

# 公共行政学的逻辑困境及其化解

颜昌武<sup>1</sup>, 刘亚平<sup>2</sup>

(1. 暨南大学 管理学院, 广东 广州 510632; 2. 中山大学 行政管理研究中心, 广东 广州 510275)

[作者简介] 颜昌武(1974-), 男, 湖北监利人, 暨南大学管理学院讲师, 中山大学行政管理研究中心博士后, 哲学博士, 主要从事行政理论研究; 刘亚平(1976-), 女, 湖北洪湖人, 中山大学行政管理研究中心副教授, 行政学博士, 主要从事行政理论和地方政府研究。

[摘要] 对公共行政的研究, 离不开对其所赖以产生与发展的历史文化背景的探讨。以技术理性为特质的现代性构成了西方公共行政的宏大叙事背景, 并界定了其理论思维与实践走向。百余年来的公共行政学一直沿着技术理性的道路发展, 民主被技术化为一个隐性的角色。唯有跳出现代性所预设的思维模式, 走向民主行政, 才有可能化解公共行政的逻辑困境。

[关键词] 现代性; 技术理性; 逻辑困境; 民主行政

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)06-0921-07

面对我们这个时代的重大问题, 公共行政学只有作出富有建设性的贡献, 才能突显其独特的价值。对这些问题的回答, 需要一种逻辑自治、富于启发的行政学理论作为指导。纵观西方公共行政学百余年的演进历程, 不难发现其在很长一段时期内都处于一种可怕的身分危机中。对迄今尚处于危机中的公共行政学来说, 要回答这些问题显然是“不可能的任务”。公共行政学如何才能对我们的社会有所裨益? 本文将对公共行政学的反思与批判置于西方主导的历史意识的背景下, 力图揭示公共行政思想发展中民主与效率二元演进、相互争斗的逻辑困境, 以期化解这一危机提供一种思想史的解读视角。

## 一、现代性的悖论: 公共行政学的叙事背景

公共行政的发展是整个现代社会发展的一部分, 对公共行政的研究离不开对其所赖以产生与发展的恢宏的思想文化传统的探讨, “因为从本质上看, 这是一个历史问题”<sup>[1]</sup> (第32页)。但令人遗憾的是, 迄今为止, 关于公共行政的大多数讨论都未能顾及所涉问题的历史背景<sup>[1]</sup> (第1页), 总是在一些貌似新潮和时髦的话题中跳来跳去, 从而使得公共行政学一再地面临可怕的身分危机。因此, 要更好地考察公共行政, 必须首先了解公共行政的社会和文化背景。

就其背景而言, “公共行政的规范化观念和思想是植根于19世纪后期至20世纪初期的现代性世界的”<sup>[2]</sup> (第33页), 或者说, “公共行政得以实践、研究和传授的整体文化的特点可以概括为现代性”<sup>[1]</sup> (第20页)。作为自启蒙运动以来西方社会主导的历史意识与心灵模式, “现代性”(Modernity)可以概括为一种关于人类主体和人类力量的话语体系, 它以“理性”为核心, 坚信科学和技术会将人类从自然和社会对人的束缚中解放出来, 并为人类描绘了一幅有关社会健康发展的理性蓝图。

作为现代性的发端, 西方启蒙运动最初是以人的自由与解放为己任的。在漫长的中世纪, 世俗的、

真实的人性堕入永恒的忏悔与赎罪中不能自拔,卑贱的人不过是神圣上帝的婢女。人性愈遭贬抑,它就愈表明自身的丰富与真实。漫长的黑夜过后,“人的发现”再次成为西方社会的主旋律。人文主义的先驱高扬人性的旗帜,热情地讴歌人的价值、自由与尊严。人如何才能从匍匐在上帝脚下的状态中站立起来?启蒙时代的人们不约而同地给出的答案是:“知识就是力量”。科学知识的客观性与确定性使得人们渴望通过科学的研究得到具体实在的东西,希望让物、甚至让人自身按照自己的设想来运作。科学知识不可抗拒的功利性表现出对进步的信念,相信知识无限进步、社会和改良无限发展。在科学知识的支撑下,人类的自信心得到了前所未有的张扬,许多曾经遥不可及的梦想现在都已经成为技术的事实。因而,现代性从一开始,就被罩上了一层光辉灿烂的面纱,它被知觉为一个从黑暗中挣脱出来的觉醒与启蒙的时代。而伴随着工业化所取得的史无前例的物质繁荣,现代性被大大推进了一步。

