

清源正本：解码公共行政学的范式之争^{*}

姜晓萍 谭振宇

内容提要：公共行政学的范式之争，不仅是事关公共行政学身份危机的核心问题，也是公共行政学历史思辨中看似不言自明实则言之未明的关键问题。破解该问题的认知迷雾，迫切需要我们z从范式概念的源头领悟中构建“学术共识”与“学科规范”的认知逻辑，从存在论、转换论与场景论的形式之争回到公共行政的事实本体，在本体视角解析中寻找破解范式之争的密码。并且需要以反思性、主体性、科学性的态度找到范式建构的传统基因与历史依据，从提出真问题、供给真概念、构建协同式学术生态与强化实践性社会功能四个方面建构公共行政学的“中国话语体系”。

关键词：范式之争 公共行政本体 中国公共行政学范式

自20世纪后期以来，公共行政学界围绕着“公共行政学范式是否存在？”“公共行政学能否实现范式转换？”“怎样建构本土化的公共行政学范式？”等问题展开争论。究其原因，一是对“范式概念”的溯源解读不够，缺乏从科学哲学层面对公共行政学范式理论进行合法性反思，导致对公共行政学范式概念的认知迷雾。二是对“公共行政学范式之争”的本质内核分析不透，缺乏从公共行政的事实与真相层面对范式之争的本质进行共识性反思，导致对公共行政学范式之争的认同困境。这不仅是事关公共行政学是否存在“身份危机”的核心问题，也是公共行政学历史思辨中看似不言自明实则言之未明的关键问题。这就迫切需要我们回到本来，从范式概念的源头领悟中构建认知逻辑，在范式之争的本体解析中寻找破解密码。尤其需要用反思性、主体性、科学性的态度解构以儒家、法家等思想或实践为传统基因的中国公共行政本体逻辑，构建公共行政学的“中国话语体系”。

一、追根溯源：范式概念的历史思辨

当将范式作为分析公共行政学发展的理论工具时，“重新审视‘范式’这一我们手中的分析工具或‘测量工具’，搞清楚它的来龙去脉，弄明白它在其创始人视野中不断变化的内涵和外延，或许会有助于我们澄清一些问题”。^①

^{*} 本文为国家社会科学基金项目“基本公共服务均等化实现程度的评价研究”（19AZD017）的研究成果。

^① 郑杭生、李霞：《关于库恩的“范式”——一种科学哲学与社会学交叉的视角》，《广东社会科学》，2004年第2期。

(一) 范式概念的库恩之说

托马斯·库恩(Thomas Samuel Kuhn)是当代著名科学哲学家,他先后在《科学革命的结构》《必要的张力》等著作中提出、宣扬并辩护其科学哲学思想。形成了以“前科学(无范式)—常规科学(建立范式)—科学革命(范式动摇)—新常规科学(建立新范式)”^①为象征图式的理论体系。其中,“范式”概念是库恩理论中最核心但也最具争议的内容。

库恩提出“范式”概念之前经历了较长时期酝酿,最早可追溯到1947年。作为术语的“范式”则出现在1957年库恩的著作《哥白尼革命》中,但这里“范式”仅仅指涉字面上的“模式”涵义,只能算是“范式”概念的雏形。

1962年库恩在《科学革命的结构》一书中正式提出“范式”概念。然而,“范式”概念却散落在这一著作的各个角落,但悉心爬梳可以发现,库恩倾向从三个角度理解“范式”。一是从科学共同体功用角度阐释“范式”。认为“范式通常是指那些公认的科学成就,它们在一段时间里为实践共同体提供典型的问题和解答”^②,因此范式能够吸引一批拥护者组成科学共同体,使其免于模式竞争^③。二是在范式与科学共同体关系上,认为“范式支配的首先是一群研究者而不是学科领域”^④,因此“范式就是科学共同体的成员所共有的东西,而反过来,一个科学共同体由共有范式的人组成”^⑤。三是在范式的应用意义上,范式有两种使用方式,一来范式在整体上被视为科学共同体信念、价值、技术等要素的总和,二来它只代表“具体的谜题解答”这一局部元素^⑥。

此后,库恩主要从类型学角度对“范式”概念做出辩护。在辩护的开始,他从狭义与广义两方面归类范式,认为广义范式包括符号、模型与事例。但这并不成功,因而继续从系统与子系统的分类来理解“范式”,认为“‘范式’的一种意义是综合的,包括一个科学群体所共有的全部承诺;另一种意义则是把其中特别重要的承诺抽出来,成为前者的一个子集”^⑦。然而,无论库恩对范式如何分类归纳,终究无法摆脱“范式”概念含混而导致的滥用。

通过库恩“范式”概念的历史梳理,我们发现库恩对“范式”的定义有着较为清晰的时间线,但结构相对混乱。具言之,“范式”概念的提出经历了“字面义虚指”——“侧面定义的过分可塑”——“收敛无效与解释失控”——“弃用”四个阶段,其内涵的结构要素散落其中。库恩首先从字面上的“模式”来概括范式,但却太过抽象;随后他避开正面回答“范式”本质属性而从“科学共同体”“公认的科学成就”“科学共同体的信念”等方面作出定义,然而这些定义却只能抓住“范式”形式属性的某个方面;因此他继续收拢“范式”概念来归纳其本质属性,但这一收敛动作只是形式上对纷繁复杂的范式概念簇予以类型划分,不仅没有剔除冗杂的边缘属性,反而增添了诸如“符号概括”“事例”与“承诺”等新的内涵;最后当简化范式的尝试反而造成其内涵膨胀,库恩不得不承认对“范式”概念解释的失控,并弃用了“范式”。

