

从批判思维看公民参与

——评理查德·博克斯的《公共管理中的批判理论》

陈 纲*

Box, Richard (2005). *Critical Social Theory in Public Administration*. Armonk, N. Y.; M. E. Sharpe. 163pp.

批判理论从一个规范研究的视角去解读社会问题的根源，并基于这种视角倡导社会的变革。在中国，公共管理中的批判理论还很少为人所关注。颜昌武、牛美丽（2009）将规范研究定义为“一种以价值问题为核心关注点、以解读和阐释文本为主要表现形式、通过严谨的逻辑结构来回答某个学科乃至人生与世界的‘大问题’的研究方法”。他们认为中国公共行政缺乏有质量的规范研究，而现有的规范研究又缺乏反思与批判的精神。马骏和刘亚平（2007）认为，“对于规范理论来说，批判研究是非常重要的”。从这个意义上来讲，对公共管理批判理论的介绍有助于中国公共行政学者增进对规范理论和批判思维的认识。《公共管理中的批判理论》一书是理查德·博克斯（Richard Box）教授多年来在批判理论方面的研究总结，也体现了美国公共管理理论学界近年来在批判研究方面的进展。

当笔者于2009年师从博克斯教授学习批判理论的时候，美国社会正在承受着严重的经济衰退，失业率攀升，政府承受着巨大的福利支出和预算赤字，这种境况在当时还没有看到缓解的趋势。另一方面，美国仍在地球的另一端打着两个战争，不断攀高的军费支出蚕食着公共福利项目，不断传回国内的消息却

* 陈纲，美国内布拉斯加大学（University of Nebraska at Omaha）奥马哈校区，博士；纽约州立大学（State University of New York-Albany）洛克菲勒公共事务与政策学院，助理教授。

让人在怀疑这些战争的价值。2010年，美国的产业开始逐渐走出经济危机的泥潭，政府以不断攀升的债务为代价，连出政策大力刺激就业。2011年，“占领华尔街运动”在美国各地爆发，工人、学生纷纷走向街头，所抗争的议题涉及失业、收入不公、政治和商业的勾结，抗议者声称1%的经济精英阶层正在控制这个国家。这一切，似乎与社会批判学家哈伯特·马尔库塞（Herbert Marcuse）在四十年前所描述的“单维化”社会非常相像。博克斯的批判理论正是从马尔库塞那里所得到的灵感。在博克斯看来，解决社会问题的途径，关键在于赋予公民足够的信息、能力和决策权，依靠公民的自治，做出局部的、渐进的改变，而公共行政学者和实践者也需要从这个方面对公民给予支持。博克斯的思想对于中国公共行政在公民参与、价值取向、对现实的理解以及理论发展方面都可以有一些借鉴作用。

西方公共理论经过多年的发展，形成一个“多元理论共存、多元典范共争、多学科交叉研究的局面”（张成福，2008）。多种理论范式曾经出现并有其追随者，如实证理论、诠释理论、实践理论、后现代理论以及批判理论。怀特（White，1999）提出，后实证主义（post-positivism）的公共管理研究主要有三种研究模式：解释性（explanatory），诠释性（interpretive），以及批判性（critical）。每一种范式都从不同角度回答了公共管理中的重要问题：公共管理研究的目的是什么？公共管理者应该在国家的行政生活中扮演什么角色？在批判理论范式看来，公共管理者应该担任“辅助者”（facilitator）的角色，去帮助公民认识社会，并赋予其参与决策的能力，以作出改变。另一方面，公共行政学者也应该从此方面出发，去解读社会不公的根源，去探索未来美好生活的可能性，以及去帮助公共管理者和公民实现这种可能性。本书第一章和第二章介绍了批判理论的理论基础以及批判理论在公共管理中的应用。第三章介绍了历史分析在批判理论研究中的作用。第四、五、六、七章从不同的角度论述了公共管理者在促进公民参与方面所应该担任的角色。本文首先介绍了此书的观点，并着重讨论公共管理的批判理论是如何回答这些重要问题的。

一、什么是公共管理的批判理论

博克斯的公共管理批判理论源自于19世纪20年代法兰克福学派的社会批判理论，并受到马尔库塞（Herbert Marcuse）思想的影响。这个批判理论框架由三个理论要素组成（第一章和第二章）：

