

公共管理话语体系的本土化建构: 比较的观点

竺乾威

内容提要 公共管理话语体系的建构与公共管理学科本身的自主性有关,其话语体系表现了一种多种学科综合、多种理论兼收并蓄的特点。美国公共管理话语本土化的建构在于它不断适应公众的直接需要,在于它领先的问题意识、良好的学术环境和常态化的学术批评与争论。我国公共管理话语本土化的建构具有一个相对较好的文化基础,这一建构需要对话语体系本土化有一个正确的理解,需要有一个包括正确处理学术与意识形态关系、鼓励批评争论、自由探讨等在内的良好的学术环境。

关键词 话语体系 本土化 学科自主性 话语体系建构

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2018.01.013

关于公共管理与公共行政的话语体系

讨论公共管理的话语体系,首先有必要讨论一下公共管理与公共行政两者之间的关系,因为这里有两种不同的观点。一种意见认为两者分属两种不同的体系,是两个不同的学科。另一种意见认为公共管理与公共行政两者的相同点多于两者的相异点,公共管理在某种程度上是公共行政的延续和发展。第一种意见可以体现在我国教育行政部门在公共管理和公共行政的学科划分上。公共管理在我国被界定为一级学科,它有行政管理、土地资源管理、教育管理、社会保障、公共卫生等五个二级学科,在大类上它属于管理类,因此学生毕业拿的是管理类证书;而与公共管理的二级学科行政管理非常相近的公共行政却与政治学一起被归到了法学类,学生毕业拿的是法学学位。在两种意见中,笔者持第二种意见。理由如下:

(1) 关于行政和管理的说法是来自于英语 admin-

istration 和 management 的翻译。事实上,在这方面的研究领先全球的美国并没有在两者之间有像我国这样明确的区分,美国涉及公共管理(按我们的说法是公共管理的二级学科行政管理)或公共行政的专业学会如美国行政管理学会(American Society of Public Administration)和一些顶级的学术杂志(如 Public Administration Review)等用的都是 administration 一词。我国的 MPA 严格意义上讲应该翻译成公共行政专业硕士,而不是今天我们所用的公共管理专业硕士,这也表明了一种混同的现象。在我看来,讲公共管理学如果撇开了公共行政学的话(如果是一门学的话,因为对此也有争议),那么这种公共管理学是不存在的。(2) 重要的是,在两个最主要的问题上,两者的相同点要大大超越两者的相异点。一是管理主体。尽管公共管理强调多元性,但不可否认,政府始终是最重要的管理主体。二是管理对象,两者的管理对象都是社会公共事务。尽管在管理理

念,方法手段,管理程序都方面有一些变化,但这些变化和不同不足以导致公共行政和公共管理是两个边界清楚的不同的研究领域。(3)从学科背景上来看,行政学脱胎于政治学,在后来的发展中,增加了管理学和经济学的内容,这是被认为公共管理学不同于公共行政学的一个理由,但是,如果没有了政治学(它涉及政府和公共性),那么公共管理也不成其为公共管理了。因此,公共管理中有大量与政治相关的概念或理论也就不足为奇了。

指出两者的关系以及两者的相同点多于两者的相异点是为了有助于讨论公共管理的话语体系,因为在我看来,这与讨论公共行政的话语体系是大体相同的。理由在于,正如前面讲到的,公共管理在我国是一个很大的概念,包括了五个二级学科(这也反映了我国教育的行政色彩),而这些学科所涉及的概念、理论和方法是大不相同的,比如土地资源管理与公共卫生管理涉及的理论、概念、方法等大不相同。要讨论这样一个意义上的公共管理及其话语体系是不现实的,也不切合实际,并且意义不大。因此,我将这里讲的公共管理定位于我国公共管理学科分类中的二级学科,即行政管理。由于笔者认为公共行政与(行政管理意义上的)公共管理同多异,因此,本文基本上在同一意义上使用公共管理和公共行政及其话语体系。

