

政策问题建构权 的 历史演进

张康之 向玉琼 著

 上海人民出版社

《政策问题建构权的历史演进》开拓出了社会治理研究的一个新话题，提供了观察社会治理的一个新视角，通过对政策问题建构权历史演进过程的描述，揭示了近代以来社会治理持续变革的过程，并试图从中发现社会治理走向未来的趋势。该书在历史的经纬线上围绕着政策问题建构权展开了多维度分析，揭示了科学与民主在社会治理过程中的博弈，通过对现代史中科学体制对民主体制的替代过程的描述而去把握社会治理变动的脉膊，也从中发现了民主体制衰落和科学体制兴起的原因。同时，还清晰地揭示了科学体制引发的诸多社会治理问题，从而发现，各种各样囿于民主或科学的社会治理方案都包含着无可避免陷入困境的必然性。该书在对政策问题建构权演进过程进行历史描述时，着重去把握理论和实践两条线索，努力在理论与实践的相互作用中去理解社会治理发展的间断性与连续性，并在社会治理主体多元化、社会网络化以及网络技术的发展中去构想政策问题合作建构的新方案。

江苏省社会科学基金后期资助项目
(15HQ018) 成果

政策问题建构权 的 历史演进

张康之 向玉琼 著

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政策问题建构权的历史演进/张康之,向玉琼著.

—上海:上海人民出版社,2016

ISBN 978-7-208-13870-4

I. ①政… II. ①张… ②向… III. ①政策科学-研究 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 133625 号

责任编辑 徐晓明

封面设计 包晨晖

政策问题建构权的历史演进

张康之 向玉琼 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 25.25 插页 2 字数 383,000

2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-13870-4/D·2886

定价 58.00 元

目 录

导论:社会治理中的政策问题建构权	1
一、行政部门获得政策问题建构权的过程	1
二、“新政”时期的政策问题建构权	7
三、对行政部门掌握政策问题建构权的思考	15
四、解析政策问题建构权转移的原因	20
第一章 政策问题建构的民主路径	26
第一节 国家现代化中的政策问题建构	26
一、政策问题建构权向代表集中	26
二、政策问题建构权向公众扩散	35
三、政策问题建构权的结构	41
第二节 代议制形成中的政策问题建构权	48
一、政策问题建构权理论的滥觞	48
二、生成于代议制的发明中	55
三、政策问题建构权与其所有者的分离	62
第二章 从民主的路径转向科学的路径	70
第一节 移动于政治部门与行政部门之间	70
一、政策问题建构权的归属	70
二、政策问题建构权的行政化	75
三、回归政治的政策问题建构权	80
第二节 社会治理职业化中的技术精英	86

一、政治活动的职业化历程	87
二、技术精英及其职业化的政策问题建构	93
三、政策问题建构理性化的后果	98
第三节 政策问题建构专业化对民主政治的影响	104
一、政策问题建构的专业化	105
二、技术专家对政策问题建构权的垄断	110
三、政策问题建构科学化的反民主性质	118
第三章 精英政治中的政策问题建构权	124
第一节 政策问题建构权扩大化的历史轨迹	124
一、从封闭转向开放的政策问题建构权	124
二、普选权确立中的政策问题建构权	131
三、政策问题建构权扩大化中的异化	137
第二节 知识分子及其向技术专家的蜕变	141
一、知识分子的兴起及其历史作用	142
二、知识分子的消逝与技术专家的登台	147
三、技术专家与世界的相互建构	153
第四章 科学化追求中的政策问题建构	161
第一节 科学语境中的政策问题建构	161
一、基于科学化、技术化追求的政策问题建构	161
二、决策技术多样化条件下的政策问题建构	167
三、政策问题建构中的虚假政策问题	173
第二节 出于谋求确定性的政策问题建构	177
一、通过创制秩序谋求确定性	178
二、创制秩序中的政策问题建构	184
三、超越寻求确定性的思维定势	190
第五章 政策问题建构中的科学与民主	198
第一节 通过政策分析实现政策问题建构	198
一、走向政策分析的政策科学发展	198

