

复旦公共行政评论

第十九辑

中文社会科学引文索引（CSSCI）来源集刊

公共行政与哲学

上海人民出版社

复旦公共行政评论

第十九辑

中文社会科学引文索引（CSSCI）来源集刊

公共行政与哲学

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政与哲学/敬义嘉主编. —上海:上海人民出版社, 2018

(复旦公共行政评论; 第19辑)

ISBN 978-7-208-15596-1

I. ①公… II. ①敬… III. ①行政学-哲学-研究

IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 291799 号

责任编辑 赵荔红

封面设计 王小阳 夏芳

复旦公共行政评论第 19 辑

公共行政与哲学

敬义嘉 主编

出版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)

发行 上海人民出版社发行中心
印刷 常熟市新骅印刷有限公司

开本 635×965 1/16

印张 13.25

插页 4

字数 180,000

版次 2018 年 12 月第 1 版

印次 2018 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-15596-1/D·3331

定价 55.00 元

复旦公共行政评论

FUDAN PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW
Vol. 19/2018

主 编： 敬义嘉（复旦大学）
副主编： 朱春奎（复旦大学）
编 辑： 陈斌（纽约城市大学 / 同济大学）
高洁（新加坡国立大学）
刘淑华（复旦大学）
张平（复旦大学）
杨立华（北京航空航天大学）
国际编辑： Martin de Jong（鹿特丹大学 / 复旦大学）
Claudia Avellaneda（印第安纳大学）
易洪涛（俄亥俄州立大学）
朱凌（休斯敦大学）
书评编辑： 阎小骏（香港大学）
湛学勇（香港理工大学）
编辑助理： 肖丹（复旦大学）

学术委员会（以姓氏拼音或字母排序）

陈汉宣	香港城市大学	刘国材	中佛罗里达大学
陈振明	厦门大学	马 骏	中山大学
邓穗欣	南加州大学	牛铭实	杜克大学
丁 煌	武汉大学	Osborne, Stephen	爱丁堡大学
丁 元	加州州立大学	Perry, James L.	印第安纳大学
Edoardo Ongaro	英国开放大学	Puppim de Oliveira, Jose	FGV 大学
Friedberg, Erhard	巴黎政治学院	Rosenbloom, David	美利坚大学
公 婷	香港城市大学	Savas, E. S.	纽约城市大学
侯一麟	雪城大学	苏彩足	台湾大学
孔繁斌	南京大学	薛 澜	清华大学
蓝志勇	清华大学	杨开峰	中国人民大学
刘伯龙	澳门大学	郁建兴	浙江大学
詹中原	台湾政治大学	周志忍	北京大学
张梦中	麻省大学	诸大建	同济大学
吴建南	上海交通大学	竺乾威	复旦大学

编辑委员会（以姓氏拼音排序）

顾丽梅	复旦大学
何艳玲	中山大学
李春成	复旦大学
李瑞昌	复旦大学
唐贤兴	复旦大学
唐亚林	复旦大学
王 峰	上海财经大学
王俊元	台湾中央警察大学
吴 逊	香港科技大学
尹海涛	上海交通大学
张 光	厦门大学
郑 磊	复旦大学
朱旭峰	清华大学

本辑执行主编

目 录

专栏:公共行政与哲学

哲学与公共行政:一个简论 /Edoardo Ongaro 著 胡业飞 译 1

寻找公共行政研究的哲学之维 /张乾友 27

专栏:多层级治理与中国

朝向中国的多层级治理?

——应对跨行政辖区和跨区域组织间的复杂

公共事务 /Edoardo Ongaro 公 婷 敬义嘉 47

私人部门对多层级治理的促进作用:

