

中国公共管理学的危机与出路： 恢复重建30年后的反思

□ 杨立华

北京大学 政府管理学院 北京 100087

1.从国内和国际两个方面,重塑中国公共管理学的独立地位和身份。从国内讲,公共管理学要有独立地位和身份,首先要处理和政治学的关系。公共管理学可建立独立的系所甚至学院,亦可建立独立的学术共识和共同体,但必须意识到,政治学是公共管理学的最大母体,离开了政治学的滋养,离开了与政治学的对话和交流,公共管理学就会变成无本之木、无源之水。也正是在这个意义上,二者的关系永远只能是相对独立的关系,是相互影响和相互支撑的关系。离开了政治学,公共管理学的发展将失去方向,缺乏深度;同样,离开了公共管理学,政治学的研究也会失之偏颇,流于表面。不理解行政和公共管理问题,政治和政治学就只能“在天上飘着”;同样,不把政治问题搞清楚,也无法真正理解行政和公共管理问题。而且,政治学和公共管理学间的界限也总是模糊不清和变动不居的,不可能有固定不变和一劳永逸的明确划分。因此,二者的界限和身份问题会永远存在,并会不断发生变动和调整,不可能有最终答案,但也恰是这种矛盾和张力,这种有关各自身份和界限的互动,有力推动了两个学科的各自发展和相互促进。公共管理学在处理好与政治学关系的基础上,也要处理好与管理学的关系。公共管理学固然是管理学不可或缺的重要组成部分,可对管理学做出重大贡献,也可学习其他管理学(如管理科学和工程、工商管理学、土地资源管理学等)的理论和方法,但公共管理学首先必须是关注“政治”“公共”“政策”等问题的管理学,这是将其与其他管理学区分开的首要条件,如果不能把握这一点,就不会模糊公共管理学和其他管理学间的界限,还会在无形中消解其地位和价值。正是在如上意义上,学界应重新界定公共管理学,让其回归包括行政管理学、公共政策学、非营利和社会组织研究,甚至公共人力资源管理、环境政策、城市政策、社会政策、公共治理等诸多方向(或二级学科)的传统公共管理学,大力发展传统学科领域的各方向,理顺学科关

系,真正促进传统公共管理学的发展。而将与传统公共管理学缺乏实质交叉融合、作为独立二级学科的社会医学与卫生事业管理学、教育经济与管理学、社会保障学、土地资源管理学划出公共管理学一级学科,或让它们以二级学科身份各自回归传统一级学科或母体下(如医学、教育学、经济学、社会学、地学等),或在遵循学科特点和自然发展规律基础上,形成其他独立一级学科。这样不仅对公共管理学发展有利,还有利于不同领域的子管理学的发展,但这样的划分,并不意味着真正的公共管理学就不再研究社会医学与卫生事业管理、教育经济与管理、社会保障、土地资源管理等问题。仍然要大力研究这些问题,但这些研究应作为公共管理一级学科或其二级学科下的具体方向来进行,而不再作为公共管理的独立二级学科。将来,在学科发展成熟的基础上,这些研究也可重新形成自己在公共管理学一级学科下相对独立的二级或三级学科地位,同时可加强和医学、教育学、经济学、社会学、地学等在这些领域的相互交流和沟通。在发展交流的基础上,随着社会需求和基础条件的成熟,认为有必要真正建立大公共管理一级学科所设计的二级学科结构,也可将社会医学与卫生事业管理学等作为二级学科重新纳入具有学科共识和共同体意识的大公共管理一级学科下,但这必须是学科自然发展的过程,不能是人为干预的结果。从国际讲,要建立中国公共管理学的独立地位和身份,就必须重塑其相对于国际公共管理学和其他学术的独立地位和身份。要实现这点,要做到两点:其一,要有清醒的独立意识,要有文化和理论自信,要努力钻研探索,并竭力保持相对于国际的独立身份。其二,要破除对西方理论、思想和学者的简单迷信。国外理论和思想有先进的、精华的,就该好好学习,但这种学习必须是批判性、独立性和发展性的,不能盲目膜拜和相信。可以学习外来的理论和思想,但要加以中国化、本土化,同时要有理论自觉,要有自己的东西。

