

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC MANAGEMENT CLASSICS

公共行政与公共管理经典译丛

公共行政的语言

官僚制、现代性和后现代性

(中文修订版)

[美] 戴维·约翰·法默尔 (David John Farmer) / 著
吴琼 / 译

**THE LANGUAGE OF
PUBLIC ADMINISTRATION**
BUREAUCRACY, MODERNITY,
AND POSTMODERNITY

 中国人民大学出版社

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC MANAGEMENT CLASSICS

公共行政与公共管理经典译丛

公共行政的语言

官僚制、现代性和后现代性

(中文修订版)

[美] 戴维·约翰·法默尔 (David John Farmer) / 著
吴琼 / 译

THE LANGUAGE OF
PUBLIC ADMINISTRATION
BUREAUCRACY, MODERNITY,
AND POSTMODERNITY

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政的语言: 官僚制、现代性和后现代性/(美) 戴维·约翰·法默尔 (David John Farmer) 著;
吴琼译, 一修订本. —北京: 中国人民大学出版社, 2017. 5

(公共行政与公共管理经典译丛)

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

ISBN 978-7-300-24299-6

I. ①公… II. ①戴…②吴… III. ①行政学-研究 IV. ①D035-0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 057702 号

公共行政与公共管理经典译丛

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

公共行政的语言: 官僚制、现代性和后现代性 (中文修订版)

[美] 戴维·约翰·法默尔 (David John Farmer) 著

吴琼译

Gonggong Xingzheng de Yuyan; Guanliao zhi, Xiandaixing he Houxiandaixing

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (出版部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 三河市汇鑫印务有限公司

开 本 185 mm×260 mm 16 开本

版 次 2017 年 5 月第 1 版

印 张 18.75 插页 2

印 次 2017 年 5 月第 1 次印刷

字 数 396 000

定 价 56.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



公共行政与公共管理
经典译丛

“公共行政与公共管理经典译丛” 编辑委员会

学术顾问 威廉·N. 邓恩 H. 乔治·弗雷德里克森
尼古拉斯·亨利 马克·霍哲
戴维·H. 罗森布鲁姆 爱伦·鲁宾
全钟燮 金判锡

主 编 张成福

策 划 刘 晶

编 委 (以姓氏笔画为序)

丁 煌	马 骏	王佩亨	王浦劬
毛寿龙	任宗哲	刘国材	刘俊生
孙柏瑛	杨开峰	吴爱明	陈庆云
陈振明	竺乾威	周志忍	高培勇
郭小聪	彭和平	董礼胜	董克用
程远忠	谢 明	蓝志勇	潘小娟
薛 澜	薄贵利		

总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体制，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可或缺的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于 20 世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科，公共行政与公共管理的教育也处在探索和发展阶段。我国公共行政与公共管理教育和学科的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于，我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果。另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、研究、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此，无论是从我国公共行政与公共管理教育发展和学科建设的需要来看，还是从我国政府改革实践层面的需要来看，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们于世纪之交开启了大型丛书“公共行政与公共管理经典译丛”的翻译出版工作。自 2001 年 9 月本译丛首部著作《公共管理导论》出版以来，十几年间出版著作逾百种，影响了国内公共行政与公共管理领域无数的学习者和研究者，也得到了学界的广泛认可，先后被评为“十五”“十一五”“十二五”“十三五”国家重点图书出版规划项目，成为国内公共行政与公共管理出版领域的知名品牌。

本译丛主要选取国际公共行政与公共管理学界代表性人物的代表性作品，并持续介绍学科发展的最新研究成果。总的来看，本译丛体现了三个特点：第一，系统性，基本涵盖了公共行政与公共管理学科的主要研究领域。第二，权威性，所选著作均是国外公共行政与公共管理大师或极具影响力的学者的代表作。第三，前沿性，反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔（Robert Dahl）在《公共行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能立刻予以普遍化，或应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定。”的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别和有选择的吸收，来发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制与公共管理模式，是中国公共行政与公共管理学科发展的现实选择。

本译丛的组织策划工作始于1999年底，我们成立了由国内外数十位知名专家学者组成的编辑委员会。当年10月，美国公共行政学会时任会长，同时也是本译丛编委的马克·霍哲教授访问中国行政管理学会，两国学会签署了交流合作协议，其中一项协议就是美国公共行政与公共管理领域著作在中国的翻译出版。2001年，中国行政管理学会时任会长郭济先生率团参加美国公共行政学会第61届年会，其间，两国学会签署了新的合作协议，并再次提及已经启动的美国公共行政与公共管理领域知名学者代表作品在中国的翻译出版。可以说，本译丛是中美两国行政管理（公共行政）学会与公共管理学术界的交流合作在新阶段的重要成果。

