

# 助推器 回音壁 摇篮曲

卓越

2010年7月,《中国行政管理》杂志迎来创刊25周年。回顾其发展进程,成绩令人瞩目。在形式上,杂志的页码越来越厚重;在内涵上,杂志的影响因子越来越强大。

《中国行政管理》见证和推动了我国行政管理学科由萌芽起步到繁荣兴盛、由借鉴国外公共管理学科理论到学科本土化研究的迅速发展历程。依我之见,杂志至少有以下几个明显的特征。

## 1. 前瞻思考, 切中脉络

理论构架是学科地位的底蕴,研究方法是学科形象的经络。如果说,行政学因其应用性学科的特征,在理论构架方面有些单薄是可以理解的话,那么,行政学在跨学科、综合性研究方面,更应该要重视研究方法,作为探索公共管理世界的求解工具。近年来,学界开始对行政学研究进行反思,在肯定成就的同时,也指出了研究的不足,特别强调了研究方法的局限。为此,学界不时有规范与实证、定性与定量方面的讨论。多数学者认为,目前的研究方法较多局限于传统的宏大叙事性的规范性研究,研究视角较多局限于单一的研究对象及问题表象。有学者提出,目前我们相当部分的行政学研究既不是实证研究,也不是严格意义上的规范研究。

借此,笔者想说明自己的一个观点。笔者认为,规范与实证是一种研究路径,定性与定量是一种研究方法。作为研究路径,规范研究强调的是间接性搜集和占有资料的过程,实证研究强调的是直接性搜集和占有资料的过程。研究路径和研究方法两者之间可以交叉使用。实证的研究路径既可以运用定性方法,也可以运用定量的方法;同样,规范的研究路径既可以运用定性方法,也可以运用定量的方法。例如,文献计量学是一种规范的研究路径,同时也是一种定量的方法。

2001年,《中国行政管理》设置“公共行政学研究方法论”专栏,刊发了《发表著作与论文策略》《公共行政学研究方法论及其步骤》《匿名评审案例研究》《定性研究方法总论》等一系列文章。也许,这种匠心独具的

做法在当年,甚至在若干年内都没有引起学界充分的重视。但是,站在今天的视角,我们不能不对《中国行政管理》敏锐洞察力和前瞻性思维称道。

## 2. 立足前沿, 引领潮头

近年来,我国行政学研究发展势头很快,基本上可以做到与国际研究同步。国家综合实力的增强、互联网的普及是这一发展变化最深刻的背景,其中,《中国行政管理》在先进理念传播方面的内引外联、穿针引线作用功不可没。本世纪初,刊物就通过在美国求学的学者,翻译和阐释了国外公共管理的一些最新思想,发表了《论公共行政(学)的起源与范式转变》等系列论文。2002年,以“了解·交流·进步”为题,《中国行政管理》设立了首届中美公共管理国际学术研讨会专版,组织撰写了“发展公共管理,推进治道变革”为题的研讨会综述,专题发表了本刊记者、特约记者对国际著名公共行政学家唐纳德·克林格尔、爱德华·J·杰尼斯、《黑堡宣言》首席作者万斯莱、欧文·休斯的采访录。

近年来,政府绩效评估与管理、危机应急管理、非营利性组织管理等一些新兴的前沿学科被学界普遍认同。《中国行政管理》在促进新兴学科成长、推动学科认同的社会化传播方面起着积极的作用。例如,地方政府推行政府绩效评估的热情和学者对这个问题进行比较广泛的研究是从2003年开始的。此前,相关的研究文章零零星星。2004年,《中国行政管理》就新设了“绩效评估”专栏,2006年将“绩效评估”专栏提升至“绩效管理”栏目,扩展丰富了政府绩效管理的理论与实践。

