

“黑堡宣言”于今日中国之意义

——对建设公共行政规范理论的启示

杨炳霖*

【摘要】今日之中国处于进一步深化改革的关键时期，公共行政要想为中国社会的发展作出应有的贡献，必须要建立好公共行政的规范理论。研究借鉴美国黑堡宣言的致思路径，对建立中国公共行政规范理论应注意研究的几个问题进行了初步探讨，比如公共行政与宪政、公共行政与公民、公共行政的历史视角和公共行政的后现代理念。

【关键词】黑堡宣言 公共行政 规范理论

【中图分类号】D09

【文献标识码】A

【文章编号】1674 - 2486 (2012) 06 - 0118 - 24

近年来，我们国家在经济建设上取得了举世瞩目的成就，但各种社会矛盾也日益突出。社会各界开始认真反思过去 30 多年的发展模式，越来越多的人认识到导致社会矛盾积聚的一个重要原因是我国在政治体制、社会制度和价值观等方面的改革落后于经济改革的步伐。因此，党的十八大提出了建设“五位一体”的战略目标。那么我们公共行政应该怎样为“五位一体”建设作出应有的贡献呢？本

* 杨炳霖，美国弗吉尼亚理工大学，公共行政管理博士。感谢匿名评审人的意见。

文认为，当前的首要问题是要建设好中国公共行政规范理论。因为实证（经验）研究是回答现实世界是什么样的问题，而规范研究是提出理想的价值目标和愿景，然后通过理想状态和实际情况的对比发现实践中的问题，并提出解决方案，从而实现了对现实的超越。因此，只有在有效的公共行政规范理论的指引下，我们才能真正认清当今中国的根本问题，公共行政对这些问题的产生起到了什么作用。于此才能找到改革的正确方向。

遗憾的是，过去十几年中强调技术理性的管理主义在中国公共行政领域大行其道，对建立美好社会所必需的“民主”“正义”“公民性”等价值理念关注极少，从而严重阻碍了公共行政规范理论的发展。幸好，近几年来越来越多的学者开始认识到这一问题，呼吁加强规范理论的研究，并对规范研究的理论构建方式、质量体系和研究内容进行了初步探讨（马骏、刘亚平，2009；颜昌武、牛美丽，2009；张成福，2001；2009）。但是这些研究基本上还仅限于提出问题，到目前为止还没有看到学者能够提出一套系统的、适合中国国情的公共行政规范理论。

本文试图借鉴美国20世纪80年代提出的黑堡宣言的思路，对建立中国公共行政规范理论加以探讨。笔者深感黑堡宣言的致思路径自成体系，有严密的内在逻辑，强调价值理念和实践相结合，并在某些方面比较适合中国国情。但鉴于笔者研究的局限性，本文也不能提出一个完整的中国公共行政的规范理论，其主要目的还在于提出一个系统的研究思路和框架，仅希望本文能够抛砖引玉，激发同仁的思考，一起添砖加瓦，共同完善中国公共行政规范理论。

一、黑堡宣言提出的背景和过程

“黑堡宣言”是指美国弗吉尼亚理工学院及州立大学（Virginia Polytechnic

Institute and State University) 公共行政与政策中心 (Center for Public Administration and Policy) 沃姆斯利 (Gary L. Wamsley)、顾塞尔 (Charles T. Goodsell)、罗尔 (John A. Rohr)、怀特 (Orion F. White)、沃尔夫 (James F. Wolf) 五位教授合著的一篇文章《公共行政与治理过程：改变政治对话》(*Public Administration and the Governance Process: Shifting the Political Dialogue*)。因为作者学校所在地为“黑堡”(Blacksburg)，故称为“黑堡宣言”。

黑堡宣言的发表主要有两个时代背景：首先，在实务层面，美国政治文化中存在一种根深蒂固的反政府、反权威和贬斥官僚的 (bureaucracy bashing) 的传统。这种传统在不同党派之间只存在程度上的不同，却没有本质差异，无论民主党的卡特，还是共和党的里根在竞选时都通过大肆攻击官僚体系来赢取选票，上台后又对大批公务官员撤换，削减政府的财政和人员。结果不但没能解决问题，反而造成了政府工作的无序、混乱，政府的治理能力遭到严重损害。其次，在公共行政学界，早期的经典公共行政理论建立在行政/政治分离的原则之上，管理主义和行为主义大行其道。这种把行政仅仅看作民选机构忠实执行者的工具性理论范式使得公共行政无法对 20 世纪 60 年代以来的种族、贫富分化等社会问题做出有效回应。因此，1968 年第一次明尼布鲁克会议提出了“新公共行政”的理念。黑堡宣言的两位作者参加了这次会议。新公共行政要求公共行政积极介入政治事务的讨论，关注平等、民主等价值观。但新公共行政的理念过于抽象，提出 10 多年后对实务领域的影响仍然非常有限。

鉴于对这些问题的忧虑，沃姆斯利和其他四位宣言作者组织了一次教员度假会议来讨论共同关注的问题。他们在顾塞尔所著的《为官僚辩护》(*The Case for Bureaucracy*) 基础上，探讨了权威、资本主义、公共利益、代理理论、行政能力等问题 (Wamsley & Wolf, 1996: 13)。这次讨论之后，沃姆斯利主笔撰写了初稿。1983 年初，利用美国公共行政学会年会在纽约举行的机会，

他们组织了非正式的发表会，取得了轰动效应。该文正式发表于1987年钱德勒（Ralph C. Chandler）主编的《美国行政百年史》（*A Centennial History of the American Administrative State*）中（Wamsley & Wolf, 1996）。

