中国公共行政学：现实与困境

王刚

(中国海洋大学法政学院 山东 青岛 266100)

[摘要] 公共行政学内在价值标准的冲突造成其理论基础空心化，而公共行政学对经济学等其他学科的理论借鉴使其难以形成自己的学科特点。中国公共行政学还由于我国的特殊国情而面临更多的困境。但是中国的现实需要呼唤公共行政学承担起自己的历史职责。

[关键词] 中国公共行政学 现实 困境

如果从威尔逊(Woodrow Wilson)的那篇经典论文《行政学之研究》算起，公共行政学的历史已经有一百多年，横跨三个世纪。对于一个学科而言，一百多年的历史并不算长，但是相对于社会急剧发展的今天，一百多年也并不算短。但是遗憾的是，直到今天，关于我们这一学科到底冠以何种名称，学术界依然难以达成一致，而且这种分歧随着时间的推移越来越难以融合。称之“公共行政学”有之，“公共管理学”有之，“公共事务管理学”有之。在中国，这种称谓就更加多样化，“行政学”、“行政管理学”、“政府管理学”同时在各个高校的专业设置名称和学术论著中出现。仿佛这种情况只出现在公共行政学中，物理学、化学、法学、历史学甚至一些新兴的学科如管理学等都没有面对这一问题。于是，研究公共行政学的学者们不得不把大量的时间和精力放在论证学科定位和学科体系上。

这种状况直接造成了初入这一学科领域者的迷茫，也冲击着学习和研究这一领域者的信心。就有学生不止一次的问我：王老师，我们这个专业到底学习的是什么内容？对于像我这样一个在这一领域学习研究了近十年的人而言，我其实也无法给出直接和准确的回答。但是学生的提问，让我觉得有必要进行认真的思考，这种思考对于公共行政学的深化而言，是必不可少的前提。

当年威尔逊创立这一学科的目的是在于提升政府官僚的效率。这种意图在《行政学之研究》中一目了然。威尔逊这样阐述创立这一学科的目的：“首先，政府能够适当地和成功地进行什么工作；其次，政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用或能源方面用尽可能少的成本完成这些适当的工作”^A 这种定位为后来的公共行政学者们所继承，高德诺、怀特、古利克等都秉承这一思想。尤其是古利克，他的话集中反应了那一时期公共行政学者的心声：“行政学科中基本的‘善’就是效率。行政科学的基本目的就是以最小的人力和材料的消耗来完成手头的工作，因此，效率是行政管理价值尺度中的头号公理。”但是这种对效率的过度和集中关注引起了一部分公共行政学者的不满。1968年，一群年轻的学者在沃尔多的召集下齐聚锡拉丘兹大学，通过了明诺布鲁克宣言。他们对传统公共行政单纯的强调效率而忽视公平、公正表示强烈不满。他们第一次将公共行政的研究重点从“效率”转移到了“公共”上，认为公共行政不应该仅仅关注效率，民主、公平、公正、回应性等问题也应该成为公共行政研究的重点。弗雷德里克森是其中的代表者。新公共行政学派对于“公共”的重视让人们认识到，公共行政学研究的目的是和内容不应该仅仅局限在效率上，“效率”和“公平”应该成为公共行政学研究的两大并重内容。

说到这里，其实我们对于公共行政学的研究内涵已经有了一个大概的认识：尽管“效

^A Woodrow Wilson *The Study of Administration*, *political Science Quarterly* 2(June 1887)

率”和“公平”在某种程度上具有相通之处，但是不可否认的是它们的确存在矛盾。当我们注重效率的时候，不可避免的会损害公平；当我们追求公平与公正的时候，我们又难以完全兼顾效率。就是这样一对矛盾的价值选择并存在公共行政的学科内涵中。这种带有某种非此即彼味道的价值标准注定了公共行政学无法建立统一的和谐的理论内涵。美国公共行政学者戴维·H·罗森布鲁姆在他的那本经典著作《公共行政学：管理、政治和法律的途径》里，对此做了比较经典的诠释。罗森布鲁姆认为，公共行政学存在三种截然不同的研究途径，即管理的途径、政治的途径和法律的途径。管理的途径注重效率和成本控制，政治的途径则注重公民权力的实现、社会公正的保障，而法律的途径则突出宪政、追求程序的正当。^A罗森布鲁姆从三种途径来论述公共行政的整个学科框架，既是对公共行政学整个学科认识的一种智慧，也是面对无法融合的公共行政学的一种无奈。我国学者竺乾威从美国公共行政学发展脉络的角度做了梳理，认为美国的行政学界一直存在两条主线，一条是发源于汉密尔顿，中经威尔逊、古利克、西蒙，今至奥斯本、萨瓦斯的效率至上的管理主义流派；另一条则是起端于托马斯·杰斐逊，中经沃尔多，今至登哈特的追求公正的宪政主义流派。两派表现出截然不同的研究视角。

