

比较公共行政学的理论建构

——读海迪的《公共行政：一个比较的视角》

□张璐 [厦门大学 厦门 361005]

[摘要] 本文对费勒尔·海迪的《公共行政：一个比较的视角》及其比较公共行政理论作出评述。该书以各国政府的官僚机构和行政发展为研究核心，围绕为什么比较、比较什么和怎么比较三个维度展开，对于比较公共行政的发展历程、比较研究的重要性及比较公共行政研究的一系列核心问题，包括研究的焦点、研究的框架、知识的获得等问题作出了深入的分析。本文通过对其理论的梳理及评论，描述比较公共行政的现状与未来的发展方向，并透视当代比较公共行政学理论建构的探索。

[关键词] 比较公共行政；理论建构；费勒尔·海迪

[中图分类号] C935

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-8105(2012)03-0009-06

经过四、五十年（自20世纪60年代至今）的发展，比较公共行政学在理论建构和经验研究等方面都取得了长足的发展，但是理论和方法论上的难题一直困扰着比较公共行政学。费勒尔·海迪(Ferrel Heady, 1916~2006)是当代西方比较公共行政研究领域的著名学者，其《公共行政：一个比较的视角》一书是当代西方比较公共行政学的代表作之一，该书试图回答比较公共行政学理论建构的问题。本文评述海迪的这本书及其比较公共行政理论，作者将梳理该书的内在逻辑及知识的获得途径，描述比较公共行政的现状与未来的发展方向，并透视当代比较公共行政学理论建构的探索。

一、比较公共行政研究的重要性

在海迪看来，由于公共行政主要涉及的是贯彻实施由政治系统中的权威决策者所做出的政策决策，所以它大致可以与私营部门或非公共部门的行政区别开^{[1]2}。不过，海迪指出，在过去很长一个时期里，美国公共行政学界在传统的政治—行政二分法支配下大多采用的是狭义的公共行政概念，即主要涉及的是政府行政部门有效完成其使命所必需的组织、人员、实践和程序，但由于这个定义过于限制了公共行政的范围，所以这种狭义的公共行政定

义后来不断地遭到人们的质疑，有人则渐渐地抛弃政治—行政二分法^{[1]2-3}。海迪认为，如果在文化上过窄地界定公共行政，不利于跨国界的比较公共行政研究，因为比较公共行政研究已经不再局限于第二次世界大战前人们普遍认可的狭义公共行政范围，而是转向了对公共行政范围更加综合全面的探讨^{[1]46-47}。海迪认为，不应该否认学者们在公共行政研究的这样一些核心问题上存在着共识：1)公共行政人员的特点和行为，即行政过程参与者的动机和行为，特别是公务员队伍中的职业官员；2)政府大规模行政活动的制度(机构)安排，即行政行动的组织；3)行政的环境或生态，即行政子系统与作为其母系统的政治系统以及整个社会之间的关系。在海迪看来，这些问题结合在一起便可以为分析某一特定国家的公共行政系统以及对不同国家公共行政系统进行比较研究提供一个基本的框架^{[1]6}。

海迪认为，比较公共行政研究的目的在于为人们比较分析当代民族国家的公共行政系统提供一个入门的工具。在他看来，比较公共行政研究其实并不是一项全新的事业，普鲁士和法国等欧洲国家的公共行政学者早在200多年前就曾做过比较研究，即便是在他所处的美国，早在立国之初，就有一些仁人智士为了借鉴外国的经验而进行了比较公共行政

[收稿日期] 2012-06-08

[作者简介] 张璐(1987-)女，厦门大学公共事务学院行政管理专业博士研究生。

研究,但遗憾的是随后的多数公共行政管理学者都把关注的焦点放在了地方公共行政上,而对于其他国家的行政系统只是偶尔有所提及。从美国公共行政管理学的研究文献来看,20世纪40年代以前的学者们大多都不太重视公共行政研究的比较方法和历史视角。不过,现在人们已经认识到这种狭隘观念的局限性和危害了,而且,随着人们对比较公共行政研究之重要性的认识不断提高,西方的公共行政研究已经进入了一个强调比较分析的新时代^[16-7]。

