

复兴公共行政科学:以“统一价值论”为视角

汪霞

摘要 公共行政学的学科属性涉及对科学这一复杂概念的不同理解。从主流科学的概念及研究标准来看,公共行政学是以实证主义方法论为基础、探求公共管理中具有因果联系和一般通性与规律的科学,这个界定既符合公共行政学发展的初衷,也与当前中国的公共行政管理实践需求相吻合。在公共行政学发展的百余年历史中,早期威尔逊、韦伯、古利克、厄威克、西蒙等人对公共行政某些原则、共性的探讨促成和推动了公共行政学的诞生和发展。然而,著名的“达尔三问”涉及如何看待公共行政中的规范价值,如何较充分地认识公共行政领域中人的行为,如何独立于各国的社会环境发现范围更广泛、普遍正确的三个重要原则问题。“统一价值论”把价值视为推动耗散结构有序化进程的能量,它以自然科学的基本公理为前提,用逻辑推理和数学运算的方法来精确计算价值大小,解释价值现象,以此理论为视角能有效解答达尔的三个疑问,对于推进公共行政科学的进一步发展、融通公共行政学规范研究与实证研究之争、缓解公共行政学的身份危机亦有积极作用。

关键词 公共行政科学;身份危机;“达尔三问”;统一价值论;科学

中图分类号 D035 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2021)06-0104-11

基金项目 华中科技大学国家治理研究院委托课题(2019GJZL001)

什么是科学?公共行政学是否是一门科学?这样的问题曾引起无数研究者的兴趣,其实,这些问题本身并不是科学问题,而是哲学问题。罗素说过:“我们考虑什么是科学的,就已经是一个哲学的问题。”^{[1](P419)}美国社会学家伯纳德·巴伯也说过:“科学是什么?由于我们能这样简单地提出问题,所以许多人期待对此作一个简单的答复。但事实上,我们所需要的答复是复杂的,它告诉我们科学在过去和现在的许多不同的情况,或者以另一种方式告诉我们科学具有的若干方面。”^{[2](P1)}自公共行政学诞生以来,它到底是一门科学还是一门学科掀起的争论让它在科学的世界中陷入“寄人篱下”“二等公民”的尴尬处境,由此引发的身份危机不断地动摇甚至颠覆着公共行政学的存在根基。从本质上来说,这反映出的是公共行政学的哲学本体论危机:公共行政学是一门科学吗?它是一门怎样的科学?对这类元问题,公共行政学一直缺乏统一连贯的、令人信服的回应和解答,导致其身份一直如坠迷雾,加剧了各种危机和争论。本文拟从何为科学、公共行政学为何种科学说起,阐释公共行政学追寻科学的历史及“达尔三问”对公共行政科学的诘难与重创,以“统一价值论”为视角来弥合上述创伤,以此来复兴正统的公共行政科学,缓解公共行政学的身份危机。

一、重温历史:何谓科学和公共行政科学

给科学一个合理的定位是回应“什么是公共行政科学?”的逻辑基础。拉丁词语源和希腊文词源中的“科学”一词含义指的是“知识”。如古希腊人就认为,科学是所有知识体系的总和,并将其分为关于自然的知识体系(亦称“物理学”)和关于人与社会的知识体系(谓之“形而上学”)两大类。两类知识体系虽

有差异,但都强调对科学精神的遵守,即只关注知识本身的确定性,关注真理的自给自足与内在推演,而不考虑知识的实用性和功利性^[3](P106)。在近代,随着自然科学的勃兴及其发挥的巨大社会功能,科学的含义发生了改变,指的是以实验性、经验性方法为前提获得可观性、可靠性与确定性知识的自然科学。对人和社会的理解也仿照和移植这一方法以获得有关确定性的认识,社会科学领域的实证主义由是兴起。实证主义使得社会科学步入科学的殿堂,并日益走上与纯形而上学的人文科学分道扬镳的发展道路,科学体系由此形成自然科学、社会科学和人文科学的发展格局。

马克思提出的“一门科学”思想将科学的含义重新回归包容的大科学体系,他从“人的自然化”和“自然的人化”是一个过程的两面出发指出,虽然自然科学研究的是自然世界或事实世界,人文科学研究的是人化世界或价值世界,但这两个世界是同一个实在世界的两个不同方面。人们从事研究的不仅有关于自然事物的自然科学,也有关于人和社会的自然科学;不仅有关于人和社会的自然科学,也有关于自然的人文科学^[4](P227)。“自然科学往后将包括关于人的科学,正像关于人的科学包含自然科学一样:这将是一门科学^[5](P90)。马克思“一门科学”的思想揭示出当今科学领域各分支学科深度发展又高度交叉融合的现实,指明了各门学科未来整体化、综合化和一体化的发展趋势,为自然科学和人文社会科学从分裂走向统一提供了方向和路径。但是,作为共产主义社会建构下的理论形态,“一门科学”的诞生不是当下,而是“往后”,是共产主义社会才能实现的科学形态。在当前科学体系仍然分裂的条件下,本文遵循实证主义的科学概念及主流的社会科学研究标准,认为科学就是“运用范畴、定理、定律等思维形式,反映现实世界各种现象的本质和规律的知识体系”^[6],科学通过分类,以寻求事物之中的条理。此外,科学通过揭示支配事物的规律,以求说明事物。所谓主流的社会科学研究标准,就是以逻辑实证主义为基础,偏重于解释和预测社会现象的发展,尝试建立能够解释和预测社会现象发展的理论^[7]。之所以采用实证主义的科学概念和主流的社会科学研究标准主要基于以下两点理由:一是由促成公共行政学诞生的内在社会因素及该学科的发展历史主流决定的。公共行政学是在组织理性主义、科技革命及科学管理运动的直接推动下诞生的,逻辑实证主义是与之相伴随的基本方法论,尽管行政学历史上时而有规范主义学派兴起,但通常也只是昙花一现,并未动摇该学科的正统发展路径,正如丁煌所言:“从行政学说发展历史上看,前一种进路成为了压倒性的理论趋向,而后一种进路则仅仅是在主流进路发展至某个时期时出现的一种理论纠偏与反动。”^[8]二是由当前世界各国、尤其是中国的社会发展状况对政府的公共管理需求决定的。在过去落后的历史时期,政府只需直观地、感性地、粗略地认知这些关系即可满足社会和自身管理的基本需要。而在当前,纵观世界各国,随着国际国内治理事务的日益复杂化,政府需要更加精准、可预期和确定可靠的科学理论支撑以便为社会活动提供客观有效的指导。没有人能否定主流科学的强大认识功能一直在推动着人们对世界的探索和研究,各国的公共治理也因科学发展带来的治理手段更新而发生着翻天覆地的变化,公共行政学者们都在进一步努力探寻有效实现公共治理进步的科学方法以助推国家治理走向成功。当前我国正在进行的各项政府改革及社会治理创新,如数字政府、智慧政府建设、精准扶贫、公共服务精准匹配等,正是主流科学对现实需求的真切观照。

