

后现代公共行政理论家法默尔教授专访

受访人:戴维·约翰·法默尔(David J. Farmer)博士,弗吉尼亚联邦大学政府与公共事务学院教授,著名后现代公共行政理论家。曾担任纽约市警察总督特别助理、美国政府司法部部门主任。代表性著作包括《公共行政的语言——官僚制、现代性与后现代性》(1995,已译成中文)和《杀死国王——后传统治理与官僚制》(2005)。在《行政理论与实践》、《行政与社会》、《公共行政评论》等刊物发表具有影响的论文。他经常担任一些专业与学术会议的主讲人,如美国公共行政学会、公共行政理论网络等。在伦敦大学政治经济学院获得学士,在多伦多大学和弗吉尼亚大学分别获得硕士,在伦敦大学获得经济学博士,在弗吉尼亚大学获哲学博士。

采访人:宋锦洲,华东师范大学公共管理学院行政管理系副教授,弗吉尼亚联邦大学政府与公共事务学院访问学者。在泰国国家发展行政学院获发展行政博士(与印第安纳大学交换项目)。

采访时间:2008年3月21日、28日

采访地点:弗吉尼亚联邦大学政府与公共事务学院

宋锦洲:您好,法默尔教授!十分感谢您接受这次专访。采访之前,我想转达《公共行政评论》主编马骏教授对您的良好祝愿!本次专访得到了《公共行政评论》的正式委托,这是一本在中国新诞生的公共行政学术刊物。据我所知,法默尔博士是中国公共行政学界熟知的著名教授。中国学者认识您是通过您的大作《公共行政的语言——官僚制、现代性和后现代性》。很多人把您看作公共行政后现代主义学派的代表学者。近期一些中国学者发表的文章引用了您的后现代行政理论。我认为,您的后现代公共行政研究对中国公共行政学的发展具有十分重要的借鉴价值。

法默尔教授:谢谢你,锦洲!谢谢你的赞美和评论。很感谢你这

次采访,我也很重视我们以前的谈话。感谢《公共行政评论》,也向看到本次专访的中国读者转达问候和良好祝愿!

宋锦洲:一些学者认为公共利益只是一种政治浪漫主义,公共利益里面根本没有真正的感情;一些学者认为公共利益仅是政治家寻求自我利益的借口。您这样认为吗?

法默尔教授:我不这样认为,私人利益和公共利益是有区别的,(假设所讲的这些内容是解构之后的)我会优先考虑公共利益。我同意一些政治家滥用他们的权力、在声称的公共利益之下掩盖了他们个人私利的说法。我同意许多政治家、许多工商企业主管及其他人存在腐败的说法。我同意在任何一个国家中,一个政治阶层确实错误地认为自我利益就是公共利益。然而,从表面上来说,私人偏好和公共利益之间是有区别的——区别在于我想要的和我们想要的,区别在于我需要的和我们需要的。大量例子都支持这样的观点,即公共利益应该优先于私人利益,例如,在控制污染和废物利用方面社会所取得的成就。

然而,难道公共利益优先于私人利益没有作出规定吗?在17世纪,托马斯·霍布斯和约翰·洛克都想象人应该生活在自然状态。由于自然状态的缺陷,他们想象进入一种人们放弃自由(追逐私利)的社会契约状态。对霍布斯来说,自然状态的生活是那样的粗野、肮脏和匮乏,以致于他设想放弃所有的自由,即除了他的生命受到威胁之外,允许一种公权做出所有的决定。对洛克来说,生命自然状态的笨拙远胜过喧嚣的粗野,他的社会契约思想就是要通过这种尊重个人权力的义务,如生命、自由和财产权力来制约统治政府的权威。以我的观点,尽管我很多地方不赞同洛克的表达方式,但洛克的论点比霍布斯的要好。

让我补充一个公私交互作用带来烦扰的故事。通过释放追求经济的自我利益和强调私人利益,能够获得实质的收益,但这需要付出人类福祉和快乐的极大代价。没有利益的掺杂只是一种美好的梦想;好事往往与负面效果紧密相连。亚当·斯密讲到了无形之手的好处,即市场自由化后带来的巨大利益。但是,正如一个主流经济学家保罗·萨缪尔森指出的,一旦市场结构不恰当,无形之手就会失

败,如存在垄断和寡头市场,这涉及公共产品和存在的外部性。市场在其他方面也会失败,譬如,日益加剧的贫富不均、经济不稳定(经济周期的起伏)和欠佳的经济增长。萨缪尔森只写了经济方面的负面的作用。本杰明·巴伯关注非经济的负面的作用,并改变了当代市场原教旨主义的话题。巴伯描述了在当代资本主义要求“幼儿化”消费者性质与成功的民主要求“成人化”性质之间的市民精神分裂症。的确,依赖私人利益可能极大地损害公共利益。在塑造这样的公私两分法的过程中,十分重要的是不要忘记解构。

宋锦洲:公共行政应该尊重人类的尊严吗?为什么?

