稳定的统治,标志着美国已经进入了一种新的、强调社会与经济进步,并由理性的专家统治的状态。西蒙的理性的人的观念,就是在这个方面比传统主义浪漫的、道德论的理性的人的观念更为现代。

其二是认为瓦尔多赢得了胜利。持这一观点的人主要是西蒙路径的支持者。西蒙的忠实的追随者达布尼克一再地把瓦尔多及其主要追随者称之为“公共行政的看门人”和“思想议程的设定者”(Dubnick, 1999),他说:“在公共行政学家社群里,瓦尔多的立场赢

得了争论的胜利,而西蒙则成为该领域一个永远有威胁的幽灵。”(Dubnick,2000)他举例说,由瓦尔多及其门徒与追随者所把持的《公共行政评论》(PAR)与《行政理论与实践》(AT&P)等这些公共行政的主要杂志对西蒙路径的论文是采取一种排斥态度的。但他又说,许多从事公共行政研究的卓越学者“将公共行政领域看得是很低层次的”,不愿意承认自己是公共行政共同体的一员,也不愿意在上述杂志上发表论文(Dubnick,2000)。因而,尽管达布尼克认为瓦尔多赢得了争论,但这一胜利只是属于瓦尔多个人的,因为它导致了整个“公共行政共同体的失败”(Dubnick,1999)。从这个意义上说,达布尼克还是倾向于是西蒙赢得了真正的胜利,“在我们的社群之外,正是西蒙为公共行政问题寻求社会科学方法的努力,才是‘胜利的’”(Dubnick,2000)。

其三则是认为西蒙和瓦尔多共同赢得了胜利,而最大的胜利者则是公共行政学自身。西蒙与瓦尔多的个人魅力在很大程度上使得这场争论呈现出一种双赢局面:就西蒙而言,他在公共行政领域之外的卓越成就提升了他在公共行政领域的影响^①;而就瓦尔多而言,在长达60年的时间里,他一直在公共行政领域里鼓与呼,并以其超凡的智识与道德人格引领着公共行政学艰难前行,即使是他学术观点上的反对者也不得不承认他在公共行政领域所独享的“偶像般”的地位。

值得一提的是,西蒙和瓦尔多本人对这场争论都持这种双赢的观点。瓦尔多回顾说,通过这场争论,他和西蒙成为了好朋友。1970年代早期,瓦尔多曾邀请西蒙去他所任职的雪城大学马克斯韦尔学

^①西蒙可以称得上是一位“百科全书式”的学者,他一生的研究范围几乎横跨整个社会科学领域以及计算机等多个自然学科领域。令人叫绝的是,他在上述每一个领域都取得了骄人的成绩。他曾获得10个学科领域的最高奖项,包括诺贝尔经济学奖。当他于2001年去世后,政治学、行政学、经济学、心理学、管理学等多个学科领域都发表了一系列纪念性论文,并称“本领域”遭遇了一大损失。

院作演讲,那时他们有过一次坦诚的对话并达成一项共识:“1952年,我俩都是对的,在那之后,我俩也都是对的。”(Brown & Stillman, 1986:60)在1995年接受美国公共行政学会颁发“德怀特·瓦尔多奖”时的致谢词中,西蒙(Simon, 1995:404)表达了和瓦尔多同样的看法:

德怀特和我都感觉要对行政理论的某个特殊的问题有一种紧迫的要求,我们的差别在于,对于哪些问题是最为紧迫的,我俩有着不同的选择,除此之外,我们之间并没有真正的冲突。

或许可以这样来形容这两种看似对立的立场,如果没有西蒙,公共行政学就不知如何一步步地向前迈进;但是,如果没有瓦尔多,公共行政学就不知道该朝哪一个方向迈进。从这个意义上说,西蒙更多地是公共行政学的一个建构者、一个创造者;而瓦尔多则更多地是公共行政学的一个导航者、一个引路人。因而,真正赢得这场争论的是公共行政学本身。西蒙(Simon, 1995:404)总结说:

正如公共行政学过去多年的发展表明,它吸收了这两种变革的成果……到1950年,我们已经看到这两种观点整合进了新的教科书中……一直到最近几年,这两个主题——政策与行政的关系,以及组织运作的方式(特别是有效率的运作)——依然占据公共行政文献的主体位置。

