

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

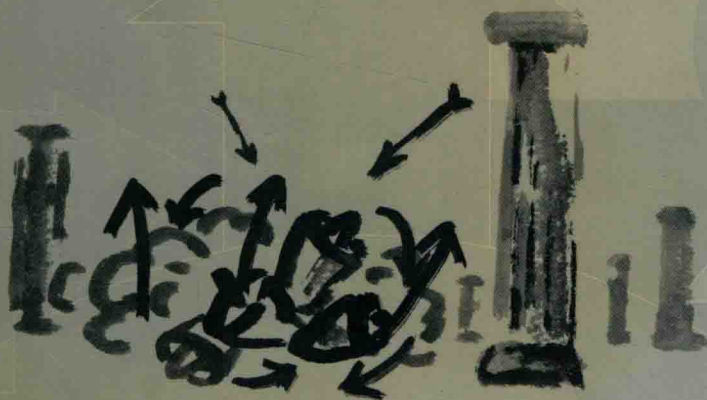
Legitimacy in Public Administration
A Discourse Analysis

公共行政的合法性

—— 一种话语分析

[美] O.C. 麦克斯怀特 著

O.C. McSwite



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

LEGITIMACY IN PUBLIC
ADMINISTRATION
A Discourse Analysis

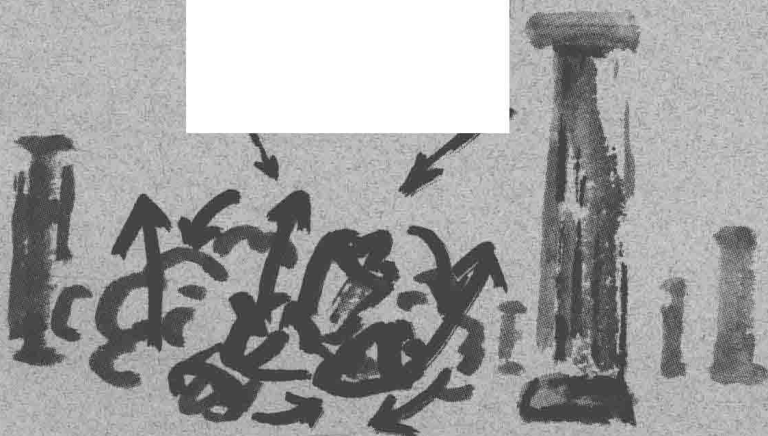
公共行政的合法性

—— 一种话语分析

[美] O.C. 麦克斯怀特 著

O.C. McSwite

吴 琼 译



 中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政的合法性：一种话语分析/[美]麦克斯怀特著；吴琼译.

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 7-300-04416-6/D·698

I. 公…

II. ①麦…②吴…

III. 行政学

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 085843 号

公共行政与公共管理经典译丛

学术前沿系列

公共行政的合法性

——一种话语分析

[美] O.C. 麦克斯怀特 著

吴 琼 译

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.ttrnet.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：19.75 插页 2

2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月第 1 次印刷

字数：307 000

定价：33.00 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》

编辑委员会

学术顾问

威廉·邓恩
尼古拉斯·亨利
戴维·罗森布鲁姆
全钟燮

乔治·弗雷德里克森
马克·霍哲
爱伦·鲁宾
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

谨以此书献给沃伦和琼·麦克斯万，
是他们教给了我一切；

谨以此书献给费立斯和奥林，
是他们教给了我一切。

译者前言



学术前沿系列
公共行政与公共管理经典译丛

人天生就是政治动物，因为人天生就是社会性的，有社会就必定要有管理和管理所赖以实施的政策、制度和机构，而政府就是这些政策、制度和机构的总代理。但是，政策该由谁来制定？制度该由谁来执行？机构该由谁来控制？这里面就存在着一个合法性问题。可以说，衡量一个政府是好是坏，首要的——尽管可能不是惟一的——就是要看它是合法的还是不合法的。然而，什么是合法性？或者说谁来确定这种合法性？我们也许会果断地回答说：人民意志——代表人民意志的就是合法的，否则就是不合法的。可是，人民意志又是什么？谁能够保证人民意志具有绝对的正确性？在哲学家看来，人民意志更多的时候更像是一个抽象的幻影，无法把捉；而在政治学家看来，人民意志就具体体现在政治的点金棒——宪法之中。可是，看看美国的宪法制定与



批准过程，它不过是几个代表着某些集团利益的人以政治的辞藻、权谋甚至暴力强加给美国人民的一套政治理念，可今天很多人不还是常常把它看作是世界上最能体现人民利益和公民意志的民主宪法吗？看样子，哲学家的虚无主义和政治学家的自信都无助于真正地解决合法性问题。