法默尔教授:至少要尊重。我赞成康德所说,人类值得把他们自己作为终极目的来对待,而不是只作为实现目的的手段对待。我想补充的是,公共行政应该给予人类特别待遇,而不是给制度(或者说人超过机器)特别待遇。我想用解构作为实现这一目的的手段。

将人错误地作为实现目的的手段,把宇宙和政府当作机器的概念一直受到鼓励——这是当今时代的一个明显特征。我不是要否定与这种重新概念化相关的庞然大物的进步性;而是说,这样巨大的好事很少不伴随没有意识到的负面后果。像艾萨克·牛顿这样的科学家,通过把宇宙概念化为纯粹的机器,发展了重要的生命变化的解释(例如,物理学上的万有引力定律)。这种机械化的宇宙观在18世纪达到了顶点,此时,它也反映到政治和生活的其他领域。举一个例子,美国开国之父们很大程度上把政府看成是机器的,他们完善了政府机器,高度重视当今的旧式手表之类的特色——譬如权力制衡的宪法。

他们把个人误导为机器系统的一部分,虽然它具有明显的优势,但它也有劣势,也许是不太明显的劣势。其中的一个劣势是我们已经形成了习惯,趋于丢失把承认所有人(不仅仅是你和我)有益于追求自身终极目标来对待尊严的敏感性。

把人作为实现目的的纯粹手段问题,这可以从公共行政讨论马克斯·韦伯和赫伯特·马库斯思想背景中得到补充。韦伯抱怨浮士德用我们“丰满和美丽的人性”,换取了我们变成了“没有灵魂的专家和没有心灵的感觉主义者”的狭隘职业作交易的契约。对他来

说,重大的问题是我们怎样能够抗争这个机器,“以便保持从灵魂中,以及从生活的官僚方式的超级掌控中分得人类自由的部分”。马库斯抱怨不加批判地接受现有的结构和规范的单向思维。

把每个人和所有人都看作以自我为目的确实很难。然而,康德主张这应该是我们的目标。我赞成把每个人都作为比机器部分更多、比制度部分更多的目标来对待。

宋锦洲:公共行政与公民权利是什么关系?

法默尔教授:我赞同我所认为的权利讨论的一些结论,例如,人们应该拥有一定数量的自治。我承认像谈论权利是活跃而且易于理解的,像寓言和口号一样,但我更倾向于替代性语言。由于同样的目的和公共行政的情景,我更愿意强调不同的主张,譬如,在个人和组织的正义要求中应该践行“真诚的审慎”(authentic hesitation)——尤其是更多的权利向更少权利者一方倾斜。

哲学家在讨论权利时持有不同的态度。因为权利讨论是从哲学家们那里延续下来的,像约翰·洛克,所以影响到了美国开国之父们。权利的讨论一直通过更现代的思想家得到了延续,如罗伯特·诺齐克。其他哲学家也谈论相似的事情,但没有包括权利的讨论。不管如何,弗里德里奇·凡·哈耶克辩护了他的市场正统派的主张,他没有用权利的讨论支撑。最著名的是杰里米·边沁很久以前就把权利的讨论描述为“踩在高跷上的胡言乱语”。

真诚的审慎对于治理官僚制的部分或掌权人来说,是反对傲慢的“我最知道”或“我的制度正确”的态度。它不同于纯粹的犹豫或者推卸责任。它不同于行动中的犹豫不决。相反,当涉及“他在”——涉及弱势者里,它保证了实现正义主张的空间。这样的概念与当今社会中占支配地位的符号系统背道而驰。但类似的概念在东方哲学家中已久负盛名,如儒家学说。类似的概念在西方哲学家中也已确认,如关于信任、忍受、互相尊敬、互相认可、同情心、公共理由和设身处地为别人考虑。

宋锦洲:公共政策应该首先考虑弱势群体的利益吗?为什么?怎样做?

法默尔教授:是的,在公共政策制定和行政中,公共行政应该首

先照顾弱势群体的利益。我描述的实践方法就是反行政。

为什么？出于功利主义和利他主义的原因，公共行政要照顾边缘的或弱势的群体。在功利主义方面来说，一个原因是收益者不仅有被排斥的群体，而且也有主流或占支配地位的群体。例如，思考一下妇女在被忽视和被支配意义上的边缘化。在这种情形下，女权主义理论在加强主流或支配思想的洞察力方面是很有用的。我力劝公共行政思想者以一种非主流的方式进行写作，考虑一些非主流的视角。我发现具有启发意义的一位后现代女性主义作家是埃莱娜·西苏(Helene Cixous)。在利他主义方面来说，有各种各样的非宗教和宗教意识形态赞颂弱者。例如，尽管作为思想家和行动主义者卡尔·马克思与耶稣基督截然不同，但是他们不是都致力于帮助弱者和压迫者吗？但其他的思想家，如弗里德里奇·凡·哈耶克，在前面被描述为市场正统派，他认为利他主义是一派胡言。

怎样做？反行政是我建议的一种途径。它是一种对传统治理讨论中包括被排斥或边缘化声音的沉思。我在《公共行政的语言》一书中开始写反行政，我把反行政描述为后现代主义的主要观点。这种反行政包括我所称的想象、解构、去领地化(deterritorialization)和他在性(alterity)。后来，我以中世纪(那时是现代)的框架进行讨论，试图把反行政与后现代主义分开。在1998年我编辑的《反行政的艺术论文集》中，以及2001年有O.C.麦克斯怀特(McSwite)、理查德·波克斯(Richard Box)、罗伯特·坎宁安(Robert Cunningham)、帕特里夏·帕特森(Patricia Patterson)等各种公共行政改革思想家参加的研讨会上，我不断地思考反行政问题。