1990年，宣言作者和另外三位同事对宣言观点进行了更深入的阐述，出版了《重建公共行政》（*Refounding Public Administration*）。后来，为了回应社会环境向后现代的转变，黑堡学者们又把宣言的观点进一步发展，于1996年出版了《重建民主的公共行政：现代的悖论、后现代的挑战》（*Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*）。这一系列的著作构成了黑堡学派的思想基础。

二、黑堡学派的致思路径

（一）逻辑起点——美国社会的根本问题和解决途径

如前所述，黑堡宣言的提出源自作者们对现实问题的关注，他们思考美国社会的根本问题到底是什么，而解决问题的答案又在哪里。沃姆斯利在《重建公共行政》的前言中讲到，当他把该书纲要发给一个出版社后，编辑询问他们的哲学基础是什么。这是一个很正当的问题，可并不是作者们要花很多时间来琢磨的问题。与很多学术研究不同，黑堡宣言的思路不是从哲学发展到实践。尽管很多人认为这应该是理论和实践联系的方式，但黑堡宣言作者们不认为这是一种正确的思路。黑堡宣言的提出只在一部分上是学术工作的需要，更多是来自于他们参与政府实际工作时对现实问题的困惑和反思。毫无疑问，黑堡宣言有其哲学基础，但作者们认为，不应该再回过头去提炼这些哲学基础（Wamsley, 1990a）。黑堡宣言这种产生于实践的思路是与美国建国时期国家理论的发展和美国实用主义哲学一脉相承的。也正因为这一特点使它超出

了公共行政学术领域的范畴。实际上它提出了一个解决美国社会根本问题的国家理论和政治宣言。

黑堡学派认为美国社会的根本问题是“多元主义”（Pluralism）政治体制和强大的企业财团影响的结合，也就是罗伊（Lowi，1979）提出的“利益集团自由主义”（Interest Group Liberalism），而不是政府（公共行政）本身。这种政治体制的形成主要是基于美国建国的历史和政治传统。美国国家的发展是一个自下而上的自发过程，尽量避免政府对社会的干预。另外，出于对个人自由的向往，美国的政治传统特别恐惧集权可能导致的暴政，因此强调通过分权防止任何部门掌握强大的权力。这种政治体制的原则就是通过创设分散的政府机构，让各种利益集团可以到不同的机构去提出其诉求，而公共利益会在各利益集团的竞争中自发产生。但实际上，这种体制导致了公共机构过于分散，各机构和利益集团专注于狭隘的集团利益，而不是更广泛的公共利益。这种体制实际上有利于社会上的强势群体，因为他们有更多的资源来影响政府政策，从而损害了弱势和少数群体的利益。

虽然从19世纪后期开始，美国试图通过建立公共行政体系来解决利益集团自由主义带来的问题，但在追求效率和发展的时代背景下，加上反对集权的政治传统，公共行政被定义在工具理性的位置。也就是说，如果赋予中央政府强大职权不可避免，那么对其制约的手段就是限制其自由裁量权，把其定位在“行政”领域，不参与政治事务，只发挥技术、工具性的优势。结果是，公共行政被视为其他宪法规定的统治机构（立法、行政首长、司法）的隶属，而不是统治机构的一部分。

20世纪70年代后，在新自由主义思潮的影响下，对政府的攻击和贬低进一步加强。强调学习企业管理、公共服务民营化的“政府再造”“新公共管理”风行一时。政党也把攻击政府作为赢得选举的手段。民众也受到这些政治对话和媒体的误导，对政府充满怀疑。人民对政府的信任比例从20世纪60

年代的 3/4 下降到 90 年代的 1/4 (Wamsley & Wolf, 1996)。

简单地说,美国的问题就是缺少一个核心组织机构能够超越各党派、狭隘集团利益,而关注长远公共利益。贬低政府的风气使广大民众没能看清美国问题的根本所在,因此也没能提出正确的解决方案。在有意无意地贬低政府和强调技术性工具的舆论之下,政府的治理能力被严重削弱,丧失了公共精神。这些问题没有得到及时解决正是导致 2008 年美国金融危机爆发的原因之一。

在看清了美国的根本问题之后,黑堡学派提出公共行政不但不是问题,还是解决根本问题的关键,就是要把公共行政作为超越党派利益、促进公共利益的核心。为了达到这个目的,首先要改变反政府的舆论环境,还政府以清白。他们认为民众对政府的不满多数是来自于媒体或政客对单个事件的渲染,而从整体上看绝大多数人对政府是满意的。顾塞尔《为官僚辩护》一书在研究了很多民意调查数据后发现,民众对政府服务的满意度一般可以达到 70% 以上,很多甚至达到 90% (Goodesll, 1983)。另外,顾塞尔 (Goodsell, 1983) 还强调,虽然有人批评政府在工作中存在歧视现象,他的研究发现这些歧视是个别的,而不是系统性的。很多满意度调查显示为黑人等少数种族和低收入群体社区提供的公共服务质量与其他社区没有本质差别。绝大多数受访的弱势群体也不认为受到了不公平的待遇。

然后,黑堡学者要确立公共行政在美国国家统治中的合理地位。这就要改变把公共行政仅仅看作工具的观念,而要改变这一观念就要重建公共行政的历史基础,改变把公共行政建立在 19 世纪末开始的管理主义之上的观念,而把其起点追溯到制宪建国时期。黑堡学派认为美国宪法的条文中虽然没有明确说明,但建国者在制宪过程的争论中,特别是以汉密尔顿为代表的联邦主义者,尤其强调公共行政的关键作用。正如罗尔 (Rohr, 1990: 52) 所说:“如果联邦党人文集是宪法制定者思想最可靠的反映的话,好的公共行政绝对

