

非正典化的典范及启示

——法默尔“后传统治理”思想评析

程 倩*

【摘 要】在西方后现代主义思潮风起云涌之际，后现代公共行政理论也作为公共行政理论的前沿而得到介绍，其中，近些年来美国公共行政学者法默尔以“后现代公共行政的知名学者”的名号颇受国内学者们的关注。但是，不同于后现代主义者惯常对传统的彻底否定与解构，法默尔以“后传统治理”思想展现了对传统公共行政理论非正典化的过程，他的行吟诗人般的写作风格及批判中的建构主义，尤其是他研究框架和方法的别树一帜，让学界在理论知识浅尝辄止的诱惑之外备受启发。本文以法默尔“后传统治理”思想为主题，分析了其“反思性公共行政语言范式”前提、基本意涵，对后传统治理思想非正典化特征带给中国行政改革实践的启示、法默尔隐喻方法中的构成主义研究路径、理论创新意识及价值倚重等作出论述，以期在兼具全球化、后工业化的背景中，在中国仍保留相当农业社会特征的工业化进程中，对中国行政学“大问题”的界定和研究有所裨益。

【关键词】后现代公共行政 法默尔 后传统治理

【中图分类号】D035 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2011)02-0151-17

20 世纪 60 年代左右，后现代形貌（postmodern condition）已悄然浮现（Bogason, 2000）。一方面，现代社会的人们体验到政治、经济、社会、教育等不同领域的快速变迁，享受了前所未有的物质文明与科技的发展所带来的繁荣与便利；另一方面，现代性社会也逐渐被工业文明所控制而“物化”（reification）或

* 程倩，南京理工大学人文学院，教授。感谢匿名评审人的意见。

“异化”(alienation), 无形中, 人类的理性批判思考能力被慢慢侵蚀, 价值观也趋于僵化、功利和单一化。有些事物较以往更为退化, 甚至人的主体性也逐渐模糊。在这一背景下, 后现代主义(post modernism)以对现代性的抗拒、质疑和批判的态度出现, 后现代主义思潮蜂拥而起, 在理论上也直接触发了学者对传统公共行政的批判和反思。就学界已经译介的后现代理论领域的作品看, 米歇尔·福柯(Michel Foucault)、查尔斯·J·福克斯(Charles J. Fox)和休·T·米勒(Hugh T. Miller)及当前美国学术界较为多产的戴维·约翰·法默尔(David John Farmer)等均被认为是后现代公共行政领域中的代表性人物。如果说福柯的权力观开启了学者们对传统政治学基本概念反思的大门, 福克斯及米勒则直指后现代公共行政, 意图在这一领域做出尝试, 而法默尔无论在选题内容和写作风格, 还是在论题广度和论证深度方面, 都表现出别具一格的想象力和创造性, 引起了国内学术界的持续关注^①。但值得注意的是, 近些年法默尔的学术表达已经否认了“后现代公共行政”提法而转向为“后传统治理”, 更加突出地表现出其从属于后现代公共行政思潮的非正典化^②特征, 因此, 有必要对法默尔的“后传统治理”思想一窥究竟。

一、“后传统治理”的提出

法默尔曾获得英国伦敦大学经济学博士学位和美国弗吉尼亚大学哲学博士学位, 从事行政管理教学和研究工作之前曾担任纽约市警察总督特别助理及美国政

① 2005年法默尔的《公共行政的语言》由吴琼翻译, 在中国人民大学出版社出版; 同年, 丁煌在上海行政学院学报撰文《法默尔后现代公共行政思想评析》; 2007年, 谢昕、张亮在《中国行政管理》发表的《后现代公共行政理论探微》中论及法默尔; 2008年, 《公共行政评论》第2期发表了宋锦洲受中山大学马骏委托对法默尔教授的专访; 2009年, 张康之除在《天津社会科学》撰文《论后现代公共行政中的“想象”》, 专论法默尔在《公共行政的语言》书中作为方法的“想象”之外, 也在多篇文章中论述、引用了法默尔的思想。

② “非正典化”(decanonization)一词对应于神学词汇“正典化”(Canonization of Truth), 是对正典化的去除、否定。神学中的“正典化”指真理经过系统化, 便成为多种的定论, 这些定论又需要加以定准, 以便给信徒使用, 成为信徒生活与信仰的准则。而“非正典化”作为后现代主义思潮的主要特征表征于公共行政领域, 同样以“无绝对权威与标准答案”和“去中心化及多元中心主义”为主要内容, 以语言为突破点, 对传统公共行政进行全面的反省与批判。它反对既定的和宰制性规则, 主张抛弃执念(any thing goes), 因应情境的变局, 时时检视反省。

府司法部部门主任，现为美国弗吉尼亚州立大学政府与公共事务学院教授。从上世纪 90 年代后期起，致力于公共行政理论研究，是一位多产且极具创新性的学者。中国行政学界对法默尔的认识大多是通过他的著作《公共行政的语言》^①，而此书不过是法默尔以后现代主义视角分析公共行政的开始。在《公共行政的语言》之后，法默尔的书作里更多使用“后传统”（The Post-traditional）的提法。

1995 年之后，法默尔对后现代主义视角中的公共行政思考围绕着区别于当下公共行政的“反行政”概念展开，并在此过程中逐渐形成了“后传统治理”的思想，形成了两本著作，一本是《论反行政艺术》，一本是《杀死国王——论后传统治理与官僚制》。

