

复合理性：当代公共行政理性的整合性范式

袁方成

摘要 当代公共行政面临跨域议题、价值多元与治理网络化等复杂挑战，形式理性、工具理性与价值理性等传统范式已难以有效应对。作为整合性范式，复合理性强调通过技术理性、价值理性与交往理性的有机整合，在政策过程中实现多元理性要素的动态融合与协同适配，从而提升治理体系的包容性与适应性。复合理性的提出，旨在弥合传统理性范式的分野，推动治理思维由二元对立走向整合平衡，同时增强公共决策的合法性、社会认同和政策创新能力。其核心机制包括科层体系与网络关系的双重嵌入、规则与情境的协同适配及多元价值的动态平衡。

关键词 复合理性 公共行政 理性范式 公共决策

作者袁方成，深圳大学政府管理学院教授、全球特大型城市治理研究院研究员（广东深圳 518055）。

中图分类号 D0

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2026)05-0081-11

一、复杂治理情境中的公共行政理性困境

近年来，全球范围内公共行政所面临的形势发生了重大变化。这一变化不仅仅是治理方法或技术层面的调整，更是从根本上对行政理性范式提出了前所未有的挑战。^①当前，各国政府面临的重大议题普遍呈现跨国别、跨领域、跨系统的复杂性特征，如气候变化、重大突发公共危机以及城市更新等问题，涉及经济、社会、生态等多个层面的深度交互影响。传统按部门分工的科层式治理逐渐难以应对这些系统性挑战。面对现实需求，公共行政唯有摆脱传统科层的路径依赖，积极推动整体性、协同性与跨界整合的治理变革，才能有效应对日趋复杂的跨域议题。

与此同时，伴随社会转型与公民意识的觉醒，公共决策所处的价值情境愈加呈现出高度多元化与冲突性的特征。^②当代社会中，不同利益群体的制度诉求与价值期待日趋分化，尤其在城市治理中，各类群体和组织围绕土地开发与利用、经济增长追求和保障社会公平等目标，呈现出内在的结构性张力。政府、市场、居民与环保组织的博弈局势愈发复杂，传统理性范式所主张的单一价值导向，难以协调和平衡多元诉求，治理整合面临价值、利益和组织碎片化的挑战。

这种多元价值紧张的格局叠加于网络化治理的结构性变革之上，进一步加剧了传统理性的适应性困境。当下治理模式正由政府单一主导的科层体系，转向政府、社会组织、企业、公民多主体共治的网络体系。政府作为协同治理网络中的一员，需要与社会各组成部分建立协商合作机制，公共决策正在加速从单向控制演变为动态协作。然而，传统形式理性中“程序至上”的规范逻辑，已难以支撑弹性协商和快速应变的治理

^① Head B. W., "Alford J. Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management," *Administration & Society*, 47(6), 2015, pp. 711-739.

^② Bryson J. M., Crosby B. C., "Bloomberg L. Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management," *Public Administration Review*, 74(4), 2014, pp. 445-456.

需求。

席卷全球的数字技术正在重塑公共行政的理性结构。一方面，以大数据和人工智能为代表的嵌入式治理模式极大提升了公共决策的预测能力和响应效率，强化了行政管理的精准性与实时性。但另一方面，也引发了关于隐私保护、数据伦理和算法公平的激烈争论。^① 算法逻辑在治理过程中的主导地位使公共价值容易被置于数字技术至上的逻辑之下，其结果是出现隐私泄露、数据歧视等问题，进而引发合法性危机、伦理争议和制度信任的断裂。可以说，算法治理背景下出现的这些新型冲突，已经超出了传统工具理性所能驾驭的范围。面对数字时代涌现的伦理难题，传统行政理性缺乏主动调适能力，亟需引入与技术发展相适应的价值框架。

公共管理实践中不断出现的政策失灵现象进一步验证了单一理性的局限性。以全球各国应对突发公共事件为例，形式理性所强调的规范操作固然有利于按照程序有序推进工作，但是面对危机变局时的应急响应能力却十分有限，往往导致措施滞后、反应迟缓的局面。又如环境治理领域，过度依赖绩效导向的工具理性模式，通过 KPI 考核和指标驱动可以实现预定目标，却忽略了生态伦理、公众参与和制度感知等关键要素，结果造成政策客观效果与民众主观满意度之间出现明显落差。事实证明，面对高度复杂的治理情境，传统单一理性范式往往显得捉襟见肘，难以提供有效的解决方案。

在持续深化的全球治理背景下，跨国与跨区域的公共议题对传统行政体系提出了全新的挑战。像全球气候变化、能源安全等跨国性问题，不仅要求各国政府在制度设计、资源配置、行动模式上保持高度协调同步，还涉及不同法制传统、文化差异、价值观念之间的深层磨合。要胜任此类跨界协同与互动协商的要求，行政决策必须具备远超传统范式边界的能力。很显然，这些跨国治理需求已非传统行政范式所能轻易应对。

总体而言，当代公共行政所遭遇的理性困境，主要是认知维度、价值维度与协作维度的多重叠加。^② 在认知层面，治理环境的非线性和多主体互动使得精准识别问题、系统理解关联和前瞻预判变得困难；在价值层面，多样化诉求之间难以对话并达成可持续共识；在协作层面，权责模糊、主体多元的架构下形成有效制度协同殊为不易。由此可见，面对由多维张力构成的治理现实，依靠单一理性范式都难以持续奏效。公共行政迫切需要构建一种整合性更强、适应性更高的理性框架，以平衡多重需求并化解复杂难题。

二、传统理性范式的历史演进及内在张力

理性范式作为公共行政理论的核心支柱，其历史演进映射了理论体系的发展轨迹。技术理性、价值理性和程序理性等范式形态，在特定制度情境中轮番主导着各国的行政实践。然而，在回应治理复杂性的过程中，也暴露出各自的理论局限和结构性张力。

