

# 技术化行政的行动逻辑

王 锋\*

〔摘 要〕 当把行政管理看作是一个相对独立的领域之后,行政管理就被认为具有技术的属性。作为管理的公共行政就致力于发现并不断完善属于公共行政独有的规律与方法,进而发展相应的行政管理技术。这种技术化行政随着社会的日益复杂化而越来越精致。技术化行政有着自己的行动逻辑。它以经济与效率作为自己的最高目标与追求,以理性化的官僚制作为自己适宜的组织形式,以技术主义与实证主义作为自己的行为方式,这些构成了技术化行政行动的基本规律。

〔关键词〕 技术化行政;行动逻辑;行动动力;行为方式;组织运行

当行政管理从政治中分离出来,成为一个相对独立的领域后,它就沿着自己的行动逻辑前行,其关键就在于把公共行政当作一种管理技术。一旦承认公共行政属于管理的时候,就已经包含着对公共行政技术化的理解,进而就发展起相应的行政管理技术。那么,技术化行政是如何展开行动的?其固有的逻辑又是如何展开的呢?

## 一、技术化行政的行动基础:管理的技术化

要了解技术化行政如何开展其行动,关键就在于公共行政能不能技术化?我们的回答是肯定的。对公共行政的技术化理解在威尔逊那里已经有所表现。他认为,一切政府都在结构方面具有很强的相似性,因而可以找到普遍有效的行政管理原则。不同的行政管理制度之间就可以相互借鉴和学习。“这样,我们便可以对外国政府进行解剖学的观察,而不用害怕会把它们的任何疾病传染到我们的血管中来,可以详细解剖外国制度而不用害怕血液中毒。”<sup>①</sup>当威尔逊讲不同国家可以相互学习政府管理时,其背后隐藏的 logic 就在于行政管理属于技术化的东西。

而把行政管理当作一个技术问题在厄威克那里得到了清晰的表达。厄威克在其论文《作为技术问题的组织》中明确把行政管理看作是一个技术问题。他说:“在研究人类组织经历过程中可以推断

\* 哲学博士,中国矿业大学文法学院教授,221116;南京大学政府管理学院、南京大学服务型政府研究所博士后,210024。本文是国家社科基金项目(13BZZ061)、江苏省社科基金项目(11zzc007)、江苏省2014年“青蓝工程”资助项目以及第七批中国博士后特别资助项目(2014T70496)的阶段性研究成果。

①彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》,北京:中共中央党校出版社,1997年,第24—25页。

存在一般原则,这些原则影响着每一种结社的安排。这些原则可以被当作技术问题来研究而不去考虑企业的目的、组成人员或者任何支持它创立的宪法性、政治的或社会理论。他们关注分配给所有个体不同的行为、实现目标所必需的责任的方式方法,行为之间的关系以及对个体工作的持续控制,从而确保企业目标以最经济和最有效的方式实现。”<sup>①</sup>而在英国学者波利特看来,管理主义的核心就在于通过更好的管理可以显著改善许多经济和社会问题。而这种对管理的信念又是建立在以下几个条件之上:“1. 社会进步的主要途径地在于经济学意义上的生产力的持续增长。2. 这种生产力的增长将主要来自于前所未有的复杂技术的应用。这包括信息技术和组织技术以及生产物质产品的技术‘硬件’。组织化的、大型的、多功能的企业和政府机构已经迅速成为一种主要形式。3. 这些技术的应用只有被那些按照生产力理想规训的劳动力运用才能达成。4. 管理是一种分离的、显而易见的、重要的组织功能,在诸如计划、执行、衡量生产力实质性提升等方面发挥着重要作用。商业上的成功将越来越依赖于管理者的素质和职业主义。5. 为‘履行关键作用’,管理者必须拥有合理的‘管理权限。’”<sup>②</sup>波里特在这里把管理当作提高生产效率的必不可少的一个工具或手段,公共管理同样也是如此。也就是说,他们把社会产生问题的原因归结为“管理不善”,进而通过对管理流程再造、管理工艺的完善、管理方法的引进与提升,通过新的技术与方法的引进,确保管理适应社会要求,并且在社会问题的解决中发挥主导性作用。这里同样隐藏着对公共行政的技术化理解。那么公共行政的技术化品质到底如何体现出来?

