

管理科学发展论丛·7

主 编：叶茂林 林 峰

副主编：葛新权 陈兴涛

XINGONGGONG
GUANLI
JIYINGYONG

新公共管理 及应用

李 鹏 / 著



Social Sciences
Academic Press (China)
社会科学文献出版社

管理科学发展论丛·7

主 编：叶茂林 林 峰

副主编：葛新权 陈兴涛

新公共管理及应用

李 鹏 著

社会科学文献出版社

著 者 / 李 鹏

出 版 人 / 谢寿光
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.ssdph.com.cn>
责任部门 / 财经与管理图书事业部
(010)65286768
项目经理 / 周 丽
责任编辑 / 薛铭洁
责任校对 / 明 子
责任印制 / 同 非

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 / 客户服务中心
(010)65285539
法律顾问 / 北京建元律师事务所
排 版 / 东远先行彩色图文中心
印 刷 / 艺苑印刷厂

开 本 / 880 × 1230 毫米 1/32 开
印 张 / 9.75
字 数 / 247 千字
版 次 / 2004 年 10 月第 1 版
印 次 / 2004 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7 - 80190 - 267 - X/F · 112
定 价 / 24.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

总 序

自管理科学诞生那天起，它的作用就是有目共睹的。但随着科技的进步与社会的发展、社会与经济活动越来越复杂，决定了管理科学面对的环境不断发生变化，出现了许许多多新的问题和经验。从主观上讲，人们为了解决这些新的问题，而不断地提出了新的理论与方法，推动管理科学的发展；从客观上讲，管理科学本身是社会与经济生活的要求与产物。因此，管理科学在不断地适应这种变化的环境、寻求解决新问题的同时，自身也发生了变化，从而得到不断的完善与发展。无疑，管理科学这种变化是有规律性的。由于社会与经济生活中的要素作用以及地位的变化，管理科学发展的规律首先体现在：它所研究的核心内涵由物资（如土地、设备、材料）管理发展到资产管理，又由资产管理发展到知识管理。也就是说，在生产水平比较低的物资管理中，物资起着决定性的作用而处于第一位；在生产水平比较高的资产管理中，资产又取代物资而起着决定性的作用，成为第一要素；在生产水平高的知识管理中，知识又取代了资产而起着决定性的作用，成为第一要素。不难发现，无论在哪一个阶段，知识在推动管理科学的发展中都起着重要作用。随着知识的含量以及作用的增大，管理的重点由物资管理转移到资产管理；随着知识的含量以及作用的进一步增大，又由资产管理转移到知识管理。尤其是 20 世纪 80、90 年代以来，这种变化更为迅速。管理科学发生了质的飞跃，知识管理成为主流。新的管理思想、理念和方法如雨后春笋般涌现出来，诸如知识创新管理、人本管理、

顾客满意度、供应链管理、物流管理、电子商务、技术创新管理、学习型组织、动态联盟、核心能力、企业(组织)文化等,它们丰富、完善、发展了管理理论,标志着管理科学最新的发展。最重要的是它们解决了传统管理理论与方法所不能解决的新问题,管理科学的作用比以往任何一个时期都更加重要。正因为这一点,管理科学比以往任何一个时期发展得都快。

中国自 1979 年实行改革开放的政策以来,先进的管理理论、思想与方法被引进到我国各级组织中,发挥了积极的历史性作用。不可否认,中国有一大批大中小企业的管理水平、质量与效果可以与发达国家著名公司(企业)媲美。但总的来说,由于各种原因,如市场机制不健全、市场不规范等,大多数企业的管理水平是比较低的,管理科学的作用也是很有限的。也就是说,管理上存在很多的漏洞,加上关税的保护与地方保护,致使一些企业甚至不进行基础且必要的管理也能立足。有一些企业可以说是叶公好龙,他们认识到需要管理科学,但又不愿意下工夫进行科学管理,只是做些表面文章,当成金字招牌;还有的企业,倒是下了一些工夫实施科学管理,但由于政策的不配套、制度与机制等环境不配套,推进的效果甚微;另外一些企业,包括一些国际著名公司之所以失败,固然有其他的原因,但管理制度不健全、管理过程不规范,管理理念、管理技术与方法落后所决定的管理水平低下是一个共性的主要原因。甚至一些原本发展很好的公司组织,由于在管理中出现了严重的问题,导致重大决策失误或良好的管理氛围消失而失败,甚至一夜间垮掉。这种教训是极为惨痛的,因此,建立良性循环的管理氛围是至关重要的。任何一个组织都有自己的定位和发展目标,这种定位与发展目标要受它所拥有的资金、人才、技术的约束。但每一个组织能否实现它的定位与目标,不完全取决于人才与技术等方面的硬约束,在很大程度上还取决于它的管理理念、管理技术、管理方法、管理水平等管理艺术的软约束。

