

历史与反思：中国公共行政研究的多元途径分析

雷志宇

(中山大学政务学院行政管理研究中心博士研究生 广州 510275)

摘要：在当代公共行政学术界，公共行政研究途径多元论是公共行政学者理解行政现实的重要理论，同时也是评估公共行政知识生产状况的重要工具。文章试图用这种多元的研究途径理论来梳理中国公共行政研究的历史，分析中国公共行政的研究现状，反思中国公共行政研究的成就和不足，并在此基础上廓清中国公共行政研究途径多元化的理论和现实意义。

关键词：公共行政研究途径 政治 管理 法律

一、公共行政研究途径多元化及其原因

作为一个相对独立的研究领域或学科，公共行政学形成于 19 世纪末 20 世纪初，1887 年美国公共行政学者威尔逊（W·Wilson）的《行政之研究》是这一研究领域的开山之作，而 1926 年公共行政学者怀特（Leonard·D·White）的《公共行政学研究导论》和 1927 年威洛比（William·F·Willoughby）的《公共行政原理》这两本教科书的出版则标志着公共行政学独立学科研究框架的正式确立，此后，在其近八十年的历史发展中，公共行政学的各种理论、主题、研究方法不断趋于丰富多彩，各种新的研究流派层出不穷，研究视野则处于不断的转换之中。但透过纷繁复杂的学科发展史，我们仍可以看到，公共行政学的知识生产基本上是沿着若干研究途径尤其是政治、管理、法律三条研究途径向前发展的，透过这些研究途径，可以展示出公共行政学全面的研究图景。而在政治、管理、法律这三条研究途径的纵深推进过程中，我们则可以观察到公共行政学清晰的发展主线。

公共行政研究途径的多元性有其理论和现实的根源，而政治、管理和法律成为主要的研究途径与公共行政的本质相关。

首先，公共行政研究途径的多元性产生于公共行政的复杂性。在当代社会，公共行政几乎涉及人类事务的各个领域，公共行政的复杂性使得任何单一向度的研究均不可能使人们获得对公共行政系统而全面的理解。

其次，公共行政研究途径的多元性还取决于公共行政学的学科特点。在社会科学体系中，作为一门交叉学科，公共行政学一直以来吸收了大量政治学、经济学、管理学、法学的理论素养，而在公共行政研究队伍中，具有不同学术背景的学者充斥其中，这决定了他们解读行政视角的差异，也成为他们偏爱某种特定研究途径重要原因。

再次，是政治学、管理学和法学而不是哲学、社会学、心理学成为公共行政学的主要知识来源主要取决于公共行政的本质，公共行政的本质在于公共部门利用公共权力解决世俗的社会公共问题。在这方面，公共领域成为公共行政学和政治学、法学的共同关注点，而管理学则满足了公共行政学的科学化追求，为社会公共问题的解决提供了“最优化的方法”。

最后，政治、管理和法律成为公共行政研究的主导途径还与美国的具体公共行政生态息息相关。公共行政学产生于美国，同时也在美国获得最充分的发展，因此，公共行政学具有浓厚的美国特色。近代美国行政国家的发展，是美国公共行政学研究的现实背景，在行政国家的拓展过程中，公共行政部门和行政人员数量大大膨胀，行政部门的权力和权威也极力扩展，但是美国是一个强调权力制约和平衡的国家，因此行政国家的拓展同时也伴随着立法权和司法权对行政权的制约，政治价值和法律价值在行政领域的渗透。政治、管理、法律价

值在公共行政领域的冲突和竞争使得公共行政问题在某种程度上不再只是简单的管理问题，它同时也是政治问题、法律问题。公共行政问题的多元性必然导致公共行政学者理解行政过程立场的多样性。

对于公共行政研究的多元途径，美国著名公共行政学者戴维·H·罗森布鲁姆有着卓越的认识并从基本价值、组织结构、对人的认识、认知模式、预算、决策观、政府职能特征等七个方面对政治、管理、法律三种研究途径进行了概括和比较，从而形成著名的公共行政研究途径多元论。

在当代公共行政学术界，公共行政研究途径多元论开始成为公共行政学者理解行政现实的重要理论，同时成为一种评估公共行政知识生产状况的重要工具。在本文的以下部分，作者将用这种多元的研究途径理论来梳理中国公共行政研究的发展历史，分析中国公共行政学的研究现状，反思中国公共行政研究的成就和不足，并廓清中国公共行政研究途径多元化的理论和现实意义。

