

中国公共行政学研究的未来： 本土化、对话和超越

于文轩*

—

这次会议的主题归纳起来是本土化，对话与超越。新时期中国公共行政学发展的时间虽然不长，但是在学术研究、人才培养以及政策实践等方面都取得了令人瞩目的成就。中国公共行政学研究也开始走向世界，中国公共行政学界同国际公共行政学界（主要是美国）的学术交往越来越频繁，越来越多的高等教育和研究机构要求自己的学者在国际公共行政学学术刊物上发表文章。在这样一个国际化的背景之下，在和国际公共行政学学界交流的过程中中国公共行政学者面临着一系列问题和挑战（张建民、江华，2009；何艳玲等，2007）。

首先，公共行政学本身是一个以应用为导向的学科，这就决定了它是非常地方性的（Parochial），非常本土化的。就以现代公共行政学研究的发源地美国来说，在美国，公共行政学一开始就是一个非常本土化的学科。尽管威尔逊强调美国公共管理可以从欧洲借鉴经验，但是美国公共行政学研究的问题和旨趣是非常美国化，以解决美国公共行政管理出现的问题为己任。以此为基础发展出来的美国公共行政学研究是相当以美国为中心的，表现为比较公共行政学这一研究路径在美国公共行政学研究发展中的衰落和一蹶不振（Jreisat, 2005）。在相当程度上，公共行政学研究从研究主题的确定、研究问题的提出，理论的运用和研究方法的选择都是相当美国化的。在过去 20 年里，中国公共行政学研究相

* 于文轩，新加坡南洋理工大学公共政策与全球事务系，助理教授。

当大程度上是以美国公共行政学研究为参照系的，学习和参考美国公共行政学的研究领域和主题，美国公共行政学的研究方法。在这个过程中中国学者逐渐感觉到美国公共行政学研究的理论和旨趣与中国公共行政学研究的需要相距甚远，并在国际交流的过程中发现国际公共行政学者（特别是美国学者）对中国问题不了解或缺乏兴趣。由于美国公共行政学、政治学和公共政策研究高度分工和专业化，美国公共行政学研究关注的是，在一个成熟的民主架构下，行政机关如何管理自身和协调自身与其他政府机关和社会的关系的问题。而中国公共行政学处在中国复杂的转型时期，在独特的历史、文化和政治制度中承担着提升政府治理能力、推进行政体制改革，推动政治体制改革的重任。中国公共行政学研究需要研究的问题，涵盖的领域大大超过美国公共行政学研究所关注的范畴。中国公共行政学迫切需要结合自身的需求拓宽研究的领域、研究“大问题”而不是局限于美国公共行政学的小圈圈。与此同时，中国公共行政学研究还需要寻找和发展符合中国制度（历史、文化、政治、经济、社会）特征的理论来进行对现实的描述、解释和预测（马骏，2012）。

中国公共行政学的本土化非常重要，然而在国际化的大背景之下，中国公共行政学的“本土化”也非常需要得到国际公共行政学研究的认可和关注，可以和国际公共行政学研究对话和接轨。在这样的双重挑战下，有两种倾向，一种是忽略中国本土实际的需求，为寻求接受而接轨；一种是以“本土化”之名走老路，固步自封，把旧的话语和研究范式看成是“本土化”。我个人认为，中国公共行政学面临的这个“本土化”和“对话”的挑战对未来中国公共行政学发展非常重要，这里面同时蕴含着中国公共行政学发挥后发优势超越美国公共行政学的巨大机遇。

笔者个人认为，现在中国公共行政学在和西方（主要是美国）公共行政学对话过程中出现的种种问题，不单单表现在研究主题、领域和研究问题的中国化上，相当程度表现在研究路径和话语体系的差异上。除了语言方面的原因，还有历史的原因，传统的中国公共行政学研究和西方主流社会科学研究存在相当大的不同。如何看待这种不同，取决于对什么是好的研究的认识。如果我们承认有一个可以被共同接受的判断研究质量高低的标准，我们就需要深入研究和比较两种研究范式的优缺点。只有在研究质量（包括理论的构建和应用，文献

