

# 对公共管理研究方法中定量推崇的批判

王印红,王 刚

(中国海洋大学 法政学院,山东 青岛 266100)

**摘要:**追溯公共管理理论的起源与演进,以理性思维为基础的定量分析始终是公共管理研究的重要方法,并越来越受到推崇。但是公共管理话语体系的模糊性以及“理性人”假设的质疑使得在公共管理中推崇定量分析失去必然性。更为重要的是,研究方法的选择与学科的价值取向密切相关。如果公共管理的价值取向就是“效率优先”,推崇定量分析并无不妥。随着新公共服务理论的兴起,当公共管理的价值取向为“公平优先”,更多关注“民主平等、公民参与”时,过分推崇定量分析可能会偏离公共管理的价值理念。

**关键词:**方法论;定量分析;定性分析;公共管理;价值取向

**中图分类号:**C93-0      **文献标志码:**A      **文章编号:**1008-5831(2013)01-0064-08

研究方法的选择一直都是科学研究的重点。经济学被誉为“社会科学皇冠上那颗最为璀璨的明珠”,重要的原因就是研究方法的明确和成熟,经济学已经发展出一整套分析框架与工具,并正在向着更为精密与恢弘的体系演进。德国当代著名法学家卡尔·拉伦茨先生指出,法学之成为科学,在于其能发展及应用其固有的方法<sup>[1]</sup>。中国法学知名学者徐祥民先生也指出,一门学科有没有科学完整的方法论,不仅是其成熟与否的重要标志,而且是它能否得以顺利发展的基本前提和必要条件<sup>[2]</sup>。

公共管理同样如此。但是作为管理学的一个重要分支,公共管理学在研究方法的探求方面可以说是空白<sup>①</sup>,并不是公共管理的研究不使用研究方法,追溯公共管理学的起源,学者们一致认同公共管理学来自于公共行政学,虽然对于公共管理与公共行政的关系国内外学者存在着不同的观点。纵观百年公共行政发展过程的方法论,个人主义的理性思维与经验的实用分析方法是其显著特征<sup>[3]</sup>。理性思维的理论基础是期望效用理论、边际效用递减理论,这些理论是一种标准化行为理论,目的是为理性决策提供一套明确的基本假设或者说是公理,但是决策研究者们通过期望效用理论计算出的定量结果与管理者的真实行为有相当大的差距。如果管理者违背这些公理,期望效用理论便无法使用,或者期望效用无法达到最大化。近年来行为经济学的大量实验研究批驳了以期望效用理论为基础的理性思维,但并未动摇以理性思维为基础的定量分析方法在经济学与管理

收稿日期:2012-05-26

基金项目:山东省社会科学规划项目“民主化程度与信息化程度的相关性研究”(10CJGZ49)

作者简介:王印红(1970-),男,山东汶上人,中国海洋大学法政学院教师,博士,主要从事政府管理创新、电子政务研究。

①笔者在中国知网和维普尝试各种关键字,只找到了2篇有关公共行政研究方法的论文,公共管理研究方法的研究并未得到学界的关注与重视。

学上的地位。如果说以理性思维为基础的追求效用最大化、收益最大化的定量研究方法成就了经济学“帝国主义”,使得经济学处于“科学”的保护之下,对于定量研究方法在公共管理中的地位学者们则没有一致的认同。时而定性,时而定量,当二者解释的结果出现冲突时,无所适从。这种对方法论的随意性和漠视,在一定程度上也导致了公共管理研究现状的派别林立、乱象丛生<sup>②</sup>。

定量与定性的方法论之争,20世纪80年代在美国已经拉开了帷幕,80年代末期,几乎成为一场“战争”<sup>[4]</sup>。抛开其他的细枝末节,定量与定性之争存在三个主要的观点:定量与定性之间是根本对立的;二者之间存在区别,但是区别不一定构成对立;在认识论上互为补充,研究者应该研究如何为我所用。当赞同第三种观点的人数越来越多的时候,定量与定性分析的方法论之争似乎渐渐平息下来<sup>[5]</sup>。持第三种观点的人(实用主义者)认为,哲学家、理论家注重的是“理”,研究者注重的是“用”。人类在科学研究方面关心的无外乎两个问题:一是什么是知识;二是怎样获取知识。而这两个问题又最终地统一于为人之用。因此,如果研究的目的是为了发现问题、解决问题,那么,一切研究方法,无论它们的性质、操作形式有何区别,只要能服务于研究目的,就可分而用之或合而用之。从这个意义上说,定量还是定性的探讨没有什么价值,但是目前公共管理学界对于定量的过分重视与依赖,为了定量而定量渐渐模糊甚至改变了研究者对公共管理基本价值观的认同。在公共管理中,治理工具、分析工具、政策工具的选择无不体现了管理者的价值观念,因此,对在公共管理研究方法中过分推崇定量的现状进行批判十分必要。

