

中山大学公共行政学丛书

**Reflections on Chinese
Public Administration:**
From Crisis to Rebuilding

反思中国公共行政学 危机与重建

马 骏 张成福 何艳玲 主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

本书受教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“反思中国公共行政学研究”
(项目编号为08JJD840194)资助

中山大学公共行政学丛书

**Reflections on Chinese
Public Administration:**
From Crisis to Rebuilding

反思中国公共行政学 危机与重建

马 骏 张成福 何艳玲 主编



中央编译出版社

Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

反思中国公共行政学:危机与重建/马骏,张成福,何艳玲主编.

—北京:中央编译出版社,2009.4

(中山大学公共行政学丛书)

ISBN 978-7-80211-864-5

I. 反…

II. ①马… ②张… ③何…

III. 行政学-研究-中国

IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 029820 号

反思中国公共行政学:危机与重建

出 版 人 和 龔

责任编辑 贾宇琰

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街 36 号(100032)

电 话 (010)66509236 66509360(总编室) (010)66509350(编辑室)
(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctpbook.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京东方圣雅印刷有限公司

开 本 787×960 毫米 1/16

字 数 250 千字

印 张 17.5

版 次 2009 年 4 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 39.00 元

本社常年法律顾问:北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话:(010)66509618

前言

学科的进步与知识的增长来自于批判性的反思。自20世纪80年代恢复以来,中国公共行政学研究取得了长足的发展,似乎呈现一派欣欣向荣之势。毫无疑问,在过去将近30年的学科建设历程中,公共行政学作为一个学科,从无到有,并在20世纪90年代后期以来发展壮大。这些都是有目共睹的成就,也是我们前行的基础。然而,我们决不能安于现状,也无法安于现状。总体来说,过去将近30年的成绩主要体现在创建了一套完整的公共行政学教育体系。经过国内同行的共同努力,我们已经建立起了一个从本科到硕士再到博士的完整的公共行政学教育体系——组建了一支教学、研究队伍,编辑或者撰写了门类齐全的教材。在这个过程中,我们也在各个领域展开了属于我们这个学科的研究。然而,最近几年,越来越多的学者都开始对中国公共行政学的研究现状提出了一些批评,也表达了一些忧虑。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。如果说过去30年我们的重点和成绩是建设学科,那么,在未来的岁月里,中国公共行政学必须将重点转向改进我们的研究,提升我们的研究质量。^①

为了进一步推动中国公共行政学的知识发展,改进我们的研究,

^① 在2008年11月苏州大学的会议上,吉林大学行政学院的周光辉教授对中国政治学的现状与发展也作了类似的评论与呼吁。

2007年5月26—27日，中山大学行政管理研究中心（教育部人文社科重点研究基地）、中山大学政治与公共事务管理学院与中国人民大学公共管理学院行政管理学系、政府管理与改革研究中心在中山大学召开了“首届中国青年公共行政学者论坛：反思中国公共行政学”全国学术研讨会。来自国内主要高校行政学界的中、青年学者30余人参加了此次会议，与会者围绕中国公共行政学研究展开了批判性的反思，并就如何改进我们的研究阐述了自己的观点。与会者坚信，目前，中国正处于巨大的经济与社会变迁之中，而公共行政在这一大变局中扮演着举足轻重的角色，这既为中国的公共行政研究提供了丰富多彩的经验素材，也提出了各种迫切需要在理论上进行解答的现实问题。因此，如果我们能够及时地转变我们的研究，尤其是我们的研究方法，提升我们的研究质量，那么，中国公共行政学必将能够获得新的发展，从而牢固地确立我们的学科地位。总而言之，改进我们的研究，回应中国公共行政领域提出的重大的理论和现实问题，构建本土化的公共行政理论，回应时代和社会的重大挑战，这就是我们学科生命力所在！公共行政研究者是大有可为！

为了更好地总结此次会议成果，我们将此次会议主要论文结集出版。这些论文大多在会后进行了反复修改。此外，在征得作者同意的条件下，我们也在这本论文集中收录了几篇没有参会的论文。这些论文的作者也和我们一样在反思中国公共行政研究，并形成了许多很有价值的观点。作为编者，我们要对所有论文的作者表示衷心的感谢。这些作者大多数是年轻的学者，或许他们的一些观点并非很成熟，其研究也并非无可挑剔；又或许，在某些人的眼里，他们似乎是一群不懂成人处事哲学的、揭穿皇帝新装的“小孩”。但是，他们的内心是真诚的，他们的本意更是建设性的，他们尊重所有行政学人为中国行政学科所做出的巨大努力，也希望通过批判性的反思来推动我们的学科进一步发展。一个没有反思精神的学科是没有前途的，没有希望的！要想前行，我们既需要继承，更需要面对问题的勇气与解决这些问题的决心与能力。特别值得一提的是，中山大学行政管理研究中心名誉主任、学术委员会主任、政治与公共事务管理学院名誉院长、公共行政学泰斗夏书章教授亲临了“首届中国青年公共行政学者论坛：反思中国公共行政学”全国学术研讨会并致

