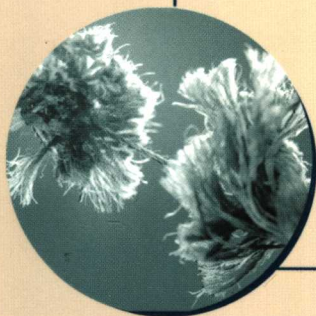


公共行政研究

——对理论与实践的反思

(美) 杰伊·D·怀特 盖·B·亚当斯 著

中山大学 刘亚平 高洁 译



Research in Public Administration—Reflections on Theory and Practice
Edited by Jay D. White, Guy B. Adams

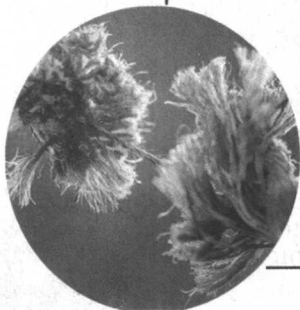


清华大学出版社

公共行政研究

——对理论与实践的反思

(美) 杰伊·D·怀特 盖·B·亚当斯 著
中山大学 刘亚平 高洁 译



Research in Public Administration—Reflections on Theory and Practice
Edited by Jay D. White, Guy B. Adams

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书是对美国公共行政学研究现状的反思,全面考查了公共行政领域如何进行研究,目的在于深化就公共行政研究的恰当方法、标准和认识论的探讨。本书内容涵盖了博士学位论文及学术期刊文章中关于质量和方法、公共事务和行政领域的知识获取和理论发展等哲学问题。

对于所有从事公共行政研究的人,本书是一本不可多得的好书。尤其是硕士、博士研究生及其导师,本书为其指明了做论文时可能避免的问题与困境。其他领域的研究者、学者和专家们也可从本书提出的研究哲学和方法论问题的讨论中受到启迪。

Simplified Chinese edition copyright © 2004 by SAGE EDUCATION, INC. and TSINGHUA UNIVERSITY PRESS.

Original English language title: Research in Public Administration: reflections on theory and practice, first t edition by Jay D. White, Guy B. Adams, Copyright © 1994

EISBN: 0-8039-5683-5

This edition is authorized for sale only in the People's Republic of China.

本书中文简体翻译版由 SAGE 出版公司授权给清华大学出版社在中国境内出版发行。

北京市版权局著作权合同登记号 图字: 01-2003-4334

版权所有,翻印必究。举报电话: 010-62782989 13501256678 13801310933

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

本书防伪标签采用特殊防伪技术,用户可通过在图案表面涂抹清水,图案消失,水干后图案复现;或将表面膜揭下,放在白纸上用彩笔涂抹,图案在白纸上再现的方法识别真伪。

图书在版编目(CIP)数据

公共行政研究——对理论与实践的反思/(美)怀特,(美)亚当斯著;刘亚平,高洁译.

