



未名社科·公共管理译丛

The Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives

公共行政的 社会建构：解释与批判

〔美〕全钟燮 (Jong S. Jun) 著

弗兰克·舍伍德 作序

孙柏瑛 张 钢 黎 洁 等译 孙柏瑛 校



Public Administration



北京理工大学出版社



**The Social Construction of
Public Administration:**
Interpretive and Critical Perspectives

**公共行政的
社会建构：解释与批判**

〔美〕全钟燮 (Jong S. Jun) 著

弗兰克·舍伍德 作序

孙柏瑛 张 钢 黎 洁 等译 孙柏瑛 校



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

北京市版权局著作权合同登记号:图字 01 - 2006 - 6369 号

图书在版编目(CIP)数据

公共行政的社会建构:解释与批判/(美)全钟燮著;孙柏瑛,张钢,黎洁等译. —北京:北京大学出版社,2008.5

(未名社科·公共管理译丛)

ISBN 978 - 7 - 301 - 13874 - 8

I. 公… II. ①全… ②孙… ③张… ④黎… III. 行政学 - 研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 073026 号

The Chinese translation of this book is made possible by permission of the State University of New York Press © 2006, and may be sold only in P. R. China.

书 名:公共行政的社会建构:解释与批判

著作责任者:[美]全钟燮 著 孙柏瑛 张 钢 黎 洁 等译 孙柏瑛 校

责任编辑:都 娟

标准书号:ISBN 978 - 7 - 301 - 13874 - 8/D · 2065

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址:<http://www.pup.cn>

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62765016/62753121

出版部 62754962

电子邮箱:ss@pup.pku.edu.cn

印刷者:世界知识印刷厂

经 销 者:新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 16.5 印张 296 千字

2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

定 价:30.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010 - 62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

中文版序言

很多学者认为,20 世纪是美国的世纪。美国成为塑造世界体系的一支主导政治力量,自第二次世界大战以后,它建立起了庞大而充满活力的经济体系,它推进了科学与技术的进步,这为美国的经济增长和繁荣富裕作出了巨大贡献。美国的进步可能至少还要继续一段时间,但是,由于受到大量内部和外部问题的困扰,诸如攀升的国家负债、失控的防御和社会服务费用、领土安全、缓慢的经济增长、对外政策的单边主义、打击恐怖主义等等,这些让美国处于衰落之中。然而,在许多问题当中,美国不仅在处理涉及不同族裔群体、种族和移民的文化多样化问题上已经恢复着活力,而且多年来,美国也在设计解决问题的途径上变得富有创新性和创造性。

目前,放在我们面前的问题是,哪个国家会在 21 世纪发挥重要的作用。当然,要想得到某种确定性答案还为时过早。但是,我们也许至少能够预测到 2020 年左右世界的景象。当我们推断当今到未来至少几十年的世界发展趋势时,在没有任何极其强有力国家的情况下,美国在世界政治中还将继续发挥关键性作用。但是,我们看到,存在着可见的“亚洲时代”强势可能性。在过去许多年中,亚洲一直是世界上增长最快的地区,其中中国、日本、韩国、新加坡和印度引领着这一增长趋势。

中国在世界转型的关键阶段表现了尤其突出的重要性。在过去 10 年中,中国以每年 10% 的平均增长速度在发展。今天,中国已经不再仅仅是廉价物品的制造者。而且,中国提供的产品相对于其价位被认为是优质的制造品。很明显,中国不仅变成了一个产品国家,而且也是一个以服务为导向的国家。然而,在中国享受到巨大经济增长和工业化的同时,这个国家也面对着快速发展带来的许多负面影响,包括贫富差距加大、过度消费、腐败、社会服务要求增加、环境蜕化以及住房、交通与其他一些社会—经济问题。

