

第 1 章



学术前沿系列
公共行政与公共管理经典译丛

合法性问题与学术话语

我不知道我们中是谁写下了这一页。

——乔格·路易斯·博尔赫斯
(Jorge Luis Borges)

在某些心理康复人士看来，我们中的绝大多数，可能多达 98% 的人，都是在不和谐的家庭中长大的。

——贝里尔·利夫·本德利
(Beryl Lief Benderly)

本书的缘起颇为特殊。1991 年，在公共行政理论网络年会上，我提交了一篇题为《符号学的认知方法与公共行政管理》(White, 1991) 的论文。该论文是作为上届年会对话的产物而专为这次会议的特定论题而作

的。会议讨论期间，与会者一致认为，我们的话语受到了哲学约定（在绝大多数情况下，是认识论的约定）的歪曲和纠缠。这些约定构成了我们的各种学术立场的基础，它们尽管在争论中居于核心地位，但本身仍然是隐含的、尚未展开的和未被讨论的

出于提高公共行政领域理论对话的质量的考虑，学会决定下次年会就这些哲学约定专门进行讨论。为了不致使人们对挑起认识论的争论产生普遍的悲观态度，1991年年会的组织者选择了一个更为一般性的题目：“公共行政中的认知方法”。其意图是想设立一个论坛，使那些对这一问题有兴趣的人能够从细处入手去建立一些基本的假设，以作为他们理解我们在这领域争吵不休的理论问题的方法论基础，而其他的理论同仁则可以在下面倾听。这样做是想培养出一种共识，使同仁间能够在此基础上做更进一步的对话我记得当时我是带着一种少有的、明显乐观的心情离开筹备会的，我感到，理论界将要实现一次学术上的大飞跃。我想，下届年会也许能开创出一个具有连贯一致性的对话氛围，其标志就是人们能够理解和承认他人的立场。我期待着这一天的到来，因为我觉得，在我的学术生涯中还从没有经历过这样的、在一定基础上的对话

可是，其后的年会并没有兑现这一过高的期许许多向大会提交论文的人完全无视会议主题。尽管在试图讨论某一统一主题的学术会议上，这种情况并不鲜见，但这一次，我还是感到十分的失望。不过，此次会议最大的失败还在于针对那些大致符合大会主旨的论文的对话的结构。与会者根本没有倾听有关认知视角的各种观点，如认知是如何“寓于”视角之中（Buscemi, 1978）——亦即认知是如何学会从视角的内部去观察世界——而是寻求把视角定型为一些人所熟知的范畴，这样，他们就能够找到一个基础去赞成或反对这些视角。这次年会几乎没有探讨方法的问题，对基础性的假设也很少做中立的思考。由于与会学者几乎没有提出基础性的假设来支持他们的观点，而我认为承认这一点是如此之重要，所以，我感到一次宝贵的机会不知不觉中正与我们失之交臂。讨论还是没有脱除那乏味的老一套，在整整四年间我参加的各种有关政治科学和公共行政管理的学术会议中，已经对此见怪不怪了。

会议为非正式的与会者专门安排了午餐会，以便大家在一起就餐的同时能就会议议程更随意地进行交流。当我与一帮认识和不认识的人坐在餐

桌边时，那种挫败感和沮丧失望之情油然而生。我说道：

这种讨论该如何继续下去，简直令人难以置信！同样的陈旧话题一再重复出现！对同样的问题作同样的对话，这类东西我在过去三四年间参加的各种公共行政管理和政治科学的会议上已经听了一遍又一遍。如果我们同属一个家族，人们定会说我们有机能障碍，应当去看心理医生！

一段长时间的沉默之后，我同桌的一位同仁说：“但恰恰是这些话题把我们聚集到了一起。”回过头一想，事实确实如此，我们真的像是一个有机能障碍的家族，我们因为自身的这些问题而聚集在一起也正是这种相互交流，引发了一连串的精神事件和对话，而其最后的成果就是这本书的写作。

这次会议的经历使我进行了长时间的反省。会议结束不久，我便意识到围绕那些论文的对话其实相当正常，只不过我对此的评价过于激烈。实际上，根据我参加学术会议的一般经验，这次会议还算是举办得相当成功的为什么我要对它抱有不同期许和要求呢？尤其是，为什么我会因为它没有达到我的期望而产生如此强烈的反应呢？我发现自己又回到了在我的学术生涯中常常出现的那种情绪，一种对知识分子的人际关系不满的情绪，我认为，这种关系是大学里大多数同事关系的一般特征，而并非我们公共行政和政治科学领域所独有。

我在年轻时的志向并不是想成为学者，并且和大多数人一样，我实际上并不了解学术生活是或可能是什么样。大学毕业后，我从事过各种工作，最后才落脚于一家政治科学方面的研究所，并开始扮演我的研究生角色。在我的研究生生涯将结束的时候，有一次，我的论文指导教师偶然地论及大学教师的作用时说，支付给大学教师薪水是为了让他们提供一种“在社会其他地方无法通行的特殊对话”，这番话驱除了我的天真和幼稚，使我产生了一种目标感，至少在一开始是这样。当我问及这种对话的特殊性是什么时，我的导师回答说：“它不过是为了对话而对话”我装作理解了他的意思，而事实上至今我还在思考他的这句话。当我反思我在那次理论会议上对对话的反应时，我意识到，作为一名大学教授，我最初所经历的那种失望正是学术话语的特征造成的。

