

走向社会建构的公共行政

Toward the Public Administration of Social Construction

高猛 陈炳 等著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP)数据

走向社会建构的公共行政 / 高猛等著. — 杭州:
浙江大学出版社, 2013.1
ISBN 978-7-308-10859-1

I. ①走… II. ①高… III. ①行政学—研究
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 286386 号

走向社会建构的公共行政

高 猛 陈 炳 等著

责任编辑	陈丽霞
文字编辑	殷 尧
封面设计	伊祁放勋
出版发行	浙江大学出版社 (杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007) (网址: http://www.zjupress.com)
排 版	杭州中大图文设计有限公司
印 刷	富阳市育才印刷有限公司
开 本	710mm×1000mm 1/16
印 张	30
字 数	475 千
版 次	2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-308-10859-1
定 价	72.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话(0571)88925591

目 录

导 论	1
第一章 从理性建构走向社会建构:话语的变迁	10
第一节 理性建构:对官僚制公共行政的话语透析	11
第二节 社会建构:政府与非政府组织的合作逻辑	29
第三节 后现代主义语境下政府与公民的沟通问题	46
第四节 从贤人之治到民主治理:儒家治道之反思	62
第二章 “社会—国家”的双向建构:历史与逻辑	75
第一节 社会建构国家:辛亥革命时期的浙江商会	76
第二节 民主理念、公民教育与美国进步时代改革	97
第三章 社会建构下的服务型政府:理论与实践	111
第一节 新公共服务理论与服务型政府建设	112
第二节 服务型政府理论的马克思主义渊源	129
第三节 保障和改善民生的思想渊源与内涵	135
第四节 网络时代中政府与公民社会的沟通	145
第五节 政府管理网络虚拟社会的若干问题	150
第六节 中国问责官员复出机制的构建问题	164
第七节 中国廉政建设:经验、挑战与创新	176
第八节 公共危机背景下政府公共关系创新	185

个案研究 “网格化管理、组团式服务”的舟山模式	196
个案研究 “参与型”公众环境利益诉求机制:以 H 化工事件为例.....	232
第四章 社会建构下的非政府组织:功能与路径	239
第一节 新公共管理视阈下的非政府组织功能分析	239
第二节 中国社会和谐治理中非政府组织角色分析	246
第三节 社会复合主体与治理:关系、路径与边界	252
第四节 非政府组织促进就业的功能及其制度路径	261
第五节 非政府组织在公共危机治理中的功能路径	274
第六节 对大众传媒在公共危机治理中的角色分析	287
第七节 中国非政府组织的立法现状及其完善策略	292
个案研究 我国民间志愿性慈善组织的困境与政府管理创新	304
个案研究 灾后生态重建中 NGO 的参与:以汶川地震为例	311
专题研究 非政府组织促进就业的效能评估:以河南省为例	323
第五章 社会建构下的公民性塑造:理念与文化	374
第一节 公民性与公民教育:古典政治哲学之维	375
第二节 西方现代的公民理念:三维视阈之透析	391
第三节 中国近代公民身份与公民教育之建构	417
第四节 和谐社会视阈中公民身份的双向建构	431
第五节 中国人的“耻感”向度与公民道德建构	440
主要参考文献	450

导 论

—

人类社会正在被一场从“现代”步入“后现代”、从“理性构造”转向“社会建构”的变革浪潮所裹挟。现代的主旋律是强调工具理性或技术理性的价值,但正所谓“物极必反”,一旦将“理性”推至极端,人们就从理性的主体和人道主义服务的中心对象沦落为工具和技术理性的奴隶。现代的生产机器、舆论工具、国家机器无情地控制着人们,把人们推向经济、政治和社会矛盾的漩涡之中,从而加深了现代社会的全面异化。由此,人们开始对现代社会的种种弊端进行批判和反思,事实上就是对现代主义绝对理性的思维方式的质疑和反叛,也是对人的主体性回归以及社会关系重建的思考和探询。

