

中国公共行政学研究：反思与展望

马 骏^{*}

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。这篇文章对中国公共行政学的恢复和重建起到极其重要的推动作用。自此文发表后，中国公共行政学迅速地恢复和重建。为纪念夏老这篇文章发表30周年，本文对过去30年的研究进行简单的回顾，然后对未来的研究进行展望。

一、成 绩

20世纪80年代中期，中国开始重建公共行政学，并开始了早期的研究。不过，直到20世纪90年代末期，中国公共行政学的主要任务是学科重建，即建立学位点和教育体系。在这一时期，中国公共行政学也产生了一部分质量较高的研究，例如关于行政体制改革的研究。但从整体上来讲，在这一时期，研究队伍规模较小，研究也未受到足够的重视；研究范围还比较窄，专业化程度也不够高；研究主要停留在概念讨论的层面，对本土问题关注不够，对研究方法的重视也不够。对于西方公共行政学，整体上仍处于吸收和借鉴阶段，而且主要是吸收西方公共行政学早期和中期的研究成果。

^{*} 马骏，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院，教授。

本文是在笔者发表在《中国行政管理》2012年第4期的文章《中国公共行政学：回顾与展望》的基础上拓展、修改后形成的。本文获中山大学985三期专项资助。

进入 21 世纪后,随着科研越来越受重视,同时,国内资深的公共行政学学者在科研上也变得越来越成熟,加之一大批年轻学者加入研究队伍,中国公共行政学研究开始呈现出一个全新的格局。首先,尽管缺乏相关的统计数据,但是,公共行政学研究在数量上的增长是非常明显的。最为关键地,中国公共行政学的研究领域越来越宽,也越来越专业化,与政府实践的结合也越来越密切。在这一时期,中国公共行政学拓展了危机管理、绩效管理、公务员编制研究、公共预算、社会政策、NGO 与公民社会、腐败与廉政、公共服务供给机制、食品与药品监管等新的研究领域。其次,本土研究开始越来越受重视,对于现代社会科学研究方法也越来越重视,并涌现出一批以中国公共行政真实世界为研究对象的研究成果,而不再像以前那样绝大部分研究都是在讨论美国公共行政学的问题,甚至是老问题。这些以中国公共行政真实世界为基础的研究,使得中国公共行政学与以前相比,更加贴近中国公共行政的真实过程,并开始对观察到的现象进行初步的理论化。第三,公共行政学研究开始产生跨学科影响,并开始产生国际影响。在这一时期,一些公共行政学的研究成果开始发表在《中国社会科学》、《经济研究》、《社会学研究》等期刊上。这些研究不仅产生了一定的跨学科影响,而且提升了公共行政学在社会科学中的学术地位。同时,中国公共行政学的研究成果开始发表在国际学术期刊上,例如 *Public Administration Review*, *American Review of Public Administration*, *Australia Journal of Public Administration*, *Public Administration and Development*, *International Journal of Public Administration*, *International Review of Administrative Science* 等。

总之,经过 30 年的建设,中国公共行政学研究取得了巨大的发展。中国公共行政学已发展成为一门学科、一门值得研究的学问。在 30 年前发表的那篇倡导性的文章中,夏老这样写道:“在许多人的心目中,行政工作是一些事务性工作,是‘万金油’式的工种,并没有什么学问。这实在是一种误解。”经过 30 年的发展,相信不会再有人这样“误解”公共行政学。这应该是可以让夏老感到欣慰的。

二、问 题

学科的发展，需要不断地进行自我反思与批评。回顾过去的 30 年，我们取得了许多成绩。但是，中国公共行政学仍然存在着问题，面临许多挑战。最近几年，已有一批学者开始对公共行政学的研究进行反思（马骏，2006；马骏、刘亚平，2007；何艳玲，2007；周志忍，2009）。根据笔者个人的观察，并结合这些反思与评估，谈谈中国公共行政学存在的问题。

