

## 驳公共行政的首要精神是“公共”精神〔\*〕

——《公共行政的精神》评论

○ 文 华

(重庆文理学院 公共管理学院,重庆 永川 402160)

〔摘 要〕政治对行政的控制,决定了行政从未曾真正价值中立;政治依赖行政去实现,决定了行政重在执行。因此,公共既非公共行政学科的首要精神,也非公共行政实践的首要精神,公共行政的首要精神应是行政精神或执行精神。如果过于强调公共行政的首要精神是公共精神,是政治对行政的不当干预,既会扰乱公共行政理论自身的发展逻辑,也会让公共行政实践无所适从。

〔关键词〕公共行政;公共精神;行政精神

美国学者乔治·弗雷德里克森的《公共行政的精神》(The Spirit of Public Administration)一直被学术界奉为公共行政领域的经典名著,重要原因在于该书的思想具有“博爱”情怀,回应了多数人内心深处的道德良知诉求,因此这是一本充满“正义感”的书。另外,从公共行政学科发展历史看,此书研究视角颇为新颖,聚焦于对公共行政的“公共”问题进行解读,认为公共行政的首要精神是“公共”的精神而不是“行政”的精神,虽然“行政”的精神依然非常重要,但“公共”才是“公共行政”之本,如果舍本逐末,即使我们大步向前,也将一无所获,甚至危害更大,作者对此通过大量的理论分析与实践案例进行了论证。国内现有研究文献也多对该书赞誉有加,却几乎未见深入研究该书不足的文献。笔者认为,从学术理性审视的角度分析,该书存在严重缺陷,客观论析该书的不足之处,绝非纠缠于该书价值之争,而是为更深入审视公共行政的核心特质乃至学科定位,从而更好地指导现实实践。

---

作者简介:文华,重庆文理学院公共管理学院行政管理系主任,讲师,硕士,研究领域:公共管理理论与方法。

〔\*〕本文系全国“公共管理经典著作书评征文大赛”获奖征文。

## 一、“公共”非公共行政学科的首要精神

首先必须承认,无论学术界还有怎样的争论,公共行政学迄今为止已经发展成为一个相对独立的学科,这从公共管理或公共行政的各种独立的学会、报刊杂志、大学专业设置等均可看出。公共行政学科何时独立、从何独立以及独立为何这三大问题在学术界早有主流界定——主要是“威尔逊—古德诺”范式使公共行政学得以从政治学科相对独立出来,独立之目的是专门研究政策执行问题,徒法不足以自行,必须由人来执行,这即是学术界称谓的政治行政二分法。政治主要是国家意志的表达,行政主要是国家意志的执行,政治行政二分法堪称公共行政的轴心思想,奠定了公共行政学科的学理基础。然而,国内学术界长期以来一个非常奇怪的现象是,对政治行政二分法最著名的批判均集中于“行政完全独立于政治既不正确也难以在实践中做到,因此政治行政二分法存在重大的理论缺陷”。《公共行政的精神》一书的思想也与上述批判如出一辙:自从威尔逊倡导政治与行政分离,倡导以功绩制为基础的公务员制度以来,在这一个多世纪里……我们的国家是一个行政国家,但是代价是巨大的,行政国家的首要损失在于,它逐渐丧失了公共行政的公共性……公共行政是建立在价值与信念基础之上的,用“精神”这个概念描述这些价值和信念最合适不过了,在公共行政中,管理,即我们如何做事,是重要的,但更重要的是我们要做什么和为什么要这样做。<sup>[1]</sup>该书用“更重要”一词表明在公共行政中,政治价值对于行政执行的优先性,“公共”精神应是首要精神。但笔者一直认为,现有对政治行政二分法的各种批判,如果不是未认真阅读威尔逊与古德诺的《行政学研究》与《政治与行政》等文献而人云亦云,就是刻意漠视文献事实而树立理论标靶为己立论。事实上,威尔逊与古德诺的上述两篇最著名文献并未否定行政是种政治现象,也未否定行政应具有公共精神,更未认为政治与行政应绝对分离以及能够绝对分离,而是认为公共行政的首要精神不应该是公共精神而应该是执行精神,政治与行政应该也必须相对分离各有侧重,否则公共行政学科将不复存在,也不利于政治实现。威尔逊在《行政学研究》中写道:关于国家以及随之而来的关于国家职责的观念正在发生引人注目的变化,关于国家的观念正是行政管理的灵魂,当你了解国家每天应该作的新事情之后,紧接着就应该了解国家应该如何去做这些事情,它将力求使政府不走弯路……为政府的尽职尽责带来美誉,这就是为什么会有这一门科学的原因之一。<sup>[2]</sup>威尔逊并未将政治与行政完全分离,恰恰相反,认为国家职责、政府美誉等核心政治观念是行政管理的“灵魂”问题,“灵魂”是不能离开行政管理的“肉体”的,行政从未曾真正价值中立。威尔逊同时列举了当时作为有“灵魂”的行政管理实践表率的政府范例进一步论证:在这样的政府当中,行政管理是按照为促进公共福利的目的而组织起来的,并且具有仅仅完成单一意志所规定的任务才可能具有的那种简便和效率,普鲁士就属于这种情况,在那里,行政管理已得到最深入的研究,并且几乎达到了最完善的程度,斐特烈大

