

中国公共行政学的中国性与公共性

何艳玲*

一、源自明诺布鲁克会议的启示

公共行政的子叙事新公共行政有一个起源神话——“明诺明布鲁克会议”。1968年，由沃尔多发起，数十位年轻学者参与，在纽约的雪城大学明诺布鲁克中心召开。会议讨论的焦点落在“所谓的行为主义（逻辑实证主义、理性、科学）与反行为主义（哲学的、历史的、定性的）的争论上”（弗雷德里克森，2010）。第一次“明诺人”的会议，以沃尔多反行为主义的观点占据了主导，从此开创了强调务实性、重视社会情境，确立民主行政的新公共行政学派。我们无意详述新公共行政学派的发展或明诺会议之内容与议题，但却需要明示美国行政学人之于学科发展的努力带给中国行政学人的启示。

20世纪60年代的美国，正处在一个不同寻常的社会动荡与政治剧变时期。沃尔多认为，这个时期的公共行政学无论在研究上还是实践上都没有对日益复杂和动荡的时局作出适当的回应。沃尔多运用极富创造力和批判力的智识倡导了学术社群面向时代与实践的回应。美国行政学由此开启了对学科“身份危机”的大讨论，形成了与西蒙路径同样值得关注的沃尔多路径，提出了民主与效率的大问题。一群公共行政学者在共同的对于民主生活的美好憧憬下，进行了一

* 何艳玲，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。本文在“21世纪的中国公共行政学”会议（2012年12月，顺德）演讲稿上拓展而成，感谢与会者的评论。特别感谢中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生李妮在稿件整理过程中的贡献。

基金项目：教育部文科重点研究基地项目（10JJD630016）、广东省文科重点研究基地项目（10JDXM81001）、广东省教育厅重大攻关项目（11ZGXM63001）、中山大学中央高校基本科研业务费以及985三期、教育部新世纪优秀人才计划。

系列的对传统行政学的批判与反思，并确立了公共行政学未来发展的思想议程（颜昌武，2008），明诺会议由此成为公共行政史上的重要符号。透过这个符号我们看到：美国行政学人对问题的敏锐觉察，对所处时代的深刻理解，对解决问题的不懈努力，对行政学大问题的反思与承担。此后每隔二十年，那一代的“明诺人”就会对他所处年代的行政学议题进行激烈争论。在此意义上，明诺会议是永恒的，如同我们对公共行政学科“大问题”的争论与探究。

作为中国公共行政学者，处在同样动荡与剧变的年代，经历着复杂与巨大的社会转型，我们的研究如何反映变化的现实，并构建学科的未来？过去几年，中国公共行政学的学术社群已经拉开了行政学研究的反思之幕，就这个领域的研究问题、研究方法、研究质量、研究取向等进行了自觉的审视，批判性地回顾与评估一度成为研究热点。重要的是，在学科发展存在的问题上我们已经达成了一定的共识：研究重心的“非中国化”；“管理主义”盛行；缺乏对真实世界的了解；缺乏学术规范自觉；实证研究严重短缺；规范理论的贫困……（马骏、刘亚平，2007；何艳玲，2007；张成福，2008）。批判的意义在于构建，如果说过去我们做了大量反思性的工作，则我们现在的努力将聚焦于构建，我想这也是众多行政学人一起参与“面向 21 世纪中国公共行政学”会议的目的。构建新的公共行政学底蕴，是促进学科发展的持续性努力，也是我们对所处时代的智识回应与承担。

二、“关于中国”的公共行政学与公共行政学的“中国性”

每一个学科都需要经历持久的、持续的理论，经验，方法和概念上的挑战，中国公共行政学亦是如此。需要明确的是，中国公共行政学并非“属于中国的”公共行政学，而是“关于中国的”公共行政学。关于中国的公共行政学研究“既不是按照‘西方’理论体系来解构中国，也不是在西方理论体系内部建构反西方叙事策略”（何艳玲，汪广龙，2011），这种“研究深深扎根于中国的土壤，研究和解决中国的问题，体现中国特色和中国气派”（郭小聪，肖生福，2006）。用沟口雄山提出的方法论及至认识论的主张来理解，即以中国为方法，以世界为目的。将中国视为世界构成要素之一，相互异别而又相互赋予主体性，

