



在线资源

- ▶ 研究参考
 - 公共管理
 - 人力资源开发
 - 人事管理
- ▶ 学术跟踪
- ▶ 国际观察
- ▶ 客座研究人员文章

公共管理

周志忍：公共行政学发展绕不开的几个问题（上）

2013-07-02 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2013-07-02

公共行政学在中国恢复发展已经历了30年。“三十而立”之际，需要认真地回顾、总结和反思，才能图谋大的发展。正如林肯所言：“如果我们知道了我们在哪里，要走向哪里，我们就能更好地判断要做什么，如何做。”本文对21世纪中国公共行政学进行展望，重点关注涉及学科发展的几个超越具体分支和研究领域的普遍性问题。

一、学科定位与评价标准体系

跨学科性（或科际性）一直是公共行政学的重要特点之一。跨学科性既可以是学科的一个优势，又可能成为一个潜在的短板，因为这会带来学科定位的迷茫和相应的身份危机。30年来的发展似乎印证了这一点：一方面，公共行政学的外延式增长（研究领域的扩展、研究队伍的壮大、培养层次的多样化、研究成果量的增长等）令人瞩目；另一方面，学科在内涵式发展（成果质量及其社会影响）方面有点令人失望，于是人们开始谈论行政学面临的“身份危机”（马骏、刘亚平，2007；何艳玲，2007；张成福，2007；马骏，2012）。在我看来，“身份”涉及两个核心问题：我是谁？我存在的价值是什么？相应地，行政学的身份危机表现在两个方面：“我是谁”反映了边界的模糊和学科定位的迷茫；“我存在的价值是什么”则反映了学科学术地位的相对弱势。行政学科进入门槛低已为大家所公认，一个什么人都可以成为学者的学科，其专业性和学术性就难以得到认同。由此可见，身份危机不完全是内部自我批判和反省的产物，更多的是与相关学科比较的结果。

有趣的是，被国人奉为楷模的美英公共行政学，同样遭遇过类似的困境和危机。20世纪60到70年代，“思想危机”（intellectual crisis）、“身份危机”、“学术界的不毛之地”（an intellectual wasteland）、“10年前的年轻巨人，现在似乎蒸发于无形”等说法散见于行政学名家的著述，以致行政学史研究者把这一时期称为危机、混乱和地位衰落的年代（Golembiewski, 1977）。虽然经历了随后的调整和新公共管理运动带来的繁荣，但到20世纪90年代，英国学者胡德对行政学的评价依然是“失去了一个帝国，尚未找到自己的角色”（Hood, 1990）。直至今日，行政学在西方国家也没有取得与经济学、政治学、社会学平起平坐的学术地位。

上述事实引来一个有趣的问题：执牛耳者也经历过相似的困境和危机，那中国行政学界目前的危机该如何诊断？是共同体“不争”的结果，还是学科本身的特征使然？两种因素兼而有之的话，哪个又是主要原因？如果困境主要源于学科本身的特征和定位，那不论学术共同体怎样奋斗自强，身份危机恐将是一个无法摆脱的长期存在。因此在我看来，应对危机的首要问题是科学的学科定位。

科学定位的核心是搞清楚与相关学科之间的边界，从而明确行政学在学科之林立命的基础。经济学、政治学、社会学、法学等学科分野基于社会活动的性质以及发生的场域，可以说基于横向的划分；行政学的诞生则更多蕴涵了纵向划分的成分，侧重于政治活动的中观和微观层次，即“政府的执行，政府的操

作，政府工作中最显眼的部分”（Wilson, 1887）。正是基于这一点，我们把行政学定位为“致用之学”或应用学科。

然而，特定的学科定位要具有实质性意义，必须确立契合这一定位和学科特征的评价标准体系。现代政府管理领域的广泛性决定了行政学的跨学科特性，但不能因此要求行政学者成为一流的经济学家、法学家、社会学家，二流甚至三流也就够了。专业领域的一流学者进行理论和知识的创新，行政学者把握这些跨学科理论和知识并进行融汇和“交叉反应”，最终形成解决问题的政策措施，也许就是其使命和价值所在。遗憾的是，评价标准体系没有引起关注，更没有达成基本的共识。标准体系缺失，身份危机就会如影随形：与文学比文采，与哲学比深邃，与经济学比理论模型建构能力，与社会学比方法的精致性，与政治学对决理论层次的高低，行政学也许只能永远自惭形秽。学有专长，术有专攻。既然定位有别，行政学就不应总用他人的镜子来照自己，需要有自己的质量评价体系。

