



教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果丛书

Publication Series: MOE Supported Projects of Key Research Institutes of Humanities and Social Sciences in Universities

管理学类 Management

公共管理基础 理论及体系

王乐夫 陈干全 李伟权 著

 中国社会科学出版社



教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果丛书

Publication Series: MOE Supported Projects of Key Research Institutes of Humanities and Social Sciences in Universities

管理学类 Management

公共管理基础 理论及体系

王乐夫 陈干全 李伟权 著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理基础理论及体系/王乐夫等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2008. 10

(教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果丛书)

ISBN 978 - 7 - 5004 - 7095 - 3

I. 公… II. 王… III. 公共管理 - 理论研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 108309 号

责任编辑 易小放

责任校对 徐幼玲

封面设计 杨立新

技术编辑 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2008 年 10 月第 1 版 印 次 2008 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 980 1/16

印 张 19.25 插 页 2

字 数 314 千字

定 价 36.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 公共管理基础理论	(1)
第一节 公共管理的历史演进	(1)
一 公共管理兴起的背景	(1)
二 公共管理的研究角度	(4)
三 公共管理的研究领域	(5)
四 公共管理的性质、贡献与缺陷	(7)
五 现代公共管理研究范式的确立	(9)
第二节 公共管理的内涵与特征	(14)
一 管理与行政	(14)
二 公共行政与公共管理	(15)
三 公共管理的含义及其演变	(20)
四 公共管理的公共性	(23)
五 公共管理的社会性	(33)
第三节 公共管理学科体系及研究方法	(43)
一 公共行政与公共管理(学)的体系框架	(43)
二 公共管理(学)研究方法	(50)
第四节 公共管理的价值取向	(52)
一 传统公共管理的效率原则	(52)
二 公共管理的公平与正义原则	(56)
三 重建公共管理的规范性价值观	(59)
第五节 公共管理的运行机制	(67)
一 基于概念系统之上的公共管理过程	(67)
二 公共管理的输入机制	(69)
三 公共管理的加工整合机制	(71)
四 公共管理的输出机制	(77)
第六节 公共管理类型体系概述	(82)

一	公共管理研究的方法论问题	(82)
二	公共管理的类型及其内容	(83)
三	公共管理的横向(类型)体系	(88)
第二章	国家公共管理	(91)
第一节	国家公共管理概述	(91)
一	国家公共管理的内涵	(91)
二	国家公共管理的特点	(93)
三	国家公共管理的功能目标	(98)
第二节	国家公共管理模式的历史演进	(103)
一	古代城邦的国家公共管理模式	(103)
二	西欧封建社会的国家公共管理模式	(104)
三	封建专制主义的国家公共管理模式	(105)
四	近代资本主义的国家公共管理模式	(106)
五	现代资本主义的国家公共管理模式	(109)
六	新兴工业化国家的国家公共管理模式	(111)
第三节	国家公共管理的研究内容与研究方法	(113)
一	国家公共管理的研究内容	(113)
二	国家公共管理的研究方法	(124)
第三章	政府公共管理	(128)
第一节	政府公共管理概述	(128)
一	政府公共管理的主体	(128)
二	政府公共管理的对象	(130)
三	现代政府公共管理的基本含义	(133)
四	政府公共管理的基本特征	(134)
第二节	政府公共管理的基本内容	(136)
一	政府在公共管理中的角色与责任	(136)
二	政府公共管理的资源基础	(142)
三	政府公共管理中的决策与执行	(149)
四	政府公共管理绩效评估	(151)
第三节	政府公共管理方法	(156)
一	政府公共管理的传统方法	(156)
二	政府公共管理新策略	(160)
第四节	政府公共管理发展趋势	(167)