在译丛的组织策划和翻译出版过程中，中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家学者参与了外文原著的推荐工作。中国人民大学、北京大学、清华大学、中山大学、复旦大学、厦门大学、武汉大学等高校许多该领域的专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

“公共行政与公共管理经典译丛”编辑委员会



在这本书的翻译过程中，我时常为一个问题所纠缠：公共行政的实践者和研究者们需要法默尔这样的理论反思吗？或者说，这样的反思究竟能给予他们什么样的东西？再或者说，这样的一种反思究竟是为了什么？如果说一本公共行政的著作，其中既没有传统意义上的公共行政的主题，也没有一个严格的公共行政研究的理论框架，那作者究竟想要做什么？我想，从这本书的题目入手，去探寻作者的写作意图，也许可以为我们找到一个进入这本书的门径。

“公共行政的语言”，这个标题的两个概念都需要加以说明：“公共行政”，在此既指公共行政的理论或研究——我们通常称之为公共行政学的东西，也包括公共行政的实践或现象——我们通常称之为公共行政的“事实”。一般地，我们认为，公共行政的理论和公共行政的事实，尽管不能说是完全一一对应的，但至少是可以相互指涉的，理论的认识论构成总是与事实的现实构成有着某种可辨识的对应关系，前者是对后者的某种认识和反映，是对后者的一种言说。可在法默尔这里，“公共行政的语言”并不单一地指公共行政学的这种言说，在他看来，公共行政理论也好，公共行政事实也好，都是一种语言，都是一种言说方式。为什么这么讲呢？这与他所理解的“语言”概念有关。

语言这个东西，在日常的意义上，指的是一种言谈工具或言谈方式；在现代，尤其是现代主义的哲学和艺术中，它还与一种生存论意义上的存在方式联系在一起，与生存之意义的呈现和固持联系在一起，所谓语言是存在之家，是人的诗意的栖居，说的

就是这个意思；可是，在 20 世纪结构主义语言学的语境之下，语言既不只是一种交流手段，也不只是意义的呈现，而是一种结构性的力量，是构建我们的世界观、我们的存在甚至我们的言谈本身的不可见的手。语言是一种规约，因为这种规约，我们才能够言说，才能够交流，才能够构建出一个公共行政的世界。因此，不是我们用语言来描述一个公共行政的世界，而是因为语言我们才能够描述这个世界，是因为语言我们的公共行政的世界才被描述为如此这般。这也就是说，我们所谓的公共行政的事实和公共行政的理论，实际上都是由语言或语言规约建构出来的，而不是先在地给定的。比如，在我们的公共行政的世界里，效率被视作一个理所当然的存在，其在实践和理论中都具有核心的地位，并构成了公共行政的一种语言，可是在另一种公共行政的世界，例如前现代时期的许多地方，我们就看不到这个东西。法默尔所谓的公共行政的语言就是在这个意义上说的。确切地讲，所谓公共行政的语言，不是指理论对事实的某种言说或反映，而是指我们在实践的运作和理论的反思中所运用的基本框架或范式。也就是说，他所关注的不是公共行政的事实或理论是什么，而是它们何以如此。

进而，法默尔的“公共行政的语言”还隐含着层意思，那就是：对何以如此这一问题的回答其实也就是对构建公共行政的事实和理论的那一基本框架的反思，而这也意味着其对这一基本框架的思考同样不能停留在“是什么”的问题上，而是必须用反思的视角进入其结构的深层，去探究这一基本框架实施构建的运作机制，法默尔将这称为“反思性的语言范式”。因此，所谓“公共行政的语言”，其实是对反思的反思，是关于语言的语言、关于范式的范式。从这个意义上，我们可以说，法默尔的思考带有元理论的意味——如果我们可以不把这个“元”（meta-）理解作“形而上”的意思的话。

除了“公共行政的语言”这一正标题之外，本书还有一个副标题：“官僚制、现代性和后现代性”。在此，“官僚制”显然是作者切入已有的公共行政事实和理论的一个平台或角度。也许通晓公共行政事实和理论的历史的读者会对这一平台或角度的普适性提出怀疑，因为自 20 世纪下半叶以来，以各种“再造”或“重塑”的名义出现的新公共管理的运动正是反官僚制的。但是，以一种后现代的视角看来，所谓的“反”官僚制，其实也就意味着官僚制正是它的参照，意味着“反”仍是由那一被反者所建构，甚至可以说，没有官僚制，那一反官僚制也是不可能的。

