

· 重大基本理论问题研究（一） ·

# 权力还是价值：官僚制何以持久存在

张乾友

**【内容摘要】** 官僚制是一种广受批评的组织现象。同时，它虽然历经无数次改革，却仍然屹立于当代社会之中。这一矛盾结果并未得到合理解释。主流观点通常将官僚制视为权力，并出于对权力的厌恶而反对官僚制。但事实上，官僚制起源于价值，更准确地说，起源于所有人使自己的价值得到承认的内在动力。要让所有人的价值都得到承认，就得有什么属于有价值之事的标准；这一标准要有约束力，就必须成为规则；这种规则要得到执行，就必须有权力。由此，信奉平等的人们就从对彼此价值的同等承认出发建构出了官僚权力。就此而言，只要我们不能抛弃对于价值的迷恋，官僚制就将成为一种持久性的存在。

**【关键词】** 官僚制 价值 权力 承认斗争 官僚政治

**【作者】** 张乾友，南京大学政府管理学院教授。（南京 210023）

**【基金项目】** 教育部哲学社会科学研究后期资助项目“公共行政的社会理论研究”（21JHQ070）；南京大学文科青年跨学科团队专项“国家治理与国际治理的工具体系和话语体系研究”（011714370122）

今天，距离韦伯（Max Weber）宣布官僚制“拥有无可置疑的技术优越性”<sup>①</sup>已经过去了一个世纪。如果说这一个世纪改变了什么的话，那就是，当代人已大体失去了对于官僚制的技术信念。相反，经过新公共管理运动的洗礼，官僚制已在大众认知中变成了一种技术上落后的组织形式，当我们将某个组织称作官僚制时，往往意味着这个组织已经不再拥有达成其目的的技术能力，并因此成了社会的累赘。但这并不意味着官僚制已经成了历史遗迹，相反，在今天这样一个反官僚制文化空前盛行的时代，官僚制对于我们生活的影响却空前之深。为什么会有这种反差？为什么我们经常一边咒骂官僚制，一边又投入官僚制的怀抱？对官僚制的反对可能出自许多理由，其中一种能够为普通人所感同身受的理由是，官僚制的本质是权力，而权力总是倾向于傲慢地碾碎与它相悖的一切价值。所以，在与官僚制打交道时，即使我们面对的是一张笑脸，但只要这张笑脸发出一项毫无意义的指令，而所有人都不得不遵守该指令，我们立马就会意识到，在官僚权力面

① 马克斯·韦伯：  
《支配社会学》，  
康乐、简惠美译，  
广西桂林：广西  
师范大学出版社，  
2004年，第58页。



微信公众号

Jan. 2023

81

前，其他价值都不值一提。在这个意义上，反官僚制可以被视为一种解放行动，其目的是将人的价值从权力的铁笼中解放出来，也正是对价值的追寻驱动着人们持续不断地投入到反官僚制行动之中。然而，这类行动没有认识到的是，官僚制并不必然是价值的障碍，相反，它是价值的产物，在很大程度上，正是我们对于价值的追寻造就了官僚制。如果是这样，那么，为了追寻价值而反对官僚制就注定是一种徒劳。这正是本文提出的观点。在本文看来，关于官僚制的探讨往往忽略了它作为价值产物的事实，使得人们提出的所有反对或试图超越官僚制的努力都变成了空中楼阁。只有认识到这一点，才能理解为何官僚制会持久存在于我们社会之中这一事实。

## 价值与官僚制的起源

对于英文 *bureaucracy* 一词，中文存在两种译法，一是科层制，二是官僚制。其中，科层制的概念直观地呈现了这种组织的结构特征，即横向分科，纵向分层；官僚制的概念则明确了它的权威性质，即在所有领域中，官僚制都拥有“官府”的地位。之所以要突出“官府”，是因为它喻示了以下几方面的含义。首先，它意味着官僚制是有权威的，进而，官僚制中的每一位官员都是权威的化身，他们所作出的任何决策都是权威决策；其次，从历史来看，官府往往是一种建造精良、守卫严密的建筑，这是因为，作为建筑，它承担着存储有价值之物的功能，进而，官僚所作的决策也就是关于如何分配有价值之物的决策；再次，与马背上的将领不同，官僚是坐在桌子后的，而桌子是用来摆放文书的，所以，官僚的日常工作就是处理文书，是通过文书的处理来作出关于有价值之物的分配决策。考虑到如上含义，要判断官僚制在多大程度上影响了我们的生活，一个重要的指标就是看我们在多大程度上需要通过文书性的活动来寻求得到有价值之物。

