

公共行政学中的规范研究

颜昌武 牛美丽*

【摘要】公共行政领域不仅需要严谨、科学的经验研究,也需要富于批判性与建设性的规范研究。当前的中国公共行政学总体上缺乏有质量的规范研究。一方面,我们对规范研究的质量标准缺乏应有的学术判断;另一方面,现有的规范研究太过沉迷于空泛的体系建构,缺乏针对中国行政实践的原创性理论。同时,这些所谓的规范研究也因缺乏反思与批判的精神而丧失了公共性,从而无力承担起指引公共行政实践的使命。规范研究的缺失,使得中国公共行政学在理论上和应用上都处于一种合法性危机之中。要消除这种危机,我们迫切需要在我国的公共行政研究中重新审视和确立规范研究路径。论文通过回顾规范研究的历史演进,阐明了规范研究的基本特征、质量标准及其对于公共行政学的重要意义,并在此基础上检视了我国目前规范研究的得失。

【关键词】公共行政学 规范研究 价值关怀 批判精神 文本诠释

【中图分类号】D035 **【文献标识码】**A

【文章编号】1674-2486(2009)01-0105-24

任何社会科学的研究总不能摆脱规范与经验^①的二元化取向,都是在规范研究与经验研究的张力场中成长的(胡伟,1999)。公共行政学也不例外。在西方行政学史上,一直交织着两条重要的研究

* 颜昌武,暨南大学管理学院,讲师;牛美丽,中山大学行政管理研究中心、政治与公共事务管理学院,副教授。本文从选题到构思,都得到了马骏教授的指导,胡辉华教授、龙国智博士、吴少龙博士生和刘述良博士生在讨论中给予了很好的建议,两位匿名评审人提出了很好的批评性意见,在此一并致谢!

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“国外公共行政学前沿理论及其借鉴”(编号 06JJD630022)、“反思中国公共行政学研究”(编号 08JJD840194);广东省哲学社会科学“十一五”规划项目“中国行政学研究:回顾与前瞻”(编号 08YF-02)。

①为了尊重参考文献的原作者,本文使用了“经验研究”和“实证研究”两个概念。但实际上,这两个概念在本文中是通用的,即应用的是一个广义的实证研究概念,既包括传统意义上的实证研究—定量研究,也包含定性研究。

路径:实证研究与规范研究。前者以西蒙(Herbert Simon)为代表,致力于发展一种精致的、符合主流社会科学之学科标准的行政科学。后者以沃尔多(Dwight Waldo)为领袖,主张在公共行政的实践与研究中维护美国民主宪政的传统和弘扬公平、正义等规范价值(颜昌武、刘云东,2008)。现代公共行政学正是围绕着这两条理论主线不断发展起来的。只有同时把握这两条主线,熟悉它们各自的主要理论主张和操作方法,才能完整和准确地把握现代公共行政学(马骏、任剑涛,2008)。

当前我国正处于转型时期,公共行政实践面临众多挑战,公共行政学科要想得到学界和社会的广泛认同,就必须有效地反映当前真实的公共行政实践,并为解决实践中的问题提供有益的理论指导。这不仅需要严谨、科学的实证研究,也需要建设性的规范理论。随着学术界越来越多地关注研究方法的严谨性与规范性,我国行政学的实证研究出现了较为喜人的发展势头,比如一些高校开始把社会研究方法列为行政管理专业博士生入学考试的必考科目,并且在博士生教学中增加了研究方法的必修课。但遗憾的是,这些考试和课程的设置仅仅限于经验研究方法,对于规范研究方法,仍然没有明显的进展。目前学术界对于规范研究的理解非常有限,诚如马骏、任剑涛(2008)所指,一些学者认为只要不用量化数据就是在做规范研究,而不知规范研究也有其独特的操作方式和质量标准。本文首先介绍了规范研究的历史演进,在定义了何为规范研究之后,提出了其独特的基本特征和质量评价标准,然后揭示了规范研究对于公共行政学科发展的重要意义,并在此基础上检视我国目前规范研究的得失。

一、规范研究的历史演进

当提及公共行政学中的规范研究时,我们首先要澄清“到底是什么是规范研究”。对这一问题的合理回答是理解和开展规范研究的

基石。一直以来,人们关于规范研究的认识似乎只是停留在一种“默会知识”(tacit knowledge)上,对于规范研究,“我们懂得的比我们能讲得出的要更为丰富”(Polanyi,1983:4),因而即使是一些在公共行政领域以从事规范研究著称的西方学者,如斯皮瑟(Michael Sipcer),在面对这一问题时,也表现出了令人诧异的迷茫,不知如何回答是好(Sipcer,2008:50)。我国行政学界对这一问题的理解也同样存在很大的差异,马骏、刘亚平(2007:9)认为,当前我国公共行政研究中存在着“规范理论贫困”的问题。规范理论之所以缺乏,主要是因为规范研究的缺乏,而之所以缺乏规范研究,一个重要原因在于学术界对规范研究方法缺乏正确的认识。何艳玲(2008:28)、陈辉(2008:187)声称,我国目前的公共行政学“实证研究太少,规范研究太多”。但诚如何艳玲(2008:34)所坦承,这种判断并不准确,因为很多所谓的规范研究事实上只是不严谨的学术研究而已。那么,到底什么是规范研究?要回答这个问题,我们需要首先了解规范研究的历史。