米切姆曾把技术分为作为知识的技术、作为过程的技术、作为产品的技术和作为意志的技术。在他看来,所谓作为知识的技术主要是指“无意识的感觉运动如何使用或运用人工产品、技术性的准则或前科学的经验方法、描述性的法则或陈述以及技术规律的意识。”作为过程的技术指的是“发明、设计、创造、运作、管理,以及计划、教学、指导的功能”。所谓作为产品的技术指的是“用具、仪器、设备、工具、机械、自动装置或自动化的/计算机化的机器。”所谓作为意志的技术就是指“生存意志、权力意志、自由意志、帮助他人的意志、挣钱的意志、出名的意志、实现自我认识的意志。”<sup>③</sup>如果我们从一种客观的角度来理解公共行政的话,我们发现,米切姆关于技术的类型分析是适用于公共行政的。这也就是说,当公共行政发展到今天,当公共行政从理论与实践上已经成为一个独立的学科时,当它不再为自身的身份而自我怀疑时,无论是从知识、过程、产品,还是从意志等方面来看,公共行政的技术性特点表现得越来越明显。就知识方面来说,公共行政发展到今天,已经积累起了丰富的知识,甚至构建起了相对完善的知识体系。不仅如此,公共行政的各个分支,比如公共财政、人事行政、公共卫生、市政管理等方面本身也积累起相当丰富的知识,而且是专业性、技术性很强的知识体系,在这个意义上来说,这种作为知识的技术在公共行政上表现得非常突出。就过程来说,我们现在所共享的管理过程,比如计划、指挥、协调、控制等管理过程,如果我们承认的话,公共行政事实上也在共享这一管理过程。而这一过程本身就是一个技术性的流程,是一种技术性非常强的活动。就公共行政内部的行政决策来说,一方面决策本身有设定目标、备选方案、选择方案等过程;另一方面围绕决策发展起各种决策技术,以至于决策本身已经成为一项技术性非常强的活动。也正是在这个意义上,法默尔认为,公共行政的技术本质上是低技术的过程技术。像预算、决策就属于法默尔所说的行政技术的分支。<sup>④</sup> 就作为产品的技术来说,公共行政所提供的公共产品及公共服务本身是无所谓价值

①L. Gulick & L. Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration*, London: Routledge, 2003, p. 51.

②C. Pollitt, *Managerialism and the Public Services-Cuts or Cultural Changes in the 1990s*, Oxford: Blackwell Publishers, 1993, p. 3.

③转引自[美]戴维·法默尔:《公共行政的语言——官僚制、现代性和后现代性》,吴琼译,北京:中国人民大学出版社,2005年,第145页。

④[美]戴维·法默尔:《公共行政的语言——官僚制、现代性和后现代性》,第141页。

属性的,只不过因为它要由政府来生产,因为其自身的公共性品质,使得这一产品的技术性特征披上了更加迷人的外衣罢了。就作为意志的技术来说,公共行政必然需要政府发挥其协调与指挥功能,当这样的功能发挥其作用时,也就意味着必然体现出政府管理者或领导者自身的自由意志来,而当这样来思考时,关于意志行动的技术性一面也就凸显出来。从这个意义上来说,现代社会中公共行政的技术化属性越来越明显。