公共管理研究中定量分析究竟应该占据什么地位?什么决定了它的地位?当定量分析与定性分析的结果出现截然不同的矛盾结果时,应该遵从哪种方法?正是笔者探讨的主要内容。

### 一、定量分析的地位,公共管理研究方法的溯源

所谓定量分析,是指运用数学语言进行相关的描述,借助数学模型、统计数据等进行量化的分析。自“理性人”假设提出之后,定量分析日渐成为学术界所推崇的重要研究方法,部分学者甚至以能否引入定量分析作为衡量一门学科是否为“科学”的主要标准。这种衡量标准使得可以定量分析的自然科学无可争议地被认为是“科学”,而不能进行定量或者

尚没有定量研究的社会科学被质疑是否为“科学”。马克思曾说过“一门学科只有使用了数学之后,才能称之为科学”。这种衡量标准的广泛认同,使得部分社会科学学科开始尝试运用定量分析来突出自己的理性思维。经济学就是其中之一,自萨缪尔森将数学引入经济学之后,“经济学帝国主义”攻城掠地,其他相关学科也开始注重定量研究,公共管理作为其相近学科,不可避免地受到影响。

笔者也使用定量分析,统计了9年(2001-2009)来发表在《中国行政管理》杂志社上的所有文章,定量分析显然受到研究者的推崇(图1)。同时分析了《公共管理学报》近3年来的文章,使用定量分析的文章数占总文章数的比例分别是41%、59%、75%。为什么选择这两个期刊?首先,《中国行政管理》在公共管理学界有较高的影响力,在由南京大学、中国社会科学研究评价中心主持的中文社会科学引文索引(简称CSSCI)中,《中国行政管理》一直是CSSCI的来源期刊,中国知网中《中国行政管理》的复合因子为2.725,在所有期刊中排63位。其次,《公共管理学报》是公共管理领域的后起之秀,《公共管理学报》于2004年创刊,2008年就进入CSSCI期刊之列。在短短的6年时间里,她从无到有,并快速发展成为公共管理学界最为认可的期刊杂志之一。中国知网中《公共管理学报》的复合因子为2.342。基于此,笔者选择这两个期刊,作为新老公共管理领域的代表来分析其中的文献资料。对这两个期刊的统计结果表明:定量分析方法在目前公共管理一级期刊中越来越受到研究者的重视,甚至超过定性分析,占据分析方法的主要地位。

如果从公共管理理论历史演变的角度来回顾定量分析在公共管理中受重视的程度,会给我们一种更为清晰的结论。威尔逊创立行政学的目的在于提升政府的效率,这种意图在《行政学之研究》中一目了然:“首先,政府能够适当地和成功地进行什么工作;其次,政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用或能源方面用尽可能少的成本完成这些适当的工作。”<sup>[6]</sup>韦伯从价值中立的工具理性出发,追求一种纯形式的、客观的、不包括价值判断的思维方式和立场,其主要表现是手段和程序的可计算性、形式的合理性。这种工具理性的研究方法表现为强调公共行政的专门化、法制化、官僚化等级制、规则化、非人格

<sup>②</sup>公共管理并没有一个统一的研究角度或理论,来自不同学科背景的学者常常从自己的学科出发对公共管理进行研究。1993年,Bozeman概括了三种研究公共管理的角度:政策学派的角度(P)、工商管理学的角度(B)和一个尚难鉴别(X)。Kettl和Milward在《公共管理的现状》一书中,将政治学、经济学、社会学和心理学列为公共管理的学科基础。在《公共行政手册》中,Liou认为公共管理的研究方法包括政治学、经济学、社会学、心理学、法学、管理学、哲学等学科;政治学是公共行政分析最早使用的方法,它为公共行政中的官僚治理与官僚责任的分析提供了重要依据;法学是欧洲大陆公共行政的基础;哲学则用来研究政府官员的伦理问题;近期,经济学与管理学在公共行政中扮演着主要的角色。公共管理目前在运用各个学科的理论与方法来研究公共部门(包括政府与其他社会组织)的问题。

化、技术化特征。由此导致了这一阶段公共行政研究的功能化特征即公共行政的功能性取向——追求单一的行政效率。对效率及技术的推崇使得公共行政在诞生之时就倾心于定量研究。在20世纪50—60年代,公共行政学开始引入了系统科学的研究方法,系统论、信息论、控制论、运筹学等开始被公共行政的学者所推崇并广泛运用。

新公共管理理论将公共选择理论、制度经济学、

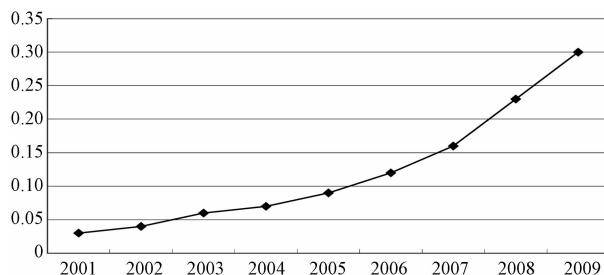


图1 《中国行政管理》杂志社9年来发表的定量研究论文占全部论文的比重

如果考察的视角更宽些,探讨管理理论的起源,泰勒创立管理理论之初的目的就是为了提高企业中工人的效率。公共管理理论形成之初就试图将管理学的思想引入公共部门,目的是让政府部门应该怎样做才能够更有效率。“为什么公共部门总是比私人部门的效率更低”一直处于公共管理研究的核心位置<sup>[7]</sup>。在公共管理以往的研究中,许多学者将公共部门的管理视为一个技术问题,甚至一个工程控制问题,往往遵循着“存在问题→解决方案”的逻辑展开。例如公共部门效率低,私人部门的管理效率高,所以借鉴私人部门的管理办法来管理公共部门。

