

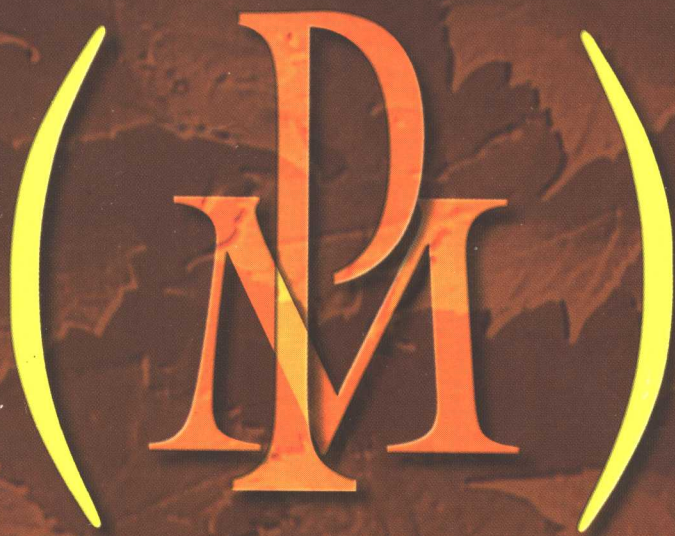


普通高等教育“十五”国家级规划教材

高等学校公共管理类主要课程教材

公共管理学

黎民主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

普通高等教

学

1
2
教材

高等学校公共管理类主要课程教材

公共管理学

黎 民 主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

内容简介

本书是普通高等教育“十五”国家级规划教材，是高等学校公共管理类主要课程教材。

本书紧紧围绕公共管理学学科特色，对公共管理学涉及的基本内容进行了全面分析、论述。本书分“上篇 公共管理学基础”和“下篇 公共管理学前沿”两大部分共12章，系统阐述分析了公共管理的内涵、主体、职能、管理过程与绩效以及责任与监控，此外书中还对公共管理中的政府角色、非营利组织、公共部门战略管理等进行了阐述分析。本书特色在于注重学科理论体系与学术观点的科学性和指导性，重点介绍了一些国外相关的学术前沿内容。各章后均附有助教助学的案例、阅读材料等。

本书适用于高等学校公共管理类各专业本科生及研究生使用，也适用于其他相关专业人员参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学/黎民主编. —北京: 高等教育出版社,
2003.7
ISBN 7-04-012262-6

I. 公... II. 黎... III. 公共管理-高等学校-
教材 IV. D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第038053号

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-64054588
社 址	北京市西城区德外大街4号	免费咨询	800-810-0598
邮政编码	100011	网 址	http://www.hep.edu.cn
总 机	010-82028899		http://www.hep.com.cn

经 销 新华书店北京发行所
印 刷 化学工业出版社印刷厂

开 本	787×960 1/16	版 次	2003年7月第1版
印 张	22.75	印 次	2003年7月第1次印刷
字 数	420 000	定 价	26.20元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题，请在所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

前 言

现代公共管理及其理论的兴起，是20世纪70年代末以来公共领域发生的重要事件。从形式上看，公共管理学的产生，是西方国家政府在财政上摆脱赤字、在组织上摆脱僵化的官僚制窠臼、在政治上摆脱信任危机的直接产物，但其实质，是在科技革命和全球化的时代背景下，人类寻求与以知识经济为基础的社会相适应的、新的公共生活治理形态的一种积极努力。

毫无疑问，人类社会正在经历一场深刻的变革。这场变革表现在公共管理领域，就是如何摆脱传统的社会治理模式，通过制度创新，突破由政府垄断公共物品与服务供给的格局，引进市场竞争机制和工商管理经验，增强公共部门的管理和服务意识，重塑政府与市场、政府与企业、政府与社会的关系。这场变革的目标是建立和发展一个更具合法性基础、更能体现公共利益、更具民主与法治精神、更具责任感和回应性、更加公开、公正和廉洁、更具效率与效能、更具国际竞争力的新的社会治理或公共管理典范。在学理上，尽管人们对于什么是公共管理及其与公共行政的关系还存在歧见，但是，对有关这场变革深刻内涵的理解是趋于一致的。