宋锦洲：公共行政应该超越特殊集团的利益吗？怎样做？

法默尔教授：是的，公共行政应该超越特殊集团的利益。前面建议公共行政应该旨在服务于人，而不是制度。这里建议公共行政应该通过旨在服务于“有自身差别的全部的人”(使用了一个有趣的公式)的利益，以超越特殊集团的利益。

思考一下公式的后半部分——“全部的人”。例如，政治经济制度典型地是把人作为少于“全部的人”来对待。政治的政策制定倾向于创立一种在人口中对待不同群体的时间碎片的制度，受益的个

人或受影响的个人也变成了时间碎片。经济法人趋向于把雇员作为时间阶段的单位来对待,而不是作为拥有完整生命的人来对待。

思考一下公式的前半部分——“有自身差别的”。对此,我们转向求助一些作者,像乔治·阿甘本和霍米·巴巴。在阿甘本的论点中,其主张是不局限于特殊描述的自我,是向可能的公众开放的。霍米·巴巴的主张之一是“在空间之中提供详细阐释自我个性——单个的或公共的——发起认同新信号的策略地形……”

宋锦洲:公共行政应该超越政府部门的利益吗?如果政府机构的规则与正义相冲突,那么,政府应该怎么做?

法默尔教授:是的。需要宏观行政理论。在实践层次上,公共行政实践应该有抗击政府机构给予自己利益优先权倾向的设计。

宏观行政理论应该受到鼓励和发展。就是说,公共行政理论不应该局限于微观的关注之事。在这个问题上,它应该借鉴经济学的例子,经济学认同两个主要分支。一个分支是微观经济学——研究个体公司、个体法人。在研究的过程中,据我所知,具体的公司是不研究的;相反,分析单位是公司的抽象理念。另一个分支是宏观经济学——整个国家的经济学,包括价格水平的议题、失业率和具有重大意义的国家范围及之外的其他经济事务。宏观行政理论应该与宏观经济理论处于同等水平。

公共行政理论实践应该承认个体机构倾向于首先关照自己利益的动态性。我在一系列的政府部门工作过,首要利益不是部门自身利益的情况十分罕见。抑制有害的官僚自身利益应该是宏观行政理论的组成部分。人们可以假设,政府机构负责人应该根据机构是否超越了自己狭隘的私利进行评估和奖惩。但是更为清晰的是:很多问题要根据宏观行政理论的相关部分来解决。

宋锦洲:公共行政应该超越短期利益和效率吗?为什么?

法默尔教授:是的。关注短期利益和效率是可以理解的。然而,把公共行政限制在狭窄的关注范围是错误的。

将公共行政限制在十分短期的利益并不理想。排除了长期的背景,短期利益如何能够充分理解呢?不考虑长期利益,一个公共机构如何对它的服务作出最大改善呢?另外的原因——因为企业法人如

此坚定地追求短期利润的最大化,所以,长期观点对公共机构来说尤其重要。顺便说,宏观行政理论应该审视为什么公共行政把它的思维基本限制在短期。对我来说,答案包括理解为什么公共行政将其触角在很大程度上限制在中层管理。也包括(米歇尔·福柯之后)认识到,那被视为真理的道路实际上是受权力影响的。

同样地,把公共行政仅限制在效率范围也是不理想的。按我的理解,当今社会里——其中效率是经济组织最有价值的目标——还应该关注什么是效率。但是,除了纯效率之外,人类还想要更多的东西吗?我已经提到,公共行政应该有助于后现代实践者的激励,这是通过爱作为规则的理想,而不仅是效率。所谓“规则的理想”,我指的是愿景或一种应该做什么的基准——甚至它相似于所制定的最道德的禁令,它在一致或常规情况下是不可能的。(例如,什么类型的老师怎么做,能用纯效率激励吗?从优秀老师的经验来看,我们不应该期望爱的关怀吗?什么类型的公共官员仅为纯效率激励呢?)因此,作为像工程设计的组织变革的补充,我推荐和阐释了直接指向聪颖的和拥抱爱的“非工程设计”。

宋锦洲:公共行政应该尊重科学和理性吗?为什么?

法默尔教授:是的。科学和理性对公共行政都有帮助。但公共行政也应该尊重诠释学。以神经科学为例,思考一下这门科学如何(因为它阐明了人是如何发挥功能的)有益于公共行政的理解。我对神经科学感兴趣是由于我夫人(L·法默尔·罗丝玛丽博士)在神经科学和社会工作方面的兴趣。我理解它越多,我越感到神经科学似乎与公共行政相关。对这个方面,我最近写了一篇文章,叫作《神经的政府:神经科学作为催化剂》,在《纽约科学学刊年报》上发表了。我把它看作公共行政新水平和对本质前景的论述,在社会科学中通过神经科学的催化剂作用是十分可能的。这样的变化在其他领域中已经开始,如神经经济学。当然,科学和理性值得尊敬。

然而,科学的哲学在于解释科学手段如何,因为它具有价值,但没有提供我们需要知道的所有答案。例如,科学处理解释,而不处理解释。科学不处理含义,它不针对什么是道德的而作出结论。公共

行政也需要诠释学提供知识。实际上,公共行政中绝大多数著作已经在诠释了。

宋锦洲:公共行政的过程应该更透明和更公开吗?为什么?