(二) 范式概念的学人之问

库恩的语焉不详引发了范式概念的论争高潮,推动着学人不断向“范式”概念发问,尽管众多的讨论足够热烈,但学界始终在范式概念的认知上存在分歧。

首先,在简化范式概念规模的问题上。玛格丽特·马斯特曼(Margaret Masterman)从21种

① 郑杭生、李霞:《关于库恩的“范式”——一种科学哲学与社会学交叉的视角》,《广东社会科学》,2004年第2期。

②③④⑤⑥ 托马斯·库恩:《科学革命的结构》,第4页,第9页,第161页,第158页,第157页,北京大学出版社,2003年版。

⑦ 托马斯·库恩:《必要的张力》,第288页,北京大学出版社,2004年版。

范式丛林中归为三类:一是元范式,即形而上的抽象价值体系;二是社会性范式,即学术传统;三是建构性范式,即人为建造用以规范学科发展的学术标准。^①国内学者夏基松与沈斐风将范式归为模式、例证、题解、陈规、一致意见、公认的科学成就、方法论、信念、专业基质、形而上的理论观点方法与经典著作的混合物等10种类型。^②

其次,在解构范式构成要件的问题上。查尔莫斯(A. F. Chalmers)认为“缺乏精确的定义是范式的本质。不过,对某些将会构成一个范式的典型的组成部分加以描述,还是有可能的。”^③就此而言,有学者从本体论与认识论予以解构,认为本体论上“范式是科学团体共同接受的信念,是记录在经典著作和教科书中的已有科学成就,是已经论证了的理论范畴或根据经验事实提出,需要加以论证的理论构想,是组成学科基质的有序元素,是具有范式性的团体的承诺对象”;在认识论上,范式则是科学共同体“发现问题、分析问题、解决问题所使用的一套概念、方法、原则的总称”。^④张文显从五个方面解构范式,认为范式是关于研究对象本质与规律的解释系统,是构成学术群体研究基础的核心概念与理论,是共同体开展学术活动的平台,是方法论、也是学科独立成熟的必要条件与标志。^⑤

第三,在解释范式功能作用的问题上。郑杭生认为范式能够促进科学共同体内部与外部的学术交流,因为共同体内部“具有共同的研究目标、学术观点、概念、术语、行话、交流方式、文献资料、教材和心理素质,所以他们之间可以顺利地讨论问题、交流业务”^⑥。乔治·瑞泽尔(George Ritzer)则认为范式有助于区分共同体的层次及其隶属关系,既可以是整体层面上的学科共同体、也可表现为同一学科的不同历史阶段,最重要的是它代表了同一时期及领域内的亚科学家共同体。^⑦

(三) 范式概念的认知之思

通过对库恩“范式”概念演变的历史梳理以及学人对库恩“范式”概念的结构追问,我们发现“范式”概念的认知上似乎存在某种共识。

概括地讲,“范式”概念可指涉“谁在研究什么,如何研究以及研究的如何”的问题,其构成要件有三个。一是,科学共同体及其公认的科学成就,也即回答了“谁在研究什么”的问题,它是研究者的集合,并外在表现为经典论著、代表观点、成熟概念等,它围绕研究对象而在研究主体上区分出不同层次,可以是在特定学科内的研究者集合、在特定理论上的研究者集合、在特定议题上的研究者集合、在特定方法上的研究者集合等等,通俗的讲就是各种“学者圈层”;二是,关于研究对象本质及规律的解释与承诺,也即回答了“研究的如何”的问题,它是研究者在对研究对象本体解释上所形成的共识,侧重于研究者对研究本体最深层次的自我认同与承诺,通俗的讲就是“学术共识”;三是,模式与标准,也即回答了“如何研究”的问题,它指涉规范意义上特定研究群体在研究过程中提出问题、分析问题、解决问题的程序、原则与方法,通俗的讲就是“学科规范”。

① 参见伊姆雷·拉卡托斯、艾兰·马斯格雷夫:《批判与知识的增长——1965年伦敦国际科学哲学会议论文集汇编第四卷》,第83—84页,华夏出版社,1987年版。

② 夏基松、沈斐风:《历史主义科学哲学》,第171—174页,高等教育出版社,1995年版。

③ 查尔莫斯:《科学究竟是什么》,第134—135页,商务印书馆,2007年版。

④ 祝克懿:《文本解读范式探析》,《当代修辞学》,2014年第5期。

⑤ 张文显、于宁:《当代中国法哲学研究范式的转换——从阶级斗争范式到权利本位范式》,《中国法学》,2001年第1期。

⑥ 郑杭生、李霞:《关于库恩的“范式”——一种科学哲学与社会学交叉的视角》,《广东社会科学》,2004年第2期。

⑦ 参见乔治·查尔莫斯、华大明:《社会学——一门多范式的科学》,《社会》,1988年第7期。

本文立足于以上三个层次的“范式”内涵,在下文分别从“学者圈层”、“学术共识”以及“学科规范”三方面对公共行政学范式展开讨论。

二、多流并发:公共行政学的范式之争

从范式概念源头顺流而下,公共行政学范式争论源流显现出存在论、转换论及场境论之势。实际上,它们分别回答了,公共行政学的“学者圈层”是否存在、如何收缩转换,以及有无本土与外来之分的问题。