（一）公共行政理性范式的理论谱系

早期公共行政理论深受韦伯官僚制的形式理性影响，韦伯将现代官僚制视为“理性—法律权威”的典范，其核心理念在于通过规则化、专业化与等级制的设计，确保行政行为的可预测性与一致性。^③ 这一阶段的行政理性以严格遵循既定规则和程序为核心，旨在确保制度的正当性与规范控制。形式理性作为早期公共行政理论的基石，为现代行政体系提供了基本框架和合法性基础。^④ 然而，这种对程序和规则的高度重视也为后来出现的“程序正义但结果不当”埋下伏笔——形式理性在奠定秩序的同时，可能忽略了决策结果的实质价值。

进入 20 世纪中期，随着行为科学对传统制度理性提出方法论挑战，西蒙的“有限理性”开启了理性认知维度的更新。西蒙指出，由于认知能力与信息获取的局限，决策者无法实现完全理性，而只能在有限条件下

① Veale M., Brass I., *Administration by Algorithm? Public Management Meets Public Sector Machine Learning*, Oxford University Press, 2019.

② Ansell C., Gash A., "Collaborative Governance in Theory and Practice," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 2008, pp. 543-571.

③ Weber M., *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, Berkeley: University of California Press, 1978.

④ Olsen, J. P., *Organization Theory, Public Administration, Democratic Governance*(No. 1), Arena, 2007.

寻求“满意”而非“最优”决策。^①西蒙揭示了行政决策中的现实认知约束，为理解公共决策的复杂性提供了重要视角。而有限理性的引入，不仅使公共行政更加注重决策过程中的认知因素，也为后续理性理论的多元化发展，奠定了新的理论基础。

20世纪90年代末，全球范围的新公共管理（NPM）浪潮兴起，工具理性由此在行政现代化进程中占据主导地位。奥斯本与盖布勒鲜明提出“政府应当‘掌舵’而非‘划桨’”^②，期望以此推动行政效率的最大化。这一改革思路深受理性选择理论的影响，通过成本效益分析，力求精简流程、优化分工。实践层面，这些做法的确带来了明显的效能提升。然而，也引发了学者们对公共价值弱化的担忧。^③一些国家和地区的公共服务改革在追逐效率时，出现了对弱势群体声音遮蔽、公共利益让位于绩效考核的问题。虽然NPM强化了绩效目标，却也常常造成了对民主参与和多元诉求的忽视，导致公共行政陷入“价值底色”模糊的困境。

进入21世纪后，“后新公共管理”思潮迅速兴起，理念迅速崛起，学界和实务界重新聚焦公共价值和民主治理。登哈特夫妇倡导的新公共服务理论旗帜鲜明地提出政府的角色是“服务而非掌舵”，主张公共行政应以公民需求与公共价值为导向。^④在他们看来，公共决策不能简单归结为技术推演，更是深刻而复杂的价值判断过程，理应强调服务对象的主体地位。同时，哈贝马斯的交往理性也被引入公共行政领域，主张通过平等对话与协商共识实现公共理性^⑤，由此丰富了现代行政理性的维度和内涵。

在此基础上，复杂性科学与网络治理等理论的出现，推动了行政理性向系统性、适应性、协同性方向的跃迁。前者挖掘了治理系统的自组织特性与涌现机制^⑥，后者则重视多元主体在治理网络中的互动与协调。^⑦两者共同凸显了理性的网络化和关系化特征，为理解复杂环境中的行政理性提供了新的视角。

由此可见，公共行政理性范式的历史演进实质上是由单一形式理性向多元复合逻辑转变的过程。这一转向不仅是对社会环境剧变的被动回应，更体现了学界对传统理性范式适应边界的深刻反思。基于这样的演进轨迹，行政理性正日趋走向融合多种理性要素的复合范式，形成同时涵盖技术理性、民主价值理性与协同治理理性的综合框架。

（二）传统范式的理论分歧及内在张力

公共行政领域的主流理性范式尽管在理论逻辑和实践导向层面各自具备不同的合理性基础，但其间长期存在深层次的逻辑张力、观点分歧和方法分野。而这种多维范式的结构性冲突，正是当代治理复杂性语境下行政理性困境的理论根源。

在公共行政诸多理性中，形式理性与实质理性之间的张力最为根本。前者强调程序的规范性与规则的一致性，追求“依规而治”的法理逻辑；而后者则关注决策结果的价值内涵与社会影响，强调“因事而化”的价值判断^⑧这两种取向各有偏颇：过度拘泥于形式理性可能出现“程序合法但结果不善”的困境，反之过度追求实质理性又可能导致“结果合理但过程失序”的问题。程序与结果的紧张并非抽象难题，而是经常困扰行政实践的两难局面。

从另一角度看，长久以来，工具理性与价值理性在治理目标与实现路径的先后排序上存在分歧。工具理性更为专注于政策执行过程的技术方法和效率，试图在“如何做”的技术性操作方面寻求突破。而相较之

① Simon, H. A., *Administrative behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, Fourth ed, New York: Free Press, 1947.

② Osborne D., Gaebler T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

③ Alford, J., O'Flynn, J., "Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings," *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 2009, pp. 171-191.

④ Denhardt, R. B., Denhardt, J. V., "The new public service: Serving rather than steering," *Public Administration Review*, 60(6), 2000, pp. 549-559.

⑤ Dryzek J. S., *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

⑥ Teisman, G. R., Klijn, E. H., "Complexity Theory and Public Management: An Introduction," *Public Management Review*, 10(3), 2008, pp. 287-297.

⑦ Rhodes R. A. W., "Understanding Governance: Ten Years On," *Organization Studies*, 28(8), 2007, pp. 1243-1264.

⑧ Kalberg S., "Max Weber's types of rationality: Cornerstones for the analysis of rationalization processes in history," *American Journal of Sociology*, 85(5), 1980, pp. 1145-1179.