启蒙运动的初衷是为了人的自由与解放,但如果其赖以借力的技术理性超越科学和技术本身成为一种规范的意识形态,这种意识形态化的工具便常常被误读为目的本身,而人的价值、自由与尊严等目的性价值则荡然无存。汉娜·阿伦特对此作了有力的批判:“人类生存(目前的实际境况)依赖的不是人文主义者的梦想,也不是哲学家的理性思考,甚至也不是政治运动——至少不是基本地依靠这些,而几乎完全依赖了西方世界的技术发展。”<sup>[3]</sup>(第 10 页)哈贝马斯则精辟地指出,技术理性并不等同于科学本身,亦不等同于技术的有形产品,它超越科学和技术本身而显出双重职能:它们不仅是生产力,而且也是一种规范的意识形态。作为生产力,它们实现了对自然的统治;而作为意识形态,它们实现了对人的统治<sup>[4]</sup>(第 92—93 页)。因为它深信科学技术能将我们从自然和社会对我们发展的限制中解放出来。

一旦成为一种规范的意识形态,作为现代性之核心的“技术理性”自身的目的性突显出来,即不再仅仅作为实现某一目的的工具时,它就当仁不让地占据了“上帝”的席位,成为衡量一切是非对错的唯一裁判者。整个世界几乎变成“机器所操控的世界”,人类社会也因此而全面技术化。不幸的是,刚从宗教神学枷锁下挣脱出来的人,又重新陷入了新的牢笼。从高扬人的自由与解放出发,现代西方社会走向了一条再次压抑人性的道路。不同的是,这一次的牢笼上打着“技术理性至上”的印记。有着自识意识(self-awareness)的公共行政就是在这样一种充满悖论的技术理性的宏大叙事背景下走上了历史的前台。

## 二、以技术理性追求民主价值:公共行政学的逻辑起点

一般认为,自识意识的公共行政学肇始于 1887 年威尔逊的《行政之研究》一文。当提及公共行政的历史发展时,不假思索地引用这篇论文似乎已成惯例,但诚如当代美国行政学家亚当斯所指,这是一篇“被引用远胜于被阅读”的文献<sup>[1]</sup>(第 30 页),因而其诸多内涵还远远没有被发掘。笔者不揣浅陋,尝试对该文作一番不停留于“引用”层面的阅读,以期廓清公共行政学的逻辑起点。

“理论在一个国家的实现程度,取决于理论满足这个国家的需要的程度。”<sup>[5]</sup>(第 11 页)在美国成为一个行政国家(administrative state)之前,其国民生活在一种强烈的反国家主义的政治传统中,他们普遍认为国家不仅是邪恶的而且也是没有必要的,这种强烈的反国家主义使得美国缺乏对公共行政及其制度与实践的需要,其公共行政活动差不多全凭口述和传统进行,没有多少成文的东西,自然也不成其为一种理论<sup>[6]</sup>(第 236 页)。

1829 年,为了适应美国社会反国家主义的政治传统,打破自华盛顿时期以来上流社会精英垄断政府管理的局面,更好地“培育公共机构的民主体制”<sup>[7]</sup>(第 239 页),时任美国总统杰克逊对“政党分肥”进行了制度化。这是一种以党派关系分配政府职务的制度,大选获胜的政党通过任命公职报答该党的积极支持者,其最能显示“分肥”特点的是它任命公职不以能力大小为准,而是以效忠程度为据。该制度深深植根于美国社会的民主观念,这些观念包括:行政官员不能常任,应该由人民轮流担任;行政部门应该更平等和更民主而不是更精英化。尽管政党分肥制的弊端日渐突显,诸如“市政府的污浊气氛、州政府当局的幕后交易,以及在华盛顿政府中屡见不鲜的杂乱无章、人浮于事和贪污腐化”<sup>[8]</sup>(第 486 页)等屡见

不鲜,尽管自19世纪中期起就一直弥漫着美国文官改革者对“分肥”政治的不满情绪,但由于其民主价值的根基,简单地否定政党分肥制将会受到民主观念的反对,因而革除这一制度也必须着力在民主价值上下功夫。

