

PUBLIC *Management*

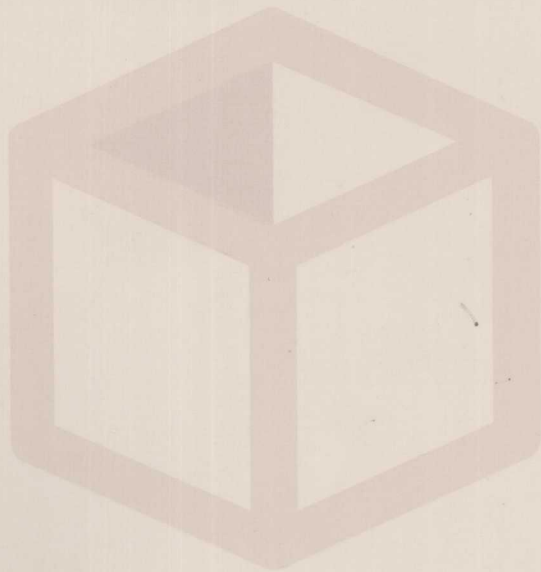


当代公共管理精品教程系列

公共管理学

PUBLIC MANAGEMENT

黄健荣 / 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

PUBLIC *Management*

课程 (910) 日新图书社编



CI 3002 社会科学文献出版社 第一 编 王 荣 编 著 公共

(管理精品教程系列)

当代公共管理精品教程系列

2000 年 第一 次 学 习 一 版 管 理 公 司 一 黄 丹 一 公 司

公共管理学

PUBLIC MANAGEMENT



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

· 当代公共管理精品教程系列 ·

公共管理学

主 编 / 黄健荣

副 主 编 / 梁 莹

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮 政 编 码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 85117872

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目负责人 / 武 云

责任编辑 / 张 峰 刘信语 马 爰

责任校对 / 赵 薇

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京步步赢图文制作中心

印 刷 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 30.5

字 数 / 560 千字

版 次 / 2008 年 12 月第 1 版

印 次 / 2008 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0479 - 0/D · 0202

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

前 言

PUBLIC MANAGEMENT

公共管理学的兴起为我们观察和研究现代人类社会公共事务管理的性质、运行方式与规律及发展趋势，改善政府管理和社会公共治理提供了一个全新的理论视界和实践平台。自 20 世纪末叶以来，公共管理学之兴起如洪波涌起朝阳喷薄，成为当代社会科学领域中的一道绚丽景观。半个多世纪以来，在社会科学领域众多学科门类中，还没有哪一个学科如同今日之公共管理学这样能够在如此短的时间内迅疾勃兴，蔚成气象。公共管理学之所以具有这样非凡的生命力和影响力，是因为它所蕴含的理论资源的丰富性与创新性，它所拥有的强大的理论吸纳能力与理论整合力，它所建构的分析框架的综合性与包容性，以及它所体现的对实践需求的回应性与应用性。

公共管理学理论资源的丰富性与创新性及其所拥有的强大的理论吸纳功能与理论整合力体现在其理论资源兼收并蓄，领新标异，可谓是广纳百川，包罗宏富：从现代经济学理论引入了公共选择理论、政府失灵论、委托/代理理论与交易成本理论等；从现代管理学理论汲取了战略管理理论、目标管理理论、绩效管理理论、全面质量管理理论与虚拟企业理论等；政治与行政学理论以及公共管理在自身发展进程中所建构的理论则囊括了政治合法性理论、社会力量三元构成理论、参与式民主理论、协商民主理论、社群主义理论、社会资本理论、新公共服务理论、治理与多中心治理理论等。这些理论的创新性和前沿性无需争议。它们在公共管理学的理论体系中的关系不是互不相关的叠床架屋的堆砌，而是相互契合，相辅相成，从而形成了相得益彰的有机链接。把如此众多的现代前沿理论在一个学科中融于一炉，使之凝聚升华，相映生辉，在当代社会科学的各门类中并不多见。由此可以说，公共管理学的理论体系力量之强大是其构成要素之新锐与丰厚使然。

