

GRB 对美国公共行政伦理的影响

罗 蔚

(中山大学 行政管理研究中心, 广东 广州 510275)

[作者简介] 罗 蔚 (1975-), 女, 江西萍乡人, 中山大学行政管理研究中心博士后, 主要从事政治伦理与行政伦理、女性主义伦理学研究。

[摘 要] GRB 行动是近十年来在全球范围内出现的公共预算领域的改革活动, 它体现了女性主义运动对公共行政管理理论与实践的影响。GRB 行动的实践与理论背景展现了女性主义关怀伦理对美国公共行政伦理的影响。

[关键词] GRB 行动; 公共行政伦理; 女性主义

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)04-0555-05

一、“GRB”行动的缘起与方法论分析

GRB 术语是公共预算领域出现的新用语, 是英文“性别回应预算”(gender responsive budget)的缩写。这个术语形成于 1995 年北京世界妇女大会的各项议题讨论中, 开始时与女性的预算(women's budget)、关注性别的预算(gender sensitive budget)等用语通用, 后来被固定下来, 专门用来形容“那些能被用来评估政府预算带来的性别影响的预算过程和手段”^①。这表示, 在公共预算的研究领域中出现了性别分析的视角。我们知道, 公共预算的过程一般包括编制、执行和决算三个阶段, 而目前公共预算的基本模式有分项排列预算、计划—项目—预算、目标管理预算、零基预算、绩效预算。在公共预算中运用性别分析的方法会有什么独特的影响和特殊意义呢? 我们可以通过了解全球背景中 GRB 行动的现状来分析其反映出的公共行政伦理理论的动态与发展前沿。

早在 1984 年, 澳大利亚政府就采取 GRB 行动, 1985 年全面执行。第四次世界妇女大会之后, 澳大利亚的经验引起了国际范围内对 GRB 行动的关注。1995 年, 有南非、菲律宾政府采取 GRB 行动, 作为推动性别与发展运动的一个部分。到今天, 全球各大洲都有国家采用 GRB 行动, 如欧洲的奥地利、挪威、英国、德国、法国等, 亚洲的印度、印尼、菲律宾等, 非洲的埃及、博茨瓦纳、津巴布韦等, 美洲的墨西哥、智利、加拿大、美国等。目前, 已有 60 多个国家正通过执行 GRB 行动来促进性别平等的资源分配与岁入生产。在这 60 多个国家中, GRB 行动有的是由国家政府发起的, 有的是由地方政府发起的, 有的是由非政府组织发起的。GRB 行动在有的国家刚起步, 在有的国家已经被看做是公共预算的必要内容。一些政府包括印度、尼泊尔、墨西哥、埃及等国政府都在其预算指南中有特定的关注性别的话语^[1] (第 259-261 页)。

在美国, 纽约城市大学的鲁宾(Rubin)教授和内布拉斯加大学的巴特尔(Bartle)教授对 GRB 行动进行了研究, 他们特别指出: “GRB 行动的术语包括两层意思, (1) 政府的国家层面与非国家层面中实际的将性别视角放入预算决策中。(2) 一种有组织的运动影响政府将性别放入预算决策中。”^[1] (第 260 页) 这里强调的预算决策中必须具有的性别视角, 是 GRB 与其他预算模式不一样的核心。女性主义运动正是作为有组织的政治运动影响了政府运作的政治环境的变化。可以说, GRB 行动源自于全球女性主义运动的兴起和发展。近几十年来, 随着女性主义运动的兴起和社会的进步, 性别不再被人们看做是自然生理特征, 而被当做是一个社会政治权力结构。它能作为重要的政治要素, 支配政治秩序的建构和影响政治环境。如今女性主义已经从单纯的政治运动发展成为文化批判理论, 通过独特的性别分析方法, 强调社会正义与社会发展的一个构成要素是社会性别平等。所以, 在 20 世纪末, 性别平等被许多政府看做是经济持续增长与社会