帝的统治虽然是严厉而武断的,但他仍然真诚地宣称仅仅把自己看成是国家的主要仆人,把他的巨大机构看成是一个公共信托机关……并且使之成为极其认真为公众服务的机构。<sup>[3]</sup>在这里,威尔逊不仅用“真诚”“极其认真”这样极具情感色彩的词语论述行政管理的“灵魂”永驻,同时还表达了更加深刻的内涵:灵魂或意志不仅指导行政管理实践,并且也只有依赖简便和效率的行政管理实践才能实现灵魂或意志,不能实现的灵魂或意志没有任何意义。正因为如此,威尔逊在《行政学研究》中开篇立论:我认为任何一门实用科学,在没有必要了解它时,不会有人去研究它,因此,如果我们需要以某种事实来论证这种情况的话,著名的行政学实用科学正在进入我国高等学校课程的事实本身,则证明我们国家需要更多地了解行政学。<sup>[4]</sup>威尔逊用“practical science of administration”一词为行政学界定身份:行政学是实用科学而非哲思科学,仅坐而论道毫无意义,只有去执行才具有实用性。徒法不足以自行,必须由人来执行。因此,作为实用科学的行政学,是一种被赋予政治“灵魂”去执行任务的学问,其重心是如何高效执行。关于行政学的研究重心是高效执行的问题,威尔逊在《行政学研究》中多处论及:行政学研究的目标在于了解,首先,政府能够适当地和成功地进行什么工作,其次,政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用或能源方面用尽可能少的成本完成这些适当的工作……执行一部宪法变得比制定一部宪法更要困难得多……对于民主国家来说,组织行政管理要比君主国家困难得多……这条真理是行政管理置身于“政治”所专有的范围之外,行政管理的问题并不是政治问题,虽然行政管理的任务是由政治加以确定的,但政治却无需自找麻烦地去操纵行政管理机构……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。<sup>[5]</sup>从这些表述我们还可以看出,作者既在论证政治与行政之分,也在分析政治与行政之合,比如“行政管理的任务由政治加以确定”、“政策如果没有行政管理的帮助就将一事无成”等,但遗憾的是,国内学术界在评析威尔逊行政思想时,却均只论其“分”,不论其“合”,个中原因耐人寻味。同时,根据这些表述之间的语义联系,我们也可看出,在威尔逊提出的行政学研究的两大目标中,其本人更看重后者,即如何高效完成任务,而“政府能够适当地和成功地进行什么工作”这一目标已经由“行政管理的任务是由政治加以确定的”给予明确解答。威尔逊是从思想性建构的层面,重点分析政治与行政如何相对分开以及各自的侧重点在何处,而古德诺紧跟威尔逊思想从技术建构层面重点分析政治与行政相对分开之后如何确保二者必要协调,二人的思想高度契合并前后呼应,不再赘述。

## 二、“公共”非公共行政实践的首要精神

公共行政的现实实践能够以“公共”精神为首要精神吗?答案是否定的,不是不愿做,而是根本就做不到。现实事实是,公共行政的实践只能以“行政”精神为首要精神,不是刻意这样做,而是别无选择只能如此。依据何在?官僚制就

