

公共行政学的范式转变与本土观照

——对中美两国大学公共行政导论课程 教学提纲的经验研究

和经纬 吴 逊*

【摘要】范式是公共行政学演进的坐标。公共行政学发展至今,历经数个主导范式。随着新公共管理式微,一些新的范式出现。但是现在的学术界(尤其是中国)有太多的理论演绎,而经验研究却是凤毛麟角。论文选择对课程教学提纲的分析作为经验研究的操作化策略,对收集到的中美两国48所大学MPA导论课程的课程提纲进行分析。研究发现,课程提纲背后所反映的范式取向中,中国方面多集中于新公共管理和传统公共行政,而美国则以传统公共行政为主流,其他新兴范式亦有反映。中国公共行政学应该强化本土观照,真正找到能够解释独一无二的中国实践的范式理论。

【关键词】公共行政学 范式转变 教学提纲

【中图分类号】D035 **【文献标识码】**A

* 和经纬,新加坡国立大学李光耀公共政策学院,博士候选人;吴逊,新加坡国立大学李光耀公共政策学院,助理教授。

在本文收集课程提纲过程中,以下人士提供了热情的帮助,在此特别致谢:贾西津、黄璜、敬义嘉、牛美丽、马骏、肖滨、孔繁斌、刘晔、吴湘玲、陈庆云、魏姝、江秀平、孟华、郝文杰、席恒、李成智、郭晓来、张再生、苏延芳、黄培茹、杨淑娣、孙慧芳、蔡晶晶、王世强、杜创国、Deborah Carroll、Fred Schauer、Barbara Romzek、Anna Amirkhanyan、Kelly Leroux、Justin Marlowe、David Van Slyke、Jocelyn Johnston、Susan Lynch、George Dougherty、William Eimicke、Ellen Rubin、Jacqueline Pineda、Michael Ting、Mitchel Abolafia、Gerald Caiden、Robert Schwarting、George Beam。另外,感谢新加坡南洋理工大学于文轩博士在本文修改阶段提出的建议。感谢匿名评审人的意见。

一、研究背景

虽然创始不过百余年,但公共行政学可能是所有社会科学里经历思想危机频率最高的学科。在公共行政学还在建立学科基础之时,西蒙(Simon,1946)犀利敏锐的《行政学格言》(*The Proverbs of Administration*)就对这一学科在认知学上的合法性进行了尖锐的批判。而后60多年里,公共行政学在美国又经历了数次思想危机,而几乎每一次都要么与认识论的冲突相伴(Dobuzinskis,1997),要么预示着又一波范式论战(paradigm war)(Rommel & Christiaens, 2006)。自奥斯特罗姆(Vincent Ostrom)1974年发表《美国公共行政的思想危机》以来,“范式”成为公共行政学每次反省之旅(soul-searching)最核心的话题。于是,学者们陆续给过往的理论主张贴上某个范式的标签。

在大洋彼岸的中国,1980年代重新开始公共行政的研究后,没有选择欧陆的行政法传统,而几乎完全走上学习美国公共行政学的道路。按照部分中国学者的解读,公共行政学(实质上是美国公共行政)主要经历了传统公共行政、新公共行政到(新)公共管理的三大范式(陈振明,1999,2001a),亦有人解读为古典公共行政、公共管理、公共政策和新公共管理(张志斌,2004)。在美国公共行政学的研究中,关于范式演进的观点其实非常多元。例如布雷尔(Gibson Burrell)和摩根(Gareth Morgan)就认为公共行政包括了功能主义(functionalism)、解释主义(interpretivism)、激进人文主义(radical humanism)和激进结构主义(radical structuralism)等四种范式(Burrell & Morgan, 1979)。亨利(Nicholas Henry)则从历史的角度将其归纳为政治-行政二分范式、行政原则范式、作为政治学的公共行政学范式、作为行政科学的公共行政学范式,以及作为公共行政学的公共行政学范式(Henry, 1975)。

不过显然这些学者都没有预见到后来新公共管理的异军突起。

过去 20 年间,在世界上主要国家的公共部门改革中,无论理论上还是实践中,都可以或多或少看到新公共管理的影子,许多学者进而将其视为公共行政的主导范式之一(Barzelay, 1992; Pollit, 1993; Lane, 2000; Kettl, 1997)。然而,随着新公共管理的真实绩效开始遭受普遍质疑,人们越来越多地认识到新公共管理最大的风险在于,它对“效率”的盲目追逐事实上削弱了公共行政的诸多核心价值,如公平、正义、代表性、公民参与等(Frederickson, 1997; deLeon & Denhardt, 2000; 张成福, 2001)。新公共管理的式微促使学者们为公共行政学寻找新的主导范式,许多新范式应运而生。随着“治理”在社会科学领域影响日隆,有学者提出公共行政学应强调公民参与和网络化治理,这称为“新治理”范式(new governance paradigm)(Bingham et al., 2005; Boyte, 2005; Kettl, 2002)。新治理范式的一个重要贡献就是它使人们认识到治理结构的重要性:它在配置政府职能、责任、权利和义务,以及非政府组织和私营部门在公共事务治理中的作用。其中,网络化治理作为一种新的治理模式,强调政府和非政府力量的协作,引起了学界关注。