当现代理性主义会遇公共行政之际,造就了以官僚制为范式的现代公共行政模式,它包括垂直管理、职业专家支配、工具和技术理性、物化的官僚制、规则和管制、庞大性与复杂性、安抚民众、二元思维模式等内容。官僚制通过对“合理性”概念中价值因素的完全消解和“合法化”概念中形式化规则的不断建构,使之一度在提高“效率”和维持“秩序”上发挥了重要功能。但是,官僚制内含一个“非人格化”和“理性至上”的假定——官僚和公民无力于依靠独立人格的选择和社会互动的过程而作出合理的决策。于是,它就将这一切权力和所有矛盾从“人”身上转移给“物化的官僚制”,从而导致工具和技术理性对人的裁决。

由于官僚制强调精确、效率和顺从等符号性规定,官僚必须接受非人格化

的专业训练和技术学习,以便他们能够按那些技术理性的模式和路线思考问题,这些压力和限制将会导致胆怯、僵化、保守主义和技术主义,使官僚患上了严重的“职业精神病患”。另一方面,官僚制秉承了结构自足存在、自我维系的论调,其内在逻辑是,官僚制的治理功能可以满足公民社会的某种基本需求,而这种功能需求的满足似乎也就证明了官僚制的正当性。这显然忽略了其他替代范式对于治理功能优化的可能,反映了官僚制的保守性和阻碍民主进程的弊端。

在本书中,我们对官僚制范式的根本质疑在于:单从其内部结构的自足性就能够证明其外部功能的正当性吗?换言之,政府仅仅依靠自身结构的合理化进程就能够输出“公共”的、民主的决策吗?公众对于官僚制功能的需求就意味着公众对官僚制结构的需要吗?官僚制的功能不存在替代或调适的可能吗?治理仅仅是官僚组织的内部事务吗?如果是这样,我们将公民社会的民主诉求和治理夙愿放置于何地?显然,尽管马克斯·韦伯在广义上没有反对人本主义和民主主义,但他兜售的官僚制对社会公众而言无疑是反人本、反民主的,同时又是封闭、保守、自我维系的。在官僚制公共行政中,政府是“在场”的,垄断的,而社会是“不在场”的,被排除在治理主体之外的,这正是现代主义绝对理性和二元对立的思维模式的一种体现。正因为此,官僚制公共行政的极端发展势必将官僚和公民同时禁锢于牢笼之中,使其依附于理性之下,成为主体性消亡的奴隶。由是观之,只有重构公共行政的话语结构,激发官僚和公民的独立人格,促成两者之间的交往与合作行动,才能真正改变两者不断被异化的命运。

二

20世纪60年代之后,面对政府治理能力的削弱、政府财政赤字的增加、政府腐败事件的频发、政府公信力的下降、政府与公民疏离感的加剧以及社会矛盾冲突的升级,人们对公共行政表达了强烈的质疑,政府的“合法性危机”愈加凸显。尽管仍有一些学者在竭力维护官僚制,甚至对其大加赞赏,但一场“与传统决裂的转型”无疑已经纳入了行政学界和政府部门的视野。其中较为极端的,如沃伦·本尼斯直接宣告官僚制的灭亡即将到来,认为从20世纪60年代算起的20到50年里,人们将目睹并亲自加入官僚制的送葬队伍”;迈克

尔·莱丁干脆把官僚机构等同于独裁主义和极权主义的政府,认为对于毒害性的控制行为应该采取破坏性手段来回应。总之,种种“决裂论”都显示出与官僚制势不两立、水火不容的态势。

然而,时至今日,官僚制灭亡的预言没有实现,那种渴望以极端方式对抗甚至摧毁官僚制的构想也被归类为一种新的思想危机。这是因为,“与传统决裂的转型”包含着一种“唯社会”的论调,它在思维特征上与“官僚制”、“唯政府论”一样,不过是造就了某种新的“绝对理性”而已,与现代主义无比傲慢的二元思维和“逻各斯中心主义”如出一辙。这种对官僚制的“矫枉过正”可能会陷入否定主义、虚无主义、悲观主义、无政府主义多元论的漩涡,使人类社会堕入一个支离破碎、混乱无序、步履蹒跚、筋疲力尽的境地,这是我们无论如何也不愿意看到的景象。