公共行政学依然既是公共的,必须立足于价值理性;又是行政的,必须依赖于技术理性。两者之间的冲突与张力是永恒的。诚如史丹弗(Stivers, 2008:56)所言,一旦争论停止,公共行政学也就停止了。我们欣喜地看到,虽然一直到今天西瓦之争仍在持续上演,但这两条路径各自的支持者们开始致力于承认另一路径的价值。一方面,象西蒙这样倡导更广泛地运用纯粹科学而改进公共行政学科的人,越来越多地开始反省工具主义给公共行政乃至人类生活所带来

的问题,并理解和接受了规范价值的至关重要性(怀特、亚当斯,2005[1994]:纽南得序)。西蒙本人在1997年的美国公共行政学会的第58届年会上发表题为《为什么是公共行政》的重要演讲,严辞批判了时下的一种错误做法,即公共部门以经济学理论所提出的通过自利动机来扩展更广泛的社会目标与需求,并以此作为重振公共部门活力的不二法门。西蒙呼吁,我们必须停止对公共服务缺失的谩骂,官僚制一词不是我们的敌人,而是我们人类发现来满足我们需求的最有效的工具(Simon,1998)。另一方面,诸如瓦尔多和其他的规范主义学者也越来越注重吸收西蒙路径的有益成果。以作为瓦尔多路径之象征的两次明鲁布鲁克会议为例:1968年召开第一次明鲁布鲁克会议时,几乎所有的与会者都有着政治学的学术背景;到1988年第二次明鲁布鲁克会议时,受过政策分析与政策研究、经济、规划、都市研究与法律教育的人数明显增多。在1968年的会议上,其主要的特征是“反行为科学”,而在1988年则是在探讨行为科学对于公共行政的贡献。

四、西瓦之争对中国公共行政学的启示

综观西瓦之争所展示的西方公共行政学的竞逐与共生之路,笔者得出两个基本的结论:其一、公共行政研究大体是在西蒙路径与瓦尔多路径这两条相互对立,又彼此补充的方向上展开的。西蒙的影响主要表现在该学科致力于发展一种更为精致的,更符合主流社会科学学科标准的学科身份,可以概括为一种技术层面的“自我重建”;瓦尔多的影响主要表现在该学科致力于维护在公共行政研究中维护美国民主宪政的传统,可以归结为一种制度层面的“自我重建”。现代行政学正是围绕着这两条理论路径不断发展起来的。它们有时相安无事,各走各的,有时则激烈碰撞,相互争执(马骏、任剑涛,2008)。无论是哪一种路径,都以各自特有的方式展现了各具特色的研究视角。由于这两种路径分别根植于现代性宏大叙事背景与

美国民主宪政传统之中,而无论是前者所蕴含的技术理性还是后者所蕴含的价值理性都不可能单方面占据美国社会的主导地位,因而决定了无论哪种路径对于公共行政学的发展都是不可或缺的,它们既不可能取代或贬损另一路径的价值,也不可期望这一路径及其价值立场是唯一可取的,它们之间唯有真诚地对话,方能共同推进公共行政(学)的发展。因此,要真正地把握西方公共行政的脉搏,完整和准确地了解西方公共行政学,就必须同时把握这两条路径,“在方法上一定要脚踏规范方法和实证方法两只船”(任剑涛,2003:113)。

其二、总的来说,瓦尔多路径是作为主流的西蒙路径的反对派而存在的。当西蒙路径(实证研究)发展到巅峰阶段时,通常作为隐性角色的瓦尔多路径(规范研究)就会作为与之对立的一种理论上的纠偏突显出来。虽然这一路径是反对派,但其影响却不亚于其他公共行政学流派。他们一方面批判性地反思行政国家的现代性基础,反思公共行政学的哲学基础,另一方面对于公共行政中的价值问题(例如社会公平)和公民权问题等极其关注,孜孜不倦地寻找建立美好社会的替代方案。尽管20世纪50年代以来,实证研究(西蒙路径)越来越成为社会科学,尤其是美国社会科学的主流,但在公共行政学尤其是美国公共行政学中,规范理论(瓦尔多路径)一直发挥着举足轻重的影响,许多顶尖的公共行政学家都在从事规范研究。正是由于规范研究的存在,才使得公共行政学一直保持着敏锐而深刻的批判精神以及不断进行创新的活力(马骏、任剑涛,2008)。