至于“现代性”和“后现代性”，正是作者依据公共行政发展的历史语境所选择的两个基本的语言范式或构建框架。在此，这两个术语的运用都是广义上的，它们既指谓着现代主义或后现代主义的公共行政，也指谓着构建这两种公共行政世界的语言范式，还指谓着形成这一范式的基本思维结构以及文化语境和基本的心灵框架。作者对公共行政的语言的考察，实际上就是以现代性和后现代性这两个视角来思考公共行政的事实和理论作为社会构成物的生产机制，亦即我们如何在现代主义和后现代主义的框架内来构建我们的公共行政的世界，这种构建的矛盾和盲点何在。

在法默尔看来，现代主义和后现代主义乃是我们看待公共行政的两个基本视角

或基本的语言范式。在现代主义的视角中，公共行政被建构为一种科学、一种技术、一种企业、一种阐释，而在后现代主义的视角中，公共行政欲通过对想象、解构、非地域化和他在性的强调来掀起一场变革官僚制的革命；在现代主义的视角中，公共行政寻求的是科学性、客观性、效率和确定的意义，而在后现代主义的视角中，公共行政的世界为超现实的形象所淹没，所有的意义都遭到解构，所有的边界都被瓦解，行政为反行政所取代；在现代主义的视角中，那些建构之所以可能，乃是基于人与组织的理性化和主体的中心化，是基于笛卡儿主义的心灵模式，而在后现代主义的视角中，那些解构之所以可能，乃是基于主体的离心化和世界的图像化，是基于福柯式的自我的伦理学革命。

法默尔说，他之所以要提出一种反思性的语言范式，目的是使理论家和实践者摆脱对公共官僚制做单向的和歪曲的理解，使公共行政的研究和实践重新焕发出活力。也就是说，他的目的并不是要提出一个替代的理论框架来对公共行政的实践和理论加以解释，而主要是为了激发我们对公共行政的不同思考，避免在单一的视角中将理论和事实物化，陷入逻辑上不可避免的矛盾和盲点。而这将意味着作者必须与其研究对象保持一种解释学的张力关系，以一种审慎的、批判的反思性语言在各个视角的内部和外部游走，像释梦的精神分析学家那样在各种言说的意识表层捕捉无意识的征候，寻找语言的逻辑缝隙，以此来改造我们的思维惯性。

虽然名为“公共行政的语言”，而实际上，作者更多的是在考察现代性和后现代性的各种话语。理论文本的旁征博引、阅读技术的另辟蹊径、思维运作的来回跳跃，使得这本书带有强烈的探险色彩。但是，我也怀疑，究竟有多少公共行政的实践者和研究者会对这样的探险感兴趣，毕竟，探险与这个行当的心灵模式似乎有比较大的隔膜。

虽然法默尔并没有公开宣称自己是后现代主义者，但是显然，后现代主义乃是这本书写作的基本文化语境，在这一语境中，学术研究的一个重要特征就是要打破传统的学科边界的封闭性，以图在多学科、多视角的交织中保持思考的张力。法默尔的这本书在这个方面有重要的尝试。例如，他的反思性语言范式其实就是结合了解释学和解构哲学的一种阅读运作。但是，另一方面，我们也应该看到，作者的这种思维历险有太多炫技之嫌，尤其是其对解释学和解构哲学的理解有太多可疑之处——虽然这两者都反对文本只有唯一一种正确的解释，但它们也决然不会认同一种完全主观的误读。

和众多后现代的写作一样，法默尔的这本书也算得上是对读者的智力和耐心的一个考验。大量的穿插引述、论题的突然引入和突然离开、众多视角的相互交织、各种学术话语的混杂，以及佶屈聱牙的文风和不加解释的新造词的使用，使得这本书很难让人有阅读的快感。当然，这一切首先是对译者的考验，尤其是对一个公共行政学的门外汉而言。为此，在翻译过程中，为保持语意的通顺，在必要的时候，我尽量在不损害原意的前提下做了一些添加，虽是竭力为之，但不尽如人意处甚多。

其实，我对公共行政一直有一种矛盾的心理，一方面是对公共行政事务的先天

反感，尤其是对中国的公共行政实践者先天地怀有一种坏人假设；而另一方面又对它有一种学术上的兴趣，总希望能在理论上弄清楚公共行政这一特殊的人类行为之于我们的真正意义。我不知道，中国的公共行政研究者是怎么看待我们的公共行政事实的，什么时候我们也可以在积极的解构意义上来做一做“重塑”呢？

在此，我要感谢刘晶女士对我的信任，同她合作是一种快乐，可以说，这种快乐是我接受这个翻译任务的唯一理由。

吴 琼



中国科学院图书馆藏

献给
美国政府
和纽约市

献给
R. L. F. 以及 E. , G. , M. , 和 D.