下,价值理性则聚焦于“做什么”和“为谁做”的价值判断^①,呼唤公共选择背后对政策正当性、公正分配和代际责任的再思考。在现实决策中,工具理性所代表的计算和最优策略,固然有助于资源配置,但如果忽视公共性与正义原则,往往难以获得社会民众的广泛认可和支持。

在方法论层面,当前公共行政的许多争议恰恰集中于技术理性与交往理性之间难以调和的张力。技术理性倚赖专家知识与科学证据,将复杂治理问题抽丝剥茧为可量化的技术路径;而交往理性则突出多方互动、协同参与,强调决策过程的包容性与民主性。^②专业判断与社会参与之间的平衡不是抽象命题,而成为改革创新的现实切入点。实践表明,纯粹依靠专家设计难以获得社会认同,而广泛协商引入后虽程序冗长,决策反而更易获得支持和持续。

与此同时,理性决策与渐进主义之间的分野也在现实治理中愈发突出。理性决策模式坚持“全景扫视”“最优方案”,但往往因信息不全、情景复杂而落入模板空转的窘境;渐进主义更倾向于小步试错、循序渐进,寻求“可行解”^③。在信息不充分和议题高度不确定的条件下,过度依赖理性模型常常导致理想与落实断裂,而渐进策略则以小步快跑的方式积累现实经验,哪怕失误也可及时纠偏。行政理性的实践维度,实际上是在效率、参与、权威、灵活等诸多要素间不断调适和更新。

值得注意的是,上述冲突并非主流理性范式之间矛盾的全部。长期以来,公共行政领域还存在诸如行政与政治、效率与民主、专业主义与公众参与等多重二元对立,这些深层次的观点分歧和方法论割裂一直制约着理论和实践的融合。不同理性逻辑各执一端,导致公共治理在价值取向、手段运用和制度设计上难以形成合力。唯有超越传统范式的界限,寻求多元理性的整合,才能为困境寻求出路。

(三) 复杂治理需求导向的理性整合与范式创新

事实上,公共治理问题的接续出现,更趋向于在不同理性维度之间进行弹性整合。^④当代治理的复杂性及其伴随而来的不确定性,已经开始驱动行政理性范式由分立走向整合,主要体现在以下几方面。其一,解决系统耦合难题要求治理理性转向整体化取向。现代公共议题呈现出高度关联性,单点治理易触发结构性反应。城市交通拥堵等问题既涉及交通管理,也与城市规划、环境保护等多个领域紧密相关。^⑤面对这些高度耦合的系统问题,基于单一理性逻辑的回应显然无法匹配问题的跨域复杂性,必须基于综合性、联动性思维进行整体制度设计。

其二,价值多元的社会结构推动理性框架转向价值整合导向。现代公共决策需要在效率、公平、自由、稳定等多重价值诉求之间寻求动态平衡。而单一理性范式往往仅强调某一价值,难以应对价值多元的复杂局面。实践有效的关键,取决于多种价值理性的有机整合,而非单一价值的绝对优先。^⑥由此,整合性理性框架逐步成为应对社会治理复杂性的重要途径。

其三,网络化治理模式的确立倒逼行政理性重构协作模式。当前治理体系中的主体格局不再局限于政府主导,企业、社会组织与公民广泛参与治理网络,共同作用治理议程。传统以科层制“命令—控制”为核心逻辑的行政理性,难以适配这种多主体动态互动的治理型态,也难以适应网络化治理的需求。治理网络的成功运作,依赖于多元理性的协同互动,而非单一理性的线性控制。^⑦

同时,公共行政理论自身的演进亦呈现出整合性趋势,学界不断推动对公共价值、民主责任、多元协作等理性维度的再整合。面对治理复杂性和环境不确定性的挑战,公共行政亟需跨越传统理论的分野,构建更加整合性的理论框架^⑧治理语境的转变,也试图进一步弥合理论割裂、超越方法对立,从工具主义走向价值导

① Jørgensen, T. B., Bozeman B., "Public values: An inventory," *Administration & Society*, 39(3), 2007, pp. 354-381.

② Fischer F., *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*, Duke University Press, 2000.

③ Howlett M., Mukherjee I., "Policy Design and Non-Design: Towards A Spectrum of Policy Formulation Types," *Politics and Governance*, 2(2), 2014, pp. 57-71.

④⑥ Ansell C., Torfing J., *Public Innovation through Collaboration and Design*, London: Routledge, 2014.

⑤ Teisman G. R., Klijn E. H., "Complexity Theory and Public Management," *Public Management Review*, 10(3), 2008, pp. 287-297.

⑦ Rhodes R. A., Marsh D., "New Directions in The Study of Policy Networks," *European Journal of Political Research*, 21(1-2), 1992, pp. 181-205.

⑧ Frederickson H. G., Smith K. B., Larimer C., Licari M. J., *The Public Administration Theory Primer*, London: Routledge, 2018.

向，从单一进路迈向复合轨道，形成复合—协同的研究范式。

此外，全球范围内的行政改革实践也展现理性整合的共通趋势。英国的“整体政府”改革强调跨部门协作与整体性运作，美国“协作治理”实践注重多元主体参与共同决策，欧盟的“多层级治理”模式则强调纵横治理机制的协调整合。^① 这些治理模式的演化，为行政理性从分立走向整合提供了重要的实践支撑和制度依据。

三、复合理性：概念内涵与范式架构

作为整合性理论的复合理性，不是简单叠加不同理性元素，而是基于对公共治理复杂性的深刻理解，能够整合多元理性维度、平衡多重治理张力的系统性框架，尝试为应对复杂治理挑战开辟新的理论空间与实践路径。

（一）理论渊源与思想谱系

笔者提出“复合理性”（Compound Rationality）这一概念，旨在构建一种整合性的理性范式。这一概念并非完全脱离传统理论，而是在批判性继承既有理性观念的基础上进行深度整合和拓展。复合理性的概念建构，囊括了形式理性、有限理性、交往理性与复杂性理论等诸多核心理念。正是这些丰富的理论源流，奠定了复合理性范式的学术底色。

