

公共管理理论丛

变革社会中的公共行政

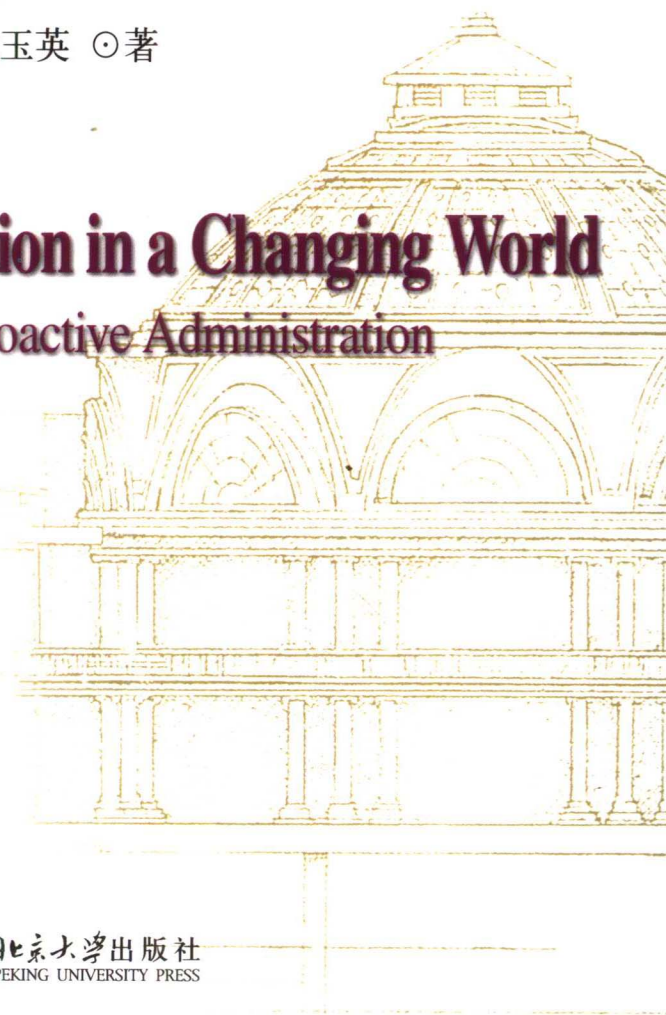
——前瞻性行政研究

武玉英 ◎ 著

Public Administration in a Changing World
—— A Study on Proactive Administration



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



变革社会中的公共行政

——前瞻性行政研究

武玉英 ○ 著

Public Administration in a Changing World
——A Study on Proactive Administration



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

变革社会中的公共行政——前瞻性行政研究/武玉英著. —北京:北京大学出版社, 2005. 11

(公共管理论丛)

ISBN 7-301-09814-6

I. 变… II. 武… III. 公共管理-研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 120203 号

书 名: 变革社会中的公共行政——前瞻性行政研究

著作责任者: 武玉英 著

责任编辑: 刘金海 卢旖旎

标准书号: ISBN 7-301-09814-6/D·1322

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

排 版 者: 北京高新特打字服务社 82350640

印 刷 者: 北京原创阳光印业有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 13.75 印张 212 千字

2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 24.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

序

7月中旬,我去了趟内蒙,从西到东走了几天。每到一处,当地同志谈起的话题以“干旱”和“扶贫”为最多。显然,“干旱”与“贫困”是联系在一起的,由于干旱无雨,草场退化,放牧能力下降,因而产生贫困。有了贫困,才有扶贫的问题。可以想像,当地的政府在扶贫这个问题上每年要做大量的工作,不仅要号召、动员甚至“摊派”扶贫,而且政府自己在扶贫的问题上也要花费大量的人力、物力和财力。其实,在扶贫的问题上,政府肯定是“主体”。然而,我一直在想,政府能否从根本上解决贫困的问题呢?比如,政府能否把十年直接和间接用在扶贫上的资金集中起来购置几架飞机去实施人工降雨呢?我的逻辑非常简单,既然干旱导致了贫困,那么有了雨水,草原也就可以恢复,牧民的放牧能力也就能得到提高,贫困的问题也就解决了。当然,这有一个科学根据、技术可行性和成本核算的问题。但是,不得而知的是,政府是否这样想过和尝试过。想过和尝试过,意味着一种解决贫困问题的行政模式;而没有想过和尝试过,就又是一种解决贫困问题的行政模式。也就是说,直接针对贫困而进行的扶贫是一种对贫困的回应,而把贫困的问题放置一下,花一笔钱去购置飞机,则可能是一种前瞻性的解决贫困问题的做法。

