

行政学本土化： 理论与方法

XINGZHENGXUEBENTUHUA LILUNYUFANGFA

芮国强 著



人 民 出 版 社

行政学本土化:理论与方法

芮国强 著

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

行政学本土化:理论与方法/芮国强 著.

- 北京:人民出版社,2013. 11

ISBN 978 - 7 - 01 - 012644 - 9

I. ①行… II. ①芮… III. ①行政学 - 研究 - 中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 229058 号

行政学本土化:理论与方法

XINGZHENGXUE BENTUHUA:LILUN YU FANGFA

芮国强 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球印刷(北京)有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:14.5

字数:214 千字 印数:0,001 - 2,000 册

ISBN 978 - 7 - 01 - 012644 - 9 定价:30.00 元

邮购地址:100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

目 录

引言 中国行政学的发展呼唤本土化.....	1
第一章 行政学本土化的内涵及意义.....	6
一、行政学本土化的历程	6
二、行政学本土化的内涵.....	19
三、行政学本土化的意义.....	38
第二章 行政学本土化的动力及可能	45
一、行政学本土化的动力.....	45
二、行政学本土化可能性的理论分析.....	52
三、行政学本土化可能性的历史镜鉴.....	57
第三章 行政学本土化的方法论基础	62
一、行政学方法论的内涵及结构.....	63
二、行政学方法论的体系.....	81
三、作为理想模型的政治与行政二分法	104
第四章 行政学本土化的方法致思.....	114
一、坚持方法自觉,创新研究方法.....	114
二、拓展学科互涉,整合科际知识.....	121
三、强化学科自觉,深化学科研究.....	135
第五章 行政学本土化的实现路径.....	146

2 行政学本土化:理论与方法

一、树立问题意识,开展问题研究·····	146
二、增强学术自觉,推进理论创新·····	159
三、直面真实实践,构建中层理论·····	176
结束语 在本土意识与国际意识的融通中推进行政学本土化·····	193
参考文献·····	202

引言 中国行政学的发展呼唤本土化

在2012年6月2日召开的马克思主义理论研究和建设工程工作会议上,时任中共中央政治局常委的李长春同志在代表党中央所作的重要报告中强调指出:“如何在学习借鉴人类文明成果的基础上,用中国的理论研究和话语体系解读中国实践、中国道路,不断概括出理论联系实际的、科学的、开放融通的新概念、新范畴、新表述,打造具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学学术话语体系,是理论界和学术界面临的重大而紧迫的时代课题。”该报告还批评了一些缺乏理论自觉和理论自信的现象,指出“我们的一些理论研究和学术创新还落后于这一伟大实践,一些人没有立足于这一伟大实践进行理论研究和学术创新,而仍然习惯于简单套用西方的范畴、理念和结论,用西方话语来解释中国丰富独特的发展实践,削中国实践之足,适西方理论之履。”

20世纪80年代初恢复重建的当代中国行政学,迄今为止已经历了重建、引进和本土化三个阶段。由于行政学是从西方国家引进的舶来品,因此从20世纪80年代到90年代中期,中国行政学的主要任务是引进和介绍西方行政学的知识体系,同时从规范价值层面对中国行政学研究提出了一些判断和设计。经过十多年的恢复重建和引进消化,中国行政学研究得到了迅速的发展,在社会中的影响日益扩大。参照西方行政学学科体系,中国行政学初步确立了属于自己的基本范畴和理论框架,成为社会科学中一门独立和新兴的学科;在中外行政思想研究的基础上,行政学研究内容进一步系统化和专门化,并形成了一些相对集中的研究领域和议题;随着中国全方位改革的启动,中国行政学努力把中国行政改革现实问题作为研究和关注的