首先，尽管这些年来公共行政学拓展了许多重要的研究领域，但是，仍有许多领域有待开拓，例如行政沟通、官僚代表性、政府与企业、环境管制乃至更大的社会管制，等等。此外，有一些领域，尽管一直在研究，但研究质量仍有待提高，例如行政法、行政组织、公务员工作满意以及公共服务动机等。

其次，经过前 30 年，尤其是过去 10 多年的努力，我们对真实世界已经更加了解，但是，仍然有许多方面、许多环节，我们不是很清楚，甚至完全不清楚。例如，五年计划是如何制定的？计划对政策的影响如何？组织内是如何沟通的？不同的沟通模式对信息流动乃至政策制定有何影响？行政组织的规则是如何形成、如何演变的？政策注意力是如何形成、如何变化的？等等。

第三，尽管政治与行政联系紧密，但是，政治与行政两分的现象仍然比较严重，公共行政学研究中的管理主义甚至工程主义的思维仍然很有市场。然而，对于公共行政学来说，如果脱离了政治学，在研究中阉割了政治因素，我们就不能准确地理解和解释现实世界中的公共行政问题。

第四，理论化的努力仍然不多不够，理论化的层次也不高。在经验性地观察真实世界的基础上，我们需要运用科学的方法构建理论，以帮助我们更好地理解行政实践，同时也有助于实践者反思他们的行动。过去 10 多年来，虽然已经有一些理论化的努力，但是，从整体上来看，这种努力仍然很少，已有的理论在理论化层次上仍然不高。此外，即使是比较好的研究，也仍然主要是运用西方的理论来解释中国公共行政。基于中国经验，形成概念，构建本土化理论，再与西方公

共行政学对话的努力更是罕见。

第五，这些年来，研究方法越来越受重视，但是，绝大部分的经验研究都是以定性研究，尤其是以案例研究为主。此外，调研范围绝大部分都只局限在某个区域，全国范围的调研比较少。这严重地制约了我们的理论建构。与此相联系，对于定量研究方法的运用仍然偏少，全国范围的大型问卷调查以及全国范围的数据分析也比较少。最新的定量研究方法，例如实验研究、模拟研究等，则完全没有得到应用。这就使得我们的经验研究在系统性和科学性方面均存在巨大的局限。

第六，尽管规范理论的研究成果比较多，但是，在规范理论上仍未取得重大的突破，尤其缺乏针对现实问题的批判性研究。如果说前 30 年中国改革的重点是经济改革，那么，未来 30 年，中国面临的挑战是如何整体性地进行国家建设。这就涉及一些基本性的问题，例如一个美好社会应该是什么样的？谁的美好社会？在这个美好社会里，国家、市场和社会的关系应该如何建构？在国家体制内部，各种权力关系应该如何分配？遗憾的是，中国公共行政学并未充分重视这些问题，也没有给出足以和经济学与社会学相媲美的答案。

最后，由于我们在经验研究和规范研究方面的不足，我们对公共行政实践尤其是政府改革的指导能力仍有待提高。与二、三十年前相比，公共行政学对实践的指导能力已经大大提高。在绩效评估、危机管理、社会政策、公共预算等领域，都有许多公共行政学家向各级政府提供了有价值的政策建议，一些学者甚至参与了某些改革实践。但是，与国家需求相比，我们所作的贡献仍然是不够的。

三、未 来

目前，中国正处于巨大的经济与社会变迁之中，在这一大变局中，公共行政扮演着举足轻重的角色。这为公共行政学创造了巨大的发展机遇。中国公共行政学应该抓住这个机遇，为国家的重建与社会进步作出我们应有的贡献。如此，中国公共行政学才能取得更大的发展。

