

公共行政中的“烫手山芋”

——基于“棘手问题”缘起、内涵与应对策略的研究述评

郭佳良*

【摘要】公共事务中的“棘手问题”因其复杂难解的特征而成为公共管理者必须面对的“烫手山芋”，亦构成当前学界的研究热点与难点。论文从缘起、概念化过程与应对策略三个方面对公共行政领域的“棘手问题”进行综述。研究发现，“棘手问题”这一概念的兴起源于其准确地呈现出技术理性方式在应对日渐复杂的公共事务时的弊端与局限；此概念经历了特征描述、要素分析与类型细分三个概念化的阶段，演化出较为明晰的内涵与外延；权威型驯服与技术型处理策略在应对“棘手问题”时具有明显的伦理成本与适用情境的局限性，适应型应对策略成为学界普遍推崇的主流方式。未来的“棘手问题”研究应在确保概念使用准确性的基础上，推进与传统公共行政中“沃尔多路径”的有效对接以追溯其思想本源，合理借鉴行为科学的理论工具以夯实其微观基础，并从规范性和经验性两个研究维度同时展开本土化探索。

【关键词】棘手问题 驯良问题 技治主义 应对策略

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2020)04-0185-19

现代公共行政学一直以思考和解决现实公共领域中所存在的问题为学科己任。秉持“知识应该服务于问题解决”的实用主义哲学，缘起于美国20世纪初进步主义时代的现代公共行政，一开始所需要回应的正是经济高速增长与快速工业化所引发的繁杂而具体的社会问题（马骏，2008）。更为重要的是，随着现代经济和社会的发展，行政活动已不是一般办事员所能处理的琐碎事务，而是

* 郭佳良，西南交通大学公共管理与政法学院，副教授。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家社科基金青年项目“公共价值范式下的官员行为模型与诠释框架研究”（编号：16CZZ029）。

必须基于特定的知识和技能才可解决的技术性问题（White，1955）。因此，如何处理行政事务中技术性问题的爆炸式增长成为传统公共行政研究的根本关切，试图将公共事务进行技术化的理解和处理也成为一种必然的趋势。

然而，伴随着西方后工业社会的到来，公共行政的外部环境发生了深刻变化。区别于工业社会早期的那种稳定、机械的行政生态，当下的公共行政事务愈发体现出不确定、复杂性、模糊性的特征，已进入所谓“乌卡时代”（VUCA）（Van，2017：5）。当下公共行政实践所经常面对的已不再是那种简单的通过技术理性范式就可以解决的技术问题，而是一种难以被技术化甚至抵抗被技术化的“棘手问题”（wicked problem）。自从1973年“棘手问题”被正式提出后，历经40多年的研究与发展，它已在西方公共行政领域成为重要的学术概念。“棘手问题”因其复杂难解的特征成为当下公共管理者必须面对的“烫手山芋”，其对于公共政策和公共行政带来的影响和挑战是全面而深刻的（Head & Alford，2015；Australian Public Service Commission，2007）。因此，必须对它的缘起、内涵与应对策略等方面的研究进展进行全面的梳理和评价。本文试图从如下四个方面来展开论述。首先，明确这一概念的缘起与发展的现实逻辑和外在背景；其次，阐明“棘手问题”这一概念的具体内涵及其概念化过程；再次，总结应对“棘手问题”的相关策略并对其进行评价；最后，对既有研究的不足进行评析，并展望未来的研究重点和前进方向。

一、“棘手问题”研究的缘起与发展

（一）“棘手问题”概念的缘起

“棘手问题”作为学术概念被正式提出，源于1973年美国的两位学者霍斯特·里特尔（Horst Rittel）与梅尔文·韦伯（Melvin Webber）发表在《政策科学》期刊的论文《一般规划理论中的困境》。这两位教授的研究领域聚焦于城市规划，但这篇论文的立意却绝不仅限于该领域。他们发现，几乎所有与公共服务相关的职业专家都无法免于一种大众化的“反专业运动”的攻击，遭到其服务顾客的反対或质疑（Rittel & Webber，1973：155）。作者进一步指出产生这种社会现象的理论根源：职业专家的工作是解决那些有明确目标、可清晰定义的问题，即驯良问题（tame problem）；而几乎所有的社会问题和公共政策议题都是没有明确目标和清晰定义的“棘手问题”，专业所依赖的理性设计模式无法应对（Rittel & Webber，1973：160）。

如果将他们的研究放置于宏大的时代和社会背景之下，便更容易理解“棘手问题”概念缘起的现实逻辑。美国于20世纪60年代约翰逊时期开展的“伟大社会计划”通过大量公共项目推进社会进步，但这些项目并未取得预期效果（张梦中，2000：38）。这些大型公共项目和政策的失败激起了学术界普遍的批判和反思（Head，2008：101 - 102）。例如，普雷斯曼和威尔达夫斯基（Pressman & Wildavsky，1984）的研究指出，大型复杂项目由于所需的信息收集、目标清晰度和协调水平难以实现，是不可能成功的；社会政策领域的学者们也发现，现代社会中的主要议题根植于价值观念之中，科学分析不足以理解和解决这些社会议题（Rein，1976）。这些批判性的研究都直指技术范式的局限与弊端——由于忽略了利益相关者和公民的价值、观点和生活经验（地方性知识）而无法构建正确的政策问题，同时呼吁政策制定者不应过于雄心勃勃，不要试图致力于那种宏大的、蓝图式的公共项目。在这样的社会背景下，里特尔和韦伯二人提出的“棘手问题”概念可以说巧妙地捕捉到了时代思潮（Zeitgeist），“即政府面临的政策问题不能简单地用兰德式管理顾问设想的理性主义方式来解决，甚至不能用当时日渐兴起的由拉斯维尔推动的政策分析和政策科学运动的方法来解决”（Carayannopoulos & McConnell，2018：2）。由此可见，“棘手问题”概念的提出，其目的是为了批判当时美国在城市规划和公共政策领域占据支配地位的“理性-技术主义”途径或管理工程方式，其现实意义正在于提醒公共管理者在广泛而深入地“技术化”公共事务时保持一份应有的谦卑姿态。