## 3. 化蛹成蝶, 超越自身

专业性的学术刊物要求具有促进专业学术发展,展示学科发展成果的基本功能。《中国行政管理》始创于我国行政管理学研究复苏时期,通过设立“政府与法制”、“领导科学”、“行政哲学”、“行政伦理”、“行政心理学”等基础理论专栏,为鼓励基础学科建设、开展基础理论研究发挥了积极的宣传推广作用。《中国行政管理》秉承着致力于促进行政管理本土化理论办刊导向,立足于行政管理学科专业化教育、行政管理学科体系构架、行政管理基本

理论完善及专业人才培养等方面,不遗余力地进行着探索性、系统性和原创性的研究。

随着学科不断发展,《中国行政管理》在促进学科整体性发展,推进行政管理走向公共管理方面,逐渐成为展示整个公共管理一级学科发展的平台。1999年,国务院学位委员会对学科结构进行了重大调整,设立公共管理一级学科,下设行政管理、教育经济与管理、社会保障、公共卫生管理、土地资源管理等五个二级学科。《中国行政管理》密切关注公共管理学科的建设与发展,及时调整办刊导向,设置“公共卫生”、“社会治理”、“社区治理”、“社会保障”、“治校与治学”、“市政管理”等专栏,使各领域的管理及理论研究人员系统把握相关理论与实施方略,有力强化了学术文章的实践导向性。

1999年国务院批转教育部制定的《面向 21 世纪教育振兴行动计划》,要求积极稳妥的发展专业学位研究生教育,进一步完善专业学位体系,培养大批高层次应用型人才。根据国务院学位委员会《专业学位设置审批暂行办法》和国务院第十七次会议审议通过的《公共管理硕士专业学位设置方案》,MPA 教育在中国正式启动。2001年 2 月 9 日由国务院学位委员会、教育部、人事部联合发文,成立了全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会,2月 22 日召开了成立大会。就在 2001 年,《中国行政管理》专设了“中国 MPA 论坛”栏目,陆续刊发了《研究 MPA 学位 办好 MPA 教育》《国外 MPA 发展与办学特点》《中国 MPA 教育面临的问题与出路》《论 MPA 教育信息化》等文章,系统探讨了 MPA 学科定位、发展特色、专业课设置等核心主题,为 MPA 专业教育扎根于中国、发展于中国提供了第一手的文献资料及先导性建议。

## 二

如果说《中国行政管理》在促进行政管理学科发展方面有着“顶天”的作用的话,那么,在促进政府的改革创新方面,则是“立地”了。回应、服务是委托代理关系中受委托方基本的价值取向,政府如此,其他的组织和单位也是这样。《中国行政管理》作为国务院办公厅主管、中国行政管理学会主办的期刊,承担着解读国家、政府重大方针和举措的职责,及时回应和有效服务政府改革与创新的历史使命。

依托中国行政管理学会,《中国行政管理》关注行政管理现实问题的研究,为推进我国政府治理与创新、深化行政体制改革起到了参谋咨询作用。杂志的选题每年保持与政府工作计划和学会工作计划同步,着重反映我国政府改革的最新进程,为改革输送最新的研究成果。

《中国行政管理》见证了我国行政管理体制改革与创新 25 年的重大事件和重大进步,从杂志内容我们就可以清晰绘出我国行政管理改革发展的脉络和基本走向,“卷首文”、“本刊特稿”这两大专栏鲜活体现了《中国行政管理》与时俱进的特质,“危机管理”、“服务型政府”、“机构与编制”、“地方政府治理与善治”、“行政许可法”、

“行政审批制度改革”、“政府信息公开条例”等专题内容成为杂志每一发展阶段成长的印记。可以说,《中国行政管理》忠实地记录了当代我国政府改革与创新的历史,也为更为深入推进政府改革与创新起到了传播及理论先导的作用。