(一)公共行政学范式的存在论之争

公共行政学范式一定存在吗?对此,学界具有存在与不存在两种解释。首先,存在论将公共行政学范式的存在视为先验性前提,侧重从线性与结构二维建构范式类型学^①。在线性类型上,例如陈振明区分出传统公共行政、新公共行政与公共管理学三范式^②;尼古拉斯·亨利(Nicholas Henry)则以学科领域定向及研究议题聚焦为分类标准而划出五个范式^③。在结构类型上,例如蓝志勇区分出顶层的价值,中层的概念、理论与方法,以及底层的子范式的结构^④。其次,不存在论反思了公共行政学范式存在的先验前提。一方面他们怀疑源于自然科学的范式概念在行政科学中的有效性^⑤;另一方面,认为公共行政学尚无力在零散议题中归纳出足够统摄这一学科整体的知识本体,因此强调范式之谈还为时过早^⑥。

究其争论之源,一是部分学者假借范式之名为其拥护的理论加冕,因而宽泛地使用范式概念,轻率地扩展范式内涵,混淆了理论演进与范式变革的边界^⑦,从而引发了范式存疑的担忧。二是发端于美国的公共行政学带有实用主义色彩,但“实用主义是一个弱化本体承诺和强化科学认识论的哲学体系”^⑧,因此随着公共行政学在政策实践中的应用,关于公共行政学范式的阐释就会愈加多样和复杂,从而产生有用的就不断加以美化形成范式、没用的则“弃之如敝屣”的尴尬。例如,早些年席卷欧美的新公共管理范式在成功指导政府“瘦身”后被大肆鼓吹,而在引发责任问题时又成为众矢之的,这就说明了,当“有用”成为衡量公共行政学是否存在范式的标准时,那么公共行政学范式也就不存在了,假如一种范式在解决某一问题时有效,而在解决另一问题时无效,在过去无效而在现在有效,那么就很难对于这一范式是否存在去下判断了。

总的来看,上述争论与解释要么过分偏重对公共行政学的理论流派做出线性或结构的类型学归纳;要么作出反思性批判,但却走向了错误的方向,一方面堕入到社会科学非科学的哲学迷思中,另一方面则沿着抽取统摄公共行政学总体知识的途径而陷入多元难以化归的“绥靖”之策里。

① 池忠军:《西方公共行政的范式论题探讨》,《江苏行政学院学报》,2012年第6期。

② 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”》,《政治学研究》,1999年第1期。

③ 尼古拉斯·亨利:《公共行政与公共事务》,第52—80页,中国人民大学出版社,2002年版。

④ 蓝志勇、凯瑟琳·安德逊:《当代公共管理研究的范式观——一项经验研究》,《公共管理学报》,2005年第3期。

⑤ 李智:《西方公共行政范式:一个研究综述》,《行政论坛》,2010年第3期。

⑥ 颜昌武:《公共行政学简明史:以西蒙-沃尔多争论为主线》,第21页,社会科学文献出版社,2019年版。

⑦ 王诗宗:《治理理论与公共行政学范式进步》,《中国社会科学》,2010年第4期。

⑧ 赵鼎新:《从美国实用主义社会科学到中国特色社会主义社会科学——哲学和方法论基础探究》,《社会学研究》,2018年第1期。

(二) 公共行政学范式的转换论之辩

在公共行政学范式转换问题上,学界呈现出保守与开放的态度分异。一方面,保守者声称公共行政学作为实用主义科学不需要在理论上做出范式转换的判断。另一方面,开放论者却在承认范式发生转换的基础上陷入了转换方式选择泥淖。从范式间竞争关系来看,范式转换是新范式对旧范式的取代^①;若从范式间继承关系界定范式转换,那么范式转换只是对前一种范式的小修小补^②;假设从范式间的共时并存关系来界定范式转换,那么公共行政学范式便不存在历时性变迁,而表现为共时性并存^③。

若进一步追问学界在范式转换问题上难以达成共识的原因。我们可以发现,一方面,范式转换标准是变动的,因此新与旧的边界非常模糊。例如,文森特·奥斯特罗姆(Vincent Ostrom)从范式通约程度上区分出多种判定标准,认为基本概念、基本分析单位、研究假设或视角的变化都会引起范式转换^④。另一方面,当我们在“乐观的悲观主义”态度下看待范式转换,很可能将对现有范式丛生而难以理清的不满转化为不拒绝的理解、不认同的接受,继而得出多元范式竞逐的反常恰是学科成熟的象征的不当结论。

在此,本文认同转换标准的模糊是范式转换难成共识的原因之一,但却反对用“乐观的悲观主义”态度看待范式转换。因为,“让子弹飞一会”并不意味着公共行政学能自然演进。形象地看,我们应该把打出这颗子弹的枪以及枪手找出来,并计算出子弹飞行过程中所受到的各种条件的限制,以此预测子弹的轨迹和落点。所以,学科危机中存在转机的判断是正确的,但对于是在主动找到转机还是被动等待转机的态度上则需要慎重地拿捏。总之,上述争论混淆了公共行政学理论流变与范式转换的差异,错误地用理论流派的增量发展替代学科范式的革新重构。