事实上,早期的公共行政学者在推动政府改革时,大都“视推进民主为己任,以表明民主能在现代社会条件下得以维系”<sup>[9]</sup>(第47页),同时,这些学者也大都是讲求实际的人,“热心于建立一些使他们能够应对日益城市化和技术化的具体机制,从而发现自身的价值”<sup>[9]</sup>(第47页)。19世纪末期,美国社会完成了从农业文明向工业文明的转变,工业革命带来的社会化大生产和科学技术的进步渗透到社会生活的方方面面,对各个社会领域都产生了深刻的影响,进步主义观念深入人心。威尔逊的《行政之研究》就是在这样的背景下应运而生的,它所阐述的“政治与行政二分”理论不仅适应了宏大技术理性叙事支撑下的进步主义观念,还可以促进文官改革运动,使“干净的”行政从弊端丛生的“政党分肥制”中摆脱出来。

威尔逊的出发点在于祛除政党分肥制的弊病。他认为,政党分肥制的弊病是将行政领域和政治领域混合在一起造成的,如果行政人员过多地以一种政治方式行事,无论是由于任命他们的过程还是由于他们继续在政党组织中扮演原有角色,均可能产生贪污腐化,也几乎肯定会出现独断专行的决策。而“政治与行政二分法”则使行政发展成为一个摆脱了政治干涉的独立领地,“它将通过树立公共服务受到公众信任的神圣尊严,使官场生活中的道德气氛得到澄清,它还通过使公共服务非党派化,开辟了行政商务化的道路”<sup>[8]</sup>(第210页),惟其如此,行政系统才能够以科学、效率、效益、技术合理性等价值为行为准则,并由此建立一个高效合理的政府管理模式。为了在政府运作中达到效率标准,威尔逊认为应该师法私营部门的管理模式与方法,这种看法与泰罗的观点相呼应,促使公共行政领域兴起了科学管理运动。因而,“管理运动在很大程度上是对责任混乱、缺乏统一领导、政治腐败与分赃状况的一种回应,这种运动是一个改革、进步主义、发展的专业主义、职业专门化以及信仰理性与应用科学的时代的产物”<sup>[10]</sup>(第26页)。

对于威尔逊来说,政治与行政二分的意义在于为行政划定独立的领地,独立出来的、以去政治化原则为基础的行政体系纯粹是工具性的,它只是在技术上具有优越性,不宜介入政治价值的论辩过程,而应努力成为实现政治价值的手段。美国学者吉瑞赛特就此尖锐地批评道,在威尔逊那里,公共行政研究不过是“一个可以用来纠正政治上的弊端和建立一个富于效率而且反应敏锐的政府的手段”<sup>[11]</sup>(第26页)。只有认识到这一点,才能进入威尔逊理论的核心层面,即行政学的研究必须适应美国的民主理念。比如,他一再呼吁美国要学习欧洲的行政科学,并且把它从独裁和绝对主义的精神中摆脱出来,把它带入民主的服务和好处中去,多多呼吸美国的自由空气。威尔逊认为,“作为美国行政之基础的原则,应该是在实质上包含有民主政策的原则”<sup>[8]</sup>(第220页),因而,公共行政远远高于纯粹技术细节的那种单调内容之上,“其事实根据就在于它的较高原则,它与政治智慧所派生的经久不衰的原理以及政治进步所具有的永恒真理直接相关”<sup>[8]</sup>(第210页)。

恰恰在这一点上,威尔逊的理论突显了其不可避免的困境:公共行政由于其与政治过程的关系而应该关注民主、公平和自由等规范性问题,而在以民主的方式做出决定之后,将决策目标转变成为社会现实不过是一个专业行政知识范围内的技术问题,在此,民主只是一个易被遗忘的隐性的角色。沃尔多就此精当地指出:威尔逊开创的正统的行政理论的基本观点在于,“民主如果要存在下去,就不能无视集权、等级制度和纪律等因素的重要性”<sup>[12]</sup>(第200页)。柴尔德亦强调,发达的民主政治之伦理,就如我们所想象的,与我们所定义的官僚制度之伦理几乎是正好相反的<sup>[13]</sup>(第29页)。

### 三、民主的技术化:公共行政学的逻辑学进程

前文述及,威尔逊对政治与行政的关系怀有多重的关切,他在《行政之研究》一文所表达的内容有着其内在的矛盾。“自威尔逊时代以来的许多行政学文献已被威尔逊不经意确立的这个矛盾所困”<sup>[14]</sup>(第