但是，理论的游戏还得玩下去。20世纪80年代，在后结构主义背景下出现的“话语”理论给我们思考所有的合法性问题，包括公共行政的合法性，提供了一个有力的方法论工具。根据这一理论，所有的文本，文学虚构、历史叙事、法律条文、身份表述、哲学写作甚至科学报告，都是社会地和历史地建构的，是各种文体规则和叙述元素的重新配置，是各种权力建制资源的再生产，是各种欲望和意识形态要素的重新编码，是各种意义的重复和增殖。理论真正地成了一种游戏，话语的游戏。在这个意义上说，公共行政的合法性问题就是一个话语，是我们对公共行政的一种谈论方式，是我们在一定的理论与社会语境中对公共行政的一种意识形态表达，但同时，这些谈论和表达又总是要把自己说成是客观的、科学的和中立的，以保证自己的纯洁性和普遍性。我们不妨把这称做是一种神话学，它其实也是一个合法性问题，是一种使自身合法化的运作。反过来，对这种谈论方式和表达方式做历史化和语境化的运作，就构成成为一种话语分析，一种解构公共行政神话学的策略。这就是我们现在读到的这本书《公共行政的合法性——一种话语分析》所要做的工作。

这的确是一部称得上具有后现代精神的公共行政学著作。作者的署名“麦克斯怀特”其实是两个人的化名，但正如作者所说，选择这种署名方式并非是哗众取宠，也不是为了搞恶作剧，而是出于一种严肃的考虑，即为了表明一种后现代的文本观和作者观。这种文本观和作者观就体现在法国后结构主义理论家米歇尔·福柯的论文《什么是作者？》中，福柯的提问暗示出：他不是要追问“谁”是作者，而是提出了是“什么”建构了作者这一问题。通过这种选择，他将写作活动客观化，使其从传统那种在作者身份内部确立个人中心转向了从外部在社会进程中确立个人的位置。根据福柯的分析，作者乃是一套产生创作活动的社会关系的结果。所以，任何给定的文本，仅代表或表达着它作为其产品的那种社会关系。就此而言，写作并不能传达某一给定的人想要表达的意义，也就是说，作者并不是传统意义上所谓的文本“创造者”，相反，是文本、文本的生产、文本



生产的语境、文本的流通和阅读构建了作者。也正是基于这样一种观点，另一位法国后结构主义理论家罗兰·巴特更为直接地宣告说：“作者死了”。作者死了，被激活的乃是文本的开放性维度，是读者与文本的对话，或者更确切地说，是读者对文本的强力重写，是读者与文本的对抗性关系。

本书的主题是美国公共行政的理论话语，其所关注的焦点是公共行政的合法性问题，即公共行政在政府治理中的合法角色问题。在美国，围绕着合法性问题，形成了两种主要的公共行政话语：联邦主义和反联邦主义；它们分别对应着两种基本的社会意象：联邦主义公共行政话语代表着现代商业精神的、视行为主体为原子化的个体并以技术精英为中心的社会意象；反联邦主义公共行政话语则代表以合作和联系为基础的有机社会意象。政治与行政、精英与民众、个体与社群等则是构成这两种社会意象的结构性方面，同时也是构成美国公共行政有关合法性问题的理论话语的结构性方面。

这本书是有关美国公共行政的学术史，但与一般意义上的学术史不同的是，它不是对美国公共行政思想和理论历史的简单描述，而是以话语分析的方式对各个时期美国公共行政的思想和理论的形成机制的揭示，是对这些思想和理论围绕着合法性问题不断地相互重写、相互构建过程中的意识形态动机的解码。为了完成这一任务，作者在分析中总是首先从语境化的运作开始，通过对美国公共行政发展的各个历史时期的时代背景做一种不同于正统历史教科书的解构性重述，来揭示出合法性问题在各种理论话语中的变形。尤其是，通过这一分析，使我们看到，根本不存在什么科学的、客观的或绝对中立的学术话语，所有的理论表述都不过是某种意识形态愿望的投射，就连公共行政学科本身也不过是一种政治立场的伪装，是一种使自身和自身所代表的政治意识形态合法化的策略。美国公共行政理论话语中所不断宣扬的民主、平等、公正、理性等都只不过是一种政治伪饰，其背后隐藏的乃是各政治与经济利益集团的意识形态伎俩。所有的理论都必然地是被玷污的。

