

高等学校“十三五”规划教材
公共管理类专业实践教学系列

后小仙 总主编

公共管理 研究方法教程



主 编 金 晶
副主编 许恒周 顾湘 蔡霞



西安电子科技大学出版社
<http://www.xduph.com>

高等学校“十三五”规划教材
公共管理类专业实践教学系列
后小仙 总主编

公共管理研究方法教程

主 编 金 晶

副主编 许恒周 顾 湘 蔡 霞

西安电子科技大学出版社

内 容 简 介

本书对公共管理的研究方法进行了全面深入的介绍,围绕公共管理研究的理论、方法和运用路径,在概述各种公共管理研究方法的基础上,系统介绍了公共管理研究资料的收集方法、公共管理研究中的定性分析方法、公共管理研究中的多元统计分析方法、公共管理研究中的多目标决策分析方法,最后还讨论了公共管理研究论文的撰写。

书中尽可能做到从简单到复杂,从具体到抽象,技术路线清晰,层次结构合理,内容丰富,资料翔实,操作性强,引用了大量的研究案例,可供从事公共管理专业学习和研究的本科生、研究生以及教师参考,是学习和掌握公共管理研究方法的首选教材。

图书在版编目(CIP)数据

公共管理研究方法教程/金晶主编. —西安:

西安电子科技大学出版社, 2017.4

高等学校“十三五”规划教材

ISBN 978 - 7 - 5606 - 4457 - 8

I. ①公… II. ①金… III. ①公共管理—研究方法—教材 IV. ①D035-3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 050867 号

策 划 高 樱

责任编辑 杜 萍 马武装

出版发行 西安电子科技大学出版社(西安市太白南路2号)

电 话 (029)88242885 88201467 邮 编 710071

网 址 www.xduph.com 电子邮箱 xdupfb001@163.com

经 销 新华书店

印刷单位 陕西利达印务有限责任公司

版 次 2017年4月第1版 2017年4月第1次印刷

开 本 787毫米×1092毫米 1/16 印张 13

字 数 301千字

印 数 1~3000册

定 价 26.00元

ISBN 978 - 7 - 5606 - 4457 - 8/D

XDUP 4749001 - 1

* * * 如有印装问题可调换 * * *

总 序

我国高等教育已进入大众化发展阶段，普通高等学校要更加强调复合型和应用型人才的培养，在秉承“厚基础、宽专业、重应用”的原则下，应充分体现新常态下经济社会发展对人才的需求，更加注重培养学生的实践能力与创新能力。实践教学是高等教育实现上述人才培养目标的重要环节，它不仅有利于培养学生的动手能力、分析和解决问题的能力，更有利于培养他们的独立思考意识、创新思维和创新能力。《国家中长期教育改革和发展规划纲要》明确提出，高等教育要强化实践教学环节，更新人才培养观念，创新人才培养模式。教材建设是高校教学基础建设的重要组成部分，是深化高等教育教学改革、提高教学质量、培养创新人才的重要保证。

根据教育部最新本科专业目录(2015)，公共管理类专业主要涵盖了公共事业管理、行政管理、劳动与社会保障、土地资源管理、城市管理等本科专业，这些专业具有很强的时代性、应用性与实践性。社会经济发展对公共管理人才需求的不断增加，要求我们在强调基础理论知识传授的同时，更要注重加强学生实践能力的培养。然而，受教育观念、教学资源等多方面条件的制约，目前，在国内高校公共管理类专业教学中，普遍存在着重知识性与理论性，轻操作性和实践性的问题，公共管理人才培养的实践教学短板依然存在。如何将实践教学创新地落实到人才培养之中，是当前我国高校公共管理类专业教学迫切需要解决的关键问题。建构主义的学习理论指出学习是与一定的情境相联系的。在传统的课堂理论教学中，由于不能提供实际情境所具有的生动性和丰富性，难以提取长时记忆中的有关内容，因而不利于学生对知识的建构。实践教学则有利于构建情境体验，并促进知识、技能和经验的连接。国外知名高校在公共管理人才培养方面非常注重实践教学的开展，英国、美国、法国、加拿大等国家高校在公共管理类专业实践教学方面有着丰富的课程设置与多样的实训项目，哈佛大学等知名高校更是因重视实践教学并取得良好的教学效果而闻名于世，这些成功经验值得我们借鉴。结合国外公共管理类专业人才培养的经验，国内学者呼吁加强国内公共管理类专业实践教学的必要性和紧迫性，指出在公共管理类专业实践中应该树立实训化与创新化的理念，强调公共管理类专业教育中理论教学与实践情境的关联，强化实践教学环节，培养实践创新能力。