参观“蒙牛”基地的时候,导游的介绍不禁让人对这个企业及其产品肃然起敬。可是,我还是想问一个问题,蒙牛的奶是怎样生产出来的?是像广告中所暗示的那样,由牧场中自由啃草的牛产下的,还是从围栏里长年吃饲料的牛身上挤出来的呢?当然,我没有提出这个问题,但是,我推测:可能会有一部分牛奶是由那些吃草的牛生产出来的,但大部分的奶,可能是由那些吃饲料的牛生产出来的。结果,又把我导向了人工降雨的问题。我在想,对于蒙牛集团来说,它应当有能力购置几架飞机去做人工降雨的事。比如,它可以把花费在树立企业形象、广告宣传等方面的费用用来购置飞机,在草原实施人工降雨,那样的话,它就可能拥有世界一流的草场,也就完全可以生产出世界一流质量的奶,就会拥有很强的在全球范围内竞争的能力。

力。也许不需要很长的时间,它说不定还能进入“世界 500 强”的行列呢。同样不得而知的是,“蒙牛”是否想过和尝试过?

一般说来,政府的行为与企业的经营方针是有着很大的一致性的,如果政府定位在回应社会需求的位置上,那么企业往往很难具有战略性的经营策略,它会更多地倾向于利用现有的资源,甚至可能会对现有的资源进行掠夺性的开采。如果政府具有前瞻性的解决问题的能力,那么企业也会在很大程度上受到感染,倾向于确立长期性的战略目标。所以,政府是一个“回应性的政府”还是一个“前瞻性的政府”,对于整个社会有着直接的决定性意义。

在许多场合,每当谈到政府的时候,我挂在口头上的句子往往是:“迄今为止,一切政府都是回应性的政府……”从近代来看,较早的时期,在理论上需要集中解决的问题是,政府“为什么”要服务社会即回应社会要求?为了对这个问题作出满意的回答,才提出了“人民主权的原则”。直到今天,我们经常听到的所谓“政府花纳税人的钱,应为纳税人办事”等,都无非是对人民主权原则的具体表述。根据这个原则以及由这个原则派生出来的各种各样的理论,所要证明的都无非是政府生成和存在的理由。而包含在这种证明背后的逻辑,已经把政府置于回应性的位置上了。也就是说,政府必须回应社会要求。为了保证政府做到这一点,它提供了关于权力结构的设计方案,即用“三权分立和制衡”的方式来保证政府只有在回应社会要求的时候,才是合理合法的。但是,人民主权原则以及基于这一原则的各种理论都是比较笼统和含混的,它在政府“如何”回应社会要求方面,缺乏可操作性的构想。因而,这一任务就交由行政学来承担了。

行政学这门学科天然地就是要解决政府如何回应社会要求的科学,它在人民主权原则解决了政府“为什么”要回应社会要求这一问题之后,把精力集中在解决政府“如何”回应社会要求的问题。从 19 世纪后期行政学这门学科产生开始,直到今天,行政学的研究一直致力于建构和完善政府的回应性问题。从威尔逊对行政学研究领域的确定,到泰勒科学管理的方法引入到行政学中来,到马克斯·韦伯对理想官僚制组织的设计,再到法约尔关于一般管理原则的系统建构,都无非是要提高政府回应社会要求的能力,即用科学化和技术化的理念去改善行政管理,以求政府能够更好地回应社会要求。这可以看做是政府回应社会要求能力建构的科学化路径。