形成有多种标准的多元性世界（曾倚萃，2008）。在多元的公共行政世界里，中国公共行政无疑是重要的子叙事。中国正经历着转型社会的变迁，这一特殊的可直接观察与体验的社会形标本激发了国外中国研究的迅速发展，“中国学”已然成为一门“显学”，作为中国的公共行政学者，处在一片广阔的行政田野之中更需有所作为。

使用“中国性”这个概念是为了界定中国公共行政学的特质与视角。任何国家的公共行政学研究都不能斩断其自身的文化传统与历史脉络，美国公共行政学的发展也经历了本土化的过程。“中国性”，即行政学视野下的中国内涵与中国意义，构成中国行政学想象的基本内容。“中国性”体现在“大国”上，地域辽阔大，人口众多，复杂程度高。“中国性”体现在文化上，家国同构依然存在，这种拟家的关系，既非西方文化中强调个体，强调自我的“个体主义”价值取向，又非个人服从于社会、国家至高无上的集体主义信仰。家国天下，家在前，国在后，非个体非集体的独特历史文化传统根深蒂固。“中国性”体现在历史上，皇权统治的很长一段时间里，民间社会由士绅、乡绅、民间名望人士、老乡会、同乡会进行自我管理。国家与社会“两两相望”，互不干涉。1949年之后，新中国的建立使中国迈入现代民族国家的行列，同时也带来了治理脉络的断裂。社会不复存在，个体被挟裹进统一计划与单位制的资源配置与管理方式之中。“中国性”也体现在社会主义传统与新传统的悖论之中，这种悖论呈现为以下元素：计划经济——半市场——市场经济，多元的资源配置方式并存，政府控制与市场调节相互掣肘，迥异于西方的地方分权与经济增长的关系，央地关系的博弈与抗衡，等等。一系列存在内在张力的治理变量，不同程度地存在于中国的公共行政实践中。而这些悖论，往往无法通过也有研究假设可以推定。比如，中国正在经历着的行政改革到底是模仿西方还是原创？很多人都会倾向于认为，“学习西方理论是中国采取行政改革的一个重要影响”，但是一项最新研究（Christensen et al.，2012）探讨了中国省级和地方政府高层官员对行政改革起源的态度。调查显示，那些花更多时间进行组织外部管理和熟悉绩效评估的干部与官员往往不倾向于向西方学习。

又如，面对中国目前存在的诸多制度困境，研究者通常会给出制度建设的解决方案。然而，在中国进行制度研究，可能要涉及以下三个问题。第一个问

题，西方经验已经确立的一些“适合的制度”，如产权保护，资本市场，司法公正……等，它们必须在中国呈现吗？如果不能呈现，其替代性制度是什么？第二个问题，中国有无产生“适合的制度”？这些中国的“适合的制度”可以成为学科知识吗？第三个问题，公共行政学者对这些制度的产出做出了什么贡献？公共行政学自建立之初，即是对现实行政问题的回应。公共行政学者若无法通过经验事实的描述，解释与构建理论，进而推动良制的产生，恐怕有负学科使命。“任何制度都应该包含自我重构的种子”（马奇、奥尔森，2011），制度研究，尤其是对中国制度的内在转型逻辑的研究，恰是中国公共行政学研究可重点切入的对象，也应该成为学科知识积累的重要组成部分。

以上表明，学科本身是无所谓哪个国家的，但是作为中国公共行政学者，有责任去揭示“关于中国”的公共行政学特殊命题。

三、转型中国与公共行政学的“公共性”

公共行政学的“公共”二字意在赋予这一学科的公共性内涵。弗雷德里克森（2003）在《公共行政的精神》一书中剖析了公共行政之“公共”含义：“公共既是一种理念也是一种能力。如果我们把公共等同于政府，我们事实上限制了人民参与公共事务的能力。作为一种理念，公共意味着所有的人们，为了公共的利益，而不是出于个人的或者家庭的目的才走到一起来。作为一种能力，公共意味着为了公共的利益而在一起工作的一种积极的、获取充分信息的能力”。而罗森布洛姆等人（Rosenbloom & Kravchuk，2002：14）则从四个维度来说明公共行政的“公共性”，即：恪守宪法规范、以公共利益为中心、部分市场制约、服从政治主权。

