

公共行政规范理论译丛

●主 编：马 骏 任剑涛



公共行政中的 性别形象

——合法性与行政国家

〔美〕卡米拉·斯蒂福斯 (Camilla Stivers) / 著
熊美娟 / 译

图书馆

中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

GE [REDACTED] IMAGES
IN [REDACTED] ATION
LEGITIMACY AND THE ADMINISTRATIVE STATE

2035

135

公共行政规范理论译丛

◎主 编：马 骏 任剑涛



公共行政中的 性别形象

——合法性与行政国家

GENDER IMAGES IN PUBLIC ADMINISTRATION
LEGITIMACY AND THE ADMINISTRATIVE STATE

〔美〕卡米拉·斯蒂福斯 (Camilla Stivers) / 著
熊美娟 / 译



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

Gender Images in Public Administration: Legitimacy and the Administrative State by Camilla Stivers
English language edition published by SAGE Publications of Thousand Oaks, London, New Delhi,
Singapore and Washington D. C., ©2002 by SAGE Publications, Inc.

本作品中文专有出版权由 SAGE Publications 授予中央编译出版社独家出版发行。
版权所有, 非经书面授权, 禁止以任何形式进行摘录、复制或转载。

图书在版编目(CIP)数据

公共行政中的性别形象: 合法性与行政国家 / (美) 斯蒂福斯著; 熊美娟译.

—北京: 中央编译出版社, 2010. 3

(公共行政规范理论译丛)

ISBN 978 - 7 - 5117 - 0183 - 1

I. ①公…

II. ①斯… ②熊…

III. ①行政学 - 研究

IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 023661 号

公共行政中的性别形象: 合法性与行政国家

出 版 人 和 龔

责任编辑 贾宇琰

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街 36 号(100032)

电 话 (010)66509360(总编室) (010)66509350(编辑室)
(010)66161011(团购部) (010)66130345(网络销售)
(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www. cctpbook. com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京印刷一厂

开 本 787 毫米 × 960 毫米 1/16

字 数 160 千字

印 张 12. 75

版 次 2010 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 35. 00 元

本社常年法律顾问: 北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题, 本社负责调换。电话: (010)66509618

译丛总序

在现代公共行政学的发展史上，一直有两条重要的主线：规范与实证理论。现代公共行政学正是围绕着这两条理论线索不断发展起来的。这两条主线有时相安无事，各走各的，有时则相互碰撞，发生争执。无论是那一种情况，它们都在推动着公共行政学的发展。只有同时把握这两条主线的研究，熟悉它们各自的主要理论及研究方法，才能完整和准确地了解现代公共行政学。尽管许多人将公共行政学的诞生追溯到 19 世纪末，但是，作为一个相对独立的“学科”，公共行政学成型于 20 世纪的美国，并在 20 世纪 30 年代进入其发展的黄金时代，形成了所谓的古典公共行政学。1947 年，西蒙出版了《行政行为》，次年，瓦尔多出版了《行政国家》。两位学者及其著述凸显了公共行政学中两种学术旨趣之争：实证取向的公共行政学，还是价值取向的公共行政学？1952 年，西蒙与瓦尔多之间就此发生辩论。这场著名的“西蒙/瓦尔多之辩”正式结束了公共行政学的古典时期。自那以后，美国公共行政学就分裂成许多流派，由此进入一个长达近 60 年的范式分离和竞争。在这一竞争的格局中，规范理论一直占有重要的地位，深刻地影响着公共行政学的发展。而且，最为有趣的是，尽管 20 世纪 50 年代以来，实证研究越来越成为社会科学，尤其是美国社会科学的主流，在公共行政学尤其是美国公共行政学中，规范理论一直发挥着举足轻重的影响，许