—北京:清华大学出版社,2005.7

ISBN 7-302-10062-4

I. 公… II. ①怀… ②亚… ③刘… ④高… III. 行政学-研究-美国 IV. D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第127250号

出 版 者: 清华大学出版社 地 址: 北京清华大学学研大厦

<http://www.tup.com.cn> 邮 编: 100084

社 总 机: 010-62770175 客户服务: 010-62776969

组稿编辑: 杜春杰

文稿编辑: 黄淞林

封面设计: 姜凌娜

版式设计: 张红英

印 刷 者: 北京中科印刷有限公司

装 订 者: 三河市兴旺装订有限公司

发 行 者: 新华书店总店北京发行所

开 本: 185×230 印张: 16.25 字数: 287千字

版 次: 2005年7月第1版 2005年7月第1次印刷

书 号: ISBN 7-302-10062-4/D·148

印 数: 1~3000

定 价: 33.00元

推荐序

在美国公共行政学的发展史上充满了各种争论与反思。在这一过程中，某些争论和反思甚至深刻到使得公共行政学面临可怕的身份危机。然而，也正是在这些争论和反思的过程中，公共行政学逐渐地意识到自己在知识发展上存在的问题，包括理论基础、研究方法、研究范围上存在的问题，并在解决这些问题的过程中逐步地完善和改进公共行政学研究。也就是说，正是在这些反思的基础上，公共行政学研究才逐渐确立自己的“身份”和学科地位。其实，进入 20 世纪 80~90 年代，美国公共行政学研究已经变得非常的丰富多彩和充满活力。然而，对于公共行政学研究的反思并未停止。这些对公共行政学研究进行反思的论文主要发表在《公共行政评论》(Public Administration Review, PAR) 这一杂志上。杰伊·D·怀特和盖·B·亚当斯编辑的这本论文集将这些论文收集起来，并按照一种非常有逻辑的方式组织起来，这就使得公共行政学研究者更容易理解这些反思与争论。杰伊·D·怀特教授(美国内布纳斯加大学，奥马哈)和盖·B·亚当斯(密苏里大学，哥伦比亚，《美国公共行政评论》主编)都是美国著名的公共行政学家。而且，他们都毕业于乔治·华盛顿大学，都是贝阿德·L·卡特伦教授的学生。正如杰伊·D·怀特教授所说的，卡特伦教授使得他们“大开眼界”，使得他们意识到可以运用现代哲学来反思公共行政学的研究。这本论文集出版后产生了非常大的影响。虽然有些公共行政学家将这本论文集视为美国公共行政学中的诠释学派的代表作，但是，客观地说，根据我与杰伊·D·怀特教授多年的接触以及杰伊·D·怀特和盖·B·亚当斯为这本书所写的序言“使多样性有意义：公共行政研究、理论和知识发展的背景”，本书并不特别偏向某一种研究取向与研究方法而排斥其他的研究取向与研究方法。恰恰相反，本书的编辑目的在于指出，在主流的实证研究之外，还有其他两种取向，这两种研究取向同样也是有价值的。但是，这并不等于说，实证研究是没有价值的。总而言之，虽然杰伊·D·怀特和盖·B·亚当斯都是诠释学派和批判学派的主要理论家，但是，他们并没有因为自己的研究取向与主流的实证研究不同而排斥实证研究，实际上，他们的目标是非常折衷的，他们只是希望公共行政学研究最终呈现一种多样性的格局，他们以及本书中的其他作者对主流的实证研究的批评和对其他的非实证研究方法的辩护只是希望为诠释学派和批判

学派在这种多样性的研究氛围中争取一席之地。他们下面的这段话最明确地表明了他们的态度：

大量历史和认识论证据向我们表明，没有任何单一的研究途径——即使被冠以科学这一高度实证的标签——对公共行政研究而言是足够的。如果研究要由理性指导，那么，研究途径的多样化——既尊重实践理性，也尊重理论理性——就似乎是必要的。所以，我们建议公共行政的知识和理论发展应该以多种方式进行，包括假设检验、案例研究、行政和政策过程分析、以及对该领域的整体或部分的历史诠释、演绎论证、哲学批判和对行政经验的个人反思。

本书对于中国公共行政学来说具有非常重要的启示。自从 20 世纪 80 年代中期开始恢复公共行政学研究以来，公共行政学研究在中国已经有了 20 年的历史。在这 20 年中，在许许多多的公共行政家的不懈努力下，中国公共行政学研究已经累积了许多的文献。在这些文献中，固然不乏有价值的研究。然而，整体上来看，中国公共行政学研究仍然非常落后。在这种情况下，每一个中国公共行政学家都应该认真而深刻地反思中国公共行政学的研究。经过 20 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不同的质量标准？我们生产的这些知识对于处于巨大的社会转型中因而面临巨大挑战的中国公共行政学来说是否有用？如果我们的研究缺乏质量，那么，问题出在什么地方？我们是如何进行研究的？或者，我们是如何“生产”这些知识的？然而，非常遗憾地是，目前并没有这方面的反思。中国公共行政学普遍也缺乏理论上的对话与争论，似乎陷入了一种缺乏反思的“自说自话”的境地。要回答上面的这些问题，需要对中国公共行政学过去 20 年的研究成果进行全面而且科学的评估。对于有志于反思中国公共行政学研究的中国学者来说，本书的作者在评估美国公共行政学研究的过程中发展出来的许多方法都是具有借鉴意义的。

粗略地看，中国公共行政学研究存在这样一些问题。首先，在研究重心上，相当多的研究主要致力于研究美国和其他西方国家的公共行政学理论和实践，而不是中国公共行政。由于中国公共行政学研究起步晚，在研究的早期将研究的重点放在引进上是可以理解的。但是，对于中国公共行政学研究来说，主要的精力应该放在中国公共行政。其次，在研究方法上，相当多的中国公共行政学研究都没有遵循实证研究、诠释研究和批判研究各自的研究方法，因而在研究质量上都存在严重的问题，未能促进知识的增长。

正如杰伊·D·怀特和盖·B·亚当斯指出的：

“无论选择哪种研究途径，公共行政研究都需要较高——在一些情况下，更高——的质量……选择追随主流社会科学逻辑的人们，应该好好地运用假设检验、实验和描述性及推论性的统计等方法进行研究。……在诠释和批判推理指导的研究中，质量标准是同等重要的。被理解为叙事的知识发展和使用的逻辑需要进行进一步的清晰表达。需要用方法论的原则来指导该领域的叙事研究。必须关注什么可以被视为好的故事。亟需对叙事知识的适当标准和基准进行讨论。必须找出内涵的、说明的以及技术的语言游戏的可接受规则，并检视其对研究的适用性。”

