

— 公共管理认知研究丛书 —

政府决策的 制度—心理机制

景怀斌◎著

中国社会科学出版社

— 公共管理认知研究丛书 —

政府决策的 制度—心理机制

景怀斌◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府决策的制度：心理机制 / 景怀斌著. —北京：中国社会科学出版社，2016. 10
(公共管理认知研究丛书)

ISBN 978-7-5161-8769-2

I. ①政… II. ①景… III. ①国家行政机关—决策—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 196887 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孙 萍
责任校对 胡新芳
责任印制 王 超

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>
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 2016 年 10 月第 1 版
印 次 2016 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 22.25
插 页 2
字 数 343 千字
定 价 79.00 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营销中心联系调换

电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

公共管理认知研究丛书

编委会

主编：景怀斌

编委：（按姓氏笔画排序）

马 骏 牛美丽 朱亚鹏

朱旭峰 陈丽君 肖 滨

赵玉芳 胡 平 唐文方

景怀斌 谭安奎

总 序

推进公共管理的认知科学研究

人既是自主的行为主体，也是不同层级组织的管理对象，因此，研究人的心智机制的认知科学与研究社会良性运作机制的公共管理科学可以通过对“人”的理解而联结起来。两个学科群的交叉是相关方法论和学科知识的框架性构建，其基本问题需要反思：

一 认知科学推进到公共管理的意义

对于公共管理来说，其价值在于：首先，对公共管理活动的认知解释，可以提供底层理论解释。认知科学是对人的认知过程的研究，认知是人的行为的天然动因和必然伴随物。^①这意味着，了解了人或组织的心理机制，就可以从最根本的层面把握组织、社会行为规律；其次，极大地拓展公共管理的知识领域。认知科学是包含哲学、心理学、神经科学、计算科学、语言学、文化人类学六个学科的学科群，^②把认知科学的学科群推进到公共管理，意味公共管理有 $N \times 6$ （公共管理领域 $\times$ 认知科学）新学科出现，可能出现诸如公共管理的神经认知科学，公共管理计算科学等等学科；第三，也将带来诸多新的公共管理手段。如计算机“深度学习”的处理器芯片，通过深度神经网络，模拟人脑的机制来学习、判断、决策，实现机器人脸识别、语音识别等，带来如用手机拍照

① 景怀斌：《心理意义实在论》（第2版），暨南大学出版社2005年版，第70—89页。

② Wilson, K., *The MIT Encyclopedia of the Cognitive Sciences*, Cambridge, MA: The MIT Press, 1999.

就知道照片中的人是谁,可对众多视频进行智能归类,只要在路边随便拍下一棵树,就可以搜索到这棵树的所有资料。^①类似的具有认知科学性质的新技术进入公共管理,无疑提供了新的公共管理手段。最后,认知科学的研究方法极大地提升公共管理的学科规范水平。认知科学是以经验研究为特征的学科,认知科学推进到公共管理,意味着经验方法更多地进入公共管理,这将极大地提升公共管理的经验科学水平,而这正是公共管理作为学科合法性的要点所在。^②

对于认知科学来说,同样意义重大:其一,拓展了认知科学的领域。长久以来,认知科学以个体认知为关注点,而公共管理的认知研究,使其不得不关注组织—社会性认知现象。对这些现象的研究,无疑会拓展认知科学的领域。其二,推动着认知科学的自身反省。公共管理是以公共性为特征的管理现象,这一特征将对以个体为范式的认知科学研究纲领提出挑战,引发认知科学的反省与完善,反过来将极大地促进认知科学的发展。

两个学科群的结合自然会引发学科范式的适应或变迁问题,即以个体为先在认知主体的认知科学推展到多主体的公共管理,其范式与关键变量该有什么样的变化?这是关乎两个学科结合的基本问题。

二 认知科学与公共管理范式比较

(一) 范式及特征

科学哲学意义上的范式(paradigm)概念与托马斯·库恩(Thomas Kuhn)联系在一起。库恩在《科学革命的结构》中阐述了“范式”的概念。^③他在三种意义上使用“范式”:一是作为一种信念、形而上学思辨的哲学范式或元范式;二是作为科学习惯、学术传统的社会学范式;三是作为依靠本身成功示范的工具、解疑难的方法,用来类比的图像,

