

当代西方公共行政学思想经典译丛

马骏 牛美丽〇主编

# 公共行政学 百年争论

颜昌武 马骏〇编译



中国人民大学出版社

◎当代西方公共行政学思想经典译丛

马骏 牛美丽 ◎主编

# 公共行政学 百年争论

颜昌武 马骏 ◎编译

中国人民大学出版社

·北京·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政学百年争论/颜昌武, 马骏编译.

北京: 中国人民大学出版社, 2009

(当代西方公共行政学思想经典译丛)

ISBN 978-7-300-11364-7

I. ①公…

II. ①颜…②马…

III. ①行政学-研究

IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 192922 号

## 当代西方公共行政学思想经典译丛

马 骏 牛美丽 主编

## 公共行政学百年争论

颜昌武 马 骏 编译

---

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东君印刷有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2010 年 1 月第 1 版

印 张 20 插页 1

印 次 2010 年 1 月第 1 次印刷

字 数 366 000

定 价 49.80 元

---

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

# 总序

虽然这是一个共识瓦解的世界，对于什么是最好的研究，我们越来越难以达成共识，但是，有一点应该是不可否认的——我们的研究必须有助于促进知识的增长，有助于我们理解和反思这个越来越复杂的处于不断变化中的世界。而无论是哪一个领域的研究，欲实现知识的增长，都必须充分了解该领域的研究现状。因为绝大多数情况下，知识的增长是继承性的。我们都是在现有研究的基础上，深入、完善某一领域的研究，从而不断推进知识的增长。此外，欲判断我们的研究是否真的推动了知识的增长，还需对研究现状有非常全面而准确的了解。否则，我们可能在重复研究而不自知。

自 20 世纪 80 年代恢复公共行政学以来，中国的公共行政学似乎越来越繁荣。然而，在繁荣的背后，却存在着很大的隐忧。其中，尤以研究质量方面的问题最为让人不安。最近的一些评估发现，数量越来越多的公共行政学研究，存在着大量的重复，甚至是低水平的重复。许多研究根本没有文献评估，或文献评估不全面，从而导致毫无意义的重复研究，这样的研究根本无法推动公共行政学知识的增长。一些研究虽然有文献评估，但是，仅仅评估国内文献，而忽略了国外高质量的基本相关文献。这一方面导致了重复的恶果，另一方面导致中国的公共行政学无法与国际学术界进行对话。

为了推动中国公共行政学知识的增长，教育部人文社科重点研究基地——中山大学行政管理研究中心和中山大学政治与公共事务管理学院的研究人员齐心协力，编辑和翻译了这套“当代西方公共行政学思想经典”。从 2005 年底开始，我

们一直在筹划这套译丛。由于单篇论文的版权联系非常复杂，编辑、出版计划一直进展迟缓。后来，幸赖中国人民大学出版社刘晶女士及其同仁的鼎力支持和中山大学行政管理研究中心重大研究项目“国外公共行政学理论前沿”的资助，这套译丛才得以最终面世。

这是国内第一套按研究专题精选的公共行政学译丛。本译丛具有如下特点：(1) 按照研究专题筛选论文；(2) 按论文的引用率或学术影响挑选各个专题下的论文；(3) 论文主要来自于美国公共行政学权威杂志，同时也兼顾欧洲和澳大利亚等地的公共行政学研究。当然，在浩如烟海的文献中，在每一个领域只挑选十五到二十篇论文，是非常具有挑战性的。尽管每本书的编者都尽最大努力挑选最具代表性的文献，并且部分论文集的挑选还参考了国外相关领域的专家意见，但是，囿于篇幅、版权费和我们的偏好等，在论文的挑选上难免有所遗憾。当然，这也为我们今后的文献梳理提供了一个改进的空间。

我们真诚地希望，这套丛书有助于国内公共行政学研究质量的不断提升，有助于各位有识之士共同努力建立中国特色的公共行政学理论！

马骏 牛美丽

2008年8月30日于中山大学

## 编译者序

为什么要以学术争论为主线来组织对西方公共行政学的探讨？对这一问题的自我辩护构成了本译文集编译工作的“合法性”基石。黑格尔曾说过，概念构成认识之网上的一个“网结”。在我们看来，在西方公共行政学说史上，“争论”概念正是这样的一个“网结”，一个观察、理解西方公共行政学的重要视点。

从学术发展来看，学术争论历来是探究学术问题、活跃学术气氛、激发学术创新、促进学术繁荣的一种重要方式。科学发展史上不乏各种关于争论的佳话。比如，爱因斯坦和玻尔这两位科学伟人在量子力学问题上所展开的探索与争鸣，就不仅是学术争论上的光辉典范，而且其围绕争论而进行的深入研究更有力地促进了量子力学的快速发展。如今，通过百家争鸣的方式，让对立的双方各自阐述自己的观点与理据，已成为国际公认的学术判断与评价的重要手段。

就西方公共行政学而言，其百余年的发展历程充满了各种争论。在争论的过程中，各种观点不断碰撞激荡，相互启迪补充，绘就了一幅幅针尖与麦芒相对、激情共理性齐飞的精彩画卷。从这个意义上说，一部公共行政学的发展史就是一部公共行政学的争论史，或者略带夸张地说，不了解这些争论的来龙去脉与争论主题及其影响，就很难期望对西方公共行政学有更深入的认知与把握。因而，本文集旨在帮助中国读者聆听西方公共行政学者的思想对话，并在这场永不停息的争论中加入来自中国的声音，从而有助于提升我们对西方公共行政学的理论基础和研究路径的理解，推动我国公共管理的创新和社会的进步。编译者真诚地希望，本文集的出版能有利于推进我国公共行政学界的百花齐放与百家争鸣，有利

于促进宽容失败、宽容片面的学术氛围的形成。

说到争论，我们首先想到的是“争什么”的问题，更深一层次的问题则是“为什么会发生这一争论”和“这一争论的影响如何”。具体到我们这本论文集而言，其所选编论文是在围绕什么议题展开争论？为什么会发生这些争论？这些争论对于公共行政学的发展有着怎样的意义？这里所选编的论文又是以怎样的逻辑被组织起来的呢？

大致说来，西方公共行政学史上的学术争论主要是围绕两个议题展开的：其一是作为一种实践的公共行政自身的合法性问题；其二是作为一门学科的公共行政学的合法性问题。前者关注的是民主治理中的行政人员的正当性问题，换言之，在民主政治下，既非民选又非政治性任命的行政人员，何以有权力为社会做权威性的价值分配（如哈默尔与古德塞尔之争）？如何才能确保他们能够对人民负责（如芬纳与弗雷德里克之争）？后者关注的是公共行政学的学科地位和学科“身份”问题，这一问题又可以被进一步地追问：公共行政学的研究取向如何，它是一门学科还是一种“专业”（profession）（如西蒙与沃尔多之争、达布利克与公共行政网络社群的系列争论）？它能被看做一门“科学”吗（如达尔与西蒙之争）？主流社会科学的研究标准是否适用于该领域的研究（如达布利克与公共行政网络社群的系列争论）？究竟是实证主义还是规范的研究方法更能帮助我们了解现代公共行政实践中的问题？哪一个更为可靠（如西蒙与沃尔多、达尔与西蒙、西蒙与阿吉里斯的系列争论，特里与弗兰特之争以及达布利克与公共行政网络社群的系列争论）？实际上，这两个议题是分别从理论和实践上提出的问题，是一个“二而一”的问题。<sup>[1]</sup>因为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当前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。诚如怀特与亚当斯所言：“如果我们不能对我们时代的重大问题作出建设性的贡献的话，我们作为一个领域又有什么可取之处呢？”<sup>[2]</sup>换言之，公共行政学的合法性根植于对现实生活中公共问题的有效回答。

西方公共行政学说史上的这些争论对公共行政学的发展起到了双刃剑的作用。一方面，这些争论，特别是其中的西蒙与沃尔多之争所带来的反思，甚至深刻到使得公共行政学面临可怕的“身份”危机。西蒙与沃尔多之争之后的半个多世纪，身份危机一直成为一个用来表征公共行政学问题的标签。尽管在不同的学者那里，也常常用诸如“合法性危机”、“思想危机”、“研究品质危机”等词表示。但它们都表现为公共行政学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。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？”<sup>[3]</sup>

另一方面，正是在这些争论的基础上，公共行政学才逐渐确立起自己的身份和学科地位。在争论与反思的过程中，公共行政学逐渐意识到自己在知识发展上存在的问题，包括理论基础、研究方法、研究范围上存在的问题，并在解决这些问题的过程中逐步地完善和改进公共行政研究。<sup>[4]</sup>因为争论的结果不是一方吃掉另一方，而是彼此看到并吸收了对方的长处，它们各自的“片面深刻性”共同为公共行政理论与实践的发展作出了有益的贡献。诚如黑堡宣言所宣称的那样：

公共行政既不能是同质地的磐石，也不能是同类的。它应当是百家争鸣，并应该欢迎来自各个方面的建设性的批评意见。不同的观点应当有其合法性，即它们不应当从自我利益做出判断，而应当作为富有活力的公共对话的宪法传统的一部分……这样，公共行政的各种不同观点之间的争论，在创造健康的美国对话所必要条件的过程中，扮演了重要的角色。<sup>[5]</sup>

我们欣喜地看到，到 20 世纪 80 年代后期，争论的各方都在很大程度上摆脱了原有的狭隘性，比如像西蒙这样倡导更广泛地运用纯粹科学而改进公共行政学科的人，理解和接受了规范价值的至关重要性；而诸如沃尔多和其他的规范主义学者也力图在两者之间取得平衡。<sup>[6]</sup>在 1995 年接受美国公共行政学会颁发的“德怀特·沃尔多奖”时的致谢词中，西蒙如是说：“公共行政学过去多年的发展表明，它吸收了这两种变革的成果。”<sup>[7]</sup>所以说，没有经过争论洗礼的、缺乏实证和经验支撑的公共行政学和没有规范理论指导的公共行政学，都不能被称为真正的公共行政学。

在西方公共行政学史上，虽然这些争论十分尖锐、十分激烈，但争论的双方都不是在逞口舌之快，也不是在打压对方，而是给予对方充分说理的机会，目的是使整个公共行政学在理论与实践上不断进步。这种百花齐放、百家争鸣的态势，正好彰显了公共行政学独有之特质。因为在我们看来，面对着时代向公共行政学提出的同样问题，许多学者都从各自的立场出发做出了各具特色的回答，他们的回答都既是基于一定视界中的事实判断，又都是对公共行政学发展应如何的一种价值表达。他们的回答从不同的角度开辟了各自公共行政学变革的道路，以各自特有的方式展现了各具特色的研究视角。当然，他们的回答所能提供的也只是一种理解视角，表达的只是一种价值立场。这些理论视角往往只触及了复杂的公共行政实践的一部分，它们既不可能取代或贬损其他理解视角的价值，也不可以期望这一视角和价值立场是唯一可取的。它们所能希冀的，就是通过阐释而引

起人们对这一视角独到意义的重视。以西蒙和沃尔多之争为例，它尽情地展现了公共行政学界的两位灵魂人物之间的相互尊重与深厚友情，同时也体现出他们在学术问题上绝不让步的学术风范与品格。用西蒙自己的话来说：“德怀特和我都感觉要对行政理论的某个特殊的问题域有一种紧迫的要求，我们的差别在于，对于哪些问题是最为紧迫的，我俩有着不同的选择……这些交流从来没有妨碍我们之间的私人友情。”<sup>[8]</sup>这是一场真正的学术论战。真正赢得这场争论的是公共行政学本身。

编译这本论文集一直是我们的一个心愿。这些年来，这些争论深深地吸引着我们。它们触及了公共行政（学）最基本、最深层的问题：作为公共行政学研究者，我们应该关注什么？一个好的公共行政或者好的政府应该是什么样的？应该如何开展我们的研究？……而且，最让每一位知识热爱者着迷的是，这些争论的问题几乎至今仍未分出胜负，我们以及我们的学科仍然面临着许许多多的困惑，这些困惑一直等待着我们去探索，去寻找“最好的”答案。我们相信，对于尚处于起步阶段的中国公共行政学来说，了解这些争论也是大有裨益的。本译文集的所有篇目均由马骏和颜昌武挑选。在篇目选定之后，熊美娟女士和陈纲同学承担起了烦琐而且艰苦的联系购买文章版权的工作！在版权联系工作完成后，我们开始启动翻译，由颜昌武负责主译，部分篇目的初译工作得到了余琴、宋川、田超、陈鹏、张雪帆、王润飞等同学的大力协助。译稿形成后，马骏负责校译全稿并重新翻译了从争论一到争论六的部分内容。在成稿过程中，钟文娜同学为部分篇目的注释与参考文献做了仔细的录入与校对工作。中国人民大学出版社的李慧平女士为本译文集的出版付出了辛勤的劳动。任剑涛教授、胡辉华教授和牛美丽博士一直十分关心本译文集的进展。借此机会，向所有关心和帮助我们的朋友表示感谢！本研究获得教育部人文社会科学重点研究基地中山大学行政管理研究中心重大项目“国外公共行政学前沿理论及其借鉴”（项目编号：6JJD630022）、中山大学行政管理学国家重点学科专项资金、暨南大学人文社科引进人才项目和广东省哲学社会科学“十一五”规划项目“中国行政学研究：回顾与前瞻”（项目编号：08YF02）的支持！在此一并致谢！

基于版权成本的考虑，本译文集在篇目的挑选上尚留遗珠之憾。在翻译中，尽管我们力求做到准确流畅，但是，限于编译者的学识与能力，难免存在诸多不妥之处。在翻译的过程中，我们也对翻译争论性论文的难度深有体会。因此，我们非常欢迎您批评与指正！我们的联系电邮分别是 [ycwpa@126.com](mailto:ycwpa@126.com) 和 [junma2002@hotmail.com](mailto:junma2002@hotmail.com)。

编译者谨识

2009年1月

**»注释«**

[1] 在英文中, Public Administration 既可指公共行政实践, 也可指公共行政研究, 西方公共行政学界通常采用沃尔多 (Dwight Waldo) 的做法, 即用首个字母大写即 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。这从一个侧面反映了这两个问题实际是一枚硬币的两面。

[2] [美] 怀特、亚当斯:《公共行政研究: 对理论与实践的反思》, 18 页, 北京, 清华大学出版社, 2005。

[3] [美] 斯蒂尔曼二世:《公共行政学: 概念与案例》, 139 页, 北京, 中国人民大学出版社, 2004。

[4] 参见马骏:《〈公共行政研究〉推荐序》, 见 [美] 怀特、亚当斯:《公共行政研究: 对理论与实践的反思》。

[5] [美] 万姆斯莱等:《公共行政与治理过程: 转变美国的政治对话》(黑堡宣言节选), 载《中国行政管理》, 2002 (2)。

[6] 参见 [美] 纽南得:《序: 研究理想与现实》, 见 [美] 怀特、亚当斯:《公共行政研究: 对理论与实践的反思》。

[7] Simon, H. Guest Editorial. *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 5, 1995, p. 404.

[8] Ibid.

# 目 录

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| <b>争论一 芬纳与弗雷德里克之争</b> .....     | 1   |
| 公共政策与行政责任的本质 / 卡尔·弗雷德里克 .....   | 3   |
| 民主政府的行政责任 / 赫尔曼·芬纳 .....        | 13  |
| <b>争论二 达尔与西蒙之争</b> .....        | 33  |
| 公共行政科学：三个问题 / 罗伯特·达尔 .....      | 35  |
| 对《公共行政科学》的评论 / 赫伯特·西蒙 .....     | 51  |
| <b>争论三 西蒙、德鲁克与沃尔多之争</b> .....   | 57  |
| 民主行政理论的发展 / 德怀特·沃尔多 .....       | 59  |
| 民主行政理论的发展：回应与评论                 |     |
| 赫伯特·西蒙 彼得·德鲁克 德怀特·沃尔多 .....     | 83  |
| <b>争论四 西蒙与阿吉里斯之争</b> .....      | 95  |
| 组织人：理性的还是自我实现的？ / 赫伯特·西蒙 .....  | 97  |
| 组织人：理性的和自我实现的 / 克里斯·阿吉里斯 .....  | 110 |
| <b>争论五 哈默尔与古德塞尔之争</b> .....     | 117 |
| 为公务员辩护 / 拉夫尔·哈默尔 .....          | 119 |
| 对演绎病理学的反驳/查尔斯·古德塞尔 .....        | 126 |
| <b>争论六 特里与弗兰特之争</b> .....       | 129 |
| 行政领导、新管理主义与公共管理运动 / 拉里·特里 ..... | 131 |
| 危险，前方有妖：对特里的评论 / 霍华德·弗兰特 .....  | 146 |

|   |            |
|---|------------|
| 从古希腊神话到新公共管理和民主治理的真实世界<br>(特里的回应) / 拉里·特里 | 154        |
| <b>争论七 达布利克与公共行政网络社群之争</b>                | <b>167</b> |
| 魔鬼、精神与大象 / 麦尔文·达布利克                       | 169        |
| 对话：知识与研究 / 彼得·博格森 麦尔文·达布利克等               | 241        |
| 为行政罪恶辩护：一个批评 / 麦尔文·达布利克                   | 270        |
| 一个新的概念 / 玛格丽特·H·维克斯                       | 293        |
| 《揭开行政的罪恶》：书与书评 / 休伯特·洛克                   | 301        |
| 《揭开行政的罪恶》：作者的回应 / 盖伊·亚当斯 丹尼·巴尔弗           | 306        |

## 争论一

# 芬纳与弗雷德里克之争



# 公共政策与行政责任的本质<sup>\*</sup>

卡尔·弗雷德里克

随着现代行政学领域与功能的拓展，确保行政责任的难度也大大增加了。虔诚的神话缔造者们继续想当然地认为，至少在英格兰，内阁对下议院信任的形式上的依赖——过去所谓的议会责任——有效地确保了行政官员（不管是高层的还是基层的）在公共事务方面的行为是负责任的。这些精神导师中的一位人士的主张则更为激进，他说，除非美国通过清晰而直接的宪法修正案来采用英国的体制，否则它就不会有一个健康的政治体制。诚然，他是在那些主导慕尼黑协定的事情发生之前提出这一“大胆”建议的，但他面对的是1931年和1935年的英国大选，人们公认大选是对政府的唯一制约，它们使得政府对人民是负责任的。对责任的现实的分析必须将这些发展考虑在内，尽管它们与此前被接受的关于议会影响之本质的观念迥异。<sup>[1]</sup>

任何对于责任研究的起点一定是：即使是在最好的安排下，行政活动中的大量的不负责任的行为也是难以避免的。因为，如果一个负责任的人是一个就其行为对其他人或团体有所担当的人，是一个必须提交关于他的行为的信息的人（《牛津英语词典》），那么，无须进一步讨论就清楚的是，负责任的代理人与其委托人之间必须就正在进行的行为或至少是要实现的目标达成某种一致。面对现代政府行为的复杂性，无论是谁介入这种关系，显而易见的是，双方达成的一致只能是部分的、不完全的。一旦考虑到选民和立法机构——如果不是透过传统偏见的烟幕而是按其本来那样来考虑，那么，显而易见的是，除非通过详尽的技术清

\* 原文出处：Carl J. Friedrich, “Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility”, in *Public Policy*, ed. C. Friedrich and E. S. Mason. Cambridge, Ma. : Harvard University Press, 1940, pp. 221–245.

楚地阐明公共政策许多不同阶段的活动及其目的，这些委托人不可能有效地确保公共事务行为是负责任的。正是在这一点上，政策抉择的决定性影响就变得明显。通常情况下，我们会想当然地认为，只要我们能够使政府不做错事，我们就能使得它是负责任的。然而，更为重要的是：确保各种有效的行为。即使是冒着犯错的危险，激发创造性也是使得政府服务负责任的一项任务。对此，我们不应忽视。一个官员应该为不作为承担责任，正如其应该为错误的行为承担责任一样；同样，普通选民既可因政府的不作为而严厉地批评它，也可因其错误行为而严厉地批评它……

## 政策制定和政策执行

长期以来，人们习惯在政策制定和政策执行之间做出区分。在其名著《政治与行政》（*Politics and Administration*）中，弗兰克·古德诺（Frank J. Goodnow）在这种功能差别的基础上构建了一个几乎绝对的区分。

在所有的政府体系中都存在着两种基本的或主要的政府功能，即国家意志的表达和国家意志的执行。在所有的国家中也存在着分立的组织，每一个分立的组织都主要是忙于履行这两种功能中的一种。这两种功能分别是政治和行政。<sup>[2]</sup>

尽管相比较而言，这一区分具有很大的价值，但是，这种绝对形式的区分是再也不能被接受的。诚然，这一误导的区分在理论家和实践者的意识中已经成为一个神物、一个程式。这种区分导致的结果是大量的混淆与争执。使这种区分为一个绝对的对立体的原因，可能在于将其建立在一个关于国家意志的理念之上，这个理念如果不是深奥的话，也是形而上学的。这一新黑格尔主义（和法西斯主义）的观念纯粹是思辨的。即使当“国家”这个概念被保留时——我个人看不出有什么好的理由来保留它——国家是有意志的，这一理念立即使人陷入关于群体人格或某种类似物的困境中。换言之，一个原本足够复杂的问题——公共政策是如何被采用、如何被执行的这一问题——就被一个巨大的意识形态的上层建筑弄得无所适从，而该上层建筑的存在却几乎无助于问题的解决。以 AAA<sup>①</sup> 为

<sup>①</sup> AAA 是美国农业调整署（The Agricultural Adjustment Administration）的简称，该署是罗斯福新政时期直属于农业部部长亨利·华莱士领导的机构。AAA 政策是一个满足不同利益集团要求的妥协的农业政策，其主要思想是通过削减农产品产量来提高粮食价格。华莱士希望从生产环节开始，减少耕地面积，遏制粮食生产，进而减少供应，提高农产品价格，实现工农业产品的“平价”，提高农民的购买力，复苏农业，进而复苏美国经济。——译者注

例。简单地说，AAA 是为帮助农民渡过大萧条风暴而采用的政策。这已被公认为是 AAA 的广泛目的。为了实现这个目的，他们采用了农产品减产、固定价格以及其他一些次级的方法。农产品减产反过来诱生了农产品加工税。农产品加工税需要加工者对其作物进行检查并提供报告。农产品减产自身使得农民的报告成为必需，这个报告被称为工作单，同时，它还使得农民与政府之间关于如何行动的协议书等东西成为必需。那么，在这里，什么是政治、什么是行政呢？如果我们谈论国家意志的表达与执行，那么，我们能更好地理解表述这一重要的公共政策的复杂过程吗？公共政策制定和执行的具体模式表明，政治和行政并不是两个相互排斥的区间，或者是绝对的区分，而是同一个过程的彼此紧密联系的两个部分。公共政策，浅白地说，是一个连续的过程，其制定与执行是密不可分的。公共政策被执行之时，也是其形成之时，反过来也一样，当其形成之时，也是其被执行之时。政治与行政在政策的制定与执行中扮演着连续的角色，尽管可能在政策的制定中政治的意味多一些，在政策的执行中行政的意味多一些。就特定的个体或群体在某个领域中获得或失去权力与控制而言，这就有政治；就官员以公共利益的名义行动或提议行动而言，这就有行政。

同样的问题可以从另外一个角度来思考。所谓的政策，就其通常的含义而言，是关于在既定的情境中去做什么或不去做什么的决定。我们这个时代的特征是将绝大多数立法都看做政策制定。因此，宽泛意义上的政策制定不能被看做行政的一部分。尽管在一般意义上这些命题是正确的，但是它们模糊了两个重要的事实，即：(1) 许多政策并不是由立法者或独裁者大笔一挥签署而成的，而是经过漫长的时间演变而成的；(2) 行政官员在这一政策演变过程中持续地扮演了重要的参与者。我们从后一个事实谈起，显然，在做某件事的过程中，行政者会发现另外一种可以达到同样的结果但却更好的方法，或者发现这件事根本没法做，或者发现在做这件事之前必须先做另外一件事。在我们现今的农业政策中，充满着这种“行政性的”政策决定的例子，在我们的社会安全政策领域也是如此。上述两个领域正在发生的讨论详尽地说明了这一点。此外，仅仅是这种行政参与就使得政策制定成为一个持续的过程，它在不断变动中，很难甚至不可能精确地说明在任何一个特定的时间、某个给定领域中的政策到底是什么。但是，如果这是真的，那么，必然的结果是，公共政策在其对社会的效果方面通常是相互抵触和冲突的。当然，我们的神话缔造者们，仍然会坚称不会出现这样的情况，并对此不予理会。对他们表示异议是困难的，但我们仍然不得不面对责任的问题，因为政策实际上是相互抵触和冲突的。谁将对此承担责任？又将对谁承担责任？在何种程度上，这样的责任会影响处理事务的实际行动？当我们试图去回答这些问题时，

题时，就出现了一个复杂的模式。

不久前，我曾指出，行政责任并没有与我们的行政任务保持同步。当我们依赖于政策制定者（人或机构）的政治责任时，我们就已经失去了对所涉及的深层次问题的洞察。当时我写道：

……其政府服务只受良心指引的官僚机构会呈现这样的特征，即独裁的或专断的权力滥用。建立在立法机构或行政首长的选举基础上的政治责任，并不比好心的君主的宗教责任能够更成功地渗透进一个高度技术化的、分化的政府服务中去。即使是一个贤明的、尽责的君主也会因专断的“官僚”而丧失声誉；即使是一个追求公共利益的高尚的立法机构或者有抱负的政府首脑，也会受到难以控制的官僚机构的阻碍。<sup>[3]</sup>

一名从不列颠来的被激怒的评论者大声嚷嚷说，如果我认为上述观点是适用于英国的话，那么我就犯了一个“简单的错误”。但我认为很容易表明的是，17世纪国君的臣子们对国君（他们的主权者）比现代民主制中的官员对人民（他们的假定的主权者）更负责。在这一比较中，对于两者中责任的积极数量都没有做出判断。诚然，许多评论者都已经详尽地思考了在英国和其他地方频繁发生的不负责任的公共事务行为……

## 行政责任的双重标准

但是，是否存在这样一种可能的安排，它能使得对行政自由裁量权的使用更为负责任？困难显然是非常大的。在我们提出制度性保护措施之前，有必要稍微多地阐明一下那些可能有助于推动负责任的行为的实际的精神状况。显然，一个现代的行政者在许多情况下，处理的问题都是如此的新奇和复杂，以至于它们都被要求有最高的创造能力。这种对创造性解决方案的需求有效地将注意力集中在对行动的要求上。关于人民意志的虔诚的方案都是非常好的，但一旦遇到那些与社会失调有关的问题，大众意志就几乎没什么内容了，只剩下对消除这类失调问题的渴望。任何不能满足这一点的解决方案，或者导致新的、可能更严重失调的解决方案都是糟糕的。如果能够表明，某项政策没有适当地考虑到关于技术问题的人类知识的现存总量，那么我们有权称之为不负责任的；如果能够表明，某项政策没有适当地考虑到社群特别是考虑到占主导地位的大多数人的现有偏好，我们同样有权称之为不负责任的。因此，负责任的行政管理者要对如下两种主导性

因素负责：技术知识和公众情感。如果一个政策违背了其中的任何一个标准，或者未能做到使这些标准明确化（尽管这些标准具有绝对的必要性），那么，就很可能使负责该项政策的官员容易因不负责任的行为而受到指控。

几年前在谈到其中的第一个因素即技术知识的时候，我写道：

试图应用科学“标准”的行政官员不得不以一套有点理性化的、预置的假设为话语体系来说明他们的行动。任何背离了这些假设的人都将受到他们的被称为“科学团体”的同行们的彻底审查……如果某种特定的责任是需要的，最好将它称为“功能性的”和“客观性的”，以与一般的和“主观的”责任（如宗教的、道德的和政治的责任）相比照。因为在前一种情形下，行动是能够用相对客观的问题来检验的。如果这些问题的存在不是那么明显，那么，它们能够被证明是存在的，因为它们指涉特定功能。在任何相对自愿的选择可能出现的地方，就出现了主观因素，在这里，政治责任是唯一可以确保行动是与公众偏好相统一的办法。<sup>[4]</sup>

同样地，约翰·高斯（John M. Gaus）写道：

公务员对于其职业标准的责任可以得到正式的认可，只要这些标准是为公共利益而制定的……当然，在正在形成的政府体系中，一种重要的责任是个体公务员基于其职业的标准和理念而认可的责任。这就是“内审”。

但有人认为，上述观点是不可思议的，因而反对它。在持这种观点的人眼里，“责任”这一术语是如何被应用的是不能被理解的，除非人民有权解雇官员或至少使之受到严重的损失。<sup>[5]</sup>这样，在他的笔下，英国政府的所有永业官员，以及我们自己的政府和其他的大众政府的永业官员，就被断然地描述成不负责任的。在这位评论者看来，政治责任自身是“客观的”，因为它牵涉到由一个主体从外部对应该负责的主体所实施的控制。他还声称，其中的标准是可以被果断地和精确地陈述的，奖惩也是不容反驳的。对此，导致了慕尼黑协定的英国外交政策毫无疑问地提供了一个特别有启发性的说明。<sup>①</sup>

这看起来像是一场关于语词的争论。事实上，语词并不是特别重要的。如果你觉得“客观的”这个词意味着赞扬，而“主观的”这个词意味着责备，那么，或许使用“技术的”这个词来与“政治的”相比照会更好，也或许使用“功能

<sup>①</sup> 1938年9月，美、法、德、意四国在德国慕尼黑签订了关于肢解捷克斯洛伐克的《慕尼黑协定》，这标志着英国张伯伦政府推行的绥靖主义外交政策达到了顶峰，它不仅牺牲了捷克斯洛伐克，纵容了法西斯的侵略扩张，而且使美国自身深受其害。——译者注

的”和“政治的”更有吸引力。不管我们称之为“客观的”或“功能的”或“技术的”，事实依然是：综观我们技术文明的角角落落，都兴起了一种对于永业行政管理者的责任的要求，他们被要求去寻找和发现那些满足我们迫切的技术需要的创造性解决方案。除了那些能够根据相关的科学知识对政策进行判断的技术专家之外，没有谁能够有效地实现这些迫切的技术需要。“自然的法则总是要实现的”，一个经常忽视自然法则的公共政策注定是要失败的，不管这一政策怎样受到受欢迎的演说者、狂热的党羽或聪明的野心家们的鼓吹。

## 政治责任

然而，前述反思不应诱使我们相信：一个公共政策是值得追求的，只因为技术专家们对其可追求性达成了共识。负责任的公共政策必须遵循一个双重标准，这一点我们已在前面讨论过。我们完全同意，技术责任并不足以保证一项公共服务是健康的、积极的，而在一个民主政府中，为了做出真正负责任的政策，政治责任也是必需的。如果我们抛弃某些人所谓的英国已经解决了这一难题的痴心妄想，那么首先有必要重申，这样的真正负责任的政策是一个高尚的目标，而不是当前的实际成就，并有可能永远都只是一个目标。所有设计出来确保公共政策是真正负责任的制度保护措施都只代表着一个近似值，而且不是一个特别接近的近似值。一个原因在于政党政治的侵入，这一点我们已经讨论过了；另一个原因在于公众在试图把握政策问题，如在把握今日之外交事务、农业与劳工等问题更为宽泛的含义时所遭遇的巨大困难。以失业为例，所有的普通公众真的会认为应该消除失业问题。许多人在为希特勒辩护时说：毕竟，希特勒消除了失业问题。如果你试图来反对这一观点，指出为实现这一“成就”而付出了国民福利的巨大损耗时，普通公众就容易陷入迷惑。“毕竟……”他喃喃地说。

## 公众参与的角色

当然，也会有一些人完全否认人民或其代议机构（不管是称之为国会还是议会）对于正在浮现的政策的影响。他们认为，即使是最富远见的公共政策，也总是由行政机关在环境的压力下制定的，随后的立法活动只是使得这些政策合法化。一位研究劳工政策的能干的学者这样说道：

这是一个问题，官僚机构预见某种情况，发展出一个解决方案，该方案会渐渐地打破政治意识，充分地被确立起来，以至于它在立法机构被正式采用从来不是航行在一片未知的海域。

为了避免我们的英国朋友仓促地告诉我们说这是另外一个美国异端的表现，我得赶紧补充一下，有个类似的观点在英国的学者中甚至更加普遍，而且，这是十分自然的，因为，在内阁政府体制下，永业公务员在立法起草过程中的角色是广为人知的。事实上，关于前面曾引述过的约瑟夫·斯坦普爵士（Sir Josiah Stamp）的演说，《泰晤士报》的评论员感到有必要对约瑟夫爵士对议会的忽视进行一番评点。这一倾向也不是什么十分新奇的。早在战前，外交部的一位主要的永业官员艾尔·柯朗恩爵士（Sir Eyre Crowe），曾写过一个关于议会和公众对英国外交政策过程之影响的秘笺。他说，这一影响是微乎其微甚至可以忽略不计的；他想得起来的只有一个例子：委内瑞拉混乱，当时，外交部被迫改变其外交政策以回应公共舆论。但是我们的观点是，艾尔·柯朗恩爵士以及其他那些坚持认为永业的行政管理者实际上是超然于政治的人们，都是在欺骗他们自己。我们认为，这些官员会自始至终地、或多或少地对人民及其代表、媒体与议会负责任。艾尔·柯朗恩爵士忘记了政策制定官员几乎整天都在研究公众对这个政策的反应将会怎样，议会对那个行动的反应又将如何。通过恰当地预期这些反应，外交部避免了陷入纠缠，避免了推倒重来。那么，谁能说这就是不受议会和公众的影响的呢？

我相信，同样的事实在此也会被发现是真的。只需意识到代议机构能够终止一项政策向前发展，或意识到公共媒体的一行字能够使得行政官员失去启动一项他们希望开展的活动的机会，就会使得行政官员对于公众和议会或者国会的预期反应变得敏锐和感兴趣。很少有人关注这样一个事实，即政治的影响通过这样的预期而最有效地发挥作用，而不是通过政策被采用之后的推倒重来发挥作用。虽然新闻媒体和议会仍然是非常强大的影响源，政策制定官员因此不得不敏锐地观察着它们的反应，但是，近些年来已发展出一些更新的但是同样强大的工具。对于指引行政官员们以一种负责任的方式制定公共政策，普通公众的观点和反应变得越来越重要，但是，通过信息服务，行政官员开始向普通公众的观点和反应中注入他们自己的看法。

通常地，目前在这个国家发展起来的信息服务可以看成是这样的：它每天致力于将大量的日常新闻一条条地分发给每日新闻。在此，我不想更广泛地讨论这些活动。它们的多面功能已经越来越被认识到了。在一些管理着新颖政策的领

域，例如社会保障或 AAA，这些灵活的教育和提升的功能现在已经被认识到了。但是，在这些有关正在形成的政策的信息流出的同时，也出现了越来越多的信息摄入。各种可讨论的观点、观念、事实和批评的摄入，正在成为影响公共政策的一个有力的因素，特别是在那些政府新进入的或试验性的领域。但是，即使是在那些政府活动已经成形的领域，由于这些信息服务活动，导致了新的方法被推进。行政人员的功能是用尽各种可以想象的努力，实施他被要求去实施的法律。过去的威权主义的传统倾向于采取这样的态度，即“发现法律是什么”是公民的责任；如果他没有这样做，那就太糟糕了。无知不能成其为理由。这种作为警察政府的观念已经十分过时了，尽管毫无疑问的是，许多政府官员仍然在根据这些过时的观点来行政。现代观念下的政府，作为管理着大量的、多样性活动的最大的“公共服务”，不能以这样的方式来运行。我们社会不断变化的模式要求行政管理者对任何可能影响其活动的趋势都有所回应。法律并不体现静态的和普遍的真理；它们代表权宜的政策，这些政策从属于连续的变化，而且必须这样来考虑。负责任的行政者不能再根据先例来行政，而必须根据预期来行政。在现有法律的限制内，行政管理者的职能是做各种可能的事，以使法律生效。执行命令的观念现在要让位于使得政策有效的观念。对现代政府的绝大多数政策来说，为了保证它们的实施，在民主条件下，无论如何，需要的是合作而不是强力。

非常自然的是，新奇的政策对于社会的创造性影响，会产生大量的不同的公众反应。这些反应会以询问、批评和建议的形式流向政府官员。在民主条件下，普通公民感觉与政府沟通是完全自由的，因为他将政府看做自己的政府。根据传统的代议制政府的观点，这样的沟通会被呈送给公民在议会或国会的代表，这些代表转而采取各种适当的行动，包括正式或非正式的质询以及在议会讨论中进行评论，等等。大量的公众反应仍然采取了这种形式，虽然民选代表不时地感到他们的邮箱装满了各种问题，他们承认，更多的这类沟通本身是一个关于信息与指导的有价值的源泉。在英国，询问时间制度（the question hour）仍然很好地服务于这一目的。在美国，由于议员同时是某个具有战略性重要地位的委员会的成员而很好地解决了这一问题。然而，立法工作的巨大压力使得议会越来越难以关注这些事情。此外，不管一个公民是如何有能力和博识的，如果他的观点与议员们的观点有很大的不同，不管是出于政治的还是技术的考虑，他都面临着一些障碍。显然地，在这些情形或类似情形下，公民变得越来越习惯于直接求助于行政管理者……

更宽泛地，或许可以说，行政机关的公共关系工作有这样一项任务，预先估计到使得某项政策生效的行政努力与构成其“环境”的公众的思想和行为之间的

冲突。我们可以说，在这儿有一种值得称赞的倾向，即采用百货商店的格言：“顾客总是对的”。因为如果这样的摩擦发展的话，那么，就可以推测：或者政策有缺陷，或者执行政策的方法有缺陷。许多要求重要的联邦机构的信息服务回答的问题都没有答案。这些问题要么是提出了没有被预期到的政策议题，要么至少是政策议题没有被有关行政官员解决，要么是返回到国会寻求解决方案……

## 结 论

因此，在现代条件下，可以有多种多样的方法来确保我们有一个能够达成“真正的责任”的措施。为了达到最好的效果，所有这些方法都应该得到运用。仅靠某种传统的方法，比如内阁对于议会多数议员支持的依赖，或者选民对于行政首长的选举（这两种方法在瑞士都不存在），都很难被接受为是令人满意的。民主政体中的责任至多也仍然是碎片化的，因为委托人（行政官员被假定是他们的代理人）意愿的模糊性——庞大而且内部充满差异性的大众组成了人民这个整体。即使最大程度地忠诚于普通大众（我可以就此谈得更深一些）也不能提供一个充分的理由使得我们简单地接受“人民意志”的迷信。如果所有不同的方法都持续使用，并且如果有机会发展出新的方法的话，那么，通过会聚许多不同利益和观点，民主政府就可以继续提供一个最近似于达成“正确”结果的政策制定过程。正确的政策是这样的：它们对于大多数社群来讲是正确的，同时，也不违背“客观的”科学准则。只有这样，公共政策才能有益于人民所希望的幸福。

### »注释«

[1] Clarence A. Dykstra, “The Quest for Responsibility”, *American Political Science Review*, Vol. 33, No. 1 (February, 1939), p. 1; Charles Aiken, “The British Bureaucracy and the Origins of Parliamentary Policy”, ibid. Vol. 33, No. 1 (February, 1939), p. 26, and Vol. 33, No. 2 (April, 1939), p. 219.

[2] Frank J. Goodnow, *Politics and Administration*, New York, 1900, p. 22.

[3] Carl J. Friedrich, “Responsible Government Service under the American Constitution”, *Problems of the American Public Service* (New York, 1935), p. 38.

[4] John M. Gaus, "The Responsibility of Public Administration", *The Frontiers of Public Administration* (Chicago, 1936), pp. 39–40.

[5] Herman Finer, "Better Government Personnel", *Political Science Quarterly*, Vol. LI, No. 4 (December, 1936), pp. 569 ff., esp. pp. 580 ff.

# 民主政府的行政责任<sup>\*</sup>

赫尔曼·芬纳

就其对于民主政府的重要性而言，行政责任并不亚于行政效率；从长远来看，它甚至是行政效率的一个促进者。事实上，这种主张是很有吸引力的，即责任是首要条件，并且如果责任得到恰当确立的话，效率就会随之而来。在当今时代，同时处于充斥我们时代的各种事件的压力之下，对这一观点进行详细阐述是不必要的。

对于行政责任这个主题，弗雷德里克（Carl J. Friedrich）教授已经发表了几部引人注目且充满着睿智的著述<sup>[1]</sup>，他是值得我们感激的，因为他将这一主题重新引入我们对基本问题的讨论中。然而这些著述决不是这个主题的权威性定论。实际上，他提出了许多必然会引发激烈反对的命题。在回应他的较早的一篇著述时，我曾说过：

清楚地将职责感（sense of duty）或责任感（sense of responsibility），与尽责的事实（the fact of responsibility）即有效地负起责任（answerability）区别开来是最为重要的。我急于再次强调，主观责任的概念（在我对它的定义中）对于保持效率水平是非常重要的，不管它是作为智识上的正直还是作为对于某个功能的精神和目的的普遍忠诚。它是振奋人心且具有持久影响的，如同信仰意志（the will to believe）。但是，我们首先必须完全弄清它

\* 原文出处：Herman Finer, “Administrative Responsibility in Democratic Government”, *Public Administration Review*, Vol. 1, No. 4, 1941, pp. 335–350.

的本质，以便我们去直视如下问题，即这样一种责任是否足以保持行政事务的有益性和积极性，并且，就其本质而言，这种责任在多大程度上将会失效，以至于不得不引入政治责任来对公共服务进行严格的监督。因为，首诚是服从。<sup>[2]</sup>

不管是过去还是现在，我和弗雷德里克教授的主要差异都在于：我坚持将责任理解为一种对政治家与行政官员加以纠正与惩罚的安排，直至解除他们的职务；而他则过去相信、现在仍然相信责任是一种责任感，除了对专业标准的服从和忠诚外，这一责任感在很大程度上是未经审核的。我仍然坚持我的意见，而依据我对他的想法的追踪，弗雷德里克教授在其最近的文章中仍然坚持他的想法。因此，我打算从两个方面来讨论这个问题，首先是对我自己的信念的拓展性阐述，然后是对他的文章进行批判性研究。

—

我必须要说的绝大部分内容都是非常基本的，但是既然它们的重要性可能已经被某位杰出的作者忽视了，所以我对它们的重申是可以被谅解的。现代国家关注的是大量混合性的公共服务。它们是强制性的、控管性的和矫治性的，其范围涵括工业、商业以及农业运作的实际行为。国家过去是消极的——也就是说，它曾关注于废止它早先的干涉并减少诸如古代和中世纪政权有过的控制——数十年来，它抛弃了自由放任的政策，并且能够被称为辅助者了。它的工作实际上延伸到现代个体利益和社会利益的各个角落，小到逮捕和惩罚那些侵害个人、和平和财产行为的纯粹警察工作，大到对财产的实际的拥有和管理。我不用对此展开进一步的详述，也无须阐述政府运作的范围和具体的强度，更不必赘述政府雇员在那群占据着社会上的战略位置的、有收益的就业人口中有多少的比重。不管是为了我们的利益，还是为了控制我们，政府这种庞然大物的重要性、广泛性与支配性，都为我们所有人所熟知。但相比于工人、企业家、病人以及各种需要帮助的人而言，学者更不容易受这种庞然大物的权力的影响。因此，学者可能会认为，行政人员手中的权力不必受到公共看护者（public custodian）的制约或指挥。

那么是由公仆们来决定他们自己的行为，还是应该由他们之外的某个实体决定他们的行为呢？我的回答是公仆们不能自行决定其行为；他们要对民选代表们

负责，后者将决定官员的行为，即使是在最细微的技术方面是可行的程度上。这两个命题都是重要的：关于责任的主命题及隐含在短语“技术上是可行的”中的限制或附属性机制。这类责任正是民主所意指的；尽管可能有别的提供“好”政府的途径，但在关于民主政府的基本问题上，我是不能够让步的。在接下来的讨论中，我认为，在确保官员的责任上，存在着一个双重性的问题：(a) 通过法院和行政部门科层体系内的纪律控制；(b) 通过负责任的部长在议会监督的基础上行使对官员进行约束的权力。尽管国与国之间在其目的与程序上存在差异，但所有的民主国家都能以这种或那种方式来获得这种双重的监控。

我们用责任来意指什么呢？它有两重含义。第一，责任可能意味着 X 就 Y 对 Z 负责。第二，责任则可能意味着一种内在的道德上的个人责任感。第一种定义的实质在于那个要求别人或机构对之报告的人或机构的外部性，如果这个人或机构对 X 没有权威，不能决定 X 的义务路径及其是持续还是终止的条件，那么，问责就是毫无意义的。第二种定义将重点放在了当事人的良心上，由这个定义我们可以推出，如果这个人犯了错，那么，只是当他自己的良心意识到这是错误时，它才是一个错误，并且对他的惩罚也因此落在了其内心的愧疚上。前者意味着公开的极刑，后者则是剖腹自尽。依赖于官员的良心也许就像依赖于官员的帮凶或同谋者来监督官员，在民主行政中，如果所有的政党、政府人员、公众以及议会都有一位监督员在一旁盯着的话，他们就能更加自由地呼吸。为了使他自己相信这一点，研究者只需再次审视一下几组令人相当不愉快的关系：英国广播公司的约翰·莱斯 (John Reith) 爵士和公众以及议会之间的关系<sup>[3]</sup>（约翰爵士是一位在道德上自负之人），约翰·安德森 (John Anderson) 爵士的技术专家们制定的深层掩体政策和议会的意见之间的关系，以及约翰爵士的防御律令草案和议会的态度之间的关系。<sup>[4]</sup>

民主体制主要是前面所提到的第一种责任观点的体现，而专制体制主要是第二种责任观点的体现。德国人写的关于纳粹政府体制的主流教材，通过对希特勒名言的奴性粉饰来解释纳粹体制的本质，这句名言就是：所有的权力都是自上而下的，所有的责任都是自下而上的。但是，当责任到达希特勒那里后，又去向何处呢？墨索里尼关于法西斯主义的文章不过是一场关于中心主题的表达，这个中心主题便是：既然一个人有时可以比任何其他安排更为有效地代表人民，那么他除了对自己负责之外就不需要再负任何其他责任了。斯大林的学说是“民主集中制”，它仅仅意味着在经过一段时期的讨论后，中央集权即斯大林与他自我挑选的同僚们就决定了政策路线，而无须对任何一个外在于他们的机构负责任。

然而在民主体制中，要么在宪法中直接宣告人民高于政府人员（包括政务官

和文官)的首要地位,要么在其他的权威性文件或大众格言中得到体现,以弥补宪法缺失。例如,在魏玛宪法中,第一条便宣称主权源自于民。再如,1934年的印度改革委员会认为,“因此出现了两个众所周知的英国观念;好的政府并不是自治政府的可接受性替代品,而唯一能够配得上自治政府这个名字的只能是其部长对民选的立法机构负责任的政府”。又如,我们都熟知一句美国格言的实质性内涵,即“年度选举终结之地,便是暴政肇始之乡”。

为了努力确保政务官和文官们能够对公民负责,民主政府已经把自己广泛地建立在对三个观点的认可之上。第一,公众的主人地位,意指政务官和文官们的工作并不是为了满足公众所需要(needs)意义上的公共利益,而是为了满足公众表达的公众所想要(wants)意义上的公共利益。第二,承认这样一点,即这种主人地位需要一种使之能够表达以及使得它的权威得到行使的制度,尤其是需要选举机构的中心作用。比前两个观点更为重要的是第三个观点,即公众与民选机构的功能,不仅仅是通过告诉政府及其工作人员什么是它所想要的从而展现其主人地位,更是一种能够对后者的施政方针施加影响的权威和权力,一种要求服从秩序的权力。苏联政府声称(当这种声明在国际上似乎是对它有利时)它是一个民主政府;但它的声明只是由两个观点来支持而已:其一,政府是为了人民的利益和他们的生活水平而工作的;其二,允许人民通过大量的制度告知政府他们的意愿。但是,苏联政府从未试图有说服力地去运用第三个也是真正至关重要的观点,这就是,应该通过民治,使得政府违背其自身的意愿而与人民的意愿相一致。这最后的一点独自构成了民主政府中的责任。

民主政府前行在上述路径上,这是因为各个时代的政治与行政史,无论是仁政的还是暴政的,无论是宗教的还是世俗的,都已经毫无疑问地表明:当缺乏外部的惩罚性监督时,权力的滥用行为是迟早要发生的。这种权力的滥用已经从三种方式上大致将自己展现出来了。一是政府及其官员犯了失职之罪<sup>[5]</sup>,也就是说,他们由于懒惰、无知,或者缺乏对他们职责的关注,抑或是受到腐败的影响而没有完成法律或惯例要求他们所必须做的事。二是会存在渎职的现象,在落实某一项职责时,由于无知、玩忽职守和技术上的无能,导致职责的落实伴随着浪费与缺失。三是存在或许可以称为越职的现象,即某些职责的履行超出了法律和惯例所责成和授权的范围。越职可能是源于独裁的性格、自命不凡的官员的虚荣和自负,或源于真诚的、诚挚的、出于公心的狂热。事实上,由孟德斯鸠所发展起来的分权理论,对于行政部门出于公心的狂热所导致的越职行为的关注,和对于行政人员的其他形式的权力滥用行为的关注在程度上是等同的。确实,他那句

名言“美德本身也需要限制”，值得被放到现代所有关于行政责任讨论的中心位置上。在公共行政中，我们必须像谨慎地防范太坏的人那样谨慎地防范太好的人；他们都有可能以他们自己的方式向公众提供公众并不想要的东西。如果我们希望公众想要那些我们认为是更好的东西的话，那么，相比于强迫他们接受我们的过分热情，主张对公众进行引导的理由是更有说服力的。如果某种体制给予“好”人行动上的自由，并且希望能够从他自己所拥有的“好”中获益，那么这种体制必然迟早（由于人无完人）也会将他的错误转嫁到公众的头上。

作为一种痛苦体验和沉痛反思的结果，民主政府逐渐地设计出了应当负责任的行政机关和实施问责制的民选机构。这种体制特别关注行政官员对于立法机关的服从，这种服从最终是通过内阁制中的部长和阁员们而体现出来的，在分权是组织权力的最基本形式的情况下，则是通过政府首脑而体现出来的。而如果行政官员是政党分肥制的获益者，那么，保持服从的需要就显得特别强烈，因为政党分肥者甚至连作为专业能力的支持者、引导者和守护者的专业准备都没有。而就专业人士而言，专业能力则会是现成的。然而，我们所需要的，不是技术能力本身，而是由公众及其授权的代议机构所界定的服务公共福利的技术能力。

立法机关和公众已经认识到了，政府官员就像拥有垄断商品生产或销售的专有控制权的商界寡头一样，控制着国家生活中的整个部门，而不顾受害人的呼吁。在公共行政的行政程序中，谢尔曼反托拉斯法（the Sherman Anti-Trust Act）的原理和实践具有重要的适用性。官员是如此明显地参与了某项对社会的服务的垄断，以至于该服务被政府从潜在的私人垄断者那里接收过来。这种垄断通过一个国家机构得以实施，该机构装备有全部的社会力量，并且不受任何政府自身创造的制度之外的吁求的制约。这意味着听命于一种潜在的、严重的奴役。

怎样以一种或两种方式去总结其严重性呢？人们可以思考在价格、质量和品种上最能满足消费者的竞争工业的优点，在这种情况下，消费者通过购买他所中意的商家的商品或服务，有效地为该商家投赞成票，通过不购买他所不中意的商品将其他商家驱逐出市场。人们也能够注意到，生产商是如何以类似于“服务优先”（service before self）等借口来避开消费者的监督的；同时，关于亚当·斯密（Adam Smith）挖苦那些假装是“为公共利益”而做生意的商人的记忆也被激活。此外，人们可以直接地获得第一手经验，不仅在公共垄断的强制性方面，比如市政电力企业的合同权力，而且在慈善事业的管理方面，例如为学生提供食物和医院管理。恺撒向他的“臣民”做出某种优惠的让步的自负也能够很容易地被注意到。

为了战胜来自于公共垄断的潜在罪恶，民主政府已经建立起大量的控制机制。正是这些控制机制，特别是它们的现代缺陷，似乎使得弗雷德里克教授很苦

恼，他真的要将婴儿连同洗澡水一起泼掉了。他觉得，需要给政府人员的权力留有一些弹性、一些自由裁量权和一些“内审”的空间，同时他也看到，现存的控制（无论是有意地还是因它们自己制度上的缺陷而无意地）实际上为政府人员留有一定的自由的空间。因此，他主张公共政策的制定和执行过程主要地实际上也是首要地应依赖道德责任，进而对政治责任的效能与必要性不屑一顾。他给了我们这样一种印象，即跨过政治责任的死尸，以追逐道德杂耍的炽热光芒。

让我们来回顾一下在民主政府中所施加于政治家和官员的主要控制，以及这些控制的缺陷和对这些缺陷的补救措施。在描述这些缺陷时，我主要是讨论那些引起行政自由裁量权的漏洞以及弗雷德里克教授如此关注的官员的政策制定权。首先，对于官员责任和权力的立法限定也许是不精确的，因为立法者并不十分清楚官员们想要什么。比如，令人质疑的是，T. V. A. 法令<sup>①</sup>中的计划条款是否表明了立法者心中目的的清晰性。立法起草者可能是漫不经心的。或者，法令被简单地误解了因而给官员提供了自由空间。如果将所有这些从条款允许的自由活动空间中产生的行政决定的事项聚积到一起的话，无疑是十分可观的。由于存在这种自由活动的空间，那么就需要有一种或两种措施对其进行补救：一是立法机关和司法机关对官员的持续监督；二是政府人员无处不在的对于公众的责任感。但是，这种补救绝不是弗雷德里克教授所说的那种可能会取悦技术专家或技术官僚的某种立法政策的制度。我想再一次强调服从，因为我仍然信仰卢梭所说的，人民可能是不明智的，但不可能是错误的。当然，确保官员能够持之以恒地回应人民需要的制度设计是法庭，是批评、询问、讨论和真相调查的程序，是立法机构的财政监督，在美国，还包括政府首脑或政府官员的选举及其罢免。

拉斯基（Laski）教授主张，为了克服社会立法解释中存在的司法偏见，最好再在每个法令的开篇加上一个导言，以减少对该法令意图的误解。<sup>[6]</sup>这样一种设计可能会实现使官员服从于立法机关这一目的，但对于立法机关的意图是否能在导言中比在整个法令的细目中得到更好的表达，我持有较大的疑问。

其次，现代立法机关的过重负担以及过时程序的遗产，意味着对立法活动及其行政结果进行十分频繁的审查，并不能对政府官员的心灵进行补救、惩罚，或者通过预期的权力作用于它。但是，这些并不是难以克服的问题，即使看到目前的各种缺陷，我们也没有必要过早地将政治责任抛弃掉。

<sup>①</sup> 1933年美国国会通过了《田纳西流域管理法》，该管理法对田纳西流域水资源的综合开发、治理和区域经济发展起了决定性作用。依据这一法律，成立了联邦政府的特殊机构，即田纳西流域管理局（Tennessee Valley Authority，简称 T. V. A.）。——译者注

第三，议员们可能会对涉及法律和行政等的技术问题缺乏认知，而这一缺陷意味着他们依赖于公共雇员提供这些东西。但是，当前许多国家正式的或非正式的咨询机构的增多，极大地限制了对于官员的立法提议的完全依赖。在此，对咨询机构未来发展的关注点是它发展的路径，绝对不是将我们的命运交给官员，顺便说一句，这些官员自身对于上述咨询机构的指导尚且感激不已。<sup>[7]</sup>

进而言之，立法机关对监督权的行使，比如议会对财政拨款的详尽关注和逐条细化，可能会妨碍行政的运转、灵活性，等等。这一点为弗雷德里克教授所强调；但很奇怪的是，他并没有从这种批评中推论出这样一个结论，即需要一套更为合理的议会程序，而是认为需要有更多的自由裁量权。他甚至走到了令人难以理喻的尽头，认为有某种行动总比没有要好，而不管这种行动到底是怎样的。

简而言之，政治控制上的这些缺陷是能够被弥补的。它们都能得到很好的改善，因此，没有必要沿着弗雷德里克教授明确认可的更大的行政政策制定权的路径走下去。作为一个民主主义者，我愿意相信对这些缺陷的修补正是我们今后的任务。从对立法机关和行政机关关系的分析中得出的合理结论是：不是要给予行政机关领导权，恰恰相反，是要改善立法机关的领导。如果我们的心灵已经准备好要去探险，那么，在承认官员的权力不断增加的前提下，我们将会发现，补救的措施在于提高政党和选举的质量。

即便如此，我还是愿意承认，一个外部机构很难在关注行政的每一个细节的同时而不会将强制和畏惧植入行政之中，而这将有损于行政的开拓性、工作的乐趣、形成建设性意见的能力和日常的灵活性。没有任何外部机构能够这样做；也没有任何我们所知道的外部机构想这样做。但是，因为一定要给予某种自由空间——既由于完全的政治覆盖在技术上是不可能的，也由于明智地认识到许可范围的自由行动有助于形成技术上是好的一种政策，这种政策虽然不是立即就会受到欢迎或者是被需要的，但是很快就可以向公众证明是好的政策——因此，没有必要过分强调政治控制的辅助手段。弗雷德里克教授所赞同的这些辅助手段包括：政府部门组织的公民复决、公共关系机构、为调和“党派过激行为”而向学术界同行的咨询、“教育与宣传功能”、对国会议员信件的行政审查。这些手段完全是无害的。

但是，当弗雷德里克教授倡导行政人员对“科学团体”的责任、抛弃官员匿名制、官员进入政治领域成为政策倡导者和事实教导者以制约“党派过激行为”时，其令人担心的结果便是增强了官员的自负以及一种已经被看成是“新专制主义”的东西。在我看来，《公共政策》上的这篇论文中已经产生了一种理论的畸变，这主要发生在获取公共舆论的机制的价值方面。这些机制本来是立法机构使

用的各种手段中的附属手段，现在这些附属手段被推到了主要位置上。如果立法机关和行政主管在行政事件之后以基于在他们面前的官员的梦想（因此依赖于害怕）而行使外部的、激励的、补救性的和惩罚性的权力是脆弱的，那么，其他的技术手段就能够并且已经被增加上去了。

例如，政治家们通过信件征求公众意愿的表达，行政部门则为抱怨所淹没，尽管偶尔有如我们所期待的表扬。公共关系官员的兴起使得培育公共舆论成为可能，也使得公共舆论不通过议会就可表现出来（但要小心他变成一个兜售者！）。比方说，英国广播公司已经设立了大量的听众理事会并寻求他们的建议——毫无疑问，同时也向他们解释了该公司为什么确实不像公众所想象的那么糟。在中央政府与地方当局之间存在着一种巡视关系。几个月前，信息部开始使用许多原来受雇于市场调查局的员工去抽取公众意见的样本，而这些员工也被认为是“达夫·库珀的打探者”<sup>①</sup>。议员们质疑这些设计的必要性，因为他们认为自己就是公众意见的表达渠道。

所有这些设计都有它们自己的价值，但必须记住它们没有也不能使得和强迫官员去改变他们的行动。尽管有这些设计，官员仍然可能会认为他们所正在做的都是为了公共利益，虽然公众是无知的，认识不到什么才是真正有助于他们的利益的。不过，政府人员对公众的反应知道得越多越好。但我所担忧的是，一旦允许对官员所收集的信息有所怀疑，他就很可能给予他自身怀疑的便利，而当立法机关宣称一个观点时也就宣布了一个命令。以下正是《部长权力委员会报告》的精华——借此，你可能会说，让所有的法律和预言家见鬼去吧。它写道：

如果可以确信，作为一名部长，他的公正无私是与其力量和能力成反比的，那么，将判决的职责加诸一个实践的行政人员身上是不公平的。一位好相处又愤世嫉俗、十分厌恶其职责并怀疑其部委价值的部长，将会比一位全身心投入工作的部长更能够发现，将一种司法理念运用到与该部委的行政工作相关联的纯粹司法问题上是容易的。正是由于这些理由，而不是因为我们对良好信念或者对部长们及其顾问们的思想诚实持有哪怕最轻微的怀疑，我们认为，在部长们对于公共服务的饱满热情常常无意识地使他们产生了偏见的那些事情上，议会在要求部长们承担起做出司法决定这种不受感激的任务时应该非常谨慎。<sup>[8]</sup>

<sup>①</sup> 达夫·库珀（Duff Cooper）是二战时期丘吉尔政府的信息大臣（Minister of Information），他在任期间开展了大规模调查，以获得公众舆论等信息，媒体讥讽这些调查人员为“达夫·库珀的打探者”。——译者注

除了这些安排以外，还应通过各种法律责任的设计使得官员对于立法机关的意志负有责任。这一点不需要详细地勾画，因为在关于行政法的标准著作中，它已经成为许多最近分析和改革提议的主题。我只需要提一下像波特（Port）的《行政法》（*Administrative Law*）、约翰·狄克森（John Dickinson）的《行政正义与法的至上性》（*Administrative Justice and the Supremacy of the Law*）等就足够了。此外，还有常规的部门纪律，它建立在公务员的职业前景与事业、薪酬、退休金以及得到提升、流动、荣誉和奖励的机会上，同时也建立在惩罚、降职之上，在美国，它适用于科层制内部从下到上一直到那些直接地与部长们打交道的官员以及政府首脑，在英国，则适用于科层制内部从下到上一直到高级文官和部长们等所有官员。

即使所有这些机制及其赖以发挥作用的奖励、惩罚与激励能够最大限度地取得成效，这些控制手段与那些将给公众带来最大满意感的官员的行动之间，仍然存在着一条鸿沟。我们应尽可能地将这条鸿沟降到最窄的程度。当我们的权力走进死胡同时，我们有义务通过两条路走出来：对官员进行教育；通过官员的职业组织的影响。

就教育来说——它应该成为对政府人员岗前培训的一部分，也应该在其任职之后继续以各种方式存在<sup>[9]</sup>——除了技术卓越这一目的之外，它还应定位于使官员认识到他对于议会的责任是具有根本性的意义的，也应使他认识到，如果不将这一点作为基本的行为准则，他将容易犯各种错误。他应该认识到这种信念中的危险性，这种信念就是：在代议机构所公布的或可明确推断的意图之外，他还有为公众的好处而行动的使命。所有神志清醒的人都不会否认专家们提出的有说服力的建议的重要性；但是，承认这些建议的价值并不等同于仅仅因为存在某种独立性就走上一条不断增加行政独立性的道路，尽管这种独立性不是最佳的，但仍然是很不错的。

此外，我自己对英国地方与中央政府的行政官员的职业组织这一领域的研究已经告诉我他们为了公众的好处而行使的权力可以有多么大。<sup>[10]</sup>除了在其职业操作中使得成员达到标准和跟上时代之外，他们的确还体现了我们前面所说的第二重含义上的责任感，比如致力于达到某个职业的最高标准，或者为社区中的某类特定的人群奉献——例如电力消费者、燃油车或电车的乘客、公共澡堂的常客、个人所得税的纳税人。他们形成并发展了这种责任感，这种责任感是有价值的。但即使这样，我们仍然必须首先要求并且严格地要求公共官员的服从。没有这种要求，我们就会慢慢地滑入到一个新版的“无代表，但征税”情形中去。这将导致发展出一种职业精神或法人精神，而最初因新鲜而有益的身体就变成了卢梭和霍布斯所说的“国家内脏上的蠕虫”。我们将屈从于那些几乎总是在短期内成为公共福利之损害者的东西——生产者对产品、服务和商品的控制，尽管消费者并

不想要这些令人质疑的服务或商品，并强烈地想要其他东西，但生产者认为它们对消费者是有好处的，因此应该以牺牲消费者为代价而进行生产。

## 二

在我们所参阅的载于《公共政策》的那篇文章中，弗雷德里克教授采取了一个与我自己迄今所表明的观点完全不同的立场，尽管我们所引用的事实基本上是相同的。在对他的论文展开详尽批评之前，有必要从总体上阐明他的立场。他主张：(a) 官员的责任，这在我们今天看来是非常重要的，不是政治责任而是道德责任；(b) 行政和政策制定的质量，几乎完全依赖于（并且合法地依赖于）官员对其职业标准的责任感及其对公众的职责感，以及他们对其特殊工作或所工作部门的技术基础的坚守；(c) 公众和议会并不足以很好地理解政策议题，从而不能就政策上给官员以某种有利于社会的命令；(d) 事实上，对于行政官员的政策制定，立法机关和公众已经被迫允许或主动地给出了越来越大的空间；(e) 对于指导官员和通过选民与立法机关来获得公共舆论现状的信息这些办法来说，有一些令人满意的替代方法，像行政运作下的公民投票、公关活动等形式；因此，(f) 政治责任，即官员对立法机关和公众的责任，就被看成并应当被看成只是民主政府机制中的一个次要方面，不仅如此，事实上，官员还可以恰当地向公众陈述和主张某些政策，以抵制民选的立法机关的成员们所倡导的政策。

让我们从弗雷德里克教授对古德诺的《政治与行政》所做的一段评论开始批判性的讨论。作为对十分陌生的领地的一个开创性探索，古德诺教授 1900 年的著作对政治与行政做了如下区分：“在所有的政府体系中，都存在着两种基本的或主要的政府功能，即国家意志的表达和国家意志的执行。在所有的国家中也存在着分立的组织，每一个分立的组织都主要是忙于履行这两种功能中的一种。”弗雷德里克教授将这种功能差异上的“近乎绝对的区分”归罪于古德诺。事实上，古德诺说的是“主要是忙于履行这两种功能中的一种”，就广义的区分来说，古德诺的这种说法是值得相信的。

在本文作者看来，这种区分是这样的。我们用政府的“政治的”维度，来意指其关注于获得人民的意志和获得人民主权的那一部分。在民主国家和专制国家，这一过程是以不同的方式被实施的。强制和说服的元素在数量和种类上是有差异的，选民、政党、议会和内阁成员们的地位也是不同的。这一过程的终点是法律；在原初的法律基础上，批准行政法规（以积极的方式签署或靠拖延时间来

拒绝），对法律的适用加以控制。政府过程的这一政治维度的显著标志是：其机构在政策制定与执行上的权威是完全自由的。当成文宪法和司法审查缺位时，这些政治上的机构仅仅受缚于选举过程所产生的希望或担忧。行政维度又是怎样的呢？行政是从立法机关认为它应该开始的地方开始的。它从行政管理者开始工作的地方开始，而这个起始点是由立法机关决定的。行政包括规则和政策的制定，这看起来似乎是立法的或政治的活动。但其本质在于：不管是经选举产生的还是经任命产生的（在现代政府中更多的是后者）行政管理者，都不能自行决定政策的范围或目标。他拥有权力，但这种权力是一种受限的、派生的权力。

因此，在一般的政府过程中，有一些关注于政策制定和执行的机构，而在政策制定上，自由裁量权的自由度正在下降和缩小。当选民与立法机关相遇时，这种裁量权的范围是最大的；然后，顺着行政科层体系自上而下地有所削减，到邮差、钟点工和低级操作层那儿时，自由裁量权几乎为零。在一些政治体系中，这些功能几乎完全融合在一起，比如雅典民主政治的某些阶段。但是，现代国家不得不在某个便利的点上对它们加以不同程度的区分，前者是后者的权威（authority）和主人（master）。

弗雷德里克教授将古德诺的（我所能想起的所有其他权威人士也持有此观点）这种区分称为对理论家与实践者的“误导”以及“迷信”与“陈词滥调”。那么，我们还应对错误的东西进行崇拜吗？他将古德诺的区分极其奇怪地解释为所谓的“绝对的对立体”。他这样说道：

它被建筑于一个关于国家意志的理念之上，这个理念如果不是深奥的话，也是形而上学的。这个新黑格尔主义（和法西斯主义）的观念纯粹是思辨的。即使当“国家”这个概念被保留时——我个人看不出有什么好的理由来保留它——国家是有意志的，这一理念立即使人陷入关于群体人格或某种类似物的困境中（p. 6）。<sup>[11]</sup>

这个解释当然是毫无道理的。稍后，弗雷德里克教授勉强承认：“政治与行政在（政策的）制定与执行中扮演了一个连续的角色，尽管可能在政策的制定中政治的意味多一些，在执行中行政的意味多一些。”“多一些”这个词是一种有趣的轻描淡写。但这种轻描淡写不是有意的；它是如下论点的一部分，这个论点就是：由于在政策提议和后期的政策执行中拥有解释的自由空间，现代官员制定的政策的数量是非常大的。但这仅仅是在“制定”和“政策”这两个词上的文字游戏。什么重要“政策”是由联邦官员“制定”（make）的呢？联邦官员除了提议之外，还有更多的权力吗？当然，我们希望那些由公众支付薪酬的官员能够思考

问题并提出解决方案，从而把他们的工作做好。但这毫无新意，通过对“制定”一词加以误用进而立法，并只有通过这种歪曲，弗雷德里克教授的如下主张才能从根本上登上台面——对作为国家真正的政策制定主体的立法机关的行政责任，在现代情形下，是不可能的，也是没必要的。

随后，弗雷德里克教授重申了他早先的一个论断：“建立在立法机构或政府首脑的选举之上的政治责任，未能成功地渗透进一个高度技术化的、分化的政府服务中去，它并不比一个好心的君主的宗教责任更成功。”他接着说，“一名从不列颠来的被激怒的评论者（似乎是在说我）大声嚷嚷说，如果我认为上述观点是适用于英国的话，那么，我就犯了一个‘简单的错误’”。是的！在英国，下议院的权力渗透于公共事务中，直至渗透到地方官员中，并使行政对作为选民之主要代表的下议院负责，这是最有效的，是真的，它的确是真的，是不容否定的。它也不能与“好心的君主的宗教责任”在精致性或恒定性上做比较，后者似乎是弗雷德里克教授所热衷的事物，因为他承诺用历史来为其辩护，尽管他并没有这样做。但是，它在都铎王朝、斯图亚特王朝和汉诺威王朝仍然是有效的吗？如果是，那么，为什么英国历史是一场长期的、为了议会至上并将王权限制到一个高贵而无实权的象征的坚决斗争呢？

在其载于《公共政策》的论文中，弗雷德里克教授以对慕尼黑协定的某些评论作为开端，其意图大概是为了表明，行政对议会的责任是无效的。他提出了这样一个证据，即“虔诚的神话制造者”无权接受如下宣称，即内阁对下议院信任的形式上的依赖，有效地确保了官员（不管是高层的还是基层的）的公共事务行为是负责任的（稍后，他又回到这一例证）。事实上，这个例子恰好证明了与弗雷德里克教授的意图相反的观点。慕尼黑协定仅仅是过好地执行了议会的意志。时任下议院议员、现任信息部副部长的哈路德·尼柯尔逊（Harold Nicolson）先生，谴责议会接受慕尼黑邀请及和平协定是一种歇斯底里的行为，而不惜有损其事业。其后，随着结果为人所共知，议会和民众感觉政府犯了错误——但他们也是完全牵涉其中的。这种感情上的剧变致使政府在议会的压力下放弃了绥靖政策，而开始推进国民防御备战和重整军备。

弗雷德里克教授认为，“即使是在最好的安排下，行政活动的大量不负责任的行为也是难以避免的”。接着他十分乐观地说（p. 4）：“通常，我们想当然地认为，只要我们能够使政府不做错事，那么它就是一个负责任的政府了。更为重要的是：确保各种有效的行为。”各种行为！这无疑正好是一种促使行政官员头脑发热的学说。虽然我不想用反证法来争辩，但是，只要这样的表述被严肃地对待，就一定能激励公共雇员们去采取行动，而这些行动很快就会激起对官僚制的

怨声！以及对新的专制主义的怨声！不久以后，弗雷德里克本人也调低了他的叱责，但并没有抛弃它。

弗雷德里克教授不知何故地坚信，“议会责任在很大程度上是不起作用的，并确实是无效的”(p. 10)。他指的是行政人员制定政策的权力还是内阁的行为呢？其批评似乎适用于内阁，而不适用于他文章的主题，即官员的责任，因为，在引证慕尼黑协定和“最近的几年”时，他关注的似乎主要是一项外交政策，这是一项他本人并不赞成的政策，但他所谓的“无效的”议会中的大多数人却努力赞成它。然后，他就宣称这一证明的好处，我想，是不是说英国的公共服务已失去控制了呢？

关于这一点有两份报告，现概要如下：在外交政策的问题上，正如或许发生的那样（我和弗雷德里克教授在此没有区别），政府被误导了，但是，它得到了议会大多数的稳定的支持，我猜想，应该是得到了这个国家的很大的支持。至于对行政的控制，弗雷德里克教授是否听说过议会在下面这些方面的行动：1934年的《失业管制法》、邮局的改革、B. B. C 章程的改革、特殊领域、国民防御方案的准备、在国防合作部长任命方面的局部性成功、推翻塞缪尔·霍尔（Samuel Hoare）爵士、加速武器生产？还有战争期间的一些故事：在议会的压力之下，某些部长比如信息部部长的职务被成功地解除了；更合理地使用权力以拘留难民；以及议会对政府签约方法的控制、对文官任命的控制、对内政大臣提出的国防管制的控制、对经济和财政的政策与管理的控制，最后，对张伯伦政府的控制？我列举的仅仅是议会在控制上取得的令人瞩目的成绩：(a) 从总体上对政府加以控制，(b) 在它们被议会“制定”成政策之前，对政府官员及其在议会的领袖的建议加以控制。

该文这一部分的结尾写道：“诚然，许多评论者详尽地思考了在英国和其他地方所发生的频繁的不负责任的公共事务行为。”这当然是真的；这些评论家的确这样做了；并且，他们也是对的。但那并不意味着这样的例子有很多，或者都是重要的且长久持续的。没有人会宣称某种制度是完美的。你不能通过表明现存的政治安排有一些缺陷来证明你的热情是有价值的。确切地说，政治科学是对各种备选结果的不完美性做出比较性的权衡。即便如此，这也难以引导作者得出像红线一样贯穿于整个叙述之中的结论：如果政治责任是不完美的，就应把它抛弃并赞成根植于行政官员内心的责任感：“责任感，被同伴认可的欲望，将自己个人的判断看做理所当然的意向”(p. 8)，弗雷德里克教授在引证这一点时，带有明显的赞同，但它来源于一个并不可靠的证据，即一位瑞士官员的口头表达。如果没有联邦议会的存在，弗雷德里克教授会在多长时间里认为：瑞士的公共事务

与人民的心情是保持一致的，是对公民的需求保持回应性的？

随后，弗雷德里克教授转向了荷沃特（Hewart）爵士在其著作《新专制》（*The New Despotism*）中所总结的反抗公共服务的情绪。哎，就为了作者的论点！《部长权力委员会报告》一书确定无疑地表明了我们的公共服务是非常有用的，它同时也表明，我们的公共服务只是在某些方面是有用的，并且只是在那些并不重要的、非深层次的方面，其成员才逃避了控制。他似乎对议会中的多数人所有的权力持有异议，因为这种权力能够控制行政官员的规则制定权，尽管这种制定权要得到议会中的某个委员会的批准（p. 12）。问题在哪里呢？即使已经成立了专门审查委员会，为什么议会中多数人的意见还不应该占上风呢？多数人又有什么问题呢？至于“亨利八世条款”（即法令赋予领导各部门的大臣们以“扫清麻烦”的权力，这些麻烦阻碍了法律的实施），这听起来是很可怕的；但是，看看威利斯（Willis）先生的大作《政府部门的立法权》（*Legislative Powers of Government Departments*），你就知道它用起来有多琐碎。<sup>[12]</sup>最近，色塞·卡尔（Cecil Carr）爵士表明，这些争吵真的没有什么内容。<sup>[13]</sup>如果依据这些作者和委员会的著名成员们的看法，那么，说部长权力委员会“低调处理那些真正的麻烦”岂不是有些大胆？

弗雷德里克教授尽力不让这种反思去纠正他最初对“责任”的误解，为此，他发现自己被迫采取了一种相当不民主的政府观念，并对大众的意志不屑一顾。我有一阵子并不认为他真的是反民主的，但他的论证思路迫使他阐明了一些观点，而这些观点将会让我们产生这种怀疑。其概念的错误导致了结论的错误；而结论的错误又恰好会被官员（他们不受政治责任支配的原则和制度的约束）当成一个为其不负责任的行为辩护的论点：他们自己是自负的，对大众意志是轻蔑的。因此可以这样说（p. 12）：

关于人民意志的虔诚的方案都是非常好的，但一旦遇到那些与社会失调有关的问题，大众意志就几乎没什么内容了，只剩下对消除这类失调问题的渴望。任何不能满足这一点的解决方案，或者导致新的、可能更严重失调的解决方案都是糟糕的。如果能够表明，一个政策没有适当地考虑涉及的技术问题的人类知识的现存总量，那么我们有权称其为不负责任的；如果能够表明，一种政策没有适当地考虑到社群特别是占主导地位的大多数人的现有偏好，我们同样有权称之为不负责任的。

对这个争论的回答是这样的。可以证明的是，人民的意志是有内容的，不仅包括他们所渴望的东西，也包括如何补救这些失调问题，并且他们的某些想法是

非常睿智的。大众意志或许是不可以被教授的，然而公众自身的经验教会了他们一些东西，各种各样的媒体也会教会他们更多的东西，而政党及社群中受过更多教育的成员们扮演了相当重要的角色。“人民”是由各种各样的有智之士和才识不一的人组成的，而不是由尚未分化的无知之人或空心之人组成的。也存在着由选举产生的立法机构，政党在其中扮演着重要角色；他们并非都是如此沉默的。他们的睿智不能被忽视或被嘲弄。其次，一项建立在对技术知识的不全面的或错误的理解基础上的政策，并不是一项不负责任的政策，因为这样使用“不负责任”一词，通过用“不全面的”、“错误的”或“不明智的”等词来代替它自身，实际上是歪曲了它。诚然，最明智的说法是，在立法机关或部门主管为其所确立的责任和政策范围内，官员可以使用那些被完全掌握的知识；不然的话，这看起来好像是在呼吁给官员一个独立的地位。将对“社群”（community）的责任看成是“恰当地考虑人类知识的现存总量，等等”的一个附属物也是不明智的。此外，顺便说一句，这种状态似乎又再次在“社群”一词中出现了。

“因此”，弗雷德里克教授接着说，“负责任的行政管理者要对如下两种主导性因素负责：技术知识和公众情感。如果一个政策违背了其中任何一个标准，或者未能做到使这些标准明确化（尽管这些标准具有绝对的必要性），那么，就很可能使负责该项政策的官员容易因不负责任的行为而受到指控”。但是，确实地，除非对其他的某个他人负有义务，否则就不会有责任产生；没有人会对作为人与科学之关系的责任问题感兴趣。但是，因为它牵涉到一个职责的问题——职责的问题是一个人与人之间关系的问题，而不是一个单个人的问题。这种在人与人之间关系和外在地制约的职责这一意义上形成的责任，就是公共行政主要考虑的对象；它包含了但不仅仅是代表了那种对个人的职业技术标准的责任。如果社群不出命令，那么，就没有对任何类型的技术知识的诉求；不管对技术知识的掌握和对应用这种知识的渴望是多么地重要，如果它不是在一个直接的或隐含的义务之下运作的，那么它就必须被宣布是不负责任的。许多窃贼就是由于其高超的技术而受到憎恨的。

这是他的文章的另一个结果，我敢肯定，如果弗雷德里克教授发掘其含义的话，那么他是不会喜欢这个结果的。他宣称：“试图应用科学‘标准’的行政官员不得不以一套有点理性化的、预置的假设作为话语体系来说明他们的行动。任何背离了这些假设的人都将受到他们的被称为‘科学团体’的同行们的彻底审查。”“必须对他们的行为作出说明”，这句话的力量何在？它确切地是对何人？通过何种强制手段？这句话是否仅仅意味着：根据他研究的人们或者是那些职业领袖的著名的或可能是公开的观点，官员获得了一种摆脱疑惧的模糊的、脆弱的

手段？假如，他轻视他们对知识的掌握，蔑视他们的判断——他是否因此是不负责任的呢？假如，他们是保守的，而他是少数的进步的实践者之一，又会怎样呢？什么时候他是负责任的，什么时候他又是不负责任的呢？什么时候他跟着前人走，或者他与先行者并驾齐驱，甚至可能引领先行者呢？

这个问题直接地把我们带进了医生、工程师、会计、律师和其他的同行职业组织、“科学团体”、协会、行会的历史中去。即使这些团体完全是按照弗雷德里克教授的意愿组织起来的，那么，普通人相信谁才能获得一个较好的协定呢？是相信伟大的整骨医生赫伯特·巴克（Herbert Barker）先生（最初是用 Mr.，后来用 Sir 这个词以示大众的尊敬之情），还是相信那个禁止他从医的英国医学会的长者们呢？是相信威士特（Whistler）、查尔斯·瑞克特（Charles Ricketts），还是相信皇家学院呢？是相信爱泼斯坦（Epstein），还是相信雕塑家协会所支持的石匠呢？我坚信我的如下想法是没有错的：在美国历史上也存在着类似的事例，弗雷德里克教授或许比我更能提供这方面的例子。在我们面前就有这样一个例子，哥伦比亚特区的地方法院关于美国医学会反对医学从业者的动议的判决，后者之所以被开除是因为他们参加了一个小群体的临床诊断。哪一个才是评判标准：是小群体主义者呢，还是反小群体主义者？

我并不否认这些行业协会的全部价值；我对其中的一些组织持肯定和赞赏的态度。然而，即使按照我在这里所反对的理论的角度来进行评估，对于使得人们能够跟上社会进步的政府设计这一长远视角来说，它们也只能被看成是折断的苇草，它们是技术决定性的，难以满足民众、消费者所期望的那种进步。高斯教授被引证用来支持“责任是职业的”这一主张，但是，高斯教授决不会像引用他的弗雷德里克教授认为的那样对之如此狂热，因为他说：“公务员对于其职业标准的责任可以得到正式的认可，只要这些标准是为公共利益而制定的。”我用黑体突出了其附加条件，我相信，对高斯教授的观点来说，这才是本质的。谁将界定公共利益——谁能界定公共利益？我相信，唯有公众或其代表。

弗雷德里克教授似乎如此地着迷于现代技术以及现代技术知识在政策制定过程中所发挥的重要作用，以至于他似乎忘记了这个问题有多陈旧，岁月已经就他提出的问题给出了答案。他是否想过，三百年前或三千年前，是没有“技术需要”这个问题的，也没有这样一种关系（即那些提供技术和服务的人，与作为这些技术和服务的消费者的公民的关系）问题的。政府拥有军舰、武器、下水道、澡堂、道路和灌溉设备，甚至还要管理矿产和森林，要规范国内交易和外贸。数百年来，公众与宗教真理及教会程序之间的关系——从良好的生活的角度看，这

是一项非常重要的技术——是政治责任史上最关键的问题之一。数百年来，被弗雷德里克教授称为“满足我们迫切的技术需求的创造性解决方案”，都是由各种各样的专家提供的，而人们的结论是：他们需要的是伸手可及的专家，而不是高高在上的专家。所有的重要问题都通过“创新”一词的插入而被回避了。如果自然规律没有在行政的各个特定环节中得到理解和遵循，那么，自然将会进行报复，这对我们来说不是什么新闻。事实确实如此。但是，和那个与“技术的”利益相关联的自然概念相比，有一个更宽泛的自然概念；即同样也存在着作为政治动物的人的本性。从人类的千年行政史看，我们相信，人类的本性与物理本性一样，都在某个地方遭到了挫败，在这个地方，理论上和实践上对责任这一术语的模糊解释，对公共责任的首要性提出了挑战。

同样不新鲜的是，政治责任（在其 24 页的文章中有一段“罕见的绿洲”，弗雷德里克教授承认了其重要性）本身就是这样发挥作用的，即官员会预期大众控制的审批机关（即议会，译者附注）将会采取的行动，进而改变自己的想法。在致力于诋毁英国政治责任体制时，弗雷德里克教授在很大程度上曲解了下议院的质询功能。它们的主要功能不是把公众对政策的反应告诉部长们，而是约束行政部门。部长们通过其他的途径已然知晓情况。质询是一种力量。必须问得那些为部长们准备信息的行政官员出一身冷汗，一直问到议会满意为止。

嗯！这才接近于一种理想工具，它使用预期的权力来影响官员的想法，进而影响他对社群的责任感，这将间接地意味着一种对其所运用的专业知识的责任。我这样讲时，并不是很自信，因为这篇文章似乎对英国的经历有些严格。我也不崇拜正在使用的每一项议会技术。这些技术应该得到提高；但不应遭到轻蔑的拒绝。

弗雷德里克教授偶尔也承认政治责任的根本性，但肯定地和不可避免地很快就故态复萌。因此，他说（pp. 19, 20）：“行政管理者与公众不断地直接接触，与此相关的全部活动及其问题都表明，我们的行政责任概念正在经历深刻的变化。重点在变化中；不是要从属于专断的意志，我们要求对共同感知到的所需和所想作出回应。”谁的意志是专断的意志？是普选产生的议会的意志吗？此时我们要谨慎些，以免把我们的财富完全毁坏了，因为它还不是最纯的纯金。

现在，我想来谈最后一个问题，即行政责任与职务匿名原则的关系，在这个问题上，我想会与弗雷德里克教授有不同的看法。

弗雷德里克教授认为：

技术责任，正如我们所表明的那样，将在我们的时代发挥更加重要的作

用，但是，必须予以严肃质疑的是，如果不给予那些需要他们负责的官员相当大的自由，也不让他们有机会在面对外在的批评时表达他们的观点，那么，技术责任是否能够获得有效的保障？这个问题是一个非常复杂的问题。各种意见差异很大。人们试图通过做出简单的区别来回避这些困难，例如主张官员可以讨论事实而不是政策，以此来避免面对这些困难。或许可以令人信服地反对这样的观点，即事实和政策是不能被分开的（p. 22）。

对这一论断的反驳首先在于：将事实和政策加以十分明晰的区分，至少在某些情况下是可能的。比如，正在寻求解决农村供水问题的政策方案的政府或代议机构，就可能希望从行政官员那里获得一份关于现状的描述，例如国家水资源总量、农村各个周边地区的供水量和供水来源、每千加仑供水的成本，以及最邻近的非本区域内的供应点是否需要泵站，或者，能否通过管道把水输送过来，用泵抽水和在各个不同地区进行水分配的成本如何，等等。一旦这些事实摆在议会面前，它将如何处理，这就是个政策问题。为了小心地保护他自己及其同事的利益，以及谨慎地面对各种针对官僚制和专制的不断且急切的抱怨，一个明智的公务员是不会对此提出某个政策的。同样地，他根本不会利用公众的支持来激怒他的政治主管，或者与支持某一目的性很强的政策的改革团体合谋。他宁愿向他的政治主管说明存在哪些备选项以及各自的优缺点如何，进而将自身限制在坦诚的私人意见的范围内，或者在政治体制需要的情况下，如果议会委员会提出要求，会向其提供类似的意见。

然而，这并不是全部。如果弗雷德里克教授真的相信事实与政策是不可能区分开来的，那就更不用说公务员应该保护好他的职务匿名的问题了，否则就将使他自己及其同事遭受党派性的蔑视。弗雷德里克教授似乎真的想打一场“一切人反对一切人”（all against all）的战争。他似乎赞成这个事实：六名记者进入一个联邦部门中，尽管这个部门的领导规定他所有的下属都不得接受采访，但这些记者打破了这一规定，并且采访到六个不同的故事。这是否是促进行政官员对其领导负责任的方法呢？是对技术标准负责任的方法，还是对“科学团体”负责任的办法？弗雷德里克教授同意新闻界的这种冒失吗？他是否调查过这种冒失在过去的日子里曾导致 T. V. A. 失去了怎样的声望、士气和行政效率呢？我也没办法平静地看待如下建议的重要后果：“在极其重要的事情上，永业公务员的见解就代表一般公众，这种见解常常会为党派的过激行为提供一种值得称道的制约。这种观点不应仅仅为政府所使用，也应为立法机关和公众所使用。”（p. 23）

这种学说必然会使官员站在政党的对立面，并且使他们成为“普通公众”（我认为，弗雷德里克教授的论文早就对他们置之不理了）与立法机关之间冲突的工具。我想，弗雷德里克教授也会把官员摆到政府首脑的对立面，因为政府首脑是由公众选举产生的，并且在他四年的任期里，只要他高兴，就可以发表很多“党派性过激言论”。我们不清楚弗雷德里克教授是否有这样一种想法，即公务员应该追求道德责任，直到戴上荆棘之冠；我们也不清楚，是否一旦公务员卷入政党、公众和立法机关的斗争，他就必须辞职。事实上，他一定会被立法机关或政府首脑踢走，而这也是他所应得的。因为民主受到了粗暴的对待，它有理由去憎恨那些被任命为其仆人但却摆出主人的地位和架子的人。

### 三

我认为，我们在前面对弗雷德里克教授刊载于《公共政策》的论文中阐述的行政责任观所做的批判性分析表明，无论是在其主旨上，还是在其大多数特定的、次要的相关观点上，弗雷德里克教授都是站不住脚的。这个分析表明如下这些命题是令人信服的、合理的，它们都与弗雷德里克教授的主张相对立。

政府官员的政治责任从未像今天这样成为一件如此重要的必需品。道德责任或许可以通过与政治责任的严格性和有效性成正比的关系而发挥作用，但是，如果政治责任没有得到有力的实施，它就会陷入各种曲解之中。职业标准、对公众的职责和对技术效率的追求都是良好的行政运作的要素，但它们只是良好政策的一个组成部分，而不是持续的激发因子，它们需要公众和政治的监督与指导。

公众和议会是足够睿智的，他们能够指导政策——他们不仅知道鞋子把哪里挤痛了，而且对鞋家族的鞋楦和皮革都有着精明的看法：在那些他们缺少技术知识的地方，他们的官员就会被派去向他们提供这些知识，以供他们参考并为其提供指导，而不是由官员主导一切；只有在这些限制下，赋予行政自由才是说得通的。

确保官员与公众和立法机关更紧密合作的各种现代机制，只不过是通过实施公众的主权控制来对官员进行约束的政治控制的辅助之物，它们不能取代政治控制。因此，对于那些致力于在政府官员与公众之间建立良好关系的人们来说，政治责任应是主要关注的问题，而道德责任则是次要的和辅助性的，尽管它也是一个有价值的概念与制度形式。

## &gt;&gt; 注释 &lt;&lt;

[1] "Responsible Government Service under the American Constitution", in Friedrich and others, *Problems of the American Public Service*, McGraw-Hill, 1935.

[2] 51 *Political Science Quarterly* 582, 1936.

[3] Cf. Finer, "Personnel of Public Corporations", in *The British Civil Servant* (Allen and Unwin, 1937).

[4] Cf. Finer, "British Cabinet and Commons in War Time", 56 *Political Science Quarterly*, (September, 1941)。译者附注：约翰·安德森爵士是二战期间英国内政大臣，他领导了抵抗德国飞机轰炸的防空准备工作。

[5] 我只是在一般意义上使用“失职”和“渎职”等词，而并非法律意义上使用——这是方便之举。

[6] Committee on Ministers' Powers, *Report*, 1932, Addendum.

[7] Cf. R. V. Vernon and N. Mansergh, *Advisory Bodise*, Allen and Unwin, 1941.

[8] p. 78, p. 79. The italics are mine.

[9] Cf. Finer, *The British Civil Service* (The Fabian Society, and Allen and Unwin, 1937), pp. 243 et seq.

[10] Cf. *Municipal Trading*, Allen and Unwin, 1941, especially the last two chapters, for a development of this point.

[11] Page references are to *Public Policy*, 1940.

[12] Cf. also Finer, *British Civil Service*, pp. 217-230.

[13] *Concerning English Administrative Law*, Columbia University Press, 1941.

