

# 心系国家改革

——公共管理建构模式论

[法]皮埃尔·卡蓝默 著  
[法]安德烈·塔尔芒 译  
胡洪庆 译

上海人民出版社

L'ÉTAT AU CŒUR

Le Meccano de la gouvernance

© Desclée de Brouwer, 1997

# 目 录

## 中文版序

国家和公共管理改革：20 世纪的重大工程 ..... 1

引言 ..... 1

1. 从行政改革到公共管理 ..... 1

公共管理, 下一个世纪的基本挑战 ..... 1

公共管理的危机 ..... 6

无形的改革 ..... 10

2. 进入理解 ..... 28

规则之伦理 ..... 30

机制向我们提出的疑问 ..... 34

澄清关键之处 ..... 44

走向理解的伦理 ..... 52

3. 进入对话 ..... 55

共享知识 ..... 55

国家的对话者 ..... 56

必要的媒介 ..... 71

真正对话的条件:从追求权力到渴望提供服务·····	74
作为一种对话的伦理·····	84
4. 进入规划·····	90
规划、社会与观念·····	90
从方案到战略·····	97
可能的扩大·····	100
从方案到纲领·····	101
结论:规划伦理的因素·····	109
5. 管理一个复杂的世界·····	111
明天的世界:一个相互依存的庞大体系·····	111
公共管理的明确要求:协调同一性和多样性·····	115
管理地球:各种文明的交汇·····	119
复合体系的公共管理·····	123
6. 积极辅从性·····	131
从责任分担到共担责任·····	132
积极辅从性原则·····	139
从等次连接到时间连接·····	151
民主:从程序到过程·····	154
领土,公共管理的基石·····	156
从服从的义务到直接关联性义务·····	161
从等级制度到网络·····	163
结论·····	167
译者后记·····	170

# 中文版序

## 国家和公共管理改革： 20 世纪的重大工程

让分享同一块陆地的芸芸众生在可持续的和平和繁荣中共同生存。保证人类社会及其环境之间的平衡。以长远眼光使用珍稀自然资源。在保证社会公正和共同利益的同时，确保每个人的自主和自由。发展科学和技术而又不为其力量所惑。在承认多样性和传统文化财富的同时，使之融入同一性和全社会的一致之中。

在任何时代，这些目标和平衡都是行使权力的理由和衡量一个明智的政府的标准。在任何时代，与社会生死攸关的利益，决定了权力行使的必要。除了依法律选择执政者之外，执政者为完成这些目标而应具备的无私、睿智、知识和能力，是人民认定执政者是否合法的基础。

每一个社会，每一种伟大的文明，都在这方面产生了一个特有的传统，而这些传统超越了世纪和政治革命的范畴。中国，俄国，说拉丁语的欧洲国家，盎格鲁-萨克逊和日耳曼欧洲，伊斯兰世界，这里列举的只是一部分，都产生了一种独特的公共管理风格。

17世纪以来,在欧洲,民族国家的模式逐渐为现代国家的诞生提供了前提。同时,在这一时期,欧洲惊异地发现,中华帝国政府的运转不失为一种参照和模式。1947年,联合国宪章在主权民族国家关系的基础上建立了国际生活。

第二次世界大战后不久,好的政府——当时还没有好的公共管理的说法——的原则似乎很明确。整个独立运动是以欧洲式的民族国家模式进行的。公共行政部门的运转似乎是公共利益的保证。国家的投资政策似乎是经济发展的保证。福利国家似乎提供了确保社会公正的最有效的手段。

但是,在20世纪,尤其是在20世纪的下半叶,世界的变化非常迅速。科学和技术的发展,信息的迅速传播,教育水平的提高,跨国企业日益巨大的作用,市场和贸易的全球化,生物圈结构性失衡的出现,所有这些因素,都使人类社会的很多传统规则变得过时了。

国家也未能逃脱责难。50年前,人们认为它完美无缺。20年前,人们又觉得它百无一失:挥霍,腐败,官僚主义枷锁,无能,政治领导人的拉票和不胜任,不能适应社会和世界的新现实。显然,一场深刻的改革已经迫在眉睫。