简单地浏览一下现有的文献，就不难发现，许多似乎是实证研究取向的研究其实并没有运用现代社会科学的方法。许多研究根本没有一个明确的研究问题，没有文献评估。更为严重的是，相当多似乎是实证研究取向的研究没有深入研究因果机制，没有构建出具有说服力的理论，更没有进行理论检验，或者理论观点没有经验事实支持。许多非实证研究取向的研究也并没有遵循诠释研究和批判研究的研究方法。第三，由于研究重心确定上的问题和研究方法的落后，中国公共行政学一直对于真实世界中的公共行政缺乏深入地了解，也不能提供富有说服力的解释。对于中国公共行政学研究来说，真实世界中的公共行政仍然是一个“黑箱”。这实际上就严重地制约了中国公共行政学的理论与实践结合的能力。总而言之，无论是用实证研究、诠释研究和批判研究的标准来判断，中国公共行政学研究的研究质量总体上都是存在问题的。

归根结底，我们的研究必须对于推动知识的发展、管理的创新和社会的进步做出贡献。正如杰伊·D·怀特和盖·B·亚当斯指出的，“无论倾向于哪种路径，我们相信必须回答这一问题：如果我们不能对我们这个时代的重大问题做出建设性的贡献的话，我们作为一个领域又有什么可取之处呢？”

马 骏
2005年5月

译者序

公共行政的学科地位一直受到质疑，然而，不可否认的是，公共行政所涉及的问题关乎国计民生，以至于其他的学科，如经济学、社会学、法学、政治学、心理学等往往会对其某个或某些议题感兴趣而入侵公共行政的某个研究领域。但令人遗憾和困惑不解的是，公共行政研究本身对这些论题的研究却似乎并未能达到这些“外行”的深度，以至于公共行政学持续地被降格至“人类智力努力的低层”，而与此同时，“它们那些不那么自贬的表亲”却持续“兴盛繁荣，并进一步代替它们成为社会事业的向导”（Gregory A. Daneke）。公共行政学如何才能摆脱大学里“二等公民”的地位，而持续地为这个社会做出其应有的贡献呢？

《公共行政研究》一书的作者们提出了他们对这个问题的思考。作为一门实践导向的学科，公共行政学自诞生之日起就一直在理论与实践之间徘徊，寻求平衡点，它作为一门科学的合法地位也一直受到质疑。如何判断公共行政研究成果的可接受性？事实上，任何一名研究者在进行科学研究工作时，都隐含了自己对这一问题的理解或先期预设，并用它来指导自己的研究。而任何一门学科要建立起一个累积性的知识发展基础，必须就这一问题达成一致。主流社会科学接受自然科学的标准，以研究的有效性、可测性、因果性等来判断研究成果的可接受性。这种标准之所以盛行并为许多研究者不自觉地运用，起源于科学和技术在物质世界中取得的巨大成功。随着自然科学成功地控制自然界，并将人类从自然限制中解放出来，技术理性——科学分析的思路和技术进步——取得了绝对的垄断地位，实证主义的量化研究方法几乎成为科学研究的代名词，被视为知识合法积累的主要手段。它倡导用法则化概述对事实进行解释、预测和控制，认为只有依循解释性模式的研究才是理性的。根据这种正统观点，一些学者对公共行政领域的主要期刊上的文献及博士学位论文进行了评估后认为，在公共行政的核心期刊上所发表的研究论文基本上都是应用性的、非累积性的，概念化的、非经验主义的，方法的严谨性值得怀疑且缺乏制度支持。博士论文研究方法的严谨性及其论题的重要性也受到质疑。这些分析认为，大部分公共行政研究都达不到主流社会科学的标准。

然而，这种对于公共行政过于悲观的结论是建立在一种并不自足的假设之上的。一

些学者从本体论和认识论的根源上依托哲学和历史对其立足点进行了深入骨髓的批判。他们质疑主流社会科学的标准，认为实证主义者们过分强调解释性研究的探索逻辑，而把不同于这种探索逻辑的研究模式视为非理性甚或是反理性的。事实上，科学哲学家们证明了科学的理论与逻辑既是诠释性和批判性的，又是演绎性和归纳性的。基于演绎和归纳逻辑的科学分析思路只是研究的一种模式（解释性研究模式），同时存在着其他的替代性研究模式，对于公共行政这样的应用性专业领域而言，解释性研究模式至少是不自足的。如果行政管理者面临的问题都是模式化的，因此可以进行量化研究，那么，就没有管理者存在的必要了。以解释性研究模式为主导的主流社会科学的标准也许过于狭隘，并不能构成一个可对公共行政研究进行恰当价值判断的比较基础，公共行政领域可能有着自己独特的获取和使用知识的方法。如果照搬主流社会科学的研究标准，公共行政将面临着丧失公共行政的主旨及加深学者与实践者之间的隔阂的风险。公共行政必须接受实践取向，而不是为此心怀歉疚（Bailey, 1992）。当然，公共行政领域并没有拒绝主流社会科学领域的研究方法，而是主张没有任何单一的研究和知识发展途径能够持久地满足公共行政的本质及其所处的广大社会环境的要求（White and Adams, 序）。