但是,政府面对的是一个复杂的社会,社会要求的多样性和复杂性总会把政府置于回应不足的局面,即使政府沿着科学化、技术化的路线不断地对自己加以改造和完善,也总会在回应社会要求方面难以达到让社会满意的程度。事实上,政府在回应社会要求方面往往会在某一方面表现出了较强的能力的同时,在其他方面则表现出了极端的“弱能”,总会存在着顾了东就顾不了西的问题,总会在较好地解决了某一方面的的问题的时候造成了很大的消极效应,引发了一些更大的、更难于解决的问题。比如,政府在推动经济发展方面表现出了较强的能力,却在这同时制造出了社会公平问题,产生了环境恶化、生态破坏等问题;当它着手于解决社会公平问题以及进行环境和生态保护时,社会发展却陷入了停滞状态……所以,科学化、技术化的路径是有其自身缺陷的,并不总能积极有效地回应社会多样而复杂的要求。

另一方面,政府自身是社会系统的一个构成部分,那种旨在提高政府回应社会能力的科学化、技术化建构也时常陷入困境。因为,政府作为社会系统的构成部分,在很大程度上要受到人文价值因素的影响,甚至,人文价值的因素往往发挥着的是决定性的影响。特别是政府工作人员,是一个个独立的个体,他们的理想、信念、思想文化素质以及道德修养状况,都对他们的行为有着不容忽视的影响。他们是否有积极回应社会要求的愿望,以及是否有为这种愿望提供稳定支持的因素,都对政府回应社会要求的状况有着决定性的意义。所以,无论多好的回应社会要求的政策,在执行的过程中都有可能发生变异,无论对行政体系作出多么科学的设计,到了行政人员这里都可能演变成官僚主义……所以,回应社会要求的科学路径并不是一个理想的路径,也不能把政府的回应性推向及时和充分的境界。

20 世纪后期,由于新公共管理运动的出现,一种新的改善政府回应社会要求的路径被发明了出来。根据这种路径,政府在如何回应社会要求的问题上,不是在政府自身的主观建构中去实现,而是让社会对政府回应社会要求的状况作出评价,并把这种评价作为政府改革自身的动力。形象的说法就是,政府把公众当作“顾客”,让“顾客”通过“用脚投票”的方式来对政府作出评价,去决定政府是否需要改进以及如何改进它的回应性的问题。这一回应性的路径也可以称为“市场路径”。与“科学路径”相比,“市场路径”更加突出了回应性

的主题,实际上,它把科学路径中作为行政目标的回应性分解和落实到了政府的每一个部门及其每一项行动中去了。所以,在新公共管理的文献中,“回应性”这个术语被频繁使用。其实,回应性一直是近代以来政府的基本属性,只不过新公共管理运动更加凸显出了这一属性,甚至以“夸张”和“漫画”的方式来表现政府的回应性。

的确,政府的行政体系在结构上、制度上以及权力配置和运行方式上是否科学,不是一个理论的问题,也不取决于主观建构达到了什么样的理想模型,而是一个实践问题,需要在行动中来加以体现,需要让公众来评价它是否做到了积极有效的回应社会以及公众的要求。就此而言,新公共管理把回应性政府的特征突出到了极致。最为关键的是,它不是从政府自身出发来解决政府的回应性问题,而是把政府放在与社会的互动中来解决这个问题。这无疑是新公共管理运动的一项新贡献。但是,新公共管理运动在理论上的一个假设是站不脚的,甚至是它的根本性缺陷,正是这一缺陷必将置其于失败的境地。具体地说,它把政府假设为一个企业,希望引入企业家精神来改造政府,希望让政府像企业一样运行。这是根本不可能的,甚至是荒唐的。

