

行政学研究的中国化

竺乾威*

—

在新的世纪，在中国重启行政学研究的三十年后，我们或许可以开始提出“行政学研究的中国化”的问题。这一问题的提出，不仅在于中国改革开放后逐渐形成的具有中国特色的公共管理实践为行政学研究提供了许多中国式的经验和做法，还在于我们可以反思以往的研究，并对行政学研究在中国未来的走向产生影响。

回顾以往的行政学研究，有三个特点是很明显的。

第一，这是一门经世致用的科学，它的发展是同社会的发展状况紧密联系的。我们从行政学的产生就可以看到这一点。行政学诞生于19世纪末期，这是与资本主义社会发展到一个新的阶段相关的，这个新阶段要求政府从资本主义初期消极的“守夜人”角色开始向积极的“干预者”和“管理者”角色转变。这里就提出了“政府要做什么”和“如何高效和低成本地来做”的问题。第一个问题涉及政府职能问题，也就是界定政府的权限与职责。第二个问题涉及如何建立一个廉价、高效和公正的政府。伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）认为，这构成了行政学研究的目标，并以此将行政学与政治学做了切割，从而使行政学开始成为一门独立的学科。同样，公共行政的理论也一直在回应一些它面临的迫切的要求。在理查德·斯蒂尔曼（Richard J. Stearman）看来，美国的公共行政通常“以高度创新性和创造性的方式每一代或每20年转换为一个新的

* 竺乾威，复旦大学国际关系与公共事务学院，教授。

知识结构”。斯蒂尔曼（2004：1）将20世纪美国的公共行政理论分为四个时代，即1926年—1946年，1947年—1967年，1968年—1988年，1988年—现在，而且“每一时代都有其独特的学说、理念、理论、结构、方法论和发展历程，这在很大程度上是那个时代特定的需求塑造的”。比如，第一个时代提出的“管理七功能说”（也就是著名的POSDCORB）恰好有助于处理那个时代的孪生危机——大萧条和第二次世界大战。因为，“为了应付这些空前紧急的事件，如何去计划、组织、安排人事等确实是非常重要的。“管理七功能说”学说正好是救急的“药方”（斯蒂尔曼，2004：2-3）。

第二，行政学的研究一直在管理主义取向与宪政主义取向之间曲折前行。美国是行政学研究的先驱之一，同时也是行政学研究最为发达的国家。他们的行政学研究史明显地反映了行政学研究中的这两种取向。管理主义强调对政府技术、管理流程的研究，强调提高政府工作的质量和效率。美国历史上有过两次大规模的提高政府效率的运动，这两次改革运动都受到了相关理论的影响，同时也推动了相关的公共管理研究。20世纪10年代弗雷德里克·温斯洛·泰罗（Frederick Winslow Taylor）的科学管理思想深刻地影响了企业的运作，也影响了政府的运作，并引发了一场政府提高效率的运动。20世纪20年代美国在向企业学习的基础上建立起来的“城市经理”这一城市政府管理结构甚至一直延续到今天。20世纪80年代的新公共管理改革在更大的程度上改变了政府的运作方式，有关政府运作和流程方面的研究（诸如绩效评估、公私部门合作、无缝隙运作等）在公共管理研究中占据了大量的篇幅。另一方面，作为对管理取向的某种程度的纠偏，偏重价值的宪政主义取向的研究在美国也不时出现，新公共行政和新公共服务就是两个有影响的研究。

第三，研究方法上出现了从规范到实证再到两者并重的变化。行政学研究方法的第一个转变（也就是从规范研究转向实证研究）发生在20世纪30—40年代，赫伯特·西蒙（Herbert A. Simon）的《行政行为》是一部标志性的著作，行政学的研究从研究“应当是什么”转向研究“是什么”。第二个转变是20世纪60年代后行为主义引发的，行政学的研究开始从“价值中立”再次走向注重价值问题。今天，我们可以看到规范方法和实证方法在行政学的研究中被同时加以运用。

