

Public Management Research

(Vol.5)

公共管理研究

(第5卷)

马骏○侯一麟○主编

-53

Public Management Research

(Vol.5)

公共管理研究

(第5卷)

马骏○侯一麟○主编

图书在版编目(CIP)数据

公共管理研究. 第5卷/马骏,侯一麟主编. —上海:
上海人民出版社,2007
ISBN 978-7-208-07505-4

I. 公… II. ①马…②侯… III. 公共管理-研究
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 167069 号

责任编辑 苏延昊
美术编辑 陈楠

公共管理研究(第5卷)

马骏 侯一麟 主编

出版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社
(200001 上海福建中路193号24层)



编辑部热线 021-63914988

市场部热线 021-63914081

发行 世纪出版集团发行中心
印刷 上海商务联西印刷有限公司
开本 787×1092 毫米 1/16
印张 18.5
插页 2
字数 359,000
版次 2008年1月第1版
印次 2008年1月第1次印刷
ISBN 978-7-208-07505-4/C·309
定价 32.00 元

目 录

专题研讨:公共行政理论与方法反思

- 倒退性价值观与公共行政 理查德·博克斯(3)
- “我们在做什么样的研究”:中国行政学研究评述 何艳玲(21)

公共行政经验研究

- 中国地级市市长职位升迁的经济逻辑分析 林挺进(45)
- 分税制背景下地方政府公共服务财政投入研究——以中国
十省市为分析对象 王敬尧 宋哲(69)
- 移民创业,非正式经济与地方政治:以广州城郊的服装加工区
为例 高 崇(103)
- 混合型监管:当代中国药品安全监管机制分析 刘 鹏(114)
- 上海科研机构科研人员工作压力研究 朱春奎 舒皋甫(152)

台湾公共行政

- 公共危机管理之知识网络分析:以台湾9·21地震为例 詹中原(175)
- 公务人员贪污检举制度研究:台湾经验的分析 顾慕晴(190)
- 台湾社区培力机制成效评估研究:以区域型
培力中心为例 郭瑞坤 谢政勋 陈可慧(206)
- 社区产业发展影响因素研究:基于社会资本视角的分析
..... 郭瑞坤 林佩璇(231)

域外经验

- 逆周期财政政策与预算的多年度视角 侯一麟(259)
- 实践中的地方政府合并:美国的经验 罗思东(278)

专题研讨：公共行政理论与方法反思

倒退性价值观与公共行政*

理查德·博克斯**

罗蔚 颜昌武 译 颜昌武 马骏 校

【摘要】 西方国家的公共行政是在一个自由—民主的社会背景中运作的，这种社会背景塑造了公共服务的研究者与实践者的角色与工作。最近几十年，形成于这种社会背景中的价值观逐渐地成为“倒退性的”：强调扩张性、前现代信念、视经济为自在目的、极大的社会差距以及视地球为商业活动的资源库。与之相对比的是“进步性”价值观：与替代性选择合作、了解替代性选择、对替代性选择开放、视经济为手段、有限不平等、视地球为受保护的家园。对倒退性价值观的强调，在美国尤其明显，这一点可以用来解释现象的本质。本文探讨了公共行政学者反击倒退性价值观蔓延、促进进步性价值观实施的可能性。

【关键词】 倒退性价值观 进步性价值观 环境 社会不平等 商业帝国主义

Regressive Values and Public Administration

Richard C. Box

Abstract Public administration in Western nations functions within a liberal-democratic societal context that shapes the roles and work of public service academicians and practitioners. In recent decades, values enacted in the societal context have increasingly been “regressive”, emphasizing aggressiveness, pre-modern belief, economics as an end in itself, great social inequality, and Earth as a resource pool for business activities. This is in contrast to “progressive” values of cooperation, knowledge and openness to alternatives, economics as means, limited inequality, and Earth as a home to be protected. The emphasis on regressive values is particularly apparent in the United States, which may be used to illustrate the nature of the phenomenon. This paper dis-

* 本文即将发表在 *Public Performance and Management Review*, 感谢该杂志主编 Marc Holzer 教授同意在《公共管理研究》(第5卷)发表此文的中文译稿。

** 理查德·博克斯：内布拉斯加大学奥马哈分校公共行政教授，主要研究领域：行政伦理、公共行政批判理论。

罗蔚，中山大学行政管理中心博士后；颜昌武，中山大学行政管理中心博士后；马骏，中山大学行政管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院教授。

cusses the potential for public administration academicians to counter the spread of regressive values and encourage enactment of progressive values.

