

进一步发展中国公共行政学科： 四个关键

周敬伟*

【摘要】我国公共行政学学者越来越关注行政学的学科发展问题。近期的三份研究报告采用实证研究方法,对期刊论文进行了定量内容分析,其结果显示:该学科在理论建设与知识发展方面都存在许多缺陷;应用型论文也存在诸多不足。论文认为,要加速学科发展,学界必须尽快完成四个关键任务,即掌握公共行政学的本质;发展本土理论;抵制对实证研究的迷信;改变现有的主导逻辑。

【关键词】本土理论 公共行政 学科发展 主导逻辑

【DOI】 10.3969/j.issn.1674-2486.2009.02.007

【中图分类号】 D035

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486(2009)02-0135-17

一、引言

中国是发展中的社会主义国家,与西方民主宪政国家以及部分军政型发展中国家相比,其行政系统扮演着更为重要的角色,公共行政理论的价值与重要性不言而喻(Chan & Chow, 2007)。20世纪90年代初,有学者在国外撰写英文论文,从学科发展的角度讨论了我国公共行政的重大发展问题,包括理论的建立(Chow, 1991a)及方法论的完善(Zhang, 1993)。与此同时,国内学术期刊上也有多方面的研究成果问世,例如,张梦中、马克·霍哲(2001)对行政学学

* 周敬伟,四川大学中美大学战略规划研究所、行政管理系,教授。

◆ 新观点

科研究方法落后的原因进行了审视,并试图通过在行政学主要学术期刊《中国行政管理》上设置专栏,以促进方法论的发展;袁达毅(2002)探讨了中国公共行政研究的六个缺陷,并指出我国行政学研究中缺乏实证分析精神。近两年,马骏(2006)又针对必须修正的四大研究问题提出了最新的批判,他在2007年发表的论文中指出:中国公共行政学研究存在八大问题,其中之一是中国行政学研究重心的“非中国化”——“相当多的中国公共行政学家都将研究重点放在美国和其他西方国家的公共行政学理论和实践上,而不是中国公共行政本身”(马骏、刘亚平,2007)。

上述审视与批判皆基于研究者的观察和文献研究,缺乏实证检验。而新近的三份研究报告(董建新等,2005;何艳玲,2007;Lu & Chow,2008)则采用了实证研究方法,对期刊论文进行了定量内容分析。董建新等(2005)的文章《中国行政学方法论分析:2000-2004》分析了五种学术期刊(《中国行政管理》、《北京大学学报》、《复旦大学学报》、《武汉大学学报》以及《中山大学学报》)从2000年1月至2004年6月间发表的论文。该研究的目的在于总结近年来研究方法的发展情况。在对855篇行政学论文进行分析的基础上,发现研究方法的使用分布如下:479篇(56.02%)为概念演绎,335篇(39.2%)为问题演绎,36篇(4.2%)为定性实证,5篇(0.58%)为定量实证。对于上述发现,作者认为行政学是一门基础学科,加之在中国发展时日尚短,因此行政学者主要从理论演绎的角度论证课题,缺乏实证的拓展。

何艳玲(2007)的《问题与方法:近十年来中国行政学研究评估(1995-2005)》(以下简称“问题与方法”)分析了1995-2005年间发表在《中国行政管理》的全部论文,发表于《政治学研究》、《中国管理科学》、《管理科学学报》、《人大复印资料》中公共行政类的论文,和2004-2005年间《公共管理学报》、《公共管理评论》中的论文。该研究分析论文2729篇,其中,《中国行政管理》1608篇

(58.9%),《人大复印资料》765篇(28%)。该研究选取了较宽的样本范围,并使用了十个评价指标进行分析,其主要发现如下:(1)论文主题:28.5%的论文关注“行政改革”,13.2%的论文关注“行政哲学”(包括行政文化与伦理),9.8%的论文关注“公共财政”,8.8%的论文关注“行政组织与职能”,8.6%的论文关注“政策”,1%的论文(27篇)关注“研究方法”。(2)研究类型:94.5%的论文(2579篇)采用传统的途径讨论问题与描述对策,5.5%的论文(149篇)为实证研究。(3)研究阶段:2.6%的论文(72篇)为概念界定,93.4%的论文(2550篇)为问题描述,3.9%的论文(107篇)为因果关系分析。该研究指出不合格的学术研究加剧了“闭门造车”的困境,阻碍公共行政知识的发展。何艳玲进一步指出,由于91.7%的研究未能得到任何资助,在实证研究上的不足可以理解,但此缺陷将必然损害行政学的理论建设。

