

当代世界学术名著



公共行政的语言

官僚制、现代性和后现代性



*The Language of
Public Administration
Bureaucracy, Modernity, and
Postmodernity*

[美] 戴维·约翰·法默尔 (David John Farmer) / 著
吴 琼 / 译

当代世界学术名著



公共行政的语言

官僚制、现代性和后现代性

[美] 戴维·约翰·法默尔 (David John Farmer) / 著
吴 琼 / 译

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政的语言——官僚制、现代性和后现代性/[美]法默尔著;吴琼译.
北京:中国人民大学出版社,2005

(当代世界学术名著)

ISBN 978-7-300-07001-8

I. 公…

II. ①法…②吴…

III. 行政学-研究

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 144065 号

当代世界学术名著

公共行政的语言——官僚制、现代性和后现代性

[美]戴维·约翰·法默尔 著

吴琼 译

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东君印刷有限公司

规 格 155 mm×235 mm 16 开本 版 次 2005 年 12 月第 1 版

印 张 27.75 插页 2

印 次 2009 年 1 月第 2 次印刷

字 数 391 000

定 价 49.80 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

“当代世界学术名著”

出版说明

中华民族历来有海纳百川的宽阔胸怀，她在创造灿烂文明的同时，不断吸纳整个人类文明的精华，滋养、壮大和发展自己。当前，全球化使得人类文明之间的相互交流和影响进一步加强，互动效应更为明显。以世界眼光和开放的视野，引介世界各国的优秀哲学社会科学的前沿成果，服务于我国的社会主义现代化建设，服务于我国的科教兴国战略，是新中国出版工作的优良传统，也是中国当代出版工作者的重要使命。

中国人民大学出版社历来注重对国外哲学社会科学成果的译介工作，所出版的“经济科学译丛”、“工商管理经典译丛”等系列译丛受到社会广泛欢迎。这些译丛侧重于西方经典性教材；同时，我们又推出了这套“当代世界学术名著”系列，旨在选译国外当代学术名著。所谓“当代”，一般指近几十年发表的著作；所谓“名著”，是指这些著作在该领域产生巨大影响并被各类文献反复引用，成为研究者的必读著作。我们希望经过不断的筛选和积累，使这套丛书成为当代的“汉译世界学术名著丛书”，成为读书人的精神殿堂。

由于本套丛书所选著作距今时日较短，未经历史的充分淘洗，加之判断标准见仁见智，以及选择视野的局限，这项工作肯定难以尽如人意。我们期待着海内外学界积极参与推荐，并对我们的工作提出宝贵的意见和建议。我们深信，经过学界同仁和出版者的共同努力，这套丛书必将日臻完善。

中国人民大学出版社

译者前言

在这本书的翻译过程中，我时常为一个问题所纠缠：公共行政的实践者和研究者们需要法默尔这样的理论反思吗？或者说，这样的反思究竟能给予他们什么样的东西？再或者说，这样的一种反思究竟是为了什么？如果说一本公共行政的著作，其中既没有传统意义上的公共行政的主题，也没有一个严格的公共行政研究的理论框架，那作者究竟想要做什么？我想，从这本书的题目入手，去探寻作者的写作意图，也许可以为我们找到一个进入这本书的门径。

“公共行政的语言”，这个标题的两个概念都需要加以说明：“公共行政”，在此既指公共行政的理论或研究——我们通常称之为公共行政学的东西；也包括公共行政的实践或现象——我们通常称之为公共行政的“事实”。一般地，我们认为，公共行政的理论和公共行政的事实，尽管不能说是完全一一对应的，但至少是可以相互指涉的，理论的认识论构成总是与事实的现实构成有着某种可辨识的对应关系，前者是对后者的某种认识和反映，是对后者的一种言说。可在法默尔这里，“公共行政的语言”并不单一地指公共行政学的这种言说，在他看来，公共行政理论也好，公共行政事实也好，都是一种语言，都是一种言说方式。为什么这么讲呢？这与他所理解的“语言”概念有关。



