

# 中国公共行政学的发展方向

罗湘衡

(南开大学 周恩来政府管理学院, 天津 30071)

**摘要:**自从 20 世纪 80 年代起, 行政学教育在我国高等院校教育体系中得以陆续恢复, 并在接下来的 20 余年中得以快速发展, 可谓硕果累累。在表面的繁荣背后, 中国公共行政学研究也存在着一些危机和隐患。实行政学中国化应该以关注中国本土的公共行政问题为基础, 以西方行政学成熟的理论体系和方法论系统为工具, 关键在于构建符合中国实际, 具有中国特色的公共行政学理论体系。从具体的研究方向来看, 比较行政无疑将成为中国公共行政学未来潜在的强劲增长点, 其学术价值和发展远景已经越来越引起中国公共行政学界广大学者的关注。

**关键词:**中国公共行政学; 增长点; 行政学中国化; 比较行政

**中图分类号:** D035 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-0297(2008)04-0089-03

自 20 世纪 80 年代起, 行政学教育在我国高等院校教育体系中得以陆续恢复, 并在接下来的 20 余年中得以快速发展, 可谓硕果累累。据统计, 超过 100 所大学有 MPA 的专业学位授予权, 以每所大学平均有 15 位教师计算, 中国至少有 1 500 名公共行政学学者; 另一方面, 公共行政学的论文、教材与专著也是汗牛充栋, 其产量至少接近世界一流水平<sup>①</sup>。但是不可忽视的是, 在表面的繁荣背后, 中国公共行政学研究同时也存在着一些危机和隐患。如何克服这些业已存在的危机和隐患, 进而寻找中国公共行政学新的增长点, 已经成为了摆在相关专业领域学者面前的一道难题。在本文中, 笔者尝试以某些危机和隐患为切入点, 通过一定经验分析, 进而导出对中国公共行政学具有理论与现实意义的增长点。

众所周知, 公共行政学属于“舶来品”<sup>②</sup>。当前中国公共行政学赖以支撑整个学科体系的理论建构和研究方法, 几乎完全来自于西方公共行政学成熟并且完善的理论体系和方法论系统。这是由客观历史原因所造成的。在 20 世纪 80 年代以前, 行政学专业以及相关研究领域受到“极左”思潮、意识形态偏见以及文化大革命等多重因素干扰, 被明令取缔; 改革开放以后, 直到 20 世纪 80 年代在中国各大院校才得以陆续恢复行政学专业, 开展相关领域研究。

中国公共行政学研究起步很晚, 起点太低, 所以大批学者在早期研究中将注意力集中在引进西方成熟的行政学理论体系和方法论系统上, 这在当时条件的制约下是可以得到理解的。有目共睹的是中国行政学自 20 世纪 80 年

代恢复和重建以来, 经过 20 多年的学科建设取得了重大成就, 在科学研究、人才培养和社会服务等方面做出了自己的贡献<sup>③</sup>。

值得关注的是, 经过 20 多年的快速发展, 时至今日, 相当数量的中国公共行政学学者仍然将研究重点放在西方公共行政学的理论体系上, 对公共行政学的中国化(或者说中国本土的公共行政学)关注太少。“中国行政学就整个而言, 还处在引进、消化和吸收阶段, 在思维逻辑和理论体系上还没有完全跳出西方行政学的窠臼”<sup>④</sup>。

基于此, 中国公共行政学界需要有意识地开辟出一条行政学中国化的道路。所谓行政学中国化, 就是“要在行政学的语言、术语上中国化, 营造属于中国的行政学语境和话语体系, 而且更重要的是要在行政理念、行政思想、行政原则和行政目标等方面从根本上加以中国化”<sup>⑤</sup>。要实现行政学中国化, 首先要对西方公共行政学的一整套理论体系加以客观辩证的理解。西方公共行政学扎根于特殊的社会经济基础、政治制度、行政文化和政府体制之上, 是对西方社会政府运行过程和政党政治实践的概括和总结。作为一种源于异质文化的西方公共行政学理论成果, 一经传播到中国, 不可避免地会发生文化冲突现象; 西方行政学若想在中国行政文化中生根, 就必须适应中国行政文化的特点, 立足于中国的本土资源, 才能有利于中国行政学的建构<sup>⑥</sup>。其次, 要高度关注中国的行政实践。理论来源于实践, 是对实践的概括和总结, 没有深厚的实践土壤是不可能结出繁茂的理论硕果的。中国是一个有着悠久历