2001 年 12 月 11 日,中国加入世界贸易组织(WTO),企业被

推到国际竞争的舞台上。过去那种关税保护将逐步消亡，市场机制不健全、市场不规范的问题将较快解决，企业所面临的压力和挑战比以往任何一个时期都多。但企业也遇到了前所未有的发展机遇，问题是企业能否抓住机遇、能否迎接挑战、能否在激烈的竞争中立于不败之地。因此，管理水平与质量的高低是一个重要的因素。将来的竞争是人才的竞争，在很大程度上也可以说是管理水平的竞争。众所周知，管理水平是技术进步的内涵，只有高科技人才、先进的技术设备与工艺而管理落后，照样导致技术进步缓慢、技术进步贡献率低。也就是说，管理水平要与先进技术设备与工艺等其他因素匹配，否则会影响技术进步。毫不夸张地说，管理水平往往比先进技术设备与工艺在技术进步中的作用更大。因为，只要有钱就可以引进先进设备与工艺；但管理水平与机器设备不同，即使再有钱也买不来管理水平的提高。对于我国企业尤其如此。由于历史上闭关自守的原因，在物资管理、尤其在资产管理方面已经失去了很多机会。这是造成管理落后、管理水平低下的重要原因。落后的管理方式已经成为企业生存与发展中的瓶颈这一现实，面对知识经济的冲击，形势就更加严峻。我们不能轻描淡写，但也不要悲观失望。落后固然不利，但反过来说，只要认识清楚、目标明确、积极发挥制度优势、善于学习与借鉴、充分利用“后发优势”，在知识管理时代缩小差距、赶上甚至超过发达国家管理水平都是有希望的。因此，对我国企业来说，对管理科学的需求比对以往任何一个时期都更为重要。就目前来说，学习的任务很重。“干中学，学中干”应贯穿于整个学习过程。

特别是面对经济全球化、信息化、知识化，学习、消化、吸收与应用当代管理科学最新成果就十分重要。因此，中国企业迫切需要最新的管理科学理论与方法。由叶茂林、林峰、葛新权、陈兴涛主编的《管理科学丛书》，从十个方面论述了管理科学发展最新成果。它的出版非常及时，而且具有重要的现实意义。这套丛书的基本思路清晰，作为管理科学发展的最新成果，用来满

是企业及个人学习的需要。在内容选择上,做到“有所为,有所不为”,不求全,而求新、求特色,丛书的每一本都是集管理科学最新成果与作者研究成果的结合,因而具有较高的学术水平;在应用上,具有可操作性,对企业开展科学管理有实际的指导意义。因此,我相信它的出版必将推动中国管理科学研究与应用的发展。

可以肯定地说,在近20年里管理科学将成为企业最迫切的需求,而这一时期也是管理科学有史以来最好的发展时机。当然,这套管理科学丛书只是管理科学研究成果的冰山一角。管理科学的更大发展,还有待管理科学界和广大管理者今后的共同努力。