可以说，我国在20世纪90年代后期将公共管理列为管理学门类中与工商管理平行的一级学科，是一个颇具战略眼光的选择。在我们看来，做出这种选择是出于这样一种历史自觉：在中华民族的伟大复兴中，不仅需要经济形态从传统的农业经济向工业经济、知识经济转型，基础性的社会体制从计划经济走向社会主义市场经济，还需要从人治的专政政府转向法制的民主治理和效能治理。正是在对几千年积淀下来的官本位、政府本位、政治本位文化的韧性的根本改造中，开拓性地锻造新的政治文明和社会管理文明，政府和其他公共组织才有可能真正担负起历史赋予的特殊重任。

从这个意义上，我们编著的《公共管理学》既是在介绍一门学科的知识体系，又是在传播新的时代文明。

我们深知我们工作的文化意涵。

作为编著者，我们在编写此书时有以下两点指导思想：

第一，尽可能准确、完整地介绍公共管理学的学科内涵和特征。公共管理是从公共行政演化而来的。迄今为止，人们对于什么是公共管理，在许多基本问题上没有形成共识，公共管理学的理论基础、研究范围和研究重点也还在变化和发展之中。对此，本书所取的立场是——公共管理具有成为一个独立的实

践和研究领域的必要性，公共管理学具有成为一门独立学科的理论 and 实践价值。从这一立场出发，本教材特别注意以下两点：一是公共管理与公共行政的区别，对那些属于公共行政学的传统内容尽可能不涉及或少涉及，以凸现公共管理的学科特色；二是尊重公共管理学者尤其是海外公共管理学者的研究成果，包括在教材建设方面的成果，把主要精力放在对这些成果的梳理和提炼上，尽可能不去“创造”新的内容和体系。

第二，在力所能及的情况下，注意联系中国的实际。公共管理学是一门由国外引进的学科。本书在编写中，一方面注意以开放的心态，积极吸收国外公共管理实践和理论的成就；另一方面，公共管理学作为一门社会科学，尤其是与政治学密切相关的社会科学，其产生或移植、存在和发展的土壤，只能是具体国家的具体国情，因此，如何使公共管理学中国化，一直是我们思考的重心，也是我们力图去做的工作。只是受中国公共管理实践和理论发展水平以及编著者能力的限制，我们所做的工作还非常有限，还有待于今后的努力。

本书的结构分为上、下两篇。章节安排则基于以下考虑。

首先，公共管理学作为综合运用多种科学理论和方法来研究公共管理活动及其规律的知识体系，从属于管理学科。因此，对公共管理学结构的安排，应遵从管理学学科的一般要求。同时，公共管理学作为公共行政和企业管理的有机融合体，除了与公共行政学学科的逻辑体系不同外，与企业管理学的学科体系也应有区别。鉴于这样的认识，除第一章“绪论”扼要回答了什么是公共管理学外，本书对于“上篇：公共管理学基础”章节安排的思路依次是：公共管理学从哪里来？由第二章“公共管理理论与实践的发展”来回答。管理者是谁？由第三章“公共管理的主体”来回答。应该如何管理？由第四章“公共管理的职能”来回答。怎样进行管理？由第五章“公共管理的过程”来回答。管理的结果如何评价与改进？由第六章“公共管理的绩效”来回答。公共权力者负有什么义务以及如何约束其行为？由第七章“公共管理的责任与监控”来回答。而对属于公共管理基础的某些方面，如公共经济、公务人力资源管理，考虑到本书的篇幅，加上这些内容另有专门的课程来介绍，则不列专章分析。