从公共选择理论的视角,以美国学者安东尼·唐斯等人为代表的以经济学路径研究公共管理的学者,在公共管理理论研究中引入了经济学中的理性人假设,他们认为:人(包括公民与政党)在政治活动中的动机与在经济活动中的动机是一致的,都是追求个体利益的最大化。唐斯等人将这一假设作为公共选择理论的基本假设,并将全部理论分析置于这一假设之上,实现了公共管理理论研究公理化方法与实证方法的结合<sup>[8]</sup>。

无论是溯及公共管理的缘起,还是跟踪公共管理理论的演变过程,效率始终是公共管理理论最重要的价值取向。在以效率为目的的追求中,定量研究的优势不言而喻,它利用成熟的数学工具求极值,标准化和精确化程度较高,逻辑推理严谨。定量分析与效率是一对孪生子。正是基于这种考虑,不管是西方的管理学界,还是中国的管理学界,很多学者都因为对效率的认同而极为推崇定量研究。一些观点认为,从某种程度上而言,没有定量研究的成果存

交易成本理论与绩效管理理论引入公共行政管理中来,对韦伯僵化的科层制进行了批判,强调私营部门的灵活雇员制和绩效工资制。新公共管理市场化的改革取向对传统的公共行政提出了严峻挑战。尽管新公共管理与公共行政相比,理论基础、管理方法、研究范畴发生了很大的变化,但是从方法论上考察,以理性思维为基础的绩效评估、顾客至上、战略管理等目的还是将管理科学化。

在很大的不足,很难企及相关研究的高点<sup>[9]</sup>。这种思路使得很多专业学术期刊更愿意发表定量研究成果,而不是定性研究成果。公共管理的研究者也迎合了这种需求,乐意研究并发表定量的“成果”,有的则为了定量而定量,忽视了公共管理的结果<sup>③</sup>。诚然,在某些选题上,因为研究对象和研究内容的不同特点,定量分析有其不可取代的位置,是公共管理不可或缺的研究方法,但问题是定量研究在公共管理研究中不能被过分推崇,因为,公共管理话语体系的模糊性,理性人假设的正确性被广泛质疑以及以“公平”为首位的公共管理的价值取向,使定性研究不能被忽视。

## 二、公共管理话语体系的模糊性

就人类的认识而言,“模糊”并不是“精确”的低阶层次,而是人类认识、评价事物的一种艺术,是一笔财富,而不是包袱。尽管公共管理领域存在着可以精确计量并加以定量分析的内容,但只是很少的一部分。如果从概念内涵与外延清晰度的角度加以分类的话,概念可以分为四类:第一类是内涵明确、外延封闭的概念。这类概念是最为精确的概念,但实际上这类概念并不多见;第二类是内涵明确、外延开放的概念。我们很难将这类概念的边沿对象有效归类;第三类是内涵模糊、外延封闭的概念。这类概念难以从内涵的角度进行定义,列举外延是最有效的方法;第四类是内涵模糊、外延开放的概念。这类概念让致力于精确研究的学者最为头疼。第一类概念作为最为精确的概念,是所有学科不遗余力追求的结果,也是最容易进行定量研究的概念。但是后

③笔者认为公共管理的结果就是一个社会有运行良好的秩序、人们普遍认同的公平、人们普遍满意的效率。要达到人们的普遍满意、普遍的认同也需要一个人们能够表达的民主制度。

面的三类概念,尤其是第四类概念就很难实现定量研究。遗憾的是,公共管理话语体系中后三类概念,尤其是第四类概念占据了概念的大部分。我们很难想象对“公共”、“公平”、“公正”、“民主”这样内涵模糊、外延开放的概念进行量化研究。模糊的概念之所以在公共管理中占据绝大部分,原因之一在于其短暂的历史。从威尔逊那篇经典论文——《行政学之研究》算起,公共管理的研究历史只不过走过了百年余的历程。明确学科的基本概念是研究的一个重要内容,显然对于历史短暂的公共管理而言,很难将众多的基本概念明确化。在概念没有明确的前提下,进行定量研究并不明智。实际上,进行概念的操作化<sup>④</sup>一直是定量研究的基础,而模糊概念的操作化很容易产生目标替换。指标的设立是定量研究的一个重要内容,而实际上对模糊概念进行操作化存在相互矛盾的要求。例如美国研究公共部门绩效评估的专家西奥多·H·波伊斯特总结了有效绩效评估指标的七条标准<sup>[10]</sup>,很多标准在实现上存在矛盾。其中,“抵制目标替换”和“低成本(不浪费)”本身是难以调和的矛盾体。要抵制完全的目标替换一定是高成本的(姑且不论抵制完全的目标替换是否可行),而低成本的指标一定会发生目标替换。两者只能在“满意”的维度内实现一定程度的共生,而不可能达到定量研究所要求的“精确”。

