

# 危机即新纪元： 基于本体论反思的公共行政理论重构\*

何艳玲 张雪帆

---

**内容提要:**从公共行政学的知识本体特点及其危机切入,可以对学科本体论在中国的所指与所不能指进行深入分析,并由此论证中国场景对公共行政理论重构的影响。政府作为公共行政学不断变化的最大公约数,在对象上框定了公共行政研究的变与不变;而在千变万化的议题之中,“公共特质”成为公共行政议题的重要锚定点,也即一旦所研究议题与公共特质无关,则其必然也不再是公共行政学议题。公共行政理论的重构本质上是政府理论的重构(重建场景、理性和秩序),重构的关键是公共行政学如何更好地回应我们所处的时代。就此而言,危机即为新纪元。

**关键词:**本体论 公共行政学 公共特质 理论重构 中国场景

---

## 一、公共行政学回归本体论的意义

《美国公共行政的思想危机》于1974年发表至今已过去45年。在此过程中,公共行政的思想危机非但没有消弭,反而从美国扩散成全球公共行政学都需面对的思想危机。这一思想危机在现实中体现为:首先,学过公共行政学知识的人难以比没学过的人做得更好<sup>①</sup>;其次,有些公共行政理论即使正确,现实中也无人应用;或即使错误,也不会有人因其受害。理论假设和现实的鸿沟使得理论变成知识游戏。<sup>②</sup>在一定程度上,公共行政的思想危机甚至已伤害到学科存在的意义。

在逻辑上,公共行政的思想危机的本质涉及两大核心问题:首先,什么样的知识才是公共行政学知识,其次,什么样的理论才是适合的公共行政理论。一旦此问题不解决,知识将因学科内焦点间联系的断裂而无法凝聚成知识体系,也会因为失去整合理论体系的判定标准而使得知识框架难以稳固搭建。可见,由于公共行政的思想危机本质上是知识性的(intellectual)而非应用性的(practical),所以对危机的梳理和解决也必须回归到知识论的本质,乃至从知识体系角度来

---

\* 本文为国家社会科学基金项目“共建共治共享背景下社区公共空间治理的政策选择研究”(18CZZ029)的研究成果。感谢首届公共管理论坛与会者和评审人的建议,感谢教育部人文基地重大项目的支持。

① 文森特·奥斯特罗姆:《美国公共行政的思想危机》,第13页,上海三联出版社,1999年版。

② C. E. Lindblom and D. K. Cohen, *Usable knowledge: Social Science and Social Problem Solving*, New Haven, Conn.: Yale University Press, 1979.

重构公共行政学的底层逻辑。这一点,是本文试图回归公共行政学知识本体论以回应公共行政思想危机的动机所在。

经过 30 多年的发展,公共行政学(Public Administration,在学科建制上也称为公共管理学)在中国也已成为一门有影响力的学科。在此阶段的发展过程中,中国公共行政学一直以引鉴、学习和吸收国外理论为主。但一方面,20 世纪 70 年代以来公共行政学的思想危机一直在延续,且迄今也无学派给出让人信服的解决方案,因此中国公共行政学在快速发展之后将可能进入莫衷一是无课可补的状态;另一方面,中国改革进程带来了更多经验层面的新事实,并为公共行政学知识从业者提供了理论建构契机。中国在政治、经济、社会等领域都出现了全新的并可能对至公共行政学理论产生重大影响的革新与变化,这意味着我们不能再依靠“标准答案”,而必须自行探寻更好的“药方”,并为消解公共行政思想危机贡献力量。对公共行政研究共同体来说,我们迫切需要与自身社会相连的理论建构。

理论建构的基础是更深入地理解学科建构的逻辑和脉络。无论是自然科学还是社会科学,在根本上学科存在都依赖于学科知识的存在,而学科知识的内涵与结构就是本体论(ontology)的具体展现。本体包含了特定学科内专门的概念内涵、概念化方式以及概念间的形式化联系。无论是信息科学中的计算机科学本体<sup>①</sup>,还是商业研发领域中 Google 公司的 Knowledge Graph 项目<sup>②</sup>,抑或是公共行政学长期以来对概念及案例的分类、联系和总结<sup>③</sup>,本质上都遵循着类似的本体论建构逻辑。如果一门学科没有清晰的学科本体,知识使用者就会陷入混乱而无所适从。比如,到餐厅的顾客需要菜单来理解餐厅的产品和服务,这份菜单(本体论)应该:首先,对此餐厅(学科)有代表性;其次,有与实际菜式(研究对象)一一对应的菜名(概念);第三,按早市、午市、晚市等分类将相匹配的菜名予以归纳整理(概念地图)。在此框架下,顾客(知识使用者)才能真正理解此餐厅真实存在的商品(知识),并按自身喜好下单点菜(知识应用)。

正因为本体论是理解学科存在乃至指导学科知识应用的基础,所以要真正理解理论重构的逻辑,聚焦本体论是不可或缺的一步。为此,本文将从本体论及其社会背景出发,分析公共行政学本体的分歧,并梳理公共行政理论重构的必要性。虽然社会科学理论的中国化已成为一个常见议题,但有不少讨论仍然停留于倡议而非细致论证。所以,尽管一些讨论已经关注到特定公共行政议题理论和实践的断裂,也提出了可改进的方向,但对改进方向本身的理论基础,以及依据何种理由判断其可行性则还需要更充分研究。本文的核心任务是,从公共行政学的知识本体特点及其危机入手,论证其学科本体论在中国的所指与所不能指,由此相对深入地剖析中国场景对公共行政理论重构的影响,并初步设定重构公共行政理论的锚定点。

## 二、公共行政学本体论的分歧:学科危机的产生

本质上,本体论判定知识的存在本身。对知识认知途径及具体研究方法的讨论之所以有意义,是因为其以知识的真实存在为前提。如果一类知识并不真实存在,研究它的方法将成为无稽之谈。因此,无论是自然科学还是社会科学,任何一门学科若被称为知识则一定有其学科本体及

① T. R. Gruber, "Toward Principles for the Design of Ontologies Used for Knowledge Sharing?", *International Journal of Human-computer Studies*, Vol. 43, No. 5-6, 1995.

② Singhal Amit, "Introducing the Knowledge Graph: Things, not Strings", *Official Google Blog*, Vol. 5, 2012.

③ R. II. Stillman, *Public Administration: Concepts and Cases*, Oxford, England: Houghton Mifflin, 2005.

