

H I S T O R Y O F
P U B L I C
A D M I N I S T R A T I O N

公共行政学简明史：
以西蒙—沃尔多争论为主线

A CONCISE ACADEMIC HISTORY OF
PUBLIC ADMINISTRATION:
FOCUSING ON THE SIMON-WALDO DEBATE

大数据与国家治理

颜昌武
著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

大数据与国家治理

公共行政学简明史： 以西蒙—沃尔多争论为主线

A CONCISE ACADEMIC HISTORY OF
PUBLIC ADMINISTRATION:
FOCUSING ON THE SIMON-WALDO DEBATE

颜昌武
著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

公共行政学简明史：以西蒙－沃尔多争论为主线 /
颜昌武著. -- 北京：社会科学文献出版社，2019.5

(大数据与国家治理)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 4680 - 7

I. ①公… II. ①颜… III. ①行政学 - 历史 IV.

①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 068795 号

大数据与国家治理

公共行政学简明史：以西蒙－沃尔多争论为主线

著 者 / 颜昌武

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 高 媛

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www. ssap. com. cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：19.75 字 数：312 千字

版 次 / 2019 年 5 月第 1 版 2019 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 4680 - 7

定 价 / 98.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

摘 要

在其百余年的发展历程中，公共行政学的身份危机一直是个十分突出但又悬而未决的问题。这一危机主要表现在三个方面：公共行政领域缺乏广泛的自我认同感；其研究难以赢得其他学科同行的尊重；难以获得行政实践者的认同。当今社会，公共行政实践面临巨大挑战，为这些挑战提供建设性的回答是行政学义不容辞的责任。但自身正处在危机中的公共行政学何去何从？它如何才能对真实的公共行政实践有所裨益？对此，人们从各自的哲学基石和价值立场出发给出了不同的回答，并立足于各自的立场与他人展开了激烈的争论。

在这些争论中，一直交织着实证研究与规范研究这两种重要的研究取向，前者以西蒙（Herbert Simon）路径为代表，后者以沃尔多（Dwight Waldo）路径为典型。西蒙认为，传统行政学之所以失败，在于其缺乏一套科学的概念工具，因而主张用自然科学的研究方法来探寻行政组织中的成员行为。通过引入逻辑实证主义，重建一门更加精致、更有效率的行政科学，并以决策作为这门科学的拱心石，西蒙塑造了一种经典的理性行政研究路径。这一研究路径与进步主义的思维相一致，并与政治科学的行为革命相呼应，从而成为解决公共行政中效率问题的一种研究模式，至今依然是思考公共行政的一种基本思路。就其本质而言，西蒙路径服膺于工具理性，它并未否认传统行政学的科学诉求与效率价值取向，但更强调在方法论层面上立足于逻辑实证主义。

面对公共行政学的身份危机，西蒙主张建立一门真正的行政科学。但沃尔多认为，没有任何一个具有学科本质的研究路径能解决公共行政的身

份危机问题。作为公共行政领域的哲学家和历史学家，沃尔多率先在公共行政思想史上举起了反对“效率至上”的传统行政学的大旗，从历史和文化的视野上强调公共行政学就是一种政治理论，并将民主等规范价值注入公共行政的理论与实践，从而为公共行政学的未来发展设定了规范研究的议程。

西沃之间的冲突，源于西方公共行政学所赖以产生与发展的恢宏的思想文化传统。现代行政学之所以得以发生，一方面是基于现代社会所独有的以技术理性为特质的现代性，另一方面也是西方社会以自由民主为特质的政治传统（尤其是美国独特的“反国家主义”政治传统）的必然产物。这两大思想传统决定了西方公共行政学自产生伊始就在一种技术理性与价值理性中两极徘徊。前者构成西蒙路径的哲学基石，后者构成沃尔多路径的信念支撑。因而，西沃之争不过是西方思想文化史上两种对立的哲学方法论、两种不同的思想流派和两种不同的社会科学范式之间的冲突在公共行政领域的反映和延续。

