

批判与进步理论在公共行政学中的跨文化运用

理查德·C. 波克斯

白 锐 译 *

【摘 要】在公共行政学中“效率”非常重要，但对该领域而言其他方面也同样重要。论文讨论了批判与进步理论在公共行政学中的运用，以此为主旨的论著主张，我们应当超越当下的社会状况，创造出一个不同于现在的未来。论文不仅描述了批判与进步理论的某些要素，同时还分析了批判与进步理论用于跨文化比较的可能性，并提出如何有益于中国。

人们通常认为，效率是公共行政的主要目标之一，甚至是其首要目标。鉴于公共行政学作为一门应用学科（*applied field*），这不足为奇，然而在不少国家，效率的相对重要性只是在最近 30 年才上升到显著的地位。在美国，自从里根（*Ronald Reagan*）总统于 1980 年代当政以来，经济学对公共行政学越来越具有指导意义。在里根时代，公共选择经济学走出书斋，参与到了从支持国家主义的取向到反对大政府的保守主义的政治转型中。通过将全国性的政策责任转移到州政府，私有化与分权制成为重中之重（*Box, 1999*）。

在 1990 年代，人们开始引入一些与经济效益及量化有关的概念（比如绩效测量、顾客服务以及市场式管理激励机制），在公共行政学中运用经济学理论的趋势增强。在全球范围内，这一套市场化的思维被人们冠以“新公共管理”（*new public management, NPM*）之名。与组织管理及公共行政的众多潮流一样，当达到高潮后，新公共管理在一些国家逐渐淡出

*理查德·C.波克斯，美国内布拉斯加大学奥马哈分校，教授；白锐，暨南大学管理学院，副教授。

(Drechsler, 2005)。但正如早期的改革（比如“项目预算”或者“零基预算”）一样，新公共管理在理论与实践方面会带来深刻的变化。尽管人们近来开始强调，政府要采取行动来抵御经济衰退的影响，但美国的舆论与政治说辞都不可能放弃用经济概念来规范公共部门绩效与政府开支。正如伊文斯与席尔兹（Evans & Shields, 2001: 332）所论及的，“商业与市场模式的观念与方法已经渗透到公共行政的方方面面，并成为它的养分”。

在组织管理的“微观”层面，经济效率在与其他观念相结合时，是指导众多实践活动的有用工具。诸如设备与建筑管理、政府采购、公共事业缴费等事务，都需要人们关注效率。然而，相当多的组织管理活动却不仅仅是关乎效率的，例如，人力资源管理大多涉及业绩、领导与激励，以及公正无私的程序等议题。

不仅如此，大多数公共行政不是组织管理的技术问题，而是如何制定及评估公共政策的问题。行政中立的神话向政客和平民保证非选举产生的官僚不会参与政策制定过程，但那毕竟只是一个神话。一段时间以来，公共行政人员与学者们发觉，行政人员可以通过感知公共需求、向民选领导人提供建议、倡议新政策，以及修正现有政策等方式，参与到政策制定过程中来(Boix, 2008: 77-95)。在这个“宏观”的实践层面上，效率不如在微观上那么管用。而其他一些观念在宏观问题上却是有用的，比如宪政与法治、社会平等与正义、民主与公众参与治理，以及公共利益等等。

在公共行政人员与学者们所持的几种观点中，本文特别地关注批判社会理论与进步理论，并把它作为分析社会现状以及设想新未来的工具。批判社会理论与进步理论是为这样的人准备的：他们能觉察到现状与致力于结构性转变的结果之间的冲突。他们并不刻意迎合别

人，那些认为他们有用的人并不一定能利用他们（例如，例行公事而无从插手政策过程的中层政府管理者）。采用二者之中任何一种理论来指导日常工作，都会给公共行政人员带来风险，因为民选官员、政治任命官员甚至有权势的公民出于利益与权力的考虑，往往会反对转变。

若批判性及进步性的思想被用作知道，当前政策、实践与这些思想的做法之间会存在许多冲突。矛盾冲突可能出现在具体而密切相关的层面，如城市规划的原则理念与地区开发问题间的矛盾；或者出现在公共行政与社会之间的关系等更为宽泛的层面。就美国而言，一个此类的例子是民主平等的原则与事实上难以遏制的权势和财富集中之间的矛盾。