于是,如何在“决裂”和“解构”的废墟上实现公共行政的社会建构,就成为未来公共行政要解决的重要议题。正如同美国学者凯特所说,在进步运动中,威尔逊、古德诺等一批思想家曾经帮助引领了这次运动;现在则不一样,20 世纪末的理论家们则落后于治理方式的转换。虽然这是一个共识瓦解的世界,对于什么是好的研究,我们越来越难以达成共识,但是,有一点是不容否认的——我们的研究必须有助于促进知识的增长,有助于我们理解和反思这个越来越复杂且不断变化中的世界,有助于推动人类迈向美好社会,而不是摧毁,更不能倒退。因此,在本书中,我们既反对“唯政府论”,也反对“唯社会论”,而是以一种合作的、互构的视角,用一种乐观的、进步的历史观来透视社会现实,以求从社会乱象中拨云见日、寻求新的希望。

三

历史如明镜,它可以给我们留下许多反思和借鉴。我们发现,在 19 世纪 90 年代到 20 世纪 20 年代的美国进步主义时代,面对经济和社会变迁过程中严重的社会问题,在“进步”精神的指引下,公民通过“自下而上”的权利诉求和一系列“社会自我保护运动”,在个人权利、个人责任的基础上注入社会权利、社会责任的维度,赋予民主更多的道德意蕴和社会伦理价值;另一方面,美国各级政府对公民诉求和社会运动予以积极回应,并基于对“自由”和“民主”理

念的主动调适,进行了全方位的制度改革,从而避免了改革走向革命,也防止了社会各种思潮走向极端主义。从这个意义上看,这场改革不仅是社会自发的变革,也是一场政府与公民相互合作、双向建构的运动。

对中国而言,类似但又不同于美国进步时代变革的情景在辛亥革命前后也有短暂的呈现。由于当时国内政局的动荡、传统治权的式微、社会稳定性的降低,以商会为中枢的社会力量广泛渗透进入国家建构和社会建设领域。各种社会力量参与到抵制美货、争取路权、国会请愿、光复运动当中,建构出一个区别于政府并对政府进行制衡、监督乃至对抗的“市民社会雏形”。它扩大了政治的社会基础,在一定程度上推展了公共领域,使政治发展模式突出了社会推动、社会建构的色彩,因而可谓是“社会建构国家”的一个体现。另一方面,以商会为中枢的民间社团网络,承担起联络工商、兴办商学、维持治安、置办公益事业等市政管理或社会建设方面的职能,可谓是“社会自我建构”功能的拓展和深化。这两股社会建构的浪潮相互激荡,深刻改变了传统国家的统治结构。但是,我们也看到,在当时那个实行专制独裁统治的国家中,社会力量根本不可能在各方面充分发挥制衡国家的作用。因为在政府与社会的互动关系中,只有国家(政府)采取扶植社会的政策,市民社会才能获得发展的机遇;而一旦国家(政府)对社会予以侵蚀甚或扼杀,市民社会最终将难以进行持续的抵御。尽管辛亥革命前后中国本来可以为公民们建立在市民社会意义上的自发组织提供契机,但这些契机随着推翻帝制和其后的政党纷争和军阀混战而被扼杀殆尽。从根本上看,这种历史的惨淡源于国家(政府)未能与社会达成改革的“共识”。而中国目前出现的、被许多人称作为“社团主义”的多种形式的非政府组织,可以视作早已被人遗忘的晚期帝国时期社会变迁趋势的复兴。

