

国家级精品课程教材
高等学校公共管理类专业基础课程教材

陈瑞莲 刘亚平 主编

行政管理学导论



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

国家级精品课程教材
高等学校公共管理类专业基础课程教材

XINGZHENG GUANLIXUE DAOLUN

陈瑞莲 刘亚平 主编

行政管理学导论



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

内容简介

本书是国家级精品课程的配套教材。

全书共设十四章,分为行政管理基础、行政管理主体、行政资源管理、行政管理过程和行政管理展望五大模块。第一模块包括行政管理学概说、行政管理的制度环境、行政职能;第二模块包括行政组织、类行政组织、行政管理者;第三模块包括人力资源管理、财务资源管理、信息资源管理;第四模块包括行政决策、行政执行和行政监督;第五模块则重点阐述行政改革和行政管理学的新发展。

全书力求以新的体系架构、新的编写风格、新的研究视角,体现理论与实践相结合、基础知识与前沿理论相结合、中国国情与国际经验相结合的特色。除正文介绍相关知识理论外,还设计了章前的重点问题,章内的专栏、案例,以及章后的小结、复习题、案例与思考等板块,为读者更好地学习与阅读提供引导。

本书可供高等学校公共管理类专业本科生作为教材使用,也可供社会相关人士培训、学习之用。

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学导论/陈瑞莲, 刘亚平主编. —北京:

高等教育出版社, 2011.11

ISBN 978-7-04-032602-4

I. ①行… II. ①陈…②刘… III. ①行政管理-管理学-高等学校-教材 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第185033号

策划编辑 牛杰

责任编辑 牛杰

封面设计 张志

版式设计 余杨

插图绘制 杜晓丹

责任校对 张小颖

责任印制 田甜

出版发行 高等教育出版社

社址 北京市西城区德外大街4号

邮政编码 100120

印刷 北京鑫海金澳胶印有限公司

开本 787mm×1092mm 1/16

印张 22

字数 440千字

购书热线 010-58581118

咨询电话 400-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>

<http://www.hep.com.cn>

网上订购 <http://www.landaco.com>

<http://www.landaco.com.cn>

版 次 2011年11月第1版

印 次 2011年11月第1次印刷

定 价 32.10元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物料号 32602-00

前言

为适应新时期、新形势对行政管理类人才培养和行政管理学教材建设的需要，应高等教育出版社之邀，本书编写者经过为期两年多的努力，终于使这本教材得以与广大读者见面。与目前国内的其他行政管理学教材相比，本书力图以新的结构、新的风格、新的视角阐述行政管理学的基础知识、基本理论与基本方法，目的是为读者还原一个真实的行政管理世界，更好地了解中国行政管理的现实状况，把握行政行为发生的深层机理，展望行政管理未来的发展方向。

所谓新的结构，是指本书的框架结构有所创新，按行政管理基础、行政管理主体、行政资源管理、行政管理过程、行政管理展望五大模块，对行政管理学的知识体系和理论逻辑进行了重新设计。

所谓新的风格，是指本书采用了说理与叙事相结合的编写风格来组织教材的编写。全书不仅对行政管理学的基本知识和基础理论作了言简意赅的阐释，而且引入许多鲜活的小案例和专栏，以生活化的叙事方式对相关知识和理论作注解，以便读者加深对理论知识的理解。

所谓新的视角，则是指本书综合运用了历史、现实与未来视角相结合、静态阐述与动态分析相结合、制度阐释与行为论析相结合、中国国情与国际经验相结合的研究视角和分析方法，糅合了学界新近发展起来的诸多新知识、新概念，对行政管理学的理论架构和社会意蕴作了新的解读。

本书编写者既有承担“行政管理学”国家级精品课程的中山大学教学团队，也有来自国内其他高校的优秀教学骨干。主编陈瑞莲（教育部公共管理类教学指导委员会委员、国家级精品课程负责人）、刘亚平负责组织编写队伍、设计教学大纲并对全书进行统稿、修改和定稿。各章撰稿人如下：第一、十三、十四章（刘亚平）；第二章（张紧跟、杨爱平）；第三章（张紧跟）；第四、五、六章（杨爱平）；第七、八、九章（任敏）；第十、十一、十二章（颜昌武）。