19 页), 威尔逊之后的公共行政学的发展在很大程度上可以看作是对该逻辑困境的求解。这一求解从两条相互排斥、又彼此交织的理路上展开: 其一是不满于公共行政的民主意义被威尔逊简约成仅仅是隐性的角色, 从而展开了对行政管理耽于技术理性的批评; 其二是质疑公共行政之知识建构的正当性, 致力于采取更为精致的科学途径。从历史上看, 后一种进路成为压倒性的理论选择, 而前一种进路则是在主流进路发展至某个时期的巅峰阶段时出现的一种理论纠偏与反动。质言之, 威尔逊之后的公共行政学总体上呈现出一种将价值理性技术化的逻辑进程, 其必然的结果是将民主价值边缘化。诚如沃尔多所言: “无论民主多么美好, 多么合乎需要, 都只是某种处于行政管理边缘的东西。”<sup>[15]</sup> (第 86 页)

让我们再回到前文所述公共行政兴起的背景, 即现代性技术理性的宏大叙事。这一现代性背景对于我们要探讨的公共行政的逻辑进程有着特殊的情景预制和意义限定, 具体来说:

第一, 促使人们醉心于探究“行政学能否成为一个类似自然科学那样科学化、技术化的学科”, 公共行政也只能在一种依赖于职业主义和专家知识的框架中寻找其合法性。现代性学术的基本特征, 是学科的专业化加剧了学科分化。众所周知, 从启蒙运动开始, 自然科学所取得的突飞猛进的发展与有目共睹的成就, 给西方思想界以很大的影响, 他们逐渐形成了这样一种共识: 只有科学才能使人日益控制实在, 走向进步, 因而他们希望在社会和政治世界也能实现科学般的精确和客观。而什么是科学呢? “科学管理之父”泰罗如是回答说, “有人就‘科学’一词在这里的使用提出了严厉的反对意见。这种反对意见主要来自这个国家的教授们, 对此我颇感惊异。他们憎恨将科学一词用于日常生活中的琐事。我想, 对这种批评的正确回答是引用一位(很有名的)教授最近所下的定义……即‘科学是任一类型的、经过分类或组织的知识’。”<sup>[9]</sup> (第 57 页) 当代著名行政学家登哈特教授就此评论说: “虽然我们有可能觉得泰罗的科学很粗糙, 但我们不能否定他推进了将严格的科学性应用于组织研究的观念。”<sup>[9]</sup> (第 57 页) 由于相信行政体系和公共组织也可以用自然科学的方式去加以把握, 继威尔逊之后, 泰罗发起了科学管理运动, 对公共行政的科学化、技术化产生了决定性影响, 其深远影响是使得“可以用技术方案来解决公共问题”的信念深入人心, 加速了公共行政的去政治化。

第二, 促使公共行政人员职业化、非人格化, 并使得官僚行政成为在技术上优越于所有其他形式的组织形式。技术理性不可避免地导致专业化的专家知识, 这正是专业人员的生命力。如果没有专业知识的合法性, 专业人员就不可能获得对专业实践的自主权和控制权, 不可能有效地执行任务。在这样一种背景下, 作为前工业时代一种简单而有害的传统的政党分肥制, 自然就被以功绩制为基础的官僚行政所取代。在此, 公共行政人员的选择依据是技术资格, 即专业化和技术化。“人事管理的功绩制、需要专业知识职业的增加和管理领域的复杂性现在通过政府不断增强能力和提高效率需求联系在了一起”<sup>[14]</sup> (第 430-431 页)。官僚行政这一理性特征使得韦伯很容易把官僚制与现代文明联系在一起。在韦伯看来, “现代文明, 尤其是其技术经济结构的本质”要求“结果的可靠性”, 而官僚制组织则可实现这一点<sup>[16]</sup> (第 37-38 页)。但是, “充分发达的官僚制占主导地位, 会使所有类型的宪政规则变得没有意义”<sup>[16]</sup> (第 40 页), 而被普遍要求的专业化缺乏理由来让按民主原则制定的政策受挫, 应该说, 韦伯自己对官僚行政的看法也是充满着悖论的, “一方面, 他认为由于‘官僚制与现代普通民主不可避免地相伴相生’, 因而必然会普遍化; 但另一方面, 民主也‘不可避免地会与官僚制的趋势产生冲突’”<sup>[17]</sup> (第 47 页)。尽管韦伯注意到了官僚行政的内在矛盾, 但他却只能听任威力无比的官僚体制“窒息所有以价值为导向的社会行为”, 从而导致新的奴役铁笼。费斯勒和凯特尔叹息道: “考虑到民主与效率的价值冲突, 以及两个阵营的人们在技能、动机上的明显差距, 和解看来遥遥无期。”<sup>[14]</sup> (第 431 页)