上述两项研究采用了科学主义研究方法对论文质量进行评估。但是,如果行政学不是或不仅仅是一门基础学科,则使用科学主义或基础学科的标准去评估行政学论文的价值与质量将是错误的。周敬伟(2005)认为,行政学是一门应用科学,解决公共管理问题是其主要使命。同样的论述更早地出现在一些学者(Shangraw & Crow, 1989)的主张中:基于西蒙(Simon, 1969)关于人类创造力的理解,将公共行政当作一门描述行政管理系统、组织及过程的设计科学(design science)(Shangraw & Crow, 1989)。这意味着受到上述学者评判的中国公共行政研究所采取的描述性途径,从设计科学的角度看则是符合学科本质需要的。

基于这一理解,卢琴、周敬伟(Lu & Chow, 2008)认为有必要从基础学科、应用学科以及两者结合的视角,对中国公共行政研究进行重新评估和研究。他们选择的样本是《中国行政管理》在2002—2006年间发表的共1123篇论文。其分析显示:1123篇文章中,510篇(45.4%)为基础研究,384篇(34.2%)为应用研究,105篇

◆ 新观点

(9.3%)为基础研究与应用研究的结合,50篇(4.5%)为示范性案例,74篇(6.6%)为中西方历史及实践的介绍。他们发现,有43.5%的文章关注问题解决,这一结论成为质疑董建新等(2005)分析结果的有效性的证据。如上所述,董建新等(2005)认为占总数95.22%的文章为概念与问题描述。此外,何艳玲(2007)将研究类型分为“规范研究”与“实证研究”两大类,并指出有94.5%的文章(2579篇)为规范研究,而卢琴及周敬伟的研究却揭示仅有45.4%的文章属于规范性范围。出现这一差异的原因一方面在于两个研究的样本选择不同,另一方面也因为何艳玲(2007)的研究基于数据处理的原因将历史研究法、逻辑论证、文献回顾等研究都归为规范研究,其研究可能存在测量评估者间信度方面的缺失。卢琴、周敬伟(Lu & Chow, 2008)的两个主要结论是:1. 中国公共行政学科在理论建设与知识发展方面都存在许多缺陷;2. 运用针对应用型研究设计的评价指标,对应用型论文进行评估的结果,显示此类论文有其自身的价值,但也存在诸多不足。

上述三项实证研究结果与本文开篇所列的经验性评论相吻合。因此,如何解决问题,加速学科发展,是目前中国公共行政学发展的关键任务。薄贵利教授在1998年把中国行政学的弱点归结为三个方面,即“理论上欠成熟、理论脱离实际和方法论上的简单呆板”,并指出,“如果中国行政学界不进行深刻的总结、反省和自我批判,不克服自身的弱点,那么,中国行政学就难以有大的发展”(薄贵利, 1998)。上述三项实证研究只是阶段性总结,中国行政学者还需要继续进行反省。立足于跨学科文献分析,笔者认为,要加速学科发展,有四个任务至为关键:掌握公共行政学的本质;发展本土理论;抵制对实证研究的迷信;改变现有的主导逻辑。下面分别对之进行阐述。

二、掌握公共行政学的本质

现有的反思都建基于一个假设:公共行政学本身是一种基础学

科。但这一假设却是错误的:公共行政学不是一门纯科学,而是一门应用科学。罗伯特·达尔(Dahl, 1947)早在1947年便指出:行政学要成为一门科学,就必须进行比较研究。这是因为公共行政的生态环境里有很多要素,如政治文化,会影响某一地域或国家的公共行政特性;即便是同一个国家,处于不同的历史时刻的国家管治的政略和战略亦有差异。然而,比较研究一直停滞不前(Heady, 2000),公共行政学便难以成为一门纯科学。

