

行政与社会：变革中的公共行政建构逻辑

丁 煌 肖 涵*

【摘要】 行政活动一直存在于历史发展中，但不同时期性质不同。在三权分立学说和美国宪政体制的创立中，近代行政具备了相对独立性；19世纪末行政的内涵开始从抽象走向具体，无涉利益纷争的初衷和价值中立的合理性追求使近代行政在建构阶段成为了公共行政，但在科学化道路上越走越远；20世纪后期社会问题频繁发生，行政与社会关系问题浮出水面，行政的合法性受到关注，出现了社会参与、回应性、公民主义等方案，但都经不起推敲。如今社会高速流动，承担治理功能的行政出现了障碍，需要厘清公共行政的建构逻辑，也需要号准社会变化的脉搏。

【关键词】 公共行政 合理性 社会 合法性 公民身份

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2017) 02 - 0106 - 12

如今的社会在日益变化，流动性加强、碎片化程度提升，我们的生活有了卡尔维诺（Italo Calvino）所说的“优卓匹亚”^②特征，社会的快速流动性已经不仅仅存在于以鲍曼（Zygmunt Bauman）为代表的一批思想家的理论中，不仅是在全球视野之中存在的客观现象，民族国家内部的流动性也对治理造成了前所未有的冲击。这一切并非说明治理失去了价值，正是这样的时代特征向其提出了新要求。但直面社会的行政^③一方面仍旧保持着近代社会固有的治理思维，

* 丁煌，武汉大学“珞珈学者”特聘教授；武汉大学政治与公共管理学院，教授；肖涵，武汉大学政治与公共管理学院，博士研究生。感谢匿名评审人的意见。

② 根据卡尔维诺（2012）《看不见的城市》的描述，优卓匹亚这座城市中的人们只要对自己的职业和生活不满意了就可以移动更换另一番图景，时间和空间便可以重新开始。

③ 弗雷德里克森（H. George Frederickson）（2003：183）指出：“公务员和其他政府官员一样，都宣誓谨守同一部宪法，他们事实上也能够在其权限范围内界定公共利益。公共管理者和公民的关系就如同民选的代表和公民之间的关系那样密切。”从而赋予了行政在处理与社会关系问题上的独立合法的地位。

乃至诸多危机事件发生时无能为力和一些棘手的治理问题沉积；另一方面不断出现的新方案，尤其是20世纪后期公民主义等思潮，也并未号准社会变化的脉搏。所以我们需要用行政与社会的关系视角审视它的建构逻辑，才能发现问题的实质所在。

行政活动一直存在于历史发展过程中，但每个时期的性质并不相同。在近代以前，行政是与司法混淆的概念而没有独立性，直至三权分立学说的建立；但三权分立学说落实为宪政体制时，近代行政的内涵还是抽象的；到了19世纪末在实践和理论上开始了近代行政的自觉建构。近代行政模式被名为公共行政，在我们看来有着不同实现路径：近代行政开始建构是处在利益集团抢占政治资源的混乱时期，能够保持价值中立、追求合理性的行政被主流世界称为公共行政，然而它在科学化的道路上越走越远；到了20世纪后期社会问题频繁发生，政府与社会的关系成为首要关注的问题，于是在与社会直接相关的行政领域兴起了社会参与、顾客导向、公民主义等思潮，力图回到公共行政的轨道；然而社会这个虚拟共同体在此过程中逐渐被化简为公民，只要我们满足公民的需求，行政就是公共行政吗？其实20世纪后期以来社会在高速流动，基于公民身份的治理，对于行政世界来说并非一剂良药。

一、近代行政世界的建构：与社会无关的合理性追求

行政活动一直存在于历史发展之中，只不过不同的历史时期性质不同。近代行政是一个相对独立的概念，它在三权分立学说形成和美国宪政体制建构过程中，从一个与司法混淆的概念发展为与立法、司法相制衡的概念。如果说这个过程中行政还是抽象的，那么在威尔逊时期，行政就逐渐获得了具体性。自此行政开始了自我建构，但主流世界并没有对合法性的追问，而是选择了具有中立色彩的合理性追求，这是行政挣脱作为政治认同工具的途径，也正是具有保持价值中立色彩的初衷使近代行政被称为了公共行政，但它在追求合理性道路上越走越远，合理性异化为科学化、工具化追求。