在世界各地,几乎都出现了大量的变革。这些变革有其共同的特征。“公共管理”的思想逐渐被知晓。这不仅仅是一个词汇的改变。这是一种更为深刻的思想体系的变革。人们承认,仅有一个好的政府已经不够了。应该更全面地构思各种公共的和私人的调节,保证我们的社会和谐发展。一个强大的地方分权运动席卷了各大洲,目的就是使公共决定接近于公民。地区整合的新形式应运而生,因为国家已不再是问题的中心。年复一年,世界调节机制日趋多样化,并没有因为

世界的相互依存而有所影响。

变革遭遇到很多困难。传统的模式有一种很强的惰性，深刻、持久地表现着自己。国家很难进行自我改革，而当对国家的缺陷具有一种共同的想法时就更是如此，极少会对改革的目标及其实现的手段有一个明确的观点。官僚主义体系的生命力很强。缺乏深刻的改革，就有“把婴儿连同洗澡水一起泼掉”以及抛弃国家而只相信市场的巨大危险。然而，市场是没有能力保证我们的社会所有的必要调节的，抛弃国家将会导致灾难性的后果。

构思适应 21 世纪挑战的公共管理模式，构思和引导国家的改革，这是两项重要而又迫切的任务。本书就是为完成这些任务而做出的微薄贡献。本书建立在我们作为法国高级公务员在国内行政管理运转中获取的经验基础之上。我们越来越感觉到，这种基于一个个别的国家传统之上的经验，可以具有更加普遍的价值。这促使我们对公共管理和国家改革的基本原则加以阐述。本书被翻译成阿拉伯文、西班牙文和葡萄牙文，表明其他社会承认了我们的分析。现在又被翻译成中文，我们希望，中国读者也能从中找到一种促进自己思考的动力。尽管物质发展的状况各不相同，但是看到其他社会所遇到的困难与我们是相似的，这无疑是对我们最大的鼓励！

安德烈·塔尔芒，皮埃尔·卡蓝默

2001 年 7 月于巴黎

# 引 言

本书谨献给公职人员的先驱：历经几个世纪，他们的职业意识缔造了行政管理和法兰西国家。本书谨献给世界上所有热爱公共事业，致力于建立更负责、更团结的社会的人们。

我们是行政管理的两个实践者。我们“心系国家”。此心长存于我们的职业生涯之中，长存于我们之间几近 30 年的对话之中。对国家的同一激情和同一愿望使我们走到一起，我们希望表达自己的信念，即：公共行为的深刻改变是不可避免的。这种改变是可能的。这种改变不会导致人们对公共事务及其服务者的不恭不敬，不会影响人们对国家公职人员和公共机构及其宗旨与方式的由衷赞许。

我们之所以撰写本书，是因为我们深信有必要从内部来思考国家。本书首先是试图为公共行为的发展提供一点实际的贡献。然而，时间一年年过去，我们成了不断修葺房子的工匠，继而发现房基本身也出了毛病。200 年来，世界发展得很快，而思想体系和制度却并没有以同样的速度发展。我们无意从形成于一个变幻时代的观念开始重建公共职能。“不想把新酒倒进陈酿里”，《圣经》如是说。既然如此，应予废弃的就不是公务员，而是思想体系以及在体系中作祟的约束。因

此,在我们看来,理论上的纠偏无疑是改变实践的前提。

我们的思考源自于一个国家——法国,一个地区——北加来海峡大区,一个时代——1964—1994 这 30 年,和一种环境,即国家行政部门,更具体地说是装备部。从这个基础出发,我们的思考大胆地发散开去:彼时彼地的国家、地方政府的运转和国际机构——欧洲、联合国、企业界和社团界的运转。而时间和地点的同一性——1965 到 1995 年期间的北加来海峡大区装备部——对于我们来说是最基本的,因为在这样一个小范围里,可以看到关于当代世界变革的、完整的示范性戏剧(此处借用表现行为的希腊语词义)。范围是小的,事件是具体的,演员们可以各取其角色。可以清晰地看到,国家的变革是一出古典悲剧。

在 18 和 19 世纪,北加来海峡大区,尤其是瓦朗谢讷大区<sup>①</sup>曾经是法国发展最迅速、工业化最全面的大区之一。煤炭、大规模的冶金工业,当时法国的支柱产业都聚集于此。这是一个典型的重工业大区。在很长的时间里,当地和大区的雇主控制了经济活动。后来,在 20 世纪上半叶,决定权逐渐向巴黎转移了。由于农村人口外流和征召外国劳动力,战后初期是一个发展和繁荣的时代:法国急需北方的煤炭和钢铁用于重建。

