

# 行政学的本土化:基于中美路径的比较分析<sup>\*</sup>

颜昌武

**内容提要:**本土化议题总是在一种比较的语境中凸显其蕴涵。自19世纪末以来,美国行政学走过了一条从本土化到普遍化的发展之路,在世界上获得了强势的话语霸权。中国行政学自20世纪80年代恢复重建以来,走过了一条从移植复制到主动学习,再到尝试自主建构的发展之路。比较中美两国行政学的发展进程,可以发现,美国行政学在本土化的基础上追求普遍化,如何处理行政学话语体系的特殊性与普遍性的矛盾成为其发展的核心议题。中国行政学的本土化被置于一种中西二元的语境中,本土化更多地表现为一种价值诉求和目标设计,相对缺乏学理分析和知识论逻辑的支撑。中国行政学本土化的未来路径,要立足中国现代国家建设实践,超越中心主义的迷思,展现大国的学术抱负,将中西二元对立语境转换为一种中西对话语境,致力于探索行政学理论建构的知识论逻辑。

**关键词:**本土化 知识论逻辑 中西二元 普遍性 特殊性

本土化一直是中国社会科学发展的重要诉求与挑战。中国行政学也不例外,自20世纪80年代恢复重建以来,行政学本土化进程从来没有停歇。但和其他社会科学所遭遇的问题一样,行政学学者们对本土化的意涵、定位与实现途径等基本问题仍然缺乏共识<sup>①</sup>,对本土化的进展表现出一定程度的焦虑,情感诉求优先于学理探求。不管人们如何定义和理解本土化,有一点是无可争议的,即本土化议题天然蕴含着一种比较的前提,人们总是在与其相对应乃至相对立的语境——西方化、国际化、世界化或者普遍化——中来讨论本土化。<sup>②</sup>有鉴于此,本文将本土化议题置于比较视野,通过比较中美两国行政学的发展轨迹,廓清行政学本土化的意涵,提炼行政学本土化的知识论逻辑,探索中国行政学本土化的未来之路。

## 一、中西二元语境下的行政学本土化

对何谓“本土化”的探讨构成本文的基石。本文尝试从其对应面或对立面入手来寻找答案。

\* 本文为国家社会科学基金项目“中国特色行政学的发展及其话语体系建构研究”(18BZZ066)的研究成果。

- ① 有学者断言,本土化不过是一个伪命题;亦有学者认为,在全球化的今天讲本土化乃是一种“开倒车的主张”。参见谢宇:《中国社会学本土化讨论的误区》,《社会学研究》,2018年第2期;叶启政:《社会理论的本土化建构》,第76页,北京大学出版社,2006年版。
- ② 叶启政对“外来化”“西化”“现代化”“全球化”与“本土化”等概念进行了较好的讨论,参见叶启政:《社会理论的本土化建构》,第76~78页,北京大学出版社,2006年版;俞可平:《回顾与思考:“西化”与“中化”的百年论争》,《北京日报》,2011年11月28日。

相对于西方化或国际化来说,本土化意指中国化,即中国行政学研究要有本土关怀,要立足于中国行政实践,“化”西方行政学理论和方法为我所用,以期恰当地描述和解释中国的行政现象,推进中国国家治理现代化。相对于普遍化而言,本土化意指特殊性。持这种立场的学者或强调社会科学不同于自然科学,因而不能盲目寻求普遍有效的行政法则;或认为立足于西方文化背景的西方行政学理论不能充分反映非西方国家的行政实践,因而并非真正普遍性的理论。二者都包含着对中国行政学“特殊性”的诉求,其区别在于:前者立足于经验层面的特殊性,后者立足于理论层面的特殊性。可见,本土化的讨论一般也涵盖经验和理论两个方面的特殊性。

与西方化相对应的本土化,通常包含两种对立统一的关系:一是中西关系,二是理论与实践的关系。当我们说中国行政学的本土化或行政学的中国化时,就已经自觉或不自觉地把西方预设为一个既定的参照系,或者说,关于中国行政学本土化的讨论,总是被设定在“中国-西方”的二元框架中。在这个框架中,西方总是以理论、方法或话语体系的方式出场的,而中国常常是以经验或实践的方式出场的,因而,中西二元关系又可被理解为理论与实践的关系。两者合在一起,就是如何处理好西方行政理论与中国行政实践之间关系的问题。本土化,不仅有“本土”的意蕴,还有“化”的要求,即如何将西方理论“化”为能够适应中国实践的理论,或者说如何将西方理论与中国实践有机结合。以此观之,化西为中,洋为中用,既是中国行政学本土化知识的一种生产方式,也是中国行政学推进学科发展的一种创新方式。

正是有了西方作为参照系,中国行政学的本土化问题才得以凸显出来。或者说,当我们把行政学本土化的议题置于中西二元语境中时,才能较好地理解和把握其真切的内涵。但是,西方作为参照系,并不纯粹是一个借鉴与参照的对象,而是一个极具渗透力的霸权话语体系,以至于被称为“文化帝国主义”<sup>①</sup>。在公共行政领域,西方文化帝国主义的特征突出地表现在:当前我们行政学几乎所有的基本概念、核心议题、研究方法和理论范式,都是由西方来创设的;原本作为“方言”的西方行政学话语体系,强势渗透到发展中国家,享有了“普通话”的地位。国外学者指出:英语圈的西方行政学成了现代行政学的代名词<sup>②</sup>。的确,在很大程度上,人们已然将“美国行政学”等同于“西方行政学”甚至“行政学”本身。

