

经济、社会转型与公共管理学科的发展

侯一麟*

作者题记

2012年1月，逢夏书章教授1982年在《人民日报》发表文章，倡导在国内建立、发展行政学研究30年，中山大学《公共行政评论》邀我就中国公共管理学科未来30年的发展做一个粗略的勾画。借此机会，我把自己的一些想法写出来，与国内的同行探讨。因为我身在国外，对国内很多情况不了解，甚至有误解，所以不敢贸然谈宏大的话题。以下的文字先谈我对公共管理的理解，然后就三个小题目引出学科发展，实际上是向国内的朋友们求教，对未来的看法是对国内学界的期许。偏居海外的一家之言，只为抛砖引玉，能引起思考足矣。

一、公共管理与政府

公共管理主要围绕现代社会中的政府行为展开。确切地说，是何为政府？政府何为？政府何以为？即政府的性质、职能和施政手段方法。公共管理学科则是专门研究政府行为规律的学术。“现代”这个词是关键。现代社会，专指工业革命以来的政治、社会、经济体系，与封建专制皇权统治下的社会有天壤之别，其政府通过民主政治程序产生，政党通过政府对公众负责；政府是服务于大众和引导、辅助经济社会发展的，而不为一己一家之私利。不论一个国家选择了哪种政治体制和国家制度，这个“服务”和“辅助”的性质是相同的。

政府通过管理公共事务行使其职能。“管理”一词可以有很多解释。“管”是通过制定和实施规制达到调整、理顺经济社会关系之目的，不是事事干预、强制。

* 侯一麟，美国佐治亚大学（University of Georgia）公共与国际事务学院，教授。

就是说，所谓“管”，仅是个概括，其实质应当是“理”，即更多地是以柔性办法而非刚性手段处理各种关系。政府不可能，也不应该事事都管，因为很多事管不了，理不清。遇到这类情况，混沌的官员会说“不好管”；明白事理的人应答：你本来就“管不着”。从这个意义上讲，政府对公众只能负起有限责任。政府职能之外的事务由公民个人承担，或者由社会组织、民众团体解决。先哲所说“无为之治”可能含有这层意思。个人及民众团体解决不了的，才由政府出面，负责到底，这是政府推卸不掉的职责，是政府所以成为政府的本意。这是与“无为”相对的“当为”。所以，无为不强为，当为必为之。从逻辑上是把握度，在学理上是对“政府”概念和施政理念的甄别。

二、公共管理实践与学科

公共管理指政务实践，公共管理学科系学术研究。二者相关，密切相连，但是不同层面的概念，不可混淆。“管理”是具体的，基于国情和实际；学术研究对实践加以抽象，寻求普遍规律，上升到理论，实践先于理论，验证理论，使用理论；理论后于实践，但指导实践。大规模的社会经济变革都是突破惯例和旧体制的实践；中国30年的改革为公共管理学科在中国生根、发展提供了丰富的实践基础；国民经济高速增长和社会变革快速跟进，客观上要求公共管理学科提供相应的理论。过去20几年公共管理研究在中国的发展速度快、规模大、成果多，研究队伍数倍增长，令人鼓舞；这些为公共管理学科未来30年的发展创造了必要条件。

作为一个学科，未来30年中在视角、方法、手段、人员储备等方面必将有更实质性的改进，这些改进是学科真正发展的充分条件。视角宽阔是起点，既不要以偏概全，也不要见树不见林；不因普遍性忽略特殊性，也不因强调特殊而无视普遍。跳出中国看中国，超越西方观世界。过去20几年，国内对“国情、特色”很重视，原因之一可能是为了避免西方理论的过度冲击。在研究方法上，会有突飞猛进。研究人员的素质、修养、时间投入都将有不断的改进。有理由认为，未来30年公共管理学科将在中国做实、变强，成为世界公共管理研究的中心之一。我个人对此充满信心。当然，在必要条件基本具备之后，如何创造充分条件则更

多地取决于整个政治社会经济大环境，但公共管理专业研究者绝非无所作为，实质上，不论外部环境如何，学者都可以在自己的领域内有所作为。这是我坚信中国的公共管理学科必将长足进步的理由之一。

以下我提出三个方面的问题：一是行政级别；二是政务公开透明；三是计划与预算的关系。三者似乎不相关，其实都围绕着政府职能展开，是在中国具体条件下的表象。对这三个方面的透彻认识必然扩展到公共管理实践和学科的其他方面，有助于学科的发展，并且可能成为中国公共管理学者对全球公共管理学科的重要贡献。

三、行政级别

从公共管理的角度看，行政级别在中国有着与其他国家大不相同的特殊性。我们可以把行政级别看作管制官僚体系的手段，分别检讨其成因、作用机理、传承，进而分析其有效性、局限性及改革路径。中国（广义上讲，与东亚国家类似）是个官本位传统相当重的国家；政府主导社会、经济、政治，国家在公民所有事务中的干预程度高。中国文化强调大一统：凡事讲求井然有序、整齐划一。要做到这一点，对官僚体系的管制更为重要，与上一条互为因果。认识国家如何管制官僚体系对于厘清、改善治理有根本作用。

何谓“行政级别”，其实质远超出一个头衔，是个复杂的综合体。它至少包含三个方面：政治、经济和社会。在政治上，级别是帽子。在经济上，级别直接与福利待遇挂钩，如票子、房子、车子、医疗等，另外还有间接的利益，如礼遇。在社会层面上，级别更涉及面子、声望地位。再把这三方面跟低工资联系起来，更能看出级别的价值。