全面发展的一个必要因素。GRB行动正是将公共预算作为实现性别平等目标的措施。

采取 GRB行动的国家有一个共同点,那就是它们都承认社会中存在性别不平等,并将公共预算决策作为促进男女平等的一种方式。澳大利亚政府为了保障 GRB行动得到更好的执行,特别招募了工作人员,被称为是女性官僚(femocrats),作为民主化政府改革运动中的一个部分。而南非的 GRB行动产生于种族隔离结束时,国家正处在社会政治大变化时期,议会中一些成员特别是女性提出将公共预算作为提升性别与种族平等的方式。因此,GRB行动是公共预算对政治环境变化的回应。

采取 GRB行动国家中的政治环境和社会价值观是影响其受接受程度的重要因素。巴特尔教授他们指出,GRB预算模式的形成可能会引起整个公共预算领域的变革,但这种变革又离不开政治环境的变化,乃至人们的认知思维方式的变化。所以,我们看到,GRB行动要成为公共预算领域的重大改革活动,必须是使整个公共预算基础发生改变,而不仅仅是产生预算过程的变化。鲁宾和巴特尔教授一再强调,“如果人们愿意保证用必要的资金和时间来支持性别数据的收集与分析,那么 GRB改变预算决策就有可能,会形成预算改革。”^[1](第 269 页)这表示,GRB行动要成为改变公共预算基础的改革活动必须有一定的前提条件。因为他们看到,GRB预算模式必须有其研究分析的工具,以确定收入和支出会对女性与男性产生什么不同影响。但是,大多数国家都缺少与公共预算政策变化相关的性别方面的收入与支出数据,而这是 GRB预算模式的一个基本需求。因此,我们必须将 GRB行动面对的任务定位为技术上的完善与政治价值追求上的革新。

按 GRB模式的要求,关于妇女与儿童的特定医疗项目的公共预算并非属于 GRB行动,而只有受到女性主义运动影响、受相关性别方面的数据制约的公共预算才属于 GRB行动。女性主义关于社会性别与权力的研究启示人们,只要公共预算的收入与支出决策会对男性与女性产生不同的影响,预算就不是性别中立的,忽视其中的差异就被称为有“性别盲点”。也就是说,从社会影响的维度看,公共预算政策会直接或间接地产生或加强性别的不平等,因此必须将其纳入政治考量的范围。所以,在 GRB行动中,公共预算成为了一个充斥着“政治”因素的“行政”领域,只不过这个政治因素与性别权力相关。这与通常只将公共预算作为“技术性概念”的观点是不同的,因为传统视角中的公共预算是价值中立的,并不涉及价值偏好与道德选择。但是,女性主义的性别视角启示人们,预算过程往往也与权力概念相联系,并且涉及社会的传统道德价值判断。有学者指出:“预算是权力的体现”^[2](第 361 页)。公共预算背后显现的正是公民、政策制定者和官僚信奉的意识形态,这也正是 GRB行动提出新的预算模式改革的缘由,女性主义理论对传统意识形态进行批判,因为其中内涵了男性强权意识。正因为如此,GRB行动就内涵了性别平等的政治价值追求。

GRB行动改变了公共预算的“技术性”定位,在公共预算中加入了“价值含量”。因此,GRB预算模式如果能形成的话,那公共预算领域中的改革不仅涉及到工具理性上的合理性,也涉及到价值理性上的正当合理性。GRB行动关注公共预算政策的变化对性别产生的不同影响,本质在于将公共预算作为促进性别平等与社会发展的一个方式,促进社会公平。通过分析,我们会发现,这也反映了美国公共行政伦理领域内理论与实践的新变化,体现出美国公共行政伦理发展的新动向。

