

公共行政规范理论译丛

● 主 编：马 骏 任剑涛



公共行政中的 批判社会理论

〔美〕理查德·C. 博克斯 (Richard C. Box) / 著
戴 忞 / 译

**CRITICAL SOCIAL THEORY IN
PUBLIC ADMINISTRATION**



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

公共行政规范理论译丛

◎ 主 编：马 骏 任剑涛



公共行政中的 批判社会理论

CRITICAL SOCIAL THEORY IN
PUBLIC ADMINISTRATION

〔美〕理查德·C. 博克斯 (Richard C. Box) / 著
戴 黍 / 译



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

Critical Social Theory in Public Administration

By Richard C. Box

Copyright © 2005 by M. C. Sharpe, Inc.

Simplified Chinese Edition Copyright © 2015 by Central Compilation & Translation Press

All Rights Reserved

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政中的批判社会理论 / (美) 博克斯著; 戴黍译.

—北京: 中央编译出版社, 2015. 9

书名原文: Critical social theory in pulibic administration

ISBN 978-7-5117-2533-2

I. ①公…

II. ①博… ②戴…

III. ①行政学 - 研究

IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 027520 号

公共行政中的批判社会理论

出版人: 刘明清

出版统筹: 贾宇琰

责任编辑: 张 娟 贾宇琰

责任印制: 尹 珺

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612375 (编辑室)
(010) 52612316 (发行部) (010) 52612317 (网络销售)
(010) 52612346 (馆配部) (010) 55626985 (读者服务部)

传 真: (010) 66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京金瀑印刷有限责任公司

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 178 千字

印 张: 14.75

版 次: 2015 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 58.00 元

网 址: www.cctphome.com 邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社 微 信: 中央编译出版社 (ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com>) (010) 52612349

凡有印装质量问题, 本社负责调换, 电话: (010) 55626985

译丛总序

在现代公共行政学的发展史上，一直有两条重要的主线：规范与实证理论。现代公共行政学正是围绕着这两条理论线索不断发展起来的。这两条主线有时相安无事，各走各的，有时则相互碰撞，发生争执。无论是那一种情况，它们都在推动着公共行政学的发展。只有同时把握这两条主线的研究，熟悉它们各自的主要理论及研究方法，才能完整和准确地了解现代公共行政学。尽管许多人将公共行政学的诞生追溯到 19 世纪末，但是，作为一个相对独立的“学科”，公共行政学成型于 20 世纪的美国，并在 20 世纪 30 年代进入其发展的黄金时代，形成了所谓的古典公共行政学。1947 年，西蒙出版了《行政行为》，次年，瓦尔多出版了《行政国家》。两位学者及其著述凸显了公共行政学中两种学术旨趣之争：实证取向的公共行政学，还是价值取向的公共行政学？1952 年，西蒙与瓦尔多之间就此发生辩论。这场著名的“西蒙/瓦尔多之辩”正式结束了公共行政学的古典时期。自那以后，美国公共行政学就分裂成许多流派，由此进入一个长达近 60 年的范式分离和竞争。在这一竞争的格局中，规范理论一直占有重要的地位，深刻地影响着公共行政学的发展。而且，最为有趣的是，尽管 20 世纪 50 年代以来，实证研究越来越成为社会科学，尤其是美国社会科学的主流，在公共行政学尤其是美国公共行政学中，规范理论一直发挥着举足轻重的影响，许

多顶尖的公共行政学家都在从事规范研究。这在一些希望将公共行政学变成“科学”的学者眼里，极大地妨碍公共行政学发展成为“受人尊重的”硬科学。然而，不可否认的是，正是由于规范研究的存在，才使得公共行政学一直保持着敏锐而深刻的批判精神以及不断进行创新的活力。从20世纪70年代的新公共行政学，到80年代出现并仍然非常活跃的“公共行政理论网络”（Public Administration Theory Network, PAT-NET），公共行政学中的规范研究一直不乏传承，不断推出产生重大影响的著作。著名公共行政学家斯蒂尔曼（Stillman, 1999）将“公共行政理论网络”的学者称为“诠释派”。这一流派的学者都是实证研究的反对者，都主张在公共行政学中开展“诠释研究”和“批判研究”。他们一方面批判性地反思行政国家的现代性基础，反思公共行政学的哲学基础，另一方面对于公共行政中的价值问题（例如社会公平）和公民权问题等极其关注，孜孜不倦地寻找建立美好社会的替代方案。有时，他们像一些破坏者，撼动那些支撑着我们已经习以为常的现代行政国家的基石；有时，他们像一些幻想者，构想者一些曲高和寡的、新的治理模式；有时，他们使用的术语是那样的生僻而且古怪，他们使用的思辨方式也让那些熟悉和热爱定量数据的人们感到陌生。然而，无论如何，我们都必须认真地对待他们的研究，并保持一种开放的态度。应该认识到，实证研究只是我们认识世界的方式之一，绝不是唯一的至高无上的研究方法。