中国“互联网+”国家战略 /敬义嘉 李丹瑶 66

研究论文

中国省级政府 PPP 政策文本差异比较研究 /王欢明 陈佳璐 91

社会嵌入式廉政治理

——香港的经验与启示 /公 婷 肖汉宇 杨丽天晴 114

区域双边合作网络中地方政府角色划分与风险识别

——以泛珠三角为例 /马 捷 陈 斌 阙艳秋 139

博弈论在公共行政研究中的应用 /吴澄秋 159

书 评

哲学能为公共管理做何贡献？

——评《公共管理与哲学》 / 翁士洪 189

会议综述

“第二届中印发展与治理论坛”综述 195

CONTENTS

Philosophy and Public Administration: A Brief Discussion	<i>Edoardo Ongaro</i>	1
In Search of The Philosophical Dimension of Public Administration Research	<i>Qianyou Zhang</i>	27
Towards multi-level governance(MLG) in China? Coping with complex public affairs across jurisdictions and organizations	<i>Edoardo Ongaro, Ting Gong, and Yijia Jing</i>	47
Private Roles in Enhancing Multi-Level Governance: China's "Internet + " National Strategy	<i>Yijia Jing Danyao Li</i>	66
A Comparative Study of The Differences Between Chinese and Provincial Governments' PPP Policy Texts	<i>Huanming Wang Jialu Chen</i>	91
Socially Embedded Anti-Corruption Governance: Evidence from Hong Kong ...	<i>Ting Gong Hanyu Xiao Litianqing Yang</i>	114
Role of Local Government and Risk Identification in Regional Bilateral Cooperation Network: the case of Pan-Pearl River Delta	<i>Jie Ma Bin Chen Yanqiu Kan</i>	139
The Application of Game Theory in the Study of Public		

Administration	Chengqiu Wu	159
Book Review: What contribution can philosophy make to public management? —Review of <i>Public Administration and Philosophy</i>	Shihong Weng	189
Conference Summary: The 2nd China-India Development and Governance Forum		195

哲学与公共行政：一个简论^{*}

Edoardo Ongaro 著 胡业飞 译^{**}

〔内容提要〕 本文探讨了哲学思想对公共行政（public administration）研究与实践——还包括教学——的重要意义。公共行政是一个跨学科的研究领域，该研究领域存在的基础，是人们在研究行政现象时，对多个现代学科理论与方法的综合使用。由于这些学科都扎根于哲学，因此，哲学思想能够，也理应扮演“智慧的黏合剂”角色，以帮助人们有条理地利用多个学科的知识产出，来推进公共行政的研究。本书展示了不同的哲学思想如何帮助人们理解近现代公共行政学科领域尚未被充分探究的某些侧面。

〔关键词〕 公共行政理论；哲学与公共行政；公共事务；政府的跨学科研究

〔Abstract〕 The book argues about the significance of philosophical thought for the study and the practice—including the teaching—of public administration (PA). PA is an interdisciplinary field, based on the conjoint application of modern sciences to the study of the administrative phenomenon. Each of these sciences has a foundation in philosophy, hence philosophical thought can and ought to be the “intellectual glue” for the coherent application of disciplinary contributions to the advancement of the study of PA. The book illustrates how a variety of philosophical thoughts can shed light on little explored aspects of contemporary PA.

〔Key Words〕 Public Administration Theory; Philosophy and Public Administration; Public Affairs; Interdisciplinary Study of Government.

^{*} 本文系 Edoardo Ongaro 著作 (*Philosophy and Public Administration*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2017) 的序言译文。翻译获得出版社授权。

^{**} Edoardo Ongaro, 英国开放大学教授, 欧洲公共管理学会 (EGPA) 会长。胡业飞, 天津大学管理与经济学部讲师。

一 引 言

在公共治理(public governance)、公共行政(public administration)与公共管理(public management)的现有文献中,似乎存在一项研究空白:在文献层面,公共行政的研究者对本体论(ontology)、政治哲学(political philosophy)以及认识论(epistemology)这些关键的哲学议题进行讨论时,并没有在深入探究这些议题的基础上,对这些议题之间的关联(link)进行充分的探索与细致的关照。事实上,观察公共治理、公共行政与公共管理研究——后文会将这三个领域统称为公共行政(这一命名问题也会在后文讨论说明)——在不同时期的剖面及其所反映出的变迁状况,就可以发现,从本体论到政治哲学的大量哲学议题,即使在公共行政这个学科被关注到,这种关注也是非常少的。

当然,现有文献中存在一些值得注意的例外。这里面包括:第一,对公共行政领域认识论(认识论是关于知识基础与方法的重要哲学课题,但目前相关研究只有一小部分文献在探讨认识论时,主题涉及了公共行政)的研究,比如可见 Riccucci(2010)的文章;第二,对公共行政中伦理、美德以及价值议题的研究(Gjalt de Graaf, Wolfgang Drechsler, George Frederickson, Leo Huberts, Michael Macaulay, Mark Rutgers等学者对该领域研究的发展做出了贡献);第三,在公共政策与公共事务领域,确有一些有意识地、更为广泛地施用哲学的立场与角度开展的研究(Geuras & Garofalo, 2015)。这些研究与本书所涉及的很多核心议题都有关联,但就像这里反复强调的,本书所深耕的领域与那些研究存在差别:本书将对公共行政的本体论问题及其政治哲学基础做一个系统性的引介。