今天，填表可说是普通人最为常见的文书性活动，通过它，我们可以一窥官僚制对普通人生活的影响。在这方面，我们可以看看伊布（*Béatrice Hibou*）对一名护士日常工作的描述。伊布描述的对象叫爱丽丝，是巴黎某家大医院的门诊护士。当有病人来到门诊时，爱丽丝首先要做的是整理病人的病历，而这包括至少 7 种文件。在她可以采取任何措施之前，她必须填写 3 张表格，以记录该病人的工作、家庭背景、社保信息、全科医生姓名、病史及治疗情况等，并确保每一张表格底下都有相关的管理人员签字。接下来，她必须在另一张表上写下病人的血压、脉搏、体温等状态信息，然后才能将病人送进诊疗流程。但这并非填表工作的终点。当病人进入诊疗流程后，爱丽丝将拿出另一张表，上面详细列出了她在每一个环节需要采取的行动，她要做的就是确保遵守了每一条规定并在后面打钩。当治疗完成后，爱丽丝会取出一张打分表，上面陈列了病人的一些重要状态指标，她需要在每一指标下填写相应的信息，然后给病人一个评分，如果评分达到标准，病人就可以离开了。至此，她终于只剩下最后一张表格，在这张表上，她需要写下下次复诊的详细信息，并注明病人的离开方式及去向，最后，再写下该病人的诊疗小结。<sup>①</sup>

显然，上述图景并非特例，而是当代人面对的一种常态，今天的我们不仅需要日复一日地重复某些行为，而且需要日复一日地填写相关表格来记录和证明我们做出了这些行为。那么，我们为什么要这么做？在爱丽丝的例子中，许多表格都需要管理人员签字，而签字就意味着授权，所以，如果她不填表并按要求找人签字，就意味着她的所有诊疗行为都是未经授权的，并因此不具有正

① *Béatrice Hibou, The Bureaucratization of the World in the Neoliberal Era: An International and Comparative Perspective, translated by Andrew Brown, New York: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 1-3.*

当性。这一事实本身已经构成了医院这一官僚组织对她进行问责的基础，而如果她的诊疗行为造成了不好的后果，未经授权的事实也构成了她在司法问责中的应受性基础。在这里，寻求授权就是承认医院的官僚权威，就接受了自己作为官僚体系一部分的属性。换句话说，让所有人都接受其官僚地位是官僚制正常运行的前提，而填表就是让所有人都接受其官僚地位的一种方式。当然，填表的功能并不限于此。填表是一种信息生产的行为，爱丽丝将她的操作填入表格之中，就把自己的诊疗行为转化成了标准化的信息，使它能够被比较和得到量化。就像爱丽丝可以基于病人的标准化信息为病人的病情评分一样，医院的管理部门也可以基于由爱丽丝自己生产出来的标准化信息来为她的绩效评分。不过，严格来说，这些信息并不完全是由爱丽丝自己生产出来的，因为表格是由管理部门制定的，后者通过表格决定了绩效信息的生产标准，也会通过相应程序来审核爱丽丝所提供的信息。无论如何，在这里，填表行为都服务于绩效信息生产之目的。如果所有人都将自己的生产性行为通过表格转化为信息，官僚组织就获得了关于其内部绩效的清晰认识。

可见，填表是一种官僚化的绩效生产行为，其功能是向组织提供所有人的绩效信息。需要指出的是，这里之所以强调“所有人”，是因为并非只有爱丽丝这样的生产人员才要填表，管理人员也要填写各种各样的表格，来向组织提供他们的绩效信息。官僚组织的绩效管理是针对所有组织成员，而非只针对生产人员的。同时，绩效信息生产只是绩效管理的第一步——通常称为绩效测量。对爱丽丝来说，不断重复地填表完全是一种负担，她却不能敷衍了事，因为她清楚地认识到，表格生产出来的是一种可比较的信息，一旦她将每天的表格存档，管理部门马上就可以对她和同事们的工作绩效作出差异化的评价，如果不能在绩效评价中获得高分，她就将无法得到奖励、晋升，甚至可能面临严厉的制裁。总之，填表之所以重要，是因为它为组织的价值分配提供了绩效基础，正因为它直接关系着组织的价值分配，所有组织成员才都不得不日复一日地重复这一信息生产的游戏。如果是这样，那么，关于我们为什么要填表的问题，答案就是，因为官僚组织掌握着价值分配的权威，且今天的官僚组织都采取了以绩效为基础的价值分配方式，并把表格作为主要的绩效测量工具，所以，所有想要通过官僚组织获得有价值之物的人都必须填表，而且是非常认真、全力以赴地填表。反过来，如果官僚组织不再采取以绩效为基础的价值分配，那么爱丽丝以及和爱丽丝一样的我们就可以从表格中解放出来了。

