

从二分走向整合 ——“政治与行政二分法”的反思与超越

□吕志奎 [厦门大学 厦门 361005]

[摘要] 在公共行政学研究的整个历程中,政治与行政二分原则奠定了公共行政学的理论基调。这种对政治与行政有点天真的区分一直困扰着后来的公共行政学理论与实践多年。围绕政治与行政二分原则的弊端而进行的反思与批判,客观上推进了公共管理理论与实践的不断发展。

[关键词] 政治; 行政; 政治与行政二分法

[中图分类号] C935

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-8105(2012)03-0001-08

一

政治与行政二分原则(Politics/Administration Dichotomy)最早是由行政学鼻祖威尔逊1887年在《行政学之研究》(The Study of Administration)一文中提出的。该文在学术界被视为公共行政学科正式诞生的标志,因为在此之前人们还没有明确和有意识地认识到行政部门的作用和特性,行政学无论在学术领域还是在实践领域,仍处于附属于政治和宪法的地位。该文试图重新界定政治与行政的关系,奠定了公共管理学传统的研究基调。这是威尔逊对公共管理学的最大贡献。威尔逊的这种思想在古德诺的《政治与行政》一书中得到系统的阐发。

(一) 行政功能与政治功能分离

在威尔逊看来,行政是行动中的政府,它是政府的执行,它是政府工作的中心。行政学研究的一个目标,在于它将力求使政府不走弯路,使政府专心处理公务减少闲杂事务^{[1]32-33}。因为行政与政治存在区别。“行政管理的领域是一种事务性的领域。它与政治领域的那种混乱和冲突相距甚远;在大多数问题上,它甚至与宪法研究方面那种争议甚多的场面迥然不同”^{[1]44}。“政治是‘在重大而且带普遍性的事项’方面的国家活动,而另一方面,‘行政管理’则是国家在个别和细微事项方面的活动。因此,政治是政治家的特殊活动范围,而行政管理则是技术性职员的事情”^{[1]45}。虽则“政策如果没有行政管理的帮助就将一事无成,但行政管理并不因此就是政

治”^{[1]45}。所以,行政应该与政治分离。“行政管理置身于‘政治’所特有的范围之外。……虽则行政管理的任务是由政治加以确定的,但政治却不需要自找麻烦地去直接指挥行政管理机构”^{[1]44}。古德诺认为:“政治与指导和影响政府的政策相关,而行政则与这一政策的执行相关。这就是这里所要分开的两种功能,即‘政治’与‘行政’。政治的功能是表达国家意志,行政的功能是执行国家意志”^{[2]11-13}。既然行政功能不同于政治功能,为了提高政府的效率,增强政府的民治性和公共性,就应该把行政功能与政治功能分开,政治就不应该去徒劳控制行政。威尔逊和古德诺都主张行政学之研究应当从行政与政治分离开始,从实践上排除政治对行政的干扰,建立起以高效率为目标的公共行政体制。在古德诺对政治与行政二分原则作了系统之阐发之后,这一原则得到了人们的广泛认可和接受。这也奠定了传统公共行政学的研究基调。

(二) 行政功能与政治功能协调

虽则行政功能与政治功能应该分离,但威尔逊还是认为,如果没有行政的帮助,则政治将一事无成。古德诺更系统地阐述了行政与政治必须协调的思想。他认为:“实际政治的需要却要求国家意志的表达与执行之间协调一致。民治的政府要求执行机构必须服从表达机构,因为后者理所当然地比执行机构更能够代表人民。换句话说,实际政治的需要,使政治功能与行政功能分离的想法不可能实现。如果从迄今人们认为的广义上去使用‘政治’和‘行政’这两个词的话,政治必须对行政有一定的控

[收稿日期] 2012-06-08

[基金项目] 厦门大学985工程-公共管理重点学科建设项目。

[作者简介] 吕志奎(1979-)男,管理学博士,厦门大学公共事务学院、公共政策研究院副教授。

制”^{[2]13-14}。“政治的功能一方面主要与国家意志的表达有关,其次又与国家意志的执行有关。因为在国家意志的表达和执行之间,即在法律的制定和贯彻之间,必须存在协调”^{[2]21}。一方面,为了保证国家意志的有效执行,政治必须对行政进行控制,政治应该主导行政;另一方面,为了保证政府的民治性和公共行政的高效率,又不能允许政治对行政的控制超出其所要实现的合理目的^{[2]21}。否则,这种过度的政治控制可能适得其反。古德诺强调:“法律与执行法律之间缺乏协调就会导致政治的瘫痪。一种行为准则,即一种国家意志的表达,如果得不到执行,实际上就什么也不是,只是一纸空文。另一方面,执行一种并非国家意志所表达的行为准则,倒真是执行机构在行使表达国家意志的权利”^{[2]14}。换句话说,实际政治的需要,使政治功能与行政功能分离的想法很难实现。政治功能涉及政策制定及社会价值的权威性分配,而行政功能则关乎政策的执行,即执行和落实政治过程中的价值分配政策。显然,行政过程与政治过程是密切相联的。