(三) 公共行政学范式的场景性之分

公共行政学范式的场景性讨论实质上受中国公共行政学本土化的设问引导^⑤。这是因为,社会科学具有不可否认的文化场景性,所以本土化无可避免^⑥。

然而,学界在如何建构中国范式问题上则陷入对话或对立的争论。持有对话观点的学者认为,中国公共行政学范式的建构是在共享公共行政学一般化理论和方法基础上,围绕中国场景而开展的对话。例如,颜昌武坚持对话态度,认为本土化不应形成对立趋势,不能生搬硬套西方理论^⑦。持有对立观点的学者则认为,只有在坚持主体性对立前提下建构起中国范式之后才能够与西方开展平等对话,否则可能会被西方话语“虹吸”。因为,在没有建立独立的自主话语体系之前的对话存在将本土化变为二次西方化的风险^⑧。如同杨立华教授指出,前30年的中国行政学由于过分学习西方而丢失了中国本体性,^⑨这使得向西方传播中国范式的扩散效应几乎为零,与西方对话不仅得不到回应,反而容易在自己话语底气不足时被别人“牵着鼻子走”。

实际上,对立或对话态度并无对错之分,但我们必须以批判的态度对公共行政学本土化问题

① J. P. Dobel, "Paradigms, traditions, and keeping the faith", *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, 2001.

② H. G. Rainey, "On paradigms, progress, and prospects for public management", *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 41, No. 1, 1994.

③ 颜昌武:《公共行政学简明史:以西蒙-沃尔多争论为主线》,第21页。

④ 文森特·奥斯特罗姆:《美国公共行政的思想危机》,第24页,上海三联书店,1999年版。

⑤ 李文钊:《面向中国公共管理学:缘起、路径与展望》,《探索》,2018年第6期。

⑥ 郭震旦:《音调难定的本土化——近年来若干相关问题述评》,《清华大学学报》(哲学社会科学版),2019年第1期。

⑦ 颜昌武:《行政学的本土化:基于中美路径的比较》,《政治学研究》,2019年第1期。

⑧ 贺雪峰:《本土化与主体性:中国社会科学研究的未来——兼与谢宇教授商榷》,《探索与争鸣》,2020年第1期。

⑨ 杨立华、常多粉:《中国行政学三十年的范式变迁:从行政管理到公共治理》,《中国行政管理》,2019年第6期。

保持理性反思。首先,有必要反思全球化与学科本土化的相悖趋势,因为在“你中有我、我中有你”的情况下找到公共行政学本土范式的定位标准并不容易^①;其次,在中与西的概念边界仍旧没有厘清的基础上,公共行政学范式本土化会更加模糊,一方面我们无法通过抹去中国的复杂性来建构单一的本土范式;另一方面,西方也并非抽象的整体,比如作为西方的美国与同为西方的德国可能会在实证主义传统与哲学思辨传统的差异中产生分化,因此作为中国本土化参照坐标的西方到底是西方的“谁”这一问题需要进一步思考。

总的来说,建构中国公共行政学的本土范式不能任意被工具化,而应成为学科发展的目的所在。因此,在有限制的与西方主流范式平等对话基础上,从中国田野归纳中国理论,并服务中国实践的做法可能是恰当的本土范式建构途径,而这一切的前提,必须从公共行政学范式争论的形式表面回到公共行政真相与事实的学术共识上。

三、万川归本:公共行政学范式的本体性反思

在“学术共识”意义上,“当事实本体与我们理解和观察社会事实的方式之间产生冲突,那么我们所建构的社会事实便会因内在不协调而问题重重”^②。换言之,当公共行政学与作为研究对象的公共行政现象产生冲突,争论便会在“何谓公共行政”的本体问题上产生。所以,上述关于公共行政学范式的辩驳从表象上看是各种“学者圈层”之争,实质则反映出学界在公共行政事实上的“学术共识”之难。

(一) 范式之争的本体困境

学界在公共行政事实上难以达成共识的本体困境主要表现在本体弱化、本体稀释以及本体偏移三个方面。首先,公共行政的本体弱化。为了申明其在社会科学中独立、成熟且有影响力的地位,公共行政学难免会同其他学科展开学术“圈地运动”^③。但实际上,边界很难被围住,在坚守领地意识的同时,公共行政学反而同其他学科抱成了一个又一个山头,这就导致绝对的公共行政学本体被拖入到比较中的相对位置上。当公共行政学的绝对本体成为相对其他学科的“相对本体”时,本体弱化也就在所难免。其次,公共行政的本体稀释。在学科发展意义上,概念引介与细分不仅会加深学科内部壁垒,降低次级学科对公共行政本体的认同度,同时还会使知识体系末端的“边角料”知识对本体的隶属度下降,从而稀释公共行政本体。最后,公共行政的本体偏移。一般来说,在公共行政的相关概念与命题还存在场景性差异的情况下,对于公共行政学范式的过渡争论会在一定程度上导致公共行政本体坐标方位的模糊,从而出现本体偏移。例如,对同一公共行政现象的概念指认差异在范式具有场景性背景下是无解的。因为我们很难对不同概念在多大程度上贴合其本源意义,又在多大程度上体现场景差异的问题做出准确判断。所以,公共行政学的本体知识往往就在场景变迁与情境转变中发生了偏移。比如我们在对“公共服务是什么”此类元问题进行理论认知时,语境的变迁会导致公共服务本质属性变化,文化语境中的概念

① 参见郭震旦:《音调难定的本土化——近年来若干相关问题述评》,《清华大学学报》(哲学社会科学版),2019年第1期。

② M. Stout, “Competing Ontologies: A Primer for Public Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 72, No. 3, 2012.