作为一门应用学科,公共行政学的目的是更科学地理解公共行政现象和改进实践。在美国,这是学科始祖威尔逊的意愿,也是美国公共行政学会在1939年创立的本意(Kettl, 2000)。掌握了公共行政学的本质,便能觉察学科的存在目的。在国内,王乐夫(2001)指出公共行政理论以解决国家公共事务、政府公共事务和社会公共事务三大类问题为出发点。任晓林(2002)也认为“公共管理理论以解决政府问题为出发点”。因此,学界应丢掉将学科建设成为一门社会科学的渴求,同时接受一个现实,即公共行政学是一门建基于社会科学的应用科学。其根本目的是:改善中国公共行政实践,解决中国发展的问题。也就是说,公共行政学理论建立的途径及研究方法的应用与基础学科的途径及应用有根本区别。

先有公共行政,然后有公共行政学。公共行政学的理论必然来自实践,是中观与微观的理论,只能解释与预测某个情景的公共行政现象,而不是放诸四海而皆准的真理。建立这样的理论,只能在实践的框架下进行,所发现的公共行政规律只是在实践过程中不断改变的规律,时而缓变,时而急变。因此,使用基础学科建立理论的实证研究方法,就容易出现后知后觉的问题。更重要的是,我国公共行政并不是像西方国家那样按照已经建立的民主宪政规范及政客、利益集团的要求来运行、运用公共权力以解决利益相关者所关注的问题,而是要理顺社会发展的深层矛盾。

有鉴于此,本文建议学界在以下两个方面积极探索:其一,批判

◆ 新观点

地吸收国外前沿理论、方法论及创新管理模式,为我国实务界所用;其二,客观地分析我国过去、当代的卓越的公共行政模式及方法,并加以完善及推广。继而,从跨学科、跨领域、跨功能的角度分析如何把现有知识库的资料转化为实用的知识,并使用现有知识建立、发展中国公共行政学的专有理论和方法。当然,学者必须持续分析全球和我国的政治、经济、社会及科技的恒变和剧变情况,及其对我国发展公共行政的启示和挑战。换言之,作为应用科学学者,我国公共行政学者应该跳出静态思考的框框,避免耗费精力作明日黄花的研究,应把注意力放在动态、前瞻性及战略性的研究,为建设学科作出更大的贡献。最重要的是:学者在进行这两项工作时,要不断反思所作所为如何能促使学科发展出核心能力,并深入分析研究成果对改造公共行政世界的含义和启示。

三、发展本土理论

在吸收国外前沿理论、方法论及创新管理模式的同时,中国公共行政学者必须致力于提高理论本土化的能力,并因地制宜地发展本土理论以满足公共行政的实际需要。由于理论本土化能力的不足,中国引入的相关实践与改革模型就无法达到预期的理想效果。比如有学者(Worthley & Tsao, 1999)指出,中国已经进入政府再造的进程中。但是根据一些学者的分析(Chow, 1991b; Lam & Chan, 1996),由于中国的特殊国情,公共行政改革折射出中国政治与治理所特有的本质与过程,因而,这样的改革在表面上类似于西方实践,但在内核上却有本质上的区别。同时,也有学者(Chan & Chow, 2007)指出,中国的政府再造实际上只是海市蜃楼。比如关于中国新公共管理改革的研究就表明,中国引入的民营化和机构缩减改革在很大程度上仅停留于表层或已经异化。以民营化为例,有学者(Worthley & Tsao, 1999)认为它是新公共管理改革的标志,但是,在

中国的国有企业民营化进程中,很多被分配有大量股份的投资者其实是在职或原国家干部。从理论上讲,这样的改革导致一些令人争议的后果也是不可避免的,毕竟,正如有学者(Lijphart, 1977)所强调的,所谓的西方理论仅仅只是英美式经验而不具有普遍适用性。因此,不做变通的应用必定导致困境。

同样,不作批判的引进也会制造不必要的麻烦。以新公共管理改革为例。新公共管理运动在上世纪八九十年代席卷全球。许多中国学者在介绍新公共管理运动的发展情况之后便提出改革的建议,而未考虑新公共管理无论在理论还是实践层面都存在重大问题。2005年10月,由全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会在西安举办的一次会议上,张成福教授在大会发言中提出,新公共管理在西方国家日渐式微,我国学者不应在介绍国外新公共管理改革的经验上投入过多的精力。丁煌教授也在其2005年发表的论文中提出:新公共管理理论已经在西方国家遭到了来自多方面的质疑。然而,我国许多学者尚后知后觉地撰文强调新公共管理的重要性和讨论我国政府应该如何借鉴西方新公共管理改革的经验(丁煌,2005)。总之,不掌握新公共管理的内涵与深层问题便提出借鉴有关理论及方法,获益甚微,甚至会导致国家执政能力的削弱与综合国力的下降。因此,如何对新公共管理进行科学的批判与借鉴就成为关键。在批判的过程中,我们要关注对新公共管理核心意识形态的批判;在借鉴新公共管理一些做法的时候,要首先讨论具备什么样的条件才能进行什么样的改革,等等。

