

公共行政与公共管理经典译丛
Public Administration and Public Management Classics

学术前沿系列

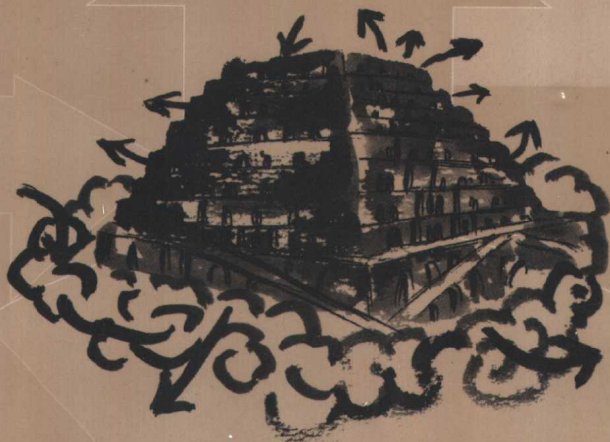
Academic Frontiers Series


Postmodern Public Administration
Toward Discourse

后现代公共行政

—— 话语指向

[美] 查尔斯·J·福克斯 著
休·T·米勒
Charles J. Fox
Hugh T. Miller



 中国人民大学出版社

公共行政与公共管理经典译丛 / 学术前沿系列
Public Administration and Public Management Classics/Academic Frontiers Series

Postmodern Public Administration Toward Discourse

后现代公共行政

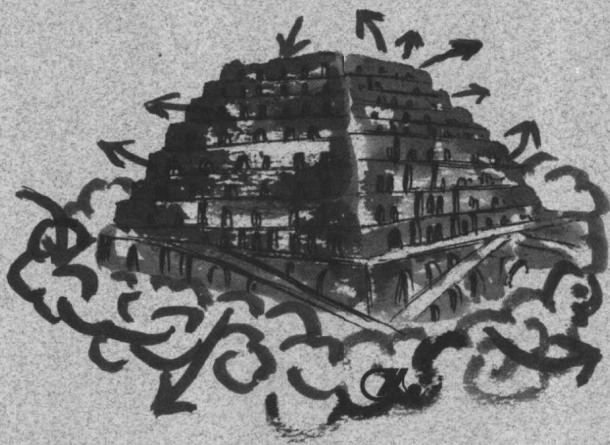
——话语指向

[美] 查尔斯·J·福克斯 著
休·T·米勒

Charles J. Fox

Hugh T. Miller

楚艳红 曹沁颖 吴巧林 译
吴琼 校



 中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

后现代公共行政/[美]福克斯,[美]米勒著;楚艳红等译.
北京:中国人民大学出版社,2002
公共行政与公共管理经典译丛·学术前沿系列

ISBN 7-300-04417-4/D·697

I. 后…

II. ①福…②米…③楚…

III. 行政学

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 075289 号

公共行政与公共管理经典译丛

学术前沿系列

后现代公共行政

——话语指向

[美] 查尔斯·J·福克斯 著
休·T·米勒

楚艳红 曹沁颖 吴巧林 译

吴琼 校

出版发行:中国人民大学出版社

(北京中关村大街31号 邮编100080)

邮购部:62515351 门市部:62514148

总编室:62511242 出版部:62511239

本社网址:www.crup.com.cn

人大教研网:www.ttmnet.com

经 销:新华书店

印 刷:涿州市星河印刷厂

开本:787×965毫米1/16 印张:12.75 插页2

2002年11月第1版 2002年11月第1次印刷

字数:191 000

定价:22.00元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

公共行政与公共管理经典译丛

学
术
前
沿
系
列

内容简介

本书被称为美国后现代公共行政理论里程碑式的著作，作者在对美国现代和后现代公共行政的现状和理论进行批评性反思的基础上，通过吸收西方现代哲学尤其是现象学与现代物理学的基本概念，以话语理论为立足点，对后现代状况下公共行政的问题逐一进行了分析，并提出要以开放性的对话模式来激发公众的参与意识，以确保公共行政的有效实施。

