

行政学要研究重大的管理体制问题

竺乾威*

1982年1月29日夏书章教授在《人民日报》发表了《把行政学的研究提上日程是时候了》一文，这是一篇具有里程碑意义的文章，它昭示着被中断了整整30多年的行政学研究开始在我国重新起步。从那时起至今，行政学（它与我们今天讲的公共管理学是在同一个意义上使用的）在过去30年时间里取得的发展是有目共睹的。可以说，自我国改革开放以来，几乎没有哪一门学科（经济学可能是唯一的例外）像行政学一样发展得如此迅速，以至于在今天它差不多已经成了一门显学。

未来30年是一个很长的阶段。作为一门经世致用的学科，行政学的研究离不开这个国家发展的时空条件。因此，谈论行政学未来30年的发展，我们首先要考虑的是未来30年这个国家会发生什么变化，这一变化对行政学研究提出了什么要求，然后我们看看这个国家目前公共管理的问题是什么，它会对未来产生什么样的影响，行政学研究对此能作出什么样的贡献。

未来30年时间里，中国的发展至少有三个趋势是可以看到的：首先是城市化的进程。30年后，中国将是一个城市化的国家，这意味着政府管理的重心将聚焦于城市，而不再是农村，它会引发政府管理思想、方式方法、运作过程、公共政策等一系列的变化。其次是全球经济一体化的进程。全球经济一体化的推进涉及中国如何以一个负责任的大国形象在国际舞台上去处理更多的国际事务，它提出了一个“要懂世界”的问题。最后是信息技术的发展给国家管理带来的影响，这涉及国家与社会的互动会产生新的形式。如果还要加上一点的话，就是管理对象的不同。未来30年，80后一代的人也将步入退休的年纪。未来管理的主要对象都

* 竺乾威，复旦大学国际关系与公共事务学院，教授。

是在一个开放的环境中成长起来的，他们的愿望以及追求肯定不同于我们这一代人。

随着这些进程发展的应当是中国完成向一个现代化国家的转变。这一现代化国家的特征应该是政治民主、经济自由、文化多元、社会公正，而支撑这四者的基础则是法治。未来 30 年的发展对中国来说具有关键的意义。中国能否完成向一个现代化国家的转变将在相当程度上影响着它如何去面对未来的挑战，影响着中国今后的命运。

完成向现代国家的转变需要建构、改进或完善一套最基本的制度架构。一部宪法管了美国 200 多年，只有法律、基本的制度等才能使一个国家长治久安。就政府管理而言，这种制度的供给和创新应该成为政府最重要的工作之一。在结构性、体制性的问题没有得到解决之前，进行一些技术性方面的改革只能解决局部的问题，解决不了根本问题，只能治标，不能治本。比如，在没有很好的制度来规范官民之间正确的关系之前（比如，非民选的官员一般来说不会对人民负责），要求政府更好地为民服务可能只是一厢情愿。权为民所用、利为民所谋、情为民所系的前提是权为民所授。在没有一套有效的制约机制的情况下去谈遏制腐败，无疑是缘木求鱼，解决不了腐败愈演愈烈的问题。向现代国家的转变凸现了体制问题的重要性，这应了制度经济学的一句话：制度在社会和技术的变迁过程中起着至关重要的作用。

我们的问题在于一些多年来积累下来的重要的、基础性的体制性问题并没有在前 30 年中得到有效的解决，以至于在改革开放差不多 30 年之后，中共十七大还在讲“政企分开、政资分开、政事分开、政府与社会中介组织分开”这些最基本的体制性问题。如果我们还不能在未来的 30 年里，也就是说，加起来一共 60 年时间里解决这些最基本的体制问题，那么向现代化国家的转变可能会变得遥遥无期。

从政府管理的角度来说，最基本的体制性问题总的来说表现为两个问题：一是国家社会市场的问题；二是党政关系问题。第一个是任何国家都会碰到的问题，第二个则是中国特有的问题，它涉及这个国家的领导体制问题。事实上，这两个问题对我们来说既是一个老问题，也是一个新问题，而且一直是一个重要的但也没有得到很好解决的、对我国政府管理来说是带有根本性的问题。