其存在的象征。一旦知识本体出现问题,则必然会导致智识层面的危机。

### (一)公共行政学的研究对象是什么:本体模糊的症结

公共行政学本体的模糊首先来自于难以准确界定其研究对象。学科研究对象通常既指代某个特定大类,也包含其中的子领域及内部知识交叉。如果没有研究对象,学科不可能存在;而倘若研究对象无所不包,则势必被更抽象的概念如“科学”“知识”甚至“道”等所取代,学科自身意义也将消失。因此,研究对象的存在是学科存在的前提。然而,对公共行政学而言:一方面其研究对象确实存在,另一方面其研究对象又是社会真实(social reality),即由特定社会所塑造的概念(而非完全的客观存在)。事实上,公共行政并非仅指向看得见摸得着的政府大楼,更指向包含其中的各项事务及相关的认知、规范和价值观。这使得公共行政一方面确有所指,但另一方面其所指又不能清晰定义。<sup>①</sup>

纵观公共行政学发展历程,不外乎从“公共”或“行政”出发,并以“政府”或“行政效率”作为研究对象,即领域(Locus)和议题(Focus)两种脉络。<sup>②</sup>从领域来说,以“政府”作为研究对象有悠久传统,其发端于行政与政治的分离。政府行政既有不同于私人企业管理又有不同于政治及立法过程的特殊性,这种特殊性使得政府行政成为特定研究对象。其包含的政府行为逻辑、价值规范乃至政府行政结果及影响等等,都成为了公共行政学的知识内容。从议题来说,以“行政效率”作为研究对象同样也有很长历史。传统公共行政学以来,提高行政效率就成为公共行政研究的重要目标。在此学术传统下,所有被认为能提高行政效率的理论、技术手段和方法都被视为公共行政学的知识及其子对象。由此,提炼出具有可重复性的提高行政效率的可靠规律(原则)是编织公共行政学知识网络的主轴。虽然公共行政学历史上有“西沃之争”等众多关于学科发展导向的经典辩论,但公共行政学对自身研究对象的界定并未跳出这两种脉络之外。换言之,作为公共行政学的研究对象,“政府”或“行政效率”基本都被普遍接受。

但无论是“政府”还是“行政效率”都是无法明确边界的概念集。就“政府”而言,传统守夜人式的有限政府在现代社会已几乎不存在。即使在被奉为自由主义典范的美国,地方政府也可能持有房地产、经营酒店<sup>③</sup>以及进行高风险金融衍生品投资。<sup>④</sup>此外,美国公共部门还有大量白手套组织<sup>⑤</sup>存在,许多名义上的私人企业和社会组织都与特定政府部门有着千丝万缕联系。在此背景下,作为概念集的“政府”已不仅是政府大楼内的事务,也是对“政府”影响范围内的公共事务的总称。究其原因,一方面,在宏观层面,政府几乎需要为国家内的所有事务整体负责,市场和政府的边界划分在现实中并不清晰。私营企业的竞争力是企业所有人和经营人的个人事务而非公共事务;但一个国家民族企业的整体国际竞争力,就变成了政府需要考量的问题。如果某国企业缺乏竞争力、经济疲软,人们并不会囿于政府与市场的分隔而减少对政府的责难。企业失灵往往并非政府失灵,但因为政府需对市场整体负责,所以企业失灵就成为政府失灵。正因为政府

<sup>①</sup> N. M. Riccucci, *Public Administration: Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge*, Washington DC: Georgetown University Press, 2010.

<sup>②</sup> Henry Nicholas, "Paradigms of Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 35, No. 4, 1975.

<sup>③</sup> 例如在2018年被出售给万豪集团之前,喜来登大凤凰城酒店(Sheraton Grand Phoenix)就是美国亚利桑那州凤凰城市市属的五星级酒店,与其他公营企业一样,其亏损也由市财政填补。

<sup>④</sup> M. J. Luby, "The Use of financial Derivatives in State and Local Government Bond Refinancings: Playing with Fire or Prudent Debt Management?", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 24, No. 1.

<sup>⑤</sup> 参见 R. C. Moe and R. S. Gilmour, "Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public law", *Public Administration Review*, Vol. 55, 1995. 对名义上是私营企业但实际上接受国会领导的政府资助企业(Government-sponsored Enterprises)的讨论。

需对整体负责,政府所实际触及的领域也就涉及市场、社会等方方面面。另一方面,在微观层面,由于具有政治敏感性,政府事务并不简单体现为字面上的功能性特征,其实际复杂的运作还涵盖了大量政府法定业务以外的内容。例如,企业人事并不需要太重视人事管理背后的政治影响,而公务员的录用、公示、调岗、开除、绩效评定、工作分配、机构调整,甚至每句话都关乎政治考虑,并需要考虑是否会引起舆情和政府公共关系危机。企业人事和政府机关人事虽表面上相似,但政府人事管理需要考量的是远超其组织边界的复杂关系。这种考量和关系时刻塑造着政府行为,成为“政府”概念下不可拆分的内涵。如此一来,当现代政府从业务上触及市场、社会等方方面面,在运作上涉及各种业务外的复杂关系时,政府作为本体其边界该如何划定?如果政府也在进行高风险投资、经营酒店,那么投资学、酒店管理知识是否也算政府知识的一种?当政府所影响的范围变得难以限定,以“政府”作为学科本体也就变得空泛。

“行政效率”同样也有问题。事实上,任何工具性的研究都可以无限深入细化并对行政效率产生影响。例如,电子政务对行政效率有促进作用,因此电子政务是公共行政学知识;电子政务依赖于信息技术,因此信息技术应用也可以算是公共行政学知识;而计算机编程语言是信息技术得以应用的保障,那这是否还算是公共行政学知识?在本质上,这是一个倒置的“沙丘悖论”:每增加一颗沙粒都不会形成一个沙丘,但不断重复终将堆成沙丘。每一项促进行政效率的知识都有其支撑知识,其下层支撑知识一定程度上都可纳入公共行政学的概念集;然而在不断纳入之后,就会突然发现这已不是原本设想中的公共行政学。

当然,在公共行政学发展中也有其他学科本体的尝试。例如,以“公共组织”为本体,将“政府”还原成较明确的公共组织<sup>①</sup>;或者如现象学所倡导的以“真实人的行为”为学科本体,由此融合理性和非理性的因素,防止将人强行建构为只凭经济理性行事的机器<sup>②</sup>。又如后现代以“能量场”作为分析对象,用弹性标准来衡量公共行政内不同的影响力等等<sup>③</sup>。但诸如此类突破公共行政学科本体的尝试,并没有在逻辑上解决“政府”影响的边界难确定以及知识不断细分的难题。其中,“公共组织”虽然可以将更多与公共事务相关的非政府组织纳入其知识范畴,并表现出比“政府”这一概念更高的延展性,但其本质上对于“公共”的定义会陷入和“政府”定义一样的难题。由于大量私营部门、私营企业与政府存在紧密联系,甚至也提供类似于政府提供的公共服务,究竟以怎样的标准划定“公共组织”的范围在逻辑上并不比定义“政府”容易。与之同理,“能量场”的概念虽然使得分析单位可以在不同场景之下都保持一致,但本体论的建构本身就依赖于对特定场景的关注和选择。毕竟,不是所有的能量场关系都属于公共行政学关注的范畴。因此,即使后现代公共行政学也需要一定程度限缩并明确自身的研究对象在特定情境下的能量场。于是此问题将回到原点,如果公共行政学知识被定义为是政府相关的能量场交换关系,那么政府的定义依然是后续论证的基础。

以真实的人而非组织为研究对象的现象学,确实在一定程度上为公共行政学开辟了新视角,更重要的是因为其以阿伦特的公共空间概念框定其场景,所以从逻辑上超越了传统法律意义上的公私领域,而把目光定位在自然人与公共空间的双向关系,乃至此过程中产生的共同意识、共同行为,这对于理解公共行政的复杂性确实更为便利。但一旦细究起来,提出“为何要选择这些

① R. B. Denhardt, *In the Shadow of Organization*, Lawrence: University Press of Kansas, 1989. R. B. Denhardt, "Toward a Critical Theory of Public Organization", *Public Administration Review*, Vol. 41, No. 6, 1981.

