

沃尔多行政思想述评

颜昌武*

【摘要】 在近 60 年的对公共行政的探索与思考过程中, 沃尔多将自己的时代体验、生命感悟、道德人格与学术著述融为一体, 形成了卓越而独特的思想宝库。沃尔多之所以能脱颖而出并独领风骚, 在于他对所处时代的问题有着敏锐的觉察与深刻的理解, 他开辟了公共行政学史上独特的“沃尔多路径”。只要我们严肃地从事公共行政的学习与研究, 就会发现沃尔多的思想对我们具有极大的警醒与启迪的作用。

【关键词】 沃尔多 西蒙 现代性 身份危机 规范价值

On DwightW aldo's Administrative Thoughts

Changwu Yan

Abstract BY summarizing DwightW aldo's nearly 60-year contribution to public administration, this article really appreciate the originality and creativity of Waldo's work. Perhaps most significantly, it focuses on a distinctive form of inquiry and logic. In the Waldoian approach, administrative thinking is as much as iterative process as a search for settled principles or findings. Today, to study public administration is to have been taught by DwightW aldo.

Key words DwightW aldo, HerbertSimon, Modernity, the Crisis of Identity, Normative Value

衡量一门学科成熟与否的一个标准, 是看该学科是否发展出“自我意识——即从自身历史中学习的能力”(Brown & Stilman, 1986)。对在该学科中作出巨大贡献的学术大师进行研究探讨, 则是“这一学习的重要一环”(Brown & Stilman, 1986)。对他们思想的学习有助于更好地了解我们学科的去、定位我们学科的去并塑造我们学科的去。回首百余年来西方公共行政学走过的历程, 我们会震撼于伍德罗·威尔逊、马克斯·韦伯、伦纳德·怀特、赫尔伯特·西蒙、罗伯特·达尔等诸多伟岸的身影。毫无疑问, 他们都是有待发掘, 也值得我们去注入心血去研究的思想宝藏。但德怀特·沃尔多最终进入了我们的研

* 颜昌武, 中山大学行政管理研究中心、政治与公共事务管理学院博士后, 暨南大学行政管理系讲师, 主要研究领域为行政理论与行政伦理。

究视野。

为什么是沃尔多？

之所以选择沃尔多作为我们的研究对象，主要是基于如下几点考虑：

其一，在其漫长的探索与思考过程中，沃尔多将自己的时代体验、生命感悟、道德人格与学术著述融于一体，形成了其卓越而独特的思想宝库，为后学者留下了一笔值得珍视的学术遗产。从 20 世纪 40 年代初到 90 年代末，沃尔多一直是公共行政理论与实践领域内最重要的解释者之一。他关于公共行政的“洞见、思想、概念和问题”，“构筑了二战后公共行政智识与专业的日历”（Brown & Stilman 1986）。他被广泛地认为是公共行政学发展的主要记录者，是该领域最富创造力和批判力的学者之一（Fly 1989）。直至 2000 年去世前，他一直被公认为是公共行政领域最富创造力的头脑之一，总是提出这个领域最难的和最好的问题。美国当代著名行政学家、被誉为新公共行政运动之旗手的弗雷德里克森在一篇题为《我是如何成为一名沃尔多主义者》的文章中说，沃尔多是公共行政领域的一座桥梁，一头连着公共行政的幼年，一头通向公共行政的未来。弗氏指出，沃尔多有着强烈的历史意识，在沃尔多那里，我们能够品味到诸如约翰·高斯、保罗·阿尔普比、弗里兹·莫舍尔、伦纳德·怀特、罗伯特·达尔、赫尔伯特·西蒙等美国公共行政学杰出的初创者们“独特的、新鲜的”思想。而通过他的学生——那些至今仍然活跃在公共行政的学术舞台上且保持着领袖地位的学者们，沃尔多的思想指向遥远的未来（Frederickson 2000）。这些学者包括拉里·奥托尔、吉姆·卡罗尔、理查德·斯蒂尔曼、弗兰克·马里尼、大卫·罗森布洛姆、格拉里·万姆斯莱，当然也包括弗氏本人。从这个意义上讲，沃尔多是公共行政大道上不可绕过的重要人物。如果不了解沃尔多，我们就很难真正了解公共行政学的过去与未来。

其二，与沃尔多丰富的学术成就与巨大的学术影响形成鲜明对照的是，迄今为止，中文学界对于沃尔多仍然知之甚少，对其思想的探讨仍然处于极度匮乏的状态，遑论系统的研究。与国外同行相比，国内学界对沃尔多的研究不能不说是甚显滞后，一些行政管理专业的博士生仍然不知沃尔多为何许人也，我们的硕博士论文仍然没有一篇以沃尔多为研究对象，中国期刊网上仍然搜索不到一篇研究沃尔多的论文。而从国外同行的研究来看，早在 20 世纪 80 年代初，就有多篇专门探讨沃尔多行政思想的论文问世（Lawrence O'Toole 1982, James Gæll 1983, Uthai Labhavichien 1983, Mark Emmert 1983），1986 年，布朗和斯蒂尔曼二世则以专著的形式探讨了沃尔多的行政思想及其对于公共行政的贡献（Brown & Stilman 1986），1993 年，新公共行政学派的代表人物、曾长期担任沃尔多的助手的马里尼在《公共行政评论》上发表了《公共行政领域的领袖：德怀特·沃尔多》一文，全面探讨了沃尔多对于公共行政领域的原创性贡

献,以庆祝沃尔多 80 寿辰;1996 年,100 多位公共行政学者齐聚锡拉丘兹大学马克斯韦尔学院召开“沃尔多研讨会”,随后美国公共行政学的旗舰杂志《公共行政评论》和《公共行政研究与理论杂志》大篇幅地推出了沃尔多研讨会专题系列论文,以表达对沃尔多的敬意;2000 年沃尔多去世后,新公共行政学派的领军人物弗雷德里克森和黑堡学派的领军人物万姆斯利等发表了一系列纪念沃尔多的论文;对沃尔多的最近的探讨出现在 2006 年,曾任美国《公共行政评论》主编的著名学者罗森布洛姆和麦克凯迪联手七位学者,共同推出了《重访沃尔多的行政国家:公共行政的连贯性与变化性》一书,希冀通过对沃尔多提出的大问题的更好的理解来推进公共行政在当代的发展。2005 年,参加美国政治学会全国大会的学者们仍在就“在 20 世纪美国公共行政学说史上,究竟哪一本书才是最重要的著作”进行激烈的争论。以斯蒂尔曼为代表的一方力荐沃尔多的《行政国家》而以莱恩为代表的一方则推崇西蒙的《行政行为》。不无遗憾的是,这两本“最重要的”公共行政学名著,《行政国家》至今仍然没有中译本,而《行政行为》虽然有两个中译本,却都被译成了《管理行为》。一些学者在检讨与反思当代中国公共行政的问题时,总喜欢说我们今天的研究“还停留于译介水平”。但面对沃尔多,我们需要认真地反省:咱们的译介水平到底如何?