## 二、技术化行政的行动动力:经济与效率

正如我们所看到的那样,当行政管理成为一种技术性事务,它就如同自然科学所追求的精确性那般,以机械性效率为目标,而为达成效率,就要持续不断地改进管理工艺和技术。因而,行政管理就在事实上转变为对行政管理内部规律性的寻求上。在很长一段时间内,行政管理的研究及实践主要是对组织结构、管理幅度、行政原则、人事行政、财政制度等内部的规律进行探索。其目的就是通过管理工艺的改进来提高管理效率。事实上,威尔逊以来的公共行政基本上都坚持这样的基色。基于政治与行政二分的判断,威尔逊认为行政就是对政治目标的执行,这样行政就成为一个纯粹的事务性的领域,其所关注的目标就是如何来执行政治所决定的决策,“行政学研究的目标在于了解:首先,政府能够适当地和成功地进行什么工作。其次,政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用或能源方面用尽可能少的成本完成这些适当的工作。”<sup>①</sup>在此,行政管理的目标就是经济与效率。“对行政科学来说,不管是公共行政还是私人行政,基本的‘善’是效率。行政科学的基本目标是以最小的人力和物质支出对手头工作的完成。这样,效率是行政价值体系中的第一原理。”<sup>②</sup>正如我们所看到的那样,古利克很大一部分精力致力于探索组织内部的结构如何设计才更有效率,这和他所坚持的原则是一致的。怀特认为,我们需要把行政作为一个单独的过程来看待,这样,行政管理应当建立在管理的基础上,而不应当建立在法律的基础上。<sup>③</sup>同威尔逊、古利克的想法一样,怀特认为行政管理的目的也在于效率:“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。各种资源中,不仅包括拨款及公共建筑、机械设备、高速公路、运河等物质资源,而且包括成百上千为国家工作的男女人力资源。良好的行政千方百计追求的是:消除浪费、保持材料和能源,迅速而圆满地完成公众的目标,既要节约又要保证工人们的福利。”<sup>④</sup>

布朗洛、梅里亚姆等人也持有相同的观点。在为当时美国政府机构改革的建议中,他们指出:“经济不是唯一的目标,虽然整顿是节约的首要步骤;消除重复的和相互矛盾的政策不是唯一的目标,虽然应该注意做到这一点;结构简单、匀称的组织不是唯一的目标,虽然新的组织应该是简单的和匀称的;较高的薪金和较好的工作不是唯一的目标,虽然这些都是必要的;较好的经营方法和财政管理不是唯一的目标,虽然确实太需要它们。整顿政府只有一个主要的目的,这就是当前在国家政府中建立民主政体的工作,即使政府成为执行国家意志的一个现代的、有力的和有效的工具。”<sup>⑤</sup>布朗洛、梅里亚姆等人从当时美国政府的实际需要出发,对政府的目标进行了比较详细的阐述,但其核心仍然是作为执行国家意志的现代化工具,如何有效的完成这样一个任务,这就需要在组织结构、人事制度、财政制度、公共政策等方面都要遵循效率这一核心目标。

当行政管理进入行为主义阶段时,行政管理以效率为首要目标并没有发生太大变化。当西蒙等

---

①③④⑤彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》,第1,43—44、45、82页。

②L. Gulick & L. Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration*, p. 201.

人在研究中意识到政治—行政事实上无法完全分离时,他从事实与价值二分的基础上出发,为实现行政管理的科学化而努力。在他看来,所谓的科学化,就是如同自然科学那样精确化,而精确化的标准就是定量分析工具。为了做到这一点,他把行政当作一个连续的决策过程,在事实上把价值排除在行政管理之外,从而把行政当作一个在不同事实之间连续进行选择的过程。而这种选择当然是以功利主义所追求的效用最大化为选择原则的。尽管西蒙在效率与效用之间进行了区分,但我们看到,决策的核心始终是以效用最大化为判断标准。这也就是说,通过成本—收益间的计算,在所提供的不同方案的资产负债表中选择那些能产生净收益最大化的方案做为最后实现行政目标的途径。西蒙曾这样说过,“管理者应用于事实问题的准则是效率准则。管理者有权处理的资源和投入都相当有限,管理者的职能并不是建立空想的完美计划,而是通过有效利用可用的有限资源,力争最大程度地实现政府目标。”<sup>①</sup>对政府机构来说,对效率的理解不能像企业那样狭隘。西蒙认为应从整体上来理解效率。“效率准则则应用于政府机构决策时,必须考虑这些机构的活动可能造成的经济效应。用经济学的语言来描述就是,公共机构的效率问题必须从总体均衡而不是局部均衡的角度来解决。”<sup>②</sup>这种效率不是绝对效率,而是相对效率。因为这种选择只是对不同方案效率的相对比较。但是,不管是绝对效率还是相对效率,西蒙认为效率是行政决策中的一个普遍原则。“无论是在民主制国家还是在集权制国家,效率都是适用于决策问题事实要素衡量的一个合适准则。”<sup>③</sup>