## 争论二

# 达尔与西蒙之争



# 公共行政科学：三个问题<sup>\*</sup>

罗伯特·达尔

创建一门公共行政科学的努力，常常导致许多普遍法则的生成，更常见的是，导致这样一种主张：在公共行政学中，形成这样一些普遍法则是可能的。<sup>[1]</sup>在试图使公共行政科学自然科学化的努力中，这些法则或假定的法则排除掉了规范价值，并与一种难以救治的个体心灵导致的扭曲没有关联，且被假定为不受文化环境的影响。这通常意味着“公共行政原则”有一种普遍的有效性，它不仅独立于道德和政治的目的，而且通常是超然于不服从者的个体人格之上的，也独立于社会与文化的环境。

上述主张中最著名的当数威洛比（W. F. Willoughby）的表述。虽然他拒绝对行政是否被称为一门科学表明自己的态度，但他还是主张：“在行政中，存在着某些基本的原则，这些原则具有普适性，就像那些表征任何科学的原则一样……”<sup>[2]</sup>一个更新的并显然具有同等影响的观点来自于厄威克（Lyndall Urwick），他认为：“就像存在着某些支配着桥梁建造的工程原则一样，存在着某些支配着出于各种目的的人际交往的原则。”<sup>[3]</sup>

其他人只是主张，有可能发现一些适用范围广泛、但不必然具有普遍有效性的原则。<sup>[4]</sup>诚然，作为一个抽象的论断，它对作为一门学科的公共行政学的角色

\* 原文出处：Robert A. Dahl, “The Science of Public Administration: Three Problems”, *Public Administration Review*, Vol. 7, No. 1, 1947, pp. 1–11.

本文在翻译过程中，参阅了彭和平、竹立家等编译的《国外公共行政理论精选》（中央党校出版社，1997）中的《公共行政科学：三个问题》一文，特此说明并表示感谢。

做了更为适度的评论，因而不容易引起争议。然而，即使要发现这些有限的原则，也要受到诸如价值、个体人格和社会框架这三个基本问题的困扰。

## 公共行政和规范价值

构造一门公共行政科学的第一个困难在于：人们往往不能将规范性考虑从公共行政的问题中排除出去。科学本身是不关心规范价值的发现或阐明的；事实上，人们通常（如果说是非常普遍的话）认可的一个观点是，科学不能证实道德价值，它不能在“是”与“应当”的巨大鸿沟之间架设桥梁。只要自然主义的谬误仍是哲学家的一个绊脚石，它就一定同样会阻碍社会科学家的进步。

如果把道德价值私下地偷运进社会科学的做法变为公开的、诚实的活动，就会获益匪浅。公共行政学的作者们常常以为他们可以舒适地避开价值冲突的风暴；然而，当他们宣称自己最不关心目的之时，他们通常是最关心目的。效率学说就是一个恰当的例子；作为行政的一个主导目标，它像一根隐约可见的丝线贯穿于公共行政文献的锦缎中。哈维·沃克（Harvey Walker）说：“行政的目标，是花费最少的社会资源，获得由法律规定的最大效益。”<sup>[5]</sup>“社会资源”一词非常模糊，几乎允许任意解释，但它表明所涉及的一般概念是最大限度地增加“产出”及最小限度地降低“成本”。类似地，州政府行政重组所承诺的诸多好处，被假设为有计划地改进“运作效率”的结果。然而，正如查尔斯·海尼曼（Charles Hyneman）所敏锐地观察到的那样，在一个民主社会中，除了简单的运作效率外，还有其他的标准。<sup>[6]</sup>

卢瑟·古利克（Luther Gulick）承认，效率目标是受制于其他价值的：

在行政科学中，不论是公共的还是私人的，基本的“善”在于效率。行政科学的基本目标是花费最少的人力和物力完成正在进行的工作。因此，效率是行政价值尺度上的最高原则。不管我们是在科学的意义上还是在大众的意义上使用这一术语，它都使行政与政治价值尺度的某些元素发生了明显的冲突。但是，公共行政学和政治学都是政治科学的分支，因此，我们最终被迫根据政治价值尺度和社会秩序调节纯粹的效率概念。<sup>[7]</sup>

然而，他得出结论说：“对效率的这些干扰根本不能取消作为基本价值的效率，正是在效率价值之上，行政科学才得以建立。这些干扰可能会限制它并使其复杂化，但不能改变行政中的这个唯一的最终的价值检验标准。”<sup>[8]</sup>

当古利克说，由最高的政治价值引起的“对效率的这些干扰”可以“限制”并“使其复杂化”，但不会“改变”这个作为行政之目标的效率的“唯一的最终的标准”，他这样说意味着什么是很不清楚的。按照古利克的主张，效率是否不仅是私人行政的最高目标，而且也是公共行政的最高目标？如果是这样的话，人们怎么能像古利克一样，说：“存在着……像市民委员会和小型地方政府这样的效率非常低的安排，它们又可能是民主政体中必不可少的教育手段？”如果效率根本不是行政价值的唯一的最高标准——即是说，如果在效率和“民主教义”（用古利克的话说）之间发生冲突且后者必然取胜——为什么要这样说？民主的教义必然取胜是由于在其背后有比效率的教义更大的政治力量和社会力量吗？或者是由于在某种意义上说它有更大的价值？民主教义分为两个部分：一个是对全局有重要意义，在和效率的任何冲突中都应当取胜的部分；另一个是实质上是次要的、不相关的、甚或错误地侵入到民主的假设中的部分。行政人员和公共行政学的研究者如何在这两个部分之间进行区分呢？什么是效率？用某种价值尺度来衡量，贝尔森（Belsen）和达豪（Dachau）都是“有效率的”。总之，效率为什么是最终的检验标准呢？人们是按照什么样的价值尺度和什么人的价值尺度将效率放在最令人敬仰的地位上的？对效率的崇拜本身是否是某种价值判断的特殊表述？它是否产生于某种以手段和目的之间的明显区分为基础的思维模式和道德假设？

作为一门学科和一门潜在科学的公共行政学，其基本问题比纯粹的行政问题要宽泛得多。与私人行政相比，公共行政研究必定有着更广泛的关注，这就不可避免地使公共行政问题陷入道德考虑的困境中。因此，如果没有采用某种不言而喻的规范性的假定，在政府雇员罢工权利这种纠缠不清的问题方面，几乎无法做出回答。只有在人们没有提出有关“权利”的问题时，实际的回答才能令人满意。仅仅想通过列举法律规范来解决权利问题，并不能解决整个问题。可以承认，在这个对政府工作人员非常重要的问题上，必须到别的地方而不是和公共行政的研究者一起寻求答案。而且，如果一个人寄希望于通过合法权利来解决问题，那么要想在一个单独的“公共行政科学”范围内，将法国、英国、美国等国的各种关于罢工权利的相关法律和制度调和到一块，是不可能的。

一旦超出了关于办公室管理的学术研究范围，关于责任的大问题必然会成为公共行政研究的中心问题，而且它最终取决于对某些社会目标、目的和价值的规定。早在几年前，卡尔·弗雷德里克和赫尔曼·芬纳由于对民主政府的本质和目的有根本不同的解释，因而在对责任的观点上发生了尖锐的冲突。弗雷德里克在论述将官僚的“内审”作为控制手段的重要性时，含蓄地假定了某些价值观念。芬纳把弗雷德里克未加以说明的价值观念作为激烈批评的焦点，并对它们与民主

信念是否一致提出疑问。<sup>[9]</sup>

此外，人们不可避免地得出如下结论：无论是在美国还是在英国，许多关于授权性立法和行政裁定的争论实际上源于目标方面的潜在冲突。但那些诅咒经济管理和控制的人极力反对加强授权性立法和扩大行政法庭的权力——他们无疑是出于这样一种想法，既得的经济权利和特权在法院要比在行政法庭更保险，而那些支持扩大行政权力和技术的人则普遍赞成应有更高程度的经济管理的控制。许多已从手段方面做过简要描述的争论，应当作为一种一般的社会目标的冲突进行更适当的评价。

人们或许有理由认为，公共行政科学的职能不是确定目的，而是设计实现目的的最佳手段，这些目的是由那些授权制订社会政策的机构确定的。有人可能认为，行政科学应该是非规范性的，一旦明确地规定了目的，它的学说应同样有效地适用于任何政体，无论是民主政体还是专制政体。公共行政的科学家们可能会说：“如果你告诉我希望实现什么目标，我将告诉你为了实现这个目标，最好设计出什么样的行政手段。”然而，在大多数社会中特别是在民主社会中，甚至这种观点也存在困难，目的常常处于争论中，它们极少能够明确地、清楚地被确定。而且，目的和手段永远也不能截然分开，因为目的决定手段，而手段常常最终决定目的。<sup>[10]</sup>

公共行政学者不能避免对目的的关注。他们所应当避免的是在目的问题上的疏忽，即没有将构成其学说基本成分的目的或价值阐明清楚。如果目的和规范性的考虑始终能够得到清楚的表述，公共行政科学将会得到真正的收获。但是，如果拒绝承认公共行政研究应该建立在明确阐明目的基础之上，那就是想使官样文章的科学在合乎道德目的的领域中长期存在下去。

那么，公共行政科学可以沿着如下思路来推进：

1. 确定一个基本的前提。非规范性的行政科学可能依赖于一个基本前提，即将伦理问题从这门科学所覆盖的领域中排除出去。在这个基本前提不起作用的地方，公共行政科学就可以起步了。有人指责这个基本前提中存在关于道德或形而上学的假定；但是，所有规范性的主张都必然是在道德层面上而不是在科学层面上进行的。这样的科学将不包含伦理的内容。

人们能够创立这样一种基本前提吗？我认为，这一问题存在着巨大的、甚至是不可克服的困难；然而，这最初的第一步迈不出，就不可能建立起公共行政科学。

2. 如实地说明目的。公共服务的某些问题，比如责任，明显地不能和它们为之服务的社会所要求的某些目的分离开。如果情况确实如此，只要每一社会和

国家在其目标方面各不相同，就永远不会有普适的公共行政科学。在所有公共行政问题与各种具体目的和目标有内在联系的情况下，所能运用的最好方法应是公开所有规范性的假设，不要让它们半隐半现地处在事实和推论的丛林中，以致粗心大意的人陷入绝境。

## 公共行政与人的行为

第二个主要问题源于这样一个不可回避的事实：公共行政科学必须对人的行为的某些方面加以研究。诚然，在公共行政学的某些部分中，确实可以不考虑人的行为；或者在讨论政府的财务问题和审计问题时，可以不去过多考虑政府中财务人员和审计人员的行为样式。但是，公共行政的大多数问题是围绕着人来考虑的，因此，公共行政研究本质上是对处在具体环境中表现出某种行为，以及预计或预测会表现出某种行为的人的研究。公共行政领域能够与心理学、社会学或政治制度区分开的原因在于，它关心的是在由政府机构完成的服务领域中的人的行为。<sup>[11]</sup>

对人的行为的关注极大地限制了公共行政科学的直接潜能。第一，它减少了运用实验程序的可能性，虽然实验或许不是科学方法所必需的，但它仍可提供巨大的帮助。第二，对人的行为的关心严重地限制了数据的一致性，因为这种数据就是那些离散的、具有高度变化性的男人或女人本身。第三，因为关于人的行为的数据令人难以相信地浩瀚和复杂，加大了观察者的偏好所起的作用，因此减少了独立证明的可能性。第四，对人的行为的关心降低了“公共行政规律”的可靠性，因为我们对人们行动的主要动机了解得太少，所以难以保证预测人的行为的必然性甚至很高的可能性。

在讨论社会科学的问题时，上述缺陷通常会被人们指出来，在此我们不必赘述。然而，公共行政学中许多假定的规律以及建立一个公共行政科学的诉求都是从一个目前极少能够站得住脚的人性假设中推导出来的。

当人们无休无止地讨论理想的、抽象的组织形式时，常常会忽略人的本性。特别是在组织理论领域更是如此，因而该领域可充当这样一个极端的例子。在这种发展过程中，公共行政学的学者们受到资本主义施加于生产组织的理性特征的深刻影响，并且已经忽视了人本身的非理性性质。

资本主义，特别是其工业结构，从实质上看，是一种按照理性方法组织生产的尝试。在组织生产过程方面，资本主义的企业家力求打破旧的限制性做法以及

封建主义和重商主义的各种标准。其目的是使生产过程摆脱继承下来的与行业协会和中世纪工匠相联系的一套方法和技能。总之，他们力求按照理性观念而不是按照传统观念组织生产。在和一种新的、渴望得到的理念结合时，这种理性的生产方法不仅改变了整个经济过程，而且改变了社会本身。劳动机械化、程序化和专业化的迅速发展，进一步从技术上增加了资本主义生产的理性特征。这种观念的产生或许是不可避免的，它使得反复无常的个人行为和个人差异服从于生产过程的有秩序的要求，正是由于这种服从，才使得资本主义完成了对封建制度和重商主义制度的替代。对生产的组织（虽然不是控制）变成了工程师关心的事情。由于得到旧的传统、行为的保护性标准、重商主义君主制的慈善规定以及个人无法实现的理念所认可的限制性做法已被扫清，实际上在组织生产的过程中，已有可能不去过多考虑生产过程中人们的多样化的个体特性。对于中世纪的工匠来说，生产过程不仅是手段，而且本身也是目的，现在则完全变成了一种手段。

当然，最终，通过把以劳动的逻辑分工和专业化为基础的职能当作组织的真正基础，泰勒（F. W. Taylor）等人提供了一种令人印象深刻的理论根据。而厄威克等人修正和推进了泰勒的工作，并在这一过程中对公共行政学的学者们产生了巨大的影响。厄威克为真正的行政科学提供了基础，情况似乎确实如此。“存在这样一些原则”，他写道，“它们将支配任何种类的人类联合体的组织方式。这些原则可以被作为技术性的问题进行研究，而不考虑企业的目的、组成企业的人员或任何构成其基础的宪法的、政治的或社会的理论。”<sup>[12]</sup>此外，“无论在坏的结构中长期存在的动机是什么，它总是比好的结构中的动机对绝大多数人更为有害”<sup>[13]</sup>。

在这些普遍概括的基础之上，形成一套“普遍原则”即一门科学，是大有希望的。对此，美国公共行政的学者们显然不会无动于衷。

厄威克不仅整个地忽视了目的问题，他还事先假定了（虽然他从未说过他事先假定的是哪种类型的人的个性）一种实质上是理性的、顺从的个人。也就是说，他事先假定的这种个人将接受符合逻辑的组织，而且不会（由于不相关的和非理性的原因）反对它或者默默地用更适合其个性需要的非正式的组织取代它。厄威克必须做出这种假设，因为如果在人的行为中非理性的程度很高，那么按照“逻辑”方法形成的组织结构，实际上可能会挫伤和激怒它的组织成员，并会使他们感到痛苦。与此相对照，一个不是按照组织原则的逻辑性建立起来的组织，有可能更好地利用其组织成员的特殊的、形形色色的个性。在这样的情况下，是否有证据表明“符合逻辑”的组织，在某种意义上说，将比那些使个性需要适应组织目标的组织能够“更好地”或更有效地实现组织的目标呢？<sup>[14]</sup>有什么证据表

明我们不得不假定组织结构的理性将会胜过个人的非理性呢？

显而易见的是，一个组织系统比另一个组织系统更有理性，因而就会更好，这种说法仅在如下情况下是有效的：（1）如果个人受到理性的支配；或者（2）如果他们完全受到技术过程的支配（如处在装配线的情况下），以致完全可以不考虑个人偏好。无论后面一个假定有多大可能是适用于工业界的（实际上，这也是一个非常令人怀疑的问题），显然，它极少会适用于公共行政。在公共行政中，总的来说，技术过程只具有从属的重要性。至于第一个假设，它已经被现代心理学的发现推翻。组织科学从工业中学到的东西已经太多了，而从弗洛伊德（Freud）那里学到的东西却很不够。

公共行政的学者们越是从教室转向行政人员的办公室，厄威克提出的普遍原则的影响就越会降低。早在 1930 年，在一本开拓性的著作中，哈罗德·拉斯韦尔（Harold Lasswell）曾经描述过成功的和不成功的行政人员所表现出的非理性的和无意识的因素。<sup>[15]</sup>在此期间，在西部电气公司霍桑工厂进行的实验毫无疑问地表明了这样一种情况：个人个性和社会关系甚至对工业中的常规化的工作产生了巨大的影响。产量的增加是“对人际关系进行组织，而不是对技术进行组织的结果”<sup>[16]</sup>。厄威克曾经说过（缺少或没有支持性的证据）：“组织应围绕个人特质建立起来，并适应个人特质，而不是个人应适合合理的组织原则的要求，这样一种思想是……愚蠢的……”相反，霍桑实验（Hawthorne experiment）证明：“研究人的情境而不考虑非逻辑性的社会惯例，不可能有实际取得成功的希望。”<sup>[17]</sup>

在 1939 年，伦纳德·怀特（Leonard White）通过增加“从长远来看”这样一个新古典主义经济学家常用的词组，证明了使个人服从于组织结构这一原则的合理性。他说：“在更换人员之前重新安排结构是有必要的，在某种程度上说，这是一个由特殊情况决定的特殊问题。从长远来看，健全的组织的需要是要求组织成员适应它，而不是为了个人的需要或幻想牺牲正常的组织关系。”<sup>[18]</sup>就在这一年，麦克马洪（Macmahon）和米利特（Millett）对一些联邦行政官员进行了一种反映真实情况的传记体的研究，通过这一研究，他们超出了这种公共行政理论靠演绎推导出的传统原则。<sup>[19]</sup>在最近（1946 年）出版的公共行政学教科书中，作者坦率地承认了个性的重要性，他说：“行政研究并不是在对必定会使人的行为模式化的机械的规定或因素的系统的阐述中寻求它的目标。确切地说，它应趋向于考察各种职能的系统的有序化和人际关系，从而使组织决策建立在有肯定把握的基础上，即采取的每一个步骤实际上都能服务于组织的整体目标。”<sup>[20]</sup>这本教科书用整整一章讨论非正式组织——即一种常常支配组织的正式结构的隐蔽关系。

这样，经过一条漫长而又审慎的道路，人终于从后门走了进来并重新获得了尊重。把人从公共行政科学中排除出去是很方便的；忘掉人并用“科学的”精确性描写人要比考虑人并困扰于人的令人恼火的不可预见性简单得多。然而，将人排除在外肯定会使公共行政研究毫无生机、无所作为，并从根本上说是不切实际的。

如果要有一门公共行政科学，我们必须理解公共行政领域中的人的行为。当然，这一领域永远不能截然脱离其他领域中的人的行为，所有社会科学都是相互依赖的，同时，它们又都由于缺乏对人的动机和反应的基本理解而存在局限。然而，未来的公共行政科学受到特别关心的原因在于广阔的服务领域是由政府管理的；在我们深入研究这一广阔领域中多种多样的动机和行动并使得它们能够被预测之前，是不会有一门公共行政科学的。

界定这一领域的范围要比界定其深度容易一些。有的人可能武断地把未来的公共行政科学限制于人的活动的某一领域。但是，他们不能肯定地说出，需要在这个领域挖掘多深以便发现它的秘密。关心人的行为是否意味着公共行政的研究者必须是一个心理学家和一个社会学家？或者确切地说，它是否意味着在探测人的行为时，研究者必须能够运用心理学家和社会学家的调查研究？专业化的需要——顺便说一下，这似乎是科学本身加在人的探究之上的一种需要——使人们想到，后一种选择方案必定是实用主义的答案。

公共行政科学的发展，意味着人的科学在公共服务领域中的发展。仅靠不断地重申公共行政已经成为一门科学，是不会带来这种发展的。我们不能按照一种机械化的“行政人”来创造一种18世纪理性人的现代后裔，并靠这种方法创立一门科学，这种“行政”只存在于公共行政学的书中，其唯一的活动就是严格遵守“行政科学的普遍法则”。

## 公共行政和社会环境

如果说我们对作为个体的“行政人”了解很少，那么我们对他作为社会动物的这方面则了解得更少。然而，我们无法承受因忽视公共行政和其社会环境之间的关系而造成的损失。

任何人类学家都不会认为，从一个独特的文化中提取出来的社会原则，有可能不加改变地应用到另一种文化中去。鲁思·本尼迪克特（Ruth Benedict）在对珠尼（Zuni）的普埃布洛印第安人（Pueblo Indians）、杜布的美拉尼西亚人（Melanesians of Dobu）和温哥华岛（Vancouver Island）的夸库特尔印第安人

(Kwakiute Indians) 的描述毋庸置疑地告诉我们，文化能够按照完全不同的方式整合起来，以至于它们几乎具有不可比性。<sup>[21]</sup>如果西方文明的民族国家有着与珠尼、杜布和温哥华岛的土著居民完全不同的文化，就不会有政治科学家主张，从某一民族总结出来的政治组织的原则可以同样成功地被另一个民族采用；人们也很难认为，联邦制或单一制的政权能够同时在英国和美国生存，或者美国的总统制可以不加改变地在法国或德国实行。

那么，我们没有理由设想：公共行政原则在任何民族国家中会同样有效，或者在某个国家中取得成功的公共行政实践在不同的社会、经济和政治的环境中必然也会取得成功。一个特定的民族国家实际上是许多历史事件、创伤、失败和成功的结果，这些结果反过来构造了特殊的习惯、习俗、制度化的行为样式、世界观，甚至“民族心理”<sup>[22]</sup>。人们不能认为公共行政学能够摆脱这种条件作用的影响，或者认为它能以某种方式独立于和隔离于它在其中发展起来的文化环境或社会环境。同时，正如我们能够在适当重视各民族国家政治、社会和经济环境的差异的基础上，通过政府比较研究获得价值一样，公共行政学的比较研究也应当是有收获的。然而，公共行政学可供比较的方面在很大程度上被忽视了。如果不进行公共行政学的比较研究，创立“一门公共行政科学”的主张听起来就相当空洞。可以想象，可能会出现一门美国的公共行政科学、英国的公共行政科学和法国的公共行政科学；但是，会有这样一种其许多普遍化的原则独立于特殊的国家环境的“公共行政科学”吗？

今天，对于“公共行政原则”与其一般环境之间的关系，我们几乎是无知的。在比较公共行政现有知识的基础上，我们能够完全肯定地说存在着任何独立于它们的具体环境的原则吗？

对文官行政阶层的讨论提供了一个有用的例子，任何不建基于彻底考察发展和环境差异的方法都会遇到困难。由于英国行政阶层存在明显的好处和优点，有时会促使美国公共行政研究者建议在美国公共服务中发展行政阶层。但是，这种建议很少建立在对两国的历史因素进行详尽比较的基础上，这些历史因素决定了这种行政阶层在英国可以取得成功以及在美国是否可以照搬。因而，威默丁 (Wilmerding) 实际上建议将英国文官制度中的所有详尽的原理都转移到美国来，尽管他没有明确地把他的建议放在英国经验的基础上（除了少数例外），这些建议几乎是完全忠实地遵循英国做法的。<sup>[23]</sup>怀特同样主张按照英国行政阶层的方式建立一种“行政集团”。他指出，在英国，文官制度改革和形成一种行政阶层是在不到 60 年的时间内完成的。他认为，在借鉴英国经验时，我们甚至能在更短的时间内完成这种改革。<sup>[24]</sup>由于行政阶层的问题或许是美国公共行政学者们运用

比较方法借鉴外国经验的典型例子，所以，为了揭示一些“比较公共行政科学”的问题，对其进行简要的分析是值得的。因为，它可以从一个犀利的视角揭示出，从一个国家的制度中得出普遍的结论存在着许多基本困难，同时也尖锐地指出，通过比较几个国家的制度来从范围较广泛的经验中得出一般原则将会面临的相关问题。

关于普遍概括的核心困难，可以这样来表明：以功绩制为基础的行政阶层的形成取决于四种条件。所有这些先决条件同时出现在 19 世纪中叶的英国；而在美国，没有一个条件以同样的方式出现。

在这四个条件中，首先，英国类型的行政阶层的形成取决于等级制思想在政治上得到普遍认可。在英国，这种认可不是 40 年的产物，而是四个世纪的结果。正是在这四个世纪内，公共服务成为上流社会独有的特权，它使得等级制的文官结构在英国成为可能，这一点在此不必赘述。都铎王朝的君主制度依赖的是代表城市中的中上层阶级的国王支配下的王权、城市专业等级和在英国新出现的贵族成员实行的联合。都铎王朝的权力实际上来自于国王和以寡头政治为背景的中上层阶级的联盟。从 1688 年革命到 1832 年，公共服务逐渐成为日益失去作用的寡头政治的特殊领域，寡头政治对政府官职的垄断不言而喻地得到了城市中上层阶级的支持。无论 1832 年的《改革法案》是否以公开让城市寡头政治的执政者担任官职的方式完成，在英国，没有任何人对必须改变政治和公共服务的等级制结构抱有许多幻想。这些中上层阶级并不比 18 世纪的土地贵族更热心于向“下层民众”开放公共服务和政治之门。这种长期的历史背景产生出了行政等级的思想。在英国占支配地位的这些群体的未言明的政治前提，反映出的是对英国社会、经济和政治结构中的等级制度的认可；而在美国，人们普遍认为，行政阶层是“不民主的”，在 19 世纪中叶的英国没有起到实际的作用。人们质疑，在像美国这样的社会中，是否可以轻而易举地形成行政阶层；在美国，平等主义像政治教义一样根深蒂固，无论多么希望建立这种行政阶层，无论它实际上对民主思想的侵犯多么小，人们都有理由怀疑在美国政治中产生一种行政精英的实际可能性。<sup>[25]</sup>在任何情况下，这种思想必须适合于美国的特殊习俗和具体的社会精神气质，不能轻率地将它从英国移植到美国来。<sup>[26]</sup>

其次，行政阶层的理念建基于一种孕育有教养的通才的教育制度和挑选这种通才的录用制度。在大学还没有解决培养这种“通才”的非常重要的问题时，人们经常建议录用受过全面训练而不是受过专门训练的人，这种专门训练旨在培养一个“行政集团”。英国的公立学校制度和大学，长期以来处于受过教育的绅士的支配之下。几个世纪以来，他们在培养“通才”方面，甚至在培养明显是为专

业学科所滋养的通才方面，取得了令人钦佩的成功。在英国，有一种特别自相矛盾的情况，综合能力强的人是通过各种考试录用到行政机关中去的，而这些考试完全把它看做和古典语言、数学一样专业。在美国特有的一种教育理想范围内（我怀着诚惶诚恐的心情谈论这个问题），它似乎是、或者已经成为专业人员的理想。这里所涉及的问题太多，已经不完全是一种教育问题。从根本上说，这是一种使专业人员具有一种声望和社会效用的社会习俗问题，受过一般教育的人不可能达到这种声望和社会效用。录用过程被迫适应美国大学的这种教育专业化的特点（确实，人们可以这样说美国生活），对此极少有人感到惊讶。如果文官委员会录用不存在的“通才”，在一群几乎人人都把自己看做有关专家的实际工作者中履行未被承认的职能，则会使人感到十分惊讶。<sup>[27]</sup>

再次，行政阶层的理念建基于承认功绩是选择人员的标准。在英国，这种承认不仅仅是 20 年来在公众道德标准方面莫名其妙地发生变化的偶然事情。如果恩宠制在英国已经消失，部分原因则在于它已经不再发挥实际作用，而效率已经获得了一种新的社会和政治效用。在 19 世纪之前，恩宠制有两个重要作用：它为贵族后裔提供了官职，他们已被取消了以长子身份继承的世袭权；在 18 世纪有限的公民权的条件下，使国王及其大臣们手中掌握着一种手段，用来维系一个对其有利的下院。这两种因素在 19 世纪最初的 20 年中已经消失了。1832 年后，随着选民区的扩大，独裁制度被迫退出政治，否则将有可能遇到在选民区严重丧失威望的危险，这种选民区现在已经大到难以控制。<sup>[28]</sup>在此期间，由于权力从国王到首相的分解，行政首长获得了一种比公职承诺更加有效的党派纪律和党派控制的手段。通过 1832 年的改革，从事制造和从事商业活动的阶级最终进入了权力范围，结果是把新的重点放在了效率方面，既把效率作为一种削减政府费用、保证政府节约措施的手段，又把它作为（特别是 1848 年后）防止可能由于政府无能而出现的革命威胁的手段。<sup>[29]</sup>所有这些条件形成了用功绩制取代恩宠制的可能性，这或许是不可避免的趋势。如果认为改革源于公共道德方面的某种变化，并且其源头模糊、神秘，而仅仅在品质上值得称道，那就意味着没有认识到英国改革的整体重要性。在今天的美国政治生活中，恩宠制并没有这么明显地消失。在美国三权分立制度的条件下，恩宠制几乎仍像 18 世纪英国制度下的情况一样有用。无论如何，在美国，这一问题处在与维多利亚女王时代的英国完全不同的一种政治和社会环境中，这是不证自明的。

最后，一个成功的行政阶层的确立依赖于该群体拥有作为精英的声望；如果这个阶层没有一种精英的地位，那么，在其与本国的任何其他精英群体进行

智力和能力的竞争时，就会处于弱势的境地。在功绩制服务中提供岗位是一回事；保证从事这种服务的人具有足够的声望以获取最佳的国家能力则完全是另外一回事。在美国，认为仅仅建立一个行政阶层就足以使它具有声望，这一观点不一定是有效的；在英国，这种认为其有因果关系的论断也是无效的。在对英国行政机关从大学中录用最优秀的毕业生的能力进行评价时，人们很少忽略下述事实的深刻意义：几个世纪以来，公共服务是贵族成员能够参与但不会有损声望的少数职业之一。公共服务与教会、军队和政治活动一样，同时又与贸易和商业不同，是一种贵族能够参与而不会违反本阶级社会习俗的职业。甚至在18世纪和19世纪上半叶，当公共服务中的低能和恩宠制最为猖獗的时候，政府也是一个社会精英进入而不会降低声望、甚至常常不会失去安逸生活的领域。在实行恩宠制的整个时期，英国公共服务领域成功地吸引了一些最有能力的英国人。<sup>[30]</sup>1853年后进行的各种改革的结果使其成为一种更有吸引力的职业，在声望价值方面已经超过了企业和工业。在英国，如同德国一样，从文官职业中自然增长的心理上的收获，高于对经济收入较少所做的补偿。与此相对照，在美国，自内战以来，文官职业声望大大地获得了胜利。然而，毋庸置疑，在美国政府与企业为得到社区中的各种能人展开竞争的问题将会更加激烈。

如果关于英国行政阶层的这些评论是有充分基础的，那么，我们就会得出如下结论：

1. 从一个民族国家环境中的公共行政运作得出的概括，不能被普遍化并运用于一个不同环境中的公共行政。一种原则可能适用于一种不同的框架。但是，其适用性只有在对那种特定框架进行研究后才能确定。
2. 如果没有深入研究那些影响公共行政的各种民族的和社会的特征，并确定公共行政的哪些方面，如果有的话，是真正地独立于民族和社会环境的，那么，就不会有真正的普遍的概括。是否存在可被发现的、具有普遍有效性的原则，或者，所有的原则只是在某个特定的环境中才是有效的吗？
3. 公行政研究一定会成为一个具有更为广泛的基础的学科，它不仅依赖于一个被狭义地定义为技术和过程的知识，而是仰赖于各种历史的、社会学的、经济的和其他限制性的因素，这些因素给各国的公共行政打上了各自的特殊烙印。

公行政与其特殊环境的关系并没有被完全忽视。<sup>[31]</sup>但不幸的是，比较研究太少见了；现有的研究至多只是提供了一个基础。在可能认为存在公行政的普

遍原则之前，我们需要更多的比较行政研究。

## 结 论

我们与一门公共行政科学还相去甚远。公共行政科学是不可能的，除非（1）规范价值的地位被清楚地确立了；（2）公共行政领域中的人性得到了更好的理解，且人的行为更具可预测性；（3）有一批比较研究，从这些研究中，我们可能发现超越国界和特定历史经验的原则和通则。

### »注释«

[1] F. Merson, "Public Administration: A Science", 1 *Public Administration* 220, 1923; B. W. Walker Watson, "The Elements of Public Administration, A Dogmatic Introduction", 10 *Public Adminstration* 397, 1932; L. Gulick, "Science, Values and Public Administration", *Papers on the Science of Administration*, ed. By Gulick & Urwick, (Institute of Public Administration, 1937); Cyril Renwick, "Public Administration: Towards a Science", *The Australian Quarterly* (March 1944), p. 73.

[2] *Principles of Public Administration*, The Brookings Institution, 1927, Preface, p. ix.

[3] fn. 12, infra, for the full quotation and citation.

[4] 我将这看做怀特教授的立场。参见 "The Meaning of Principles in Public Administration", in *The Frontiers of Public Administration*, University of Chicago Press, 1936, pp. 13-25。

[5] *Public Administration*, Farrar & Rinehart, 1937, p. 8.

[6] "Administrative Reorganization", 1 *The Journal of Politics* 62-65 , 1939.

[7] Op. cit. , pp. 192-193.

[8] Op. cit. , pp. 193. 译者附注：此处即指“效率”。

[9] 参见 Friedrich, "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility", in *Public Policy*, Harvard University Press, 1940; Herman Finer, "Administrative Responsibility in Democratic Government", 1 *Public Administration Review* 335, 1940—1941。另参见其早期的讨论, "Responsible Government Service under the American Constitution", in *Problems of the American Public Service*, McGraw-Hill Book Co. , 1935; and Finer's answer to Friedrich in 51 *Political Science Quarterly* 582, 1936。

[10] 参见 Aldous Huxley 在 *Ends and Means* , Harper & Bros. , 1937 和 Arthur Koestler 在 *The Yogi and the Commissar*, Macmillan Co. , 1945 中的讨论。

[11] 参见 Ernest Barker 对国家、政府和行政所做的卓越的、有效的区分。见其 *The Development of Public Services in Western Europe*, 1660—1930, Oxford University Press, 1944, p. 3。行政是“其所涉及的人和机构的总称，它在政府的指导之下履行日常的公共服务，如果法律系统和义务与权利要被适时地‘予以服务’的话，那么，这些公共服务就必须每天都实施；国家增加的权利和义务越多，行政要求其执行官员的必需事务就越多”。另参见 Leon Duguit, *Law in the Modern State*, B. W. Huebsch, 1919, CH. II。

[12] L. Urwick, “Organization as a Technical Problem”, *Papers on the Science of Administration*, p. 49 (Italics added.)。另参见其“Executive Decentralisation with Functional Co-ordination”, 13 *Public Administration* 344, 1935, 在这篇文章里，他提出了“一些组织原则”，“有一些原则支配着因各种原因而形成的人的交往，就像有一些工程原则支配着桥梁建设一样。这样的原则应该优先于各种传统的、个人的或政治的考虑。如果它们得不到遵循，那么，人们之间的合作就是缺乏有效性的。这将浪费努力”。(黑体为引者所加) 另参见他对“实践人谬误”的批判。p. 346.

[13] Ibid., p. 85.

[14] 参见高斯对此精彩的定义：“组织是对人事的安排，这种安排是为了有利于实现某种经同意的目的，它采用分配功能和责任的方式。它将从事一项共同任务（用这样的方式来确保获得所欲目标）的个体和群体的努力和能力，与人们对完成任务和从事事业的最小幻想与最大满足结合在一起……既然组织是因某种人为的目的而由一定关系的人群组成的，显然，它应该是灵活的而不是呆板的。它要不断地重新调整，因为人格和其他自然力量，也因为在其操作中会有不可预见的、不能预见的情形，这种调整是必要的。” in *The Frontiers of Public Administration*, pp. 66—67。

[15] *Psychopathology and Politics*, University of Chicago Press, 1930, CH. 8 “Political Administrators”。

[16] L. J. Henderson, T. N. Whitehead, and Elton Mayo, “The Effects of Social Environment”, in *Papers on the Science of Administration*, op. cit., p. 149。值得注意的是，这篇被恰当解释的文章，与该书中的其他文章所实际隐含的假设是相冲突的；附带说一句，它是整本书中唯一一篇完全经验研究的论文。

[17] Urwick, op. cit., p. 85, and Henderson, et al., p. 155。厄威克树立了一个错误的两难困境，这使得他的选择更具说服力。实际上，这个选择并不是在如下三者之间的选择。它们分别是：(a) 完全使组织结构服从于明显会导致混乱的个人人格，(b) 将所有的人格强行放入一个抽象的正确的组织结构，这个结构可能会（并经常地）导致浪费和摩擦，(c) 将组织结构和人格用于获得某种目的。通过将目的排除在外，厄威克实际上将组织确立成了目的本身。与一个民主国家的政治结构相比，一支军队会被更为有效地组织（根据抽象的组织原则），但是，除了专制者之外，没有人愿意认为这是一个更优的组织——除了去取得它所服务的目的之外。但是，一旦人们承认目的要素，关于组织原则的轻松归纳就会变得困难起来，如果说这是变得不可能的话；而且，这一承认预设了（在公共组织中更是如此）对目的和目

标的清晰论断。

[18] Leonard White, *Introduction to the Study of Public Administration*, Macmillan Co., 1939, p. 38.

[19] A. W. Macmahon and J. D. Millett, *Federal Administrators*, Columbia University Press, 1939.

[20] Fritz Morstein Marx, ed., *Elements of Public Administration*, Prentice-Hall, 1946, p. 49 (黑体为引者所加)。

[21] *Patterns of Culture*, Houghton Mifflin Co., 1934.

[22] 关于国家区别的零星但有启迪意义的讨论, 参见 *Human Nature and Enduring Peace* (Third Yearbook of the Society for the Psychological Study of Social Issues), Gardner Murphy, ed., Houghton Mifflin, 1965.

[23] Lucius Wilmerding, Jr., *Government by Merit*, McGraw-Hill Book Co., 1935.

[24] “现在全世界都承认, 英国文官制度在其基础被恰当地设置之前经历了近 20 年的过渡期。在我们今天所知的现代文官制度完全运作起来之前, 它又经过了另一个 20 年的渐进式调整……借鉴英国的经历, 并利用关于大型组织的现代知识, 我们能够轻易地省下英国为寻找基础所经历的 20 年。然而, 我们需要一个 10 年的稳健成长, 并被有意识地引导和计划, 以便将一个新的行政集团放入运作中, 并需要另外一个 10 年以便将其完全地安放好。” *Government Career Service*, University of Chicago Press, 1935, p. 8。

[25] 重要的是, 关于美国公务员制度改革的最新研究表明, “我们不赞成一个被特殊组织起来的行政集团, 这样的团队还被设计了特殊类型的选择和培训”。*Report of President's Committee on Civil Service Improvement*, Government Printing Office, 1941, p. 57. *Better Government Personnel*, McGraw-Hill Book Co., 1935, 该书还建议彻底创造一个特定的行政阶层。p. 30。

[26] 关于 Lewis Meriam 对行政集团观念的批评, 这是一个关键点, 它是以更具体的术语来阐述的。参见其优秀之作: *Public Service and Special Training*, University of Chicago Press, 1936。

[27] 值得注意的, 最近的美国公务员委员会关于低职级专业助理考试的通告 (November, 1946) 沿用了主题事务专家 (subject-matter specialist) 这一概念; 低职级专业助理将依据专业来招聘, 这在英国的大学毕业生等级考试中是不可想象的。参见 *Specimen Question Papers for the Reconstruction Competition for Recruitment to (1) The Administrative Class of the Home Civil Service, (2) The Senior Branch of the Foreign Service*, (C.S.C. 18) H. M. Stationery Office 1946。

[28] See D. Lindsay Keir, *The Constitutional History of Modern Britain 1485—1937* (A. & C. Black, 1943), p. 405.

[29] See J. Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy, An Interpretation of the British Civil Service*, Antioch Press, 1944, CH. III.

[30] Hiram Stout, *Public Service in Great Britain*, University of North Carolina Press, 1938, pp. 25–26, 82–83.

[31] 例如参见 Walter Dorn, “The Prussian Bureaucracy in the Eighteenth Century”, 46 *Political Science Quarterly* 402–423, 1931 and 47 *Ibid.*, 75–94, 259–73, 1932; Fritz Morstein Marx, “Civil Service in Germany”, in *Civil Service Abroad*, McGraw-Hill Book Co., 1935; John M. Gaus, “American Society and Public Administration”, *The Frontiers of Public Administration*, University of Chicago Press, 1936。

# 对《公共行政科学》的评论<sup>\*</sup>

赫伯特·西蒙

在其对于构建一门公共行政科学的问题的犀利分析中，达尔（Robert Dahl）先生提出了三个基本的论点。<sup>[1]</sup>正如他所清楚地表明的那样：“我们与一门公共行政科学还相去甚远。公共行政科学是不可能的，除非（1）规范价值的地位被清楚地确立了；（2）公共行政领域中的人性得到了更好的理解，且人的行为更具可预测性；（3）有一批比较研究，从这些研究中，我们可能发现超越国界和特定历史经验的原则和通则。”<sup>[2]</sup>我基本上同意这三个命题，但对我来说，似乎有必要就达尔先生对前两个命题的讨论做出某种界定和详细阐述。

## 规范价值的地位

达尔先生以实证主义的立场作为其分析的出发点，即价值命题是不可以科学方法证明的。他也指出，从这一立场直接得出的必然结论是：对公共政策（如关于立法权力的授权或行政司法的组织）的建议从来不可能是纯粹科学的——或者说反过来说，仅有科学命题不能形成对公共政策的建议。虽然这一结论不是那么显而易见。对我来说，如果承认这一限制并不是社会科学区别于自然科学的一个特征，而是应用科学区别于“纯粹”科学的特征，那么，对这整个问题的讨论似乎

\* 原文出处：Herbert A. Simon, “A Comment on ‘The Science of Public Administration’”, *Public Administration Review*, Vol. 7, No. 3, 1947, pp. 200–203.

会比较清晰。

例如，工程师在设计飞机时遇到了问题，他能从科学中寻求答案，如果在这个知识领域的科学问题能够得到满意解答的话。他所设计的飞机将具有速度、机动性、巡航范围及诸如此类的特征。然而，这并不能解决设计问题。如果再加上一些关于气体力学法则（和适用于飞行员的生理学法则）的知识，那么，这位工程师在解决其设计问题时，一定愿意将相应的权重赋予这些不同的操作性特征——他必须决定他的飞机要有哪些特质。这不是一个关于价值的科学问题。当然，通过追问使用飞机的目的是什么，并以这一目的来评估各种不同的操作性特征的重要性，那么，价值问题就会得到深入的分析，但这仍然没有解决一个更深入的问题，即为什么要为了这一目的而建造一架飞机。不管跟踪这一手段—目的链到哪里，最后总是存在一个可还原的、但不可穷尽的价值元素。

纯粹科学家和应用科学家之间的基本的、显著的差别在于，前者专注于发现和证明与人类知识相关的某个领域的正确的经验性命题，而后者则关心部分地（但不是完全地）在科学知识的基础上形成决策。

应用科学家<sup>[3]</sup>在限定他想要处理的现象的特定范围时，并不像纯粹科学家那样自由。物理学家，而非飞机工程师，可能会构建一种气体力学理论，而不用去考虑飞行员生理学或燃料耗费经济学。而应用科学家必须处理所有的现象，只要这些现象与他所关注问题的特定价值是有关联的——他一定不能仅仅只是一套正确的命题体系，还必须有一套完整的命题体系。

达尔先生对那些仅仅关注效率标准的行政学家进行了批评。但是，只有当这些学者自认为他们是应用科学家而不是纯粹科学家时，他的批评才是有效的而且是重要的。在纯粹科学中，研究那些使组织有效运作的条件是理所当然的事情；而一个应用科学家则不能理所当然地宣称采取某个特定的组织形式是因为它比其他形式更为有效。<sup>[4]</sup>

对于行政科学价值问题的解决方案，达尔先生提出了两种途径：要么确立一个基本的假设，要么诚实地表明目的。他正确地观察到了这一现象，即如果第二种途径得到采纳，那么，行政科学的命题就不会是普遍的，而是随着所选价值的变化而变化的。如果正确解释的话，达尔先生的两种途径分别适用于纯粹的行政科学和应用的行政科学。

纯粹的行政科学将试图回答这样一些问题，比如“什么因素决定了组织效能的程度？”“在什么情形下，政府机构会承担起公共责任？”<sup>[5]</sup>对这些问题的回答并不依赖于研究者的价值体系。

应用性行政科学要努力运用在纯粹科学的基础上建立起来的一套经验命题来

实施某个特定的（完整的）价值体系。

## 公共行政与人的行为

达尔先生在其论文的第一部分所讨论的困惑已经困扰了公共行政领域的许多学者，并在过去的五年里导致他们严肃地质疑公认的理论基础。但是，最近的发展〔在此我们愿意以弗里兹·莫斯泰因·马克斯（Fritz Morstein Marx）<sup>[6]</sup>的教科书为例〕表明，公共行政学者们在两个完全不同的方向上寻找答案——这两个方向分别对应于前文所述的达尔先生的两种替代途径。

公共行政学的某个学者群体说：“让我们坦率地成为应用科学家吧。如果我们要这样做，我们就必须不仅仅关注价值，我们还必须拓宽我们的兴趣范围以便包含与行政组织的任何重要问题相关的所有价值。既然效率只是这些价值中的一种，那么我们就不能只关注效率。我们必须覆盖公共政策的整个领域。”

沿着这条路，公共行政学抛弃了它对有限范围的价值的痴迷，重新确立了将其知识运用于公共政策的问题的权利——然而却丧失了其作为政治科学或者社会科学的一个独立领域的身份。因为，如果公共行政要成为一门应用科学，那么，它就不能确认其边界，而边界是为了学术专业化、为了限定其所关注的价值体系而建立的。它不能忽视主权理论或代表理论，仅仅是因为这些不是公共行政传统上所考虑的问题，就像飞机设计师一样，他不能仅仅因为这在传统上不是气体力学的问题就忽略飞行员心理学。

但是这种公共行政的应用科学即使包含了整个政治科学也不能止步；它也必须尝试包含经济学和心理学。在哈耶克（Hayek）和芬纳（Finer）的相互交流中，在伍顿（Wooton）的分析中，在莱顿（Leighton）的《人的统治》（*The Governing of Men*）的第二部分，这样的内涵已经得到了清楚地证明，并且在梅里亚姆（C. Merriam）的《社会变化中的政治学的角色》（*The Role of Politics in Social Change*）的前两篇论文中早就得到了预示。

揭示出这些含义并不是要批评正在发生的进展。然而清楚的是，不可能有一门应用性的行政科学，正如不存在一门应用性的气体力学一样。<sup>[7]</sup>如果这群特定的行政学变革者将他们自身刻画为（正如他们中的某些人已经做了的那样）关心“公共政策”领域，或者一个更好的做法是复兴那些古老的、令人尊敬的术语，如“政治经济学”和“社会经济学”，那么他们的真正目的将会更加清晰。“社会工程学”这一术语承载了太强的机械论方法的味道，尽管它清楚地突出了这一努

力的应用性特征。

对那些发现公共行政领域太过窄小而难以满足其兴趣和需求的应用性社会科学家们暂且不表，我们发现公共行政学的第二群叛逆者，他们（我将自己看做这群人中的一员）希望创造一门关于组织中的特别是政府组织中的人类行为的纯粹科学，他们不满意于传统的、形式主义的和墨守成规的理论，他们打算提出一种建立在社会心理学基础上的更为纯粹的理论。这群人没有也不会对为公共政策开处方抱有任何幻想。就其工作的实践价值而言，它仅仅在于其命题所发现的用途，以及大量其他的纯粹社会科学的用途，而这些纯粹社会科学则掌握在被我选择性地称为“政治经济学家”的手中。

如果我的分析是正确的，就不会有任何理由来解释公共行政领域的这两种发展为什么不能并肩进行，因为它们决不是相互抵触或相互冲突的。但是这一领域的研究者们心中必须清楚，在任一既定的时候，他们打算在哪一个区域内开展研究。此外，公共行政领域的这一分歧，以及其他社会科学各自在应用性方面与纯粹性方面的联合，将以一种最醒目的方式凸显公共行政研究中当前经验所存在的不足。对于打算在应用性区域内开展研究的人来说，在政治科学的任一区域甚至整个区域内推行狭窄的专业化都是要受到谴责的，而在政治科学、经济学和社会学中拓宽、加深训练则是值得赞许的——这就返回到政治经济学的原初含义上去了。对想探究纯粹行政科学的人来说，则至少要求具备社会心理学的全面基础。

达尔先生想给出一个让我们放心的回答，但这个回答是不能被接受的。他的答案是：公共行政的研究者不需要成为心理学家，而仅仅需要的是，他“必须能够使用心理学家和社会学家的调查方法”。通过在同一间办公室里给几个专家配置书桌，或在同一个委员会里给其以会员资格并要求他们合作这一方式，从而引入几种专业的研究来解决某个个别的问题，这样的想法对于处理应用科学的某些问题来讲可能是可行的方法（尽管即使在应用科学那儿，它也只能取得一点点成功）。对于在纯粹科学的前沿开展原创性研究来说，它肯定不是一个有效的办法。真正令人满意的、对专业性的合成仅仅发生在个人大脑的复杂机制中。

就其“纯粹的”方面来说，公共行政学，不能被看做这样一个纯粹被动的领域，即接受心理学家和社会学家关于“人性的本质”之结论，然后将这些结论应用于组织行为领域。行政本身是关于人类行为和社会行为的重要领域，对行政的研究也是对心理学和社会学的研究，它不仅能够在这些领域中接受新的知识，同样能够贡献新的知识。行政的研究者必须将他自身看做不仅仅是一个其工作与社会心理学有关的人，还是一个专注于人类行为之某个特定领域的社会心理学家。他的训练必须受到相应的指导。

以一种比较的方式，那些想在被我称为“政治经济学”的领域做出一流工作的政治科学家、经济学家和社会学家，不能仅仅是在其特定专业知识领域之外的社会科学中的聪明的业余爱好者（或称之为业余艺术家）。

### »注释«

[1] Robert A. Dahl, *The Science of Public Administration: Three Problems*, 7 *Public Administration Review* 1–11, Winter, 1947.

[2] *Ibid.* p. 11.

[3] 我们要避免通过因称其为“设计师”而导致某种语义上的混乱，因为他的工作关涉对价值的分析、选择和评估，因而不是科学的，但我们仍将保留这个不那么极端的术语。

[4] 顺便插一句，有人认为，达尔先生对作为应用性行政科学的恰当价值准则的效率准则的攻击，能够通过一个足够宽泛的效率定义来加以摆脱，这一定义避免了手段—目的术语及其伴随的问题。换言之，在发展一门应用性行政科学时，我们或者承认价值而不是效率；要么扩展效率准则的范围，以便至少包含某些这样的价值。这一点在我将要出版的著作《行政行为》中得到阐述，它提出的问题超出了这个脚注的范围。

[5] 当问题被这样提出时，就能够看到，一门纯粹的行政科学并不关涉达尔先生所指控的诸如“效率崇拜”之类的问题 (*ibid.*, p. 2)。

[6] *Elements of Public Administration*, Prentice-Hall, Inc., 1946, p. 637.

[7] 当然，除非我们打算接受达尔先生相当令人吃惊的对公共行政学的界定 (*op. cit.*, pp. 2–3): “作为一门学科和一门潜在科学的公共行政学，其基本问题比纯粹的行政问题要宽泛得多。与私人行政相比，公共行政研究必定有着更广泛的关注，这就不可避免地使公共行政问题陷入道德考虑的困境中。”对范围的这一界定当然是符合我们所说的应用性行政科学的，同样，它不符合达尔先生后来对纯粹科学的定义 (*op. cit.*, pp. 2–3)，即纯粹科学关注“政府机构所提供的服务领域的人的行为”。



### **争论三**

## **西蒙、德鲁克与沃尔多之争**



# 民主行政理论的发展\*

德怀特·沃尔多

近年来发展出了各种各样的“民主行政”理论。这些理论在其缘起、动机和成熟程度上各有不同。一些理论粗糙地形成于行政之中；一些则是学术上精加工的产品。一些理论特别适于私人行政，一些则是为了公共行政，还有些则超越了这种惯常的区分。

这些民主行政理论构成了政治思想上的一个重要发展。尽管其中的一些理论是粗糙的、有缺陷的，但是，它们在民主意识形态的发展上开辟出了一个有待探索的新领地；尽管它们是有缺陷的，但我们相信，它们是为了与当代世界相适应而发展出的创造性的理论尝试。如果行政真的是“现代政府的核心”，那么，20世纪的民主理论必须包含行政在内。我想勾画出那些被视为恰当的民主行政理论所依存的行政思想与历史的背景；简要地评述其中的一些理论，并就民主行政理论未来发展的前景与问题做一番评论。

## —

首先有必要讨论含义的问题：什么是民主？定义和含义的问题是重要的，因为新理论拒斥旧的含义且提出新的含义。此外，尽管所有这些新理论都被冠以

\* 原文出处：Dwight Waldo，“Development of Theory of Democratic Administration”，*The American Political Science Review*，Vol. 46，No. 1，1952，pp. 81—103。

“民主”之名，但毫无疑问，它们不是同质的，并可能是不可完全调和的。

在民主的含义上，政治体制的研究者们分为“狭义解释宪法派”和“广义解释宪法派”。已故的塞特（E. M. Sait）教授在其《政治体制前言》（*Political Institutions: A Preface*）中对于民主的分析就是一个很好的“狭义”分析的例子。在他看来，民主不多不少地意味着体制，如代表大会等。这种定义民主的方法不能说是“错误”的。毫无疑问，它导向了某级话语层次上术语进一步的准确性，并提供了一种有用的辩论工具。

然而，本文采用了一种更为广义解释民主的定义，认为民主的中心含义存在于一种伦理准则、一套价值体系中。当然可以举出一个很好的例子，无论是在历史上还是在逻辑上，自由、平等、博爱构成了民主“真实”内容的绝大部分；如果没有上述概念，那么，当代民主的全部装备，如代表大会、公民权利、普选权、司法独立等，就是毫无意义的。<sup>[1]</sup>

没有证据表明，下文将要评论的各种“民主行政理论”如果得到应用的话，将会更充分地实现民主的目的。那些持有民主价值的人将发现，这些理论就像砖和草<sup>①</sup>一样，依据理性和经验来运用它们，是可以建立更好的民主体制的。

为了避免误解，得多说几句。一篇关于民主行政理论的发展的论文被认为是讨论诸如对官僚机构的立法“控制”和公共服务中的集体谈判等问题的。这些问题构成了当前民主成果的“工作前沿”。本文的焦点，不在于探讨目前的和现在的民主，而在于探讨将来的和潜在的民主。本文试图了解未来的前沿在哪里，以及我们如何才能接近它。

## 二

虽然不可能准确地说出自我意识的私人行政或公共行政是什么时候出现的，但我们应该清楚的是，它们的基础是在19世纪末期奠定的，并作为单独的、尽管是类似的结构出现在20世纪初期。因为它们是在一种特殊的文化中形成的，因此，它们将这种文化中许多中心观念和价值认同为自己的观念和价值。这种认同是一种明显的事例，尽管人们并不总是认识到这一事实，尽管这一事实仍然是

<sup>①</sup> 据《圣经·出埃及记》记载：在逃离埃及之前，以色列人一直给埃及法老做苦力，如砌砖。当时，bricks（砖）是用泥土加草（straws）制成的。所以，英文有谚“making bricks without straw”，意为“无米之炊”。——译者注。

被模糊地理解的。例如，私人行政和公共行政“接受”了美国人对于科学的崇拜，接受了19世纪的城市化和机器革命，认识到这一点，对于描述它们的过去、理解它们的现状和塑造它们的将来，都是重要的。

特别重要的是，私人行政理论的发展是与商业文明联系在一起的，它甚至是在商业文明的帮助下发展起来的，其时，商业文明正处于最旺盛和最自信的阶段，同时也处于最粗糙和最贪婪的阶段。简而言之，私人行政的理论和实践形成于一个在非常重要的方面并不民主的背景下。财产权利和管理权力肆虐横行。在大型生产组织和商业组织的新兴构架的每一个重要方面，雇员都被看做手段而非目的。当然，“体制”的苛刻性与残酷性也因多种形式的、建立在人道主义和宗教情感之上的仁慈与慷慨而得以减弱。但是这些减弱的行为在某种意义上是产生于体制之外的；它们是自上而下的大赦令，而不是法律权利或道德诉求的正常表现。

私人行政对于雇员，既有冷酷的、科学的自我算计，又有高傲的良好意愿。（科学管理）运动伊始，弗雷德里克·泰勒在米德瓦尔钢铁厂（Midvale Steel）的工作中，这两种品质都是非常清晰的。很难说，泰勒实质上是将他的工人们看做供役使的牲口。他一再虔诚地声称，他的管理系统不仅有利于管理，而且也有利于工人（至少是有利于“一线工人”），我们没有理由怀疑他的真诚。

最能用于形容世纪之交私人行政精神的词是“残酷的家长作风”。不管是好还是坏，在50年代的美国，商业发生了重要的变化。当然，工业的、商业的、财经的机构的规模大大地增加了；与之相伴随的是控制的集中——如果说不是财富的集中的话。但与此同时，出现了一种惩戒性的、软化的精神。这种变化仍是未定的，有人会说，在20世纪中叶，商业从来就不是自信的、自大的。但是任何人都不得不承认，即使商业没有改变它的信念，但至少改变了它的基调与策略。

不管出于什么原因，私人行政的基调和精神也发生了变化。这种变化表现为从残酷的家长作风变成仁慈的家长作风，或“托管统治”。<sup>[2]</sup>家长作风的元素仍然相当巨大。例如，在当前私人行政理论中最重要的部分，通常是与伊顿·梅奥（Elton Mayo）的名字联系在一起的那一部分，家长作风仍是强大而且一目了然的、明晰的。但没有理由怀疑梅奥经常表露出来的对于工人的关注，以及他对于他所认为是现代社会病的浓厚的兴趣。

当然，私人行政理论的“软化”不能与“民主行政理论”的增长相提并论。在最仁慈的家长作风和健康的、有效的民主体系之间，存在着重要的差别。显然，之所以产生某种“软化”，是因为那些与民主甚至人类情感完全不相关的原因，换句话说，是出于取得更高的产出或阻碍矫正性的政治行动等原因。但是，即使我们完全低估了私人行政上的任何的民主动机，趋向启蒙的家长作风的运动

也能产生——至少，比一代人之前或两代人之前能够更为容易地产生。行动的结果必须与其动机相区别开来；但是结果孕育了未来的动机，也孕育了未来的结果。诚然，私人行政的一个可以预想的结果是发展出更高的专制统治。但是如果利用好某些趋势和机遇，另一个可能的结果则是产生新民主。

无论如何，私人行政的柔化只是部分地粉饰了对于私人领域民主理论发展的解释。民主理论的推动力更多地来自于其动机最初是宗教的或伦理的那些人，尽管他们在表述中使用的是另外的术语。长期为行政民主辩护的奥德威·蒂德（Ordway Tead）就有一种清晰的、公开声称的宗教兴趣；而玛丽·帕克·福莱特（Mary Parker Follett）则既是神学家也是哲学家，尽管人们对此存在争议。

在对于民主的态度上，公共行政运动的历史与私人行政的发展表现出很大的差异。在这些不同的态度后面，有一个重要的意识形态事实根据和一个重要的行政事实根据。意识形态的事实根据是，尽管建国之父没有打算建立完全现代意义上的民主，但是，到自我意识的公共行政的形成时期，美国仍然是致力于崇尚作为政治理想的民主的。真的，那些在内战后为公共行政学科奠定基石的人们，当他们谈及民主理想时，仍然指的是“共和政体”；但是趋势是清晰的。结果是早期的“公共行政学家们”——比如伍德罗·威尔逊、弗兰克·古德诺、查尔斯·比尔德（Charles Beard）等——将民主接受为美国政治制度的中心思想和原则。当然，他们所考虑的并不是任何狭义上的公共行政；相反，他们将整个政治制度看做他们的研究领域。但是，奇怪的是，这些早期的学者们为一种思想模式奠定了基石，根据这种思想模式，在一代人眼中，民主被看做一个外在于公共行政的专业领域的政治原则。事实上，后来的学者们不仅将民主看做外在于公共行政领域的，而且经常将其看做与他们视为中心原则的效率是相敌对的。<sup>[3]</sup>通过拒斥民主与行政过程的关联性来热情地推进民主，他们就变得自相矛盾、精神分裂起来。

这种奇怪的自相矛盾在我们前面所指称的“一个重要的行政事实根据”中可以看到。这一在公共行政的形成时期与之遭遇的事实根据，是这样一种极端的状况：紊乱、随意、业余、欺诈，这正是当时的美国行政所表现出来的特征。

这一状况源自于那些塑造了美国19世纪历史的力量，这些力量是依据18世纪的宪法且在宪法范围内活动的，其源头也是宪法。建国之父们寻求建立的政府，其权力是有限的，在机构上是分权与制衡的；而上述19世纪的力量，在某些方面与建国之父们贵族式的情感是相敌对的，在另外一些方面，则给他们所建立的原则以进一步的推动力。这样，边疆社会和“杰克逊式民主”就在某些方面颠倒了，而在其他方面则拓展了1787年的原则。在很大程度上，偶尔表露出活力政府与“多数人暴政”趋向的杰克逊式民主，发现了分权的、分散的政府更适

合它的口味。因此，它就采纳了杰弗逊的政治哲学观，并强行使其适合于它自己的目的，将政治权力向下、向外进行拉伸。县法院、独立的学区、选举的法官职位、罢免选举——这些都是其符号象征和典型产物。

公共行政的创立者们是改革者。他们希望改革普遍存在的总体上缺乏公众诚信度和低效率的状况。如果政府的基本理念——民主——不必为恶政公然的罪恶承担责任的话，那么，问题一定出在对这种理念的解释和制度化过程中。相应地，一长串该死的控诉也主要是针对“离心式”的民主；并在其中产生了一种新的关于民主含义的理念，这种民主理念适应于从乡村过渡到城镇、并进入科技发展新时代的社会。

这种关于民主的新理念，至少是与向心的行政相关的。<sup>[4]</sup>在每一个重要的方面，它都颠覆了19世纪的一个普遍信念，该信念认为民主是在将政府的权力与职能在民众中进行分配时获得的。

这种新理念的基础是一种原则，即行政是与政治相分离的，并且应该是相分离的——这里所说的政治既被看做政党的活动，又被看做政策的制定。1887年，在一篇题为《行政学研究》的论文中，威尔逊对这种新理念作了一个强有力、预言式的论述，他说：“自治并不意味着亲手处理每一件事，正如家务管理并不必然意味着亲手烹调食物一样。”<sup>[5]</sup>他发现民主实际上受到了过于分散的权力危害：“权力是没有危险的，当且仅当它是不负责任的时候才会有危险。如果权力被分割成很多人都享有一份的话，那么它就是模糊不清的；如果权力是模糊不清的，那么，它就是不负责任的。”<sup>[6]</sup>

弗兰克·吉德诺于1990年出版的《政治与行政》一书，给了这种分离的、独立的、集权化的且正在形成中的行政意识形态以有力的支持，尽管它实际上并不像人们通常所认为的那样，意图表明政治与行政两者间严格的区分。从国外的、军队中的、工商活动中的行政经验中所借鉴的理论与工具，也推动了一种赞成理性主义、等级制和专业主义的行政意识形态的发展。到一战前夕，这种综合得到了完成；书籍和期刊自信地鼓吹这种新理念，这样，在民主行政的含义中，发生了一场革命性的变革。

对这一代人的大多数人而言，在专业的文献中，很难有一种对于“集权信条”和“综合原则”的明显的反对意见。真理既已获得，要关注的只是它的应用，人们可以通过宪章修订、重组研究、预算和人事改革等方式来实现这种应用。人们感觉到并强烈地主张，效率的手段与方法对于所有类型的行政来讲都是一样的：民主如果想要存在下去，就不能无视集权、等级制和纪律的训诫。坦率地说，“为了业余时间的民主，必须以工作时间的专制为代价”，成为了一个基本原理。

当然，这一基本原理也表明了同一时期美国工商界的工作理念；实际上，正是从工商活动中而不是从其他途径中，公共行政获得了它的理念。不管是工商代言人还是行政改革者，都没有对致力于民主的宣言表示出丝毫的怀疑或伪善之情，更不会坚持认为在治理人民和产生财富等人类中心事业中民主是有害的和有破坏性的。

现在，我们给这种哲学及其倡导者以其应得的理解。如果我们的衡量方法是经验性的、比较性的，而不是想象的、理想化的，那么，美国工商界就不会有害于民主。我们需要勇气和反叛的精神来指出，对于改革制度来适应一个变化了的美国这一迫切的需要来说，“综合原则”是完全错误的反应，或者可以说，就效果而言，这些原则的结果主要是有害的。

但是，一个重要的甚至是关键的事实仍未提及。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，它都只是某种位于行政之外的东西。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，我们国家的某些缺乏活力、怀疑、思想混乱等状态，不可避免地是因为我们长期持有这样一个观点，即我们所宣称的理念是与人们一半的生活时间无关的。

令人高兴的是，如果我们选择向前推进的话，我们会发现，近年来的各种变化为民主行政理论的主要发展扫清了障碍，奠定了基础。首先，一个年代以前被普遍认可的教条——即“政治”与“行政”是彼此不同或几乎不同的范畴——已经完全崩溃了，或者遭到了拒绝。这一发展在《公共行政评论》(Public Administration Review, PAR) 头一个十年中所发表的论文中是显而易见的。其次，将效率看做行政研究的中心概念的做法，不断地遭到批评，甚至还偶尔出现了拒斥的声音。然而，对效率的拒斥，还不像对政治与行政二分（尽管政治与行政是历史地、逻辑地联系在一起的）的拒斥那样清晰和明确。事实上，赫伯特·西蒙最近的著作《行政行为》(Administrative Behavior) 为以效率为中心的抽象行政科学的观念提供了一个逻辑严密的辩护。然而，普遍的趋势是清晰的，这就是降低、拓展、“社会化”甚至是拒斥效率概念。

最后，尽管“整合原则”(canons of integration) 对于超过一代人来说是可以同时获得效率与民主的现成处方，现在也受到了越来越多的批评、修正和抛弃。诚然，整合原则通常是绝大多数现行行政改革的基本理由，如此，其中仍然可能包含某些“历史的”力量和有效性（也就是说，运用类比的方法可以认为，都铎王朝统治下的权力集中优先于斯图亚特王朝统治下的权力宪政化）。但是同

样地，明显的、无可争辩的趋势是：其发展方向偏离了那些曾被认为是原则的集权、等级制、统一、单一化等的传统学说。一般认为，1922年弗朗西斯·科克尔（Francis W. Coker）题为《行政改革的教条》（*Dogmas of Administrative Reform*）的文章，是理论和专业层面上的首次反驳。<sup>[7]</sup>在30年代，对于集权教条的驳斥和拒斥——大多受到科克尔的影响——大幅度地增加，并在查尔斯·海尼曼关于公共行政“神学”论文的黑色幽默中达到了顶点。<sup>[8]</sup>对于集权化和集中化的讨论并不仅仅是消极的。它的基调处于变化中，有时是细微的，但通常是建设性的。这些从不同的方面为分权化进行辩护的论著是恰当的，尽管很可能，它们通常是从更高的效率角度为分权化进行的辩护，在这些人看来，更高的效率和更多的民主一样重要。<sup>[9]</sup>

在私人行政中，对民主观念的发展的接受并不像在公共行政中那样彻底，但是，它在范围和含义上仍然是重要的。一些人之所以准备接受民主，是因为工会的发展和在工会中不断增长的对民主的接受程度，一些人则是因为受到大萧条的打击与触动，一些人则是因为商业社群中宗教观念的行为影响。然而，最主要的原因来自于科学管理运动，来自于霍桑实验。

我急于解释这最后一点，以免引起误会。科学管理运动在某些方面是极不民主的。几乎没有比它的一个关键性概念——“修正向上责任”（revision of the responsibility upwards）——更不民主的了。但同时，该运动也包含了重要的民主元素。与其他权威相对立的功能权威被泰勒本人置于运动的中心，尽管他从没尝试过通过比较“军事”组织系统来称赞功能主义。反过来，功能权威的观念并不整个地和在所有方面都是民主的。但是它能够包含民主的许多含义。<sup>[10]</sup>明显的是，它是与中产阶级民主的“向有才干者敞开职业”（career open to the talents）这一观念联系在一起的，当然，它也与几种社会主义思潮学派的意识形态的核心观点相接近。

霍桑实验对于私人行政的影响很难被夸大。<sup>[11]</sup>一方面，私人行政中已经发展出一种更为精致与复杂的（因此可能是更坏的）家长式作风。<sup>[12]</sup>确凿的事实是，在梅奥及其同仁看来，存在管理者和被管理者的区分：事实是这样的，并且应该是这样的。但在另一方面，梅奥主义者受到了人道主义情感的触动，并试图为解决工业社会的邪恶寻求方案。他们已经播下了酵母，如果酵素被技术性处理的话，可能会从中提取出民主的成分。在霍桑的电器装配车间中对人类整体——至少近乎整体——的重新发现，是美国思想史上的一件大事。（霍桑“发现”应该按它本来的方式出现，并且应该视之为一种救赎，从这个意义上看，它是对我们文明的一个有力的评论。）可能梅奥主义的家长式作风可以转换为博爱。博爱，

作为基督之爱或仁慈的世俗化，在民主时代的开端是与自由和平等联系在一起的。毋庸置疑的是，民主的某些弊病归因于对博爱的忽视，结果导致了对自由或平等的过度强调。

### 三

在回顾几篇与民主行政理论的发展直接相关的著述之前，我们先来看看公共行政。<sup>[13]</sup>在公共行政领域，可能有两位作者就行政手段与政治目的的关系进行了最为深入的讨论，并至少在某些方面展示了公共行政研究中的当代革命进展到了何种程度。

其中一位是大卫·列维坦（David M. Levitan），在其一系列论文中，他主张取消政治与行政之间的惯常区分，以便将民主带入行政中。在《公共服务的中立性》（*The Neutrality of the Public Service*）中，他主张在考虑广泛的社会、经济和政治问题时，取消民主公务员中立性的概念。这并不是说公务员应该参与政党政治，或卷入到狭隘的讨伐运动中去：“笔者完全同意公共服务人员必须避开政治性参与，并一定要带着忠诚与奉献精神执行执政党（不管是哪个党执政）的政策——执行大多数人的意志。”<sup>[14]</sup>但今天，有一个“明显的、紧迫的对于改变重点和对于政府雇员意识形态教育项目的需要……民主政府中的公务员如果没有对于民主主义、公民尊严和成为人民仆人的概念的坚定的欣赏态度，那么，他就不能恰当地履行他的义务和责任”<sup>[15]</sup>。他认为，事实上，在各个层级的行政过程中，都有着政策制定，并且各个层级的工作人员需要有计划地、有意识地认知民主意识形态，以确保所有的决策都是为了民主而作出的。

在随后的《政治目的与行政手段》（*Political Ends and Administrative Means*）一文中，列维坦更加坚持、更加突出地阐述了他的观点。在他看来，

如果说更重要的话，行政程序机制的本质……和政府的哲学原则的本质，是一样重要的。民主政府不仅意指立法民主，同时也意指行政民主。行政机制设立的最高目的在于实现立法中所包含的民主精神与意识形态……<sup>[16]</sup>

他认为行政学者是“近视的”，不能看清目的和手段、“行政技术与社会和政治环境”之间的必然联系，并且他发现，行政组织与技术是价值中立的这一假设恰恰是背离真理的。

罗纳德·金斯莱（J. Donald Kingsley）的著作理路类似于列维坦，他拒绝承

认政治与行政的分离，否认效率的客观性，否认一门与其所服务的目的相分离的行政科学的可能性。对于他来说，“一门关于手段的‘科学’，仅仅在一个稳定的社会环境中才是可行的——在这个社会环境中，有效的政治元素接受共同的意识形态并坚持共同的价值序列”<sup>[17]</sup>。他进一步地阐述说：

在行政领域，我们已经有了太多的伪装成科学的综合性学说，但却很少检视行政设计和技术与主要的政治目的的关系。我们现在要做的，远比我们过去所做的要多，就是要承认手段与目的的关系，拒斥所谓的行政是自在目的或者效率与经济是我们所寻求的最高目的这一贫瘠的观念。而这只有通过观察或仔细分析行政设计和技术与其所服务的更广泛的目的的关系之后，才能获得最好的结果。<sup>[18]</sup>

上述引文中所没有明显表露出来但却很重要的一点，是金斯莱的信念所赖以建立的哲学基石。这一基石是马克思主义的或准马克思主义的。对于马克思主义者来讲，政府机构所反映的和所追求的是在社会中占统治地位的阶级的利益。对金斯莱来说，“公共行政”并不是科学，而只是中产阶级意识形态的反映，他在其对英国公务员制度的研究中，已经详尽地阐明了这一观点。然而，人们可以认同金斯莱关于手段与目的之关系的观点，而无须致力于研究马克思主义的全部主题。行政设计与经济的和社会的合成物有关系的，并且也和它所生存于其中的社会的意识形态有关。不仅民主行政理论的发展，而且民主本身的生存问题，都有赖于对这一事实的认可。

贺瑞斯·弗利斯（Horace S. Fries）从完全不同的哲学基础出发，也呼吁发展民主行政，并在实际上展开了对詹姆斯·伯恩海姆（James Burnham）关于未来管理革命的自信的预言中的“马克思主义”元素的反驳。弗利斯是约翰·杜威（John Dewey）的信徒，他传播并且发展了杜威关于科学方法与民主价值和程序之一致性的信念。弗利斯写道，科学的目的不是预言，而是控制或“具体的转换”。在此，人们通过实验的观点——科学是通过实验向前推进的自我纠错的程序——回避了马克思主义关于历史进程之必然性的刚性概念。因此，我们所需要的，是由参与观察者所开展的实验的（而不仅是观察的）社会科学。

社会科学的恰当研究方法是可以很好地与民主的恰当程序联系起来的：“实验性民主的总的目的是花费更少或者能更好地解决利益冲突。当这一自我纠错的程序向前推进的时候，关于假设的特定计划就能得到改善；而改善的结果将是更大的科学控制。”<sup>[19]</sup>他接着说：

在一个技术化世界里，政治和立法程序并不能单独地确保民主。但这并

不意味着不可能走向行政民主，它能使自治比以往任何时候都更有意义。然而，只有当公共行政人员和管理者都清楚地看到参与式自我管理——即实验性的、自治的民主——的这种新的替代性选择时，这种可能性才能变成一个不断增长、不断丰富的现实。<sup>[20]</sup>

这样，弗利斯的结论而不是其出发点，就与金斯莱的观点相接近了。

还有许多通向民主行政的哲思之路。大卫·李列塔尔（David Lilienthal）的哲学观在某些方面是实用主义的，但是，他扣人心弦而且雄辩地表达的政治哲学的中心则是民主观念本身。在他关于 T. V. A. 的著述中，他发展出了一种民主行政理论，该理论可能比其他任何会被标注为民主行政的理论都更为人所知。理解李列塔尔的观点的关键在于他认同“大政府”是可取的，或至少是不可避免的；但是他拒绝接受许多关于政府机构的观念——主要是关于公共行政的经典程式——对大政府的接受在历史上是与这一经典程式联系在一起的。

对李列塔尔来说，问题是：“民主社会如何才能享有强势中央政府的好处，而远离高高在上、机构臃肿的中央行政的弊端？”<sup>[21]</sup>他用职业的公共行政的术语回答了这个问题，极力贊成分权：授权给现场、现场代表间的合作，等等。但是他的主张超越了术语。他充满感情地指出，分权首先且主要是出于民主的缘故；为了获得民主，各类公民社团都应被导入民主过程中，并获得表述各自利益的机会，以有助于制定和执行影响他们生活的政策。

我们暂且不考虑对李列塔尔的观点和实际的 T. V. A. 经验的严肃的批评意见，先看看另外两位作者的著作，它们既有影响又有特色。这两位作者分别是奥德威·蒂德<sup>①</sup>和玛丽·帕克·福莱特。他们两位都不能说是写了“公共行政”或“私人行政”的东西，因为他们都只是一般性地谈到了行政。然而，他们两人的思想，在私人行政领域都得到了最令人欢欣的认可，有着最为显著的影响。<sup>[22]</sup>

奥德威·蒂德的很多著作都间接地或直接地讨论民主行政。<sup>[23]</sup>这些著作中所表达的观点是一种特殊的美国式的、由实用主义哲学、世俗的基督教、职业的心理学和经久不衰的“管理”意识形态等组成的混合物——它们被蒂德本人为行政

<sup>①</sup> 蒂德是美国的教育家兼编辑，他一生致力于把心理学应用于工业，对人的本性和行为有着广泛的研究。在蒂德早期的著作中，主要探究人的行为表现和产生机制，即人们如何行为以及为什么这样行为；在后期的著作中，则主要探讨如何对人们进行组织，以便使人的行为达到预期的目标。从人的本能和个性出发，蒂德提出了他的工业民主思想。其核心就是工人参与管理，基本方式是工会。他主张以雇员参与的方式增加管理中的人性，并把这种参与作为促进劳资双方和谐发展的必要手段。——译者注

中的民主而展开的圣战热情带入一个联合体中。<sup>[24]</sup>蒂德认为他已经调和了某些哲学和心理学的难题，但这种调和却是不可能的。然而，他竭尽全力地从事一项紧迫的任务，即将丰富的实践经验和广泛的思想应用于他的工作。

蒂德是在一个对民主的问题和伦理缺乏敏感的时期和领域里成熟起来的。他早期的著作是关于工业心理学和科学管理领域的；他的第一本书《工业中的本能》(*Instincts in Industry*)出版于1918年，当时，“管理人的新艺术”这样的术语还在流行。他作为一个思想家的发展历程必须参照当时他们那一代人的背景才能切身地被理解，当时数以百计的著作都被冠以类似《如何升到顶层：使一个有雄心壮志的人超越其同伴的技巧》(How to Get to the Top: Techniques for Use of an Ambitious Man in Climbing over His Fellows)的书名。到1929年他的第二本书出版时，蒂德努力尝试调和合作性奋斗的必要性与民主价值间的冲突。在这本书中，已经有了表征其作品特色的热情和中心假设：“民主观念正在前进，因为它与人类本性中的主要力量是相协调的。”

蒂德关于民主行政的成熟观点最为明显地集中在他后来的《民主中的新冒险》(*New Adventures in Democracy*)和《民主行政》(*Democratic Administration*)这两本书中。《民主中的新冒险》的中心思想是，“自我管理的政府和好的政府……是同一个现实的两面”。这一感受很难说是原创性的。它的最重要在于，蒂德坚持认为，在行政中，“民主必须被看做一种积极的、挑战性的哲学和一个实践性的项目……”<sup>[25]</sup>。他不是狭隘地关注经济和效率。工人的满意度、个性的丰富、个人参与、共享理念的生长，这些都是中心概念。在一个民主社会里，我们必须使我们自己不仅关心把事情做完，也关心“在这样的条件下——充分关注那些做这些事的人的和谐的、多产的、令人满意的个性增长——把事情做完……”<sup>[26]</sup>。民主中的行政应该意味着“组织的方向是以这样一种方式来完成它的目标，即它的政策、方法和整个的运作，都是为了在绩效上有效地、经济地实现这一目标，并且这种方式对于所涉及的人来说是融洽的、令人满意的”<sup>[27]</sup>。为了达成民主行政，他提出了两个初步的原则：“利益代表的原则”和“合作的原则”。<sup>[28]</sup>这里也没有什么明显的原创性。但是，在他将这些原则加以解释并应用到特殊的行政领域——公共的和私人的——时，可以公平地说是有原创性的。当然，在蒂德那里，这些术语并不意指它们通常所指的含义。

蒂德思想的本质和当前的目标表露在《民主行政》的这段话中：

在获取民主的进程中，我们需要的是一种必要的、审慎的、富有成效的对权力、知识和尊重的分享。如果不在乎那些通常被认为是“民主的”方

式，比如投票等，只要上述分享向前推进，只要有创造性的人性释放，只要达成这些目标的义务被同等地分担——就会有民主存在。而那些最终成功地去这样做的方法也都是民主的。<sup>[29]</sup>

在我看来，他已经偏离了而不是突破了民主行政理论的某些中心问题。他也似乎将其理论带到了他所处的文化背景之外。

玛丽·帕克·福莱特被公认为是一位了不起的女性。<sup>[30]</sup>的确，她最著名的书《新国家：作为大众政府解决方案的群体组织》(The New State: Group Organization the solution of Popular Government)，不管是在其所显示出的学术影响上，还是在其思想所呈现的强度上，都是一本了不起的书。就其本质而言，《新国家》是对重建民主机制和观念的热烈的甚至热烈得有些耀眼的吁求，在这一重建中，哲学理想主义通过新社会心理学的作用，与多元主义或功能主义结合到了一起。这一理想主义是其思想的一部分，即使它并没有得到公开的承认，但在这本书的几乎每一页都可以推演出来；福莱特女士深受汤姆斯·格林（Thomas Hill Green）和巴纳德·鲍桑葵（Bernard Bosanquet）的影响。<sup>[31]</sup>然而，有趣的是，她也同样深受当时最为流行的各种多元主义的影响。从这两种互不相干的元素中，福莱特女士创造了一种相当可行的整合。她成功的秘密在于它是建立在对她所谓的“新心理学”的使用的基础上的。从早期的心理学研究中挑选出那些适合于她的目的的理论与发现，她能够调和那些不可调和之物。实际上，她用 20 世纪的术语重写了理想主义。

“我们必须使民主存在下去”，这是《新国家》的基调。几乎没有例外地，她谴责了那些与民主历史地联系在一起的政治制度，认为它们在最好的情况下，不过是笨拙的、机械的发明创造，而在最坏的情况下，则充斥着欺骗与谎言。政党竞争、联邦主义、公民复决、自然权利、民众投票——所有这些以及其他更多的政治设计，都受到了严厉的批评。民主的本质不在于这些机械的替代品，而在于所有人都参与其中的组织共同的、共享的目的的发展。她说：

民主的本质不在于机制，甚至不在于“兄弟会”；而在于将人们组织起来，使得共同观念的产生成为最确定、最完美的事。民主只有一个唯一的任务——就是解放人们的创造精神。这种解放通过群体组织得以完成。我们有时被告知说民主是一种态度，必须在人们的内心生长出来。但这还说得不够。民主是一种促进人们意志发展的方法和科学的技术。因此，研究群体心理学是研究民主的必要前提。不管是党派领袖还是寡廉鲜耻的资本家，都不是我们失败的原因，真正的原因在于我们不知道怎样一起去做事。<sup>[32]</sup>

诚如她所做的那样，她坚定地、认真地按照一个计划来创造新国家，在这个计划中，个体不是迷失的，而是通过与一个共同体相体认而被发现、被放大，并超越群体科层体系，直至“世界—群体”(world-group)。每个人都通过对决策与行动有所贡献而使得他的个性是有意义的，这些决策和行动只有因这些贡献才成为决策和行动，但它们仍然有别于个体贡献的总和：“民主不是一个加总起来的总和……它是真正的个体的真正的联合。”<sup>[33]</sup>

之所以要表明《新国家》的本质，是因为尽管它讨论的并不是行政，但却是理解福莱特女士后期行政著述的必要背景。她晚年的这些作品，表现为一些散见的论文，后来被梅特卡夫(H. C. Metcalf)和厄威克收编在一起，并以《动态行政》(Dynamic Administration)<sup>[34]</sup>为名出版。这些论文绝大部分是讨论私人——主要是商业——行政的；如上所述，她的影响主要是对私人行政的。当她的兴趣越来越转向商业行政的时候，福莱特女士就越来越对科学管理运动感兴趣，并越来越受到它的影响。她发现了两个特别合意的概念：一个是对功能主义与功能权威的强调，另一个是通过对“事实”的彻底的、客观的发现来回避或解决冲突。这两个概念是对她的一般哲学观的逻辑补充，也可说是必然的践履，她热情地接纳了这两个概念。

虽然在其晚年的论文中，民主这个词还不是频繁地出现在福莱特女士的笔下，但我认为，显然，假如她对这个词的原初使用不是欺骗性地不当运用的话<sup>[35]</sup>，那么就很难说她是不关注民主的。她关注的中心是每个人的各种才智都能得到实现。诚然，这种关注是一个老观点。但是，其思想在行政理论中的影响在于，她将水平线和环形过程引入到了一个先前曾被垂直线和线性过程占据的领域。她非常重视——也许太过分地重视——避免冲突和解决冲突<sup>[36]</sup>，并大量地讨论了“整合化的统一体”、“分权化责任”、“功能性领导”和“有权而不踞人之上”。

福莱特女士将她自己的哲学观与科学管理的两个概念结合在一起，这一点特别值得重视。前文已提及“功能权威”与作为权威之权威(authority qua authority)的逻辑悖谬。在此，福莱特女士认为，“功能权威”是作为一个修正指挥系统原则的原则而出现的。福莱特女士将另一个观念，即通过事实发现来解决冲突，发展成一个“法则”，即“情境法则”。她认为，在任一产生混乱和争议的情形中，都内在地有一个“法则”；如果所有的利益群体都以适当的精神和运用事实发现与事实分享技术来处理事务，那么，这种情境法则就会得到承认和接受。<sup>[37]</sup>

当然，玛丽·帕克·福莱特（对民主）的发展使得她游离于美国政治科学的

主流之外。但是，本文的目的是要强调那些已经被用来思考民主和行政而且或许可以使得这种思考进一步发展的崭新的、与众不同的思路。诚然，已经有数量相当可观的文献，它们超越政治与行政的传统界限，寻求如何使得行政适应于20世纪中叶民主的要求。因为这些文献和我前文所讨论的相比显得更为常见，因而本文对其只是提及而未加以展开讨论。<sup>[38]</sup>但是，它们只是与本文的观点相对而言时才是“常见的”。实际上，如上文所述，它们也站在了目前公共行政的“前沿地带”，并表现出成熟、有洞见和明智的特征。<sup>[39]</sup>

## 四

对于一个更完美、更富有成效的民主行政理论的发展来说，其前景是怎样的呢？在促进其实质性成就的途中，存在着怎样的障碍？有什么样的方法可以清除这些障碍？

在民主理论未来发展的路上有一个主要的障碍，即是这样一种观念，认为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，我们应该将效率看做行政“科学”的中心概念，但因为我们“信仰”民主，所以我们得容忍某种程度的民主。这种看法是在破坏美国社会的根基。一旦真的按照这一看法去做，那么，坚持效率是价值中立的，并同时主张它是行政“科学”中的中心概念地位，就只有使自己陷入虚无主义。<sup>[40]</sup>

公共行政中的“正统论”正在迅速地衰落，这一衰落也使得民主行政理论的发展成为可能——如果说这是不可避免的话。然而，效率作为正统论的原则，却拒绝走向衰落。现在没有人相信政治与行政的严格两分；但是人们认为，存在着“价值决策”与“事实决策”的区分，而且后者能以效率的方式达到，对实在的逻辑区分代替了先前的制度性区分。在这种观点看来，尽管在实际的行政中，事实性的决策和评价性的决策是融合在一个操作过程中的，但是，这一融合的事实并不影响逻辑区分的有效性；因为它不是一个从所谓的实在中准确地抽象出的科学方法。

民主行政发展路上的这一绊脚石如何才能被移除呢？当然不能通过尝试从我们的词典中删除“效率”来达到；这个概念在我们的文化中是一个关键的概念，不能被这样粗暴地处理。试图将其作为行政的“目的”或方法彻底加以清除，只会浪费时间，徒劳无功。前进之路毋宁说就在对该术语不断增长的精致的、批判性的使用上，在对这种使用所赖以产生的价值情境更多的了解上。目前它作为一

种衡量比率和比例的粗糙的工具的用途必须得到认可；但是，反过来，衡量比率和比例的价值情境也必须得到认可。我们不仅要不断地问我们自己这样一个问题：“对于我们的目的来说，什么是作为我们的手段的效率？”我们还要追问：“对于我们的手段的使用来说——并因此对于我们的效率的衡量来说，什么是我们目的的含义。”我们需要对目的—手段综合体作一番基本的审视，在这一个综合体中，我们要承认，对于目的来说，手段的选择和使用是有意义的。如果这样来讨论的话，那么，我们就可以自信地期待，20世纪末期的效率概念，就会如同19世纪的功利概念一样，几乎被看做从存在中提炼出来的东西。

可能，对于民主行政理论的发展来说，最大的障碍并不在于对效率的过分强调，而在于关于人类组织的“权威主义”（authoritarianism）观念的力量上。因此，我们要给予这些更为重要的权威主义观念某种注意，要注意它们的挑战性本质，最后，还要注意反过来挑战它们的某种可能的技术。

某些权威主义的观念包含了那些与公共行政和私人行政传统融合在一起的东西。在私人行政的工商部门中，这种权威主义建立在历史地接受和合法地保护“财产权”的基础之上，尽管它也得到了许多其他资源包括科学管理和梅奥主义的支持。<sup>[41]</sup>在公共行政中，权威主义历史地建立在一般政治理论特别是关于主权的观念综合体上。这里也从工商行政的权威主义中汲取了很大的营养。这种权威主义观点导致的问题的普遍性质已经被关注。

但对于一个长期的、有效的行政理论来讲，存在一个可能是更大挑战的领域。这就是我们可以称之为“社会学理论”的领域。近年来，一些关于行政的最有价值的著述是由社会学领域而非政治学领域的学者们来完成的——例如，赖因哈德·本迪克斯（Reinhard Bendix）、菲利浦·塞尔兹尼克（Philip Selznick）、罗伯特·默顿（Robert K. Merton）等。<sup>[42]</sup>我匆忙中列举的这些学者对民主有一股热爱之情。但在组织和行政的社会学论述的中心，存在着对于权力、控制、等级制、纪律等诸如此类主题的强调，这些东西似乎是所有人类组织中固有的，它们在社会学的经典著作中也得到了强调。

当然，民主理论发展中的智慧的开始与终结，可能存在对人类物质不可避免的匮乏的承认中。我们也必须承认，在这个世界上，我们不能没有权力和纪律。但是，在人类事务的很宽泛的领域里，我们所经历的历史正是我们所追求的理念的结果。换言之，“事情”并不只是人类组织的对或错；重要的是“对的”或“错的”事发生了。一个切实可行的民主行政理论——不是那么肤浅且表面上看来是乐观的理论——既不必回避社会学文献，也不必因为社会学文献的结论而有压抑感和沮丧感——毕竟，这些结论还远不是牢固的科学总结。

菲利浦·塞尔兹尼克对田纳西流域管理局的研究及其对 T. V. A. “草根”民主的批评就是当代社会学理论提出挑战的一个例子，它也阐明了这种挑战如何有助于建立一个更为合理的民主理论。他的主题是，被李列塔尔视为民主的东西，即赢取地方利益群体与组织的支持与合作，以其他术语来描述更具现实性。他认为，实际上，T. V. A. 的领导者，有意识或无意识地与当地的权力政治中心谈判，以寻求他们对 T. V. A. 水电项目的支持。这种支持的代价是 T. V. A. 对整个现存的南方经济、种族、阶级关联性的认同。将现存的当地组织纳入 T. V. A. 的框架中，只是这种权力一谈判（power-bargain）的制度化。

就证据而言，塞尔兹尼克批评的普遍有效性似乎是清晰的。除了批判地审视李列塔尔的理论和 T. V. A. 的经验外，没有一个明智的替代性选择。很可能地，某些有用的观念是可以被拯救出来的。无论如何，关于组织的民主理论应该感谢塞尔兹尼克，因为他帮助我们从不具备有效性的理论中找到具备有效性的理论。<sup>[43]</sup>

部分组织理论的当代著述极大地、明显地受惠于马克斯·韦伯（Max Weber）和罗伯托·米歇尔斯（Roberto Michels）。这两位学者的著述，受到了广泛尊重，赢得了很大的影响，即使是在这个领域的论文中，也不能有所忽视。韦伯最直接相关的著述是被翻译成题为《官僚制》<sup>[44]</sup>并产生巨大学术影响的论文。在韦伯那里，“官僚制”不是一个受责备的词，而是一种人类组织：这种组织的特征是理性化、等级制、劳动分工和功能专业化、职业化，等等。对于他来说，这类组织具有“技术上的优越性”，并且他将其总体上的优势（不管是在私人领域还是在公共领域）看做现代西方社会的一个特征。韦伯的态度，既包含对于官僚制效率的欣赏之情，也对它一定会无往而不胜包含淡淡的忧伤（因为它的理性，一旦取得成功，就会对人类事务中的自发性与自由自在产生排斥）。此外，在他的分析中，尽管在某些方面官僚制是与民主相对立的，但就某些方面来讲，这也是现代社会民主发展的自然成果。韦伯理论的这些特征，对民主行政理论的倡导者提出了尖锐的挑战。

从这种研究的视角来看，韦伯怎能被反驳呢？看来似乎说得通的理由在于，尽管他是学识渊博的，韦伯也是他那个时代的产物，他未加批判地接受了他所处的不民主环境中的某些价值观。官僚制在技术上是“优越的”，这一观点是从恒在的角度来思考的，还是仅仅从在德意志帝国时代写作的马克斯·韦伯的角度来思考的呢？此外，当他将西方文明描绘成缓慢地、步履蹒跚地走向一个典型的是他自己所处时代的组织类型时，韦伯难道就不是想象自己的时代并且终结创造性活动这一普遍弱点的牺牲者吗？简言之，民主组织的理论家必须承认韦伯为他自己的时代和我们的时代描绘了一幅很好的图画，但是他不能简单地回头看存在的

是哪种类型的社会，而是必须向前看，去描绘一个新的、现在未知的社会类型的图画。

罗伯托·米歇尔斯提供了一个不同类型的问题，乍一看，这是一个更困难的问题，但实际上这个问题相对简单些。他的论文的攻击点，即他的“铁律”，危险地攻近了我们希望的心脏。但是这个伤口不是致命的，并且，如果得到恰当治疗的话，会很快地、干净地治愈。

根据米歇尔斯的铁律，任何一个组织，即使是在那些公开宣称是最民主的或是社会主义的组织，都有一种走向寡头化、等级制和向心力的趋势：“社会主义者可能会胜利，但社会主义决不会。”就他的文章的夸大其词以及把所有其他的东西都臣属于他的解释这一点而言，米歇尔斯是易受攻击的。当然，在学说史上，很少有类似这样的为了证明某个单独的观点而作出强烈努力的例证。实际上，这种一心一意地寻找反面观点的努力，可能使得“无政府铁律”变得令人信服，即无论一种组织运行于其中的独裁理论是多么地严格，总会出现令人印象深刻的（最终是成功的）、离心的、反等级制的、瓦解的力量在发挥作用。因此，民主理论应该寻求并且运用经验数据来反驳那些用来证明民主行政之不可能的经验数据。<sup>[45]</sup>

还应该提到卡尔·马克思（Karl Marx）的名字，因为在 20 世纪的社会科学中马克思主义的观念是相当时髦的。然而，对于这一研究来说，马克思主义的全部意义还非常难以评估。之所以存在这一困难，部分是因为马克思主义关于行政的观念是矛盾的——或者说是混乱的。它既包含了 19 世纪对权力和“官僚制”的革命性憎恨，以及这样一种朴素的信念，即无产阶级胜利之后，事情就不需要管理了，而会自我管理，它也包含了一个 20 世纪的无产阶级专政理论。这一困难还要更大，因为基于马克思主义的相同方面可以得出相反的结论，完全取决于运用它的人及其目标。

从本文的角度来看，对马克思主义观点的一个非常有趣的运用体现在詹姆斯·伯恩海姆的《管理革命》（*The Managerial Revolution*）一书中，当 1941 年出版时，该书掀起了一场相当大的轰动，至今该书仍被人们广泛参考。该书的主题是，马克思主义者关于资本家和中产阶级社会的不可避免的衰落和失败的预言是对的，但是关于随后将是无产阶级的胜利的预言则是错误的。相反，一个新的统治阶级，管理者——那些曾经掌握科学和技术的人而如今实际上掌握了现代大型组织的人——产生了；确实，这一阶级事实上现在正在形成中，并且总体上处于控制地位。这种主张显然会招来大量的批评；伯恩海姆的许多历史性预言，当时是以宏大的奥林匹克式的方式发布的，但很快随着实际的历史进程而变成了

笑谈。

但是，伯恩海姆的论题中有一点却不能被轻易地打发，而且值得民主理论家们最严肃的注意。这就是，对现代技术的控制将一些重要的新元素引入了当代上下级关系中。（这不是一个马克思主义的观点。实际上，它是反马克思主义的，因为它认为权力建立在某种不同于财产“所有权”的东西的基础上。）这正是乔治·奥威尔（George Orwell）在《一九八四年》<sup>①</sup>一书中以一种骇人听闻的影响阐述过的主题：管理社会在技术上是完美的，但在道德上是邪恶的——因为存在不受限制的、永恒的专制。现代科技所提供的专制手段对民主行政理论不仅仅只是一种威胁，而且也是一个机遇。显然，对于完成这个任务来讲，传统的民主制度是不够的，因此，要保护社会使其免受误用其所赖以生存的手段之危害，就必须发展出新的制度和观念。

但在非马克思主义的社会里，由马克思主义自身产生的核心挑战是，在生产资料私人所有的社会里，是否有一种民主行政理论能消除或大大地减轻一些人对其他人的控制。这将是一个很难应对的挑战，恰恰是因为在生产资料私人所有的社会里，实际上存在大量的一些人对其他人的控制；民主理论的精心阐述或发明创造对于迅速改变这种状况是无济于事的。精心阐述观念并进行创新以及诸如此类的对制度变化的期望将揭穿这一指控，民主理论家们或许必须设法应对他人对某种权威主义的驳斥。拿米歇尔斯和帕累托（Pareto）来说，人们会发现大量这样的论证，即一些人对其他人的控制并不能通过消灭私人财产这一简单的权宜之计来完成。人们也能够发现有大量的经验证据可以用来证明这一论证。

像所有民主政治理论一样，民主行政理论的中心问题，就是如何去调和对民主（自由是一个太窄的概念）的渴望与对权威的要求。在威廉姆·布朗瑞格（William Brownrigg）先生某些未发表的著述中，可以发现关于如何才能成功地实现这种调和的某种重要的处于萌芽状态的观念。布朗瑞格是一位管理顾问，他勤勉地投身于为行政研究与实践发现一个更加充分的概念框架。他公开宣称的目的并不是民主，而是理解与效率。但可能的是，他的概念框架至少为更好地解决民主行政的问题提供了线索。

在探寻行政的基本方面时，布朗瑞格总结说（正如许多其他人也做过的那

<sup>①</sup> 该书基本内容为：1984年，世界呈现大洋国、欧亚国、东亚国三国鼎立的局面。三国交战频繁，并且敌友时常易位。大洋国是个独裁国家，运用极权体制、愚民教育、政治神话、无处不在的秘密警察，操纵资讯系统，垄断一切传播视听，严格监控人民的行动、言谈、生活与思想。作者文笔犀利、洞察人性、描写深刻、想象力惊人，对独裁政治和恐怖的极权主义，以及人类未来的前途，展开了大胆而精彩的剖析，堪称划时代的力作。——译者注

样），行政不过是一个种群（species），如果要抓住基本面的话，那么，研究就必须延伸到种群之外。绝大多数研究者在追求这种抽象的分析时，满足于将“组织”视为一个基本概念，但是布朗瑞格选择将“人类事业进程”（the human enterprise process）作为他的中心概念，我们今天的行政或官僚制是其典型的形式。布朗瑞格继续着他的分析，并总结说，所有的人类事业都有三个方面，即决定（determination）、行政（administration）和功效（utilization）。这三者中的每一个都被分析成一系列的步骤或过程，这些步骤或过程使得它成为一个复杂的人类事业。布朗瑞格认为这三个基本方面是三个链节，每一个都与其他的两个连在一起，并将行政过程看做环形的而不是线形的。实际上，在他的概念化中，行政具有各种组织结构图等原初设计甚至不能暗示出来的微妙和维度。因为大的事业真的是逻辑上完整的事业的复合体；在事业进程自身中，没有一个诸如简单的管理者与被管理者二分这样的东西，而是，所有的参与者不同程度地和依次地成为决策者、行政者和受益者。

关于这一概念化，令人着迷的是，如果它有实质上的有效性，就会真正实质性地放弃主导我们的行政理论的服从权威（authority-submission）、上下级（superordinate-subordinate）的思维模式。当然，我们今天的某些紧张和麻烦来自于大型组织的要求与可能性和承继的、传统的观念之间的“文化滞后”。

在少有的乐观时刻，人们允许自己（在思想上）奢侈一下，梦想在将来的社会中，教育<sup>[46]</sup>和普通文化是与工作的世界相协调的，在这个工作世界里，根据众所周知的“游戏规则”，所有的人都既是“领导者”也是“被领导者”。这样的社会将是后官僚制的。韦伯意义上的官僚制将会被更民主、更有弹性尽管更复杂的大型组织形式取代。整体的文化将适应后官僚制组织，正如它曾经适应并支持韦伯的德国式官僚制组织一样。在这个社会中，权威将具有一个合法性的地位，因为权威是所有社会的一个表征。

但是，这个未来社会的社会动力学的基本原理应该是：在一个民主社会里，只有民主本身才是唯一能使权力合法化的东西。<sup>[47]</sup>尽管在20世纪这一观念的传统的制度化已经变得越来越过时，作为一种正式的理论，在我们的公共生活中，我们现在是在此基础上前进的。在我们的私人生活中，我们对它的认识是非常不足的，而在我们的经济活动中，根本就没有认识到这一点。在这种生活的一般理论和实际日常事实之间的差异中，存在巨大的文化紧张与个人悲剧。事实上，后官僚制社会不是追求完全没有冲突的乌托邦愿景（或极权主义噩梦）。相当多的冲突的存在，可能不仅是必需的，而且也是社会所需的；在编织任何民主社会的布帛时，都应允许存在不伤害布帛本身的冲突存在。

## &gt;&gt; 注释 &lt;&lt;

[1] 当我这样说的时候，我完全清楚对自由、平等和博爱有着不同的、甚至对立的理解。我想，一个好的理由是，民主的基本精神是康德式的绝对命令，即视所有人为目的而不是手段。对于这样一种指责——即对于民主宽泛的解释是如此地包罗万象，以至于使共产主义民主是“真正的”民主这一主张被合法化了——我的回答是：（1）关于这两种机制哪一个才是“真正”民主的争论，只有将它们置于同一衡量标准时才能得到解决，而这个同一衡量标准必须是在同一价值或价值观中才能被发现的。在价值观上取得一致是不可能的。但只有取得这种一致，从经验上对民主进行检测才是有可能的。（2）“狭义解释宪法派”的稳固性与准确性是一种幻觉，因此，采取这种立场并没有使困难减少。在近来的一篇名为“Democracy: Confusion and Agreement”（*Western Political Quarterly*, Vol. 4, pp. 430–439, Sept., 1951）的文章中，Austin Ranney 和 Willmoore Kendall 总结说，一般认为，民主意味着“政治上的平等”、“政府对于大众意志的反映”以及“多数人的统治而不是少数人的统治”。而它们都是宽泛的、不精确的概念，必须给予明确的含义。当然，共产主义者主张上面的全部解释。（3）对于民主的“操作性”定义，没有反对意见。（当然，我以为现在应该有对于下文将检视到的某些理论的“操作性”检测。）但是，必须在承认第（1）、（2）点的基础上，才能推进“操作性”检测。

[2] 在最近出版的 *Human Relations in Modern Business: A Guide for Action Sponsored by American Business Leaders* (New York, 1949) 一书中，“托管统治”是一个关键词。这本小书是对近来关于工业关系的“先进”思想的一个很好的总结性表述。

[3] 比如参见 Luther Gulick: “Science, Values and Public Administration”, in Luther Gulick and L. Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration*, New York, 1937, pp. 191–195, esp. p. 192。

[4] 一般来说，这种新理念是指向政治过程的；因此，美国政治科学对于英国宪法总体上表现出倾慕之情，英国的作者们也享有这种倾慕之情。

[5] *Political Science Quarterly*, Vol. 2, pp. 197–222, esp. p. 214, June, 1887.

