

明诺布鲁克三次会议与公共行政研究的演进

竺乾威

【摘要】明诺布鲁克三次会议在美国公共行政学研究的发展史上具有极为重要的意义,它影响了美国公共行政研究的走向,并对每一阶段的研究起到了引领的作用。明诺布鲁克会议也在一定程度上反映了美国公共行政研究的一些特点。所有这些可以给我国的公共行政研究带来一些有益的启示。

【关键词】明诺布鲁克会议;研究取向;学术环境

【中图分类号】D035 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1006-0863(2018)05-0127-06

一、三次会议与公共行政研究重点的转变

今年是明诺布鲁克会议(以下简称明会)召开50周年。1968年,第一次明会在美国锡拉丘兹大学明诺布鲁克会议中心举行。此后,明会以每20年一次的频率又召开了两次(1988年和2008年)。三次明会在美国公共行政学研究的发展史上具有极为重要的意义。它的发展轨迹凸显了公共行政的理论与实践之间的紧密联系,凸显了公共行政的实践在公共行政学发展中的重要作用,凸显了在对行政实践反思后带来的对公共行政问题的新的思考以及理论上的创新和知识版图的扩张。正如理查德·斯蒂尔曼曾指出的,美国的公共行政学通常“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”。^[1]明会的三次会议印证了斯蒂尔曼的判断,每一次的会议都带来了知识上的更新,甚至是公共行政实践和研究范式的转变。

自第一次明会后,我们看到美国的公共行政研究经历了三个转变,每一次的转变都与明会有关。首先是从强调传统的官僚行政到强调民主行政、从强调二E(经济、效率)到强调三E(经济、效率、公平)的新公共行政的转变。什么是公共行政?公共行政的目标和理论基础是什么?在乔治·弗雷德里克森看来,“传统和古典的公共行政不外乎试图回答下列问题:我们怎样才能利用可用的资源提供更多或更好的服务(效率)?我们怎样才能节省支出的同时保持我们的服务水平(经济)?”^[2]长期以来,对此问题的经典答案一直是有效地、经济地、协调地管理各种服务(消防、卫生、福利、警务等)。公共行政的理论几乎是更好(更有

效率、更经济)的管理。建立在政治行政两分法和官僚制基础之上的官僚行政长期以来被认为是解决这一问题的最好的手段和方法。

官僚行政的特点在于它更多地与政治和法律联系在一起。它在思想上强调政府在公共行政中的中心作用和权威。进行行政管理的最好的结构设计和组织形式是政治行政两分法和马克斯·韦伯意义上的官僚制。政治行政的两分可以使行政独立于政治之外,从而使行政免受政治的不利影响,成为一项事务性和技术性的工作(文官制度是这一设计的经典产物),以此来提高行政管理的效率和无偏私地向社会公众提供公共服务。而官僚制则是进行行政管理的最好的组织形式。这一官僚制的分工、权威等级、法制和非人格化管理的特点保证了政府组织运行的效率、理性和就事论事。此外,官僚行政在运作上通常将资源集中于政府之手,由政府提供垄断式的公共服务和对社会进行包揽式的管理。这一模式在工业社会运行了多年,公共行政的研究正如弗雷德里克森所说的,着眼于如何使政府以更经济的方式来提高政府做事的效率,有关公共行政的研究多集中于行政管理的技术层面,如运作程序的改进、组织结构的合理化、效率的提高等等。

政治行政两分法和官僚制尤其在美国进入后工业社会后遭到了批评,公共行政研究长期来注重技术和流程的管理取向也开始受到质疑,其中最著名的是沃尔多与西蒙就公共行政的本质进行的长达半个世纪的争论。沃尔多主张将民主等规范价值引入公共行政中,强调公共行政学是一种政治理论。明会第一次会议事实上反映了沃尔多的主张(沃尔多本人就是这次会议

