

正视民主性知识：代议制民主政府官僚式 治理危机的反思与重构

——评《民有政府：反政府时代的公共管理》

李学*

谢里尔·西姆拉尔金、卡米拉·斯蒂福斯 (2010). 民有政府：反政府时代的公共管理. 李学译. 北京：中央编译出版社. 共 288 页.

美国作为全球实施民主政治的典范，其公共管理的实践模式，历来为世界各国学习的楷模。但是，在其政治文化中，则蕴涵着深厚的反政府文化。在某种意义上，这个实施民主国家的政治进步，正是其治理体系为回应民众的反政府思想，而进行不断反思和改革的缔造之物。在质疑政府治理效果的时代背景下，《民有政府：反政府时代的公共管理》一书的作者，一反片面抨击官僚组织及其工作人员的惯常思路，本着对既有体制和人员同情的态度，全面检视了美国社会不满政府的各种原因，认为解决美国公共管理民众反政府情绪甚嚣尘上这一危机的根本出路，在于认识到代议制政府中代议性知识的不足和民主性公民知识的重要价值，书中的思想对于消弭公众与政府的疏离感，以及重新建立公民社会，均具有启发意义。与众多学术著作不同，本书的作者既有专门的行政管理研究者，又有受过良好公共管理教育的实践者，多位作者具有学术与实践的双重经历，著作非常注重对经验现实的考察，充分实现了学术探索和实践

* 李学，厦门大学公共管理系，副教授。

基金项目：厦门大学“985 工程”及“211 工程”。

问题的深度对话。

一、公众反政府的原因：多重元素的叠加效果

欲解决反政府时代的公共管理问题，首任在于探究民众反政府的根源。作为提供公共服务的主体，公众为何会对其持有负面的态度，是一个不可不察的问题。事实上，美国民众对政府的负面观感，其源头可追溯至其建国之初的政治文化。由于美国的先民多来自逃避欧洲封建压迫的清教徒，因而，在美国的政治文化中具有强烈的敌视政府思想，美国的开国者所秉承的亦是这一思想，因而主张把政府限制在较小的范围内，在承认设立政府必要性的同时，一直谋求控制权力所有者的行为。美国社会这种反政府的政治文化传统，直接体现为民众对官僚体制和公务人员的不信任或敌视。作为公众的直接管理者，官僚体制及其人员常因公共服务提供的质量与效率或公务人员自身的适当行为，而倍受民众的诅咒，使得美国政治反政府的文化在嬗变中得以存续。

在此政治文化背景下，《民有政府：反政府时代的公共管理》一书的作者，同样承认官僚体制及其成员在国家治理中存在的问题，但他们不止于此，而是以一种同情和理解的视角看待公众反政府的社会现象，其对公众反政府的原因，提出了一种更具理性的分析，全方位探讨问题产生的根源；扬弃而不是抛弃，理解而不是误解，对于客观理性的认识这一问题，颇有助益。他们将美国公民的不满情绪，置于政治经济的转变之中，认为民众反政府的情绪主要源于三个方面：政府滥用权力反对公民，政府政策与公共服务的效能低下与政府的冷漠。其中最为主要的原因在于政府与公民之间缺乏联系而造成的冷漠，政府的行为方式而非官僚体制自身加剧了民众的不满情绪。因而，新自由主义者倡导的缩减政府规模、权力下放或政府商业化改革等卸载政府责任的改革方式，并不能解决美国公众与政府之间的信任危机，反而会加深政府与民众的疏离感。解决问题的出路在于充分认识代议制体制下民主性知识的重要作用，通过公民参与，重塑公民与政府之间的关系。

二、代议制政府中民主性知识的必要性与可行性

然而，问题在于既然代议制作为民主治理的一种有效方式，已经有效地解决了现代社会普罗大众政治参与权的实现，成为现代政治文明的重要支撑制度；为何还需要民主性知识呢？答案在于由民选代表代替民众治理的代议制政府，在后续的发展过程中，伴随着行政管理职业化和专业化的提升，非选举产生的职业行政人员成为提供公共服务的主体，公民直接参与公共管理的空间渐趋封闭，普通民众在日常治理中丧失了发言权。公共机构日益背离了“民有、民享、民治”的政治理念，流变为“技术贵族所有，技术贵族所治，技术贵族所享”的治理机器，公民黯然沦落为公共服务的顾客和消费者。