行政是被赋予执行内涵的，无论是在古希腊古罗马那里，还是到近代的古德诺（Frank Johnson Goodnow）这里，只不过执行所依托的认识框架在改变，导致内涵的变化：前者依托的是司法与行政的混合，也就是“立法-执行”的认识框架；后者依托的是行政的相对独立性，不再与司法混淆。发生这样的变化得益于三权分立学说，从行政与司法混淆在一起执行法律，发展到独立于司法的执行内涵。洛克（John Locke）依然在“立法-执行”认识框架下，在“执

行”中我们既能看到司法色彩，也能看到行政的影子，二者是不能严格分离开的。只不过他开始为“执行权”争取空间，要求掌握“执行权”的国王分享部分“立法权”，将人们的注意力从“立法权”引到具有行政色彩的“执行权”和“对外权”上，这种执行性的权力甚至被洛克命名为“特权”——“并无法律规定、有时甚至违反法律而依照自由裁处来为公众谋福利的行动的权力”（洛克，2011：102 - 103）。

孟德斯鸠（Montesquieu）完成了近代真正意义上成型的三权分立学说，他的“行政权”内容更为丰富，不仅是“立法 - 执行”框架中执行法律的权力，也包括执行公共决议——“媾和或宣战，派遣或接受使节，维护公共安全，防御侵略……执行公共决议权”（孟德斯鸠，1995：155 - 156），具有了近代行政色彩。并且，在孟德斯鸠这里正式形成的三权分立学说中，立法权并不是高于另外二权，而是可以先于另外二权，三权之间相互牵制，“立法权不应该对等地有钳制行政权的权利。……行政权的行使总是以需要迅速处理的事情为对象”（孟德斯鸠，1995：161）。与司法分离的行政获得了比以往更丰富的内容而不仅仅是执行法律。

在三权分立学说中，从“立法 - 执行”框架出走的行政获得了现代性，也获得了相对独立性和丰富内涵，却仍然在高层，即使到了美国建国者那里，我们也不敢奢望从中能获取到具体的行政思想。仔细阅读《联邦党人文集》会发现它的核心任务是阐明建立相对集权的联邦政府的重要性，因而有关行政的论述多停留在高层——总统（行政首脑）那里（汉密尔顿等，1982）。美国建国者在建立联邦制时并没有给予行政很多详细具体的关注，而是从三权分立学说那里获得建国理念，寄希望于实现立法、司法与行政的制衡。更残酷地说，美国近代行政的发生是精英们（贵族）出于意识到了“强有力的中央政府能保护他们的安全，调节货币和贸易，这不仅是因为它在新形势的制宪机关下具有直接的实施权力，而且是因为它必然地和可预先地被对党派不感兴趣的贵族有产阶级所控制”（麦克斯怀特，2002：63），因而具有精英色彩，行政更多是抽象意义上的，这一时期更多看到的是人们的政治智慧而非行政安排。

在《国会政体》中行政从最高层（总统）开始往下转移，包括所有行政人员在内的官僚，行政内涵变得更具体。虽然威尔逊（Woodrow Wilson）有意将人们的注意力转向具有美国特色的“国会政体”，但不可否认，无论“国会制”与“议会制”有何区别，政府的组成已经包括行政人员在内的所有官僚。威尔逊在《行政之研究》中更是强调行政要依托于“受过充分训练的、通过良好行为进行服务的官员”，“不久，一支受过技术训练的文官队伍将变得不可或缺”

