

中国行政管理的全球化：从夏教授文章中所学

刘国材

罗湘衡 译*

作者题记

1982年，夏书章教授在报纸上撰文强调将行政管理学研究提上正式日程是时候了。30年后，我建议将中国行政管理的全球化作为一项战略目标来庆祝夏书章教授的贡献。我的建议是基于对夏书章教授的文章、中国行政管理的变化、中国在世界经济中的影响力以及公共行政理论的发展的分析。为达此目的，我强调在接下来的30年中为我们发展行动计划的努力提供长期领导与资源支持的重要性。

一、引言

自1982年1月29日夏书章教授在《人民日报》上发表文章至今已30年。夏书章教授文章的标题短小、简单而直接——“把行政学的研究提上日程是时候了”。该文强调了行政管理研究的重要性以及某些政府问题与行政管理这一概念之间的联系。该文对现代中国行政管理的发展起到了关键性的作用，因为这是首份旨在促进行政管理研究的官方文件，而且中国官方事实上考虑了夏书章教授的建议并在改革初期采取行动。该文和随后政府的回应不仅显示了夏书章教授对行政管理的热情，也体现了中国领导人认识到行政管理对中国改革与发展贡献的智慧。

自1982年文章发表后，中国行政管理经历了很多变化。早期，政府组建了中国行政管理学会和国家行政学院为政府官员提供正式的行政管理研究、职业化的联系与培训。行政管理课程也在诸如中国人民大学、中山大学和武汉大学等若干

* 刘国材，美国中佛罗里达大学（University of Central Florida）公共行政学院，教授；罗湘衡，南开大学周恩来政府管理学院，博士研究生。

大学得以开设。夏书章教授与其他高级学者和官员均积极投身行政管理教育课程的发展、与国际公共行政协会的联系以及重大的政府改革工程之中。在中国加入世界贸易组织以后，政府认识到改善自身运行效益的需要并启动了很多系统性改革的工程以应对源于国际竞争的新挑战。许多行政管理课程（包括本科生与研究课程）、学院、研究中心和学术期刊（包括大学与国家层次）得到发展，以支持中国的专业化行政管理的发展。

为庆祝夏书章教授的文章对这一特殊领域的贡献，我认为是时候准备将中国的行政管理在接下来的30年中全球化了。我的建议基于对夏书章教授文章和中国行政管理变化的分析，对近期金融危机之后中国国际影响力的上升以及公共行政理论的相关变化的考察。

二、夏书章教授文章的启示

夏书章教授的文章介绍了对中国政府的某些问题相当重要的四大行政管理领域（Xia, 1982）。这四个领域为：（1）政府结构；（2）公共人事管理；（3）行政运行与方法；（4）同核心权力、领导风格与组织文化等相关的一般组织管理事项。夏书章教授解释了各领域的主要理论概念并提供了现实问题的案例。最后，他强调了将行政管理研究提上官方日程的需要和时机。为全面理解夏书章教授文章的影响力，我想解释一下他的论证方式、发表时间和文章的动机与影响等三大启示。

（一）文章的方式

夏书章教授文章的第一个启示是他在文章中运用的论证方式。夏书章教授首先指出政府结构、人事管理、运行方法和组织管理等领域的行政事项与问题。他进一步解释了这些问题的后果并提供了行政管理的相关理论概念。他通过论证总结出行政管理研究的必要性和重要性。

他指出的四大领域皆为行政管理研究的关键成分。他介绍的概念均为行政管理专业所强调的主要概念。它们包括行政效率、责任、命令链条、控制幅度、人事与功能、人员资格、选择、培训与评估（回报与惩罚）、人员廉洁、运行中的公平、职业化管理和技巧、领导力与组织文化。

十分明显，夏书章教授在他有关行政管理重要性的论证中采用了问题解决和议题导向的方式。长期以来，这一方式成为行政管理研究的真谛。作为公共行政学的学者，我们经常强调理论与实践之间的联系、学术成果对公共政策的贡献以及学者和官员之间的互动。