虽然政府也像企业一样,是社会系统的一个组成部分,但是,企业的活动可以还原为一个最为简单的利润指标,而政府则没有企业这样的经营优势,政府工作不仅是复杂多样的,而且政府活动的每一项内容都有着很强的具体性,是不可还原为某个或某些指标的。当然,企业中的许多管理技巧是可以被引入到政府中来的,但是,那些较为原则性的、根本性的管理理念和方式,是不可以引入到政府中来的。比如,绩效管理在企业中是成功的,但是,如果把绩效管理引入到政府中来,就是一个极坏的主意。尽管在某些对政府工作弹性要求较低的部门,绩效管理可能是适应的,但是,对于政府整体来说,绩效管理不仅会造成极大的人力、物力的无谓消耗,而且会使政府陷入为了绩效而绩效的泥淖,使政府放弃对自己存在的基本目标和价值的观照,失去政府活动的目标。所以,把政府改造成企业,或者要求政府像企业那样运行,是一种简单化的对待政府的方式。

从近代社会的发展来看,社会的领域分化是一项积极成果。正是由于社会的领域分化,才使我们能够具体地研究和分析不同领域的行为特征和运行规律。公共领域与私人领域的分化既是一个历史

现实,也是一个不可逆转的趋势。政府属于公共领域的范畴,企业则属于私人领域的范畴,它们之间相异的方面远远多于相似的方面,政府有着自己的特征和运行规律,这决定了它不能够按照企业的运行方式来加以经营,甚至“企业家精神”在政府中发挥的积极作用也会在宏观和长期的面相上小于其消极影响。对于政府来说,它所需要的是弗雷德里克森所说的“公共行政的精神”而不是“企业家精神”。更为关键的一点是,自从公共领域与私人领域分化之后,私人领域的正常运行是以公共领域为依托的,公共领域相对于私人领域而言,所发挥的是“稳定器”和“平衡器”的作用,如果政府也被按照私人领域的特征而加以改造的话,那么私人领域的这种依托可能会遭到根本性的破坏。由此可见,无论新公共管理运动在短期内取得了多么大的成功,从长远的观点看,是不足取的。

新公共管理运动之所以在一段时间内有着广泛的“市场”,那是因为它在增强和改善政府回应性的思路作出了新的探索。如果新公共管理运动如我们所分析的那样必将面临失败的命运的话,只能证明增强和改善政府回应性的思路已经不再有持续创新的空间了。也就是说,我们已经走到了这样的地步,无法再在政府的回应性问题上做文章了。我们可以做的工作是,寻找一个新视角,这本书为我们提供的就是这样一个新的视角,它提出了公共行政的前瞻性问题,从而在政府建设的问题上,用前瞻性的定位取代回应性的定位,把回应性蕴含在前瞻性之中。这本书之所以提出这样一个新的视角,是因为作者立足于历史转型的现实对公共行政作出思考。凡是立足于现实的思考,都是积极的,都包含着创新的可能性。

历史往往有着一种让人惊诧的巧合。在世纪之交,人类历史又迎来了一次新的转型期,这是一次从工业社会向后工业社会的转型,其意义正如人类从农业社会向工业社会转型一样,是一场伟大的历史转型。我们这一代人,生在这样一场伟大的历史转型期是幸运的,有许多工作可做,最为重要的是,我们可以带着理想去畅想未来和规划未来。当然,我们对未来的畅想和规划,需要建立在对历史发展规律的认识的基础上,需要以历史发展的必然性为依据,特别是需要充分考虑现实的客观要求。

从工业社会向后工业社会的转型是一场全面的转型,它意味着社会生活的每一个领域都将迎来根本性的变革,公共行政也不例外。

其实,我们当前关于公共行政的一切规划,都需要立足于这场伟大历史转型的现实。只有立足于这个现实,才能真正把握时代的脉搏和公共行政的发展方向,才能提出积极的和有价值的建议。思考公共行政的前瞻性,用前瞻性建构去取代回应性传统,就属于这种积极的、有价值的科学探索。

