

■ 公共管理

话语理论视角中的公共政策质量问题

——提升公共政策质量的第三条道路及其对当代中国的借鉴

曹堂哲¹, 张再林²

(1. 北京大学 政府管理学院, 北京 100871; 2. 西安交通大学 人文与社会科学学院, 陕西 西安 710049)

[作者简介] 曹堂哲(1979-), 男, 陕西汉中, 北京大学政府管理学院博士生, 主要从事公共政策分析与当代中国政府管理研究; 张再林(1951-), 男, 河北南皮人, 西安交通大学人文与社会科学学院教授, 博士生导师, 主要从事西方哲学和管理哲学研究。

[摘要] 公共行政的话语理论提出了提升公共政策质量的第三条道路。这条道路的含义是双重的: (1) 在提升公共政策的合法性策略内部, 这条道路区别于现代性思维之下的“环式民主”——官僚制道路, 也区别于现代性思维下的社群主义的直接民主道路, 而倡导在公共能量场中通过保证参与者话语的正当性, 提升公共政策质量。(2) 在合法性和合理性之间, 这条道路避免了合法性和合理性的各执一端, 而融合两者。

[关键词] 话语理论; 提升公共政策质量的第三条道路; 公共政策质量; 当代中国

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)06-0857-05

一、背景与问题: 现代性公共政策理论与后现代状况的矛盾

公共政策质量, 概括地讲, 就是公共政策价值的合法性和公共政策效率的合理性。现代性公共政策理论认为, 提高公共政策的合法度和提升公共政策的工具理性程度是提升公共政策质量的两大策略。前者反映了一种主体间的认同关系, 后者实际上是一种主客体间的效率关系。然而, 在后现代状况下, 这两大策略已经不能与后现代状况相适应, 现代性的公共政策理论陷入了后现代困境。

首先, 让我们看看通过增强主体间认同(合法度)提升公共政策质量的策略:

公共行政学科诞生时的基本信念是政治和行政二分, 行政学的任务在于: “发现政府能恰当而成功的做什么事情, 以及如何以最高的效率和最低的成本做好恰当的事情”^[1] (P. 3)。这种主客体间取向的工具理性对于主体间基本共识的忽略很快激起了学者们的批判和修正。新公共行政作为对传统公共行政的超越, 着重强调社会公平作为基本的价值对于公共行政的规范作用, 试图弥补传统公共行政忽略主体间普遍性价值共识的缺憾, 尝试将伦理价值和科学理性进行融合。“水门事件”暴露了美国宪政危机后^[1] (P. 135), “黑堡宣言”(Blacksburg Manifesto)主张“公共行政应该恪守宪法”^[2] (P. 45-47)。20世纪80年代兴起的民主行政主张、民主价值观和伦理责任是行政价值的基础^[3] (第330页)。社群主义则“直接取道拥有主权的公民, 用公民直接参与的强势民主取代选举的代表制的弱势民主”^[4] (第25页)。

在后现代状况下, 现实处于快速的变化之中, 来自不同时期、处于不同目标结合起来的机构将会失去其重要性^[4] (第65页); 官僚制的语言是一种独白性质的语言; 语言游戏具有不可通约性。因此, 通过公平行政、宪政主义和民主行政这种现代性的架构增强公共行政合法性的努力显然是难以达到效果的。而社群主义在后现代状况下面临三大主要的难

题:其一,在后现代状况下,语言游戏的不可通约性导致了参与的难题。其二,后现代社会是消费主导的社会,社群成员往往是因为消费行为的偶然性而聚集在一起,因此很难形成政治技能。其三,后现代状况下,公共对话得以进行的符号已经成为自我指涉的、社群主义要求的那种真实的道德人格很难实现。在这些难题的困扰下,社群主义增强公共行政合法性的努力也是难以达到效果的。

其次,我们考察通过增强主客体间工具理性程度提升公共政策质量的策略:

