

# 服务型政府建设中公共行政的科学精神

王 锋

**内容提要** 当公共行政在祛除价值负担后,开始了技术化、科学化的追求,并沿着专业主义、技术主义与管理主义进一步发展。尽管在这个过程中也面临过“合法性危机”,但其中的科学精神却是一以贯之的。这种科学精神内在的包含理性精神、客观精神与专业精神。当代中国在建设服务型政府过程中,行政管理没有经历过理性化的自然演进,在实践中还存在着对科学精神的偏离与误解,这需要我们准确把握公共行政科学精神的实质,重视培育公共行政的理性精神。

**关键词** 服务型政府 公共行政 科学精神

王 锋,南京大学服务型政府研究所博士后 210024

中国矿业大学文法学院副教授 221116

与工业社会的理性化进程相适应,现代意义上的公共行政从其产生之始就开启了其理性化的进程。当公共行政在祛除价值负担,成为纯粹的事务性领域之后,就开始了技术化、科学化的追求,并沿着专业主义、技术主义与管理主义进一步发展,在公共行政的理性化过程中孕育出相应的科学精神。尽管在这个过程中也面临过“合法性危机”,但其中的科学精神却是一以贯之的。服务型政府作为人类历史上一种全新的行政类型,作为对管理行政的否定,使得公共行政的二重性特质在后工业社会条件下得到充分展现,这就是公共行政的技术性与价值性的两面在服务行政的背景下得到完全呈现。在当代中国社会,服务型政府作为一种历史性的跨越,它没有经历西方社会的自然演进,行政管理体系也没有经历西方社会的理性化熏陶,换句话说,行政管理体系的理性化、规则化、法治化还远未完成,在这样的条件下,建设中国服务型政府要完成多重跨越,就必须正视公共行政演进过程中所孕育出来的科学精神,即理性精神、专业精神与客观精神。

---

本文为国家社会科学基金重大项目《中国特色社会主义管理体系研究》(11&ZD070)及国家哲学社会科学基金《行政精神研究》(13BZZ061)的阶段性研究成果。

## 一、公共行政的理性精神

按照马克斯·韦伯的说法,近代以来,社会经历了一个祛魅化的过程<sup>[1]</sup>。祛魅即意味着社会的理性化,这意味着社会不再匍匐于神性或神秘莫测力量的控制或引导之下,人们在理性的指引下,力图按照理性来精确地解释和认知他所生活的世界。

这种理性在欧克肖特看来,就是只承认理性的力量,除了理性之外,不承认任何理性以外的权威。理性既是怀疑主义的,又是乐观主义的。说其怀疑,是因为“不管观点、习性、信念多么根深蒂固,广为人接受,他都毫不犹豫向其质疑,用他称之为‘理性’的东西判断它”,说他是乐观主义的,是因为“理性主义者从不怀疑他的‘理性’决定事物的价值,观点的真理,或行动的适当与否的力量。”<sup>[2]</sup>换言之,在理性主义者那里,理性不服从任何权威,对任何传统、习惯、偏见都予以质疑,除了相信理性自身之外,它什么都不承认。

理性精神在这里被化约为一种计算的能力,一种对事物之间因果规律的追求,在其本质上,它意味着在纷繁复杂的事物当中寻求一种确定性,寻求一种确定性的知识,它倾向于把世界知识化,而且这种知识仅仅是一种知识——技术的知识。因而在追求确定性的过程中,理性主义就走向了技术化的道路。它把一切都企图化约为技术化的知识,因为这种技术化的知识恰恰与确定性可以划等号,与人们对确定性的追求相合拍。“技术和确定性在他看来是不可分隔地连在一起的,因为确定的知识,在他看来,是不需要在它自身之外寻找确定性的,知识就是不仅以确定性终,而且也从确定性始,确定性是贯彻始终的知识。”<sup>[3]</sup>技术的知识就是这样的知识。技术化的知识,其优越性就在于它从纯粹无知中产生,可以被精确制定,确立为普遍化的规则,甚至可以被培训、学习,成为一种技术化的力量。在这里政治已经被化约为一种技术,一种可以被训练、掌握、培训的技术。