1. 矛盾、辩证与改变（Contradiction, Dialectic, and Change）
2. 批判理性与想象力（Critical Reason and Imagination）
3. 解放与自决（Emancipation and Self-determination）

批判理论是基于对现状（what is）以及可能的未来（what might be）之间的矛盾的一种辩证思考（p. 16 - 17）。博克斯认为，如果公民可以通过自己的自由意志去理解现实并选择未来，公民将会作出与现有的社会秩序不同的选择（p. 32），这就是现有的秩序与可能的未来之间的矛盾（contradiction）。这种矛盾可以从现有的种种社会问题中体现出来：战争、污染、歧视、腐败，这些是为公民所摒弃的；而和平、环保、公平、廉洁，这些是公民所乐见的。批判理论期望通过对这种矛盾的辩证（dialectic）思考能够导致一些建设性的改变（change）。与乌托邦理论不同，博克斯的批判理论没有试图建构社会变革的宏伟蓝图，他希望这种建设性的改变是渐进的、地方性的、积小成大的，并且是由公民所主导的过程。

批判理论认为，所谓的价值中立的工具理性（instrumental rationality），实际上是在追求效率以及利益最大化。正是源于对这种工具理性的追求，导致了对现有社会秩序的维持。相反，人民应该有自由去进行理性的思考，并且通过理性的思考以追求自由（p. 18）。只有在这种“批判理性”（Critical Reason）的指引下，人们才能有意识地去选择未来。批判性思维必定会涉及对未来的想象（imagination），这种对美好未来的想象是建立在历史的可能性基础上，由人民根据具体的现实所作出的构想（p. 27）。

博克斯认为，在后期的自由资本主义社会，恶性的竞争和索取导致了经济强头对社会的主导和压迫（domination and oppression）。这种主导和压迫进一步导致了社会不公、对环境资源的无限攫取、剥削、战争以及腐败等种种社会问

题。博克斯借用马尔库塞 (Herbert Marcuse) 的“单维化社会” (one-dimensional society) 去解释这种主导和压迫。当下社会对经济效益的追求以及由媒体和娱乐产业所影响的大众文化使得公民默认了现状的合理性, 满足于商品社会所带来的方便和快捷, 导致了社会的单维化, 而失去了对另外一种可能的未来 (an alternative future) 的思考 (p. 33)。对于“另外一种可能的未来”, 博克斯寄希望于人类从这些压迫中的解放 (Emancipation) 和自决 (self-determination)。在这种可能的未来中, 人们应当为自我实现 (self-fulfillment) 而工作, 而不应该辛苦地通过重复和繁重的工作去维持生计, 人和自然之间的关系应该是平衡的, 暴力以及野蛮行为应该消失 (p. 33-34)。

二、公共管理学者的研究

批判理论认为, 现有的研究多集中于对现实的描述, 而缺少对矛盾的辩证思考以及对未来的想象, 这也造成了“单维化社会”的形成 (p. 30)。那么, 如何进行有批判思维的研究呢? 博克斯认为, 我们可以从对历史的反思中得到启示。在批判理论看来, 历史是被扭曲的, 历史只是叙述了一些人的故事, 而忽视了阶级、种族的存在 (p. 51)。另一方面, 对历史的解读构成了当今社会的价值体系, 也让我们接受了现实的合理性。这就重新强化了“单维化”社会。如果我们能够重新以批判思维去解读历史, 很多不为人所注意的价值和利益将被揭示。而在这方面, 公共行政研究中的历史分析可以有所帮助 (第三章)。这种公共行政的研究方法是社会建构主义的 (social constructionism)。换言之, 从研究的出发点, 我们必须认识到, 现有的社会秩序并不是既定的和固化的。从研究方法上, 我们可以从历史的分析中去理解现有秩序的根源, 并由此构建另一个可能的未来。在这方面, 以工具 (instrumental) 和技术 (technical) 理性为基础的“政治与行政二分”以及“新公共管理”无法满足促进社会改变的要求, 而以批判理论为基础的公共行政研究能够提供新思路、产生新意识, 甚至能够让公共管理者和公民去重新审视未来。本书举了一些研究的例子来说明批判思维如何在研究中得到应用。比如, 莫罗奇 (Molotch, 1976) 的研究发现在社区中, 地产商、投资者、基建商、以及专业人士和商业精英相勾结, 控