公共管理的话语体系是与学科的自主性联系在一起。讲公共管理只有几十年的时间,而讲公共行政则有上百年的时间。公共行政至今尚有学科自主性的问题(这也是学界一直在讨论的问题,不仅在美国,在我国也一样),当然就不必说公共管理了。长期以来,公共行政缺乏自身的独立性使得它一直遭受诟病。早在1975年,德怀特·沃尔多就指出,“公共行政正面临认同危机,它大规模地扩展其范围,却没有一个统一的核心”。^①斯蒂尔曼则说“它的难以捉摸性和适应性使其成为一种令人心存疑虑的学术事业,它在高等教育中的确定地位和权威不断遭到挑战,甚至在21世纪降临之际亦是如此。它是政治学的一部分?是工商管理的一部分?还是一个独立的学科领域?它到底是什么?”^②不同的学派对此有不同的解释。一种观点认为行政学研究效率,行政

学的研究应该围绕效率来进行,但后来的新公共行政则强调社会公正的重要性。而另一种观点则认为最好把公共行政看作是一种源自许多理论的专业,就像医学和法学一样。比如,德怀特·沃尔多就把医学打比方“对于疾病和健康,没有一个统一的理论,因为有关疾病和健康的理论和技术总是在不断变化,对于事关生死的医学问题,总是存在着激烈的争论,总之存在一个广袤的未知领域。处理这些问题的‘艺术’相当复杂但是很重要。‘健康’问题就像‘好的行政管理’问题一样,只要我们仔细想想,就会感到无法对其进行界定。”^③登哈特本人也认为,“如今在理论家中最流行的观点是,公共行政学最好被看作是一种从各种不同的理论观点兼收并蓄的专业。”^④注意这里的来自许多理论的专业。今天,构成公共行政学或者公共管理学的理论有许多来自(从严格意义上讲)外面的理论,有政治学理论、经济学理论、管理学理论、法学理论甚至社会学理论等等,很难找到一个统一的理论,这导致有人质疑这门学科的自主性,质疑它缺乏明确的边界。但是,尽管如此,尽管它或许不被认为是一门学科,或被认为是缺乏自主性的学科,这不妨碍它是一种专业。按照杰伊·沙夫里茨的看法,是否能成为专业有三个核心的标准:(1)用来为社会服务的一套理论知识体系和实务知识体系。(2)通过对社会的贡献而不是纯私人利益的达成来衡量成功的一套理论标准。(3)教育新成员和实施职业道德规范及适当制裁措施的一套专业活动控制体系。^⑤公共管理有它研究的对象和领域,它的研究能解决一些实际的社会管理的问题,就像医学能解决健康问题一样。正如沙夫里茨所说,“无论公共行政在统一性上有什么问题,它都肯定是一个真正的研究领域”。^⑥所以学科不学科,叫公共行政还是叫公共管理(尤其从中国的角度来讲,因为这是我们的学科划分)并不重要,重要的是它在发挥作用,在力图解决社会的管理问题。

既然公共管理是一种专业,是一种研究领域,那么它毫无疑问有自己的概念、专业术语、理论以及话语体系。尽管如前面指出的,缺乏核心的研究概念以及缺乏自身的知识体系往往被认为是这一学科受到质疑的一个理由,但是从另一方面讲,如果说公共行政或公共管理学科性不强,那么这

种不强倒过来或许恰恰成就了它的开放性,成就了它对各种理论的兼收并蓄。^⑦公共行政学或公共管理学的特点在于在它的发展过程中揉进了许多其他的理论,比如,行政学从政治学脱身后,依然带有浓重的政治学色彩(强调公平公正,平等),而泰罗科学革命后,行政学则增加了管理学的内容(强调效率,效能等),到新公共管理改革时,又增加了经济学和社会学的内容(强调成本效益,结果等)。这反映了这门学科的一种与时俱进的品格,反映了这门学科致力于不断地建构自身对公共管理的解释力,而这些知识或理论进入了公共行政学或公共管理学后,你很难一定说这些东西是其他领域的,因为它们也成了公共管理学的一部分。正像美国是一个移民国家,有来自各个国家的人,但到了美国后都变成了美国人,你可以说是某某裔美国人,但他首先是美国人。这就像一些理论进入了公共管理学或公共行政学,它们事实上也成了公共管理的理论。马克斯·韦伯的官僚制理论是公共管理的基础理论,然而韦伯首先被认为是作为社会学家出现的。但是,今天谁又能说韦伯不是行政学家呢?他的官僚制理论到底是政治学的理论,是行政学理论还是社会学理论,已经没人去关顾这一点。作为一门交叉性强和实用性强的学科或专业,公共行政或公共管理甚至还会用一些自然科学的方法来解决它面临的管理问题。这种学科之间的交融,理论之间的交融在公共管理学中表现得很明显。问题的关键是它们能用来解释公共管理问题。比如管理中的激励理论,它或许首先来自企业管理,但今天它也成了公共管理的一部分,我们不会去问这一理论出自哪里,就像蛋可以吃,但我们一般不会去问是哪个鸡下的蛋。我国的政治学研究也一样,它将过多的精力投放到了本来被认为是行政学或公共管理学研究的领域,比如政府的运作治理,公务员制度等等,而对政治学的一些核心的问题比如权力、选举却讨论不多,你说这是政治学的研究呢还是行政学或公共管理学的研究?