是他们最关注的问题之一。”罗尔对美国宪法制定过程的研究发现，建国者把今天公共行政的很多特征设计在参议院之中。比如，宪法规定参议员任期为6年，而且可以连任，没有任期限制，这导致事实上很多参议员因为本身的影响力可以终身任职。这并不是建国者的疏忽，而是有意为之，他们就是想保持参议员的稳定性，使他们能够掌握处理公共事务的智慧，抵御“迅速爆发而带有暴力倾向的激情所带来的冲击”（Rohr，1990：62）。

在制宪时期，对公共行政的讨论是以“政府”的名义出现的。当时，对政府的作用和地位主要有两种观点，一是以杰弗逊为代表的反联邦主义者，他们特别强调通过人民的合作和对话来保持公共精神。而这种对话和合作只能存在于小型的、凝聚力强的社区中，其中政府和人民具有直接、密切的联系。而以汉密尔顿为代表的联邦主义者主张建立强大的中央政府来防止内部和外部的威胁，解决战争债务，促进经济发展。这两种社群理想和工具主义对美国政府和公共行政各个阶段的发展都产生了重要影响。因此，对公共行政的探讨必须回归到这些宪政制度的讨论之中。

那么为什么是公共行政而不是其他机构（比如：政党、利益集团、民意代表）能够成为维护最广泛公共利益的治理核心呢？黑堡学派认为公共行政比其他机构更能代表美国人民。无论是宪法的支持者还是反对者都公认代表性不足是美国宪法的一个重要缺陷，也就是65个国会议员怎样代表超过300万美国人民，现在来说就是435个议员怎样代表3亿人口。法官是终身制的，一个国会议员只是很小一个选区人民选举出来的，被选举的总统可能实际得票率不足51%，也不是每一个群体都能由利益集团来代表（Wamsley et al.，1990）。但大量的、遍布各地的公共行政人员却基本上可以反映美国所有人口的特征。

另外，黑堡学派还认为公共行政具有不同于其他组织机构的一个特点。公共行政体系是建立在很多不同行政机关（Agency）之上的，因此公共行政体系

不是铁板一块，而是因为管理不同社会职能而形成的不同部门。每个机关就像一个水库，储存着关于这个领域的专业知识、几代人延续下来的历史沿革和公共利益的共识。在机关内的工作人员则是这些知识、经验和共识的代理人（Trustee）。正因为如此，公共行政才能在复杂分散的政治体制之中形成一种凝聚的力量，它既不过于分散也不完全集权。没有这样的公共行政，在各种相互冲突的利益诉求之下，所谓公共利益只能是各大利益集团利益的最低重合（Wamsley, 1990b）。

（二）方法论——重视人和制度的相互建构作用

如前所述，具有自我意识的公共行政自 19 世纪末产生以来沉迷于工具理性之中。但对这一传统的工具理性理念的批评也从未停止过。特别是 20 世纪 60 年代出现的新公共行政运动对这一传统进行了猛烈的批评，而黑堡学派正是对新公共行政运动的继承和发展。

沃姆斯利（Wamsley, 1990b）在《重建公共行政》序言中解释到，黑堡学派和新公共行政秉持相同的价值理念，但黑堡学派认为新公共行政之所以没能在实务中产生很大影响，是因为缺少制度的支持。只通过教育去改变公共行政人员的价值观是远远不够的，因为人是社会的产物，生活在社会制度之中，个人道德和责任都是在社会实践中培养和塑造的，因此社会变革必须从个人和社会制度两个方面来同时进行。一方面要改变个人的观念和行为，同时还要改革社会制度结构。社会制度结构往往是群体观念和价值的体现，而这些制度结构也能够塑造个人的观念和行为。但在两者之中，黑堡学者自认为是制度主义者，所以更加重视制度的作用。因此，黑堡学派是“制度化的明尼布鲁克”（Wamsley, 1990b: 21）。

黑堡学派自称的制度主义属于 20 世纪 70 年代—80 年代在社会学领域兴起的“新制度主义”（Neo-institutionalism）。传统的制度主义主要强调制度对

人的制约，把制度更多地看作是社会变革的障碍。而新制度主义否定制度结构产生的机械过程，认为制度和个人具有相互建构的作用。新制度主义的代表性理论是吉登斯的“结构论”（Structuration）（Giddens, 1984）。“结构论”的中心论点是社会结构的“双重性”（Duality）。就是说社会结构不是独立于人的意识和行为而客观存在的，而是在人的日复一日的实践活动中积累下来的，并存在于人记忆中的行为规则，这些记忆中的“社会结构”会影响人日后的行为，但同时人又在实践中不断修正自己内心的“结构”。总之，黑堡学派重视社会制度推动社会变革的作用，强调通过制度变革来影响人的观念，而人们新的观念和认知体系可以进一步推进社会制度的前进。

（三）本体论——高度现代主义

本体论是指对世界存在的看法。传统公共行政毫无疑问是属于现代主义的。现代主义认为世界是客观存在的，语言也能独立于人而存在，能够反映客观事实。因此政策可以设定清晰的目标，然后通过理性科学的手段来实现这些目标。但现代主义在促进了社会发展的同时也带来众多问题。正如沃斯利和沃尔夫所说：“现代主义取得了很多成就，比如巴拿马运河的开通、黄热病和小儿麻痹预防注射、洲际公路的兴建等。但现代主义也给人类带来了灾害，比如核武器的发展和扩散、古巴导弹危机、越战、环境的破坏等。同时，依照现代主义原则建立的组织和制度不但不能完成既定目标，反而对其成员和参与者造成了生理和精神上的损害。现代主义就像一把双刃剑，带来的利益和伤害不相上下。”（Wamsley & Wolf, 1996: 23）