基于以上考虑,本文认为,公共行政科学是基于自然科学实证主义方法论基础之上,以探求公共管理一般通性、原则与规律的学问。具体来说,公共行政科学要探求和揭示政府在缓解社会矛盾、降低社会内耗、协调各方关系、平衡各界利益、有效利用资源、促进社会财富可持续增值过程中的行为规律。

二、追寻之旅:公共行政学的科学基因

追溯历史就能得知,公共行政学诞生的社会母体中就激荡着科学化的浪潮。19世纪末的美国受欧洲科学技术进步和工业革命的影响,政治及社会生活的方方面面都发生了深刻变革,社会化大生产蓬勃发展、国家职能扩张、行政权力扩大,在工业领域兴起的科学管理运动及相关学科领域科学理论的兴起催生着公共行政科学的诞生。公共行政学创始人、美国第28届总统伍德罗·威尔逊就此说道:“我们的政

府正如同一个身强力壮的小伙子一样,其机能已经得到扩张,其身材已经长大,但同时却在动作上变得笨拙了。他的精力和他的年龄的增长,跟他所具有的生活机能相比较,已经彻底不相适应。它得到了力量,但却没有学会举止的方法。”^[9](P7)让政府学会根据时代变化来“适当举止的方法”正是行政学诞生的直接动因。威尔逊深受当时社会汹涌澎湃的科学思潮的影响,以“政治—行政”二分为基点来建立一门区别于弊端丛生的政治,其目的是“把行政方法从经验性实验的混乱和浪费中拯救出来,并使它们深深植根于稳定的原则之上。”^[9](P14)探求“稳定的原则”是行政学先者们对公共行政科学追寻的端倪。在之后的半个多世纪,学者们所构建的公共行政学一直努力使自身的基本原理建立在理性、客观、中立的理论基础之上,致力于寻找和确立科学的行政原则。马克斯·韦伯官僚制组织理论确立的“非人格化”原则、泰罗科学管理理论倡导的生产工具和场地“标准化”、选人用人“最优化”原则、亨利·法约尔的“专业分工、统一指挥、统一领导”等14原则在公共行政学科学追寻的道路上都留下了浓墨重彩的一笔。世界公认的第一本公共行政学教科书《公共行政学研究导论》的出版被视为行政科学正式诞生,该书的作者、美国公共行政学家伦纳德·怀特因该书的出版而被誉为行政科学的奠基人。怀特曾热烈地表达出致力于构建公共行政科学的愿望,他说:在范围广泛的行政事务和纷繁复杂的行政现象中,必须运用科学的方法来建立理论原则和知识系统,以便为政府的管理活动提供规范的理论指导。他指出:“公共行政学要以管理为基础,努力使自己成为一门“价值中立”的科学。”^[10]

在追寻公共行政科学发展的历程中,富兰克林·威洛比有过非常典型的表述:“在行政管理方面,存在着某些与构成任何科学原则相类似的、普遍适应的基本原则……”^[11](前言 Pix)威洛比的学术合作者林德尔·厄威克有过与此相类似的主张:“就像存在着某些支配着桥梁建造的工程原则一样,存在着某些支配着出于各种目的的人际交往的原则。”^[12](P30)卢瑟·古立克和厄威克在他们合著的《行政科学论文集》中指出:在行政科学中,不论是公共的还是私人的,基本的“善”在于效率,效率是行政价值尺度上的最高原则。为提高效率,他们主张把科学方法应用于行政问题的研究,指出科学“涉及变量和相互关系的陈述”,主张用实证测量对行政现象进行理智考虑与分类,用实验探索来检验假设,目的在于发现一般性行政原则或永恒不变的行政规则,并将之应用于行政实践以解决实际问题,尤其是该书提出的 POSDCORB 七原则,也随之成为行政科学的代名词^[7]。

对于如何建立一门真正的行政科学,美国著名学者赫伯特·西蒙在批判前人“经验性”行政原则的基础上,明确地引入逻辑实证主义。他从“事实—价值”二分的角度指出,行政主要研究事实的领域,包含着价值判断的公共行政不能算是有说服力的研究。西蒙认为前人构建“谚语”式的所谓科学原则看似有道理,但如果用来指导实践就会出现混乱,如法约尔的“专业分工”与“统一指挥”就存在矛盾。对此,西蒙认为:“这些古典的行政原则是互相冲突的,不足以成为一门行政科学的基础,我们不能靠满嘴的胡言来建立一门普遍有效的行政科学。”^[13]西蒙以逻辑实证主义和行为主义为基础,努力把行政学建成一门像化学、物理学等自然科学那样一门更有效率、更为精致的行政科学。大力提倡以“事实”为行政学研究领地的西蒙与其同时代重视民主、责任等宪政价值的美国学者德怀特·沃尔多之间有过一场举世瞩目的论战,那就是20世纪50年代发生在公共行政学领域著名的“西蒙—沃尔多之争”。西沃论战长达半个世纪之久,其争论的主要焦点是:西蒙认为公共行政学是一门科学,沃尔多将公共行政学降级为一门学科;西蒙认为公共行政学应采用实证主义方法论,沃尔多则认为应采用规范的研究方法;西蒙认为公共行政应追求效率,沃尔多认为公共行政应追求民主。“西沃之争”的影响至今仍在,二人论战后,西蒙的研究重点和热情聚焦在人工智能、心理学和计算机等领域,而沃尔多在行政学阵地上的影响与日俱增,这就让公共行政学在很大程度上放弃了成为西蒙式实证科学的努力。由于没有逻辑实证主义做基础,公共行政就缺乏一种共识的研究范式,难以获得一门社会科学的合法性身份^[14]。