回顾以往三十年中国的行政学研究史，其基本轨迹与美国差不多。首先，这一学科的发展也是与国家的发展和进步密切相关的。作为一门经世致用的科学，它在中国的社会科学殿堂中重新获得一席，无疑是与中国社会进入改革开放的时代联系在一起的。在对以计划经济为基础的体制的改革中同样也提出了“政府要做什么”和“如何高效低成本地做”的问题。这一问题后来在官方的表述中就成了“政府职能转变”的问题，并在每一次的机构改革中都成为一个最重要的话题。今天，这一问题仍然是实践层面要解决的一个重要问题，也是我国公共行政学研究一直围绕的一个重要目标。在研究取向上，我国的行政学研究也展现了管理和宪政两个取向。在20世纪80年代，伴随着政治体制的改革，行政学研究曾经有过偏向宪政方面的研究，体制改革在当时成为研究的一个重要内容，但这一偏向的研究为时不长。进入20世纪90年代后，研究技术和流程（如绩效评估、外包、市场化运作、合作治理等）的管理主义取向占据了行政学研究的主导部分，这一方面与国内政治改革改革的进程相关，另一方面也与西方国家兴起的“新公共管理”这一管理主义取向的改革运动相关。再者，方法上同样也经历了这样一个变化。尽管行政学引进实证方法在我国的历史不长，但这一方法很快就被接受，并被广泛运用。在今天，我们可以看到规范方法和实证方法在我们这里同时并用。

当行政学在中国重新恢复和发展了三十多年之后，也就是经历了最初的移植、模仿和逐步转向本土的研究之后，现在可能是提出“行政学研究中国化”的时候了。如果21世纪能够使行政学研究中国化（这在某种意义上类似于威尔逊在一百多年前讲的美国化，这一美国化在后来实际上也世界化了），中国的行政学研究则幸矣。

二

一百多年前，威尔逊在《行政学研究》这篇著名的行政学开山之作中谈到了行政学研究的美国化问题。他指出，行政学对美国来说是一门外来的科学，它首先是在法国和德国发展起来的，行政学的博士都产生在欧洲。要把这学科引进到美国，是因为“尽管从政治自由、特别是从政治实践的艺术和才干的角

度说，我们拥有巨大的优势，然而在行政组织和行政艺术方面有很多国家都走在了我们的前面”（威尔逊，2004：4）。但是，威尔逊指出，当时的美国学者在推动这门学科的发展中迄今没有发挥很重要的作用。欧洲的行政学研究“只用外语，它只表述一些在我们看来是异邦的思想。它的目标、事例和条件几乎都是以外国民族的历史、外国制度的惯例和外国革命的教训为根据的。”此外，由于行政学是法国和德国的一些教授发展起来的，“因而完全适应一个组织严密的国家的需要，适应一些高度集权的政府。而为了符合我们的目标，它必须适应一个复杂、形式多样而非简单、组织严密的国家，适应高度分散的政府形式。”（威尔逊，2004：5）因此，威尔逊认为，“如果我们要应用这种科学，我们必须使之美国化，不只是在形式上或语言上美国化，还必须在思想、原则和目标上基本美国化。它必须把我们的制度铭记在心。”（威尔逊，2004：6）之所以强调要把制度铭记在心，是因为威尔逊认为，美国的民主制度要优于法国和德国的专制制度，美国当时缺少的只是一些政府做事的更好的方法技术。正如他指出的，所有理性的选择都会看好英国和美国而不是任何其他欧洲国家的政治道路，所以他认为行政管理不是政治问题，只是一个技术问题。威尔逊的出发点显然是行政学的研究要在坚持美国制度的基础上，将这一研究在思想、原则和目标上基本美国化。美国在威尔逊的文章发表后没有太久的时间里就做到了这一点。或许可以说，正是威尔逊认为美国较好的政治制度，加上美国人民的实践以及引进外来的新的政府管理的技术方法，最终形成了行政学研究的美国化，成就了美国在行政学领域研究中的老大地位，并成为全球行政学研究的引领者和推进器。

尽管威尔逊的话是一百多年前讲的，但中国的情况与威尔逊当时讲的何其相似。行政学对中国来说也是一门外来的、尤其是从美国来的科学。我们姑且暂时不论中国的政治制度和美国政治制度的优劣，我们引进行政学，也是在行政组织和行政艺术方面有很多国家走在了我们前面。美国当初研究的是德国和法国的技术方法并将其应用到美国的政府运作中，我们今天更多研究的是美国的技术和方法。唯一不同的只不过是，政府管理的技术和方法在今天获得了突飞猛进的发展。此外，国外的、尤其是美国的行政学研究，它的目标、事例和条件几乎都是以本国民族的历史、本国制度的惯例等为根据的，即便是一些技