语言这个东西，在日常的意义上，指的是一种言谈工具或言谈方式；在现代，尤其是现代主义的哲学和艺术中，它还与一种生存论意义上的存在方式联系在一起，与生存之意义的呈现和固持联系在一起，所谓语言是存在之家，是人的诗意的栖居，说的就是这个意思；可是，在20世纪结构主义语言学的语境之下，语言既不只是一种交流手段，也不只是意义的呈现，而是一种结构性的力量，是构建我们的世界观、我们的存在甚至我们的言谈本身的不可见的手。语言是一种规约，因为这种规约，我们才能够言说，才能够交流，才能够构建出一个公共行政的世界。因此，不是我们用语言来描述一个公共行政的世界，而是因为语言我们才能够描述这个世界，是因为语言我们的公共行政的世界才被描述为如此这般。这也就是说，我们所谓的公共行政的事实和公共行政的理论，实际上都是由语言或语言规约建构出来的，而不是先在地给定的。比如，在我们的公共行政的世界里，效率被视作是一个理所当然的存在，其在实践和理论中都具有核心的地位，并构成了公共行政的一种语言，可是在另一种公共行政的世界，例如前现代时期的许多地方，我们就看不到这个东西。法默尔所谓的公共行政的语言就是在这个意义上说的。确切地讲，所谓公共行政的语言，不是指理论对事实的某种言说或反映，而是指我们在实践的运作和理论的反思中所运用的基本框架或范式。也就是说，他所关注的不是公共行政的事实或理论是什么，而是它们何以如此。

进而，法默尔的“公共行政的语言”还隐含着一层意思，那就是：对何以如此这一问题的回答其实也就是对构建公共行政的事实和理论的那一基本框架的反思，而这也意味着其对这一基本框架的思考同样不能停留在“是什么”的问题上，而是必须用反思的视角进入其结构的深层，去探究这一基本框架实施构建的运作机制，法默尔将这称为“反思性的语言范式”。因此，所谓“公共行政的语言”，其实是对反思的反思，是关于语言的语言，关于范式的范式。从这个意义上，我们可以说，法默尔的思考带有元理论的意味——如果我们可以不把这个“元”（meta-）理解作“形而上”的意思的话。

除了“公共行政的语言”这一正标题之外，该书还有一个副标题：“官僚制、现代性和后现代性”。在此，“官僚制”显然是作者切入已有的公共行政事实和理论的一个平台或角度。也许通晓公共行政事实和理论的历史的读者会对这一平台或角度的普适性提出怀疑，因为自20世纪下半叶以来，以各种“再造”或“重塑”的名义出现的新公共管理的运动正是反官僚制的。但是，在一种后现代的视角看来，所谓的“反”官僚制，其实也就意味着官僚制正是它的参照，意味着“反”仍是由那一被反者所结构，甚至可以说，没有官僚制，那一反官僚制也就是不可能的。

至于“现代性”和“后现代性”，正是作者依据公共行政发展的历史语境所选择的两个基本的语言范式或构建框架。在此，这两个术语的运用都是广义上的，它们既指谓着现代主义或后现代主义的公共行政，也指谓着构建这两种公共行政世界的语言范式，还指谓着形成这一范式的基本思维结构以及文化语境和基本的心灵框架。作者对公共行政的语言的考察，实际上就是在现代性和后现代性这两个视角中来思考公共行政的事实和理论作为社会构成物的生产机制，亦即我们如何在现代主义和后现代主义的框架内来构建我们的公共行政的世界，这种构建的矛盾和盲点何在。

在法默尔看来，现代主义和后现代主义乃是我们看待公共行政的两个基本视角或基本的语言范式。在现代主义的视角中，公共行政被建构为一种科学，一种技术，一种企业，一种阐释，而在后现代主义的视角中，公共行政欲通过对想像、解构、非地域化和他在性的强调来掀起一场变革官僚制的革命；在现代主义的视角中，公共行政寻求的是科学性、客观性、效率和确定的意义，而在后现代主义的视角中，公共行政的世界为超现实的形象所淹没，所有的意义都遭到解构，所有的边界都被瓦解，行政为反行政所取代；在现代主义的视角中，那些建构之所以可能，乃是基于人与组织的理性和主体的中心化，是基于笛卡儿主义的心灵模式，而在后现代主义的视角中，那些解构之所以可能，乃是基于主体的离心化和世界的图像化，是基于福柯式的自我的伦理学革命。



