

实证主义与西方公共行政研究： 发展、反思与超越

陈 炜

(厦门大学 公共事务学院, 福建 厦门 361005)

摘要: 实证主义经历了自然主义、经验主义再到逻辑实证主义的发展, 西方行政学正是在汲取了实证主义的理念和方法的基础上建立起来的。当代西方哲学对实证主义的反思引发了西方公共行政理论的变革, 诠释性研究和批判性研究目前已成为公共行政理论的新范式。未来公共行政研究的发展方向应是对实证主义和后实证主义的融合。

关键词: 实证主义; 后实证主义; 公共行政研究

中图分类号: D035-0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-4533 (2013) 06-0005-06

一、实证主义的内涵及特征

实证主义最初是由孔德、斯宾塞、约翰·穆勒等人于 18 世纪末、19 世纪初始立的, 经过涂尔干、帕森斯、默顿等社会学家的持续补充和发展, 最终形成了至今仍极具影响力的理论。关于实证主义的内涵, 较有影响力的概括来自冯·赖特的《解释和理解》一书, 他将实证主义定义为三大信条, 即方法论上的一元论、以精确自然科学为社会人文科学的度量准则、依靠因果关系进行解释。^[1]作为创始人之一的孔德则将实证主义概括为两个基本原则和一个基本假设。两个基本原则包括: 一是反对形而上学哲学, 提倡仅从现象和事实的角度去理解和发现普适的规律; 二是经验主义, 即把知识等同于经验, 认为知识仅指可观察到的事实。而实证主义的基本假设是, 自然科学的逻辑、方法和程序适用于对人类社会的研究。

一般认为, 实证主义由自然主义和经验主义两大基石构成, 其中自然主义是实证主义发展的最初阶段, 经验主义是对实证主义具体方法的完善, 而作为当代实证主义最主要流派的逻辑实证主义, 则是对实证主义的进一步发展。实证主义的第一个阶段是自然主义时期, 它从 19 世纪 30 年代延续至 20 世纪初, 其中心问题是建立自然主义的方法论原则。这一时期的理论家, 如孔德和斯宾塞等, 力图解决的是“应当根据什么原则理解社会现象”的问题, 他们主张模仿自然科学的研究方法, 将社会规律等同于自然规律去发现。实证主义的第二个阶段是源于 20 世纪 20 年代的经验主义时期, 其核心问题是如何将自然科学的研究方法具体应用于社会科学的研究中。起初的激进经验主义者关注的是研究的技术领域, 他们对于理论的作用持否定态度, 其基本原则是行为主义、操作主义, 认为社会科学研究仅仅是描述性的而非规范性的。随后较为温和的经验主义者则重新确认了理论知识的作用, 试图将理论和经验进行统一。但总体上这一派的学者坚持经验

收稿日期: 2013-06-20

作者简介: 陈炜 (1986-), 男, 广东广州人, 厦门大学公共事务学院博士生, 主要研究方向为当代西方政治思想。

第一性、理论第二性的原则，认为理论的价值是由其相对应的经验来决定的，故研究者的任务就是将理论术语还原为经验事实。

由于理论实际上无法完全被事实所证实，理论概念也无法完全被还原为经验语句，石里克 (Schlick) 提出了以“逻辑证实”代替“经验证实”的办法，解决了实证主义的这个难题，并由此发展出了逻辑实证主义。逻辑实证主义改变了知识（理论）和经验的直接对应关系，认为知识只是一种抽象的符号表述，知识和语言才具有直接的对应关系，语言逻辑上为真即代表知识为真；同时，如果经验能够转化为语言并同样取得逻辑上的真，则知识和经验就能对等起来，知识也就是科学的。这样一来，新的问题便是，何谓逻辑上的真？逻辑实证主义者认为，逻辑应当区分为事实判断和价值判断，只有事实判断才能够被证实或证伪，所以知识的语言只需要通过事实判断断定为真，即可证明知识本身是科学的、客观的，是与经验事实相对应的。