术的、流程的研究，也是以本国的实际状况以及背后的政治制度为背景的。因此，从这一意义上说，我们的行政学研究也必须使之中国化，不只是在形式上或语言上中国化，还必须在思想、原则和目标上基本中国化。

问题在于，正如前面讲到的，同威尔逊时代相比，在威尔逊这篇文章发表之后的三四十年时间里，美国的行政学研究已经基本上美国化。然后，在后来的一段时间里，美国化的行政学研究最后走向了世界并成为引领者。相比之下，尽管我们的行政学研究如果从20世纪80年代开始算起，差不多也经历了30年的时间，但我们至少到目前还没有做到行政学研究的“中国化”。与美国相比，尽管中国的行政学研究晚了若干年，更重要的是中断了三十年^①，但相比美国的一个优势在于，美国社会充满着强烈的反国家主义的文化，这导致“美国人大约在宪法制定后一个世纪，仍极不愿意相信行政国家建设理论——行政学理论。因此，不管是行政组织与制度，还是其学术研究事业似乎都缺乏合法性，甚至今天依然如此。”（斯蒂尔曼，2004：7）反观中国，这个社会并不存着反国家主义的文化，这里的文化甚至是国家至上的，那么，为什么偏偏在反国家主义的文化中，并不被看好的行政学研究却硕果累累，而在一个甚至是国家至上的文化中，这个社会应该急需的行政学的研究却始终难以形成自己的理论和特色？其原因何在？这是非常值得我们深思的！

三

笔者认为，有三个方面的问题是非常重要的。

首先是制度问题。威尔逊曾说过的重要一点是，行政学研究“必须把我们的制度铭记在心”。在威尔逊讲此番话时，美国的自由民主制度已经稳定，并在西方世界独领风骚，而后来的法国和德国最终也走上了这样的一条道路。除了自由民主的政治制度，美国从开国起就确立的有限政府、法制政府和责任政府的这一基本的政府定位已经深入人心，而这一定位对现代国家来说则具有普世

^① 事实上，中国的行政学研究起步并不晚，20世纪30年代研究有公共行政学的著作出现。

的价值（中国在许多年后的现在也提出了同样的说法，这表明这一对政府的基本定位至少在理论上是正确的，至于各国在现实中具体做得怎样，则是另一回事）。这一制度上的优势和自信（尤其是政府在这样的制度体系中的定位）使得行政学的研究一旦包含了政府行政的新方法和技术的内容后（事实上，美国本身后来就产生了许多新的政府管理技术和方法），这一研究的美国化马上就显露了出来，并最终成为这一研究的主导者。相比之下，中国的制度尤其是政治体制还处在变迁过程之中，我们今天社会具有的一些现象明天或许就会消失，我们今天肯定的东西明天或许就会被改造和抛弃，正如改革开放将曾经作为社会主义标志之一的计划经济制度抛弃一样。在变迁的过程中要产生一种定型的理论是困难的，或许我们可以产生一些转型社会的行政理论，但最后转向何处仍然充满不确定性。其实，一种理想的愿景一直在引导或制约着我们的研究，而西方自由民主制度往往也就成了我们的一个参照。这就使得我们的一些研究者即便在分析中国当下的问题时，也会不由自主地运用西方的理论，甚至语言也是西方式的语言。比如，即便是非常中国式的群体性事件，我们也会用集体行动的逻辑、危机应对和风险控制等西方理论来加以解释。我们甚至会不加思考地把西方用于企业绩效评估的“平衡计分卡”用来评估我国政府部门的表现，如此等等，不一而足。这一方面固然反映了西方以及相关的西方理论的魅力。我们必须承认，西方一些有关政治制度的理论的逻辑是严谨的，我们很难说自由、民主、平等和博爱有什么不对。西方社会的不少东西包括它的制度是人类文明的优秀成果，有不少东西事实上展示着人类的发展前景。这在相当程度上可以解释为什么至少从工业社会以来，哪怕是今天，西方社会事实上还在主导着这个世界，而我们由于意识形态而导致的偏见往往把这些东西一概加以排斥，正如以往把市场经济也说成是资本主义的专利一样一概排斥，历史已经告诉我们，这就是我们变得越来越落后的原因之一。中国后来的进步，在相当程度上是得益于开放，也就是向西方开放。另一方面，众所周知，由于历史的原因，我们的制度正在经历一个巨大的转型，转型过程中的一些制度上的缺陷是明显的，有的即便在逻辑上也是无法解释的。这些缺陷使得要从现行的实践中提炼出理论就面临着巨大的困难，即便有，这种理论也缺乏解释力和说服力，因而也就没有生命力。这些制度上存在着的缺陷导致一些人缺乏制度自信，因而也