在实然（what is）与应然（what could be）的矛盾中，没有绝对的判断准则。使用民主原则与现实中权钱集中之间矛盾的例子旨在说明，美国历史上存在着相互矛盾的思想潮流，以致在任何具体观点上，都不可能存在明确的道德裁判。18世纪末期，在美国所谓的“建国时期”，一些有权或有钱的人害怕民主，担心民众的政治参与会使他们的财富被重新分配；但还有另外一些人，他们要让美国成为一个政治权力与财富都较为均衡的国家，即一个相对平等的民主国家，从而可以避免欧洲君主制社会中的种种弊病(Wood, 1969)。

在今天的美国，这些担忧仍然反映在税收政策、社会福利政策、医疗保障甚至政治竞选运动以及投票选举的有关讨论中。这个沧海一粟的例子不过是要说明，明辨矛盾与探索替代性选项（的可能之路）是多么错综复杂。就本文而言，只要明确一点就足够了：一劳永逸的根本解决办法是没有的，人们在讨论未来的矛盾与选择时，需要进行对话，需要检讨观点背后的假设与价值观。

回到批判社会理论与进步理论的问题上，上述思想为我们提供了公共行政理论与实践可资借鉴的两个角度，本文将讨论批判理论与进步理论的要素，探讨其在跨文化背景下的用途，以及将之用于中国现实的可能性。

一、 批判社会理论与进步理论的思想要素

在公共行政研究与实践中树立什么样的价值观及采取什么样的行动，公共行政与社会的关系对此起着关键作用。公共行政是一门工具性、应用性的学科，其理论与实践交互地施加影响。实在难以想象的情形是：公共行政人员或学者们在工作时，既不受他人影响，也不去影响社会中的政治经济环境。这种理论与现实之间的反射关系使得批判社会理论可以用于公共行政学，因为它提供了分析组织与制度互动的理论工具，而正是组织与制度的互动凸显了那些显得不公正或不法的权力、信息以及地位的效应。

批判理论源自欧洲的政治经济学传统，众多重要的学者都发展出了不同的观点。批判理论家通常质疑政治与经济现状，揭露了遏制思想与行为的压抑的社会状况，呼吁足以“启蒙”大众认识社会现实的社会变革。大众将会得到“解放”，因为他们得以触及公共政策过程，得以采取行动改善生存环境。批判学派的理论家中有安东尼奥·葛兰西（Antonio Gramsci）（资本主义的文化霸权），也有“法兰克福学派”代表如马克斯·霍克海默（Max Horkheimer），西奥多·阿多诺（Theodor Adorno），以及赫伯特·马尔库塞（Herbert Marcuse）（技术、压迫、

反抗），此外还有哈贝马斯（Jurgen Habermas）（传播与对话）^①。

法兰克福学派的理论家们将自己的批判理论称为“批判社会理论”（critical social theory, CST），本文将法兰克福作家赫伯特·马尔库塞的著作作为讨论的重点。马尔库塞所贡献的几个概念已经被当代美国社会学、政治学以及公共行政学学者广为使用，如本·阿格尔（Ben Agger）、理查德·博克斯（Richard Box）、大卫·约翰·法默尔（David John Farmer）、道格拉斯·凯尔纳（Douglas Kellner）、谢丽尔·西里尔·金（Cheryl Simrell King）与丽莎·查乃提（Lisa Zanetti），以及寇提斯·文曲斯（Curtis Ventriss）。本文中的批判社会理论来自修正过的马尔库塞思想，它不一定与马尔库塞的大量作品完全一致，也不一定是其典型的表述。

批判社会理论涉及大量的学术著作，这些著作分析了社会结构及其影响个人的方式。该理论有着经验的基础（对现况^②的描述），也有着行动要素（启蒙与解放），同时还有规范性的目标（指明了与现今社会不同的替代性未来选项）。运用批判社会理论进行批判，是一个辩证的过程：人们假设当下的活动包含着向新异事物转变的因子。批判社会理论面临的挑战是，人们必须找到可能的替代性未来选项，并明确公共活动的新方向。就公共领域（治理）而言，批判社会理论探讨的是，公共体制在为谁的利益服务。就公共行政而言，批判社会理论的用途在于，检验公共服务人员在创制及执行公共政策方面的影响力。