追溯复合理性的思想渊源，韦伯对于形式理性与实质理性的区分无疑奠定了重要基础。他所刻画的官僚体制“理性—法律型权威”结构，通过规范系统和分级流程，确保行政行为的可预测性与一致性。^② 在形式理性强调制度与程序、规则的稳定性和操作的程序化，从而保障行政系统的连续性与可控性；但仅止于此，如果忽略政策背后的价值目标和社会意义，制度本身便会失去其正当性与活力。实质理性所关心的，是行政活动最终实现的社会价值与政策成果。而越来越多的学者意识到，形式理性与实质理性并非彼此隔离或者决然对立，而是需要在动态变化中，实现程序规范与结果有效性的双重整合。^③ 正因为如此，学界和实务部门都在探寻，如何在守护制度程序正义的同时，确保政策成果回应社会需求。这一探索既是对韦伯平衡理性观念的现代回应，也为破解治理问题提供了理论支撑。

着重于制度结构不同，赫伯特·西蒙从认知角度出发，提出有限理性理论，为复合理性提供更为现实的认知基础。面向复杂治理过程，需要整合多重视角，超越单一理性视野的认知局限，以实现更加系统与综合的决策分析。^④ 应当摒弃完全理性的理想假设，转而引入多元视角与跨学科分析。在西蒙范式的基础上，可以进一步探讨不同理性维度之间的协同嵌套与耦合机制，以增强对复杂决策的解释力和实践适应性。

哈贝马斯的交往理性思想为新的理性注入了民主协商和公共合法性的维度支撑。交往理性主张通过平等自由的对话与沟通，达成理性的公共共识。^⑤ 受此启发，当代行政理性应当超越专家主导或工具主义取向的思维，转向强调多主体的协作、互动反思与公共认同。在公共决策中融入交往理性元素，嵌入更为广泛的社会参与和正当性，政策结果就不仅具有程序合理性，也就具备了相当的社会合法性与公共认同感。

与此同时，近年来复杂性科学的发展极大拓展了行政理性的理论视野和现实适应力。复杂性理论认为，现代治理系统本质上是非线性、自组织的复杂多元体，无法通过线性或局部分析简单处理。^⑥ 因此，不论是政策理论的建构还是制度创新实践，都必须具备整体观和动态适应性，高度重视多种理性要素在多变环境中的灵活组合与协同进化，从而强化行政体系应对不确定与突变的能力。

① Christensen, T., Lægreid P., “The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform,” *Public Administration Review*, 67 (6), 2007, pp. 1059–1066.

② Weber M., *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, Berkeley: University of California Press, 1978.

③ Kalberg S., “Max Weber’s Types of Rationality: Cornerstones for The Analysis of Rationalization Processes in History,” *American Journal of Sociology*, 85(5), 1980, pp. 1145–1179.

④ Jones B. D., “Bounded rationality,” *Annual Review of Political Science*, 2(1), 1999, pp. 297–321.

⑤ Habermas J., *The Theory of Communicative Action, Volume One: Reason and the Rationalization of Society*, Boston: Beacon Press, 1984.

⑥ Byrne D., Callaghan G., *Complexity Theory and the Social Sciences: The State of the Art*, London: Routledge, 2022.

此外，整体性治理理论的提出与实践应用，也为构建新的理性提供了宝贵的现实基础。从“整体政府”到跨部门协作治理，全球诸多国家和地区的改革都在应对碎片化的挑战，核心关切在于如何实现组织资源整合、多元主体有效协作。充分吸收这些最新治理理念，推动在公共行政全过程中嵌入多理性协调机制，从而更好地应对全球治理环境下的复杂与变革。

（二）概念内涵及其理论特质

综上所述，笔者将复合理性定义为一种面向当代公共治理复杂场景的多维度理性范式，强调在决策与执行过程中，将工具理性、价值理性与交往理性动态融合，通过机制创新和情境适配，实现多元目标的平衡与系统协同，为公共行政实践注入灵活性、开放性与持续调适能力。

具体而言，在认知层面，复合理性强调多重视角的交汇；在决策层面，既依托逻辑推理和专业知能，也依据社会共识、审慎权衡价值诉求；在执行层面，重视对话和共识的日常生成过程，与各群体持续互动以形成对政策方案的支持。事实证明，唯有在这些维度之间保持持续的互动和调和，政策才能获取真正的生命力和持续的社会认同。当前很多涉及城市更新或公共服务优化的议题，市政当局往往要在资源分配效率、政策透明度、群体利益诉求之间反复协商，方能化解潜在的冲突和误解，最终促成务实可行的解决方案。

从根本上看，复合理性的独特性体现于对传统单一理性模式的突破。过去那种以效率、规则或者单一目标为优先的整齐划一的方式，容易陷入线性推理和程序迷信。现实中的公共事务远远超出既定范式所设定的范围，复杂的利益关系、条件变化和不确定性的持续影响，使得“万能方案”屡屡受挫。复合理性的提出，恰恰是在多元理性之间构建对话空间，促使公共行政的决策结构和认知方式在不断互动、持续调适的过程中，逐渐获得更强的适应力和反应速度。这一理性观念不再推崇任何一种理性高于一切，而是强调理性之间的嵌套共生、灵活调节和矛盾调和，因此更契合处于快速转型与复杂博弈中的当下现实。

全面理解复合理性，需要兼顾多维性与整合性两重视角。也就是说，复合理性既可作为分析复杂公共问题的理论视角，更可以作为指导制度设计与治理实践的操作方法。它突破对理性要素的静态罗列，更注重在治理体系的复杂结构中，建构具备系统适配能力的决策模式和行动路径。如此方能在分析治理难题时，不仅照见局部多样性，更能观其全貌、贯通各要素，形成系统性和整体性的治理解决思路。