中国工程院院士

俄罗斯科学院外籍院士

李京文

2002年10月

前 言

可以讲, 21 世纪是管理科学的世纪。随着知识经济的发展以及经济全球化、信息化和知识化的迅速提高, 知识已经成为第一要素, 它的作用越来越大, 从而决定了对管理科学的需求也越来越大; 由于管理环境的复杂多变, 科学管理的难度也越来越大。这是管理科学发展的规律, 因为在社会与经济还不发达时, 技术的作用占统治地位, 科学管理的作用被掩盖起来, 甚至可以被忽视而无妨大局; 当社会与经济由不发达转向发达时, 固然, 技术的作用仍占统治地位, 但科学管理的作用不可忽视, 显现出了突出的地位。也就是说, 如果管理水平上不去, 先进技术的作用就不能被发挥出来。技术越先进, 对管理水平要求越高。可以预料, 在 21 世纪的今天, 管理科学将得到一个前所未有的大发展。不可否认, 管理科学(这里指用于社会与经济生活的管理理论与方法, 而意识形态领域中管理思想与理念当属中国)来自发达国家, 向发达国家学习是非常必要的。我国管理科学的发展经历着引进、学习、消化、吸收、整合、创新。因此, 首先, 几年来管理科学学术著作和教材的(原版)引进是必要的; 其次, 经过学习, 消化与吸收后的整合是创新的基础; 第三, 结合实际或解决实际问题的创新。就目前我国情况来说, 已经到了整合与创新接口处。《管理科学发展论丛》正是在这种背景下应运而生的产出, 它基本反映了国内外目前管理科学发展最新成果, 无疑具有重要的理论意义和实际价值。

本套论丛的主编叶茂林、林峰、葛新权、陈兴涛长期从事管

理科学研究、教学和实际工作,已经取得了一些学术成果。为把握国际管理科学研究前沿以及最新成果、推动我国管理科学的发展、满足企业及个人对管理科学的需要,在调查分析的基础上经过反复酝酿与策划后,确定了这套《管理科学发展论丛》的指导思想:作为一套管理科学学术著作,力求反映国外最新的管理科学成果,为我所学,为我所用。通过精心选题,确定了这套论丛的内容体系,包括知识与微观管理、知识管理理论与运作、顾客满意度测评体系、统计分析方法、金融风险与管理、市场营销战略与应用等十个方面,形成了一个基本的管理科学体系。通过反复研究,确定了该套论丛整体与每本书的构架及其写作风格。经过严格筛选,确定了有学术造诣的教授、专家、学者作为该套论丛的撰稿人。在他们完成初稿后,主编负责统稿,做出必要的修正后定稿。

《新公共管理及应用》是这套论丛中的一本,由李鹏撰写。

自20世纪70年代以来,西方国家针对政府公共行政极权化和官僚主义化形成的政府垄断而导致的政府公共行政低效率、巨额财政赤字、高昂的社会成本以及为了顺应世界经济一体化(Integration)、全球化(Globalization)和信息时代(Information Age)的发展要求,开展了一场旨在推行绩效管理、强调顾客至上与服务意识、在政府管理中引进竞争与市场机制的政府改革运动,这场改革运动被称之为“新公共管理运动”(New Public Management Movement)。

尽管西方各国政府改革的起因、议程、战略、策略以及改革的范围、规模、力度有所不同,但都具有一个相同或相似的基本取向,这就是以采用经济学、商业管理的理论、方法及技术,引入市场竞争机制,提高公共管理水平及公共服务质量为特征的“管理主义”(Managerialism)或“新公共管理”(NPM: New Public Management)纲领。走向一种“新公共管理”的实践模式,成为当代西方政府改革的最基本趋势。新公共管理理论就是在此基础上形成和发展起来的一个理论派别。随着改革的不断深

入及其影响的不断扩大，有人进一步提高了“新公共管理范式”，认为现在是新公共管理的时代，是新公共管理代替传统公共行政模式的时代。

从形式上看，新公共管理与传统公共行政之间存在很大的区别，但从其管理和服务的内容上看，二者并无本质的差别，其差别主要在于实现其满足公共服务的目标的手段和方式有着比较大的差异，正如我国公共管理的研究专家王乐夫指出的，“公共管理，是对公共事务进行管理的社会活动”。从这种共性出发，在了解新公共管理的详细内容之前，我们有必要先来了解公共事务管理的发展历史。