事实上,不只是行政学,其他社会科学也存在类似情况。究其原因,中国作为发展中国家,在其现代化的道路上,不得不直面拥有先发优势的西方国家的各种物质、制度乃至思想上的框架,这些框架在很大程度上设定了世界范围内的现代化进程,如应星所说:“今天的中国社会在相当多的层面都已经西方化了。西方对中国的影响已经渗透在中国人的日常生活中,深入在中国人的精神气质中。”<sup>③</sup>

由于西方行政学“文化帝国主义”的霸权地位,中国行政学的本土化就或多或少地有了一种“超英赶美”、找回自我、彰显自我的意蕴在里面。在这种赶超意识的背后,隐藏着中国知识精英试图反抗文化殖民主义的价值立场,因而,本土化诉求更多地是“中国的理论、实践和知识群体的心理需求,也是中国知识精英在鸦片战争以来一直有的一个心结”<sup>④</sup>,这也使得中西二元的框架更多地处于一种对立而不是对话的状态。但是,学科的本土化本身就是一个观察、比较、归纳

① 关于“文化帝国主义”,参见汤林森:《文化帝国主义》,上海人民出版社,1999年版。

② 克里斯托弗·波利特:《奔向新世界:英语圈公共行政领域中一些难以忽视的真相》,《国际行政科学评论》(中文版),2015年第3期;Wolfgang Drechsler,“Three Paradigms of Governance and Administration: Chinese, Western and Islamic”,*Society and Economy*, Vol. 35, No. 3, 2013.

③ 应星:《评村民自治研究的新取向——以〈选举事件与村庄政治〉为例》,《社会学研究》,2005年第1期。

④ 蓝志勇:《中国公共行政学本土化研究的再思考——兼评两篇文章》,《公共管理学报》,2017年第3期。

和总结的科学思维规程,今天我们讲道路自信和理论自信,具体到行政学来说,其本土化的理论自信源于对关乎时代发展重大问题的学理性回应,我们反对生搬硬套西方的行政理论,但也不应在西方中心论的想象之外自说自话,而应将重心放在研究科学理论创造的一般性思考方式和逻辑构建上,放在对中国行政经验的科学提炼上,简单来说,就是用科学的方式(普遍性的学理分析)讲清楚中国行政的发展规律(找寻行政学理论建构的一般逻辑)。

## 二、从本土化到全球化:行政学发展的美国叙事

一般来说,现代行政学以美国政治学家伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)的名篇《行政学研究》1887年的问世为开端,正是这篇文章使行政学从政治学中独立出来成为一门学科,威尔逊也因此享有“行政学之父”的美誉<sup>①</sup>。但即使威尔逊本人也承认,行政学是由“法国和德国的教授们发展起来的”<sup>②</sup>,他自己也深受德国行政学家洛伦茨·冯·斯坦因(Lorenz Von Stein)和约翰·布隆赤里(Johann Bluntschli)等人的影响。那么,为什么不是欧洲而是美国被认定为现代行政学的发源地呢?

《布莱克维尔政治学百科全书》“公共行政”词条显示,美国行政学是“从欧洲大陆的公法和政治科学中发展而来的”<sup>③</sup>。欧陆公法的源头是流行于17~18世纪的官房学,到普鲁士时期发展至高峰。所谓官房学,最初是一种服务于君主和官僚的学问,后来渐渐发展成为培养官僚的学问,特别是以“警察”概念为中心的警察学,致力于谋求富国强兵、以支撑专制君主政体式的“警察国家”。作为现代行政学之组织载体的官僚制,其诸多特征,如专业性、持续性、中立性与终身制等,大都萌芽于官房学<sup>④</sup>。

早期欧陆行政学蓬勃发展的态势,离不开其行政实践的需要和发展,简单地说,就是德国和法国都需要一门行政学,以便更有效率地服务于其专制政府的统治。如威尔逊所说,欧陆行政学是与“一个组织严密的国家的需要相适应的,并且是为了适应高度集权的政府形式建立起来的”一门学问<sup>⑤</sup>。19世纪末期,当美国人开始有对行政的需求时,他们惊讶地发现,那些他们从孩提时代就被教导为一种低级的政府形式的专制政权,竟然能够带来“井然有序、举止得体与效率”<sup>⑥</sup>,反观自身,原本以张扬民主为出发点的“政党分肥制”却导致了整个美国政府的腐败不堪和效率低下——“市政府的污浊气氛、州政府的幕后交易,以及华盛顿屡见不鲜的杂乱无章、人浮于事和贪污腐化”<sup>⑦</sup>。原本从属于政治的行政隐而不彰,未能很好地回应崛起中的美国日益增加的“对有效率活动的需求”<sup>⑧</sup>。两相比较,威尔逊就得出了这样的结论:为了建设一个顺应时代要求的有能力的、负责的、有效率的政府,美国人必须引进欧陆(主要是德法)的行政学<sup>⑨</sup>。其时,德国的行政学开始进入大学课堂,斯坦因第一个提出了行政学概念,并出版了八卷本的皇皇巨著《行政学》;布隆赤里则提出了直接影响威尔逊的政治与行政二分思想萌芽。而在法国,

① 参见德怀特·沃尔多:《公共行政学之研究》,R. J. 斯蒂尔曼编著:《公共行政学:观点和案例》(上册),第13~14页,中国社会科学出版社,1988年版。

②⑤⑦ Wilson Woodrow, “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, 1887.