二、三个维度中的政策问题建构	204
三、技术专家主导了政策问题建构	212
第二节 徘徊在民主与科学之间的政策分析	216
一、政策失败以及对政策分析的反思	217
二、民主复兴过程中的政策科学转向	223
三、走向政策问题建构的合作模式	230
 第六章 社会多元化条件下的政策问题建构	241
第一节 从寻求共识到承认差异	241
一、政策问题建构中的共识追求	241
二、为了共识而排斥差异的做法	248
三、以承认差异为前提的政策问题建构	255
第二节 符号学视野中的政策问题建构	262
一、符号的生成以及符号世界	263
二、作为政策问题建构工具的符号	270
三、符号泛滥条件下的政策问题建构	277
 第七章 互联网时代的政策问题建构权	285
第一节 从多元主义向政策网络的转变	285
一、多元主义视野中的利益集团	285
二、多元精英主义的政策问题建构观	290
三、从法团主义走向政策网络	296
第二节 网络空间中的政策问题建构	302
一、政策问题及其建构的散点透视	303
二、政策问题建构权的“去中心化”	310
三、政策问题建构中的自由话语	319
 第八章 变革中的政策问题建构	326
第一节 领域融合中的政策问题建构权	326
一、领域分离条件下的政策问题建构权	326
二、政策问题建构权扩散的迹象	334

三、“亚政治”兴起中的政策问题建构	340
第二节 政策问题建构中的议题网络	347
一、“铁三角”中的政策问题建构权	348
二、政策问题建构权的扩散	354
三、社会多元化中的议题网络	359
第三节 走向合作的政策问题建构	366
一、主客体结构中的政策问题建构权	366
二、主客体结构中的排斥与控制	370
三、行动主义视角中的政策问题建构	376
主要参考文献	384
一、中文	384
二、英文	391
后记	396

导论:社会治理中的政策问题建构权

近代以来的社会治理体系发展走过了什么样的历程?是可以从多个角度去加以认识的,其中,在政策问题建构权的转移过程中去加以认识,也许能够更加清晰地描绘出社会治理体系演变的轨迹。在“三权分立”的框架中,政策问题建构权掌握在立法部门手中,立法部门从事政策问题建构和制定政策,行政部门只负责政策执行。但是,从历史上看,19 世纪的“党争”破坏了三权分立的政制框架,以至于在民主政体的重建中发展出了一整套不同于三权分立的框架,提出了“政治—行政二分原则”。这样一来,社会治理体系被划分为两个部门,其中,行政被作为一个相对独立的部门来加以建构。政治部门与行政部门的关系则被规定为:政治部门是决策部门,掌握政策问题建构权,行政部门则是执行部门。随着行政部门的发展以及社会问题的复杂化,出现了政策问题建构权向行政部门转移的趋势,并形成了“行政国家”。在行政国家生成的过程中,“新政”时期是行政部门攫取政策问题建构权的重要阶段,自此之后,行政部门独大的局面一直没有改变。伴随着这一现象的发生,出现了民主政治的衰落和宪政体制的解体,不仅政策问题建构走上了科学化的进程,而且整个社会治理体系也在科学化的向度中得到重新建构。

一、行政部门获得政策问题建构权的过程

在社会治理的视野中,民主的实质体现在政策问题建构权的分配和行使之中。这说明,由谁来掌握政策问题建构权是判断社会治理是否属

于民主治理的一个重要标准。就现代社会治理体系而言，我们从中看到的基本上是这样几个构成要素，那就是公众、政党、利益集团、立法部门、司法部门、行政部门等。一般说来，在对政策问题建构权的争夺中，司法部门显然是被排除在外的，而其他各构成要素之间却一直处于政策问题建构权的争夺之中。从近代以来社会治理的发展史看，社会治理体系虽然一直运行在民主的框架中（至少人们是这样认为的），但政策问题建构权却处在变动之中，即不断地从一处转移到另一处。不同时期以及不同国家的社会治理之所以具有不同的特征，在一定程度上，是由于政策问题建构权的分布不同而造成的。