公共管理学分析框架的综合性与包容性可见于如下诸方面。其一，这样的分析框架是从人类社会运行的宏观层面整体观察公共事务管理的运行，而不囿于管

理的技术层面。这样的视界使人们能够真正深刻地把握公共管理的本质及其与政治、经济和文化等社会活动的关系，认识其对整合社会公共资源并进行优化配置的重要性及其功能构成。其二，这一框架从社会力量基本构成的视界看公共事务管理，从而能把握社会运行的基本驱动力量的多元要素——政府、市场与社会在公共管理中的性质、地位与作用及其互动制约的关系，由此就可以正确地把握公共管理的主要矛盾并据此寻求化解之道。其三，它摆脱了传统的基于政府单一权力中心和权力单向度运行的分析模式，从多元主体合作共治的视界来探讨公共事务管理的各种问题。这样的全新的视界为解决日益复杂的、甚至已被一些论者称为已凸现“社会不可治理性”的公共事务问题拓展了治理之道。

公共管理学对实践需求的回应性与应用性已是人所共见。发轫于新公共管理运动的公共管理学直面全球经济社会发展对公共事务管理的挑战，全方位寻求破解之道。自20世纪70年代以来，曾经对推动和协调经济社会发展起过重要作用的传统行政学模式和官僚制理论，在现实的运行中陷入困境。传统的公共事务管理或是说政府管理理论与管理模式陷入知识难于指导行动，理论缺乏解释力，管理方式滞后无法适应实践需要的泥沼。公共管理学依凭其强大的理论整合力与实践创新性在其发展征途上披坚执锐，强势突进：以引入市场机制、绩效管理和公民导向等方式回应传统公共行政的权力本位、规则导向、竞争缺失和低效率等问题；以民主治理、协商民主等方式回应当代社会政治民主化进程迅速发展以及社会不可治理性问题的挑战；以全球治理的理念和方式回应全球化的挑战；以知识密集型治理、电子政府与电子政务的方式回应知识与信息时代的挑战。所有这些公共管理新理念与新方式的实施成效卓然，引领时代之风标。

公共管理学的拓展与深化与时俱进，其影响力日益凸显，全球同此趋势。处在经济社会转型时期的中国，对于研究和实践公共管理的新理念和新模式更具有特别紧迫的现实需求。中国正在和平崛起与民族复兴的道路上奋力前行。人们在看到国运中兴、盛世初现的美好景象之时，也必须注意到社会矛盾趋于复杂，社会分化问题凸显，经济建设和社会发展中的许多问题亟待回应和纾解，注意到此时公共事务管理体制和管理运行机制中的弊端也日益彰显，腐败现象还难以遏制等各种问题。这些问题，已经给中国的公共管理带来巨大压力和挑战。倘若这些问题不能得到及时有效的缓解或化解，就会严重影响中国社会的稳定与和谐，中国的持续发展就难以为继。因此，以公共管理的新视野、新理念和新方法推进政府管理改革，促进以人为本的公共服务型政府的建构，促进和实现政府与公民社会的合作共治，对于实现经济社会的持续发展与和谐发展，具有至关重要的意



义。由于这样的现实需要,进一步拓展和深化公共管理学的研究,并结合中国的实际探讨解决所面临问题的可行方式,当是公共管理学界之要务。

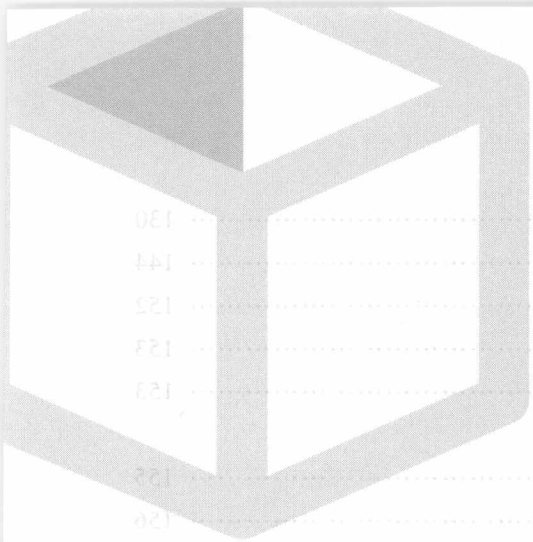
同时,向社会公众广泛传播公共管理的理论与知识,并培养大批适应社会需要的公共管理研究者与实际工作者,也是公共管理学界义不容辞的重任。本书正是为此目标所奉献的一份努力。这部研究性教材以全新的学术视野检视公共管理学科形成与发展的学理基础与其核心理论的发展变迁,剖析公共管理与传统公共行政的关系,考察从不同学科吸收的主要理论及其在公共管理中的应用,并从一系列主要相关问题切入分析当代公共管理的基本范畴与运行方式。本书在对学科知识的覆盖、最新学术信息的投射和理论分析的力度诸方面都力求达到新的水准,并力求对学理的分析脉络清晰,深入浅出,对基本概念的阐释确切准确,精微得当。本书在每章正文之前提出学习目标和学习的难点问题,以作导引;每章正文之后列出重要概念并作解释,之后是思考题和重要参考书目,以利于读者进一步深入学习研究之用。由于上述特色,这样一部研究性教材不仅适合高校研究生或本科生的公共管理教学之用,也会对公共管理的研究者或希望增长公共管理学相关知识的读者有所裨益。