在本书中,我们对上述两个社会转型的历史节点进行了透析。穿越历史之镜,我们得以洞悉:所谓的“民主政治”与“美好社会”的构建,最终只能在政治国家与公民社会的双向建构、良性互动、视域融合的过程中寻求可能性。特别是对于一个处于剧变中的社会来说,达成共识就更加重要。这种共识是民主的共识、参与的共识、合作的共识,唯有如此共识,人类社会才可能在“非线性”的进步中愈加接近完美和幸福的境界。

四

从历史回到现实,我们骤然发现,今天的整个世界迎来了一场比美国进步时代更加剧烈的社会转型。我们欣慰地看到,人类社会仍然具有在“非线性”轨道上走向民主政治和美好社会的潜能。无论是英国的“公共服务宪章运动”、美国的“政府创新运动”、韩国的“亲切服务运动”、新加坡的“好政府建设运动”,还是中国的改革开放和服务型政府建设,它们共同汇聚成一股席卷全球、汹涌澎湃的政府改革浪潮。尽管其称谓和具体做法不尽相同,但其最终目标都是要构建一种服务于公众的、民主参与的政府。只有使公民有效参与到公共事务的治理过程中,与政府形成合作伙伴关系,才能真正实现政府对于“民主”和“服务”的允诺。

在政府改革的同时,20世纪70、80年代以后,公民社会蓬勃发展,一场“全球结社革命”席卷而来。从政治方面看,公民社会在制约政府权力、填补社会治理的“真空”、推动政治民主、保障公民权利、参与公共决策方面具有独特的优势;从经济方面看,公民社会为经济发展提供了一个良好的秩序环境,并且成为解决就业问题、推动经济改革和发展的重要力量;从文化方面看,公民社会以实现公共精神为价值取向,积极倡导和维护社会的正面价值观和道德诉求;从社会方面看,公民社会通过发挥自身优势,整合社会资源,为社会提供必要的公共服务和产品,促进社会和谐稳定和健康发展;从未来发展看,公民社会的蓬勃发展,有可能与民主“第三次浪潮”一样,影响发达国家和发展中国家的民主体制或权威体制,使之开始迈向一个政府与非政府组织合作解决公共问题的新时代,继而刻画出国家与社会关系的新图景。

改革开放后的中国也融入到共同描绘这幅时代画卷的浪潮之中。由于国家放弃了以穿透社会各个角落为特征的全能主义控制,原来的那种政治领域垄断一切权力的“单级结构”正在向政治、经济、社会三个领域分享权力的“多级结构”转变。随着市场经济体制的逐渐确立和政治与法律环境的变迁,中国历史上第一次大规模催生了非政府组织,它们在积累社会资本、推进公民参与、提供公共服务、缓解社会矛盾、改善民主治理、推动政府变革等方面发挥了积极作用。近年来,中国政府又提出了“构建社会主义和谐社会”和“建设服务

型政府”的目标,表达了未来公共行政要以社会为本位、以公民为本位的基本取向,突出了政府社会管理、社会建设、公共服务的功能,从而为政府与非政府组织共同创制一种对话、互动、协商、共享的民主治理模式提供了新的契机。

但是,我们也看到,中国的“新兴民主化”还处于发育阶段,由于各种复杂的制约因素,政府与非政府组织的关系很不对称,两者之间缺乏良性互动的制度安排,非政府组织参与民主治理的制度空间和自主能力都还是有限的。但是,基于历史的考量和逻辑的洞察,政府与非政府组织的关系总是不断地从对抗走向统一,趋向由不良的结构上升为良性结构。尽管目前双方的合作关系还处于初级阶段,但只要双方在公共利益的指引下坚持双向沟通、反思抽象、内外协调、积极行动,就能够在“平衡—不平衡—平衡”的螺旋发展中实现社会治理中的合作伙伴关系。由这种“合作”的愿景和实践出发,本书除了对公共行政由理性建构走向社会建构的话语变迁、“社会—国家”双向建构的历史逻辑进行解读之外,又分别对社会建构逻辑下服务型政府的理论与实践、非政府组织在治理中的功能与路径等若干问题进行了阐释。

