

# 公共行政学的大问题:回顾与展望<sup>\*</sup>

颜昌武

**[摘要]** 大问题对学科的发展至关重要。回顾公共行政学的百年历程,其兴起正是回应时代呼声的结果,如果没有时代和实践的需要,就不会有公共行政学的诞生。在发展的过程中,理性官僚制的行政模式因其对大问题的遮蔽而背离了对美好生活的原初设想。对公共行政学大问题的有效回答,主要依赖于我们如何界定公共行政在国家治理中的恰当角色,依赖于公共行政理论如何有效回应真实世界的公共问题。要将大问题作为推进中国国家治理现代化的本土化议题予以建构,就必须平衡好公共行政对价值理性与技术理性的双重诉求,彰显公共行政所赖以立足的规范价值与思想观念,唤醒公众对公共事务的责任意识,激发其与公职人员一道为构建美好社会贡献力量。

**[关键词]** 大问题;理性官僚制;公众参与;美好社会

**[中图分类号]** D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2018) 11-0102-06

自古以来,人类一直憧憬着一个公正、和谐、繁荣的美好社会。近代以来,人类的这一梦想不可避免地导致了“行政国家”的兴起。“行政国家”的勃兴,不仅表明行政占据了现代政府的中心位置,也表明行政是美好社会愿景赖以实现的重要支点。<sup>[1]</sup>与此同时,一些国家的公众对政府的治理能力和方式表现出空前的不满,特别是近年来,以“占领华尔街”为代表的社会抗议运动在全球范围内风起云涌,就突出地反映了这种不满。随着行政国家的扩张、福利国家的强化和公民意识的提高,人们对公共行政在现代社会中究竟应该扮演何种角色有了越来越多的追问。本文拟从公共行政学的大问题之争出发,通过回返大问题之源,梳理公共行政学者对大问题的不懈探索,厘清公共行政在现代国家治理中的恰当角色,探讨公共行政如何能够推进美好社会的实现。

## 一、公共行政学的大问题之争

科学以问题开始。作为问题的问题,大问题(Big Question)的重要性在于,任何学科的基本领域都是由其大问题所定义的,没有对学科大问题的共识,就难以确定该学科的研究范围、核心议题乃至研究方法。<sup>[2]</sup>公共行政学也不例外,其发展史正是一部大问题不断演绎和深化的历史。

公共行政学自19世纪末诞生以来,其作为一门独

立学科的合法性就一直饱受质疑。该学科给人们的印象,往往不是知识的积累与融合,而是充满了争论、变革甚至“推倒重来”,“多元的、经验的观念变革或差异冲突压倒了理论自身的演进逻辑”。<sup>[3]</sup>尽管一直有学者试图为该领域界定统一的研究范式,也有不少学者声称捕捉到了该学科的核心议题,但公共行政领域始终缺乏一个为大多数人所接受的累积性知识基础,处于一种“盲人摸象”的状态。<sup>[4]</sup>“大问题”的提出,从一个侧面反映了人们试图为公共行政学界界定核心议题的努力;大问题之争,则表明公共行政学中的“盲人摸象”情景仍在重复上演。

1995年,贝恩(Robert Behn)在《公共行政评论》(PAR)上发表《公共管理学的大问题》一文,开启了公共行政学的大问题之争。<sup>①</sup>贝恩观察到,自然科学家聚在一起时,话题通常都会聚焦在本学科的一些大问题上。贝恩由此推论,如果公共行政学要成为一门对人类社会有益的社会科学,也必须把重点放在学科的大问题上。贝恩批评说,为了使行政学看起来更像物理

<sup>①</sup> 贝恩此处用的是Public Management而不是Public Administration或Administrative Science,而纽曼和柯林的回应文章则用的是外延更大的Public Administration,本文对此不加严格区分。这种学科名称上的多元性既表明了公共行政学的开放性,也反映了公共行政学在寻求学科大问题上的复杂性。

\* 基金项目:国家社会科学基金项目“中国特色行政学的发展及其话语体系建构研究”(编号:18BZZ066)