法默尔说，他之所以要提出一种反思性的语言范式，目的是为了使得理论家和实践者摆脱对公共官僚制作单向的和歪曲的理解，使公共行政的研究和实践重新焕发出活力。也就是说，他的目的并不是要提出一个替代的理论框架来对公共行政的实践和理论加以解释，而主要地是为了激发我们对公共行政的思考的差异性维度，避免在单一的视角中将理论和事实物化，陷入逻辑上不可避免的矛盾和盲点。而这将意味着作者必须与其研究对象保持一种解释学的张力关系，以一种审慎的、批判的反思性语言在各个视角的内部和外部游走，像释梦的精神分析学家那样在各种言说的意识表层捕捉无意识的症候，寻找语言的逻辑缝隙，以此来改造我们的思维惯性。

虽然名为“公共行政的语言”，而实际上，作者更多地是在考察现代性和后现代性的各种话语。理论文本的旁征博引，阅读技术的另辟蹊径，思维运作的来回跳跃，使得这本书带有强烈的探险色彩。但是，我也怀疑，究竟有多少公共行政的实践者和研究者会对这样的探险感兴趣，毕竟，探险与这个行当的心灵模式似乎有比较大的隔膜。

虽然法默尔并没有公开宣称自己是后现代主义者，但是显然，后现代主义乃是这本书写作的基本文化语境，在这一语境中，学术研究的一个重要特征就是要打破传统的学科边界的封闭性，以图在多学科、多视角的交织中保持思考的张力。法默尔的这本书在这个方面有重要的尝试。例如他的反思性语言范式其实就是结合了解释学和解构哲学的一种阅读运作。但是，另一方面，我们也应该看到，作者的这种思维历险有太多炫技之嫌，尤其是其对解释学和解构哲学的理解有太多可疑之处——虽然这两者都反对文本只有唯一一种正确的解释，但它们也决然不会认同一种完全主观的误读。

和众多后现代的写作一样，法默尔的这本书也算得上是对读者的智力和耐心的一个考验。大量的穿插引述，论题的突然引入又突然离开，众多视角的相互交织，各种学术话语的混杂，再加上佶屈聱牙的文风和不加解释的新造词的使用，使得这本书很难让人有阅读的快感。当然，这一切首先是对译者的考验——尤其是对一个公共行政学的门外汉而

言。为此，在翻译过程中，为保持语意的通顺，在必要的时候，我尽量在不损害原意的前提下做了一些添加，虽是竭力为之，但不尽人意处甚多。

其实，我对公共行政一直有一种矛盾的心理，一方面是对公共行政事务的先天反感，尤其对中国的公共行政实践者先天地怀有一种坏人假设，而另一方面又对它有一种学术上的兴趣，总希望能在理论上弄清楚公共行政这一特殊的人类行为之于我们的真正意义。我不知道，中国的公共行政研究者是怎么看待我们的公共行政事实，什么时候我们也可以积极的解构意义上来做一做“重塑”呢？

在此，我要感谢刘晶女士对我的信任，同她合作是一种快乐，可以说，这种快乐是我接受这个翻译任务的唯一理由。

吴 琼

献给
美国政府
和纽约市

献给
R. L. F. 以及 E. , G. , M. , 和 D.