对批判社会理论家来说，问题不在于何谓“真理”的或普世的（“真理”被认为是特定历史与社会环境的某种功能），而在于什么样的手段可以在特定的文化里为特定的人服务。理论

^①有关批判理论的不同人物与学派的思想，参见布鲁克菲尔德（Brookfield, 2005）以及金与查乃提（King & Zanetti, 2005）的观点。

^② 现况，即 current conditions（译者注）。

意图明确着眼于解放，即将个人从社会制度施加的过多桎梏中解放出来。众所周知，人是社会的动物，被编织在社会关系网络中，人的身份大多由此而定；但人同样以个体的形式存在，各自怀着希望与渴望，各自盘算着未来的计划，他们有能力来改变时势的进展(Box, 2008: 27-33)。就此而论，批判社会理论与经济学一样，都是启蒙式地重视个人及其自由选择权。不过，在批判社会理论里，选择权并不仅仅在于经济得失，也关系到日常生活中方方面面的境况与活动。批判社会理论是系统性的，它关注社会阶层及结构中那些遏制了个人选择权与自由的方面，由此观之，该理论中存在着两个相互关联的分析单位：个人与体制（制度、政治经济结构以及历史活动等等）。

批判社会理论迫使我们不得不超越“既定事实”（即现况、现状^①）进行思考，以便明确矛盾、设想可能的替代性未来选项。研究方法可以是历史的，或基于当下现状的，可以涉及逻辑性的论述或/和数据描述；研究的技术手段可以是定量的，定性的，或兼而有之。对未来可能发生的转变的理解，源自根植于核心价值观的替代性选项和可能性方面的社会知识（例如法律面前人人平等，社区认同感，个人自由，社会平等，程序民主等等），而无论此价值观是关于个人的还是社会的。同样地，这是一个辩证的思想历程，要在当下的活动与结构中，找出变革的可能性。

进步思想（progressive thought）的形式多样，概而言之，这种思想拥护政治经济体制改革，主张平等主义的社会政策，主张保护个人自由。进步思想不同于更为激进的挑战现存秩序的社会主义与自由主义思想，同情进步主义的美国学者（虽然他们也可能认同其他学派）

^① 现状，即 status quo（译者注）。

有诺姆·乔姆斯基 (Noam Chomsky)、莱特·米尔斯 (C. Wright Mills)、康纳尔·维斯特 (Cornel West) 以及霍华德·津恩 (Howard Zinn) 等等。笔者最近的文章涉及若干学者的著作，但主要依据哲学家理查德·罗蒂 (Richard Rorty) 的著作。

罗蒂已于 2007 年去世，他以反基础主义的知识观而著称，其特征是对哲学基础进行后现代解构。他的观点部分地建立在实用主义的概念基础上，尤其以约翰·杜威 (John Dewey) 的著作为主，因而罗蒂也经常被称为“新实用主义者” (neo-pragmatist)。罗蒂的反基础主义有助于建构起公共行政学中的进步主义方法，这种研究方法适用于特定的历史时期、社会问题集合，以及具有独特政治经济学观点的人物研究。他摒弃了意识形态及认识论上的决定论，但同时鼓励人们思考规范问题。这有助于避免的问题是，宣称某种方法是跨越时间、空间以及文化的有效方法，或者宣称它只适用于特定时空内的每个人。

罗蒂还因其社会及社会变革方面的进步观点而著称。他固然不认可存在一种普世的、反历史的人性，但他对人性也做了如下表述：

说历史是“阶级斗争的历史”仍然不错，只要它的意思是指，在任何文化中、任何政府形式下，以及在任何可以想象得到的情形中（例如，亨利八世解散修道院时的英国，荷兰人离开后的印度尼西亚，后毛泽东时代的中国，撒切尔及里根时代的英国与美国，等等），有权、有钱的人们以谎言、欺骗与巧取豪夺来保证自己的权势永远代代相传。(Rorty, 1999: 206)

这些文字实质上与一位批判学者的言论相似。从规范角度说，罗蒂认为应当通过进步的公共

政策减除残忍行为与人类苦难。基于他反基础主义的思想，罗蒂反对将公共行为建立在普世的抽象意识形态原则的基础上，而主张直接的现实的行动。他这样说道：

我主张停止侈谈“反资本主义的斗争”而代之以平凡的非学理性的东西，例如“奋力避免的人类苦难”。更一般地，我希望将所有左派的政治言论平凡化（banalize），我主张我们多谈人类的贪欲与自私，少谈资产阶级意识形态；多谈聊胜于无的工资（starvation wages）与下岗失业，少谈劳动商品化（commodification of labor）；多谈学生人均政府开支的不等以及享受医疗服务机会的不等，少谈社会阶级的分化。