事实上,讨伐公共行政科学的不止于沃尔多。20世纪70年代,以乔治·弗雷德里克森为首的一批年轻学者针对传统行政科学实证主义研究范式的缺陷,掀起一场以“社会公平”为核心价值追求的新公共

行政学运动。新公共行政学派旗帜鲜明地指出公共行政学应抛弃价值无涉,大胆追求社会公平与民主,重视政治与行政、事实与价值的关联,重视人性和行政伦理研究。新学派对在学界有一定影响但并未生根立足,沃尔多尖刻地指出:“孩子们的讨伐与青年运动从总体上来看并没有在文明的历史上写下愉快而光辉的记录”,他们代表着“一种连续不断的野蛮人的侵略”^[15]。

20世纪80年代以来,一些学者秉承前人的科学观念,再次引入主流社会科学研究标准,在构建公共行政科学的进程中发起新一轮的实证主义运动。他们成立公共管理研究协会,并定期出版杂志,其刊发的高质量实证研究论文使实证研究在公共行政领域实现了由弱到强,由附属到主流的蜕变^[16]。一份调查表明:公共行政领域四份世界顶尖刊物(JPART、PAR、Governance和PA)从2001年到2010年所刊发的论文,仅从数量上,实证研究占据73%,起主导性地位^[7]。“(实证主义)这一强大的思维范式和一系列相关设定、法则、规律、评估标准和方法,影响着我们的思维,我们的科学研究,甚至日常的认知和行为方式。”“社会学、经济学、政治学、管理学等许多社会科学毫不犹豫地全面拥抱了实证研究的方法,近年来,最好的政治学、经济学、社会学和管理学的顶级杂志,没有满满的数学公式都有点拿不出手。”^[17]传统的主流科学范式在公共行政研究领域再次兴起。

可以看到,主流公共行政科学的发展并不是一直一帆风顺地稳居鳌头,20世纪80年代后相继出现的黑堡学派、新公共服务理论学派、行政伦理学派和行政哲学等规范主义行政学派都曾作为主流行政科学的反对派,对传统行政科学主张的事实与价值二分、价值中立、非人格和专业主义原则等展开了批评。黑堡宣言就是一次针对官僚制和技术主义的集中讨伐。被称之为“新泰罗主义”的新公共管理理论认为,管理作为技术具有通性,公私部门的工作人员都需要类似的管理技能从而实现资源的有效配置,公共行政人员是无关价值判断以及技术取向的官僚。黑堡宣言则认为:公共行政不能排除政治,政治与行政(亦或价值与事实)在实际的运行之中就像一个没有缝隙的整体,行政人员在治理的过程中要捍卫宪政的规范价值。新公共服务理论学派也从民主社会公民权、组织人本主义等理论出发,对“新泰罗主义”提出批评,指出科学管理主义以效率为基础的价值取向忽视了公共管理中人对公平的愿望和要求,无法实现社会公平和社会道德的责任。行政哲学学派更是立下誓言,要抛弃传统行政科学将公共行政划定为技术性领地的狭隘思维,力图将哲学向公共行政领域渗透。他们指出,在自然科学和社会科学领域,“科学”与“哲学”密不可分,“任何人想要排除哲学或将‘形而上学’逐出科学的园地,不仅是不可可能的妄想,恐怕反过来还要使自己理论建构‘崩盘’”^[18],要追求人类的美好生活,公共行政需要以哲学的眼光站在更高层次上理解各种价值问题,并试图推动公共行政从“行政科学”时代走出来,迈向“行政哲学”时代。

从源头与初衷上来看,公共行政学的诞生及早期发展遵循着逻辑实证主义的科学范式,而后期的发展则充满分歧和争论,争论的实质主要是实证主义与规范主义、抑或管理主义与宪政主义之争。回顾整个西方公共行政学百余年的发展历史,其轨迹明显地呈现出在实证主义与规范主义之间螺旋式发展、在宪政主义与管理主义之间左右徘徊的游离状态^[19]。这种游离不定、缺少统一研究范式的局面表面上看是公共行政学学术共同体内部的分裂,实质则反映出最为根本的困境:公共行政学缺乏哲学本体论层面上统一的一般理论作为指导,并据此应对不同方面的实践难题。此外,来自政治学、管理学等相邻学科的外部挤压、非议与限制^[20],公共行政学的发展可谓内外交困,身份危机等各种危机在所难免。

三、遭遇重创:达尔关于公共行政科学的三个疑问

在追寻公共行政学科学的道路上,早期的行政学研究者可谓付出了巨大努力。然而,他们建立公共行政科学的梦想在其后的发展历程中,几乎总是每隔一段时间就会受到规范主义倡导者的攻讦与阻拦。就影响力而言,让公共行政科学之梦遭遇重创的当属20世纪著名的美国公共行政学家罗伯特·达尔提出的经典三问,这三问几乎聚焦了所有公共行政科学质疑者的主要疑虑,后来公共行政科学的秉承者

们对“达尔三问”或者避而不谈,或者绕道而寻求它路。公共行政学就一直在这种“不知道我是谁,将要向何方去”、迷失自我和方向的漂离状态中稀里糊涂地存在着。那么,达尔提出的三问是什么?回应它对复兴公共行政的科学进程有何重要意义?