Key Words Regressive Values, Progressive Values, The Environment, Social Inequality, Commercial Militarism

引言

“我承认这些是理论与实践的细小的结合点,但正好是抓住了这些细小的结合点,并且努力地不停留于此而带着思想的真正的独立性前进——我认为,今天走向一个和平的、更加美好的生活的唯一希望正在于此。”

赫伯特·马尔库塞(1965)

引自凯尔纳(Kellner),2001:93。

公共行政不可避免地受到政治与经济环境的影响。关于政治—行政关系的研究文献表明,在职业的公共从业人员与公民、民选代表、政治委任者之间有长期的互动,因而决策不仅仅是自上而下的。几十年来,公共行政学者们讨论了这一关系的描述性质与规范性质(Catron & Hammond, 1990; Fox & Miller, 1995; Lowi, 1969; Waldo, 1980; Wamsley, et al., 1990; Wamsley & Wolf, 1996),关于规范性质的讨论,其范围从作为纯粹的决策执行机器的公共服务,延伸到作为公众意志制定之参与者的公共服务。然而,在自由—民主社会里,人们最终期望的是职业性的公共服务执行民选领袖作出的决策。这些领袖要对更广泛的社会中的状况与利益作出回应,因此,公共部门职员的工作就会受到那些驱动公共问题话语的价值观的影响,这种影响有时是间接的,有时是相当直接的。

自由—民主社会在不同程度上都是市场导向的。市场的经济主义的语言、实践与价值观,不仅存在于私人事务中,也存在于公民社会和公共部门中。在美国,经济主义的思想一直都很重要。这种思想周期性地变得特别突出,因为它在某些方面被认为有害于社会、个人与自然环境。公共行政有助于实现一些人的目标,他们从稳定的商业环境与最少的公共部门干预中获利,就此而言,公共行政的运作是与社会环境相协调的。而通过倡导社会正义、社会公平、环境保护、一种令人满意的居住环境,或者其他一些可能与强势集团的利益不相一致的目标,公共行政对现状构成了挑战,就此而言,公共行政与社会之间形成了紧张关系。

在过去的25年里,形成于美国社会背景中的价值观逐渐地成为“倒退性的”:强调扩张性、前现代信念、视经济为自在目的、极大的社会差距以及视地球为商业活动的资源库。与之相对的是“进步性的”价值观:与替代性选择合作、了解替代性选择、对替代性选择开放、视经济为手段、有限不平等、视地球为受保护的家园。这种转变也部分地出现在其他国家,但是,考虑到美国目前的实力与国际野心,价值观的这种转变在美国尤其明显。

随着社会环境的变化,公共行政的语言、实践和价值观都已经发生变化。公共行政领域经历了管理主义、国家空心化(hollowing out)^[1]、网络治理、忽视目标的绩效管理、将公民视为消费者而不是真正意义的主人、像管理企业一样管理政府,等等。如今,治理似乎更像是一种无中心的、自发的交易装置,它对分散的利益是有利的,但无助于一种追求公共利益的集体决策项目。在“政策”研究中,我们几乎见不到公共实践者的日常工作,在很大程度上,行动者的领地是外在于职业的公共服务的。学术著述的重点,看来已经从对于公共行政与更宽泛的社会以及回应公众需求的目的和方法之关系的研究,转向对于有效绩效的监督与评估的研究上。

本文认为,关心这些发展的公共行政学者通过他们的教学与研究,有机会推进该领域中从倒退性价值观到进步性价值观的平衡。本文所讨论的,至少用新近术语来说,不是社会中或公共行政中的巨大变化,而是有关一种可能性,即将倒退性价值观与进步性价值观之间的平衡稍稍推向进步性那一端的可能性。下文审视了目前社会中的状况,以此表明倒退性价值观在今天表现得特别明显,并提出了一种关于倒退性价值观与进步性价值观的类型学(typology)以及公共行政学者强化该领域中的进步性价值观的方法。本文所讨论的公共行政的社会背景和环境都是美国式的;美国的状况有助于分析其他国家存在的可能性,就此而言,下面的讨论将起到很好的比较作用。

现 状

“当军国主义、权力的傲慢和为美国帝国主义辩护的词藻不可避免地与美国政府的民主结构相冲突并导致对其文化和基本价值的歪曲时,我担心我们将丧失我们的国家。”

