



## 公共行政学研究的范式变迁

吴湘玲 刘兴鹏

**摘 要：**范式变迁的判断标准有两个：一是基本理论的重建，二是方法与应用的改变，其中，前者更为主要。国内外学者关于公共行政学范式变迁的观点分歧较大，既是因为他们对范式及范式变迁标准的理解不同，也源于公共行政学本身的复杂性。根据范式变迁的标准，公共行政学研究有三种基本的范式，即传统公共行政、新公共管理和公共治理。对公共行政学范式变迁的研究对于更好地理解公共行政学的历史发展乃至政府管理实践大有裨益。

**关键词：**范式；传统公共行政；新公共管理；公共治理

自从 1887 年威尔逊发表《行政学研究》以来，公共行政学已经走过了 100 多年的发展历程。其间，公共行政学无论是在基础理论还是在方法与应用上都发生过重大转变，这些转变深刻地影响了政府的管理实践。然而，学界在公共行政学这些理论及方法与应用的变化能否称得上是范式变迁及公共行政学经历过几次范式变迁等问题上都存在较大分歧，本文试图给出作者对这一问题的理解。

### 一、范式及其变迁的标准

#### （一）范式与科学革命

范式又称典范，是美国著名科学史家托马斯·库恩(Thomas S. Kuhn)于 1962 年在其著作《科学革命的结构》一书中首次提出的用以阐释科学革命的概念。库恩在其著作序言中指出：“所谓的典范通常是指那些公认的科学成就，它们在一段时间里为实践共同体提供典型的问题和解答”(库恩，2003:4)。这些成就一般具备两个基本特征，“一是它们空前地吸引一批坚定的拥护者，使他们脱离科学活动的其他竞争模式；同时，这些成就又足以无限制地为重新组成的一批实践者留下有待解决的问题(库恩，2003:9)”。“以共同范式为基础进行研究的人，都承诺同样的规则 and 标准从事科学研究。”(库恩，2003:10)从库恩的论述中可以看出，范式本质上就是科学共同体所共同接受、认同的基本理论和研究方法，这些理论和方法奠定了其后续研究的基础，也划定了他们的研究主题和研究范围。

库恩提出的“范式”这个概念较合理地揭示了科学革命的过程。科学共同体一旦接受了某一范式也就意味着接受了一系列研究假设和基本理论，后续研究是基于这些假设和理论基础之上的进一步深化。因此，范式使科学共同体的研究更加聚焦，从而加深了研究的广度和深度。建立在某一范式基础上的科学研究就是常规科学，也即库恩所说的解谜的过程。然而“自然界总是以某种方法违反支配常规科学的范式所做的预测。于是，人们继续对反常领域进行或多或少的扩展性的探索。这种探索直到调整范式理论使反常变成与预测相符为止”(库恩，2003:49)。在这一过程中，范式遭遇到了挑战，但是却能够通过自

身的调整而应对这种挑战。然而,“有些反常是如此长久和深刻,以至于它影响所及的领域处于日益增长的危机状态之中。这种危机要求大规模的范式破坏,要求常规科学的问题和技巧有重大转变”(库恩,2003:62)。也就是说,这些重大而长久的反常已经触及到了范式所做出的基本承诺,超出了范式所能容纳的范围,在这种条件下,常规科学就遭遇到了危机。库恩认为,结束这种危机的途径有三种,其中最富有建设性的一种是“危机可能随着范式的新候补者的突现以及为接受它所做的斗争而终结”(库恩,2003:78),也即危机导致科学共同体被迫做出一种新的承诺,进而建立一种新的研究范式,尽管这一过程是痛苦的,但却是科学革命的必由之路。因此,科学发展的过程就是从常规科学到反常和危机再到新的常规科学的一个循环往复的过程,在这一过程中伴随着旧范式的衰落和新范式的确立。