构建契合学科定位和特征的评价标准体系，我觉得有两面镜子可以参照：一是发达国家的行政学，二是其他领域的应用学科如工商管理。有了一面合适的镜子，我们就能做到勇于并善于面对自己，既不自满自封，又不自惭形秽。

二、政治与行政的关系问题

在行政学身份危机的讨论中，政治与行政缺乏有机整合被视为重要表现和原因之一。在马骏看来，政治与行政水乳交融、无法区分是中国公共行政的最大特点，但最近十几年国内盛行的管理主义倾向将政治与行政“二分”推向极致，行政学出现了“或隐或现的技术主义或工程主义的研究取向”，以致根本无法真正理解中国的现实（马骏，2009）。一些学者则发动了对管理主义的批判。政治与行政的关系，已经成为行政学发展无法回避的问题。

应该理直气壮地承认，行政和政治是可以而且应该有明显区分的，没有纵向的层次区分也就没有行政学立命的基础。行政学界都了解政治行政两分法及其受到的批评，但需要指出的是，这些批评并非针对两分法本身，而是针对两分法中体现出的绝对化和僵化。美国行政学历史专家格莱比尤斯基（Golembiewski, 1977）曾指出，政治行政两分法实际上立足两个不同维度：focus和locus。Focus主要涉及what问题，回答的是行政学应研究哪些类型（或性质）的现象和活动；Locus主要涉及where问题，即这些现象和活动发生在什么地方。立足focus的两分法可称为“抽象两分法”，立足locus的则是“具体两分法”。古德诺（Frank Johnson Goodnow）的政治行政两分法属于抽象两分法：国家意志的表达是政治，国家意志的执行就是行政：“人们可以划分政府的两种功能，但却无法严格地规定这些功能委托给哪个政府机关去行使”。换言之，行政学要研究执行国家意志的各类活动，不管这些活动发生在哪些政府机关。从抽象两分法到具体两分法的转变始于魏洛比（White Willoughby），在1927年的《行政学原理》中，他明确行政只是“政府行政部门所管辖的事务”。虽然这一转变源于学科发展的现实需求，但把政治行政与特定政府部门“绑定”的做法限制了研究的视野，后来对两分法的批评主要针对这种意义上的绝对化和僵化，并不是否定两分法本身。还要强调一点，虽然政治行政两分法屡受抨击，但世间任何事物的分类其实都是一个“度”的问题：计划经济和市场经济的划分是这样，政治和经济现象之间的横向边界不可能泾渭分明，政治与行政的划分当然只能是这样。

既然行政和政治可以而且应该有所区分，那么专注研究某一领域或者层面也就无可厚非。多年来国内行政学研究确实存在一个现象，关注技术理性忽视制度理性，关注“术”而相对忽视“道”，这体现在研究领域和主题、项目和成果分布多个方面。究其原因，可能是基于个人兴趣或能力做的自我选择，或者出于申请课题的现实需要，或者是回避敏感性问题的理性考虑，但有一点应该明确，研究领域或主题的理性选择和自觉分工并不足以构成“技术主义或工程主义的研究取向”。

那么，割裂政治与行政的“技术主义或工程主义的研究取向”应该如何认识呢？我感觉有两个倾向值得关注。第一是“技术中心论”，热衷于引进一些“效能锦囊”（Prichard&Leonard, 2010），即能迅速提升某一方面绩效，以“短平快”为特征的袖珍工具，无视技术应用的环境和制度背景，忽视环境特殊性带来的特殊需求、限制和约束，忽视顶层设计和改革的系统性。通俗点说，技术中心论就是“研究眼睛仅仅盯着技术”。技术单兵突进和简单嫁接的结果是水土不服或“逾淮之橘变为枳”。从实践看，政府采购、绩效管理与评估、ISO9000、标杆管理、业务流程再造等时髦管理技术，都在各级政府得到推崇和应用，其效果大相径庭。技术中心论还有一个特点，简单嫁接效果不佳时依然矢志不渝从技术上求解，结果只能是自己的困惑和对他人的误导。