重点,着重研究中国行政的规律和特点,有力地推动和促进了中国行政改革的步伐。而且,中国行政学学者们结合中国实际做出了许多独立思考和探索,取得了大量独创性的成果。但与此同时,中国行政学研究也暴露出理论脱离实践、效率导向过重、研究方法落后等问题。因此,一些学者开始对中国行政学研究进行反思,这也是中国行政学史上的第一次反思运动。关于学科本土化建设的思考和建议也被融入这场反思运动中。例如,1996年,一些学者在北京召开了“中国行政科学发展研讨会”,在《中国行政管理》刊发了关于中国行政科学发展的系列文章,有学者指出“应当加强对行政系统利益结构的研究”^①,有学者强调“应当注重政策分析,提高技术含量”^②,还有学者则强调行政伦理研究和中国传统行政文化研究的重要性^③,薄贵利则系统总结了中国行政学的十大脆弱点和挑战^④。接下来的一段时间,另外一些学者侧重从中国行政学研究方法不足的角度来进行系统的学科反思^⑤,还有一些接受过国际化教育的行政学者也强调了行政学研究方法的重要性^⑥。

进入21世纪以后,中国行政学的反思运动进入一个全新的阶段。受到第一波反思行政学方法论和规范性不足的影响,加上一批接受过国外科学实证研究方法训练的青年行政学者陆续回国发展,从2004年起,新一轮的行政学反思运动迅速兴起。与前一轮反思大都限于规范思辨不同的是,这一波行政学反思运动建立在量化和实证研究的基础上,学者们对中国行政学存在的规范性不足的问题提出了更尖锐的批评,指出旧有的行政学研究

① 李景鹏:《加强对行政系统利益结构的研究》,《中国行政管理》1996年第7期。

② 余兴安:《注重政策分析,提高“技术含量”——行政学发展的两个重点》,《中国行政管理》1996年第7期。

③ 桑玉成:《行政伦理:一个不可忽视的领域》,《中国行政管理》1996年第10期;董明:《必须重视对中国传统行政文化的研究》,《中国行政管理》1996年第10期。

④ 薄贵利:《中国行政学:问题、挑战与对策》,《中国行政管理》1998年第10期。

⑤ 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;高小平:《行政学的“真知”在哪里》,《行政论坛》1998年第6期;郭济:《中国行政管理学的建设及其发展》,《中国行政管理》2000年第1期。

⑥ 张梦中、马克·霍哲:《公共行政学研究方法论专栏总序》,《中国行政管理》2001年第8期。

成果不但谈不上科学的定量研究,甚至也不能说是规范的定性研究,充其量只不过是“剪刀加糗糊”的拼凑整理。与此同时,他们也对增强中国行政学的研究规范和理论建构提出了有价值的建议^①。值得注意的是,虽然有学者提出中国行政学面临“规范化与本土化的双重困境”^②,但该阶段对学科反思的声音大大超过了学科本土化的诉求,大部分学者认为中国行政学仍然停留于反思阶段,学科本土化任重道远。在这个阶段,一些学者以“不破不立”的勇气来尝试推进行政学本土化的先期研究。如张康之在总结西方行政学传统和范式特征的基础上,指出:“中国的行政学不能简单停留在对西方行政学的学习和借鉴上,需要根据中国的‘服务行政’模型进行理论建构与学科建设”^③。乔耀章认为,加强行政哲学研究是摆脱行政学“美国化”,实现行政学中国化的重要途径^④,提出行政学中国化应当“在行政学的语言和术语上中国化,营造属于中国的行政学话语体系”^⑤。吴琼恩则一如既往地强调行政学本土化,指出要注意中国传统文化“人文理性”的优先性,从而超越西方知识体系的逻辑理性^⑥。徐湘林则把目光瞄向了中国政策科学的理论困境和本土化问题,指出中国政策科学本土化分三个层面,即价值伦理、原创经验研究和理论方法本土化^⑦。王绍光则从中国政治学发展的高度对本土化重要性进行了系统阐述,认为“在经过‘取经’、‘效仿’、‘自觉’三个阶段以后,中国政治学界应该大胆向前再跨一大步:本土化”,

① 刘亚平:《公共行政学的合法性危机与方法论路径》,《武汉大学学报(人文社会科学版)》2006年第1期;何艳玲:《危机与重建:对我国行政学研究的进一步反思》,《中国人民大学学报》2007年第4期;马骏、张成福、何艳玲:《反思中国公共行政学:危机与重建》,中央编译出版社2009年版。