有极少的几次我意识到，我已经加入了有学术背景的对话，这些对话

所显示的远不只是最低限度的为对话而对话更为典型的是，我们听到的许多尚未展开的假设就存在于修辞的控制甚至公开的偏见之中。这并不是说同仁们没有足够的智力或学术背景去进行有自我意识的对话。实际上，真实的情况正好相反。在大多数情况下，与我共事的大学教授们都有着超人的智慧和一流的教育背景。那么，为什么我在学术对话中的经历如此令人失望？对此我没有明确的答案，但我已经开始领悟到，这绝非是学者自身的个人品质的问题。

关于社会过程的分析有一个古老的公理：如果社会系统中存在一个模式，哪怕是一个有问题的模式，它也会起到某种明显的、潜在的、或不良的作用（Merton, 1949; Parsons, 1949）。例如，贫困之所以继续存在，是因为它在增强社会系统的存活能力方面的好处超过了它所造成的损害（Gans, 1971）。尽管这种解释模式已为人们所淡忘（Black, 1961），但当我反思学术对话的问题时，我还是一再将其视为对我所遇见的话语类型的合理解释。我不知道富有洞见的局外人会对我所经历的学术对话做何解释。当然，一个在心理治疗方面有想法的观察者会把这种对话看做维持发生该对话的社会系统均衡的一种方法（Friedman, 1985）。就如同不和谐的家庭，令人痛苦的相互作用模式是安全可靠的，因为它们是人们所熟悉的和可预期的。它们使家庭成员可以避免甚至由积极的变化所带来的痛苦和不确定性（Berne, 1961）。

这可能是我的同事在回答那把我们聚集在一起的一系列老生常谈的、未被解决的问题时的意思所在。尽管如此，这一观点还是没有回答为什么这种对话，尤其是有机能障碍的、毫无建设意义的学术对话，会被大多数公众所支持。换句话说，那种封闭的、狭隘的、静态的典型学术话语，在维持社会系统方面发挥着什么功能？学术机构已经享有一种足够高水准的、稳定的支持，因此必须提出这样的问题：为什么？

考虑到这个问题包含有某个更为深刻的东西——即对话的内容，我们会发现通常对这个问题的回答都不够充分。实际上，至少在大学文科中教授的内容常常会受到大众文化的挑战（Bloom, 1987）。如果仅仅以内容对学术进行评判，恐怕我们可能早就已经陷入泥沼而退出学术舞台了。由此，我产生了这样一种认识：对话本身的本质——与那位老教授的观念相反，我在此所说的是对话的非反思性和无意识的本质，应当承担起比官方

的知识建构和知识传播更为广泛的社会目的。我很清楚，学术话语通常还包括对那些标准的、被充分认可的问题进行冗长的、重复的讨论，这些问题乃是由那些相同的和熟悉的老面孔所建构的，而正是这些老面孔激发了我在 1991 年的年会上对每个定期出席学术会议的人都习以为常的东西的反思。

尽管如此，下面的这样一个思路对于我还是具有诱惑力，它宣称所有表征现状的社会进程都不过是要维护那些占统治地位并享有特权的人们的利益。这种思维方式作为一种政治修辞的工具是迷人的；它具有某种强制色彩的真实有效性，它在话语中能激发最大限度的狂热，而这种狂热又会直接导致政治激进主义。不过最后，我发现，这种论点并不能让人满意。我不能确信：单凭自私或者单纯的贪婪，甚或是在某种程度上会导致对物品、肉体满足、他人尊重进行垄断的那种贪婪，能否提供足够的意识形态力量和敏感，以生产人们在世界中所看到的那种无所不在的整合性的压抑模式。在我看来，贪婪只能生产一种中世纪的社会组织模式，一种非中心化的垄断。如果特定人群的个人动机仅仅是追求满足，那么，有了贪婪就够了。因而，必定有比贪婪更为广泛和隐晦的意图在发挥作用，生产出我在人生经历的细小角落看到的那种普泛性的模式，正是这一意图结构了相对而言秘传的和孤立的学术圈相互言谈时的对话。那么，这一隐晦的意图究竟是什么？这种支撑我们学术性的社会组织及其进程的模式本身的深层基准究竟是什么？

我的结论是，根本的东西在于心灵的样式、意识模式和表征人类经验的建构方式。我的反思使我将这种意识看作是最后的政治筹码或政治利益，所有其他的意识都源自于此。这不是贪婪本身，而是某一给定的贪婪模式，一种以心灵装置的形式出现的贪婪模式。由于贪婪是由规定它的身体本能所激发的，因而，它只能生产出一种社会组织来反映满足某一既定的个人或精英阶层的本能冲动的必要性。然而，意识又规定着这些本能，意识作为一种政治利益能够创造出完全超越于任何团体——甚至一个相当大的团体——基于本能的贪婪的社会系统。意识的“需求”是对总体性的需求，是对超验的完整性的需求，这种完整性将否定所有的特例甚至特例的可能性。以贪婪为基础的社会系统只能导致极权主义；而迎合某一意识模式的筹码的社会系统所需要的也只是极权主义。对这一规定社会系统的

