

公共行政的继往开来之路

——纪念伍德罗·威尔逊发表《行政学研究》120周年*

张康之, 刘柏志

(中国人民大学公共管理学院, 北京 100872)

摘要: 120年前, 威尔逊发表了《行政学研究》一文, 它是公共行政学这门学科产生的标志性文献, 也是近代政治发展的必然结果。在整个20世纪公共行政理论与实践的发展中, 《行政学研究》一文提出的基本思想都是一个绕不开的主题, 一切关于公共行政的理论思考和实践安排, 都必须考虑政治与行政二分的框架。但是, 威尔逊的行政学成就所代表的是工业社会的政治文明, 当人类开始走向后工业社会的时候, 关于公共行政的新理论及其实践也进入了一个新的纪元。

关键词: 威尔逊; 公共行政; 政治与行政二分

中图分类号: D035 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-5981(2007)01-0013-08

一、主题的转换: 从马基雅维利到威尔逊

学术界认为, 公共行政学的创立源自美国政治学家伍德罗·威尔逊。1887年, 威尔逊在美国《政治科学季刊》上发表了《行政学研究》的论文, 从而开辟了从行政学的角度研究政府管理这一学科领域。尽管行政学的创立是晚近百年的事情, 但行政管理却久已有之。对于人类社会来说, 有了国家、政府, 也就有了行政管理。然而, 近代以前的行政管理, 依附于专制权力, 是与政治统治混为一体的, 政治与行政处在未分化的状态中, 因而也没有出现专门研究行政管理的学问。即使在政治学的重要转折人物马基雅维利那里, 行政管理的技艺也不过是君主统御万民的权谋之术。公共行政的脱胎换形, 与近代社会的理性化与专业化这一历史进程是分不开的。一方面, 社会本身在不断复杂化的同时开始出现领域的分化; 另一方面, 试图把社会秩序建构在理性法则基础上的政治学迅速发展。确切地说, 正是社会领域的分化和政治学的发展共同催生了公共行政学科。

近代以来, 社会生活的一切领域都不可避免地进入不断分化的历史进程中。随着社会的复杂程度不断加剧, 新兴的社会领域出现了诸多管理问题, 这些问题既无法简单地借助诸如雅典城邦的那种公民

大会的方式来加以解决, 也不能听任某个专制权威的意志妄加裁决。政府要有效处理这些问题, 就需要有专门的技术和训练有素的人员。政治领域的发展也是一样, 行政管理越来越表现出与政治相分离的迹象。行政管理尽管还保持着与政治之间割舍不断的联系, 却又确定无疑地突显出大量非政治性的内容。尤其是市场经济的发展, 向政府管理呈现了大量技术性的难题。这些相对独立的技术性领域, 往往要求排除政治的干扰, 以便按照行政管理自身的运行逻辑来应对问题。

在政治学研究中, 随着研究主题从中世纪神学政治的樊篱中挣脱出来, 政治领域追求理性化的冲动也变得逐渐明显。这一冲动甚至可以追溯到马基雅维利时代, 政治命题的讨论在这一时期开始撇开道德和宗教的捆绑, 直指世俗国家的政治现实及其权力运作, 政治学家试图构建某种政治的理性法则, 以求政治生活和社会秩序立基于人的理性而不是神的旨意^{[1] 395-397}。加之自然科学的进步和技术力量的革新, 也带给了整个社会科学领域充分的理性自信。尤其是受培根、牛顿以及笛卡尔等思想的影响, 这种潜在的理性化冲动在政治学研究中进一步得以强化。但是, 近代以来的政治学家们似乎主要将兴趣集中在了诸如政治上的人性假设、国家性质、主权

* 收稿日期: 2006-12-05

作者简介: 张康之(1957—)男, 江苏铜山人, 中国人民大学公共管理学院教授, 博士生导师。

刘柏志(1981—)男, 四川广元人, 中国人民大学公共管理学院博士生。

属性、权力划分等“宏大主题”方面，而对政府管理所面向的重大社会议题以及行政管理的技术、方法涉及甚少。在政治学研究中，对“应然”问题的讨论超过了“实然”问题，理论家们更乐于建构他们宏大的理论原则。他们最为关心的是“由谁制定法律以及制定什么法律”，而不太关注“如何有启发性的、公平的、迅速而又没有摩擦的实施法律”。概而言之，他们的工作大多是围绕“谁执掌权力”这一核心问题进行各种合法性论证及其制度构造。无论是君主制还是民主制，都可以看作是关于“谁掌控权力”这一主题的争论。其实，“谁执掌权力”仅仅是政治学研究的主题之一，而不应该是其主题的全部，同样重要的一个主题还应该包括在内，那就是“如何行使权力”。当民主制的理论开始战胜君主制的神话并成为近代以来的政治共识之后，我们也可以认为，关于“谁掌控权力”这一主题的理论差不多已臻于成熟。自然地，“如何行使权力”这一主题就应该成为接下来重点关注的主题。政治学研究的两大主题映射于政府，其实就是关于“谁掌控政府”以及“政府如何进行管理”的问题，而后者正是行政管理领域的主要内容。

