

论西方行政研究中的宪政主义公共利益观

陈 世 香

[摘 要] 西方行政理论发展过程中,有关公共利益研究的争议贯穿始终,学者们提出了有着较大差异的界定方式及主张。其中,宪政主义观点的共性则在于普遍承认公共行政是公共利益实现过程中的一种重要角色与运行机制。根据其理论分析出发点的差异,可以把这一理论流派划分为描述性与规范性两种类型。不过,总体看来,宪政主义公共利益观带有很强的综合倾向,体现了行政管理领域价值追求的综合化发展趋势。

[关键词] 公共行政;公共利益;宪政主义;历史演化

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)05-0664-06

自从行政学诞生以来,有关公共利益内涵的争议就贯穿始终。不同历史时期、不同视角的西方行政学者们提出的界定方式以及内容构成有着较大的差异,其中一个重要理论流派正是所谓宪政主义公共利益观。纳入这一类型的公共行政理论从行政主体——政府这一宪政主体角度来论证其运行过程中公共利益问题的存在及其影响。这类观点的普遍共性在于,他们都承认公共行政是公共利益实现过程中的一种重要角色与运行机制。一般来说,根据理论分析的出发点不同,我们可以把公共行政研究历史中出现过的这类观点大致划分为描述性的与规范性的两类。它们之间呈现出一定的演化趋势。

一、描述性的宪政主义公共利益观

所谓描述性宪政主义公共利益观,其研究出发点是要解决“公共利益是什么”一类的问题。通过研究,这类理论把公共利益问题的存在视为对行政运行实践的一种客观描述,认为行政实践活动中确实存在公共利益现象。这类观点主要表现为政治多元主义公共利益观及其在行政研究中的体现。

政治多元主义认为,公共利益是政治利益集团通过政府和政治过程进行相互作用的结果,是妥协的产物;认为社会个体利益并非一致,而是多元互异的;而且当代国家政治过程普遍的公民直接参与既不现实,也不可行,在政策过程中代表和保护公民利益的最佳媒介不是个别的公民或者作为一个整体的人民,而是利益集团。正如罗伯特·达尔所说,利益集团多元论不仅像它过去通常被使用的那样是描述美国政治的最佳途径,而且也是民主原则最大化的最佳途径^[1](第 70-71 页)。所谓公共利益,就是追求各种不同个体利益的利益集团之间相互作用过程的结果。根据这一观点,公共利益就是通过一种允许个体利益得以聚集、协调和妥协的特定过程得以实现的。其中,这种互动过程得以发生的组织和程序才是关键所在。换言之,这种观点认为,公共利益的内容并没有我们实现公共利益的方式重要。借用安德森的话来说就是,“此处的重点是过程而非政策内容”^[2](第 225 页)。

政治多元主义理论在行政领域的体现主要是行政组织代表性角色理论。较早提出这种理论的是诺顿·朗。他在其权力行政理论中指出了公共行政体系中的政治代表性问题^[3](第 167-180 页)。他认为,由于宪政体制的限制,美国行政组织的生存利益与利益集体的利益要求相结合,“官僚机构被所有利益

集体视为寻找代表的一种主要渠道”,而“行政的一个最重要而又最花费时间的方面,是由旨在获得‘顾客’(利益集体)的充分承认所进行的范围很广泛的活动所构成的。通过这种承认组织得以生存,而且,如果幸运的话,还可以发展成一种有利于计划制定和执行的统一意见”。在朗看来,“(美国)总统的任务在于找出与保持和促进集团支持相一致可供选择的政策方案,行政就是靠这种支持来维持的”。由此,行政过程就是一种行政机构与各种利益集体之间互动的政治过程,“(行政机构)他们一方面在领导,另一方面又在很大程度上受着不同的集体的支配,就是这些集体的影响维持着它们”。而且,在这一过程中,由于利益多元,“构成支配地位的多数派的各个相互冲突组织之间的广泛联盟,很少能够就任何明确的目标取得一致”,结果使得“行政机构通过一个总的目标并按照其规定的任务和重点达到的一体化,是一种在非常时刻(才能)出现的现象”;而“在正常时期,我们这个多元化的社会中的多种多样的压力,是根据国会中和各种政府机构占优势的各种力量的平衡发生作用的”。在这种情况下,很显然,所谓公共利益或说一体化的总目标只是占优势的利益集团意志的体现罢了。