法默尔（Farmer, 1998）在《论反行政艺术》中指出，后现代性表明公共行政的所有层面都应该进行变革。这些变革的根本原因在于，任何后传统治理应该以一种“反行政”的方式履行。但对于反行政又不能提出任何规定，因为这也必须接受解构，否则公共行政就像其他任何专业一样也构成一个不应有的区隔。后传统治理由发展反行政意义的人实践，是创造性多元主义的概念。这种发展会趋向于反思性语言范式的态度并且会指向反行政。显而易见，法默尔突出地强调对“他人”的开放、偏好多样性、反对元叙事以及反对既定秩序的“反行政”立场，这种“反行政”的后现代道德立场意味着公共行政的实践应该构造和实施成为一种反独裁主义的实践活动，意味着应该鼓励服务取向的态度，意味着行政应将所有的决策活动向社区开放，并不应该把各种官僚文本强加给他人，意味着不承认任何特权，意味着在公共行政中力求避免“打棒子”和陈规老套，并且最终意味着以一种后现代的怀疑论去审视所有现存的政府制度和公共官僚机构。法默尔认为，后现代主义分析是一种解放的尝试，它要求人们去参与公共事务的对话，去倾听其他人——这就是反行政精神。而“反行政”是一种旨在否定行政官僚权力并且否定韦伯式理性—等级观点的管理方法，表明的是—种赞成论战性、多元文化论和多样性的观点。1998 年之后，法默尔及其追随者们对“反行政”有了新的解释：从起源上看，“反行政”可以追溯到中世纪和近代历史中，在法默尔所谓的“后—主义”（post-ist）这个新词——可以指称为后实证、后工业的、后家长制的、

① 《公共行政的语言》一书，1995 年在美国出版，2005 年由中国人民大学出版社出版。

后结构的、后现代、后弗洛伊德学的、后殖民的、后形而上学的及其他智识语境的“后—”状态——或整体或部分并各具特色地得到理解；从效果看，“反行政”可以作为以牛虻般警醒为目的（with-a-gadfly-purpose）的游戏性思考的一部分（Farmer, 2005a）；从关系上看，追随者把“后传统治理”当作在“反行政”中诞生的孩子，当作“反思性公共行政语言范式”的孙辈，也有人把“反行政”和“自反性阐释”当作后传统治理的选择性变体。

2005年，法默尔出版《杀死国王——后传统治理与官僚制》一书，并发表了许多文章，就此书引发的讨论进行了回应及更深入的思考（Farmer, 2006）。在书的前言中，法默尔提到这本书的许多观点得益于创建于1978年的美国公共行政理论网络系统（Public Administration Theory Network, PAT-NET）这一协会成员的交流，而他写作此书的目的十分明确：以后传统意识复兴官僚与治理，以使人们可以更好地生活在一起（Farmer, 2005a）。根据法默尔的介绍，后传统意识具有张扬“想象”的构成性特征，它既无“青出于蓝”的血统，也无“青胜于蓝”的个性，“后传统”态度之于“传统”，类似于利奥塔关于“后现代”行进于“现代”，既有共时的，又有历时的关系。但“后传统”意识的阐述却不能借助于“传统”语言，它必须另起炉灶，自成一体。全书涉及的学科包括政治学、经济学和公共行政、工商管理等领域，不过更准确地说，书中的各个篇章关乎不同学科涉及治理的显著部分——它是一份跨学科、跨领域的研究成果。

需要指出的是，法默尔“后传统治理”的思想虽无青出于蓝的血统，却在以后现代主义视角对现代性核心思想否定的基础上生发，是他试图复兴公共行政，对传统文本非正典化的拓展性思考，起始于他在《公共行政的语言》中确立的四个前提。

其一，“想象”。法默尔认为，现代性的公共行政只是一种视像的表现，后现代性则要求用想象来替代视像，因为视像是一种认识，想象则近于一种创造。在工业社会的理性语境中，想象受到了排斥。因为，想象与理性总是处于矛盾的状态中，所以对于追求合理性的现代性而言，是排斥想象的，而后现代主义恰恰要张扬现代性所排斥的想象，重建公共行政的研究范式和重塑公共行政模式（张康之，2009a）。虽然人们长期以来对僵化无回应力的官僚体制感到灰心丧气，对组织创造力的呼唤也由来已久，但在法默尔看来，对“想象”的仰赖却是后现代主

义的特征。在他看来,将想象比作为现代特征的逻辑中心论更有价值,它作为一种创造性管理的艺术,将提供现代“理性”规则导向的官僚机构缺少的许多机会,它应该“贯穿于公共行政所有主要目标,而不仅仅是连在一起的若干个点,成为后现代治理的想象原则”(Farmer, 2005a)。

其二,解构。这个最早由德里达(Jacques Derrida)探讨和倡导的一个概念,在法默尔看来是一种方法。它要识别叙事文本的断裂,通过这种断裂或临界点,揭示文本因二元对立和不可化约的隐喻而发生的曲解,它表明文本存在着多种意义,而且还可能抑制作者能够表达的意义。法默尔很欣赏德里达想要打破诸多二元对立的理念,认为解构概念对于公共行政理论研究者、实际工作者都是重要的资源。他拒绝给源自官僚制的权力话语任何特权地位,认为“需要改变封闭、半封闭的由上至下的政治领导的层级关系为真正水平层面的公民间关系”(Farmer, 2006),由此,打开“反行政”的视野,为一种试图使公共行政思维摆脱官僚等级观念和偏见束缚的解放准则扫清道路,否定行政—官僚权力并且否定韦伯式理性—等级观点。