公共行政理论在中国的发展与治理过程中是不可或缺的。因此,学者们需要解决的是如何从战略高度上发展公共行政学科及适合中国国情的理论。对于国家发展必不可缺的理论与实践模式,引进是有必要的,但必须根据国情作出调整与改良。正如哈佛大学教授梅里利·格林德尔(Grindle, 2004)所指出的,适用于中国的并非是发达国家的“善治”,而是经过改良之后的“足够的善治”(good

enough governance)。同样,民营化改革作为新公共管理时代的政策号角,之所以能够在西方起作用,是因为它以适当的民主宪制、合法可靠的产权制度和有效实施的契约法律为前置条件。没有这些前提,民营化只能导致国有资产被腐败分子非法盗用和挤占(Chow & Luo, 2007)。总而言之,中国的公共行政学者必须致力于理论本土化的建设。

四、抵制对实证研究的迷信

建立本土理论,需要有效地应用实证研究法。实证分析是美国社会科学权威期刊中的主流研究方法,而中国尚停留在以描述分析为主的阶段,此差异可能在一定程度上表明中国行政学研究比美国落后 20 年之多。另一方面,正如上文所述,使用基础学科建立理论的实证方法,公共行政学界就容易出现后知后觉的问题。事实上,公共行政理论的建立,并不一定需要社会科学的实证研究:实证分析方法不是也不应是唯一的评价研究完备性的指标。美国战略管理大师普拉哈拉德与贝蒂斯在 20 世纪 80 年代初关于主导逻辑的论文(Bettis & Prahalad, 1995)最初被《战略管理学报》(*Strategic Management Journal*)拒载,仅仅因为该文不是实证型研究。在其本人的坚持与编辑的同意下,该文得以发表,而且最终被评为《战略管理学报》20 世纪 80 年代最优秀的论文。事实上,虽然大多数期刊对实证研究都持有特别偏好,但在某些情况下,概念类论文却可能具有重大价值而应受到特别重视。以《战略管理学报》为例,其实证型论文与非实证型论文之比为 7:1(Phelan et al., 2002:1167)。

其实,诺贝尔经济科学奖得主哈耶克教授早已在 1974 年的颁奖演说中阐明,社会科学的实证研究并不能如自然科学般准确地掌握、计量相关情况及因素;正因为许多经济学家迷信实证主义及其做出的片面实证研究,便导致其研究成果缺乏价值。哈耶克教授还

指出:实证研究是事后分析,即依据过去经济发展情况进行分析;若环境剧变,则实证研究的结论不过是明日黄花。基于上述两点可知:迷信实证主义只会导致学者热衷于实践价值有限的研究。

此外,有学者指出,实证分析的方法本身就存在许多弊病,如调查战略集团的聚类分析方法本身便带有显示集团存在的倾向,容易得出片面的统计数据(Shook et al., 2004)。实证研究者往往有意无意地忽略难以观察的因素,导致他们所建立的理论、模式存有重大缺陷。近期出版的论文(例如 Hunt, 2005)也指出,实证研究在哲学领域备受争议,诸多实证研究所讨论的内容单独来看或许能够显示某种线性相关关系,但当整合众多同一课题的实证研究时,其结论却难以令人接受。比如,关于交易成本理论的诸多实证研究就是一个很好的说明,整合所有这些研究后表明其可信度并不高。事实上,早在上世纪六七十年代,社会科学实证主义便被后现代主义学派批判(Mir & Watson, 2000)。当前,纯实证主义基本不复存在(Kwan & Tsang, 2001)。