多顶尖的公共行政学家都在从事规范研究。这在一些希望将公共行政学变成“科学”的学者眼里，极大地妨碍公共行政学发展成为“受人尊重的”硬科学。然而，不可否认的是，正是由于规范研究的存在，才使得公共行政学一直保持着敏锐而深刻的批判精神以及不断进行创新的活力。从20世纪70年代的新公共行政学，到80年代出现并仍然非常活跃的“公共行政理论网络”（Public Administration Theory Network, PAT-NET），公共行政学中的规范研究一直不乏传承，不断推出产生重大影响的著作。著名公共行政学家斯蒂尔曼（Stillman, 1999）将“公共行政理论网络”的学者称为“诠释派”。这一流派的学者都是实证研究的反对者，都主张在公共行政学中开展“诠释研究”和“批判研究”。他们一方面批判性地反思行政国家的现代性基础，反思公共行政学的哲学基础，另一方面对于公共行政中的价值问题（例如社会公平）和公民权问题等极其关注，孜孜不倦地寻找建立美好社会的替代方案。有时，他们像一些破坏者，撼动那些支撑着我们已经习以为常的现代行政国家的基石；有时，他们像一些幻想者，构想者一些曲高和寡的、新的治理模式；有时，他们使用的术语是那样的生僻而且古怪，他们使用的思辨方式也让那些熟悉和热爱定量数据的人们感到陌生。然而，无论如何，我们都必须认真地对待他们的研究，并保持一种开放的态度。应该认识到，实证研究只是我们认识世界的方式之一，绝不是唯一的至高无上的研究方法。

目前，国内公共行政学研究整体落后于国际学术水平。不仅在实证研究方面非常落后，而且在规范研究方面也非常落后。对于规范研究，国内一些研究者的理解也是非常成问题的，似乎只要不用定量数据就是规范研究，而不知规范研究也有其独特的理论建构方式和质量标准。翻译、介绍公共行政学中的这些规范理论，对于提

高我国公共行政学中规范研究的质量意义重大。同时，也对我们的改革实践具有重大意义。目前，如何适应社会、经济变迁重构国家治理已是中国公共行政学必须提出整体性解决方案的根本性大问题。这不仅需要严谨、科学的实证研究，更需要建设性的规范理论。本译丛主要翻译和介绍瓦尔多的《行政国家》发表以来、在 20 世纪 70 年代初具规模、在 80 年代大规模复兴并不断发展壮大的公共行政学中的规范理论。本译丛着重选择公共行政学规范理论中的经典著作以及最近几年引起各种争论的最新著作。我们希望，这有助于矫正汉语公共行政学界的一些认知偏差，更好地引导汉语公共行政学的健康发展。我们两人分别从事规范和实证研究，按理学术取向不同，难以进行学术交流。所幸，作为同事，我们经常有机会进行一些交流。在交流中发现，实证研究与规范研究之间的交流和互动，每每收获甚大，可起相互启发之效。同时，深忧我国公共行政学研究越来越重的纯粹管理主义乃至工程主义倾向，遂有编辑此译丛的想法。其后，得中央编译局贾宇琰女士及该局其他同仁的支持，以及各位译者的辛勤工作，方有此丛书面世。

本译丛的翻译获教育部人文社科重点研究基地中山大学行政管理研究中心重大项目“国外公共行政学理论前沿”的资助。

马骏 任剑涛

2008 年 2 月 10 日于中山大学

前 言

本书可以追溯到 20 世纪 80 年代初期，当时我还是一个非营利部门的行政人员，一个中年的博士研究生。但是，我对女性主义的感情像今天许多女性一样——很矛盾。20 世纪 60 年代，所谓的第二波女性主义浪潮已经成为一种权力的来源，使我摆脱了负疚感，并帮我找到了几份工作。我曾经在一个女性主义者杂志社短期工作过，甚至参加了全国女性政治委员会地方支部的一个会议。但是，我的事业和我两个年幼的儿子耗尽了我的精力，而且我也不确定自己是否真的想要“奋斗拼搏”。我告诉自己，我努力奋斗是基于我的天赋，而不是因为我是个女人。

vii

1981 年，我进入了弗吉尼亚理工大学公共行政和政策中心。开始作博士论文研究时，我偶尔会对自己抱怨，比如很少发现讨论女性议题的文章，老师都是男的，我们似乎从来没有读过女性写的文章，除了非常棒的老玛丽·帕克·福莱特（Mary Parker Follett），用他或他的（he and his）来代表整个人类的文章，等等。然而，我总是自己悄悄抱怨，我要看起来是个好学生。我猜想我的教授们不会注意到——或至少不会特别注意到这个事实——我是女性。时至今日，我都非常感激他们的支持和启迪。