以这样一种方式来阅读这本书无疑是非客观的，但这也正是作者所鼓励的。因为我的这种中国化的阅读首先是基于中国本土的公共行政和政治哲学研究——如果我们认为我们有所谓的公共行政和政治哲学的话——或者更确切地说，是针对我们的研究中存在的本土经验的缺失。这只要看一



下前些年流行的各种所谓自由主义、保守主义、社群主义话语，它们除了是理论家们的一种自娱游戏之外，有谁切入了真实的中国经验？有谁关注过中国公共空间和公共文化中的权力配置关系，关注过中国公共政策的制定与运作机制？所以在我对这本书的阅读中，更看重的是作者所显示的当代美国公共行政的精神——一种批判的公共意识，一种自省的学术立场，一种真诚的理论态度。

最后我要就这本书的翻译作一点说明。公共行政不是我的专业，也非我的学术兴趣所在。冒险地承接这个翻译任务主要是因为盛情难却，策划人刘晶女士认定我是这本书合适的翻译人选，这让我有点飘飘然。当然，这本书的后现代视角也是激发我翻译兴趣的一个关键因素。我一直有一个固执的偏见：任何以公共行政者角色出现的人，我认为他必定是非人化的。这包含有两层意思：就他是政策的执行者和实施者而言，他只是一个工具，一个好的公共行政者也许应尽可能地让自己成为这种非情感的工具，我们身边缺少的就是这种好工具；另一方面，就他是权力的运作者而言，他常常同时也是权力的异化者——比如打官腔就是其最典型的表征——我们身边这种非人化太多了。因此，看看在后现代的视角中，这种非人化的存在的合法性身份该是比较有意思的一件事。当然，这两点理由都不足以保证我作为这本书的翻译者身份的合法性，尽管在翻译过程中，我阅读了大量公共行政以及美国历史尤其是政治史方面的资料，但译文中的错误在所难免，尤其是因为时间的原因造成的行文生涩，可能会增加读者的阅读困难，惟愿能有机会补正。

前言



学术前沿系列
公共行政与公共管理经典译丛

vii 非常重要，惟有从特殊角度研究这本书的读者才能够有所获益。读者应当记住的第一件事是主题：这本书是有关对话的——尤其是有关公共行政领域发生的理论对话的。本书的意图是要努力改变目前理论对话的性质，改变公共行政理论家谈论的对象以及他们相互谈论的方式。

基于这一意图，我面临着一个难题：写书其实是做一件矛盾的事，是一种违背我的意图的行为。之所以如此，是因为，首先，书要建立起我们现在在这一领域进行的理论对话。不论是做展开的论证还是提供研究性的描述，书通常都要尝试说服某人相信某个东西。它们会遇到不同程度的接受或反驳，但讨论常常依据的是说服的效果。而其潜在的效果往往会偏离书中的焦点，转向作者的能力问题，可一般来说，能力并不具有持久的重



要性。因而，这一秘密的偏离是无目标的和解构性的，在目前这本书中，情形尤其如此。

viii

书会产生的另一个效果就是使我们认为正确的东西看起来仿佛很容易改变。它会给人一种幻觉：人们为改变某个东西而不得不做的一切就是汇聚有说服力的论证，把它写成一本书。可尽管如此，很少有书能说服人相信某个东西。一般地，人们赞同某本书是因为他们已经倾向于认同它的观点，而反对某本书则是因为他们不想如此。在这一过程中，我们认做真理的东西会维持原样，而最为重要的是，我们总是相信真理是存在的——如果有人令人信服地说它就是这样！因此，改变得越多（书写得越多），保持同一的就越多。

就此而言，本书的意图是有问题的。许多主旨是历史的。我最初的意图是按传统方式写作这本书，整理历史材料，这些材料是如此之丰富，以至于没有一个人会不同意我的观点：（1）这些历史材料之多远非我所能吸收消化；（2）哪怕是展示我能够收集到的材料也没有足够的篇幅；（3）在力图做出不容置疑的可信论断时，我其实是在违背我的初衷。

那么，本书是有关什么内容的？应如何看待它？本书属一套丛书中的一本。这套丛书力图展示公共行政领域的“新理论”，其中包括一些能引发“思考”的著作，因此对篇幅有所限制。尽管这一限制初看起来是令人沮丧的，但我最后发现它恰好符合我的意图。它使我可以告诉读者，我不能也没有强迫他们同意我的观点。相反，我在此陈述的只是论点的样板，其思考还不完备。尽管我尽我所能想把事做好，尽管我也确实尽我所能地陈述我的观点——如果你想和我就它进行对话的话，但它仍是不完备的和缺乏说服力的。我也知道我的观点是错误的。我怎么意识到这一点的？因为在我的经验中，所有的书都是错误的。我还从没有读到一本真正“正确”的书。因此这本书为什么该有所不同？