从本质上看,多元主义公共利益观是个人主义的。所谓公共利益实现过程不过是个体利益得以实现的途径。多元论的一个基本假定是,公民将会被利益集团或政党正确地加以代表。然而,越来越多的学者认为,利益集团并没有真正充分地对许多公民的偏好、态度和需求作出反应。特别是那些在经济和政治上处于弱勢的群体,他们的偏好几乎得不到有效的表达。事实上,所谓“铁三角”理论,正是对行政过程中利益集团与立法及行政管理机构之间特殊互动关系的一种理论分析与描述。根据这种理论,行政机构成为不同利益集团在政府中的利益代言人,从而导致“政府的分裂”。希尔斯曼甚至认为,由利益集团控制的“默契的小三角”就是一些自我管理的政府^[4](第325页)。特鲁迪·米勒则认为,就公务员遵循着这种多元论政治观而言,他们实际上对于破坏和腐蚀自由民主政体起到了促进作用。原因在于,多元论模式的优势支配地位使得“共同的公共利益观变得没有意义和不重要而‘颠覆了’自由的民主政体,并且它否定了构成民主政体基础的价值观”^[5](第511页)。简言之,按照多元论的观点,民主政体关注特殊利益集团的相互作用,实际上却不关注或承认共同的公共利益观。由此,在多元论模式中的政府“并不关注公民集体认为他们所需要的东西”。它代表的是特殊利益集团获胜联盟的意志。

对于公共行政过程中的利益多元互动现象提出更为系统研究成果的是詹姆斯·威尔逊。在《美国官僚政治》一书中,他较为系统地研究了公共行政行为的利益动因,尤其是有关利益集团与官僚机构的互动机制^[6](第97-109页)。不过,在他的研究中,利益集团仅仅是影响行政行为的诸多因素之一。他的结论是,利益集团对政府机构的影响程度要受诸多政治环境因素的制约;而且,“一旦众多政治观察家确认政府机构受到私人利益集体的控制,政治制度就会随之变化,从而为这种控制设置障碍”。因此,他最后指出,“政府机构并不是台球,它不会被势力和利益集团影响的冲力推进或推远”。无论如何,他的研究对于单纯强调利益集团影响的多元主义论调是一种有力的批判。

二、规范性的宪政主义公共利益观

规范性宪政主义公共利益观认为,在行政过程中存在着公共利益现象;而且,公务人员的行政行为还要受到这种特殊利益形态的指导与制约。简言之,公共利益就是行政行为的道德与伦理标准,对其具有规范作用。不过,对于公共利益规范作用的来源或者说依据,不同学者有着不同看法。

在行政理论历史上,较早从规范角度研究公共利益问题的是彭德尔顿·赫林。在1936年出版的《公共行政与公共利益》一书中,从美国政治现实出发,赫林认为,“公共利益就是指导行政官员执法时的标准”^[3](第58页)。在他看来,“在民主制度下,公共利益所基于的不是一个阶级的福利而是许多团体利益的妥协。我们能够实现不同社会力量 and 不同经济力量的平衡”^[1](第69页)。因此,公共利益“这是一个词语性的符号,目的在于把统一、秩序和客观性引入到行政管理之中”^[3](第58页)。不过,赫林认为,“主张把公共利益作为标准或许是提出了一个不可量物。它的价值是心理性的,并且没有超出每一个有责任心的行政官员独立地在这个概念中所感到的意义。在按照这个主观概念并在法令权限规定的范围

内行事时,官僚从其面临的各种特殊利益中进行综合性的选择并正式批准这种选择结果”^[3](第 58 页)。也就是说,公共利益标准的具体内容其实是由行政官员自身主观认定的。正如登哈特所言,在赫林的公共利益理念中,“行政官员的角色明显地是一种被动的角色”,因为“赫林是把公共行政官员描述成为当利益集团之间的冲突导致一种不明确的后果或者好像排除了某些重要利益集团时的最后手段——‘控制器’”^[1](第 75 页)。简言之,在赫林看来,行政实践中的公共利益是在面对特殊利益冲突时,为了履行自身道德与法律义务,行政官员被迫主观确定其基本内涵与意义的一种行为标准。