面对处于困境中的公共行政学，西蒙与沃尔多从两个不同的方向上开辟出了寻求公共行政之身份认同的路径。作为公共行政学说史上最激动人心、富于启发意义的辩论，西沃之争基本上确定了20世纪中叶以来公共行政学的发展方向，西沃二人也因此被誉为“横跨20世纪后半叶美国公共行政学的两位巨人”。他们所争论的问题，至今仍然是公共行政理论与实践的中心问题。这些问题包括：对于行政研究来说，“科学”的意义、角色与局限性是什么？价值与事实、政策与行政之间的实际的和分析的区别是什么？“负责任的”行政的本质是什么？对于公共行政的学术研究来说，宪治民主理论意味着什么？尽管这场争论过去60余年，但学术界关于这场争论的争论却此起彼伏，并一直延续到今天。

如果没有西蒙，公共行政学就不知如何一步步地向前迈进；如果没有沃尔多，公共行政学就不知道该朝哪一个方向迈进。从这个意义上说，西蒙更多的是公共行政学的一位建构者、一位创造者；沃尔多更多的是公共行政学的一位导航者、一位引路人。因而，真正赢得这场争论的是公共行政学本身。通过争论，一方面，像西蒙这样倡导更广泛地运用纯粹科学来改进公共行政学科的人，理解和接受了规范价值的至关重要性；另一方

面，像沃尔多这样的规范主义学者也力图在两者之间取得平衡。在西沃之争的影响下，经过半个多世纪的持续争鸣与竞逐，公共行政学在今天已然呈现百花齐放、百家争鸣之态势，孕育和发展了各种各样的理论学说与流派。值得注意的是，它们往往只触及了复杂的公共行政实践的一部分，它们既不可能取代或贬损其他学说、理论或视角的价值，也不可以期望自身的理论视角和价值立场是唯一可取的。它们所能希冀的，就是通过阐释而引起人们对这一视角独到意义的重视。

今天中国的公共行政学所盛行的是一种“管理主义”和工具性的思维方式，而诸如“人类幸福”“美好生活”等规范性的价值问题少人问津。针对中国公共行政学的研究现状，本书认为，规范研究具有一种相对于实证研究的紧迫性，因而特别强调沃尔多路径对于中国公共行政学研究的意义，并期待当今中国的公共行政研究能够发展出一种基于沃尔多路径的公共行政理论。这一理论是一种不同于传统公共行政理路的致思路径，它以社会公正为基石，以公共服务、民主治理和公众参与为内容，以构建和谐良序社会、满足人民对美好生活的向往和需求为目标。但它同样不是唯一可取的途径，其要旨在于纠偏传统“管理主义”取向，激发人们对现有公共行政理论与实践的批判与反思，并为一个更加伦理的和民主的公共行政奠定基础，从而为构建和谐的美好社会提供更多的理论参考。

目 录



导 论	001
一 问题的提出	002
二 本书的研究视角	008
三 国内外研究现状与趋势	012
四 研究方法	016
五 相关概念	019
六 研究思路与框架	022
第一章 学术争论的问题根基：基于现代性的历史考察	025
一 公共行政的现代性叙事	025
二 公共行政的民主传统	033
三 双重价值诉求下公共行政学的逻辑困境	043
小 结	054
第二章 学术争论的舞台：行政国家的兴起与扩张	055
一 行政国家的理论演绎	055
二 行政国家的实践发展	064
三 行政国家的核心意涵	076
四 行政国家的合法性危机及其求解	081
小 结	087