② Stivers Camilla, "The Ontology of Public Space: Grounding Governance in Social Reality", *American Behavioral Scientist*, Vol. 52, No. 7, 2009.

③ D. Y. Miller and C. J. Fox, *Postmodern Public Administration*, London: Routledge, 2006.

特定领域而非其他领域的关系来理解”,即所谓的“*So What*”式问题时<sup>①</sup>,公共行政学本体论中类似“行政效率”的怪圈就会重新出现。如果知识都是相互支撑的,每一种知识都有它所源引的下游支撑知识来论证,那么在知识不断发展的长河中,我们该从何处切断并宣称:在这些知识以上是所谓的“公共行政学”,而其下游支撑性知识则是其他学科呢?如果电子政务算做公共行政学知识,那为了改善政务而为政府专门设计的算法又是否是公共行政知识呢?可见,即使回避了直接对边界的认定,我们仍然不知道这个“是”或“不是”公共行政学的界限或标准在哪里。于是,虽然各种前沿理论确实对延展公共行政学内涵、缓和公共行政学本体论模糊所带来的冲突做出了很大贡献,但公共行政学本体论的模糊并没有从逻辑上根本解决。

## (二) 本体模糊导致学科危机:理论和实践的断裂

实际上,本体模糊并非公共行政学特有的现象。几乎所有社会科学乃至部分理工学科都可观察到本体模糊的端倪:当经济学家将各种权力博弈纳入到经济学模型之中的时候,他们研究的还是“经济”吗?当地理学不断深入分析空间政治、阶级分化的时候,他们研究的还是“地理”吗?当人类学不只研究所谓“落后民族”,社会学不只研究“社会”,人类学家和社会学家难道真的能明确区分哪些属于人类学,哪些属于社会学的知识?在对自然语言人工智能分析的研究中,理解人类为何会用特定语言表达是基础性的知识,但这究竟属于语言学还是信息技术呢?我们身处信息无限海量的时代,知识传递的壁垒被大大降低。同样的议题可以在不同学科视角中折射出不一样的认知。但与之同时,知识的生产和划分还依然是按照条块式的专门化划分。这种冲突使得几乎所有学科都对圈地式的区间本体(*regional ontology*)产生不适,同时产生突破原有学科领地,引入其他学科知识进入自身学科的冲动。<sup>②</sup>

回看现代社会历史,为了开展专门化研究,混沌一体的知识总是需要做出两种层面的划分:首先,在学科内,不断分隔出细分方向,增加更基础的次级研究领域;其次,在学科间,制订区分专门领域的界限和标准。这种知识的专业化分类模式自然科学、社会科学和人文学科概莫能外。而只要不断遵循这两种知识专门化的方式,则逻辑上必然导致学科本体的模糊:

从纵向看,随着不断向分支学科的底层进发,不断细分学科次领域,学科本体中的概念将越来越细分,越来越本源,直至特定的学科边界最终无法限缩、定义自身底层概念的适用范围。例如,一栋建筑可以定义其为中式建筑或西式建筑,但当细分到建筑中的一颗钉子时,就已经很难再框定这是中式的钉子还是西式的钉子。如果更进一步细分到钉子所用的铁料时,则更无法区分。与之同理,经济学中的效用、社会学中的关系、物理学中的能量等类似的概念,当其已处于整体知识如此基础的位置之时,则自然生成突破本学科区间的束缚,蔓延至其他适用学科,造成该知识所处区间模糊化的冲动。如此,形成了知识在学科本体论中的离心力。

从横向上看,社会科学自产生以来就有探寻人类社会的客观规律,通过系统研究最终达到能比肩自然科学成果的美好愿望,但社会科学研究从未达到如自然科学般的可信程度。社会科学所总结出的规律也不及自然科学定理的可重复性高,这使得社会科学或多或少存在周期性的失望。<sup>③</sup>希望通过改变自身的知识内容和知识结构,吸纳其他学科的知识,从而提升本学科研究质量的愿望也导致了学科本体的模糊,这形成了学科本体中向内吸收的向心力。

<sup>①</sup> 对于知识的选择逻辑是本体论建构不可回避的核心问题,参见 Badiou Alain, *Theory of the Subject*, London: A&C Black, 2009.

<sup>②</sup> 对于其他学科本体模糊现象的讨论,参见 Easton David and Corinne Saposs Schelling, *Divided Knowledge: Across Disciplines, across Cultures*, Newbury Park, CA: Sage Publications, Inc., 1991.

<sup>③</sup> Shapiro Ian, *The Flight from Reality in the Human Sciences*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009, p. 51.

在本体模糊成为几乎社会科学共存现象的今天,公共行政学的本体模糊并不足以成为一个需要特别关注的现象。但本体模糊使得公共行政学陷入了学科合法性危机,这是公共行政学与众多其他学科的区别。对公共行政学科合法性最尖锐的批评来自文森特·奥斯特罗姆(Vincent Ostrom):“受过公共行政教育的人在实践上不比未受过公共行政教育的人更加成功。他们还可能比未受过这类教育的人更不成功”,这证明“我们的学说包含着很坏的药。”<sup>①</sup>虽然奥斯特罗姆的批评难免绝对,但其所描绘的现象在一定程度上是存在的。即使在西蒙之后,公共行政学进行了大规模的科学化改造,形式上的计量科学化也并未完全解决古典公共行政学看似总结了某些知识,但知识的可重复性在实践中又不可靠的问题。

在此内生缺陷下,公共行政学科产生了矛盾:一方面,由于公共行政学的知识在本身领域实践中不体现优势,各学科知识的涌入造成了传统公共行政学知识一定程度上被淹没的现象,于是在本体模糊的情况下愈发不清楚公共行政学是什么;另一方面,任何涌入的外学科知识实质上也无法让受其教育的公务员在实践中获得绝对优势,或者至少效果比公共行政学的知识更好。毕竟在现行社会科学的学科分类内,尚没有哪个学科可以做到按其知识就能可重复地建设出一个让人民满意的政府。伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)在倡议建立公共行政学专门研究时所号召解决的问题,到今天依然没有根本解决,这使得公共行政学知识又变得无法取代,因而在本体模糊的情况下也依然能快速发展。