③ 戴维·米勒,韦农·波格丹诺编:《布莱克维尔政治学百科全书》,第612页,中国政法大学出版社,1992年版。

④⑧ 西尾胜:《行政学》(新版),第10~12页,第26页,中国人民大学出版社,2006年版。

⑥ 德怀特·沃尔多:《行政国家:美国公共行政的政治理论研究》,第47页,中央编译出版社,2017年版。

⑨ 之所以用“欧陆行政学”而不用“欧洲行政学”,是因为在19世纪末、20世纪初的欧洲,还存在一种与德国和法国行政学并行但迥异的英国行政学。它虽然也专注于官僚制,重视公务员的职业化培训,但坚信行政研究属于道德哲学的分支,且呈现一种支离破碎的现象,因而缺乏重要性。参见戴维·米勒、韦农·波格丹诺编:《布莱克维尔政治学百科全书》,第613页。

行政学的发展也是势头良好,查尔斯·琼·博南(CharlesJean Bonnin)、路易斯·安东尼·麦卡拉尔(Louis Antoine Macarel)、亚历山大-弗朗路易斯·维维安(AlexandreFranois Auguste Vivien)等学者先后出版了一系列行政学著作,专门的行政学期刊《行政杂志》(Revue administrative)也得以问世。<sup>①</sup>

如果威尔逊仅仅停留于引进和学习欧陆行政学,他就不会成为“行政学之父”,也不会出现什么现代行政学。现代行政学迈出的坚实的第一步,是从“美国化”开始的。欧陆行政学之所以停留于萌芽状态而被美国人后来居上,一方面是因为脱胎于官房学的欧陆行政学未能很好地适应从警察国家到行政国家的转变,也未能很好地适应学科快速分化的时代需要<sup>②</sup>。以斯坦因为例,其作为国家学说之“整体构思”的行政学并未达到充实与强化国家人格、推动社会改革的预期效果,反因其扩张性渐渐变为社会政策学并成为社会学的分支,“可以说是彻底地失败了”,德国行政学也因此步入了漫长的“沉沦期”<sup>③</sup>。另一方面则得益于威尔逊等人对行政学的有意识改造。威尔逊意识到欧陆行政学是为集权的君主政体(哪怕是开明的君主专制)的高效服务的,因而极力主张行政学要“美国化”。所谓“美国化”,就是行政学研究既需引入德法专制行政的高效原则,又必须在形式和语言上乃至思想、观念和目标上体现美国的民主原则,同时要使之适应美国高度分散的政府形式,并且要适合19世纪末期以来美国综合实力不断增强与国家社会高速发展的特点及其对国家治理能力的需要。因而,美国在从德法引入行政学的同时,“需要用美国宪法对其加以过滤”<sup>④</sup>,将其牢牢地建立在美国式民主原则基础之上,并按照美国人的实践需要来选择、改造或者提升行政学的知识体系。威尔逊举例说,我们看到一个杀气腾腾的人在敏捷地磨刀,我们可以学习他磨刀的技术,但不用刀来杀人;因而,我们看到德法的君主卓有成效地管理着国家,那我们就只需学习他高效管理的方式,也就是集权行政的方式,“但不必丝毫改变我身上作为共和主义者的一个细胞”,因而,虽然德法的良好行政原则是为君主效劳的,但这并不妨碍同样的良好行政原则在美国被用来“为人民服务”,而且“能像服务于君主那样服务于人民”<sup>⑤</sup>。

为了实现行政学的“美国化”,威尔逊提出了“政治-行政二分”的原则。这一原则给行政学划定了地盘,开辟了空间。政治领域关涉国家意志的表达,负责讨论诸如民主、自主性和代表性等问题;行政领域关涉国家意志的执行,负责处理方法、技术和效率等问题。德法行政被誉为良好,就因其以效率为中心价值;若以效率为中心,必然要求权力集中,有一个占支配地位的权力中心,因为权力越分散,它就越不负责任,威尔逊由此断言:“巨大的权力和不受限制的自由处置权限,似乎是承担责任必不可少的前提条件。”<sup>⑥</sup>从这个意义上讲,美国行政学“是在反省美国民主政治行之过激之后,以建立政治与行政的分离规范为理论起点而开始发展的”<sup>⑦</sup>,与欧陆行政学不同之处在于,它是在一个没有强有力的官僚制传统的国家中发展起来的行政学,是以典型的三权分立、高度的纵向分权为背景的行政学,因而“是受美国宪法结构的特殊条件规定的美国特有的学问”<sup>⑧</sup>。基于政治-行政二分,威尔逊认为,虽然共和政府与专制政府各自奠基的政治原则迥异,但良好行政的原则在任何政体中都是相同的,因而美国可以在保有其民主根基的同时引入德法行政的良好原则<sup>⑨</sup>。威尔逊的这一极具治理智慧的本土化举措,不仅使得发源于欧陆的行政学得以植根于美国本土的政治原则和治理实践,还“成就了美国在行政学领域研究中的核心