第三, 促使效率成为衡量公共行政成功的准绳。身处技术理性宏大叙事背景中的早期的公共行政学者亲眼目睹了技术变革给社会带来的巨大成就。新的思想、新的发明、新的技术与它们的生产和分配仿佛一夜之间改变了社会。人们在评价这些产品的同时, 也在评价制造它们的工具和过程。科学与技术发展的首要象征就是机器——完成工作的精确、机械、合理和高效的典范。沃尔多写道: “效率这个词只是在 18 世纪中叶才出现在我们的语言中。我认为, 这个概念的出现与上文所提到的现代现象, 即动



能机器、经济理性、商业精神等有关。”<sup>[12]</sup> (第12页)既然科学能够产生原理和行动的指南,能够帮助行政人员改进组织效率,既然衡量公共行政是否是一门独立学科的判断标准来自于其是否科学化、技术化,既然效率标准已经被泰罗等人证明为与资本主义社会中的成功的企业价值观,那么,公共行政就应该师法企业,以效率为最高的价值。

而在实践上,在进步主义的影响下,美国社会热衷于追求进步,重视科学成就,讲求经济效率,这些越来越成为主流的思维倾向。在理论与实践这两股力量的冲击之下,公共行政朝向民主技术化的方向发展。正是在主流学者的眼中,以民主和公正为核心价值的行政思想充满价值判断而不能加以客观衡量,根本不能算是一种有用的知识,所以虽然在效率取向的公共行政兴起伊始,就有罗伯特·达尔、德怀特·尔多等人对之进行了机智的反驳,虽然在20世纪70年代兴起了声势浩大的新公共行政运动,但人类的自信心在技术理性的支配下得到了前所未有的张扬,公共领域曾有的梦想现在都已经成为技术的事实,人们不必再对道德抱有虔诚的敬畏。沃尔多不无感叹地说:“以往人们总是以为良好的政府就是道德的人的结果。而现在观点则相反:道德是无关紧要的。只有机构的合理安排、个人熟练的业务才是至关重要的。机关组织不再依靠那难以控制的、不可估计的道德品质,只要有业务上的专家就行了。这就像一台机器,不论开机器的人品质如何,机器运转良好才是目的。”<sup>[12]</sup> (第23页)

但是,当被这样一种对富有成效的效率取向的公共行政的羡慕之情所浸透时,公共行政和人类就难免要伤及自身的尊严。缺乏民主底色而以效率为核心价值的行政思想,已使得公共行政原本应该蕴含的公共性丧失,“而此一公共性的丧失导致了公共行政无助于建构良善的社会”<sup>[18]</sup> (第44页)。登哈特则更为深刻地指出,传统的以效率至上为价值导向的行政思想的扩张,使得越来越多的群体生活空间理性化,削弱了整个社会的自治和民主责任感<sup>[9]</sup> (第69页)。

#### 四、走向民主行政:公共行政学的逻辑归宿

前已述及,主流的现代性公共行政思想是以技术理性的宏大叙事为背景的,但是,“公共行政理论这一现代主义的方言是有局限的,因为它的构成即是矛盾,这些矛盾体现在对于其发展至关重要的每一方面”<sup>[19]</sup> (第47页)。现代性的一个悖论在于将技术理性意识形态化,该悖论反映在公共行政的理论与实践,则是将民主政治与理性官僚相割裂。一个典型的说法是,公共行政是“公共的”,其对象是公共事务;公共行政也是“行政的”,是一项在所有大型组织中都可以发现的管理活动,“公共”立足于价值理性,“行政”有赖于技术理性,但技术理性否认价值理性的逻辑,价值理性否认技术理性的逻辑,而无论缺少哪一个,似乎都不成其为公共行政。时至今日,公共行政仍然在“民主政治”与“理性官僚”这一两难困境中艰难生存。因而,企图在现代性的语境中寻求跳出这一两难困境的良方,无疑是一种奢望。我们必须寻求新的解决思路。在此,我们引入了民主行政理论,以之作为一种突破困境的思路。