20 世纪 60 年代末兴起的新公共行政学派以及随后兴起的行政伦理理论对传统行政理论进行了猛烈的抨击。他们认为,传统理论不仅存在着基本理论上的严重缺陷,而且忽视了处于弱势地位穷人的利益与价值要求,并实际上追求不平等政府体制的永久化。为此,新公共行政学派呼吁行政研究应该“切合实际,追求社会公正,建立起行政管理人员新的道德规范”^[7](第 42 页)。其代表人物弗里德里克森强调,“行政管理者不是中性的。应责成他们承担起责任,把出色的管理和社会公平作为社会准则、需要完成的事情或者基本原理”^[3](第 301 页)。这一理论力图说明,行政官员“要不断地努力与民选的代表和公民一起去发现和明确表达一种大众的利益或共同的利益并且促使政府去追求那种利益”^[8](第 416 页)。相类似地,行政伦理理论认为,官僚们是以人民的名义进行治理的,要承担根据人民的价值(要求)进行治理的伦理义务。行政伦理研究侧重点主要“集中在组织内部的行政人员的行为上”^[9](第 86 页),其研究目的在于通过对具体行政事务中职业责任的界定,创立实用的行政伦理理论,最终促成行政人员遵循“一直存在于公民的传统伦理习惯中”的公共行政制度伦理。其代表人物库珀认为,“该传统的核心概念是:强调公众利益、公民参与的重要性的和最终的民治。公共行政人员就是要将民主社会公民的这些伦理标准作为自己的伦理标准”^[9](第 16 页)。另一个代表人物罗尔则主张,“我们的目标是要确保官僚们对美国人民的价值具有回应性”^[10](第 74-76 页),主要是对体现在公法中的所谓政体价值负责。因此,行政伦理研究强调的是对不同形态的公共利益——人民的价值或政体价值的遵从。

总体上,无论是新公共行政学,还是行政伦理学,他们都强调公共利益的实现与研究。而且,他们对公共利益的理解普遍强调其主观性。其中,新公共行政学坚持行政人员需要作出回应的“人民的价值”以自己的价值观所“预期的东西”,是一种主观概念。相对而言,行政伦理学者在一定程度上认识到了价值的客观性。比如,罗尔再三强调官僚们所要遵循的“这些价值由于它们是政体价值而因此是规范性的”。但是,他又坚持认为,“我们所关心的不是说服官僚们为了某种利益而要采取某一特定的方式。相反,我们是要为他们提供一种思路,使得他们能自行发现这些价值,并在他们觉得合适时把它们付诸实施”^[10](第 74 页)。而库珀也认为,通向公共行政伦理的途径是:“行政人员个体掌握分析和解决具体伦理问题的技术,以及各组织和管理部门的合作以培养负责任的行为能力”^[9](第 16 页)。也就是说,在对人民的价值或政体价值作出回应前,官僚们必须自行决定这些价值的具体内涵。因此,他们最终还是把公共利益的界定看成是行政主体的主观个体行为,研究的焦点就只能是通过促成行政人员的负责任行为来确保公共利益的实现,他们的公共利益观也只能被归于主观性公共利益观的行列。

相对而言,共识论公共利益观是更为系统的规范性公共利益观。登哈特认为,共识论者把公共利益视为一个含糊而有价值的词语,这个词语涉及的是为了达成一种公共利益而进行的政策争论。“这些公共利益概念既可以引导表达这些利益的过程,又可以引导公共利益本身的实质”^[1](第 71 页)。其实,这是一种超越于个人利益之上的基于整体观念的公共利益观。就行政研究而言,较早提出类似公共利益观的是保罗·阿普尔比。他曾明确指出,“公共利益决不仅仅是所有私人利益的加总,也不是消去私人利益的各种加号和减号之后剩下的和。尽管公共利益并没有与私人利益完全分离,而且它源于具有许多私人利益的公民,但它是从私人利益内部和私人利益之间产生并且离开和超越了私人利益的某种有特色的东西,它可以使人类所能实现的某些最高抱负和最深切的信仰成为政府工作的焦点”^[12](第 34-35 页)。在著作《大民主》中,他更是认为,“除非具备有着特定属性的公共利益观,一个人不能像政府官员应该提供的服务那样服务于民众”,而“政府存在的主要理由在于,社会需要某些特定的人员掌管促进和