目前，国内公共行政学研究整体落后于国际学术水平。不仅在实证研究方面非常落后，而且在规范研究方面也非常落后。对于规范研究，国内一些研究者的理解也是非常成问题的，似乎只要不用定量数据就是规范研究，而不知规范研究也有其独特的理论建构方式和质量标准。翻译、介绍公共行政学中的这些规范理论，对于提

高我国公共行政学中规范研究的质量意义重大。同时，也对我们的改革实践具有重大意义。目前，如何适应社会、经济变迁重构国家治理已是中国公共行政学必须提出整体性解决方案的根本性大问题。这不仅需要严谨、科学的实证研究，更需要建设性的规范理论。本译丛主要翻译和介绍瓦尔多的《行政国家》发表以来、在 20 世纪 70 年代初具规模、在 80 年代大规模复兴并不断发展壮大的公共行政学中的规范理论。本译丛着重选择公共行政学规范理论中的经典著作以及最近几年引起各种争论的最新著作。我们希望，这有助于矫正汉语公共行政学界的一些认知偏差，更好地引导汉语公共行政学的健康发展。我们两人分别从事规范和实证研究，按理学术取向不同，难以进行学术交流。所幸，作为同事，我们经常有机会进行一些交流。在交流中发现，实证研究与规范研究之间的交流和互动，每每收获甚大，可起相互启发之效。同时，深忧我国公共行政学研究中越来越重的纯粹管理主义乃至工程主义倾向，遂有编辑此译丛的想法。其后，得中央编译局贾宇琰女士及该局其他同仁的支持，以及各位译者的辛勤工作，方有此丛书面世。

马骏 任剑涛

2008 年 2 月 10 日于中山大学

目 录 Contents

导 言	1
批判社会理论的一种特殊形式	4
主旨和章节	8
批判社会理论框架	11
第一章 后现代环境中的批判性想象	16
批判社会理论	18
矛盾、辩证法与变革	19
批判理性与想象	20
解放与自决	22
公共行政领域中的批判理论	25
当今批判理论的必要性	29
实用主义与空想	32
结论：批判的复兴？	37
第二章 矛盾、乌托邦和公共行政	39
矛盾与遏制	42
民 主	48
战争国家	51
研 究	53

性 别	56
拒绝与乌托邦	59
第三章 “真” 实在别处：批判的历史	62
解构历史	64
重新界定/重新发现历史	69
可复原的要素	72
解 放	73
社会希望	76
批判的公共行政学	80
“十字路口的克莱奥”：撰写批判的历史	83
第四章 批判理论与话语矛盾	88
各种模式的价值基础	90
合法性范式	90
批判理论模式	93
掌权者与受治者之间的关系	96
社区权力方面的文献	96
增长机器模式	98
“四城”模式	99
社区取向的多样性	101
话语效用	103
话语合法性	103
话语介入	105
行政官员—公民互动的结果	106
有益于话语的情形	109

结论：批判理论的实际应用	111
第五章 实用主义话语与行政合法性	114
理论的局限	121
实用主义的效用	124
协作与批判思想	129
结论：行政合法性	135
第六章 私人生活与反行政	140
日常人类利益	143
地 理	144
邻里环境	145
政治经济	147
物质性	149
公民权利与私人生活	152
想 象	155
第七章 批判实践与发现公众的问题	161
难以捉摸的公众	162
批判理论与社区背景	171
批判实践的目的	178
参考文献	187
索 引	203
译后记	225

导 言

本书旨在对批判社会理论（critical social theory）在公共行政中的应用架构加以介绍。本书力图在公共行政领域中激起对那些趋于塑造与约束学术、教学、实践和社会变革的社会情境的认知——这样的目标应当称得上是恰当的。“介绍”或许并不是最合适的字眼，因为在这一架构中，并没有什么“新”的内容及要素由公共行政领域中的学者和实践者加以使用。本书并不打算加入最近风行于公共行政实践中的管理技术或管理创新的竞争之中，而是致力于对数十年前的一些重要文献进行积累、提炼。