自有国家形态的人类社会以来，公共事务的管理作为一种实践活动就存在了，可以说，公共事务的管理历史与人类有组织活动的历史一样漫长。

1. 原始时代的公共事务管理

考古学最新的研究证明，人类祖先起源的时间可以上溯到5000万年前，而一般认为最古老的人科生物是距今500万~150万年前上新世晚期和更新世初期生活在非洲南方的古猿，这是人类社会形成的起点。有了社会，就要有对社会生活和人们行为的调整，就要有实施公共事务管理的社会规范和行为规则。在漫长的原始社会里，调整原始先民的社会规范是多种多样的，不仅有原始社会中期的食物禁忌、性禁忌以及图腾禁忌，还有母系氏族社会晚期的各种习惯规则。有了社会，就会有与公共利益相联系的一些公共事务，例如处理各种突发事件、解决各种纠纷与争端、组织宗教祭祀、主持节日庆典等。在这些活动中，代表社会组织并被赋予一定权力的人员，如氏族长、仲裁人、祭司，负责主持和处理这些公共事务。原始社会后期出现的以血缘关系为纽带的氏族组织，是人类历史上第一种社会组织形式。氏族是原始社会的一种生产、宗教和军事三合一的实体。氏族成员共同劳动、平均消费、享有平等的权利，部落首领实行“禅让制”。

中国古代从夏朝开始实行“家天下”的世袭制，这是中国从原始社会进入奴隶社会后公共管理体制发生根本变化的标志。原始时代的公共事务管理，正如古希腊诗人平得尔(Pinder)所说的“惯例和习俗是一切的主宰”，公共管理还没有成为人们自觉的、有意识的行为，公共管理作为一种职业还没有分化出来。

2. 奴隶时代的公共事务管理

在奴隶社会，随着私有制的形成，阶级和国家也逐渐形成了。作为专门职业的公共管理和行政管理活动也伴随着国家和阶级的产生而出现了。奴隶主为了强迫奴隶劳动，从事修建都城、宫殿、道路、神庙等工程项目，对城邦政治制度、阶级关系的划分以及社会经济生活、文化与宗教生活进行了各种规定和管理，可以说是一种早期的公共管理模式。在中国，由于奴隶社会生产力水平低下，国家行政管理职能既少又粗，所以其机构设置也较简单。最初，夏王朝在君王之下仅设三个相——牧正、车正和庖正，分管畜牧、车辆和膳食。到了西周王朝，奴隶制发展到鼎盛时期，朝廷的职能机构增多，有政务官、宗教事务官、武官和宫廷事务官。在西方，古巴比伦国王颁布的《汉谟拉比法典》，其中就包含许多如何管理公共事务的规定，例如其中第215~241条关于各种职业人员的报酬和责任的规定，等等。

3. 封建时代的公共事务管理

到了封建社会，随着管理实践的发展，公共管理思想又有所深化，且东西方各有侧重。这时期的公共管理思想主要体现在统治阶段政治家、思想家的政治主张之中。“人性”问题是管理理论的哲学基础，孟子的“性善论”和荀子的“性恶论”对人的本性的论争为当时及历代封建统治者强化王权建立一整套完备的行政体制和官吏制度提供了充分的思想依据。韩非是先秦法家思想的集大成者，提出了以法治为中心，“法、术、势”不可一无的法制思想，其中“势”即政权。韩非的思想对秦王朝的统治产生了重大影响。秦始皇统一全国后，为适应大一统的政治格局，在

行政管理上采用了专制集权的管理模式，集大权于一身。在经济和文化上，实行统一货币、度量衡、车轨、文字和风俗的政策。中央政府内设置“三公九卿制”，三公指丞相、太尉、御史大夫，分管行政、军事、司法监察事务；九卿指奉常、郎中令、卫尉、太仆、廷尉、典客、正宗、治粟内史、少府，分管各种行政与宫廷事务。可见秦王朝的政府机构与行政管理已粗具规模。此后，历代封建统治者都沿袭了秦朝的这一专制集权的管理模式，规模越来越大，明清两代是封建王朝皇族管理机构、宫廷事务机构和皇帝安全机构最庞大的时期。