二、中国公共行政研究的历史及其研究途径的多元化

中国公共行政学的发展具有悠久的历史，1898年，中国近代第一所国立综合性大学——京师大学堂（即北京大学前身）成立，1899年，作为主要的学科门类，其中开设的课程中，就有行政学的内容，如各国行政机关系学、全国人民财政学¹。及至1918年，行政学有关课程已经成为北京大学政治系课程的重要组成部分，其中主要有行政学、市政论、行政法总论、行政法各论、财政学、工业政策及社会政策、商业政策、农业政策等²。到20世纪30年代，当时革命根据地延安曾经建立过行政学院，并开设了行政学课程，根据革命根据地政权建设和政府管理的需要，讲授行政学的知识。在国民党统治区，许多专家学者也开始从事行政学的专门研究，出版了一些专著和译著，当时还成立了两个研究行政学的行政学会（一个是以政府官员研究行政实践为主，一个是以学者研究行政学的学术为主）³。新中国成立初，有的高等院校仍继续开设行政学课程，直至50年代高等院校课程调整，行政学未能作为一个独立学科被保留。

中国的公共行政学的重建与恢复起源于1979年3月30日邓小平同志在理论务虚会上的讲话，邓小平指出：“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究，我们过去忽视了，现在需要赶快补课”⁴，在邓小平同志的倡导下，政治学研究被提到日程上来，随着改革深入发展，政府行政领域的改革愈来愈被重视，1981年在昆明召开了全国政治学会年会和政治学规划会，对行政体制改革有关问题进行了讨论。1982年夏书章教授在人民日报首次呼吁“要把行政学研究提上日程”，同年中国政治学会委托复旦大学组织政治学培训班，行政学是重要课程⁵。更为重要的是，1984年8月20日，国务院办公厅与劳动人事部在吉林市召开了全国“行政科学研讨会”，在这次会议上，论证了中国开展行政学研究的必要性和重要性，探讨了发展行政学的指导思想和指导原则，提出建立具有中国特点的行政管理学，初步明确了行政学和行政改革的主要课题，并建议成立中国行政管理学会和筹建国家行政学院。会议形成《纪要》，并将会议有关论文和材料会编成《中国行政管理学初探》一书，在全国发行⁶。这次会议为在全国恢复和重建行政学起了极大推进作用，在笔者看来，该次会议对中国公共行政研究的意义可以媲美威尔逊《行政之研究》对美国公共行政发展的贡献。

经过20多年的发展，中国公共行政研究已经从恢复草创阶段进入到了深入发展阶段，中国公共行政研究无论是在理论探索还是学科建制方面都获得了超常规的发展。在理论研究方面，每年有大量的学术专著和教材出版，在正式出版发行的期刊上，有大量公共行政论文发表，在教学方面，国家和地方行政学院、越来越多的大学纷纷开设行政管理专业、形成了从本科--硕士---博士的培养体系。此外、全国和地方行政学会的成立、专项科研基金的设立则从组织和制度上推动了中国公共行政研究的繁荣。

中国公共行政学的快速发展促使一部分学者开始有意识的对中国公共行政学的理论研究和学科建设不断进行总结和评估。在这一方面，1996年由中国人事出版社出版的《中国行政科学发展》具有重要的意义。在该书中，几位作者对1982年到1995年中国公共行政研究状况进行了系统的评价，该书包括八个方面的内容，在第一部分，对10多年来中国行政科学的发展阶段、主要成就、发展的特点、社会背景和动因、发展趋势和展望进行了系统的概括。在第二个部分，作者着重探讨中国行政科学的学科建设与发展、界定了中国行政管理学研究的对象，基本概念和框架。在第三部分，该书概括了中国公共行政学研究的主题，如行政管理体制及改革研究、行政改革研究、干部人事制度改革与公务员制度研究、机构编制管理研究、行政区划研究、中央与地方事权划分研究、行政运行机制研究、行政文化研究。在第四部分，该书对十多年出版的著作进行了分类，将其分为：行政管理学通论、行政领导与决策、公务员制度与人事行政、机关行政事务管理、行政监察与廉政、行政体制改革、市政学与城市管理。在第五部分，该书对十多年来发表的学术论文进行了分类，分为一般理论、行政管理体制及其改革、政府行政管理研究工作研究、行政领导体制与行为研究、行政决策与行为研究。在第六、七、八部分分别介绍了中国行政科学学术团体的发展、中国行政科学学术刊物、以及中国政府推进行政科学理论与实践发展的业绩。⁷

