

中国公共行政学的发展目标和途径： 评《反思中国公共行政学：危机与重建》

郁建兴 张建民*

马骏、张成福、何艳玲主编 (2009). 反思中国公共行政学：危机与重建. 北京：中央编译出版社. 共 262 页.

公共行政学自 20 世纪 80 年代中期在中国恢复重建以来，其发展目标和途径问题一直受到学界关注。例如，张成福（1996）总结了学科在 10 年的发展中取得的成绩和存在的问题，指出中国行政学在理论建构和理论指导实践方面基础薄弱，学者对研究方法和技术的发展不够敏感。有鉴于此，他提出了三条发展途径：探讨和建立公共哲学、加强比较行政研究、理论研究与行政实践相结合。薄贵利（1998：6）在肯定行政学研究所取得成绩的同时，指出其存在三个方面的弱点：“理论上欠成熟、理论脱离实际和方法论上的简单呆板”，并认为如果学界不深刻反省和自我批评，行政学的学科地位会下降、遭到冷遇。

近年来，中国行政学的研究现状和发展问题受到了更为密集的关注，更多学者投身于对研究现状的反思和发展途径的思考。马骏、张成福、何艳玲主编的论文集《反思中国公共行政学：危机与重建》收录了其中一些具有代表性的论文。该论文集分为三个部

* 郁建兴，浙江大学公共管理学院，教授；张建民，温州大学商学院，讲师。

分。第一部分的4篇论文聚焦于对研究现状的反思,其中2篇是较为系统的定量评估,包括何艳玲对《中国行政管理》等6种学术期刊于1995-2005年间发表的2729篇论文的评估,以及敬义嘉对2002-2006年间132篇公共行政学博士论文的评估。第二部分的6篇论文侧重于在反思基础上探讨我国行政学研究的发展途径。第三部分的4篇论文反思了我国行政学特定领域的研究:公共政策、公共部门人力资源管理、公共预算和行政伦理。

总体上看,目前学界对我国行政学研究存在的问题形成了较高程度的共识。何艳玲(2009)在一篇述评学界于1996至2008年间对我国行政学研究反思工作的论文中将问题归为两方面的困境:规范化困境和本土化困境。无疑,持续的反思对我国行政学的发展具有重大意义。克服行政学研究中的两大困境关乎学科的生存和发展。正如论文集编者指出的那样,“如果我们的研究不能形成受人重视、受人尊重的研究成果,那么,公共行政学就很难发展成为一门受人重视、受人尊敬的学科”(第1页)。通读论文集及其他反思性论文,我们发现,学界对我国行政学研究中存在的问题及解决这些问题的必要性达成了基本共识,但在行政学研究的发展目标和重建途径方面存在一些分歧和争议。此外,对一些相关问题的讨论也有待进一步深化。因此,本文将围绕“目标”和“途径”,考辨一些主要观点,并提出我们的思考,目的是为了引发我国行政学界的进一步讨论和争鸣。需要说明的是,下文讨论的一个预设是:公共行政学是一门社会科学。

一、我国行政学研究的发展目标

论文集的一些作者描述了我国行政学研究的发展目标,但并没有对此作系统的阐述。马骏等编者认为,中国公共行政学的生命力在于通过提升研究质量、构建本土化的公共行政理论以回应时代和社会的挑战,并呼吁学界直面和解决目前研究中所面临的规范化和

本土化问题，“建立有中国特色、中国气派的公共行政学理论”（第3页）。何艳玲认为，学界迫在眉睫的任务是建立“中国的”行政学，并将其定义为“具有中国风格、中国气派、中国标准的行政学”（何艳玲，2009：162）。

从马骏等编者所定义的发展目标看，公共行政学应以理论构建为目标，而不是解决现实问题。刘亚平的《公共行政中的对策研究：批判与反思》一文透彻地分析了对策导向型研究的危害，认为对策研究难以形成累积性的知识基础。这也是论文集编者的共识。他们指出，通过理论研究，帮助实践者“更好地理解其自身的行为及其身处的制度环境以及这些制度环境与行为可能蕴含的影响”或能产生更好的指导公共行政实践的效果（第6页）。刘亚平及论文集的编者对公共行政学理论与实践关系的分析有助于推进我国公共行政学研究的发展。