本项目主持人黄健荣负责本书的项目策划、思路设计、课题论证和全书的统稿改定工作。梁莹承担部分书稿的补充修改工作。各章写作的分工如下:

- | | |
|--------------|----------|
| 第一章,黄健荣; | 第二章,向玉琼; |
| 第三章,丁 蓁; | 第四章,余敏江; |
| 第五章,黄健荣、李强彬; | 第六章,刘仁春; |
| 第七章,杨和焰; | 第八章,褚添有; |
| 第九章,周晓丽; | 第十章,张 华; |
| 第十一章,刘 伟、杨占营 | |

黄健荣 谨识

2008年9月于南京大学



目录

CONTENTS

PUBLIC MANAGEMENT

061	公共组织的运行目标与方式	3.3
144	公共组织的不平衡性	4.3
152	重要概念	
153	思考题	
153	参考文献	
157	公共组织的发展与变迁	2.2
160	公共管理理论的演变	
163	公共管理的理论基础	
167	公共管理未来的发展	
170	重要概念	
170	思考题	
170	参考文献	
175	公共组织与公共管理	
175	公共组织概述	102
175	公共组织的类型及其在公共管理中的作用	114

3.3 公共组织的运行与控制	130
3.4 网络背景下的公共组织	144
重要概念	152
思考题	153
参考文献	153
第4章 政府职能与政府失灵	155
4.1 政府职能概述	156
4.2 现代政府基本职能定位及其边界	163
4.3 政府失灵及其矫正	169
重要概念	187
思考题	188
参考文献	188
第5章 公共政策	190
5.1 公共政策概述	191
5.2 公共政策过程	208
5.3 公共政策分析	231
5.4 公共政策发展	244
重要概念	251
思考题	252
参考文献	253
第6章 公共部门人力资源管理	256
6.1 公共部门人力资源管理概述	257
6.2 公共部门人力资源管理职能	265
6.3 公共部门人力资源开发	279
6.4 中国公务员制度	285
重要概念	293
思考题	294
参考文献	295

第7章 公共部门信息资源管理	296
7.1 公共信息在公共管理中的重要性	297
7.2 公共信息资源管理概述	303
7.3 政府信息公开与透明政府	312
7.4 电子政府与公共信息资源管理	318
重要概念	326
思考题	328
参考文献	328
第8章 公共部门绩效管理	330
8.1 公共部门绩效管理与政府再造	331
8.2 英美等国公共部门绩效管理实践	339
8.3 成功的绩效管理的相关制度安排	346
8.4 公共部门绩效管理过程	350
8.5 公共部门绩效管理的障碍及克服	357
重要概念	363
思考题	364
参考文献	364
第9章 公共危机管理	365
9.1 公共危机概述	365
9.2 公共危机管理的核心理念与主要对策	373
9.3 公共危机管理系统与机制	376
9.4 公共危机的复合治理	384
重要概念	390
思考题	390
参考文献	391
第10章 公共管理与公民社会	392
10.1 公共管理与公民社会的基本关系	393
10.2 公共管理与第三部门	404
10.3 公共管理与公共精神	417