不过，这种可能性存在吗？要回答这一问题，我们需要看看官僚制的起源。在界定什么是官僚组织时，唐斯（Anthony Downs）提出的第一个主要特征是，它“必须是大型组织”。<sup>①</sup>这确是我们对官僚组织的基本印象，也是许多人在思考我们为什么无法摆脱官僚制时想到的一个看似合理的回答，即官僚制是规模的产物，只要交往达到一定规模，自发性的调节机制就会让位于官僚制，而人们也将从独立的交往主体变成官僚组织的成员。应当说，规模的确解释了官僚组织在现代社会的普遍存在，因为现代交往的一个基本特征就是它达到了空前的规模。但这并不能解释官僚制的起源，因为官僚制并非大规模社会的独有现象。根据格雷伯（David Graeber）与温格罗（David Wengrow）的考察，官僚制的起源可以上溯至公元前 6000 多年。在叙利亚某地区，考古学家发现了当时被烧毁的村庄的遗迹，使得人们可以通过在火灾中因为烘烤而得以留存下来的物件去还原当时的一些情况。这个村庄有约 150 位居民，在村落中央有一个专门建筑，里面存放了一些陶土做的几何形状的容器和从容器上取下的盖子，应当承担着记录的功能。当时还没有文字，所以不存在文书，但这些记录工具就扮演着文书的功能，所以格雷伯与温格罗将这种建筑称为“乡村官僚机构”。<sup>②</sup>它的出现显然不是规模的结果，那为什么会有这样的机构？

① 安东尼·唐斯：*《官僚制内幕》*，郭小聪等译，北京：中国人民大学出版社，2006年，第28页。

② David Graeber and David Wengrow, *The Dawn of Everything: A New History of Humanity*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2021, pp. 420-421.



① David Graeber and David Wengrow, *The Dawn of Everything: A New History of Humanity*, pp. 422-423.

这个村庄的一个突出特点是，它留下的遗迹具有高度的一致性，所有家庭拥有的东西基本都一样，而无法显示出其拥有者之间的地位差异。所以，“我们可能见证了一种公开的平等意识形态在世界上第一批城市出现之前的几个世纪的诞生，而这些行政工具最初并不是被设计为一种攫取和积累财富的手段，而恰恰是用来防止发生这样的事情……在家庭之间，责任遵循一种互惠原则：记录被保存下来，到每年年底时，所有明显的功劳和欠债都将被相互抵消。这正是‘乡村官僚机构’的作用所在。要这么做意味着工作单元必须以这样一种方式得到衡量，使得在出现了关于谁为谁做了什么事、谁欠谁什么东西的不可避免的争论时能够给出清晰的解决方案。”<sup>①</sup>在某种意义上，某个人在乡村官僚机构中放入某个记录工具，就相当于爱丽丝填完一张表，它们的功能都是证明行动者完成了一件有价值的事情，而如果一个人一直在做有价值的事，他就成了一个有价值的人。反过来，要承认他确实是一个有价值的人，就必须记录下他做的每一件有价值的事。而这正是官僚制的起源。

在前面的村庄中，平等意识形态表现为人们认为每个人都可以成为有价值的人，途径则是去做有价值的事，进而，每个人所做的有价值之事都应当得到同等的承认，这就要求对所有有价值之事作出准确的记录，而从这种记录及对记录的管理中就产生了官僚制。当然，官僚制的功能并不仅限于记录及其管理，到年底时，所有记录会被拿出来清账，而清账就是一个分配有价值之物的过程。在这里，有价值之物不一定是实物，假设清账的结果是A完成了10件有价值之事，B完成了7件有价值之事，这种不平等的得分本身就构成了一种有价值之物，而获得高分的A就成了比B更有价值的人。由于这一结果建立在对所有人都透明的数字之上，人们就没有理由质疑它。所以，官僚制起源于承认所有人价值的平等主义诉求，其运行则是确认了人们在价值上的不平等。如果说持有平等主义信念的人难以在原则上接受人与人之间的不平等的话，当官僚制以数目化的形式公开呈现不同人在完成有价值之事上的差异时，那么，做出了更多有价值之事的人比其他人更有价值似乎就成了一个合理的结论，相应地，他们当然就应该得到比其他他人更多的有价值之物。这里可能会产生争议的是，为什么X属于有价值之事，Y就不是？进而，为什么除了完成7件X还多做了10件Y的B就不如只完成了10件X的A更有价值？无论最初的标准是如何确定的，当所有的记录和价值认定都建立在这一标准之上时，为了避免潜在的争议造成人们交往关系的瓦解，标准就必须具有权威性，而不能被随意质疑和更改。所以，要让标准化的价值认定成为可能，官僚制就必须拥有权威，而当权威得以确立，它就进入了一个新的发展阶段。