简单来讲,达尔的三个问题可归纳为:一是规范性价值能否排除在公共行政研究之外?二是公共行政可否忽视人的行为?三是怎样处理公共行政与其环境之间的关系?回答达尔的三个疑问的确有些棘手,在此,有必要稍加深入地品读上述“达尔三问”。

达尔认为构建一门公共行政科学的第一个困难在于规范性价值无法排除出公共行政领域。历史上著名的“休谟难题”指出:科学是对真伪的判断,其研究的领域是客观事实,判断它的标准是“真的”或“假的”;而道德是关于善恶的表述,其领域是人的内在情感,评判它的标准是“善的”或“恶的”。科学本身是不关心发现或阐明规范价值问题的,科学也不能证实道德的价值,在科学的“是”与道德的“应当”之间,科学无法架设沟通的桥梁。因为有诸多道德这样的规范价值绊脚石存在,它就一定会同样阻碍着包括公共行政学在内的社会科学的进步。对此达尔指出,创建一门公共行政科学的努力通常意味着“行政原则”有一种普遍的有效性,它独立于道德和政治的目的,然而,即使威洛比、厄威克试图要发现这些有限的原则,也要受到诸如价值问题的困扰。“公共行政学的撰稿者们常常以为他们可以舒适地避开价值冲突的风暴,然而,当他们宣称自己最不关心目的之时,他们通常是最关心目的的。”^[21]他举例说:古利克倡导的行政科学是在效率这一价值之上才得以建立的。但是,什么是效率?效率为什么是最终的检验标准呢?人们是按照什么样的价值尺度、以哪些人的价值尺度将效率放在最令人敬仰的地位上的?对效率的崇拜这一行为本身是否是某种价值追求的特殊表述^[21]?在他看来,被古利克们称之为“价值中立”的效率本身就是一种价值追求。对规范性价值与公共行政科学的关系问题,达尔的结论是,非规范性的公共行政科学可能依赖于一个基本前提:将道德这类规范价值从这门科学的领域中排除出去,“当这个基本前提已实现时,公共行政科学就可以起步了。”可是,“人们能够创立这样一种基本前提吗?我认为,这一问题存在着巨大的、甚至是不可克服的困难。然而,在最初的这一步迈出之前,未必有可能建立起公共行政科学”^[21]。

构建公共行政科学的第二个困难是公共行政学无法排除对人的行为的研究,甚至公共行政的大多数问题都是围绕着人来考虑的。关注人的行为直接制约了公共行政学成为科学的潜力:首先,运用可检验的科学实验程序很难检测复杂的人类行为。人的行为受到外部因素影响后,并不会发生像加入化学试剂后的液体和发生搅拌作用后的物理反应那样可被观察。第二,从人的行为研究中所获取的数据缺少统一性,因为人是由一个个离散的、具有高度变化性的男人或女人组成的,人行为的多样性和复杂性让获取数据统一性和程序性变得异常困难。第三,有关人的行为的数据无比浩瀚和复杂,数据采集者和观察者自身的价值偏好发挥着重要作用,这极大减少了客观和独立证明的可能性。第四,我们对人的行为动机还了解得有限,因此准确预测人的行为的可能性和必然性就面临风险,这就降低了“公共行政规律”的可靠性。对先前学者努力构建的公共行政科学,达尔批评道:韦伯等人的组织理论领域永无止境地讨论理想和抽象的组织形式时,常常忽略人的本性,忽视了人本身非理性的性质;厄威克等人指出:“支配人们之间交往的原则可以被视作技术性的问题解决,而不用考虑企业的目的、人和构成其基础的宪法的、政治的或社会的理论。”^[22](P49)他们的论断不仅忽略了组织目的,其事先假定存在理性的、顺从的个人在工业界(如在装配线的情况下)的适用性都非常令人怀疑,显然,它极少会适用于公共行政管理。厄威克曾说过:“组织应围绕个人特质建立起来、并适应个人特质,而不是个人应适合合理的组织原则的要求,这一思想……是愚蠢的……”^[22](P85)这一说法与霍桑实验的结论恰恰相反。最后达尔指出:“把人从公共行政科学中排除出去是很方便的,忘掉人并用‘科学的’精确性描写人要比考虑人并困扰于人的令人恼火的不可预见性简单得多。”^[21]在达尔看来,发展公共行政科学首先需要在政府管理领域中发展一门关于人的科学,削足适履地让人的活动严格屈从于“行政科学的普遍规律”,并反复断言公共行

政已经成为一门科学不会带来这种发展。在能有预见性地考虑并处理政府管理广泛的服务机构中人的多种动机和行动之前就不会有一门公共行政科学。

公共行政科学发展的第三个问题是公共行政不能独立于其赖以发展的社会环境,人们普遍认为公共行政学是基于某国国情的特色行政学,它不可能脱离于其赖以生存的社会环境。在某一国发展出来的行政原则,不能轻率地应用到别的国家的行政活动中,只要公共行政学在国别范围内没有可比性,那么宣称要“建立一门普遍有效的行政科学”就很空洞无力。科学行政原则的提倡者伦纳德·怀特曾主张美国按照英国行政管理阶层的方式建立一种“行政集团”,甚至指出,在借鉴英国的经验时,美国可能在更短的时间内完成英国60年的时间内完成的文官制度改革^[23](P8)。达尔对此批评到,文官制度在英国之所以能成功,是因为19世纪中叶的英国具备了文官制度改革所需具备的全部条件,而在美国,没有哪一个条件以英国式的方式同样出现。达尔认为,要了解“行政管理科学”的某些问题,进行简要的比较分析可以从范围较广泛的经验中推导出一般的原则,然而我们却非常缺少此类的比较研究。对于跨越各国社会环境来建立一门普遍有效的公共行政科学,达尔持怀疑态度,他说:“尽管我们可以想象得出,可能会有一门美国公共行政科学、英国公共行政科学和法国的公共行政科学,但是,会有这样一种其许多普遍化的原则独立于特殊的国家环境的‘公共行政科学’吗?”^[21]