第三章 西蒙路径：作为行政科学的公共行政学	088
一 西蒙行政理论的思想渊源	088
二 逻辑实证主义观照下的公共行政学	105
三 决策：西蒙重建行政理论的拱心石	118
小 结	125
第四章 沃尔多路径：作为政治哲学的公共行政学	126
一 沃尔多的思想渊源	126
二 对“正统论”公共行政学的批判	134
三 历史与文化视野下的公共行政学	151
四 沃尔多路径的现代价值	160
小 结	169
第五章 西蒙-沃尔多争论：两种研究路径的交锋	171
一 缘起	171
二 焦点	174
三 影响	194
小 结	206
第六章 公共行政学多元研究路径的竞逐与共生	207
一 公共行政学的重建运动与学说嬗变	207
二 沃尔多路径与其批评者的竞逐和共生	214
三 沃尔多路径的理论谱系	220
小 结	237
第七章 超越现代性：公共行政学的未来之路	238
一 公共行政学的大问题之争	238
二 公共行政学的核心议题	242
三 公共行政学中的后现代主义	250
小 结	262

第八章 公共行政学发展的中国路径	263
一 中国行政学的本土化探索	263
二 中国特色行政学建构的内在困境	273
三 以问题导向重构中国公共行政学	279
小 结	287
结束语	289
主要参考文献	292

| 导 论 |

在公共行政学中，从事基础理论的研究是件“吃力不讨巧”的事。究其原因，无外乎两点：一是从事基础理论研究需要有甘坐冷板凳的勇气和毅力；二是基础理论研究成果短期内难见成效，纯粹的基础理论研究甚至被视为“无用之学”。即便像威尔逊（James Wilson）这样的理论大师也认为，公共行政偏重实务性操作，而“理论……通常是如此抽象或概括，以至于解释力相当有限”^①。但任何一门学科都必须重视其基础理论的研究，公共行政学也不例外。

作为“认识和理解公共行政的坚实基础”^②，理论一直在公共行政实践中发挥着举足轻重的作用。在百余年公共行政学说史上，一批批学者熙来攘往，一个个理论（流派）兴衰枯荣，这意味着，每一个想要研究公共行政理论的学者，往往只能择其要者而述之。这同时也意味着，本书选择西蒙·沃尔多争论（the Simon-Waldo Debate）作为“要者述之”就要经得起追问：为什么要以西蒙·沃尔多争论为主线来组织对学术争论的探讨呢？隐含的问题则是：为什么要以学术争论为主线组织对公共行政学说史的探讨呢？对这一问题的自我辩护构成了本书的“合法性”基石，也构成了本书创新与特色的基石。

① [美] 威尔逊：《官僚政治：政府机构的作为及其原因》，孙艳译，三联书店，2006，序言，第4~5页。

② George Frederickson, Kevin Smith & Christopher Larimer, *The Public Administration Theory Primer* (Third Edition), Westview Press, 2016, p. 4.

一 问题的提出

在其百余年的发展历程中，公共行政学的“身份危机”（Crisis of Identity）一直是个十分突出而又悬而未决的问题。在不同的学者那里，这种危机也常常用诸如“认同危机”“合法性危机”“研究质量危机”“信任危机”等词来表示。^①丹哈特（Robert Denhardt）曾对这一危机作过如下描述：“公共行政理论家似乎永无休止地在做理论争辩，也正因如此，在这个领域中试图发展出任何接近范式的概念似乎都是希望渺茫。这种困惑感已经被学者从许多令人关注的角度加以描述……因为关于公共行政领域发展方向的观点散乱各异，使得我们无法处理某些问题，这种情形被称为公共行政的身份危机。”^②丹哈特指出，由于危机的持续存在，使得公共行政理论“无法反映或响应公共行政领域当中包括理论家、实践者以及公民等各行动者的需求”^③。从丹哈特的描述中可以看到，公共行政学的身份危机主要体现在两个方面。其一，迄今为止，公共行政学作为一门独立学科的合法地位难以得到学术界的认同，该领域直到今天没有为大多数人所共同接受的研究范式。^④其二，该领域的理论研究与现实的行政活动存在脱节的地方，其研究难以得到公共行政实践者的认同。前者可以看作是一种学科性质上的认同危机，后者则表现为一种实践性质上的认同危机。