(Wilson, 1887: 216)。此时的行政已经从建国者规划的高阶地位向下移动了。威尔逊时期，美国已经有了强烈的建构现代行政的愿望，麦克斯怀特(O. C. Mcswite)(2002: 144)却毫不留情地指出：“公共行政的创立者选择道路的目的是重新复活传统体制，使其适合于公民不喜欢政治精英的腐败统治的意识，并赋予它为形成国家认同提供可能的能力。这一认同使公共行政成为了现存联邦主义体制的附属物。”也就是说从高阶地位走下来的行政仍然只是政治获得认同的工具，那近代行政如何被称为了公共行政呢？

我们都知道近代行政建构的背景是多党制政治，实质就是利益集团们抢占政治资源的场域，漠视了公共利益造成了不满，此时政府及其行政必须保持中立，不偏袒任一团体利益，追求公共利益，那么行政也就被称为公共行政了。具体来说，作为近代行政实践自觉的标志，1883年美国文官制度改革“通过建立受到公众信任的公共机关尊严使官场生活中的道德气氛得到澄清，通过非党派服务开展行政业务”(Wilson, 1887: 210)。文官制度的功绩导向通过屏蔽行政人员的价值属性，寄希望于他们不偏不倚地推进政策，在行政过程中不再代表什么党派群体利益，为公共利益的实现服务。初试牛刀的改革为近代行政搭建了一个道德目标——公共性，在此意义上我们可以将它称为公共行政了。

好景不长，威尔逊把当时的“文官制度改革看作只不过是接下来更充分的行政改革的序幕”(Wilson, 1887: 210)，也就是说文官制度改革的道德目标并不能满足威尔逊提出的行政改革进一步发展的要求。什么能满足威尔逊的行政的“进一步发展”呢？我们都知道是“合理性”追求(理性、效率等)。所以行政世界一开始是将合法性转换成合理性问题处理的，合理性追求无可厚非，我们甚至可以将其理解为行政有着实现公共性的美好初衷。但在行政的世界异化成仅仅是对技术和纯科学意义上的“合理性”的追求，晚近时期行政合法性问题突显，与此不无关系。行政世界的合理性追求是怎样的图景呢？

在理性世界里，“行政人员的价值与民选官员或立法者的价值并不是一回事。……在公共行政领域里，更重要的是依靠专家和技术人员来提高公共行政效率。……在公共实践中，是由建立在离散分析基础上的效率-技术理性或科技理性来决定利益取舍的”(Yates, 1982: 200)。这么做的目的是使行政免受干扰，在行政开始创造自我世界时能更好完成事务、实现目标，换句话说，如果不是追求理性、效率的指导，行政很可能就被扼杀在摇篮里，这是有目共睹的。但是到了20世纪后期，行政世界面临着合法性的拷问，究其本质是行政的身份危机，即“近代行政是公共行政”受到了质疑，究其原因近代行政在追求合理性道路上走得太远，哈特(David K. Hart)(Hart, 1984: 112)指出：

“行政并不是一件为了自身存在然后去做就够了的事情，它需要服务于一个更高的目的并因此得到证明。”这个更高的目的就是服务于“政治共同体的公民”，行政与社会的关系成为首要关注的问题。

二、20 世纪后期的行政世界：与社会有关的合法性方案

麦克斯怀特（2002：71 - 72）说：“我们的联邦主义先辈们设计制度时，把方向定位在平衡和控制上。其所设计的政府结构能确保所有相互竞争的利益集团对政治问题持一种温和的、理性的态度……这一本源性的精英，第一个理性的人，想当然地把群众当做恐惧对象，认为他们会拒绝接受自由贸易中追求私利所产生的得失模式。”也就是说，政府与他们的公民之间出现了严重的脱节，“公共行政创立时期的行政模式在范式的层面上说，与这一观念^①是完全一致的。唯一的问题就是，该如何证明明显未获得民众批准的权力运用的合法性”（麦克斯怀特，2002：131 - 132）。接下来行政似乎要走上关系社会的道路来弥补其出生就带有的合法性空白，但正如前文所说，我们并不认为行政从一开始就受合法性问题的困扰，反而合理性的追求使行政被称为了公共行政，但这并不表明行政世界会一直没有合法性问题。