在公共行政学本体模糊但快速发展的背景下,以实践者的现实需求定义研究问题就成为了看似稳妥的确定学科研究领域的方法。然而,这种方法正是加剧公共行政学思想危机的一种推力。因为,实践者的需求并不是真实的判断标准,而只是判断主体的转换,与之相伴随的就是金钱与权力对学科该研究什么的影响。<sup>②</sup>例如在美国某些贫困地区常年得不到研究关注,但一旦其在外事业有成的子弟回乡捐资奖励对家乡的研究,则其提供的资金很快就能吸引大量针对性的公共政策研究成果。<sup>③</sup>难道在捐资人设立基金前,该地区就没有研究需求吗?此处的需求不外乎是商品化的供给需求观念,意味着只有付得起费用的研究需求才算真实需求。但这真的符合公共行政的本质吗?可见,一旦失去了定义学科本体的标准和逻辑,单纯转移判断的主体,将难题抛给实践者并不能真正解决公共行政的学科合法性危机(图1)。

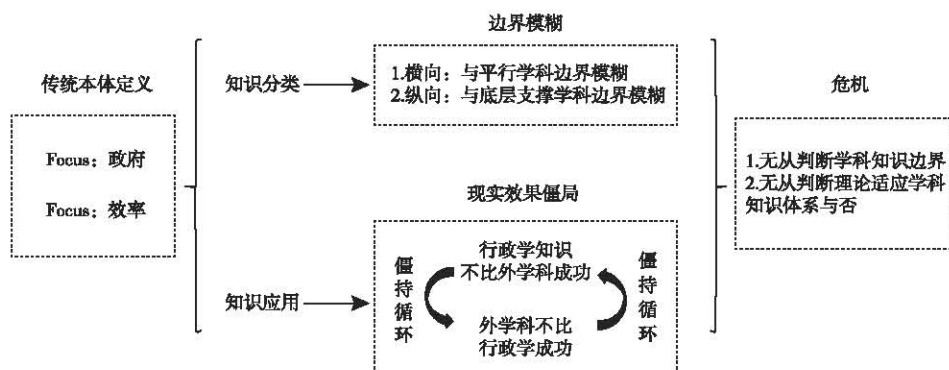


图1 公共行政学思想危机的内在关系

① 文森特·奥斯特罗姆:《美国公共行政的思想危机》,第13页,上海三联出版社,1999年版。

② Badiou Alain, *Theory of the Subject*, London: A&C Black, 2009, p. xi ~ xli.

③ 参见 Rachel Leingang, “MYM30M ASU Donation Renames Public-service College, Targets Change in Maryvale”, *Arizona Republic*, 2018, October 1.

### 三、从现代社会到后现代社会：公共行政危机的社会根源

在很大程度上,公共行政危机来源于分析政府现象的困难,而分析政府现象的困难本质上是一种理解社会的知识危机。正是由于现代政府触及社会生活的每个角落,社会大变革中的根本知识矛盾也在政府事务上集中爆发,以政府研究作为专门领域的公共行政学才会以危机的形式在众多社会科学中突显。因此,政府理论的重构不能离开对当下社会建构模式的分析。

事实上,特定社会形态中的人很难理解另一社会形态下的政府理论。传统社会的政府理论与自然、神力以及各种超自然现象紧密相连,其行政伦理、组织结构乃至合法性论述都体现了这样的特点。在这种社会下生活的人们难以想象依据理性所组建起来的现代政府。因此,当知识危机在政府理论中被广泛关注,这不仅意味着现代公共行政理论有某种缺陷,也说明当今社会的潜在变化已经使人们开始能体会现代公共行政学理论在当代社会中的矛盾。当然,矛盾正是超越的阶梯。当危机变得可感知,这意味着正在步入新纪元。拉夫尔·P·赫梅尔(Ralph P. Hummel)的经典图示<sup>①</sup>揭示,官僚化社会的本质是现代发展的最高形态,又是酝酿后现代社会的基础。按照此图示,目前我们正处在两种社会结构的交接之时,所以也能同时理解前后两种社会结构(图2)。

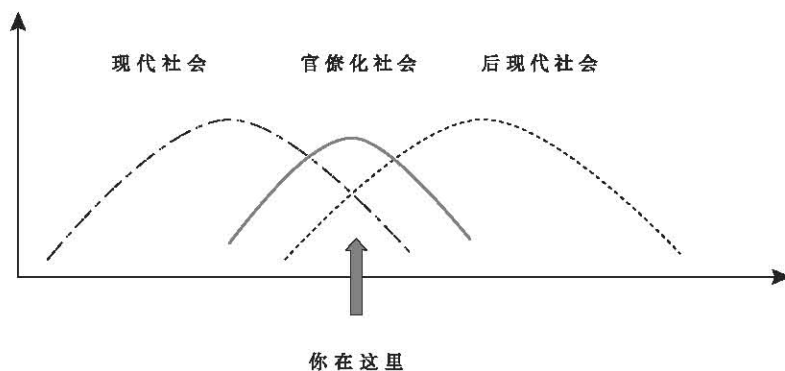


图2 现代社会、官僚化社会、后现代社会

启蒙时代先贤不断在宗教经书中寻找人的自由意志,就是因为他们身处附魅的传统社会和去魅的现代社会交接处,所以他们既能理解附魅社会结构下的政府理论,又能看到去魅理性的重要性。宗教经书因此成为现代社会从附魅到去魅过程上重要的突破口。<sup>②</sup>同理,我们在当下既能理解现代性下官僚制的逻辑理性,也能感受到后现代社会对追寻个体自由的冲动与暗涌。现代社会依据理性组织社会的基础,就是韦伯所总结的跨越具体组织目标,统一按照理性官僚制化的组织形态构建其整体社会体系。在这样的社会里,理性所支配的功能分类、分工、专门化、福特主义式流程合作贯穿了社会的方方面面,因此相比较传统社会,社会组织成本大大降低,效率飞速提升。人们不再依赖于传统社会中的神力,而是以自由的人按照自身理性对社会进行分类理解,再按照官僚制的等级形式建立起整个社会秩序。在此自由到理性到秩序的去魅过程中,一切

<sup>①</sup> R. P. Hummel, *The Bureaucratic Experience: The Post-Modern Challenge*, London: Routledge, 2008, p. 53.

<sup>②</sup> 参见马克思·韦伯:《新教伦理与资本主义精神》,三联出版社,1987年版。

社会真实的组织都按照自下而上接受权力、自上而下发号施令的官僚制层级树状结构联系起来。就此角度而言,官僚制化的社会是现代性建设的极致,社会生活的方方面面无往不在理性的分类、管理、联系之中。

显然,在现代社会中尤其是工业化时代刚兴起时,从理性到秩序的现代性逻辑推导似乎是理所当然的。然而,当代社会发展已越来越偏离现代性的理性逻辑,并产生强烈回归个体自由、回归个体差异化、尊重个人特性的趋势。现代社会总结出的所谓生产会自动创造需求的萨伊市场定律(Says Law Of Market)在当代已几欲破产。不关注服务对象个性化需求的生产和服务的模式注定被市场淘汰。而在技术领域,更人性化、智能化考虑个体差异的服务已被人们接受和习惯,服务供给方已经逐步改变现代社会中的被动服务姿态。同时,各种大数据、痕迹化的信息处理能力,丰富了对服务受众的认知,针对个体特定需求的主动服务递送得以实现。简言之,新技术让民众的个体特性被更大程度尊重、重视并予以回应。在此背景下,人们对一切按照现代性和理性官僚制组织起来的社会结构都会自然产生怀疑。如果生活中和技术上都能一定程度实现对自由个体特性的尊重,为何官僚制组织仍然要坚持非人格化,把员工当齿轮,把顾客当项目,仅功能式地提供无差异的标准化服务呢?显然,这种怀疑本身就是现代社会向后现代社会过渡的表现,并开始冲击按理性官僚制架构出的组织,而政府作为最大的官僚制组织则首当其冲。