其次，公共管理学作为新兴学科的一个重要特点，是通过解决公共领域管理中的新鲜问题和难点问题来夯实自己的基础和拓展自己的空间的。可以说，正是这个特点使当代公共管理显现出勃勃生机。因此，本书安排了“下篇：公共管理学前沿”，对近年来公共管理学前沿中一些重要的并取得显著研究进展的领域，用专门章节进行介绍和分析。它们包括：公共管理中的政府角色（第八章），公共管理的非营利组织（第九章），公共物品管理（第十章），公共部门战略管理（第十一章），公共管理的新策略（第十二章）。

由于各种主客观条件的限制，目前完成的书的水准与我们所期望达到的，尚有不小的距离。对于本书存在的缺失和疏漏之处，我们诚请各位专家读者予以指正。

本书由黎民负责拟定大纲、组织撰写和修定，撰稿者均为武汉大学公共管理学院的教师。他们是：黎民（第一章、第二章、第六章、第十章、第十一章、第十二章），倪星（第三章、第四章），殷俊（第五章、第七章），吴湘玲（第八章、第九章）。武汉大学公共管理学院的研究生董琦、张强、熊宇虹、崔璐承担了部分资料工作。另外，本书在资料方面还得到洪陆训教授等海外友人的鼎力相助。本书是集体合作的结晶，作为主编，我对本书的各位撰稿者、资料的搜集提供者、本书所引用资料的原创者以及高等教育出版社，表示深深的谢意。

黎民

2003年5月20日于武汉大学珞珈山麓寓所

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其行为人将承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人给予严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话：(010) 82028899 转 6897 (010)82086060

传真：(010) 82086060

E-mail：dd@hep.com.cn

通信地址：北京市西城区德外大街4号

高等教育出版社法律事务部

邮编：100011

购书请拨打读者服务部电话：(010)64054588

责任编辑 李捷
封面设计 杨立新
责任绘图 郝林
版式设计 胡志萍
责任校对 王效珍
责任印制 孔源

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 公共管理成为独立学科的内在依据	(1)
第二节 公共管理学是时代的产物	(8)
第三节 公共管理学的内涵与研究方法	(13)
第四节 公共管理学与中国的发展	(23)
阅读材料 未来的公共管理	(27)

上篇 公共管理学基础

第二章 公共管理理论与实践的发展	(31)
第一节 公共管理学的理论渊源	(31)
第二节 公共管理学科的发展历程	(42)
第三节 新公共管理	(47)
阅读材料 管理主义的反思与批判	(58)
第三章 公共管理的主体	(63)
第一节 公共管理的主体(1):组织	(63)
第二节 公共组织的类型与作用	(71)
第三节 公共管理的主体(2):个人	(76)
第四节 传统公共组织的困境与变革	(82)
案例 八个部门为何管不好一头猪?	(91)
第四章 公共管理职能	(94)
第一节 公共管理职能概述	(94)
第二节 公共管理职能的历史演变	(103)
第三节 市场经济中的公共管理职能	(111)
案例 苏州园林的“上市”之路	(120)
第五章 公共管理的过程	(123)
第一节 公共政策的设计、执行与评估	(123)
第二节 公共管理中的领导	(142)
第三节 公共管理中的激励与控制	(151)
案例 公共政策中的经济学	(156)
第六章 公共管理的绩效	(159)
第一节 公共部门的绩效管理	(159)
第二节 公共部门的目标管理	(173)
案例 克里奇将军对美国空军所作的管理创新	(182)