在欧克肖特看来,当代政治都深深地沾染上的理性主义的气质。“所有当代政治都深深感染了理性主义,……不仅我们的政治罪恶是理性主义的,而且我们的政治美德也是如此。我们的种种计划在目的与特性上大体是理性主义的,但更重要的是,在政治上,我们整个的精神态度都类似地被决定了。……理性主义不再只是政治上的一种风格,它已成了一切应受尊重的政治的风格标准。”<sup>[4]</sup>

既然理性精神成为我们的决定性的生活态度,成为政治生活中决定性的气质,那么,作为政治的一部分的公共行政也不例外。在某种意义上,公共行政受到理性化的影响更深,其技术化、确定化程度更高。在某种程度上,政治中的理性主义,其表现最为明显的部分体现在公共行政当中。

受理性主义的影响,公共行政也是可以理性化的。因为现代社会中公共行政更多的是提供服务而不是统治与管理,像教育、社会福利、公共卫生、就业等问题更多的属于技术性问题,因而就需要按照技术的逻辑来思考、来处理,因而也就需要受过此类专门训练的技术专家来进行管理与解决。在这个意义上,行政管理是可以而且应当确定化的。公共行政首先被当作可以寻求确定性,可以排除偶然性的领域,而且是最为可靠的领域。因为它有一个可靠的载体,这就是韦伯所说的现代理性官僚制。在韦伯看来,发育成熟的现代理性官僚制,因其能提供的精确、稳定性而具有形式上、技术性的合理性,成为现代社会所广泛采用一种普遍有效的组织形式,其根本原因,就在于一方面它排除了前现代社会中基于官员个人意志的任性,不因人而异,而确立的普遍有效的规则的统治,另一方面,还在于它排除了行政管理过程中的个人主观性意愿,不“看人办事”,不因人而异,提供稳定的、可预期的规则化管理。

[1][德]马克斯·韦伯《学术与政治》,冯克利译,〔北京〕三联书店2005年版,第29页。

[2][3][4][英]迈克尔·欧克肖特《政治中的理性主义》,张汝伦译,上海世纪出版集团2004年版,第2页,第11页,第20页(省略号为引者所加)。

前现代社会的管理是建立在最高统治者的个人意志之上,为其私利服务的,因而其管理与统治恰恰是任意的,没有可预期性。正如黑格尔在《历史哲学》中所说:“各种政治制度都集中在皇帝一个人身上;道德的维系不再存在;只有皇帝的意志是最高无上的,在他的面前一切平等。皇帝周围的那些被解放了的奴隶,时常是全帝国内最有势力的人,因为一切都是独断行事,所以没有差别。……这个独夫专制只受一重限制,一切生人都要受到的限制——就是死亡;……特殊的主观性毫无管束,毫无内在性,既不前瞻,又不后顾,没有懊悔,没有希望,没有恐惧,没有思想;……因为这一切都包括着一定的条件和一定的目的,而这里每一个条件却纯粹是偶然的。……只是绝无拘束的任性任意。它在别人意志中间不受丝毫限制,以致意志对于意志的关系可能称为绝对主权对于绝对奴隶状态的关系。”<sup>[1]</sup>

与前现代社会的基于君主或官员个人恣意的统治相比,现代理性官僚制无疑具有很强的进步性。正是在这个意义上,马克斯·韦伯才以赞扬的语气说:“一种充分发达的官僚体制……精确、迅速、明确、精通档案、持续性、保密、统一性、严格的服从、减少磨擦、节约物资费用和人力,在由训练有素的具体官员进行严格官僚体制的、特别是集权体制的行政管理时,比起所有会议的或者名誉职务的和兼任职务的形式来,能达到最佳的效果。”现代文化的发展迫切需要可预期的普遍化的规则。而“充分发展的官僚体制在某种特殊意义上,也处于‘不急不躁’的原则支配之下。它的特殊的、受资本主义欢迎的特性,使这种可预计性发展得更为充分,它越是‘脱离人性’,发展就更为充分。”<sup>[2]</sup>