上述“达尔三问”无疑给那些想要建立一门公共行政科学的研究者们以重击和警示,受制于其它更具有说服力的科学理论指导,学者们尚没有有效的方法能驱除“达尔三问”给公共行政科学蒙上的阴影,而随后兴起的诸多规范价值倡导学派虽然没有撼动行政科学的主流发展模式,但在客观上却导致公共行政学的双重发展路径:实证主义与规范主义。公共行政学到底该遵循主流科学的实证主义路径,还是该沿着规范价值的规范主义路径发展?现在看来,学者们各持所重,似乎谁也不能征服压倒另一方。一些折中的学者从公共行政的字面概念出发,认为公共行政既具有“公共”这样的规范价值性,又具有“行政”这样的技术工具性,因此主张公共行政学应避免走实证科学路线或规范价值路线这样用“一只脚走路”的单向思维,主张用实证性和规范性“两条腿走路”。那么,公共行政学是否就应该像这样,在两条腿走路的格局中无奈地左右摇摆,在公说公有理、婆说婆有理的各自世界里自说自话?“公理”和“婆理”之间有没有走向统一或进一步融合的可能?公共行政学到底自身就有两条腿,还是人们因自身认知的局限、或方便自己的认知而赋予它两条腿呢?

我们不必急于从人们一时火热的争论中寻找答案,在这里,有必要重新回顾人类科学发展史上某些对本问题的回答有重要启发的科学事件。在19世纪,科学领域存在着两种对立的发展观:进化论主张系统由简单到复杂、由无序逐渐到有序、由低级到高级的进化趋向。然而热力学第二定律主张一个孤立的系统是朝着简单、无序、趋向平衡态的退化趋向^[24]。表面上看来,这两种发展观点是根本对立的,生命现象与非生命现象难道是两个完全不同的领域并各自遵循不同的运动规律?物理学家普里高津创立的“耗散结构论”认为,无论是热力学第二定律所反映的系统从有序走向无序,还是进化论所反映的世界是从无序走向有序,它们都只是宇宙演化序列中的一个环节,进化论下的生命世界和热力学理论下的非生命世界都应该遵循某种复杂的自然规律。世界在本质上是有序的和可被认识的,这是哲学本体论的预设,没有这种预设,科学研究根本不可能实际发生。正如英国哲学家怀特海所说:“如果我们没有一种本能的信念,相信事物之间存在着一定的秩序,尤其是相信自然界中存在着秩序,那么,现代科学就不可能存在。”^[25](P4)爱因斯坦也说过:“相信世界在本质上是有序和可认识的这一信念,是一切科学工作的基础。”^[26](P284)马克思主义哲学和现代自然科学都深刻地揭示出自然世界和人的世界的统一性、自然规律和社会规律的统一性,看似不同领域的规律在超循环的大系统内可实现更高次的统一。以此观之,公共行政科学史的上述争论实质可能并不是公共行政这一社会领域自身的分裂,而是人们理论认识的缺陷导致的人为分割,由此导致的争论急需一种超越此种争论之上的更高层级的理论来弥合。

四、弥合之基：“统一价值论”及其对公共行政科学的建构

在整个人文社会科学领域,最为基础且争议最大的问题莫过于对价值问题的认识:什么是价值?如何评判价值?哲学、经济学、社会学、政治学都有种类繁多的定义和评价标准。人们认识上的分歧不仅使人文社会科学各领域的理论体系只有较低的系统性、兼容性和公认性,也使其与自然科学之间有道不可逾越的鸿沟,造成统一科学体系的分裂。就本文的研究主题而言,公共行政科学研究也因对价值这一更高哲学层次的理论进行深入探讨,进而缺少与主流科学之间的深度对话与融合,从而给自身的存在及发展带来各种危机。在此引入“统一价值论”来集中回应上述“达尔三问”,以期弥合公共行政学实证主义与规范主义之争,推动公共行政科学的发展。

何谓“统一价值论”?“统一价值论”是研究社会事物之间价值关系运动与变化规律的科学,它把自然界和人类社会存在的所有价值及其前身——能量和负熵纳入研究范围,建立起统一的、自然科学化的价值理论体系^[27](P10)。该理论以耗散结构理论为基础,从物理学角度看待价值,将价值定义为“广义有序化能量”,指的是推动耗散结构(特别是人类主体)有序化进程的能量,它是负熵的实际载体,包括有序化实能 Q_s 和有序化虚能 Q_x ,数学公式表示为: $Q_g=Q_s+Q_x$ ^[27](P28)。统一价值论以食物能量来度量所有价值,认为价值的原始胚胎就是食物能量,动物机体可以通过一定的化学反应,按照自己的生存与发展需要来充分吸收与利用,其它高级形态的价值都是以食物能量为基础发展起来的。价值的度量单位与能量单位相同,即“焦耳”或“大卡”。与其它社会科学观点一致,统一价值论认为价值追求是社会事物的运动与变化的为基本驱动力,价值作用是社会事物之间相互作用的本质,价值关系是人类一切关系的核心,社会发展的本质是能量有序化规模不断增长的过程,并遵循“最大有序化法则”。虽然人类的价值形式纷繁复杂,但所有的价值形态都可分为两大类:生活资料使用价值和生产资料使用价值。作为直接或间接有序化能量的价值都可折算成一定数量的食物能量,并以“焦耳”为单位来计算。统一价值论以食物能量(焦耳)为最基本的单位来度量价值,实现了价值评判的可计量化和自然科学化,不仅有助于对各种社会事物进行更加客观、精确统一的价值计算,对实现社会科学各学科之间的横向贯通、打通自然科学与人文社会科学之间的壁垒也有促进作用。