政治与行政二分原则脱胎于西方竞争性的政党政治体制,设计这种体制的初衷是为了保持和提高民治政府的行政效率,使政府专门执行国家的意志和政策,免受政治上的不利影响。然而,这种对政治与行政有点天真的区分一直困扰着后来的公共行政学理论与实践多年。尼古拉斯·亨利在《公共行政与公共事务》中认为:“是否威尔逊、古德诺和其他早期的思想家应该对这件事完全负责还是有争议的,能够确定的是他们没有兴趣把政治与行政二分,而是澄清了它们互补的角色,以便当选的政治官员和公共行政人员作为领导人更能有效地一起工作。然而,无论怎样阅读理解早期的公共行政学者,能够清楚的是在一些重要的方面,他们认为公共行政不同于政治,而且这种观念被后来的解释者所巩固”^{[3]50}。主流公共行政学理论体系主要是在政治与行政二分原则的前提下进行理论体系建构和实践方案设计的,进而影响着公共行政学科的演进和政府行政体制的设置。在公共行政学理论范式的发展历程中,人们针对政治与行政二分原则进行的反思与批判,客观上推进了政治与行政的关系由传统的二元分离走向一体整合,也推动了公共管理理论与实践的不断发展。

二

自政治与行政二分原则提出以来,行政与政治之间就一直存在一种紧张关系。一些政治学家对政治与行政二分原则提出了自己的批评意见,特别是

对行政的价值中立表示出怀疑态度。在当代西方国家的公共管理改革中,政治与行政二分原则也受到了批判。很多学者认为,现代社会是一个政治泛化的社会,在政府的行政程序和行政行为中,不可能不贯穿着政治精神,甚至在具体的活动中都体现了政党政治的影响。对现代社会的理解,可能是要从政治与经济的相对对应性来理解政治领域的边界,而不是要对政治与行政进行了区分。换句话说,根本就不存在任何超政治性的公共行政,脱离了政治价值的公共行政学研究将会成为一种盲动的理论。

(一)行为科学学派对“政治与行政二分”原则的反思与批判

20世纪20、30年代形成的以政治与行政二分原则为理论基础的公共行政学传统由于其内在的缺陷在30年代末开始(尤其是二战后)受到了严厉的批评。不同于主流公共行政的观念在20世纪40年代沿着两个相互强化的方向加速发展:一个反对意见是政治与行政绝对不能以任何疏远的形式分离,另一个反对意见是公共行政原则不是管理理性的最终表达^{[3]57}。这种批判的一个重要背景是社会科学特别是政治学中的行为主义研究方法的盛行,这种行为主义研究方法成了行政学在本世纪40年代末开始突破或转变的契机。战后对行政学传统的批评来自于各个方面,而最有影响的是如下两篇论著:一是罗伯特·达尔(Robert A. Dahl)的《公共行政学:三个问题》;二是赫伯特·西蒙(Herbert A. Simon)的《行政行为——对行政组织决策过程的研究》一书(中文版又译为《管理行为》)。这两部论著对以政治与行政二分原则主导下的公共行政学传统进行了深刻的批判,认为以政治与行政二分原则为基础的公共行政学科是幼稚的,尽管两者批评的角度有所不同。

达尔在《公共行政学:三个问题》一文中指出了公共行政学传统所遇到的如下三大难题:1)公共行政学与规范性价值的关系问题。传统的公共行政学把价值因素排除在学科研究的范围之外,它所追求的政治与行政二分法以及效率标准是不考虑价值因素的,将公共行政看成是纯技术性的工具,而这是做不到的。事实上,公共行政学的研究必须研究社会需要的价值和目的,将自身建立在某些明确的目标及价值的基础之上。因为公共行政是在实现国家目标的过程中创造公共价值和管理公共价值。莫尔在《政府中的战略管理——创造公共价值》中认为,公共管理者的主要任务,就是创造公共价值。换句话说,公共行政不可能是一种保持中立的技术领域,它应该而且必须关涉人类社会的公共价值。否则,脱离主张社会价值的公共行政将会沦为少数人牟取其私利的工具。这样,公共行政的“公共性”