[6] *Ibid.*, p. 213.

[7] *American Political Science Review*, Vol. 16, pp. 399–411, Aug. 1922.

[8] *Administrative Reorganization: An Advance into Science and Theology*, *Journal of Politics*, Vol. 1, pp. 62–75, Feb., 1939；类似的文章可参见：Earl Latham, “Hierarchy and Hieratics: A Note on Bureaus”, *Employment Forum*, Vol. 2, pp. 1–6, April, 1947。

[9] 有时，它们被认为是同一枚硬币的两面。参见 G. S. C. Benson, “A Plea for Administrative Decentralization”, *Public Administration Review*, Vol. 7, pp. 170–178, Summer, 1947, 以及 C. R. White, “Local Participation in Social Security Administration”, *Ibid.*, Vol. 5, pp. 141–147, Spring, 1945。

[10] 功能主义的“民主化”趋势在如下论文中得到了证明：M. A. Cook, “Notes on Gov-

ernmental and Industrial Administration in a Democracy”, *Society for the Advancement of Management Journal*, Vol. 3, pp. 139–143, July-Sept., 1938.

[11] 丘吉尔对英国皇家空军的著名颂词能用来恰当地解释霍桑女工。关于霍桑实验的专业著述数量繁多，从各个方面展开的都有，这是一个值得注意的现象。

[12] 当我读梅奥的著作时，我对现代牛奶场就有一个持久的印象，为了完美的管理，每头奶牛都被拴在拴牛枷上，安心地用力咀嚼加入了维他命的食品，而挤奶器的声音则几乎被管道内的维也纳华尔兹舞声响湮没了。

[13] 在本文中，我并没有区分行政系统内的“民主”和与行政系统的外部关系有关联的“民主”。下文所引用的一些人主要是对其中一种民主感兴趣，另一些人则对另一种民主感兴趣；但是，也有人对两种民主都感兴趣，并认为民主行政理论必须与两者都有关系。

[14] *Public Administration Review*, Vol. 2, pp. 317–323, esp. p. 318, Autumn, 1942.

[15] Ibid., pp. 318–319.

[16] Ibid., Vol. 3, pp. 353–359, 特别是 pp. 356–357, Autumn, 1943。另参见其论文“*The Responsibility of Administrative officials in a Democratic Society*”, *Political Science Quarterly*, Vol. 61, pp. 562–598, Dec., 1946。

[17] “*Political Ends and Administrative Means: The Administrative Principles of Hamilton and Jefferson*”, *Public Administration Review*, Vol. 5, pp. 87–89, esp. p. 88, Winter, 1945.

[18] Ibid., p. 89. 也参见 *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*, Yellow, Spring, Ohio, 1944, 特别是导语和结语那几章。

[19] “*Liberty and Science*”, *Public Administration Review*, Vol. 3, pp. 268 – 273, esp. p. 272 Summer, 1943.

[20] Ibid., p. 273. 另参见“*Some Democratic Implications of Science in Scientific Management*”, *Advanced Management*, Vol. 4, pp. 147–152, Oct.-Dec., 1940; “*On Managerial Responsibility*”, *Advanced Management*, Vol. 8, pp. 45–48, April-June, 1943; “*Scientific Mediation -Tool of Democracy*”, *Antioch Review*, Vol. 5, pp. 388–401, Fall, 1945 和 *Social Planning*, mimeo., n. p., n. d.。当然，也可顺着这条线索，参看杜威的 *The Public and Its Problems* (Chicago, 1946) 和 Fries 的同事 Max C. Otto 的著作。

[21] 参见 “*The T.V.A.: An Experiment in the ‘Grass Roots’ Administration of Federal Functions*”, 这是 1939 年发表的一个演说，并以小册子的形式出版。当然，其思想最著名的表达是在 *T.V.A.: Democracy on the March*, New York, 1944。

[22] 有相当多的著作强调了民主在私人行政中的扩展，尽管它们有着不同的热情和成熟程度。实际上，毫无例外地，这些著作中的基本思想都来源于福莱特、蒂德和其他一些与哈佛工商管理学派相联系的人。工商管理领域中的这类著作有 Charles P. McCormick 的 *Multiple Management* (New York, 1938) 和 *The Power of people* (New York, 1949)，尽管从书名上看与我们所探讨的主题更为相关。Harleigh B. Trecker 的两本书，*Group Process in Administration* (New York, 1947) 和 *Group Social Work: Principles and Practices* (New York,

· 1949) 也很不错, 它们明显地受到了福莱特和蒂德的影响, 并试图扩展和应用他们的思想。

[23] 在蒂德的著作中, 与这一研究可能最相关的有: *Human Nature and Management*, New York, 1949; *Creative Management*, New York, 1935; *The Case for Democracy and Its Meaning for Modern life*, New York, 1938; *New Adventures in Democracy*, New York, 1938 和 *Democratic Administration*, New York, 1945。

[24] 读者们一再遇到一个最多可被看做半条真理的陈述, 一个表面上解决了问题但实际上并非如此的陈述。即“民主领导权的本质在于一种影响他人行动——即人们以他们意识到对他们自身有利的方式来行动——的能力”(*New Adventures*, p. 137)。乔治·奥威尔 1984 年著作中的“领导者”正好沿袭了这一规定。

[25] *New Adventures*, p. 130.

[26] Ibid., p. 103.

[27] Loc. Cit.

[28] *New Adventures* 阐述和解释了这两个原则, pp. 5–6。

[29] *Democratic Administration*, p. 61.

[30] 据记载, 她对 Lord Haldane 和 Harold Laski 都产生了“深深的影响”——在此并不指功绩。

[31] 我曾引用过的 Lord Haldane 所著 *The Third Impression* (New York, 1920, 1st ed. 1918) 的序言, 就作了这样的评论, 如果黑格尔还活在 1920 年的柏林的话, 那么“他将可能……对福莱特女士的话持有异议”。

[32] Ibid., pp. 159–160.

[33] Ibid., p. 5.

[34] 其副标题是 *The Collected Papers of Mary Parker Follett* (London, 1942)。她的另一部著作 *Creative Experience* (1924) 是 *The New State* 的某些细节的拓展。

[35] 我的一个朋友坚定地声称, 《新国家》应该被贴上《老的中世纪国家》的标签。在法西斯的意识形态中, 在群体行动中“发现”某个人的真我这一理念有着重要的位置, 因此必须审慎对待, 以免滥用。

[36] 在其对“*The perspective of Elton Mayo*” (*Review of Economics*, Vol. 31, pp. 312–321, Nov., 1949) 的评论中, Reinhard Bendix 和 Lloyd H. Fisher 十分恰当地呼吁, Mayo 要对其对社会“冲突”几乎是病态的讨厌负责: “政治冲突并不必然导致一种文明的沉沦; 它们将是一个自由社会的必要条件, 除非有这样一种极端的假设, 即自由和文明彼此为敌, 不然这一指控就要被支持” (p. 315)。

[37] 关于这一观点, 有一种奇怪的、严谨的“相识之感”。

[38] 我在这篇文章中讨论的也不是关于“经济的”或“工业的”民主的著述, 偶尔也讨论社会主义倾向的著述。这一忽略不仅仅归因于篇幅的限制; 部分原因是它源于一种关于“行政”观念之有效性的判断。不管“社会主义”或“经济民主”的有效性如何, 这类著作讨论的是为达到理想而作出的行政安排, 但其松散和幼稚的逻辑难以严肃地讨论这个理论。

[39] 这些品质表现在如下文献中：*The Frontiers of Public Administration*, Chicago, 1963, 该书进行了富有想象力的探讨，该书三位杰出的作者高斯、怀特和迪莫克，他们的其他著作也作出了类似贡献；梅里亚姆对这一主题也作出了零散但深刻的论断，主要集中在如下书中：*The New Democracy and the New Despotism*, New York, 1939; *Public and Private Government*, New Haven, 1944; *Systematic Politics*, Chicago, 1945; 阿普尔比 (Paul Appleby) 以其精妙的、文雅的、富于经验的智慧表达了他的看法，表现在如下著述中：*Toward Better Public Administration*, *Public Administration Review*, Vol. 7, pp. 93–99, Spring, 1947, *Policy and Administration*, University, Ala., 1949。海尼曼则在其著述 *Bureaucracy in a Democracy*, New York, 1942 中表达了对一种黄金手段的寻求。密尔斯鲍 (A. C. Millspaugh) 则将洞见与传统主义相结合，表现在如下著述中：*Democracy, Efficiency Democracy, Washington*, 1949。这一书单可以不断地扩大。可能我还要加上这些人的名字：他们是马克斯、芬纳和弗雷德里克，他们对行政“责任”的问题作了特别的探讨。

[40] 在这场争论中，目前的“权威力量”是反对我的。但是我相信，不存在这样一个可以将价值从中排除的“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。赫伯特·西蒙显然对行政学研究作出了杰出的贡献。然而，他是在不受他所宣称的方法论的影响时，才作出了这些贡献。

[41] 在 Robert Tannenbaum 的论文 *The Manager Concept: A Rational Synthesis* (*in Journal of Business of the University of Chicago*, Vol. 22, pp. 224–241, Oct., 1949) 中，可以看到这一权威主义的牢固基石。

[42] 参见 Reinhard Bendix, “Bureaucracy and the Problem of Power”, *Public Administration Review*, Vol. 5, pp. 194–209, Summer, 1945; “Bureaucracy: The Problem and Its Setting”, *American Sociological Review*, Vol. 12, pp. 493–507, Oct., 1947; Philip Selznick, “An Approach to a Theory of Bureaucracy”, *American Sociological Review*, Vol. 8, pp. 25–35, Feb., 1948, T. V. A. and the Grass Roots, Berkeley, 1949; Robert K. Merton, “Bureaucratic Structure and Personality”, *Social Forces*, Vol. 23, pp. 405–415, May, 1945。

[43] 参见 R. G. Tugwell and E. C. Banfield, “Grass Roots Democracy: Myth or Reality?”, *Public Administration Review*, Vol. 10, pp. 47–55, Winter, 1950。在我看来，在作为“民主行政”的行政学中，我们需要对各种实验做批判性研究，当然，其中一些似乎只是一种对自私的虚伪掩饰。民主不能以将小鸡的所有问题交由狐狸来决定这种方式推进。关于某些“民主”实验的评论，参见 John D. Lewis, “Some New Forms of Democratic Participation in American Government”, in J. B. Shannon (ed.), *The Study of Comparative Government*, New York, 1949。

[44] In *From Max Weber: Essays in Sociology*, trans, and ed. H. H. Gerth and C. Wright Mills, New York, 1946.

[45] 关于民主行政理论如何可以得到经验的甚至是实验的数据的支撑，参见 Robert Tannenbaum & Fred Massarik, “Participation by Subordinates in the Managerial Decision-Making

Process", reprinted from the *Canadian Journal of Economics and Political Sciences*, as Reprint No. 14 of the Institute of Industrial Relations, University of California, Los Angeles。尽管作者只是关注“作为管理方法的参与”，但其中的一些建议可用于其他目的。

[46] 重要的是，《新国家》附加了一篇题为 The Training for the New Democracy 的文章。显然，民主行政理论最终必须讨论教育——对参与民主行政的教育。实际上，心理学家的著述表明，个体的“主从情结”是植根于其家庭生活的，这为民主行政理论展示了一个更加广阔的空间。

[47] 对这一联结感兴趣的是彼得·德鲁克 (Peter Drucker)，他富有洞察力地阐述了许多关于社会重建的问题，以使社会与大型组织相协调。在《新社会：对工业秩序的剖析》(The New Society: The Anatomy of Industrial Order, New York, 1950) 一书中，德鲁克恰当地表明了一个中心问题：在一个财产权不再自成合法性的时代，大型工业组织的权力是如何被合法化的？然而，他的答案却是传统的，即必须在民主所适用的政府领域与民主所不适用的经济领域之间划出界限。“管理”的完整性必须得到保护，并且至多可以允许雇员参与其所服务的工作。

# 民主行政理论的发展：回应与评论<sup>\*</sup>

赫伯特·西蒙 波得·德鲁克 德怀特·沃尔多

**编者按：**前两个评论是编辑近来收到的，它们是对沃尔多教授《民主行政理论的发展》一文的简要批评，该文曾发表于我刊 1952 年 3 月号的第 81~103 页上。在这两个评论之后，是沃尔多教授的回应。

既然德怀特·沃尔多赞扬我对公共行政有“贡献”，我就期望，对于他发表在《美国政治科学评论》上的近作《民主行政理论的发展》中对于事实—价值问题的论述，我会感到满足而不是失望。尽管在这种情况下，沉默可能是更为谨慎和明智的策略，但是我还是忍不住要对其论文发表一些评论。我不得不这样做的原因，部分是因为沃尔多分析中的毛病乃是那些自称是“政治理论家”的人以及那些随时准备对实证主义和经验主义发起攻击的人的作品的特点。〔另见摩根索（Morgenthau）对拉斯韦尔和开普兰（Kaplan）的书评中的最后一个自然段，该文发表在同期《评论》的第 230~234 页。〕

**爱我，爱我的逻辑。**如果一个科学家被告知其结论是好的，但告知者并没有遵循其得出结论的前提，那么，这个科学家不会（在我的个人价值体系中，是不

\* 原文出处：Herbert A. Simon, Peter F. Drucker and Dwight Waldo, “Development of Theory of Democratic Administration: Replies and Comments”, *The American Political Science Review*, Vol. 46, No. 2, 1952, pp. 494~503.

应该)感到满足。如果沃尔多先生在第 97 页的脚注 40 是正确的<sup>①</sup>，那么我就应该被责备了，而不是被赞赏。或许，当我说这个脚注中的断言是不正确的时候，我是可以得到谅解的，同样地，当我希望沃尔多先生会更加具体地指出逻辑上的断裂究竟是发生在哪，以及我得出的结论的正确前提和推理思路是什么时，我或许也是可以得到谅解的。我希望，假如有朝一日沃尔多先生担负起这个任务的话，他也会在他的推理中运用同样严谨的标准，我曾试图在《行政行为》一书中这样做(也许并不总是成功的)。

逻辑学和经验科学的研究令我印象最为深刻的是，在寻求真相的过程中，我们必须特别要注意避开逻辑上的陷阱。因此，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，经常给我带来一种美学上的愉悦感，但却很少觉得它们具有说服力。既然我不能在沃尔多先生的论文中找到他对于关键术语的定义，既然他并没有以任何系统的方式提出他的基本前提，既然他的主张似乎是在哲学、心理学和历史学之间来回跳跃，那么，我未能成功地重构出我想是他用以推演出其结论的演绎方式。

**事实和价值。**我不能发现沃尔多先生用来为其论点奠基的绝大多数前提，这一点令我感到不安，但是，更令我感到不安的是，我发现其中的一个关键性前提是错误的。任何一个认真研读过逻辑实证主义者的著述，或认真研读过我在《行政行为》一书中关于事实与价值的讨论的人，都不会认为我们会主张“有一个‘价值决策’(value decisions) 和‘事实决策’(factual decisions) 的命题”。《行政行为》的第 5 页中所使用的短语“价值判断”(value judgment) 和“事实判断”(factual judgment)，在其上下文中，清晰地向每一位细心的读者表明，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；如果这一段还没有讲清楚的话，那么，在该书第三章的要点阐述中，应该是讲得很清楚了。

这里我并不想重述整个的事实—价值问题。刚才所提及的《行政行为》的第三章详尽地讨论了这个问题，并且为那些学术上的求知者列出了一些附加的参考资料。然而，对于那些没有研究过该文献、但被当代政治理论描述的实证主义漫画弄得很困惑的人，我愿意简要地重申这个问题的硬核。我希望这一解释对于任何一个熟悉英语语法的基本规则和逻辑证明的本质的人都是有吸引力的。

证明是以某种特殊形式来表现一组确定的命题的方式。证明中的某些命题是未经证明的假定。其余的命题，包括结论，都是以这样一种方式推演出来的，这种方式就是被称为“逻辑法则”的某种规则。至于这些规则应该是什么，除了在一

<sup>①</sup> 即本译文集沃尔多《民主行政理论的发展》一文的第 40 个尾释。——译者注

些我们在此无须讨论的深奥的数学领域之外，人们很少有不同的意见，尽管有时要弄清这些规则是否被正确地应用于某种特殊的证明中，还具有相当的实践难度。

决策是一种祈使语气的命题。它是对自我或其他某个人或某些人的一种指令。对于一个决策来说，为了看起来是一个具备有效逻辑证明的结论，下列两个条件必备其一：（1）从所有那些都是陈述语气的假定中，按照逻辑法则推导出祈使语气的命题，这一点是可能的；或者（2）在这些假定中有一个或者更多的祈使语气的命题。逻辑实证主义者不承认上述第一点，其理由是，没有人表明它能够以何种方式得以完成。因此，他们得出结论说，决策要在逻辑上是有效的，除非至少某些未经证明的、用以推导出该决策的假定，是祈使语气的命题。他们称这些未被证明的祈使语气的命题为“价值前提”。此外，他们还认为这些价值前提并不能仅从经验性的观察中得出，因为经验性的观察是以诸如陈述句这样的形式，如“什么是什么”来建构命题的。

因此，如果沃尔多先生担心，前面引用的那些在他看来是实证主义者的主张制造了“民主行政进程中的绊脚石”（多么诗化的描述，可对于严密的推理是如何的不合适啊！），那么，他大可安心了。这是一个已经证实的经验性主张，一个实证主义者宁愿倒在绞刑架上，也不愿承认存在“价值决策”和“事实决策”。

政治理论。批评了沃尔多先生的言辞之后，我想谈谈自己的一点看法。哲学是一门严肃的学问。人类谬见的历史反复证明，哲学家们必将得到他们希望得到的结论，除非他们用无情的严格的纪律来约束自己——即便如此，他们陷入谬见的机会还是很多的。在政治哲学中，这种危险是最大的，因为在其中，我们投入了最深的价值观念和先入之见。

且不论沃尔多先生的前提是对还是错，但如果我们继续沿袭他和其他绝大多数政治理论家们所采用的那种散漫的、文学性的、隐喻式的方式来思考和写作，那么，我实在看不出我们在政治哲学上还能有什么进展。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，不会得到及格以上的分数。

如果政治哲学家希望从他们所认为的实证主义者的无聊中保存好民主，我建议，他们首先应该从现代逻辑分析中获得充足的技巧，以便在实证主义者的根基上对其发动攻击。这样，绝大多数我所熟知的实证主义者和经验主义者，才愿意将他们视为探求真理过程中的盟友而非敌人。

赫伯特·西蒙  
卡耐基技术研究所

## —

我想强烈地支持德怀特·沃尔多教授在其《民主行政理论的发展》一文中对一些社会学家在研究大型组织管理中的问题时所使用的方法的批评。以已故的伊顿·梅奥及其追随者为例，他正确地指出了这种方法导致了一种新的家长式作风，这是一种弗洛伊德式的家长作风，而不是50年前基督教主日学校式（Sunday School）的家长作风，但不管怎样，它是一种家长式作风。他也正确地指出，导致这种结果的一个基本原因是今天有很多社会学家害怕冲突。害怕冲突一直是“开明专制”（enlightened despotism）的一个基本理由；但我认为，政治科学家，尤其是自由社会的政治科学家的一种责任，就是要强调：压制冲突是不会有结果的。政治家的任务要么是解决冲突，要么是使冲突成为对整个社会有建设性意义的事。

我只是希望沃尔多教授也说出了一些社会学家们的其他潜在想法，这些想法解释了为什么在他们的方法中会渗透一种趋于操纵性而且纯粹是家长式的专制作风的倾向。一个事实就是，他们中的很多人都是从一种病态心理学出发的，其假设是其他所有人都是“失调的”。其中还有一个隐含的假设，即信仰和信念——意识——是不存在的，也是不重要的，因此，信仰与信念的差异与冲突是“个性问题”或“文化特质”。这个假设解释了为什么有这么多的社会学家将注意力集中于外在的“如何”行为的问题上，而不是集中在“是什么”或“为什么”的问题上。

我完全认同沃尔多教授对大型组织基本问题的政治特性的强调，但我认为，在具体的研究方法上，他未能对他自己提出的挑战给予具体的解决方案。事实上，我强烈地感到，他回避了因大型组织的产生而带给政治科学家的真正的问题。他通过对“民主”术语作一番“宽泛的建构”从而回避了这个问题。如果这个术语意味着“参与”——在我看来，沃尔多教授似乎在很多场合都是这样认为的——我们恰好就处在了社会科学家们所处的立场上：我们是在讨论方式，而不是在讨论实质。在其对李列塔尔的“操纵性草根民主”方法的含蓄批评中，沃尔多教授本人似乎说了很多这样的意思。这种意义上的“民主”实际上只不过是大众报纸所指的东西，它们称挪威国王是“民主的”，因为他骑着自行车在奥斯陆穿街走巷。于是，“参与”就变成了有效行政的工具——某种心理学上的伎俩，即使它不是心理学上的伎俩，最终也是一种用以混淆权力现实和决策现实的工

具。然而，如果“民主”被在严格的意义上使用，比如意指公民实际地行使责任和决策，那么，我们就遇到了真正的问题。到那个时候，我们将直面一个基本的问题：在大型组织中，谁应该负责，应该为怎样的决策负责？

在我看来，困难在于大型企业（尽管我将自己限定在讨论大型工商企业的范围内，但是大多数观察结果同样能适用于大型公共机构）并不是一种“社会”，即我们在政治科学意义上所使用的“社会”。将从民族国家中衍生出的政治科学术语、概念和观念，应用于大型工商企业组织或公共机构，只能造成混乱。因为它们有着根本的差异。工商企业或公共机构并不是为其“成员”即其雇员而存在的。这些“成员”实际上服从于管治。即使是最热情的“民主人士”也不会认同说，这样的组织首先是为他们的利益而存在的。我想用正式的术语来说，这些“成员”是“对象”，而不是“公民”。

沃尔多指出——他将我引为证据——我们不再认为工商企业是为了财产所有权而存在的。我相信，这正是在过去的50年里引发美国商界精神变革的基础，沃尔多教授恰当地强调了这一点。今天，商界内外的人们都相信，工商企业，尤其是大型工商企业，是为了全社会的福利而存在的。我们关于经济政策的讨论都是这样的一些话题，即这种责任将牵涉到什么，如何才能最好地履行这些职责。事实上，除了一些极左或极右的边缘人士之外，人们都同意，工商企业的责任在于：如何最大限度地用好自己手中所控制的有限的社会生产资源。

这实际上意味着，社会尤其是自由社会，不能容忍大型企业依据其成员（雇员）的福利来确定其权限，更不能容忍某个企业给其成员以决策的权力——任何自由社会都不能容忍一支“民主的”军队，如果这意味着这支军队是为了军事的目的而存在的。社会必须坚持，大型组织首先要对社会福利作贡献，而不是为它自己的成员谋利益。

这的确是个选项，但它只是证明了我的观点。当大型的工商企业享有垄断时，它就能够被“民主地”组织起来。那样的话，它们是为自身利益而运作的。有位管理学者的思想与沃尔多教授的思想非常相似，这并非巧合，他是“科学管理”的先驱亨利·甘特（Henry Grantt，十分奇怪的是，沃尔多教授没有提及他），他提出要将美国经济完全卡特尔化（cartellization<sup>①</sup>），以便建立“工业民主”——甚至在具体细节上，都比N.R.A.早不止12年。我相信，绝非偶然

<sup>①</sup> 该词源于Cartel，原意指协定或同盟。引申为垄断组织的一种重要形式，即生产同类商品的企业为了获取高额利润，在划分销售市场、确定商品产量与价格等方面达成协议而形成的一种垄断联合。——译者注

地，“工业民主”的解决方案，即现在正在欧洲被试验的“共同决策”的解决方案，是那些对卡特尔（即德国的贸易联盟）深信不疑的人的想法；实际上，在整个欧洲，它都被看做废止美国——不管是对是错——施加到德国的“去卡特尔化”项目。

但是，只要我们相信经济竞争对我们的社会福利是必不可少的，我们就必须像政治学家那样，来面对大型企业所产生的其固有的政治问题。我们不能以术语的宽泛性来回避问题，这些问题比沃尔多教授所想到的要大得多也重要得多。

我认为，主要的问题存在于三个领域。首要的问题关涉大型工商企业与社会整体之间的关系。这种关系与企业的内部组织几乎无甚关联；就像沃尔多教授所正确地指出的那样，国有化，即对所有权的法定权属的改变，已被证明并非解决之道——实际上，它们之间甚至不相关联。相关的问题诸如：(a) 市场与贸易联盟是否足以限制企业的权力——不管是私有企业还是公有企业——并确保它们是负责任的？任何一个在私有的和公有的大型组织有经历的人都会证明，与大型的公共机构所受到的制衡（甚至包括国会对财政的控制）相比，市场与联盟作为制衡手段是更为有力的，而作为控制手段则更具制约力。（顺便说一下，在沃尔多教授的被冠以“民主行政理论”的论文中，甚至连贸易联盟都没有被提及，这的确是令人相当诧异的。）但是市场和联盟是足够的吗？(b) 我们今天正在行进的方向是正确的吗？我们正在快速地向一种大型工商企业的概念前进，这一概念被看做一系列地位关系(status relations)的焦点，这些关系显然是公法性质的，但却体现在私人合同中。（当法学史家提及大型组织的“封建化”时，他可能是有道理的。）这一趋势明显地体现在股东从“所有者”变成“特殊的提出要求者”这样一个法律构建的迅速转化中。更为明显的证据体现在一个概念的不可思议的迅速成长中，这个概念就是“工作中的财产权”，这是雇员地位的天生权利，但却是以合同的形式表达出来的。[很少有人意识到这一趋势正在以怎样的速度发展。但纽约大学研究生工学院的约瑟夫·朱然(Joseph M. Juran)教授的一项没有公开发表的研究表明，这种趋势拓展到了整个美国产业界。]商界似乎认为这种关于企业的新概念是一个正确的概念；将管理定义为近来在商界十分流行的“托管”，这一做法不过是对上述概念的一种合法但不精确的表达。但是，这个概念在社会上和在政治上，也是可取的吗？

大型企业的第二个基本问题，涉及管理领域合适的内部组织的问题，即企业的治理结构的问题。(a) 沃尔多教授谈到了“分权”。但是，无论是理论还是实践都已经跨越了这一点；就像我们的联邦体超越了邦联一样，我称之为“联邦主义”的组织形式也远远超越了“分权”。[附带说一句，就此而论，西尔斯公司

(Sears, Roebuck & Co.) 的詹姆斯·沃斯 (James C. Worthy) 的工作是应该被强调的，尽管沃尔多教授甚至都没提起过它。] 大型商业企业中的“联邦主义”试图在最低层面上确立决策；试图使决策尽可能地做到“情景聚焦”；并试图在整个组织范围内释放人的能量。(b) 在管理工作的范围内，哪些区域是“受公众利益影响”的？我的《新社会》<sup>[1]</sup>一书包含了这样的考虑，如晋升的平等机会、未来管理的充分发展等。但我几乎很难开展如下分析，即将管理的功能看做社会和政治的功能。(c) 这种朝向管理专业化发展的强劲势头会怎样呢？这是我们走的一条正道吗？我认为，它和 (a) 与 (b) 这三个问题，是工业社会中的政治秩序问题的关键。然而，对我来说，它们似乎与“民主”几乎没有关系。以“联邦主义”为例，它是群体组织的经济与效率的一项原则；它的价值理念存在于社会领域而不是在政治领域。不管行政是建立在君主制、贵族制还是民主制原则基础上，这一点都是有效的。

最后，还有一个关于雇员与决策过程关系的大问题。在实际决策中，是否有一个对雇员来说是有意义的领域呢？或者是不是只存在这样一种“参与”，它主要用来争取雇员同意他人决策的一种手段，因而它总是注定要沦为符号和宣传？沃尔多教授轻轻地将我的“自我管理的工厂社群”的概念打发掉了。他将它称为“传统的”。我把这看做对我的一种赞赏，因为我相信，我们的工作必须建立在前人的基础上。但是他还对我的概念加以总结，即“至多只可以允许雇员参与其所服务的工作的一部分”——这样的总结不是对我的概念正确的论断，在我看来，它还没抓住要点。根据我的建议，将所有事情（主要是那些工厂社群的事情）的全部责任交给雇员，这在我看来，似乎比沃尔多提议的要走得更远。基于丰富的经验，我能使他确信，这种方法在实际的氛围中和实际的组织结构中，都形成了令人瞩目的不同。（基于我将这种方法运用于实际工作中的大量经验，我足以作出这样的论断。）换句话说，在我看来，并不关心实际决策的沃尔多教授，可能恰恰和那些被他批评的社会科学家们同出一源：大谈“民主”，但很少顾及实际的自我管理与责任。

但在我心中，这个特定的结论无损于他的论文所作出的巨大贡献，因为他的论文强调了这样一个观点，即大型组织的内部结构是政治理论的一个领域。在我看来，这对今天的政治理论家是一个最为富饶的领域。

彼得·德鲁克  
纽约大学

## 三

在写作关于民主行政的文章之前，我读过或反复读过德鲁克先生的几本主要是讨论大型工业组织的大作。尽管我总是不同意他的诊断与处方，但我发现，在我特别感兴趣的几个领域，德鲁克先生是一位最富激发性和最有裨益的作者。反过来，我也高兴地看到，他发现我的论文是有一些价值的。就他信中所说的内容，我作如下简要的评论：

1. 我没有迎接我提出的挑战，这是事实。但我的目的是提出挑战，而不是对挑战作出我自己的回应。同样地，我否认我“回避了”大型组织中真正的问题。当然，什么是“真正的问题”，这个问题还有待争论。但除此之外，我不能在一篇短小的文章中处理所有的问题，我也没有这样的想法。

2. 有趣的是，德鲁克先生和我都指责对方犯了同一个错误：他认为我曲解了他的一个中心概念，对这一指责，我得加上我对他的指责：他也曲解了我的部分想法。他对我的理解是：对于我来说，民主意味着“参与”，它容易“变成有效率的行政的工具——某种心理学上的伎俩”。我试图友善地表明，既然它是一种方法，那么，他的“自我管理的工厂社群”对我来说就是一个心理学上的面包片，它是使雇员（“主体”）快乐并且不惹恼管理层的另一种方法。可能我是误解了；我会重新思考这个问题。

我赞同德鲁克先生的一个观点，即组织中的问题应被置于一个更大的社会背景中（组织是这个背景的一部分）加以解决。但是，他没有就此向我表示我应得的赞同，这是他曲解我所关心的事情的一个方面。我不是亨利·甘特的信徒；考虑到目前我们社会技术的水平，我认为进一步的“卡特尔化”是危险的。顺便说一下，不管怎样，我愿意看看，德鲁克先生是否还能坚持这种看法，即“垄断组织”是、一直是或能够是比非垄断组织更民主化地组织起来的。

德鲁克先生曲解我的意思的第二个方面涉及“参与”。我并不认为民主意味着“参与”，尽管那些主张“参与”的人，比如玛丽·帕克·福莱特，的确认为参与就是意味着参与决策。我承认我不知道行政中的民主可以确切地意指什么。我所说的是——让我们去发掘它。

3. 德鲁克先生的概念框架似乎有些自相矛盾。他一方面声称“大型组织中的基本问题的政治特征”，另一方面又不愿意接受这一观点中必然的含义——至少允许在“私人公司”中输入现代民主国家丰富的理论资源。我想，本刊的绝大

多数读者都会对他的这个断言感到震惊：联邦主义不是一个政治的概念，而是不得不处理“群体组织的经济与效率”的概念。

西蒙教授指责我亵渎了逻辑实证主义的神圣领域，我也担心我这样做了。我之所以打这么一个比方，是因为在我看来，西蒙教授是我们这个世俗时代少有的一个人、一个具有深切信仰的人。他的信念是坚固且宏大的。他丝毫不能容忍任何异端和过错。救赎之路是笔直、狭窄、单向并且私有的。我们必须谦卑地悔过、受道，在卡尔纳普（Rudolf Carnap）和艾耶尔（A. J. Ayer）的圣血中洗涤干净。只有这样，他才会说，我们将不再是“敌人”<sup>[2]</sup>。

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。在我的那些自认为是经验主义者的哲学家朋友看来，逻辑实证主义作为批判的工具发挥了有用的功能；但是我们已经到达这样一个点，逻辑实证主义可以被视为一个视角，但不是哲学的终结，也不能被看做哲学本身，甚至不能被看做科学哲学，它只不过是哲学史上的又一个篇章。目前，这三“代”观念在竞逐一场已经严重分化的运动的领导权。

尽管我希望我曾清楚地表述了这一点，我还是要郑重地声明，我并不反对作为思想整体、调研技术或行动的实证主义和经验主义。我受惠于那些自认是实证主义者和经验主义者的人们，他们提供了大量信息、澄清与刺激。如果拒绝仔细地审查他们所提供的一切、拒绝相信那看来是真实的东西、拒绝使用那看来是有用的东西，那就是愚蠢的。但是，我希望保留发现真实和有用之物的权利，无论它们在哪里。对我而言，那些自封的实证主义者和经验主义者似乎不可能对这两者都有独占权。

除非西蒙教授想将他的声誉单纯地建立在他对逻辑的精通上，否则，他的如下想法就是没有什么意义的：希望得名于遵循那种从其前提推演出其结论的严格逻辑法则，而不是其结论的正确或有用。正确的结论，除了可以从那些被认可的方式推出外，还可以从其他的方式中得出，对此，我无须证明，因为西蒙教授最近在本刊发表的文章中已经说得够多：“此刻，我将指出，佩里（Perry）先生的第一个结论是不正确的，而其第二个结论是正确的——但不是因为他给出的理由。”<sup>[3]</sup> 西蒙教授应该知道，心灵的创造性过程仍然是个未解之谜，逻辑训练充其量仅能起到辅助作用。西蒙教授也应该知道，科学家们经常得出那些使他们的假设失效的重要结论。事实上，科学进步的历史在很大程度上就是这样的。也许西蒙教授需要审视一下：他所倾心的逻辑实证主义，是否已成为他追求科学的一个障碍。至少在我看来，逻辑实证主义、经验主义和科学这三者可能或根本不是

一回事，尽管它们在西蒙教授看来可能是一回事。

我没有否认，西蒙教授的《行政行为》<sup>[4]</sup>中的发现、观察和结论，可能与该书中详尽阐明的逻辑工具相吻合——我对此不甚了解。我确实看不出这些发现、观察和结论与逻辑工具之间有什么必然联系。举例来说，该书关于沟通的那一章完全可以插入任何一类对逻辑实证主义的复杂性毫无所知的哲学著作中，也不违反逻辑和连贯性。在《行政行为》一书出版前的很长一段时间，哲学的理想主义者们就说过很多该书中所说的内容，而正是他们的阴影使西蒙教授有不圣洁之感。

既然主要的问题已经明确了，我希望我在一些细枝末节的指责上是可以得到谅解的。但在《行政行为》的“过渡”带上——即在逻辑工具和主观的链接上——对我来说，相比于作者惯有的谨慎风格，他的某些说法是有点信口开河的。思考一下如下句子：“民主制度存在的基本理由，在于其能作为证实价值判断的程序”(p. 56)。首先，这是第一次提到“民主制度”，同时也是对其最为仔细的定义，虽然该书的大部分内容都关涉到民主社会中政策和行政之间的关系。其次，一个可通过经验证实的命题是：民主制度存在的基本理由，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，即任何一个为民主辩护的人（先不考虑他认为他正在做什么），都是在证实他自己的价值判断，或认为其他人也可以证实他们自己的价值判断。最后，如果允许作出后一种解释，那么，在这个句子中，“民主”就失去了意义，因为，所有的政治制度都是为了证实这种宽泛意义上的价值判断而存在的。这个句子想要表达的确切含义是什么，我还茫然不知。通过将自己隐藏在一个写着“安静！科学家在工作”的屏风后面，西蒙教授力图避免用政治理论家的概念和他们相遇。但是，如果他确实关注其著作的一致性和关联性，那么，他显然应该花费更多的时间来研究传统政治理论而不是他的那些逻辑书籍。

在紧挨着前面所引文句的上一句，西蒙教授声称价值判断是“被人类的规律”所证实的。在无数个至少是了解法律的人和无数个受过良好教育的人看来，这是不正确的。假如我宣称“所有的无政府主义者都应该被处决”，那么，我不是在“证实”它，我只是在陈述它。我想，我懂得了这个推理的链条，按照这个“体系”，通过这个推理链条，我能摆脱同义反复。但在我看来，如果顺着这条推理链无穷地推，那么，我决不会找到答案。<sup>[5]</sup>

西蒙教授的如下断言也只是让我感到困惑，即我既没有定义我的关键性术语，也没有设置我的基本前提，因为我的论文第一部分就是这样做的。我不后悔“从哲学跳到心理学再跳到历史学又跳回原点”，因为我的行政学世界是多元的。

但我的逻辑推理可能有“不严密”的地方；我过去甚至不知道我有逻辑推理。

至于西蒙教授指责我对他的论文的引用有误，即用“价值决策”和“事实决策”来代替“价值判断”和“事实判断”，我感到内疚并公开道歉。更糟的是，我也许误解了他。是否真是这样，如果是，有多严重，我仍然不知道；做出决策需要比我现在花更多的时间去研究。我认为，不管“决策”和“判断”之间的区别对逻辑实证主义来说有多么重要，但从我的论证的角度看，这种区别是微不足道的。<sup>[6]</sup>但或许我错了；我经常犯错。我会改变我的想法；我有时这样做。

政治理论史上有一个具有反讽意味的事，人们会被他们自己正在“构建”的理论冒犯。他们认为自己是坚定地寻求问题解决之道的人，每个人都认为他正在探讨真相的核心。我希望西蒙教授不会感到受了侮辱，如果说我认为他是一位政治理论家的话（因为我将这一称呼看做赞扬）。坦率地说，我认为他已经是一位有影响的政治理论家。我想，如果他能抵制为其第一本书进行辩护这样的诱惑，他就会成为一位重要的政治理论家。

德怀特·沃尔多  
加州大学（伯克利分校）

### »注释«

[1] *The New Society: The Anatomy of the Industrial Order*, New York, 1950.

[2] 我突然自我意识到我的论文是多么华丽。然而，我的窘境在某种程度上被西蒙教授缓解了，在为他的真理作证时，他摆脱贫实证主义的束缚华丽了一番。也许他真的是这么想的。

[3] Discussion of Charner Perry's, “The Semantics of Political Science”, Vol. 44, p. 407, June, 1950.

[4] Simon, H., *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, NY: The Free Press. New York, 1947.

[5] 假若情况是我没有“权威”来证实这个价值判断，那么我就有权利来问一个政治理论的核心问题：是什么让权威合法化的？实证主义者对这个问题的解答再次陷入了同义反复。

[6] 可能我最近的想法在了解这些差别之后会变得更加牢固。一方面，关于价值的问题总是被轻易地或者草率地打发掉；有关价值“有效性”的问题是沒有意义的。另一方面，就我目前对它的了解而言，所有的论断都包含一部分未被证实的价值假设。如果从整体来看，我多少知道这点，还有就是通过理论上的类推：事实和价值就像是躯体和灵魂，从本质上就截然不同，不同规律的对象，在生命中连接着一切，只有在上帝的意志之中才能拆分。事实就是事实并且能够被依此来处理——除非它们发生在关系到人和人采取的行动时。如果它们关

系到人和人采取的行动，那么事实就已经变得与价值融合在一起了，这种融合是从“事实上”而不是从逻辑上来的。这样的话就有可能在承认价值普遍性的同时拒绝将它们视作价值来处理。在对关于这些任何问题的回复中，逻辑实证主义者的论证总是在不断扩展，但永远给不出一个有效的答案。

## **争论四**

# **西蒙与阿吉里斯之争**



# 组织人：理性的还是自我实现的？\*

赫伯特·西蒙

多年来，克里斯·阿吉里斯（Chris Argyris）教授一直提倡对行政实践和形式进行变革，即将组织转变成有利于人类“自我实现”的适宜环境。阿吉里斯给组织开的这一剂药方源自于且无异于其他人际关系运动的拥护者们所开的药方——如麦克雷戈（MacGegor）的“Y理论”——但它却是这些理论中影响最大的一种，它建立在关于人类本性的最直率的观点上。特别是在其许多新近的著述中，他承认其观点受惠于亚伯拉罕·马斯洛（Abraham Maslow）的动机理论；这样他就把自己和一股更广泛的当代变革性反正统文化思潮联系到一起，这股思潮关注的是重构我们所有的社会制度，而不仅仅是重构正式的组织。

在最近发表于《公共行政评论》（PAR, 1973年5/6月号）的一篇文章中，阿吉里斯从他非常关注的自我实现这个角度，表达了对他所称为“理性组织理论”（rational organizational theory，这是一个令人遗憾和笨拙的术语）的批评。从阿吉里斯长长的批评中，我们只能够发现他所假设的两种组织理论方法之间的区别，以及他是如何衡量它们各自的优点的。阿吉里斯认为他的论文是“对那些以理性人为基础构建其理论的学者的请求，请求他们更严肃地考虑在行为科学的研究中所发现的各种变量，而这一行为科学的研究的焦点是人在组织中的实现与发展”。我则认为这些评论是对那些主张大范围地改变社会的倡导者的请求，请求他们向我们提供支持人性（特别是其可变性和可塑性）假设的经验性证据——这些倡导者的倡议就建立在这些人性假设基础上。

\* 原文出处：Herbert A. Simon, “Organization Man: Rational or Self-Actualizing?” *Public Administration Review*, Vol. 33, No. 4, 1973, pp. 346-353.

## 阿吉里斯论有限理性

没有必要就阿吉里斯对艾里逊（Allison）、赛耶特（Cyert）、马奇（March）、斯坦布鲁诺（Steinbruner）和我自己的理论的描述挑三拣四。他所绘图画的主线使得其主题是可辨认的，我们不必要求这一绘图更有魅力。为了纠正两个更为严重的曲解，我将暂时停一下。任何急切地想知道我的真实想法的读者可以通过翻阅《行政行为》、《组织》（*Organizations*）、《自动化的模型》（*The Shape of Automation*）或者《人工科学》（*The Sciences of the Artificial*）亲自寻找答案。

### 影响和权力

首先，阿吉里斯的批评严重混淆了组织环境对个人的影响和管理者对个人的影响。这种混淆典型地表现在这个句子中：“组织所采取的创造这个心理环境的第一个步骤，是管理者（拥有权力的人）限定组织的目标。”（黑体是我所加）在这个句子中，首先，组织被拟人化，然后被“拥有权力的人”取代。在这些页码中，组织环境完全被遗忘了，“管理向下发出了命令”。

当然，在组织环境中游泳的管理者和其他员工一样，也受到组织环境的影响。巴纳德（和我）对权力理论进行重新审视的主要目的在于表明：在真正的组织中，权力（和其他类型的影响一样）的流向是四面八方的，而不仅仅是向下的。组织是一个社会系统，它存在并适应于一个更大的社会环境中。它是一个人际行为系统，当这个系统中的参与者受到激发并保持住他们的行为模式时，这个系统就会生存下来，反之则会发生变革或者死亡。阿吉里斯没有引用我的文章《论组织目标的概念》（*Administrative Science Quarterly*, Vol. 9, 1964, pp. 1–22），在这篇文章中，上述问题得到了深入的澄清——因此，我期望他查阅我的代表作，就像我不得不查阅他的代表作一样。

下面的这段话集中代表了阿吉里斯对巴纳德—西蒙权力理论的彻底误读：“组织中的行为，就其是理性的而言，受到组织中的权力的统治（Simon, 1957, p. 149）。因此，人们接受组织目标和组织影响机制的一个原因在于他们接受组织权力。”第一个句子是对我的观点十足错误的引用——读者可以通过阅读原文来证实这一点。第二个句子要么是毫无意义的，要么是颠倒了真实的因果关系。如同阿吉里斯接下来指出的那样，人们接受（而不是“服从”）权力，是因为有许多这样去做的动机。这些动机的本质是诱因—贡献理论的主题。

阿吉里斯对权力理论的误读导致他得出了一些更为荒诞的看法。在描绘了一幅自上而下的科层制组织的漫画之后，他认为：“正是诸如此类的组织结构导致了组织的恶化和无效的决策制定，特别是在重要的决策上。”阿吉里斯和利凯特（Likert）引用了三整卷的参考资料以作为这一总的断言的“证据”。

他对于组织影响的讨论也包含着对“是”与“应该”的混淆。《行政行为》第103页中有一段写道：“组织培训和教导其成员。这种方式可以被称为影响的内在化，因为它将组织希望采用的决策准则注入组织成员的神经系统中。”在阿吉里斯的论文中，这一段变了样：“西蒙表明，将所希冀的目标和用来判断这些目标是否满足的标准‘直接注入组织成员的神经系统’，这是管理者的责任（黑体是我所加）……西蒙如何能够隐含这层意思：某些雇员不会抵制——实际上充满怨恨——对他们的神经系统加以直接的管理？”关于组织本质的事实判断，就以两种简单的变形，变成了关于神经系统管理的道德尊严的源泉和某种类似于“停止打老婆”的含义，好像我否认人们有时会抵制组织的和社会的影响。

## 理性和情感

阿吉里斯批评的一个重要主题是我们过分强调了人类行为的理性成分，而忽略了其中与情感和动机有关的部分。这一断言并没有认真评估过文献本身。诱因和贡献的平衡——一种动机理论——是巴纳德关注的一个中心问题；《组织》一书的七章有三章几乎完全讨论的是动机问题；即使是以有限理性为主题的《行政行为》一书，其中也有两章讨论动机和情感现象，该书其他章节的有关部分也对此有所涉猎。简而言之，“理性人”理论中关于行为的认知部分和情感部分之平衡的讨论，与典型的一般心理学教科书中所讨论的内容并无太大的不同。可能最令阿吉里斯关注的不是对情感的一般性忽视，而是对情感中某些部分的相对忽视——这些部分主要关注“信任”、“坦诚”、“自我实现”等概念，而这也正是他最感兴趣的部分。这一问题将在后文中详细讨论。

最后，阿吉里斯的文章表现了一种对有限理性及相关的满意概念的强烈的双重情感。一方面，它批评这种理论太过关注人的理性。另一方面，它批评了对于有限理性是如何处理与复杂性的关系的一种现实主义的描述与分析（满意理论），并暗示这种分析是造成官僚制弊端一个主要因素。列维（Levin）通俗的扒粪之作《满意人》（*The Satisficers*）被引用来“证明满意概念是如何被官僚使用来为他们的低层次欲望的‘自然性’进行辩解……”当然，即使是展开想象，列维的书也不包含任何可被称作是符合客观事实的科学证据。阿吉里斯的这段批评是随意的经验主义的危险性的一个主要表现。

阿吉里斯声称“关于人的理性—政治的观点并不能使某些关键的预言成为确定无疑的，尽管这些预言在其领域中占据中心位置”。他的四个例子是不可信的。第一个例子依赖于一种经验性主张，即管理信息系统已经失败，因为它们被看做对于管理自由的威胁。确定有许多失败之处，但有一个更简单的解释——这是一个被绝大多数观察者认可的解释。绝大多数信息系统设计得如此简单，以至于不能提供管理者认为与其决策极其相关的信息。第二个“预言”是：人们总是抵制权力。我将立即指出对权力的抵制与权力的需要是如何联系在一起的，这是一个在阿吉里斯所批评的理论中得到广泛讨论的话题。第三个“预言”涉及通过满意理论的假想的使用来使得官僚的低效合理化。如上所述，所引“证据”是一个流行的揭弊之词。第四个“预言”是：接受这些被批判的理论将会使得在组织中的变化“似乎是没有希望的，如果说完全不可能的话”。这一断言将会在后面被详细地驳斥。关于这些例子的最令人吃惊的地方可能是以一种随意的方式宣称各种事情是“事实”。对于那些使用可信的证据标准的更多的也是更好的经验性研究来说，这些漫不经心的段落，通过使用不恰当的例子，显得比任何一篇方法论的论文都更具有雄辩性。

上文给出了一些理由，以解释为什么阅读阿吉里斯对于“理性人组织理论”的描述时必须小心翼翼，为什么任何想真正了解该理论的人必须查阅原始材料。但是如果这些解释不与更广泛的问题相联系的话，其中的不实之处是不值得加以评论的。我们已经提到了三个这样的问题：组织理论中的“是”与“应该”的关系；在对人类本性描述中自我实现的重要性；以及人类事务中权力的角色。

## 对权力和自主的需求

由于麦瑞（Murray）、麦克勒兰德（McClelland）、阿特金森（Atkinson）和其他作者的著作，我们对于人类对成就、归属和权力的需要有了相当程度上的了解。我们也了解到，在这些需要的相对强度方面，存在很大的人与人之间的差异。若要更加均衡地了解组织中的人类动机，需要认识到它们在形成参与者的情感、思想和行动方面的重要作用。

另外，阿吉里斯对于组织的描述，表现了一种对上述需要中的一种需要的偏爱，即对权力需要的着迷。权力的需要，既可以被那些行使权力的人、也可被那些服从权力的人感受和表达。阿吉里斯对独裁式管理的刻画，描绘了这样一些管理者，对权力有着至高无上的欲求而对成就或归属则几乎没有需要。但是，这种

对被异化了的工人的刻画却是在描绘具有交互角色的同一个人——这一次是受到了他对一种权力需要的驱动，即有权力反抗任何一种控制或影响其行为的企图。

因此，阿吉里斯所描绘的组织的世界就是一个权力导向型的世界，在这个世界里，“谁控制”是个中心的问题，这个问题使得其他问题，如“取得什么成就”、“谁支持谁”等都显得不那么重要了。正是在这种权力中心的世界里，在参与者中建立坦诚与信任就变得甚为困难，而“自我实现”则变成了无政府的同义词。

需要注意的是，这种女巫式酝酿出来的功能失常的后果不是完全由权力所产生的。一方面，它源于一种互相依赖的体系；另一方面，它源于参与者（包括管理者和被管理者）对权力的高度需要。在组织设计中，一个经典的问题是如何在完成组织的任务（即满足成就和归属的需要）的同时，避免或减缓这些功能失常的后果。人际关系学派倾向于选择降低权威关系的重要性作为解决问题的出路，其代价却是另外一种后果，即忽视了组织效果。当然，另一条出路，是找到将人类的兴趣从权力需要转向成就和归属需要的方法。一位新的阿克顿勋爵（Lord Acton）会说：“腐败的不是权力，而是权力的需要，它使有权的人和无权的人都腐败了。”

从这个角度看，大学校园里最近发生的事——具体地说是学生闹事——就可以更好地被理解。我指的不是学生闹事的原因，原因是多方面的，而是指其表现。其中，最引人注目的是一种对学生权力和不受成年人权力约束的自由的迷恋，以及一种对新获得的权力应该服务的目标的冷漠。对权力需要的表达最令人不安的后果是，敌对双方彼此间的猜疑与“封锁”陡然的、戏剧性的增长，以及为了开展权力斗争而宁愿牺牲大学资源和教育目标。当对权力的关注不断增长被看做一个产生猜疑与害怕的原因变量时，这一场景就一点都不难理解了。如果我们认为，对权力的关注促成了信任与坦诚的突然下降，这就难以理解了。

在进化理论中，我的建议是相当古典的：出于各种原因，社会制度的不稳定在每一个自我认同的社会群体中创造了权力需要，在这个群体中，“我们”和“他们”之间的关系充满了不确定性和威胁。这一命题非常适合于我们自己的学生闹事时期。

对权力的全神贯注能够解释阿吉里斯的抱怨，即那些强调有限理性的组织理论家对决策过程中的情感元素是不注意的。阿吉里斯的评论是否正确取决于事实。他注意到了在某个特定的研究性学习中存在的数据相对匮乏，并沉思说：

这并不是因为作者说没有发生这样的事。这样的事发生了——事实上，观察者可能已经仔细地注意到了这些事——但是与分析相关的是，他们的问题解决式理论作出了怎样的规定。因此，人们就可以获得对探求活动的清晰的、理解性的描述。但由于这样的理论视角，我们完全没有关于实际行为的信息，也不了解人们是如何感受和回应解决未来相似问题的组织能力将会产生的影响。

这些关于什么或许能被观察到的“有条件的”场景激起了一些评论。第一，我们注意到，使用“实际行为”这个短语不是为了说明通过“过程”达成的决策，而是人们关于过程的感受。第二，我们注意到，组织在将来解决问题的能力被假设是依赖于激发出来的感受，而不是在达成的决策。第三，我们注意到，其中有这么一个假设，即这些感受必须是过程的一个重要成分，即使它们是不能被观察的（关于“可能已经……注意到”的说法是没有根据的）。

当然，也有另一种可能的场景：研究者所报告的观察者精确地描述了实际发生的一切；决策过程没有激发强烈的情感；实际上被激发的情感对决策过程没有什么重要的影响。在一个其成员对权力有着压倒性需要而对成就只有微弱需要的组织中，这看来是令人难以置信的；而在一个需要平衡被颠倒的组织中，它却似乎是可信的。

现在，阿吉里斯的断言，即理论或许会使得观察者失去了洞察力，就显示出它的锋利之处。在他所观察的组织中，权力驱动型行为似乎总是特别得多，而目标驱动型行为则要少得多（人们怀疑，他所描绘的这种公司是如何在业界待下去的）。现象采取理论的形式——不管是在自然科学还是在社会科学中——都不是第一次发生。

但是，当不同的描述强调不同的现象时，我们能够有效地得出的结论是严格对称的：某一种观察或这两种观察都是不完善的，我们需要提高观察的技巧。可能甚至需要第三种观察：即研究复杂现象，有时，审视整个人类生活现实中的某些特定的部分，既是可行的，也是值得期待的。即使是物理学书籍，对热、光、声音、机械和电的讨论也是分章进行的。它们并没有试图去同时把握整个物理世界。

与此同时，我们差不多处于陪审团的位置上，听取每一方当事人就案件的一个方面作出未经证实的证词。他们双方都描述了事实的一部分。他们双方都可能诚实地描述了他们所看到的内容。没有什么更好的理由使我们相信这一方比另一方更有能力把握现实。评论式的研究不能解决问题；这一主题需要经验研究。

## 自我实现——指的是什么？

让我们暂且搁下权力需要，转向作为一种基本的人的需要的自我实现。要判断马斯洛或阿吉里斯用这个术语表达什么内容，并不是件容易的事。清楚的是，他们用它来指一件好事，可能甚至是最好的事，但是其特征远不是清晰的。它虚构了一个关于真实自我的图像，总是在某个内在的地方呈现出来，但通常被层层社会的和心理的包袱压抑和限制。

假定有一个前社会的真实的自我，这是对人性的一个基本的也是非常强劲的假设。它激发了一种卢梭式的自然状态，并指控社会是人类的枷锁。我无须说这只是关于人性理论中的一种，它很难得到经验的支持。

一旦将自我实现看做人类的至善，那么，前面描述的对权力的执迷就会非常简单而且顺理成章地出现。假想是这样的情况，人类只需要自由——首先是从物理的、生理的需要中获得自由，然后是从他人的权威中获得自由——就能获得自我实现。

在我们将自我实现看做至善之前，特别是在我们将权威结构看做主要的敌人之前，我们需要仔细地审视两个假设。一个是前已述及的关于人之本性的卢梭式假设。第二个假设隐含在前一段文字中，即如果我们在一个已经解决了匮乏问题的社会中取消对权威的约束（即在实际运作中大范围地使用权威的各种制度），则匮乏问题仍然保持被解决的状态。

为了更具体地阐明这一问题，我们举个主要的例证，看看今天的美国，这是一个已经解决了匮乏问题的社会——尽管还没有充分地解决将财富分配给其所有成员这一问题。它通过一种工业体系解决了匮乏问题，该体系在其运作过程中，过度地使用了组织，大量地使用了正式的和非正式的权威。如果我们现在为了寻求自我实现而取消这些组织形式，或者将它们重新设计以降低使用正式权威的重要性，那么，这个社会还能保持足以促进自我实现的生产力吗？我自己对这个问题持悲观的回答，但我想拥有比现在更好的证据，以便对这一关键的问题作出决定。

但是，如果我们错误地将自我实现——在其被马斯洛和阿吉里斯所描述的形式上——看做社会变革的主要目标的话，这个问题当然就不是关键的。如果许多人或大多数人不是在完全“自由”的状态下，而是在这样一种社会环境下过着好的生活，这种环境既为他们的生活建立了各种游戏规则，同时又能满足他们物理

的和生理的需要；如果更像我在《行政行为》中所描绘的那样，人是个社会动物，他通过参与到各种拥有一定的结构并能为其提供观念和价值的社会系统中，发现生活的模式和意义；如果许多自我实现在于带着技巧和目的，在一个写得很好的戏剧中演出——如果这个戏剧中构造的世界就是我们现实中的世界，剧本中构造的人就是现实中的人，那么，在人与组织之间就没有基本的冲突了。在这样的世界里，人与组织或社会不再是不相容的，就像他与其生理的和物理的本性是相容的一样；人是有重量的，所以他必须在地球引力下活动；他有新陈代谢，所以他必须饮食；他对他的同伴作出回应，因此他必须生活在社会系统中；他运用理性，因此他必须有一个足够简单和稳定的环境，因为他的理性是有限的。

马斯洛和阿吉里斯描绘了一个英勇的、浪漫的人的形象，描绘了一个具有无限创造力的物种的形象，只需要给他一面无限大的空白的墙，他就能在上面画出无限美好的图画。美术设计中所有的证据都表明，无限的自由并不是人类创造力的最好环境。哥特式大教堂不是从无限的自由中创造出来的，而是源于地球引力所施加给石头墙的无情的物理限制，以及哥特式礼拜仪式所固有的严厉的社会限制。当一个人生活在这样的环境中时，即环境的限制与他的有限理性的能力是相称的，他的创造力就是最大的。过多的限制会束缚人的创造力，过少的限制则会导致混乱与挫折。对权力的过分需要所产生的自高自大，激发了这样一种需要，即消除各种约束，以使理性能够工作。

## 重访“是”与“应该”

阿吉里斯对其对手的理论最为严厉的指控在于：

（他们）关于人性的观点与（他们）关于什么是好理论的概念（即描述的而非规范的）结合起来，妨碍了对（他们的）某些意图的检验，并在真实的或非人为的世界里维持现状，因此确保了理论范围的有限性，同时，使得人们难以形成一些用以检验互相竞争的组织理论的平台。

注意，上述指控并不是说这些理论是错误的，而是说无论它们是对的还是错的，都是反变革的和保守的。我们并非是要按社会现象的本来面目来描述它们，因为描述它们会使得它们合法化，并使它们难以得到改变。

这是真的——有时！在某些情况下，对行为的描述使得这种行为合法化了。这样一种信念，即“每个人都这样做”常常使得“这样做是对的”合理化了。但

是，当这种推理偶尔使得现状得以维持时，它同样也经常地促生变革——挑战过去和现在的规范（例如，主张大麻合法化）。

在许多情况下，描述行为并不使得这种行为合法化，而是导致了变革它的需求。艺术家和其他人对奴隶、城市贫民窟、战争、压迫性的工作环境等生动细致的描述，常常被看做变革的强有力的武器（据说，其力量比剑还强大！）。马克思用了更多的笔墨来列举当今资本主义的现有弊病，而不是描述未来社会主义的诱惑。

对社会现实的描述是革命性的还是保守性的，取决于所描述的现实对人们来说是可欲求的还是令人讨厌的。如果事实如此，甚或类似这样，那么，在决定社会是变革还是守成时的智慧，就有赖于对目前现实及其结果，以及对替代性社会之结果描述的准确性。

阿吉里斯认为，我们一定不能按世界的本来面目来描述它，以免我们阻碍了它的变革，这种看法是当代反正统文化思潮中的一种普遍的反理性主义。没有人会天真地相信真理将使我们自由——不可避免地和无代价地。但是相信知识——关于世界和我们自身的知识——要比无知好，这一信念却不是天真的。人类历史上没有什么东西能反驳这一信念，也没有什么东西能表明，我们能够通过停止对人类行为之理性维度的描述性研究来拯救人类。

注意，我并不反对对未来社会的替代性设计加以建构和呈现。相反，正如《人工科学》的读者们所知，我赋予了这种设计活动以至高的重要性。在任何理性选择过程中，构建一个替代性社会都是一个关键的成分——并且，基于我们理性的有限性，这是我们所取得的最艰难的东西之一。

但是，只有依据关于这些设计将如何运作的知识与预测，我们才能够评估替代性设计；这一知识的大部分都产生于理解我们业已尝试的设计的运作。工程设计的规范性活动依赖于物理学的描述性理论；医学的规范性活动依赖于生物学的描述性理论。没有哪种关于社会和人类现象的东西，能够在没有相应的、关于人类和社会行为的描述性知识的基础时，允许我们对社会设计进行谋划和检验。

然而，即使我们拒绝阿吉里斯观点中所蕴涵的反理性主义，我们也要严肃地注意他的一个主张。这就是他指出的，在任何特定的社会系统中，或许都难以发现有什么用来检验替代性系统的平台。

我们相信人是社会的动物，若果真如此，那么，就是他所生活于其中的社会机构改变了他。他所获得的态度、价值观和习惯反过来决定了他在同样的制度背景中将如何行为。如果我们现在试图猜测出他在一套新的社会制度中如何行为，并将他的性格特征看做既定的、不变的，我们就会犯错误，因为我们将会看不到

人们在新的社会制度中将会发生的改变。（阿吉里斯接受了这些命题，并将它们应用于当代社会，而不是应用于他所想象的自我实现的乌托邦。关于信仰作为无因之因的自然人的谬误，前面已经讨论了。在此，我将阐明这些命题的另一面，并将其应用于所有的社会制度。）

如果我们不能理解新的社会制度塑造新人的各种途径，那么，我们的预测有时就会是错误的。但是，阿吉里斯的错误在于假设这些预测的错误必定是保守主义的偏见——这必将引导我们过分夸大变革社会的代价，而过低地估计其好处。相反，同样可能的是，我们将过分偏爱地评估那些被提议的变革。源于这一原因的不恰当的估计将立即起作用，就像它赞成保守一样，它也赞成变革。

例如，考虑一个匮乏的社会，在这个社会里，大多数人都在努力工作。他们这样做是因为他们害怕饥饿；或者他们的勤奋是一种与生俱来的品性。在此条件下，我们无法知道哪一个是真的。假如我们（乐观地）得出了后一个结论，然后对社会进行重新设计，以便食者有其粮。我们发现，努力工作的欲望就会在这个新的社会里消逝。在这种情况下，我们关于社会决定的品性是一个遗传性的恒量这一假设将使得我们支持社会变革；然而相反的假设将会使得我们坚持保留原有的社会。在我们的社会中，只要看看人们对工作动机在新社会里是保留还是消失的预测，就能够非常准确地猜出谁是民主党人、谁是共和党人。接受动机是不变的这一当前现实，将导致自由主义的而不是保守主义的政策结论。

让我们试试用另一种场景来说明环境的对称性：

在当前世界，人类不断地表现出对结构匮乏的无法容忍。举一个当前的例子，三年前，学生们要求在课程选修上拥有完全的自由，如今他们要求在学术游戏中要有更确定的规则。或者，再看一个更令人吃惊的例子，据可靠消息，那些富有创造性的学者，如果在行为科学高级研究中心休假一年，就会经常体验到一种圣诞焦虑危机，因为他们拥有了太多的自由。如果无法容忍结构匮乏是一个文化决定的品性，而不是一个固定不变的品性，那么我们常常观察到它的存在就很可能是服务于无根据的保守主义。这使得我们不愿去试验那些没有这种不容忍的体制——这样的体制提供了没有结构的自由。当然，如果这一品性在文化上是不可改变的，因为，它或许是不可能的，那么，我们的不情愿状态就是有基础的。

当我们甚至不能就我们目前社会的事实达成一致意见时，对社会变革的结果进行预测就变得更加困难了。阿吉里斯在组织的世界里看到了大量的异化，这些异化是由那些几乎没有权力的人对权力的需要所引发的。他将权力的需要（因此，对几乎不受限制的自由的需要就变成获得自我实现的先决条件）看做人性固定不变的特征。由于这些前提，对阿吉里斯来说非常合乎逻辑的结论就是，科层制

组织不能在他的乌托邦中占有一席之地。

与阿吉里斯的世界相比，在我所观察的组织世界里，有着更少权力的需要，并因此有着更少的异化。我看见过这样一个社会系统，它运用科层制组织实现了高水平的生产率，并产生了大量的以休闲形式表现出来的自由。我看见过有创造力的人们利用这种休闲达到了各种类型的自我实现。

但是，与阿吉里斯似乎发现的相比，在我所观察的世界里，正式组织世界里的权威与个人自由之间有着更少的冲突。这大部分是因为我们使用着不同的测量标尺。对阿吉里斯来说，任何权威的行使就是对自由的枷锁式的限制，也是自我实现的障碍。我的测量是将社会结构——包括权威——看成它们的零点，这一社会结构为有限理性的人类（这就是说，为我们所有人）提供了一种可理解的、合理稳定的环境，以便他们行动、思考、创造和梦想。结构过多会限制我们，结构过少则会将我们抛入混乱——包括反正统文化的人们所为之庆祝的那种狄奥尼索斯<sup>①</sup>（Dionysian）式混乱。

在阿吉里斯的狄奥尼索斯世界里，理性是自由的一把枷锁。理性的人是冷酷的、受约束的、不能自我实现的、也不能有“巅峰体验”的。人必须推翻他自己的理性，必须对本能有所反应，以便从内部释放被束缚的真正的人。

在我的阿波罗（Appolonian）世界里，理性是自由和创造力的侍女。它是一种工具，能使我有巅峰体验，这种体验对我的猫或狗来说是无法想象的。它是一种工具，能使我梦想和设计。它是一种工具，能使我和我的同伴们创造那能满足我们基本需要的环境与社会，因此我们所有人——而不只是其中的一些人——能够体验情感与思想的某些更深层的快乐。因为我们如此严重地依赖于理性，以创造和维持一个人性的世界，所以我们觉得有必要更好地理解理性——需要建构一个检验过的理性人的理论。

重视理性，赋予理性以高度的重要性，并不意味着满足于现状，也不意味着拒斥情感。它确实反对依赖于冲动和直觉来告诉我们说，我们应该寻求怎样的社会变革。通过研究历史，我们发现，事实上，社会系统一点都不保守。它们以最急速的方法经历了最极端的变革。即使组织的“理性人理论”在它们对社会的影响方面真的是保守的（我已经质疑了这一结论），这也不能成为回避理性人理论的一个理由。在我们的世界里，在我们的时代里，并不缺乏“检验互相竞争的组织理论的平台”。只需提及它们中的两个就够了，俄罗斯和中国都产生了创造新

<sup>①</sup> “狄奥尼索斯”，原指古希腊神话中的酒神，与“阿波罗”（古希腊神话中的日神或太阳神）相对。在此，它们分别代表非理性精神与理性精神。——译者注

人的新社会，新社会也被新人们珍视。我们远未消化这些实验的成果——或者在世界的许多其他地方所做的实验的成果——也没有理解它们对自我实现、对自由和对理性的含义。如果将这样的未经消化、未经理解的数据摆放在我们面前，我们就很难这样说：为了更容易找到实验的场所，我必须压制对我们制度的有效研究。

## 结 论

我这里的评论，集中在理性、权力需要、工作动机、成就需要以及自我实现上。如果希望这些制度保持活力，这些只是许多应该被织入人类制度设计之网的丝线中的一部分。但它们足以提醒我们注意制度设计的复杂性，以及根据单一因素来建构设计的危险性。

在科学的描述性活动中，我们可以自由地研究次系统——从整体现实中提炼一部分来进行研究，以便对这一部分有更透彻的了解。对于阿吉里斯所批评的组织理论，人们可能挑剔出来的最坏的地方是，它们有时可能挑选出理性思维和决策的过程来予以特别关注，而牺牲了其他过程。如我们所知，即使这种指控，也是有待质疑的。

当我们面对设计的规范活动时，我们没有这种提炼的自由。我们的任务是设计制度，以便履行其基本的社会功能——比如，生产粮食或者教育青年——同时，满足那些管理和操作这些设计的人的某些重要的人类需要。在这些需要中，有一种生活在社会环境中的需要，这种社会环境为生活提供了结构和可靠性；有一种获取规范和规则的需要，在创造性的发现提出有趣的和有用的途径来对它们进行修正之前，这些规范和规则指导着我们的行动。人不是一种不能够容忍各种施加于其身的权威的专横的物种。当权威的行使是节制的，而且是有助于个人及其同伴实现他们认为是重要的目标时，人对这种权威经常是持欢迎态度的。

因此，理性在社会制度中扮演着双重角色。它是一种工具，有助于制度有效地实现目标。它也是一种器具，通过它，人们就能看见和理解世界和自身的生活，并赋予它们以意义。在新型的人类被创造出来的世界里，或者在人们企图创造出新型人类的世界里，历史上的证据提供了一种不是最微不足道的线索，这就是，即使没有有序的权威结构和对理性过程的依赖，人类也是能够生存下去的，或者是想生存下去的，而当权威结构被破坏时，一种自由的、自我实现的人的精神就产生了。

我们所生活的社会在人的自由与社会限制之间保持了一种精致的平衡。不时地，我们希望改变这种平衡，但我们是小心谨慎的，以便不破坏这种平衡。在人类历史上，我们不能找出还有什么其他的社会能够为我们大多数人而不只是为一部分人提供这种平衡。我们将努力工作，以便透彻地理解这种系统是如何被构建的。当我们将其拆分开来后，我们又急切地想将它重新拼接起来。

# 组织人：理性的和自我实现的\*

克里斯·阿吉里斯

如其论文所表明的那样，西蒙教授仍然认为理性和自我实现是相互排斥的。尽管对每一个观点的深入探讨都需要更多的研究，但我的看法是我们需要更多的研究来寻求对这两种观点进行整合。

—

我相信我对西蒙教授的观点的概括是准确的，而他却误解了讨论的要点。比如，我并没有混淆内部组织环境对员工的影响与管理者对员工的影响。其中的要点在于管理者是组织的代理人，且对于组织内部环境的形成有很大的作用。从行政的理性人理论出发，我们依次观察内部的组织环境、管理者、任何有权实施管理控制的人，等等，仍然可以发现，若从下属的角度看，所有这些因素通常都能对该下属产生类似的心理影响。

我也没有混淆“是”与“应该”。如果一个管理者读了西蒙的书，如果这本书（描述性地）教导他“组织造就和熏陶”其员工，组织要管理“影响的内在化”，因为它将组织希望实施的决策准则注入了员工的中枢神经系统”，如果这个管理者将这种描述性主张转化成他的管理理论，那么，诸如“熏陶”等就会变成

\* 原文出处：Chris Argyris, “Organization Man: Rational and Self-Actualizing”, *Public Administration Review*, Vol. 33, No. 4, 1973, pp. 354-357。

他的责任。我意识到西蒙并不认为他自己要对管理者将其“是”之陈述转化为“应该”之行动负责。我认为在这一转化过程中我们是有责任的，因为我们提供了行动者据以选择行动方式的组织模型。

同样，我同意西蒙的一个观点，即绝大多数年轻人的叛逆都没有成功。然而，我坚持认为，我们要部分地对这一叛逆负责，因为我们没有提供任何远超越传统组织模型的替代物（从权力的使用、工作的专业化、形成服从、封闭和不信任等这些方面来看）。

我知晓科学的经验证据的要求，但是，确定的是，应该为不止某种类型的文章留有空间。如果人们在科学的经验证明的基础上来评判贡献大小，那么，西蒙的光辉著作《行政行为》就决不会成为经典之作。而列维的作品只能作为一则轶闻的证明，因为这是唯一可以获得的证明。此外，西蒙教授的反驳包含着几个没有事实证明的归纳。例如，他毫无证据地（我相信他在这种情形下这样做是合适的）断言，下列陈述是“被绝大多数观察者接受的”：“迄今为止，绝大多数（信息）系统被设计得如此简单，不能为管理者提供对他们的决策来讲最相关的信息。”

在前述管理信息系统的研究中，我发现另外一种情形似乎更加有道理。管理者很少抵制或害怕原初的、不完整的信息系统。实际上，他们喜欢维持这种系统，并战胜它们，因为这些系统是如此地脆弱。然而，当你要他们想象一个可以向他们提供所需要的数据的信息系统时，他们滑稽的抵制就变成了深深的畏惧，因为他们将意识到（我错误地相信）他们将失去很大一部分自由行动的空间并将体验心理上的失败。

作为将信息系统引入国务院的黑奇委员会（the Hitch Committee）的成员（就一个可获得的例子而言），在信息系统真的会变得更加先进、更加完整的那些日子，国务院的高级官员就开始产生一种巨大的畏惧。对于我的这个观点，操作研究领域的两位领军人物都是同意的（Hertz, 1971; Wagner, 1971）。

## 二

为了整合理性的人和自我实现的人，有必要对西蒙教授关于我的立场的三个断言加以评论。

我不反对结构。如西蒙教授所知，我曾指出，有四种不同的组织结构的设计，每种结构都有其自身的决策规则（Argyris, 1964）。认为正式结构压制了人

们奉献和创造的能量是一回事；认为结构是恶魔、个人是天使是另一回事（甚至西蒙也知道这是一个滑稽的观点）。

我之所以对组织取得了什么成绩（在达到日常目标方面）关注甚少，并不是因为它是不重要的；恰恰相反，我之所以关注于组织的内在运作和程序，是因为我相信如果组织设计和管理理论不是被扩大到包含我关于人的观点在内，那么，组织就不能够继续其显著的成绩。诚然，组织生产了高的经济水准，但它们也（无意识地）对许多参与者来说，生产了低质量的生活，而这种低质量的生活也对产出产生了影响（*Work in America*, 1973）。西蒙教授指出了组织的产出，但是，没有提及最近几次民意调查显示的在全国范围内对于公共的和私营组织不信任的上升（Argyris, 1973）。

是的，我的确关心下属相对于他的上司来说的不同的权力。在较低的层级上，权力是关键的，因为组织是被这样设计和管理的，以至于获得权力是雇员能够带来改变的少数成功的手段之一。这就是为什么工会在过去发展起来，也是为什么近来准工会在国务院里发展起来。

在较高的层级上，权力也是重要的。然而，我同意西蒙教授的观点，归属的需要和成功的需要是同样关键的。目标的成功是集中型治理变量的一部分，而归属则是产量的一部分。我在十年前发表的一个模型中已经探讨了人际间的归属问题及其与权力和成功的关系（Argyris, 1962, 1965 和 1973）。

如果我们想激发一种联结理性的人和自我实现的人的兴趣，那么，对自我实现的漫画式的描述就是特别不幸的。我试图区分马斯洛对于自我实现的综合性观点和我主张的更为严格的观点，大约 15 年以前，我出版了一本书，尝试提供一个关于我理解的自我实现的定量测量，大约在 10 年前，我开始了一系列的研究，来发展关于在较高层次的同一现象的定量指数（Argyris, 1962, 1965 和 1971）。

关于情感，我们研究的最初目的通常是提高组织中的理性活动的有效性（Likert, McGregor 和我自己）。问题不在于西蒙没有意识到情感的存在；而在于他是如何讨论情感的。举四个例子来说：

1. 被感知的个人冲突被定义为以下因素的函数，即替代物的主观不确定性、主观不相容性以及主观不可接受性（March 和 Simon, 1958, p. 115）。这种概念化主要是从认知信息过程的角度来看待现象，这是一种有效的观点但也是一种有缺点的观点，我已在我的论文中阐明了这些缺点。

2. 西蒙将他的工作置于连续体的一头，在另一头——被标上了情感和感情的标签——他则安放着布鲁纳（Bruner）、波斯特曼（Postman）、艾赫（Asch）

和巴勒斯（Bales）的工作（Simon, 1957, p. xxiii）。前两位是认知心理学和学习理论的贡献者。艾赫和巴勒斯则是经验社会心理学家。罗伯特·达尔将西蒙关于人的观点置于经济学理论家和前面提到的社会心理学家之间。然而这些人的工作都没有讨论我呼吁考虑的人的模型问题。

3. “人性！真是个魔幻般的格言，它以魔法抹去了我们智力工具未处理的问题”。（Simon, 1957, p. xv）

4. 关于带有强烈情感以及认知成分的识别机制，西蒙是这样表述的：

我目前的想法是要更加强烈地强调认知因素，而不仅限于我的著作中所做的那样。这实际上是我最初的想法，但是由于当前社会心理学总是倾向于情感而不是认知解释机制这一时尚做法的影响而显得摇摆不定。（Simon, 1957, p. xxxvi）

对我来说，理性不是而且从来也不是一个自由的枷锁（Argyris, 1968）。理性是我关于人际能力获得观点的一个基础，也是近来对训练小组实践者的反智识主义进行反击的基础（Argyris, 1968）。一种不鼓励讨论感情以及负载着感情的实质性议题（当它们相关时）的组织设计和管理则是这样一种枷锁。我认为，对于解决这一问题来说，在以理性人假设为基础的理论家的著作中乏善可陈。如果他们想整合他们的研究和我们的研究，那么，他们对这一主题就没有什么可说的。

最后是关于描述性活动与规范性活动的对比。我的观点并不是说描述是不必要的或不重要的，而是认为：

(a) 对于那些建立在一个关于人的扩大的、更为复杂的模型基础之上的新的组织模式，理性人理论家并没有予以充分的重视。

(b) 一个意义更为深远的观点是，所有的描述性社会科学研究都可能是规范的。如果社会科学世界从根本上看是一个惯例，那么，我们所描述的所有内容都是具有规范立场的。

绝非偶然地，在阐明描述性研究带来变化的重要性这一观点时，西蒙强调的是“各种罪恶”的例子（如奴役、城市贫民窟、战争等）。描述性工作之所以有助于在那些条件下产生变化，是因为它描绘了一个有悖于我们所信奉的理论和渴望的现实（这就是为什么西蒙能够称之为“罪恶的”原因）。如果所有现存的研究都是理性人理论的话，对组织的描述性研究就不会产生同样的影响。在使得理性人理论更加有效的方向上，变化或许会发生。但是，如果没有竞争性的理性，那又是什么使得人们对理性人观点的不完整性失望了呢？

## 三

我想发出两份邀请。一是邀请我们双方就“同样的”现象开展联合研究，以便我们能够开始就相同之处与相异之处作出建设性的和补充性的主张。二是邀请第三方学者对我们之间的争议开展研究。我相信西蒙教授和我自己已经在我们各自的论文中作了一些有益的贡献。我也相信我们有时无意识地极端化和误解了对方的观点。输赢动力学（the win-lose dynamics）可能更容易使得彼此各自准备好进攻，但是这样的动力学却妨碍建立必须要有的沟通彼此的桥梁。最近，敦勒特教授和我（Dunnette 和 Campbell, Argyris, 1968）参与了对我们争论的一项研究，这项研究是由阿尔德费（Alderfer, 1972）作出的。我俩都发现这是一项非常有益的学习体验。更为重要的是，如果关于这些争论的情感动力学能够得到更好的理解，也许就能够将它们对知识发展的无意的、妨碍性的后果降到最低限度，并推进整合情感与理性的事业。

## » 参考文献 «

- Alderfer, Clayton P., "Conflict Resolution among Behavioral Scientists", *Professional Psychology*, Winter 1972, pp. 41-47.
- Argyris, Chris, "Conditions for Competence Acquisition and Therapy", *Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 4, No. 2, 1968, pp. 147-177.
- , *Integrating the Individual and the Organization*, New York: John Wiley & Sons, 1964.
- , *Interpersonal Competence and Organizational Effectiveness*, Homewood, Ill.: R. D. Irwin and Co., 1962.
- , *Management and Organizational Development*, New York: McGraw-Hill, 1971.
- , "On Organizations of the Future", Albert Schweitzer Lecture given at Syracuse University on May 11, 1972, to be published as *Sage Professional Paper in Administrative and Policy Studies* #03-006, Summer 1973.
- , *Organization and Innovation*, Homewood, Ill: R. D. Irwin and Co., 1965.
- , *Understanding Organizational Behavior*, Dorsey Press, 1960.
- Dahl, Robert, "Review of Administrative Behavior", *Administrative Science Quarter*, Vol. 2, No. 2, September 1957, pp. 244-248.