### 从承认的权力到权力的承认

前文表明，官僚制这一等级式的分配权威其实是从人们对价值的平等主义追求中产生的。关于这一点，我们可以再考虑这样一个例子。有一群信奉平等主义的学者，每人都完成了一篇自己最满意的关于平等主义的学术论文，然后准备坐下来交流彼此对于平等主义的看法。根据平等主义原则，所有观点都应当得到同等倾听，为了保障这一点，所有人的论文都在同一时间被发送给其他所有人，所有人都被允许有且仅有30分钟来阐述自己的观点，另有且仅有30分钟来回应其他人的评论。经过漫长的讨论，人们发现，每一篇论文都有它的价值，但并非每一篇论文都有同等的价值。在关于什么才是一个社会应当追求的平等的问题上，每一篇平等主义

的论文都包含了某种真理，但总有一些论文比其他论文包含了更多真理，而要让知识能够促进社会的平等，所有平等主义者就应该挑出这些论文，让它们所包含的真理能被更多人发现。于是，所有平等主义者决定以一人一票的方式投票选出包含了最多真理的3篇论文。这一程序完成后，人们就能够统计出所有论文的得票数，而这种数字必然是不平等的，它们以数量化的方式精确地呈现了每一篇论文的不同价值，也就是每一位学者在完成论文这件事上的价值。这些学者发现，这种讨论对促进彼此关于平等主义的认识很有助益，于是决定每半年举办一次研讨会。一段时期——比如5年之后，人们将发现，不同人的总得票是不一样的，而鉴于这种差异是每一位平等主义者基于平等主义的信念在平等主义的程序保障下产生的结果，它就在客观上构成了对所有学者价值的一种测度。当这种实践常态化后，一些人就将因为能够经常写出“最佳论文”而成为“最有价值学者”。

鉴于所有平等主义者都希望让自己的价值得到与其他人同等的承认，一些人可能会向最有价值学者学习如何写作最佳论文，即使不能真的写出最佳论文，至少希望提高自己的得分。而这必然赋予那些最有价值学者某种学术权力，使他们成为某种学术权威。另一些人则可能主张，虽然最佳论文的评审遵循了平等主义原则，学术权威的出现则是与平等主义相悖的，所以要求进一步强化评审程序，避免学术权威的不当干扰。在实践中，这往往意味着学术共同体的官僚化，即这群平等主义者将成立一个学会，通过正式制度将所有评审规则确立下来，并由相应机构来执行这些制度规则，还要有相应制度与机构来监督前述机构。通常来讲，最有价值学者将比其他人更可能成为这些机构的负责人，因为他们本就是基于平等主义的学术实践成为最有价值学者的。而当他们真的成了学会及其下属官僚机构的负责人后，学术权威就变成了官僚权威，成了平等主义学术实践在制度上的守门人。作为平等主义者，他们可能在原则上并不贪恋甚至反对权力，但作为官僚，他们清楚地认识到，如果不拥有权力，如果不能恰当地行使权力，就不可能使所有人的价值得到同等承认。

回顾前面的分析，可以看到，要让所有人的价值都得到承认，就得有什么属于有价值之事的标 准；这一标准要有约束力，就必须成为规则；这种规则要得到执行，就必须有权力。由此，信奉平等的人们就从对彼此价值的同等承认出发建构出了官僚权力。而在官僚权力产生之后，对价值的承认这个问题就获得了新的含义。

在爱丽丝的例子中，她每天都要填许多表，在理论上，每张表里的每一个空格都代表着一件有价值之事，而医院之所以要让她填这么多表，就是为了督促她只去做有价值之事，不要做无价值之事。那么，谁决定了什么是有价值之事？谁制作了这些表格？在理论上，医院是一个专业机构，其工作人员都是专业人士，他们也有类似于科学共同体的专业团体，所有诊疗行为的价值都应由这些专业团体决定。在实践中，由这些专业团体制定的各种指南也确实构成了判断医务人员诊疗行为价值的重要基础。但显然，爱丽丝需要填写的内容并不都是这些专业团体所要求的。官僚制的一个突出特征是，即使它的成员都是专业人士，一旦他们进入行政等级制，就会更加倾向于从行政等级制而非专业团体的立场来看问题。二者的区别在于，专业团体天然是分权的，因为认识活动具有内在的不确定性，只有在分权的条件下，才没有人能够扼杀看似异端实为真理的观点；行政等级制则天然是集权的，因为它的功能是执行规则，而要能让其他人遵守规则，它就必须集中权力。同时，专业团体的分权特征也决定了，它经常无法给出什么是真理的确定性判断，也就无法对什么是有价值之事给出有约束力的标准，结果是，价值标准的确立就成了行政等级制