2.加强理论和思想创新,要敢于和勇于形成自己的理论传统和思想体系。第一,每个研究者要敢于和勇于进行理论和思想创新,而且创新的理论既包括中层理论,也包括统一理论和微观理论。由于公共管理学的学科性质和主要关注“政治活动的中观和微观层次”,即威尔逊所说的政府的执行、操作和政府工作中的最显眼部分,其理论创新很多情况下都被定位为默顿所说的“中层理论”。但并不是说公共管理学就不能创造“统一理论”,也不允许有“微观理论”。没有微观理论的支撑,中层理论就是不丰富饱满的,也将会成为干瘪的名词和条目;同时多个中层理论的汇聚与整合,也能形成具有相当一致性的统一理论。由于“政治”和“行政”事实上不可分,也使得政治学和公共管理学在事实上不可能完全独立,这就使公共管理学的很多理论的纵深发展,势必会衍生到政治学的核心领域;同时由于公共管理学的多学科交叉性质,又使得其理论可同时与经济学、社会学、管理学等其他领域的理论对话、融合、相通和统一。所有这些都为立足于公共管理而发展具有相当一致性的统一理论提供坚实的基础和得天独厚的条件。第二,要鼓励学者敢于和勇于进行经典理论和思想的创新和冒险。因为学术和理论的发展始终是“经典传承”的,也只有经典理论和思想,才最终能对人类整体理论、思想和知识大厦的构建大有贡献;而且,也只有拥有了经典理论、思想和观点的学科,才能真正建立自己的传统,拥有自己的家园,才能代代相续、薪火相传,获得可持续性发展。第三,学界要形成鼓励理论和思想创新的氛围,要努力促成百家争鸣、百花齐放的局面。首先,要鼓励青年学者和学生大胆创新,不能迷信西方和国内已有的经典理论和思想,只有超越了对已有经典的一味崇拜和尊崇,才能敢于创新。其次,要对中国本土创新给予充分关注和研究,不但要宽容,而且要支持、表扬、推广。最后,要鼓励真正的创新,还必须改变学界普遍存在的唯发表论、唯档次论、唯引用论、唯奖项论、唯资历论、唯头衔论等。第四,社会要为理论和思想创新提供宽松、宽容和自由的社会环境。没有宽松自由的学术环境,就不可能有学术繁荣。要认识到公共管理学研究的重要性、特殊性及相对中立性和客观性,要尽量给其更多的发展空间;要认识到没有公共管理学的发展繁荣,中国治理和公共管理现代化的进程也会大受影响。第五,要敢于形成自己的理论传统和思想体系。公共管理学经过三十余年的发展,已积累了一些具有中国特色的行政学概念,诸如“压力型体制、锦标赛模式与行政逐级发包制、行政吸纳社会、分级制政策实验、公推公选与准行政竞争等”。需要对过去三十余年的学科发展史进行深入透彻的研究,归纳整理,了解发展轨迹

和不同观点间的逻辑联系,梳理不同的理论传统和思想体系。为今后的发展提供理论和思想基础,从而形成更为丰富和复杂的理论传统和思想体系,这对公共管理学的未来发展至关重要。

3.加强研究方法,提高研究规范性和科学性,反对形式主义和唯方法主义。所谓形式主义,就是在研究过程中,摈弃实际理论和思想创造,用故作高深的语言、辞藻和形式来哗众取宠。所谓唯方法主义,就是把方法看得高于一切,认为有了方法就等于有了一切,文章甚至可以没有观点、理论和思想,只要有方法,就是好文章。公共管理学是研究关于“国家的治理”的大学问,立志于“创造人类文明,是人类文明的基石,为人类文明提供舞台”。因此,没有对社会的深刻理解、系统把握,没有深厚的政治学素养,没有管理学、法学、哲学、心理学、社会学、经济学、心理学等多方面的交叉知识,就不可能研究好公共管理学,也不可能做出真正突出的贡献。而且,公共管理学研究的很多问题都非常宏大且复杂,很难进行简单量化和模型化。

4.加强价值研究,形成学科特有的价值体系,提高其社会价值。加强对价值的研究,可从四个方面考虑:一是从实践和改革的实际出发,明确公共管理改革的方向,明确其对学科的需求,从此确定学科应坚持和把握的基本价值。二是直接就一些核心价值展开研究。三是通过研究或强调不同的价值,形成不同的理论、思想,乃至范式或学派。四是将价值研究作为其他具体问题研究的指导。提高公共管理学研究相对于其他学科、社会和公共管理实践的社会价值,可从两个方面着手:其一是学科要贡献真东西。其二是研究者要增强对社会和中国公共管理实践的强烈责任感。

5.创造一切条件,积极主动推动学科发展。积极推动学科发展的路径很多,但在当下,有四点尤其重要。首先,尊重学科科研规律和学界自主自治,减少不必要的人为干预。其次,积极塑造富有学术献身精神和理想主义情怀的学术氛围。由于公共管理问题的复杂性,没有深厚的基础和坚持不懈的探索,就很难有大的贡献。再次,积极培养宽基础、懂方法、有理想、能坚持的青年人才队伍。由于公共管理学科的特殊性,其青年人才队伍必须具有多学科交叉的宽厚知识基础,除了必须对政治学有深入了解以外,还必须对法学、一般管理学、经济学、社会学、心理学等有所了解。而在这些知识中,最为重要的还是政治学的训练和知识积累,因为必须有一大批同时懂公共管理和政治学的人,才能真正把握学科的总体方向。最后,积极理顺院系体制,培育院系学术共同体,同时提高学界学术共同体意识和水平。

■ 《行政论坛》2019年5期,约15000字