缺乏理论的自信。倒过来，这又促使一些研究者用一种至少在逻辑上讲得通的西方理论来分析和解释中国的现状，从而导致在我国的行政学研究中出现了一种比较普遍的不仅在语言上，而且在思想上和目标上非中国化的现象。

二是一种开放的心态和自由的学术研究氛围。美国当初并没有自认为制度上的优势而将他人的东西一概排斥在外，而是以开放的心态从专制国家引入了美国当时还不存在的行政学，这是产生美国化的行政研究的基础，没有这一点，也就没有后来的美国化的行政学研究。此外，美国自由的学术研究的氛围是行政学后来在美国得以迅速发展的一个不可缺少的环境条件，以至于在这个领域里人才辈出，硕果累累，并最终产生世界性的影响。相比之下，我们今天也具备了开放的心态，但是自由的学术研究的氛围始终没有形成，在学术研究中还设有许多禁区，学术研究还要以政治标准来加以衡量。这一点或许可以解释为什么我国的行政学研究自 20 世纪 90 年代后开始避开一些尤其是涉及制度及其改革的重大的理论问题的探讨而转向研究政府运作的技术和流程的原因，简单地说，就是所谓“安全系数”的考虑。这不仅导致一些重要领域研究的缺位，更重要的是禁锢了学术视之为生命的创新思想。我们往往把学术研究与政治操作混为一谈，视一些异端的学术思想和理论为洪水猛兽。如果哥白尼不是摄于教廷的打压而在临终前才发表他的那本被恩格斯誉为从此使自然科学“开始从神学中解放出来”的《天体运行论》，人类对自然的了解或许又可以提前若干年。历史已经无数次地表明，思想自由是进行学术研究的前提。没有思想自由，真正意义上的学术研究是不存在的，要产生真正有价值的学术研究成果也是不可能的。

三是引进后结合本国的实际，着眼于本土研究。由于美国的体制至少在西方世界具有代表性，因而美国特点的研究也具备了一定的普遍性。美国的行政学研究成果今天在深刻影响着西方世界，也在深刻得影响着世界其他地方。在我们的行政学研究背后，几乎都可以看到美国学者的痕迹。产生这一问题的原因在于，在通往现代化的道路上，西方国家是前行者，我们是后来者。我们今天碰到的很多问题，在西方国家的发展历程中都经历过。从这个意义上讲，西方学者比我们早一步地具备了问题意识。比如，20 世纪 60—70 年代出版的塞缪尔·亨廷顿（Samuel. P. Huntington）的《变动社会的政治秩序》以及丹尼尔

· 贝尔 (Daniel Bell) 的《后工业社会的来临》在今天对我们都有新鲜感。事实上,我们今天研究的不少问题,西方学者在以前都研究过,尽管有些问题有中国的特殊性,但从大的范围来说,一般还是很难超越诸如国家社会市场以及宪政、制度、官僚制等之类的共通的问题。从研究上讲,我们今天与西方学者的不同,很大程度上在于问题意识不同,而问题意识不同,又是与两个社会的发展阶段不同相关的。我们碰到的一些问题他们曾经碰到过,而他们碰到的问题我们则没有碰到过。这在一定程度上解释了为什么我们的研究往往会在他们后面的原因。