的职责。当行政等级制基于管理理由在不违背专业团体原则性意见的前提下确定了某种价值标准后，专业团体也就没有合理的理由反对。所以，爱丽丝填写的每一张表格可能都体现了专业团体定下的某些原则，但最终，究竟每一张表格里包括哪些内容则是由行政等级制决定的，具体来说，这被视为特定等级上行政官僚的裁量权力。

在某种意义上，官僚制的产生可以被视为一个“为承认而斗争”的过程。如泰勒（Charles Taylor）所说：“正当的承认不是我们赐予别人的恩惠，它是人类的一种至关重要的需要。”<sup>①</sup>为满足这种需要，所有人从各自的价值判断出发完成了一些有价值之事，然后，他们不可避免地陷入了究竟哪些事更有价值的争论。在争论中，每个人都提出自己的理由试图说服别人，也许还有人试图通过暴力手段来让其他人屈服。无论如何，经过混乱的斗争，他们终于达成了关于有价值之事的认定标准，并通过授予某些人权力来确保这一标准得到执行。就此而言，官僚权力其实是一种“承认的权力”，它建立在所有人都希望使自己的价值得到承认的心理基础上，而在理想情况下，它的行使也将使所有人的价值都得到其应得的承认。作为一种承认的权力，官僚权力不是独断专行的，而具有合理化的特征，这就是，它的行使总是建立在特定的计量标准之上，而不能脱离这种计量标准。如果某个官僚机构试图将某个数量的有价值之物分配给某个人，它就必须首先证明这个人完成了多少该机构承认的有价值之事，否则，这一分配就将失去官僚理性。在这里，通过将自己转化为数字，寻求承认的人们创造出了官僚制，也创造出了看似公开透明的官僚权力。然而，无论多么公开透明，官僚权力毕竟也是一种权力，作为权力，它绝不会为数字所奴役，而必然反过来通过数字奴役其他人。这就是格雷伯与温格罗所指出的，“通过无视每个家庭和个人的独特历史，通过将一切都还原成数字，一个主体就提供了一种公平的语言——但同时，也确保总会有人不能完成任务，因此总会有人变成苦力、走卒或奴隶”。<sup>②</sup>

① 查尔斯·泰勒：  
《承认的政治》，  
董之林、陈燕谷  
译，载汪晖、陈  
燕谷：《文化与公  
共性》，北京：生  
活·读书·新知三  
联书店，2005年，  
第291页。

② David Graeber  
and David  
Wengrow,  
*The Dawn of  
Everything: A  
New History of  
Humanity*, p. 425.

比如，对于所有平等主义学者来说，如果学术官僚机构确认了某些人的“最有价值学者”地位，也就意味着宣布另一些人成了“最无价值学者”，由此，后者的价值就受到了彻底否定，并且，这种否定建立在数字的基础上，因此不容反驳。当这一点实际发生后，所有官僚马上就会认识到，他们拥有通过操纵数字来确定失败者，并否定其价值的巨大权力。如果与最佳论文一样，原来的最有价值学者名额也是3个，那么，现在只要将最有价值学者的名额从3个缩减至1个，原来的2个成功者就将沦为失败者，即使不是最差劲的失败者。在这样一种价值坠落的巨大威胁前，所有人将被迫展开更加激烈的竞争，在不断提升自己所完成之事的价值的同时，也持续推高着最佳论文和最有价值学者的门槛，而这必然赋予官僚们更大的权力来确定他们之间的相对价值。在这里，随着学者们所完成的有价值之事的不断膨胀，由官僚们所分配的有价值之物变得越来越稀缺，使得前者作为一个整体逐渐失去了对于价值标准的控制，他们之间的“为承认而斗争”也就演变成了为得到权力的承认而展开的斗争，进而，官僚权力的行使也就成了一个“权力的承认”的过程。至此，对于官僚制中的所有人来说，要让自己的价值得到承认，就是要让自己得到官僚权力的承认。

