

中国公共行政学：叙事转换中的发展

孔繁斌*

回顾现代的历史不难发现，因公共行政衰败而导致贫弱国家的出现，是国家治理中需要警惕的问题（福山，2007）。因此，在 21 世纪中国进步和发展进程中，为国家治理提供理性知识的公共行政学，无疑承载着一份公共的关怀和责任。从比较视野来看，对中国公共行政进行反思性阐释，推动应对中国特色的公共行政学发展，仍旧是社会科学中一个未完成的知识性事件。面对 21 世纪中国公共行政发展这个宏大知识性议题的任何反思性阐释，都只能是碎片性的意义。本篇文章试图以叙事转换视角，对这一议题做出理论性阐述。

—

中国公共行政学知识的积累是伴随 30 余年改革时代逐步推进的，如果不是经历了这样的一个改革时代，中国公共行政学很难从社会科学中分化出来，而如果不从改革时代这个逻辑起点阐述问题，我们可能对中国公共行政学建构问题的思考就无法获得发生学意义上的根基。因此，很长时期中我们公共行政学的发展是以改革时代叙事或改革话语为自己的叙事方式。

公共行政学发展进程中的改革叙事方式，指的是公共行政学的知识探索 and 求取受政府行政改革实践支配的现象，即公共行政学没有提出自身的关键性知识议题，没有对作为当代中国治理核心制度基础的公共行政提出建设性、规范

* 孔繁斌，南京大学政府管理学院，教授。

性和理性的想像和谋划，没有持续形成和探索中国究竟需要何种公共行政的追问。因此，尽管经历了 30 余年的时间，中国公共行政学研究的主要题域，依旧未能超越转变职能、机构改革这个范围，而且知识活动的层次也是对职能转变和机构改革表面现象进行所谓的理论分析，并未能面对这场浩大的改革在政府职能、政府机构问题上形成属于本学科的知识创新。

在改革叙事方式下发展出来的公共行政，无疑难以摆脱被动的发展状况。检视改革以来的中国公共行政的主流话语，大致“适应性”这个词是对其最恰当的描述，例如，阐述行政管理改革似乎形成了惯用的逻辑，典型的如“适应全球化”“适应社会主义市场体制”“适应加入 WTO”等。反思这些话语我们不得不问，难道公共行政的发展就没有自身的理由吗？改革叙事中成长起来的公共行政学构建出来的只能是这种适应性模式，公共行政学发展的主题也只能停留于对转变职能、机构改革的适应性调整的解释上，适应性的模式忽视了行政管理有着自身发展和构建目标的事实，也降低了本学科知识求取的层次，无形中成为其他社会发展主题的附属品。

从反思性角度来看，受改革叙事支配的中国公共行政学，最根本的遗憾是将公共行政学的发展由理性知识交给了政治意志，这一状况已经极大地妨碍了公共行政学构建更有价值和知识抱负的尝试。当我们以敞开的学术心灵和视野审视社会科学变迁时，展现在我们眼前的是中国改革时代的所有叙事都是向着现代性蜿蜒展开的图景，公共行政学概莫能外。如果说西方公共行政学科本身是现代性演进的结果，那么中国公共行政学改革叙事的实质应该是一种现代性叙事而不只是表层的改革叙事，至少中国的改革时代、现代性和公共行政学科构建应该成为一幅整体图谱，真正的改革不过是现代性转向的手段，但以改革时代具体问题为公共行政构建的核心，都不能准确地反映匹配现代性转向的公共行政发展。

从改革叙事转向现代性叙事，是构建中国公共行政应有的知识求索逻辑。国内改革开放以后尤其是近 20 余年来，人文社会科学的主要学科，从哲学、文学到社会学甚至政治学，大体上都经历了一次和现代性思潮乃至后现代性对话的过程（秦晓，2009）。经历了这样的一次对话以后，这些学科的思考方式乃至表达的方式都发生了很大的变化。但中国的公共行政学似乎还没有自觉地围绕现代性主题展开过有效的互动，以至于我们很多公共行政学的思考和表达未能

触及现代性转向中的挑战性问题，相关的研究都没有现代知识学或认识论根据，自然主义式陈述，背后看不到所依据的价值、范式或者认识取向。在面向 21 世纪发展我们的公共行政学之际，可能要有意识和自觉地在与现代性对话中，对中国公共行政学进行知识学反思，只有完成这样一个围绕现代性的知识学意义上的对话，公共行政的构建和发展才能具有现代性的面貌和品质，结束长期以来公共行政学超然于现代性这个伟大的主题之外的状况。