作为建立在公共选择理论基础上的新公共管理理论也坚持了对经济与效率最大化的目标追求。“公共选择是从市场和顾客的观点来看待政府的。进而,公共选择理论对理性选择的信奉就意味着一种对价值观的选择,通常包含着一种对效率和生产率的承诺。于是,正如胡德所指出的那样,新公共管理很自然就明显地将强调的重心放在了诸如效率、消除浪费或者使资源与明确的目标相称这样的价值上。”<sup>④</sup>在奥斯本、盖布勒等人看来,官僚主义就是低效的代名词,这就需要对政府进行改革,这种改革不是对政府机构和职能的细枝末节式的修修补补,而是全面引入市场的竞争机制,从外部注入动力,对政府的运作方式进行全面性变革,从而迫使政府在持续的外在压力之下致力于效率的提高。因而,“政府的基本使命是‘办好事’,而不是挣钱,所以企业中的成本效益计算到了公共部门就变成了道德的绝对准则。政府必须常常替每个人平等服务,不管这个人的支持的能力和对服务的需要如何,于是政府也就做不到公司企业那样的市场效率。”<sup>⑤</sup>奥斯本等人尽管意识到政府组织不同于企业,但他们认为,企业家所拥有的“企业家精神”却并不能为政府及其官员所拒绝。因为对政府官员来讲,在等级化制度体系的长期规训之下,形成了因循守旧的特点,他们按部就班,不思进取,没有主动性,也没有创造精神,他们既没有韦伯所设想的工作高效,也没有像企业那样节约成本。相反,在官僚制体系中,政府官员追求的是更多的投入,更多的财政资金。因而在奥斯本等人看来,政府需要企业家精神。这种企业家精神首先就是效率和效能,就是工作的高效以及对成本的节约,而不是不计成本:“我们说到公共事业的企业家,指的是正是那些这般行事的人。我们说到企业家式的模式时,指的是习惯性地这般行事的公共部门的机构,不断地以新的方式运用其资源来提高其效率和效能。”<sup>⑥</sup>以研究公共管理思想史而著称的美国学者汤普金斯认为,新公共管理的信条是“私人部门普遍使用的技术——包括清晰目标的规定、绩效评估、以绩效为依据的奖励、更多地利用市场机

①②③[美]赫伯特·西蒙:《管理行为》,詹正茂译,北京:机械工业出版社,2004年,第227、219、226页。

④[美]珍妮特·登哈特、罗伯特·登哈特:《新公共服务——服务,而不是掌舵》,丁煌译,北京:中国人民大学出版社,2010年,第14页。

⑤[美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府:企业家精神如何改革着公共部门》,周敦仁等译,上海:上海译文出版社,2006年,第18页。

⑥[美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府:企业家精神如何改革着公共部门》,第4—5页。

制——是改进政府绩效的关键。”<sup>①</sup>新公共管理引入市场竞争机制,通过竞争方法改变原来政府对公共服务的垄断式提供,从而有效地提高政府效率。这样,我们看到,无论是作为实践还是作为理论的新公共管理其所追求的核心目标也是经济与效率。从这个意义上来说,技术化行政,其行动的最大动力就在于对效率与经济的追求。