作者:颜昌武,暨南大学公共管理学院副教授,广州 510632

学这样的“硬科学”，一些学者把更多的注意力放在数据与方法上，结果往往是用最精密的方法研究一些琐碎的小问题。但他们或许忘记了这样一个事实，科学家从事科学研究并不是由数据或方法开始的，而是从问题开始的。公共行政学也不例外，我们对研究方法的尊重并不能使得我们的领域因此而“科学化”，相反，我们需要的是以系统的方法回答对我们学科至关重要的大问题。<sup>[5]</sup>

贝恩认为，公共管理学必须回答三个大问题：微观管理(micromanagement)、激励(motivation)、测量(measurement)。每一个问题都是围绕公共管理者如何能够完成某件事情而展开的，都是针对公共管理者在工作过程中遇到的某个困惑而提出的。贝恩为什么要挑出这三个问题作为公共管理学的大问题？在他看来，从事公共管理的实务工作者和学者，不只是为了理解公共组织的行为，更是为了改善公共组织的绩效。<sup>[6]</sup>

贝恩的文章一经发表，就引来了许多公共行政学者的关注，他们各抒己见，结合自己的研究提出了自己心目中的大问题。纽曼(Francis Neumann)认可贝恩关于任何学科领域都由它所提出的大问题来决定这一看法，但他质疑说：什么使得它们成为大问题呢？为什么一个学科就得由这些问题来定义呢？在他看来，对大问题的探究需要深思熟虑的哲学思考。贝恩提出的问题当然是值得积极思考的，但这些问题只是应用层面的话题，不是在探索学科的起源或基本性质，因而未能抓住构成公共行政领域大问题的本质。如果公共行政的大问题关心服务传递的效率和效果，那么我们就可以简单地断言：公共行政没有什么大问题。果真如此，公共行政学科在哲学的意义上就不存在了，因为它没有提出涉及到最基本性质或来源的大问题。<sup>[7]</sup>

柯林(John Kirlin)同样认可贝恩关于通过“大问题”之争以便更好地确定公共行政学研究范围的基本立场，但他也认为贝恩并没有很好地把握住公共行政学的大问题。在柯林看来，传统行政学把焦点放在公共机构上，但在现代社会，公共行政的真正的大问题必须满足如下标准：一是有助于实现民主政体；二是重视价值观；三是能够应对集体行动的工具的复杂性；四是能够促进更有效的社会学习。只有依据这四条标准，才能列出公共行政大问题的清单。柯林断言，公共行政的大问题牵涉到并且首先要考虑的就是民主行政的问题，在现代社会里，公共行政的大问题必须植根于如何有效实现民主政体。<sup>[8]</sup>

虽然贝恩等人并未就什么是公共行政的大问题达成共识，但他们所激活的公共行政学的大问题之争吸引了越来越多的关注，引发了越来越多的反思。<sup>[9]</sup>在反思中，现代行政学逐渐意识到自身在知识发展上存在的问题，并在探讨的过程中逐步地完善自身。

**二、回返大问题之源：对美好生活需要的回应和指引**  
学术界对公共行政学大问题的看法见仁见智，虽

无定论，但都认为公共行政学不能缺少对大问题的关注。那么，我们究竟应该如何理解公共行政学的大问题呢？正本清源，我们不妨回到公共行政学的诞生之初，看看公共行政学因何而生。

一般来说，公共行政学产生于19世纪末期的美国。在“行政学之父”威尔逊那儿，它正是为了回应和引导人们对美好生活的向往而被创立的。美国人对美好社会的设想是将民主带到世人面前，但威尔逊发现，美国人所憧憬的民主政体充斥着种种弊端，如从联邦政府到市政府无处不在的腐败、低效与人浮于事。为了保障和实现民主，威尔逊提出要引入一门“由法国和德国的教授们发展起来的”行政学，并对之加以“美国化”，“用美国的宪法把它加以过滤”，<sup>[10]</sup>使之牢牢地建立在民主原则的基础上。为达此目标，威尔逊提出了“政治—行政二分”的原则，并以此作为建构一门行政学的基础。与政治相分离的行政，被视为实现民主政治的手段，纯粹在技术上具有优越性。威尔逊关于行政应是独立的、非政治性工具的观点对行政学产生了导向性的影响，并与韦伯所提出的官僚制组织形式和泰勒所倡导的科学管理原理相互呼应，共同为一个理性的官僚制行政模式奠定了牢固的基础。