模式的任何偏离都是对系统的同质性的威胁。根据这一点，特定本能的满足乃是偶然的和从属的方面。

理论会议上的对话让我烦恼的是，如此老套的话题竟被以如此老套的方式讨论了多年，并以如此老套的立场被传播并误传，听有的人或者是没有意识到所发生的这一切，或者是完全接受它，把它看作我们的话语所具有的惟一的可能性——如同在所有功能不良的团体、工作小组或家庭所发生的那样。我们想创造的正是会议的“感觉特质”和对话的情感氛围，然而，它们也正是造成本人痛苦的根源。正如我刚刚已经指出的，如果会议上的话语是出于维护社会组织和社会过程的某一特殊模式甚至功能不良的模式的目的，那么显然，这一目的的达成也需要对话的参与者对他们自己以及对方采取某种存在主义的态度。对我而言，与会议相伴随的这一姿态和情感氛围的特征实质上是通过下面这一点获得的，即承认我们对无法解决的问题具有恒久的意识，并甘愿与这一无法解决的问题意识所产生的不可避免的人际矛盾共存共处。

正是这一认识把我的注意力直接引回到了我在公共行政方面的经历。记得我在得克萨斯大学开始研究生生涯，主要与行政系的埃米特·雷德福(Enmette Redford)一起从事研究的时候，我发现，政治科学在行为研究方面存在着分歧。当我在印第安纳大学继续政治学的研究生学习时，我对这种分歧的意识更为强烈了，在那里，与我共事的是查尔斯·海尼曼(Charles Hyman)，他是雷德福的同龄人，不过其政治立场与雷德福正好相反，并且他支持新“经验主义”的行为研究。进而，在北卡罗来纳大学教会山分校继续我的研究生学业时，我发现，同样的分歧也存在于公共行政专业与它所归属的政治学系之间。我在理论会议上感觉到的痛苦让我想起了在这些研究生课程中困扰着大家的对话的分歧。

我越来越认识到，公共行政作为研究与实践的领域，应该怎样深刻地体现出一种集体的意识模式所创造的、更广泛的社会意识问题和社会组织及其进程的形式。埃米特·雷德福提出过一种观点，认为由负责任的官员实施有效的控制——行政管理是其中必不可少的和合法的部分——是生活和社会良性运作非常重要的部分。美国政治保守主义者查尔斯·海尼曼反对这种观点。他对政府的强制行为是否有效和真正负责提出了深刻而全面的质疑。他对雷德福确信政府能够确立一个基线标准以确定和保护

福利这一点不以为然海尼曼在引述雷德福的话和讨论他的观点时，总是以极度嘲讽的语气提到标准这个词。他对政治研究中新经验主义方法的偏爱乃是基于他的保守主义的政治理论。他认为，对政府效能的自由主义的信任是由一套连锁的神话维系和保护着的，这套神话总是错误地描述社会、经济和政治建制的运作方式，而通过对“事情到底如何运作”作经验意义的研究就可以戳穿上述神话。

雷德福及其所代表的更传统的学派反驳说，“经验主义”的研究方法实际上根本不是完全的经验主义。雷德福在政府中的直接经验使他确信，政府领域过于复杂，凭其所见的在行为科学中出现的抽象的经验主义的有限技术，很难将其厘定清楚（Mills, 1959）。对这一现实世界的复杂性惟一合适的回应就是遵从它，这要求人们在理解其复杂性时最大程度地接受它（Stein, 1952b）。雷德福认为，在最大程度地理解政府的复杂性之前，只能以神话的形式采取这一谦恭的和实验的姿态。这些神话形式毕竟已经获得了神话的地位，因为它们代表着某些根本的真理，尽管海尼曼想要反驳这一点（White & McSwain, 1990）。

之所以讲到这些，是为了表达出我正在讨论的“对话的烦恼”的某些根源。随着我的研究生学习经历带给我的进步，我明显感到，我的研究生同学和我认为适合于我们的研究方法的主要意义源泉正是我们的教授与这一领域的其他学者之间的分歧。人们相互驳难、进而摆出防卫的姿态并以此攻击对方，这一事实似乎更加确认了我们只是学生。它给了我们一种感觉：在我们所研究的那些完全枯燥、没有生气的材料中，有些东西是值得关注的，人们应当赋予它一定的意义。在某种意义上说，我们这些研究生已经被社会化，因而知道冲突与意义是等值的。从人人都希望获得“学术身份”的意义上说，我们似乎必须加入学术争端的这一方或那另一方，并最终成为某门某派的一分子。