① 参见张康之、张桐:《对“行政”概念的历史考察》,《社会科学研究》,2010年第1期;李振、鲁宇:《行政学的威尔逊悖论:学科起源正统史论的法魅与反思》,《中国行政管理》,2016年第4期。

②⑦⑧ 西尾胜:《行政学》(新版),第12页,第22页,第40页。

③ 陈新民:《德国行政法学的先驱者——谈德国19世纪行政法学的发展》,《行政法学研究》,1998年第1期。

④⑤⑥⑨ Wilson Woodrow, “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, 1887.

地位,并成为全球行政学研究的引领者和推进器”<sup>①</sup>。要言之,政治-行政二分原则不仅使行政学研究得以“美国化”,同时也为美国行政学的“世界化”开辟了道路。

美国行政学“世界化”道路的铺路人不仅有代表早期古典行政管理学派的卢瑟·古立克(Luther Gulick)、林德尔·厄威克(Lyndall Urwick)等人,也有以赫伯特·西蒙(Herbert Simon)为代表的逻辑实证主义行为学派,还有深刻影响了20世纪80~90年代世界范围内行政改革浪潮的新公共管理学派。这些学者和流派的一个共同特点,就是以政治-行政二分原则为基础,专注于技术与效率的研究,寻求建立一门具有普遍有效性的行政科学,以使其既可同时适用于具有不同社会制度与文化环境的国家,又可同时适用于公共管理和企业管理等不同领域。

以罗伯特·达尔(Robert Dahl)、德怀特·沃尔多(Dwight Waldo)为代表的规范主义学者对古立克等人普遍化的企图提出了质疑:可以有美国行政学、英国行政学和法国行政学,但是否有一门不依赖于各国特殊背景的普遍化的“公共行政科学”呢?<sup>②</sup>1952年,西蒙与沃尔多就此展开了一场影响深远的争论,美国行政学一度因此深陷“身份危机”,被学界同行讥讽为“二等公民”,一些从事公共事务研究的学者甚至不愿承认自己是行政学社群的一员<sup>③</sup>。虽然美国行政学界关于身份危机的学术争论至今没有结束,学者们也强调美国行政学只是一种具有特殊主义的“方言”<sup>④</sup>,不存在单一线性的行政学发展之路<sup>⑤</sup>,但这些批评、质疑与争论,使得美国行政学不断吸纳反对的声音,不断调整前进的航向,从而保持了顽强的生命力。

要言之,美国行政学的创始者们通过“政治-行政二分”原则巧妙地处理了高效行政与共和政体的关系,让行政服从和服务于政治;这一原则与韦伯(Max Weber)所提出的官僚制组织形式和泰勒(Frederick Taylor)所倡导的科学管理原理相互呼应,共同为一个理性的官僚制行政模式奠定了牢固的理论基石。此后,美国行政学在逻辑实证主义的导引下不断走向成熟和完善,其间虽饱受规范主义路径的质疑与批判,但最终将行政学的美国“方言”变成了通行世界的“普通话”,因而即使深陷身份危机,美国行政学依然能够在国际学术界掌控学术话语权。

### 三、从引进移植到自主建构:中国行政学的本土化探索

早在1897年,梁启超就提出“愿我公卿,读政治、宪法、行政学之书”<sup>⑥</sup>;民国时期,江康黎、林叠、张金鉴等学者出版了大量行政学著作<sup>⑦</sup>。由于历史的原因,新中国成立后不久,政治学、行政学等学科被取消。1979年,邓小平指出:“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究,我们过去多年忽视了,现在也需要赶快补课。”<sup>⑧</sup>夏书章教授积极响应,于1982年在《人民日报》上发表《把

① 竺乾威:《公共管理话语体系的本土化建构:比较的观点》,《学海》,2018年第1期。

② 罗伯特·达尔:《公共行政科学:三个问题》,马骏、牛美丽主编,颜昌武、马骏编译:《公共行政学百年争论》,第42~47页,中国人民大学出版社,2009年版。

③ 参见麦尔文·达布尼克:《魔鬼、精神与大象——对公共行政学理论失败的反思》,《甘肃行政学院学报》,2014年第4期。

④ 参见法默尔:《公共行政的语言——官僚制、现代性与后现代性》,第4章第1节“美国方面”,中国人民大学出版社,2005年版。

⑤ 参见克里斯托弗·胡德:《国家的艺术:文化、修辞与公共管理》,第1章,上海人民出版社,2004年版。

⑥ 梁启超:《读〈日本书目志〉书后》,《梁启超全集》,第一卷,第129页,北京出版社,1999年版。

⑦ 参见杨沛龙:《中国早期行政学史:民国时期行政学研究》,第二章,社会科学文献出版社,2014年版。

⑧ 《邓小平文选》,第2卷,第180~181页,人民出版社,1994年版。

行政学的研究提上日程是时候了》，呼吁“建立社会主义的行政学和行政法学”<sup>①</sup>。自此以后，中国行政学踏上了蓬勃发展的历史征程，先后经历了从引进移植（西化）到主动学习（本土化）再到尝试自主建构（超越本土化）等不同发展阶段，渐渐从社会科学的边缘走到了核心地带<sup>②</sup>。

