

迈向国际化和本土化的有机统一：中国行政学发展 30 年的回顾与前瞻

周志忍*

以夏老《把行政学的研究提上日程是时候了》一文为标志，公共行政学在中国恢复发展已经历了整整 30 年。回顾 30 年的学科发展，可以看出三个并行的进程：一是“稳步拓展”，主要是分支学科和分支研究领域的持续稳定扩展，从而形成一个学科必备的“坚实的核心和健康的外围”；二是“快速增长”，主要指教研队伍的壮大和培养层次的快速提升和多样化；三是“动态平衡”，包括学科发展过程中量的扩张和质的提升之间的动态平衡，学术研究中理论与实践、跨学科知识、国际化与本土化等之间的动态平衡。学科结构扩展预留了空间，队伍壮大积聚了资源，动态平衡积累了经验。“三十而立”，安身立命之后该图谋大的发展。

展望规划未来 30 年，许多问题值得深入探究。本文仅就国际化与本土化做一思考。这一问题的重要性在于，它涉及中国公共行政的历史和未来。从历史来看，中国公共行政学的发展具有浓厚的移植色彩，表现为研究范畴和学科结构的移植，理论范式与研究方法的仿效，西方公共行政学思潮、流派、热点问题等在国内引起的关注和共鸣。台湾大学社会学教授叶启政曾归纳了现代中国社会学的四种性格特征（叶启政，1991），其中的“移植性格、加工性格”用于公共行政学同样贴切。在陈映芳看来，拷贝西方相关学科或为西方理论提供原始素材等问题“就像是中国社会科学无法抹去的一种基色，渗透于我们自身的思维方式、知识结构和学术风格甚至学科体制之中了”（陈映芳，2011）。因此可以说，忽视了移植和加工性格，就难以全面理解中国行政学的发展路径和脉络。从未来趋势看，国际化和本土化无疑是中国公共行政学的方向、愿景和发展目标。这不仅是学界公开

* 周志忍，北京大学政府管理学院及政治发展与政府管理研究所，教授。

宣示的使命，而且成为一些机构的官方政策，并辅以强有力的工具予以推行，如在国际核心期刊发表论文的硬性要求或激励措施，学科评估中对组织（或参与）国际会议的高度重视等。综上可见，离开国际化和本土化，就难以说清楚中国公共行政学从哪里来，也无从展望和规划它的未来。

从字面上看，国际化和本土化是两个截然不同的努力方向：国际化具有外向性，关注外来知识的引进、消化和本土知识的输出；本土化则具有内向性，侧重于立足本土需求的外来知识的加工和新知识的生产。但从过程角度来观察，国际化和本土化又是一个连续的有机体：国际知识的引进和消化属于国际化，立足本土需求的外来知识的加工和新知识的生产属于本土化，本土知识的输出又属于国际化的范畴。这有点类似于系统论，“输入”和“输出”两头向外，“加工处理”环节聚焦于内部。在这一过程中，输入（外来知识引进和消化）的质量影响着加工处理环节及其产品的质量，而产品（本土化的特色理论和知识）的质量又决定着其国际影响力。

从国际知识引进和消化的角度看，过去 30 年的进步主要表现在两方面：得益于改革开放的大环境，行政学界的理念有了很大的进步，不再把特殊国情作为排斥外来知识和国际视野的挡箭牌，展现出开放和包容的心态；得益于队伍的壮大国际交流的扩展，学界对国际知识和经验有了系统的了解并对新发展动向进行了持续追踪（这既包括对新理论范式、思潮流派和研究方法的追踪，也包括对当代国外行政改革的动因、指导思想、操作原则、实际进程及其效果的追踪）。现在的问题是：我们对引进和消化的现状是否拥有足够的自信？一个不得不承认的事实是，我们对西方理论和治理模式的了解具有高度同质化色彩，而对其内部的丰富性和异质性缺乏足够的把握。美国教授彼得斯把当今世界的行政体制分为七大模式或传统，其中的五大传统（盎格鲁—萨克逊传统、拿破仑传统、日耳曼传统、斯堪的纳维亚传统等）都存在于我们眼中的西方发达国家（彼得斯，1997）。这就是说，即使以市场经济和民主政治为基础的西方发达国家，其行政体制和传统也存在巨大差异。美国著名政治学和行政学家达尔（Robert A. Dahl）指出：“每个民族国家都包含着许多历史事件、创伤、失败和成功的结果。这些结果反过来创立了特殊的习惯、习俗、制度化和行为方式、世界观甚至民族心理。人们不能认为公共行政学能够摆脱这些条件作用的影响，或者认为它能以某种方式独立于和