学术研究中的规范与经验二分取向由来已久。早在古希腊时期,西方人对自然和社会的探讨就采用了两种不同的路径。前者以“真”为取向,后者以“善”为价值。通过两种不同的智识努力(intellectual endeavor),古希腊人发展出了两套知识体系,一套是关于“自然规律”的知识体系——物理学,即后人所说的“自然科学”的前身;另一套则是关于人与社会的知识体系——形而上学,后人常称之为“人文科学”或“精神科学”。虽然古希腊人已经认识到两种知识体系的差异并形成了不同的研究传统,如“柏拉图的带有较多哲学色彩、怀疑论和‘理想主义’,亚里士多德的较为现实、科学和‘敏感’”(沃尔多,1996:11),但他们更多地是从统一的而非对立的观点来看待这两者之间的区别,古希腊的经典命题“知识即美德”,就恰当地表明了两者的统一性。

自苏格拉底以后,一直到文艺复兴之前,对科学(物理学)与哲

学(形而上学)这两种不同知识体系的不同探究方式——经验研究与规范研究——之间的对立与冲突尚处于隐而不显的状态,并且始终是规范研究占有方法论上的霸权地位。之所以如此,一方面是因为在古典社会中,各种社会要素的分化程度很低,人们对社会生活进行理论探究也还处于草创阶段,加之人们无法对社会生活进行定量分析,只能从规范研究的角度,甚至直接从价值观的角度来观察和理解社会生活;另一方面是因为古典社会生活也不需要量化,因而难以形成一个直接进入操作状态的经验研究(任剑涛,2003)。

肇始于14世纪的文艺复兴运动不仅是向古希腊人文主义传统的回归,更开启了近代自然科学世界观的形成,并因此开启了社会科学族群的崛起与社会科学中规范研究与经验研究的巨大分野。从一开始,文艺复兴就被罩上了一层光辉灿烂的面纱,并被定义为一个从黑暗中挣脱出来的觉醒与启蒙的运动。人如何才能觉醒?无论是在培根的经验主义那里,还是在笛卡尔的理性主义那里,答案都在于“知识就是力量”。人们普遍相信,科学知识可以用来消除神话和幻想,只要运用知识,人们就能破除宗教迷信和盲从,摆脱原初的蒙昧状态。简言之,人文主义复兴的内在动力来源于对崭新的世界知识的迫切需求,而这种需求最后却在现代自然科学的创立与自然科学世界观的扩展过程中得以最终实现。从这个意义上讲,现代自然科学是文艺复兴的产物。与此相伴随的,就是科学与哲学的分化、自然科学与人文科学的分野、自然科学与社会科学的联盟,以及由此产生的人文科学与自然科学这两种认知方式的尖锐对立。

在文艺复兴之前,科学(物理学)与哲学(形而上学)尚处于混沌之中,难分彼此。笛卡尔率先打破了这种混沌状态,他认为,自然与人类、物质与精神、物理世界与社会/精神世界之间存在着根本的差异,因而,对这两者的认知方式也迥然有异(参见华勒斯坦等,1997:4)。笛卡尔的这一观念为科学从哲学中分化出来奠定了坚实的基石。1663年英国皇家学会建立时,其宗旨被确定为“通过实验手段

增益关于自然万物的知识,完善一切手工艺、制造方法和机械技术,改进各种机器和发明”(华勒斯坦等,1997:4)。为该学会起草章程的虎克(Thomas Hooke)强调说,皇家学会“无涉于神学、形而上学、伦理学、政治学、语法学、修辞学或逻辑学”(华勒斯坦等,1997:4)。此后,科学开始被界定为“对于超越时空、永远正确的自然界的普遍必然法则的追寻”,当形而上学随着它的上帝远遁的时候,“实验性、经验性研究对于科学视界的重要性”就日益凸显起来(华勒斯坦等,1997:4-5)。在自然科学兴起并入侵社会生活领域之前,其研究方法仅用于对“自然规律”的探讨,而对人类精神/社会世界的理解则几乎是规范研究方法的天下。但当自然科学明确了知识的内涵、划定了知识的范围之后,传统的那种对于社会生活的规范性研究无可挽回地衰落了,因为社会学、经济学等新兴的社会科学族群要想跻身于“科学”行列,就必须承认自然科学在知识领域内的支配性地位,同时对以规范研究为主导形式的哲学文化或人文科学加以自觉抵制。虽然仍有少数重要的学者执着于正义、善、幸福以及诸如此类的规范性价值,但诚如哈贝马斯(1989:208)所说:“在今天,要想使这种形而上的思维方式显得有理,已经不再是容易的事了。”