通过增强主客体间工具理性程度提升公共政策质量的策略是一种科学主义的主客体间取向。公共行政学自诞生起就是工具理性取向的研究。政策科学的诞生,也蕴含着民主主义价值和理性实证分析的内在紧张和分裂。在理性实证分析这一端,与系统分析相融合的公共政策经院式研究^[5](第 11 页)、公共选择、新制度经济学、微观经济学分析方法引入公共政策研究等等都可以看做通过理性分析增强公共政策质量的策略。

理性分析的方法提升公共政策质量的策略,也是一种现代性思维。其基本特征在于:(1)理性主义:在主客体二分前提下,设定客体是稳定和连续的,通过主体的逻辑和推理规则,得出客体最优化的秩序。(2)基础主义:将理性个体设定为社会原点,一切都可以由此推出,并能还原为这一点。在工业社会,对公共政策进行理性分析的确提升了公共政策质量。但是,公共政策理性分析存在固有的局限性^[6](第 65 页),特别是在后现代状况下,理性分析显得更是捉襟见肘。

综上所述,在后现代状况下,运用现代性的公共政策理论提升公共政策质量的合法性、合理性的策略主要由于以下几个方面的原因而不能适应:(1)现代性公共政策建立所依据的现实在后现代状况下已经失去了真实性。现代性思维将本体和现象划出界限,试图从现象达到本质,这种本质的必然趋势就是现实。然而,19 世纪与 20 世纪之交,“语言的转向”为标志的哲学革命在西方兴起后^[7](第 22 页),言语的界限代替了本体的界限,人们的现实成了语言。在后现代状况下,语言已经变成自我指涉(即衍生的或次要的)。“词汇、符号以及象征日益与现实相分离。”^[4](第 46 页)现实在后现代状况下已经失去了真实性。(2)现代公共政策的合法性基础在于公民之间的认同和广泛的、正确的、在同一规则下的交流,但是在后现代状况下,语言游戏不可通约,导致了现代性交流的障碍。由此引起了合法性危机。(3)现代公共政策的理性基础在于整个公共政策的过程都是理性的——无论政策本身,还是政策行动、政策相关人都是理性的。但是,后现代状况下,理性的图景本身就是一种独白的语言,与多元文化无法通约。

为了解决这一不适应的状况,提升公共政策质量,首先需要行政哲学的革新。世纪之交,西方哲学发生了诸如语言学转向、经验主义转向、中立主义转向等革命性的变革,这些转向在行政哲学领域也或多或少的体现出来。比如,公共行政行动理论(1986)、全面质量管理(1986)、建构主义的公共政策评估(1989)、治理理论(1989)、学习型组织(1990)、对话民主理论(1992)等等。在哲学思维方面他们的共同点在于:对现代性思维的超越和否定,转而倡导价值理性和工具理性的融合、现象学的认识论、解释学的方法论等等。在提升公共政策质量方面,他们的共同点在于:提出了不同于传统公共政策理论的观点和具体模式。本文不打算对众多的理论潮流依次进行介绍,我们着重介绍“在公共行政研究领域,就目前来看,代表最高水平的”后现代公共行政的话语理论。^[4](序言,第 1 页)

二、后现代状况下公共行政的话语理论:提升公共政策质量的第三条道路

公共行政的话语理论是福克斯(Charles J. Fox)、米勒(Hugh T. Miller)教授 20 世纪末期提出的公共行政理论。

公共行政的话语理论由理论基础(本体论和认识论融合)、理论逻辑与内容、理论应用(操作规则和手段)三部分构成。

1. 话语理论的理论基础。为了使话语模式能够成立,用现代性思维的传统语言和逻辑是不可能的。为此,话语理论以公共行政能量场作为话语模式建立的本体论基础和认识论基础。“现象学是构成主义的基础,二者的结合是结构化理论的基础,现象学、构成主义和结构化理论三者的结合是公共能量场。”^[4](第 106 页)从行政哲学的角度来看,话语理论借鉴现象学和构成主义理论形成了公共政策的人性基础理论。借鉴结构化理论构成了公共政策的宏观规则和秩序理论。独创公共能量场概念则构成了公共政策分析的逻辑单元和起点。其中人性理论和宏观规则和秩序理论是一个交互的、历史的、辩证生成的过程。公共能量场则是对公共政策现实和行为的理论抽象;这种抽象已经回归到了具体的现实的公共政策实践。