其三,去领地化^①。现代化“脱域”是摆脱地域,而后现代化的“脱域”则是摆脱领域,因为地域边界是由“篱笆”架设出来的,领域边界则是由“语码”,即不同的话语体系或方言制造出来。后现代主义视角下的解构,既需要打破学科界限,拆除一切围墙,也要对组织的边界进行解构。所谓“去领地化”,首先是指消除由思维方式尤其是所谓“科学”思维方式施加给认识者的编码或语言,需要学科间超越与整合的新意识;其次,在本质上,去领地化也是一种试图打破在所有组织中都可以发现的结构领域的分析方法,这些领域体现为僵硬的部门和科、局、室范畴,表现为公共服务人才的特殊专业和教育过程,以及工作划分的所有其他方式。后传统治理既要破除组织界限,又打破那些伴随着范畴分类和实际领

① 《公共行政的语言》中文译本把 territorializing、detrterritorialization 翻译成“区域化”和“非区域化”,但张康之认为,如果翻译成“领地化”和“非领地化”可能更为合适一些。因为,在中文里,地域与领地的感性认识是有区别的。现代化的过程在很大情况下是地域边界的拆除和领域边界的建立,这就是一个“非地域化”的历史事实。“非地域化”同时也是“领地化”,“非地域化”的概念只适合于指涉现代化过程,而后现代语境中的新的变动则是一个“非领地化”的过程。如果把把这个“非领地化”过程翻译成“非地域化”的话,在理解上容易造成误导。此处采用张康之的提法。

域或智力领域而出现的固定思想模式，是人们思维结构的根本性变化。

其四，他在性。法默尔关注于“道德的他者”。在现代性中，“他”作为一个控制对象，或一个可资利用的工具而“在”，后现代性则要把“他人”作为一个道德的他者，使公共行政从对他者的控制转向对他者的开放，“后传统思维及感觉的第一要素，便是思考和对对话的彻底开放”（Farmer, 2005a）。近代以后，人的自我意识成熟，产生了“理性的自我”。但近代社会在发现了“我”的同时，却遗忘了“他”。即便有“他”，也是服务于“我”的“他”。后现代重提“他在”，通过他在性的张扬，经过反行政的途径解构正典。法默尔认为，他在性是与有道德的他人——一个当事人、一个下属、一个上司或一个旁观者——的关系。法默尔力图通过这个术语探讨公共行政的道德世界。他在性意味着对行政人员应该怎样与他人相处这一问题的基本关注，意味着重新强调受压迫、被抑制以及被排斥的群体。

二、“后传统治理”的意涵

根据法默尔的解释，后传统远离并在后现代之外（beyond），是非批判性的。后传统治理认为传统公共行政在范围和方法等方面都受到了过多的限制，而对于解决那些重大的、宏观的问题（non-trivial and macro problems）而言，后传统治理是一种实践选择，它与某些“主义”关联，如女权主义、后殖民主义、批判性理论及后现代主义等。后传统意味着传统之外：本质上，如果传统的公共行政是失败的，或正在失败，后传统则具体说明其后应该有什么样的贡献，或者说后传统是一种意识；范围上，后传统意识贯穿于整个治理场域，为包括公共的、非营利的和私人组织等在内的、各种有形的或无形的制度所拥有；方法上，后传统治理是以激进的想象为根源的思考、正义和行动，它可以概括为三个相互联系、相互影响的概念：游戏的思考（**thinking as play**）、寻求的正义（**justice as seeking**）和艺术的行动（**action as art**）。这三个加粗体的词语，恰恰是美国9·11委员会所标榜的政府行动本质——以激进想象为根本的政府品质——的根本体现，也是法默尔在《杀死国王——论后传统治理与官僚制》一书中用三章篇幅分别论述的后传统治理的三个构成要素。

在以“Thinking as Play”为标题的第一部分，法默尔以“始于柏拉图的游戏”“牛虻般的游戏”“自我与碎片化”“不同常规的写法”“倾注于符号”“真相：怀疑主义与确定性”为题，论述了在传统思维中被压抑、误导和被视为无足轻重中获得的创造性力量及学术性动力的后传统思维。它以激进的“想象”为重点，以彻底的“开放”为特征，渗透于寻求的正义，融合于艺术的实践。后传统治理的思维要忘却科学管理的梦魇，在诗意畅想中“运用想象进行治理，把想象放在首要位置，把激发下属和其他人的想象作为自己的责任”。（法默尔，2005：221）治理者抱持公正精神，在诗意畅想中要达到的目的则与“牛虻”类似：其一，青睐于粗线条地扩展后传统治理的领域；其二，包容被传统讨论排挤和边缘化的各种话语。在个体层面，后传统治理的思维需要为个人潜能的发展创造足够的空间，在对人的全面理解中，从现代人生存境遇的当下阐发相关的话语体系。在个体被制度化的情境下，后传统治理的写法不再从个体与群体的对立思维中开始，而从“中间地带”（in-between space）开始。在对视像和视像系统的关注中，法默尔强调了后传统思维的反思性主义特征：以塞克斯都·恩庇里斯所展示的怀疑主义方式质疑人们对认识的确信凿凿，在反思“大写 T”与“小写 T”事实的同时，游戏的思考总是预感着悖论的存在。