一 政府管理的历史演变及创新	(167)
二 公共服务型政府：政府公共管理的模式选择	(174)
第四章 社会公共管理	(188)
第一节 社会公共管理概述	(188)
一 社会公共管理的概念及内容	(188)
二 社会公共管理的性质和特点	(199)
第二节 社会公共管理的职能与有效实现途径	(202)
一 社会公共管理的职能及其定位	(202)
二 社会公共管理职能实现的方法	(208)
三 社会公共管理的行为表现	(212)
四 当代社会公共管理的实践与前景	(214)
第三节 我国社会公共管理的发展	(219)
一 我国社会公共管理的发展现状	(219)
二 我国社会公共管理存在的问题	(221)
三 我国社会公共管理事业的完善与发展	(224)
第五章 国际公共管理	(235)
第一节 国际公共管理的背景和动因	(235)
一 国际公共问题的缘起	(236)
二 全球问题的特性及危害	(244)
第二节 国际公共管理的角色定位	(250)
一 国际公共管理的内涵和特征	(250)
二 国际公共管理的独特地位和角色定位	(259)
第三节 国际公共管理的运行机制和制约因素	(264)
一 国际公共管理运行机制的形成原则和理想模式	(265)
二 国际公共管理实施和发展面临的困境与问题	(274)
第四节 全球治理：国际公共管理的新发展	(282)
一 国际公共管理的历程演进	(282)
二 国际公共管理发展的新趋势和全球治理	(291)
参考书目	(298)

第一章 公共管理基础理论

第一节 公共管理的历史演进

中国的公共行政学在历经曲折后于最近 20 年获得了很大的发展。近年来,公共管理概念传入国内,引起学术界的极大重视,甚至在高校里牵动某些学科重组。在这当中,有许多发展趋势具有重要的积极意义。但是另一方面,国内学术界对于公共管理学和公共行政学的相互关系一直缺乏足够清晰的界说。公共管理只是公共行政的另外一个名称或另外一种翻译吗?还是它意味着一种新的研究路径和新的研究领域?要推动公共管理的学科建设,显然要回答这些基本的问题,以便一开始就形成学科上的共识。而要正确地回答这些问题,其中一项基础性的工作就是要对美国的公共管理的发展历程作一番认真梳理。

在美国,自“二战”以来,公共行政学(Public Administration,国内通常译为行政管理学)一直在努力寻求建立自己的学科地位、学术身份和学理规范。这种努力引起了公共行政学内部的各种流派纷争,并最终导致了公共管理(Public Management)乃至新公共管理(New Public Management)的出现。从现在的情况来看,公共管理未见得能够完全解决公共行政学领域中的基本争论(例如政治与行政是否应该分开),只是将争论置换成另外一些表达形式。但是不能否认,在公共管理这个概念下,许多流派正在聚拢,也形成了许多有价值的研究文献,值得我们关注。

一 公共管理兴起的背景

在 19 世纪末 20 世纪初,随着“管理科学”在私营部门管理中的发展和推广,开始有学者考虑是否可以有一门平行的用于公共部门的“行政管理”科学。伍德罗·威尔逊被广泛承认是美国公共行政学创始时期

最重要的一位学者。但是，公共行政学一直在“管理科学”和“政治科学”之间定位不清。20世纪40年代末，著名的管理决策专家赫伯特·西蒙（H. Simon）出版《行政行为》一书，稍后，另一位重要的行政学者德怀特·瓦尔多（D. Waldo，一译沃尔多）出版《行政国家》一书。两位学者及其著述凸显了行政学中两种学术旨趣之争：实证取向的行政学还是价值取向的行政学？1952年，西蒙与瓦尔多之间就此发生辩论。这场著名的“西/瓦之辩”正式结束了公共行政学的古典时期。^①自那以后，美国公共行政学就分裂成许多流派，由此进入一个长达近60年的范式分离、范式竞争和范式危机阶段。公共行政学的“身份危机”也伴随而来。进入20世纪70年代后，公共行政学界进一步出现了大分裂，除了古典公共行政学的支持者以及西蒙的追随者之外，还产生了以下三个流派。

新公共行政学。新公共行政学作为一个学派，主要特点是致力于将公共行政学的研究建立在规范理论的基础之上，强调公共行政应该追求社会公正，不能仅仅追求“效率”。这一派的代表人物有瓦尔多和弗里德利克森（一译弗雷德里克森）等。