(1)公共政策的人性论。与主客二分和心物二分的传统哲学不同,现象学认为主体和身体是不可分割的,身体一主体具有意向性,意向性受到历史沉淀和习惯的影响,意识是具体在场的意识,意识总是指向某个具体的对象,有一个内在的目标。因此,人与环境、心和物、主体和客体在具体情景之中融合为一体的。也就是说,“构成主义的认识论和本体论从根本上说是唯名论的”^[4](第 83 页)。人们总是生活在生活世界当中,在生活世界当中充满了相互交叉的意向性和群体中身体一主体的谋划。

(2)公共政策秩序论。与现代性思维的基础主义、本质主义不同,吉登斯(Giddens)提出的结构化理论将人性和社会宏观制度结构统一起来,认为两者是历史生成的过程。这样一来,“系统制度以及其它类似的事物并不是存在于个体(群体中的)进行实践活动的客观领域之外,而是内化于这一客观领域之中。”“制度就是被资源配置和规则所维持的重复性实践。”^[8](P.17)在构成主义的视角之下,传统的官僚制是一种命令—控制结构,是一种“因果型的、正式的层级命令和实施系统”。因此,不能抓住重复性实践的演变规律,就不可能综合地理解公共行政人员以及其他现实的参与者对公共政策的执行。为了走出官僚制的局限性,话语理论“使公共行政领域的模式从官僚制转换到公共能量场”^[4](第95-99页)。

(3)话语理论的分析单元和逻辑起点。公共是一个含义广泛的概念,“举凡对所有公众开放的场合都是公共的”^[9](第38-45页)。能量场,“是由人在不断的变化的当下谋划时的意图、情感、目的和动机构成的”^[4](第103页)。能量场包括各种各样的组织、个人和角色。比如,公共行政人员、专家、利益集团、非政府组织、宗教团体等等。公共能量场是表演社会话语的场所;公共政策在这里制定和修订。话语理论的分析单元和逻辑起点明显地不同于现代性公共政策理论:在方法上用主客合一、心物合一取代了主客二分,在人性假设上不再设立一个原子的基点,而代之以现象学的意向性,在制度架构上从单向度的官僚体制转向建构的重复性实践。这些转向的综合构成公共能量场的概念。这一概念成为话语理论展开的基础和分析单元。

与第一部分提及的公共行政哲学转向中的其他理论思潮不同,话语理论将话语作为公共能量场中的“在场”,是独具匠心的。与现代世界不同,后现代世界是符号、语言的世界。享有“当代哲学的康德”盛誉的阿佩尔(Karl-Otto Apel)将语言内涵的主客维度的“说明”与语言的主体间维度的“理解”进行了有机的整合,从而和解了英美科学主义的分析哲学与大陆伦理主义的解释学之间的分裂^[10](第31页)。因此,选择话语作为公共能量场的“在场”,能够弥合公共政策科学主义的工具理性与伦理主义的合法性的悖反和分裂,从而为提升公共政策质量找到了一条一元的、中立的道路。我们可以称这条道路为提升公共政策质量的第三条道路。提升公共政策质量的第三条道路的含义是双重的,第一重含义在于:在提升公共政策的合法性策略内部,这条道路区别于现代性思维之下的“环式民主”——官僚制道路,也区别于现代性思维下的社群主义的直接民主道路;第二重含义在于:在合法性和合理性之间,这条道路避免了合法性和合理性的各执一端,而融合两者,是两者的合题,是富有生机的“中庸”、平衡状态。提升公共政策质量的第三条道路才是完美的选择。