毫无疑问,中国将成为强有力的经济实体,也许在 2030 年前,其经济规模将超过美国。为了维持经济增长和公民的生活质量,这个国家必须能够理解其面



对的内部和外部的的问题,由此,设计和执行能够反映社会状况的公共政策。在克服各种问题和实施政策的过程中,行政管理者的角色不可避免地变得非常关键。进一步而言,随着社会发展速度加快,公民会更加富裕,而各种各样的要求也在提高,因此,中国各个层级的政府组织需要帮助地方社区承担起管理问题以及设计社区未来的责任,社区是民众的家园。由于政府不可能解决所有问题,所以,公民必须学习如何管理他们的社区事务,与此同时,行政管理者必须学会如何与公民共事。为此,我的这本书通过强调政治领导者、行政管理者和社区民众的共同努力,而且突出讨论了公共行政在解决社会问题中的重要性。

本书强调的另一个重要课题是,亚洲的行政管理者和学者可以从发达国家学习新的思想,但是,在采用西方的模式和研究途径时必须进行小心仔细的评估,要充分考虑将外国思想移植到本土环境下出现的可能性和局限性。

最后,我要衷心地向我书翻译成中文的孙柏瑛教授、黎洁教授和张钢教授表达我的谢意。

序

弗兰克·P. 舍伍德

我之所以为这本书作序,最主要的目的就是想让读者充分了解本书作者——卓有成就的全钟燮(Jong S. Jun)教授。 xi

钟或许是当今公共行政学界一位杰出的理论家,他发表的数量可观的学术著作即是明证,尽管更为重要的也许是钟研究和出版的学术成果为我们提供的研究视野。钟的根在远东地区,但是,他一生历经 37 年的职业教学生涯都在美国。因此,他研究的独特性就在于他能将其哲学思考建立在东西方世界的背景之中,这些结合两个世界现实的思考鲜明地体现在这部著作中,也体现在他的其他许多著作中。

钟丰富的生活背景让他具有令我们羡慕的洞察力,这一点包含在这部著作的睿智中。钟自己将这本书看成是他锲而不舍的研究所达到的成果顶点,的确,这部著作集结了钟近半个世纪对公共行政的研究发现。

钟是土生土长的韩国人,他在韩国接受了早期教育,包括其法学本科学位。1961 年,钟来到美国,自此就一直生活在这里。他曾在俄勒冈大学(University of Oregon)攻读政治学专业硕士学位,师从于一位非常知名的教授,我们这些上了年纪的人尤其熟悉他,他就是伯特·温格特(Bert Wengert),他在发展公共行政的案例教学方法方面作出了很大贡献。无疑,温格特发现钟的研究潜质,就敦促钟继续攻读公共行政的博士学位,并为他做了担保。

获得硕士学位以后,钟到南加州大学(University of Southern California)公共行政学院继续攻读博士学位。很快,他对工作和学习的渴求就显露出来,该院的一位资深教授威廉姆·B. 斯托姆(William B. Storm)对此更是深有感受。一天,钟去见他并对他说:“我希望跟你工作和学习,我不在乎多少钱,我只是需要工作和学习。”就是这种热情让斯托姆聘用钟做了研究生助理和个人助理。这是一段极富成果的关系,期间,两人共同写作了两本著作,这两本书在钟完成了博 xii

士学位后陆续出版。

其中一本书名叫《明天的组织：挑战与战略》(*Tomorrow's Organizations: Challenges and Strategies*) (Jun and Storm, 1973)。这本书让我彻底了解了钟的才智。由于我知道这是钟和斯托姆之间真正合作的成果,我一直非常惊讶,这两个人是如何合作写出了这本20世纪后50年少有的杰出著作之一呢?1973年,这本书出版没多久,我就读了它,很快我又将这本书布置给我的研究生们阅读,我告诉他们:“如果你们仔细阅读这本书并充分理解其中的思想,你们就会像其他人一样知道所有关于公共部门的组织理论。”这真是太好了。我的看法是这样的:《明天的组织》这本书没有获得它应该获得的荣誉,因为它是一篇文章选集,这样,自然减损了该书应有的价值。实际上,钟和斯托姆确实在这本书中渗透了他们的思想,例如,他们对书中四个部分选读文章所做的介绍就绝对精彩,换句话说,他们以自己的思想组合了这样一本书。

正是由于这本书的出版,我自此就十分关注钟写的东西,他的确得到了我的注意。我并不打算说我读过钟写的所有著作,钟确实太多产了。钟出版了8部著作,其中3部是与他人合著的。我统计过,钟还著有50多篇文章、书中章节和综述,这中间,大约一半成果的思想都体现在这本新出版的著作中。总之,从这部著作和其他很多文章阐释的思想看,钟是一位公共行政哲学家。