遗憾的是，这些学者没有具体说明“中国特色”、“中国气派”、“中国风格”和“中国标准”的涵义是什么。如果说，“中国特色”只是指研究对象在于中国本土的公共行政现象、所构建的理论能有效解释和理解中国的公共行政实践，那么这可能是许多学者的共识。但上述学者对发展目标的描述显然不止于此，尤其是何艳玲对“中国的”行政学的定义。该定义似乎意味着中国的行政学研究与其他国家的行政学研究截然不同。我们认为中国公共行政学指“the Public Administration in China”，而不是“China's Public Administration”，正如中国社会科学指“the Social Sciences in China”，而不是“China's Social Sciences”一样（郁建兴，2005：105）。西方或欧美本位不可取，“中国本位”同样不可取。中国社会科学的自主性必须是一种全球意义上的自主性（郁建兴、江华，2006：66）。

金等人（King et al.，1995：477）从理论检验和研究设计的角度提出“科学是一项集体性的事业”^①。这个命题为我们思考中国

^① 即“science as a collective enterprise”。

公共行政学研究的发展目标提供了一种思路。我们可以将该命题延伸为“科学是一项国际性的集体事业”。这意味着一项学术研究的起点与终点都与国际（包括国内）文献密切相关。研究的起点和突破口是国际文献中对相关问题研究的空缺，研究的终点是为国际公共行政学的知识积累和发展做贡献。在中国公共行政学研究中，我们既要分析公共行政实践在我国国情下的特殊性，也要辨别本土现象所体现的一般性规律。因此，我们在构建和发展理论时，不能过度地强调中国公共行政的“特殊性”，而应使我们的理论既能解释和指导我国的公共行政实践，也能具有超越中国的普遍意义，使我们的理论创新能为国际公共行政学知识的增长做贡献。

林毅夫（2001）在讨论经济学研究方法时举的一个例子，可能对思考特定性与一般性的关系及本土化研究为国际学术界做贡献这一发展目标具有借鉴意义。林毅夫及其合作者感兴趣的一个研究问题是：我国传统计划经济体制形成的原因。当时对这个问题的主导性解释是我国的社会主义制度和 Learning from Soviet Experience。但这种理论显然不能解释为什么社会制度与我国截然不同的印度和一些拉美国家也采用与我国非常类似的计划经济体制。林毅夫等提出了一个替代性理论，通过阐明“发展目标”和“要素禀赋”之间的矛盾来解释计划体制的产生。“要素禀赋”是一个具有“一般性”意义的因素，其理论也因而具有更强的“普适性”（林毅夫，2001：78-79）。我们认为，在构建基于本土现象的公共行政理论时，应充分注意理论的普遍意义。我们应把为国际公共行政学界做贡献视为我国行政学研究的一个重要发展目标。行政学界的一些学者也指出了参与国际对话的重要性，认为最重要和卓越的研究“应该朝向全球的读者，并且为全世界公共行政的知识和实践做出贡献”（Berman、敬义嘉，2009：9）。

目标决定发展路径的选择。开展学科目标的讨论并达成初步共识，对于推进我国行政学研究至关重要。结合上面的论述，我们认为，我国行政学研究的发展目标是：在国际比较视野下运用科学方

法研究中国本土公共行政现象、构建和创新公共行政理论，旨在有效地解释和理解本土行政现象、指导公共行政实践，并为国际公共行政学的知识增长做出贡献。

二、我国行政学研究的发展途径

何艳玲（2009）将我国行政学研究面临的问题归纳为规范化困境与本土化困境。本文也将从化解这两方面的困境来评价论文集里一些作者提出的研究发展途径，并阐述我们的观点。

（一）化解规范化困境：多种方法、共同的科学标准

在研究的规范化方面，论文集的编者认为学界需要达成如下共识：

首先，无论我们的研究取向如何，包括解释性的、诠释性的和批判性的研究，我们的研究都必须遵守这些研究最基本的学术规范、学术准则和质量标准。在此前提下，具体研究方法与研究技术的运用只是一种基于不同学术训练、不同问题体验而做的选择。对于中国公共行政学研究来说，没有“最好的方法”，只有“最合适的方法”。（第6页）

我们赞成其中的一些观点，但另一些观点却值得商榷。我们赞同所有研究都必须遵守基本的学术规范、学术标准和质量标准。我们也赞同不能泛泛而谈哪种研究方法最好，各种研究方法都有其各自的优点和缺点。但上述编者的观点在如下两个方面需学界作进一步的讨论：（1）不同取向的研究应该采用不同的质量标准还是应该符合共同的质量标准；（2）研究方法的选择仅仅基于不同学术训练和不同问题体验，还是应该主要基于解答研究问题的需要。

