

作为一种行为模式的 合作行政

谢新水 ■ 著

中国社会科学出版社

013038487

D035
485

作为一种行为模式的 合作行政

谢新水 ■ 著



北航

C1644115

中国社会科学出版社

D035
485

图书在版编目(CIP)数据

作为一种行为模式的合作行政 / 谢新水著. —北京: 中国社会科学出版社, 2013. 3

ISBN 978 - 7 - 5161 - 2242 - 6

I. ①作… II. ①谢… III. ①行政管理—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 048597 号

出版人 赵剑英
责任编辑 王茵
责任校对 王兰馨
责任印制 王炳图

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2013 年 3 月第 1 版
印 次 2013 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 23.75
插 页 2
字 数 400 千字
定 价 69.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010 - 64009791

版权所有 侵权必究

南京大学人文社会科学“985工程”改革型项目资助
北京市属高等学校人才强教深化计划“骨干人才”项目资助



序

张康之

谢新水的《作为一种行为模式的合作行政》是一份建构性的理论成果，从行为模式的层面上丰富了服务型政府理论体系。从科学发展史上看，一切致力于理论建构的作品在其时代都会受到人们的漠视甚至雪藏，但是，却能够随着时间的推移而逐渐显现出其价值。新水的这本书是一部具有理论建构意义的著作，尽管它可能会显得有些稚气，而在未来人们的服务型政府研究中，相信能够成为一篇不可不阅读的文献。

我无需掩饰对《作为一种行为模式的合作行政》一书的偏爱，这倒不是因为这本书是新水在其博士论文的基础上加工修改而成（我是其博士论文的指导老师）的，而是因为新水在做人和做学问上的那种执着追求、知难而进的品质也凝聚到了这本书中。新水在高校中是从事管理工作的，本来，我对他读博士并不寄予很大的期望，只是要求他能够写出一篇合格的论文就行了。但是，从新水入学后的表现来看，他对学术研究有着高昂的兴趣，踏踏实实、一步一个脚印地学习和研究，不仅迅速补足了其基础较为薄弱的一面，而且用实际行动去表达理论创新的勇气。新水是一个言词不多的人，或者说，他是一个用行动说话的人，在学习上和研究中也表现出这一特点。新水的博士论文答辩后，我一直督促他对论文进行修改和完善，以便论文能够以一部成熟的作品奉献给社会，为了使这一督促更具有刚性，我安排了他到南京大学政府管理学院做博士后研究工作。现在看来，新水不负所望，将他的学位论文修改成一部很不错的书稿，开拓出服务型政府研究中的一个行为模式的层面，这对于推动中国的公共行政研究是有着积极意义的。

2 作为一种行为模式的合作行政

我在写作《寻找公共行政的伦理视角》时，分析官僚制的分工—协作体系后提出了一种假设，那就是建构起一种超越分工—协作的合作体系，在其后的《公共管理伦理学》、《行政伦理的观念与视野》中，试图对合作体系加以进一步阐述，但是，由于我的观察更主要地放在了社会治理的宏观层面，所以，仅仅在合作治理的意义上提出一些主张，对于行政体系自身，并没有涉及。新水的研究是把我的这一思路集中到行政体系自身的考察中，特别是专门地对行政行为模式加以研究，进行创造性的思想建构，作出了独立贡献。作为我的学生，努力去发现并补足我的研究空白点，沿着我的思路前进，又不拘泥于我的既有论述，用自己的作品去表达与我进行合作建构服务型政府理论的愿望，所有这些，都令我无比欣慰。

“作为一种行政行为模式的合作行政”是一种理想而不是现实，因为我们的行政赖以发生的基本框架是管理型政府，属于管理行政的范畴。管理型政府是一个分工—协作体系，它在行为模式的意义上还只能被认为是一种“协作行政”而不是合作行政。根据我们的构想，合作行政是与服务型政府联系在一起的，是作为服务型政府的行为模式出现的。在理想的图式中，行政行为不是一种孤立的现象，它是与社会总体上的行为模式相一致的。只有当一个社会拥有了普遍性的合作时，才会在行政过程中体现出作为合作行政的行为模式。当然，就政府这一个特殊的领域而言，在近代以来的社会中越来越显现出建构性的特征，与社会的发展相比，这是一个建构性的领域而不是自然发展的过程。所以，在政府中致力于合作行政行为模式的建构也是理所当然的。如果政府在合作行政行为模式的建构方面取得了积极进展的话，就会影响到社会，会在私人部门以及广泛的社会各部门中表现出一种辐射作用，从而使合作的行为模式成为一种普遍性的社会行为模式。从这个角度来看，新水的这本书所作出的理论探索是有着广泛的社会意义的。