复合理性明确强调行政理性结构本身具有多维构成。公共行政领域中的理性体系，并非单一逻辑构成，而是由技术理性、价值理性、交往理性等多种理性要素共同构成的复杂结构。^① 不同理性维度之间固然存在内在张力，但在可以相互嵌合、动态共存。复合理性主张在政策制定和治理运行中广泛吸纳各类理性资源，避免因路径依赖或认知片面而引发的治理失衡或失效。多维并存的理念确保治理体系的稳健性，任何单一理性偏失都能被其他理性要素及时纠正和平衡。

复合理性尤其强调各类理性要素之间的动态融合，而不将其视为相互排斥的选择。技术理性所追求的高效率目标，需要接受价值理性的伦理约束，避免效率至上的偏颇；价值导向的决策合理性，则有赖于交往理性提供的公共协商来夯实其社会合法性基础。通过这种内在的有机整合，复合理性力求塑造同时兼顾规范性、回应性与协同性的治理理性结构。这样一来，不同理性要素各展所长又相互制衡，为公共决策提供稳健而灵活的支撑。

复合理性还极为注重对复杂情境的适配能力。不同于传统理性范式的结构刚性与模型稳定性，复合理性的不同之处，在于根据具体情境和问题性质，灵活调整不同理性要素的权重和组合方式。^② 它展现出强大的结构调适特征：当面对多变、异质的问题环境时，它能够动态调整治理思路，生成更具弹性、更加精准且协同有序的应对策略。也就是说，复合理性赋予公共行政“随机应变”的理性品格，使其能随着环境变化而优化自身决策架构。

作为新型理性范式，复合理性既不同于以单一逻辑为主导的传统技术理性、形式理性或价值理性，也有别于那种只是简单并置多种逻辑的“混合理性”模式。复合理性的范式特征体现于系统联动和高度整合，各

① Hood C., Margetts H., *The Tools of Government in the Digital Age*, London: Bloomsbury Publishing, 2007.

② Christensen D., "Conciliation, Uniqueness and Rational Toxicity," *Noûs*, 50(3), 2016, pp. 584-603.

理性要素相互嵌套、协同演化，共同支撑起公共行政合法性和有效性的基础。换言之，复合理性并非拼凑式地叠加多种理性，而是通过深度融合形成一套有机整体。其中，不同理性维度各司其职又相互补位，构筑出复合而协调的决策支持体系。这样的特征使复合理性能够兼具多元视角的包容性和整体框架的系统性，成为当代公共行政理论整合创新的产物。

（三）理性维度及其有机整合

既然复合理性旨在突破传统单一理性范式的功能边界，构建了一套涵盖技术理性、价值理性与交往理性三位一体的多维结构。那么，这一范式结构最为突出的特征，就是理性维度之间的相互嵌套与协同耦合，三类理性既具分工，又非彼此孤立，而是在动态治理实践中相互渗透、平衡调适，形成一整套复合支撑体系。

技术理性维度构成复合理性的基础向度，主要体现为公共行政对专业知识、实证方法与效率导向的依赖。这一逻辑延续西蒙“有限理性”理论与新公共管理倡导的工具理性传统，注重通过客观化的技术方法提升公共决策的质量和效能。如运用数据模型、因果分析与成本—效益计算等方法，来提高政策实施的精准性与有效性。不同于传统技术理性对手段优先和目标工具化的偏好，复合理性将技术理性置于整体理性系统中，作为实现政策科学性的重要支柱，受价值理性与交往理性的伦理约束和协商调节，从而避免工具主义过度发展可能导致的价值忽视与民主缺位。^①

价值理性为复合理性提供了伦理底线和公共精神的支撑。在复合理性的框架内，政策目标的确定，已不停留在技术评分或专家评估层面，而在主动在制度规范与现实公众期望之间反复斟酌。价值理性延续了韦伯关于理性与社会意义之间张力的深层讨论，也吸收新公共服务理论的公共价值、伦理责任与公平正义。^②它不仅赋予政策以道德上的正当性，更使整个政策设计与实施过程始终围绕公共利益、代际责任展开，防止公共政策陷入短期主义或工具主义的陷阱。^③恰恰是这种整合和制衡，共同支撑起当代公共行政合法性的根基。

交往理性维度则引入民主协商与主体间互动，为复合理性提供参与性与回应性的组织支撑。这一维度主要源自哈贝马斯的交往理性思想以及协商民主理论^④，强调治理过程的互动结构与话语平等。交往理性强调政策制定过程的民主性与互动性，主张公共政策应建立在多元主体充分参与、公开对话、理性协商的基础之上。决策过程中开放多元协商平台，以多元的声音和视角完善决策内容，确保政策更能有效回应社会现实需求与多方利益诉求。^⑤这就弥补了技术理性的封闭性与价值理性的规范局限，在回应社会多样性诉求的同时，提升制度合法性的关键能力。

三类理性的有机整合，体现出复合理性范式的理论特质与结构特征。这种整合并非简单的叠加或者并列，而是基于互动、协调与动态调整的系统性结构。^⑥技术理性提供专业政策工具，价值理性明确界定政策目标的伦理方向，交往理性则即时调整政策系统对社会诉求的回应。通过三维协同，实现行政系统的复合适配，不仅突破单一理性范式的局限，也为公共行政的制度更新与政策创新提供新的理论指引。

值得注意的是，复合理性还具备较强的情境适配能力。它并不将治理模式固化为某种唯一标准，而是要求管理者随实际情形酌情调配各种理性资源。面对偶发性危机或紧急情况，技术理性和风险把控尤为重要；而对于发展规划、资源分配、社会协商等问题，则往往需提升价值理性与交往理性的权重。这种理性间的动态协作，为解决动荡变化下的复杂议题提供了有力支撑，也为公共治理开辟了弹性空间。

四、复合理性的整合机制及其动态运作

复合理性的理论价值，最终还是要落实到公共行政的具体整合与治理创新实践。它的理论架构并非停留

① Christensen T., Lægread P., “The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform,” *Public Administration Review*, 67(6), 2007, pp. 1059–1066.