1. 研究质量标准：专门抑或共同标准？

就研究的质量评价标准，公共行政学界的一个重要观点是：质量标准对不同取向的研究都是重要的，但解释性研究、诠释性研究和批判性研究有各自的质量标准（怀特、亚当斯，2005：17；刘亚平，2006）。例如，博克斯（Box，1992）认为麦柯迪和克利于1984年评价美国公共行政博士学位论文时提出的6项质量评价指标只适用于解释性研究，而不适用于诠释性研究和批判性研究。

我们不同意上述观点。基于公共行政学是一门社会科学的预设，我们认为无论何种研究取向，都必须遵循共同的质量标准，即科学研究的基本标准。美国政治学界关于定性研究质量标准的大辩论或许能给我们带来一些启示。金等人（King et al.，1994）提出定性研究与定量研究只是在风格上存在差异，两者的研究逻辑是一致的，都以科学的推断为研究目标，因而判断其研究质量的标准也是共同的。他们的观点在政治学界产生了巨大反响。许多学者加入了评论和争鸣的行列。10年后，两位知名的政治学家将重要的争鸣性论文汇编成册，论文集的副标题体现了争论后形成的共识：《重思社会研究：多样化的工具、共同的标准》（Brady & Collier，2004）。论文集的作者批评了金等人（King et al.，1994）的某些具体观点，指出定性和定量方法各有利弊，但都同意其核心论点，即定性研究与定量研究必须遵循同样的科学研究标准。

金等人（King et al.，1994）用于界定科学研究的4项基本标准，为行政学界讨论质量标准提供了参考。他们提出的标准是：（1）科学研究的目标是在经验信息的基础上进行有效的描述性推断或因果推断。（2）科学研究的程序是公开的。研究者必须明确地描述其数据收集和数据分析程序，以便学术界同行判断其可靠性。（3）科学研究的结论是不确定的。这是因为根据定义，推断是一种不完美的过程。社会科学的理论和测量都是不完善的，因此研究者必须评估结论的不确定性程度。（4）研究结果的有效性取决于所使用的研究方法（King et al.，1994：7-9）。上述4项基本标准也被

该书的批评者所认可 (Brady & Collier, 2004: Chapter 2)。

当然,通过科学研究获取的知识不是唯一有用的知识,其他类型的知识,如信仰、直觉等也可能有用。科学也有其局限性。但与其他类型的知识相比,科学方法的最终优点在于“积累知识的步骤是公开的,且乐意接受质疑与挑战”(赫文、多纳,2008:93)。

2. 研究方法选择:学术训练抑或研究问题驱动?

由于学术背景不同,所受学术训练不同,一些学者可能擅长定量研究方法,另一些学者可能擅长定性研究方法。学者在研究中使用自己擅长的方法也是一件很自然的事情。卡普兰 (Kaplan, 1964: 28) 将此现象称为“工具法则”(the law of the instrument):给一个小男孩一把锥子,他就会认为他遇到的所有东西都需要用锥子来锥。问题在于,在某些情境下,有些研究方法可能是不恰当的,或者不是最适合的。例如,一位案例研究方法论学者比较了实验法、调查法和案例研究法,认为案例研究方法更适合于回答“怎么样”和“为什么”类型的研究问题,而调查法则更适合于回答“什么人”、“什么事”、“在哪里”和“有多少”类型的研究问题(殷,2004:7)。也就是说,不同的研究方法各有长短,因此,研究方法的选择应主要取决于所研究问题的类型,而不是所受的学术训练。若一项研究所涉及的研究问题需要同时运用不同的方法来解答,那么,擅长不同研究方法的学者间的合作是至关重要的。

综上所述,化解我国行政学研究的规范化困境的关键在于:在学界广泛讨论和争鸣的基础上,就科学研究的基本质量标准达成共识;根据所研究问题的类型选择合适的研究方法,以达到有效地进行描述性推断或因果推断的科学研究目的。

(二) 化解本土化困境:国际比较视野下的本土理论创新与国际对话

在研究的本土化方面,论文集的编者认为学界需要达成如下共识:

呼吁本土化的中国行政学理论并不等于说要放弃所有西方行政学的概念与理论体系。我们需要做的是：与现成的西方公共行政学概念、范畴与理论对话，但首先要找到它们在我国真实行政实践背景下的真实内涵；如果找不到现成的概念、范畴与理论，则有必要在大量的、有质量的研究基础上建构“中国的”概念、范畴与理论。在此过程中，需要特别警惕的是，西方公共行政学概念、范畴与理论构建的前提不应该是我们“不言自明”的预设，而需要在我国背景下重新清零或者重新证明。（第6-7页）