① 吴月辉:《我国研发全球首个能“深度学习”的处理器芯片》,《人民日报》2016年3月23日第23版。

② 颜昌武、马骏:《公共行政学百年争论》,中国人民大学出版社2010年版。

③ 托马斯·库恩:《科学革命的结构》,金吾伦、胡新和译,北京大学出版社2003年版。

是人工范式或构造范式。概言之,范式是科学家集团所共同接受的,对本体论、认识论和方法论一组假说、理论、准则和方法的总和,是科学所赖以运作的理论基础和实践规范,是学术思维方式,概念体系和评价标准。范式的基本特征为:(1)具有公认性;(2)范式是由基本定律、理论、应用以及相关的仪器设备等构成的整体,给科学家提供了研究纲领;(3)范式为科学研究提供了可模仿的成功先例。对于科学家共同体来说,它意味着:什么样的现象要研究?什么样的问题探索是有意义的?问题应当如何被构建?实验应当如何进行?研究的结果如何解释?^①

(二) 认知科学的范式

认知科学有多种界定,一般被理解为研究人类感知和思维信息处理过程的科学,包括从感觉的输入到复杂问题的求解。认知科学家的兴趣在于研究人如何获取、加工、保持和利用信息,并据此作为行为和获得后续知识的基础。认知科学的研究范围包括计算与认知、符号结构与认知、心智结构与认知、语法语义与认知、脑与认知等等。

认知科学作为学科其基本观点散见于20世纪40—50年代的一些特殊学科,60年代以后得到了较大的发展。1975年,美国学者将哲学、心理学、语言学、人类学、计算机科学和神经科学六大学科整合在一起,形成了认知科学。认知科学有6个支撑学科,即心智哲学、认知心理学、认知语言学(或称语言与认知)、认知人类学(或称文化、进化与认知)、人工智能和认知神经科学。这6个支撑学科之间互相交叉,又产生出11个新兴交叉学科:①控制论;②神经语言学;③神经心理学;④认知过程仿真;⑤计算语言学;⑥心理语言学;⑦心理哲学;⑧语言哲学;⑨人类学语言学;⑩认知人类学;⑪脑进化。很多人相信,认知科学将与纳米技术、生物技术和信息技术结合起来,改变21世纪人类的生存方式。

认知科学研究在不同阶段有不同的范式。一般认为,认知科学可划分为两个发展阶段:第一阶段从20世纪50—80年代,被称为“第一代

^① Oppenheimer, D., "Information Processing as a Paradigm for Decision Making", *Annual Review of Psychology*, Vol. 66, Issue 1, 2015, pp. 277-294.

认知科学”；第二阶段从20世纪80年代后期至今，被称为“第二代认知科学”。两个研究阶段奉行不同的研究范式：第一代认知科学的研究范式突出表现出基于智能活动的表征—计算假说，其核心观点是，认知是个体的，合乎理性的、抽象的、思维和知觉与行为分离，认知原理是普遍的，认知科学所探索的认知理论、方法、形式等可应用于一切认知环境。第二代认知科学范式是，把人类认知看作根植于社会性和物质性的活动，形成以情境性或嵌入性为立足点的认知过程。其基本观点是，认知是社会性的，产生于人类所建构的环境中；认知是具身的，身体因素在认知中发挥着重要作用；认知是具体的，是语境依赖的；认知是接合性的，是与周围环境因素相互作用的结果；认知是特殊的，严重依赖于特定环境。也就是说，个体与环境中的某些因素共同形成了认知主体。^①这一范式被概括为4E范式，即体化认知（embodied cognition）、嵌入认知（embedded cognition）、生成认知（enactive cognition）和延展认知（extended cognition）。这个范式强调认知主体的自生、自发性强调意义寻求（Sense-making）、具身、生产性、经验性。与早期认知科学研究范式的对大脑的计算表征过程不同。^②