二、GRB行动的理论背景探究:关怀伦理的依据

GRB行动与女性主义理论密切联系,GRB行动推行的理论基础是女性主义关于社会文化对女性角色与身份的传统定位的分析。女性主义学者指出,社会劳动分工中存在性别分工,女性角色总被固定在家庭私人领域中,从事照顾孩子、老人及家庭成员的活动,即使是在职场的公共领域中,女性角色也主要被定位在护士、秘书、幼儿教师等要求提供关怀行为的职业上。因为在传统社会文化中,“温柔”、“细致”、“情感丰富”是属于女性的性别特征,而成为“关怀者”则是女性性别最有价值的方面。GRB行动正是依据女性主义理论在此方面的确认,关注了劳动的性别分工会导致公共预算的收入与支出对男性和女性有显著的不同影响,特别是在支出方面。例如,鲁宾和巴特尔教授就谈到了这样的情况:性别的差异会导致预算对男性与女性产生潜在的不同影响。减少医疗费用很可能会增加用于女性关怀活动的花费,她们会用时间弥补失去的政府公共服务。2003年旧金山政府通过了一个决定,特别要求城市政府部门在可能的情况下,整合、分析和量化 2004年的财政预算对特定群体的影响,包括女性。大部分部门提出他们没有预料到会有较大的性别影响,人力资源服务部门估计受预算削减影响的人大概 2/3 是女性^[1](第 263 页)。所以,GRB行动采用了女性主义的理论分析,确认了女性总是在公私领域内被当做工资或无报酬的关怀给予者的事实,并要求公共预算领域去除“性别盲点”。GRB行动的发展与女性主义进入公共行政理论与实践有关系。对公共行政研究影响最大的女性主义理论是“关怀理论”,体现其理论前沿动态的是公共行政中的关怀伦理话语。“关怀理论”是指对女性作为“关怀者”身份与女性从事的“关怀活动”进行探究所形成的理论,在关怀理论基础上进行伦理学探究的学者被称为“关怀伦理学家”。她们的研究对

公共行政的发展有重大影响。

最早引起人们关注的理论是美国哈佛大学的吉利根(Gilligan)教授提出的性别差异的道德推理理论。20世纪80年代早期,吉利根在研究道德发展阶段时,做过一系列个案分析。她提出,相对西方主流规范伦理学中的道德发展理论及其道德推理形式,存在另一种道德发展阶段的解释和另一种道德推理形式,这就是“关怀伦理”以及关怀视角下的道德推理形式。吉利根提出了两个新观点:(1)关怀视角是一种不同的声音,与主流的公正视角不同。(2)关怀视角反映了女性不同的道德推理形式。她的道德推理形式男性与女性存在性别差异,引起很大的争议。同时,也有不少学者相继做过一些实证研究,但没有得到一致确认。可是,她提出的关怀伦理理论与关怀推理形式却引起越来越多学者的兴趣与重视,特别是一些女性学者,她们发现吉利根的理论印证了她们自身作为女性的经历和体验。从道德推理的特点看,男性更倾向讲求个人权利,女性则更讲求回应他人需要、交谈和彼此相互理解。

当然,吉利根的理论引发了美国伦理学界的极大争议,有人认为她的理论和观点是可笑的,大多数人对她进行的性别差异的关注产生疑问。事实是,性别的差异牵动人类社会生活的各个层面,从婚姻宗族法律制度、政治经济资源的继承分配,到个体心理的发展、生活方式与行动特征,都受其影响。而关怀伦理的提出让我们看到了长期被忽视的一种人类生活价值——关怀。关怀,一直被当做是个体情感和私人活动中的德性行为,其道德价值更多的是在社会伦理方面。而笔者认为,如果我们在政治哲学视阈内理解关怀伦理,将关怀看做是一种政治价值取向,是一种公共德性而非个人美德,才更能展现女性主义伦理的意义。正因为如此,女性主义关怀伦理才影响了公共行政伦理的建构与公共行政实践的发展。我们只有在政治建构的视角中才能理解关怀作为一种政治理想、政治策略的一面,能改变社会不公正、实现社会和谐的意义。美国学者特朗托(Tronto)强调:“只有在我们把关怀理解为一种政治观念时,才能在我们的文化中,改变关怀以及从事关怀活动的人们的地位。”^[3](第65页)这正是GRB行动能够得以推行的原因。