其次,东西方视野的融合也明显地体现在钟富有智慧的研究成果中,他不少研究聚焦于韩国、日本和中国。如果你检索钟所有没有发表的文章、会议发言、演讲和项目咨询报告,你会很快发现他的研究所具有的国际化。在他的著述中涉及过至少13个国家,尤其是环太平洋的国家。同时,他还在很多国家的大学做过讲座或从事过其他研究活动,包括俄罗斯、巴西、意大利、英国、奥地利、法国、澳大利亚和荷兰等。

当然,韩国一直是钟特别关注的地方,他在那里从事了大量的工作。我听说,钟在韩国享有极高的荣誉。在日本,钟也受人瞩目,他花了一年多时间在日本做访问学者,并就这段经历写作了富有洞见的论文。

有意思的是,钟的生活经历如此具有世界性,然而,在美国他自始至终只在一个机构中从事教学研究工作的,这个机构就是加利福尼亚州立大学海沃德分校(California State University, Hayward-CSUH)。1968年,作为年轻的助教,钟来到这里,并在这里不断晋职,直到32年后退休,还在学校兼职担任工作。我无意贬损海沃德分校的整体实力,但我想,公平地说,钟与他录用的相当出色工作团队一起,使得公共行政专业排名享有远高于其学校排名的荣誉。钟致力于造就一个富有进取性的学术研究环境,因此,他很少考虑离开这里。

与此同时,海沃德分校也给钟提供了很多机会,也许这很难让钟再到别处去。尽管钟的研究理论抽象不断提高,但他的讨论总是反映并思考了钟学生们的实践经验。由于这些学生将在州和地方政府工作,这就需要钟所传授的知识紧贴实际和具有实践性。这部著作显示,钟一直没有偏离他的从教目标。

除了想赞赏作者的品质以外,十分重要的是,我还想让读者充分理解本书写作的出发点。如果概括钟的情感世界,我们发现,钟对一直以来公共行政的“主流”表现出深深的失望。他尤其忧虑新近出现的一种趋势,那些来自于非西方国家的博士生们试图将一些西方的思维注入自己国家的政策中。他认为,以西方国家理念来改变非西方国家的观念存在着严重的局限性。事实上,他很清楚,这种做法导致的后果往往是负面的。

钟意识到,在我们思考公共行政问题的时候,文化应该发挥更加重要的作用,他尤其关注这个领域中两个方面的问题,因为,他意识到这两个方面的变革具有紧迫性。因此,在我们能够充分体会钟有关改革的敏锐思想之前,我们先得了解传统思维的缺陷(我得声明,我确认我已经理解了这些观点,因为我已经和钟达成了很多共识)。

第一个问题是,在公共行政中,具有公民资格的民众(public,原文为斜体。——译者注,下同)的重要性正在下降。这个问题之所以重要,是因为公共行政不是关于行政的类型,而主要关于处理与公共结果相关的事务。第二个问题则是,我们似乎只有一条组织各种集体行动的途径,这就是一种自上而下的命令结构。正如钟在这部著作中不断强调的,这一途径导致了许多功能不良的结果。也正是出于这一点,钟力图寻求改变现状的思维方式,并努力发现解决人类共同合作事务的替代方法。

xiv

在很大程度上,有关“公共”的问题似乎更是一个由地域性特征决定的问题,而非——我们通常贴在自上而下的命令途径上的标签——科层制。相当危险的现象是,在美国,我们正在逐渐地丧失掉“公共”,而由普遍性的行政管理原则来接替和代管。然而,在亚洲的同等发展水平条件下,这种情况似乎没有发生。钟指出,文化在其中发挥了巨大的作用。在亚洲,在佛教的强烈影响下,社群的意识更加强烈。不仅社群还有“公众”都传导着关注与他人相关的事务的思想,因此,调整持续地发生并对亚洲的公共行政产生了重要作用。