总体看来，根据民主的原则，政策问题建构权在理论上是归属于公众的，而在其实际运行中，公众所分享的仅仅是一种表达权。也就是说，公众只能通过其代表掌握政策问题建构权，而公众的代表所掌握的这一权力又层层汇聚到了立法部门。从政策问题建构权的演进史看，直到 19 世纪中期为止，基本上都是掌握在立法部门手中的。不过，也正是自这个时期开始，社会治理体系呈现出了迅速分化的态势，各部门间的界限变得越来越清晰，专业化程度迅速提升，政策问题建构权在各部门间水平移动的情况也变得越来越频繁。有的时候，政策问题建构权的运行甚至表现出了反民主的状况。

在 20 世纪的前半期，行政部门夺取了大量的政策问题建构权，人们经常谈论的所谓行政权的扩张就主要体现为行政部门掌握了政策问题建构权。正是政策问题建构权向行政部门的转移，造就了一种“行政国家”状态。但是，到了 20 世纪 60 年代，情况再度发生变化，随着技术专家的出现，政策问题建构权逐渐转移到了技术专家手中。结果，在政策问题建构方面，政治部门和行政部门事实上都沦落为技术专家的玩偶，社会治理也因此而进入了“专家治国”的阶段。20 世纪末以及 21 世纪初出现了“重申公民权”、“参与治理”运动，这可以理解成与技术专家争夺政策问题建构权的行动。不过，至今尚未呈现出积极进展。所以，政策问题建构权的变动轨迹可以成为考察近代以来社会治理变革的一个重要视角。

我们看到，虽然国家间有着体制上的差异，如美国是典型的“宪政体制”，英国是典型的“议会民主体制”，而法国则是“人民民主体制”，但是，只要信奉人民主权的原则，只要基于人民主权的观念去开展社会治理行

动,都会在理论上认定政策问题建构权在终极意义上归属于人民。就代议制得到了普遍应用而言,都默认了政策问题建构权归属于人民。不过,从政策问题建构权的实际运行来看,人民主权原则并未能保证人民掌握政策问题建构权,而是由其代表代替人民掌握和行使政策问题建构权,人民主权原则只是作为代表掌握和行使政策问题建构权的前提而存在的。西方国家有句法谚:“没有代表的同意不得征税。”这说明,任何人都可能提出政策问题,但政策问题建构权则是由代表掌握的。在没有得到代表同意的情况下,任何政策问题都不能够被建构起来。

在美国这样一个典型的宪政体制国家中,三权之间的分工更为明晰,政策问题建构权也更为完整地交付于立法部门,行政部门则被严格地定位在执行的地位上,是不被承认拥有政策问题建构权的。所以,就美国早期情况看,“在其中 10 个州中,长官由立法者选举产生,他们大多数只有一年的任期;仅有一个州中长官有否决权,即使这样,权力也受到日常标准的限制。”^①虽然美国宪法赋予了总统极大的权力,如总统可以通过否决权表示自己对相关政策问题的看法,但在美国建国早期,总统领导的行政部门却不具有政策问题建构权。只是从 19 世纪后期开始,总统在政策问题建构中才显现出越来越大的作用,也标志着行政部门逐渐获得政策问题建构权。

就近代以来的社会治理而言,立法与行政的分离不能仅仅被看作是分工的需要,也不仅仅是出于专业化的目的(尽管 20 世纪中后期走上了这样一条道路),而是为了保证法律意志得到贯彻,是为了让社会治理拥有法治的属性。或者说,这样做是根源于启蒙思想的规定,即把对人权的保护放在首位。在法治条件下,立法部门所提供的是社会治理的依据,立法部门与行政部门的分离是为了让行政部门所开展的社会治理活动被严格地限制在立法部门所提供的依据之上。如果开展社会治理活动的各部门各自为自己的活动提供依据,显然就无法保证其依据都能够合乎法的精神,那么,人权受到威胁的可能性就会增大。所以,“行政机关决定的给予私人的制裁,必须得到立法机关的授权,授权的方式是制定控制行政行

① Herbert Kaufman, *Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration*, *The American Political Science Review*, Vol.50, No.4, 1956.