在官僚制社会,政府研究包括官僚制理性的一切内涵与外延,也包含着反官僚制理性的冲动:打破官僚制树状关系的社会联结;非功能主义的人本关怀;超越特定岗位角色的身份认同与伦理道德;自然人而非程序性的语言;以政治发现问题,让工具解决问题而非让工具定义问题,等等。这些反官僚制的诉求虽然在此前现代性的政府理论中找不到存在空间,但变动社会正在使它们慢慢浮现。传统公共行政理论、科层制是与工业化相伴随的,在后工业时代,科层制已发生变化,公共行政理论也会随着社会本源的变化而发生变化。因此,政府理论重构不仅是公共行政自身理论的重组,也不只是对公共行政思想危机的自我救援,而是政府应该如何更好回应我们所处的时代。现代性的政府知识体系虽然现在尚可运作,但总有其终结的一天。在此过渡时期,特别需要整理政府理论,让那些在现代性体系中被忽略的、排斥的甚至一无所知的公共行政相关内容,以新的逻辑整合进政府研究的知识体系内。

#### 四、公共行政学本体的变与不变:政府及其公共特质

无论自然科学还是社会科学,任何知识都包含现实所指与抽象概括两个维度,这两个维度互为因果、相辅相成共同组成知识的脉络,当其发生变化时,知识及其所表现出的理论就会产生重新建构需要并随之发生变化。

##### (一)具象层面:政府公共特质的演变

研究对象的稳定是学科知识的重要锚定点。正因为研究对象的基础性作用,所以一个学科虽然学派各异但都会聚焦在某个不变的研究对象上。如医学中针对不同的病理可以不断细分,然而无论如何变化其本质都是关注人的健康,而有关树木的健康及其相关病理的知识就不会被纳入其中。然而,公共行政的问题在于其研究对象本身就在不断变化,并没有形成稳定共识。

从纵向来看,公共行政研究边界随着时代而改变。例如,在管理主义的传统公共行政学早期,公共行政讨论的是所有组织都要进行的内部行政管理(administration),也就是中文语境下的“办公室”业务,其通常涉及到人事、财会、廉政监察等。此阶段的理论通常是一般性的管理理



论,只是将其放在公共部门组织之中,所以叫公共行政。但到了威洛比时期,行政意涵就变成“仅包括行政分支的运作”。这表明对公共行政的理解落实成了一项专属公共职能,而非所有部门都要进行的内部行政管理。这种把立法、司法等部门的内部行政管理从公共行政研究中剔除的观点,为论证行政和政治是不同角色和职能创造了可能。而公共政策则将研究对象从行政分支转移到了具体政策及其中的政策过程,行政分支变成政策中的一个相关行动主体,而非研究对象本身。

从横向上看,不同社会文化对政府公共特质的塑造起着决定性作用。由于文化不同,我们很容易对理论源生于社会的政府和公共领域边界做出轻率想象。但一旦以这些不加论证的想象作为前提,则可能导致舶来理论的水土不服。典型表现是,某些在中国被认定为天经地义的政府职能在美国可能就有不同的理解,反之亦然。例如,直到今日美国还有“郡岛”(County Island)地区,这些地区不认为火警或巡警属于政府职能,所以居民不缴纳用于火警或巡警的税收,也不享受火警或巡警的服务。凡此种种对政府职能的认知,在很多国家都是不可想象的,也无法直接套用。

于是,当公共行政学知识因为纵向的历史变迁和横向的文化多元性而呈现议题碎片化时,“政府”就成为了公共行政最具延展力和操作性的研究对象。换言之,如果公共行政研究对政府不关心的话,即使还冠之以公共行政学的名字,实际上已经不是公共行政学了。在此背景下,政府成为公共行政学议题不断变化的最大公约数,成为不同学派共同可接受的聚焦点,但又是相对稳定的锚定点,这就从对象上框定了公共行政研究的变与不变。事实上,学科只有关注某些核心议题才能出现学科思想脉络的延续。例如,经济学对效用的关注,社会学对关系的关注,都让各种不同理论有争鸣交锋之地,学科思想也由此繁荣。

在确定了公共行政学是关注政府的一门学科之后,“关注政府的什么”就变得迫切。显然,呈现公共特质的政府研究议题不断随着场景而变化,但如果一切都是权变的,公共行政就会陷入不可知论之中而迷失方向。在千变万化的议题之中,“公共特质”成为也必须成为锚定议题的基准点。也即,公共特质是公共行政议题所涉及的必要条件,一旦所研究议题与公共特质无关,则其必然也不再成为公共行政学议题。为了更好地理解公共特质内涵,可以将公共特质引申出三个具体的议题类属,即职能、问责和权利来进行分析。

首先,职能直接反映社会对公共领域的想象。政府的边界在哪里,政府承担怎样的职能是社会对于公共行政议题的根本划定。例如,企业经营如果不被认为是一种政府职能,那么企业经营的相关议题就不可能进入到以政府为研究对象的公共行政学的视角中来;但一旦其被纳入到政府职能的划定边界中,就会成为公共行政议题的一部分,例如国营企业改革就是公共行政学议题。

其次,问责也同样具有判定公共特质的意义。问责的必要在于社会契约性质的权利让渡,是人民主权特质的直接体现,如何保证公共部分受控是公共行政中不可忽视的重要议题。例如,即使是表面相似的管理行为,在私人企业中,民主只会作为一种领导作风,是对管理者兼听则明、察纳雅言的一种赞美,而非具体的行政要求。在有的情况下,专断式的领导作风也会被视为当机立断、果敢的表现。而在公共部门中,民主则代表着一系列具体制度,是保证集体领导、防止专断独裁的制度化模式。如果一个议题不需要考虑对民众负责,不用考虑问责方式,则这个议题很难被称为公共行政议题。权利是公共特质的根本标志。权利本质上是一种完全不同于其他私人领域逻辑的需求。在市场生活中,需求通过付费定义;当一个消费者愿意为其需求付费的时候,需求才被市场理解成真实的需求,这也是供给需求曲线的基础观念。在社会生活中,需求也是一种个

人事务,个体需求由个体行动来体现。当一个人为了自身需求而奔波、社交时,这种需求将被理解成真实需求。但权利是一种不同于上述逻辑的特殊需求,权利作为需求,满足这一需求的义务与行动不在于需求者本人,而在于国家。国家有义务保障公民权利,这使得任何议题一旦进入关于权利的讨论就必然进入到对于公共领域的讨论之中。