而在极力强调个人而忽视社群的美国社会,目前,公共行政将社群仅仅看做是一个微不足道的变量,忽视了民众能够聚合起来从事共同任务的各种可能的途径。其普遍性的假定是,行政管理(或者管理)模式在任何要实现某种目的的背景下都是一样的,这个过程并没有价值依托。



由于公共行政实践状况与公共行政教学研究之间存在着差异性,因此,这种将行政管理普世化的情形就更加让人难以琢磨。在过去的35年中,美国政府不断地政治化了。例如,在联邦官僚体系中,高层领导职位不再是职业的公务人员,而是由政治任命的官员担当,他们向某种政治利益负责,而不向公众负责。这样的任命官员倾向于把行政管理当作是高度工具化的东西。他们是引导政府开展公共管理活动外包运动的急先锋,我再说一遍,在他们有关公共行政的概念中,他们所强调的是没有公共的公共行政。

在美国公共行政的教学机构中,相当多的教授与钟持有相同的观点和认识。然而,他们所提供的研究产品却与目前这个运行中的社会的价值取向惊人的一致。公共行政教授们开设的经典课程就是现实工具理性取向的集中体现,这些课程包括预算、人事管理与人力资源管理、组织管理、政策分析、信息管理和实证研究等。在这样的课程体系中,我们甚至越来越难以见到哪门课程能够践行教授们的批判性思考。我不能确定是不是教授们选择决定了这些课程,但是我知道,这些课程依然是公共行政专业的支柱。换句话说,这就是顾客的需求。

在非西方国家,发展趋势是保证其社会结构能够显示公众的存在。然而,其官僚体系的构建却受到西方模式的深刻影响,因此十分崇尚理性的技术。在社会中,这种价值中立的工具对于保护官僚的独立权力地位具有优势。但可悲的是,这种独立性和对外隔绝将政策应涉及的真正的公民利益排斥在官僚体系的行动之外。于是,官僚体系的运作也就相对脱离于它们期望努力服务的那个制度。

钟用下列文字总结了公共行政的公共性问题:“公共行政表现了理性分析、效率、规划和目标实现的职业偏见,这意味着公共行政更多的是倾向于行政管理,也就是说,公共行政主要是服务于统治和管理民众。而有关参与、协商、公民投身公共事务、授权公民和民主过程的思想则退居到公共行政的次席地位。”钟感到,这种情形需要紧急加以改变。

贯穿于全书,钟直指公共行政面对的最大问题,即功能失调问题,它是让整个世界上沉溺其中的自上而下的组织运作系统,也就是我们以其特征给它贴上标签的“科层制”。由于马克斯·韦伯将官僚制看做是根植于科层中的组织,因此,“官僚制”也常常作为科层制的同义词。尽管“官僚制”概念包含很多特征,但其命令特征得到遵从并被广泛采用。于是乎,官僚制成为集权的代名词,在这样的组织中,人们负责某些指派的事务,被授予权威并承担相应责任。在美国,国土安全部(Department of Homeland Security)建立的时候,情况似乎发展到了极致。来自于各种部门近八万名雇员被组合在一起,接受一个人的命令。人们似

乎普遍都会认为,这样做的结果就是产生混乱。因此,问题常常是,基于理性逻辑而产生的行动,导致的却往往是高度的非理性。

就如钟睿智评论的那样,将“科层制”概念应用于复杂的人类组织时,会出现不少问题。以我的思考,两个问题会让科层制变得极度脆弱。第一,我们不得不承认,在一个拥有近八万人的组织中,要明确一套组织追求的目标体系是相当不容易的。决定什么是最重要的事情涉及一系列小心翼翼的协商,协商过程要组织中所有利害相关人的互动。在现实中,如果组织决定能被接受,协商必须在所有八万名雇员中进行,因为,每一个人都希望从组织中得到不同的东西。当然,没有一个老板能够满足雇员所有这些要求。为了降低各种各样的压力,科层组织就采用典型的方式将组织抽象为一套技术机器,包含着相当标准化的装置,并服从于上面来的命令。其效果如何呢?这套装置导致的是去人格化,即在一个充满人际关系和人际互动的环境里,在其中行动的人群却好像根本不是活生生的人。这不仅无视现实世界,而且十分愚蠢,因为人毕竟还是人。