收稿日期: 2008-04-24

作者简介: 罗湘衡(1984-) 男, 湖南长沙人, 南开大学周恩来政府管理学院行政管理学系 2007 级硕士研究生, 主要从事比较公共行政、政府间关系研究。

史的文明古国,行政管理实践源远流长。早在4000多年以前的夏朝就开始了对国家进行管理活动的先例,其后历代奴隶制王朝,如商、周等进一步对国家政治、军事机构的设置加以细化,行政管理活动逐渐复杂。自秦代以后,帝制的建立更是极大丰富了中国人的政治统治经验,汉朝、三国两晋南北朝、隋唐五代十国、宋元明清等历代封建王朝都在不同程度上为中国行政管理实践提供了大量可供研究的素材和难能可贵的治世经验。自新中国建立揭开国家行政管理新篇章(1949~1956),到社会主义初期国家行政管理的曲折探索(1956~1966)、“文化大革命”时期国家行政管理遭到严重破坏(1966~1978),改革开放开创国家行政管理新局面(1978~1992),再到努力创建适应社会主义市场经济体制的国家行政管理新体系(1992~2005)<sup>⑦</sup>,我国行政管理实践成就斐然,举世瞩目。尤其我国目前正在进行大规模的行政改革,行政改革面临着一系列重大的理论和实践问题,如政府与市场的关系、政府与企业的关系、中央与地方的关系、政府间关系、政府生产力的提高、公共政策制定与执行、公职制度改革……,诸如此类的问题需要行政学研究者予以充分的关注和回应,也需要理论上的创新做指导<sup>⑧</sup>。要充分研究以往和当前中国行政管理实践中取得的正面经验与反面教训,总结蕴藏于其中的普适性和特殊性,进而解释规律,发现问题。需要强调这里所指的问题不是泛化的,它深深扎根于中国本土公共行政实践的土壤之中,抑或说是具有中国特色的公共行政问题。以问题为导向,发现问题是进行研究的起点,有了问题意识就可以引导行政学中国化并进行类似研究。

实现行政学中国化应该以关注中国本土的公共行政问题为基础,以西方行政学成熟的理论体系和方法论系统为工具,而关键在于构建符合中国实际、具有中国特色的公共行政学理论体系。长期以来,中国公共行政学界以极大热情将西方公共行政学引入我国,花大力气翻译了一大批西方公共行政学经典理论巨著,系统阐述了西方公共行政学的核心理论,如权变理论、系统理论等等。客观而言,中国公共行政学界经过20多年的不懈努力,已经基本理顺了西方公共行政学理论体系的历史脉络和发展沿革,对其具体学术观点的把握和运用也达到了炉火纯青的境地。近几年来,中国行政学学者成功地运用西方行政学理论分析和解决了一系列实际问题,撰写了相当数量的学术专著和学术论文。

但是中国化的行政学理论体系的建立还遥遥无期,需要付出长期而艰苦的努力。一般来说,理论化可以包括这样几个层级:简单的分类、构建类型学、概念化、形成概念框架、模型化<sup>⑨</sup>。无论选择何种理论构建的途径,我们的理论都必须能够解释真实世界中的中国公共行政,都必须有经验事实支持<sup>⑩</sup>。当然,在理论构建的过程中,必须清醒地认识到在很多情况下,从经验事实中形成的概念或概念框架都可能只是暂时性的,我们很难从一开始就形成一个非常好的理论,理论构建需要在理论和经验事实之间不断地

进行互动,直到我们获得一个满意的理论<sup>⑪</sup>。

从具体的研究方向来看,比较行政无疑将成为中国公共行政学未来潜在的强劲增长点,其学术价值和发展远景已经越来越引起中国公共行政学界广大学者的关注。公共行政学具体的研究方法非常多样,如规范方法、实证方法、历史研究法、比较研究法、系统研究法、案例分析法、过程分析法、调查研究法、定量分析法等等<sup>⑫</sup>。