批判社会理论由法兰克福学派（Frankfurt school）社会研究所（Institute for Social Research）于1937年提出，当时称作“社会的批判理论”（critical theory of society）（Kellner, 2001, p.9）。除去一些特别的例外，这一理论在公共行政领域中大体上是被忽略的。在公共行政领域中，人们更多地专注于微观层面的执行，而较少理会宏观层面的社会情境并且常常避免去质疑那些压制性的或不公正的社会结构和社会实践。本书的一个主要假定是：基于一些学者和实践者积极参与思想与行动的筹划，以创造建设性的社会变革的意愿，在公共行政领域中反思我们与社会之间的关系，现在正是恰当的时机。支持这一假定的证据广泛存在于那些我们身边随处可见的关于不公正、不平等、财富和权力的极端集中、无意义的和毁灭性的战

争与暴力，以及大规模的环境破坏的新闻之中。

3 在最宽泛的意义上，批判社会理论或许是一种关于“可替代的未来”（alternative future）的乌托邦理想的思想遗存。由此，批判社会理论逐渐发展为弗雷德里克·杰姆逊（Frederic Jameson）所刻画的那样，即“作为晚期资本主义（late capitalism）或处于全球霸权阶段的资本主义（capitalism in its phase of global hegemony）的文化逻辑的后现代主义（postmodernism）”（Booker, 2002, p. 4）。布克尔认为，20世纪50年代后现代主义的兴起与“美国乌托邦想象的最终瓦解”（p. 10）是相照应的。由于受到“边缘化和惯例化的双重约束”，美国人“惊恐于成为异类，无法成为他们郊区居所的新电视里经常播放的正常样貌”，并且：

他们害怕全然失去个性，由此加入到构成社团机器（corporate machine）齿轮组的匿名的和可互换的齿轮系列中。同时，还隐现着一些不祥的预兆：并非所有美国人都如此富足，更不用说那些居于世界上其他地方的更大多数人了。因而，在整个20世纪50年代，白皮肤、中产阶级美国人越来越多地把他们的生活空间想象为一个繁荣而宁静的岛屿，四周是充满威胁的贫穷和混乱的海洋。这种想象或多或少地体现在美国电影屏幕上那些驱车击溃野蛮印第安人进攻的先驱者们的身上。（pp. 9 - 10）

在布克尔（2001, pp. 11 - 15; 2002, pp. 7 - 8）看来，就对晚期资本主义的替代可能加以概念化的严肃尝试而言，这是一种终结的开始，尽管与之相随的有大卫·赖斯曼（David Reisman, 《孤独的人群》，1950），威廉·怀特（William Whyte, 《组织人》，1956）和 C.

赖特·米尔斯（C. Wright Mills, 《权力精英》，1956）等人对社会情境的批评，以及整个 20 世纪 60 年代蓬勃兴起的激进思潮。虽然布克尔提及后现代主义可以作为对主流社会进行批评和拒斥的一种思想资源，但他（2002, p. 195）发现“后现代主义的这种批评态度对晚期资本主义的霸权并未造成真正的挑战，在一定程度上这是因为实在缺乏任何有效的乌托邦式的替代选择”。相比之下，特丽萨·埃伯特（Theresa Ebert, 1996, p. 148）则显得更为乐观，希望通过部分地介入“父权制资本主义的知识工业”，将对观念和制度的唯物主义经济学批判引入文化的后现代主义中。这无疑将困难重重，因为在全球化资本主义或后现代社会的疆域内，当代的社会情境并不鼓励那些针对现状的批评和关于替代选择的讨论。

由于难以通过大规模的干预对当前的社会组织施加影响，所以本书在此所勾勒的学习与实践模式只是一个过程，而不是一幅专为社会和组织结果而作的清晰蓝图，虽然书中确实包含了宽泛的对于可供选择的未来的规范性描述。本书的批判性结构包括了对晚期资本主义社会趋势的认识，而晚期资本主义社会是通过抑制个人和社会发展以及压制地方变革的工作进程而得以组织的。本书并未假定 4 通往变革的唯一途径必然是激进的，是对现行组织和实践的广泛摒弃。相反，本书将个体与群体对破坏制度和实践的抵制视为一种有效的发展路径。在理论层面上，布赖恩·费伊（Brain Fay, 1987, p. 212）描绘了一种复兴了的、由“自觉地本地化的、特殊的、立场鲜明的、实验的和自然的”理论所组成的批判社会科学。对“理论的建立和运用将怎样发生于每一背景或问题情境”这一问题，将由在特定时间和地点参与其中的人们加以决定。