定量研究相对于定性研究的一个明显优势是实现了对象的精确描述。诚然,很多情况下,我们需要对研究对象进行量化的表述,这在经济学中已经得到公认。具体的“利润率”、“市场占有率”等数字描述比“提高利润”、“扩大市场占有”等定性描述要清楚得多。但如果对一个人外表的评判,“美和丑”、“很漂亮、一般般”所能展现出的效果要比一个量化的评判更让人接受。我们很难想象对一个人的外表进行量化的描述。长相“80分”抑或“70分”让我们无所适从。“80分”是“漂亮”的,那么,“75分”是什么?如学者对经济学中基数效用理论的批评一样:“效用的可测量性一直处于质疑之中。成千上万的商品及商品组合,从心理的感觉出发,还要像长度、重量一样准确地计算他们的效用,很不现实。”<sup>[11]</sup>进入20世纪初,经济学家常常使用序数效用理论而不是基数效用理论来分析人们的消费行为。

同样的情况在公共管理中更为常见。我们可以将一个国家政府描述为“民主政府”或“专制政府”,但是将之进行数字的定量描述反而差强人意。我们可以说哪一个政府更“民主”,而让人们说出“民主”程度的具体数值,则未必现实。如果我们试图对这

类更适合定性描述的状况进行定量描述时,反而会产生更多的迷惑。基尼系数是对一国“公平”状况进行定量描述的典型代表。按照基尼系数的规定,0.4以下是可以定性为公平的,而0.4以上是不公平的,社会将处于不稳定的状态。但是单纯定量描述是不完善的:第一,定量描述需要辅以定性描述,即将基尼系数划分为“公平”、“基本公平”、“不公平”等的定性区间,没有定性的描述是没有多大意义的;第二,单纯定量描述的适用性面临挑战。例如它认为0.4以上处于极不公平状况,社会将处于经济停滞和社会不稳定中,但是实际上很多国家的基尼系数高于0.4,但其经济发展和社会稳定同时存在。在这一点上,定量描述的精确反而使其普适性大打折扣。之所以会产生这种状况,原因在于定量研究需要抽象出一些普适性的假设前提,而实际上很多假设没有普遍性,在一国成立的假设在另一国可能并不成立。从这个意义上而言,对“公共利益”或者“公平”进行定量描述会产生极其荒谬的状况。

公共管理话语体系中,“平等、民主、公平、公正、公民参与、幸福、秩序”这样的模糊语言占据了绝大部分,而能够做到精确描述的语言少之又少,这样的话语体系的现状决定了公共管理多数研究内容无法量化,这使得定量研究不能作为主要的研究方法。

### 三、对公共管理中“理性人”假设的质疑

“理性人”假设是现代经济学的理论基石之一。自诞生之日起,就招致了不断批评,“理性人”假设自身也在不停调整。西蒙对“理性人”假设的正确性提出质疑,他认为“理性只是指一种行为方式。它适合实现指定目标,而且在给定条件和约束的限度内”<sup>[12]</sup>。他指出,“理性人”有一套完全而又始终如一的偏好,使他挑选他面前可供选择的東西,他也十分清楚,这些可供选择的東西是什么。为了决定选择哪种最好,他作了无穷无尽的复杂运算。在西蒙看来,“理性人”中所包含的“完全理性”是不现实的,相反,“有限的理性”比“完全理性”更接近于现实,追求令人满意的利润比追求最大利润更接近于现实,由此他提出了“有限理性”的假说。以理性假设为基础的定量分析,面对复杂的人类行为和社会现象,定量分析的局限性也是显而易见的。定量分析的理性思维很难在真正的决策中发挥实效。西蒙认为定量分析所需要的前提假设过多,很多假设在现实中很难实现。因此,决策并不能实现定量研究的“最优决策”,而只能实现“满意决策”。西蒙对此问题的研究给予人们很大的启发,他也由于在此问题上的卓越研究而被授予诺贝尔经济学奖。

<sup>④</sup>概念的操作化是社会调查领域的一个专有术语,是指对调查研究中所使用的抽象概念给予明确的定义,并确定其边界和测量指标的一种设计工作。

英国学者帕特里克-敦利威认为,“理性人”假设作为公共选择理论的基本前提缺乏明确的界定<sup>[13]</sup>。澳大利亚学者休-史卓顿认为“理性人”假设不符合社会的现实,他用一位35岁的女性埃利生活与工作行为来说明这一点<sup>[14]</sup>。2002年诺贝尔奖的获得者卡尼曼用实验的方法研究了人们的行为,发现许多心理因素会影响人们的决策,这使得理性假设常常失效。以下的案例是卡尼曼众多实验中的一个。