为的规则。”^①立法机关则必须颁布规则、标准、目标或者某个“可理解的原则”，以指引行政权力的行使。这一思想也就是霍布斯、洛克等人的社会契约论的基本精神。

根据启蒙思想的设定，立法部门是公共意志的集散地，一方面，把公共意志集中起来并以法律文本加以表现；另一方面，又把这些公共意志交由行政部门加以执行。在行政部门执行公共意志的过程中，“社会成员除服从社会的公共意志之外，并无其他服从的义务。”^②而且，在启蒙思想家看来，立法部门集中公共意志的权力是不可转让的，“立法机关不能把制定法律的权力转让给任何他人；因为既然它只是得自人民的一种委托权力，享有这种权力的人就不能把它让给他人。只有人民才能通过组成立法机关和制定由谁来行使立法权，选定国家的形式。”^③正是出于保证行政机关不超越授权范围之要求，司法审查得到了运用。也正因为如此，有了一个不言自明的推论：“行政机构的决定程序和事实认定必须足以使法官根据他的合理确信，去判明立法指令是否在每个案件中得到了遵循。”^④

在社会治理体系中，生成和存在于行政部门的行政行为被要求拥有明确的司法判定的性质，甚至可以认为行政机关就是一个纯粹的法的意志的“传送带”，其“职责是在特定案件中执行立法指令”^⑤。从立法部门到行政部门，以法的意志贯穿起来，就形成了一幅法治的基本构图。其中，政策问题建构权是一项立法权，需要由立法部门来加以掌握和行使。然而，到了19世纪中期，立法权在政党的争夺中开始脱离民意，而且，“政党分肥制”带来的政治混乱局面也变得越来越严重，从地方到联邦，随处可见政府的腐败和无能。此时，政策问题建构权名义上还属于立法部门，而在实际上则完全落入了政党之手，受到政党的操控。在政党背后发挥作用的则是“党老大”，以至于政策问题建构在很多时候都与公众的要求无关，无法代表社会的普遍利益，仅仅反映了“党老大”的意志。因而，改变现状的要求变得越来越强烈，而且这种要求变革的力量也不断积聚。

然而，启蒙思想家所设计的基本框架又必须得到遵循，也就是说，由

① [美]理查德·B.斯图尔特：《美国行政法的重构》，沈岷译，商务印书馆2002年版，第6页。

② [英]洛克：《政府论（下篇）》，叶启芳、瞿菊农译，商务印书馆2009年版，第95页。

③ 同上书，第89页。

④⑤ [美]理查德·B.斯图尔特：《美国行政法的重构》，沈岷译，商务印书馆2002年版，第10页。

立法部门、司法部门和行政部门构成的基本社会治理框架必须得到维系。在维系由立法部门、司法部门和行政部门构成的社会治理框架不变的条件下,如果希望改善社会治理的话,其实可以改变的也就只有行政部门了,即建立起无涉党争的、负责任的新的政府机器,以求摆脱“党老大”凌驾于立法部门、司法部门和行政部门之上去控制整个社会治理过程的状态。从行政部门开始去对社会治理体系加以改造和重塑也是合乎启蒙精神的,只不过是让行政这一事务性领域的特征进一步彰显出来而已。正是在这一逻辑中,行政部门得到了重塑,建立起了以“功绩制”为基本特征的行政体制。这也就是现代文官制度,它所造成的结果是把行政部门从“党老大”的控制之下解放出来。在作出了这种改革之后,如果说“党老大”依然发挥着自己的影响力,也是将其限制在政治活动之中的。所以,文官制度的建立也被看作是“政党分肥制”的结束。

文官被要求在政治上奉行“价值中立”的原则,即不参与政策问题建构以及政策制定等立法活动,而只专注于将立法部门制定的政策付诸实施。虽然党争在文官制度建立之后依然存在,但由于这种党争被限制在了立法部门之中,也就不会对处在社会治理前沿的行政部门及其活动造成直接影响。这样一来,启蒙思想家的设计也在实践中得到了完美体现,三权之间的分工也变得更加明晰了。对于行政部门而言,一旦远离政治纷争,一旦定位在政策执行的角色上,也就开始把效率作为其一切行动的核心目标。为了实现效率,就必须把全部精力放在对行政过程中的科学和技术方面的关注上,即促进行政过程的科学化和技术化。