教材编写过程中得到了高等教育出版社经济管理分社相关编辑的大力支持和悉心协助，参考借鉴了国内外相关专家的研究成果，谨在此表示衷心的感谢！同时，也欢迎学界同仁和广大读者朋友对本书惠赐宝贵意见。

编写者

2011年9月于中山大学康乐园

目录

第一模块 行政管理基础	1
第一章 行政管理学概说	2
第一节 行政管理学的含义	2
第二节 行政管理学的发展脉络	10
第三节 行政管理学的研究方法	17
本章小结	20
复习题	21
案例与思考	21
参考文献	22
第二章 行政管理的制度环境	23
第一节 制度环境概述	23
第二节 正式制度环境及其对行政管理的制约作用	29
第三节 非正式制度环境对行政管理的重要影响	40
本章小结	46
复习题	47
案例与思考	47
参考文献	49
第三章 行政职能	50
第一节 行政职能概述	50
第二节 西方国家行政职能转变及其模式分类	63
第三节 中国行政职能的转变与完善	68
本章小结	75
复习题	75
案例与思考	75
参考文献	78
第二模块 行政管理主体	79
第四章 行政组织	80
第一节 行政组织概述	80

第二节 行政组织的结构体系	85
第三节 区域公共管理组织	90
第四节 行政组织的编制管理	99
本章小结	104
复习题	104
案例与思考	104
参考文献	105
第五章 类行政组织	107
第一节 类行政组织的功能	108
第二节 类行政组织的分类	117
第三节 类行政组织的改革与发展	123
本章小结	128
复习题	129
案例与思考	129
参考文献	130
第六章 行政管理者	131
第一节 行政领导及其责任	131
第二节 中层官员及其作用	143
第三节 街头官僚及其自由裁量权	150
本章小结	154
复习题	155
案例与思考	155
参考文献	156
第三模块 行政资源管理	157
第七章 人力资源管理	158
第一节 政府人力资源管理基础	158
第二节 政府人力资源管理的制度和流程	163
第三节 政府人力资源管理的变革与发展趋势	173
本章小结	178
复习题	179
案例与思考	179

参考文献	180
第八章 财务资源管理	181
第一节 政府财务资源管理概述	181
第二节 公共预算：政府财务资源管理的核心	185
第三节 政府财务报告与政府审计	195
本章小结	203
复习题	203
案例与思考	203
参考文献	207
第九章 信息资源管理	208
第一节 政府信息资源和政府信息资源管理	208
第二节 政府信息公开	215
第三节 电子政府与制度创新	221
本章小结	228
复习题	228
案例与思考	229
参考文献	231
第四模块 行政管理过程	233
第十章 行政决策	234
第一节 行政决策概述	234
第二节 行政决策的理论及其模型	240
第三节 行政决策过程	249
本章小结	254
复习题	254
案例与思考	255
参考文献	256
第十一章 行政执行	257
第一节 行政执行概述	257
第二节 行政执行的路径	261
第三节 行政执行偏差及其纠正	267

本章小结	273
复习题	273
案例与思考	273
参考文献	274
第十二章 行政监督	276
第一节 行政监督概述	276
第二节 行政监督的必要性与实现途径	279
第三节 中国行政监督体系概述	285
第四节 绩效评估	290
本章小结	294
复习题	294
案例与思考	295
参考文献	297
第五模块 行政管理展望	299
第十三章 行政改革	300
第一节 当代行政改革概述	300
第二节 英国行政改革	304
第三节 美国行政改革	310
第四节 中国行政改革	317
本章小结	322
复习题	323
案例与思考	323
参考文献	323
第十四章 行政管理学的新发展	325
第一节 协作性公共管理	325
第二节 风险规制	333
本章小结	340
复习题	340
案例与思考	340
参考文献	342