我们同意上述基本观点。诚如编者所言，中国的行政实践在中国制度和文化环境中进行，与西方有较大差异，因而不能不加检验地简单套用西方理论。这可能是、也应该是国内行政学界的基本共识。在上述共识的基础上，我们提倡如下两个观点：（1）在本土化研究中要采用国际比较视角，重视国际文献研究，加强与不同国家和地区行政学者之间的合作，这样才能更好地判断中国本土行政现象的特殊性和普遍性；（2）本土化的中国行政学理论，应该指称基于本土现象的理论构建和创新，而不应指称只能解释和指导中国特定的公共行政实践，不具有普遍意义的理论。因此，基于本土现象的理论应对国际公共行政学的知识发展做出贡献。

1. 国际比较视角

无疑，本土化研究要求研究者对我国的行政实践及行政现象的制度情境和文化情境有深入的了解。但若不具备国际比较视野，就很难深入理解我国制度和文化情境的特点，很难真正识别我国行政现象的特殊性和普遍性；在进行本土化理论构建时，也就难以确定哪些情境变量需要放入理论模型中，哪些可以省却，哪些是真正重要的。为了更好地进行本土研究，国内学者与海外学者的学术合作是非常重要的，这是因为国内学者有时因太靠近本土现象反而对一

些有趣的、重要的本土现象熟视无睹，正所谓“不识庐山真面目，只缘身在此山中”。实证研究表明，大陆学者与海外学者的合作研究已经取得了一定成绩。在1999-2008年发表于SSCI收录的公共行政期刊、以中国行政为研究对象的样本论文中，近20%为大陆与海外学者的合作论文，但其中以大陆学者为第一作者的仅占一成，因此大陆学者主动组织国际合作研究的能力有待加强（张建民、江华，2009：7）。

2. 本土理论与国际贡献

中国公共行政的改革与发展为学者提供了理想的研究素材。研究对象的本土化是理论创新、进而将研究成果国际化的一条主要渠道（林毅夫，1995：13）。需要注意的是，在理论构建与创新中，我们不能过于强调理论或问题的特定性，应同时思考其普遍性。如何基于本土进行理论构建与创新，并将研究成果向国际学术界推广，一些学者已经提供了有价值的经验与洞察。

在如何进行本土化研究方面，徐淑英（Tsui，2006）认为本土化研究的关键要素是情境化（contextualization），并就如何进行四个方面的情境化提供了有益的指南。这四个方面是：选择研究对象的情境化、理论的情境化、测量工具的情境化和方法论的情境化。在理论的情境化方面，徐淑英主张从应用西方理论发展为创建符合中国情境的新理论，倡导运用归纳式理论构建方法进行理论创新，强调本地知识和概念化能力在理论创新中的重要性（Tsui，2006：4-7）。在公共行政学界，有学者主张运用科学严谨的案例研究方法来进行理论构建（Bailey，1992）。不少学者倡导运用归纳式案例研究方法进行理论构建和创新，其中最有影响力的是艾森哈特（Eisenhardt，1989），该文献被SSCI论文引用2 000多次。我们也可以运用该方法构建基于本土的公共行政理论。

本土化研究成果向国际学术界推广主要面临两大障碍：一是使国际同行们熟悉新的现象；二是证明该现象与国际学术界目前关注的议题具有相关性（Whetten，2004）。为了使特定情境下的研究与

国际学术界对话，维顿（Whetten，2004）提出了两个途径：使新颖的变得熟悉，使熟悉的变得新颖。“使新颖的变得熟悉”指运用国际学术界熟悉的概念建构理论以解释本土独特的、对西方学术界而言是新颖的现象；“使熟悉的变得新颖”指从国际学术界熟悉的概念或理论出发，通过情境化研究发现概念的新维度或新机理来拓展或修正现有概念或理论。什么样的本土化研究对国际学术界的贡献最大？实证分析表明，贡献最大的（按文献被引用的次数）研究具有两个特征：一是研究质量高，即遵循科学的研究方法；二是采用归纳或扎根的方式构建或拓展基于本土的理论，而不是在新的情境下简单复制或检验西方理论或模型（Tsui，2004）。

综上所述，化解我国行政学研究的本土化困境的关键在于：拓展国际比较视野、深入了解中国情境及本土现象的特殊性与普遍性，运用科学严谨的研究方法（尤其是归纳式的案例研究等方法）进行理论构建与理论创新，并积极投入与国际学术界的对话。