（二）“棘手问题”研究的兴起与发展

在里特尔和韦伯的论文刊发后，“棘手问题”这一概念得到学界普遍关注，以此为主题的文献数量快速增长。研究的兴起与发展具体体现在两个方面。第一，从所涉及的政策领域来看，“棘手问题”研究存在于包括环境治理（Balint et al.，2011）、公共卫生治理（Ferlie et al.，2013）、社会安全治理（Christensen et al.，2014）、水资源管理（Skinner，2016）等几乎所有公共行政领域，甚至在企业战略规划（Camillus，2008）、软件工程（DeGrace & Stahl，1990）、产品设计（Guindon，1990）等企业管理领域也得到普遍应用。第二，从关联的研究主题来看，“棘手问题”的理论框架已经和公共价值管理（Moore，1997；郭佳良，2017；Geuijen et al.，2016）、政策网络（Van Bueren et al.，2003）、公共危机治理（Christensen et al.，2016；Carayannopoulos & McConnell，2018）、公共领导（王学军、曹钊婕，2019）、政策设计（Head，2018）等重要的学术主题紧密融合在一起，成为公共行政理论有机体的重要组成部分。

“棘手问题”研究的兴起与公共行政外部环境发生的重大变化密不可分。首先,价值多元化与价值冲突成为21世纪公共行政外部环境的重要特征(Jørgensen & Bozeman, 2007; Nabatchi, 2012)。价值冲突以及在竞争性的价值原则之间进行权衡成为公共管理者必须面对的客观场景(Van & Van, 2009),而这正构成“棘手问题”的重要来源。其次,治理范式所倡导的公共事务主体的分权化与多元化,使得行动主体间资源与权力的依赖以及边界与责任的模糊成为常态(Stoker, 2002: 18),从而导致公共事务的制度复杂性提升。这进一步产生了很多跨区域、跨层级、跨部门的交叉问题(Bryson et al., 2015: 2),而这种交叉问题具有很强的“棘手”属性。再次,公共领域中的不确定性逐渐常态化,其最显著的标志是公共危机事件的频繁发生。而危机管理的复杂性、不确定性和模糊性,使得它本身就构成典型的“棘手问题”,并被称作“棘手危机”(Christensen et al., 2016)。最后,伴随着新自由主义理念濒于破产,以及网络与社会媒介的兴起所导致的政策偏见与“后真相”(post-truth)社会的到来(Manjoo & Johnston, 2008),技术精英与其所代表的技术理性被公众质疑和批判,40年前里特尔所提及的反专业主义运动呈现出愈演愈烈的势头。

总之,学术领域对于这一概念的持续关注和研究,依赖于此概念缘起与发展的整个外在社会背景。放眼未来,伴随公共行政外部环境所凸显的上述变化趋势,对于“棘手问题”的研究将继续推进和普及,而如何应对“棘手问题”将成为公共行政中的大问题。

二、“棘手问题”的概念化过程

“棘手问题”此一概念从提出到引起学界关注,再到被学者广泛使用,伴随着一个概念内涵与外延不断明晰化的自然演化进程。这种演化的内生动力,源于学者们一方面日益意识到此概念的重要学术价值和可能的学术前景,另一方面为进一步增进此概念在使用和论述中的准确性所作出的努力。就目前为止,此概念化的过程可划分为三个阶段,包括特征描述阶段、要素分析阶段和类型细分阶段。

(一) 特征描述阶段

里特尔与韦伯首次使用“棘手问题”这一概念时,是作为“驯良问题”的反面而提出的。所谓“驯良问题”,指的是那些问题本身能够清晰定义、明确归因,并可确定解决问题的行动方案的技术问题。在面临这类问题时,可凭借

“理性—技术”方法（Rational-technical Approaches），即按照“搜集信息——分析信息——制订方案——执行方案”四个步骤依次推进来解决。然而，由于不满足上述“驯良问题”的三个条件，“棘手问题”抵制一切企图解决它们的惯用方法（理性—技术方法），因而显得难以应对。在此，他们并未给出清晰定义，而是基于特征（或属性）的提炼和罗列进行描述。他们将“棘手问题”的特征表述为10个方面，并对每个特征进行阐释说明。这些特征包括：“棘手问题”不存在明确的表述；“棘手问题”没有停止规则；解决“棘手问题”的方案不存在绝对的真伪判断，而是相对而言的更好或更差；“棘手问题”的解决方案无法进行立即的、根本的测试；任何解决“棘手问题”的方案都是“单步操作”（one-shot operation），因为没有机会通过反复试验来学习改进，每一次尝试都会带来重要的影响和后果；“棘手问题”无法详尽列举所有的潜在解决方案，也没有一组描述良好的可纳入计划的允许操作；每个“棘手问题”本质上都是独特的；每个“棘手问题”都可以看作是另一个问题的表现症状；“棘手问题”的产生原因存在着多元且差异的解释路径，而对于问题解释路径的选择决定了问题应如何解决；社会规划者没有权利犯错（即规划者应该对他们的行动方案所产生的后果负责）（Rittel & Webber, 1973: 161 – 167）。鉴于这样的罗列略显琐碎，诺顿对此进行了进一步地概括整理，将这10个特征抽象为4个维度：一是构建的问题（1、2、3、9）；二是解决方案的不可竞争性（2、4、6、9）；三是不可重复性（5、7、10）；四是时间维度的开放性，即对问题的解决不具有时间的限制，不存在期限（2、4、8）（Norton, 2012: 458）。

此外，还有其他学者对此概念通过特征或属性描述的方式进行定义，较有代表性的包括澳大利亚公共服务委员会提出的九种属性（APSC, 2007: 3 – 5）以及杰夫·康克林（Jeff Conklin）总结的六种特征。这些提法与里特尔和韦伯的原初版本大致相似，但在视角和表述上略有差异。值得一提的是，凯利·莱文等学者在一篇以全球气候变暖及其治理困境为主题的论文中提出了“超棘手问题”（super wicked problem）这一相近的概念。作者指出，气候变暖议题区别于一般意义的“棘手问题”，其治理难度、波及范围和可能性后果处于一个更高的量级。他们将这种“超棘手问题”也按照特征描述的方式进行定义，具体包括四种特征：第一，这种问题虽然不存在人为规定的期限，但是问题拖得越久越难以解决；第二，那些寻求解决问题的行动主体同时在导致这种问题的发生；第三，缺少现有的权威主体或制度框架来对该问题负责；第四，对未来折现的非理性，即行动主体往往会忽视这一重大且棘手的问题（Levin et al., 2012）。