的使用，研究方法的选择，研究技术工艺）的各个方面都能达到国际先进水平，才可以进行有效对话与沟通。在这个基础上谈“本土化”，就是要将对中国具体的公共行政问题放在构建国际主流社会科学理论研究的场景下去思考。在此，中国公共行政学的机遇在于中国公共行政学有非常广阔的空间，不仅能贡献于国际公共行政学领域，也可以贡献于其他学科（比方说政治学，社会学、管理学等）。换言之，没有过早地给自己确定边界，没有画地为牢，是中国公共行政学的优势。中国公共行政学界由于历史原因带来的学科和学术研究队伍的多元化，在这方面是非常宝贵的资产。同时，不仅在研究主题上，中国公共行政学可以超越相对狭窄的美国公共行政学。在研究方法上由于后发优势，中国公共行政学也有潜力少走弯路，进而超越美国公共行政学研究。

二

通过对美国公共行政学研究进行审视后，我们可以发现在美国公共行政学内部也有不少反思和批判的声音，对美国主流公共行政学所采用的认知论和方法论进行了尖锐的批评。2007年，赖瑞 S. 鲁顿教授（Larry S. Luton）在《行政与社会》（Administration and Society）杂志上发表了一篇批评美国主流公共行政学经验主义（Empiricism）的文章，认为美国主流公共行政学所采纳的定量经验主义存在很多问题。他首先批评了经验主义的本体论基础，认为经验主义赖以存在的“客观现实”是不存在的。在对美国主流公共行政学的研究进行审视之后，他认为即使在本体论上认同经验主义，能否定量测量现实也是非常成问题的。鲁顿教授对主流公共行政学领域的几个非常重要的定量研究，包括官僚制的繁文缛节（Red tape），代表性官僚（Representative bureaucracy）和绩效管理（Performance measurement），都进行了批评。在他看来，这些研究的测量以及统计发现的变量间关系都是不可靠的（Luton, 2007）。

在有非常强定量研究背景的学者中间，两名著名政治学家杰夫·哥欧（Jeff Gill）和肯尼斯·米尔（Kenneth J. Meier）对公共行政学研究领域里广泛采用的统计方法进行了批评。他们认为，公共行政学领域采纳的统计方法有非常严重的方法论误区。他们从样本选择，样本大小的确定，模型选择，假设检验的使

用, Alpha 标准的判断等方面指出, 公共行政学领域定量研究采取的统计方法和手段是远远不能满足理论构建和发展需要的, 甚至会得出错误的结论。他们认为, 美国公共行政学应该采用包括似然估计、贝叶斯后验概率和一般线性模型 (the General Linear Model, GLM) 在内的更高级和更复杂的统计方法和技术 (Gill & Meier, 2000)。

鲁顿、哥欧和米尔 (Gill & Meier) 的这两篇文章对我们是非常有启发的。首先, 近年来在与美国公共行政学接轨的过程中, 中国公共行政学非常强调学习美国定量研究的经验主义。但是, 对这个方法的局限性和缺陷, 中国公共行政学界认识得还不够。哥欧和米尔的文章在美国发表之后, 尽管受人关注, 但是美国公共行政学由于教育结构和生源知识背景等一系列原因, 在教学和科研中对定量方法的使用短时期内是无法达到他们所倡导的高度。在这点上, 国内的学者和学生非常有优势。可以以此为契机, 反思和提升使用的定量研究方法, 使其更加符合数据的特点, 选择更贴近真实世界的统计方法, 提升研究发现的可靠性, 进而在定量研究方法上超越美国公共行政学。

三

对我个人而言, 更重要的是, 鲁顿的文章能促使我们反思整个定量研究的经验主义。这些年来, 国内在教学和科研中非常重视学习和模仿美国的定量经验研究的范式。现在出现了一个不太好的倾向, 即将美国的测量方法和方式搬到中国, 然后进行统计分析。然而, 我们应该认识到, 在中国开展这样的定量经验主义研究比在美国更加复杂和困难。从概念的建构到测量指标的设计和选择, 样本的大小和选取的每个环节都面临着许多极难克服的困难, 很难达到理想的定量经验主义的要求, 甚至最基本的要求。结合哥欧和米尔对美国定量研究方法的批判, 我个人认为, 从中国社会科学的研究传统, 学者的学术训练, 公共行政学学术研究的渊源, 以及在中国开展政治和行政研究的特殊性等各个角度看, 重点进行定性研究可能是最适合中国公共行政学研究发展的路径 (至少在今后相当长一段时间里), 并应该是我们下一步方法论训练和研究的重点。