2. 话语理论的理论逻辑和理论内容。在公共能量场中,公共政策过程实质上是一个多元话语争夺语意制高点,通过对抗性的紧张关系相互辩驳、相互修正而形成“下一步该怎么做”的共识过程。为了保证话语的正当性,实现话语正当性需要四个同时满足的条件:真诚、切合意境的意向性、自主参与和具有实质意义的贡献。从形式上来看,政策对话可以分为三类,少数人的对话、多数人的对话和一些人的对话。少数人的对话和多数人的对话都不满足话语正当性的条件,只有一些人的对话才是提升公共政策质量的最佳选择。为了保证一些人的对话能够启动和展开,公共能量场中的公共行政人员需要学会倾听。“倾听就是工作,而且它表明了一种关切的态度,体现了真实话语的一种愿望。”^[4](第152页)

3. 话语理论的操作规则和手段。

(1)用政策网络代替单一市场和单一国家。威廉姆森(O. E. Williamson)首次区别了市场、官僚科层和网络三种形式^[11](P.1)。政策网络就是一种多角色的协调关系,不同于市场的价格机制,也不同于官僚科层的命令服从关系,而是一种平面化的互动和协调^[12](第192页)。多元主体之间通过网络之间历时互动,改善公共政策质量。

(2)公共政策议程的多元参与。在传统理论中,公共政策议程需要通过政府的认定和规划。话语理论强调公共政策议程并不是单一的政府主导模式,专家、具体问题的对话者,只要能遵循话语正当性的规则,都可以影响公共政策议程。

(3)公共政策过程的全程参与和全面质量管理(TQM)。在话语理论看来,公共政策的全过程是一个不断对话、通过掌握语义制高点获得意义的争斗过程。在这个过程当中,公民的参与和正当的对话是提升公共政策质量的必要条件。政府有必要改变传统的单向度的独白语言,重新塑造行政模式和内部管理过程,通过全面质量管理将公共政策、公共管理的合法性与合理性统一起来。

(4)公共行政人员角色的转化。传统理论当中,公共行政人员是一个命令的发出者和照章办事的行政者。在话语理论中,公共行政人员是一个对话者、倾听者、一个程序通才和维持正当话语持续的支持者。

三、公共行政话语理论对提升中国公共政策质量的启示

公共行政的话语理论反映了西方社会20世纪90年代以来政策钟摆的趋势,并在西方哲学中立主义、语言学转向的基础上提出了在公共能量场中通过话语的正当性提升公共政策质量的第三条道路。与西方世界政策钟摆向中间摆动的

整体趋势意义上的第三条道路基本精神一致,公共行政的话语理论更为具体地通过话语和话语的正当性消解了公共行政工具理性与价值理性内在紧张,消解了公共行政“环式民主”与直接民主的两极对峙,形成了一条中间路线。这一路线对于中国行政改革具有理念性的启发和借鉴意义。

首先,公共行政话语理论与中国的非均衡发展。如前所述,当代中国公共政策存在的许多问题,其根源在于当代中国的非均衡发展的现实。在话语理论看来,以上的很多失衡是因为话语正当性丧失造成的。比如,在改革开放初期,政府淹没了市场、国家淹没了社会,公共政策的选择倚重国家和政府的作用。在公共能量场中独白性质的工具理性语言主宰了对话并决定下一步该怎么做。随着市场和市民社会的发育,只有有效地约束政府同时有效的约束市场、有效地约束国家同时有效地约束社会才能形成一种良好的治理状态。也就是说,在公共能量场中,通过保证话语的正当性,才能形成一种良好的政策选择,实现公共能量场的均衡和有序发展。再比如,60—70年代的中国,“大民主”这种直接民主的形式因为难以保证话语正当性的标准,而带来了灾难性的后果。70—80年代官僚独白性话语主导民主的模式也因为话语正当性标准的丧失而难以为继。进入90年代,基层民主和村民自治成为热门话题,但是“潜江事件”^[13](第3版)为代表的选举造假、强势集团操纵选举、村民利益不能得到正确的表达、村民因为缺乏参政的知识难以形成有效的参与等现象危害了基层民主。这些都说明了如果不能保证话语的正当性,容易导致通过合法性策略提升公共政策质量的两极摆动——要么摆向社群主义式的直接民主,要么摆向官僚组织独白话语主导的民主。因此,在当代中国,保证话语的正当性,可以避免政策质量低下导致的政策不均衡摆动,保证均衡发展,形成良好的治理。