黑堡学派在本体论上的立场也是属于现代主义的，但是一种“高度的现代主义”（High-modern），是现代主义的最后一息（Wamsley & Wolf, 1996: 23）。这是因为，黑堡学派也是把公共行政看作是解决社会危机、促进社会变革的工具，这一思想是现代的。但黑堡学派却试图通过引入后现代的观念，

反对以单纯的科学和理性来纠正现代主义的危害，因此被称为是“高度的现代主义”。

现代主义认为世界上存在放之四海而皆准的真理和原则，它们可以指引人的行为。而后现代主义反对普遍性的真理和原则的存在，认为人们只能通过实际体验和反思来发现具体“情境”下的相对真理。因此，后现代主义者不主张由抽象、普遍适用的真理来指引人们的行动，而是强调通过参与特定的实践活动中形成的体验和共识作为人们行动的准则。所以，后现代主义把很多问题看作一个过程，这意味着解决方案是没有终极答案的，只有通过不断地试验、对话和对具体情境的解释来寻找。后现代的理念为公共行政提供了创造性和促进民主的源泉。传统公共行政因为强调理性和技术的特点，很容易使某种意识形态占据压倒性地位，从而成为阻碍社会变革的力量。而后现代的观念可以摆脱现有观点的束缚，只根据当下的具体情形来采取行动，而不是抽象的原则。这样就会像麦克斯怀特（McSwite，1996：219）描述的那样“意识形态的压迫，充满野心的和宏大的计划，以及由此产生的灾难性错误都将不复存在”。

黑堡学派的后现代主义观集中体现在对“公共利益”这一概念的认识上。从现代主义角度看，“公共利益”这一概念存在很大问题，因为它过于模糊，缺乏准确定义。但黑堡学派从后现代的立场认为公共利益概念的模糊性不但不是问题，反而提供了机会和变革的可能性。因为认识到公共利益概念的不确定性，会防止对何为公共利益的武断判定，鼓励一种探索、批判和不断学习的精神，尊重不同的见解，并鼓励个体参与对话来讨论公共利益的内涵（Wamsley et al.，1990）。

因此，黑堡学派不主张追求公共利益概念的实质内涵，而是采取一种过程化的视角。公共行政人员在决策时应该注意采取以下的过程：从一个问题的多方面而不是少数几方面来考量；把长远的眼光引入对话之中，避免过度考虑

短期利益；考量各种相互冲突的诉求，而不只站在一个立场上；在决策过程中尽可能搜集更多知识和信息（Wamsley et al.，1990）。如果公共行政人员能够坚持采用这些过程，公共利益实现也就指日可待了。

（四）公共行政在国家统治中的作用

黑堡学派把公共行政在国家统治中应有的地位和作用概括为“施为观”（Agency Perspective），就是积极促进变革的意思，这实际上表达了黑堡学者们对公共行政机构应该发挥怎样积极作用的期许。黑堡学者主张要发挥公共行政的积极作用，就要用一个具有积极含义的词来代替已经被玷污的“官僚”（Bureaucracy）。根据沃姆斯利（Wamsley，1990c），Agency 一词有以下三个含义，首先是指实施权力并产生一定的影响，其次是指对自己行为负责，然后是“代理”，就是为别人并在别人的授权范围内行动。黑堡学者认为这三种含义可以准确表达他们对公共行政积极作用的期望。就是公共行政人员的终极委托人（Principle）是人民。公共行政人员在人民的授权下，在宪法法律所赋予的职权内行使权力，最终的目的是要促进公共利益的实现。

在黑堡学派看来，公共行政在统治中的核心地位体现在向上连接宪政体制，向下连接人民群众，在中间要促进以公共行政机关为中心的社群的形成，最终目的是实现最广泛的公共利益。

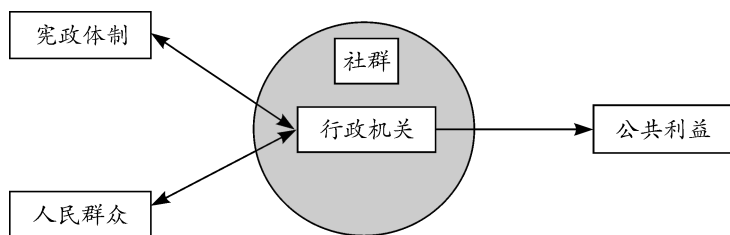


图1 公共行政的地位和作用

资料来源：作者自制。

1. 公共行政与宪政体制

黑堡学派对于公共行政在美国宪政结构中所处地位的论断主要是来自于对制宪时期历史文献的解读，特别是联邦党人和反联邦党人文集。以汉密尔顿为代表的联邦党人主张建立强有力的中央政府促进经济发展。而以杰弗逊为代表的反联邦党人主张通过保持小型的社群来促进对话和互信，并维护公共精神。反联邦党代表人物乔治·梅森（George Mason）对民意代表的看法反映了反联邦党人的精神，他说“他们应该和人民在一起，想其所想，感其所感，对他们负责，并能深深体会到他们的利益和处境”（Wamsley & Wolf, 1996: 12）。

黑堡学派认为联邦主义和反联邦主义并不是绝对对立的，并试图将两者综合起来。黑堡学派自认为从根本上说他们属于反联邦主义者，因为他们强调保持公共精神和社群理念的重要性。但黑堡学派试图通过建立强有力并具有合法性的公共行政来促进公共精神和社群理念的实现。也就是说目的是反联邦主义的，但手段是联邦主义的。