### 三、技术化行政的行为方式:实证主义

技术化的行政,其典型的思维与行动方式是逻辑实证主义。逻辑实证主义宣称自己与现代物理科学之间有着非常密切的关系。逻辑实证主义厌恶形而上学,远离伦理道德,强调经验主义,重视严格的逻辑分析。“实证主义者不想高谈阔论,而是要求知识;不想沉思意义,而是要求灵活的行动;不是感情,而是客观性;不是研究神秘的作用力,而是要清晰地确定事实。”<sup>②</sup>对实证主义者来说,关键在于如何发现并寻找那些看起来毫不相关的事物之间的因果联系。在这里,每个人都被功能化了,都在社会的结构化的分工协作体系中发挥各自的功能性作用。“本质的人性降格为通常的人性,降格为作为功能化的肉体存在的生命力,降格为平庸琐屑的享乐。劳动与快乐的分离使生活丧失了其可能的严肃性;公共生活变成单纯的娱乐;私人生活则成为刺激与厌倦之间的交替,以及对新奇事物不断的渴求,而新奇事物是层出不穷的,但又迅速被遗忘。没有前后连续的持久性,有的只是消遣。”<sup>③</sup>在实证主义那里,世界的多样性与差异性消失了,它倾向于为世界设立一种通用性的语言。“由于实证主义提出了简明性的普遍要求,即通过简明性而使事物均能得到普遍理解,所以,它就倾向于为各式各样人类行为的表现形式建立一种‘通用语言’。不仅物品的样式,而且社会交往的规则、言谈举止的姿态、说话的措辞用语、传达信息的方法都趋向于统一。”<sup>④</sup>它所看重的就是对一系列事实之间因果规律的考察与寻找。

逻辑实证主义在事实与价值问题之间进行了明确区分。科学就其本义来讲就是处理事实问题,而对事实的强调就在于事实是可以从经验上得到证实或证伪的。而价值问题则是偏好的表达,它与伦理道德有关,而伦理道德的显著特点在于它们无法从经验上得到证实或证伪。所以在西蒙看来,价值要能对行政发挥作用取决于两个条件:“(1)设定为组织目标的价值观必须清楚明确,这样才能对目标在任何情况下的实现程度进行评价;(2)必须能判断特定行动方案实现目标的概率。”<sup>⑤</sup>这也就是说,逻辑实证主义在事实与价值、“是”与“应当”之间划也一条不可逾越的鸿沟,他们认为从事实不可能推导出价值来,同样,从价值也不可能推导出事实来。正如西蒙所说,要做到如同物理、数学那般精确,才能达到所谓的科学标准,才能称得上为一门科学。这也正是在沃尔多与西蒙之间对行政管理能否称为科学进行论争的一个重要原因。在沃尔多看来,由于逻辑实证主义认为价值不可能数量化精确,也就是说,他们事实上把价值从行政管理中排除了出去,从而把行政管理变成了对事物或事实之间因果律的寻求。而从规范的意义上来讲,沃尔多认为,这样的科学不能称之为科学。<sup>⑥</sup>正如沃尔多所批评的那样,逻辑实证主义通过在事实与价值之间所进行的区分,很轻松地把价值丢弃在一边,从而使行政管理具有一种不成熟的技术性倾向,它把行政管理看作是实现外部确定的目标的一种工具。这意味着“放弃广泛的人类经验领域——即放弃人的审美经验、道德经验和形而上学经验,并进而让‘理性’为‘非理性’服务,或者说至少是让‘理性’为一些被判定为超出了理性研究范

①[美]乔纳森·汤普金斯:《公共管理学说史》,夏镇平译,上海:上海译文出版社,2010年,第2页。

②③④[德]卡尔·雅斯贝尔斯:《时代的精神状况》,王德峰译,上海:上海译文出版社,2013年,第20、21、23页。

⑤[美]赫伯特·西蒙:《管理行为》,第52页。

⑥顾昌武、马骏编:《公共行政学百年争论》,北京:中国人民大学出版社,2010年,第38页。

围的问题服务。”<sup>①</sup>因为价值的不可量化,当逻辑实证主义按照数量化的分析标准把价值问题从行政管理中排除之后,行政管理就只剩下在一系列可观察、可测量的事实之间去寻找其内在的规律。