作者:竺乾威,复旦大学国际关系与公共事务学院教授,上海 200433

的组织者),这次会议力图纠正公共行政研究进行了多年的重管理、重技术的取向。明会产生新公共行政明确提出在经典的二E上加上第三个E,即公平。“社会公平强调政府服务的平等,强调公共管理者决策和项目执行的责任,强调公共管理的变革,强调对公民需求而非公共组织需求的回应,强调对行政研究与教育的探讨,公共行政不仅具有跨学科性和应用性,而且具有解决问题的特性和理论上的合理性”。^[3]社会公平的提出表明公共行政的研究不能仅仅局限于技术层面,它必须考虑价值层面。会议的一个观点是传统的、旧的公共行政不关心社会的问题或国家的目标,它只关心有效执行所需的行政工具和技术,只关心政府如何做,而不是做什么。与会者强调“裁量者”的公共行政而不是作为工具的公共行政,“这产生了公共行政理论与实践的一种运动,也就是新公共行政”。^[4]

其次是在坚持新公共行政的民主行政和社会公平的同时,也强调市场机制和企业运作的新公共管理,而后者更多地是与传统的公共行政所强调的效率联系在一起,只是在追求效率的方式上有很大的不同,新公共管理更强调市场机制的作用。研究重点的转向是与当时的社会状况和公共行政的实践联系在一起的。第一次会议中对社会公平和民主行政的强调与当时美国社会处于一种因越南战争以及对民权追求而产生的社会动荡的状况有关,同公共行政忽略价值和政治问题有关。当第二次会议召开时,已经到了80年代,美国社会面临的是另一种状况。事实上,主张在公共行政研究中加上社会公平的新公共行政的旗手弗雷德里克森在70年代末就指出了公共行政研究当时更多面临的将是技术和过程问题,而不是政治问题(尽管他后来对新公共管理抱有批评的态度)。在他看来,“20世纪80年代最重大的问题之一将会是生产率。所有现存的迹象都表明,所生产的物品和服务与所耗费的人力之比正在下降。我们正处在一个有极限、无增长的时代,环顾四周,我们可以看到一种普遍倾向于削减支出乃至政府范围的态度。”^[5]随着70年代新自由主义的兴起,解决提高生产率的典型做法就是强调最小国家,缩小政府规模,扩大市场作用,建立基于市场的国家,进行政府再造。如果说第一次会议是从政治学的角度来考虑问题,第二次则更多是从管理学的角度来考虑问题的(这或许同参会者的学术背景也有关,参加第一次会议的学者几乎是清一色的政治学者,而参加第二会议的有来自历史学、经济学、政治学、管理学和心理学背景的学者,更重要的是一些行政实践者也参加了会议。当然也同会议当时面临的问题有关,第一次会议面临的社会问题具有强烈的政治色彩,第二次则更多具备了管理的色彩)。如果从美国开国之初就有的公共行政的宪政和管理两种取向来说,第一次会议使传统的公共行政研究的取向从管理转向宪政,从技术理性转向价值理性,第二次则再从宪政转向管理,转

向技术理性。这一转向事实上还有新公共管理在英国兴起的背景,以至于新公共行政在产生不久、还没有完全释放它的能量的时候就被新公共管理淹没了。第二次会议的组织者还是沃尔多,他对会议出现的这一显然有违第一次会议方向的变化持何种观点?与弗雷德里克森一样,沃尔多也看到了新自由主义强调最小国家和扩大市场作用所产生的变化。他指出,“公共行政往这个方向走已经很久了,对此应该采取欢迎的态度,并与此同行”。^[6]正是对这一新变化的认识,第二次会议在强调公正、民主、正义等概念的同时,也强调了对一些诸如外包、绩效、使用者付费等新起的概念进行研究的重要性,并接受了一种运用市场化机制来推进国家和社会目标的新的公共服务方法,尽管会议认为国家运用市场化的方法在变得更有效率的同时,首要的目标还是要取得社会的平等和宪法目标。“第二次明会的一个结果是产生了新公共管理的治理路径”。^[7]