法默尔教授:是的。公共行政的过程应该更透明。以我的观点看,它们在某种程度上应该更公开,这样的公开性能提高政府服务的质量。然而,这种透明和公开不应局限于政府机构。例如,经济法人——私营企业——也应更透明和更公开。

宋锦洲:按照世界经济合作组织的说法,对正式组织有四项要求:即公民知情权、公民代表权、政策制定过程中专业主义的社会价值改变及保证公民选择。对此,您怎样评论?

法默尔教授:是的,这些世界经济合作主义的观点是有帮助的。但这些还不够,还需要更多、更多。

我推荐《后传统政府与官僚制》一书,这是我的著作《杀死国王》的副标题。在这本书中,我使用了作为游戏的思维、作为寻觅的正义和作为艺术的实践这些公共行政发展的词汇,解释了公共行政是如何构成的。

宋锦洲:什么是后现代主义?您如何界定后现代主义?

法默尔教授:后现代主义是后现代主义者所认为的,解释我们生活世界的最佳方式的描述。这种解释怀疑我们把现实简化为同一性定义的能力。其价值包括帮助我们争取现实(认识论的)情景中基本的自由,我们应该怀疑已知的(关于存在论的)是什么。

对公共行政情景中后现代主义的描述,参见我的著作《公共行政的语言》。如前所述,我把后现代主义的描述拆分成四种成分,即想象、解构、去领地化和他在性。

至于说想象,例如,像现代中的理性一样,想象在后现代情景中担当同样的角色。这并不意味着我们要放弃理性;但是作为一个词的含义,它意味着我们的理性在质量方面变得更加富有想象力了。

解构,识别为隐喻及支配、歪曲我们思想和想象的二元对立。解构允许很好地解读情景。我应该指出的是解构的短暂含义,并不代表有损于其内涵。相反,变化构成了内涵的剩余,例如,这些词汇意味着很多事情,这些陈述提醒了我们其他的陈述。

去领地化,是指获得很难看到准确现实的确立学科分支之外的愿望。举一个简单例子,把工商行政与公共行政分离——或政治学与经济学分离——扭曲了我们所看到的现实。

他在性,指的是我们与“其他”的关系。它承认我们每一个人和我们每一个组织都有我们应该努力克服的米歇尔·福珂所称的“法西斯”的倾向。公共行政行动的真正知识是由正义的后现代观点提供的。

宋锦洲:关于后现代主义,您个人的观点是什么?您赞成后现代主义“真理”的主张吗?

法默尔教授:我不是后现代主义者。我应该说明米歇尔·福珂和雅克·德里达也否认他们是后现代主义者。德里达是解构一词的发明者,(大概)他也否认自己是解构主义者。但是后现代主义提供了完善理解我们世界的似乎十分杰出的方法。它也提供了理解真理主张的一种好的方式。然而,在我认为它应该是我们思维中一部分的同时,我不明白后现代主义作为完善理解的“唯一”方式。

后传统治理(《杀死国王》的副标题)并不是后现代。相反,后传统,即不是传统的东西。后传统与某些“主义”有关,如女权主义、后殖民主义、批判性理论、批判性合法理论及后现代主义都有关系。后传统意味着传统(传统的东西)之后。本质上说,如传统的公共行政对我们来说是失败的,并正在失败。所以,后传统是我具体说明其后应该有什么样的贡献。

然而,我向读者推荐了后现代观点。举一个例子,再思考一下诸如解构观点的实际效用。按照解构的观点,我们所想、所写、所见,就像我提到的,充满了隐喻并给我们提供了虚假画面的二元对立。如果我们打算准确描述的话,我们不得不在这种错误描述的陷阱中谨慎前行。我还能提供很多其他的例子。举一个米歇尔·福珂的常化和真理的例子。或者,举一些那些关于去中心的主题或宏观叙述的限制的例子。

真理与什么算真理的区分是我已经回应和主张的。我不否认绝对真理的存在;更关键的问题是我是否知道它,或我是否被欺骗了。例如,再回到福珂的观点。常化能帮助我们理解,我们的教育如何把

我们塑造成“正常的”职员——因为人们关于什么算作真理已经有了某些信念和态度,所以,我们能够履行我们“正常的”功能。什么算作真理是塑造的,很大程度上是通过社会中强大的力量无意识地塑造的。

如果我认为后现代主义的“中心”理念是极其有价值的,为什么我说我不是后现代主义者?要回答这个问题,让我提问两个问题:第一个问题,如果我认为后现代的中心部分具有价值,批判主义理论的中心部分也具有价值,女权主义的中心部分也具有价值,后殖民主义的中心部分也具有价值等,那么,我就应该说我是后现代主义者吗?第二个问题,假如我接受了(就像我做的)艾萨克·牛顿的万有引力定律是真实的,我应该称自己是万有引力主义者(或牛顿主义者吗)?如果我们设法摆脱这个框框,这个约束想象和阻碍我们看待世界本来面目的陷阱,我想会有助于我们的思维和行动。

宋锦洲:您认为人们应该如何对待后现代主义?