决定了公共行政的首要精神只能是“行政”精神,而非“公共”精神。

作为一种与历史息息相关,体现着智慧、技能和人类希望的复杂社会的制度安排,官僚制不可或缺,而且必须受到精心的照料。<sup>[6]</sup>人类文明发展至今,只要是解决群体生活秩序问题,无论是政府、企业还是自治团体,无一例外均需要官僚制组织,作为一种技术性建构产物的官僚制,其核心理念是组织理性与层级节制,组织理性强调统一,层级节制追求效率,官僚制诉求控制力与执行力。马克斯·韦伯的官僚制理论并非是头脑思辨的产物,而是对人类社会经久不变的官僚制管理事实高度体验的结果。官僚制本身不是目的,而是实现目的的工具,无论是基于善的目的,还是恶的动机,都需要官僚制去实现,因此官僚制本身就被赋予了实现特定目的的价值诉求。并且,威尔逊希望的官僚制,是基于善的政治目的规定的任务,并通过训练有素的文官队伍忠于职守良性执行的官僚制。威尔逊在《行政学研究》中明确指出:如果害怕产生出一个像我在这里研究结果指出的那样的跋扈而且反对自由的官僚阶层,那就等于完全忽视了我所希望坚持的原则,这种原则是:美国行政管理必须在一切方面都对公众舆论有敏锐的反应,在任何情况下,我们都必须有一支受过充分训练的、以良好行为进行服务的官员……良好行为就对其为之服务的政府的政策具有坚定而强烈的忠诚。<sup>[7]</sup>同时威尔逊也认为,官僚体制不可能是完美的,那种希望官僚制完美无缺的想法,及认为官僚体制必然会导致严重消极后果的想法都是不切实际的:那种政策在各方面都绝没有官僚作风的污点,决不是出自常任文官的创造,而是那种直接而且必须要对公共舆论负责的政治家的杰作,只有当一个国家的全部行政机关与人民、人民领袖及其普通工作人员的共同政治生活隔离的时候,官僚制组织才可能生存……我们的理想模式是通过某种方式建立一个有文化教养和自立精神的文官制度,它完全能够有理智有力量地展开活动,同时与公众的思想保持着非常紧密的联系。<sup>[8]</sup>学术界对官僚制的争议热极一时,部分学者从不同视角对官僚制的弊端进行了深入分析,也对如何“超越官僚制”、“突破官僚制”等方面进行了诸多理论设想与实践研究,但争议的结果以及现实事实一直无情地告诉我们,只要人类社会存在,官僚制就一直会是主流或基础的组织形态,所谓对官僚体制的突破与超越,无论是理论还是实践层面,其实质都只能是对既有官僚体制的修修补补,想从根本上找到一种官僚制的替代模式用于群体生活秩序的管理,事实已一再证明只能是形而上学的幻想。诚如马克斯·韦伯所言,与其他非官僚制形态的组织相比较,官僚制组织的优势是全方位的:官僚制组织的发展有一个决定性的原因——它在纯技术层面上始终优越于任何其他形式的组织……与任何团契行政、荣誉行政或业余行政相比,训练有素的官僚在所有这些方面都处于优势地位,而且,只要涉及错综复杂的任务,那么有薪的官僚劳动不仅会更精确,归根结底,往往还会比形式上无薪的荣誉服务更便宜。<sup>[9]</sup>美国学者查尔斯·T·葛德塞尔是系统为政府组织官僚制正名的第一人,他针对学术界对政府组织官僚制的批判进行了全面的反驳,认为官僚制不可或缺,只能改革无法替代,官僚制



必须受到精心的照料。亨廷顿在《变革社会中的政治秩序》中阐述了相同见解：在简单的社会，即便没有政治，或至少没有高度分权化的政治机构，共同体也照样可以生存；而在复杂的社会，只有政治行为才能造就共同体，也只有政治机构才能维系它。<sup>[10]</sup> 致力于研究公共事物自治治理之道的著名学者埃莉诺·奥斯特罗姆，其论及的公共池塘资源的自治管理组织，本质依然是一个个小型的非政府性质的官僚制，比如，西班牙韦尔塔的好几个组织都有三四个层级……莫哈韦的情况则相反，那里的人们解决公共池塘资源问题的方法是建立一个非常大的组织，并试图一次就为 15 个不同的流域和一个地下河系统分配水权。<sup>[11]</sup>