为什么行政与社会的脱节会造成行政的合法性问题？这似乎是一个已达成共识的问题，但更多人的共识是从政治领域（这里是指广义上的政治，不对法律和政治进行严格区分）获取支撑：合法性最初是政治学领域的概念，主权学说就是典型的阐述合法性问题的理论，即如果说“主权在民”的理念在启蒙思想阶段就获得了合法性，那么作为政治领域的载体——政府——就自然拥有“合法性”，并且政府的任何行动（主要指行政）也自带公共性，即“依据美国宪法与各州的宪法，主权在民，民主的政府是建立在主权在民的基础之上的政府”（弗雷德里克森，2003：51）。但是在实践过程中，政府与社会的关系在政治学领域更多只表现为政府部分构成人员的产生问题，“在一般情况下，人民主权是通过代表的选举表现出来的”（弗雷德里克森，2003：51）。如果说“人民主权”委托给政治的权力是合法的，三权分立对这种权力进行了初步安排，用制衡的方式为政府提供了一份治理蓝图，但政治领域的合法性已经发生了异化，并且具体实施治理活动的是政府的行政部门及其人员，政府的公共性主要是面对社会，通过行政活动来实现。换句话说，与社会的关系问题应该是理解行政

^① 非民主性。引者注。

世界合法性的一个维度，而不是从已经异化的政治合法性那里获取。

弗雷德里克森（2011：42）举的一个例子想揭示社会的地位和作用，让人印象深刻：“我们完全可能有这样一所大学，其中，教员们有一种满意的工作环境，在这种工作环境中，教员和行政当局一起参与决策过程，这里的士气高昂，并且具有很高的生产率。尽管人类关系研究途径具有所有这些最佳元素，但是人们围绕着谁获得什么数量的工资报酬、谁获得什么头衔、谁应该获得终身教职等诸如此类的问题仍然会存在着争吵。而且，人类关系研究途径可以以这样一种方式加以应用以至于略去一个关键变量——‘服务的接受者’。虽然这所大学可以将一些好的人类关系研究途径和技巧应用于其教员，但是它却不可能提供即便是接近学生需要的服务。而且，如果它是一所公立大学的话，便可能会出现公民或托管理事会需要什么这样一个根本问题。”政治学领域已异化的合法性没有给行政带来便利，那处理与社会的直接关系是否能给行政的合法性带来福音呢？当行政意识到社会之于其的作用时，我们是否就创造了一个美好社会呢？这个道路可谓一波三折。

作为专家型的公共行政者们凭借其敏锐嗅觉和高超的专业技能充分利用了这一合法性获取路径，将“社会参与”发展为一项策略，已被人们发现：一方面“公民不是通过行政人员的合作来决定怎样最好地解决问题，而是消极被动地做出判断，甚至经常蓄意破坏行政人员的业绩。另一方面，出于工作局限和视野狭隘等原因，行政人员不愿与他人共享信息，而是依靠自己的技术和专业知识判定自己在行政过程中的应然角色”（金等，2009：5）。从本质上来看，“社会参与”被视为一种单向活动——资源从行政专家流向公民，所以人们才得出“通过常规的制度途径进行的参与活动对政府管理几乎没有任何实质性的影响”（金等，2009：49）。这一结论，这也是行政世界获取社会合法性的一种方法。

如果说至20世纪中期将社会因素考虑进政府治理范畴更多是一项伎俩并被人们识破，那么20世纪后期打着顾客导向、回应性等旗号的社会治理主张就更具有蛊惑性。20世纪60年代开始，美国深陷于经济停滞、战争、种族冲突等复杂社会环境中，人们走上街头要求解放和公平（阿里、沃特金斯，2003）；到了20世纪70、80年代，针对社会问题进行的“伟大社会”改革计划造成了极大的财政负担，美国深陷“滞胀”，政治环境中充斥着反官僚、反政府风气，分属于不同党派的高级官僚随着政党交替被扫地出门，行政体系也成为一系列社会问题的替罪羊（Karl，1987）。要“恢复政府的合法性，需要政府对公民的关切，对公民的需要作出回应。……如果公共行政希望变得有效率，那么实践者