社会领域的分化和政治学的发展，开始将共同的焦点汇集于行政管理领域。与此同时，在欧陆国家，先后经由拿破仑、俾斯麦建立起来的专制主义传统使政府长期处于垄断性质。一方面，政府为了实现有效统治，将权力全面渗透于社会各个领域，权力的垄断者自然关心政府如何更有效率地管制这些广泛的领域；另一方面，为了不至于激起民众强烈的反抗，统治者们一直致力于缓和专制政府的粗暴统治，尽可能表现出一种关心民众利益的脉脉温情。而这一切，都要求对处理政府事务的方式和手段进行认真研究和深入考察。最为典型的研究就是德国学者斯坦因发表的七卷本《行政学》著作，首次提出了“行政学”的概念，并从行政法角度开始了对行政学的研究。

即便如此，行政学还没有作为一门专门化的学问去研究政府。所以，1887年威尔逊发表的《行政学研究》就成了专门对行政学主题加以阐述的第一部文献。正如威尔逊所言：“在本世纪度过它最初的青春年华，并开始吐放它在系统知识方面独特的花朵之前，谁也没有从作为政府科学的一个分支的角度来系统地撰写过行政学著作。”^{[2][3]}受德国学者斯坦因和布隆赤里的启发，威尔逊明确提出了把行政之研究从政治学中分离出来，使之成为一项专门

的学问和独立的学科。他认为：行政与政治不同，“行政管理的领域是一种事务性的领域，它与政治领域的那种混乱和冲突相距甚远。在大多数问题上，它甚至与宪法研究方面那种争议甚多的场面也迥然不同”。“行政管理是置身于‘政治’所特有的范围之外的。行政管理的问题并不是政治问题。虽然行政管理的任务是由政治加以确定的，但政治却无需自找麻烦地去操纵行政管理机构。”“政治是‘在重大而且带普遍性的’方面的国家活动，而在另一方面，行政管理则是‘国家在个别和细微事项方面的活动’。因此，政治是政治家的特殊活动范围，而行政管理则是技术性职员的事情，政策如果没有行政管理的帮助就将一事无成，但行政管理并不因此就是政治。”^{[3] 15}基于此认识，威尔逊提出了要把政治与行政区别开来。后来的研究者将威尔逊的这一思想概括为“政治与行政二分原则”。

二、原则的确立：威尔逊的贡献

毫无疑问，政治与行政的分野，是行政学赖以确立的理论前提。这是威尔逊的最大贡献。从此开始，“行政”这一主题便从政治学研究中剥离了出来。与其说威尔逊开创了行政学这门学科，不如说威尔逊是行政学的“助产士”，因为从根本上来说，行政学的“母体”仍然是政治学而并非是“横空出世”。当然，首先是威尔逊意识到了为行政学“助产”的必要性。当大多数学者把主要的精力投注于政治学与法学的常规研究主题中时，威尔逊敏锐地察觉到，随着经济社会的发展，政府行政管理部门的工作领域和工作数量被大大地拓展，并使得任何一种政府职能都变得更加复杂和更加困难。随着政府活动方面的这种困难不断积聚，政府“如何执行”和“在哪些方面执行”这些持续增长的职能活动，就迫切需要由科学的理论予以指导。摆在政府官员和学者面前的共同问题就是：国家应该“如何执行”这些职能。因为贯彻一部宪法比制定宪法更难，所以应该把政治关注的中心从“抑制行政权力的艺术”转向“改善行政方法的艺术”。正是威尔逊将现实与理论所面临的这一共同主题明确引述出来，才使得行政学的确立成为可能。

为了引起对这一主题更为广泛的关注和更加深入的研究，威尔逊进一步明确地提出了行政学研究的目标和任务。威尔逊谈到：“行政学研究的目标，在于首先要弄清楚政府能够适当而且成功地承担的是什么任务，其次要弄清楚政府怎样才能以尽可能高的效率和尽可能少的金钱或人力上的消耗来完