制了政策议程和城市发展规划，把城市作为一种“生产机器”（growth machine）来赚取利益。

三、公共管理者与公民的关系

公共管理者应该在社会生活中扮演什么样的角色？批判理论认为，为了促进真正的民主和公民参与，公共管理者应该与公民进行平等和自由的“对话”（discourse）（第四章）。博克斯认为，通过对话的方式，公民能够得到教育，使公民拥有参与政治的信息和能力，使他们能够自由做出决策。这种对话能够作为开放政策议程的工具，以对抗精英以个人利益为中心的所设立的社会秩序。当然，公民参与会受到法律、预算、以及政治官员的限制。在这种对话中，公共管理者应该创造一种信任的氛围，如实地向公民说明这些限制，将政策的法律边界解释清楚，为公民的参与提供技术和信息的支持，鼓励公民自由地参与讨论，并在种种限制之中为自己作出政策选择（p. 87）。博克斯认为，这种对话能够达到公民本身的启蒙（enlightened）和解放（emancipated），这就是达到社会改变的希望所在。

批判理论对于公共行政的合法性有自己的解读（第五章）。传统公共行政强调“行政中立”和“政治行政二分”；新公共管理追求效率和专业性。批判理论学者认为，公共管理者应该作为公民的合作者，为其参与决策提供信息和知识，使其意识到现实的问题以及可供选择的方案。传统的合法性论述默认了一个由立法者和行政者所主导的政策过程。一切政策都变成了以效率最大化和成本最小化为目标（p. 94）。博克斯借用了麦克斯怀特（McSwite）的合作实践主义（collaborative pragmatism），认为社会秩序和公共行政都不是固化的，而是应该在公民所参与的对话中逐渐形成。公共管理者应该参与到对话之中，作为组织者、教育者、帮助者、以及信息提供者。公共行政的合法性可以在这种合作性的互动中形成。

公共行政同时也能在个人生活中起到正面的影响（第六章）。从公共管理的终极标准来看，公民应该能够自由地在社会中进行有质量的生活。这种有质量的生活体现在公民自己的选择，诸如优美的环境、低成本的公共服务、以及仁

爱的社会 (p. 111)。而在现在的社会中, 个人的生活是受到财富、权力所影响的。只有那些能够从商业化的社会中获利的人参与到公共治理中, 这也造成了公共行动实际上是为少数人的利益所服务 (p. 115)。在代议制民主中, 公民与政府之间的距离是很遥远的, 公民没有参与到公共对话程序中, 这也使得政府的政策没有反映公民的意见。博克斯认为, 只有通过广泛的公民参与, 政府的行动才能由最大多数人所参与的公共对话所决定 (p. 120)。

批判理论可以为提高公民参与的水平有一些启示 (第七章)。地方政府所提倡公民参与一直遭遇一些质疑。批评家认为, 大多数的公民没有足够的能力去理解公共议题, 以及提供有质量的意见和建议。甚至连很多公共管理理论的专家都认为, 让公民参与决策过程是不合适的, 因为公民不知道政府如何运作, 或者让公民参与其中是很费时间的事情 (p. 126)。博克斯认为, 在公共行政中主要的矛盾存在于广泛的公众利益以及由小部分人通过权力、财富、信息控制而维持的私人利益之间。对这种矛盾的意识 and 改变, 需要通过让公众掌握更多的信息和机会去参与决策过程, 去对抗精英在政策议程上的控制。这个思维框架可以对那些试图为公民参与提供机会的实践者有所帮助。

四、评价与讨论

公民参与是近年来国内公共管理学界和实践界的重要议题。在讨论公民参与的文献中, 不可避免的一个问题是: 为何要促进公民参与? 在“新公共管理”理论看来, 公民是作为政府的“顾客”所存在的, 所以公民的意见能够增进政府服务的质量 (Beckett & King, 2002)。也有学者认为, 公民的参与能够为政策提供一些新思路和新想法 (Roberts, 2004)。这种论述有其局限性, 特别是当公民的参与遇到一些时间和成本上的限制的时候。在批判理论看来, 公民参与本身就是价值所在, 而不是为了达到某种效率或者效益的手段。通过广泛的公民参与能够打破为经济精英和社会精英所主导的治理结构, 使得政府的政策能够反映大多数人的需求, 从而减少种种的社会问题。“公民自治”本身的价值就高于其他特定的政策目标 (p. 85)。公共管理的研究也应该从这个方面出发, 以批判的思维去解释社会问题的根源, 让公民反思其所习惯的社会秩序, 从而能