第一个问题涉及的是社会和市场的成长问题。改革开放前，国家垄断了所有的资源，不存在我们今天讲到的社会和市场。社会和市场的出现在我国是政府推动的结果，本意是使社会的三大块各行其职。但时至今日，政府依然在三种关系中保持着非常强势的地位，以至于我们今天讲的政府的缺位、错位和越位常有发生。其中的原因到底是什么？政府职能的转变到底要选择什么样的路径才能使转变到位，才能形成社会国家和市场之间的一种和谐关系？抑或这是一种如“中国模式论”般肯定的模式？西方经历的是一个从国家社会市场三者边界相对清楚到相对模糊（跨界治理所致）的过程，其原则是能够让社会和市场做的，政府就不做。我们的原则是什么？我们的政企不分、政事不分（也是一种模糊）是否已经超越了三者边界清楚的阶段？所有这些需要给予理论上的说明和解释。

第二个问题是非常具有中国特色的问题，也是涉及政府运作的一个核心问题。理想的党政关系究竟是一种什么样的模式？由于理论上的模糊不清，导致在实践中出现了至少在结构上“党政一体”和“党政分开”（比如顺德的大部制改革就是典型的党政一体。在有的省份，镇的书记和镇长由同一人担任，有的则分开担任）同时存在的状况，以党代政的现象随处可见。党的功能和政府的功能到底有什么不同？如何最好地去发挥这两者的功能？对这些问题都需要作出回答，这一问题不能回避，因为它涉及政府管理的最基本的体制问题。

如果我们回顾一下前30年的行政学研究历程，我们看到这些问题在理论上讨论过，在实践上也改革过，但最后归于沉寂。这类涉及重大的管理体制问题的研究讨论在进入20世纪90年代后已经很少看到。行政学的研究也步入了一个着重研究技术性、功能性问题的过程，像绩效管理、执行力提升、合作治理、应急管理、公共物品提供、政策制定与执行等占据了研究的大部分空间。其结果便是理论上对体制问题研究的缺位导致了管理实践上的混乱。

除了其他原因，导致这种研究取向变化的一个重要原因是研究环境的变化。尤其是进入21世纪以来，我国行政学界重在研究技术性、功能性问题的做法通常与政府有着密切的关系，各级各类政府的招标课题在这里起了重要的作用。政府的招标课题通常涉及的是一些它在管理中碰到的实际问题，而这些问题基本上是技术性和功能性的。从招标的内容来看，极少涉及政府重大的管理体制问题。由于这些课题在教师升职以及各种评选中的重要性，它吸引了研究者极大的注意力。

研究热点常常随政府起舞，上层提出要建立服务型政府，服务型政府的研究就成为一个热门；提出建立和谐社会，有关和谐社会的文章又是一大堆。最近有关社会管理的研究很多，这与上层近来强调社会管理的重要性有关。一个现在比较普遍的现象是今天在很多杂志上看到的文章都标有“课题研究成果”。尽管研究一些政府面临的问题也不错，而且也是行政学研究的一个使命，但研究在这里有时失去了独立的品格，忽略了对一些重大管理体制问题的研究（当然也忽略了对行政学基础理论以及行政学自身的研究），而体制问题事实上致命地影响着一些技术性和功能性的问题。

在未来的岁月里，笔者认为行政学应该把对重大的管理体制的研究提上日程，这不仅仅是出于进行体制改革的实际考虑，行政学可以在这方面提供智力上的贡献，而且还在于管理体制、制度以及制度史等本身也是行政学研究的一个重要内容，这里不仅可以涉及中国的体制制度问题，也可以涉及国外的体制制度问题。把重大的管理体制的研究提上议程要解决一个研究环境问题。首先是要有一个自由探讨的环境，这是学术研究的前提性条件，没有这样一个环境，就谈不上什么真正的学术研究。学术的讨论不应该有什么禁区，如设禁区，那么学术是不可能得到健康的发展的。在这方面我们曾经有过惨痛的教训，马寅初当年的“新人口论”受到的政治打压以及这一打压给中国后来人口问题产生的巨大的消极影响，我们还记忆犹新。其次是在政策上鼓励对一些重大的管理体制问题进行研究，这一工作不仅可以由政府层面来做，我们的一些行政管理学会、社联等学术团体或组织也可以来做。