为什么会发生这种转变呢?从根本上来说,是因为现代社会较之于传统社会发生了翻天覆地的改变,人们看待、理解和把握社会生活的方式也相应地发生了改变。按照吉登斯的说法,现代社会呈现出工业化、市场化、战争工业化和惩戒系统化的特征,与之相伴随的,是自然科学对社会生活领域的强势入侵,以及由此形成的“科学主义”思潮在现代学术研究中的主导地位(参见任剑涛,2003:103)^①。一方面,现代社会的独特性,要求将对社会生活的理解建立在客观性、可靠性、固定性、确定性和多元性的基础上(任剑涛,2003:103);另一方面,人们发现,以往关于社会生活的所有价值陈述,不过是思

^①在此,“科学主义”也可置换成“实证主义”,如德兰逊(Delaney)所说,“在孔德式的世界观里,实证主义是科学主义的最高表达”(2005:20)。

想家们的一种随意性的和情感化的主观陈述,它在解释现代社会生活方面显得十分苍白(任剑涛,2003:99-100)。因此,“人们试图在经验发现(与‘思辨’相对而言)的基础上确保并推进关于‘实在’的‘客观’知识,社会科学领域中许多学科的创立便是这项一般性工作的一部分,其根本宗旨是要‘认识’真理,而不是去创造它,直觉它”(华勒斯坦等,1997:15)。

以政治学研究为例。20世纪初叶开始,政治学研究中不仅出现了政治哲学与政治科学的对立,更出现了政治科学取代政治哲学而成为政治学之唯一研究途径的趋势。这一转变可以追溯到20世纪初美国政治学界在科学主义的影响下所发生的关于政治学科学化的争论。现代政治学是为维护自由民主的政治制度应运而生的,但是这样的制度在20世纪上半叶却卷入了两次世界大战,加上1920-1930年代美国国内陷入经济大萧条中,这些都形成了对政治学的重大打击,同时也对政治学提出了重大挑战:面对现实的政治经济危机,政治学能有何作为?又该有何作为?以梅里亚姆(Charles E. Merriam)为领袖的芝加哥学派认为,当问题出现以后,如果现有的政治学不能像经济学和社会学那样,设计出一套解决政治经济危机的有效方案,那么政治学就必须加以重大革新。自然科学的新成果将会给政治学带来变革,政治学不能只靠假设提出问题,而是要通过精确的资料计量和验证的过程对问题作出回答(参见杨光斌,2005:42-43)。在这样的大背景下,梅里亚姆试图将政治学从对国家机构的静态描述转向政治过程研究,力图建立一种精准而普适的政治理论,最终形成了行为主义政治科学。

虽然行为主义政治科学后来有很多变种,但大体说来,其思维取向却是共通的:即主张政治科学按照自然科学的模式对现象进行解释和预测,并把自己限制在能够被观察到的现象上,其数据应该尽可能地数量化;并主张摒弃对政治的形而上学思考,摒弃对“善”和“正义”之类的价值性问题的探讨(柏伊姆,1990:78-79)。“政治科学”

这一提法正是在这一背景下生成的,它有别于传统的以规范分析为主的“政治哲学”(胡伟,1999)。“政治科学”虽然使得政治学具有了“科学的尊严”,但人们对于政治行为的实际情况的理解,并没有达到政治科学所期许的那种较之于“政治哲学”更为科学的程度,有时反而变得更加模糊。另一方面,政治学真正的尊严并不在于借助理性主义的可靠性、客观性,而在于解释政治生活时的有效性,但政治科学对这一有效性的解释显然缺乏足够的力度(任剑涛,2003:107-110)。特别是20世纪60年代之后出现的许多政治“现实”问题对行为主义政治研究路径提出了严重质疑,规范研究再次得到重视。罗尔斯的巨著《正义论》的问世,以及柏林、诺齐克、哈贝马斯等对规范价值的不懈坚持,便是此一复兴的明证。

二、规范研究的基本特征与质量标准

前已述及,“规范研究”总是相对于“经验研究”而言的。因而,所谓规范研究与经验研究的对立,实质上是在社会科学领域中运用哲学思辨方法与运用自然科学方法的对立,在公共行政学中则表现为政治哲学与行政科学的对立^①。本文认为,规范研究是一种以价值问题为核心关注点、以解读和诠释文本为主要表现形式、通过严谨的逻辑构造来回答某个学科的基本问题乃至人生与世界的“大问题”的研究路径。这个定义从研究内容、研究手段和研究目的这三个维度阐明了规范研究的基本要素,并划清了其与经验研究的界限。

第一,就其研究内容而言,规范研究偏重于从价值的层面来看待社会问题和理解社会生活,也即侧重于回答“应当是什么”(what should be)等实际价值的规范性的“应然”问题。从宽泛的意义来看,规范研究