公共行政构建从改革叙事转向现代性叙事方式，其学术关怀的目标是公共行政和现代文明秩序之间的关系，如何基于现代性价值整体地改造中国的政府管理使之嵌入现代文明秩序，如何在自反性视阈下，以主体哲学为中心理性地设计中国行政，而不是将西方公共行政元素零碎地植入停留于现代的中国行政之中。因此，公共行政学的发展不自觉经历一场现代性对话，而仅仅满足于改革叙事的话，很难走出发展的困境。

二

在现代性叙事中构建公共行政的发展，公共行政的改革叙事比较集中于功能性阐释，但缺乏规范性阐释一直是适应性行政管理体制改革的不足，中国公共行政学关注了 30 余年的转变职能、机构改革并未能反哺于规范性问题的提出和构建，而缺乏规范性问题的构建公共行政学的发展就难以获得实质性推进。理解政府管理不能局限于功能性解释，有效解决公共问题固然是政府的责任，但政府管理在规范性问题上的使命，则是进行价值管理和维护，是通过解决具体的公共问题去维护、实现某些公共价值。因此，构建中国的公共行政就不能不触及对规范性问题的回应。

按照自反性现代性的理解，支配现代性转向的结构自反性和自我自反性两个规范的议题（吉登斯，1998），这也是中国公共行政在自身发展中十分值得吸纳的重要理念。结构自反性讨论的是作为后发展意义上社会秩序的价值和定位。如果我们的公共行政经历了与现代性思潮的互动和交流，就会发现公共行政规范性问题讨论的前提已经转移到后传统位置上，即要维护的公共价值是由生活政治—民主治理的结构决定的了。现代性的演进实质上展开了传统和后传统两

种类型的政治，前者是解放政治，解放政治催生的是革命方式，习惯于集权和运动式改造社会，追求的是瞬间消除社会问题，排斥制度性的社会秩序构建。我们今天对公共行政的很多认知和期待，不乏“解放政治—民主革命”的痕迹，无论是调整职能、重组机构、治理问题都还有这样的惯习。但是，公共行政依靠这样的方式不仅不能可持续地维护公共价值，而且对应维护什么样的公共价值本身也缺乏准确性。而后传统追求和维护的是生活政治，这是我们今天谈论公共行政的基础。生活政治是后传统的也是后物质主义的，它依赖的价值、方式和目的对公共行政构建提出了不同于解放政治的要求。在公共行政实践中，尤其是在社会治理展开中，我们可以看到一方面公共行政的价值环境已经是后传统、后物质主义的了，但公共行政治理问题的方式还停留于过去。今天我们思考中国公共行政学的规范性问题，特别是在经历了 30 年改革开放这个具有现代性展开意味的过程后，必须清楚我们的价值依赖和维护的取向，到底是一个“解放政治—民主革命”还是一个“生活政治—民主治理”定位？这两种背景会对我们构建公共行政的规范性问题带来不同的思维 and 选择。可以说，公共行政发展正纠结于这两种规范性之间，今后公共行政发展的一项使命就在于按照结构自反性的成果，促进公共行政的规范性取向转向生活政治—民主治理。

公共行政发展中的规范性叙事，也涉及个体自反性的层面，需要考虑公共行政如何维护个体的合法价值，并为此进行知识和实践的改造。具体而言，我们面临两种民主，一个是自由民主，另外一个平等民主。当代中国可能有一个平等民主的基础，这主要是通过人民民主对行政权力及其相关制度的正当性做出证明。但是改革时代很多公共问题却提醒我们，公共行政发展遇到的困境，却主要是对自由民主维护不充分造成的，为人民服务的原则无法化解不同阶层、不同个体提出的公共服务需求，对政府的问责也总是落实在具体的群体、个体行动者身上。可以说，平等民主更多的是和我们国家统治方式的构建有关，而自由民主更多的是和政府治理联系得更加密切，否则，具有民主行政因素的行政改革就失去了正当性解释。尤其是我们看到地方治理的改革，其实就是公共行政规范性取向由平等民主走向自由民主的尝试，而且趋向于这一转向的公共行政实践，其结果则较大程度呈现出了社会进步的意义。

在今天的我们推进中国公共行政发展过程中，一方面是生活政治的逻辑在悄悄地成长，在大众层面比较彻底地更新了解放政治的传统。但另一方面，公

共行政规范性构建的彻底性却滞后，公共行政对生活政治的价值认同还存在差距，维护生活政治中公共和个体价值的理念和制度未能做出转型。因此，今后公共行政发展的一项任务，可能在于立足于生活政治的叙事，构建公共行政的规范性体系。公共行政的发展需要完成这一个转化。