再者是从新公共管理到强调社会各方参与的协作治理和全球治理的转变。本次主题就是“公共行政的未来、公共管理与全球公共服务”。第三次会议的一个背景是全球化进程的推进,网络社会的形成和发展。全球化背景下产生的一系列问题如移民、环境保护、恐怖主义、自然灾害、毒品犯罪、贸易纠纷等跨越了国家的边界,日益成为国家治理中的一个重要内容。国内和国际网络的跨界治理使得协作治理变得日益重要。这一重要性正如彼得·特切克拉巴蒂和普拉喀什·塞德所说,“明会第三次会议强调‘协作治理’的重要性,因为它可以抵御政府庸政官僚懒政。此外,在一个互相依赖的世界里,协作治理也是一种把协作制度化以及在多组织背景(如政府部门机构的网络)下建立行之有效的决策过程的方法。”^[8]这使得公共行政研究的重点开始朝这个方向发展。这从第三次会议的与会者认为公共行政要讨论的一些主题中可以看出。会议由年轻的和资深的两拨学者组成。年轻学者提出了四个需要关注的领域:在变化的全球化背景下公共行政的实质;市场取向的新公共管理的复杂性;交叉学科对公共行政的方法论核心的影响;在因社会经济政治迅速变化而重新定义的公共行政中,网络治理和协作公共管理日益增长的重要性。资深学者提出的是,2008年的公共行政与1968和1988年有何不同?对于进行了三十年的市场取向的新公共管理在理论和实证上能给出一个明确的结论吗?由于多学科的进入,公共行政距离建立一个核心理论基础是近了还是远了?有关网络治理和协作公共管理的新想法如何改变我们对公共行政、公共管理和公共服务的思考?全球化如何影响我们理解美国、发达国家和发展中国家的公共行政、公共管理和公共服务面临的主要挑战?^[9]可以看到,两拨学者都提到了网络治理和协作公共管理。此外,这次会议对公共行政重新做了定义,即“公

共行政是一个由社会嵌入的有关关系、对话和行动的过程,这一过程旨在促进人类在各个领域里的繁荣兴旺”。^[10]这一定义改变了传统的对公共行政的定义,其内涵和外延得到了极大的扩张,公共行政的范围超越了一国的界线,而成为与整个人类相关的事业。这一定义在一定程度上反映了全球化的背景和信息技术产生的一个崭新的网络社会对公共管理的影响。网络社会的形成需要强调协作治理,全球治理需要运用信息技术以及多种方法进行比较研究。此外,对协作管理和网络治理的关注也可以从会议的一些关键词当中反映出来。据统计,经过对430个关键词的统计,发现有20个词汇认可度较高,他们出现的频率都超过了6次。其中,“参与”、“治理”、“行政”、协作、管理的出现的频率都达到或超过了20次,是这次会议最受关注的问题;网络、价值、组织、责任、部门、政府的出现频率都达到或超过了10次,是本次会议重点关注的问题;合作、代表性、公民、民主、实践、安全、共享、全球的出现频率达到或超过了5次,是本次会议的重要话题。在这一系列的词汇中,合作、公民、共享、全球、网络、部门、政府、参与、治理、协作是目前流行的各种治理理论的核心元素。^[11]在这些关键词中,既可以看到第一次会议强调的价值部分,如民主、公民、参与、责任,也可以看到第二次会议涉及的内容,如治理、安全、代表性,更可以看到第三次会议强调的内容,如全球、共享、网络、协作等。而“合作、公民、共享、全球、网络、部门、政府、参与、治理、协作成了目前流行的各种治理理论的核心元素”。^[12]彼得·特切克拉巴蒂和普拉喀什·赛德也指出,“2008年的明会是对前两次会议的一个无可置疑的突破,它表现在:(1)通过强调第一次会议的一些主要看法,与会者看来将协作、互动、与利益相关者有意义的接触置入了议程;(2)通过学习非西方国家处理公共问题的经验,2008年的明会一反以种族为中心的公共行政,对公共治理应当采用一种全球的方法,以理解对公共行政至关重要的制度的复杂运行。”^[13]