第七章 公共管理的责任与监控	(185)
第一节 公共权力与公共责任	(185)
第二节 公共权力的监控	(191)
案例 上访者数次被关进精神病院	(204)
下篇 公共管理学前沿	
第八章 公共管理中的政府角色	(207)
第一节 政府的性质与作用	(207)
第二节 政府与市场的关系	(211)
第三节 政府与企业的关系	(216)
第四节 政府与社会的关系	(224)
第五节 政府再造	(229)
案例 公共服务市场化	(238)
第九章 公共管理中的非营利组织	(239)
第一节 非营利组织概述	(239)
第二节 非营利组织的作用与局限	(244)
第三节 非营利组织的组织与管理	(250)
第四节 非营利组织的发展现状	(255)
第五节 非营利组织的发展趋势	(258)
案例 北京天则经济研究所向非营利组织转型	(267)
第十章 公共物品管理	(270)
第一节 公共物品的涵义与类型	(270)
第二节 公共物品的供给及供给方式	(277)
第三节 公共物品管理中的政府行为	(288)
案例 公共物品供给：上海财政补贴改革	(296)
第十一章 公共部门战略管理	(300)
第一节 战略管理与公共部门战略管理	(300)
第二节 公共部门战略管理的实施	(309)
第三节 公共部门战略管理的问题与改进	(317)
第十二章 公共管理的新策略	(322)
第一节 企业型政府	(322)
第二节 公共服务的民营化	(328)
第三节 公共管理的顾客导向	(340)
案例 香港邮政“特快专递”重放异彩	(347)
参考文献	(352)

第一章 绪 论

〔本章学习要点〕

- 公共管理与私部门管理的区别
- 公共管理学对传统行政学的突破
- 公共管理学产生的时代条件
- 公共管理学的内涵
- 公共管理学在中国发展中的地位

20世纪70年代末80年代初以后，随着世界范围内“新公共管理”运动的兴起，现代意义上的公共管理学突破了公共行政学的视野和学科范式脱颖而出，引起理论界和实务界的普遍关注，显现出其独特的魅力。作为绪论，本章将围绕公共管理作为一门学科的最基本问题进行介绍和分析，这些问题包括：公共管理有没有成为一门独立学科的内在依据？如果有，什么是催生公共管理学的时代条件？什么是公共管理学？公共管理学对当代中国发展的意义是什么？

第一节 公共管理成为独立学科的内在依据

公共管理（Public Management）是关于以政府为核心的公共部门处理公共事务、提供公共产品和服务的活动。公共管理学的研究对象存在于公共生活领域之中。对于公共管理可以有3种理解：一是广义的，由于有人类社会就有公共生活及其管理，因此，最广义的公共管理可以追溯到早期的人类社会；二是比较狭义的，指发端于19世纪末、以行政管理学或公共行政学（Public Administration）名称出现的公共管理；三是严格意义的公共管理，即滥觞于20世纪70年代，勃兴于“新公共管理”（New Public Management）运动的公共管理的理论和实践，这也就是本书所指称的公共管理。迄今为止，尽管人们对于什么是公共管理在总体上还处于一种众说纷纭的状态，在许多基本问题上没有形成共识，公共管理学的理论基础、研究范围和研究重点也还在不断变化和发展之中，但公共管理成为一个独立的实践和研究领域而存在的必要性，公共管理学作为一门独立学科的理论 and 实践价值，已越来越为人们所认识。

随着科学技术的迅猛发展、社会的加速进步，随着人类生活的公共领域不断扩大、地位不断上升，公共管理的重要性显得越来越突出，同时，旧有的以

行政学为代表的管理理论、原则和方法受到越来越大的挑战，迫切需要进行变革和创新，以适应社会发展的需要。这表明，认真学习、积极运用并大力发展公共管理学是时代的客观要求，是社会不断走向文明的必然。