xvi

第二,更为重要的是,科层组织还是极其糟糕的学习者。这是它的一个致命缺陷,因为,近期的一些分析显示,学习筑成了组织的变革之路。尽管事实是,复杂的组织应当是首当其冲的学习主人,但是,科层制的预设却是,在组织中那些主事的人员才是首要的学习者。我们知道,只有那些处在组织与环境之间交合处的成员才能感知到哪里是真正要学习的,因为,他们是实际工作的具体承担者,他们直接与组织外部的人发生联系。而老板和他的咨询人员却呆在不能与一线活动产生密切联系的总部里,他们很难知道实际发生的情况。于是,事情常常颠倒了。原本老板由于掌握的信息少得可怜,他们本该注重倾听,让那些处在组织交合处的雇员发表意见,但实际上老板总是掌握发言权,决定组织做什么。总的说来,钟的观点是绝对正确的,他认为,人们应该对那些除了给组织带来麻烦以外不能带来任何东西的组织策略给予决定性打击。就像我暗示的那样,钟已经提出了重新思考这些问题的途径,同时,他也设计了处理这些问题,至少获得可以容忍的解决方案的方式。

最后,我感觉,谈一个小案例的经验或许有价值,起码在某些方面可以证明钟所拥护的基本主张。成立于1968年的联邦行政学院(The Federal Executive Institute)作为公职人员的培训机构,致力于培训联邦政府高级公务员。研究所成立的年代正是美国极端混乱和动荡不安的时期,社会动乱由(1965年8月发生在洛杉矶。——译者注)沃茨骚乱(Watts riots)引发,并不断升级。与此同时,这也是我们社会组织的基本假定前提遭受严厉批判的时期。来自加利福尼亚大学伯克利分校(University of California at Berkeley)的马里奥·萨维奥(Mario



Savio)主导了大部分攻击行动。他相信三十岁以上的人都在反对既有的权力体制,而且对这样的权力体制无力回天。

xvii 虽然联邦政府就是既有权力体制的堡垒,但是在其层级结构中,尤其是在其职业主义者中间出现了一些震颤。虽然他们并不打算相信萨维奥方针(Savio Line),但是,他们确实感觉到政府过于碎片化了,没有能力看到全局,对政府寻求的变革冷漠置之。他们相信需要这样一些人,这些人作为高层职业者,他们引导变革,拥有最好的前景,他们赶上了这个时刻,过去却没有适合他们的正式发展机会。这些联邦行政官员的平均年龄大约在45岁左右,离开学校已经有20年,而且未来还有10到20年的时间为政府服务。

在我们复杂而庞大的公共制度中,诸如此类向所有重要的社会行动者提出的挑战还有很多。如同钟观察到的那样,尽管美国20世纪60、70年代动荡不安,但是这个时代却比接下来的几十年更能接受和适应变革。

在这样的情形下创建的联邦行政学院就值得重视了。每年有大约350名行政官员来到弗吉尼亚州的培训基地,政府期望向他们传达两个信息,并让这两个思想成为他们的内在规范,这就是:第一,政府组织可以做得更好;第二,接受培训的这些官员将是推动政府做得更好的代理人。

非常明显的是,“变革”(change)一词代表着一种时尚和流行。但是,我记得,建立联邦行政学院最初大部分的考虑是,行政官员应该被教授学习如何去看待新的世界。这个前提假设就是变革,而不是(如同钟雄辩论证的)变化之中(changing)。也就是说,我们这些担任教职的人看待问题的观点有一点不同,即我们的工作帮助行政官员接纳不断变化的观点,无论是个人的还是组织的。诚实地说,我并不认为,我们中的任何一个人感觉自己足够的聪明或者足够的智慧,以至于能够指导高级行政官员如何去看待这个世界。

我们可以决定的两件事情是:(1)聚焦于个人,而不是他们在组织中的角色或者组织本身;(2)提高他们的学习兴趣,然后帮助他们提高学习能力,所有这些都是更有责任应对不断变化的前提条件。

xviii 我们以多种多样的途径来获取这个目标,学院得到了明确清晰的结果。相当多的行政官员告诉我,这是他们在联邦政府职业生涯中第一次处在将自己看成是个人的情境之中。我们所做的一件小事是将他们的公职级别从我们的花名册中删除,他们的级别分别为GS-15到GS-18级。由于我们删除了实质上强制性的“等级秩序”规则,由此,感知和看待个体的方式很少与他们的公职级别联系。一般而言,恰恰是来自于基层的人会得到极大的关注。因为他们被视为是了解、把握现实世界最多的一群人,尽管他们处于最低的层级上。这似乎支持了