### 三、“公共”的内涵难以准确界定

“公共”是该书的理论之基，弗雷德里克森首先引用 Mathews 的观点，认为“公共”是一个涵盖范围很广的、前政府的观念，紧接着引用 Bozeman 的观点认为，政府是体现公共性的一个重要部门，但它只是体现公共性的部门之一。因此，弗雷德里克森认为，威尔逊等人称之为公共行政而不是政府行政，显然是有充足的理由的。为进一步论证公共行政之“公共”之要义，弗雷德里克森又从“公共”的词源学、哲学、经验、理论、公共的五种模式、公共理论的构成要件等方面通过大量引用他人观点的方式进行了系统分析。但遗憾的是，弗雷德里克森的结论认为：在公共行政的许多领域，公共似乎是一个大而空的概念，对于个人而言，无法有效地辨识并对其做出回应，正因为如此，我们一直迟迟没有发展出一种有说服力的公共理论。<sup>[12]</sup> 之所以界定公共行政的“公共”一直是学术界一个棘手的问题，重要原因在于三个方面：一是公共性与私人性的区分是相对的，由于世间万物的普遍联系性，并无纯粹的公共性与私人性存在。该书引用观点的美国学者 Bozeman 早就对此洞察入微，认为“一切组织都是公共的”，在现代社会并不存在纯粹的私人组织，所有的组织都具有不同程度的公共性。<sup>[13]</sup> 二是公共性与私人性相互促进互为目的。<sup>[14]</sup> 无论公权还是私权，本质都是“人”的权益，而人的基本利益诉求是刚性的，公权与私权的此消彼长并不利于群体生活和谐，公权与私权必须相互促进共同提升才能推进国家发展。三是公共性具有强烈的主观价值判断色彩。二人及以上的群体生活即开始有“他者”存在，但如何有效地与“他者”谋求高度一致的共识是人类迄今为止从未真正解决的永恒难题，人类世界现实上也一直是少数精英主导治理的世界，公共权力的理论公有性与现实私掌性之间存在内在的永恒矛盾，精英群体所代表的公共利益与精英群体自身的个体利益总是存在一定程度的交织，这个世界没有任何事物是纯粹的，一切皆是程度问题。由于“公共”的内涵难以准确界定，导致该书的立论基础非常薄弱，因此该书将许多美好而抽象的政治价值信念均赋予进公共性内涵，而忽视了这些政治价值信念与现实世界的巨大鸿沟。

### 四、“公共”精神的论证是泛政治化的以偏概全论证

该书为了论证“公共”精神在公共行政中的重要地位，采取了许多泛政治化

的以偏概全论述。该书认为“影响公共行政的首要因素,也是最重要的要素,乃是政治”,然后通观全书可知,作者理解的政治就是“宪政、民主、公共利益、行政伦理、弱者保护、公平正义”等传统政治价值理念,这也是该书致力于表达的“公共”精神。以此为视角,该书论证公共行政领域的一切问题,都基本成了政治价值的判断问题,这里列举两个典型案例进行分析。