② 何艳玲:《指向真实实践的中国行政学研究:一个亟待关注的问题》,《中国行政管理》2009年第8期。

③ 张康之:《从行政学的历史解读我国行政学的研究方向》,《理论与改革》2002年第3期。

④ 乔耀章:《行政学中国化与行政哲学思考》,《中国行政管理》2003年第8期。

⑤ 乔耀章:《行政学中国化过程中的学科发展与方法体系》,《中国行政管理》2005年第6期。

⑥ 吴琼恩:《论公共行政学之本土化与国际化:知识创造和理论建构的特殊性与普遍性》,《公共管理评论》2004年第2期。

⑦ 徐湘林:《中国政策科学的理论困境及其本土化出路》,《公共管理学报》2004年第1期。

并指出:“本土化的要求无非是三条:批判的吸收,创造性的思考,平等的交流”^①。还有学者通过对美国或主流公共行政学范式的批判,对未来中国行政学本土化的方向提出了某种隐喻性的预设。蓝志勇借鉴美国公共管理一百多年来发展的历史,指出:“美国的公共管理注重官僚技术人员的培养,忽略了宏观理论的训练”,这为未来中国行政学本土化提供了前车之鉴^②。孙柏瑛则系统地反思了建立于工业文明之上的传统主流公共行政的理性价值,指出“建立适应社会快速变化的公共行政社会建构理念”的重要性,这无疑为未来中国行政学的本土化提供了重要的方向指引^③。刘太刚通过对西方公共管理学中的“公共性”、“公共物品”和“公共利益”等概念的反思,提出了需求溢出理论,进而意图重构公共管理学的知识体系^④。张成福在一篇分析中国行政学发展趋势的论文中指出:“本土化是中国公共行政未来发展的方向和最大的挑战”,并深刻分析了中国行政学本土化的两个层面的意义^⑤。

可见,在通过移植和模仿构建了行政学学科基本结构之后,中国学者们很快注意到来自西方的行政学理论与中国国情之间的“适配性问题”,发现了我国行政学研究存在的规范化困境与本土化困境,催生了超越西方理论、构建中国特色理论体系的本土化意识和努力^⑥。虽然国内学界围绕我们应该建立一个什么样的行政学、究竟应该如何学习西方的行政学理论和方法、究竟应该怎样对待我国行政学的遗产、究竟应该怎样处理行政学研究中的

① 王绍光:《中国政治学三十年:从取经到本土化》,《中国社会科学》2010年第6期。

② 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。

③ 孙柏瑛:《反思公共行政的行动逻辑:理性建构与社会建构》,《江苏行政学院学报》2010年第3期。

④ 刘太刚:《公共管理学重述:需求溢出理论的逻辑思路与基本主张》,《中国行政管理》2012年第8期。

⑤ 张成福:《变革时代的中国公共行政学:发展与前景》,载《中国人民大学学报》2008年第9期。

⑥ 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。

理论与实践的关系等问题展开了广泛而又深入的研讨,取得了阶段性成果。但学界对于什么是中国行政学的本土化、中国行政学体系是否应该本土化、中国行政学本土化是否可能、中国到底应该如何实现本土化、应该从哪些领域和理论开始本土化等元问题仍没有给出较为统一的答案。

因此,本书以行政学本土化的基本理论问题及研究方法为主要论域,对行政学本土化的科学内涵、理论依据、发展动力、历史镜鉴、实现路径、研究方法等问题作了初步的探讨和思考,旨在尝试对中国行政学本土化的元问题给出解答,并对如何实现本土化的方法和路径进行探讨,以推动中国行政学本土化进程的深入推进,从而建立“具有中国风格、中国气派、中国标准的行政学”^①。本书正文由五章内容组成:第一章“行政学本土化的内涵及意义”在回顾和总结中国行政学本土化发展的历史进程的基础上,重点论述了中国行政学本土化的科学内涵,全面阐述了行政学本土化的理论意义与时代价值;第二章“行政学本土化的动力及可能”在分析中国行政学本土化的内外部动力之后,从理论与历史两个维度阐述了中国行政学本土化之可能性;第三章“行政学本土化的方法论基础”在论述行政学方法论的内涵、结构和体系之后,重点剖析了作为理想模型的政治与行政二分法,从而为中国行政学本土化的实现路径和方法奠定基础;第四章“行政学本土化的方法致思”则从确立方法自觉、创新研究方法,拓展学科互涉、整合科际知识,强化学科自觉、深化学科研究三个方面论述了中国行政学实现本土化的方法考量;第五章“行政学本土化的实现路径”从树立问题意识、开展问题研究,增强理论自觉、推进理论创新,直面真实实践、构建中层理论三个方面论述了中国行政学实现本土化的路径。