三、深化反思与争论

我们认为中国公共行政学研究需要有机结合国际化、科学化与本土化，实现三者良性互动、相互强化（郁建兴、黄红华，2007；张建民，江华，2009）。一项学术研究的开始应以国际文献的空缺为突破口，其研究成果也应对国际学术界做贡献。深入了解国际文献、与海外学者合作可以使我们更好地识别中国行政实践的特殊性和普遍性，更好地进行本土化研究。基于本土现象的深入研究是我国学者进行理论创新、并将研究成果向国际学术界推广的一条主要渠道（林毅夫，1995），而本土研究能否有效解释我国行政现象、指导行政实践则取决于研究方法是否科学。只有运用科学的方法我们才能真正为学科的知识积累及理论指导实践做贡献。因此，只有将国际化、科学化与本土化三者有机结合，我们才能有效化解我国行政学研究所面临的规范化困境和本土化困境，摆脱我国行政学面

临的“身份危机”。中国当前公共行政方面的改革与发展为学者提供了丰沃的土壤。通过不懈的努力,我国行政学者必将通过基于本土的理论构建和理论创新,促进国际公共行政学界知识积累和发展,并指引和推进中国公共行政体制的改革和发展。

马骏等主编的论文集为推动我国行政学界进一步反思行政学研究的发展目标和途径做出了重要贡献。本文用批判的眼光审视了论文集相关作者提出的观点,并阐述了我们认为需要进一步反思和探讨的问题,借此希望通过深入讨论和争鸣来进一步扩大共识。马骏等编者汇编该论文集的用意可能也在于此。

参考文献

- 薄贵利(1998). 中国行政学:问题、挑战与对策. 中国行政管理, 12: 4-7.
- 赫文、多纳(2008). 社会科学研究的思维要素. 重庆:重庆大学出版社.
- 何艳玲(2009). 我国行政学研究反思工作述评(1996-2008). 公共行政评论, 2(5): 157-175.
- 怀特、亚当斯(2005). 使多样性有意义:公共行政研究、理论和知识发展的背景. 载怀特、亚当斯著《公共行政研究——对理论与实践的反思》: 1-18. 北京:清华大学出版社.
- 林毅夫(1995). 本土化、规范化、国际化——庆祝《经济研究》创刊40周年. 经济研究, 10: 13-17.
- 林毅夫(2001). 经济学研究方法与中国经济学学科发展. 经济研究, 4: 74-81.
- 刘亚平(2006). 公共行政学的合法性危机与方法论径路. 武汉大学学报, 1: 102-106.
- 殷(2004). 案例研究:设计与方法. 重庆:重庆大学出版社.
- 郁建兴(2005). 寻求具有全球意义的本土性. 载邓正来主编《中国书评》(第三辑): 104-109. 桂林:广西师范大学出版社.
- 郁建兴、黄红华(2007). 中国公共管理研究的最新进展. 载高翔主编《中国社会科学学术前沿(2006-2007)》: 336-360. 北京:社会科学文献出版社.

- 郁建兴、江华 (2006). 中国社会科学自主性: 一种全球性视野. 复旦学报, 3: 58-67.
- 张成福 (1996). 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, 1: 57-62.
- 张建民、江华 (2009). 国际学术界对中国公共管理的研究现状. 公共管理学报, 2: 1-13.
- Bailey, M. T. (1992). Do Physicists Use Case Studies? Thoughts on Public Administration Research. *Public Administration Review*, 52 (1): 47-54.
- Berman、敬义嘉 (2009). 评估中国大陆公共行政的研究现状. 载敬义嘉主编《复旦公共行政评论》(第五辑): 5-12. 上海: 上海人民出版社.
- Box, R. C. (1992). An Examination of the Debate over Research in Public Administration. *Public Administration Review*, 52 (1): 62-69.
- Brady, H. E. & Collier, D. Eds. (2004). *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14: 532-550.
- Kaplan, A. (1964). *The Conduct of Inquiry*. San Francisco: Chandler.
- King, G., Keohane, R. O. & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- King, G., Keohane, R. O. & Verba, S. (1995). The Importance of Research Design in Political Science. *American Political Science Review*, 89 (2): 475-80.
- Tsui, A. (2004). Contributing to Global Management Knowledge: A Case for High Quality Indigenous Research. *Asia Pacific Journal of Management*, 21 (4): 491-513.
- Tsui, A. (2006). Contextualization in Chinese Management Research. *Management and Organization Review*, 2 (1): 1-13.
- Whetten, D. A. (2004). 建设跨情境的学术对话. 载徐淑英、刘忠明主编《中国企业管理的前沿研究》: 30-45. 北京: 北京大学出版社.