中国公共行政学应树立大国学术的学术抱负。未来 30 年是中国作为大国崛起

的关键 30 年。作为一个大国的国家转型，中国经验的复杂性绝非西方公共行政学所能涵盖和解释的。中国公共行政学应基于中国国家转型的经验，形成自己的概念，建立自己的理论体系，而不是跟在美国公共行政学背后亦步亦趋。在此，中国公共行政学应该超越传统公共行政学研究的管理学定位，将公共行政学看成一门研究治国的学问。尽管公共行政涉及的问题无比繁多，但是，我们应当集中精力研究那些执政者当下最头疼的问题、百姓最关心的问题，以及那些执政者目前仍未注意但将来必定不得不关注的问题。在此抱负下，应在以下四方面积极努力。

第一，整体地提升经验研究的质量，建立最贴近现实的理论。首先，应该继续拓展研究领域，继续扎根真实世界，开展中国公共行政的经验研究。为了准确地了解真实世界的公共行政，在研究的早期阶段，我们需要采取定性研究，深入“公共行政田野”，对实践者进行深度的访谈。在许多情况下，可能只有在这种“田野”调查中，我们才能发现最需要关注的研究问题。经过大量艰苦、扎实的“田野”调查后，严格运用定性研究方法，我们必定可以更加了解和理解实践者的行动，进而可以构建出能够很好地描绘和解释真实世界的公共行政理论。如此，我们就可以在一定程度上弥合理论与实践之间的鸿沟。尽管基于定性调查而建立起来的理论可能形式化程度不够高，但它可能是最真实的理论。当然，对真实世界的探究不应到此就止步不前。为了验证在定性调查中观察到的现象以及通过定性分析得出的初步结论，我们需要构建更加形式化的理论，然后用定量研究方法对理论进行验证。在这方面，鉴于大多数统计年鉴都不能提供所需要的数据，或者提供的数据不完整，问卷调查就是一种非常有价值的研究方法。

需要指出的是，尽管这些年来研究方法越来越受重视，但是研究方法不能取代也并不代表理论建构。中国公共行政学者需要培养敏锐的理论触觉，高度重视理论建构。不过，我们建构起来的理论必须是扎根于真实世界的理论，能够帮助实践者理解和反思他们行动的理论。为了建立好的理论，必须将政治和行政密切地整合起来，否则，就不可能理解中国公共行政的本质。最后，应将中国经验置于比较行政乃至比较治理的框架内进行分析，在比较的框架中进行理论建构，进而用中国经验去丰富公共行政理论。如此，我们或可很快改变乃至结束海外学者

掌握中国行政研究国际话语权的尴尬局面。

第二，高度重视规范研究，回应现实挑战，实现理论突破。在现阶段，由于对真实世界严重缺乏了解，不少所谓的“理论”其实并不能准确地描述现实，更不要说解释现实，更遑论有助于实践者更好地反思他们的行动，因此，相当多的研究者一直在呼吁重视实证研究。然而，决不能因此就偏废甚至小看规范研究。一个健康的学科应该形成这样的格局：绝大部分人主要从事实证研究，致力于帮助我们更好地了解和解释真实世界中的各种现象，而另一小部分学者主要从事规范研究，探讨一些本学科最基本的问题，比如学科的知识论基础、美好社会建构、好的政府等价值层面的大问题。如前所述，中国的转型目前已经进入一个非常重要的关节点。国家转型何去何从，需要公共行政学给予规范性的回答。

第三，高度重视对策研究，提高对策研究的科学性。公共行政学是一门解决社会问题或公共问题的应用学科。我们需要高度重视对策研究。在这一点上，公共行政学与政治学等社会科学的关系类似于工科与理科的关系。工科专业的研究是解决工业、交通、通信、医疗技术等方面的实际问题，它们在提出具体的解决问题的技术和工艺之前，一般都会通过实验等方法不断地对这些技术和工艺进行检验。然而，在这方面，公共行政学远远不能和工科相比。我们在形成一个对策时，往往比较容易，也比较随意。当然，公共行政学不能变成工科，也不应按照工科的思路进行建设。但这不等于说，我们不需要提高我们的对策研究的科学性。其实，我们应当，并且也可以做到这一点的。当然，这需要我们更加具有科学的精神，学习新的最前沿的研究方法。例如，我们可以运用问卷调查的方式，征询具体领域的实践者和专家对我们提出的对策的合理性、可行性的意见；我们可以运用实验研究分析具体的政策或制度实施后对行为可能造成的影响；我们可以运用模拟研究对政策影响进行模拟；条件许可的话，我们甚至可以进行“政策试验”。