不难发现,虽然公共行政学具体议题千变万化,但其有一系列深层条件;即使是某时空背景下看起来与公共行政完全不沾边的事务,在另一时空背景下一旦与政府职能、问责和权利的定义联系在一起,则必然会被列入到公共行政议题之中。与之同理,一旦一个议题与政府职能、问责和权利不再关联,即使其确实是有价值的知识或曾经作为公共行政议题,也将不再能被视为公共行政议题。越王勾践的“老夫无使娶少妻,老妇无使嫁少夫”的政策是当时重要的公共行政议题,因为这与其时空背景下的国防职能紧密相连;但如果离开这个特定背景,据此认为谈恋爱是公共行政议题则会让人啼笑皆非。在此,并非谈论的政策内容发生了变化,而是该行为已经无关政府职能、问责和权利的讨论而已。

## (二) 抽象层面:学科概念及其意涵的变化催生理论重构

概念是学科本体的基础,是领域内知识的特定表征。在一个学科中,概念本身就代表着明确的讨论对象和知识渊源。但在公共行政学中,因为前述公共行政的独特性,概念往往存在似是而非的现象,即在同一个学科内的同一概念在具体使用中却有很不同的内涵。“民主”作为公共行政价值的重要概念即为典型。在新公共行政理论中,民主代表着广泛吸纳普通公民进入行政过程,建构以参与合法性取代效率合法性的“大政府”式民主。公共选择学派则把民主理解为把公共事务从政府垄断中解放出来,以市场化模式进行,变国家垄断为让人民有所选择的“小政府”式民主。而公共政策学派的始创者哈罗德·D·拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)在论及民主时,则是冷战背景下“共产-民主”二分法的产物,其实质是把民主作为美式制度的同义词,而不论这种制度有何特征。<sup>①</sup> 这种相同概念因内涵不同最终所指知识不同的现象,在中国公共行政学开始使用舶来概念时期表现得更明显。我们越来越发现,虽然很多概念可以在中国的情境下找到相应指代,但基于不同场景其概念内涵已发生变化。

“行政”(administration)作为公共行政(public administration)的核心概念也一样面临内涵变化的问题。前面提及,在公共行政学史上,行政这一概念从原本组织内部的管理功能发展到威廉·F·威洛比(William F. Willoughby)所说的“仅包括行政分支的运作”<sup>②</sup>具有里程碑式的意义。因为这表明对公共行政的理解落实成了一项专属的公共职能,而非所有部门都要进行的内部行政管理。这可以说是公共行政得以成为独立学科,形成自身本体论的奠基性思想。然而,这种“仅包括行政分支的运作”的本体划分在中国就难以找到真实所指,因为中国政府机构原本就不是采取不同分支相互对抗的思想建立起来的。虽然中国公共部门在功能上也具有立法、行政、司法等部门,但其相互间的联系显然要比美国紧密很多。

因此,“分支”概念在中国没有清晰所指性,中文语境中的政府通常就是指整个公共系统。在此背景下,照搬美国将非“行政分支”的运作都从行政概念中剔除几乎是不可能的。可见,表面相同实际所指完全不同的概念碰撞在一起将加深经验与理论的断裂,继而加剧危机,公共行政学中大量核心概念也因此需要在中国场景下重新界定内涵。究竟某一概念在特定社会情境之中该与其他哪些概念相结合,并以怎样的方式联系在一起,不能机械移植。在中国情境下,类似政

<sup>①</sup> 参见何艳玲:《公共行政学史》,中国人民大学出版社,2018年版。

<sup>②</sup> W. F. Willoughby, *Principles of Public Administration*, Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1927, p. 1.

府、公务员、法定权威、民主等概念该如何梳理,该如何反映真实的社会情境,都需要扎实的理论建构,从而真正打通各种概念之间的关联。

## 五、公共行政理论重构:三大锚定点

由于公共行政的学科本体既有普适性且可以在中国场景中找到指代的知识,同时又存在明显差异造成了各种似是而非的模糊领域,因此,论及公共行政在中国场景中的理论重构,对现有理论既不可通盘拒绝,也不可随意接受。基于公共行政学的本体特征,有三个锚定点可依托并对公共行政理论进行中国化重构(图3)。

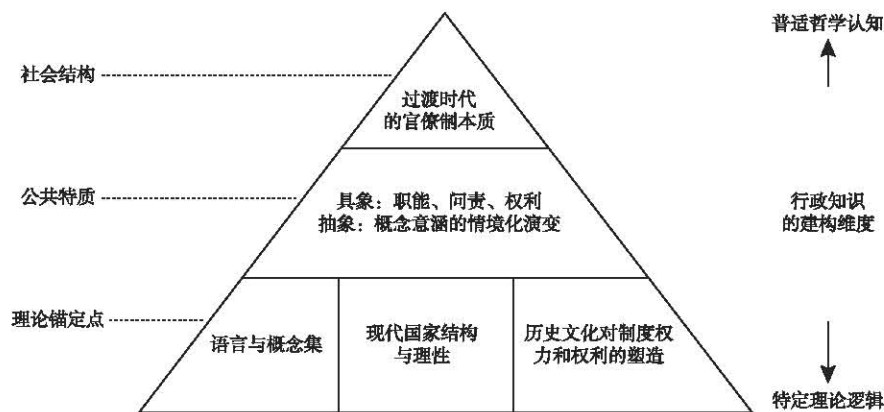


图3 公共行政理论重构结构

### (一) 语言与概念集

公共行政语言是公共行政国别差异的最直观体现,也是最容易出现理论所指和现实经验断裂的重灾区。在公共行政学中,语言作为一个重要概念体现为思维方式和概念集两个层次:

首先,在公共行政中语言可以被认为是一种思维模式,其体现的是对公共行政信息进行的特定排列。这种排列包括对研究对象的本质、规模、范围和功能的理解,更重要的是定义了公共行政理论被阐述的方式、论题范围、从事公共行政研究的可行方法、被认为有意义的公共行政信息的陈述类型。任何公共行政中的相关词汇都有一些相互联系但又相互矛盾的观念扩展。例如,“国营企业”词义上只是指代一个企业的产权归政府所有,但在思维模式或信息排列方式上则可以包含多种扩展意涵,比如强势企业、拖沓低效、有国家保障,等等。也即,在不同语境和场景下,“国营企业”这个词汇在人脑海中所浮现的形象及其所关联的信息往往具有不同的排列组合方式。此处的逻辑在于,概念内涵依赖于情境,即使定义相同也可能出现本质不同的想象。例如说到“法律”,在成文法体系国家生活的人会想到“法条”,而在判例法生活的人会想到“判例”。尽管成文法和判例法国家都存在法条和判例,但这些概念的排列方式以及和“法律”概念联系的紧密程度是不同的。因此,同样的概念在不同国家都有所指,而排列顺序、联系方式的不同就会产生内涵的变化。在确认一个问题时要将哪些概念与之联系,又或者要将哪些概念予以排除,这直接决定思维模式或者思维局限性的特征。如戴维·J·法默尔(David J. Farmer)所述,“作为一种语言,公共行政理论体现为一系列的假设、直觉、观念、方法、担忧和希望,正是这些东西形成了公