三

在公共行政发展中，强调本土化叙事是一个基本共识。但却又有一系列方法论难题，例如，中国的公共行政和西方到底不一样在哪里？中国的特色是决定论意义上的还是建构论意义上的？正如我们过去常用中国国情作为一种辩护理由，要做的事和不做的事，都诉诸于我们中国的国情决定的这同一个理由。所以，公共行政发展的本土叙事，必须回答难以回避的方法论问题和本土叙事的初始条件问题。对于方法论问题这里做结论式表达，即对中国特色应选择构建主义而舍弃决定论，公共行政的中国特色是构建性产物，而不是由既有的历史—社会—文化决定的产物，或者说公共行政的中国特色是在特殊意义而不是普遍主义、建构论而不是决定论双重视角下展开的知识和价值创新行动。当然，本土叙事最困难的是如何对待特色解释的紧张性，下面我们结合政党科层法的研究个案，做出本土叙事中一些问题的讨论。

一定意义上，本土的公共行政叙事总是指向本土特色的，但如果不能在知识学上对特色做出概念化陈述，实质上也就表明对特色的认识尚未完成。在现代性成长的比较研究中，学者刘小枫写了一本很有影响的书《现代性社会理论绪论》，在这部书中刘小枫抽象出一个非常有意思的概念“政党科层法”，这是他从特洛尔奇、安格尔等学者对现代性法律类型的区分中，根据其自己对现代性的理解演绎出来的一个概念（刘小枫，1998）。在书中刘小枫阐释说，现代性法律的类型中有自然法和自治法的类型，但除此之外还有一种基于组织的形式而形成的法律，这种法律也是现代性社会实践的结果，被称之为“政党科层法”。我们知道任何类型的法都必须找到自己的正当性基础，“政党科层法”的正当性来自政党的意识形态，政治共同体制度的设立、政策的合法性解释等等，都依据意识形态提供合法辩护。刘小枫在这里演绎出的“政党科层法”，站在公

共行政学的学科立场看，这对中国特色是非常有解释力的。“政党科层法”带来和支配着一系列行政组织设计的现象，在“政党科层法”之下执政党的角色不可避免的具有行政色彩。在政党科层法这个初始条件下，我们进行公共行政发展和构建的本土叙事，就不可避免要深入到一些基本问题的讨论中以求得共识。

政党科层法支配下，公共行政本土叙事遇到的最根本的问题，是执政和施政关系的紧张。改革开放进程中，中国政治学理论做出的本土性贡献，区分革命党和执政党可能算是较突出的一个。但对于公共行政学来说，如何理解政党科层法体系中“执政党”的执政和施政双重角色呢？毫无疑问，中国执政党兼具执政和施政功能，但执政谋求的是合法性基础的巩固和再生产，而施政的价值正当性却来自于公共性，应该说这是两种不同的价值诉求并会导致两种不同的治理行动。中国共产党的历史方位是长期执政，这是它对自身角色的理解，但这个角色如何转换成施政的角色，在公共行政的结构和过程中如何体现出来，并处理好合法性追求和公共性提升之间的紧张关系，应该成为公共行政本土叙事的大问题。在中国公共行政理论上，尚未能对执政和施政做出明确的区分。我们可以观察到一个现象，在各级政府哪怕是到城市的街道、乡镇，总结时都要说我们今年做了哪件事，所做的这几件事大大提高了执政能力。其实，执政与这些常规性的公共事务治理并没有什么关系，这些现象只能说明施政范畴还未能进入本土公共行政理论话语中。但是我们都十分清楚，如果施政不能作为一个独立的前提和范畴，实质上也就无法讨论公共行政了，毕竟执政和施政这两种行为有不同的价值，执政对应合法性从而考虑统治权的获取和延续，而施政面对的是公共性，考虑的是一个权力公正有效行使问题。

在“政党科层法”之下构造起来的公共行政体系，是一个现代性国家治理功能未合理分配的治理结构，正是在这个意义上我们就特别要在公共行政发展和构建中做出现代性的叙事，推进中国执政和施政关系的优化，并从中发现公共行政的本土叙事的逻辑起点。否则，敏感于执政而迟钝与施政的本土叙事，不仅不能使公共行政成为施政的支撑，也未见得能起到执政保护带的效用。展望 21 世纪中国公共行政的发展，可能要在政党科层法这种治理体系中，找到实现公共性的空间和边界。当然，政党科层法作为理解现代性制度的一种概念，尚未在学术上有过充分地讨论，这里以此为例只不过想说明公共行政发展中的本土叙事，不是等同于说中国政府管理故事那么简单，而是要形成自己的理论