不仅如此,在理性精神的影响下,公共行政被看作一种技术化的管理,是可以训练与学习的技术化知识。因而公共行政中的理性精神也就被简化为理性的算计。这种理性计算就是一种成本收益的考虑,即是威尔逊所说的,行政学研究的目的,在于揭示政府能够适当地和成功地进行什么工作,以及政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用与能源方面用尽可能少的成本去完成这些适当的工作<sup>[3]</sup>。怀特指出,公共行政的目的,就是在官员和雇员的处置下,对各种资源加以最有效能的利用,使公共计划得以最迅速、最经济、最圆满的完成<sup>[4]</sup>。哈维·沃克说过:“行政管理是目标是经耗费最小限度的社会资源,获得由法律规定的最大限度的效益”<sup>[5]</sup>。古利克也说过:“在行政科学中,不论是公共的还是私人的,基本的‘好处’在于效率。行政科学的基本目标是在费最少的人力和物力完成正在进行的工作。因此,效率是行政管理价值尺度方面的最高原则。”<sup>[6]</sup>

对于公共行政来说,既然行政管理是一个执行命令的领域,其关注的核心就在于如何有效的完成目的,即它关注的重点在于选择最经济的手段去实现特定目的,因而它也就必然要排除行政管理的道德判断。威尔逊、怀特、古利克等人的说法也在不断证实了这一点。这样,公共行政的理性精神就蜕化为一种技术理性,一种工具理性,“他们必须精心选择最适当的手段去达成交给他们去完成的目的。他们需要使用理性去选择最快速、最廉价、风险最少的道路,以便达到指定的地点。他们需要把与任务相关的目的和行为同与任务不相关的目的和行为区分开来,挑出能够更接近目的的行为;……他们需要衡量和计算。事实上,他们需要成为理性计算的顶级大师。”“他们绝对不能做的是偏离清醒、坚持以任务为中心的理性道路;不要因为怜悯、同情、羞耻、良心、对‘目标’的支持或反感而转向;”“由官员执行和完成的灾难的特点与其说是陈腐,不如说是理性。”<sup>[7]</sup>通过理性的行政管理,可以有效地解决人类所

[1][德]黑格尔:《历史哲学》,王造时译,上海书店出版社2006年版,第294-295页。

[2][德]马克斯·韦伯:《经济与社会》下卷,林荣远译,〔北京〕商务印书馆1997年版,第296、297页。省略号为引者所加。

[3][4][5][6]彭和平等编《国外公共行政理论精选》,〔北京〕中共中央党校出版社1997年版,第1页,第45、46页,第151页,第151-152页。

[7][英]齐格蒙特·鲍曼:《流动的恐惧》,谷蕾等译,〔南京〕江苏人民出版社2012年版,第69页。省略号为引者所加。

面临的自然与道德中的风险与威胁,使人类所处的社会环境始终处于可控制、可预期之下,这样理性被置于自然法则的地位。在这里,行政管理代表着理性与秩序。

## 二、公共行政的客观精神

公共行政所要求的理性精神自然要求在公共行政过程中具有客观精神。当韦伯说,作为政治家应具有激情、责任感和恰如其分的判断力时,这种恰如其分的判断力正是公共行政所需要的客观精神,即要求行政管理者在从事行政管理时,“保持内心的沉着冷静。这也表现在他与事与人都能保持距离。”<sup>[1]</sup>这种距离感使他能排除各种人为因素、包括自己的价值、主观偏好的影响,尽可能地按照事物本身的客观性来了解其内在规律性,并在此基础上,采取相应的步骤与方法以实现所设定的目的。因而,韦伯认为,发育完善的现代理性官僚制恰恰解决了这个问题,即排除了官员个人主观偏好的影响,“官僚制发展愈是完美,就愈‘非人性化’,换言之,亦即更成功地从职务处理中排除爱、憎等一切纯个人的感情因素,以及无法计算的、非理性的感情因素。”<sup>[2]</sup>