查默斯·约翰逊(2004:13)^[2]

[1] “国家空心化”指西方国家中已经发生以及正在发生的许多变化,包括私有化和限制公共干预的范围与方式;中央与地方政府部门的功能转让给替代性服务体系(例如代理机构);通过新的公共管理方式限制公共服务人员的权限,重点是管理的责任以及通过更明确地划分政治与行政来实现更清晰的政治控制。国家的空心化模糊了公共行政的责任;首先,制度的复杂模糊了谁在什么事情上对谁负责的关系;其次,“新主管部门”或者专门机构已经替代了中央部门并且选举了提供服务的地方委员会,而且它们承担着不同程度的公共责任;第三,政府把透明度和顾客反应等同于公共责任。——译者注

[2] 查默斯·约翰逊(Chalmers Johnson),圣地亚哥加州大学国际关系退休教授,早期的专长是中国革命和日本战后发展,曾担任过加州大学伯克利分校中国研究中心主任,也做过中情局顾问。但他近十年来把全部精力贯注于美国军国主义研究,他认为美国军力和经济力的过度延伸,将使美利坚合众国崩溃。从2000年开始,查默斯即有系统地撰写三本关于美利坚帝国的专著,第一本是《回向报复:美利坚帝国的代价与后果》(Blowback);第二本是2004年出版的《帝国的悲哀:军国主义、保密及合众国的终结》(The Sorrows of Empire);第三本是最近才出版的《复仇女神:美利坚合众国的末日》(Nemesis)。这三本书已成为任何一个关心美国国运的人的必读作品。查默斯强调,美国是个很奇特的国家——国内民主和海外黠武相结合。他说,任何一个国家不能又是民主又是军国主义,而美国就是这种怪异的结合。其后果是国内会越来越不民主,终会变成独裁,从而成为终结了宪政体制的美利坚合众国。——译者注

当经济主义思维的语言和实践更彻底地渗透到社会、政治和行政生活中时,人们试图改善这种语言和实践的方法就越来越变得模糊不清、遥不可及和不切实际。在19世纪30年代,托克维尔(Tocqueville, 1969:692)表达了对于在遥远的未来的民主社会的担忧,在那样的社会里,人们“不停地为追逐他们心中所想的小小的庸俗的享乐而奔波”。托克维尔担心出现一个父权主义(pater-nalistic)的政府,公民们会受到政府的庇护,“他们只需享乐而不用想别的”,而政府却考虑严肃的决策。1964年,马尔库塞(Herbert Marcuse)写道,人类意识正在成为“单向度的”,因为人们不再能够设想占主流的政治—经济秩序的替代性选择。乌托邦式的想象只是一种微弱的记忆;对既定现实的认同战胜了体系变革的可能性,关于替代性思想的语言和研究也被清除了。麦克弗森(C. B. Macpherson, 1977)将目前的政治制度描绘为一种“平衡式民主”,在这种民主中,实质性的决策由精英寡头们作出。在吸纳熊彼特(Schumpeter)思想的基础上,麦克弗森将公共意志的特征看作“人造的”,因此“政治物品的需求本身在很大程度上是由供应者来规定的”(1997:90—91)。如果托克维尔今天还健在的话,也许他会认为他所担忧之事变成了现实。

在20世纪60年代,许多人认为马尔库塞的“单向度性”太极端,而今天它则差不多被忽略了。21世纪早期的人们忽视它的一个原因是,马尔库塞所描述的状况在今天已被看作理所当然的,尽管这一概念在当时似乎是极端的或是超前的。这些状况是人们已然熟悉的“既定”事实,而对其提出质疑则似乎是奇怪的、无意义的、并可能是危险的。设想有这样一个未来社会,其间人类的生活状况以及人类与自然环境的关系都和今天有所不同,今天,这个未来社会就是一些通常遭到孤立的人的领地,他们致力于推进关于政府和经济学之本质的新自由主义信念。

如今,企业化的、官僚制的组织型社会将城市大众与自然环境隔离开来,市民们依赖复杂而脆弱的交流与技术体系生存。随着停电事故、运输工人罢工、暴力行为与灾难等的出现,大型城市体系的紧张特性变得明显起来。大多数的人类工作仍然是被控制的、重复的、缺乏创造性的,这些工作只是为一部分人的利益而开展。人们使用技术,主要是用来支持消费主义而不是改善世界上大多数人的生活条件。尽管个性与责任明显地淹没在群体同一性中,但在文化上还是宣扬个性,人们寻求强有力的父权式的领导者,或是求助于神秘的思想与宗教,以便从“后现代状况”中解脱出来。