公共政策学派。这一派的学者刻意与古典公共行政学划清界限，其中一个重要表现在于，他们强调要培养宏观的、“批判的”政策分析者，而不是在行政机关里处理日常事务的小公务员。在公共政策学派这里，经济学理论和数量方法被大量引进而成为大学里的主要课程，而传统公共行政学中的人事管理、行政法等课题则被遗忘于一边。公共政策学派主要聚集在美国的多所名牌大学，造成很大影响。几乎可以说，在许多名牌大学里，公共行政学已经消失了。

公共选择学派。这一派的领军人物是著名学者奥斯特罗姆夫妇（Vincent Ostrom & Elinor Ostrom），他们主张运用公共选择理论来研究公共行政，之后又向制度学派靠拢。在相当长的一段时间里，这一学派在公共行政学界赢得了很多支持者。

^① 1952年的争论始于瓦尔多对西蒙的批评。瓦尔多的批评集中针对西蒙试图建立一个价值中立的一般行政学的努力。在瓦尔多看来，公共行政学应该关注规范问题 and 价值问题，不能像西蒙那样用逻辑实证的方法去建立经验理论。西蒙对此进行了反驳，他指出了瓦尔多的政治理论立场，并含蓄地批评说，瓦尔多的观点和许多政治理论家的观点一样不够严谨。正如丢布利克（Dubnick，1999）最近指出的，两人之争实际上是逻辑实证与文化哲学之间的争论，他们的争论影响了后来几十年的研究。

上述三个学派中,新公共行政学尚不能算是反实证研究的,但是,它确有很强的规范理论取向,对于价值问题比较关注。公共政策学派和公共选择学派虽然都带有明显的实证研究取向,但它们在研究方法和研究视野上与传统公共行政学有很大区别。从研究方法上说,两者都与经济学方法紧密联系,都不局限于纯管理和纯技术的范围。由此,两者都既反映也推动了研究视野上的转换和扩大。公共行政学问题不再被仅仅看做是一个政府机构的组织管理及其效率问题。在政策学派和公共选择学派那里,政府行为的“公共”性质被更加突出,公共行政学的研究常常被置放在一个广阔的经济—政治—社会分析的框架下来进行。与之相比,传统行政学的研究内容的确过于“内向”和狭窄。

在20世纪70年代的学派分流中,行政学界的重镇人物西蒙退出了公共行政学的研究。西蒙的最后一篇公共行政学论文发表于1973年的《公共行政学评论》,此后整整20年,他没有再涉足这一领域。直到20世纪90年代他发表《为什么要公共行政?》一文,才算重新对公共行政学发表意见。当公共行政学陷入学科规范的激烈辩论时,西蒙的离去对学科后来的发展走向究竟产生了什么样的影响,实难估量。

进入20世纪80年代后,新公共行政学的规范研究传统被公共行政理论网络的学者继承和发展。这一流派的学者都是实证研究的反对者,他们主张对公共行政进行所谓“诠释研究”和“批判研究”。著名公共行政学家斯蒂尔曼将他们称为“诠释派”^①。与此同时,公共选择学派中的许多学者纷纷向新制度理论靠拢,而奥斯特罗姆夫妇仍然保持着这一学派的学术领袖地位。此外,政策学派的发展路径特别值得注意。从80年代开始,政策学派逐渐陷入一个相当尴尬的境地:它发现自己培养的政策分析者并不如经济学专业培养的政策分析者那样有竞争力。在社会应用层面上看,一个不可否认的事实是,公共部门对政策分析者的需求很小,对于管理人员的需求却很大。在这种困境下,正如波斯曼指出的那样,公共政策学派意识到它需要某种和公共行政学相连但是又区别于“老式”公共行政学的领域。于是,在80年代,“公共管理”这个概念就被设计出来以解决这个问题。这一现象让一些政策学派的学者感到非常不安。例如,瓦尔达沃斯基认为,将“行政”一词换成“管