几乎与此同时,由美国学者摩尔(Mark Moore)所创制的公共价值(public value)理念同样吸引了来自学术界和实务界的众多关注(Alford, 2002; Kelly et al., 2002; Kirilin, 1996; Smith, 2004; Stoker, 2006)。在他看来,公共部门的价值是指全社会对于公共部门应该追求的价值目标的某种共识,它经常被用来衡量公共部门的产出是否增进了社会福祉,因此摩尔事实上将公共组织存在的合法性建立在创造公共价值之上。有人认为,“公共价值”范式(public value paradigm)将成为新公共管理的一种替代(O'Flynn, 2007)。不过,公共价值范式在中国几乎被新公共管理遮蔽了光芒,没有得到多少回响,而目前不多的研究基本上是在战略管理的意义上进行解读(陈振明, 2006)。

另一方面,新公共管理的衰落其实也使传统公共行政范式的价值某种程度上被人们重新认识,许多学者指出,尽管新范式可以在一

些方面为公共行政学的研究和实践提供有益的帮助,但是传统官僚制模式在公共行政学中仍然应该具有不可取代的地位(Lane, 1994; Gray & Jenkins, 1995)。

二、研究意义与研究方法

范式研究之于一个学科的重要性,远不是有些人批评的“文字游戏”或是“智力拼图”,它反映的是同一个领域内成千上万学者年复一年教学和研究的思维取向和植根于内心的理论认知。但是之所以招来激烈的批评,主要与过多“我注六经、六经注我”式廉价的循环论证和缺乏实质意义的诠释注解有关。以中国公共行政研究为例,长期罔顾本土价值的低水平重复经常集中于一些似是而非的议题,充满连篇累牍的“宏大叙事”,不但没有最起码的经验研究积累,连自认为对理论有所贡献的“规范研究”其实在社会科学方法论上根本不是规范研究(马骏,2006;何艳玲,2007a,2008)。相信这些低水平重复之中,对“范式”的讨论贡献也不小,但大多数这些研究至多在叙述另外一个国家公共行政学演进的部分历史,而对其在自己国家的影响何在却所知甚少。

现今无论是在美国还是中国,关于公共行政学到底经历了几个范式、各个范式的主要内涵为何、范式之间是否存在优劣等问题的理论推演可谓汗牛充栋。大家往往热衷于(尤其在中国)探讨新公共管理为何取代传统公共行政、新公共管理有哪些内在缺陷等等,但是很少有人尝试从经验研究的角度来对范式和范式转换做出分析,进而回答:在本国的公共行政研究中,何种范式居于主导地位?理论上存在的其他范式在本国是否有实际的影响力?而这正是本文的研究问题。

中国公共行政学经验研究的极度匮乏,一方面与大多数研究者所受的社会科学方法论训练薄弱有关,但另一方面,也因为从事经验研究具有一定难度;尤其是在研究许多抽象概念时,操作化(*opera-*

tionalization) 往往很难进行,即便采用某种操作化方式,整个研究的建构效度(construct validity)、内部效度(internal validity)甚至外部效度(external validity)都很可能已经受到系统性削弱。对于范式这样一个高度抽象化的概念,相信没有任何一种操作化方法可以完整地捕捉其脉动,因而在实践中没有最优的经验研究方案。但为了回答上面提到的两个研究问题,必须尝试寻找一种次优的方法论途径,最终我们选用了大学的公共行政课程教学提纲展开分析。

课程教学提纲(syllabus,或称教学大纲或授课提纲)近年来成为研究公共行政和公共政策教学趋势的一个非常有效的分析工具(Romero, 2001; Rethemeyer & Helbig, 2005)。斯特劳曼(Jeffrey Straussman)就认为,对公共事务领域教学提纲的分析可以帮助研究者挖掘这个领域主要的研究共识和教学趋势,而这一方法更重要的价值就在于,可以帮助研究者捕捉背后的深层次意涵(Straussman, 2006);在本文中,我们就希望用这种方式来廓清公共行政范式转变的脉络。