^①笔者更愿意把这种对立看作是一种辩证对立,两者虽彼此独立,但对社会科学研究而言,如同鸟之两翼,相辅相成,缺一不可。

规范研究中的“文本”不同于经验研究中的“文献”(documents)^①。在经验研究中,所有我们希望加以研究的现象的任何信息形式,如文字、数字、图片和符号等,都可以被看作是“文献”(风笑天,2001:213-214)。文献的一个重要特点在于其可复制性和可接受性,即对文献的研究往往排斥了所获得的知识个性,因而,人们对于这种知识的把握主要以“接受”为主。规范研究中的文本,乃是过去的历史思想与观念的浓缩,具体表现为那些饱含着前辈学人个性化的思考与探索的著述(李维武,2007:42-43),其特点表现为个性化与非实证性,我们绝不能把它们“仅仅当作过去的死东西,而是看作来自以往的活生生的信息,这些信息在用它们自己的语言向我们说话”(卡西尔,1985),因而仅仅接受这些文本所讨论的命题和结论是远远不够的,必须通过严谨的逻辑推理对它加以诠释和解读,人们才可能对文本有比较深入和透彻的把握,也才能由此开展自己的规范研究。对文本的解读,要求研究者立足于个体的生命体验,与文本作者开展一种心灵对话,从而在这种对话中读出文本作者所赋予文本的原有思想,并对文本的原有思想作出新的理解、深化与发展。通过解读,读者不仅把文本作者所赋予文本的思想一层一层地读了出来,而且对文本的原有思想进行了新的理解、新的深化与新的发展。因此,解读文本就是一种创新的研究,一种规范的致思路径。

第三,就其研究目的而言,规范研究试图回答某个学科甚或人生与世界的“大问题”^②。这些大问题超越了对现实生活的客观描述而指向那些对人生与世界的永恒关切,如对真善美圣的追求和对意义的追问等。

①这里的文献指经验研究中的数据,而不是前人在相关研究问题上的研究成果。

②本文在此借用了所罗门(Solomon,2004)关于“大问题”的提法,同时参考了任剑涛(2008:77)对“元问题”的解释。

从理论方面来看,这些大问题可以是一个学科的元问题,即该学科无法回避的基本问题,比如现代政治学都必须处理权力与权利的关系问题;也可以是各门社会科学的基本问题,是所有社会科学学科都必须加以处理的问题,比如现代社会科学都必须处理“社会”为何的问题;还可以是人文社会科学的共同的、基本的问题,只要试图研究人文社会科学的各门学科也都必须对这些问题进行表态,比如关于人及其基本处境的问题(任剑涛,2008:77)。与此不同,经验研究的目的可以是检验现有理论的解释力,也可以单纯解释某种社会现象,它们完全可以不对这些大问题加以表态。

114 公共行政學 第二版 邱昌華 著

何一个要素的研究,都难以被看成是一项真正的规范研究。

其次,一个好的规范研究还必须符合如下两个基本要求。一是形式上的要求,即逻辑上的自洽性^①。大凡要思维,就必须提出概念,进行逻辑推理,最终作出确定的判断。作为一种具有浓厚的非经验性特征的思维方式,规范研究的主要表达方式是思辨,即在哲学、美学、科学和艺术等的基本观念指引下作出关于认识对象的理论猜测,并力求逻辑地构造理论体系的一种概念推演。因而,所谓逻辑上的自洽性,包含两层含义,其一,是指规范理论的文字表达,即很好地运用了概念、判断、推理这一套最基本的逻辑语言。其二,是指规范研究在其思想内容上合乎逻辑,其各部分内容之间都有着内在的逻辑联系。一个好的规范研究,其用于推演的概念必须是高度一致的,而不能是自相矛盾的,不能进行没有根据的“论证”和跳跃式的推理,更不能以类似“独断论”的方式进行激进的批判(顾肃,2005:47)。比如在某篇规范性论文中,其前提中的“理性”一词用的是“rationality”,而结论中所使用的“理性”一词是“reason”,那么我们就需要慎重地检讨这一结论是否具有逻辑上的自洽性。

二是实质上的要求,即价值目标上的“合法性”。以行政学为例,所有规范研究所得之理论,无论它在社会环境与具体内容上有多大的差异,但它们对行政的价值目标的设想都是超越性的、理想性的。所谓价值目标上的“合法性”,是指这种价值理想必须根植于社会生活的土壤之中,必须与某种现实价值目标相互照应、同时不能违反人类既有的社会实践。与其他社会科学一样,行政学是社会生活的一部分——公共行政实践在理论形态上的反映、结晶和升华,它必须也应该与行政实践密切相关,及时地观察和研究行政现象变化、发

①虽然实证研究在形式上也必须具有逻辑上的自洽性,但实证研究的成果要令人信服,关键在于其数据的真实性,及其所采用的对经验事实的恰当呈现、分析和解释。从具体阐释的过程来看,规范研究遵循严谨而抽象的思辨分析的路径,因而逻辑自洽性对于规范研究具有相对独特的意义。