Dunnette, Mawin D., and John P. Campbell, "Laboratory Education: Impact on People and Organizations", and Chris Argyris, "Issues in Evaluating Laboratory Education", *Industrial Relations*, Vol. 8, No. 1, October 1968, pp. 1-45.

Hertz, David B., "Has Management Science Reached a Dead-End?" *Innovation*, Vol. 25, October 1971, pp. 12-17.

March, James G., "Model Bias in Social Action", invited address for Division G of the American Educational Research Association, 1972 Meeting, April 6, mimeo.

March, James G., and Simon, Herbert A., *Organizations*, New York: John Wiley & Sons, 1958.

Simon, Herbert A., *Administrative Behavior*, second edition, Glencoe, Ill.: The Free Press, 1957.

—, "Birth of an Organization: The Economic Cooperation Administration", *Public Administration review*, Vol. 13, Autumn 1953, pp. 227-236.

Wagner, Harvey M., "The ABC's of OR", *Operations Research*, Vol. 19, 1971, pp. 1259-1281.

*Work in America*, report of a Special Task Force to the Secretary of Health. Education, and Welfare, Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1973.



## 争论五

# 哈默尔与古德塞尔之争



# 为公务员辩护<sup>\*</sup>

拉夫尔·哈默尔

正如查尔斯·古德塞尔（Charles T. Goodsell）所倡导的那样，为官僚制辩护，会对官僚们——或更准确地说是对公务员们——造成伤害。当然，那些批评官僚制的社会科学家不一定是在批评美国的公务员制度。我们试图表明，那种叫做官僚制的特殊类型的组织给公务员和顾客们强加了怎样的恶心之物。总之，对官僚制的批评未必是对美国公共行政或美国公务员们的攻击。

## 官僚制与官僚体制的（Bureaucratic）

诚然，在人们的心目中，所谓官僚制与那种人们通常称为官僚体制的大型政府组织之间的区别是含混的。但是，学者们和公务员们自身都清楚地知道那些具有官僚体制特征的机构与那些不具有官僚体制特征的机构之间的差异。例如，一类机构能够提供足够的稳定性和职业安全感，但另一类机构则不能提供这种稳定性和安全感，但为之工作则要有趣得多。通过盲目地打击所有对于“官僚制”的批判，那些有可能为公务员辩护的人们会打击那些向所有大型政府机构发起攻击的黑衣骑士们。其结果却是，连那些攻击不必要的官僚化、从而自认为是公务员的真正捍卫者的社会科学批评家也被非难。

我们和公务员一样都关注这样一些中心议题，即政府应如何被设计才能为雇

\* 原文出处：Ralph P. Hummel, “The Case for Public Servants”, *Bureaucrat*, Vol. 17, 1988, pp. 24—28.

员们提供一个能将事情做好同时从整体上对公民负责的工作环境。正因为我们是反官僚体制的，我们才是公务员。我们相信，许多公务员陷入了一种两难困境中，他们想把工作做好，但他们在官僚体制类型的机构中工作，受到了制度和规章的限制。

如果没有我们对官僚制的批评，就不会有人提议并培育后官僚制组织，这类组织在彼得斯（Peters）和华特曼（Waterman）关于私人部门的《寻求卓越》（*In Search of Excellence*）一书，或在霍尔尼（Wholey）、阿伯拉姆森（Abramson）和贝拉维塔（Bellavita）关于公共部门的《绩效与信誉》（*Performance and Credibility*）一书中得到了描述。如果没有对官僚制的批评，就不可能导入日本式管理、工人—管理参与项目、质量循环、质量管理、项目管理中的团队合作，或者完全地关注效果，而不仅仅是关注作为政策分析的产物的效率。

如古德塞尔所做的那样，通过将对官僚制组织的科学批评与大众的反政府情绪与偏见混合在一起而对官僚制作出辩护，可能是声援公务员的一种表达。但是，假如被公务员接受的话，那么，这一辩护就会使得他们不能对称为官僚制的这种特殊类型的组织作出有效的洞察。简而言之，为官僚制辩护，例如古德塞尔所做的那样，未必对那些被公认为是官僚（bureaucrats）的人有所帮助，而会对那些更确切地自认为是公务员的人有所帮助。

## 对官僚过程的批评

作为一本经常在大学课堂里被用来“反对”古德塞尔观点的书的作者，我想描述一群批评官僚进程的重要的社会科学家的意图和行为。他们的著述和咨询工作都反映了一种反对官僚制但支持公务员的立场。更准确地说，他们常常批评在公共物品和服务提供中存在的过度官僚化的趋势；但是，他们非常关注和关心那些公众希望他们能够在官僚化制度的约束之下有效地开展工作的公务员。

一个佐证：古德塞尔所批评的一个对象，米歇尔·戴蒙德（Michael Diamond），被认为是帮助密苏里州设计与建设局摆脱了官僚体制对科层制的过度关注，在这种科层制下，区区 100 美元的修改订单也要层层报送到处领导那里等待审批，在这个过程中，施工人员只好围坐在反铲机旁长达 6~7 个星期。传统官僚制的经典架构妨碍人们把事情做好。在与做这项工作的人们交谈之后，戴蒙德发现，“他们的责任太大而权力太小”。“他们发现各种需要做好的事情，然后看着它们被扼杀在等级制中。这使得有能力的人感觉无能为力。”〔资料来源：Co-

*Lumbia (Missouri) Daily Tribune*, Aug. 30, 1987, p. 16].

戴蒙德，这位来自密苏里一哥伦比亚大学的教授和顾问，对官僚制组织方式的某些心理原因和结果进行了批判性分析。因此，他才得以诊断出现实场景中无效能感的更深层原因。由于对过度官僚化的架构常常妨碍工作这一事实保持着警惕，戴蒙德才能将规划和建设局的工作人员解放出来并使得他们能够将工作完成。简而言之，他走到现实中去，对前线的工作提供专业的意见，并从那个处的雇员（这些雇员讨厌像“官僚”一样地工作）的利益出发，对改革作了一个深入的辩护。这就给我们提供了一个例子，即一项对官僚化机构的社会科学的批判，将那些被囚禁在规则与结构中的人们解放出来，使得他们得以完成工作。

## 组织与官僚制

事实并不像古德塞尔在评论《官僚》（*Bureaucrat*, Fall 1987, p. 17）时所说的那样，反对官僚制的理由“在表面上是如此地脆弱以至于它们经不起严密的审查”。事实上，以“官僚制”的技术标签而闻名的这种现代组织的特殊形式越来越受到冷遇。在希望结构是有助于人们将工作做好的组织的设计者那里，官僚制是失宠的，尽管作为一种无与伦比的控制工具，它保留着自身的力量与声誉。遗憾的是，古德塞尔作为一名善辩者，回避了学者们所知的官僚制与人们通常所说的官僚制之间的区别。

事实上，当人们在一般意义上使用这个术语时，他们总是用它来表明与所有大型政府机构打交道的经历，即迟钝、沉闷、明显的武断、把顾客不当人看，等等。但学者们并不把所有的政府机构都称作官僚制——原因很简单，因为并非所有的政府机关都是如此。对于学者（如古德塞尔所知）来说，官僚制一词意味着一种只在现代时期才开始出现的特殊的组织类型，其特征在于强调等级制、劳动分工（权限）、书面文件、全职工作、基于专业培训挑选雇员、强迫接受一般性的规则。对术语“官僚”和“官僚制”的草率使用，使得所有公务员都不幸地被同一把刷子刷了一把，因而，在颜色深浅上缺乏任何区别，甚至在黑白色之间也毫无差别。

## 建设性改变的例子

社会保障总署最近收到了东肯塔基大学的学者格棱（W. Glenn）与佛罗里达

州立大学学者霍尔·雷利 (Hal G. Rainey) 的建议，即在街头安装组合系统。在该系统中，各种不同知识类型的公务员可以围绕任一顾客开展服务，以便同时满足他的全部需要。这取代了原有的让顾客在分隔的工作站之间跑来跑去的线性程序。(参见 Glenn W. Rainey & Hal G. Rainey, "Breaching the Hierarchical Imperative: The Modularization of the Social Security Claims Process", in Don. Calista ed., *Bureaucratic and Governmental Reform*, Greenwich, CN. JAI Press, 1986, pp. 171-195。)

在这种新的组合系统中工作的人们还是官僚吗？就其对等级制作出回应并实行劳动分工而言，他们是官僚。他们仍需对上级负责，且将接受上级制定的政策和标准的评判。但是，从顾客的观点来看，他们对待顾客的方式发生了明显变化。顾客们不必再像原来那样在这个办公室和那个办公室、这个工作站和那个工作站之间来回奔波了，而这仅仅是因为大家意识到，这种线性程序中的劳动分工只不过为等级制提供了对诸如控制与效率等内部价值的满意感。现在，在这个金字塔结构内有了一个工作流程，工人们相互之间直接交流，以便为顾客提供全方位的、有效的服务。

这至少为街头官僚们开创了这样一种可能性，即他们能使自己先彼此适应，以致力于实现他们这一层级的整合的政策目标，而不是总把眼光放在上级管理者对每一个单个行动的授权上，或者总要查询规则文本看是否符合各种条条框框。在这种发生于传统官僚制内部的组织变化中，我们至少开始能够看到颜色深浅的变化，尽管还不能看到现代组织与后现代组织之间黑白分明般的区别。可以肯定的是，如果没有先前对于官僚制功能固有局限的科学性批判，在社会保障总署的诉求程序中实施有限的去官僚化就是不可能的。

## 术语问题

也许现在是时候埋葬“官僚”这个词，并开始寻找一个能更好定义我们是谁 (who we are) 的词了。当我作为大学教授时，我从未被称作一个官僚——尽管我执行明确的规则，坚持书面文件比如考试，并且认真地管理课堂上的学生。这也许是因为大学真的并不是特别官僚化的，但我喜欢这样想，我的学生叫我“嘿，教授”，因为教授们整体上成功地建立起一个职业身份而不是机构 (institutions) 身份。

正如一位在美国税务局 (IRS) 工作的律师朋友所说，律师仍旧是律师，即

使当他们成为 IRS 的一位“官员”(crats)时也仍然如此。同样地，计划者仍旧是计划者，医生仍旧是医生，会计师仍旧是会计师，不管他们是为自己工作还是为机构工作。也许公共行政服务中的工作分类的专业化至少是一种进步，它使得个人身份不再被制度化进官僚化的工作角色之中〔尽管查尔斯·列文 (Charles Levine) 在全国公共事务与行政院校联合会的一次近期的会议上说要警惕这样一种双重制度的危险，即既有专业化的公务员，又有非专业化的低薪金的雇员〕。

## 公务员

除非每个人都能形成一种专业身份，不然，为什么不用古老的公务员这一名称来称呼我们自己并回避官僚这一术语呢？这样的话，一个次要的问题就是要针对每一个案进行判断，是否这一个体也在一个官僚制类型的机构中工作？在何种程度上，他或她，一如局外人所期望的那样，会表现出一种官僚化人格的行为，即被迫坚持官僚制价值、参与官僚化的社会关系、打官腔以及从事官僚政治？

在实践中，官僚制的规范正被后工业、后官僚、后现代或者信息社会的规范取代，此时，对公务员和官僚作出区分就显得益发重要。我们又如何能有意义地区分政府雇员为了完成工作所做的事情与过去的年代所强加给他们的过时的或即将过时的控制机制呢？

举个已是公开的秘密的例子来说，尽管管理和预算办公室 (OMB) 施加的控制从项目管理者那里获得恰当的书面回应，但是，这也激发了私下的（如果不是游击式的）对抗行动。这使得管理者能完成工作，尽管各种报告要求，正如艾伦·希克 (Allen Schick) 就预算制度所说的那样，从中心到边缘都施加了一种不必要的形式主义。一年前，当我访问位于丹佛的西部行政研究中心时，戴尔·内卡顿 (Dail Neugarten) 教授谈到了一个具有讽刺意味的事：尽管管理者认为项目管理中的团队是人们所希望的状态，但是，文官制度的规则仍然倾向于奖励个人而不是在实际上完成工作的团队。

虽然这种以完成工作为组织起来的趋势会产生责任和控制问题，但是，如果我们把所有政府运作称作官僚制的，那么，我们就不能恰当地认识这些趋势的本质。显然，许多政府运作并非官僚制的，但是，如果我们继续把那个过时的术语用于所有政府运作，并指责那些试图区分官僚组织和非官僚组织的评论家是反公务员的，那么，任何偏离官僚制模型的发展都将无法辨认或无法被恰当地评估。

## 为美国式官僚机制（Americanocracy）辩护

古德塞尔的论辩（他就是这样标识他自己的研究的），作出了一个重要的贡献，它使我们意识到，并不是所有为政府工作的人都是官僚。但古德塞尔也造成了混淆。他所要为之进行辩护的人是公务员。他所作的辩护就不是真的在“为官僚制辩护”，而是在为美国式政府辩护：即为“美国式官僚机制”辩护。美国式官僚机制是一个非常宽泛的概念，包括各种机构和各种以特有的美国方式从事公共事业的人。

假设古德塞尔不再攻击我们这些人——我们批判地审视世界范围官僚化的威胁。那么，他就不会去寻找证据来支持这一点，即公务员和公共服务对象对美国式官僚机制的运行方式是感到非常满意的，而会加入到寻找那些能更好地完成工作的组织形式的行列中来。但这要求接受自马克斯·韦伯时代以来就被运用于官僚制的批判性方法。只有当我们认识到我们反对什么时，我们才能开始回答如下问题：对官僚制的正面回应是不是那种认可官僚制标准的研究的结果，或者，我们是否需要以及在多大程度上需要官僚制的替代物。

## 如何使工作得以完成

可以确定的是，许多过去为揭露官僚制组织形式之泛滥而做了大量辛勤工作的社会科学家们，在最近的十年里开始转向为解决当今更相关的问题描绘蓝图，这些问题包括：我们如何组织才能让人们做他们知道得最多的事——完成工作——同时确保他们对立法者和全体人民负责呢？简而言之，我们如何能在以控制为目的的组织和以工作为目的的动员之间保持平衡？

一些精神分析组织理论家和咨询师已经开始将这些纳入他们的研究议程，如为美国国务院工作的米歇尔·麦柯比（Michael Maccoby）、为一所医学院或密苏里州建设局工作的米歇尔·戴蒙德。这也是内布拉斯加大学林肯分校的杰伊·怀特（Jay White）正在从事的研究，他帮助一个警察局改变其组织文化，通过询问公务员公共服务生涯对他们来说意味着什么，他探讨了研究公共服务生涯的价值。

这也是伊萨卡大学（Ithaca Colleye）交通学院的桑德拉·费希（Sandra Fish）和康奈尔规划局的约翰·弗里斯特（John Forester）关心的问题，他们这

样问道，公务员如何才能远离官腔而通过发展一种可以让他们重新彼此信任的语言。这也被马里兰大学巴尔的摩分校（University of Maryland-Baltimore）社会工作学院的霍维尔·鲍姆（Howell Baum）纳入了他的研究日程，他提出了这样的问题，该如何重组制度，以给计划人员和整体的专业人员一个既能有效工作又能在其工作中形成自豪感的机会，使得他们的工作不再受到不必要的官僚制规则和某些管理者的办公室政治的限制。

当然，这也是我目前研究议程的一部分，在我的研究工作中，我请管理者告诉我他们是怎么想问题的，在此基础上，我们可以重新设计后代人的大学课程，在继承传统的公共行政项目中教授的理性主义者的、科学的方法的同时，充分认识到管理判断和直觉的有效性。

有这么一种说法，严肃而科学的官僚制的批评家们不应从事能够使得他们提出新的组织形式的理论性和批判性的研究，这种说法就像要求一个医生不要放弃 19 世纪的救生技术和工具而不使用 20 世纪的先进方法一样。大量的可实现公共目标的非官僚制方法被引入政府，而让官僚制去做它能做得最好的事——控制——同时，促进我们之所以建立政府的目的得以实现：执行公共事务。在有些人看来，我们的工作是欠考虑地和无礼地对执行公共事务的雇员进行攻击。但是，和这些人相比，我们这些诊断官僚化实施程度的人，确实是公务员们更为可靠和更有帮助的朋友，不然这些公务员只能在官僚制控制的重负下蹒跚前行或者被限制在某个范围内。

# 对演绎病理学的反驳<sup>\*</sup>

查尔斯·古德赛尔

我亲爱的朋友和忠实的对手拉夫尔·哈默尔，显然正确地论及了他及其反官僚制的同伴们业已有效识别了的特定官僚制中的特定问题，比如，密苏里州规划与建设局中为改变订单所需的难以忍受的上级审核，以及社会保障总署中的彼此分隔的工作站。在提高公共组织中语言的真实性，并在其咨询工作过程中导入一种自豪感和专业精神方面，他们也作出了值得赞赏的尝试。

## 转变是少有的

但是，哈默尔及其同伴所攻击的只是官僚制的病理方面而不是其整体。值得注意的是，尽管他们的改革改善了偶尔出现在具体官僚制中的问题，但他们并没有要求消灭或者替代官僚制组织形式。哈默尔所正确地勾勒出的韦伯模型的本质特征（等级制、劳动分工、书面文件、全职工作、专业训练以及使用规则），仍然保持不变。即使是从官僚制的“技术性的”和“科学性的”定义来看，那种使复杂组织更加人性化和更有服务性的努力也没有促使官僚制向非官僚制转变。

反官僚主义理论家的根本错误在于他们进行了这样的推演，即只要形式上是官僚制（如科层制、规则等）的，组织就会自动地禁锢工作人员，压榨顾客，并

\* 原文出处：Charles T. Goodsell, “The Case against Deduced Pathology”, *Bureaucrat*, Vol. 17, 1988, pp. 24–25.

干出其他令人讨厌的事情。当然，这一假设是胡说八道；某些病理性的极端个案从逻辑上讲是会发展起来的，而且已经在一些特殊情形下出现了，但是，这并不能说明它们的存在是普遍的和不可避免的。

## 成功多于失败

我的看法是，正如我们在任何一个可信的社会研究中所做的那样，在判断演绎理论是否正确之前，我们应当在经验的、系统的基础上观察具体的官僚制度。我们应当找到病症发生的频度与程度。我们也应当找到病症什么时候不会发生，以及在什么时候官僚制是运作良好的。我已获得的经验性证据让我得出这样的结论，官僚制运作不好的情况只是例外，不是常态，而且，在美国政府的行政机构中，官僚制成功的范例比失败的要多。

尽管我个人是喜爱他们的并赞赏他们的意图，但反官僚制的理论家似乎创造了一个令人压抑的、黑暗的“官僚制”世界，这个世界更多的是他们丰富的想象力的造物，而不是对真实情况的写照。除了被那些出于其他原因反对政府的人（如政治保守主义者，他们简单地把讨厌政府放在第一位）利用外，这种嗜好本身是没有危害的。然而，最大的伤害是对政府雇员和普通民众心灵的伤害，他们认为，学术社群为抨击官僚提供了合法的和令人敬重的基础，但事实并非如此。

## 为公共服务辩护

是的，从某种意义上，我的确是在为“美国式官僚机制”辩护，因为我所捍卫的是美国公共行政。其他国家的官僚制可能不会具有这样可辩护的理由，尽管近来我同英国和荷兰观察家的谈话使我相信，在其他国家，“为官僚制辩护”也在恰当地准备着。

像哈默尔一样，我也被“公务员”一词吸引。与此同时，我不能仅仅因为一些理论家认为它内在地是邪恶的，就不再使用“官僚制”一词。然而，如果哈默尔选择“为公共服务辩护”，我将欣然支持他。



## 争论六

# 特里与弗兰特之争



# 行政领导、新管理主义与公共管理运动\*

拉里·特里



## 摘要

近年来，在公共管理领域中，解放型管理和市场导向管理已浮现成主导性的方法。一种被描述为“新管理主义”的新的、更为精致的管理主义形式，构成了上述两种方法的基础。新管理主义也影响着解放型管理和市场导向管理的支持者对行政领导的理论建构。新管理主义孕育了一种观念，即行政领导应该承担公共企业家的角色。本文认为新公共管理主义者关于公共企业家的信念对民主治理构成了威胁。

公共政策社群的学者通过各种不同的方法，推进了对公共管理理论与实践的理解。<sup>[1]</sup>这些方法可以被大致分为定量的或分析的管理（quantitative/analytic management）、政治的管理（political management）、解放型管理（liberation management）以及市场导向管理（market-driven management）。近年来，解放型管理和市场导向管理已成为这一领域的主导性方法。与凯特尔（Kettl, 1977）及其他学者〔如波士顿、马丁、波利特和沃尔什（Boston, Martin, Pallot 和 Walsh, 1996）〕的主张相一致，我认为，“管理主义意识形态”或者通常所说的

\* 原文出处：Larry D. Terry, “Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement”, *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 3, 1998, pp. 194–200。

“管理主义”（Enteman, 1993; Pollitt, 1990）是各种公共管理方法的基础。我也认为，一种被描述为“新管理主义”的更为精致的管理主义的形式，在解放型管理和市场导向管理中更为突出。这种新管理主义包括体现在弗雷德里克·泰勒（Pollitt, 1990）著作中原有传统的版本，也包括一个公共选择理论、代理理论和交易费用经济学的混合体（Boston, Martin, Pallot; Walsh, 1996）。我认为，新管理主义对公共管理学者，特别是解放型管理和市场导向管理的倡导者们，如何在美国宪政民主中认知和理解行政领导有着一种导向性的影响。这种经由新管理主义培养和孕育出来的特别类型的行政领导是挺麻烦的，特别是当其在民主治理的背景下受到审视时更是如此。<sup>[2]</sup>

本文始于对公共政策社群学者倡导的各种不同的公共管理方法的简要回顾。本文特别关注解放型管理和市场导向管理，因为它们在全球政府改革中具有重要影响。我认为新管理主义是解放型管理和市场导向管理背后的导向性力量。然后，本文认为，新管理主义孕育了某种行政领导观念，并使这种观念得到持久发展。从民主责任及其主导的行为假设的角度，我讨论并批判了这一观念。最后，本文简要地评论了新管理主义对公共行政理论与实践的含义。

## 公共管理的方法

前面提到的公共管理的方法——定量的或分析的管理、政治的管理、解放型管理以及市场导向管理——将在这里得到更为详尽的讨论。尽管这种分类有点粗糙，但这一宽泛的分类的确能让我们取得进展。

**定量的或分析的管理**植根于政策分析和经济学学科。这一方法被创设公共政策项目的早期学者大力推广（参见 Lynn, 1996），它特别强调战略性地运用复杂的分析技术如预测、成本—受益分析等（参见 Elmore, 1986; Quigley 和 Scotchmer, 1989）。定量的或分析的管理的倡导者们认为，系统的分析减少了决策过程中的不确定性，因而在“高端政策”（Lynn, 1996, p. 56）领域提升了行政决策的有效性与质量。据称，这样的决策将使得公共政策和公共机构与以前相比大大地不同。

**第二种方法，政治管理**聚焦于公共管理的政治学。该方法完全拒绝政治与行政两分，认为公共管理者在政策制定过程中有着使用政治权力的合法权利。在 20 世纪 80 年代的早期，在哈佛大学肯尼迪学院的学者那里，政治管理作为一种选择的公共管理选择方法就已经出现了。据阿拉斯代尔·罗伯茨（Alasdair Ro-

berts, 1995) 分析, 肯尼迪学院的教师们强力主张, 这种“政治的和积极主义者的方法”使得公共管理有别于传统的公共行政 (p. 293)。在做出这一判断时, 罗伯茨 (1995) 提供了大量确凿的证据, 包括如下引自政治管理的主要倡导者马克·摩尔 (Mark Moore, 1983, pp. 2–3) 的论述:

在“公共行政”的传统概念中, 公共管理者的基本职责是开发有效的、有计划的方法以完成既定的目标……与之相反, 我们关于“公共行政”的概念, 在传统的公共行政的责任基础上, 增加了对于目标设定和**政治管理**的责任……我们认为这是不可避免的和必须的, 因为公共管理者应该为确定他们所寻求取得的目标承担责任, 因而参与到关于他们的目标和方法的政治对话中去 (Alasdair Roberts, 1995, 293。黑体为引者所加)。

政治管理方法的支持者指出, 他们的方法不应被混同于“官僚政治学”<sup>[3]</sup>。菲利浦·海曼 (Philip B. Heymann, 1987) 写道: “管理政治学比官僚政治学更为宽泛, 它涉及的内容不仅仅是单个可分解的决定。它要求发展一个连贯的、可以辩护的战略。”他还说: “一个明智的管理者更少关心如何在某个特定场合获胜的技术, 而更关心如何建设性地引导一个组织长期活跃在强大的政治力量的舞台上的技巧。”(Heymann, 1987, p. xiii)

最后两种方法, **解放型管理和市场导向管理**, 近年来受到了相当多的关注。它们的声望高涨, 很大程度上是因为它们与“公共管理的全球化革命”紧密相连——这种革命受到了对大规模政府改革的兴趣的鼓舞 (Kettl, 1997)。解放型管理和市场导向管理的倡导者们在“新公共管理”的旗帜下昂首前进 (参见 Au-coin, 1996; Hood 1991, 1995a, b; Kettel, 1997; Loffler, 1997)。尽管公共政策社群的学者们更愿意声称解放型管理和市场导向管理方法是他们的, 这一荣誉主要 (但不完全是) 属于外部的管理顾问和公共管理实践者 (Boston、Martin、Pallot 和 Walsh, 1996)。

汤姆斯·彼得斯 (Thomas Peters, 1992) 使得**解放型管理**这一术语流行开来, 但在知识界得到普遍认同则归功于保罗·莱特 (Paul Light, 1997), 他用这个词来形容他所说的四种“改革浪潮”中的一种。解放型管理受到这样一种观念的指引, 即公共管理者是技术高超的、有奉献精神的、知道如何去管理的人。因此, 假定的公共官僚的低绩效就不是管理不善或渎职的结果, 而是“坏体制”的结果, 这一体制充满了大量令人讨厌的、不必要的规则、制度和其他限制。简单地说, 解放型管理假定, 公共管理者是“身陷坏体制中的好人” (Gore, 1993)。为了提高公共官僚的绩效, 管理者必须从政府繁文缛节的枷锁中解放出来; 政治

家和其他人必须“让管理者管理”（Boston, Martin, Pallot 和 Walsh, 1996; Kettl, 1997）。公共管理者如何从一个邪恶的、压抑性的官僚体系中获得他们的自由呢？解放型管理的支持者提出了大量相互关联的策略，这些策略包括放松对公共官僚（参见 Barzelay, 1992; Dilulio, 1994; Guy B. Peters, 1996; Wilson, 1989, 1994）的内部管理的规制、分权以及简化各种管理过程，如预算、人事和采购等（Kelman, 1990; Light, 1997; Orborne 和 Gaebler, 1992）。

市场导向管理受到两种基本观念的影响。第一种观念是竞争，由信仰市场效率的新古典主义经济学所导引（Guy B. Peters, 1996）。当市场导向方法的倡导者们提及竞争时，他们通常是指称“创造内部市场以从内部改革公共部门”（Loffler, 1997; Guy B. Peters, 1996）。竞争被认为是提高公共官僚绩效的可行策略，因为它降低了成本，提高了效率。市场导向方法的支持者们相信，如果面临市场的压力，公共管理者就会提高他们的绩效水平（Boston、Martin、Pallot 和 Walsh, 1996; Kettl, 1997）。

第二个观念与私人部门管理的普遍性或一般性特征相关。支持这一观念的是这样一个信念，即私人部门的实践与技术优于公共部门的实践与技术（参见 Guy B. Peters, 1996, p. 21）。该观念有着悠久的传统，至少可追溯到 1868 年，当时，全国制造商协会的一项决议声称，“公共事务受到商务原则的指引是不可或缺的”（Nelson, 1982；另参见 Haber, 1964; Terry, 1995）。私人部门的实践与技术被认可的优越性使得市场导向方法的倡导者们不可避免地得出了这样一个结论，即公共管理与私人管理之间的区别是虚幻的。按照这种主张，“管理就是管理”（Guy B. Peters, 1996, p. 28）。不管人们说到公共组织、私人组织还是非营利性组织的管理时，这句话都是适用的。

## 新管理主义的基石

仔细审视上述这些公共管理方法将会发现，这些方法至少有一点是共同的：它们都受到了“管理主义者的意识形态”或“管理主义”的影响。这一点是众所周知的。在公共管理的文献中，管理主义这一术语在多种意义上使用，其根源则有待争论。尽管这一术语与詹姆士·伯纳姆的著作《管理革命》（James Burnham, 1941）密切相关，但仍然不清楚的是伯纳姆本人是否使用过这一术语。将这一术语尚存疑虑的根源问题抛开，接踵而至的问题是：什么是管理主义？

英国学者克里斯托弗·波利特（Christopher Pollitt, 1990）对这一问题进行

了深思熟虑的研究，并做出了富有价值的成绩。该成果在此特别具有指导性价值。在尝试批评管理主义及其对于英国和美国公共服务的影响时，他提出了一个令人感兴趣的主张，即管理主义“需要被看做一种意识形态，一种有着具体的、直接后果的意识形态”(p. xi)。波利特认为管理主义由一组关于世界的状态以及它应该是什么样的信念、价值和观念组成。他指出了管理主义的五种核心信念。

- 1) 社会进步的主要路径在于获得经济学意义上的生产率的持续增长。
- 2) 这种生产率的增长主要来自于对高度发达的技术的应用。这些技术包括信息技术、组织技术以及生产物质财富的技术“硬件”。就组织而言，大型的、多功能的公司或国家机构已经迅速地发展成为一种主导的形式。
- 3) 对这些技术的应用，只有在劳动力受到生产率理念的约束后才能得以实现。
- 4) 管理是一种分离的、不同的组织功能，它在计划、实施和测量生产率中的必要的提高中扮演重要角色。商业上的成功越来越依赖于管理者的素质与职业主义。
- 5) 要扮演好这一重要的角色，管理者必须被赋予合理的“活动空间”（例如“有管理的权限”）。(pp. 2-3)

波利特认为，管理主义的信念系统受到“管理是‘重要的’和‘好的’”价值观的支撑。在他看来，这一被广泛认可的价值观表明，“更好的管理将会使得制度运转起来，促进民族复兴，帮助发现和消除浪费，将资源集中在利益能够最大化的地方，并能最清晰地显示支出清单”。在管理主义的理想世界中，“目标是清晰的”，“员工是干劲十足的”，“注意力是集中在资金成本”和消除繁文缛节上的。如人们所预期的，通过导入在私人部门中发现的良好的商业实践，这种理想的状态才能得以变成现实(Pollitt, 1990, p. 7)。

波利特关于管理主义的讨论将人们的注意力拉回到一个老传统的更新版本上，这一老传统植根于弗雷德里克·泰勒的著作中。这种形式的管理主义（或波利特所说的“新泰勒主义”），在20世纪80年代英美等国政府改革的努力中占据了主导地位。新泰勒主义的初衷，例如前总统里根的Grace委员会所倡导的，是关注效率与行政控制的。然而，近年来，波利特所讨论的新泰勒主义已经与公共选择理论(Buchanan and Tullock, 1962; Downs, 1957; Niskanen, 1977)、交易费用经济学(Williamson, 1985)和代理理论(Jensen and Meckling, 1976; Mitnick, 1975; Terry Moe, 1984; Wood, 1989)等混合在一起。其结果是产生了一种新形式的管理主义（我称之为“新管理主义”），它突出地体现在作为新

公共管理之旗手的解放型管理和市场导向管理中。

因为新管理主义吸纳了——或说“保守地置换”了(Schon, 1963)——公共选择理论、代理理论和交易费用经济学(后两种理论此后就被称为组织经济学)，所以它继承了它们许多的价值和假定。<sup>[4]</sup>公共选择理论和组织经济学始于一个基本的假定，即人类是受到竞争的自我利益驱动的理性经济人。既然人类追求的不过是“理性的效用最大化”(Buchanan, 1978, p. 17)，那么，他们就持续不断地追求财富、权力、地位和其他个人收益(Jensen 和 Meckling, 1976; Williamson, 1985)。这种“狭隘的人类行为模式”(Donaldson, 1990, p. 371)使得公共选择者和组织经济学家得出结论：理性经济人(在此指公共管理者)有“这样一种内在的倾向，即偷懒、机会主义、最大化他或她的个人利益、在行动中进行欺诈、在行为上表现出道德风险”(Donaldson, 1990, p. 372)。对人类行为消极的道德评价深深地植根于这些理论，且传递了一个强势的信息：公共管理者需要被广泛地监控(Mitnick, 1975)，因为他们不能——也不应该——被信任。

尽管构成解放型管理和市场导向管理之基础的新管理主义结合了公共选择理论和组织经济学，但它并没有抛弃传统的观点，该观点认为效率、经济和效益是公共管理者的首选。然而，在考虑如何获得这些重要的价值问题上，新管理主义的确代表着一个激进的转折，它要求管理者抛弃科林·戴维尔(Colin Diver, 1982)所说的公共管理上的“工程模型”。在戴维尔看来，工程模型将公共管理看做“一个监督既定的政府目标之执行的过程。公共管理者是……公共政策的一个工具，是一个技术工具”(Diver 1982, pp. 402–403)。新管理主义形成了这样一种观点，认为公共管理者是(且应该是)自利的、机会主义的革新者，是利用信息和情形以形成极端变化的冒险主义者。换言之，构成解放型管理和市场导向管理之基础的新管理主义培育了这样一种观点，认为公共管理者应该承担起一种企业家的领导角色。

## 企业家精神、新管理主义与民主治理：麻烦的三人行

解放型管理和市场导向管理的倡导者们都高度评价企业家模型。这种高度评价清晰地反映在奥斯本和盖布勒的畅销书《重塑政府》(Reinventing Government, 1992)中，许多人认为该书是解放型管理的权威向导(参见 Gore, 1993; Light, 1997)。在这本得到广泛讨论、引起广泛争议的书中，奥斯本和盖布勒对企业家精神的热爱与忠诚是毋庸置疑的。《重塑政府》通篇都是奥斯本和盖布勒

对政治领导人和公共部门管理者之成功的企业家活动的颂扬。他们详细讲述了无数成功的故事，以解释公共企业家们是如何减少繁文缛节、如何增加对员工的授权、如何使顾客满意成为优先选择，以及如何将他们的组织变成一个节约的、使命驱动的、结果导向的企业的。

盖伊·彼得斯（1996）也注意到企业家模型在市场导向管理的倡导者中的优先地位。在其关于“四种新兴的治理模式”的探索性讨论中，彼得斯认为企业家精神（与分权一起）对于市场模型来说是重要的。考虑到市场模型的焦点、目标和私人企业出身，公共管理者倾向于企业家精神似乎就是唯一自然的事了。事实上，市场导向管理的倡导者们认为，公共管理者很少有选择的空间；当人们越来越关注打开政府机构的内部市场以迎接更大的竞争时，企业家精神对于他们的生存而言就变得越来越重要。

盖伊·彼得斯、奥斯本和盖布勒，同许多人一样，发出要将企业家精神与被提高的政府绩效联系在一起的声音（Doig 和 Hargrove, 1987; Eggers 和 O'Leary, 1995; Ramanmurti, 1986; Nancy Roberts 和 King, 1996; Schneider, Tske 和 Mintrom, 1995）。当新公共管理迅速地发展到高潮时，这些声音变得越来越大了。但是，这些声音的刺耳的、高声调的特质并不能阻止我们听到公共企业家精神隐含的危险的警号声。当从民主治理的角度来看时，这些危险就是真实存在的。此外，被这种构成解放型管理和市场导向管理之基础的新管理主义培育和滋养出来的企业家领导也有些令人讨厌的特征。

自从其在 20 世纪 80 年代作为对“行政管理范式”（administrative management paradigm）（Ronald Moe, 1994, p. 112）的替代者出现以来，企业家式领导模式已成为激烈批评的焦点。批评者指出，公共企业家的反传统主义者取向、着迷于自我提升、突破规则、权力政治、冒险，以及极端的变化，与民主理论是相冲突的（Ronald Moe, 1994; Reich, 1990; Stever, 1988; Terry, 1990, 1993，新版待续）。戴维尔（Diver, 1982）就此直接写道：

企业家模式有很多吸引力……然而，其规范状态是……成问题的。在伦理的领域，企业家模式遭遇了巨大的抵抗。当然，主要的障碍是它与民主理论的冲突。毕竟，公共管理者是公仆。他们的行为必须从人民的同意那儿取得合法性，正如在宪法和法律中表述的那样，他们不能从个人的价值体系中取得合法性，无论这些价值是多么地高贵。为追求私人目标而以企业家方式操纵公共权力是违背这一原则的（p. 404）。

这些批评也不是没有遭到公共企业家精神拥护者们的挑战。他们认为批评者

夸大其词 (Bellone 和 Goerl, 1993), 并且认为 “对公共企业家精神的负面效果的关注是不适当的” (Nancy Roberts 和 King, 1996, p. 154)。这些辩护者认为, 公共企业家精神并没有对民主构成威胁, 特别是当其表现出 “公民关怀” (Bellone 和 Goerl, 1992, p. 130) 时更是如此。此外, 他们还提出, “我们需要关注的不应是一般性的公共企业家; 而是那些缺乏社会情感之成熟度的公共企业家” (Roberts 和 King, 1996, p. 154)。

尽管有各种有力的、意愿良好的为公共企业家精神辩护的尝试, 但是, 即使是公共企业家的支持者们也承认 “在行政和官僚制的企业家中, 问责问题是难以处理的” (Nancy Roberts 和 King, 1996, p. 208)。公共企业家们对打破规制的偏好, 以及为私人目的而操纵公共权力的偏好, 已经成为并将持续成为一个对民主治理的威胁。新管理主义信念的公共企业家的出现更加剧了这一危险。

如前所述, 构成解放型管理和市场导向管理的新管理主义是一个包括公共选择理论和组织经济学 (代理理论和交易费用理论) 的复杂混合体。这些理论受到如下几种行为假设的指引: 其一, 理性人是受自我利益驱动的; 其二, 理性人是机会主义的、骗人的、自我服务的、懒惰的、善于利用他人的人; 其三, 因为前面所提到的各种行为, 理性人是不能被信任的。我也认为, 不管在哪种意义上, 当解放型管理和市场导向管理的支持者们 “保守地置换” (Schon, 1963) 公共选择和组织经济学理论时, 他们就接受了支撑这些理论的行为假设。这就是问题之症结所在。

企业家模式是可疑的, 因为其支持者不得不提供有说服力的观点来处理令人头疼的民主问责问题。那些忠于民主理想的人都深切地关注, 公共企业家是否能够或愿意为了公共利益而放弃自利的行为, 而不管这种公共利益是如何被定义的。持新管理主义信念的公共企业家们只会恶化这一问题, 因为体现在新管理主义中的这些理论不可能接纳任何有关公共利益的观念。<sup>[5]</sup>既然公共选择理论和组织经济学致力于方法论上的个人主义, 既然自利是这些理论的核心, 那么, “公共利益” 或 “公共善” 几乎没有知识上的立足之地就是情理之中的事了。彼得·瑟夫 (Peter Self, 1989, 1993) 对此极为肯定。他认为, 对公共选择理论家们来说, “‘公共的善’是毫无意义的” (Self, 1989, p. 23; 另参见 Kelman, 1987)。根据瑟夫 (1993) 的观点, “‘公共的善’的观点被公共选择理论家们看做某种圣杯, 与有待于被某种合作式的研究发现的个人偏好或价值无关。当与国家联合在一起时, 对公共利益的寻求就变成了 ‘有机体的怪胎’” (p. 232)。瑟夫的这一评论也适用于组织经济学。

公共企业家的这种本质是自利的、冒险的和破坏规则的取向, 给解放型管理

和市场导向管理的倡导者制造了一个两难困境。一方面，这些品质是受到赞扬的；它们有助于公共企业家制造革新与剧变。另一方面，同样是这些品质，却产生了许多美国人关于官僚权力的焦虑（参见 Kaufman, 1981; Terry, 1995）。这些焦虑仅仅为那些相信我们需要更多而不是更少约束以保证公共企业家是负责任的人提供了口实。呼吁更多约束是与解放型管理和市场导向管理的价值、信念和目标相冲突的。<sup>[6]</sup>

对人类本性的狭隘看法也是有问题的。如前所述，公共选择理论和组织经济学假定公共管理者易于欺骗、撒谎和从事其他机会主义的行为。这是我们所想要的公共管理者形象吗？我想我们大多数人都会响亮地回答“不是”。任何一种固化这种关于公共管理者的消极看法的理论都应该被抛弃，因为它只是有助于产生危险的反政府的情绪，而这种情绪现在正在美国漫延开来。此外，关于人类行为的这种消极模型使得公众对政府的信任稳步下降。这种消极的看法是危险的，因为对政府普遍的不信任、仇视以及不满伤害到了民主。尽管美国建国时就带有对政府的不信任感，但是目前的事态是令人烦忧的。美国人对政府的信心已降到历史最低点（参见 Ruscio, 1996, 1997）；许多人相信“政府正变得越来越坏而不是越来越好，而今天的公共官员们却是不称职的”（Orren, 1997, p. 78）。体现在公共企业家模式中的这种对人类行为的消极看法并没有改变这一看法。实际上，这种看法抵消了学术界的努力建尝试将公共管理者塑造成值得信任的、道德的代理人，他们在管理公共事务时胸怀共同的善（Cook, 1996; Kass, 1990; Rohr, 1986; Terry, 1995; Wamsley et al., 1990）。

## 结 论

那些关注公共管理研究与实践的人，不能忽视观念的重要性；观念的确是有影响的（Selznick, 1992）。体现在解放型管理和市场导向管理中的这些观念是能很好地服务于民主的。因此，新管理主义者提出的公共企业家需要被认真审查。在民主治理的层面上，因为那个扰人的责任问题，公共企业家对民主提出了严厉的威胁。不幸的是，我们对于如何确保公共企业家是负责任的、如何确保他们忠诚于民主价值，仍然知之甚少（Ferman 和 Levin, 1987; Roberts 和 King, 1996）。尽管有学者，其中最著名的是科文·克尔斯（Kevin Kearns, 1996, ch. 7），已经提出了指导公共企业家进行自由裁量性的决策的原则，但是，一点都不清楚的是，他们是否会忠实地坚持这样的原则。我想他们是不会的，特别是

当这样的原则与公共企业家们的个人议程相冲突时更不会如此。

体现在新管理主义的公共企业家精神中的行为假设是另外一个值得关注的领域。我前面已经指出公共企业家们深受从公共选择和组织经济学的行为假设的影响。这些假设对人类看法是不完整的、扭曲的。人类不只是受到贪婪与自利驱动的理性经济人，诚如赫伯特·西蒙（1998）明智地告诫我们：

经济学家（和其他人）认为组织中的人类行为，像所有其他人类行为一样，是受到自利驱动的，因此，需要一种恰当的机制将在利益动机中表现出来的自利与更广泛的社会目标与需要联系起来。他们进一步认为，实现这种联系的唯一有效的机制是经济市场，是亚当·斯密的“看不见的手”……我发现该主张的问题太大了……其主要的动机前提简单地说是错误的。人类的大部分决定并不是依据个体的自利作出的，而是依据其所感知到的他们认同与效忠的群体、家庭、组织、种族以及民族国家的利益而作出的（p. ii）。

最后，新公共管理主义者信仰的公共企业家精神也忽略了美国宪政民主高度肯定的其他价值，诸如公平、正义、代表性或者参与这些价值都不在他们的考虑范围之内。这的确是个成问题的事。

**作者致谢：**本文曾提交给第四届全国公共管理研究大会（the Fourth National Conference on Public Management Research）的“领导、民主与新公共管理”论坛，该会议于1997年10月31日—11月1日在佐治亚州的佐治亚大学（University of Georgia）举行。也曾提交给于1997年10月6—8日在华盛顿召开的第19届公共政策分析与管理年会（Annual Association for Public Policy Analysis and Management Conference）。我想感谢与会者对本文的批判性评论与建议。

### »»注释««

[1] 我这里所用的“公共政策社群”一词，源于莱恩（Lynn, 1996），用来指称附属于公共政策分析与管理协会的公共政策项目的院系与研究者。

[2] 参见马奇与奥尔森（March 和 Olson, 1995）对于民主治理富有洞见的讨论。我采用了马奇与奥尔森关于治理的“制度性视角”。

[3] 关于官僚政治学的学术著作，参见唐斯（Downs, 1967）、罗克（Rourke, 1969）和塞德曼（Seidman, 1980）的作品。

[4] 沙恩（Schon, 1963）使用“概念置换”（displacement of concepts）一词来形容理论发展的一个策略。在他看来，当“一个老概念为了适应新形势而改变和延伸自我时”，置换就发生了。他区分了与概念置换相连的两种不同的功能。第一种被贴上了“激进功能”的标签，因为它关涉到形成新的理论与产生新的思想。第二种功能被称为“保守的概念置换”，特别与我们的意图相关联。它需要尽可能多地保留旧概念，并使该概念适应新形势。沙恩认为这种功能“在理论的发展中看得最为清楚”，因为“旧理论构成了新理论的基石”。他接着说，“当旧理论向新理论置换时，旧理论的所有特征倾向于突出地定位于新形势中”。

[5] 盖伊·彼得斯（Guy Peters, 1996, pp. 43–46）认为，“市场模型”的确看到了公共利益，这一观点令我感兴趣，但不具说服力。

[6] 作为公共企业家精神之主要倡导者的罗伯特（Roberts）和金（King），得出了相似的观点（1996, ch. 9）。

### » 参考文献 «

- Aucoin, Peter. 1996. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal, Quebec, Canada: Institute for Research on Public Policy.
- Barzelay, Michael. 1992. *Breaking through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- Bellone, Carl and George Goerl. 1992. Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy. *Public Administration Review* 53 (2): 130–134.
- 1993. In Defense of Civic-Regarding Entrepreneurship or Helping Wolves to Promote Good Citizenship. *Public Administration Review* 53 (4): 39G–398.
- Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot, and Pat Walsh. 1996. *Public Management: The New Zeal and Model*. New York: Oxford University Press.
- Buchanan, James. 1978. From Private Preferences to Public Philosophy: The Development of Public Choice. In James Buchanan. *The Economics of Politics*. London: Institute of Economic Affairs.
- Buchanan, James and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. MnArbor, MI: University of Michigan Press.
- Burnham, James. 1941. *The Managerial Revolution*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Cook, Brian J. 1996. *Bureaucracy and Self-government: Reconsidering the Role of Public Administration in American Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Dilulio, John Jr. ed. 1994. *Deregulating the Public Service: Can Government Be Im-*

proved? Washington, DC: The Brookings Institution.

Diver, Colin. 1982. Engineers and Entrepreneurs: The Dilemma of Public Management. *Journal of Policy Analysis and Management* 1 (3): 402–406.

Doig, Jameson and Envin Hargrove, eds. 1987. *Leadership and Innovation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Donaldson, Lex. 1990. The Ethereal Hand: Organizational Economics and Management Theory. *Academy of Management Review* 15 (3): 3394–3401.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

—1967. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.

Eggers, William D. and John O'Leary. 1995. *Revolution at the Roots: Making Our Government Smaller, Better, and Closer to Home*. New York: Free Press.

Elmore, Richard. 1986. Graduate Education in Public Management; Working the Seams of Government. *Journal of Policy Analysis and Management* 6 (1): 69–83.

Enteman, Willard F. 1993. *Managerialism*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.

Ferman, Barbara and Martin A. Levin. 1987. Dilemmas of Innovation and Accountability: Entrepreneurs and Chief Executives. *Policy Studies Review* 7 (1): 187–199.

Gore, Albert. 1993. *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Cases Less*. Washington, DC: National Performance Review.

Haber, Samuel. 1964. *Efficiency and Uplift*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Heymann, Philip. 1987. *The Politics of Public Management*. New Haven, CT: Yale University Press.

Hood, Christopher. 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 9: 3–19.

—1995a. Contemporary Public Management; A New Global Paradigm. *Public Policy and Administration* 10 (2): 104–117.

—1995b. The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society* 20 (2/3): 93–109.

Jensen, Michael and William Meckling. 1976. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structures. *Journal of Financial Economics* 3 (4): 305–360.

Kass, Henry D. 1990. Stewardship as a Fundamental Image of Public Administration. In Henry D. Kass and Bayard L. Catron, eds. *Image and Identities in Public Administration*. Newbury Park, CA: Sage.

Kaufman, Herbert. 1981. Fear of Bureaucracy: A Raging Pandemic. *Public Administration Review* 41 (1): 1–9.

- Kearns, Kevin. 1996. *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Non-profit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Kelman, Steven. 1987. Public Choice and Public Spirit. *The Public Interest* 87: 80–94.
- 1990. *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance*. Washington, DC: AEI Press.
- Kettl, Donald. 1997. The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. *Journal of Policy Analysis and Management* 16 (3): 446–462.
- Light, Paul. 1997. *The Tides of Reform: Making Government Work 1945—1995*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Löffler, Elke. 1997. *The Modernization of the Public Sector in an International Comparative Perspective: Implementation in Germany, Great Britain and the United States*. Speyer, Germany: Fur shungsinstitut Fur Offentliche Verwaltung.
- Lynn, Laurence E., Jr. 1996. *Public Management as Art, Science and Profession*. Chatham, NJ: Chatham House.
- March, James and Johan P. Olson. 1995. *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Mitnick, Barry. 1975. The Theory of Agency: The Policing “Paradox” and Regulatory Behavior. *Public Choice* 24: 227–242.
- Moe, Ronald. 1994. The “Reinventing Government” Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. *Public Administration Review* 54 (2): 111–122.
- Moe, Terry. 1984. The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science* 28: 739–775.
- Moore, Mark. 1983. *A Conception of Public Management*. Cambridge, MA: Kennedy School of Government.
- Nelson, William. 1982. *The Roots of American Bureaucracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Niskanen, William. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, IL: Rand McNally.
- Nye, Joseph S. Jr., Philip D. Zellikow, and David C. King. 1997. *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Orren, Gary. 1997. Fall From Grace: The Public's Loss of Faith in Government. In Joseph S. Nye, Jr., Philip D. Zellikow, and David C. King. *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Peters, B. Guy. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence,

KS: University Press of Kansas.

Peters, Thomas. 1992. *Liberation Management: Necessary Disorganization for the Nanosecond Nineties*. New York: A. A. Knopf.

Pollitt, Christopher. 1990. *Managerialism and the Public Service: The Anglo American Experience*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.

Quigley, John M. and Suzanne Scotchmer. 1989. What Counts? Analysis Counts. *Journal of Policy Analysis and Management* 8 (3): 483–489.

Ramamurti, Ravi. 1989. Public Entrepreneurs; Who Are They and How Do They Operate? *California Management Review* 28 (3): 142–158.

Reich, Roberts. 1990. *Public Management in a Democratic Society*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Roberts, Alasdair. 1995. “Civic Discovery” as a Rhetorical Strategy. *Journal of Policy Analysis and Management* 14 (2): 291–307.

Roberts, Nancy C. and Paula J. King. 1996. *Transforming Public Policy Dynamics of Policy Entrepreneurship*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Rohr, John A. 1986. *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.

Rourke, Francis. 1969. *Bureaucracy, Politics and Public Policy*. Boston: Little Brown.

Ruscio, Kenneth. 1996. Trust, Democracy, and Public Management: A Theoretical Argument. *Journal of Public Administration Research and Theory* 6: 461–477.

———1997. Trust in the Administrative State. *Public Administration Review* 57 (5): 454–458.

Schneider, Mark, Paul Tske, and Michael Mintrom. 1995. *Public Entrepreneurs: Agents for Change in American Government*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Schon, Donald. 1963. *Displacement of Concepts*. London: Tavistock Institute.

Self, Peter. 1989. What's Wrong with Government: The Problem of Public Choice. *Political Quarterly* 61: 23–35.

———1993. *Government by the Market? The Politics of Public Choice*. London: Macmillan.

Selznick, Philip. 1992. *The Moral Commonwealth: Social Theory and The Promise of Community*. Berkeley, CA: University Press of California.

Siedman, Harold. 1980. *Politics, Position and Power*. 3rd ed. New York: Oxford University Press.

Simon, Herbert. 1998. Why Public Administration? *Public Administration Review* 58 (1): ii.

Stever, James A. 1988. *The End of Public Administration: Problems of the Profession in the Post-Progressive Era*. New York: Dobbs Ferry.

- Terry, Larry D. 1990. Leadership in the Administrative State: The Concept of Administrative Conservatorship. *Administration and Society* 21 (4): 395–412.
- 1993. Why We Should Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy. *Public Administrative Review* 53 (4): 393–395.
- 1995. *Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- forthcoming. Organizational Skepticism, the Modern Conception of Leadership and the Emphasis on New. *Journal of Management History*.
- Wamsley, Gary, Robert L. Bacher, Charles T. Goodsell, Philip Kronenberg, John H. Rohr, Camilla M. Slivers, Orion F. White, and James F. Wolf. 1990. *Refounding Public Administration*. Newbury Park, CA: Sage.
- Williamson, Oliver, 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why Do It*. New York: Free Press.
- 1994. Can the Bureaucracy Be Deregulated? Lessons from Government Agencies. In John J. Dilulio Jr. eds. *Deregulation the Public Service: Can Government Be Improved?* Washington, DC: The Brookings Institution.
- Wood, B. Dan. 1989. Principal-Agent Models of Political Control of Bureaucracy. *American Political Science Review* 83: 965–978.

### 作者简介

特里 (Larry D. Terry) 是克里夫兰州立大学 (Cleveland State University) 马克辛·列文城市事务学院 (Maxine G. Levin College of Urban Affairs) 的公共行政学教授。他负责博士项目与 MPA 项目。他在弗吉里亚理工学院 (Virginia Tech) 获得公共行政学专业的哲学博士学位。其研究兴趣包括行政领导、对法律以及卡尔·弗雷德里克与劳伦斯·冯·斯坦因 (Lorenz von Stein) 著作的行政学解释。他的著作有《公共官僚领导学：作为监督者的行政人员》 (*Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator*, Sage)。他现正从事一本书的写作工作，该书暂定名《解释法律：公共行政人员如何创造意义》 (*Interpreting Law: How Public Administrators Create Meaning*, Georgetown University Press)。

# 危险，前方有妖：对特里的评论<sup>\*</sup>

霍华德·弗兰特

拉里·特里的近作对于一种新的管理意识形态（他称之为“新管理主义”）提出了警告。他说这种新的意识形态是“对民主严重的威胁”（1998, p. 198）。该意识形态是鼓舞了以“新公共管理”闻名的改革运动的近来几种管理理论的混合物。然而，事实上，特里所描绘的那种意识形态并不存在。特里误读了他所说的理论，这些理论不过是公共行政学中传统观点的延伸。公共行政的学者们不应该害怕这些理论，而应该对它们表示欢迎，因为它们可以给我们以一个全新的视野来看待组织运作及组织能够运作的方式。

特里认为新管理主义部分地立足于传统的管理主义，而传统管理主义的一个理念是“必须授权给管理者以充分的‘活动空间’……”。这的确像是与新公共管理相关的观点，也如特里所提到的1993年戈尔报告中将美国联邦管理者指为“陷入坏制度中的好人”。特里解释说，坏制度被看做“充满了大量令人讨厌的、不必要的规则、制度和其他限制”（1998, p. 195）。

但在特里看来，新管理主义之所以是新的，是因为它结合了组织经济学（代理理论和交易费用经济学）。那么，组织经济学和公共选择理论讲了些什么呢？在特里看来，它们主张“公共管理者需要被广泛地监控，因为他们不能——也不应该——被信任”（1998, p. 196）。这些理论假设“公共管理者有着欺骗、撒谎以及从事其他机会主义行为的倾向”（1998, p. 198）。

\* 原文出处：Howard L. Frant, “Danger, Chimeras Ahead: Comment on Terry”, *Public Administration Review*, Vol. 59, No. 3, 1999, pp. 268–271.

特里所说的新管理主义是一个极其怪异的意识形态，因为它的两个主要支柱——管理主义与经济学——是互相矛盾的。管理主义认为必须将管理者从限制中解放出来，经济学则认为管理者是不能被信任的而应受到更多的监控。

这样就只能有两种可能：要么是新公共管理的理论家们完全糊涂了，要么是特里误解了某些东西。下面我将说明是特里弄错了。然而，特里尝试找到第三种可能，但却失败了。特里的方法是将组织经济学的实证陈述（即管理者如何行为）看做规范陈述（管理者应该如何行为）。这样，在特里看来，新管理主义不仅声称管理者应该从限制中解放出来——正如老的管理主义所声称的那样；而且他们也应该是自利的和机会主义倾向的（1998, p. 197）。人们很难忽略这样一种令人恐惧的前景：自利的管理者粗野地管理，却在其机会主义倾向中大放光彩。

然而，这是对组织经济学的一个完全的误解。代理理论家们<sup>[1]</sup>并不像特里所想的那样赞赏管理者的自利行为；相反，他们认为这种行为是代理的“问题”。就这些理论家有一个规范的目标而言，那也是为这样的问题开出了一个解决问题的处方。通过尝试将组织经济学和管理主义整合进一个单一的规范哲学中，特里在两层意义上制造出了一个妖怪（“一个假想的、由各个不相一致的部分构成的怪物”、“一个头脑的幻象或构想”）。这个妖怪真的是令人恐惧的——如果真有这个妖怪的话。我们都会同意，没有人想采纳一个主张给机会主义以完全自由的规范理论，因为没有人会倡导这种理论并在此基础上继续前行。

组织经济学和管理主义如何能有效地整合在一起，这个问题还有待讨论，因为特里正确地注意到，这两种理论在新公共管理中都发挥了重要作用，这在新西兰的改革中是非常明显的（Boston, 1991a; Thompson, 1997）。这两种看起来似乎是矛盾的观念是如何被协调起来的呢？

## 组织经济学的观点

首先，组织经济学家是如何看待管理者的呢？当然不是那种有时被他们的对手所描绘的、特里现在正在复述的漫画式形象。特里在概括时并没有援引组织经济学倡导者的论述（如 Jensen 和 Meckling, 1976; Williamson, 1985），相反，他援引了敌视它的人们的说法（如 Donaldson, 1990）。我不认为有任何一个代理理论家会说出这样的话（特里认为他们就是这样说的）：管理者是“机会主义的、骗人的、自私自利的、懒散的、善于剥削他人的”（1998, p. 197）。

那么，什么是代理模型的显著特征呢？它没有假设管理者是邪恶的利己主义者。事实上，我们根本不必讨论管理者。在任何这样一种情形中，代理模型都是适用的，即一个人（代理人）代表他人（委托者）而采取某种行动。这种模型的实质性特征是：第一，委托者不可能完全观察代理者的行为。第二，代理者和委托者的利益在有的时候是冲突的。第三，当这种冲突发生时，代理者有时会按照他们自己的利益行事。以上陈述能适用于作为委托者的政治家和作为代理者的公共管理者之间的关系吗？当然能适用。如此，公共行政学严肃的学者们有何异议呢？这些陈述同样适用于公民（作为委托者）和政治家们（作为代理人）之间的关系，适用于顾客（作为委托者）和卫生维护组织（HMOs）（作为代理人）之间的关系，适用于保险公司（作为委托者）和被保险者（作为代理人）之间的关系，以及诸如此类的关系。注意，与特里的主张相反的是，代理理论能够被恰当地用到这种情形中，即委托者和代理者都受到公共利益的推动，只要委托者和代理者之间对于公共利益有不同的看法。

## 调和组织经济学和管理主义

诚然，委托—代理方法表明，在“政治家—管理者”的关系中，正如在许多其他的关系中一样，服从于委托者的意愿不能被认为是想当然的。我们仍然没有解决这个问题：如何将这个观点与管理主义者的主张——应该将管理者身上的令人窒息的枷锁除去——调和起来。

但是，在这一点上，冲突实际上比可能出现的要少。委托—代理关系最本质的一个特征是，对于某些事情，代理者比委托者要了解得好一些。这可能是因为简单的劳动分工的原因——委托者之所以聘请代理者，部分是因为他们自己可以省却详细地了解操作细节的麻烦。或者是因为代理者具有良好的专业技能，委托者才去聘请他们。

不管是哪种情况，都不大可能出现下面这种情形：委托者拥有必要的知识，能详尽地明确规定代理者应该做什么，而不会导致效果上的严重损失。因此，单纯的限制性规则并不是一个普遍令人满意的解决方案。也正是因为这一点使得代理问题具有挑战性。也正是这一点使得在公共部门中运用代理理论变得重要，因为正是在公共部门中，对于管理者进行详尽限制的成本问题是考虑得最少的。

一般来说，组织经济学家并不主张通过增加对管理者的限制来控制代理问题。相反，他们想到了一些替代方案，这些方案中有两个是重要的，我们将对此

加以讨论。

一种方案是提高委托者监督代理者的能力。用新公共管理的行话来说，就是提高“透明度”。例如，完全的权责发生制的会计（full accrual accounting）就比美国标准的政府会计更能提供一个关于资源使用的真实画面，进而使政府的运作无论是对政治家还是公民来说都变得更加透明。

同样地，如果高级管理者与政治家签订书面的产出合同，如新西兰所做的那样（参见 Boston, 1991b），那么，相比于原有的管理者只是被给予模糊的、相互冲突的训令的体制而言，这种做法的透明度就得到了提高。注意，在这一体制中，不仅仅仅是更好地监督管理者。至少，同样重要的是，政治家的活动也变得同样透明了。书面的绩效合同使得政治家很难将其政策上的失败归咎于官僚；如果管理者完成了既定目标，但问题依然存在，那么，问题是出在政策上。

对于公共行政学者来讲，这些问题决不是陌生的。公共行政文献对于“问责”（accountability）问题的长久关注就是围绕这些问题展开的。如果一个人相信公民和公共官僚之间的利益分歧是不重要的，那么，他就不会关心问责问题。但是，问责是一个很难捉摸的词——谁对谁负责，什么增强或降低了问责？当我们讨论委托者监督代理者的能力时，这些问题会变得更加具体。

## 当问责不充足时

提高监督能力不是委托一代理文献提出的解决代理问题的唯一办法。一种更为常见的做法是，寻求办法来将代理者的激励与委托者的利益捆绑起来。例如，在私人部门，人们会问，如果管理者自身也是股东的话，那么管理者对收购企图的反应是否会有有所不同？在此，股东是委托者，管理者是他们的代理者，对于委托者来说，问题在于，管理者是否在通过抵制收购行为来帮助股东们，或者只是在保全他们自己的位置？给予管理者以足够的股权，有助于将他们的利益与股东们的利益捆绑起来，使得他们相信，如果其他股东获利，他们也会获利（Berle 和 Means, 1933; Megginson, 1997）。

当然，在公共部门中不存在给管理者支付股份的做法，但是，协同激励（incentive alignment）依然是一个重要的问题。如同新西兰财政部在新公共管理文献的开篇所说的那样：“激励是重要的……设计良好的政策会将个体的利益与行为和国家的利益与行为结合起来。”（1987, p. 2）公共制度的设计通常会对公共官僚的激励产生巨大的影响。

例如，熟悉公共部门预算的人都知道，要求管理者在年底返还没有花费的资金，会刺激他们的浪费性支出。很少有预算官员会像堂吉诃德那样，幻想单纯依靠管理者的公益动机就能克服这一问题，特别是当管理者对公共利益的理解有可能相当不同于预算官员的观点时尤其如此。恰恰相反，预算官员倾向于依赖一些限制性的机制，例如预算配给。然而，奥斯本和盖布勒（Osborne 和 Gaebler, 1992）指出，通过允许机构保留一部分没花完的资金，我们就可以改变管理者的动机，进而改变管理者的行为。如果这部分资金数额相当大的话，那么，浪费性支出的冲动就大大降低了。这种策略并不是没有代价的，然而，其他策略也是如此。

不仅仅只有管理者的行为可以通过恰当的激励被有效地与公共利益结合在一起。例如，当政府运作对于公民而言并不透明时，政治家就会有动机去延迟那些成本可见而收益不明显的项目的支出，比如基础设施的维护。如果资本密集型运作，例如供水系统，在财力上是自我支撑的，那么，激励结构就会改变，会导致更多的维护支出（U. S. General Accounting Office, 1980; Peterson 和 Miller, 1982）。

注意，在这种情况下，代理理论视角将会比传统问责观点为我们提供某种更为宽泛的视角。传统的问责视角可能会告诉我们集中责任和预算，以便澄清责任，并使财政上的权衡更为清晰。但当运作项目在其本质上不是很透明时，问责就难以有保障。公民会有很大的困难和很少的兴趣来监督诸如供水系统等情况。在此，代理理论建议协同激励是改进监督的一种替代方法（Frant, 1996）。

## 企业家精神、代理理论和公共利益

特里深为公共企业家精神的整体观念所困扰，他认为这是一个不受欢迎的新管理主义的创新品。他评论说：“新管理主义形成了这样一种观点，认为公共管理者是（且应该是）自利的、机会主义的革新者，是利用信息和情形以形成极端变化的冒险主义者。”当然，就大的方面来说，这是我们在前面已然看见的怪物。拿掉诸如“自利的”和“机会主义的”等词汇后，这就成了对企业家管理的倡导者们观点的合理描述。但是，我并不知道有任何一个企业家精神的倡导者主张管理者应该首先是自利的。实际上，他们有时强调企业家精神的个人风险。因此，科亨和艾米克（Cohen 和 Eimicke, 1995, pp. 254–255）声称：

坐等事态发展，静候上司的命令无疑是更少风险性的。如果你谨慎地行动，仔细地衡量主流观点的方向，那么你的职业会更安全。然而，你会因这样的被动之举而大大减少你获得更大成功的可能性。

在公共企业家精神的文献中，管理者形象是一些受到公共利益概念激励的人。特里看上去非常矛盾，不知道这是不是对管理者的一种可信的激励，但是这种激励无论如何与代理理论是不相协调的。因而，问题在于，对于公共管理者的政策企业家精神来讲，什么才是正当的呢？难道政策不是民选官员的领地吗？

代理理论框架给出了一些答案。首先，管理者要比民选官员更能了解项目现场的操作情况。正如在一个谋利的公司，大部分创新的观点是来自于管理者而不是来自董事会，我们也可以预见，项目创新的观点是来自于管理者而不是来自于政治家，这是有一些经验支持的（Borins, 1998）。其次，人们不能假定政治家总会是公民最完美的代理者。例如，政治家有可能会给管理者下达模糊不清、相互矛盾的命令以及将一些难以执行的决策下放给他们。在这种情况下，管理者别无选择，唯有成为企业家（Behn, 1998）。

很可能地，好的公共管理者总是不得不成为企业家，即使学者们只是现在才意识到这一点。对此不应悲观，公共行政学者们应该仔细思考如何才能最有效地监督企业家式的管理者，如何才能给予他们恰当地行动的动机。

## 结 论

组织经济学提出的问题已经直接切入民主社会中公共行政的中心：如何使得所有公共部门的代理者，不管是政治家还是管理者，都能对公民的利益负责。我们如何才能使得政府对公民更负责任？我们如何才能更好地使得官员的利益与公民的利益是协同的？这些问题都是重要的。我们欢迎任何能够有助于回答这些问题的理论工具。

### »注释«

[1] 因此，我交替使用了“代理理论”和“组织经济学”。尽管代理理论和交易费用经济学是有区别的，但是，它们的关注点大体是一致的。

## &gt;&gt; 参考文献 &lt;&lt;

- Behn, Robert D. 1998. What Right Do Public Managers Have to Lead? *Public Administration Review* 58 (3): 209–224.
- Berle, Adolph A. and Gardiner Means. 1933. *The Modern Corporation and Private Property*. New York: Macmillan.
- Borins, Sandford. 1998. What Border? Public Management Innovation in the United States and Canada. Paper presented at the 1998 International Public Management Network Conference.
- Boston, Jonathan. 1991a. The Theoretical Underpinnings of Public Sector Restructuring in New Zealand. In J. Boston, J. Martin, J. Pallot, and P. Walsh, eds. *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*. Auckland: Oxford University Press.
- . 1991b. Chief Executives and the Senior Executive Service. In J. Boston, J. Martin, J. Pallot, and P. Walsh, eds. *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*. Auckland: Oxford University Press.
- Cohen, Steven and William Eimicke. 1995. *The New Effective Public Manager: Achieving Success in a Changing Government*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Donaldson, Lex. 1990. The Ethereal Hand: Organizational Economics and Management Theory. *Academy of Management Review* 15 (3): 3394–3401.
- Fiorina, Morris P. 1985. Group Concentration and the Delegation of Legislative Authority. In Roger G. Noll, ed. *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press.
- Frant, Howard L. 1996. High-Powered and Low-Powered Incentives in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory* 6 (3): 365.
- Jensen, Michael C. and William Meckling. 1976. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics* 3 (October): 305–360.
- Megginson, William L. 1997. *Corporate Finance Theory*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- [New Zealand] Treasury. 1987. *Government Management: Brief to the Incoming Government, Vol. I*. Wellington, New Zealand: The Treasury.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Peterson, George E. and Mary John Miller. 1982. *Financing Urban Infrastructure: Policy Options*. Washington, DC: Urban Institute.
- Terry, Larry D. 1998. Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public

Management Movement. *Public Administration Review* 58 (3): 194–200.

Thompson, Fred. 1997. Defining the New Public Management. In L. R. Jones, K. Schedler, and S. W. Wade, eds. *International Perspectives on the New Public Management*. Greenwich, CT: JAI Press.

U. S. General Accounting Office. 1980. Additional Federal Aid for Urban Water Systems Should Wait Until Needs Are Clearly Established. Report Number: CED 81–17. Washington, DC: n. p.

Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.

# 从古希腊神话到新公共管理 和民主治理的真实世界(特里的回应)\*

拉里·特里

我要感谢《公共行政评论》的编辑给了我回应霍华德·弗兰特(Howard Frant)教授的机会,弗兰特教授对我的论文《行政领导、新管理主义和公共管理运动》(PAR, May/June, 1998)进行了批评(该文和本文发表于同一期)。我也要感谢弗兰特教授接受公开邀请,加入到对新公共管理及其对于民主治理之意义的建设性的、意味深远的对话中来。弗兰特教授是一位有思想的学者,我敬重他对于组织经济学和公共选择理论的坚定的热衷。我也承认和欣赏组织经济学和公共选择理论对于公共行政学、政治科学、管理学和组织理论作出的重要贡献。所有的理论视角都是有价值的。我牢记劳伦斯·奥托尔(Laurence O'Toole, 1995, p. 294)睿智的告诫:“我们应该对我们所接受的大部分东西保持批判的态度,但是我们应该严肃对待我们所批评和质疑的大部分东西——至少应当把它们作为我们见识的一种源泉。”弗兰特教授提出了有助于推进新公共管理对话的几个问题。虽然我不同意他对于我的文章的解释,但我感谢他推进了我对于一个最富理论和实践之重要性主题的思考。

接下来,我将质疑弗兰特教授关于我的论文中新管理主义意识形态“并不存在”的断言。我也不认为我误读了构成新公共管理之基础的管理主义的意识形态和微观经济学理论。我认为弗兰特教授对于经济代理理论、公共选择理论和公共企业家精神的坚定的辩护导致了一个盲点。不幸的是,这个盲点促使他忽略或低

\* 原文出处: Larry D. Terry, "From Greek Mythology to the Real World of the New Public Management and Democratic Governance (Terry Responds)", *Public Administration Review*, Vol. 59, No. 3, 1998, pp. 272-277。

估了微观经济学理论和公共企业家精神中的一些棘手的方面，而这些方面在学术文献中得到了广泛的认可。

我简要地回顾了我的论文，以便 PAR 的读者们能熟悉该文的中心内容，随后，我回顾了弗兰特教授的批评性评论。这种讨论构成了我回应的背景和基础。然后我将讨论弗兰特教授论文中提出的具体批评。我认为，他对于组织经济学和公共企业家精神的顽强的热衷已然蒙蔽了他的视野，使他走上了一条充满着令人迷惑的断言和冲突的论证的迷途。

## 新管理主义、新公共管理：观点回顾

在《行政领导、新管理主义与公共管理运动》一文中，我提出，公共政策社群中的学者们使用了几种不同的方法，以推进对于公共管理研究、理论和实践的理解。我将这些方法粗略地分为定量的或分析的管理、政治的管理、解放型管理以及市场导向管理（Larry, 1998, pp. 194–196）。我认为，尽管它们在基本的取向上有所不同，但这些方法至少有一点是共同的：每种方法都受到管理主义的意识形态的影响。以被广为引用的克里斯托弗·波利特（Christopher Pollitt, 1990）的著作为例，我提出管理主义的意识形态（一般称之为“管理主义”）由一系列关于世界是怎样的以及应该是怎样的的信念、价值和观点组成。简而言之，管理主义的意识形态认为“管理是‘重要的’和‘好的’”；公共管理者如果采用了私人部门中“好的商业实践”（Pollitt, 1990, p. 7），那么，他们就会把事情做好。我认为，波利特所讨论的管理主义是“植根于弗雷德里克·泰勒的著作中的老传统的更新版本”（p. 196）。

我还断言，波利特描述的新泰勒主义者的管理主义，是与组织经济学（代理理论和交易费用经济学）和公共选择理论结合在一起的。其结果就是被称为“新管理主义”的新形式的产生，它构成了各种公共管理方法的基础，并在解放型管理和市场导向管理中表现得特别明显，而这两种管理是新公共管理的标准承载者。

在讨论了新公共管理主义的核心理论贡献后，我求助于唐纳德·沙恩“保守的概念置换”的观念以推进这一讨论。我认为，既然新公共管理主义借鉴——或者“保守地置换”了公共选择理论、代理理论和交易费用经济学——那么，它就继承了上述理论的一些假设。我是这样描述这些假设的：

公共选择理论和组织经济学始于一个基本的假定，即人类是受到竞争的

自我利益驱动的理性经济人。既然人类追求的不过是“理性的效用最大化”(Buchanan, 1978, p. 17),那么,他们就持续不断地追求财富、权力、地位和其他个人收益(Jensen 和 Meckling, 1976; Williamson, 1985)。这种“狭隘的人类行为模式”(Donaldson, 1990, p. 371)使得公共选择者和组织经济学家得出结论:理性经济人(在此指公共管理者)有“这样一种内在的倾向,即偷懒、机会主义、最大化他或她的个人利益、在行动中进行欺诈、在行为上表现出道德风险”(Donaldson, 1990, p. 372)。对人类行为消极的道德评价深深地植根于这些理论,且传递了一个强势的信息:公共管理者需要被广泛地监控(Mitnick, 1975),因为他们不能——也不应该——被信任。(p. 196)

尽管新公共管理主义吸纳了组织经济学和公共选择理论,我还是注意到,它并没有放弃这样的观点,即公共管理者必须坚守效率、经济和效益等核心价值。然而我认为,在如何实现这些价值的问题上,新公共管理主义代表了一个基本的改变,它要求管理者承担起公共企业家的角色。我认为“新管理主义信念的公共企业家”对民主治理构成了威胁,是基于以下两点理由。其一,正如我在其他地方指出的(Terry, 1993, 1990),公共企业家的倡导者们还没有令人信服地处理好民主问责这一问题。我质疑持新管理主义信念的公共企业家们能否为了公共利益而将他们的自利行为摆一边,不管这种公共利益是如何被定义的(p. 198)。

其二,我认为,新管理主义者提出的公共企业家体现了一些成问题的价值和行为假设。这种企业家模式受到了从组织经济学和公共选择理论中的各种假设的强烈影响。这种假设提供了关于人类本性的片面的、扭曲的看法。在一些著名的学者如赫伯特·西蒙(1998)等人的观点的基础上,我认为“人类不只是受到贪婪与自利驱动的理性经济人”(p. 198)。这种关于公共管理者的负面模式会产生消极的影响,因为它仅仅有助于产生“危险的反政府的情绪,而这种情绪如今正在美国漫延开来”(p. 198)。

我的论文通篇都贯穿着一个观点,即价值、观念和假设是重要的;它们影响公共管理者的行动。弗兰特激烈的批评使得我得出这样的结论,即他信奉另外的东西。我接下来要审视他的评论。

## 弗兰特的妖怪

弗兰特教授通过古希腊神话来机智地构筑他的主张(参见Stone, 1988)。通

过再现“妖怪”的形象——一个神秘的狮头羊身蛇尾的喷火女妖——他力图使读者相信，我的形象有些杀气腾腾的。更像那个杀死了怪异女妖的柏勒罗丰<sup>①</sup> (Bellerophon)，弗兰特希望通过攻击我对于新公共管理的一般理解特别是对于组织经济学和公共企业家精神的理解，来扭转败局。

他几乎没花工夫就确立了一个位置，一开始就自信地宣称我的论文中所描述的新管理主义“不存在”。他说：“特里误读了他所说的理论，这些理论不过是公共行政中传统观点的延伸。”

通过抹杀我对新管理主义的讨论，弗兰特继续他批评的步伐。他对于理解这样一个论点是有困难的，即新管理主义将“旧管理主义”与组织经济学和公共选择理论结合在一起。<sup>[1]</sup>他认为，“特里所说的新管理主义是一个极其怪异的意识形态，因为它的两个主要支柱——管理主义与经济学——是互相矛盾的”。在他看来，我完全未能正确地理解新公共管理，因为我“将组织经济学的实证陈述（即管理者如何行为）看做规范陈述（管理者应该如何行为）”。他认为我错误地“试图将组织经济学和管理主义整合进一个单一的规范哲学中”。

弗兰特谴责我没能“引用任何一位组织经济学倡导者的观点”，比如杰森和麦克林 (Jensen 和 Meckling, 1976) 以及威廉姆森 (Williamson, 1985) 的观点。他还毫不犹豫地声称，没有任何一个代理理论的拥护者会支持管理者是“机会主义的、骗人的、自私自利的、懒散的、善于剥削他人的”。

最后，他挑战了我关于公共企业家的观点，自称相信公共企业家，特别是那些信奉新管理主义的公共企业家们，不是“自利的、机会主义的革新者，他们利用信息和情形以形成极端变化的冒险主义者”。在弗兰特看来，这种对公共企业家的描绘是一种极度失控的想象的另一种症状。他对于文献的阅读形成了一个不同的解释：公共企业家主要是“受公共利益的概念驱动的”。

至少来说，弗兰特教授激烈的批评在学术上是启发思考和令人感兴趣的。可惜的是，如前所述，该批评充满了令人困惑的断言和矛盾，对此我将加以分析。

## 新公共管理的真实世界

读者可以回顾一下弗兰特教授自信的断言，即我的文章中所描述的新管理主义“并不存在”；它是一个“极其怪异的意识形态，因为它的两个主要支柱——

<sup>①</sup> 柏勒罗丰：古希腊科林斯的英雄，骑飞马柏加索斯杀死了喷火女妖喀迈拉。——译者注

管理主义与经济学——是互相矛盾的”。我对这个指控感到困惑，因为如下几个原因。首先，我对新公共管理及其新管理主义基础的描述，与对这个主题作了大量论述的著名学者们的看法是相一致的。比方说，克里斯托弗·胡德（Christopher Hood, 1991）明确地说新公共管理是管理主义、组织经济学和公共选择理论的结晶。

对于新公共管理源泉的一种理解是将其看做两种不同思潮联姻的结果。婚姻的一方是“新制度经济学”，它源于二战后发展起来、现在已为大家所非常熟悉的公共选择理论、交易费用理论和委托代理理论……婚姻的另一方植根于科学管理传统，是在公共部门中的商业化“管理主义”的阵阵浪潮中的最新一波。该运动有助于形成一套行政改革教条，这些教条主要来源于“**职业化管理**”专长是比技术专长思想更为灵活、更为重要这一理念，它要求赋予高度的**自由裁量权**以取得成效（自由管理），并且对于改善组织绩效是**关键和必要的**，这主要是通过培育适当的文化和积极的产出测量和调整而实现的（黑体为原文所有，p. 6）。

在其关于新西兰公共部门改革的权威著作中，约那森·波士顿、约翰·马丁、约恩·布莱特和佩特·沃尔什（Jonathan Boston, John Martin, June Pallot, Pat Walsh, 1996）也令人信服地指出，新公共管理融合了管理主义和微观经济学理论。波士顿和他的同事们认为，“新西兰公共管理改革的一个最与众不同、最吸引人的特征在于，其改革受到了多种经济学理论和行政学理论的形塑。在这一点上，特别有影响的是**公共选择理论**、组织经济学（特别是**代理理论**和**交易费用经济学**）和**管理主义**”（黑体为引者所加，p. 16）。

最后，唐纳德·凯特尔（Donald Kettl, 1997）富于探索性的、富有洞见的论述新公共管理的文章不容置疑地表明，“**管理主义**”（p. 447）和“**微观经济学理论**”（p. 455）是全球性政府改革努力背后的“驱动性思想”。

弗兰特正确地指出了管理主义和微观经济学理论之间的冲突之处，但这并不是什么惊天动地的发现。对新公共管理有心的观察者过去常常评论这样的冲突。此外，胡德（Hood, 1991；另参见 Kettl, 1997; Boston et. al, 1996, esp. ch. 2）告诉我们：“这种伙伴关系〔管理主义、组织经济学和公共选择理论〕是否完全协调仍需拭目以待，‘自由管理’是一个不同于‘自由选择’的口号。这两者之间是会发生冲突的，特别是当新公共管理革命是自上而下地发动而不是自下而上地发动时更是如此。”（p. 8）

弗兰特关于新管理主义意识形态冲突的、“奇异的”本质的观点是值得沉思的。他在对我（以及主流学者）关于新管理主义描述的谴责上表现出了

犹疑不决。一方面，他说经济学和管理主义这两大理论支柱是相互矛盾的。另一方面，他认为组织经济学和管理主义是可以调和的，因为“实际的冲突要比可能的冲突少得多”。借用流行文化中的一个短语来说就是：有什么大不了的？

弗兰特断言我错误地“想将组织经济学和管理主义结合成一个单独的规范哲学”，这一断言也令我感到困惑。如前所述，他指控我“将组织经济学的实证陈述（即管理者如何行为）看做规范陈述（管理者应该如何行为）”。这条指控更是令人不解，因为弗兰特所说的新公共管理，其学术著述大都是规范性的。事实上，他自己清楚地表明事实也是如此。在劳伦斯·琼斯、库恩·谢德尔和史蒂芬·威德所编辑的《新公共管理的国际视野》(Lawrence R. Jones, Kuno Scheidler, Stephen Wade, ed., *International Perspective on the New Public Management*, 1997)一书中，弗兰特也贡献了一章，题为《新公共管理和新政治经济学：在相互疑惑中丢失的片断》(pp. 71–78)。在谈到政府改革策略时，他作了这样的陈述：“新政治经济学文献……就其主要的关注点而言，是与新公共管理的文献极其吻合的。后者一直是赤裸裸。它的目的在于告诉管理者如何使公共组织运作得更好。”(p. 76, 黑体为引者所加)

敏锐的读者会立刻认识到，弗兰特关于实证经济学和规范经济学之区别的主张不过是掩人耳目而已。<sup>[2]</sup>他在实证经济学的掩体下几乎找不到藏身之地。如果从新公共管理的视野来看，这一主张充满了困难。下面我将更清楚地阐明这一点。

实证经济学的倡导者——其中最著名的是米尔顿·弗里德曼(Milton Friedman, 1953)——有力地论证了它是一个“客观的”、价值中立的学科。用弗里德曼的话来说，实证经济学“独立于任何特殊的伦理立场或规范判断……它讨论的是‘是什么’的问题而不是‘应该是什么’的问题。其任务是提供归纳体系，这套体系能够用于作出有关环境中任何变化之结果的正确预测。其绩效有待其所产生的预测的精确性、范围以及与经验相一致来加以检验。简言之，实证经济学是——或能够是——‘客观的’科学，就其精确性而言是等同于任何一门物理科学的”(p. 4)。

弗里德曼及其追随者“将行为假设看做便利之事”，他们采取的立场是，“假设的现实主义是无关紧要的，理论是否有用取决于它的含义”(Williamson, 1985, p. 44; 另参见 Friedman, 1953, esp. ch. 2)。换言之，行为假设并不重要，真正重要的是解释和预测。

可惜的是，弗兰特通过提出“实证—规范”经济学问题，走入了思想的死胡同。

同。新公共管理不是客观的和价值中立的，其主要关注点也不是解释和预测。新公共管理的倡导者们对于国家的目标应该是什么以及如何获得这些目标是清楚的（参见 Box, 1999; Cohn, 1997）。此外，从实证经济学中得出的观点——行为假设无关紧要——是有问题的。好几个学科的学者们对这一主张提出了质疑（例如参见 Donaldson, 1990, p. 372; Williamson, 1985, p. 44）。就新公共管理而言，实际上，构成新管理主义的行为假设是重要的；它们对于全球范围内的政府改革的努力有着很大的影响（Aucoin, 1996; Boston, Martin, Pallot, Walsh, 1996; Hood, 1991, 1995a, 1995b）。

弗兰特困扰于这样一个事实，即当我引用杰森和迈克林（Jensen 和 Meckling, 1976）以及威廉姆森（Williamson, 1985）时，我未能“引述组织经济学的任何一位倡导者的观点”。事实就是这样。但是有争议的是弗兰特大胆地断言说：我不认为有任何一个代理理论家会说出这样的话（特里认为他们就是这样说的）：管理者是“机会主义的、骗人的、自私自利的、懒散的、善于剥削他人的”。既然他引用了威廉姆森（Williamson, 1985），我假设他的评论也是适用于交易费用理论家的。那么，这一断言就令人费解了。原因有两点：其一，代理理论家总是关注于他们称为“代理损失”的东西，即代理者不能有效地实现或完成委托者的意图（Jensen 和 Meckling, 1976）。在组织经济学的世界里，不会发生代理损失，因为理性的行动者（这里指公共管理者）是受利他主义或者深厚的社群感驱动的。事实并非如此！组织经济学的拥护者们讲的是事实性语言：代理损失之所以发生，是因为委托者和代理者出于自利，两者的目的和目标出现了差异。在组织经济学的词典中，自利通常意味着偷懒和机会主义倾向。因此，考虑到这样一个人类行为的“狭隘模式”和“负面评价”（Donaldson, 1990, pp. 371–372），我们就能合理地得出如下结论：代理理论家信奉这样的观点，即理性成员是“机会主义的、骗人的、自私自利的、懒散的、善于剥削他人的”。如果事实并非如此，为什么“道德风险”（参见 Donaldson, 1990; Williamson, 1985; Moe, 1984; Perrow, 1986）这一术语会在组织经济学理论家中如此流行呢？为什么代理理论家会感兴趣于设计监督机制（Mitnick, 1975）以确保代理者忠实地委托者的要求？考虑到组织经济学的行为假设，这些问题的答案就非常清楚了。

弗兰特的论断之所以令人困惑的另外一个原因是，奥利佛·威廉姆森（Williamson, 1985）——弗兰特教授责备我没有引证的一位学者——就有力地指出理性经济行为者是受到自利和机会主义驱使的。在讨论自利——经济学的一个核心行为假设——时，他断言，“机会主义”是交易费用经济学的一个重要概念。

据威廉姆森的看法，机会主义意味着“带有狡诈性质的自我利益追求”(p. 47)，即意味着欺骗性的、不诚实的自我利益追求。他接着说机会主义“包含但决不限于更加明目张胆的形式，如撒谎、盗窃和欺骗……机会主义意指不完整的或者扭曲的信息揭露，特别是通过算计来误导、歪曲、伪装、含混或其他形式的混乱”(p. 47)。许多读者会认同，威廉姆森的评论实际上就质疑了弗兰特批评的有效性。

最后，弗兰特质疑了我关于新公共管理主义的公共企业家概念。他认为：“公共企业家文献中的管理人形象是受公共利益驱动的。”我再次为他大胆的断言所困惑。与他想让读者们相信的内容相反，这些学术文献并不是将公共企业家看做受公共利益驱动的个体。越来越多的文献都提出了民主问责和伦理的恼人问题(参见 Cohen 和 Eimicke, 1998; Gawthrop, 1998; Frederickson, 1993; Kearns, 1996; Moe, 1994)。有几个相当好的理由来解释这一点。人们只需要读一读欧根尼·路易斯(Eugene Lewis, 1980)关于艾德格尔·胡佛、海曼·里克欧维和罗伯特·莫斯关于组织生活的描述就行了，或者追随科芬·克里尔(Kevin Kearns, 1996)对于罗伯特·西村和加州橘子郡破产案件的富有洞见的讨论，就不会受惑于这样的观点，即公共企业家主要是受公共利益驱动的。即使是公共企业家精神的主要倡导者多戈和哈格罗佛(Doig 和 Hargrove, 1987)，也会质疑弗兰特的观点，他们认为公共企业家是“自我本位的”和“自我中心的”(p. 11)。这是一个典型的观点(参见 Stevers, 1988; Moe, 1994)。不幸的是，弗兰特既不承认公共企业家精神支持者的观点(Bellone 和 Goerl, 1993; Cohen 和 Eimicke, 1998; Gawthrop, 1998; Roberts 和 King, 1996)，也不承认批评它的观点(Moe, 1994; Reich, 1990; Stevers, 1988; Terry, 1990, 1993)。个中原因实在令人费解。

## 新公共管理与民主：对话可否继续

西奥多尔·罗伊(Theodore Lowi, 1993a)，这位研究政治统一体(body politic)的敏锐观察者认为，“法律”已经“被作为国家语言的经济学”取代(p. 156)。尽管罗伊和我的观点在过去并不总是一致的(参见 Lowi, 1993b; Spicer 和 Terry, 1993)，但我必须承认，新公共管理的语言在此是支持他的。当我们走向21世纪的时候，经济学的语言毫无疑问地主导了关于全球性政府改革的对话。但是，对于我们这些献身于民主政治和行政的人来说，这种主导性不是

不能挑战的。我们必须不断地提醒新公共管理的支持者们，当他们认为经济和效率是重要的价值的时候，不要忘了，在美国的宪政民主中，回应性、公平、代表性和法治等价值是得到高度肯定的。<sup>[3]</sup>我们必须提醒他们，尽管诸如彼得·德鲁克、西奥多·莱维特（Theodore Levitt）、汤姆斯·彼得斯（Thomas Peters）、约瑟夫·鲍尔（Joseph Bower）、亨利·明茨伯格（Henry Mitzberg）、阿尔夫雷德·钱德勒（Alfred Chandler）、彼得·圣吉（Peter Senge）、肖沙那·朱波夫（Shoshana Zuboff）等管理学大师们的思想是重要的（Thompson, 1997, 3），但我们不能对所谓的“传统公共行政学”学者们的言论充耳不闻。在关于新公共管理的对话中，必须严肃地对待诸如德怀特·沃尔多、保罗·阿普尔比（Paul Appleby）、诺顿·朗（Norton Long）、亚瑟·麦克马洪、华莱士·塞尔（Wallace Sayre）和菲利浦·塞尔兹尼克等传统主义者（参见 White 和 McSwain, 1990）。必须提醒新公共管理的支持者们仔细考虑他们试图最小化公共部门与私人部门之区别的努力。盲目应用商务管理的原则与实践，会削弱公共官僚机构的正直性，并因此危及我们的民主生活方式。最后，我们必须提醒那些在新公共管理的旗帜下前进的人们，观念及作为其基石的价值与假设是重要的，它们真的有很重要的影响。

### »»注释««

[1] 如我之前所指出的那样，我确实认为新公共管理运动中的管理主义不过是泰勒著述中所反映出的老管理主义的新版本。

[2] 在此我获益于唐纳森（Donaldson, 1990）对组织经济学的批评。

[3] 华尔特·基凯特（Walter J. M. Kickert, 1998）睿智地指出，美国之外的欧洲学者们卷入了管理主义与民主治理和责任的论争中。一场以全球化视野审视这一论争的研讨会将对公共行政理论与实践裨益良多。

### »»参考文献««

Aucoin, Peter 1996. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal, Quebec, Canada: Institute for Research on Public Policy.