我也希望得到一种身份认同，但我发现自己卷入了大量的紧张关系，因为围绕着某一理论，你必须持有一种立场，而这一立场必然意味着要拥护某一些人而排除另一些人。尽管在当时我并没有意识到这一点，但我所经历的紧张却是源自于下面的事实，即我的基本立场以及我对研究生身份的意识都是人道主义的。人道主义的根本问题一直都是想找到一种不至于产生导致接纳和拒斥这一令人反感的区别的研究方法

在我逐步地解决了自己的学术定位问题之后，我在导师之间和同学之间发现的争端的基本性质变得更加清晰了。尽管就人们是在许多不同的和相互关联的层面上表达争端这个意义上说，争端本身是极其复杂的，但就其根本，争端主要地还是围绕着下列的问题，即合作在社会生活中是不是人们所渴望的或者说是否可能；与此相关，人类关系中不可避免的竞争是否就意味着必须建立一个以精英为首的自上而下的控制。我意识到，正是这一问题构成了我在宣布学术立场时的矛盾心理的基础

当我在北卡罗来纳大学继续我的研究生学习时，我感觉这种痛苦有增无减。那里的争端就具体体现在院系的教师之间，特别是美国政治学专家与公共行政专家之间的关系中。在我看来，作为美国一般政治科学领域楷模的美洲文化研究者是以下面的世界观为研究起点的：他们把竞争视为人类本质和社会过程的核心。政治游戏——围绕着结果而形成的输赢、紧张关系和情节剧——似乎吸引了他们的注意力，构建了他们的意义世界另一方面，公共行政专家们似乎总想在尘世间日复一日的政治事务中找寻意义，他们所关注的本是政治的输赢，而是与政府行为的后果相关联的问题——如政府有没有为社会福利做什么贡献。

在美洲文化研究者和公共行政学者这两派的关系中，最令人不可思议的方面，是前者并不把公共行政视为政治系真正合法的专业一度，我曾获得了一种介乎二者之间又同时受二者赏识的地位。美洲文化研究者公开表示了他们对公共行政的蔑视，有时候，他们甚至希望这个专业会消失。这种态度似乎是根植于这样一种认识，即政治科学的世界观是一种主导的世界观。它是“讲究实际的和现实主义的”，任何“有头脑的知识分子”都曾公开地将竞争视为社会过程的本质。而公共行政的基于合作的世界观是愚蠢的、古怪的，缺乏学术的严密性和可信度。

通过反思我的这一段生命历程，我发现了某些有趣的东西我认识到，当我参加根据特殊的学术兴趣组织起来的各种政治科学的读书/讨论小组时，在这种对话中产生的苦恼与我后来在公共行政的理论会议上所经历痛苦非常相近。其不同只在于：理论会议的对话所关注的是理解不同的认知方式的问题；而美洲文化研究者的话语却相当牢固地建立在一种常规的认知方式上，这种方式可以被确切地称为“实证主义的行为主义”。除却这点，美洲文化研究者们的讨论并没有解决什么；他们的特征主要是

提出并捍卫其学术立场这一点看起来像是在制造反对意见，是把所有的知识诉求——不论说的是什么——都付诸怀疑，并由此使之成为一种推测。其中最让人惊奇的是，某一特殊团体内部共有的认知方式，就是把获得非推测性的真理的可能性作为主要的理想。人们从这种团体的成员身上总能找到一种同志般的情谊，它就源自于那一共享的理想，可自相矛盾的是，它的意义又取决于某种根本的和强烈的不和谐，后者来自于一个具有同等合法性的信念，即任何迈向真理实现的步骤都须被拒斥。

尽管如此，我在理论会议上所目睹的分歧并不刚好就是这种类型。理论小组中的争端更为私人化，在较深的程度上说，它在公共行政领域更特殊一些。这是一种焦虑，是萨特所说的存在主义的焦虑或莱恩（Laing, 1960, 1967）所说的本体论的不安全感。作为所有这些讨论的基础的问题似乎是：“我们的立场是什么”和“我们该怎样去适应美国民主政治的格局”在我看来，公共行政的理论家们在其断裂的话语中似乎是想对整个领域中的身份认同和角色问题表现出基本的关注。在其对行动和选择领域共有但却受到困扰的关注中，他们自己所受的深深的痛苦揭示了一个中心问题，即对合作的社会过程的关注是否有可能作为一种学术行当的基础。

正是通过这种反思，我开始在更广泛的意义上来看待公共行政的学术问题，即其本身与其说像是一个功能不良的系统，不如说是一个更大的功能不良系统中“被确诊的病人”，这不仅包括它的父辈学科政治科学，而且包括一般的社会科学以及管理科学本身。在那些理论系统中，那个在展示其破坏行为的意义上说有问题的人，所展示或呈现的不过是整个系统的症候尽管治疗是从这个被确诊的病人开始，但治疗的目标却在整个系统，因为这才是问题的根源所在（Bowen, 1978; Friedman, 1985; Gilmore, 1982; Guerin, 1976; Hinschorn & Gilmore, 1980; Kahn, 1979; Schaefer, 1988）。