③ 圈地运动是一场学术领域内边界争端而导致边界模糊,继而形成边界争论的运动。参见周志忍:《公共管理学科发展需要结构化辩论》,《中国行政管理》,2017年第9期;何艳玲、张雪帆:《危机即新纪元:基于本体论反思的公共行政理论重构》,《政治学研究》,2019年第5期。

差异以及官方与学术情境中的话语差异都容易导致学科知识本体发生偏移^①。

(二)脱离本体困境的不同尝试

为了脱离公共行政本体困境,学界做了不少有效但也有有限的尝试。一是以贝恩(Robert Behn)为首的“大问题”途径,认为作为问题之问题的大问题确定了公共行政学的研究范围与核心议题。^②然而,大问题途径通过列举概念集合的方式来解释公共行政本体知识,具有演绎性,这与寻找本体所言的归纳方法相悖;而且大问题高度服务于特定情境^③,难以保持公共行政本体的稳定性。实际上,建构大问题的识别标准是一个操作性难题,“问题”清单好列,但“问题”之“大”的标准却很难拿捏。二是“知识中轴”途径。这一途径认为任何社会科学都有知识中轴,^④它代表着学科本体。比如社会学的关系、政治学的权力等,公共行政学同样如此。然而,中轴知识途径强调学科的单一知识结构,这不仅不符合公共行政学的学科交叉属性,同时还会在排他性竞争中受制于学科后发弱势而被强势先发学科抢占完知识中轴,最后不得不被逼仄到边缘角落。三是亨利倡导的“研究领域与议题”途径。他从作为定向的研究领域和作为焦点的研究议题出发认知公共行政^⑤。然而,正如一些批评者指出,它过分重视实践领域中的零散议题,而忽视了总体层面的历史关联,隐含着公共行政不存在超然的“整体的具体统一”^⑥的假设。这一方式侧重于研究对象而不是研究问题,它弱化了知识结构的紧凑性而强化了知识结构的发散性。前两种途径试图从“收拢”的角度来归纳公共行政事实,而第三种途径倾向于“发散”的角度来演绎公共行政事实;前两种途径是对“公共行政是什么”的回答,而第三种途径是对“什么是公共行政”的回答。

(三)公共行政的真相:科层制与公共性

回到公共行政这一现象本身,学界对公共行政真相的解释大抵可以分解为两个子问题:一是“公共行政为何”,二是“如何公共行政”。如同何艳玲教授所言,“政府作为公共行政学不断变化的最大公约数,在对象上框定了公共行政研究的变与不变;而在千变万化的议题之中,‘公共特质’成为公共行政议题的重要锚定点”^⑦。由此来看,对于公共行政真相问题的回答,似乎无法绕过科层制与公共性这两个概念。

首先,科层制解决了“如何公共行政”的问题。有学者认为“传统行政学的本质是对一个很大程度追逐自我利益的韦伯式官僚组织的设计和辩护”^⑧。在我们看来,科层制当然为了行政,而这一行政的目的在于如何更有效率地完成行政任务。早期公共行政学倾向于从“谁来完成行政任务”的角度对行政主体进行精密设计。因此在法律理性、技术主义、效率观念指导下,以层级节制与分工协作作为特质的科层制政府组织是传统公共行政的基础,其焦点在于效率型政府的科层组织特质及其内部行政过程。但随着科层制的式微,科层组织的主体地位淡化,主体上的“谁”转变为基于技术理性与效率价值的科层制度。不得不说,“官僚制作为现代化-职业主义的重要表征,其切事性和有效性是公共行政理论的基本内核,在整个耗散演进的理论谱系中都有

① 姜晓萍、陈朝兵:《公共服务的理论认知与中国语境》,《政治学研究》,2018年第6期。

② R. D. Behn, “The Big Questions of Public Management”, *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 4, 1995.