这本著作作为我们检视1996年前的中国行政研究状况提供了一个很好的平台，通过该书，我们可以看到1982--1996年中国公共行政研究的基本图景。同时，该书有利于我们判断早期中国公共行政研究的基本途径。

1996年之后，中国公共行政学的发展进入了新的阶段，具有里程碑意义的是，在1996—1997年，国家教育主管部门对我国高等教育的学科专业做了一次较大的调整，新设置了管理学门类以及公共管理一级学科，将原来归属于法学门类政治学一级学科的行政学专业（二级学科）归入公共管理学科之中，并更名为“行政管理”。这不仅仅是行政学（行政管理）专业的学科归属上的变化，而且有着更深刻的内涵⁸，在笔者看来，这次学科的归属事件不仅没有简化中国公共行政的研究，相反，却引发了中国公共行政学者在公共行政的本质、公共行政与政治学、管理学、法学、经济学的学科关系、公共行政的价值取向等深层次问题上的持久争论，尤其是随着作为西方公共行政研究前沿的新公共管理理论、新公共服务理论、治理理论的引入，中国公共行政学的研究越加异彩纷呈，中国公共行政研究的多元化态势越来越明显，这为我们从公共行政研究途径的角度来审视中国公共行政研究的现状和特点、反思中国公共行政研究的成就和不足提供了更有利的条件。

总的说来，以1982年为起点，1996年为分期点，从公共行政研究途径的视角来看，20多年来中国公共行政学的发展基本上也是遵循政治、管理、法律三种研究途径展开的，对各种研究途径的发展可概括如下：

一、中国公共行政研究的管理途径

中国公共行政研究的管理途径同样包括传统管理途径和新公共管理途径，尽管在研究途径的使用上并没有西方公共行政学者那么自觉和系统化。如果简单的划分，笔者认为，1996年以前的中国公共行政研究基本上遵循的是一种传统管理的研究途径，这一论断，我们同样可以从价值、组织结构、认知模式、决策观、政府职能特征几个方面来证明。从价值的研究来看，1996年以前的中国公共行政学主要侧重于对行政宏观体制的研究，分析的重点是政府行政管理主体自身以及管理方式，探讨如何通过改革提高政府行政效率，当时的大多数中国学者都认为从一定意义上说中国的行政学实际上是“政府管理学”，是“政府行政改革学”，是“政府行政效率学”⁹。对经济、效率等管理价值的推崇体现在学者出版的大量通论性著作和学术论文中。1996年以前大概出版了100多本行政学教科书，其中绝对数属于行政学通论。而绝大多数教科书都会把行政效率单辟一章进行论述，其他章节的组织基本上也是围绕如何提高行政效率而展开的。而在1996年前发表的学术论文中，以行政效率为题，专

门论述行政效率的文章占了相当一部分，此外，在论述有关行政管理体制改革、政府职能转变、行政机构改革及其人员分流、编制管理的文章中，基本上都是以探讨如何提高行政效率为主线的。

从这段时期公共行政研究所关注的组织结构模式来看，韦伯的官僚制理论深入人心，对政府组织结构的观察具有明显的追求理想管理模型的倾向。无论是在行政通论中的行政组织篇章，还是专门的行政组织学专著，基本上都是围绕着传统的经典组织模型来构建。在批评和诊断中国行政组织结构弊病的学术论文中，经典的理想官僚组织也是学者们的参照标准。

在认知模式上，早期的中国公共行政研究具有强烈的“科学主义倾向”，创建一门具有中国特色的“行政科学”是学者们的志向所在。一方面这体现在教科书撰写上，中国行政学者喜欢用管理诸要素和管理过程来作为基本的框架体例，以揭示中国公共行政的管理客观规律。另一方面，在研究方法上，采用的基本上是西方传统公共行政的研究方法，研究方法大体为演绎法、经验总结法、原则原理推导法。对行政领域某些现象，从原则概念加以推导，概括出若干“原则”，规定一些“性质”，提出许多“化”，概括提出应该如何做。科学主义的倾向还集中体现在许多中国行政学者在回顾中国行政学发展的主要成就时，都认为“阐述了行政（行政管理）是一门科学，把行政学作为一门科学却确定下来”¹⁰是中国公共行政学发展首要的成就。