我的观点,即在一个组织中,最巨大的学习资源是那些最贴近行动的人,而不是指挥总部里的人。

个人和学习的概念是紧密联系在一起的,而我们的兴趣是在个体中而不是在组织中建立学习的责任与能力。对于大多数人而言,这是一个全新的体验。他们会说,自从他们离开大学以后就从来没有想过个人学习。在概念的意义上,学习作为他们的生活或者作为不断变化的一部分的情况,对他们没有发生过。生活对于他们来说更多的是按照已经学习的程式来行为,很少投入兴奋,甚至很少关怀成长。

我们采用的学习模式非常简单。要求进行暴露和反馈。当人们通过展示自己的态度和行为学习开放自己的时候,他们就向他人提供了信息,并获得了反馈。我们发现,这种模式易于表述,但却难于实施。联邦官员普遍认为,他们越少地暴露自己越好,他们同样不愿给他人反馈。我们努力取得的最大的成就之一就是把这种情况颠倒过来了。在行政官员离开学院之前,他们已经特别愿意进行反馈了,而且认为这是对同事的一种责任。他们还能坦然对待暴露自己的思想。

官员们的体验获得的另外一个极其重要的结果是,行政官员们开始真正地关怀彼此了。他们十分动情地彼此接近,感受到有义务彼此支持。这是一种全新的经历。这完全不同于他们的工作环境,在那里,竞争和放弃个人需要与利益是日常的一种命令。

对一年前离开学院的行政官员进行的研究(由一个独立组织主持)发现了一个我们从没有设想或预期的成果。绝大多数访谈者表示,联邦行政学院极大地增强了他们的自信心。虽然这一收效好像具有很强的个人色彩,但是,它存在着巨大的组织意涵,这是因为,个人信心是授权的关键要素所在。进一步而言,授权是我们所知的将弹性化引入僵硬刻板的科层制的最好途径。那些不相信自己的人不太可能相信其他人。他们不愿授权,其结果就是导致了我们在大多数科层制组织中看到的那样,产生自上而下的行为。因此,联邦行政学院的体验产生的一个最为重要的结果也许就是官员们对于授权投入了更大的热情。

xix

写出联邦行政学院为期8周培训的一些方式,至少开阔了许多行政官员的思维和行为选择。我确实不打算声称这些变革将以任何重要的方式作用于联邦政府。在其他时期或其他环境下,这些行政官员会表现得完全不同。但是,华盛顿处于不断变化之中。职业的服务正在失去其基础,政治忠诚的技工正在成为政府的中坚。在各个政党间没有什么区别,两个党派都希望政治上忠诚的人听



从命令。而且,这个效果再度鼓舞着人们变革科层制。

我希望,这个序仅仅被看做是钟的著作的前锋,钟的著作全面透彻地研究、探索了今天政府面对的那些让人气馁的困境。正如我努力强调的,我们确实需要激进的新思想,我相信,钟为我们引领一个富有成果的、积极的方向。

前 言

无论是东方国家还是西方国家,都处在伟大的变革之中,这个进程即是治理过程的民主化。在西方国家,尤其是在美国,人们正在通过推进和强化协商民主的进程的方式,努力创新民主的理想和实践。而对于那些亚洲国家,伟大的民主实验还是一个相对新生的事物,其间,由于需要政府介入和干预复杂的社会、文化问题的解决,所以,这些国家不可避免地要通过强势政府推进政治民主的发展。然而,尽管变革的动力波及国家和全球,但是,东西方公共机构的变革相当缓慢,相反,它们力图用传统的管理概念和技术来解决复杂的人类事务。 xxi