本文的数据主要来源于中美两国 MPA 项目公共行政/公共管理导论课程(introductory course)的教学提纲,做这样的选择原因有三:首先,这类课程是学生对公共行政领域的第一次全面系统接触,教授会对这一领域的主要前提假设、研究对象、理论基础等进行介绍,符合我们的研究目的;其次,依照惯例,导论课程一般由在公共行政理论研究中较为活跃、资深的教授担当,对他们授课内容的分析能比较准确地折射出各自所持的范式取向;最后,之所以选择 MPA 课程而非本科生或学术型研究生的课程,主要出于数据收集方便的考虑。

在美国方面,我们的研究总体来自 2008 年《美国新闻与世界报道》杂志(*U. S. News and World Report*)对该国大学研究生院最为权威的排名,我们选取了在其“公共事务类”排名前 50 名的大学;而在中国方面,我们则参照公共管理硕士 MPA 教育的前两批共 47 所试点院校,它们在中国公共行政的研究中相对居于领先。当研究总

体确定之后,我们于2007年10月开始通过互联网搜索获得了30个教学提纲(主要是在美国方面),剩余的部分则通过电子邮件、电话联络等方式与这些大学MPA项目的主管或导论课程的授课教授取得联系,其中的22所大学热心地提供了帮助。为了保证比较研究的一致性,我们确保所选课程必须是该大学MPA项目的核心课程(在中国方面,由于“公共管理学”是MPA教学指导委员会确定的核心课程,因而不存在此问题),而且必须是其唯一的导论课程(有少数美国大学MPA项目有多于一门的导论课程)。按照这个标准,我们剔除了美国的4个教学提纲并最终组成了共有48个MPA导论课程教学提纲的样本(见表1)。从中可以看出,尽管“公共管理学”是中国MPA教育的核心课程,但是各个大学在实际的授课中,课程名称略有不同,在一定程度上体现了其主导的范式取向;而美国方面则非常多元,“公共行政”、“公共事务”、“公共管理”,乃至“治理”等各有影响。

三、研究发现

在教学提纲的设计中,课程简介(course description)可称为“提纲的提纲”,除了课程的主要目标和教学内容,它往往隐含了该课程主要的理论导向和侧重点。可惜的是,很多中国教授所设计的教学提纲中没有课程简介部分,我们难以对整个样本进行系统的内容分析(content analysis);不过一些有代表性的课程介绍仍然值得摘录,如下(下划线为作者所加)所示:

1. 这门导论课程会教给学生公共行政学的历史、观点和实践(乔治·梅森大学)。

2. 本课程旨在强化公共和非营利部门的经理们(managers)对他们的组织在执行和发展公共政策中角色的认识(威斯康辛大学-麦迪逊)。

3. PA 8150(课程)的目的是将所谓的“新治理”(New Govern-

表 1 样本中的大学与课程

| 中国 | | 美国 | |
|----------|---------|-----------------|------------------|
| 大学 | 课程名称 | 大学 | 课程名称 |
| 北京大学 | 公共管理学 | 亚利桑那州立大学 | 公共事务 |
| 北京航空航天大学 | 公共管理学 | 克里夫兰州立大学 | 公共行政导论 |
| 北京科技大学 | 公共管理学 | 哥伦比亚大学 | 公共管理 |
| 东北财经大学 | 公共管理学 | 佛罗里达州立大学 | 公共行政实务 |
| 东北大学 | 行政管理学 | 乔治梅森大学 | 公共与非营利部门 管理导论 |
| 复旦大学 | 公共行政学 | 乔治华盛顿大学 | 公共管理与公共服务 导论 |
| 华中科技大学 | 公共管理学 | 印第安纳大学 | 公共管理 |
| 湖南大学 | 公共管理学 | 印第安纳-普渡大学 | 公共管理 |
| 兰州大学 | 公共管理学 | 纽约大学 | 管理公共服务组织 |
| 南京大学 | 公共管理学 | 北伊利诺伊大学 | 公共行政的范围与活动 |
| 南开大学 | 行政学 | 波特兰州立大学 | 公共行政 |
| 清华大学 | 公共管理 | 罗格斯大学-纽瓦克 | 公共行政导论 |
| 山西大学 | 公共管理学 | 纽约州立大学- 奥本尼 | 公共行政基础 |
| 四川大学 | 公共管理 | 锡拉丘兹大学 | 公共行政与民主 |
| 上海交通大学 | 公共管理学 | 亚利桑那大学 | 政治与公共管理 |
| 同济大学 | 公共管理学 | 密苏里大学 | 新治理基础 |
| 武汉大学 | 公共管理学 | 科罗拉多大学-丹佛 | 公共行政与公共服务 导论 |
| 厦门大学 | 公共管理学 | 佐治亚大学 | 公共行政与民主 |
| 中山大学 | 公共管理学 | 密歇根大学 | 公共与非营利管理 |
| 西安交通大学 | 公共管理学 | 内布拉斯加大学- 奥马哈 | 公共行政导论 |
| 浙江大学 | 公共管理学研究 | 南加州大学 | 公共行政与社会 |
| 郑州大学 | 公共管理学 | 匹兹堡大学 | 公共行政与公共事务 |
| 中国人民大学 | 公共管理学 | 威斯康辛大学- 麦迪逊 | 公共管理 |
| 中国社会科学院 | 公共管理学 | 弗吉尼亚科技大学 | 公共行政的概念与途径 |