对于行政学的初创者而言，理性官僚制就意味着高效，高效就意味着好的政府。<sup>[11]</sup>的确，理性官僚制在技术上的优越性，使得由威尔逊开创的行政学在政府高层影响显著并成功地解决了20世纪上半叶最为紧迫的一些问题，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。<sup>[12]</sup>究其原因，因为它能依据技术理性和科学管理解决组织和效率问题的方式来回答“谁有能力治理公共行政学者所设想的美好社会”<sup>[13]</sup>这一疑问。在现代社会，专业人做专业事，不仅是一种必需做出的选择，也体现了一种价值追求。公共行政也不例外，它被设定为“人们能够专门从事的一项特定业务或技艺，一门能够习得的科学与艺术”。<sup>[14]</sup>作为技术性事务的行政，需要由受过专门训练的职业官员去完成，无论是民众还是议会，都不适于管理行政，否则就会有损公共事务的民主价值。密尔因此强调说：“除非民主制愿意让需要技术的工作由有技术的人去做，要迈向熟练的民主制是办不到的。”<sup>[15]</sup>这样一支庞大且技术熟练的行政官僚，崛起成为“一个民主的统治阶层”，使得人们不止是希望更是要求“把政府看作实现美好生活的工具”。<sup>[16]</sup>

但遗憾的是，公共行政学在高歌猛进的时候，似乎忘记了人们当初为什么要出发，它与人们的美好生活梦想渐行渐远。事实上，正是那些被认为对机构管理效率具有贡献力的因素使得公共行政走上了一条从价值中立到敌视规范性价值的道路，<sup>[17]</sup>官僚制的层级原则与平等原则相冲突，官僚制所强调的纪律、规则、服从等原则与自由观念相冲突。更重要的是，理性的官僚制行政以不可抗拒的力量决定着人们的生活方式，



窒息了人的自由精神。就此而言,全钟燮的批评是深刻的:“公共服务中大多数专家狭隘的视野,伴随着对现实政治世界和公众利益的漠视与麻木,塑造了一种紧张和冲突的组织气候,这很难与公共机构更高的公共服务道德目标和民主政府伦理相一致。”<sup>[18]</sup>

过度强调工具价值的行政模式“已经无法适应不断发展的民主潮流,不能解决社会冲突或者不能创造解决社会问题的坚实的生活基础”,<sup>[19]</sup>这就背离了人们对公共行政原有的美好设想,引发了前文所说的大问题之争。

在我们看来,大问题不仅是公共行政学作为一门独立学科的“身份证”,也是公共行政作为一种社会实践的价值所在。在英文中,Public Administration既可指公共行政实践,也可指公共行政研究,西方公共行政学通常采用沃尔多的做法,用首字母大写即Public Administration来表示作为学科的公共行政,用小写即public administration来表示作为实践的公共行政。<sup>[20]</sup>这从一个侧面反映了公共行政本身应该是理论与实践的统一体。

作为实践的公共行政何以勃兴?问题是时代的格言,随着现代社会分工的日益复杂与公众民主意识的逐渐苏醒,人们为了过上美好生活,必然寻求稳定的社会秩序和可靠的外部保障。要使现代社会为所有人而运行,政府就应该起到积极的、保护性的作用,担负起反抗经济专制、保障公民福祉的责任,这些任务难以仅由立法机关与司法机关来完成,公共行政由此应运而生,因而,公共行政的兴起“其实源于一个可追溯到数百年前的梦想”<sup>[21]</sup>。

从理论的角度看,公共行政学的合法性植根于对现实生活中大问题的有效回答。任何一种公共行政理论要想得到社会的广泛认同,就必须能够有效地反映公共行政实践的真实世界,提供解决当前现实中公共问题的有效方案。如果我们不能对时代的大问题做出建设性贡献的话,我们作为一个学科又有何用?就当前的中国而言,我们的行政学应该对关于现代国家建设的各种“大问题”加以规范性的思考,“尤其是美好社会和好的治理这样一些根本性的大问题,而不能将这些大问题拱手相让给其他学科。”<sup>[22]</sup>