就必须更加熟悉代表性、直接性的民主、公民参与、正义原则和个人自由等问题”（Frederickson, 1982: 503）。回应性、代表性问题逐渐浮出治理水面。

深谙公共行政知识的人都清楚《改革政府》（*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*）虽没有提到新公共管理，但“企业家政府”的主张与胡德（Christopher Hood）新公共管理的概念是相一致的，顾客导向、回应性就是“企业家政府”的核心内容之一。奥斯本（David Osborne）等指出企业总在寻求使顾客满意的途径，但“大多数美国政府却都是顾客盲。……公共管理人要使其满意的顾客都是行政部门和立法机关……大多数人在同政府打交道的经验中，最大的刺激是官僚政治的傲慢”（奥斯本、盖布勒，2006: 149 - 150）。这样的批评是中肯的，这是以往政府治理过程中存在的重要问题，需要呼吁改变传统政府的姿态，尤其是在处理与社会之间的关系时。人们思考政府与社会关系的产物——顾客导向、回应性等呼声如雷贯耳，但是值得反思，“每个人都倾向于坐在‘顾客’这把闲适的坐椅上享受清闲而不再愿意投身于辛苦、冗繁的公共参与活动当中。……管理主义思潮过分强化政府回应理念的重要性，而忽视了公民治理/参与的意义”（维戈达，2009: 69）。即新公共管理导致了一种被动的公民态度，也就是说，顾客导向及回应性的主张很可能产生消极公民，人们会彻底束手无策，那么权力的中心人群在治理过程中的威胁就不言而喻了。

针对上述问题，20世纪后期有人提出公共行政的理念应当是主动从“他们”转变为“我们”，这也是行政处理与社会关系的一种方案——公民主义。如何实现“我们”的精神？弗雷德里克森首先指出“立法者有可能偏离和沉迷于立法程序，或者为特殊的利益所俘获。在这种情况下，一线的公共管理者能够并且应当承担起作为那些被现代政府的复杂性所迷惑的公民的代理人的角色”（弗雷德里克森，2003: 183）。被给予了与民选官员一样合法性地位的行政人员是“代表性公民”，应当促进“我们”的精神，它“强调公共管理者对社会公正的承诺”，“把他们从专业的管理者转变成公民的合作伙伴。……行政人员还需要加强过程管理和人际交往技能方面的训练，包括沟通、聆听、团队组建、增强合作以及自我学习等各项能力。……转向一种关怀现实的意图，即需要明确权力，政府是基于问题和时代需要而产生的”（金等，2009: 65）。金等人更进一步地指出，“真正的参与应该是行政人员超越党派和利益与公民一起共同合作，在这项合作基础上，行政人员与公民二者都必须改变传统的参与形态，重新思考二者的基本角色和关系”（King et al., 1998: 317）。

到20世纪后期，在追求合理性道路上越走越远的行政与社会脱节，造成了

前者实现公共性的障碍，那行政还何以称为公共行政？行政世界就受到了合法性的拷问。行政世界逐渐意识到社会的地位和作用，形成一系列处理与之相关的方案，最终将社会化简为公民，行政能够回应、能够代表公民就能实现公共性，试图解决它的合法性问题。只要行政满足公民的需求就是公共行政吗？如果不止步于政治伎俩和消极公民的分析，这就是我们正在面临什么样社会的问题了，公民身份为何无法满足这样的社会治理？行政又需要采取什么治理思维？