价值目标将可能沦为“二等公民”的处境,民主宪政下的公共价值将有被践踏的危险。因此,达尔说:“作为一个学科或潜在科学的公共行政学的基本问题比纯粹的管理问题要宽广得多;与私人管理学相对照,公共行政学研究的预设不可避免地要将公共行政问题置于伦理考虑的脉络背景之中”^[4]。2)公共行政学与人类行为的关系问题。这一问题派生于这样一个不可回避的事实,即“公共行政学应当是一个研究人类行为的某些方面的领域”。传统的公共行政学用形式上和技术性的术语来看待行政组织及行政活动,并且把作为行政组织构成因素的个人、团体或多或少地当成一种“物质”和工具;而实际上公共行政学必须研究人类行为,把心理学上的个人包括进去。正如沃尔多在《什么是公共行政学》中所言,公共行政实质上就是一种高度理性的人类合作行为。公共行政学就是以这种人类合作行为作为其研究核心内容。3)公共行政学与社会环境的关系问题。这个问题与传统的公共行政学的所谓行政原理研究有关。传统的公共行政学的范围太狭窄、太局部化,缺乏对公共行政管理的社会背景的了解,忽视了“公共行政与它的社会环境的关系”,这特别明显地表现在正统理论脱离其应用背景而提出了一套到处适应的行政原则,总是忽视这些原则与其背景的关系。实际上,“我们不能假定公共行政学能够摆脱背景条件的影响,或它是某种独立或孤立于它所有发展的文化或社会背景。”公共行政学的研究必须变成一门具有更广泛基础的学科,不应将它束缚在一种狭窄地界定了的技术知识和过程之上,而必须扩展到变化着的“历史-社会-文化”综合因素上(这些因素给每个国家的公共行政学打上特殊的印记)。由此,达尔得出的结论是:“没有任何一种公共行政科学是可能的,除非1)规范价值的地位弄清楚了;2)人在公共行政领域中的属性被更好地了解以及其行为被更多地预测;3)有各种可以比较的主体,以便从中能找到各种超越国家边界和历史经验的原则和概括。达尔对传统公共行政学的批判,可以说击中要害,指出了它的三个最主要的缺陷,构成了新公共行政学研究的先导。

西蒙在《行政行为》一书中对传统公共行政学的批判主要集中在政治与行政二分法上。西蒙从自己的行为主义立场尤其是事实与价值的划分出发来进行这一批判。他认为,政治与行政不能绝然分开,因为行政行为中也必须从事某些决策活动。换句话说,行政就是决策,而决策必涉及价值判断与选择。从事实与价值分野的角度看,政策(政治)问题与行政问题都包含着价值与事实两种因素,但在政策问题中价值因素占主导地位,衡量政策正确与否的标准,

主要看法法者的主观价值;在行政问题中,则是事实问题占主导地位,这里涉及的价值主要是社会公认的价值。“事实上,把管理活动本身当成评价上的中性活动,就是对事实的一种抽象,在很大限度内是可以的,但是如果把这种想法推向极端情况,就会忽视非常重要的人类价值”^[5]。所以,衡量决策的正确性的标准主要看客观事实,看它能否实现人类的社会价值。在这两方面批判的基础之上,西蒙试图确立一种以决策过程作为核心的新公共行政理论。在他看来,传统的行政学尤其是所谓的行政原则,仅仅是一种所谓的“谚语”,只涉及行政组织的表面现象,过于单纯朴素、缺乏现实性,无法理解政府组织的本质问题。对于那些能够在行政管理中真正起作用、具有实践意义的规范,只有在抓住组织的本质并从理论上加以阐明之后才能产生;行政研究若要真正成为一门描述性科学,就必须确立起某种统一的概念框架,这就是“决策”概念,因为决策是行政的心脏。

排斥政治与行政二分是一次巨大的知识性转变(Intellectual Shift),基本上改变了公共行政学几十年的学科积累,这种转变的深刻性来自政治学者对“公共行政不能以任何形式从政治中分离出来”的信念。1952年,在《美国政治科学评论》(American Political Science Review)上发表的一篇文章,很坦白地呼吁“政治科学对公共行政的支配”^{[3]61}。的确,由政治学者加上行政学者对该领域的处境,以及公共行政学应该走向何方的自信缺乏所带来的压力,公共行政学者对政治学者的屈服,在20世纪50年代主要的行政学期刊上表露无疑。“公共行政的理论,在我们时代中也是一种学习的理论”,似乎已覆水难收了^{[3]61}。

(二)新公共行政学派对“政治与行政二分”原则的反思与批判

20世纪60年代末、70年代初兴起的“新公共行政学派”把威尔逊、古德诺的政治与行政二分原则看作是为了改革当时美国极度腐败的吏治,推行公务员新政策所做的必要的理论或舆论准备,是一种策略上的需要,从而否认了政治与行政二分原则的科学理论意义。学术界一般认为1971年的“明诺布鲁克宣言”是“新公共行政学派”诞生的标志,这份宣言表达了对政治与行政二分原则的强烈不满。