维护公共利益的职责”^[11] (第123-124页)。

登哈特提出的共识论更新、也更为系统。他明确指出,在公共服务理论体系中,“新公共服务的核心原则之一就是重新肯定公共利益在政府服务中的中心地位”^[11] (第65页)。他否认公共利益能够被理解为个人自我利益的聚合,相反,“在新公共服务中,其目标是要超越自身利益进而发现共同利益——公共利益并且按照共同利益——公共利益行事”^[11] (第79页)。具体地,“公共利益最好被视为社区对话和参与的一个过程。这个过程可以使人们了解政策制定的情况,又可以培育公民意识”;而行政官员的使命就在于接触公民和为公共对话创造“无拘无束真诚对话的背景”或者平台,“在促进公民界定公共利益和按照公共利益行事时扮演一种积极主动的角色”^[11] (第79-80页)。简言之,公共利益的实质性内容就是在这种政治评议过程中,人们得以为社区、国家或民族确立的“一种愿景”,这种愿景“为未来提供一套指导思想”。不过,在他看来,“与这种愿景使行政官员、政治家以及公民参与对其社区和国家的理想未来进行思考的过程相比,这种过程所产生的单独一套目标就不太重要了”。在这一过程中,“政府的角色将定位于确保公共利益居于支配地位,即确保这些解决方案本身以及公共问题解决方案的产生过程都符合民主规范和正义、公正与公平的价值观”^[11] (第65-66页)。由此可见,基于共识的公共利益观强调的不是这个概念所包含的实质性内容,而是“一个不仅仅包含特殊利益团体的相互作用而且还包括共同的民主和宪政价值的过程”。更为重要的是,共识论认为,人们不仅能够超越自身利益,而且政府应该且能够“培育和开发人们这种能力”。毫无疑问,这是一种建立在公民对政府信心基础之上的积极行政观,而这种信心是建立在认为政府正在为响应公共利益而行动的信念之上的。

三、公共利益理念的新近发展与价值综合趋势

在行政学界,占主导地位的一直是管理主义公共利益观,尤其是被称为新管理主义的以公共选择理论为代表的公共利益观。这类观点把行政视为达成目标的一种资源管理机制,是不论主体性的一种普遍化社会行为;相应地,公共利益的实现不构成行政领域的直接行动目标。相对于管理效率、效益与效能(通称为“三E”)等工具性目的而言,公共利益要么不在行政研究范围之内,要么被视为行政管理各种直接目标有效实现之后的间接后果^①。不过,管理主义公共利益观受到越来越多的批评。首先,许多学者认为,公共选择理论所持有的公共利益观作为一种描述性理论,并不完全准确。因为它无法否认,“一大批政府官员、利益集体和公务员都在竭尽全力促使他们心目中的公共利益的最大化”^[13] (第35页)。其次,这种公共利益观所依赖的公务人观念具有极大的危害性。唐斯认为,官僚行为的唯一动机“就是为了从担任公职中得到收入、声望和权力;这样,在我们的模式中,政客从来就不把公职视为执行政策的手段;他们唯一的目标就是从担任公职中得到好处”^[13] (第36页)。然而,这种官僚形象,无论描述性的还是规范性的,至少从两个方面对公务行为造成严重的伤害。一方面,这种对追逐自我利益的个人动机予以肯定并承认其合法性的理念很有可能成为公共官员不道德行为的重要起因。正如弗里德里克森所指出的那样,“在一个组织中,当占优势地位的人数是从公民精神倾向的人转向具有利益倾向的人时,腐败和不道德的行为有增加的倾向”^[13] (第179页)。另一方面,更为重要的是,人民对政府官员的动机和行为所持有的信念极大地影响着他们对政府的支持程度以及他们遵纪守法的意愿。弗莱希曼认为,“如果人们确信民选的或者任命的公共官员所关心的并非选民们的利益,而是这些官员的自我利益的话,再也没有任何一种事情,如判断的失误、浪费、低效、高税率、过度的管制、甚至战争的伤亡,会比这种信念更能动摇代议制政府的根基。如果选民长时间普遍持有这样的信念,那么,公众不仅会对从事治理的官员失去信任,而且会对整个政府本身失去信任”^[13] (第37页)。而且,一旦人民对政府失去了信任,就会对政策与法令的执行持不合作态度,甚至导致官民对抗。最后,管理主义公共利益观被认为严重忽视了弱势群体的利益要求。公共选择理论所强调的自由选择价值对于社会弱势群体是毫无意义的。由于市场会淘汰弱者,社会弱势群体的利益在公共选择过程中也将无法得以保障。弗里德里克森有点诙谐地说,“的确,公共选择的观点只适用于一些精英人士,如果你拥有资源,你就可以做出‘公共选择’……可是如