现在政府正在为一种罕见疾病的爆发做准备,预计这种疾病会使600人死亡。对于应对措施政府采取了报纸和网络两种媒体征求公众对于两个方案的意见。网络上的描述是这样的:采用X方案,肯定可以救200人;采用Y方案,有1/3的可能救600人,2/3的可能一个也救不了。报纸上的描述是这样的:采用X方案会使400人死亡,采用Y方案有1/3的可能性无人死亡,有2/3的可能性600人全部死亡。

网络上的调查显示,有绝大多数的人选择了X方案,很少的人选择了Y方案;而对于报纸上的调查显示,大多数的人选择了Y方案,很少的人选择了X方案。卡尼曼做了一系列的研究发现:(1)大多数人在面临获得的时候是风险规避的;对上面的这个案例来说,第一种描述方式:人们面临的是一种获得,是救活人员,人们不愿意去冒险。(2)大多数人在面临损失的时候是风险偏爱的;对于第二种描述来说,人们面临的是死亡,死亡是一种失去,因此人们更倾向于冒险,选择方案Y。(3)人们对损失比对获得更敏感。卡尼曼还批评经济学家关于理性的假设,他说:“对于理性过分的相信,对于模型的过度依赖,对于计量化、模式化的论述过于强调,这不仅是传统经济学的缺陷,是现代思维之大弊。从大了说会产生教条主义、形式主义,从小了说会影响人的某一次投资决策。”<sup>[15]</sup>

在中国,学术界对理性人假设的评判就更加直接与尖锐,有的学者甚至认为“理性人假设”是将公民设想为一群自私自利、毫无社会与家庭责任感的人<sup>[16]</sup>。诚然,学术界也存在为这一假设辩解的声音,如认为每个人追求个人利益,公共利益也就得到了满足。但是,由于这些辩解仍然强调“理性人”单纯地追求理性的行为方式,追求效用最大化、收益最大化和成本最小化,所以不但没有消解人们对理性人假设的批评,反而为“理性人”假设招来更多的误解。学术界对公共管理中“理性人”假设上的质疑,特别是对“理性人”假设的批评,在一定程度上也导致了国内学术界对西方公共管理理论理解的混乱。到底什么是公共管理,它的分析工具与研究边界在哪里,国内一直没有一个清晰的答案<sup>[7]</sup>。

中外学者对“理性人”假设的批评可以概括为一句话:即忽略了人所具有的公共精神。在经济学中可以没有公共精神,经济学的核心就是效率。虽然相当的学者对经济学研究中的“理性人”假设质疑,但是并没有过多质疑定量分析方法在经济学中的主流地位。原因是经济学始终如一的价值追求——经济效率及其定量化,使得定量分析方法在经济学一直处于主流地位。但反观公共管理不能没有公共精神,公共管理的精神或者称之为价值追求如果不是效率,或者首要不是效率,那么,在公共管理研究中提倡定量分析方法就应该被质疑。

#### 四、公共管理价值取向的审视

对于“理性人”假设的质疑,在学术界并没有影响到定量分析方法在公共管理领域越来越受重视。原因之一,经济学是公共管理最重要的基础理论,新公共管理理论主张建立有效的预算体制、明确的管理目标以及对服务产出的精确测量,强调对政府开支进行控制、目标管理、职责分权以及绩效测量体系等,崇尚大量地依靠市场机制去引导公共项目,并“相信市场和私营企业的管理方法……用经济理性的语言表达的种种理念”<sup>[17]</sup>。

从已出版的研究成果来看,定量研究和定性研究的互补性是一个客观事实。定性研究可以帮助研究者无偏见地发现问题,包括问题的内容、性质及其发展的形态,而定量研究则能帮助研究者去明了、确认问题的客观性内容以及检验业已出现的理论之信度。如此观之,两种研究的对立就研究实践而言是不存在的<sup>[5]</sup>。换句话说,所谓定量与定性研究的统一和谐,并不是其自身间的统一或和谐,而是统一和谐于整个研究实践。

但公共管理的实践远比我们认识的要复杂,尽管在大部分情况下定性与定量研究的结果方向是一致的,但在某些状况下两者的应用却会得到截然不同的答案。定性还是定量?两种研究方法本身并没有什么冲突。但反映在公共管理研究方法的选择上,在定量与定性分析方法的结果出现冲突时如何选择,是公共管理研究者必须面对的问题。

如A、B、C三个专家对甲、乙二人进行定量评分:甲所获得的分值分别是8.5分(A专家评分)、8.4分(B专家评分)、8.6分(C专家评分),平均为8.5分;乙的分值是9.0分(A专家评分)、9.0分(B专家评分)、6.0分(C专家评分)分,平均是8分。按照定量的评价,甲的平均分是8.5分,高于乙的8分,甲会胜出;而按照定性的评价,A专家会选在乙,B专家也会选择乙,只有C专家会选择甲,乙有两票,高于甲,乙会胜出。所以定量的结果并不一定会和定性的一致。