达尔文在生物史方面描绘出一幅“物竞天择，适者生存”的图景，社会达尔文主义将其直接地用来解释人类社会的发展进程。其实，达尔文原本就是把资本主义的竞争法则用来解释生物界的发展历史的，达尔文的进化论本身就是资本主义的历史观，因此社会达尔文主义将其用来回观人类历史完全是多余的。

对于人类历史，每一种理论都可以作出自己的解释和理解，而在资本主义的历史阶段中，几乎所有具有这一历史阶段特征的理论都可以在人类

的行为中抽象出竞争与合作两类行为。尽管这一历史阶段中的各种理论在解释历史方面存在着细节上的不同，也会产生一波又一波争论，但在总体上，都是在竞争与合作（一些中国学者也提出所谓“竞—合模式”）的立场上去认识历史和解释历史的。也许达尔文的进化论能够较好地解释生物界的历史，但是，当人类走出生物界而进入社会之后，其行为的复杂性也就开始迥异动物，一些人类行为可以理解成狼群围攻猎物的行为，但是，在性质上还是不同的。作为一种比喻是可以接受的，但对于科学研究而言，是不能够作为同一类型的行为来加以认识的。我们坚信，人类不同于动物，人类的行为，特别是群体性的行为，基本上都包含着自觉性，即使是在较为原始的历史阶段中，人类的行为中的感性色彩也难以掩盖其自觉性。所以，是否可以在人类历史上的每一个阶段的行为中抽象出竞争与合作两种行为模式，是一个值得重新审视的问题。至少，在竞争与合作两种行为模式间是否存在着普遍平衡的状态是一个值得怀疑的问题。

我在思考合作的问题时，提出了合作的三种形式，即“互助”、“协作”与“合作”，并指出它们与不同社会历史阶段的对应性。这其中，也包含着对竞争行为的理解。在我看来，当人类社会还具有明显的地域性特征时，地域空间中的熟人社会的竞争行为并未实现显性化，相反，作为合作低级形态的“互助”行为是极其普遍的。所以，地域性（熟人）社会并不从属于近代以来的理论解释。近代以来的各种理论能够作出较好解释的，仅仅是近代的资本主义社会，对于理性化的协作行为而言，竞争是立于对面的镜子，因而，必须在与竞争行为的比照中来加以理解。我们倾向于把近代以来的社会定义为竞争的社会，也同时定义为协作的社会。竞争与协作是这个社会的两种面相，既是对立的，也是统一的。就此而言，这只能被理解成人类社会特定历史阶段中的基本特征，当人类走出这个历史阶段后，这一特征就会呈现出逐渐消褪的状况。事实上，人类进入了一场告别工业社会历史阶段的后工业化运动，当这场运动取得积极进展的时候，超越了协作的合作行为也将会成为一种普遍性的社会行为模式，到了那时，我们也就可以宣布人类进入了一个“合作的社会”，而今天甚嚣尘上的所谓“经济人”假设也就不再适用于对“合作社会”的理解了。合作社会中人的合作行为取向也决定了他必然会告别工具理性，至少他会让另一种理性去驾驭工具理性。