在以“Justice as Seeking”为题的第二部分，法默尔以“始于莎士比亚：倒霉的遗产！”“谁更正义：天国还是人间？”“不拘一格的自我”“他者与同情的理解”“黄金法则的传统”“白银法则的传统”为题，论述了不同于传统治理语境、有着新道德意涵的后传统正义。它包含由上至下的政治领导关系转为公民与公民间的水平关系，寻求正义的运动从根本上依靠的是自我与其他自我之间的横向合作关系，而之所以要依赖于对他者的开放，是因为人们认识到后传统治理中也可能由于正义思想的传统性而存在某些错误。因此，正义的寻求反对画地为牢式地沉迷于自我意识，它密切关注哲学蕴涵及生存经验中的有限性。当代道德哲学往往受制于单一的学科传统，它在具体的历史、文化情境的复杂性认识方面捉襟见肘，却固执地认为道德实践是知识、理性和非历史的认知、整齐划一的抽象可以把握的。由此，追寻正义的过程总是充满悖论，传统认识在简单化的意愿中留给人们的仅仅是公众道德的确定性。后传统治理的正义追寻总是不确定的，在元伦理学

和所谓的阐释学转向中，这种不确定性同样存在。正义寻求的关键还在于从个体和组织两个层面对“自我”的重新塑造，虽然这种塑造可能因为社会建构而存在困难，但由尼采所倡导的“价值转移”，在重新认识“自我”与“他者”的互动中创新“自我”也是可能的。就此同情地理解“他者”，在沉默中同情，在同情中倾听成为必要。此外，传统视域中的黄金法则和非西方传统文化中的智识也是后传统治理中寻求正义的来源。

在以“Practice as Art”标注的第三部分，法默尔分别以“始于米开朗洛奇：对于官员的期望”“看得见的手：对领袖的迷信”“看不见的手：未经审视的说辞”“修女与刺钩”“爱与效率”“杀死国王及乌托邦”为题，阐释了作为艺术的后传统治理实践：后传统治理的实践者应具有艺术家的气质及风格，他们以爱而非只追求效率为社会治理的理想动力；除了包含游戏的思考和寻求的正义这两个结构性要素之外，后传统治理的实践还应关注政治、经济和行政体系与公民个体的日常关系，而要被“杀死的国王”的症候之一，便是把社会治理的技术主义路径和将其当作机械系统的认识；后传统治理需要打破对“领导”的迷信，更多地关注公正而非精英，但这种迷信又内生于所有社会发展的建制与活动之中，尤其滋生、盛行于官僚体制当中；在非传统治理的意义上，后传统治理还需要重新审视以“看不见的手”为象征的经济学理论和经济效益协作；作为艺术的治理要认识到社会中存在的“倒刺”以及产生“带刺铁丝网”的关键所在，而那些或益、或害的各种现象，在普遍性、类型及破坏性的层面存在着；当然，在层级民主和开放民主的悖论中，“国王的死刑”需要转换公民头脑里的符号系统，而“再符号化”的可能性在于，层级制度的存在不再是不证自明的规范，而是获取正当性的“离经叛道”。

与许多著名的后现代主义学者一样，法默尔并不承认自己是后现代主义者，而认为后现代主义是众多研究视角和方法中的一种。如果人们过于沉溺于后现代主义，则可能给自己套上另一种枷锁或框框。2000年起，法默尔在美国 PAT-NET 的协会杂志《公共行政理论与实践》（*Administrative Theory & Praxis*）上主持开设了名为 CommonSense@ Admin 的专栏，就后现代主义视角中的公共行政理论与实践问题作出阐述。在 2007 年专栏的告别文章中，法默尔以画了删除线的“红心皇

后”(Red-Queen)^①为题,以《爱丽丝漫游仙境》中的人物提问、他回答为形式,以一篇对话体文章概括自己开设这个专栏以来表达的学术思想,对其“后传统治理”作出了概括性的总结。

一方面,法默尔以画了删除线的红心皇后为传统公共行政的隐喻,再次对传统公共行政乃至其他学科进行了三个方面的批判:方向性错误,如对微观效率的盲目追求、对事务的重视和对社会观念(文化)的忽略;内容上的非完全真实,如它的无所事事及无效;传统公共行政是一个并不准确却不得不用一个策略性术语。另一方面,法默尔历数了后传统治理中他最钟爱的五个主题思想:其一,后传统治理对社会意识和制度文化践行的重视远大于传统行政中对效率的追求。其二,对个体观念和社会文化的重视可以冠之以“相像”这颗“跳舞的星星”^②。其三,社会观念及制度文化的变革必须包含伦理构成,在此,“他者”的命运是问题的关键,而传统公共行政及主流经济学在这一方面或者是盲目的,或者目光是短浅的,因为在传统公共行政中,“他者”被当作了被委托人、顾客、福利接受者、精神病人和无家可归者。后传统治理必然扩大伦理的范围(Farmer, 2003),它的伦理探讨可能涉及如“道德第一,技术第二”(Farmer, 2005b)、“对被管制生活的大拒绝”和福柯意义上的“权力的话语与对权力的话语”等。其四,社会意识及制度文化的探讨,如果能够以日益高涨的神经系统科学为催化剂的话,将彻底转变传统公共行政的主题,而神经经济学和神经政治学已经远远地把传统公共行政学科甩在了后面,虽然它们的方向并非完全正确。第五,社会意识和制度文化的变革,必须摒弃传统公共行政组织中的那种非人格化特征,把个人活生生的生活经历与职业实践结合起来,加强而不是忽略自我认同及群体关系,必须关注时代精神。总之,传统公共行政在这五个方面都犯有方向性的错误,例如现行文官制度下只关注中层常任文官、微观效率优先的观念的盛行、缺乏对高层公务人员和宏观行政理论的重视,同时,过度的私有化、对政府的极度藐视、对公共利益的漠不关心等等,都给社会观念(制度文化)带来极坏的影响。