③ 马亮:《公共管理与政策研究的大问题》,《公共管理与政策评论》,2019年第2期。

④ 孔繁斌:《从社会科学的边缘到核心:公共管理学科再认识》,《中国行政管理》,2017年第9期。

⑤ 尼古拉斯·亨利:《公共行政与公共事务》,第52—80页,中国人民大学出版社,2002年版。

⑥ 汪广龙:《从历史中理解公共行政学的总体性——评〈公共行政学史〉》,《中国行政管理》,2019年第1期。

⑦ 何艳玲、张雪帆:《危机即新纪元:基于本体论反思的公共行政理论重构》,《政治学研究》,2019年第5期。

⑧ 劳伦斯·林恩、韩升、高健:《官僚制范式的神话:传统公共行政学的真实立场》,《河南社会科学》,2019年第12期。

专属于官僚制的特殊地位”^①。但这一观点是有前提的,因为科层制专属地位的获得并不局限于科层政府及其内部行政上,因为它所支配的仅仅是传统公共行政而不是公共行政的全部,因而当主体范围上的政府扩展到以政府为中心的多元治理主体上时,科层制的内涵就从拘泥于政府的科层组织逐渐转向了具有科层理性的治理技术,因而如何完成行政任务这一内部行政问题便逐渐让步于如何整合治理主体、耦合治理技术来实现治理目标的问题。在这种情况下,科层制才得以变种,获得持续支配公共行政学的合法地位,因而我们才敢于做出科层制在公共行政学历史中是一以贯之的判断。

其次,公共性解释了“公共行政为何”的问题。也正是科层制“将行政能力增强到几乎完全无视民主控制的地步”^②,冠以“公共”概念的公共行政学便更需强化书写其公共性^③。因此,在“公共行政为何”的问题上,公共性不再被束之高阁,而成为了公共行政的价值支柱。首先,公共性被作为规范价值而得以建构,其历史可以追溯到亚里士多德的分配正义理论上。因为在自由裁量模糊的前提下,行政主体必须依赖规范价值做出裁量分配的民主考虑^④。公共性正是在这里出场,因而天然的与公平、正义、平等、参与等民主规范相亲近,是公共行政的规范基础。其次,公共性被作为治理能力而得以建构,这种实然意义上的公共性可以追溯到柏拉图的公共决定执行观^⑤。它强调行政结果上公共利益的实现程度与人民群众的满意程度,因而与行政效能、治理能力等概念不可分割。整体上看,公共性在规范与实然上的功能是等同的,他们共同构成了公共行政的价值支柱,规范意义上的公共性指涉行政价值的回应性,实然意义上的公共性指涉行政结果的有效性。

总的来看,科层制与公共性在某种程度上是公共行政学范式建构的基础,这也许已经成为了一项隐含的“学术共识”。事实上,有共识更应落实。这就需要我们回到公共行政学的中国立场上来,在这一共识之上,构筑一套有关中国的公共行政学研究范式与“学科规范”。

四、扎根中国:公共行政学范式建构的中国话语

为了明确中国公共行政学的“学科规范”,建构公共行政学范式的中国话语,就必须回答好中国公共行政学人如何说话、说什么话这两个问题。这就需要,一来亮出鲜明的中国态度,定好立场;二来继承优良的中国传统,摸清来路;三来规划适宜的中国方案,找到去处。

(一)公共行政学范式建构的中国态度:反思性、主体性、科学性

首先,用反思性态度看待公共行政学范式争论的本质。这就需要对西方哲学体系中非此即彼的二元逻辑作出清理,避免对中国公共行政的复杂事实作单一解释。如果能够清醒地看透西方二元逻辑造就的辩论文化本质,那么对于公共行政学范式争论的认识也就不会为争论而争论了,因为无意义的形式辩论终会导致效应递减。以“西沃之争”为例,西蒙与沃尔多无论是在学科身份、价值导向还是方法路径上的争论^⑥,在结果上都有“左右各打五十大板”之嫌,是有

① 叶林、王兆丁、彭显耿:《面向公共行政事实本身:批判继承、回归现象与逻辑准备》,《江苏行政学院学报》,2019年第6期。

② 劳伦斯·林恩、韩升、高健:《官僚制范式的神话:传统公共行政学的真实立场》,《河南社会科学》,2019年第12期。

③ 夏志强、谭毅:《公共性:中国公共行政学的建构基础》,《中国社会科学》,2018年第8期。

④⑤ 弗雷德里克森:《公共行政的精神》,第68—70页,中国人民大学出版社,2012年版。

⑥ 方法上形成了西蒙的实证研究与沃尔多的规范研究的对立;身份之辩中,双方围绕着求真与求善的路径对公共行政学的学科属性做出自然规律的知识体系与社会规范的知识体系的争辩;价值上双方在反效率的民主还是反民主的效率上进行了交锋。参见颜昌武:《公共行政学简明史:以西蒙-沃尔多争论为主线》,第242—243页。

争论而无定论的,这其中的原因就在于他们各自从先验的立场出发而本能地排他,继而形成关于公共行政事实的单一化解释。在中国公共行政学的研究中,乍一看单一化研究取向对复杂中国公共行政现象的解释“貌似有理”,实际上则只关注了公共行政事实的一部分。因此,为了避免单一化研究取向引发中国公共行政学研究的偏误,一种相对于线性机械思维的复合性取向能够实现更多不同维度上的有机组合与多重互构^①,也能更好解决、解释当下复杂的中国公共行政问题。

其次,在“以我为主,为我所用”的主体性态度上辩证看待中国公共行政本土化,避免“盲人摸象”。一是需要我们在“全景式”而非“窗口式”、“共时性”而非“历时性”的策略中认清超大规模超长历史国家的公共行政本体特质。超大规模意味着公共行政本体是多角度多层次的,而超长历史则意味着译介-消化-创新-传播的本土化程序可能在现实中被压缩,历时性的本土化呈现出共时性的结构分化与多措并举式的模块化生产状况。二是需要我们更加辩证地看待本土化中的机遇与挑战。我们具有相对于西方的后发优势,但也面临食洋不化的挑战;我们具有尚待深挖的传统行政思想,但面临食古不化的风险也不小;我们行政制度经验鲜活,但理论整理略显迟钝且容易丢失经验研究的质感。