在“竞争的社会”中，为了避免竞争行为产生破坏性的影响，提出

4 作为一种行为模式的合作行政

了公共领域与私人领域分化的要求，在近代早期的社会建构中，也正是基于这种要求去对社会治理的领域加以建构的。虽然近代社会从一开始就是基于启蒙思想而加以建构的，但是，在早期的发展阶段中，实践的要求对社会建构的影响要更强一些，特别是在市场经济的发展与早期自由主义的原则相互呼应中，是把私人领域定位于放任自由竞争的空间中的，而在公共领域，则是拒绝竞争行为的。然而，来自于私人领域的资本主义本性必然要征服整个社会，特别是到了工业社会晚期，竞争行为侵入到了公共领域，而且得到了一些理论的支持和极力推荐。公共领域被竞争行为殖民化，社会治理过程不仅要像近代早期那样保护竞争和规范竞争，而且要按照竞争的原则去加以规划和建构。结果，当公共领域按照竞争的知识而加以完全改造之后，竞争行为也就逐渐地汇聚成工业社会的掘墓行动。到了20世纪末，特别是进入新世纪后，当竞争行为以及支持竞争行为的理论大获全胜之时，社会的动荡不安局面却令人担忧，在某种意义上，人类之所以进入了“全球风险社会”，恰恰赖于近代以来的竞争行为及其文化的引领。在这同时，一切可以认定于后工业化的新迹象，都与竞争的行为相抵牾，都表现出对竞争文化的挑战。所以，我们有理由相信，在“竞争的社会”发展到了其顶点时，人们不仅向往而且能够迎来一个“合作的社会”。

后工业化将意味着人类历史上的一场伟大的社会变革，能够与之相比的，只有人类社会从农业社会向工业社会转变的那场变革运动。一场伟大的社会变革必然要求社会治理模式的变革与之相适应，正如人类进入工业社会的历史时期后，原先在农业社会所拥有的整个社会治理体系都需要加以抛弃一样，当人类在后工业化的道路上加速前进时，也会越来越展现出抛弃工业社会治理模式的愿望和追求，也就是说，必须建立起适应后工业社会要求的社会治理模式。当然，我们相信，由于人类在近代以来的整个工业社会历史阶段中已经接受了理性的洗礼，不会再采用否定农业社会治理模式的那种暴烈的方式，而是基于一种理性的设计去完成这场革命。正是出于这种要求，我们在历史的维度中确认了三种不同的政府模式，即认为农业社会所拥有的是一种统治型政府，工业社会所建构起来的是一种管理型政府，而在后工业化的过程中，需要致力于服务型政府的建设。

人类在不同的历史阶段中拥有不同的政府类型，这也意味着行政行为模式是不同的，统治型政府中的行政行为模式可以描述为命令—服从模

式，而管理型政府所应拥有的是一种分工—协作的行政行为模式，20世纪中后期政府中的竞争性行为模式只是管理型政府的一种变异形态，即使对于管理型政府而言，也是一种不健康的行为模式，是由于私人领域对公共领域殖民的结果。当然，这不是说我们应当恢复管理型政府的分工—协作模式，因为，人类历史发展的必然性已经为我们开辟了走向后工业社会的道路，服务型政府的出场所反映的是人类社会治理进步的必然趋势。在服务型政府的建设中，关于行政行为模式的问题是一个必须加以关注的问题。正是在此意义上，对作为一种行政行为模式的合作行政的追求是具有合理性的。

在20世纪的文献中，我们是不难发现对合作的探讨和论述的，它反映了学者们和思想家们的向往和追求，但是，总的说来，所表达的是一种批判性的意见，是对工业社会竞争行为模式普遍化的一种反叛性阐述。尽管如此，这些思想依然是可贵的，它表明，在竞争行为模式成为一种普世行为模式的条件下，仍然存在着一种反思性力量。更为重要的是，当我们构想合作行为模式的时候，这些思想也是极其珍贵的可资借鉴的材料，在许多方面，都具有一定的启发意义。不过，需要指出的是，对于服务型政府的合作行为模式建构而言，关于合作的既有思想和论述都不具有直接援用的价值，因为这些文献基本上都是在工业社会的思维框架下去思考合作和定义合作的，与我们所构想的合作社会中的合作行为模式有着根本性质的不同。所以，在思考服务型政府的合作行为模式时，怠于创新是不可能有所作为的。

从现实来看，一个显而易见的道理就是，人类社会正在呈现出高度复杂性和高度不确定性的性状，如果在低度复杂性和低度不确定性的条件下，容许人类的竞争，也容许社会治理过程中的竞争，那么，在这种高度复杂性和高度不确定性的条件下，竞争的后果可能是人类所不堪承受的。在高度复杂性和高度不确定性条件下人类的行为只有一个选项，那就是合作。同样，面对高度复杂性和高度不确定性的社会，社会治理也只能通过合作的方式才能找到解决问题的方案。所以，合作行为模式的建构反映了时代的要求。对于学者而言，并不需要什么样的特殊智慧，只要不从“本本”出发，只要有着从实际出发的致学态度，就能够在构建合作行为模式的理论探索中作出贡献。我不认为新水在先天智慧方面有着特殊的优越之处，但是，这份成果却是值得推荐的。个中原由就是，他能够从现实