五

与现实世界的运转逻辑相似,任何一门科学都是不完善的,经常处于建构的过程之中。以探索人类治理模式为己任的公共行政学不可避免地陷入“范式危机”,乃至最终引发一场“范式革命”。20世纪60年代之后,解构观点和后现代主义兴起,日趋变动、复杂和具有高度不确定性的社会治理环境要求公共行政打破理性结构主义的藩篱;与此同时,现象学、解释理论、批判理论、行动理论和社会建构主义方法论共同融入治理领域,一个包含着社群理想、公民主义,旨在推进治理主体间对话合作、民主协商的社会建构时代逐渐来临。在方法论上,“社会建构”与“理性构造”不同,它首先要求我们对传统主流公共行政的局限性及其悖论进行解读、反思和批判,然后重构公共行政新的话语体系,推及到建立更加人性化和符合人文精神的公共行政认知途径,促进实践中的公共管理行动者观念的改进与发展。

基于对历史、现实和理论的透析,我们的一个基本判断是,未来公共行政的发展形态将是一种“走向社会建构的公共行政”。公共行政的话语更张不仅

反映在对官僚制的批判性反思上,它事实上又向前推进了一步,即通过反思的进程和批判性设问来探索新的制度改革的可能性——政府和社会共同合作下的民主改革。它着力于通过真正的民主过程来实现变革和解决公共问题,这个过程不可避免地包含了公民参与、协商和沟通活动。对此,美国公共行政学家全钟燮已为这种“走向社会建构的公共行政”勾画了一幅图景:强调社会知识的价值,即公共行政人员能够积累社会性的知识,关注民主、民众、依赖性和多样性;通过关系确立社会秩序,即公共行政人员要通过与社会的互动和沟通来维持社会秩序;强调社会学习和多元化价值;强调分疏的文化和多样化的现实;强调对话、话语权和主体间关系,尤其是强调在组织和社区中公共行政人员所应承担的与他人交往和沟通的责任;推进过程而不忽视产出;个体、组织和社会的辩证关系。可以看出,走向社会建构的公共行政理论从根本上说是对公众参与治理过程的倡导,是对公共行政中政府与公众之间良性沟通互动关系的张扬。

在此启发下,本书主张在“解构”的基础上,对社会建构时代的公共行政话语体系进行变革。首先,行政组织与公民社会要打破结构主义的“二元对立”的思维模式,学习和运用辩证思维,理解并认同“主体间关系”对于公共行政的价值,由单方主导的“官僚制统治”转向互惠共享的“合作型治理”。其二,行政管理者不再是政治中立、“去价值”的技术官僚,而是具有公共责任和公民精神的道德人格,因此,应该在行政组织中展开民主化管理和“公共性”、“公民性”伦理关系的建构,提升行政管理者的主体性意识、公民责任感和价值判断能力。其三,打破官僚制内部结构的封闭性,将建构重点放置于政府与公民社会对话、沟通、辩论、协商的机制层面,致力于扩展公共空间,推进公民在社会治理中扮演更加积极的角色。其四,公共行政要放弃构造“模型”和寻求“本质”的幻想,而应面向动态发展的社会现象本身,体验彼此经验,加强自我反思,诠释社会事实的多样化意义,寻求民主建构的多元化途径。其五,公民要融入到公共行政的社会建构时代,不仅需要政府创造条件和加强引导,更需要通过广泛的公民教育,促进公民权利意识、责任意识的觉醒,培养公民的爱国主义精神,提升公民社会治理的能力。

在结构布局上,本书由以下五章构成。

第一章：“从理性建构走向社会建构：话语的变迁”，旨在阐明社会建构视野下公共行政的范式转换和新生话语，为本书奠定理论基础。

第二章：“‘社会—国家’的双向建构：历史与逻辑”，透过美国进步时代改革、中国辛亥革命时期以商会为中枢的“市民社会雏形”这两个历史节点，抽离出“社会建构国家”、“社会自我建构”的历史逻辑，从而与第一章中的话语理论形成一种历史的呼应。