Postmodern Public Administration
Toward Discourse

《公共行政与公共管理经典译丛》

编辑委员会

学术顾问

威廉·邓恩

乔治·弗雷德里克森

尼古拉斯·亨利

马克·霍哲

戴维·罗森布鲁姆

爱伦·鲁宾

全钟燮

金判锡

顾 问

纪宝成

主 编

张成福

总 策 划

刘 晶

编 委

(以姓氏笔画为序)

王佩亨 王浦劬

毛寿龙 刘 晶

任宗哲 孙柏瑛

吴爱明 陈庆云

陈振明 竺乾威

周志忍 郭小聪

高培勇 彭和平

董礼胜 董克用

程远忠 潘小娟

薛 澜 薄贵利

策划人：刘 晶
责任编辑：张 磊 钱 伟
封面设计：李尘工作室
版式设计：王坤杰

作者简介

查尔斯·J·福克斯(Charles J. Fox), 美国著名公共行政学家, 得克萨斯科技大学政治学教授, 公共事务中心主任。福克斯教授有着政治哲学的专业背景, 近十年来主要关注公共行政与公共政策领域。福克斯教授研究范围甚广, 著作颇丰, 其运用哲学尤其是当代哲学来解决美国政府实际治理问题的理论独树一帜。

休·T·米勒(Hugh T. Miller), 美国威斯康星州奥什科什大学公共行政硕士项目副教授, 在华盛顿美国大学获硕士、博士学位, 在《公共行政评论》等权威学术杂志上发表论文多篇。

《公共行政与公共管理经典译丛》

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系，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缺少的。

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。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，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、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。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，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，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共



财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。(2) 公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及到如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。(3) 政府治理与改革系列。自 20 世纪 80 年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。(4) 学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：(1) 系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2) 权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。(3) 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《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，不能够立刻予以普遍化，或被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。按照建设有中国特色的社会主义的要求，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、有选择的吸收，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及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于 1999 年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。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教授参与了原著的推荐工



作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学等许多该领域的中青年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

2001年8月

译者前言



学术前沿系列
公共行政与公共管理经典译丛

1887年，伍德罗·威尔逊的《行政研究》一文的发表标志着现代美国公共行政研究的发端，尔后，德国学者马克斯·韦伯的官僚制理论的引入，奠定了美国乃至世界公共行政思想的主流，并在第二次世界大战结束后的一段时期达到其发展的巅峰。然则，到20世纪60年代末，越战、白宫丑闻、各种激进的社会思潮与民主运动的高涨等等导致了美国建国来最严重的宪法危机，激发了公共行政的研究者和实践者开始重新思考美国公共行政的传统，并在此基础上提出了一系列替代传统模式的新理论：制度主义、宪政主义、社群主义等；而与此同时，各种行政改革也风起云涌：公务员制度改革、绩效评估、道德建设、政府重建等。但这一切似乎并未能完全遏制住美国公共行政的合法性危机，继尼克松总统的“水门事件”之后，里根总统的“伊朗门事件”和克



林顿总统的“拉链门事件”一再暴露出美国公共行政体系存在的严重漏洞，也充分暴露出已有的公共行政理论在现实面前的捉襟见肘，再加上20世纪八九十年代以来迅猛发展的各种后现代思潮，更是令传统公共行政的理论假设和概念陷入全面的困顿，更别说用这些理论和概念切入后现代的现实本身。

我们现在翻译的这本《后现代公共行政》就是为解决上面所述的现实的和理论的危机而给美国公共行政的理论与实践开出的一张处方。全书共分两篇六章。第1篇主要集中于分析各种已有的公共行政理论以及后现代状况下公共行政理论的困境；在第2篇中，作者通过介绍现象学的情境与意向性观点、吉登斯的结构化理论和现代物理学的能量场概念，提出了自己的话语理论，并进而将其运用于后现代境域中，对后现代状况下公共行政的话语理论的有效性进行了论证。

作者首先批判地分析了美国公共行政的传统理论模式及其各种后起的替代性模式的局限和问题，指出制度主义或宪政主义不过是在强化传统的政治/行政的二分法，而所谓的社群主义在后现代语境下又是一个不可能的理想，它们都无法带领现代公共行政走出理论的困顿。

