

21世纪公共管理学系列教材

Textbooks of Public Management and Administration in the 21st Century

公共管理研究方法

——基于公共管理问题类型学的新体系

Research Method of Public Management:

A New System Based on The Problem Typology of Public Management

曹堂哲 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

2010年度“中央财经大学121人才工程”青年博士

公共管理研究方法

——基于公共管理问题类型学的新体系

Research Method of Public Management:

A New System Based on The Problem Typology of Public Management

曹堂哲 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共管理研究方法:基于公共管理问题类型学的新体系/曹堂哲著. —北京:
北京大学出版社,2014.3

(21世纪公共管理学系列教材)

ISBN 978-7-301-23979-7

I. ①公… II. ①曹… III. ①公共管理-高等学校-教材 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第036786号



书 名:公共管理研究方法——基于公共管理问题类型学的新体系

著作责任者:曹堂哲 著

责任编辑:倪宇洁

标准书号:ISBN 978-7-301-23979-7/C·0992

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路205号 100871

网 址:<http://www.pup.cn> 新浪官方微博:@北京大学出版社

电子信箱:ss@pup.pku.edu.cn

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印 刷 者:北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销 者:新华书店

730毫米×980毫米 16开本 29.75印张 539千字

2014年3月第1版 2014年3月第1次印刷

定 价:65.00元(附光盘)

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

前 言

本书是一本研究性、学术性和知识性相统一的教材,适用于公共管理类本科生、研究生、MPA的教学使用,亦适用于从事公共管理研究、公共管理咨询和公共管理实务工作者参考。本书立足公共管理的研究成果和研究实践,扎根于国际公共管理研究的经典论著、高水平期刊论文、管理咨询和政策研究报告,在科学研究方法的指导下,总结出公共管理研究的方法论、范式、途径、规范、逻辑、程序和手段,为公共管理领域的科学研究、管理实践、决策咨询、论著写作提供战略蓝图、操作指南和参考例文。

本书的筹划和写作经历了一个漫长的岁月。我本科阶段学习哲学专业,对研究方法有特殊的情愫,2001年进入北京大学学习。北京大学“思想自由、兼容并包”的传统使我领略了公共管理领域研究的多样性:有的学者擅长使用数据和定量模型,有的学者擅长使用案例和历史比较分析,有的学者擅长政治哲学的反思,有的学者擅长从文化和心理的角度分析行政,还有的学者型官员则深谙政策分析之道等等。多样性也意味着差异,甚至意味着冲突和迷惑。我开始思考公共管理研究的多样性及其方法论的统一问题,以便阐明公共管理知识形式的多样性和方法论的多元性,从而为公共管理研究提供恰当的标准和规范。“大学之道,在明明德,在亲民,在止于至善。知止而后有定,定而后能静,静而后能安,安而后能虑,虑而后能得。”经过长时间的思考和实践,我从哈贝马斯(Jürgen Habermas)的认知旨趣理论、科学哲学研究的问题学、西蒙(Herbert Simon)的人工科学等思想和理论中受到了启发。渐渐从理论上认识到公共管理研究是一个聚合了不同问题类型和多元方法的知识探索领域,公共管理问题类型的差异,导致了公共管理知识框架、研究方法和研究规范的差异。与此同时,公共管理问题的共性,以及不同问题类型之间的联系又将公共管理研究聚合为一个统一的整体。公共管理问题类型的差异性和统一性是认识公共管理研究方法的基础,也或将促使“公共管理研究方法”成为独立的研究方向。

一、公共管理研究方法的现状、趋势和问题

公共管理研究方法是“实质性方法”和“程序性方法”的统一。公共管理实

质性方法是形成公共管理理论的哲学基础、逻辑和价值观,是公共管理知识成果中蕴含的,形成公共管理知识的途径。公共管理实质性方法与公共管理知识是一个硬币的两面,能体现公共管理学科的独特性,亦可称为公共管理学方法论或公共管理学科方法论。公共管理学科方法论的成熟标志着公共管理学科的成熟。像通常我们所说的实证方法、诠释方法、制度分析方法、系统方法、理性选择方法、生态方法、政治哲学方法等等都可以看做是公共管理研究的实质性方法。公共管理研究程序性方法则是公共管理研究过程中设计和实施研究、收集和分析资料的程序、步骤和技术。公共管理实质性方法和程序性方法没有截然的界限,但侧重点不同,前者侧重研究的逻辑,后者侧重研究的操作性程序和技术。公共管理研究方法体系则是对公共管理研究的各种、各类、各层次方法以及它们之间的联系所进行的系统化梳理。以下总结了公共管理研究方法体系的现状、趋势和面临的问题。

1. 公共管理研究已经进入了多元方法论阶段。“一门科学的产生,必须有它的特殊对象,以及研究这种对象的特殊方法。因为,一门科学如果没有它自己专门的研究对象,就没有必要也不可能产生和发展;如果没有自己专门的研究方法,这门科学至少可以说还未真正建立起来,或者说只能依附于其他学科。”^①一般认为,伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)在1887年发表《行政之研究》(*The Study of Administration*)主张“行政”是一个不同于“政治”和“宪法”的特殊领域,为行政学争得了自己的“学术地盘”。早期的行政学著作偏重论证行政的特殊性,并没有展开学科方法论意义上的反思,公共管理学方法论隐含在早期的经典著作中。1940年,约翰·费富纳(John M. Pfiffner)出版了第一部公共行政学的研究方法教程,是公共行政研究方法的奠基者。