归结起来，实证主义具有下列三大特征：一是自然主义的本体论。即认为人类社会是自然界的一部分，全部社会活动都是独立客观的自然现象，其产生和表现形式服从自然规律；二是自然主义的方法论。即要求社会研究坚持价值中立，放弃价值判断，模仿自然科学研究，从外部的角度观察和理解社会现象；三是经验主义的具体研究方法。对人类社会的研究应当运用自然科学已有的研究方法，借助实验、演绎、归纳等途径解释社会现象。^[2]

二、实证主义与公共行政

实证主义将自然科学的研究理念和研究方法引入到了社会科学研究中，这在人类知识发展史上具有里程碑式意义，包括公共行政在内的全部社会学科都不同程度地烙上了实证主义的痕迹。实证主义肯定了自然科学和社会科学的内在联系，吸收和发展了自然科学的概念和研究方法，并借此为社会学科制定了类似的研究进路，构建了当今社会学科的基本图景。就公共行政学而言，实证主义公共行政研究的理论进路可划归为以下四个阶段。

1. 起源阶段。伍德罗·威尔逊在《行政学研究》中提出的政治—行政二分法为西方的公共行政研究奠定了理论起点。按照威尔逊的观点，政治是政治家的特殊活动范围，而行政管理则是技术性职员的事情。^[3]¹⁵ 政治—行政二分法的逻辑根源即是实证主义中的主—客体分离理念，即，凡政治或政治家之事情，无不受选民意志、党派争斗、利益集团讨价还价、国内外环境等左右，其行为决策大体是主观意愿的体现；而行政行为则是一项技术性活动，其所关注的是执行效率、执行效果和反馈处理，它完全存在价值中立的可能，可以像对待自然对象一样将行政过程视作独立、自在的客体加以研究。通过将“政治”这一充满主观性的内涵从公共行政研究中剔除出去，威尔逊沿着实证主义的道路将公共行政推向了“科学”一端。随后，马克思·韦伯在威尔逊二分法的基础上发展了官僚制理论，进一步解决了作为公共行政研究对象的人何以能像自然物一样被当作无意识的存在物加以处理的问题。韦伯的办法是将公共行政中的人纳入一个组织严密、纪律严明的官僚机器中，从而抹杀了人的一切主观意志和行为。官僚制“强调以可计算的规则为根据的客观的组织活动，不顾及人。官僚机构内的官员行事不涉及爱憎、形式上不对个人，把规则应用于实际的情境”^[4]³⁸。在韦伯的理想官僚制模式中，个人没有自主意愿，他们仅仅是服从命令、遵守规则、实现组织目标的工具，是官僚机器的零部件，这样一来，人的行为就变得可预测、可控制。如是，韦伯完成了公共行政研究对象从“主观客体”向“客观客体”的转换。

2. 巩固阶段。以古力克和厄威克提出“POSDCORB”管理原则为代表，公共行政研究进一步完善了对实证主义的应用。在这个阶段，学者们试图建立类似于自然科学规则般具有普适性的公共行政原则，这些原则“可以在任何公共行政背景里起作用，无论是什么文化、功能、环境、使命或制度框架都不例外，所以它们能顺利应用到任何地方”^[5]⁵³。随着泰勒科学管理理论的兴起，实证主义在公共行政研究中的地位更为牢固。泰勒不仅提出了标准化管理、刺激性的薪酬制度等具体的管理技术，而且在其研究中一直坚持采用观察、归纳、动作分解等方法。泰勒的科学

管理理论进一步推进了公共行政研究的科学化发展。

3. 完善阶段。经验实证主义逐步被逻辑实证主义取代，导致了西方公共行政研究的进路转向。在政治—行政二分法受到质疑后，赫伯特·西蒙的《行政行为：对行政组织中决策过程的研究》一书借助逻辑实证主义哲学，主张以事实—价值二分法取代政治—行政二分法，将公共行政理论推向了新的高度。西蒙是从决策过程的角度来理解公共行政的，他提出“决策的正确性是指选择恰当的手段来达到制定的目的，只要导向的就是价值判断；只要包含最终目标实现的决策，就是事实判断”^{[6]4}。西蒙的用意是，首先要区分决策属于价值判断还是事实判断，凡是与最终目标直接相关的，则属于价值判断，而价值判断是无法证实或证伪的，故无所谓正确与否；凡是不直接与最终目标相关的，则属于事实判断，是可以通过逻辑证实或证伪的，而公共行政的目的就是检验决策的事实判断是否为真。由此西蒙完成了公共行政研究从经验实证主义向逻辑实证主义的转换，其所倡导的“手段—目标”判断方式则进一步明确了工具理性在公共行政中的地位——西蒙的决策理论摒除了不可证实或证伪的价值判断，理性决策的唯一内容就是根据既定的目标和限制，在诸多方案中进行比较并选择最优，决策的过程就是纯粹的工具选择过程。