教材建设是课程建设的重要内容，教材是课程目标和教育内容的具体体现，是教师和学生开展教学活动的主要媒体，也是学生成长发展的基本知识来源。实践教材是实践教学运行的载体，是师生进行实践教学的根本依据。实践教学教材建设是保证实践教学质量，提高学生基本技能的有效基本途径，其质量关系到高校学生实践能力和创新精神的培养质量。构建公共管理类专业实践教学教材必须打破传统的教材建设模式，注重加强纵向与横向联系，吸引各方力量共同编写实践教材。教育部《关于全面提高高等教育质量的若干意

见》(教高[2012]4号)文件要求,高校必须加强实践教学管理,优化和改革现行的实践教学标准,增加实践教学比重,加强实践教学的教材建设,组织编写一批优秀的实践教材,提高实践教学的质量。在教材建设中,普通专业基础课和专业课教材建设走在了前面,相比较而言,实践教学教材建设相对滞后,无法满足当代多元社会和市场经济的人才需求。只有强化实践教学,通过专门的实践教学课程建设和教材建设,改变教学模式,才能培养出社会所需要的应用型人才。

由南京审计大学公共经济学院院长后小仙教授任总主编的高等学校“十三五”规划教材公共管理类专业实践教学系列教材,汇集了国内多所高校和实践部门学者与专家的智慧。本套教材具有以下几方面特色:

第一,强调理论知识与实践训练的高度融合。美国课程理论家施瓦布(J. J. Schwab)提出实践课程范式理念,主张专业课程的教学从追求理论转向实践兴趣的探索,认为专业教学的内容要面向学生的整个生活与现实世界,而不是把学科知识、学科结构强化为核心内容。施瓦布的实践课程范式理论为公共管理专业实践教学提供了理论基础,公共管理类专业的学科特点及专业技能的应用环境,决定了其实践实训环境的特殊性。高校无法让学生有足够的时间在真正的公共部门全过程实习,真实的实验环境也非常难以构建,而学生在学习过程中又必须有一个与实际工作环境相仿的实验实训环境,这一矛盾是目前公共管理类专业实践教学面临的最大困境。本套实践教材中实验项目的规划与设计将理论知识与实际技术进行适当的综合,理论与实践进行合理的关联,仿真与现实进行有机的融合,从项目的选题、实施的难易度、实施计划的制订、验收评价、成果展示等方面进行综合遴选,注重基础理论和实践应用的辩证关系,活化基础理论知识,强化其在实践中的应用,把解决实际问题的过程上升到理性思维的高度。教材中的典型范例和训练将有助于学生全过程、多视角、全面理解和建立创造性的概念,深化基础理论的掌握。

第二,重视高等学校与实践部门的共同参与。实践教学课程的仿真性一直是实践教学追求的目标。公共管理类专业的实践教学要始终体现公共管理活动的真实性特点,实践教材的知识体系要全面反映本学科专业课程要求的主要知识点和方法论,适合学生自主学习,符合学生认知规律,引导学生分析问题、发现问题和解决问题,通过多种实践课程交织体现公共管理的综合性、广泛性和价值管理特点,实现仿真性优化。本套公共管理类专业实践实训教材不是仅仅局限于某一门课程,而是打破传统的专业界限,将相近学科、相近专业、相近课程的内容统筹考虑,相互融合,互相贯通,组织相关任课教师与实践部门共同参与,系统化、多元化地开发系列教材。

第三,体现实实践教学教材建设的系统性与创新性。实践教学教材为实践教学提供了标准和依据,是教学改革成果的体现,能够保证实践教学的基本水平。公共管理类专业具有多学科和多专业交叉的特点,使得公共管理教育既要强调实践教学,又同时面临实践教学所处的环境和要求各不相同的复杂性。公共管理类专业实践教学教材建设以提高学生的实践能力、职业能力以及综合能力为目标,需要对实践教学的内容进行整合与重构。公共管理实践教学的特点决定了实践教材应具有系统性与创新性等特点。本套教材突出理论对实

实践的指导作用,在实践中检验学科理论的有用性和有效性,启发学生理性思维,培养学生实践创新能力,充分体现实践教材的实用性、系统性、创新性和动态性。

本套高等学校“十三五”规划教材公共管理类专业实践教学系列教材以最新修订的高等学校公共管理类专业核心课程目录为基础,覆盖公共管理相关课程,主要包括《公共预算管理实训教程》《公共危机管理实训教程》《电子政务实务实训教程》《公共管理研究方法教程》《社会保险实务实训教程》《公文写作实务实训教程》《公共人力资源管理实训教程》《公共部门绩效管理实训教程》等。期望本套教材能在促进我国公共管理类专业人才培养的同时,也为我国公共管理学科发展起到补充作用。真诚希望社会各界能为本套教材多提宝贵意见,以便我们及时做好教材的修订与改版工作,更好地为我国的公共管理类专业教育做出更大的贡献。