基于事态的发展，人们有时可能特别易于接受对社会的批判性分析。现在或许就是这样的时机：人们已然发现政府的设定目标和

操作程序一直推行着那些被视为恰当的种种限制。也许数年之后，时下由新自由主义的资本主义社会所显示出的对人与环境的侵略性的、罕为人知的、破坏性的路径将变得温和。然而，支撑时下社会情境的经济与制度的结构和实践已经存在了若干时间，并且毫无疑问，这种结构和实践仍将延续到可预知的未来。所幸，对于批判性分析而言，现今事态的发展正使这些问题得以日益明晰。但是，如果存在各不相同的更擅于遮蔽问题的当权者，这并不必然意味着根本性的社会结构和实践将发生重大变革。

批判社会理论的一种特殊形式

今天，许多人把批判理论和尤尔根·哈贝马斯（Jürgen Habermas）所做的工作当成一回事。在当代的社会科学领域中，一些学者已经不止是把哈贝马斯现有的著作看成专事批判的思想成果，而更多地认为他是政治学和哲学思想主流中的改革主义者。人们经常因为哈贝马斯对于主体间交往（intersubjective communication）维度的使用，而把他和包括赫伯特·马尔库塞（Herbert Marcuse）在内的法兰克福学派的前辈们区别开来。哈贝马斯对主体间交往维度的使用，去除了主体的中心主义并且承认了在社会层面上构建出来的人类感知特性。然而，卡尔·马克思（in Tucker, 1972, p. 223）认定，人类本身就是社会产物，第一代法兰克福学派的理论家也持这种观点。我们对社会意义的部分理解在主体之间得以构建这一事实并未否定个体的价值和意图。虽然这些价值和意图在社会环境中得以塑造，但是对每一个体而言，其特性都是唯一的。处在主体间话语背景中的人类行为经常表现为人们对公共事件所作决策全过程的一个很小

的部分。即使有可能创造“理想的”话语情境——在这样的情境中权力和职位的不同并不发挥效用，即使可能对相互割裂的、有争议的问题（都是大胆的假设）达成一个非强制性的、民主的共识，话语本身也很少决定社会事件的过程。

5

批判社会理论有好几种形式。本书所运用的批判社会理论源自赫伯特·马尔库塞的著作。马尔库塞的思想经常被斥为太过激进或已然过时，并不时被人们拿来就组织人性化、人际关系、政府运作和国际事务的方式等问题与当代思潮进行对比。这正是本书的焦点，因为我发现马尔库塞的思想在理解公共实践和公共现象中的具体、直接的事务——诸如政治—行政的关系和经济学概念向公共治理的渗透——时，尤其有用。

作为地方政府中的一名实践者，我觉得政府系统在权贵利益——他们利用政府谋取个人的经济利益——的驱动下，对于公众参与的认知和便利怀有偏见。法律、政策、程序、官僚责任以及诸如“公众听证”之类的决策方法，减损了公众的参与权，降低了他们基于更广泛的集体利益思考未来的可能性。并不是所有公民都屏息以待，期望获得机会去了解复杂的公共事务并与其他人展开讨论。然而，如果能够得到相应的知识和运用这些知识的机会，有些人还是会为了人类和自然世界的利益而愿意这样做。

在当前的情境下，“失去机会”的意思并不是指在公众之间或是在政治和经济精英之中假定某种单一的兴趣，也不是要在政治/经济决策者和更广泛的群体之间假定一种志趣的歧异。批判社会理论假定，自由资本主义社会的竞争、贪婪的本性使得统治和压制的模式势必在绝大多数背景下以某种形式表现出来，但是在特定的场所和时间内（不论其范围是全球性的、国家的、区域的，还是本地化的），其兴趣与意图的特质将只能在特定背景下得以理解。还应明确

6 的是，公众的进入与机会的属性因地因时而异。在某些场所和某些时刻，社会结构与实践已经被改变，从而使得市场规则和自治可能性之间的平衡发生重要的转化。然而，在公众的质询和言论受到抑制的地方，结局就相应地可以预知并且呈现为狭隘的偏好选择。