此外,通过对其他学者关于后传统治理论述的回应,法默尔点明了后传统治

① 《爱丽丝漫游仙境》中的人物,是专制的化身(Farmer, 2007)。

② 源自尼采的诗句“One must have chaos in one, to give birth to a dancing star”。

理的一些特征。

第一，后传统治理虽然没有提出巨无霸式的超级学科概念，但它确实涵盖了当今传统学科边界之外的融通性范围，就论题和论域而言，它有特定的方法并涉及所有相关的学术资源。法默尔指出，虽然他一直赞成名副其实的宏观公共行政的理念，但他又反对用“宏观的公共行政学”提法，因为即便是宏观公共行政本身也是一个范围狭小的概念，它可能忽略私人企业、非营利组织及宏观公共行政自身的内部变化。如果没有适当的、广泛的社会关注意识，后传统治理就是无望实现的。

第二，后传统治理是非线性的。后传统治理并不仅限于超越传统公共行政，它也寻求迂回进入并揭示其他学科、领域的限制及盲区，比如传统组织理论，甚至主流经济学理论。

第三，后传统治理的到来意味着在范围和方法方面对“专门人士”的剥夺，例如微观经济学这样的学科将注意力只集中在企业主、公共行政仅仅盲目地关注中层专业人士等做法都属于某种曲解。

第四，后传统治理在传统公共行政模式之外进行思考和行动。比如，人自我的天性是后传统治理的关键，很难想象哪种人文学科在没有对人类动机有系统构思的前提下得到更好的发展。当然，后传统作为一种观念，又是超乎纯粹的和系统的事物研究之外的，比如，既有可以作为某种使动力量的社会观念，也有可以在事物表面和内部特征中来回作用的概念。科技观念是一个很好的例子：有人认为，社会不仅仅是由个体加总的，而且还是由技术意识共同决定的。而根据牛顿把世界看作机器的观念，也有人传统性地把你、我的身体也当作机器看待，更不用说把政府或者市场也看作机器了。

第五，后传统对社会文化深层意识的阐释具有实践效用。滑行于意识表面不失益处，但是在某种意义上，思考者确实能够认识到，似乎表面的意识是被深层的意识所支配的。看看我们的社会所发生的，对治理与官僚机构的批判，及它们的巨大变化，均来源于我们社会观念的各种特征。从移民、监狱到邪教领袖，从“看不见的手”、各种现代法人社团，再到杀死那个有多张面孔的“国王”等等，这些深浅不一的意识之间是相互联系、相互影响的。

第六，后传统治理并不仅仅是西方社会现象。毋庸置疑，非西方的见识暨那

些非西方传统的洞见意义深远，值得关注。正如叔本华很早就意识到的，不同文化之间的交流和综合将变得越来越重要。而对于非西方国家而言，必须破除的一个假设是，民主并非西方世界的礼物。如阿玛蒂亚·森（Amartya Sen）所说，公共讨论的传统存在于世界各地，并非仅存于西方。

第七，后传统治理具有解决重大宏观问题的能力，而这种“解决”是相对于那些权宜之计的运用而言的，必须诉诸实践。

三、“后传统治理”的意义

公共行政需要变革的主张从来就没有间断过，但是由后现代公共行政理论，尤其是法默尔借“后传统治理”论述进行的对传统公共行政的认识和批判是如此深刻，使得以往的种种变革主张只能看作是改良意义的。在公共行政思想的重新启蒙、公共行政研究范围的拓展及在公共行政研究的方法论意义等方面，法默尔在哲学认识论高度作出的论述都足以证明他的“后传统治理”理论无愧为当代公共行政理论的前沿，对于公共行政理论和实践发展有着重大且深远的意义。

（一）实践意义：明确提出对传统公共行政的变革主张

工业社会在凯歌行进的几百年中，取得了辉煌的成果，而今天人们正处在一场从工业社会向后工业社会转变的伟大变革时刻，工业社会所积累起来的物质文明和精神文明都为这场社会革命作出了准备。在全球化已经迅猛地席卷我们的世界的时候，在后工业革命已经开始躁动的时候，我们需要一种人类社会观念形态的变革，正如法默尔所说，“后现代转向来临了，在所有的社会研究和其他研究活动中，有望发生根本的转变。公共行政的研究同样会发生改变……一个可望出现的根本变革就是对构成现代性的核心观念模式的否定”。这种变革的基本特征就是：“后现代性不论这种基础性的假设，如现实与表象之间的区分，它也否认现代性的主体中心化的观点中所暗含的理性的特征。变革将在社会科学和所有其他科学的结构与特征中发生”（法默尔，2005：209）。