可以想象，公共行政学如此矛盾的价值标准，很难形成一致的理论内涵，研究外延的模糊化也就在所难免。以至于学科名称都出现多元化。实际上，主张“公共管理”、“行政管理”所谓的学者侧重效率的研究，而主张“公共行政”的学者则侧重于公平、公正的研究。

二

如果说公共行政学内在价值标准的冲突是造成我们这个学科理论基础空心化的一个重要内在原因的话，那么，还有没有其他的原因使得公共行政学的研究处于一种不确定和不自信的境界呢？对于这个问题的答案，如果我们梳理一下公共行政学借鉴的理论基础就很容易找到。

第一部公共行政学的理论著作是德国学者冯·史坦因于1865年所著的《行政学》。只是史坦因并非是从今天我们理解的公共行政学的角度来构建他的著作，他是从法律的角度，或者更为明确地说是从行政法学的角度来阐述公共行政。因此，严格意义上说，史坦因的这部著作是一部法律的著作，而不是行政学的著作。也正是从这个意义上，公共行政学界也并没有将史坦因作为公共行政学的滥觞，而是将20多年后的威尔逊尊为创始人。但是威尔逊在阐述公共行政学诞生的必要性时，却大量引用了史坦因等德国行政法学的理论和观点。这种思路为后来的学者们所继承。所以，我们会发现，当泰勒创立科学管理时，公共行政学中充斥着大量管理学的理论和思想。当新公共行政学派的学者们反驳传统公共行政偏重效率时，也是大量引用政治学的理论。风靡一世的新公共管理理论，其理论基础完全建立在经济学和工商管理学的基础之上。当诺贝尔经济学奖得主贝克尔高举经济帝国主义大旗攻城略地的时候，公共行政学是第一个拜倒在地的学科。

在今天的公共行政学论著里，我们发现很难绕开经济学的思维和影子。一方面，公共行政学者们更愿意用经济学的理论来构建自己的思想体系，政府失灵理论、委托—代理理论、交易费用理论等大量的经济学理论被引入公共行政学科，以作为自己的理论基石。另一方面，许多经济学家本身也开始进军公共行政学的研究阵地，用经济学的话语来阐述这一重要领域。最有代表性的当数以布坎南（James M. Buchanan）为代表的公共选择学派，完全用经济学的思维和理论分析政治和行政过程，因此，公共选择学派被称之为“官僚经济学”也就并不为怪。除此之外，以科斯、诺斯为代表的新制度经济学派，同样是以经济学的知识分析制度、国家、意识形态。经济学家们对于这一领域的涉足，已经逐渐取得了主动性和话语权，

^A 具体参见戴维·H·罗森布鲁姆：《公共行政学：管理、政治和法律的途径》，北京：中国人民大学出版社，2002年

公共行政学逐渐成为经济学的一个分属领地，市场和政府是经济学研究的两大阵地。^B而公共行政学者们自身研究的内容很难具有坚实的理论基础。1978年诺贝尔经济学奖得主西蒙（Herbert Simon）甚至认为公共行政学者创立的根本就不是行政理论，充其量只能算是“行政谚语”，即杂乱无章甚至相互矛盾的一些规则说明。

这种状况造成了公共行政学自身研究的不自信。我们的研究仿佛更多是经济学或者其他学科的附庸，无法产生令人说服的理论。我至今清楚的记得我研究生学习的时候，我的老师顾爱华教授在课堂上所说的一句话：“时至今日，行政管理没有确立自己的核心理论。”

三

如果说上述论述的是整个公共行政学科的特点，带有某种全球化的特征，那么中国公共行政学，除了具备上述的一切特征外，尚具有自身的特点。国情的特殊性注定了中国的公共行政学的发展更为缓慢，需要公共行政学者们付出更多的努力。综合而言，共两方面的因素造成了这种局面。第一个因素在于中国社会对于公共行政的极端推崇。这种论断初听起来有点匪夷所思，但是如果我们真正洞悉它的含义，也就不足为怪了。我们知道，几千年的官僚帝国统治，使中国有着深深的官本位文化。因此，社会的各个阶层都将能够进入官僚系统作为自己的追求目标。当前每年火爆的公务员考试是最为直接和明显的反映，不管何种专业，几乎都有很大一份比例的学生报考公务员，将进入公务员行列作为自己的目标。相比之下，公共行政学系的学生在方面反而没有凸显太多的优势。我曾经对我国各级公务员考试的专业要求做过调查，发现专业限定为行政管理专业的政府部门并不多见，相反，其他一些专业反而凸显优势。这种现实诉求很难赢得社会对公共行政学科的认可和尊重，就有很多的学生发出这样的疑问：老师，我们学了公共行政学就真的能够进入政府，实现知识和理念的应用吗？答案显然是否定的。那么，这就造成一部分优秀学员的流失，或者让一些优秀的学苗对我们这一学科敬而远之，因为官本位的思想和文化使公共行政学科的学生无法实现自己的学科抱负。其实，我一直这样认为，当中国社会对进入官僚机构趋于平淡，当公共行政和社会其他行业处于对等的地位，我们的公共行政学就会获得长足的发展。就如同在美国，如果你有志于进入公共部门工作，那么你就学习MPA（公共管理硕士）；如果你有志于进入企业施展抱负，那么你就学习MBA（工商管理硕士）。两者唯一的差别在于职业的不同罢了。