这里所谓的“民主行政”,是以社会公正为基石、以公共服务、民主治理和公民参与为内容、以构建和谐良序社会为目标的一种不同于传统公共行政理路的致思路径。我们将从三个方面来阐述这一致思路径。

首先,民主行政扬弃了传统公共行政的工具理性思维模式和“非此即彼”的二元对立思维模式,而更强调公共行政自身的重要性。如果突破传统工具理性的狭隘视角,就会发现,公共行政并不仅是价值中立的手段,也不仅是执行公共政策的工具,更是设计并执行经济、科技、政治和社会变迁的主导力量。公共行政应追求崇高的目标与道德承诺,应以改善人民的生活,追求公平、效率与民主为职业,它在民主治理过程中应扮演着核心的、重要的与正面的角色,而不能仅仅被视为达到民主的工具。因而,这种民主行政的本质,“涵盖了整体社会、政治、经济的重要意义,亦即,在以人民与社会为首要考量的情况下,它必须花费极多的心思,为全体社会寻求确切的发展方向。而公共行政与管理的改良,并不仅是实现这些目标的手段之一;事实上,其本身亦是我们所要完成的目标”<sup>[20]</sup> (第15页)。

其次,民主行政并不反对效率价值,但更注重其“公共性”的维度。公共行政管理维度的技术变革与创新是十分重要的,因为它意味着行政体系回应人民需求的速度和提升公共服务品质之必需。但是,尽管技术与效率是公共行政的重要维度,但决非公共行政的核心价值。完善的民主行政所涵盖的,并不限于组织与管理技术、政策规划与分析、人事与财务管理以及方案评估等内容。虽然,公共行政的确包含这些主题。我们强调的是,公共行政主要讨论公共问题的解决,理应由行政的与公众的关切角度来处理公共事务,如果公共行政人员仅执行官僚体系所规定的功能,则公众的因素难免遭受忽略。因而,“在民主社会里,当我们思考治理制度时,对民主价值观的关注应该是极为重要的。效率和生产力等价值观不应丧失,但应当被置于民主、社区和公共利益这一更广泛的框架体系之中”<sup>[21]</sup>(第 559 页)。而这种思路之所以被称为“民主行政”,是因为我们所期望的公共行政,不仅是一个公认有效率的政策执行者,而且是一个在治理行动中拥有正当性的行动者。“这种必要的正当性可以来自各种不同的途径,但就其根本而言,乃是来自于公共行政深层的民主特质”<sup>[22]</sup>(第 21 页)。

再次,民主行政以社会公正(正义)为核心价值。我们认为,社会公正的特质在于其公共性,根基于人性主动——社会的自我<sup>[18]</sup>(第 90 页)。所谓主动的自我,是指个体的幸福源于每个人自己的创造性活动,每个人都必须尽其可能地善待自己。但与个人的欲望和需要相比,社会的生存资源和空间显得相对匮乏,利益冲突在所难免。所谓社会的自我,是指人们意识到,通过一种社会合作远比单靠孤身一人更能过上一种较好的生活。换言之,要保证个体幸福,人们需要一种恰当的均衡方式来协调彼此间的利益。社会公正乃是这样一种协调方式,旨在对人们的价值追求作出适当的限制,从而使整个社会处于和谐、稳定的有序状态。因而,社会公正所蕴含的特质有助于将社会从利益竞逐的分裂状态,转化成为休戚与共、相互包容的命运共同体。“职此之故,以社会公正为核心价值的公共行政,其角色便不仅限于在各种利益竞争的过程中扮演调节者,它应该超越于此,作为优质民主生活的引导者”<sup>[18]</sup>(第 91 页)。

最后,民主行政强调以积极、主动、负责的公民参与为实现途径。诚如“强势民主”、“积极的公民资格”、“社区公民治理”等思想所强调的那样,“公民意识不应被局限在个人以追求自利为唯一动机而参与公共事务的狭隘格局当中,反之公民是可以对公善作出积极贡献的人”<sup>[18]</sup>(第 128 页)。因而,公民绝不仅仅是政府提供的公共服务的消极消费者,听任政府按照自己的想法供给公共物品;同样,他们也不仅仅是传统公民参与理论界定的选择代议人的投票者,相反,他们既是能够表达自身利益、影响公共政策的有生力量,又是能够运用实践的智慧与判断,并具备以公共利益为目的的行动能力的人。此外,“行政者必须力求增加公众直接参与治理的机会,公众才能增长其实践才智,这是好的行政信念中信任的最终基础”<sup>[23]</sup>(第 29 页)。