展的过程,解决社会存在的现实政治问题。与行政实践相脱离的行政学,只能成为一种空洞的抽象物而丧失其存在的价值和应有活力(金太军,1998:17)。

三、公共行政学何以需要规范研究

任何一个公共行政理论体系的建构,都不能缺少对规范维度的关注。“如果缺乏规范理论,那么,我们将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,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,变成沃尔多所说的那样,‘过分地拒绝讨论原则,而拥抱缺乏批判的经验主义’。”(马骏、刘亚平,2007:9)而规范研究,是产生规范理论的巨大源泉。具体来说,我们可以将公共行政必须重视规范研究的理由归结为如下三个方面。

首先,现代行政学正是为了服务于宪政与民主价值而兴起的(沃尔多,1988[1968]:14)。斯蒂尔曼(Stillman II, 2000:20)强调,“美国公共行政思想过去是——现在依然是——宪政价值与民主价值的侍女”,没有这些规范性价值目标的指引,就不可能产生行政学这门学科。一般认为,自我意识的公共行政学肇始于1887年威尔逊的《行政之研究》一文,该文清晰地凸显了威尔逊创立行政学的价值蕴涵。

19 世纪末期,美国社会完成了从农业文明向工业文明的转变,工业革命带来的社会化大生产和科学技术的进步渗透到社会生活的方方面面,对各个社会领域都产生了深刻的影响,进步主义的理念深入人心。早期的公共行政学者深受进步主义的影响,他们大都“视推进民主为己任,以表明民主能在现代社会条件下得以维系”(登哈特,2002:46),同时,他们也“热心于建立一些使他们能够应对日益城市化和技术化的具体机制,从而发现自身的价值”(登哈特,2002:46)。威尔逊的《行政之研究》就是在这样的背景下应运而生的,它所阐述的“政治与行政二分”理论将有助于促进文官改革运动,使

“干净的”行政从弊端丛生的“政党分肥制”中摆脱出来。

威尔逊的出发点在于祛除政党分肥制的弊病。他认为,政党分肥制的弊病是将行政领域和政治领域混合在一起造成的,如果行政人员过多地以一种政治方式行事,无论是由于任命他们的过程还是由于他们继续在政党组织中扮演原有角色,均可能产生贪污腐化,也几乎肯定会出现独断专行的决策(休斯,2007:29)。而“政治与行政二分法”则使行政发展成为一个摆脱了政治干涉的独立领地,它将通过树立公共服务受到公众信任的神圣尊严,使官场生活中的道德气氛得到净化,它还通过使公共服务非党派化,开辟了行政职业化的道路,惟其如此,行政系统才能够以科学、效率、效益、技术合理性等价值为行为准则,并由此建立一个高效合理的政府管理模式。但是,对威尔逊来说,政治与行政二分的意义在于为行政划定独立的领地,独立出来的、以去政治化原则为基础的行政体系纯粹是工具性的,它只是在技术上具有优越性,不宜介入政治价值的论辩过程,而应努力成为实现政治价值的手段。吉瑞赛特(Jamil Jreisat)就此评论说,在威尔逊那里,公共行政研究不过是“一个可以用来纠正政治上的弊端和建立一个富于效率而且反应敏锐的政府的手段”(吉瑞赛特,2003:26)。只有认识到这一点,才能进入威尔逊理论的核心层面,即行政学的研究必须适应美国的民主理念。

其次,公共行政不仅关乎专业技术,更重视对公共服务的道德追求。任何一种公共行政体系,如果不考虑民主等基本的规范价值,不抓住自己领域的“精神”,那么就将成为“缺乏灵魂的盲动”,从而抓不住公共行政与公共服务的恰当本质。公共行政的一个重要使命在于扮演执行与捍卫民主宪政的角色,无论是公共行政的从业者还是研究者,都有责任维护并发展民主、法治、自由、正义等基本价值(张成福,2006:30)。公共行政对民主宪政等基本价值的回应与落实,关系到政府治理的合法性问题,关系到政府的权威和公信力的问题,也关系到公共行政作为一门学科的合法性问题(张成福,2006:30),

人类社会中扮演着越来越重要的角色。公共行政所能发挥的空间越来越广,小到街道清扫、大到太空探险,无不可以发现公共行政的踪影;公共行政所能发挥的作用也越来越强,它“不再仅是执行公共政策的工具,而是设计并执行经济、科技、政治和社会变迁的主导力量”。但与此同时,人们不难发现另外一个同样也是不争的事实:今天的公共行政在其实际运作中正遭遇越来越大、越来越多的困境与挑战。凯登(Gerald Caiden)在其《行政变革年代之来临》一书中指出,不管是东方或西方国家,“均可发现许多相类似的行政问题,如行政傲慢、无效能、无效率、行政帝国主义、公共部门膨胀等病象”(转引自江明修,1997:4)。为什么会出现这些问题的呢?全钟燮(2008:25-26)就此分析说,这部分源于“现有公共行政强调将行政管理的重要性置于公共行政的公共性之上”,这种“工具性和理性化取向的公共行政对复杂社会现象的理解非常匮乏,因此,它经常制造出没有预期的负面后果”。

