

公共行政研究的工具化向度及其美德伦理反思

郭随磊 李喜珍
南昌航空大学，江西 南昌 330063

摘要：公共行政研究自诞生之日起就具有较典型的科学、中立、理性、可操作性等工具化特征。随着公共行政领域的扩大及后工业社会的到来，工具化向度的公共行政越来越显示出其弊端，而基于工业社会思维定式的反思活动收效较小。公共行政研究工具化向度的反思需要基于后工业化进程，以美德伦理反思为核心，强调美德的优先性以及行政伦理的时代适应性，从而实现工具理性与价值理性更好融合。

关键词：行政研究；工具化向度；伦理反思；行政美德伦理

The instrumentalization dimension of public administration research and its virtue ethics reflection

Guo,Suilei Li,Xizhen
Nanchang Hangkong University, Nanchang, Jiangxi, 330063, China

Abstract: Since its inception, public administration research has had typical instrumental characteristics such as scientific, neutral, rational, and operable. With the expansion of the public administration field and the arrival of post industrial society, the tool oriented public administration is increasingly showing its drawbacks, while the reflective activities based on industrial social thinking patterns have little effect. The reflection on the instrumentalization of public administration research needs to be based on the post industrialization process, with virtue ethics reflection as the core, emphasizing the priority of virtues and the adaptability of administrative ethics to the times, in order to achieve a better integration of instrumental rationality and value rationality.

Keywords: Administrative research; Instrumentalization dimension; Ethical reflection; Administrative virtues and ethics

DOI: 10.62639/sspsstr33.20240104

引言

最近 30 年来，公共行政研究具有较为明显的哲学伦理学转向，这体现在国外公共行政研究聚焦于行政公共性、行政合法性、后现代话语理论等主题的研究，也体现在我国研究者对公共价值管理、社会治理、服务型政府等与公共行政相关的理论探讨。但是，这种哲学伦理学取向所批判的逻辑实证主义、线性因果论、实用主义、经验分析、案例研究等公共行政研究工具化维度并没有至此偃旗息鼓，在学术及教学活动中，仍以后者为主要内容。本文充分考虑公共行政理论变迁所处的社会背景，在探讨公共行政研究工具化向度及其伦理反思的历史过程之后，试图提出符合我国治理现代化要求及公共行政学科发展规律的行政伦理建设方案。

一、公共行政学工具化取向的历史脉络

（一）政治学研究中伦理与工具向度从均衡到失衡的演进

在资本主义诞生前夜，马基雅维利认为伦理道德于君主来说只是装饰，实践中的政治以权力的争夺为中心，从而拉开了以自由、权利、权力分立、限权为主题的资本主义工业社会政治学说的序幕。^[1] 启蒙思想家主要从中立的技术观点来理解国家的起源与性质，比较有代表性的如霍布斯、卢梭的人民主权说、社会契约论；也从工具理性的角度对政治制度进行理解与设计，比较有代表性的如洛克、孟德斯鸠、密尔等人的三权分立、代议制政府等思想。虽然黑格尔对社会契约论的思想进行了初步批判，认为人们可以在具有逐利属性的市民社会层面订立契约，在具有普遍性、理性、伦理精神实现性的国家层面则不具有适用性；^[2] 密尔也认为理想的代议制政府应该能够促进人民的美德与智慧。^[3] 但是，由于工业社会的性质，仅仅具有形式合理性的“自由”、“民主”、“法

（稿件编号：SSTR-24-4-4022）

作者简介：郭随磊（1987-07），男，汉族，籍贯：河南遂平，南昌航空大学文法学院讲师，博士，硕士生导师，研究方向为行政学理论，公共政策。

李喜珍（1997-04）女，汉族，籍贯：山东青岛，南昌航空大学经济与管理学院硕士研究生，研究方向为公共政策。

基金项目：2021 年度江西省社科基金项目：“公共行政美德伦理的规范性问题研究”（21ZX08）。

2023 年度江西省高校人文社科项目：“数字政府建设中的治理工具选择研究”（ZZ23203）。

治”、“人权”并没有获得实质合理性,他们成为主要工业化国家的官方意识形态,并被有的国家利用其霸权地位在全球推广。而脱胎于政治学的公共行政学的诞生使政治学研究的科学化、工具化、技术化趋势更为明显,并且获得了支配性话语地位。

(二) 脱胎于政治学研究工具向度的行政学及其发展

随着公共行政活动的增加,自18世纪开始以公共行政为主题的相关探讨在英国、法国、德国不断出现,最终在威尔逊的推动下,于19世纪末在美国成为一门独立的学科。脱胎于政治学的行政学,一方面沿着启蒙思想以来的中立、科学化思路延展,另一方面也受到工业社会追求普遍规律、规则的分析性认知逻辑的影响。在两者的共同作用下,虽然公共行政在逾百年的发展历程中出现了多个研究范式,但基本上都呈现着科学、技术、工具、逻辑实证等话语特征。这种话语特征不仅渗透到公共组织内部的知识探讨,形成了以官僚制为代表的理论,而且随着公共组织与外部的关系更加密切,渗透到公共组织与外部关系的知识探讨,催生了公共政策、新公共管理相关理论。