在特征描述阶段，技术问题与“棘手问题”作为两个处于极限位置的端点

构成一个连续统一体。因此，现实当中的公共政策议题和待解决的公共事务问题都可列于这一连续统一体的某个确定位置。也就是说，“棘手问题”并不是具有明确边界的问题类别，“棘手”本身就是公共领域治理客体所呈现出的一种倾向（Newman & Head, 2017）。区别仅在于，该具体问题所在的位置更趋近于哪个端点，以及随着时间的推移或空间的转换，问题所处的坐标定位会发生怎样的移动（APSC, 2007: 6）。

（二）要素分析阶段

伴随着这一概念的广泛扩散和使用，部分学者已经不满足于将此概念停留在特征描述的模糊定义基础上，而是试图从概念内涵和构成要素的角度进行更加明确地定义。在这方面做出重大理论贡献的是海德和奥尔福德。他们精辟地指出，棘手属性本质上包括三个构成要素，即社会多元性、制度复杂性和科学知识的不确定性。其中社会多元性指的是问题涉及的利益相关者的多元利益格局和价值观念，制度复杂性源于问题涉及主体（组织）间的合作和多层级治理的背景，科学知识的不确定性指向相关知识来源的碎片化与缺口。棘手属性必须是由价值多元性、制度复杂性和知识不确定性这三个要素的交集所构成，仅具备其中一个或两个要素并不能构成“棘手问题”（Head & Alford, 2015: 716）。此外，布伦等学者（Van Bueren et al., 2003）从不确定的角度来定义“棘手问题”，将“棘手问题”的基本要素构成分为认知、战略和制度三个维度的不确定性。其中认知维度指的是由于对问题所涉及的技术知识了解不足、问题中的因果关系难以辨识所产生的不确定性；战略维度指的是由于问题涉及参与者数量众多、价值多元、认知分歧所导致的未来行动策略的未知和不可预测；而制度维度的不确定性源于应对问题的制度层级与政策领域是高度碎片化的，而参与这一问题应对的政策网络又是松散耦合的。可见，这与海德提及的三要素构成不谋而合。

这种对概念构成要素的进一步探讨有助于概念内涵的明确，并由此判断哪些公共议题才是真正的“棘手问题”。以全球气候变化这一政策议题为例，它之所以是“棘手问题”，源于它同时具备海德提出的上述三个构成要素。首先，由于对气候变化问题的研究基于不同的理念、立场和利益视角，因此问题的定义是多元的（社会多元主义）。其中具有代表性的一种观点认为，气候变化源于发达资本主义国家所引领的消费和生活方式，而另一种观点则将原因归结为全球治理机制的缺失，还有学者基于市场万能的信念认定此问题会随着技术进步和市场调试自然解决。其次，此议题涉及多个国家、地区和国际社会组织之间的

广泛合作和协同治理，且涵盖了政治、经济、社会等多个政策领域（制度复杂性）。再次，由于依据当前的科技发展水平尚无法准确推测出可能对人类生存造成威胁的二氧化碳浓度阈值，因此只能主观猜测未来可能发生的后果（知识的不确定性）（APSC，2007：5）。但如果不能同时具备这三个构成要素，就无法构成真正的“棘手问题”。比如公共政策中大量存在的分配型政策议题，虽然会伴随利益相关者的讨价还价，但在知识不确定性和制度复杂性方面体现不足，因此不是典型的“棘手问题”。

（三）类型细分阶段

早在1994年，海菲茨就对不同的问题进行了类型学的划分，具体包括定义和措施都明确的“驯良问题”、定义明确但措施存在争论的复杂问题、定义和措施都不明确的“棘手问题”（Heifetz & Heifetz，1994）。后来，罗伯茨也采用了相似的分类方法，根据涉及问题的利益相关者的冲突程度将问题分为简单问题、复杂问题和“棘手问题”三种类型（Roberts，2001：1-2）。然而，这些早期的分类方法与分类依据比较粗糙。在对“棘手问题”的内涵进一步明确的基础上，学者开始试图构建更加细分的问题类型（typology）。包国宪等（Bao et al.，2013）根据问题的复杂度和价值冲突程度将公共问题分为简单问题、复杂问题、难解问题和“棘手问题”四种类型（其中“棘手问题”是同时具备高复杂度与高价值冲突程度的问题类型），并讨论了治理不同类型问题所需要的公共行政范式与哲学基础。奥尔福德与海德（Alford & Head，2017）根据垂直与水平两个维度将“棘手问题”的相关分类进一步明确化。垂直维度为“问题本身的复杂程度”，完全采用了前文提及的海菲茨的分类方式（即问题本身是否明确和解决方案是否已知）；水平维度为“利益相关者与制度背景”，包括问题知识来源的分散程度、利益分歧程度和权力的分散程度三个选项。这样便区分出九种问题类型，包括认知复杂型问题、分析复杂型问题、驯服问题、概念争议型问题、复杂问题、沟通复杂型问题、非常棘手的问题、政治混乱型问题、政治复杂型问题。

这种对于“棘手问题”类型的细分具有重要的学术价值，因为它进一步明确了不同问题类型的区别，尤其是明确了“棘手问题”和诸如政治复杂型问题的差异。因此，一方面，“棘手问题”这一问题类型和其他问题类型的区分体现了这一概念的独特性和创新性，同时避免了概念因内涵外延不清晰所导致的混淆使用；另一方面，这种类型细分有助于人们针对不同的问题类型采取差异化的应对方式和策略，在行政实践活动中避免出现“一刀切”的简单思维。

三、应对“棘手问题”的三种策略

伴随“棘手问题”的概念化过程，学者们开始聚焦于对这类问题的治理策略。正如上文所提到的，“棘手问题”本身包涵着多元的问题类型，而针对不同的问题类型应该采取针对性的对策。罗伯茨根据利益相关者权力的分布状况与竞争程度，提出了权威式、竞争式和协同式三种策略类型的划分（Roberts, 2000）；而福克·戴维特则区分了应对、驯服（taming）和解决三种策略运用的具体情境（Daviter, 2017）。基于上述研究的启发，本文将目前具有代表性的“棘手问题”应对策略分为权威型驯服、技术型处理和适应型应对三种。