① 何艳玲:《我国行政学研究反思工作述评(1996-2008)》,《公共行政评论》2009年第5期。

第一章 行政学本土化的内涵及意义

一、行政学本土化的历程

中国行政学在其 30 多年的发展历程中,本土研究及本土化进程已经大致经历了兴起——断裂——复兴三个阶段^①。

(一) 行政学本土化的兴起

1978 年党的十一届三中全会召开以后,包括行政管理在内的各项事业得到恢复和发展。1979 年 3 月 30 日,邓小平在理论务虚会上指出:“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,现在需要赶快补课……下定决心,急起直追,一定要深入专业,深入实际调查研究,知己知彼,力戒空谈。”^②自此,中国社会科学开始全面恢复发展。1982 年 1 月 29 日,夏书章教授在《人民日报》发表了《把行政学的研究提上日程是时候了》,此文引起了人们对行政学的广泛关注。1982 年 9 月,邓小平在党的十二大开幕式上第一次提出和使用“有中国特色社会主义”的概念^③。1982 年、1983 年,中国政治学会分别在北京和上海举办了行政学讲习班,开始大力倡导行政学研究。1984 年 6 月,邓小平在会见日本代表团时系统阐述了建设有中国特色社会主义的构想^④。中国特色社会主义命题的提出对

① 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。

② 《邓小平文选》第 2 卷,人民出版社 1994 年版,第 180—181 页。

③ 《邓小平文选》第 3 卷,人民出版社 1995 年版,第 2—3 页。

④ 《邓小平文选》第 3 卷,人民出版社 1995 年版,第 62—66 页。

这一时期的行政管理研究产生了直接影响,中国特色社会主义行政管理及相关的学科体系建设成为当时学界热议的话题,而且研究呈现出不断深化的趋向。1984年,国务院办公厅和当时的劳动人事部召开了行政管理科学研讨会。1984年底,中国行政管理学会筹备组成立。1985年,《中国行政管理》创刊。1988年,中国行政管理学会成立。进入1990年代以后,中国行政学得到跨越式发展并成为热门专业。

在行政学恢复重建的过程中,学界逐渐提出了“建立有中国特色的行政学”这一命题。学者们首先突出的是行政管理学的社会主义性质。比如,夏书章在《把行政学的研究提上日程是时候了》一文中就明确提出,“要搞好现代化建设事业,就必须建立和健全现代化管理(包括行政管理)和实行社会主义法治(包括行政立法)。这样,我们就需要社会主义的行政学和行政法学。”^①此观点虽然带有一定的意识形态色彩,但已经蕴涵了希望中国的行政学研究不是简单的西化或国际接轨,而是在借鉴国际经验的基础上提出适合社会主义发展的行政学知识体系。

接着,学术界进一步突出了行政学研究的中国特色并提出了体系构建的任务。1984年4月,时任国务院参事的唐鸿烈上书国务院领导,建议要从中国的实际出发,研究西方发达国家的行政管理学,建立具有中国特色的社会主义行政管理学,提高我国的行政管理水平,以适应世界发展的要求^②。同年8月20日至26日,国务院办公厅、劳动人事部在吉林省吉林市举办全国行政科学研讨会,这是建国以来第一次由中央行政机关主持,有理论工作者和行政管理干部参加的专门的行政学会议。会议提出的我国行政管理学研究的主要任务之第一条就是“要建立具有中国特色的行政管理学体系”^③。在此次会议上,唐鸿烈进一步指出:社会主义行政管理既是我国新的历史条件下的必然产物,它的建立与发展,理所当然地必须走自己的道