公共行政领域学科性质的危机，既包括公共行政领域缺乏一种广泛的自我认同感，也包括公共行政研究难以赢得其他学科同行的尊重。就后者

① 江明修：《公共行政学：理论与社会实践》，五南图书出版公司，1997，第13页。

② [美]丹哈特：《公共组织理论》，项龙译，华夏出版社，2002，第163页。译文对照英文版略有改动。丹哈特，通常也译为登哈特，本书一般使用“丹哈特”这一译名，但出于对原译者的尊重，不特意改“登哈特”为“丹哈特”。

③ [美]丹哈特：《公共组织理论》，项龙译，华夏出版社，2002，第163页。

④ 在公共行政学术史上，由威尔逊（Woodrow Wilson）所开创的而由古利克（Luther Gulick）集大成的“正统论”（orthodoxy）公共行政学，可能是唯一的一个具有库恩意义上的“范式”特征的行政理论，该理论一度曾用大写的“POSDCORB”来表征。沃尔多曾说，“正统”一词恰恰表明了这一理论所具有的自信与共识（〔美〕沃尔多：《公共行政学之研究》，载斯蒂尔曼（Richard Stillman II）编、李方等译《公共行政学》上，中国社会科学出版社，1988）。20世纪40年代以后，随着各种“异端”（heterodoxy）理论的兴起，公共行政学曾有过的辉煌自此黯淡，再也没有出现一个类似“正统论”的赢得广泛认同的理论。本书所指身份危机也主要是就“正统论”终结之后而言的。

而言,由于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议题感兴趣而入侵公共行政的某个研究领域,但公共行政研究本身对这些论题的研究却似乎未能达到这些“外行”的深度,以至于被持续地降格到“人类智力努力的低层”和学科体系中“二等公民”的地位。^①关于前者,即公共行政学自我认同感的匮乏,西方学术界进行了多个层面的探讨,现简要梳理如下。

一是认为公共行政研究不能识别出对该领域最为重要的中心议题,加之大幅度引用其他学科的研究成果,因而不是一个合法的“学科”。如麦可迪和克里尔瑞(Howard McCurdy & Robert Cleary)检视了发表在1981年版的《国际博士学位论文摘要》(Dissertation Abstracts Internationals, DAI)上的142篇公共行政博士论文摘要后,发现大部分研究缺乏对这一领域内的重要论题的集中关注。^②帕里和克拉默(James Perry & Kenneth Kraemer)在检视了从1975年到1984年《公共行政评论》(PAR)上学者们的讨论之后,认为“将公共行政与其他管理区分开来的特征”和“政治—行政系统的分界面”是对公共行政学至关重要的两个研究课题。^③也有学者认为决策是公共行政学的核心议题。^④尽管尝试为公共行政学科界定核心议题的努力一直持续存在,但没有任何一种努力能够得到大多数学者的“选票”,却总是难逃遭受无数批评与指责的命运。沃尔多发现,即使要找到一个共同的公共行政定义都很困难,如果公共行政学一直未能就其范畴与核心议题达成共识,公共行政就很难有一致的身份认同。^⑤戈林姆别斯基(Robert Golembieski)悲观地认为,一个企求就某一议题达成共识的学科是

① [美] 怀特、亚当斯:《公共行政研究:对理论与实践的反思》,刘亚平、高洁译,清华大学出版社,2005,译者序。

② Jay D. White, *Taking Language Seriously: The Narrative Foundations of Public Administration Research*, Georgetown University Press, 1999, p. 4.

③ [美] 怀特、亚当斯:《公共行政研究:对理论与实践的反思》,刘亚平、高洁译,清华大学出版社,2005,第68页。

④ Herbert Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations* (Fourth Edition), The Free Press, 1997.

⑤ Dwight Waldo, “Scope of the Theory of Public Administration”, in *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*, Monograph No. 8: 1-26. American Academy of Political and Social Science: Philadelphia, 1968.

