

走向规范化的中国公共管理学研究

陈振明 李德国

摘要: 2008年12月在厦门大学召开的首届中国公共管理学术峰会——“公共管理的学科边界与研究范式”国际学术研讨会。会上,大家围绕公共管理的学科范式、公共管理的理论基础与学科分支、公共管理教育、作为公共管理主题领域的财政等展开热烈研讨。本文就是这次峰会的学术观点综述。

关键词: 公共管理;学科建设;研究方法;学科规范

中图分类号: D035 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008 - 1569(2009)02 - 0098 - 05

为了纪念改革开放30周年,回顾中国公共管理学科发展的光辉历程,推动中国公共管理学科的学术创新,使之更好地回应中国改革开放的实践需求,由厦门大学公共事务学院主办,中国社会科学杂志社、国家自然科学基金委员会管理科学部、中华留美公共管理学会协办的首届中国公共管理学术峰会——“公共管理的学科边界与研究范式”国际学术研讨会,于2008年12月15-16日在厦门大学公共事务学院隆重召开。这是国内首次以“公共管理学科边界和研究范式”为主题召开的学术研讨会,是近年来中国公共管理学界少见的一次高层次、高规格的学术盛会。来自国家自然科学基金管理科学部、中国社会科学杂志社、国内公共管理学科名校和海外从事公共管理研究的近50位领导和专家学者与会,会议共收到学术论文近40篇。学者们就公共管理的学科发展、学科边界与研究范式等问题进行了广泛探讨和交流。

一、公共管理的学科范式与研究方法

改革开放以来,中国公共管理学科在快速发展的同时,在学科边界与研究范式上又面临着种种“成长中的烦恼”。围绕着这个问题,学者们分别从学科发展、范式转变、理论建构和成果评估等角度,对改革开放以来中国公共管理学科的发展、成就与问题进行梳理和总结。

有学者对中国公共管理学科发展中的机遇和挑战进行了梳理和分析,认为改革开放的实践需求、MPA教育、全球化、信息化、后发优势与中国文化特质是学科发展的重要机遇;而学科地位与身份危机、研究方法与学术规范、教学体系与人才培养、咨询服务与舆论影响则是未来

本文系2008年12月在厦门大学召开的首届中国公共管理学术峰会——公共管理的学科边界与研究范式国际学术研讨会综述。

作者简介: 陈振明,教育部“长江学者”特聘教授,厦门大学公共事务学院教授、博士生导师;

李德国,厦门大学公共事务学院行政管理专业博士研究生。

需要集中应对的重要挑战。

作为一门现代学科的公共管理(公共行政)源于西方,而近年来中国的公共管理学的发展又极大汲取了西方尤其是美国的发展经验。中美的公共管理(公共行政)研究的范式有没有差别?美国的公共管理(公共行政)学科范式能为中国提供何种“本土观照”?针对这个问题,有学者通过对中美48所大学MPA导论课程的教学提纲的比较分析,指出中美之间公共管理(公共行政)的范式差异,认为中国的MPA教学受“新公共管理”理论影响较大,而在西方学界兴起的新治理和公共价值范式在课程中没有实质性的体现,美国则以传统公共行政为主流,其他新兴范式亦有所反映。

中国有着独特的改革经验,有着成就显著的公共部门改革与创新实践,因此,中国公共管理学也应该建立起自己的学科发展思路。从这个思路出发,有学者分析了中国公共管理范式转变的方向以及理论建构的途径,指出现阶段我国公共管理模式正处于从建国以来形成的政府全面干预模式,向政府与市场和社会合作的过程之中;公共管理的理论建构既要顺应当代世界公共管理发展的总体要求,又要从中国公共管理的现实需要出发,最终形成能把握和引导中国公共管理改革的理论。