成这些专门的任务。在这个问题上,我们当中显然需要求得更多的启示,然后只有通过仔细的研究才能提供这种启示。”进而,他又指出行政学应当把“行政方法从经验性实践的混乱和浪费中拯救出来,并使它们深深植根于稳定的原理之上”^{[3] 15}。因此,行政学应该把政府行政职能作为首要的研究内容,在此基础上,对行政管理的方式、方法进行研究,这些构成了行政理论的基本内容,并将用于指导政府行政管理的实践。

威尔逊对行政的研究,其贡献不仅仅在于学科创立和理论奠基方面,更在于他直接地影响了美国的政治现实。对于这样一位从政治学教授到普林斯顿大学校长、从新泽西州州长到美国第28届总统的人来说,影响政治现实比从事抽象的理论工作更具有吸引力。而当时的美国正受着“腐败”和“低效率”这一政治现实的困扰,并迫切地呼唤政治改革。在工业化和城市化的进程中,暴富起来的工业资本巨头利用手中的财富进行“权钱交易”,收买拉拢国会议员以图操纵国会的决策,各级立法机关因此而声名狼藉。针对国会的腐败,一些有识之士开始考虑适当扩大政府职能、强化行政权力以制约国会权力。行政力量作为政府改善社会福利的一种有效工具而开始得到重视。因此,威尔逊曾严厉批评国会制度的无效率和混乱,要求有一个更负责任的政府。在威尔逊看来,“巨大的权力和不受限制的自由处置权限”是“承担责任的必不可少的条件”。“如果权力是集中在机关的诸首脑和机关所属各部的首脑身上,那它就很容易受到监督和接受质询。”这种主张行政集权的思想,正是为了使政府能够承担更大的责任和更高效地执行政策。因此,致力于行政的研究,也可以看作是为了拯救国会制度所做出的努力。当然,这种努力也包括在他前期的另一著作《国会政体》中。

不仅如此,威尔逊对于政党政治所带来的混乱也尤为反感,这也许是促使他倡导行政学研究的另一个重要原因。我们知道,政党政治是维系美国式民主的制度基石之一,而政党政治一个不可避免的缺陷就是党争的混乱。尤其自19世纪以来,政党分赃制成为美国政治的一道独特景观。由于政党分赃制任人惟亲,不问其是否胜任,其官员随所属政党的胜败而进退,因此造成用人不当,行政效率低下,政府浪费严重,官吏贪污舞弊,党派倾轧,政争激烈。每一次选举后便发生一次人事大变更,使行政管理混乱,政治不稳定。这种弊端使美国公众愈来愈不

满,迫切要求改革这种官吏制度。直到美国国会于1883年通过彭德尔顿法,实行功绩制,政党分赃制才正式废止。而威尔逊发表《行政学研究》的时间距此不足5年,可以想象,政党分赃制的残余影响远未扫除殆尽。如果说政党政治是无法回避的现实,那么最恰当的做法就是干脆将政党政治限定在纯粹的政治领域;而分离出一个不受政党政治干扰的行政领域,进而,在这个被“隔离”出来的领域中,用以替代政党分赃制的文官制度就能够得到健康成长的空间。正是出于这样的考虑,威尔逊才说:“提出在美国展开行政学研究,其目的在于找到最佳方法以建立下面这样一种文官班子:他们受过足够的教育,具有充分的自信精神,工作起来既有见识又有分量,但通过选举和经常性的向公众进行咨询,与公众的思想保持如此密切的联系,以致使专断成为不可能的事情。”他的理想是:“通过选举和经常性的公开商议,以彻底排除武断和阶级成见,并用这种方式建立一个具有足够的文化教养和自立精神的文官制度,它能够有理智有力量地开展活动,但却依然与公众的思想保持着非常紧密的联系。”^{[4] 35}通过这样的努力,最终把“敷衍塞责的机关”变成公正政府,让它成为“具有大公无私精神的工具”。实践证明,政治与行政二分原则的确对文官制度的成长和完善起到了无可估量的推动作用。

威尔逊对行政主题的引述,无论是对理论的发展还是对于学科建设以及对现代政治社会的实践,影响意义都是至为深远的。自马基雅维利时代以来,一度被政治的“宏大主题”所遮蔽的“行政主题”,从此跃然成为理论与实践共同关注的时代课题。“由宪法开始又由宪法结束”的政治研究传统宣告终结,行政问题理所当然地逐渐成为20世纪以来最大的政治。对于我们来说,最有意义的是公共行政学作为一门学科从此建立了起来。

三、框架的延展:威尔逊思想的继续

威尔逊以降,行政学迎来了一个独立发展的世纪。围绕威尔逊所阐述的主题和确立的原则,政治学家和行政学家开始了现代公共行政的百年致思,政治与行政的二分原则也成了整个学科建构的基石。在整个20世纪,政治与行政二分,不仅是行政学理论的一种叙事原则,而且也是一种具有相对普遍性的研究方法。主流行政学理论,无论是持辩护还是批评态度,其理论体系的建构和实践方案的设计,都是在政治与行政二分的思维框架下展开的。可以认为,政治与行政二分原则,是公共行政的逻辑