在行政过程中突出强调科学和技术反映了启蒙思想的精神实质,那就是高扬理性。另一方面,尽管我们说行政部门与政治部门的分化是为了在社会治理中更好地贯彻法的意志,但就其促进了行政专业化而言,也是合乎近代社会大分工的基本历史趋势的。政治与行政的分化使行政部门在行政管理活动中更多地集中于技术方面的改进,从而获得了越来越专精化的行政管理技术,并在自身专业化的基础上形成了一个与立法部门、司法部门间有效协作的系统。如果对此作出评价的话,我们认为,尽管告别“政党分肥制”的政治改革仅仅反映在行政领域,尽管这项改革是在启蒙思想家的政制设计框架下进行的,其目的是要努力维护启蒙思想的设计原则,但由于以“功绩制”为基本特征的文官制度的建立,使得行政

的发展获得了巨大的可开拓性空间,并真正进入了一个高速发展的时期。因此,行政部门在社会治理中的地位不仅没有因其“价值中立”而受到削弱,反而得到了增强。

显然,在整个社会治理过程中,活跃于前台的总是行政部门,与公众进行日常性亲密接触的也总是行政部门,以致公众眼中看到的都是行政部门所开展的社会治理活动,其他部门似乎在公众的视线中变得越来越模糊。这就在实际上造成了一种突破启蒙思想框架的实践模式,那就是,尽管三权分立依然是一个基本框架,但已无法准确描述三权之间的现实运行。由于行政部门社会治理功能的彰显,使得其他部门都在与行政部门并存的条件下成为相对于行政部门的另一个散乱的整体——政治部门。也就是说,社会治理体系的格局发生了变化,不再表现为三权分立基础上的三个部门并立,而是政治与行政两个部门的并存。正是在这种条件下,伍德罗·威尔逊于1887年提出了政治—行政二分原则,并提出将行政学作为一门独立学科来加以建设的构想。此后,古德诺将政治与行政的划分进一步同政策过程的不同阶段对应了起来,认为“政治与决策或国家意志的表达相关;行政则与这些政策的执行相关”^①。通过古德诺对政治与行政二分的进一步阐发,政治与政策制定联系了起来,行政则与对政策的执行联系在了一起,这实际上从理论上证明了行政与政策问题建构无涉。这一理论上的证明在美国的市政改革运动中得到了应用,在应用于实践的时候,出现了这样一种新的情况,那就是,在城市管理中,“城市议会”掌握政策问题建构权,而城市经理所领导的“行政部门”只是执行机构,从事日常性的市政管理活动。

由于行政部门活跃于社会治理的前台,行政部门的几乎所有活动都集中在直接地处理那些与公众相关的日常事务上,因而更贴近公众的要求。在此过程中,行政部门也确实更了解公众的愿望和要求。同时,由于行政部门独立于政治部门,较少进行政治方面的考量,加上所掌握的行政管理专业技术,往往能够从公众的要求中提炼和发现那些具有普遍性的关键问题。而且行政部门所发现和掌握了的那些问题往往是政治部门无

^① [美]弗兰克·J.古德诺:《政治与行政:一个对政府的研究》,王元译,复旦大学出版社2011年版,第11页。

法把握的,因为政治部门往往更多地关注公众意愿的表达,更关注政治过程。事实上,仅仅在政治过程中去把握公众意愿是不够的,因为公众的表达是杂乱的,公众限于具体的利益要求以及公共生活知识的匮乏,往往是很难对一个社会中的普遍利益作出准确表达的。同样,代表以及政治家们也会限于知识和技术方面的原因而不能够准确地发现公众意见背后的关键性社会问题。因此,行政部门开始越来越显示出捕捉关键性社会问题的能力,并有着把这些社会问题转化为政策问题的强烈冲动。