第二个倾向是“技术决定论”。技术决定论不仅关注技术，而且相信技术本身的发展必然导致理想的制度变迁。哈佛大学教授芳汀指出：“信息技术和制度安排互相关联，相得益彰，既是自变量也是因变量，彼此之间互存着因果关系”。但在技术决定论者看来，技术本身必然催生新的制度，“因特网决定一切”，足以引发政府的转轨，好像政治和制度会自行停止存在或丧失力量（芳汀，2004）。国内相关研究中的技术决定论俯拾皆是。以绩效评估为例，有人宣称其意义“不限于方法论的变革和管理手段的改进，而是行政管理理念和行政管理模式的根本创新”：一是坚持绩效导向，从权威崇拜向绩效崇拜转变；二是坚持公民导向，从对上负责到对下负责转变；三是坚持结果导向，从重过程向重结果转变。实际上，绩效管理特质正是管理方法的变革和管理手段的改进，它可以为政府管理理念和管理模式提供技术支撑，但实施绩效管理并不意味着理念和模式的现代化，也不一定必然带来理念和模式的现代化（周志忍，2009）。另一例涉及电子政务，电子政务的实施被认为将使行政价值观念发生如下转变：①由过去的以政府为中心、政府以社会“主人”身份通过治民活动来实现对社会的控制，转变为以社会为中心，政府以社会“仆人”身份通过提供有效服务来满足社会需求使自己得以生存；②政府由追求自我利益转向追求社会利益；③由过去的“替民作主”的观念转向“由民作主”观念；④由过去的关注政府工作效率转向关注公众利益的实现及政府服务的满意程度……对此笔者曾评论道：西方技术决定论者相信信息技术带来的制度变化“包括日渐消失的等级界限、不断增长的跨功能团队、更加合作的文化、以及更加容易跨越的组织边界”等；相比之下，我们的学者走得更远（也许是看的更远）。每每读到类似东西，总给人一种头朝下脚朝上的感觉（周志忍，2005）。

在关注割裂政治与行政的“技术主义研究取向”的同时，我们也要警惕政治与行政的不当混淆。既然政治和行政分属性质有所不同的活动，它们承担的功能必然有所不同，运行机制及其遵循的程序规则等也会有所不同。与此相应，两者追求的目标价值和优劣判断标准也应有所区别。在我看来，政治体系运行的最高准则应该是民主，以便整合民意和公众需求进而实现政府的回应性和责任；行政体系运行的最高准则应该是适度的集权，以便在政令统一基础上高效率实现政治过程确立的目标。如果把政治领域的运行准则移植到行政领域，比如说用行政体系内部的民主化弥补政治民主化的不足，都可能导致价值错位和系统的功能紊乱。在干部选拔和一些管理领域出现了这种苗头和趋向，值得政治和行政学界的关注和认真研究。

三、理论与实践的关系问题

行政学定位于“致用之学”，应用相关理论解决现实问题就是其使命和责任。这里的理论应用既包括应用相关学科创立的高质量理论，也包括本学科的理论建设和创新用以指导实践。行政学界“理论联系实际”的意识毋庸置疑，但在奥斯特罗姆看来，“我们花了大量的时间来谈论理论，而运用政治理论的努力却出奇地少”，以致“理论与实践之间的鸿沟日益难以弥合”（奥斯特罗姆，1999：27、16）。中国在这方面面临的挑战更为严峻。缩小理论与实践之间的鸿沟，有三个基本问题值得认真思考和关注。

第一个基本问题是：“我们需要什么样的理论”？或者说我们应该借用和创造什么样的理论用来指导实践？这可以进一步分为四个具体问题来讨论。

首先，什么能构成一个理论？理论是概念、原理的体系，科学理论是经过社会实践检验，能反映客观事物的本质属性和因果规律的理性认识。国内的学术研究不少停留在官样文章的水平，热衷于现象的描述、分类和点评，提出的理论和政策仅仅是目标和意图的宣示，缺乏对因果规律的关注，因而很难说是一种理论，当然无法指导实践。