一、公共管理与私部门管理有本质区别

人类从诞生之日起，便注定要以既是个体又是社会群体的双重方式永恒地存在下去。作为个体的人，具有个体性需求，相应地，也就有与直接满足个体需求相关的事务、产品、部门和领域；作为社会的人或由个体构成的群体，又具有群体性需求，这是不同于个体性需求的一类需求。从根本上说，群体性需求无论是在性质上还是在技术上都很难直接分解或还原为个体需求，因此就要求社会必须有一类与满足群体需求相关的事务、产品、部门和领域。对于与个体需求相关的事务、产品、部门和领域，我们通常称之为私人事务、私人产品、私人部门或私人领域；对于与群体需求相关的事务、产品、部门和领域，我们称之为公共事务、公共产品、公共部门和公共领域。尽管对于究竟什么是私人事务、私人产品、私人部门、私人领域，什么是公共事务、公共产品、公共部门和公共领域，以及两类之间的边界应该如何划分，人们还在探索，并存在着这样或那样的争议，但对于人类存在性质不同的两类需求，相应地，也存在着与满足两类需求相关的两类性质不同的事务、产品、部门和领域，则没有任何异议。

由管理对象的性质所决定，公共管理从一开始便在管理者、管理对象和管理过程等方面显现出自己鲜明的特征。譬如，公共管理是“公共人”的行为，即公共管理活动的主体首先是以公共利益而不是以自身利益最大化为出发点和归宿的部门；又譬如，公共管理的对象即公共事务体现了社会成员的整体利益，并表现在现实生活的各个方面——从国防、治安、社会管理，到科学、教育、文化、卫生和环境保护，因而受到社会成员的特别的关注；另外，公共管理涉及公共权力的占有和使用，这使得公共管理的合法性和合规范性变得异乎寻常地重要。

由于公共管理与私部门管理（集中表现在工商管理）是相对应而存在的，因此，有必要从两者的关系中，进一步明确公共管理独立存在的价值。

首先，我们应该看到，公共管理和商业管理作为一般管理活动的具体类型，都遵从一般管理的规律，在许多方面都是相同或相似的。例如，都需要制定管理目标，实施具体方案，监控和评估执行进程；都要对人力资源、财政资源、组织资源、信息资源等内部资源进行整合以实现管理目标；都要处理与外部环境的关系；管理的方法和技术也是大同小异。事实上，一些公共管理的理论和实际工作者面对公共管理中出现的问题，依据公共管理与商业管理存在着

这些共同性，主张用“类同管理”（Generic Management）的原则，更多地借鉴企业管理的成功经验。但是，公共管理与商业管理毕竟是两类不同的管理，两者在性质上存在着巨大的差异。这种差异决定了不可能用统一的原则对公共领域和私域进行无差别管理，而需要发展出公共管理这门具有独立性的学科。具体来说，两类管理在性质上的差别集中表现在如下方面。

（一）公共利益目标与私人利益目标

公共管理必须以公共利益为目标，私部门管理的目标则可以定位于包括管理者在内的私人利益，这是公共管理与私部门管理的最重要区别。在私域中活动的私人及其组织，如公司、企业等，往往追求其自身的私人利益最大化。利润作为他们活动的轴心，是其全部管理活动的出发点和归宿。由于公共利益与私人利益存在着共生共荣的一面，私人及其组织只要依法经营，不损害其他人的权益和利益，他们的活动便被认定为是正当和积极的，是一种经济和社会的善，承认他们在追求和实现自身利益的过程中，客观上也增进了他人和整个社会的福利水平。另一方面，公共利益与私人利益客观上又是有差异和对立的，这又决定了从总体上不可能、也不应该让私人及其组织承担与其自身利益无关甚至损及其自身利益活动的义务。对于私人及其组织难以实现的公共利益，作为一种客观性的社会需要，只能纳入公共领域，通过公共管理活动来实现，换言之，公共管理的组织或部门是专为保护和增进公共利益而建立的。这就要求公共管理组织和公共管理者不应以自身利益最大化作为自己活动的目标，而应以实现与社会的存在和发展休戚相关、私人活动又难以增进的公共利益作为自己义不容辞的责任。否则，公共管理与私部门管理就没有区别，公共管理也就没有存在的必要。