对于比较公共行政研究的重要性,海迪分别从学科发展和实践意义两个方面加以说明。一方面,从公共行政学的学科发展来看,那些试图构建行政科学的人们已经认识到,行政科学的构建在某种意义上取决于我们能否成功地就行政行为来确立超越国家边界的命题。这个要求最早是由美国著名的政治学家和公共行政学家罗伯特·达尔(Robert Dahl)在他1947年发表的著名论文《公共行政科学的三个问题》中提出来的,达尔在该文中明确地指出:我们一直忽视公共行政比较研究。如果不对公共行政进行比较研究,那么宣称建立公共行政科学显然就是空中楼阁。人们也许可以想象美国公共行政科学、英国公共行政科学、法国公共行政科学,但是是否会有一门基于一组普遍原理基础之上,不依赖各国特殊背景的公共行政科学呢?在这一点上,海迪认为,可能很难就美国、英国和法国的公共行政来系统地阐述普遍的原理,但是,在一个包含有各种国家行政系统的世界中,仅就美国、英国和法国的公共行政来系统地阐述普遍的原理也还是不够的,必须对分布在世界各地的各类国家行政系统给予必要的重视。只要粗略地观察一下,就可以深切地感受到在各种背景下发展起来的行政变革和创新是如何复杂,只有通过全面的比较分析,才能从中找到对于公共行政科学的构建具有普遍意义的东西。

另一方面,对跨国界的公共行政实践进行比较研究,对于更加深入地认识不同民族国家的行政特点进而相互借鉴彼此的成功经验,也不无益处。因为世界各国和各区域之间日益增强的相互依赖性使得对行政行为的理解比过去重要得多。他指出,在某个或某些国家发展起来的行政手段在另一个或另一些国家也可能具有借鉴和采纳的价值。也许人们很容易看到西方发达国家的行政模式在新独立的民族国家所产生的重要影响,然而,现在有些所谓的大国也越来越关注起源于一些小国家的行政方法了。对此,海迪举了一些例子来加以说明。例如,

斯堪的纳维亚国家的监察官办公室就是专门为保护公众不受行政权力滥用和误用而设置的机构,而这种行政制度现在已经被美国、英联邦国家、日本等发达国家以及某些新兴的民族国家所广泛地学习乃至移植等等^[16-8]。

二、比较公共行政研究的焦点

经过多年的努力,比较公共行政研究在许多领域都取得了巨大的进展,这些领域包括公务员改革与人事行政、比较公共行政官僚、比较公共预算与财政管理、政府间关系与地方政府及新公共管理改革的比较等等。而海迪关于比较公共行政研究焦点是在对“功能主义”和“新制度主义”这两种比较政治研究方法进行批判性评析的基础上确立的。海迪并不赞成基于政治——行政二分法的狭义公共行政观,在他看来,作为政府活动的一个方面,公共行政就是行政在政治背景下发生的那一部分,只要政治系统开始运行并力图实现政治决策者确立的政策目标,就有公共行政。要对国家行政系统进行比较,就必须承认行政只是政治系统运行的一个方面,比较公共行政与比较政治密切相关,必须以对整个政治系统的比较研究为前提。海迪认为,从最近几十年比较政治的研究文献来看,似乎更多的人强调功能并且将其认同为主流比较政治研究,但是目前正出现一种相反的趋势,即越来越多的人主要关注的是政治结构。这两种研究取向按照他们出现的时间先后分别被人们放在“功能主义”和“新制度主义”的名下进行探讨^[19-10]。鉴于比较政治与比较公共行政之间的联系具有核心意义,而且随着世界各国经济社会状况的不断发展变化,比较政治研究因各国在人口、意识形态、经济发展水平、历史背景、政治制度、未来的发展前景等诸多方面存在的多样性而变得十分复杂,所以海迪提醒人们应该充分认识到对国家行政系统进行比较是很不容易的一件事情。他指出,首先必须找到某种方法来把政治系统的行政部分挑选出来作为进行专门比较的基础。但是,倘若不涉及与整个政治系统比较有关的问题,那么就无法找到这种方法。长期以来,主导的趋势一直都是用一种功能比较方法来代替强调政治结构和制度(机构)的比较方法。就功能方法被人们接受为整个政治系统比较的恰当基础而言,对比较行政研究也产生了问题,因为作为一个学术研究领域,公共行政所涉及的全部范围不太容易用功能主义框架