Bellone, Carl and George Goerl. 1992. Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy. *Public Administration Review* 53 (2): 130–134.

Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot, and Pat Walsh. 1996. *Public Management: The New Zealand Model*. New York: Oxford University Press.

- Box, Richard. 1999. Running Government Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice. *American Review of Public Administration* 29 (1): 19–43.
- Cohen, Steven and William Eimicke. 1998. Is Public Entrepreneurship Ethical? A Second Look at Theory and Practice. *Public Integrity* 1 (1): 54–74.
- Cohn, Daniel. 1997. Creating Crisis and Avoiding Blame: The Politics of Public Service Reform and the New Public Management in Great Britain and the United States. *Administration & Society* 29: 584–616.
- Donaldson, Lex. 1990. The Ethereal Hand: Organizational Economics and Management Theory. *Academy of Management Review* 15 (3): 369–381.
- Doig, Jameson and Erwin Hargrove. eds. 1987. *Leadership and Innovation*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Frant, Howard. 1997. The New Public Management and the New Political Economy: Missing Pieces in Each Others Puzzles. In Lawrence Jones, Kuno Schedler and Stephen W. Wade eds. *International Perspectives on the New Public Management*. London: JAI Press, Inc.
- Frederickson, George. 1993. *Ethics and Public Administration*. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe.
- Friedman, Milton. 1953. *Essays in Positive Economics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gawthrop, Louis. 1998. Public Entrepreneurship in the Lands of Oz and Uz. *Public Integrity* 1 (1): 75–86.
- Hood, Christopher. 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69: 3–19.
- 1995a. Contemporary Public Management: A New Global Paradigm. *Public Policy and Administration* 10 (2): 104–117.
- 1995b. The New Public Management in the 1980's: Variations on a Theme. *Accounting, Organization and Society* 20 (2/3): 93–109.
- Jenson, Michael and William Meckling. 1976. The Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structures. *Journal of Financial Economics* 3 (4): 305–360.
- Jones, Lawrence, Kuno Schedler and Stephen W. Wade, eds. 1997. *International Perspectives on the New Public Management*. London: JAI Press, Inc.
- Kearns, Kevin. 1996. *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Kettl, Donald. 1997. The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. *Journal of Policy Analysis and Management* 16 (3): 446–462.

- Kickert, Walter J. M. 1998. "Critical Reaction". Personal Correspondence, 14 December 1998. *PAR Symposium; Leadership, Democracy and Their New Public Management*.
- Lewis, Eugene. 1980. *Public Entrepreneurs: Toward A Theory of Bureaucratic Political Power*. Bloomington: Indiana University Press.
- Lowi, Theodore. 1993a. Two Roads to Serfdom: Liberalism, Conservatism, and Administrative Power. in Stephen L. Elkins and Karol Edward Soltan eds. *A New Constitutionalism: Designing Political Institutions for A Good Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- 1993b. Legitimizing Public Administration: A Disturbed Dissent. *Public Administration Review* 53 (3): 257–264.
- Mitnick, Barry. 1975. The Theory of Agency: The Policing 'Paradox' and Regulatory Behavior. *Public Choice* 24: 227–232.
- Moe, Ronald. 1994. The Reinventing Government Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. *Public Administration Review* 54 (2): 111–122.
- Moe, Terry. 1984. The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science* 28 (4): 739–777.
- O'Toole, Laurence. 1995. Diversity or Cacophony? The Research Enterprise in Public Administration. *Public Administration Review* 55 (3): 293–297.
- Pollitt, Christopher. 1990. *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.
- Reich, Robert. 1990. *Public Management in a Democratic Society*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Roberts, Nancy and Paula King. 1996 Transforming Public Polity: Dynamics of Policy Entrepreneurship. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schon, Donald. 1963. *Displacement of Concepts*. London: Tavistock Institute.
- Simon, Herbert. 1998. Why Public Administration? *Public Administration Review* 58 (1): ii.
- Spicer, Michael and Larry D. Terry. 1993. Legitimacy, History and Logic: Public Administration and the Constitution. *Public Administration Review* 53 (3): 239–245.
- Stever, James. 1988. *The End of Public Administration: Problems of the Profession in the Post-Progressive Era*. Dobbs Ferry, NY: Transnational Publishers, Inc.
- Stone, Deborah. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview, IL: Scott, Foreman.
- Terry, Larry D. 1990. Leadership in the Administrative State: The Concept of Administrative Conservatorship. *Administration & Society* 21 (4): 395–412.
- 1993. Why We Should Abandon the Misconceived Quest To Reconcile Public Entrepre-

- neurship with Democracy. *Public Administration Review* 53 (4): 393–395.
- 1995. *Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator As Conservator*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- 1998. Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and The Public Management Movement. *Public Administration Review* 58 (3): 194–200.
- Thompson, Fred. 1997. Defining the New Public Management in Lawrence Jones, Kuno Schedler and Stephen Wolf eds. *International Perspective on the New Public Management*. London: JAI Press, Inc.
- White, Orion and Cynthia McSwain. 1990. The Phoenix Project: Raising a New Image of Public Administration From the Ashes of the Past. *Administration & Society* 22 (1): 3–38.
- Williamson, Oliver. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.



## 争论七

# 达布利克与公共行政 网络社群之争



# 魔鬼、精神与大象<sup>\*</sup>

## ——对公共行政学理论失败的反思

麦尔文·达布利克



### 摘要

在过去的半个世纪，那些给公共行政领域划定了边界的领军式的“理论家们”，专注于攻击价值中立的逻辑实证主义的罪恶。本文对过去半个世纪公共行政学的发展进行了评论，这是一种挑起争议的评论，评论的焦点是西蒙-沃尔多争论，该争论最终导致公共行政学接受了一种“专业”身份，而不是在社会科学中寻求学科地位。对该领域的学术领袖和“看门人”近期著作所作的审视表明，这种反实证主义研究的迷狂仍在继续，而无视社会科学中的重要进展。在本文的结尾，作者呼吁，公共行政学家要进行一场政治的与范式的变革，以满足将该领域推进到一种学科地位的需要。



### 敬告读者

本文在基调上具有论战性，在意图上具有说服性<sup>①</sup>，而在方法上则是历史主

\* 原文出处：Melvin J. Dubnick, *Demons, Spirits, and Elephants: Reflection on the Failure of Public Administration Theory*. Paper presented to 1999 American Political Science Association, 1999, Altanta, Ga. 原文可在如下网址获得：<http://andromeda.rutgers.edu/~dubnick/papers/apsa99/spirits.html>。

① 原文是“rhetorical”，作者明确地指出该词的同义词是“persuade”，即“说服”，其用意是指作者希望本文能够说服公共行政学者社群采纳他的主张，故本译文集将之意译为“说服性”。——译者注

义的。对于这篇文章，作者愿意被指责为傲慢的、夸大其词的、伪善的。然而，我所呈现的这篇文章，其开篇是对公共行政理论当前状况的合理反思，但当文章的主题创造出一种不可抗拒的陈述逻辑时，整篇文章就变得具有论战性了。尽管我对说服性的意图和历史主义的假设仍然感到不安，但如果文章中的这种争辩能促成一场关于我们领域之学科地位的全新论战，那么，我还是会将这种努力视为成功的。<sup>[1]</sup>

## —

我们从事公共行政研究<sup>[2]</sup>的一些人渐渐习惯于这样一种想法，即我们有一种身份问题。借用比喻来说，对“身份危机”的乐观看法强调，这种情况是在青春期出现的——从而就产生了一种期许：一旦这种成长的烦恼得到克服，就会有一个美好的未来。但我们的身份问题被证明是更具耐力和更为持久的。沿用发展心理学的比喻说法：我们青春期的身份危机已发育成熟为盛开的中年危机<sup>[3]</sup>——但我们还没有从本应属于青春期的情感与烦恼中解脱出来。

“身份危机”已成为用来表征公行政学问题的几个标签之一。为方便起见，我还是恰当地称之为“思想危机”<sup>[4]</sup>或“范式困境”<sup>[5]</sup>，又或者称之为“互竞的愿景”中的“漂移”<sup>[6]</sup>。在这种诊断式的断言中有一种内在的危险，特别是当这种断言被随意地应用的时候——正如前总统卡特（James Earl Carter）宣称美国正遭受“隐忧”之后所发现的那样。所以，在本文的开头，我想表明，我关注的是这样一些学者，他们（1）把主要的学术兴趣限定于那些直接或间接地从事政府项目与政策管理的人的活动、任务和功能上，（2）把自己看做公行政学界内的一个与众不同的次共同体。<sup>[7]</sup>

“共同体”<sup>①</sup>的理念在这篇文章中是很重要的。这是一个经常被抛出却未对其使用含义加以讨论的词。显然，对这个术语的使用是比喻性的；任何一个学者共同体，都缺乏那种在“真实世界”共同体的成员之间进行社会交往的界限与程度。然而，这样的共同体确实存在，并对其成员与邻里有影响。从这个方面来说，它与本尼迪克特·安德森（Benedict Anderson）在其现已成为经典的国家主义论说中所用的术语“想象共同体”是相类似的——尽管很明显，它们没有什么

---

<sup>①</sup> 本文集有的地方也将其译为“社群”，主要视上下文而定。——译者注

相同的地方。在安德森看来，国家是“想象出来的，因为即使是最小的国家，其成员都与他们共同体中大多数的同胞互不相识，未曾相逢，甚至彼此未曾听说，然而在每个人的心中，都有着他们共享的映像”。它是“被想象成一个共同体的，因为，国家总是被理解成为一种深厚而平等的同志情谊，尽管现实的不平等和剥削在每个成员间广泛存在”<sup>[8]</sup>。就国家而言，想象共同体是每个成员都通过将生命置于其上以支撑它的某种东西。就一群“自我意识”的学者而言，共同体是他们愿意围绕其建构职业生命的某种东西。<sup>[9]</sup>

这一路径的第一层含义是：我接下来的评论是建立在由学者们组成的自觉共同体已然存在这一假设上的。所以，公共行政共同体是先于身份危机而存在的，它遭受到了危机并试图去化解它。这样的危机与困境一度（或许还会在将来）有助于确定公共行政的领域。然而，我认为，它作为一个共同体的存在，并不依赖于或无须等待表征该领域之争论的解决。

其第二层含义是：公共行政学者并不是唯一不得不面对这些困难的共同体。从其他硬科学<sup>[10]</sup>与职业<sup>[11]</sup>的想象共同体的经验中，可以吸取到教训。它们都经受过类似的危机（有些仍在经受着危机），并且通过发生明显的变化（如果说不是变革的话）才得以浮现出来。<sup>[12]</sup>

还有一点要强调，本文讨论的身份危机，是指发生在那些明确认定自己是公共行政共同体成员的人身上的危机。尽管有些学者也从事公共行政及官僚制的研究（因而符合我们的第一条准则），却并不把自己当作公共行政学术共同体的成员。相反，他们将自己定位于政治科学家、社会学家、社会心理学家、行政科学家，或者任何其他可以在更广阔的学术共同体中发现的想象共同体的成员。虽然人们以其研究对象为依据将这些人标记为“公共行政学者”，但他们却是从各自的学术领域而不是从公共行政学领域获得职业角色与标准的。在本文中，我所关注的是那些明确地将自己和公共行政领域联系在一起的人。

本文尤为关注该领域自我认同者中一个突出的群体，他们充当着思想议程设定者和“看门人”<sup>[13]</sup>的角色，其近期的工作表明，他们致力于通过行动（以公开出版著述的形式）、反思和理论来化解身份问题。我用“理论家”（theorists）一词指称这个群体，尽管有人会拒绝承认用这一标签标示其工作的恰当性。我对这个术语的使用，并不限于那些明确地将与公共行政行为相关联的思想框架与经验模型融合在一起的人。相反，我撒下了一张更为宽泛的概念之网，以捕获那些关注于与公共行政领域的性质及其活动相关联的问题的人。我的焦点是这些理论家——身为这个领域的议程设定者和看门人——的失败，他们未能为公共行政共同体提供一种共识——以这种共识为基础，人们可建构作为一门社会科学的公共

## 行政学的学科身份。

本文的两个主要前提——公共行政需要一种共识，以及这种共识应聚焦于该领域作为一门社会科学的学科地位——是必需的危险假设，所以有必要在开篇 (that the outset<sup>①</sup>) 加以澄清。它们之所以“危险”，有两方面的原因。首先，它们隐含着对该领域之现状及其未来发展之规范地位的预设。就此，我的陋见无疑是：反对当前公共行政学者关于其身份问题的犹豫心态，赞成接受它在社会科学中的学科地位。其次，这两个假设也隐含着一种质疑该领域之本质的历史主义方法。也就是说，我认为，学术领域受制于历史和制度的因素所产生的发展模式。然而，考虑到本文的批判性目的，这两个假设的危险性又有其合理性。

**共识的需要：**建构和争取共识，是理解当代学科史的关键。这一点对公共行政学来说尤为确切，因为该领域共识的缺失导致了一种我们称为身份危机的焦虑。

学术领域的出现<sup>[14]</sup>往往是以一群学者的某种共同关注为开端的，这群学者最初是在其他学科中寻找认同感的。以这种自我意识为基础，该群体尝试清晰地表达一种清楚的身份，以将他们与其他学者区分开来。罗格·史密斯 (Roger Smith) 指出，科学领域经常通过建立一个“起源的神话”(origin myth) 来达到这一点：“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。”<sup>[15]</sup>对心理学来说，德国哲学家威廉·冯特 (Wilhelm Wundt) 通过建造用于研究人们心灵的实验室，建立了起源的神话。在 19 世纪 50 年代，美国政治科学家们借助历史学家弗朗西斯·李勃 (Francis Lieber) 的研究成果，培育着政府公共教育的成长。绝大多数的美国公共行政学家都将 1887 年政治学家伍德罗·威尔逊 (Woodrow Wilson) 的《行政学研究》一文的发表看做一个分水岭，因为人们的共同身份感就是建立在这篇文章上的。<sup>[16]</sup>

新生的领域还选用一种“经典”为标准——即为学者共同体提供一种知识标准的“范本”(canon)，当他们建立关系、积累文献时可以以这一经典为标准。<sup>[17]</sup>心理学的经典，包括行为主义者约翰·沃森 (John B. Watson) 和西格蒙德·弗洛伊德 (Sigmund Freud) 的著作。在政治科学上，约翰·博格斯 (John

<sup>①</sup> 此处“that the outset”疑似“at the outset”的笔误。此外，该文因未在期刊上正式发表，通篇疑有十余处笔误。特别是在作者以小字体对他人文献的引用中，笔误尤多。译者在翻译过程中，绝大部分引文都尽可能地对照原出处进行了核对。类似笔误在本书中不再一一标明，特此说明。——译者注

W. Burgess)、伍德罗·威尔逊、威洛比、弗兰克·古德诺等人的著作形成了早期的经典。对公共行政学来说，到 20 世纪 30 年代早期为止，新兴的经典不仅包括古德诺的著作和伦纳德·怀特 (Leonard D. White, 1926) 及威洛比 (1927) 各自编写的教科书，同时也包括委员会报告和政府文件。塞尔承认这些资料都是具有范本性 (canonical nature) 的，他指出，这些资料“不仅为新的研究领域提供了最初的、有效的教学工具；而且使得新生的公共行政学的前提、概念和数据得以系统化”<sup>[18]</sup>。

以这些知识的、社会的资料为基础，共识最终采取了组织的形式。学科性的学会——例如美国心理学会和美国政治科学协会 (American Political Science Association, APSA) ——就不只是一种学科共识的表现。在美国，大多数学会是在 1890—1905 年间建立的。<sup>[19]</sup>它们成为现今制度化共识的一部分，这种共识支撑着学科领域，尽管在组织初建时内部还有着不同的意见，或许未来还会有不同的意见出现。从长远来看，还没有什么能替代知识共识或共享的标准，但即使是在范式革命时期，学会也能充当一个共同的基础。

美国公共行政学会 (American Society for Public Administration, ASPA) 的建立却多少有些与众不同，这表现在两个方面。第一，它是在大多数主要的社会科学学会产生约 40 年后才建立的。第二，创建 ASPA 的力量与动机源自于那些与学术机构无关的实践者和研究者。尽管正式的记录表明，学术界在该组织的建立中发挥了重要作用<sup>[20]</sup>，但该学会一位创建人的详细叙述表明了历史上参与者的复杂性：既包括公立的与私立的政府研究机构的领导者，也包括各级政府中的行政官员。<sup>[21]</sup>对那些实践者和职业研究者来说，新的学会是一个论坛，在那里，渴望共同分享公共行政“科学”之发展的人们可以共聚一堂，不管他们是专于财政预算，还是擅长人事管理，又或是长于公共工作工程。许多学者都认为（用德怀特·沃尔多的话来说），该是“将公共行政学从政治科学的束缚中解放出来……”<sup>[22]</sup>的时候了。但是那些非学者们的突出作用表明，ASPA 的建立并不在于创建一门独特的社会科学学科，或是使之合法化。它更高的目标在于，建立“学术界与政府当局间更为紧密的联系，而政府当局是学术研究和训练活动的首要消费者”<sup>[23]</sup>。

某个领域寻求共识——或者说寻求一个至少可以被看做它成败与否的标识——的另外一个组织化表现，是创建致力于研究该领域主题的学术自治单位。到 20 世纪 30 年代，几乎无一例外地，心理学、政治科学、经济学以及其他社会科学，逐渐成为大多数高等教育机构之学术框架的共同组成部分。同样地，公共行政的早期发展也提供了有关形成中的共识力量的复合信号。在 20 世纪 30 年代

早期，一批学术自治单位致力于该领域的研究，尽管这要求学习 36 个或者更多的学位项目和训练课程，而这些项目和课程分别由政治科学系和工程学系、甚至一些研究院和政府部门来提供。到 20 世纪 70 年代，超过 100 个的项目将自己定位在公共行政学领域内，其中大约有 50 个项目表明它们在其机构中有着明显身份，20 个项目则是作为真正的学术自治单位而存在。<sup>[24]</sup>如今，至少有 245 个学术机构属于公共事务与行政学院全国联合会（National Association of Schools of Public Affairs and Administration）的成员单位，这其中也许有好几十个学术机构将自身与公共行政学领域联系在一起。<sup>[25]</sup>尽管出现了这种增长态势，但是混合的组织样式以及这些组织中学术机构相互矛盾的状态，反映了不管是在该领域内还是在领域外都难以解决的问题，这就是关于其身份力量的问题——从而反映出该领域内共识的相对薄弱性。

然而，对任何领域的共识的检验，都以不可避免的挑战及由此产生的争论为表现形式。在学术界，没有任何学科的共识——不管是弱是强——能够长久地免遭挑战。在互竞的理论与替代性方法中，分歧是不可避免的<sup>[26]</sup>；一些人不满于现存的共识，总是在寻找更大的共识，他们鼓吹“宏大理论”或者“普适理论”。<sup>[27]</sup>这种质疑存在于每一个领域，不管是高等理论物理学还是公共行政学。<sup>[28]</sup>将这些领域区分开来的是它们各自建构共识的能力，或用已有的共识去面对挑战的能力。在基本共识强大的领域（例如现代物理和其他基础科学），争论一般会通过“常规科学”的惯例来解决。在共识缺乏的情况下，争论会成为对该领域某种主导观点的挑战，从而导致该学科成为各不相同却又各有力量的次级学科（例如心理学）的汇集地，或者形成一个异常活跃的政治竞技场，在这里各种分歧得到容忍、遭到辩论，最终在该领域的精英中达成妥协（例如政治科学）。<sup>[29]</sup>

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，新兴的经典包含古利克与倡导“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。战后，对原有共识的攻击严重削弱了经典的根基——把大多数经典变成了“反经典”。在此前的几十年里，那些经典一直充当着教科书的范本，现在却被认为是过时的和过于简单的。战后的批判主要来自两个方向，一个（以赫伯特·西蒙的著作为代表）质疑该领域声称科学地位的正当性，另一个（以德怀特·沃尔多为领袖）揭露了它薄弱的规范性基础。这两个挑战同样有力地削弱了正统论的共识；更重要的是，它们的提出正值公共行政领域难以形成新的共识之时。相反，一场辩论占据了舞台

的中央，辩论的一方寻求建立一门关于行政的社会科学（西蒙的工作），另一方则致力于为该领域确定规范性议程（沃尔多的目标）。接下来，我会更详细地讨论这场辩论，因为就某种意义来说，它形成了一种最低程度的共识，这就是，大家一致认为，需要找到一些焦点，以填补正统论被破坏后所留下的空白。<sup>[30]</sup>

到 20 世纪 60 年代早期，这场辩论仍无法达成一致，因为那些想将公共行政学作为社会科学的主要倡导者们抛弃了公共行政这个领域，转而在其他领域寻找身份认同，一些人到了政治科学的其他领域（如比较政治学研究）<sup>[31]</sup>，其他人则跑到了行政与组织研究的新兴领域。<sup>[32]</sup>不能指望出现“革新重组”或“新的正统论”，那些坚守在公共行政领域的人们开始接受（虽然是勉强地接受）一种非学科性身份（参见下文中的“专业地位”讨论）。通过提供一个概念性的“范式”焦点，托马斯·库恩（Thomas S. Kuhn）的《科学革命的结构》（*The Structure of Scientific Revolutions*）<sup>[33]</sup>一书重新激活了对该领域共识之必要性的讨论，自此之后，对思想共识的某种形式的寻求成为该领域内各种讨论和批评的持续性课题。<sup>[34]</sup>

鉴于当前公共行政学的状态，是否需要一种新的或者更广泛的共识来支撑该领域呢？也许不必，而且对于某些批评家来说，专注于发展这样一种共识被证明是代价过高的。<sup>[35]</sup>然而，对某种共识的寻求仍将继续，因为一旦达成共识，人们将会得到实践上与精神上的双重收获。研究生院对自然科学和社会科学所作的研究表明，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。

在那些与公共行政学有着历史的或思想的联系的领域，它们作为社会“科学”的地位也是有利有弊的。相对于“硬科学”或者“自然科学”，它们经常遭受学术上的白眼与欺辱，这种白眼与欺辱通常是对付那些有着较低社会地位的学科的。<sup>[36]</sup>另外，“主流”社会科学倾向于用同样轻视的或冷漠的态度对待其“专业性定位”的兄弟领域（例如社会工作和教育以及公共行政学）。1967 年，美国政治科学协会年会的项目委员会决定不再把与公共行政领域相关的部门包括在内，对公共行政学来说，长久以来，这个决定象征着它与其他社会科学在精神上的疏离。<sup>[37]</sup>在各种协会内部，类似的挑战是以争论的形式出现的，争论的内容则是关于资源分配与人事决定。

自 20 世纪 80 年代以来，对公共行政领域更高程度共识的迫切要求日益明显。该领域的主要期刊发表了越来越多的讨论公共行政理论与研究质量的论

文<sup>[38]</sup>，每一次主要的公共行政会议上，都有讨论“身份危机”问题的小组或事件。本文讨论的问题就是公共行政学领袖们的失败，他们未能满足该领域的集体期望。

**专业地位：**本文另一个主要的“大胆”预设是希望将公共行政学定位一个社会科学学科。当然，这样的假定暗示了当前该领域是将自己定位于别处，并可以选择定位于社会科学。对此，我非常严肃地考虑了目前的普遍想法，即该领域已经采用了一种更接近于专业的定位，而非一门社会科学学科的定位。此外，我也把定位于人文学科看做一个严肃的选择。

公共行政学的情况不同于政治科学、人类学、历史学和经济学等领域，在这些领域，类似的身份危机似乎隔一段时间就重现一次。对于其他的一些领域来说，过去以及现在对于学科身份的本质的讨论，是在“两种文化”之争论的语境下发生（或重新发生<sup>[39]</sup>）的，在1959年所作的关于科学与人文科学之间日渐扩大的知识鸿沟的演讲中，斯诺（C. P. Snow）雄辩地阐述了这一争论。<sup>[40]</sup>那些倡导社会科学方法论的人，与那些倡导和人文科学有着更为紧密联系的方法的人，也常常会发生这种争论。<sup>[41]</sup>

然而，对于公共行政学来说，在其发展的早期，出现了第三种选择。简单地说，争论聚焦于这样一个问题，即公共行政实践自身是一门艺术、一门科学，还是一门技艺。无论是单独从“艺术”或从“科学”的思路出发，关于其身份的争论都会遵循同样的学科模式。但是，“作为技艺的公共行政”的观念开辟了通往“专业”地位的第三条道路。

在德怀特·沃尔多1968年的两篇论文中，也许可以找到对公共行政领域定位问题的经典表述，在这两篇论文中，沃尔多反思了公共行政学的现状。<sup>[42]</sup>沃尔多直接地（而且特别诚实地）讨论了“自我意识”的公共行政学者共同体应该如何定义他们的共同努力的问题。在其讨论的开端，他先拒斥了两种传统的解决方法：作为政治科学的次级学科<sup>[43]</sup>（或者作为任何其他学科的次级学科），以及作为社会科学的一个独立学科（他认为这极需野心，但又显得野心不足）。<sup>[44]</sup>然后他提出了如今非常著名的解决方法，那就是，“我们尝试一种专业的形式，尽管实际上这个专业并不存在，而且在任何一种严格的意义上也许都没有存在的希望或意图”<sup>[45]</sup>。在承认这种说法也许会被斥为“荒唐”的同时，沃尔多还是为这种“专业”选择作了辩护：

专业观点或专业地位是唯一的一个足够宽泛和灵活的选择，它可以容纳我们各种不同的兴趣和目标，同时它又是足够坚定的和易懂的，可以提供关

于方向和目的的某种一致性和某种意义。它内涵丰富，包含有用的提示与命令，这对研究和讲授公共行政的学术界以及实践公共行政的政府部门都是有很大意义的。与任何其他一种进路相比较，这种思路在公共行政的理论与实践所开展的更广阔的环境里，能带给我们更多的东西。<sup>[46]</sup>

沃尔多用医学领域作类比，认为，在医学领域，“科学和艺术、理论和实践、研究和应用”都在专业这把大伞下并存。“它并不以某个单一的学科为基础，而是运用了许多学科。它并不由某个单一的理论组成，而是通过一个广阔的社会目标来获得合法性和方向。”<sup>[47]</sup>（在其他场合，沃尔多用“事业”一词作为比喻，以表征这个领域宽广的范围和多样的观点。<sup>[48]</sup>但他认为唯有专业地位，才是在战略上更具可行性的选择。）

沃尔多之所以赞成“专业（身份）”方法及其对于公共行政学学术领域的影响，是因为有必要将公共行政领域的各个方面整合起来以解决身份危机。沃尔多和其他一些人的主要目标之一，是维持我们称为公共行政共同体的包罗万象的特性。这种努力已经深深地扎根于美国政府研究短暂的学术史中。在 1903 年成立之时，美国政治科学协会批准通过了三项使命，三者似乎是相互补充的，以至于它们被认为在观念上必然是无法区别的：即强化公众的公民教育，培训公务员，以及开展政治学研究和对政府的研究。<sup>[49]</sup>在整个 20 世纪 30 年代到 40 年代，公共行政学在政治科学的几乎各个方面——包括致力于保持研究者与实践者之间的紧密工作关系——都具有明显的中心地位。

然而事后看来，改变的信号在整个 20 世纪 30 年代都可以被发现，也许没有什么比美国公共行政学会作为一个独立实体的成立更为明显的了。简单地说，人们可以把这一段历史看做一种日益增长的决裂，决裂的双方，分别是那些试图在政治科学中使该学科作为一门社会科学的地位合法化的学者，和那些致力于在政府事务中坚持研究与实践相结合的学者。对那些影响力与日俱增的强硬派社会科学家来说，他们渴望研究与实践的分离，渴望学科的客观性，而学者们与实践者的联系以及站在实践者角度努力开展研究是在知识上对公共行政学家的玷污；与之相反，实践者们又经常觉得他们的学究气太重。结果是导致当代公共行政学家们承担了“一种含混的、经常令人不爽的、双重的二等公民的地位：他们是在学术界讲求实践的人，又是公共行政实践中的空谈者”<sup>[50]</sup>。

正是在这一承诺的背景下，沃尔多关于专业地位的主张是有意义的。公共行政学不仅包括对政府运作和管理的研究；它还天生包含一个“广泛的社会目标”，这与医学研究的特性并无二致。任何旨在解决身份危机的努力，都必须包含这种

对目标的强烈承诺。

当代政府中的公共行政并不比照顾和治疗病人更简单，而是更复杂（在正式的意义上，它通常包含着后者）。我们需要一个视角、一个定位，来恰当地完成任务。用我的文章的话来说，我们的理论视野，应该随着专业挑战的延伸而延伸，并应该回应这一挑战所呈现的需要与机遇。如果将公共行政学比作医学这一类比是有效的话，这就意味着，我们必须予以关注的，不是一种理论而是多种理论，实际上，是多种类型、多个维度和多个方面的理论。专业立场既不是通过简单的自动投币程序来提供“答案”，也没有为理论问题提供完整而清晰的日程表。它提供的是一个足以包含我们理论问题的框架；它帮助澄清被提出的问题，并确定正确答案的性质；在寻找哪种方法及哪种层级的方法来解决问题的时候，它又为我们指引方向。重要的是，它在容许多样性的同时给出了统一性。<sup>[51]</sup>

尽管沃尔多的评论发表在1968年并因其立场而遭受批判，但是，他的观点应被看做权威性的而非建议性的。他清晰地表达了一种立场，事实上，这一立场在战后被广泛接受，它取代了任何一种导向更学科化地位的强烈共识。正如我将在下文所说的，在与西蒙关于领域方向的争论中，沃尔多是一个胜利者，他是站在这个胜利者的立场上来写作的。但在1968年，这一胜利似乎还有些空洞。就其正式身份而言，沃尔多是《公共行政评论》的主编和马克斯韦尔学院人文学科的阿尔伯特·史威茨教授，但他充当着公共行政领域的非官方发言人的角色，此时，他冷静而不失理据地提出了“专业”定位，从而提供了一个良好的处理身份危机的策略，这一策略可与任何其他替代性策略相媲美。

然而，这样一种解决方法被证明只是部分地令人满意。他相信，如果通过专业的方式来行动，公共行政领域就真的会成为一个这样的领域，这种想法以越来越多的专业学校和形式化水准鉴定的方式，在学术界产生了某种成果。公共行政学很少被理解为一门在学术上与众不同的社会科学。与上文所讨论的沃尔多的观点相一致，它更经常被当作一个职业教育的领域。在这一点上，公共行政学的教育者们（经常性地）是成功的，无论是在机构上还是在思想上，他们努力将自身从传统的政治科学部门<sup>[52]</sup>中解救出来，而同时又与其他“社会科学”专业身份保持一定的距离（例如社会福利学、管理学）。<sup>[53]</sup>

然而在公共行政学者社群的部分成员中，学科地位仍然保持着强大的吸引力。这是作为自我意识集体的学术领域所努力争取的地位，它已经从我们的领域逃离了数十年之久。

在学术研究中，学科地位所需要的不只是领域成员的集体宣言。<sup>[54]</sup>对那些取得学科地位的领域来说，有一些共同的特征，其中大多数与前文所讨论的共识的发展相关。每个领域都需要一个有别于其他领域的定位，都能指向某个特殊的学术机构的建立。领域的成员变得越来越专业化——也就是说，他们通过取得一种知识体系来获得其成员资格，这种知识体系最终以证书的形式表现出来。不管我们讨论的是人文科学、自然科学还是社会科学，这些特点都是适用的。而对自然科学和社会科学而言，还需要附加一种作为基础的“科学逻辑”（沃尔多把它称为“唯科学主义”<sup>[55]</sup>），尽管这一概念的确切含义在不同的时代和领域都会有所不同。<sup>[56]</sup>

然而，同样重要的是领域成员与来自相关学科的学者在相对平等的基础上交流互动的能力。尽管要寻求作为一个分离而独特的群体的认同，但一个学科的创建，同样需要与其他领域的交流互动。<sup>[57]</sup>有趣的是，沃尔多本人在他1975年发表的政治科学的历史综述中，为我们提供了一个关于“什么是学科身份所需要的东西”的案例研究。<sup>[58]</sup>政治科学和其他主流社会科学并非是在真空中产生的，而是内战后将科学理性逻辑应用于现代问题的持续运动的一部分。领域自身则是通过一场辩证的过程被塑造成一门学科的，在这一过程中，该领域努力强化专业知识，同时积极处理好与那些凸显了交叉知识与相似知识的相关领域的关系。政治科学通过自身与其他社会科学的交流互动，并通过接受新兴的学术标准，取得了作为一门社会科学的地位，这些学术标准则是它在通过与更大的社会科学学者社群的交流互动的帮助下创立的。

正如我将在下文中指出的，尽管公共行政学对学科地位的欲求被沃尔多轻视，但在该领域的身份危机中，从专业地位转向学科身份的可能性一直是个不变的主题。在专业地位的情形下，在公共行政学家所扮演的学术性与教导性角色中，天生地有一种向往学科身份的冲动（或许有点自相矛盾）。而那些教授公共行政学并在该领域发表著述的人，通过教育和研究来帮助提高实践者的专业精神，同样成为学术文化的一部分，在这种文化中，主流学科的规范起着支配作用，而职业学院则经常性地被更为传统的院系分隔在外。它们尽力在其自身和其他人文学科和社会科学的同行之间保持独特性，它们被推向了学科地位，并获得了精神上的（如果不是实际的）好处。

在1987年一篇讨论公共行政学者所遭受的“失望与嘲弄”的文章中，肯尼斯·梅尔（Kenneth J. Meier）和小约瑟夫·斯图尔特（Joseph Stewart, Jr.）总结了学科身份的好处：

诚然，学科是对知识的人为分割，但这样做是有用的，正是由于同样的原因，任何劳动分工或分类规划也都是有用的。它帮助我们组织起来。它给该领域的研究带来连贯性，并经常性地确定研究议程。因为公共行政的学者们发现政治科学过于有限，他们便从组织社会学、心理学、管理学、法学、历史学和经济学中借用了一些理论、方法和分析手段。但由于人们对“什么构成了领域的核心”以及“什么是其恰当的研究议程”没有达成共识，因此，公共行政学很难将它在其他学科中发现的知识整合起来或变成自己的东西。公共行政借用了其他学科的知识，却未能吸纳、培育或发展之。它之所以不能整合，是因为它没有一个被清晰定义的、能附加枝蔓的躯干。公共行政学仍然是一个多学科领域，而不是一个跨学科领域。<sup>[59]</sup>

对公共行政学家来说，问题并不在于“它是否应该成为一门学科”，而应当是在社会科学和人文科学之间选择一个作为公共行政学的学科地位。从历史上看，公共行政学的政治科学根基倾向于把它向社会科学拉近。然而，通过强调由诠释和文学方法获取知识的好处，将公共行政领域导向人文学科的压力与日俱增。<sup>[60]</sup>在本文中，我遵循的是社会科学这一选择。

说公共行政学——或者说对任何人类努力的研究——能够成为一门“社会科学”，这是什么意思呢？今天，是什么构成了一门“社会科学”呢？对于那些从事我称为“主流”社会科学研究的人来说，标准表面上是微不足道的，但实际上相当复杂。对许多人来说，因为从事关于社会生活的“科学研究”，从而“是‘科学的’”（不管“科学”意指什么）被看做社会科学的确定性特征。最近，金、基欧汉恩（Keohane）和维巴（Verba）提出了相关研究的四大特征：（1）它是“在经验信息的基础上作出的描述性或说明性的推论”；（2）它使用“明晰的、系统化的和公共的方法来产生和分析数据，因而这些数据的可靠性能够被评估”；（3）它承认研究过程中的“不确定性”的地位；（4）它“遵守一套其有效性赖以依存的推论法则”。<sup>[61]</sup>

本文的目的不在于对这些或那些标准进行评判，以确定什么是或什么不是社会科学研究。我们关注的是，主流社会科学家把自己看做宽泛的“真理共同体”（“想象共同体”概念的一个变种）的成员，通过这个共同体，某些知识发展方法被合法化，而另一些则遭到质疑。在这样的共同体中取得一个领域的地位，不只是需要有个体的成员在从事合法化的活动。它还需要一种整个领域范围内的共识，即更宽泛的真理共同体的规范与标准，应成为在其成员中建立知识发展与理论的主要力量。<sup>[62]</sup>建立这种共识，应该成为那些被我称为议程设定者与掌门人的

理论家们的工作。

**观点概览：**在接下来的一个部分，我将讨论公共行政学术史上的一个关键事件——1947年西蒙《行政行为》一书的出版。该书的重要性超越了西蒙在书中所表达的内容。同样重要的是，它对该领域的研究者提出了挑战，若某个领域要获取一种社会科学的地位，就要求该领域的学者们放弃某些东西（如客观性、对事不对人等）——至少如同逻辑实证主义影响如日中天的时候所要求的那样。这一挑战是如何在西蒙和沃尔多的思想争论中展现自我的，我将就此作一个综述。争论的结局是双赢的。西蒙的工作导致了一门社会科学（即行政科学）的出现，他本人也将继续保持一个诺贝尔奖得主的卓越性，其理论方法改变了公共行政领域之外的整个学科。<sup>[63]</sup>与此同时，沃尔多赢得了公共行政学家们的赞同——以及他们的心灵，他帮助公共行政学在二战后的绝大部分时间内确定了学科地位。

接着，我对公共行政理论的现状作了严厉的审视，集中讨论了最近几本获得高度赞许的著作。本文的意图不在于批评个别的理论，而是要表明，今天的公共行政学要寻求（我认为应该寻求）其作为一门社会科学学科这样一种有前途的地位，那么，它就得迎接挑战。我认为，今天，公共行政学的理论家们仍在致力于保护该领域免受逻辑实证主义的影响——而无视逻辑实证主义早已在社会科学学科中失去了影响力这一事实。

最后，我考察了“后现代”社会科学的一些发展情况，它们预示着公共行政学争取学科地位的努力。我会以乐观的态度来阐述，因为主流方法论的观点已经发生了改变，即从过去逻辑实证主义的基础转向公共行政学可以接受的、更为合理的批评性方法上。然而，我还是要强调，走向学科地位并非易事，除非该领域中的思想领袖们支持一种主张学科地位的共识，不然最终也会失败。

## 二

**西蒙的挑战：**公共行政学在社会科学中的地位并非总是像今天一样模糊不清。1926年<sup>[64]</sup>，社会科学研究理事会建立了一个公共行政学顾问委员会，旨在“提升公共行政领域的学术研究，并使它与行政方法与程序的革新结合得更加紧密、更具操作性”<sup>[65]</sup>。到1936年，该委员会的活动经费达到了社会科学研究理事会支出的1/5，包括特别研究、佣金以及对研究机构和创建致力于该领域研究的学术单位的资助。<sup>[66]</sup>这些事件以及相关的发展使得锡拉丘兹大学（Syracuse University）马克斯韦尔学院的莫舍尔（William Mosher）院长在1939年宣称，

公共行政领域“本身就是一个学科和一种方法，既是值得学习的，又是值得教授的”<sup>[67]</sup>。

然而，二战卷了进来，所有的学科发展都被中断了，因为许多公共行政学家离开了学术界，转而为战争任务而努力。他们在战争中学到的东西，显著地改变了他们的观点，并由此创建了一个“现实主义者”的战后小组，以质疑他们战前的假设。詹姆斯·费斯勒（James W. Fesler）注意到，在公共行政领域的战后议程中，至少有四个主要“转变”：

- (1) 从行政的专门事务（例如人事、采购和工作流程计划），转变到关注达成公共目标的线性操作。
- (2) 从主要的行政机构和主要的辅助控制机构，转变到部门层次的行政问题。
- (3) 从普遍的抽象原则，转变到理解单个部门和项目的不同环境。
- (4) 从相当沉闷地关注效率与经济，转变到关注美国公共行政是如何（或应该如何）受到政治价值观及其民主设置过程的影响的。<sup>[68]</sup>

在此背景下，无论是新兴的战前正统学说还是建立公共行政学学科地位的主张，都受到了一群被二战经历鼓舞的年轻学者的审查。第一个明确的挑战来自于1946年西蒙著名的《行政谚语》一文<sup>[69]</sup>，文章直指原则方法中的基本缺陷。几个月后，《公共行政评论》发表了罗伯特·达尔的文章，文中凸显了在普遍原则基础上建立行政科学的任何努力所要面对的主要障碍。<sup>[70]</sup>一年后，沃尔多的著作问世。公共行政领域战前的共识根基遭到了有力的损害。公共行政的学科地位还能从这些毁灭性的破坏中被营救出来吗？

非常直观地来看，这个问题是西沃之争的中心问题，该争论支配了公共行政领域随后十年的发展。从事后来看，正是西蒙《行政行为》<sup>[71]</sup>一书的出版引发了这场争论，尽管没有直接的证据来表明这一点。出版于1947年的这本著作，不仅仅是二战经历的产物。该书萌芽于西蒙战前的博士论文，在某种程度上，它反映了一段至少可以追溯到20世纪30年代中期的公共行政领域的思想发展状况<sup>[72]</sup>，当时，一些学者开始就该领域的研究质量提出质疑。像其他在芝加哥大学学习的公共行政学者一样，西蒙受到了查尔斯·梅里亚姆及其他倡导经验主义政治科学领袖们的影响，寻求将公共行政领域解救出来的方法，因为它受到了他们认为是伪科学方法的泰勒主义、人际关系运动和“行政原则”<sup>[73]</sup>的束缚。批判的基础并不是“反科学的”，恰恰相反，西蒙试图将公共行政学从“坏科学”中拯救出来。因此，当西蒙在挑战那曾在战前岁月中占支配地位的“行政科学”之完善性的同时，也为该领域提出了一个更可信的社会科学

方法。<sup>[74]</sup>

当时，西蒙社会科学观点的一个重要特征，就是它扎根于逻辑实证主义方法，该方法在当时的年轻学者中非常流行，在芝加哥大学尤其如此。在这所大学的政治科学系和社会学系，西蒙接触到了各种各样的、丰富的经验主义的研究观点，此外，他还学习了由鲁道夫·卡尔纳普讲授的逻辑学课程，有证据表明卡尔纳普那时正是著名的维也纳学派最令人瞩目的成员。在自传中，西蒙暗示他的论文——该文最终发展成为《行政行为》一书——是以他从卡尔纳普的讲授中提炼出来的社会科学哲学为根基的。<sup>[75]</sup>卡尔纳普提出了一个清晰的观点来说明是什么构成了一门“科学”：不受价值或伦理表述的玷污，而是通过在经验上可证实的陈述来表达知识。<sup>[76]</sup>这就是西蒙在《行政行为》最后一章对什么构成了“科学”这一简短而有力的讨论中所采用的立场：“科学只对能证实它们的论断感兴趣。”<sup>[77]</sup>

然而，如果把西蒙对逻辑实证主义的追随看做不假思索的或是不受节制的，那么，这种观点就是错误的。如果说有什么不同的话，那么他是这种方法的批判性追随者。<sup>[78]</sup>此外，梅里亚姆的芝加哥学派（Chicago School）<sup>[79]</sup>也产生了抵消性影响。在强调将科学方法应用于政治学研究和政府研究的必要性的同时，芝加哥的行为主义者们同样是进步主义者和政治改革的新政拥护者（new dealers）。如西蒙在1993年所指出的，芝加哥的行为主义者们“普遍相信理解应该先于倡导，而且在有限的程度上，他们能够将自己作为科学家的角色从作为公民的角色中分离出来，如果清晰的思维能在学科中占据上风的话，那么这种分离仍然是非常值得期待的”<sup>[80]</sup>。

对西蒙来说，采取一种逻辑实证主义的方法，并不要求对政治或行政生活的社会维度漠不关心。在回应西奥多·洛威（Theodore Lowi）对芝加哥学派行为主义的批判性评价时<sup>[81]</sup>，西蒙指出“个体决策者从未被当作独立于社会的无因之因”——这一点在其《行政行为》一书中被反复强调。它也不要求科学家过度归纳，或者被允许为他或她已经得到证明的理论进行更多的宣扬。不过，这种方法通过他们提出的理论产生了重要的结果。

决策理论家并不理解整个的政治体制……但他们教给了我们大量关于那些在政治舞台上演出的人们的思想（和情感）……他们告诉了我们很多关于政治演员们如何思考、知道什么以及珍视什么的知识。如果没有这些知识，许多全球性的、整体性的事务就将变成无意义的（甚至令人恐惧的）戏剧，它们既缺乏情节，也没什么主题。

没有人主张所有的政治研究都应将决策看做它们的组织线索。但对所有的政治研究来说，决策是一个非常有效的组织者，它确定了学科中的大多数最有用的工作。而对于更大的体系（如在公共行政研究中）来说，决策过程的基本结构阐明了整体的一致性、各部分对整体的作用，以及组织的功能及其失灵。<sup>[82]</sup>

西蒙至少还受到了战前出版的两种作品的影响，它们努力将社会科学方法应用到公共行政研究中。在开篇的脚注中，西蒙提到了那些作品的主人：切斯特·巴纳德（Chester I. Barnard）和埃德文·斯坦恩（Edwin O. Stene）。

巴纳德对西蒙的影响十分明显<sup>[83]</sup>，从《执行者的职能》<sup>[84]</sup>中引出的概念经常在《行政行为》<sup>[85]</sup>一书中被引用。在其著名的哈佛演讲中，巴纳德强调了对“组织科学或协作体系科学”的需要，以补充和提高“执行艺术”<sup>[86]</sup>的“力量”。巴纳德承认，其独特的“假设性计划”首先是建立在“多年来在各种各样的组织中的实际工作”基础之上的，同时他希望这将激励社会科学家们的工作。<sup>[87]</sup>西蒙热切地承担起了这一挑战。<sup>[88]</sup>

较少明显提及的——尽管可能是同样重要的——是斯坦恩 1940 年在《美国政治科学评论》上发表的文章。在该文章中，斯坦恩明确地指出了对公共行政研究中的理论的需要。他注意到了与公共部门行政有关的经验研究主体的日渐增长，但他也质疑，如果没有“理性理论”之发展对上述努力的引导，公共行政领域是否能够前进。

那些就可能性研究的领域与方法提出建议的政治科学家们，似乎都强调经验研究的必要性。然而，危险是存在的，经验研究仍将缺乏方向与意义，除非它们能够完全依据由理性或理论方法所产生的命题来加以解释。直到达尔文详细阐述了他的进化论之后，爪哇直立猿人才得以被发现，如果这一发现是早于进化论的，那么，它就可能是没有什么意义的。那些源于相对肤浅观察的经济原则，在近几年已经成为广泛经验研究的指导了，但源于理性分析的主要结论至今仍鲜有改变。

因此，在不轻视经验研究之重要性的同时，人们或许有理由主张，早期理性理论的发展对于行政研究中科学方法的发展是不可或缺的。<sup>[89]</sup>

考虑到其在宽泛的学科范围中所产生的根本影响，除了要强调该书的作用表现在其理论是充当作为“行政科学”的公共行政学的基础外，对西蒙《行政行为》一书主旨的回顾是没什么必要的。他在“理论的”社会科学与“实践的”社会科学之间作了一个重要的区分，他指出，科学家理论构建的目标，要求他或她

聚焦于对事实陈述的阐明与证实之上。然而，就行政科学而言，作为结果的理论除了有作为知识体系的价值外，其意图还在于实践应用。在其著作的结尾，西蒙通过与经济学作类比表达了他的希望：

行政科学的这两种形式 [理论的和实践的]，恰好类似于经济学所采取的两种形式。首先是经济理论和制度经济学，它们是对市场中人类行为的一般性描述。其次是商业理论，它对那些导致利润最大化的商业行为的情形进行了陈述。<sup>[90]</sup>

这是一本破天荒的著作，但在其最初出版时，《行政行为》“并未造成轰动……但它得到了公共行政杂志和商业管理杂志广泛而颇为积极的评价”。当时，西蒙说，“尽管我对没有一个评论者认识到这是一部革命性的文献而感到失望，但我坚定地相信它是这样的文献……”<sup>[91]</sup>

**反响：**虽然没有产生立即的反应，但最终，西蒙的著作被证明是具有革命性的，正如他所理解和希望的那样——它改变了经济学家和其他人理解理性行为的方式，这足以让他赢得诺贝尔奖。但在他自己的公共行政领域，西蒙的努力所导致的更多的是批评性反应并激起了争论，最终使公共行政领域向专业地位的方向转变，研究标准也与人文科学而非社会科学更紧密地结合在了一起。

当西蒙还在阅读关于《行政行为》的评论的同时，德怀特·沃尔多的《行政国家》一书也出版了。如果说西蒙代表了社会科学“硬”的一面，那么沃尔多就代表着“更软”的途径——在其经典著作的1984年版中，他作了一个回顾性评论，在评论中，他作出了上述评价。<sup>[92]</sup>在对科学管理和“原则”方法的缺陷进行批评时，沃尔多和西蒙是一致的，但沃尔多对在公共行政理论的发展中只依靠逻辑实证方法这种努力有着更多的怀疑。将“事实”分离出来加以科学的研究，对这样一种可能性有着不同的假设，在各种假设的基础上，沃尔多发展了其对科学的看法。

沃尔多对科学哲学的看法是他在耶鲁大学读研究生时形成的。

在我读研究生时，诺思罗普（F. S. C. Northrop）还在耶鲁，这实在是我莫大的荣幸。尽管在随后的数十年里，科学哲学和方法论变成了某种学术增长的产业，但我在很大程度上都遵循着他对科学的解释，并一直很好地坚持着。我当时就追随诺思罗普的看法，认为物理科学的方法在人类事务上是有局限性的，现在我仍然认为这种看法是正确的……<sup>[93]</sup>

诺思罗普对科学方法和理论作用的看法既不是反科学的，也不是反理论

的。<sup>[94]</sup>确切地说，他批判了：(a) 一种独自处理“事实”的非理论性科学的流行观念<sup>[95]</sup>；(b) 在一些社会科学家中存在的看法，即认为将物理科学的经验方法应用于人类事务是有可能的，而无须考虑所观察现象的文化与社会背景。<sup>[96]</sup>

关于第一点，沃尔多指出，流行的观点认为科学方法是一种纯粹“事实”的努力，这种对科学方法的误解已经被带入公共行政研究中，并且，“如今显而易见的是，公共行政中的事实性方法在科学性上是不充足的”<sup>[97]</sup>。多年后，当沃尔多重访这个问题时，他指出了摆在那些认为科学关注的是事实的人面前的两难困境。“事实与价值、‘是’与‘应该’的分离为社会学家制造了麻烦。这导致了一种分裂的人格。”

一方面，社会学家通常都背负着从过去得到的道德信仰的包袱，这些信仰构成了自由民主的观念。另一方面，这些信仰原初的哲学基础已然消失，但没有一种哲学能够得到普遍的接受并成为一种适宜的替代性选择。因此，社会学家是生活在两个世界里的，这两个世界之间缺乏有机的联系。作为科学家，他关注的是一个事实的世界。还有一个意识形态或价值观的世界。因为他的价值系统不能用事实来加以证实，而他的职业所献身的是一个事实的世界，他没有什么理据可将这种价值系统带入他的科学中。<sup>[98]</sup>

沃尔多指出，对那些坚持逻辑实证主义观点的人来说，这个两难困境只不过是一个“假问题”。与价值相关的问题不能也不应该让社会学家去思考，因为它们包含了无法用经验加以证明的陈述。当通过经验研究累积的理论知识要被应用于对价值漠不关心（如果不是毫不相关的话）的科学的环境中时，价值就达到了平衡状态。<sup>[99]</sup>考虑到西蒙在《行政行为》中所表达的观点，这是一个公平的总结。

沃尔多在好几个战场上挑战这些主张。他指出，事实与价值之间的区别更多的是逻辑上的而非实际上的。此外，还存在这样的危险，即那些只想充当“分析工具”的东西将会变成“一个不可避免的行动项目——伴随有不幸的后果”。最后，对公共行政学来说，更特别的是，事实/价值两分促进了手段与目的的二分——“这种二分是行政学所要探讨的内容”。

正是在这最后一点上，沃尔多最终建立起他对西蒙的批判，他批评了西蒙建构行政行为理论的努力，但在《行政国家》中，沃尔多集中批评的却是斯坦恩建构一种行政静力学理论（a theory of administrative statics）的努力。<sup>[100]</sup>沃尔多着重批判了斯坦恩发展一般理论（a generic theory）的努力，该理论摆脱了那表征公共组织工作的规范性环境和其他背景性细节。“行政学研究和经济学研究一

样，本质上是规范性的。决定论并不能应用于自由意志；‘守恒定律’也不适用于有目的的人类”<sup>[101]</sup>。

由于价值在政府工作中是如此地显著，沃尔多相信，公共行政学必须首先仔细地、批判地审视规范理论，而不是创造某种由逻辑实证主义方法倡导的经验理论。遵循诺思罗普的观点<sup>[102]</sup>，沃尔多集中探讨了这样一种研究需要，即研究位于美国行政文化之心脏地带的“假设”和规范——这是《行政国家》的中心任务，也是其主要成就。像诺思罗普一样，沃尔多相信，一种“好的”（即“民主的”）行政理论最终将会从这些努力中产生。<sup>[103]</sup>

**争论<sup>[104]</sup>：**西蒙和沃尔多是在两种不同的思想背景中成长起来的，表现为两种对立的科学哲学（卡尔纳普的逻辑实证主义 vs. 诺思罗普的文化哲学）、两种不同的思想流派（经验主义 vs. 规范理论），或者用更新的术语来说，两种互相冲突的社会科学范式。也许很容易把这一时期的思想背景简单地表征为他们两个人之间的争论。但实际情况却要复杂得多。<sup>[105]</sup>逻辑实证主义已经面对着重大的挑战，无论是从规约性的角度看<sup>[106]</sup>还是从描述性的角度看<sup>[107]</sup>，其合法性都遭到了削弱。此外，替代性的社会科学方法论正日渐发挥着作用，其影响大到足以表明，有理据对内格尔（Nagel）、汉普尔（Hempel）以及其他自然主义方法的主要倡导者们进行批评性评价。<sup>[108]</sup>

然而，沃尔多和西蒙之间的这场思想对抗，极大地塑造和决定了公共行政学今天的地位：一个仍在经受身份危机剧痛的领域。有趣的是，这场争论本身却很少出现两个主角间的交流。一个显著的例外是西蒙对沃尔多评论的反应。沃尔多在其于 1952 年发表在《美国政治科学评论》上的《民主行政理论的发展》一文中对西蒙进行了批评。<sup>[109]</sup>在重申最初于《行政国家》中所表达的立场的同时，沃尔多说：“在民主理论未来发展的路上有一个主要的障碍，即是这样一种观念，认为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，我们应该将效率看做行政“科学”的中心概念，但因为我们“信仰”民主，所以我们得容忍某种程度的民主，这种看法是在破坏美国社会的根基。一旦真的按照这一看法去做，那么，坚持效率是价值中立的，并同时主张它是行政“科学”的中心概念地位，就只有使自己陷入虚无主义。<sup>[110]</sup>

在随后的脚注中，沃尔多明确地攻击了“对决策进行分析时不必考虑价值”这一主张。在这个脚注的结尾，他评论说：“赫伯特·西蒙显然对行政学研究作

出了杰出的贡献。然而，他是在当他不受他所宣称的方法论的影响时，才作出了这些贡献。”<sup>[111]</sup>

西蒙的回应出现在随后一期的《美国政治科学评论》上。他对沃尔多的称赞表示感谢，但又感到“逼不得已”地评论说：“部分是因为沃尔多分析中的毛病乃是那些自称是‘政治理论家’的人以及那些随时准备对实证主义和经验主义发起攻击的人的作品的特点……如果一个科学家被告知其结论是好的，但告知者并没有遵循其得出结论的前提，那么，这个科学家是不会（在我的个人价值体系中，是不应该）感到满足的。如果沃尔多先生在第 97 页的脚注 40 是正确的，那么我就应该被责备，而不是被赞赏了。”接着，他又对沃尔多观点的实质作了批判性的评论：

逻辑学和经验科学的研究令我印象最为深刻的是，在寻求真相的过程中，我们必须特别要注意避开逻辑上的陷阱。因此，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，经常给我带来一种美学上的愉悦感，但很少觉得它们具有说服力。既然我不能在沃尔多先生的论文中找到他对于关键术语的定义，既然他并没有以任何系统的方式提出他的基本前提，既然他的主张似乎是在哲学、心理学和历史学之间来回跳跃，由此，我未能成功地重构出我想是他用以推演出其结论的演绎方式。<sup>[112]</sup>

西蒙在对批评进行总结后表示：“如果我们继续沿袭他和其他绝大多数政治理论家们所采用的那种散漫的、文学性的、隐喻式的方式来思考和写作，那么，我实在看不出我们在政治哲学上还能有什么进展。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，例如在亚里士多德逻辑或符号逻辑中，不会得到及格以上的分数。”

如果政治哲学家希望从他们所认为的实证主义者的无聊中保存好民主，我建议，他们首先应该从现代逻辑分析中获得充足的技巧，以便在实证主义者的根基上对其发动攻击。那么，绝大多数我所熟知的实证主义者和经验主义者，才愿意将他们视为探求真理过程中的盟友而非敌人。<sup>[113]</sup>

在整个 20 世纪 50 年代，这场争论持续不断。尽管冲突不再是短兵相接的，语调也趋于柔和。<sup>[114]</sup>沃尔多继续反对逻辑实证主义关于价值的观点<sup>[115]</sup>，西蒙则继续将那些批评他的人表征为“政治理论家”（而不是给他们以公共行政学家的身份），并说他们的批评是错误的且缺乏严谨性。<sup>[116]</sup>这一时期，开始出现了解冻的过程，尽管西蒙和沃尔多都不愿意支持任何与自己的立场相反的言论。1984

年，沃尔多说：

必须承认……当时 [20世纪40年代]，我对这个重要的发展（即逻辑实证主义）了解得不多；我将实证主义看做现代哲学的一种秉性与特质，（我相信）这种看法将经受住检验，但通过更多地了解哲学运动，我的讨论得到了提高，这一运动被证明是很重要的，不仅对哲学的发展来说是这样，对社会科学特别是对公共行政学的发展也是如此，它对公共行政学发展的重要性，主要是通过《行政行为》对它的正式引介表现出来的。[117]

而对西蒙来说，颇具戏剧性意味的是，由于他对公共行政研究作出了杰出的贡献，因而在1995年获得了美国公共行政学会的德怀特·沃尔多奖（Dwight Waldo Award），这也令他感言：

德怀特和我都感觉对行政理论某个特殊的问题域有一种紧迫的要求，我们的差别在于，对哪些问题是最为紧迫的，我们俩有着不同的选择，除此之外，我们之间没有真正的冲突。此外，怀着一种年轻人的热情（我希望我们都没有失去这种热情），我们的交流中有些言辞难免过激……然而，这从来没有妨碍我们之间的个人情谊。[118]

“从几年后出现的情况来看”，西蒙接着说，“公共行政将这两种革命都加以吸收了……”

不管意图多么美好，然而，上面这个观察对于现状是不公正的。显然，西蒙的著作在主流的公共行政研究中有着相当大的影响，但更常见的是，它充当了那些塑造着该领域思想基调的人的对照物。从西蒙的著作中确实产生了一门社会科学学科，但它却是作为一个不同于公共行政学的替代物来加以构建的。行政科学——及其主要的出版物《行政科学季刊》——最初是从公共行政学家和相关领域的（例如社会学和管理学）学者中吸纳“加盟者”的。然而，到20世纪60年代，行政科学发展成了工商管理和组织研究的学术性领地。

在公共行政共同体自身的内部，社会科学方法经常被包含在一种压力下，即该领域在思想上致力于避免作为一门主流社会科学所固有的可感知的缺陷与陷阱。就此而言，沃尔多将公共行政学表征为一种“专业”，是为了服务两方面的目的。一方面，通过强调与实践者和“真实世界”问题的工作联系，使该领域的独特立场得到了合法化。另一方面，使得该领域思想上的“看门人”坚守了一种防御性姿态，即将非正当的野蛮入侵者（逻辑实证主义者和技术专家们）拒之门外。

对那些不满足于只是做些对公共行政实践者进行培训和咨询的工作的人——包括沃尔多——来说，其观点的胜利（表现在将公共行政学看做一种专业的精心设计的认同上）在思想上并不是令人满意的，而是令人沮丧的。这明显地表现在由沃尔多发起的第一届明诺布鲁克会议（Minnowbrook Conference）的论文集《走向新公共行政》（*Toward a New Public Administration*）的几乎所有论文中。<sup>[119]</sup>人们普遍渴望将公共行政学的学科地位定位成一种经验性社会科学的学科地位，但又同样渴望其保持规范性标准。我们举个例子，看看从两篇主要的会议论文中节选出来的评论：

公共行政学作为一项思想事业，其主要问题在于：当代公共行政学存在于这样一种状态中，它采用了过时的或不适宜的分析模式，并缺乏规范分析。无论是触及实质问题，还是接受能解救政治—行政危机或学术时髦的分析模式，都几乎没有根基。教学与研究倾向于将基础建立在以往的问题上，或建立在对提供“被确认的”问题的定义的即时反应上。对于发展行政视野、政治领导或者具有持久品质的思想生命力来说，这两种基础的效用都是有限的。结果是削弱了思想的生命力，并使研究者、实践者和未来处于某种盲目的关系中。

年轻的研究者、处于各级公共事务中的实践者以及我们中的许多人都抱怨说，我们是不相关的，公共行政学思想原料的内涵是有限的，它们对于经验的意义也是有限的，它错过了社会变化的好戏……它错过了最关键的部分！我们的大多数努力确实非常危险地接近于错失最关键的部分；这些努力落在了板凳的两端，即寻找规范性解释和寻找解决实践者所面对的具体问题的具体实践解答。它们大多数既不属于规范阵营，也与实践无关。<sup>[120]</sup>

※ ※ ※

新公共行政应该讨论……经验理论的弱点和对既选方向的革新。通过指出系统经验理论的品质局限，本章提出了一种劝诫，即在追求我们目标的过程中，要有更强的科学权威。未来所召唤的显而易见的举措，是更好地描绘我们所研究内容的本质并对此达成一致意见，是提升我们工作的经验品质和理论充分性，是提高我们解释公共行政现象的系统化水平。但是，新公共行政所要求的并不止于此。我们必须要在强调更好的科学——科学权威——的同时增加一个关键的次级标准：道德权威。<sup>[121]</sup>

1977年，罗伯特·戈林姆别斯基（Robert Golembiewski）呼吁他的同行们要将注意力从寻找“全面范式”转移到更实质性的工作上来。对戈林姆别斯基来说，投入到“维持”功能上的思想、时间和精力，更应该被用于投入到他所说的

“任务”功能上。其观点的独特性在于其清晰的目的，即让公共行政领域“远离当前由公共行政的身份或思想危机带来的苦恼，并采取建设性的方法来凸显既有助于研究又有助于应用的特定的技能与技术。只有这种方法……才有可能使公共行政学得以进步”<sup>[122]</sup>。尽管人们有时也引用其观点，但在该领域最主要的理论家中，戈林姆别斯基所开出的药方仍然未引起注意。

20世纪80年代后期，黑堡宣言（Blacksburg Manifesto）的作者们——自我形容为“带有制度基础的明诺布鲁克第一次会议上”<sup>[123]</sup>——坚持沃尔多的倡议，继续认为将公共行政领域视为一种社会科学学科的身份这一主张是令人讨厌的。他们对西蒙和政治科学与组织理论中的实证主义/行为主义运动进行了指责，认为西蒙等人将公共行政理论转入了“思想上的死胡同”<sup>[124]</sup>，导致了“默认分界线”<sup>[125]</sup>的产生，而人们曾经花费几十年的时间去消除这些分界线。

在公共行政理论中，本质上并没有出现超越阿普比（Appleby）、沃尔多、莱德福德（Redford）、朗（Long）、普莱斯（Price）、塞兹尼克（Selznick）、塞莱（Sayre）和其他人的著作的重大进展。尽管这些理论家中的一些人（最始终如一的是朗）在继续拓展那些应当成为公共行政理论的中心议题的地盘，但这些主题几乎没有激发在严肃的理论建设中努力的兴趣，我们感觉这就是他们所主张的一种理论努力。他们似乎再也没有获得那种他们曾经在20世纪30年代或40年代后期所享受的赞誉与拥护。毫无疑问，这是由于好几个原因造成的，但其中最重要的原因，是行为主义和实证主义在总体上对社会科学令人窒息的控制。这种控制在过去的20年间开始有所放松，但速度却非常缓慢。<sup>[126]</sup>

对学科地位的迫切要求今天仍在继续，而且对那些把自己看做社会科学研究者的人来说，这种要求也许更为强烈。从1984年起，在《公共行政评论》和其他期刊上发表的一系列论文，既反映了对更加“严谨”（用主流社会学术语来说）的标准的渴望，也反映了对这种标准的同样强有力抵抗。<sup>[127]</sup>

这类例子数不胜数：诸如从美国公共行政学会的学术成员与会议参加者人数的下降，到在美国政治科学协会中作为一个强有力组织的公共行政分部的再度出现；从公共政策分析与管理学会年会与会学者人数的增长，到专注于公共行政研究的学术期刊（如J-PART, Administration & Society, JPPAM）数目的增加和地位的提高。

公共行政领域中哲学博士项目的数目增长，也再次引发了对其作为一门社会科学的地位的关注。如果公共行政的博士头衔并不仅仅是一条“MPA的黑

带”<sup>[128]</sup>，那么就应当在实践者的职业教育和学者的学术教育之间作一个清晰的划分。早些年，这种立场得到了诸如华莱士·塞莱和伦纳德·怀特<sup>[129]</sup>这样的杰出学者的支持，最近，该立场还使一个同行提出：最好的公共行政学博士项目至少距离最近的 MPA 项目有 25 英里之遥。<sup>[130]</sup>

但是，要满足对学科地位确立的迫切要求并非易事。事实证明，要克服半个世纪以来对社会科学方法和理论的偏见是极度困难的，这在最近出版的几部关于公共行政理论和性质的著作所反映的观点中是显而易见的。

### 三

**失败：**尽管上文提到的“对社会科学方法和理论的偏见”在公共行政领域当前的自我意识中起着重要作用，但它并不是公共行政学家所独有的。围绕将“科学”方法应用到人类事务研究中的争论，至少能追溯到奥古斯特·孔德（Auguste Comte）的著作中<sup>[131]</sup>，而对社会开展科学的研究的哲学的第一次重要表述（和辩护）是在米尔（J. S. Mill）于 1843 年发表的《论道德科学的逻辑》（*On the Logic of the Moral Science*）中发现的。<sup>[132]</sup>随着 20 世纪 20 年代到 30 年代期间逻辑实证主义视角的详尽阐明<sup>[133]</sup>，这场争论的确得到了强化，这成为构造西蒙-沃尔多争论的主体内容的一个原因。

这场争论本身不仅仅是一场赞成和反对对社会加以科学的研究的学者之间的冲突。正如我在结语部分所言，这场争论成功地在主流社会科学中产生了变革，而主流社会科学基本上重新定义了研究和著述的学科标准。变革的程度未能使许多最固执的批评家感到满意，而逻辑实证主义的理想在心理学、社会学、政治科学和其他社会科学中也并未被完全抛弃。但是，关于“什么构成了合法的社会科学研究”这一基本理念，正朝着十分符合批判观点的方向前行，而这些批判观点曾经在过去的半个世纪中占据着公共行政学的主流地位。变革的大部分原因可归于那些在各自领域中扮演着思想看门人角色的杰出“理论家们”。<sup>[134]</sup>

我认为，那些在公共行政领域扮演着类似看门人角色的人——我称之为该领域的“理论家”——继续采取一种更加孤立和防御的姿态。我们领域的主要理论家们——我们的思想议程设定者——的主要工作，仍然专注于保护我们的学术和学者免受逻辑实证主义社会科学之缺点和邪恶的危害。在此过程中，他们延续着对社会科学研究固执而扭曲的印象，而对其学科方法上的重大变革漠不关心。在这个意义上，公共行政理论——或者更明确地说，理论家们——令我们失望。

有两条告诫是适宜的。第一，在声称公共行政并未达到社会科学地位的同时，我并不认为当前缺乏关于公共行政和政府官僚的社会科学学术研究。事实上，相反的情形是真实的。每年都有大量的相关研究产生，而进行这些研究的学者将自己的身份定位于——而且经常将研究成果发表在——其他领域，从政治科学到行政科学，再到组织研究和社会心理学。重要的是，这些学者中很少有人把自己的身份定位于公共行政学者的想象共同体中。同样重要的是，开展这些研究的学者很少引用或参考公共行政学中的主要文献——所以，这提供了另一种信号，即在社会科学学科中，我们领域的研究受尊敬的程度是相对较低的。

第二，虽然集中讨论了该领域的一些主要理论家，我并不认为存在一些有阴谋的思想精英有意识地控制着该领域，是他们决定着什么东西可以被提出或被发表，什么东西不可以被提出或被发表。相反地，我认为，在我们领域的各种不同文献中，可以发现存在着普遍而有力的反社会科学的主题——足够有力来设置该领域研究的标准和期望。我自己在公共行政领域的“看门人”经历让我确信，对实证主义社会科学研究的偏见导致了这类作品的更低的投稿量。<sup>[135]</sup>对于那些可能挑战占主流观点的人来说，在领域之外提出和发表个人作品会比反抗“当权者”更容易。不止一个人像赫伯特·西蒙那样，虽然深深地扎根于公共行政领域，但在公共行政学者社群之外获得了相当大的成功。

在尝试理解这个失败的不同维度时，我提出了一个框架，以凸显四个不同的公共行政学家群体（见下表）：改良主义者（reformists）、多元选择主义者（alternativists）、规范主义者（normativists）和转型主义者（transformationists）。<sup>[136]</sup>每个群体都从事约翰·霍尔（John R. Hall）所说的关于该领域身份危机的“构造性话语”<sup>[137]</sup>（formative discourse），换句话说，每个群体都在一个特定的问题界限内考虑问题。

这四个群体的共同之处是都有一种偏见，即反对将公共行政学发展成一门逻辑实证主义社会科学。为了理解他们在这个问题上的不同观点，将两种针对自然主义的科学研究模型（例如逻辑实证主义）的一般批判加以区分是有用的。一方面研究者的研究是基于对自然科学方法论的技术局限性的批判，这里质疑的是这种方法用以达到客观现实的公开标准的能力。另一方面是这样的一些批评家，他们关注采取逻辑实证主义科学的“价值中立”视角所固有的社会的、意识形态的和政治的危机。也可以在这两个群体中作出更深一层的区别，即区别两种人，一种人相信尽管社会科学出现了显著的问题，但它仍然是可能的选择；另一种人则对这种可能性抱有更悲观的态度。

| “社会科学的”方法问题 |                  |                 |
|-------------|------------------|-----------------|
|             | 技术的含义            | 社会的、政治的、意识形态的含义 |
| 高           | 改良主义者<br>(方法论)   | 规范主义者<br>(伦理学)  |
| 低           | 多元选择主义者<br>(认识论) | 转型主义者<br>(本体论)  |

一门可接受的社会科学假象的可能性：

上述框架为检验和评估公共行政学家近期的著述提供了一个有用的工具。属于左上角区域的有这样一些学者，他们将争取学科地位看做技术性的、可解决的问题。他们关注的焦点是方法论。他们仍然倡导一种植根于主流社会科学的身份，而且他们将努力集中于修正和“改良”方法与途径，以使公共行政学家更易接受主流社会科学——反过来使主流社会科学更易接受公共行政学。

与之相反，属于右下方区域的人采取了一种远非乐观的观点，他们认为，只有对我们的世界观进行激进而持续的转型，才能够满足需要。这种挑战是本体论性质的，并且要求一种反思，即我们是如何思考政府角色和那些从事公共行政实践的人的行为的。尽管可为这个群体贴上众多的标签，但我会使用“转型主义者”这个术语来反映他们为公共行政领域设置的首要议程。

左下方区域的人相信，主流社会科学为我们理解公共行政的世界提供了一种狭窄的、不完整的看法。对他们来说，目的在于使那些研究和理解我们主题的“多元替代”方法合理化，并创造多种可被接受的工具——即使这意味着超越了主流社会科学可接受的方法的界限。对于他们来说，面向公共行政的问题是认识论性质的。

最后，有些人认为，通过将研究与分析中所包含的适当的规范与价值加以整合，我们就能推翻那些统治着主流社会科学视角的普遍而强大的意识形态力量。这个群体的成员被称为“规范主义者”，这反映了伦理问题在公共行政学家的工作中有着很高的优先性。

**改良方法论者：**对于那些被我称为“改良者”的理论家来说，公共行政学至今仍不能将自己看做社会科学“真理共同体”的一分子，因为该领域仍然致力于将相关学科的标准看做指导和评估该领域成员之研究的标准。所以，从改良主义者的观点来看，公共行政学所面对的挑战，是如何处理那些为加入更宽泛的共同体设置了障碍的方法论问题。

从这个观点看，它不仅仅是一个将执行“意志”变成学科的问题。更确切地说，它强调，在不对那个定义了该领域的反实证主义前提构成明显挑战的情况下

下，采用上述标准。为了替代那种对该领域的研究所作的更为激进的批判，改良者选择了对方法加以调整，以“符合”该领域核心主题的独特性质。此外，改良主义立场也对研究者的能力作了强调，要求他们具有更强的方法论能力，这似乎是说，只要有更多的公共行政学家具有开展这类研究的能力，就会对社会科学方法作出更高的评价。

在第一点上——尽管存在着一种共同致力于某种理想化的科学方法论的神话——改良者在科学共同体中拥有大量支持他们论点的同盟者。在自然科学中，人们很早就承认了“简单的”归纳方法和覆盖律解释<sup>①</sup> (covering-law explanations) 的局限性，也承认了经验观察的“理论依赖性”。<sup>[138]</sup>自从韦纳·海森堡 (Werner Heisenberg) 在 1927 年提出“测不准定律”之后，研究量子力学的物理学家开始承认科学观察的内在局限性。<sup>[139]</sup>尽管仍然有一些强硬的经验主义者<sup>[140]</sup>，但大多数科学家在开展其研究时都带着一种看法，即他们的方法和工具必然是不完美的，而他们所做的很多研究都含有“默会知识” (tacit knowledge)。<sup>[141]</sup>

许多“主流的”社会科学家认为，他们的方法并不符合那些与逻辑实证主义的极端形式相关联的武断的且不切实际的标准。对大多数人来说，逻辑实证主义的观点，是对社会科学家所实际假定的东西和他们的行动方式的一种过时的歪曲。相反，社会科学研究被看做这样一种努力，它力图处理好人类社会行为研究中所固有的局限性和不确定性。正是在这种思想背景下，公共行政学中的改良主义理论家仍然坚持这样的看法，即他们的领域有能力应对社会科学研究中的局限性，并应通过各种“改良”使之被当作一门社会科学学科来运作。

第二点是与研究者能力相关的问题。如果社会科学涉及在研究中要处理好方法论的局限性和不确定性，那么，任何渴求学科地位的领域都应为其学者提供相关的训练，并为开展研究和发表研究成果提供适当的标准。简而言之，公共行政学必须对其博士生教育加以改革，并对其主要的学术期刊（如《公共行政评论》、《公共行政研究与理论杂志》、《美国公共行政评论》、《行政与社会》）的用稿标准加以调整。

这一视角没有什么新东西，除了西蒙及其同事 50 年前的作品，该领域还没有一个以全面的方式明确地支持这一视角的主要理论著作或根本立场——对此我

<sup>①</sup> 覆盖律解释最早由亨普尔 (C. Hempel) 提出，其核心是发现规律，即经验上的连续规则性。亨普尔主张，人类行动也像其他自然现象一样可由普遍规律和先决条件来解释，社会科学的目标之一就是发现合适的普遍规律。——译者注

将在下文予以展开。相反，对于公共行政学家应该怎样做才能获得作为社会科学家的地位，却有许多人努力地开出了处方。并不奇怪的是，与这个特殊的局限性有关的特殊处方，却被每一个“改良者”强调。对一些人来说，问题在于公共行政研究缺乏方法论的“严谨性”<sup>[142]</sup>。对另一些人来说，我们需要更多的相关方法来衡量公共部门的所作所为。<sup>[143]</sup>还有一些人相信，如果公共行政学家理解研究实际上如何开展的（与那种应该如何开展科学的研究的理想模式相比）<sup>[144]</sup>，那么，他们就会采取更多的“科学的”研究。也有一些人从新兴的范式中看到了答案，它们更有利于解答公共部门的复杂现实。<sup>[145]</sup>这里的每一种建议性改良，实际上都将公共行政学进一步地推向了那个模糊的、但却被极度渴盼的目标，即拥有作为一门社会科学的学科地位——如果我们接受了改良者对社会科学研究提出的或隐或显的标准。正是在这一点上，改良主义者的观点是令人失望的。

以海尔·雷尼（Hal G. Rainey）和其他人所设想的方法<sup>[146]</sup>为例，他们聚焦于这样一种需要，即将我们关于公共行政的知识加以系统化地组织，输入一个连贯的建议清单中，我们就能用这个清单为公共行政领域设置研究议程。这一假设在于：公共行政学能够获得重要的知识基础，但缺乏一种能为思想碎片创造秩序的组织理论或焦点。尽管这一方法在目标上类似于全整范式（comprehensive paradigm），但它并不要求对研究议程进行根本性转型或革命性变革。相反，它试图建立某种类似于以现有工作为基础的“研究项目”。

这种方法可以追溯到1941年，埃德文·斯坦恩呼吁为公共行政领域提供一种更系统化的方法，其途径是发展一种行政静力学理论（如上文所述）。十年后，唐纳德·史密斯博格（Donald W. Smithburg）提出了一种类似于斯坦恩观点的看法，他提出了“一种重要的科学任务，即努力从感官事实的大杂烩中提炼出一个连贯的、逻辑一致的体系”<sup>[147]</sup>，他认为这也是公共行政领域的一项重要任务。公共行政领域不时地从一些个人和集体的努力中受益，这些努力都旨在发展一个由可经验证实的命题组成的有机体，而这些命题都是从公共行政学及相关领域广泛的知识基础中提炼出来的。马奇和西蒙的《组织》（Organization）<sup>[148]</sup>、詹姆斯·汤普森（James D. Thompson）的《行动中的组织》（Organizations in Action）<sup>[149]</sup>、雷尼、巴可夫（Backoff）和列文（Levine）的《比较公共和私人组织》（Comparing Public and Private Organizations）<sup>[150]</sup>，就是这些努力中三个著名的例子。

雷尼在其论文《飞奔的大象：开发有效政府组织理论的元素》（*Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations*）中延续了这种传统。<sup>[151]</sup>雷尼与其合作者保拉·斯坦鲍尔（Paula Stein-

bauer) 的明显意图在于开发“作为迈向有效的政府代理人之发展步骤的命题”，带着这一意图，他们查阅了各种关于组织的最佳实践、领导能力和组织文化等内容的文献。支撑该努力的信念在于：社会科学研究的有效项目，能够从公共组织的现有知识中开发出来。这是一种“梦幻之地”的方法——如果你构建它（在此情形下，就是对现有知识的全面总结），“它们”就会成真。

要建构这一思想的“梦幻之地”，不仅仅要求有文献知识。它还要求发展一个框架，这个框架的范围要足够宽广，从而可以捕获该学科各个复杂的维度以及多种相关研究。它也要求具备区分多种结论和假设的能力，它们的性质是如此多变以至于只有少数人才能有效地完成这个工作。我们假设，我们能将这一任务托付给该领域中颇受尊敬的思想看门人——对雷尼教授来讲，这是任何一位见识广博的学者都不会否认的。

然而，在雷尼的方法中，至少有两个关键的问题。首先，就其提供的一份关于其他人研究结论的综述而言，发生性命题是有趣且有益的。但在结论性命题的清单上，却没有为建立一个与当代社会科学标准相一致的“研究项目”所必需的东西。正如拉卡托斯（Lakatos）所描述的那样，研究项目是被否定的与肯定的探究所定义的。<sup>[152]</sup>它们要求，各种假设必须围绕那与经验相关并可以通过经验证实的“机制”来建构，因此，也要求各种命题必须在变量间有明晰的关系。雷尼的确指出了，“这里提出的命题中的概念和关系，需要以多种方式来发展”，但他并未详细展开论述。为简便起见，他讨论了削减变量名单的可能性，但却未能指出在理论建构的努力方面将会有怎样的成就。最后他说，“在本文所综述和引用的文献的基础上”，某些变量（例如领导能力、专业精神）有可能作为“最重要的”深层次分析的结果出现。但雷尼未能就“为什么这些变量对于未来的研究是重要的”进行详细阐述。

正如下文要讨论的，以往理论建构的努力遭受了挫折，这个挫折改变了社会科学研究标准的走向，即偏离以因果关系（causal relationships）为基础的模型，而走向以因果机制（causal mechanisms）为前提的模型。心甘情愿地接受那种建立在牢固的相关性基础上的解释，已然一去不复返。尽管在过去的数十年间，数据和统计分析的质量或许得到了相当程度的提升<sup>[153]</sup>，但是，基本的事实依然没有改变，这就是，“相关性（correlation）并不证明因果性（causation）”！<sup>[154]</sup>这是公理论（axiomatic theories）为什么能被广泛地运用于社会科学的一个主要原因。<sup>[155]</sup>

此外，即使我们愿意尊重对学科地位的诉求，且这个诉求是建立在以相关性为根基的研究基础上的，也仍然存在另一个有待处理的基本问题。雷尼所赖以建构其命题清单的文献，反映了从研究中所得出的结论，这些研究运用了一系列的

方法，比如仔细地设计并执行的经验研究、解释性观察等。在此，雷尼的方法受到了*Catch-22*问题<sup>①</sup>的限制。为了替那些符合主流社会科学标准的研究创造一个基础，雷尼就必须得依赖于从某些研究的结论中得出的假设，而这些研究甚至不符合经验研究最宽松的标准。从这种方法中得出的是一系列性质如此多变的假设关系，因而需要进一步的分析来加以确认。

事实上，这是雷尼努力的真正价值。在将这些命题集聚并组织到一个连贯的框架时，雷尼增强了未来研究活动的潜力。每个命题都能被看做一个经验的和理论的挑战。从经验上说，这种挑战在于不顾其最初所用研究的质量而对假设关系进行证实。在理论的层面上，这种挑战是要揭开那些假设关系背后的机制。不幸的是，这些挑战是不可能被加入公共行政领域的。诸如雷尼所提出的命题清单，通常被看做研究概要而不是研究议程。因此，尽管雷尼的努力——即对那些与公共行政研究相关的著作加以概述和关注——具有明显的价值，但如果对寻求学科地位的社会科学的研究的相关标准缺乏清晰的表达——和坚持，那么这一计划只能步履蹒跚。

在某种意义上，改革者被一种基本的信念困扰，这种信念就是，他们无须对该领域的看门人提出明确的挑战。他们想避免那种曾落在西蒙身上的妖魔化<sup>[156]</sup>，他们在与那种和实证主义研究相对立的权力的冲突中看不到任何好处。<sup>[157]</sup>由于正遭受着幼稚而非自大的危害，很多人觉得，他们可以单纯依靠他们作品的力量去说服其他人相信：公共行政学中的社会科学研究既是可行的也是有价值的。所以他们用“想做就做”<sup>[158]</sup>的态度来完善他们的“梦幻之地”计划。“人们质疑”，雷尼在一篇评论公共管理研究的著述中说，“如果我们当中很少有人去琢磨这些主题，更多的人则只是在确认重要的理论和研究问题并致力于为此提供有用的答案，那么，不管是在提升领域的身份上，还是在促进该领域的研究与理论的发展上，公共行政学者能否做得更好”<sup>[159]</sup>？

**多元选择主义的魅力：**就像改革者一样，我称为“多元选择主义者”的小组关注的也是技术问题，这些问题困扰着那些试图将科学方法用于人类行为研究的人。然而，两者的不同之处在于他们对这样一种可能性——将主流的科学方法用于公共行政研究具有多大的可能性——的评估。在这一点上，他们总是与“规范

<sup>①</sup> 该词出自约瑟夫·赫勒（Joseph Heller）1961年的著作*Catch-22*，原指第22条军规。在美国空军基地有个军官想离开战场，他希望医生能出具证明说明他身体状况不允许驾驶飞机。医生说，想不行，除非你疯了，我才能出证明；但是如果你疯了，你就会不断地飞行。该词引申为自相矛盾或左右为难的同义语，用来形容任何自相矛盾、不合逻辑的规定或条件所造成的无法脱身或左右为难的困境。——译者注

主义者”和“转型主义者”一起分享一种批评性的对盖伊·亚当斯(Guy B. Adams)所说的“技术理性”的怀疑——技术理性是现代性的普遍特征，我们如果要增进我们对公共行政的认识，就必然会遇到它。<sup>[160]</sup>在多元选择主义者看来，技术理性并不是一种意识形态问题，而是一种主要的认识论约束，它限制了我们理解正在被研究的现象的能力。

因此，多元选择主义者对社会科学的看法便有些含糊不清。一方面，他们对社会科学方法论所力图取得的成就以及在这一努力过程中所使用的标准表现出相当的尊敬。<sup>[161]</sup>另一方面，多元选择主义者对诸如更严谨、更全面的范式以及更相关的衡量方法等事物，以及将对推进公共行政知识的发展起到重要的作用并不抱乐观态度。简单地说，在他们看来，问题不是方法论的而是认识论的。<sup>[162]</sup>多元选择主义者所共有的一种信念是：如果我们真的要理解人类的社会行为，那么，就必须以选择性的（即非实证主义的社会科学）方法论来补充、修正甚至替代社会科学方法。<sup>[163]</sup>

在公共行政学家们中，正是杰伊·怀特和盖伊·亚当斯，在其《公共行政研究：对理论和实践的反思》一书的导论性文章中，对认识论问题及其可能的解决方式作了清晰的阐述。在指出实证主义的基本缺陷（以一种普遍的“技术理性”的形式）后，怀特和亚当斯还指出了后现代批判中（参见下文关于转型主义者的讨论）所固有的对于知识发展的不足（和“威胁”）。他们就此开出的处方是：公共行政领域要学会与认识论的“多样性”共处。

大量的历史和认识论的证据使我们相信，没有任何单一的途径——即使被冠以科学这一高度实证的标签——对公共行政研究是足够的。如果研究要由理性指导，那么，研究途径的多样化，即既尊重实践理性也尊重理论理性，似乎就是必要的。所以，我们建议，公共行政的知识和理论发展应以多种方式进行，包括假设检验、案例研究、行政或政策过程分析，以及对该领域的整体或部分的历史诠释、演绎论证、哲学批判和对行政经验的个人反思。<sup>[164]</sup>

多元选择主义者的努力集中在三种对主流社会科学认识论——历史主义、诠释主义和批判理论——的一般性替代选择上。尽管这三种方法都因其有效的洞见而赢得赞同，但它们没有一个符合实证主义社会科学社群所要求的关于有效知识和理论发展的标准。在这一点上，历史主义经受过最详尽的考量。卡尔·波普尔(Karl R. Popper)对构成各种形式的历史主义的基础逻辑作了系统的批判<sup>[165]</sup>，在许多社会学家眼中，这种批评被证明是有决定性意义的，即使是其最强硬的

倡导者，也承认它在社会科学研究领域是有局限的。<sup>[166]</sup>诠释方法论由于其所提供的洞见赢得了相当多的尊敬，但即使其主要的实践者〔人类学家克利福德·格爾茨（Clifford Geertz）〕也承认，它对主流科学的标准提出了挑战。<sup>[167]</sup>批判理论方法显然被设计成是凸显了权力结构和潜藏在社会生活表面之下的紧张状态<sup>[168]</sup>，但是它们对批判框架（例如新马克思主义和弗洛伊德解析学）的依赖以及对直接（和有意识）行动的隐含诉求，对实证主义社会科学的基本前提构成了挑战。<sup>[169]</sup>

因此，尽管多元选择主义理论家们对各种方法和认识论观点都持开放和宽容的态度<sup>[170]</sup>，但他们不能——经常是明显地不情愿——制定一种有利于在社会科学中争取学科地位的研究议程。结果，多元选择主义者开出的处方的效果就是，将公共行政学不断地推向一种关于认识论问题的相对主义立场<sup>[171]</sup>，并通过运用那些与人文学科更为紧密地联系在一起的认识论，将公共行政学推向了人文学科。多元选择主义者通过凸显一种价值，即以人文科学为基础的研究旨在为实践者提供关于如何成为公共管理者的有效的知识和洞见，从而使得我们直面公共行政领域身份问题的挑战。

公共行政学中的历史主义研究近年来逐渐增多。正如拉里·卢顿（Larry Luton）<sup>[172]</sup>所指出的，大多数这类研究都受到了如下努力的驱动，即努力提高该领域的自我形象，并提供一些值得仿效的模型。但是，有的公共行政学者将历史主义分析法当作一种手段，以增强该领域的知识基础，促进该领域的理论发展。史蒂弗斯（Stivers）<sup>[173]</sup>和斯坎特（Schachter）<sup>[174]</sup>的著作对公共行政领域的进步根基提出了问题和新的观点，而约翰·罗尔（John Rohr）<sup>[175]</sup>和大卫·罗森布鲁姆（David H. Rosenbloom）<sup>[176]</sup>则运用历史分析法，对当代行政问题的宪政和法律基础作了更深层次的解读。<sup>[177]</sup>

诠释方法<sup>[178]</sup>在很长时间里主要是与“案例研究”教学方法联系在一起的。最近，杰伊·怀特<sup>[179]</sup>、拉尔夫·哈默尔<sup>[180]</sup>（Ralph Hummel）以及其他学者<sup>[181]</sup>指出，叙事和讲故事（story-telling）对于加深管理者对公共行政的理解是有价值的，管理主义讲故事的方式是需要社会科学中的有效性标准的，哈默尔对此进行了辩护。顺着这一主张，他和戴维·卡纳维尔（David Carnevale）发展了一种被他们称为“知识分析”的方法。

批判理论直到最近才在公共行政领域发挥出较大的作用。在这一领域的领军型理论家中，拉尔夫·哈默尔<sup>[182]</sup>和罗伯特·登哈特<sup>[183]</sup>在20世纪70年代末期和80年代早期确立了这种方法的价值。在亚当斯和巴尔弗（Danny Balfour）的《揭开行政的罪恶》<sup>[184]</sup>（UAE）一书中，可以发现对这一方法的最新运用。由

于这本著作在该领域中所受到的关注，我将把焦点放在这本书上，以说明多元选择主义立场对作为一门社会科学的公共行政学所提出的问题。

UAE 的作者们对作为其著作之动力的认识论基础和方法论策略是十分清楚的。他们认为，在很长的一段时间里，公共行政学都在回避它的过去，或者在一种失之偏颇的观点（即“技术理性”）的影响下运作，而这种观点歪曲了该领域的历史意识。<sup>[185]</sup>一门“客观”的社会科学对历史真相是视而不见的，而任何一种落入现代性魔咒中的历史分析也是如此。批判性的历史研究是必需的，我们着迷于现代主义认识论中所固有的“技术理性”，因而造成了思想伤害，而批判研究能弥补这种伤害。“如果批判性的、基于历史的研究位于公共行政研究的最前线，那么，我们就更乐意考虑那些对目前和未来的公共行政的构造以及对行政罪恶至关重要的问题。”<sup>[186]</sup>