这种结果的差异早已被公共选择学派的学者们

所发现。他们由此对决策(或选举)的程序和计算方法发生了浓厚的兴趣。不同的决策(或选举)规则、程序和计算方法会对结果产生质的区别。人们创造出多种决策(或选举)的规则,具有代表性有一致同意、多数票、博尔达计数、正负表决法等,这些方法或规则的创建就是不同学者对问题的不同回答。在笔者所构建的案例中,哪一个方法更为合理呢,是定性抑或定量?这个问题的直接回答不可能获得普遍的认可。要想赢得普遍的认同,必须回到公共管理的价值诉求上去。在定性与定量研究方法的选择背后,隐藏着公共管理者价值观念的不同追求。探求公共管理价值观念,这也是笔者质疑定量分析的另一个旨意所在。

无论是经济学、管理学、法学还是作为分支的公共管理学,都是人类追求幸福、自由、财富、公平的一种治理工具。在使用每一种治理工具时,都会反映出人类的价值诉求,如利用经济学这一工具就反映了人类追求更多的财富、更高的效率的价值理念。公共管理学反映出来的人类价值诉求是什么,如果不是唯一的,那么其首要的价值诉求是什么?这迫使我们不得不回溯新公共理论与新公共服务之争。

20世纪80年代以来,西方发达国家启动了一场以市场化为取向,旨在推行绩效管理和“顾客导向”的新公共管理改革。然而,在新公共管理改革取得骄人成就的同时,各种批判和质疑也如影随形、纷至沓来。在各种批判的理论浪潮中,以罗伯特·登哈特(Denhardt)为代表的一批公共行政学者针对新公共管理理论进行了理性批判,进而建立了一种崭新的公共管理理论——即新公共服务理论。从理论传承的视角来看,新公共服务理论是对新公共管理理论的一种扬弃和超越,它试图在承认新公共管理理论对于改进当前公共管理实践所具有的重要价值并摈弃新公共管理理论特别是企业家政府理论的固有缺陷的基础上,提出一种更加关注民主价值和公共利益、更加适合于现代公民社会发展和公共管理实践需要的新的理论选择。

从公共管理发展的本质来看,新公共管理与新公共服务是在“效率与公平”这两大价值观之间进行取舍或者相互博弈进而衍生出来的一系列管理理念、管理制度、管理技术和管理手段的集合<sup>[18]</sup>。新公共管理以“管理主义”作为金科玉律,它不仅仅使用新技术,也带来了一系列新价值观,尤其是来源于私营部门的一套价值观。正如克里斯托弗所指,新公共管理最核心的价值取向是“有效验的3E:经济、效率和效能”<sup>[19]</sup>。“管理主义”强调提高管理效率,认为:“私人部门所强调的一些价值观念,其中最值得注意的价值观念是效率在公共部门中应该受到重

视。”<sup>[20]</sup>值得肯定的是,与传统公共行政“效率至上”价值取向相比较,新公共管理理论拓宽了效率价值观的内涵,实现了由“效率至上”向“效率优位”转变,在“效率、经济”理念中融入了“效能”价值理念,这表明了公共部门在实现组织预期目标的同时也考量公共部门自身的适应性能力。新公共管理理论对效率的追求,使得公共管理的研究者普遍使用经济学广为使用的定量分析方法。除此,新公共管理理论依赖实证主义的分析方法。实证主义的分析方法认为,社会科学能够运用自然科学领域所运用的相同方法加以认识。伯恩斯坦断言:“社会科学在程度上而不是在种类上不同于构建良好的自然科学,所以,取得科学成功的最佳方法就是效仿自然科学的逻辑和研究方法。”<sup>[21]</sup>实证主义试图构建能够解释和预测自然与社会事件的理论,并发展一套相互关联的并可以验证的法则,这些法则说明相关变量之间的因果关系,其最终目的是控制自然事件和社会事件。按此思维,社会生活或者组织生活的事实能够与价值观分开,科学的作用就在于把焦点集中于事实而不是价值,事实能够被观察和测量,这就犹如物质的物理或化学变化反应能够被测量一样。从社会研究的一般方法来看,新公共管理更加倾向于以实验研究和调查研究为代表的定量研究方式,侧重于且较多地依赖于对研究对象的测量与计算,其目的是想确定各个研究变量之间的相互关系、相互影响和因果关系。

著名行政学家胡德指出:“新公共管理很自然地明显地将强调的重心放在了诸如效率、消除浪费或者使资源与明确的目标相称这样的价值上,不过,那些价值的实现可能会以牺牲诚实和公平的交易、偏好的避免或对责任的追求为代价,或者可能会以牺牲安全保障、心情愉快和适应能力为代价。”<sup>[22]</sup>从这个意义上说,新公共管理在价值层面上导致公平、平等、公正、正义等民主价值的弱化,从而与民主行政的基本理念相悖,产生了公共行政的合法性危机。