三、流动社会中的公民身份：行政世界的契机抑或障碍？

作为 20 世纪后期公共行政领域的思潮，公民主义是否可以作为理解行政与社会关系的恰当角度？这需要我们对公民主义思潮的核心概念——公民身份进行反思。我们不可否认公民身份这一建构概念对社会发展，尤其是政治领域的作用，没有它，近代（政治）文明也就失去了建构基础。但我们发现：首先公民身份设置的开始就存在着问题，它巩固了不平等的社会结构，排斥了社会因素；其次，社会实质上是虚拟共同体，内含很多种成员资格，公民身份就是成员资格的一种，如今社会的发展对公民身份产生了冲击，个体身上的公民身份与其他成员资格身份产生了冲突，同为公民身份的人们之间的差距也越拉越大。

就第一个层面来说，阿尔弗雷德·马歇尔（Alfred Marshall）将公民身份分为公民、政治和社会三个要素（三种权利），通过对公民身份三个要素的历史考察，马歇尔指出公民身份演化是一个融合与分化相伴随的过程，融合是空间维度上的扩散，分化主要是在时间维度上，在这样的过程中被人们诉诸平等理念的公民身份能与不平等的资本主义体系共同滋长繁荣，“公民身份的核心部分是公民权利，而公民权利是一个竞争的市场经济所不可或缺的。公民权利赋予每一个人——作为一个独立个体——从事经济竞争的权力，……身份并没有从社会系统中绝迹，与阶级、职位与家庭联系在一起的区别身份被单一的、共同的公民身份所取代。这种公民身份提供了一种平等的基础，在其之上可以建立一种不平等的结构。……财产权与其说是一种占有财产的权利，不如说是一种获取财产的权利——如果你有这种能力的话；一种保护财产的权利——如果你已经得到它的话。但是，如果你用这种论证向一个赤贫的人解释说，他的财产权和一个百万富翁的财产权是一样的，他很可能认为你是在胡说八道”（马歇尔、吉登斯等，2008：26-27）。也就是说，在主张平等理念的公民身份设计之下反而巩固了不平等的社会结构。

如果你认为以上只是公民身份中涉及到公民权利部分，那让我们再看看公

民身份中的社会要素情况：典型的力图保护公民社会权利的“《济贫法》不是把穷人的权利要求看做公民权利不可分割的一部分，而是把它看做对公民权利的一种替代——只有当申请者不再是任何真正意义上的公民时，他的要求才会得到满足”（马歇尔、吉登斯等，2008：19-20）。可以看出，公民身份在发展过程中对社会也是排斥的，这样的分化过程说明社会阶级^①是历史的、现实的存在着，如果只看到近代公民身份的设置并寄希望于它对社会治理的决定性作用，那必然会掩盖社会依旧存在的问题。

再来看第二个层面，随着如今社会的发展，公民身份也给治理带来了束缚，譬如我们看到中国每个城市存在的农民工现象，农民工当然拥有公民身份，他们各项权益得不到保障的现实说明在公民身份之外还有其他因素在影响治理，具体来说，农民工拥有农村户籍，因而在城市面临各种权益限制。户籍也是成员资格的一种表现形式，那么农民工所面临的问题就是成员资格间的冲突，什么导致了冲突的发生？当然是农民工的流动，但这是否说明要采取控制流动的方案，答案显然不是。问题在于公民身份这一成员资格设定已经不能完全适应社会治理需要，新的问题出现了，冲击了人们寄予公民身份的治理希望，这个新的发展就是20世纪后期很多思想家发现的：异于历史上任何发展阶段的快速流动现象和更快趋势。