像所有的批判理论分析家一样，亚当斯和巴尔弗通过清晰地阐述一个框架作为开端，这一框架能被用来描述那些正被研究的社会状况的产生与发展。<sup>[187]</sup>为此，他们依赖于“客体关系（object-relations）心理学”，这是后弗洛伊德精神分析学的一种主要形式，他们还特别依赖于梅勒尼·克莱恩（Melanie Klein, 1882—1960）的著述，克莱恩强调了一个个体的情感生活是如何植根于孩提时代所形成的对客体的基本定位上的。<sup>[188]</sup>

客体关系心理学讨论的焦点是我们最早在婴儿时期就遭遇到的焦虑情绪，那时我们发展出对他者的积极的和消极的情感，克莱恩记述了一个特别的机制——投射性认同——当人们长大成人的时候，他们用这个机制来处理焦虑。通过将好的感觉从我们坏的感觉中“分裂”出来并将坏的感觉投射到外部“客体”上，我们就能够解除某种焦虑，但这是以我们如何关联那些他者为代价的。尽管内部的解决方案（作为对投射性认同的一种替代性选择）会阻止个人对“他者”的憎恨与侵略性行为，但它们也是有问题的（即导致抑郁和其他心理疾病）。对采用这种有争议的模式的批判理论家来说，投射性认同与现代组织生活的力量相结合，产生了我们在今天的世界中所看见的社会罪恶。亚当斯和巴尔弗详细阐述了这种关于罪恶的理论——就他们来说即行政罪恶——这种理论扎根于经由克莱恩分析而提供的结构与动力中。<sup>[189]</sup>他们认为，现代组织和机构“为罪恶提供了环境”。

人们需要为他们未经整合的愤怒与侵略性找寻方向——实际上是一个目标，人们必须把“罪恶”分离出来并将其向外投射，这些人清楚地听到了组织群体的警报声，这些组织将为他们容纳这种精神能量。其代价几乎总是服从与忠诚，有时是道德倒置；偶尔，这种代价的确是非常昂贵的——那些真

正的罪恶爆发时，将变成人类历史上的大衰退。<sup>[190]</sup>

对主流社会科学来说，对批判理论和其他多元选择主义认识论的接受，存在着一个主要的障碍，这一障碍在亚当斯和巴尔弗对分析框架的采用中是显而易见的：没有什么证据或原因来支持对这种特殊分析框架的接纳。这一框架似乎仅仅被假设是恰当的。做出这一主要假设的意愿似乎得到了两位作者一个有趣的断言的增援，在简要地介绍了克莱恩理论（Kleinian theory）之后，他们提出了这一断言。“对生活来说，不管一个人多么愿意去将客体关系心理学用于婴儿思维的内部运作（在这个问题上仍存在争论），而对我们的目的来说，**重要的是这些洞见如何帮助我们理解成年人中所存在的社会罪恶和组织罪恶的结构。**”<sup>[191]</sup>就其本质而言，亚当斯和巴尔弗无非是说，我们应该接受他们的判断，即这是一个恰当的、相关的视角，从中我们可以观察现代公共行政生活。他们似乎想说“相信我们”，批判理论将把我们引向何处，让我们拭目以待。他们没有提供证据，有的只是一种通过应用的表态：这个框架似乎能理解世界，因此它和其他框架一样有效。

对于主流社会科学来说，这种方法似乎完全是专断且无根据的。这一批判同样适用于历史主义和诠释主义分析。<sup>[192]</sup>主流社会科学中所采用的唯一一个类似方法——米尔顿·弗里德曼的有争议的主张是：经济理论的判断标准应该是它们的预测能力，而不是其假设的有效性<sup>[193]</sup>——因此并不能充当一个相关的类比，因为该主张的接受度最终依赖于它在多大程度上符合一个可经证实的标准。批判理论并不寻求这种评估。它们只是宣称，公共行政领域应该追随它们专断的领导并看自己将被引向何方。

UAE 还详细阐明了关于这些方法的另一个问题，那就是对弄清概念特别是核心概念的懒散态度。在 UAE 中，“罪恶”作为一个概念的重要性不能被夸大。然而，却存在一种故意将这个术语的含义加以模糊的努力。他们用“罪恶”一词想确切地意指什么？作者花在这个问题上的时间出奇地少，他们含糊地依赖这样一种方法，即将它看做一种“对他人有害”的行为。他们认为，这一定义“表明了一个统一体，罪恶在这个统一体上可怕地、大量地喷发，从大规模的极端来说，比如纳粹大屠杀和其他人数较少的集体屠杀行为，从小规模的极端来说，比如小的善意的谎言，这种谎言多少是有害的”。他们分析的焦点落在了那个更血腥的极端。<sup>[194]</sup>更多的精力被用于讨论行政罪恶来自于何方（例如技术理性）、它是如何不被人察觉的，以及“为罪恶提供土壤”的组织和机构的作用上。<sup>[195]</sup>

一个有趣的巧合是，“罪恶”及其在对大屠杀所作的历史分析中的作用问题，

正是刚好在 UAE 之后发表的两个精细审查的主题，在这两个审查中，使用这一术语的意图显而易见。<sup>[196]</sup>我们发现，从概念上讲，罪恶是如此地含糊，以至于它实际上可能降低我们理解和评估人类行为的能力。也许更重要的是，草率地使用这一概念是危险的。比方说，这一术语被广泛地用作刻画某个团体或某个团体的某种行为（如“行政的罪恶”），这种用法本身可能产生某些反应，而这些反应能导致迁怒他人的和破坏性的行为。出于加强其批判分析的原因而草率地贴标签的行为更是令人吃惊的，因为作者展示了对传统权力的认知（例如，将美国福利改革的辩词和犹太人对纳粹的描述作对比）。<sup>[197]</sup>

布置好概念的舞台后，亚当斯和巴尔弗将其批判视角的逻辑用于行政罪恶的例子中，包括大屠杀、越南战争、挑战者号事件，等等。<sup>[198]</sup>在此，那些被许多多元选择主义者接受的相当宽松的研究标准——以及对主流社会科学的驱逐——变得明显而又重要。尽管亚当斯和巴尔弗将重点放在对历史证据予以更多关注这一需求上，以便增进我们对公共行政的理解，但在 UAE 中，历史是被使用的而不是被分析的。也就是说，历史被当作案例研究的资料来源，以便应用于一种预设的批判视野中，而不是被当作证据的来源，从这些证据中，我们原本可以得出关于这一领域的模式和洞见，或者批判理论框架可以从中得到检验或评估。<sup>[199]</sup>依赖于对大屠杀、挑战号事件和其他案例〔如罗伯特·麦克纳马拉（Robert McNamara）改革国防部的作用〕的历史研究，他们对资料进行了选择性挖掘，以期展现和倡导作者的某个特定观点。

在应用批判理论方法时，这种分析策略是必要的，也是可接受的，因为批判理论家的假设就是：表象世界是误导的，而学者的任务就是“揭露谎言”。<sup>[200]</sup>因此，这一特殊的抱怨可能被仅仅看做一种对显而易见之物的陈述而被打发掉。毕竟，正如该书的标题所表明的那样，作者一直都想“揭露”行政的罪恶。然而，通观全书，作者都在暗指，行政罪恶的理论不仅仅是对历史的一种批判性解释，更是一种从对行政行为的仔细研究中产生的历史事实。那么，揭开这一历史事实的目的何在呢？是否是为了知识发展或理论建构呢？

答案可以在批判理论分析与其他多元选择主义方法相区别的特征中找到，这就是：为研究接纳一种解放主义的功能。批判理论分析家所做的不只是思想和理解——他们试图提高人们的意识，（通过分析）人们确定是被统治和压迫的，这种分析将被证明即使不是解放性的也是治疗性的。登哈特（Robert Denhardt）称之为“行动主义的姿态”。

从马克思主义和弗洛伊德的传统中，我们看到个人在受苦，而社会拥有

开启重建行动（革命？）的钥匙。正是通过我们对幸福的回忆，我们否认看到了我们的真实情形，而正是通过对标示我们异化的承认，我们激发了对控制我们的权力的欲望。因此，我们的受苦不可以被“理性化”，因为它仍然占据着我们“精神”追求的中心舞台；我们行动起来，就是对我们的受苦的超越。<sup>[201]</sup>

对亚当斯和巴尔弗来说，他们分析的意义应该包含公共行政中的“新的伦理基础”，它将引导行政者积极地抵抗各种形式的行政罪恶。

行政罪恶潜伏在政府寻求用技术—理性的专业专长来解决社会问题的地方，潜伏在缺乏生机的、活跃的政治共同体的地方。伦理的新基础是必需的，但这并不要求个体遵守用技术—理性方法来解决社会问题的程序，反而要求作为公民的行政者努力促进和维持一个全面性的民主政体。<sup>[202]</sup>

如果接受多元选择主义认识论的目的是为了增强我们理解我们所研究现象的能力，那么用那些选择性方法来指导的分析就应该接受评估，看它们对“知识发展”（应该再次强调，这是一个与亚当斯教授的著述紧密联系的立场）作出了怎样的贡献。像其他使用批判理论方法的分析一样，UAE 给了我们富有争议的洞见，并提出了更多必需的反思与讨论，不管是学者还是实践者，都需要这些反思与讨论。但是，它是否在增强我们对公共行政的理解这个意义上对知识发展作出了贡献呢？批判理论认识论的批评家认为：这种方法冲淡并转移了对知识和理解的寻求——批判理论强行给出了自己的曲解，而未做到“揭露谎言”。

当然，通过聚焦某个研究中所固有的问题来质疑全部的多元选择主义研究的全部，这是不公平的。然而，从主流社会科学的观点来看，大多数表征 UAE 的问题也能在历史主义和诠释主义的研究中找到。只要公共行政学者遵从多元选择主义认识论，那么，该领域看来就不可能取得作为一门社会科学的学科地位。

**精神的公共行政学：**在这一分析的四个小组中，那些我称为“规范主义者”的观点是与西蒙—沃尔多争论中德怀特·沃尔多的观点最为接近的。这种观点本身并非是用反科学的术语构建的，但其焦点却是政府行政研究中的价值中立的缺点与危险。这个小组的圣杯是一种规范的公共行政理论，它立基于社会科学知识，但又包括了诸如“对公共服务来说，什么构成了‘好的’或恰当的目标”此类的观点。对于规范理论家来说，问题最终是伦理的。

公共行政学的主要理论家们为该领域建立了一个伦理基础，事实上，数十年来，这一努力始终定义着该领域的“主流”学术——这是沃尔多获胜的又一个标示。虽然这些作品涵盖了许多选择性规范，但一个共同的主题都是要清晰地表达

那些主要的或核心的价值，这些价值不仅应该指引公共行政的实践者，也应该指引公共行政的学者社群。因此，对规范主义者来说，那些渴望实证主义社会科学地位的人所面对的核心问题，就是在满足价值中立和客观性的标准时所付出的代价。

应该再次强调的是，沃尔多反对实证主义方法，并不是说它们是价值中立的，而是说，对中立性的要求纯粹是模糊了行政研究中置于效率与理性之上的高阶价值。因此，他指责西蒙及其同事在对公共行政的“原则”和其他“正统论”方法进行批评的同时，犯了和正统论一样的过错。经典的政治行政二分法所隐含的假设是，“真正的民主和真正的效率是同一的，或至少是可以调和的”，通过提高这个同一体中的经济一端（效率），人们也就提高了它的政治一端（民主）。<sup>[203]</sup>对这种假设的反对激发了沃尔多的工作，并引导他为“民主的公共行政理论”的发展而奋斗。这一理论的角色被明显地置于《行政国家》中，在其结语中，沃尔多讨论了当美国的民主社会越来越依赖于由专家组成的政府时所面临的挑战。

与之密切相关的，是为我们的行政者提供充分的准备和一种“哲学”。在行政机制和职业伦理准则中的训练是否足够？我们新的保卫阶级是否应该被给予一种与他们所宣称的责任相称的教育，或许是否应该在这种教育中浸透着一种政治哲学？目前，我们行政课程的内容和我们所宣称的行政者的职责之间的鸿沟是令人震惊的。如果我们处于某种“管理革命”中，我们还能够说，我们关于管理者的哲学或者对待管理者的哲学中存在的问题都已经被充分处理过了吗？<sup>[204]</sup>

通过这些言词，沃尔多就为公共行政的规范主义理论家设置了其半个多世纪以来一直在找寻的标准。公共行政学任何合法的理论都必须超越经验主义和数据驱动的实证主义社会科学模式；它必须优先考虑它所服务的民主社会的目标和价值。

公共行政理论的规范主义路径有着各种标本，既包括整体的运动（例如，20世纪70年代早期的“新公共行政”运动，始于20世纪80年代早期的“黑堡宣言运动”），也包括个人的努力。最近，两本颇为引人注目的出版物为我们提供了明确的例子：乔治·弗雷德里克森（George Frederickson）的《公共行政的精神》（*The Spirit of Public Administration*）和路易斯·高斯洛普（Louis C. Gathrop）的《公共服务与民主》（*Public Service and Democracy*）。从他们各自观点的质量和连贯性来看，这两本书都是非常有趣的，但目前，我们将会聚

焦于他们关于公共行政之目的与角色特别是关于理论与研究之角色的看法。

尽管弗雷德里克森的著作是已发表论文和新近论文的组合，但它仍然表达了一个强有力的主题和目的，这一主题和目的在该书的首要章节中得到了表述：需要“公共行政的公共理论”。弗雷德里克森把服务公众作为一般公共行政的核心价值，在评估了五个关于公共的不同学术“观点”（多元论、公共选择、立法的/代表性、服务提供和公民身份）后<sup>[205]</sup>，他呼吁在公共行政中采用关于公共的“一般理论”。

（这种理论）设计的目的不只是为了理论本身的发展，也是为了指导公共服务实践。因为它是被那些必须从事政府管理的实践者运用的，因此这种理论必须具有实践上的可操作性。但它同样应该以经验为基础——当然，它还必须促进实现公众的特殊利益，也能促进实现公众的普遍利益。

前述五个观点都“以某种一般方式”对这种理论“作出了贡献”，但没有一个完善的是，而且“当把它们整合在一起时，仍然会忽略掉一些重要的东西”<sup>[206]</sup>。我们需要的是一个优先考虑公共服务价值的理论。

高斯洛普采取了一个同样强硬的规范主义立场。他最新的著作首要关注的是公共行政实践（而非其研究），对于那些为描述、解释或评估公共行政学家的著作而直接或间接地倡导理性主义的、技术性的、超然的、客观的标准的人，他很少表示出尊敬之情。他特别批判一切没有道德意义的社会理论——即大多数当代社会理论。高斯洛普通过援引莱因霍尔德·尼布尔（Reinhold Niebuhr）的话——“每一种道德理论都坚持仁慈、正义、善心和无私这些善”，指出当代社会理论并不符合这个标准。

……当我们步入 21 世纪，我们似乎被这样一种关于理论的观念迷惑，即理论是我们社会所支持的唯一事实。在任何一个公共管理者都置身其中的政策领域，不管是在法律实施、卫生保健、教育还是住房供给等领域，都不缺乏微观的、宏观的或元理论，这些理论将人们的注意力从那些反映了我们伦理—道德价值的缓慢而稳定的恶化状态的经验事实中分散开来。理论，而非宗教，成为了我们社会的鸦片。的确，数百年来为哲学家和神学家所推进的伦理—道德“理论”，如今已被抛入 20 世纪的新社会生活“科学”大厦地下室的垃圾箱中……。

尽管存在与理论建构过程相联系的思想的严谨性、精确性及理性必然性，但事实仍然是，民主社会的有着深厚根基的道德维度实际上被漠视了，而且在功能上被我们大多数优雅而世故的社会政治理论扭曲了。<sup>[207]</sup>

弗雷德里克森和高斯洛普都认为，如果一种公共行政学本身未能抓住自己领域的“精神”，那么它就不能抓住公共行政和公共服务的本质。对高斯洛普来说，其著作聚焦于“伦理—道德精神和美德，它们渗透于民主精神之中，并且构成了通往共同善的途径。进一步讨论的核心在于，这些价值和美德必须充当那些以民主名义从事服务的人的路标和基准”<sup>[208]</sup>。对弗雷德里克森来说，其著作的标题中的“精神”是指“对公共服务的召唤和有效指导公共组织及其工作的一种深厚的、持久的承诺”。

公共行政精神融合了理性的知识和经验的知识，或者说融合了两种依据经验、智慧和判断来掌握知识的方式。理性的假设和社会科学的研究传统，对于创造可靠的、可检验的公共行政理论是必不可少的。但单纯来自理性假设和社会科学方法中所产生的理论还不能解释这个领域的重要力量，如怜悯、勇气和仁慈。《公共行政的精神》的目标首先在于引导读者了解该领域，其次，也是更重要的一点，是尝试让读者加深对它的理解。<sup>[209]</sup>

这两位杰出的规范主义者对“精神”的关注在社会科学史上并非没有先例。从文艺复兴时期一直到19世纪，精神和“情绪”(humours)都被严肃地视为因果性的中介，通过这个中介，自然和人性(例如思想和肉体)这些截然不同的部分得以连接在一起。数百年来，它充当着物理“以太”概念在社会科学中的对应物。<sup>[210]</sup>在黑格尔和其他唯心主义哲学家的著作中，精神呈现出更高层次的道德特征，它通过个体的理解和活化而成为一种真实存在。<sup>[211]</sup>在强调公共服务价值的精神本质时，弗雷德里克森和高斯洛普都指出，他们所寻求的不仅仅是一种对义务、责任、客观性等的许诺。对他们来说，任何名副其实的公共行政理论都必须具备有力的道德性的实质内容。在公共行政研究中，价值自由或价值中立的方法绝无容身之地。

在作为一门社会科学的公共行政学设置规范标准时，规范主义者使得任何一位遵守主流标准的社会学家都很难——如果不是非常令人不安的话——尝试在该领域范围内开展研究或发展经验理论。美国社会学家没有忽略也并非漠视价值在研究中的作用。这个问题可以追溯到康德对纯粹理性之限度的评论，特别是其对价值在理解历史中必不可少的作用的评论。到19世纪后期，价值的作用问题成为欧洲社会学家的主要争论议题，韦伯关于价值中立的观点就是在这种环境下产生并作为方法论的主流标准占据主导地位的。<sup>[212]</sup>这种立场承认价值的相关性及其对研究的文化影响，但同时致力于寻求如何将其影响降低到最低点。

在遵循沃尔多对西蒙的批评的传统中，规范主义者强调了要求能引导研究之

价值承诺的标准——此立场与主流社会科学在研究规则上的立场明显不一致。有意无意间，强大的规范立场为可接受的公共行政研究设定了两个相关的检验标准：第一，你的研究是否承认价值在公共行政行为中的优先地位，第二，这些价值是否符合该领域主要看门人的规范。在那些公共行政社群的局外人看来，规范的立场被认为是占主导地位的，因而，那些认同社会科学主流的人就避免在公共行政学的领地内发表或出版著述。<sup>[213]</sup>

问题可以部分归因于“局外人”对公共行政研究标准的夸张性误解。但是主要规范主义理论家所表达的强硬和普遍的立场也是一个可能的因素。例如，许多学者试图将今天正在出现的东西加以概念化，即表述为“作为治理的公共行政”，而弗雷德里克森却对各种尝试进行了批判。“**公共行政领域任何一个严谨的学者**，”他说，“都将认识到，用治理这一术语和概念来描述公共行政是成问题的——无论从实践或运用上讲，还是从概念精确性上来说，都是如此。”<sup>[214]</sup>有意无意地，弗雷德里克森这一带有个人色彩的观点，反映了强硬的规范主义立场中所固有的对那些不赞同者表示轻蔑的偏见，即赞同弗雷德里克森观点的学者便是“严谨”的学生，而那些不赞同（他们在概念中看到了某种价值）的人便被鄙视为“不严谨的”。弗雷德里克森似乎也不愿在那些规范地运用概念的人和那些寻求描述性地运用概念的人之间作出明确的区分。在对“枪毙来使”的批判中，他似乎不愿意为了分析的目的而容忍概念化。

同时，规范主义者确实看到了经验研究在服务道德理论方面的好处。在弗雷德里克森的书中，充斥着对主流社会科学研究的引用，以此来支持他的立场。此外，我们发现，弗雷德里克森勾勒出了一个研究议程，它将提高我们对伦理在公共行政中作用的理解，这一议程包括对伦理的“环境、专业和文化”的描述性研究和比较性研究；包括对加强、提高和教授伦理行为之努力的评估；也包括对民营化和行政裁量如何影响公共行政伦理的研究。<sup>[215]</sup>（具有讽刺意味的是，弗雷德里克森希望这样的研究能满足主流社会科学的标准。然而更重要的是，正是规范议程研究这一事实使其得以合法化。）

这给了我一个支持如下观点的重要理由：规范主义者未能提高公共行政学在社会科学中的学科地位。归根到底，规范观点促进的是说服而不是研究。主流社会科学家会认为，规范主义者为公共行政研究设置了一个非科学的议程。研究的作用并不只是——或主要是——为知识发展或理论建设服务，而是服务于由规范主义者提出的某种特定道德理论的说服性需要。

这并不是讲说服是不重要的或无价值的努力。在此，我并不是指那种空洞而诡辩的修辞形式，这种形式与意图隐匿或扭曲真理的主张是联系在一起的。相

反，我指的是亚里士多德式的修辞形式，即为了某个观点而作出令人信服的论断。有人主张，尽管我们需要科学方法论，但这种研究形式拥有悠久的、光荣的、丰富的历史，它仍然处于我们寻求知识的中心位置。<sup>[216]</sup>

我也并非声称，在社会科学主流中所开展的公共行政研究缺乏规范化的内容或目标。例如，伍德（Wood）和沃特曼（Waterman）的《官僚动力学》（*Bureaucratic Dynamics*）<sup>[217]</sup>就反映了主流社会科学标准所期望的研究质量，也包含着与回应性和责任问题相关的重要规范性主题。实际上，为了应对规范性问题，那些并不将自己认同为公共行政社群的学者们开展了许多关于公共行政的研究。<sup>[218]</sup>他们中的绝大部分人都是以反映价值和规范的规定（prescriptions）作为其著述的结论，这些价值和规范与公共行政学中的规范主义文献所提倡的价值和标准并没有什么不同。

我的看法是，公共行政学中强大的规范主义立场的影响，降低了那些从事主流社会科学研究的人对我们领域的认同感。诸如《官僚动力学》这样的著作更应被认同为公共行政学的作品，或许它在与公共行政领域的互动中已经受益匪浅。然而，这本著作在写作上明显地符合作者所认同的主流社会科学社群的标准，例如政治科学的标准。<sup>[219]</sup>支持这种判断的一个重要标示物，就是在长达 11 页的参考文献中，很少发现有对公共行政研究著述的引用。那些可以被认为是与公共行政领域相关联的引注，几乎全都来自政治科学和公共行政学尚未分家前的那个时代的经典文献中。尽管它与我们领域中规范议程的议题直接相关——正如该书副标题所示：“民主社会中官僚制的作用”——最终构成该书之核心研究的学术论文，全都发表在主流政治科学刊物上，而不是发表在公共行政领域的刊物上。

在规范标准的影响下，某个学者会遭受如下的批评，即他在开展研究或发展理论时，缺乏一个更强势的规范内容的指导，尽管他实际上在其他各个方面都致力于促进民主行政和公共服务的价值。这不是一个关于分离的或价值中立的研究是否可能的问题；它更是这样的一个问题：该研究是否清晰地培育了恰当的价值。尽管人们对经验主义研究者的态度是恭敬的，但无论是弗雷德里克森、高斯洛普还是其他许多规范主义者，对于那些在政治上不具备正确性、或在意识形态不具备同步性、或不具备社会敏感性的研究或理论构建，他们都不会给予应有的信任。<sup>[220]</sup>

当然，上述评论易于受到这样的指责：它夸大了社会科学的标准，也夸大了公共行政领域中规范主义作家们的能力和影响。以弗雷德里克森和高斯洛普为代表的强大的规范主义立场在主流社会科学中是有其对等物的<sup>[221]</sup>，尽管它在实证主义舞台上的影响是微弱的。在公共行政学中，也有这样的规范主义立场，它们

不太可能给人们一种这样的印象：该领域的研究必须被纳入某种支配性的价值结构中。不过，强大的规范主义立场在该领域中既有历史又有地位。如果公行政学要获得作为一门社会科学的地位，那么，就必须考虑好规范主义看门人的力量和影响。

**转型公行政领域：**最后，我们看看这样一类公行政理论家：他们认为各种形式的实证主义议程在其能力上是有害的，它们误导了研究，并使得公行政领域不能发现其在社会中作用的真正本质。这个小组的学者认为，只有本体论的变革才足以解决由此产生的问题。为了有利于通过发展新的语言、新的意识来开阔公行政学家的“世界观”，他们抛弃了发展方法论、认识论和伦理的解决方案等观念。

具有讽刺意味的是，转型主义者的目标与西蒙在20世纪40年代的观点极其相似，当时，西蒙为了重新定位公行政学而作出了努力。他也在以一种学者们处理行政问题的方式来寻求变革，他不仅采纳了逻辑实证主义的认识论，也重新聚焦于该领域之概念的和逻辑的基础，由此他走向了决策概念。当代的转型主义者在寻求替代现代性的本体论（至少在美国，自进步时代以来，这种本体论在该领域是占主导地位的）时，撒下了一张更为宽泛的网。他们所要网住的目标不仅有西蒙，还有沃尔多、泰勒、古利克、黑堡运动和高斯洛普——以及其他所有有意无意地依赖于现代性世界观的人。

早在20世纪70年代后期及80年代早期，小奥里恩·怀特（Orion F. White, Jr.）和辛西亚·麦克斯韦恩（Cynthia J. McSwain）就阐明了这一路径。<sup>[222]</sup>他们以荣格分析心理学（Jungian analytic psychology）为基础，主张在对公共组织开展研究时采取一种更宽泛的本体论基础——此基础将把学术分析的范围从实证主义对结构和社会关系的关注，拓展到人类灵魂的深处，拓展到集体和个体的无意识领域。<sup>[223]</sup>正如下文所示，怀特和麦克斯韦恩（合写成麦克斯怀特，O. C. McSwite）仍然是转型主义观点的积极贡献者；然而今天，越来越多将自己看做后现代主义者的公行政学者加入了他们的行列。

在阐述该领域的后现代主义路径时，查尔斯·福克斯（Charles J. Fox）和休·米勒（Hugh T. Miller）认为，公行政学之所以无力解决关键问题，核心在于“流行的本体论”。正是我们用来思考公行政的那些范畴导致了偏见和曲解。

太多的假设是依据流行的本体论作出的——关于人的理性本质、关于具体的组织和制度、关于组织目标的一致性、关于那些形塑了公行政思想的

关键概念和变量的可靠性，太多的东西都被作了假设。我们试图尽可能地从这些假设中往后退，甚至退到允许承认“现实”本身是既不具体也不客观的，而是由人们来构架的，因而是具有可塑性的。在从这些基本的假设往后退的过程中，我们渐渐明了：许多我们在日常话语中不加批判地运用的范畴是物化的（reifications），也就是说，它们是一些被社会地建构的范畴，这些范畴被误认为是在“客观实在”世界“以外”存在着的事物。<sup>[224]</sup>

戴维·约翰·法默尔（David John Farmer）对这一视角进行了解释，在解释时他使用了各种被公共行政理论家和实践者使用的语言，并像其他采用该方法的人一样，他指出，如果公共行政学（和其他社会科学）要提高他们对治理的理解，那么，“重大的变革是必需的”。“如果缺乏这样一种对公共行政的认识基础的彻底转变，那么，对有待我们回答的那些问题的讨论仍将不能令人满意。”<sup>[225]</sup>

作为一场思想运动，后现代主义难以在分析上被掌握，而且它的很多主要倡导者反对这样做。<sup>[226]</sup>后现代主义有许多源头，采取了许多形式，并可能在它的影响耗尽之前采纳更多的形式。但大多数人都拥有一个共同的信仰：社会正处于变革的剧痛中，它正在从一种植根于启蒙时代的现代性走向一种（至今）仍缺乏知识根基的未来。在一些观察人士（例如彼得·德鲁克<sup>[227]</sup>）看来，当社会和经济从官僚制的、工业的文化转向一种更加开放的知识型社会时，后现代时代承载着积极变革的希望。对新兴的后现代情境前景的第一反应，反映了一种乐观态度：相信现代管理有能力应对它可能产生的挑战——即使挑战发生在公共部门中。<sup>[228]</sup>然而，大多数当代后现代主义者表达了对这些发展的忧虑。在现代性对理性技术<sup>[229]</sup>的过度运用下形成的人际疏离与人性丧失的困境，被认为是普遍的后果，许多人预测，后现代情形下的生活将缺乏意义和方向。

在那些为后现代世界感到忧虑的人中，至少有两种主要的、并在某种程度上有些对立的观点。在一篇对后现代之于社会科学的影响的综述中，波林·玛丽·罗斯诺（Pauline Marie Rosenau）区分了“怀疑论者”和“肯定论者”。就其最极端的观点而言，怀疑论者认为正在出现的后现代情境是不可避免的和不可阻挡的（至少是缺乏革命性行动的）。恰恰相反，肯定论者持有这样的希望，即通过根本改变我们对自身生活的思考方式，我们可以创造一个更人性的、更适宜居住的世界。<sup>[230]</sup>

在他们各自对“我们如何思考公共行政”的分析中，福克斯和米勒以及麦克斯怀特的著作反映了一种对现状的批判观点，但最终，他们还是采取了肯定论的立场，提出了变革的策略。福克斯和米勒认为有必要重新思考“我们如何看待官

僚制和美国民主”。正如他们所看到的，问题在于现有的本体论约束，这些约束使得我们甚至不能对在一个真正开放的、民主的社会中作为一种积极力量的公共行政加以思考。在回顾了各种现代主义观点在处理后现代情境之挑战时所面临的缺陷后，福克斯和米勒提到了这样一种必要性，即通过发展一种“建构主义的话语理论”，“用理论武装自己，以便走出后现代主义的死胡同”，这种理论旨在：

为公共行政人员的前摄参与（proactive participation）提供基础，他们与其他具有公共精神的社群成员交织在一起，这些社群有政策网络、跨部门公会（consortia）、无固定结构组织（adhocracy）以及专门小组等。我们认为这些正是潜在的公共领域的适宜场所。然而，从正统论的角度看，这些非法定的政策论坛……被看做主权的盗贼——更确切地说，是对技术治国论的主导。对于正统论及其替代物，尽管我们占了一些上风，但我们需要一个全新的工程认识论/本体论来证明话语理论的正当性。<sup>[231]</sup>

对麦克斯怀特来说，目标是复兴长期受到压制的宪法精神，这种精神植根于殖民传统中并被联邦条例见证，它是民粹主义和进步主义观点共同的基础，并隐含于“今天的后现代主义时代中”。他们的途径包括创造一种被他们称为“理性方法的人”的替代选择，并采取一种“合作实用主义”的形式，在决定集体行动或解决分歧时，这种实用主义所依赖的是关系而不是理性。

我们能够通过发展与他人的关系来创造世界，以确定我们下一步想做什么。我们的共同目标并不一定是一个宏大的“一劳永逸”的目标，即一个意识形态的目标。实际上，这种目标很快就会失去生命力而归于消逝，因为它们被意识利用，不能继续创造。当人们开始争论他们的所作所为是否真正是一种进步时，就会出现这种情况。我的意图仅仅是对“我们下一步想做什么”作出重复性的、暂时性的、试验性的选择。简言之，如果我们能够在“我们下一步想做什么”的问题上达成共识并着手行动，那么我们就无须担忧。我们接下来的行动将会创造世界。归根到底，创造世界的是真正的人际关系。如果我们建立了关系，我们就不需要理性。<sup>[232]</sup>

诸如福克斯、米勒和麦克斯怀特这样的转型主义者将批判学说认识论和乌托邦本体论结合起来<sup>[233]</sup>，为公共行政理论创造了一个议程，这个议程没有为主流社会科学的实证主义世界留下任何空间。事实上，转型主义者显然是反实证主义者，对于那些将世界客观化并质疑人类主观性与无意识的合法性的人，他们甚至加以妖魔化。多元选择主义者寻求与实证主义并行的认识论的多样性，而规范主

义者渴望在实证主义的社会科学内有更多的价值承诺，但转型主义者与这两者都不一样，他们对主流的社会科学活动加以抛弃和诋毁，说它们是有内在缺陷的，是使现代生活出现人性沉沦和异化的主要原因。

例如，福克斯和米勒对在寻求后现代情境的解决方案时运用实证主义的社会科学方法论（如民意调查、典型调查）进行了批评。<sup>[234]</sup>麦克斯怀特也认为这样的努力是不足够的，并特别怀疑那些仅仅只是对“我们如何思考公共行政”进行改革的这样一种努力。典型的例子是麦克斯怀特对“新制度主义”的评论：“在我看来，它是特别有害的，因为它看起来是某种新的东西，但实际上却是极端保守的，是一种对理性意识形态的认识论基础之衰退性影响的防御性抵制行为。”<sup>[235]</sup>

社会科学研究的知识累积和理论建构这两大功能在转型主义者的议程上并不重要。知识和理论反而被看做实现他们各自乌托邦计划的工具。这在麦克斯怀特运用历史分析法时表现得尤为明显。将历史知识用于修辞性目的即说服，这是麦克斯怀特方法论中一个基础性的、显而易见的组成部分。正如政治史和思想史被用于打压那些具有同等合法性的替代性理论（如反联邦主义者、福莱特与杜威的思想）以强化理性人世界观一样，它也能用于推翻这一观点。但在使用这一方法时，麦克斯怀特受到了被哈贝马斯称为“践言冲突”（performative contradiction）<sup>[236]</sup>的一个变种的影响——也就是说，麦克斯怀特在对历史分析加以修辞性使用的同时隐含着它所谴责之物的合法性，而对那些被他声称具有合法性的東西进行了谴责。在某种意义上，麦克斯怀特的方法既具有反讽性，又具有正当性，但其陈述的完整性则有待严肃的质疑。

数十年来，这些问题及其相关问题困扰着后现代主义者，并经常性地导致对社会科学中实证主义标准的价值倍加推崇。<sup>[237]</sup>转型主义者的观点不断地提醒我们，要建立一个人道的公共行政学和互补的、人性的公共行政学社群，然而，其内在的缺陷凸显了我们将会付出的代价——用知识累积、理论发展和学科地位（没错，就是学科地位）的术语来说——即采取一种乌托邦立场。<sup>[238]</sup>

## 四

历史主义思维的一个好处是在进行“如果……那么会怎样”假设时有着肮脏的、微小的快乐。如果南方赢得了内战，那么会怎样？如果希特勒没有入侵苏联，那么会怎样？如果杜鲁门决定使用核武器进行反击，那么会怎样？又或者，对我们来说，如果是西蒙而不是沃尔多赢了争论，那么会怎样？如果公共行政获得了作为

一门社会科学学科的地位，而不是充当专业主义的婢女，那么会怎样？

我拒绝详尽地继续这种推测性游戏，但明显的是，公共行政领域保留了自身相对于政治科学的自主性，尽管它们当前的联系更为紧密。伍德和沃特曼们会将他们自身当作公共行政社群的成员，但他们在参加政治学会的会议时并未感到有丝毫思想上或社交上的不安。在 20 世纪 60 年代，主流政治科学本应对公共行政学家发展出一种更为恭敬的（而非轻视的）态度。当人们将公共行政领域与国际关系相比较时，就应该取代沃尔多所做的将公共行政学与医学作专业类比，并像他们的国际关系的同行一样，公共行政将拥有一个独特的组织（最有可能从美国公共行政学会中分离出来，就像今天的公共政策分析与管理协会一样），同时也是美国政治科学协会中的一个重要的组成部分（正如现在的情况）。

但最重要的是，作为一门社会科学，公共行政学已使它的看门人“坐下来”（当然这是象征性的），就社会科学研究的标准与什么构成社会科学知识进行了长达半个世纪的讨论。从这个角度看，他们将会认识到，逻辑实证主义的妖魔仅仅是——他们的集体想象所虚构出来的，这种集体想象将他们的精力消耗在与假想之敌进行长达数十年的战斗中，而此时其他人正忙于从事研究。

但南方并没有获得美国内战的胜利，事实上，公共行政学也已经与逻辑实证主义的假想之敌战斗了几十年。我并不打算把科学史或社会科学史增添到这篇已然冗长的文章中，但很少有人会认为，逻辑实证主义的好日子是很短的——如果确实存在这样的好日子的话。在科学哲学家中，逻辑实证主义仍然是一个强有力的主题，即使它被改造并被应用于社会科学中。<sup>[239]</sup>并且，没有人会否认行为主义和其他实证主义方法在战后对研究议程和社会科学出版物的影响。

然而，没有任何一个熟悉社会科学学科的人会忽视关于研究标准和方法的持续不断的争论。分歧和争论，像每个学科所固有的对共识的“迫切要求”一样，过去（和现在）都是常见的。数十年来，人类学期刊充斥着对替代性方法和研究伦理的讨论<sup>[240]</sup>；主要的心理学家们对该领域的各种主流方法提出了关于恰当性、误用和偏见的重大问题<sup>[241]</sup>；社会学家和政治科学家依据传统主义者和后现代主义者提出的批评，不断反思他们的“范式”和研究方法。<sup>[242]</sup>经济学不仅没有逃避这些辩论，而且还离经叛道地去赞誉那些“搅动”方法论和认识论之壶的学者——如诺贝尔奖获得者赫伯特·西蒙和米尔顿·弗里德曼。<sup>[243]</sup>

约翰·霍尔提供了一个或许更接近历史真实的对社会科学的相关看法。他提议将社会科学看做“研究文化”（cultures of inquiry），这种文化持续地参与到至少四个正在进行中的“构造性话语”中，这些话语主要讨论价值、叙事和解释在社会科学中的作用。这些话语是必要的，因为社会科学研究是“替代性研究实

践——[也即]生产社会历史知识的相对习俗化的方法论途径——竞逐的舞台”<sup>[244]</sup>。

无论这种努力是民族音乐学还是宏观经济学，任何一种研究实践都预设着某种立场，即关于如何理论化以及关于价值、叙事、说明或解释如何发挥作用的方法的某种立场。构造性话语不是一种研究类型；它们是构成研究的元素。因此，开展研究的能力取决于在不同的话语形式中（如社会理论）解决各种问题，但是在既定的话语形式中解决某个问题并不是孤立的。相反，任何一个在某种话语形式中对问题的解决方案，都变成了对其他话语形式（如叙事理论）中问题的连贯的解决方案。将解决方案与多种话语形式的问题联系在一起，这种结合就构成了研究实践。<sup>[245]</sup>

在这些话语的背景下，逻辑实证主义最多能成为一种产生反应而不是屈从其原则的理想化事物。通过这些正在发生的不同话语，社会科学一直是与“模型”相去甚远的，这种“模型”导致了公共行政学家们50多年的忧虑。

由于他们的注意力集中在免于价值的实证主义的潜在威胁上，公共行政的主要理论家们几乎没有时间去注意到，实际上，社会科学学科在研究标准上已经朝着更开放和更多样化的方向发展。在社会科学中，随着时间的消逝，客观主义和相对主义之间、现代主义和后现代主义之间、现实主义和构成主义之间泾渭分明的界限，已经变得模糊而不是变得明晰——公共行政理论家似乎忘却了这一事实。相反，这个领域的理论家开始了一个微妙的转变，即朝着“工具理性”形式的逻辑实证主义更普遍的概念化进行转变。如今，危险不仅是那种建立价值中立领域的有意识的努力；相反地，危险是一种人类心灵无法抗拒的扩散的技术理性与服从。在人们知晓它之前，它已经俘获了我们的灵魂和身体。<sup>[246]</sup>

这个领域的问题不在于它能否通过开展研究以满足一些可感知的方法论标准（即改良主义的方案）从而使得其自身变成一门社会科学。也并非一种在多元选择主义者的“多样方法”处方中可以找到的解决方案。通过酿制某种认识论混合物来研究一种社会现象，这就提出了一个重要的挑战，这种挑战所要求的远远超过了通过提倡多种观点所蕴涵的内容。不管是规范主义者，还是转型主义者，他们的主观主义都未能为该领域的未来提供一个答案。正如他们所做的那样，尽管分别关注研究的伦理基础和本体论基础，但都力求判定并指引知识的发展，而不是促进知识的积累或理解。而且有意无意地，这两种方法都提出了波普尔在对“整体的”或乌托邦思想的批判中所强调的那种基础性的思想和社会挑战。<sup>[247]</sup>

我们所需要的，是该领域的看门人愿意投身于社会科学的构造性话语中，并通过改变研究与出版物的标准，促进该领域的其他人也投身其中。这可能需要另外一本《行政行为》，以对那些执著于实证主义魔鬼的人提出挑战，但是这一次，作为一个偶像破坏者的我将站在一门社会科学的立场上提出主张，这门社会科学对于自发的、情感化的人，同时对于社会生活的复杂与混乱而言，都将是敏感的、具有回应性的。

在过去几十年对持续的批评与挑战的回应中，形成了这样一种社会科学。在这些正在进行的话语的“目标”清单中，有方法论的个体主义<sup>[248]</sup>，有对“法则性的普遍化”(lawlike generalizations)的寻求<sup>[249]</sup>，还有与经济人(homo economicus)相关联的行为假设<sup>[250]</sup>，等等。与此同时，要求更多地关注机制、关系、反省和因果机制的呼吁也出现了。先前被回避的主题，特别是社会科学中情感的作用这一主题<sup>[251]</sup>，现在被放置在几个领域社会科学议程的重要位置上。而先前被认为是不合适的（也就是不够“科学的”）的某些材料、数据和方法，正在获得更为广泛的认可。<sup>[252]</sup>

公共行政学从参与社会科学的构造性话语中所得到的，不仅仅是一种集体身份或在同行中的更高地位。真正的收益将以这样的形式来呈现，即对我们的知识作出更多的贡献，对我们领域内的主题有更多的了解。尽管在本文中受到了批判，但公共行政学家还是付出了相当可观的个人和集体的思想努力，以处理许多仍然被列入广阔而多样的社会科学研究议程中的问题。然而，考虑到思想领袖和主要看门人在延续公共行政理论的失败中所发挥的核心作用，想要控制这些努力将需要该领域的一次剧变，一次可能是政治上和范式上的剧变。明诺布鲁克会议和黑堡运动的历史表明，这并不是个简单的挑战。当然，它所需要的不只是像本文一样的辩论。它要求有像西蒙那样的有能力的个人或群体，清晰地表达出一种挑战和一种选择，最终使公共行政领域采取一种它在二战后曾放弃过的学科地位。

### »注释«

[1] 在写作过程中，我意识到我在几年前已读到一篇非常类似的争论性文章，它对我们的领域作出了同样的评价，但却指出了不同的病症。参见 Meier 和 Stewart (1987)，他们认为，实践者要对公共行政学目前的状态负责任。我则主张应将责备放在家里面，放在我们领域的知识领袖的著述上。

[2] 在本文中，我将使用现在已经成为共同惯例的做法（这要归功于沃尔多；参见 Waldo 1968a, p. 443, 注 1），即用大写的“公共行政”表示这一主题的学术面，以区别于小写的

“公共行政”表示的实践面。

[3] 参见 King, 1999。

[4] 参见 Ostrom, 1974。

[5] 参见 Henry, 1987。

[6] 参见 Stillman, 1991。

[7] 因此，这一主张既比 Stillman (1991) 的 *Preface to Public Administration* 要窄一些，也与其有相重叠的地方。在其华丽的分析中，Stillman 将身份危机看做公共行政实践与理论的无主题性与无方向性的历史模式的一部分。

[8] Anderson, 1991, pp. 6–7.

[9] 对于一个学术“共同体”的经典且有争议的分析，参见 Bourdieu, 1988。

[10] Polanyi, 1964.

[11] 参见 Sullivan, 1995。

[12] 例如，可参见 Smith (1997) 和 Gergen (1994b) 关于心理学与相关行为科学的论述；也可参见 Matson (1964)。

[13] “看门人”的肖像建立在一个更为宽泛的隐喻上，即认为那些研究公共行政的人正在学术圈内形成一个与众不同的学者共同体。这种共同体的边界和成员关系是“想象的”（参见 Anderson, 1991, pp. 5–7.），这是一个使得其更少真实性、更为乏味的事实。像其他学术的和科学的共同体一样，公共行政已发展出规范与角色，这有助于它即使是在一个核心的范式、方法论或明白的认同感缺失的情况下也能支撑其自身的发展。

[14] 参见 Ross, 1993/1979。

[15] Smith 1997, p. 492.

[16] 关于心理学，参见 Smith (1997, chapter 14)。关于政治科学，参见 Waldo (1975) 和 Leonard (1995, esp. pp. 68–76)。关于公共行政学，参见 Chandler (1987)。必须强调的是，我关注的是创建“神话”，而不是宣称它们代表着可证实的历史根基。例如，在公共行政学中，也有人把它归于那些比伍德罗·威尔逊更少知名度的作者，比如 Theodore Dwight Woolsey 和 Dorman B. Eaton (参见 Van Riper, 1987)。

[17] 参见 Schaffer, 1996。

[18] Sayre, 1982/1958, p. 175.

[19] Ross, 1993/1979, p. 83.

[20] 该学会的第一次会议是与一次学术会议联合举行的（美国政治科学协会的 1939 年 12 月会议），其第一任主席是一位学者——锡拉丘兹大学的威廉·莫舍尔院长。

[21] Stone, 1982/1975。另参见 Egger, 1975, pp. 73–74。

[22] 转引自 Henry, 1987, p. 44。

[23] Egger, 1975, p. 74。当其不能适应主要社会科学学会的模式时，它的确代表了实践者、改革者的联盟，一位学者这样描绘了 19 世纪和 20 世纪早期职业性学会成立时的特征。另参见 Ross, 1993/1979。

[24] Stone and Stone, 1975, pp. 29–36.

[25] 参见 <http://www.naspaa.org/>。

[26] 参见现在已经成为经典的争论，争论发生在那些互竞的理论间，它们对围绕 20 世纪二三十年代的量子物理学而形成的共识进行了挑战；Cassidy, 1992, chapters 12–13。

[27] 例如 Barrow, 1991。

[28] 关于科学的“不统一”，参见 Galison 和 Stump, 1996。

[29] 例如 Lowi, 1972。

[30] 到 20 世纪 50 年代后期，在塞尔对该领域状态的观察中，流露出了某种乐观主义：“二战后的十年里，中心论和异端学说还没有揭示出全整学说（comprehensive doctrine）的新样式。但是可能我们预期某些变革的元素已经处在进行时态。新的共识的前提似乎正在形成……”。Sayer, 1982/1958, pp. 178–179.

[31] 比如，考虑那些著名学者，如亨廷顿（Samuel P. Huntington）或费索德（Merle Fainsod）的事业。

[32] 西蒙和马奇是最著名的例子。

[33] Kuhn, 1970.

[34] 例如，Golembiewski, 1977, Henry, 1987；另参见 Martin, 1989。

[35] Golembiewski, 1977.

[36] 这种势利之态有时发生在分配奖项与荣誉时——在 20 世纪 80 年代，政治科学家亨廷顿试图在著名的国家科学院（National Academy of Sciences）争取一个公开的院士名额就是一个例子。但他最终没有成功。Cordes, 1988。

[37] 沃尔多在许多场合都提到了这一特定的侮辱；参见 Charlesworth, 1968 的讨论。

[38] 参见怀特和亚当斯 1994 年的论文集。

[39] 参见 Wylie, 1996, pp. 311–325。

[40] Snow, 1959.

[41] 这种身份区别真的是重要的吗？这似乎是在寻求研究的生产力标准和其他的评估规范；参见 Wanner, Lewis 和 Gregorio, 1981。

[42] Waldo, 1968b and Waldo, 1968a.

[43] 在这两篇论文中，沃尔多痛苦地提到，这不是一个关于部分公共行政学家的选择问题。在他们的观点和行动中，这个领域在政治科学中的相关性和地位已经被严重地降低了。从 1962 年开始，在美国政治科学协会所发表的正式报告和问卷中，公共行政学被归入“其他的”范畴中。但是最明显的标志是在 1967 年的 ASPA 年会上，作为一个组织分部的公共行政学被取消了。参见 Waldo, 1968a, p. 444, note 2 和 Waldo, 1968b, pp. 7–8。作为对他的关注的反应，参见 Sayre, 1968 和 Riggs, 1968。

[44] Waldo, 1968b, pp. 6–9。十余年后，沃尔多在其 1968 年发表的论文作评论时，用了一个更加狭义的“学科”定义。参见 Waldo, 1980, p. 61。

[45] Waldo, 1968b, p. 10. 黑体为原文所有。

[46] Waldo, 1968b, p. 10.

[47] Waldo, 1968b, p. 10.

[48] Waldo, 1980.

[49] 关于对初建时期的批判性讨论，参见 Ball, 1995 和 Leonard, 1995。

[50] Waldo, 1968a, pp. 444–445.

[51] Waldo, 1968b, pp. 10–11.

[52] 当然在许多院校中，公共行政学教员仍留在政治学系里（参见 <http://www.naspaa.org/programs/index.html>）。然而，轶趣性的证据表明，公共行政学教员和他们的政治科学同事之间的关系，通常受到诸如终身教职、晋升和其他身份问题等麻烦的困扰。

[53] 有趣的是，在《高等教育编年史》中的就业分配栏，我们可以找到这一成就的证明，在书中，该领域有一个不同于社会科学的身份，而位列“专业领域”中。

[54] 对我们大多数人来说，学科的概念既是含糊的，也是令人不解的。如马克·罗格斯 (Mark Rutgers) 所指出的，它在公共行政中的用途既被其哲学的也被其社会学的含义困扰。我认为应主要依赖于社会学含义。参见 Rutgers, 1975, pp. 71–73。

[55] 他将其表征为这样一种信仰，即“发现更大的（或‘真正的’）知识的方法……存在于对思维模式和研究方法的研究中，这种模式和方法已经表明了它们对类似的有着物理学和生物学特征的领域具有有效的力量”。Waldo, 1975, p. 28.

[56] 参见 Ross, 1993/1979, pp. 81–82。

[57] 关于“公共管理”学者通过强调与公共行政学的分离从而将自身建立成为一门学科的努力，纽南得 (Newland) 对此作了评论。参见 Newland, 1994。

[58] Waldo, 1975, pp. 23–41.

[59] Meier and Stewart, 1987, p. 6.

[60] 参见 Kass 和 Catron, 1990。

[61] King, Keohane and Verba, 1994, pp. 7–9；黑体为原文所有。

[62] 这个观点是从社会学和科学史文献中得出的，它们的重点放在那些形塑并指导知识累积的社群规范和价值的作用上。关于这一观点的经典表述，参见 Merton, 1957；对其最近的讨论，参见 Shapin, 1994。

[63] 参见 Fry, 1989, chapter 7；also Davis, 1996。

[64] 不同的资料对该委员会成立时间的记载也不同：Roberts (1994) 说是在 1926 年；Stone 和 Stone (1975) 说是在 1928 年；Eager (1975) 说是在 1934 年。

[65] Egger, 1975, p. 66.

[66] 关于该委员会的活动，参见 Roberts, 1994。

[67] Egger, 1975, p. 65.

[68] Fesler, 1975, pp. 104–105.

[69] Simon, 1946.

[70] Dahl, 1947.

[71] Simon, 1957.

[72] 例如 Gulick 和 Urwick, 1937。对于将“科学方法”应用于公共行政研究的早期的态度，在威洛比发表于1933年的对政治科学研究综述的评论中有所反映。威洛比注意到，由研究机构、官僚机构和其他机构所作的“无数的研究”都在关注行政机构的工作，但他并不准备立即将这些研究称为“科学的”，尽管他愿意将它们称为“类似科学的”：“可能公共行政学还不能被授予一门科学的头衔，因为这一术语是用于自然科学的，公共行政领域的研究还远远不能建立基本的原则，或至少是被普遍地应用，所以它是类似于科学的，如果公共行政的目的是可靠的，且在操作上是有效的，这就有待观察。” Willoughby, 1933, p. 21。甚至这种有限的对科学地位的吁求也受到了严厉的批判。参见 Hyneman, 1939。

[73] Martin, 1952, pp. 666–672。对1930年前应用于工业环境中的社会科学研究的当代批判性观点，参见 Gillespie, 1991。

[74] 关于《行政行为》一书的重要性，参见 Landau, 1972。

[75] Simon, 1991, pp. 53–54.

[76] 参见 Wilson, 1998, pp. 61–65 和 Smith, 1997, pp. 662–663。

[77] Simon, 1957, pp. 248–249。在其自传中，西蒙写到了每周的研究生聚会，科学哲学是他们聚会的首要话题。“逻辑实证主义是我们小组重要的、可能是唯一的宗教，我们轮流谈论我们特殊的兴趣或计划。” Simon, 1991, pp. 74–75。有趣的是，西蒙对决策研究作出贡献的主要著述，即《人类理性的内在局限》，恰好削弱了他所建构的逻辑实证主义的基础。参见 Wilson, 1998, p. 64。

[78] 例如，在他的自传中，西蒙回忆了他将卡尔纳普的观点应用于他最初的作品（后来发展成《行政行为》一书）时所遭遇的问题——他与卡尔纳普分享了这个问题，卡氏“试图向我表明说我是错误的。然而，在其1942年关于符号学的著作中，他从他早先的立场上退了回来，恰好停在我曾经指出的方向上”。Simon, 1991, p. 54。

[79] 参见雷色尔逊 (Leiserson, 1975) 对梅里亚姆的讨论。

[80] Simon, 1993, p. 49.

[81] Lowi, 1992.

[82] Simon, 1993, p. 50.

[83] Simon, 1957, pp. 86–87。在其自传中，西蒙提到，他在自己的书房里挂了一幅巴纳德的画像，挨着他的那些父辈们，他们分别是 Clarence Ridley (一位更值得尊敬的同事和合作者)、Charles Merriam (他的导师)、Franklin Roosevelt、Abraham Lincoln 以及 Albert Einstein。Simon, 1991, p. 72。

[84] Barnard, 1968。译者附注：The Functions of the Executive，也译作《经理人员的职能》。

[85] 在其索引中，至少有十处提到了巴纳德。

[86] Barnard, 1968, pp. 290–291.

[87] Barnard, 1968, pp. 292–293.

[88] “（巴纳德所依赖的）关于常识的行政理论，对我来说，并不是可以完全接受的。这一领域要变成科学的，就非常需要系统的观察和实验。除非有人建构起一个令人满意的理论框架，经验研究所呼吁的那种清晰性才可能达到。” Simon, 1991, p. 73。

[89] Stene, 1940, p. 1126.

[90] Simon, 1957, p. 253.

[91] Simon, 1991, p. 88。20年后，当沃尔多反思西蒙的著作时，他对这一点作了某种澄清。《行政行为》代表了当时对公共行政学中占主流的意识形态的一种最为严厉的“抨击”（另参见 Dahl, 1947），但在许多方面，该书也是一部“保守”之作，它对在所谓的行政科学中注入有效的科学方法给予了优先性。它并不被看做一种威胁说要改变行政世界的激进的观点，它能提供更多现实的、有用的知识，因而被看做一种有着更多需要的方法。参见 Waldo, 1968a, pp. 452–453。

[92] “我的成长与教育使我的研究朝向了软的一面：对社会科学采取一种人文主义的方法，而对所有提供真理的哲学和方法采取一种怀疑的态度。但我几乎难以忽视由现代科学和技术所形成的变革；并且，我承认，为了科学的名义而寻求更多的知识与控制这一声明，是值得我们去听的，如果被判定为是正确的，则需要我们仔细地倾听。” Waldo, 1984, p. xl ix。

[93] Waldo, 1984, p. xl ix.

[94] Chaudhuri, 1967。事实上，许多科学社群的人都认为诺思罗普关于“科学能够取得什么成就”的看法是深远的。在1946年至1953年所举行的麦思基金会（Macy Foundation）的一个早期会议上，诺思罗普“建议将‘善’的观念建立在科学的基础上。他没有具体展开。大多数与会者同意爱因斯坦的观点，即‘科学不能创造目的，更不用说将目的灌输给人类；科学至多能够提供达到某些目的的手段’。几个月后，诺思罗普在一个由科学家和哲学家参加的会议上，提交了一篇题为《决定有关人类行动之目的的规范社会理论的科学方法》”。Heims, 1993, p. 267。

[95] 参见 Waldo, 1984, p. 170。

[96] 关于这个特殊的第二点，沃尔多引用了诺思罗普对经济学理论的批评（参见 Waldo, 1984, p. 172–174），并用它来批评斯坦恩发展一种行政统计学理性理论的努力。

[97] Waldo, 1984, p. 171.

[98] Waldo, 1955, p. 62.

[99] Waldo, 1955, p. 62–63.

[100] 在《行政国家》中，沃尔多好几次提到了西蒙的著作，但都不是批评性的，此外，沃尔多肯定性地引用了西蒙于1946年发表在《公共行政评论》的论文《行政谚语》。参见 Waldo, 1984, pp. 191–192；另参见第185页的第81个注释。

[101] Waldo, 1984, p. 176.

[102] 参见 Northrop, 1949 和 Northrop, 1955。

[103] Waldo, 1952.

[104] 关于西沃之争的另一种解读，请看 Harmon, 1995，特别是第三章。

[105] 我已将本文描述为论辩性和说服性的，我不能在这些特征之后掩盖我对历史的过分简单化。然而，如果我不指出在战后公共行政争论中的一个非常重要的第三方争论者，那么，我就是懈怠工作的。这个第三方就是：政治现实主义者，他们发动了对隐含在政治/行政两分中的理想主义的直击进攻。在发动这场对战前正统论进攻的人中，最著名的领袖者可能是保罗·阿普比（Paul Appleby）和诺顿·朗（Norton Long）。

[106] 例如：Werkmeister, 1937a 和 Werkmeister, 1937b。

[107] 参见 Polanyi, 1964。

[108] 参见 Schutz, 1954。

[109] Waldo, 1952.

[110] Waldo, 1952, p. 97.

[111] Waldo, 1952, p. 97, note 40.

[112] Simon, Drucker 以及 Waldo, 1952, p. 494。

[113] Simon, Drucker 以及 Waldo, 1952, p. 496。

[114] 在《行政行为》的第2版序言中，西蒙记下了他对于沃尔多上述引文的回应，以此表征他1952年回复中提出的观点是“非常准确的，也许过于尖刻”。Simon, 1957, p. xxxiv。

[115] Waldo, 1955, pp. 62–65.

[116] Simon, 1957, p. xxxiv.

[117] Waldo, 1984, p. xxxix.

[118] Simon, 1995.

[119] Marini, 1971.

[120] La Porte, 1971, p. 21; 黑体为原文所有。

[121] Kronenberg, 1971, p. 217; 黑体为引者所加。

[122] Golembiewski, 1977, p. 67.

[123] Wamsley, 1990, p. 20.

[124] Wamsley, 1990, p. 42.

[125] Stivers, 1990, p. 246.

[126] Wamsley, 1990, p. 19。另参见 Lowi (1992) 对西蒙的评论。

[127] 关于这些讨论的论文集，参见 White 和 Adams, 1994a。

[128] 这个术语是我自创的，但这种情绪是更宽泛的。参见 White, Adams 以及 Forrest-er, 1996。

[129] 塞莱关于这个问题的立场在他曾供职的哥伦比亚大学是众所周知的。怀特的观点以一封信的形式表现出来，在信中，他说，大学里的行政学研究，首先应当成为一种理解政府本质及其运作的手段，与之相对立的一种观点是主张将理论应用于实践情形中。参见 Waldo, 1968a, p. 445, note 4。

[130] 我将这一评论归功于肯尼斯·梅尔教授，当他被要求证实这一评论时（Communication, July 14, 1999），梅尔教授虽然不能回忆起他曾作过类似的声明（“我记不得我说过这

样的话，不能我可能是说过了”，但表示愿意接受充当我们领域中的“尤吉·贝拉（Yogi Berra，美国著名棒球运动员——译者注）”的角色。

[131] 参见 chapter 12, Smith, 1997.

[132] Mill, 1965.

[133] 罗格·史密斯认为，到逻辑实证主义非常出名的时候，建立在从自然科学中得出的方法基础上的社会科学研究实践——至少在行为主义心理学中——正处于良好的运作中。参见 Smith, 1997, pp. 662–664；另参见 Matson, 1964。

[134] 如参见 Gergen, 1994b。

[135] 有趣的是，在罗森布鲁姆任主编期间，*PAR* 发表了一篇与众不同的论文，或许它该在更主流的社会科学出版物中找到家的感觉，我们因而受到了来自于本领域内一个非常著名人士的措辞强烈的抱怨。这一尖锐的批评当然没有改变罗森布鲁姆对发表类似文章的态度，但缺乏类似的投稿。你不能发表那些没有投稿的论文，投不投稿，更多地与作者对该领域的感觉相关，而不是与编委会的政策相关。

[136] 与 Stillman, 1995 相比较。

[137] Hall, 1999, pp. 23–28.

[138] 参见 Chalmers, 1994.

[139] Cassidy, 1992；另参见 Matson, 1964, pp. 124–131。

[140] Wilson, 1998；另参见 Horgan, 1997, pp. 143–149。

[141] Polanyi, 1962. 译者附注：迈克尔·波兰尼（Michael Polanyi）是英国物理化学家和哲学家，他在《人的研究》一书中提出：“人类有两种知识。通常所说的知识是用书面文字、图表或数学公式表述的，这只是知识的一种形式。还有一种知识是不能系统表述的，例如我们有关自己行为的某种知识。”波兰尼把前者称为“明确知识”（*explicit knowledge*），而将后者称为“默会知识”。所谓“明确知识”，意指能够用语言加以表述的知识；而“默会知识”则是指那种“虽然我们知道，但难以言传”的知识，即“不能说出来的知识”（*inarticulate knowledge*）。也有的将其译为“缄默知识”、“内隐知识”或“心照不宣的知识”等。

[142] Cleary 和 McCurdy, 1984 和 Cleary, 1992；Perry 和 Kraemer, 1986。

[143] Meier 和 Keiser, 1996。

[144] Bailey, 1992.

[145] Overman, 1996 和 Kiel, 1994。

[146] E. g., Menzel 和 Carson, 1999.

[147] Smithburg, 1951, p. 68.

[148] March 和 Simon, 1958.

[149] Thompson, 1967.

[150] Rainey, Backoff 和 Levine, 1976.

[151] Rainey 和 Steinbauer, 1999；另参见 Rainey, 1993b. 译者附注：雷尼认为，政府具有大象的特征，即政府是巨大而笨拙的，但是只要政府组织的内部管理有效，自治程度高，

领导能力强，政府也可以像大象一样迅速奔跑。

[152] Lakatos, 1970, pp. 132–138.

[153] 参见 Blalock, 1971。

[154] Simon, 1954; 另见 Elster, 1989, pp. 5–6。

[155] 关于赞成公理论的经典阐述，见 Von Mises, 1944。对研究官僚制正式模型的用途的评估，见 Bendor, 1990。主流的公共行政社群的成员对这类模型的使用是有限的。

[156] 例如，Lowi 说，由于赫伯特·西蒙的单一的、恶魔般的思维工作，传统的公共行政学几乎被 APSA 驱逐出来了。Lowi, 1992, p. 4。

[157] 当然也有例外，比如，对已出版的著述和博士研究的各种审视（参见 White 和 Adams, 1994b），以及 Meier 和 Stewart (1987) 的观点。

[158] 在那些想做就做的人中，不少人都在公共行政社群的主要期刊之外发表论文。他们通过以政治科学家或政策分析家的身份来这样做，这就强化了对该领域的隔离。佐治亚州立大学 (Georgia State University) 的列维斯 (Gregory Lewis) 是一个著名的例外（可能也有其他例外）。他不仅这样做，而且他还几乎是在该领域的主要期刊上这样做。根据他所列出的清单（参见 <http://www.gsu.edu/~padgbl/vitae.html>），他已在同行评议的、公共行政学的主要期刊上发表了 17 篇论文，其中绝大部分（如果不是全部的话）都采用了实证主义方法和研究标准。

[159] Rainey, 1993a, p. 9.

[160] Adams, 1992.

[161] 现象学家阿尔弗雷德·舒茨 (Alfred Schutz) 在 1954 年回应经验主义者恩斯特·内格尔对韦伯式方法论的批评时，对这一立场作了经典表述。

我同意内格尔教授的看法，所有的经验知识都关涉到通过规范化的推论过程得到的发现，它们在命题形式上必须是稳定可靠的，并经得起任何想通过观察来努力这样做的人的检验——内格尔教授相信，就这一术语的精确含义而言，这种观察必须是可感知的，尽管我对此有不同的看法。但我同意他的这个看法，即在所有的经验科学中，“理论”意味着对一组变量的确定性关系加以清晰地阐述，我们能够用这样一组变量解释一类相当广泛的、可被经验证实的规律性。此外，内格尔否认存在如下两个事实：一是这些规律性在社会科学中只拥有被限制得相当狭窄的普遍性，二是他们只允许在一个相当有限的范围内进行预测，我完全同意他的上述观点。这两个事实在社会科学和自然科学中构筑了一个基本的区分线，然而自然科学的许多分支表现出了相同的特征。Schultz, 1954, p. 260。

[162] 主流社会科学对这些认识论挑战并不是漠不关心的，人们找到了许多策略来应对这种学科上的不适。一些人遵循卡尔·波普尔的领导，发展出“局部认识论”——本质上是假设存在一种分析认知性“实在”。一些人则采取一种“因袭主义”方法，承认科学是一种社会机制，我们通过它来累积知识。还有一些人（以那些坚持哈贝马斯的立场的人最为典型，尽管哈氏声称他并没有参与这一计划）着手尝试发展一种整合社会科学和人文/历史视角的新的认识论基础。对这些问题和各种应对问题之努力的综述，参见 Hall, 1990.

[163] 关于社会科学中与这一立场相关联的著作集的概述，参见 Morgan, 1983。

[164] White 和 Adams, 1994a, pp. 19 – 20。另参见 White, 1992a 和 White 及 Adams, 1995。

[165] Popper, 1964.

[166] Tinder, 1961, p. 564.

[167] Geertz, 1974, chapter 1; for critiques, 参见 Shankman, 1984 和 Jones, 1998。

[168] 参见 Bohman, 1991, chapter 5; 另见 Hayes, 1994, chapter 3。

[169] 参见 Comstock, 1994/1982。

[170] 当然，有的多元主义者在解决认识论问题时表现出了微乎其微的灵活性。例如，罗伯特·登哈特承认三种表征公共组织研究的独特“模型”：理性模型，它反映了“实证主义社会科学”及其对控制的强调；诠释模型，其重点是基于对现象学的理解；批判模型，它是建立在批判社会理论基础上的，它强调一种对解放实践（emancipatory praxis）的承诺。

登哈特原文如下（Denhardt, 1993, pp. 232–233）：

尽管主流理论（即理性模型）将自己打扮成唯一可取的理论，但许多对公共组织的思想和政治遗产作出了贡献的人却提出了替代性方法。公共组织研究中的完整性要求我们必须注意我们能获取的方法的范围的整全性……

（然而），在我看来，作为理论家的实践者必须指导他们的理论建构和他们的行动，这就是走向行政实践（即批判模型）。

实际上，登哈特关于认识论问题的观点可能会与“多元主义者”的标签相冲突。在其早期的著作中，他对社会科学的批判，在本质上更多的是政治的和意识形态的，而不是技术的。参见 Denhardt, 1981, esp. chapter 6。

[171] 参见 Miller, 1972.

[172] Luton, 1999.

[173] Stivers, 1995.

[174] Schachter, 1995.

[175] Rohr, 1986.

[176] Rosenbloom forthcoming.

[177] 在许多方面，公共行政学中的历史分析与下文将要讨论到的规范主义视角是密切相关的。例如，罗尔是黑堡宣言运动（the Blacksburg Manifesto Movement）的著名成员，而罗森布鲁姆则是下述观点的主要倡导者，即倡导在公共行政理论的发展中提升美国的宪政价值。不过，历史主义研究的标准被这些学者严肃地讨论过，他们很少能免于如下批判（我将这一批判应用于规范主义者），即研究是用来说服的而不是用来启蒙的。

[178] 参见 Farmer, 1995, chapter 8.

[179] White, 1992b.

[180] Hummel, 1991.

[181] 对哈默尔的补充分析，参见 Herzog 和 Claunch, 1997。米歇尔·哈蒙（Michael Har-

mon) 是这一领域又一位著名的学者。他对“行动理论”(action theory) 的强调, 深深地植根于现象学传统中。参见 Harmon 和 Mayer, 1986, pp. 209–316; 另参见 Harmon, 1990, Harmon, 1998, 等等。

[182] 参见 Hummel, 1994.

[183] Denhardt, 1981.

[184] Adams 和 Balfour, 1998.

[185] 亚当斯在好几年前就提出了这一观点 (Adams, 1992), UAE 的第二章重申了这一观点。

[186] Adams 和 Balfour, 1998, p. 51.

[187] 参见 Comstock, 1994/1982.

[188] 参见 Smith, 1997, pp. 730–731。另参见 Segal n. d.

[189] Adams 和 Balfour, 1998, pp. 10–27.

[190] Adams 和 Balfour, 1998, p. 27.

[191] Adams 和 Balfour, 1998, p. 10.

[192] 例如参见 Popper, 1964 和 Jones, 1998.

[193] Friedman, 1953.

[194] Adams 和 Balfour, 1998, pp. 2–3.

[195] Adams 和 Balfour, 1998。参见 the discussion in chapters 1–2.

[196] 参见 Copjec 1996 和 Rosenbaum, 1998.

[197] Adams 和 Balfour, 1998, pp. 147–148.

[198] Adams 和 Balfour, 1998, 第 3~6 章。

[199] Compare with Stivers, 1995 以及 Schachter, 1995.

[200] 关于批判方法的简要的综述, 参见 Denhardt, 1981, pp. 109–116.

[201] Denhardt, 1981, pp. 115–116.

[202] Adams 和 Balfour, 1998, p. 160.

[203] Waldo, 1984, p. 199.

[204] Waldo, 1984, P. 202.

[205] Frederickson, 1997, pp. 30–43.

[206] Frederickson, 1997, p. 44.

[207] Gawthrop, 1998, pp. 155–157.

[208] Gawthrop, 1998, p. xii.

[209] Frederickson, 1997, pp. 2–3.

[210] 19 世纪的物理学家相信, 对电磁波来说, 以太是一种必需的中介。在爱因斯坦特殊的相对论获得广泛的认同之后, “以太理论”遭到了抛弃。

[211] Smith, 1997, pp. 56–60, 357–358.

[212] 关于这一争论的概述与韦伯的立场, 请参见 Hall, 1999, pp. 35–45。

[213] 这是我从自己作为《公共行政评论》执行编辑时的经历中所得出的个人观点。主编

大卫·罗森布鲁姆对什么是可研究的问题持有一个“开放的”政策，并且我们非正式地致力于发表更多的主流社会科学稿件。除了每年有一或两个投稿外，我们不能从公共行政社群的局外人那里获得相关的稿件。尽管有越来越多的主流社会科学学术关注公共行政与官僚制。

[214] Frederickson, 1997, p. 87; 黑体为引者所加。

[215] Frederickson, 1997, pp. 182–183.

[216] 例如 Donald N. McCloskey 认为，所有的科学研究都是说服性的。“说服性的考量”，他说，“是我们如何真正地说服对方，而不是‘根据抽象的方法来看什么是真的’。抽象的方法对有关终极真理的无穷对话而言是必需的。说服对于法庭和科学家会议来讲是必需的，在这些地方，当铃响起时，决定就必须以某种方式作出。他们是如何真正地说服对方的，现在仍然是科学家主要考虑的问题；他们很少关注当基督复苏之际，根据抽象的方法可以判断什么是真的；他们想去说服，想将一个特定的争论予以解决”。McCloskey, 1994, p. 106.

[217] Wood 和 Waterman, 1994.

[218] 例如，公共管理的研究议程既是描述性的，也是规范性的；参见 Bozeman, 1993；另参见纽南得（Newland, 1994）的批评。

[219] Wood 和 Waterman, 1994, pp. 165–175.

[220] 我明显地避免给那些规范主义者贴“权威主义”的标签。参见 Geuras 和 Garofaeo, 1996。

[221] 参见 Wolfe, 1989。

[222] 怀特和麦克斯韦恩引用了一篇更早的、由 Larry Kirkhart 和 White 写的论文。

[223] White 和 McSwain, 1983, pp. 292–297。本文使用“转型主义者”一词不是为了反映怀特和其他人使用“转型理论”这一标签来描述其方法。他们的使用是从荣格的分析中推演出来的；我用这个术语的目的是描述表征许多公共行政学家的共同议程。

[224] Fox 和 Miller, 1995, p. 8.

[225] Farmer, 1995, p. 4；另参见 Farmer, 1999.

[226] 这种努力至今没有停止；参见 Best 和 Kellner, 1991 以及 Lemert, 1997。

[227] Drucker, 1969。德鲁克至今仍然保持着其乐观主义的观点；参见 Drucker, 1999。

[228] Carldwell, 1975.

[229] 参见 Ellul 和 Wilkinson, 1964。

[230] Rosenau, 1992; compare with Lemert, 1997, pp. 36–52.

[231] Fox 和 Miller, 1995, p. 78.

[232] McSwite, 1997, p. 261。黑体为原书所有。

[233] 相关讨论参见 Geuras 和 Garofalo, 1996。

[234] Fox 和 Miller, 1995, chapter 6.

[235] McSwite, 1997, p. 271.

[236] 当一个分析者运用他所明确地予以拒斥的东西时，这种冲突就发生了。Habermas and others, 1990, p. 129。译者附注：学术界也有人将之译成“述行冲突（矛盾）”。作为一种

哲学论辩方法，“践言冲突”能够揭示某些类型的哲学论证中所蕴涵的结论与有效预设之间的冲突，从而驳斥这些论证。

[237] 参见 Rosenau, 1992.

[238] 参见 Popper, 1962a 和 1962b。

[239] 参见 Kaplan, 1964.

[240] 例如：Despres, 1968, Earle 和 preucel, 1987, Ammerman, 1992。

[241] 参见 Gergen, 1994b 和 Gergen, 1994a；另参见 Kagan 1998。

[242] 参见 Giddens, 1979, Rosenau, 1992, Campbell, 1996。

[243] 参见 McCloskey, 1994。

[244] Hall, 1999, p. 25；黑体为原文所有。

[245] Hall, 1999, p. 27；黑体为原文所有。

[246] 如果你认为这一描述是不公平的，我建议阅读一下前文所述《揭开行政中的罪恶》。我并建议你比较一下 UAE 的叙事和同期根据《堕落》改编的电影情节，该剧中，丹泽尔·华盛顿扮演了一名警探，他不断地与一个恶灵作斗争，这个恶灵能够通过接触从一个躯体进入另一个躯体，从而保全自身。

[247] Popper, 1964；另参见 Popper, 1962a; Popper, 1962b。

[248] Gergen, 1994a, chapter 9.

[249] Elster, 1989; Elster, 1999.

[250] Douglas 和 Ney, 1998.

[251] E. g. , 参见 Gergen, 1994a 和 Elster, 1999.

[252] 当分析家转而将小说、格言和经典文本当作资源时，曾一度被看做只是与人文科学相关的文本分析，重新在社会科学中获得了地位。另参见 Elster、Gergen 等人的作品。

## » 参考文献 «

Adams, Guy B. Enthrallled With Modernity: The Historical Context of Knowledge and Theory Development in Public Administration. *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW* 52, no. 4 (July/August) (1992): 363–373.

Adams, Guy B. , and Danny L. Balfour. *UNMASKING ADMINISTRATIVE EVIL* Advances in public administration. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1998.

Ammerman, Albert J. Taking Stock of Quantitative Archaeology. *ANNUAL REVIEW OF ANTHROPOLOGY* 21 (1992): 231–255.

Anderson, Benedict R. O. G. *IMAGINED COMMUNITIES: REFLECTIONS ON THE ORIGIN AND SPREAD OF NATIONALISM*. Rev. and extended ed. London; New York: Verso, 1991.

Bailey, Mary Timney. Do Physicists Use Case Studies? Thoughts on Public Administration Research. *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW* 52, no. 1 (January/February) (1992):

47–54.

Ball, Terence. An Ambivalent Alliance: Political Science and American Democracy. In *POLITICAL SCIENCE IN HISTORY: RESEARCH PROGRAMS AND POLITICAL TRADITIONS*, ed. James Farr, John S. Dryzek, and Steven T. Leonard. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1995, pp. 41–65.

Barnard, Chester I. *THE FUNCTIONS OF THE EXECUTIVE*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968.

Barrow, John D. *THEORIES OF EVERYTHING: THE QUEST FOR ULTIMATE EXPLANATION*. New York: Fawcett Columbine, 1991.

Bendor, Jonathan. Formal Models of Bureaucracy: A Review. In *LYNN AND WILDAVSKY 1990*, Chapter 16: pp. 373–417, 1990.

Best, Steven, and Douglas Kellner. *POSTMODERN THEORY: CRITICAL INTERROGATIONS* Communications and culture. Hounds mills: Macmillan, 1991.

Blalock, Hubert M., Jr., ed. *CAUSAL MODELS IN THE SOCIAL SCIENCES*. Chicago, IL: Aldine Publishing, 1971.

Bohman, James. *NEW PHILOSOPHY OF SOCIAL SCIENCE: PROBLEMS OF INDETERMINACY*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1991.

Bourdieu, Pierre. *HOMO ACADEMICUS*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1988.

Bozeman, Barry, ed. *PUBLIC MANAGEMENT: THE STATE OF THE ART*. San Francisco: Jossey-Bass, 1993.

Caldwell, Lynton K. Managing the Transition to Post-Modern Society. *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW* 35, no. 6 (November/December) (1975): 567–572. Calhoun, Craig J. *CRITICAL SOCIAL THEORY: CULTURE, HISTORY, AND THE CHALLENGE OF DIFFERENCE*. Oxford, UK: Blackwell, 1995.

Campbell, Colin. *THE MYTH OF SOCIAL ACTION*. New York: Cambridge University Press, 1996.

Cassidy, David C. *UNCERTAINTY: THE LIFE AND SCIENCE OF WERNER HEISENBERG*. New York: W. H. Freeman, 1992.

Chalmers, A. F. *WHAT IS THIS THING CALLED SCIENCE? : AN ASSESSMENT OF THE NATURE AND STATUS OF SCIENCE AND ITS METHODS*. 2nd ed. Indianapolis: Hackett Pub. Co., 1994.

Chandler, Ralph Clark, ed. *A CENTENNIAL HISTORY OF THE AMERICAN ADMINISTRATIVE STATE*. New York: The Free Press, 1987.

Charlesworth, James C., ed. *THEORY AND PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATION: SCOPE, OBJECTIVES, AND METHODS*. Philadelphia, PA: American Academy of

Political and Social Science, 1968.

Chaudhuri, Joyotpaul. Philosophy of Science and F. S. C. Northrop: The Elements of a Democratic Theory. *MIDWEST JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE* 11, no. 1 (February) (1967): 44–72.

Cleary, Robert E. Revisiting the Doctoral Dissertation in Public Administration: An Examination of the Dissertations of 1990. *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW* 52, no. 1 (January/February) (1992): 55–61.

Cleary, Robert. and Howard E. McCurdy. Why Can't We Resolve the Research Issue in Public Administration? *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW* 44, no. 1 (January/February) (1984): 49–55.

Comstock, Donald. A Method for Critical Research. In *READINGS IN THE PHILOSOPHY OF THE SOCIAL SCIENCES*, ed. Michael Martin and Lee C. McIntyre. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1994/1982, pp. 625–639.

Copjec, Joan, ed. *RADICAL EVIL*, S. London; New York: Verso, 1996.

Cordes, Colleen. Scholar Again Denied Place in Academy. *CHRONICLE OF HIGHER EDUCATION*, May 4 1988, A8.

Dahl, Robert A. The Science of Public Administration: Three Problems. *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW* 7, Winter (1947): 1–11.

Davis, Charles R. The Administrative Rational Model and Public Organization Theory. *ADMINISTRATION & SOCIETY* 28, no. 1 (May) (1996): 39–60.

Denhardt, Robert B. *IN THE SHADOW OF ORGANIZATION*. Lawrence KS: The Regents Press of Kansas, 1981.

Denhardt, Robert B. *THEORIES OF PUBLIC ORGANIZATION*. 2nd ed. Belmont, CA: Wadsworth Publishing, 1993.

Despres, Leo A. Anthropological Theory, Cultural Pluralism, and the Study of Complex Societies. *CURRENT ANTHROPOLOGY* 9, no. 1 (February) (1968): 3–26.

Douglas, Mary, and Steven Ney. *MISSING PERSONS : A CRITIQUE OF THE SOCIAL SCIENCES*. Berkeley & New York: University of California Press & Russell Sage Foundation, 1998.

Drucker, Peter F. *THE AGE OF DISCONTINUITY: GUIDELINES TO OUR CHANGING SOCIETY*. New York: Harper and Row, 1969.

Drucker, Peter F. *MANAGEMENT CHALLENGES FOR THE 21st CENTURY*. New York: HarperBusiness, 1999.

Earle, Timothy K., and Robert W. Preucel. Processual Archaeology and the Radical Critique. *CURRENT ANTHROPOLOGY* 28, no. 4 (August–October) (1987): 501–538.

Egger, Rowland. The Period of Crisis: 1933 to 1945. In *AMERICAN PUBLIC ADMINIS-*

*TRATION: PAST, PRESENT, FUTURE*, ed. Frederick C. Mosher. University, AL: University of Alabama Press, 1975, pp. 49–96.

Ellul, Jacques, and translated by John Wilkinson. *THE TECHNOLOGICAL SOCIETY*. New York: Vintage Books, 1964.

Elster, Jon. *NUTS AND BOLTS FOR THE SOCIAL SCIENCES*. New York: Cambridge University Press, 1989.

Elster, Jon. *ALCHEMYES OF THE MIND: RATIONALITY AND THE EMOTIONS*. Cambridge, U.K.; New York: Cambridge University Press, 1999.

Farmer, David John. *THE LANGUAGE OF PUBLIC ADMINISTRATION: BUREAUCRACY, MODERNITY, AND POSTMODERNITY*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1995.

Farmer, David John. Public Administration Discourse: A Matter of Style? *ADMINISTRATION & SOCIETY* 31, no. 3 (July) (1999): 299–320.

Fesler, James W. Public Administration and the Social Sciences: 1946 to 1960. In *AMERICAN PUBLIC ADMINISTRATION: PAST, PRESENT, FUTURE*, ed. Frederick C. Mosher. University, AL: University of Alabama Press, 1975, pp. 97–141.

Fox, Charles J., and Hugh T. Miller. *POSTMODERN PUBLIC ADMINISTRATION: TOWARD DISCOURSE*. Thousand Oaks, CA: Sage Publishers, 1995.

Frederickson, H. George. *THE SPIRIT OF PUBLIC ADMINISTRATION* The Jossey-Bass public administration series. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1997.

Friedman, Milton. The Methodology of Positive Economics. In *ESSAYS IN POSITIVE ECONOMICS*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1953, pp. 3–43.

Fry, Brian R. *MASTERING PUBLIC ADMINISTRATION: FROM MAX WEBER TO DWIGHT WALDO*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1989.

Galison, Peter Louis, and David J. Stump, eds. *THE DISUNITY OF SCIENCE: BOUNDARIES, CONTEXTS, AND POWER*, Writing science. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1996.

Gawthrop, Louis C. *PUBLIC SERVICE AND DEMOCRACY: ETHICAL IMPERATIVES FOR THE 21ST CENTURY*. New York: Chatham House Publishers, 1998.

Geertz, Clifford. *THE INTERPRETATION OF CULTURES: SELECTED ESSAYS*. New York: Basic Books, 1974.

Gergen, Kenneth J. *REALITIES AND RELATIONSHIPS: SOUNDINGS IN SOCIAL CONSTRUCTION*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1994a.

Gergen, Kenneth J. *TOWARD TRANSFORMATION IN SOCIAL KNOWLEDGE*. 2nd. ed. London; Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 1994b.

Geuras, Dean, and Charles Garofalo. The Normative Paradox in Contemporary Public Ad-

ministration Theory. *ADMINISTRATIVE THEORY AND PRAXIS* 18, no. 2 (1996): 2–13.

Giddens, Anthony. *CENTRAL PROBLEMS IN SOCIAL THEORY: ACTION, STRUCTURE AND CONTRADICTION IN SOCIAL ANALYSIS*. Berkeley, CA: University of California Press, 1979.

Gillespie, Richard. *MANUFACTURING KNOWLEDGE: A HISTORY OF THE HAWTHORNE EXPERIMENTS*. Studies in economic history and policy. Cambridge [England]; New York: Cambridge University Press, 1991.

Golembiewski, Robert T. *PUBLIC ADMINISTRATION AS A DEVELOPING DISCIPLINE: PART 1. PERSPECTIVES ON PAST AND PRESENT*. New York: M. Dekker, 1977.

Gouldner, Alvin W. *THE COMING CRISIS OF WESTERN SOCIOLOGY*. New York: Avon Books, 1970.

Gulick, Luther Halsey, and Lyndall F. Urwick, eds. *PAPERS ON THE SCIENCE OF ADMINISTRATION*. New York: Institute of Public Administration, 1937.

Habermas, Jürgen, trans. by, Christian Lenhardt, and Sherry Weber Nicholsen. *MORAL CONSCIOUSNESS AND COMMUNICATIVE ACTION*. Cambridge, MA: MIT Press, 1990.

Hall, John R. Epistemology and Sociohistorical Inquiry. *ANNUAL REVIEW OF SOCIOLOGY* 16 (1990): 329–351.

Hall, John R. *CULTURES OF INQUIRY: FROM EPISTEMOLOGY TO DISCOURSE IN SOCIOHISTORICAL RESEARCH*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Harmon, Michael M. Applied Phenomenology and Organization. *PUBLIC ADMINISTRATION QUARTERLY* 16, no. 1 (Spring) (1990): 10–17.

Harmon, Michael M. *RESPONSIBILITY AS PARADOX: A CRITIQUE OF RATIONAL DISCOURSE ON GOVERNMENT*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

Harmon, Michael M. Decisionism and action: Changing perspectives in organization theory. *INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION* 21, no. 6–8 (1998): 819–838.

Harmon, Michael M., and Richard T. Mayer. *ORGANIZATION THEORY FOR PUBLIC ADMINISTRATION*. Boston, MA: Little Brown and Co., 1986.

Hayes, Mark D. *Domination and Peace Research*. Ph. D. Dissertation, Griffith University, 1994.

Heims, Steve J. *CONSTRUCTING A SOCIAL SCIENCE FOR POSTWAR AMERICA: THE CYBERNETICS GROUP, 1946–1953*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1993.

Henry, Nicholas. The Emergence of Public Administration as a Field of Study. In *A CENTENNIAL HISTORY OF THE AMERICAN ADMINISTRATIVE STATE*, ed. Ralph Clark Chandler. New York: The Free Press, 1987, pp. 37–85.

- Herzog, Richard J., and Ronald G. Clauch. Stories citizens tell and how administrators use types of knowledge. *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW* 57, no. 5 (1997): 374–379.
- Horgan, John. *THE END OF SCIENCE: FACING THE LIMITS OF KNOWLEDGE IN THE TWILIGHT OF THE SCIENTIFIC AGE*. New York: Broadway Books, 1997.
- Hummel, Ralph P. Stories Managers Tell: Why They Are as Valid as Science. *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW* 51, no. 1 (January/February) (1991): 31–41.
- Hummel, Ralph P. *THE BUREAUCRATIC EXPERIENCE: A CRITIQUE OF LIFE IN THE MODERN ORGANIZATION*. 4th ed. New York: St. Martin's Press, 1994.
- Hyneman, Charles S. Administrative Reorganization: An Adventure into Science and Theology. *JOURNAL OF POLITICS* 1, no. (February) 1 (1939): 62–75.
- Jones, Todd. Interpretive Social Science and the Native's Point of View: A Closer Look. *PHILOSOPHY OF THE SOCIAL SCIENCES* 28, no. 1 (March) (1998): 32–68.
- Kagan, Jerome. *THREE SEDUCTIVE IDEAS*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1998.
- Kaplan, Abraham. *THE CONDUCT OF INQUIRY: METHODOLOGY FOR BEHAVIORAL SCIENCE*. Scranton, PA: Chandler Publishing Co., 1964.
- Kass, Henry D., and Bayard L. Catron, eds. *IMAGES AND IDENTITIES IN PUBLIC ADMINISTRATION*. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1990.
- Kiel, L. Douglas. *MANAGING CHAOS AND COMPLEXITY IN GOVERNMENT: A NEW PARADIGM FOR MANAGING CHANGE, INNOVATION, AND ORGANIZATIONAL RENEWAL*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1994.
- King, Cheryl Simrell. Public Administration at Midlife? *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW* 59, no. 3 (May/June) (1999): 256–262.
- King, Gary, Robert O. Keohane, and Sidney Verba. *DESIGNING SOCIAL INQUIRY: SCIENTIFIC INFERENCE IN QUALITATIVE RESEARCH*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.
- Kronenberg, Philip S. The Scientific and Moral Authority of Empirical Theory of Public Administration. In *TOWARD A NEW PUBLIC ADMINISTRATION: THE MINNOWBROOK PERSPECTIVE*, ed. Frank Marini. Scranton, PA: Chandler Publishing, 1971, pp. 190–225.
- Kuhn, Thomas S. *THE STRUCTURE OF SCIENTIFIC REVOLUTIONS*, 2nd edition. Chicago: University of Chicago Press, 1970.
- La Porte, Todd R. The Recovery of Relevance in the Study of Public Organizations. In *TOWARD A NEW PUBLIC ADMINISTRATION: THE MINNOWBROOK PERSPECTIVE*, ed. Frank Marini. Scranton PA: Chandler Publishing, 1971, pp. 17–48.
- Lakatos, Imre. Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes. In *CRITICISM AND THE GROWTH OF KNOWLEDGE*, ed. Imre Lakatos and Alan

- Musgrave. London: Cambridge University Press, 1970, pp. 91–196.
- Landau, Martin. Political Science and Public Administration: Field and the Concept of Decision Making. In *POLITICAL THEORY AND POLITICAL SCIENCE: STUDIES IN THE METHODOLOGY OF POLITICAL INQUIRY*, 177–210. New York: Macmillan, 1972.
- Leiserson, Avery. Charles Merriam, Max Weber, and the Search for Synthesis in Political Science. *THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW* 69, no. 1 (Marc) (1975): 175–185.
- Lemert, Charles C. *POSTMODERNISM IS NOT WHAT YOU THINK* Twentieth-century social theory. Malden, MA: Blackwell Publishers, 1997.
- Leonard, Stephen T. The Pedagogical Purposes of a Political Science. In *POLITICAL SCIENCE IN HISTORY: RESEARCH PROGRAMS AND POLITICAL TRADITIONS*, ed. James Farr, John S. Dryzek, and Steven T. Leonard. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1995, pp. 66–98.
- Lowi, Theodore J. The Politics of Higher Education: Political Science as a Case Study. In *THE POSTBEHAVIORAL ERA: PERSPECTIVES ON POLITICAL SCIENCE*, ed. George J. Graham, Jr. and George W. Carey. New York: David McKay, 1972, pp. 11–36.
- Lowi, Theodore J. The State in Political Science: How We Become What We Study. *THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW* 86, no. 1 (March) (1992): 1–7.
- Luton, Larry S. History and American Public Administration. *ADMINISTRATION & SOCIETY* 31, no. 2 (May) (1999): 205–221.
- March, James G., and Herbert A. Simon. *ORGANIZATIONS*. New York: John Wiley and Sons, 1958.
- Marini, Frank, ed. *TOWARD A NEW PUBLIC ADMINISTRATION: THE MINNOWBROOK PERSPECTIVE*. Scranton PA: Chandler Publishing, 1971.
- Martin, Daniel W. *THE GUIDE TO THE FOUNDATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION*. New York: Marcel Dekker, 1989.
- Martin, Roscoe C. Political Science and Public Administration: A Note on the State of the Union. *AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW* 46, no. 3 (September) (1952): 660–676.
- Matson, Floyd W. *THE BROKEN IMAGE: MAN, SCIENCE AND SOCIETY*. Garden City, NY: Doubleday Anchor, 1964.
- McCloskey, Donald N. *KNOWLEDGE AND PERSUASION IN ECONOMICS*. New York: Cambridge University Press, 1994.
- McSwite, O. C. *LEGITIMACY IN PUBLIC ADMINISTRATION: A DISCOURSE ANALYSIS* Advances in public administration. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 1997.
- Meier, Kenneth J., and Lael R. Keiser. Public Administration as a Science of the Artificial:

A Methodology for Prescription. *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW* 56, no. 5 (September/October) (1996): 459–466.