法默尔认为：“当把后现代性的新透镜对准通常被称作公共行政学的领地时，作为可能性的又一个例子，其问题框架有望发生改变。公共行政学很难逃避以那

种有代表性的现代主义方式去言说，尽管其具体的理论会改变，但其事实却不会变。现代主义的公共行政及其他事实是以独特的方式被建构的（如私营与公共、媒介与部门、政治与行政、现实与非现实的分离）。从这一领域选取一个孤立的部分作为例子，现代主义公共行政理论的言说依据的是外部压力的关系，仿佛这压力与具体任务的完成无关。在后现代情境中所创造的问题框架，甚至形成这一问题框架本身的本质，都将发生根本的改变。”（法默尔，2005：294 - 295）在现实中，法默尔所谈到的这些变革都具有极其明显的趋势。其实，如果不仅仅停留于反思性立场，就会看到，变革并不仅仅发生在理论框架或者语言的层面上，而是历史本身的变革，其中也包括公共行政的历史性变革。虽然现代性的和深植于工业社会文明成就基础上的公共行政存在私营与公共、媒介与部门、政治与行政、工具与目的、现实与非现实等多方面的分离，但是，这些分离并不是永远不可改变的，在后工业化的历程中，随着社会自身的公共的、私人的以及日常生活的领域分离朝着相反方向的运动，公共行政中的各种分离也会逐渐地得到克服。所以，“后工业化展示的是一个完全不同于工业社会的前景，它在重新结构化的时候，将以全新的面目出现。基于这种认识，公共行政的研究者就会要求在后现代的‘语言’解构的基础上再前行一步，即进入后工业社会的建构过程中去”（张康之，2009b）。

后传统治理思想拥有一种逻辑上的彻底性，这表现在法默尔对工业时代理论与实践的矛盾的深刻揭示中，正如法默尔所声称的，它更多的是一种实践，是一种不同于以“武力革命”形式出现的社会变革。在武力斗争的实践中，总会产生一些盲动的行为，这些行为破坏了革命的形象，以至于在达成自己的结果的时候，不得不向旧势力做出妥协。“后传统治理”则不同，在从工业社会向后工业社会的转型过程中，它不需要通过暴烈的方式，却需要不同于传统公共行政的认知和方式，对原有公共行政理论进行彻底反思，在实践过程中，在治理的各个层面，在所有宏观的问题上，纠正其存在的方向性错误。

（二）方法论意义：隐喻中的构成主义路径

如果说在《公共行政的语言》中，法默尔以后现代的视角对传统公共行政语言构成的无休止复杂关联体系进行了解构，又强调要以想象的方式在“非领地化”

和“他在性”中重构后现代公共行政。那么在他后续的论证中，则主要运用了“隐喻”的研究方法，在比较中阐释了神经元式分布的后传统治理。隐喻不仅是一种修辞手法，还是一种“认知工具”，因为人类认知自己周围的世界、探索未知的领域需要借助已知的概念，借助已知的概念系统，将此映射到未知的领域，以获得新的知识和理解。本质上，隐喻是跨域映射下的意义转换和创造。在法默尔进行“后传统治理”的论述中，他以传统公共行政中存在的弊端和问题为出发点，进行归纳提炼，首先以否定的方式告诉人们“后传统治理”不是什么样的，然后以人们熟悉的事务比喻出“后传统治理”的轮廓或框架。当实证主义的学者们寻求“真理”时，法默尔却用隐喻引导他们远离目标：这时候公共行政作为一种科学是纯逻辑推理的事，其解释在于理论语言（概念或结构的）和观察语言（或行为语言）之间的逻辑概括、法则定律和字面意义上的演绎关系。“后传统治理”需要在字面世界之外的思想王国形成，它多半是比喻与思想的展示。这一过程“批评性地综合制度问题和人类价值问题、主体和客体、经验—分析科学和诠释（历史的一解释的）科学、价值中立立场和有价值导向立场，以及人类本性中积极方面和消极方面等传统二元对立因素”（全钟燮，2008：40-41）。所以，它又是构成主义的。

福克斯和米勒对“构成主义”的解释是：“构成主义有这样一个简单的含义：组织的现实性，即公共行政管理人员对日常生活的体验是社会地建构的。由于组织的现实性并不是人类群体外部的非人的或物质性的力量强加的，因此人类群体可以对它进行调整。我们日常生活的现实具有历史的偶然性，人类不只是受超出人类控制能力的非人力量控制，制度控制人。假如我们所有的人都立即灭绝，或者像做了脑部手术切除一样，普遍地失去了记忆力，制度就会随着我们记忆的消亡而消亡。”构成主义不在世界中区分出主体与客体，而是把它们看作一体的，认为“试图认识社会现实的人类自身就是社会现实的承载者……社会现实的观察者们不可能置身事外，他们的观察也不可能与其观察对象完全分开”（福克斯、米勒，2002：76-83）。

在持有构成主义主张的人看来，制度是变化的。它当然不是韦伯所设想的那种理想形态的制度，即“不可改变的职位不受身居其中的人的影响”。相反，制度会因适应人的活动而发生改变，“假如一个给定的现实具有社会化的结构，那么这

一现实就可以而且不可避免地会被社会重新塑造。重复性的实践的必然发展经常是作为一系列给定的重复性实践造成的意外结果和对其他地方出现的变化的渗透而发生的”。一方面，人们的社会实践是在制度框架下进行的；另一方面，人的社会实践又在不知不觉中改变了制度。“现实的任何给定的社会结构可以出现在现在的所谓制度内部。这意味着制度和制度化这样的符号表示的是偶然的结合，而不是永恒和必然的结合。制度固定的程度会有很大变化，但永远不会是绝对的。制度是习惯，而不是事物。制度在几十年中从外表上看可能还是一样的，但它们的实践必然随着组成其内部的个体意向和个体意向的混合程度的变化而改变。一代又一代，这种混合性本身作为社会沉积——体现在个体之中并外在于意向性的个体而谋划——也会发生根本的变化。在制度的想当然的稳定结构内的某种完形的程式实际上会改变制度本身，哪怕它的名称不变，哪怕在公众眼里它还保持着相同的物化面孔”（福克斯、米勒，2002：88-89）。