资料来源:作者样本

ance)介绍给学生,包括新的制度安排、政府工具,以及公共管理者在推动公共部门转型中的角色(密苏里大学)。

4. 通过学习本课程,使学生掌握有关一般管理学的基础理论与基本知识,了解西方管理学学科发展的历史、现状以及发展趋势,掌

握管理科学发展的前沿理论与前沿问题,并能够运用有关管理学基础理论来发现、分析现实问题(北京科技大学)。

5. 《公共管理学》课程主要研讨公共管理的基本概念和理论发展、公共管理的原则、公共管理的职责以及如何在公共管理的发展和变革中认识公众的需要并为公众利益服务、完善公共部门管理等。具体地,还包括了全面质量管理、公共政策与管理、战略管理等知识的学习(同济大学)。

为了便于进一步的研究,我们认真研究了样本中教学提纲的涵盖内容,并将它们编码,最终我们可以发现这些内容可以归入6个大类:传统公共行政、新公共管理范式、新治理范式、公共价值范式、公共行政技能和“其他”。为了便于比较分析,我们同时统计出各主要内容的频数和百分比(见表2)。

很显然,“传统公共行政”的内容仍然占了这48个教学提纲的主体;不过中美两国略有不同,中国方面有22个(91.7%)会向学生讲授“公共行政学沿革”、“公共组织理论”和“人力资源管理”(人事管理),并有20个(83.3%)涵盖了“公共政策过程”,而这些内容在样本中美国方面则没有这么集中。在“传统公共行政”的内容中,中国教学提纲的涵盖频次几乎都高于美国,仅有的两个例外是“行政伦理”(37.5%)和政府间关系(16.7%)。面对中国国内严重的腐败问题和变迁中的府际关系,这两方面内容无疑应该加强。

与其发源地(之一)美国相比,新公共管理在中国受到的关注似乎更多。这印证了马骏和刘亚平的观点,他们直言,中国公共行政的研究几乎把管理主义和政治-行政分离发挥到了极致,而明显忽略了公共行政的政治维度(马骏、刘亚平,2007)。从表2可以看出,在我们样本中“市场失灵与政府作用”、“政府再造”、“战略管理”和“绩效管理”等内容在中国多数MPA教学提纲中出现得都很密集。以“政府再造”为例,样本中仅有41.7%的美国课程会讲授这部分内容,而在中国方面的覆盖率是其两倍。

新公共管理在中国受到重视可能与三个方面的原因有关。首先,

表2 课程覆盖内容(单位:个)