② Denhardt R. B., Denhardt J. V., “The New Public Service: Serving Rather than Steering,” *Public Administration Review*, 60(6), 2000, pp. 549–559.

③ Moore M. H., *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.

④ Dryzek J. S., *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

⑤ Forester J., *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge, MA: MIT Press, 1999.

⑥ Morgan G., *Images of Organization (1st ed.)*, Thousand Oaks, CA: SAGE, 1986.

于抽象的模型，而是在现实情境中不断被证实和修正。其整合模式的核心特征就是动态性和多层次：既借助传统科层体系的稳定结构，也结合网络化协作的横向弹性，还在规则遵循与个案灵活之间寻求恰当平衡。制度设计上，通过建立跨部门沟通平台、动态反馈和评估机制、公众参与窗口等多元通道，实现多种治理理性的有机结合。与此同时，治理目标的调整也不再局限于追求某项单一价值，而是将效率、公平、参与、创新等多重目标纳入系统性考虑，在合理张力中推动价值共生。可以说，复合理性的动态整合机制，不仅为理论提供了生长空间，也为现代公共行政提供了针对性极强的规范和方法参考。

（一）科层体系与网络关系的双重嵌入

现代公共行政组织在进行结构设计时，需要同时兼顾科层制的规范稳定性与网络关系的灵活连接性。置于复合理性的视角下，科层体系与网络关系不再被视为非此即彼的对立两极，而是构成了相互嵌入、相互补充的双重结构。事实上，许多较为成功的公共管理实践证明，往往体现为正式科层结构与非正式网络关系的有机互补，二者共同构筑了现代公共组织的结构基础。^①

现实中，这种科层与网络的互补结构呈现出多样化的形式。有的组织采用“嵌入式网络”，将灵活的网络连接嵌入科层架构内部，由正式科层提供制度保障。有的则采取“混合型结构”，让科层体系与网络体系并存，并根据情境需要各自发挥独特功能。要实现科层与网络的有效互补，就需要一系列相互支撑的条件：组织文化开放包容，能够接受多种工作逻辑并存；信息系统要打破部门壁垒，实现无缝的信息连通；人才培养注重多元能力的交叉发展，打造既懂科层运作又善网络协作的复合型人才；绩效考核机制也全面评价不同层次的组织绩效，避免单一指标偏颇。这些相互关联的条件共同，构成了科层与网络双重嵌入的坚实制度基础。

复合理性最为突出的实践价值，是根据政策议题的不同特征和治理环境的动态变化，灵活穿梭于垂直层级管控与水平协作之间。有效的公共管理，善于在行政权威和网络化协作之间不断调节和选择，针对实际问题因地制宜，而非简单偏好某种特定结构形式。^②在具体领域，如遭遇突发危机或需要执行高度规范的任务时，直接控制可以保障决策统一和行动高效。但对于跨部门协同、社会服务创新等议题，单靠等级命令反而束缚灵活性，此时水平协作和网络型治理则更有助于聚合分散资源，调动多方积极性。

而这种动态转换依赖于有一套紧密衔接的机制：情境判断机制可在环境突变时迅速辨识问题性质和环境特征；能力建设机制着眼于提升组织及成员适应多元结构的技能与弹性。通过上述机制的有机衔接与实时联动，公共行政系统得以随环境变化灵活调整结构形态，在科层体系与网络关系间实现动态均衡，避免因结构僵化而导致功能障碍。

根据功能需求和环境特征，现代公共组织应提供多元化的结构安排，而非追求所谓单一“最佳结构”^③。在科层与网络双重嵌入的基础上，复合理性充分彰显其实践价值，在信息沟通上兼顾垂直汇报与水平交流，在资源统筹上平衡集中规划与弹性调度，在目标设定上兼顾长期战略方向与短期创新空间。比如，当公共组织需要稳定性和问责制时，常采用核心科层为主、外围网络为辅的结构布局；在跨层级、多功能的组织体系中，则通过层级分化实现治理适配；而当面对多样化任务时，按功能分区设立灵活结构，可在保证效率的同时兼顾多元响应。这些交织互动的要素共同塑造了科层体系与网络关系良性互动的组织生态，构成了复合理性在结构维度上的现实支撑。

（二）规则遵循与情境适应的统一

长期以来，公共行政始终在两种内在需求之间拉扯：一方面需要规则的稳定性来确保程序正义和行为一致；另一方面又需要情境的适应性来应对复杂多变的治理环境。更深层的考虑，制度规则不应被视作僵化的束缚工具，而应被理解作为一种能够引导行为、同时允许创新的结构资源——规则是行动的框架，而非行动

① Agranoff R., *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*, Washington, D. C. : Georgetown University Press, 2007.

② Milward H. B., Provan K. G., *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks*, Washington, D. C. : IBM Center for the Business of Government, 2006.

③ Olsen J. P., "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 2006, pp. 1-24.

的牢笼。^① 正因如此，如何在坚持规则约束的同时赋予组织灵活应变的空间，就成为公共行政需要解决的关键矛盾。

复合理性思维下，规则与情境的关系呈现出层次递进的动态平衡。在规则设计层面，灵活性体现为“框架性规则+执行指南”的组合设计，使基本原则保持稳定的同时允许具体操作因地制宜；在规则执行层面，重点转向培养行政人员的专业判断力，使其能够在规则框架内针对具体情境做出恰当决策；而在规则更新层面，则通过建立经验反馈循环，使规则体系能够根据实践经验不断自我更新和优化。三个层次不是割裂，而是相互渗透、递进深入的有机整体，共同构筑了规则遵循与情境适应和谐统一的制度生态。