辞。夏老对会议的主题高度赞赏，并对年轻学者提出了殷殷期望与寄语。学科的发展是一个薪火相传、不断进步的过程。我们相信，在老一辈学者的支持和指点下，在越来越多的志同道合者的努力下，我国公共行政学的研究必将在 21 世纪迈向一个新台阶。

本论文集主要分三个部分。第一部分集中对中国公共行政学的研究现状进行反思。马骏根据自己对中国公共行政研究的观察和体验，指出中国的公共行政研究存在比较严重的“身份危机”，并初步地探讨了为什么会存在这一危机。随后的三篇文章，运用定量分析的方法，在各个领域系统地评估了中国公共行政学的研究。其中，何艳玲评估了发表在期刊上的公共行政学论文，敬义嘉评估了几个主要大学的公共行政学博士学位论文。这两篇研究评估主要是从实证主义的角度出发了对研究现状进行评估，这对规范研究而言，未免失之公允。为此，在第一部分的最后，颜昌武、牛美丽在梳理了人类知识发展过程中规范研究的兴衰起落之后，对中国公共行政学中的规范研究进行了反思。这些反思都发现，无论从实证研究还是规范研究的角度看，我们的研究确实存在着比较严重的问题。相当多的研究存在着比较严重的质量问题，无助于推进知识增长与积累。相当多的研究完全脱离真实世界，甚至在玩弄概念游戏。许多研究不过是在简单重复、堆积，但却不能增进我们对“真实世界”的解释和理解，也不能促成批判性的反思。因此，我们呼吁直面这些问题，解决这些问题，建立有中国特色、中国气派的公共行政学理论。

第二部分的论文在反思的基础上探索完善中国公共行政研究的路径。张成福对公共行政研究中的管理主义倾向进行了批评，并呼吁重视公共行政的公共理论，通过建立公共行政的公共理论奠定中国公共行政的合法性基础，避免陷入管理主义的泥潭。在这样一个管理主义甚至是工程主义的公共行政研究越来越流行的时代，重新温习这两篇旧文的观点无疑是非常必要的。理论与实践之间的弥合一直是公共行政研究的难题。中国公共行政研究长期存在的一个问题也正是理论与实践脱节。这就涉及到如何处理理论研究和对策研究之间复杂的关系的问题，如何开展对策研究的问题。对此，刘亚平展开了批判性的反思，并提出了自己的观点。研究方法的落后一直是中国公共行政研究的瓶颈问题，这主要体现

在许多研究都没有遵循实证研究的研究方法。定性研究是实证研究中最基本的两大研究方法之一。然而，不幸的是，中国公共行政研究一直也存在着对定性研究的误解，从而充斥着各种根本没有使用定性研究方法的“定性研究”。为了改进我们的研究，需要转变我们的研究方法，需要对定性研究有一个正确的认识和把握。因此，本论文集收录了牛美丽关于定性研究方法的论文。通过评估公共行政学领域运用“新科学”中的混沌理论开展的研究，朱春奎则呼吁我们从根本上超越传统的建立在牛顿物理学之上的现代科学社会的思维方式，关注现实世界的复杂性。周敬伟则迈得更远，从“新科学”、战略管理理论以及公共行政学的学科定位这一角度批判性地反思了公共行政学研究。

论文集的第三部分集中对公共行政学的特定领域进行反思，并提出了进一步推进研究的想法。朱亚鹏和岳经纶表达了他们对似乎繁荣的中国公共政策研究的忧心，并提出了一些完善研究的思路。孙柏瑛反思了中国公共部门人力资源管理的十年研究，也提出了关于改善现有研究的想法。武玉坤评估了从1998到2007年之间的中国公共预算研究，指出中国公共行政学仍需进一步加强对公共预算的研究，并在此过程中运用恰当的研究方法。基于对文献的分析与评估，罗蔚反思了中国行政伦理研究的反思。