究其成因，官僚体系和行政级别是政府主导之核心。在体纲目的巨大网络中，行政级别是官僚体系之纲，全国上下秩序清晰，一线贯穿。

官僚体系是国家行政和行政国家的骨架和执行体，行政级别则是官僚体系的载体：没有行政级别，官僚体系就无法成立。官僚体系是行政级别之所以存在的理由：没有前者，后者不能成立。官僚体系实为层级制，是大型、复杂机构的共同特征，不分中外公私。

就传承而言，行政级别就像官本位之于大一统的中国传统，有深远的历史积淀，从魏晋的九品制，到隋唐以降的科举和现行的公务员考试，一脉相传。从文化传统看，其中固然有儒教熏染的因素；但各国都或多或少有类似的东西。考察其作用机理，行政级别既可以带来政治、经济和社会诸方面的实惠，也有约束。如一位个体一旦进入官僚体系，行政级别就成了管制他的手段。人在体系中，工资不高但福利可观，级别越高福利越大；一旦退休，工资未减，衍生福利骤减。若退出体系，则一切全无。于是，人人争级别，各行各业套级别。

起码到目前为止，行政级别作为一种中国政党政府条件下的管制和治理手段，在相当程度上是有效的，它对于保持全社会表面上在可容忍张力下的稳定起到了一定的作用。无庸讳言，其有效性也相应存在很大的局限性。例如，由升迁限制、年轻化或退休要求而产生的各种临界期效应；只能升，无法降；只有进，很难出；卖官鬻爵等。所以数度行政改革不果，精简人员空谈。在一定程度上，刚性的级别制已经成为束缚人力资源和人才全社会充分流动、发挥最大效率的桎梏。修正、变革势在必行。但如何做起，当仔细推敲。

四、政务公开透明

由于级别压倒一切，官本位盛行，暗箱、模糊成为常态，公开透明反而变为非常态；潜规则是真规则，明规则成了摆设，其实质是颠倒了政府与公众的关系，摆错了政府与经济主体的关系。在现代社会，政务公开、透明是任何政府行使职能的必要和重要手段，是建立政府与公众和经济主体之间互信关系必需的桥梁。在一些西方国家，透明不成其主要问题，因为他们通过宪政等办法早已从政治理念和行政程序上解决了这个问题，使之不再成为问题。在中国，我们还有较长的路要走。在政治程序修改之前，起码可以从管理技术、行政程序诸环节加以改善。公开透明首先表现在用人、管财、资源分配上：政务全面公开，让全体国民体会政府是实实在在的人民政府；决策全程透明，引全社会之才智参与、关注社会经济大策，协助襄理国家事务，了解才能建立信任；监督就是出力协助。

五、计划与预算

综观新中国前 30 年的先快后停滞和改革开放 30 年的高速发展，长期纲要和五年计划起了重大作用：凝聚人心，集中资源，动员社会。这是我们的长项，但在预算方面，还很不足。一方面，应当充分发挥计划之动员功用；另一方面，也需要补上预算这一课。财政预算研究有必要深究二者的理论基础。

计划和预算都是人类自古以来理财的手段，但作为科学的治理方法均兴起在欧洲。其实，美国预算改革先驱早在 20 世纪初就把预算介绍到了时处清朝末年的中国，但没有真正扎根。计划反而是 20 世纪 50 年代才引进的，但扎了根，开了花。预算和计划是可以有机结合的，也应该结合。国内近年有人开始研究滚动预算、三年预算，都是有益的。如何牢固树立公共预算的观念和做法，切实把年度预算做实、用足，使之真正成为民主治理的抓手、政府行政的工具，具有改革开放第一个和第二个 30 年之间承前启后的意义，是当前的急务。其间需要精到的理论指导，更需要摸索出一套实际可行的办法。

这三个题目说起来小，深究下去都很大，又相互关联。行政级别从人的个体延伸到官僚体系，政务公开由办事方式、程序联系到民主治理，计划与预算又从建设和理财回到政府施政和治理，内核就是政府究竟是什么，政府应该干什么，政府应当怎么干其该干之事。政治体制和国家制度确定之后，各国在这些方面的共同、共通之处远大于不同和差别。公共管理学科不就是深入研究这些吗？

六、结 语

30 年后中国公共管理学科是否真正发展壮大至少看三个方面的标志：理论、国际国内接受度、名师。理论是对中国的实践做出深刻总结和分析，验证、延伸已有理论，最终产生新的理论，对中国的实践有独到的解释，并能被国际学界所接受。国内接受度指政府向学者问策并乐于采纳学界的观点、建议；一大批青年为职业发展和理想选择公共管理学科为终生事业。国际接受度是外国尤其是西方

学者主动倾听中国同仁的观点和理论，大批中国学者参与双向交流；一批中国出版的中文、英文刊物为国际学界阅读、查询。名师是指各个学术方向出现世界公认的大师。

上文谈到，中国现在的发展已然为公共管理学科的大发展准备了必要条件，未来 30 年国内学界要在充分条件上下工夫，在学界自身各个因素上做文章，把握自身定位，潜心理论探索，敏锐观察实践。我对下一个 30 年中国公共管理学科充满希望。