不成熟的，因为目前在公共行政领域没有任何一个议题能够有效地将公共行政的研究统一起来。^① 奥斯特罗姆（Vincent Ostrom）指出，公共行政学正面临领域及发展方向无法达成共识情境的“合法性危机”，而有矮化成政治学或管理学之次级领域的危险。^②

二是认为公共行政学缺乏恰当的方法论奠基，鲜少进行基础理论研究，从而造成了危机。麦克凯迪和克莱里（McCurdy & Cleary）、斯托林和费里斯（Stallings & Ferris）等从实证主义的角度关注公共行政的研究质量，认为该领域只有少得可怜的主流社会科学研究，其方法的严谨性值得怀疑。^③ 而一些学者与之展开了针锋相对的论辩，比如泰耶（F. C. Thayer）强烈反对将公共行政研究锁入狭隘的实证主义定量研究的“紧身衣”中^④；沃尔多^⑤、麦克斯怀特（O. C. McSwite）^⑥ 则批评说，危机恰恰根源于以行政理性模型为主的行政理论及其背后的实证主义研究范式。

三是认为公共行政学始终没有建立起一个为多数人所接受的累积性知识基础，缺乏知识上的进步性。^⑦ 纽南得（Chester Newland）就认为，在我们的领域里，早期的研究工作甚至包括今天的类似探求都会被后来者或其他人所忽视，这导致今天累积的成果大部分都是乱七八糟的大杂烩。^⑧ 此外，这一领域甚至缺乏一个共同的学术规范，以至于该领域没有基本的进入门槛，因而难以建立起一个以知识增长为根本目的的学术共同体。^⑨ 帕里和克拉默发现，PAR上的大多数研究是应用性的而不是基础性的，这

① Robert Golembiewski, *Public Administration as A Developing Discipline: Part I, Perspectives on Past and Present*, Marcel Dekker, 1977.

② [美] 奥斯特罗姆：《美国公共行政的思想危机》，毛寿龙译，上海三联书店，1999。

③ [美] 怀特、亚当斯：《公共行政研究：对理论与实践的反思》，刘亚平、高洁译，清华大学出版社，2005，第62~63页。

④ [美] 怀特、亚当斯：《公共行政研究：对理论与实践的反思》，刘亚平、高洁译，清华大学出版社，2005，第63页。

⑤ Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, Random House, 1955.

⑥ [美] 麦克斯怀特：《公共行政的合法性》，吴琼译，中国人民大学出版社，2002。

⑦ 这里的“进步”一词借用劳丹（Larry Laudan）的用法，它是一种认识上的进步，即“科学在智力追求方面的进步”（[美] 劳丹：《进步及其问题》，刘新民译，华夏出版社，1999，第8页），而与物质进步或社会进步无必然的因果关系。

⑧ [美] 怀特、亚当斯：《公共行政研究：对理论与实践的反思》，刘亚平、高洁译，清华大学出版社，2005，纽南得序。

⑨ 马骏、刘亚平：《中国公共行政学的“身份”危机》，《中国人民大学学报》2007年第4期。

意味着没有对系统的科学知识做出贡献；研究更不是积累性的，既没有建立在先前的研究基础上，也没有拓展先前的研究。^①

由于上述各种原因，导致在公共行政领域出现了如达布尼克（Melvine Dubnick）所说的一种难堪局面：

并不是所有——甚或大多数——研究公共行政的学者都是公共行政学家社群的成员。尽管有一些明显的交叉，但人们可以认为，有许多公共行政（广义的公共行政）的研究者认为自己是其他社群的成员——如政治科学家社群、研究官僚制的社会学家社群、公共政策分析家社群、公共管理学者社群、都市研究专家社群等。他们更多地任教于传统的政治学或社会学系，或任教于公共事务或公共政策学院，他们主要参加诸如 APPAM（美国公共政策分析与管理学学会）或都市研究协会的会议。然而，最重要的是，他们不愿意在专业上认同自己是公共行政学者，也不会认为在公共行政领域的任何一种主要杂志上发表论文是一个值得优先考虑的事。坦率地说，许多研究公共行政的学者将公共行政领域看的是很低层次的。^②