在何种意义上可以以这种方式看待这一情形呢？公共行政是如何呈现它的症候和行为方式的？又是如何成为破坏性的或自我破坏的力量的？作为在这一领域从事学术理论研究却又把它与大量的公共事务机构的咨询性工作结合在一起的人员，我在头脑中有一个相当明确的答案。在我看来，公共行政作为一个学术领域，其最为令人惊奇的方面之一，就是历史上该领域的官方领导层对这一领域的顺应程度。在诸如《公共行政评论》这样的重要刊物上，只有相对少量的文章对公共行政持正面的评价，甚至在它

受到连续的、无休止的、程度高低不一的批评时为它辩护。不论风行一时的变化是什么，公共行政都只有接受并试图适应。裁员是新的体制吗？那么，让我们为裁员发明一种新的管理技巧公务员的工作待遇和报酬不必要那么高是问题吗？好，我们削减它们。需要对预算和人事作更严格、更有力的控制和评估吗？我们当然会为你执行这些措施或者采取新的举措。

没有反击的防卫事实上已不复存在了。公众所关注的，是变化的连锁反应、公共行政机构的积极作用和成就、公共组织运作的限制，以及更为广泛的、促使我们对公共机构作出毫无建设性的责难的社会文化模式——所有这些因素大多数还没有被揭示出来。在我看来，颇具讽刺意味的是，公共行政的理论家们本应是进行严密的理论反击的有生力量，却在对此领域的攻击的回应中常常成为最保守和最拘谨的分子。

这种消极状态的一个显著例外是拉里·莱恩和詹姆斯·沃尔夫（Larry Lane & James Wolf）的著作《公共部门的人力资源危机》（*The Human Resource Crisis in the Public Sector*, 1990）、查尔斯·古德塞尔（Charles Goodsell）的《行政管理案例》（*The Case for Bureaucracy*, 1994）和所谓“黑堡宣言”团体（Wamsley et al., 1990）的其他著作。总之，尽管如此，公共行政对来自政治领域的攻击的回应仍显得迟钝无力。对于这一领域与政治科学各分支的关系的回应也是如此。大多数公共行政学家似乎总是无视他们的二流学术地位，并由此回避提出上面的整个问题。即便有人提出，也只有极少数的人追随德怀特·瓦尔多（Dwight Waldo, 1971），直接面对那问题（Henry, 1987）。

这一消极状态反映了这样一个事实，即公共行政领域从未有效地处理过行政该如何适应美国民主政府体制这一根本问题。当然，政治科学也没能以合适的形式解决这一问题——就是说，它也没能为美国政治体制提出一个积极有效的治理理论。政治科学默认的立场一直是采用所谓的经验主义模式来分析政治事件，并由此任由自己简单地描述体制的运作一个家庭如果缺乏可把自身看作一套稳固的关系系统的稳定感，这一情感矛盾就会在问题儿童的身上有所体现，他就会在家庭系统内部给自己找到一个角色，以表达困扰他的那一明显的心理矛盾；与此相类似，在这时，公共行政也会体现和表达出有关其身份的政治科学的情感矛盾。由于政治科学的

题就在于无法确定它在强硬的、严厉的和“不正规的”形式中究竟能走多远，公共行政于是采取了一种补偿性的相反姿态，但它的方法是“软弱的”，它在确定和实现自己在政府运作的实际过程中的角色方面是消极的。

正如公共行政是政治科学的学科体系中正在患病的病人一样，政治科学也是美国政治体系中正在患病的病人，更广泛地说，是美国社会中正在患病的病人。由于美国人自己在看待政府在公共事务中扮演何种积极角色方面存在分歧和情感矛盾，因而，他们通过自己提供的支持模式提出了一种表述该问题的政治科学。由于美国社会的问题就在于该在多大程度上强调商业过程和竞争中的个人主义——其人际关系和社会的原则就是建立在这些东西之上的。因而，我们提出了一种只对竞选过程中的竞争感兴趣的^①政治科学。就连对各种制度的研究都是从制度能如何影响竞选过程这一角度进行的。我们拥有一种政治科学，它过多地将精力放在政治竞选上，从而加剧了选举这一完全是短暂的因而毫无意义的传奇剧的传奇色彩。

政治科学的这一角色就类似于好冲动的青少年所扮演的角色，他们只会使他或她的父母的冲突——根源于他们紧张的、混乱的关系，得以激化、仪式化和最终淡化稳定是获得了，但却要付出代价：基本的问题并未解决，基本的人际关系也未有改善。导致这一普遍的动态过程（在构成正式组织以及家庭的关系系统中可以发现这一动态过程）的东西正是一个事实，即这些组织的成员更喜欢尽管痛苦和令人烦恼但却可以预见的传奇剧，而不喜欢面对模棱两可和情感矛盾时那可怕的不确定性，以及与获取有效关系相伴随的冲突（Friedman, 1985）

在此，我们领会到了“宏观总是存在于微观之中”这一格言所包含的真理：理论会议上针对不可解决的问题所进行的对话，以及对为此而进行的持续的、令人不快的争论的接受，包含了政治科学中的公共行政的地位问题，进而也包含了美国社会中政治科学的地位问题，进而还有美国宪法中美国社会的地位问题。我们体验着这一痛苦，却没有致力于更多地认识产生这一痛苦的动态关系的机制。