但在 20 世纪 60 年代末,一切都开始动摇了。当地的煤炭遭遇到其他大陆的煤炭和其他能源形式的竞争。煤矿接二连三地关闭。当地的钢铁工业落伍了,在沿海地带建起了新的钢铁中心。危机即将来临。一个产业转换的进程初现端倪,因地方和大区经济的全部构架完全、彻底之消失而变得颇有戏剧性。这个进程已经影响到北加来海峡大区,但尚未影

响到瓦朗谢讷的经济、文化、社会和政治基础。

在法国,这 30 年同样是国家发生深刻变革的年代。作为战后重建时代的延续,60 年代是戴高乐的年代,创建者国家的年代;国家实行中央集权,对自己的政治和技术合法性很有把握,确信自己在法国现代化中的突出责任。作为有意识的专家治国政治的象征,装备部的创建是法国迅即重视装备问题的强有力的、权威的体现。70 年代出现了吉斯卡尔的调整性国家;中间组织重露头角,激进民主主义的合法性愈益引起争议,对于多样性和自主权的渴望开始挑战标准化的厚重装甲。公务员们开始感觉到不受尊敬。他们的决定和权力遭到了质疑。这种质疑在 80 年代达到了顶点。地方分权已经开始。成为管理者的左派反常地扮演起贬低国家和赞颂企业、赞颂金钱的角色。这是一个对公共机构的身份、行为观念和行为规范提出激烈质疑的年代。吹遍全球的新自由主义之风动摇了法兰西“共和政体”的陈旧建筑。在此期间,欧洲建设兴起,国家自治萎缩,经济互相渗透,柏林墙倒塌,新自由主义思想几乎在全世界取代了技术专家治国论和国家干涉主义,严重的生态危机即将发生……

正是在 1964 年,作为专区工程师,安德烈负责主持即将成为未来瓦朗谢讷装备部机构的部门。1968 年,他开始制定整治及城市建设指导方案(SDAU),继而成为制定第五次规划中“现代化及装备计划”(PME)的报告人。这个计划系与地方议会议员和政府共同商定,应预测未来五年必需的装备。这个计划在很多城市里被简化为一种纯粹的文体作业,而在瓦朗谢讷则成为一次共同思考的真正机会。

但是,安德烈对自己权力的性质和合法性提出了疑问。

“为什么在与地方议会议员的讨论中,我始终是对的呢?”他问道。他请巴黎的一个咨询公司,城市整治研究和咨询中心来帮助自己解开这个谜团。在这个咨询公司里,皮埃尔刚刚为规划总署设计了一种制定现代化及装备计划的方法:在各大居民区的议员们看来,这种经中央政府认可的方法体现出了对投资,尤其是大型地面结构投资的一个明确保证。然而,这种模式在当时无异是对预算选择的合理化改革。这种模式对年轻的技术专家治国论者颇有吸引力。实现目标的指数措施和对预算选择的合理方法,取代了以前政治妥协的陈规。这种极端的唯理主义在1997年会引人发笑,但我们应该记得在人类首赴月球时对实用研究的盛誉。在为规划总署所作的研究中,皮埃尔努力为预算选择的合理化设计一种地方民主讨论的工具。正是这种想法使他来到瓦朗谢讷,与安德烈一道工作。

安德烈最初的谜团有了一个答案。他的权力大部分来自于政府向对话者进行问题陈述的权力:后者体现了国家机构的阅读框架,冻结了所有从头追溯的企图。行政程序在使之进入其模式的同时,就已经预先确定了该程序企图适应的现实。当时,我们就觉得,如果建造断头台也能得到津贴的话,地方议会议员们会发现他们需要断头台……

第一个谜团的解答只是一长串问题的起点。说到底,这种权力真是如此实在吗?它在一个处于痛苦的工业危机的大区里具有什么影响呢?它能帮助社会的其他角色丰富和强化其对现实的理解吗?如何在公共利益机构、“说真话”的责任和融入名人作用之间行使行政的权力,处理不可避免的既有矛盾呢?面对即将来临的风暴,我们能帮助地方社会拥有提