（一）权威型驯服策略

当问题所涉及的利益相关者内部存在着权力分配的不均或垄断时，权力掌控者往往会采取权威型驯服策略来应对“棘手问题”。“驯服”的涵义是指通过特定方式将原本棘手而复杂的问题转换为简单而驯良的技术问题。那么，如何来驯服“棘手问题”呢？从前文所述的“棘手问题”的特征入手，这种“驯服”一般可通过六种方式实现：锁定对于问题的定义；宣称问题已得到解决；指定某类客观参数来测量解决方案的效果；将问题描绘为与那些已解决的问题非常相似；放弃更好地解决问题的努力；宣称只有某些可能的解决方案，并聚焦于从这些可能的选项中作出选择（Conklin, 2006b: 12 - 13）。其中，最常见的策略是将原本整体性的问题人为地进行分割，并针对某一脱离整体的“子问题”寻找合理而可行的方案。这种策略不仅未能完整地分析问题的各个方面和纬度，同时还会导致原先问题所嵌入的社会生态系统（socio-ecological system）发生改变，并诱发“棘手问题”的突变。因此，权威型驯服并不能真正地解决“棘手问题”，它只是造成了问题被解决的假象而已。最早提及这种权威型驯服策略及其后果的是韦斯特·丘奇曼，他一针见血地指出，这种策略本质上是一种欺骗，因此在行政伦理上是错误的（Churchman, 1967: 141 - 142）。陈克辉对于新加坡建造实马高垃圾填埋场来处理城市废弃物的案例表明，选址方案为达到经济收益的最大化而忽略了在疏浚和采砂过程中的生态破坏问题、水陆运输中的环境污染问题以及埋海造地可能出现的未知风险，这种基于功利主义思维的驯服策略所导致的伦理道德成本是十分巨大的（Chan, 2016: 128）。这一案例还进一步引申出一个新的问题，即如何划定应对“棘手问题”的伦理边界？这需要今后更为深入的研究和探讨。

（二）技术型处理策略

根据上述对于“棘手问题”的分类，当问题本身非常复杂却不存在太多利益相关者的分歧和冲突时，这种问题类型属于认知复杂型问题。这种认知复杂型问题的应对往往采取技术型处理的策略。这种策略首先面对的是信息不足的问题，这时可通过全面获取可能信息的方式来降低问题的复杂性和不确定性（Daviter, 2017: 578-579）。这种方式所涉及的技术方法繁杂，故不做具体展开。“棘手问题”认知复杂的主要来源是问题涉及信息和知识的分散，以及由于这种分散所导致的问题建构问题。针对这一问题特征，很多学者提出了具体的技术处理方法。

首先，当前对于“棘手问题”知识分散的处理策略包括可持续性科学、跨学科法、街头科学等。可持续性科学（sustainability science）在应对环境治理中的“棘手问题”中有着很大的作用（Batie, 2008: 1182），它将有关地球系统（earth system）的知识进行发掘、整合和应用，尤其是将自然科学（包括地质学、生态学、气候学、海洋学等）中的知识与人文社会科学有关人类相互间关系的知识相协调，以评估、减轻和最小化人类活动对地球系统的影响（Kieffer et al., 2003）；跨学科法（transdisciplinarity）是针对“棘手问题”所涉及的跨领域、跨专业、跨部门的特性而产生的一种跨越学科边界的研究策略，以创建一种针对问题的整体方法（Norris et al., 2016），在复杂灾害管理、大型社会工程项目中均有所应用（Brown et al., 2010）；街头科学（street science）试图融合“棘手问题”中的专家知识和地方性知识，并试图建立一种结合专家和社区的共同生产的框架（Corburn, 2005）。其次，针对如何有效进行“棘手问题”的问题建构，也有学者提出了具有创新性的技术方法，具体包括问题结构化方法（Rosenhead & Mingers, 2001）、对话绘图法（Conklin, 2006a）、形态分析法（Ritchey, 2013）、边界批评法（Norton, 2012）、竞争性标杆法（Ketter et al., 2015）等等。这些技术方法对于涉及大量知识、价值和意识因素的“棘手问题”的问题构建提供了支持。例如，凯特等学者开发的竞争性标杆法通过构建一个数据平台，使用不同来源的数据类型（例如来自客户、生产者、公共政策和监管约束等多种源头的的数据）进行大数据分析，帮助跨学科的研究团体解决公共领域的棘手议题挑战。

技术型处理策略的局限性体现在两个方面。第一，试图通过获取全面的信息来降低问题棘手程度的可行性有限，因为有限信息和有限理性往往成为应对“棘手问题”的必然处境。也就是说，技术型处理策略所依赖的数字支配和工具

理性不能完全消解棘手属性。第二,技术策略表面上看起来是单纯的技术操作规程,但在实际执行过程中,又必须是基于某种社会性的集体行动框架,从而对于组织能力或治理能力有很高要求(黄晓春,2010)。因此,如何在引入技术型处理策略时促进组织或治理网络的相应变革则成为有效应对“棘手问题”的关键。

(三) 适应型应对策略

公共领域中“棘手问题”的治理在本质上并非是依靠技术专家实现“科学化的”解决,而是一个“社会化的”应对过程,而实现这一社会化的应对过程的关键是达成由多方利益相关者所构成的集体行动。区别于新古典经济学视野中“经济人”的“搭便车”行为所导致的集体行动困境,应对“棘手问题”所需集体行动的挑战在于如何构建针对问题的共同理解,以及寻求可能性方案的共同责任,最终创造共享的公共价值。因此,问题的应对不是一蹴而就的,而是基于持续过程中的集体行动和调试(Knapp, 2008)。基于这一逻辑,适应型策略成为学界普遍推崇的应对方式。象伟宁提出的包括“清醒地意识”(awareness)、“诚实地接受”(acceptance)、“适应性共存”(adaptation)三个部分的“3A”原则是对这一应对策略的完整总结(Xiang, 2013)。

一方面,在不同的政策和研究领域,学者们提出了基于“棘手问题”适应策略的不同模式。在公共卫生和环境治理领域,“棘手问题”的生成源于个体的“市场化行为失灵”,因而适应型应对策略体现为通过助推(nudge)模式实现公众持续的行为改变,这种模式因其温和且成本低廉受到西方国家的普遍关注(塞勒、桑斯坦,2008);在应对自然资源管理的“棘手问题”时,适应性管理(adaptive management)被认为是一种有效的模式,这种模式需要管理者通过被动或主动地信息积累和学习过程,在面对不确定环境时进行鲁棒决策,从而提升管理的长期效果(Smith & Young, 2009);对于涉及高度价值冲突和理念分歧的棘手议题(如转基因食品政策),构建针对议题的共同理解是至关重要的治理环节,因而促进利益相关者持续沟通和对话的协商民主方式被认为是更有效的适应型应对模式(Durant & Legge, 2006)。在公共部门的绩效管理领域,基于公共价值的战略型绩效管理框架是面向复杂公共行政环境时的绩效管理体系,有效回应了“棘手问题”对绩效测量带来的挑战(包国宪等,2012; Moore, 2013)。在公共服务的合作生产领域,基于价值共创模式构建的公共服务适应性系统成为后新公共管理时期应对“棘手问题”挑战的重要途径(王学军,2020)。