中国行政学的发展与改革开放的历程和大国崛起的治理实践息息相关，行政改革每向前推进一步，都会对行政理论产生新的需求，从而推进行政学的学科发展。党的十一届三中全会后，党和国家以经济建设为工作中心，实践对政府机构改革提出了迫切要求，但正如我国行政学开创者之一、时任国务院参事的唐鸿烈所指出的，其时，“我们的行政管理是比较落后的”，“既不适应社会主义现代化建设的需要，也不适应经济体制改革的要求”<sup>③</sup>。可以说，“效率低下、人浮于事、互相扯皮、机构臃肿依然是当时行政状态的真实写照”<sup>④</sup>。行政改革的实践迫切需要行政理论的指导，重建行政学的呼吁可谓适逢其时。

在夏书章等人的倡议下，中国行政学的恢复重建工作得以开展起来。一定程度上，一个学科的兴起是一种类似于一个“想象的共同体”重构的过程<sup>⑤</sup>。中国行政学也不例外，其兴起以夏书章、唐鸿烈等人对行政体制改革的共同关注为开端，并逐渐通过一篇文章、一本书、一本杂志、一个机构乃至一个人这五个“一”来共同构筑起一个“起源的神话”。“一篇文章”就是夏书章于1982年发表的《把行政学的研究提上日程是时候了》，它被公认为拉开了中国行政学重建和复兴的序幕；“一本书”就是1985年夏书章在山西人民出版社出版的《行政管理学》，该书被誉为改革开放后第一本行政学教科书，为行政学的恢复重建奠定了基本的理论框架与实质性的内容；“一本杂志”则是1985年7月创刊的《中国行政管理》，该刊作为联系中国行政管理实务界与理论界的桥梁，其影响力不言而喻；“一个机构”则是1988年10月13日在北京成立的中国行政管理学会，该学会的成立标志着中国行政学作为一个独立学科已获得公认，标志着中国行政学的恢复和重建工作的基本完成<sup>⑥</sup>；“一个人”则首推自称“一个摇旗呐喊的老兵”<sup>⑦</sup>的夏书章教授，他被公认为“中国MPA之父”、中国当代行政学的主要奠基人。

作为一个在后发国家兴起的“想象的共同体”，中国行政学从改革开放初期恢复重建伊始，就必须直面美国行政学的先发优势，这使得其发展从一开始就带有强烈的本土化意识。中国行政学的本土化，突出地表现在“中国”和“社会主义”两个方面：一是要立足中国行政管理实践，二是要适应中国特色社会主义建设需要。简言之，就是要从社会主义建设实际和需要出发，立足于中国行政管理实践，建立和完善具有中国特色的社会主义行政管理及其学科体系。中国行政学的初创者们不止一次地提出，我们不能说资本主义国家有行政学，我们就取消，我们的行政学要为我们的社会主义行政管理实践服务。美国的行政学比较发达，为资本主义世界所公认，我们不能照搬别人的东西，但我们“为什么不能有中国的一套呢”？中国学者“有责任研究合乎中国国情、具有中国特点的中国行政管理学”<sup>⑧</sup>。

①② 参见倪星、夏书章：《中国行政管理学的历史与未来——专访夏书章教授》，《公共行政评论》，2012年第1期。

③ 参见周志忍：《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》，2012年第1期；孔繁斌：《从社会科学的边缘到核心：公共管理学科再认识》，《中国行政管理》，2017年第9期。

④ 唐鸿烈：《建立具有中国特色的社会主义行政管理学》，《中国劳动》，1985年第3期。

⑤ 陈佳贵主编：《新中国管理学60年》，第203页，中国财政经济出版社，2009年版。

⑥ 参见麦尔文·达布尼克：《魔鬼、精神与大象——对公共行政学理论失败的反思》，《甘肃行政学院学报》，2014年第4期。

⑦ 刘怡昌等主编：《中国行政科学发展》，第4页，中国人事出版社，1996年版。

⑧ 夏书章：《开展中国行政管理学研究很有必要——夏书章同志在中国行政管理学会筹备组第一次会议上的讲话（摘要）》，2015年7月28日，<http://www.cpaj.com.cn/news/2015730/n44434479.shtml>，2018年10月9日。