法默尔教授:我们应该十分认真地对待后现代主义,因为它有助于我们的理解。然而,当常识和良好理性去除了我们虚假的假设的时候,真理的寻求并不舒服,部分原因是我们必须做好准备。

社会科学中关于后现代主义的一个问题是,人们想回答那些没有扰乱安逸的常识观念。就像伯特兰·罗素和神经科学指出的那样,本质上我们是有时思考的情感生命——而不是有时有情感的思考的生命。在罗素的想象中,我们使用安逸的理念包裹了自己——就像(举一个欧洲的例子)夏天里萦绕我们的苍蝇。罗素在1928年他的论文集《梦想与事实》中解释了他的观点,即我们日常生活(我要插一句,对公共行政实践者来说,公共行政就是他的日常生活)支撑的大多数信念仅仅是“到处修修补补的愿望”的发散。

罗素主张,“人基本上是一个梦想者,有时为世界秩序中某种瞬间的特别突出的成分所唤醒,但很快又消失了”。让我们返回到“我们称作信念的白天的梦想”。然后,他摆脱了苍蝇的隐喻。“每个人不管他走到哪里,都被一群安逸的信念所包围,就像夏天里的苍蝇,如影随形。”一些深信和信念是个人的,例如,关于他事业的玫瑰般前景,关于他性的威力。一些信念涉及他的家庭价值,或他在学校中

的卓越表现,或他在群体中的非凡造诣,或与野蛮动物通常比较中人类独有的特性,或在国家中他独有的天性和独特性。“涉及他的国家,几乎每个人都怀抱安逸的错觉。”罗素写道。

值得注意的是,后现代主义挑战了一些常识性观念,注意我们大多数常识性观念仅仅是错觉。想一想物理学(例如,关于夸克和光子)和天文学(例如,关于宇宙中存在的黑洞)的例子。大多数这样的真理(我作为真理接受的主张)是与常识相反的。我认为常识可以完全不同于好的理性。思考一下神经科学(例如,我的智力是我的脑功能)和进化(例如,我们都是由原核生物进化的)。在这些学科中,大多数这样的真理(我所接受的真理主张)是从常识的观点中空想的。我想要想象和精力摆脱我称为常识的安逸信念,寻觅确实包含了真实事物的不安逸火焰。

宋锦洲:后现代主义对工商管理和公共管理确实具有重要意义吗?我看到一篇中国的文章使用您的理论分析电子商务。

法默尔教授:是的,后现代主义对加深理解工商管理(包括电子商务)和公共管理都具有重要意义。

思考一下经济学的世界“体系”。我喜欢经济理论,一部分是因为情感上的原因。(我所说的感情原因是我的第一个博士学位是经济学,我在情绪上更依恋这个学科,认为比我的第二个哲学博士学位更重要——准确地说经济学博士来得更早)。但是亚当·斯密的“看不见之手”的现代观点怎样好地“解释”世界呢?我认为一点不好。经济学的某些基本概念,像那些关于国际贸易的概念,怎样好地解释了世界?在世界中,这样大规模的国际贸易是在同一个公司的不同部门进行的,我持怀疑态度,诸如此类。后现代经济学家不应该被忽视。在理解经济世界中,他们没有找到主流经济学理论的统一力量当作一个主要的解释透镜。

总的来说,电子商务和英特网是后现代观点指向去中心观点的标识。在我下一次去中国的时候,我期望听到那些对理解更现实的电子商务学者的建议。公共管理对后现代主义分析来说是一个通常的学科。当我在联邦政府(司法部)和纽约市警察厅工作时(我不是警察,而是纽约市警察总督的特别助理,负责管理工作),“后现代”

情景给我留下了深刻印象。让我仅举一个小例子,所有联邦系统的经理都要负责“指挥、协调、控制”所有的人事和他们所有的活动,这些是产生作用的。但作为一项实践中的事物,它是不可能负责的:指挥、协调、控制所有的(注意是所有的)人事活动是不可能的,甚至对一小部分下属也是不可能做到的。那时,警察厅有 35,000 名雇员(司法部现在有 100,000 名雇员):如此数量的指挥、协调、控制所有的活动的“不可能性”引起了反省,包括使用后现代透镜。

宋锦洲:在重组公共行政的现代化中,出现了一些趋势:第一个趋势是减少公共责任和服务;第二个趋势是公共行政程序和手段的现代化;第三个趋势是财政和财务管理的改进。根据后现代的观点,您怎样评论?