① 夏书章:《把行政学的研究提上日程是时候了》,《人民日报》1982年1月29日第5版。

② 武树帜:《纪念〈中国行政管理〉杂志创刊15周年——〈中国行政管理〉杂志的问世和发展》,《中国行政管理》2000年第11期,第3页。

③ 国务院办公厅、劳动人事部:《中国行政管理初探》,经济科学出版社1984年版,第4页。

路,以突出中国的特色^①。周世述在1984年10月出版的《行政管理》中提出,要在吸收国外一切有益经验和做法的同时注意总结我国行政管理的实践,“建设一门具有中国特色的社会主义的行政管理学”^②。张友渔在中国行政管理学会筹备组第一次会议上讲话时指出,行政管理学必须联系实际,要从中国的实际出发,主要是把中国的事情搞清楚。夏书章也指出,社会主义国家既有行政管理,为什么不能建立社会主义的行政管理学呢?……我国的学术界,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。可见,具有中国特色的社会主义的行政管理学(体系)是“建设有中国特色的社会主义”宏大叙事在行政学领域的响应,两者不仅在时代背景上相合,甚至在句式结构上都一脉相承。

1985年以后,学者们则进一步突出了中国特色社会主义行政管理在各个方面的具体体现。通览80年代中期至90年代中期出版的各类教材,虽然名为“行政管理学”或“行政学”,但关于中国行政管理的内容已经占据了相当的篇幅。值得一提的是,直接以“中国”、“社会主义”以及“中国社会主义”为前缀词的论著也开始出现。代表作有李福玉、谭健、张学廉主编的《中国行政管理学讲座》(辽宁人民出版社1985年)、戴大祝主编的《社会主义行政管理学》(华中师范学院出版社1985年)、田禾的《中国社会主义行政管理学导论》(西南师范大学出版社1986年)、李世英主编《社会主义行政管理学通论》(中国展望出版社1987年)、徐学武主编的《社会主义行政管理学教程》(湖北科技出版社1987年)等。这一时期报刊发表的有关中国特色社会主义行政管理学研究的论文则于1990年结集出版^③。1988年,中国行政管理学会成立之初,党和国家领导人就明确指示,学会要“实现科学行政管理,为社会主义现代化建设服务”,“研究探讨具有中国特色的行

① 国务院办公厅、劳动人事部:《中国行政管理初探》,经济科学出版社1984年版,第187页。

② 周世述:《行政管理》,人民出版社1984年版,第107页。

③ 葛孚光:《建立有中国特色的行政管理学——我国行政管理学学科体系初探》,中国经济出版社1990年版。

政管理体系,为社会主义现代化建设服务”。^①在学会其后的发展过程中,国务院领导同志也一再强调,“一定要坚持理论联系实际的原则,既要在理论上有所创新和突破,又要始终注意把着眼点放在现实问题的研究上,任何时候都不可偏离这个方向。”“行政管理学作为一门实用性的科学,更需要面向实际,讲求实效。行政管理科学,只有深深扎根于管理和改革的实践之中,才能结出丰硕的成果。”“行政管理学会应该以行政管理科学为重点,从理论和实践两个方面进行研究,使我们的行政管理整体水平提高一步。”^②著名行政学者黄达强等在早期的行政学教材中也强调,必须根据我国的国情,从实际出发,借鉴别人的经验,探索中国特色行政管理理论和方法,以期实现中国行政管理科学化^③。然而,受政治环境、学者的知识结构以及学术训练的影响,早期关于行政学中国化和本土化的文献和讨论大都带有较强的意识形态色彩,即强调行政学作为一门意识形态色彩较浓的社会科学,必须坚持马克思主义对其研究的指导。在这种语境下,本土化实质上等于马克思主义化。

从内容上看,20世纪80年代中期至90年代中期国内关于中国特色社会主义行政管理的研究主要采取两类途径:

第一,总论式。即在总体上概括中国社会主义行政管理的理论来源、发展过程、性质、原则、特点。论者均强调了我国行政管理的社会主义性质,原则主要包括党领导行政管理、人民参与行政管理、民主集中制、各民族平等参与管理、计划管理、法制等^④。另有论者增加了党政分工、服务、精简、效率、依法管理等原则^⑤。还有学者指出,社会主义行政管理原则是一个多层次的有机联系的整体,既包括社会主义政治体制的一般原则,又包括行政管

① 转引自郭济:《贯彻“三个代表”要求发展行政管理科学——有中国特色社会主义行政管理学建设的回顾与展望》,《中国行政管理》2002年第11期。

② 转引自郭济:《贯彻“三个代表”要求发展行政管理科学——有中国特色社会主义行政管理学建设的回顾与展望》,《中国行政管理》2002年第11期。

③ 黄达强、刘怡昌:《行政管理学》,高等教育出版社1990年版。

④ 夏书章:《行政管理学》,山西人民出版社1985年版,第58—67页。

⑤ 李世英:《社会主义行政管理学通论》,中国展望出版社1987年版,第87—89页。

理本身的固有规律和准则,此外还包括行政管理各个环节、各个部门的具体原则^①。关于中国特色社会主义行政管理的特点,杨学敏、盛法的《行政管理简论》概括为四点:受无产阶级政党的政治领导和思想领导;对经济建设负有直接管理的使命;在进行物质文明建设的同时,负有建设社会主义精神文明的重要任务;具有高度的民主性^②。夏书章主编的《行政管理学》概括为五点:行政管理的目的是为人民服务,范围是整个国民经济和社会事务,行政管理活动是按照客观规律办事,行政管理过程贯穿着社会主义精神文明,基本方法是说服教育与强制相结合^③。葛孚光的概括是:始终在中国共产党的领导下,贯彻执行党的路线方针政策;对人民代表大会负责;社会主义的民主管理;范围涉及到国家的各个部门和组织;贯穿着政治思想工作^④。

第二,分论式。即结合具体领域展示中国行政管理的某一方面内容。如在论述行政组织时介绍中国行政机构设置的原则、主要构成等内容;在论述行政领导、公务员制度时讨论中国的相关情况等。需要指出的是,这种分论式研究,在一定程度上弥补了总论式研究的不足,可以更具体地把握中国特色行政管理的丰富性。

在行政管理对象更加中国化的同时,学术界也开始构建具有中国特色的学科体系,提出了各种不同的见解。王鸿指出,中国特色的社会主义行政管理建设,无论结构框架如何,都应充分体现具有“中国特色”和“社会主义”这两条^⑤。蒋东海指出,中国社会主义行政管理学在内容和形式上均必须是中国的、马列主义指导的、社会主义的、为改革服务的^⑥。在体系构建方面,李琪在评析已有的要素排列式、矩阵排列式体系结构的基础上提出

① 戴大祝:《社会主义行政管理学》,华中师范学院出版社1985年版,第146页。

② 杨学敏、盛法:《行政管理简论》,安徽人民出版社1985年版,第38—40页。

③ 夏书章:《行政管理学》,山西人民出版社1985年版,第42—50页。

④ 葛孚光:《建立有中国特色的行政管理学——我国行政管理学学科体系初探》,中国经济出版社1990年版,第8—11页。

⑤ 王鸿:《一项开创性的工作》,《中国行政管理》1987年第4期。

⑥ 蒋东海:《中国社会主义行政管理学的特点》,《中国行政管理》1987年第7期。

了包含逻辑起点、条件因素、功能运作、立足基点、逻辑归属等内容的新体系^①。欧阳雄飞则提出了行政管理学的“十字网络型”学科体系^②。

在体系构建方面,有两本颇具中国特色的书:一是谭力的《中国行政学》,二是周世述、苏玉堂主编的《中国行政管理学》。前者为中国行政学的学科建设提供了一个以政府职能为核心的理论体系,它避免了因素排列式和纵横结合式结构所带来的缺乏逻辑联系的毛病,找到了一条统率行政学全部内容的中心线索。即按照政府职能的产生——主体——实施——保障的逻辑思路,把行政学的主要内容紧密地联系起来,从而体现了行政学各个内容之间的本质联系^③。后者则认为,行政管理体制的核心问题,是行政管理权力的结构问题。中国行政管理权力结构的特征主要表现在民主和集中的统一,这是把马列主义同中国实际相结合的产物,是解决中国问题的根本所在,它基本贯穿了新中国行政管理的全过程^④。