如果发达国家的人们看到或听到他们所认识的某个小孩或大人的受虐事件、健康恶化或死亡时,他们会感到不安,但他们却总是支持摧毁其他地方的家园、城市和成千上万的生命。如果警察闯进他们的家园,他们会表达愤怒,但他们却支持军队对其他国家挨家挨户地进行搜查,支持军队用枪把一家家的人赶上大街。如果一个开发商计划破坏他们所在地的公园,他们就会参加会议并且大声地表示抗议,但他们可能会漠视或支持大规模的环境破坏,例如,只要有好

的经济效益并且不对他们造成直接的损害,他们就会支持砍伐森林、清除式采矿以及过度的空气和水污染。

符号秀、公开秀、娱乐秀和封面秀(symbolic issues, entertainment and spectacle, cover stories)转移了公民对于紧迫的公共问题的注意力。有意识地投身于公共问题,需要自下而上地将目前的财富分配过程颠倒过来,因此上述方法被用来转移人们对经济议程的关注。符号秀的例子有同性婚姻、焚旗、流产以及干细胞研究。娱乐秀的例子包括充满了栩栩如生的暴力与犯罪的电视节目单和视频游戏。公开秀除了一些别的例子外,包括战争式的体育项目,它们仿效很久以前的人们的暴力愉悦感,例如在(美式)足球中,有钱人从高高在上的豪华包厢中观赏全副“武装”的斗士在球场上彼此攻击、角力(一种模拟的、娱乐化的运动)、肉搏(笼中的两个狂暴的人毫无节制地击打对方)。封面秀的例子包括:假想的、严重的、迫在眉睫的袭击“祖国”的危险、输出民主、保持石油经济的健康发展、对全球性流行病的极度恐慌等。

利用私有企业媒体传播的符号秀、公开秀、娱乐秀和封面秀转移人们的注意力,公共部门就能够在限制个体行动、表达自由以及隐私权的同时,自下而上地重新分配财富。公共行动成了为这样那样的事情而进行的“战争”(反对毒品的战争、反对恐怖主义的战争等等)。它们支持这样的谎言:国家正面临新的、特别危险的威胁,这些威胁在规模、类型与潜在后果上与“真实的”战争相类似(指那种由其他国家发动的、威胁到国家存亡的战争;不是指它的私有部门主导或生活方式的便利及其存在)。很明显,如果一个特定的威胁谎言被夸大或被编造(即将使用可怕的武器、同性婚姻、长胡子的黝黑男人潜伏在暗处),那么,媒体就会制造和传播一个新的谎言。当成千上万的人因车祸、无意义的战争、吸烟、贫穷、疾病或消费致命的快餐食品等导致死亡或残疾时,财富悄无声息地从社会经济阶层中的底层和中层流向上层。这样,人们很少有时间去严肃地思考社会状况,也很少思考支持造成这些社会状况的行动对于一个公民来说意味着什么。

也许今天要担忧的状况,和正在起作用的政策问题一样繁多,尽管有些状况要比其他状况更为紧迫。美国目前的状况,以及在美国所采取的行动的深远影响,使得它成为讨论的有用的起点。在能够被加以探讨的许多可能的问题域中,本文选取了三个领域,以阐明正在起作用的倒退性价值观,它们分别是:环境、社会不平等、商业帝国主义。这些受关注的领域能够影响人们思考治理的方式,以及人们设想公共利益的方式。可以断定,它们表征了那些驱动公共领域中的话语与行动的潜藏价值观的症状。