4. 新公共管理阶段。新公共管理阶段是实证主义公共行政研究在当代的发展。借助公共选择理论、交易成本理论、委托—代理理论等管理学和经济学的研究成果，新公共管理理论试图建立公共行政研究的新范式。然而从本质上看，新公共管理理论沿用了实证主义的基本理念和进路，其原因在于以下四个方面。（1）经济理性人假说从来就是实证主义的范畴，新公共管理仍未脱离理性主义的基础，仍是从外部角度来看待人的行为的，其逻辑仍旧是主—客体分离的认识论；（2）新公共管理沿袭了实证主义对效率的追求这一目标，所谓效率、效益、经济的3E指标不过是对效率指标的丰富，明显附着上了技术理性的痕迹；（3）无论把组织的服务对象当作顾客还是参与者，新公共管理都限制了服务对象的活动范围，后者的行动规则都是组织事前拟定的，服务对象只能服从，后实证主义所提倡的个体自主性、能动性没有得到体现；（4）新公共管理在研究方法上大量使用数学模型、概率统计等方法，其目标还是试图发掘并归纳出公共行政过程中有规律的活动，这显然也是属于实证主义的。

三、对实证主义的反思

20世纪60年代后，各种反实证主义哲学兴起，实证主义无论是作为本体论还是认识论均受到了猛烈的抨击，其自身的矛盾和局限逐渐显露。社会科学领域的众多学者开始重视基础世界观和方法论对理论发展的重要性，美国加利福尼亚大学教授杰弗里·C·亚历山大的名著《社会的理论逻辑》一书就强调，思考基本的方法论问题和哲学问题是建立理论的前提条件，他认为，“在科学过程中运行着一种一直为社会科学领域内实证主义倾向的代言人们所忽视的逻辑。科学也依循一种一般化的或‘理论的逻辑’而前行，正如它也依循实验的经验逻辑而前行一样肯定无疑，而实证主义仅仅专注于后一种逻辑。……如果社会科学的本性要得到恰如其分的理解，如果其真正的潜能要获得充分完全的实现，那么在给予从经验观察中进行归纳时所依循的方法论规则以一种高度的重视的同时，还必须努力地创立一种能够说明发自更一般原则的反向运动的‘理论的方法论’”^{[7]53}。对于实证主义的反思主要是从以下三方面进行的。

1. 是否存在统一的科学观？实证主义最重要的假设，就是认为自然界和人类社会之间在本质上是相同的。由此引申出的第二个假设是，存在着某些通用的原则，它们无论对自然学科还是社会学科都适用，人类的全部知识都可归于一个统一的科学观之下。这样，社会学科研究者的任务就如同物理学家试图建立大一统的物理学理论一样，去建立无所不包的社会科学理论，并与自然科学一道最终融入统一的科学原则之中。对这种统一科学观的怀疑和否定实际上自实证主义诞生之时便已存在，狄尔泰就曾明确提出，自然科学和社会科学存在本质的不同，社会科学是一种自我认识、自我理解的学问，自然科学的因果关系解释说明方法不适合于社会科学；由于每个人

都不能直接进入他人的经验和思想之中，所以理解便成为个人了解他人的间接的、也是唯一的方式。^[8]狄尔泰还进一步提出，即便是想建立概括整个历史过程的历史哲学或社会学的普遍原则都是不可能的，社会科学研究能做到的仅仅是依照社会各领域进行专门分类的研究，如心理学、人种学、文化现象学等等。^[9]当代社会科学的几个代表人物，如舒茨、哈贝马斯、吉登斯等人在反对统一的科学观这个问题上均持一致立场，即认为社会科学研究者并不只是简单地对社会生活所呈现出的规律感兴趣，而是如何理解行为者自己赋予其行为的意义，后者才是构成社会生活规律性的根本原因。此外，由于社会事物是不断变化发展的，把握这些事物的概念也就随之而变化，故社会学科的理论只能是暂时的而不是永恒的或统一的；理论的作用不过是帮助研究者理解特定时空下行为之所以产生的原因，故理论应当是灵活的、开放的。