很多学者尝试寻找适合公共行政这样的应用性专业领域的替代性研究方法，如拜雷认为，案例研究是探讨公共行政中大量研究问题的适当方法，它很好地体现了公共行政作为应用性职业的特点。构建良好的案例研究，同样能够实现严谨性的科学标准，包括普遍性、可转移性、可重复性。施密特则提出不同于主流科学知识概念的四种其他知识，它们“没有孰优孰劣，它们仅仅是感知并组织我们对丰富和复杂现实的有限理解的不同方式”。克利和穆迪也提出了替代传统政策分析的知识基础的一种新的认识论基础。哈默尔则认为经理们解释其世界的方法——“讲故事”——是产生和积累知识的一种有效方法。所有这些作者都令人信服地证明了在公共行政中替代实证主义方法的研究途径的存在及其合法性。

然而，就公共行政学科的现状而言，无论以何种参照体系来评估公共行政研究的现状，结论都不太令人满意。公共行政研究中能够达到自然科学界定的审慎、系统的传统标准的研究少之又少，而运用了其他的替代性研究方法，如诠释和批判的，同样不多见。在少量的运用替代性研究方法的研究中，能够严格遵守每种研究模式的方法和标准的更是凤毛麟角。许多研究“似乎混合了理论论证、一些行政或政治事件的历史和描述”，无法判断这些研究是否为“一些替代性研究方法或哲学框架所引导”（White, 1986b）。我们承认替代性研究方法的合法性，但这并不意味着替代性研究方法就是松散的、随意的。它们也需要有严格的方法和标准，遵循其所采用的研究模式的规范、规则和价值标准，以此来保证其科学严谨性。替代性研究模式的存在并不能成为我们逃避研究方法的严谨

性的通辞。对研究方法的严谨性的界定标准也许并不需要局限于主流社会科学的传统标准，但无论如何，公共行政要证明其作为大学院系里合法的学科，就必须形成自己关于研究方法的严谨性的标准，并以此来指导和训练研究者。在这一点上，本书的各位作者的观点是一致的，即公共行政学知识的增长需要有更为严谨的研究方法。正如怀特所言，“任何形式的研究都需要方法与标准，也需要实践推理来说明我们的方法与标准的正当性。”我们承认存在着其他的与解释性研究同样合法的研究方法。但是，在运用这些替代性方法时，我们同样必须像运用基于实证主义哲学传统的量化研究方法那样，严格地依循替代性研究方法的规范。只有这样进行研究，我们才能为公共行政建立起一个累积性的知识基础。只有这样的研究才是理性及科学的，也才能为公共行政的知识增长做出贡献。

那么，判断采用替代性研究方法的研究结果是否可接受的标准究竟是什么呢？尽管就这个问题本书并没有得出一个具体的明确答案，替代性研究方法的标准和规则应当是什么依然悬而未决，但至少告诉了我们找到答案的方法，即研究的理性建立在就理论的可接受性、研究模式、以及用于选择理论与研究模式的标准的实践讨论的对话模式中。在没有自然科学那样的标准程序和方法的情况下，公共行政学者要靠自己的研究实践和学者之间的理论对话来寻找并检验这些替代性研究方法的标准和方法，并以此来指引研究者们的的工作。通过实际讨论来界定研究的范围和方法的一个优势在于，它认识到公共行政领域研究的动态本质（White, 1986b）。关于研究方法的恰当性问题必须由参与研究的各方通过合乎逻辑的论证来共同解决。诚如怀特所言，这种对话是科学理性的精髓所在，所有自称对我们的知识积累有所贡献的研究努力都必须首先具有这种科学理性（White, 1986b）。

本书所选编的文章非常好地实践了这一理念，作者们通过就一个个议题所进行的争论和辨析，使迷雾逐渐散开，如果不是看到了真理的话，我们至少是越来越向它靠近了。这些文章更是严谨地运用各种研究模式的典范，从这些文章中，我们看到解释性、诠释性和批判性研究如何被精彩地运用，我们也看到，帕里、克拉默及怀特等人如何运用饱受许多学者非议的定量研究，以及这些研究的局限性。当然，本书所忠实地记载的关于公共行政的恰当研究方法的这场争论远没有走向终结，只要公共行政研究者和学者们仍然希望为知识的增长做出自己应有的贡献，就必须参与到这场论辩中来，不断地就诠释性研究和批判性研究的合理方法和标准进行讨论、争辩、审议和论证，并用之来指导自己的研究实践。只有这样，才能形成累积性的知识基础，公共行政作为一门学科才会有更为坚实的合法性基础。