黑堡学派看来，既然公共行政的合法性来源于宪法，其存在的意义就在于维护宪政秩序。这方面主要体现在如何处理和其他三权的关系以及如何运用自由裁量权上。公共行政不是立法、总统和法院的隶属机构，它具有宪法赋予的独立的地位，它们应该妥善应用自己的专业知识，根据宪法的精神，有时支持国会，有时支持总统，有时支持法院，其目的是维护宪政制度，防止僵局的出现（Wamsley & Wolf, 1996）。另外，由于法律法规通常比较模糊，公共行政人员具有广泛的自由裁量权，在这个时候他们应该以什么为指导呢？黑堡学派认为他们应该以宪法精神为指导，就是自由、平等、人权等价值。这就是罗尔（Rohr, 1978）所说的“政权价值”（Regime Value）。

2. 公共行政与公民

如前所述，黑堡学派强调制度与人的互相建构作用。它继承了柏拉图、亚

里士多德古典政治学的精神，认为国家的终极目的是培养公民的美德，而国家也需要具有美德的人来治理（Wamsley, 1990c）。政治过程就是培养公民道德和塑造人格的学校（Kelman, 1987）。

在当代社会，这个培养公民精神最主要的学校就是公共行政了，因为公共服务与广大群众的生活息息相关。因此，公共行政人员应该最大程度上促进公民参与有关政策的讨论，培养人们处理公共事务的智慧。而很多新的观点和解决方案也会在对话中自然产生。另外，由于公共行政机关是关于某一政策领域专业知识和历史经验的储藏库，公共行政人员要扮演教育者和分析者的角色，为参与讨论的人提供分析和专业知识和背景，以便他们能够做出最明智的选择。如沃姆斯利（Wamsley, 1990c: 148）所说，“自由最主要的表现是选择，可是选择需要知识、能力和资源的支持，而这些正是行政机关最能够提供的。”也就是说，“公共行政人员和公民应该互为师生。”（Wamsley, 1990c: 153）

沃姆斯利（Wamsley, 1990c）认为公共行政的权威不应来自于对别人的强力控制，而是来自于创造有利于个人发展的条件，培养其自信、独立的人格，释放公民的潜力，从而达到个人和集体利益的融合。这正是“共和”的真意所在，“共和”的理想就是要让公民参与国家的统治，来促进公民人格的发展。这样的国家才会被人们所拥护和爱戴，从而愿意为公共的利益而作出必要的牺牲。

3. 公共行政和公共利益

公共行政作为国家统治的核心，其最终目的是促进最广泛公共利益的实现。在这方面，公共行政具有其他机构无法比拟的作用，因为任何法律法规和法院的判决都不会很具体，它们的要求必须进入行政领域，成为具体的政策或项目才能发挥作用。而什么是一个政策领域的公共利益需要行政机关做

出很多具体的界定，比如空气中污染物含量的标准（Wamsley, 1990c）。

公共行政机关要通过鼓励公民和利益集团的参与来讨论公共利益。这一过程中要注意：①不要屈服于短期的压力，考虑长远利益。②不仅考虑利益直接相关的团体，也要鼓励不太相关群体的参与，甚至还要考虑没有出生的后代的利益（Wamsley, 1990c）。③不要一味顺应广大群众的要求，因为他们的要求也不一定都符合长远公共利益。公共行政人员应该具有自己的评判标准，他们应扮演“贤明的少数”（judicious few），而不是随波逐流“喧嚣的多数”（vociferous many）或“有权的少数”（the powerful few）（Wamsley et al., 1990）。④注意把对话引导到公共利益的高度，用经济理论和利益交换的思维来进行对话是无法实现公共利益的，因为公共利益不是所有参与者个人偏好的最低结合部，公共利益的对话需要鼓励人们接受个人利益的损失（Wamsley, 1990c）。

4. 公共行政和社群

前面所说的维护宪政体系、培养公民精神、促进公民参与、实现最广泛的公共利益、促进社会变革都是通过建立社群来实现的，而公共行政机构因为具有专业上的优势和法律授权的特殊地位是最能够成为社群核心的机构。在这一点上，黑堡学派再次继承了反联邦主义的精神。联邦主义是通过利用人们自利的心理来达到约束别人的目的，控制力来自于华盛顿的中央政府。而反联邦主义认为政府要贴近群众，对人行为的约束是通过建立社群中人与人的联系来实现的，控制力存在于人的心中（Gates, 1998）。因为社群中的人具有相同的理念，人们会出于对社群的认同，维持成为其中一员的身份而放弃自己的利益，这不是经济理性所能理解的（Wamsley, 1990c）。

5. 公共行政人员的使命（Calling）

综上所述，黑堡学派赋予公共行政人员一种超越性使命。他们不应把自己

看作工具，一味听命于民选代表、行政首长或政务官员。公共行政人员应该对人民的要求具有回应性，但不能一味顺应。他们应该具有独立的意识、自我反思的精神，引导公民参与公共事务，促进社群的建立，培养公民解决公共事务的智慧，激发关于公共利益的讨论，维护宪法精神和宪政制度。沃姆斯利等（Wamsley et al.，1990）认为，公共行政人员应该通过实践和自我反思来实现超越性使命。实践是批判性地、有意识地追求目标；自我反思要对采取的行动深思熟虑，反复评估，并从经验中不断学习和改进。只有这样，公共行政人员才能对现有制度是否有利于自由、平等、正义进行不断反思。

三、建设中国公共行政规范理论

黑堡宣言的提出是针对美国社会的问题，也是建立在美国政治制度和政治传统之上的，因此，它的很多结论很难直接适用于中国。但这并不妨碍我们学习黑堡学派的思路和精神来构建中国公共行政规范理论。而且它的一些思路也有适合中国国情之处，比如，黑堡学派认为美国政府过于分散，强调用强大的政府来保护人民的自由和福祉。我国拥有一个强大的政府，这其实是我们的优势，问题是我们应该怎样来发挥其优势，减少其危害。下面将按照黑堡学派的思路提出建立中国公共行政规范理论应思考的一些问题。