第二个因素还是基于我们的历史和制度而言。中国从来不缺乏政治思想和研究政治的理论家。但是我们中国传统的政治研究，都是基于一维的政治哲学，即儒家的大一统的哲学指导。我们没有政治分权，因此公共行政学所倡导的有限政府很很难引起我们的共鸣，因此，我们可以发现，单单关于有限政府是否适合中国的争论，就充斥这学界很长一段时间，更不用说深入挖掘有限政府的内涵和如何实施了。这是我们的传统文化使然，我们需要很很长一段时间来融合我们的理论和文化。除此之外，我们的社会主义制度注定了我们不可能简单照搬以欧美等国为理论主线的公共行政学理论。引入、消化和重新吸收创立出适合中国制度的公共行政学理论和知识，并非是一件简单的事情。其实，我们尚处于引进、消化的阶段，因此，在国家政治指导方面，中国的政治高层尚没有借鉴我们更多的话语。这一切都注定了中国公共行政的发展需要行政学者们付出更大的努力，需要更多的理论智慧。

四

尽管中国公共行政（甚至全球公共行政）面临着这样的困惑和不足，但是我们不可否认的是，现实社会对公共行政的理论和知识表现出极大的需求热情。在美华裔蓝志勇

^B从最近十几年诺贝尔经济学奖得主的研究内容，我们可以看出宏观经济学已经成为经济学研究的主要内容之一，而宏观经济学研究的主要内容又不外乎是政府是否应该介入经济和市场进行干预。政府研究已经成为经济学研究的一个重要领域。

(Zhiyong,Lan) 总结出人类在自身成长寻求繁荣与文明的历史过程中, 有三大有效的管理方法: 一是市场的方法; 二是行政的方法, 三是思维理念的方法。蓝志勇对行政表现出极大的认可, 他甚至指出, “一个运行的社会可以没有市场, 甚至没有共同的政治和社会理念但绝不可能没有行政。”^A可以说, 公共行政是人类社会不可或缺的。一个越为发达的现代社会, 越需要现代的公共行政理论。

对于中国而言, 对公共行政的理论需求就更为迫切。在 20 世纪的最后 20 年时间里, 我们抓住了历史的机遇, 进行了大胆和有效的经济体制改革, 获得了举世瞩目的成就。我们有效的从计划经济转变为市场经济, 尽管这种转变并不彻底, 而且正在进一步的深化。但是它表现出中国追求发展的坚强决心。只是当前中国的改革和发展已经不能单纯依靠经济体制的改革来获得发展动力, 行政体制的改革已经提上日程。可以这样说, 目前, 没有行政体制的改革, 经济体制改革就无法深入进行, 无法化解深层次的矛盾。面对这种现实的需求, 公共行政学界有义务也有责任提供切实可行的理论指导。缪尔达尔曾经指出, 未来国家之间的竞争, 主体不是企业与企业之间的竞争, 而是政府与政府之间的竞争。的确是这样。完备的法律体系, 透明的官僚执法, 已经成为企业降低成本提高竞争力的主要因素。而这一切都有赖于建立适合本国文化的行政体制。

所有这一切都构成了当前中国公共行政的现状与困境: 学科自身的缺陷、中国特殊的社会文化, 以及中国社会对公共行政急切的需求, 都将公共行政学者们推向了社会的前沿。

作者: 王刚(1979—), 男, 山东青岛人, 讲师, 中国海洋大学法政学院公共管理系, 研究方向为公共管理与公共行政

地址: 山东省青岛市松岭路 238 号 中国海洋大学法政学院

邮编: 266100

E-Mail: hawk500@sina.com

^A [美]蓝志勇: 《行政官僚与现代社会》, 广州: 中山大学出版社, 2003 年, 第 31 页