后小仙
2017年2月

前 言

公共管理学科的发展离不开公共管理研究,而开展公共管理研究需要系统掌握和运用科学的研究方法。因此,系统地学习和掌握科学的研究方法,并将其运用于公共管理研究,对于提高我国公共管理的研究质量和水平,促进公共管理学科的发展具有重要的意义。

本书对公共管理研究方法进行了全面深入的介绍,围绕公共管理研究的理论、方法和运用路径,从方法论、研究手段和具体研究方法等不同层面,系统阐述了公共管理研究命题、研究设计、研究文献阅读、研究资料收集、定量分析方法及其研究论文的撰写等内容。本书汇集了编者多年来公共管理研究的经验,引用了大量的研究案例,并以 SPSS 统计软件包为工具,深入细致地介绍了它们在公共管理研究中的操作方法。

本书分为六章,包括公共管理研究方法概述、公共管理研究资料的收集方法、公共管理研究中的定性分析方法、公共管理研究中的多元统计分析方法、公共管理研究中的多目标决策分析方法、公共管理研究论文的撰写。本书中涉及定量分析的例题都给出了数据和详细的计算过程,便于读者学习和练习。

本书主编由金晶担任,副主编由许恒周、顾湘、蔡霞担任。具体分工如下:金晶负责编写第一章以及全书的统稿工作;许恒周负责编写第三、四章;顾湘负责编写第二、五章;蔡霞负责编写第六章。

由于时间仓促,书中难免存在缺陷和需要完善之处,恳请各位同仁和读者给予批评指正,以便在再版时进行修改和完善。

编 者

2017年1月

目 录

| | |
|-----------------------------|-----|
| 第一章 公共管理研究方法概述 | 1 |
| 第一节 公共管理与公共管理研究 | 1 |
| 第二节 公共管理的研究范式与研究方法体系 | 4 |
| 第三节 公共管理研究的流程 | 8 |
| 复习思考题 | 12 |
| 第二章 公共管理研究资料的收集方法 | 13 |
| 第一节 问卷与访谈法 | 13 |
| 第二节 观察与实验法 | 32 |
| 第三节 文献研究法 | 38 |
| 复习思考题 | 45 |
| 第三章 公共管理研究中的定性分析方法 | 46 |
| 第一节 比较研究法 | 46 |
| 第二节 案例研究法 | 55 |
| 第三节 其他定性分析方法 | 68 |
| 复习思考题 | 76 |
| 第四章 公共管理研究中的多元统计分析方法 | 77 |
| 第一节 统计分析方法概述 | 77 |
| 第二节 方差与回归分析 | 85 |
| 第三节 因子分析与聚类分析 | 100 |
| 复习思考题 | 125 |
| 第五章 公共管理研究中的多目标决策分析方法 | 126 |
| 第一节 决策分析方法 | 126 |
| 第二节 线性目标决策分析法 | 145 |
| 第三节 多目标综合评价方法 | 155 |
| 复习思考题 | 173 |
| 第六章 公共管理研究论文的撰写 | 174 |
| 第一节 公共管理研究论文概述 | 174 |
| 第二节 公共管理研究论文的内容 | 177 |

| | |
|-------------------------|-----|
| 第三节 公共管理研究论文的规范 | 183 |
| 第四节 公共管理研究论文的内容撰写 | 190 |
| 复习思考题 | 196 |
| 参考文献 | 197 |

第一章 公共管理研究方法概述

第一节 公共管理与公共管理研究

一、公共管理概述

公共管理(public management)作为现代管理科学四大分支之一,是未来世界和当代中国最有发展潜力和广阔前景的学科。作为最古老的职业、最年轻的专业和学科,公共管理是20世纪70年代末、80年代初由西方提出的概念,是在继承了公共行政理论,尤其是1968年后产生的新公共行政理论的基础上,借鉴了企业管理的许多做法,引入市场机制后形成的。自从20世纪90年代公共管理作为独立的学科在中国出现,中国公共管理科学的发展展示了蓬勃的生命力。随着当代中国经济的发展、改革的深入和和谐社会的建设,公共管理的作用越来越为社会所重视,中国公共管理已经成为中国社会科学研究的最大增长点。