公共行政学方法论的争论最早源于1938年,罗伯特·哈钦斯(Robert Hutchins)和威廉·莫舍尔(William Mosher)展开的公共行政学是否应该成为一门学科来教育学生的大辩论,其中哈钦斯认为公共行政学是一个非常富有变化的领域,所以无法加以有系统的探讨,但是莫舍尔则指出公共行政学反而应该可以成为一门学科。^②公共行政学能否成为一门学科的探讨实质上涉及公共行政知识性质的定位,是一个认识论和方法论的问题。

20世纪40年代开始,学者们开始自觉地对公共管理学的方法论进行反思,先后经历了三波反思和争论。第一波以西蒙为代表的实证主义和以德怀特·沃尔多(Dwight Waldo)为代表的规范主义之间的争论为焦点。两者就公共行政学是否是科学、公共行政的本体论、认识论和方法论等方面展开了旷日持久的

① [法]迪尔凯姆:《社会学研究方法论》(胡伟译),北京:华夏出版社1988年版,第2页。

② 江明修:《公共行政学:研究方法论》,台北:政大书城1997年版,第131页。

争论。这场争论,加之学者们对公共行政的学术地位、研究范围、主题等方面认识的分歧,引发了公共行政学的“身份危机”^①和“思想危机”^②,并催生了诸如新公共行政、民主行政等行政理论。第二波以批判主义和实证主义之间的争论为焦点。1979年罗伯特·登哈特(Robert Denhardt)针对西蒙的理性实证方法,将批判方法论引入公共组织的研究中,引发了实证方法论和后实证方法论之间的争论。^③第三波以倡导方法论的整合为主要特征。1986年杰·怀特(Jay White)提出后经验论哲学(postempiricist philosophy)用以整合公共行政研究的实证、诠释与批判三种取向。^④斯托林斯(R. A. Stallings)则认为成功的研究应该整合经验主义传统的量化研究与现象学传统的质性研究。^⑤中国台湾学者江明修^⑥、颜良恭^⑦等人则使用科学哲学的“范式”理论探讨了公共行政的多元方法论及其整合问题。

上述三波争论围绕以下五个问题展开:第一,公共行政学探讨对象的本质是什么?第二,公共行政学的核心议题是什么?第三,通过什么途径获得公共行政知识;第四,公共行政学是科学还是职业?第五,公共行政学的学术规范是什么?在对上述五个问题的争论、探讨和反思的过程中,公共管理学逐渐形成了实证主义方法论流派、技术设计方法论流派、评估研究方法流派、诠释主义方法论流派和批判主义方法论流派。这些方法论流派在知识旨趣、科学类型、研究目的、研究价值、研究方式、核心议题、研究规范标准、知识发展和研究范例方面存在根本性的差异,共同支撑起了公共管理学术研究、公共管理咨询和公共管理实务的方法论天空。

2. 公共管理研究方法的结构失衡,无法回应公共管理实践领域的多样性。公共管理研究多元方法论是对公共管理实践和公共管理知识类型多元化的回应。国内学者对公共管理研究方法论的探讨已经兴起,涌现了一批研究成果,公共管理研究方法的探讨日渐升温。但是目前国内的相关文献在介绍公共管理研究方法的时候,或多或少存在多元方法不均衡的情况,且少有揭示多元方

① Dwight Waldo, "Public Administration", *Journal of Politics*, 30, 1968.

② V. Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press, 1973.

③ R. B. Denhardt, and K. G. Denhardt, "Public Administration and the Critique of Domination", *Administration and Society*, 1997, 11(1), pp. 107—120.

④ White, J. D. "On the Growth of Knowledge in Public Administration", *Public Administration Review*, 1986, 46(1), pp. 15—24.

⑤ Stallings, R. A., "Doctoral Programs in Public Administration: An Outsider's Perspective", *Public Administration Review*, 1986, 46(2), pp. 235—240.