另一方面,现有研究还探讨了公共管理者和公共组织有效实施适应型应对

策略所需要的治理能力。早在1994年,海菲茨就基于复杂问题的治理提出了“适应性领导力”(adaptive leadership)概念及其原则框架(Heifetz, 1994);韦伯和卡迪曼(Weber & Khademian, 2008)则从知识管理的视角论述了管理者面对“棘手问题”情境时的适应型挑战,具体包括持续的知识开发、共享、传递和整合以保持长期的问题解决能力。在组织层面,特莫等学者(Termeer et al., 2015)全面阐述了公共组织适应性应对“棘手问题”所需要的治理能力,将其概括为“5R”,即自反性(reflexivity)、韧性(resilience)、回应性(responsiveness)、恢复性(revitalizing)及尺度调节性(rescaling)。这些研究表明,对于适应型应对策略的选择是以特定的治理能力为前提的,而治理能力也只能在与“棘手问题”的适应型应对过程中得到提升。

四、对既有研究的评析和展望

由上述的文献梳理可以发现,当前的“棘手问题”研究从理论层面深刻地体现了公共行政事务日渐复杂、波动和不确定的变化趋势,强烈地冲击了传统公共行政研究的学术话语和范式基础,其理论贡献毋庸置疑。但不可否认,相关主题的研究尚处于起步阶段,在概念使用、研究方法、研究内容上难免存在着值得商榷和讨论之处。为了推进“棘手问题”研究的健康发展,必须直面当前学术成果的短板和不足,进而明确未来的研究重点和前进方向。

(一) 推进与传统公共行政理论的有效对接

正如前文所述,“棘手问题”研究已经和公共行政中的公共价值管理、网络治理、社会风险与危机治理、政策设计等研究主题产生了相互的融合和推动;也有学者试图从战略制定、组织设计、人事管理、绩效考核等管理维度论述“棘手问题”对于公共管理所带来的影响和挑战(Head & Alford, 2015)。这些都可看作是将“棘手问题”与当前公共行政学术话语和概念体系进行逻辑整合和理论对接的努力。但是,目前尚缺乏从纵向的公共行政思想史的视角将其与既有学术传统进行整合和对接的研究。由此概念的内涵可知,在公共行政研究长达百年的学术传统中,“棘手问题”所承接的其实是强调行政活动价值理性与复杂性的“沃尔多路径”(颜昌武, 2008);且西蒙提出的“非程序决策”与“有限理性”、林德布洛姆的“渐进决策”等概念在描述行政事务的复杂属性时与此概念有一定的重合部分。这种与公共行政学术史中既有思想资源的整合和对接的重要价值体现在两个方面。首先,这能够表明“棘手问题”这一概念并

非无源之水，而是处在传统学术研究所构成的思想脉络之中，具有学术思想的传承性。从学科自身传统中学习并获取养分对于“棘手问题”研究的发展和成熟大有裨益。其次，与传统学术思想的对话是明确此概念独特性和创新性的必然途径。既然公共行政的学术传统中已经存在了指称行政事务复杂性的概念，那么是否还有必要再推出一个新的术语表达（Turnbull & Hoppe, 2018）？前文在论述“棘手问题”研究兴起的外部环境变化趋势时曾提及，伴随价值冲突、制度复杂性、科学知识不确定性的加剧，后工业化时期公共行政的复杂性内涵与西方社会工业化初期由于多元主义政治传统所导致的较为单纯的价值复杂性已有显著不同。因此可以肯定的是，“棘手问题”并非“新瓶装旧酒”的伪概念，后续的研究需要在与传统学术思想对话中进一步推进其概念化过程。

（二）在厘清概念内涵的基础上提升使用的准确性

伴随“棘手问题”概念化过程的推进，这一概念已经超越早期的特征描述而达到要素分析和类型细分的阶段，其内涵和外延已较为明确。但是，由于这一概念的迅速传播扩散，有越来越多的学者因其名称惹人注目而竞相采纳，致使概念在流行过程中伴随着使用的随意和混乱（Peters, 2017）。概念使用的不严谨一方面导致概念外延被无限放大，以至于公共领域的任何政策议题或行政实践中的复杂事务都被冠以“棘手问题”的名称；另一方面则导致概念内涵愈发模糊，成为某种“貌似新奇、故作高深而没有实质内容的新词汇和术语”（杨立华, 2019: 80）。学界应该正本清源，在厘清概念内涵的基础上力求严谨而准确地使用概念。在此，海德对于“棘手问题”的三要素构成（价值多元性、制度复杂性和知识不确定性）的定义至关重要，应引起重视。此外，不能忽略了与“棘手问题”相近或相关的其他概念的梳理和对比工作。描述公共领域复杂性的概念还包括诸如社会混沌（social mess）（Ackoff, 1974: 21）、分歧型问题（divergent Problems）（Schumacher, 1977）等，这些概念之间的异同需要进一步明确，避免替代使用所导致的混乱。

（三）强调适应型应对在策略选择中的重要意义

没有一种确定的治理策略普遍适用于所有的“棘手问题”。权威型驯服、技术型处理和适应型应对三种策略的区分是基于不同的问题类型、同一问题的不同方面和维度而提出的针对性策略，因而具有相对意义上的有效性。但需要注意的是，这三种策略在适用范围及其实践的可能后果上是不一致的，因而并不处于完全对等的地位。伴随着政策受众的日益分化与异质化，以及公民对于政

府的不信任与不遵从（non-deferential）程度的加深，权威型驯服策略所产生的伦理成本是非常巨大的。与此同时，当代西方技术官僚型治理的失效与具有反智色彩的民粹主义的兴起也使得技术型处理策略的局限性凸显（张乾友，2019；郭佳良，2019）。且正如前文所述，“棘手问题”本身就具有抵抗被技术化处理的属性，因此单纯依靠技术工具的策略有效性不足。针对普遍存在的典型“棘手问题”，适应型应对策略可能成为最有效但同时也是最具挑战性的策略方式。伴随着研究的深入，西方学者在表述应对“棘手问题”的策略时语气逐渐变得柔和，从“驯服”“处理”“操控”“应对”，到后来的“与之共事”“和谐相处”，甚至还提出要“拥抱”“棘手问题”（Raisio, 2010）。因此，应意识到“棘手问题”之不可彻底解决，必须接受其存在并将其视为必须面对和适应的客观社会现实（Xiang, 2013: 2）。