2. 历史/社会决定论是否成立？实证主义将社会看作一个功能完备、运行良好的机器，认为只要具备对这台机器的完整认知，即可预测社会系统在任何时刻的状态以及系统中的人的行为表现。实证主义的这种决定论态度受到了反实证主义者的批评，他们认为这显然是无视人作为一个能动主体在历史进程中的作用的看法，在决定论下的人只是服从预设规则的奴隶，而现实中的人是主动创造规则的主体。霍克海默就批评说，对于实证主义者而言“人的活动只是依赖当下自然秩序的知识，而不是这个秩序本身及其对它的只是依赖于人的活动”^{[10]33-34}。

对实证主义决定论的另一个主要批评针对实证主义所主张的将社会结构（社会组织、社会制度）和社会现象视作外生因素（物化）的做法。他们批评涂尔干所提出的将社会现象视为与自己无关的外部事物的观点，认为涂尔干实际上是奉行保守主义的做法，将维护现存社会秩序当作社会科学的最终任务。在反实证主义者看来，社会机构和社会现象不过是人类行为的产物，真正存在的是人类的互动行为而不是社会结构或者社会现象。换句话说，实证主义者颠倒了人与社会结构、社会现象的依存关系。因此，反实证主义者提出社会科学应当研究“社会动力学”而不是斯宾塞所说的“社会静力学”；社会科学研究应当将人置于理论研究的中心，取代过去以社会结构作为理论中心的做法。

3. 研究是否可以做到价值中立？涂尔干提出的社会研究三原则，即在科学研究中排除所有成见，根据社会现象的外部共同特征进行定义，以及客观地观察事物的外部特征，^{[11]26-36}遭到了反实证主义者的责难。后者认为，社会科学研究根本无法做到排除所有成见，包括自然科学在内的一切研究都是带着预设的理论范式进行的，观察不仅取决于客体，还取决于主体的知识结构、价值判断和预期，研究结果必然是主客体相互作用的产物。马尔库塞甚至认为实证主义是在打着价值中立的旗帜维护现存的社会秩序，价值中立是“把现实同特定的历史主体联系起来，即同流行与社会中的意识联系起来，其中立性是通过这个社会并为了这个社会而确定的”^{[12]140}。

对于实证主义崇尚将数学语言作为价值中立的工具来使用的方法，反实证主义者同样予以了批评。反实证主义者认为，数学在社会科学研究中不可能起到其在自然科学研究中的作用，原因在于，社会科学在对现实社会进行的过程中要求研究者熟悉并能使用作为观察对象的人们用以描述他们自身行为的方式，由此社会科学永远无法在不介入研究客体的情况下进行观察和测量，研究也就无法做到价值中立。由于社会现实难以用数学语言进行准确描述，社会科学研究者至今仍未有运用纯粹的数学语言对社会现象进行分析的成功例子。^[8]

四、后实证主义公共行政

后实证主义在哲学层面对实证主义的批评引发社会科学研究对于实证主义在各自学科中的适用性问题的全面反思和替代。在公共行政研究领域，实证主义公共行政受到强烈冲击，如沃尔多对西蒙的逻辑实证主义提出质疑，他指出，流行观点认为科学方法是一种纯粹“事实”的努力，这种对科学方法的误解已经被带入公共行政研究中，并且，“如今显而易见的是，公共行政中的事实性方法在科学性上是不充足的”，“事实与价值、‘是’与‘应该’的分离为社会科学家制造

了麻烦，这导致了一种分裂的人格”，“社会科学家是生活在两个世界里的，这两个世界之间缺乏有机的联系。作为科学家，他关注的是一个事实的世界。还有一个意识形态或价值观的世界。”^{[13]186} 沃尔多认为，事实与价值之间的区别更多是逻辑上而非实际上的。此外，还存在这样的危险，即那些只想充当“分析工具”的东西将会变成“一个不可避免的行动项目——伴随有不幸的后果”^{[13]186}。