这里需要注意的是,权力是实现行政管理目标不可缺少的手段,由于行政管理与权力相关,这种权力的行使,使得行政管理者往往为权力所陶醉,陷于权力行使所带来的虚荣中,把权力的行使变成了舞台,把自己变成了演员。因为舞台的气氛,陶醉于权力所带来的幻觉中,只关心自己在舞台上的表现,当权者很容易把权力的行使变成了炫耀,迷失于权力炫耀所带来的虚幻快感中,从而自觉不自觉地丧失了行政管理所要求的客观判断能力。正如韦伯所说,权力的诱惑,使行政管理者“只关心自己的表演留给人们的‘印象’。他的缺乏客观性,诱使他不追求真实的权力,而是追求浮华不实的权力外表”,从而使这种追求权力的行为,“不再具有客观性,不是忘我地效力于‘事业’,而变为纯属个人的自我陶醉,他便开始对自己职业的崇高精神犯下了罪过。”<sup>[3]</sup>在韦伯看来,客观精神是对行政管理者必不可少的基本要求,这种客观精神的缺失,是为政者不可饶恕的致命罪过。

行政管理需要使用权力,因而也就使得这种客观精神更为重要。行政管理的客观精神意味着行政管理者在行政管理中需要注意两个方面的客观规律性:一个是行政管理本身的客观规律性。尽管行政管理的科学的地位受到人们的质疑,甚至公共行政一度也面临着“合法性危机”,但这并不能否认公共行政的科学化努力,也不能否认公共行政自身在管理方面的规律性以及这种规律的客观性。古利克曾总结了管理的七个职能,即“计划、组织、人员、领导、协调、报告、预算”七个方面,这些不同的职能有些本身是科学性很强的活动。这样,私人管理中的一些科学方法就可以为公共行政借鉴,二者在这方面具有一定的共通性。在现代社会背景下,随着社会分工而来的是人们在知识上的分工,这在公共行政管理领域尤为明显。行政人以其所掌握的专门知识对社会公共事务进行管理,科学性和客观性是对行政管理者的必然要求。这意味着公共行政本身有其内在的运行逻辑,行政过程有其规律性,这种规律是客观的,不以人的意志为转移,人们在行政管理过程中,应当尊重科学规律,而不能违背公共行政自身的规律性。

当西蒙说管理就是决策时,他所理解的行政管理就是理性化的决策过程。对行政决策来说,按照西蒙的说法,首先是发现事实,了解事实,从中寻找因果规律,然后才能做出决策。因而这种行政理性就要求“完整地描述每个备选策略所产生的各种结果,并对这些结果进行比较。他必须从各个层面上了解他行为的变化可能导致的变化,必须使用无限延伸的时间、无限扩展的空间和无穷的价值观念来探究各种行为结果。”<sup>[4]</sup>尽管西蒙否定建立在经济人基础上的完全理性决策模式,但由于人类知识的局

[1][3][德] 马克斯·韦伯《学术与政治》,冯克利译,〔北京〕三联书店 2005 年版,第 100、101 页,第 102、101 页。

[2][德] 马克斯·韦伯《支配社会学》,康乐等译,〔桂林〕广西师范大学出版社 2010 年版,第 46 页。

[4][美] 赫伯特·西蒙《管理行为》,詹正茂译,〔北京〕机械工业出版社 2011 年版,第 71 页。

限性,由于经济人假设把社会结构看成是一个静态的分布,由于完全理性要穷尽一切可能,收集到管理对策的所有信息,但这在事实上无法完全达到,它仅仅是一种美好的状态,因而西蒙认为行政决策只能是有限理性的<sup>[1]</sup>。但只要我们承认决策不能跟着感觉走,只要我们承认现代社会中行政管理事务的复杂性,只要我们承认现代社会行政管理本身的规律性,只要我们承认经验性决策无法适应现代社会的纷繁复杂,那么我们就必须承认行政管理在事实的寻找与发现过程中必须遵循客观精神,必须准确把握事情本身的状态,才能了解问题之所在,才能尽快找到问题的症结,也才能尽快找到解决问题的办法。任何公共政策的制定都是回应现实问题的需要而产生的。这意味着现实社会公共问题就成为政策制定的逻辑起点,意味着我们首先要对现实存在的社会公共问题进行科学、客观的分析,既不纹过饰非,也非惶恐不安,要有科学的态度与方法,对社会公共问题的起因、现状、以及发展趋势等基本情况有一个本真的了解,反映问题的客观现状,寻找事物的规律性。质言之,就是要了解社会问题的现状,这当然需要从现实出发,从事物的实际出发。