（二）垄断强制性与自由竞争性

公共管理活动在本质上是国家的活动，这使得公共管理具有明显的垄断和强制的特点（当然也包含非垄断和非强制性的一面），而私部门管理则不具有这个特点。出现这种差异的深层原因在于，公共利益与私人利益除了有共生共荣、相互促进的一面外，又存在着矛盾、对立和冲突的一面。无数事实表明，在自然状态下，私人利益因“产权”较公共利益明确得多，因而在公、私利益冲突中所处的地位也就有利得多。因此，处理公共利益与私人利益之关系的一个基本原则是确保公共利益的优先性。如果公共利益没有优先性，公共利益处在与私人利益平起平坐的地位，公共利益就会受到来自私人利益的严重挑战，就会在私人利益严重侵蚀和损害下，出现公共利益的缺失。

公共利益的优先性是通过公共权力或政治权威来体现的。公共权力或政治权威意味着从事公共管理的组织尤其是政府具有高于任何私人组织的权力。以政府为代表的公共组织作为某种范围内的惟一权威中心，需要运用强制力去规

范私人利益，包括对私人利益进行某些必要的限制，并运用各种资源和手段，确保公共利益实现。这使得公共管理组织通常具有垄断性，公共管理的过程通常具有强制性。例如，特定的公共组织具有立法权，在社会组织和成员发生违法事件时，能够在职权范围内依法进行强制性处理，而其他组织则不具有这种权力。在私部门或组织的管理过程中，尽管也有权力和权威，但这种权力和权威不具有类似于公共权力的效力，而且它们只能运用于私部门或组织的内部管理。至于私部门或组织之间的关系，则是一种平等的关系，这种私人关系的平等性来源于私人利益间的平等性，同时，政府也在保护和促进这种平等性，避免个别私人部门或组织侵害社会其他成员的私人利益。因此，私部门或组织与外部的关系，更多地体现为公共权威引导下的平等合作与竞争关系。从而，私部门管理体现出在公共权力和市场力量的双重制约下的自由选择和平等竞争的特点。

（三）制衡性与自主性

与私部门管理者在管理中具有较多的自主性相比，公共管理主体在实施管理的过程中，通常受到较多的制衡。公共管理受较多制衡有其必然性：由于维护和增进公共利益的需要，公共管理组织获得了合法的垄断性，拥有合法的强制力，同时公共管理过程产生的影响也是全社会的。但在公共管理中，公共管理者作为个人的私人利益与其职责所代表的公共利益是两种不同的利益，如果缺乏有效的制约，公共权力将面临被滥用的巨大风险。这样，如何防止滥用公共权力便成为一个极为重要的问题。为防止滥用公共权力，人们建立了民主宪政的国家制度框架，并将公共管理置于民主宪政框架中运行。在民主宪政体制的设计中，公共管理的权威是割裂的。而且，政治越民主的国家越注意政治权威的分立和制衡。正是通过包括立法、司法、政党、利益集团在内的各种制衡机制，使公共管理有可能较好地增进公共利益，而不是服务于少数人或少数集团的利益。在私部门管理中，管理者作为公共权力和市场力量双重制约下的行动者，他们的利益往往直接体现在管理目标上，不存在滥用公共权力的问题，因此，应尽可能少地对私部门管理中的管理者进行限制，让他们享有充分的管理自主权，这样做无论是对于他们自身还是对社会都不失为一种合理的选择。

（四）多元理性与经济理性

公共管理部门作为增进公共利益的立法者和执法者，处在基本社会资源配置的中心，事实上，公共管理承担了社会资源权威性分配者的职责。现代社会作为一个急剧变革和多元发展的社会，社会利益是多元的，社会的价值也是多元的，而且利益和价值之间往往存在矛盾和冲突，公共决策通常是在多元的、甚至冲突的利益和价值之间进行平衡和做出抉择。因此，公共管理尤其是政府