Meier, Kenneth J., and Joseph Jr. Stewart. *Why Are People Saying All Those Nasty Things About Public Administration, And What Should Be Done About It? Or Shoot Low, Boys. They're Riding Shetland Ponies.* A paper delivered at the American Political Science Association, Chicago, IL, September 1987.

Menzel, Donald C., and Kathleen J. Carson. A Review and Assessment of Empirical Research on Public Administration Ethics: Implications for Scholars and Managers. *PUBLIC INTEGRITY* 1, no. 3 (Summer) (1999): 239–264.

Merton, Robert K. Priorities in Scientific Discovery: A Chapter in the Sociology of Science. *AMERICAN SOCIOLOGICAL REVIEW* 22, no. 6 (December) (1957): 635–659.

Mill, John Stuart. *ON THE LOGIC OF THE MORAL SCIENCES [A SYSTEM OF LOGIC, BOOK VI]*. Indianapolis, IN: The Library of Liberal Arts, 1965.

Miller, Eugene F. Positivism, Historicism, and Political Inquiry. *AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW* 66, no. 3 (September) (1972): 796–817.

Morgan, Gareth, ed. *BEYOND METHOD: STRATEGIES FOR SOCIAL RESEARCH*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1983.

Newland, Chester A. A Field of Strangers in Search of a Discipline: Separatism of Public Management Research from Public Administration. *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW* 54, no. 5 (September/October) (1994): 486–488.

Northrop, F. S. C. The Philosophy of Culture and its Bearing on the Philosophy of History. *PHILOSOPHY AND PHENOMENOLOGICAL RESEARCH* 9, no. 3 (March) (1949): 568–575.

Northrop, F. S. C. Ethical Relativism in the Light of Recent Legal Science. *THE JOURNAL OF PHILOSOPHY* 52, no. 23 (1955): 649–662.

Ostrom, Vincent. *THE INTELLECTUAL CRISIS IN AMERICAN PUBLIC ADMINISTRATION*, revised edition. University AL: University of Alabama Press, 1974.

Overman, E. Sam. The New Sciences of Administration: Chaos and Quantum Theory. *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW* 56, no. 5 (September/October) (1996): 488–492.

Perry, James L., and Kenneth L. Kraemer. Research Methodology in the Public Administration Review, 1975—1984. *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW* 46, no. 3 (May/June) (1986): 215–226.

Polanyi, Michael. *PERSONAL KNOWLEDGE: TOWARDS A POST-CRITICAL PHILOSOPHY*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

Polanyi, Michael. *SCIENCE, FAITH AND SOCIETY*. [Chicago]: University of Chicago Press, 1964.

Popper, Karl R. *THE OPEN SOCIETY AND ITS ENEMIES, VOLUME I: THE SPELL OF PLATO*. 4th ed. New York: Harper Torchbooks, 1962a.

Popper, Karl R. *THE OPEN SOCIETY AND ITS ENEMIES, VOLUME II: THE HIGH TIDE OF PROPHECY: HEGEL, MARX, AND THE AFTERMATH*, 4th edition. New York: Harper Torchbooks, 1962b.

Popper, Karl Raimund. *THE POVERTY OF HISTORICISM*. New York: Harper & Row, 1964.

Rainey, Hal G. Important Research Questions. In *PUBLIC MANAGEMENT: THE STATE OF THE ART*, ed. Barry Bozeman. San Francisco: Jossey-Bass, 1993a, pp. 9–12.

Rainey, Hal G. A Theory Of Goal Ambiguity In Public Organizations. In *RESEARCH IN PUBLIC ADMINISTRATION, VOLUME 2*: 1993, ed. James L. Perry. Greenwich CT: JAI Press, 1993b, pp. 121–166.

Rainey, Hal G., Robert W. Backoff, and Charles H. Levine. Comparing Public and Private Organizations. *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW*, no. 2 (March/April) (1976).

Rainey, Hal G., and Paula Steinbauer. Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations. *JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH AND THEORY* 9, no. 1 (1999): 1–32.

Riggs, Fred W. Professionalism, Political Science, and the Scope of Public Administration. In *THEORY AND PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATION: SCOPE, OBJECTIVES, AND METHODS*, ed. James C. Charlesworth. Philadelphia, PA: American Academy of Political and Social Science, 1968, pp. 32–62.

Roberts, Alasdair. Demonstrating neutrality: The Rockefeller philanthropies and the evolution of public administration. *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW* 54, no. 3 (May/June) (1994): 221–228.

Rohr, John A. *TO RUN A CONSTITUTION: THE LEGITIMACY OF THE ADMINISTRATIVE STATE*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas, 1986.

Rosenau, Pauline Marie. *POST-MODERNISM AND THE SOCIAL SCIENCES: INSIGHTS, INROADS, AND INTRUSIONS*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992.

Rosenbaum, Ron. *EXPLAINING HITLER: THE SEARCH FOR THE ORIGINS OF HIS EVIL*. New York: Random House, 1998.

Rosenbloom, David H. 1946: *FRAMING A LASTING CONGRESSIONAL RESPONSE TO THE ADMINISTRATIVE STATE*. University, AL: University of Alabama Press, forthcoming.

Ross, Dorothy. The Development of the Social Sciences. In *DISCIPLINE AND HISTORY: POLITICAL SCIENCE IN THE UNITED STATES*, ed. James Farr and Raymond Seidelman. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1993/1979, 81–104.

Rutgers, Mark R. Seven Sins in Thinking About the Study of Public Administration. *ADMINISTRATIVE THEORY AND PRAXIS* 17, no. 1 (1995): 67–85.

Sayre, Wallace S. Comment on Waldo's Paper. In *THEORY AND PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATION: SCOPE, OBJECTIVES, AND METHODS*, ed. James C. Charlesworth. Philadelphia, PA: American Academy of Political and Social Science, 1968, pp. 27–31.

Sayre, Wallace S. Premises of Public Administration: Past and Emerging. In *AMERICAN PUBLIC ADMINISTRATION: PATTERNS OF THE PAST*, ed. James W. Fesler. Washington, DC: American Society for Public Administration, 1982/1958, pp. 175–179.

Schachter, Hindy Lauer. Reinventing Government or Reinventing Ourselves: Two Models for Improving Government Performance. *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW* 55, no. 6 (November/December) (1995): 530–537.

Schaffer, Simon. Contextualizing the Canon. In *THE DISUNITY OF SCIENCE: BOUNDARIES, CONTEXTS, AND POWER*, ed. Peter Louis Galison and David J. Stump. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1996, pp. 207–230.

Schutz, Alfred. Concept and Theory Formation in the Social Sciences. *JOURNAL OF PHILOSOPHY* 51, no. 9 (April 29) (1954): 257–273.

Segal, Hanna. Introduction to Melanie Klein. Esf Publishers, n. d. Accessed August 11 1999. Internet Available from <http://www.tier.net/esfpub/documents/segal01.htm>.

Shankman, Paul. The Thick and the Thin: On the Interpretive Program of Clifford Geertz. *CURRENT ANTHROPOLOGY* 25, no. 3 (June) (1984): 261–280.

Shapin, Steven. *A SOCIAL HISTORY OF TRUTH: CIVILITY AND SCIENCE IN SEVENTEENTH-CENTURY ENGLAND*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

Simon, Herbert A. The Proverbs of Administration. *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW* 6 (1946): 53–67.

Simon, Herbert A. Spurious Correlation: A Causal Interpretation. *JOURNAL OF THE AMERICAN STATISTICAL ASSOCIATION* 49, no. 267 (September) (1954): 467–479.

Simon, Herbert A. *ADMINISTRATIVE BEHAVIOR: A STUDY OF DECISION-MAKING PROCESSES IN ADMINISTRATIVE ORGANIZATION*, 2nd edition. New York: Free Press, 1957.

Simon, Herbert A. *MODELS OF MY LIFE*. New York: Basic Books, 1991.

Simon, Herbert A. The State of American Political Science: Professor Lowi's View of Our Discipline. *PS: POLITICAL SCIENCE AND POLITICS* 26, no. 1 (March) (1993): 49–51.

Simon, Herbert A. Guest Editorial. *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW* 55, no. 5 (September/October) (1995): 404–405.

Simon, Herbert A., Peter F. Drucker, and Dwight Waldo. Development of Theory of Democratic Administration: Replies and Comments. *AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW*

46, no. (June) 2 (1952): 494–503.

Simon, Rita J., and James J. Fyfe, eds. *EDITORS AS GATE KEEPERS: GETTING PUBLISHED IN THE SOCIAL SCIENCES*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 1994.

Smith, Roger. *THE NORTON HISTORY OF THE HUMAN SCIENCES*. New York: W. W. Norton, 1997.

Smithburg, Donald W. Political Theory and Public Administration. *JOURNAL OF POLITICS* 13, no. (February) 1951 (1951): 59–69.

Snow, C. P. *THE TWO CULTURES AND THE SCIENTIFIC REVOLUTION*. New York: Cambridge University Press, 1959.

Stene, Edwin O. An Approach to a Science of Administration. *AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW* 34, no. (December) 6 (1940): 1124–1137.

Stillman, Richard J., II. *PREFACE TO PUBLIC ADMINISTRATION: A SEARCH FOR THEMES AND DIRECTION*. New York: St. Martins, 1991.

Stillman, Richard J. III. The Refounding Movement in American Public Administration: From Rabid Anti-Statism to Mere Anti-Statism in the 1990s. *ADMINISTRATIVE THEORY AND PRACTICE* 17, no. 1 (1995): 29–45.

Stivers, Camilla. Settlement Women and Bureau Men: Constructing a Usable Past for Public Administration. *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW* 55, no. 6 (November/December) (1995): 522–529.

Stivers, Camilla M. Active Citizenship and Public Administration. In *REFOUNDERING PUBLIC ADMINISTRATION*, ed. Gary L. Wamsley, , and et al. Newbury Park CA: Sage Publications, 1990, pp. 246–273.

Stone, Alice B., and Donald C. Stone. Early Development of Education in Public Administration. In *AMERICAN PUBLIC ADMINISTRATION: PAST, PRESENT, FUTURE*, ed. Frederick C. Mosher. University, AL: University of Alabama Press, 1975, pp. 11–48.

Stone, Donald C. Birth of ASPA: A Collective Effort at Institution Building. In *AMERICAN PUBLIC ADMINISTRATION: PATTERNS OF THE PAST*, ed. James W. Fesler. Washington, DC: American Society for Public Administration, 1982/1975, pp. 156–174.

Sullivan, William M. *WORK AND INTEGRITY: THE CRISIS AND PROMISE OF PROFESSIONALISM IN AMERICA*. New York: Basic Books, 1995.

Thompson, James D. *ORGANIZATIONS IN ACTION: SOCIAL SCIENCE BASES OF ADMINISTRATIVE THEORY*. New York: McGraw-Hill, 1967.

Tinder, Glenn. The Necessity of Historicism. *THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW* LV, no. 3 (September) (1961): 560–565.

Van Riper, Paul P. The American Administrative State: Wilson and the Founders. In *A CENTENNIAL HISTORY OF THE AMERICAN ADMINISTRATIVE STATE*, ed. Ralph

- Clark Chandler. New York: The Free Press, 1987, pp. 3–36.
- von Mises, Ludwig. The Treatment of ‘Irrationality’ in the Social Sciences. *PHILOSOPHY AND PHENOMENOLOGICAL RESEARCH* 4, no. 4 (June) (1944): 527–546.
- Waldo, Dwight. Development of Theory of Democratic Administration. *AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW* 46, no. (March) 1 (1952): 81–103.
- Waldo, Dwight. *THE STUDY OF PUBLIC ADMINISTRATION*. New York: Random House, 1955.
- Waldo, Dwight. Public Administration. *THE JOURNAL OF POLITICS* 30, no. 2 (May) (1968a): 443–479.
- Waldo, Dwight. Scope and Theory of Public Administration. In *THEORY AND PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATION: SCOPE, OBJECTIVES, AND METHODS*, ed. James C. Charlesworth. Philadelphia, PA: American Academy of Political and Social Science, 1968b, pp. 1–26.
- Waldo, Dwight. Political Science: Tradition, Discipline, Profession, Science, Enterprise. In *POLITICAL SCIENCE: SCOPE AND THEORY*, ed. Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby. Reading, MA: Addison Wesley, 1975, pp. 1–130.
- Waldo, Dwight. *THE ENTERPRISE OF PUBLIC ADMINISTRATION: A SUMMARY VIEW*. Novato CA: Chandler and Sharp Publishers, 1980.
- Waldo, Dwight. *THE ADMINISTRATIVE STATE: A STUDY OF THE POLITICAL THEORY OF AMERICAN PUBLIC ADMINISTRATION*, 2nd edition. New York: Holmes and Meier Publishers, 1984.
- Wamsley, Gary L. Introduction. In *REFOUNDING PUBLIC ADMINISTRATION*, ed. Gary L. Wamsley and et al. Newbury Park CA: Sage Publications, 1990, pp. 19–29.
- Wanner, Richard A., Lionel S. Lewis, and David I. Gregorio. Research Productivity in Academia: A Comparative Study of the Sciences, Social Sciences and Humanities. *SOCIOLOGY OF EDUCATION* 54, no. 4 (October) (1981): 238–253.
- Werkmeister, William Henry. Seven Theses of Logical Positivism Critically Examined. *THE PHILOSOPHICAL REVIEW* 46, no. 3 (May) (1937a): 276–297.
- Werkmeister, William Henry. Seven Theses of Logical Positivism Critically Examined II. *THE PHILOSOPHICAL REVIEW* 46, no. 4 (July) (1937b): 357–376.
- White, Jay D. Knowledge Development and Use in Public Administration: Views from Post-positivism, Poststructuralism, and Postmodernism. In *PUBLIC MANAGEMENT IN AN INTERCONNECTED WORLD: ESSAYS IN THE MINNOWBROOK TRADITION*, ed. Mary Timney Bailey and Richard T. Mayer. New York: Greenwood Press, 1992a, pp. 159–176.
- White, Jay D. Taking Language Seriously: Toward a Narrative Theory of Knowledge for Administrative Research. *AMERICAN REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION* 22, no. 2

(June) (1992b): 75–88.

White, Jay D., and Guy B. Adams. Making Sense With Diversity: The Context of Research, Theory, and Knowledge Development in Public Administration. In *RESEARCH IN PUBLIC ADMINISTRATION: REFLECTIONS ON THEORY AND PRACTICE*, ed. Jay D. White and Guy B. Adams. Beverly Hills, CA: Sage, 1994a, pp. 1–44.

White, Jay D., and Guy B. Adams, eds. *RESEARCH IN PUBLIC ADMINISTRATION: REFLECTIONS ON THEORY AND PRACTICE*. Beverly Hills, CA: Sage, 1994b.

White, Jay D., and Guy B. Adams. Reason and Modernity: The Historical and Social Context of Public Administration Research and Theory. *ADMINISTRATIVE THEORY AND PRAXIS* 17, no. 1 (1995): 1–18.

White, Jay D., Guy B. Adams, and John P. Forrester. Knowledge and Theory Development in Public Administration: In the Role of Doctoral Education and Research. *PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW* 56, no. 5 (September/October) (1996): 441–451.

White, Orion F. Jr., and Cynthia J. McSwain. Transformational Theory And Organizational Analysis. In *BEYOND METHOD: STRATEGIES FOR SOCIAL RESEARCH*, ed. Gareth Morgan. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1983, pp. 292–305.

Willoughby, William F. A Program For Research in Political Science. *AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW* 27, no. 1 (February) (1933): 1–23.

Wilson, Edward O. *CONSILIENCE: THE UNITY OF KNOWLEDGE*. New York: Alfred A. Knopf, 1998.

Wolfe, Alan. *WHOSE KEEPER? SOCIAL SCIENCE AND MORAL OBLIGATION*. Berkeley, CA: University of California Press, 1989.

Wood, B. Dan, and Richard W. Waterman. *BUREAUCRATIC DYNAMICS: THE ROLE OF BUREAUCRACY IN A DEMOCRACY*. Boulder, CO: Westview Press, 1994.

Wylie, Alison. The Constitution of Archaeological Evidence: Gender Politics and Science. In *THE DISUNITY OF SCIENCE: BOUNDARIES, CONTEXTS, AND POWER*, ed. Peter Louis Galison and David J. Stump. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1996, pp. 311–343.

### 作者简介

麦尔文·达布利克是罗格斯大学纽华克分校（Rutgers University-Newark）的公共行政与政治科学教授。其研究与教学领域主要是责任、伦理学与公民教育。他于1991—1996年间担任《公行政评论》的执行编辑。  
Email: dubnick@mediaone.net

# 对话：知识与研究\*

波得·博格森·麦尔文·达布利克等

4/5/2000

达布利克

1999年9月，我在美国政治科学协会大会上提交了一篇论文，该论文引起了同仁们的关注，也招致了他们的愤怒〔凯特·温特斯（Curtis Ventriss）说阅读该文时犹如体验血管爆裂〕。这显然是一篇有争议的论文，事后我知道该文的“主张”过于随意地对待我所批评的文献。如果今天我想将该文修改后发表的话，那么，我的好几处解释将会有所不同。然而，我仍将坚持那篇文章的基本观点：公共行政学家们的学术社群必须就他们过去拒绝承认该学科是一门社会科学进行反思。

为对话便利起见，我想简单地概述一下那篇有51个页面、252个脚注和不空行地编排的论文的内容（那些想讨论细节的人，可在如下网页 <http://andromeda.rutgers.edu/~dubnick/papers/apsa99/spirits.htm> 下载该文的原版）。我的论文聚焦于那些明确地认同自己是公共行政学家的学者社群。在我的文章中，我没有任何地方谈及这些学者们与众不同的特征，但他们的共同点有几点是值得一提的。其一，在某个学术项目中占有一席之地，并且教授公共行政；其二，可能是美国公共行政学会的会员，或者是APSA的公共行政分部的会员。〔编者注<sup>①</sup>：尽管达布利克在此没有提及公共行政理论网络（PAT-Net），但他的论文中提到

\* 原文出处：Melvin J. Dubnick etc., “Dialogue: Knowledge and Research”, *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 22, No. 2, 2000, pp. 393–423.

① 此注为《行政理论与实践》(*Administrative Theory & Praxis*) 原主编理查德·博克斯 (Richard Box) 所加，下同。——译者注

的好几位学者是 PAT-Net 的成员和《行政理论与实践》的主要撰稿者。] 既然我批评的主要对象是那些活跃于学术圈的学者，那么我还想补充一句，这个圈子里的一些学者参加学术会议，与其他公共行政学者开展学术交流，而且每个人都经常性地在这样的会议上参与讨论，或提交论文。可能公共行政学者社群的核心成员们拥有在这个圈子里的任何一种杂志上发表论文的优先权，这些杂志包括：《公共行政评论》、《行政与社会》(*Administration & Society*)、《公共行政理论与研究杂志》(*J-PATR*)、《公共生产力与管理评论》(*Public Productivity and Management Review*)、《美国公共行政评论》(*American Review of Public Administration*)、《公共事务教育杂志》(*Journal of Public Affairs Education*) 以及《行政理论与实践》等。

我的一个主要观点是：并不是所有——甚或大多数——研究公共行政的学者都是公共行政学家社群的成员。尽管有一些明显的交叉，但人们可以看到，有许多公共行政（广义的公共行政）的研究者认为自己是其他社群的成员——如政治科学家社群、研究官僚制的社会学家社群、公共政策分析家社群、公共管理学者社群、都市研究专家社群等。他们更多地任教于传统的政治学或社会学系，或任教于公共事务或公共政策学院，他们主要参加诸如 APPAM（美国公共政策分析与管理学会）或都市研究协会的会议。然而，最重要的是，他们不愿意在专业上认同自己是公共行政学者，也不会认为在公共行政领域的任何一种主要杂志上发表论文是一件值得优先考虑的事。坦率地说，许多研究公共行政的学者将公共行政领域看作是很低层次的。

当然，要想提供任何支持这一论点的可靠数据是困难的。在此我必须依靠与那些“主流的”社会科学同仁们的对话，也依靠我自己作为 PAR 的执行编辑时努力招徕有质量的社会科学投稿的经验。有人已经审视了这一问题，包括肯尼斯·梅尔和约瑟夫·斯德伍特 (Joseph Stewart) 在 1987 年所写的一篇名为《为什么人们对公共行政说的都是无耻的事，那么到底应该说些什么？或者“瞒低一些，伙计们。他们骑着设得兰的矮种马”》的论文。<sup>[1]</sup>他们的基本观点是，公共行政学家们过于努力地采取了一种服务于专业需要的立场。我赞同这一观点，但想补充的是，这一努力反映了二战后德怀特·沃尔多和赫伯特·西蒙关于公共行政学未来方向之争论的结果。西蒙希望它能发展成为一门“真正的”社会科学，即一门在逻辑实证主义的认识论语境中的社会科学。相反，沃尔多则担心这样下去会导致其所蕴涵的规范价值被忽视，并最终（在 20 世纪 60 年代后期）倡导采用专业领域视角发展公共行政学。在公共行政学家社群里，沃尔多的立场赢得了争论的胜利，而西蒙则成为该领域一个永远有威胁的幽灵。然

而，在我们的社群之外，正是西蒙为公共行政问题寻求社会科学方法的努力，才是“胜利的”。在他们看来，从我们的社群中无所获益——通常也没有什么欲望去获益。

“主流”社会科学家的中心态度是：我们的领域过去曾吁求作为一门社会科学的学科地位，但是今天它已经没有了这一吁求。相反，我们全都与诸如法学、医学、新闻学、社会工作、教育学等“专业领域”联系在一起。但这并非天生是个“坏”的情形，对于那些以强烈的兴趣来研究公共行政/事务/运动从而开始其学术生涯的人来说，它提出了一个艰难的两难选择。约拿森·本德尔（Jonathan Bendor）将它表述为一项是成为应用型研究者还是成为纯粹研究者的选择<sup>[2]</sup>，但事实远非如此。不管你喜不喜欢，学术界的现实是，传统学科——人文学科、社会科学与“硬”科学——在地位上战胜了专业学派。

为了补偿这一相对欠缺的地位，许多专业领域在大学里树立了一种强烈的社群自我认同感和组织自主性，有时，则通过更高的补偿成本和应用那些决定专业等级的“特殊”规则来加以强化。这种情形对于绝大多数附属法学院或医学院来说尤为如此。尽管公共行政领域一直在努力仿效这些榜样，但仍有许多因素不断地将绝大多数公共行政学的新入拉向传统学科的标准。在某些情形下，这种牵引是体制性的，因为许多公共行政学者发现他们自身处在传统的文理学院（traditional arts and sciences schools）中，在那儿，获取终身职位与职位晋升的标准，要求对我们专业导向的学术研究（profession-oriented scholarship）的独特形式予以特别的考虑，而这是极难捍卫的。在许多其他的情形下，正是我们个别的学者，扎根于传统学科之中——作为政治科学或经济学或社会学课程的毕业生——对我们是否自认为是公共行政学者社群中的一员的个人决策发挥了强有力的影响。

我们每个人对这种身份驱动困境（status-driven dilemma）的求解都是不同的，我想，当你读到这里的时候，你会选择接受将该领域的身份看做一个专业。然而，近年来，对该困境的求解呈现出一种集体努力的维度，特别是博士学位项目（PH. D. programs）的兴起，更是强化了对这一领域的认同。我们是在专业领域的意义上还是在学科意义上培养公共行政者（public administrationists）？我们是要求他们继承德怀特·沃尔多的传统，还是应该反思我们对赫伯特·西蒙的实证主义议程的集体忽视呢？

在这个问题上我明确地站在实证主义的阵营中。有的同行则通过阐明主流社会科学家所持的有害的傲慢态度来表明这是一个不明智的立场。我认为，他们误读了社会科学学科近来的发展，在这些发展中，后现代主义已经获得了某种尊

重，并对不同的视角与方法有了更大的宽容性。此外，这一立场表明，我们自己的作品经受不住那些运用主流社会科学之学术标准的同行们的审查——这是我所不能接受的一个前提。

有些人认为，只有将公共行政研究的应用形式与纯粹形式区分开来才是唯一的救赎。一位同行曾经提出，那些最优秀的公共行政博士学位项目，距离最近的MPA项目（MPA program）至少有25英里之远。从这一视角看，不管是从机制上还是从思想上，人们都应该严肃地对待公共行政的纯粹研究与应用研究之间的差异。

我自己对这种两分状况是偏爱的。一方面，我认为，在我们专业的教学任务中，即当我们在MPA课堂上与从业者们交流时，采取一种专业领域的姿态是正确的。另一方面，我们有义务运用我们的博士课堂和研究活动，重新关注公共行政学作为一门社会科学学科的地位，这一主张曾被我们离弃久远。我们需要减少花在将那些虚构的实证主义野蛮人阻挡于学科门外的时间，而应花更多的时间去与那些从事公共行政相关研究的，来自于政治科学、社会学、经济学、人类学领域的同行们共谋发展。同时，我们也需要以一种开放的姿态而非吹毛求疵的冷漠，邀请这些同行参加我们的认识论盛宴。

4/14/2000

彼得·博格森

---

这份名单是无声的……那就让这个与众不同的人<sup>①</sup>先说吧。首先让我们读读他的信件的最后一段。这一段告诉我们应该如何将公共行政学的发展向前推进。然后我们再看看中间部分，比如用非学术性术语表达的“你好，这就是我的立场”之类的话。也许接着我将为一种更加学术化的风格而磨砺我的笔锋。我们就此开始吧。

首先让我解释一下，在我的国家丹麦（有500万居民），是没有公共行政项目的认证程序的。它们都是在国立大学中（丹麦没有私立大学）以国家项目的名义被批准的。我们与公共行政专业人员是有联系的，我们请他们做校外考试官（但我们也会从其他大学中聘请其教员做校外考试官），也请他们中的一些人做丹麦社会科学咨询委员会的成员（该委员会通常在公共行政项目有重大变革时出现）。我们没有像ASPA、APPAM或其他以首写字母缩写为名称的专业性组织，

---

<sup>①</sup> 作者此处指达布利克教授。——译者注

但有一个社会科学研究生的专业兴趣组织，该组织囊括了从法律到经济的研究内容。它不直接干预我们在公共行政课程中的讲授内容。公共行政专业的研究生的另一个小型组织，其运作基于全国范围，但与所有其他北欧国家相关联，它经营着一份基于北欧国家的科学期刊和一份基于本国实践导向的期刊。

接着，我自认为是麦尔文所说的公共行政社群的一分子——但是是欧洲的而非美国的公共行政学者社群的一分子。我在一个跨学科的系〔罗斯凯尔德大学（Roskilde University）社会科学系〕讲授公共行政学，该系的研究生毕业后将获得公共行政硕士学位；我也是一份欧洲期刊——《公共行政》（牛津）的代理编辑，负责书评部分，这部分有了发展变化，其关注点较之以前更加宽泛。

然而，我不清楚为什么我应拥有这样的身份以便被纳入麦尔文所说的社群中。依我对某个领域发展的理解，任何一个提出该领域内论题的人，都应被视为该领域发展的一种严肃的声音——即便他们关注的是皇帝的新衣（是的，我是一个丹麦人，因而我珍视汉斯·克里斯汀·安徒生的故事！）。换言之，任何批判的声音都应该受到赞赏，而不应被某种类似于形式主义的标准排除在外。

当我在 1999 年 8 月的 APSA 会议上发现麦尔文的论文时，我就成为对其有浓厚兴趣的一员。该文确实是一篇力作。我将它理解为是一种恳求，恳请人们在发展行政科学时反思赫伯特·西蒙的立场，该立场与沃尔多的立场相反，沃尔多认为行政人员必须保证忠诚于他的专业及其身份。我将其理解为，我们在做研究时，不要以那些由活跃在该领域内的实践者们所设立的前提为基础，而要以研究者们认为相关的那些前提为基础。

让我先直接地给出一个简要的结论，然后再来论证它。我基本上同意，那些从事公共行政实践的人的活动，不同于那些确定我的研究边界的活动。作为一名研究者，我是在与其他研究者持续的对话和与实践者偶尔的对话中开展活动的，我想在这样的基础上从事研究。但接受西蒙对于“科学”的理解是成问题的，因为，如果赞成西蒙对于科学的原初看法，即坚持实证主义的理解和主流的观点，那么，科学概念的内涵及其结论——它们构成了科学探索——就会受到危险的限制。

换言之，真正的“科学家们”在自己的实验室里研究课题，他们在实证主义的理想世界中创造了在任何时空都是有效的理论。回想 20 世纪 40 年代和 50 年代，在最强劲的社会科学倡导者们的梦想中，社会科学将会变成什么样子吧，比如，读读塔尔科特·帕森斯（Talcott Parsons）等人的著作，我们发现大量的命题得到了统计分析的检验，使得我们能够对组织行为、政治学等加以普遍

化。再比如，人们在讨论，关于联合国的唱名（roll call）分析，是否可以作为解决议会地位问题的一种分析方法。宽恕这一用语吧，虽然它令人乏味。我不是说现今的社会科学是令人乏味的，尽管某些更加实证主义类型的分析更是如此。但是它们确实扮演了外部分析师的角色，这是社会科学家因专业所限而不能达到的角色。

也许你会说，现在很少有社会学家是传统学派的实证主义者，我会同意你的观点，并因此感谢上苍。但是很多社会学家是遵循如下一般命题的：只有归纳知识才是有趣的；分析家必须避免影响她/他正在分析的对象，因而引入了大量的方法，以给分析家某种客观的、外部的身份；个案研究总是因具有可归纳的潜在可能性而被讨论；量的（例如统计的）信息优于那些软的、质的分析；客观的分析家与分析的结果没有什么利害关系；等等。

不要误会我。我并不是说分析家们应该变得热衷于政治斗争；我并不是说统计信息是无用的；我也并不是说我们只应该从事案例研究和叙事研究。但我认为，要想保持将两者分开是几乎不可能的，我还认为，我所提到的质的技术是有价值的研究工具。因此在我看来，“科学”与我以上所刻画的——或许会有些不公平——理想化类型是很不相同的。由于没有运用统计方法来加以严格的检验假设，因而将某一分析排除于科学社群之外，这是我不能接受的。但这是我的很多从事主流的政治科学的研究的同行们所愿意做的事情。看看研究方法论中的课程：占主导地位的是回归分析及其衍生物。看看美国主流的政治科学期刊上所登载的内容。

在很多并不是如此复杂的环境下，归纳知识对我们是有帮助的。群体理论告诉我们很多关于互动的知识，但却只是以点带面。投票行为理论在某些方面是有用的，但它的大部分内容在如今看来都是很平常的。组织理论帮助我更加了解我的同行们——但其他没有这些理论知识的人或许也能得出同样的结论。因此，它并没有为我们在行为层级上继续获取更多这样或那样的信息提供太大的帮助。我们已经到达了有趣的地方，接下来的分析则应另辟蹊径。并且这也是我们很多同行们所做的事情。

因此在这一点上我感到有进行对话的可能性了。麦尔文所说的“在这一问题上落入（赫伯特·西蒙的）实证主义阵营”是什么意思呢？它是最初的实证主义，是某种1999年（麦尔文的论文发表的那一年）的主流实证主义者，还是我们有一个属于这种后实证主义阵营的麦尔文呢？APSA的文章表明，我们在某些地方接近于“后”（post），但至少在我看来，它对于麦尔文想要我们和他自己去做什么仍然保持含糊的态度。我建议我们从这里出发，即从该文第40~42页的

最后一部分（第四部分）出发。

祝一切都好  
彼得

4/17/2000  
麦尔文·达布利克

#### 对彼得来信的回复：

第一轮通信包含了一场横跨大西洋的交流，这是适宜的。关于“这篇文章”，我与欧洲的同行们有过几次接触，最近的那封信来自于马克·罗格斯（Mark Rutgers），他和他的研究团队分享了这一作品，并注意到“发现我那年轻的欧洲同行们认为要理解美国的争论是很困难的，这真是有趣的事”。

反思之后，我不觉得奇怪，因为我们使自身变得“专业化”的努力所带来的一个结果，是我们领域的地域化（parochialization）。但那是另一场讨论的主题……

彼得试图查明我关于这一领域的本质的立场，他的这一努力凸显了拙文中急需明晰的众多含混之处中的一个。我对公共行政学采取了一种社会学的视角，将其看做一个学者的“社群”，这激怒了一些人。我强调“社群”这一概念，我清楚地知道，这一概念是那些无定形的概念（如“社会”或“国家”）中的一员，它们难以定义，却又似乎反映了一种运作中的现实。从参与性观察者的立场看，我作为那个社群中一员的感觉，是我唯一能够证明它是真的存在的；我正期望我的同事们基于他们自身的体验来接受这一命题。但是，我作为社群中的一员，并不意味着我了解它，尽管我将我的文章看做一种理智地领会我们领域的神秘动力的尝试。

通过澄清，我认为，我们的学术社群中最重要的动力，是一种显然主要（我应加上不情愿地）由德怀特·沃尔多在1968年<sup>[3]</sup>采用的对专业立场的意识形态承诺。与彼得从我的文章中得出的印象相反，我认为，我们的研究议程，实际上不是被实践者社群所表达的命题或希望驱动的。相反地，我相信，它们已经被这一领域的知识领袖们所支持的、为专业服务的意识驱动。我们真的听从了实践者吗？并非如此——或许只是偶尔如此——只是在关于我们如何运用我们的技艺来帮助他们提高操作效果时，我们在寻求他们的明确指引。是的，这个意识形态告诉我们，要更加关心和尊重实践者；但是我们似乎更愿意回应我们自身社群的需

求，而不是回应实践者的需求。

像其他学科一样，我们这些公共行政学者也是在同行社群中寻求自身的地位和精神慰藉。问题在于，我们都不确知我们要与哪些同行社群相联系。在久远的过去，公共行政学者曾位于主导性社会科学家之列，并在实践者的世界里也扮演着关键的角色。1939年美国公共行政学会的成立或许就是这一盛况最显著的表现，至少根据唐纳德·斯通（Donald Stone）关于该组织成立背后的力量的第一手纪录<sup>[4]</sup>来看确实如此。

但至少在过去30年，我们背弃了社会科学（也正如它们背弃我们一样），并与实践者社群建立了一种只是名义上的联系。这是一种最糟糕的情形。作为社会科学家（对于大部分人来说），我们的学术训练将我们拉向主流学科（home disciplines），然而我们的意识形态承诺却将我们推向专业化立场。就我而言，这种折磨才是我们身份危机的中心——而不是缺失某种概念核心或认识论基础。

为“澄清”（我也许还会添乱……）起见，我将否认我有这样的意图，即想回到西蒙对社会科学的逻辑实证主义观点上去。我之所以提及西蒙，是想凸显两个历史性的要点。首先，围绕他的作品所展开的争论，代表了公共行政领域与社会科学相分离的历史性的关键点。其次，他对逻辑实证主义的特别强烈的看法，变成了公共行政社群中社会科学认识论的主要象征，而对于那些不允许无价值的（被看做“罪恶的”）野蛮人进入我们的思想领地而寻找理论依据的人来说，它就成了妖魔的化身。对此，我的意图是将人们的注意力带到如今社会科学作为学科竞技场的现实，这一竞技场是开放的，以便人们不断地质疑和反思其假设与目的。

[作为题外话，在更好地理解西蒙对逻辑实证主义的贡献的过程中，我有一个有趣的发现——即我自己对该“学派”的无知与偏见。在其自传中，西蒙谈到了他在芝加哥大学与其研究生同学的午夜聚会，会上，同学们就逻辑实证主义哲学家提出的话题展开热火朝天的辩论。之前我对这一画面感到有点惊异，直到我开始阅读由一群睿智的历史学家和哲学家所写的新近作品时才发现，他们重新阐明了卡尔纳普和维也纳学派（Vienna circle）其他成员的作品中流露的激进想法。可以说逻辑实证主义者实际上是首批的后现代主义者吗？]<sup>[5]</sup>

但回到我的观点——我所探寻的是一种明确的努力，即让我的一部分公共行政学的同行重新拥抱作为社会科学家的身份，我不是想去采纳一种致力于建构和检验某种宏大的社会理论、具有固定方法论的俗套的社会科学形象，而是去采纳一种致力于寻求可信知识的、更加现实的学科形象。

我能预见的明显的问题是：什么是“可信知识”呢？我也能预见我的回答将又一次引起一些血管爆裂般的反应。

实证主义最基本和最经典的形式——即避免形而上学的或神学的假定的知识——在决定社会科学的可信知识时扮演着重要的角色。如果没有这种可信知识的标准，那么就没有什么事是不可能的——我指的是任何事。

[至少在最近一本受到众多赞誉与奖赏的作品中，我们可以找到证据说公共行政学是缺乏这种标准的。我对亚当斯与巴尔弗的《揭开行政的罪恶》<sup>[6]</sup>的批评将于近日发表在 PAR 上，在这篇评论中，我对可信学术的观点作了更多的阐述。]

因此，我应置身于何处——我是实证主义者还是后实证主义者？我想答案在这一基本目标中，即试图使公共行政学将自身重建为一门社会科学，这门科学将充当一种最可行的方法，以使公共行政学能扎根于某些能够产生可信知识的标准。我把西蒙将行政领域重塑为一门行政科学的努力，看做一条未被追随的实证主义之路。这条独特的道路（即逻辑实证主义之路）多年前就被封闭了，取而代之的，是几条通往可信学术的实证主义小径。这些小径需要我们与我们的社会科学家同行们去并肩探索。

4/18/2000

约斯·拉德谢尔德斯

### 公共行政研究

在自然科学、社会科学和人文科学的研究主体中，绝大多数学科（即可识别的知识体系）都希望拥有一个界限分明的学者社群。

坦率地说，除了公共行政（学）之外，我很难举出一个如此没有明晰身份的例子。分别使用大写字母和小写字母来表示公共行政的学术研究与实践，这表明了问题的一半情形。的确，在美国，从一开始——但又不完全是从起点开始——公共行政学几乎就是在理论与实践/应用研究之间走钢丝。对欧洲的公共行政学家来说，这是很难理解的。他们用“行政科学”（如 Verwaltungswissenschaft，行政学）来表达与思考。荷兰人则讨论 bestuurswetenschap（科学）与 bestuurskunde（艺术/技巧）之间的区别。然而，荷兰人和欧洲的其他公共行政学家将后缀“科学”看做“学术”，而非一个特定的研究方法。欧洲公共行政学家中的不少领军人物积极地致力于将其学术作品与实践（如咨询师、政府顾问、政治或行政官员）相结合。在欧洲，科学被看做“学术”。在所有的研究主体中，如果

一个人用各种可能的、与研究对象有关的方法来提出洞见与理解的话，那么，他首先是个学者。在美国，科学的概念是在一个更为有限的实证主义含义上被理解的。问题的另一半，当然就是公共行政学（PA）与公共行政实践（pa）处于一种共生关系中。公共行政的实践者理所当然地将“有用的知识”等同于“可应用于现实的知识”，而我对有用的知识这一概念作了更为宽泛的理解，即它是“对现实更好的理解”。

某种传记性的背景对于说明问题或许是有用的。我有历史学的硕士学位，并副修了 IR<sup>①</sup> 和 PA（公共行政学）。我与社会科学（我所修的行政课程）的第一次深度接触给我留下了深刻的印象：我感觉到我第一次知晓了一些东西，它们为我已熟知的历史事件提供了一个理论与概念的基础。1983 年，我开始成为莱顿大学（University of Leiden）政治科学系公共行政学教研室的一名教员（1984 年起，公共行政学成为一个独立的系）。我工作的一部分是撰写学术论文。我的博士专业是社会科学，然而我越研究就越沉迷于公共行政学和政治科学文献。我第一次遭遇关于公共行政研究的本质的争论，是我的论文指导委员会主席要我运用统计方法解释 1600 年至 1980 年间荷兰地方政府的发展。我花了一年半的时间阅读关于统计研究的可能性与局限性、公共行政哲学和各种不同类型的解释等著述。在参加了一场关于公共行政哲学的小型专题讨论会和阅读了两篇分别讨论公共行政学的方法论基础和社会科学解释的文章（作者均为马克·罗格斯，1989）之后，我最终将我的问题归结为理解（韦伯：Verstehen，诠释主义传统）与解释（Erklären，实证主义传统）之间的基本区别。我使我的论文指导委员会主席相信，由于缺乏可靠的数据和连贯的时间序列，要对这 380 年进行系统的、跨时间的统计分析是不可能的。我从原始材料中梳理出整个时期中一个连贯的时间序列，就花了四年半的时间。尽管如此，从那时候起，我就对公共行政研究的本质有了持续的兴趣。我在那个系一直工作到 1998 年，该系是由多学科组成的，或许是有必要吧，在荷兰，当公共行政学系组建时，教员们是从其他学科中抽调过来的。有政治学家、律师、历史学家、社会学家、哲学家、语言学家、社会地理学家以及组织理论学家。我也许忘记了一些。这样在公共行政学系中形成了一种生气勃勃的有益于师生的多学科氛围。课程安排就反映了这一点，因为所有的公共行政专业的学生（入学人数由 1984 年的 60 人增加到 1990 年的 1000 人）必修“辅助学科”的导论课程与精读课程（导论课程：经济学、社会学、政治科学与法律；精读课程：公共预算、福利国家、比较政治

<sup>①</sup> 原文如此，可能是国际关系专业的缩写。——译者注

学、行政法)。

当我把公共行政看做一个学者社群时，它就是一个由核心人群（即那些将自己看做公共行政学者的人）与一大批来自其他学科的学者组成的社群，后者主要是对社会中的政府（government-in-society）的角色与地位的（与其学科相关的）某个方面感兴趣。公共行政是并应该是一个多学科的社群，它不应仅以某种特定的认识论和方法论为基础，而是基于多学科对同一现象所共有的兴趣。社会中的政府是一个极其复杂的现象，很难从某个单一学科的角度去认识它，更不用说去解释它。公共行政学因此也不能够宣称关于政府的知识必然优于其他学科的知识。不过，公共行政研究能够充当一个核心，在此，各种关于政府结构与运作的观点都能集合在一起，同样地，它也不是在认识论（实证主义的立场）意义上的集合，而是通过不同知识相互补充而形成的差异化整合。我同意马克·罗格斯关于差异化整合的观点，但我对其现实性或许会比罗格斯乐观一些〔编者注：详见拉德谢尔德斯关于这一问题的文章。博克斯〕。然而，还有另一件要考虑的事是：如果剥夺掉对政府理解的这种多学科性，那么，也会剥夺掉公民们所提供的不同观点和角度等的丰富性。

上面是我在阅读完麦尔文的大作和摘要以及彼得（Peter Bogason）的回应之后所得出的总体性评论。下面是一些更加具体的建议/问题：

——像公共行政学一样，在不同的学派里，心理学研究既有强大的理论传统也有强大的应用传统，但为什么心理学家（就我所知）就是一个麦尔文意义上的科学社群？

——麦尔文认为，公共行政社群自 20 世纪 60 年代起就一直遵循沃尔多的专业领域的观点，我对此感到疑惑。毕竟，在其《行政国家》中，沃尔多认为，人类文明的发展总体上与政府和官僚制的出现密切相关，因而必须关注价值、法律、哲学、文化、历史和语言，等等，也就是说，沃尔多对政府与治理持尽可能宽泛的看法（这显然是我乐意接受的）。看来，对研究的“专业”性质的强调，是对前一种更宽泛看法的倒退。在 1975 年的一篇关于政治科学的纲要中，沃尔多提及了早期的公共行政（在科学管理到来以及“效率”进步主义者获取胜利之前）的重点，即对更好的公共服务、有更多知情权的公民等的研究与教学。在我看来，对伦理学、历史视角、语言、公共架构等的日益增长的关注表明，公共行政社群已至少部分地摆脱了从实证主义研究中产生的对政府相当狭隘的理解。

——我确信，多学科性是公共行政学的强大动力。我不能确定麦尔文是

否是建议我们的学术应该是单一专业导向的。我认为，对公共行政学来说，唯一的挑战就是在理论与实践之间走钢丝。作为一名有欧洲背景（这解释了为什么彼得会觉得提及他的丹麦背景是必要的，而我又为什么要提及我的一段小小的传记）的学者，我首先强调的是，学者的责任是要提升理解。毫不含糊地说，我讨厌如下观点，即我们在行政技巧课程上培训出来的公务员缺乏在规范情境下评估公共政策的能力（一个人只有从不同知识体系中吸取营养并将其结合在一起时才有可能做得到）。

——相信西蒙的方法还是相信沃尔多的方法，这并不是一个非此即彼的问题。我们将继续同时需要这两种方法。我认为自己是个传统的学者，依据现代性的学术规则行事。但我对后现代方法持开放的态度（这与后实证主义是一回事吗？），我对可能在虚无主义的路上走得太远也持谨慎的态度。我不会单纯地认为，“我的诠释和你的一样好”，因为某些研究仅仅是在口头上优于其他研究。

——我能说什么呢？我从 20 世纪 80 年代起开始阅读的一些统计学作品带给我的也是令人乏味的感觉。这是公共行政学吗？我在公共行政学中所修读的课程比这要丰富得多。因此，我赞同彼得关于科学的看法，对此我也在前文中有所提及。关于公共行政学，“学术”是一个比“科学”更适合的术语，并且，在公共行政学和理解政府的辅助性研究中，有很多好的学术。

暂时就说到这里。

4/19/2000

凯特·温特思

---

我想就已经陈述过的内容加入我的看法，因为这是值得的。我赞同我的欧洲同行们的看法——我认为他们提出了一些非常有趣的问题。我想说——尽管这可能会令麦尔文感到吃惊——我相信麦尔文已经帮我们用强有力的术语清晰地阐明了自己的观点。其观点（或争论）对公共行政领域来说几乎不是什么新东西。尽管我对麦尔文所提出的观点有一些主要的保留意见，但我想将注意力集中于麦尔文观点（至少）所指向的几个较大的议题上。

首先，我同意麦尔文的这一看法，即在其他社会科学看来，公共行政领域的信誉是不怎么高的（不管怎样，在美国就是如此）。当艾伦·沃尔夫（Alan

Wolfe) 在《新共和》(The New Republic) 中这样写道，这个领域从思想上堕入了“萧条期”，人们就知道公共行政学的进展并不顺利。并且他是对的。是否因该领域缺乏分析的严谨性，故不能在经验的基础上建构一种知识呢？可能部分原因是这样的。但我想反过来思考这个断言：我们所思考的问题的中心是该领域的思想发展，那么，我们的问题是否更多的就是此类问题呢？我只用一个例子来说明我的观点，在我们主要的期刊上所看到的哪些关于公共行政的文章提到了最近世界银行的一个声明——自由市场原则和减少政府对经济的干预，是提高工人的生活水平和促进经济增长的最为有效的方法？或者再举个例子，该领域发表过的哪些文章探讨过这样的问题——关于行政人员或分析师在其社群中角色的“公共的”和“私人的”公民权问题，以及他们所为之工作的组织的角色？这里所说的公民权有什么区别吗？它们的含义又是什么呢？这份问题清单能不断地开列下去。我的观点是：就大的范围而言，该领域是否能阻止自身不断地滑向学院式的管理主义议题？坦白说，这些议题相当无聊。研究这两个问题的人是否想过将他/她的分析投给《公共行政评论》呢？我认为没有。

麦尔文所忽视的（有很多内容，但我不打算现在讨论）是方法论自身——先不考虑其所涉的严谨性——绝不能确定什么是在科学上值得探讨的。我同意麦尔文所说的，我们当然需要在期刊中有更多的经验研究——在这一点上我没有什么意见。然而，重塑自身在他人眼中的信度，就不仅是要展示我们处理公共事务的分析能力（要只是这么简单的话多好），而且往往要求方法上的多元主义，我们在处理一些很有趣的、富于挑战性的但却与管理主义没什么关联的问题时，会采用这些多元的方法。我将就此收笔，尽管我还想继续写下去……

一切都好，  
凯特·温特思

4/19/2000  
达布利克

---

再次问候！

我不知道这次交流对其他人是否有用，但它确实让我重新思考了我如何清晰地表达我的观点。

因为我自身含糊其辞的表达，或者无力克服对拙文尝试集中讨论的社会科学的十足的偏见，我也明显地成为受害者。我是第一个承认我的表述具有复杂性的

人，但我也注意到凯特承认他正在和从我的论文中推导出来的立场进行争论。他至少在这点上并不孤独。我倡导要更加注重方法论的严谨性，在先前彼得和约斯的评论中，也隐含着这一观点。

相反地，我甚至不主张“回返”社会科学，如果它仅仅意味着是在常规的“教科书”意义上（即在典型的“研究方法”课程上讲授的方法）采用“方法论的严谨性”。事实上，多年来，正是社会科学那种老套的观点使我们绝大部分人都坚持专业观点。[任何一个和我一起工作过的人都会告诉你，他会认为我最不可能提倡或捍卫方法论的严谨性，我所出版的著述也清楚地支持了这一看法。]

然而，还是有这么一些人确实接受了这一立场。任何一个活跃在这一领域的人，都知道关于博士研究质量的延伸性争论和我们在主要的期刊上发表的研究的类型。就像在最新一期的《公共行政理论与研究杂志》上，杰弗·吉尔（Jeff Gill）和肯·梅尔（Ken Meier）<sup>[7]</sup>为我们提供了这一领域的“方法论宣言”。

我发现就此而作的文章和讨论同样有趣，但我肯定不会采用这种立场。在APSA的那篇论文中，我将这类努力划归于“想做就做”的群体，他们将方法论的严谨性看做解决我们身份危机的方法。我认为这种方法从长远来看显得过于简单和空洞。

我怀疑，我正遭遇的麻烦能够追溯到我关于社会科学的看法，这一看法与我的绝大多数同行们的看法迥然有异。在我的“研究逻辑”课程中，我所讨论的社会科学远比那些传统的、被统计学所占据的学科要宽泛得多。看来我完全没有克服我研究生时期所受到的影响，即在当时非常盛行的韦伯式和帕森斯式社会理论的影响。行为主义者——他们强调量化方法——开始在政治科学中行使主导权，但是，对于他们如何界说“成为一名社会科学家意味着什么”，我完全没有印象。我认为社会科学的行为主义观点在我们领域的意识形态中扮演了一个主要的角色，它还阻止我们接受这样一个观点：我们能够在社会科学中重塑自我，而无须采用那个蕴涵于“方法论的严谨性”中的极其狭隘的观点。

我们将必须放弃什么才能够重拾我们在社会科学中的地位呢？或许只不过是我们对待那构成“可信学术”的东西过于松弛的态度吧。我们所要求的，是在运用某些相当基础性的标准时（这些标准在所有主要的学科中都是普遍的）的更强的严谨性——不只是在社会科学中，也在科学与人文科学中。这几乎不需要用到一套特殊的方法论工具。它真正需要的，是被社会学家约翰·霍尔<sup>[8]</sup>称为批判性“研究文化”的东西，在这种文化中，不管是什么样的作品，什么样的作者

(无论他们的地位如何)、什么样的主题(不管多么敏感)，都要对其假设、方法与分析的信度进行公开的审查。这种文化不仅能够产生更好的学术，而且将构成一种为我们的学术社群激活目标的核心，从而超越隐含在我们当前作为一个专业导向领域的地位。

我相信，当我看社会科学时，我所看到的，就是赫伯特·西蒙在呼吁公共行政学者们变成行政科学的一分子时所看到的——不是行为主义，而是一门致力于持续的探索/争论的学科，而探索/争论的内容是：什么构成了可信的研究。这是一种理论建构、理论检验的努力，它对那些能经得起批判性评估之审查的假设与方法是敞开大门的。

坦白说，我认为我们作为一个领域没有发展出“学科”态度。我们有时忙于这种批判性的自我评估，但更为经常的是：我们会陷入那种“专业领域”地位所固有的防御性姿态。关于方法论严谨性的争论，在这一领域内断断续续地重复出现，但它没能够克服它对社会科学过于狭隘的看法。多年前，拉里·特里在《公共行政评论》的书评部分发起的“精神交流”方法〔后为拉里·路顿(Larry Luton)所承继〕，不时地将我们拉回到正确的轨道上来，在《行政理论与实践》和其他期刊上的重要交流也是如此。但这更像是例外而不是规则。我想我那极端乐观的愿望就是，使尽力达到可信学术(而不是服务于专业)成为我们领域的核心。

致以问候！  
麦尔文

4/19/2000  
肯·梅尔

---

各位好，

我发现这个讨论的所有部分都很有趣。我也很开心麦尔文现在将我划归到“想做就做的群体”中，即使他现在认为这种方法“从长远来看显得太过于简单和空洞无物”。

让我补充一些想法吧：

1. 正如乡村音乐不能简单地被认为是糟糕的摇滚乐，公共行政学也不能被看做糟糕的社会科学。要想在公共行政学上做得好一些，就需要具有一

定程度的、比其他大部分社会科学都要多的严谨性与理解力。我一直都認為，公共行政学方法是优于政治学方法和经济学方法的，原因很简单，是因为公共行政学方法所导致的最后结果可能产生深远影响。如果一个政治学家错误地预测了选举的结果，那会是怎样的结局呢？有谁会在乎呢？但如果我们作出了一个糟糕的政策分析或一个糟糕的组织设计，那么会给个人带来显著的且严重的后果。如果有谁想要这方面的例子的话，我可以列出很多。我们的工作被设计为会影响公民的生活；这就需要更多的关注并更加严格地进行研究，并不是所有这些都是统计性的。在真实的政策世界里，你必须用相似的工具去应对你的对手。当我与许多经济学家较量时，使用的就是他们的工具，只因这是他们唯一能理解的语言。同样，在衡量教育的绩效时，我不相信标准化考试，但得克萨斯州的州长相信这一点；因此，要强调我关于公平的政策，我就对标准化考试作了大量分析。要成为政策相关者，你就必须全副武装。

2. 公共行政学是一门设计科学，社会科学也应如此，但通常它们都不是。我们的关注点并不在于事物刚才是怎样的，而在于它们将会是怎样的。我很开心地看到麦尔文从西蒙身上读到了比《行政行为》多得多的东西。人们在阅读完《人工科学》后，都会下结论说，它是被一种与众不同的科学哲学驱动的，而不是对实证主义的拙劣模仿（我声明，我虽是沃尔多的学生但却又是西蒙的仰慕者）。

3. 将公共行政学变成一项实证主义事业，这对有些人来说完全是可以接受的。为寻找知识而寻找知识，这并没有什么错。一些人擅长对事物进行科学研究，但很不善于将它们转化为有用的建议。需要有人去对我们所关心的问题进行基础研究。

4. 很多这类运动正在进行中。在第五届全国公共管理研究大会（National Public Management Research Conference）上，一个对官僚制进行科学研究的小团体组成了一个专门小组。该小组有 12 名受过良好训练的青年学者，他们对公共行政学持一种规范性的定位。所用的方法都是重量级的（贝叶斯定理的递阶回归、数学模拟的新形式、终止进程的最大可能性估计），但问题却是传统的——为什么联邦食品药品管理局（FDA）会批准一种药物，在什么情况下人们会喜欢官僚们而不是政治家们作出的决策，一个机构如何回应竞争，等等。与此同时，也有人阅读西蒙、沃尔多、维克多·汤姆逊（Victor Thompson）、詹姆斯·汤普森等的著作。这个小组将处理公共行政领域内以及领域之外的事务。我认为，如果他们感觉到受欢迎并能持

续下去的话，我们的境况都将会变得更好。  
够了，到此为止吧。

肯

4/20/2000  
珍·奥罗丝

因缺席去年的APSA会议，我没能参与到对麦尔文关于公共行政理论的陈述所作的最初反应中。一些评论：首先是关于公共行政理论家社群及如何定义这一社群的反思。麦尔文论文的开篇就通过提及出席和参加与公共行政理论相关的会议而谈到了这个问题。不管什么原因，在麦尔文为这份名单所准备的总结性陈词中，公共行政理论社群的定义都发生了改变（我认为这种改变是恰当的），即从被他人或自身认定为“某些会议的参与者”，转变成了自我认定为公共行政社群的成员。出于一些原因，这个定义是重要的，因为它确实影响了问题提出和稿件接受的范围，而这些问题和稿件可能有助于公共行政理论的发展。

对我来说有趣的是，生活体验充当了我参与这次对话的基础。怎么会不是这样呢（如果我们在定义社群的话）？麦尔文写道：“从参与性观察者的立场看，我作为那个社群中一员的感觉，是我唯一能够证明它是真的存在的；我正期望我的同事们基于他们自身的体验来接受这一命题。”彼得谈了他在丹麦的体验，也谈了对作为外部审查者的实践者的容纳。我认为这是指硕士或博士学位论文或一般考试委员会，我还怀疑外部审查者的角色是否被认真对待。

麦尔文还以他做《公共行政评论》编辑时接受某种类型的投稿这一经历为基础，提出了一种关于投稿类型的理论。由于实际的和专业相关的原因，我们每个人都会依据某篇特定的文章来投稿，以更好地迎合编辑的口味——就我而言，这往往意味着要给那些不属于所谓的主要公共行政期刊的期刊投稿。我将把我与一位“有成就的公共行政理论家”往来的相关电子邮件与大家分享。

[我写道]我想征求一下您的意见，我（与另一位合作者）所写的另外一篇论文该向哪份杂志投稿。该文首先是以一个“关于人性化政策视角的建议”展开的，然后转向原住民式的(autoethnographic)或叙事的格式。最初，它是关于《华盛顿乳房切除术服务法案》(Washington Mastectomy Services Bill)的一个简单的政策条文，本文的合作者反证了这一法案。我

们的新标题变成了“发展一个人性化保健政策的观点：从政策到个人与公众”。我们对为华盛顿州的代理保健服务所构建的技术理性标准和公开证明中的有限价值感到愤怒——接着思考为什么我们会如此愤怒。我们从亚瑟·弗兰克 (Arthur Frank, 1995) 的《受伤的作家》(The Wounded Storyteller) 中获益良多。几年前，我们就着手研究 ASPA 西雅图会议项目。因此，通过以上描述，您有什么意见吗？

[资深公共行政理论家的回复] 对于这篇文章，听起来好像它很适合发表于《公众之声》(Public Voices)。要不然，也许就适合于《行政理论与实践》。也许还有一些适宜的政策期刊，但我对它们不太熟悉。

当我的文章与主流公共行政期刊没有一点契合度时，这对我来说意味着什么？我和公共行政学是怎样的关系？反而在去年夏天，我将这份材料带到符号互动研究学会（一个从社会学家分出来的研究小组）的会议上，会议日程为我们的叙述留有一席之地。唯一的要求就是加入该小组，同时也没有任何会务费。当我就麦尔文在其最初的论文的某些观点进行反驳时，我奇怪地发现自己竟然同意他的陈述（大约在其 APSA 论文的第 134 个脚注处），即认为在领域之外发表个人的作品比在领域内要容易得多。因此可能其他人也是这样做的，在狭义的“公共行政理论家社群”之外，一些令人感兴趣的问题正在被讨论。

如果我们狭义地定义公共行政的社群及其范围与期刊，我们就会把很多有用的东西排除在外。因此，我反对自我定义、自我限定的群体——包括私下约请人撰写论文与评论，结集在主要的学术期刊上发表。我也同样反对限定参与者的会议。因此理所当然地，我将进而谈及彼得和切瑞尔 (Cheryl) 所提及的问题——即“这份名单上的潜伏者”的问题。至少，我敢肯定，为什么不呢，还要让《行政理论与实践》的读者们了解“对话”正在进行，也给他们一个留言板，以方便有人想要发表评论和参与讨论。

同样顺着这条思路，我远离了那些认为只有有限的几份公共行政期刊发表的文章才能促进公共行政理论的人。这为什么应该是重要的呢？多学科性是公共行政学的一种力量，但这也要求对我们每个人都认可的“有趣而重要”的问题进行更宽泛的期刊搜索或评论。近来我完成了一个题为“真相在彼岸：后现代预算是真的吗？”的篇章，并在 10 月的 APFM（公共预算）会议上谈到了它。借用杰伊·怀特新书中的术语“公共行政的对话社群”，我想利用在小组讨论的机会，将怀特和亚当斯所认同的“公共行政叙事”引入公共预算理论。也就是说，将公共行政理论对话拓展到公共预算理论家社群中去，并认为某些替代性叙事对于公

共预算理论的发展是有帮助的。

显然，当我将自己呈现为一个“公共行政理论家”时（即使在1999年或2000年没有参加任何公共行政学会议），我却用了一种不同的声音。同样地，在俄勒冈州的公共行政理论网络会议上，一名公共预算/经济学家在小组宣读论文时，也发出了一种不同的声音。

名单上的一些人似乎同意，在公共行政期刊上出现的大部分内容都是令人乏味的；我怀疑，我们对于如下问题，比如其他有趣的问题是什么、我们如何处理这些问题，以及它们对于实践者的效用（我们对其是否有用到底关不关注），都有许多不同的看法。今天，我将开始读凯特提到的《新共和》上的论文。

[CDC文章引自 Ringle, Ken (April 29, 2000). A Tax on Both Your Poxes: Feds' Report is a Strange Brew. Washington Post, C01. 最早的媒体导向性文章刊登在《艾克隆灯塔日报》(Akron Beacon Journal, 4/28/00) 上，题为“Beer Tax would Curb Gonorrhea, Report Says”。]

祝平安  
珍·奥罗丝

4/21/2000  
凯特·温特思

---

各位同行：

我想我们仍必须面对一个基本问题：将公共行政学与其他社会科学区别开来的东西，天生地就是我所说的公共社会科学（public social science）。就是说，将批判的智力运用于其他社会科学，以便使公众能够更好地争论、讨论以及理解重要的政策问题（确实，正如肯尼斯所清晰地阐明的，公共行政的确对公众有影响）。在其他学科之中，公共社会科学能够“挑出错误的和扭曲的数据，澄清关于政策选择中潜在的与真实的冲突的不同来源，分析每一个政策所暗含的交易，并检验过去决策的影响”。

我认为我们需要理解的是：理论——正如罗伯特·麦顿（Robert Merton）提醒我们的那样——并不是一个缺乏规范性与哲学性关注的知识功能化（functionalization of knowledge）过程。我知道这可能听起来令人感到奇怪，但我相信，如果公共行政学接受这个视角的话，那么它将凸显对公共事务进行的批判性、诠释性和经验性研究——甚至可能会开始问一些不必然是管理主义的有趣问题。

我们确实需要超越这个关于西沃之争的影响的问题——我们能在这一点上无休止地争论下去，而不会有什结果。我们要从这个问题的何处着手，才是一个真正的问题。公共行政领域能够面对正发生于其他领域（在此我将以理性选择理论为例）并且仍被其他社会科学严肃对待的理论机械化吗？换言之，该领域将如何对待马克斯·韦伯的探索（仍然是相关的问题）：“我们将做什么，我们该如何生活”？我将就此收笔……

祝一切都好，  
凯特·温特思

5/1/2000  
约翰·凯尔林

各位同行：

我首先得说，在第一个月结束前加入这一讨论，使我在这个议题上比以往思考得更加深入。

一些想法：

关于在我们的领域如何开展研究的争论应不限于西蒙和沃尔多之争。确实，如果您听过或读过西蒙在1995年接受美国公共行政学会颁发沃尔多奖时所发表的评论，您就会发现他放下与沃尔多之间的争议，把矛头指向了共同的敌人：经济学家与自由主义者。在其评论中，他赞扬了民主制度的价值，并引用了他最近为《公共行政》[Public Administration, 与汤普森（Victor Thompson）合著]所写的导言：“当前最需讲授的是这样的一课，即民主需要政治，以及人类社会需要社会项目和对这些项目的有效行政。愤世嫉俗者管不好政府。只有那些相信政府的目的与可能性，并且其信念得到坚定且现实的认识与理解之支持的人才能管好政府。”（PA Times, 18: 8 August 1, 1995）

同样地，在1997年（？）于哥伦比亚特区召开的美国公共行政学会的会议上，当詹姆斯·马奇为西蒙宣读和详细解释一份声明时，我们也听到了同样的批评，即批评理性选择的倡导者们把该领域限制得太死。西蒙与马奇终究还是深深植根于民主价值的行为主义者。马奇在《美国政治科学评论》上发表了一篇经典的论文，探讨为何我们在遭遇失败后，仍孜孜不倦地继续摸索着“改革”政府，尽管这是马奇的声音而非西蒙的，但我相信它反映了他们两人的价值观。

然而，西蒙可能没有意识到他的观点的影响力，在《行政行为》中，他认为

科学不能处理价值问题，并将分析的重心转向组织的内部运作。许多学者在写作时很少或者根本没提到民主价值，实际上，他们还/或只是着眼于组织/官僚机构层面的现象。他在 20 世纪 70 年代早期给美国卫生基金会（NSF）的建议，就造成了国民需求研究计划（Research Applied to National Needs）项目中对实际的政府运作分析的资金的撤销。这对一个研究资金有限的领域来说是个巨大损失。

西蒙的影响还表现在其他方面。他自己的研究并非任何量化意义上的经验性分析，而是综合的、反思的和理论的分析。我相信，没有什么比参与一个庞大、复杂的经验性问题，更能使人知道自身理论力量的渺小了。

弗兰克·舍伍德（Frank Shewood）在一篇发表于《公共行政评论》、论述行政领域中有影响的思想家的论文中，对西蒙进行了评论，部分地受到这篇文章的刺激，我搜索了博士论文摘要库，以便找到西蒙指导的学生的论文。假如我没记错的话，在二三十年来的数据库中找到了两三篇这样的论文。我相信它们全都是心理学的和关于知觉问题的论文。因为对这样一位大人物感兴趣，也部分地是因为身处卡耐基·梅隆（Carnegie Mellon）大学，我发现我自己对西蒙在与博士生共事时会受到怎样的影响感到好奇。

西蒙是跨学科领域的。正如我们所看到的那样，西蒙不只写了《行政行为》。在早期一些关于城市如何选择服务提供机制的经验性研究中〔于 1972—1975 年间受到美国卫生基金会的赞助，并在 1977 年与莱斯和索内布拉姆（Sonnenblum）一起出版《城市是如何提供服务的》（*How Cities Deliver Services*）〕，我把马奇和西蒙在《组织》一书中的自适应搜索模型进行了扩展，用于分析市政官员如何在服务提供上做决策。我发现，城市决策者（a）是在先前决策的前提下开始决策过程的，（b）除非既有决策令人不满意，否则不会搜索备选方案，而且（c）限制搜索并限定在可选范围之内——所有这些都是马奇和西蒙的经典发现。尽管如此，更有趣的是，经验证据还是表明他们清晰地为方案从最低到最高列出了价值位序，例如“生产”问题、“财政”问题和“政治”问题。在被那些从事服务提供的人广泛引用多年之后，这部作品现在实际上已被淹没在一片汪洋大海中，这片汪洋大海既包括用公共选择方法分析服务选择的狂热，也包括“再造”的流行理论与意识形态。在我看来，这部作品中的大部分内容都不是经验性的，或者它对经验性分析限制得太多。顺便问一句，什么时候我们才能对“再造”、全面质量管理（TQM）或者其他前沿模型的效果作真正的经验性评估呢？

西蒙的著作，尤其是《人工科学》影响着“设计”视角，我发现这一视角只是在教学中才是吸引人的和契合的，但在思想上或者在指导行动方面没有什么大的影响。我想主要原因在于分析和应用层面，这一层面对组织过分关注。而道格

拉斯·诺斯 (Douglass North) 从国家层面对制度设计进行了分析，其结果更为有力。顺便提一下，对称职政府所作的一个最好的辩护，是世界银行在其 1997 年《世界发展报告》中作出的，该报告非常有效地提供了引人注目的经验证据，以表明政府绩效是影响国家的长期经济发展的最重要因素。政府绩效的维度是重要的，它体现在提供一个有效的社会秩序/个人安全的制度安排、一个产权与契约能够得到有力保障的市场、一个有效的民主政治过程和基本的社会服务体系(公共卫生、教育、社会保障网络)。这是一项关于确保服务于社会的政府之基本元素的非常好的理论解释。

这引起了我的主要抱怨，即将我们如何“做”(do)公共行政的方法提升到中心层面上来，不管是以西蒙的名义，还是以理性选择、后现代主义或者其他名义。在我看来，我们所做的注定是一项帮助人类创造美好未来的社会事业。这一任务不可避免地是艰巨的、棘手的和政治性的，也是在充满着不确定性与变化性的环境下的创造活动。这一人类事业是在特定的地理位置和特定的制度环境下开展的。人们能够并且必须“提炼”研究方法以使其既是可理解又是可行的。1996 年我分别在 PAR 和 J-PART 上发表的论文大致阐述了我对这一问题的看法。目前，(在获得莉莉基金会 3 400 000 美元的资助下) 我正着手探讨，我和我的一组同事们如何才能够最好地理解各个部门(商业部门、非营利组织/公民组织和政府)以及个体行动对印第安纳州中部的某个特定区域人民生活的影响。我们将用多种方法和多种数据表格来构建一幅既有框架又有内容的图景。我们希望，当这项研究完成时，我和我的同事们都能够最好地理解一个区域是如何运作的，并有助于探讨如何改善该区域(和其他区域)的未来。我不敢期望，仅依赖一个有限的理论框架或一套小型的方法，就能承担起这一事业。

何妨以复兴实用主义作为探讨我们工作的思路呢？我仍然是约翰·杜威和亚伯拉罕·开普兰的信徒，他们曾经说，人们是作为一个行为主义者来加以训练的，当他们获得经验时就变成了一个实用主义者。按这种思路写作的还有一些哲学家。对我来说，实用主义具有很大的价值，它能将价值问题置于中心位置，能尽可能地要求最好的经验证据，并能使人们承认，我们正在从事社会创造的活动。

5/4/2000

彼得·博格森

---

约翰关于“复兴实用主义”的评论激起了我的好奇。我在《公共行政》上的

几篇由美国同行特别是公共行政理论网络成员所写的论文中，读到过实用主义。有的激情洋溢地引用玛丽·福莱特，许多人如约翰则引用杜威，去年一月，我们开了一个会，整个会都是讨论实用主义的，讨论是由苏珊·哈克（Susan Haack）的发言所引发的，我敢说，她一定没得到多少好评。一个问题是：什么是“真实的”和“正确的”，当然，任何熟悉公共行政理论网络群体的人都知道，这一立场无异于自投火坑。

但在我看来，实用主义并不需要解决所有关于正确与否之类的问题。相反，简单地说，人们可以通过采取一种基于知识和大胆的专业观点的试错立场来回避这个问题，那些将受到行政机构决定影响的人会出现这样的知识和观点。这与行政机构在科学知识或某种接近这一知识层次（这在西蒙的年代属于最高级的层次，在今天看来，可能并非如此，在哈克的批评中更非如此）的事物的基础上作出的决定是相反的。

到目前为止一切顺利。但随后罗蒂（Richard Rorty）加入了。出于某种原因引用了哲学系的某个其他人，情况就变得糟糕了。因为突然间，讨论者变成了讨伐者，彼此将他人看做自由主义者、前马克思主义者、（更糟糕的是）顽固的马克思主义者（still-Marxist）、自由意志论者，我支持你你却同意他，等等。这场战役现在已经演变成了科学中的政治，彼此毫不相让，然而以前西蒙或沃尔多虽持有异议却能和平共处。

从欧洲的角度看这是一件有趣的事，因为关于罗蒂或其他哲学家的论战并没有这么激烈。我们也能将国家或区域的差异搁置不论，那么，既然所有的丹麦人都知道法国人是与众不同的，为什么一个丹麦人会因某个法国哲学家讨论社会中的家庭问题而加以干扰呢……

或许我们不应该觉得好玩。我们只是并不了解它。但请允许我将我的美国同行们置于一些关于在公共行政中运用实用主义的评论面前。难道只有在理解那些处理公民日常事务的低级别机构时才是有趣的？我将实用主义看做一种对现实与人类经验的态度，这种现实与经验伴随着不间断的实验过程，并且相信现实最好通过行动来加以理解。通过实用主义者对假设的持续检验，事实/价值、基础主义者/相对主义者以及现象学/实证哲学等二分法就被绕开了。

这正是实验精神富于创造性和创新性之处——可能有时有点保守。我认为，无论在什么情况下，实用主义都有助于创造多样性，因此对欧洲关于反省的讨论画了句号。这是否对你们有所启示呢？

但如果将实用主义作为理解公共行政的基础，那么，还有什么新东西呢？回

到麦尔文的问题：如何使之与倒向西蒙的倾向相一致呢？今天对于科学的理解（你们的理解）与约翰的建议是否相容呢？

彼得

5/10/00

珍·奥罗丝

我很高兴因这份名单而延长了讨论的时间，但我的电脑操作系统却因爱虫病毒肆虐出现了意外——或许我应尝试更新我的病毒防护软件。所以现在当我重新获取我的电子邮件记录时，我还有一些其他的评论。

在软件导致意外之前，我本想让我们这些参与到这份名单上的人思考一下我们对话的用处与过程（多么实用主义的想法啊）。我感觉，除了几个讨论之外，更多的是个人的沉思与陈述而少有交锋。我想知道，除了学期末任务繁忙、宗教节日和全球性的计算机病毒外，造成这种交锋缺失的原因到底何在。

回顾我们的热线对话，我确定了如下一些可供参考的线索（为简便起见，我省略掉了所有关涉西蒙、马奇、沃尔多和其他先驱的内容；如果我漏发了邮件，或对您的观点处理得过于简单甚或有所忽略，或我所引内容没有反映您的原意或关注点，我将为此而道歉）：

——切瑞尔·金对达布利克在1999年9月美国政治科学协会上所发表的论文作了一个总结，该论文的出发点是，“公共行政学家的学术社群应当对历史上拒绝将该学科定位为社会科学进行反省”。

——彼得·博格森把公共行政社群的讨论引向深入，他提出，它是如何与实践者相关联的，以及究竟是什么在引领并推动着研究议程与知识。

——“这份名单是否有旁观者”，这一问题因群体中的绝大多数人没写明通信地址而得到了解决——没有什么措施去接纳旁观者。

——麦尔文·达布利克倡导将“可信学术或可信知识”作为一种创造研究文化的有效手段，在这种文化中，公共行政知识被看做一条改善以往公共行政学不受尊重状况的途径。可信学术是目标，而不是为专业服务的，这是公共行政学一个核心的学术问题。麦尔文澄清说，自己并非像之前一些读者所认为的那样，只将可信学术限定为经验的、实证的路径。

——公共行政社群及其与实践者、其他社会科学和专业领域的边界如

何，这样的问题被提出来。

——约斯·拉德谢尔德斯认为，在思考如何推进公共行政知识时，用欧洲的术语“学术”来代替“科学”是有价值的。他倡导将其他学科中研究政府在社会中的角色与定位的学者也囊括进来，发展一种研究公共行政的多学科视角。

——凯特·温特思评论道，作为一种学术努力的公共行政学的艰辛岁月，部分地表明了公共行政学者对要研究哪些问题所作的选择；而目前的对管理主义倾向的关注是有限的（考虑到相关公共政策问题的全面性，这种关注也是无趣和不重要的）。

——麦尔文·达布利克通过论证，澄清了要在何种程度上应用实证主义；在公共行政与社会科学中寻求可靠知识时，实证主义是有用的，但不是关键性的。

——肯·梅尔：公共行政工作“影响公民的生活”……它需要慎思与严谨，因为错误会带来严重的后果，在其他一些社会科学中不会出现这种后果。在公共行政之伞下，有发展关于应用问题和理论知识的基本研究的空间。

——珍·奥罗丝：在狭义的公共行政学中，缺失了对于公共行政社群是如何定义的，特别是关于不同的和新的观点声音的关注。倡导者们以自身经历为例扩展了界限。

——凯特·温特思详细阐述了“公共社会科学”，它运用一种对政策关注的批判性智识，以使公众能够更好地评估政策问题。

——约翰·凯尔林：反对“将我们如何‘做’公共行政的方法提升到中心位置”。凯尔林写道，公共行政“注定是一项帮助人类创造美好未来的社会事业”。他认为实用主义是审视我们公共行政中工作的有效手段，有利于我们将价值问题置于中心，引导我们尽可能地寻求最佳的经验事实，帮助我们认识我们在从事社会创造的活动。

——彼得·博格森呼吁要慎思实用主义在公共行政学中的应用与后果。

因此，我们就有了各种关于这些（在其他人中的）疑问/陈述的立场，不管它们是否得到了清晰的表达：

——公共行政学应在多大程度上因自身而聚焦于知识问题，因政策相关性而聚焦于价值问题。

——我们作为公共行政社群，不能由方法来决定我们是谁，也不能由方

法来决定我们做什么（但在这点上，我们每一个人都有信念和行动，并依次在我们的专业生活中行动着，有些人公开阐述了这些观点，有些人则没有）。

——如何界定可靠学术以及它是如何与公共行政的发展相关联的，这样的问题仍是未解之谜。[但我怀疑我们都会同意，联邦疾病预防中心（CDC）最近的头条新闻——“提高对啤酒的征税与性病的减少有关”，是被排除在可靠学术范围之外的——希望您看过《华盛顿邮报》本周的跟踪报道，其中包括来自疾病预防中心发言人的评论]。

——公共行政社群没有一个具体的定义，尽管在许多场合中总有人给出定义。

——当我们推进我们自己的公共行政学时，实用主义为决策提供了可能性。

希望这一小结在某种程度上是有用的。

珍·奥罗丝

5/10/2000

麦尔文·达布利克

切里尔给了我截稿日期，我想这是我回应的最后机会了——那就开始吧：

随着讨论的帷幕落下，我想再次宣称我在那篇引发这场争论及其他相关争论的论文中所追求的主题：公共行政这一学术领域需要重申其作为一门社会科学的身份。作为一个学者社群，我们有组织地、有意识地通过假定“专业”社群的身份，将自身与社会科学内的学科同仁们隔离开来。

换句话说，我们沿着德怀特·沃尔多的建议，选择了将公共行政专业作为我们作品的受众，而拒斥了学科同行（我想加上一句，他们也同样拒斥了我们）。我越是了解到这一集体选择的后果，我就越确信这一选择的智识成本实在是太高了。

我期望能在即将到来的假期里花多点时间来详细阐明（以及澄清）这一主张。然而，眼下我想要强调的是：我的观点并不是呼吁大家必须要高举实证主义方法或经验主义的旗帜，以作为评估我们研究的标准。这一立场假定了“可知真理”的存在，我认为我们很多人都不会接受它。相反地，我觉得我们需要去接受这一情形，即我们是在寻求知识的学者，这种知识能够在我们的同行受众/社群

面前得到证实。碰巧，证实社会科学社群的标准与一种曾在这些学科中占据主导地位的“教条”相互交织在一起。

但在社会科学中，情况发生了变化。尽管有很多人仍坚持关于可信社会科学构成的某种单一观点（即“求真”），但很显然，实证主义教条的元逻辑束缚被冲破了。在实证主义教条曾经占据的地方，出现了一种更加开放的对可证实知识与“研究文化”的寻求，在此，关于可信学术的标准不断地被讨论、被挑战。在这样的情况下，实证主义方法就位于众多的能够宣称产生可证实知识的方法中，毫无疑问，它们也能够因其在社会科学社群中的与众不同而发出强有力的声音。但实证主义不再是衡量所有其他的知识生产方略的唯一标准。

在这种意义上，我的立场刚好与从杜威到罗蒂<sup>[9]</sup>的实用主义学派相一致（非常感谢约翰·凯尔林打开了这扇讨论之门）。这里并不适合对作为研究指南的实用主义的详细内容进行扩展性探讨，但实用主义立场的两个特点应该得到凸显。

首先，当谈到研究的标准时，实用主义者就不是纯粹的“什么都可以”的相对主义者了。他们认为，既然没有基本的“真理”，那么，每一个社群都可为有理由的知识设置自己的标准。有人认为，这是一个宣称任何一个学者社群都应容忍各种知识形式的特许证——但事实并非如此。

对于实用主义者来说，标准是重要的。与杜威帮助创建的“进步教育”运动<sup>[10]</sup>作个类比。在20世纪30年代，进步教育变成了一种集中反对传统教育形式的方法。前人未能建构起一套连贯的理论或一套教育标准，杜威则将进步主义者带到了填补这一空白的任务面前。他认为，并不是所有标准都是等值的——有些标准比其他标准更为相关和更为有用，进步教育社群应努力去满足那些“更高的”标准。

同样地，我们的领域沉迷于反实证主义，并在专业社群中寻找思想上的庇护所（从沃尔多1968年的观点来看），在这个专业社群中，可信学术的标准不是由实证主义者、行为主义者或理性主义的理论家们随意设定的。标准将由我们来设定，但我们却从未抽空来填补这一空白，而是执著于反实证主义的圣战（恰恰毫无关联）。我们反而采取了这样一种立场（像进步教育家一样），即所有形式的认识论方法都应该被尝试、被容忍。今天我们正收获这一方法的果实，这些果实如果不是“不可相信”的学术范例的话，也近乎于“难以置信”。我们也许不需要重新回到实证主义的基础主义形式，但我们当然需要去反思我们所造成的学术标准的缺失。

这有助于我认识实证主义的第二个主要特征，即作为学者的我们，是由我们

在所选择的社群中的行动和选择所定义的。就像沃尔多建议我们选择成为一个专业（沃尔多所理解的专业）领域一样，西蒙则强调公共行政学应成为一门“行政科学”（西蒙所理解的行政科学）。在我的论断中，我用沃尔多—西蒙争论来凸显这样一个事实，即我们的领域选择了追随沃尔多路径，现在是时候去重新思考这个集体决定了。我对西蒙的景仰，不是因为他过去以及持续不断地执著于逻辑实证主义，而是因为他的隐含的恳求，即建立一种执著于社会科学信度标准的学术。

与此同时，若把我的评论看做反专业（anti-profession）的，则会是一个错误。专业社群是公共行政学术的一个主要受众——也应继续如此。但我们应当让这样的受众来设定可信学术的标准吗？为了他们也为了我们自己，我会说不。不管我们必须给实践者社群——如教师、顾问和咨询者——教授怎样的课程，这些课程都应当是由受学科标准支配的学术所建构的。约翰·凯尔林在其评论中暗示，西蒙和马奇最近的评论反映了一种重心的转变，即不同于沃尔多—西蒙争论时期的观点（诚然，我可能过度解读了约翰的评论）。但有一点西蒙并没有改变。阅读《行政行为》是重要的，但阅读《公共行政》（西蒙与史密斯伯格和汤普森合著）的开篇，对于理解他/他们的实用主义途径是怎样的也是重要的，特别是在第一章的最后一段，他们表述说，再多的“知识”也不能减缓公共行政人员“道德选择的任务……”。构建基于社会科学标准的可信学术，能够帮助我们了解那种选择。选择提供任何亚于可信学术的东西——无论是出于什么原因，也有很多原因——都是不值得称道的。

**5/11/2000**

约斯·拉德谢尔德斯

---

我诚心诚意地赞同麦尔文在5月10日的评论。对于我来说两个最为重要的信息就是，我们应该关注，什么是其他社会科学学科在理解社会中政府的角色与立场时所应该提供的，以及在学术中什么是可信学术的标准。

**5/13/2000**

约翰·凯尔林

---

我希望这能激发起持续的对话。祝你假期好运，麦尔文。我将期待你获得的结果。当学术向前推进时，我赞同你分类的基本立场：学术的标准是学术的，而

不是专业的。而且，相关标准不应只是限于任一狭义的专业概念。正如事实上所有的人所建议的那样，或许彼得、珍和约斯表达得最为清晰，我们必须找到与那些和我们的分析与价值相适宜的受众进行交流的方式。

### »注释«

[1] Kenneth J. Meier and Joseph Stewart, Jr., “Why Are People Saying All Those Nasty Thing About Public Administration, And What Should Be Done About It? Or Shoot Low, Boys, They're Riding Shetland Ponies”, paper read at American Political Science Association, September 1987, Chicago, Illinois.

[2] Jonathan Bendor, “The Fields of Bureaucracy and Public Administration: Basic and Applied Research”, *Journal of Public Administration Theory and Research* 4 (1994): 27–39.

[3] Dwight Waldo, “Scope and Theory of Public Administration”, in *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives, and Methods*, ed. J. C. Charlesworth. Philadelphia, Pennsylvania: American Academy of Political and Social Science, 1968.

[4] Donald C. Stone, 1982/1975, “Birth of ASPA: A Collective Effort at Institution Building”, in *American Public Administration: Patterns of the Past*, ed. J. W. Fesler. Washington, DC: American Society for Public Administration, 1982/1975: 7.

[5] 例如 Michael Friedman, *Reconsidering Logical Positivism*, New York: Cambridge University Press, 1999.

[6] Guy B. Adam and Danny L. Balfour, *Unmasking Administrative Evil*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1998.

[7] Jeff Gill and Kenneth J. Meier, 2000, “Public Administration Research and Practice: A Methodological Manifesto”, *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2000): 157–199.

[8] John R. Hall, *Cultures of Inquiry: From Epistemology to Discourse in Sociohistorical Research*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

[9] 详见 Richard Rorty, *Philosophy and Social Hope*, London: Penguin, 1999.

[10] 详见 John Dewey, *Experience and Education*, 60th anniv. ed., West Lafayette, Indiana: Kappa Delta Pi, 1998.