## (二) 范式变迁的标准

在库恩的著作中,并没有对范式变迁的标准作出明确的表述,但是从他的论述中可以看到,所谓的新范式其实就是一种新的理论体系,这种理论体系产生于常规科学危机之时,对于那些反常现象更具解释力。这种理论体系不是对旧理论体系的进一步发展,而是建立在完全不同的基础之上,也即新旧范式之间具有不可通约性。正如库恩所言:“从一个处于危机的范式,转变到一个常规科学的新传统能从中产生出来的新范式,远不是一个积累过程,即远不是一个可以经由对旧范式的修改或扩展所能达到的过程。宁可说,它是一个在新的基础上重建该研究领域的过程,这种重建改变了研究领域中某些最基本的理论概括,也改变了该研究领域中许多范式的方法和应用”(库恩,2003:78)。这里,库恩隐晦地提出了判断范式变迁的标准。

据此,本文认为范式变迁的判断标准主要包括两个:一是基本理论的重建,二是方法与应用的改变。其中,基本理论的重建是主要标准,其重建也决定了方法与应用改变的基本方向。本文对公共行政学是否发生范式变迁的判定也是基于这两个标准。

## 二、公共行政学范式变迁的主要观点及评析

### (一) 国外学者对公共行政学范式变迁的主要观点及评析

美国公共行政学家奥斯特罗姆认为公共行政学有两种基本范式,即官僚行政理论和民主行政理论。官僚行政理论以威尔逊和韦伯的理论为基础,强调集权的、等级的行政体制;而民主行政理论则根源于汉密尔顿、麦迪逊、托克维尔等人的思想,强调分权的、有限的、民主的行政体制。这两种行政理论确实存在根本的不同,但是这两种理论均着眼于行政体制问题,而行政体制仅仅是公共行政学研究的一个方面,公共行政学更涉及到宏观的政府与市场、政府与社会的关系问题。因此,用官僚行政理论和民主行政理论来概括公共行政学的范式变迁似乎缩小了公共行政学的研究范围。

同样持两阶段论的还有著名行政学家欧文·休斯,他认为公共行政学的发展经历了传统公共行政和新公共管理两个范式。前者源自韦伯、威尔逊和泰勒等人的理论,而后者主要是基于经济学理论与私营部门管理理论。从范式变迁的标准来看,休斯的分析抓住了问题的关键,但是他似乎忽略了那些基于对新公共管理理论批判而兴起的新的理论思潮,如新公共服务理论、治理理论等,这些理论建立在与新公共管理理论完全不同的基础之上,它们代表了一种正在兴起的理论范式。

美国著名行政学家尼古拉斯·亨利以“定向”和“焦点”为坐标,认为公共行政学经过了5次范式转化:范式1是政治与行政的二分法,范式2是公共行政原则,范式3是作为政治学的公共行政,范式4是作为管理学的公共行政,范式5是作为公共行政的公共行政(亨利,2002:49-77)。事实上,此处亨利对范式的使用并不规范,亨利“所谓的五个范式阶段实际上都是以公共行政学的学科地位作为立论基础的,这五个阶段之间并不存在相互的推翻和替代,而只是公共行政范式内研究重心的变化”(王灵珊,2009:50)。如范式2公共行政原则是以范式1政治与行政二分法为基础而发展起来的,因此范式2实际上是范式1的进一步发展而非替代。因此,亨利对公共行政学范式变迁的划分并不准确。

### (二) 国内学者对公共行政学范式变迁的观点及评析

国内学界比较认同的观点是陈振明教授提出的公共行政学三阶段范式论。他认为公共行政学在百

余年的发展历史中经历了三次大的范式变迁,即从传统公共行政学到新公共行政学再到(新)公共管理学(陈振明,1999:79)。本文认为,从范式变迁的标准来看,公共行政学和(新)公共管理确实可以称之为范式变迁,而新公共行政学是否能称之为范式变迁还有待商榷。新公共行政学对传统公共行政学的效率观和政治—行政二分法进行了批判和否定,并积极倡导社会公平的价值观念,这种社会关怀精神固然可贵,但是新公共行政学对传统公共行政学批判有余而建构不足,它并没有像传统公共行政学那样建立一套完整的、为其成员共同接受的理论体系。正如《布莱克维尔政治学百科全书》所说:“新公共行政学缺乏概念上的连贯性,没有明确限定的宪法基础,没能生根立足,容易被反对者当作仅仅是一种情感的爆发而不予理睬”(米勒、波格丹诺,1992:613)。因此,本文认为新公共行政学不足以构成传统公共行政学的替代范式。

