

# 清源正本： 解码公共行政学的范式之争

□ 姜晓萍 谭振宇

四川大学 公共管理学院 四川 成都 610065

托马斯·库恩是当代著名科学哲学家，“范式”概念是库恩理论中最核心但也最具争议的内容。通过对库恩“范式”概念演变的历史梳理以及学人对库恩“范式”概念的结构追问，我们发现在“范式”概念的认知上似乎存在某种共识。一是科学共同体及其公认的科学成就，也即回答了“谁在研究什么”的问题；二是关于研究对象本质及规律的解释与承诺，也即回答了“研究的如何”的问题；三是模式与标准，也即回答了“如何研究”的问题。

一、公共行政学的范式之争。从范式概念源头顺流而下，公共行政学范式争论源流显现出存在论、转换论及场境论之势。公共行政学范式是否一定存在，学界具有存在与不存在两种解释。首先，存在论将公共行政学范式的存在视为先验性前提，侧重从线性与结构二维建构范式类型学。其次，不存在论反思了公共行政学范式存在的先验前提。一方面，他们怀疑源于自然科学的范式概念在行政科学中的有效性；另一方面，认为公共行政学尚无力在零散议题中归纳出足够统摄这一学科整体的知识本体，因此强调范式之谈还为时过早。究其争论之源，一是部分学者假借范式之名为其拥护的理论加冕，因而宽泛地使用范式概念，轻率地扩展范式内涵，混淆了理论演进与范式变革的边界，从而引发了范式存疑的担忧。二是发端于美国的公共行政学带有实用主义色彩，但“实用主义是一个弱化本体承诺和强化科学认识论的哲学体系”，因此随着公共行政学在政策实践中的应用，关于公共行政学范式的阐释就会愈加多样和复杂，从而产生有用的就不断加以美化形成范式、没用的则“弃之如敝屣”的尴尬。在公共行政学范式转换问题上，学界呈现出保守与开放的态度分异。一方面，保守者声称公共行政学作为实用主义科学不需要在理论上做出范式转换的判断。另一方面，开放论者却在承认范式发生转换的基础上陷入了转换方式选择泥淖。分析学界在范式转换问题上难以达成共识的原因，可以发现，一方面，范式转换标准是变动的，因此新与旧的

边界非常模糊；另一方面，当我们在“乐观的悲观主义”态度下看待范式转换，很可能将对现有范式丛生而难以理清的不满转化为不拒绝的理解、不认同的接受，继而得出多元范式竞逐的反常恰是学科成熟的象征的不当结论。本文认同转换标准的模糊是范式转换难成共识的原因之一，但却反对用“乐观的悲观主义”态度看待范式转换。因为，“让子弹飞一会”并不意味着公共行政学能自然演进。公共行政学范式的场景性讨论实质上受中国公共行政学本土化的设问引导。这是因为，社会科学具有不可否认的文化场景性，所以本土化无可避免。学界在如何建构中国范式问题上则陷入对话或对立的争论。持有对话观点的学者认为，中国公共行政学范式的建构是在共享公共行政学一般化理论和方法基础上，围绕中国场景而开展的对话。持有对立观点的学者则认为，只有在坚持主体性对立前提下建构起中国范式之后才能够与西方开展平等对话，否则可能会被西方话语“虹吸”。实际上，对立或对话态度并无对错之分，但我们必须以批判的态度对公共行政学本土化问题保持理性反思。首先，有必要反思全球化与学科本土化的相悖趋势，因为在你中有我、我中有你的情况下找到公共行政学本土范式的定位标准并不容易；其次，在中与西的概念边界仍旧没有厘清的基础上，公共行政学范式本土化会更加模糊，一方面，我们无法通过抹去中国的复杂性来建构单一的本土范式；另一方面，西方也并非抽象的整体，因此作为中国本土化参照坐标的西方到底是西方的“谁”这一问题需要进一步思考。

二、公共行政学范式的本体性反思。关于公共行政学范式的辩驳从表象上看是各种“学者圈层”之争，实质则反映出学界在公共行政事实上的“学术共识”之难。学界在公共行政事实上难以达成共识的本体困境主要表现在本体弱化、本体稀释以及本体偏移三个方面。首先，公共行政的本体弱化。为了申明其在社会科学中独立、成熟且有影响力的地位，公共行政学难免会同其他学科展开学术“圈地运动”。但实际