第一模块

行政管理基础

第一章

行政管理学概说

行政管理学的发展经历了不同的阶段，每个阶段的研究重心都有所不同，这使得该学科的名称也多种多样。认真研究学科的历史，但同时保持对时代新问题的敏锐感，是当代行政管理研究者们应有的态度。行政管理学经历了传统行政管理阶段、行政学学科分流阶段、（新）公共管理阶段以及新公共服务阶段。科学的重要特点在于系统地获取知识，行政管理学获取知识的方法包括定量研究方法和定性研究方法。

重点问题

- 行政管理学的历史发展
- 行政管理学的重要性
- 行政管理与企业管理
- 政治与行政二分
- 行政与管理
- 科学研究方法
- 定量研究方法和定性研究方法

第一节

行政管理学的含义

一、何为行政管理学

什么是行政管理学？该学科尽管发展到今天已经有相当长的历史，但是对于行政管理学究竟是什么仍没有一个得到广泛认可的界定，正如莫舍所言，“最好不要给它下定义”，该学科的飘忽不定正是它的力量与迷人之处，因为学生必须利用许多领域和学科的知识以及自己的储备来解决一个具体的行政问题。然而，对于一门成熟的学科而言，这一现状是难以令人接受的。因此，界定该学科边界、范围和目标一直是行政管理理论家们讨论的一个中心，而正是因为不能达成一致，使得该学科面临可怕的身份危机——缺乏一个累积性的基础，过多的模式、方法和理论意味着将之定义为

无所不包的东西。

为了更好地理解行政管理学究竟是什么，追溯该学科的历史是非常有帮助的。尽管今天提起行政学时一般人马上想到的是美国，但早在美国之前，欧洲就已经有人进行研究。“行政学”一词，由德国学者史坦因于1865年最早提出，但当时所讲的行政学，主要是指行政法。学者们往往公认美国第一篇关于行政管理文章是由第28任总统威尔逊写的，他在1887年发表在《政治科学季刊》上的《行政学之研究》被看做是行政管理学诞生的象征性标志。美国行政管理理论是在美国成为一个行政国家以及执行宪法的重要性比制定宪法更为突出之后才开始出现的。早期，行政管理一般被看做是“通用的”，即所有的组织，无论是企业，还是教会，或军队都共有的，因而早期的行政管理往往更多以企业为研究对象，尝试发展出一般性的“原则”。这一时期的特点表现为，将行政管理视为“管理学”（public administration as management）。随着研究的深入，人们也越来越发现政府的管理与一般组织特别是企业的管理有着相当大的差异，因此，以沃尔多为代表的一群学者开始倡导行政管理的公共性，强调行政管理的独特性。在公共性得到更多的关注的情况下，行政管理研究对实践者的指导意义似乎被忽略，因此，这一时期行政管理的发展更多地注重政治的层面（public administration as politics），被看做是“有公共”而无“行政”。为弥补这一缺陷，行政管理研究开始引入政策分析方面的研究，同时随着政府职能的扩张，传统行政管理的研究领域也进一步得到拓展，一些以往明显不属于行政管理的研究话题开始得到越来越多学者的关注，如公私合作、非政府组织的管理等。人们认识到，对社会公共事务的治理主体不一定仅仅只是政府，政府之外的其他主体有能力也必须被纳入到公共事务的共治过程中来。在这样的背景下，一些学者认为，传统的行政管理或公共行政等表述过于以政府为中心，需要以新的术语来表示这种被拓宽了的学科领域，于是“公共管理”应运而生（public administration as public management）。然而，学者们对于“公共管理”的过于技术化的导向仍不满意，无论是政府、私营组织，抑或非政府组织，当他们进入公共事务治理的领域时，需要关注的是公共利益而非一己私利，至少要有这样的制度和激励去引导公共价值的增进。更重要的是，如果一个学科的名称不停地改变，这将严重影响该学科的发展以及外界人士对该学科的看法：试想一个连自己的名称都无法得到学者们认同的学科如何能够获得社会的认可与尊重？因此，在这个意义上，许多学者倡导恢复该学科的本原，以行政管理来指称这个学科（public administration as public administration）。