⑥ 江明修:《公共行政学:研究方法论》,台北:政大书城1997年版。

⑦ 颜良恭:《典范概念与公共行政理论——科学哲学的应用与反省》,台北:时英出版社1994年版。

法之间的有机联系。目前,实证主义和科学主义仍是国内介绍公共管理研究方法的主导。通论性教材往往侧重介绍公共管理研究方法中“科学”研究的部分,主张公共管理研究的任务在于寻求公共管理客观事实中的经验性因果联系,通过变量之间关系的寻求,发现公共管理的一般规律。^①近年涌现出了一批定量分析类的教材和著作,比如:《公共管理定量分析方法》^②、《公共管理数学建模方法与实例》^③、《公共管理定量分析:方法与技术》^④、《公共管理研究与定量分析方法》^⑤。另外从国外翻译出版的著作有:《公共管理中的量化方法:技术与应用》^⑥、《公共行政研究方法》^⑦等。这些文献侧重介绍公共管理定量分析方法,反映了实证主义和科学主义范式居于主导地位的现状。与此相关,目前国内的MPA教育亦以“社会学研究方法”、“社会科学研究方法”、“社会研究方法”等课程作为公共管理专业的核心主干课,这些课程的主导方法也是实证主义和科学主义的,难以凸显公共管理研究方法论的多元性。事实上,公共管理研究是科学发现、技术设计(政策设计、制度设计、组织设计、机制设计等等)、公共评估、诠释和批判的统一,这些研究都是从公共管理问题开始的,有必要在公共管理问题类型学的基础上,将目光投向科学哲学、社会科学哲学、技术哲学、社会工程哲学等探讨方法论的相关学科,借鉴技术设计方法论、社会工程方法论、评估研究方法论和批判方法论框架,建构多元化的公共管理研究方法体系,以有效地回应公共管理实践的多样性。

3. 程序性方法与实质性方法之间存在鸿沟。公共管理研究方法的著作可以分为以实质性方法论为主的著作和以程序性方法论为主的著作两类。程序性方法论的研究文献较为丰富,体系也较为成熟,比如盖尔·约翰森(Gail Johnson)^⑧、伊丽莎白·苏利文(Elizabethann O' Sullivan)^⑨、大卫·麦克纳布(David E.

① 吴建南:《公共管理研究方法导论》,北京:科学出版社2006年版。

② 陈永国:《公共管理定量分析方法》,上海:上海交通大学出版社2006年版。

③ 齐欢、代建民、齐翔:《公共管理数学建模方法与实例》,北京:科学出版社2006年版。

④ 袁政:《公共管理定量分析:方法与技术》(第2版),重庆:重庆大学出版社2006年版。

⑤ 范柏乃、蓝志勇:《公共管理研究与定量分析方法》,北京:科学出版社2008年版。

⑥ [美]苏珊·韦尔奇、约翰·科默:《公共管理中的量化方法:技术与应用》(郝大海等译),北京:中国人民大学出版社2003年版。

⑦ [美]伊丽莎白·奥萨利文、加里·R.拉萨尔、玛琳·伯勒:《公共行政研究方法》(彭幼、方卿、余祖军等译),上海:上海财经大学出版社有限公司2008年版。

⑧ Gail Johnson, *Research Methods for Public Administrators* (2nd Edition), M. E. Sharpe, 2009.

⑨ Elizabethann O' Sullivan, Gary R. Rassel, Jocelyn DeVance Taliaferro, *Practical Research Methods for Nonprofit and Public Administrators*, Longman, 2010; Elizabethann O' Sullivan, Gary R. Rassel and Maureen Berner, *Research Methods for Public Administrators* (5th Edition), Longman, 2007.

McNabb)^①等人所著的公共管理研究方法著作。这些著作以选题、文献综述、理论建构、研究设计、资料收集、资料分析、报告撰写为经线,以定性和定量研究为纬线,共同编织起公共管理学程序性方法体系。但是程序性方法和实质性方法之间存在明显的鸿沟,少有文献探讨多元化的实质性方法和程序性方法之间的对应关系,加之程序性方法的著作大多以实证主义为主导,这导致了研究者从事公共管理研究的诸多困惑,比如:当我们从事一些属于技术设计类、诠释类、批判类、评估类的公共管理问题研究时,公共管理研究方法的教材难以提供有效的指导,甚至用实证主义的研究规范和标准衡量这些公共管理研究成果,形成了研究的方法论标准“越位”、“缺位”、“错位”的现象,造成了方法论标准的单一化和有些研究却没有有效的方法论指导的尴尬局面。

4. 公共管理学术研究、咨询和实务脱节。公共管理研究包括公共管理学术研究、公共管理实务、公共管理咨询三种形态,但实践中明显存在三者脱节的情况。学者们撰写大量的论文,充斥着繁杂的统计数据和生僻的词语,却往往被束之高阁。公共管理咨询提出的政策建议,往往与学者们的高深研究难以接轨。总之,我们很容易感受到现实中的理论工作者、政策咨询和研究者、管理实务工作者之间的脱节。究其原因之一是对三者统一的公约数缺乏坚实的理论共识。事实上,公共管理学术研究、公共管理咨询和公共管理实务都是研究的三种形态,它们的共性和公约数是解决公共管理问题。一般而言,公共管理学术研究重点关注科学发现类、评估类、诠释类和批判类问题。实证主义、诠释主义、批判主义和评估研究方法是其常用的方法论框架。^② 公共管理实务是公共管理实践问题解决的过程,其本质是公共管理者运用适当的途径——诸如战略设计、政策制定、制度体制和机制设计、管理工具——弥合公共管理主体需求与现实之间的差距。虽然公共管理实务以公共管理学术研究提供的相关知识为基础,但是公共管理实务的方法论框架与公共管理学术研究的方法论框架存在本质的差异,公共管理实务的方法论框架实质上是技术设计的方法论框架。公共管理咨询指公共管理咨询组织或个人,使用科学的方法和程序,为那些有咨询需求的相关部门提供学术性知识和实践问题的解决方案。公共管理咨询所使用的方法论框架并不是单一的方法论框架,往往通过综合运用公共管理学术研究和实践问题解决的方法论框架,为顾客提供知识、技术、理解等方面的知识

^① David E. McNabb, *Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management: Quantitative and Qualitative Approaches*, M. E. Sharpe, 2008.