国内还有一种比较流行的观点是将政策科学视为公共行政学研究的新范式,如杨宏山就认为政策科学开拓了公共行政研究的新范式(杨宏山,2004:35)。政策科学以公共政策作为研究对象,以政策系统和政策过程作为研究核心,其兴起是行为主义研究方法在公共行政领域应用的体现,它进一步拓宽了公共行政学的研究范围。但是政策科学的研究范围过于狭窄,过于注重对公共政策的研究而相对忽视了公共行政学的其他方面。因此,政策科学的兴起只能算是公共行政学研究领域和研究范围的扩展和深化,而不能将之视为一个独立的公共行政学范式。

国内也有部分学者将新公共服务理论、治理理论、网络治理理论等基于对新公共管理理论批判而发展起来的理论视为公共行政学研究的新范式。从范式变迁的标准来看,这些理论确实建立在不同于新公共管理理论的基础之上,可以将之视为公共行政学的范式变迁。然而,细细探究这些理论可以发现它们提出了相似的命题或主张,这些理论之间是何种关系,是否具有可通约性,它们在公共行政学的范式变迁中处于何种位置,这些都是有待进一步探讨的问题。

对国内外学者关于公共行政学范式变迁观点的梳理可以发现,学者们在该问题上还存在较大分歧,这一方面源于学者们对范式及范式变迁的标准存在不同理解,另一方面也源于公共行政学本身的复杂性。本文认为,在使用范式一词时应该严格遵照库恩对范式的界定,不能将范式这一词扩大化,不能将范式等同于发展阶段,这也是在探讨公共行政学范式问题时应该特别注意的方面。

### 三、公共行政学研究的三种基本范式

在借鉴国内外学者观点的基础上,结合自己对公共行政学发展历史的理解,本文认为在公共行政学发展历史上,形成完整的理论体系且不同理论体系之间存在明显替代关系的理论共有三个,即传统公共行政理论、新公共管理理论和公共治理理论,这些理论构成了公共行政学发展的三次范式变迁。

#### (一) 传统公共行政范式

从时间上来看,传统公共行政范式基本上可以划分为从1887年公共行政学诞生到20世纪七八十年代新公共管理理论的兴起。该范式建立在威尔逊、古德诺的“政治—行政二分法”和马克斯·韦伯的“官僚制”理论基础之上。其基本逻辑是通过政治和行政二分,将行政作为一个独立的领域从政治中分离出来,政治是国家意志的表达,强调公平、代表性、回应性等民主价值,而行政就是国家意志的执行,其最高价值或最大的善就是效率。威尔逊特别强调:“行政管理是置身于‘政治’所特有的范围之外的……政治是‘在重大而且带普遍性的事项’方面的国家活动,而在另一方面,‘行政管理’则是‘国家在个别和细微事项方面的活动’。因此,政治是政治家的特殊活动范围,而行政管理则是技术性职员的事情”(威尔逊,1997:15)。那么如何实现公共行政的效率呢?传统公共行政学认为韦伯的官僚制是实现执行效率最有效的工具,它试图通过官僚制这种层级节制、分工明确、规章完善、权责匹配的严密体系来实现效率的最大化。同时,传统公共行政学还认为,在公共行政领域中存在某些科学的管理原则,“行政管理研究的目的就在于把行政方法从经验性实验的混乱和浪费中拯救出来,并使它们深深植根于稳定的原则之上”(威尔逊,1997:14)。因此,传统公共行政学的基本内容可以归纳为以下几个方面:第一,坚持政治—行政二分法;第二,以效率作为公共行政的价值取向;第三,认为官僚制和行政原则是实现效率的最佳途

径；第四，着重于研究政府内部的组织、人事、法律规章等问题，忽视了政府与外部环境之间的互动关系，或者说它认为政府与外部环境的互动问题属于政治而非行政的范畴。从传统公共行政学的基本内容可以看出，传统公共行政学研究的重点在于如何进行制度建设，如何完善政府内部的组织结构。