6 作为一种行为模式的合作行政

出发去进行思考。

《作为一种行为模式的合作行政》对我的分析框架加以改造，使之更适合于对行政行为模式的分析。新水把行政行为模式分为“服从型”、“协作型”和“合作型”三种行为模式，用来解释不同历史阶段和不同政府类型中的行政行为模式，这是一个良好的开端。因为，一旦分析框架确立起来，主题的展开也就呈现出了清晰的纹理，在写作上，这可以达到事半功倍的效果，而且，对于读者来说，也是较为容易去把握思想脉络的。对于一篇学位论文而言，这是一种典范式的安排，即使对于一部学术作品而言，也是一种较好的谋篇布局方式。从事社会科学研究的人都能体会到，合作的问题是一个极其复杂和艰深的理论问题，一个学者只要敢于涉及这个问题，就已经表现出了很大的理论勇气。然而，新水对这本书所作出的这种结构上的安排却使得这一问题变得非常简明。

如果我从理论价值和现实意义的角度来评价这本书的话，也许读者会对我的偏爱表达反感，但是，我指出这本书在谋篇布局方面的可取之处，是希望读者们能够加以注意。实际上，我们每年都有大批的人需要写作学位论文，当我们在评阅这些论文的时候，发现许多人所呈现出来的成果与其努力相差甚远。在这一问题上，我认为新水的这本书是可以供一些准备写作学位论文的学者们模仿的。

对《作为一种行为模式的合作行政》一书的偏爱并不意味着我无视它的不足，在我看来，新水在做人的谦恭反映到这本书中来就是创新勇气上的不足。也许是因为这本书的基本框架是他的学位论文，学位论文需要对专家的评审以及答辩等问题作出充分的考虑；但是，在后期的修改过程中，我是希望他能放开胆量去进行理论创新的，从这本书稿的情况看，尽管有很多的进步，但他在大胆创新方面还是显得拘谨。我指出这一点，一是希望新水在下一步的研究工作中能够鼓足创新的勇气；二是希望有兴趣研究这一问题的学者能够以这本书为起点，而不是停留在这本书所达到的理论水平上，更不应退回到工业社会的思维框架中去。

目 录

序	(1)
导论	(1)
一 社会转型、政府变革与社会分裂	(1)
二 转变社会治理的竞争型思维	(8)
三 研究合作行政的意义	(13)
四 相关概念界定	(17)
第一章 研究现状、问题与假设	(25)
第一节 合作理论的研究现状	(25)
一 国外的合作理论	(26)
二 国内的合作理论	(41)
第二节 新行政行为模式	(46)
一 复杂性、不确定性与合作行政	(46)
二 建构新的行政行为模式	(56)
第三节 合作行政行为模式的假设前提	(57)
一 公共领域的人性假设反思	(58)
二 合作行政中的新组织体制	(62)
第二章 从服从走向合作	(64)
第一节 行政行为模式演变的逻辑	(64)
一 行政学视角下的主权与主权者	(65)
二 主权与主权者的历史发展图示	(66)
三 行政行为责任结构的演变	(71)

2 作为一种行为模式的合作行政

第二节 行政行为模式的历史走向	(78)
一 服从行政行为模式	(78)
二 协作行政行为模式	(89)
三 走向合作行政行为模式	(97)
第三章 合作理性、合作制组织和独立人格	(109)
第一节 从一元、多元到合作理性	(109)
一 普遍的人类理性	(110)
二 工具理性	(112)
三 公共理性	(114)
四 从多元公共理性到合作理性	(118)
第二节 信任整合与合作制组织	(126)
一 公共领域合作的社会秩序	(126)
二 公民主导决策、网络化与互动性	(129)
三 从规制整合到信任整合	(136)
第三节 合作行政与独立人格	(145)
一 三种类型的行政人格	(145)
二 行政人格的两次转型	(146)
三 合作关系与独立人格	(153)
第四章 合作型行政心态的形成	(158)
第一节 行政心态研究概论	(158)
一 研究行政心态的动因	(158)
二 行政心态的理论基础	(160)
三 行政心态的三种历史类型	(165)
第二节 服从型行政心态	(169)
一 家庭宗教和信仰的制度化	(170)
二 板块结构和社会精神伦理	(176)
三 分配关系、依附关系与服从	(182)
四 身份等级支配和格式化	(187)
第三节 协作型行政心态	(190)
一 竞争性、自利与环节化协作	(190)