20世纪80年代以来,一些思想敏锐的学者不断地提起后工业社会的问题,近一个时期,人类走向后工业社会的迹象越来越明显。在社会生活的几乎每一个领域,都呈现出复杂性因素增长的势态,正是由于复杂性因素的增长,使我们的世界变得越来越具有不确定性的特征,德国学者乌尔里希·贝克甚至把当今社会称作为“世界风险社会”。对于政府来说,复杂性因素的增长,事实上宣布了既往定位于回应性角色上的政府不再适应。因为,在这种情况下,无论多么及时的回应,都会显得大大滞后于客观实际的要求。事实上,复杂性本身以及复杂性因素所带来的不确定性,已经使政府不知如何回应了。也就是说,政府已经陷入不知应当回应什么和不知应当怎样回应的困境。在某种意义上,贝克所说的“风险社会”以及近期危机事件的频发,都是由于政府无力回应的证明。因为,政府不能有效地回应社会的要求,以至于社会陷入了危机状态。所以,如果耽于回应性的角色上,只能时时面对风险和危机。当然,近一个时期,关于危机管理的研究成了行政学中的一个热点,就这样一项研究来说,应当肯定它的积极意义。但是,我们也需要指出,如果就危机而思考危机管理的问题,只能更多地把政府引向危机状态中去,关于危机管理的研究,只有在增强政府的前瞻性功能方面作出努力,才是正确的方向。所以,在今天,提出前瞻性政府或前瞻性行政的问题是有着重大的实践意义的。

前瞻性与回应性之间并不是矛盾的,它们之间的差别只在于:回应性的政府是被动地等待回应社会要求和解决问题,只有当问题出现了和被发现了,才会采取应对措施。在很多情况下,社会问题往往并不能及时地引发政府的回应。比如,从政策制定的过程来看,社会问题需要转化为政策问题,然后,才能进入政策过程。事实上,许许多多社会问题是不能转化为政策问题的,因而也就无法进入政策过程,无法得到政府的回应。前瞻性的政府则创造性地发现问题和解决问题,甚至在社会问题尚未出现的时候,就已经创造性地解决了。

显然,当政府能够创造性地发现问题和解决问题的时候,回应性已在其中了,虽然政府不是旨在回应社会要求,但是,政府所做的工作已经先于社会要求的提出,从而使回应变得没有必要了。当然,这是就前瞻性行政的理想状态而言的,从公共行政发展现阶段的情况来看,它的回应性任务还是很重的,政府是不能立即放弃回应性追求的。我们当前的行政学研究,一方面需要在改进和完善政府的回应性方面继续努力,另一方面,又需要自觉地去探讨建构政府前瞻性的路径。从理论或学术研究规划角度看,我主张把前瞻性行政与前瞻性政府两个概念区分开来,可以先探讨前瞻性行政的问题,既在现有政府的结构、制度等前提下,去研究如何提高政府的前瞻性的问题,尽可能把前瞻性与回应性统一起来,在一切可以通过前瞻性行政解决问题的地方,都积极地用前瞻性尝试去代替回应性追求。在进一步的科学探索中,可以考虑前瞻性政府的建构问题,去研究前瞻性如何能够作为一种普遍属性而贯穿于政府结构、制度、运行机制等每一个方面;去探讨如何根据前瞻性的要求去重塑政府的问题。也就是说,前瞻性政府的建设是一个长远的目标。在当前,我们的工作应当集中在探讨前瞻性公共行政的可能性方面。