起点,不仅是理论上的起点,同时也是实践的起点。

对政治与行政二分原则系统而全面的阐述,当首推美国学者古德诺。在《政治与行政》一书中,古德诺驳斥了孟德斯鸠的三权分立学说。从古德诺那里推断,我们不妨把“三权分立”理解为一种结构性分化,而“政治与行政二分”所体现的则是一种功能性的分离。“三权分立”的直接后果是政府体制中立法、司法、行政三大机构的独立运作,但这些机构具体表现出来的功能其实只有两个,简单地说就是制定法律和执行法律。法律的制定就是国家意志的表达过程,法律的执行就是国家意志的执行过程。前者就是“政治”,后者就是“行政”。这在西方的理论传统中,可以说是第一次如此明确而简炼地区分国家的主要功能。如果说威尔逊在政治与行政二分上还仅仅是试探性地跨出了一小步,那么古德诺则是相当果断地迈开了一大步。相对于威尔逊将行政限定在具体而微观的“事务性领域”,古德诺对政治与行政的区分更为粗阔也更具有相对性。他认为,尽管政府的这两种功能(政治与行政)的分化非常明显,把这两种功能分派给两个分立的机构行使是不可能的。“政治必须对行政控制以保证国家意志执行,但为了保证政府的民主性和行政的高效率,又不能允许这种控制超出其所要实现的合理目的。”^[5]在政治与行政的关系问题上,古德诺并没有局限于对二者的区分,相反,他更着重对政治与行政的协调做出论述。古德诺对政治与行政关系的阐述,完成了威尔逊提出的对政治与行政进行区分的任务,也为规范而系统的行政学奠定了理论基础。自此,将韦伯的官僚制理论纳入到行政学的理论体系中,也就有了充分的理论前提。既然行政从政治中区分了出来,成为相对独立的技术性领域,那么在这一领域思考建构一个具有形式合理性的官僚模型也就成为理所当然的事情了。正是如此,威尔逊、古德诺与韦伯的理论,共同构筑了公共行政的经典理论框架。直到现在,这一理论框架仍然涵摄着公共行政的理论,并继续影响着政府体制的架设、政治发展的进程以及行政学研究的思维方式。

在20世纪的前30年中,很显然,行政一直表现出某种与政治相分离的强劲态势,而这种态势也与学科发展上的理性化追求相伴随。受科学管理运动的影响,早期公共行政学的理论家认为,既然行政是政治领域之外的事情,那么一般管理的基本原理也适用于行政管理领域。因此,私营部门的方法和技术,可以成为行政管理的基本原则。古利克、厄威克

及怀特等人的理论,在很大程度上正是受到科学管理的影响。反过来说,管理的一般原则之所以能够为公共行政所接受,正是基于行政与政治的二分前提。这些早期理论家们忠实地遵循着政治与行政二分的原则,为整个公共行政学科体系搭建了虽然粗陋但却坚实而且必要的基础性构架,他们的理论充实并强化了威尔逊所确立的基本主题。

然而,对政治与行政二分原则的质疑与批判,早在20世纪的30年代就已经开始了。对这一原则最初的挑战来自于凯恩斯主义。在经济大萧条中,政府为了应对经济危机,为了重新凝聚起各个领域的政治力量,根据凯恩斯主义的理论,运用国家权力对经济乃至社会生活进行了全面干预。这一时期,政党政治几乎与政府活动统一在一起,政治与经济两大领域相对应的重要性盖过了政治与行政的区分。在罗斯福新政期间,事实上人们已经很难区分什么政府活动是政治的,什么是行政的,针对经济领域所进行的一切政府活动都烙上了政治的印记。当然,最直接也最猛烈的批判仍然是来自行政学内部的理论家。围绕政治与行政二分所激起的一轮又一轮的理论争战,也就构成了现代公共行政的百年学说史。也许除了在行政学领域,没有哪一门社会科学能够引起如此持久弥新且蔚为壮观的理论论争。从西蒙、沃尔多到公共政策学派,从新公共行政运动到新公共管理运动,最为核心的争论都是围绕政治与行政二分原则展开的。在某种意义上,政治与行政二分原则就是一块学术讨论中的“试金石”;不同学者的理论立场完全可以根据他们对待政治与行政二分原则的态度,划归为不同的学术阵营或理论流派。当然,政治与行政二分原则的争论,并不局限于对“政治”与“行政”这两个概念的纠缠,而是延续到了更广更深的范围。我们只需要轻易地提取几组相对应的概念,就可以窥见政治与行政二分原则对整个行政学说史的深远影响了。诸如对价值与事实、民主与效率、政治家与官僚、政策制定与政策执行的论述,在根本上都涵盖了对政治与行政二分原则的省察。