接着，作者对后现代状况做了一种符号学的分析。作者指出，就符号的层面而言，所谓的“现实”不过是社会的、历史的符号建构的产物，在后现代状况下，符号的能指与所指的脱节导致了“超现实”的出现，后现代文化最典型的特征就是高雅文化或大文化的日趋没落和亚文化的日益强劲，后现代意识的碎片化和关注于超现实的媒体形象的新部落主义使得任何形式的管理都变得困难。因此需要找到一种新的框架，一方面，它能承受后现代的状况；另一方面，能提出与民主理想相一致的主张。这就是所谓的话语理论。

公共能量场是话语理论的核心概念，作者的这一概念是现代物理学的场理论和现象学的方法相互修正的结果。如作者所说，场是作用于情境的力的复合。场的结构并不遵循固定的公式，而是取决于生活世界正在发生的事。而能量这一概念则意味着：场中有足够的目标和意图，这些目标和意图使人们被吸引、被激动、被改变。公共事务就是这样一种能量场，在那里，有着各种能量或力的作用，它们各有自己的意向性或目的，从而形成一个公共的能量场。



公共能量场是表演社会话语的场所，公共政策在这里制定和修订。但这一制定和修订的过程同时也是各种话语进行对抗性的交流的过程，是具有不同意向性的政策话语在某一重复性的实践的语境中为获取意义而相互斗争的过程，在这里，没有一个意义先天地是真的或者说是本体论地确定的。意义就是为了被抓住而确立的。在此，有两点是至关重要的：一方面，为了避免陷入后现代话语的那种无政府主义，作者引入哈贝马斯的理想交谈和交流能力理论，对话语意义的真实性或者说真实话语的条件作出了严格的限定：交谈者的真诚、表达的清晰、表达内容的准确以及言论与讨论语境的相关性；另一方面，为了避免陷入官僚制民主模式的独白性言说，作者又引用汉娜·阿伦特的对抗性的紧张关系的观点，指出：在话语中，我们期望着意义之战，我们期望着争辩、论证、反驳，而不是和谐的异口同声，也就是说，参与对话的双方是一种结构性的关系，他们之间既是平等的，同时又是对抗的、相互辩驳的。正是基于这两方面的原因，作者指出，在公共能量场中，对话或者话语必须是有规则的：真诚、切合情境的意向性、参与意愿以及实质性的贡献，这些就是话语正当性的条件。每一个人都有假定的参与对话的权利，并且参与资格是可自由地获得的。但是当人们思考社会行为时，就必须遵循规范。那些违背了基本结构规则的人就会丧失基本的进入条件，因为尽管我们无法也不想剥夺那些想讲假话的人自由说话的权利，但我们可以拒绝像对待真话一样认真对待这些言论。

最后，作者对公共能量场中的话语形式进行了分类：少数人的对话（官僚制的独白性话语）、多数人的对话（后现代的无政府主义的表现主义话语）和一些人的对话（真正民主的公共的真实话语）。并指出，在后现代状况中，真实的话语是民主化行政理论最好的期待。从纯理论上说，话语理论设想的是一个所有人都参与的民主前景，但从实践的方面而言，它强调了自主参与的重要性，只有那些积极投身于公共事务的人才能通过其有意义的、切合情境的话语对公共政策的制定和实施发挥作用，才能切实地利用他们真实参与的责任来加强民主。

吴琼

2002年6月于中国人民大学

序 言



学术前沿系列
公共行政与公共管理经典译丛

ix 这本书激发出了我头脑和心灵中很多角落里的东西。它并不支持我所珍爱的那些公共行政规则。它的一些哲学理论特征让我想起了中世纪时带有偏见的理论争执。当作者一方面摧毁一切批评，另一方面对于实践建议又给得太少时，我很不耐烦。我的著作《黑堡学派》也是作者大肆批评的靶子之一。我有很多理由恨这本书，但是，我爱它！为什么？

因为在公共行政管理领域的研究中，就目前来看，它代表了最高水平。我们目前的教学、学术、理论、咨询——甚至建立在互相冲突的范式、不成比例的认识论上的话语理论都是重要的。无论你对它是否同意，发现它是否有用，觉得它是前进还是倒退，你都必须承认，公共行政人员目前的精神生活是充满活力的、生动活泼的，他们在大声争辩着。