(Rorty,1998: 229)

这样的观点拒绝接受大转型式的、激进的左翼思维，因为它会推翻现存的政治经济秩序。就此而论，它与法国哲学家伯纳德 - 昂利·列维（Bernard-Henri Lévy）的思想一致，他最近论道：

总之，我们再不会生活在大转型（a Great Transformation）的希望当中（我甚至不想说这是普遍存在的期望），在我们的时代中，“改良派”或者“社会民主”这样的字眼再也不会是听不到、不可说的：曾几何时，这样的字眼一经提起，就足以置人于阶级背叛的地狱，或虚无的地狱……(Lévy, 2008: 51)

列维认为，左派政治观点实质上主张与现状彻底决裂，主张立即向崭新的社会秩序转变，这个社会秩序建立在某种社群生活与治理之上，它们完全不同于市场取向的资本主义秩序。相反，进步观点关注的是：如何变革当下的社会结构特点及改变现存社会秩序的缺陷，以便与其对人类社会的期盼相适应。

这带来了另一个问题：期盼中的人类社会的特征是什么？与罗蒂不同的是，笔者的论述中包含了来自批判社会理论的传统要素。在当今社会条件下，改革比激进的转型更为恰当，对此我并无异议；但我认为，对有关的社会状况进行经验的及概念性的描述，是非常重要的——有理由相信，在现今的经济全球化环境中，批判理论获得了新的解释能力。批判理论除了可以用来分析社会环境，还有助于展望替代性的未来。诚然，罗蒂肯定会反对去设想一个全景式的未来，他会认为人们在特定问题上采取进步式行动的良好意图已经足够，而且未来社会不会出自人们有意识的规划。但是笔者认为更加有意义也更加有效的方法是：在对未来美好社会的基本特征有一般性了解的基础上，选择当下的进步性行动。这并非说，这样的理论一定要建立在基础主义或意识形态的确定性上，或建立在黑格尔式的历史决定论上，但它确实可以包含来自特定历史与文化的规范性要求。

就认识论来说，批判社会理论与进步思想似乎有些水火不容。法兰克福学派学者笔下的批判社会理论不认可自由-资本主义的套路，而希望以完全不同的社会方案取而代之。比如，在马尔库塞设想的未来社会里，科技不是用来制造过剩的商品或让人们将精力花在无意义的事情上，而是把人们从不必要的劳动中解放出来，以便提供一个合作、开放且自由的环境，使人有充裕的时间来开发人的潜能，“在这个环境里，现实不必限定于那些为了社会生存与

发展的两败俱伤的竞争”(Marcuse, 1969: 5)。他甚至把这个乌托邦式的未来政治经济情形称为“自由的社会主义”(libertarian socialism) (Kellner, 1984: 322)。

然而，进步理论并非寻求与现实的决裂，相反，它是在现存的政治经济体系内探求改善现状的途径，从而改善个人生活、减轻痛苦与伤害，消除资本主义经济制度对现实世界的负面影响。从规范意义上说，认可一种理论或一种对未来的期许，都只是个人的选择。笔者倾向于认为，每个人的生命有限，并且我们只能指望引起这么多改变；倘若我们这些小小的作为促进了长远的根本性的制度变革，则善莫大焉。同时，我更愿意关注对恶劣状况的直接且迅速的改善，一如理查德·罗蒂所曾经关注的那样。

二、 跨文化背景下的批判与进步理论

必须认识到，本文中涉及的概念只能有限度地运用于中国的实际情况。因某种特定文化而生的概念，是否可以用于另一文化实属未知。西方社会与中国的历史、政治及经济因素大相径庭，论者在比较这些因素时需要格外小心。之所以持如此谨慎的态度，部分原因在于笔者对中国知之不多——在知识并不全面时，犹豫与持重的意识是必要的。

批判社会理论来自欧洲学术界，对美国人而言是舶来品。这个理论在美国从来没有大行其道过，因为就个人、政府和私营经济体之间的关系而言，它和自由 - 资本主义的观念是有冲突的（此处“自由”的概念并非在其现代意义上主张大政府，而是用其源自启蒙时代的“古