中的一种功能或更多种功能加以识别。而就新制度主义方法而言,尽管它的发展使我们可以更容易强调结构的作用,但是要真正运用这种方法来进行比较分析也不是一件很容易做到的事情^{[11]-15}。

因此,海迪认为,尽管人们认识各国公共行政的方式有多种,但是他自己选择了官僚体制作为他进行比较研究的焦点。之所以做出这种选择,其原因并非简单地在于功能方法与结构方法哪一种更好,而是因为官僚体制作为一个特殊的政治结构可以为我们进行比较研究提供一个更好的基础。他的目标不是对整个政治系统进行比较,而是要在各个政体之间对公共行政进行比较,而对于公共行政学者来说,官僚体制的结构要比规则应用的功能更有优势。海迪还认为,把比较研究的焦点放在公共官僚体制上也并不会自动地忽视其发挥功能的可能性。他说,无论是采用功能方法还是结构方法,任何对政治系统的不完全比较分析都会造成一种困境。也许,这个问题在西方发达国家并不是那么严重,因为在西方国家,各个系统的结构与功能具有高度的相关性,但是在发展中国家,这两种方法都会遇到严重的困难。他也指出,如果所研究的机构在所研究的政治系统中真正以相符的形式存在并且我们能够注意到这些机构在不同系统中的功能角色变化的话,那么以结构为基础进行比较便具有可行性。从另一个角度来看,人们也可能会认为对官僚机构和行为进行比较也有缺陷,因为它只能涉及传统公共行政学研究的部分论题,例如,行政组织与管理、财务管理与人事管理、不同层级政府与不同层级行政之间的关系以及行政法等。然而,海迪认为,进行跨国界的广泛比较往往需要某种有组织性的概念以避免掩埋关于各种行政系统的大量资料,而官僚体制则恰好可以提供这样一个有组织性的概念,因为即便公共行政与公共官僚体制不是同义词,官僚体制也肯定是处于公共行政的核心^[178-80]。

当然,对于“官僚制”这个词,不同的人从不同的角度可能会对其有不同的理解。海迪认为,看待官僚制概念的最有用的方法就是将其视为根据基本结构特征加以界定的一种体制,官僚制是一种组织形式,组织要么是官僚制的,要么不是官僚制的,这要取决于它们是否具有官僚制的组织特征。他认为,选择一个结构焦点来界定官僚制的主要优点在于,这样可以允许我们考察真正在官僚机构中发现的同样值得称之为官僚行为的所有行为模式。当然,我们所选择的这种方法并未忽视或贬低官僚机构中

行为趋势的差异。相反,它还便于我们对这些行为模式的识别和分类,而这一点对于比较分析极为重要并且应该成为比较分析的首要目标^[185-86]。

应当指出的是,海迪虽然列举了将官僚制作为比较焦点的优势所在,但他并没有断言这种把比较研究的焦点放在官僚机构上的比较研究视角就是唯一的比较方法甚或未必是最好的方法,他说自己之所以选择这种比较的视角,是因为这种方法比较具有可控性,因为它能够依靠比较充分的资料积累并且很有可能导致未来的比较研究既更加准确又更加全面。在他看来,正是由于比较公共行政研究的主题很复杂并且所能获得的信息也很有限,所以他将自己的研究重心放在了以下三个方面:1)官僚体制中有哪些内部运行特征反映了其构成、层级安排、专业化模式以及行为趋势?2)官僚机构在多大范围内具有多功能性,即它既参与制定重大的公共政策又参与执行这些公共政策?3)从外部控制官僚机构的主要途径是什么以及如何有效地实施这种控制?海迪最后强调,他所关注的是不仅要比较结构的变化,而且还要比较不同官僚体制行为模式的差异。为此,他指出,在进行具体的比较研究之前必须弄清楚两个一般性的问题:一个是公共行政的组织背景问题,即分部的模式,公共部门雇员的规模以及公务员制度的变化;另一个问题是官僚体制运行的政治、经济和社会环境,即行政生态问题。至少我们必须识别那些对于官僚体制的塑造和重塑^[189]。