与本书研究领域最为接近的,是 Lynch 与 Cruise(2006)编写的一本著作。该著作收集了多位美国学者的文章,展示了一些哲学家以及他们的思想如何对公共行政理论与实践产生影响,同时呈现出一定的

发展脉络。不过，该著作与本书的有几个显著差别：首先，Lynch 与 Cruise 的书是一本编著，而本书是作者的独著——而独著这种形式更有希望保证本书各个部分、各个主题的讨论之间具备连贯性；其次，Lynch 与 Cruise 著作所涵盖的文章，都是由美国学者撰写，因而可能会在一些关注领域与研究重点上有所谓北美的偏好，而本书是由一名欧洲学者撰写，因而至少能够为读者提供一个新的观点与视角，来理解如何在公共行政理论内探讨哲学议题的问题；第三，Lynch 与 Cruise 著作的编排是将相对独立的主题松散地组合在一起，从个体的角度上展现一群哲学家或公共行政学者的研究贡献，而本书是因循一组关键性的主题与领域进行内容编排（本书结构概览可见本章最后的表 1）；最后，与本书的付印时间相比，Lynch 与 Cruise 著作已经是将近十年前的作品（如果按第一版算，则是二十年前）。总之，本书作者认为，一本探讨公共行政哲学基础、厚度超过学术论文的书籍，在学术界是有需求的。笔者希望本书能够系统性地满足学界的这种需求，并体现一定的新意。

公共行政的哲学基础这一议题，从属于公共事务研究领域内学者对更大的、更广泛的哲学议题进行的一系列有意识的讨论。一些著作（例如，Haldane, 2000）以及专门性的学术期刊都做出了贡献（诸如，*Public Affairs*, *Philosophy and Public Affairs* 以及 *Social Philosophy and Policy*）。但需要注意的是，这些期刊在讨论所涉及的公共事务主题时，倾向于与既有的哲学理论观点保持一定距离，相关议题往往由公共行政与公共管理的研究者（而非哲学学者）来进行讨论，对哲学与公共治理、公共行政关联的构建总体上也是零星式的。

本书所涵盖的一系列研究主题，也在两本值得关注的学术期刊所刊登的文章上有所涉猎，这两本期刊是 *Administrative Theory and Praxis* 以及 *Public Voices*。前者主要涉及公共价值、治理中的社会正义、人类本性、认识论以及其他相关议题，后者则为公共服务的理论与实践研究提供了许多有挑战性的、往往偏离传统的观点与视角。尽管有这两本杂志存在并在哲学议题上体现出独特的关注点以及特色鲜明

的研究路径偏好,但从公共治理与公共行政文献的总体情况来看,可以发现,本学科内带有哲学性的探讨,通常会被带入一个特定的分析情景,围绕特定的议题来进行,很少有,甚至不存在一个系统性的哲学反思。并且,学界目前也缺少一本独著来进行这种哲学反思,因而,尚未能在对纷繁复杂的哲学议题与视角进行反思时,体现出更好的逻辑一致性。

然而,哲学问题是无处不在的,几乎会在本学科绝大多数严肃的学术研究中浮现出来。让我们以 Pollitt(2013)的一部有关“情景”(context)对公共政策与管理施加影响的重要编著作为例子。Pollitt 的反思是从一个通常不会被人们所质疑的例子启动的,这个例子是一种知名的管理工具,即全面质量管理(Total Quality Management,简称 TQM)。他的反思先是这样开始的:

汽车组装生产线的全面质量管理与老人家庭的全面质量管理(后者是一个社会保障的子议题)之间的相似之处是非常少的。在同一个城镇上,如何组织某一家医院全面质量管理工作,也会与镇上其他医院的全面质量管理工作有显著的差别(Pollitt, 2013:89)。

随后, Pollitt 立刻强调:

我说的这些小的案例,背后都存在一个需要细细咀嚼的哲学问题——这些案例所体现的相互交缠的共性是,语义(meanings)和行为(baviours)之间存在显著的不同。因此,全面质量管理作为概念,确实包含了一组明确的概念含义,但一个特定医院的全面质量管理所包含的是一组特定的行为,而这些行为又与一个汽车组装厂内全面质量管理的行为活动存在明显的差异(Pollitt, 2013:89—90)。