共行政的认识,指导着公共行政的作为。”<sup>①</sup>

因此,我们呼吁在公共行政研究特别是基于中国场景的公共行政研究中,必须重视语言的研究。基于语言及其意义的概念清点并非简单的翻译工作,而是理论重构的前提或者说契机。事实上,对语言本身的解析将让潜藏在表面事务之下的中国特殊性逐步浮现。在重构适应中国场景的公共行政理论时,究竟哪些“假设、直觉、观念、方法、担忧和希望”被隐藏在我们的论述之下,这是锚定中国场景特质的重要途径。

其次,语言在公共行政学中的第二层表现是概念集。由于公共行政学谈及的大多不是客观概念而是社会概念,这使得公共行政中核心概念的意义是由一系列概念组成的概念集定义的。穆南加·C·罗霄德斯(Jocs C. Raadschelders)在总结美国公共行政核心概念意义的时候,就呈现了概念集<sup>②</sup>这一形式(图4)。如图4所示,“中立”是美国场景中“行政”这一概念集中的重要概念,但这显然不符合中国行政体制特点;而中国的“领导”和“非领导”序列,也不可能照搬美国“政务官”和“事务官”意涵。可见,特定场景下的公共行政学概念集建构本质上是对公共行政学本土特征的梳理,而概念集的重新描绘也将为后续的理论重构确定突破口。

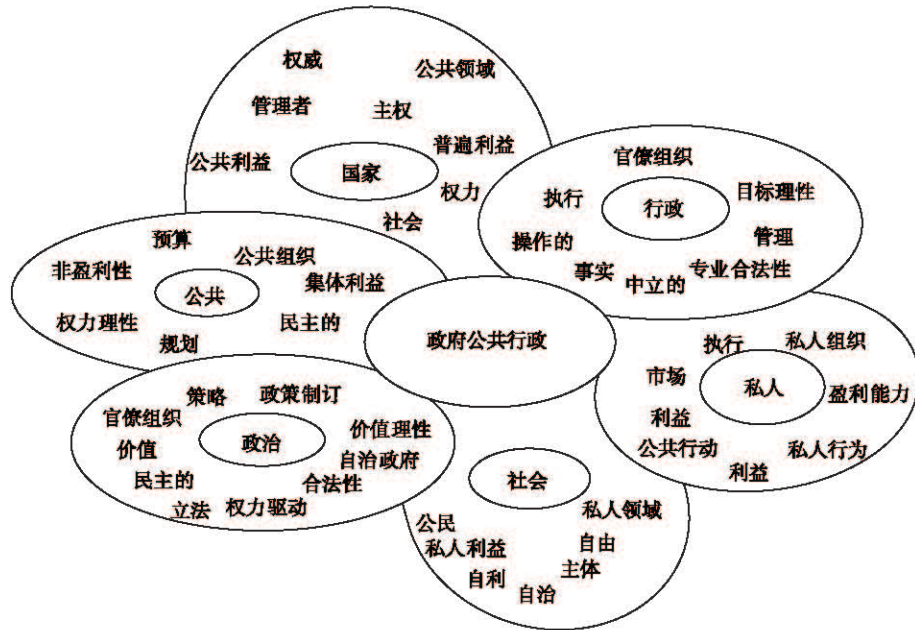


图4 基于美国场景的公共行政概念集

## (二) 现代国家建构与理性

公共行政学依托的是现代国家制度,其在不同国家能够发展的根本是因为不同国家依然有类似的现代性特征。在历史上,公共行政学走过了一条从政治学分离,继而在现代国家功能不断完善过程中发展形成“行政国家”的道路。类似的现象在不同国家均有不同程度体现。然而,由于各国上层政治的差异,不同国家在行政从政治的分离过程中,遵循的是不同逻辑,并继而建构

<sup>①</sup> 戴维·约翰·法默尔:《公共行政的语言》,第2页,中国人民大学出版社,2017年版。

<sup>②</sup> J. C. Raadschelders, *Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government*, Oxford, UK: Oxford University Press, 2011, p. 38.

出拥有不同精神气质的现代行政系统。这使得相似的研究对象,基于不同的现代国家建构路径会有完全不同的讨论逻辑和关注点。显然,中国政治行政体制的现代性建构路径及其对理性的理解与西方就存在明显差异。

对公务员实行聘任制还是永聘制的争论就是典型例子。从表面上看,对聘期长短的讨论属于人事管理的范畴,在任何国家政府,甚至大量私人企业都有相关的研究和思考。但实质上,公务员聘期的讨论与现代国家的建构路径紧密相连。如果剥离了对现代国家建构的讨论,任何技术层面的探讨将在现实中发生错置。美国公务员制度走过了一条从聘任制到永聘制的道路,并且将永聘制的建立作为其行政与政治分离的标志。在聘任制下,由于政治领导对行政人员的聘用掌握着类似企业经理一般生杀予夺的权力,公务员聘任异化成政党分肥制,以致派系取代了行政负责人实际控制了公务员。正是因为此类基于公务员聘期的问题很多,美国才最终建立了永聘的公务员制度,使其超脱于政治斗争之外。中国公务员制度则没有经过聘任制下的政党分肥时期,而是脱胎于新传统主义式的单位体制。在单位体制下,人和人之间的联系呈现传统社会基于感情的互惠而非简单经济利益的契约交换。虽然单位制下也有派系,但领导对下属的荫蔽,下属对领导的支持与职业伦理道德联系在一起,并不体现为在美国场景中公务员给领导站队打选战,领导给员工工作合同的简单交换。可见,公共行政中大量表面技术性的议题,若脱离了其所处的现代国家建构脉络,实则无法理解和判断。

在公共行政学中,与现代国家建构相关的对理性的理解也在深刻影响理论的有效性:其一,对理性主体边界的判定;其二,组织的理性与个人的非理性间的断裂。第一种情况较常见于中国社会中各种利他行为对经济理性的冲击。由于差序格局等一系列社会特征,许多中国场景中的行为决策,既不同于纯粹的个人主义又不同于真正的无差别利他行为。比如在中国,经济理性者通常对于“自己”的定义会超过本人,而会将家人、子女乃至同族、同乡都包括在内,此时基于经济理性的演绎推导就必须相应调整。

关于第二种情况,组织的理性和个人的非理性间的断裂,最有代表性的现象是:一方面,公务员被假定成照章办事,不需要独立决策的小齿轮,理论上应该是死板和程序化的;另一方面,在真实世界中特别在中国场景下,公务员却是最能敏锐体验复杂人际关系中的微妙差异以及策略性工作的群体,绝非推一下动一下的“齿轮”可胜任。可见,组织或许可以以契约化的形式简单以交换和服从关系结合在一起,但人是复杂的有思想观念和能动判断的主体,即使在相同的公共组织规定下,不同的人也可将行政导向不同方向。因此,如果不重视个人对组织理性的冲击,简单将组织内员工想象成机械性的组织成分,也将无从分析中国公共行政中各种与理性假定相悖的现象。

### (三)历史文化对制度、权力和权利的塑造

由于公共行政学科的本体由知识创造者和使用者共同生产的特性,试图用演绎法框定公共行政学本体注定是失败的。特定国家的历史文化塑造了对政府边界及应然事务的想象,也即定义了什么将被纳入公共行政的本体论范畴。中国的历史文化使得中国行政有了特定研究目标和研究需求,即使他们在其他文化中可能会被认为属于公共行政以外的概念。具体来说,这体现为历史文化对规则、权力和权利的塑造。