很难想象，一个把自身研究领域看得很低、耻于以其共同体自认的学科能够赢得其他学科同行的认同与尊重。

除了学科上的认同危机外，公共行政学还面临着一种实践上的认同危机，即公共行政研究难以得到公共行政实践者和公民等行动者的认同。不少学者从理论与实践整合的视角，认为要同时建立包含效率（实务层面）与民主（理论层面）的公共行政，在整合上有其困难，因而危机在所难免。奥斯特罗姆指出，当前我们的公共行政学的知识有害于公共行政的实践，无法体现大众的公共需要。^③丹哈特认为，“在行动的领域中，理论和

① Cf: Jay D. White, *Taking Language Seriously: the Narrative Foundations of Public Administration Research*, Georgetown University Press, 1999, p. 4.

② Melvin Dubnick, "Dialogue: Knowledge and Research", *Administrative Theory & Praxis*, 22 (2), 2000.

③ [美] 奥斯特罗姆:《美国公共行政的思想危机》，毛寿龙译，上海三联书店，1999。

实践应该是合一的”，但是，在当代公共行政的研讨中，“理论和实践间的鸿沟似乎无法弥补”，行政实践人员常常抱怨公共行政学者终日在象牙塔里生活与研究，致使他们提出的原则和发表的观点几乎无法符合实际的生活。^①

学者们围绕公共行政学的身份问题展开的持久争论与深刻反思，一方面加剧了公共行政学的身份危机，另一方面也使得公共行政学意识到自身在理论基础、研究方法、研究议题上存在的问题，并为解决这些问题作出了宝贵的探索。但本书感兴趣的是，学术界何以会对公共行政学的危机问题有着如此强烈的关注？学者们对危机问题的不懈探讨的热情显然不是为了保卫公共行政学作为一门学科的持续存在，或者通俗地说，学者们并不是为了保住能够持续地靠公共行政学来吃饭和谋生，因为学术研究是一项“残酷”的事业：如果没有缜密的思辨，没有深刻的激情，没有对现实生活敏锐的体悟和强烈的责任意识，没有甘坐冷板凳的决心和恒心，学者们就会失去从事学术研究的资格。那么，问题的答案究竟何在呢？

一般来说，一种公共行政理论要想得到社会的广泛认同，就必须能够有效地反映当前公共行政实践的真实世界，提供解决当前现实中公共问题的有效方案。诚如怀特（Jay White）与亚当斯（Guy Adams）所言：“如果我们不能对我们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？”^②换言之，公共行政学的合法性植根于对现实生活中公共问题的有效回答。

在当今社会生活中，随着人们对公共行政依赖性的不断增长以及公共行政机构的不断扩张，一个不争的事实就是，公共行政在我们今天的人类社会中扮演着越来越重要的角色。一方面，公共行政所能发挥的空间越来越广，小到街道清扫，大到太空探险，无不可以发现公共行政的踪影，全钟燮（Jong S. Jun）认为，公共行政“涵盖了整体社会、政治、经济的重要意义”^③。另一方面，公共行政所能发挥的作用越来越强，它“不再仅是

① [美] 丹哈特：《公共组织理论》，项龙译，华夏出版社，2002，第3页。

② [美] 怀特、亚当斯：《公共行政研究：对理论与实践的反思》，刘亚平、高洁译，清华大学出版社，2005，第18页。

③ [美] 全钟燮：《公共行政：设计与问题解决》，黄曙曜译，五南图书出版公司，1994，第15页。

执行公共政策的工具，而是设计并执行经济、科技、政治和社会变迁的主导力量”^①，亨利（Nicolas Henry）则认为它已经“成为公共政策信息的中心和民主社会运作的主要政治决定因素”^②。

与此同时，人们不难发现另外一个同样也是不争的事实：今天的公共行政在其实际运作中正遭遇越来越大、越来越多的困境与挑战。凯登（Gerald Caiden）在其《行政变革年代之来临》一书中指出，不管是东方或西方国家，“均可发现许多相类似的行政问题，如行政傲慢、无效能、无效率、行政帝国主义、公部门膨胀等病象”^③。由于诸多病象的不断发生，人们对政府的公共服务职责产生了根本的怀疑，并对国家精神丧失了信仰，对政治及行政体制也缺乏信赖，对行政效能及其增进人民福祉的能力也不具信心。全钟燮就此指出：“针对现今公共行政的状态所能赋予的最佳形容词应是危机和变迁而非稳定和秩序。”^④