（二）发表时机

夏书章教授文章的第二个启示是其发表时机的周到考虑。该文发表于1982年，中国推出改革开放政策仅仅4年。在改革的早期，有关改革的方向尚不明确，此外，政治领导人对于改革的范围和日程的决心与承诺并不确定。当时的学者和官员对于他们的建议和争论仍十分小心与保守。

当聚焦于现实问题并引入专业性管理概念之时，夏书章教授的文章是相当出色的。由于改革者强调实践和试验改革的想法的重要性，实用的理念在改革初期可谓恰当其时。因为各层级政府都需要新理念以改善公共工作与服务的运行，专业性管理概念十分有用。该文因其发表时机成为中国行政管理领域的首份重要文件。

（三）写作与发表的动机

与发表时机密切相关，注意该文的写作与发表动机十分重要。夏书章教授写作该文的动机显示了一名学者对政府问题与发展的关注，它不仅代表一名学者敢于对权力直言的精神，而且也体现了作者对行政管理教育的热情。写作该文也反映了夏书章教授有关行政管理对中国的改革与发展大有裨益的眼光。这份热情和眼光对其后的发展颇为重要，因为它们为夏书章教授长期致力于行政管理教育以及其在中国行政管理学界的领军作用打下了基础。

最后，认识到官方在发表夏书章教授的文章以及促进行政管理教育和相关活动上的立场同样重要。中国的改革者采用发展专业化行政管理的建议并创建中国行政管理学会和国家行政学院是十分明智的，前一组织在发展国内与国际的行政管理交流上发挥了重要作用，后一组织充当了培训各层级政府官员的官方学院。官方明智地采用发展行政管理的建议对于此后中国行政管理的变化是关键性的。

三、中国行政管理的变化

自夏书章教授的文章发表以来，中国的行政管理教育、改革与研究发生了诸多变化。这些变化导致行政管理在学术与实用领域的改善，并为中国的经济与社会发展作出贡献。

（一）行政管理教育的变化

过去30年，很多大学设置了行政管理的本科生与研究生课程以研究政府组织、政策，这些课程旨在改善政府运行的效率和效益。很多学生在他们的本科与随后的研究生教育中对学习行政管理颇感兴趣。出于对相关的工作保障、收益、职业发展与社会地位的考虑，许多大学毕业生亦积极寻求在政府中的工作机会。为满足来自学生和社会的需求，专业性大学创设了主管各式行政管理系和有关课程的公共管理学院。

教育方面的重大成就之一在于中国的公共管理硕士课程和其他高级培训课程的发展。与传统教育课程不同，MPA课程为当前的公职人员或者对政府职业感兴趣的学生提供了专业性管理教育。MPA课程的快速增长不仅为博士课程毕业生提供了工作机会，也为公共管理学院和教授提供了用于发展其他研究和服务活动的额外资源。

（二）政府改革的变化

除了中国的行政管理教育发生变化之外，很多改革措施被引入到中国的政府体系之中以改变行政运行。主要的改革包括公务员制度改革、税收改革、政府结构改革、国有企业改革以及行政程序和方法的改革。这些改革逐步将过去中国干部管理体系的传统运行转变为一种强调专业性管理理念和现代技术的新型政府体系。

值得注意的是，中国领导人在改革政策的发展中提升了中国特色的重要性。当采用西方主要的专业性管理理念之时，很多改革措施都被谨慎规划并首先在某些地方区域进行检验与试验。中国的渐进式改革方式导致对中国政府和社会的独