要恰当地把握公共行政的大问题,就必须突破技术与效率的狭隘视野。如果公共行政研究以官僚机构为关注点,那么我们的重心就是组织的运作,关注点就是如何提高组织的效率,这样的研究反映了人们对高效政府服务的合理期待,同样代表着人类寻求良好政府治理的一种努力,但这种研究容易让我们停留于微观的技术问题和事物的现象层面,满足于一种对策性研究,无助于“我们理解今天的危机局面和复杂的人类现象。”<sup>[23]</sup>公共行政中的技术性问题固然重要,但我们要破解公共行政学科的大问题迷思,就必须把目光从技术性的“行政”议题转移到学科更为根本、更为宏

大的、公共行政之于国家和社会的影响和价值的议题上来,毕竟公共行政与企业管理只有在所有不重要的方面才是相似的,如果我们执着于技术性议题,就难以深入把握公共行政的本质。

在公共行政领域,究竟哪些议题是公共行政学区别于其他学科的标识呢?不管我们罗列怎样的议题,我们都应承认,公共行政的实践逻辑和诉求远不止效率的考量,公共行政的大问题必须能够统率和覆盖技术、价值等基本范畴。若只是从单一的技术性维度或价值性维度来认知和实践公共行政,就难以把握公共行政的复杂性。公共行政学的使命和担当,在哲学意义上指向两个目的:一是更好地认识公共行政实践,二是更好地改造公共行政实践。当我们探讨公共行政学的大问题时,不能停留于何种具体方式孰高孰低、孰好孰坏这样的争论上。正是从认识和改造公共行政的真实世界出发,建构更加美好的社会、满足公众日益增长的美好生活需要才是公共行政学的意义所在。

要恰当地把握公共行政的大问题,还必须脚踏实地,站在公共行政究竟何为的角度展开讨论。我们不能因为公共行政必须关注价值问题,就始终飘浮在回答什么是美好生活等终极层面,我们还“必须充分理解现实的社会、文化和政治环境(系络),公共问题正是在这样的环境中产生和界定,而民众又与这些问题休戚相关。”<sup>[24]</sup>

### 三、后官僚制行政:寻求美好社会的替代性方案

鉴于理性官僚制对人的自由精神的扼杀与对美好生活的背离,早在其于20世纪30年代兴盛之时,行为科学学派和人际关系学派就从人道主义的立场出发,对官僚制的等级权威结构进行了批评。此后,差不多每隔20年,就会涌现出一种思潮,对理性官僚制予以纠偏甚至给予颠覆性的批判,这些思潮因其不同于官僚制的理论主张,被统称为“后官僚制行政”。<sup>[25]</sup>

严格来说,后官僚制行政并非一个统一的学术流派,也不是一个严密或松散的学术共同体,只是因为它们都对理性官僚制进行了无情的批判,以期为实现美好社会找寻替代性方案,因而共享“后官僚制”之名。在所有的这些反思性努力中,以沃尔多、达尔(Robert Dahl)为代表的规范主义者尤为引人注目,他们对正统论所主张的政治与行政二分原则及效率价值至上论提出了严厉的挑战,进而开辟了公共行政学中的“沃尔多路径”。在他们看来,公共行政在人类文明和人类生活中扮演了十分重要的角色,但这样一种重要的人类实践没有在正统论中得到恰当的反映,威胁到了美国的立国根基,因而,传统主义者呼吁公共行政学必须正视回应性、公平、代表性和法治等规范性价值。沃尔多就坚持认为,虽然政府由专业的官僚机构来支撑,但官僚机构的核心诉求并非科学管理和效率至上,而是为公众服务,其初版于1948年的《行政国家》一书成功地将规范性价值带回公共行政的理论与实践,极大地

改写了公共行政学的知识格局。如今,对规范性价值的重视,已经成为公共行政理论与实践的重要构成部分,国家治理的现代化水平往往也取决于对规范性价值的认同,对公共行政规范性路径的研究也因此成为“公共行政学术社群应该具有的一种姿态”。<sup>[26]</sup>