为了应对目前这个充满悖论、含混不清和持续变化的现实世界,我们需要采用新的思维框架来处理复杂多样的现实问题。我相信,随着变革的演进,我们将会有更多的机会来促成集体行动中的民众参与和沟通,促进个体的成长和变迁,而不仅是拘泥于管理项目和管理民众,或拘泥于使用典型的管理改革措施,对组织结构、组织功能和组织过程进行重组。后者的思维方式代表了管理主义取向占有统治、支配地位,而事实却不断证明,这种思维对于摆脱当今的困境缺乏回应性和有效性。本书介绍的现实世界的社会建构框架,虽然对于公共行政专业的学生来说还不太熟知,但它却既不是一个新的社会科学概念,也不是一种新的语言格式。

在本书中,我提出了一套概念性的研究框架,依靠这个框架,我们也许能够更加深刻、更加有效地理解和把握我们面对的环境状况、现实问题、组织努力、社会设计、行动与行为、自我和伦理精神,也就是说,这是我们理解公共和民众的关键步骤。当民众显示期求投身于个人与组织事务的时候,他们将学会从管理授权中,从挑战习惯程式中,从改革项目、规则和命令的管理方式中获得乐趣。他们将学会发现重新建构组织秩序的含义,学会探索各种替代的治理途径,同时不以牺牲组织目标和功能性义务作为代价。我们不可能回到20世纪60年代末70年代初那个我们曾经经历的动荡年代,那时,个人以自身的力量反抗权威,呼唤个人自由和权利。 xxii

每当我们思考现实社会中各种组织的控制、资源的缩减、人们对绩效和公共服务供给的渴求、信息技术和地方与全球政治发展等诸多状况时,我们就必然意识到要兼顾管理性和公众两个方面。但是,如果我们能够采取集体行动,能够质疑科层统治、问题处理和变革带来的我们并不期望的后果,那么,我们的行动势必更为有效。通过参与、对话、分享利益等民主进程,我们可能获得比政府独自行动多得多的解决问题的途径。我所强调的是,对客体或对象应有不同的解释含义,因为是我们造就了不同对象和客体的含义,这些含义来自于个人在实践中对环境的体验,来自于那些受到特定政策和行动影响的民众运用集体的授权权力,批判性地探索解决问题的各种可能性的过程。

这本书试图为有感于人类各种关系的各类读者提供了一个框架。这些人类关系既包括读者自身之间的关系,也包括管理和组织成员、决策者和边缘民众、公民甚至是人们面对的问题之间存在的关系。为了让本书尽可能具有包容性,我提出了社会建构思维作为本书的分析框架,这样,我们所有人就可以思考如何通过民众的参与和沟通行动,发现建构行动策略的可能性。更为重要的是,我们努力将自我与这个互动的过程联系起来,也就是说,通过个人与他人分享他或她的兴趣或者相互学习彼此的兴趣,来实现个人在其中的贡献。一旦民众在一个群体中学习如何实验性地、富于弹性地、乐观地和富有想象力地应对风险,他们就会感到不那么恐惧。群体成员学习如何对现有的思维方式、行动方式和获得满意的方式进行挑战,就能获得新的发展的可能性。我希望通过阅读此书,公共行政专业的学生可以感受到过度简单化带来的危险,从而开发自身的一些行动技能,成为“复杂性的理解者”(complexifiers)、发散型的思考者、反思问题的促进者、关键变革的代理人。

在本书中,我不遗余力地表达这样一个观点,公共行政主流所强调的管理主义取向总体上已经不能适应现实社会了。因此,我尝试着将公共行政看做是社会、政治和民主实践的一部分,以此重新建构公共行政的研究,以替代原有的主流倾向。我眼前的思考超越了强势行政国家、官僚制和一个学科或一个领域的研究,其出发点就是直面与回应存在问题的社会、政治过程,同时寻求解决这些问题的途径或替代方案。我并不否认公共行政中管理取向的重要性和技术的必需性,但是,在很大程度上,有效率的管理以及技术的实施需要依赖于那些受到管理影响的民众的合作。如果我们力图改进公共行政的适应性和效能,我们就必须改变我们的思考角度。也就是说,我们必须运用不同以往的解释性、批判性和定性的思考途径。与此同时,我们还必须充分理解现实的社会、文化和政治环境(系络),公共问题正是在这样的环境中产生和界定,而民众又与这些问题休