^② 目前很多公共管理研究方法的教材和著作主要集中于实证主义和评估研究方法,对诠释主义和批判主义方法涉及较少,本书将较为全面地展示公共管理学术研究的方法论框架。

和服务。

5. 公共管理方法的学术关注度失衡。“公共管理方法”一词可以做广义理解和狭义理解。广义的公共管理方法是公共管理领域中思维方法、行动方法、研究方法的总称。狭义的公共管理方法则指公共管理实践或公共管理实务活动的方法,属于行动方法的范畴,即公共管理主体进行公共管理活动过程中使用的认识工具(比如战略管理中 SWOT 分析模型、钻石模型、利益相关者分析)和行动工具(全面质量管理、合同外包、凭单制等制度、机制、程序、手段和技术等管理手段)的总称。

公共管理领域中思维方法、行动方法、研究方法,虽侧重点不同,但是在公共管理问题解决这一点上是共通的。公共管理研究的知识形态构成公共管理学科,公共管理研究的知识也为公共管理活动提供支撑,从这个意义上说,公共管理研究方法是公共管理学方法和公共管理行动方法的前提和基础。

目前国内已经出版了一批研究公共管理行动的技术、手段和工具的著作。比如《公共管理的方法与技术》^①、《公共管理方法:原理与案例》^②、《公共管理方法与技术》^③、《公共管理中的方法与技术》^④等等。但目前关于公共管理学科方法和研究方法的著作仍然较少,公共管理“行动研究”(action research)的著作更是少见,出现了公共管理思维方法、行动方法和研究方法学术关注度失衡的局面,有必要从公共管理研究方法入手,寻求公共管理方法的共同基础,提高公共管理学科认同度。

6. 公共管理知识生产缺乏合理标准和规范。20 世纪 80 年代以来怀特(J. D. White)^⑤、佩里和克雷默(J. L. Perry & K. L. Kraemer)^⑥、斯托林斯(R. A. Stallings)^⑦、斯托林斯和费里斯(R. A. Stallings & J. M. Ferris)^⑧、贝利(M.

① 魏娜:《公共管理的方法与技术》,北京:中国人民大学出版社 2004 年版。

② 魏娜:《公共管理方法:原理与案例》,北京:对外经济贸易大学出版社 2008 年版。

③ 雷叙川主编:《公共管理方法与技术》,成都:西南交大出版社 2007 年版。

④ 魏娜、张璋:《公共管理中的方法与技术》,北京:中国人民大学出版社 2009 年版。

⑤ J. D. White, "Dissertations and Publications in Public Administration", *Public Administration Review*, 1986, 46(3), pp. 227—234.

⑥ J. L. Perry, and K. L. Kraemer, "Research Methodology in the Public Administration Review, 1975—1984", *Public Administration Review*, 1986, 46(2), pp. 215—226.

⑦ R. A. Stallings, "Doctoral Programs in Public Administration: An Outsider's Perspective", *Public Administration Review*, 1986, 46(2), pp. 235—240.

⑧ R. A. Stallings, and J. M. Ferris, "Public Administration Research: Work in PAR, 1940—1984", *Public Administration Review*, 1988, 48(1), pp. 580—586.

T. Bailey)^①、亚当斯和怀特(G. B. Adams & J. D. White)^②等人开展了对公共行政博士论文和期刊论文的主题、研究方法、质量标准等方面的评估研究。中国台湾学者孙同文(1986)^③、江明修(1986)^④、詹中原(2003)^⑤、吴颖年(2006)^⑥等学者对台湾地区的公共行政论著做了文献评估分析。

从20世纪90年代开始,中国很多学者开始从不同角度反思和探讨公共管理知识生产的规范、标准和方法论问题。比如:张成福(1993,2007)对中国公共行政合法性危机的关注。^⑦周志忍(2004),郭小聪、肖生福(2006)等人探讨了中国行政学学科和学科整合问题。^⑧袁达毅(2002)、马骏(2006)、刘亚平(2006,2008)、何艳玲(2007)等人对中国公共行政“危机”进行了分析。^⑨麻宝斌、李广辉(2005)倡导公共行政中层理论。还有一批学者则对行政哲学进行了持续的关注。张梦中和马克·霍哲(2001)^⑩、董建新、白锐、梁茂青(2005)^⑪、何艳玲

① M. T. Bailey, "Do Physicists Use Case Studies? Thoughts on Public Administration Research", *Public Administration Review*, 1992, 52(1), pp. 47—54.

② G. B. Adams, and J. D. White, "Dissertation Research in Public Administration and Cognate Field: An Assessment of Methods and Quality", *Public Administration Review*, 1994, 54(6), pp. 565—576.