马尔库塞的著作有助于理解这样的情境，因为它为政治和经济系统、技术、自然环境和人类动机之间的相互作用提供了一种综合的观察视角。马尔库塞作为理论家经常受到拒斥的一个原因是，人们并没有领略其时间跨度上至 20 世纪 30 年代、下及 70 年代的著述的全貌。相反，人们往往只是讨论其中的一部——经常是《单向度的人》，接着就陷入有失偏颇的歪曲误解中了。这是一种草率的学术见解，它错失了丰富、复杂而且十分易于获取的文献材料。这些文献材料为我们的时代构建了一个令人惊讶的彻底且中肯的概念背景。（对马尔库塞思想的全景式回顾，最近已经在道格拉斯·凯尔纳编辑出版的马尔库塞选集中得以充分阐述。）除了由于缺乏认知而导致的理解误差问题，在马尔库塞与当代哲学的鉴赏力之间还存在着缺乏共鸣的尴尬。道格拉斯·凯尔纳（1998，p. xiii）将马尔库塞描述为处于巅峰的具有学者风范和公众认知度的观念提出者：

在 20 世纪 60 年代晚期和 70 年代期间，赫伯特·马尔库塞被认为是世界上仍然在世的最重要的理论家。作为一名力倡解放和革命的哲学家，马尔库塞受到全世界的赞誉，成为时代精神的杰出代表，并深切地影响着新左派和反抗运动……毫无疑问，他的著作已经全面触及公众，他在大众媒体上被讨论、攻击和赞美，在学术出版物上也同样如此。

然而，1979 年马尔库塞逝世之后，他的影响也就随之衰落。在

相当大的程度上，这是因为他被一种新的趋势所取代：

马尔库塞并不适合那些关注现代和后现代思想的时髦辩论。与阿多诺不同，马尔库塞没有预料到后现代主义对理性和启蒙的攻击，并且他的辩证法也不是“消极的”。相反，马尔库塞赞成重建理性和为现存社会设置乌托邦式替代选择的方案——这是一个已经失宠于（拒斥革命思想和探寻自由与社会重建的宏大视野的）时代的辩证的幻象。（Kellner, 1998, p. xiv）

人们经常因为那些对他们生活其中的社会所作的批评而感到不安，他们表达着对集体腐败或空气污染之类具体问题的关注，却反对将这些问题看作是社会结构和社会运行的可预期的结果。这加大了制订全面、长期解决方案的难度。在媒体驱动的、一元化的通俗文化背景下，人们对于社会模式、社会结构、激励力量和运行结果的理性上的不安因为当代社会的复杂性、后现代主义对思想根基的质问，以及全球化的新自由资本主义而得以加剧。在这一情境中，人们面临的问题表现为：是接受现状，还是将关于社会替代选择的批判想象引入论析、提出挑战？本书认为对于处在特定境遇中的人们来说，后一个选择比消极被动要更为可取。

正如在第一章中所讨论的，基于好几个原因，批判理论仍未在公共行政领域中产生重要影响。本书的意图并不是要把 20 世纪中期的批判理论不加改变地带入 21 世纪之中，而是要使批判理论主体中有用的观念要素适应当代情境。自 20 世纪 70 年代以来，马尔库塞的社会分析在很大程度上已被人们淡忘，并且被批评为过分简单化和极端化。今天，马尔库塞的社会分析却令人气馁地显示出先见之明和中肯之处。当马尔库塞所关注的问题被融入着眼于今日社会之

复杂性的当代理论家的论见中时，它们在将可供替代选择的未来加以概念化的过程中，显得特别有用。我希望，批判性想象的运用或许能够向本书的读者展示，考虑到人们周遭的条件，这是我们能够做的最起码的事情。

主旨和章节

本书中所用的材料都是近几年来为发表或出版而撰写的。与较晚时期的作品强调对法兰克福学派思想加以改革，以适应当代公共行政之需相呼应，本书每一章都探讨了一个将批判社会理论运用于理论构建和实践的特定问题。然而，各章却并非按照时间排序，而是考虑到所论主题的连贯性：它们都旨在将读者引入公共服务情境下的批判视角之中。读者将会遇到一些概念讨论方面的重复——如单向度（one-dimensionality），但是每次这样的讨论都发生在一种不同的话题情境之下，并且都将提出另外的观念。

第一、二章和第三章介绍了批判社会理论及其在公共行政研究中的运用。第一章追溯了公共行政中使用批判理论的历史、论证了批判理论在这一领域中的效用、并且提出本书的批判社会理论框架：矛盾、辩证和变革，批判的推理和想象，以及解放和自主。为了阐明批判社会理论和某些当前众所周知的思想主体之间的区别，本书选择了理查德·罗蒂（Richard Rorty）的后现代实用主义（postmodern pragmatism）作为参照。马尔库塞和罗蒂都关注社会中的压制状态，但是他们关于“人们应该做什么”的结论却完全不同。

第二章沿着马尔库塞关于更好的社会特性的思想脉络，概括了其论著的几个特点〔民主、战争国家、“全面管理（total administra-