本书的目标就是要揭示引起我们的公共行政与政策话语持久变形的关系争端。我所关注的是能体现这些关系争端的问题，以及涵盖了所有特殊的理论难题的问题，亦即民主治理中行政角色的合法性问题。正是这一问题，这一“民主政治中的官僚制”问题，简要地界定出了美国对于自身

矛盾心理以及由这种矛盾心理所导致的政府管理中的优柔寡断和不协调性。我希望能说明，通过找到一条将行政看作美国政府的合法部分的途径，我们能够（实际上是必须）同时把彼此看作是合法的，也就是说，把彼此看作是相互关心、相互理解的国家共同体中的伙伴。从根本上说，官僚制的问题不过是我们该如何共处以及我们在为国家的前途命运工作的时候该在多大程度上依赖于合作手段这样一些实际的问题

1.1 关于话语分析以及本书的概要

综上所述，本书要讨论的主题是公共行政的理论话语；它关注的焦点是公共行政作为民主治理的一部分的合法性问题；它的目的是要帮助加强这种对话的自我意识——或者更确切地说，是要帮助加强进行对话的人们的自我意识围绕着公共行政合法性问题的变形的话语模式自有其深刻的内蕴。它动摇了我们针对下列基本问题彼此对抗的集体能力这些基本问题是：我们希望如何共处，以及我们视之为社群的活生生的关系网在这种共处中能够扮演什么样的角色。我们的关系本身就是由我们的话语建构的，如同我们的主体性一样。这里存在着许多性命攸关的方面。

主体性这个概念时下十分风行。实际上，它有可能是当下各种后现代主义话语的中心话题（Rosenau, 1992）。我认为这是一个十分重要的事实因为关于人类主体的本质的问题从未以现在的方式被提到这样的高度。在过去，有关“人类本质”的话语关心的是对被称之为“有”的东西或者说以某一现实的、当下的方式存在着的東西给出准确的定义。相反，在后现代主义的话语中，所关心的是重新定位或发现已经被去中心化、被离弃或被隔离在牢獄中的东西（主体）（Foucault, 1970, 1979; Lacan, 1977, 1978）。这是一次机会。这一新的关注使得话语能够不以当下占主导地位的经济术语重构我们的问题，并因此而摆脱人是自私的还是利他主义的这一琐碎的、同义反复的问题以及与这一问题相伴随的社会控制的必然性之谜的羁绊这样做，我们可以避免大量无用的政治和情绪包袱以及由此而产生的争论的“纷扰”。

我之所以提及这一点，是因为我已经说过，在此分析的焦点根本上就

是意识的问题，在那里，意识模式将在某一终极的意义上被看作是一个“赌注”。我想要说明的是，这一意识不会采取常规意义上的“政治利益”的形式，因为在这种形式中，争端的一方总想剥削或统治另一方相反。意识是在任何给定的历史时刻的所有人所共享的一个赌注，围绕着它的斗争是一种意识模式颠覆或取代另一种意识模式的斗争，并且是以一种能反映自身的意识方式。换句话说，这里涉及的是各种意识模式所允许的意义和自我感的问题这一点可再次以家庭系统的例子轻易地做出说明。每个家庭系统都是围绕着一个稳定或平衡的模式组织起来的，其中的每个成员各有其位置、身份和规定的行为模式，这些东西一起构成了这一系统的“生活意义”。某一特定的家庭有可能因为极端的压迫模式、统治模式或虐待模式而出现功能完全失调的特征；然而，这并不意味着统治者的境况就比别人更好，因此应当更为公正和平等地看待一切。我们当然应当更为公正和平等地看待一切，但这不是因为某些成员的境况比别人更好相反。在某种意义上说，最有可能所有的家庭成员都在同等地遭受着不幸，而在另一种意义上说，他们有可能是在同等地享受着“幸福”。这就是家庭体系——以及所有的人类体系的现状很难以改变的原因，另外，这也是经济学理论用以解释人类动机和人类行为的简单化的快感/苦的计算方式到目前为止仍然于事无补的原因（Rhoads, 1985）。

因此，尽管通常的分析人类关系的方式是想确定谁是“好人”和谁是“坏人”，但我们在此需要另一种研究方式。在这一分析中，好人与坏人并不是“外在的”，而是“内在的”，是在我们每个人之中的。这一分析所要讨论的是对意识的改造，这一改造将能产生一种新的和不同的主体性观念。如何进入这种方法正是公共行政话语所要研究的，因为它将反思一种使人变得自我中心、个人主义和热衷于相互倾轧的意识模式。它所提供的另一个选择是针对关系或者说相互礼让的人际关系的话语。可以断言，一旦对我们的话语和制度的这种重构得以完成，合法性的问题将会消失。

在建构这一分析时，我首先要对赫尔曼·芬纳（Herman Finer, 1940）与卡尔·弗里德里克（Carl Friedrich, 1940）就民主政府中政治部门与行政部门间的恰当关系的问题发生的著名争论进行描述并加以批判性的评论。芬纳与弗里德里克之间的对话在公共行政领域内被普遍认为对民主政治系统中行政制度的合法性提出了一个具有“范式建构”意义的话语。这场争