那么,统一价值论如何解答达尔的三个疑问并构建公共行政科学呢?达尔的第一个问题,认为道德等规范性价值不能从公共行政学研究的领域中排除出去,而科学又不能证实规范性价值,不能在“是”与“应该”之间架起桥梁,因而公共行政科学就不能开始起步。统一价值论并不排除公共行政中诸如道德这类规范性价值,而是将其融入主流科学的研究范畴之中。道德、民主、公正等规范性价值是人们对社会该领域诸多事实现象基于实现人生存的最优化需要之上的一种价值判断,用语句表达出来就是价值命题,科学是对经验事实的真实陈述或判断,用语句表达出来就是事实命题。规范性的价值命题与经验性的事实命题之间可通过两个转化实现融通:一是由事实命题到价值概念的转化。事实命题是关于客观事物之间事实关系的描述,事实关系是客观世界存在的、不以人的意志为转移的联系和作用。在所有的关系事实中,有一种特殊的事实关系,它体现的是人类主体与客观事物之间的联系和作用,那就是维持和促进人类主体有序化的动力源——价值(广义有序化能量),对这种特殊的事实关系最基本的陈述方式就是价值概念,也就是说,价值概念是诸多的事实命题按照主体的生理有序化、行为有序化、思维有序化进程为规则组成的函数。二是从价值概念到价值命题的转化。以物理学推演出的价值概念可推导出一个基础而普遍的价值命题,人的思想和行为都是为了追求可持续的价值率最大化。人的行为目标总是有多种选择方案,而在通常情况下,人总是选择具有最大价值率的事物作为目标。再依据这一基础的命题可推导出社会领域的其它价值命题。也即是说,价值命题是价值概念按照不同的事实命题要求取其极大值。总之,价值命题是由诸多的事实命题按照主体的有序化进程为规则组成的函数,并取其最大值。

与此同时,统一价值论从理论演绎的角度实现从“是”到“应该”的转换。首先,从客观事实的“是”向价值关系的“是”转换。客观事实的“是”反映客观事物及其之间关系的状态、特性与规律,价值关系中的“是”描述的是“客观事物对于人的价值”的状态、特性与规律,而“客观事物对于人的价值”取决于三个主要影响因素:认识主体的品质特性、事物自身的品质特性和环境等要素。如某本书对于人的价值取决于读者自身的素质、书本身的内容水平和该书所处的具体环境,一个自身素质不高的读者从该书所获得的价值较小,战乱中人们无暇读书,则此书对人毫无价值,而如果此书内容平淡无奇,则对人的价值较小。众多简单的“客观事物”构成了“客观事物对于人的价值”,也就是说,事实关系的函数是由众多的价值关系构成的。从能量角度来看,价值就是直接或间接有序化能量,即价值是能量的“函数”^[27](P255)。其次,从价值关系的“是”向价值关系的“应该”转化。有些时候,事物的状态和特性较为简单、确定和清晰,此时可直接用“是”来描述该事物的状态和特征;在另一些时候,事物处于模糊性、概率性和多值的状态,描述该事物可用概率论、模糊数学法和多值函数取其最大概率的、最相似的、最先出现的状态与特征确定为“应该”,即事物的“应该”是事物具有最大概率、最相似、最先出现的“是”的那种状态。人的某种思想和行为在本质上是追求可持续化的最大价值,价值关系中的“应该”其实就是所有已知价值关系中的具有最大价值率的那一种。也即是说,价值关系的“应该”是由众多价值关系的“是”之中选择具有最大价值率那一种价值关系的“是”。总之,“应该”是由众多的“是”所组成的函数,这一函数的根本规则是有利于人的生存与发展,在函数值中取其中最大概率出现的“是”作为该客观事物的“应该”,即客观事物的“应该”是一种特殊的“是”,从“是”可推导出“应该”。回到达尔的第一个问题,公共行政科学研究不排除道德等规范性价值研究,但可通过一系列推演让规范性价值融入主流科学的事实命题研究中,从理论层面实现从“是”到“应该”的逻辑转换,为道德、民主、自由等规范性价值转向事实研究提供了思路。当前相关领域兴起善良美德的数学分析、诚实与虚伪的评价指标、情商智商逆商测试等等,以及公共行政领域中关于政府公共性的测量、服务型政府指数的计算、社会民主程度发展评估、公众幸福指数测定等研究,都是实现上述规范性价值向事实转化后的研究成果和结晶。

统一价值论如何看待公共行政中人的行为呢?达尔认为,由于公共行政学必须要研究人,而科学对人的动机和行为预测存在巨大的困难,在不能对人有预见性地考虑之前不会有一门公共行政科学。统一价值论指出,人与物的不同之在于人有情感,“情感的哲学本质是人类主体对事物的价值特性所产生的一种主观反映。”^[28](P8)人的行为复杂性在于人具有知、情、意,有真善美的价值判断,那么,人所具有的情感及知情意等特殊行为是否可以科学认识和计算呢?新近发展起来的认知学就是基于心理学、神经生理学、计算机科学、哲学和人类学来探讨人的认知过程以及大脑和心灵内在运行机制的科学。协同学领袖赫尔曼·哈肯曾预言:“从长远的观点看,有希望制造出以自组织方式执行程序协同计算机来模拟人类智能。”^[29](P87)哈肯还深入到脑科学,系统阐述了脑活动和认知的协同学过程。英国生物学家弗兰西斯·克里克也曾指出:“现在是可以科学的方法研究意识的时候了,人的意识和精神活动完全由神经细胞、胶质细胞的行为和构成方式、以及影响它们的原子、离子和分子性质所决定,它们完全由物理化学规律支配。”^[30](P260)随着现代脑科学的发展,科学家们对情感、意识甚至潜意识等人类最为隐秘的心理行为都进行了深入的探索。与此趋势一致,统一价值论认为:人类心理活动的三种基本形式,知(认知)、情(情感)、意(意志)分别是对客观事物之间的事实关系、价值关系和自身行为关系的反映。价值观、情感、意志在本质都是“人脑对于事物价值特性的一种主观反映”,其中,价值观是人对于客观事物价值特性直接性和绝对性的综合反映,其目的是识别“事物的价值率”,即该事物的价值量在产出与投入上的比率。一个人的价值观是其价值观矢量或价值观矢量矩阵的统称,可用所有不同事物的价值率所组成的数学矩阵来描述: $W = \{\omega_i \times j\}_{m \times n}$ ^[28](P25);情感是人对于客观事物价值特性间接性和相对性的整体反映,其目的是识别“事物的价值率高差”,即事物对人的价值大小和差别。一个人的情感系统可用所有不同事物的价值率高差所组成的数学矩阵来描述: $M = \{\mu_i \times j\}_{m \times n}$ ^[28](P40)。基于价值的可量化性,情感、