隔离于它在其中发展起来的文化环境和社会环境（达尔，1996）。”换言之，传统形塑着现代品格。对西方行政模式和传统的多样性和异质性了解不够，必然带来对重要现象的失察。实际上，在不同行政传统所形成的大环境下，不论新公共管理、新公共服务、治理、整体政府等理论，还是市场化、企业化、网络化等改革战略，抑或绩效管理、流程重塑、标杆管理等时髦工具，都可能具有略微不同的含义，处于不同的地位，体现为不同的方式，并导致完全不同的效果。立足这种多样性和异质性，深入研究相关理论、改革战略、管理工具等与体制、传统、环境之间的适配性，从中找出一些规律性的东西，从洋为中用和借鉴的角度来看更有价值。在笔者看来，我们在外来知识引进消化方面取得的进步最多就是“知其然”，而在“知其所以然”方面还有很长的路要走。另外一个问题涉及关注层面和兴趣点。国内学者热衷理念、模式和宏观战略层面的东西，对新的发展趋势保持高度的学术敏感性，但对操作层面的细节关注不足，因而在动态变化的理念、治理模式跟前眼花缭乱，显得无所适从。面对五光十色的“新理念”万花筒，人们难免产生一种困惑，许多行政学早期文献中频繁出现的概念如民主、参与、市场机制等，怎么就成了当代政府管理的全新理念？其实，“许多政府管理的新理念并不是全新的东西，正是特殊的时代背景和新背景下的特殊体现方式，赋予这些‘老’概念和提法以新的内涵，使之成为‘新’的理念”（周志忍，2002）。因此，只有立足独特的历史背景，深入了解这些概念在政府改革实践中的具体体现方式，了解其操作层面的技术细节，才能抓住新理念和 new 治理模式的内涵。显然，我们在这方面也有很长的路要走。

从本土知识对外输出的角度看，国际化的情况也许更不令人乐观。30 年的发展历程可以大致分为三个阶段：第一阶段聚焦于外来知识的引进和消化，国际对话交流的条件比较差，更缺乏向外知识输出的自信，因此，这一阶段具有半封闭和孤芳自赏的特点；第二阶段可以称为宣传式的对外知识输出，聚焦中国国情和官方政策的对外介绍和诠释，但与国际学术界缺乏共同的话语体系、概念系统和学术标准规范，因而表现出自说自话的成分；第三阶段出现了中西结合“有机化”的迹象，主要是话语系统、研究方法、学术规范等方面的国际接轨，但同时也显现了用西方思维、西方模具加工中国素材的痕迹，得到的是国际交流的机会和认可，失去的可能是对中国重大问题的诊察和关怀。如果用“来料加工”形容中国

制造业的处境，那么“自筹料加工”可以说是学术研究的写照，两者都处于“打工者”的地位，区别仅在于所从事的是蓝领工作还是白领工作。其危险性在于，“一旦丧失阅读和思考的主动性，陷入别人的话语中不能自拔，就有可能被别人特有的问题意识所覆盖，乃至从此难以名状自己切身的体验，暴露出文化分析的失语和学术洞察的失明”（张乐、张翼，2008：60）。

根本上讲，对外知识输出方面目前的处境，只是本土化知识创新现状的折射和反映。通过移植和模仿构建了学科基本结构之后，中国学者们很快注意到西方理论与中国国情之间的“适配性问题”，于是催生了超越西方理论构建中国特色理论体系的本土化意识和努力。然而多年努力的效果不大理想：理论上西方理论依然占据主导地位；西方理论经验与国情的结合大量属于“机械性结合”，简单套用、嫁接和移植，以致出现药不对症和“逾淮之桔变为枳”的尴尬。实际上，本土化进程及其成果的质量取决于两个要素：外来知识吸收消化的质量；对本土特色的把握和认识。在向国际化迈进的同时，我们似乎正在失却本土情怀。以研究主题选择为例，不仅被外来理论范式和思潮引领，表现出相当大的被动性，而且受国际主流研究方法的约束，出现削足适履即方法决定主题选择的倾向。本土情怀就是在国际化的同时强化对国情特色的敏感性，这方面有三点特别值得关注。

第一，要对体制形态保持高度的敏感性，这包括中国独特的国家与社会的关系、公民与政府的关系、政治体制以及伴随的政治文化。制度经济学家奥斯特罗姆则把制度划分为三个层次：宪政的、集体行动的和操作性的。她指出，“一个层次的行动规则的变更，是在较之更高层次上的一套固定‘规则’中发生的”（奥斯特罗姆，2000）。换言之，高层次制度决定着低层次制度的发展方向和空间。公共行政不是在真空中运转，无疑受到社会形态和政治体制的影响。研究社会形态和政治体制也许不是行政学者的主要职责，但缺乏对社会形态和政治体制的深刻体认，我们对中国特色行政现象的理解就是肤浅的，知识创新根本谈不上。行政学研究对象侧重中层次的制度和低层次的操作技术，使得聚焦特定领域或主题的持续研究成为可能，长此以往也会形成狭窄的视野。以政府采购和人事录用为例，现实中频频的“天价”采购、采购价高于市场价、“萝卜式”招聘等引起学界的关注和研究，但绝大多数研究从技术到技术，从程序到程序，基本上囿于在同一制度层次进行诊断并开药方，不论从实践效果还是知识创新来看，其结果可想