（四）合理借鉴行为科学的研究范式和理论工具

将行为科学的见解注入到公共行政中已经成为当下学界不可阻挡的一大热潮（张书维、李纾，2018）。对于公共行政中“棘手问题”的学术研究和现实应对而言，行为科学的研究范式和理论工具应得到合理借鉴，这具体体现为两个方面。首先，行为公共行政（behavioral public administration）的重大学术贡献在于能够为公共行政中的宏观概念提供基于个体行为的微观基础，从而对宏观层面的研究命题或结论进行验证或证伪。“棘手问题”自提出开始就是指称公共政策或项目的宏观概念，由于缺乏微观基础往往显得粗糙空泛、大而化之，而行为主义研究范式则可基于个体的决策行为对其进行解构。从决策行为的视角出发，在微观层面理解个体在棘手情境下的行为和态度（包括可能的认知偏差和非理性行为的心理机制）应是未来的重要研究方向，这也是对公共行政学术传统中由西蒙开创的决策理论的一种延续。其次，行为科学可以为现实中应对“棘手问题”提供有效的理论工具。前文提及的以助推为代表的行为科学工具受到西方国家的广泛关注，被认为在应对包括肥胖症、气候变化和人口老龄化等严峻的“棘手问题”时具有传统方法不可替代的优势。然而，助推并非应对“棘手问题”的万能良药，在促进持久的行为改变时效果有限，将其与其他类型的理论工具结合使用是未来的研究重点（Mills, 2013）。

（五）探索基于中国本土情境的“棘手问题”研究

目前以“棘手问题”为主题的学术论文集中发表在以英语为母语的发达国家和地区（Xiang, 2013: 2），中文文献较少，这表明这一概念尚未引起国内公

共行政学界的普遍关注，处于引介的早期阶段。现有的研究将“棘手问题”的概念和特征与现实的治理实践经验相结合，探讨的主题包括应对“棘手问题”的基层干部行动策略（郭巍青等，2019）、技术治理手段的效用边界（李宜钊、徐艳晴，2019；吕方、梅琳，2017）、地方政府治理模式（彭勃、赵吉，2019：94）等。对“棘手问题”进行本土化探索的学术意义是值得肯定的，但研究对于概念内涵的把握大多停留在特征描述层面，未能更深入地探讨问题的构成要素和生成机制。与此同时，研究类型主要集中在经验性研究而忽略了理论层面的规范性研究。须知，起源于西方公共行政情境的“棘手问题”，规范层面的讨论和分析是本土化探索的基础和前提，未来的研究在这方面有待加强。此外，概念在本土化的翻译过程中也存在不同版本（例如“棘手难题”“复杂问题”“邪恶问题”等），形成一个普遍接受的主流译法对于未来研究的良性发展十分必要。提出此概念的里特尔曾指出，之所以将这类问题称作“棘手的”，是对这类问题所呈现出的那种“危险的、狡猾的、有侵略性的”形象的比喻，而非基于某种道德谴责（Rittel & Webber，1973：160），因此翻译为“邪恶问题”略显不妥。

未来关于“棘手问题”的本土化探索应该从规范性研究和经验性研究两个维度同时展开。首先，规范性研究应基于“棘手问题”的理论体系展开对本土公共行政中“技治主义”传统和“现代性思维”的批判和反思，重申由沃尔多开启的民主行政理论在当下公共行政实践中的重大意义。在公共事务渐趋复杂化的大背景下，本土行政传统中追求明确目标、宏大叙事、一致性执行的行政风格，以及为实现绩效合法性而偏好技术治理工具的思维惯性（杨宏星、赵鼎新，2013）的局限性将日益凸显。例如，“运动式治理”或可看作是由于“棘手问题”常规治理失败所被迫选择的权威型驯服策略（周雪光，2012），但其所产生的社会伦理成本需得到反思。此外，项目制（渠敬东等，2009）、数目字管理（竺乾威，2011）、目标管理责任制（王汉生、王一鸽，2009）等本土公共行政所呈现的新模式和新趋势，正体现了政府试图将原本“棘手”的公共事务转变为“技术问题”的一种倾向。面对技术治理的行政惯性，将“棘手问题”这一概念纳入本土公共行政的“思想市场”更显得意义重大。其次，经验性研究需基于本土的特定公共行政情境在微观和宏观两个层面展开。在微观层面，应着重于归纳和总结基层治理中应对“棘手问题”的行动策略和经验模式，凸显治理网络中的多元行动主体通过实际的参与、体验和反思，持续地累积地方知识而演化出适应性应对方案的治理过程。在宏观层面，应聚焦于诸如慢性疾病流行、生态环境恶化、社会风险集聚等本土典型的“棘手问题”进行政策

研究。当下的政策研究分布在公共管理下属的各个二级学科,由于强调政策领域知识的专业性和研究范式的技术性与传统公共行政学科的沟通较少,进而出现身份认同危机(童星,2019)。但面对“棘手问题”的挑战,这些相对独立的政策领域都需要基于特定的行政过程实现政策网络的协同与合作,对于这一行政过程的研究可能成为各个学科的“最大公约数”。值得一提的是,此次新冠肺炎疫情所体现出的不确定性、灾害性与复杂难解特征,有可能成为本土公共行政领域了解和研究“棘手问题”的机会窗口,进而催生出一批相关主题的本土研究。