^① 怀特教授认为公共行政学有三种基本的研究取向,分别是实证研究、诠释性研究和批判性研究(Jay. D. White, 1986)。

理”一词，实际上将传统的公共行政学在公共管理的名目下复活了，而传统的公共行政学正是政策学派的创立者们刻意要回避的。瓦尔达沃斯基进而怀疑像“领导”这样的题目是否能够讲授。

然而，进入20世纪90年代后，公共管理仍然在继续发展，并且吸引了来自政策学派、公共行政、工商管理以及政治学的许多学者。为了促进沟通与对话，并确立公共管理的研究日程，自1991年以来，美国公共管理的研究者已经组织了五次全国性的研讨会，各次会议的论文都已分别编辑出版。1991年会议的论文由波斯曼编辑出版，即《公共管理：这门艺术的现状》（*Public Management: The State of the Art*, 1993）。1993年会议的论文由科特和米尔沃特（Kettl & Milward）编辑出版，即《公共管理的现状》（*The State of Public Management*, 1996）。1995年会议的论文由弗里德利克森和约翰森（Friederickson & Johnson）编辑出版，即《公共管理改革与创新》（*Public Management Reform and Innovation*, 1999）。1997年会议的论文由布鲁得利、沃图勒和雷利（Brudney, O Toole & Rainey）编辑出版，即《改进公共管理》（*Advancing Public Management*, 2000）。

二 公共管理的研究角度

公共管理研究并没有一个统一的角度，来自不同学科背景的学者常常从自己的学科角度来切入公共管理研究。1993年，波斯曼曾概括了三种研究公共管理的角度，即政策学派的角度（P），工商管理的角度（B）和一个尚难鉴别的角度（X）。政策流派的角度较多地贡献于公共管理的演进，而工商管理的角度则更多地贡献于公共管理最初的实质内容。政策流派的角度和工商管理的角度之间的区别主要有以下几个方面：

第一，从工商管理角度出发的公共管理研究偏好工商管理的概念与框架，而政策学派的研究则试图拓展出自己的分析框架。

第二，从工商管理角度出发的公共管理研究较少强调公共部门和私人部门的区别，因而有强烈的“一般性管理”倾向；而从政策学派角度出发的公共管理研究则强调这一区别，进而着重于高层的政策管理。

第三，从工商管理角度出发的公共管理研究与公共行政学有很强的联系，而从政策学派角度出发的公共管理研究则并不强调这方面的联系。

布鲁得利、沃图勒和雷利指出,公共管理的研究者主要来自三个领域:公共行政学、商业或管理学和公共政策学。这似乎意味着,波斯曼在1993年难以鉴别和命名的角度(X)现在可以命名为“公共行政学的角度”。布鲁得利、沃图勒和雷利指出,公共行政学的研究者认识到,公共行政学的文献是以“规范性对话”(normative discourse)为中心的,因而关注于行政责任、行政伦理和社会公正。公共行政学的研究者认为这种“规范性对话”是有价值的。不过,他们也意识到一般管理领域的概念和分析的重要。比如,一般管理或工商企业管理在领导、战略管理、组织设计等领域的发展对于公共管理研究来说就是十分重要的基础。然而,公共行政学者意识到,工商管理的文献忽略了公共部门的特殊方面,忽略了构成公共管理特殊背景的政治与政府制度及其所产生的影响。为了纠正这一缺陷,他们于是致力于将管理与政治融合在一起。另一方面,对公共管理感兴趣的工商管理学者也从相反的方向致力于将管理与政治融合在一起。他们通常是一些研究一般组织管理(组织理论、战略管理和人力资源管理)理论的学者。他们希望将他们所掌握的管理知识与公共行政学家和政治学家关于政府过程和政治制度的知识混合起来。公共政策学派对于公共管理的研究以行政部门的政策制定和战略领导为中心,但是,他们也意识到,对政策制定作分析与评估的文献对于领导与管理的研究极少。