其次，是“理论的特质和质量”。张春霖指出，理论联系实际方面的问题既有“用户”方面的原因也有“制造商”方面的原因，而制造商方面的原因更值得重视。在他看来，一种理论要能达到联系实际的要求至少有三个条件：①理论研究的问题是在对实际现象的敏锐观察的基础上精心提炼出来的。②理论的制造者站在现代学科的前沿，掌握前人已经取得的成果并能娴熟地加以运用，通过创新构筑新的理论。这是使所制造出来的理论具有高质量的保证。③所制造出来的理论应当进一步转化为一些“用户友好”的应用性理论，尽可能减少用户的学习成本（张春霖，1996）。应该说，行政学的“理论制造”在三个方面都存在相当的差距。

再次，有必要谈谈行政理论的层次问题。理论是可以划分为不同层次的，并非只有阶级论、国家论等高层次的理论才配得上理论的殊荣。行政学研究侧重政策执行和管理运作，其理论创新应更多体现在中观和微观层面，超越这些层面就进入了政治学、社会学甚至哲学的领域。现实中的一个困惑是，行政学界关注并且努力创造高层次的理论，对低层次的理论创新似乎不屑一顾，结果是“种了别人的地，荒了自家的

田”，费力不讨好。这并不是说行政学界不应该关注高层次理论，而是说不应过分追求高层次理论上的创新。这不仅是研究对象和学科定位的客观要求，而且与其他相关学科相比，高层次理论创新也不一定是行政学的强项。

最后一点涉及理论的现实相关性。理论并不是越深奥、越前沿越好，应该在前沿性和现实相关性之间保持适当的平衡。在我看来，最适合的理论也许是最好的理论。中国行政学门槛很低，理论和政策研究创新水平不高，是否和国家的发展阶段和普遍需求有关？存在的有其合理性，否则无法解释为什么中国行政学在发展的幼稚阶段信心满满，而立之年反而感受到了身份危机？在内涵式发展有点令人失望的情况下，为什么学科依然获得令人瞩目的外延式增长？

第二个基本问题是高质量的理论如何产生？在著名的《行政国家》一书中，美国行政学家沃尔多十分强调理论创新的实践基础。在他看来，那些与政府活动隔绝的人不可能具备理论创新的知识基础，理想的理论家应该是既能够对政府进行近距离观察，甚至有时直接从事政府管理，同时又能够从管理工作中脱离出来，以便进行认真的思考和反思。与发达国家相比，中国行政学界在理论创新的实践基础方面面临一些约束和不利条件：发达国家政界和学界之间存在制度化、经常化的人员流动（即所谓“旋转门”），中国两者之间的壁垒比较森严，学者鲜有直接从事政府管理的经验（挂职锻炼和独立担负行政责任不能同日而语）；虽然有了长足进步，中国政府的开放和透明程度依然存在巨大差距，学者的“近距离观察”也难以打开政府决策和运作的灰箱。上述状况短期内难以显著改善，行政学界该如何突破这一局限？

第三个基本问题是：在理论知识应用于实践的过程中，学者应该扮演什么样的角色？本人认为，真正的学者应该首先定位于批判家，其次才是建设者。批判家运用自己的良知、学识和敏锐观察力特别是独立立场，觉察、确认并促使社会广泛认识到问题。从这个意义上说，学者都应该是“乌鸦嘴”，只有让大家共同意识到问题，才会有探索解决之道的努力。建设者则运用自己的理论和知识，提出解决问题的制度、政策和建议。实践中确实存在一些政府官员网罗“御用文人”的现象，其目的不是政策方案的科学选择，而是为既定决策披上经专家严密论证的外衣。与此相应，个别学者乐于承担吹喇叭、抬轿子的角色。但这些易于被识破，因而并不足虑。