“沃尔多路径”在公共行政学中的出现,意味着此前摒弃了价值问题的行政领域也必须认真对待规范性价值的问题,从这个意义上讲,沃尔多路径从一开始,就是作为对官僚制行政的一种批判而出现的。官僚制行政显而易见的僵化、繁文缛节、层级控制等,既可能窒息行政组织的积极性与创造性,也容易导致公众的自治意识与责任感被削弱。如何替代或者改造官僚制行政,创造性地调和民主治理与高效行政之间的内在紧张,充分发挥公共行政在实现美好社会中的积极作用,成为公共行政发展过程中一以贯之的核心议题。<sup>[27]</sup>

最早系统阐释沃尔多路径的理论学派,当属以弗雷德里克森为旗手的“新公共行政学”。新公共行政思想诞生于20世纪60年代末70年代初,这是一个“动荡不安”的年代:世界范围内的学生运动风起云涌,美国国内的民权运动此起彼伏,经济萧条、都市暴动等问题层出不穷。所有这些问题都“给社会、政府以及公共行政留下了难以磨灭的痕迹”,“导致了一些新的政府项目并且改变了公共行政的思维方式和实践方式。”<sup>[28]</sup>因为原有的官僚制行政反应迟钝,未能及时地、充分地回应公众的需求,无法有效应对危机,因而亟待变革。新公共行政学正是在这样的背景下产生的,它从一开始就强调:公共行政要关注公共利益的实现,更要关注少数群体和弱势群体的利益,致力于实现社会的公平和正义。而要实现社会的公平和正义,就离不开公民精神与公民参与,新公共行政对社会公平的承诺蕴含着公民参与,“公民参与、邻里控制、分权以及民主的工作环境都是新公共行政的标准主题。”<sup>[29]</sup>正是因为新公共行政坚持公共事务中公民的广泛参与,才使得公共行政能够更好地回应公众的呼声。

与新公共行政学“惺惺相惜”的是黑堡学派与新公共服务学派。20世纪80年代,美国社会弥漫着一股“贬损官僚”的气息,政治人物对于常任文官态度粗暴,公众则对行政官僚充满了偏见与敌意,看不见政府对于改善公众福祉有什么作为,黑堡学派忧心这样的氛围有损于治理能力与治理过程,因此致力于为官僚体系辩护,期待改变把公共行政仅仅看作工具的传统观念,进而重塑公共行政在治理过程中的积极角色。作为“以制度为根基的明诺布鲁克”学派,黑堡学派看到了新公共行政所倡导的价值理念无法落实的弊端,因而其整体的理论旨趣在于重建公共行政在治理过程中的核心地位,并尝试以具有实用取向的制度主义路向,着重于为官僚体系辩护,以期促进新公共行政学未能竟功的发展事业。

新公共服务同样是现代社会实践发展的产物,不

过其更多地是对20世纪80年代以来风靡欧美等国家的新公共管理运动的一次扬弃。新公共管理运动崇尚自下而上、简政放权式的企业家政府管理模式,认为管理就是管理,公共行政与企业管理没有什么差别,但新公共服务理论认为,新公共管理运动所推崇的市场和企业组织并不是解决官僚制弊病的唯一良方,而且它忽略了诸如公平、正义、代表性与公民参与等规范性价值,看不到政府在民主治理中的积极意义,降低了公民对社会的责任感,因而对民主治理构成了威胁。因此,新公共服务致力于促进公共服务的尊严和价值,以期重新恢复对民主、公民权和公共利益等规范性价值的尊崇,其理论亮点在于对公民意识与公民参与的重视,它所提出的七个命题,基本上都是通过与新公共管理相比较而得出来的。<sup>①</sup>它们归结到一点,就是“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。”<sup>[30]</sup>