③ 孙同文:《台湾公共行政研究成果的回顾与评估》,《暨南大学学报》1986年,第2卷第1期,第133—159页。

④ 江明修、陈玉山、王雯玲:《公共行政研究之本质、标准、议题与知识成长:方法论的观点》,《中国行政评论》1996年第5卷2期。

⑤ 詹中原:《新公共政策:史、哲学、全球化》,台北:华泰,2003年。

⑥ 吴颖年:《台湾公共行政研究领域与研究方法之分析—以1997至2006年硕士论文为例》,世新大学行政管理学研究所,硕士论文,2006年。

⑦ 张成福:《发展、问题与重建:论面向21世纪的中国行政科学》,《政治学研究》1996年第1期,第57—62页。

⑧ 周志忍:《论公共管理的学科整合:问题、挑战与思路》,《北京大学学报》(哲学社会科学版)2004年4期。郭小聪、肖生福:《对中国行政学学科建设:困境与出路》,《中国人民大学学报》2006年第6期,第147—152页。

⑨ 袁达毅:《中国行政学的危机与出路》,《江西行政学院学报》2002年第2期,第17—19页。马骏:《中国公共行政学研究的反思:面对问题的勇气》,《中山大学学报》2006年第5期,第73—76页。刘亚平:《公共行政学的合法性危机与方法论径路》,《武汉大学学报》2006年第1期,第102—106页。刘亚平:《公共行政中的对策研究:批判与反思》,《中国人民大学学报》2008年第2期,第71—78页。何艳玲:《危机与重建:对我国行政学研究的进一步反思》,《中国人民大学学报》2007年第4期,第12—15页。

⑩ 张梦中、马克霍哲:《公共行政学研究方法论》专栏总序,《中国行政管理》2001年第8期,第40—41页。

⑪ 董建新、白锐、梁茂春:《中国行政学方法论分析:2000—2004》,《上海行政学院学报》2005年02期。

(2007)^①,陈辉(2008)^②,常健、郭薇(2008)^③,陈振明、李德国(2008)^④等人对公共行政期刊论文或博士论文进行了内容分析,尝试提炼出已有公共管理研究成果的学术规范等。

上述研究表明:公共管理知识生产仍然面临缺乏合理的标准和规范的局面,实证主义的学术规范,只适合于对部分公共管理研究成果进行评价,还有大量的研究成果并不能纳入实证主义研究的方法论框架,需要深化公共管理研究方法体系的认识,在公共管理多元方法的框架下,建立多样化、合理、适宜的公共管理知识生产标准和规范。

二、以公共管理问题类型学为基础的公共管理研究方法体系

作为对上述六个问题的回应,本书建构了以公共管理问题类型学为基础的公共管理研究方法体系。

1. 问题。问题是一个认识论的概念,反映了主观与客观之间的认知矛盾。专门探讨问题的学问称为“问题学”。问题学是科学哲学、技术哲学和社会哲学等领域共同关注的方法论研究领域。问题学以问题为核心,重点探讨问题的类型、问题的逻辑、问题的本质、问题与科学进步的关系、问题与科学发现、问题与技术设计、问题解决与实践等方法论问题。问题是科学研究的起点、是科学不断发展的纽结、科学活动的本质特征,换言之,“以问题为导向”进行研究已经成为公共管理学界的共识。但是公共管理问题包括哪些类型,每种类型的公共管理问题对应的研究方法是什么?在理论界和实务界尚无一个完美的答案。为了寻求这一答案,本书基于公共管理已有的文献,采用内容分析的方法,在界定公共管理问题本质、构成等基本内容的基础上,提供了公共管理问题类型学的构想。

2. 公共管理问题类型学。类型学(typology),或称作分类学(taxonomy),即研究者结合两个或两个以上单一维度的简单概念,然后由简单概念的交叉形成新的概念。类型学分析的关键是找出反映分析对象本质特征的两个或两个以上维度,然后形成交叉分析图。类型学的研究在公共管理学中已经是司空见

① 何艳玲:《问题与方法:近十年来我国行政学研究评估(1995—2005)》,《政治学研究》2007年第1期,第93—104页。以及何艳玲的系列主题论文。

② 陈辉:《我国行政学研究评估:基于高校学报的分析》,《公共管理研究》(第六卷):上海:上海人民出版社、格致出版社2008年版,第181—191页。

③ 常健、郭薇:《中国行政管理学研究状况的文献计量学分析》,《南开学报》(哲学社会科学版)2008年第05期。

④ 陈振明、李德国:《我国公共行政学博士学位论文的质量评估与比较分析》,《公共行政评论》2009年第2期。

惯的事情了。既然问题是科学研究的起点,根据问题的特性对问题进行分类,形成公共管理问题类型学,将有助于深入理解不同类型公共管理问题的结构,为问题的提出、问题的分析和问题的求解奠定基础。公共管理问题类型的划分需要兼顾问题类型学研究的一般知识,又要根据公共管理研究的特性进行。本书在对公共管理问题进行类型化处理的时候,从问题的定义——“某个给定过程的当前状态与智能主体(人或机器)所要求的目标状态之间存在的差距”——出发,根据“差距”的本质特征对问题进行类型化的划分。按照大卫·休谟(David Hume)揭示的事实和价值二分的原则,我们可以将问题中所含的“差距”分为“事实性差距”和“价值性差距”两个维度。可以用如下的坐标图定位公共管理问题的各种类型:

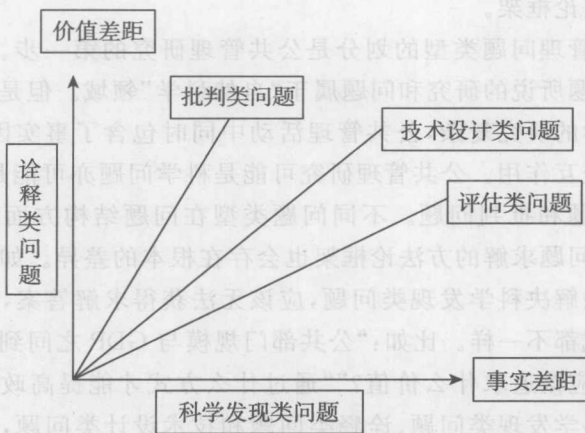


图 0-1 公共管理问题类型划分

在价值差距和事实差距的二维坐标中。(1)那些纯粹涉及价值差距的问题属于诠释类问题,对诠释类问题的解答,往往使用诠释主义的方法,形成诠释类知识。诠释类知识旨在促进人与人之间的理解和沟通,表现为挖掘、阐发、建立和确证一种价值。(2)那些纯粹涉及事实差距的问题是科学发现类问题,科学发现类问题往往使用实证主义的方法,探索经验世界的状态、发展、变化,寻找经验世界中存在的联系。(3)价值与事实之间的差距分别会产生技术设计类问题、批判类问题和评估类问题。

3. 公共管理问题类型划分与公共管理研究方法体系。公共管理问题类型的差异导致了公共管理研究旨趣、知识类型、哲学基础、方法论等方面的差异。换言之,不同类型的公共管理问题,要求不同的问题解答逻辑,从而形成多元的公共管理研究方法体系。这一思想贯穿在全书的始终,是本书的立论之基,包括以下要点:

第一,公共管理问题类型的差异决定了公共管理研究表现形态的多样性。公共管理研究活动并不仅仅是书斋里和实验室中教授和研究员们进行的活动。公共管理研究活动就如我们常说的“学习”一样,在不同阶段,在不同组织中,以不同形式广泛地存在着。在研究机构从事基础研究和应用研究是公共管理研究的一种形式;在公共部门从事公共管理实务的实际工作者,也在不断地解决简单或复杂的公共管理问题,当他们应对一些令人疑惑、难以解决的公共管理问题时,也需要进行公共管理研究;在公共部门和非公共部门从事公共管理政策咨询的人也需要回答公共管理问题,从而也会进行公共管理研究。总之,公共管理学术、实务和咨询都是研究活动,只是问题的难度、问题的指向、问题的类型存在差异。本书尝试根据公共管理问题类型的划分,总结公共管理研究的三种形态的方法论框架。

第二,公共管理问题类型的划分是公共管理研究的第一步。“科学研究始于问题”这个命题所说的研究和问题属于“自然科学”领域。但是公共管理研究远远比自然科学的研究复杂,公共管理活动中同时包含了事实因素、价值因素和两者之间的交互作用。公共管理研究可能是科学问题亦可能是技术问题、评估问题、诠释问题和批判问题。不同问题类型在问题结构方面存在根本的差异,因此对这一问题求解的方法论框架也会存在根本的差异。如果用解决诠释类问题的方法去解决科学发现类问题,应该无法获得求解答案,因为他们的求解目标和应答域都不一样。比如:“公共部门规模与GDP之间到底存在什么关系?”“公共部门应该追求什么价值?”“通过什么方式才能提高政府的效率?”这三个问题分属科学发现类问题、诠释类问题和技术设计类问题,它们的解答逻辑是不同的。因此,准确地定位公共管理问题类型是公共管理研究的第一步,制约着公共管理研究的方向和路径。

第三,公共管理问题类型决定了公共管理方法论的选择。研究方法论的差异是研究哲学层面的差异,不同的研究方法论以不同的本体论、认识论和价值论为基础,不同的方法论产生不同属性的知识,不同属性的知识亦需要通过适当的方法论获得。比如要获得诠释类的公共管理知识,就需要以诠释学的方法论作为研究的哲学基础,使用现象学、人类学、民族志等质性研究方法展开研究。如果要获得规律性的实证知识,则需要使用实证主义作为研究的哲学基础,使用实验法、调查法等实证方法展开研究。如果采用实证主义的方法去解答诠释类问题,就犯了研究问题和方法论不匹配的错误。总之,公共管理问题类型决定了公共管理方法论的选择。

第四,公共管理问题类型决定了公共管理研究设计。公共管理问题的类型,决定了公共管理问题的结构,并进一步决定了公共管理问题的解决思路、求

解路径、求解方式、求解结果以及对求解结果的评价。公共管理研究设计作为研究的蓝图和规划而言,需要对问题的结构、问题的求解和问题求解结果的评价加以详细的阐述。问题类型决定了研究设计的类型。按照问题类型的差异,可以将公共管理研究设计分为科学发现类的研究设计、技术设计类的研究设计、评估类的研究设计、批判类的研究设计和诠释类的研究设计。这几类研究设计的具体内容我们会在随后的章节专门阐述。