10.4 中国公民社会的培育与发展	424
重要概念	434
思考题	435
参考文献	435
第 11 章 公共权力的监督与制约	437
11.1 公共权力概述	438
11.2 公共权力制约的基本理论	448
11.3 公共权力监督与制约机制	457
重要概念	471
思考题	472
参考文献	473
后 记	475
1.1 绪论	1.1
1.2 公共管理的发展与现状	1.2
1.3 公共管理的特点	1.3
1.4 公共管理的意义	1.4
1.5 公共管理的使命	1.5
1.6 公共管理的挑战	1.6
1.7 公共管理的未来	1.7
1.8 公共管理的创新	1.8
1.9 公共管理的改革	1.9
1.10 公共管理的完善	1.10
1.11 公共管理的提升	1.11
1.12 公共管理的突破	1.12
1.13 公共管理的飞跃	1.13
1.14 公共管理的升华	1.14
1.15 公共管理的超越	1.15
1.16 公共管理的升华	1.16
1.17 公共管理的超越	1.17
1.18 公共管理的升华	1.18
1.19 公共管理的超越	1.19
1.20 公共管理的升华	1.20

第1章

公共管理导论

PUBLIC MANAGEMENT

公共管理导论 1.1

[学习目标]

通过本章学习，理解当代公共管理兴起的主要原因、历史背景，公共管理的内涵及其本质特征；在明确政府、市场与社会作为社会构成的三元主要力量和主要机制的基础上，认识公共管理模式应做出的调整与重构；理解全球化、民主化与知识经济兴起对公共管理发展的深刻意义。

[重点难点]

公共管理的本质特征与公共管理的内涵；新公共管理与公共管理的相关性；社会力量构成的三种力量与三种机制及其关系；关于社会不可治理性的问题；政府在公共管理中的地位与作用。

时至今日，国内外学界与政界都已注意到，公共管理学正在迅速形成一个强势的、可称之为显学的新学科，并对此持认可和欢迎的态度。无论是从理论还是实践的层面考量，公共管理学的研究和创新都已成为全球关注的热点。这是时代潮流的发展使然。经济全球化、政治民主化和技术革命的大趋势孕育催生了这一新的理论和实践范式。

人类社会自国家产生以来，其公共事务的管理活动从来没有像今天这样在全世界范围受到政治家、政府官员、学者和公众如此广泛和强烈的共同关注。由发

端于20世纪70年代与80年代之交的新公共管理运动所引发和推动,公共管理新概念横空出世,其理论与模式的建构在回应时代挑战中伴随着波及全球的政府改革运动的发展稳步推进。它以对传统公共行政批判性地承继、拓展、深化和超越的态势,以前者从未有过的张力和活力迅速发展,奠定它在新世纪从理论与实践的结合上继往开来,塑造、规制和导引现代公共事务管理方向和运作方式的重要地位。

1.1 公共管理的本质、主体及其运行目标与方式

开宗明义,什么是公共管理?胡德认为:“公共管理即‘国家的艺术’,能够松散地被定义为如何设计和管理公共服务的问题,以及政府行政部门的细微工作。”^①需要指出,这里所说的“国家的艺术”的行为主体不仅仅是政府,还应包括其他的公共组织以及公众。波齐曼强调,“当代公共管理是某种不同于传统公共行政的东西……与公共行政相比,公共管理更广泛、更综合和更少受功能专门化的限制”。^②公共管理可以定义为:以政府为核心的公共组织和其他社会组织及公民以有效促进公共利益最大化为宗旨,运用政治的、法律的、经济的和管理的理论与方式,民主运用公共权力并以科学的方法,依法制定与执行公共政策、管理社会公共事务、提供公共物品和公共服务,促进社会和谐发展的活动。这里所说的公共管理与传统公共行政紧密相关,它是对传统公共行政的积极发展,是对公共行政的承继、拓展、深化和超越,是在更深更广层面上对公共资源配置的整合优化和对公共事务的协调管理。

自有人类社会以来就有公共事务管理。但是,这样的管理活动只是到了上世纪末叶才真正转向或是拓展了一个全新的范式:公共管理。公共管理的深刻内涵和重要意义在于它的公共性、管理本质的服务性和政府与公民社会的合作共治性。公共管理的公共性,包含两个层面的涵义。一是利益取向的公共性。这表明以政府为核心主体的社会公共组织要以其所实施的公共事务管理去推进、实现和维护公共利益的最大化。这样的公共利益指所有公民的共同利益,既包括所有公

^① Hood, Christopher (1998), *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford: Claremont Press, p. 3.

^② Bozeman, B. and Straussman, D. J. (1990), *Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, p. 214.