在中国，尽管行政管理的实践古已有之，但是自觉意义上的行政管理学的发展仍是现代的事情。20世纪80年代初，中国老一辈的行政学家夏书章教授等极力呼吁行政学学科的发展和建立。1984年，国务院办公厅和当时的劳动人事部在吉林省召开全国“行政科学研讨会”，会议论证了开展行政科学研究和教育的重要性，建议筹建中国行政管理学会。从1986年开始，在高等教育政治学一级学科中设立行政学二级

学科,1988年中国行政管理学会成立。1997年我国首次在研究生教育中增设公共管理一级学科。1998年之后,中国人民大学、中山大学、复旦大学等高等院校先后获得行政管理博士学位授予权。1999年起,国务院学位委员会正式批准试办公共管理专业硕士学位(MPA)。随着改革开放的深入和时代的发展,行政管理学的学科地位得到了社会科学界和政府主管部门的认同和重视。然而,对于该学科的称谓,却一直是众说纷纭,未能达成一致,有称为行政管理的,也有依英文直译为公共行政、公共管理或简称行政,甚至是公共行政管理的。

本书认为,对于如何界定甚至翻译该学科的名称和理解该学科,必须立足中国国情,更要有一种历史的眼光。行政管理学(public administration)初译为行政学,研究关注政府管理,特别是机关内部的管理。后来的实践发展表明,行政学不应只研究行政机关内部的管理,更要关注对社会事务的管理。随着学科的拓展,非政府公共部门的管理也开始被视为该学科应当涵盖的内容。时下所称的“行政管理”、“公共行政”、“公共行政管理”、“公共管理”是同源异译,体现出国内理论界紧跟国际学术前沿和国内实践发展的精神。正如夏书章教授所言,譬如红茶,我们中国人就把它叫做“红茶”,而英语中则称之为“black tea”,如果把“red tea”译成“红茶”,或者把“black tea”译成“黑茶”,显然都有悖于中文或英文的原意。由此,对于一门学科而言,学科的名称应保持相对的稳定性,尽管其研究重心可以随时代发展而变化,但没有必要为盲目追求时髦的管理理念而改变其名称。

基于以上分析,本书认为,行政管理是指对公共事务的治理以使人们的生活变得更美好的活动,而行政管理学则是对此进行研究的科学。行政管理的关注点不应仅仅只是政府,而是介乎个人自由和公共利益之间,它不是强化政治控制的工具,但也不是全盘满足自私自利的民众无节制的私人要求,而是在公共性的指引下,有效且公平地整合和分配国家和社会资源的工具。行政管理的定位如图1-1所示。^①

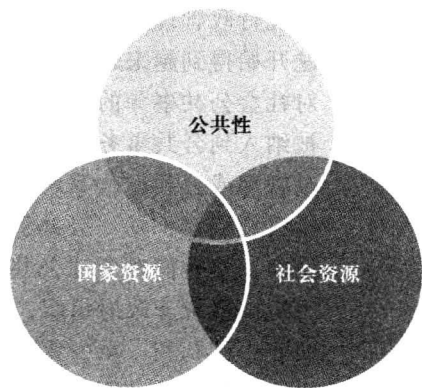


图 1-1 行政管理的定位

二、为什么要研究行政管理学

随着现代行政国家和福利国家的兴起,行政管理在今天的人类社会中扮演着越来越重要的角色。一方面,行政管理渗透于我们社会的每一个角落,小到街道清扫,大

① 江明修.公共行政学:管理与实践.台北:五南图书出版公司,1997:7.