三 公共管理的研究领域

伽森和欧弗曼认为1975年的《政策管理协助研究委员会报告》是公共管理概念流行的源泉。在该报告中,公共管理被分为以下三个领域:政策管理(policy management)、资源管理(resources management)和项目管理(program management)。政策管理涉及政策选择和资源配置方面的战略问题,包括评估、战略计划和政治协调等;资源管理涉及预算、财务管理、人事、采购与供给、财产管理和信息管理等;项目管理涉及日常执行,包括日程安排、记录保存、生产效率与监督等。政策管理主要涉及高层公共管理活动。不过,大多数美国公共管理研究者似乎更偏好另外两个相近的概念:“政治管理”和“战略管理”。20世纪80年代早期逐渐发展起来的政治管理研究和哈佛肯尼迪政府学院学者们的研究密不可分。政治管理研究的主要理论家肯尼迪政府学院的莫雷(Moore, 1984)明确地说,“我们的‘公共管理’概念在公共行政的传

统责任之上加上了目标设定和政治管理的责任”，而在传统公共行政学中，公共管理者的基本责任是为已经被政治家设定的政策目标提供有效率和程序性的手段。公共管理中的战略管理主要涉及“通过一个有意识的、理性决策过程使组织形成自己的目标，执行目标并进行监督，当环境和组织条件需要时进行适应。目标是根据组织的资源及其内部的能力与弱点以及外部环境中存在的机会与威胁而制定的”。伽森和欧弗曼还指出，公共管理的研究重心从传统公共行政学的 POSDCORB 范式（计划、组织、人员、指导、协调、报告和预算）转移到 PAFHRIER 范式（政策分析、财务管理、人力资源管理、信息管理、外部关系）。

与传统公共行政学的研究相比，无论是《政策管理协助研究委员会报告》的“三领域”范式，还是伽森和欧弗曼的 PAFHRIER 范式，都在吸收传统公共行政学的管理研究的基础上，增加了政策学派的成果。不容否认，类似预算、财务管理、人事、采购与供给、财产管理和信息管理、日常执行、日程安排、记录保存、生产效率与监督等等，都是公共行政学研究的重要领域。或许正是这种研究领域的重叠，使得某些公共行政学家认为公共管理并没有实质上的新东西。但是不应忘记，公共政策作为一门学科一直刻意地与公共行政学切断联系，而公共管理作为在公共政策学派内部诞生出来的一个新领域，它不可能是传统公共行政学的重复。正如前面已经指出的，公共管理加入了一个非常重要的新概念——“政策管理”或“政治管理”或“战略管理”。“政策管理”或“政治管理”的研究使得公共管理能够将政治与管理整合到一个框架内，这有助于纠正传统公共行政学的一个根本缺陷，即将政治与行政割裂开来。所谓政治与行政“二分”的范式在 20 世纪 40 年代即已受到猛烈的批评，70 年代的新公共行政学更是进一步动摇了这一分离范式。但是，正如特雷·莫最近指出的，政治与行政的分离实际上仍然隐蔽地存在于公共行政学当中。对于分离的批评，只是迫使研究者在关于行政问题的研究中加入一些关于政治纬度的研究，两者实际上并没有真正整合在一起。换句话说，政治和管理的研究同时存在于公共行政学中，它们的关系像两条互不相交的平行线。我们认为，公共管理中提出来的“政治管理”或“政策管理”概念，为我们提供了一个将政治与管理整合到一起的机会。