奥斯特罗姆则独树一帜,以公共选择理论为基础构造了一种全新的后官僚制行政理论。虽然其公共行政的路径明显有别于新公共行政、黑堡学派和新公共服务,但有一点是共同的,即都是从对官僚制行政的批判出发的。在奥氏看来,当前我们的公共行政学有害于公共行政的实践,无法体现大众的公共需要。通过批判这些基本特征,奥斯特罗姆提出了他理想中的公共行政范式,其核心理念是重叠功能、多中心治理等。奥氏认为,建国之父们的思想中就已经孕育了民主行政理论,比如汉密尔顿在《联邦党人文集》中很好地阐述了交叠管辖的政府体制,这一体制彻底地植根于复杂的民主决策结构,实质上是与官僚制行政相对立的民主制行政。但是,威尔逊等人拒绝了建国之父们关于民主制行政的设计而选择了官僚制行政,官僚制行政依靠的主要是技术官僚的专业能力,无视或有意忽视了对人类生活极其重要的价值性考量,实际上“损害了人类的福利”。奥氏因而提出要发动公共行政学中的“哥白尼革命”,即由官僚制行政回归民主制行政,从而增加人类的福祉。<sup>[31]</sup>

综观公共行政学所走过的百年历程,我们可以发现,如果行政学者“很少关注或者不关注公共服务和公共利益的发展”,而是“更多地投身于理论,与实践越走越远”,或者“很少接近实践,难以满足实务者的直接需求,”<sup>[32]</sup>那么,公共行政学就会陷入身份危机。幸运的是,公共行政领域的大师们,“用他们跨学科的创造性,从多种新的视野理解、界定和处理突出的公共问题”,<sup>[33]</sup>从而使得行政学能够回应时代的呼声,进而迎来了理论上的突破与飞跃。正是在这个意义上,斯蒂尔曼二世断言:“低调地回应时代的直接的公共需求,恰恰是美国公共行政学最伟大的力量所在。”<sup>[34]</sup>

① 这七个命题分别是:一是服务于公民,而不是服务于顾客。二是追求公共利益。三是重视民权胜过重视企业家精神。四是思考要具有战略性,行动要具有民主性。五是承认责任并不简单。六是服务,而不是掌舵。七是重视人,而不只是重视生产率。



#### 四、公共行政如何助推美好社会的来临?

前已述及,公共行政学的兴起是回应时代的呼声的结果。在公共行政学诞生之前,人们普遍认为规范性价值是政治领域的事,其时,政治主要是解决宏观的“政府结构”问题,无暇顾及也没必要解决政府过程中的具体问题。对公共行政的初创者们来说,将公共行政理解为国家意志的执行,依托官僚制组织并借助科学管理方式来实现美好社会的愿景,是一种极具治理智慧的观念突破。随着社会的不断发展,国家治理面临着更多更复杂的现象和问题,需要公共行政有更大的责任和担当以及更明确的公共性追求,而官僚制行政不足以吸纳和反映社会的这些发展和需求,规范性价值开始由政治层面进入行政层面,这既是官僚制行政的弊端所致,也是人们对美好生活的需求所致。

那么,公共行政如何才能助推美好社会的来临呢?回到我们最初所说的大问题之争,笔者以为,对公共行政学大问题的探讨,主要依赖于我们如何定位公共行政在国家治理中的正当角色,依赖于公共行政理论对真实世界中公共问题的有效回答,这就要求我们从认识和改造公共行政的真实世界出发,致力于提升国家治理能力,不断满足公众日益增长的美好生活需要。

具体到中国来说,我们的公共行政学要想在社会科学中有自己的一席之地,就必须要对我们这个时代的重大问题做出建设性的回答。应该说,我们当前的研究在这方面还显得较为薄弱,“步入了一个着重研究技术性、功能性问题的过程,像绩效管理、执行力提升、合作治理、应急管理、公共物品提供、政策制定与执行等占据了研究的大部分空间。”<sup>[35]</sup>不是说绩效管理、执行力等问题不重要,我们的意思是说,如果公共行政学不能及时地、恰当地回应时代的呼声,我们对技术性问题的探讨就会收效甚微。事实上,我们的现代国家建设还面临着诸多复杂的挑战,比如行政管理实践的民主化和理性化,都还有很长的路要走,“如果中国公共行政学能够帮助我们理解、分析和解释这些复杂性,能够帮助国家有效应对这些挑战,那么,21世纪的中国公共行政学也就履行了自己的学科使命。”<sup>[36]</sup>因而,将公共行政学的大问题作为中国国家治理的规范化和本土化议题予以探讨,具有价值和知识双重启蒙的蕴涵。