二、公共行政研究工具化取向的反思及其困境

(一) 对工具化取向研究的反思

无论行政效率、官僚制、新公共管理等直接对公共行政主题的探讨,还是由此衍生的公共政策、政策工具研究,都试图采用科学、技术、中立的立场探求公共行政的一般规律。在作为一种实践和理论诞生的初期,这种公共行政研究的工具化取向在特定的领域是适用的(如城市管理领域)。但随着罗斯福新政及战后经济的发展,公共行政逐渐打破了原来与立法、司法均衡的状态,一些工业化国家甚至以“行政国家”的面貌存在。在这样的背景下,工具化向度的公共行政学越来越显现出其弊端,一方面与西方国家进行国家建构的民主、法治等伦理精神相悖,另一方面价值无涉而又无处不在的行政活动也会威胁民生福祉。由此,自上个世纪后半叶开始了一场公共行政研究工具化取向的反思运动,较为系统地探讨了公共行政合法性及行政责任问题。^[4]

自上个世纪以来,在社会中广泛渗透的行政活动,一方面以集权的面貌试图摆脱民主程序的控制,另一方面以价值中立的方式远离伦理道德的批评,由此引发了人们对行政之恶的担忧,进而思考工业社会中实现行政责任的问题。在美国,“水门事件”把政府诚实问题推向了风口浪尖,中立的、技术主义的平庸之恶,有着深重的危害。对于现代庞大、有效的行政体系来说,如果服务于坏目的,就会带来巨大的系统性风险。自上个世纪80年代以来,公共行政伦理逐渐成为一个成熟稳定的研究方向,

其中的一个基本思考即是如何使行政伦理成为一种可操作性的方案,比较典型的思路如行政伦理决策设计、行政伦理制度化取向。

(二) 工具化取向研究反思的困境

可以说公共行政工具化取向的反思是上个世纪后半叶以来,学者们对社会科学进行整体反思的一部分,而公共行政领域的这种反思在整体上是不太成功的,就如罗森布鲁姆所描述的,公共行政近些年来研究“内容越来越多,而知识含量却越来越少”。^[5]应该说,米尔斯和麦金泰尔注重社会结构及历史过程的观点为我们思考公共行政反思及其不甚成功提供了基本线索。在工业社会到来初期,以权利、权力制衡、法治为代表的中立规则的确立,在相对来说复杂性和风险性低的社会中,对于自由竞争的秩序和生产力的发展曾发挥过很积极的作用。到了工业社会中后期,多元行动者得以形成,社会事务也越来越呈现出其复杂多变的特征,在协调多元行动者关系、处理复杂公共事务方面具有显著优势的公共行政,逐渐赢得了其理论和实践地位。公共行政自诞生之日起就表现出与重视法治、程序、规则、竞争的工业社会特征不同的气质类型,但是为了减少政治势力的干预与反对,不得不以科学、中立、逻辑实证的面孔在特定的领域存在(如城市管理)。当公共行政在一个较小的范围存在时,以上矛盾还可以维持某种程度的平衡。但在罗斯福新政之后,随着行政领域的扩大,原有的均衡被打破,人们不得不去思考公共行政与既有社会结构的适应性问题,这也就是公共行政工具化取向反思的原因。

不得不说,西方学者试图恢复公共行政价值方面的努力不管是在理论上还是在实践上都是失败的。这种反思没有意识到上世纪80年代开始,工业社会向后工业社会转型的历史背景,仍然采用合规性、合法性、竞争性等工业社会的思维模式,试图把公共行政研究拉回到与工业社会相适应的方向,民主公共行政、合宪公共行政、新公共管理运动都是这种思考的一部分。工业社会的思路很难使公共行政摆脱其危机状态,例如,在后工业社会背景下,随着信息技术广泛渗透,社会呈现出加速运转状态,越来越多的社会事务开始以危机事件的面貌存在,需要多元主体以行动导向、随机决策、合作治理的方式采取行动。如果以规则为中心,事事寻求成熟的条文做支撑,既会耽误时机,又会留下大量僵化的限制行动的条文,这些条文却是费时费力制定的。除此之外,工业社会强调理性经济人基础上的自由竞争,在思考原子化的个人何以构成整体时往往采用博弈论的逻辑,即便是在大量非合作博弈外存在合作博弈,也是在充分考虑自身利益基础上的不稳定合作,已经不能满足后工业社会中以人的共生共在为基础的合作治理的需要。在复杂性和风险性叠加的后工业社会,需要超越以规则为中心的公共行政逻辑,探求多元行动者共生共在基础上的

合作治理。^[6]