需要指出的是,前瞻性不是一种行政模式,而是服务型政府的一种属性。在从工业社会向后工业社会转型的过程中,只有服务型政府才是一种新型的政府或一种新的行政模式。我们的研究发现,就广义的“政府”概念而言,在农业社会,典型的政府属于统治型的政府;在工业社会,典型的政府则是管理型政府;到了后工业社会,它的政府应当是一种服务型政府。当然,在每一个历史阶段中,都存在着大量非典型形态的政府形式和行政模式,对这些非典型形态的政府形式和行政模式的考察,是有利于操作性层面的行为选择的。但是,如果这些关于非典型形态的政府形式和行政模式的研究不能以典型形态的政府形式和行政模式为坐标的话,可以说是没有什么价值的,甚至会造成很多理论上的混乱和实践上的误导。如果把专门指称典型形态政府形式和行政模式的概念用来指称那些非典型形态的政府形式和行政模式的话,无论在理论上还是在实践上的消极影响,都会更大,甚至会破坏人们把握历史发展方向的能力。在回应性与前瞻性的对照中,既然是从工业社会向后工业社会的历史转型决定了前瞻性对回应性的替代,那么这种前瞻性也就不能被放置在任何非典

型形态的政府形式和行政模式中来加以把握了,只有与服务型政府这一典型形态的政府形式和行政模式联系在一起,才能得到科学的理解。

在达尔文的生物进化树上,每一个物种都可以发现自己的“近亲”和“远亲”。历史的发展无论在表象上会表现出什么样的特征,而在其深层,都不存在所谓“突变”的问题。每一个时代、每一种新的历史现象,都可以在既往的传统中发现自己成长和演进的踪迹。一般说来,一种新的历史现象都有一个从“隐”到“显”、从“边缘”到“中心”的生成和发展过程。前瞻性的问题也是这样。虽然向后工业社会的历史转型把前瞻性问题凸显了出来,但是,在20世纪公共行政的发展史中,前瞻性问题其实早已存在,最起码,它在20世纪的行政思想史中是不难发现的。正如马克思在发现了剩余价值这个秘密之后要到很久远的历史中去追寻它的踪迹一样,关于前瞻性的问题也需要从行政思想史上去寻找它演进的过程。这本书在这方面作了初步尝试:从20世纪中期开始发掘行政话语中关于前瞻性问题的思考,梳理出一条以往未被人发现和注意到的思想演进线索。这可以说是一项开拓性的工作。

张康之

2005年7月28日

第一章 导 论	1
第一节 研究动机、价值和目标	2
第二节 研究问题、途径、中心论点和基本内容	5
第三节 行文框架和研究方法	8
一、行文框架	8
二、研究方法	8
三、创新与可能的不足	9
第二章 社会转型与官僚行政的生存危机	11
第一节 公共行政与社会的关系	12
一、公共行政与社会:早期的论述	12
二、行政生态学的观点	13
第二节 工业社会的官僚行政	17
一、工业社会与官僚制	17
二、官僚行政的现代化能力:降低复杂性	19
第三节 知识社会的到来与官僚行政的式微	22
一、知识社会的到来	22
二、知识社会的特征	23
三、知识社会的挑战与官僚制的式微	29
第三章 官僚行政的改造:三条路线	35
第一节 新公共行政	35
一、新公共行政的背景与特征	35
二、新公共行政的主要内涵	36

三、新公共行政的发展:第二次明卢布鲁克会议	38
四、新公共行政的发展:《黑堡宣言》	40
五、新公共行政的影响与局限	44
第二节 新公共管理	48
一、新公共管理产生的背景	48
二、新公共管理的基本主张	49
三、新公共管理的理论来源	52
四、新公共管理的局限	53
第三节 新公共服务	55
一、新公共服务的提出	56
二、新公共服务的基本主张	58
三、新公共服务的反思	59
第四节 结论:如何选择	61
一、三条理论路线的比较	62
二、基本的结论	66
第四章 前瞻性行政的提出	68
第一节 前瞻性的提出	68
一、公共行政的“大问题”	69
二、理论范式的转变	72
三、前瞻性行政	81
第二节 前瞻性行政的面向	89
一、理论与实践	90
二、精神与技术	90
三、主观与客观	91
四、个人与集体	91
第五章 前瞻性行政的例证:学科的考察	93
第一节 公共战略管理	94
一、何谓战略管理	95
二、战略管理与公共管理	98
三、战略管理的重心与功能	99