也有学者指出，以范式的研究纲领、工作方式和基础假设为标准，可以看出认知科学的研究范式转变：经历了从最初的符号主义到联结主义，再到行为主义工作范式的转变；从最初的问题求解程序到人工神经网络和人工生命的研究，经历了从符号计算到神经计算和进化计算的转变。^③

统合认知科学研究范式的历史与现状，从认知科学整体看，其学科范式特征可以概括为：

第一，总体上是理性主义的。它认为认知主体是个人利益算计或情感满足，总是追求最大认知效能的。

第二，认知主体是意志自由的。它认为认知行动者是自我选择，自主行动的。虽然后期的认知研究注意到了认知的情境性，但仍以认知主

① 刘高岑：《延拓认知假说：认知科学的新范式？》，《科学技术哲学研究》2009年第6期。

② Kirchhoff, M. D. Enaction, "Toward a New Paradigm for Cognitive Science", *Philosophical Psychology*, Vol. 26, No. 1, 2013, pp. 163-167.

③ 刘晓力：《认知科学研究纲领的困境与走向》，《中国社会科学》2003年第1期。

体主动性行为选择为前提。

第三,认知行动者的心理依据复杂多样,但是个体性的。认知科学新范式虽然认识到人的认知受其文化、情境等因素制约,但仍是从事体自身的角度理解这一特征的,并把这些因素转变为个体性的心理过程。

(三) 公共管理的特征

公共管理的定义很难界定。公共管理作为现代学科,是西方社会制度的体现与表达,是现代国家效率要求使然。美国以“新政”为分界,从市政管理变为国家行政,随着社会管理的复杂化,公共行政的效率问题就成为突出的社会问题。威尔逊、古德诺等提出“政治—行政二分原则”,对公共行政进行效率性研究,成为现代公共管理诞生的标志。二战加速了这一趋势。20世纪50年代后,公共行政研究再度把视线从国家中的行政现象转向了组织中的管理现象,70年代以来,随着新公共管理的提出,公共管理的概念得以再度流行起来,形成了工商管理的研究路径和政策学院的研究途径,即B途径和P途径。20世纪80年代以来的公民主义和行政伦理研究,又使参与治理成为方兴未艾的运动,公共管理的新着力点。^①

虽然学者们在公共管理概念无法取得统一认识,但其学科实质是明显的——西方政治体制的学术反映,偏重于政治与行政分离下的行政或公共管理的效率关注。西方政体显然不是公共管理的唯一实体,尤其是诸如中国这样党政一体的国家。由此,从中国的传统、体制也可以得出偏重政府角色的定义——公共管理是当下国家为增进其基于文化性政治理念而建立的政体合法性和有效性的政治、政策与管理活动。

这个定义强调了公共管理的国家力量或政府主导性,提示了以此为主轴的公共管理特征:

第一,公共管理的依托实体是国家。公共管理外在或潜在地以国家实体存在为基础,如国家版图,军队等国家机器,公共行政部门,公共事务相关机构与人员。实体的体现者或执行者是国家管理人员。

^① 张康之、张乾友:《公共性视角下的公共行政概念——20世纪后期公共行政研究视角的转变》,《东南学术》2013年第3期。

第二，国家是基于某种历史性的文化理念而建立起来的政体。如中华人民共和国即基于中国传统文化的历史，汲取马克思主义而建立的党政一体的国家；美利坚合众国即基于新教信仰而建立的具有浓重宗教意味的三权分立国家。

第三，政体合法性是国家存在的法理依据。合法性有多种表现，大致有两类：一是法律契约合法性，二是心理契约合法性，如中国道统权力正当性学说属于后者。

第四，合法性增强是国家公共管理的动力。国家如同人追求长寿一样对其存在性有本能追求。合法性增强体现在两个方面：政体理念的传播和政府有效性。二者是互动性的，政体理念具有意识形态性，以价值认定的方式给定政权合法性，有效性则是以公共行政为主干的公共管理的效率与绩效问题。它本身也可以成为合法性的标准之一。