虽然中国行政管理的实践对行政学研究提出了强烈需求,但在重建之初,行政学理论供给状况却难以与实践需求相匹配。我们不断强调“中国特色”,要求把建立具有中国特色的行政学理论体系作为努力目标,但这一时期总体上受西方影响较大,对中国行政改革实践缺乏深入体认,相当多的行政学者扮演了西方行政学理论与话语“输入者”的角色<sup>①</sup>,即使这种引进和输入,也缺乏系统性的思考和精挑细选的功夫。整体而言,这一时期的中国行政学“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>②</sup>。移植复制的行政学无力反映和指导中国行政发展和行政改革。从1996年起,对行政学研究的批评声音开始出现,形成了对中国行政学的第一次集体性反思,集体反思得出的结论是:21世纪中国行政学研究要进一步扎根于中国行政改革的土壤,为中国经济社会发展服务,体现中国的特色<sup>③</sup>。

20世纪末,随着社会主义市场经济体制的确立,中国行政体制改革也不断深化。为了更好地回应现实的行政改革,适应我国行政学现代化、科学化、专业化的要求,国务院学位委员会决定以原政治学一级学科下属的行政管理学科为核心,组建一个独立的一级学科——公共管理学科,并将之划归管理学门类中。随后,国务院学位委员会批准设立公共管理专业硕士学位(Master of Public Administration,简称MPA),以便更好地为政府部门及非政府公共管理机构培养高层次、应用型专业管理人才。这两大举措对于公共管理学科在新世纪的迅猛发展,具有十分积极的意义,单纯从本土化的角度看,其意义表现在极大地拓展了行政学的学科内涵,为行政学的学科发展增加了中国元素<sup>④</sup>。但在另一方面,行政学与政治学则被人为地分开了,它们从此分属两个不同的学科,更重要的是,行政学科的政治属性在一定程度上被削弱了,而其管理属性则得到了极大的强化。但是,行政学天然的政治属性又始终挥之不去,这就使得行政学一度在政治学和管理学两极徘徊。比如,行政学者在申报和评审科研项目时,就一直饱受这种学科定位之“摇摆性”的困扰。若项目中突出“政府”二字,就容易被划归政治学;若突出“管理”二字,则容易被划归管理学。

公共管理学科的迅猛发展本来是个好事,但是,“理论准备的不足、师资的匮乏和社会需求的压力,使得业界的许多学术同仁开始认真关注国外经验,大力度地向外学习”<sup>⑤</sup>,21世纪初期的中国行政学由此出现了一个“引进来”与“走出去”的热潮。“引进来”主要表现在这一时期出现了一个系统引进国外行政学经典译丛的高峰。比如中国人民大学出版社组织出版的《公共行政与公共管理经典译丛》、上海三联书店组织出版的《制度分析与公共政策译丛》、中国青年出版社组织出版的《公共管理译丛》相继问世,对推动国内行政学发展起到了基础性的作用。“走出去”主要表现为全国MPA教学指导委员会联合美国最早开办MPA教育的雪城大学(Syracuse University)马克斯韦尔公民与公共事务学院开展了师资培训。向外学习的一个负面结果,是“最

① 张成福:《发展、问题与重建——论面向21世纪的中国行政科学》,《政治学研究》,1996年第1期。

② 薄贵利:《中国行政学:问题、挑战与对策》,《中国行政管理》,1998年第12期。

③ 曾峻:《中国特色社会主义行政管理:研究回顾与评析》,《上海行政学院学报》,2010年第1期。

④ 依据学科建制的不同发展阶段,笔者在这里分别使用了行政学、行政管理学、公共行政学和公共管理学等不同名称,从研究的角度看,它们实际是同一个概念的不同说法,因而本文对这些名称不作仔细区分。如周志忍所说,我们现有的学科设置存在着一种结构性矛盾,现有“公共管理”一级学科下设五个二级学科,一级学科“公共管理”的英文译名和二级学科“行政管理”的英文译名都是“Public Administration”,这或许表明了“行政管理”这个二级学科的核心地位,因而,“行政学是一个可以覆盖一切的领域——土地资源、公共卫生、社会保障以及教育经济管理,都涉及政府、政府的政策、政府对部门的关系,都是行政学的研究领域”。参见李潇潇:《公共管理的自主性与开放性——张康之、周志忍、竺乾威、孔繁斌、何艳玲五人谈》,《中国社会科学评价》,2015年第3期。

⑤ 蓝志勇:《美国公共管理学科的发展轨迹及其对中国的启迪》,《中国行政管理》,2006年第4期。

值得关注、最应研究的对象——中国——却被有意无意忽略了”<sup>①</sup>。

2005年,邓正来发表《中国法学向何处去》的长文,虽然这篇文章主要是对中国法学研究的反思与批判,但却从整体上激活了中国社会科学界的本土化讨论<sup>②</sup>。在这种大环境下,中国行政学的本土化也再一次被关注并渐成学界共识,但其“失语”状态依然突出,多中心治理、委托-代理、企业家政府等西方行政学概念充盈其间<sup>③</sup>。中国行政学“规范化和本土化双重不足”的研究困境,催生了新一轮的反思热潮,激活了中国行政学研究的“实证主义运动”,显著提升了中国行政学的科学性和研究品质<sup>④</sup>。与此同时,中国行政学大量吸收本国政治学、经济学、社会学、管理学等学科的研究成果,一大批原创性的学术概念,如压力型体制、职责同构、晋升锦标赛、运动式治理、行政发包制等,纷纷被吸纳进中国行政学话语体系中<sup>⑤</sup>。