其次,缺乏核心的研究概念以及自身的知识体系或许在某种程度上也促成了公共管理研究的百花齐放和百家争鸣,促成了各种不同学派的产生。比如按照斯蒂尔曼的说法,美国今天在公共行政研究方面已经形成了六个学派,这些学派对

公共管理做出了不同的解释,当然也从不同的角度扩展了公共管理的知识版图。

再者,作为一个专业,一个研究领域,公共管理的研究或许还缺乏核心的研究概念或知识体系,但这并不表明公共管理的研究没有自身的概念和知识结构,没有自身的话语系统。比如与公共管理相关的问责、回应性、绩效评估、无偏私、责任、决策模式、公平公正、领导、组织结构和功能、外包、公私合作、制度设计等等可以包括一大堆的概念,也形成了自身的话语系统(尽管还不一定成体系)和表达方式,也就是说,形成了基本上可以区别如政治学、社会学、法学等其他学科的边界。

公共行政话语体系的建构: 美国的经验

一百多年前,伍德罗·威尔逊在《行政学研究》这篇著名的行政学开山之作中首先将行政学从政治学中独立了出来。他认为,一个不变的问题是:谁制定法律,制定什么样的法律。另一个问题是如何富有启发性地、公平地、迅速而又没有摩擦地实施法律。后者则是行政要做的事。这也就是要建立一门行政科学的原因,“使政府不走弯路、就事论事、加强和净化政府组织机构,并使政府尽职尽责。”^⑧在谈到行政学研究时,他谈到了行政学的美国化问题。他指出,行政学对美国来说是一门外来的科学,它首先是在法国和德国发展起来的,行政学的博士都产生在欧洲。要把这门学科引进到美国,是因为“尽管从政治自由、特别是从政治实践的艺术和才干的角度说,我们拥有巨大的优势,然而在行政组织和行政艺术方面有很多国家都走在了我们的前面”。^⑨但是,美国的学者在推动这门学科的发展中迄今没有发挥很重要的作用。欧洲的行政学研究“只用外语,它只表述一些在我们看来是异邦的思想。它的目标、事例和条件几乎都是以外国民族的历史、外国制度的惯例和外国革命的教训为根据的。”此外,由于行政学是法国和德国的一些教授发展起来的,“因而完全适应一个组织严密的国家的需要,适应一些高度集权的政府。而为了符合我们的目标,它必须适应一个复杂、形式多样而非简单、组织严密的国家,适应高度分散的政府形式。”^⑩因此,威尔逊认为,“如果我们要应用这种科学,我

们必须使之美国化,不只是在形式上或语言上美国化,还必须在思想、原则和目标上基本美国化。它必须把我们的制度铭记在心。”^⑪

威尔逊强调引进行政学研究的必要性,但是他指出这一研究必须美国化,其理由在于美国与德国和法国不同,美国是个民主国家,而后者是专制国家;其次,美国是分权的国家,而后者是集权的国家。在引进的过程中必须把制度铭记在心。把制度铭记在心,可以从两个层面去理解。一是政治层面的制度,在威尔逊看来,美国的民主制度要优于法国和德国的专制制度。另一个行政层面的制度,即政府的形式不同。美国当时缺少的只是一些政府做事的更好的方法技术。简言之,他认为美国具有制度上的优势,但缺乏技术上的优势。正如他指出的,所有理性的选择都会看好英国和美国而不是任何其他欧洲国家的政治道路,所以他认为行政管理不是政治问题,只是一个技术问题。威尔逊的出发点显然是行政学的研究要在坚持美国政治制度的基础上不仅将这一研究在思想、原则和目标上基本美国化,而且在语言、事例等方面也美国化。