之所以将传统公共行政学作为一个基本范式，主要是基于以下理由：首先，从理论基础来看，传统公共行政学派普遍接受了“政治—行政二分法”和韦伯的“官僚制”理论，因此传统公共行政学存在共同的理论基础。传统公共行政学的研究都没有脱离威尔逊—韦伯所设立的基本框架，这个基本框架既限定了公共行政学的研究范围，又为后续研究留下了有待解决的问题。其次，从范式的方法和应用来看，传统公共行政学派都将官僚制作为政府运作的理想形式，并认为存在特定的行政准则，通过寻找这些准则就能找到实现政府效率的最佳方法。围绕着这些理论，也形成了一批坚定的拥护者，如威尔逊、古德诺、怀特、威洛比、古立克、厄威克等。正是因为具备了统一的理论基础及方法与应用，形成了相应的科学共同体，所以本文认为传统公共行政学可以称之为一个范式。

## （二）新公共管理范式

第二次世界大战之后，西方国家普遍实行了凯恩斯国家干预主义，政府职能和规模急剧膨胀，政府介入到社会生活的方方面面，这对促进战后初期各国的恢复发展起到了重要作用。然而，进入70年代，西方国家普遍进入了以“三高一低”（高通货膨胀、高失业率、高财政赤字和低经济增长率）为主要特征的“滞胀”阶段，这是凯恩斯主义难以解释的。与此同时，政府职能和规模持续膨胀的弊端开始显露，政府占用了大量的社会资源，引起了社会公众的普遍不满，官僚制低效、臃肿，难以快速地回应公众的需求，加之经济全球化的蓬勃发展和信息时代的来临，传统的政府管理模式陷入了财政危机、信任危机和管理危机之中。正是在这种背景之下，英、美等西方国家开始对政府进行大规模改革，这就是所谓的新公共管理运动。新公共管理运动是一项影响颇为广泛的政府改革运动，它构成了20世纪末西方发达国家政府改革的主旋律。

新公共管理运动的指导思想就是新公共管理理论，它以现代经济理论（新制度经济学）和私营部门管理理论为基础，对政府的职能范围和运作机制进行了全面改进。新制度经济学认为政府并不是万能的，政府也存在失败的可能，因此政府应该是“有限政府”。所谓的有限政府主要是指政府的职能和作用领域、政府运行的方式都受到严格制约，政府应该将其职能限定在市场失灵和政府失灵的范围之内。同时，在新公共管理理论的倡导者看来，市场机制在本质上优于政府机制，因此强调在公共管理中引入市场力量，通过市场来提供公共服务，通过公私部门之间的竞争来提高公共服务的供给效率。此外，私营部门的管理方式和方法相对于政府官僚体制更为有效，因此强调政府要吸收企业管理中先进的管理理念和方式，如新公共管理学所倡导的流程再造、放松规制、权力分散、顾客导向、结果导向、绩效管理等方法都源于企业的管理实践。新公共管理理论的标准范本就是奥斯本和盖布勒提出的“企业家政府”理论。概而言之，新公共管理理论的主要内容有以下几个方面：第一，坚持有限政府的基本理念；第二，强调公共管理中市场机制的运用；第三，主张在政府运作中更多地采用私人企业的管理方式；第四，以“3E”——经济（Economy）、效率（Efficiency）和效能（Effectiveness）作为价值取向。这一时期对公共行政的研究已经不再局限于政府本身，更加注重政府与市场、社会的相互关系。

之所以将新公共管理理论视为一个新的公共行政范式，主要是基于以下理由：首先，从理论基础来看，新公共管理理论建立在完全不同于传统公共行政学的理论基础之上，其理论基础是新制度经济学（主要是公共选择理论、交易成本理论、委托—代理理论）和私营部门的管理理论，它摒弃了传统公共行政学的两大理论基石——政治—行政二分法和官僚制理论，建立了全新的理论基础。其次，从范式的方法和应用来看，传统公共行政学注重官僚制的完善和行政原则的探求，而新公共管理学则更偏好市场机制和私营部门的管理方式，更多的是从工商管理领域吸取经验，所以新公共管理理论也被称为以市场为基础的公共行政。围绕着新公共管理理论，也形成了一批坚定的拥护者，如奥斯本、盖布勒、欧文·休斯等人。新公共管理理论具有不同于传统公共行政学的理论基础和方法与应用，形成了相应的科学共同体，因此本文认为新公共管理理论是一种不同于传统公共行政学的新范式。