前言

ix

我们对官僚制的实际问题的处理总是受到主流公共行政思考那有限的自我认识和受限制的心灵模式的妨碍。现代主义公共行政理论尽管有其价值，且有能力产生出可能更为引人注目的成果，但其作为一种解决公共官僚制的本质、规模、范围和功能等基本问题和把公共官僚制转变为一种更积极的因素的解释性力量与激发力量，仍是有局限的。

本书的研究旨在为公共行政的思考提出一种反思性的语言范式，这一范式可从现代和后现代的视角来对公共行政加以观照。一个重要的发现就是，现代主义的公共行政理论（它把公共行政看作一种科学，看作一种技术，看作一种企业，看作一种阐释）正步履蹒跚地走向其尽头。这一处境因学科本身范围的限制而有所加剧。本研究想说明，后现代视角如何是有关公共官僚制的思考的一次革命，我们将通过考察想像、解构、非地域化和他在性来探究这一视角。公共行政的这一语言——不同于其现代主义的表现形式——不会遇到死胡同。

本研究表明，公共行政学科兴趣的特征和范围还有待拓宽。它还表明，公共行政的研究和话语可通过加强实际问题与哲学视角的联系而获得更长远和更根本的收益。例如，该研究将说明，对我们的理论框架影响力的认识可使理论家和实践者摆脱对公共官僚制作单向的和歪曲的理



解。它还将说明，公共行政的研究和实践如何才能重新焕发出活力。

鸣 谢

X 写作任何一部严肃的公共行政著作，都应重复一句话，即首先要感谢那些让作者获益的实践者和思考者。尽管有许多针对公共雇员的讥刺和批评，但在我看来，公共服务显然是一个值得一做的职业。我为自己曾经是一位公共行政者而自豪，因而我把这本书衷心地题献给两位前雇主。为像纽约市和美国政府这样的雇主工作，不获得一些洞识，不经历一些创痛，不留下许多美好的回忆，是难以想像的。我就从这一实践者的语境中学到了有关公共行政理论的许多东西。

我还要感谢那些对本书做出评论的人。感谢我在弗吉尼亚州立大学政治科学与公共行政系的同事们给予我的各种反馈意见，尤其是利·格罗斯尼克（Leigh E. Grosenick）和阿明·阿里马德（Amin Alimard）的辛苦付出。感谢我前任的系主任劳瑞恩·亨利（Laurin L. Henry），有几年他和我一起给一个博士研讨班讲授行政理论。还有社会工作荣誉教授汉斯·法尔克（Hans S. Falck）。我还要感谢出版者挑选的两位匿名评论人。感谢马尔科姆·麦克唐纳（Malcolm M. MacDonald）、凯瑟琳·斯万（Kathleen Swain）和亚拉巴马大学出版社优秀的编辑人员。感谢我的内当家罗斯玛丽·法默尔（Rosemary L. Farmer）。当然，由本书引起的任何误解和误会，责任皆在作者。

公共行政理论的文献及相关文献浩如烟海。像这样的一本书总力图涉及这些文献的相关部分。这让我想起索尔兹伯利的约翰（John）在《逻辑学讲解》（*The Metalogicon*）中的一句话：“夏特尔的伯纳德（Bernard）常常说我们像是站在巨人肩上的矮子。他指出，我们看到比我们的前辈更多、更远的事物，并非我们视力更好或身材更高，而是因为巨人的抬举，他们的崇高增加了我们的高度。”感谢下列出版机构允许我引用它们的出版物：

NASPAA (National Association of Schools of Public Affairs and Administration) 特别委员会:《特别委员会关于未来公共服务的教育与鉴定的报告》(*Report of the Ad Hoc Committee on the Future of Public Service Education and Accreditation*), 1992 年, 公共事务与公共行政院系全国联合会 (NASPAA)。

弗里德里克·莫什 (Frederick C. Mosher) 编:《美国公共行政学:过去、现在与将来》(*American Public Administration: Past, Present, and Future*), 1983 年, 亚拉巴马大学出版社。

赫伯特·西蒙 (Herbert A. Simon):《行政行为:行政组织中的行政决策过程研究》(*Administrative Behavior: A Study of Administrative Making Processes in Administrative Organization*) 第 3 版, 1945、1947、1957、1976 年, 自由出版社麦克米伦出版公司。

玛格丽特·罗斯 (Margaret A. Rose):《后现代与后工业:批判的分析》(*The Post-Modern and the Post-Industrial: A Critical Analysis*), 1991 年, 剑桥大学出版社。