在公共行政领域,实证研究只能比较有效地表述缓变的规律。此外,在非常规情景下,公共管理者的决策与问题应对是建基于直觉的,而直觉来自于专业知识、管理经验、潜规则的掌握以及灵光一闪的内在反应,并非在正态分布情况下建立的实证论据所能全面并深入描述的。公共管理者的决策的优劣也不是实证研究能够轻易判断的——在实践者的圈子,只有富有经验及专业知识、掌握潜规则的公共管理者才能有共识地评判优劣。这不是说公共行政的世界没有规律,而是只有在行动中才能够掌握、改变与驾驭规律,从而改变公共管理现象。总而言之,批判学科的研究论文过于规范或缺乏实证研究都是片面的批评;同样,追求宏观理论的建立也只是水中捞月的行为。这不是说实证不重要,学界的误区在于其对非实证研究的极端偏见及对定量研究的偏爱。实证研究并非必须是定量的,例如,与精英面谈所得的实证也能够对公共选择理论中效用最

◆ 新观点

大化原则的有效性进行验证,也可以显示出潜知识的形成与分享规律,以及对行政行为的深层影响。因此,在未来的研究中,学者需要考虑的是研究方法的多样性与有效性。

此外,步入新世纪后,我国面临着总体稳定、局部动荡的新的国际环境,世界经济一体化的进程也在不断加速。中国经济、政治、社会及文化系统越来越多地受到国际因素影响,只有符合新时期发展规律的思维与理论才能有助于公共管理者与学者更加深刻地认识当前国家发展与治理所面临的问题,并准确把握未来可能显现的问题,从而提出有效对策。从前瞻性视角分析,可预测未来十年的变化会更大,问题会更复杂,矛盾或进退两难的情况会更普遍。要进行有效的公共行政实践与研究,公共管理者与学者必须强化抽象分析能力、直觉分析及决策的能力、分析悖论的能力,并研究全球、本土的历史发展对公共管理者的决策拟定与执行的影响等等。这都要求公共管理者与学者充分掌握历史唯物主义的世界观、方法论。事实上,美国战略管理大师阿尔弗雷德·钱德勒(Chandler, 1962)早就指出,机构运作模式(包括创新)是由该机构独特的历史因素所塑造。此外,贝蒂斯和普拉哈拉德(Bettis & Prahalad, 1995)也指出,历史因素影响战略制定者的思维、世界观乃至战略取向。我国行政学学者应加强历史唯物主义方法论的应用,有选择地收集及分析实证资料,找出新的发展规律,以求有效解决当前及即将显现的国家战略发展与管理的问題。

五、改变现有的主导逻辑

贝蒂斯和普拉哈拉德(Bettis & Prahalad, 1995)向《战略管理学报》提交的论文精辟地分析了主导逻辑理论。这一理论认为,要解决战略管理的问题,最根本的途径是分析和研究战略管理者所具有的世界观及心智模式,审视其主导逻辑是否符合组织所处环境的新

发展规律。而在 1978 年,面对经济、政治及文化全球化发展的新规律,邓小平同志就提出要解放思想,更新观念,破除保守僵化的思维模式。这一主导逻辑的改变,为我国创造了有利条件,驱动了 30 余年的经济急速发展。

时至今日,急速的经济发展与其他因素已让我国人民处于一个以“适者生存”为核心价值的自然进化伦理及市场竞争伦理的生态环境;利益个体化已经成为普遍现象。在这样的生态环境中,对许多公共行政实践者而言,要求公共行政实现公共利益只是一句戏言。因此,只有改变目前利益个体化的主导逻辑,才能让公共行政实践者与学者有所突破。

诺贝尔奖获得者西蒙(Simon,1976)介绍了理性的世界观、研究法及应用手段。西蒙论述了两个层面的理性,即实质理性(substantive rationality)和工具理性(instrumental rationality)。实质理性讨论的是如何发挥战略思维能力,找出应该办好的事;而工具理性讨论的是如何把事情办好。二者相辅相成:如果管理者决定做一些不该做的事,却成功地应用工具理性将不该做的事情办得很好,其后果可能是极为严重的;如果管理者基于实质理性找到应该做的事,却未能应用工具理性把应该办的事情办好,则徒劳无益。在现实生活中还有另外两种情况:一是管理者能够将实质理性与工具理性结合,找出应该做的事而办得很妥当,这是卓越的表现;二是决定做不该做的事情并且办得一团糟,这是平庸的表现。