要发展公共行政,至关重要的是如何恰当定位国家治理现代化进程中政府与公众各自的角色。在传统的官僚制行政中,公共行政只是被限定为实现民主等规范价值的工具,因而人们着力探讨的是如何限制公共行政的“掠夺之手”,即所谓的“控制官僚”,对于其积极意义则视而不见。因而,后官僚制行政之于美好社会的首要意义,就在于提醒我们要扬弃官僚制行政的工具理性思维模式,更加积极地看待公共行政在国家治理中的作用。公共行政对于美好社会不可或缺,如汉密尔顿等所指,“政府的更大的能力对社会的幸福和繁荣是必不可少的。”<sup>[37]</sup>而唯有在后官僚制行政的

框架内,公共行政才可能被塑造成实现美好社会的一个“核心的、重要的与正面的角色”,<sup>[38]</sup>承担在设计 and 执行经济、科技、政治和社会变迁中的主导性作用。黑堡学派的领军人物万斯莱一段热情洋溢的宣言值得我们每一位公共行政的学者和实务工作者细细品味:“公共行政不是简单的工具,公共行政也不是价值中立的手段,公共行政应追求崇高的目标与道德承诺,应考虑长远全民的利益,应以改善人民的生活,追求公平、效率与民主为职责。”<sup>[39]</sup>

政府是美好社会的行动者和引导者,公众也不只是公共服务的顾客。在现代社会,公众应当对自己的命运负责任。但在官僚制行政中,人们一方面秉承民主政治的理念,另一方面又坚持认为代议制政府能够识别公民的需求,能够有效地满足公众对美好生活的需要。在这样的角色定位下,公众参与通常被视为对日常行政管理的一种破坏,人们必须对公众参与的危险性保持足够的警惕,以免其影响公共决策的效率与效果。一旦远离公共决策过程,公众就会丧失一种与政府合作的精神,反而对政府横加指责甚或谩骂,少有建设性的意见。在强大的民意压力下,政府不能不考虑公众的声音,但是过度的指责只会使得政府从表面和形式上表现出对公众的尊重,以期安抚公众情绪而难以把公众的意见当作是值得认真对待的事情,这反过来进一步加剧公众的不满,从而形成一种恶性循环。

为了实现美好社会,政府和公众理应形成一种命运共同体的关系:政府不是施舍公共服务的主人,公众也不是政府公共服务的消极消费者,不是一个外部的评论者,每个人都有责任去改进“我们的”政府。不管是将公众视为选民,还是将公众视为顾客,都着眼于政府对公民需求的满足上。但如此一来,我们可能就忘记了现代行政学的创始者为什么要将我们这个学科的名称定为“公共行政学”而不是“政府行政学”,因为美好社会的建构离不开一群富有积极能动精神的公众,政府只是实现美好社会的一个重要力量而不是全部力量,是体现公共行政之公共性的一个重要组成部分而不是全部,我们不能忽略公众在民主治理中的必要角色。也正是在这个意义上,后官僚制行政与“草根民主”、“治理理论”、“代表性官僚制”、“合作治理”和“协作性公共管理”等保持着良好的婚姻关系。

在通往美好社会的路上,我们要有效化解民主和科学之间的张力,还必须借助互联网+时代的治理理念与方式。沃尔多路径在其发展过程中,曾遭遇一些类似“规范性质的论述过多而较少实践的操作性”的困境,比如,我们在公共表达和参与、政府回应、公共价值等方面取得了一定突破和进展,但其充分实现的实践机制、治理手段和可行方案还较为欠缺,一言以蔽之,公共行政的技术途径尚显不足。互联网+时代所带来的信息技术革命,给公共行政装上了能够腾飞的翅膀,为公共行政解答理论与实践的大问题提供了一

定程度的实现途径和行动框架。通过网络化服务、开放性管理和数字化平台,依托网络化治理方式,公共行政有了可以实现的技术途径和实践方式,能够更好地满足人民日益增长的对美好生活的需求。①