如果公共行政实践在现实生活中占据着十分重要的地位，并且面临着许多亟待回答的现实问题，那么，公共行政学就必须能够有力地反映和指导实际的行政活动，否则就会面临各种危机。因此，对公共行政学身份危机的探讨，就不仅仅是对我们理论合法性的研究，更体现了对现实生活中公共问题的深层关切。

作为当代中国的行政学人，笔者不能不对中国自身公共行政（学）的生存与发展的态势予以深切的关注。就理论而言，相比于西方公共行政研究，中国公共行政学的身份危机显得更为突出。马骏和刘亚平认为，我国的公共行政研究存在研究重心的“非中国化”、“管理主义”盛行、缺乏对真实世界的了解、消解了“历史”的公共行政研究、规范理论的贫困、研究质量存在问题、缺乏学术规范、缺乏指导实践的能力八大问题。因而，“无论是作为一个学科还是一个应用领域来说，中国公共行政学都存在着

① [美] 全钟燮：《公共行政：设计与问题解决》，黄曙曜译，五南图书出版公司，1994，第3页。

② [美] 亨利：《公共行政与公共事务》，项龙译，华夏出版社，2002，第19页。

③ 转引自江明修《公共行政学：理论与社会实践》，五南图书出版公司，1997，第4页。

④ [美] 全钟燮：《公共行政：设计与问题解决》，黄曙曜译，五南图书出版公司，1994，第4页。

严重的‘身份危机’”^①。就实践而言，当前我国社会正处于转型期，公共行政实践面临巨大挑战，为这些关键性的公共问题提供建设性的回答是行政学者义不容辞的责任。但是，自身正处在危机中的公共行政学，如何才能对中国乃至世界有所裨益？“如果国家决定依赖中国的公共行政学家来获得政策咨询，我们能不能做出自己的贡献？”^②我们如何才能做出自己的贡献？这是时代对公共行政学发出的最大挑战，唯有迎接这个挑战，才能最为有力地化解公共行政学的身份危机。

二 本书的研究视角

黑格尔说，概念构成认识之网上的一个“网结”^③。在公共行政学说史上，“争论”概念正是这样的“网结”，一个观察、理解公共行政学诸理论的重要视点。

学术争论历来是探究学术问题、活跃学术气氛、激发学术创新、促进学术繁荣的一种重要方式。科学史上不乏各种关于学术争论的佳话，比如，爱因斯坦（Albert Einstein）和玻尔（Niels Bohr）这两位科学伟人在量子力学物理诠释问题上所展开的探索与争鸣，就不仅是学术争论史上的光辉典范，而且围绕争论而进行的深入研究更是有力地促进了量子力学的快速发展。^④如今，通过百家争鸣的方式，让对立的双方各自阐述自己的观点与理据，已成为国际公认的学术判断与评价的重要手段。

就公共行政学而言，其百余年的发展历程充满了各种争论。在争论的过程中，各种观点不断碰撞激荡，相互启迪补充，绘就了一幅幅针尖与麦芒相对、激情共理性齐飞的精彩画卷。从这个意义上讲，一部公共行政学的发展史就是一部公共行政学的争论史，或者略微夸张地说，不了解这些争论的来龙去脉与争论主题及其影响，就很难期望对公共行政学有更深入的认知与把握。“产生各种学术流派的一个前提是要有一个宽容的、鼓励

① 马骏、刘亚平：《中国公共行政学的“身份”危机》，《中国人民大学学报》2007年第4期。

② 同上。

③ 陈嘉明：《现代性与后现代性十五讲》，北京大学出版社，2006，第2页。

④ 曹天元：《上帝掷骰子吗：量子物理史话》，北京联合出版公司，2013。