无论如何，公共性都是公共行政学的核心属性。“公共行政的发展史就是一部探索改进公共性实现方式的历史”（张康之，2005）。公共性意味着公共行政必须回应公民需求，实现公民期望，创造公共价值。民主、公平、效率、权力、正义等公共价值的热烈讨论，成为探究公共性实现的重要议题。弗雷德里克森在《走向新公共行政》一书中，最早将“社会公平”价值纳入到公共行政的讨论之中。盖伊和麦坎德利斯（Guy & McCandless，2012）仔细回顾了本学科在

1968年明诺布鲁克会议前后关于“社会公平”理念的发展历程，指出“社会公平”是这个领域的核心价值。经济上的不平等，失业问题，全球化的加剧，这些时代变迁导致的问题转换，促进了公共行政学者对公共价值的当代理解。鉴于公共行政内在的多元价值，学者们开始致力于发展公共价值的分类系统以及协调公共价值的理念与方法（Nabatchi，2012）。而对研究者来说，其任务是必须确保有足够的方法来识别，传递和汇集核心的公共价值（Bozeman，2007）。

对中国来说，无论是制度层面的“合法行政”，还是组织层面的“有效行政”，亦或价值层面的“责任行政”，这些转型中国的大问题都与如何确立公共性有关。当下中国，正处于与美国进步时代相类似的大转型大变革年代。在市场化改革推进过程中，作为总体性社会的中国实现了经济结构重构。这一重构至少带来了三个变化：利益主体与利益诉求多元化、资源配置非均等化（与计划配置下的均等化相区别）以及市场失灵。其二，经济结构与社会结构的变化，要求国家治理结构也必须实现转变，即：针对利益主体与利益诉求的多元化，国家必须建构强大的利益整合能力；针对资源配置的非均等化，国家必须建构强大的再分配能力；针对市场失灵，国家必须建构强大的市场规制能力。其三，如果国家治理结构没有发生相应转变，必将产生严重的社会结构失衡，并进一步影响经济结构的秩序，从而导致社会不公平、社会不信任以及社会不稳定。就整个社会而言，相对剥夺感蔓延，公民幸福感下降，对“社会公平”的诉求日益强烈，政府的公信力与治理正当性日渐流失。

显然，“公共性”是当下政府急迫获取治理合法性的重要来源。通过治理结构调适促成的现代国家建设，要求为每个公民的平等发展提供制度保障，即通过增进社会福祉和保障公民权利而获得每个国民对国族的高度认同和忠诚，并不断提升国家的能力（徐勇，2006）。事实上，关于中国国家治理结构的调适的方式、方向和逻辑，这恰好是中国公共行政学研究的重要任务，也是中国公共行政学研究得以构建中国公共行政学“公共性”的契机和结合点。

伴随着公民意识的觉醒，转型中国的现代国家建设与理论研究势必要拾起“公共性”这一公共行政学的核心价值，回到公共行政学的逻辑起点，回归公共行政的本质属性，实现公共行政孜孜追求的目标。简而言之，中国公共行政学不能规避时代赋予的公共性使命。

四、发现、理解与建构：作为局内人的知识获得路径

上文旨在说明中国公共行政学研究的内涵、特质与学科使命。那么，如何推进我们的研究呢？即：什么样的认知模式能有助于我们发现“中国性”的研究问题？我们又如何能在自身所处的复杂而独特的文化情境内理解现象的本质？从认识论的角度来看，实证主义认为，主观和客观之间存在一条鸿沟，认识客体是客观存在的，研究者应从远距离的角度把握事实，认识过程不对事实本身施加影响。而行动研究是反实证主义的，它所提倡的一定程度的“局内人”视角或“主位法”^①一方面是对实证主义者“远距离观察”的否定，另一方面（也是更为重要的），是对缺乏对话、互动机制的传统研究的否定（王添森，2009）。我们不排除逻辑实证主义的研究路径，它通常与“局外人”概念相联系，主张理性的逻辑推理。但我们认为某些“中国性”的现象并非“西方性”的一般逻辑可推理和解释，我们主张研究者以“局内人”的角色进入研究情境。