此外，虽然公共管理研究中的政策学派的学者倾向于强调公共管理着重研究高层公共管理者的管理问题，而传统公共行政学侧重于官僚机

构的常规职能和较低层的管理活动,但是,政策学派的研究仅仅是公共管理的研究角度中的一种。从公共行政学和工商管理角度出发的公共管理研究实际上并未忽略较低层的管理活动,例如穆蒂和雷兰德(Moody & Leland)就在公共管理的范畴内研究了基层的“街头官僚”(street-level bureaucrat)。《政策管理协助研究委员会报告》中的“三领域”之一是项目管理,而其中的很多内容都是中层和低层的管理活动。伽森和欧弗曼的PAFHRIER范式中的财务管理、人力资源管理和信息管理也包含了中层和低层的管理活动。所以,我们认为,适当的结论应该是,公共管理的研究领域既包含有高层的政策管理,也包含有中、低层管理的内容。传统公共行政学中关于中、低层管理的研究被包含进了公共管理的研究中,尤其是被包含在从公共行政学角度和工商管理角度出发的公共管理研究领域中;同时,鉴于传统公共行政学对于高层管理的忽视,目前公共管理的研究显得更加强调高层管理,例如政策管理、政治管理或战略管理。

最后,由于过去受到政治与行政分离范式的影响,传统公共行政学过于侧重对政府组织内部管理的研究,而公共管理则似乎在研究领域上寻求一种均衡。公共管理对资源管理的重视,显示出它对政府组织内部管理的重视。然而,公共管理也对组织环境极为重视。正如科特指出的那样,公共管理研究认为管理问题特别容易产生于组织所面对的环境,因此,公共管理者必须学习如何对付、适应环境并尝试改造环境。公共管理研究对于“组织间网络”(organizational networks)问题和“治理”(Governance)问题的重视,显示出它的外向性。例如在前述科特和米尔沃特编辑的《公共管理的现状》一书中,就有五篇论文讨论“组织间网络”的理论与实践,还有一篇是研究治理模型的。

四 公共管理的性质、贡献与缺陷

以上分析表明,公共管理的研究是有新有旧的。过于强调其中的某一方面都不可能全面地理解这一领域的性质与贡献。某些研究者(特别是政策学派的学者)容易认为公共管理研究是全新的,并有意将其与公共行政学对立和区分开来。这种态度被认为多少有点过于狂妄,曾令一些公共行政学家非常不满。纽兰德教授曾经非常尖刻地写到,这一群公共管理学家“是一群来自政策学派的难民”,他们从其他学科(主要是经济学)移民到政策学派,然后又到公共管理,并认为每一个“都是

新的东西”。纽兰德还认为，自1991年第一届全美公共管理年会以来，有意将公共管理与公共行政分离开来的努力实际上从来就没有成功过。埃尔莫则指出，“在很多情况下，公共管理课程包括了重新命名的公共行政学的课程”。

当然，也不能认为公共管理只是公共行政学的简单重复，没有任何新东西。上面的分析中已经指出，公共管理在以下几个方面作出了重要贡献，为公共部门的研究增加了新的内容。

第一，公共管理中“政策管理”或“政治管理”或“战略管理”的研究为公共部门的研究提供了一个整合政治与管理的框架。

第二，“政策管理”或“政治管理”或“战略管理”的研究使得研究领域从传统公共行政学的中层和低层管理拓展到包括高层管理，从而提供了一个更加完整的研究公共部门管理的框架。

第三，公共管理对于“组织间网络”和“治理”问题的研究表明，它并不像传统公共行政学那样过于“内视”，即只研究政府的内部组织管理。而这同样表明了，公共管理为公共部门的研究提供了一个更完整的研究框架。

当政策学派将管理加入公共政策分析的同时，越来越多的公共行政学家也开始转向公共管理。公共管理的出现实际上开始弥合政策分析学派和公共行政学派之间存在了近30年的鸿沟。

不过，公共管理仍然处于发展的早期，现有的文献并没有形成统一的广泛被接受的研究范式、研究方法和研究角度。在关于公共管理的学科性质等问题上，存在的分歧仍然很大，争论也很激烈。例如，在科特和米尔沃特编辑的《公共管理的现状》一书中，将政治学（Ellwood, 1996）、经济学（Weimer & Vining, 1996）、社会学（Kaboolian, 1996）和心理学（Weiss, 1996）列为公共管理的学科基础。显然，在这些学者们看来，公共管理学应是一门社会科学。但是，在其他的公共管理的论文集中，许多公共管理研究者却无此取向。公共管理是一门艺术、科学还是职业？迄今并无定论。此外，在研究方法上，也存在着很大的分歧。在评估20世纪80年代积累起来的公共管理研究的基础上，科特指出，公共管理研究主要是以案例研究为基础的。不过，20世纪90年代的公共管理研究的发展进程表明，许多研究者已开始运用代理理论、博弈论等来研究公共管理。最后，和公共行政学相比，公共管理的研究有一个很大的缺陷，即忽略了法律角度的研究。罗森布罗姆指