够自由地去选择一个未来。

在促进公民参与之中，公共行政学者经常抱怨的一个问题就是，公民没有热情去参与公共决策。在博克斯看来，这恰好就是现实生活中的制度设计剥夺了公民的“参与机会”的一个例子。如果给予适当的知识、信息和机会，市民会很愿意参与对公共议题的讨论中。相反，如果公共的对话被限制，社会的产出将只为某一部分的利益所服务，而这是与民主的本质所相违背的。这应该让所有的提倡公民参与的地方政府重新思考“参与”的意义。如果政策决定实际上已经在公民参与之前作出了，那么公民参与本身可能只是一个形式化的东西。如果想在真正意义上做到实现参与式民主，那么公共管理者必须扮演博克斯所提出来的几个角色：信息提供者、专业协助者、以及合作者。

在公共行政的合法性讨论方面，目前公共管理学界大部分被“新公共管理”学派所占据，崇尚效率最大化、效益优先、以及企业化政府，而忽略了公共行政所本应该倡导的其他公共价值，如公共责任、民主对话、社会公平。在批判理论看来，在公共行政领域中，单维化社会的影响使得经济理性和成本效益分析主导了公共价值，而将公平、正义、自由、公众参与、多元性等价值边缘化（pp. 11 - 12）。中国的公共行政发展深受到 20 世纪 90 年代以来西方管理主义思潮的影响。但是，由于我们与西方国家处于不同的发展阶段，拥有不同的社会问题，也许我们必须将一些研究转向在西方公共行政史中所出现过的注重公正、对话、自由等价值理念，比如“进步时代”，“新公共行政”运动，以及时下的“公众对话”（public discourse）和“公民自治”（citizen self-governance）等。

读者要注意的是，博克斯的理论是基于美国社会所作出的分析，批判理论的一些论断需要结合中国社会的现实作出修正，但这也为我们思考中国的问题提供了一个视角。博克斯提出，美国社会秩序和政治系统受到了经济精英阶层的控制，以至于公共决策都反映了这些小部分人的利益。博克斯也提出，这些精英的控制导致了各种社会问题的产生，而一旦广大的公民能够被启蒙和解放，一旦他们有能力决定自己的未来，人们的生活质量将会变得更好。批判理论所鼓励的就是这种对现实的批判性思考和对未来的想象。这种批判思维对目前中国学者对现实的思考会有一些启迪：能否从历史上去解读现下社会问题的根源？是否存在精英阶层在通过各种社会机制来抑制变革？我们的政府决策和社会秩

序有没有受到经济精英和社会精英的主导？

另外，本书使用了大量的专业名词，每一个专业名词的背后都是一系列学者的论证和解释，不熟悉这些专业名字的读者需要通过背景知识的阅读去了解这些名词背后的学说，而不是从字面上去理解其意思。但是，这些困难的存在也同样是机会的窗口，批判理论是在国外日渐兴旺的学科流派，而国内的学术研究还很少。而如上所述，公共管理的批判理论在中国行政管理学界是有现实意义和研究需要的。从批判理论方面的行政管理研究将能有很大的发展空间。

参考文献

- 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.
- 颜昌武、牛美丽（2009）. 公共行政学中的规范研究. 公共行政评论, 1.
- 张成福（2008）. 变革时代的中国公共行政学：发展与前景. 中国行政管理, 9.
- Beckett, J. & King, C. S. (2002). The Challenge to Improve Citizen Participation in Public Budgeting: A discussion. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. 14, 463 – 485.
- Box, R. (2005). *Critical Social Theory in Public Administration*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Molotch, H. (1976). The city as A Growth machine: Toward A Political Economy of Place. *American Journal of Sociology*. 82: 309 – 332.
- Roberts, N. (2004). Public Deliberation in An Age of Direct Citizen Participation. *The American Review of Public Administration*. 34: 315 – 353.
- White, J. (1999). *Taking Language Seriously: The Narrative Foundations of Public Administration Research*. Washington: Georgetown University.