环境

在美国与其他国家,自然环境的状况是一个最引人瞩目、最烦人的问题。生活质量和生命本身最终都依赖环境,但目前环境问题很严重。几十年来,美

国一直都在告诫:空气和水的质量在恶化,自然栖息地保护不够,极差的土地规划与土地滥用,野生动物居住地与农业土地遭到破坏,等等。在20世纪60年代与70年代,美国在国家层面通过制定法律来处理这些问题,州与地方层面也采取了行动。尽管有这些努力,但随着1980年罗纳德·里根当选总统,这些环境的命运开始受到颠覆,州与地方层面的档案材料混杂着矛盾。地方的注意力从控制破坏性市场活动,例如城市无序的、违背审美情趣的发展,到促进经济发展、提升“公—私伙伴关系”,以及在公共部门中倡导“企业家精神”。总的说来,可以认为,在20世纪60年代和70年代盛行的保护与保持自然环境的动力,自80年代开始,遭遇到了市场力量的强硬抵制,并在今天仍然处于守势。而以里根、布什政府与开发商、企业经理人以及土地所有者一道,正在削弱或颠覆过去四十年来所制定的关于保护土地、空气、水以及野生动物的环境政策与法律。政府以牺牲广大民众和未来几代人为代价来保护一些人的利益,这样的行为数不胜数,花样众多,以至于我们难以对它们进行追踪。在其他国家,也发生了许多值得关注的环境问题,但是美国的状况更值得注意,因为其经济规模、其行动对他国的影响以及目前其广泛的反环境(anti-environmental)行动的特征。代意环境状况清楚地表明了市场对公共部门政策与行政的影响。各级政府机构中从事土地、空气、水以及野生动物管理的雇员,必须执行破坏环境的政策。倒退性的、市场导向型的实践活动,是建立在将自然环境看作一种有利于短期获益的可汲取的资源库的观念基础上的,与之形成鲜明对比的是进步性的、节能型的实践活动,它们将自然环境看作需要保护的永久生活空间。其他一些受到“倒退性价值观”影响的领域也颇值得注意。罗列一下这些领域的清单,也许会发现它等同于“热点”公共政策问题的清单:教育、儿童福利、对外援助、卫生保健、监狱体系、城市扩张等等。所有这些问题领域都与公共服务的实践者密切相关,他们执行法律,在法律通过前后确定法律的内容与含义,这些实践者都与公共事务的研究者密切相关,他们从事研究工作,并且对实践者开展说教。

社会不平等

在某种程度上,我们也许可以将美国的历史看作社会财富与权力的分配史。人类社会的特征是有地位上的差别,但人们对这些差别的期望值随着时间和地点的不同而有所不同。几个世纪前,生活在“新大陆”的人们并不希望美国社会像君主制的欧洲一样,许多人认为公开显露财富是不适宜的。然而,就像今天一样,那时也有一种内在信念,认为个人有赚钱并比别人富有的自由。在美国制宪时期,两种信念——社会不平等不应该是极端的、显著的,与人们应当自由地追求财富与权力——发生了冲突。许多反对新宪法的人认为,新宪法是富人们企图通过压抑普通人的欲望来保有其财产与地位的一种努力(Wood, 1969)。

19世纪后期,伴随着工业革命的全面发展,经济自由的信念成为社会不平

等问题一个尖锐因素。虽然工业革命之前有一些大型公司,但大多数人还是作为农民或手工业者独立工作来谋生,许多人在家里或在小作坊里生产产品。随着这种模式的改变,许多人在艰苦的条件下为别人长时间地工作。人们为了就近工作而背井离乡,大型私人企业渐渐控制了大部分经济,它们经常排斥竞争,创造悲惨的工作条件,并破坏环境(Zinn, 1980)。

当个体经济自由的优先权与经济现实——在这种现实中,只有相当少的有钱人才能大大地影响普通大众的生活——相冲突时,各级政府都不足以控制过度的商业行为。在很大程度上,进步时代(1880—1920)是一曲人们组织起来反对少数人意志以保护自我的轶事。渐渐地,公共部门开始反击工业化与城市化所带来的最恶劣的影响。

尽管在进步时代以来的几十年和 20 世纪 30 年代的新政中取得了一些成就,但是,如今的美国,占人口比例 10% 的上层社会的人所赚的钱,在总量上比占人口比例 40% 的底层人所赚的钱要多,从 20 世纪 70 年代后期以来,社会不平等一直在增大(Inequality.org)。从 1979 年到 2000 年,占人口比例 5% 的上层社会的人,与占人口比例 20% 底层社会的家庭相比,其收入比从 11:1 增加到 19:1 (Multinational Monitor, 2003)。不平等的问题扩展到国界之外,“全球性的收入不平等可能比人类历史上任何时期都要突出”(UC Atlas of Global Inequality, 2004)。