“局内人”与研究对象共有同一文化，“可以利用自己的文化观念和生活经历了解被研究者的意义建构和思维方式”（陈向明，1997），这种认识“方式不仅仅要求研究者在认识层面上了解对方，而且需要研究者通过自己的亲身体验去‘理解’对方”（王添森，2009）。怀特（Whyte，1961）在《街道角落社会：一个意大利贫民窟的社会结构》一书中告诉了读者，沉浸在具体场景有多么重要（张梦中、霍哲，2001）。哈默尔认为，公共行政学者的任务，首先是确定实践者们在做些什么。只有关注这些管理者以及他们的知识，才是一个复兴的或新的学科惟一可能的基础（Hummel，1991）。卷入情境的“局内人”视角提醒我们在中国公共行政学研究中，定性研究的适用性与重要性。在我们的研究中，民族志、扎根理论应该获得更多的关注。参与观察，应该是最常用的研究方式。人类学家在他们的田野体验中，通过对观察者和参与者、自我与他人、

^① 客位法（etic）与主位法（emic），前者认为研究者应从“中立”、“客观”、“远距”去观察一个事物，后者反对这种认识方式，认为应从对象本身的精神世界和知识系统出发，突出事实的显微性（深度描写）和真实性，摒弃现代理性论者那种居高临下、全知全能的、对于一般事物的总体描述（大叙事）。参考陈向明（1997）。

主观与客观的关注与反思发现，往往那些令人不安的田野经验、尴尬的社会空间，正是参与观察方法具有潜在创造力的场所（休谟、穆拉克，2010）。属于中国公共行政学的具有创造力的解释与理论，就将出在这样的田野里，这样的社会空间中。

尤其是，“人”的悲欢离合具有真实感，而公共行政学的知识，在实证论或逻辑经验论的影响下，通常较少从被管理者的主观感受，例如无力感（sense of powerlessness）、无规范感（sense for normlessness）、自我疏离（self-estrangement）等角度去建构组织与管理的问题与理论。对这种知识的获得，是一种非逻辑的心智过程，也可以算是“人文研究路径”（the humanistic approach），而其恰好是中国传统文化中最擅长的知识获得路径。事实上，中国传统文化中“人文理性的”的优先性，完全可以与西方文化所擅长的“逻辑理性”相互补缺。对中国公共行政学研究而言，在秉承逻辑经验主义路径之后，同时具备这样的认识论转向才可能发展出既有本土性，也有国际性意义的行政学理论。

关于理论的构建，已经有很多讨论，此处特别要指出后结构主义的研究视角给我们的启示。后结构主义源自于对结构主义的批判与继承。结构主义隐含的假设，在于关系（结构）比构成关系的成分更重要，忽视了构成要素中“人性”的考虑。后结构主义强调异质性，多元化，强调运动与变化，反对永恒的结构。具体而言，后结构主义的研究是一种旨向演变的（evolutionary）的研究视角，描述如何随时间变化的文化和社会，包括社会文化的变革，这种演变被定义为“结构重组的过程”；是一种注重实践批判的（practicing critique）视角，一种自我反思性的知识形式，涉及对实践的理论性解释和理解，有助于降低系统性依赖的诱惑；是一种场景体验式视角（scenic approach），强调对当下真实世界的感知，参与和体验；是一种历史的视角，即在传统中耐心地打捞前人沉淀的厚重的人文关怀、问题意识和论述逻辑。对于历史文化概念的解释，后结构主义者的努力集中在促进时下读者的理解。后结构主义的重要理论即解构主义。解构并非一种消极的行动，它并不是要消灭结构，而是在理解的基础上改变并重建。也就是说解构的目的是重构，而不是结构的解体（陈烨，2005）。纷繁复杂的社会现象以“事件”（event）的形式呈现在后结构主义研究者面前。

先是“一个发生”，继而“一系列发生”，而后“一类发生”。从社会学想像力的逻辑出发，当公共行政世界有“一类发生”，我们就必须考虑整个社会的政治经济制度，而非个人境遇或个体事件。我们就应该去类型化、概念化与理论化。