从领导和决策观来看，寻求最优化的决策模式和决策效果是早期中国公共行政研究的重要观点，表现在决策科学、领导科学的说法非常流行，在对政府职能特征的界定上，将行政看作是行政部门执行法律、管理社会公共事务的活动的观点取得了绝大多数中国公共行政学者的共识。

1996年以后，伴随着全球改革的浪潮，新公共管理理论在我国公共行政学术界空前流行。托马斯·库恩的范式理论和范式转变论从哲学话语变成流行的行政学语言。中国公共行政学者对新公共管理的推崇似乎一下就缩短了中国与西方公共行政学前沿的距离。越来越多的学者开始尝试用与新公共管理相关的一些前沿理论如公共选择理论、新制度经济学、治理和善治理论来分析中国公共行政现实问题。

在公共行政价值的追求上，中国公共行政学者开始突破单一的效率取向，而是开始注重用成本—收益、顾客的回应力这两个新公共管理的价值参数。

在组织理论上，官僚制理论遭到大量的批评，出现了很多探讨后官僚制、后韦伯化的文章。更为重要的是一些中国学者直接参与国家和地方的公共行政改革，并尝试新公共管理的实践模式来设计中国公共行政改革的方案。例如近几年在中国公共行政学术界引起广泛争论的深圳行政三分制改革，强调对“政府业务外包”、民营化理念的应用、2002年的福建晋江行政改革对企业流程再造工具的模拟都包含了中国公共行政学者的智力支持，而这些学者基本上都是新公共管理途径的支持者。

在认知模式上，这一时期的中国公共行政学者开始利用经验观察、指标测量、实验定量研究方法生产公共行政知识。概论性、通论性的著作所占比重越来越少，相反，强调实证研究的学者越来越多。换句话说，这阶段的新公共管理途径虽然还主要由理论来推动，但它同时也以“务实”的观点来决定何者当为何者不当为。

在新公共管理的学术框架下，一方面，早期公共行政学研究未涉及到的大量主题，如公共物品（公共财货），外部性（外部经济或外在事物），公共服务供给，理性人假设，交换范式，制度选择、公共选择，政府失败，自给型组织¹¹被引入进来，另一方面，与早期公共行政研究一样，探讨如何处理政府与市场、政府与企业、政府与公民的关系也是新公共管理研究的焦点所在，但是，在新公共管理的视野下，政府与市场、企业和公民三者的关系被赋予了不同的内容。

二、中国公共行政研究的政治途径

在对中国公共行政政治研究途径的梳理上，我们依然还以 1996 年作为一个分期点，因为如前所述，1996 年以前的中国行政学是归属与政治学的一个二级学科，而 1996 年后，则被归入管理学门类。这次官方性质的学科划分和界定导致了中国公共行政学术界的大量争论。围绕着行政学的学科归属问题，很多中国公共行政学者从学科研究内容、学科性质、学科发展史、学科研究方法、学科调整意义以及高校专业设置改革¹²等多个方面来验证公共行政学或政治或管理的学科属性，尽管未能取得共识，但争论却深化、细化了中国公共行政学研究的许多主题。

从学科的渊源上看，早期中国公共行政学的恢复和发展得益于政治学的推动和支持，这可以看作是中国公共行政研究政治途径的自然起源。事实上，早期的中国公共行政学者基本上是从政治学或哲学的研究队伍中分流出的，因此在早期的中国公共行政学研究中，公共行政学的政治味道和哲学味道非常重。哲学的重要性体现在马克思主义唯物辩证法的贯彻使用，以及行政哲学、行政文化等主题成为热门。而政治学对中国公共行政学的理论构建更为直接，尤其是马克思主义国家学说和政府理论直接被作为行政学的理论基础。但中国公共行政的政治研究途径具有自己的特色。