| 类别 | 内容 | 美国 | 中国 | 总计 |
|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 传统公共行政 | 公共行政学沿革 | 16(66.7%) | 22(91.7%) | 38(79.2%) |
| | 公共行政的政治环境 | 13(54.2%) | 3(12.5%) | 16(33.3%) |
| | 公共组织理论 | 18(75%) | 22(91.7%) | 40(83.3%) |
| | 行政伦理 | 14(58.3%) | 9(37.5%) | 23(47.9%) |
| | 财政管理 | 14(58.3%) | 15(62.5%) | 29(60.4%) |
| | 人力资源管理 | 14(58.3%) | 22(91.7%) | 36(75%) |
| | 行政过程 | 10(41.7%) | 12(50%) | 22(45.8%) |
| | 公共政策过程 | 16(66.7%) | 20(83.3%) | 36(75%) |
| | 政府间关系 | 8(33.3%) | 4(16.7%) | 12(25%) |
| 新公共管理范式 | 市场失灵与政府作用 | 1(4.2%) | 13(54.2%) | 14(29.2%) |
| | 政府再造 | 10(41.7%) | 20(83.3%) | 30(62.5%) |
| | 新公共管理改革 | 9(37.5%) | 12(50%) | 21(43.8%) |
| | 战略管理 | 5(20.8%) | 14(58.3%) | 19(39.6%) |
| | 全面质量管理 | 0 | 6(25%) | 6(12.5%) |
| | 绩效管理 | 7(29.2%) | 17(70.8%) | 24(50%) |
| 新治理范式 | 公民社会与 NGO | 7(29.2%) | 10(41.7%) | 17(35.4%) |
| | 公民参与 | 4(16.7%) | 1(4.2%) | 5(10.4%) |
| | 网络化治理 | 2(8.3%) | 5(20.8%) | 7(14.6%) |
| 公共价值范式 | 创造公共价值 | 6(25%) | 1(4.2%) | 7(14.6%) |
| | 政治管理 | 10(41.7%) | 6(25%) | 16(33.3%) |
| | 能力建设 | 3(12.5%) | 3(12.5%) | 6(12.5%) |
| 公共行政技能 | 领导 | 14(58.3%) | 13(54.2%) | 27(56.3%) |
| | 人际技能 | 5(20.8%) | 4(16.7%) | 9(18.8%) |
| | 谈判与沟通 | 3(12.5%) | 1(4.2%) | 4(8.3%) |
| 其他 | 危机管理 | 1(4.2%) | 4(16.7%) | 5(10.4%) |
| | 信息系统管理 | 2(8.3%) | 11(45.8%) | 13(27.1%) |
| | 电子政府 | 0 | 7(29.2%) | 7(14.6%) |
| 总计 | | 212 | 277 | 493 |

资料来源:作者样本

它所倡导的市场化改革方向为中国从传统计划经济向市场经济的转型提供了部分有价值的理念(Worthley & Tsao, 1999; 陈振明, 2002);其次,中国公共行政教学和研究十几年来非常依赖于英文译著(曾峻,2004);许多院校虽然开发出自己的MPA教科书,但其内容及编排仍与国外(主要是美国)原著非常相似,因此教学提纲所涵盖的内容很多都局限于这些思维。例如,澳大利亚学者欧文·休斯

(Owen Hughes)的《公共管理导论》可能是中国国内公共行政教学使用最广泛的国外教科书,这本书的范式取向就带有强烈的新公共管理色彩(Rommel & Christiaens, 2006);再次,许多中国学者都认为新公共管理已经取代了传统公共行政和昙花一现的新公共行政而成为公共行政学的主导范式(陈振明,1999;张梦中,2001),而且许多人对于“公共管理”与“新公共管理”已经不做明确区分,在很大程度上可以交替使用(陈振明,2001b;顾建光,2001;马骏、郭巍青,2002)。

我们的数据显示,另外两个新兴范式——新治理与公共价值也在公共行政学的课堂中占有了一席之地,这两个范式最核心理论主张如公民社会、公民参与、网络化治理、公共价值等都不同程度地出现在两国的教学提纲样本中。与中国方面新公共管理范式的主导影响不同,从美国的教学提纲中可以看出,新公共管理、新治理与公共价值等并立的范式其影响大体相当(见图1)。尽管第三部门(NGO与公民社会)在中国的教学提纲中有40%的覆盖比例,但是新治理范式的核心主张如网络化治理和公民参与却较为有限,这体现了它在中国并没有被普遍作为主导范式。

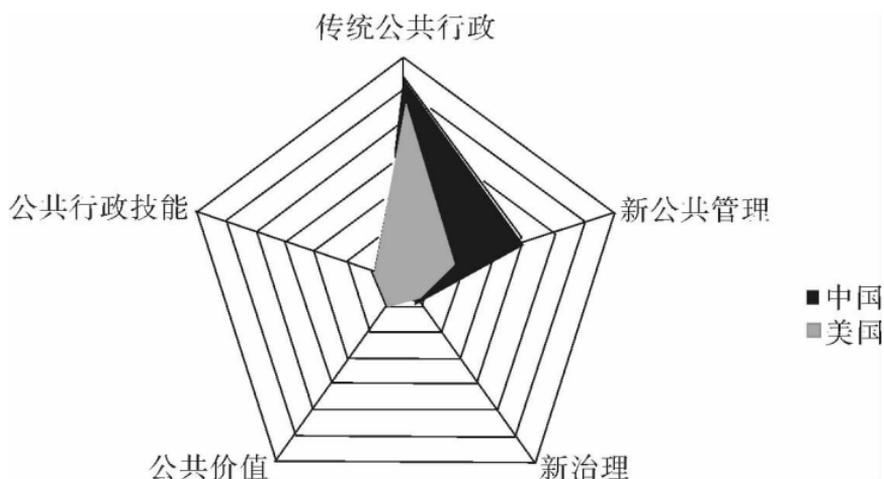


图1 课程提纲涵盖内容的分布

资料来源:作者样本

表 2 同时显示了这些 MPA 课程对公共行政技能的涵盖程度。尽管“技能”是一个较为中性的概念,与特定的范式并没有直接联系,但是诸如沟通、协商、团队合作、谈判、调解、领导等公共行政人员的主要技能却为各种范式所反复强调。不过,除了“领导”以外,这些导论课程对于行政技能的整体涵盖仍然较窄(美国 58.3%,中国 54%)。受本文主旨及篇幅所限,这里对行政技能不做过多探讨,期待另文详述。