中国公共管理已经经历了近30年的发展,应该如何客观地评价本学科所取得的成就和存在问题呢?基于此,有学者通过统计分析对1999年以来国内公共管理研究进展进行了基本的评估,指出在近十年来国内公共管理研究取得长足进展的同时,也出现了学科整合进展缓慢、研究边界不清晰、研究方法落后、理论建构本土化创新不足等一系列问题。因此,必须从整合研究主题、明晰学科边界、创新研究方法等角度着手,使公共管理研究为推动国家发展建设做出应有的贡献。

还有学者基于我国2003-2008年上半年量化分析方法在公共政策分析中应用的现状的分析,指出公共政策研究涉及的主题主要以公共政策问题的构建和公共政策问题的评估和监控为主,统计分析和计量经济分析法日益成为公共政策量化分析的主流方法,运筹学方法崭露头角。

二、公共管理的理论基础与学科分支

公共管理学科的异军突起是改革开放以来中国社会科学领域飞速发展的缩影之一,也是30年来公共部门改革与创新所催生的果实之一。尽管公共管理作为一门新兴学科已经在“学科丛林”中找到了自己的位置,但是关于公共管理的理论基础、学科分支和价值基础,还是一个亟待梳理与研究的问题。

有学者评析了近代以来依次在公共行政平台上呈现出的几种理论形态,包括以公共权力的正当性和合法性为中心的社会契约论,以公共组织的效能性为中心的官僚制理论,以公共产品的有效供给为中心的公共选择理论,以公共决策的公民参与为中心的商谈民主理论,提出公共管理理论的如下逻辑结构:以公共利益为逻辑起点,以公共权力、公共组织、公共产品为逻辑中介,以公共决策的制定和执行作为逻辑凝结。

类似地,有学者认为公共管理学科应该建立以公共伦理作为价值导向,以提供公共服务为过程,以实现公共利益为目标的理论逻辑。还有学者从合作秩序的角度,指出公共管理的基本目的是在尊重和保护私人利益的前提下实现公共利益。但是,由于公共管理本身的复杂性,如公共价值的多向性、公益目标的多元性和公共组织的复杂性等,在公共利益的实现过程中,基

于增进合作收益的目的,必须通过良好的制度选择与制度设计来实现社会成员的合作收益共享。显然,这些理论观点契合了近年来我国的服务型政府理念,在某种程度上代表了公共管理实务界与理论界的一种新共识。

有学者对当代西方公共管理前沿理论进行了梳理和解读,指出公共管理是边界宽广或难有边界的大学科,使用人类所有学科的智慧 and 成就,来完成人类组织建设文明生存环境的目标是它的学科使命。但公共管理学科也有着坚实和合理的内核,即以公共利益为价值观、以组织方法为手段的软硬件组合。

三、公共管理教育

公共管理是一门理论与实践联系极为紧密的学科。因此,公共管理教育也相应地分为两种不同层次的教育:学术型教育 and 应用型教育。这一点可以从全美第一所公共行政学院,也是第一所颁发 MPA 职业硕士学位的美国雪城大学马克斯韦尔公民与公共事务学院可以明显地看出来。该学院的教学传统就是致力于两个截然不同而又相互交叉的研究生培养——一个是职业训练领域,一个是学术研究领域。近年来,随着中国 MPA 教育的兴起,中国公共管理学科也已经确立这两种不同导向的教育领域。针对这种现象,学者们对公共管理学科中的实践技能培训以及学位与研究生教育展开了讨论。

两位来自美国的学者总结了美国公共事务教育,尤其是研究生职业教育的发展经验,并对中国公共管理的职业训练领域提出了建议。一位学者指出,现在公共管理的任务不再由政府单独承担,需要跨部门的合作达成目的,而公共管理的目的就是要持续地创造公共价值。为了达成这种目的,公共管理实践领域的教育内容必须从促进民主治理与政府回应性、促进和尊重法治这两个维度上(包括 NGO 教育,战略管理,公共参与的战略和技术,人力资源管理、信息管理和财务管理等)进行选择。另外一位学者则指出,公共管理教育者应该连接起公共管理实践发展的过去与现在;有效的公共管理教育必须植根于广泛接受的社会价值;技术性的教育内容对于职业发展是有效的,但对于职业卓越则是不充分的。因此,公共管理教育必须拒绝时髦,注重把民主治理等融合了社会价值的内容纳入教育体系中。