最后,以科学的态度建构本土化的中国公共行政科学。这就需要,一方面在纠正被人为窄化而以自然科学等同于科学的错误科学观的基础上做到公共行政学的实证性与人文性统一^②。另一方面尽快走出西方垄断公共行政学话语的神话。实际上,中国公共行政学自立的阻力并不在于西方引力太强,而在于坚守本土的定力太弱。由于长时间处于后发位置,中国知识界很容易在接触一些西方新思想的情况下就集体无意识地将其为圭臬而引为知音^③,或者是在本土田野中抽离出典型经验之后而兴奋地冠以西方理论之名。从科学态度出发,我们需要走出“捧西方臭脚”或削中国经验之足而适西方理论之履的神话。^④

(二)公共行政学范式建构的中国历史基因

建构中国公共行政学范式不仅要表明态度,还应该摸清来路。这是因为,中国公共行政学范式的建构绝不是凌空而建的“空中楼阁”,也拒绝成为“飞来峰”。当下中国公共行政学与中国行政思想及制度历史之间不存在天然的“断裂”。这体现在两个方面:一是儒家与法家思想对于行政价值的濡养;二是马克思主义中国化理论在集体主义的国家理性上作出的制度性贡献。

首先,儒家与法家思想充盈了行政价值的历史空间。一方面,儒学推崇从自我人伦约束来实现社会道德教化,它为行政者提供了一套以民为邦本而追求大同社会理想、由最高统治者主权而官僚集团掌握治权的“治理术”^⑤。另一方面,法家反思了形而上的伦理道德对于治理国家的价值限度,从而引发了道德伦理是否足够用于行政管理、除了伦理道德之外还有什么可以用于治理国家的价值性思考。自然而然,法家对制度与法律的价值追求成为其充盈行政价值空间的重要补充。总的来说,中国古代行政思想中“外儒内法”的价值结构在某种程度上濡养了不存在“公共性”话语之前的行政世界,但也同存在“公共性”话语的公共行政世界具有亲和性,因而有利于中国公共行政学范式建构中的价值继承。这是因为,在“行政”常有而“公共行政”不常在的历史时空中,儒学以伦理道德兼施仁爱、法家以法制定纷止争,儒学与法家共同承担了“公共性”出现

① 张振波、金太军:《复合现代性:中国现代性范式及其政治秩序图景》,《文史哲》,2020年第3期。

② 颜昌武:《公共行政学是一门科学吗?》,《中国行政管理》,2020年第4期。

③ 苏国勋等:《走出韦伯神话——〈儒教与道教〉发表百年后之反思》,《开放时代》,2016年第3期。

④ 白彤东:《主权在民,治权在贤:儒家之混合政体及其优越性》,《文史哲》,2013年第3期。

⑤ 许纪霖:《儒家宪政的现实与历史》,《开放时代》,2012年第1期。

之前的价值濡化功能,因而在行政生活的向善意义上,它们也更容易在当下中国公共行政学范式建构中实现公共性价值的现代转化。

其次,马克思主义中国化理论将集体主义这种国家理性深深地镌刻在行政制度上。一方面,人民当家作主的政治目标与以人民为中心的社会目标被集体主义统合起来,因为在公共行政的制度框架内,国家政治的塑造与个体的集体归属及自我实现得到了同等重视^①。另一方面,纵观公共行政的制度实践,无论是“国家治理体系与治理能力现代化”的总体目标,还是当下乡村振兴的政策运行,对于国家理性的强化被摆在治理的首位。与“找回国家”理论学派中国家的出走这一前提假设所不同,在过去、当下乃至未来中国公共行政制度中,国家从未离场。相反公共行政的目的就在于持续生产国家力量,以国家理性开启现代治理,在治理的多维互动中将国家与个体民众对接起来,让社会力量融入到实现和增进国家理性的竞争中,从而在增进国家力量的同时扩充社会力量,实现公民权利与国家权力的“双向同步”增长^②。由此来看,集体主义与国家理性的制度优势不仅不能丢下,而且需要进一步强化。这就需要持续推进集体主义国家理性的制度化,通过政府体制机制的改革实现这一制度优势在组织上保持稳定。因此在中国公共行政学范式建构中,对于政府体制机制改革的政策研究有必要强化,而对于集体主义国家理性制度化的理论研究则同样不能落下。

(三)公共行政学范式建构的中国方案

摸清了中国公共行政学范式的来路,就很容易找到其归宿与去处。在此,本文尝试从提出真问题、供给真概念、构建协同式学术生态与强化实践性社会功能四个方面提出公共行政学范式建构可能的中国方案。