公共行政学之所以忽视了公共性,主要是因为它是在一种充满悖论的技术理性的宏大叙事背景下走上历史前台的,因而从一开始它就蕴含着浓厚的工具主义思维倾向,偏重于达成目标之手段的思考,而对于目标本身缺乏反思。诚然,对公共行政管理维度的重视给人们带来了有目共睹的成就,没有对管理维度的重视,我们的公共行政实践就像跛子一样,难以一步一步地向前迈进。但是,没有规范价值指引的公共行政像瞎子一样,它不知道该向哪个方向迈进。有趣的是,公共行政领域的管理学大师西蒙在其晚年的时候,发表了题为《为什么是公共行政》(Why Public Administration)的著名演讲,严词批评了当下行政学界过度迷信管理主义和经济主义的现状,并重申了公共行政理论在行政研究中的重要地位(Simon,1998)。

四、中国公共行政学中的规范研究:问题与出路

在西方公共行政学的百年演绎历程中,许多被公认为一流的学

反观我国,公共行政(学)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抛在了一边,少人问津,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,2007:9)。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是义不容辞的责任,但缺乏规范维度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。因此,本文将对现有的“规范研究”作一番反思与批判,

并在此基础上提出我们对于未来规范研究路径的方向性设想。

本文认为,目前中国公共行政学规范研究^①的主要缺陷包括以下两点:

一是现有的规范研究太过沉迷于体系建构,加之马克思主义在中国学术研究中的独特地位,这种体系建构往往又停留于马克思主义的一些既存论断上,因而缺乏针对行政实践的创造性理论(张帆,2007:191)。我们要想超越传统的关于行政实践的理论思考,“就需要与那些热衷于改变我们研究领域的人们展开哲学论争和对话”,因为行政哲学着眼于获得更美好的生活,着眼于获得更高的公共利益,从而有助于我们进一步地“理解我们的制度和纠缠着人类价值的各种问题”(朱恩^②,2004:93-94)。但遗憾的是,我们现有的行政哲学研究并不能达到这一目的,因为它们往往依赖于马克思主义等“革命理论范式”,但又“对马克思主义分析方法运用流于形式”,即首先把马克思主义当作一个既定的大前提或大原则确立下来,然后在这个大前提或大原则下提出问题或解决问题,最终得出一些无比正确但又无所适用性的宏大结论,许多学者对这种研究提出了尖锐的批评(陈红太,2003:75;谭君久,1998:18;王邦佐,2001:11;王金红、郭正林,1998:6)。这种研究不过是一种“画虎不成反类犬”的工作,因为他们所建构出来的行政哲学体系是十分通俗而且简单的,只需找一本通行的哲学教科书,将里面的“哲学”二字前面加上“行政”二字就行了。反过来,只需把这种“行政哲学”体系中的“行政”二字去掉,就成了一般通行的哲学体系。张康之(2003:36)就此辛辣地批评说:“写一本行政哲学的书,如果在电脑里把所有‘行政’二字替换成‘科技’,只要几分钟的功夫,又会出现一本科技哲学的书。其

①按照本文所提出的规范研究的标准,中国行政学界很少有真正意义的规范研究。这里所规划的主要指那些探讨行政哲学、行政伦理和行政文化的研究,不包含那些难以被严格地称为“学术研究”的所谓规范研究。

②即全钟燮(Jong S. Jun),但为尊重该文译者,本文在此保留了“朱恩”这一译法。

实,这本书既不是行政哲学也不是科技哲学,或者说,它什么都不是。”

二是缺乏反思与批判的精神。前已述及,由于规范研究与价值问题、伦理问题具有高度的关联性,因而它往往内在地质预设了某种超越性的价值理念或道德理想,以便更好地探求社会生活的意义或价值。而要实现这种道德理想,往往要求我们对公共行政现有理论与实践的固有弊病保持一定的警醒意识,即对“许多习惯性、非反思性、常规性和漫无目的性的”(朱恩,2004:96)行政思维方式与实践活动提出质疑、挑战,以便让人们从习以为常的生活之中超拔出来、升华出来。正是这种对现实的批判成就了规范研究者的道德理想,因此,“对于规范理论来说,批判研究是非常重要的。一种没有基本的社会关怀、缺乏批判精神的规范理论很难说是真正的规范理论”(马骏、刘亚平,2007:9)。总体来看,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,也缺乏对沃尔多路径应用于中国实践的反思。即使在现有规范研究的文献中,我们也看不到这种人们所希望看到的规范理论。以现有的行政伦理研究为例,在相当长的时期里,我们的行政伦理“是与现实脱节的,只是不断地重复一些说教,要求人们必须如何如何,而忽视了大多数人是否能够做到”(顾肃,2005:47)。更深层的问题在于,对道德说教的迷信,会导致人们忽视或掩盖对制度设计本身的反思与检讨,从而弱化人们通过制度化途径来提升公共行政人员的道德素养的反思能力。