在西方，随着封建制度的发展，封建社会内部形成了一整套等级制度，通过这套等级制度，可以说在中央集权和分权问题上取得了暂时的平衡，为后世的国家管理提供了许多经验教训。法兰克国王查理大帝为巩固帝国的统一，采取了各种措施：统一货币，规定某些物价，实行某些统一的税收和劳役，保护商业流通，管理对外贸易。意大利文艺复兴时期的政治思想家尼克罗·马基维利著有《君主论》等书，探讨了最好的国家管理形式问题，认为共和国是最好的形式，这是他的政治思想。马基维利还有关于领导者(君主)素质的论述，具体说明了一个君主应该具备哪些条件和才能，应该怎样治理和巩固自己的君主国。可见，在中世纪的西方，政治家们对公共事务的管理主要集中于国家管理的基本形式问题，包括国家体制、基本的政治制度和基本的经济制度等问题。

但是，在奴隶社会和封建社会的国家管理模式中，公共管理只是阶级专政的附庸，它的形式和内容都服从阶级统治的需要，即通过直接地为公共利益服务来间接地服务于阶级的政治统治。在封建时代，东西方都形成了一整套比较健全的公共行政制度和行政管理思想，积累了比较丰富的实践经验，但这还不是现代意义上的公共行政学理论，更不是当代意义上的公共管理学理论。现代意义上的公共行政学是在后来的西方资本主义时代产生、发展起来的。

4. 资本主义早期的公共事务管理——传统公共行政模式的形式

公共事务的管理作为一门学科成为专门的公共行政管理,是从资本主义时代开始,在逐步与政治学、社会学、法学和管理学相分离而独立出来的。由于公共行政学与公共管理学之间有如此密切的关系,所以在外国这两者有时混而不分,公共行政学也称公共管理学、国家管理学或行政管理学。

传统的公共行政模式是在 19 世纪末 20 世纪初随着西方诸国工业化的完成而建立起来的,距今已有上百年的历史,它是为了适应大机器时代的政府管理而发展起来的。19 世纪后期西方资本主义国家经过两次技术革命的洗礼,生产力大大提高,生产关系也发生了更大变革。生产的社会化要求国家行政管理科学化、高效化,但是政府机构臃肿、部门林立、官员腐败、效率低下等弊病严重阻碍了资本主义的发展,加强国家行政部门对国家事务和公共事务的有效管理已势在必行。其次,政府对社会公共事务管理的职能日益扩大,由此引起政府部门逐渐扩展,管理人员队伍迅速增长。再次,英国和美国先后出现的文官制度改革运动要求采用科学的方法对工作实绩进行考核和评定,这就有必要对行政管理人员的考核、培训和效率等问题进行专门研究,在此背景下逐渐形成“公共行政”这一核心概念。1887 年美国学者威尔逊(后任美国第 28 届总统)在其“行政之研究”一文中提出建立一门独立的学科——公共行政学的建议,引起学术界的广泛重视,产生了深远影响。正如德怀特·沃尔多所认为的,它在洞察力、说服力和影响力等方面都堪称杰作。威尔逊强调行政科学研究的必要性,强调对一般的组织与管理问题的研究,关心组织的有效性和效率,明确划分了政治与行政的界限。威尔逊的“行政研究”一文开创了西方公共行政学研究的先河。

到 20 世纪初,系统阐述行政管理的论文和著作不断出现,马克思·韦伯(Marx Weber)在他的论著《社会组织与经济组织》、《论官僚制度》等中提出了“理想的行政组织体系理论”,即官

僚制或科层制理论。该理论认为,理想的行政组织体系不是凭家族世袭地位、人事关系、个人感情等来进行组织,而是按照严密的行政组织、严格的规章制度来组织管理机构。他将官僚制度看做是一种建立在权威和理性基础上的最有效率的组织形式。他的官僚制度理论对传统公共行政学注重正式政府组织及其结构形式的研究产生了重要影响,开创了对公共行政组织进行理论研究的先河,被人称为“组织理论之父”。他所提出的这种“理想的行政组织”,从原则上讲被认为“能以不同程度适用于各种不同的领域;能适用于赢利企业或慈善性组织或其他一些类型的从事精神或物质目的的私营企业;也同样适用于政治组织和宗教组织”。他的行政管理思想涉及机构改革、管理人员内部管理、公共管理的合法性和效率以及政治和管理分离等四个方面。