正如各位读者所看到的那样，《公共行政研究》一书是关于公共行政学科的恰当研究方法的讨论，在广义的哲学和历史背景之下通过对美国公共行政研究现状的反思，本书

的作者们积极地参与到对适合公共行政领域的研究方法、标准及认识论的探讨和对话之中，并就替代性的研究方法在公共行政领域中的应用加以分析，展望了解决公共行政研究问题的方向。研究方法的成熟度是衡量一门学科成熟度的主要标志之一。套用一句古话，授人以鱼不如授人以渔。如果说一门学科的具体知识是“鱼”的话，那么，研究方法则是“渔”。因此，研究方法对于一门学科的成熟与发展而言，其重要性不言而喻。而我国传统的公共行政教育中往往未能给研究方法以足够的重视。不掌握研究方法而仅仅只是尝试译介国外最新的学术成果，我们永远只能跟在别人后面亦步亦趋，无法超越。这就是我们翻译本书的初衷，尽管我们也仅仅只是在译介国外的研究，但我们衷心希望能够通过本书的译介引起国内同仁们对公共行政恰当研究方法的关注，在国外的讨论如火如荼时，能有更多的中国学者及时地加入到国际学术界关于这一问题的讨论与思考中来，为公共行政学的发展做出我们中国学者的贡献。在这一探讨过程中，中国学者的声音至少是一种独特的、不可替代的子叙事，它们能促成其他学者理解他们当前视角可能的局限，能通过将中国学者自己的视角贡献给这一探讨过程，让所有参与探讨的各方更好地理解他们所属其中的更大的叙事，从而网聚学术同仁们的努力，促进公共行政学科的繁荣。

一年前，马骏教授在给公共行政学博士开授研究方法课程时就认识到国内研究生教育在这方面的欠缺与不足，并深感忧虑。他竭力尝试改变这一现状，并立即与清华大学出版社联系购买了《公共行政研究》一书的版权。可以说，没有马骏教授敏锐的辨识力和远见卓识，没有他对公共行政学科发展所持有的责任感与对国内学术发展的深切关注，本书就不会或至少不会这样及时地被译介到国内来。全书的翻译在马骏教授的亲自指导和督促下完成。翻译分工如下：前言、序、第一至第五章由刘亚平、高洁译，第六章由刘亚平、马元燕译，第七章由刘亚平、诸慧霞译，第八章由刘亚平、卢家惠译，第九章由刘亚平、莫佳焯译，第十章由刘亚平、赵永国译，第十一章由刘亚平、王逸帅译，第十二章由刘亚平、刘伟平译，第十三、十四章由刘亚平译，第十五章由刘亚平、曾志柏译。全书由刘亚平进行总校译和统稿。

刘亚平

2005年3月于中山大学

序

研究理想与现实

学科及学科的文明是为知识而进行的奋斗：如何可靠地获取、拓宽、理解及使用知识；在此过程中，如何在谦卑、希望与见多识广的自信中维持平衡；如何创造性地引导这些努力以促进变革。这一理想和现实的对立正是本书的中心议题。

公共事务和行政领域的研究是一项尤为艰辛的奋斗，其原因如下：首先，研究主题过于浩瀚深远，而难以被定义为一门学科。这是一个庞大的领域，该领域内的人利用这门学科来汲取大量学科甚至其他领域的知识。其次，由于该领域涉及人及其创造行为，对它的探究必关乎人类的目的及实现目的的手段。而目的和手段都是为文明而进行的奋斗中颇有争议的论题。乐观地说，即人们是否能够以及如何提升自身来实现梦想及成就更高的人类尊严，或者悲观地说，即是否能够以及如何使他们在争夺转瞬即逝的权力时互惠互利。再次，研究要花费时间和其他资源，而在公共事务中，时间往往是一位不耐烦的主宰者，大部分事务都必须采取迅捷的行动，大多数实践者及学者都对公共事务的飞逝习以为常。但是，客观的公共事务探究甚或是工具性的鼓吹研究收集资源似乎都很难在这么短暂的时间内完成。最后，它在某种程度上能说明该领域比高卢的三分法更为复杂难懂，即：在公共事务和行政领域中，研究型知识的使用者多是业余人士，他们或出于善意或出于其他心理。一般而言，使用研究成果的往往是专家，他们献身并擅长于与宪政民主与规范研究相符的独立的及程序化的高度思辨活动与规范的方法。另一些则心术不正，致力于自私自利的目的，并为此不择手段。

近几十年来，通过研究来促进公共行政知识发展的奋斗突出地体现在《公共行政评论》（Public Administration Review, PAR）这一杂志中。本书中收集的论文主要出自于这一宝藏。这些论文揭露问题，就这些问题进行激昂、理性的讨论，在往往嘈杂混乱的探讨之程中，作者们或敌对、或结盟、或中立。这表明公共行政不仅仅是专家的自我反省，更是一项充满激情的自觉事业。