这段话实际上指出,复杂的、广泛关联的哲学议题几乎可以在任何

对公共治理与管理领域进行严肃探讨的尝试过程中浮现出来。在 Pollitt 的例子里，一个哲学议题是关于所谓“共性”(universals)的本质：起源于中世纪的有关“共性”本质的争论，是现实世界中普遍存在的各类概念(概念是人们用来在繁多的个体物件之间指定某一特定对象的工具，例如“人类”、“动物”，以及 Pollitt 例子中所提到的“全面质量管理体系”)所涉及的一个基础性议题。这个议题所涉及的问题是，以下三种情况何者是正确的：具备共性的概念是真实且作为(理想化)个体存在的；还是，概念虽然是真实的，但其形象是人们通过对一组实物的理性抽象得来的，只有个体是在本质上是存在的(在 Pollitt 的例子中，这个个体就是某个特定医院的全面质量管理活动)；抑或是，概念原本就是不真实的。有关对共性本质的争论，以及围绕该争论的不同哲学立场，将会在本书第二章进行讨论。这一争论在今天的很多方面与领域内依然被热烈讨论着。重要的是，从很多方面来看，很有可能存在的现实情况是：一个公共行政的研究者对公共行政领域本质的理解，是立足于这名学者在共性本质问题上的哲学立场(这一点的哲学理论基础将在本书第二章展开讨论，并在第四章叙述其在公共行政中的应用)。总之，这一源于中世纪的哲学争论，在今天远没有过时，依然在现实与实践层面有着极大的重要性。全面质量管理这个案例将另一个潜藏的哲学问题推上公共行政研究领域的前台，这个问题即语义(meanings)或理念(ideas)，与行为(baviours)，“此时此地”以及业已形成的、反映理念的现实(Actuality)之间的关系。^①从这一点来讲，哲学思考或许能够为公共行政议题如何被检验和对待方面提供新的启发。

对于公共行政来说，哲学问题是极为重要的。一些杰出的公共行政学者已经在相关的一些议题中对哲学问题有所涉及。例如，Hood (1998)提供了一个构建精巧的、基于文化人类学的文化分析研究；Schedler 与 Pröller(2007)对公共管理的多个文化视角进行了探讨(也

^① 也就是古希腊哲学家亚里士多德所提出的“实体形式”(entelechy)问题，可见本书第二章。

见 Bouckaert, 2007); 以及, Pollitt(2013)的著作集合了一系列研究, 处理了公共政策与管理的“情景”问题, 并以此对不同情景中所浮现出的一系列哲学议题进行了讨论。随着时间的迁移, 学界内部确实产生了一些争论, 这些争论从所谓“存在主义的公共管理者(existentialist public administrator)” (Richter, 1970; Waugh, 2006) 跨越到所谓公共行政的“现象学路径(phenomenological approaches)” (Jun, 2006; Waugh & Waugh, 2006), 总的来看, 关注点在于讨论特定的哲学流派能为公共行政做出怎样的贡献。然而, 在上述研究成果所深耕的领域之外, 还存在一些重要的、尚未被探索的领域, 包括: 所有和本体论(ontology)、政治哲学以及认识论(epistemology)相关的, 同时又与理解公共行政知识相关联的哲学主题和议题, 都还尚未成为学界研究的对象。本书希望为公共行政领域与哲学领域的关联提供一个全景图, 以填补上述研究空白: 这本书的主题是希望完成一个综合性的、可理解的引介工作, 且能够系统性地, 或者至少较为完整地, 为讨论与分析一些重要理论关联——这些关联存在于根基性的哲学议题与当代公共治理、公共行政与公共管理文献中所讨论的一些关键性议题之间——提供一个基础。因此, 本书是尝试为解答一个隐藏在众多公共行政学者与实践者思维深处的“大问题”做出贡献, 而这个“大问题”是: 哲学到底能为公共行政领域带来哪些贡献或助益?

解答这一“大问题”是本书的着力点。在本书提出的研究路径中, 研究起点是对哲学思想进行足够广泛的概览。这一任务主要由两个章节来专门完成(参见表 1 所呈现的全书布局)。这个部分所获得的智慧与知识, 也支撑了本书其他部分将这些智慧有选择地施用到当代公共行政的重要主题或议题之上(本书第四至七章, 同样参见表 1)。

很多已有的研究著作在处理与公共行政的哲学议题时, 往往集中关注在认识论(epistemology)的问题上。正如前文所提到的, 认识论——有关知识的哲学——确实能够为公共行政提供重要贡献, 但这并不是哲学能为公共行政带来的全部助益, 本体论议题以及政治哲学议题也同样重要。进一步来说, 认识论的议题也不可能摆脱它们与本