三、比较公共行政的研究框架

虽然早期的发展行政(development administration)研究和“比较行政小组”(Comparative Administration Group)的研究失败了,但是,比较公共行政研究并没有因此而消失。在经历了10年极盛时期与随之10年的艰苦岁月后(Caiden & Caiden, 1990),公共行政的比较研究在20世纪80年代开始复兴。进入20世纪90年代,随着跨越国界的新公共管理改革的逐步推进,比较公共行政学研究又开始流行。现在,在比较公共行政学中,有若干互相竞争的研究方法在彼此角力。韦尔奇和黄(Welch & Wong, 1998)指出,在比较公共行政学的文献中存在三种主要的竞争性方法论轨迹:传统主义、修正主义和综合法。这三种方法都运用同一个分析单位,即公共官僚机构,也就是海迪所采用比较的焦点。

传统主义路径的代表性理论家主要有比较公共行政的创始人弗雷德·里格斯(Fred Riggs)以及弗勒

尔·海迪(Ferrel Heady)。这条研究路径坚持行政官僚机构是特定国家的政治、经济和社会环境系统下的一个次级系统。该理论框架的分析采用一种“由外至内过程”(outside-in process)的形式,认为只要持续关注行政官僚机构存在的环境,就能最好地评估行政官僚机构^[2]。海迪认为,在比较公共行政研究的发展过程中,人们对比较公共行政不断关注的主要问题一直都是要寻求最恰当的分析框架或曰分析范式,他把自第二次世界大战后出现的跨国比较公共行政研究框架概括为四种主要类型。

第一种比较公共行政研究框架被海迪称为“修改的传统型比较公共行政研究”,因为这种比较研究框架与更多的基于地区范围的传统比较公共行政研究差别最小,这种比较公共行政的研究框架主要是把人事管理、卫生和农业计划等传统公共行政管理主题的研究从特定国家的行政体系扩展到各个国家行政体系之间的比较,除此之外,这种“修改的传统型比较行政研究”还包括许多从根本上对西方发达国家公共行政管理进行的制度比较,这种比较研究所强调的是它们在中央政府的组织安排和文官系统方面的差别^{[3][245]}。海迪认为,尽管这种类型的比较研究不断地在进行,并且也常常会取得一些有用的研究结果,但是一直以来,很少有人将这种比较研究框架视为最有前途的比较研究模式^[116]。

相比之下,被称为“发展行政”研究的第二种比较公共行政研究类型似乎更为有效一些。从“发展行政”这个词我们就不难看出,它明显强调的是人们希望集中关注改进发展中国家的行政能力。海迪认为,这种比较公共行政研究的优点在于它符合多数比较公共行政的先驱学者们所公认的两个目标:一个目标是把比较公共行政研究的范围从西方发达国家扩展到以全球为基础;另一个目标则是帮助新独立的民族国家满足它们建设和发展自己国家的需要。就美国公共行政学会所属的比较公共行政小组而言,这种强调还有一个优点,那就是,它可以吸引到财政支持,特别是来自福特基金会的财政支持,作为第二次世界大战后比较公共行政运动的组织基础,比较公共行政小组(CAG)在其最活跃的时期便得到了福特基金会的资助。结果,在20世纪60年代,发展行政与比较行政几乎成了同义词。但是海迪认为,这些考虑掩盖了发展行政作为比较公共行政研究领域发展的一个基本框架所固有的问题,尤其是发展行政这个术语的语义尚有待于进一步明晰。并且已有学者承认了这种歧义性,认为发