法默尔教授:后现代主义及其他透镜(或视角)对上述三个议题会有帮助。我的偏好是使用很多视野(多视角)。但后现代主义是重要的,我会用解构的例子再次阐释。用后传统主义的观点评论这些趋势,我留给读者自己。

关于第一趋势:如果第一个趋势中你指的是私有化,其结果是后现代去中心化的世界。在回答第一个问题我引用的答案中,巴伯提到了这个问题。然而,他没有提供我所说的后现代分析。例如,我认为后现代没有说明国家私有化统治功能的负面作用。我认为他是否“正在”后现代并不重要。我认为仅粘在一个观点上并不明智。按照我的观点,一个较好的途径是多视角的途径。同时,应用经济学理论要求一些解构,当巴伯告诉我们发达国家的现代法人主要关注生产需要——而不关注生产的产品和服务,并将其作为预期的主流经济学。

关于第二个趋势:来自现代商业和经济实践的现代化程序和途径会有帮助。例如,大型公司沃尔玛在提升供应链管理中已经领先。商学院教授供应链管理,而供应链管理与政府功能明显相关,像灾害救助等。这样,后现代观点不是也能起作用吗?例如,解构概念出现在供应链管理理念之中。

关于第三个趋势:对于财政和财务管理的改进,我更愿意转向会计学。但我又不愿意完全依赖会计学。毕竟,经济学家对预算经济

学难道不需要卓越见识吗？还有，所有这些说的和做的，难道当代社会的预算概念不要求解构吗？

宋锦洲：在当代公共行政中，民主和公民遇到的挑战是什么？

法默尔教授：会遇到各种各样的挑战。但在承认挑战的过程中，我只谈论一种挑战。在这些挑战中，对公共行政的主要挑战是在于减少市场对民主、公民权和正当伦理严重损害的同时，如何帮助做好赢得生机勃勃市场经济的艰难问题。按照我的观点，公共行政应该对经济学开放。对经济学，我不是指市场正统派，而是各种各样的经济视野。在我的部分世界中，在公共行政寻求一种经济学观点时，特别是那种寻找限于主流经济学视野——在不同时期有不同的称谓，如新自由主义，或华盛顿八十年代共识，或市场正统派。来自学术和流行出版物的替代性经济学范式是有用的。例如，娜欧蜜·克莱恩（Klein, 2007）提到了她所称的“震惊的教条”。指的是利用公开迷惑部下的集体震惊——如战争、恐怖主义袭击、自然灾害——以推进经济变化（我们可以加上政治变化）。她举了一个例子，海啸之后绚丽的东南亚海滩被拍卖给旅游圣地的企业家了。克莱恩的描述与渐进主义者的观点形成了鲜明对照。正如新古典经济学主导思想家阿尔弗雷德·马歇尔主张的，主流经济学只是在限制意义上从事权力。

另一位写了当代经济制度对民主和公民权力挑战的作者是罗伯特·赖克。赖克指出了他所称的超级帝国主义（我们现在的全球资本主义，它是用涡轮增压的，基于网络的，在任何地方几乎能够找到任何东西的）与所有公民的民主之间的紧张状态。在他看来，前者的成功破坏了后者的能力。还可以加上更多，狄亚德丽·麦克劳斯基讨论了花言巧语的经济学。我们能够指出公共领域的毁誉——确信公共权威并不胜任的观点正在日益传播。

宋锦洲：请简要介绍一下美国公共行政伦理的主要观点。

法默尔教授：我十分抱歉地回答，我认为关于公共行政伦理观点的讨论是乏味的和缺少想象力的。我喜欢“作为寻觅的正义”这种观点。我的公共行政伦理的观点和对复合伦理的观点，请参看我的书《杀死国王》中“作为寻觅正义”的章节，这些是在此书第6至12章出现的。现在公共行政伦理的处理很少提及不是回应指示的寻

觅,至于复合伦理的讨论还不多见。

因此,我向读者建议在哲学中转向伦理和复合伦理的宽广文献。例如,前面我提到了康德哲学的理想,把人作为本身终极目的对待。对此,不要求助于公共行政,而是要求助于康德本人。

宋锦洲:请您概括一下公共行政精神。它对公共行政有何重要意义?

法默尔教授:我更偏好的词是“诗”,因为精神经常与宗教相混淆。我不排除这里面的宗教,但我也不包括宗教。

诗对公共行政的重要意义在于,人类渴望诗的境界(经常是无意识的),也渴望无诗的境界。公共行政应该认识到这一点。人类需要得到他们生理、社会和心理方面的满足。但他们也寻求诗情的、崇高的、无以言表的、超越所有限制的——一些人称作的精神。人类不仅仅是机器上的齿轮。对于公共行政而言,其重要意义在于它的研究不能是,好像它应该做的只是服务于纯粹的机器、纯粹的齿轮。

宋锦洲:您对公共选择理论如何评价?

法默尔教授:为了阐释政治学和其他公共选择情景,使用公共选择经济学是十分有用的。我在1995年出版的《公共行政的语言》一个章节里讨论了公共选择经济学。它指向公共诉求本质的阐释,譬如说,肯尼思·阿罗的不可能性定理。它指向对供应方更深的理解,譬如说,威廉·尼思坎南的模型、让-吕克·米格和戈达尔·毕朗哥的官僚行为模型,公共选择经济学是强有力的透镜。

但我书中那一章的题目是“企业的局限”。从公共选择经济学阐释公共行政是有局限,其他视野也许更为理想。

宋锦洲:对公共行政来说,存在一种总体理论类型吗?