特要素的考虑，这保证了改革政策的顺利执行。

（三）行政管理研究的变化

与教育和政府改革所发生的变化密切相关，在过去的数年中中国的行政管理研究在数量与质量上都有所改善。许多行政管理研究生课程，尤其是博士课程的设立，培养了大批在该领域年轻有为的研究者。各种政府改革的推行为研究者研究这些改革的经验并验证很多相关的理论提供了机遇和主题。许多大学、研究组织和商业出版机构都认识到对行政管理研究日益增长的兴趣并出版了新教科书、期刊（包括本刊的这期专栏）和介绍中国行政管理不同主题的特别报告。

此外，应该注意到有关中国行政管理的研究兴趣业已扩展到国际层面。许多中国学生选择公共行政作为其海外研究生学业的专业领域。以对西方的研究方法和知识的训练为基础，这些年轻学者由于其之前的中国背景和海外研究经历，当今已为中国行政管理的研究作出贡献。很多信誉卓著的西方期刊、出版商、国际组织和智库都发表了特别报告或专题论文集以分享其有关中国的发展与改革的研究成果（Holzer & Zhang, 2009; Liou, 2008; OECD, 2005）。中国行政管理研究的快速发展通过在国内与国际的期刊和其他出版物的发表情况而得到极好证明。

四、中国行政管理的全球化

这些变化导致行政管理学科在中国社会中获得了快速发展，并引起了国际公共行政学界对中国行政管理的研究兴趣不断增长。关于中国行政管理未来发展的建议，我相信对我们来说是时候准备中国行政管理的全球化了。我的建议基于对以下因素的考虑：中国在世界经济中日益增长的影响力、公共行政理论的发展以及旨在促进中国行政管理全球化的行动。

（一）中国在世界经济中的影响力

自1978年推行改革开放政策以及1982年夏书章教授的文章发表以来，中国经济的资源与能量均发生了变化。例如，中国的国内生产总值从1978年的3 624亿元人民币和1982年的5 295亿元人民币涨至2010年的402 012亿元人民币

(Chinability, n. d. a)。中国自 2010 年起成为仅次于美国的全球第二大经济体。此外，中国的外汇储备从 1978 年的 16 亿美元和 1982 年的 113 亿美元增加到 2010 年的 3.2 万亿美元 (Chinability, n. d. b)。在 2008 年金融危机之后，中国在世界经济中发挥重要作用。

中国在世界经济中的影响力在近期的全球金融危机与发生在美国和欧洲国家的公共债务问题之后也得以上升。全球金融危机揭示出对美国金融业进行政府管制的消极后果以及对政府刺激计划有效性的质疑。美国和欧洲国家的公共债务危机以及随后关于可能的解决方式的争论导致公众对政府的低水平信任和对公共服务的绝望。就其国内生产总值、外汇储备和刺激计划来说，中国的经济实力吸引了世界对中国在国际事务中作用的关注。

(二) 公共行政理论的发展

除了世界的变化以外，公共行政领域在过去 30 年中也经历了新理论的发展。自 20 世纪 80 年代以来，公共行政的主要理论是新公共管理 (NPM) 理念，其旨在促进服务提供者之间的竞争，引入分权、减员和私有化，并强调绩效测量与结果导向 (Ferlie, et al., 1996)。近年来，若干后新公共管理理论得到发展以应对广泛的治理问题与全球危机的新挑战。例如，治理理论强调在发展与实施公共政策的过程中网络的重要性、公共与私人资源的混合以及多样化工具的使用 (Peters & Pierre, 1998)。新韦伯主义国家理论聚焦于一套更新的和更有效率的官僚制，并提倡一系列新的概念，包括维持国家的中心性，保证公共服务补充公众咨询以及公民直接参与；还聚焦于结果导向和管理的专业主义 (Pollitt & Bouckaert, 2004)。这些理论提供了关于在民主社会中政府不同作用的争论，并将以往对内部运行效率的研究兴趣扩展至对内部绩效和效率以及外部公众参与和责任的全新关注。