（一）中国的根本问题和解决途径是什么？

黑堡宣言的逻辑起点是对美国社会根本问题的反思。那么现阶段中国社会的根本问题是什么，而解决方案又在哪里呢？笔者认为，与黑堡学者对美国问题看法恰恰相反，目前中国社会的根本问题主要在于政府。尽管政府在推动经济发展上功不可没，但近些年在过度追求经济利益的大势之下，有些政府部门或公共机构本身在很大程度上沦为一个强大的利益集团，丧失了公共

精神。它们通过对资源的垄断，制定和维护有利于自身利益的政策，来追求自身狭隘的部门利益，从而损害了广大人民群众和国家的长远利益。

这里不是说政府要对我国目前所有的问题负责，事实上，我们面临的很多问题是全社会性的，我们国民性中的很多特征还无法适应建设现代国家的需要，特别是受到传统儒家家族伦理的影响，国人的公民道德普遍缺乏。传统家族伦理是以感情为纽带，强调服从小集体的目标。而公民伦理是以规则为纽带，要求人们遵循诚信、自律、公正、互惠的行为准则，从而形成有序的社会秩序。在传统家族伦理的影响下，我们很多人只重视人情和自己小团体的利益，从而漠视别人的意愿和公共规则。

但是从黑堡学派所主张的新制度主义来看，我们应该认识到政府的行为和制度与国民品性之间具有相互建构作用，而且政府的行为和制度居于主导地位。如果我们今天的政府制度和行为中仍然充满歧视和不平等，这些制度和行为就会把歧视和不平等的观念进一步固化在人们的心灵之中。如果这样，我们的国民性将永远无法进步，而这也会反过来阻碍制度的进步。

如果我们国家目前的根本问题在于政府和国民两个方面，而政府是主要方面，那么解决方案在哪里呢？黑堡学派指出美国的根本问题不是政府，因此可以把公共行政作为解决问题的答案。那么，既然我们的政府是问题所在，我们还能依靠政府来解决问题吗？是不是我们应该走新自由主义之路，建立小政府，然后让很多公共事务通过市场来解决呢？笔者认为不是这样。在中国，政府的问题还得依靠政府来解决。首先，政府权威在中国具有无可替代的作用，在我们公民道德还很缺乏的情况下，还是需要政府权威来维护公共秩序；其次，由于政府的强大影响力，如果没有政府理念的转变，我们社会很多方面的建设及改革就将很难全面、深入地进行；最后，正如前面所说，政府行为和制度对国民性具有重大影响，如果没有政府的改变，中国的国民性也很难进步。因此，解决中国当前的问题，还是要从政府开

始，通过政府的改革来促进社会和国民观念的变革。30多年前，我们提出建设四个现代化（工业、农业、国防、科技），这个目标我们已经或者接近实现了，现在我们应该提出的是建设制度和人的现代化。在这个过程中公共行政大有可为。

（二）公共行政与宪政制度

黑堡学派从对美国宪法的研究论证了公共行政在美国宪政体制中的地位。既然公共行政与宪政紧密相连，公共行政的研究就不能无视这个联系。遗憾的是，对于这个问题的研究在我国公共行政领域几乎就是空白。近来，随着社会矛盾日益突出，要求推进宪政改革的呼声日渐高涨，面对这一趋势，公共行政学界应该发挥怎样的作用呢？

与美国不同的是我国的宪政制度还没有真正得到落实，所以笔者认为当前公共行政学界应该着重思考怎样通过公共行政来促进宪政体制的完善。尽管政府依法行政已经有了很大进步，但作为公共行政研究对象的政府官员在很大程度上仍是宪政体制的绊脚石。因为宪政的核心理念是限制政府权力，这样就束缚了官员的手脚，所以他们对宪政总是持排斥态度。那么读者可能会问，让官员自愿放弃权力，接受宪法的约束，可能吗？

笔者认为如果我们公共行政学界生产的知识，给公共行政人员提供的培训都是关于成本收益分析、绩效和项目评估等技术，而不是怎样与公民协商、保障人权、维护社会公平等，那么我们的官员又怎么能具有公共精神而自愿进行改革呢？所以，笔者呼吁公共行政学界加大对宪政、民主、正义等理念的關注，如果公共行政学界能够大力弘扬这些理念，使之成为学术和实务界共同遵守的道德准则，相信这些理念会在很大程度上植入官员的意识之中，而在政府中具有这种意识的人越多，中国的宪政之路就越光明。

（三）公共行政与公民和社群

相对于前一个问题，我国学者在公民参与方面的研究要好得多，但笔者认为公民参与的研究应该与社群理念更好地结合起来。社群理念强调通过公民的对话和互动，建立紧密联系、理念相同的群体。因为群体中的成员具有共同的价值理念，社群的个体才可以为了保持对社群的归属而放弃自己的利益，服从更大的利益。公民缺乏参与热情的一个主要原因是感觉事不关己，因此建立在具有紧密联系的社群基础上的公民参与才更加稳定、有效。