对于所有的事业来说，都是批评容易，建设困难。我们以为，在重建中国公共行政研究的过程中，必须处理好下面五对关系：

一是政治与管理的关系。毫无疑问，公共行政要涉及各种管理与技术。因此，我们可以借鉴商业管理的某些经验。但是，每一个公共行政研究者都必须铭记的是，公共行政与商业行政在最不重要的地方是相同的，而在最重要的地方则根本不同。而这个根本的不同就是公共行政是与政治紧密地联系在一起的。因此，在重建中国公共行政研究的过程中，我们必须关注政治。只有将政治与管理结合起来，我们才能真正理解中国公共行政的本质。

二是规范研究与实证研究的关系。目前，由于实证研究落后，中国公共行政学缺乏对真实世界的了解，缺乏理论上的解释力，因此，相当多的研究者已经在呼吁要重视实证研究。然而，我们以为，与此同时，

绝不可偏废规范研究。一个健康的学科也许应该形成这样的格局，绝大部分人主要从事实证研究，致力于帮助我们更好地了解 and 解释真实世界中的各种现象，而另一部分学者则主要从事规范研究，探寻一些本学科最基本的问题，比如学科的知识论基础，以及为了建立一个美好的社会政府应该承担何种角色等等价值层面的问题。

三是定性研究与定量研究的关系。具体到实证研究领域，又存在着定性研究与定量研究之争。20 世纪 70 年代以来，定量研究越来越兴盛，并呈现出压倒定性研究之趋势。在这种背景下，许多定量研究者开始贬低定性研究。然而，我们认为，所谓定量研究优于定性研究的想法只能是一种无知的傲慢。在我们看来，只有“好的研究”与“差的研究”之分，而这与两种研究方法之高下无关。实际上，20 世纪 80 年代以来，定性研究开始全面复兴，并呈现出欣欣向荣之势。在国外公共行政学研究中，许多原创性的理论都是来自于定性研究。鉴于中国体制的某些特点，在现阶段，要想收集全面系统的定量数据进行统计检验，无疑存在许多障碍。在这种情况下，掌握并正确地使用定性研究方法就更为重要。

四是传统思维与“新科学”。20 世纪的社会科学都是建立在牛顿物理学的逻辑之上的。其基本的假设是，变量之间存在稳定的线性关系，而且，变量之间是“漆黑的”空洞。在这种逻辑的指引下，20 世纪的公共行政学，尤其是那些希望将公共行政学建成一门真正的科学的研究，都致力于寻找变量之间的这种稳定的线性关系，并坚信只要找到了这一关系，我们就找到了公共行政中的自然法则。然而，20 世纪中期以来，“新科学”——混沌理论、量子理论与复杂科学等——对社会科学的影响越来越大，并在 1990 年代开始对公共行政研究产生了某些影响。尽管现在仍然很难对“新科学”未来的影响做出最后的判断，但是，有一点是肯定的，21 世纪的公共行政学必将在“新科学”的影响下呈现出新的面貌。因此，在构建中国公共行政学理论的过程中，我们需要关注“新科学”在社会科学领域的进展。

五是对策研究与理论研究。公共行政学是一门应用性的学科，研究现代政府面临的各种问题并提出解决问题的途径，必然在公共行政学研究中占有举足轻重的地位。因此，公共行政学不可忽视、轻视对策研究。

对策研究是“为解决现实问题”的研究，其重点在于为现实问题提供解决的方案。然而，如果公共行政学中充斥了过多的对策研究，其理论化的努力则会受挫。这主要是因为，公共行政的实践及改革瞬息变化，以对策研究为主将使公共行政研究者忙于跟踪这些不断变化的行政事件，无法集中时间来深入研究现实世界，更无法批判性对实践进行反思，无法构建理论，难以形成累积性的知识基础，而这长期来看，将严重制约公共行政学指导实践的能力。因此，公共行政学研究的核心应是以理论建构为主要目标的问题研究。问题研究是“基于现实问题”的研究，其重点往往在于解释或者理解而不是解决现实问题。实际上，公共行政学研究并非一定要事事直接指向实践问题的解决，如果我们的研究能够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，那么，我们的研究或许能够更好地指导公共行政实践。

最后，在建立中国公共行政学理论的过程中，我们需要在下面几点达成共识：

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”。

其次，公共行政学者必须具有基本的社会关怀和公共精神以及对真实世界的理论敏锐。尽管我们的研究不一定要事事直接指向行政实践问题的解决，但是，我们的研究必须是扎根于中国公共行政真实世界，并能对之做到尽可能深刻、准确地解释或理解，即使是不以解释或理解为目的的规范研究也必须立足于真实世界。只有在此意义上，才可能达成中国公共行政学的本土化，才能弥合或缩小理论与实践之间的鸿沟。