戚相关。从这个意义上讲,我在本书中提出的研究途径也许会被界定为批判的实用主义,因为我在不同章节中的论点反复强调了扎根于人类实践行动的各种实用主义选择,这就如同理查德·伯恩斯坦(Richard Bernstein)在《实践和行动:现时代的实践哲学》(*Praxis and Action: Contemporary Philosophies of Action*) (1971)一书中指出的那样。我认为,现有公共行政的功能主义和实证主义的研究途径已经成为工具性的实用主义,它的目的旨在维持对现有组织过程的理性控制。

本书还是我不断艰辛努力的结果。在本书中,我殚精竭虑,试图理解和解释东西方不同的行政文化,并力图在东西行政文化之间搭建桥梁。我所做的这一番努力就是将行政理论的多种研究角度及其显现的问题应用于分析不同的行政环境,并从一些案例与例子中提取出理论内涵与意义,以此比较或对比不同的文化和人类体验。本书的基本论点集中反映出我对不同国家公共行政文化环境的理解,也折射出我对政治、政策、行政管理和民众所做的批判性分析。与大家对话的是这样一位学者,他曾在几个亚洲国家生活过,又在美国度过了大部分成年时光和学术生涯。因此,我认为,我有了一个极其适宜的时机让我体验、理解不同国家不同行政文化中的民众。与此同时,我也毫无迟疑地指出了这些国家存在的问题。当然,我在不同国家访问的经历极大地促进了我的学术研究发展。

在每年由公共行政理论网络(Public Administration Theory Network)和《行政理论与实践》(*Administrative Theory and Praxis*)杂志主持召开的年会上,相当一部分重要理论问题会被提出并进行辩论。虽然我和与我志同道合的学者的对话让我获得了巨大的享受,但同时,我想力图改变这样一种事实,这就是我们的讨论局限于我们自己的圈子内,我们没有超出我们的学生或者主流的公共行政管理。在向那些习惯于实证或科学调查的人传输有关人类认识、理解的其他替代知识或途径时,社会科学的其他领域也存在着上述的问题。公共行政理论网络的重要贡献之一就是探索人类认识、理解多样的替代途径,特别发展诠释性、批判理论和后现代的研究视角,这些探索鼓励学者们进行公开的对话。可以说,这本书也是我与国际学者共同工作,向他们学习的成果,这些国际学者富有知识的睿智,他们致力于以理论促进实践,又以实践改进理论。

xxiv

当然,我也意识到,这本书讨论的主题较多,有时论证不免流于表面,对此,其实许多学界同行或许了解的远比我多。我唯一的期待就是想力陈现实社会发展已经发出了超越传统科层统治和管理影响的要求。在组织变迁的过程中,在经由社会与民主选择决定政策的过程中,我们需要对推进民众参与的责任给予关注。为了理解制度的复杂性和变化,我们需要不断探索与现有占统治地位的



理论假设和研究途径相对立思想和观念。公共行政哲学和新的概念体系需要接受这样一种思想,即行政管理行动是嵌入在或者渗透在复杂的社会实践中的,这个过程纳入了公众与个人的参与。

我由衷地感谢弗兰克·舍伍德,感谢他为本书撰写的精致优雅的序言。作为加州州立大学公共行政学院的前任院长、加州州立大学华盛顿公共事务研究中心的首位主任,联邦政府执行力研究所首位主任以及佛罗里达州立大学杰里·柯林斯杰出贡献奖的获得者,舍伍德教授一直激励我不断学习、了解理论与实践相结合的重要性。雷蒙德·帕穆勒(Raymond Pomerleau)和理查德·沃米尔(Richard VrMeer)仔细阅读了手稿,给我提出了中肯的批评和极富价值的建议。他们曾是我过去40年间学习错综复杂的美国文化的信息源泉。其他不少朋友还以各种形式阅读了我书中的章节,他们包括安·卡利夫(Ann Cunliffe)、达瓦·亚诺(Dvora Yanow)、理查德·博克斯(Richard Box)、布德·卡斯(Budd Kass)、我的研究生以及出版社匿名评审们。对于他们所有的人,我的感激难以言表。