就我国行政学的研究现状而言,比较研究法占据着科研方法论系统的显著位置,其重要地位不容忽视。基于比较研究法而构建的比较行政往往关注行政理论与行政实践的历史维度和历史层面的相关因素,在这一点上比较与历史两种研究方法可谓你中有我,我中有你,互相渗透,水乳交融。正如著名行政史专家拉施尔德斯(Raadschelders)所说的,“没有地理和历史的相关知识,我们就无法评估社会现象的独特性和相对性……过去的知识有助于我们增长见识,并有助于我们深入了解当代行政架构和过程是怎样的,为什么会这样,以及它们的起源”<sup>⑬</sup>。比较行政除了关照历史以外,还是一门经验科学。从客观存在的事实和经验出发,进行实证研究或经验分析,从中引出事物本身固有的规律性,通过描述、解释和预测来认识政治现象,是这门学科的基本特征或另一核心要素<sup>⑭</sup>。比较行政的这一特征也符合行政学中国化的制度命题内涵。构建中国化的行政学理论体系需要以中国本土的公共行政实践为基础,并借鉴西方行政学成熟的理论体系,进而寻找西方行政学理论扎根于中国特殊的政治文化和行政文化的切入点,并对中国公共行政实践的事实和经验加以实证研究或经验分析,从而推导出其中蕴藏的固有规律。比较行政的逻辑程序与此不谋而合,是实现行政学中国化的有力工具和方法论。比较行政大致可以划分成这样几种基本的研究领域:1 比较政治学理论与方法;2 比较政治制度;3 比较政治行为;4 国别政治与地区政治。目前,比较行政学科在我国高校行政学研究中尚处于萌芽阶段,从事该领域的学者不算很多,现有的科研成果(包括学术专著、译著和学术论文)无论在数量上还是质量上都存在明显的缺陷,难以满足要求。这也为比较行政学科的进一步发展预留了宽广的学术空间,可开垦的处女地颇多,潜在的学术价值难以估量。

除此之外,中国公共行政学的增长点还有很多,比如公共财政研究、科研方法论研究、政府间关系研究等等。闻道有先后,术业有专攻,中国公共行政学的前景无比光明,只待后来者奋勇攀登,永不言退。

注释:

①⑬马 骏,刘亚平.中国公共行政学的“身份危机”[J].中国人民大学学报,2007(4):8-9

②⑦郭小聪,肖生福.中国行政学学科建设:科学化和中国化[J].中山大学学报(社会科学版),2007(3):60-64

③⑫郭小聪,肖生福.中国行政学学科建设:困境与出路[J].中国人民大学学报,2006(6):147-151.

④薄贵利.中国行政学:问题、挑战与对策[J].中国行政管理,1998(12):4.

⑤乔耀章.行政学中国化过程中的学科发展与方法体系[J].上海行政学院学报,2005(2).

⑥汤浩.中国公共行政学建构路径的理性思考[J].中国行政管理,2007(6):76.

⑧张成福.发展、问题与重建——论面向21世纪的中国行政科学[J].政治学研究,1996(1):62.

⑨⑩⑪马骏.中国公共行政学研究的反思:面对问题的勇气[J].中山大学学报(社会科学版),2006(3):75-76,76.

⑭(美)霍华德·威亚尔达.非西方发展理论——地区模式与全球趋势[M].董正华,等译.北京:北京大学出版社,2006译丛总序.

#### 参考文献:

[1] (美)霍华德·威亚尔达.非西方发展理论——地区模式与全球趋势[M].董正华,等译.北京:北京大学出版社,2006.

出版社,2006.

[2] 薄贵利.中国行政学:问题、挑战与对策[J].中国行政管理,1998(12):4~9.

[3] 郭小聪,肖生福.中国行政学学科建设:科学化和中国化[J].中山大学学报(社会科学版),2007(3):60~66.

[4] 郭小聪,肖生福.中国行政学学科建设:困境与出路[J].中国人民大学学报,2006(6):147~152.

[5] 马骏.中国公共行政学研究的反思:面对问题的勇气[J].中山大学学报(社会科学版),2006(3):73~76.

[6] 马骏,刘亚平.中国公共行政学的“身份危机”[J].中国人民大学学报,2007(4):8~12.

[7] 乔耀章.行政学中国化过程中的学科发展与方法体系[J].上海行政学院学报,2005(2):45~49.

[8] 汤浩.中国公共行政学建构路径的理性思考[J].中国行政管理,2007(6):76~79.

[9] 张成福.发展、问题与重建——论面向21世纪的中国行政科学[J].政治学研究,1996(1):57~62.

## Developing Trend of Chinese Public Administration

LUO Xiang-heng

(Zhou Enlai School of Government Management Nankai University Tianjin 300071, China)

Abstract: Since the 1980s, administration study has been rebuilt gradually in Chinese universities' educational system, and it developed so fast in the past twenty years. But some crisis and hidden dangers remain existent behind the external flourish in Chinese public administration study. How to overcome these crisis and hidden dangers and meanwhile to find new development trend for Chinese public administration has become a puzzle scholars in correlative professional areas. Achieving administration sinolization should be based on concerning Chinese local public administration issues, and the western mature administration theoretical systems and methodologies for tools, but the key is to construct theoretical systems that adjust to Chinese actual situations and have Chinese features. From the detailed research direction, undoubtedly the comparative administration will become a strong increasing point for Chinese public administration in the future; nowadays its academic value and developing prospect has attracted massive scholars' concern in Chinese public administration.

Key words: Chinese public administration; increasing point; administration sinolization; comparative administration

(责任编辑:张 璠 吴 莉)