四、对前瞻性行政的意涵	101
第二节 学习型政府	103
一、何谓学习型组织	104
二、学习型组织的特征	106
三、将政府变成学习型组织	110
四、对前瞻性行政的意涵	113
第三节 电子化政府	114
一、电子化政府的含义	115
二、从电子化政府到电子民主、电子治理	116
三、对前瞻性行政的意涵	124
四、迈向电子化政府:公共行政面临的挑战	125
第六章 前瞻性行政的建构	128
第一节 价值建构	128
一、行政伦理的意涵与发展	128
二、行政伦理的重要性	131
三、行政伦理的建构	137
第二节 制度建构	152
一、弹性化的组织设计	153
二、多中心的制度安排	158
三、网络式的治理结构	161
第三节 能力建构	172
一、行政人员的核心能力	173
二、前瞻性行政的核心能力	177
三、前瞻性行政核心能力的建构	182
第七章 知识与实务的整合:迈向前瞻性的公共行政	190
一、前瞻性行政:一个意象	190
二、理论与实务的整合	194
参考文献	197

第一章 导 论

1887年以降的公共行政研究,素以实践导向而著称。而纵观最近一百余年世界各国的公共行政实践,正如近一百余年的经济和社会一样,无不在快速的发展和变革。因而,如何发展出一套理论,来描述公共行政的发展状况及其规律,解释其内在和外在的动因,并预测公共行政未来的发展变化,无疑是公共行政研究者梦寐以求的目标。是故,自古德诺以来,从古利克到西蒙、沃尔多,从达尔、里格斯到亨利、格林比威斯基,以及当今公共行政学界的无数仁人志士,均投入相当的心血,来试图构建公共行政的理论体系。

然而,事情并非总是一帆风顺的。从历史上看,公共行政研究者的理论化努力,历尽了辛苦和波折,以至于到目前为止,尚未看到成功的曙光。公共行政研究理论上的乏力,使其在事实上沦为“二流学科”,并引发了研究功能、学科认同以及知识上的一系列危机,给研究者和学生们带来了严重的挫折感。

尽管如此,公共行政的理论仍在继续向前发展。20世纪80年代以来,在公共行政实践的带动下,在经济学、政治学、社会学和法学以及科学哲学的启发下,公共行政研究在学科预设、价值关怀、焦点议题等方面开始呈现一致性的倾向,并出现了一些新的重要研究领域。这主要表现在:(1)在学科预设方面,“政治—行政二分法”不再作为公共行政研究的理论起点,而“价值—事实”相分离的研究态度也被大部分学者所摒弃,价值主导下的工具研究开始成为绝大部分研究者自觉的立场;(2)在价值关怀方面,效率挂帅的局面基本动摇,愈来愈多的学者开始关怀人类社会的基本价值,如民主、公平、正义,并将其与效率一起视为公共行政理论和实践价值的基础;(3)在核心议题上,围绕着所谓的“(新)公共管理”的主张、理论支持、实践状况、引发问题、未来趋势(包括替代物)等方面,公共行政学者从哲学和伦理学、制度平台、操作策略以及功能验证等各个层次和方面进行了全方位的探讨,并引发了对更大范围的人类社会治理模式的思考;(4)在研究领域上,开始出现了战略管理、人力资源、学习型组织、虚拟政

府、危机管理等新的领域。

所有这些,为我们进行公共行政的理论化提供了新的基础,并激励我们去从事更加深入的研究。事实上,自从20世纪80年代英国学者克里斯托弗·胡德提出“新公共管理”这个概念以来,它已逐渐从一个纯粹描述实践运动的名词成为一个具有理论价值的学术术语。而有关新公共管理理论的体系化及其批判,也同时促成了20世纪70年代出现的“新公共行政”理论的复苏,以及所谓“新公共服务”理论的出现。稍稍武断一些,我们可以说,经过20世纪六七十年代的萧条,进入20世纪80年代以后,公共行政的理论发展进入了一个前所未有的繁荣时期。