亨利·法约尔(Henri Fayol)著有《管理职能在事业经营中的重要性》、《国家管理理论》和《工业管理和一般管理》等。他提出了行政管理的五种职能和一般管理十四条原则,主张运用这些原则提高管理者的工作效率,对传统公共行政学体系的构建做出了重要贡献。这一时期的行政管理理论与实践更大程度上受到泰勒科学管理理论的巨大影响。泰勒的科学管理理论来源于企业管理实践,最早也主要应用于企业管理,但随后便在公共行政管理中得到广泛应用,对提高公共行政管理的工作效率起了很大作用。泰勒的管理思想为组织机构中职能部门的建立、管理专业化、管理者的职能分工以及组织效率的提高,提供了有益的启示,奠定了组织理论的基石。

美国学者詹姆士·穆尼与赖莱合写的《组织的原则》是美国最早系统研究行政组织管理的一本书。1926年和1927年美国学者怀特、魏劳毕两人分别出版了《行政学导论》、《行政学原理》两部大学教科书,提供了当时公共行政学研究的现状以及公共行政学的理论构架的概貌,标志着传统公共行政学理论体系的形成。1930年,国际行政科学学会在西班牙首都马德里成立,公共行政学引起了世界各国的普遍重视,随即迅速传遍西方各国。

总的看来, 20 世纪初期产生与形成的传统公共行政模式很大部分接受了早期工商企业科学管理理论的影响, 许多原则、原理都是在那里借用或移植过来的。传统公共行政模式的主要特点是: 权力集中, 层级分明; 法规众多, 职能广泛; 规模庞大, 程序繁杂; 官员照章办事, 循规而行; 运用相对固定的行政程序来实现既定目标。在分工精细、任务简单、外部环境相对稳定的工业社会, 科层制模式的公共行政还是比较符合需要的。这种模式的贡献主要是: 在坚持政治与行政相分离的基础上, 以对国家行政组织和行政效率为主要研究对象, 探讨了行政管理的一般原则等重要问题, 应用科学管理理论于政府行政研究之中, 为行政学建立了基本框架, 奠定了现代行政学发展的基础。但古典公共行政理论偏重于静态组织结构的研究, 把组织当做机械的东西, 过分追求组织结构和法律规章的完善。它将政治与行政截然分开, 忽视了政治因素对管理过程的影响, 忽视人的心理因素, 把人视为机器, 没有认识到人际关系和非正式组织的作用, 也忽视了外部环境对管理的重大影响, 过分推崇效率标准而忽视公平标准, 这是其缺陷。

5. 新公共管理的崛起

在 20 世纪 70 年代之后, 特别是 80 年代以来, 西方社会乃至整个世界发生了根本性的变化, 并表现出如下特征: 技术革新迅速, 新技术和新发明层出不穷, 技术对经济和社会的影响明显增加, 特别是信息技术的发展和应用正在深刻地改变着人类社会; 经济全球化趋势越来越强。时代的变化对政府提出了新的要求, 政府必须更加灵活和高效, 具有较强的应变能力和创造力, 更多地使公众参与管理。曾经主导西方公共行政领域近一个世纪之久, 并被誉为是行之有效、甚至是最佳的传统或称主流的公共行政, 遭受到新的外部环境的越来越严峻的挑战, 近乎刻板、僵化的科层体制愈来愈不能适应迅速变化的信息和知识密集型社会和经济生活, 其赖以建立的两大理论基础——威尔逊、古德诺的政治—行政二分论及韦伯科层管理理论均无法回答和解决政府所面对