社群不只是一个地理上的概念，只要不同的组织或个人具有共同关注的事项和利益上的纽带，社群是可以在更广泛地域内形成的。西方政治理论认为直接民主很难在地域广泛、人口众多的现代国家中实现，所以只能实行代议制民主。但是近年来兴起的结点治理理论（Nodal Governance）解决了这一困境（Drahos, 2004）。结点治理理论就是指一些具有共同目标的组织以一个组织机构为核心紧密结合起来，进行直接的协商对话来寻求解决问题的方案。因为不同的组织机构联合其他组织的能力不同，联合能力强的组织就会成为结点。在现实中，政府机构往往因为具有资源和专业知识方面的优势而成为结点。在美国、英国、澳大利亚等西方国家中，一个结点治理的例子是由利益相关各方代表组成的安全生产委员会来负责决策的。政府的作用主要是对这个多方代表组成的委员会提供资金和管理上的支持。这样政府的角色就从直接的决定者，变成了辅助对话协商的结点。

那么作为公共行政学人，我们一方面要加强理论阐述和宣传教育来改变政府官员的执政理念，使他们认识到政府的职责不只是完成上级布置的任务，还具有促进公民参与的责任。因此，政府官员必须放弃单纯追求效率、完成任务、嫌麻烦的思想。另外，公民参与的一个主要障碍是政府和人民之间缺乏信任。在中国这种不信任的产生，政府和人民双方都有责任，但

如果要向这方面努力，政府必须首先给予人民更多信任，提供更多机会来培养人民的能力。然后，我们还要研究如何通过制度设计来克服现实障碍，促进社群的建立。如果在我国各个角落都能形成以政府为结点、社群为纽带的公民参与网络，国民的公共精神就能得到彰显，政府和公民也就能够养成协商、有序互动的习惯。而这样的习惯和公民精神也会为宪政的实施提供心理基础。

（四）历史视角

黑堡学派对公共行政作用的理解主要是建立在对历史文献的解读之上。那么中国公共行政规范理论要实现本土化也必须从中国的历史文献中来寻找渊源。我们的历史渊源有很多，笔者认为最值得深入研究的是孙中山思想。

因为所处的历史阶段，孙中山并没有直接谈及“公共行政”，但其很多思想与黑堡学派有异曲同工之处。这主要表现在以下两个方面：

一是重视政府的积极作用。孙中山思想的核心——“三民主义”实际上提出了建设民族独立、民权自由、民生均富国家的理想。而政府正是实现这一蓝图的利器。比如以均富为目的的民生主义有两个主要原则：“平均地权”和“节制资本”。平均地权的一个主要内容是“土地涨价归公”，这样就防止少数大地主通过炒卖土地而获取巨额财富，土地涨价的收入归于政府后，政府利用这部分资金为广大群众提供社会福利，节制资本主要是节制私人资本，大工业都由政府国营，取得的利润全民分享。在民权主义方面的集中表现就是“训政”思想。民国初创之时，鉴于国民民权意识淡薄，孙中山提出以“先知先觉”的革命政府来启发国民的公民精神，培养自治能力。在训政时期，政府要派经训练考试合格之员，到各县协助人民筹备自治。

二是重视制度对人的建构作用。这集中表现在孙中山的《民权初步》之中。孙中山思想特别重视人的思想意识、文化和行为习惯的影响。因此，

在其《建国方略》的三大部分中，第一部分是心理建设，第三部分是社会建设。在社会建设（即民权初步）中，孙中山非常详细地讨论了集合、结社、议事等操作细则。这些操作细则并不只用于政府，还包括学校、商会、公司等社会团体。其目的就是希望通过履行这些议事程序来培养国民的平等意识和有序协商的行为习惯，为实行宪政民主体打下基础。比如，在《民权初步》第二章“永久社会之成立法”第13节“职员”部分，孙中山写到：“其职员宜轮流充当，使各得练习其才干。如是，则全体会员皆得与闻会事，于是感情益密，结力弥坚，而平等公正之精神亦油然而生矣。”（孙中山，1994：280）

（五）后现代理念

前文谈到黑堡学派是高度现代主义的理论，其主要目的是借助后现代的理念来解决现代主义带来的危机。从我国目前的发展阶段来看，我们还属于以现代性为主的阶段，特别是改革开放期间，现代主义思维急剧发展，通过强调效率、计划和发展，实现了经济、科技、军事的迅速发展。但不可否认的是，这种迷恋效率和发展的现代化模式也带来大量的负面作用，没有使广大人民群众的需求得到应有的满足。

笔者认为我们至少应该对两个方面的现代性思维模式进行反思：一是习惯于追求明确目标，并要求一致性的执行。我们总是由政府 and 专家来确定明确的目标，并通过政府权威推动，大规模舆论宣传，上行下效来实现这些目标。这导致我们没能对这些目标是否真正符合广大人民的根本利益进行及时反思和纠正。人民群众因为被话语霸权所误导没能进行清醒的分析和判断，即使是存在有限的反对声音也被主导的话语霸权所淹没。因为缺少及时反思和调整，当问题集中爆发时往往积重难返。我们各级政府对GDP的追求所带来的众多问题就是这一思维的集中表现。二是喜欢“宏大”而不是“细节”的思

维定式。这导致政绩工程泛滥，却没能很好满足群众的需求，并造成了群众与社区的割裂。比如，很多城市建有世界级大型体育场，却缺乏社区的运动设施；在市中心建设现代化的大型图书馆，而不是建设数量更多的小型社区图书馆。这不仅给群众生活带来不便，还减少了百姓日常生活和周围社区的联系，从而对社区事务漠不关心。