我和好友雅姬·库克（Jackie Cook）有过长期的交流，她的温柔和毅力打动了我。作为和雅姬以及其他女同学谈话的结果，我开

始注意到课程材料中很少有关于女性主义的研究，也注意到了我自己和女性所关注的道德议题的距离。我对它的兴趣也由此产生了；我开始阅读一些女性主义理论的文献，并决定写一篇“与女性和公共行政有关的”论文——揭示女性主义观点可能会改变这个领域的一些研究方式。在准备阶段，我重新回到《公共行政评论》，力图在已有的文献基础上构建研究。我非常惊讶地（显示了我的天真）发现，在过去十年几乎没有任何女性主义观点的文献：只有内斯塔·加拉斯（Nesta Gallas, 1976）编辑的一组研讨，其他一篇或两篇关注平等机会的文章。只有鲍勃·登哈特和简·珀金斯（Bob Denhardt and Jan Perkins, 1976）提出范式转换的问题。尽管我知道政治学、组织社会学甚至经济学学科关于女性主义的研究非常之多，但是公共行政似乎对女性主义的理论角度非常无知，（而这在当时）本不该发生。这个发现改变了我对公共行政这个领域的看法以及我的研究选题。此后，我开始在这方面进行研究。

正如本书所指出的，女性主义现在正被乌云所掩盖，所以对我而言，说出这两件事是很重要的：首先，我相信公共行政学科的男性和女性并不需要称呼他们（她们）自己为女性主义者，并以此来认真考虑性别对我们学科的概念和规范理论的影响；其次，不管男性和女性对这个标签感到舒服与否，本书中女性主义这个术语将不时出现，人们也将看到我是希望引起人们对此进行相应的理论对话的。我很高兴将这个术语应用在我自己身上，但是我并不坚持要其他任何人为了对话也这样做。

在学术研究中，承认他人的帮助非常正常，但我的印象是，任何女性在完成一本书的时候都会意识到他人给予帮助的重要性，这种感激之情远超过一般意义的感谢。我有一种在互相帮助的网络中工作的感觉，有一刻我甚至感觉自己就在这个中心。对我来说，没

有这种网络的帮助就无法完成本书，我希望在将来也能够像自己曾经被支持和帮助的那样，去支持和帮助他人。

盖伊·亚当斯（Guy Adams）认真并且快速地阅读了我的草稿，并给予了我任何一个作者都渴望得到的最热切的关爱。1991年秋天，凯西·登哈特（Kathy Denhardt）、辛西娅·麦克斯温（Cynthia McSwain）、奥赖恩·怀特（Orion White）、露西娅·哈里森（Lucia Harrison）、迪安·奥尔森（Dean Olson）、谢里尔·金（Cheryl King）、扎希德·谢里夫（Zahid Shariff）以及常青藤州立学院的学生在公共行政的政治和经济学课程上以严谨的态度阅读了整本草稿，并提出了许多宝贵的建议。几位匿名评审专家的意见也使我避免了几个非常愚蠢的知识错误。约翰·马文（John Marvin）一如既往地支持我；雅姬·库克正如我在上文指出的，使我走上了正轨。露斯-埃伦·约雷斯（Ruth-Ellen Joeres）给了我关键的一个月假期，使我能完成手头的工作，这是终生的友谊。博尼塔·埃文斯和简·洛伦佐（Bonita Evans and Jane Lorenzo）慷慨地提供了文稿写作所需要的专业帮助。许多其他朋友和同事也提供了珍贵的鼓励和支持。在1989年和1991年夏天，常青藤州立学院提供了研究基金资助。塞奇出版社（Sage Publications）的哈里·布里格斯（Harry Briggs）提供了帮助，并且非常热情。言语难以道尽感激之情；我只希望自己能够马上帮助到他人。