新公共行政学”理论的形成源于它强烈主张将社会公平作为公共行政必须追求的重要价值观,因而摈弃了传统公共行政学理论中一些反公民的价值准则。传统的公共行政学试图回答如下两个问题之一:1)我们如何在可供利用资源的条件下提供更多更好的服务(效率),或者2)我们如何少花钱而保持

Journal of UESTC (Social Sciences Edition) Jun.2012, Vol.14, No.3

特定的服务水平(经济)?新公共行政学增加了这样一个问题,即这种服务是否增进了社会公平。传统公共行政学主张效率是公共行政的至善。然而,对效率原则的过度的盲目崇拜将会使公共行政丧失人性化 and 人情味,将可能出现有行政而无公共的境地。因此,新公共行政学以公平为核心,倡导参与、回应性、责任、民主与法治以及透明度等行政价值观,拒绝了传统公共行政学的一系列基本观点。首先是抛弃了政治与行政二分的观点。弗雷德里克森指出,这种政治与行政二分的观点缺乏经验证据,因为管理者既从事行政执行,也从事政策制定,政策(政治)—行政的联通是一种经验上更准确的观点。新公共行政学试图以这样的方式来解决:行政管理并不是价值中立的,他们应该对良好的管理与社会公平作出承诺,以此作为价值、奋斗目标或理论基础。弗雷德里克森在《公共行政的精神》中指出:“真正的政治—行政二分法不是公务员应该被动地服从政治权威,而是身居要职、具有公民精神的代表,真正充当正义和公平的监护人。这些公共的价值是超越任何统治者的暂时的政治利益的”^{[6]194}。政治与行政二分被新公共行政学的创造性理智所摒弃。

弗雷德里克森呼吁重新关注公共行政的政治性:“影响公共行政的首要因素,也是最重要的要素,乃是政治。欲理解和培养公共行政之精神,便必须懂得政治,理解政治,并了解政治的局限性。政治背景限定了公共行政的很多方面。最典型的是:公共组织的存在、它们整体的预算、职员的实践以及它们的目标都是通过政治进程,以公共法律的形式加以规定和修正的^[7]。根据新公共行政学派的观点,在现实的政治与行政运行中,行政体系游离于政策制定之外的状况根本不存在。新公共行政学派强调政治与行政的连续性以及行政管理与价值的关联,并提出寻求具有灵活性的行政组织结构。同时,对行政人员决策地位的认识也要采取积极的态度,应致力于提高行政机关及其人员的公共精神,使行政人员能够做到除在执行政策中尽职尽责外,更以主动的态度设计政策议程,并善用裁量权发展公共政策,使政策更加有效地解决社会问题。公共行政不仅仅是现代公民社会公共目的的执行,更是公民社会公共价值的创造。

作为新公共行政学理论的重要代表人之一,弗雷德里克森在《公共行政的精神》中总结公共行政的精神的基础上,结合当前“新公共管理”运动中存在的价值偏颇问题,提出了现代公共行政之首要原理:^{[6]196-204}

原理一:公共行政的前辈们明智地选择“公共

行政”,而非“政府行政”一词来表明这一领域的性质。公共行政包括国家的活动,的确也根植于国家。但是,其范围更广,并且应该更广,还包括集体的公共行政的行政或执行层面的各种形式和表现。

原理二:公共行政的任务在于高效、经济及公平地组织和管理所有具有公共性质的(包括政府、准政府及非政府的)机构。

原理三:公共行政的范围是执行公共政策,有效地组织与管理公共机构,不带任何党派偏私地支持公共机构。为了全体公民的利益而维护政体的价值。

原理四:公共行政,无论在学术研究方面,还是在实践领域,均应公平地把关注的焦点放在美国联邦体制下的联邦、州及地方政府层面上。

原理五:我们应该以这种方式,即以增加变革的前瞻性、回应性及公民参与的方式,管理公共组织和机构。

原理六:在民主政治环境下,公共管理者最终应向公民负责。正是因为这种责任,我们的工作才显得崇高神圣。

原理七:无论在理论上,还是实践上,公共行政对公平与平等的承诺,都应该与对效率、经济和效能的承诺同等重要。遵循公平与平等原则能够把我们时代的人民紧密联系在一起,同时也使我们与未来一代的联系更加紧密。

原理八:公共行政的精神是建立在所有公民的乐善好施的道德基础之上的。

这八大原理的核心思想基本上继承并发展了新公共行政学派的理论主张,它可以被看成是新公共行政理论在现时代的复兴,对于我们今天思考如何构建社会主义和谐社会大有裨益。

(三)公共政策学派对“政治与行政二分”原则的批判

应该特别指出的是,几乎在与新公共行政学出现的同时,西方(美国)的行政学研究领域出现了另一个影响更深远、更广泛的趋势,即60年代末、70年代初兴起的政策科学或政策分析研究(其先导是20世纪40年代末50年代初拉斯韦尔和林德布洛姆的政策科学或政策分析思想)。政策科学的倡导者针对传统行政学过分强调官僚体制的研究、政治与行政二分法等弊端,强调对政策制定系统及过程的研究,形成了政策科学研究“范式”。用拉斯韦尔的话来说,政策科学或政策分析是关于“民主主义”取向的科学。一些政策科学家主张用政策科学或政策分析研究来取代传统的公共行政学研究。