三、美国公共行政伦理理论的“关怀伦理”径路

在公共行政理论发展过程中,捍卫公共行政的合法性一直是基础工作,自由裁量权的运用而需要合理的论证,因此,关于影响公共行政的规范价值一直是讨论的主题。在美国公共行政伦理发展历程中,效率与公正一直是公共行政的主导价值。早期公共行政伦理就把增进最大多数人的最大幸福当做好政府的标准,而最大多数人的最大幸福是通过合理与高效的政府管理获得的,因此,效率是好政府的特征与评价政府行为的价值标准,政府机构的伦理目标就是追求效率。到明诺布鲁克会议(Minnbrook conference)之后,新公共行政学对早期公共行政伦理的“效率”论进行反思与批判,将政府行为的价值评价标准转向公正。新公共行政伦理主张政府机构的伦理目标是追求社会公平、实现作为政治目的的公正。

随着女性主义关怀伦理的发展,美国公共行政伦理领域出现新的话语。这就是在女性主义理论的影响下,公共行政研究领域中出现性别分析的视角。1993年,斯蒂弗斯(Camilla Stivers)在《公共行政中的社会性别形象》一书中,对公共行政的传统理论进行了批判。在她看来,公共行政的公共维度其实就是性别维度。因为在涉及行政的领导权、行政决策的公共利益维度、公共行政管理者的德性以及公共善等方面,都存在性别问题,导致整个公共行政结构看上去是中立的,但实际上是男性的。因此,女性虽然被当做是“公民”,实际上参与公共生活却一直受到约束,可能是正式的法律制度方面的,也可能是非正式的社会期待或社会文化的要求方面的。在此书中,斯蒂弗斯要求审视公共行政实践中的性别困境。但是,在此书中,她的工作着重在批判与解构方面,并没有提供强有力的理论建构。

10年后,伯尼尔(DeLysa Bumier)在美国著名的《公共行政评论》中,提出新的理论观点,要“将关怀作为一个影响公共生活实践的重要概念和重要价值,将关怀看作是好政府和有意义的公民权的重要标志”^[4](第529页)。这是公共行政伦理中出现的关怀伦理径路。

女性主义改变美国主流公共行政伦理的公正价值取向,认为好政府的特征是关怀,政府机构的伦理目标应该是追求关怀价值。在此,关怀的含义体现在:政府作为公共机构,其角色定位应是“关怀者”,而不是高效的技术组织和公正的执行机构。因此,关怀伦理并不把增进对大多数人的最大幸福看做好政府的标准,因为对“增进最大多数人的最大幸福的善的追求,并不一定比满足具体个体的需求会更好”^[4](第535页)。这个观点的提出,可以联系关怀伦理对传统公共行政伦理范畴的批判来理解。公共行政伦理的建构与人的需求、人的本质、权力的构成等范畴相关。在以往的建构中,个体作为公共行政管理的对象总被当做特定的抽象物,行政模式的设计以抽象个体的权利绝对平等为起点。但是,关怀伦理提出,个体不应该被看做是抽象物。个体是真实、具体的,其特定需求不能被忽视,特定需求与特点都必须由负责公共福利的人来考虑,要将其放进组织的构造中,用组织建构、程序运作和制度背景来回应这些需求。如果只将个人看做