论的方方面面暴露了问题的基本轮廓，显示了争论双方的意图。我的分析将从不同的角度切入争论，我认为，其最为有趣的地方不在于双方立场的不同，而在于他们间的相似性。在我看来，双方都以一组普通的假设作为基础，且怀有共同的目的。。结果，争论产生了一个奇怪的相反效果，因为它以一种使其无法解决的方式构建了公共行政的合法性问题——由此而在某种意义上使问题“建制化”，使其成为理论对话的构成部分反过来，争论又为某种精英统治模式提供了隐蔽的合法性。我把这一模式称之为“理性的人”的治理理论。换句话说，合法性问题的持久存在使得我们仿佛必须把统治权托付给令人崇敬的精英们，因为他们的行为有“客观的”经验和“原则化的”道德关怀作为基础。在第2章，我将说明这一理论手法的运作过程我希望读者能留意前面提出的告诫：尽管我看起来是针对某一特殊的群体——亦即理性的人，但他们并非通常意义上的坏人。他们之所以存在着，仅仅是因为我们全都感觉到——这是我们讨论治理中的合法性问题的方式的结果，我们需要他们且必须遵从他们我们并不是理性的人本身的受害者而是我们对自己的话语缺乏认识因而陷入对他们的依赖的受害者

通过讨论弗里德里克与芬纳的争论，我“建构”了本书的主题。在接下来的四章中，我将展开分析的主体部分，意在说明合法性问题是如何随着时间而发展并被建制化的。在第3章，我将首先讨论反联邦主义者的治理理论，他们的政治方案与现行宪法中的政治方案是对立的。我在此要阐述的主题有许多方面。其中之一是：这个建国时代的争论的标准阐释——在我们还是小学生的时候就以典型的方式传授给了我们——扭曲了美国当时的政府处境，同时也歪曲了使两派分裂的争端我的主题是：反联邦主义者持有一套有效而连贯的治理理论，这种理论把政府形象地描述为一个完整的整体和“贴近人民”的东西；这种理论如果实施起来，本可以消除芬纳和弗里德里克所讨论的合法性问题。进而，我还要证明，这种治理理论和激发这理论的革命性的大众热情曾经是并且现在仍是美国精神中一股强有一力的、还有待充分阐述的心理趋势。

在第4章，我将有选择地分析自国内战争后到20世纪初美国社会和政治的历史进程。我认为，在这一期间，存在于联邦主义宪法内部的社会、文化和经济逻辑开始逐渐失效，结果在这一进程中导致了政治的无能

和腐败、经济的不公正和剥削、环境资源的破坏和社会压迫。这段历史人所共知，我只是希望通过详述它来为我所讨论的公共行政的建立提供一个合适的背景。我的观点是：美国公共行政的真正源头是反联邦主义的精神。这一精神在民粹主义以及继之而来的进步主义运动中的表现催生了“好政府”的原初观念，并由此而萌发了公共行政运动。我的观点是，尽管美国是按照其宪法所确立的逻辑和机制发展的，但在 19 世纪下半叶它已经丧失了作为一个国家应有的粘合性和身份认同，在 20 世纪初它又力图通过激烈地变革其治理形式寻回或重建自身。这种新的治理形式与其说是政治的，不如说是行政的或功能的；与其说是代议制的，不如说是参与性的；其方向定位与其说是经济实体，不如说是合作性的社群、仁政和社会粘合力。作为一种哲学，可把这一理论称作实用主义这是一种复杂的、多主题的、鲜明的美国式的思维。

当然，实用主义哲学所隐含的这一新的治理形式并没有得到发展。实际上，它从来都没有真正启动过。第 5、第 6 两章就是讨论公共行政在这个失败中所起的作用。在这两章，我将对公共行政领域的文献，尤其是某种程度上被视为理论性的那部分文献进行一般的概述。然而，在我的描述中有一个分析性的主题，即由公共行政运动的最初参加者所创作的这些文献很快使行政型的好政府从其民粹主义、实用主义的源泉中分离出来，并转而把它作为技术专家统治论的乌托邦而定型下来。因此，我认为，公共行政在某种意义上说是一个创新，它与宪法所产生的政府模式保持着一种强有力的紧张关系。但它并没有因此而面对这一政府形式的核心预设——即支撑“理性的人”的政体的那种意识模式。实际上，尽管是对宪法的挑战，但这一新的公共行政理论只是在寻求改变执政者的类型和在统治中所运用的理性模式。公共行政领域的学术史表面上是理论创新的历史，而实际上，这个创新是一种修正主义，它一直都回指着对这一新型的理性的人来说具有必然性的核心前提。

正如上面的陈述所表明的，所有这些章节所提供的材料围绕的主题就是理论的变形。弗里德里克和芬纳的“争论”就反映了这一基本的分析变形。也就是说，它引发了这样一个问题，即官僚机构怎样才能成为民主政府的合法部分。类似地，我们的宪法制定过程表明美国历史学和政治科学文献中也存在着根本的背景曲解：它们认为联邦主义的宪法所确立的以利