引进外来的新的政府管理的技术方法最终形成了行政学研究的美国化,成就了美国在行政学领域研究中的核心地位,并成为全球行政学研究的引领者和推进器。毋庸讳言,今天公共管理研究中的概念、理论、方法更多的是来自美国的贡献。威尔逊当年讲到的美国化不仅得以实现,甚至这一研究还世界化了,其研究成果不仅影响了美国,还影响了全世界。除了制度上的优势,这一成功也是与美国行政学的研究和理论不断回应它面临的迫切要求联系在一起的,与它的与时俱进的品格联系在一起的。“美国的行政思想从来没有——也不能够——界定为一种确定的学说或一整套学说,反而处于不断变迁的状态,总是随着美国人对宪政与民主孰先孰后的态度而变化。”^⑫这样,为了回应迫切的要求,理查德·斯蒂尔曼认为美国的公共行政通常“以高度创新性和创造性的方式每一代或每20年转换为一个新的知识结构”。^⑬他把20世纪美国的公共行政理论分为四个时期。第一个时期是正统论时期(1926—1946),第二个时期是社会科学异端时期(1947—1967),第三个时期是重申民主理想主义时期

(1968—1988),第四个时期是重构运动时期(1988—现在)。斯蒂尔曼认为“每一时代都有其独特的学说、理念、理论、结构、方法论和发展历程,这在很大程度上是那个时代特定的需求塑造的”。^⑭比如,第一个时代提出的“管理七功能说”(也就是著名的POSDCORB)恰好有助于处理那个时代的孪生危机——大萧条和第二次世界大战。“为了应付这些空前紧急的事件,如何去计划、组织、安排人事等确实是非常重要的。POSDCORB学说正好是救急的“药方”。^⑮在对问题的争论和探讨中,不同的学派产生了出来。斯蒂尔曼把它归结为六个:(1)重塑学派;(2)社区学派;(3)弗吉尼亚工学院重构学派;(4)阐释学派;(5)方法建构学派;(6)新官僚分析学派。斯蒂尔曼总结道:“不事声张地适应公众当前的直接需要,这是美国公共行政理论具有的最伟大的力量。行政研究必须追随并处理一些不断变换、难以捉摸、不被重视而又切合实际的公众优先考虑的问题。”^⑯这种对公众需要的直接回应成就了美国的公共行政研究,使它完成了行政学研究美国化的最彻底的转变,并以其强大的理论力量将这一研究推向全世界。

美国在短短的时间里使行政学的研究本土化并影响全球,这里有几个方面的原因。

1. 领先的问题意识。领先的问题意识同国家发展的领先有关。美国事实上在19世纪末已经成为世界的头号强国。在短短的200年左右的时间里走到这一步自然有其制度、文化、社会等诸方面的原因,问题在于其领先的发展也暴露了领先于其他国家的问题。这些问题有两个方面的含义。一是具有美国自身特点的问题,比如美国独特的分权体制及其引发的相关问题,包括黑人问题以及在20世纪50年代引发的教育平等、在60年代出现的社会平权运动等等。二是对所有后发展中国家带有普遍意义的问题,比如政府监管问题、政府伦理问题、公共服务的提供问题等等。领先的问题意识也同对这些问题迅速的学术回应有关,从而促成了研究的前沿性和成果的创新性。正如斯蒂尔曼指出的,不事声张地适应公众当前的直接需要,这是美国公共行政理论具有的最伟大的力量。公共行政的理论旨在解释这些问题,并尽可能去解决这些问题。这不仅使理论表现了

威尔逊当初所希望的美国的特点,而且在一定程度上也具备了全球的意义,这一点可以在美国的公共行政或公共管理的教科书在全球流行中看出来。

2. 良好的学术环境促使公共行政或公共管理的研究呈现出一种百花齐放、百家争鸣和学派林立的景象。斯蒂尔曼讲到美国的公共行政或公共管理的研究有六个学派。事实上,在许多公共行政的问题上,都有一些不同的观点和看法。这些不同的观点和看法相互鼎立、彼此竞争。比如,以对政策的研究而言,在决策模式上有全面理性模型、有限理性模型、渐进决策模型、混合扫描模型、垃圾桶决策模型、子系统决策模型;在政策变迁方面有倡议联盟框架、间断均衡理论、社会学习模型、政策建制理论;在政策终结的策略方面有巴尔达可的政策终结策略、贝恩的十二种终结策略、莱文的组织衰退应对策略、弗兰茨的政策终结可用资源等等。这种理论观点纷呈斗艳得益于一种思想自由和学术独立的环境,没有这样一种环境,要产生如此丰富的学术成果几乎是不可能的。当然,这也得益于学者的专心、努力与投入。