出,公共行政学的研究主要有三种角度:管理、政治和法律。然而,在公共管理的文献中却很少见到法律角度的研究。罗森布罗姆认为,公共部门管理区别于私人部门管理的一个重要之处就是前者经常要涉及到宪法和行政法问题。

五 现代公共管理研究范式的确立

美国的公共管理研究在最近20年有方兴未艾之势,但基本上仍未成型,也未形成一个广泛接受的研究范式,研究角度也很多样化,这就为我们的总结带来困难。学界一般认为,1930年,首次出现公共管理(Public Management)一词。20世纪70年代以来,随着各国行政改革浪潮涌起,新公共管理逐渐成为主导各国改革的理论基础。20世纪90年代以后,两年一度的全美公共管理研讨会按期举行,有力地推动了世界各国公共管理理论研究和实践改革,与此同时,公共管理理论体系逐渐形成,并发展成为替代公共行政的主导范式。

在国内,持有这种观点的学者指出,自公共行政学诞生以来,发生过三次大的范式转换,先后经历了传统公共行政、新公共行政和公共管理三个阶段。他们认为,自1887年威尔逊发表《行政学研究》标志诞生公共行政学以来,在百余年的发展、演变过程中,作为政府管理研究领域的行政学经历了三次研究范式的转换,即从传统的公共行政学(Public Administration)到新公共行政学(New Public Administration),再到(新)公共管理学(Public Management)的三次重大突破。^①

在我们看来,把公共管理与公共行政看成是两个不同的范式,似乎并无争议,但把公共行政区分为新旧两个范式就值得商榷。其实,在公共行政的发展、演变历程中,学者们作过很多种阶段划分,而不是认为这种划分体现了范式转换。如有人持三分法,即形成时期(19世纪末至20世纪30年代)、发展时期(20世纪40年代至60年代)、繁荣时期(20世纪70年代至今);有人持五分法,即创始时期(1887—1899年)、管理科学效率时期(1900—1929年)、繁荣时期(1930—1959年)、重新调整时期(1960—1979年)、政府改革与行政学发展新趋势时期(1980年至今),如此等等。应该说,按照许多学者的看法,20世纪70年代盛行的新公共行政学不能成为完整的理论范式。基于此,我们的观

^① 陈振明:《公共管理学》,中国人民大学出版社1999年版,第26页。

点是,作为某一特定研究领域或学科的公共管理包括传统公共管理(公共行政)和现代公共管理两个阶段,统称公共管理。

首先,公共管理作为一种社会治理活动,早在非阶级社会就存在。恩格斯在论及国家起源时曾说,在原始社会里,氏族成员共同的事务由他们共同解决。这里的事务就不是成员个人的事情,而是带有公共问题的性质。因此,公共管理作为社会治理活动自从有了人类社会就存在,并非是现代社会的产物。

其次,作为某一特定研究领域或学科的公共管理,则诞生于19世纪末20世纪初。之所以这么认为,原因在于,公共管理与公共行政虽然是两个不同的范式,但在社会治理问题上二者并无差别,即运用公共权力解决公共问题以实现公共利益的过程。不同的是,公共行政把这种治理活动简单地等同于政府的行为,把政府看成是解决问题的唯一路径;而公共管理是把这种治理活动的参与主体扩大化,从公共部门到第三部门,甚至私营部门和公民个体的参与也是公共管理不可或缺的组成部分。从公共行政到公共管理的变化,并不反映治理本质的变化,而是客观环境变化引起的治理形式与方法的差别而已。正是在这个意义上,本书认为,公共管理包含了公共行政,前者是后者的新发展。如果要加以区分的话,我们称公共行政为传统公共管理,称20世纪80年代兴起的公共管理为现代公共管理。