三、公共行政研究工具化取向的美德伦理反思

我国的公共行政研究也具有较为明显的工具化取向,与西方学者所面临的问题类似,因此也有必要基于后工业化进程对这种工具化取向进行美德伦理反思。

(一)重申道德的优先性

在工业社会后期,社会认知方法与公共价值实现之间的关系出现失衡,以科学、中立、理性为特征的行政学认识方法引发的问题使一些研究者开始对其进行伦理反思,只是这种反思基于功利主义、新自由主义、个人义务论等工业社会伦理理念,无法很好地恢复行政认知和公共价值实现之间的均衡关系。而只有在后工业社会背景下对行政认知、行政伦理进行系统反思,才有可能找到实现两者均衡的路径,而适应后工业社会的行政伦理则应以行政美德伦理为主导。美德伦理(virtue ethics,也称为德性伦理)自上个世纪50年代被提出以来,引发了伦理学界的研究热潮,虽然研究者对于什么是美德伦理有着多维度的探讨,但较为一致的观点是作为传统规范伦理的对立面强调“德性”的优先性,同时强调德性与社会共同体运转之间的关系。功利主义伦理学以人的逐利性为前提,重视产出高于投入、效益最大化、结果的可验证性、最多数人的最大幸福等观念,与工业社会中新自由主义、实用主义思想有密切关联;义务论伦理学作为对功利主义的纠正,以个体的人应该承担的道德义务为前提,重视义务的普遍性、道德命令的绝对性、责任与后果的脱节性等观念,与工业社会中原子化个人、绝对理性的思考有紧密联系。功利主义和义务论伦理学分别以效用、责任为优先观念,与美德伦理学把德性作为优先思考的观念有较大差异。^[7]

(二)实现行政伦理与时代发展相适应

对德性优先性及德治传统的重视,在中西方伦理史上都有着悠久的传统,并不是一种全新的提法,也因为这个原因,美德伦理学在上个世纪后半叶出现时就以“复古”的面孔出现,试图复兴传统的以亚里士多德为代表的伦理学。在古典伦理学时期,柏拉图认为美德像阳光一样无处不在,是认知及知识的前提条件;亚里士多德把伦理学置于自己政治学的第一部分,其伦理学强调一种实践者的内在利益;儒家代表人物孔子也强调“为政以德”,认为德性是治国理政的前提条件。应该说古典伦理学的基本伦理理念具有广泛的适用性,但是在生产力滞后的历史时期,德性被解释为奴隶主、封建贵族、资产阶级道德等异化形式德性具有一定的历史必然性和合理性,在农业社会和工业社会,谁掌握权力、怎样提高生产率命题的重要性高于伦理道德的命题。只是在工业社会

后期,随着风险性、复杂性、加速化、信息化社会的到来,如果在决策过程中不优先考虑道德,很可能造成无法挽回的损失。而且,生产力的全面发展时代背景为实现德性优先,所有人的自由全面发展创造了前所未有的条件。美德伦理学的提出并引发较大反响,与后工业社会中伦理反思有关,一方面生产力得以高速发展,另一方面这一发展却没有使人更加自由全面方面,反而使人更多地体现为“单向度”。^[8]美德伦理学强调德性优先及德性与社会结构之间的关系,是对工业社会伦理的批判性认识,因此是以复古面孔出现的有一定革命意义的伦理思想。

行政美德伦理一方面能使人们正视工业社会中科学、技术、理性思考较少关注的道德因素,另一方面也试图使德性与社会治理之间的关系更加紧密。在工业社会中后期,公共空间的治理、城市管理 etc 越来越成为重要的社会命题,公共行政学应运而生。但是,新诞生的公共行政研究极其重视规则、制度、法令、中立、工具、理性等工业社会思维范式,自上个世纪初至上个世纪80年代,传统公共行政与各种“新”公共行政有着较多争论,反映了传统行政模式越来越受到人们的质疑。上个世纪80年代开始,随着后工业社会的加速到来,学者们越来越从道德、伦理、价值等层面思考公共行政,典型的代表是行政伦理、公共价值管理等理论范式的提出。行政美德伦理观念一方面能使以上德性优先的思考得以深化,另一方面也能引发人们思考德性嵌入公共行政的恰当视角。行政美德伦理使公共行政工具化研究的反思走向深入,使工具化角度的公共行政研究有了正确的价值导向,为从一种系统化的观点融合工具与价值提供了契机。

参考文献:

- [1] 萨拜因著,索尔森修订.政治学说史:民族国家(下)[M].邓正来译.上海:上海人民出版社,2015:14-15.
- [2] 王贵贤.契约论批判:从黑格尔到马克思[J].马克思主义与现实,2020(1).
- [3] 密尔.代议制政府[M].汪瑄译.北京:商务印书馆,2019:23-24.
- [4] 张康之,张乾友.公共行政的概念[M].北京:中国社会科学出版社,2013:291-292.
- [5] 罗森布鲁姆.重新思考公共管理[J].公共管理评论,2020(3).
- [6] 张康之.为了人的共生共在[M].北京:人民出版社,2016:17.
- [7] 黄勇.当代美德伦理:古代儒学的贡献[M].北京:东方出版社,2019:8-9.
- [8] 马尔库塞.单向度的人:发达工业社会意识形态研究[M].刘继译.上海:上海译文出版社,2008:14.