西蒙就是从价值与事实的关系角度,首先对政治与行政二分原则提出质疑。受政治学上行为主义和逻辑实证主义的影响,西蒙主张严格区分价值问题与事实问题。在哲学上,价值命题与事实命题是截然不同的,而事实命题是可以通过经验验证的。基于此,西蒙也试图探讨管理科学的逻辑构造。在西蒙看来,尽管政治(政策)与行政的区别不能完全

等同于价值与事实的区别,但它们之间有着密切的联系。政策问题与行政问题都是既包含价值因素又包含事实因素的活动,这种观点否定了古德诺提及的那种不受任何外部控制的纯粹的事实性决策。同时他认为政府在实施执行活动中也从事着某些决策活动,因此政治与行政的区分是相当模糊的,甚至是不可能的。

同样,在经典行政理论中,政治是与民主相关联的事情,而行政仅仅是关乎效率的事情。政党政治和议会选举,都是为了保障民主的充分运转;而文官制度的确立和行政技术的研究,都是为了提高政府的效率,即用尽可能少的资源投入和最为经济的手段获取尽可能多的产出和效益。但是,后来的行政学家对行政在民主问题上的漠视提出了批评,要求在行政管理中贯穿民主的基本价值。也就是说,民主的依托形式已经不单是政党之间的竞争和政治选举活动,还应该包含更为丰富的内容,应当在管理过程中加以体现。一方面,人们开始关注官僚的代表性问题,希望通过增加官僚的代表性来强化民主;另一方面,政府也注重在管理活动中鼓励利益团体和公众的广泛参与,试图通过参与式民主来修正和补充代表制民主。行政不再是“无涉价值”的领域,相反,它应当成为现代民主生活的一个扩展方向。

对应于政治与行政的区分,那些从事政治活动的人,通常被称为“政务官”或“政治家”,而从事行政管理的人,往往被称为“事务官”或“官僚”。前者大多负责政治决策,并且是带有特定的政党立场;后者被认为是具体负责技术性工作,奉行的是政治中立原则,不受政党徇私的影响,因而能够公允地执行政策。但是,学者们发现,要在行政管理活动中保持政治中立是很困难的,甚至是不可能的。行政活动总是会受到来自于各方政治力量的干预,无论是政党还是利益集团,都不满足于对决策的影响,而是希望对行政不断施加自己的影响,同样,官僚们也在事实上有着自己的政治立场和价值偏好,在行政过程中,他们的这些价值偏好就会体现在具体的行为活动上,对政策的选择性执行就是一个鲜明的例子。不仅如此,庞大的官僚集团本身就构成了一个特殊的利益阶层,他们同别的利益团体一样,也会在政治利益的角逐中谋取自身的利益。政治中立的神话因而被粉碎,政治与行政二分原则再次受到严重的冲击。

对政治与行政二分原则的更多批评来自于公共政策科学。在公共政策研究中,人们发现威尔逊、古

德诺根据政治与行政二分的原则把政策的制定与政策的执行严格区分开来是与现实不相符合的。事实上,政府在执行公共政策方面有着很大的主动性,行政人员在执行某些较为含糊的或一般性的法律时,可使用行政裁量行为,而且在政策制订过程中也常常听取他们的建议。有些学者甚至断定:官僚处于政策之中并且在主要的政策中活动。事实上,在日常生活中,官僚很可能成为我们政策形成的主要来源。政府最重要的活动就是公共政策的制订,政府运作的过程也就是公共政策的制订与评估过程。一些公共政策学家指出,行政活动的全过程可以表明:一定社会的行政虽然是从属于一定社会的政治,但它并不是消极地、完全被动地服从。行政本身就是构成政治的一个重要组成部分,它要求在执行政治任务的过程中,不断地做出因地制宜的政治性决策,这些决策同样也是国家意志的体现。同时,在政治活动中,任何体现国家意志的政治决策,也都要经过一系列信息、咨询、监督、反馈等行政环节。可见,在公共政策学家们的眼中,行政的政治功能和特征是不容怀疑的,威尔逊、古德诺的政治与行政二分的原则并不是一个必须遵守的教条。