其三,也是尤为重要的一点是,对于今天中国自身的公共行政理论与实践来说,沃尔多的思想具有极大的警醒与启迪意义。我们今天的公共行政理论“管理主义”盛行,工具性的思维方式几乎占据了整个研究空间,而诸如“人类幸福”、“美好生活”等规范性的价值问题则被远远地抛在了一边,少人问津。“迄今为止,我们的研究并没有真正地把政治与行政整合在一起。最近十年来盛行的管理主义倾向更是将政治与行政‘二分’推向极致。与这种管理主义相伴随的则是一种或隐或现的技术主义或工程主义研究取向”(马骏、刘亚平,2007)。其结果必然是使我们“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)。

就中国的公共行政实践而言,自改革开放以来,为抓住发展机遇,我们一直奉行赶超战略,采取了“效率优先,兼顾公平”的原则,这既是国情使然,也是深受中国公共行政之管理主义研究取向的影响。但到了改革攻坚的今天,传统行政管理的缺陷及其造成的负面效果日益显现出来,我们面临着构建社会主义和谐社会的巨大挑战。对于处于如此重大历史时期的公共行政学来说,就我们时代的重大问题作出建设性的回答,自然是义不容辞的任务。

而要实现这一目标,一个行之有效的途径就是充分考察和借鉴西方公共行政曾经走过的道路。在西方公共行政史上,正是沃尔多,率先举起了反对“效率至上”的传统公共行政的大旗,开创了倡导“社会公平”等规范价值的新公共行政学派,并成为西方公共行政学规范理论的领袖人物。在沃尔多看来,实现以

较少的投入获取较大的产出,固然是公共行政的价值追求,但决不是核心价值,更不是唯一价值和终极目标。从根本上来讲,由于公共行政对于广大公众生活的各个方面都具有决定性影响,它应努力通过和理想情境的沟通对话来促使公共行政与公众诚挚互动,其根本目标还是“人类幸福”、“美好生活”。诚如沃尔多所言,任何政治哲学都必须包括美好生活的讨论,任何公共行政学学者(即使那些标榜自己从事科学研究的学者)都有自己关于美好社会的愿景(Dwight Waldo 1948-1984)。如果我们能够通过对沃尔多行政思想的学习与考察,就我国公共行政的价值目标和行为选择所面临的主要困境形成更清晰的认识,并能够为及时地解决好这些新的重大课题提供有益的理论支撑,那么,我们就能有力地推进我国公共行政实践的发展。

沃尔多行政思想的叙事背景

公共行政的发展是整个现代社会发展的一部分。要了解公共行政,就必须理解建构于其上的那些现实环境与意识形态。对沃尔多行政思想的研究也不例外,我们必须充分把握其赖以产生与发展的历史文化传统。唯有如此,我们才能够清晰地把握沃尔多思想的来龙去脉。

现代性的悖论:沃尔多行政思想的宏大叙事

就其宏观背景而言,“公共行政的规范化观念和思想是植根于19世纪后期至20世纪初期的现代性世界的”(库珀,2001),或者说,“公共行政得以实践、研究和传授的整体文化的特点可以概括为现代性”(怀特、亚当斯,2005)。这一现代性的社会背景意味着公共行政有着鲜明的时代性,而且也意味着它对于公共行政(包括沃尔多的公共行政思想)的发展具有特殊的情景预制和意义限定。

何谓现代性?“现代性”一词首先意味着现在和过去的时间断裂。它的出现是为了表现出一种新的时间意识,即同过去拉开距离而面向未来。在时间断裂的意义上,“现代”一词的参照对象是中世纪。在同中世纪剧烈的对照中,现代性才得以崭露头角。在漫长的中世纪,世俗的、真实的人性堕入永恒的忏悔与赎罪中不能自拔,卑贱的人不过是神圣的上帝的婢女。作为现代性的发端,西方启蒙运动最初是以人的自由与解放为己任的,启蒙运动的旗帜大写着人的价值、自由与尊严。因而,现代性从一开始,就意味着对以上帝为代表的传统权力的反抗——而在前现代社会,这种传统权力被认为是自然的、不可避免的。用韦伯的话来说,现代性是一个去魅化的理性过程。

人如何才能去魅?启蒙运动的先驱们不约而同给出了“知识就是力量”的答案。只要敢于认识,敢于运用自己的理智,人类就能摆脱由其自身所造成的依附状态。科学知识是人们运用理智的必然累积。它的客观性与确定性使得人们渴望通过科学的研究得到具体实在的东西,甚至希望让物、乃至人自身按

照自己的设想来运作。自然科学不可抗拒的功利性表现为对进步的信念,相信知识的无限进步、社会的无限发展。在科学知识的支撑下,人类的自信心得到了前所未有的张扬,许多曾经遥不可及的梦想现在都已经成为技术的事实。在此,现代性被罩上了一层光辉灿烂的面纱,并被知觉为一种从黑暗中挣脱出来的努力。

伴随着工业化所取得的史无前例的物质繁荣,现代性逐渐成为主导西方社会的历史意识形态。汉娜·阿伦特就此评论说:“人类生存(目前的实际境况)依赖的不是人文主义者的梦想,也不是哲学家的理性思考,甚至也不是政治运动——至少不是基本地依靠这些,而几乎完全依赖于西方世界的技术发展。”(史蒂芬·罗,1998)。这种以技术发展为主体的现代性被概括为一种关于人类主体和人类力量的话语体系,它以“理性”为核心,坚信科学和技术会将人类从自然和社会的束缚中解放出来,并为人类描绘了一幅有关社会健康发展的理性蓝图。要实现这一蓝图,人们需要国家作为支撑点,执行和裁决法律、管理经济和市场、资助科学发明与技术创新。“在大部分西方社会,这些任务不能仅由立法实体和法院来完成。这样就导致了执行占主导地位的行政国家的实现。因此,现代公共行政其实源于一个可追溯到数百年前的梦想”(怀特、亚当斯,2005)。

启蒙运动的初衷是为了人的自由与解放,但如果其赖以借力的技术理性本身成为一种规范的意识形态时,这种意识形态化的工具性特征便常常被误读为目的本身,而人的价值、自由与尊严则荡然无存。当作为现代性之核心的“技术理性”突显出来时,它就不再仅仅是为了实现某一目的的工具,而是当仁不让地占据了“上帝”的席位,成为衡量一切是非的唯一裁判者。“这就是我们的新神;理性女神受到人们的敬畏;从今往后我们膜拜她……就这样,理性直接地坐上了圣母玛丽亚的祭坛宝座,人们,如报纸所说,向她举行必要的仪式”(法默尔,2005)。从高扬人的自由与解放出发,现代西方社会走向了一条再次压抑人性的道路。不同的是,这一次的牢笼上打着“技术理性至上”的标签。沃尔多所说的有着自识意识(self awareness)的公共行政,就是在这样一种充满悖论的技术理性的宏大叙事背景下,走上了历史的前台。

公共行政作为民主政治的“侍女”:沃尔多行政思想的美国叙事

沃尔多曾说:“尽管人们不时地认为公共行政是一门有着普适原则的科学,但美国的公共行政显然是与其特定的经济、社会、政府和意识形态的事实紧密相关的。”(Dwight Waldo, 1948-1984)。同样,沃尔多本人的行政思想,也深深地打上了独特的美国烙印。这一美国烙印主要表现为其浓厚的民主政治传统。诚如沃尔多的弟子斯蒂尔曼所言:“与欧洲的公共行政理论不同(在那里,自上而下的国家建设孕育了理性的、严谨的行政科学),美国的公共行政理论(它从基层社会变革中悄然‘浮升’起来)充满了清教徒的‘道德进步’和‘民主的理想

主义’”(斯蒂尔曼二世, 2004)。只有在这种浓厚的民主政治传统的背景下, 沃尔多的行政思想才能被理解。

理论来自实际的需要。在 19 世纪末期之前的美国, 公共行政学作为一个领域, 尚处于少人问津的状态。在美国成为一个行政国家 (administrative state) 之前, 其国民生活在一种强烈的反国家主义的政治传统下, 他们普遍认为国家不仅是邪恶的而且也是没有必要的, 这种强烈的反国家主义使得美国缺乏对公共行政及其制度与实践的需要, 其公共行政活动差不多全凭口述和传统进行, 没有多少成文的东西, 自然也不成其为一种理论 (托克维尔, 1988)。直到进步时代, 作为启蒙运动产物的现代性在美洲大陆降临, 在科学和技术的强力推进下, 美国人取得了史无前例的社会进步, 与之相伴的是“行政国家”的兴起, 公共行政开始成为一个独立的研究领域。不过从一开始, 公共行政都只是作为达成民主价值的手段。斯蒂尔曼就深刻地指出: “美国的公共行政思想过去是, 现在依然是宪政和民主价值的侍女” (斯蒂尔曼二世, 2004)。