二、三次会议折射的美国公共行政学研究的特点

三次明会对美国公共行政研究发展的影响是巨大的,它在很大程度上折射了美国公共行政研究的一些特点。

首先,美国公共行政的研究与公共行政的实践紧密相联,它是对现实公共行政问题的及时回应。斯蒂尔曼曾指出,“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”。^[14]理论来自实践,实践是理论的源泉。正如前面指出的,明会每一次会议涉及的主题都反映了当时社会所面临的急需解决的问题,解释和解决这些问题也成了一个个阶段里公共行政研究的重点。这本身反映了公共行政学是一门实践性很强的学科。事实上,理论紧密联系实际是美国公共行政研究的传统。从公共行政学在美国

的诞生就可以看到这一点。伍德罗·威尔逊在他的行政学的开山之作《行政学研究》中就指出,要建立行政科学,是因为“在行政组织和行政艺术方面有很多国家都走在了我们面前”,^[15]是因为这门科学“旨在使政府不走弯路、就事论事、加强和净化政府的组织机构,并使政府尽职尽责。”^[16]显然,行政学的建立所肩负的使命就是如何使政府更好地运作,正是在这一点上,他提出了政治与行政的两分,因为行政管理工作被政治管理和宪法原则弄得混乱不堪。在美国,对行政问题的迅速反应,导致了理论的变化和新的知识的产生。弗雷德里克森在指出新公共行政被新公共管理迅速取代时曾有过这样的解释,“由于过于强调自身理论的价值意义而忽视了重塑政府的现实呼声及随后的新公共管理理论的兴起,新公共行政学不可避免地被新公共管理、甚至更晚期的新公共服务理论所替代”。^[17]显然,新公共管理的背后是重塑政府的现实呼声,社会背景和行政实践发生了变化。美国的公共行政的研究除了得益于学者的努力和勤奋,也得益于学界与实践部门的合作。行政实践者参与学术活动、进行学术研究是美国公共行政研究的一个很大的特点,比如明会第二次会议就邀请了行政实践者参会。实践者也参与著书立说,比如对新公共管理改革运动产生巨大影响的《改革政府:企业精神如何改革着公营部门》一书作者之一的盖布勒就曾经做过城市经理。这些著作不仅深刻的影响了政府的运作,也对学术界的研究产生了巨大的影响。此外,与实践的紧密联系往往还得益于有一批具有政府工作经历的学者,他们兼具实践与理论之长,既对社会、政府的问题抱有敏锐的看法,又能在理论上给与解释和说明。比如,克林顿政府的《全国绩效评审》中期报告的执笔者,也是《行政过程的政治》一书作者之一的威斯康辛大学教授唐纳德·凯特尔,他在进入学术界之前就曾经在美国联邦政府的好多部门如财政部、美国公共服务委员会等做过顾问。势转时移,明会的三次会议至今经历了50年的时间,其中社会的问题发生了许多变化,而美国公共行政研究几乎不变的一点就是及时对变化和问题做出反映,这表现了美国公共行政研究与时俱进的品格。

其次,注重行政学的教育和学科发展。行政学的教育为行政研究和政府以及社会组织培养未来的人才,这一学科的发展对行政学的教育具有重要影响。如何给学科定位?如何在教育中将社会问题展示在学生面前并对这些问题给予理论上的解释和说明?如何提供给学生这方面最新的知识?把研究与教育和学科发展(就学科而言,一个一直令行政学研究困惑的问题是行政学作为一门学科的独立性的问题,这也是学术讨论很多的一个话题)结合起来事实上是美国行政学研究的又一个特点。明会的三次会议几乎都涉及了与教育和学科发展有关的问题。比如,第一次会议就强调公共行政学及其研究应当关注与公民和社会有关的