综合以上讨论，我们主张图 1 所示的知识获得路径：进入情境，发现问题；体验观察，理解事实；解构重组，构建理论。作为“局内人”的研究者，运用后结构主义的研究视角，“将自己全部的身份和个性特点都卷入进去，包括价值观、行为方式和情感流露。在与被研究者之间这些丰富的互动关系之中一起协商（negotiate）和建构着一个构成性的、不断往前发展着的‘现实’”（陈向明，1997）。我们必须回到转型中国的行政实践真实场景，比如“政府”、比如“改革”、比如“维稳”……在与“西方”，与“过去”的比较中，“近距离”的、感受性的、体验式的发现与理解，解构与构建。摒弃那种“完全合乎逻辑地用‘绝对知识’来代替全部人类现实”（马克思、恩格斯，1957：118－119）的叙事，从现实的、具体的、世俗的真实中寻找善治构成的因素。

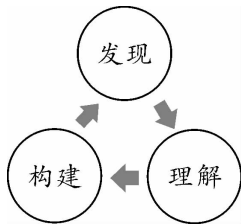


图 1：中国公共行政学的知识获得路径

五、大国、良制、善治：中国公共行政学人的价值依归

现在，让我们再次回到明诺布鲁克。历经三次会议（1968，1988，2008）之后，虽然其会议背景与主题不同，但一以贯之的是对美国公共行政学者对社会现状的回应，对社会公平与民主价值的追求。反实证主义，反技术，反层级等等对传统公共行政的批判与回应，皆源于实现民主社会公民权之理想。那么，中国行政学人的信念何在呢？我们认为，大国—良制—善治，既是治国之学问，更是中国行政学人的价值依归。

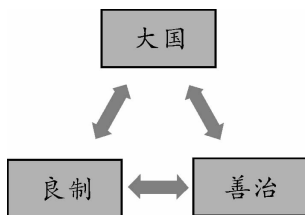


图2：中国公共行政学人的价值依归

大国有大国的作派，大国有大国的学问。成就大国，不仅在于地域上、经济上的强大，更在于大国政府治理能力的强大，大国公民幸福感的强大，大国美好社会的强大。这既是政府存在的理由，也是行政学人选择从事这项事业的动力与自豪感来源。追寻良制，良制，即适合的制度。将社会制度及其他制度性结构作为我们研究的基础范畴。恰适性逻辑^①主导我们在政治体系内寻求到恰当的制度，进行恰当的结构与制度设计，这也是学者与之于国家制度建设的智力贡献。倡导善治，政府的存在，就是为了公民生活得更美好，善治，就是我们所期待的使这种美好得以实现的手段。好的治理指向合法行政，有效行政与责任行政的大成功，这些也将构成行政学研究诸多大问题的内核。在中国这一大国不断持续的转型过程中，脆弱的再分配能力、市场监管能力、利益整合能力，已经深深滴影响了社会平等、社会信任和社会稳定的达成有碍于有效的市场与强大的政府的匹配（何艳玲，2013）。在这种情况下，大国、良制和善治这些关键词在中国公共行政学的深入人心尤为重要。

学科之所以成为学科，是从学科想像力出发去掉其被各种利益群体所涂抹的意识形态色彩，建构其普世性；并从当下普遍民众的需求出发确证其合理性，通过学科努力廓清阻碍此目标实现的制度和结构因素。由此，在我们寻找公共行政学学科价值的旅程中，大国治理视野下的良制与善治，将是我们始终坚持的精神皈依。

^① 对于制度的一个社会学解释。规范制度主义认为“恰适性逻辑”主导制度内行动者的行为。详见詹姆斯·G·马奇，约翰·P·奥尔森（2011）. 重新发现制度：政治的组织基础。张伟译，北京：生活·读书·新知三联书店。