目录 Contents

前 言	1
第一章 性别困境和公共行政的合法性诉求	1
第二章 “在位但不在高位”：行政国家中的女性.....	11
公共服务中的女性	12
女性的组织现实	20
女性和行政国家	29
结论	35
第三章 “善于磨刀”：专业知识的困境	37
客观的专业知识	39
职业自主权	47
专业知识的等级制	50
兄弟关系	54
职业主义和女性	57
第四章 “看着像个女士，行动像个男人”：领导的困境 ...	60
对领导者的描述	64

女性领导者	71
领导和公共行政	77
第五章 英雄工厂：美德的困境	80
美德	82
监督者	86
名望和荣誉的追求者	89
英雄	98
公民	105
结论	108
第六章 从开始来看：女性改革者和行政国家的崛起	110
真实的女性本质	114
变成公事化的	119
塑造行政国家	124
改革的性别	127
结论	129
第七章 脆弱的窗户：改变之路	131
女性主义的理论路径	133
公共行政的女性主义理论趋势	138
女性主义的实践智慧	151
结论	156
参考文献	157
索 引	178

第一章 性别困境和公共行政 的合法性诉求

美国政治思想史建立以来，维护公共行政的合法性就一直是其主题之一。因为非选举的职业行政人员所行使的自由裁量权和代议制的民主原则相冲突，所以行政国家需要被证明是合法的。就理论而言，权力是从人民到他们选举的官员，并间接到达行政和司法官员那里。统治者的权力是基于公民能够投票罢免他们的职位，或至少罢免任命他们的人。在这种体制中的终身公务员，既不是被选举的，也不能轻易被罢免，因此，他们权力的行使是有问题的。然而，职业行政人员经常作决策，这种决策等同于解决公共利益方面的问题。他们对政策命令的解释为那些很模糊甚至经常是自相矛盾的法律添加了血肉。行政人员行使常规的权威，并基于个案对私人公司和个人进行裁判。官僚机构的职业行政人员决定某些个人、组织或社区是否符合公共项目的利益规则。总之，行政人员拥有权力。

在维护公共行政合法性上，最著名的可能是伍德罗·威尔逊的论文（Woodrow Wilson, 1887/1978），现在这篇论文被广泛认为是这个领域的奠基之作。威尔逊指出了公共行政和政治的显著区别：行政人员的义务只是简单地通过科学的专业方法来执行立法的命令，而不是要在政治问题上考虑其立场。行政是合法的，因为它是中立

的。然而随着时间的流逝，观察者逐渐认识到这种观点过于简单，与官僚制的现实不符。传统的有识之士现在认识到行政和政治完全分立是不可能的。然而，专业知识仍然是公共行政合法化的主要基础。正如莫舍（Mosher, 1968）在其经典著作中所言，问题依然存在，“一个（专业的）公共服务怎么……可能以与民主相容的方式来运作？”（p. 3）随着行政国家（行政人员的政府）日益发展，越来越多的美国人有了与此相关的直接体验，问题也变得日益迫切。

对官僚制的怀疑是美国正在发生的一个现象；然而到了 20 世纪末期，这种怀疑使公务员的形象降至公共行政史上的历史低点。在过去 20 年里，公务员承受了公众普遍怀疑的压力和直接的异议。对贫穷开战、膨胀的预算赤字和加剧美国民众对政府行动主义误解的一系列丑闻，这些被报道出来的失败使政客们承诺降低税收，缩减官员，清除“浪费、欺骗和滥用”。共和党和民主党，包括总统候选人，严惩了那些瞎写文章和消磨时间的公共雇员，那些沉湎于官样文章而不去接触现实的人。公众对这些官员从开始就没有很高的评价，现在则评价更低。所以，近年来为行政国家的辩护看来更为迫切，这并不令人惊奇。