其次,话语理论与公共政策主体的多元平衡。话语理论的目标在于通过公共能量场中的交互性,实现民主,提升公共政策质量,公共能量场中的角色具有多元性。当代中国的发展过程是一个市场不足而需要政府推动和“政府替代”的后发展过程,经济发展实际上是“后发展历程中的一种特殊政治过程。”^[14](代序,第1页)随着市场的不断发育和国家与社会关系的不断调整,政府、市场、第三部门都将成为社会发展的主体。如果以一种独白性的语言主导公共政策选择,政府直接作用于市场和社会,将会由于“工具理性”所固有的局限而使公共政策质量难以得到保证。为此有必要突破主体与客体二分的局限,去掉主体中心主义,使参与活动的各方通过交互作用而达到共同的理性认同,形成“交互理性”。比如,中国政府管制体系的改革和建构就充分体现了这一点^[15](第100页)。从政府管制改革来看,中国政府已经通过交互理性的方式,将市场和政府有机地融合起来,这种结合建立在政府与市场在公共能量场中话语的正当性基础之上。在公共能量场中主体多元性这一点上,话语理论和治理理论、公共行政的行动理论、比较制度分析是一致的,其共同点在于强调行动的网络中没有惟一的优势组织和活动方式,而在不同的情景下需要组织之间的相互替代和协调。

再次,话语理论与公共政策过程的平衡。从政策过程来看,话语理论认为公共能量场中话语的正当性是提升公共政策质量的必要条件。话语正当性的缺失,将会降低公共政策合法性和公共政策的理性水平。同时,公共行政的话语理论也是一种全景式的政策理论;政策过程(包括政策制定、政策执行和政策评估)需要在公共能量场中不断对话,对具体的政策情景做出筹划和反应,解决下一步怎么做的问题;政策过程的公共性和效率是统一的,寻求的是一种全面的质量提升。从当代中国政府的政策过程来看,我国在政策制定和政策决定过程当中存在大量的问题,比如“三拍决策”、“暗箱操作”,没有政策对话、只有政策决定,“上有政策、下有对策”等等。在话语理论看来,都是因为话语正当性丧失造成的。因此,在公共政策过程中保证政策相关人的充分参与,保证政策对话的正当性,才能提升当代中国公共政策质量。再如,当代中国政府为了提升公共政策质量和公共管理质量,将目标管理引入政府管理过程当中——诸如一票否决制、将完成经济指标作为提拔干部的主要指标——但是由于在实施目标管理的过程中,某些目标的确定缺乏公众的参与,目标的实施缺少上下级的沟通以及政府与公众的沟通,目标实施结果的评估缺少一套系统的绩效标准,导致了众多的问题——比如将政府管理的大量资源投入到事关政府官员自身利益的目标中,忽视其他的目标,忽视公共利益,甚至行政权力为了行政利益侵犯公民权利等等。江西定南拆迁案^[16](第5-6页)和南京拆迁案^[17](第5版)就是很好的例证。也就是说,以话语理论为基础,建构政府的全面质量管理,加强政府与公众、政府内部的沟通,才能融合公共政策合法性和公共政策的工具理性,提升公共政策质量。这一点对于当代中国政府管理显然具有积极的借鉴意义。