典”意义，指主张个人自由，保护个人不受国家侵扰）。美国人有时较能接受进步主义理论，但有时也不无怀疑。无论何时，只要进步理论被认为是“激进”理论时，它就被冠以“社会主义”或“非美国化”之名或其他一些名头，目的是标明它是不正常的，有威胁性的，“另类的”（other）。

远而观之，其他政治经济体系与其他研究领域可能被视为单一的、独立的、同质化的。美国人如此泛泛地看中国，无疑中国人也同样泛泛地看美国。双方的泛泛之论都不准确，因为这样庞大而复杂的社会，必然涉及形形色色的理论、认识论及规范性的问题。在美国公共行政的主流叙事中，经济效率概念占据核心位置。效率固然重要，但正如前文所述，效率不过是几个相关视角之一，其他视角同样重要，它们包括宪政与法治、社会平等与正义、民主与参与、组织行为与官僚制度，以及批判与进步思想。所有这些视角都可以在公共行政文献中找到渊源，都反映了公共行政与社会的关系中的重大问题。

在美国，如同在其他国家里一样，人们质疑在公共部门研究中运用经济学概念。随着当前经济急转直下，且证据表明放任的私营经济活动对此负有很大的责任，在公共部门运用市场思维的冲动已经不如从前强烈。这支持了人们的如下论点：政府或多或少是一种解决办法，而不是像里根总统所说的那样，政府本身就是需要解决的问题。

美国在国家层次上的政治与治理目前发生的转变是否会带来足以影响公共行政的持久而长期的变革，短时间内尚不明确。周期性的政治重心波动，不一定会带来某些重要时代那样的变革，如进步时代（1800年代早期到约1920年：管制关键行业，遏制垄断；立法保护工人；保护自然资源；改革市级政府等等），新政时代（1930年代：初创社会福利制度；

集体谈判；联邦政府对商业的进一步管制；创制全国性工作政策以平抑失业），以及伟大社会时代（1960年代中期到1970年代：反贫困政策、民权、环保，以及联邦政府介入教育政策）。这些变革时代都发生在资本主义制度的重大危机之后，其时资本主义制度已经过分扩张，运转不灵，绝大多数公民忍无可忍。同样地，现在面临的变革也是由于一段时间以来政府与私营部门行为不被大多数人认可，不过人们的不满程度或许还不足以在法律和政治活动方面引致重大而深刻的变革。

笔者对现阶段变革的潜力持保留意见，且联邦政府与州政府及地方政府之间治理的关系也相当复杂。与进步时代不同的是，现在对政府的不满几乎都集中于联邦政府。时至今日，国家层面的不少行政部门与立法动议都会或多或少地影响州及地方政府的财政事务及政策，但这些影响不足以带来结构与制度上的重大变革。我们固然可以说政治经济背景在宽泛的意义上影响着公共行政，但是实在难以确知的是，全国性的政治经济变革以什么样的方式影响了各级政府的公共行政。

在一个因逃避教会与国家压迫而建立起来的社会里，尽管现代生活使人们相互联系着，但我们也不难发现自由式个人主义的迹象。美国社会里总是存在着一种张力，或者说是一种矛盾，矛盾的一边是要保护个人不受国家和其他人的侵扰，而另一边是要建立一个社会来明确群体认同，并以集体的力量来保证个人的幸福。这种张力反映在美国文化上是对个人责任的重视，也是对个人竞争力的重视，而与这竞争力同生共存的，恰恰是生机勃勃的公民社会、非营利机构以及对强烈的社区归属感和共同目的明确追求(Bellah et al., 1985)。这种现象并非新鲜事物，它早已经反映在托克维尔 (Alexis de Tocqueville) 于 1835 年与 1840 年出版的

《论美国的民主》^①中，此书对美国生活与制度进行了全面描述。在现代都市化社会里，保护个人自由的规范化要求与大型私营机构的存在同生共存，因此保护私人利益不受公共权力侵扰同时也意味着增加私营机构的权力与影响。

如前文所述，在早先的美洲殖民地和随后的美国，在经济自由及与之相关的社会不平等，和限制经济自由从而缓和社会不平等之间，人们从来都莫衷一是。美国思想史中有一种具有深厚历史渊源的思维，即强调实体民主（限制财富与权力的不平等），而不是主张无限制的个人财富积累；但它似乎压不过主张个人财富不受限制地积累的思潮。这个问题对于理解民主社会的性质，具有关键的意义。可以这样说：