展这个概念一直都是并且仍然是含糊不清的,而且,它具有多维性,发展行政是一个缺乏明确边界和学科精确性的论题,它所涉及的实用问题可能需要我们集中所能搜集到的各种分析技巧和才能方可解决。在海迪看来,更根本的困难在于,无论怎么定义,发展行政都是某种较之作为一个整体的公共行政更加有限的东西,而且,局限于发展行政问题的跨国比较研究也必然会将许多合法的论题排除在比较之外^{[3][246]}。因此,他指出,正是由于人们认识到了这种缺点,再加之有越来越多的证据表明旨在帮助发展中国家的技术援助项目的工作效果不佳,所以,最近几年来,这种研究方法作为一种基本研究范式的吸引力也随之减弱了^[1129-33]。

海迪所区分的第三种比较公共行政研究框架是基于行政生态的行政模式比较研究,这种比较研究框架的倡导者就是著名行政生态学家弗雷德·里格斯(Fred Riggs)。由于里格斯一直都十分偏好一般系统论,所以这种比较公共行政研究框架所依据的概念认为,比较公共行政研究必须是以对整个社会的比较分析为出发点,然后才能接着对诸如政治系统及其行政子系统这种社会部门的研究。里格斯提出了一个从两个方面——整合度与分化度——来刻画社会的框架,所谓整合是指该社会中各构成结构之间的协调合作,而分化则指的是这些结构的细分程度以及这些结构的功能特性。由于里格斯受到结构功能主义学派社会学家的影响,所以他提出了把棱柱型社会模型及其构成要素作为认识当代民族国家特别是那些欠发达国家行政特征的手段^[1101-108]。

海迪所划分的第四种比较公共行政研究类型是“中层理论”(middle range theory)研究框架^[1118]。所谓“中层理论”,它是相对于宏观抽象的宏大理论和微观具体的经验事实而言的,作为一种研究方法论,它最早是由美国著名社会学家罗伯特·默顿在20世纪40年代与其老师帕森斯论战时提出来的。默顿认为,在社会学中寻找一般社会行为的规律是徒劳的,社会学研究应当避免两种极端:无事实的概括和无理论的事实,而应该努力找出扎根于研究或观察并切合实际地限定其应用的解释,这种解释处于对日常事件的观察与包罗万象的统一理论之间,即中观研究理论,这种理论的作用就是要连接宏大理论与经验事实之间的鸿沟,在微观具体与宏观抽象的中间位置建立起一种中介,因为,没有理论和调查研究之间的交替作用,理论性方案依旧只能是仅仅具有启发性作用,但却经不起反驳的概念堆积;同样,

经验性调查也只能停留在不完整、无条理的层次,对知识的增长毫无作用。的确,从实践上来看,这种中层理论一方面可以在较低的抽象层次上将经验事实表达出来,另一方面还具有进一步综合为总体理论的潜力。默顿提出的这种中层理论研究框架不仅对于其后的社会学研究起到了指导作用,而且也对其他社会科学领域的研究产生了重要的方法论影响^{[3]247}。海迪认为,在公共行政领域,最早提出并倡导将“中层理论”研究框架引入比较研究的是美国学者普里休斯和沃尔多(1964)。

由于“中层理论”在比较公共行政研究领域的应用是以官僚制为基础的,所以海迪也将这种比较公共行政的研究框架称为“官僚中层理论”,尽管“官僚中层理论”到20世纪70年代仍未在公共行政这个一直很看重的不是正统性而是多样性的研究领域中获得标准范式的地位,但是海迪认为,此时的官僚中层理论已经被认为是利用率最高并且最受欢迎的比较分析框架,甚至有学者将其描述为“比较公共行政研究惟一最重要的概念框架”^{[3]248}。不过,海迪也注意到,在比较公共行政领域最近所出现的一种创新就是把公共政策取向用作比较分析的主要基础。在他看来,尽管自20世纪70年代中期以来,跨国公共政策研究一直都很热,而且他也承认,作为比较公共行政的一种重要发展趋势,这种跨国公共政策研究可以进一步拓宽比较公共行政研究的发展范围,但是他还是认为公共政策与其他部门的研究焦点一样都有一个局限性,那就是它在研究的题材范围上很有限,很少对整个国家行政系统进行比较研究。因此,他认为,从可行性上来看,跨国公共政策研究似乎替代不了前面的那些研究框架,并且也不可能比前面那些研究框架更成功地成为大家达成共识的基础,至少到目前为止,还看不出它在这方面会比前面的那些研究框架更好^{[1]51-52}。