与新公共管理不同,新公共服务思想体现了公共行政的宪政主义理念,把公民、公民权和公共利益置于新公共服务的首要位置,这使它在对新公共管理批判的基础上实现了对管理主义实质的超越。“新公共行政学有很强的规范理论取向,对于价值问题(尤其是社会公平)比较关注”<sup>[23]</sup>。新公共服务理论将公共服务、民主治理和公民参与置于公共管理的核心,在一定程度上认同新公共管理价值观的基础上,认为公共行政的精髓在于“为公民服务以增进共同的利益”,强调行政人员服务于公民、追求公共利益、重视公民权 and 人的价值。新公共管理的终极目标是“促进公共服务的尊严与价值;将民主、公民权和公共利益的价值观念重新肯定为公共行政的卓越

价值观”<sup>[24]</sup>,从而将公共管理的平等、民主的价值观置于与效率同等地位。公共管理价值取向的转变,使笔者对公共管理所用的研究方法的主次地位进行反思。回到本节的案例中,按照多数票的定性评价,乙会胜出;按照评分的定量方法,甲会胜出。就公共管理的价值理念而言,始终围绕着“效率与公平”相互博弈,如果说公共管理的价值理念就是如新公共管理理论所追求的效率,定量作为公共管理的主流研究方法并无不妥。但是,公平的弱化、效率的强化与民主行政的基本理念相悖,与人们寄予公共管理学科的公共精神相悖。至少在目前阶段的中国,就公共管理的首要价值观,不是追求的效率,而是公平。案例中,公平的实现有赖于民主的决策,而以多数票的民主规则的定性分析显然更能达到一个公平的结果。按照评分的定量分析至少存在着二个疑问:从个人的感受出发的评分是否可以准确、客观地评价一个人的能力;凭什么少数人的评分(案例中专家C的评分)决定了最终的结果。如果公共管理的价值观念是公平,或者说首要的价值取向是公平,那么,定量分析在公共管理领域的推崇就应该受到质疑。

通过前面的分析,也得到了这样的启示,经济学在产生之初价值取向一直很明确,就是效率,定量分析的结果可以实现效率的最大化,因此定量分析在经济学的主流地位一直未变。而对于公共管理学来说,公共管理的价值取向在效率与公平之间左右摇摆,也使得公共管理的研究方法时而定量,时而定性。价值观念的摇摆,研究方法的随意性也造成了公共管理学科边界模糊,对现实的解释力趋弱的现状。

## 五、结论

中国处于社会转型的关键时期,公共管理受到了前所未有的重视。然而,公共管理却无法非常有效地对实践进行指导,近几年来受到的批评与质疑也越来越多,这迫使学界必须重新审视该学科的价值观念与研究方法。“新公共管理凝聚了管理主义理念的精髓,新公共服务理论洋溢着宪政主义理念的风采”,公共管理理论的价值取向一直在“效率”与“公平”中纠结。公共管理的价值取向是衍生一系列公共管理体制、改革理念、改革规则、改革手段的前提,特别是在中国行政体制改革中,公平与效率一直是挥之不去的难题。改革开放30年来,我们确定了“效率优先,兼顾公平”的发展观念。在一定程度上,公共管理的价值取向也偏向于效率,使得定量研究成为公共管理领域被推崇的研究方法。笔者从研究方法入手,探讨了定量分析在公共管理研究中的地位,这样的地位是否匹配公共管理价值取向,得到的结论如下。

结论一:研究方法的选择是一门学科进行科学研究的关键,一门学科的成熟度与其所用的研究方法的成熟正相关,但公共管理的研究方法并未引起足够的重视。追溯公共管理的缘起,在公共行政阶段、新公共管理阶段,对效率的追求使得学者逐渐推崇以理性思维为基础的定量分析方法。略显讽刺意味的是,笔者质疑定量分析在公共管理中的地位,却也辅助性使用了定量分析,笔者分析了最近发表在《中国行政管理》和《公共管理学报》近年来的文献,结果显示,定量研究所占比重越来越大,定量研究越来越受到推崇。虽然,西蒙提出“有限的理性”,但以理性思维为基础的定量分析在公共管理领域的地位并未受到影响。

结论二:由于公共管理话语体系的模糊性,学术界对“理性人”假设的广泛质疑和近来行为经济学的研究结果显示,在公共管理学科推崇定量研究是不妥当的,研究公共问题需要充分考虑人的特殊性、主观性和能动性,毕竟“公共问题的解决通过对话要比通过客观的测量与理性分析更有可能”<sup>[25]</sup>。致力于公共管理研究的学者有必要审视研究方法的重要性,并把定性研究作为主要的研究方法。因为定性更加关注价值,而不只是价格;更加关注的是人类的意义,而不仅仅是客观的事实;毕竟要达到公共管理的目的,凭借的是思想、法律、制度、文化而不是有很多假设条件的模型和技术手段。