在公共政策研究中,人们发现威尔逊、古德诺根据政治与行政二分的原则把政策的制定与政策的

执行严格区分开来是与现实不相符合的。事实上, 政府在执行公共政策方面有着很大的主动性, 行政人员在执行某些较为含糊的或一般性的法律时, 可使用行政自由裁量权, 而且在政策制定过程中也常常听取他们的建议。有些学者甚至断定: “官僚处于政策之中并且在主要的政策中活动。事实上, 在日常生活中, 官僚很可能成为我们政策形成的主要来源”^[8]。政府最重要的活动就是公共政策的制定, 政府运作的过程也就是公共政策的制定与评估过程。一些公共政策学家指出, 行政活动的全过程可以表明: 一定社会的行政虽然是从属于一定社会的政治, 但它并不是消极地、完全被动地服从。行政本身就是构成政治的一个重要组成部分, 它要求在执行政治任务的过程中, 不断地作出因地制宜的政治性决策, 这些决策同样也是国家政治意志的体现。沃尔多认为, 很显然, 从公共政策议程的确立到公共政策的执行, 价值和政治权力都在积极地发挥作用^{[6][49]}。公共管理者和公务员的价值和道德思考行为几乎变得同民选官员的价值一样重要。在公共政策学家们的眼中, 行政的政治功能和特征是不容怀疑的, 威尔逊、古德诺的政治与行政二分原则并不是一个必须遵守的教条。在现代国家的政策过程中, 决策与执行并不存在截然的分离, 更多的时候是需要二者之间的协调与整合。

(四) 新公共管理学派对“政治与行政二分”原则的矛盾心理

继新公共行政学派之后, “新公共管理学派”对政治与行政二分原则作出了进一步的批评。正如休斯在《公共管理导论》中所言: “自从80年代中期以来, 发达国家的公共部门管理已发生了转变, 曾经在本世纪的大部分时间中居于支配地位的传统公共行政管理的那种刻板(僵化)、层级官僚体制形式逐步转变为一种灵活的、以市场为基础的(新)公共管理形式。后者并不是一种改革事务或管理方式的微小变化, 而是政府作用以及政府与公民社会关系的一种深刻变化。传统的公共行政在理论与实践上都已受到怀疑。新公共管理的采纳意味着公共部门管理领域中新范式的出现”^[9]。新公共管理范式就是主张突破以政治与行政二分和官僚制为基础的传统公共行政范式, 从而促成政府公共管理方式的根本性的方向性大调整。

在新公共行政学派肯定行政人员的政治价值的基础上, 新公共管理学派进一步提出了对文官的政治控制的要求。在新公共管理学派看来, 传统公共行政强调政治与行政的分离、强调公务员保持政治中立、不参与党派斗争、不得以党派偏见影响决策等, 这些都是没有意义的理论假设。实际情况恰恰

相反, 行政是具有浓厚的政治色彩的, 公务员与政务官员之间的相互影响是不可避免的。与其回避他们之间的这种相互影响, 倒不如正视这种关系的存在。基于这种看法, 新公共管理主张对部分高级公务员实行政治任命, 让他们参与政策的制定过程并承担相应的责任, 以保持他们的政治敏感性。新公共管理学派认为, 通过政治任命和明确的责任机制使高层公务员对政治家负责, 可以加强对高层公务员的政治控制, 增强他们对政治的回应性。然而, 新公共管理学派同时主张政府的掌舵职能与划桨职能、决策与执行分离。这种掌舵与划桨分离实质上就是政治与行政二分原则的翻版。新公共管理学派还认为, 公私部门存在一些普遍的类型管理, 通过引入私人部门管理技术, 推进市场机制和非政府组织参与公共服务生产, 提高政府治理的经济、效率和效能。这实际上将公共行政管理类同于企业管理。由此可知, 新公共管理学派对政治与行政二分原则存在一种矛盾的心理。

(五) 治理理论对“政治与行政二分”原则的反思与批判

20世纪90年代后, 治理理论在西方国家兴起, 成为国际社会科学研究中的热门话题之一。治理理论的创始人罗茨认为, 治理意味一种新的统治过程, 意味着有序统治的条件已经不同于以前, 或是以新的方法来统治社会。治理与善治的概念已经超出了传统的统治范畴, 它强调了政府与公民对公共生活的合作管理, 是政治国家与市民社会的一种新颖关系, 是两者的最佳状态。