第三章：“社会建构下的服务型政府：理论与实践”，一方面探讨服务型政府从“官本位”向“公民本位”、从“政府本位”向“社会本位”变革的理论渊源、价值取向和行动策略；另一方面，对网络时代政府与公民社会的沟通、政府对网络虚拟社会的管理、问责官员复出机制的构建、公共危机下的政府公共关系等实践问题进行分析。在当前世界范围内公共行政的合法性危机凸显的背景下，置身于全球化时代和风险社会之中，政府应以“服务”为导向，并与公民社会形成一种新型的“合作伙伴关系”，乃是本章的核心旨意。

第四章：“社会建构下的非政府组织：功能与路径”，意在洞悉非政府组织在公共事务治理中的功能及其在国家与社会关系重塑过程中所扮演的角色，从而在研究视野上，将非政府组织置于复合治理网络中的重要位置，它与政府同等重要，并形成一种合作伙伴关系。

第五章：“社会建构下的公民性塑造：理念与文化”，意在说明当代社会的治理变革不仅取决于政府的强制性制度变迁，也取决于公民主体性意识的发展，公民社会权利意识和社会责任感的增强，公民对本国核心价值体系的理解和认同，及其对国家发展、社会进步形成的“共识”和广泛参与。因此，通过广泛的公民教育培养其“公民性”，使之参与到社会建构、国家建构的过程中，也是本书的一个倡导。

本书主要由浙江海洋学院的高猛讲师、陈炳教授合作完成，同时也收录了两位笔者近几年在国内外刊物上发表的相关论文，以及笔者所承担的相关课题的部分研究成果。在相关课题的研究中，中山大学的陈兆仓博士、郑州大学的陈思坤副教授、浙江海洋学院的王建友副教授、侯保龙讲师、姚会彦讲师、徐凌讲师等也作出了贡献。舟山市委党校的孙建军副校长、浙江海洋学院的龚鹰副教授、陈莉莉副教授参与了本书的个案整理分析工作。全书由高猛老师

统稿完成。此外,我们要感谢浙江海洋学院的周学锋教授、崔旺来教授、耿相魁教授、全永波教授给予我们的指导和帮助;还要特别感谢浙江大学出版社的陈丽霞、殷尧两位同志,得益于他们的鼓励、耐心、责任,心血和智慧,本书才能够顺利出版并与读者见面。

我们坚信,在公共行政已然来临的社会建构时代,政府和社会之间要打破屏障,重启对话、交往与合作。学界和公共管理者亟需摆脱结构主义话语和认知的二元对立,在对传统公共行政进行批判、反思的基础上,沿着从“理性构造”到“社会建构”的脉络,对未来社会的公共行政展开进一步的思考和行动。我们十分期待本书的出版能够为公共行政的社会建构理论构画一个基本轮廓,为未来公共行政的理论和实践发展提供一些参考。但我们也深知,当学者认定一个空白领域或空白地带开始砌砖弄瓦时,每个人都期望构建一个“巨人的肩膀”,但其结果可能是“常人的脊背”。加之笔者水平有限,本书的一些成果还比较稚嫩,甚至有“杂陈”之嫌,疏漏和错误之处在所难免,在此恳请读者不吝赐教。同时,本书参考了国内外许多专家学者的论著,在此深表谢意。