部分意义上，美国历史即是社会中的财富与权力如何分配的历史。人类社会的特征是阶级地位的分化，但人们如何看待这样的社会分化却因时因地而不同。几百年前，“新世界”的人们不再希望生活在欧洲君主制式的社会里，他们认为公开炫耀自己的财富并不可取；然而，那时的人们——一如现在的人们——同时也深信，个人拥有积累财富及发家致富的自由。(Box, 2008: 63)

美国虽然具备抗拒社会不平等的历史传统，但在过去几十年里却变得愈加不平等了。在《自由主义者的良心》一书中，克鲁格曼（Krugman, 2007）探讨了税收政策与不平等之间的关系。他论道，政治保守主义有意图地带来了贫富之间日益严峻的社会经济差距，他还认

^① 英文题目为： *Democracy in America*，参见：http://xroads.virginia.edu/~HYPER/DETOC/toc_indx.html。

为，这仿佛回到了 19 世纪末的镀金时代^①（the Gilded Age）。但我们必须注意，镀金时代是一个精英主导甚至精英张扬的时代，进步时代的改革要求也部分地源于此。今天的社会不平等是否可以引发同进步时代类似的变革，尚需拭目以待。

社会中的财富与权力如何分配，对描述公共政策如何制定以及评估政策定位随时间而变迁的可能性都是至关重要的。民选领导人与公共部门职业官员都会受到公共偏好的影响，在某种程度上，这些偏好由媒体驱动下的文化造成，而这种文化则是由私营机构的利益与金钱塑造的。公共部门职业官员经常通过为民选官员提供实际政策效应方面信息，以及与公民一道收集政策信息的方式，参与政策制定过程。如此一来，他们可以在某种程度上降低私营团体的影响力，从而缓和财富与权力上的不平等。

美国公共事务中还有其他一些问题，在当今有其重要性。其中之一便是上文提及的个人保护与有意建立社区意识之间的张力，在自由-资本主义的社会，私人利益往往凌驾于更广泛的公共利益之上。这是非常普遍的公共政策现象，无论是小规模的地方问题（如用地规划），还是大规模的国家问题（如医疗保障措施是否差强人意等等）。我们难以描述某个特定环境下的公共利益是什么，也难以在这个问题上获得广泛的认同（Box, 2008: 57-62），尤其是在精英支配下的权力与影响力错综复杂的情况下。在联邦政府、州政府以及地方政府的某个部门，你都可以发现，人们就公共利益所提出的要求与相反要求，以及所进行的旷日持久的辩论，都和特定的公共政策相联系。

^① 镀金时代指美国 19 世纪末期，因人口增加以及工业发展而出现了贫富分化，公民文化亦受到影响（译者注）。

总之，美国政治、经济与文化的历史并非铁板一块，因此简单的泛泛之论有可能起误导作用。美国历史中一直存在着源自于美国文化的关于社会现况及理论、价值观以及偏好的冲突，这些冲突既涉及公共部门中基于市场的组织行为与管理活动，也涉及更为广泛的公共利益与不平等的问题。

对于在美国及其他西方发达国家公共部门管理中适用的概念，我们在进行跨文化的运用时必须谨慎行事，必须理解产生它们的社会性质，以及它们形成的缘由(Drechsler, 2005)。表面上，人们似乎在美国公共行政学的特定概念与研究方法上形成了一致意见，实际上它们可能只是在这个存在对立观点的领域里的诸多方法之一。其他国家的公共行政学者与公共行政人员，如果要从美国借鉴某些方法，最好要明确的是，这些方法是在一种特定的社会环境中发展出来的，它们时常被质疑，或许今天广为人知，明天又被新的方法所代替，它们是否可以用于一种不同的社会环境里，实属未知数。

三、 在中国运用批判与进步理论的可能性

既然在管理概念的跨文化适用性上必须谨慎行事，那么我们应该如何看待上文提及的批判理论与进步理论在中国的运用呢？或许目前已经有中国的学者在使用非常类似的概念，那么这个问题还可以表述为：本文提及的概念可以在多大程度上增补中国学者的研究，或者中国学者的研究可以在多大程度上丰富这些概念？