与其他一些发达国家相比,美国的“社会安全网”^[1]相对脆弱。尽管如此,过去的 25 年里,一直有一种共同的努力,以降低社会福利标准,并从社会经济等级上自下而上地重新分配财富。与这种重新分配相关的政策行动的例子包括:改变联邦所得税,忽略那种支撑社会保障的工资税的累退性(regressivity),尝试取消遗产税,在对有利于国防企业的军事冒险活动注入大量资金的同时削减社会服务,尝试削弱社会保障,减少有利于城市地区的各种项目,等等。这些行动与社会中一些其他倾向所导致的结果是:贫富差距持续扩大,企业经理人获得巨额薪水而工人难以应付通货膨胀的生活,许多地区没有足够的学校、就业机会和医疗设施,在关于财富与有意义的公共政策制定途径上,美国日益成为一个双重模式的社会。

经济学家萨缪尔·鲍尔斯和赫伯特·金德斯(Samuel Bowles & Herbert Gintis)用交替“调和”这样的术语,描绘了普通大众与有权有财者之间的关系,有权有财者允许普通大众拥有某些权利,以避免大众彻底的反叛。鲍尔斯和金德斯注意到个人权利和财产权利之间有着潜在的不协调性;换言之,民主和资本主义可以同时出现,但它们并不是一回事,两者之间存在紧张关系。当代美

[1] 社会安全网(Social Safety Net,简称 SSN),一般是指由政府作为主体而形成的社会保障体系。从世界范围看,社会安全网的理念从 20 世纪 80 年代开始被广泛采用,并且同社会政策紧密联系在一起。——译者注

国正忙于减弱关于大众的地位与少数人缩小差别的调和,或是减少人们关于大众与少数人地位的社会观点。

商业帝国主义

20世纪50年代,赖特·米尔斯(C. Wright Mills)描述了军队精英的影响。他发现美国是在一个忧虑军队影响的背景中成立的,因为“一个年轻的国家不可能喜欢职业化的士兵,该国的民族主义革命反抗的是为英国服役且驻扎在利坚家园里的雇佣兵”(1956:175)。专职的军队被认为是对自由的威胁。托马斯·杰斐逊减少了对新生的美国海军的拨款,部分是因为海军“延伸了一个国家的敌对的边界线,并因而有可能错误地卷入战争”(McDonald, 1976:43)。

米尔斯认为,到20世纪中叶,“在世界各地,军阀在复苏。在世界各地,现实在按照军阀的意图运作……在美国,军阀也挺进到了政治的领地,……(他们)已经获得作出和影响重大决策的权力,这种权力还在不断地增大”(1956:171)。在1961年1月的告别演讲中,德怀特·艾森豪威尔总统提出要警惕“庞大的军事设施与大规模的军需工业的结合”,其“经济的、政治的甚至精神的”影响“发生在每个城市、每个州议院和联邦政府的每个办公室”。他极力主张美国人要“警惕军事—工业联合体所取得的但无法证明是正当的影响力”,因为“错位的权力恶性地增长的可能性已经存在并将继续存在”(Eisenhower, 1999:448)。他们两位尽管有着不同的生活经历,但在相隔不到几年的时间里,在美国帝国主义的新时代的前夜,他们各自的论述和谈论表明他们理解了20世纪中叶所发生的一切,这一点是卓尔不凡的。今天大多数美国人仍然没有意识到他们生活在一个用武装力量主导国际关系的军国主义社会中。

米尔斯和艾森豪威尔所描绘的是这样一种状况,帝国主义成为经济与政治制度的一个重要的、无法摆脱的组成部分。经济发展逐渐依赖于国防与战争开支,军工企业的说客们影响公共预算和外交决策,跨国公司的扩展依赖于在国外的美国军队及军事基地提供的保护,传媒集团强调国家主义的视角,而人们逐渐接受了如下观念:美国愿意使用武力以强迫其他民族服从它的命令。动员成为生活中的一个永恒的事实,“因为敌人是永恒的”(Marcuse, 1964:51),不管它是共产主义还是恐怖主义。

尽管米尔斯、艾森豪威尔和其他人都在美国军国主义化之前提出了警告,但在此前后,美国曾多次干涉他国,其经常性的做法是推翻他国政府或是镇压人民反抗,以达到保护美国商业活动的经济利益,或者是在一些地区获取影响,后来这些都被证明是有利于经济或战略利益的(Boggs, 2005; Kinzer, 2006)。今天,这种军事力量的国际性扩张包括在他国建立和维持数百个军事基地——这些军事基地拥有成千上万名工作人员。其中一些基地是为了有利于开采石油和天然气而设立的(Johnson, 2004:181—185)。