民共同的根本利益和长远利益，也包括每一个个体公民的合法利益，而不是指向任何一个特定的阶层、阶级或群体。政府的存在是受托于全体人民以管理公共事务，它应该致力于实现社会整体的公共利益，而不是为作为某一个特定阶层或群体的实现其意志的工具。进而言之，公共性的宣示表明，公共管理不是一种统治方式，不是一种政治控制的方式，而是如前所述，是推进、实现和维护社会公共利益的方式。二是公共参与性。公共管理的实施主体不仅是以政府为代表的官方，还包括政府之外的其他公共组织或私人组织以及公民。这一点在下文所论及的公共管理的另一特征——合作共治性时将进一步阐述。

论及公共管理的服务性，有必要首先界定管理这一古老而又历久弥新的概念。从现代意义看，什么是管理呢？人们可以从不同的学术视角进行观察诠释。管理就是决策——这是赫伯特·西蒙的名言。管理的一切活动，从确立组织目标，拟定实现组织目标的计划，策划组织结构，到组织的人力资源管理和组织运行绩效的评估，等等，都是决策。此其一。管理就是服务——一切管理活动都是服务。例如，政府的种种活动，无论是指导、协商、调控、约束还是强制，都是为实现政府目标，即公民赋予的使命创造条件提供服务。创建服务型政府正是政府管理改革的题中应有之义和必然趋势。其他组织的管理也同样是服务于组织目标的实现，此其二。管理就是协调——管理就是要协调各方面的利益关系和各种矛盾冲突，协调人与人、人与物、物与物的矛盾，化消极为积极，化被动为主动，化低效率为高效率，化低效能为高效能，化腐朽为神奇。管理就是要创造和谐而有效率的组织运行体系和内外环境以实现组织的目标。此其三。管理就是平衡——生命在于平衡。一切管理也都是为了取得平衡与和谐。例如，利益关系的平衡（不是平均），生产与消费的平衡，财政收入与支出的平衡，改革与稳定的平衡，人与自然的平衡，发展与环境的平衡；一个国家中内地与沿海地区发展的平衡，发达地区与不发达地区发展的平衡，等等。此其四。管理就是发展——发展是硬道理。管理就是致力于取得效益，致力于创新，致力于发展。因此，管理就是要与时俱进，不断把事业（无论是政治、经济、文化还是非营利事业）做好、做强、做精，不断超越自我，创造新的水准，创造新的天地。没有发展，管理就没有意义。此其五。

概而言之，管理就是整合和优化组织的资源以实现组织的目标，实现组织利益的最大化。管理是以高效率、高效能、低成本和符合正义的方式为实现组织目标所必需的一切努力的总和。基于这样的理念，公共管理的服务性就是，公共管理所有活动的价值取向都是服务于整合和优化一个社会中的资源以实现社会公共

利益的最大化这样的目标，服务于以符合上述五个基准点的方式为社会公众提供一个和平、安全、稳定、有序的，能实现良性竞争的社会环境的目标。换言之，以政府为核心主体的公共组织所实施的公共管理的种种活动，无论是指导、协调、调控、约束还是强制，都是为实现公共利益的目标和履行公民赋予的使命创造条件、提供服务。因此，公共管理的服务性不仅必须明确，而且至关重要。

合作共治性。公共管理所强调的治理理念鲜明地提出，在公共事务管理中必须通过实现政府与公民社会的合作来进行治理。这是人类社会国家管理史上的一个划时代的极富创意的鲜活思想。之所以提出治理理念，并以治理代替以往统治性或控制性管理，是因为在过去的一个多世纪的实践中，人们看到在社会资源的配置中既有市场的失灵，也有政府的失效。一方面，仅仅依靠市场手段，无法实现资源的最优配置。另一方面，仅仅依靠政府的计划和行政措施，也无法实现资源配置的最优化，不能实现公众利益的最大化。因此，治理的思想离经叛道，挑战传统的国家和政府的权威，宣告政府不是社会中唯一的权力中心，更不是只此一家别无分店的公权载体。公共管理中的治理思想明确指出，对于解决社会和经济问题，政府受制于种种自身的或外部的不可避免的条件缺陷，不是也不可能是全知全能，因而必须通过发挥社会中其他资源的作用来对政府功能缺失或失效进行补救和矫正。这样的重要资源就是社会中应当同样可以成为权力主体的其他公共组织和公民的力量。公共管理推重治理就是要推进和实现政府与公民社会的合作共治，这不仅是对市场失灵和政府失效救治的需要，也是当代社会民主化进程发展的要求使然。解决社会问题实现社会和谐发展不能仅依靠政府的权力和权威，更不能完全由国家来支配。因为，正如吉登斯所指出：“政府、国家同市场一样也是社会问题的根源……一个强大的市民社会对有效的民主政府和良性运转的市场体系都是必要的。”^①“只要以上三者中有一者居于支配地位，社会秩序、民主和正义就不可能发展起来。一个多元社会若想维持，它们之间的平衡必不可少。”^②