#### [参考文献]

- [1][13][14][16][美]沃尔多.行政国家:美国公共行政的政治理论研究[M].颜昌武译.北京:中央编译出版社,2017.80-90,110,115,111.
- [2][5][6]Robert Behn. The Big Questions of Public Management. *Public Administration Review*, 1995 (4).
- [3]张正军.公共管理论域中的“大问题”研究[J].陕西师范大学学报,2011(1).
- [4]Dwight Waldo, Organization Theory: An Elephantine Problem. *Public Administration Review*, 1961 (4).
- [7]Francis Neumann. What Makes Public Administration a Science? Or, Are Its “Big Questions” Really Big?. *Public Administration Review*, 1996 (5).
- [8]John Kirlin. The Big Question of Public Administration in a Democracy. *Public Administration Review*, 1996 (5).
- [9]何艳玲,汪广龙.我们应该关注什么:关于公共行政学“大问题”的争论[J].中国行政管理,2011(12).
- [10]Wilson Woodrow. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 1887 (2).
- [11][美]巴泽雷.突破官僚制:政府管理的新愿景[M].孔宪遂等译.北京:中国人民大学出版社,2001.4.
- [12][32][33][34]Richard Stillman II. *Public Administration: Concepts and Cases*. Boston: Houghton Mifflin Company, 2000.18,25,29,27.
- [15][英]J.S 密尔.代议制政府[M].汪暄译.北京:商务印书馆,1982.91.
- [17][18][19][23][24][美]全钟燮.公共行政的社会建构[M].孙柏瑛等译.北京:北京大学出版社,2008.1,4,1,1,前言.
- [20]Dwight Waldo. Public Administration. *The Journal of Politics*, 1968 (2).
- [21][27][美]怀特,亚当斯.公共行政研究:对理论与实践的反思[M].刘亚平,高洁译.北京:清华大学出版社,2005.1,22-32.
- [22][36]马骏.公共行政学的想象力[J].中国社会科学评价,2015(1).
- [25]彭新武.从官僚制到后官僚制——当代公共组织范式的嬗变[J].哲学研究,2010(5).
- [26]孔繁斌.认真对待民主行政:对中国行政管理体制自我认同的一项分析[A].马骏,刘亚平主编.公共管理研究(第9卷)[C].上海:格致出版社,2011.92.
- [28][29][美]弗雷德里克森.新公共行政[M].丁煌,方兴译.北京:中国人民大学出版社,2011.2,8.
- [30][美]罗伯特·丹哈特,珍妮特·丹哈特.新公共服务:服务而非掌舵[J].刘俊生译.中国行政管理,2002(10).
- [31][美]奥斯特罗姆.美国公共行政的思想危机[M].毛寿龙译.上海:上海三联书店,1999.
- [35]竺乾威.行政学要研究重大的管理体制问题[J].公共行政评论,2012(1).
- [37][美]汉密尔顿等.联邦党人文集[M].程逢如等译.北京:商务印书馆,1997.128.
- [38][39]段钢.重建公共行政的思考——〈黑堡宣言〉首席作者万斯莱教授访谈录[J].中国行政管理,2002(10).

(责任编辑 王跃然)

#### Retrospect and Prospect of the Big Questions in Public Administration

Yan Changwu

[Abstract] Big Question is essential to the development of a discipline. Reviewing the centennial development of public administration, its rise is just the consequence of responding to the call of the times. Without the needs of the times and practice, there will be no development of public administration. In the process of development, the administrative mode of rational bureaucracy deviated from the original idea of a good life because of its obscuration of Big Problem. Looking to the future, the discussion on the Big Question of public administration mainly depends on how to locate the proper role of bureaucracy in democratic governance and how the theories of administration effectively respond to public issues of the real world. In the context of promoting the modernization of national governance, public administration needs to be constructed as localization issues that can promote administrative practice. This requires us to balance the dual appeals of public administration to value rationality and technology rationality, highlight the normative values and ideas on which public administration based, awaken citizen awareness of participation in public affairs and inspire them to make contributions to building a better society with public officials.

[Keywords] big question, rational bureaucracy, citizen participation, good society

[Author] Yan Changwu is Associate Professor at School of Public Administration, Jinan University. Guangzhou 510632