威尔逊在界定行政的功能时其实也留下了这样一个待拓展的空间,即要求“行政官员在为了完成其任务而选择手段时,应该有而且也有他自己的意志,他不是而且也不应该是一种纯粹被动的工具”^①。所以,政治—行政二分并不是一个绝对性的原则,行政部门及其人员的“价值中立”也不能够绝对化。所以,当社会中产生了和存在着通过行政部门去把社会问题转化为政策问题的要求时,行政部门也就自然而然地承担起了政策问题建构的职能。根据古德诺的意见,“以执行国家意志为主要功能的政府机关,经常地,事实上是通常地,又被赋予表达国家意志的具体细节的职责,尽管这些国家意志的具体细节在表达时,必须合乎由主要职责在于表达国家意志的机构所制定的一般原则。这就是说,被称为执行机构的机构,几乎在任何情况下都拥有大量的法令制定权或立法权。”^②当行政部门通过专业化而获得了政策问题建构能力时,也就不再满足于仅仅在细节上执行国家意志了,而是表现出基于社会中的要求而向政治部门开展夺取政策问题建构权的行动。至于这种行动能否产生实际效果,就只是一个时机的问题了。

二、“新政”时期的政策问题建构权

“新政”为行政部门夺取政策问题建构权提供了一个难得的机遇。我

① [美]威尔逊:《行政学研究》,载彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》,中共中央党校出版社1997年版,第17页。

② [美]弗兰克·J.古德诺:《政治与行政:一个对政府的研究》,王元译,复旦大学出版社2011年版,第9页。

们知道,在美国,行政权的扩张始于 19 世纪后期。因为,企业组织化程度的迅速提升对行政提出了越来越高的要求,迫使政府不得不介入对市场经济环境的建设和维护方面,并在一定程度上参与了对私人商业行为的管制活动。在此过程中,政府获得了越来越大的权力。进入 20 世纪,美国的疆域开垦基本完成,同时整个社会进入了迅速城市化的时期,财富快速积累,商业呈现出高度繁荣的景象。此时,“企业革命”意味着“工业革命的第二阶段”的开始,整个社会都在专业化和技术化方面取得了新的进展。与此同时,也伴随着对自然资源的破坏性开采以及资源的大量浪费等问题。对于这些问题,占公众多数的人其实是并不关心的,在政治的途径中和通过民主的方式,是很难获得关于这方面的民意表达的。所以,政治部门往往陷入真正社会问题的盲区。然而,这仅仅意味着行政部门掌握政策问题建构权的条件已经成熟,如果将此转化为现实,还需要有合适的时机。

正是在这个时候,爆发了第一次世界大战,紧随其后的是经济大萧条,这为行政部门夺取政策问题建构权提供了机遇。我们看到,第一次世界大战带来了“指令性经济”的第一个现代模式。从战争一开始,就迫使交战国重新配置人力、物力资源,致使政府大量引用工业组织和管理的新体验和新观念。这样一来,实际上重塑了工业国家的经济政策框架。“这一变化消除了在几个国家已经开始盛行的不干涉主义倾向,取而代之的是国家管制和中央集权化的国家计划。”^①可以认为,第一次世界大战对于行政模式的重塑有着很大的影响,“它推动了行政机构的增长,刺激了新的行政设置的演进。这些发展引起了同时代的研究以及大量随后的考察;并且战争债务毫无疑问也加快了预算改革。另外,战争促使政府事务和政府循环中科学管理实践和威望的扩大。”^②而且这是合乎政治—行政二分后关于行政的设计原则的,那就是为了效率目标而促进行政领域中的职业化和专业化。

行政的职业化和专业化更加增强了行政管理的理性和科学特征。就

① [美]尼古拉斯·施普尔伯:《国家职能的变迁》,杨俊峰等译,辽宁教育出版社 2004 年版,第 19 页。

② Dwight Waldo, *The Administrative State*, New York: The Ronald Press Company, 1948, p.10.

这一时期行政发展的状况来看,得益于科学管理的成果在行政领域中的引入,使行政效率的提高显示出了某种超乎寻常的能力,以至于人们意识到,“如果民主要幸存下来,就必须在它对自由和平等的理想中加入效率。”^①事实上,当效率追求成为时尚的时候,人们开始表现出了对自由和平等理想的某种冷淡。即使人们谈论民主的问题,也往往是为了引出效率的话题,是作为宣示效率目标的一个铺陈而去谈论民主问题的。布朗洛等人在《总统行政管理委员会的报告》中就明确指出,在民主国家中,效率是宪法的基石,“整顿政府只有一个主要的目的,这就是当前在国家政府中建立民主政体的工作,即使政府成为执行国家意志的一个现代的、有力的和有效的工具。正是因为这个目的,政府完全需要现代化的管理手段。”^②