该书作者认为代议制政府服务公众的技术方式，具有明显的脆弱性，因为在公众缺乏有效参与条件下，政府机构只能通过民意代表或民意调查等管理技术获得民众的需求偏好，因而法律的制定和政策管理只能以统则性的面目出现，缺乏针对性和特殊性，“通则性的分类范畴和工具理性忽视了公众多样的生活形式：难以兼顾共性与个性的差别。政府管理已日益异化为一个致力于实施管理规则与履行程序的奇异行为，难以顾及现实生活需要解决的问题。”（第35-36页）在官僚人员的理性知识和选民的经验性知识之间，存在较大的差异。公众参与政治的热情惨遭扼杀，造成政治感性的虚无，难以满足民众的特殊需要，致使其管理与民众的真实需求相去甚远。解决这一问题，亟需民主性知识的引入。

为充分剖析民主性知识的重要作用，书中援引马丁·海德格尔和汉娜·阿伦特的政治哲学理念，论证重新开放政治空间，构建民主性知识的必要性。马丁·海德格尔为著名的现象学家，反对建立在实体和思想相分割基础之上的“我思故我存在”的思想，坚信“我在故我思”，存在先于思考，真实的世界只能存在于基于“关怀”之上的互动过程之中，经验自身不能被概念化的理性所代表；政治哲学家汉娜·阿伦特笃信：公共空间的建构是通过共同分享关怀的

事务而实现的而不是建立在共识的基础之上的。她认为公共问题不同于科学问题和技术问题，理性不能成为政治的基础，所谓理性的科学知识只会封闭公共辩论的空间，而政治生活的意义在于在政治空间的争论，只有在开放的政治空间中，才存在获得共识的可能性。代议制政府传统的治理方式，建立在外在抽象理性的基础之上，违背了政治生活的参与本质，因而无力解决现代政府面临的问题。只有通过实质性的公民参与，使得社会治理建立在开放的、互动的和具体的“民主性”的知识之上，才能发现民众的真实需求，解决政府与民众之间的疏离感，缓解民众的反政府情绪。

“思无涯，行有界”，公共治理的过程，毕竟不是哲学王的思辨活动，绝不能止于理论的反思，它必须回应其在现实世界的可行性问题。为彰显民主性治理的可行性及其价值，书中以讲故事的形式，结合美国公共行政实践过程中公民参与的实例，以鲜活的经验事实表明，凸现公民参与在公共管理中的实际作用，为民主性知识的实践价值正名。书中所论述的公民参与模式包括被动型、混合型和积极型三种模式，本书的作者力图通过公民参与的实践，表明民主性知识在公共管理的过程中，具有发挥作用的空间，只要变革代议制之下官僚式治理方式，重塑官僚制度与公民之间的关系，消除为公民参与设置的障碍和壁垒，就能解决代议制政府的合法性危机，化解民众的反政府情绪。

三、审视代议制批判：民主性公共管理的缺陷

毋庸置疑，《民有政府：反政府时代的公共管理》一书对传统代议制政府的批判，具有一定的理论价值。它指出了传统代议制治理方式在嬗变的历史过程中，因为公民参与不足所引发的公民的疏离感和由其而生的反政府情绪，凸显了民主性知识的理论与实践价值。但是，书中过度否定代议制政治，片面强调参与式民主价值的思想，未免有失公允。尽管近年来，在西方理论界存在着对传统代议制民主的批判，提倡公民参与民主的思潮，但是这并非对代议制的否定，而是一种扬弃。“公民参与式民主绝对不是对选举民主的替代，而是对选举

民主的补充，是代议制民主的完善。”（蔡定剑，2010：184）公民参与式民主的效力取决于代议制民主，缺乏代议制民主的基础，参与式民主在社会治理的过程中不可能发挥实质性的作用。本书作者在指责代议制政治的同时，又提出在实际的治理过程中，需要公民和行政管理者之间开展合作，平衡科学与技术经验性知识之间的关系，实际上又隐含地承认了传统代议制治理方式的价值。行政管理者的专门知识和经验从何而来？行政管理者为为何一定要促进积极的公民参与，放弃自身的特权？这实为代议制民主的制度压力使然，事实上，参与民主进行的如火如荼并以固定制度确立起来的国家，均是实行代议制民主的国家。书中对参与民主与代议制民主之间的关系，显然缺乏深入的思考和辨析。