四

行政学研究的中国化需要政府和学者两个方面的共同努力。从政府方面来讲,就是如何营造一个好的学术环境。这一好的学术环境的一个最重要的特征就是学术独立、思想自由,让学者有一个自由探讨的空间。真知灼见、有生命力的理论只有在自由的交流、探讨和批评中才能出现,而这恰恰也是学术能够为社会做出贡献的地方。学者是社会养的,社会需要学者,是因为社会的发展离不开学者智力上的贡献。对学术研究设置政治标准,以政治标准来衡量学术研究的成果,这本身就违背了学术研究的一个最基本的规律,也使学术研究不再具备自身的价值。正如前面指出的,政治操作与学术研究不能混为一谈。政治操作可以接受学术的观点,也可以不接受学术的观点,但不能以强制的手段压制不合自身胃口的学术观点,因为权力无法垄断真理。更何况一些被压制的观点或许是正确的,历史上这种事例太多。当知识在权力面前变成奴仆时,不要说真正的学术研究不会存在,这个社会的存在本身就是被扭曲的,而且我们可以肯定地说,这个社会是没有前景的,因为它在浪费这个社会的一些最优秀的人力资源。建立一个好的学术环境,不仅需要有制度上的保证,而且还需要政府在实践中切实履行相关的法律和规章制度,而后者在我们这里更重要。中国相关的法律和规章制度正在日益完善,问题是法律和相关规定规则在现实中难以真正做到落实。我们在差不多 50 年前就提出过“百花齐放、百家争鸣”的方针,但到文革的时候,整个国家却陷入了只有 8 个样板戏可看的境地,这不

啻使对“双百”方针的一个莫大讽刺。我们今天还可以看到这种相关规定与实践脱节的状况,尽管今天比以往进步了不少。此外,就行政学或政治学这类在我们这里所谓比较“敏感”的学科而言,政府还可以以积极的姿态鼓励对一些涉及体制等重大的理论问题和实践问题进行研究,比如,国家的社科基金项目可以资助这方面的研究。

当然,在行政研究的中国化方面,学者担负着最重要的责任。我认为以下几个问题或许是我们需要思考的。第一,理论的传承,具体表现在对西方理论和中国传统文化的态度上。这是在我们行政学研究中国化的努力中必然会碰到的问题。我们所有的工作几乎都是在前人的基础上进行的。这是后来者的幸与不幸。幸在于我们有机会站在巨人的肩膀上,不幸在于我们或许就此被束缚而无法超越。行政学研究中充斥着大量的西方理论,中国传统文化的元素近来也在行政学的研究中开始增加。在对待西方理论和中国传统文化上,不加分析地全盘接受和虚无主义地一概否定这两种倾向一直在影响着我们。西方理论有它产生的具体环境(也即时空条件),有它适合于本土的或当时的经验的东西。这些东西一旦移植到另一个不同的时空环境,就需要加以适当的改造以适应新的环境,或加以摒弃。马克思主义正是被中国化了,中国革命才取得了胜利。社会主义正是被中国特色化了,才有了中国今天令人瞩目的发展。如果我们教条主义地囿于传统的学说,不加分析地全盘接受,我们就不会有今天的状况,我们就不可能解决我们面临的问题,因为这里有一个我们老是说的“水土不服”的问题。中国传统文化也一样,产生于农业社会的文化在很多方面已经不适合一个工业文明的社会了,我们不能一讲中国化,就往自己的故纸堆里去寻找所要的东西,以为这就是中国化了。但是另一方面,我们必须看到,西方的理论以及中国传统文化中有的东西是具有普适性的,可以跨越时空的,反映的是一些人类社会发展的普遍性的问题,而这些东西则是非常有价值的。在行政学研究中国化的努力中,尤其在今天,我们在反对对西方理论全盘接受的同时,也要防止倒过来走向另一个极端——全盘接受中国传统文化和虚无主义地排斥西方理论。不要以为这样做就是中国化的一条途径。不要以为我们只要给我们的研究套上一件中国长衫,附上几句马克思和中国领导人的话就是中国化了,这种研究或许有中国的语言,但没有中国的原则、思想和目标,而这才是最重要