(一) 公共管理的定义

公共管理是对公共事务的管理,公共事务是公共管理的起点,决定了公共行政走向公共管理的必然态势。公共管理是公共行政理论与实践发展的产物,是以政府公共部门、非营利部门等社会公共组织为核心,以建立与维持公共秩序、实现和保护公共利益为目的,运用政治的、法律的、经济的和管理的理论与方法,制定与执行公共政策、管理公共事务、提供公共服务的活动。公共管理是公共行政中的一个理论派别或者分支学派,它的出现给公共行政注入了新的活力,使公共行政获得了实现其目标的新手段,从而极大地推动了公共行政的自我发展。

公共管理作为公共行政和公共事务领域的一个组成部分,其重点在于将公共行政视为一门职业,将公共管理者视为这一职业的实践者。从产生意义上讲,公共管理是公共组织的一种职能,包括以政府为主导的公共组织和以公共利益为指向的非政府组织(NGO)为实现公共利益,为社会提供公共产品和服务的活动。

(二) 公共管理的目的和特性

公共管理的目的是实现公共利益。所谓公共利益,是为社会成员共享的资源与条件。公共利益的实现主要表现为公共物品的提供与服务。公共物品的含义非常广泛,既可指有形的物品,如公共场所、公共设施、公共道路交通,也可指无形的产品和服务,如社会治安、社会保障、教育、医疗等。

公共管理的特征是其本质属性的反映。公共管理的特质主要体现在以下八个方面:

① 承认政府部门治理的正当性;

- ② 强调政府对社会治理的主要责任；
- ③ 强调政府、企业、公民社会的互动以及在处理社会及经济问题中的责任共负；
- ④ 强调多元价值；
- ⑤ 强调政府绩效的重要性；
- ⑥ 重视法律、制度，更关注管理战略、管理方法；
- ⑦ 以公共的福利和公共利益为目标；
- ⑧ 将公共行政视为一种职业，而把公共管理者视为职业的实践者。

二、公共管理的学科属性

公共管理是一门科学，它在吸取了传统多学科优势的基础上形成了自身的理论和特点。公共管理的学科特点在于它的综合性，它具有多学科性的特征。

1. 与政治学的关系

公共管理的传统——公共行政学是从政治学派生出来的，曾经一度被视为政治学的一个重要分支。政治学着重研究国家政治生活中的重大问题，如国家、阶级、政府、政党、民主等内容。公共管理的研究对象与政治学的研究对象基本一致，而且在进行行政组织研究、政策制定和执行、公共部门管理时，政治过程及其特征是公共管理学家无法忽略的重要变量。因此，政治学的基本理论为公共管理研究政府行为提供了非常重要的基础与依据。

2. 与经济学的关系

公共管理和经济学均涉及资源配置与收入分配。政府部门如何获取资源(税收)，如何使用这些资源(公共支出)，是公共管理学家与经济学家共同关注的问题。公共管理无法脱离经济分析而存在，因为政府的政策行为与管理行为必将带来社会财富的再分配，也必将引起市场主体的各种反应。目前，各个国家的行政机关对社会经济生活都进行了广泛干预，这直接导致主管经济部门的增多，使得公共管理具备更多的经济职能。经济学的一大分支——公共经济学，其研究议题与公共管理就有大量的交叉，例如两者都关心如何制定与实施政府政策，以获取特定的经济效益和社会效益，都在研究利益集团对政策有效性的影响，都在为政府的税收行为与支出行为寻找理论上的支持，也都在关注不同层级、不同部门政府间的利益关系。

3. 与管理学的关系

公共管理是研究行政管理规律的学科，管理学是研究一般管理规律的学科。管理学以组织为研究对象，公共管理以组织中的公共部门为研究对象。因此，公共管理也可以视为管理学的一个分支，管理学的原理、原则对公共管理而言具有非常重要的指导性意义，企业组织中的许多具体措施对公共管理也具有启发与借鉴作用。例如零基预算、目标管理等管理方法，都是在企业中获得成功后被引入到政府部门中的。

4. 与法学的关系

公共管理一方面要受法律的指导和制约，另一方面又需要运用法律、行政法规(或规章)进行管理。公共部门制定的行政法规可以直接依据宪法和法律，对一般公民法人或其他组织在行政管理领域的权利和义务做出具体规定；对于各种行政违法行为的处罚，可以在符合宪法、法律的前提下，做出带有创制性的规定；并且可以在不违背宪法、法律的情况

下,对某些尚未受到法律调整的社会生活做出行政法调整。因此,行政法规(或规章)的制定和实践在很大程度上丰富了法学的内容。近年来有关法律法规约束的研究逐渐被公共管理学家重视,如宪法框架下的政策制定。