首先,在中国场景下提出“经验中能举证,逻辑上够自治”的真问题。如前所述,当我们回到公共行政的本来面貌,公共性与科层制毫无疑问是指涉这一事实的大问题。但“大问题讨论需要注意一个隐含的前置环节,即‘真问题’”^③。有关于真问题的思考有助于将公共行政的重大理论或核心概念投射到真实的中国公共行政场景中,并回到公共行政的经验世界里。但这仅仅指涉了“真问题”的一个方面,也即是“经验中能够举证”。除此之外,真问题还必须“逻辑上能够自治”,也即“有清晰的逻辑和可以自圆其说的解释机制;观点富有洞见或给人启示;是前一个研究和下一个研究的桥梁”^④。然而这一标准并不比经验性标准容易,因为它更需要对真实的公共行政现象做理论上的抽象与概括,这就需要有恰当的概念或理论供给。

其次,从中国行政思想和制度实践的历史中“挖概念、找理论”。在学术概念以及理论的生产上,中国古代的儒家与法家等思想或实践是一个值得中国公共行政学人深挖的富矿。我们可以从当下的制度实践上找概念,将田野白话转译为学术行话;我们可以从历史经典思想中要理论,将历史佳话转译为学术行话;我们还可以从政策文本中扣语言,将政治话语整理为学术行话。面对来源广泛且异质性较强的概念与理论,我们需要做的是,进一步筛选、整理与归纳,以全景包容的态度吸纳它们,通过合并同类项与拆分差异项,对概念与理论进行复合化处理。如同蓝志勇所言,“转换成学术语言,就是在新的发展时代,注重以核心价值观为指导的全景式公共政策理论来推动全景式公共治理,突破苏俄时代留下的官僚体系中分工过细过窄过于僵化的行政理

① 张振波、金太军:《复合现代性:中国现代性范式及其政治秩序图景》,《文史哲》,2020年第3期。

② 马翠军:《“公共管理”的真相》,《读书》,2020年第8期。

③ 朱正威、吴佳:《从实践语汇到学术概念:中国公共管理研究的问题意识与自主性》,《中国行政管理》,2020年第1期。

④ 何艳玲:《好研究是当下公共管理研究的大问题》,《中国行政管理》,2020年第4期。

论”^①。由此来看,这一全景式与复合化的学术概念与理论的整理工作,无法由单人单项完成,因此一个具有充分互动的协同式学术生态需要尽快建立起来。

第三,建立学科间交叉、学科内互动的良性学术生态。“治学”的过程就是一个不断逼近研究对象本质的过程,但受限于主位观念^②上的主体性、个人认知结构的差异、塑造他人认知结构的文化陌生感以及对自我固化思维的隐而不察等因素的限制,任何单一的研究视角都难以避免地具有认知局限,这就需要学界开展充分的参与交流来化解个体认知偏差弥合认知缝隙,从而趋近事物的实在^③。这对于中国公共行政学范式的建构而言尤其如此,在承认公共行政学的开放性前提下,我们尤其需要建立起不同学科之间及学科内部的情境互浸与文化共情。以公共行政学为出发点,开放地进入到其他交叉学科的他者世界,同时也不从公共行政学的自我视角来排斥外来学科的进入,更不应站在作为公共行政学局内人的知识优先地位来观看外来学科对公共行政学的陌生所产生的窘境。相反,我们应充分尊重各自学科的自主地位,进行平等的交流与互动。这一良性学术生态的建立,还需要公共行政学人真正扎根到研究对象所在的文化场景中,不将自身的学术旨趣、学术履历、顺手惯用的研究方法以及青睐的理论视角等作为阻挡研究同一议题学者之间交流的屏障,而是通过对研究对象的共情来唤醒研究者之间的共鸣。

第四,强化公共行政知识成果的应用转化,提升公共行政学的社会实践功能。与西方“规范优先”不同的是,中国历来讲究“实践首位”。这就需要在我国公共行政学范式建构中不断强化公共行政学的知识应用与政策转化,发挥其指导国家治理、社会治理、政府治理的社会功能。在秉承从现实中来到实践中去的现实回应性原则之上,中国公共行政学有必要嵌入到中国公共行政实践中,在回应特定时间、空间、场域、情境的行政实践中建构行政学的认知体系,同时不断地完善行政学的认识体系来指导政府行政实践。对于中国公共行政学范式建构而言,这种现实回应性有助于破除“材料过剩而理论贫困”^④的窘境,也有利于化解“本土材料粗糙尚待打磨但外来理论精致却不实用”的尴尬,从而促进学术界与实践界的共生共在,搭建起学术与实践之间的“旋转门”。

作者:姜晓萍、谭振宇,四川大学公共管理学院(成都市,610065)

(责任编辑:刘杰、王炳权)

① 蓝志勇:《公共管理学科的理论基础与基础理论》,《学海》,2020年第1期。

② 所谓“主位”是与“客位”观念相对的,指涉当地的而非外地的,自我的而非他者的,本土的而非外来的观念。“主位”观念是学术本土化的核心内涵,强调学术研究中的“当地语言”“当地主题”“当地概念”“当地现象”和“当地背景”。参见 Andrew H. Van de Ven、井润田:《从“入世治学”角度看本土化管理研究》,《管理学季刊》,2020年第1期。

③ 参见武亚军:《“入世学术”生产中国本土管理知识:重剑无锋,大巧不工》,《管理学季刊》,2020年第1期。

④ 王学典:《中国话语形成之路:西方社会科学的本土化和儒家思想的社会科学化》,《济南大学学报》(社会科学版),2019年第6期。