意志、价值观等人特有的行为都可建立数学模型来衡量,并构建运行机制和调控机制,实现对情感、意志、价值观的识别、度量、理解、表达、处理和控制在科学领域实现了情感、意识等人特有行为研究的量化和精确化,对人的行为有了更深的窥探和更准确的预测,从而有助于深化公共行政领域中对人的行为的认识,推动公共行政科学的发展进程。

对于达尔的第三个疑问:是否有一种超越各国社会环境影响、普遍适用的公共行政原则?统一价值论提出的“绝对价值尺度”和“世界元”构想及在此基础上设立的环境影响模型可用来计算社会环境的价值率和平均价值率,从而为构建标准化的公共行政原则提供思路。公共行政赖以发展的社会环境主要包括经济环境、政治环境和文化环境,这些环境通过改变其它事物的使用价值或劳动价值来体现自身的价值。好的环境能为个体提供良好的分工与合作机会,使人的劳动能力得到扩张和增强,使社会的总产品不断丰富,因此是一种特殊的生产资料;同时环境使人得到自尊类使用价值、自我发展和自我实现的享受价值,因此也是一种特殊的生活资料,生产资料和生活资料的价值都能以最低层次的食物能量进行统一的价值度量。环境因素的使用价值表达式为:处于某一环境之下所有事物的使用价值改变量的代数和,公式为: $Q_{uh} = \sum \Delta Q'_{ui} + \sum \Delta Q''_{uj}$ (其中, $\Delta Q'_{ui}$ 为第*i*种事物的使用价值增量, $\Delta Q''_{uj}$ 为第*j*种事物的使用价值减量),改善环境以提高事物的使用价值也是一种使用价值生产方式^[27](P83)政府管理以改变价值资源在不同时空、人群和领域之间的配置方式来改变事物的使用价值,如满足人的某种心理和生理需要,改善人的主体特性进而实现价值增值。统一价值论通过构建“绝对价值尺度”来使环境要素客观化、稳定化和精确化。绝对价值尺度指的是标准食物能量:把含有一百万焦耳热量的标准化食物(面粉或大米)所拥有的价值量作为“一个绝对价值单位”,如果标准化面粉的平均价格为每公斤2.4元,其所含的食物能量为14640千焦,那么1公斤标准面粉=2.4元人民币=14.64千焦=14.64绝对价值。采用了这个绝对价值尺度后,在此基础上构建世界货币体系“世界元”来度量和比较各种经济参数、政治参数和文化参数。这样,不同历史时期、不同国家、不同社会环境之下的价值尺度就有了统一、稳定和可测量的标准,如同建立了统一的法定世界货币,不会因不同国家的政治因素、经济发展水平和社会环境等因素而出现衡量标准的差异一样。当政治、经济、文化等社会环境作为一种生产资料或特殊的生活资料纳入价值体系来计算时,其对主体本质力量的增强都可直接或间接地采用食物能量(焦耳)来进行度量,不同国家、不同社会的环境要素通过引入“绝对价值单位”而得到客观的统一度量。具体到社会环境对公共行政的影响,对人而言,是通过公共行政对该社会的人本质力量的增强(人的生理有序、行为有序和思维有序)来得到体现;对社会来讲,可用社会生产力的发展水平来体现。不同国家的社会环境对人的本质力量强化程度不同、对社会生产力的促进作用不一样,因而不同社会环境下的公共行政模式会有差异,但是,如同资本利润率趋向平均化的规律一样,对于确定的区域,存在环境价值率平均化的趋势,环境价值率围绕平均价值律上下波动。从长远来看,受世界经济一体化和政治多元化趋势的影响,世界上尚需要某种比美元更为公平合理的法定货币为中介,实现对世界各国经济性或非经济性要素进行统一的度量计算。当前以美元为标准对世界各国的各种价值进行结算和衡量,难免会出现“美国人制造赤字,全球来买单”的不公平现象。为了使全球的价值计算真正客观化,从而使环境价值计算科学化一般化,有必要建立以标准食物能量为基础、基于绝对价值尺度之上的“世界元”来取代美元结算的不公平格局,从而为精准计算全球各国的环境价值、构建普遍适用的公共行政模式奠定基础。

五、趋势展望:公共行政科学研究前景

统一价值论虽然并不能解决公共行政科学发展道路上的一切问题,但在很大程度上回应了历史上有名的“达尔三问”对科学进程的诘难,对复兴传统公共行政科学、促进公共行政学融入主流科学范式提供了有益的思路。

在过去一百多年里,西方公共行政学研究在管理主义与宪政主义之间的徘徊使公共行政学研究近乎无所不包,大至形而上的哲学、细至街道旁的自行车停放管理都包含在公共行政学知识生产体系内。庞大的知识生产线使公共行政研究所得的知识往往是无比正确又缺少适用性的结论,导致其多被束之高阁、无人问津。

从实践层面来讲,在统一价值论的思路促进下,基于心理学、计算科学、神经生理学、哲学等基础上的人工智能技术得到跨越式发展,情感机器人的诞生已经变为现实。公共行政科学因人工智能和现代信息技术的深度嵌入也将会有更加深入和广阔的研究前景。智慧政府、数据政府、电子政府、网络政府等技术将在诸多方面显示出超越人类甚至替代人类的能力,公共行政实践中的科学技术权重将会不断加大,未来的政府将会进一步朝着智能化、精细化、互联化的方向发展。这些变化不仅极大地提升着政府的治理能力和治理水平,同时也为公共行政科学的发展释放巨大的研究空间。人们几乎难以想象未来的公共行政离开科学和技术的支撑会是怎样一种形态,在科学发展的潮流中,公共行政学人应担负起使命,不断推进公共行政科学研究的发展。