如此,在西蒙的眼中,行政管理就变成一个连续的决策过程。就政府决策来说,西蒙认为是在既定的目标之下,如何做出决断的问题,其所服从的准则就是效率最大化。西蒙说:“尽管‘经济人’追求最优,也就是从所有备选方案中选择最好的那种,他的近亲‘管理人’却追求满意,也就是寻找一种令人满意或‘足够好即可’的行动方案。”“因为管理者追求‘满意’,而不是‘最优’,所以他们在做出抉择之前,不需要考察所有可能的行动方案,也不需要预先确定所有的备选方案确实就是这些。……所以管理人只用相对简单的经验法则,对思维能力不提过高要求就能够制定决策。”<sup>②</sup>这也就是说,行政管理者事实上也是在不完全信息的情况下进行决策。但是,无论是完全理性还是有限理性,所谓的决策就是在一系列备选方案中通过理性计算,即通过得失之间的比较,选择那些利益最大化的方案做为最后的结果。因而西蒙又把关注的焦点转向对决策过程的分析。他认为决策过程可以划分为情报活动、设计活动、抉择活动和审查活动这样几个阶段。第一个阶段是情报活动,其任务是探查环境,寻求要决策的条件;第二个阶段是设计活动,其任务是设计、分析和制定可能采取的备选行动方案;第三阶段是抉择活动,主要就是在各种可供选择的备选方案中挑出一个适用的行动方案;最后一个阶段就是审查活动,其任务是对已经作出的决策进行评价。<sup>③</sup>

如果我们按照西蒙的思路来思考公共行政的话,其必然结果就是政策科学的繁荣。公共政策分析同样根据实证主义的逻辑,即在众多选项中寻求那个最优化的结果来。就一般意义来说,政策分析包括以下主要环节:“1. 帮助决策确定他所需要实现的目标;2. 找出实现决策者目标的各种可能方法,或称备选文字;3. 推断出根据各种备选方案制定的决策可能产生的后果;4. 采用适当的标准将各种备选方案按优排序,或将这些备选方案提交给决策者,让他们根据自己得到的合适信息对方案进行排序;5. 对选出的备选方案制定一个程式,它能告诉我们,该方案的实施会产生什么结果,它又将在何种程度上实现我们最初选定的目标。”<sup>④</sup>因此,在我们看来,无论何种政策科学,就一般意义而言,它们的分析过程是大体上相同或相似的,这个过程从纯技术的意义上来说,没有什么太大区别,这就是按照实证主义的方法,根据一定的标准,选择其中最优的一个方案作为其最终结果,进而去加以实施。这个方案的实施就落在了科层官僚制的头上。

#### 四、技术化行政的组织运行:现代科层制

既然行政管理被化约为一种纯粹的技术,那么要实现其行动目标——效率,就必须有相应的行动载体,这一现实的组织载体就是韦伯所设想的现代科层制。这也就是说,没有这样的现实载体,技术化行政所期望的效率也就无以实现。充分发展的官僚制是一个严密的权能系统,它把整个社会变成了一架庞大的非人格化机器。在韦伯看来,现代科层制具有以下几个特点:其一,权限法定。官僚组织的职能、目标以及为实现目标所选择的手段、方法都由法律法规加以严格限制。其二,等级制结构。官僚制组织的结构是一种严格区分的层级制。这种组织结构内部存在严密的上下级等级秩序,上级可以监督下级。其三,公域与私域相分离。官僚制是在现代化背景下发展起来的,因之与现代化相适应。现代性社会的一个重要特征就是公域与私域相分离。官僚制的发展使行政组织与家庭、公共事务管理与私人往来、公