弗雷德里克森如是说:“从事现代公共行政的实践或理论工作,就是要接受西蒙和瓦尔多的影响。”要更好地理解西蒙与瓦尔多的重要性,“就必须重返他们在世纪中叶的那场争论。……这场争论是我们领域两个最强有力的心灵之间不同认识论的一场强有力的展现”(Fredrickson, 2001:8)。对于中国的公共行政来说,不假思索地接受西方公共行政的思想无疑不是明智之举。但只要我们严肃地从事公共行政的学习与研究,就会发现西瓦之争对于当下中国的公共行政学具有极大的警醒与启迪意义。

一方面,我们需要同时吸收西蒙路径和瓦尔多路径的精华。目前,国内公共行政学研究整体落后于国际学术水平。从实证路径来看,许多似乎是实证研究取向的研究其实并没有运用现代社会科学的方法,它们根本没有一个明确的研究问题,没有文献评估。更为严重的是,相当多的似乎是实证研究取向的研究没有深入研究因果机制,没有构建出具有说服力的理论,更没有进行理论检验,或者理论观点没有经验事实支持(马骏、刘亚平,2007)。而从规范路径的角度来看,中国的公共行政研究就显得更为脆弱。一些学者甚至不能够准确地理解什么是规范研究,更谈不上恰当地把握规范研究的意义。比如有人认为,只要不用定量数据就是规范研究,而不知规范研究也有其独特的理论建构方式和质量标准(马骏、刘亚平,2007)。因此,我们需要向西蒙学习,以使我们的公共行政研究更为科学、严谨和精致;我们也需要向瓦尔多学习,以使我们的公共行政研究保持其旺盛的反省力和批判力。

另一方面,在当下中国的行政学研究中,我们需要倡导瓦尔多路径具有一种相对于西蒙路径的优先性。之所以倡导瓦尔多路径的优先性,笔者主要基于如下三点考虑:一是今天中国的公共行政,无论是在理论上还是在实践上,都盛行一种“管理主义”的思维方式,而诸如“人类幸福”、“美好生活”等规范性的价值问题则被远远地抛在了一边,少人问津。从理论上讲,“迄今为止,我们的研究并没有真正地把政治与行政整合在一起。最近十来年盛行的管理主义倾向更是将政治与行政‘二分’推向极致。与这种管理主义相伴随的则是一种或隐或现的技术主义或工程主义研究取向”(马骏、刘亚平,2007)。其结果必然是使我们“无法意识到目前公共行政实践与理论背后隐含的价值或更大的政治哲学,无法认识到现有经验之外的其他可能性,而只能跟在现有经验事实的后面,研究已经发生了的事情,更无法超越现实的局限”(马骏、刘亚平,2007)。而从实践上看,自改革开放以来,为抓住发展机遇,我们一直奉行赶超战略,采取了“效率优先,兼顾公平”的原则,这既是国情使然,也是深受中国公共

行政之管理主义研究取向的影响。

二是这种“管理主义”的思维方式使得中国的公共行政学是一个缺乏“公共性”的“公共”行政学,而一个没有“公共性”的公共行政学将不可避免地面临着合法性危机(张成福,2007)。这种合法性危机集中地表现在传统行政管理的缺陷及其所造成的负面效果上,“如对经济效率的崇拜,对个人、部门、地方以及短期利益的追逐,无视公民和社会和合法期待,官僚主义和不负责任的行为,甚至贪污、腐化以及对公共资源的公开掠夺等等”(张成福,2007)。在改革攻坚的今天,我们面临着构建社会主义和谐社会的重要任务。对处于如此重大历史时期的公共行政学来说,为这一重要任务作出建设性的探索自然是义不容辞的责任,但缺乏“公共性”的公共行政学是难以为中国真实世界的公共行政实践提供恰当的方向指引的。

三是公共行政不仅要的现状进行描述和解释,更要对现状进行反思与批判。但我国现有的行政学研究始终没有摆脱西方理性的行政理论典范的束缚,我们既缺乏对西蒙路径的超越,也缺乏对公共行政之基本价值、根本目的的反思(张成福,2007)。本文之所以特别强调瓦尔多路径对于当下中国公共行政学研究的意义,是因为在西方公共行政思想史上,正是瓦尔多率先举起了反对“效率至上”的传统行政学的大旗,并开创了公共行政学规范理论的研究。如果我们能够通过瓦尔多路径的学习与考察,对我国公共行政的价值目标和行为选择所面临的主要困境得出更加清晰的认识,并能够为及时地解决好新的时代课题提供有益的理论支撑,那么,就能为推进我国公共行政实践的发展尽一点绵薄之力。当我们提出瓦尔多路径的优先性时,并不意味着它是惟一可取的途径,我们的要旨在于纠偏传统的“管理主义”取向,激发人们对我国公共行政理论与实践的批判与反思,并为一个更加伦理的和民主的公共行政提供更多的理论视角,从而有助于良好社会秩序的形成。