前 言



公共行政与公共管理经典译丛

我们对官僚制的实际问题的处理总是受到主流公共行政思考那有限的自我认识和受限制的心灵模式的妨碍。现代主义公共行政理论尽管有其价值，且有能力产生出可能更为引人注目的成果，但其作为一种解决公共官僚制的本质、规模、范围和功能等基本问题和把公共官僚制转变为一种更积极的因素的解释性力量与激发力量，仍是有局限的。

本书的研究旨在为公共行政的思考提出一种反思性的语言范式，这一范式可从现代和后现代的视角来对公共行政加以观照。一个重要的发现就是，现代主义的公共行政理论（它把公共行政看作一种科学，看作一种技术，看作一种企业，看作一种阐释）正步履蹒跚地走向其尽头。这一处境因学科本身范围的限制而有所加剧。本研究想说明，后现代视角如何是有关公共官僚制的思考的一次革命，我们将通过考察想象、解构、非地域化和他在性来探究这一视角。公共行政的这一语言——不同于其现代主义的表现形式——不会遇到死胡同。

本研究表明，公共行政学科兴趣的特征和范围还有待拓宽。它还表明，公共行政的研究和话语可通过加强实际问题与哲学视角的联系而获得更长远和更根本的收益。例如，该研究将说明，对我们的理论框架影响力的认识可使理论家和实践者摆脱对公共官僚制作单向的和歪曲的理解。它还将说明，公共行政的研究和实践如何才能重新焕发出活力。

鸣 谢

写作任何一部严肃的公共行政著作，都应重复一句话，即首先要感谢那些让作者获益的实践者和思考者。尽管有许多针对公共雇员的讥刺和批评，但在我看来，公共服务显然是一个值得一做的职业。我为自己曾经是一位公共行政者而自豪，因而我把这本书衷心地题献给两位前雇主。为像纽约市和美国政府这样的雇主工作，不获得一些洞识，不经历一些创痛，不留下许多美好的回忆，是难以想象的。我就从这一实践者的语境中学到了有关公共行政理论的许多东西。

我还要感谢那些对本书做出评论的人。感谢我在弗吉尼亚州立大学政治科学与公共行政系的同事们给予我的各种反馈意见，尤其是利·格罗斯尼克（Leigh E. Grosenick）和阿明·阿里马德（Amin Alimard）的辛苦付出。感谢我前任的系主任劳瑞恩·L·亨利（Laurin L. Henry），有几年他和我一起给一个博士研讨班讲授行政理论。还有社会工作荣誉教授汉斯·S·法尔克（Hans S. Falck）。我还要感谢出版者挑选的两位匿名评论人。感谢马尔科姆·麦克唐纳（Malcolm M. MacDonald）、凯瑟琳·斯万（Kathleen Swain）和亚拉巴马大学出版社优秀的编辑人员。感谢我的内当家罗斯玛丽·L·法默尔（Rosemary L. Farmer）。当然，由本书引起的任何误解和误会，责任皆在作者。

公共行政理论的文献及相关文献浩如烟海。像这样的一本书总力图涉及这些文献的相关部分。这让我想起索尔兹伯利的约翰（John）在《逻辑学讲解》（*The Metalogicon*）中的一句话：“夏特尔的伯纳德（Bernard）常常说我们像是站在巨人肩上的矮子。他指出，我们看到比我们的前辈更多、更远的事物，并非我们视力更好或身材更高，而是因为巨人的抬举，他们的崇高增加了我们的高度。”感谢下列出版机构允许我引用它们的出版物：

NASPAA（National Association of Schools of Public Affairs and Administration）特别委员会：《特别委员会关于未来公共服务的教育与鉴定的报告》（*Report of the Ad Hoc Committee on the Future of Public Service Education and Accreditation*），1992年，公共事务与公共行政学院系全国联合会（NASPAA）。