笔者认为，从批判与进步视角看，公共行政学术界的任务是让人们建立批判思维，并意识到对既有现实而言存在替代性选项；除此以外，学者应当通过自己的作品从多方面鼓励其他学者与行政人员投身于建设性的社会变革（Box, 2008: chap. 4）。从批判与进步视角来看，公共行政实践的任务在于收集时势与替代性实践的信息，并将这些信息传递给公民与民选官员；也在于对政策执行方式进行变革，只要没有超越行政人员自由裁量权的合法范围；还在于以适当的方式支持进步的政策与计划（Box, 2008: 85-95）。

在某个国家可行的、建设性的或者是进步的概念，在其他国家未必如此。麦考拉（McCullough, 1991）在《道德设想与公共生活》一书中，对公共领域中学者与从业人员的义务进行过很有意思的论述。他提出了一个问题：“我个人与我的知识之间，到底有什么关系？”这个伦理性的问题促使每一个人都反省，她或他认同什么样的社会，从而可以在思考如何参与到公共政策制定及其执行过程时，探求“自我与公民社会之间的本质联系”（p.13）。虽然托马斯·麦考拉（Thomas McCullough）没有明确“社区”（community）这个词的地理或社会界限，但我们可以设想它可能指的是邻里、城镇、地区、国家甚至国际集团，也可能指的是一个组织、社会团体、网友群、利益集团甚或非营利组织，等等。

麦考拉将人们的知识与价值观都根植于“累积的社会经验”（McCullough, 1991: 14）。他写道：

在考虑这个关于个人与知识之间关系的问题时，我脑子里所想的不是感受，“纯粹理性”或本能，而是知识，是那种历史的、社会的及个人的知识，无论是默示的知

识还是明示的知识皆可。(McCollough, 1991: 14)

这句话的可能含义是：认同社会现实并完全遵循它们，以及维持现状。但这并非麦考拉的本意，相反，他期望人们在考察“社会繁荣景象”时，都反躬自问“在目前的情形下我应该做什么？”(McCollough, 1991: 14)这个设问表明，当下的社会活动可能完全不同于以往社会——或至少社会中某一部分——所认同的伦理行为。在考察某个情形下的伦理问题时，人们未尝不可以将麦考拉的伦理检视扩展开来，以涵盖别的时期或者别的社会。

对批判及进步理论进行跨文化的运用，重要的是要了解那些可作为行动基础的观念与价值，也必须了解实然与应然之间的有关矛盾。这样，才可能设想出替代性的未来，并选择一条适当的行动路径。博克斯（Box, 2008）在为美国读者写作时，举了一个如何区别价值观的例子，又提出了5对“倒退性”与“进步性”的概念，用来分析公共政策的创制与执行。对这两组价值观特征的描述如下：

倒退性价值观 (regressive values) 重视经济学，以及强有力的、雄健的行动，因而此价值观是与个人自我价值最大化、进攻、竞争、冲突以及效率这样的概念相联系的。这些特质普遍地存在于人类历史上，为达成有用的目标起过关键的作用。然而，过犹不及，这些特质同样地在人与环境上产生了令人遗憾的负面的损害效应。上述种种特征占据主导地位时，人类历史仿佛回到过去某个时期，不少人认为这本来是可以避免的。

进步性价值观强调人文主义伦理原则，有关的特质是：个人自主、互利、民主、合作、宽容与公共利益。所谓“进步”，并非是说时势朝着一个乌托邦式的未来一帆风顺地前进，或者说进步价性价值观是基础主义的或放之四海而皆准的，也并非用它来指称进步时代的某些时代特征……所谓“人文主义”，亦并非说存在一个永恒的人性，或适用于所有社会的社会之善。凡此种种，是要提醒我们启蒙观念的重要性，诸如个人自由、自主，以及以知识而非信仰作为基础的行动，等等。(Box, 2008: 22-23)

两组价值观如下(Box, 2008: 25):

倒退性价值观	进步性价值观
盛气凌人的	合作式的
信仰	知识
经济学作为目的	经济学作为手段
巨大的不平等	有限的平等
地球是资源	地球是家

这些价值观的排列形成“连续统一体”（continuum），即在任何时间里，我们可以说某个

城市或某一群人等等，正处于倒退性与进步性之间的某一个点（例如，他们可能倾向于将经济学作为根本目标，而不是达成目标的手段）。有些两相对应的概念不用解释，意义自明。“信仰”与“知识”是要凸显两类决策的区别，“一类基于先入为主的信仰，而另一类是基于以眼前的现象来获取并解读知识”。(Box, 2008: 48)“地球是资源”与“地球是家”凸显两种倾向，一种是视自然环境为造福人类的可资利用的资源宝库，另一种强调保护自然环境，并且保持可持续的资源使用模式。