另一方面,公共行政的客观精神还要求我们必须尊重行政管理对象本身的客观性与规律性。现代社会纷繁复杂,社会公共事务日益增多,社会公共事务本身也更趋于复杂化。在此过程中,行政管理对象自身也有自己的客观规律性,这种规律性要求我们以客观的态度来把握它,原来那种仅凭经验、拍脑袋式的理解显然是无法做到的。康德曾经说过,唯一使他感到畏惧的是头顶的星空和心中的道德律。这种畏惧并非他真的感到恐惧,而是他为自然与人类社会本身所具有的客观法则所折服。社会本身由于人的参与,使这种规律性比自然界更复杂、更隐晦。但这种复杂不能作为否认社会自身具有规律性的理由。对社会公共事务的管理同样也要按照事物本身的规律来进行,它遵循的是科学的逻辑,要求我们在行政管理过程中必须尊重行政管理对象自身的规律性。比如说,大型公共基础设施的建设、公共交通的规划等,在地址选择、运作方式等都需要对之有本真的了解,这种了解恰恰是建立在其内在规律、客观性的准确把握基础上。

### 三、公共行政的专业精神

现代社会是一个功能分化的社会,也就是说社会分工越来越明显,越来越专业化,也越来越细密化。这种因为专业分工而产生的效益是功能未分化社会无法比拟的。因为分工而需要合作,因为合作而需要专门的组织来对这些不同的组织与部分进行协调与管理。因而在这个意义上,行政管理或者公共管理本身也是社会作为一个巨系统为维系其有效运转而必须存在的一个部分,是社会自组织正常、有序运转而承担的一部分功能。换言之,现代社会中行政管理存在的理由就在于它是社会功能分化的产物,而且这种社会分工也必然要求行政管理不断的实现专业化。不仅如此,行政管理自身作为一种组织化存在,也必然意味着其内部的专门化与专业化。因而对行政管理来说,一方面,当我们把它当作管理来看时,这种管理也就意味着必须由具有专业知识、受过专门培训的人士来操作;另一方面,当我们把行政管理作为一种组织来看的话,由于其组织本身的巨形化,这使得其内部也必然产生相应的专业部门,有其内部的专业分化。这一点在行政组织内部、在大型组织中已经得到比较充分的体现。正如米歇尔斯所分析的那样,“随着组织的发展,它不仅面临更为复杂、难度更大的行政管理上的事务,而且随着这些事务愈来愈庞杂和专业化,处理它不再是轻而易举的事情。随着组织的快速发展,不仅管理事务的数量在增加,而且处理这些事务需要更专业化的技能,后者最终促使组织功能不断走向分化。”<sup>[2]</sup>随着组织规模的不断扩大,也就不可避免地产生组织功能上的分化,这样就需要专门人员来对

[1][美]赫伯特·西蒙《管理行为》,詹正茂译,〔北京〕机械工业出版社2011年版,第77、84、108页。

[2][意]罗伯特·米歇尔斯《寡头统治铁律》,任军锋等译,天津人民出版社2003年版,第29页。

这些组织内的公共事务进行管理,对行政管理来讲,也同样需要专门人员,即是我们所说的专家来领导、管理这些社会公共事务。随着组织规模的扩大,组织事务的日渐庞杂,普通民众越来越无法直接管理整个管理过程,因而不得不让专门的管理者来处理这些行政事务,这就使专家式领导成为必然。