公共行政的兴起是与“政治与行政两分”的观念紧紧地联系在一起的, “政治与行政两分”的肇始者威尔逊也因此被公认为“行政学之父”。其《行政之研究》一文也通常被视为自识意识的公共行政学肇始的标志。当提及公共行政的历史发展时, 不假思索地引用这篇论文似乎已成惯例, 但诚如当代美国行政学家怀特与亚当斯所言, 这是一篇“被引用远胜于被阅读”的文献, 因而其诸多内涵还远远没有被发掘 (怀特、亚当斯, 2005)。在此, 我们不揣浅陋, 尝试通过探讨该文被忽略的民主意蕴以加深对沃尔多行政思想的美国烙印的理解。

1829 年, 为了适应美国社会反国家主义的政治传统, 打破自华盛顿时期以来上流社会精英垄断政府管理的局面, 更好地“培育公共机构的民主体制”, 时任美国总统的杰克逊使得“政党分肥”制度化。这是一种以党派关系分配政府职务的制度, 大选获胜的政党通过任命公职报答该党的积极支持者, 其最能显示“分肥”特点的是它任命公职不以能力大小为准, 而是以效忠程度为据。该制度来源于美国社会的民主观念, 这些观念包括: 行政官员不能常任, 应该由人民轮流担任; 行政部门应该更平等和更民主而不是更精英化。尽管政党分肥制的弊端日渐突显, 诸如“市政府的污浊气氛、州政府当局的幕后交易, 以及在华盛顿政府中屡见不鲜的杂乱无章、人浮于事和贪污腐化” (Wilson, 1887) 等屡见不鲜, 尽管自 19 世纪中期起就一直弥漫着美国文官改革者对“分肥”政治的不满情绪, 但由于其民主价值的根基, 简单地否定政党分肥制将会受到民主观念的反对, 因而革除这一制度也必须着力在民主价值上下功夫。

事实上, 早期的公共行政学者在推动政府改革时, 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)。同时, 这些学者也大都是讲求实际的人, “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)。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,进步主义的观念深入人心。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”理论不仅适应了宏大技术理性叙事支撑下的进步主义观念,还可以促进文官改革运动,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去除政党分肥制的弊病。从进步主义的立场出发,他认为政党分肥制是因为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”(Wilson 1887)。为了使“干净的”行政从弊端丛生的“政党分肥制”中摆脱出来,威尔逊主张将政治与行政区分开来,并大力推进文官改革运动。“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,它在将职业化、专门化和功绩制的价值引入行政事务管理的基础上,拓展了行政系统自主发展的制度空间。只有在这个制度空间范围内,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,并由此建立一个合理高效的政府管理模式。

对于威尔逊来说,政治与行政两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。对威尔逊来说,行政只是政策的忠诚执行者,只是实现政治价值的工具,因而,寻求有效率的手段是行政的核心任务。美国学者吉瑞赛特就此尖锐地批评道,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)。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。比如,他一再呼吁美国要“学习欧洲的‘公共行政科学’,并且把它从独裁和绝对主义的精神中摆脱出来,把它带入民主的服务和好处中去”(Wilson 1887)。威尔逊认为,“作为美国行政之基础的原则,应该是在实质上有包含民主政策的原则”(Wilson 1887),因而,公共行政远远高出纯粹技术细节的那种单调内容之上,“其事实根据就在于它的较高原则,它与政治智慧所派生的经久不衰的原理以及政治进步所具有的永恒真理是直接相关联的”(Wilson 1887)。

公共行政何去何从:与西蒙的争论

前已述及,美国公共行政学是在一个独特的叙事背景下产生的。一方面,以技术理性、专业主义与管理主义为特质的现代性,界定了公共行政的实践品格与思维路径。另一方面,在以自由民主为主要传统的美国,公共行政的发展

不能无视其规范价值的根基。这一独特的叙事背景,反映在公共行政的理论与实践,则是将民主政治与技术行政相割裂:公共行政由于其与政治过程的关系而应该关注民主、公平和自由等规范性问题,而在以民主的方式做出决定之后,将这些决策目标转变成为社会现实不过是一个专业行政知识范围内的技术问题,民主被简约为一个易被遗忘的隐性角色,技术理性支配下的“效率”成为压倒一切的价值选择。在经历了 20 世纪 30 年代的短暂繁荣后,到二战结束时,受制于这一充满悖论的情境预制的公共行政学遭遇到了前所未有的挑战,从此进入长达半个多世纪的“身份”危机中。公共行政将何去何从?人们从不同的角度给出了不同的回答,并立足于各自的立场,展开了激烈的争论。在所有这些争论中,沃尔多与西蒙的争论无疑是最引人注目的。作为公共行政学说史上最激动人心、富于启发意义的辩论,这场争论基本上“确定了随后半个多世纪公共行政理论的发展方向”(Dubnick 1999 a),史称“西蒙—沃尔多之争”(the Simon-Waldo debate)。从这个意义上讲,沃尔多的名字是与西蒙的名字紧紧联系在一起的,如果讨论沃尔多而不涉及西蒙,那么,我们对沃尔多的了解就会永远停留于一知半解。

缘起

乍看起来,西沃之争是由沃尔多的论文中的一个注脚引起的。在发表于《美国政治学评论》1952 年 3 月号的一篇题为《民主行政理论的发展》的论文中,沃尔多对传统行政学“效率至上”的价值观进行了无情的批判:“在促进民主理论发展的路途中,有一个主要的障碍,这就是,效率是一个价值中立的概念,或者往更坏里说,效率是与民主相对立的概念。人们认为,我们应该将效率看作是行政‘科学’的中心概念,但因为我们的‘信仰’民主,所以我们得容忍民主。这种看法破坏了美国社会的根基。要坚持认为效率是价值中立的,并同时承认它在行政‘科学’中的中心概念地位,就要承认自己是虚无主义的”(Waldo 1952 a)。在这一段的末尾,沃尔多给出了一个在很多人看来是可有可无的脚注,但就是这一似乎与主题不相干的脚注,把批评的矛头指向了西蒙:“我相信,不存在这样一个可以将价值加以排除的‘事实决策’的领域。决策就是要从备选项中进行挑选;在备选项中进行挑选就是导入价值。赫尔伯特·西蒙显然对行政学研究作出了杰出的贡献。然而,当他不受他所宣称的方法论的影响时,才作出了这些贡献”(Waldo 1952 a)。

在随后的 6 月号的《美国政治学评论》上,西蒙对沃尔多的《民主行政理论的发展》一文进行了反击,并同时得到了沃尔多的回应。西蒙在文章的开篇直言不讳地说,他对沃尔多关于事实—价值问题的论述感到“失望”,他说:“我相信这个脚注中的断言是不正确的,并希望沃尔多先生会更加特别地指明逻辑上的断裂是在哪儿发生的,指明还有什么达到我所得出的结论的正确前提和推理思路,我想不会因此而受到责罚”(Simon 1952)。

西蒙对沃尔多的反击遵循这样一种逻辑:“爱我,爱我的逻辑”。西蒙提出,既然沃尔多认为他对行政学研究作出了杰出的贡献,其结论是有益的,那么,他就服从得出这一结论的演绎方式,即逻辑实证主义的演绎方式。因此,尽管沃尔多赞扬了西蒙对公共行政所作的贡献,但西蒙一点都不领情,并指出沃尔多不是在表扬他而是在责备他,因为沃尔多并没有运用严格的逻辑实证主义的推理得出这一结论,而是将其结论建立在“政治理论家”们所惯常采用的“那种散漫的、文学性的、隐喻式的方式”上(Simon 1952)。对这种方式,西蒙的批评近乎讽刺:“在政治理论中被容许的不严谨的标准,在逻辑学的基本课程中,如亚里士多德逻辑或符号逻辑中,也不会得到及格以上的分数”(Simon 1952)。