但是,如同其它任何事物的发展规律一样,公共行政科学的发展也是一个不断推进和完善的过程。在马克思“一门科学”的构想尚未实现之前,公共行政科学研究不可能涵盖公共行政实践领域出现的全部行政现象,如:科学不能揭开人及人体所有的内在奥秘,这也成为公共行政科学深入发展的制约因素。为揭示公共行政的全部真相和面目,总应该有主流科学研究方法之外的研究手段渗入本门科学的研究之中。正如人类自然科学史发生的诸多科学事件所证明的事实那样,人们不再认为确定论的描述是关于客观实在唯一可能的描述,科学不仅是确定论描述的科学,更是概率论描述的科学,科学的发展是由决定论和随机论统一起来的科学^[4](P313)。当用统一价值论揭示出更多公共行政中确定的、有因果联系的知识时,那些尚不能纳入此种解释的行政现象可以用概率论和其它手段作补充研究。而在未来,即便是这些随机的小概率行政现象将仍然会用科学的手段去逐步加以认识和检验,从而得出更多确定和可控的公共行政知识来服务于公共治理、造福于人类。

参考文献

- [1] 伯特兰·罗素. 西方的智慧. 瞿铁鹏、殷晓蓉等译. 北京:世界知识出版社,1992.
- [2] 伯纳德·巴伯. 科学与社会秩序. 顾昕等译. 北京:三联书店,2000.
- [3] 吴国盛. 什么是科学. 广州:广东人民出版社,2016.
- [4] 陶德麟,汪信砚. 马克思主义哲学的当代论域. 北京:人民出版社,2005.
- [5] 马克思. 1844年经济学哲学手稿. 北京:人民出版社,2000.
- [6] 辞海. 上海:上海辞书出版社,1999.
- [7] 颜昌武. 公共行政学是一门科学吗. 中国行政管理,2020,(4).
- [8] 丁煌,张雅勤. 从“科学”到“哲学”:西方行政学价值研究的新发展. 行政论坛,2014,(5).
- [9] 伍德罗·威尔逊. 行政学研究. 政治科学季刊,1887,(2).
- [10] Leonard D. White. *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: Macmillan Company, 1955
- [11] W. F. Willoughby. *Principles of Public Administration*. Washington: The Brookings Institution, 1927.
- [12] Gulic, Urwick. Science, Values and Public Administration//Luther Gulick and Lyndall Urwick, *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration, 1937.
- [13] Herbert Simon. *The Proverbs of Administration*. Public Administration Review, 1946, 6(1).
- [14] Melvine Dubnick. Demons, Spirits, and Elephants: Reflections on the Failure of Public Administration Theory. *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, 2018, 4(1).
- [15] Dwight Waldo. *Public Administration in Time of Turbulence*. San Francisco: Chandler Publishing Company, 1971.
- [16] 杨开峰. 强化公共管理实证研究势在必行. 实证社会科学, 2016,(1).
- [17] 蓝志勇. 新科学对推动哲学社会科学和公共管理研究范式创新的启示. 中国行政管理, 2021,(3).

- [18] 吴琼恩. 行政学的范围与方法. 台北:五南图书出版公司, 2005.
- [19] 石正义. 公共行政思想:宪政主义与管理主义的徘徊. 西南石油大学学报(社会科学版), 2009, (2).
- [20] 张正军. 公共管理学的认同危机. 江海学刊, 2002, (3).
- [21] 罗伯特·达尔. 公共行政科学:三个问题. 公共行政学评论, 1947, 7(1).
- [22] Lyndall Urwick. *Organization as a Technical Problem*//Luther Gulick and Lyndall Urwick. *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, 1937.
- [23] Leonard D. White. *Government Career Service*. Chicago: The University of Chicago Press, 1935.
- [24] 魏晓玲. 论达尔文进化论与热力学第二定律的关系. 教育研究, 2019, (9).
- [25] 怀特海. 科学与近代世界. 北京:商务印书馆, 1989.
- [26] 爱因斯坦文集:第1卷. 北京:商务印书馆, 1976.
- [27] 仇德辉. 统一价值论. 北京:中国科学技术出版社, 1998.
- [28] 仇德辉. 数理情感学. 长沙:湖南人民出版社, 2001.
- [29] 哈肯·大脑工作原理:脑活动、行为和认知的协同学研究. 上海:上海科技教育出版社, 2000.
- [30] 弗朗西斯·克里克. 惊人的假说:灵魂的科学探索. 汪云九等译. 长沙:湖南科学技术出版社, 2007.

The Revival of Public Administration Science: From the Perspective of Unified Axiology

Wang Xia (Hubei University)

Abstract The definition and categorization of public administration science depends on the different understandings of the complex concept of science. From the mainstream definition of science and its research standard, public administration science is a science based on the methodology of positivism, exploring the knowledge of causality, generality and law in public administration. This definition of public administration science accords with both the original intention of public administration and the present practical needs in China. Many early scholars, such as Woodrow Wilson, Max Weber, Franklin Willoughby, Lyndall Urwick, and Herbert A. Simo have discussed some commonness and principles of public administration in its history of more than 100 years, which have greatly promoted the development of public administrative science. However, the famous Dahl's three problems, involving how to treat the normative value, the human behavior and the social environment in public administration, have posed great difficulties that cannot be bypassed during the development of public administration science. Using the theory of unified axiology that defines the value from the perspective of physics, Dahl's three problems can be explained effectively, and this theory also plays a positive role in promoting the further development of public administration science, integrating the dispute between normative and empirical research and alleviating the identity crisis of public administration science.

Key words public administration science; identity crisis; Dahl's three problems; unified axiology; discipline

■ 收稿日期 2021-01-12

■ 作者简介 汪霞, 管理学博士, 湖北大学公共管理学院副教授、硕士生导师, 华中科技大学国家治理研究院、国家治理湖北省协同创新中心研究员, 湖北大学县域治理研究院研究员; 湖北 武汉 430061。

■ 责任编辑 桂莉