鲍曼提出“流动的现代社会”概念来揭示当今社会及其中人们的特征：社会“以身份循环的奔忙替代关于永恒的担忧”，似乎“只要快速向前，不要止步回望，计较得失，那么，就可以向有限的生命跨度中塞入更多生命；……‘身份’（正如古代的转世或者复活）是关于‘再次出生’的可能性的——是关于弃旧貌、换新颜的可能性的”（鲍曼，2012：9）。人们的角色随着流动性增强也在不停流动和相遇，然而人们在流动中有着不同的处境，正如鲍曼（2012：3-4）所言：“获胜最大的机会，掌握在活跃于全球金字塔塔顶周围的那些人手里，……他们轻松活泼，反复无常，就像日趋全球化与跨地域的贸易与金融一样——正是这类贸易与金融，导致了他们这些人的出现，并维持了他们游牧式的生存。……他们都精通并实践‘流动的生活’的艺术：认同迷失，不受眩晕影响并适应了这种状态，且能忍受在没有路线图和方向感的情形下无休止的旅行。”流动中另一些人是从属的，“其他的游戏参加者——尤其是那些硬被拖进游戏的人，那些不‘喜欢’或玩不起‘变动’的人——就少有机会了。对他们来说，参加游戏不是一种现实的选择——但是，他们也没有不尝试的选择。

^① 即马歇尔（Thomas Humphrey Marshall）所说的“不平等结构”。

……在底层，问题是紧紧抓牢唯一可以获得的身份，把其部件牢牢地捆紧在一起，同时，还要抵制腐蚀的力量与破坏的压力，修理不断倒塌的墙壁，把壕沟越挖越深”（鲍曼，2012：5-7）。很显然，人们不同的处境不是公民身份可以应付得了的。

面对这样快速流动的社会，作为具有一定普遍性成员资格的公民身份显然不能应付，因为流动性已经使个体（拥有各种成员资格）在时空维度中通行无阻，一来公民身份与其他成员资格冲突的发生频率和影响程度就会逐渐增加、扩大；二来公民身份背后的不平等会越拉越大。我们讲公民身份和其他成员资格的设置都是为了实现不同共同体的良性治理，尤其是在近代社会的组织化过程中，形形色色的组织产生，组织（共同体）当然就区别了成员与非成员，这种区分是实体性的区分，也就是说成员与非成员之间的区分是明显的、对管理而言也是可行的，但当流动性增强，谁是成员、谁具有该共同体的身份这一问题已变得没有意义，因为具不具备该共同体的成员资格（身份）首先已经失去了以往的划分基础——稳定性，那么建立在此基础上的治理也就难以实现；其次，个体的诸多成员资格（身份）因为流动性而在个体身上发生着冲突，从国家这一共同体大范围视角看就是公民身份的治理失效。

如果说流动性的发展对成员资格造成了冲击，这种政治领域的思维对治理产生了束缚，那么在流动性中要怎样思考治理呢？我们发现由成员资格构成的实体性共同体思维对流动有着禁锢，而目前阶段消灭共同体的实体性显然是不合理的，我们需要借助在场这一概念。在场是一个哲学概念，在发展过程中发生着变化，我们运用哲学思维理解它的同时，也需要把握它对于治理的功能。政治学领域的主张是从物理空间向符号/意义空间的转变，后者主要是由话语建构的，福柯（Michel Foucault）（2012）认为话语的影响力是由社会地位决定的，即是由权力决定的，那么在场与否就变成了对时空的一种占有权争夺，我们认为这还是把在场等同为了一种资格，资格需要人去占有甚至争夺，而在场已经不需要这些传统思维了。现象学的在场性具有一种意向性，是符号解释者（直观之物）所在之场，那么就存在符号的不完全性状况，也就是意向性的不充分。这样的界定使现象学对社会治理并没有直接的指导作用，譬如胡塞尔（Edmund Husserl）（1999）就陷入了“明证”“充实”（直观物与被符号意指之物相符的距离）的旋涡。如此看来，在场对于治理的思维功能是什么呢？

海德格尔（Martin Heidegger）为了摆脱现象学的这种意向性所带来的困扰，他用“被使用”衡量在场性，也就是说被使用的才是在场的，否则就不在场，前者被他称为符号。譬如我们在使用电筒时，就照明功能来讲电筒是不被意识