和概念，要找到构建自己公共行政理论的初始起点，这就如同韦伯的理性官僚制是以西方理性化趋势为条件，美国的公共行政一开始就试图在政治与行政分立中完成美国式公共行政的理论构建。如果说在改革时代我们提出要建立中国特色的行政管理学，那么在 21 世纪则应该为这个特色命名。

四

从现代性进程来看，作为现代性成果之一的社会科学是一个西方文化演化的产物，同时我们也可以看到当今全球化时代一国社会科学的地位是和该国政治经济地位密切相联系的。正因为如此，尽管传统的殖民时代已经终结，但后殖民或文化殖民现象依然存在于全球化时代，一个不成熟的民族是没有自己的社会科学语言的，萨伊德曾在写《东方学》这本书时引用过马克思的一句名言，“他们不会表达自己，只能被表达”。近年来有关中国模式的讨论，从更高层面激发了我们关怀中国现代性转向中的问题，而公共行政学的发展也到了超越后殖民文化的自主叙事时刻。

从学科发展的角度看，21 世纪的中国公共行政要有自主话语，就像技术和产品要有自主知识产权一样。但和大多数发展中国家和地区一样，中国的公共行政知识是模仿西方构建起来的，现代性的多样性却在认识上向我们展示了转向中国式叙事的可能性。中国的现代性是一个整体性主体再创造的过程，镶嵌于其中的公共行政学应该说存在自我表达的主题和能力，例如，作为政府历史类型的一种抽象，服务型政府理论可能是目前一个比较有代表性的自主叙事和自我表达的案例。当然，在中国公共行政发展中我们的自主表达并非局限于本土的独特问题，不是狭隘的中国人用中国话说中国事，其实现代性进程中涉及公共行政的所有重大问题，也值得中国学者立足于自我表达做出反思性阐释，中国公共行政发展中自我表达的主题和对象是中国的，也可以是全球的（张康之、张乾友，2013）。

还有一个问题值得提出讨论。公共行政学在未来发展中的学术创新，是实现自我表达的基础，但是理论和学术的创新必须具有彻底性和普适性。我觉得任何一个学科的建构，其实都是在一定的约束条件下对知识的一种寻求，对于

公共行政学来说，我们会遇到哪些约束条件？例如，一般来看，公共行政理论无论是以哪一种方式、无论是进行理论上的探索还是追求实践上的突破，大致都要回答这三个问题：第一，如何面对资源的有限性的问题，如果资源是取之不尽，用之不竭的，那么我们的管理就会变得非常容易；第二，集体行动的困境的问题，如果号令一下，大家都有一个统一的行动，我们就不需要分权、集权，也不需要协调，这个也是一个难题；第三，正义的普遍性，如果我们政府的势力很大，在价值上无任何约束怎么都行，那么，在这样的行政体系下，社会治理行动也会变得比较容易但也会变得很糟糕。因此，资源的有效性、集体行动的困境和正义的普遍性，构成了约束公共行政学想象力的边界，公共行政理论创新不能超过这个边界，否则就失去科学价值。在这三个约束条件之下，我们到底应该追寻哪些问题并做出创新？这既是反思我们已经过来的公共行政学科的一个边界，同时也是把握未来中国公共行政学必须要去尊重的三个学科规范要求。

在公共行政未来发展中，超越后殖民的自我表达并不是意识形态化要求，并非一种偏狭的政治情结作祟，而是对自身的知识求取和探索提出一项要求和标准，是进入公共行政学国际学术研究分工体系的前提条件。自然科学解释世界，社会科学理解人类，前者知识求取的动力往往来自研究者的兴趣，而社会科学研究每一次进步都和对人类、社会、民族的某种责任担当难以分割，公共行政发展历史其实也做出了印证。因此，未来中国公共行政学立足于自身的叙事和表达的程度和水平，考验着公共行政学术社群的心灵和责任。

参考文献

- 安东尼·吉登斯 (1998). 现代性与自我认同. 赵旭东等译. 北京: 三联书店.
- 弗兰西斯·福山 (2007). 国家构建——21 世纪的国家治理与世界秩序. 黄胜强等译. 北京: 中国社会科学出版社.
- 刘小枫 (1998). 现代性社会理论绪论. 上海: 三联书店.
- 秦晓 (2009). 当代中国问题: 现代化还是现代性. 北京: 社会科学文献出版社.
- 张康之、张乾友 (2013). 公共行政的概念. 北京: 中国社会科学出版社.