最后,话语理论与公共权力、公民权利的平衡。公共能量场是一个充满意志、目的和规划的场所,其中权力的相互作用和相互制约是一个重要的特点。话语理论主张,话语的紧张型对抗关系可以提升话语的质量,保证话语符合正当性标准。中国政府改革的初期主要奉行的是政府主导型公共行政模式,官僚制的权力运行是单向度的、自上而下的过程。话语的紧张型对抗关系很难体现出来,然而随着国家与社会、政府与市场关系的调整,旧有模式的弊端日渐凸现出来,如何维持政府利益与公民利益的平衡,成为当代中国政府管理的重要话题。通过公共能量场当中多元主体的动态作用,通过紧张型的对抗关系,使得行政权和公民权利在公共能量场中实现动态的平衡,成为提升公共政策质量的一个合理选择。

[参 考 文 献]

- [1] Wilson, Woodrow. The Study of Administration[A]. Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde. Classics of Public Administration[C]. Oak Park, Illiwois: Moore Publishing Company. Inc, 1887.
- [2] Wamsley. Refounding Public Administration[M]. Newbury Park, C. A.: Sage, 1890.
- [3] 赖维尧. 行政学入门[M]. 台北:台湾空中大学出版社, 1996.
- [4] [美] 查尔斯·J.福克斯, 休·T.米勒. 后现代公共行政:话语指向[M]. 楚艳红,等译. 北京:中国人民大学出版社, 2002.
- [5] 林德金. 政策研究方法论[M]. 延吉:延边大学出版社, 1991.
- [6] 张国庆. 论理性主义公共政策分析的局限性[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 1997, (4).
- [7] 张再林. 一种语言学的维度[J]. 人文杂志, 1998, (4).
- [8] Giddens. The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration[M]. Berkeley: University of California Press, 1984.
- [9] [美] 汉娜·阿伦特. 人的条件[M]. 竺乾威,等译. 上海:上海人民出版社, 1999.
- [10] 张再林. 从阿佩尔哲学看中西文化会通[J]. 人文杂志, 2003, (2).
- [11] Wiliamson, O.E. Market and Hierarchies[M]. NewYork: Free Press, 1975.
- [12] 张其仔. 新经济社会学[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2001.
- [13] 黄广明, 何卫红. 三年撤了 187 名民选村官[N]. 南方周末, 2002-09-12.
- [14] 李 晓. 东亚奇迹与“强政府”——东亚模式的制度分析[M]. 北京:经济科学出版社, 1996.
- [15] 曹堂哲, 王 科. 当代中国政府管制研究述评[J]. 江苏社会科学, 2003, (3).
- [16] 成 功, 陶達嬪. 定南“人民日报事件”后果前因[N]. 南方周末, 2003-09-18.
- [17] 谢光飞, 王小霞. 让行政权力尽快退出拆迁领域[N]. 中国经济时报, 2003-10-23.

(责任编辑 叶娟丽)

The Public Policy Quality Problems with Discourse Theory Visual Angle

CAO Tang-zhe¹, ZHANG Zai-lin²

(1. School of Government, Peking University, Beijing 100871, China;

2. School of Humannity & Social Science, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, Shaanxi, China)

Biographies: CAO Tang-zhe (1979), male, Doctoral candidate, School of Government, Peking University, majoring in public policy; ZHANG Zai-lin (1951-), male, Professor, Doctoral supervisor, School of Humanity & Social Science, Xi'an Jiaotong University, majoring in Western philosophy.

Abstract: The discourse theory of public administration sets up the third way of advancing the quality of public policy, which has diplex meanings. The first meaning is that inside of the validity strategy to advance public policy, it is not only different from the annulus-model-democracy in modernistic thought which is bureaucratic way, but also the direct democracy way of communitarianism in modernistic thought. The second meaning is that it is not choosing only one between validity and rationality, but combining them as an entia.

Key words: discourse theory; the third way of advancing the quality of public policy; the quality of pubic policv; contemporarv China