（一）后实证主义公共行政的超越。

随着实证主义公共行政的衰退，后实证主义公共行政研究开始兴起。借助于后实证主义在本体论和认识论上所取得的成果，后实证主义公共行政完成了对实证主义公共行政的超越。后实证主义公共行政研究的理论贡献主要由以下三个方面组成。

1. 摆脱主—客体分离的认识论，建构主体间关系的新认识论。在实证主义退潮后，以现象学、话语理论、沟通理论和批判理论等为代表的后实证主义哲学开始兴起，其主旨都是通过主体间关系重新解释和理解人类行为和公共组织。公共行政理论借鉴和汲取了上述思潮，创造了公共行政的话语理论、行动理论、社会建构理论和批判理论，认为主体间的、面对面的情境应该是公共行政分析的基本单位。例如公共行政的话语理论就提出了公共能量场的概念，旨在建立一个让大众平等参与公共行政的对话场所，而行动理论则强调“行为者在其常识性的思考中是如何阐释自己的行为和他人的行为的”^{[14]206}。在置换认识论后，后实证主义公共行政研究开始重新审视个体行为背后的意义和价值，将人定义为行动中的人、积极建构的人和不断调整的人，同时竭力祛除官僚制中自上而下的控制模式，探寻更为灵活的组织形式和决策过程。

2. 以哈贝马斯的沟通理性取代实证主义的工具理性。哈贝马斯修改了韦伯关于人类两大理性——价值理性和工具理性——的论断，认为人类的两大理性是工具理性和沟通理性。所谓沟通理性，即人类为了相互理解而作出的理性行动。哈贝马斯提出，为了扭转现代社会工具理性泛滥的局面，需要增强独立自主个人的无扭曲的沟通。从公共行政的角度看，就是要确保大众自由平等地参与公共行政的权利，保证每一个个体在公共生活当中的独立性和自主性，并在沟通中达成对公共利益的共识。

3. 尝试多种进路发展公共行政研究。后实证主义公共行政研究建立了一个新的价值准则，即衡量研究的价值高低并不以其是否运用了严谨的科学方法为判断依据，而是看其是否促进了公共行政学的知识增长，那些仅仅追求数理统计方式而没有对已有知识作出新贡献的研究被认为是无价值的。这样，每一种研究进路都获得了发展的空间，实证主义尤其是定量分析不再一枝独秀，案例研究法、历史/比较分析法、文本诠释法和思辨批判等研究进路重新获得青睐和认可，极大地丰富了公共行政研究的成果。

（二）后实证主义公共行政的新范式。

随着后实证主义的兴起，公共行政学者开始运用后实证主义方法来批判实证主义研究，诠释性研究和批判性研究逐渐取得与实证主义研究相鼎立的地位，成为当代公共行政研究的新范式。

1. 公共行政的诠释性研究。诠释学应用于公共行政研究产生了所谓公共行政的行动理论，哈蒙的著作《公共行政的行动理论》是其中的典范。哈蒙的行动理论始于行政人员最基本的经验，亦即在决策、反应或计划时所必要的面对面境遇。哈蒙“鼓励我们去理解行政人员在这些境遇中所采取行动背后的意义。为了得到对自我与他人的理解，哈蒙提出了一个概念架构，来审视个人采取行动与风险时的价值、知识与心理能力之间的关系。此架构也包括了个人与环境之间的互动”^{[15]引言}。在哈蒙的框架下，公共行政中的人不再机械地遵守社会规则和规范，而是通过理解赋予这些规则规范以意义，然后才开展行动。由于对规则规范的理解会随具体情境而变化，故不存在静态的、普适性的公共行政原则。公共行政诠释性研究的目的是要寻求对社会关系和个人行为的更全面的理解，这种理解不是按实证主义的线性式发展进行的，而是循环发展的。