益为基础的、理性的人的政府模式反映了历史教训，并且被新美国的国家经验所验证。我所描述的存在于公共行政领域的文献中的变形模式相当复杂。我们一开始就解释了 19 世纪末问题成堆的社会、文化和政治状况是如何导致社会和知识回应的（以社会福利运动和实用主义哲学的创立的形式）这一回应让人回想起反联邦主义的传统，并因此威胁着理性人的体制的领导权。这一威胁与倡导以技术专家为基础的行政治理运动相会合，后者抑制了实用主义哲学和它的反联邦主义的蛊惑对这一把公共行政看作专家的而非民众的或者说合作的治理模式的理论的详细阐发。继而导致了组织与管理理论运用于公共领域时产生的有选择的和有偏见的（亦即曲解的）话语创造这种话语坚持把合法性作为其自身的中心构成要素。这一话语的机制一直召唤着“理性的人”的统治，因为需要为公共行政在治理中的作用做辩护的那种感觉在这一方向上始终起着主导的作用。

在最后的结论一章，读者可能会产生脱节的感觉。为了减轻这种感觉，我为整个论题给出了某种连续性，为此，我回顾了理性的人的治理给当前的美国社会秩序带来的危机以及为克服这些危机所做的回应。这回应是一种通向“灵活的”公共行政——它不是通过使用专家和寻求合作来把自己和公民联系在一起的广泛运动。这种回应与贯穿于本书的批判性论述完全一致（实际上，它是这种批判性论述的逻辑延伸）。然而，我对这场运动的评价是：它很有可能会失败，因为它发生在由合法性问题所确定的常规框架之内，因而不能了解（甚至可能会积极支持）理性的人的传统治理模式。所以，它真正的结果将会是保守的。也正是在这一点上出现了脱节。由于我们在行政治理方面的难题有着太深的渊源，对它的任何研究都必须从最一般的层面上开始，例如使它得以维系的理性本身的观念以及哲学和社会工具。因此，我在第 7 章将着力于对理性观念提出一个十分异端的解释，即认为理性是与性别、种族偏见的问题以及复杂的他在性难题，亦即与他性的不可缓和、不可变更的意识（它产生于我们与我们的同类的社会关系）联系在一起的难题纠缠在一起的。尽管这种分析会将讨论引入令人气馁的、艰难的境地，但我努力以直接的、非哲学的术语来阐述它。

进而，我会提出一个乐观的看法，即尽管到目前为止，这一领域在其发展中已被紧紧地限制在一种模式中，但眼下，发生重大变化的可能性已经出现。提出这一看法乃是基于这样一个事实，即我们又一次面临世纪之

交，正如上个世纪结束时“一切”都处于悬而未决的状态一样，与21世纪来临时，眼下也有许多事情处在同样的状态。最为显著的是“后现代”理论倾向的发展。至少在美国，“后现代”是建立在对哲学中的绝对进行质疑的基础上的，同样是这一质疑，最初曾鼓舞了实用主义，而现在实际上是直接以复兴的形式呼吁把实用主义的遗产、当做真正的美国哲学还有，在社会和政治场景中，似乎是受到民粹主义的情绪的鼓舞，旧的模式正被打碎，新的要求变革的挑战正在生发在这种情形中，我看到了重建公共行政领域的可能性而它得以重建的真正基础就是实用主义。这一重建的起点就是祛除、克服、放弃关于合法性问题的无意义的话语。我们必须认识到，通过不停地为这一问题提供答案，我们已经将它以及产生它的政治结构建制化和确定下来。正是问题本身的持续存在，确立了我们拥有的治理模式——理性的人的治理模式——的合法性本书的目的就是要利用这一“任其存在”去构架我们的行政治理体系发生根本变革时必须面对的各种问题。

1.2 对本书的写作风格的一点说明

作为一个从事于学术写作的人，我学术生涯中最令人快意的一件事情，就是我的论文《凤凰计划：从过去的灰烬中重塑公共行政的新形象》（White & McSwain, 1990）所获得的赞誉。我相信人们会重新积极行动起来，因为该论文为未来提供了一种充满希望的可能性，一种值得我们为之奋斗的全新的公共行政管理者的英雄观念。在构架现在这本书的时候，我曾尝试着在更大的范围内重新体验《凤凰计划》一文带来的快乐，为此我力图调动起我所拥有的修辞能力去创造一种浪漫的、英雄主义的甚至史诗般的公共行政管理形象，一种临近20世纪尾声时出现的能够面对全然不同的未来世界的新人这不仅是对那激励我的积极回应的展望，而且是对这项工作所能产生的激情的展望。与其相联系的是我的坚定的信念，我相信公共行政管理者实际上正在成为21世纪治理的英雄。

尽管如此，我还是为这个计划选择了一个不同的方向。在这一选择中，我遵照的是我所钟爱的出自卡尔·荣格的教诲：“人的启蒙不是通过想