<sup>①②</sup>丁煌:《西方行政学说史》(第二版),武汉:武汉大学出版社,2004年,第214—215、102—103页。

<sup>③④</sup>[美]西蒙:《管理决策新科学》,北京:中国社会科学出版社,1982年,第34、355页。

共财产与私人财产相分离,一句话,公域与私域的分离构成现代性社会的一大特征。最后,现代科层制强调职业技术培训。行政管理既然被当作是一个事务性领域,这就意味着它可以被当作工艺流程一样可被分解为不同部分,因而是有规律可循的。行政管理的知识是可以通过培训来加以掌握的。<sup>①</sup>在官僚制中,一切社会行动都建立在功能关系上,“官僚制组织之得以有所进展的决定性因素,永远是其(较之其他形式的组织)纯粹技术上的优越性。拿发展成熟的官僚制机构跟其他形态的组织来比较,其差别正如机器生产方式与非机器生产方式的差别一样。精准、迅速、熟悉档案、持续、谨慎、统一、严格服从、防止摩擦以及物资与人员费用的节省,所有这些在严格的官僚制行政(尤其是一元式支配的情况)里达到最理想状态。比起任何合议制的、名誉职与兼职等等形态的管理,训练有素的官僚表现——就上述所列要求而言——都显得更优秀。”<sup>②</sup>作为建立在工具理性基础上的现代组织类型,官僚制以其精确、高效而为韦伯所推崇。因为现代科层制是工具理性的组织化体现,这种组织形式具有其历史进步性,这就是它取代了那种个人化的、随意性强的、业余的政府行政形式。在这个意义上讲,现代科层制的逐步确立并在社会生活中占据主导地位也反映了社会历史发展的必然性。

因为官僚制本身在技术上的优势,所以能在现代社会被广泛接受,并成为占主导地位的社会组织形式。“官僚体制本身纯粹是一种精密仪器,它可以供种种不同的统治利益所利用,既包括纯粹政治的统治利益,也包括纯粹经济的统治利益和其他的统治利益。”<sup>③</sup>在韦伯看来,这主要在于社会本身的发展需要。首先是经济、尤其是市场经济的充分发展为现代科层制的存在提供了先决条件。韦伯认为,建立在自然经济基础上的传统官僚制下的官员的收入主要以实物津贴的形式出现。如果这种收入不稳定,那么官员就会把官职当作谋取个人收入的源泉。这种作法本身会削弱官僚机器。因此,市场经济的充分发展以及建立在其上的牢固的税收制度是维系官员拥有稳定收入的前提条件。这构成了现代科层制赖以存在的先决因素。其次,现代技术的发展也为官僚制的运行提供了可能。铁路、通信等技术的发展为官僚制的进一步发展提供了技术基础。它使得官僚得以全面迅速掌握有关信息成为可能。最后,现代性社会中社会公共事务的增多,迫切需要专门化的适应现代社会需要的公共管理机构来承担这种职能,而官僚制因其技术优势,无疑成为最合宜的形式。<sup>④</sup>

因为现代科层制本身是基于效率而建构起来的,因而就与技术化行政的效率追求相契合,进而构成技术化行政行动的背景性框架,这也就是说,技术化行政是在这一背景下展开其行动的,并由现代科层制组织推动实施。如前所述,技术化行政的核心目标在于经济与效率,因而它也就需要与之相应的行政技术来支持。这样,由于行政管理被看作是一个技术问题,首先就要关注的是作为管理的行政从整体上其管理流程是什么,而这个任务是由法约尔与古利克来完成的。法约尔的管理五要素即:计划、组织、指挥、协调与控制成为管理学文献中的经典定义。古利克在法约尔的基础上,提出了行政管理的七要素说或七职能说,即:计划、组织、人事、指挥、协调、报告和预算。无论今天对管理要素有什么不同看法,但至少作为技术的管理事实上通过他们的原创性工作而建立起来了。这也就是说,无论是谁要讨论管理职能或要素,法约尔、古利克的思想是他们绕不过去的思想资源。而他们所提出的管理要素说直到今天也仍然没有人能完全取代。今天看到的无论是管理流程再造、全面质量管理,还是绩效管理,就其实质而言,都是对于管理流程或者行政管理某一细节方面的完善,都是对行政管理技术的提升与改造,其目的在于能够更加经济与高效的实现组织目标。因而为提高行政效率,保证政府工作的高效,就需要把行政管理当作一个管理流程,而当其管理出现无效或低效