2. 公共行政的批判性研究。受法兰克福学派的启发,部分公共行政学者开始检视那些决定个人意识和行为的更深层次的因素——如理性无法把握的无意识因素,来认识这种无意识的因素对个人的信仰和行为的影响。批判性研究的代表人物登哈特就指出,由于组织寻求通过确定的理性行为来控制非理性行为,导致人的行为被固化了,人失去了表达自己、发展自己的机会。登哈特在哈贝马斯的主体间理性的基础上,对官僚制和西蒙的逻辑实证主义进行了批判,倡导通过开放组织成员的交往和对话空间,帮助个体发现并追求自己的需要和兴趣。此外,登哈特还对实证主义公共行政中追求建立理性的、可操作化的模型进行了批判,认为这种公共行政模型不利于理解组织中的人类行为背后的意义,而所谓的政治—行政二分,以及事实—价值二分法,都贬低了个人的价值,而其结果则是降低了公共行政理论对现实的解释力。

五、结语:超越实证主义与反实证主义的对立

随着社会科学研究的深入,无论是实证主义还是反实证主义、后实证主义都无法单独胜任解释社会现象的任务。未来社会科学的方向不是实证主义压倒反实证主义,也不是后者对前者的完全胜利,而很可能是二者在祛除各自弱点后的相互综合。有学者认为,早在韦伯的著作中就已经体现出将二者进行融合的尝试,韦伯所提出的用“价值关联”(value-relevance)代替“价值中立”(value-free)的做法,就是尝试消除二者对立的尝试。在韦伯那里,一方面,研究者在最初选定课题的时候必然是价值关联的,即其个人兴趣、研究偏好等主观因素必将影响其初始选择,但一旦研究者根据自己的价值观确立了研究课题,他就必须停止使用自己或他人的价值观,而遵循他所发现的资料的引导。^[16]无论如何,对于实证主义与反实证主义之间的对立的消除仍然存在困难,当前仍没有令人满意的融合理论出现,超越二者对立的道路依然漫长。至于当代西方公共行政研究的三大范式之争及其超越,亦唯有等待哲学层面的突破后方可能有所进展。

参考文献:

- [1] 刘建宏. 社会学理论和方法论中的实证主义 [J]. 国外社会学, 1990, (1).
- [2] 陆小伟. 实证主义社会学方法论概观 [J]. 上海社会科学院学术季刊, 1991, (3).
- [3] [美] 伍德罗·威尔逊. 行政学研究 [A]. 彭和平等编译. 国外公共行政理论精选 [C]. 北京: 中共中央党校出版社, 1997.
- [4] [美] 文森特·奥斯特罗姆. 美国公共行政的思想危机 [M]. 毛寿龙译. 上海: 上海三联书店, 1999.
- [5] [美] 尼古拉斯·亨利. 公共行政与公共事务 (第八版) [M]. 张昕等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [6] [美] 赫伯特·西蒙. 管理行为 (第四版) [M]. 詹正茂译. 北京: 机械工业出版社, 2004.
- [7] [美] 杰弗里·C·亚历山大. 社会学的理论逻辑 [M]. 于晓等译. 北京: 商务印书馆, 2008.
- [8] 张小山. 实证主义社会学面临挑战 [J]. 社会学研究, 1991, (05).
- [9] 陆小伟. 西方社会学方法论中的实证主义与人文主义之争 [J]. 江海学刊, 1991, (6).
- [10] [德] 麦克斯·霍克海默. 批判理论 [M]. 李小兵等译. 重庆: 重庆出版社, 1989.
- [11] [法] 涂尔干. 社会学研究方法论 [M]. 胡伟译. 北京: 华夏出版社, 1988.
- [12] [美] 赫伯特·马尔库塞. 单向度的人——发达工业社会意识形态研究 [M]. 刘继译. 上海: 上海译文出版社, 1989.
- [13] [美] 麦尔文·达布利克. 魔鬼、精神与大象——对公共行政学理论失败的反思 [A]. 颜昌武, 马骏编译. 公共行政学百年争论 [C]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009.
- [14] [美] 戴维·约翰·法默尔. 公共行政的语言——官僚制、现代性和后现代性 [M]. 吴琼译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.
- [15] [美] 迈克尔·M·哈蒙. 公共行政的行动理论 [M]. 吴琼恩等译. 台湾: 五南图书出版有限公司, 1993.
- [16] 周晓红. 社会科学方法论的若干问题 [J]. 南京社会科学, 2011, (6).

责任编辑: 王升平