的日益严重的问题和困难：政府财政危机，社会福利政策难以为继，政府机构日趋庞大臃肿，效率低下，公众对政府能力失去信心，“政府失败”论开始占主导地位。传统的公共行政理论无法解释这些新问题，更无法为当代政府管理实践尤其是政府改革提供有效的理论指导。时代变迁呼唤着新的公共管理模式。

同时，西方社会科学在经历了长期的变化、初步的融合之后，开始大踏步迈向整体化，跨学科、交叉综合研究成为社会科学研究的主要趋向。各种与政策管理密切相关的学科都取得了长足的发展，出现大量的新流派、新理论和新方法，并开始围绕政府管理问题的解决而交叉、融合，从而为政府管理研究的突破奠定了坚实的理论基础。

因此，在这种社会背景以及社会科学发展的内力的推动下，就要求建立一种以政府和其他公共部门管理问题的解决为核心，融合各种相关学科和知识的新公共管理的知识框架，以适应当代公共管理实践发展的迫切需要。

正是在这一历史背景下，在经济发达的西方国家中开始了一场改革运动，名为“新公共管理运动”。一位美国学者指出：这一改革的标志是以公共管理代替行政管理，使公共行政管理的旧世界在公共管理的新标题下复活。这场运动的代表人物是奥斯本和盖布勒，其代表作是《改革政府》，书中提出的新公共管理、政府再造和绩效管理等概念已经成为公共管理理论的主要范畴。1991年9月20日，70多位美国学者在美国的雪城大学召开了第一届全国公共管理研究会议，会议确定了新公共管理研究的重点问题。这次会议标志着作为一门新学科的公共管理学的理论构架基本形成。公共管理学的目标是以公共部门管理问题的解决为核心，融合多学科相关的知识和方法，创立一个新的公共管理知识框架。其基本思想是新公共管理是一种手段，应该通过这一手段力图将官僚的、权威式的作风和消极性民主政体转换成有效率的、回应性的、顾客导向的新管理模式。其主要特点是综合运用多学科理论与方法，把当代经济学、组织管理学、管理理论、政策分析、

政治学和社会学等学科的相关知识和方法融合到公共管理的研究之中，重视从经济学视角来研究公共管理问题；在重视定性分析的同时，更强调定量分析工具的运用；以公共利益为核心，展开对公共组织与其他社会机构或个人之间利益关系问题的研究。公共管理学大大突破了以往公共行政学的研究领域，几乎改变了传统行政学的研究范围及主题、研究方法、学科结构和行政管理方式，成为当代西方公共管理尤其是政府管理研究领域的主流和这一领域实践发展的新趋势。

新公共管理运动始于 20 世纪 80 年代初的新西兰，成为新西兰模式，后来传至英国、美国及别的国家。它的精髓是将私营部门的管理引入公共部门，通过承包和私营化削减公共部门的职能。新公共管理运动是近十几年来不少国家采取的行政改革模式，但也遇到不少批评和阻力。公共行政对新公共管理运动的最有力批判武器是：新公共管理运动忽视了公共责任，不强调较高的道德水准，同时会带来腐败。需要指出的是，管理主义、新管理主义与新公共管理不是三个独立的概念，而是一个概念的三个名称。在文献中，一组相关的标题是：管理主义(Managerialism)(Pollitt, 1993)、新公共服务管理主义(New Public Managerialism)(Farnham & Horton, 1993)和新公共管理(New Public Management)(Hood, 1991, Hughes, 1993)。波利特(Pollitt)将管理主义定义为：一组信条或实践，其核心是很少测试过的假定——优良的管理将是治疗较为宽泛的经济与社会病疾的良药(Pollitt, 1993, p.1)。法恩翰(D.Farnham)与霍顿(S.Horton)将新管理主义(New Managerialism)定义为：“公共部门在近年内所发生的结构、组织和管理的变化。它的精髓是将私营部门的管理系统和管理技术运用于公共服务部门。”(Farnham & Horton, 1993, p.237)行政的传统特征(如官僚制、渐进性、特殊性等)转换成管理主义的新的特征(如经济、理性和普遍性)(Farnham & Horton, 1993, p.47)。相对而言，新公共管理这个名称更为时髦，更为人们所普遍接受。