标准化的程序与创新性的实践，构成了公共行政中两种互补的行动逻辑。社会实践的发展通过制度化过程带来的稳定性与创新过程带来的变革性相互交织而不断演进。^② 制度标准和实践创新的边界并非固定不变。在安全生产、基本公共服务等领域，高度标准化的流程能够确保一致性和安全性；而在复杂政策创新、多元主体协商等情境下，则需要留出更大的灵活空间来容纳创意和变通。标准流程中，适当设置例外处理或创新培育机制，在不破坏整体规范的前提下可能孕育创新做法好机会。一旦创新经过验证取得成功，又可以上升为新的标准化程序，形成创新与标准迭代循环的良性机制。标准化程序主要依赖可明确表述的显性知识，而创新实践则往往植根于实践经验中难以言传的默会知识。^③ 复合理性通过提供知识和经验共享平台等方式，促进显性知识与默会知识的交流互动，为创新提供丰富的知识土壤，同时确保创新与组织整体方向保持协调一致。

复合理性的整合逻辑最终体现在公共决策实践的运行中——有效的决策过程不再仅仅是单一工具理性的产物，而是在分析思维与直觉判断、系统规划与情境应变之间实现有机耦合，从而形成复合逻辑驱动下的综合性决策模式。^④ 在复合理性框架引导下，公共决策被界定为一整套阶段嵌套、路径可调的动态流程：在问题识别阶段，注重对情境特征的系统分析并识别出既有规范框架的适用边界；在方案生成阶段，在遵循基本程序的同时鼓励创造性方案的产生；在方案抉择阶段，通过价值评估和程序化协商寻求各种选项之间的最优平衡；而在执行反馈阶段，强调对执行过程的实时监测和及时调整。整个决策流程并非静止的线性序列，而是多个理性维度相互渗透、循环耦合的动态过程，体现了规则遵循与情境应变的适配协调。其运行机制的可靠基础，不仅在于制度化的程序流程，更归于组织学习模式和行政能力体系的持续优化。通过在实践中不断积累经验并反馈改进，公共决策最终实现规范遵循与环境适应的动态统一。

（三）多元价值的动态平衡与协同

作为高度复杂的实践体系，公共行政的运行始终处于多元价值张力的持续作用之中。效率、公平、民主、责任、创新等核心公共价值在具体治理场景中常常呈现出并行紧张的关系。价值张力不是偶发的治理障碍，而是制度运行中的内生结构特性。关键不在于消除冲突，而在于通过理性调和，在多元价值间实现动态均衡——既不陷入价值相对主义，也不僵化于单一价值崇拜。理性协调价值矛盾，才是走出价值对立困境的现实路径。

在多元价值的整合方面，复合理性为管理者提供了切实可行的实践指引。现实中的价值冲突很难用“零和博弈”来简单概括。追求短期绩效可能压缩公平与可持续性空间，而长期价值导向则需兼顾制度韧性与现实可行性。^⑤ 与此同时，提升行政效率往往要求在一定程度上集中权力和简化流程，这就需要在保持程序公开和公众参与的基础上，不断调整运作重心和分工边界。加强协商与公开监督，虽然会拉长决策周期，但有助于增进社会共识与后续执行的稳定性。可以说，复合理性拒绝在效率与公平、集权与参与的两极中作机械折中，提倡通过持续机制创新和结构调适，为行政决策预留调整余地，使政策目标始终在多种张力中寻找最优解。

① Hodgson G. M., "What are institutions?" *Journal of Economic Issues*, 40(1), 2006, pp. 1-25.

② Berger P., Luckmann T., "The social construction of reality, *Social Theory Re-Wired*," Routledge, 2016, pp. 110-122.

③ Polanyi M., "The tacit dimension," in *Knowledge in Organisations*, Routledge, 2009, pp. 135-146.

④ Mintzberg H., *The Rise and Fall of Strategic Planning*, Pearson Education, 1994.

⑤ Jørgensen T. B., Bozeman B., "Public values: An inventory," *Administration & Society*, 39(3), 2007, pp. 354-381.

在复合理性框架中，价值权衡不能沦为决策者个人的主观判断，而必须上升为一种具有规范性、程序性和组织嵌入性的系统实践。公共价值创造需要同时满足三个基本条件：政治合法性、组织执行力与社会认同基础。^① 为此，必须致力于构建一套明确的价值整合机制。首先，通过深入的制度对话澄清各类价值的理论边界和现实张力，使价值冲突有理可循。其次，通过制度设计将价值互动机制嵌入组织系统，确保不同价值维度在组织运作中实现协同共生。再次，搭建多元主体参与和协商的平台，让各方利益诉求在理性的对话中逐步相互理解、趋向融合。三重机制相互嵌套、互为支撑，使价值整合过程不再受制于个人偏好或权力主导等偶然因素，而是真正转化为具备理性正当性、制度规范性和程序透明度的公共行动过程。

由复合理性驱动的价值整合，同样需要坚实的伦理基础作为支撑。当代管理者面临的是多维度的责任要求，他们既要遵循法律规则的约束，又要维护广泛的公共利益。既要坚守专业标准的规范，又要倾听个人良知的声音。^② 这种多维责任观为处理价值冲突提供了明确的伦理指引，使价值整合过程既能避免陷入价值相对主义式的无原则滑坡，又能超越片面功利主义所引发的短期行为倾向。通过平衡法纪、公益、专业和良知，复合理性确保价值整合在道德上站得住脚、行得通，从而行稳致远。

对于推进价值整合的具体路径而言，复合理性不仅仅停留在制度文本或操作流程的规定。在制度设计方面，关键在于将核心价值融入决策标准和行政程序之中，真正渗透进日常行政运作。在能力建设方面，重视一线行政人员在真实情境中的实务培训、经验积累和能力提升。在参与机制方面，为普通民众、业界代表、专业人士等多元主体搭建并完善持续对话的平台，逐步化解各自立场的隔阂。使公共行政能够真正实现多元价值的动态平衡，为治理有效和制度创新提供更大的空间。