倒退性与进步性价值观的概念是否可以用于美国以外的其他国家或某个特定环境，不得而知。两组价值观都针对美国特定时期的政策问题，都扎根于这个国家独特的历史与文化背景中。这些价值观是否可用于其他国家，还有待讨论。总之，我们目前的问题不是如何在其他地方运用具有美国文化特色的概念，而是寻求将批判与进步理论修正以适于跨文化运用的方式。倘若上述价值观的基础（主要基于启蒙时代的人文主义），甚至价值观本身——无论是部分还是全部——不能适用于中国，那么具有中国特色的价值观实体是什么？或者，除开上述表现了倒退性与进步性价值观的连续统一体，关注批判与进步理论的中国学者与官员们是否在运用其他的方式来探讨目前他们所关注的问题呢？

一旦明确了什么样的概念与价值观反映出批判与进步思想，人们就可以问：对关注进步理论的人而言，中国目前有哪些政策或公共行政活动亟需改变？只要记住这些政策与活动，人们就可以朝“批判理性与想象力”的方向迈进(Box, 2005)，以便展望替代性的未来，从而可以采取某一种行动来达成公众期待的未来。

总结来看，美国发展出来的批判社会理论与进步理论，同样有跨文化地运用于中国公共

行政的潜在可能。跨文化运用需要人们对这些思想背后的历史、政治、经济与文化特质进行深刻的反思；中国学术界在这个问题上的讨论，也同样会促使这些概念进一步深化。批判社会理论与进步理论不过是数种思潮中的一种，它同独霸公共部门的经济效率叙事相互冲突。这两种理论只对喜好社会变革等规范性目标的人有用，因此理论的受众与适用性都相当有限。尽管如此，在展望一个与现在不同的未来，以及激励后辈学者与官员为一个美好未来作贡献时，这些理论仍然是有用的工具。

参考文献

- Bellah, R. N., Madsen, R., Sullivan, W. M., Swidler, A. & Tipton, S. M. (1985). *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life*. Berkeley: University of California Press.
- Box, R. C. (1999). Running Government like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice. *American Review of Public Administration*, 29(1): 19-43.
- Box, R. C. (2005). *Critical Social Theory in Public Administration*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Box, R. C. (2008). *Making a Difference: Progressive Values in Public Administration*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Brookfield, S. D. (2005). *The Power of Critical Theory: Liberating Adult Teaching and Learning*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Drechsler, W. (2005). The Re-emergence of "Weberian" Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur Journal*, 6: 94-108.
- Evans, B. M. & Shields, J. (2001). The Poverty of Comparative Public Administration in a Neo-liberal Era: A Commentary on Subramaniam. *International Review of Administrative Sciences*, 67(3):329-334.
- Kellner, D. (1984). *Herbert Marcuse and the Crisis of Marxism*. London: Macmillan.
- King, C. S. & Zanetti, L. A. (2005). *Transformational Public Service: Portraits of Theory in Practice*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Krugman, P. (2007). *The Conscience of a Liberal*. New York: W. W. Norton.

Lévy, B. H. (2008). *Left in Dark Times: A Stand against the New Barbarism*. New York: Random House.

Marcuse, H. (1969). *An Essay on Liberation*. Boston: Beacon.

McCollough, T. E. (1991). *The Moral Imagination and Public Life: Raising the Ethical Question*. Chatham: Chatham House.

Rorty, R. (1998). *Truth and Progress: Philosophical Papers*(vol. 3). Cambridge: Cambridge University Press.

Rorty, R. (1999). *Philosophy and Social Hope*. London: Penguin Books.

Wood, G. S. (1969). *The Creation of the American Republic 1776-1787*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Cross-Cultural Application of Critical and Progressive Theories in Public Administration

Richard C. Box

Abstract Efficiency is of great importance in public administration, but there are other perspectives that are also important for the field. This paper discusses application of critical and progressive theories in public administration; these are bodies of writing that advocate thinking beyond current societal circumstances to create a future different from the present. In addition to this description of some elements of critical and progressive thought, the paper includes analysis of the potential for cross-cultural use of critical and progressive theories and suggests how they might be useful in China.

Key Words Critical Social Theory, Progressive Theory, Cross-Cultural Application, Progressive Values