而知。

第二，要意识到中国行政管理时代特殊性。社会学者陈映芳指出了“中国经验”与“西方学术界”之间的“社会学意义上的异时代”的问题：“剧变中的中国社会，正遭遇欧洲古典社会学意义上的种种问题，然而中国的研究者所接受的培训以及借鉴引入的学术资源却多为当今西方学术界的现代的、甚至后现代的时髦理论和研究方法（陈映芳，2011：20）。”其结果是陷入种种悖论之中。其表现之一是，“就‘问题意识’的生产而言，面对巨大的社会转型，社会学本来应当具有把握社会制度和阶级再形成的宏观眼光，培育生产宏大话语的能力，但却因遭遇‘后现代’思潮，接受了强调‘碎片化’的思维方式而丧失了这种能力”（沈原，2006）。精致化表象掩盖了碎片化、矮化倾向。行政学研究同样受到异时代问题的困扰，一个例子是涉及官僚制。我国政府职能分化不足、法制基础相对薄弱、管理人格化倾向严重，离官僚制所要求的精确性、稳定性、纪律性、严格性、可靠性等有很大距离，是否要追随打破官僚制的国际潮流？如果答案是否定的，那么国际上后官僚制模式的一些理念和措施（比如结果导向、分权化、灵活管理等）对中国是否有借鉴意义？这些问题迄今没有得到令人信服的回答。

第三，要对中国政府模式及其运转机制保持敏感性。前些年，笔者参与评审了一项国家基金的申请，主题是竞争政策及其对中国经济发展的影响，主要成果之一是中国市场竞争状况评估报告，且这一报告受官方主管部门的委托。在对国际竞争状况评价相关文献及其演变轨迹系统评价的基础上，申请者力图建立一个中国竞争政策的实证分析框架，包括假设检验、指标设定、大量数据收集和模型分析等。笔者一直怀疑，用国际公认的产业集中度作为衡量市场竞争度的核心指标是否符合中国国情。以建筑行业为例，零星分散是中国的显著特色，产业集中度非常低，因而算得上是高度竞争的市场。但2010年上海住宅楼大火调查披露：总承包商上海静安建总以3500万元获得工程，以1200万元转包给佳艺公司，转手获利2000多万元！静安建总在静安区和某些市直部门的工程招标中显示出囊中取物般的非凡实力，但在其他地区多是铩羽而归，显现出明显的“窝里横”特色。类似例子还有高度分散的路桥公司，年利润竟高达85%，被称为最暴利的行业。人们不禁要问，高度竞争的市场会出现这种怪状吗？笔者经济学知识有限，对定量模型之类基本无知，但总有一种预感：大量数据和尖端模型研究得出的结论，

和人们的直觉和公认的常识相背离。这种研究结论用于决策会有什么后果？从知识创新的角度看，研究高度分散行业中的垄断和反竞争现象，分析其表现形式及其发生机理，或许更有意义，也更有可能体现出原创性。

虽然表面上属于截然不同的努力方向，但在笔者看来，国际化和本土化达到了最高境界会殊途同归：一方面，中国学者没有向其他后发展国家输出制度体系和治理模式的意图，走向世界的也是有关中国公共行政的理论和知识，因而他们所追求的国际化实际是本土知识的国际影响；另一方面，他们眼中的本土化并不是自我封闭、自成体系，所追求的特色理论也不是自说自话、孤芳自赏，其解释力能够获得国际同行的认同。因此，国际化和本土化是同一事物的不同侧面。笔者想说的可以概括为两句话：本土化中保持国际视野，国际化中不忘中国情怀，最终实现国际化和本土化的有机统一。

参考文献

- 埃莉诺·奥斯特罗姆(2000). 公共事物的治理之道——集体行动制度的演进. 余逊达、陈旭东译. 上海：上海三联书店.
- 陈映芳(2011). 在范式与经验之间——我们如何接近问题. 公共行政评论, 4.
- 盖·彼得斯(1997). 彼得斯1997年8月在北京国家行政学院中美夏季研讨班的讲座.
- 罗伯特·达尔(1996). 公共行政科学：三个问题. 载彭和平、竹立家等编译《国外公共行政理论精选》. 北京：中央党校出版社.
- 沈原(2006). “强干预”与“弱干预”：社会学干预方法的两条途径. 社会学研究, 5.
- 叶启政(1991). 从中国社会学既有性格论社会学研究中国化的方向与问题. 社会、文化和知识分子. 台北：东大图书公司.
- 张乐、张翼(2008). 从结论看方法：社会学研究的现实性维度思考——关于美国社会学者对中国社会分层研究的讨论. 社会, 1.
- 周志忍(2002). 民营化与政府治道变革(译者前言). 载E. S. 萨瓦斯著. 周志忍等译《民营化与公私部门的伙伴关系》. 北京：中国人民大学出版社.