基于实质理性的考虑,公共行政实践者与学者必须反思在新时期国家的历史使命和发展方向,运用战略思维,了解外部环境和内部条件,分析新时期的根本矛盾及矛盾转化的本质、方向及速度,对国家在新世纪必须进行的发展和改革进行批判性分析,作出战略定位,并提出初步战略决策,继而进行相关的战略管理,即全面的环境分析、强弱危机综合分析、战略拟定、编制执行方案及战略执行等活动。

确保发展路线的正确需要理论的支撑。笔者的文献分析显示,新科学群理论的量子理论有重大的指导意义。上世纪 60-70 年代,自然科学得到突破并形成新科学群,驱使社会科学家从崭新的角度分析社会现象。新科学群理论主要包括:混沌理论、自我组织理论与包含量子理论的复杂理论。量子物理的研究显示,组成物质的粒子(基本的微粒)本质上是高度集中并与其他粒子分享的能量,而物质并非离散的单元而是能量不断变化的“过程”。因此,从量子的角度看,万物都相互联系且处于转成而非存在的状态。量子理论描述组织的管理世界的交互主观性、非确定性、普遍联系性、不同世界的并存、多种思路、非本地因果关系和参与式串连。量子理论要求领导者不仅仅关注实体,还要关注物体的能量与转变;关注事物渐变,而非事物的现状;关注转变趋势,而非显性因果关系;关注战略管理的改造,而非接受静态的现实。量子理论引领管理者及学者去重新思索当代人类认知与意识的形式,从而掌握复杂世界的规律与无规律,衍生智慧,先知先觉,统筹兼顾。

在现代社会,人类行为个体化是普遍现象,即个人、组织以及国家都从个体的视角考虑问题,尤其是要考虑如何保护自我的利益,这使得他们都受困于由人类自己构建的个体化世界。人类及其创造的组织只考虑个体存在、个体享用、个体创造、个体发展及个体成长,同时惯性使用单元化的运作手段,而非协同增效的方法。在我国,许多政府机关、事业单位、国企也受制于个体化思维,不思考共存、共连、共享、共创、共发展、共转成的现象及其含义,只知道致力于促进利益个体化和运作单元化;即使进行合作,其本质也源于个体利益驱策,因而难以进行单位内部的协作、单位之间的合作以及社区内和地区间的合作与价值创造——换言之,难以发掘协同增效的潜力。这都影响到国家和政府机关、事业单位、国企的长远利益和发展,以至不能发挥潜力,有效地为人类谋福祉,并难以为社会解决其存在的严峻问题。

人类行为个体化是与自然世界的连续性、共享性、转成性的固有本质相矛盾的。基于量子理论,笔者认为公共行政实践者与学者必须拥有共同体意识,此意识反对个体化思维而以共同体思维为依归,抛弃单元化运作模式而追求团结并接受协力增效化——协作的过程包括个体与团体间合作、协作的相互作用,创造出大于个体效力之和的合力、协作效果。量子理论驱策公共行政实践者与学者寻觅佳径以实现团结与协力增效化。能够理解协力增效化在政府机关、事业单位、国企实力化中的作用与价值的公共行政实践者与学者,将视世界为一个共存、共连、共享、共创、共发展、共转成的和谐世界,而政府机关、事业单位、国企则应是共性和个性共存的有机结合体,即在客观情况允许共同体性和个体性并存的同时,促进共同体性中有个体性的配置(见图1)。

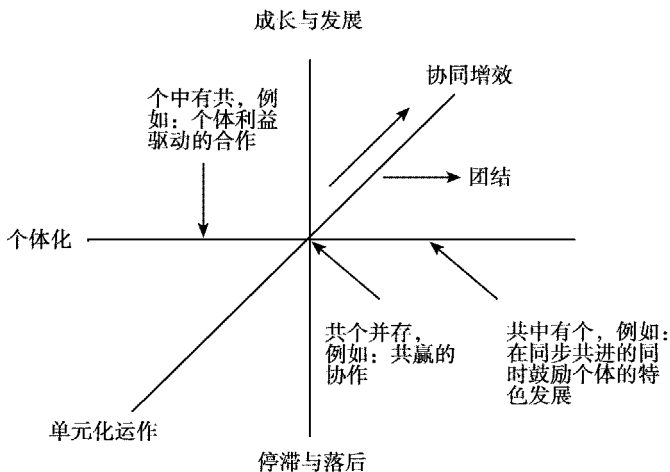


图1 组织的共同体化框架

建基于量子理论的共同体的主导逻辑理论,能抵制利益个体化思维,也能够帮助学者找到“大政府、大市场、大社会”并存的规律,以及其他与国家发展相匹配的政略、战略、政策及管理手段。因此,学者有必要致力于研究共同体的主导逻辑理论。