四、简要的评价

比较行政是人们观察和研究公共行政现象的一种科学方法。在比较视野中,人们发现了公共行政现象的同中之异和异中之同。比较研究方法无论在社会科学领域,还是在自然科学领域,都是非常重要且有意义的研究方法。比较公共行政研究的意义在于,任何公共行政学的理论必须放置于世界上的所有民族国家的经验上来讨论,才能称为一个具有普适性的理论,否则就必须为自身的理论加诸诸多前提,比如说地域或者政治系统的特殊性等前提

——如果按照这个标准,似乎支撑西方公共行政的基本理论,即政治与行政的分离,都有些站不住脚,因此,我们需要探讨的是,行政与政治在不同的国家中扮演着完全不同的角色,并且远不是如此泾渭分明,而是一个连续谱。那么,在比较的视野中,人们究竟看到了什么,又挖掘了什么呢?

目前,学界对于公共行政比较研究过去取得的成就和未来的研究重点仍然存在着分歧,但是差异在逐渐的缩小。因为许多学者在比较政府官僚制这个基本的焦点上已经达成了共识。在研究的过程中,也许有些人喜欢去做涉及范围有限但方法论十分复杂和精细的研究,而有些人喜欢去做方法论不够复杂精细但是涉及范围更广的研究。传统的比较公共行政与比较政治学一样,所谓的比较,仅仅是对非西方国家,或者是发展中国家的公共行政系统的描述而已。这样的比较公共行政完全是“西方优越论”的另一个翻版,而对于比较公共行政的理论意义来说则几乎毫无价值。在某种程度上说,比较公共行政最终或许会走向理想中的类型学。十几年的“比较”运动戛然而止,正是这一路径的注解。最终比较公共行政研究在有关回归比较——即有关“比较什么”以及“怎么比较”方面——进行严肃探讨之时,传统“比较公共行政”留下的仅仅是一些缺乏明确的方法论、认识论以及显见的工具主义的一堆缺乏系统性的描述性资料而已。但是,比较公共行政基于其理论和现实意义,还是更加理性、更加严肃,也更加慎重地在公共行政领域占据了一个重要的角色。

海迪在总结已有研究成果的基础上,试图重构比较公共行政理论,在与比较政治学以及西方公共行政理论的发展中找到了比较的基础与比较的方法。海迪的思路是从比较的逻辑以及官僚制的角色这两点来展开的。他对比较公共行政的弱点非常了解,要克服这些弱点,首先需要跟踪现下的公共行政的理论进展,然后需要追溯比较公共行政的历史状态,最后需要明了公共行政的本质属性,即工具性,或者对政治的附属性。海迪的整个开篇讨论中对这些问题都有详细的论述,从而支撑如何解决比较什么以及怎样比较的问题。

当代公共行政理论有两个几乎是相反的研究取向:一是以市场化为取向的“新公共管理”;二是“后现代”的公共行政。海迪对其各自的理论进展进行了出色的描述;对于比较公共行政的遗产,海迪对其背景及历史都有客观的考察和说明。只有如此,新的、严肃的比较公共行政才有存在和发展的基础。

其次海迪讨论比较什么的问题。他正是在美国公共行政学的基础上论述比较的焦点——他比任何人都清楚,公共行政的关键结构性特点在于官僚制,而真正的区别在于官僚制扮演的角色,因为任何的公共行政都是嵌入在政治系统之中的。所以,海迪最终确立了比较的焦点——官僚制以及比较的方法——以政治系统的分类为基础,探讨官僚制在不同的政治系统中扮演的角色。最终的比较也就集中在官僚制与政治系统之间的互动特色之上,而其最终的结果也是容易辨认的——具体的比较集中于官僚精英与政治精英之间的互动上。