二	计算性、自我中心化与封闭性	(198)
三	协作与管理行政体系责任的流失	(205)
第四节	合作型行政心态	(208)
一	新治理环境的组成要素	(208)
二	开放性、互补性、公益性和服务性	(212)
三	公共领域心态基础的转变	(217)
第五章	合作行政机制	(220)
第一节	合作机制的建构逻辑	(220)
一	以实现公共利益为核心	(221)
二	合作机制的建构空间	(228)
三	合作机制建构与尊崇的公共生活	(233)
第二节	公共对话机制	(239)
一	从“发话”、“独白”到“倾听”	(239)
二	公共对话的形成过程与理论基础	(249)
三	公共对话与公共生活空间的重塑	(259)
四	公共对话中的角色与管理	(266)
第三节	公共承诺机制	(285)
一	与公共承诺相关的概念	(287)
二	公共承诺的形成过程	(292)
三	公共承诺的五重价值	(301)
第四节	合作回报机制	(308)
一	合作、互惠与回报	(308)
二	社会性、声誉与机会积累	(311)
三	重整公共领域的道德市场	(316)
第六章	合作行政行为模式的判断	(320)
第一节	合作行政行为模式的判断结构	(320)
一	合作行政行为的政治判断	(321)
二	合作行政行为的管理判断	(324)
三	合作行政行为的道德判断	(325)
第二节	影响公共领域合作形成和发展的变量	(329)

4 作为一种行为模式的合作行政	
一 一般合作程序的分析框架	(330)
二 公共领域合作形成的初始条件	(333)
三 公共领域合作发展中的关键变量	(337)
第三节 合作行政能力的测量框架	(345)
一 合作行政能力的概念	(345)
二 合作行政能力测量的典型方法	(345)
三 合作行政能力的测量框架建构	(349)
参考文献	(352)
后 记	(365)

导 论

和生物学家一样，社会科学家应当能够毫无偏见地区分社会或国家的健康与不健康。

—— [美] 约翰·卢顿·萨福德

一 社会转型、政府变革与社会分裂

我们从勒庞对一个变化的社会过程的观察与研究出发来进入本书分析的主题，希望借此表明观点是，在一个变化的时代，理论研究者和实践工作者都需要及时把握变化的历史潮流对社会治理模式和治理主体结构所产生的影响；特别是对于行政学理论研究者而言，理解、体验、考察和分析一个变化着的时代对行政行为模式的影响是非常关键而且必要的。

正如我们在目前所能真实地感觉到后工业化过程中扑面而来的变化所引起的冲击热流一样，1895年，工业社会政治生活中的“群体现象”出现后，对社会秩序和政治生活方式变化十分敏感的勒庞，对他所处的时代的政治生活和人们思想的急剧变化感受十分深刻，他把那个时代称为“群体的时代”。他说：“目前的时代，便是人类思想正经历转型过程的关键时期之一。”^① 他力图去把握和解释从农业社会到工业社会的转型过程中所出现的深刻变化。在对比性的社会审视中，勒庞敏感而又深刻地发现了“群体的时代”与以前的时代不同的耀眼特征。那就是，在政治生活领域，农业社会中没有任何地位的民众及他们发出的社会呼声，在这个时代中逐渐凸显出来了。对于当时社会的保守者而言，这不能不是一个异端的现象。