综上所述,我们总体上缺乏有质量的规范研究。这种规范研究的缺失,使得我们的公共行政学在理论上和应用上都处于一种严峻的合法性危机之中。要解决这种危机,一个重要的工作就是要在公共行政学中重新确立规范研究的路径,这种研究路径“不仅有助于我们重新认识和理解公共行政,也可作为反思和批判公共行政的基础,同时为行政实践提供有价值的指引”(张成福,2007:3)。这种研

究路径,立足于中国公共行政实践,强调以人文精神为内核、以超越性为特征、以公共性为基石、以构建和谐的良好社会为目标,从而成为一种不同于经验研究的致思路径。

首先,这种致思路径强调在公共行政研究中彰显人文精神。人文精神是一个历史的范畴,不同的历史时代,不同的民族文化,人的文化生命与人的文化世界不同,人文精神的内涵也各不相同(李维武,2007:36)。在公共行政领域,所谓人文精神,就是要将对美好生活(Good Life)的设想与追求寓于公共行政的研究与实践中,强调通过对“公共性”的弘扬来促进公共行政理论与实践的发展进而促进人类社会的发展,并对主流行政学中所盛行的“管理主义”和“工具主义”思维模式始终保持反思与批判的态度。具体来说,人文精神在公共行政领域有如下三个方面的表现:

一是对“美好生活”的设想与追求。在规范主义者看来,公共行政学不过是政治哲学的一个篇章,而“任何一个写作政治哲学的人,都有一种关于美好生活的理念,并至少对实现这一美好生活怀有一丝希望——要不然他就不是在写作政治哲学”(Waldo,1948:65)。因而,从根本上讲,公共行政理论“应该告诉我们‘美好社会’中应当是什么样的,公共行政在这个‘美好社会’中应该处于什么位置,公共行政在构建美好社会中应该发挥什么作用”(马骏、刘亚平,2007:9)。

二是对“公共性”(Publicness)的倡导与弘扬。公共行政在许多重要的方面与私营部门的行政有区别。罗森布洛姆和克拉夫丘克(2002:6-15)认为,我们之所以要强调公共行政的公共性,是因为公共行政有其独特的地方:(1)公共行政必须以宪法为基础,宪法确立了公共部门特有的、不同于私人管理的价值观,这些价值观念通常是与私营部门的价值观相背离的,如政府对效率的考虑就必须从属于许多政治原则(如代表性、责任与透明性等)之下;(2)公共行政并非仅仅是一项专业技能,它更是一种实践社会道德的形式,因而,政

创新是十分重要的,因为它意味着行政体系回应人民需求的速度和提升公共服务品质之必需。但是,尽管技术与效率是公共行政的重要面向,但其决非公共行政的全部。完善的民主行政所涵括的,并不限于组织与管理技术、政策规划与分析、人事与财务管理以及方案评估。虽然,公共行政的确包含这些主题。我们强调的是,效率固然是公共行政的价值追求,但决不是其唯一价值和终极目标。从根本上讲,由于公共行政对于公众生活的各个方面都具有决定性影响,它仍应关注“人类幸福”、“美好生活”等根本问题。公共行政主要讨论公共问题的解决,理应由行政的与公众的关切角度来处理公共事务,倘若公共行政人员仅执行官僚体系所规定的功能,则公众的因素势必会被忽略。因而,“在民主社会里,当我们思考治理制度时,对民主价值观的关注应该是极为重要的。效率和生产力等价值观不应丧失,但应当被置于民主、社区和公共利益这一更广泛的框架体系之中”(Denhardt, 2000: 559)。而我们所期望的公共行政,不仅是一个公认有效率的政策执行者,而且是一个在治理行动中拥有正当性的行动者。

最后,这种致思路径强调立足于中国现实公共行政实践的本土化思考。确立一种立足于中国实践的公共行政学规范研究路径,我们至少面临两个困难。第一个困难,虽然我们的文化沉淀了足够丰富的、有待发掘的行政思想,但我们的传统中缺乏民主宪政赖以孕育与发展的契约意识。契约意识的缺乏,使我们难以从一个私人空间里的“熟人社会”走向一个有着公共承担的“陌生人社会”,极大地妨碍了我们社会公民精神的培育,从而使得必须彰显“公共性”的行政学研究缺乏应有的社会资源。第二个困难,我们今天所用的理论资源大都来自于西学中的经典,如柏拉图、亚里士多德、洛克、柏林、马克思等,包括一些关键性规范价值的概念,也主要是由西方学界来定义的。这种反差,不仅衬托出西方的政治霸权和学术霸权地位,也暴露了我们自己在理论建构上的失语症(王绍光,2003:26,36-37)。

本文主张用一种规范研究的路径来直面今天中国的公共行政实践,从而纠偏日益强劲的“管理主义”取向的中国行政管理学研究。笔者无意用规范研究来取代其他致思路径,但是热切期望本文的写作能够引起学术界和实践界对公共行政的规范维度之独特意义的重视,激发人们对于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奠定理论基础,从而使得公共行政研究为构建和谐良序社会提供更多的理论参考。

艾耶尔(1981). 语言、逻辑与真理. 上海:上海译文出版社.