对于这些猛烈的批评，公共行政领域则以论证职业行政人员在美国政府体制中的合法地位来进行辩护。围绕着美国宪政二百周年和威尔逊的奠基之作一百周年举行的庆祝活动，产生了一系列为公共行政辩护的著作、文章、专刊和会议论文。例如，古德塞尔（Goodsell, 1985）的《官僚制事实》（*The Case for Bureaucracy*）指出了官僚制活动的有效性，而罗尔（Rohr, 1986）的《宪法运作》（*To Run a Constitution*）一书则指出，行政国家是与宪法原则相符合的。许多公共行政的辩护将焦点放在公务员的基本素质上；这些观点提出了专业知识、领导、作为个人或集体的公共行政人员的美德形象

(Mitchell & Scott, 1987)。这些辩护的关键之处在于指出了 20 世纪末期，社会的范围和复杂性要求职业官员有相匹配的能力、远见及领导国家的公共精神，要求他们能作为一个稳定的阶层存在。

在公共行政努力为其自身辩护的同一时期，相当规模或更多的著作探讨了西方政治哲学的性别角度。这种研究通常被界定为女性研究或女性主义理论，它对自由国家所标榜的个人主义提出了批评，同时因为公私领域是基于排除女性和女性对政治生活的关注所确立的，它也对自由国家依赖公私领域之间明确的界限进行了批评。女性主义理论提出了权力、美德和组织性质、领导和职业精神的新理论，指出女性在其中形成社会和政治的基本方式。然而，这些观点很少成功进入公共行政领域的对话，对行政国家的辩护显示出并没有人意识到公共行政形象的合法性辩护中存在着性别方面的问题，或是西方政治的性别问题可能对他们的研究有重要意义。

有人可能会说，为行政国家辩护的人看来对性别并不敏感，因为被政客和广大公众所彻底批评的事业大体上已经很难再有更进一步的批评。一个女性主义者的观点能够对公共行政有什么帮助吗？看来可能并没有，如果（正如当前许多辩护者所指出的）为公共行政辩护只是意味着为行政工作取得像平常一样的支持。但是我潜在的假设是：公共行政的合法性问题有更深的根源，而不只是简单的对贫穷开战的失败、水门事件、反伊朗、其他丑闻和里根主义；因此，论证合法性问题需要跳出这些事件的表面，去追寻其深刻根源。

本书提出，为行政权力辩护的这些主题——专业知识、领导、美德的形象包含着性别困境的问题。它们不仅是男性特质的，而且以牺牲文化上具有女性特质的人为代价，保证那些文化上具有男性特质的人的地位，并赋予其政治和经济特权。公共行政的男性特质远远不只是表面的装饰或是仅产生副作用，而是体制的结果：它有

助于并维持了社会的广泛权力关系，使得后者以性别为基础（尽管并不完全是以此为基础）来分配资源，影响了人们的生活机遇、人们对自己的感觉和在这个世界上的位置。

从性别方面来观察公共行政，它的公共维度可以通过性别维度来揭示。事实上，任何为公共行政辩护的需要，都可以追溯到它权威的公共性。公共行政人员的决策把其他人排斥在公共机构外，或阻止他们做某些事情。公共行政包含公共权力自由裁量权的行使，并且我们期待公共权力能为其自身辩护。典型的是，这需要重新恢复一些公共行政的特征，例如行政决策的公共利益维度，服务于公共利益的专业知识，后工业社会这种高度复杂的时代对有公共精神的行政领导的需要。但是这种公共性是有问题的，因为它基于对公共领域的历史理解，而公共领域又是作为男性的领域，它与女性所在的基本生活空间和责任所属的家庭领域非常不同。

4 经典自由主义总是将公共领域的界限视为防止暴政所必需的，将个人、“私人”的利益视为国家管辖范围之外的问题。但是相矛盾的是，自由社会的生存即它的公共领域，依赖于家庭某些功能的实施，例如衣食住以及抚养孩子等服务的提供。理论和实践中都常见的是，家庭被视为女性的领域；当女性承担家庭责任时，她们引发的问题从定义上被视为是私人的——而不是政治的。因此，不只是家庭安排的合法性，而且人类对公私的区分首先也从公众讨论中去除了。通观历史，女性经常被期待处理与生存和抚养有关的事务，以便男性能有时间和精力从事公共事务。^① 这种劳动分工一直持续到今天，尽管有着平等机会和肯定性的行动政策，但这些政策只是简单地让女性承担家庭的和公共的责任，而不是让她们享有和男性平