埃贡·格巴 (Egon Guba)、伊维纳·林肯 (Yvonna S. Lincoln): xi
《自然主义研究》(*Naturalistic Inquiry*), 1985 年, 贤哲出版有限公司。

伊维纳·林肯编:《组织理论与研究:范式革命》(*Organization Theory and Inquiry: The Paradigm Revolution*), 1985 年, 贤哲出版有限公司。

迈克尔·哈蒙 (Michael M. Harmon)、理查德·迈耶尔 (Richard T. Mayer):《公共行政的组织理论》(*Organization Theory for Public Administration*), 1986 年, 哈佩科林斯学院出版社。

雅克·德里达 (Jacques Derrida):《立场》(*Positions*), 艾伦·巴斯 (Alan Bass) 译, 1981 年, 芝加哥大学出版社。

戴维·伍德 (David Wood)、罗伯特·贝纳斯科尼 (Robert Bernasconi) 编:《德里达与异延》(*Derrida and Differance*), 1988 年, 西北大学出版社。



加雷思·摩根 (Gareth Morgan): 《想像力: 创造性管理的艺术》(*Imaginization: The Art of Creative Management*), 1993 年, 贤哲出版有限公司。

詹姆士·米勒 (James Miller): 《米歇尔·福柯的情感世界》(*The Passion of Michel Foucault*), 1993 年, 西蒙和舒斯特出版公司。

让·鲍德里亚 (Jean Baudrillard): 《仿象》(*Simulations*), 1983 年, 符号文本出版公司。

德怀特·沃尔多 (Dwight Waldo): 《行政国家: 美国公共行政理论研究》(*The Administrative State: A Study of the Theory of American Public Administration*), 第 2 版, 1984 年, 霍尔默斯和迈耶尔出版公司。

目 录

第1章 导论	1
第2章 方法：反思性的阐释	17
2.1 范式	18
2.2 范式的基本原理	21
2.3 本书的研究对象	33
2.4 概要	43
第3章 现代性：方言	52
3.1 现代性的要旨与理性的节日	54
3.2 后启蒙的悲观主义	60
3.3 特殊的和独特的理性主义	62
3.4 现代性论述的几个假设	65
3.5 概要	69
第4章 现代性：特殊主义的局限	77
4.1 美国方面	79
4.2 公共方面	90
4.3 行政方面	94
4.4 概要	101



第5章 现代性：科学主义的局限	111
5.1 实证主义的议程	113
5.2 科学命题的地位	115
5.3 伦理型企业	120
5.4 理解	128
5.5 概要	130
第6章 现代性：技术主义的局限	137
6.1 公共行政作为低技术	138
6.2 重视技术的好处	143
6.3 从技艺到技术	147
6.4 社会技术的局限	151
6.5 概要	156
第7章 现代性：企业的局限	161
7.1 动机	163
7.2 复制、竞争和浪费	170
7.3 两次变革浪潮	174
7.4 公共选择的路线	180
7.5 概要	189
第8章 现代性：解释学的局限	197
8.1 公共行政学对意义的探求	199
8.2 再论哈贝马斯	209
8.3 理性的心理学批判	211
8.4 概要	215
第9章 后现代性：方言	223
9.1 后现代性释义	224
9.2 超现实	231
9.3 知识转向	237
9.4 概要	240
第10章 后现代性：想像	249
10.1 理性化的终结	252

10.2	想像界	255
10.3	想像与公共行政	258
10.4	否定的角度	261
10.5	肯定的角度	265
10.6	概要	270
第 11 章	后现代性：解构	277
11.1	何谓解构?	279
11.2	解构官僚制	286
11.3	概要	314
第 12 章	后现代性：非地域化	324
12.1	思维特征	325
12.2	思考对象的结构	334
12.3	概要	342
第 13 章	后现代性：他在性	350
13.1	反法西斯主义	353
13.2	开放性	355
13.3	差异性	365
13.4	反元叙事	367
13.5	颠覆已有的秩序	369
13.6	概要	372
第 14 章	跋	378
参考文献		381
索引		398