果你没有资源,你想做出这种选择,连门儿都没有”^[13](第 36 页)。

从根本上,不同公共利益观是有关公共行政不同价值定位的理论体现。一般认为,对行政的不同价值认知与行政实践在不同历史时期目标定位的演变需求是相一致的。20 世纪 90 年代以来以弗雷德里克森新著的《公共行政的精神》和登哈特夫妇的《新公共服务:服务而不是掌舵》等著作为代表的宪政主义公共利益观的蓬勃兴起^②,就是适应公共行政实践的发展需要以及由此而产生的对占主导地位的管理主义公共利益观的质疑而产生。对于宪政主义者,正如阿普尔比所言,“政府存在的主要理由在于,社会需要某些特定的人员掌管促进和维护公共利益的职责”,本质上,“政府之所以不同,在于政府就是政治”^[12](第 124-126 页)。简言之,行政实践的根本目标就在于公共利益的实现,行政研究的开展也在于探寻促成公共利益更好实现的途径与方法。不过,宪政主义学者一般不认为公共行政及其研究活动的目标是一元的。他们并不否认其他目标,尤其是良好管理——效率这类目标的价值所在。在他们看来,公共利益的实现是公共行政首位的价值所在,但各种工具性目标也必不可少。比如,弗里德里克森就主张,“行政管理者并非价值中立的。他们应该被责成既把良好管理,也把社会公平作为价值定位,所要完成的义务,或者说存在理由”^[12](第 330 页)。

当代行政学者,尤其是宪政主义学者愈益认识到,公共行政及其研究追求的不再像传统时期或者管理主义所坚持的那样仅仅只是单一目标,而是一个综合目标体系。换言之,公共行政研究及其公共利益观在价值定位方面出现了综合化趋势。其实,考夫曼早就认为,在美国行政史上,存在着某种“依次强调代表性、政治中立能力与强大的行政领导权限等三种价值内容当中的某一个方面”的演变趋势。他强调指出^[12](第 289-290 页),“无论特定时期对某种价值的追求如何生机勃勃,其余二者的追求从来也没有遭到否认”。在他看来,当今人们已经开始要求“重建这三种价值之间的平衡”。而在晚近出版的《公共行政学:管理、政治和法律途径》一书中,罗森布鲁姆在强调公共利益对于公共行政实践的本质性意义的同时,更是竭力主张当代政府优化取决于行政人员能否有效整合行政领域出现的不同价值目标和观点,能否有效协调不同层级政府之间的行政活动。要实现这些目标,“问题的关键只是一个在管理的、政治的以及法律的向度之间寻求某种平衡而已”^[14](第 152 页)。这是与考夫曼所谓行政价值体系不同构成成分之间寻求平衡相类似的一个价值综合过程。