① 彭和平等译:《国外公共行政理论精选》,第33—36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,第44—45页。

③ [德] 马克斯·韦伯:《经济与社会》(下),林荣远译,北京:商务印书馆,1997年,第312页。

④ [德] 马克斯·韦伯:《经济与社会》(上),林荣远译,北京:商务印书馆,1997年,第286—294页。

时,其必然的逻辑就是去改进管理方法,完善管理的工艺流程,对政府组织内部的各个部分进行优化,使部分之间更加协调,从而使作为整体的政府效率达到最佳状态。这种对管理工艺流程的改进就注定了是一个持续的过程,因而也就注定了行政改革、政府改革同样是一个持续的过程,是永远处于行进状态当中的,甚至于在某种意义上,行政改革及政府改革会成为公共生活中的常态。随着社会生活的变化,对行政管理的要求也会发生性变化,对管理的职能、功能也会发生变化,因而政府就需要通过行政改革、体制完善、职能调整、机构的撤并与重组等方式来满足这样的社会要求。事实上,历史上每一次政府改革都是在进行这样的工作,通过管理流程的优化、管理工艺的提高,来促使政府效率保持在一个比较高的程度。而在政府内部,对公共财政、人事管理、预算安排等涉及政府职能安排的部门内事务,这些事务的专业性、技术性更加明显,也就意味着其技术主义的色彩更加浓厚,更加需要具有这些专业特长的专家来进行处理与操作。

这种公共行政中的技术主义还表现在行政管理中不断采用现代化的管理方法和管理技术。西蒙把行政决策分为程序化决策和非程序化决策,而无论是程序化决策还是非程序化决策都会大量运用到决策技术。“程序化决策的传统技术包括由组织成员的实际知识、习惯性技能和操作规程等集体记忆构成的习惯,也习惯紧密相关的标准操作程序以及在标准操作规程之上的组织结构;而程序化决策的现代技术则包括运筹学,如线性规划、动态规划、整体规划、博弈论、决策论、排队论、概率论等数学工具以及利用电子计算机模拟等电子数据处理技术。”<sup>①</sup>政策科学中广泛使用的决策树分析、成本收益分析、最佳程度曲线、分配分析等技术,则使行政管理的技术主义色彩更明显。以成本收益分析为例,作为一个简单而又灵活的工具,成本收益分析将“每个政策选择的总成本比作每个政策选择所预期产生的收益总额。分析人员通过把每个这样的比较表述为一个成本收益差别,能容易确定哪个建议最具有经济意义。成本收益分析的效用在于这样一个隐含的假设,即对社会产生最大纯收益的备选方案应当得到执行。”<sup>②</sup>

总之,从上文分析来看,当把公共行政理解成管理时,其技术化特征就日益凸显出来。当技术化行政以经济与效率为其行动目标,以现代官僚制为其行动的背景性框架,以实证主义为其行为方式和思维方式时,技术化行政就在行动目标、组织形式、行为方式等方面沿着自己固有的轨道前行。这就构成了技术化公共行政持续不断改进的内在机理。

(责任编辑:杨嵘均)

## The Action Logic of Technical Administration

WANG Feng

**Abstract:** When regarded as a relatively independent area, public administration is thought to possess the property of technology. As a type of management, public administration has been focusing on finding and improving its unique rule and method, thus developing some corresponding management techniques. This kind of technical administration is becoming increasingly delicate due to the growing complexity of society. Technical administration, however, has its own action logic. The basic principle of technical administration consists of taking economy and efficiency as its highest goal; rational bureaucracy system as its most suitable organization form; technology and positivism as its own mode of behavior.

**Key words:** technical administration; action logic; motivation of behavior; way of behavior; operation of organization

<sup>①</sup>丁煌:《西方行政学说史》(第二版),第184页。

<sup>②</sup>[美]杰克·雷斌等主编:《公共管理学手册》,张梦中等译,广州:中山大学出版社,2006年,第584页。