## 从承认斗争到官僚政治

1960年代，西方女性主义社会运动方兴未艾。作为以反对性别不平等为目的的运动，参与者们对高度结构化的正式组织心怀警惕，因而要求把运动变成无领导、无结构的团体，“其松散性

和非正式性鼓励大家参与讨论，而互相支持的气氛激发出个人的洞见”。<sup>①</sup>在女性主义运动早期，这样一种无结构的组织方式因为赋予了所有人平等发言的机会而被视为达成女性意识觉醒的最佳手段，无结构性（structurelessness）也在很大程度上成了女性解放的同义词。不过，在实际参与这场运动的弗里曼（Jo Freeman）看来，无结构并不等于无权力，甚至所谓无结构并非严格意义上的无结构，而只是不存在正式结构，事实上，宣称无结构的女性团体内部也存在非正式结构，从这一结构中也必然产生非正式权力。区别在于，正式结构是由正式规则构成的，通过这些规则，所有人都能清晰地看到谁拥有权力、拥有多少权力、应该以什么方式行使权力；而在不存在正式规则的非正式团体中，某个掌握了重要资源的小圈子不可避免地成为精英，她们事实上垄断了权力，其他人却无法要求限制或分享她们的权力，因为没有任何规则确认她们的权力。“因此，无结构性变成了掩饰权力的一种方式，在女性运动内部，它通常得到那些最有权势者（无论她们是否意识到她们的权力）的强烈倡议。”<sup>②</sup>有鉴于此，弗里曼提出，女性运动要向前发展，就必须拥抱正式结构，当然，作为一场解放运动，它需要拥抱的是民主结构，而非官僚结构，其正式结构的建立必须遵循权力分散、任务轮流、集体问责、信息公开等原则。

同样在 1960 年代，美国公共行政学发生了著名的新公共行政运动，一群青年学者在专门为他们准备、希望倾听他们声音的学术会议上推翻了所有预先设计的正式议程，以一种无结构的方式展开了被视为公共行政学史上最最重要的集体讨论。随后 10 年，这群无权无势的青年学者在试图改造正式学术体制、让已经完成实证主义革命的正式学术体制接受非实证化的理论研究无果后，成立了自己的学术团体——公共行政理论网络。在发展之初，该团体也呈现某种无结构性。它有负责人，但这个负责人的主要工作是接收成员来信，然后编辑成内部通讯，再邮寄给其他成员。这也是一种“松散而非正式”的讨论，该通讯的名称“对话”（Dialogue）就是在强调这种非正式性。虽然它也刊载过对主流学术界产生重要影响的“黑堡宣言”，但在很长一段时期内，它都不是正式出版物，网络成员们也特别珍视它的这种非正式性。不过，1990 年代初，该团体所反对的主流学术体制成立了该学科第一份以“理论”为名的正式期刊《公共行政研究与理论学报》（*JPART*），同期，《对话》的出版出现了不稳定，甚至一度停刊。为走出危机，该团体不得不将《对话》也改造为同行评审的正式学术期刊《行政理论与实践》（*ATP*），并在后来将自己也改组成了拥有法律身份的正式组织。<sup>③</sup>

在上述两个案例中，我们都看到了无结构性向正式结构的转化，通过它们，我们可以解释承认斗争与官僚政治的关系。在起初，这两场运动都属于边缘群体发起的为承认而斗争的运动，其中，前一场运动是为了让女性的价值得到承认，后一场运动是为了让理论与理论研究者的价值得到承认。在这两场运动的参与者看来，她/他们之所以没有得到承认，是因为官僚化的正式结构对她/他们作出了一种权力的否认，而鉴于这种否认的根源在于官僚制的正式权力，要通过取消否认来实现承认，首先就得取消正式权力。在取消正式权力后，所有运动参与者都获得了平等地位，可以通过平等的发言来证明彼此的价值。当然，这种发言并不必然总是文明友好，也可能剑拔弩张。无论如何，通过话语性的承认斗争，运动参与者被期望形成对彼此价值的集体自觉，然后，她/他们就可以作为一个整体与其他运动或正式结构开展新的承认斗争。在这里，集体性的价值自觉表现为领导权的形成，因为这意味着整个运动变成了一个行动者，进而才能开展与其他行动者的承认斗争。对这两场运动来说，它们之所以要拒绝正式权力，是为了让领导权成为承认的权力。而如弗里曼所说，仅仅拒绝正式权力并不能取消非正式权力，所以，在第一场运动中，

①② Jo Freeman, "The Tyranny of Structurelessness," *WSQ: Women's Studies Quarterly*, vol. 41, no. 3&4, 2013, p.231, p.232.