5. 与社会学的关系

社会学以社会和社会问题为研究对象,探讨社会良性运行的规律。公共管理将社会学的理论、原则和方法应用于公共部门,能够更好地认识公共部门的各种政策与管理手段对社会各主体的影响。社会学的理论充实了公共管理的内容,并且在公共管理中得以实施和验证。

三、公共管理与公共管理研究的发展

第二次世界大战后,西方各国政府普遍采用了凯恩斯主义,对社会经济生活实行全面干预,最终导致了高失业、高通胀和低增长。从20世纪70年代开始,各国政府遇到了前所未有的严峻挑战,政府管理也危机四伏。政府扩张、机构臃肿、效率低下、政策失效等问题,引发了70、80年代政府改革的浪潮。传统的公共行政学无法解释政府管理所面临的新问题,更无法为政府的管理实践提供有效指导。学者们对此表达了不满,并催生了公共管理。社会科学各学科在理论方面的发展,也为公共管理研究提供了土壤。70年代以后,西方社会科学在经历了长期分化、初步融合之后,跨学科、交叉综合研究成为主要趋势^[1],各种与政府管理密切相关的学科均取得了长足发展,并开始围绕政府问题的解决寻找新的理论依据与解决途径。在这一背景下,80年代中后期美国出现了一场(新)公共管理(new public management)运动。这场运动的目标以政府和其他公共部门管理问题的解决为核心,融合各学科相关的知识和方法,创立公共管理(尤其是政府管理)新的知识框架,以适应当代公共管理实践发展的迫切需要。

公共管理并没有一个统一的研究角度或理论,来自不同学科背景的学者常常从自己的学科出发进行研究。1993年,Bozeman概括了三种研究公共管理的角度:政策学派的角度(P)、工商管理的角度(B)和一个尚难鉴别的角度(X)^[2]。Kettl和Milward在《公共管理的现状》一书中,将政治学、经济学、社会学和心理学列为公共管理的学科基础^[3]。在《公共行政手册》中,Liou认为公共管理的研究方法包括政治学、经济学、社会学、心理学、法学、管理学、哲学等学科。政治学是公共行政分析最早使用的方法,它为公共行政中的官僚治理与官僚责任的分析提供了重要依据;法学是欧洲大陆公共行政的基础;哲学则用来研究政府官员的伦理问题;近期,经济学与管理学在公共行政中扮演着主要的角色。Liou认为,经济学为我们更好地理解官僚制度提供了理论分析框架,商业管理中的许多具体方法则可供政府部门改革时借鉴,以提高效率^[4]。由此可见,公共管理运用了各个学科的理论与方法

[1] 陈振明. 从公共行政学、新公共行政学到公共管理学[J]. 政治学研究, 1999(01): 12-17.

[2] Bozeman B. Introduction: Two Concepts of Public Management[C]. Public Management: The State of the Art, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993: 1-5.

[3] Kettl D F, Milward H B. The State of Public Management. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1966.

[4] Liou K T. Handbook of Public Management Practice and Reform. N: Marcel Dekker, Inc., 2001, 787.

法来研究公共部门(包括政府与其他社会组织)的问题。

除此以外, Batley 与 Larbi 进一步指出, 公共管理运用的新理论包括新古典经济学、新制度主义、委托代理理论和公共选择理论。新古典经济学提供了以市场为基础的个体选择理论、自利人假设与分配效率标准; 新制度主义则更关注如何建构制度规则与规范, 从而协助人们寻求利益; 委托代理理论将公民视为委托人, 政治家与官僚则是代理人, 进而研究公共部门与私人部门之间的关系; 公共选择理论假设选民会根据自己的利益投票, 利益集团会寻租, 政治家对权力与地位情有独钟, 官僚则时刻在寻求预算最大化与机构扩张, 因此, 政治家与官僚会利用手中的管制权与分配权来向选民与利益集团换取选票^[5]。尽管立足于经济学的分析还不能解决公共管理的所有难题, 并且受到了许多批评, 但陈振明认为, 将经济学作为公共部门管理研究的一个主要理论基础, 优势是十分明显的。

公共管理研究不仅代表了新的政府管理理论研究方向, 也预示着新的政府管理模式的发展。公共管理研究具备以下新的特点:

(1) 在研究方法上, 如果说传统公共行政学主要以政治学的研究方法为主导, 公共管理研究则主要以经济学和管理学作为分析手段, 往往被人们称做以经济学为基础的新政府管理理论、市场导向的公共行政学等^[6];

(2) 在研究领域上, 除了保留以往行政学的传统主题之外, 公共管理学还涉及以往公共行政学所未涉及的大量主题, 例如加入了对非政府组织(非营利组织和社会团体)的研究;