近年来,在中国哲学社会科学界整体推动学术话语体系建构的大背景下,中国特色行政学的发展迎来了新的发展机遇,呈现出一种超越本土化和西方化二元对立的趋势,展现出更加自觉和自信、更为积极和开放的进取姿态。<sup>⑥</sup>

在过去的近40年里,学术界对中国行政学的本土化进行了富有成效的不懈探索,取得了丰富的研究成果,但仍然有一些亟待完善的地方,比如中国行政学的本土化取向隐含着一种弱者心态或价值表达,影响了对中国特色之“特”的学理性发掘;对中国特色行政学的建构更多地表现为一种战略愿景的陈述与设计,亟待“化战略为行动”;管理主义取向既存在着对学科大问题的忽视、本土化与学科结合不够、难以做出本土精致的研究框架等问题,也存在着建立在调查基础上的一手数据缺乏等问题。一言以蔽之,中国行政学取得了巨大进步,但尚未形成一种逻辑自洽、理论自觉、学术自信的学科话语体系。

#### 四、结论与展望

一般来说,建构一种逻辑自洽、理论自觉、学术自信的话语体系,是一门学科成熟与繁荣的关键所在。中国特色行政学话语体系的建构与完善主要涉及两个方面:一是如何立足中国国情、直面中国问题、服务中国发展;二是如何有别于政治学、社会学、经济学、管理学等其他社会科学并赢得它们的尊重。前者关乎学科取向的本土化问题,后者关乎学科身份的合法性问题,这两大问题不只是中国行政学者关注的焦点,也是困扰现代行政学发展的主要难题。前文述及,在以美国为代表的西方国家,学科身份的合法性问题比本土化问题更受学界关注;而非西方国家的行政学界基于自身历史文化的特殊性,更关注本土化问题。

比较中美两国行政学的本土化进程,我们不能简单地地下结论说谁优谁劣,我们的目的是为了找到能够契合中国发展需要和国情特点的行政学本土化路径。回顾美国行政学从本土化到世界化的发展道路,其之所以能成为现代行政学的代名词,主要得益于两个原因。首先,虽然威尔逊、

① 曾峻等:《中国特色社会主义公共管理研究》,第6页,人民出版社,2013年版。

② 这篇文章最初是分“上”“中”“下”“续”四部分发表《政法论坛》2005年第1~4期上,后出版成书。参见邓正来:《中国法学向何处去——建构“中国法律理想图景”时代的论纲》,引论,商务印书馆,2006年版。

③ 薛澜、张帆:《公共管理学科话语体系的本土化建构:反思与展望》,《学海》,2018年第1期。

④ 参见马骏、张成福、何艳玲主编:《反思中国公共行政学:危机与重建》,前言,中央编译出版社,2009年版;吴晓林、许源源、李晓飞主编:《中国公共行政学研究跟踪报告(2000~2015)》,序,经济管理出版社,2014年版。

⑤ 刘鹏:《中国公共行政学:反思背景下的本土化路径研究》,《中国人民大学学报》,2013年第3期。

⑥ 参见竺乾威:《公共管理话语体系的本土化建构:比较的观点》,《学海》,2018年第1期;薛澜、张帆:《公共管理学科话语体系的本土化建构:反思与展望》,《学海》,2018年第1期。

沃尔多等人承认美国行政学师从欧陆行政学,但行政学的美国化从未表现出一种情绪上的弱者心态和赶超性的价值诉求,而是在以政治-行政二分原则为行政学划定领域后,致力于在美国化的基础上追求普遍化。因而,美国行政学发展的主要问题,如戴维·法默尔(David Farmer)所说,表现为如何处理美国行政学话语体系的特殊性与普遍性的矛盾<sup>①</sup>。通俗地说,就是美国行政学如何既能讲好美国“方言”(建构一种特殊的行政学话语体系),又能讲好“普通话”(建构一种具有普遍性的行政学话语体系)。其次,美国行政学本土化的路径总体上适应和引领了美国行政实践的发展需要。美国行政学的发展并非一帆风顺,不绝于耳的质疑和争论也体现了其发展的曲折和艰难,源于1952年但至今影响深远的西蒙和沃尔多之争(the SimonWaldo debate)就充分地体现了这一点。历史表明,如果学者们“很少关注或者不关注公共服务和公共利益的发展”,而是“更多地投身于理论,与实践越走越远”,或者“很少接近实践,难以满足实务者的直接需求”<sup>②</sup>,那么,美国行政学就会陷入身份危机。值得庆幸的是,美国行政学领域一代一代的学者们,“用他们跨学科的创造性,从多种新的视野理解、界定和处理突出的公共问题”<sup>③</sup>,从而使得行政学研究能够很好地回应时代呼声,进而迎来了理论上的突破。正是在这个意义上,理查德·斯蒂尔曼二世(Richard Stillman II)断言:“低调地回应时代的直接的公共需求,恰恰是美国公共行政学最伟大的力量所在。”<sup>④</sup>