因此，国家需要把先前完全由它自身担当的功能和责任部分地转移到公民社会。这些需要转移或部分转移的功能和责任包括：①政府本来就不应该介入的范

① [英] 安东尼·吉登斯：《第三条道路及其批评》，孙相东译，北京，中央党校出版社，2002，第29页。

② [英] 安东尼·吉登斯：《第三条道路及其批评》，孙相东译，北京，中央党校出版社，2002，第57页。



围；②政府只有和社会合作才能做好的公共事务；③由社会相关组织承担可以获得比政府运作更高效益和效能的工作。公共管理所主张的治理与统治有如下重要的区别。其一，治理与统治的最基本的、或是本质性的区别是权威来源的差异。现代社会治理所需要的权威包括政府但并非一定是政府，而统治的权威必定是政府。统治的主体必定是社会的公共权力机构，而治理的主体既可以是公共机构，也可以是私人机构，还可以是公共机构和私人机构的合作。治理是政治国家与公民社会的合作，政府与非政府部门的合作，公共机构与私人机构的合作。其二，治理与统治的权力运行向度不一样。政府统治的权力运行向度总是自上而下，运用政府的政治权威和法定权力，以官方意志制定政策和执行政策，对社会公共事务实行单向度的管理。治理则是一个权力运行多向度的、包括横向互动和上下互动的管理过程。它主要通过协商合作，确立和认同共同目标和实现目标的方式来实施对公共事务的管理。在这一过程中，公共政策的制定与执行必须充分吸纳公众的意愿并在公众的监督下进行。公共管理定向于治理或合作共治的实质是以确认社会构成的三分法为前提的，即确认“国家——社会——市场”，或“政治社会——公民社会——经济社会”的三元划分，以补救和矫正市场失灵和政府失效为目标，建构政治国家与公民社会、政府与公众的协调合作关系，为实现公共利益的最大化而进行的权力运行向度多元互动的社会管理活动和管理过程。

上文论述公共管理的合作共治，实际上也是在分析公共管理的运行方式。简言之，公共管理的运行就是以多元主体互动合作和多种方式的综合运用来整合和优化社会资源配置，协调和理顺社会利益关系，化解和消解社会矛盾，激发社会活力，促进经济发展和社会良性运行，维护和增进公共利益。公共管理运行的根本目标在于维护社会的公平正义，推进经济繁荣、民主法治、稳定协调与生态平衡共存的和谐社会的建设。

依据上述公共管理的本质特征和运行目标，改善和优化公共管理，必须以公民本位取代官本位，以社会本位取代政府本位，以权利本位取代权力本位，以服务本位取代管制本位，促进和实现公共管理模式与公众的意愿及社会经济发展需求的协调与整合。或一言以蔽之，促进和实现公共管理模式与建设和谐社会的目标相协调。从根本上说，建构和谐社会必须实现如下五个方面的和谐。其一，社会构成力量之间的和谐。构成现代民主社会的三种力量或三种权力国家、市场和市民社会都需要约束，并能达到有效制衡。其二，制度与社会之间的和谐，也即政府与社会之间的和谐。政府主导建构的制度法律符合和满足社会存续发展的需求并被社会所认可和接受。其三，人与人之间的和谐，即社会中不同族群、阶层

和群体之间、公民之间的和谐。上述两方面的基础性和主导性作用有助于促进这样的和谐。其四，人与自然的和谐。基于科学发展观，合理使用和有效保护国民赖以生存的自然环境和自然资源，实现可持续发展。其五，经济发展与社会发展的和谐。经济发展的成果要能够为全体人民所共享，消除绝对贫困，缩小贫富差距，不断促进和实现社会公平。