参考文献

- 包国宪、文宏、王学军(2012). 基于公共价值的政府绩效管理学科体系构建. 中国行政管理, 5(98): 104.
- 郭佳良(2017). 应对“棘手问题”: 公共价值管理范式的源起及其方法论特征. 中国行政管理, 11: 111-117.
- 郭佳良(2019). 当代西方民粹主义思潮对治理理论的挑战及启示. 甘肃行政学院学报, 3: 109-117.
- 郭巍青、张文杰、陈晓运(2019). “复杂问题”与基层干部的“办法”: 以N区“外嫁女”问题为例. 公共行政评论, 3: 67-84.
- 黄晓春(2010). 技术治理的运作机制研究——以上海市L街道一门式电子政务中心为案例. 社会, 30(4), 1-31.
- 李宜钊、徐艳晴(2019). 精准扶贫中信息失准的发生机理——基于问题的复杂性与技术治理效用边界的解读. 中国行政管理, 11: 19-24.
- 理查德·塞勒、卡斯·桑斯坦(2008). 助推——如何做出有关健康、财富与幸福的最佳决策. 北京: 中信出版集团.
- 吕方、梅琳(2017). “复杂政策”与国家治理——基于国家连片开发扶贫项目的讨论. 社会学研究, 32(3): 144-168.
- 马骏(2008). 经济、社会变迁与国家治理转型: 美国进步时代改革. 公共管理研究, 3-43.
- 彭勃、赵吉(2019). 折叠型治理及其展开: 基层形式主义的生成逻辑. 探索与争鸣, 1(11), 92-101.
- 渠敬东、周飞舟、应星(2009). 从总体支配到技术治理. 中国社会科学, 6: 104-127.
- 童星(2019). 公共管理学科的共享价值、疆域边界与发展趋势. 学海, 175(1): 27-32.
- 王汉生、王一鸽(2009). 目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑. 社会学研究, 2(6): 1-9.
- 王学军(2020). 价值共创: 公共服务合作生产的新趋势. 上海行政学院学报, 21(1): 23-32.
- 王学军、曹钊婕(2019). 作为公共领导新趋势的公共价值领导: 一个文献述评. 公共行政评论, 4: 161-179.
- 颜昌武(2008). 沃尔多行政思想述评. 公共管理研究, 6: 114-134.
- 杨宏星、赵鼎新(2013). 绩效合法性与中国经济奇迹. 学海, 3: 16-32.
- 杨立华(2019). 中国公共管理学的危机与出路: 恢复重建三十年后的反思. 行政论坛, 5: 74-82.
- 张梦中(2000). 美国公共行政学百年回顾(下). 中国行政管理, 6: 37-43.
- 张乾友(2019). 技术官僚型治理的生成与后果——对当代西方治理演进的考察与反思. 甘肃行政学院学报, 3: 60-68.

- 张书维、李纾(2018). 行为公共管理学探新: 内容、方法与趋势. 公共行政评论, 11(1): 7-36.
- 周雪光(2012). 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考. 开放时代, 9: 105-125.
- 竺乾威(2011). 数目字管理与以人为本的回归. 中国行政管理, 3: 29-34.
- Ackoff, R. L. (1974). *Redesigning the future*. New York: John Wiley and Sons.
- Alford, J., & Head, B. W. (2017). Wicked and Less Wicked Problems: A Typology and A Contingency Framework. *Policy and Society*, 36(3): 397-413.
- Australian Public Service Commission. (2007). *Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective*. Canberra: Commonwealth of Australia.
- Balint, P. J., Stewart, R. E., Desai, A., & Walters, L. C. (2011). *Wicked Environmental Problems: Managing Uncertainty and Conflict*. Washington, DC: Island Press.
- Bao, G., Wang, X., Larsen, G. L., & Morgan, D. F. (2013). Beyond New Public Governance: A Value-based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership. *Administration & Society*, 45(4): 443-467.
- Batie, S. S. (2008). Wicked Problems And Applied Economics. *American Journal of Agricultural Economics*, 90(5): 1176-1191.
- Brown, V. A., Harris, J. A., & Russell, J. Y. (Eds.). (2010). *Tackling Wicked Problems Through the Transdisciplinary Imagination*. London: Earthscan.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (Eds.). (2015). *Creating Public Value in Practice: Advancing the Common Good in A Multi-Sector, Shared-Power, No-One-Wholly-In-Charge World*. CRC Press.
- Camillus, J. C. (2008). Strategy as a Wicked Problem. *Harvard Business Review*, 86(5): 98.
- Carayannopoulos, G., & McConnell, A. (2018). Bringing Lessons from Crisis Management into the Realm of Wicked Problems. *Australian Journal of Political Science*, 53(3): 353-369.
- Chan, J. K. H. (2016). The Ethics of Working with Wicked Urban Waste Problems: The Case of Singapore's Semakau Landfill. *Landscape and Urban Planning*, 154: 123-131.
- Christensen, T., Danielsen, O., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2014). The Governance of Wicked Issues: A European Cross-Country Analysis of Coordination for Societal Security. *Uni Research Rokkan Centre, Working Paper*.
- Christensen, T., Laegreid, P., & Rykkja, L. H. (2016). Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Administration Review*, 76(6): 887-897.
- Churchman, C. W. (1967). Wicked Problems. *Management Science*, 14(4): 141-142.
- Conklin, J., & Weil, W. (1997). Wicked Problems: Naming the Pain in Organizations (White Paper). "Group Decision Support Systems".
- Conklin, J. (2006a). *Dialog Mapping: An Approach for Wicked Problems*. Hoboken, NJ: Wiley.
- Conklin, J. (2006b). *Wicked Problems & Social Complexity*. San Francisco, CA: CogNexus Institute.
- Corburn, J. (2005). *Street Science: Community Knowledge and Environmental Health Justice*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Dahl, R. A. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review*, 7(1): 1-11.
- Daviter, F. (2017). Coping, Taming or Solving: Alternative Approaches to The Governance of Wicked Problems. *Policy Studies*, 38(6): 571-588.
- DeGrace, P., & Stahl, L. H. (1990). *Wicked Problems, Righteous Solutions*. Upper Saddle River, NJ: Yourdon Press.