在规则方面,相同的规则制度有可能在不同文化背景下产生不同的行政行为和效果。例如,专业合法性是美国行政文化的重要支撑,诸如食品药品监督管理局等监管部门凭借其专业地位获得了很高声誉。在民众相信专家的文化助推下,相关监管部门可以更流畅地推动法律法规所赋予的职责,其部门的行政行为也更体现出政治中立的特点,使得行政和政治的分野更

为明显。<sup>①</sup> 然而,即使所有正式法律规则完全复制,同样的行政部门在一个民众对专家保持高度警惕和怀疑的文化氛围中就很难建立同样的专业合法性。这使得相似的行政部门难以获得相同程度的部门独立的决策合法性,并最终表现出不同的行政行为结果。

在权力方面,类似于“谁统治”之类问题的回答不仅依赖于对正式法定制度的观察,也离不开对于历史文化背景的回溯。法定的权力不一定能按照其规定实施,权力的大小和具体情境密不可分。比如,即使中国行政系统在法定上是单一制政府体系的典型,高一层级政府对低一级政府也有较大的决定权,但实质上地方政府对于上级的议价能力,以及实际存在的独立性已被大量研究证明。尤其是在涉及各种非契约非经济利益交换的影响中,权力在历史文化背景中的表现则更为复杂。各种实践规则(rule in use)的事实存在对于正确理解微妙的权力无可或缺<sup>②</sup>。

在权利方面,权利不仅是政治法律的,更依赖民众的观念和需求。这不仅需要从结果导向来判断经济利益的得与失,更要从合法性的角度进行判断。公共行政不仅是“能做什么”的知识,而更是“应该做什么”的知识。事关权利的争论几乎都与应然选择密不可分。究竟哪些群体、怎样的需要会被认定为是应该由公共部门予以满足的权利,而哪些需要只能作为个体所需不涉及公共领域,诸如此类的判断,本质上难以通过客观指标予以定义,也不可能跨越文化历史予以认知。例如,教育究竟是一种投资消费,还是一种政府应该保障的权利?在类似讨论中,特定的历史文化都将对问题的定义发挥显著作用。统言之,公共行政的公共属性既然是社会的产物,就难以摆脱文化历史对其的影响。

## 六、结语:本体论变化与我们所处的时代

政府理论重构意味着重建场景、重建理性以及重建秩序,这不仅是公共行政学的学科使命,也是理解认识我们所处历史阶段的时代担当。基于知识本体的变化,公共行政知识的现实具象和抽象理论都在经历着剧烈的震荡,并由此形成两大脉络:

在具象层面,作为政府直接表现形式的科层制及其所代表的福特主义流水线式功能拆分组合,已越来越不能满足民众对于个性化服务的需求,也越来越难以回应现代社会高速变动的特性,这使得对公共特质乃至其应然的政府公共领域的固有想象被剧烈冲击。因此在实践中,与对政府的理解相比,对公共特质的理解和界定更为关键。究竟哪些领域应该是政府服务、监管乃至控制的范畴而哪些不是,将不再被简单限制类似“机构三定方案”的正式组织范畴,而有了更宽广的延伸。这一点,也使得公共行政精神被重新定义。任何单一面向的理解,例如制衡、仁政、乐善好施,乃至掌舵、划桨、服务等等都无法全面描述公共行政精神。而在不同情境下,公共行政精神也随之动态变化,从而重构特定情境下公共行政合法性。

在抽象层面,公共行政学作为知识的抽象表达应该使用哪些概念,这是知识本体论的基础。概念集和概念地图该如何针对性建构,概念和概念之间以怎样的方式组织联系起来从而更好地展现本体论,这都是必须特别注意的。更重要的是,这些概念在不同情境中的多元化意涵会发生怎样的变化,究竟是哪些因素促发了这些变化的产生,是哪些概念的所指发生改变从而改变了这些概念在社会上的真实含义,这些都是不能视而不见而必须认真面对的问题。只有在清晰这些

<sup>①</sup> Carpenter Daniel, *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2014.

<sup>②</sup> Ostrom Elinor, *Governing the Commons*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

问题的基础上,理论重构的意义才会真正呈现。否则,重构很难走出新瓶装旧酒的困境,也难以产生真正的知识。

在理论重构过程中,排斥封闭和机械移植看似互相矛盾但对学科理论都有相似的破坏性。通过分析公共行政学的本体论特征不难发现,排斥已有公共行政学知识,片面强调中国表层的特殊形式,实际上将切断整个理论的知识脉络,使得这类公共行政研究成为无源之水。特别是当思想脉络被剥离后,所谓公共行政学就只能关注工具性应用而非理论建构,学术特征也陷入工具化、程式化的困境。而工具化、程式化的公共行政学研究实质上切割了公共行政学的本体论,使得工具程式与其所处的社会价值环境缺乏逻辑联系,因而也最终反而无法反映中国真实的社会现实。而机械移植理论,不区分公共行政学本体在中国所指差异,则会使得大量讨论陷入似是而非的讨论之中。事实上,为了使所指不同的中国概念能放入既定模型,强迫现实对象适应理论框架而非建构理论框架适应现实的情况并不少见。由此导致的结果是,形式上的科学规范化研究同样不能很好实现其指导实践的使命。

因此,认真面对而非随口断言知识本体中的所指与所不能指,是公共行政理论重构的重要一步。公共行政学的特殊不仅体现在其学科本身的特殊性,更体现在我们所处的时代。正如现代社会的去魅直接发始于神学理论的重构,后现代社会所预示的人从理性功能主义中的解放也将依赖于对政府这一官僚制组织的理论重构。这不只是中国也是人类文明共同面对的发展进程。要指出的是,在此共同进程中中国有着得天独厚的优势:中国现代社会构建速度极快,传统社会、现代社会、官僚制社会甚至后现代社会的某些特征相互重叠,这也意味着中国现代社会本身就不是按照纯粹的理性功能主义组织其社会形态。同时,中国超长的官僚制历史横跨不同时代,并不是简单现代理性的产物,这导致中国政府运作中的“显性知识”(explicit knowledge)与“隐藏知识”(tacit knowledge)都极其丰富,这为我们拓展对政府的思维模式、相关信息的排列组合以及概念地图的建构都提供了坚实基础。<sup>①</sup> 如果启蒙时代是从神中寻找人,我们所在的官僚制社会就是从政府代表的非人格化理性官僚制中寻找人。因此,中国的公共行政学科共同体理应在这个过程中发出自己的最强声,因为官僚制中“人”本身就无处不在。

作者:何艳玲,中国人民大学公共管理学院(北京市,100872);中山大学中国公共管理研究中心(广州市,510275)

张雪帆,中山大学中国公共管理研究中心(广州市,510275)

(责任编辑:孟令梅)

<sup>①</sup> 关于实践中隐藏知识对显性知识的贡献,参看 Polanyi Michael, *Personal knowledge*, London: Routledge, 2012。