治理理论的核心观点是主张通过建立信任、合作、协商和伙伴关系, 确定共同的目标等途径, 实现对公共事务的联合管理, 维护和实现公共利益。其理论观点是: 1) 治理意味着公共管理主体的变化, 政府不再是国家惟一的权力中心, 各种公共和私人机构也可成为一定层面上的权力中心。这也意味将改变行政过程中的政府单中心化; 在强调国家与社会合作的过程中, 模糊了公私机构之间的界限和责任, 不再坚持政府职能的专属性和排他性, 而强调政府与社会组织间的相互依赖关系, 构建“多中心”治理模式。2) 治理强调公民的参与。公民参与对公民自身和政府来说都是一个学习过程, “公民参与与实践能够成为对行政管理者与公民双方都具有建设意义的经验”^[10]。通过参与, 在公共行政系统内形成一个合作治理网络, 加强系统内部的组织性和自主性; 3) 治理的目的是达到善治, 实现管理者与被管理者的协调与合作; 4) 治理的目标追求善治, 善治的构成要素可归纳为八个方面: 参与 (Participation)、民主 (Democracy)、合法性

(legitimacy)、透明性(transparency)、责任性(accountability)、法治(rule of law)、回应性(responsiveness)、有效性(effectiveness)。这些要素是公共行政人员在政府治理中应该追求、寻找和创造的行政价值。由此可以看出,治理理论强调公共行政与政治的有机整合,治理的过程就是公共政治价值的创造过程。这实际上批判了传统公共行政学基于政治与行政二分原则追求价值中立的行政主张。

(六) 新公共服务理论对“政治与行政二分”原则的反思与批判

罗伯特·登哈特夫妇系统阐述了“新公共服务”的基本内涵。他们认为,“新公共服务是关于公共行政在将公共服务、民主治理和公民参与置于中心地位的治理系统中所扮演角色的一系列思想和理论”^[11]。“新公共服务”理论以公共利益为基点,倡导公民精神,将公民置于整个公共治理体系的中心,强调政府的治理角色的转变,即服务而非导航。就政府公务员来说,越来越重要的是要利用基于价值观的共同领导来帮助公民明确表达和满足他们的利益诉求,而不是试图控制或掌握社会新的发展方向。公共组织是公众利益和公共价值的政治依靠,公共行政正是实现这一依靠的一种政治手段。新公共服务要求公共管理者站在代表公民表达和实现公共价值的中心政治舞台,积极推崇公共服务精神,提升公共服务的尊严与价值,重视和保障人权,帮助公民表达自身的价值偏好,促进公共价值的创造与公平分配。

很显然,新公共服务理论聚焦民主政府的公共政治价值。民主政府是以为他们的公民服务而存在的,公共服务是民主政府追求的一种永恒价值。新公共服务理论主张,政府的职责,既不是掌舵,也不是划桨,而是提供公共服务,维护和创造公共利益。新公共服务表现了公共行政向新公共行政、民主和组织人本主义的回归,这反应了公共行政的管理主义与宪政主义之间、技术主义与人文主义之间的摇摆,并再一次摆向宪政主义。宪政主义关注“公共”层面的价值——公平、正义、民主等,而管理主义则偏向于效率、技术,这反映了政治与行政二分原则经常出现的冲突。

(七) 协作性公共管理理论对“政治与行政二分”原则的反思与批判

当前,公共管理进入了需要更多社会行动者之间开展更多协作的时代。凯特尔认为,基于边界的公共管理方法在21世纪已经过时,取而代之的是一种协作网络途径^[12]。博宁等指出,协作被认为是解决我们所处时代有关组织碎片化和专业任务分配(部门职能分化)的普遍方法^[13]。奥利瑞认为,在

过去10余年间,公共行政中的一个新进展就是协作性公共管理领域的开拓^[14]。发端于20世纪70年代末期的新公共管理改革在有效提高公共部门行政效率的同时也产生了“机构裂化”和公共服务碎片化的实践局限性。于是,20世纪90年代中后期,英国、瑞典、澳大利亚、新西兰、美国和加拿大等国从解决新公共管理模式的实践局限性出发,又开始了以协同政府(Joined-Up Government, JUG)、“整体政府”(Holistic Government)、网络管理(Network Management)、网络化治理(Governing by Network)、无缝隙政府(Seamless Government)、协作性公共管理(Collaborative Public Management)、协作型政府(Collaborative Government)和协作治理(Collaborative Governance)为主要内容,进行超越新公共管理的第二轮改革。协作性公共管理主张整体化理念,强调从政策制定与执行(政治与行政)、提供回应性的公共服务和提高公共服务的质量、建立信息时代的政府治理机制和重视公共服务的价值、再造行政流程和促进资源共享等方面实施协作性管理。波利特指出,协同政府是描述实现横向和纵向协调性地思考和行动的愿望的用语,协同政府并非新事物,它实际上是政治学与公共管理领域最古老问题的最新体现——政策制定(政治)与执行(行政)的协调^[15]。