### (三) 公共治理范式

新公共管理理论在风靡全球的同时也受到了不少批判,如对新公共管理理论价值取向的批判、对新公共管理混淆公私部门差异的不满、对新公共管理市场偏好的否定等等。在此基础上,出现了很多替代理论,如新公共服务理论、治理理论、“善治”理论、网络治理理论等。在本文看来,尽管这些理论在侧重点上存在一定的差异,但其理论内核是一致的,即强调通过合作、协商、伙伴关系,确立共同的目标等方式,实现对公共事务的治理。因此,可以将其统一纳入到公共治理理论的范畴中来。所谓的公共治理“指的是为了实现和增进公共利益,政府部门和非政府部门(私营部门、第三部门或公民个人)等众多公共管理主体彼此合作,在相互依存的环境中分享公共权力,共同管理公共事务的过程”(丁煌,2011:455)。

公共治理理论的兴起有其深刻的社会背景。首先,公共治理理论的兴起源于传统公共行政范式与新公共管理范式的缺陷。传统公共行政强调通过官僚制来实现对公共事务的治理,新公共管理则更加偏好市场和企业机制。而公共管理的实践一再证明,无论是政府还是市场,任何单一主体都难以实现对公共事务的有效治理。因此,公共管理的实践要求一种不同于传统公共行政学和新公共管理理论的新范式。其次,社会力量的崛起推动了公共治理的兴起。作为市场和政府之外的第三部门,社会力量在弥补市场失灵和政府失灵方面发挥着独特的作用。随着公民社会的不断发育,非营利组织蓬勃发展,公民的自主意识和参与意识不断增强,他们也要求参与到公共事务的治理中来,社会力量参与公共事务的治理是未来公共行政发展的必然方向。在此背景之下,公共治理理论应运而生。从基本内容上来看,公共治理理论主要包括以下几个方面。第一,强调治理主体的多元化。在公共治理理论看来,政府、市场、非营利组织、社区、公民个人都是公共事务的治理主体,都在治理中发挥着不可或缺的作用,公共治理的目标就是要实现“多元共治”。第二,不同主体之间的地位是平等的,存在着相互依赖关系。在公共治理理念下,政府不再是高居于社会之上的“统治者”,政府与其他治理主体在地位上是平等的,不同主体之间形成一个网络状的治理结构,政府在其中发挥着重要但不一定是关键的作用,在某些领域,其他主体甚至更权威。第三,不同主体之间主要是通过协商、谈判的方式进行治理。在治理网络中,虽然不排除正式的强制规定,但是更为强调柔性的治理方式,谈判、协商、妥协具有更加重要的地位。第四,治理的目标是实现公共利益的最大化。在不同主体的协商、谈判过程中,各自的利益诉求都能够得到充分的表达,最终决策是在充分考虑各方利益的基础上做出的,因此更加符合公共利益。第五,政府在公共治理过程中承担着“元治理”的角色,当其他治理手段都失败时,政府应该承担起最后的责任。公共治理理论强调多元共治的治理模式,其本质在于国家权力向社会的回归。