这样一来,行政部门也就可以在实现民主的名义下去追求效率,而且也使得追求效率的行动具有了合理性和合法性。随着对效率的追求成为主流意识形态,科学管理变得广为人知,“在很多方面,更为‘先进’的运动,科学管理已经为公共行政贡献了许多技术和大量的哲学。在一些领域,这两个运动是相互重叠的或者不可分的。”^③同时,作为进步主义运动的一部分,市政研究运动对科学的敏感和预测也推动政府确立起了“良好管理”的目标。总体而言,当时学习行政管理的学生和参与到行政管理实践中的改革者都“致力于使人际关系和政府实践更为科学:学生通过投身于新的深奥的称之为科学方法体系的学习,改革者或者是通过应用科学方法的概念,或者是通过给一个老的药方穿上新的外衣等这些更为简便的方法去开展行动。这种对科学以及对科学方法功能的信仰,全面渗透到了公共行政的文献中”^④。所以,不论是在改革实践中还是在理论研究中,与行政相关的话题都洋溢着科学、效率的神髓,其中,“效率”、“科学”、“专家”、“理性”等关键词俯拾皆是,汇聚成了行政管理的基本特征,并成

① Dwight Waldo, *The Administrative State*, New York: The Ronald Press Company, 1948, p.11.

② [美]路易斯·布朗洛、查尔斯·梅里亚姆和卢瑟·古利克:《总统行政管理委员会的报告》,彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》,中共中央党校出版社1997年版,第82页。

③ Dwight Waldo, *The Administrative State*, New York: The Ronald Press Company, 1948, p.47.

④ Ibid., p.20.

为进步主义之“进步”的标杆。

从20世纪初到“大萧条”这段时间,行政官员悄悄地获取了制定政策的权力,政策问题建构权也自然而然地落入了行政部门手中。我们发现,这一时期的国会创设了大量的公共计划,如设立了“联邦贸易委员会”,颁布了一系列确保食品质量和药品有效性的法律,扩大了检验、检疫权力的法律,通过了保护野生动物和候鸟以及有效管理公共土地的法令等。这说明国会的注意力开始转向社会管理问题,并努力寻求解决办法,也说明法律的调整对象不断地向新的领域延伸和以社会管理为重心,从而导致越来越多全新委托事项的出现。显而易见,这些迅速增长的社会管理事项都必须委托给行政部门去做,而且,当国会致力于这方面的政策输出时,那条通过公众表达去获取公众意愿的路走起来反而显得不甚顺畅,而由行政部门直接提出的政策议题却显得既合乎实际又具有科学合理性。

既然行政部门能够准确地提出合适的政策议题,为什么一定要恪守由立法部门制定政策的原则?与其如此,不如将政策制定权直接地交由行政部门。如果说行政部门提出政策议题意味着对政策问题建构权的部分掌握,那么,一旦行政部门获得了制定政策的权力,无疑是更多地掌握了政策问题建构权,甚至开始显现出垄断政策问题建构权的迹象。到了20世纪20年代,政策制定已引起了学术界的关注,法律学者开始研究所谓“委托立法”的问题。对此,我们是很难判断为法学家们的前瞻性预测的,而是应当看作对当时实践的反映,或者说,是对某种现实要求的理解。其实,在当时,立法部门将一些立法事项外包已经是一个值得关注的现象,此时的法学家们也更加热衷于对这一现象作出合理性以及合法性的证明。

在社会管理问题迅速涌现并成为社会治理重心的情况下,行政部门率先承担起了社会管理的职责,也逐渐积累起了一些经验。更为重要的是,行政部门因为处在社会管理的前沿而更加了解社会管理中的诸多具体情况,而对于立法部门来说,社会管理中的许多问题和情况显然都是全新的社会治理现象。原先的立法以及政策制定所倚重的代表在社会管理的问题上应当说都是非常陌生的,这也更使行政部门在社会管理方面的优势显得非常明显,不仅立法部门所意识到的那些社会管理问题需要交由行政部门去处理,而且行政部门在承担社会管理职责时也无法从立法