高 猛 陈 炳

2012年8月1日于浙江海洋学院

第一章

从理性建构走向社会建构： 话语的变迁

公共行政学正在经历一场从“理性建构”到“社会建构”的话语变迁。回顾 20 世纪 60 年代之前官僚制公共行政的嬗变史，可以发现，结构主义思潮与之发生了深层的耦合关系与共振效应，以工业文明为叙事文本的传统主流公共行政学从未真正突破过结构主义的分析框架，“制度的、理性的或功能主义的途径是最具有支配地位的观点”^①。从 20 世纪中期开始，随着结构主义自身的流变和行为主义、人本主义、政策科学、比较公共行政学的发展，“结构”的传统观点得到了些许修正，这使得官僚制范式发生了一定程度的松动和调适，并在此之后的短时期内基本维系了其合法性。但是，与其他学科的发展一样，以探索人类治理模式为己任的公共行政学也不可避免地陷入“范式危机”，乃至最终引发一场“范式革命”。20 世纪 60 年代之后，政府的合法性危机加剧，解构观点和后现代主义兴起，日趋变动、复杂和具有高度不确定性的社会治理环境要求公共行政打破理性结构主义的藩篱；与此同时，现象学、解释理论、批判理论、行动理论、后现代主义和社会建构主义方法论共同融入治理领域，一个包含着社群理想、公民主义，旨在推进治理主体间对话合作、民主协商的社会建构时代逐渐来临。

^① [美] 全钟燮：《公共行政的社会建构：解释与批判》，孙柏瑛等译，北京：北京大学出版社，2008 年，第 36 页。

第一节 理性建构:对官僚制公共行政的话语透析

在方法论上,“建构”建立在对原有结构进行“解构”的基础之上,这就首先要求我们对传统主流公共行政的局限性及其悖论进行解读、反思和批判。只有这样,才能继而“建立公共行政新的话语体系,推及到建立更加人性化和符合人文精神的公共行政认知途径,促进实践中的公共管理行动者观念的改进与发展”^①。在新的公共行政学科范式和社会治理实践模式行将展开之时,我们首先对官僚制这一传统公共行政范式所顽守的“结构主义”话语体系进行透析,从而在“解构”原有结构的基础上为社会建构的公共行政研究提供智识基础。

一、结构主义哲学思潮

结构主义(structuralism)不是一个由共同哲学观点的专业哲学家所组成的哲学流派,更多的学者视之为一场以反人本主义思潮面目而出现的哲学运动,是一些社会科学家和人文科学家们所共有的某种观点和方法——结构主义的观点和方法的总称。应该说,现代哲学史上正统的结构主义是在20世纪50年代出现于法国,60年代迅速流行,后广泛流传于西欧、美国等其他国家。在这一时期,科学技术大革命促进了科学的大分化和大综合,科学的发展出现了一体化和整体化的趋向。整体性的观点和方法(结构的方法、系统的方法、模型的方法等)不仅为广大自然科学家所接受,也为社会科学家、人文科学家所重视和采用,他们对在自己领域中统治已久的宣扬“主体自由创造一切”的存在主义的观点和方法普遍感到不满,而要求以新的观点和方法替代它,这就是结构主义所以替代存在主义流行一时的时代原因。

如果以正统的结构主义所处的20世纪中期之后的时间段落进行比对,我们很难说正统的结构主义与现代公共行政学的诞生有任何时代上的关联,因为通常人们认为,现代公共行政学创建于19世纪末、20世纪初,而在这一时

^① 孙柏瑛:《走向民主治理:公共行政精神再思考》,《公共行政评论》2008年第5期。

期,作为一场哲学运动的结构主义并未形成潮流。但是,正如亚里士多德(Aristotle)所言,所谓的“时间”或“时代”乃是依附于人的思想和灵魂而存在的,“假若没有灵魂,也就不能有时间”^①。如果我们对“结构”(structure)这一结构主义者所秉持的核心概念进行思想洞察,就会发现结构的观点和结构主义的方法论早已散落和沉积于人类思想史的不同时间节点上。“结构”来源于拉丁文“structura”,它是从动词“struere”(构成)一词演变来的,原意是部分构成整体,最初只具有建筑学上的意义。按照法国学者弗朗索瓦·多斯(Francois Dosse)的考察,在17和18世纪,“结构”一词的意义被更改和拓宽了,有人以之类比活的生物有机体。大约在1900年到1926年之间,“结构”这一概念就已经正式派生出了“结构主义”。^②