再次，呼吁本土化的中国公共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”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。

此外，对于我国公共行政学发展来说，全体公共行政学研究者的学术自律是关键。这种自律不仅体现在自身对学术规范的尊重，对研究品质孜孜不倦的追求，也体现在对他人学术成果的尊重，还体现在研究者在研究过程中对职业操守的恪守。本论文集的成果获得了教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“反思中国公共行政学研究”、“国外公共行政学理论前沿及其借鉴”的资助，在此表示感谢！

编者于2008年9月15日

第三卷

181 \ 刘亚平 陈亚平	中国公共行政学的发展与展望
105 \ 刘亚平	中国公共行政学的发展与展望
(1995—2005) 中国公共行政学的发展与展望	中国公共行政学的发展与展望
015 \ 刘亚平	中国公共行政学的发展与展望
040 \ 刘亚平	中国公共行政学的发展与展望

目录 | Contents

前 言	1
-----------	---

第一篇

中国公共行政学的“身份危机”	马 骏 刘亚平 / 3
“我们在做什么样的研究”：中国行政学研究评述（1995—2005）	何艳玲 / 12
中国行政管理学博士论文研究	敬义嘉 / 41
公共行政学中的规范研究	颜昌武 牛美丽 / 64

第二篇

重建中国公共行政的公共理论	张成福 / 89
公共行政的管理主义——反思与批判	张成福 / 104
进一步发展中国公共行政学科：四个关键	周敬伟 / 117
公共行政中的对策研究：批判与反思	刘亚平 / 133
透视定性研究方法	牛美丽 / 150
“新科学”与公共行政学研究——混沌理论	朱春奎 / 162

第三篇

公共政策研究：繁荣景象下的忧患	朱亚鹏 岳经纶 / 181
我国公共部门人力资源管理十年研究之反思	孙柏瑛 / 201
中国公共预算研究述评——对期刊论文的评估（1998—2007）	武玉坤 / 219
我国行政伦理研究状况的分析与反思	罗 蔚 / 240

1	言 语
---------	-----

第一章

1.1 朱亚鹏 孙 蔚	“财政绩效”与公共部门公共
1.2 孙柏瑛	（2002—2007）中国公共预算研究
1.3 孙柏瑛	中国公共预算研究
1.4 孙柏瑛	中国公共预算研究
1.5 孙柏瑛	中国公共预算研究

第二章

2.1 孙柏瑛	中国公共预算研究
2.2 孙柏瑛	中国公共预算研究
2.3 孙柏瑛	中国公共预算研究
2.4 孙柏瑛	中国公共预算研究
2.5 孙柏瑛	中国公共预算研究
2.6 孙柏瑛	中国公共预算研究
2.7 孙柏瑛	中国公共预算研究
2.8 孙柏瑛	中国公共预算研究
2.9 孙柏瑛	中国公共预算研究
2.10 孙柏瑛	中国公共预算研究

第一篇

中国公共行政学的“身份危机”*

马骏 刘亚平

中山大学行政管理研究中心/中山大学政治与公共事务管理学院

[摘要] 中国公共行政学面临着深刻的“身份危机”。这种身份危机主要来源于我们的研究本身存在的一系列问题。从根本上讲，我们的许多研究既不能帮助我们理解公共行政的真实世界，也不能为我们探索公共行政的规范价值提供启发，因而无法弥合理论与实践脱节的鸿沟。若要推动我们的学科发展，我们必须正视这些问题，必须具有面对问题的勇气。

[关键词] 中国公共行政学 知识增长 身份危机

目前，中国公共行政学呈现出一派欣欣向荣之势。一方面，超过一百所大学提供 MPA 的学位，以每所大学平均有 15 位教师计算，则中国至少有 1500 名公共行政学学者；另一方面，公共行政学研究的论文与著作也是汗牛充栋，中国公共行政学的产量至少接近世界一流水平。然而，一个必须反思的问题是，我们的研究是否得到国内学术界其他学科同行的认同？是否得到国外公共行政学同行的认同？是否得到国内公共行政实践者的认同？如果我们没有获得这种认同，那么，无论作为一个学科