法默尔教授:对于总体理论类型,其他人也许有不同观点、有充分理由,这都是可以理解的。

我更喜欢和倡导的总体理论是《后传统治理与官僚制》里的内容。我的总体理论的关键部分是作为想象的游戏。它在作为游戏的想象,作为寻觅的正义,作为艺术的实践方面讨论了想象。例如,它赞成多视角探讨。

宋锦洲:在您的书中,“想象”可以被理解为“创新”吗?它是以

旧的思维为基础吗?

法默尔教授:不是,关于“创新思维”,我的含义比旧的思维要广。我所指的比框框之外的思维要多。

我指的是要强调公共行政的思想实验,它不只是合理化的想象。我指的不仅是更富有活力,而且担当游戏思维里更独立的角色。注意一下安德烈·布勒东对想象作用第一次超现实宣言的描述。注意一下卡尔·荣格把作为想象的游戏看作独立的——同样的独立在道家和其他冥想派别中也有反映。我指的包括诗的沉思。在诗的沉思中,我包括了迈克尔·欧克肖特(我早期的教授)所描述的,当他写诗的沉思作为逃避的一个类型时。他把诗的沉思叫做生活梦境中梦的意识的逃避,它是生长在我们麦田里的野花。

宋锦洲:通过民主参与达到一个更好的社会,如何建构一种工具呢?

法默尔教授:作为一种组织的工具,公共行政可以始于开发我早期称作的宏观公共行政,它与微观公共行政是相对的。宏观公共行政分析具有更为宏大的画面,它承认在社会岩浆背景之中公共行政必须作出变化。但我必须强调的是,一种组织工具比起基本的想象内容来说是次要的——这些想象内容是寻求后传统主义思维的种类、寻觅和行动。

再回到次要的组织变化。让我用相当抽象的方式阐释一下,阐释的探索动力应该使用想象的宏观公共行政。通过注重科尼利厄斯·卡斯特洛狄斯的岩浆观点如何作为宏观研究的重要成分(但不是唯一成分),我会这样做。卡斯特洛狄斯解释说,岩浆是指社会的创造框架或含义的世界。卡斯特洛狄斯描述了每个社会在初始创造物方面都创立了它本身,他把“社会想象含义”描述为社会岩浆的制度,因为它塑造了在那个社会中能够制定的东西。他解释说,“每个社会,像一个生命和种类,都建立和创立了它自己的世界,当然其中也包括它自己”(卡斯特洛狄斯,1977)。卡斯特洛狄斯继续说道:“简单地说,社会制度决定了哪个是‘真实的’和什么不是‘真实的’,什么是‘有意义的’和什么是‘无意义的’。”“在三个世纪前在塞勒姆这个地方,巫术是真实的,但现在不是了。每一个社会都是世界

的、它自己世界的建筑、构造与创造物。”简要来说,我们需要更多、更多久经世故的宏观公共行政。

宋锦洲:未来如何研究公共行政?您能对中国学生提供一些建议吗?

法默尔教授:我曾三次访问中国,我在香港城市大学作了演讲,我期待第四次访问中国。我喜欢读中国人的历史,也喜欢与我遇见的中国人交谈,即使我需要翻译。

从一个方面说,在这种情况下我很谦逊地给中国学生提供一些建议。我确实是很彷徨的——我所理解的道德中的一种美德。另一个方面,中美两国又必须互相学习。

因此,我提出四个重叠性的建议。第一个建议是探索不同的研究视角,多视角地寻求。搜寻社会边缘化的透镜,包括后现代主义。从宽广的多样化视角看待公共行政;第二个建议是始终寻求公共利益,但要真正地怀有彷徨之心;第三个建议是在公共行政中和所有领域中探求人类的诗情;第四个建议是培育作为游戏的想象。

宋锦洲:感谢您提供的精彩访谈内容。我想这个专访对中国学者和学生会有很大启发。

法默尔教授:谢谢!

(责任编辑:陈那波)

参考文献

Farmer, D. J. (1995). *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity and Postmodernity*. Alabama: University of Alabama.

Farmer, D. J. Ed. (1998). *Papers on the Art of Anti-Administration*. Burke: Chatelaine Press.

Farmer, D. J. (2005). *To Kill the King: Post-Traditional Governance and Bureaucracy*. New York: M. E. Sharpe.

Klein, N. (2007). *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. Canada: Random House.

CONTENTS

• ARTICLES

The Rise and Fall of the Norm of Budget Balance: Seeking a Budgetary Logic behind Federal Budget Deficits

..... Hou Yilin 1

Abstract Deficits and debts are very complex issues for eternal public debate. The norm of budget balance-whether as a value judgment or ideal, as a political symbol or as a budgetary principle-often appears in the literature and public debate over federal budgetary and fiscal policies. This paper offers a preliminary examination of this norm. The purpose is to provide a perspective on how federal budgeting has evolved, where it is going and how deficit and debt issues are to be tackled in a theoretically reasonable and practically acceptable way. The paper traces the genesis of the norm, dissects the different elements of the norm for their inner logic, and divides the elements into an annual component and a cyclical component. Using historical data, the paper finds that the norm of budget balance had its heyday from the 19th century till roughly 1960; the tax-smoothing theory well explains its operation. Since then, budget balance has been ignored, for which no theory offers adequate explanation. This paper finds that new functions of the federal government opened a window for entitlements while electoral politics developed downward pressure on taxation, which is the logic behind chronic deficits and increasing debts. The paper also finds that decline of the norm has left a vacuum in budgeting research; current literature identifies difficulties in federal budgeting but is shy of specific answers. This paper proposes the concept of “balanced budgeting” as a new paradigm for further discussion and as a potentially rich area for future research.