中国政治学具有自己的特征，这种特征决定中国行政学的政治研究途径不是以宪政、民主、公共性为切入口，而是以党政关系为核心，因此，集权和分权、中央政府与地方政府的关系、行政监察和廉政就成为中国公共行政政治研究途径的特色主题。在这一时期，有关代表性、回应性和责任性的价值涉及甚少，组织多元主义的组织结构在中国根本就没有任何的现实基础，至于在对人的认识、认知模式、预算、决策观、政府职能特征方面，早期中国公共行政研究的政治途径依然还缺乏关注。

如前所述，1996 年后，行政学从政治学中分离出来的现实非但没有弱化行政学的政治研究途径，相反，中国政治学可以从旁观者的角度来审视管理途径的局限性。与对新公共管理的批评相伴，中国公共行政学学者开始重视公共管理的公共性，强调公共管理与政治生活的关联度，注重公共行政的回应性和政治责任。基于对中国行政生态复杂性的认识，公共行政学者逐渐认识到，忽视中国政治背景，回避政治现实的理论研究根本没有任何解释力，片面追求公共行政的科学化、技术化使得中国公共行政学者生产的行政学知识总是跟中国的现实隔堵墙，使得理论与现实的结合度非常微弱。这些学者认为，对理论前沿的追踪并不是一件困难的事情，例如通过大量的译著，或原版书籍的引进，中国的公共行政学者基本上已经能够把握住国外的公共行政研究动态，但中国公共行政学者应该克服对政治氛围的忌讳感并改变宏大叙事研究风格的偏好，尽量将行政过程看作政治过程来研究。

在这一方面，一些具有强烈实证精神学者开了良好的风气，一些公共行政学者开始关注行政过程中的政治因素，在决策、公共预算研究中更加注重政治的变量分析，从而淡化了政治系统“黑箱过程”神秘性，增强了中国公共行政学的解释力和解决问题的能力。此外，中国公共行政政治研究途径的发展还体现在行政学者对回应性和政治责任性价值的关注，责任政府成为非常热门的研究主题，而随着中国民主进程的推进、早期有关党政关系的研究更为深化、党政分离的观点不在是禁区。更重要的是公民参与理论异军突起，而行政决策过程中利益集团的重要作用和作用方式也开始引起关注。

三、中国公共行政的法律研究途径：行政法的贡献

法律途径主要是将公共行政视为在特定情景中应用法律与施行法律的活动。这样，其相当重视法治与裁决。在美国，公共行政的法律途径在历史上一直受到其他研究途径，特别是正统的管理途径的压制，然而，公共行政的法律途径有着令人崇敬的传统，最近已经发展为一种重要的研究途径¹³。

与美国类似，中国公共行政研究的法律途径也具有三个源头，即行政法、公共行政“司法化”和宪法。围绕这三个源头，公共行政研究的法律途径获得了长足的进展。

在中国，与行政研究及其大多数社会科学一样，行政法研究也具有一段复杂的历史。对于中国行政法研究的历史，有行政法学者概括为四个阶段，分别是：行政法学的“史前阶段”（1949—1978）、创建阶段（1978—1985）、全面发展阶段（1985—1989）、深入发展和学术流派逐步形成阶段（1989—现在）¹⁴。与行政研究一样，行政法的正式研究基本上也是从20世纪80年代初开始，在中国，行政法的研究是中国公共行政研究法律途径的重点，因为，行政司法和宪法研究也包括在行政法研究体系内部，因此行政法研究应该能够代表中国公共行政研究法律途径的基本全貌。

作为公共行政的一种研究途径，中国行政法的贡献主要表现在如下几个方面。

首先，行政法从法律的视角对新宪法的制定和修正、依法行政、政府机构改革、政府职能转变、行政立法、行政司法、国家赔偿、行政权力监督等重大问题进行了理论上的研究，并直接推动了中国一系列行政法律制度的建设和完善。具体来说，四次宪法修正案（1988、1993、1999、2004）、行政程序法的制定、行政立法制度、行政诉讼制度、行政司法制度、国家赔偿法案、行政监察法等法律制度的通过，都包括了行政法研究和行政法学家的努力。