从个人观察和经验看，我觉得另外一个问题更值得关注：这就是官员和专家之间的“守门人”现象及其对决策质量的影响。在许多场合，领导者思想开放，具有海纳百川的胸怀，没有事先画框定调，而是真心实意征求专家的意见、建议和政策方案。但是，由于事务繁忙或其他原因，领导者和专家团体极少直接见面，于是就有了“守门人”即领导和专家之间的中介。他们往往会“揣摩上意”，从领导的片言只语、偏好或惯常处理方式中估摸出领导的倾向，然后依此画框定调，引导甚至约束专家们拿出符合（他们认为的）领导期望的结论或方案。对于领导者而言，既然高级专家群体在没有画框定调的前提下认真研究后得出特定的结论或方案，想必再没有更好的办法了。这可以称之为领导和专家之间的“双盲”：双方互不了解各自的真实想法和倾向，“守门人”从中发挥着决定性作用，从而对政策咨询效用和决策质量产生重大影响。克服双盲的努力中学者也许没有什么主动权，但应该对自己的角色以及发挥作用的渠道有清醒的认识。笔者认为，学者对实践发挥作用的渠道首先应该是间接性的，即公开自己的研究成果，用其中的理论、观点和建议影响其他学者和政府官员，进而影响政府的决策和管理。我相信高质量的成果应该具有这种影响力。这种渠道的另外一个好处是，有助于决策者选择特定领域具有真知灼见、真才实学的专家。这也许没有“呈折子”见效快，更没有获领导首肯带来的荣誉和利益，但真正的学者不应太在乎一时的功利。我一直认为，“折子竞争”更多是渠道竞争而非质量的竞争。

除了上面三个问题外，还有一个超越具体分支和研究领域，同样属于学科发展涉及的普遍性问题，这就是“国际化和本土化的关系问题”。笔者曾专文就此做了深入讨论（周志忍，2012），这里不再赘述。

参考文献

- 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.
- 马骏（2012）. 中国公共行政学研究：反思与展望. 公共行政评论, 1.
- 何艳玲（2007）. 危机与重建：对我国行政学研究的进一步反思. 中国人民大学学报, 4.
- 马骏（2009）. 中国公共行政学研究的困境. 中国社会科学院报, 3月10日第4版.
- 简·芳汀（2004）. 构建虚拟政府：信息技术与制度创新. 邵国松译. 北京：中国人民大学出版社.
- 奥斯特罗姆（1999）. 美国公共行政的思想危机. 毛寿龙译. 上海：上海三联书店.
- 张成福（2007）. 重建公共行政的公共理论. 中国人民大学学报, 4.

张春霖 (1996) . 国有企业改革中的企业家问题. 中国书评, 5.

周志忍 (2005) . 超越虚拟的美丽 (中文版序) . 简·芳汀 (英) 著. 构建虚拟政府. 邵国松译. 北京: 中国人民大学出版社.

周志忍 (2009) . 我国绩效管理研究的回顾与反思. 公共行政评论, 1.

周志忍 (2012) . 迈向国际化和本土化的有机统一: 中国行政学发展30年的回顾与前瞻. 公共行政评论, 1.

Golembiewski, R.T. (1977) . Public administration as a developing discipline, NewYork: Marcel Dekker Inc.

Hood, C. (1990) Public Administration: Lost An Empire, Not Yet Found A Role? In Leftwich, A.Ed.New Developments in Political Science: An International Review of Achievements and Prospects, Hants: Edward Elgar.

Pilchard, W.&Leonard, D.K. (2010) . Does Reliance on Tax Revenue Build State Capacity in Sub-saharan Africa? International Review of Administrative Sciences, 76 (4) .

Wilson, W. (1887) . The Study of Administration, Political Science Quarterly, 2 (2) : 197-222.

作者: 周志忍 来源: 《公共行政评论》2013年第2期

[>>返回](#)

新闻评分

相关新闻

- [周志忍: 共行政学发展绕不开的几个问题 \(下\)](#) 2013-07-02
- [邢振江 黄秋妹: 我国第三方政府绩效评价组织问题探析](#) 2013-07-02
- [把脉人才政策, 让青年人才脱颖而出](#) 2013-07-01
- [李克实: 提高行政效能建设服务型政府](#) 2013-07-01
- [吕天霞: 打造海林模式实现四化同进](#) 2013-07-01
- [车佳琳: 公共部门人力资源问题研究](#) 2013-07-01
- [张淑芳: 政府公共服务的行政法规制研究 \(上\)](#) 2013-07-01
- [张淑芳: 政府公共服务的行政法规制研究 \(中\)](#) 2013-07-01

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址: 北京市朝阳区北湖渠路15号院3号楼 邮编: 100101 院办电话: 010-59762700

科研管理处: 010-59762558、59762526

京ICP备10211434号