柏伊姆(1990).当代政治理论.北京:商务印书馆.

登哈特(2002).公共组织理论.北京:华夏出版社.

风笑天(2001). 社会学研究方法. 北京:中国人民大学出版社.

弗雷德里克森(2003).公共行政的精神.北京:中国人民大学出版社.

顾肃(2005).重建中国公共哲学的反思与设想.中国人民大学学报,2.

哈贝马斯(1989).交往与社会进化.重庆:重庆出版社.

胡伟(1999).在经验与规范之间:合法性理论的二元取向及意义.学术月刊,12.

华勒斯坦等(1997). 开放社会科学. 北京:三联书店.



- 吉瑞赛特(2003). 公共组织管理:理论和实践的演进. 上海:上海译文出版社.
- 江明修(1997). 公共行政学:理论与社会实践. 台北:五南图书出版公司.
- 金太军(1998). 规范研究方法在西方政治学研究中的复兴及其启示. 政治学研究, 3.
- 卡西尔(1985). 人论. 上海:上海译文出版社.
- 李维武(2007). 人文科学概论. 北京:人民出版社.
- 罗森布洛姆、克拉夫丘克(2002). 公共行政学:管理、政治和法律的途径. 北京:中国人民大学出版社.
- 马骏(2006). 中国公共行政学研究的反思. 中山大学学报, 3.
- 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.
- 马什、斯托克(2006). 皮肤而非套衫:政治科学中的本体论与认识论. 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.
- 全钟燮(1994). 公共行政:设计与问题解决. 台北:五南图书出版有限公司.
- 全钟燮(2008). 公共行政的社会建构:解释与批判. 北京:北京大学出版社.
- 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.
- 任剑涛(2008). 试论政治学的规范研究与实证研究的关系. 政治学研究, 3.
- 所罗门(2004). 大问题:简明哲学导论. 桂林:广西师范大学出版社.
- 谭君久(1998). 从与中国社会主义现代化建设关系的角度再论政治学基础研究. 政治学研究, 1.
- 王邦佐(2001). 政治学的繁荣和发展需要理论创新. 政治学研究, 1.
- 王金红、郭正林(1998). 21 世纪中国政治学的总体性转换. 社会主义研究, 1.
- 王绍光(2003). 政治学本土化的思考. 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.
- 沃尔多(1988[1968]). 公共行政学之研究. 载斯蒂尔曼编《公共行政学》(上). 北京:中国社会科学出版社.
- 沃尔多(1996). 政治学:传统学科专业科学事业. 载格林斯坦、波尔斯比编《政治学手册精选》(上卷). 北京:商务印书馆.
- 休谟(1980). 人性论. 北京:商务印书馆.
- 休斯(2007). 公共管理导论. 北京:中国人民大学出版社.
- 颜昌武、刘云东(2008). 西蒙-瓦尔多之争:回顾与评论. 公共行政评论, 2.
- 杨光斌(2005). 政治学:从古典主义到新古典主义. 教学与研究, 9.
- 张成福(2006). 公共管理:现时代的挑战. 载王乐夫主编《中国公共管理理论前沿》. 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.
- 张帆(2007). “行政”史话. 北京:商务印书馆.
- 张康之(2003). 发展行政学要重视加强行政哲学研究. 中国行政管理, 1.

- 朱恩(2004). 什么是行政哲学. 北京行政学院学报, 4.
- Box, R. (2008). *Making a Difference; Progressive Values in Public Administration*. New York; M. E. Sharpe.
- Denhardt, R. & Denhardt, J. (2000). The New Public Service, Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6):549-559.
- Polanyi, M. (1983). *The Tacit Dimension*. Gloucester; Peter Smith.
- Rutgers, M. (2008). Normative Dimensions of Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*, 30(1):42-49.
- Sayre, W. (1958). Premises of Public Administration; Past and Emerging. *Public Administration Review*, 18(2):102-105.
- Simon, H. (1998). Why Public Administration? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(1):1-11.
- Spicer, M. (2008). The History of Ideas and Normative Research in Public Administration; Some Personal Reflections. *Administrative Theory & Praxis*, 30(1):50-70.
- Stillman II, R. (2000). *Public Administration; Concepts and Cases*. Boston; Houghton Mifflin Company.
- Waldo, D. (1948). *The Administrative State; A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York; Ronald Press Company.
- Waldo, D. (1955). *The Study of Public Administration*. New York; Random House.
- Waldo, D. (1980). *The Enterprise of Public Administration; A Summary View*. Calif; Chandler & Sharp.

(责任编辑:陈那波)