最伟大而艰难的奋斗是关于理论基础和研究方法的。当方法论问题被一些人——另

外的一些人——提升为最重要的理论甚或是惟一的基本问题时，热情达到极点。在二战后对公共行政科学化追求中，这种奋斗达到极致。在此之前，专家们持实证主义的态度，认为价值陈述尽管非常重要，但是却不能经受科学验证。人们转向致力于发展纯粹科学，对人类知识的特定主题的经验假设进行检验。早期该领域几乎完全是应用性的，部分基于科学知识，但严重倚赖经验诠释以及对过去、现在和未来的现实和理想进行批判分析。几十年后，公共行政在很大程度上依然是个应用领域，科学的可验证性仍然很重要，但已不占统治地位。

今天我们再来回顾时发现，PAR 中关于应用研究和纯研究的经典辩论为该领域增添了一些漫画色彩。画中主要人物有时被夸大，有时被缩小，有时在同一人身上兼而有之。比如，赫伯特·西蒙（Herbert Simon）辩论，曾经是并仍然是开启心智并扣人心弦的：西蒙对达尔（Dahl）、西蒙对瓦尔多（Waldo）、西蒙对阿吉里斯（Argyris）。这场辩论不仅仅建设性地触及规范研究的独立性和程序化维度，也一针见血地对专业努力进行了痛及骨髓的批判。早期的费尼（Finer）和弗里德里希（Friedrich）对话以及卡尔·弗里德里希（Carl Friedrich）对实证主义持续的关注超出了 PAR 和本书所收集的论文的讨论范围，但是这里选编的一些近期的论文唤醒了这些争论，不是以讽刺漫画的形式，而是对久经检验的论点和所积累的知识进行提炼。

公共行政独有的知识和研究方法的积累，尽管常常不能满足需要和期望，但如今已相对较为庞大，以至于人们可以合理地向往另一个具有如下略为夸张蓝图的时代：自治的人民，与大众主权和有限政府的原则相一致；民主的领导，与“最佳实践”、包括公共服务相协调，而不是个人膨胀和迎合英雄崇拜；以及从经验中总结出的领导与管理原则的简略缩语。

今天的这些引起我们怀旧的问题都是最基本的。该领域更大的问题不在于当前的关注过于复杂，或者早期的许多来自经验和有限研究的结论在过去已经透支，而是早期的研究工作，甚至包括今天的类似探求在研究中往往被忽视。一幅夸张的漫画揭示出，大量公共事务和行政的研究都在当代问题中跳来跳去，无视过去的经验和研究，这导致今天积累的成果大部分都是乱七八糟的大杂烩。我在 PAR 六年多的编辑生涯中，最艰难的任务——远远超过在实践者和学者们之间搭建对话的桥梁——是鼓励用几乎任何研究方法进行建立在早期理论探讨之上的研究。研究主题和研究方法是训练有素的后续工作的一个极好的例子，正如这里选编的许多论文所表明的那样。但是，除了这里所提及的文章在对该领域的生命之源（许多实践者对此还表示怀疑）进行自觉探索之外，持久的后续研究在过去和现在仍然不多见。

对研究而言，最不引人注目却是最重要的或许是知识的使用者以及服务于他们的方

法技师。如赫伯特·西蒙这样的大师——倡导更广泛地运用纯粹科学而改进学科的人之一——理解和接受了规范价值的至关重要性，即使是在他们摒弃经验和人文研究，认为它们是关于这种价值的知识来源的时候。类似的，现实主义者的领袖，如卡尔·勒沃尔伦（Karl Llewellyn），尝试弄清谁在什么时候、在哪里、实际上如何、得到了什么，这正是因为复杂的研究和仔细客观的观察证实了理想的重要性及现实与理想的偏差。20世纪30年代和40年代对权力极度饥渴的独裁者们的野蛮控制，以及政治与行政卑躬屈膝的事实——依循先例的法官，他们忽视案例的可怕后果；咧嘴笑着行窃的政治家呼吁人们重视以下问题：为什么和怎样做？权力和权力所得是重要的答案，但科学和现实主义的有思想的拥护者们并不把赤裸裸的权力看作是必然。他们坚持另一种理想，持续不断地以或旧或新的其他假设来检验这些理想及与之相关的方法。

然而，只能说人文科学研究被一些倡导在公共事务中进行科学训练的人所遗忘。德瓦特·瓦尔多（Dwight Waldo）和其他杰出的历史和哲学研究者极力在两者之间取得平衡。但是，截止20世纪50年代，一些使用者们，未经过宪政民主理想和严谨的科学方法训练，生搬硬套科学和现实主义的结论和方法，极大地改变了政治科学和公共行政领域。同时，包括人文主义者和科学家们在内的现实者们都经常发现，个人膨胀和权力的原始积累与运用，被这些研究滥用者们当作政治的目的。正如马歇尔·迪默克（Marshall Dimock）经常伤叹的，20世纪50年代的政治科学将焦点转移到为压力集团和权力逐鹿提供解释和辩护，因为这些活动被认为是现实的。在与公共行政相关的学科中，掌握投票选举及其他谋取和使用权力的技艺的技术专家们已经取代了不止一代的人文主义者和科学家。政治科学和经济学不再关注制度和其他早期政治经济学所关注的核心问题，前者卷入眼前权力角逐，更关心是如何获胜，后者则转向对所谓经济“知识”的“普适性”假定深信不疑。到20世纪80年代后期，这两个领域都在很大程度上摆脱了这种狭隘性。