该书对著名的治理理论进行了几乎全盘批判性的分析,认为用治理这一概念来描述公共行政会产生许多问题,既有实践或应用方面的问题,也有概念精确方面的问题。在实践方面,一是企业家精神的治理理论仅对强者有利,会导致新的社会不公,二是治理的效果并不明朗,还有待观察。在概念方面,治理一词弥合了政治与行政或政策与行政之间的差异,但同时丧失了政治与行政的适当区分,因为依据人们公认的看法,行政中有政治的成分,政治中亦有行政的因子,民主政府或民主政体的某些领域是在政治上代表人民的领域,而行政或管理的领域应该是专才的领域。因此,治理代表的是一种虚张声势的强有力的、精干的公共行政,这与早期那种“无名的激情”的公共管理者的理念形成鲜明的对照。<sup>[15]</sup>但事实上,与该书对治理理论的批判形成鲜明对比的是,治理理论与实践都已经在全世界范围内大行其道。在理论层面,治理理论的核心 PPP 模式与国家体系的“小政府大社会”发展方向高度吻合,已成为现代公共行政理念的主流价值取向。在实践层面,以市场机制为基础,以政府适度干预为引导的公私伙伴关系在公平与效率两方面都取得了巨大的成就,除了像北朝鲜这样的极个别国家依然奉行全能政府理念之外,世界各国均致力于大力发展市场经济壮大社会组织力量,促进政府与社会的二元组织良性互动,以实现国家治理体系与治理能力的现代化。诚然,治理理念无论从理论还是实践上也都存在一定不足,但瑕不掩瑜,其贡献远超缺陷是不争的事实,这个世界也并无十全十美的事物,抓住主要矛盾并正视基本现实才是应有的价值取向。

该书也引用了丹麦拯救犹太人的著名案例以论证“公共”应是公共行政的首要精神。弗雷德里克森认为,在对待纳粹集团灭绝犹太人这一政治决策的行政执行上,德国与丹麦的官僚机构分别采取了“杀人”与“救人”两种截然相反的执行方式,其原因在于丹麦的官僚的行为是以民主服务中的道德英雄主义著称,而德国的官僚行为是以痴迷于职业的成功而著称,纳粹官僚是职业主义者,而丹麦官僚是人民的爱国者,前者只考虑执行本身,后者重点考虑执行的正当性问题,因此造成前者是典型的“行政之恶”,后者是典型的“行政之善”。正所谓善恶就在一念间,归根结底还是“公共”精神出了问题。从表面上看,作者的论证确有其理,但仔细分析,作者的论证却失之偏颇。原因在于:首先,二者彼时国情不同。丹麦在当时是被德国纳粹占领不久的国家,在国土沦陷的事实面前,无论丹麦的国家元首、政府官僚还是普通民众,都在情感上与德国纳粹集团存有严重异心,这是丹麦上述“行政之善”的特定社会心理基础;而在德国国内,作为民选政府的纳粹集团“清除犹太人”的政治决策事实上得到了当时多数德国民众的

认同,因为这一决策具有强烈的维护德国国家及民众公共利益的色彩。著名的纳粹头目阿道夫·艾克曼在被审判时坚持认为自己只是政策执行者,任何人在此职位都必然会坚定执行,在临刑前给家人的信中毫无悔意甚至在某种程度上具有“英勇就义”的情怀,他认为他所做的一切对得起他的国家和人民,并非为一己之私,死而无憾甚至深感自豪。无疑,站在抽象道义的立场,纳粹的做法是反人类的,无论如何都不应该同类相残,但处于当时德国特定的时空场域,多数德国民众并不认为有多大的问题。笔者并无意为纳粹的罪行辩护,无论怎样我们都不希望再有种族灭绝行为产生。但笔者想表达的是,该书列举的此例是非常极端的例子,因为生命权最容易触动人们的道德神经,也最能赢得人们情感的共鸣。但即使如此,作者也只是以偏概全刻意为己立论,比如纳粹集团覆灭之后,部分国家继续在全球范围内通缉纳粹残余,但与此同时还有另外一些国家像当年同情与保护犹太人一样地同情与保护纳粹残余。历史有惊人的相似,同样前者是杀人,后者是在救人,谁又是“行政之善”与“行政之恶”呢?善与恶界定的理性而非感性的标准又在何处?如果认为是纳粹集团杀人在先,因而缉杀纳粹残余以命偿命就具有杀人正当性,那这不是事实上又回到了“等价交换”的技术理性之路吗?如此一来这些国家作为人类而非个体的尊重生命以及同情心之类的道德情感又在何处?为何不能做到如该书所说的“乐善好施”并以史为鉴并向前看呢?所以说易行难,作者只是选取了对自己观点有利的方面进行了浅表性论述,并未深入分析现象背后的深刻社会生态环境。上述问题的关键在于该书混淆了政治与行政之间的基本界限,将行政问题进行了泛政治化的理解,虽然该书在前述中又将政治与行政是不同的领域作为抨击治理理论的依据,可见作者的论证逻辑是混乱的。类似的逻辑混乱在该书多处均有体现,比如,在论证公共行政不等同于政府行政时,认为我们生活在一个多主体的权力分享世界,因此体现出公共性,后续在对治理理论的抨击时,又认为多主体的治理方式又损害了公共性,等等,其余不再赘述。