从表 2 的“其他”一栏中可以看出,中国的教授们比美国同行更加热衷于介绍一些公共行政的“流行趋势”,如危机管理、电子政府等。从整体课程结构而言,中国平均每门课程包含约 12 个主题,而美国则是 9 个。

要辨别每门课程的范式取向是一项并不轻松的工作。对于样本中的课程,我们首先利用其讲授的课程内容和主题作为指标进行初步判断,其后再结合课程简介以及主要教科书和参考书来调整我们对其范式取向的解读(见表 3);需要指出的是,仅仅包含“行政过程”、“公共组织理论”等传统内容并不是将某个课程归入“传统公共行政途径”的充分条件,因为无论是哪种公共行政学的范式,这些几乎都是必然要讲述的内容。因此,我们将那些其他范式的核心主张没有出现而传统公共行政原则强调较多的课程归入“传统公共行政途径”。

表 3 课程提纲所体现的范式取向

| 范式取向 | 美国 | 中国 |
|----------|----------|---------|
| 传统公共行政途径 | 11 (46%) | 6 (25%) |
| 新公共管理 | 2 (8%) | 9 (38%) |
| 新治理 | 2 (8%) | 0 (0%) |
| 公共价值 | 3 (13%) | 0 (0%) |
| 无明确取向 | 6 (25%) | 9 (38%) |

资料来源:作者样本

按照这样的操作化标准,显然中国的导论课程展现了很明显的
新公共管理取向:将近 40% 的课程教学提纲都满足了界定其范式取

向的标准,包括表 1 中的统计数据、课程简介有无明显的管理主义色彩、教科书或参考书中有无新公共管理的主要著作等。尽管新治理和公共价值范式的部分主张在中国的教学提纲中有所涵盖(如“公民社会”、“网络治理”、“政治管理”等),但是,没有哪门课程能够体现足够强的取向。有些出乎意料的是,尽管公共行政新范式的主要倡导者大多来自美国,但是有 46% 的美国课程教学提纲表现出非常明显的传统公共行政取向。从中美的比较中可以看出,两国主要的 MPA 课程所体现出的范式取向有很大的不同。

三、公共行政研究的本土观照

通过以上的研究可以看出,虽然新公共管理的核心理论发端于美国,但在其本国公共行政教学中的影响却非常有限。除了统计数据之外,我们对每个教学提纲的反复阅读也深化了这一印象。传统公共行政的取向在美国公共行政的课堂上仍然占据主导地位,而公共价值范式和新治理范式也获得一定的影响力。相形之下,在一个忠实清廉的官僚制还没有建立起来的中国,其学术界却对新公共管理格外感兴趣。我们的分析印证了文崔斯(Curtis Ventriss)的观点,他形象地比喻 1990 年代的公共行政教育和研究就像一只迷失方向的章鱼,缺少与这个领域应有价值基础的紧密联系。教学提纲中到处都是“时下热门”的主题和这样那样的“范式”,而这些主题和范式之间的逻辑联系及其对公共行政学科的实际价值,则少有人认真研究(Ventriss, 1991)。麦克斯怀特(O. C. McSwite)也认为,目前公共行政的知识体系呈现明显的碎片化(fragmentation),没有得到有效整合,这更加扩大了理论与实践的差距(McSwite, 2001);而这个差距在“非西方国家”相对而言比在西方国家更加扩大,不当的理论应用是造成这一问题的主要原因(Welch & Wong, 1998)。很显然,如果对公共行政的实质不加观照而一味紧跟所谓“新的潮流”或是“更高级”的范式,往往会带来理论与现实之间的扭曲。尽管传统

公共行政被新范式的倡导者认为是较为陈旧的路线,但是它的核心理念,如层级控制、技术官僚主义、法治政府等等,在当代中国的公共行政中恰恰具有极端重要的现实性(贺东航,2008)。