以组织变革为例，“当把构成主义的方法运用于官僚制时，官僚制既不是一个具体的整体，也不是一个自我维持的有机体。因此，官僚制不再是一个恰当地归纳足够稳定的实践形式故而具有理性的批判的功能的术语。所以，官僚制更多地是捕获意义的游戏的修辞策略，是策略性地进行论辩的一部分”（福克斯、米勒，2002：91）。就组织形态而言，传统公共行政体系呈现出来的是一个命令—控制结构，但是，当官僚制结构化为物化的存在的时候，就会不断地发生演化，直至成为一种策略性论辩术语。这样来认识官僚制的话，对官僚制的摒弃就不会坚持完全否定它，而是会自觉地对它进行改造，使它逐步走向非典型形态，直至最终完成对它的转变。无论是“反行政”“非领域化”等别致概念的提出，还是“杀死国王”、废黜“红心皇后”等隐喻的运用，乃至对公共行政学“神经元”式的学科定位，其实都是法默尔以构成主义路径对传统公共行政叙述非正典化的过程，而“后传统治理”则是这个非正典化过程中一个概括性、实用性的综合。

正如法默尔指出的，“当进入后实证主义情境的深远影响为思考和研究所意识到时，非地域化也就被实现了。当科学被视作是众多话语中之一时，思考的本质也就发生了变化。在后现代情境中，科学研究失去了其作为认识论上优先的信息提供者的地位。这一点通过考察后实证主义的工作可以看到，这一工作所依据的就是组织理论和构成主义（或自然主义）的研究”（法默尔，2005：302）。因

此，法默尔在“后传统治理”论述中表现出的构成主义的社会变革路径，在各个领域中的表现都既不同于结构主义的变革也不同于社会常态发展中的渐进改革，或者说，构成主义路径的社会变革会达成结构主义变革同样的结果，是一场革命，却不是一般意义上的改革，而实现了结构重建的任务。

当然，还需要指出的是，在法默尔欲图实现公共行政领域根本变革的同时，他并没有完全拒斥一切来自过去或传统的东西，相反，在他的论证中无时不是在“社会建构”的前提、文化积淀的事实甚至传统精髓的提取中进行的，在这个意义上，他的理论研究又具有平衡主义的方法论特征。不过，这一点也正是麦克斯怀特（O. C. McSwite）在他们的书评中高度赞誉的，是法默尔独一无二的、“新鲜的时代特色”。

（三）理论意义：理论创新及价值研究

作为一种理论，“后传统治理”首先向人们展示了理论创新而不是技术关注的重要性。根据斯宾格勒的看法，工业社会的没落也同时意味着在这个社会中所产生的理论走向没落。从社会科学近些年来对技术的关注来看，可能也是理论没落的一个标志。当理论没落，人们失去了对理论以及理论所代表的信仰，剩下的就只有技术了，社会科学也就只能表达出对技术的关注了。在公共行政的研究中，这一点表现得尤其明显，从20世纪80年代开始，技术主义的研究路线炽热灼人，公共行政研究的“唯技术主义”放弃了理论思考和理论创新的追求，陶醉于一个又一个技术性方案的设计。但是，这一学术现象又同时预示着一个理论创新时代的到来，“从属于工业社会理论范式的公共行政学研究在理论上的去势恰恰预告了后工业社会理论范式的兴起。如果说我们近代建构起来的科学是属于工业社会的科学，那么我们是在丧失了科学追求和科学兴趣时转而关注技术的，其实，我们所关注的技术是从属于工业社会科学范式的技术，而且，由于没有突破近代科学范式，所以在心理上以及行动上都是安全的。但是，这样做必然会把我们永远限制在近代科学范式之中，从而排斥理论创新和新的科学范式的建立”（张康之，2009c）。

当法默尔强调“想象意味着对韦伯所认识的现代性的首要特征的背离，即是对理性化的背离。这一偏离并不意味着对理性的废除，也不含有古典的公共行政

理论家所讲的幻想的意思。它所意指的是，随着现代性的自足领域的爆炸，随着美学、科学和规范丧失了其排他的内部逻辑，想象将成为新的思维和行动动力的主导方面。在现代性中，想象只是在某一个领域即美学领域居于主导地位；而在后现代性中，它将不会受到这样的阻隔和限制……后现代性的想象也扩展到整个社会。社会中的个体和社会的各要素都力图将想象置于其相互关系和其生活的核心地位，如同现代主义者以前对理性所做的那样”（法默尔，2005：219）时，他赋予了想象以公共行政模式转型之标志的意义，或者是把想象看作公共行政的一个新的理论范式的标志性概念。而无论是公共行政模式的转型或重建公共行政研究的范式等意图都直截了当地落实于他所主张的“后传统治理”之中了。

欧克肖特批判的对象——政治理性主义——已经使公共行政的研究完全蜕变为一种工具理性，并以一种符号化的特征出现。在工具理性的视野中，人以及与人相关的整个世界被还原为某种形式，其实质性存在不被考虑也不被承认。这就是法默尔所指出的，由于理性化的不受制约的特征，这种方法会引发某些人道问题：人不再具有完全的意义而成为各种形式的抽象物。工具理性中的公共行政无关乎意义，也根本不赋予世界以意义。所以，后工业化和全球化条件下的公共行政研究，首先要解决的就是克服工具理性所造成的这些后果，张扬价值理性。这也就是为什么法默尔在其“后传统治理”中提出要对人“自我的天性”有更加系统和全面的认识，要对“他者”的存在及命运有更多的关注，要摒弃“非人格化”境遇，要强调公共行政的“伦理构成”，要以“道德第一、技术第二”的原则重构后传统治理。