第五，公共管理有效性与政治合法性不是必然的合力关系。有效的公共行政在一定的時候会摧毁合法性。合法性变异更会激发社会危机。当然，无效的公共管理也能导致政权的覆灭。

公共管理活动的特征对认知科学研究有如下要求：

第一，公共管理的主体是组织—人。公共管理是以国家为依托的，以政府为载体的管理活动，社会相关机构参与的社会协同活动，公共管理的主体是组织，或组织化人（群），而不是个体本身。

第二，公共管理参与者是利益集团。利益集团表现为以物质、阶级利益或观念的。利益集团围绕社会问题，发生互动、交易等博弈活动。这使公共问题的认知表现出社会过程性，而不是单纯的个体认知过程性。

第三，公共管理的运行依据是制度。公共管理是以政府为主导的各种有形无形的组织活动，而组织意味着以制度化的方式进行。制度是有形的各种法律、行政条文，也可以是无形的文化、组织潜在规则，等等。

（四）认知科学与公共管理研究范式差异

长期以来，认知科学的“认知”往往指个体认知——个体基于自己的价值观和分析能力对事物进行解释、判断，做出行为选择的过程。对于公共管理而言，公共认知是集群性的，是群体、组织或社会阶层在群体—组织—社会互动力量耦合而形成社会态度或行为。显然，个体认知

与公众认知的形成机制是不同的。

比较认知科学与公共管理的实质与特征，二者研究范式存在某些本质性的差异：

第一，认知主体的不同。传统的认知科学的主体是个人的，而公共管理的认知主体是政府组织或其他公共组织中的人。个体与组织的根本特征在于，个体是基于个人意志的行动过程，而组织则是基于制度的个体间协作行为。当然，任何组织都是由“人”组成的，在这个意义上公共管理的主体是组织一人。只不过，组织人的行动逻辑不是个体性意志自由的，而是组织性的。由此，公共管理的研究对象应由个体人到组织人。

第二，意义构建机制不同。“意义寻求”是人的本质需要。“意义寻求”可以被理解为获得生命秩序感、目的感、有效感等意义性感受的心理过程。^①对于个体而言，生命意义感是自我性的。而对公共管理组织来说，则是基于政体理念之上的，如自由、平等、公平等这类社会意义原则而构建，这些均是指社会关系而言的。其中，政体理念是公共组织运行的意义构建核心，社会也是在这个共享“意义”上运行的。

第三，行动原则不同。个体认知过程是意志自由和自我判断，而组织则是基于制度性的、以任务为主导的人的集合行动。组织运行的依据是组织理念与制度约束。个体与组织本质的差异是，一个是自律性的，一个他律性的。公共管理的行动原则由个体理性认知转换为组织制度协同认知机制。

第四，认知机制的基本特征不同。个体的目标往往是利益或价值追求的最大化实现。而对于公共管理来说，这是不可能的。由于社会中不同组织均是追求利益最大化，不可能完全实现，利益博弈更多是互惠式的。而且，社会的本质是文化性的，它往往不是利益诉求的最大化，而是共识最大化。

概言之，公共管理认知科学研究范式应有自己的范式，即从认知科学的个体理性范式走向社会性范式。其特征为，认知主体是群体—组织

^① Park, C. L., "Making Sense of the Meaning Literature: An Integrative Review of Meaning Making and Its Effects on Adjustment to Stressful Life Events", *Psychological Bulletin*, Vol. 136, No. 2, 2010, pp. 257-301.