到太空探险，无不可以发现行政管理的踪影，我们个人的幸福与整体的社会福祉在很大程度上都取决于政府工作的好坏。诚如沃尔多（Dwight Waldo）所言：“在当代社会中，从食物和住房的重要问题到我们的思想活动的氛围，行政的质量与我们的日常生活息息相关。”^① 另一方面，行政管理“涵盖了整体社会、政治、经济的重要意义”，^② 它“不再仅是执行公共政策的工具，而是设计并执行经济、科技、政治和社会变迁的主导力量”，^③ 并已经“成为公共政策信息的中心和民主社会运作的主要政治决定因素”。^④ 如果没有创立合适的并且具有重要行动能力的管理和体制结构的话，就不可能赢得国家的发展。发达的社会及其政府的最为重要的标志不是它们的文化、自然财富、资本的有效性，也不是其公共政策的合理性。确切地说，它们的组织和管理能力才是最重要的标志。^⑤

但同样不容忽视的是，今天的行政管理在其实际运作中正遭遇越来越大、越来越多的困境与挑战。凯登（Gerald Caiden）曾指出，不管是在东方还是在西方国家，“均可发现许多相类似的行政问题，如行政傲慢、无效能、无效率、行政帝国主义、公共部门膨胀等病象”。^⑥ 由于诸多病象的不断发生，人们对政府的公共服务职责产生了根本的怀疑，并对国家精神丧失了信仰，对政治及行政体制也缺乏信赖，对行政效能及其增进人民福祉的能力也不具信心。全钟燮就此指出，“针对现今行政管理的状态所能赋予的最佳形容词应是危机和变迁而非稳定和秩序”。^⑦

如果行政管理在现实生活中的确占据着十分重要的地位，并且仍然处于一种“危机和变迁”之中，那么，我们就必须深入理解行政管理的真实世界。诚如沃尔多所言：“不管愿不愿意，行政是每个人应该关心的事情，如果我们希望生存下去，我们最好能理解它。”^⑧ 虽然常识和智慧也能帮助我们理解行政管理实践，但仅仅依靠常识和智慧来解决公共问题往往会使我们捉襟见肘。因为行政管理领域涉及人和人的创造性行为，对该领域的理解关乎人们是否能够以及如何提升自身来实现梦想及成就更高的人类尊严，^⑨ 因此，我们必须开发和依赖有效的理论工具，加大行政管理研究的力度，以便我们深入地把握行政管理的本质。

① Waldo, Dwight. *The Study of Public Administration*. New York: Random House, 1955: p. 70.

② 全钟燮. 公共行政：设计与问题解决. 黄曙曜，译. 台北：五南图书出版公司，1994：15.

③ 全钟燮. 公共行政：设计与问题解决. 黄曙曜，译. 台北：五南图书出版公司，1994：3.

④ 亨利. 公共行政与公共事务. 项龙，译. 北京：华夏出版社，2002：19.

⑤ Esman, Milton. *Management Dimensions of Development: Perspectives and Strategies*. West Hartford, CT: Kumarian Press, 1991: p. 20.

⑥ 转引自江明修. 公共行政学：理论与实践. 台北：五南图书出版公司，1997：4.

⑦ 全钟燮. 公共行政：设计与问题解决. 黄曙曜，译. 台北：五南图书出版公司，1994：4.

⑧ Waldo, Dwight. *The Study of Public Administration*. New York: Random House, 1955: p. 70.

⑨ 参见纽南得为怀特、亚当斯编《公共行政研究：对理论与实践的反思》所作的序。转引自：怀特，亚当斯. 公共行政研究：对理论与实践的反思. 刘亚平，高洁，译. 北京：清华大学出版社，2005.

三、行政管理学的核心概念

(一) 政治与行政二分

1887年,行政学的创始人、美国学者伍德罗·威尔逊在《政治科学季刊》上发表了被誉为行政管理学开山之作的《行政学之研究》一文,提出了早期建立行政管理学的最重要的理论基石——政治与行政二分法。在该文中,威尔逊开宗明义地指出,是时候将行政学研究从政治学研究中分离出来,建立一门独立的行政学科了。在他看来,政治与行政是两个不同的领域,“行政管理是置身于政治所特有的范围之外的,行政管理的问题并不属于政治问题”,行政是政府的执行和操作行为,政治则是在重大并具有普遍性的事项方面的国家活动。