3. 学术批评和争论推动了学术的发展。学术的繁荣和进步只有通过不断的反思、批评和争论才能获得。美国公共管理思想的生命力保持长青也在于此。自美国建国之初以来,在公共行政或公共管理的思想上一直存在着宪政取向与管理取向的争论,争论的钟摆不时向两边摆动。有关学科、方法论、管理的价值等方面的批评和争论几乎没有停过。比较著名的有西蒙-沃尔多之争、文森特·奥斯特罗姆的《美国公共行政的思想危机》一书对美国主流公共行政思想的反思,以及新公共服务对新公共管理的批评。西-沃之争被认为是西方公共行政学发展史上最具启发性的思想交锋,这场交锋围绕公共行政学学科的“身份”问题、事实与价值关系问题、价值观问题、思维与表达方式问题、文本的误读问题进行了立场相反的辩论。它对西方公共行政学的研究和发展产生了深远的影响。“这场争论不仅促使公共行政从热衷于效率价值的追求转变为更多地民主价值关怀,积极地改变了人们对于规范价值的态度,而且形成了西方公共行政学者社群对于公共行政学学科身份危机的两种不同的救赎之路”,^①文森特·

奥斯特罗姆的《美国公共行政的思想危机》一书反思了美国主流的公共行政思想,认为公共行政学必须在官僚制行政研究的基础上引入民主制行政研究,公共行政的实践也必须在官僚制行政的基础上引入民主制行政的实践,“民主制行政作为一种一般的公共行政,可以作为官僚制行政的替代类型,与官僚制行政相并列”^②。新公共管理与新公共服务之争更是为人们熟悉的。新公共管理对新公共行政是一种从宪政取向向管理取向的摆动,强调结果、绩效评估、成本效益,而新公共服务则是将钟摆再次摆向宪政取向,再次将信任、参与和民主治理置于中心。正是这种批评和争论,使得新的理论和学说层出不穷。

公共管理话语体系的本土化建构: 基础与条件

公共行政作为一门学科进入中国从时间上讲并不晚,如果以怀特的那本教科书在20世纪20年代的出版从而使得美国的大学开始进行公共行政学的教学算起,那么30年代这门课也进入了中国的大学课堂。当然,公共行政或公共管理的教学和研究在中国的真正起步是在80年代后,尤其是在进入21世纪之后。进入21世纪后,公共管理这门学科在中国获得了飞速的发展,但同时也有不少问题困扰着我们,其中的一个问题便是公共管理的话语如何本土化的问题。一种观点认为,在学科的发展中,在经历了学习和模仿的阶段之后,现在应该进入有所创新的阶段了,这一阶段的一个特点在于要有自己的话语体系(概念、理论、方法等),用以解释中国的公共管理问题。

这使人想起一百多年前威尔逊的文章。中国今天的情况与威尔逊当时讲的有不少相似之处。行政学或公共管理学对中国来说也是一门外来的,尤其是从美国来的学科,正如当初美国将其从德国和法国引进的那样。我们姑且暂时不论中国的政治制度和美国政治制度的优劣,我们引进行政学或公共管理学,一个原因也是在于行政组织和行政艺术方面有很多国家走在了我们前面。美国当初研究的是德国和法国的技术方法并将其应用到美国的政府运作中,我们今天更多研究的是美国的技术和方法,只是政府管理的技术和方法在今天获得了突飞猛进的发展。当然,与威尔逊时代不同的是,威尔逊当初呼吁要建立一门公共