其次，行政法的研究强化了宪法的诚实和公正、正当法律程序、公民的实质权利、平等保护、公平等法律价值，从而与管理价值和政治价值一起，构建了完善的公共行政价值体系。

再次，分析了行政裁决、行政听证作为辅助性组织结构的必要性和可行性，在行政法看来，需要在行政部门设立行政裁判机构或行政仲裁机构，这些机构处理争议案件，不是根据一般的行政程序，而是根据一定的准司法程序，如申请、答辩、调查、取证、当事人陈述、对质、辩论等，裁决必须严格根据法律和事实作出，当事人不服裁决，在法律有规定的情况下，还可向人民法院提起诉讼¹⁵。

最后，中国行政法在理论研究上的成就还表现在对行政法实质的深刻探讨上。关于行政法的本质，行政法学者有各种不同的主张、观点和理论，这些主张、观点和理论通过较长时期的争论和在论争中的不断完善、发展、逐渐形成了行政法学的各种流派，其中主要的、较有影响的流派有三个，即控权论学派、管理论学派和平衡论学派。控权论学派主张，行政法调整行政主体与行政相对人的关系，其重点是控制行政主体的权力、保护行政相对人权益免受行政主体滥用职权行为的侵害，以建立和维护自由、民主和人权保障的法的秩序，因此，行政法是“控制政府权力的法”。¹⁶管理论学派主张，行政法调整行政主体与行政相对人的关系，其重点是规范行政相对人的行为，保障行政管理的顺利进行，以建立和维护有利于提高管理效率、实现管理任务的法的秩序。因此，行政法可以称为“管理法”¹⁷。平衡论学派主张，行政法调整行政主体与行政相对人的关系，应尽可能“在总体上平衡行政主体与相对方的权利义务关系，兼顾公共利益和个人利益”，以建立和维护民主与效率有机统一和协调发展的法的秩序，因此，行政法应该是“平衡法”¹⁸。在中国行政法学界，这三种学派都有其支持者，尤其是“平衡法”更是为中国本土行政学者自己所创。且不论三种观点的优劣如何，从公共行政研究的视野来看，对行政法本质的深层次探讨起码提高了中国公共行政法律研究途径的深度。

需要指出的是，尽管行政法的研究为中国公共行政的研究作出了非常大的贡献，但由于学科归属的问题，行政法学者并未被包括进早期公共行政研究学术团体内来，例如在前面提到的《行政科学发展》一书，对于行政法在中国的恢复和发展以及行政法的学科建设和发展都没有提到，而在盘点10多年的学术研究成果时，该书也没有把行政法学界的著作、论文作为一个行政学体系的一个专题来研究。这使得行政学和行政法学两张皮的状态持续了好几年。直到近几年，随着一些具有公法教育背景的学者介入行政学研究，中国公共行政过程中的司法监督、行政裁决、听证、以及司法对人权免遭行政侵害的保护等主题才开始引起行政学者的关注，以此为突破口，行政学开始和行政法学进行全方位的融合，这标志着中国公共行政法律研究途径从此“合法化”，并成为与管理、政治分庭抗礼的一种重要研究途径。

总的说来,在 20 多年中国公共行政学研究中,政治、管理和法律途径是主要的研究途径,与西方大多数国家一样,管理途径是中国公共行政的主导研究途径。这是有着理论和现实根源的。在理论上是中国行政管理追求科学化的结果,在实践上则是中国行政国家发展的表现。建国以来,由于意识形态和传统文化的影响,国家拜物教、政府全能论的观念深入人心,政治领导人的政治选择,一开始建立的就是一种无所不包的全能国家,中国行政国家的发展具有强大的内在驱动力,党政合一的政治体制是推动中国行政国家发展的关键因素。与西方国家不一样的是,由于缺乏立法机构、司法机构、利益集团、公民社会的有力的制衡,虽历经多次行政改革,也试图对行政国家的发展进行控制,但行政国家还是充分膨胀了起来。这表现为在当代中国,行政部门在政府体系中占据着核心地位,行使着极大的权威,行政部门和行政人员数量的极为庞大。在这种现实基础上,很难想象以控制和平衡行政权力为目标的政治和法律途径会占据公共行政研究的主流

尽管管理途径占据主流地位,但并不意味着政治与法律途径就缺乏发展的土壤。事实上,行政国家的发展虽然强化了管理途径,但也催发了政治与法律途径。尤其是随着中国民主宪政的进一步发展,公共行政的政治、法律研究在公共行政研究中越来越受重视发展。对管理途径的看法,中国公共行政学者也开始走向理性化。更为重要的是,以价值融合为基础,在中国公共行政研究领域开始出现了政治、管理、法律三种研究途径进行整合的发展趋势。