* 本文发表于《中国人民大学学报》2007 年第 4 期。收入本论文集时作了修改。

还是一个应用领域来说，中国公共行政学都存在着严重的“身份危机”。无论多么地热爱我们的专业，我们都不能否认，我们现在的确存在严重的身份危机。也许正是因为我们非常热爱我们的“皇帝”——“中国公共行政学”，我们才必须像那个天真的孩子一样鼓起勇气评点“皇帝的新衣”。我们需要批判性的反思，需要面对问题的勇气。如果我们不对学科的现状进行深刻的反思，如果我们满足于现状，那么，中国公共行政学的研究就不可能得到应有的发展。当然，应该强调的是，反思不是割断历史，而是为了更好地继承，推动中国公共行政学不断发展。

如果我们现在存在身份危机，那么，我们必须反思这样一些问题：经过二十多年的研究，我们“生产”了什么知识？我们的研究是否促进了公共行政学的知识发展？我们的研究是否符合不同的研究取向所要求的“质量标准”？我们生产的这些知识对于因处于巨大社会与经济转型而面临巨大挑战的中国政府来说是否有用？如果我们的研究缺乏质量，那么，我们是如何进行研究的？或者，我们是如何“生产”这些知识的？基于我们对中国公共行政学的了解，我们认为，在这些方面，中国公共行政学研究存在八大问题。

一是研究重心的“非中国化”。一个非常奇怪的现象是，目前，相当多的中国公共行政学家都将研究重点放在美国和其他西方国家的公共行政学理论和实践上，而不是中国公共行政本身。由于中国公共行政学研究起步晚，在研究的早期将研究重点放在引进上是可以理解的。但是，经过20多年后仍然将重点放在美国或西方的公共行政学研究上就是非常令人费解，也是非常令人遗憾的。实际上，目前国外的公共行政学研究仍然没有发展出一个具有普遍意义的公共行政学理论。作为公共行政学发源地也是公共行政学最发达的美国公共行政学研究也不例外（马骏，2006）。正如美国公共行政学家法默尔（Farmer，1995，Chap. 4）指出的，美国的公共行政学也只是一种“特殊主义”的知识体系。在这种情况下，将研究重点放在美国和其他西方国家的公共行政学理论上就是非常致命的。这不仅阻碍了对于本土问题的学术关怀，妨碍本土理论的构建，也不可能对中国公共行政实践提供切实可行的指导。

二是“管理主义”盛行。政治与行政“二分”是美国公共行政学建立时期的一个重要基石，通过将行政从政治中分离出来，管理主义就可以被运用来建立一种所谓的行政科学。20世纪40年代，政治与行政“二分”受到猛烈批评，其后，该范式基本被放弃。然而，正如特雷·莫（Terry Moe，1991）指出的，政治与行政的分离实际上仍然隐蔽地存在于公共行政学当中。对于分离的批评，只是迫使研究者在关于行政问题的研究中加入一些关于政治维度的研究，两者实际上并没有真正整合在一起，政治和管理的研究像两条互不相交的平行线。

然而，与美国公共行政学相比，中国公共行政学研究则把政治与行政“二分”发挥得淋漓尽致。尽管有人批评政治与行政“二分”，但是，迄今为止，我们的研究并没有真正地把政治与行政整合在一起。最近十来年盛行的管理主义倾向更是将政治与行政“二分”推向极致。与这种管理主义相伴随的则是一种或隐或现的技术主义或工程主义的研究取向。然而，中国公共行政的一个最大特点就是，政治与行政是水乳交融、无法区分的。一种忽略了政治维度的中国公共行政学研究根本无法真正理解与政治密不可分、浑然一体的公共行政现实。

三是缺乏对真实世界的了解。如果中国公共行政学研究的重点是中国的公共行政实践，那么，它的首要任务就是要深入研究当代中国公共行政的基本架构、运行过程以及其中的组织与个人行为等等。然而，尽管经过了二十多年的研究，我们对于“真实世界”中的公共行政仍然知之甚少。实际上，简单浏览一下中国公共行政学的文献就会发现，许多（即使是研究中国公共行政的文献）既没有深入政府部门进行调查，也没有收集各种数据来进行分析。在这种情况下，许多研究结论都缺乏经验事实支持。在这样一种研究氛围下，没有检验的理论假设常常被当成真理，理论构建也只是概念之间的循环论证，主要停留在概念分析的层面。当然，有些研究进行了实地调研或者进行了数据分析。但是，由于没有运用现代社会科学的方法对各种数据与资料进行分析，这些研究都未能从一大堆经验事实中形成具有理论意义的概念与分析框架，未能构建出能够很好解释“真实世界中国公共行政”的本土理论。其实，无论是从事定量研究还是定性研究，最大的挑战都是如何从一大堆经验事实中构