由于那些处在管理岗位上的管理者本身具有这种知识的独占性,也由于他们在管理岗位上能够经历管理实践的历练,这样他们也就获得了普通大众所没有的管理技能与专业知识,从而使自己变得不可或缺。这样,他们逐渐获得了行政管理中的优势地位。正如米歇尔斯所说,“在所有管理事务中,做出决断需要有专门的知识,而且为了执行这些决断,某种程度上的权威是必不可少的。”<sup>[1]</sup>尽管这种管理专家因为其所掌握的专门知识与管理技能而具有知识上的权威性与现代社会通行的民主原则相违背,但这是一种必要的“不幸”<sup>[2]</sup>。正是在这个意义上,社会分工原则导致专业化,而专业化必然要求有具有相应知识的人来从事这种管理。米歇尔斯的看法是准确的,他看到了现代社会社会分工而导致的专业化趋势,并因此而承认管理专家的必要性。他说:“同样,在政治领域,病患(大众)必须接受领袖的指挥,因为后者具有普通人所不具备的政治能力。”<sup>[3]</sup>尽管我们看到,米歇尔斯有为法西斯作辩护的可能,但他论证的方向却值得我们深思,即他揭示了现代社会因为社会分工而导致的知识专家与管理专业化、乃至行政管理专业化的不可避免性。在这个意义上,米歇尔斯的思想是深刻的。

作为适应现代社会的一种普遍组织形式,“官僚体制化的行政管理优越性的强大手段是:专业知识”<sup>[4]</sup>。这种专业知识的不可或缺性,已如前述,这里不再赘述。现代社会“对于支撑着它的外在机构来说,正是要求要拥有熟悉‘业务’的专家,这种文化愈是复杂和愈是专门化,就愈加要求不掺杂人性的、因而严格‘业务的’专家。”<sup>[5]</sup>如果我们承认行政管理也是管理,行政管理本身也具有技术性的一面,如果我们承认现代社会中行政管理的很多方面都不涉及政治,如果我们承认现代社会中行政管理更多地是向社会提供公共产品与公共服务,那么我们就无法否认行政管理的技术性。

既然是作为管理的公共行政,管理的技术性也就意味着对这种业务型专家的要求是可以达致的。一方面,现代社会本身的复杂性以及行政管理事务乃至行政组织内部的高度复杂性,因而需要受过特殊训练,具有相应专业知识的人来承担公共管理,这就要求行政管理者具有相应的专业知识、专业水准与管理技能,与一知半解的普通民众相比,行政管理者因为其所拥有的知识与管理技能而成为专家;另一方面,他们作为专家,事实上又很难是一个真正的或称职的专家,其原因在于,他们仅仅是运用其所掌握的专业知识从事管理或公共管理,这意味着他们并不以此作为专门领域进行研究,因而与那些专门从事精深研究的专业人士来比,他们确实有愧于“专家”这个称号。因而在这个意义上,沃尔多称之为“业余型专家”。这种“专家”是在广义意义上使用的,即他们非常熟悉所涉及社会公共问题的技术性的特质,他们是知识的协调者而非对某一领域内部的基本方面进行精深研究。与其说他们是律师、政治家、金融师、技师,不如说他们是这些的综合。在这个意义上,他们是个“杂家”<sup>[6]</sup>。因为作为一个行政管理者,必须了解他所在职位所要求的专业知识,但他并不需要以此为业,像科学家那样去进行专门研究。虽然他们无法和本领域的科学家相提并论,但因为掌握着比一般平民百姓多得多的专业知识与管理知识,因而在这个意义上,他们确实可以被称为“专家”。但这种“业余性”丝毫不意味着降低对他们的专业水准要求、职业操守的要求,也丝毫不意味着他们在从事行政管理过程中不需要遵守职业伦理,也不意味着他们不需要提高自己的专业水平与技能,也不意味着他们在行政管理中不

[1][2][3][意]罗伯特·米歇尔斯:《寡头统治铁律》,任军锋等译,天津人民出版社2003年版,第76页,第76页,第77页。

[4][德]马克斯·韦伯:《经济与社会》上卷,林荣远译,〔北京〕商务印书馆1997年版,第248页。

[5][德]马克斯·韦伯:《经济与社会》下卷,林荣远译,〔北京〕商务印书馆1997年版,第298页。

[6]Dwight Waldo, *The Administrative State*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2007. p.95.