本着这样一种逻辑,西蒙对那些喜欢批评逻辑实证主义立场的所谓的“政治理论家”进行了批评:“我在关于政治理论的著述中所遭遇的这类装饰着断言、谩骂和隐喻的文章,经常给我带来具有美感愉悦的冲击,但通常不具有说服力”(Simon 1952)。接着,他把矛头直接指向了沃尔多,“我不能发现沃尔多先生用以奠基其论点的绝大多数前提,这一点令我感到不安,更令我感到不安的一个事实是,我所发现的一个关键性前提是错误的”(Simon 1952)。这个关键性的前提就是,逻辑实证主义者认为“命题分为‘价值决策’和‘事实决策’”,但西蒙认为“术语‘判断’指的是决策的某个元素,而不是指作为整体的决策”,但“政治理论家”误读成了“命题分为‘价值判断’和‘事实判断’”(Simon 1952)。西蒙据此认为,实证主义者并不能成为民主行政理论的绊脚石。

在同一期《美国政治学评论》上,沃尔多就西蒙的批评做了回应。他首先批评了西蒙的演绎方式所存在的漏洞:“即使我们愿意选择逻辑实证主义的救赎方式,情况也不像西蒙教授所声称的那样简单”(Waldo 1952 b)。他一再表明,政治理论家们并不反对“作为思想、调研技巧或行动的实证主义和经验主义”(Waldo 1952 b),相反,他们非常欣赏其所提供的大量的信息。但是,实证主义和经验主义并不享有发现真理的独占权。沃尔多机智地运用西蒙曾经发表的一篇论文中所运用的逻辑指出了其自身的矛盾之处,他说:“正确的结论,除了可以从已正式声称的方式得出外,还可以其他的方式得出,对此,我无需证明,因为西蒙教授最近在本刊发表的文章中已经说得够多了:‘在这篇评论里,我将主张,佩里先生的第一个结论是不正确的,他的第二个结论是正确的——但是并不是因为他给出的理由。’”(Waldo 1952 b)。

此外,沃尔多还敏锐地捕捉到了西蒙的经典著作《行政行为》中的一段并不遵循其惯常演绎推理方式而得出的重要结论。西蒙在《行政行为》中说,“民主机制存在的基本理由就在于其能作为证实价值判断的程序”(Simon 1997)。沃尔多就此批评说:“一个可经验证实的命题是,民主机制存在的基本理由,不在于其能作为证实价值判断的程序,除非我们慷慨地允许作者作出这样的解释,即为民主辩护的任何一个人(不管他怎么认为他正在做的事)都是在证实他自己的价值判断,或是在主张其他人也可以证实他们自己的价值判断”

(Waldo 1952 b)。沃尔多用西蒙所批评的那种“散漫的、文学性的、隐喻式的方式”大大挖苦了西蒙一番：“西蒙教授力图避免遭遇政治理论家，并依照他自己的主张，将他自己隐藏在一个写有‘安静！科学家正在工作’字样的屏风后面。但是如果他确确实实关注他的著作中的一致性和关联性的话，他显然应该花费更多的时间来研究传统政治理论而不是研究他的那些逻辑书籍”（Waldo 1952 b）。至少从形式上看，似乎是沃尔多赢得了这场争论的胜利。

公共行政的“身份”危机：西蒙与沃尔多的共同关注点

为什么一个看似有点画蛇添足脚注能够引发一场持续长达 50 余年的争论呢？显然，一个偶然的脚注背后，一定有其深层次的根源。正是这种深层次的根源，才使得这场争论的发生变得不可避免。我们将首先从沃尔多与西蒙共同关注的公共行政的“身份”危机谈起。

西沃之争是在美国公共行政处于严重的“身份”危机时产生的。公共行政的“身份危机”（identity crisis）在不同的学者那里，也常常用诸如“合法性危机”、“思想危机”、“研究品质危机”或“信任危机”等词来表示。前三者实质上是公共行政理论上的危机，而后者实质上是公共行政实践上的危机。但它们都表现为公共行政作为一门独立学科的合法地位难以得到学界的认同，表现为该领域尚未出现为大多数人所共同接受的研究范式，而其研究更难以得到公共行政实践者的认同。因而，都是一种“身份危机”。沃尔多精辟地表述说，那些明确地将自己和公共行政联系在一起的人，陷入到了一种十分尴尬的“身份”困境中：一方面，学术界至多认为他是一个技术专家而不是一个科学家，“主流”社会科学经常用相当轻视和冷漠的态度对待公共行政这一“专业”领域。另一方面，行政实务界又认为他过于学术化和理论化，无助于政府实践中紧迫的、重要的问题的解决。因而，“公共行政学家有着一种含混的、经常令人不爽的、双重的二等公民的地位：他是在学术界讲求实践的人，又是公共行政实践中的空谈者”（Waldo 1968 a）。

事实上，公共行政并不是从一开始就陷入到“身份”危机中的。在其最初的 30 余年里，无论是在理论界，还是实务界，它都曾赢得过广泛的共识。在 20 世纪 30 年代，公共行政领域已经得到了来自学术界与实务界的普遍认同。从实践上来看，公共行政理论达到了其声誉上的顶点，它显著地影响了政府高层并成功地解决了这些年代的一些最为紧迫的问题（斯蒂尔曼，1988），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理论指导。就理论而言，1937 年古立克和厄威克的《行政科学论文集》的发表标志着正统行政学的辉煌期，其所彰显的 POSDCORB 原则（管理七项职能）作为一种“好”的行政思想推动了传统行政学的兴起、成长与繁荣。沃尔多评论说：“‘正统’这个词现在通常在被用于有关 20 世纪 20 和 30 年代的公共行政学方面时，被用以说明一种当时大家所同意并且具有信心的特质。的确，在当时的学者中间也曾经存在过似乎很重

大的分歧,但是回顾起来,占主导的却是某些共同的信念和兴趣”(Wal-
dø 1988)。

一般来说,一个新兴的学术领域往往要以一群学者的共同关注为前提,一门学科的发展需要一个学术共同体的普遍共识。当代著名行政学家丢布尼克甚至断言:“建构和争取共识是理解当代学科史的关键”(Dubnick 1999)。他援引一项研究结果论证说:“处于知识共识程度相对较高的领域中的学者往往也身处学术体系的顶端,并且会创造出更清晰的事业发展模式,获得更好的地位。这些拥有高度共识的领域还会更多地接受到来源于基金的良好资助,也更有机会对甚至是最深奥的问题进行研究”(Dubnick 1999)。丢布尼克认为,学科共识的建构通常是通过如下途径来达到的:首先是建立起一个“起源的神话”。所谓“起源的神话”,用罗杰·史密斯的话来说,“不管是对科学共同体还是对其他共同体来说,起源的神话创造了某种身份感。一个试图确立自身地位的群体,不管是作为一个受压迫的民族,还是作为一门几无立足之地的科学,都会特别强调其诞生之时及其建立之父。”其次是确立起这个学科领域的经典文献,将其作为该领域的知识标准的“范本”。最后是采取组织和教育的形式。比如建立职业性的协会或学科性的学会,以作为制度化共识的一部分并支撑起该学科领域(Dubnick 1999)。

这一点对于公共行政学来说也不例外。首先,公共行政学建构起了一个“起源的神话”。当提及公共行政的历史发展时,人们无一例外地引用了威尔逊的《行政之研究》这篇论文,大家公认该文开启了公共行政学研究的先河。尽管有学者考证,在1890年到一战之间的政治科学或公共行政学的重要出版物里,这篇论文都没有被引用,甚至直到1950年代该文都没有什么显著的影响(怀特、亚当斯,2005)。但人们需要一个“起源的神话”。如沃尔多所说:“的确,在历史上找不出公共行政学的‘经历’正式开始的准确时间。可是,当时还很年轻的威尔逊所写的一篇文章却经常被人们当作公共行政学象征性的起点”。(斯蒂尔曼,1988)。作为一个“象征性的起点”,该文构成了公共行政学家们建构共同身份感的基础。其次,对于公共行政学来说,早期的知识共识是围绕我们今天通常称之为“古典”的方法(即科学管理和“行政原则”)建立的,一直到二战结束时,这一古典方法都占据着主导地位。那时,新兴的经典包括了路德·古立克与倡导“原则”正统论的学者们的著述,以及越来越多的与政府改革和重组相关的文本。这些经典使得新生的公共行政学的前提、概念和数据得以系统化。最后,在20世纪30年代,政府雇员的职业协会迅速地发展起来,并都自觉地把自已视为公共行政共同体的组成部分。与此同时,旨在培训政府公务员的公共管理硕士项目也出现了。随后,1939年美国公共行政学会建立并创办了《公共行政评论》杂志。“美国公共行政学会代表了想使公共行政学挣脱政治学限制的一种努力”(亨利,2002)。