尽管我们主张用一种基于社会公正、以公共服务、民主治理和公民参与为内容的民主行政来化解公共行政的逻辑困境,但我们并不认为这是唯一可取的途径。我们的目的在于,激发人们对于公共行政以及文化整体的批判与反思,并为一个更加伦理的和民主的公共行政奠定基础,从而为构建和谐良序社会提供更多的理论参考。

### [参 考 文 献]

- [1] [美] 怀特, 亚当斯. 公共行政研究[M]. 刘亚平, 译. 北京: 清华大学出版社, 2005.
- [2] [美] 库 珀. 行政伦理学: 实现行政责任的途径[M]. 张秀琴, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [3] [美] 史蒂芬·罗. 再看西方[M]. 林泽铨, 译. 上海: 上海译文出版社, 1998.
- [4] 高亮华. 人文主义视野中的技术[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1996.
- [5] [德] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集: 第 1 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [6] [法] 托克维尔. 论美国的民主: 上册[M]. 董果良, 译. 北京: 商务印书馆, 1988.
- [7] [美] 亨 利. 公共行政与公共事务[M]. 项 龙, 译. 北京: 华夏出版社, 2002.
- [8] Wilson, Woodrow. The Study of Administration[J]. Political Science Quarterly, 1887, June.
- [9] [美] 登哈特. 公共组织理论[M]. 扶松茂, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.

- [10] [美] 斯蒂尔曼二世. 公共行政学: 概念与案例[M]. 竺乾威, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [11] [美] 吉瑞赛特. 公共组织管理: 理论和实践的演进[M]. 李 丹, 译. 上海: 上海译文出版社, 2003.
- [12] Waldo, Dwight. The Administrative State[M]. New York: Holmes & Meier, 1984.
- [13] Cf. Child, J. Participation. Organization and Social Cohesion[J]. Human Relations, 1976.
- [14] [美] 费斯纳. 行政过程的政治[M]. 陈振明, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [15] Waldo, Dwight. The Development of a Theory of Democratic Administration[J]. American Political Science Review, 1952, 46.
- [16] [美] 奥斯特洛姆. 美国公共行政的思想危机[M]. 毛寿龙, 译. 上海: 三联书店, 1999.
- [17] [美] 休 斯. 公共管理导论[M]. 彭和平, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [18] 许立一. 慎思熟虑的民主行政[M]. 台北: 韦伯文化国际出版有限公司. 2004.
- [19] [美] 法默尔. 公共行政的语言[M]. 吴 琼, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.
- [20] [美] 全钟燮. 公共行政: 设计与问题解决[M]. 黄曙曜, 译. 台北: 五南图书出版有限公司, 1994.
- [21] Denhardt, R. & J. Denhardt. The New Public Service, Serving Rather than Steering[J]. Public Administration Review, 2000, 60.
- [22] Wamsley & Wolf. Refounding Public Administration[M]. Newbury Park: Sage, 1996.
- [23] [美] 万斯莱. 公共行政与治理过程: 转变美国的政治对话[J]. 中国行政管理, 2002, (2).

(责任编辑 叶娟丽)

## Logical Paradox of Public Administration & Its Future

YAN Changwu<sup>1</sup>, LIU Yaping<sup>2</sup>

(1. School of Management, Ji'nan University, Guangzhou 510632, Guangdong, China;

2. School of Government, Zhongshan University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

**Biographies:** YAN Changwu (1974-), male, Doctor, Lecturer, School of Management, Ji'nan University, majoring in public administration; LIU Yaping (1976-), female, Doctor, Associate professor, School of Government, Zhongshan University, majoring in public administration.

**Abstract:** To understand the development of public administration, we should understand its intellectual and cultural history. The context of modernity which is characterized by technical rationality makes the grand narrative of western public administration. The purpose of this article is to describe the historical development of public administration in 20th century, in order to inspire the serious criticism of public administration, and to provide a theoretical reference for the construction of harmonious society.

**Key words:** modernity; technical rationality; logical paradox; democratic administration