各种社会问题,应当更多地强调变革而不是增长,强调作为一种技术和工具的公共政策的研究。第二次会议指出,公共行政学看来没有从多学科的方法中获得反馈。虽然一些学者表明了其他学科的一些概念对研究公共行政的有用性,但他们似乎还是遵从了“本专业中心主义”。第三次会议一致认为,要使公共行政的研究有意义,就需要在公共行政的教学中教授方法论以及研究所需的工具和技术。随着研究的增多,学科会变得更丰富。如果学生掌握了更多的技术和工具,那么他们就能独立地从事自己的研究。这将为学科的研究提供一个充满活力的基础。^[18]事实上,在明会第一次会议召开的前一年(1967年),费城就召开了一个由年轻行政学者组成的会议,这一会议除了强调后来在明会第一次会议强调的观点(如作为自由裁量者的行政而非作为工具的行政)之外,还强调公共行政学作为一门学科应当对变化保持一种灵活的态度,公共行政应当考虑社会的各种问题和挑战,需要加强公共行政的教育和培训以提高公共行政的伦理和廉洁,并丰富公共行政的世界标准。^[19]后来的发展表明,对社会问题的关注以及对方法论的强调对后来美国公共行政的教育产生了深刻的影响。

再者,对年轻学者的尊重和提携。年轻学者是公共行政学教育和研究的希望,他们将决定未来公共行政学教育和研究的质量,对年轻学者的培养是公共行政学教育和研究的应有之义。明会的几次会议充分展示了这一点。众所周知,明会第一次会议邀请的大多数学者都在30岁左右。这些年轻人具备着一股初生牛犊不怕虎的勇气,具备着一种学术上“造反”的精神。在斯蒂尔曼看来,“这些‘少壮派’对旨在推动国家建设的传统公共行政,对诸如 POSDORB 所包含的提高行政的效率、经济性和有效性的观点,对更新的理性技术如操作研究,对决策科学、系统论、项目规划预算系统、目标管理或者其他强调‘理性’、‘科学’‘行为主义’和‘现实主义’的职业技术‘发明’,对任何‘严格的’经验数量方法论都表示出特别的敌意……他们认为 POSDCORB 非常真实、非常有力地体现了权力机构的意志,因而它根本上有损于平等、民主和人道的价值观”。^[20]正是在这些年轻人的努力下,新公共行政破土而出。尽管新公共行政不久被新公共管理的浪潮淹没,但在公共行政后来的发展中,我们时时可以听到新公共行政的回声。第三次会议的第一阶段先把年轻人和资深学者分成两组,让年轻人提出他们的提议,表现了对年轻人的充分信任以及学术上的平等。在这样的过程中,年轻人也成长起来了。在第二次会议的时候,当年参会的一些年轻人已经变得不再那么激进,比如他们在第一次会议时对行为主义抱有激烈的反对态度,而在第二次会议上也认可了行为主义的合理之处,讨论也开始变得平和。然后我们也看到,一些在第一次会议中风华正茂的年轻人后来成为了公共行政研究