但好景不长,20世纪40年代以来,在一群被视为“异端”的年轻学者,包括

达尔、西蒙、沃尔多、朗、菲斯勒和弗雷德里克等人的批评下，POSDCORB作为一个曾经被普遍认可的正统学说迅速褪色，不仅风光尽失，且遭受到了前所未有的危机。沃尔多本人在回顾这一段历史时曾说，尽管对传统公共行政的批评并不是用同一个声音在说话，但是对其弊端的指控却有着显著的相似性。具体来说，传统行政学作为一门科学的诉求是不成熟的和错误的，那些所谓科学的“原则”不过是对常识的表述，并被降低到了格言的地位；传统行政学家因片面强调经济与效率而被贬为视野狭窄；政治与行政二分法饱受人们非议；一般管理方法也被视为过于简单化（Waldo, 1968 b）。上述种种对原有共识的攻击，不仅仅在于把以往一直充当着教科书范本的大多数经典变成了“反经典”，更主要的是，它们严重削弱了公共行政学的共识根基。沃尔多说，“在崇尚 POSDCORB 原则的那些岁月里，传统行政学看来是充满自信的和健康的”，但现在，不管是公共行政的性质与范围，还是研究和教授公共行政的方法，都面临着无法达成共识的危机（Waldo, 1968 b）。尽管“有各种各样的研究项目或者重点工作互相展开了竞争，但是没有一桩曾赢得那些属于本学科的学者们的普遍接受”（Waldo, 1988）。

为什么曾经辉煌一时的公共行政学会陷入重重危机之中呢？这就不能不回到我们前面提到的美国公共行政的叙事背景。现代性不可避免地要彰显技术理性，美国的民主传统却不能忽视价值理性。“政治”立足于价值理性，“行政”有赖于技术理性，但技术理性否认价值理性的逻辑，价值理性否认技术理性的逻辑，而无论缺少哪一个，似乎都不成其为公共行政。前已述及，这一悖论反映在威尔逊的思想中，则表现为威尔逊对于政治与行政的关系怀有多重的关切，他在《行政之研究》一文所表达的内容有着其内在的矛盾，“自威尔逊时代以来的许多行政学文献已被威尔逊不经意确立的这个矛盾所困”（费斯纳，2002）。如果这一内在的逻辑矛盾不能得到有效的化解，那么，公共行政的危机将在所难免。

通常来说，“危机”一词具有双重内涵，既指事物在其发展过程中面临着危险和困境，也意味着事物发展的转折点和新的可能性。因而，“危机必须理解为机会，对‘挑战’则应找到一个‘答复’”。公共行政的身份危机并不仅仅是消极的、负面的东西，它反而为人们对传统公共行政学进行全面反思提供了极为难得的机会。因而，对于那些在正统论终结之后还在继续从事公共行政研究与实践的人来说，对危机出路的寻求就成了他们自觉的使命。

在各种反思性的理论努力中，沃尔多和西蒙的思考路径无疑是值得关注的。因为从历史上看，尽管对传统行政学的批评之声不绝于耳，但仔细分析，批判主要来自两个相互排斥、又彼此交织的方向：一个以西蒙为代表，质疑公共行政学声称的科学地位的正当性，另一个以沃尔多为领袖，揭露了它薄弱的规范性基础。这两种批判既可看作是对公共行政学之“身份”危机的求解，更可视作对公共行政学之内在困境的逻辑求解。沃尔多是不满于公共行政的民主内涵

被威尔逊简约成仅仅是隐性的角色,他试图通过展开对公共行政耽于技术理性的批评,致力于为该领域确定规范性议程;西蒙则质疑公共行政之知识建构的正当性,试图采取更为精致的科学途径,致力于建立一门关于行政的社会科学。

逻辑实证主义的行政学路径:西蒙的立场

当代著名行政学家米歇尔·哈蒙^[1]这样形容:“1952年,《美国公共行政评论》发表了一场可以被称之为美国公共行政学说史上最令人难忘、最为激烈的争论。赫尔伯特·西蒙和德怀特·沃尔多,这两位通常被认为是过去半个世纪以来公共行政学科的主要的领军人物,在一场公开的对抗中摆出或攻击或防守的架势,这场对抗使得他们各自捍卫了两种哲学倾向和思想方式的某个极端”(Hamon 1989)。哈蒙的评论给了我们一个非常重要的启示,这就是,西沃之争不能被简单地看作是一次偶然的论争,它涉及两种哲学倾向和思维方式的论争。为了更完整地理解西沃之争和更好地聚焦于西沃之争的问题,我们有必要理解西蒙与沃尔多此前的学术背景与学术观点。

仔细考查西蒙的生平,会发现他与沃尔多有着许多惊人的相似之处。和沃尔多一样,西蒙最初的学科领域也是政治学。尽管西蒙后来蜚声管理学界、经济学界等其他领域,但他在政治学领域的成就仍然令世人刮目相看。美国政治学会曾在其全体会员中就1945年以后最重要的10名政治学候选人进行民意调查,其结果是西蒙名列第6。麦克唐纳在其著作《西方政治理论》中说,西蒙在政治学界的重要性不在于他提出了什么重要的政治学理论或者是对其他的政治学问题有何研究成就,而是在于他的方法理论、决策理论对政治学界的影响(McDonald 1968)。他坚持主张将逻辑实证主义精神应用于社会科学研究,认为自然科学与社会科学研究方法基本上是一致的。麦克唐纳的这段评论也同样适用于评价西蒙对于公共行政学的重要性。西蒙对于公共行政发展的深远影响来自于他以逻辑实证主义为基础,将传统的公共行政引入到行为主义中,从认识论角度对事实与价值作了区分,从而描述与规范行政的决策。

西蒙为什么要以逻辑实证主义为基础来重构公共行政呢?要很好地回答这个问题,就得从公共行政学科的科学化说起。我们曾经谈到,启蒙运动以降,自然科学所取得的突飞猛进的发展,给西方思想界以很大的影响,他们逐渐形成了这样一种共识:只有科学才能使人日益控制实在,走向进步。人们被科学和技术在物理世界获得的巨大成就所打动,希望在社会和政治世界也能实现如自然科学般的精确和客观。早期的公共行政学者也不例外,他们认为公共行政只能在一种依赖于职业主义和专家知识的框架中寻找其合法性,因而醉心于探

[1] 诚挚感谢哈蒙教授给笔者惠寄其大作《西蒙-沃尔多之争:回顾与展望》。当笔者冒昧地向哈蒙教授去信索要该文时,他毫不犹豫地从小洋彼岸寄来了该文的复印件。哈蒙教授在复印件上亲笔标出了10多个修改之处,其热情与严谨至今令笔者感动不已。