人,而非个体;行动依据是价值追求的最大化,而非效益最大化,是制度规约的而非意志自由的;行动舞台是社会的,而非个体情境性的;行动过程是关系性的,而非孤立的。

三 公共管理认知科学研究的关键变量

作为意义构建性的,有意识的社会性协作、控制、引导活动,公共管理是基于文化及其核心信念,以政府为主导的国家寻求政体合法性与有效性的管理活动,对其进行认知科学研究,应特别关注的关键变量包括:

(一) 文化及其终极观

文化有很多定义。从心理层面看,文化是共享的、符号的认知或意义系统,它是在共享的语言、历史、地理环境下的接受、相信、评价、沟通、行动,一代又一代有修正地传递下去的。^①共享的文化塑造了个体心理,铸造了人的生命意义世界,使人成为具有社会属性的人。

文化以终极观为核心的。终极观(spirituality)原被理解为与教会生活相对应的尘世,现被理解为通过个体的神圣化追寻来获得生命存在终极意义的精神现象,常指非宗教人士的终极性观念系统。西方的“神圣”观念与上帝联系在一起,其终极观往往围绕彼岸世界的“造物主”展开;中国传统终极观更多的是由“天”、“道”和“理”的衍化而生发的对“人之为人”的思考,大都是基于现世之“道”而获得的生命体悟。

终极观是处于文化系统底层的核心性和框架性理念。从个体层面看,终极观决定了人的生活观,影响着人的认知方式(如宗教信仰即作为一种认知图式)、情感和情绪,也影响着人的心理健康状况,具有人格整合的功能。^②从社会层面看,某一文明体系公认的终极观是该体系精

^① Triandis, H. C., "The Psychological Measurement of Cultural Syndromes", *American Psychologist*, Vol. 51, No. 4, 1996, pp. 407-415.

^② Hill, P. C., Pargament, K., Hood, R. W., McCullough, M. E., Swyers, J. P., Larson, D. B. & Zinnbauer B. J., "Conceptualizing Religion and Spirituality: Points of Commonality, Points of Departure", *Journal for the Theory of Social Behaviour*, Vol. 30, No. 1, 2000, pp. 51-77.

神生活、社会道德、法律秩序,甚至制度设计的基础。例如,有学者认为,美国是以新教对“自我”的理解为模型而建立起来的国家,是“一个以教会为灵魂的国家”。美国社会生活的各个方面,从自我观念、道德依据、市场经济,到民主与政体,无不有基督教观念的影子。^①

就公共管理视野看,终极观是一个国家国体、政体的底层信仰理念基础,能够最大程度地给定国家政体或国体的合法性来源,最大程度地提供国家凝聚的精神依据,其作用极为重要。

(二) 意识形态

意识形态有诸多定义,政治学、社会学、传播学和心理学等有大量研究。仅就心理层面看,意识形态被看成是人有意无意秉持的解释现状合理性和期待未来合理秩序的政治理念。它是个体与其所认同的群体共有的信念体系,包含了众多认知、情感和动机的成分。意识形态被认为是进行社会组织的工具,具有建构政治知识和技能的认知功能。

意识形态是个体基于终极观的对社会“应当是什么”的愿景式理念。人有多种观念性基础需要或动机,包括:有择亲和(elective affinity)动机,指信仰的结构和内容带来的对同类事物的相互吸引力和认同动机;关系动机(relational motives),即归属和建立人际关系,与他人融为一体,共享现实;认知动机(epistemic motives),即降低不确定性、复杂性或模糊性,建立确定、结构化、秩序化的认知要求;存在动机(existential motives),消除威胁环境,寻找安全,自尊和生命的意义;体制正义动机(system justification),对现状辩护、支持,视当前的社会安排为公正、合法和符合人的愿望。^②这些是意识形态为什么是核心性理念的原因所在。

(三) 制度

奥斯特罗姆认为,制度的使用常见于两种类型,一是指组织性实

^① Bellah, R. N., "Meaning and Modernity: America and the World", in Richard Madsen (et al. eds.), *Meaning and Modernity: Religion, Polity and Self*, Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press, 2002, pp. 258-261.

^② Jost, J. T., Federico, C. M. & Napier, J. L., "Political Ideology: Its Structure, Functions, and Elective Affinities", *Annual Review of Psychology*, Vol. 60, 2009, pp. 307-337.