(3) 从研究的发展过程来看, 公共管理的研究方法与研究领域在原有行政学的基础上进行了补充与扩展。

当然, 公共管理研究途径或范式目前正在成长中, 尚未成熟, 人们对它有大量的批评。有许多批评指出了它的局限及一些无法解答的难题。然而, 作为一种超越传统公共行政学和政策分析的新途径或新范式, 公共管理研究被认为是代表了公共部门管理研究的发展方向, 更具生命力。

第二节 公共管理的研究范式与研究方法体系

一、公共管理的研究范式

(一) 研究范式的概念

研究范式的概念始于哲学家托马斯·塞缪尔·库恩(Thomas Sammuell Kuhn, 1922—1996), 他在著名的《科学革命的结构》一书中回顾了人类历史上许多重大的科学突破, 提出范式的转换——理论概念的创新才是重大科学进步的唯一途径, 而不是简单的科学研究成果的积累。库恩认为, 一个范式或者一系列范式并不是对某一领域所有问题和研究活动的

[5] Batley R, Larbi G. The Changing Role of Governmen: The Reform of Public Services in Developing Countries. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2004.

[6] Lan Z, Rosenbloom D H. Public Administration in Transition, Public Administration Review, 1992, 52(6): 535 - 537.

概括,范式的存在并不意味着有任何整套的规则存在。但必须承认,各种承诺(概念的、理论的、工具的和方法论的)所形成的牢固网络的存在,是把常规科学与“解题”在隐喻层面上联系起来的主要源泉。他强调了范式的优先性。

库恩的观点可以归纳为以下几点:

(1) 范式是某一领域中确认研究问题和研究方法的标准,包括一个世界观(建构理论用以解释科学事实的相关性)和两个标准;

(2) 范式并不一定是自我涵纳的,在同一学科中可能会存在着竞争性的范式,甚至不是所有的研究活动都是有范式引导的;

(3) 范式不同于规则,受共有范式引导的研究者并不一定遵循相同的规则,没有诠释标准或者缺少一致性规则并不影响范式对科学研究的引导作用。

从库恩的角度看,范式之所以重要,其核心在于:①从科学史来看,科学进步不仅仅是简单知识积累的结果,而是实现了范式转换,即先前理论和知识结构的重建;②真理更容易从谬误中产生。有了在思维范式指导下的常规科学研究,更容易使研究者在研究过程中发现谬误,进而离真理更近。

(二) 公共管理研究范式

什么是公共管理研究范式呢?作为一个相对独立的研究领域或学科,公共管理特别是政府管理研究形成于19世纪末20世纪初。它的研究方向是1887年威尔逊(W. Wilson)在《行政之研究》一文中确定的,其相对独立的学术框架的建立以1926年怀特(Leonard D. White)的《公共行政学研究导论》和1927年威洛比(William F. Willoughby)的《公共行政原理》这两本教科书的出版为标志。在一百余年的发展历程中,该领域发生了三次重大的范式转换,即从传统的公共行政学到公共政策分析,再到公共管理学(在英国、新西兰、澳大利亚等国被称为“新公共管理学”)。在西方,特别是在美国,公共行政(public administration)、公共政策(public policy)、公共管理(public management)代表了公共部门管理研究发展过程中依次出现的三种研究途径或范式。这些指导公共管理学科发展的不成文的标准和规则可概括为三级层次模型:公共性(一级范式)、认知理论(二级范式)、研究领域(三级范式)^[7],如图1-1所示。

最高层次的是公共性范式,称为一级范式。在一级范式的下面,存在着各种不同的理论。这些理论也满足库恩对范式定义的要求,因而这些范式存在于这个领域主要方向的界限内,并因为这些方向的存在而存在,所以称为二级范式或者认知理论范式。一级范式为这个领域划定界限,规定正规的研究方向,而认知理论范式界定这个领域的概念性、理论性和方法性。

二级范式包括:

- (1) 把公共管理视为提高社会组织效率的工具的经营理论;
- (2) 把公共管理问题归结为政策制定、权力斗争和资源配置的政治理论;
- (3) 把公共管理看做支持宪法和其他法律的工具的司法理论;
- (4) 要求公共管理成为通过对自由、正义和人类尊严等民主价值产生影响,从而认清

[7] 范柏乃,蓝志勇.公共管理研究与定量分析方法[M].2版.北京:科学出版社,2013.