是独立的、理性的和以自我利益为中心的抽象范畴,那么真正的公民问题就会前置于行政范畴中,政府就只会成为专业化、技术化的机构,而缺乏对实际公共行政管理实践中的具体情境与具体问题的关注和回应的能力。关怀伦理改变了传统公共行政伦理的理论预设,及传统公共行政的价值中立、无道德偏好的价值选择。这是因为女性主义指出了关怀伦理中公共行政的信念是“行政过程与行政结果应该不仅反映公正的专家式的判断,而是一种来自全面关系的合作式的工作”^[4](第 540 页)。在此,女性主义对公共行政的过程与结果的分析转换了视角,强调公共行政体现的不仅是公正的专业化、技术化工作,更是反映各种关系与责任的工作。这样的公共行政才会考虑到不同生活方面的体验,提供完善的公共服务。女性主义视角将政府看做是维系不同公民间交往关系、实现公民间相互责任的存在,而不是作为维护抽象个体权利的存在。所以,在公共行政管理领域,关怀伦理强调的是,在公共行政结构和行政过程的具体关系、背景、联系中实现责任。

于是,女性主义提倡关怀应成为政府的核心价值,公共行政改革要改变原有的政府工作只关注政府机构如何专业地运作,公共行政如何公正地执行,很少关注公民如何生活的状况。女性主义认为在 20 世纪 90 年代重塑政府的改革运动中,应该寻求政府如何以关怀为中心,而不是询问政府如何更具备企业家精神,像企业那样运作。女性主义提出的公共行政改革关注的是改善公民生活,特别是边缘群体的生活。斯蒂佛斯就指出,政府努力发展人性化政策使人们生活得更好是重要的,这些包括改善卫生、清洁饮用水、获得医疗保障、建立运动场、房屋与学校等具体的政策改革。女性主义认为政府不应像企业,而应像家,公共行政被看做是“市政家务”,公共行政管理者由“官僚男性”(bureau men)变成“居民女性”(settlement women),政府关怀公民就像家庭关怀家庭中的人一样。女性主义的话语让我们看到,关怀在民主政治领域内作为一种公共价值的讨论是非常必要的。女性主义的性别研究已经从个人角色与身份的研究转向了性别关系与制度背景相互作用的研究。它向我们展示了,性别不平等不是简单的个体意识与性别角色的问题,而是长时间地在集体无意识支持与建构的社会实践与背景中建构与维持的。因此,在公共行政领域,女性主义认为传统的专业技术机构式的政府设计与定位是内在地维持性别等级化制度的。

主流的专业技术机构式的政府设计模式以韦伯的理论为基础,韦伯在政治与行政二分的基础上建构了官僚制组织理论。这种官僚制组织模式具有这些特点:行政机构在合法程序中运作、组织结构遵从等级制原则、公务活动领域与私人活动领域明显区分、行政管理者技术专业化、职位功能化等。官僚制组织可以说是一种见不到“人”的组织模式,因为在其组织建构中只把人作为抽象的存在物,组织成员都是非人格化的,不能具有特定具体的身份与情感偏好。我们看到,这与女性主义的主张是不同。早在 1976 年,美国著名公共行政伦理学家登哈特(Robert Denhardt)和波威尔(Jan Powell)就写了《行政男性死亡的到来》一文,表达了公共行政的女性主义批判。他们是从改变组织模式的角度出发的,把传统官僚制看做是男性模式和支持性别等级化的组织结构,提出以女性运动的组织价值为基础建立新的行政组织模式。以女性主义运动的组织价值为基础建立新的行政组织模式的研究一直在探索中,这也正是我们的研究要努力的方向。虽然女性主义研究还没有提出完善的理论建构模型,但它让我们体会到:“公共行政如果采用居民女性的价值和实践作为其基础性的叙述,此领域则是另外的样子。公共行政的效率,专业,中立和技术理性会变成同情(emPathy),怜悯(compassion),联系(connection),义务(commiment)和背景(context)。”^[4](第 529-544 页)美国南加州大学的斯克雷顿(Scranton)教授和加州国立大学的雷利(Rayney)教授在《行政伦理中的性别差异》一文中指出官僚组织的权力结构必须首先改变,人们才能理解女性道德的不同声音关怀伦理在公共行政领域中的关注逐渐围绕在组织层面的探究。