20世纪70年代美国与英国的经济萧条,“导致了保守的政党与领袖——罗

纳德·里根和玛格丽特·撒切尔——的崛起”(Johnson, 2004:259),导致了美国在国际关系中的作用的重塑。在向 19 世纪资本主义理论的回归中:

这意味着国家尽可能地从经济参与中退出来,意味着至少在原则上向国际贸易和外国资本开放国内市场,意味着在公共事业与自然资源中投资的私有化,意味着大多数保护性劳工法案的终结,意味着为私有产权——首先包括“知识产权”(即各种专利)制定强有力的国内外保护措施,意味着实施保守的财政政策——哪怕牺牲公众的健康与福利(Johnson, 2004:259—260)。

这种经济理论就是著名的“新自由主义”或“全球化”。第二次世界大战后美国建立了一些国际金融机构,用来迫使其他国家采用这种经济议程,接受来自于美国的外资,包括农产品开放、削减社会福利开支,允许外资购买这些国家的“国有企业,如电力、电信、交通、自然资源以及能源公司等”。其结果是一些国家出现了近似的或实际的经济衰退,然后这些国家“不得不依赖于美国公司提供所有的消费产品、就业机会甚至公共服务”(Johnson, 2004:267)。

20 世纪 90 年代,美国通过使用贸易协定、国际金融机构的工作和军事的内在力量继续执行上述方案。但是,在 21 世纪的前 10 年,“新保守主义”变得不耐烦了。今天,在“反对恐怖主义的战争”的封面秀中,军队公然地被用来恐吓他国,如果有必要的话,就用来占领那些似乎危害美国全球统治和商业利益的国家。作为现存的唯一的超级大国,美国能够拒绝承认国际条约,而接受与暴力相关的实践活动,接受对付平民与囚犯,它宣称将抑制军备竞赛,并在它认为合适的时候发动先发制人的战争。军事强权与经济利益的结合似乎臻于水乳交融。

斯蒂芬·金泽(Stephen Kinzer)写道,这种帝国主义的正当理由使美国人成为“现代史上唯一的一群确信要将政治与经济制度带给他人的人,他们是在替上帝干活”(2006:315)。罗杰·贝茨沃斯(Roger Betsworth)比较了关于美国在世界上的使命的两种观点(1990: chap. 5)。一种是“榜样式的”,由宗教的和启蒙的叙事构成,要求美国人成为世人的榜样。这也是托马斯·杰斐逊和建国时期其他人所持有的看法。一种是“传道式的”,在贝茨沃斯看来,建国一代“不会沉迷于美国的独特性”(1990:112),但到了 19 世纪中叶,人们确信美国具有优越性,并“相信上帝创造了美国,还要求她在全世界范围内建立民主”(1990:113)。

公众表明,当“保持国家安全”成为必要时,他们自身愿意接受用暴力来压制他国的平民。令人欣慰的是在文明社会中,人们基于对人道与理性行为的偏好,能够就公共事务做出独立的判断。然而,一个小小的统治集团能够将国家的形象和基于恐怖与暴力的其他民族的形象“兜售”给大众。这种形象有利于这个小集团的经济与意识形态的利益,与之相结合的是新古典经济学和商业化帝国主义的致命混合体。该混合体由一种竞争性的、侵略性的文化和社会不平等、民族主义/爱国主义以及神秘的/迷信的思维所支撑。在“对那种与已经确

立起来的话语体系相冲突的替代性思维模式的诽谤中”(Marcuse, 1964:173), 这种思维遮蔽了知识分子和科学家的声音。几乎不可能对这种行为进行内部审查, 因为一大群密探遍布在全国各地, 遍布在社会各个角落。在行政权力面前, 国会已经被削弱(或是已经自我削弱), 而行政权力则依赖于其庞大的军事力量(Marcuse, 1972:24)。这是越战时期的写照; 如今从社会状况的继续中会产生教训。

通过从公众的意识中清除历史的基础与替代性生活方式的可能性, 上述情形得到了强化。即使是那些优秀的、受过良好教育的群体, 他们的替代性视角也遭到了清洗。例如, 美国公共行政学的研究生中很少有人认识到, 目前的政府体制是一场关于阶级、权力、特权和民主本质的热烈论争的结果, 也不会认识到关于根本价值的论争仍在继续。公共行政学者的研究不断受到职业环境线索的引导, 比如, 引导他们研究如何评估机构的绩效, 而不是研究如何考察一个机构做了什么以及为什么要这样做。