到此时，我在写的这本我知道错误的书究竟是什么？对这一问题的一种回答方式可参照弗吉尼亚州立大学公共行政理论家大卫·法默（David Farmer, 1995）最近出版的优秀著作。他从后现代的否定性角度写道，所有的话语思路都可以说是坚持一种元理论的立场，因为从这一立场出发就可以陈述真理了。他的阅读既敏感又充满着快乐，他指出：（1）所有的话语都是错误的；（2）它们中有许多东西是有用的。这正是我希望这本书能



提供给读者的东西：认真地读它，看看我是怎么犯错的，然后看看我所说的究竟有多大用处，这样，我们便可以就某些东西进行相互的对话。和大卫·法尔马一样，我也是这个意义上的后现代主义者。 IX

最后的一点也是最终极意义上的一点就是：这本书——正如书名所说的，是一种“话语分析”，是对由歪曲和谎言构成的意识形态的祛蔽。作为一个相信根本不存在可进行这种祛蔽的立场的后现代主义者，我怎么能假装去这么做？这个问题问得好，但它假定了话语分析只能揭示将自身表述为真理的理论实际上并不是真理——它在某个方面与“现实”是不一致的，因此只会误导我们所有的人。我不想从这个假设出发。我的意识形态观点来自于这样一个思想学派，它认为意识形态不只是错误表达的集合，而是一套可付诸有意识的实践的假设，它能够使既定的社会现实不停地复制自身，并凭借这样一个事实（即这些假设是被无意识地坚持的）获得这么做的力量。在这个意义上对意识形态祛蔽，其实就是使这种假设浮出水面，通过使它们呈现在意识面前来解除它们的力量，并由此使复制现状变得困难甚至不可能。

这把我们带回到了本书的核心：改变公共行政领域的理论对话。目前结构这一对话的一个东西就是被无意识地坚持的一个假设，这个假设是人们总是有意识地只听某类人的言说（有智慧和的高尚的人）而不听其他人的言说。介入这种对话乃是不计手段谋图“应该倾听和相信的那个人”的立场的过程，也是避免被迫接受“因无话可说而不得不倾听的她”或“因开口即错而应该被忽视的他”的立场的过程。我渴望一种我们所有的人都能言说和倾听，我们所有的人都能就我们接下来该做什么进行商谈的对话。

致 谢



学术前沿系列
公共行政与公共管理经典译丛

× 回想促成这本书的那些珍贵的人际关系是令人愉快和喜悦的。这本书的第一稿大部分写于我们在荷兰莱顿大学做假期研究的时期。没有约翰·麦克斯万 (John McSwain) 在我们长期离家期间帮助我们料理家务方面提供的个人支持, 就不可能有这次外出休假。我们真诚地感谢他的帮助。我们还要感谢乔治·华盛顿大学和弗吉尼亚科技大学给我们提供休假机会, 使我们的休假年能够在莱顿教书和在欧洲其他地方小住。我们在莱顿的同事热情好客, 为我们提供了开放的和令人鼓舞的语境。这是一段充满快乐的时光, 是我们取得巨大提高的时期。

本书的论证非异端莫属, 因而不能在学术语境中来理解。我们在公共行政系和公共行政与公共政策中心的同事在学术上和情感上都全心全意地不仅接受和支持我

xi 们以及我们的工作，而且通过不断地对话鼓励和帮助我们形成书中的观点。在我们看来，我们与他们的关系是有效话语在高度多样的语境中也有可能的活生生的证明。

同样，在这些德高望重的人中间，我们还要感谢总编巴德·卡斯 (Bud Kass)，是他的远见卓识和知识视野看到了我们交给他的书稿中的观点的潜力。他的反馈意见和持续的鼓励使我们能坚持这么长的时间把书稿完成。他当然是编辑体现公共行政领域“新理论”的丛书的最恰当人选。

我们还要把我们深深的感谢献给我们的学术“大家庭”——公共行政理论网络的会员。他们以最宝贵的大家庭传统给以我们支持、关爱，还有各种各样的赞同和争论。我们想以这本书向网络的会员表示我们的敬意，是我们仍在进行的对话促成了这本书的问世。