总之,尽管在不同发展时期有所偏重,公共行政理论研究经历了一个不同价值之间的竞争与互动发展过程。而且,其中逐渐出现了一个价值综合的趋势。正如罗森布鲁姆所坚持认为的那样,实现不同研究途径、从而实现由这些途径所追求的各种价值之间的结合与有机平衡,“这是所有公共行政者应该努力达到的目标”^[14](第 518 页)。不过,所谓公共行政研究历史上的价值综合并不是一个不同价值要求的简单累加过程,而是不同价值之间的竞争性互动过程。在特定民主宪政体制下,这一互动过程的结果只能是这些价值之间的某种平衡结构的实现。很明显,这种价值结构的平衡应该是一个价值结构会不断发生变更与重整的动态过程。同时,我们也不难推断,在管理主义公共利益观仍旧占据主导地位的今天,公共行政研究中的宪政主义公共利益诉求将更加强烈而明确。

注 释:

- ① 公共选择理论的主要创始人与代表布坎南认为,“在这样的过程,个人投身于社会相互作用以图推进他们自己的目标(不管目标是什么)。在参预社会活动的个人的目标或目的以外不存在别的目标或目的。在正确理解的公共选择观点中,根本没有‘社会目的’、‘国家目标’、或‘社会福利机能’诸如此类的东西”。换言之,除了个人利益之外,不存在公共利益之类的东西。参见:詹姆斯·M. 布坎南:《自由、市场和国家:20 世纪 80 年代的政治经济学》,北京:北京经济学院出版社 1988 年版,第 88 页。
- ② 宪政主义公共行政理论的代表人物主要有 H. 乔治·弗雷德里克森与罗伯特·B. 登哈特等学者。其主要代表作参见:Frederickson, H. George. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Inc., Publishers; Denhardt, Janet V. & Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

[参 考 文 献]

- [1] Denhardt, Janet V. & Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- [2] [美] 詹姆斯·E. 安德森:《公共决策》,唐亮译,北京:华夏出版社 1990 年版。
- [3] 彭和平、竹立家:《国外公共行政理论精选》,北京:中共中央党校出版社 1997 年版。
- [4] [美] 希尔斯曼:《美国是如何治理的》,曹大鹏译,北京:商务印书馆 1986 年版。
- [5] Miller, Trudi. "The Operation of Democratic Institutions," *Public Administration Review* 49 (6).
- [6] [美] 詹姆斯·Q. 威尔逊:《美国官僚政治:政府机构的行为及其动因》,张海涛等译,北京:中国社会科学出版社 1995 年版。
- [7] Henderson, Keith M. 1983. *The Study of Public Administration*. Boston: University Press of America, Inc.
- [8] Frederickson, H. George. "Toward a Theory of the Public for Public Administration," *Administration and Society* 22(4).
- [9] [美] 特里·L. 库珀:《行政伦理学:实现行政责任的途径》,张秀琴译,北京:中国人民大学出版社 2001 年版。
- [10] Rohr, John A. 1989. *Ethics For Bureaucrats: An Essay on Law and Values* (second ed.). New York and Basel: Marcel Dekker, INC.
- [11] Appleby, Paul. 1950. *Morality and Administration in Democratic Government*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- [12] Shafritz, Jay M., et al. 2004. *Classics of Public Administration*. 北京:中国人民大学出版社。
- [13] Frederickson, H. George. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Inc., Publishers.
- [14] [美] 戴维·H. 罗森布鲁姆等:《公共行政学:管理、政治和法律途径》,张成福译,北京:中国人民大学出版社 2002 年版。

(责任编辑 叶娟丽)

Constitutionalistic Viewpoints of Public Interest in Western Public Administration Theories

Chen Shixiang

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: In the Western Public Administration field, the controversy concerning the public interest runs through the theory developing history, the scholars have put forward various quite different defining methods and proposals. To total up, the main consensus of the constitutionalism lies in the widespread acknowledgement that public administration plays an important role and is a fundamental operating mechanism in the implementing process of public interests. According to the differences on the perspectives, they can be divided into two types: descriptive and prescriptive. However, there is a very strong tendency to try to integrate and coordinate the different values, which embodies the value integrating trend in the field.

Key words: public administration; public interest; constitutionalism; historic evolution