第五,公共管理问题类型的划分弥合了公共管理理论和实践的鸿沟。公共管理学具有很强的实践性和应用性,在美国的教育学科分类中,将公共管理学科划入职业性的应用性学科范畴。公共管理的理论研究者和公共管理实务者之间往往是不同的群体,但这并不意味着,公共管理理论和实践可以分离,并不意味着有纯粹的公共管理理论,或者纯粹的公共管理实践。实际上,将公共管理理论和实践融合起来的桥梁就是公共管理问题,对公共管理问题类型进行深入的分析,就能寻找到公共管理理论和实践沟通的具体的、历史的、特殊的通道。无论是从事理论研究的工作者,还是从事实务的工作者,都需要有问题意识,根据问题的类型采用不同的方法,获得问题的答案。从收集信息、发现问题、寻求问题解决的方案、问题最终解决的过程来看,理论工作和实践工作是紧密连接、相互渗透、相互启发的过程,问题及其问题的类型是沟通公共管理理论和实践的桥梁。

第六,公共管理问题类型的差异也决定了公共管理学术研究成果的评价标准和规范的多样性。为了充分地展示公共管理问题类型、方法论、知识形态、研究成果评价标准与规范的对应性,本书基于公共管理研究的成果,通过议题归纳和例文解析的形式,展示了多元化的公共管理研究方法如何体现在公共管理的研究成果中。比如在对公共管理实验研究方法的议题进行归纳的时候,本书选取了大量公共管理文献作为样本进行分析:对于英文期刊样本,选择了在公共行政(PA: Public Administration)、公共政策(PP: Public Policy)、公共预算和财政(PB & F: Public Budgeting and Finance)、公共人事管理(PPA: Public Personnel Administration)、公共组织研究(POS: Public Organization Study)五个核心领域排名前十的期刊,包括了《管理与社会》(*Administration & Society*)、《美国公共行政评论》(*American Review of Public Administration*)、《加拿大公共行政》(*Canadian Public Administration*)、《评估评论》(*Evaluation Review*)、《财政责任与管理》(*Financial Accountability and Management*)、《人事关系》(*Human Relations*)、《国际公共行政期刊》(*International Journal of Public Administration*)、《管理研究期刊》(*Journal of Management Studies*)等

知名期刊。^① 外文博士论文则进入 ProQuest 学位论文库进行检索作为样本。中西文论著等文献,通过北京大学图书馆、国家图书馆、美国国会图书馆、亚马逊图书网直接进行检索。本书还选取了数十篇英文博士论文或期刊作为方法论运用的例文进行解析,为读者学习方法、进行论文写作提供直接的参考范例。

三、本书的基本内容、特色和意义

本书以“基于公共管理问题类型学的公共管理研究方法体系”作为理论基础,力图体现以下特色:

1. 以公共管理问题类型学作为公共管理方法论体系建构的基础。好的问题和好的选题是公共管理研究成功的开始,不同的问题类型需要配以不同的研究设计。据此本书在吸收公共管理理论研究成果的基础上将公共管理问题分为科学发现类问题、技术设计类问题、评估类问题、诠释类问题和批判类问题。不同类型的公共管理问题有与之匹配的研究设计、资料收集和分析、论文写作的套路。比如,本书第一编论述了公共管理问题类型学的哲学基础,以公共管理问题类型学为基础梳理了公共管理研究方法论流派,阐明了公共管理问题类型与公共管理理论之间的关系。第二编阐述了不同类型公共管理问题的逻辑、构成、解答等内容。第三编则阐述了不同类型公共管理问题对应的不同研究设计的逻辑和框架。第四编和第五编在公共管理问题类型学的基础上,归纳总结了公共管理议题与公共管理基本研究方式之间的联系等等。总之,本书各个篇章都贯穿着公共管理问题类型学的主线。

2. 全面阐述了公共管理研究的多元方法。本书力图反映出公共管理研究方法多元化发展的趋势,分别探讨了技术设计方法流派、评估研究方法流派、诠释研究方法流派和批判研究方法流派,尝试从公共管理研究问题、文献综述、研究设计、资料收集、资料分析、研究成果撰写各个环节,展开不同方法流派的不同研究方法。虽然对这些流派的论述还具有概论性,但已经迈出了翔实阐明公共管理研究方法多元并存、共生发展格局的第一步。

3. 充分体现公共管理学科特性。公共管理学应该包含公共管理理论和公共管理方法论两个支柱,公共管理方法论是形成公共管理理论的哲学、认识途径、认识逻辑和认识方式。本书在第一编中用了三章总结和归纳了公共管理学和公共管理研究的知识类型、哲学基础、方法论体系和方法论流派,阐述了公共管理理论建构与检验,展示了公共管理自身不同于其他学科的方法论的逻辑和

^① Forrester & Watson, "An Assessment of Public Administration Journals: The Perspective of Editors and Editorial Board Members", *Public Administration Review*, September/October, 1994, 54(5), pp. 474—482