治理的理性往往是多元理性 (Multi-rationality), 需要考虑各种利益和价值的平衡, 如效率与公平、改革与稳定、眼前和长远、个人利益与公共利益、不同社会集团的利益偏好, 等等。任何单一向度的考虑都会导致不良的社会后果。私域部门的管理由管理目标和管理职能所限定, 加上管理的规模、管理的影响面都较小, 其管理活动主要是围绕如何实现自身的生存和发展展开, 管理过程主要是依据经济理性这一单纯考虑而展开, 因而无需对分配和平衡社会价值承担责任。

(五) 政府机制与市场机制

公共管理与私部门管理的一个十分显著的区别在于, 前者主要是通过政府机制来实现, 后者则主要通过市场机制来完成。我们知道, 政府与市场是现代社会的两个最重要的资源配置和控制体系。尽管不同的国家由于政治制度和传统文化传统等方面的不同, 在公共管理过程中发挥政府机制和市场机制作用的比重不同, 但这种不同只是程度上的, 而不是基本性质上的。正是公共管理实现上的政府机制, 决定了公共管理是在公共利益的导向下, 以近乎垄断的方式提供公共物品和服务; 而不是像私部门那样, 以利润为导向, 以竞争的方式提供私人产品。

上述几方面尽管并不能完全概括公共管理与私部门管理的差异, 但它已经表明, 公共管理是与私部门管理具有不同本质的一类管理, 它需要有独立的学科来承担。

二、现代社会变迁推动公共管理发展

人类社会正处于一个飞速发展和急剧变化的时代, 现代科学技术的发展为人类生活带来革命性的变化, 对经济、政治、文化、教育、军事等领域产生了巨大影响。这种变革使人类的公共生活无论是在广度还是在深度上都产生了深刻的变化。正确认识并积极指导这种变化的需要, 构成了推动公共管理作为一门学科建立和发展的原动力。具体地说, 在推动公共管理作为一门学科发展方面, 公共领域中的如下变化发挥了重要作用。

(一) 公共物品的需求和供给在稳定地扩大

在经济学中, 通常使用公共部门 (Public Sector) 来表示由政府预算维持的各类经济活动。所以用政府预算收入与支出决定的公共部门规模, 可以粗略地反映一国政府对公共物品供给的总体规模。经济分析表明, 在经济发展过程中, 由于社会生产与社会生活对公共物品的需求日益扩大, 政府公共支出具有随经济发展而不断增长的趋势。以政府支出占国民生产总值 (GNP) 或国内生产总值 (GDP) 的比重为例, 在 1880 年到 1985 年的 100 余年间, 6 个主要工业化国家上述比重的平均水平由 10% 上升到 47%; 低收入国家和中等收入

国家的政府支出占 GNP 的比重,也在 1986 年分别达到 23% 和 27%。^①

(二) 社会生活中的公共事务日益增加

现代社会,科技革命和全球化使整个社会生活越来越联为一体,与每个社会成员生存和发展息息相关的公共事务也日益增加,既有与可持续发展有关的重大问题,如环境保护问题、资源合理开发和使用问题、人口控制问题等,也包括维护宪政秩序和社会安全、回应科技革命和全球化挑战、提高社会经济体制和政治体制对于社会治理的有效性等问题,以及改善政府和其他公共组织的问题,另外还包括文化、教育、福利、市政、公共卫生、交通、能源、住宅、失业、犯罪等方面的问题。

(三) 公共管理所面临的环境更加复杂多变

随着科技和经济的发展,工业化、都市化和社会信息化的进程在社会进步的同时,也出现了大量的新情况和新问题,公共管理环境呈现出多元、复杂、动荡和多变的特点,这就对公共管理提出了更高的要求,也使得传统的公共管理——政府治理面临着力不从心的感觉。这种格局不仅要求整个社会要对公共管理投入更多的关注,而且要求公共管理跳出旧有的治理框架,寻找新理论、新思路、新手段和新方法,对公共管理不适应社会需求的局面有一个重大的改观。

三、传统行政学的局限

从学科发展的角度看,在公共管理学产生之前,有关公共领域管理方面的知识集中体现在行政管理学(Public Administration)上。尽管至今还有学者坚持认为公共管理属于行政管理学的范畴,是行政管理学的一个分支,但“从行政学到公共管理学是一种学科范式的转换”的看法逐渐成为主流的认识。依据这种主流认识,需要我们探讨的一个问题是:传统的行政管理学在处理公共领域的管理事宜时究竟存在什么局限,才催生出公共管理学?