六、结 语

上述四个关键任务的完成,将直接影响中国行政学科的加速发展。当然,中国行政学尚有许多其他需要解决的问题:

其一,行政学正陷入一种“信息丰富却理解贫乏的悖论”——知道的越多,理解的越少。西方的经济发展,已开始从“知识型经济”向“学习型经济”蜕变(Ferguson-Amores et al., 2005),后者强调通过理解与智慧获取新的知识与技能,以创造新价值,而非僵硬的知识累积。当然,知识具有不可否认的作用,但这作用是有限度的,必须有选择地累积与使用,而非盲目地追求。但是,当前的中国行政学领域迷失了方向,陷于简单的知识堆积中,只知道追求国内外的理论与模型,反而忘记了解与理解的差异及知识与智慧的不同。中国的行政学学者必须意识到理解与智慧化的重要性,从而提升对公共行政现象的本质、意义及解释的领会力,要善于领会尚未显现及变化中的事物,能提出和评估尚无确实证据的观点与超前的主张,继而进行制度后的分析(基于现有公共行政世界)与制度前的分析(开创新的公共行政世界)。

其二,在简化观当道的年代,学者们常忙于细化专业知识,而忽略了许多问题只能通过整体的视角才能被掌握的事实。简化观降低了公共行政的学术追求价值、制约了思维、限制了认知能力、缩小了研究范围,导致思维僵化、感知混淆、记忆超载与想象窒息。如何培养学者运用系统观、全局观及纵横观以减少简化观的负面影响,是建立有效理论的关键问题。

其三,中国行政管理领域仍带有较明显的传统及保守主义特征。学者们常投入过多的精力从事描述性、规范化、非解析性和或非重要问题的研究;致力于沿袭相同或相似的途径、概念框架与研究方法进行知识累积;惯用传统的牛顿范式的视角看待中国公共行

政事务——即认为公共行政领域的现象是静态的、客观存在并难以改动的。袁达毅(2002)指出:行政学在我国恢复后,我国从事行政学研究的第一代学者,基本上都是“半路出家”。他们分别从法学、哲学、科社、党史、共运史等学科领域转向行政学的研究。但是,这些学科都是以定性分析、演绎分析、宏观分析和文献分析见长的学科。当学者们由这些学科转向行政学研究时,自觉或不自觉地把他们的思维方式、研究方法运用到行政学研究上。同时,又潜移默化地影响着他们培养出来的第二代学者。敬父嘉(Jing, 2008)检查了2002-2006年完成的公共行政学博士毕业论文,发现这些论文含金量很低,使人不由得怀疑第一代学者是否有能力培养第二代学者。如何减少这种一脉相承所带来的负面影响是学科发展的重大问题。

总之,中国行政学学者必须意识到学科中存在的缺陷与知识进步中的不足,也要意识到理解与智慧化的可贵。同时,学者们必须尽快完成上述四个关键任务,从而加快中国行政学的发展。

参考文献

- 薄贵利(1998). 中国行政学: 问题、挑战与对策. 中国行政管理, 12.
- 丁煌(2005). 当代西方公共行政理论的新发展——从新公共管理到新公共服务. 广东行政学院学报, 17(6).
- 董建新、白锐、梁茂春(2005). 中国行政学方法论分析: 2000-2004. 上海行政学院学报, 2.
- 何艳玲(2007). 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, 1.
- 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(社会科学版), 3: 73-76.
- 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.
- 任晓林(2002). 走向本土化研究的公共管理: 有限性、逻辑与基本关系. 中国行政管理, 10.
- 王乐夫(2001). 论公共管理的社会性内涵及其他. 政治学研究, 3.
- 袁达毅(2002). 中国行政学的危机与出路. 江西行政学院学报, 2.
- 张梦中、马克·霍哲(2001). “公共行政学研究方法论”专栏总序. 中国行政管理, 8.