三、中国公共行政研究多元途径的理论和现实意义

认识中国公共行政研究途径具有多元化的倾向以及政治、管理与法律三种研究途径的冲突现实和整合需求具有重要的理论和现实意义。

首先,研究途径的多元化视角能让我们更好的把握中国公共行政的特质,更准确的理解中国公共行政。罗森布罗姆认为,公共行政可以界定为运用管理、政治以及法律的理论 and 过程来实现立法、行政以及司法部门的指令,为整个社会或者社会的局部提供所需的管制和服务功能¹⁹。根据这一定义,我们也能够推演出中国公共行政的一些基本特质:例如中国公共行政应该强调公共性,公共行政要强调对宪法的遵循和维护为基础,维护公民的权力,要以维护公共利益为己任,公共行政要充当好人民主权的代表,作好公共权力的“信托人”,要承担相应的公共责任等等,只有就具有管理潜能、又受到控制、并能保证公民的基本权利的中国公共行政才能称得上“善政”。

其次,对于梳理中国公共行政的发展历史,研究途径视角可能要比简单的分期法更为全面和稳妥。在中国公共行政学术界,对西方公共行政学说史的研究有三种代表性的观点:一是将其划分为传统时期、行为科学时期、系统科学时期、现代时期、或与此类似分为形成阶段、成长阶段、科学化阶段。²⁰二是美国公共行政学者尼古拉斯·亨利将公共行政学的发展分为政治与行政二分法范式、行政学原则的范式、作为管理学的行政学范式、作为政治学的行政学范式、作为行政学的行政学范式²¹。第三种分类法是前段时间中国公共行政学术界流行的有关公共管理范式及其转换的争论。在科学革命的旗帜下,一些学者认为,在公共行政学百余年的发展、演变过程中,该学科领域经历了三次研究范式的转变,即从传统的公共行政学到新公共行政学或政策科学,再到公共管理学(在英国、新西兰、澳大利亚等国被称之为新公共管理(学))²²。尽管还没有学者认为中国公共行政的发展是遵循以上任何一种路径,但笔者认为,对中国公共行政研究的历史,这三种分期法显然都不适合,相反,认识到中国公共行政研究具有复杂性和多元性,认识到在不同的历史时期,虽然存在主流的理论流派和分析方法,但各种公共行政研究途径尤其是政治、管理、法律研究途径的共存与互补是公共行政研究的常态,用这种思路来审视和评估中国公共行政的历史发展,可能更为准确。

再次,公共行政研究途径的多元化可以解释为什么中国公共行政学者在有些重要的研究主题上如组织结构、对人的认识、认知模式、预算、决策观、政府的职能特征存在争议。最

简单的判断就是他们其从某种研究途径出发，从而对公共行政价值的看法存在着严重分歧。正如公共行政学者戴维·H·罗森布鲁姆所概括的，在价值方面，传统管理途径重视效率、效能及经济；新公共管理途径重视成本—效益、顾客的回应力；政治途径重视代表性、回应性和责任性；而法律途径则重视宪法的诚实和公正、正当法律程序、实质权利、平等保护、公平²³。正因为价值取向的差异，在中国公共行政学术界，诸如维护官僚制组织模式、推行民营化政策、利用理性人假设、支持科学主义倾向、引进市场机制等管理主张才不断的处于被张扬与批判的夹缝中，而维护公平、保护人权、增强责任感、促进公民参与等政治和法律主张才会在公共行政中既占据重要的位置却经常面临被忽略的尴尬。

更进一步分析，这种价值诉求的冲突也从理论上表现了中国公共行政实践的困境。三种研究途径所支持的价值诉求与人类的其他价值判断一样，在特定的时空范围之内并没有高下之分，从而难以作出价值优先性的排列。这种状况使得行政官员常受到不同价值诉求的约束，从而往往以牺牲某种价值诉求为代价达到另一种价值目标。人们总是从管理途径指责政府效率低下，但效率之所以不高的原因之一是政府会受到政治或法律途径价值诉求的约束，使其不能象企业一样掌握自身的主动权，从而灵活应对环境的变化。但如果单纯追求资源投入与产出的高效率，政府就有可能牺牲对民主、公正、平等程序等价值的追求，最终会导致专横²⁴，因此，探讨如何整合经济、效率、效能、回应性、代表性、透明性、责任、平等、公正等价值理念，研究行政决策过程的价值平衡途径，提高公共行政官员的价值平衡技能应该是当代中国公共行政研究最为重要和最为迫切的主题。