(责任编辑:何艳玲)

参考文献

- 巴克勒(2006[2002]). 规范理论. 载马什、斯托克编《政治科学的理论与方法》. 北京:中国人民大学出版社.
- 登哈特(2002[1993]). 公共组织理论. 北京:华夏出版社.
- 法默尔(2005[1995]). 公共行政的语言. 北京:中国人民大学出版社.
- 法伊尔阿本德(1992[1978]). 反对方法:无政府主义知识论纲要. 上海:上海译文出版社.
- 亨利(2002[1999]). 公共行政与公共事务. 北京:华夏出版社.
- 怀特, 亚当斯(2005[1994]). 公共行政研究:对理论与实践的反思. 北京:清华大学出版社.
- 马骏, 刘亚平(2007). 中国公共行政学的“身份”危机. 中国人民大学学报, 4.
- 马骏, 任剑涛(2008). 公共行政学规范理论译丛序言. 北京:中央编译出版社.
- 麦克斯怀特(2002[1997]). 公共行政的合法性. 北京:中国人民大学出版社.
- 任剑涛(2003). 方法引导下的政治理论. 载郭正林、肖滨主编《规范与实证的政治学方法》. 广州:广东人民出版社.
- 斯蒂尔曼二世编著(2004[2000]). 公共行政学:概念与案例. 北京:中国人民大学出版社.
- 瓦尔多(1988[1968]). 公共行政学之研究. 载斯蒂尔曼编著《公共行政学》(上). 北京:中国社会科学出版社.
- 张成福(2007). 重建公共行政的公共理论. 中国人民大学学报, 4.
- Brown, B. & Stillman, R. (1986). *A Search for Public Administration: the Ideas and Career of Dwight Waldo*. Texas: Texas AM University Press.
- Dubnick, M. (1999). Demons, Spirits, and Elephants: Reflections on the Failure of Public Administration Theory. From <http://newark.rutgers.edu/~dubnick/contact.html>.
- Dubnick, M. (2000). Dialogue: Knowledge and Research. *Administrative Theory & Praxis*, 22(2): 393 - 423.
- Frederickson, G. (2001). Herbert Simon and Dwight Waldo. *Public Administration Times*, 8.
- Golembiewski, R. (1988). Perspectives on Simon's Administrative Behavior: Stock - Taking on the Fortieth Anniversary (Part I). *Public Administration Quarterly*, 12(3): 259 - 274.
- Harmon, M. (1989). The Simon - Waldo Debate: A Review and Update. *Public Administration Quarterly*, 12(4): 437 - 451.
- Lindbeck, A. Ed. (1992). *Nobel Lectures, Economics 1969 - 1980*. Sin-

gapore; World Scientific Publishing Co.

Simon, H. (1952). Development of Theory of Democratic Administration: Replies and Comments. *American Political Science Review*, 46(2): 494 - 503.

Simon, H. (1991). *Models of My Life*. New York: Basic Books Inc.

Simon, H. (1995). *Guest Editorial*. *Public Administration Review*, 55 (5): 404 - 405.

Simon, H. (1997). *Administrative Behavior (Fourth Edition): A Study of Decision - Making Processes in Administrative Organizations*. New York: The Free Press.

Simon, H. (1998). Why Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(1): 1 - 11.

Stivers, C. (2008). The Significance of The Administrative State. *Public Administration Review*, 68(1): 53 - 56.

Waldo, D. (1948). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald Press Company.

Waldo, D. (1952a). Development of Theory of Democratic Administration. *American Political Science Review*, 46(1): 81 - 103.

Waldo, D. (1952b). Development of Theory of Democratic Administration: Replies and Comments. *American Political Science Review*, 46(2): 494 - 503.

Waldo, D. (1955). *The Study of Public Administration*. New York: Random House.

Waldo, D. (1956). *Perspective on Administration*. Alabama: University of Alabama Press.

Waldo, D. (1968a). Public Administration. *Journal of Politics*, 30(2): 443 - 479.

Waldo, D. (1968b). Scope of the Theory of Public Administration. In Charlesworth, J. C. Ed. *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*. Philadelphia: American Academy of Political and Social Science.

Wamsley, G. & Wolf, J. Eds. (1996). *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Thousand Oaks: SAGE.