尽管全球主要国家的公共行政教学研究都呈现蓬勃之势,这无疑扩大了这些主要在美国生根的公共行政理论的影响力;但是正如很多美国学者所认识到的,他们自己的公共行政研究缺乏对全球发展趋势和公共部门改革方向的洞悉,对美国之外的现实世界了解更少(Ventriss, 1991; Straussman, 2006)。已经有越来越多的学者认识到美国公共行政理论的局限性,尤其是其在全球视野内的理论解释力(global relevance)极为薄弱,他们也并未对美国之外、尤其是亚洲所发生的深刻的治理变革给予足够的关注,遑论理论构建与经验检验。

在亚洲,对于像中国大陆、韩国、泰国、台湾这样的国家和地区而言,起步不过二三十年的公共行政学在早年仍需借鉴美国的理论贡献自然在情理之中,但是当韩国、台湾的公共行政学已经发展成熟到兼具国际视野与本土重心、规范探究与经验检验的时候,中国公共行政研究却还被研究的“非中国化”所困扰,连篇累牍地介绍“美国经验”、叙述他国公共行政学演进,无疑是非常遗憾的。与其“卷入”西方学者之间的范式论战,中国公共行政学不如利用这些年的飞速发展的黄金时期,不仅将西方理论应用到解释中国实践,更重要的是能够构建自己本土化的行政理论(周生春、黄红华,2002;马骏,2006;何艳玲,2007a,2007b)。

中国改革开放30年以来,在中央和地方层面有数不胜数的公共部门改革和创新(王焕祥、黄美花,2008;俞可平,2008),也产生了不少矛盾和问题,这独一无二的“中国经验”原本可以作为中国公共行政研究的不竭源泉,并借由实践与理论的互动机制升华出中国公共行政的“范式”,让公共行政学真正扎根于中国土壤。在这方面,有的学者已经开始进行有益的尝试,希望找出中国公共行政的范式脉络(陈辉,2008),这是非常有意义的开始。

四、结论与研究局限

公共行政学经历了多次范式变迁,曾经异军突起的新公共管理受到强烈质疑,一些新兴范式开始兴起,其中最重要的就是新治理范式和公共价值范式;与此同时,传统公共行政的价值也开始被重新认识。然而,很多关于公共行政范式的研究不是廉价的循环论证,就是缺乏实质意义的诠释注解,无益于深化对范式变迁的理解,而很少人用经验研究来检视这一过程。近年来,对课程提纲的分析已经成为国外社会科学领域非常有用的研究工具。我们收集了中美两国 MPA 项目排名居于前列的 48 所大学公共行政/公共管理导论课程的课程提纲进行系统的比较分析。研究显示,就美国课程的主旨及覆盖内容来看,显示出较强的传统公共行政的范式导向,而新公共管理、公共价值和新治理等范式的分布虽然比较有限,但较为平均;而在中国方面,透过同样的研究指标可以看出,新公共管理和传统公共行政的范式导向占据绝对主导,而以新公共管理影响更大,但在西方学界兴起的新治理和公共价值范式在中国课程中没有实质性的体现。

范式研究对于一个学科的发展至关重要,但是中国的公共行政范式研究却陷入了长期“介绍美国经验”、研究“美国公共行政范式转变”的怪异循环,甚至对欧洲公共行政传统都知之甚少,似乎公共行政学就是美国公共行政学。本土关怀的严重缺乏造成了中国公共行政研究的“身份危机”乃至“合法性危机”。未来应该着力进行本土化的、规范和经验相结合并以经验研究积累为主的公共行政研究,化解危机。

诚如前文所言,对“范式”这一高度抽象化的概念进行经验研究,从方法论角度来看没有最优选项。我们必须承认,本文所用的研究方法亦有其缺陷,主要是在建构效度上,用课程提纲中的内容覆盖结合教学书和课程简介能不能有效测量评估某项课程的方法论取向,这还值得探讨。在外部效度方面,由于本文有目的地选择了两国排名最高的几十所大学,对于其他大学则没有再行抽样,因此结论的