◆ 新观点

- 周敬伟(2005). 中国公共管理学的独特能力的思考. 求索, 6.
- Bettis, R. A. & Prahalad, C. K. (1995). The Dominant Logic: Retrospective and Extension. *Strategic Management Journal*, 16(1): 5-14.
- Chan, H. S. & Chow, K. W. (2007). Public Management and Policy in Western China: Metapolicy, Tacit Knowledge, and Implications. *American Review of Public Administration*, 37(4): 479-498.
- Chandler, A. D. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of American Enterprises*. Cambridge: MIT Press.
- Chow, K. W. (1991a). Public Administration as an Academic Discipline in China. In Farazmand, A. Ed. *Handbook of Comparative and Development Administration*: 409-420. New York: Marcel Dekker.
- Chow, K. W. (1991b). Reform of the Chinese Cadre System: Pitfalls, Issues, and Implications of the Proposed Civil Service System. *International Review of Administrative Sciences*, 57(1): 25-44.
- Chow, K. W. & Luo, L. Q. (2007). Rationalizing Public Organizations in Western China: Contending Approaches and Conflicting Logics. *Public Organization Review*, 7(1): 69-91.
- Dahl, R. A. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems. *Public Administration Review*, 7(1): 1-11.
- Ferguson-Amores, M. C., Garc'ia-Rodr'iguez, M. & Ruiz-Navarro, J. (2005). Strategies of Renewal: The Transition from "Total Quality Management" to the "Learning Organization". *Management Learning*, 36(2): 149-180.
- Grindle, M. S. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance*, 17(4): 525-548.
- Heady, F. (2000). Donald C. Stone Lecture. *Public Administration Review*, 61(4): 390-95.
- Hunt, S. D. (2005). For Truth and Realism in Management Research. *Journal of Management Inquiry*, 14(2): 127-138.
- Jing, Y. J. (2008). Dissertation Research in Public Administration in China. *Chinese Public Administration Review*, 5(1/2): 27-38.
- Kettl, D. F. (2000). Public Administration at the Millennium: The State of the Field. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1): 7-34.
- Kwan, K. M. & Tsang, E. W. K. (2001). Realism and Constructivism in Strategy Research: A Critical Realist Response to Mir and Watson. *Strategic Management Journal*, 22(12): 1163-1168.
- Lam, T. C. & Chan, H. S. (1996). China's New Civil Service: What the Emperor is Wearing and Why. *Public Administration Review*, 56(3): 479-485.

- Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Lu, L. Q. & Chow, K. W. (2008). Monitoring the Growth of Chinese Public Administration Knowledge: Evidence from Chinese Public Administration Journals. *Chinese Public Administration Review*, 5(1/2): 7-26.
- Mir, R. & Watson, A. (2000). Strategic Management and the Philosophy of Science: The Case for a Constructivist Methodology. *Strategic Management Journal*, 21(9): 941-953.
- Phelan, S. E., Manuel, F. & Rommel, S. (2002). The First Twenty Years of the Strategic Management Journal. *Strategic Management Journal*, 23(12): 1161-1168.
- Shangraw, R. F. Jr. & Crow, M. M. (1989). Public Administration as a Design Science. *Public Administration Review*, 49(2): 153-158.
- Shook, C. L., Ketchen, D. J., Hult, G. T. M. & Kacmar, K. M. (2004). An Assessment of the Use of Structural Equation Modeling in Strategic Management Research. *Strategic Management Journal*, 25(4): 397-404.
- Simon, H. (1969). *Sciences of the Artificial*. Cambridge: MIT Press.
- Simon, H. (1976). *Administrative Behavior* (3rd Edition). New York: Free Press.
- Worthley, J. A. & Tsao, K. K. (1999). Reinventing Government in China: A Comparative Analysis. *Administration and Society*, 31(5): 571-587.
- Zhang, C. F. (1993). Public Administration in China. In Mills, M. K. & Nagel, S. S. Eds. *Public Administration in China*. Westport: Greenwood Press.
- (责任编辑:何艳玲)

《公共行政评论》海外订阅办法

《公共行政评论》(Journal of Public Administration, JPA)已与中国国际图书贸易总公司(China International Book Trading Corporation, CIBTC)正式签署海外发行协议。即日起,境外读者可以通过中国国际图书贸易总公司订阅《公共行政评论》(国外邮发代号为BM8839)。