这就是这本书。福克斯和米勒 (Fox and Miller) 将他们自己描述为“新生代工人阶级子弟”，正像他们描述的那样，他们快乐而又无畏地决定从事公共行政领域的研究。在第一次的扫荡中，他们批判了大约 90% 的学术上站不住脚、民主意义上又不被人接受、但作为传统观点存在的公共行政的教条。接下来，在第二次扫荡中，又把他们视为传统观点最有力的竞争对手的构成主义（是他们的称呼，不是我的）、社群主义等抛在一边。接下来，没有忘记再打一拳，他们莽撞地跑去建了一个基于批判理论、现象学和结构化理论之上的、所谓构成主义的新的理论立场，在这一学术平台上，他们建立了一个公共行政的“话语”理论。同时，我们的老朋友和敌人——官僚制，通过一种令人惊叹的、具有协调性的设想，在“公共能量场”中获得了重新的定位。

他们大胆得简直令人难以想像，每次我看这本书的手稿时，就像开我的车一样。我们这一领域已经经历了一个多世纪，上帝知道我们需要激发：那么，这就是！但是，福克斯和米勒的大胆还有第二种价值：他们对那些教条和哲学观点的贬抑和褒扬是可以自圆其说的。我已经很少看到这一领域有关认识论和本体论的论题被阐述得如此严谨。人们在读这本书的时候，被震撼、警醒，同时也被教育。读者们好像是以日本“新干线列车”的速度做了一次智力旅行，从有关人类认识的真知灼见的假设开始，到现代主义的元叙事的物化，再到后现代主义的新部落的超现实。这条路上的布景被描述得富有戏剧性，紧凑、精辟，甚至有点像简洁有力的诗，又有点像我们过去在新闻报纸上看到的国内精彩体育报道。一旦你进入第 1 章时，就要打起精神！

之所以说这本书代表了目前公共行政思想的最高水平，另外一个原因是它的“唯心主义”。我在这里用这个词语，当然不是用它本体论的哲学含义，而是表示真正的民主和真正的交流这样的术语的潜在含义。福克斯和米勒旗开得胜，与其说是严格地研究了公共政策的制定，不如说他们展现了一种对于“金字招牌”的制度医疗的民粹主义蔑视，而且他们提倡建立真实的、真诚的、诚实的、坦诚的公共政策对话。你的价值观变得相当守旧了。

这种对民主、平等和自由政体等基本的道德准则的浓厚兴趣和献身精神，对我们这个领域来说既不是激进的，也并非不同寻常。公共行政总是



体现着道德的内容。虽然大多数学院派的规矩是崇尚客观、中立，从乱糟糟的世界逃开，但我们的研究和教学从来不这样，我们总是关注这个世界的状况，从进步主义（Progressivist）开始，到中世纪流露的反极权主义，再到新公共行政，以及当代对于性别和少数民族的争论，公民权利、公共利益的目标、贫困计划和一大堆类似的问题。甚至好战的福克斯和米勒也避开这个领域内的大多数理论的上层结构，他们对于传统很好奇，因为他们有这样的习惯：不仅仅关心什么是真的，什么是假的，更关心什么是对的，什么是错的。

当你读过了这些令人激动的篇章，你会发现对所谓“权威”或绝对、普遍的基础主义产生了一种厌恶甚至是蔑视。换句话说，这里没有最后的对和错。这一说法，成了我们的作者急切想超越的或后现代主义偶然超越的公理。基于这一观点，他们不但非难黑堡学派的沉思，还指责公民参政的社群主义为教条。它宣称，建立在它们之上的那些派别，有关陷入了主导的元叙事的结构化的物化的象征意义——在某种情形下是制度基础的神圣化，在其他情形下是社区精英主义的提炼。我们被告知，构成主义者比起社群主义者，惟一的优势在于虽然后者散落在全国各地，但是前者全部生活在黑堡，因此能建立起更加完整的主张。 xi