五、复合理性的可能贡献及研究展望

作为理论范式的复合理性的提出，对于当代公共行政理论或具有可能的整合性贡献，在回应治理复杂性、增强制度适应性与提升执行效能方面也将发挥出理论和实践潜力，并拥有较为广阔的深化拓展空间。

（一）理论整合与范式创新

长期以来，公共行政理论呈现出明显的分化态势，形式理性、工具理性与价值理性各自具有相对独立的理论阵营，彼此之间缺乏有效对话。^③ 而现实中治理问题往往跨越多种理性边界，导致理论难以系统性应对。从学术谱系来看，复合理性尝试实现对既有理性范式的批判性整合，弥合传统理性框架之间的理论断裂。复合理性通过构建整合性框架，促使不同理性视角从相互排斥走向有机融合，从而推动公共行政理论体系走向整合创新和系统发展。

复合理性引入复杂性思维和系统思维，主动摆脱了传统决策中的“线性因果推理”以及“经济人”假设，承认现实治理中理性往往不是纯粹的逻辑推演，而受到信息不全、资源有限、价值多元等种种约束。它的理论视野超越了“单一理性—单一路径”，聚焦那些难以用简单手段解决的棘手难题，使决策分析更贴近复杂多变的现实。

复合理性理论最为关键的突破，在于打破了政治与行政、效率与公平、技术与民主之间那种简化为对立二元的思考定式。当今治理场域日益复杂，政策实践鲜有纯粹的“二选一”，实际上各种政策目标的复合与动态博弈比比皆是。复合理性主张以“多元驱动”思维，将效率、参与、公平、技术创新等多重维度嵌入政策结构，通过制度创新、过程协商和灵活调整，实现多目标的动态均衡。这既是对公共行政学科中传统理性范式局限性的深刻反思，也体现了对整合性治理的探索努力。此外，它也注重跨学科视野的拓展，主动吸收社会学、政治学、组织理论及复杂性科学等学科理论资源，构建开放、全面、融合、创新的范式结构。

（二）政策过程与行政改革

复合理性的提出不仅是行政理性的创新尝试，更为公共治理实践提供了可操作路径。它提醒管理者跳出

① Moore M. H., *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, 1997.

② Cooper T. L., *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*, John Wiley & Sons, 2012.

③ Frederickson H. G., Smith K. B., et al., *The Public Administration Theory Primer*, London: Routledge, 2018.

单一路径思维，避免固守僵化目标，在政策过程的每一阶段都持续调适，反复斟酌，积极探索应对不确定环境的制度创新。

在政策酝酿与制定过程中，复合理性要求突破单一绩效导向，不再局限于传统的“结果为王”。面对身份多样、诉求纷繁的社会结构，需要政策设计者开放视野，既重视科学证据的作用，也需倾听社会多元声音。政策执行环节，复合理性倡导公众参与和协作治理，提高决策的合法性与社会认同。同时，它强调在政策过程中要调和效率与公平、短期与长期、集权与协商等多重矛盾，推动管理模式由僵化走向灵活，由单一转向协同，由程序趋向创新，从而提升组织体系应对变化和不确定性的能力。

在行政改革方面，复合理性鼓励打破部门壁垒和“权力孤岛”，推进资源与信息流动，加强部门间的合作。引导行政体系由传统科层体制向网络化、协同化组织转型，政府角色由传统的命令式“执行者”逐步向协同网络的关系“枢纽”转换。它鼓励政府着力于联结、动员和协调社会各方力量，拓展社会各界参与的广度和深度。

（三）研究展望

作为公共行政新范式的初步建构，复合理性为理解和应对当代治理复杂性问题提供了路径指引。展望未来，在行政理性研究的理论和实践方面，具备较大的发展空间。一是进一步加深复合理性与其他重要理论（如协商民主、网络治理、适应性治理等）之间的对话和融合，丰富复合理性这一新范式的理论意蕴。二是加强跨文化、跨情境的比较研究，揭示全球各国不同行政系统中复合理性的实践逻辑及其差异，持续拓展这一新范式的理论解释力和实践指导力。

尤其值得关注的是，数字化转型正在深刻影响当下的公共行政发展。数据赋能提升了决策效率与响应速度，但也带来了“算法黑箱”、技术异化、社会分层等新挑战。如何在算法理性与人文理性之间保持相对平衡？在追求效率提升的同时，如何有效维护价值多元与民主协商？如何增强数字时代行政体系的韧性与适应性？解答这些问题有助于进一步深化对复合理性的理解，从而助推数字时代公共行政的理论发展和实践转型。

简言之，复合理性以其整合性视野和包容性立场，有望成为公共行政创新的重要理论资源，为建设更加公正、高效、包容且富有韧性的公共治理体系提供范式指引和实践指导。

〔本文为阐释党的二十届三中全会精神国家社科基金重大专项“转变城市发展方式的理论内涵、实践路径和机制保障研究”（24ZDA051）的阶段性成果〕

（责任编辑：王胜强）

Composite Rationality: An Integrative Paradigm of Rationality in Contemporary Public Administration

YUAN Fangcheng

Abstract: Modern public administration faces complex challenges such as transboundary issues, value pluralism, and networked governance, which traditional paradigms like formal rationality, instrumental rationality, and value rationality struggle to effectively address. As an integrative paradigm, composite rationality emphasizes the organic integration of technical rationality, value rationality, and communicative rationality to achieve the dynamic fusion and synergistic adaptation of multiple rational elements within the policy process, thereby enhancing the inclusiveness and adaptability of the governance system. The proposition of composite rationality aims to bridge the divide among traditional rational paradigms, foster a shift in governance thinking from binary oppositions towards an integrated equilibrium, and simultaneously enhance the legitimacy of public decision-making, social acceptance, and policy innovation capacity. Its core mechanisms include the dual embeddedness of bureaucratic structures and network relations, the collaborative adaptation between rules and situational contexts, and a dynamic equilibrium among diverse values.

Key words: composite rationality, public administration, rationality paradigm, public decision-making