(八) 公共价值理论对“政治与行政二分”原则的反思与批判

对价值尤其是公共价值的关注,或者说公共价值范式是近年来公共管理领域的重要发展趋势之一。公共价值管理范式主张,公共管理的终极目标是创造公共价值^[16]。波兹曼强调,公共管理就是对公共价值的管理^[17]。倡导公共价值管理范式(PVM: Public Value Management)的学者认为,当代的公共管理者应与传统的管理者不同,他们不应该仅仅是遵守上级对公共组织的职能和运行方式的明确规定,维持并改善组织的运转。作为公共战略管理者,他们需要改变政府组织的角色,要能够发现、定义和创造公共价值。其责任不是确保组织的延续,而是作为公共价值的创造者,以解决公共问题为导向,根据情况的变化和他们对于公共价值的理解,改变组织的职能和行为,重视公共服务的结果与产出。公共价值管理的核心在于以公众价值和公众满意度为宗旨推动政府治理转型,实现政府治理的公共价值目标。

对公共价值问题所做的较为系统的理论研究,来自于哈佛大学肯尼迪政府学院莫尔教授的理论专著《创造公共价值:政府中的战略管理》^[18]。他探讨了不同类型公共组织的公共价值定位问题,并继

而提出了以实现公共价值为核心、融合“公共价值、能力、支持”三要素的公共组织战略管理理论,这三要素构成了政府战略管理者的主要工作内容:使命管理——确定组织工作目的;政治管理——积极争取外部支持,使自己的工作目的具有合法性;运营管理——提高组织能力,以真正实现工作目的。斯托克尔是公共价值范式的另一倡导者。他将“公共价值管理”定义为以实现公共价值为核心目标的公共管理范式^[19]。公共价值的确定是由政府官员和主要利益相关者通过思考集体地建构。斯托克尔认为,就公共价值管理范式来说,对公共利益的理解、公共服务的性质、管理者的角色以及民主过程的贡献都站在了传统公共行政和新公共管理的对立面。公共价值管理范式需要对公共服务提供中的一些关键问题予以明确回答:效率是如何实现的?责任是如何保障的?公平问题是如何解决的?公共价值管理范式对于效率、责任和公平的挑战都有独特的理解。

一种绝对的、具有普适性标准的公共价值。当然,公共价值的构成要素依赖的一个重要因素——公共管理者面临的社会和自然环境中的特定情况。从公共价值的角度看,公民集体的需求和愿望应该得到政府的考虑。但不同公民对不同问题具有不同甚至冲突的偏好,而且这些偏好随着时间变化,有时变化非常快。因此,界定对于公民集体来说什么是价值的对于公共管理者是一种内在的挑战。虽然公共价值管理将我们的关注点转向公共产出和结果,但它并没有忽视投入和过程。在特定情形下,创造公共价值意味着在限制范围内实现最大化公共利益,也就是说,在可供利用的金钱或法律资源范围内为公众追求最大可能的公共利益。公共价值管理模型的提出,为政府管理者提供了新的管理思路与更宽泛的分析框架,对于思考“政治与行政二分”原则具有重要的启示作用,不仅有助于推进对政府治理中公平与效率关系的实践探索,也将有助于深化服务型政府建设的理论研究。

表1 公共管理范式与效率、责任和公平的价值挑战

回应核心价值挑战	效率	责任	公平
公共管理范式			
传统公共行政	突破复杂的工作任务,让员工遵循程序	竞争性选择培养能掌舵和实施监督的公共领导者	将所有类似的问题同样对待和处理
新公共管理	设定激励组织实现的严格的绩效任务	政治家制定公共目标和设定目的,并让管理者对他们提供服务负责	提供回应服务使用者的框架,设定公平享受这些服务的目标
公共价值管理	在行为持续适应目的的基础进行检查	通过民主协商设定公共服务提供目标和监督	开发个体能力,因而权利和义务得以实现

资料来源:Stoker, G. Public value management: A new narrative for networked governance? *American Review of Public Administration*, 2006, 36(1), pp.41-57.