历史。第二编探讨了公共管理问题类型的划分和问题解答的逻辑等内容。第三编根据公共管理问题类型的划分阐述了不同问题类型对应的研究设计。第四编和第五编所使用的案例、研究方法适用的公共管理议题归纳都是基于公共管理领域的论著、论文和报告。通过扎根式的归纳,阐释公共管理学自身的方法论,是本书一以贯之且费力最多的地方。与扎根式的归纳逻辑相对应,本书的诸多篇章亦遵循了一般性的科学研究方法运用于公共管理的演绎逻辑。在第三编探讨公共管理研究设计的时候,将研究设计分为质性研究设计和定量研究设计两类,这是社会科学研究设计的一般性划分,两种研究设计的逻辑也普遍适用于社会科学研究。本书在阐述社会科学研究设计的一般思路的基础上,使用公共管理的案例加以说明,体现一般运用于特殊。第四编和第五编的内容也是首先阐述一般,然后运用公共领域的研究成果阐明这些方法在公共管理领域的运用。总之,本书立足公共管理学科,紧密与公共管理领域的研究结合,通过归纳和演绎的结合,力图充分体现公共管理学科的个性。本书既是一本阐述公共管理自身独有的方法论的书,也是一本展示了一般性的科学研究方法如何运用于公共管理研究的书。

4. 内容和结构的集成性。集成有汇集诸家之意,强调将一些零散、孤立的事物或元素通过某种特定的结构和框架集中在一起,形成新的联系,产生新的功能。本书在编写线索和结构方面体现了集成性。

很多有关社会科学研究方法的教材都会贯穿两条线索:一条是社会研究过程的线索,另一条是定性、定量研究类型的线索。本书在这两条线索的基础上,针对公共管理学科的特性对此框架进行扩充新加入了两条线索。

首先,加入公共管理问题类型的线索:将公共管理问题细分为科学发现类问题、技术设计类问题、评估类问题、诠释类问题和批判类问题,在公共管理问题类型划分的基础上讨论公共管理研究过程。本书还通过公共管理问题类型这一线索将公共管理规范研究与实证研究、质性研究和定量研究有机地联系起来,避免了偏重某一方面的偏颇。

其次,加入论文、著作、研究报告写作的线索。本书研究方法的概括是建立在已有公共管理研究成果基础之上的,因此本书在进行研究方法讲解的时候遵循公共管理已有研究文献,通过公共管理研究成果展示公共管理研究方法的原则,在整本书中贯穿了论文、著作和研究报告写作的红线,从而将研究成果的呈现和研究方法的每个环节紧密地结合起来。

总之,本书不单纯是一本研究方法论的理论著作,同时还是一本从研究方法论的角度审视公共管理理论成果的著作;亦是一本指导研究者进行公共管理研究,引导实务工作者思考公共管理实践问题,帮助管理咨询者提出公共管理

咨询建议的战略蓝图;还是一本规范公共管理论著写作,提高公共管理论著质量的操作指南。这种集成使得本书从公共管理研究方法大系的角度编撰教材,使本书能够与公共管理理论类课程、应用统计类课程、论文撰写类课程、管理咨询类课程接轨,从而使本书与公共管理知识体系结构中的其他知识模块良好融合。

5. 知识的可拓展性。集成性使得本书可以以简练的方式浓缩公共管理方法的全貌,为公共管理方法论的研究提供一个旅游缩略图、沙盘模型或者纲要。集成的各个要素及其要素之间的联系还可以进一步深入研究,从而为“公共管理研究方法”作为一个研究领域提供了可能的框架。比如,本书第二章公共管理研究方法流派和争论仅仅集成性地阐述了公共管理技术设计学派的基本框架和历史演变,未来,完全可以深入全面地探讨公共管理技术设计学派的方法论。再如,第十五章公共管理评估研究,仅仅集成性地、引论性地对公共管理评估研究进行了介绍,随后,笔者将在《公共管理评估学》中做进一步的探讨。

6. 实用性。本书在简明扼要地阐述公共管理研究方法的基础上,以例文解析的形式为公共管理论著写作、研究报告撰写提供“指南式”和“范本式”的参考。全书共 34 处公共管理领域的例文解析,8 处资料专栏,61 张图示,78 张表格,这些内容极大地增加了该书的信息含量,提高了该书的实用性,将有助于研修者发表与国际接轨的高质量论文,有助于管理咨询工作者和实务工作者撰写公共管理研究报告。

为了便于教学与研修,本书附光盘一张。光盘内容包括各章例文解析、第六编第十七章公共管理研究成果写作与发展等内容。本书印刷部分会标示例文解析的序号与题名,具体内容需到光盘阅读,这既保证了全书脉络清晰,又充实了教学与研修的内容,这样做既为教师进行例文讲解提供了素材与示范,也为不同层次学生的修习提供了便利。

本书由曹堂哲负责大纲、框架的设计和统稿,全书分为六编十七章。第五章和第十章由首都师范大学的李春博士提供原稿。曹堂哲完成了其他所有的篇章和相关内容。

本书在写作中力图用公共管理问题类型学作为全书的理论基础,以问题类型学为纽带,将公共管理理论和实践联系起来;将公共管理学科方法论和程序性方法连接起来;将公共管理学术研究、公共管理咨询、公共管理政策研究、公共管理实践问题解决在方法论意义上统一起来。这种以问题类型学为基础的公共管理研究方法体系或许有助于公共管理超越“范式危机”“认同危机”和“学科危机”,有助于公共管理学科逻辑的建构,有助于增进公共管理学科的内聚力。