改革开放 30 多年来,中央政府分别在 1982 年、1988 年、1993 年、1998 年、2003 年推行了五次全国范围的自上而下的政府机构改革。党的十七大提出我国行政体制改革的重点是要“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制”要求,2008 年 3 月,第十一届全国人民代表大会第一次会议审议通过了《国务院机构改革方案》,标志着第六次全国范围的机构改革的正式启动。大部制机构改革是新一轮行政体制改革的核心理念和新思路。为了帮助各级地方政府更好的理解大部制及其价值效用、明晰政府改革的具体思路与步骤,自 2008 年 4 月,《中国行政管理》就刊发了《大部制改革与小政府模式辨析》《大部制改革与监管组织再造》《大部制改革的实践诉求于目标指向》《论大部制体制的基本构成要素》《“专委会制度”:富阳创新部门间协调配合机制》等一系列文章,为政府机构改革从中央拓展至地方,提供了丰富的理论基础和翔实的实践案例。

服务型政府是政府自身建设的时代主题。2004 年 2 月和 3 月,温家宝总理先后在中央党校省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上和《政府工作报告》中提出“努力建设服务型政府”,并阐述了服务型政府的内涵。2006 年 10 月党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出:“建设服务型政府,强化社会管理和公共服务职能。”2007 年 10 月胡锦涛总书记在党的十七大报告中明确提出,“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”。为配合这一中心工作,《中国行政管理》做了大量的铺陈。尚在 2004 年 11 月,《中国行政管理》就专设了“建设规范化服务型政府理论与实践研讨会”的专版,刊发了《坚持执政为民建设规范化服务型政府》《规范化服务型政府的定位与思考》《研究服务型政府的三个维度》《规范化服务型政府建设的理性思考》等文章,系统、深入地解读了服务型政府内涵、基本定位等核心主题,为政府切实推行服务型政府建设提供了理论参考。

## 三

就个人的学术成长经历来说,我和《中国行政管理》可谓是一往情深。我从事行政管理教学和科研的两次重大选择,都与《中国行政管理》的影响密不可分。

第一次重大选择是进入行政管理教学和科研领域。1984 年,我师从政治学领域著名学者邹永贤教授,攻读国家学说方向的研究生。当时,我们这一届共有 4 名学生,毕业后各有所向,只有 2 人从事教学和科研工作领域。我和金太军(现任苏州大学政治学与公共管理学院院长)同一届、同一个导师、硕士三年同一间寝室,现在又在同一

个领域，号称“四同”。

1985年，《中国行政管理》创刊，杂志求新的理念、务实的风格、丰富的内容、清新的笔触深深地吸引着我，每期必读，爱不释手。在相当程度上，就是在反复研读这份杂志的过程中，萌生了对行政管理的偏好。硕士三年的学习期间，导师治学严谨，要求课前预习，通读原著。结合这个过程，我比较系统地阅读和梳理了国内外国家学说中的行政管理思想，并利用课后写心得的机会，有意识地进行行政管理的写作练习，其中，《列宁行政管理思想》的专题研究写了10万字，《先秦时期行政管理思想》的专题研究也写了差不多10万字，至今，这两份手稿我还完整地保存着。硕士阶段最后一年，鼓起勇气向《中国行政管理》尝试投稿。有一个典型的以文会友实例，记得多年后我第一次和高小平副会长见面时，他说的第一句就是：“我记得你，你经常投稿，而且，你的字写得不错，工工整整的”。

1987年7月，硕士毕业留校，在选择教学和研究领域时，我毫不犹豫地选择了行政管理。因为就在这一年，《中国行政管理》刊发了我的《管仲的人事管理思想》（1987/2）、《试论行政监督在行政管理学体系中的作用》（1987/8）、《评密尔的首长负责制思想》（1987/10）等三篇论文。对于一个硕士生来说，这个激励太大了。从某种意义上讲，对我的学术生涯有着决定性的影响。因为即使是现在，在《中国行政管理》这样的尖端刊物上同一年发表三篇文章，也是极为难得的。就我个人而言，还有一次同样的经历是2004年，我在《中国行政管理》同年发表了《公共部门绩效评估初探》（2004/2）、《公共部门绩效评估的主体构成》（2004/5）、《学术研讨会治理模式新探》（2004/8）等三篇论文。