出一个真正的规划的手段吗？

从我们最初的对话开始，我们就意识到一个今天在我们看来是基本的已知条件：人们只是从日常生活、从装饰其表的无数细枝末节来理解国家。这些细枝末节是因那些客观存在的事实而出现的。它平实无比，甚至不会引起人们的好奇。我们则恰恰相反，希望从这些细枝末节出发，打破熟视无睹的状态，对其进行全面的研究。作为已经任职多年的公务员，安德烈完全地“沉浸”在这个他目睹其诞生的瓦朗谢讷之中。而皮埃尔刚刚从学校毕业，没有关于行政管理的个人实践，他不时地有所发现，发出惊叹，提出疑问。

我们现在都已经老了。1974年，皮埃尔接替安德烈出任瓦朗谢讷专区工程师，后来我们两人又先后应召赴任他职。我们试图通过对话保持我们原有的惊叹能力。这就是本书的基调所在。

对于30年前的、且大都发生在一个很小的地区里的、略显陈旧的故事与轶闻，为什么会突然产生这种回忆和写作的愿望呢？因为我们认为，公共行为的危机是世界性的，而重新思考国家以及国家和社会之间的关系，似乎显得极为迫切。在我们的国门以外，在对于我们来说是近在咫尺的地中海南岸乃至更远处，到处充斥着混乱和暴力，而缺乏强有力的、合法的国家管理。

尽管经济自由主义的追随者们不以为然，我们依然认为，仅靠市场的作用，21世纪的地球管理是得不到保证的。因而，急需为“公共管理”奠定基础——一种管理艺术，若干公共制度，一种行政实践——这种公共管理能协调使我们形成一体的、相互依存的关系的需要，使人们变得丰富多彩，地区则

变得无限多样性。在一个极大程度上相互依存的世界里，人们将管理一个容易相处的地球村。

当今世界存在着三种相互依存的危机：人与人之间关系的危机，在富庶国家里尤其可以发现，真正的社会隔离在增多；社会与社会之间的危机；人与环境之间的危机。只有从最基层到最广大的所有层次上都创造出良好的公共管理条件，我们才能克服这些危机。

然而，这种世界性的挑战与 70 年代的瓦朗谢讷有什么关系呢？这种关系非常密切，远远超出我们最初所能想象的程度。年代在流逝，我们的经历也随之扩展。安德烈的职业生涯主要是在北加来海峡大区度过的，这种生涯可以说像船的龙骨一样“稳固”了我们对这一具体地区的思考，使我们免于倾覆在纯理论的思辨之中；皮埃尔的职业生涯则与其他洲、其他公共管理等次——地方行政区域、欧洲、国际组织有关。此外，从 80 年代中期以来，我们在夏尔-莱奥波德-梅耶人类进步基金会(FPH)的共事，使我们得以形成或展开对各自经验的国际交流。

从这双股线出发，我们确信，与公共政策相关的基本条件几乎都是相似的。排除不同情况和传统的极端多样性，在公共行为和社会之间的关系中显示出一些结构性常数，权力和公共管理有一种深刻的、可以说是共同的性质。

在全部社会生活中，应该使个体的利益、愿望与集体生活的要求协调一致。每一个社会、每一种文明都必须实现个体权利和集体需要之间的平衡。一种文明和另一种文明所采取的平衡都是不同的。西方文明更强调个体和人的尊严。东方文明则特别注重集体和对共同利益的关心。但是，在任何情

况下,个体的自由和整体的必要凝聚之间的仲裁,即作为同一性和多样性辩证统一的结果,应该在不同的等次上同时建立:从个体到家庭核心,从家庭到社区或氏族,继而到市镇、大居民区、地区及国家;及至今天,随着地球成为村落,又扩大到洲乃至全世界。不同等次之间的连接问题显得极为相似,诸如市镇与城市之间、欧洲国家和全欧洲之间、世界各地和整个地球之间的关系。也就是说,按数学家们的语言来说,公共管理是分形的:在所有的等次上,问题的结构都是相同的。在这种情况下,我们在小的等次、在瓦朗谢讷或北加来海峡这个小的领土范围里所观察到的,对大的等次也有教益。体系越复杂,越是要学会局部地思考微观体系所涉及的整体性,从而整体地适应宏观体系的调节。