### 五、“公共”精神的研究方法存在缺陷

该书对“公共”精神的研究方法也存在严重缺陷,几乎完全采用文献分析法,在包含所有字符共 27 万字的著作中共引用了高达 322 篇文献,但该书并未体现出对这些文献的科学性进行过考证,基本奉行拿来主义,作者自身也未有实证研究成果支撑论证。正因为如此,该书对于“公共”问题的诸多论证都是罗列文献式的论证,并无多少独立见解,更遑论深入,但该书将原本属于传统政治学领域应重点探讨的“公共”问题,生硬地嫁接到作为“已在两千两百年前开始出现的政治科学研究的最新成果”的行政学上,却很容易给人以耳目一新的错觉。由于研究方法的缺陷,造就该书太多流于表面的泛政治化的论证,导致该书问“道”很多而求“术”极少,如何才能切实践行“公共”精神并未提出操作性举措,所以该书应该在政治学领域推出,但若如此,则又会立即了无新意,因为该书

对于“公共”精神的诸多论证,政治学或伦理学领域的文献早已汗牛充栋,该书中对于“社会公平”这一核心公共精神的概念界定,依然借鉴罗尔斯“作为公平的正义”的思想,其社会公平的复合理论也并无什么新意,在不同社会环境下应以哪种类型的社会公平为重也只有案例罗列而无自身评判,可见该书对知识增长确实并无太大的贡献,不过是以公共行政学之“新瓶”装政治学之“旧酒”而已。

## 六、结 语

本文认为,公共行政具有两种精神:公共精神与行政精神,但首要精神是行政精神。公共精神重在政治决策的公平正义等价值判断,行政精神重在执行的效率诉求。行政必然也必须受制于政治,因此行政从未曾真正价值中立,问题的关键是行政无力去介入政治的公共性判断,官僚制的制度设计就决定了行政的最重要职能只能是忠实执行政治意图,无论政治意图是基于善的还是恶的目的,行政拥有的自由裁量权空间都是非常有限的。因此,如果过于倡导公共行政的首要精神是“公共”精神,或者以“公共”之诉求去苛责行政之结果,实质就是“政治控制行政,却又栽赃于行政”,这是对行政的不当奢求和干预,既会扰乱公共行政理论自身的发展逻辑,也会让公共行政实践无所适从。最后,引用该书所引用的一句话作为本文核心思想的总结:良好的城市管理是在实践政治的科学和艺术,但通常使用的是管理的语言。<sup>[16]</sup>

### 注释:

[1][12][15][16][美]乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,张成福译,北京:中国人民大学出版社,2003年,第3、48、93、83页。

[2][3][4][5][7][8]威尔逊:《行政学研究》,http://wenku.baidu.com/link?url=diMtSDUp6zwLb2tThhf5uvQmM\_J4lSoKZ\_y9XHA56QZpCyy9a\_WOZBQQ9zvP8Ad-lpkqBiDoEtuwXlb9aGBL8aUpvIyyfDD88HHK-MIZHw\_C。

[6][美]查尔斯·T·葛德塞尔:《为官僚制正名:一场公共行政的辩论》,张怡译,上海:复旦大学出版社,2007年,第144页。

[9][德]马克斯·韦伯:《经济与社会》(第二卷上),阎克文译,上海:上海人民出版社,2005年,第1112-1113页。

[10][美]塞缪尔·P·亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,王冠华译,上海:上海人民出版社,2008年,第9页。

[11][美]埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道——集体行动的制度演进》,余逊达译,上海:上海译文出版社,2012年,第220-221页。

[13]Bozeman, Barry. All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organization Theories, San Francisco: Jossey - Bass, 1987. pp. 83 - 85.

[14][美]尼古拉斯·亨利:《公共行政与公共事务》(第八版),张昕译,北京:中国人民大学出版社,2002年,第75页。

[责任编辑:钟 和]