20世纪60年代之后,行政学领域相继发生的两场声势浩大的理论运动,把政治与行政二分原则的争论推向了顶峰。主张新公共行政的学者认为,传统的行政研究由于是在政治与行政二分观念的指导下进行的,从而使行政研究局限在一个非常狭窄的领域内,把研究焦点放在行政机关的预算、人事、组织以及大量其他中性问题上,很少重视与社会、政治密切相关的政策制定与政策分析等研究,使公共行政远离于社会危机处理的需要。根据新公共行政学派的观点,在现实的政治与行政运行中,行政体系游离于政策制定之外的状况根本不存在。传统公共行政强调政治与行政的分离,强调公务员保持政治中立、不参与党派斗争、不得以党派偏见影响决策等,这些都是没有意义的理论假设。实际情况恰恰相反,行政具有浓厚的政治色彩,公务员与政务官员之间的相互影响是不可避免的。与其回避他们之间的这种相互影响,倒不如正视这种关系的存在。继新公共行政运动之后,新公共管理运动对公共行政进行了颠覆性的重构,它根据公共选择学派、交易理论等无视公共领域的特征,要求用“市场原则”、“企业家精神”等来重建政府,通过“租赁”、“外包”的方式而把公共事务转移到政府外部,或者在政府内部以市场的方式来加以经营。这样一来,不仅政治始与

行政的二分原则不再有意义,甚至连公共领域与私人领域的区分也被模糊了。

总之,无论主流的行政学家们抱持着一种怎样的理论姿态,他们都始终不得不对政治与行政二分原则做出回应。没有政治与行政二分这一逻辑起点,他们的任何理论构建都将无处着力,遑论对现实的行政改革与政治发展做出建设性指导。默认也罢,批判也罢,颠覆也罢,百年来的行政理论在总体框架上都必须对政治与行政的二分原则表达自己的意见,他们的争论终究未能超越威尔逊提出的认识范畴。也正是在这个意义上说,迄今为止的西方公共行政理论,都可以看作是威尔逊思想的逻辑延续。

四、视域切换:超越威尔逊之必要与可能

跨入 21 世纪,行政问题再次成为我们这个时代社会治理中的最大议题。我们是应该继续沿着威尔逊的思想逻辑进行理论跋涉呢,还是应该直面现时代行政管理所面临的新鲜议题去寻找更为恰当的理论视角?毋庸置疑,威尔逊在公共行政学科创建和理论奠基方面的贡献是无可替代的,他所引述的行政主题依然是而且在未来更长的时期内也必将是我们这个世纪最大的政治。因此,我们有理由将这一主题的研究继续下去并进一步拓展它。尽管如此,对威尔逊所述主题的研究并不意味着必然囿于威尔逊的思维框架。这就是说,我们的研究需要超越威尔逊,从百年来的传统视域切换到一个更为开阔更符合社会发展的图景中去。

我们知道,威尔逊体系的产生,有其特殊的文化背景和历史背景。如果脱离西方社会的政治文化形态和制度基础,就很难对政治与行政二分的意义作出准确的把握。进一步说,如果不是把政治与行政二分原则还原到西方社会的价值体系中去认识,而是把它抽象出来,当作一个具有普适意义的原则,就有可能引致一些消极的后果。

从宏观政治文化背景来看,美国的政治价值观中一直存在着两种传统,即杰弗逊传统与汉密尔顿传统。前者关心的是行政权力与民主的关系问题,认为行政部门的权力应该得到严格的限制,并采取必要的分权,同时要加强对公民在政治方面的训练,以使公民能够更好地参与公共事务。后者考虑的是扩大行政权的问题,认为必须赋予行政部门以更大的权力,同时应该保证行政机关的统一性,以便维持行政的有效性和保持统一的中央政府。当然,也有学者将这两大传统追溯到更为深远的西方文化背景中,对应的即是古希腊的公民文化传统和罗马帝国

的行政传统。因此,威尔逊体系的价值渊源,我们不难从这些特殊的政治传统中发现踪迹。

从更为具体的政治背景来看,威尔逊体系形成最为直接的原因主要是政党政治和文官制度^{[6] 25-29}。可以说,西方的多党制是政治与行政二分的政治前提。多党政治是一种竞争性的政治,政党通过竞争性的选举获取掌权的机会。在多数情况下,政治领域的竞争会搅动整个社会的利益团体分化,从而使公共利益成为无人看守的空门。为了维系西方式的民主,政治与行政相分离是不得已做出的补救措施。通过将政党竞争限制在纯粹的政治领域,而让政治的诡异风波远离行政,从而使行政能够承担起维护社会秩序和看守公共利益的责任。而文官制度的出现,正好填补了行政领域的人事需求。行政的发展正是通过文官制度才真正成为一个独立的技术性领域。文官制度为行政领域提供了一个在政治上中立、受过专业技术训练、具有职业生涯的文官集团,他们专注于提高效率,从而改变了民主与效率不可兼得的困局。也正是依托于这两种典型的西方政治体制,政治与行政二分才获得存在的合理性。