^① 文献非常之多。例如，见 Jaggar (1983)，O'Brien (1989) 和 Okin (1989)。

等的权利，尽管有共同抚养的建议，但是这种建议常常被违背，并在实践中很少见到被履行（Hochschild, 1989; Rhode, 1988）。

公共行政像其他公共部门的活动一样，在结构上是男性的，尽管它表面上是中性的：因为女性承担的重担是家庭功能中更重要的一方面，不然生活简直就是不可能的，所以公共行政也只能继续像以往那样运作。因此，为公共行政的合法性辩护可从以下两点着手：（1）对女性一系列义务的分配，不管多么必要，通常都被认为是没有价值或不重要的，这与对女性的这种次要位置的看法是一致的；（2）限制女性参与公共生活的机会，或者是她们必须投入的时间和精力。

这种安排的性别维度是相矛盾的。国家依赖于家庭，但是基本上只承认与家庭议题相关的政治问题（可以见到的是，家庭暴力和虐待儿童问题经过多久才成为一个政策议题）；从自由主义理论来看，女性被视为“公民”，但是在现实中，不管是正式的（法律）也好，还是从事实来看也好（通过对她们承担家庭义务的需求），她们对公共生活的参与都受到了限制。

正是这种性别矛盾构成了行政国家中女性的困境，这也是我在书中指出的。探讨性别困境涉及每天的生活实践，例如在家庭、组织和政治层面所发生的事实，以及理论家们所说的事实。它包括努力去消除那些理所当然的行政实践和有关这些实践是被如何思考和记录的：什么构成了适合的男性和女性行为的概念——即性别，我们要去明确其有关性别概念的模糊、差别、矛盾以及未说出的假设。目的是要指出这些行政理念和行为模式对女性所构成的伤害，并重新思考改变这些思想和行为的基础。我想指出，这些被广泛认可的共识低估了女性的贡献和利益，限制了她们的政治和社会自由。当然，性别的这种动态机制也限制了男性的选择，他们发现，可以随

意使用的追求和行为模式要比他们本身能够想到的狭窄，因为他们不得不担心被认为是“女性的”。但是大多数情况下，这种思想模式的凝聚力在于使女性保持着相对于男性较为弱势的地位，因此它们对女性的影响是更为严重的。

在公共行政学科，探讨性别困境问题并不意味着其他因素如种族、阶级并不重要。以性别为基础的压迫是与以种族或阶级为基础的压迫联系在一起的；性别的重要性并不在于它是主要的原因，而在于它作为一个观察的角度使人们可以看到其他角度可能错过的问题。由于有色人种女性、工人阶级和贫穷女性们的批评，人们最终认识到这点：她们指出了女性主义思考的狭隘性。例如，她们注意到，中产阶级白人女性如何将她们自身视为女性的典范，这其实是重复了男性长期以来所依赖的这种假设，即他们是人类的典范，而女性不是。作为各种不同女性之间的互动结果，这些批评使我们看到了女性的经验和社会地位的理论前景（Lugones, 1991）：即对存在的各种差异进行区别对待，而不是将它们过早——或永远——简化为一个普通的名字。我尽力在以后的研究中记住这点。

我对公共行政中性别困境的研究路径，是从探讨为行政权力辩护的这些描述——专业知识、领导和美德的形象开始的。这里我并不准备全面探讨公共行政（不管读者自身对它的定义是什么），尽管我认为确实需要这样。本书主要考虑的是某些理念对规范公共行政理论某个方面的影响。因为我们所想的问题和现实世界有着紧密的联系，然而（也因为我不想让读者觉得这种观点对他们自身的体验没有用处），我将从性别角度去探讨在当前公共行政实践中实际发生的事。第二章论述了女性作为政府雇员的历史进程，她们所经历的组织现实的特殊性质，女性在政治经济中的地位以及行政国家就此形成的问题。我探讨了这些因素对我们理解公共组织动态本质的影