外推能力必然有限。所有这些,都留待未来研究继续改进。

参考文献

- 陈辉(2008). 中国行政学的范式研究:回顾与思考. 中国行政管理,4.
- 陈振明(1999). 从公共行政学、新公共行政学到公共管理学——西方政府管理研究领域的“范式”变化. 政治学研究,1.
- 陈振明(2001a). 公共管理范式的兴起与特征. 中国人民大学学报,1.
- 陈振明(2001b). 什么是公共管理(学)——相关概念辨析. 中国行政管理,2.
- 陈振明(2002). 政府再造——公共部门管理改革的战略与战术. 东南学术,5.
- 陈振明(2006). 战略管理的实施与公共价值的创造——评穆尔的《创造公共价值:政府中的战略管理》. 东南学术,2.
- 顾建光(2001). 论公共管理的范式转型与动因. 上海交通大学学报,3.
- 贺东航(2008). 新公共管理的回顾与检视——基于中国国家建设的视角. 政治学研究,2.
- 何艳玲(2007a). 问题与方法:近十年来中国行政学研究评估(1995 - 2005). 政治学研究,7.
- 何艳玲(2007b). 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,4.
- 何艳玲(2008). 我们在做什么样的研究——中国行政学研究述评. 公共管理研究(第五卷).
- 马骏(2006). 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,3.
- 马骏、郭巍青(2002). 公共管理:新的研究方向. 武汉大学学报,1.
- 马骏、刘亚平(2007). 中国公共行政学的“身份危机”. 中国人民大学学报,4.
- 王焕祥、黄美花(2008). 2000年以来地方政府创新行为、理念及手段的拓展——一个公共行政视角的文献述评. 甘肃社会科学,2.
- 俞可平(2008). 改革开放30年政府创新的若干经验教训. 国家行政学院学报,3.
- 曾峻(2004). 对国内九本公共管理学教科书的检视. 上海行政学院学报,5.
- 张梦中(2001). 论公共行政(学)的起源与范式转变(上、下). 中国行政管理,6-7.
- 张成福(2001). 公共行政的管理主义:反思与批判. 中国人民大学学报,1.
- 张志斌(2004). 新公共管理与公共行政. 武汉大学学报,1.
- 周生春、黄红华(2002). 新公共管理与中国公共管理的理论建设. 浙江大学学报,3.

◆ 论文

Alford, J. (2002). Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective. *Public Administration Review*, 62(3):337-346.

Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.

Bingham, L., Nabatchi, T. & O'Leary, R. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, 65(5):547-558.

Boyte, H. (2005). Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics. *Public Administration Review*, 65(5):536-546.

Burrell, G. & Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Portsmouth: Heineman Educational Books.

deLeon, L. & Denhardt, R. (2000). The Political Theory of Re-invention. *Public Administration Review*, 60(2):89-97.

Dobuzinskis, L. (1997). Historical and Epistemological Trends in Public Administration. *Journal of Management Review*, 3(4):298-316.

Frederickson, G. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Gray, A. & Jenkins, B. (1995). From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution? *Public Administration*, 73(1):75-99.

Henry, N. (1975). Paradigms of Public Administration. *Public Administration Review*, 35(4):378-386.

Kelly, G., Muers, S. & Mulgan, G. (2002). *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*. London: Cabinet Office, UK Government.

Kettl, D. (1997). The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3):446-462.

Kettl, D. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-first Century America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Kirlin, J. (1996). What Government Must Do Well: Creating Value for Society. *Journal of Public Administration Theory and Research*, 6(1):161-185.

Lane, J. (1994). Will Public Management Drive out Public Administration? *Asian Journal of Public Administration*, 16(2):139-151.

Lane, J. (2000). *The Public Sector: Concepts, Models and A-*

pproaches. London: Sage.

McSwite, O. C. (2001). Theory Competency for MPA-Educated Practitioners. *Public Administration Review*, 61(1):100 – 115.

O' Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3):353 – 366.

Pollit, C. (1993). *Managerialism and Public Service: Cult or Cultural Change in the 1990s*. Oxford: Blackwell.

Rethemeyer, R. & Helbig, N. (2005). By the Numbers: Assessing the Nature of Quantitative Preparation in Public Policy, Public Administration, and Public Affairs Doctoral Education. *Journal of Policy Analysis and Management*, 24(1):179 – 191.

Romero, F. (2001). The Policy Analysis Course: Toward a Discipline Consensus. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(4):771 – 779.

Rommel, J. & Christiaens, J. (2006). Beyond the Paradigm Clashes in Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*, 28(4):610 – 617.

Simon, H. (1946). The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*, 6:53 – 67.

Smith, R. (2004). Focusing on Public Value: Something New and Something Old. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4):68 – 79.

Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1):38 – 43.

Straussman, J. (2006). Public Management, Politics, and the Policy Process in the Public Affairs Curriculum. *Journal of Policy Analysis and Management*, 27(3):624 – 635.

Ventriss, C. (1991). Contemporary Issues in American Public Administration Education: The Search for an Educational Focus. *Public Administration Review*, 51(1):4 – 14.

Welch, E. & Wong, W. (1998). Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations. *Public Administration Review*, 58(1):40 – 49.

Worthley, J. & Tsao, K. (1999). Reinventing Government in China: A Comparative Analysis. *Administration & Society*, 31(5):569 – 573.

(责任编辑:颜昌武)