History and Rethinking: The multiple approaches analysis to the study of china public administration

leizhiyu

(School of Government , Sun Yat-Sen University Guangzhou 510275 China)

Abstract: The study of public administration requires an application of multiple perspectives. Multiple approaches also provide a framework to understand the development and evaluate the practices of public administration. This study mainly borrows Rosenbloom' (year) argument on managerial, political, and legal aspects of public administration to explore the evolution of contemporary administration and evaluate the current approaches of public administration study. The purpose of this study is to draw the attention of the students of public administration to multiple approaches.

Key words: Approaches of public administration study, Politics, Management, Law

¹ 北京大学政治学与行政管理系系史（1898—1998），第3页。

² 北京大学政治学与行政管理系系史（1898—1998），第15-16页。

³ 刘怡昌、许文惠、徐理明，中国行政科学发展[M]，中国人事出版社1996年版，第2页。

⁴ 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1993年版[M]，第180页。

⁵ 王乐夫，行政学科建设与人才培养模式探究，政治学研究[J]，2000年第4期。

⁶ 刘怡昌、许文惠、徐理明，中国行政科学发展[M]，中国人事出版社1996年版，第3页。

⁷ 刘怡昌、许文惠、徐理明，中国行政科学发展[M]，中国人事出版社1996年版，第15页。

⁸ 陈振明，行政管理专业由传统的学术型向应用型转变的探索，中国行政管理[J]，2001年第10期。

-
- ⁹ 刘怡昌、许文惠、徐理明, 中国行政科学发展[M], 中国人事出版社 1996 年版, 第 15 页。
- ¹⁰ 刘怡昌、许文惠、徐理明, 中国行政科学发展[M], 中国人事出版社 1996 年版, 第 9 页。
- ¹¹ 陈振明, 公共管理范式的兴起与特征, 中国人民大学学报[J], 2001 年第 1 期。
- ¹² 罗自刚, 对行政学学科归属问题的思考, 学位与研究生教育[J], 1998 年, 第 4 期。
- ¹³ 戴维·罗森布鲁姆/罗伯特·克拉夫丘克, 公共行政学: 管理、政治和法律的途径[M], 中国人民大学出版社 2002 年版, 第 35 页。
- ¹⁴ 姜明安, 行政法与行政诉讼法, 北京大学出版社 1999 年版[M], 第 70-71 页。
- ¹⁵ 姜明安, 行政法与行政诉讼法, 北京大学出版社 1999 年版[M], 第 63 页。
- ¹⁶ H.W.R.Wade,Administrative Law,oxford,p4
- ¹⁷ 罗豪才, 现代行政法的平衡理论[M], 北京大学出版社 1997 年版, 第 23 页。
- ¹⁸ 罗豪才, 现代行政法的平衡理论[M], 北京大学出版社 1997 年版, 第 5 页。
- ¹⁹ 戴维·罗森布鲁姆/罗伯特·克拉夫丘克, 公共行政学: 管理、政治和法律的途径[M], 中国人民大学出版社 2002 年版, 第 6 页。
- ²⁰ 夏书章, 行政管理学, 山西人民出版社[M], 1985 年版。
- ²¹ 尼古拉斯·亨利, 公共行政与公共事务[M], 华夏出版社 2002 年版, 第 24-38 页。
- ²² 陈振明, 从公共行政学, 新公共行政学到公共管理学—西方政府管理研究领域的“范式”变化, 政治学研究[J], 1999 年, 第 1 期。
- ²³ 戴维·罗森布鲁姆/罗伯特·克拉夫丘克, 公共行政学: 管理、政治和法律的途径[M], 中国人民大学出版社 2002 年版, 第 40 页。
- ²⁴ 胥焱, 论公共行政学研究途径的建构与冲突[J], 湖北社会科学, 2004 年第 9 期。