四、结 语

20 世纪 90 年代之后，公共行政环境变化之复杂性和实践运作之多样性让人目不暇接，甚至似乎没有给人们留下足够的时间去思索这个领域涉及问题的边界和不同学说，没有留下足够的空间去消化接受或反思总结。在 21 世纪的第一个十年之际，西方行政学界的一个共同特征就是没有一家独大的主流性理论、没有毫无争议的权威性学术人物，但是，不同学术研究机构的成长、不同学术交流平台的展现、不同学术传统的绵延又使得学界呈现出百家争鸣、百宝箱式的繁杂：公共

行政学依然在行动研究、应用研究和纯研究三个不同的层次各自展开，政界、实务界、不同利益集团的代表和组织、媒体，在任何需要的时候都能够倘佯其中，各取所需，但法默尔的“后传统治理”思想则是无法完全归类的一种，是以“想象”对传统公共行政非正典化的典范^①。

法默尔在《杀死国王——论后传统治理与官僚制》的版权页上陈列出来的三个关键词——公共行政、合作和官僚制——同样可以标识中国行政学界已经和正在探讨的题域。虽然，有人不齿于法默尔出生于美国南部农场主的背景而表现出对他的理论的偏见；虽然，这些主题可能会被认为过于宏大或者不适合当下中国的现实；虽然，后现代主义的研究视角和法默尔行吟诗人式的写作风格并不为所有人认同，但当面对这样一部即便在美国也未必好评如潮的作品和这些似乎远离现实的理论观点^②，人们必然重新考虑：什么是公共行政可以研究且应该研究的，人们也不得不进一步思考：什么才是中国公共行政应该研究的问题，概言之，中国行政学可以研究什么、应该研究什么、怎样研究及中国行政学可以做出什么样的贡献等大问题。

就当前中国社会形态的定位看，它同时具有农业社会、工业社会甚至后工业社会的多样性特征，存在着把工业化的进程和后工业化的进程“两步并作一步走”的现实状况。在这种背景下，没有任何一个国家或民族的现成的治理经验可供中国借鉴，再加上中国社会发展的区域、进展和格局的不平衡带给社会治理高度的复杂性，既有的法律制度已经表现出规范社会行为力不从心的局面，许多新的社会问题已经难以在现有制度安排和政策调整中得到解决。而就中国行政学研究的总体态势看，“在过去 20 多年中，中国公共行政学整体上并没有对我们这个处于巨大变革的社会所面临的重大问题做出建设性的贡献”（马骏，2006）。

就此，对于在全球公共行政领域处于边缘位置的中国公共行政学领域而言，结合本国实际情况进行梳理、积累和创新，在“同情的理解”中，通过译介、引

① 法默尔后传统治理思想体现的非正典化不仅包含于对权力语言、欲望语言和欺诈性语言的消解之中，且具有在建构主义创新中的不确定和无定型特征，是更为彻底的非正典化。

② 也许是曲高和寡的无奈，也许是剑走偏锋的尴尬，也许是对非正典化的歧视，通过对法默尔《杀死国王——论后传统治理与官僚制》的英文评价搜索可以发现，该书在 5 星满分中，只得到了 2.5 星的评价。

介扩展视野、拓宽视角、提高视点,摒弃简单的“拿来主义”态度,检视公共行政理论发展的概况、梳理公共行政理论发展脉络,为中国公共行政学本土化研究找到一个突破口,寻找摆脱中国公共行政理论边缘地位的切入点,当为中国行政学的“大问题”所指,而且,不可否认的是,法默尔后传统治理思想为中国学者提供的不仅仅是结合本国实践进行阐释性反思中的直接启发,而且从心智、思维模式和认识论的高度启迪着公共行政学者去探索和创新。

参考文献

- 戴维·约翰·法默尔(2005). 公共行政的语言——官僚制、现代性和后现代性. 吴琼译. 北京: 中国人民大学出版社.
- 查尔斯·J·福克斯、休·T·米勒(2002). 后现代公共行政——话语指向. 楚艳红等译. 北京: 中国人民大学出版社.
- 马骏(2006). 中国公共行政学研究的反思: 面对问题的勇气. 中山大学学报(社会科学版), 3.
- 全钟燮(2008). 公共行政的社会建构: 解释和批判. 北京: 北京大学出版社.
- 张康之(2009a). 论后现代公共行政研究中的“想像”. 天津社会科学, 2.
- 张康之(2009b). 论后工业化进程中的社会治理变革路径. 南京社会科学, 1.
- 张康之(2009c). 论公共行政中的理论创新. 浙江社会科学, 1.
- Bogason, P. (2000). *Public Policy and Local Governance: institutions in postmodern society*. Cheltenham; Edward Elgar Publishing.
- Farmer, D. J. (1998). *Papers on Art of Anti-administration*. Burke; Chatelaine Press.
- Farmer, D. J. (2003). Expanding The Ethical Sphere. *Administrative Theory & Praxis*, 25 (1): 137 – 142.
- Farmer, D. J. (2005a). *To Kill the King: Post-traditional Governance and Bureaucracy*. Armonk; M. E. Sharpe Inc.
- Farmer, D. J. (2005b). The Moral First, The Technical Second! *Administrative Theory & Praxis*, 27 (3): 581 – 594.
- Farmer, D. J. (2006). Imagine! Preface to the Post-traditional. *Administrative Theory & Praxis*, 28 (2): 169 – 175.
- Farmer, D. J. (2007). Red Queen. *Administrative Theory & Praxis*, 29 (3): 359 – 369.