体,如美国国会、政党等;二是指“人类反复使用而共享的由规则、规范和策略构成的概念”^①。在操作意义上,制度可以界定为工作规则的组合,通常用来决定谁有资格在某个领域制定决策,应该允许或限制何种行动,应该使用何种综合规则,遵循何种程序,必须提供或不提供何种信息,以及如何根据个人的行动给予回报。^②制度的特征为结构的、稳定的、管治约束的、共享的。对于服务于国家政治理念的政府而言,最大的制度应当是“体制”。制度性运作要以国家暴力为基础。

对于公共管理来说,制度是管理的依据,也是社会行为整合的强制规则。制度变量作为外在变量,对于公共认知的作用如何,是认知科学研究应特别需要关注的。

(四) 利益

人首先是利益追求者,利益包括物质利益和精神利益。

人的利益来自人的需要。心理学对需要有大量的研究,传统代表性的理论有,需要层次理论、成就动机理论、强化理论、目标理论、公平理论,等等。分析这些需要理论,可以概括出:第一,需要可以大致划分为生存需要和情感精神需要。生存需要指满足个体生命存在,更有利地生存的需要。这要通过理性、效率的方式来满足,这形成了以科学理性为核心的理性工具文化系统。同时,人不仅仅是“物”的存在,还是“精神”存在,因永恒追求和终极感而具有价值性需要。第二,生存需要和情感精神往往经历“硬性”需求而转换,即在基本生存程度上,物质需要是首要的,但在物质性的生存需要满足后,情感精神需要成为必要。第三,情感精神需要对物质生存需要有价值引导作用,一方面情感精神需要本身是人的重要需要,另一方面,情感精神需要往往支配、解释了物质生存需要,对于人来说,价值需要甚至更为重要。^③

① 埃莉诺·奥斯特罗姆:《制度性的理性选择:对制度分析和框架的评估》,见萨巴蒂尔编《政策过程理论》,彭宗超等译,生活·读书·新知三联书店2004年版,第47页。

② Ostrom, E., "Coping with Tragedies of the Commons", *Annual Review of Political Sciences*, Vol. 2, Issue 1, 1999, pp. 493 - 535.

③ 景怀斌:《公务员职业压力:组织生态与诊断》,中央编译出版社2011年版。

上升到公共层面，物质利益与精神利益表现出更复杂的整合。个体需要是明确的，但在群体、组织、社会层面，需要不仅仅是个人体悟到、感受的或迫切的，还是引导的、媒体启示的。其中，情感精神性的需要往往是公共需要的主导或激发者。在一定的历史时期，导致社会发生巨变的原因，往往不是生存需要，而是价值性选择，所谓“不自由，毋宁死”，“不公平，不能活”，“无尊严，宁弃命”，其原因在于此。

人的利益追求往往是最大化的。从这一特征形成了最大理性化认知模式。其基本思想是：第一，人是理性的，前瞻的，追求最大效用的。第二，确定论的世界观，认为事物发展是可以预测和把握的，人的偏好也是恒定的。第三，信息是充分的。认为信息是可以完整获得的，且人能够对所有信息和结果进行全面的理解与把握。

然而，在公共世界里，利益最大效益模型难以真正实现。社会是关系的，存在不同的利益诉求，在常规的状态下，利益团体或阶层是博弈的，难以达到单一胜者。由于人的心理是价值的，价值的标准是多维的或相对的，利益博弈者往往通过价值或利益的退让或交易，实现有限理性理论所说的相对满意原则，达成社会的多元共存。

无论利益在社会中如何作用，它总是基于人的多种需要的，是公共管理的认知科学研究关键变量之一。

（五）关键变量的社会化——他者的层级与作用特征

人的心理具有自组织的特征，即个体能够根据所在的环境条件，自我生发意义，支配自身的现实活动。在公共管理视野下，认知的关键变量会随其作用的条件而整合，表现出综合功能。

就心理的基本构成看，人的“意义世界”表现出特有的二维系统——理性工具心理系统和价值情感心理系统，即人的心理活动具有或包含二维性：一方面，人的物质生命生存通过以效率、理性算计为特征的观念，认知过程和心理特征来实现。如做事信奉效率，习惯以有用无用来认知事物，等等。这可称为理性工具心理系统。另一方面，人的终极需要或根本性的意义系统通过以价值观认定的德性方式来满足。这可称为价值情感心理系统，包括相关的终极观、认知过程和心理特征