Key Words Budget, Balance, Deficits, Debts

Revenue Supply and State-building: A Study on the Grassroot Market Regulative Organization in Guangzhou, 1949 – 1978

..... Huang DongYa 38

Abstract This article traces back the change of the grass-root market regu-

lative organ from 1949 to 1978 in Guang Zhou city. In the case study, the state fell short of fiscal revenue to finance the grass-root market regulation organ. The self-supply funding sytem hindered the formalization of this organ and rendered it to pursue revenue increase, which led to the arbitrary charges of the market management fee and distorted the function of it. The problem of arbitrary charges after 1980 is just the institutional legacy of the funding system in the Mao's period. Meanwhile, the state in the Mao's period resort to the mass line to deal with the problem of shortage of revenue to finance the grass-root organ, which to some extend prevented the profit-seeking behavior brought by the funding system. This is a unique experience of state-building in the Mao's period.

Key Words State-building, Revenue, Grass-root Market Regulative Organ

• SYMPOSIUM

Introduction: Why is the American Progressive Era Worthy Studying
..... *Ma Jun & Liu Yaping* 65

Social Sciences, Intellectuals, and Harmonious Society: The Implications of the Progressive Era of the USA

..... *Kinglun Ngok* 70

Abstract The turn of the twentieth century was the transition period from the agricultural society to an industrial society in the United States of America, which presented both challenges and opportunities. Facing the pressing social problems and social chaos brought about by the rapid capitalist industrialization, the Progressives emerged as an important force of social transformation. They concentrated their efforts on reinventing the role of the government, and believed that a harmonious society could be built up through the wide use of the knowledge of social sciences in public administration and the improvement of government efficiency. With the efforts of the Progressives, a wide range of reforms in social, economic and political realms was launched in the USA in the early decades of the twentieth century, which ameliorated social contradictions characterized by antagonistic labour-capital conflicts, avoided social revolution, and finally laid the foundation of the strong state of the USA in the twentieth century. This article aims to examine

how the Progressives made use of the knowledge of social sciences to push social changes and pursue social harmony through individual initiative and civic participation. In doing so, the implications for China are also touched, though very slightly.

Key Words The Progressive Era, Class Conflicts, Social Sciences, Individual Initiative, Harmonious Society

How shall City be Governed: A Reflection of American Municipal Reform during the Progressive Era

..... *Luo Sidong & He Yanling* 92

Abstract From the late 19th century to the early 20th century, American municipal systems evolved gradually from the weak-mayor-council system to strong-mayor-council system, city committee system, and city manager system. Nowadays, American cities adopted the three different municipal systems according to their size and characters. The paper analyzes the background, process and developing tendency of American municipal systems reform, and suggests that a deep reflection of American municipal systems reform would shed lights on reforming Chinese municipal systems.

Key Words The Progressive Era, American Municipal System, Reform

Regulatory Reform of the USA in the Progressive Era: Example of Food Safety

..... *Liu Yaping* 120

Abstracts The basic predicament of USA in the progressive era is that industrialization and urbanization makes the traditional institutions insufficient to protect the free competition and individual freedom which Americans value so much. Under the push of some food industry and bureaus, food safety regulation was initiated in the congress agenda. But the strong objection from the other food companies and state government, the initiative was frustrated again and again. With the effort of progressist, esp. Muckrakers, the dissatisfaction of the general public toward food safety gradually piled up, which leads to the two legislations in 1906. Federal government assumes the responsibility in protecting food safety. Law also specifies the agency, procedure and content of regulation. The spirit of changing, compromise and see-

king consensus is the most valuable heritage of the progressive era.

Key Words The Progressive Era, Food Safety, Regulation, Reform

• THEORETICAL REVIEW

The Simon-Waldo Debate: A Retrospection and Review

..... Yan Changwu & Liu Yundong 144

Abstract The orthodoxy of public administration had confronted with the serious challenges in the 1940s. In order to further develop public administration, Herbert Simon and Dwight Waldo pioneered two different approaches. By introducing the logical positivism, Simon proposes a classical rational research approach for public administration for the purpose of remaking public administration as a science. Waldo stresses that public administration is a theory of political philosophy from the historical and cultural perspectives. As the most memorable and acrimonious debate in the intellectual history of western PA, the Simon-Waldo Debate brought an end to the orthodoxy period and forced public administration to face a dangerous "Crisis of Identity". Furthermore, the debate re-set the research orientations of public administration over the past 50 years.

Key words The Simon-Waldo Debate, Research Approaches, Administrative Science, Political Theory

• BOOK REVIEW

A Review of *Economic Transforming, Institution, and Corruption*

by Guo Yong

..... Zheng Changzhong 171

A Review of *a Study on the Effective Mechanism of Government Health Expenditures Systematic Model and Empirical Analysis* by

Wang Jun Zhu Chunkui 177

• INTERVIEW

Interview with David John Farmer

..... Song Jinzhou 182