我们参加了乔治·华盛顿大学英语系举办的拉康-齐泽克作品研讨会和弗吉尼亚科技大学公共行政与公共政策中心仍在继续的人类主体性研讨班，我们在这里获得了许多学术的支持、激励和启示。这两个研讨会的讨论 [尤其是同珍妮特·卡明斯 (Janet Cummings) 和阿伦·琼斯 (Allan Jones) 的讨论] 都触及到了本书最后也是最重要的一章涉及的问题的核心。

在涉及研究过程的复杂细节时，我们从优秀的、训练有素的助手那里也获益匪浅。塔米拉·格里芬 (Tamela Griffin)、塔米·霍尔 (Tammy Hall)、莫尼卡·苏里兹 (Monika Suarez) 和苏珊娜·佩恩 (Suzanne Payne) 作为研究助手给我们提供了许多帮助。

拉里·柯卡特 (Larry Kirkhart)、弗兰·埃默里 (Fran Emory)、埃德·巴纳斯 (Ed Banas) 和加里·马歇尔 (Gary Marshall) 阅读过部分手稿。他们富有启发的评论和有洞察力的反馈在完善最后的论证时给我们提供了直接的帮助。知道拉里的著作且意识到我们与他的长期关系的读者将可以看到他对这本书的观点的影响。我们在欧洲工作时，弗兰和埃德还给我们提供了一台电脑。

贝亚德·卡特伦 (Bayard Catron) 和迈克尔·哈蒙 (Michael Harmon) 通读了全稿，我们和他们俩多次在一起就总体和细节进行过讨论。然而，这些讨论只是我们与这两位同事还在继续的个人学术联系的一种延伸。我们各自的兴趣、学术风格和视角间的差异是很明显的，但同时，要发现我



们之中某一方的终点和另一方的起点在哪里，常常也是相当困难的。我们与他们关系是相互协作，因而，若因为他们帮助完善了这本书而感谢他们完全是多此一举。 xii

说到完善的问题，不提及我们直接的责任编辑卡米拉·史蒂夫 (Camilla Stirers) 给予书稿的贡献是万万不可的。我们对卡米的学识怀有最高的敬意，她对书稿做了两次认真的阅读和编辑，不仅令人放心，而且令人满意。她在文体和编辑上的帮助是无法估量的，我们同她就书稿内容的实质性讨论不仅使我们的论证明显地更加生动，而且使我们的阐述在许多方面更加强了论证的分量。

在给论文最后的定型和印成书稿这一更细心的日常的枯燥工作中，我们不能不感谢公共行政与公共政策中心的特蕾西·史密斯·霍尔 (Tracy Smith Hall)。作为人类主体性研讨班的成员，她不仅给了我们学术上的启发和支持，而且还阅读了书稿的部分章节，并提供了有价值的反馈意见。另外，从另一个层面说，她以其令人惊讶的电脑技能完成了上百个令人生畏的细节工作，使定稿得以最后完成。

尽管如此，最后，我们还是要向麦克斯怀特表示我们最深的谢意，他毕竟是完成这本书的人。

目 录



学术前沿系列
公共行政与公共管理经典译丛

第 1 章 合法性问题与学术话语	1
1.1 关于话语分析以及本书的概要	12
1.2 对本书的写作风格的一点说明	17
第 2 章 问题的构架	24
2.1 卡尔·弗里德里克与赫尔曼·芬纳之争	26
2.2 芬纳对弗里德里克的理解	32
2.3 两种立场的比较、对比与融合	34
2.4 弗里德里克与芬纳	



构架问题的方式产生的偏见	38
2.5 结语	44
第3章 问题的政治背景	48
3.1 作为和平王国的产物的治理模式	51
3.2 邦联条例	56
3.3 联邦党人与制宪会议	62
3.4 批准过程	66
3.5 反联邦主义者：和平王国的理论家	70
3.6 第二次建国的后果与遗产	83
3.7 结语	86
第4章 领域的根基错误	88
4.1 经济与政治背景	91
4.2 社会与文化变革	95
4.3 医治趋势的出现	100
4.4 进步主义的崛起	102
4.5 进步主义改革的意义	104
4.6 集体认识和实用主义态度的出现	111
4.7 新精神的表现	119
4.8 创立美国公共行政的隐秘代理人	124
4.9 结语	131
第5章 理论简史 I：西蒙的现代主义与公共行政的创立	133
5.1 公共行政（错误地）创立时期：正统阶段	136
5.2 第二次世界大战与传统主义	145
5.3 西蒙的现代主义革命	150
5.4 公共行政的组织社会学	159
5.5 其他组织社会学：组织间关系的分支领域	163
5.6 组织心理学与社会心理学	167
5.7 传统主义的转变	168