管理行为后果的伦理理论；

(5) 追溯、探索对公共管理理论发展和时间做出贡献的历史/感知理论；

(6) 不同于上述理论，把公共管理看做确保政府运转的综合理论。

| | | | | | | | |
|-------------------------|-------------|------------------|-------------------|----------------|-------------|---------------|-------------|
| 一级范式 最重要层次 (公共性) | 假定 | | 研究内容 | | 问题 | | |
| | 公共管理区别于一般管理 | | 公共性质的地位 | | 公共部门如何工作 | | |
| 二级范式 次要层次 (认知理论) | 次要层次 | 经营理论 | 政治理论 | 司法理论 | 伦理理论 | 历史理论 | 综合理论 |
| | 假定 | 公共管理就是效率、有效性和经济 | 公共管理就是谁想得到什么 | 公共管理就是合法权益 | 有关道德伦理 | 历史与现实紧密相关 | 公共管理复杂的管理过程 |
| | 研究内容 | 个人群体、组织结构和程序 | 个人群体、社区、政治组织结构和程序 | 法律制度 and 程序 | 伦理标准和程序 | 历史文献、人物与事件 | 与管理有关的问题 |
| | 问题 | 如何更高效和经济地运作 | 如何取得权利与资源 | 如何解决冲突、贯彻法律和制度 | 伦理对管理和社会的影响 | 如何避免历史错误 | 如何全面地理解公共管理 |
| 三级范式 更次要层次 (研究领域) | 更次要层次 | 假定 | | 研究内容 | | 问题 | |
| | 组织管理和执行决策 | 公共管理中组织管理的重要性 | | 结构与程序 | | 如何进行组织工作 | |
| | 人事管理 | 公共管理中人事管理的重要性 | | 结构与程序 | | 人事制度的程序与效果 | |
| | 政治/立法机构与程序 | 公共管理中政治/立法的重要性 | | 结构与程序 | | 政治与立法机构的描述与评价 | |
| | 金融与预算 | 公共管理中金融与预算的重要性 | | 结构与程序 | | 预算/金融程序与效果 | |
| | 公共管理理论 | 公共管理中公共管理理论的重要性 | | 结构与程序 | | 公共管理的正确性 | |
| | 政策制定与分析 | 公共管理中政策制定与分析的重要性 | | 结构与程序 | | 政策程序与效果 | |
| | 社会经济问题 | 公共管理中社会经济问题的重要性 | | 结构与程序 | | 变化的社会经济问题 | |

图 1-1 公共管理研究范式：三级层次模型

二、公共管理研究范式的特点

公共管理学的兴起，在方法上的突出特征是强调用跨学科研究途径来研究公共管理问题，提供以问题为中心的知识产生方法。它既保留了公共行政学的一些行之有效的研究方法，又注意随时吸收当代科学方法的新成果。

公共管理学作为跨学科、综合性的研究领域，有着不同的研究途径和方法。首先，公共管理学在不同的社会科学框架中进行研究，形成了较有影响的政治学途径、管理学途径和经济学途径；其次，借鉴某些社会科学的理论、假设或模型方法研究公共管理过程，形成了更多的方法和途径，从而形成不同的公共管理理论。公共管理研究范式的特点可概括如下：

(1) 研究对象。公共管理学将研究的对象由政府行政机关扩大到其他非政府组织的公

共机构(非营利组织、第三部门),甚至私人机构的公共方面;而传统的公共行政学则局限于对官僚机构的研究。

(2) 研究主题。公共管理学实现了由公共行政学的内部取向向外部取向的转变,由重视机构、过程和程序转向重视项目、结果和绩效,这使得公共管理的政治环境、战略管理、绩效评估、公共责任制等成为公共管理学的核心主题。

(3) 理论基础。公共管理学更具跨学科、综合性的特点。传统行政学主要建立在政治学的基础上,尤其是将官僚体制理论和政治-行政二分法作为其理论基础;而公共管理学的研究者来自于不同的学科,它们充分吸收了当代各门科学的理论和方法,特别是更多地依赖于经济学的理论和方法,并日益与工商管理学相融合。因此,公共管理学的基础更扎实,具有更广泛的学科知识框架。

(4) 研究方法。公共管理学既是实证的(重视经验研究,从经验中汲取知识),又是规范的(提倡研究“应该不应该”的问题,用以规范公共管理行为)。因此,案例分析成为公共管理学的一种核心研究方法,这就有别于传统公共行政学过多地局限于规范研究,囿于普遍适用的“行政原则”的探讨。

(5) 实践基础。公共管理学将自身建立在当代公共管理部门的实践,尤其是政府改革的实践基础上,是从这种实践中产生的新理论范式,反过来又成为指导这种实践的模式。因此,与传统行政学相比,它更具现实性。