体论议题、政治哲学议题间千丝万缕的关联，整体性的哲学思考是更有助益的。本书与其他著作的另一个区别在于：通常大多数既有著作的研究路径肇始于对公共行政领域脉络的梳理，然后再讨论公共行政中的哲学议题，并将公共行政学者划归到不同的哲学流派之中（例如，Ricucci, 2010）。本书则以对哲学思想广泛性的概览为出发点，再对公共行政领域进行重新梳理。笔者的主要论点是：围绕甚至超越不同领域，形成的哲学知识以及对哲学的理解，能够为公共行政领域的知识积累与理解构建做出独特而又重要的贡献。

很多其他有价值的研究则着力于应用一个或几个特定的哲学观点来为解决公共行政的某些特定问题提供启发。试举几例：Stout 与 Love 通过阐明哲学家 Follitt 的贡献来为当代公共治理概念的发展提供启示（Stout & Love, 2015, 也可见 Ongaro, 2016）；学者 Perri (2014) 回顾了哲学家、社会学家涂尔干的相关工作；Tijsterman 与 Overeem (2008) 比较了黑格尔与韦伯在官僚制与个人自由之间关系上观点的异同。这是一种有价值的推进哲学与公共行政研究的路径，并且，这或许也是唯一一种可行的、有意义的路径，来让公共行政研究进入哲学系统^①且不被哲学的纷繁复杂所纠缠住。这些学者在研究时，首先是搞清楚在哲学系统内一个特定的哲学视角应当怎样施用，然后再展示如何应用这个哲学视角所代表的一系列哲学思想来帮助阐明一个特定的公共行政问题。

然而，上述方式的研究过程可能会丢失对哲学体系的广阔图景的认知，以及对哲学内部存在的各种各样联系（这些联系关联着不同的小哲学系统）的认知。只有从更广阔的背景和更长远的角度来研究，很多哲学的关键性思想才可以得到更充分的理解；此时，许多被认为是现代哲学家（或经常出现在公共行政文献中的所谓后现代）的思想，也可以发现应当归功于古代哲学和哲学家。更重要的是，从广阔图景和长期

① 很多哲学理论与哲学流派拒绝将他们的思想限定为一个“系统”；笔者在这里对“系统”术语的使用也是不那么严苛的。

视角来进行研究,那些哲学思想才可能得到更好的理解、甄别、审视和探讨。孤立地探究哲学和哲学思想,而不是从广阔的视角出发,可能会导致在将哲学思想施用于公共行政研究时,失去了对不同施用方法以及施用结果细微差别的深度理解。正是因为这些原因,本书采用了与大多数现有出版物相反的研究路径:基于一个扎实的历史视角(从古希腊的哲学源头到当代哲学),本书对哲学思想进行了回顾,并将回顾焦点放在了每个哲学家的本体论观点上;之后,本书在更为广阔的哲学视角的支撑与启发下,重新思考了公共行政研究的流派,尤其是公共行政领域的研究问题与不足之处。^①通过从广阔历史图景出发(而不是只挑选一个或几个特定的哲学路径)的哲学阐述,笔者希望本书能够帮助读者(公共行政的学者、学生以及实践者)获得一个更为宽广的视角,来获知哲学如何来帮助我们理解公共行政、公共管理与公共治理。

综上所述,就笔者所知,目前学界还没有一本独著来系统性地介绍哪些哲学议题对于公共行政研究来说是基础性的。笔者希望本书能够填补这个空白。因此,读者在阅读时将会首先看到两个章节(第二章与第三章)从历史角度出发,对哲学思想进行广泛的回顾。这两个章节后,才是讨论如何将哲学智慧的理解应用到当代公共行政的主题与议题之中(第四至七章)。在本书的结尾部分,笔者还讨论了在处理公共行政领域与哲学思想之间的关系问题时可能使用的其他方法。

尽管如此,应该强调的是,本书只是对哲学与公共行政研究的一本引介性质的著作,目的是为那些希望更加深入本质地探索哲学思想的特定流派,以及这些流派对特定公共行政领域(包括公共治理、公共政策与管理)发挥怎样影响的学者提供有价值的帮助。最重要的是,本书的目的是为读者——公共行政的学者、学生和从业者——提供帮助,帮助他们把握哲学知识的整体图景,并将公共行政领域有关哲学视角的

① 从这个方面来讲,这也非常不同于分析哲学(analytical philosophy)与分析哲学家的研究路径。