随着非营利组织(第三部门)逐渐被视为公共管理的重要组成部分,有学者指出实践层面的公共管理教育对象并不应局限于政府官员或公务员,还应包括非营利组织的管理者。该学者指出,非营利组织管理教育就和公共管理教育存在很深的血缘关系,尤其是在非营利组织逐渐演变成为依赖政府合同与专业人士的组织之后,也开始呼唤高等教育机构提供学位教育与专业培训项目以适应非营利部门对专业人才的日益增长的需求。还有学者对英国公共管理硕士教育和研究的特点(包括课程模块的相似性,课程设置院系和学科方向多样性,教育实用性,教学方式的灵活性,教育的国际性等)进行了分析,认为中国公共管理硕士教育课程设置院系和学科方向应具备多样性,以满足中国实际需要。

另一些学者对学术层面的教育进行了讨论。有学者认为,公共管理作为一门“专业应用学科”,学术研究和教学目标不能停留在描述和分析层次上,即不但要了解一个组织或社会问题的产生与演变,更需要想怎样去解决这个问题。因此,公共管理的研究问题与教学方向,不能停留在“什么”和“为什么”层次上,更需要问“如何”和“怎样做”。在公共管理教育中除了强调技术训练、科学分析以外,学生还必须具备专业精神,能够用锐利和批判性的眼光去剖析不同政策决定背后的价值观和道德意义。

博士学位论文不仅直接反映出博士教育的最终成果,也是体现学科发展潜力和教育水准的重要标志。有学者以美国学者麦克科蒂和科利尔里提出的六项评估标准——研究目的、研究方法有效性、理论检验、因果关系、论题的重要性和论题的前沿性对中美之间的博士论文进行了比较分析,指出我国公共行政学的博士学位论文无论是在方法论,还是在知识创新方面,都存在不同程度的问题,与国外顶尖学校相关领域的学位论文尚有较大的距离。未来我们还需要继续加强方法论、理论验证和因果关系分析等方面的规范训练,使博士论文成为开创前沿研究领域,增强学科知识累积性的重要阵地。

四、作为公共管理主题领域的公共预算与财政

在美国,公共预算与财政(Public Budgeting and Finance, PBF)是公共管理的重要主题领域,大多数学校的公共管理MPA项目都有一些和PBF相关的必修课,可是说是公共管理学科领域中的一门“显学”。在中国公共管理领域,尽管预算和财政领域的研究和教学在近年来取得了长足的进步,但还是处在相对边缘的地位。那么,为什么美国公共管理领域中预算与财政扮演如此重要的角色呢?中美之间为什么存在这种差异呢?把预算和财政管理纳入中国公共管理学教学和研究又有何种迫切性呢?一些学者围绕上述问题进行了讨论。

有学者指出,美国的PBF之所有成为公共管理中的一个核心内容,很大程度上因为美国的税收、预算和财务管理手段。美国的各级政府都有全面、细致、透明、参与的年度(或双年度)公共预算,政府内部的财务管理在专业化的同时也日趋市场化和政治化,政府和社会对相关的专门训练有很大的需求。而中国的财政税收和预算的大部分决策和实施透明度不够,因此PBF在公共管理中处于相对不受重视的地位。

有学者从教育财政的角度指出,公共管理的宏大理论或科学性也许不是我们应该寻求的目标,我们可以着手开展的是针对某些社会问题的特定方面建立一些中级的理论,逐步促进公共管理理论研究的发展。在美国,公共管理学者20世纪70年代以来参与教育财政和政策问题的研究及该领域的发展,从某种程度上体现了公共管理研究的特点,即解决现实的公共问题以及跨学科的研究方法。

有学者根据财政的特点指出,财政从来都是同国家或政府的职能连在一起的,对于财政问题当然也要从政治学和公共管理的角度,按照政治学和公共管理的范式去研究,而不能仅仅局限在经济学领域中。因此,加强公共财政管理教学与研究,不仅是公共管理学科建设的需要,也是完善中国财政体制和提高财务管理水平的需要。