参考文献

- 陈向明. (1997). 质的研究中的“局内人”与“局外人”. 社会学研究, 6.
- 郭小聪, 肖生福. (2006). 中国行政学学科建设: 困境与出路. 中国人民大学学报, 6.
- 何艳玲, 汪广龙. (2011). 我们应该关注什么: 关于公共行政学“大问题”的争论. 中国行政管理, 12.
- 何艳玲. (2007). 问题与方法: 近十年来中国行政学研究评估 (1995—2005). 政治学研究, 1.
- 何艳玲. (2013). 回归社会: 中国社会建设与国家治理结构调适. 开放时代, 3.
- 林恩·休谟、简·穆拉克 (2010). 人类学家在田野: 参与观察中的案例分析. 龙菲译. 上海: 上海译文出版社.
- 刘亚平. (2006). 公共行政学的合法性危机与方法论路径. 武汉大学学报, 1.
- 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.
- 马克思、恩格斯. (1957). 马克思恩格斯全集 (2). 北京: 人民出版社.
- 乔治·弗雷德里克森 (2003). 公共行政的精神. 北京: 中国人民大学出版社.
- H. 乔治·弗雷德里克森 (2010). 明诺布鲁克: 反思与观察. 宋敏译. 行政论坛, 1.
- 王添森. (2009). 教育行动研究的认识论问题——由“局内人”视角引出的讨论. 教育研究与实验, 5.
- 徐勇. (2006). “回归国家”与现代国家的建构. 东南学术, 4.
- 颜昌武. (2008). 寻求公共行政的“身份”认同——沃尔多行政思想述评. 中山大学学报, 3.
- 张成福. (2008). 变革时代的中国公共行政学: 发展与前景. 中国行政管理, 9.
- 张康之. (2005). 论“公共性”及其在公共行政中的实现. 东南学术, 1.
- 张梦中、马克·霍哲. (2001). 公共行政学经验研究方法论及其步骤. 中国行政管理, 9.
- 曾倚苹. (2008). 沟口雄三的中国方法——超克亚洲的知识脉络. 台北: 国立台湾大学政治学系中国大陆暨两岸关系教学与研究中心.
- 詹姆斯·G·马奇、约翰·P·奥尔森 (2011). 重新发现制度: 政治的组织基础. 张伟译. 北京: 生活·读书·新知三联书店.
- Bozeman, B. (2007). Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Christensen, T., Painter, M., & Walker, R. M. (2012). Imitating the West? Evidence on Administrative Reform from the Upper Echelons of Chinese Provincial Government. *Public*

Administration Review, 72 (December), 798 - 806.

Guy, M. E., & Mccandless, S. A. (2012). Social Equity: Its Legacy, Its Promise. *Public Administration Review*, 72 (S1), 5 - 13.

Hummel, R. P. (1991) Stories Managers Tell: Why They are as Valid as Science. *Public Administration Review*, 51: 31 - 41.

Nabatchi, T. (2012) . Putting the "Public" Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values. *Public Administration Review*, 72, 699 - 708.

Rosenbloom, D. H. & Kravchuk, R. S. (2002). *Public Administration: Understanding Management, politics, and law in the Public Sector*. McGraw-Hill, Inc.

欢迎订阅《公共行政评论》

《公共行政评论》(*Journal of Public Administration*, JPA) 是经国家新闻出版总署批准(刊号 ISSN 1674 - 2486/CN 44 - 1648/D), 由广东省出版集团有限公司、广东省行政体制改革研究中心主办, 教育部人文社会科学重点研究基地中山大学中国公共管理研究中心、广东省行政管理学会协办并公开发行的公共行政类专业学术期刊。其办刊宗旨为: 倡导规范严谨的研究方法, 提升公共行政研究质量; 回应公共行政实践, 建构公共行政本土化理论; 跟踪国际公共行政理论前沿, 展开建设性的学术对话; 弘扬公共精神, 服务中国公共行政实践。

《公共行政评论》于 2008 年正式创刊。双月刊, 逢双月 15 日正式出版。每期定价 20 元整, 全年 6 期定价 120 元整。单位或者个人需订阅者, 请到当地邮局或将书款邮寄到本刊编辑部进行订阅。汇款时请务必在备注栏中注明订阅期数。

订阅地址: 广州市新港西路 135 号中山大学《公共行政评论》编辑部

邮编: 510275

联系电话: 020 - 84038746