行政学,而在今天,这门学科的研究已经硕果累累。如果说当初还要建立概念、理论、方法来解释公共行政现象,那么今天我们已经有理论和办法可以用来对现实进行解释和指导。当然,国外的,尤其是美国的行政学研究,它的目标、事例和条件几乎都是以本国民族的历史、本国制度的惯例等为根据的,即便是一些技术的、流程的研究,也是以本国的实际状况以及背后的政治制度为背景的(这里当然不排斥他们的研究中具有普遍价值的部分,正如前面指出的)。因此,从这一意义上说,我们的行政学或公共管理学的研究也必须使之中国化。仿照威尔逊的说法,不只是在形式上或语言上中国化,还必须在思想、原则和目标上基本中国化。

与美国相比,我国公共管理话语本土化的建构有一个比较好的文化基础。美国是一个充满着强烈的反国家主义文化的国家,这导致“美国人大约在宪法制定后一个世纪,仍极不愿意相信行政国家建设理论—行政学理论。因此,不管是行政组织与制度,还是其学术研究事业似乎都缺乏合法性,甚至今天依然如此。”^⑩反观中国,这个社会并不存在像美国那样的反国家主义的文化,这里的文化甚至是国家至上的。那么,为什么偏偏在反国家主义的文化中,并不被看好的行政学研究却硕果累累,而在一个甚至是国家至上的文化中,这个社会应该急需的行政学或公共管理学的研究却始终难以形成自己的理论、特色或话语体系?

有几个问题是我们需要考虑的。首先是如何理解本土的话语体系问题。本土话语并不仅仅表现在是自己的语言还是人家的语言上,好像用“之乎者也”来表达才算是本土话语,其他都不算本土话语。不能说一个中国人穿长衫就是中国人,而穿西装就不是中国人。话语的生命力表现在它的与时俱进。它是随着社会的变化而变化的,农耕社会的话语无法表现工业社会的特征和变化。一些表现时代特征的概念和话语在传播的过程中会跨越民族和国家的界线,从而成为全人类共享的话语。它首先是外来的,但最后也变成了自己的话语。比如民主自由平等这些概念首先来自西方,但它也成了中国社会主义核心价值观的内容。事实上,像马克思主义、社会主义、共产

主义等等这些外来的话语已经成为非常中国化的本土话语。我们不会去质疑它是不是本土话语,因为它已经成了我们习以为常的话语系统的一部分。就公共管理而言,话语的本土与否,在于它对公共管理的解释力。本土话语具有解释力当然好(这也是我们期望并为之努力的),本土的话语不能解释的,也没有必要一定要去生造一些所谓中国式的词汇或从故纸堆里寻找一些所谓中国特色的东西来装潢门面,比如用“民本”来代替民主(民本中不具备民主所包含的公民的权利和义务这一现代意识)。没有解释力,再本土的东西也没用。对一些具备解释力的外来话语也没有必要一定要给它套上一件本土的衣服,就像一定要给一个中国人套上一件长衫才算中国人一样。为什么一定要改头换面包装一下,以显示本土话语特色?或者更有甚者,因其不是本土话语而干脆将其统统拒之以千里之外,理由仅仅在于不是本土的。因此,在强调建构公共管理本土话语体系的同时,本土话语不应该排斥有价值的外来话语。作为一个学科,它自然具有这一学科共通的语言,学科研究的规律都具有一般性的特点,这里没有本土和非本土之分。就像数学就是数学,没有中国数学和美国数学之分一样。命令一致对于任何国家的公共管理来说都是一样的。建构中国的公共管理的话语体系不应该是封闭的,它要求我们站在巨人的肩膀上,对一些西方话语(理论、概念、方法等)能适用的就拿过来,不能适用的就对它进行修正改造或将其抛弃,并在此基础上建构我们的理论和话语体系,这才是我们应该所抱有的正确的态度。不加分析地一概排除外来话语事实上就是无视人类在长时间里积累起来的文明成果,这不仅有悖常理,更是一种愚蠢的行为。

建构公共管理的本土话语体系通常是针对中国的公共管理来说的。这一建构的基础是中国公共管理提出的现实需求,这一现实需求要求给予学术上的回答。斯蒂尔曼讲到美国公共行政理论具有的最伟大的力量是不事声张地适应公众当前的直接需要。我们建构的公共管理本土话语体系(理论、概念、方法)所具有的最重要的力量也应该是适应公众的直接需要,这是建构本土话语体系的最重要的理由。正是这一点,使得中国学者相比外国学者具备了更多的优势,因为我们身临