为了纠正这些问题，我们有必要在公共行政学领域引入后现代理念，然后促进整个社会思维范式的转变。我们应该摒弃对效率和明确目标的过度追求，鼓励一种怀疑的精神，而不是盲目服从；摒弃对宏大叙事的喜好，而更加注重个性化需求；反对话语霸权，鼓励各种群体参与对话，而且要保证参与各方能够互相对抗、争辩，而不是政府官员进行单方面的“独白式的对话”（福克斯、米勒，2002）。公共行政学界和实务界必须确立这样一种理念，就是符合广大人民利益的政策不是官员和专家能够决定的，而是要在与最广泛的社会群体坦诚对话和协商的基础上才能形成的。因此，我们应该探讨怎样建立一种制度机制，保证尽可能广泛地社会参与，保证参与各方能够有效、真诚、不受误导地对话，从而找到解决问题的共识，并以这种共识，而不是抽象的原则和目标，作为行动的依据。在这一点上黑堡学派倡导的通过公共行政机关为结点来建立对话社群为我们提供了很好的思考方向。

需要强调的是，笔者主张在公共行政领域引入后现代理念，并不是要完全发展到福克斯和米勒等提出的后现代公共行政。因为后现代公共行政主要是在西方国家已经完成现代化阶段的基础上提出来的，而我国目前在很多方面还处于前现代化阶段，比如在政策决策中缺少足够的理性论证程序，这些还需要运用现代主义的思维来加以完善。因此，黑堡学派高度现代主义的立场比现代主义的管理主义和新公共行政更具前瞻性，也比后现代公共行政更适合我国的发展阶段。

四、结语——公共行政的历史使命

与20世纪70年代相似的是，今天的中国处于又一次深刻变革的关键时期，但不同的是这次变革的主题不是经济体制，而是政治、社会和文化。而公共行政在推进这些变革上具有举足轻重的作用。正如本文所述，公共行政向上连接宪政制度，中国宪政制度的完善离不开公共行政体制的改革。与西方国家不同的是，我们还不存在民选官员和行政官员的明确划分，国家最高领导集体的成员绝大多数是从公务员体系中提拔起来的，他们的理念将很大程度上决定中国政治体制改革的走向。另外，公共行政向下连接广大人民群众。公共行政与百姓日常生活息息相关，这些公共机构的制度和行为对国民品性会产生深刻影响，而国民性又是我们建立公正、有序社会的基础。因此，我们公共行政学界面临的迫切任务就是建设好自己的规范理论，从而为中国社会提供发展方向和知识基础。我们公共行政学者和实务人员都应该充分认识到自己所肩负的历史使命，我们的工作决定着我们会有一个什么样的国家和什么样的国民。

参考文献

- 福克斯、米勒（2002）. 后现代公共行政——话语指向（公共行政与公共管理经典译丛）. 北京：中国人民大学出版社.
- 马骏、刘亚平（2009）. 中国公共行政学的“身份危机”. 载马骏、张成福、何艳玲主编. 反思中国公共行政学：危机与重建. 北京：中央编译出版社.
- 孙中山（1994）. 建国方略. 沈阳：辽宁人民出版社.
- 颜昌武、牛美丽（2009）. 公共行政学中的规范研究. 载马骏、张成福、何艳玲主编. 反思中国公共行政学：危机与重建. 北京：中央编译出版社.

张成福 (2001). 公共行政的管理主义——反思与批判. 人民大学学报, 1.

张成福 (2009). 重建中国公共行政的公共理论. 载马骏、张成福、何艳玲主编. 反思中国公共行政学: 危机与重建. 北京: 中央编译出版社.

Drahos, P. (2004). Intellectual Property and Pharmaceutical Markets: A Nodal Governance Approach. *Temple Law Review*, 77 (2): 401 – 424.

Gates, S. (1998). Rediscovering the Heart of Public Administration: The Normative Theory of In His Steps. PhD dissertation. Petersburg: Virginia Polytechnic Institute and State University.

Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press.

Goodsell, C. (1983). *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. Chatham: Chatham House Publishers.

Kelman, S. (1987). *Making Public Policy: A Hopeful View of American Government*. New York: Basic Books Publishers.

Lowi, T. (1979). *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*. 2nd ed. New York: Norton.

McSwite, O. C. (1996). Postmodernism, Public Administration, and the Public Interest. In Wamsley, G. & Wolf, J. Eds. *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Rohr, J. (1990). The Constitutional Case for Public Administration. In Wamsley, G., Bacher, R., Goodsell, C., Kronenberg, P., Rohr, J., Stivers, C., White, O., & Wolf, J. Eds. *Refounding Public Administration*. Newbury Park: Sage Publications.

Rohr, J. (1978). *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*. New York: Marcel Dekker, Inc.

Wamsley, G. (1990a). Preface. In Wamsley, G., Bacher, R., Goodsell, C., Kronenberg, P., Rohr, J., Stivers, C., White, O. & Wolf, J. Eds. *Refounding Public Administration*. Newbury Park: Sage Publications.

- Wamsley, G. (1990b). Introduction. In Wamsley, G., Bacher, R., Goodsell, C., Kronenberg, P., Rohr, J., Stivers, C., White, O. & Wolf, J. Eds. *Refounding Public Administration*. Newbury Park: Sage Publications.
- Wamsley, G. (1990c). The Agency Perspective: Public Administrators as Agential Leaders. In Wamsley, G., Bacher, R., Goodsell, C., Kronenberg, P., Rohr, J., Stivers, C., White, O., & Wolf, J. Eds. *Refounding Public Administration*. Newbury Park: Sage Publications.
- Wamsley, G. & Wolf, J. (1996). Introduction: Can a High-Modern Project Find Happiness in a Postmodern Era?. In Wamsley, G. & Wolf, J. Eds. *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Wamsley, G., Goodsell, C., Rohr, J., Stivers, C., White, O. & Wolf, J. (1990). Public Administration and Governance Process: Shifting the Political Dialogue. In Wamsley, G., Bacher, R., Goodsell, C., Kronenberg, P., Rohr, J., Stivers, C., White, O. & Wolf, J. Eds. *Refounding Public Administration*. Newbury Park: Sage Publications.