其次，参与民主作为公民直接参与公共治理过程的一种形式，自身的局限性也是不可回避的。书中作者在论及民主化公共管理面临的障碍时，提及的心智习惯、管理惯性和行政管理活动的政治经济背景，均为参与民主的外在约束；尽管诸多包括本书作者在内的公民参与的研究者，提出了一系列的对策建议，但这些倡议究竟能否扫除障碍，尚待观察和确认；事实上，参与民主的内生缺陷，限制了其作为民主参与形式适用的范围和功效。西方从事参与民主的理论研究表明，参与者的代表性障碍；参与方法选择的失误；现代城市生活的形态和压力，都制约着参与民主的实际效果。此外，参与民主在参与模式方面，基本上处于探索阶段，尚未达成广泛的共识；作为一种治理工具，其在适用范围、具体技术等方面，仍然不成熟。我们不能忘记新公共行政运动当年所提出的民主行政，虽然名噪一时，但由于缺乏技术层面的保障，最后无果而终的理论教训。虽然书中以生动的案例，对如何开展公共参与进行了描述，但对于所述公民参与方式的适用范围、具体技术和限制因素的探讨严重不足，同样没能逃脱理念丰满、技术骨感的窠臼，势必制约其理论意义和实践价值。公民参与在提升政府提供良好公共服务方面，自然蕴藏着巨大的潜力。但是，“公民控制或者完全意义的公民治理则是一种浪漫和充满规范愿望的理想治理范式。”（王巍，2010：186）

而且，参与民主在西方世界，尤其在美国有着深厚的思想渊源，绝非全新之思想，其负面因素早已引起西方行政学研究者的重视，塞尔兹尼克在研究了

田纳西河流域管理局的民主式管理方式后，发现该机构的重大决策受到流域内部势力强大的农业集团的不正当影响，指明“在分析民主时，重要的是辨明束缚善者之手的各类因素。在环境和权力的领域之中，我们需要的绝非只是美德。”（Selznick, 1966: 156）美国学者劳伦斯以经验研究的方式表明，公民参与将“管理者置于环境的压力之中，特别具有影响力的行动者对相关议程，具有特殊的影响力，迫使其回应网络中最有影响力的群体。”（O'Toole et al. 2004: 690）因而，参与民主也并非完美无缺，缺乏经验基础的理性知识，固然不足于成为治理的基础，但是偏执于的感性关怀，纯粹感情用事也未必能催生合理的治理体制和方法。书中对参与民主的热情推崇，固然有助于弘扬参与民主的价值，培育公众和公共管理者对参与民主的信仰，但忽视其限度和缺陷的偏颇态度，有失学术理性底线的恪守。

四、启示与借鉴

毋庸讳言，书中所论及的公民参与问题，是以美国的公共管理的体制和实践为基础的，这前置性地限制了书中学说和结论，适用中国国情的范围和空间，但书中所论及的思想和倡导的公民参与，无疑对于化解转型社会中潜在或暴露的微妙的官民矛盾，增强政府行为的合法性，均具有一定的启示作用。书中所提倡的公民参与理念，亦符合政府高层倡导的社会管理思想，书中以故事讲述方式勾画的公民参与模式，对于从事实际工作的管理者，提供了具有操作性的行动指南，对于转型中国公共管理的理论和实践，具有启发心智的积极作用。

在学术探讨方面，本书的研究是由理论研究者和公共管理的实践者共同完成的，同样对于国内公共管理的研究具有启发意义。尽管在相关学者的努力下，国内公共管理的理论研究和实践探索开展对话的趋势在不断增强；但整体而论，二者之间开展深入合作的努力，仍有待加强。这一局面不仅造成理论研究对现实的关怀不够，致使其知识生产难以满足公众和管理者的需求；另一方面，公共管理的实践部门对公共管理研究者仍然心怀疑虑，遮掩问题和阻碍实证调研

的态度和行为，屡见不鲜。该书作为一部官方和学术界合作的精彩之作，对于如何开展国内官研合作的研究途径，无疑提供了一个极佳的范本。

此外，尽管本书不是一本方法论的著作，但书中无论从哲学层面，还是从实践层面，均对公共管理的经验现实，赋予了足够重要的意义。囿于学科发展各类因素的制约，国内公共管理的研究有过分强调工程化和数字化的趋势，否认或矮化质性研究的思维倾向，书中关注经验现实的思想，对于我们认识这种倾向的负面作用，亦具有一定的惊醒作用。国内的公共管理研究亟需反思自身研究哲学和研究方式，关注经验现实，以增强哲学社会科学服务现实的能力。

参考文献

蔡定剑 (2010). 民主是一种现代生活. 北京: 社会科学文献出版社.

王巍 (2010). 西方公共行政中的公民参与: 经验审思与理论进展. 公共行政评论, 2: 186.

O'Toole, Jr. L. J. & Meier, K. J. (2004). *Desperately Seeking Selznick: Cooptation and the Dark Side of Public Management in Networks*. *Public Administration Review*, 64 (6): 690.

Selznick, P. (1966). *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*. New York: Harper Torchbooks.