可以略带夸张地说，所有这些都是为了说明，本书的主题——研究不仅触及到该领域的根基，也对之进行了重要的界定，这些尝试往往是艰苦卓绝的。接下来的论文将提供比这个草图更为独立、更为完整的历史记录和评论。这些研究支持了一个共同的结论：在公共事务和行政领域，研究方法以及研究者和其他类似的使用者、对于研究方法的理论和关于研究方法的理解，造成了知识及其应用上的显著差异。

查斯特·A·纽南得

前言

某一学术领域中研究的质量和特点通常被认为在很大程度上取决于该领域是一门学科还是一种职业。而且，研究亦是某一领域内知识和理论发展的主要因素。近期在公共行政领域有大量论文讨论这些重要议题的不同方面。其中一些通过考查学位论文和学术期刊来确定所从事的研究类型，评价研究质量，并描述其研究途径；另外一些研究则探讨在一个同时寻求基础和应用知识的领域中的知识获取和理论发展的哲学议题。正如查斯特·A·纽南得在序言中所阐明的那样，长久以来在公共行政领域内人们一直在争论和探讨这些议题。

在过去的10年中，这些议题被再度拾起，讨论更为热烈。一些人将公共行政学研究与主流社会科学的研究进行对比。他们得出结论说，在该领域的核心期刊上所发表的研究论文基本上都是应用性的、非累积性的，概念化的、非经验主义的，方法的严谨性值得怀疑且缺乏机构的支持。博士论文研究方法的严谨性及其论题的重要性也受到质疑。这些分析认为，大部分公共行政研究都达不到主流社会科学的标准。

反过来，主流社会科学的标准也受到质疑，一些学者提出，其他的研究方法如诠释、批判、系统理论、或后实证主义同样适用于该领域的研究。但在期刊或学位论文中，很少有研究系统地使用诸如民族方法学、扎根理论（grounded theory）这样的替换性方法。一些学者认为，实践者拥有自己的知识类型，它们从根本上不同于科学所产生的知识。这种知识被更多地视为与职业决策制定相关。不幸的是，实践者知识的合法性被组织层级中遍布的官僚主义式的机械的思想所遮蔽。还有一些学者则在历史和认识论的背景中质疑研究，希望学者和实践者们看到非理论性、非历史性和质量低劣的研究所产生的后果。

为了形成对公共行政研究更为全面的观点，我们在本书中收集了许多近来关于研究的思考。另外还有两个原因促使我们这样做。首先，在《公共行政评论》中的这些相关文章仅仅是被少数的陈述和引用所联系起来的。这些文章都关注学术研究的提高和专业实践的改善，因此有必要将这些论文集中起来。我们希望，亦即我们的第二个动机，是希望本书能够激发批判性公众进一步深化对适合该领域的研究方法、标准、认识论的探

讨和对话。对科学知识的合理性的预测是在实际讨论中产生的，即对真与假、好与坏、对与错及应当欲求之物的讨论、争辩、审议和论证（White, 1990）。当然，这也同样适用于对该领域的方法及哲学的反思。

对公共行政研究的关注：深度和广度可以通过下列问题来窥见一斑。

- 为什么该领域内只有少得可怜的主流社会科学研究？
- 该领域是否太过芜杂，而难以将知识积累下来？如果确实如此，难道不应该至少有一小块可进行知识积累的地带吗？
- 主流社会科学研究方法的标准适用于该领域的研究吗？
- 该领域真正重要的问题是否只能通过其他的替代性的研究途径来解决？
- 为什么博士研究方法的严谨性值得怀疑？
- 为什么许多博士研究的论题对该领域的知识和理论发展相对不太重要？
- 为什么很少有拿到博士学位的人继续在学术性或甚至是职业性期刊上发表文章？
- 理论是否真的与实践无关？
- 在应用性专业领域中知识的获取和使用是否有本质上的不同？
- 实践者们所运用的知识类型是否与科学知识或甚至是常识有所不同？

总之，本书所收文章的作者们对这些问题提供了答案，但并非每个作者都会同意某个特定的答案。所以，这些问题依然是未解的，需要有意识地进行探讨和辩论。

解决这些议题的努力提出了更深层次的历史和哲学问题：

- 采用技术理性及其主要成分——科学分析的研究思路作为该领域知识发展和使用的惟一途径，这样做带来了什么社会结果？如果我们不喜欢这些结果，有没有可替换的？
- 我们尝试在该领域发展理论和知识并应用它们的时候，作为根基的本体论和认识论的假设是什么？
- 失败的低质量研究的主要问题是不是因为忽视了研究中的哲学假设？