对组织生活的性别分析是中心关注。在组织生活中,组织结构与组织文化会深刻影响个体伦理行为。女性主义通过对公共行政的组织生活的考察,指出传统的权力结构和等级制基本上与女性性别角色价值是不相容的,在官僚制组织结构中女性性别角色的声音是沉默的。女性主义关注等级制组织在制约女性公共行为方面的功能。现实生活告诉我们,传统的统治与服从的组织模式很明显地与性别角色分工相关,可以登上金字塔式组织高层的女性越来越少,这除了与个体能力有关,还与性别等级化的组织设计与组织文化有关。组织的阶层体制将雇员分组低层雇员必须高度依赖高层管理者的认可。而高层管理者的职业角色设计潜在的是男性化的,因此很多下属的女性必须学会迎合男性上司的期待。她们被迫调整其行为以适合其男性上司分配给她们的角色,她们在组织内被期待的角色是服从和合作的——遵从命令,接受机构内的游戏规则。在这种情境下,女性被迫去观察不伦理的行为并且无权去改变,例如许多女性反映无法回应黄色笑话、性骚扰的工作环境。所以,女性主义希望在组织背景和政治环境变革中建构新的组织。这个组织的结构与文化是能反映女性性别角色价值的,这些价值与参与性、包容性、回应性、关注的责任性、能力这些组织价值是相匹配的。在女性主义的设想中,组织的领导必须是处于组织的中心,而非高层,他们是灵活的和有回应性的,组织内成员间能共享权力。女性主义的分析反映了一种新的研究进路,展现了美国公共行政伦理发展中的一种新话语。正因为如此,虽然,这种关怀伦理话语还未在美国公共行政伦理研究中引起集体关注与回应,但我们必须关注关怀伦理在公共行政伦理中

提供的理论概念。因为它启示我们的不仅是关注性别的差异、个体的差异,而且还要求我们的公共组织必须有所改变。

最后,我们也看到,要真正使关怀成为政府工作的核心价值和实践就必须将日常话语融合进关怀伦理的理论研究中,这就需要公共行政伦理的研究方法发生改变。或许,研究径路应从实证主义研究更多地转向后实证主义研究,这留待另文分析。

注 释:

- ① 参见 John R. Bartle Marilyn Marks Rubin: The Potential of Gender Budgeting Has its Day come? Panel on "Democratizing the Budgetary Process" Association for Budgeting Financial Management annual conference, 10-12 2002, Kansas City Missouri USA

[参 考 文 献]

- [1] Rubin Marilyn Marks & John R. Bartle: Integration Gender into Government Budgets: A New Perspective [J]. Public Administration Review 2005 (5).
- [2] 陈振明. 公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- [3] 肖 巍. 关怀伦理学 [M]. 北京: 北京出版社, 1999.
- [4] Bumier DeLysa: Other Voice/Other Rooms: Towards A Care-Centered Public Administration [J]. Administrative Theory & Praxis 2003 25 (4).
- [5] Stivers Camilla: Gender Images in Public Administration [M]. Sage Publications Inc 1993.
- [6] 赵 勤, 罗 蔚. 浅析当代伦理学的新理论: 关怀伦理 [J]. 江西社会科学, 2005 (8).
- [7] Coope Terry L. Handbook of Administrative Ethics [M]. Marcel Dekker Inc 2001.
- [8] 罗 蔚. 政治的而非伦理的视界——论女性主义关怀伦理的理论归属 [J]. 华南师范大学学报, 2005 (6).

(责任编辑 叶娟丽)

Analysis on Influence to Feminist Care Ethics on American Public Administrative Ethics

LUO Wei

(Center for Public Administration, Zhongshan University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Biography: LUO Wei (1975-), female, Postdoctoral researcher, Center for Public Administration, Zhongshan University, majoring in administrative ethics & feminism.

Abstract: GRB initiative is a new global public financial budget innovation during recent decade. It presents the influence of feminism to public administration theory. This paper explore the GRB initiative's theory and practice, probe the ethic of care study in American public administration ethics.

Key words: GRB, public administrative ethics, feminism