的现象。^① 心理二维系统的关系为：第一，融合性。人的任何心理活动都蕴含或均是理性和情感心理系统交互作用的结果。即使看似理性的认知过程，也有情感心理系统的参与。如情感因素对认知过程的影响。第二，交互评价性。理性工具心理系统对价值情感心理中有评价作用，反之亦然。如价值情感的有效性考虑。第三，动态变化性。理性工具和价值情感心理系统是随着人的活动、成长而变化的，在不同情况下各有可能处于支配地位。如青年人心理更多表现出理性工具心理特征，老年人可能更多表现出价值情感心理特征。第四，价值情感心理系统的统合性，即价值情感心理系统可以统合工具理性心理系统，特别是基于信仰的价值情感心理系统具有核心统合作用。如信仰对人生的统合现象。

个体的心理—意义世界进入组织与社会中，人的意义世界与周围的他人、群体、组织等会发生互动，带来了性质不同的意义认知作用方式：

第一，个体行为的意志自由原则。在个体自由独处情况下，个体按照自己的意志或意向选择活动和行为。个体是有自由意志的，是意向实现的有机体。

第二，群体的他者—接受原则。个体一旦进入群体，即与他人构成互动关系。无论个体是否愿意，在群体下，个体的意义生成和行为原则就不得不成为他者接受原则，即行为必定是情境性的，他人、场景和时间决定个体的行为内容与方式。他者接受既是无形的心理影响，也是有形的习俗规则。

第三，组织的他者—制度原则。个体一旦进入制度化的组织中，他者原则即转化为制度原则。组织明确的或潜在的各种制度、规则约束便无时无刻不对个体产生限制与制约。如果说群体下的他者尚有一席可以选择的话，制度则是强制性的。

第四，社会行为的文化约束原则。个体进入更为松散的社会中，他者制约便体现为共享性的文化心理约束，如价值观、道德观等等。这些观念看似柔弱，却对人、组织、社会有极大影响，甚至以自我意识反对，但无意识遵从的方式发挥作用。

总之，在公共管理中，认知不再是个体的自我选择，而是场景性

^① 景怀斌：《心理意义实在论》（第2版），暨南大学出版社2005年版。

的、制度性的、文化性的。这意味着，认知科学的个体范式不再适合于公共管理的认知科学研究。公共管理的认知科学研究应有自己的范式，即意义的和社会性的文化、制度范式。

四 “公共管理认知学”，两种路径

认知科学与公共管理的结合，因研究主体与方式的侧重不同，会带来两种公共管理的认知研究路径：

第一，认知科学的公共管理认知研究。

此即把公共管理问题还原、体现为个体层面的认知，形成认知科学的公共管理认知研究。

如意识形态的认知研究。意识形态既是个体的，也是社会的，社会的意识形态是公共管理的关键变量，其作用机制可以在公共管理框架下进行，也可以在认知科学框架下进行。认知科学框架下的意识形态研究，习惯上把其还原为个体认知的因素来考虑，这是把社会变量个体化，以此解释其认知机制。

此路径不能或很好地解释公共认知的群体化、制度化认知，是认知科学在社会文化等维度下的自然延伸。

第二，公共管理的公共管理认知研究。

这即以公共管理为主体，以认知的思维方式和视野，来研究公共管理问题。如同是意识形态研究，与认知科学的公共管理研究不同，它把意识形态作为公共问题来研究，即意识形态如何基于个体，在群体、社会、国家水平作用的机制，从而为公共管理提供理论参照。

公共管理的公共管理认知研究主体是公共管理，不是个体认知性的，而是组织和政府的认知，是以群体—组织—文化—国家为逻辑线路的，其目的是提高公共管理的合法性与有效性。

这一路径下的研究，不再是认知科学新的领域，而是公共管理现象的认知科学解释。

无论是认知科学还是公共管理，西蒙的贡献都是巨大的。西蒙对认