③ Michael Harmon, "PAT-Net Turns Twenty-Five: A Short History of the Public Administration Theory Network," *Administrative Theory & Praxis*, vol. 25, no. 2, 2003, pp. 157-172.

① 弗雷泽：《重新思考承认：克服文化政治中的替代和具体化》，载奥尔森：《伤害+侮辱：争论中的再分配、承认和代表权》，高静宇译，上海：上海人民出版社，2009年，第135—136页。

② Melinda Baldwin, "Scientific Autonomy, Public Accountability, and the Rise of 'Peer Review' in the Cold War United States," *Isis*, vol. 109, no. 3, 2018, pp. 538-558.

领导权被掌握着非正式权力的精英所攫取，而在非正式权力主导下的承认斗争就变成了权力的承认——其他人只有在得到精英接纳的前提下才能让自己的价值得到整个运动的承认。这一结果虽然是非官僚化的，却同样造成了对许多人的错误承认，使她们“被剥夺了社会相互作用中正式成员的地位”。<sup>①</sup>因而，弗里曼要求通过在运动中引入民主的正式结构来制衡精英的非正式权力，让所有运动参与者能在相互承认的基础上建立起共同的领导权。

在某种意义上，今天的公共行政理论网络是一个拥有民主结构的正式组织。它在历史上曾将领导权长期交由个别声望卓著的精英，到了后期，则大体在任务轮流的原则下民主产生领导团队，且领导团队也越来越年轻化，即非精英化。但这并不意味着该网络就得以摆脱了官僚制。公共行政理论网络发展中的一项关键改革是将内部通讯改为同行评审的正式期刊，而这就是它试图进入官僚世界，使自己得到权力承认的表现。要理解这一点，我们需要区分两个概念，即价值与绩效。如前所述，社会发展的一个基本动力是人为使自己的价值得到承认所展开的斗争。在这里，价值是一个开放的范畴，它的开放性决定了人们必须在平等的前提下相互证成，阐述各自的价值观，论证自己为贯彻这种价值观采取了何种行动，以及这种行动产生了何种后果。这种证成是话语性的，对它的承认也是话语性的，只有在对话中，人们才能获得关于特定价值观念之正当性及相应行动价值的有意义的理解。换句话说，价值是在对话中获得意义的，所谓承认斗争，基本的途径就是与他人开展有意义的对话。绩效则不然。绩效是封闭的，要测量一个人的绩效，首先就得有关于什么属于绩效的客观标准，这一标准不能有歧义，否则，测量的结果就一定有争议。就其功能而言，测量是一种消除争议的方式，当两个人关于某个物体到底有多长产生了争议时，只要拿出尺子一量，争议立马就消失了。但如果这个尺子上的刻度会变，对它的使用就不再被视为测量，它就失去了测量的功能。就人来说，他通过特定的绩效标准被测量出来的产出就是绩效，这种绩效一定会被转化为得分，而这种得分就是官僚制对他的价值的赋值。

需要指出的是，绩效观念与绩效标准都可能是承认斗争的产物。原因在于，证成是有局限的，当寻求承认的人们无法相互证成各自的价值时，他们就需要一种客观的绩效标准来确认所有人的价值，否则，所有人都将无法得到承认。所以，虽然绩效的概念产生较晚，但如果格雷伯与温格罗对乡村官僚制中计数工具的分析是正确的，那么，类似的功绩主义范畴和文化则贯穿于人类文明的大部分历史。同时，正如那时并无官僚制概念，我们却可以把这些现象视为官僚现象一样，那时虽无绩效概念，类似的现象却可以被纳入绩效范畴。于是我们看到，人们在承认斗争中形成了绩效观念、标准与相应的测量手段，并通过官僚制来履行绩效管理的职能，通过绩效管理来实现对所有人价值的承认。在这里，绩效只是价值的一种形式，是人们在无法证成价值之实质的前提下为价值找到的一种近似的模拟物。而当官僚制确立起它的支配地位，当官僚权力可以改变绩效标准时，绩效就变成了价值的实质，只要无法产出绩效，任何人都无法被承认其价值。在前面的例子中，公共行政理论网络之所以要引入同行评审这一官僚程序，是因为在近几年来，同行评审已被整个学术官僚体制视为学术价值的重要判断标准，是学术绩效的一个否定性指标，<sup>②</sup>即没有经过同行评审的成果就不能纳入绩效计算，至于经过了同行评审的成果可以获得多少得分，则需要借助其他肯定性指标。