究“行政学能否成为一个类似于自然科学的科学化、技术化的学科”。“科学管理之父”泰罗是将组织科学化的先驱,他说:“有人就‘科学’一词在这里的使用提出了严厉反对意见。这种反对意见主要来自这个国家的教授们,对此我颇感惊异。他们憎恨将科学一词用于日常生活中的琐事。我想,对这种批评的正确回答是引用一位(很有名的)教授最近所下的定义……即‘科学是任一类型的、经过分类或组织的知识’”(登哈特,2002)。当代著名行政学家登哈特教授就此评论说:“虽然我们有可能觉得泰罗的科学很粗糙,但我们不能否定他推进了将严格的科学性应用于组织研究的观念”(登哈特,2002)。由于相信行政体系和公共组织也可以用自然科学的方式去加以把握,泰罗发起了科学管理运动,对公共行政的科学化、技术化产生了决定性影响,其深远影响是使得“可以用技术方案来解决公共问题”的信念深入人心,加速了公共行政的科学化取向。

尽管传统行政学力图采取一种科学化的形式,但在西蒙看来,在古立克等人那里所展现出来的这种所谓的“科学”原理不过是一些建立在常识基础上“格言”而已,它们貌似有理,但实际上却彼此冲突,相互矛盾,因而它们不能被看作是真正的“科学”。为了确立真正的科学,西蒙主张采取一种代表逻辑实证主义哲学观的方式,认为只有依循实证主义模式的研究才是理性和科学的(登哈特,2002)。因为随着自然科学的胜利,实证主义基本上已经成为科学研究的代名词,而实证主义研究方法则已成为知识合法累积的主要手段。

在西蒙看来,以民主和公正为核心价值的行政思想充满价值判断而不能加以客观衡量,根本不能算是一种有用的知识。它必须接受自然科学的标准,以研究的有效性、可测性、因果性来判断研究成果的可接受性。但古典行政学所提出的偏向于静态的管理原则,并不能满足公共行政科学化的期望。因此,西蒙提出,要以知识获取的实证主义的经验研究和实验方法为基础建立一个综合的行政理论。西蒙强调:“行政理论的首要任务,就是要建立一系列概念,让人们能用这些与该理论相关的术语来描述行政状况。为了能够科学地应用这些概念,它们必须具有可操作性,也就是说,它们的含义必须符合实验观察结果或状况”(Simon 1997)。西蒙提出的以实证主义为基础的行政理论尽管遭到了诸多批评,但这并不妨碍它成为经典的理性行政研究模式,这一研究模式与进步主义的思维相一致,并且与政治科学的行为革命相互呼应,从而成为解决公共行政中效率问题的一种令人兴奋的研究途径,至今依然是思考公共行政的基本思路(Fry 1989)。

通过采纳实证主义的立场——即价值与事实是可以分离的——西蒙站在了常识的一边,他把自己的论证置于这一领域的基础之上,认为政治(价值)与行政(事实)是分离的。西蒙认为,在一个价值中立的领域之中,是可以进行科学研究的。在这一领域中,人们关注的首要价值就是效率。西蒙虽然注意到“好”和“坏”是讨论行政问题时经常会碰到的两个词,但使用这些词并不妨碍他所倡导的科学方法的重要性。恰恰相反,“只要提高效率就是好的,反之,就

是坏的”(登哈特, 2002)。这样, 西蒙虽然批评了古立克的格言式的行政原理, 但却接过了效率价值的接力棒。提倡一种更为精致的科学化途径, 西蒙认为, 从组织的角度看, “善”是指能够提高组织实现其目标的能力, “恶”指的是弱化组织实现其目标的能力, 因而, 只要能提高效率就是善的, 不能提高则是恶的。“这一标准理所当然地应该是我们对行政理论的期待: 把效率作为它的主要目标”。从这个意义上看, 成功地处理事实—价值问题, 是西蒙努力建立其研究的合理性的核心(麦克斯怀特, 2002)。而为了建立一门有效的科学, 人们必须确立某些关键性的概念。西蒙认为, 在一门科学能够创立原则之前, 首先必须具备某些概念。行政学理论的首要任务就是要建立一系列能够从理论角度描述行政问题的概念。《行政行为》一书的目的, 就在于提出研究行政学的一组概念工具。

作为政治理论的公共行政: 沃尔多的立场

与西蒙一样, 沃尔多对传统行政学的批评同样是令人期许的。这不仅仅是因为“沃尔多对传统公共行政学的批判比任何人都要深入, 直入心脏”(Rosenbloom & McCurdy 2006), 更因为它是传统公共行政学的一次重要超越与重大变革, 昭示着一种新的公共行政学的立场、方法与进路, 其核心理念就是: 公共行政学不可避免地是政治理论, 公共行政的发展是政治思想史的一个篇章(Waldo 1948 1984)。罗森布洛姆和麦克凯迪评论说: “这一看法基本上并可能永远地改变了公共行政研究的视角。此后, 学者们必须讨论公共行政理论、实践与改革的政治维度”(Rosenbloom & McCurdy 2006)。弗雷德里克森则称其为公共行政学的“沃尔多主义”途径。

《行政国家》一书集中展示了沃尔多的作为政治理论的行政思想, 从该书的副标题“对美国公共行政的政治理论的研究”上我们就可窥见一斑。在攻读耶鲁大学政治学博士学位期间, 其导师柯克尔(Francis Coker)教授建议他从政治思想史的角度研究公共行政的文献。随着沃尔多研究的深入, 他越来越认识到政治理论对于公共行政具有父缘性(seminal)的重要意义。对政治理论与公共行政的关系的认识构成了他博士论文的基础。该文在二战后以《行政国家》为名出版, 而随着这本书的出版, 公共行政学原有的以 POSDCORB 为原则的正统论世界就再也无法安宁了。

正统论公共行政学之所以不得安宁, 是因为《行政国家》不仅是一个异端, 还扮演了传统行政学终结者的角色。传统行政学力图确立价值中立的科学原则, 从而避免价值承诺、意识形态和哲学基础。但沃尔多坚持认为, 尽管传统行政学坚定地主张价值中立的“政治与行政两分”, 但它仍然不可避免地是一种政治理论, 传统行政学家仍然是政治理论家这一著名共同体的组成部分(Waldo 1948 1984)。令传统行政学家倍感难堪的是, 沃尔多无情地批判道, 公共行政的正统观念不仅是一种政治理论, 而且是一种起负面作用的理论, 一种要将政治问题变为行政问题的反政治理论(Waldo 1948 1984)。

沃尔多的论证逻辑是这样展开的:首先,他设定了一种对于政治哲学的概要式理解。然后,通过回顾美国 20 世纪上半叶公共行政兴起的物质与意识背景,通过梳理传统行政学所内含的价值与政治哲学大问题的关系,他得出结论:传统行政学内在地蕴含着一种政治哲学。最后,他指出,传统行政学所蕴含的政治哲学在总体上是悖于美国的民主宪政的。

在沃尔多看来,“任何一个写作政治哲学的人,都有一种关于美好生活 (good life) 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 1984)。沃尔多断言,在任何一种政治哲学中都可以看到对“美好生活”的勾画,即使是在那些“无情的”(hard-boiled)或“科学的”学者那里,这一点也不例外。(Waldo 1948 1984)。对于早期的公共行政学者来说,这种美好生活就是作为“一种信念、理想和罗曼蒂克式的愿景”的民主生活,而美国的使命就是将这种民主带给世界各国(Waldo 1948 1984)。不管现实的民主是否减弱了这种罗曼蒂克式愿景的光芒,但总体而言,公共行政学者对于民主生活的美好憧憬是毋庸置疑的。他举例说,“如果我们指责伍德罗·威尔逊、弗兰克·古德诺、弗雷德里克·克利夫兰对民主并不是真正感兴趣,那么这就是不公正的:因为他们热衷于寻求保存民主的方法”(Waldo 1948 1984)。

以此来观照传统行政学,不难发现,它内含着一种政治哲学的框架,包含着民主使命的概念。换言之,传统行政学是承载了价值的,而不是建立在价值中立的原则基础上。沃尔多的这一判断,建立在对公共行政兴起的物质与意识背景的回顾与梳理上。他说,正统论原则不过是当时美国社会物质与意识背景的产物,而并非什么不变的科学结论。就物质状况而言,这些原则是与美国从农业社会向工业社会的过渡紧密联系在一起的。现代公司、城市化与专业主义的兴起,以及国家所经历的繁荣与萧条,都有助于形成这种正统的世界观。而民主理想的愿景、更高的基本法的观念、进步学说、对科学的信仰以及效率原则,则构成了传统行政学的意识背景。