在地方社区, 越来越多地强调那些与“军队”、与即将服兵役的人、与正在服兵役的人、与他们的家人、与对恐怖事件及恐怖渗透活动的忧虑有关的新闻、讨论与市民活动。尽管任何社会都要投入一些精力以防范躲在暗处的敌人发动的袭击, 但考虑到需要处理的现有问题的范围, 特别是在那些并非大城市的地方, 这个问题应该被理性地、适当地放在低优先级的位置上。然而, 它起到了转移人们对那些需优先考虑的问题的注意力的作用, 这些问题要求自上而下地而不是自下而上地重新分配财富, 或者要求延缓通过破坏性的资源开采来谋利的行为。随着越来越多的对商业帝国主义的强调, 随着时间的推移, 可能性与替代性的概念域似乎是越来越窄而不是越来越宽。

倒退性价值观与进步性价值观

耐心些, 我们会看到女巫统治的消逝, 她们的魔咒会被解除, 而恢复了其真正视力的人民将按照真正的原则重建政府。同时我们真的要在精神上遭受极大痛苦, 要面对战争的苦难以及长期的巨额公债的重负……如果我们有时在国内遇上了这场游戏, 我们必须耐心地等待时机逆转, 这样我们将有机会赢回我们曾经失去的原则, 因为这是一场以原则作为赌注的游戏。

托马斯·杰斐逊致约翰·泰勒

1798年7月4日

选自帕特森(Peterson), 1984:1050。

上面描述的状况并非是在真空中出现的。他们反映了内在于社会的价值观, 在既定的政治与经济条件下, 这些价值观或多或少是明显的。美国历史学家亚瑟·施里辛格(Arthur Schlesinger)描述了“国家干预在公共目的与私人利

益之间的持续转换”(1986:27)。这个概念分享了“倒退性价值观”与“进步性价值观”之统一体的特征。该统一体增添了对目前社会上均衡状态的描述,这是两种人之间的均衡,其一是那些用政府来为自身谋利益而不惜牺牲他人的人,其二是用政府来创造公正的、和平的境况的人。诚如托马斯·戴伊(Thomas Dye, 2002)这样的著者所述,所有的社会都有以精英决策为特质的社会科层体系。然而,这并不意味着所有的社会都必须或真的强调治理中的“倒退性价值观”,尽管有时这些“倒退性价值观”更加显著。

成功地限制公众对替代性选择的认知和抑制社会变革的可能性,在各个时代有所不同。经常地,趋向公众对社会和环境状况以及进步性价值观的更多认知的均衡变迁,在弱化上述状况之影响的措施中是明显的。这种均衡变迁会得到抵抗力量的支持,比如,反对全球性合作主义、环境破坏、战争、杀戮、囚禁等等。在公共行政中,对现状说“不”的例子包括:举报者突显了政治对行政过程的干预,学者们分析了公共行政在社会变迁中的潜在作用。

本文旨在通过对比两种不同的价值观以进行区分,并表明公共行政学者可以在这两种价值观间的均衡变迁中作出贡献。表1所列的每一组相互对立的价值观,从理论上讲,位于一个动态的统一体的两端,而不是两分性的关系。一组对立的价值观间的均衡,发生在不同的场合、不同的分析层面,比如,在与公众面对面的关系中、在组织管理中、在公共行政与更为广泛的社会的关系中。目前的问题是:那些愿意这样做的人,是否会通过选择性地强调他们工作中的特定价值观,从而有助于将社会中的均衡进一步地推向这个统一体的有利的一端。

表 1

倒退性价值观	进步性价值观
扩张性	合作性
信仰	知识
经济作为目的	经济作为手段
极大不平等	有限不平等
地球作为资源	地球作为家园

“倒退性价值观”倾向于经济主义,它们建立在强调个体利益最大化、扩张性、竞争、冲突与效率的伦理基础之上。这些价值观在历史上经常出现,并与其对人类与环境的有害的影响联系在一起。将这些价值观及其影响表征为“倒退性的”是为了表明,它们将社会倒退到较早以前的经历与状况中去,而这是人们宁愿逃避的经历与状况。不管是这些经历与状况,还是人们对它们的逃避,其表征都是出于个人的判断,而与根本的确定性无关。

“进步性价值观”建立在一种个体与社会改良的人道主义的伦理基础上,其背景是强调合作、互利与公共利益。它们并没有假定一种整体的乌托邦设想,