阿尔福德和休斯认为公共价值管理(PVM: Public Value Management)将是下一阶段公共管理运动的核心内容,将超越两阶段的公共管理范式——“传统公共行政”和“新公共管理”^[20]。他们认为,公共价值是一个非常抽象的概念,没有人提出存在

三

从公共行政学理论变迁的历程可以发现,公共行政学的研究定向摇摆于两个范式之间:政治与行政二分范式和作为政治科学的公共行政范式^{[3]72}。……政治—行政二分法是一种‘理想模式’,是一种理论构思或是一种抽象概括,它试图把政治性的政府过程与行政性的政府过程加以区分。然而,和人们出于描述的目的而进行的任何抽象一样,实践与理论之间通常存在着很大的差异”^{[6]48}。作为一个研究领域,公共行政决不仅仅是对现代历史的任何一个阶段中风行一时的管理技术进行总结。将行政从它的社会政治背景中完全孤立出来是不符合实际的。公共行政的发展是社会整个政治制度发展的一部分。从这个意义上讲,公共行政理论的发展离不开特定的政治社会的支撑,不存在纯粹的行政技术。

今天,我们日益认识到,政治与行政不可能完全分离,而是一种连续体,彼此处于连续体上的两个极端;公共行政栖身于政治的汪洋大海,政治的表现形式多种多样,每种形式皆以不同的方式影响着公共行政。在经济社会大转型时代,公共管理者所面临的困境就是,在一个动荡的、而且经常是捉摸不定的政治环境中如何真正地在公共服务与公共决策过程中运行职业伦理、高效性、有效性和公平,忠实履行公共管理职责包括的价值观:民主、回应性、公平公正、诚实透明、责任和法治等。因为这些公共价值观影响着公共管理行为的选择,进而影响政府施政的绩效。

参考文献

- [1] 伍德罗·威尔逊. 行政学之研究[J]. 国外政治学, 1987, (6): 32-45.
- [2] 弗兰克·J·古德诺. 政治与行政[M]. 王元, 译. 北京: 华夏出版社, 1987: 11-21.
- [3] 尼古拉斯·亨利. 公共行政与公共事务[M]. 张昕, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 50.
- [4] 陈振明. 从公共行政学、新公共行政学到公共管理学——西方政府管理研究领域的“范式”变化[J]. 政治学研究, 1999, (1): 82-91.
- [5] 赫伯特·西蒙著. 管理行为[M]. 詹正茂, 译. 北京: 机械工业出版社, 2004: 241.
- [6] 乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神[M]. 张成福, 译. 中国人民大学出版社, 2003: 194.
- [7] 雅米尔·吉瑞赛特. 公共组织理论——理论与实践的演进[M]. 李丹, 译. 上海译文出版社, 2003: 45.
- [8] 张康之. 对政治与行政二分原则的审查[J]. 国家行政学院学报, 2001, (4): 27-31.
- [9] HUGHES O. Public Administration and Management: An Introduction[M]. (2 ed.).[S.l.]: Macmillan Press LTD.,ST Martins Press,Inc 1998: 1.
- [10] 约翰·克莱顿·托马斯著. 公共决策中的公民参与: 公共管理者的新技能与新策略[M]. 孙柏英, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 28.
- [11] 珍妮特·V·登哈特, 罗伯特·B·登哈特. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵[M]. 丁煌, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 22.
- [12] KETTL D F. Managing Boundaries in American Administration:The Collaborative Imperative[J]. Public Administration Review, 2006, 66(1): 10- 19.
- [13] BERLIN J M, CARLSTROM E D. The 90-Second Collaboration: A critical Study of Collaboration Exercises at Extensive Accident Sites[J]. Journal of Contingencies and Crisis Management, 2008, 16(4): 177- 185.
- [14] O'EARY, ROSEMARY, GERAND, et al. Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management[J]. Public Administration Review, 2006, 66: 6-9.
- [15] POLLITT C. Joined-up Government: a Survey[J]. Political Studies Review, 2003, 1(1): 34-49.
- [16] STOKER G. Public value management: A new narrative for networked governance? [J]. American Review of Public Administration, 2006, 36(1): 41-57.
- [17] BOZEMAN B. Public Values and Public Interest : Counterbalancing Economic Individualism[M]. Georgetown : Georgetown University Press, 2007.
- [18] MOORE M. Creating public value: Strategic management in government[M]. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.
- [19] STOKER G. Public value management: A new narrative for networked governance? [J]. American Review of Public Administration, 2006, 36(1): 41-57.
- [20] ALFORD, JOHN, HUGHES, et al. Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management [J]. The American Review of Public Administration, 2008, 38(2):1 30-148.

From Dichotomy to Integration —Rethinking and Surpass of the Political and Administrative Dichotomy

LV Zhi-kui

(Xiamen University Xiamen 361005 China)

Abstract In the history of public administration research, the political and administrative dichotomy lays a theoretical foundation for the science of public administration. This naive dichotomy has been bothering the theories and practices of the later science of public administration for many years. The rethinking and critique on the disadvantages of political and administrative dichotomy improves the development of the theories and practices of public administration.

Key words politics; administration; political and administrative dichotomy

编辑 范华丽