沃尔多认为,传统的行政学家相信能够依据专门的技术知识,建立一个由专业行政人员组成的“民主的统治阶级”(Waldo 1948 1984)。他们是“民主的”,是因为他们为了保护民主而行使政府权力。按照传统行政学的观点,更为有效的组织和行政被视为创立称职政府的手段。如果政府不能实现较高的工作效率,那么民主使命就难以完成。寻求行政“原则”就是信赖基本规律的具体体现,因为行政“原则”理应反映“一种更高的规律和一种基本的道德秩序”;进步应该通过一种有计划的管治社会来予以实现。“效率准则”表明人们试图协调传统的民主制度与新行政技术的要求。沃尔多说,如果要坚持政治与行政二分的原则,那么,公共行政自身就必须构成一种政治学。但它不是关于选举、政党、利益集团或者区域政治的政治学,而就是政治学本身。它是追求秩序、效率、经济、管理、预言和稳定的政治学。这一类型的政治学可以是理性的、客观

的、公平的、是为了公共利益的,但它仍然是一种政治学。作为政治理论的公共行政学通常不是以政治学的语言被实践的,而是以管理和效率的语言被实践的。

但是,这种体现在传统行政学中的政治哲学,违背了美国传统的政治文化和宪政设计,其所包含的许多观点也是相互冲突的。最明显的冲突来自于对民主的“削足适履”。沃尔多通过批评正统论的代表人物古立克,深入地揭示了传统行政学的内在矛盾。古立克一方面宣称“效率是公共行政价值尺度方面的最高原则”,但另一方面又不得不承认:“我们最终不得不根据政治的价值位序和社会秩序来调和纯粹的效率概念。例如,存在着像市民委员会和小型地方政府那样的效率非常低的安排,但它却又可能是民主政体中必不可少的教育手段。”他接着说,“然而,对我来说,对效率的这些干扰完全不能排除效率,效率是行政管理科学赖以建立的基本价值,它们可能会制约行政价值的单一的最高检验标准并使其复杂化,但却不能改变这种标准”(Waldo 1948 1984)。如果说在古立克看来,民主机制和草根公众对于政治事务的参与不过是一些“干扰”。那么,宪法所确立的分权原则对于正统论的诸原则来说,就不仅仅只是一种干扰,而称得上是一种颠覆了。因为在宪法的分权原则面前,正统论的那些为了确保效率的“统一命令原则”就显得无从立足。分权原则同样使得正统论所坚称的政治与行政二分原则面临重重困难,因为国会对于政府机构的设立、组织、权限、程序、资金、人员等都有宪法所赋予的监督权。当被剥得只剩下内核时,由正统论所提倡的行政国家“在容纳管理概念的反思的阵痛中放置民主哲学;而在容纳管理事实的变化的剧痛中放置民主机制”(Waldo 1948 1984)。

人们也许会指责,沃尔多更多的是一个破坏者而不是一个创造者,他只是颠覆了正统论的公共行政世界,却无力建构起一个新的世界(Fry 1989)。沃尔多自己晚年在回应这一指责时说,“我的目的并不是去告诉人们思考什么……但我尽力去告诉他们如何去思考公共行政”(Brown & Stilman 1986)。的确,在一个奉行政治—行政二分的世界里,沃尔多通过揭示传统行政学的反民主的特性,并通过集聚政治理论而确立了公共行政学未来发展的思想议程。就此而言,罗森布洛姆和麦克凯迪的评价是中肯的:“将民主的价值注入公共行政的理论与实践,这应该是沃尔多最大的贡献”(Rosenbloom & McCurdy 2006)。毫不夸张地说,我们今天所看到的关于民主与官僚制、代议制官僚制、参与式官僚制、草根行政等丰富的公共行政文献,都可以从沃尔多那里找到源头。

评论

让我们再回到西蒙与沃尔多的争论上来。在对传统公共行政学的批判和在寻求公共行政的出路的不遗余力上,他们是一致的;但在出路的方向上,他们却分道扬镳了。西蒙认为,只有通过确立科学的概念工具,建立在逻辑实证主

义的基础上,公共行政才能成为一门真正的“行政科学”,因为“经验研究将有助于确立一种关于组织与管理的更为真实的描述”(Simon 1997)。与此相反,沃尔多主张发展一门规范的公共行政理论,该理论能有效地反映在真实世界的政策过程中价值的首要性。他们冲突的焦点在于,沃尔多认为,西蒙在批判传统行政学时是深刻和激进的,但在继承效率价值时是保守的,因为这种效率概念是非道德的和反人道主义的,它将成为构筑以民主价值为核心的行政理论的重大威胁。虽然西蒙一再声称科学的行政领域是保持价值中立的,但是,接受效率标准以及实用行政学的选择标准,本身就是一种价值判断。应该说,生活在一个具有深厚民主根基的国度里,西蒙是不愿意与沃尔多进行正面交锋的,他正确地看到了攻击方面最有可能向他提出的异议,因而,他对付这类攻击的策略的关键是把问题相对化,强调为实现效率所进行的抉择与其他抉择是相关联的,并且不是要反对任何绝对的标准(麦克斯怀特,2002)。

沃尔多和西蒙在晚年回顾这一段争论时,都特别强调了一点,即他们各自在当时都是对的,现在也是对的,将来仍然如此。之所以如是说,我们认为,这并不是一个简单的谁赢谁输的问题,因为他们所讨论的问题已经远远超出了那两篇文章的范围,用哈蒙的话来说:“1952年的争论不过是《行政国家》与《行政行为》之争论的一个脚注”(Hamon 1989)。或许我们还可进一步地推论,《行政国家》与《行政行为》的争论也只不过是现代性背景之下技术理性与价值理性之争论的又一个脚注。因此,西沃之争不仅是公共行政学的大问题之争,也是人类文明的大问题之争。在学科层面上,西蒙和沃尔多所争论的问题,至今仍然是公共行政理论与实践的中心问题,这些问题包括:对于行政研究来说,“科学”的意义、角色与局限性是什么?价值与事实、政策与行政之间的实际的和分析的区别是什么?“负责任的”行政的本质是什么?对于公共行政的学术研究来说,宪政民主理论意味着什么?而在人类文明的层面上,西蒙与沃尔多所争论的问题,则是人类未来生活之走向的争论。

我们或许可以借用沃尔多的许多著述中有关人类文明的论述来加深我们对这一大问题的理解。沃尔多十分注重公共行政学的发展与人类文明和人类生活的发展之间的逻辑联系。在他看来,对公共行政学的发展的关注,与其说是出于对一个学科领域的关注,不如说是对人类文明与人类生活的发展的关注。事实上,人类文明与人类生活的危机是显而易见的,在1848年的欧洲革命中已初见端倪,而“其真正的程度是由两次世界大战来揭示的”。诚如沃尔多所言:“战争本身在激起对旧观点的不满和鼓励新观点方面来说,也是重要因素。”(Waldo 1955)。沃尔多认为,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,他反复强调:“不管是就最近的物质层面还是最远的精神层面而言,行政都是人们生活的一个重要方面”,“我们的福利、幸福以及个人生活在很大程度上都依赖于围绕和支持我们的行政工作的好坏。在当代社会中,从食物和住房到我们的思想活动,行政的质量与我们的日常生活息息相关”(Waldo