中的中坚力量,有的则成了领袖级人物,比如弗里德里克森就是一个著名的例子。

最后,会议的召开、相关问题的讨论,会前会后的争论,表明美国的公共行政研究有一个良好的自由探讨的学术环境。这一环境鼓励不同意见的产生并进行争论。学术自由本身就是美国社会的一个传统。从历史上看,美国开国之初在公共行政研究问题上形成了宪政和管理两种不同的取向后,相关的争论几乎就没有停止,钟摆一直在这两者之间摇摆。以20世纪来说,除了那场著名的沃尔多与西蒙之争之外,事实上,在明会第一次会议之后不久,文森特·奥斯特罗姆的《美国公共行政的知识危机》也对传统的公共行政发动了一场有名的攻击,主张用“民主行政”来取代官僚行政,因为民主行政具有“多决策中心”、“公共参与”和“权威的非中心化、分化和叠加”的特征。但两者在对传统公共行政进行批判时所处的立场不同。在斯蒂尔曼看来,新公共行政是从“左翼”质疑前代人的思维方式,而奥斯特罗姆则是从“右翼”对其发起了更猛烈、更深远的挑战。^[21]然而,新公共行政兴起没多久,钟摆再次摆向了管理取向的新公共管理。尽管如此,即便在新公共管理最盛行的时候,我们还是可以听到对它的来自宪政取向的批评。罗伯特·登哈特的新公共服务在一定程度上可以说是新公共行政理论和奥斯特罗姆民主行政理论的延续,比如,他在对他的新公共服务进行论证时指出,“公共行政官员一开始就应该认识到一种参与并且开明的公民权对于民主治理是至关重要的”。^[22]在登哈特看来,“对民主价值观的关注在我们思考治理系统方面应该居于首要位置。尽管诸如效率和生产积极性这样的价值不应该被丢弃,但是它们却应该被置于由民主、社区和公共利益构成的更大环境中。”^[23]这种学术上的争论的一个结果是学派的产生,呈现了一种百花齐放、百家争鸣的局面。在斯蒂尔曼看来,美国的公共行政学现在似乎还处在对一些问题的争论中,尽管答案不清楚,但当今已经明确地形成了六个不同的、具有深远影响力的思想流派,也就是强调企业家精神的重塑学派;致力于重建社区和公民关系的社区学派;力图在反国家主义的社会背景下解决公共行政深层次的合法性问题的弗吉尼亚理工学院重构学派;探索和解释与存在或人的存在的本质有关的价值观、假设和思想这些行政理论家面临的最深层次和最深刻问题的阐释学派;强调量化分析的方法构建学派以及着重对与公共官僚相关的大量政治与政策问题进行研究的新官僚分析学派。自由讨论的学术环境不仅使学派林立,它也不断催生出新思想和新理论,比如在新公共管理和新公共服务后出现的治理理论、价值管理理论等。

三、明会对中国公共行政研究的启示

明会本身以及美国公共行政研究的演进可以给我们一些有益的启示。首先,在中国公共行政学界主张

进行本土话语建构和建立自身理论的今天,我们必须清楚,本土话语或理论的建构必须建立在中国的公共行政实践上。正如斯蒂尔曼指出的,美国公共行政理论具有的最伟大的力量在于它不事声张地适应公众当前的直接需要。我们的公共行政研究在适应谁的需要方面需要进行反思。在我国,从实践的角度讲,公共行政研究的需要可以来自两个方面,政府和社会(也就是公众)。今天,我们研究中的一个不容忽略的事实是,我们可能更关注的是政府的需要,而不是公众的需要,或者我们把政府的需要当成了公众的需要。一个具体的表现在于对政府项目(大到国家级,小到基层部门)的热衷和追崇。把获得国家级科研项目作为评审高级职称的一个条件几乎已经成了高校通行的做法,国家项目的多少也成了对学科进行评价的重要指标。更有甚者,一些刊物居然将与国家或政府项目无关的文章拒之于门外,哪怕文章很不错。这样的取向使得我们将大量的精力投放在国家和政府项目的申报上,却没有更多的时间去实实在在地研究一些问题。当然,政府和公众的需要并不是截然分开的。事实上,政府的很多需要也反映了公众和社会的需要,但是这两者毕竟是有区别的。政府的项目不一定能完全涵盖公众的需要。因此,我们的研究在关注政府需要的同时,必须关注社会和公众的需要。