其中,有着西方学者一般难以企及的对实际问题的深刻了解;也使得本土话语的产生具备了更多的可能性。此外,中国公共管理的发展有其独特性,它走的是一条有别于西方的发展道路。它的政治架构、运作方式、管理文化等都有自己一些独到的方面。在改革开放以后四十多年的时间里,中国的公共管理开始逐步形成一些人所说的中国经验或中国道路或中国模式(尽管有争议),不管怎样,形成了一种有别于他人的中国做法。这些做法尤其为中国学者进行本土话语的理论创新提供了广阔的空间,对这些做法进行概念上的提炼和理论上的提升不仅有助于解释中国的公共管理现象,有助于解决公共管理面临的实际问题,而且或许还可以提供一些带有一般性价值的东西,从而使本土话语产生世界性的影响,丰富公共管理的知识生产和扩大公共管理的知识版图。

建构本土公共管理的话语体系需要有学术的批评和争论,本土话语体系只有在不同观点和思想的不断交锋和碰撞中才能建构起来,因为它会使我们的话语体系变得有生命力,会使我们的话语体系变得更加丰富,更加具有说服力。在这里,一个实际的问题是必须对学术争论和意识形态的批评做一区分。尽管对两者做一个严格的区分很难,比如学术的争论也会涉及意识形态的东西,但是这两者的基本点是不一样的。学术追求真理,以批判作为它的基本特色,而意识形态则从属于政治目的,以宣传捍卫这一目的为己任。两者的基本取向是不一样的。意识形态或许可以对学术提供指导,但学术本身不是为意识形态而存在的。学术的讨论需要有自身的空间,这一空间不能受到意识形态的随意入侵,更不能以意识形态的名义对一些不同的学术观点挥舞大棒,否则就不会有学术上的百花齐放和百家争鸣,不会有学派的产生,也建构不起本土的话语体系。

建构公共管理的本土话语体系还需要有一个良好的学术环境,这一良好的学术环境表现在:(1)有一个关系融洽、互相学习和互相帮助的学术共同体。关系融洽不表明共同体内没有争论和批评,但这种争论和批评的指向是对真理的探讨,

而不是私人间的恩怨。共同体内或许有众多的不同学派,但这些学派不是以我划线、唯我独尊的派别。(2)学者可以自由地探讨他所关心或感兴趣的公共管理问题,可以自由表达他的学术观点,这种探讨和表达不受不同观点的压制,也不受非学术因素的影响。(3)学术成果的评价标准以质量为上、以学术成果对知识生产和解决实际问题的贡献为原则。(4)学科之间的交流秉承开放的原则,而非故步自封、以邻为壑,对其他学科采取一种抵制、甚至排斥的态度。良好的学术环境对建构公共管理的本土话语甚为重要,这一环境的打造需要学者的共同努力,也需要学界与政府的共同努力。☞

- ①⑤⑥杰伊·沙夫里茨《公共行政导论》,刘俊生等译,中国人民大学出版社,2011年,第20、20、20页。
- ②⑫⑬⑭⑮⑯理查德·J.斯蒂尔曼二世《公共行政学:概念与案例》,竺乾威等译,中国人民大学出版社,2004年,第39、27、27、29、39、39、39页。
- ③罗伯特·登哈特《公共组织理论》,扶松茂、丁力译,中国人民大学出版社,2003年,第15页。
- ④Robert Denhardt, "Public Administration Theory: the State of the Discipline", In B. Lynn and Aron Willavsky (eds.), *Public Administration Theory: the State of the Discipline*, Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1990, p.63.
- ⑦竺乾威等《公共管理的自主性与开放性》,《中国社会科学评价》2015年第3期。
- ⑧⑨⑩⑪伍德罗·威尔逊《行政学研究》,载理查德·斯蒂尔曼二世主编《公共行政学:概念与案例》,竺乾威等译,中国人民大学出版社,2004年,第9、10、10、10页。
- ⑰周芳友、倪凌《西蒙-沃尔多之争及其影响》,http://www.xz-bu.com/4/view-3103467.htm。
- ⑱文森特·奥斯特罗姆《美国公共行政的思想危机》,毛寿龙译,上海三联书店,1999年,第114页。

作者简介:竺乾威,复旦大学国际关系与公共事务学院教授,公共行政系主任、博士生导师。上海,200433

(责任编辑:王 婷)