第二次重大选择是从从事政府绩效管理方向的研究。20世纪90年代初中期，我有数次到国外、境外进行访学、合作科研和参加国际学术会议的机会。在外学习，不仅仅是增长知识、开拓视野，更重要的是引发了对一些问题的思考：作为一门应用型学科，行政管理的特征应当如何体现？国外20世纪90年代兴起的新公共管理运动对我们有什么启示？20世纪90年代后期，我基本上厘清了这样一条研究思路：以地方政府的机制创新作为主要的研究方向，从地方政府的实践中寻求理论研究的切入点，而绩效管理正是这个学科发展新的增长点。1998年，在福建的漳州长泰进行最初的试点，策划成立全省第一个行政投诉中心；1999年，漳州以行政投诉作为基本载体，在更大的范围上开展机关效能建设；2000年，福建省在省市县乡全面推行机关效能建设。可以这么认定，福建的机关效能建设本质上是一种以绩效为目标导向的管理机制创新，是本土化的公共绩效管理。从2001年开始，我带领的课题组和厦门市思明区政府合作，开展公共部门绩效评估的探索，建构一套公共部门绩效评估的指标体系，开发一套公共部门绩效评估的系统软件。项目经中国行政管理学会、原国家人事

部行政科学研究所、福建省效能办等有关专家、领导评审和鉴定，一致认为该项目研究在国内具有创新意义，为解决公共部门管理的瓶颈问题探索了新的路径，项目成果对推进政府职能转变、促进管理机制更新、提升政府服务质量有实质性的应用价值。

1998年到2002年，可以看成是对政府绩效管理进行初步探索的阶段，以思明项目为界点，我坚定了对这个方向进行整体系统研究的决心，加快了研究的进程和步伐。在这个过程中，高小平副会长和鲍静社长多次到厦门，对政府绩效管理研究进行指导。2003年，《中国行政管理》及时刊发了《21世纪行政发展的新亮点——福建省厦门市思明区开展公共部门绩效评估的探索》（2003/2）一文。通过这个高端平台，让更多的学界同仁了解和参与这项研究，增加了从事这项研究的信心。借助笔端，由衷地感谢《中国行政管理》给予我的帮助和支持，这些年我几乎每年都在这个平台上发表以政府绩效、政府成本为题的论文，及时把个人通过项目开发形成的研究心得与学界同仁共享。其中，最早的一篇论文是2001年的《行政成本的制度分析》（2001/3），最新的一篇论文是本年度刊发的《绩效标准：政府绩效管理的新工具》（2010/4）。

专题性的学术性会议是推广学术思想、传播学术成果的一个重要纽带，特别是在一些关键节点上，这种功能就特别明显。《中国行政管理》通过举办专题型的学术会议促进政府绩效管理研究的学术成长，这是我要表示感谢的另外一个层面的意思。2004年6月13—16日，思明区人民政府与中国行政管理学会、中国行政管理杂志社联合举办了“公共部门绩效管理（厦门·思明）学术研讨会”，共有来自20多个中央国家机关和地方政府的官员，50多个高等院校和研究机构的专家学者100余人参加了研讨会。这次会议是国内第一次以公共部门绩效管理为名的全国性学术会议，众多专家学者聚集厦门，政府实务部门和高校理论工作者联手合作，某种意义上，这次会议是政府绩效管理整体性的进入学科研究视野的开端。2008年11月，我主持的《江财模式：江宁区财政局绩效管理模式的构建与实践与探索》项目在南京结题，中国行政管理学会、中国行政管理杂志社和全国政府绩效管理研究会组织七人专家组，对项目进行了结项鉴定。专家组一致认为，项目具有重要的理论意义和实践意义，战略理念超前，凸显时代聚焦主题，契合时代发展脉搏。尔后，2009年9月，又与江宁区财政局联合召开“政府绩效管理与行政文化建设研讨会”，对这个项目进行深度的研讨。这两次会议，对如何整合单项的绩效元素，形成绩效管理的系统框架，引导绩效管理向广度和深度发展起了积极的推进作用。

最后，祝愿《中国行政管理》越办越好！

（作者单位：厦门大学公共事务学院副院长、教授、博士生导师，厦门 361005）

（责任编辑 方晋）