需要坚守专业精神,而是相反。

公共行政的复杂性在于,它是众多专业领域综合的结果,涉及许多专业领域的知识与技能。公共行政所需要的专业精神,意味着行政管理本身首先应当被作为一个专业化很强的领域来看待。这一方面是因为行政管理具有管理的属性。行政管理发展的历史一再向我们显示其具有自己的独立性,这种独立性即意味着我们需要尊重作为管理的行政管理本身的客观规律性。另一方面,现代社会中社会公共事务日益纷繁复杂,各种社会公共事务都有自己的特殊性与特定规律,即使在行政管理内部,由于行政组织规模的扩大,这也使得行政管理内部出现再专业化的趋势,像教育、公共卫生、公共财政、社会福利、公共交通等领域与部门都具有很强的专业性,这就需要我们去了解、熟悉这些不同领域与部门自身的专业知识与专业本身的规律,而不是盲目进行决定,因为一方面对行政管理者来说,其本身所拥有的知识是有限的,另一方面,即使他了解这些知识,也需要对这些领域的知识有一种敬畏感,需要秉承专业精神,根据专业要求,具有专业水准,按照专业伦理来进行管理、操作与决定。

为了保持这种行政管理的专业精神而不至于偏离,可以在行政决策中建立专家委员会,因为专家们基于自身的专业领域,对各自问题有着精深的研究与了解,与行政管理者相比,这些专家的知识更为专业,对问题的把握也更为深入,这样可以弥补行政管理者自身的知识局限性,但更重要的是专业精神的坚守。另一方面,即使在公共服务的提供方面,政府同样也可以通过外包的方式,把一些专业性比较强的公共服务由专业公司来提供,这同样是一种专业精神的恪守。

当代中国正在经历着深刻的社会转型。这种转型不同于西方发达国家的自然历史演进,在某种意义上是历时态事件共时态发生。这也就是说,当代中国的社会转型既有从前现代向现代的转变,从农业社会向工业社会的转变,也有后现代社会、后工业社会的因素,即前现代、现代、后现代三种因素杂陈其间,使得中国社会的转型既是建构性的,同时这种共时态的变化,也需要中国社会在这场深刻的转型过程中有内生性的东西。换言之,共时态因素的广泛存在使得社会建构成为必要,历时态的因素则需要社会自身有内生的东西从中生长出来,否则建构也不会成功。具体到行政管理来说,一方面,我们正在经历从农业社会向工业社会的转变,行政管理的理性化还没有实现,行政管理中的法治化、规则化还远没有建立。但我们又同时面临着工业社会几百年来发展过程中消极因素,即理性官僚制中需要否定的内容。另一方面,作为面向未来的适应后工业社会发展要求的服务行政的产生及其发展成为历史的必然。问题在于,当代中国在服务型政府建设过程中能否以及是否可以直接超越理性化行政而直接进入服务行政的进程中,是否可以在行政管理体系中进行跨越式发展,理性化行政发展中的合理因素在服务型政府建设中是否还有存在的必要?从我们的理论推演来看,从公共行政的二重性出发,服务行政下的行政精神是科学精神与价值精神的高度统一与融合,这就意味着科学精神中所蕴含的专业精神、理性精神及客观精神仍然是服务行政所必要的,在服务行政中并不排斥科学精神、理性精神,相反,它还要求以价值精神统摄科学精神。“把科学化、技术化追求与价值追求统一起来,甚至让科学化、技术化追求从属于和服务于价值理念。”<sup>[1]</sup>因此,在服务型政府建设过程中,需要我们在实现公共行政的多重跨越中,高度重视公共行政理性化过程中所养成的科学精神,即公共行政的理性精神、专业精神及客观精神,并在推动服务型政府建设过程中重视培育公共行政的理性精神。

[责任编辑 钱继秋]

[1]张康之《寻找公共行政的伦理视角(修订版)》(北京)中国人民大学出版社2012年版,第303页。