上,边界很难被围住,在坚守领地意识的同时,公共行政学反而同其他学科抱成了一个又一个山头,这就导致绝对的公共行政学本体被拖入到比较中的相对位置上。其次,公共行政的本体稀释。在学科发展意义上,概念引介与细分不仅会加深学科内部壁垒,降低次级学科对公共行政本体的认同度,同时还会使知识体系末端的“边角料”知识对本体的隶属度下降,从而稀释公共行政本体。最后,公共行政的本体偏移。一般来说,在公共行政的相关概念与命题还存在场景性差异的情况下,对于公共行政学范式的过渡争论会在一定程度上导致公共行政本体坐标方位的模糊,从而出现本体偏移。为了脱离公共行政本体困境,学界做了不少有效但也有限的尝试。一是以贝恩为首的“大问题”途径;二是“知识中轴”途径;三是亨利倡导的“研究领域与议题”途径。前两种途径试图从“收拢”的角度来归纳公共行政事实,而第三种途径倾向于“发散”的角度来演绎公共行政事实;前两种途径是对“公共行政是什么”的回答,而第三种途径是对“什么是公共行政”的回答。回到公共行政这一现象本身,学界对公共行政真相的解释大抵可以分解为两个子问题:一是“公共行政为何”,二是“如何公共行政”。对于公共行政真相问题的回答,似乎无法绕过科层制与公共性这两个概念。首先,科层制解决了“如何公共行政”的问题。在我们看来,科层制当然为了行政,而这一行政的目的在于如何更有效率地完成行政任务。早期公共行政学倾向于从“谁来完成行政任务”的角度对行政主体进行精密设计。随着科层制的式微,科层组织的主体地位淡化,主体上的“谁”转变为基于技术理性与效率价值的科层制度。“官僚制作为现代化—职业主义的重要表征,其切事性和有效性是公共行政理论的基本内核,在整个耗散演进的理论谱系中都有专属于官僚制的特殊地位”。但这一观点是有前提的,因为科层制专属地位的获得并不局限于科层政府及其内部行政上,因为它所支配的仅仅是传统公共行政而不是公共行政的全部,因而当主体范围上的政府扩展到以政府为中心的多元治理主体上时,科层制的内涵就从拘泥于政府的科层组织逐渐转向了具有科层理性的治理技术,因而如何完成行政任务这一内部行政问题便逐渐让步于如何整合治理主体、耦合治理技术来实现治理目标的问题。在这种情况下,科层制才得以变种,获得持续支配公共行政学的合法地位,因而我们才敢于做出科层制在公共行政学历史中是一以贯之的判断。其次,公共性解释了“公共行政为何”的问题。在“公共行政为何”的问题上,公共性不再被束之高阁,而成了公共行政的价值支柱。首先,公共性被作为规范价值而得以建构,其历史可以追溯到亚里士多德的分配正义理论上。其次,公共性被作为治理能力而得以建构,这种实然意义上的公共

性可以追溯到柏拉图的公共决定执行观。整体上看,公共性在规范与实然上的功能是等同的,他们共同构成了公共行政的价值支柱,规范意义上的公共性指涉行政价值的回应性,实然意义上的公共性指涉行政结果的有效性。

三、公共行政学范式建构的中国话语。为了明确中国公共行政学的“学科规范”,建构公共行政学范式的中国话语,就必须回答好中国公共行政学人如何说话、说什么话这两个问题。第一,公共行政学范式建构的中国态度:反思性、主体性、科学性。首先,用反思性态度看待公共行政学范式争论的本质。这就需要对西方哲学体系中非此即彼的二元逻辑做出清理,避免对中国公共行政的复杂事实作单一解释。其次,在“以我为主,为我所用”的主体性态度上辩证看待中国公共行政本土化,避免“盲人摸象”。一是需要我们在“全景式”而非“窗口式”,“共时性”而非“历时性”的策略中认清超大规模超长历史国家的公共行政本体特质。二是需要我们更加辩证地看待本土化中的机遇与挑战。最后,以科学的态度建构本土化的中国公共行政科学。这就需要,一方面,在纠正被人为窄化而以自然科学等同于科学的错误科学观的基础上做到公共行政学的实证性与人文性统一。另一方面,尽快走出西方垄断公共行政学话语的神话。第二,公共行政学范式建构的中国历史基因。当下中国公共行政学与中国行政思想及制度历史之间不存在天然的“断裂”。首先,儒家与法家思想充盈了行政价值的历史空间。一方面,儒学推崇从自我人伦约束来实现社会道德教化,它为行政者提供了一套以民为邦本而追求大同社会理想、由最高统治者主权而官僚集团掌握治权的“治理术”。另一方面,法家反思了形而上的伦理道德对于治理国家的价值限度,从而引发了道德伦理是否足够用于行政管理、除了伦理道德之外还有什么可以用于治理国家的价值性思考。其次,马克思主义中国化理论将集体主义这种国家理性深深地镌刻在行政制度上。一方面,人民当家作主的政治目标与以人民为中心的社会目标被集体主义统合起来,因为在公共行政的制度框架内,国家政治的塑造与个体的集体归属及自我实现得到了同等重视。另一方面,纵观公共行政的制度实践,无论是“国家治理体系与治理能力现代化”的总体目标,还是当下乡村振兴的政策运行,对于国家理性的强化被摆在治理的首位。第三,公共行政学范式建构的中国方案。首先,在中国场景下提出“经验中能举证,逻辑上够自洽”的真问题。其次,从中国行政思想和制度实践的历史中“挖概念、找理论”。再次,建立学科间交叉、学科内互动的良性学术生态。最后,强化公共行政知识成果的应用转化,提升公共行政学的社会实践功能。

■ 《政治学研究》2021年第2期,约13000字