此外，以往发达国家利用国际金融援助项目以促进西方的政府理念适用于发展中国家，但是，近期的金融危机以及发生在美国和欧洲国家的债务危机导致了对这些发达国家管理能力的质疑与怀疑。中国在过去 30 年中的政府改革与发展经验，无论积极抑或消极，都对学者和实践者颇具价值，因为它提供了一种检验发展中及转型国家的公共管理问题和挑战的可选择方式。

（三）准备将中国行政管理全球化的行动

为了准备中国行政管理的全球化，我们需要从以往夏书章教授和其他资深中国学者推动行政管理活动中获得重要的启示。这些启示包括他们在行政管理学术项目的发展中持之以恒的领军性支持、参与政府的培训和改革工程以及促进中国行政管理专业的学校与师资文化。为了中国行政管理的全球化，我们需要作出类似安排以提供可持续的领导力与资源支持。考虑到行政管理研究和国际竞争所带来的挑战的复杂性，我们需要采用囊括富有经验的学者与实践者的团队方式来获得长期的财政支持与人力资源，并建立支持性的基础和行动计划。

现实中，我们能够通过强调行政管理教育、研究与服务的质量，而不仅仅是数量来开始准备工作。例如，大学改善其在招生、课程发展与毕业审核等所有领域的行政管理项目的质量是重要的。为了学术研究，我们需要提高教职员工发表文章的质量并提升期刊的档次以适应国际性要求。最后，我们需要在政府体系中强调公共服务的文化和专业性管理的价值观，并使用现代信息与通信技术以改善政府运行的质量。

五、结论

本文提供了对夏书章教授 1982 年一文与中国行政管理在过去 30 年变化的评论。夏书章教授的文章不仅强调了行政管理研究的重要性，也显示了他对行政管理专业的热情以及对改善中国政府运行的关心。在此为表示特别的庆祝，我们想借鉴夏书章教授关于在中国改革初期建议发展行政管理研究的眼光以及他长期致力于支持中国行政管理发展的启示。

30 年前，夏书章教授说是时候把行政管理研究提上正式日程了。为贯彻夏书章教授的精神，我建议对我们来说是时候准备将中国的行政管理在接下来的 30 年中全球化了。我的建议基于对中国的国际影响力以及公共行政理论发展的分析。我强调领导力与资源支持对改善中国行政管理教育、研究和 service 的质量是相当重要的。我懂得在现阶段要实现中国行政管理全球化的目标并不容易。但是，我认为夏书章教授和其他资深学者当时也没有预计到中国行政管理在过去的 30 年中获

得如此快速的发展。考虑到支持性的内外环境，我们现在拥有比30年前更多的资源和机遇。

最后，设置这个具有挑战性但却可行的目标以激励行政管理领域的教授、管理者和学生在接下来的30年中一道努力是十分重要的。30年后再审视我们的努力与成就并庆祝我们这一代人对中国行政管理的贡献将是十分有趣的。很感谢我能有这个机会来认可夏书章教授文章的贡献并表达我个人关于对中国行政管理未来发展的观点。

参考文献

- Chinability (n. d. a). *GDP Growth in China 1952 - 2011*. Available on line <http://www.chinability.com/GDP.htm>.
- Chinability (n. d. b). *China's Foreign Exchange Reserves 1977 - 2011*. Available on line <http://www.chinability.com/Reserves.htm>.
- Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L. & Fitzgerald, L. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Holzer, M. & Zhang, M. (2009). Introduction to the Special Issue on Chinese/American Public Administration. *Public Administration Review*, 60 (Supplement 1): S5 - S12.
- Liou, K. T. (2008). Critical Issues in China's Government Reforms: Introduction. *International Journal of Public Administration*, 31 (1): 1 - 4.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2005). *Governance in China*. Paris: OECD.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2): 223 - 243.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis, 2nd edition*. Oxford: Oxford University Press.
- Xia, S. Z. (1982). It is Time to Include Public Administration Study in the Official Agenda. *People's Daily*, January 29th.