其次,学术的繁荣和进步来自学术的争论,来自不同观点的碰撞,争论是学术的生命力所在,它表明对同一问题是可以有不同的解释和说明的。比如在美国,“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克的政策终结策略、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”。^[24]正是在不同观点的交锋和争论中,我们对问题的理解才会一步一步走向深入,才会一步一步接近对真理的认识,争论是学术研究有生气的表现。在争论的过程中会产生学派,在相当程度上,不同学派的存在以及互相之间的争鸣可以说是学术繁荣的一个标志。这一点与武林世界好像有点相似。如果武林只有一派,那么武林就变得很寂寞了。正是武林各派的存在以及彼此的搏击打斗,才向我们展现了一个精彩纷呈的武林世界。当然,学界的各派没有必要一定要分出个高低,或置对方于死地而后快。它展示的应该是一种百花齐放、百家争鸣的景象。就这点而言,中国行政学界就相关问题的争论是不多的,我们也没有产生一些有影响的学派,一些观点甚至还会受到非学术的打压。鼓励争论、鼓励不同的表达、鼓励学派的产生首先需要的是一个自由的学术讨论的环境。其次,需要有一种平等对话的精神,年轻学者尤其需要一种批判精神,勇于对权威、对一些

公认的观点、理论提出质疑和批评,而资深学者则需要对年轻人抱有一种宽容的态度,不能搞门户之见,排斥异己,或高高在上、以势压人。学术面前人人平等,需要做的是互相切磋、取长补短。研究队伍需要源源不断的新兵的补充,以共同推进学术研究的进步。明会本身在这方面树立了一个很好的榜样。再者,需要一种虚怀若谷、乐于求教心态。这一心态很重要,因为它可以使研究者不时看到自身的不足,从而不断地努力。“山外有山,天外有天”,学问是无止境的,学后方知不足,放到全球的背景里去更是如此。需要学会对不同意见的宽容,学会对优秀者的欣赏,这样自身才能不断进步。

复次,行政研究与行政教学。美国行政学研究的一个重要内容是对行政学教学的研究。正如前面指出的,明会的议题中都有涉及行政学教学方面的内容,比如,如何在行政学教学中体现最新的研究成果,如何在行政学的研究和教学中体现这门学科的多学科的特点。方法论是强调的一个重点,比如第三次会议涉及背景是网络社会和全球治理,会议强调了研究技术、研究工具以及信息技术的重要性,强调了比较公共行政研究的重要性。行政学教育是行政研究生产力的最深厚的来源,而教育质量的好坏直接影响了未来的行政研究者和行政实践者的质量。相比之下,我们的行政学研究对行政学教育的考虑相对不多,此类的论文书籍相对较少。有几个原因可能导致了这种倾向。一,在国家和政府项目主导研究的情况下,学者很难有精力去考虑和行政学教学相关的一些问题,去进行这方面的研究。二,与教学相关的研究在现有的环境中好像没有给人一种高大上的感觉,研究成果也好像总是低人一等,引发不了学者的兴趣。比如,申报高级职称的研究成果几乎看不到此类作品,学者即便有也不会拿出来申报,怕在评审的人看来不上档次。三,一些激励政策也没有引导学者去进行这方面的研究,比如有关教学研究的获奖与专业的研究的获奖是不成比例的。

最后,明会会议本身还可以留给我们足够的思考。学术会议是一个学者进行学术交流的平台,是一个发现新思想新成果的过程,它对于推进学术研究发展的作用是不言而喻的,这就是为什么我们不时要召开学术会议的道理。明会对公共行政研究的影响之大,可能是其他很多的会议所不及的。二十年一次本身就说明了这一会议的珍贵,一个人的一生可能最多也只能参加三次这样的会议。明会已经形成了一种品牌、一种标志。相比之下,当前中国行政学界的一个特点就是会议多,一年到头会议排得满满的,不是你那里开,就是我这里开。但扪心自问,我们可曾有过像明会那样对我国行政学的研究产生巨大推动作用的会议?或许这一要求太高,那么我们又有多少至少让大家感到很有收获的会议呢?有,但可能不多。会议不在多,而