(一)早期社会结构论

现代西方对结构主义思想的初步阐释至少可以追溯到现代实证主义哲学的创始人、现代西方社会学的始祖——法国的奥古斯丁·孔德(Auguste Comte)那里。在他看来,社会是一种有规律的结构,与生物有机体有极大的相似性,乃是一个由各种要素组成的整体。^③但是,社会结构又远远复杂于生物有机体的构成方式,它具有多种多样的集团、阶级和机构,需要更多的平衡与和谐,需要更好的分工和合作。孔德强调,社会的基础是“秩序”,社会的目标是“进步”。为了达到平衡与和谐的社会秩序,需要具备一定的机构——国家和政府。国家是“超越”阶级之上主持“公道”的,因而对国家、政府只能改进,不能推翻。孔德从这种保守的结构主义观点出发,极力反对暴力革命,认为社会的和平与和谐要求国家具有两种政权:世俗政权和精神政权。前者对人民实施政治统治,后者对人民进行精神统治。孔德也反对人权,认为人权是形而上学为了跟神学的权威作斗争而提出的一种幻想。显然,孔德在这里把

① [古希腊]亚里士多德:《物理学》,载苗力田主编:《亚里士多德全集(第2卷)》,北京:中国人民大学出版社,1991年,第129页。

② [法]多斯:《从结构到解构:法国20世纪思想主潮》,季广茂译,北京:中央编译出版社,2004年,第8页。

③ Auguste Comte. *System of Positive Polity*. London: Longmans Green, 1975, pp. 241-242.

“政权”和“人权”、“秩序”和“混乱”等概念作了二元对立的处理，实质上单方面地突出了国家、政权、秩序的逻各斯中心地位；而所谓的“社会”，在孔德的社会结构论中，不过是被动地听从整体结构的规则安排，并“安分守己”地接受国家统治、维护政权合法性和既有社会秩序的保守性要素。

除了提出社会有机体和整体论的思想，孔德还阐释了他的实证主义原则以及人类社会发展的根本规律。他自称实证主义是“科学的哲学”，因而科学的任务在于认识规律——“精确地发现这些规律，并把它们的数目压缩到最低限度，乃是我们一切努力的目标”。孔德所憧憬的社会是科学思想和实证主义得以普及、物质文明达到顶峰的工业化状态。在人类向工业时代迈进的过程中，将要经历神学阶段（虚构阶段）、形而上学阶段（抽象阶段）、科学阶段（实证阶段），这也正是人类社会发展的根本规律。在他看来，工业社会的“实证阶段”（实即资本主义社会）符合进步和秩序的要求，它是实证主义思想统治人们的阶段。此时，人们不再以虚构的主体或抽象的原则来解释经验世界，“不再探索宇宙的起源和目的，不再求知各种现象的内在原因”，而是要“发现现象的实际规律，即发现它们的不变的先后关系和相似关系”，并把它们“压缩到最小的数目”。^① 这里面包含着后来马赫（Ernst Mach）的“思维经济原则”，而他的这种归纳法思想，后来为穆勒（John S. Mill）所继承和发展。事实上，在整个传统主流公共行政学的发展过程中，这种从客观世界中发现本质规律的“思维经济原则”和寻求行政原理（或称为“行政教条”）的冲动从未消退过。

英国实证主义的哲学家赫伯特·斯宾塞（Herbert Spencer）以生物学的观点进一步阐发了孔德的社会结构思想。他认为，社会在本质上与生物有机体是一样的，主要体现在四个方面：一是整体性成长；二是随着成长而机构复杂化；三是各部分相互依赖；四是整体的生命比部分的生命长得多。他同时认为，社会是一个“超有机体”，它是各阶级、各部门、各机构的高度结合，它比生物有机体更高级，需要更高度的平衡。斯宾塞通过把人类社会与生物有机体相类比，认为人类对社会组织的功能需求主要包括三个方面——营养（生产）、分配与循环（商业、交通、银行）、调节（管理机构、统治机构和政府）。据此，他

^① 洪谦：《现代西方资产阶级哲学论著选辑》，北京：商务印书馆，1964年，第26—30页。