可以认为，在引入同行评审之前，公共行政理论网络内部实现了相互承认，使得被学术官僚体制排斥的人们能够认可彼此的价值。但网络成员们不是只生活于网络之中，相反，他们的绝大多数社会交往仍然发生在学术官僚体制内部，因而，他们也必须得到后者的承认。而在这个问题上，

承认的斗争最后只能走向权力的承认，即他们只能接受由官僚权力所确定的同行评审这一绩效标准，进而，他们的承认斗争就变成了官僚政治，即围绕着与价值脱节却变成了价值替代物的绩效之认定所展开的斗争。正由于引入同行评审意味着承认斗争异化为官僚政治，这种改革并非没有遭到反对，甚至一些新的反学术官僚制的努力就要求取消同行评审。<sup>①</sup>但从结果来看，这么做的确让《行政理论与实践》所发表的成果得以被纳入学术官僚体制的绩效认定之中，进而帮助公共行政理论网络成员获得学术官僚体制中的终身教职、研究资助等有价值之物，使他们成为学术官僚体制中更有价值之人，在此基础上，他们才有资格向更多人证成其所从事之事以及他们本身的价值。反之，如果没有这样的改革，在日益官僚化的学术体制中，所有网络成员都受到驱逐的结果就是他们试图证成的价值彻底受到了否定。同样的逻辑也适用于女性运动。当某个女性团体建立起民主结构和相应的领导权后，它也必须解决对内部成员不同价值的承认和让自身的价值标准得到外部社会承认的问题，而在这个过程中，它可能要求改变整个社会的绩效标准，却不得不接受既有的绩效管理体制，否则，拒绝被纳入绩效管理的结果就是它的所有成员都无法被承认其价值，而该团体也就像弗里曼所担忧的那样，始终无法超越其作为姐妹会的存在。

无疑，官僚政治是一个复杂的概念，在不同语境下有着不同含义，<sup>②</sup>本文则将它视为承认斗争的一种异化形式。从承认政治的角度来看，人的所有社会行为都发源于使自身价值得到承认的冲动，而当人们的所有斗争行为都是围绕价值展开时，这些斗争就是有意义的，正是它们使社会成为一个意义世界。而当官僚制用绩效取代了价值，由于绩效已经脱离了价值，围绕绩效的生产、测量、认定而展开的所有斗争就不再与人的价值有关，不再构成有意义的社会交往，反而成了官僚体制自我繁殖的动力。就像在前面的例子中，当某个研究团体借助同行评审加入官僚政治后，马上就会发现，同行评审并不能准确反映它的价值，于是就可能转向影响因子，再转向H指数，再转向学者排名，等等。所有这些官僚指标的引入都意味着一套新的官僚程序，以及为执行越来越复杂的官僚程序而日益集中的官僚权威。同时，所有处在官僚权威下的人都会发现，把自己放在各种官僚指标下一遍遍地接受测量并不能算出他们的真实价值，但现在，他们已经无法摆脱官僚制，而只能基于自己利益受损的现实，出于恢复公平的理由，要求引入新的官僚指标与程序，并游说官僚权威对他们的主张予以承认。在形式上，这也是一种承认斗争；在实质上，它则属于官僚政治。虽然所有人都是出于对自身价值的承认而加入斗争，但结果却是将自己变成了官僚制的燃料，我们越是希望使自己得到承认，就越是会燃旺官僚制的火苗。

## 结语

今天，官僚制是一种让我们备感矛盾的存在。我们都知道它有严重的缺陷，却没有办法抛弃它，甚至如格雷伯所说，我们所有试图削弱官僚制的努力，往往都会导致它的进一步强化。<sup>③</sup>在本文看来，之所以如此，是因为官僚制虽然表现为权力，却起源于价值，所以，虽然我们可能出于对权力的厌恶而反对它，却又会出于对价值的迷恋而拥抱它。认识到了这一点，我们可能就不会再随意喊出废除官僚制的口号。同时，如果官僚制的扩张真的让我们难以忍受，那么我们需要反思的就不仅是官僚制本身，而是我们对价值的迷恋，因为正是我们迷恋于价值的事实催生了官僚制的持久性。

编辑 杜运泉

① Patricia Mooney Nickel, Ed., *North American Critical Theory after Postmodernism: Contemporary Dialogues*, New York: Palgrave Macmillan, 2012, p. 148.

② 张乾友：《官僚政治的“透明迷思”：理解西方政治的一个视角》，《理论探索》2022年第3期。

③ David Graeber, *The Utopia of Rules: On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy*, London: Melville House, 2015, p. 9.