值得注意的是,公共管理的研究范式(研究对象、范围、主题、方法和理论形态)并不是一成不变的,而是随着现实公共管理实践的发展,尤其是管理的范围、内容和方式的变化而不断发展变化的。因此,我们必须立足于当代国内外变化着的公共管理的现实,尤其是转轨时期我国公共管理的现实,研究新情况、新问题和新趋势,拓展行政学的研究范围,转换研究视角,引入新的研究方法,改变原有的理论形态,以便更好地为市场经济条件下的政府公共管理实践服务。

三、公共管理研究的方法体系

公共管理研究方法体系是指导公共管理研究并贯穿在公共管理研究过程中的方法论和方法的总和,是包括哲学基础、方法论、逻辑、推理规则、程序、资料收集和分析、具体研究工具等要素的有机系统,是对公共管理研究中使用的各种、各层次方法以及它们之间联系的系统化梳理。

公共管理的研究方法体系与研究理论体系共同构成研究活动的基本内容。研究理论体系是对研究成果的概括,研究方法体系则是对获得研究成果的过程的总体描述。借鉴亚瑟·霍尔(Arthur D. Hall)提出的系统工程三维结构(时间维度、逻辑维度和知识维度)对研究的方法体系进行刻画,将公共管理的研究方法体系分为公共管理研究的时间维度、逻辑维度和知识维度三个部分。

1. 公共管理研究方法体系的时间维度

公共管理研究方法体系的时间维度即公共管理研究依次进行的过程,包括选题、文献综述、研究设计、研究实施和研究成果发表等环节。

2. 公共管理研究方法体系的逻辑维度

公共管理研究方法体系的逻辑维度包括方法论、研究方式、研究工具和技术等层面。

(1) 公共管理研究的方法论层面。公共管理研究的方法论层面指公共管理研究的哲学、方法论和推理规则,规定公共管理研究中的概念、判断、推理、论证的思维过程,涉及发现的逻辑、知识进步的逻辑、论证的逻辑、观察的逻辑等领域。公共管理知识类型不同,形成该种知识的方法论框架就不同,逻辑和推理规则就存在差异。因此,公共管理研究方法体系的逻辑维度需要根据公共管理知识类型和问题类型进行划分。常见的公共管理研究知识类型包括科学发现类知识、技术设计类知识、评估类知识、诠释类知识和批判类知识。

(2) 公共管理的研究方式层面。研究方式又称做研究法,是贯穿于研究全过程的整体性、模块化的形式和类型。区分研究法的主要标准是:资料的类型、收集资料的途径或方法、分析资料的手段和技术。就科学发现类公共管理研究而言,常见的研究方法包括调查法、实验法、实地法和文献法。

(3) 公共管理研究的工具和技术层面。这一层面主要指在研究过程的各个阶段(问题提出、理论建构、资料收集、资料分析)中使用的工具、技术和操作性程序。理论建构和理论分析的工具和技术与特定的研究框架相关,不同研究框架也可能使用相同的研究理论分析方法和技术。常见的资料收集工具和技术包括问卷法、访谈法、观察法、量表法、抽样技术、德尔菲法等;常见的资料分析工具包括统计分析、数学建模、层次分析等。公共管理研究的工具和技术具有相对的独立性、通用性、多样性、手段性等特点,不同的研究逻辑可能会使用同样的收集和分析资料的方法。

3. 公共管理研究方法体系的知识维度

公共管理研究方法体系的知识维度是提出和解决公共管理问题的思维背景、认知背景和实践背景。凡对公共管理问题解决有启发的知识都可以纳入这一维度,而不论该知识的学科界限。

第三节 公共管理研究的流程

一、公共管理研究的特殊性

作为一门科学,公共管理的研究和发展离不开科学方法。人们普遍认为,科学的一个基本特点就是运用科学方法发展知识。利用科学方法探索、发展知识的过程,就是我们所说的“科学研究”。它一般遵循如下基本过程:收集资料,处理资料,提出问题,拟订方案,运用研究方法实施研究过程,得到新结果、新信息,对新结果进行统计分析,得出结论。其中,科研实施过程本质上是一个利用实验或理论方法创造新知识、新技术和新材料的过程。

科学研究问题的来源或者所假设的来源往往是人们对外界的观察,或者是做研究的过程。科学研究的目的在于探索发现自然界、社会和思维中的各种规律和奥秘,拓展人类对三者的认识能力。相比之下,公共管理科学研究的历史很短,还缺乏一套完整的研究范式。

公共管理科学研究具有其特殊性,这体现在:①研究对象是人类社会中的个体或者群体所构成的组织;②研究的目的在于寻找和发现组织行为的运动规律以及组织内资源配置的构造、过程、方式、方法,从而实现和维护资源配置的公平与正义;③研究的结论往往不具有普遍的适用性,得到的理论也难以进行严格的科学验证。