最终,我们发现,公共权力并非处于社会之上。权力是社会的一部分,权力是社会的挥发物。但是,政府不再是执行由政治权力决定其政策的简单、直接的工具。政府是一个作用巨大的社会角色,有其自己的运转和发展规则、自己的价值体系和自己的制度逻辑。因此,政府和社会其余部分之间的关系,构成了公共管理的基本方面。我们发现,人们在分析这些关系时有一个很好的提法:伙伴关系——“国家”能成为其他社会角色的真正伙伴吗?国家能以伙伴的身份行事吗?国家能切实承认“其他”社会角色是享有全部权利的伙伴吗?这个问题是民主的中心问题。人们不断地谈论伙伴关系以及国家与社会其他部门的契约性关系,但都流于表面,没有意识到真正的伙伴关系将导致公共行为在制度和文化上的巨大动荡。国家进入伙伴关系是可能的,但这种进入是秘而不宣的、自我形成的。正因为如此,我们才会长期地致力于伙伴关系的

发展。

这种文化的变革尚不充分。面对一个复合的、相互依存的、多样化的世界,为了应对未来世纪的挑战,我们目前拥有的只是来自过去世纪的概念性工具:各领土层次管辖权的分享,立法权、行政权和司法权的分立,代议制民主,公民在法律面前平等的规范形式,等等。这种工具是非常值得尊重的,甚至是不能替代的。这是我们的先辈馈赠的礼物。这是无数反对专制不乏血腥的斗争之果实。然而,这已不足以应对世界的新现实,也是公共行为危机的主要原因之一。因此,必须敢于创新,理由非常简单:面对当今世界的挑战,只能在惟一的地理等次上才能应对。这些挑战呼唤合作,呼唤不同“层次”的公共管理之间的伙伴关系,从毗邻的邻居、居住区和地区乃至整个地球。因此,既然公共管理是有不同类型的,就要准确地找出连接、榫合这些不同层次的新的普遍原则。这些建设性的原则形成了公共管理的建构。

国家,宏大的公共体系能否进化,或者说,是否会如同以前的巨型恐龙一样,因为无法适应世界变化的现实而注定要灭亡呢?我们相信公务员的进化能力。但是,在很多情况下,都是由政治权力决定行政改革的方向,没有与此决定相关的主要成分的积极参与,随后便立即付诸实施,既没有留下时间也没有方法上的准备。与此相反,我们认为,应该依靠公务员的个体和集体的能力来提出和构成观念,和他们一道,“在前进中”制定改革的战略。

这些就是我们将在全书中阐述并一以贯之的想法。我们首先将表明,为何仅限于行政改革是不可能的,为何现在必须敢于重新思考公共管理(第一章)。

随后,从我们在法国北部的经验出发,我们将分析政府作用的标准形态之意义和逆反效果,通过共同澄清现实,来建立伙伴关系伦理的第一个原则(第二章)。

与其他社会部门进行真正的行政管理对话的理念和方式,构成了第二个原则(第三章)。

这种对话意味着承认对方不可消除的差异。而这种承认绝不是一种障碍,而正是真正的伙伴关系共同计划的条件乃至结构(第四章)。

这种伙伴关系是如何,以及在何种等次上才能发挥作用呢?如何治理复合性的社会?在一个越来越相互依存的世界性社会里,领土的地位何在?这是第五章的主题。

最后,我们将说明,为什么在我们看来,时空范围的连接可以作为公共管理的另一种理念的基础(第六章)。

注释:

- ① 该自然实体相当于瓦朗谢讷专区。

# 从行政改革到公共管理

## 公共管理，下一个世纪的基本挑战

### 何谓公共管理？

与其谈论行政机构或是政府，我们宁可选择谈论“公共管理”。近年来，这个明白无误的法语词汇又通过英语回到我们身边。是布雷顿森林体系——世界银行、国际货币基金组织——使之成了流行词汇。这不是选定该词的充分理由，但我们感觉到这个词汇很贴切。事实上，“公共管理”概括了立法权、行政权和司法权的全部内容，概括了行政机构、政府、议会、法院、地方政府、国家行政机构、欧洲委员会、联合国体系……

公共管理，是人类社会赋予代表体系、机构体系、程序体系和社团体系自愿管理自己的能力。这种意识（自愿）、组织（机构、社团）、概念（代表体系）、适应新情况的能力，是人类社会的一个特征。也是区别于其他生物：动物和植物社会的特