结论三:在公共管理领域,质疑定量分析在公共管理研究的地位与其说因为公共管理话语体系的模糊性和人们的非理性因素,倒不如说取决于公共管理的价值取向。当我们清楚了解公共管理的价值取向时,答案就在其中。那就是,当公共管理的价值取向为效率时,则以定量为主;当公共管理的价值取向为公平的时候,研究方法则以定性为主。公共管理的价值取向也决定了当定量分析与定性分析结果冲突时的选择。如果说一个社会的发展观念面对现实问题可以借助民主制度这样的平衡机制在“效率优先,兼顾公平”与“公平优先,兼顾效率”中权衡抉择,但公共管理的价值观,从公共管理的参与主体、过程、结果看,必须将民主治理、公民参与、平等公正置于以政府为中心的公共管理系统中的核心地位,否则公共管理将会失去合法性。因此公共管理管价值观念必须树立“公平优先”的民主价值理念,否则就不是“公共”的管理。将首要考虑“效率”的事务交给企业部门,把首要考虑“公平”的事务交给公共部门,这也是目前中国行政体制改革的方向(不是企业部门不讲公平,也不是公共部门不讲效率)。坚持这样的价值取向既是公共管理研究方法选择的需要,也是公共管理学科发展的需要。

## 参考文献:

- [1] 卡尔·拉伦茨. 法学方法论[M]. 北京:商务印书馆, 2003.
- [2] 徐祥民, 刘卫先. 环境法学方法论研究的三个问题[J]. 郑州大学学报:社会科学版, 2010(4): 118 - 119.
- [3] 何颖. 公共行政研究方法及其走向评析[J]. 中国行政管理, 2005(10): 104 - 106.
- [4] GAGE N L. The paradigm wars and their aftermath: A historical sketch of research on teaching since 1989[J]. Educational Researcher, 1989 (Oct. ): 4 - 10.
- [5] 沃野. 关于社会科学定量、定性研究的三个相关问题[J]. 学术研究, 2005(4): 41 - 44.
- [6] WILSON W. The study of administration [J]. Political Science Quarterly, 1887 (2).
- [7] 周燕. 公共管理研究:传统与前沿——一个学科框架的描述[J]. 中山大学学报:社会科学版, 2010(1): 142 - 150.
- [8] 安东尼·唐斯. 民主的经济理论[M]. 上海:上海世纪出版集团, 2005.
- [9] 崔智敏, 宁泽远. 定量化文献综述方法与元分析[J]. 统计与决策, 2010(19): 166.
- [10] 西奥多·H·波伊斯特. 公共与非营利组织绩效评估:方法与应用[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2005.
- [11] 高鸿业. 西方经济学(微观部分)[M]. 第四版. 北京:中国人民大学出版社, 2007.
- [12] 赫伯特·西蒙. 现代决策理论的基石——有限理性说[M]. 北京:北京经济学院出版社, 1989.
- [13] 休·史卓顿. 公共物品、公共企业与公共选择[M]. 北京:经济科学出版社, 2000.
- [14] 帕特里克·敦利威. 民主、官僚制与公共选择[M]. 北京:中国青年出版社, 2004.
- [15] 卡尼曼. 有限理性的图谱:迈向行为经济学的心理学[M]. 北京:中信出版社, 2004.
- [16] 朱广忠. 对公共管理理性人假设批评的理论反思[J]. 当代世界与社会主义, 2009(5): 125 - 129.
- [17] CHRISTOPHER H. The new public management in the eighties[J]. Accounting, Organization and Society, 1995, 20 (2/3): 93 - 109.
- [18] 曾保根. 价值取向、理论基础、制度安排与研究方法——新公共服务与新公共管理的四维辨析[J]. 上海行政学院学报, 2010(3): 29 - 30.
- [19] POLLITT C. Managerialism and the public services: The Anglo - American experience [M]. UK: Oxford Basil Blackwell, 1993.
- [20] 盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2001.
- [21] BERSTEIN R J. The restructuring of social and political theory [M]. Orlando, FL: Harcourt Brace Jovanovich, 1976.
- [22] CHRISTOPHER P, JACHSON M. Administration argument [M]. Aldershot, UK: Dartmouth Press, 1991.
- [23] 马骏, 郭巍青. 公共管理:新的研究方向[J]. 武汉大学学报:社会科学版, 2002(1): 77.
- [24] 珍妮特·登哈特. 新公共服务:服务,而不是掌舵[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2004.
- [25] McSwite O C. Legitimacy in public administration [M]. Thousand Oaks, CA: Sage, 1997.

## Criticism of Preferring Quantitative Research Methods of Public Administration

WANG Yinhong, WANG Gang

(School of Law and Political Science, Ocean University of China, Qingdao 266100, P. R. China)

**Abstract:** Tracing back to the origin and evolution of public management theory, quantitative research methods based on rational thinking is preferred as important research method of public management. However, due to the ambiguity of discourse system and question about “rational man” assumptions, emphasis on quantitative research methods will lose basis in public management. Moreover, the choice of methods is closely related to disciplinary value orientation. If “efficiency priority” is value orientation of public management, it is not inappropriate to prefer quantitative method research. With the rise of the new public service theory, value orientation changes to “equity priority”, and “democratic equality and citizen participation” is further concerned. Therefore, excessive emphasis on quantitative research methods may deviate from values orientation of public management.

**Key words:** methodology; quantitative analysis; qualitative analysis; public management

(责任编辑 傅旭东)