在这样的五个方面的和谐中，最重要的是社会构成力量之间的和谐，即构成现代民主社会的三种力量或三种权力、三种机制——国家、市场和市民社会之间的和谐。现代社会发展的历史证明，什么时候这三种力量、机制的关系比较和谐，社会就稳定、发展和进步。反之，什么时候这三种力量和机制之间的关系失衡或出现矛盾甚至冲突，社会的稳定就难以为继，经济社会的发展就会受阻、停滞甚至倒退，社会的文明进步——包括物质文明、政治文明、精神文明和生态文明的建设和发展就会遭到破坏。这三种力量、机制的关系和谐的内涵可以作如下表述：三种力量都拥有而不超越其合理的空间，三种机制都能在法治的框架中充分发挥其应有的作用，并且实现良性互动与制衡。这样的和谐是社会发展进步的根本保证。实现这三种力量或三种权力、三种机制的和谐，是公共管理要素得以整合与优化配置的根本保证。

1.2 公共管理何以成为当代全球 关注的重要问题

应当看到，公共管理及其变革在全世界范围内受到广泛和强烈的共同关注，不是政治家和学者们在官邸书斋中以心智和谋略导演出来的人工气候，而是人类社会现实生活的发展需求促成，是时代挑战的大趋势使然。涵盖经济、政治、社会和文化全方位意义的全球化的发展，使世界多数国家自上世纪70年代以降在不同的程度上面临着相似的问题，社会矛盾的复杂化不可治理性问题的凸现，知识经济和技术革命的发展，现代民主化的进程的发展等等，都以时不我待的紧迫态势向各国的公共事务管理提出挑战。新的时代要求公共管理在理念、方式、效率和效能诸方面与时俱进，革故鼎新。这就使得公共管理成为20世纪后期以来人们不但不能回避，而且必须予以高度关注的重大问题。

全球化和知识经济是20世纪中期以后人类社会所经历和正在经历的两场大革命。全球化和知识经济正在渗透进社会和生活的各个方面，催生新的政策议程



和新的政治文化。^①全球化的兴起是经济和技术的迅速发展所推动。全球化趋势体现为,在经济方面,资源在全球范围内依据市场需求重新配置;在政治方面,国际对话协商、合作的必要性和重要性大大增强,全球联系更为密切;在文化方面,具有传播优势的文化扩展更快,渗透加强;在观念方面,则是时空观念的重组,地球村的概念日益清晰,全球范围内人类的生活更密切地联系在一起,并由此导致在上述各个方面的日益激烈的竞争。

全球化问题在20世纪中期呼啸直入人们的视野。从那时候起,全球化趋势的发展在经济、政治和社会生活各个领域变得愈来愈强劲和具有深刻性,并日益广泛和深刻地影响人类生活的方方面面。这一历史进程不可避免地对各国的公共管理产生重大而深远的影响。

关于全球化,赫德的界定广为人们所认可:它是“一个(或者一组)体现了社会关系和交易的空间组织变革的过程——可以根据它们的广度、强度、速度以及影响来加以衡量,产生了跨大陆或者区域间的流动以及活动、交往以及权力实施的网络”。^②在这里,流动指的是物质产品、人口、标识、符号以及信息的跨空间和时间的运动,而网络指的是独立的能动者之间有规则的或者模式化的交往、活动的接点或者权力的地点。

从经济活动的角度看全球化,它可以简捷地指向一种趋势,即如同帕森斯所说的“一个民族国家控制(决策)议程力量弱于过去”。^③或者在说,它意味着在经济生活的所有方面,从原材料、人力资源的信息和人力资源的转移,到金融、收入分配和市场营销都在一个全球的规模上整合和互相依存。^④20世纪70年代以来的历史证明,全球化经济的迅速发展已经一直在侵蚀民族经济的整体性甚至相当程度上的民族经济的自主权。这种情况表明,没有一个国家能够在不仔细考虑有关的国际信息和寻求必要的国际合作的前提下对其本国的经济发展政策和战略做出决定。因而,卡斯特尔斯明确地指出,全球经济就是“一种作为一个整体

① [英] 安东尼·吉登斯:《第三条道路及其批评》,孙相东译,北京,中央党校出版社,2002。

② Held, David and Mc Grew, Anthony et al. (2000), *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Cambridge: Polity Press, p. 16.

③ Parsons, W. (1997), *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar, p. 235.

④ Carnoy, M. et al. (1993), *The New World Economy in the Information Age*, The Pennsylvania State University press, p. 13.