当然,所有这一切还仅仅是开始。

第一节 研究动机、价值和目标

当前的公共行政发展阶段,类似于我国历史上的春秋时期。一方面,以韦伯之官僚制为基本型模的主流行政在人们的头脑和实践中依然占据着统治地位;另一方面,新公共管理、新公共行政以及后起的新公共服务开始崛起,努力竞争新的霸主地位。主流行政的命运究竟如何,新型的理论主张中究竟谁能成为最后的胜利者,对于一个从事公共行政专业教学的教师而言,确实是一个令人感兴趣的研究课题。几年来,我一直自觉不自觉地被它所吸引。为此,我收集了大量的研究资料,尤其是那些对官僚行政、新公共管理、新公共行政和新公共服务进行批判性分析的作品。我希望通过这些资料的研究,能够从整体上把握当前公共行政的基本面貌,并能在一定程度上对公共行政理论和实践的未来发展做到心中有数。

几年来的研究结果,使我澄清了一些问题,同时也增加了一些新的疑问。具体而言,主流行政的衰落、公共行政典范的转移,几成定势;但同时,公共行政未来的面貌究竟如何,却愈加扑朔迷离。究其原因,在于新公共行政等新的理论主张虽然在批判官僚行政方面卓有成效,且在改造官僚制方面提出了有价值的主张,但整体而论,却具有致命的缺陷。它们犹如启明星,虽然揭示了黑暗且暗示着天亮的到来,但从启明星本身,我们是难以发现太阳的光辉的。

这种结果,大大出乎我的意料,我甚至一度丧失了信心和兴趣。

我开始转向其他的研究领域,注视公共行政理论中一些新的东西,其中有一些被视为奇谈怪论,而有些则被视为属于操作层次而无理论品味。

这些新的事物,既包括那些新兴的研究领域,如战略管理、学习型组织和电子化政府,也包括一些全新且不广为人知或接受的观点,如公共行政的行动理论、批判理论乃至混沌理论等等。

俗话说,“有心栽花花不开,无心插柳柳成荫”。对这些新的事物的了解,为我的探索行动打开了智慧的大门。以前试图通过新公共行政等较为系统的理论进行分析而未果的一些问题,却被这些新的领域或主张所解决。而且,这些新的领域或理论主张,为我反思新公共行政理论提供了启迪。

具体地说,在研究的过程中,我发现,虽然对官僚制同样持批判态度,但是新公共行政与新公共管理所看到的问题是根本不同的,二者的理论传统基本上完全对立,而有关改革的主张也大相径庭。正是这种矛盾,使我们陷入了一种进退维谷的困境。而公共行政之战略管理、学习型组织等新兴的研究领域,以及公共行政的行动理论等理论主张,使我在公共行政之未来发展的判断上有了一个直觉。这就是,未来的公共行政,当以前瞻性(proactive)作为基本的特征。而根据这个启示,回过头来看新公共管理、新公共行政和新公共服务等主张,我又看到了它们之间的隐约联系以及差异的性质。这样,我所研究的内容和关心的问题,包括公共行政的各种理论、最新进展以及未来发展趋势,就出现了一个联系的线索。这就是前瞻性。

回想起这一段体悟,当时的那种“蓦然回首,那人却在灯火阑珊处”的愉快心情真是难以形容。我决心将这个体悟用严格的分析充实起来、明晰起来和丰富起来。这便有了本课题的研究。

我将本书的题目定为“变革社会中的公共行政——前瞻性行政研究”,就是想通过对变革社会中公共行政的角色定位分析,及其理论发展史的梳理,发现未来公共行政模式的一些特征,并将其细化。具体地讲,本书的研究目标可以分为两个层次:(1)稍高一点的目标就是希望能揭示未来公共行政的一点面貌。当然,本书不是在做占星术,也不是作未来研究,所以笔者的意图不是对未来的公共行政作全观的描述或推测。只要是揭示了未来公共行政神秘面纱的一角,提出了公共行政未来发展的某一点特征,能够对世人有所启示,笔者