比较公共行政学的母体是公共行政学。海迪明确指出范式上的不确定性(paradigmatic uncertainties)是公共行政这个母体学科的持久特征,不必强求比较研究摆脱这种范式上的不确定性^{[1]54}。公共行政学发展到今天,依然存在关于其自身的“大问题”的争论。任何学科的研究者聚到一起,都会就该学科领域内的大问题、关于这些问题的最新研究以及如何通过自己的研究来解决这些大问题(big question)进行探讨。目前,关于公共行政学争论的议题有两个,一是作为一种实践的公共行政自身合法性的问题;二是作为一门学科的公共行政学的合法性问题。有学者认为要解决这一问题,除了明确公共行政大问题的“三维度”:合法行政、有效行政和责任行政,还要明确知识获得性的问题。也就是说,公共行政学理论不仅仅是工具性的(instrument),也应当包括反思性的(reflexive)知识。这对回应比较公共行政研究有一定的借鉴意义。

还有其他方面的问题:一是西方公共行政的理论进展在比较公共行政的研究中没有表现;二是比较公共行政所比较的对象,在海迪的论述比较狭隘(是否只能集中于官僚制?);三是比较公共行政的所用于比较的变量选择方面——有没有一个或者一组更加具有说服力和普适性的变量来解释不同的官僚制系统?然而,这存在内在的困境:首先,西方公共行政的理论都是以西方的政治环境为基础的,所以很难在比较的视角上来解决这一困境;其次,比较对象层级越低,比较越不可行,因为层级越低意味着本国系统的影响更具有决定性,所以独立变量的选择就越困难;再次,正是基于上述原因,选择一个或一组变量来比较而不是对不同的国家的描述就变得非常困难了。

总之,无论是公共行政学所面临的“大问题”还是比较公共行政学所面临的种种批评与困境之所

以被视为问题,并不是因为这些问题没有答案,而是因为这些问题可能并不存在一个标准的答案,通过公共行政史演绎的过程,可以看出来不同范式内涵着不同的焦点。因此,如何认识、理解和发展比较公共行政,也许并不主要依赖我们的知识视野和理论构建,而是更多地依赖于我们的信念,依赖于我们如何对公共行政以及比较公共行政在社会中的角色和定位。比较公共行政面临着十分巨大的困难,但也面临着一个巨大的契机,从而重构西方传统的公共行政理论,突破西方经验的局限性,使公共行政理论真正具有科学性。

参考文献

- [1] 费勒尔·海迪. 比较公共行政[M]. 刘俊生, 校译. 北京:中国人民大学出版社, 2006.
- [2] 马骏, 叶丽娟. 西方公共行政学理论前沿[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2004.
- [3] 丁煌. 西方行政学理论概要[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2005.
- [4] 张成福. 变革时代的中国公共行政学:发展与前景[J]. 中国行政管理, 2008, (9): 8-13.
- [5] 涂锋. 从执行研究到治理的发展:方法论视角[J]. 公共管理学报, 2009, (3): 111-128.
- [6] 蓝志勇. 当代西方公共管理前沿理论述评[J]. 公共管理学报, 2007, (3): 1-12.
- [7] 罗德·黑格, 马丁. 比较政府与政治[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2007.
- [8] 加布里埃尔·A·阿尔蒙德, 等. 比较政治学:体系、过程和政策[M]. 北京:东方出版社, 2007.
- [9] HEADY F. Two Views of Development[J]. Public Administration Review, 1992, 52(3): 301-302.
- [10] HEADY F. Comparative and International Public Administration: Building Intellectual Bridges[J]. Public Administration Review, 1998, 58(1): 32-39.
- [11] DONALD C. Stone Lecture .Priorities for 2001 and Beyond[J]. Public Administration Review, 2001, 61(4): 390-396.
- [12] JONES, KLINGNER D E. The Consummate Comparative Public Administrationist:A Tribute to Ferrel Heady1916~2006[J]. Public Administration Review, 2007, (2): 188-196.
- [13] RIGGS F W. Thoughts about Ferrel Heady[J]. Public Administration Review, 2007, (2): 196-198.

(下转第37页)