总之,本次国际会议的与会者和论文提交者既对中国公共管理学30年来的飞速发展与丰硕成果做了回顾与总结,对其发展前景做了展望,又对当前中国公共管理学在学科边界、研究范式及研究方法上存在的问题进行了理性的分析。会议所产生的一系列创新观点,对于更好地明晰公共管理的学科边界,形成规范的研究范式将产生导向性的作用,必将对我国公共管理学科的未来发展产生积极的影响。

本次国际会议的收获主要表现在以下几个方面:

第一,整体而言,经过30年的发展,公共管理学科取得了异常显著的成就,所存在的问题则是螺旋发展过程中不可避免的正常“阵痛”。在这30年间,公共管理建立了完整的学科体系,形成了专业化的研究队伍,培养了一大批高素质的领导人才与专业人才,形成了众多公共

管理(公共事务)院系,其成绩可谓惊人、喜人。尽管公共管理学科在快速发展的背后仍存在着诸多问题,但这些问题是一门新兴学科在成长过程中出现的正常现象。我们需要有直面问题的勇气,理性地反思这些存在问题,积极地应对所面临的各种挑战。

第二,中国公共管理学必须更加积极地回应对改革开放的实践需求,增强其实践性和应用性,促进知识对社会发展的贡献。改革开放所带来的公共管理改革与创新实践,为中国公共管理学研究与发展提供了巨大的机遇;反过来,要求公共管理学为现实的体制改革和社会进步做出更大的贡献。因此,作为一种年轻的学科“范式”,公共管理学必须更注重如何应用人类所创造的各种科学知识及方法来解决公共事务的管理问题,以促进政府及其他公共组织更有效地提供公共物品或公共服务;必须更多以实践为导向,探索把公共预算和财政等实践范畴的内容纳入公共管理教学和研究之中,促使公共管理学成为一门能够解决现实公共问题,促进公共治理的学科。

第三,公共管理的学科边界是动态变化的,不可能通过“跑马圈地”的方式来实现,关键是要在方法论上建立起核心竞争力。只有在方法论、核心主题和研究范式上成为一匹强劲的“骏马”,公共管理学才能在广阔的天地纵横驰骋。公共管理的学术共同体必须建立起自身的、能够回应实践需求的研究范式,不能局限于科际整合或知识应用而向别的学科借取研究成果;身为学术共同体的成员,也应从事原创研究,建立知识增长渠道,促进理论创新,以供其它学科分享。

第四,公共管理研究必须更加重视方法论的规范性和严谨性。方法论的成熟程度和独特性,是判断学科独立性和发展潜力的重要标准。无论何种学科领域,“最伟大而艰难的奋斗是关于理论基础和研究方法的”。为此,公共管理研究者必须强化方法论的自觉意识,加强对研究方法的系统研究,以更开放的学术视野建立具有专业性、综合性与多样性的方法论;同时,必须在公共管理教育中加大研究方法与技术类课程设置的力度,必须把《社会科学方法论》、《定性方法》、《定量方法》一类的课程置于核心地位,为未来的、潜在的公共管理研究者提供更加充分的方法论基础。

第五,公共管理教育与培训在重视技术和工具导向的同时,要更加强调价值观的教育。公共管理既涉及解决问题的方法、技术或工具,也是一个能够创造和分配公共价值的领域;公共管理不能只限于追求行政效率,还应关心行政体系在实现社会政治价值方面的作用。因此,技术层次的内容只是公共管理教育与培训内容的一个组成部分,而不是全部,必须纳入民主、责任、回应、法治和公平等事关价值观与伦理观的内容。在一个目标和价值日益多元的现代社会中,只有把价值观教育纳入公共管理教育与培训体系中,才能培养一大批具有批判眼光和道德良心的公共管理人才,并进一步弘扬那些深刻地影响人类社会发展的民主、正义、公平和他进步的伦理理念。