再次,从公共管理的国内外研究现状来看,由于国外公共行政与公共管理一直都是公共部门治理研究的学科或领域,二者并存,各自有其固定的研究群体和研究对象。按照有关学者的考证,公共管理早在20世纪30年代就出现,并且有许多拥护者,因此,国外学者不倾向于把二者明确区分,而主张等同或类似论。这一方面说明公共行政与公共管理在本质上无差别,另一方面说明从公共行政到公共管理的范式转换是渐进的、潜移默化的过程,其中缺少明确的时间界定。在国内,公共行政学研究在20世纪90年代末出现新的转机,伴随国外公共管理运动的潮流,学者们把视野都转向公共管理领域。这种转向体现了国内在该领域的敏感性和前沿状态,却也带来概念和认识上的不同甚至混乱,表现在对公共管理概念、主体、客体等问题上存在争议。但是,随着研究和认识的深入,国内学者在几个基本问题上逐渐趋于一致:(1)现代公共管理是继公共行政之后的新的治理范式;(2)现代公共管理改变了公共行政范式下的政府单一治理主体现状,把主体扩大为政府及第三部

门；(3) 现代公共管理与公共行政同是对公共事务进行治理的活动，即是一种社会治理的形式或活动。现代公共管理与公共行政相比，在理论基础和治理形式及价值取向等诸多方面是不同的。建立在这些一致性基础之上，我们认为，把公共管理进行二分（以 20 世纪 80 年代新公共管理兴起为界），即传统公共管理（公共行政）与现代公共管理是恰当的。从公共行政到现代公共管理范式的转换有其独特的发展轨迹。

自威尔逊以来，公共行政一直是公共部门管理的主要理论。从 19 世纪末到 20 世纪 60 年代，公共行政经历了从传统公共行政学到新公共行政学的范式变革，也充满了管理主义与宪政主义谁占主导地位的争论。然而，作为 20 世纪 70 年代以来席卷全球的行政改革浪潮及其理论基础的新公共管理，构成了对公共行政特别是传统的行政理论的极大冲击。作为一种新的公共部门管理形式，公共管理取代公共行政成为新的有效的公共部门管理理念。回顾 20 世纪 70—80 年代世界各国的行政改革，重点内容或主要诉求体现在：第一，重新认识公共部门效率的决定作用，并把传统的效率观扩展为包括效率、效果、绩效（Efficiency Effectiveness Economy）在内的全方位绩效管理观；第二，追求一种公私合作、政府与社会力量互动的治理模式，强调公共行政的二元分野，即政府公共政策化和事务管理社会化；第三，把公共行政的责任置于影响甚至有时可以决定公共事务管理效果的重要地位。应该说，这种带有强烈市场化取向和管理主义色彩的公共部门改革运动，以及由此而来的新的公共管理理论的确把传统的公共行政理论推进了一步。尽管某些方面可能是一种回归，譬如对效率的钟爱自公共行政诞生时就存在；对公共行政的二元分野，实际上是类似重提政治/行政二分法，如此等等。但是，作为一种指导公共部门管理的理论，公共行政必须随时代的发展而发展，否则便无法在日新月异的改革实践中起引导、规范作用。

从公共行政到公共管理的发展，绝非像有些人认为的那样只是概念游戏。现在看来，它起码有两个方面的缘由或意义。首先，由于公共部门管理的生态环境的变化，导致从公共行政向公共管理的转变。公共行政不是封闭的理论体系，它时刻受到并影响外界环境。20 世纪末，在发达的市场体系和先进的私营部门管理理念共同映衬下，占据社会主流地位的公共部门管理却差强人意：效率低下，机构臃肿，缺乏活力，等等，以及由此而来的财政危机、管理危机、信任危机等都迫使人们重新