的，是不“触目”的，那么照明功能是在场的而电筒不在。海德格尔（2006：122）用“去远”概念解释了为何在场的反而是符号：“去远说的是使相去之距消失不见。也就是说，是去某物之远而使之近。此在本质上就是有所去远的，它作为它所是的存在者让向来存在的东西到近处来照面。”很明显我们发现海德格尔这里的在场已经冲出了传统空间思维，这也就是哲学上著名的“共在规定此在”的出现，如同萨特（Jean Paul Sartre）（1997：6）提出的“不能把存在定义为在场，因为不在场也揭示存在”。如果这是理念上的革新，那么现代技术已进行了操作性步骤，实体与虚拟、传统与现代、近处与“遥在”等都可以汇聚一堂。

在如今这个信息化世界，“共在规定此在”已经变为现实，在场和不在场的区分已经越来越脱离了传统时空的范畴，包括什么在场、在什么场、如何在场等内容都已失去限制。如果在成员资格（如公民身份）的思维下，共同体如何保证每次治理活动中其成员的全部出现？如何避免非成员的干扰？都是不可能实现的；相反，在在场思维下，我们要考虑的不是你是否拥有共同体成员资格，而是在场的我们有什么样的责任。行政世界如今面临的就是这样的现状，社会已经不是传统政治学领域设置的公民身份可以控制的了，我们的治理也不是符合了公民主义要求就可以实现良好政府了，那么直面社会的行政还能采用原有的治理基础吗？

参考文献

- 阿里·沃特金斯(2003). 1968年：反叛的年代. 沈昌龙等译. 山东：山东画报出版社.
- 奥斯本、盖布勒(2006). 改革政府：企业家精神如何改革着公共部门. 周敦仁等译. 上海：上海译文出版社.
- 鲍曼(2012). 流动的生活. 徐朝友译. 南京：江苏人民出版社.
- 福柯(2012). 规训与惩罚. 刘北成、杨远婴译. 北京：三联书店.
- 弗雷德里克森(2003). 公共行政的精神. 张成福等译. 北京：中国人民大学出版社.
- 弗雷德里克森(2011). 新公共行政. 丁煌等译. 北京：中国人民大学出版社.
- 海德格尔(2006). 存在与时间(修订本). 陈嘉映、王庆节译. 北京：三联书店出版社.
- 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊(1982). 联邦党人文集. 程逢如等译. 北京：商务印书馆.
- 胡塞尔(1999). 逻辑研究(第二卷). 倪梁康译. 上海：上海译文出版社.
- 金、菲尔蒂、苏赛尔(2009). 参与问题：通向公共行政中真正的公民参与. 载王巍、牛美丽编译《公民参与》. 北京：中国人民大学出版社.
- 卡尔维诺(2012). 看不见的城市. 张密译. 江苏：译林出版社.
- 洛克(2011). 政府论(下篇). 叶启芳、瞿菊龙译. 北京：商务印书馆.

- 马歇尔、吉登斯等(2008). 公民身份与社会阶级. 郭忠华、刘训练编. 南京: 江苏人民出版社.
- 麦克斯怀特(2002). 公共行政的合法性: 一种话语分析. 吴琼译. 北京: 中国人民大学出版社.
- 孟德斯鸠(1995). 论法的精神(上册). 张雁深译. 北京: 商务印书馆.
- 萨特(1997). 存在与虚无. 陈宣良等译, 杜小真校. 北京: 三联书店.
- 维戈达(2009). 从回应走向合作: 治理、公民和下一代公共行政. 载王巍、牛美丽编译《公民参与》. 北京: 中国人民大学出版社.
- Frederickson, H. G. (1982). The Recovery of Civism in Public Administration. *Public Administration Review*, 42(6):501 - 508.
- Hart, D. K. (1984). The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat, and "Public" Administration. *Public Administration Review*, 44:111 - 120.
- Karl, B. D. (1987). The American Bureaucrat: A History of a Sheep in Wolves' Clothing. *Public Administration Review*, 47(1):26 - 34.
- King, C. S., Feltey, K. M. & Susel, B. O'N. (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, 58(4): 317 - 326.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2):197 - 222.
- Yates, D. (1982). *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American government*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

责任编辑:何艳玲