1955)。因而,“文明社会中的每一个人都需要理解行政在其文化中的重要性。”(Waldo 1955)。

但是,这样一种重要的人类实践在“正统的”公共行政学中得到了不恰当的反映。其内在的困境表现为:行政学者们声称,为了实现人类的美好生活,政府应当采取民主的治理方式。而为了使民主运转起来,民主本身就必须被看作是一种“外在于或至少是附属于行政的东西”(Waldo 1948 1984),或者说,“工作中的‘专制’是工作之外的‘民主’的必不可少的代价”(Waldo 1948 1984)。在其他场合,沃尔多也表达了同样的忧虑,“不管是私人行政还是公共行政,在一个重要的且影响深远的意义上,都失去了对民主理念的忠诚。它们是不忠的,因为它们坚持认为,不管民主是多么美好和值得期待,它只是某种位于行政之外的东西”(Waldo 1952 a)。

人们对这种不恰当的行政理论毫无保留地接受,必然危及到美国的民主根基,损害到整个社会的自治意识和责任感,这就不仅仅是一个理论的问题,更是一个实践的问题。沃尔多认为:“在我们今天的关键时刻,造成西方民主传统中道德热忱相对缺乏的原因是多方面的。但是,可以肯定的是,我们长期认为我们所坚持的理念与我们一半以上的醒着的时间是无关的,这一观念必然导致我们国家的某种缺乏活力、怀疑、混乱等状态”(Waldo 1952 a)。沃尔多自称,不管他的研究发展出怎样的维度,对于民主的关注会始终“保持着中心地位”(Waldo 1948 1984)。在一个声称具有浓厚民主传统的国度,任何危及民主根基的理论与行为都是不可容忍的。人们有理由相信,尽管沃尔多表达的是对作为学科的公共行政的“身份”危机的担忧,但实践上的危机才是沃尔多真正关心的。

余 论

自沃尔多之后,“身份危机”已成为用来表征公共行政学问题的少数几个标签之一。时至今日,公共行政学的身份与地位仍然不断遭到挑战,人们一再地质疑:“它是政治学的一部分?是工商管理的一部分?还是一个独立的学科领域?它到底是什么?”(斯蒂尔曼二世,2004)。在这个意义上,我们可以说,在一个公共行政学家辈出的年代,沃尔多之所以能脱颖而出并独领风骚,恰恰在于他对所处时代的问题有着敏锐的觉察与深刻的理解,他清醒地意识到了这一问题,并为解决这一问题作出了终身不懈的努力。尽管人们可以对他解决问题的成效见仁见智,但他试图解决问题的进路以及为解决问题所作的努力,在公共行政学说史上留下了辉煌的一页。

卡罗尔和弗雷德里克森曾说:“在许多方面,我们都是沃尔多的学生。今天,我们学习公共行政,就是聆听沃尔多的教诲;今天,我们研究公共行政,就是接受沃尔多的教诲;今天,我们实践公共行政,就是践履沃尔多的教诲”(Carroll

& Frederickson, 2001)。对于今天中国的公共行政理论与实践来说,不加思考地接受西方公共行政的思想无疑不是明智之举。但只要 we 严肃地从事公共行政的学习与研究,就会发现卡罗尔与弗雷德里克森所言不虚。

参 考 文 献

- 奥斯特洛姆, 1999《美国公共行政的思想危机》, 上海: 上海三联书店。
- 登哈特, 2002《公共组织理论》, 北京: 华夏出版社。
- 法默尔, 2005《公共行政的语言》, 北京: 中国人民大学出版社。
- 费斯纳, 2002《行政过程的政治》, 北京: 中国人民大学出版社。
- 哈贝马斯, 1999《作为“意识形态”的技术与科学》, 上海: 学林出版社。
- 亨利, 2002《公共行政与公共事务》, 北京: 华夏出版社。
- 怀特、亚当斯, 2005《公共行政研究》, 北京: 清华大学出版社。
- 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。
- 库珀, 2001《行政伦理学: 实现行政责任的途径》, 北京: 中国人民大学出版社。
- 马骏、刘亚平, 2007《中国公共行政学的“身份”危机》, 载《中国人民大学学报》2007年第4期。
- 麦克斯怀特, 2002《公共行政的合法性: 一种话语分析》, 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。
- 史蒂芬·罗, 1998《再看西方》, 上海: 上海译文出版社。
- 斯蒂尔曼编, 1988《公共行政学》(上), 北京: 中国社会科学出版社。
- 斯蒂尔曼二世, 2004《公共行政学: 概念与案例》, 北京: 中国人民大学出版社。
- 托克维尔, 1988《论美国的民主》(上册), 北京: 商务印书馆。
- 许立一, 2004《慎思熟虑的民主行政》, 台北: 韦伯文化国际出版有限公司。
- Brown Brack & Stillman Richard J., 1986 A Search for Public Administration: the Ideas and Career of Dwight Waldo. College Station: Texas AM University Press.
- Carroll J. & Frederickson G., 2001 “Dwight Waldo 1913—2000”. Public Administration Review, 61.
- Dubnick Mel, 1999 Demons, Spirits and Elephants: Reflections on the Failure of Public Administration Theory. Working Paper.
- Dubnick Mel, 1999a “The Waldo-Simon Debate: Who Won? What Was Lost?” PATimes, December.
- Emmert Mark, 1983 “Public Administration Scholars and Scholarship: Kahuna, Commons and Commoners.” Public Administration Quarterly, 7.
- Frederickson G., 2000 “How I Became a Waldonian.” PATimes, December.
- Frederickson G., 2001 “Herbert Simon and Dwight Waldo.” PATimes, March.
- Fry Brian, 1989 Mastering Public Administration: from Max Weber to Dwight Waldo. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Gazell James, 1983 “Dwight Waldo: Public Administration and the Blooming Buzzing Confusion.” American Review of Public Administration, 16.
- Gazell James, 1983, “A Perspective on Public Administration Education: A Conversation with

- DwightWaldo. Journal of Public and International Affairs4
- Hamon, Michael. 1989. "The SimonWaldo Debate: A Review and Update." Public Administration Quarterly Winter
- Lahavichien, Uthai. 1983. "DwightWaldo: TheLeading Light of PublicAdministration forThree Decades." Philippine Journal of Public Administration 27
- Lawrence O'Toole. 1982. "DwightWaldo," in Public Administration: History and Theory in Contemporary Perspective. New York: Marcel Dekker.
- Mariji, Frank. 1993. "Leaders in the Field: DwightWaldo." Public Administration Review 53
- McDonald, L. C., 1968. Western Political Theory. New York: Harcourt
- Rosenbloom, David & McCurdy, Howard, 2006. RevisitingWaldo'sAdministrative State. Washington D. C.: Georgetown University Press
- Simon, Herbert. 1952. "The Development of a Theory of Democratic Administration: Replies and Comments." American Political Science Review 46
- Simon, Herbert. 1995. "Guest Editorial." Public Administration Review 55
- Simon, Herbert. 1997. Administrative Behavior. New York: Free Press
- Waldo, Dwight. 1948. The Administrative State. New York: Ronald
- Waldo, Dwight. 1984. The Administrative State. New York: Holmes & Meier
- Waldo, Dwight. 1952a. "The Development of a Theory of Democratic Administration." American Political Science Review 46
- Waldo, Dwight. 1952b. "The Development of a Theory of Democratic Administration: Replies and Comments." American Political Science Review 46
- Waldo, Dwight. 1955. The Study of Public Administration. New York: Random House
- Waldo, Dwight. 1965. "The Administrative State Revisited." Public Administration Review 25
- Waldo, Dwight. 1965. "Public Administration and Culture," in Roscoe Martin (ed.), Public Administration and Democracy. Syracuse: Syracuse University Press
- Waldo, Dwight. 1968. "Public Administration." International Encyclopedia of the Social Sciences XIII.
- Waldo, Dwight. 1968a. "Public Administration." Journal of Politics 30
- Waldo, Dwight. 1968b. "Scope of the Theory of Public Administration," in Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods. American Academy of Political and Social Science. Philadelphia
- Waldo, Dwight. 1988. "The End of Public Administration." Public Administration Review Vol 48: 929—932
- Wilson, Woodrow. 1887. "The Study of Administration." Political Science Quarterly June 2