从历史的背景看,威尔逊体系的形成,是在西方社会工业化和城市化取得了长足进展的条件下完成的。在工业化、城市化的过程中,在社会化大生产以及市场经济的推动下,生产与生活领域中无处不在的分化,造就了专门化、专业化的社会构图。特别是科学技术的发展,使人们确立起了工具和技术能够创造一个美好的未来的信心。因而在社会科学研究中,就出现了一种理性追求,而且是被简约为工具理性或技术理性的理性。结果,是工具理性、形式合理性得到无限张扬,而价值理性、实质合理性受到抑制。把行政从政治中分离出来列为一个纯粹技术性的领域,并以官僚制为其支撑,正是整个社会的工具理性追求在社会治理领域中的体现。官僚制也正是根据工具理性和科学精神设计出来的符合形式合理性的作品。此外,政治与行政的分离,也顺应了社会领域分化的总体趋势。

既然威尔逊体系与它所在的特定文化背景及时代背景有着如此密切的关系,那么在重新思考行政主题的时候,就不能不更加审慎了。作为威尔逊核心思想的政治与行政二分原则,并不是具有通约性的一般准则,它的合理性无法脱离其发生的土壤。因此,威尔逊体系既不可盲目照搬到任何非西方的政治文化体中去,也不可不顾历史发展的新趋向而不假思索地沿袭。这就为我们的研究工作提出了一

个新的课题:必须超越威尔逊体系。正如威尔逊本人在对待德法行政学研究的态度一样,我们既要有“拿来主义”的勇气,更要有“审慎批判”的智慧,练习他们走路的姿势决不应该忘记自己走路的方向。

人类社会进入了21世纪,我们的时代特征和历史任务已迥异于百年前的威尔逊时代。其实,在20世纪80年代,西方社会的工业化进程就差不多完成,尽管大量后发国家还在继续着工业化的努力,但就整个人类历史来看,后工业化的进程已经启动。特别是西方发达国家的知识界,已经进入了全面思考后工业社会问题的阶段。当然,关于后工业社会有着不同的意见,甚至关于这个社会的定位及名称都有着很大的差异。托夫勒把它称为“第三次浪潮”,哈贝马斯把它称为“晚期资本主义”,哈拉格称其为“未来资本主义”,贝尔则直称其为“后工业社会”;在欧洲的知识界,则努力揭示它对工业社会的解构特征,将其称为“后现代”;德国学者贝克则根据这一社会来临的过渡性特征而提出,我们正在进入一个“全球风险社会”。无论对这场历史运动的定位如何,共同的地方则是,他们把这场人类社会的历史运动看作是一场巨大的历史性转型,是一场与从农业社会向工业社会的历史转型相近似的历史变革运动。后工业社会对我们既是前所未有的挑战,也为我们超越威尔逊体系提供了契机。

从历史的形态看,在整个人类社会的治理活动中,存在着三种典型的社会治理模式。“权治”是农业社会的基本治理模式,用权力去治理社会,从属于统治型的社会治理;“法治”是工业社会的基本治理模式,用法律治理社会,从属于管理型的社会治理;到了后工业社会,将会出现一种全新的社会治理模式,它是一种以公共管理为形式的服务型社会治理模式。无疑,威尔逊体系理当属于管理型社会治理的范畴,依托威尔逊体系所确立起来的现代公共行政,也就是“管理”行政的典型形态,它较之于农业社会的“统治”行政,已有了很大的不同。而我们面向后工业社会所提出的服务型治理模式,就是要超越以威尔逊体系为典型的“管理”行政。而近年来公共管理的兴起,为我们提供了一个思考后工业社会治理模式的蓝本。在政府的治理层面上,我们倾向于把公共管理看作为一种新型的社会治理模式,是建立在服务精神和服务原则基础上的服务型社会治理模式。公共管理所拥有的制度体系在性质上是属于“德制”的,是一种全新的制度类型。在农业社会,人类所发明的是一种“权制”的社会建制模式,

随着工业文明的出现,人类开始了“法制”的社会治理模式建构,只是到了后工业社会,人类才可能致力于“德制”建设。如果说120年公共行政的理论思索,围绕着政治与行政二分的主题而展开的争论,都是一个如何在法制框架下建构行政的问题,那么,当我们把社会治理的主题转向“德制”建构的时候,不仅话语重构在一个全新的起点上了,而且,社会治理的实践也开始了新的航程。