本书收集的论文也提出了这些问题，尽管他们的答案肯定会被一些关注公共行政的研究、学识和专业实践的人们所质疑。当然，共同的基础仍然存在。他们全都赞同公共行政的研究、学识和专业实践需要改进。

本书必会引起所有公共行政研究者的极大兴趣。如何看待研究和知识发展，将有助于描述研究领域的界限和范围。研究的重点领域是什么？它们是不是该领域最重要的问题？对整个社会而言呢？该领域的知识和理论构建取得了什么进展？我们是不是比50年或100年前知道得更多？

当然，这些问题对博士生和指导他们研究的教师们更为关键。本书的各章节将说明在做论文时可以避免的问题与困境。而且，在对方法论和哲学的一些讨论中，也勾勒了该领域最重要的研究可能性和机会。公共行政实践中的专家们，尤其是那些对该领域的高级研究孜孜以求的人们，也同样会发现这些研究议题很重要。所有的议题都涉及理论与实践之间纠缠不清的关系，当然，这是公共行政领域最重要的问题之一。

相关领域如管理、规划、刑事司法、社会工作和教育领域的研究者、学者和专家们会发现这些对研究的反思是有趣的。虽然他们不会过于关注公共行政研究的细节，但本书提出的哲学和方法论问题适用于任何以实践为导向的领域中的研究和专业实践。

我们将这些思考分成四个部分，每部分都有简短的介绍。第一部分讨论公共行政领域内获取、发展和使用知识的宽广的哲学和历史议题。第二部分是三项对该领域已发表的研究所进行的批判性检验。第三部分包括两个对公共行政中的博士研究的考查，以及对以实践为导向的领域内的博士生教育的本质进行的批判性探讨。第四部分为备受非议的案例研究方法进行辩护，说明对知识获取和使用的后实证主义的理解，以及说明替换性知识是如何在专业实践中得以应用的。必须提及本书末尾的参考文献，它本身是极为重要的资源，它全面记录了各种社会研究、当代科学哲学、社会科学研究及方法途径的论著。

第一章代表了我們自己对该讨论的原创性贡献，我们试图将公共行政中的研究议题置于一个广义的哲学和历史学背景下，这些背景包括：

- 分析技术理性的局限性及其对实际讨论的负面影响；
- 讨论职业主义是如何从手艺走向技术并因此在倡议和变革中失语；
- 考查由于不能发展出关于意义的宏大叙事，公共行政学如何反映我们的后现代情境；
- 分析威胁理论发展的后现代知识理论，这一理论认为所有研究领域都是相对的；
- 讨论诠释性和批判性推理如何能够将理论构建从后现代的思路中解救出来。

我们认为，没有任何单一的研究和知识发展途径能够持久地满足公共行政的本质及其所处的广大社会环境的要求。我们同意各种类型的研究质量都需要不断提高，但是，我们主张知识和理论发展的许多方法必须得到应用；我们称此为使多样性有意义。

我们感谢美国公共行政协会（American Society for Public Administration）使本书得以问世，感谢许多个人尤其是下列人士对本书的帮助：

- 谢拉·麦克考米（Sheila McCormick），通讯主管，约翰·拉金（John Larkin），生产专家，约翰·托马斯（John Thomas），执行总监；
- 出版委员会及其主席，马克·霍泽（Marc Holzer），编辑达瑞·帕夫（Darrell

Pugh);

- 《公共行政评论》及其主编戴维·罗森布洛姆 (David Rosenbloom), 管理编辑麦尔·达布尼克 (Mel Dubnick)。

本书各章节的作者们, 创造出了最高质量的学术成果, 他们的论文在《公共行政评论》中发表就是最好的证明。该期刊被广泛认定是公共行政的旗舰。我们非常感激同僚们的支持: 内布拉斯加大学的 B·J·雷德 (Reed) 和戴维·亨顿 (David Hinton); 密苏里—哥伦比亚大学的迈克尔·戴蒙德 (Michael Diamond)、约翰·福雷斯特 (John Forrester), 谢拉·沃特森 (Sheilah Watson) 和达尔·斯沃博达 (Dale Swoboda)。我们同样感激南茜·M·克泽克 (Nancy M. Krzycki) 在提供初稿方面的高质量工作。很高兴与 Sage 出版社的公共行政编辑卡蕊·穆勒恩 (Carrie Mullen) 共事。她敏锐地看到了这本集子的潜力, 兢兢业业地工作, 并以不可思议的速度使本书得以在 Sage 出版。最后, 当我们的主要工作看起来就要提高本年度电话公司的盈利、并要烧毁 E-mail 线路时, 我们的家人在此期间给予了极为伟大的理解和支持。

杰伊·D·怀特 (Jay D. White)
盖·B·亚当斯 (Guy B. Adams)