(二) 行政学本土化的断裂

经过十余年的努力,中国行政管理学研究实现了稳步发展的态势。学科身份得到认可,学术机构广泛建立,学术成果日渐丰富,特别是关于中国特色社会主义行政管理的研究已经成为共同关注的课题。1994年,台湾公共行政学者吴琼恩首次提出了“行政学的中国化问题”,指出了行政学本土化的必要性和重要性^⑤。但遗憾的是,吴琼恩的呼吁并没有引起中国大陆学者的关注。

针对恢复重建以来中国行政管理学发展中存在的“理论的贫乏和学风的空疏”^⑥,学术论著存在的“概论化”倾向^⑦,教材建设中存在的概念堆砌、

① 李琪:《论中国行政管理学学科体系的逻辑结构》,《行政学研究》1987年第1期。

② 欧阳雄飞:《试论行政管理学“十字网络型”学科体系》,《中国行政管理》1987年第6期。

③ 谭力:《中国行政学》,中共中央党校出版社1990年版,第1页。

④ 周世述、苏玉堂主编:《中国行政管理学》,中共中央党校出版社1994年版,第7—8页。

⑤ 吴琼恩:《二十世纪行政科学的发展趋势与前瞻》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》1994年第4期。

⑥ 任晓:《增强中国行政学发展的后劲》,《中国行政管理》1997年第1期。

⑦ 郭志平:《行政学不要“概论化”》,《中国行政管理》1996年第5期。

体裁单调、实然研究不够、案例编写薄弱等通病^①等等不足和问题,1995年前后大陆学术界进行了一次系统的梳理和反思。薄贵利将当时中国行政管理学存在的问题归纳为十大方面:整体而言还处在引进、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窠臼;一些著作和教科书相互模仿和抄袭的比较多,在理论体系上和逻辑结构上鲜有突破和创新;比较研究显得极其薄弱;对其它学科的知识 and 研究成果吸取不够,缺乏从多学科的角度透视中国行政管理,内容显得干瘪空洞;价值取向偏离;行政哲学研究薄弱,使行政学研究缺乏更深层的理论指导和更坚实的理论支点;理论脱离实际倾向比较严重;研究对象和研究内容残缺不全;只重视对行政主体的分析,忽视对行政客体的研究,科学性大打折扣;行政学研究方法单一和落后^②。早在反思之初,张成福即认为“就中国行政学科本身的发展而言,除非形成自己的理论——无论是巨型理论、中型理论,还是微观经验型理论——否则,中国行政学永远不可能成为一门独立的知识领域”^③。随即他又提出,行政学中国化,最核心、最本质的东西在于构建中国自己的行政理论。这篇论文的贡献不仅在于第一次明确提出了我国行政学的中国化问题,而且还指出了我国行政学研究需要在巨型理论、中型理论、微观经验型理论方面形成自己的理论。乔耀章则提出了一个有关我国行政学本土化的前提,即“要把西方的行政学,尤其是美国的行政学用我国第四次修改后的宪法把它加以过滤,把它置于批判的文火上加以烘烤,把西方行政学尤其是美国行政学的气体蒸馏掉,逐步营造行政学的中国特色、中国学派”^④。

单就中国特色行政管理的研究而论,问题也比较多。周世述等人指出:在总结我国行政管理的特点时,虽然不乏真知灼见,但也难免出现一些值得进一步商榷的地方。如“社会主义性质”、“中国共产党的领导”、“为人民服

① 汪风清:《行政学教材的不足及思考》,《中国行政管理》1999年第5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 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。

④ 乔耀章:《行政学中国化过程中的学科发展与方法体系》,《上海行政学院学报》2005年第2期。