当人类社会开始走向后工业社会的时候,社会自身也在发生着变化。我们说,近代社会是一个不断分化的社会,最为根本的分化就是公共领域、私人领域和日常生活领域的分离。理解工业社会的制度设计及其治理活动,正是从领域分离的角度出发的。在领域分离的趋势中去构建社会治理的制度规范和理论体系,自然无法看到社会的总体性,甚至会在理论上排斥总体性追求。随着人类向后工业社会迈进,领域分离的历史也将终结,反而出现了领域融合的趋势。在这种情况下,我们就不能满足于对近代社会领域分离中出现的理论建构进行简单修补,而是应该把握新近出现的领域融合趋势,并根据这一趋势去重新思考社会建构的前景。在社会治理层面上,我们的思考自然需要从检讨现代公共行政的理论开始。

回望公共行政的120年理论历程,公共行政的理论探索是积极大胆的,同时也是艰难曲折的。概括地说,在公共行政的理论历程中,先后尝试了科学路径、法律路径、政治路径等不同的思维理路。传统公共行政奉行科学管理的原则,专注于行政的技术与方法,属于科学路径上的探索;而从宪法原则和宪政精神出发,着重于构建公共行政的基本原则和权力约束,则是试图在法律路径上寻求突破;新公共行政运动可以看作是出于对这两种路径的不满而进行的反叛,决意回归于政治,另辟公共行政研究的政治路径。在这些尝试都无果而终之后,新公共管理运动再次以管理主义为其理论取向掀起理论与实践的热潮,当然仍不过是在科学路径上的再一次尝试。当所有这些尝试都最终沉寂下来时,我们发现,伦理路径的尝试或许是我们寻求突破和超越的大有希望的选择。

在后现代主义完成了对现代性的解构之后,我们隐约看到了一个值得惊喜的先兆,在社会领域中,开始出现了“价值返魅”的迹象。这是自近代以来被韦伯称之为“祛除巫魅”以来的一种异动。而价值的核心意涵,无疑是道德的内容。这也正是我们

尝试伦理路径的契机所在。在这一径路上, 我们有望对现代公共行政进行话语重构, 从而为建构后工业社会的治理模式清理道路。由此, 在社会治理层面上, 构建一种适合后工业社会的道德制度, 也就成为可能。

参考文献:

[1] 萨拜因. 政治学说史[M]. 刘山, 等译, 北京: 商务印书馆, 1986
[2] 伍德罗·威尔逊. 行政学研究[J]. 国外政治学, 1987(6).

[3] 彭和平, 竹立山. 国外公共行政理论精选[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1997
[4] 丁煌. 威尔逊的行政学思想[J]. 政治学研究, 1998(3).
[5] (美)古德诺. 政治与行政[M]. 王元, 译. 北京: 华夏出版社, 1987
[6] 张康之. 寻找公共行政的 理论视角[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002

责任编辑: 黄显中

Way of Public Administration from Yesterday to Tomorrow
—— To Commemorate The Study of Administration
being published by Woodrow Wilson for 120 Years
ZHANG Kang— zhi LIU Bai— zhi

(School of Public Administration Renmin University Beijing100872 China)

Abstract: 120 years ago Woodrow Wilson published his paper The Study of Administration, which indicated the birth of public administration and was also the inevitable result of modern political development. During the theoretical and practical development of public administration in the 20th century, the basic thinking in Wilson's paper is a primary theme for public administration. All the theoretical thinking and practical arrangements about public administration should be considered under the framework of politics/administration dichotomy. However, Wilson's effort stands for the political civilization in industrial society. When we walk towards post-industrial society, a new theory and its practice about public administration also begins to embrace its new era.

Keywords: Wilson, public administration, politics/administration dichotomy

(上接第 7 面)

New Exploration on Unity
—— Commemorating On Contradiction in Publication for 70 Years

CANG Nan

(Research Center of Mao Zedong's Thought Xiangtan University Xiangtan Hunan 411105 China)

Abstract: On Contradiction Mao Zedong published 70 years ago is the first complete theoretic form expressing the law of unity of opposites materialistically. In the works Mao Zedong put forward that the theory dialectically reflecting the realistic changes is just Marxist dialectics. Studying the unity of opposites is the central task of Marxist dialectics. The unity of opposites is absolute while the concrete forms of which is relative. On Contradiction written by Mao Zedong on summarizing new practice experiences not only discussed and generalized every aspects the law of contradiction concerns in new and all-around and systematic way but explained the other basic laws and categories of materialist dialectics with the law of unity of opposites as guidance.

Keywords: Mao Zedong, unity of opposites, contend, belligerence, unity, unity transformation