综合起来看,用行政学的理论和方法处理当代公共领域的管理事宜时,主要存在着以下局限。

(一) 理论框架局限

行政学的理论基础主要是由政治学和管理学两者构成的,其中行政学与政治学关系渊源最深。在经历了一段相当长的重合期后,行政学才从政治学中分离出来。威尔逊(T. W. Wilson)在 1887 年发表的《行政之研究》是行政学学科走向独立的标志。威尔逊主张行政不应是政治的附庸,而应从政治中独立出来,成为专门的研究领域。但是,行政学既然以政府管理作为研究内容,就

^① 世界银行:《1991 年世界发展报告》,中国财政经济出版社 1992 年版。

注定无法独立于政治学，因为“政府”本身就是一个政治学范畴。行政学在威尔逊以后一百多年的发展中，一直与政治学保持着时亲时疏、若即若离的关系，政治学所具有的规范取向（Normative Orientation）是行政学始终无法回避的问题。另一方面，从“行政管理学”的名称本身可以看出，人们在相当程度上把行政学作为管理学的一个分支学科来看待，将其视为一门特殊的管理学科，即行政的管理学。但是，将管理学原则贯彻到底，采取一般的工具取向（Instrumental Orientation），使公共行政类同于一般管理的研究，又会抹杀公共领域特有的政治文化价值。显然，如何在规范取向和一般工具取向中找到契合点，同时，冲出政治学和管理学的藩篱，将政策分析、社会学，尤其是当代经济学等学科纳入到自己的理论基础和研究方法论体系中，是研究当代公共管理学科所需要解决的重要问题。

（二）管理主体局限

行政管理学明确地将管理主体界定为政府或国家行政机构，有学者更是将行政管理学称之为政府管理学。诚然，现代政府作为全体社会成员共同利益的代表，通过民主程序产生，其权力得到社会公众认同，具有合法性和强制性。在社会生活中，政府负有承担公共服务的主要责任，无疑是最重要的公共管理主体。但是，将公共管理的主体局限于政府，就难免失之偏狭。事实上，随着社会生活的复杂化和多样化，社会公共事务也日益呈现多样性的特点。为了有效地弥补政府功能的不足，保证社会生活的正常进行，人们在政府之外组建了各种非政府的公共组织。这些非政府公共组织已逐渐成为公共管理的重要组织形式。这些组织广泛分布于教育、科学研究、文化艺术、医疗保健、社区服务、咨询、行业协会、消费者保护等领域，它们从政府获得授权进行公共管理，与政府一起努力提供公共产品，维护社会公共利益。因此，研究它们在公共管理中的作用和活动规律是很有必要的。同时，即使是对于政府主体，也存在着依据时代的要求进行研究视角和研究主题创新的问题。

（三）管理理念与手段局限

现代公共管理是在市场经济条件下的管理。公共部门如何在与市场、企业和社会的关系中，确立科学的管理理念和切实有效的管理手段是一件至关重要的事情。由于传统行政学的核心管理理念可以概括为“全能的政府以行政的手段实施全面管理”，这就在管理主体上排除了非政府主体的参与，在管理任务上将规则制定、监管与直接管理混为一谈，在管理手段上排斥私营部门成功的管理手段和竞争机制，这就使机构臃肿、效率低下、运转不灵、官僚主义盛行、腐败现象丛生成为难以克服的顽症。因而，从根本上突破行政学在管理理念和手段上的局限，成为公共领域管理发展的内在要求。