# 为行政罪恶辩护：一个批评<sup>\*</sup>

麦尔文·达布利克

盖伊·亚当斯和丹尼·巴尔弗的《揭开行政的罪恶》(*Unmasking Administrative Evil*, 简称 UAE) 在多个方面都是一本非常重要的著作，其中一个方面就是它在公共行政学的圈里圈外都获得了关注。<sup>[1]</sup>作为一个学者社群，公共行政不能因为它对于“流行”文学有贡献而出名。我们不想出版一些可能出现在博德斯书店(Borders)或邦诺与诺贝尔书店(Barnes与Nobel)的书——即使是出现在销售与组织生活有关的“管理”类书籍的书架上。除了偶尔一两个难得的特例之外，公共行政学不是一个通过出版有争议的著作来吸引注意力的领域。

因此，对于我们的社群来说，同行们出版的任何一部获得某种批评性关注的作品，实际上都是一个重要的出版物。该书已经获得这一领域内两个“年度最优秀图书”奖<sup>[2]</sup>，这一事实更是强化了上述判断。毫无疑问，对于公共行政学的任何一位严肃的学者来说，UAE 都是一本需要被认真对待的书。

通过成为一部有争议的著作，并通过从一个特殊的视角提出有力的观点，UAE 取得了引人注目的地位。这是一本富于雄辩性的书，主要目的是给我们介绍一个富有见地的观点，并使我们相信这一观点的价值，以便理解现代公共行政的本质并非是全无争议性的。就其激发了对一些重要问题的争论和反思而言，

\* 原文出处：Melvin J. Dubnick, “The Case for Administrative Evil: A Critique”, *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 5, 2000, pp. 464–474。

原文致谢词：我要感谢 Jonathan Justice、Randa Dubnick、Larry Luton 和 Jonathan Inz 给予我的建议与回应。

UAE 无疑是配得上其所获得的关注和荣誉的。但是，作为一部学术著作，它是否也配得上同样的关注度呢？

接下来，我将对作为一部学术著作的 UAE 进行批判性评估，批判的焦点集中在两个主要方面。在第一部分，我提出了一个用来评估有争议的学术著作之可靠性的基础，并在此基础上对 UAE 作出了评估。在第二部分，我强调了那些使用雄辩性的、有争议性的方法的学者们所承担的某些特殊责任——其中有些是伦理责任。同样地，我对 UAE 进行了评估，以便了解它是如何“符合标准”的。在本文最后一个部分，我讨论的是这部作品以广泛的热情对我们的领域及其学术观点表达了一些什么东西。

## 争议性学术的信度

### ● 争议的学术

胡德和杰克逊（Hood 和 Jackson, 1991, 特别是第 2 章）将公共行政的文献描述为争议性的和说服性的<sup>[3]</sup>，这个观点是他们追溯了赫伯特·西蒙在《行政格言》中对正统论（orthodoxy）的经典批判而提出的。<sup>[4]</sup>乍看起来，该领域中文献的争议性、说服性特征似乎是极具批判性的，我之前就该领域的学术状况发表了一篇严肃的批评文章（Dubnick, 1999）。然而，越来越多的人接受了这样一种观点，即最有学术性的学术作品实际上重在劝说，因而在所有学科的研究中，说服和争议扮演了关键的角色（Gross, 1996; Edmondson, 1984; Nelson, Megill, and McCloskey, 1987; Patterson, 1996; Mailloux, 1989; Fish, 1989, ch. 20; Gusfield, 1976; Overington, 1977）。社会科学研究的学者们的注意力，已从寻求普遍性或重构性的研究“逻辑”，转移到了理解研究中的动态“散漫文化”（discursive cultures）上来（Nagel, 1961; Hall, 1999; Kaplan, 1964）。对一些人来说，这种观点强化了对“唯科学主义”的后现代批评，特别是在社会科学领域的批评（Rosenau, 1992）。而对另外一些人来说，它支持了对于学术世界的不完美性所持的更加现实主义的看法，这一不完美性存在于所有的学科中（Sokal 和 Bricmont, 1998）。

在这种情况下，UAE 作为一份说服性作品的特征，并没有使该书作者所用的争议性研究方式变得更明晰。他们有很多的同路人。在当代公共行政学经典文献中，不乏争议性著作，包括哈默尔的《官僚经验》（The Bureaucratic Experience, 1994）、古德塞尔的《为官僚制辩护》（The Case for Bureaucracy,

1994) 和奥斯本与盖布勒的《重塑政府》。因而，对于 UAE 这类论著的评估，有赖于我们这一领域对于解决争议性学术的认可标准的确立。

依照哲学家斯蒂芬·陶尔明 (Stephen Toulmin, 1958, 特别是第四章) 所说，一旦认可了说服性与争议性研究的合法性，我们就会面临一种选择：是接受从理想逻辑 (idealized logic) 中得出的标准还是接受从“工作”逻辑 (“working” logic) 中得出的标准？理想逻辑为论断设置了普适性的标准，要求形式与内容上的一致性。在其对正统论行政原则的批评中，西蒙运用了这样的标准，认为行政原则面临两个致命的错误：它们以相互冲突的对子出现；它们以“日常知识”为基础，而非源于科学的研究。相反，工作逻辑则采用“现实生活”中所运用的标准，它们常常与理想标准截然不同。因而，与西蒙相反，胡德与杰克逊要求对“行政论断”的评估要以其在实践者中的信度为基础，反过来，实践者则以其工作逻辑为基础，来决定什么是可接受的、什么是不可接受的。“成功的行政观念”，在他们看来，“很少是深刻的。它们常常是某一观念不断改进并被重新包装、重新标签 [原文如此] 的翻版。通常，它们的前提可归结为某种平庸的‘人性’概念，与之相伴随的是一种关于因果联系的、有争议的观点。‘证据’中所包含的通常只是一些丰富多彩的例子” (Hood 和 Jackson, 1991: 10–11)。

在开发争议性学术之信度的评估标准时，一个类似的区分是有用的。我们将理想逻辑（比如逻辑实证主义）运用到我们同行们的主张中去，但在此过程中，我们可能会发现，我们自己正在重建、在加强同样的认识论与方法论区分法，这些区分法在过去的半个世纪里困扰着行政学界。一种更富成效的途径涉及对一些标准的应用，这些标准是从与行政学界的学术功能相关的工作逻辑中推演出来的。

作为一本观点提出式 (claim-asserting) 的著作，UAE 要受到来自理想的理由与现实的理由这两个方面的评估。在此，我重点讨论工作逻辑途径，该途径建立在陶尔明在《论断的用途》 (*The Uses of Argument*) 中确立的对于正当的或可信的论断的基本要求基础之上。<sup>[5]</sup> 陶尔明假定，要支持某一主张的主旨，所需要的数据或者证据，要多于产生这一主张的数据或者证据。海岸防卫队在南塔克特岛的海岸线上发现漂浮的残骸，这一事实也许会使得防卫队声称他们发现了飞机失事，但还需要更多的证据来证明这一声明是无可非议的。一个可信的声明需要标示物 (qualifiers) 与证据 (warrants)。

标示物是指这样的因素，如果它们是真实的话，就会导致对声明的证据可靠性的修正。比如，几天前在大致同一区域内发生的海难事故可能是这些残骸

的来源。标示物不必然证明声明是错误的，但它对于正当性的程度提出了异议。

而证据则属于更加基本的考虑层面。它们提供事实与声明之间的有效性关联，并被视为支持某一声明的命题。就其最简单的形式而言，它们是那种清晰的“如果……那么……”式论断：如果调查人员发现残骸所在地是飞机被雷达最后跟踪的地方，那么认为这些残骸来源于失踪飞机的声明就被证实了。进而，如果发现残骸中还包括失踪飞机的部件的话，那么声明的被证实程度又进一步加强了。

陶尔明还对“证据运用”式论断与“证据设定”式论断作了一个非常重要的区分。“证据运用”式论断是在那些“想当然的”或假设有效的命题基础上证明声明是有效的。在空难例子中，雷达扫描数据的技术有效性与可靠性是预设的，因此声明发表者（至少在最初）无须为这一证据本身提供支持或“后盾”（Elgin, 1996, pp. 101–106）。相反，“证据设定”式论断则需要声明发表者为证据与自己的主张之间的关联提供支持。

几乎所有学术论著标准的规范都要求提供“证据设定”式论断，以防那些声明或者假定本身就是新颖的或易引发争议的。在一定程度上，很多预设本身在某行政学术领域是被广为接受的，因此并非每次采用该论据都需要支持性说法。然而，被某个学术圈子的成员广为接受的论据，很可能还是会遭遇到挑战。因此，提出独特论断的学者应该要有为其论据提供支持性说法的心理预期（Chandler, Davidson, and Harootunian, 1994）。

上述心理预期是任何一种努力追求正当性的学科都应该有的，其中包括人文科学、自然科学、社会科学，等等。而亚当斯与巴尔弗却没能实现这一期望。

### ● 基本主张

UAE 的主要观点是，我们正遭遇一种新的且特别有害的罪恶形式，它植根于“技术理性的文化”中。这种行政的罪恶“带着许多面具”（UAE, p. 4<sup>①</sup>），使其得以瞒住那些无意识地听从其召唤的“普通人”。因而，通过对语言的运用与“道德倒置”（moral inversion）的过程，行政罪恶使公共行政人员成为它的不自知的共犯。用于证明这种行政罪恶之存在的支持性证据比比皆是——包括对技术驱动的战争机器的恐惧，把穷人和无助的人（“剩余”人口）不当人看的公共

<sup>①</sup> 为明晰起见，编译者对原文中引自 UAE 一书的注释体例作了细微调整，即凡引自该书处，均以（UAE, p. ?）的形式来取代原文中（?）的形式，而对原作者引自其他著述的地方则不作改动。——译者注

政策等。此外，广泛且强有力的行政罪恶能够抵御所有那些用来抵消其恶劣后果的外部的、专业的控制（详见 UAE 第七章）。最后，亚当斯与巴尔弗认为，只有对我们的主导文化进行根本性的重构，我们唯一的希望才可能实现——即将一种基于形式的、个体的价值文化，转变为一种基于实质的、沟通性的价值文化（UAE, pp. 175–180）。

上面的简短归纳没有恰当地评判亚当斯与巴尔弗所编织的论断，而只是展现了他们论断的基本主张。然而，像那些新奇的、有争议的论断一样，他们的论断没有伴随着清晰的证据。对于这种有争议性的分析来说，人们期望给出那种权威性或确切的支撑，但这些被用于支持其主要观点的证据却缺乏这种支撑。亚当斯与巴尔弗似乎意识到了这个缺陷，他们对那些“能够查看历史但却看不见任何罪恶”的人或者那些将“人类事务中的消极互动”只看做“机能失调行为”而不是罪恶之证据的人说：“我们请求这些读者放下成见，并给予该观点一个说服他们的机会”（UAE, p. xx）。如果我们能够将“说服”力接受为学术研究的一个恰当标准，那么这将是一个合理的请求。对任何一个论断来说，“有说服力的”也许是一个必需的期望值，但对追求可靠的学术研究来说是不充分的。

比如，考虑一下该书一些最基本的观点：(a) 世界长期遭受罪恶的折磨；(b) 如今，它正遭受着一种“新的、可怕的罪恶形式——行政罪恶”的折磨（UAE, p. 4）。对亚当斯与巴尔弗来说，罪恶是一个历史性事实，这一论断是不言自明的，因此无须更多的支撑——用陶尔明的话来说，这是一种证据运用式论断。

然而，他们对上述第二个论断的方式必然是更加明晰的，因为当他们主张行政罪恶是现代人所固有的状况时，他们就同时创造了一个新的罪恶概念。这是一个证据设定式论断；因此，人们期待他们为这一观点提供支持，他们也应料想到这一命题将会受到挑战。

### ● 行政罪恶的定义

亚当斯与巴尔弗将罪恶本身定义为“人们有意识地、处心积虑地施加伤痛与苦难于其他人的情形”（UAE, p. xix；黑体为引者所加）。但当叙述展开之后，这个定义很快改变了，最终变成了另外一种形式。就在作者对历史罪恶（它符合最初的规定）和行政罪恶（它似乎缺乏“有意识”和“处心积虑”行为的关键性特征）作了区分后，这个明显的转变就产生了（UAE, pp. xx–xxi）。这是一个关键性的转变，因为它导致了概念上的模棱两可，而这对于判定学术作品的信度来说是重要的。

亚当斯与巴尔弗所提出的行政罪恶，与传统罪恶相去甚远，因为实施行政罪

恶的人不知道自己正在从事罪恶行为。相反，对哲学家、小说家和其他人来说，关于罪恶行为的传统概念是如此地激动人心和具有挑战性，则是因为它所牵涉到的当事者知道他们所做的是错误的，并且对他们所做的恶行进行了反思。哲学家们经常用到的文学模型，包括莎士比亚作品《奥赛罗》(Othello) 中的伊阿古(Iago) 和麦尔维尔(Melville) 的作品《比利·巴德》(Billy Budd) 中的约翰·科拉格尔特(John Claggart) 等——这些人都清楚自己的所作所为是错误的，在反思之后，他们认为自己必须要做这些罪恶之事(McGinn, 1997; Midgley, 1984, pp. 139–145)。如果不包含“知晓”和“有意识”这样的成分，那么实际上就创造了一个空洞的罪恶概念，这将无助于达成解释或理解人类行为的目的。

通过详细阐明各种因素，亚当斯与巴尔弗提出了这个修订版的罪恶理念，使得现代版的罪恶迥异于传统的罪恶。现代罪恶将“现代复杂组织”和技术理性文化作为遮盖的面具(UAE, p. xxi)。一旦他们将行政罪恶表征为“被遮盖的”，一种新的叙事方式就迅速出现并取代传统叙事方式。在开始时作为对行动的描述的东西(施加伤痛与苦难的“情形”)转换成了一种历史的力量——这一力量受到了技术理性的文化规范的支撑，这种规范使得现代官僚机构中的人们成为对其可恶行为既不知晓也无意识的代理人。

该书第一章实现了这一概念转换，在这一章中，作者采用了两个旨在支撑行政罪恶概念的视角——即行为主义的视角和后弗洛伊德的视角。早在第一章中，亚当斯与巴尔弗就通过更加明确地从他们原初对罪恶的定义转向诸如“就其主要的意思而言，恶是善的对立面”这类“行为主义”定义，强化了其罪恶概念的空洞性(UAE, p. 2)。从这个角度来看，恶的行为与其他任何坏的或破坏性的行为只是在恶的程度上有所差异，此外再无分别。因此，罪恶的范围既包括伤害性的善意谎言，也包括大屠杀。“故意”不再是其必要条件；行为者的“知晓”同样也不再是其必要条件。

罪恶概念有一些使其自身与其他坏行为相区别开来的特征，但亚当斯与巴尔弗将这些特征加以解除了，他们随后着手为作为一种自主的历史力量的罪恶建立理论基础，与此同时，他们保留了人类行为与行政罪恶的联系。但这一任务并非易事，因为人的认知和意图与这类新型罪恶的运作是不相干的。如果没有建立这种联系，他们的依据就会落在“纯粹罪恶的神话”上——这是一种他们明确地想加以回避的情形(UAE, pp. 12–14)。

为了在人类生活所固有的罪恶与行政罪恶之间建立联系，亚当斯与巴尔弗求助于克莱恩式(a Kleinian version)的“客体—关系”(object-relations)心理学，这对他们来说是一个非常重要的选择，尽管他们宣称“会有其他的或者可能

更好的解释”以构造好行政罪恶的故事（UAE，p.11）。在各种替代性理论中，克莱恩<sup>[6]</sup>的“客体—关系”心理学倾向于决定论，它强调过去经验的影响力，而很少为个体选择与责任保留空间（Minsky, 1999, ch. 2 和 3; Mitchell, 1988, pp. 256–257）。

但对于亚当斯与巴尔弗来说，克莱恩理论中最为相关的特征，是它所提供的各种不同的机制，它们使得从人类社会中产生的行政罪恶被合理化了。这些机制包括“投射性认同”与“容纳者”（Minsky, 1999, pp. 37–39; pp. 165–167）。“投射性认同”提供了一些方法，通过这些方法，好的感觉和坏的感觉对于环境中的客体来说是外在的。他们也采用了克莱恩最初的关于作为“外在容纳者的母亲”的观念，并用现代组织和社会机构来代替母亲。通过将这些机制结合起来，他们认为每个人所固有的恶，通过“投射性认同”在组织的或机制的“支持性环境”（holding environments）中被外化了。

由此引发的问题既包括克莱恩模型本身的信度，也包括亚当斯与巴尔弗将该模型用于行政罪恶这一特殊情形的自由度。在判断有关行政罪恶之论断的学术立场时，这是一个关节点，然而，作者只用了不到三页的篇幅来解释这一复杂的逻辑。

一位将这种特殊的理论应用于组织的早期倡导者和实践者总结说，将投射性认同与容纳者机制外推于现代社会机构，既会导致功能紊乱，也是没有什么效果的（Jaques, 1995）。他批判的一个焦点是将“技术性精神分析概念用作组织的隐喻，它穿着科学的外衣，强化了迷惑性”。杰奎斯（Jaques）挑出来批判的是“移情”的概念，因为它的应用依赖于这样一个假设，即组织和机构是无意识的——这是精神分析法的一个关键性前提，而现在即使是那些仍然热衷于将其应用于组织生活中的人也将其弃之不用了（Amado, 1995）。但要使行政罪恶论断是有效的，组织和社会机构就必须存在一种无意识状态，以表明它自身是在意识形态和信仰体系中的。当代绝大多数研究现代组织和机构的学者用文化的概念取代了精神分析的无意识（如 Douglas, 1986），这就带来了一个问题：为什么亚当斯与巴尔弗在试图解释行政罪恶的自由存在时，没有采用文化的概念？显然，答案在于这样的概念得不到社会历史学或社会文化学理论的支持。

亚当斯与巴尔弗不让概念构造（conceptualization）这种成问题的本性妨碍他们的论证。行政罪恶的真实本性在该书的其他部分中慢慢地浮现，呈现出一个空前宽泛的、在每一章中都有所提及的特征。在第一章中，我们看到技术理性的文化与逻辑是行政罪恶的一个核心特征，而在书的结尾部分，我们看到，该特征包括了许多内容，比如“科学分析的心灵模式”、道德倒置与反常、工具合理性、专业化与专家、效率、科学严谨性、现代性、历史意识感的减少、组织活力的丧

失、“迫害性的组织文化”、程序主义、理性地解决问题、非人格化的公共政策与道德真空等。于是，在该书的结尾部分，亚当斯与巴尔弗为我们贡献了一个无所不包的“十重天”(primum mobile)的概念，它能够填充我们能力中的阵痛之沟，使我们了解这个显然是令人恐怖的世界。尽管问题依然，但他们这样做的时候“信心满满”。

对罪恶的这种重构伴随着巨大的成本，但收效甚微。他们掏空了罪恶一词的基本特征，留下的只是一个抽象且宽泛的现象，类似于概念上的“不可思议性”(Frazer, 1951, pp. 56–57)。

同样重要的是，通过这一途径，亚当斯与巴尔弗创造了另外一条从长远来看仍然是偏离真正困难问题的途径，这些问题是由 UAE 一书所谈到的大屠杀<sup>①</sup>(Holocaust)、挑战者号灾难以及其他例子所引出的。比如下面提到的索夫斯基(Sofsky)对于纳粹集中营运行的“深度描述”——以及布朗宁(Browning)对 101 预备警察部队的研究——这些表明，人们能够就公共行政人员在大屠杀中的角色作出站得住脚的论断(Sofsky, 1996, p. 8; Browning, 1992)。但这些论断典型地比这样一种论点复杂得多，即某种有魔力的文化力量驱使着无知的人们犯下了滔天罪行。

从其他学术作品在总体上使用或讨论恶的情况来看，亚当斯与巴尔弗不能为行政罪恶概念提供恰当的证据也就不那么让人惊讶了。他们认为罪恶“不是社会科学词典中的一个被认可的词条”(UAE, p. 1)，只是在这一点上他们是部分正确的，因为人类学家、心理学家以及其他社会学家与行为科学家们在这一论题上花费了很多的篇幅和笔墨。许多学者将罪恶作为一个现象来研究，就像他们研究仪式、宗教、伦理系统一样(Parkin, 1985; Pagels, 1995; Delbanco, 1995)。还有一群学者研究那些先入为主地被认为是“恶”的现象，以表明这样一种特征妨碍了人们更好地理解行为与社会生活。其中较为突出的作品包括康拉德·劳伦斯<sup>②</sup>(Konrad Lorenz)的《所谓的恶》——英文版名为《论攻击》(Lorenz,

<sup>①</sup> “大屠杀”译自英文 Holocaust，原文是希腊文 Holokaustos，用于描述《圣经·旧约》中奉献给上帝的烧牲，因此大屠杀又有强调那些犹太受难者是殉道者的神学含义。此处是指纳粹德国在第二次世界大战期间对于欧洲犹太人的集体屠杀。——译者注

<sup>②</sup> 康拉德·劳伦斯是动物行为学的开山祖师，1973 年诺贝尔生理医学奖得主。在其著作《论攻击》(On Aggression, 亦译《攻击与人性》)里谈到种内竞争往往甚于种间竞争：生物体之间的竞争实质上就是对生态位的竞争。两个物种越接近，那么它们生态位的冲突就越激烈，竞争也就越激烈。当两个物种的差别趋于零，也就是说是同一个物种的时候，它们的生态位完全重合，竞争也就达到最激烈的状态。——译者注

1969; Midgley, 1984, p. 65)。最近, 又出现了至少两本以上的关于“所谓的恶”的通俗作品, 它们强调恶在人类和社会发展中的“自然性”与“必要性”(Watson, 1995; Bloom, 1995)。

因而, 罪恶是许多社会学者们的研究兴趣之所在。然而, 在对最近的社会科学的延伸调查中, 我发现, 在解释社会事件时, 没有哪位学者将任何一种形式的罪恶看做历史力量。有学者将被社会感知的罪恶(socially perceived evil)看做某种在社会分析中被考虑的东西, 也有著名作者将这个词看做增强和凸显其论断的一个文学装饰或修辞工具(Tiger, 1987)。但我不能发现哪项有信度的学术研究建立在作为一种真实且有效之力量的罪恶存在的基础上。

#### • 历史之恶

通过依赖历史事件来支持学术论断是一件麻烦事。特别是在运用大屠杀研究得出的证据或解释时更是如此, 因为它有着太多的历史性与概念性争议, 充满着感性认识(Kellner, 1994; Kansteiner, 1994; Braun, 1994; Land, 1995)。然而, 亚当斯与巴尔弗却尝试通过依赖于主要从大屠杀中得出的历史证据来支持他们的行政罪恶概念(UAE, ch. 3), 正因如此, 他们的工作得到了最多关注。

像所有依赖历史数据和解释来检验其理论或支持其主张的学者们一样, 亚当斯与巴尔弗必须认识这样一个现实, 即历史事实不会自己说话。那些研究或写作历史的人承认, 在他们决定选择研究什么和怎样开展研究、怎样提出研究成果时, 存在着一种固有的偏见。而且, 那些运用历史学术作品的人知道, 在选择支持自己观点的相关事实与例证时, 同样存在着很强的偏见。多年来, 不仅历史学家, 也包括历史社会学家和其他的依赖历史分析的社会科学家都公开承认了这些问题(Lustick, 1996; Skocpol, 1984; Luton, 1999)。这正是大多数学者在处理历史依赖型论断时小心谨慎的原因。

多年来, 劳尔·希尔伯格<sup>①</sup>(Raul Hilberg)和其他学者(Hilberg, 1992; Browning, 1992; Goldhagen, 1996)一直在证明公务员和其他行政人员在制造大屠杀中所扮演的角色, 亚当斯与巴尔弗利用这些数据来证明行政罪恶的存在。问题是他们是否是以一种可信的方法来开展证明工作的——换句话说, 是否依据可信学术的基本标准。

这里值得注意的是, 亚当斯与巴尔弗做了些什么, 还有什么没有做。除了大

<sup>①</sup> 希尔伯格被称为“大屠杀研究之父”, 他认为, 二战期间的犹太人被驯服得像代罪羔羊般任人宰割, 他们不仅没有发动任何大规模的抗争, 甚至竭力避免触怒纳粹, 他因此称之为“预期中的驯服”。对他来说, 纵然纳粹是罪魁祸首, 但是犹太人的温顺, 才使大屠杀得以顺利进行。——译者注

屠杀的残酷事实外，亚当斯与巴尔弗还用了许多著名的历史解释来支持他们关于“行政罪恶”的主张。在关于大屠杀研究的文献中，他们的作品可被视为一条解释线路的延伸，这条线路始于希尔伯格对德国行政系统在大屠杀中作用的系统化文件梳理，并为汉娜·阿伦特（Hannah Arendt）与齐格蒙特·鲍曼（Zygmunt Bauman）的分析所继续。

希尔伯格是最早对“普通的”德国人在大屠杀中的角色进行研究的学者之一，他对先前被忽视的资料的无情发掘，给我们提供了一个重要的理解种族灭绝政权的视角。他从研究中得出了这样的结论，破坏性的官僚逻辑只存在于现代社会中（Hilberg, 1985）。

阿伦特的《艾希曼在耶路撒冷》（*Eichmann In Jerusalem*）是最早运用希尔伯格的工作来加以解释的著述之一，她提出了关于弥漫在希特勒极权政体中的“平庸之恶”（banality of evil）的争议性论断。而艾希曼和其他人的罪行，根植于官僚制背景所培育的“完全欠缺思考”，在这种官僚制背景下，他们像行政人员一样地行动。但是，阿伦特关于大屠杀行政本性的分析被一些事实柔化了，这些事实表明，“最终方案”在各个地方得到了不同程度的执行——在一些地方，它得到了积极地执行，而在另外一些地方则遭到了极大的拖延。

正是鲍曼所作出的解释与亚当斯、巴尔弗的观点最为接近。<sup>①</sup>他认为，大屠杀的事实与教训，并不只是发生在犹太人身上的惨剧，甚至也不是在希特勒统治时期的德国所发生的状况。它们是关于现代性逻辑与力量的普遍教训。“我建议将大屠杀看做对现代社会之潜在可能性的一个罕见的然而重要且可靠的检验”（Bauman, 1989, p. 12, 黑体为原文所有——引者注）。他的卢梭式论题将现代性及其机制看成是“道德冷漠的产物”，从而是对人类应用前社会之道德判断能力的诅咒。从大屠杀的悲剧中，鲍曼推演出“关于道德的社会学理论”的基础，该理论如果得到恰当的发展，就能帮助我们理解当代议题，而不再限于由大屠杀本身引发的议题。

<sup>①</sup> 鲍曼在《现代性与大屠杀》中提出，现代文明的进步不足以阻止此类大屠杀在西方历史中重演。相反，大屠杀深深植根于现代社会的机制之中，因为在对犹太人进行大屠杀的种种可能条件之中，最重要的因素恰恰就是现代性本身。鲍曼指出，大屠杀配备着只有最先进的科学可以提供的武器，走的路线也是由科学管理有序的组织所设计的。现代文明不是大屠杀的充分条件，但毫无疑问是必要条件。没有现代文明，大屠杀是不可想象的。所以，大屠杀不是人类现代化之前的野蛮和非理性习俗遗传。它是现代性大厦里的一位合法居民，更确切说，它是任何一座其他大厦里都不可能有的居民。鲍曼认为，单单工具理性的规则无法防治此类现象的发生，反之正是由于工具理性的精神以及将它制度化的现代官僚体系形式，才使得大屠杀一类的解决方案有可能成为“社会工程”的一个合法目标，而且显得格外“合理”。——译者注

鲍曼观点的冲击力和影响力明显地贯穿于 *UAE* 一书的始终，不仅表现在具体的引文上，也反映在观点本身的逻辑中。正如鲍曼的分析一样，在亚当斯与巴尔弗的观点中，现代性也是其关键因素。和亚当斯与巴尔弗一样，鲍曼依赖一种“历史力量”的叙事来表达他的论断。但他的论断仍然是一种基于经验的分析，这种分析聚焦于发展社会理论这一目标，该理论解释了道德的社会基础是如何在现代性之下消逝的，这一消逝使得大屠杀成为了可能。相反，亚当斯与巴尔弗则运用同样的证据表明，历史力量的存在受到了现代社会技术理性的驱动，这种力量强大到足以实现其自身的破坏性逻辑。

简而言之，亚当斯与巴尔弗拓展了希尔伯格、阿伦特以及鲍曼的解释性历史逻辑，以迎合他们独特观点的需要。然而，在寻求一种与鲍曼的逻辑相近的逻辑时，他们将自身置于一种以其方法为靶子的批评中。在对鲍曼作品的同情性评论中，托多洛夫（Todorov）批评说，鲍曼在运用其论断时没能明显地作出概念的、历史的区分。“如果我们在广义上使用‘理性’一词的话，是不是就真的可能认为……我们的现代社会是唯一被赋予理性的社会？”如果我们从狭义的角度来看现代理性，“是否爱因斯坦与希姆莱<sup>①</sup>的思维过程真的不存在差异”？同样地，是否驱动德国组织与驱动美国集中营的理性与技术也不存在什么差异？（Todorov, 1990, p. 32）托多洛夫的问题同样适用于 *UAE* 中对历史证据的呈现与分析。

然而，同样重要的是，亚当斯与巴尔弗没有就增强他们作品的学术信度做些什么。历史研究的成问题的本性，以及对争议性作品学术信度的要求，需要我们不能像亚当斯与巴尔弗一样只是引证权威性资料。实际上，关于大屠杀研究的学术争论的争议性本质使得任何资料都难以被看做权威的——在与“社会—历史”研究相关的大多数领域，情况大体类似。在这种情况下，任何一位提出以历史为根基的论断的作者，都必须为其理据提出有信度的支撑。

但这并不意味着我们不可能将任何争议性主张建立在从大屠杀中收集的证据的基础上。在最具争议的关于大屠杀的各种作品中，丹尼尔·戈德哈根（Daniel Goldhagen）的《希特勒的自愿的帮凶们》<sup>②</sup>（*Hitler's Willing Executioners*, 1996）是一个值得效仿的例子。戈德哈根意识到其论断的争议性本质，因而小心

<sup>①</sup> 海因里希·希姆莱（Heinrich Himmler）是德国纳粹盖世太保的领导人。——译者注

<sup>②</sup> *Hitler's Willing Executioners*，也译为《希特勒的心甘情愿的刽子手》或《希特勒的自觉的行刑者》等，该书提供了一个特殊的观察角度，它把研究的重点放在普通的德国人身上，认为，普通德国人积极主动地参与对犹太人的大屠杀，原因就在于德国文化中根深蒂固的反犹主义。当希特勒发出对犹太人集体屠杀的“最后解决”的号召时，很容易就得到了千千万万德国人的支持和响应。作者不只是提出了惊世骇俗的观点，更引证了大量的原始材料并对之进行了细致的分析，因而给读者造成了极大的震撼。——译者注

翼翼地谈到了各种互竞的视角，并努力将它们置于同样的“经验检验”中，从而支撑了他自己的观点。恰好在该书的德文版出版之前，发表了一个针对他的批评，为了回应这一批评，他重申了上述立场，认为该作品“并不是一场关于德国‘国民性’或‘集体犯罪’的争论。它是一项学术研究，为大屠杀提供了一个新的解释”(Goldhagen, 1996, 第15章)。戈德哈根然后对许多针对他的批评进行了反击，指出这些批评没有用“系统的反证据和论证”来回应他所提出的中心问题(Goldhagen, 1998/1996, p. 133)。不管人们对戈德哈根的实质性论断作出怎样的最终评论，他所呈现的东西符合学术作品的信度标准，其证据和价值是经得起挑战的。当亚当斯与巴尔弗提出行政罪恶的观点时，同样需要这样处理，但他们没有这样做。

在依据大屠杀来支持其关于行政罪恶的论断时，亚当斯与巴尔弗注意到两个流行的概念框架<sup>①</sup>(即意志型解释和功能型解释)，以理解大屠杀中公共行政人员的角色，他们断定这两个概念都是有用的，但都不足以理解真实发生的一切(UAE, pp. 56–60)。他们认为，这些概念框架都没有对技术理性的行政罪恶给予重视，因而使得行政组织很容易适应大屠杀的运作要求。

可以理解的是，历史总是聚焦在党卫军、盖世太保以及声名狼藉的集中营的医生与护卫的残暴上。很少注意到成千上万的行政官员，例如，那些从事抄没家产的财政部官员，组织劳工的武器检查官员，以及帮助建立和维护遍布德国与东欧的犹太人限制区以及死亡集中营的市政官员。从程序上看，对犹太人的灭绝行为与其他任何组织过程并无两样(UAE, p. 66；黑体为引者所加)。

在寻找支持他们观点的历史证据时，亚当斯与巴尔弗没有遇到麻烦。但他们没有处理好一些选择性的理论，这些理论与他们的观点是互竞的、冲突的，甚至对他们的观点是有损害的，虽然它们立足于同样的历史资料。

例如，布列塔尼和温斯罗普(Breton 和 Winthrope, 1986)提出了一个模板，

<sup>①</sup> 德国史学界关于纳粹犯罪成因的讨论形成两派不同观点，后在美国学界繁衍成“意志型”(目的派)和“功能型”(结构派)。前者以戈德哈根为代表，后者以布朗宁为代表。布朗宁注重的是警察们执行命令开始时的拒绝心理及以后转变的描述与分析，如运用著名的米尔格兰姆服从权威实验的结论及根据当时警察部队的训练和教育的实态、部队中纳粹党员的比例和作用等要因来分析；戈德哈根侧重于这些警察实施屠杀时的心理和行为，认为他们虽然讨厌这项任务，却又是自发、积极地执行的。因为他们的心理深层已经浸透了反犹意识。布朗宁着眼于社会结构对个人的影响，属于“结构派”；而戈德哈根却是个简单又彻底的基于个人意志的“目的派”。——译者注

认为官僚内部的和组织间的竞争是行政参与的推动力。有人则强调了一些普通人能够从事针对他人的最邪恶、最不人道的行为的能力。比如，索夫斯基（Sofsky, 1996, p. 240）坦率地提出了关于人类天性的设想：“残暴总是人类的可能行为。要让其发生，只需要对他人施暴的绝对许可权。”

克里斯多夫·布朗宁对“公民士兵变成刽子手”的研究表明，社会和心理环境起到了主要作用，但这些环境并非某种现代理性文化的产物。相反，这些人总是处于这样一种战备状态：遭遇同伴压力（peer pressure）和一种害怕他人对自己存有敌意的受困心态，而爱国主义与意识形态不断地、密集地召唤他们拿起武器。“如果 101 预备警察部队的人在这种情况下都会变成刽子手，那还有什么样的人不会如此呢？”（Browning, 1992, p. 189）。

与行政罪恶的论断更为直接冲突的是戈德哈根的主张，他认为，理解为什么普通德国人愿意参与种族灭绝屠杀的钥匙，应从德国民族独特的历史与文化中去寻找。在戈德哈根（Goldhagen, 1996）看来，大屠杀产生的动力并不是所谓的科学分析的心灵模式，而是德国人内心深处的反犹太主义的邪恶变种，只等某个像希特勒这样的人来引爆其毁灭性的能量。

还有其他对行政罪恶主题提出挑战的作品，它们提出了关于“最终解决方案”假想的技术理性的问题。人们能够作出强有力的辩护，以表明大屠杀是在反理性主义和非理性主义的状态下进行的（Proctor, 1988; Harrington, 1996）。需要着重强调的恰恰不是理性的逻辑，而是精神错乱的逻辑。在总结研究大屠杀的历史学家索尔·弗里德兰德<sup>①</sup>（Saul Friedländer）的立场时，格拉斯（Glass）说：

如果将对大屠杀的解释建立在工具理性的理论和官僚制过程或功能主义的基础上，那么就难以理解毒气室和焚化场的工具性。理性和经济考量可以描述在药物实验和在德国工业中使用奴工的背后的动机。但那些消逝在毒气室的死者没有任何功能性用途；种族灭绝不产生任何经济效益或理性的自利。犹太人灭绝丝毫无益于扩大战争成果；事实上，大量的资源、特别是铁路线

<sup>①</sup> 1997 年，弗里德兰德出版了《迫害的年代：1933—1939》，旨在“从历史角度真实记录大屠杀，把凶手实施的政策、周围社会的态度和受害者的世放在一个完整的框架里”。其写作没有一丝辩论或说教的痕迹，严谨细致地满足了专业历史著作的全部要求。通过个人证言和历史事件的巧妙交织，利用更直接的当代日记和信件，使叙述空前生动。在弗氏看来，那些最终成为受害者的人不能归罪于纳粹国家机器没有个性特征的操作过程，而首先要归罪于希特勒。他用大量篇幅引用希特勒的话，清楚地展现出他对犹太势力的妄想，在希特勒的脑海里，犹太人就是丘吉尔、罗斯福和斯大林背后的势力。——译者注

被用来将犹太人运送到屠杀中心。那些能够在战争中被当作工具的人……被毒死、被焚化。将一种理性要素归于这类“特殊行动”……是毫无意义的(Glass, 1997, p. 162)。

重要的是，关于行政罪恶的每一种选择性论断，其倡导者都作出了实质性的努力，以证明他们的论断是有证据和支撑理据的。相对而言，UAE 关于行政罪恶之存在的主要论断却立足于非常脆弱的基础上。

## 负责任的观点

评判学术观点的标准不仅包括了信度，也包含了伦理的维度，它表明学者们必须负责任地运用的技巧(Aristotle, 1991, pp. 35–36; Cmiel, 1990, pp. 24–26)。和信度一样，责任标准也是场依存性的(field dependent)；在学术社群中，它们被表述为对各种事物的规范性期望，包括数据收集过程和表达风格等(Cross, 1996; Cole, 1992)。

学者们在明确使用论证方法时，需要处理好他们在表述中所使用的逻辑的潜在影响。有两个方面要注意：一是作品“内在”的逻辑——即作品的叙事对于读者得出结论的影响；一是其“外在”的逻辑——即作者的叙事和断言被误用的可能性。

### ● 内在的逻辑

如前所述，亚当斯与巴尔弗将行政罪恶表征为一种从现代性技术理性文化中产生的自主的历史力量，该表征驱使他们发展了一种叙事。通过使用“罪恶”这一特殊概念并将其从人类选择与动机中分离出来，亚当斯与巴尔弗容易让读者们误以为行政罪恶是一种超自然的力量——通过在第四章到第六章展开这一叙事，这一观点得到了强化。

这些章节中所讲的故事编织了一条情节主线，引领读者们了解希特勒的战争野心、发射“挑战号”的致命性决定，以及美国当前的国防、福利改革与移民政策。

在试着将上述故事中潜在的叙事讲给他人听时，我发现可以将该书与同期上映的一部电影作比较。在电影《夺命感应》<sup>①</sup>(*Fallen*)中，丹泽尔·华盛顿

<sup>①</sup> 该片也译为《堕落》，其基本剧情是：凶杀组探员霍布斯将凶残的连环杀手绳之以法，并目睹凶犯被处死的全过程。但在后来的办案过程中，探员们又遇到类似的凶犯：同样的犯罪手法，作案后留下的记号都与已被处决的那名罪犯的一样。因为真正的杀手被设定为超现实的凶灵，可随时附身于新的肉体。孤立无援的霍布斯虽然证实了自己的设想，但不知该怎样对付那无处不在的邪恶力量。——译者注

(Denzel Washington) 扮演了一位名叫约翰·霍布斯 (John Hobbes) 的警探，他帮助抓获了连环杀手埃德加·里斯 (Edgar Reese)，并参与了其被处死的过程。在与霍布斯的一场终极遭遇中，里斯想附身于他的劲敌，但未能如愿，最终勉强接受了附身于一位准备对他实施死刑的警卫。事实上，当日被处死的不过是凶灵 (azazel) 附体的肉身，这个恶灵是一个堕落天使，是终日无形地漂荡在世间的邪恶的化身。里斯死了，但凶灵进入新的肉身继续其恶行。

尽管反响不佳、票房惨淡，但《夺命感应》的思想情节获得了一些赞誉——这是一部“思考者”的恐怖片，它回避了更受欢迎的俗套电影的血淋淋场面。罪恶存于人间，潜伏于普通人的躯体内，而他们却一无所知，这种观点看似有理——因为不仅常出现在电影剧本里，同时也是对连环杀手的恐怖行动与大屠杀的神学化解释。

在 UAE 一书中，希特勒政权的行政罪恶，传递给了由德国火箭科学家组成的沃纳·冯·布劳恩 (Werner von Braun) 小组，这种传递是通过他们与一些行动相联系而得以实现的，“因为这些行动，战后的其他德国人被控有罪” (UAE, p. 74)。声名狼藉的米特堡—多拉 (Mittelbau-Dora) 集中营的运作与武器生产计划有着直接的联系，其中就包含有 V—2 火箭制造计划。<sup>①</sup> 亚当斯与巴尔弗集中阐述了在该集中营与战争初期的 V—2 计划所在地佩纳明德基地 (Peenemünde) 发生的使用奴工与奴工死亡事件。这一证据表明，冯·布劳恩实质性地参与了与这些运作有关的决策——这一参与使得他及其团队成为了行政罪恶的代理人。但美军对技术理性目标的追求，使得美国主要决策者对由这一参与所导致的问题“视而不见” (UAE, p. 105)。因而，通过将这一小组带入美国，我们的政府实质上帮助将行政罪恶转移到了美军中——最终将这一罪恶转移到了太空计划中。

以马歇尔航天飞行中心为基地，冯·布劳恩团队创造了一种行政文化，这种文化形成了一种以技术理性为根基的管理风格，那些通过美国国家航空航天局的等级升迁至高层的人都浸染了这一风格。最终，在马歇尔中心和“更为广泛的美国国家航空航天局”，出现的是一种“毁灭性的组织动力”，亚当斯与巴尔弗最终将这一组织动力与发射挑战者号航天飞机的决策联系到了一起。行政罪恶在美国国家航空航天局中发挥着作用。

作为一个熟悉“挑战者号”灾难的研究的人，我承认，我发现整个叙事是十

<sup>①</sup> 1932 年，纳粹德国对火箭的远程打击威力产生了浓厚的兴趣并开始火箭研发。战争期间，德军向同盟国发射了数千枚的 V—2，造成了大批军民的伤亡和大量的财产损失。而在 V—2 的生产地，生产 V—2 的奴隶劳工死亡人数甚至超过 V—2 火箭直接导致的死亡人数。——译者注

分荒诞且令人不安的。从作者下面这一段摘自该书结语的引文到他们的叙述，同样都是令人不安的，这表明作者意识到他们对其叙事的逻辑已经离题甚远了：

毁灭性组织文化在“挑战者号”事件发生前与发生时都有所显露，这种组织文化将生命置于不必要的冒险中。将“挑战者号”与米特堡-多拉集中营以及佩纳明德基地所展现出来的不加掩饰的、实际上显而易见的罪恶联系在一起，这是不公平且无根据的。支持行政罪恶的“隐蔽操作和纸夹计划”<sup>①</sup>（operations overcast and paperclip，即将冯·布劳恩团队带到美国的行动）和美国政府的政策，与之后的马歇尔航天中心和“挑战者号”只是有着反讽意味的关联。能够恰当地归因于马歇尔航天中心的那种行政罪恶，是在我们时代和我们文化中的典型的组织性罪恶。它隐晦而复杂，没有人能够察觉到其邪恶意图。它被很好地掩盖了（UAE, pp. 133–134；黑体为引者所加）。

当亚当斯与巴尔弗将表现在美国关于许多问题的公共政策决策中的技术理性文化与行政罪恶的蔓延联系在一起时，其叙事逻辑就超出了太空计划（UAE, ch. 6）。国防政策、克林顿的福利改革、限制移民的政策、取消在就业和教育上照顾黑人和妇女的计划——所有这些都被描绘成是行政罪恶的表现，即使作者们不时地加入一些限定性论断。例如，在将纳粹对犹太人所犯下罪行的描述与福利接受者就改革而争论的描述进行清楚地对比之后，亚当斯与巴尔弗强调，他们“并不是说那些倡导一种特定的福利改革方法的人就是纳粹或者有种族灭绝意图，而是想强调这种方法中所固有的危险性，即按惯例确定一个剩余人群的范围，接着不把他们当人看”（UAE, p. 149）。

两位作者提醒读者警惕他们观点的明显结论的方式，是全书的一个根本缺陷。下面就是一个典型的例子：

乍一看来，本书似乎是对公共服务持否定态度，但我们并不是想要贬低公共行政、打击官僚机构或是误导人们去相信政府及其代理人都是恶的化身。事实上，我们的目的恰恰相反：我们是想通过对公共行政的表面批评，为建立一个更加道德和民主的政府设下根基；通过认识到它潜在的邪恶性，才更有可能去避免那些由国家主导的、灭绝人性的毁灭性事件的发生（UAE, p. 5）。

---

<sup>①</sup> 该计划也译为“回形针行动”，指二战后美国实施的旨在争夺包括火箭技术专家在内的纳粹德国技术专家和火箭项目资料以用于美国科技研究的行动。通过这一行动，美国带走了大批德国火箭技术专家和可以组装成 100 枚火箭的零部件。——译者注

当人们读完第六章之后，很难严肃地对待这种免责声明。

有些人认为读者在阅读作品时有责任提醒自己不至于入戏太深。我却很赞同罗伯特·格雷夫斯（Robert Graves）和艾伦·霍奇（Alan Hodge）的忠告，即作者必须管好其作品，就好像读者正在监视他们一样（Graves 和 Hodge, 1979）。如果亚当斯与巴尔弗听从了这个忠告，也许会出现一个相当不同——且更具说服力的观点。

#### ● 外在的逻辑

尽管学术争论总是在学术圈内进行，但也要考虑更加宽泛的社会背景。在一些领域中，如果研究是政策性的或市场性的，那么普通大众就会对这类研究成果感兴趣，这种现象对学术作品的一切，包括选题、时机与措辞都有影响。

亚当斯与巴尔弗在这一点上并不幼稚。他们希望自己的作品不仅能够提升对行政罪恶的关注，也希望导致对文化改革的采纳，在一个以技术理性解决问题的国家，这些改革对于在新兴的危险出现之前抢占先机是必要的。这是 UAE 的第七章和最后一章的首要关注点，在这两章中，作者呼吁为行政伦理创造一种新型的以社群主义为基础的文化根基。

但作者们看来不关心从他们的作品中得出其他的经验和推论。尽管有免责声明，但亚当斯与巴尔弗还是提出了一个导致误解和滥用的观点。这是一种能够用来妖魔化那些不知不觉地为罪恶力量服务且受到其污染的人们的逻辑。俄克拉何马城（Oklahoma City）爆炸事件告诉我们，公共行政人员容易成为受指责的对象，在最坏的情形下，他们会成为恐怖行动的替罪羊和人们批评恐怖行动时的攻击对象（Douglas, 1995; Goffman, 1963; MacCormack, 1993; Douglas, 1992; Herzfeld, 1992）。在一种倾向于抨击官僚制的政治文化背景下，将公共行政人员与一种有害的、扩散性的罪恶形式联系在一起，被证明是一种欠缺考虑（虽然是无意识的）的行为。

我并非主张我们的同行们要避免发表有争议性的言论或温和地表达观点。更确切地说，我们要考虑一些会被作品的部分普通读者误用的问题和主题。例如，反犹太的修正主义者，就利用了一位著名历史学家的直率断言，这位历史学家说，没有确切的证据表明曾在奥斯维辛（Auschwitz）使用过毒气室，或表明希特勒是知晓大屠杀事件的（Rosenbaum, 1998, ch. 12）。我们必须担心我们的读者中可能有西奥多·卡兹斯克斯（Theodore Kaczynski）、蒂莫西·麦克威斯<sup>①</sup>（Timothy McVeighs）——并因此而构造好我们的主张。

<sup>①</sup> 卡兹斯克斯是美国的一名炸弹杀手，麦克威斯是美国俄克拉何马爆炸事件的策划者。——译者注

## 结语性评论

如同这类书籍的惯常做法，UAE一书的封底印着几位著名学者的评语，以证明该书的价值。这是一本赢得褒奖的书。但它也是一本挑战基本学术标准的书，以这种方式，它只能给我们的领域造成伤害。

这篇评论写之不易，因为两位作者事实上在我们的领域都是相当了不起的，他们有几部著名的——甚至称得上是“经典的”——为他们赢得名誉的作品。在我构思这篇评论时，我力图去了解，为什么这样一部有着谬误的作品能够从其同类中脱颖而出，它是如何得到那么多的赞誉和褒奖的。我没有什么确切的答案，但通过对 UAE一书的写作及其被读者接受的思索，我有三点评论。

我的第一点思考是，作者是将“行政罪恶”概念作为一种修辞工具，来增强他们对现代性主题的陈述。也许这个概念获得了它自己的逻辑生命，推动了该书的陈述。作者们决定遵循这个逻辑，这表明了他们希望该书能够面向更大的读者群。结果变成了要付出代价的浮士德条约<sup>①</sup>（Faustian pact），而且是一个昂贵的代价，即牺牲了学术信度。

第二个思考结果也与作者之前的作品相关。亚当斯与巴尔弗都充当过一场有影响的运动的领袖，在这一运动中，公共行政的理论家们想促进该领域内更加“多样化”的研究途径。问题是认识论的，而亚当斯、巴尔弗和其他人（White 和 Adams, 1994）则使该领域的学术研究既包括实证主义研究，同时也对解释的和批判的理论开放。在某种意义上讲，UAE 就是作者实践自己倡议的产物。然而，学术并不是一件“什么都行”的事情。它有着必须慎重对待的标准，尽管这些标准可能会随着领域的不同或同一领域时间的变换而有所差异，但一件作品要被看做有信度的、负责任的作品，那么，就必须强调这些标准。

我的第三点思考与我们领域的个体和组织对 UAE 的积极接受有关。在这一点上，我怀疑议题和作者们的声望是决定性的因素。尽管其他人碰到过大屠杀中公共行政角色的问题，但亚当斯与巴尔弗似乎是我们领域内从公共行政学的角度讨论它的第一人。但亚当斯与巴尔弗并没有给我们对大屠杀的认识增加什么新的内容。他们的分析并非是要对大屠杀产生新的更多的认识，而是要用已知的内容

<sup>①</sup> “浮士德”是流传于中世纪的老故事。浮士德是一个炼丹术士，他和一个魔鬼签订了协约，出让灵魂给魔鬼，魔鬼作为报答满足他的一切欲求。——译者注

作为一个手段，以提出他们关于现代公共行政的不同看法。

从 UAE 中可以得出很多关于我们领域的理论与研究现状的教训。UAE 所提出的绝大部分问题并非该书或其作者所独有，它们植根于公共行政学无力（不愿？）发展出一种为恰当的学术标准奠定基石的学科身份。

### »» 注释 ««

[1] 提及学术领域时我遵循惯例将公共行政的首字母大写，而在论及行政实践时则采用小写首字母的方式。

[2] 即国家行政学院（The National Academy of Public Administration）的 1998 年度路易斯·布朗楼奖（Louis Brownlow）和管理学会公共与非营利管理学部（The Academy of Management's Public and Nonprofit Management Division）1998 年度最佳图书奖。

[3] 研究古典修辞学的学者会立刻指出修辞与争议是不能比作同义词的。在此我采用的是把重点放在争议性的“新修辞”方法上，这是源自 Chaim Perelman 的观点。详见 Perelman and Olbrechts-Tyteca, 1969。

[4] 胡德与杰克逊（1991，特别是该书第二章）；见 Simon, 1946。青睐争议性与修辞性的部分原因可以说是学界内正风行的“认同危机”，这一危机造成了学术界在专业化与学术规范之间不断撕扯的分裂状态。专业精神强调我们作为公共服务实践者如倡导者、改革者以及培训者时的角色定位。而遵循规范的义务则要求我们与人文科学、自然科学以及社会科学的同僚们一起遵守相同的学术标准。两者的张力表现在很多不同的方面，包括在尝试评价同僚作品时的模棱两可。详见 Dubnick, 1999。

[5] 也可参见 Elgin, 1996，特别是第 4 章。

[6] 克莱恩被认为是“客体—关系”方法的创始者，他的著作只是代表了这一心理分析学派的几个分支中的一支。要获得一个比较的视角，请参见威尼科特（Donald Winnicott）的著作；或者参见明斯基（Minsky, 1999）分别阐述克莱恩和威尼科特的第 2、3 章。

### »» 参考文献 ««

Amado, Gilles. 1995. Why Psychoanalytic Knowledge Helps Us Understand Organizations: A Discussion with Elliott Jaques. *Human Relations* 48 (4): 351–357.

Arendt, Hannah. 1976. *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*, revised edition. New York: Penguin Books.

Aristotle. 1991. *On Rhetoric: A Theory of Civic Discourse*. Translated by George A. Kennedy. New York: Oxford University Press.

Bauman, Zygmunt. 1989. *Modernity and the Holocaust*. Ithaca, NY: Cornell University

Press.

- Bloom, Howard K. 1995. *The Lucifer Principle: A Scientific Expedition into the Forces of History*. New York: Atlantic Monthly Press.
- Braun, Robert. 1994. The Holocaust and Problems of Historical Representation. *History and Theory* 33 (3): 172–197.
- Breton, Albert, and Ronald Winthrope. 1986. The Bureaucracy of Murder Revisited. *Journal of Political Economy* 94 (5): 905–926.
- Browning, Christopher R. 1992. *Ordinary Men: Reserve Police Battalion 101 and the Final Solution in Poland*. New York: Harper Collins.
- Chandler, James K., Arnold Ira Davidson, and Harry D. Harootunian, eds. 1994. *Questions of Evidence: Proof, Practice and Persuasion Across the Disciplines*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cmiel, Kenneth. 1990. *Democratic Eloquence: The Fight over Popular Speech in Nineteenth Century America*. New York: W. Morrow.
- Cole, Stephen. 1992. *Making Science: Between Nature and Society*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Delbanco, Andrew. 1995. *The Death of Satan: How Americans Lost Their Sense of Evil*. New York: Farrar Straus and Giroux.
- Douglas, Mary. 1986. *How Institutions Think*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.
- 1992. *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*. London: Routledge.
- Douglas, Tom. 1995. *Scapegoats: Transferring Blame*. London: Routledge.
- Dubnick, Melvin J. 1999. *Demons, Spirits, and Elephants: Reflections on the Failure of Public Administration Theory*. Paper read at American Political Science Association, September 1–4, in Atlanta, GA.
- Edmondson, Ricca. 1984. *Rhetoric in Sociology*. London: Macmillan.
- Elgin, Catherine Z. 1996. *Considered Judgment*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fish, Stanley Eugene. 1989. *Doing What Comes Naturally: Change, Rhetoric, and the Practice of Theory in Literary and Legal Studies, Post-contemporary Interventions*. Durham, NC: Duke University Press.
- Frazer, James George. 1951. *The Golden Bough: A Study in Magic and Religion*. Abridged ed. New York: Macmillan.
- Glass, James M. 1997. “*Life Unworthy of Life*”: Racial Phobia and Mass Murder in Hitler’s Germany. New York: Basic Books.
- Goffman, Erving. 1963. *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*. New York: Touchstone/Simon and Schuster.

- Goldhagen, Daniel Jonah. 1996. *Hitler's Willing Executioners: Ordinary Germans and The Holocaust*. New York: Alfred A. Knopf.
- 1998. The Failure of the Critics. In *Unwilling Germans?: The Goldenhagen Debate*, edited by R. R. Shandley, 129–150. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Goodsell, Charles T. 1994. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, 3rd ed. Chatham, NJ: Chatham House.
- Graves, Robert, and Alan Hodge. 1979. *The Reader over Your Shoulder: A Handbook for Writers of English Prose*, 2nd Ed. New York: Random House.
- Gross, Alan G. 1996. *The Rhetoric of Science*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gusfield, Joseph. 1976. The Literary Rhetoric of Science: Comedy and Pathos in Drinking Driver Research. *American Sociological Review* 41 (1): 16–34.
- Hall, John R. 1999. *Cultures of Inquiry: From Epistemology to Discourse in Socio-historical Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harrington, Anne. 1996. *Reenchanted Science: Holism in German Culture from Wilhelm II to Hitler*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Herzfeld, Michael. 1992. *The Social Production of Indifference: Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hilberg, Raul. 1985. *The Destruction of the European Jews*, student Ed. New York, Holmes and Meier.
- 1992. *Perpetrators, Victims, Bystanders: The Jewish Catastrophe, 1933—1945*. New York: Harper.
- Hood, Christopher, and Michael Jackson. 1991. *Administrative Argument*. London: Dartmouth Publishers.
- Hummel, Ralph P. 1994. *The Bureaucratic Experience: A Critique of Life in the Modern Organization*, 4th Ed. New York: St. Martin's Press.
- Jaques, Elliott. 1995. Why the Psychoanalytic Approach to Understanding Organizations is Dysfunctional. *Human Relations* 48 (4): 343–349.
- Kansteiner, Kurt. 1994. From Exception to Exemplum: The New Approach to Nazism and the "Final Solution." *History and Theory* 33 (3): 145–171.
- Kaplan, Abraham. 1964. *The Conduct of Inquiry: Methodology for Behavioral Science*. Scranton, PA: Chandler Publishing Co.
- Kellner, Hans. 1994. "Never Again" Is Now. *History and Theory* 33 (3): 127–144.
- Lorenz, Konrad. 1969. *On Aggression*. Translated by Marjorie Kerr Wilson. New York: Bantam Books.
- Lustick, Ian S. 1996. History, Historiography, and Political Science: Multiple Historical

Records and the Problem of Selection Bias. *American Political Science Review* 90 (3): 605–618.

Luton, Larry S. 1999. History and American Public Administration. *Administration and Society* 31 (2): 205–221.

MacCormack, Sabine. 1993. Demons, Imagination, and the Incas. In *New World Encounters*, edited by S. J. Greenblatt, 101–126. Berkeley, CA: University of California Press.

Mailloux, Steven. 1989. *Rhetorical Power*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

McGinn, Colin. 1997. *Ethics, Evil and Fiction*. New York: Oxford University Press.

Midgley, Mary. 1984. *Wickedness: A Philosophical Essay*. London; Boston: Routledge and Kegan Paul.

Minsky, Rosalind. 1999. *Psychoanalysis and Culture: Contemporary States of Mind*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

Mitchell, Stephen A. 1988. *Relational Concepts in Psychoanalysis: An Integration*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Nagel, Ernest. 1961. *The Structure of Science: Problems in the Logic of Scientific Explanation*. New York: Harcourt Brace and World.

Nelson, John S., Allan Megill, and Deirdre N. McCloskey, eds. 1987. *The Rhetoric of the Human Sciences: Language and Argument in Scholarship and Public Affairs*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.

Osborne, David, and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison Wesley Publishing.

Overington, Michael A. 1977. A Critical Celebration of Gusfield's "The Literary Rhetoric of Science." *American Sociological Review* 42 (1): 170–173.

Pagels, Elaine. 1995. *The Origin of Satan*. New York: Vintage Books.

Parkin, David J. 1985. *The Anthropology of Evil*. New York: B. Blackwell.

Patterson, Dennis M. 1996. *Law and Truth*. New York: Oxford University Press.

Perelman, Chaim, and Lucie Olbrechts Tyteca. 1969. *The New Rhetoric: A Treatise on Argumentation*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

Proctor, Robert. 1988. *Racial Hygiene: Medicine under the Nazis*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Rosenau, Pauline Marie. 1992. *Post-Modernism and the Social Sciences: Insights, Inroads, and Intrusions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Rosenbaum, Ron. 1998. *Explaining Hitler: The Search for the Origins of His Evil*. New York: Random House.

Simon, Herbert A. 1946. The Proverbs of Administration. *Public Administration Review* 6 (1): 53–67.

- Skocpol, Theda, ed. 1984. *Vision and Method in Historical Sociology*. New York: Cambridge University Press.
- Sofsky, Wolfgang. 1996. *The Order of Terror: The Concentration Camp*. Translated by William Templer. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sokal, Alan D., and J. Bricmont. 1998. *Fashionable Nonsense: Postmodern Intellectuals' Abuse of Science*. New York: Picador USA.
- Tiger, Lionel. 1987. *The Manufacture of Evil: Ethics, Evolution, and the Industrial System*. New York: Harper and Row.
- Todorov, Tzvetan. 1990. Measuring Evil. *The New Republic*. March 19, 30–33.
- Toulmin, Stephen Edelston. 1958. *The Uses of Argument*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Watson, Lyall. 1995. *Dark Nature: A Natural History of Evil*. New York: Harper Collins Publishers.
- White, Jay D., and Guy B. Adams, eds. 1994. *Research in Public Administration: Reflections on Theory and Practice*. Beverly Hills, CA: Sage.

# 一个新的概念<sup>\*</sup>

玛格丽特·H·维克斯

人们想揭露并进一步发掘行政罪恶的概念，这一想法的生命力不可低估。盖伊·亚当斯与丹尼·巴尔弗揭开了公共行政学中此前未被发掘的概念，这一概念值得开展一场激烈的对话，这一对话已然在此展开。首先，我将简要地勾勒该书的几个主要概念，然后就《揭开行政的罪恶》所表达的观点将如何超越公共行政领域的界限进行讨论并提出例证。接着，本文就如何加强和拓展该书提出一些建议，最后部分则用来强力驳斥达布利克对亚当斯与巴尔弗作品可信度的质疑。

首先，《揭开行政的罪恶》是一本非常好的读物。把学术研究的可读性摆在首位，这不应该被低估：学术研究通常都不合大众口味，不具可读性。但是，亚当斯与巴尔弗所带给我们的，远不止是“有趣的”东西。这本书不像达布利克所轻蔑地说的那样，只是一个“流行”读物或是一本说服性作品，或者只是提供了一个“关于罪恶的空洞概念”。这部作品以一种激动人心和引人入胜的方式，通过描绘公共行政潜在的恶果——行政罪恶，激活了一项重要且必要的任务，即从根本上反思公共行政对技术理性（UAE, p. xiv）的迷恋。

亚当斯与巴尔弗首先认为，行政罪恶指涉作恶者有意识地、处心积虑地施加伤痛与苦难于其他人（UAE, p. xxi）。此外，他们还认为，人们对他人施加了伤痛与苦难但没有认识到其行为是恶的，这时也有恶存在。他们作恶，因为这是他

\* 原文出处：Margaret H. Vickers, “A New Concept”, *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 5, 2000, pp. 474–478。

们的工作，因为这是法规的要求，又或者是因为他们被告知这样做是为了实现更多的善（UAE, p. xxi）。这就是行政罪恶——罪恶在此被社会性地包装成正常且恰当的行为（UAE, p. xxi），由此而埋下了危险。而行政罪恶或许并不必然是一个新的现象，它是新近被认识到的，由此也带来了赞誉与奖励。

亚当斯与巴尔弗作品中的四个主要观点（UAE, p. 4）得到了清晰的表达：第一，将技术理性的心灵模式作为解决社会和政治问题的方法，这导致了一种令人恐惧的新的罪恶形式——行政罪恶——它值得特别关注，因为它是被掩盖的，容易使从事这一罪恶活动的普通人不知道自己在做什么。第二，行政罪恶被掩盖的特性，让很多作恶的人反将它看做善的和值得做的。亚当斯与巴尔弗将这种现象称作“道德倒置”（UAE, p. 4）。第三，行政罪恶常戴的两套面具得到了审视：一是人们作恶却不自知；二是当行政人员追求工具或是技术（与伦理相对）目标时，社会和公共政策就能达到至恶。第四，从事行政罪恶活动的人是专业人士，他们被固着于科学分析的心灵模式的公共服务和专业伦理蒙蔽了双眼，这种心灵模式通常要求对行政或社会问题采取技术理性的解决方法。

亚当斯与巴尔弗通过审视一些历史事件来提出这些问题。例如，大屠杀是由渐进的立法和行政改革所引发的（UAE, p. 60）。马歇尔航天飞行中心存在的组织问题，通过一系列危险而渐进的行政改革，导致将“挑战者”号上的一个O形环密封圈的失效看做可接受的飞行冒险（UAE, p. 117）。<sup>①</sup>按照“隐蔽操作和纸夹计划”的要求，通过美国公共政策及其实施，这种对罪恶的遮蔽导致冯·布劳恩小组对美国令人质疑的“入侵”（UAE, p. 105）。

运用技术理性的方法来解决“棘手”的行政问题，对这一做法提出问题并非新鲜事（详见 Cohen, March 和 Olsen, 1972; Rittel 和 Webber, 1973）。同样地，亚当斯与巴尔弗也关注人们在对“工程师式的解决方法”的持续依赖与接受中所产生的主要问题，在常识、创造力与合理性方面都存在这些问题，在政策制定和执行过程中尤为严重。然而，亚当斯与巴尔弗所提供的，是一个看待罪恶和行政过程与产出的新视角，这一视角对于公共行政的实践者与学者们来说是很有价值的。

<sup>①</sup> 1986年，由于右侧固体火箭助推器的O形环密封圈失效，“挑战者”号航天飞机在发射后第73秒时解体。调查发现，美国国家航空航天局（NASA）的组织文化与决策过程是导致这次事件的关键要素。NASA的管理层事前已经知道承包商设计的固体火箭助推器存在潜在的缺陷，但未能提出改进意见。他们也忽视了工程师提出的在低温下发射具有危险性的警告，并未能充分地将这些技术隐患报告上级。——译者注

## 行政罪恶：在公共行政之外

揭开行政罪恶的任务，不应局限于公共行政领域内。在公共领域和私人领域，被遮蔽的行政罪恶都是显而易见的。只要人们反思，就会发现无数的关于行政罪恶的例子，它们披着本体论、意识形态和规范的组织假设等外衣。因为行政罪恶在潜伏，死神不必立即现身。

例如，无论是在公共组织还是在私人组织中，裁员现象现在都是司空见惯的 (Orlando, 1999, p. 295)，但它对个人、工作场所、家庭以及整个社会有着深远的（和恶劣的）影响。尽管没有枪声响起，也没有毒气释放，裁员总会对其所涉及的个体有着巨大的伤害。那些执行裁员的人之所以这么做，并非因为他们喜欢让他人痛苦，也不是因为他们对下达的命令不假思索。他们逐渐相信，一个“精简的”组织才是一个“健康的”组织，而效率就是“善”。管理产业理论、管理主义和经济理性的影响力被广为接受，这在很大程度上是形成执行者们的信仰和相关行动的原因。委婉的说法湮没了真相，如，员工被解雇被说成是“被精减”、“被分流”、“未分配任务”或是“主动离职” (Micklethwait 和 Wooldridge, 1996, p. 11)。实际上，管理主义的人力成本却很少被计算 (Rees 和 Rodley, 1995)。

亚当斯与巴尔弗也清晰地讨论了一个成问题的但又常见的实践，即将法律与伦理行为相等同 (UAE, p. 165)。他们认为，个人良知总是从属于权威架构的，这是因为个人良知被消极地看做主观的和个人的，而权威架构是客观的和公共的 (p. 166)，因而也是更值得被遵循的。在谈到大屠杀时，他们指出，通常的、普通的微观层面过程的问题失去了控制，而被嵌入习惯、惯例和传统中 (UAE, p. 58)。同样地，人们发现，那些经常目睹工作场所中的歧视与骚扰的人会对这些事情变得不再敏感。在组织中，清除对恐惧的刻画与陈述，这一过程也是常见的 (Fulop 和 Rifkin, 1997, p. 57)。

对那些敢于持反对意见或说“不”的人来说，集中营生活和组织揭发有着令人不寒而栗的相似性。多拉集中营的“悲惨结局” (UAE, p. 78) 描述了纳粹党卫军对反抗行为的打压。这些打压从一系列的群体绞刑，到处死所有那些与造反者一起住在监狱里的无辜者 (UAE, p. 53，几乎所有的俄国囚犯都在越狱未遂后被杀害)。类似地，如果人们对工作场所中的歧视或暴力表示不满，就会（给自身和同事们）带来公开的人身攻击、恐吓与迫害，也会带来健康受损、精神衰竭、异常偏执以及恐惧日增等问题 (Fulop 和 Rifkin, 1997, pp. 48–50)。

最后，亚当斯与巴尔弗把我们的注意力拉到几个重要的、其影响力超出公共行政领域的故事上。他们提出，采用技术理性解决棘手的问题，会产生“破坏型政策”(UAE, p. 136)。只要找到“正确”的政策，就能找到解决问题的方案和满意的结果——这一理性主义假设强化了一种神话，即政策会解决我们的行政问题，行政人员会对他们的行为负责任(UAE, p. 136)。他们激活了这样的观点：因果关系是交替的、混乱的、不可预知的构成物，有时，解决方案自身产生了偶然的结果(UAE, p. 137)。透过奥斯维辛集中营和多拉集中营，人们能够发现，有时候，意在帮助和保护组织中的边缘性群体的政策，实际上产生了意外的效果。例如，尽管通过了《美国残疾人法》，但事实上，在1986年至1994年间，美国实际就业的残疾人的比例下降了(Klimoski和Donohue, 1997)。

## 来自世界边缘的建议

但愿下面的一些建设性意见可以有助于行政罪恶这一概念的继续繁荣。首先，亚当斯与巴尔弗简要地评论道，也许行政罪恶也适用于其他职业(UAE, p. 5)。对于可能郁积在组织与社会中的“职业之恶”(或许可以这样称呼它)的思考，是另一个强有力的和有挑战性的可供发掘的领域。例如，医护人员不给病人以诊断与预测的信息——缄默法则(Konner, 1993, p. 5)最近在西方成了惯例，人们是如何看待这一现象的呢？还有什么比隐瞒那些对于人们来说极为重要、极为私密的信息更为邪恶、更具威胁的呢？同样要注意的是“白大褂、无菌环境、救护车与保护措施”(Illich, 1975, p. 53)的象征性的(和奇妙的)功能，它们能掩盖或构造罪恶的结果，特别是当存在着依赖性和权力关系时更是如此。

第二，在许多场合，亚当斯与巴尔弗都提出了现代性及其对行政困境之影响的问题。他们问道：“我们似乎不能找到一条摆脱现代性并足以产生长效结果的出路，这到底是怎么啦？”(UAE, p. 50)。

亚当斯与巴尔弗没有对后现代主义视角可能提供的关联性(假如有的话)进行评论，这似乎是一个微小却又恰当的疏漏。采用后现代视角的一个积极效果，就是能够为那些边缘性群体寻求公平(Farmer, 1997; 1998)。例如，法默尔(Farmer, 1998)的“反行政”(anti-administration)概念，尽管并没有排斥现代性视角，但提供了一条解决组织生活中——特别是为那些边缘性群体——的公平问题的方法。考虑到亚当斯与巴尔弗对纳粹对“局外人”和“不受欢迎的人”的大屠杀的关注(UAE, p. 55)，人们可能至少会认为这是后现代视角所惠及之处。

更进一步地，考虑到《揭开行政的罪恶》对现代性（UAE, p. 49）之深远且永恒的含义的着重强调，特别是对过分依赖于纯粹科学的企图和技术理性思维的批评，人们会认为，对从现代性到现代主义、到后现代主义、再到后结构主义（详见 Crotty, 1998, p. 184 ff）的变迁的谈论是有价值的。对共识消失的某种评论（Connor, 1989, p. 10）、对知识与力量的分析（Foucault, 1961; Foucault, 1977），以及对现代生活之宏大叙事的后现代主义怀疑的讨论（Lyotard, 1979），似乎也都是最为适宜的。

最后，就像一位澳大利亚的作者总是从“世界边缘”（这一概念为 Clegg, Linstead 和 Sewell, 1999 所定义）的角度写作一样，亚当斯与巴尔弗将北美公共行政作为讨论的焦点，这被认为是有问题的，特别是大屠杀是发生在欧洲的。如果不想偏离他们著作的主旨，那么，就很有必要去承认和肯定在思想上、经历上和智识努力上的差异性和多样性。对亚当斯与巴尔弗来说，如果他们想避免被看做北美中心主义者，那么至少应拓宽他们的历史视野，容纳西方世界中的其他地区。幸运的是，他们这一疏忽没有减损该书的价值。

## 信度的问题

达布利克对《揭开行政的罪恶》的价值特别是对其学术性与信度，进行了无情的甚至刻薄的攻击，在本文结束之前，我们不得不对达布利克的攻击进行强有力地反驳。绝大多数人都承认，社会研究者可以挑选各种不同的研究方法，每种方法对于如何开展研究都有着各自的哲学假定、原则与理性态度（Neuman, 1997, p. 60）。然而，在达布利克看来，问题在于亚当斯与巴尔弗展现论据的方式是否具有“可信度——换言之，是否依据可信学术的基本标准”。

如果人们认为，解释的、批判的、后现代的视角和范式是有价值的，并且不认为实证主义或理想逻辑是决定性的，那么，一套确定无疑的“可信学术的标准”看来就是个难以实现的目标。然而，达布利克似乎并不关注正在蓬勃兴起的“实证主义者的挑战”（Sarantakos, 1993, p. 4），他以一种惊人的确定性，向他的读者保证逻辑特别是“如果……那么……”逻辑的精妙，声称可信论断要求标示物和证据。可能具有讽刺意味的是，达布利克的信誓旦旦让人想起了真理的难以捉摸的本性。

这只是一个无关紧要的小决定，它可以顺着这样一种孤立的思维平静地

推进下去：个人生活中真实的、重要的两难困境——对克尔恺郭尔（Kierkegaard）来说，孤独的个人是真实的——既不能靠理智地探求事实来解决，也不能靠思考的法则来解决。它们的解决，源于内心的冲突与骚动，焦虑、痛苦，以及在未知领域中的危险的信念之旅。因而，每个人的存在现实是由人的“心性”推进的，而非源于任何可以汇编成册的东西，因为客观知识总是或多或少地背离真理的。克尔恺郭尔说，“真理是主观的”（Mairet, 1948/1973, p. 6）。

达布利克所向往的事实与真相是一件稀有之物。研究者对自己作品的解释和偏见是研究过程中可贵的、重要的组成部分。一个研究者所需要做的，就是要认清自己的局限所在，并寻找一个方法以帮助回答我们的研究问题（Crotty, 1998, p. 16）。毫无疑问，达布利克引发了一场争论：“我们可以将某种理想逻辑（如逻辑实证主义）运用到我们同行的观点中去，但在此过程中，我们可能会发现，我们自己重建和强化了过去半个世纪以来困扰学界的同样的认识论与方法论区分。”

对一些人来说，这种区分（我愿称之为差别）并非困扰，而是可接受的和必要的范式元素。广为认可的是，社会研究“不再像过去那样只是一个基于实证主义理论与研究的统一体，而是一个包括有各种理论背景、各种方法与技术的各种方法论的主体，它们似乎都被认为是具有同等的可接受性、同等的有效性和同等的合法性的”（Sarantakos, 1993, p. 4）。

意识到要孤立那些并不喜爱逻辑实证主义的人并不是件容易的事，达布利克想用如下建议来解决这一问题，即“采用与本领域的学术功能有关的‘工作逻辑’所产生的标准，将使得研究方法更为有效”。他认为，工作逻辑所采用的标准源于真实的生活世界，其信度由那些依赖其自身“工作逻辑”的实践者来决定，他们依据这种工作逻辑来决定什么是可接受的、什么是不可接受的。“成功的”行政观念很少是深刻的，它们是作为重新包装、重新标签的观念的翻版而被接受的，这些观念此前曾被多次提出过。

一部作品或一个新观点只应受到该领域中已有标准的评判，这一建议是最令人不安的。人们会问，在这样的反智识（anti-intellectual）情形下，新观点如何能够获到立足点呢？尽管不用回避实证的价值，但在公共（或私人）组织运作方式的研究上，意识形态（事实上，机制或学术的配尔曼式记忆训练法）的问题也绝对不能被低估。如果有人同意接受达布利克所建议的标准，那么他就永远不用期望单个的从业者或整个领域会有什么发展。

最后，达布利克认为，责任标准是场依存性的，它们设定了从数据收集过程

到呈现风格的所有方面的规范期望值。我不同意这种说法。作为一个来自世界边缘的作者，我不断地在不同的个体、领域、范式、文化环境特别是期刊上遭遇到这种期望值上的差异。当然，实证主义的、管理主义的和经验主义的视角在许多管理的、组织的和公共管理的领域都受到了明显的束缚，但是，这种期望值正在转变，并且渐渐地受到了挑战。

我不只是惊叹于《揭开行政的罪恶》一书的贡献。我也赞赏那些意欲提出自己观点的人们所作出的努力（这意味着所有的危险将接踵而至），特别是赞赏那些反对纠缠于数据与决定论的人们，赞赏那些支持讨论、思索和争论的人们。对所有关注于组织生活设计的学者们来说，《揭开行政的罪恶》都是一个前进的步伐，它提供了学术著作所应有的精髓——一个新的观点以及观察这一观点的新视角。

### »» 参考文献 ««

- Adams, Guy B., & Danny L. Balfour. 1998. *Unmasking Administrative Evil*. Thousand Oaks, CA, London, and New Delhi: Sage Publications.
- Clegg, Stewart, Stephen Linstead, and Graham Sewell. 1999. Only Penguins: A Polemic on Organization Theory from the Edge of the World. The Australian and New Zealand Academy of Management Conference, Hobart, Tasmania, Australia, 1–4 Dec, 1–21.
- Cohen, M. D., J. G. March, and J. P. Olsen. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 17 (1): 1–25.
- Connor, Steven. 1989. *Postmodernist Culture: An Introduction to Theories of the Contemporary*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- Crotty, Michael. 1998. *The Foundations of Social Research: Meaning and Perspective in the Research Process*. Sydney, Australia: Allen and Unwin.
- Dubnick, Mel. 2000. *The Case for Administrative Evil: A Critique*. *Public Administration Review* 60 (5): 464–474.
- Farmer, David J. 1997. The Postmodern Turn and the Socratic Gadfly. In *Postmodernism, "Reality" and Public Administration: A Discourse*, edited by Hugh T. Miller and Charles J. Fox. Burke, Virginia: Chatelaine Press.
- . 1998. Introduction: Listening to Other Voices. In *Papers on the Art of Anti-Administration*, edited by David John Farmer. Burke, Virginia: Chatelaine Press.
- Foucault, Michel. 1961. *Madness and Civilization*. London: Tavistock Publications.
- . 1977. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York: Vintage Books.
- Fulop, Liz, and William Rifkin. 1997. Representing Fear in Learning in Organizations.

*Management Learning* 28 (1): 45–63.

- Illich, Ivan. 1975. *Medical Nemesis: The Expropriation of Health*. London: Marion Boyars.
- Klimoski, Richard, and Lisa Donahue. 1997. HR Strategies for Integrating Individuals with Disabilities into the Work Place. *Human Resource Management Review* 7 (1): 109–38.
- Konner, Melvin. 1993. *The Trouble with Medicine*. Sydney, Australia: ABC Enterprises.
- Lyotard, Jean-Francois. 1979. *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge*. Manchester: Manchester University Press.
- Mairet, Philip. 1948/1973. Introduction. In *Existentialism and Humanism*, edited by Jean-Paul Sartre. London: Eyre Methuen Limited.
- Micklethwait, John, and Adrian Wooldridge. 1996. *The Witch Doctors: What the Management Gurus are Saying, Why it Matters and How to Make Sense of It*. London: Mandarin Paperbacks.
- Neuman, W. Lawrence. 1997. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. 3rd ed. Boston: Allyn and Bacon.
- Orlando, John. 1999. The Fourth Wave: The Ethics of Corporate Downsizing. *Business Ethics Quarterly* 9 (2): 295–314.
- Rees, Stuart, and Gordon Rodley. 1995. *The Human Costs of Managerialism: Advocating the Recovery of Humanity*. Leichhardt, Sydney, Australia: Pluto Press Australia.
- Rittel, Horst W. J., and Melvin Webber. 1973. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4 (2): 155–169.
- Sarantakos, Sotirios. 1993. *Social Research*. South Melbourne: MacMillan Education Australia Pty Ltd.

### 作者简介

玛格丽特·H·维克斯（Margaret H. Vickers），哲学博士，澳大利亚西部悉尼大学（University of Western Sydney）的讲师。她发表了不少关于组织生活中精神创伤的文章，包括即将发表的《寂静之声：生活和工作中的记忆，伴随着未知的慢性疾病》（*Silent Voices: Memoirs of Life and Work with Unseen Chronic Illness*, Routledge, London, 2001）。她也是《雇员权利与义务》（*Employee Responsibilities and Rights Journal*）杂志的编辑委员会成员。Email: m.vicker@uws.edu.au

## 《揭开行政的罪恶》：书与书评\*

休伯特·洛克

1987年，为准备一篇将于次年在牛津召开的关于纳粹大屠杀的国际会议的论文，我在公共行政和公共政策领域的著名学者的名单中抽取了一部分，分别寄去了简短的问卷。我的邮寄名单是随机选取的，包括该领域内标准入门教程的一些作者、几十位美国公共行政学会的著名会员、十多位《公共政策与管理杂志》(*Journal of Public Policy and Management*)的论文作者，另外，还选取了作为国家公共行政学院(National Academy of Public Administration)院士的一些著名学者。我问他们，在其公共行政教学过程中，他们是否有机会提到二战期间德国国家社会主义屠杀欧洲犹太平民的事，他们的研究或著述是否关注过该主题，或者，在他们看来，该主题与公共行政领域是否有什么关联。

我收到了相当多的对该非正式调查的回应。在我的记忆中，总体而言，除了三位回复者外，其他人都表示在他们的教学中没有机会提及纳粹大屠杀（如概括性的表述）。没有人将这一事件纳入研究兴趣范围。相当多的人承认，纳粹大屠杀的确与公共行政研究有关；少数人尴尬地表示在此前的研究中并未关注该问题。一位回复者甚至感谢我提起了这一问题。由于有些人坚持认为任何主张要具备有效性就得拿出数据来，因此我必须强调本调查的非经验性。这不是一个科学的但被证明是能说明问题的抽样调查，它抽取了该领域的学术领袖样本，这些样本肯定了我15年前关于大屠杀问题的假设——坦白说，大屠杀对于公共行政和

\* 原文出处：Hubert G. Locke, “Unmasking Administrative Evil: The Book and Its Critics”, *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 5, 2000, pp. 478–480.

政策领域有着重大影响。

十年后，盖伊·亚当斯与丹尼·巴尔弗贡献了美国第一个讨论大屠杀与公共行政和公共政策问题的研究成果。他们研究的首要关注点是公共行政——而非公共政策——尽管实际上，如果我们不承认他们的研究对公共政策也具有同等重要性就不能理解他们的主张。他们清楚地、令人信服地提出了他们的主张：当今时代的一个特征，是某种科学分析的心灵模式和一种被称为技术理性的对技术进步的信仰。技术理性反过来导致一种被亚当斯与巴尔弗称为行政罪恶的副产品——行政罪恶是一种被如下事实表征和掩盖（书名由此而来）的现象，即现代组织中的许多人“有意识地、处心积虑地施加伤痛与苦难于其他人”（UAE, p. xix），但他们却缺乏认识这一罪恶的能力。在现代组织的角色与功能分工和个体责任分散这一事实的帮助下，这种自我欺骗导致了我们时代的一个巨大的道德倒置，纳粹大屠杀即是其在 20 世纪的一个主要表现。

任何人，只要他对 1933 年至 1945 年间在欧洲所发生的事——尤其对在灾难性的战争岁月（1939—1945）的历史有一点点了解的话，就会承认，纳粹大屠杀的确足以成为亚当斯与巴尔弗的研究主题的范例。关于纳粹国家的行政和组织特征，特别是关于毁灭性机器，我们有着充足的认识，并了解足够的细节——经过一段时间摸索性的实施之后，这个毁灭性机器宣称实施“最终解决”政策——即所谓的犹太问题的“最终解决方案”——如果不是技术理性达到效率与效果的最优状态，这个方案实际上一文不值。具有讽刺意味的是，这个最终解决方案以国家的官方政策的形式出现，这就第一次同时给公共行政领域赋予了理论的形式和专业的质料。

亚当斯与巴尔弗也承认，罪恶这一概念，并不是能轻易地被公共行政领域的研究者与实践者接受的，尽管罪恶在社会科学中并非是一个陌生的理念。罪恶——不管是行政罪恶或是其他形式的罪恶——似乎是诗人与神学家争论的术语，而非属于严肃的科学家。罪恶这一术语，似乎缺乏对有意义的人类行为描述所必需的经验层面的准确性。这当然会给公共行政领域带来麻烦，因为该领域以其对过程的客观分析与理解为骄傲，对政府及其政策的无偏私的、公平的、有效率的管理才得以实现。

然而，对普通公众（与学者相对照）而言，行政罪恶是真正描述如下过程的一个（或许是唯一的一个）词：五六百万人被有序地逐出家门，村民们在村落边被射杀，城市居民则被成群地赶到犹太人隔离区，然后送往屠戮中心，被毒气杀害，他们的尸体化为灰烬，并从地球上彻底消失。

对许多人来说，审视这一由德国公务员所实施的过程——他们作为政府的代

理人掌控权力并遵循传统的官僚化管理规则——就等于目睹了这一场 20 世纪的道德暴行。有人可能会问，为什么它会花费美国公共行政学者 50 多年的时间才得以最终认识到公共行政学在揭露纳粹大屠杀事件中的作用呢？而为什么一旦认识到之后，这种认识又会遭到如此猛烈的抨击呢？

第一个问题反映出公共行政学在自我审视方面，只是比其他一些专业领域（这些领域中的多数仍将自身看做专业领域——这和实践者或历史学家们对该领域的描述形成了对照）稍显迟缓。艾伦·贝耶琛（Alan Beyerchen, 1977）就德国物理学界对第三帝国的反应作了精彩分析。罗伯特·艾里克森（Robert Erickson, 1985）对哥廷根大学神学系的敏锐研究，是对神职人员和宗教知识分子在第三帝国时期的角色详尽研究的一个重要部分。继罗伯特·杰伊·利普顿（Robert Jay Lipton）不朽的研究成果《纳粹医生》（Lipton, 1986）发表之后，波士顿大学医学院的乔治·安娜丝（George Annas）和米歇尔·格罗丁（Michael Grodin）于 1992 年出版了关于纳粹主导下的医学实验的著作。因此，只是到了 20 世纪最后的 25 年，学者们才开始对他们的领域加以透彻的审视；结果一律都是否定性的。法律与商业的领域也开展了这样的研究，而作为一个整体的德国学术界，却逃避了对其自身在第三帝国时期行为的所有严肃的审视。显然，学者们是在德国国家社会主义的主导下来看待其专业社群的行为的；他们没有将自身看做一个群体。

因此我们应当感谢亚当斯与巴尔弗，至少，他们为公共行政学开创了一个问题和一个主题，这是每一个领域都应该考虑的问题和主题，并且有几个领域已经开始这样做了。从专业角度看，亚当斯与巴尔弗在令人羡慕的“国家行政学院路易斯·布朗楼奖”（1998）和同年的“管理学会最佳图书奖”中得到了其应有的重视和尊重；但从学术角度看，却是另一番光景。

麦尔文·达布利克在本期的 PAR 上发表评论，认为《揭开行政的罪恶》是“通俗读物”，他还抛出了一个在学术上致命的质疑：这也算是学术研究吗？在其称为“作为学术的合法性”标准的进一步分析中，达布利克认为亚当斯与巴尔弗未能满足学术范畴所要求的标准，即他所说的争议性和说服性标准。简而言之，达布利克指责亚当斯与巴尔弗在提出关于行政罪恶现象的观点时，未能赋予“如此具有争议性的分析是基于人们所期待的那种证据性支撑”。实质上，达布利克认为他们不是在从事一项“负责任的论证”。

每一位学者都知道，将某个人的作品标为流行读物，是一种专业性的死亡之吻。然而，真正困扰达布利克的，是在他看来，亚当斯与巴尔弗将观念或概念的运用看做一种“在解释社会事件时的历史力量”，这是没有效力的。“在对最近的

社会科学的延伸调查中”，他写道，“我不能发现哪项有信度的学术研究建立在作为一种真实且有效之力量的罪恶存在的基础上”。这一断言迫使达布利克检视了一些关于大屠杀研究且试图以某种方式与罪恶扯上关系的学术著作。在此过程中，他对关于大屠杀的文献的一些原创性作品进行了批评，最后，他对一本书进行了评论，认为几乎每一位研究大屠杀的著名学者都认为该书是有缺陷的，但它却被亚当斯与巴尔弗当作学术研究的“模板”而追随。

有人猜测，达布利克所说的《揭开行政的罪恶》的真正问题，是在他看来，该书的某些提法缺乏经验主义的严格性和确切性——而对许多早期的公共行政著述来说，这种情况是令人悲哀却又是司空见惯的。半个世纪以来，像所有其他社会科学一样，该领域试图获取为物理学和生物学所享有的高层次的、受人尊敬的科学地位。尽管该领域绝大多数的当代理论家们都会对该论断持有异议，但这一领域实质上还是沿袭了伦纳德·怀特 75 年前提出的模式，乔治·戈登（George Gorden）认为，怀特“抓住了行政理论的传统智慧：政治与行政是分离的，管理可以被科学地研究以找到运作的最佳方法；公共行政能够成为价值中立的科学；政治中立的行政学应只关注政府中经济与效率的获得，而不关注其他”（Gorden, 1986, p. 23）。在此过程中，公共行政学发现更容易绕开杂乱的社会现象和复杂的社会问题。这就是为什么行政领域很少关注美国的种族问题，出于同样的原因，大屠杀实际上是被公共行政学者们忽视了的。

一旦阅读了亚当斯与巴尔弗的作品以及达布利克的回应，人们就会想起一个一再被世人重复的情景，如果耶稣殉难的那个十字架摆在当代社会科学家面前，他们在判断这一事件是否有什么社会意义之前，更想去数十字架上钉子的数目。就其社会程度和文明程度而言，最为先进的西方国家中的某个政府，精心策划、有序实施了对大约 600 万被认为是代表邪恶民族的人民的大屠杀，这将继续折磨每一颗现代心灵。我作为其中的一员，将感激任何一种试图理解过去所发生的事情、理解它对于我们这个时代与未来之影响的合法性努力。

#### ► 参考文献 ◀

- Annas, George J., and Michael A. Grodin, eds. 1992. *The Nazi Doctors and The Nuremberg Code: Human Rights in Human Experimentation*. New York: Oxford University Press.
- Beyerchen, Alan D. 1977. *Scientists under Hitler: Politics and the Physics Community in the Third Reich*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Erickson, Robert. 1985. *Theologians under Hitler: Gerhard Kittel, Paul Althens, and*

*Emmanuel Hirsch.* New Haven, CT: Yale University Press.

Gordon, George. 1986. *Public Administration in America, Third Edition.* New York: St. Martin's Press.

Lipton, Robert Jay. 1986. *Nazi Doctors: Medical Killing and the Psychology of Genocide.* New York: Basic Books.

### 作者简介

休伯特·洛克 (Hubert G. Locke) 是华盛顿大学 (University of Washington) 的约翰与玛格丽特·柯布尼教授 (John and Marguerite Corbally Professor) 和丹尼尔·伊文斯公共事务学院 (Daniel J. Evans School of Public Affairs) 的名誉院长。Email: quillpen@u.washington.edu

# 《揭开行政的罪恶》：作者的回应<sup>\*</sup>

盖伊·亚当斯 丹尼·巴尔弗

感谢三位对话者在评论拙作时所付出的全部努力。每一个评论都应得到更多的回应，但我们将力图专注于他们提出的一些关键问题。每一个评论都给了我们不同的视角。洛克教授强调了纳粹大屠杀与行政罪恶对于我们理解公共行政、公共政策和其他领域的重要性。维克斯教授从“世界的边缘”出发，促使我们对行政罪恶的概念及其应用有了新的和广泛的思维视角。而达布利克教授则从另外一个角度，发现本书毫无价值，并质疑其是否能够被认为是“可信的”学术著作。

洛克和维克斯都要求我们超越传统公共行政的限制，在更广阔的政治经济背景下探讨行政罪恶对于专业与组织的含义。在本书中，我们只是开始探讨行政罪恶对于专业的含义（我们所设想的未来的计划），但我们的的确希望本书能促进某种如洛克教授所言的自我反省，这种反省只是刚刚在公共行政和其他专业领域起步。

我们同意，后现代视角能为这一主题带来更为深刻的分析，在同等看待边缘人群（“局外人”和“不受欢迎的人”）并赋予其话语权方面尤为如此，而维克斯教授业已在该领域作出了贡献。她所举的例子，特别是关于裁员和举报的例子，指向了组织层次分析的领域，通过行政罪恶的概念，这些领域可能会以新的方式得到阐释。我们也许会问，当代组织是否并在多大程度上创造了不受欢迎的新阶层，从而增加了深受行政罪恶伤害的“过剩人口”的范围。维克斯教授同时也十

\* 原文出处：Guy B. Adams and Danny L. Balfour, “The Author’s Response”, *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 5, 2000, pp. 481–482.

分恰当地提醒我们，在全球化语境下，仅有美国本土的例子（除了纳粹大屠杀事件），并不能对由行政罪恶的概念所凸显的问题作出恰当的评判。

在达布利克教授的评论中，几乎所有对学术观点所能用的侮辱性词语都用上了，唯有“新闻体”（journalistic）一词幸免；尽管如此，其侮辱性也能从字里行间中读出来。拙作及其论断被贴上了“流行性”和“说服性”的标签。我们的道德标准受到质疑；我们被指责选择了比学术可信度所需的标准要低一些的标准。有趣的是，达布利克随后将这本书广受欢迎的原因归结于作者们的名气（也许还归因于其他方面）。或许我们应该为我们名气受到这么高的评价而洋洋自得呢。尽管如此，它却伴随着一个诽谤性的、错误的断言，即认为公共行政社群的读者更容易为作者的名气而不是为书中论断的内容所说服。在遭受达布利克大刀阔斧的讨伐之后，本书似乎觉得奥卡姆剃刀倒成了一种解脱。

达布利克教授弄出一套看来十分有理的评论，但因过于讥讽《揭开行政的罪恶》一书的论断与概念，以至于到头来其所讨论的议题显得与本书相去甚远。达布利克教授的评论包含着对某类研究的主观臆断，包含着一种对非批判性的公共行政研究的隐蔽的辩护，以及对邪恶一词之内涵的异常歪曲的看法。事实上，达布利克教授在对本书的部分内容作出新奇解释的基础上，得出了一幅讽刺画，进而攻击这幅讽刺画。这幅讽刺画是对本书论断的准确描述吗？许多人可能会同意他所提出的许多观点。但是，既然他在几个方面如此恶劣地偏离了主线，那么我们就得恳请读者们自己阅读本书后再做判断。

赫斯基（Hirsch, 1995）的一段话有助于我们了解达布利克教授为何会对我们将公共行政与大屠杀和行政罪恶联系起来表示不满：

大屠杀是一个很可能将研究者置于与国家相对抗的争议性主题。假如民族国家是大屠杀或其他暴行的主犯，那么研究这一话题的任何研究者都应开始质疑普遍意义上的国家和他或她自身所处国家的本质。社会科学研究者有时不情愿提及批判性的问题，因为对这些问题的思考将迫使科学家审视或重新审视他们的信条及与政府的关系（pp. 75–76）。

这段话反映了我们的看法，我们想超越对公共行政的肤浅性批判（官僚制批判），并通过回顾公共行政在国家主导的反人类和毁灭活动中的角色来考虑更为根本的议题。行政罪恶的概念为我们提供了有效工具，以便将人权和人的尊严等基本问题视为研究和评估公共政策与行政行为的有机部分。没有必要或甚至希望该领域内的所有研究都采取批判的立场，但是显然，如果谁都不关心的话，我们就会面临灾难性的危险。我们希望，通过对行政罪恶的分析，将会出现足够多的

批判性研究，以使脆弱的人们免于再次受害于公共政策。

### » 参考文献 «

Hirsch, H. 1995. *Genocide and the Politics of Memory*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.

### 作者简介

盖伊·亚当斯，是密苏里大学哥伦比亚分校（University of Missouri-Columbia）公共事务研究生院（Graduate School of Public Affairs）的教授与副院长。同时他也是《美国公共行政评论》的共同主编之一。他的研究方向是行政历史与理论、公共服务伦理以及组织研究等。他发表了超过 50 部的学术作品，其中包括他所撰写的书、book chapters 以及在顶尖国家级行政杂志上发表的论文等。1977 年，他获得乔治·华盛顿大学（George Washington University）颁发的公共行政学博士学位。Email: Adams@missouri.edu

丹尼·巴尔弗，是密歇根州（Michigan）大急流城（Grand Rapids）大河谷州立大学（Grand Valley State University at Grand Rapids）公共与非营利组织管理学院的副教授和项目主管。他是《公共事务教育杂志》的执行编辑。他研究与教授的领域包括组织理论与行为研究、社会政策、公共服务伦理以及纳粹大屠杀等。他发表了 20 多篇 book chapters 以及刊载于顶尖国家级行政杂志的学术论文。1990 年，他获得佛罗里达州立大学的哲学博士学位。Email: balfourd@gvsu.edu

著作权合同登记号  
图字：01-2009-0750号



## 当代西方公共行政学思想经典译丛

《公共行政学中的批判理论》

《公民参与》

《公共行政学中的伦理话语》

❖《公共行政学百年争论》

ISBN 978-7-300-11364-7



9 787300 113647 >

查询图书信息，下载教学资源：

<http://www.crup.com.cn/gggl>

ISBN 978-7-300-11364-7

定价：49.80元