的。关键在于这样的研究及其理论对我们的现实是否有解释力，是否能被用来解决我们的实际问题。

如果说行政学研究的中国化需要理论和思想的传承和创新（无论是西方的理论还是中国的传统文化），那么这一研究中国化的另一个或许更重要的来源则是实践。斯蒂尔曼（2004：8）指出，“不事声张地适应公众当前的直接需要，这是美国公共行政理论具有的最伟大的力量。行政研究必须始终追随并处理一些不断变化、难以捉摸、不被重视而又切合实际的公众优先考虑的问题。”追随并处理公众优先考虑的问题不仅是美国行政学研究的力量来源，也成就了行政学研究的美国化。理论来自实践。今天说行政学研究的中国化此其时矣，除了有差不多三十年的学术研究积累之外，正如前面指出的，一个更重要的原因还在于中国改革开放后三十年的伟大实践。这一实践为这一研究的中国化提供了许多中国独特的经验和做法，这些经验和做法为理论的提升和创新准备了条件。当然，这一实践的有些部分可能令我们沮丧并使我们失去自信。在推进行政学研究中国化的过程中，我们不应忽视中国社会实践的真正主体——社会公众。社会公众是社会前进的真正的创造性力量。中国的改革首先就是由处于社会底层的农民搞起来的。这里，美国公共行政研究可以给我们的一个启发是，如何去追随并处理公众优先考虑的问题。我们以往的研究过多地去追随了政府优先考虑的问题，甚至随政府跳舞（这当然也有它的道理，尤其在我们这个与美国反国家主义文化不同的国家里），但有时这一做法也使得我们的研究陷入某种不言自明的困境。我们很少去追随民众的直接需要，因而忽略了这个最鲜活的、取之不竭的理论来源，这个最具中国特色的实践。这是行政学研究中国化的灵魂所在。从形式、观念、方法等方面去刻意区分行政学研究的美国化和中国化或许比较容易，但这没有意义，重要的是在于神而不在于形。造几个中国式的词汇和概念并不能一定就表明这个研究就是中国式的，倒过来，运用西方的形式和方法也可以写出很具中国特色的东西，关键是灵魂之所在，关键是中国人民的伟大实践，关键是我们的研究能否解决我们面临的实际问题。

最后，行政学研究的中国化还需在研究中产生各种学术流派，这是有生命力的学术研究得以存在的一个条件，是研究新人或领袖级、大师级人物产生的一个条件。以美国为例，行政学界至今已经明确地形成了六个不同的、具有深

远影响力的思想流派，这就是重塑学派、社区学派、弗吉尼亚理工学院重构学派、阐释学派、方法构建学派和新官僚分析学派，这些学派在不断地产生新的行政概念，而老的概念在衰退并消失以适应当代快速变幻的时候需要。在这样一种不停的新陈代谢的过程中，会产生一些潜在的天才，“他们用跨学科创造的标志性概念，从多种新的视角来理解、界定和处理此时此刻突出的公共问题。”（斯蒂尔曼，2004：9）这部分解释了为什么美国行政学研究领域人才源源不断的原因。产生各种学术流派的一个前提是要有一个宽容的、鼓励不同观点互相争论和批评的学术环境。所幸中国的公共行政学界是一个团结和宽容的学术共同体，但我们缺乏的是批评和争论，缺乏的是对现有研究提出挑战。而这种挑战，我们在美国的公共行政研究史中可以不断地看到。西蒙对当时正统学说的挑战，对美国战后行政学产生了最深远、最具创新性的理论冲击；新公共行政的挑战开启了公共行政理论向民主理想主义的转折；新公共服务的挑战表明了对管理主义的纠偏，几乎每一次的挑战和争论，都会产生一些有影响的著作和学者，形成一个有影响的思想学派。因此，行政学研究的中国化需要呈现一种学派林立、相互争鸣的景象，以繁荣这一研究。

参考文献

- 理查德·斯蒂尔曼（2004）．美国的公共行政研究：一门“实践性很强的科学”．载理查德·斯蒂尔曼编《公共行政学：概念与案例》．竺乾威译．北京：中国人民大学出版社．
- 伍德罗·威尔逊（2004）．行政学研究．载理查德·斯蒂尔曼编《公共行政学：概念与案例》．竺乾威译．北京：中国人民大学出版社．