之所以将公共治理理论作为一个范式,主要是基于以下考虑:首先,从理论基础来看,虽然“公共治理理论作为一种新型的公共行政理论,其理论在内容、范畴等尚存在着相当程度的分歧,但是其理论内核是主张通过合作、协商、伙伴关系,确定共同的目标等途径,实现对公共事务的管理”(邓伟志、钱海梅,2005:7)。其理论基础是后现代主义的多元主义和合作理论,这与传统公共行政学和新公共管理理论的基础截然不同。其次,在范式的方法和应用上,公共治理理论强调多元主体之间的相互依赖、协商、谈判和交易,通过相互对话增进理解,树立共同目标并相互信任,最终形成一种网络化的治理结构。正如斯托克所言:“治理意味着一系列来自政府但又限于政府的社会机构和行为者”(斯托克,1999:20)。公共治理的目标是实现政府与社会的共治。围绕着公共治理理论,也形成了一批坚定的拥护者,如斯托克、詹姆斯·罗西瑙、罗茨等人。公共治理理论既存在特定的理论基础,又创设了不同于新公共管理的方法和应用,并形成了相应的科学共同体,因此本文认为公共治理理论成为公共行政学研究的新范式。

需要指出的是,相对于公共行政学的前两个范式,公共治理范式的发展尚不完善,在理论基础方面尚存在一定的分歧,在合作治理的应用方面也有很多问题需要解决,但是这并不妨碍公共治理理论成为一种新的研究范式,它所展现出来的政府与社会的共治格局也向我们展示了一幅美好的画面。

### 四、小 结

公共行政学的范式研究是公共行政学研究的一个重要方面,它对我们从整体上把握公共行政学的

发展脉络具有重要的意义。本文将公共行政学的发展分为传统公共行政学、新公共管理理论和公共治理理论三种范式,并对每一范式的基本理论、主要观点、范式变迁的原因等问题进行了初步的探讨。应该指出的是,本文对这一问题的探讨主要是从理论层面展开的,就政府管理实践来看,很难说哪种范式居于主导地位,在政府管理实践中更多的是可以同时看到三种范式的影子。尽管如此,对公共行政学范式变迁的研究对于我们更好地理解公共行政学的历史发展乃至政府管理实践还是大有裨益的。

### 参考文献:

- [1] 托马斯·库恩(2003). 科学革命的结构. 金吾伦等译. 北京:北京大学出版社.
- [2] 尼古拉斯·亨利(2002). 公共行政与公共事务(第八版). 张昕等译. 北京:中国人民大学出版社.
- [3] 王灵珊(2009). 公共行政学“范式转型”研究的现状与反思. 学习论坛,5.
- [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.
- [5] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺(1992). 布莱克维尔政治学百科全书. 北京:中国政法大学出版社.
- [6] 杨宏山(2004). 宪政主义、管理主义与政策主义——公共行政研究的几种不同理论范式. 国家行政学院学报,1.
- [7] 威尔逊(1997). 行政学研究. 彭和平编译. 国外公共行政理论精选. 北京:中共中央党校出版社.
- [8] 丁 煌(2011). 西方行政学理论精要. 北京:中国人民大学出版社.
- [9] 邓伟志、钱海梅(2005). 从新公共行政学到公共治理理论——当代西方公共行政理论研究的“范式”变化. 上海第二工业大学学报,12.
- [10] 格里·斯托克(1999). 作为理论的治理:五个论点. 华夏风译. 国际社会科学杂志,1.

## Paradigm Change of the Study of Public Administration Science

Wu Xiangling (Professor, Wuhan University)

Liu Xingpeng (Doctoral Candidate, Wuhan University)

**Abstract:** There are two criteria for paradigm change: the first one is the reconstruction of basic theory, and the second one is the change of method and application of the paradigm, in which the former is more important. Scholars of public administration at home and abroad have different viewpoints about the paradigm change of public administration not only because of their different understanding of paradigm and the standards of paradigm change, but also because of the complexity of public administration itself. According to the standards of paradigm change, there are three basic research paradigms of the public administration: traditional public administration, new public management and public governance. Research of the paradigm change of public administration is benefit for the better understanding of the history of public administration as well as the practices of government.

**Key words:** paradigm; traditional public administration; new public management; public governance

■作者简介:吴湘玲,武汉大学政治与公共管理学院教授,管理学博士,博士生导师;湖北 武汉 430072。

Email:xianglingwu2005@126.com。

刘兴鹏,华润(深圳)有限公司人事行政部,管理学博士。

■基金项目:湖北省民政厅委托课题(115-141219)

■责任编辑:叶娟丽