相比美国而言,中国行政学的本土化探索表现出两个方面的特征:一是较多地关注技术性与功能性的具体问题,缺乏把握大问题的政治学视野。今天,在学科建制上,中国行政学被划归管理学,一定程度上表达了行政学界以效率最优来体现政绩合法性的尝试,但管理主义途径始终无力解决价值在行政中的基础性地位的问题,降低了本学科知识求取的层次。因而历经30余年的发展后,中国行政学仍然未能摆脱政府职能转变、机构改革等基本话题,难以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的想象和谋划<sup>⑤</sup>。二是本土化的情感诉求在很大程度上消解了普遍性的学理分析。无论是仿西方化、去西方化还是反西方化,基于情感诉求的本土化都容易走向一个极端,即偏重价值表达而变成“去西方中心主义”,而其目标就是要建构一整套完全不同于“西方”的话语体系、研究方法和理论范式。实际上,这种赶超心态的价值表达,暗含着一种理论边缘对中心的反叛和敌视,依然没有摆脱东方与西方、主体与他者、中心与边缘的二元对立思维。特别是当中国行政管理的实践经验和主体能力发展到一定程度时,这种对立思维就容易削弱其原有的积极的主体自觉意识,反倒可能成为一种事实上的不自信,进而蒙蔽行政学理论创新中的理性精神。

展望中国行政学本土化的未来之路,我们应既能拥有与西方和世界的比较视野,又能超越中西二元对立的狭隘立场,即中国行政学不仅是中国的,也是世界的,它体现的是对话而不是对立;既能立足本土实践,体现本土关怀,学习和改造域外特别是西方的行政学理论和方法为我所用,对中国行政实践做出贡献,又能在学科层面上进行理论构建,走向世界,为世界行政学的理论与实践的发展做出贡献;既能以普遍的行政学理论恰当地描述和解释本土行政实践,推进本土行政实践发展,又能体现一种理论自觉,一种学术自信,实现本土经验与理论建构之间的逻辑自洽。具体来说,我们的本土化道路将蕴涵如下三个方面的趋势:

① 参见戴维·约翰·法默尔:《公共行政的语言——官僚制、现代性与后现代性》,第79~90页,中国人民大学出版社,2005年版。

②③④ Richard Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases*, Boston: Houghton Mifflin Company, 2000, p. 25, p. 29, p. 27.

⑤ 参见孔繁斌:《中国公共行政学:叙事转换中的发展》,《公共行政评论》,2013年第3期。

一是要超越中心主义的迷思。超越中心主义,首先要超越中西二元对立,中西二元是客观事实,无法否定,但两者间的关系是对应和对话,而不是对立和对抗。其次,超越中心主义,意味着我们不能妄自菲薄,以西方行政学为中心,用我们本土的案例与实践来证实或证伪西方行政学理论的合理性,这种“本土经验-西方理论”的做法本质上仍然是西方中心主义的。最后,超越中心主义,也不意味着我们妄自尊大,生硬地拒斥西方行政学理论,恰恰相反,我们必须重视对西方行政学的学习,看到西方行政学理论中合理的成分,我们不能牺牲学术自主性,但也不能舍弃对人类文明中优秀成果的学习和借鉴。要言之,我们既没有必要做西方中心的想象和假设,也无需暗含对西方理论的敌对情绪和自我边缘化的假设。中国40年的改革实践已经为“理论化”“理性化”提供了足够丰厚的土壤,行政学者要在中西相对平等意义上完成中国本土实践的理论化。

二是要找寻行政学理论建构的一般逻辑。任何社会科学理论,都秉持从现实逐步抽象出概念、命题、理论,并通过经验性证据加以检验的基本逻辑。不管是中国的行政学,还是西方的行政学,既然都是行政学,就表明它们在一些基本方面存在共同点,都是人类行政实践发展到一定阶段的产物。不同之处在于,中国行政学是从中国本土的行政实践出发而进行的理论诠释、概括与创新。但是,中国行政学要走向世界,就必须符合知识建构的一般逻辑。中国行政学的本土化不是只讲中国,而是以一种开放的心态,既尊重知识构建的一般逻辑,又鼓励多元共生共赢。

三是要立足中国本土的行政实践与需求。社会科学研究最终要指向和回应现实的问题,反映时代的精神需求,行政学研究也不例外。由于我们在历史文化、政治生态、治理实践等诸多方面都迥异于西方,在西方的土壤里结出来的理论之果,并不一定能适用于中国的土壤。我们研究的问题可以是中国的,也可以是世界的,但首先必须回答好我们自己的问题。离开了中国土壤,中国行政学的发展就成了无本之木。因而,我们讲行政学的本土化,就要旗帜鲜明地反对拿西方的行政理论往中国的行政实践上生搬硬套。要言之,以中国本土的行政实践为基础,对其加以理论化的提炼,展现大国学术的使命与抱负,为探讨世界性的行政管理难题贡献中国方案,将是中国行政学学者为国际行政学界作出贡献的必由之路。

作者:颜昌武,暨南大学公共管理学院(广州市,510632)

(责任编辑:林立公)