在于精。我们现在有一种现象是为开会而为开会,因为会(无论是国际的还是国内的)开多少也是进行学术研究和教学评价的一个指标,因此无事也开会,因为会多表明研究活跃,指标就会好看,全然失去了开会的意义。会议一开完,也就差不多被人遗忘了。

今年是明会第三次会议后的第十年,也就是说,再过十年,明会将举行第四次会议。事实上,在第三次明会结束后不久,就有非美国籍学者比迪娅·波翁瓦他那在 2010 年第 10 期的《公共行政评论》上发表了一篇题为《2028 年第四次明会:从美国的明会到全球的明会》,对明会进行了一些展望。单从这一题目上去看,就可以理解为明会的影响力在扩大,明会将成为一个国际性而不再仅仅是一个美国的会议,明会讨论的问题将是全球性的公共行政问题(事实上,第三次会议已经开始涉及发展中国家的公共行政问题)。未来十年的公共行政(无论是行政实践、行政理论和行政技术方法)无疑会发生很大的变化,也会有很多新的问题需要加以探讨。我希望在第四次明会上可以会看到更多中国学者的身影,看到他们带上一份不错的研究成果,以丰富全球的公共行政研究。①

【参考文献】

- [1][14][20][21] 理查德·斯蒂尔曼二世. 公共行政学:概念与案列[M]. 北京:中国人民大学出版社,2004.13,39,33,33.
- [2][3][5] 乔治·弗雷德里克森. 新公共行政[M]. 北京:中国人民大学出版社,2011.4,77.
- [4][7] New Public Administration : Public Administration

- UPSC IAS / HPSC. <http://baljitdhaka.com/new-public-administration/>
- [6][19] Minnowbrook I (1968), II (1988), and III (2008) are Watershed Events in the Intellectual Development of Public Administration.
- [8][13] Bidyut Chakrabarty, Prakash chand. *Public Administration in a Globalizing World: Theories and Practices*. London: Sage Publications, 2015.p33, p31.
- [9] Rosemary O'leary, David M. Van Slyke, Soonhee Kim. *The Future of Public Administration Around the World: the Minnowbrook Perspective*. Washington DC: Georgetown University Press, 2010. pp9-11.
- [10][18] <http://www.desikanoon.co.in/2012/12/minnowbrook-conference-iii.html>,
- [11][12] 尚虎平,王菁. 公共行政 120 年:从“双螺旋演化”到“治理的绩效管理理论”[J]. 北京行政学院学报,2010(4).
- [15][16] 伍德罗·威尔逊. 行政学研究[A]. 理查德·斯蒂尔曼二世. 公共行政学:概念与案列[C]. 北京:中国人民大学出版社,2004.11,9.
- [17] 宋敏,徐明春,王海祥. 中国行政改革的阶段定位解析第三次明诺布鲁克会议的观点[J]. 上海市经济管理干部学院学报,2010(5).
- [22][23] 珍妮特·登哈特,罗伯特·登哈特. 新公共服务:服务,而不是掌舵[M]. 北京:中国人民大学出版社,2004.165,168.
- [24] 竺乾威. 公共管理话语体系的本土建构:比较的观点[J]. 学海,2018(1).
- (责任编辑 王跃然)

Three Minnowbrook Conferences and the Evolution of Public Administration Analysis

Zhu Qianwei

[**Abstract**] Minnowbrook Conference is of crucial important in the developmental history of US public administration analysis. It not only influences the overall trend of US public administration analysis, but plays a leading role in each stage. Meanwhile, Minnowbrook Conference to some extent reflects some characteristics of US public administration analysis, all of which may bring about some inspirations for China's public administration analysis.

[**Keywords**] Minnowbrook Conference, research orientation, academic environment

[**Author**] Zhu Qianwei is Professor at School of International Relations and Public Affairs, Fudan University. Shanghai 200433