第四，积极地探索学科和知识前沿。首先，需要认识到“新科学”可能会对21世纪的社会科学——包括公共行政学——带来根本性的影响。20世纪的社会科学是建立在牛顿物理学的逻辑之上的。其基本假设是，物质之间是由一个冰冷的

“铁的规律”规定的，它们之间是“漆黑的”空洞，因此变量之间存在稳定的线性关系。在这种逻辑的指引下，20 世纪的公共行政学，尤其是那些希望将公共行政学建成一门科学的研究者，都致力于寻找变量之间的这种稳定的线性关系，并坚信只要找到这一关系，我们就找到了公共行政中的自然法则。然而，20 世纪中期以来，“新科学”——混沌理论、量子理论与复杂科学等——对社会科学的影响越来越大，并在 20 世纪 90 年代开始对政治学和公共行政学研究产生了意义深远的影响。尽管现在仍然很难完全、准确地判断“新科学”的影响，但是，有一点是肯定的，21 世纪的公共行政学必将在“新科学”的影响下呈现出新的面貌。因此，在未来，中国公共行政学需要高度关注“新科学”在社会科学领域的进展，并将其引入我们的研究。其次，要认识到认知科学和认知心理学的重要性，探索公共行政的认知基础。社会科学是研究人类行为的，而人类行为有一个认知基础。毫无疑问，各种非认知的因素也影响着行为。过去一百多年，社会科学花费了庞大的精力和资源去研究这些非认知的因素对人类行为的影响。然而，如果不对行为的认知基础进行研究，我们仍然不能真正理解人类行为（Tuner, 2001）。其实，在公共行政学中，西蒙在 20 世纪 40 年代就已经在这方面进行了先驱性的研究（Simon, 1947），并产生了跨学科的影响，不仅获得了诺贝尔经济学奖，而且还成为认知科学的奠基人之一。只可惜，美国公共行政学并未真正继承西蒙的研究。在公共行政学中，西蒙的研究一直处于“引而不用”的境况。中国公共行政学应该深入挖掘西蒙的学术遗产，开展公共领域的认知与决策研究。

四、总 结

自夏老的文章发表后，经过 30 年的努力，中国公共行政学研究取得了很大的进步，中国公共行政学已经发展成为一门真正的学问。然而，与其他学科相比，与国家需要相比，中国公共行政学仍然存在着问题，面临着较大的挑战。尤其是经过 30 年的改革，中国的国家转型已处于最关键的时期，面临诸多的、巨大的挑战，这些都需要中国公共行政学予以回应。中国公共行政学需要树立大国学术的

学术抱负，继续拓展我们的研究领域，继续加强对真实世界公共行政的研究，提高经验研究的质量和水平；需要高度重视规范研究，实现理论突破；需要高度重视对策研究，提高对策研究的科学性，以高质量的科研服务于国家建设的需求，推动社会进步；同时，需要积极跟踪知识前沿。如果中国公共行政学能在这些方面有所作为，它必定会有一个更加辉煌的未来。

参考文献

- 何艳玲 (2007). 问题与方法：近十年来我国行政学研究评估. 政治学研究, 1.
- 马骏 (2006). 中国公共行政学研究的反思：面对问题的勇气. 中山大学学报, 5.
- 马骏、刘亚平 (2007). 中国公共行政学的“身份危机”. 中国人民大学学报, 4.
- 周志忍 (2009). 我国政府绩效管理研究的回顾与反思. 公共行政评论, 1.
- Simon, H. (1947). *Administrative Behaviors*. New York: Free Press.
- Tunner, M. (2001). *Cognitive Dimensions of Social Science*. Oxford: Oxford University Press.