需要指出的是, 定性研究方法并不是我们理解的没有数字不用模型的研究。

定性研究方法也有一整套的方法论、认知论和技术规范的要求。在美国公共行政学的主流研究中，真正意义的定性研究在数量上相比定量经验研究要少的多。中国公共行政学可以在定性研究的使用上超越美国公共行政学。另外，美国主流的定性研究基本上与定量研究在发现和构架研究问题，对数据进行收集和测量，进行经验推断和发现因果关系上遵循同样一个本体论、认知论和方法论的体系和框架，它们之间唯一的不同就是，各自使用的数据不同。定量研究使用的是测量的数字化的数据，定性研究使用的是质化的经验资料。这一建立在实证主义和后实证主义基础上的思维框架，最清晰地体现在美国著名政治学方法论大师盖瑞·金（Gary King）和其同僚所著的《设计社会研究：定性研究中的科学推断》（*Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*）一书中。这样一个统一的研究框架也已成为美国公共行政学研究方法教学和科研的主流思路（Gerring, 2011；King et al., 2001）。然而，近年这个统一的研究方法框架在定性研究领域，特别是在欧洲，受到了强烈的挑战，认为这一框架错误地把定量和统计推断的思路应用在定性研究上。金等（King et al., 2001）所提倡的定性研究框架是以大卫·休谟的因果分析理论为基础的，认为因果关系是变量之间的常态关联。而建立在21世纪哲学观（包括后现代理论）基础上的定性研究——例如过程追踪理论（Process Tracing Theory）——对这个定性研究框架进行了挑战，提出了对使用定性经验资料发展理论，特别是发展因果关系理论的不同看法。他们认为因果关系是一个事件或现象影响另外一个事件和现象的现实机制和过程（Brady & Collier, 2010；Marshall & Rossman, 2010）。这样的定性研究的思路，在美国公共行政学研究领域由于学科惯性等原因很难，至少在短期内很难被接受，但对于中国公共行政学的发展和突破有非常重要的价值。

在鼓励美国公共行政学者放弃旧有的以假设检验为主流定量研究方法时，哥欧和米尔借用了马克思《共产党宣言》的结束语：“无产阶级失去的只有他们的锁链”（Gill & Meier, 2000）。这句话用于中国公共行政学研究也很合适。由于拥有后发优势，中国公共行政学研究在研究主题、研究问题的确立，理论的使用和发展，以及方法论的采纳上，作为一个年轻的学科，都没有太多历史包袱，完全可以站在美国公共行政学的肩膀上，扬长避短，实现超越。

参考文献

- 何艳玲 (2007) . “我们在做什么样的研究”: 中国行政学研究述评. 公共管理研究, 5.
- 马骏 (2012) . 中国公共行政学研究: 反思与展望. 公共行政评论, 1.
- 张建民、江华 (2009) . 国际学术界对中国公共管理的研究现状——论题, 理论视角与方法. 公共管理学报, 2.
- Brady, H. E. , & Collier, D. (2010) . *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham: Rowman & Littlefield Pub Incorporated.
- Gerring, J. (2011) . *Social Science Methodology: a Unified Framework*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gill, J. & Meier, K. J. (2000) . Public Administration Research and Practice: A Methodological Manifesto. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (1): 157 - 199.
- Jreisat, J. E. (2005) . Comparative Public Administration Is Back In, Prudently. *Public Administration Review*, 65 (2): 231 - 242.
- King, G. , Keohane, R. O. & Verba, S. (2001) . *Designing Social inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey: Princeton University Press.
- Luton, L. S. (2007) . Deconstructing Public Administration Empiricism. *Administration and Society*, 39 (4): 527 - 544.
- Marshall, C. & Rossman, G. B. (2010) . *Designing Qualitative Research*. Newbury Park: Sage Publications.