^① [法] 古斯塔夫·勒庞：《乌合之众——大众心理研究》，冯克利译，广西师范大学出版社2008年版，第35页。

2 作为一种行为模式的合作行政

勒庞做了这样的描述：“就在一个世纪之前，欧洲各国的传统政策和君主之间的对抗，是引起各种事变的主要因素。民众的意见通常起不了多少作用，或不起任何作用。如今，确实通常得到政治承认的各种传统、统治者的个人倾向及其相互对抗不再起作用了；相反，群众的声音已经取得了优势……铸就各民族命运的地方，是在群众的心中，而不是在君王们的会议上。”在政治体系中，“民众的各个阶层进入政治生活，现实地说，就是他们日益成为一个统治阶层，这是我们这个过渡时代最引人注目的特点”。由于对这一新的社会政治现象没有完全理解，勒庞对“群体的时代”所产生的新政治现象和所呈现的新社会治理模式忧心忡忡。他甚至指出：“群体不善推理，却急于行动……群众的神权就要取代国王的神权了。”^①我们认为，勒庞所认可的“群体的时代”的政治现象和社会治理的急剧变化是工业社会开始后新的治理现象。“群体的时代”的基本特征是人民民主的热情、冲动和浪潮般的政治民主行动开始涌现并席卷全球。但是，勒庞的感觉视角是负面的，他既高兴于这一时代的急剧变化，又强烈地感觉到这一急剧变化的无序，而且对这一新的社会治理模式因缺乏新精神的支持而形成的冲动与杂乱感到忧心忡忡。这确实是工业社会初期政治领域的一个现象。

与“群体的时代”的治理现实相呼应，作为一个新的学科——行政学也在具有转型特征和社会变化的“群体的时代”中产生了。1887年美国学者威尔逊发表了《行政学之研究》一文，主张政治与行政分离，建立一门独立的行政管理学科，威尔逊也因此被誉为行政学的奠基人。可以看出，在勒庞所称的“群体的时代”，行政学的研究才刚刚起步。但是，通过理论产生的时差，结合行政学的起步与农业社会到工业社会转型所出现的政治现象和社会治理现象，我们可以体会到，行政学的出现意味着理论对变化的工业社会的把握是及时的。

通过对工业社会政治生活的审视，可以看到，在“群体的时代”，民众成为一个统治阶层，在政治生活中确实起作用了，这是一个与农业社会的传统治理完全不同的新的治理现象。但对于这个时代的政府而言，政治与行政的二分并没有增加政府及其管理社会方式的民主性，因为工业社会

^① [法] 古斯塔夫·勒庞：《乌合之众——大众心理研究》，冯克利译，广西师范大学出版社2008年版，第36—37页。

的政府是一个依赖官僚行政体制和权力管理社会的政府，而官僚制政府被赋予了垄断公共产品供给的主体地位，它用主权所赋予的力量管理着逐渐形成并发展着的公共领域。正如鲍曼所说的：“使民族始终统一在一起的，是主权国家源源不断的力量，这是原则上——即使不是在实践上——不仅是保证共同的保障和福利的唯一力量，也是解决由它们所引起的冲突的唯一力量。”^① 通过现代政府发展的过程来分析，在政府的社会作用日益增强和行政国家膨胀发展的过程中，公共领域中的政府中心主义是工业社会治理结构的主要特征。

尽管政治民主及其他民主行动所产生的影响并没有深入行政体系之中，尽管政府依然用一个顽固的堡垒坚守着一个不许别的社会组织插手的公共领地，但仍在不同程度上受到了冲击。可以看到，在“群体的时代”，除了政治领域民众喧嚣的热热闹闹和政治选举中的票决民主以外，民主的力量对行政权力的冲击也不是似有似无，在一定程度上，我们可以肯定民主在行政发展过程中的特别意义。在行政理论发展层面，行政学在民主政治的氛围中吸取了力量，得到了新发展。在古典行政学向公共行政学、新公共行政、新公共管理和新公共服务发展的历程中，我们不能忽视民主政治和民主行政所产生的深刻影响力。

在“群体的时代”，由于群体力量的冲击，与民主政治一路相随的是国家和政府的变革，这是这个转型的时代公共领域中一种不可逆转的潮流。显然，国家的变革和政府的变革是一个问题的两个层面，两者也是在同一坐标轴上发生作用的。尽管政府的变革在某些阶段是这个时代的主旋律，同时也对社会的发展产生了重要影响，但从政府变革的最终效果来看，用卡蓝默的话来表达就是——“国家的变革是一曲古典悲剧”^②。

让我们以 20 世纪 50 年代为一个起点来考察。在 50 年代，人们把公共行政部门的运转看做公共利益的保证，国家的投资政策是经济发展的保证，福利国家提供了确保社会公正的最有效的手段，人们认为国家完美无

^① [英] 齐格蒙特·鲍曼：《被围困的社会》，郁建立译，江苏人民出版社 2006 年版，第 10 页。

^② [法] 皮埃尔·卡蓝默、安德烈·塔尔芒：《心系国家改革》，胡洪庆译，上海人民出版社 2004 年版，引言，第 2 页。