- Durant, R. F., & Legge Jr, J. S. (2006). “Wicked Problems”, Public Policy, and Administrative Theory: Lessons from The GM Food Regulatory Arena. *Administration & Society*, 38(3): 309 – 334.
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S., & Bennett, C. (2013). *Making Wicked Problems Governable? The Case of Managed Networks in Health Care*. OUP Oxford.
- Geuijen, K., Moore, M., Cederquist, A., Ronning, R., & Van Twist, M. (2017). Creating Public Value in Global Wicked Problems. *Public Management Review*, 19(5): 621 – 639.
- Guindon, R. (1990). Designing the Design Process: Exploiting Opportunistic Thoughts. *Human – Computer Interaction*, 5(2): 305 – 344.
- Head, B. W. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, 3(2): 101 – 118.
- Head, B. W. (2018). Forty Years of Wicked Problems Literature: Forging Closer Links to Policy Studies. *Policy & Society*, 38(2): 180 – 197.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6): 711 – 739.
- Heifetz, R. A., & Heifetz, R. (1994). *Leadership Without Easy Answers*. Harvard University Press.
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public Values: An Inventory. *Administration & Society*, 39(3): 354 – 381.
- Ketter, W., Peters, M., Collins, J., & Gupta, A. (2015). Competitive Benchmarking: An IS Research Approach to Address Wicked Problems with Big Data and Analytics. *MIS Quarterly*.
- Kieffer, S. W., Barton, P., Palmer, A. R., Reitan, P. H., & Zen, E. (2003). Megascala Events: Natural Disasters and Human Behavior. *Geol. Soc. America Abstracts with Programs*, 432.
- Knapp, R. (2008). Wholesome Design for Wicked Problems. *The Public Sphere Project*. [http://www. publicsphereproject. org/content/wholesome – design – wicked – problems](http://www.publicsphereproject.org/content/wholesome-design-wicked-problems). Zugegriffen, 15.
- Kunz, W., & Rittel, H. W. (1970). *Issues as Elements of Information Systems*. Berkeley, California: Institute of Urban and Regional Development, University of California.
- Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S., & Auld, G. (2012). Overcoming the Tragedy of Super Wicked Problems: Constraining Our Future Selves to Ameliorate Global Climate Change. *Policy Sciences*, 45(2): 123 – 152.
- Manjoo, F., & Johnston, D. C. (2008). True Enough: Learning to Live in a Post – Fact Society. *Columbia Journalism Review*, 47(2): 59.
- Mills, C. (2013). Why Nudges Matter: A Reply to Goodwin. *Politics*, 33(1): 28 – 36.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Nabatchi, T. (2012). Putting The “Public” Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values. *Public Administration Review*, 72(5): 699 – 708.
- Newman, J., & Head, B. W. (2017). Wicked Tendencies in Policy Problems: Rethinking the Distinction Between Social and Technical Problems. *Policy & Society*, 36(3): 414 – 429.
- Norris, P. E., O’Rourke, M., Mayer, A. S., & Halvorsen, K. E. (2016). Managing the Wicked Problem of Transdisciplinary Team Formation in Socio – Ecological Systems. *Landscape and Urban Planning*, 154: 115 – 122.

- Norton, B. G. (2012). The Ways of Wickedness: Analyzing Messiness with Messy Tools. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 25(4): 447 – 465.
- Peters, B. G. (2017). What Is So Wicked About Wicked Problems? A Conceptual Analysis and A Research Program. *Policy & Society*, 36(3): 385 – 396.
- Pressman, J. L. , & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. University of California Press.
- Raisio, H. (2010). *Embracing the Wickedness of Health Care: Essays on Reforms, Wicked Problems and Public Deliberation*. Social and Health Management 5. Vaasa: University of Vaasa.
- Rein, M. (1976). *Social Science and Public Policy*. New York: Penguin Books.
- Ritchey, T. (2013). Wicked Problems: Modelling Social Messes with Morphological Analysis. *Acta Morphologica Generalis*, 2(1): 1 – 8.
- Rittel, H. W. , & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in A General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2): 155 – 169.
- Roberts, N. (2000). Wicked Problems and Network Approaches to Resolution. *International Public Management Review*, 1(1): 1 – 19.
- Rosenhead, J. & Mingers, J. (2001). *Rational Analysis for a Problematic World Revisited: Problem Structuring Methods for Complexity, Uncertainty and Conflict*. Chichester: Wiley.
- Schumacher, E. F. (1995). *A Guide for The Perplexed*. Random House.
- Skinner, R. M. (2017). Water Policy in a Time of Climate Change: Coping with Complexity. *Public Administration Review*, 77(1): 13 – 16.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50(155): 17 – 28.
- Smith, S. , & Young, A. (2009). Adapting to Change: Becoming a Learning Organization as a Relief and Development Agency. *IEEE Transactions on Professional Communication*, 52(4): 329 – 345.
- Termeer, C. J. , Dewulf, A. , Breeman, G. , & Stiller, S. J. (2015). Governance Capabilities for Dealing Wisely with Wicked Problems. *Administration & Society*, 47(6): 680 – 710.
- Turnbull, N. , & Hoppe, R. (2018). Problematising ‘Wickedness’: A Critique of the Wicked Problems Concept, from Philosophy to Practice. *Policy and Society*, 38(2): 315 – 337.
- Van Bueren, E. M. , Klijn, E. H. , & Koppenjan, J. F. (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2): 193 – 212.
- Van der Wal, Z. (2017). *The 21st Century Public Manager*. Macmillan International Higher Education.
- Van der Wal, Z. , & Van Hout, E. T. J. (2009). Is Public Value Pluralism Paramount? The Intrinsic Multiplicity and Hybridity of Public Values. *International Journal of Public Administration*, 32(3 – 4): 220 – 231.
- Weber, E. P. , & Khademian, A. M. (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, 68(2): 334 – 349.

- White, L. D. (1955). *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: MacMillan.
- Xiang, W. N. (2013). Working with Wicked Problems in Socio – Ecological Systems: Awareness, Acceptance, and Adaptation. *Landscape and Urban Planning*, 110: 1 – 4.

责任编辑：刘军强

关于《公共行政评论》采用结构化摘要和政策之窗的启事

为提升论文可读性和影响力，推动公共管理学术研究与政策实践的互动，本刊探索新的文本展现方式。具体如下：

一、结构化摘要

1. 从2020年第3期开始，经验研究类文章之摘要将以结构化方式呈现。
2. 理论探讨类论文、文献综述、短篇书评可沿用传统的无结构化摘要。
3. 结构化摘要分为以下四部分（总字数不超过500字）：

【问题】用一句话扼要介绍研究背景，即研究问题从何而来，研究问题是什么。尽量以问题形式展现，总共不超过3句话。

【方法】用何种证据回答研究问题，数据收集方法和分析方法分别是什么。数据并不仅限于量化数据，也包含定性资料、档案等经验证据。

【发现】数据分析的结果为何，是否回答了研究问题。

【结论】文章对于知识增量（理论、文献）以及现实世界的意义。

二、政策之窗

公共管理研究既需要理论基础，又要有实践指向。为了增加公共管理研究与真实世界问题的关联度，从2020年第2期开始我们倡议作者撰写提供100字左右的“政策之窗”，后续将陆续推开。但是：

- （1）此为可选项，我们尊重作者的选择；
- （2）理论探讨类论文、文献综述、短篇书评无需撰写政策之窗。

具体如下：

- ⊗ 内容：接地气，对准现实问题，清楚阐明文章对解决何种问题有何种作用。
- ⊗ 对话：假设一位公共管理实践者正在阅读这篇文章，作者所提政策建议应该与文章的发现具有相关性，不要随意引申。
- ⊗ 风格：要点方式陈列，最多3点，至多100字；尽量避免专业术语和抽象词汇，降低阅读障碍。