弗里德里克·莫什（Frederick C. Mosher）编：《美国公共行政学：过去、现在与将来》（*American Public Administration: Past, Present, and Future*），1983年，亚拉巴马大学出版社。

赫伯特·西蒙（Herbert A. Simon）：《行政行为：行政组织中的行政决策过程研究》（*Administrative Behavior: A Study of Administrative Making Processes in Administrative Organization*）第3版，1945年、1947年、1957年、1976年，自由出版社麦克米伦出版公司。

玛格丽特·罗斯（Margaret A. Rose）：《后现代与后工业：批判的分析》（*The Post-Modern and the Post-Industrial: A Critical Analysis*），1991年，剑桥大学出版社。

埃贡·格巴 (Egon Guba)、伊维纳·S. 林肯 (Yvonna S. Lincoln): 《自然主义研究》(*Naturalistic Inquiry*), 1985年, 贤哲出版有限公司。

伊维纳·林肯编: 《组织理论与研究: 范式革命》(*Organization Theory and Inquiry: The Paradigm Revolution*), 1985年, 贤哲出版有限公司。

迈克尔·M. 哈蒙 (Michael M. Harmon)、理查德·T. 迈耶尔 (Richard T. Mayer): 《公共行政的组织理论》(*Organization Theory for Public Administration*), 1986年, 哈佩科林斯学院出版社。

雅克·德里达 (Jacques Derrida): 《立场》(*Positions*), 艾伦·巴斯 (Alan Bass) 译, 1981年, 芝加哥大学出版社。

戴维·伍德 (David Wood)、罗伯特·贝纳斯科尼 (Robert Bernasconi) 编: 《德里达与异延》(*Derrida and Differance*), 1988年, 西北大学出版社。

加雷思·摩根 (Gareth Morgan): 《想象力: 创造性管理的艺术》(*Imagination: The Art of Creative Management*), 1993年, 贤哲出版有限公司。

詹姆士·米勒 (James Miller): 《米歇尔·福柯的情感世界》(*The Passion of Michel Foucault*), 1993年, 西蒙和舒斯特出版公司。

让·鲍德里亚 (Jean Baudrillard): 《仿象》(*Simulations*), 1983年, 符号文本出版公司。

德怀特·沃尔多 (Dwight Waldo): 《行政国家: 美国公共行政理论研究》(*The Administrative State: A Study of the Theory of American Public Administration*), 第2版, 1984年, 霍尔默斯和迈耶尔出版公司。

目 录



公共行政与公共管理经典译丛

第 1 章 导论	1
第 2 章 方法：反思性的阐释	11
2.1 范式	12
2.2 范式的基本原理	14
2.3 本书的研究对象	24
2.4 概要	32
第 3 章 现代性：方言	34
3.1 现代性的要旨与理性的节日	36
3.2 后启蒙的悲观主义	40
3.3 特殊的和独特的理性主义	42
3.4 现代性论述的几个假设	44
3.5 概要	48
第 4 章 现代性：特殊主义的局限	50
4.1 美国方面	51
4.2 公共方面	61
4.3 行政方面	65
4.4 概要	70
第 5 章 现代性：科学主义的局限	71
5.1 实证主义的议程	73
5.2 科学命题的地位	75
5.3 伦理型企业	78

5.4	理解	85
5.5	概要	87
第6章	现代性：技术主义的局限	88
6.1	公共行政作为低技术	89
6.2	重视技术的好处	93
6.3	从技艺到技术	96
6.4	社会技术的局限	99
6.5	概要	102
第7章	现代性：企业的局限	104
7.1	动机	105
7.2	复制、竞争和浪费	111
7.3	两次变革浪潮	114
7.4	公共选择的路线	118
7.5	概要	126
第8章	现代性：解释学的局限	128
8.1	公共行政学对意义的探求	129
8.2	再论哈贝马斯	138
8.3	理性的心理学批判	140
8.4	概要	143
第9章	后现代性：方言	145
9.1	后现代性释义	146
9.2	超现实	152
9.3	知识转向	157
9.4	概要	160
第10章	后现代性：想象	161
10.1	理性化的终结	163
10.2	想象界	166
10.3	想象与公共行政	168
10.4	否定的角度	171
10.5	肯定的角度	173
10.6	概要	178
第11章	后现代性：解构	179
11.1	何谓解构？	181
11.2	解构官僚制	187
11.3	概要	208
第12章	后现代性：非地域化	210
12.1	思维特征	211
12.2	思考对象的结构	218