来自弗吉尼亚技术协会的我们会很高兴接受任何表扬。我这样做，代表我同事的利益，不管我们的态度是否有价值，我在这里并不想奋起还击。在这里并不适合解释我们的宣言，或讨论宪法在美国公共行政管理中的作用。然而，我会运用为这本好书作序的特权简单地声明：我觉得任何人都不必因为说出了美国公共领域潜在的规范而道歉，无论它是否冲击了最近已知的和存在的“精巧的”理论。进一步说，我认为，假如一个人的想法系统恰好和另一些公民的想法一样，既不用自卑，也不必优越感。尽管有时我不得不屈服于主导的元叙事，但是我的公共价值仍然包括自由言论、诚实选举和法律权威。可能民族关系、兄弟关系，作为超越内部主观现实的东西，是大家共同生活的世界的一种不坏的方式。

简而言之，无论理论上是否有渊源，或仅出于偏好，有目的的信仰对人来说是不可或缺的。权威普遍性的感觉，还没有推动我们去从事日常生活和工作的内部推动力那么重要。我们作为私人个体或公共行政人员的信仰系统是否“真实”还不如它们是“我们的”这么重要。



福克斯和米勒通过在吉登斯的结构化理论之下建立现实的构架，真正地确立了他们自己的这一相对主义的立场。如果有人问起，我敢保证，他们会承认自己的信仰也来源于建立好的现实系统。事实上，我们的作者比我们大多数作构建的人更努力。总的来说，我认为形成理想的公共行政的看法的价值观是非常好的，尽管并不一定是非常有效的。

从这种意义上讲，福克斯和米勒不仅是“正确的”，他们更想提出一些有用的建议。这是我被他们的书吸引的另一个原因。不像流行的对现代主义的批判——解构主义和后现代主义——福克斯和米勒不仅玩“法国学术”。也就是说，他们并不是将整个下午都消磨在林荫大道上喝热咖啡，而对人类环境的不可逆转的毁坏无动于衷；相反，我们的作者，几乎焦躁不安。他们认识到自己发展了一种公共行政的新的话语理论，这种理论具有建设性，并且在提高公共行政的民主化和公共政策的质量方面迈出了积极的一步。当他们把它放到雄辩的篇章中时，他们有助产士的灵感而不是葬礼的司仪。再说一遍，我们的作者代表了公共行政对话的最高水平。他们这本书不仅激动人心且意味深远，它要求我们提高道德水准，做一些有助于改善人类前景的事。

事实上，我真诚地希望这本书不只是要求博士生必读的，有激励意义的论文。我个人认为，假如有好名声的金字招牌机构的支持，沿着他们提出的路线改良话语理论，将是在正确的方向上更进一步。同时，他们认为愚蠢的“民主反馈”不会轻易消失，在我看来也不应该消失。只有在大家都认同了游戏规则，选出了领导——不计前嫌——瓦解了政体，只有在这样的背景下，话语理论才能运作。进一步，就像福克斯和米勒所承认的那样，他们的发散型模型不可能自己进行公共服务。公共能量场可以做一些平凡的工作，像冬天清扫城市的大街，夏天护卫公共的公园。最好，两位作者同意，新的发散标准成为行动者们日常生活的背景而不是活动的前沿。

他们对实践运用的关注不是没有启示，因为公共行政理论领域最近有一种倾向：进入它自己的对话世界，而与政策和实践相脱离。渐渐地，理论家和实践者就用不同的语言和方式谈论不同的问题。福克斯和米勒提醒我们，文明的历史充满了超越日常生活的抽象。我们不同意发生在公共收集行为领域的事——也就是，属于市民，通过市民，为了市民。这里，事



不关己不是一种无害的好奇，而是对公共福利专注努力蚕食。

我零散的表达和回应已经足够多了，现在是你们读者的时间了，你们来乘上这趟智力的列车，形成你们自己的表达和回应。我希望你们像我一样，旅行愉快。通过积极地聆听福克斯和米勒的术语，通过用你自己的思想和语言诚实地回应，为作者衷心希望的话语理论做出你的贡献。

查尔斯·T·古德塞尔
(Charles T. Goodsell)