威尔逊提出应该把政治与行政区分开来,形成了政治与行政二分理论的雏形。之后,古德诺继承和发展了他的思想,在其1900年出版的《政治与行政》一书中,更加系统而全面地阐释了政治与行政的关系。在该书中,古德诺将政府的功能分为两种:一种是国家意志的表达;一种是国家意志的执行。而且他明确指出:政治是国家意志的表达;行政则是国家意志的执行,行政不应受政治权宜措施及政党因素的影响。

威尔逊、古德诺开创的政治与行政二分理论,反映了当时美国社会反对政党分肥制、进行行政改革和实行科学管理的要求,对美国的行政实践和理论研究都产生了深远的影响。但是,随着行政实践和理论的发展,许多学者开始质疑政治与行政二分法,并对其展开了批评。古利克认为政治与行政分离的观点是不现实、不可能并且不合需要的;西蒙也认为按照决策与执行的观点来区分政治与行政并不妥当,因为行政也必须做出决策;沃尔多认为政治与行政二分的观点无论作为一种对现实的描述还是作为一种对行政行为的规定都是不恰当的。同时他也反驳了西蒙的事实与价值的二分法,但是他并不否定政治与行政二分理论所包含的真理,他指出政治与行政二分法不仅过去而且现在仍然有助于促进政治改革和改进管理工作。

面对这些批判,我们该如何科学地评价政治与行政二分这一理论呢?也许理解当时威尔逊提出该理论的社会背景和缘由有助于我们进行客观的思考。

19世纪中期以来,随着市场经济、工业化和城市化的迅猛发展,形成于18世纪和19世纪初的美国政治体制和政府管理模式已经越来越不适应这个发生了根本性变化的经济与社会,政府不仅不能解决社会经济变迁带来的各种问题,而且变成了问题的一部分。19世纪二三十年代制度化的“政党分肥制”虽然打破了自华盛顿以来上流社会精英垄断政府管理的局面,有利于培育公共机构的民主体制,但这种以党派关系来分配政府职务的制度使得任命的公职不以能力大小为准,而以效忠程度为据。其结果就是:“市政府的污浊气氛、州政府当局的幕后交易,以及在华盛顿政府中屡见

不鲜的杂乱无章、人浮于事和贪污腐化。”^①

为了适应经济、社会变迁对国家治理构成的挑战，19世纪90年代，美国兴起了进步改革运动。这一运动致力于整体性地重构国家治理制度，希望从结构上根本改革各级政府，使得政府能够积极、负责和有能力地采取行动，解决当时存在的各种社会、经济和政治问题。威尔逊就是进步改革运动的代表性人物。

在他看来，政党分肥制的弊病是将行政领域和政治领域混合在一起造成的，如果行政人员过多地以一种政治方式行事，无论是由于任命他们的过程还是由于他们继续在政党组织中扮演原有角色，均可能产生贪污腐化，也容易出现独断专行的决策。^②“政治与行政二分”则能使行政发展成为一个摆脱了政治干涉的独立领地，“它将通过树立公共服务受到公众信任的神圣尊严，使官场生活中的道德气氛得到澄清，它还通过使公共服务非党派化，开辟了行政商业化的道路”，^③唯其如此，行政系统才能以科学、效率、效益、技术合理性等价值为行为准则，并由此建立一个高效合理的政府管理模式。对于威尔逊来说，政治与行政二分的意义在于为行政划定独立的领地，独立出来的、以去政治化原则为基础的行政体系纯粹是工具性的，它只是在技术上具有优越性，不宜介入政治价值的论辩过程，而应努力成为实现政治价值的手段。

可见，威尔逊提出政治与行政二分理论是基于当时特定的经济社会背景，注重效率的价值导向对于美国当时乃至后来的行政管理实践都具有至关重要的意义。不过，由于《行政学之研究》是一篇“被引用远胜于被阅读”的文献，因而其诸多内涵还远远没有被发掘。其实威尔逊在该文中还认为：“作为美国行政之基础的原则，应该是在实质上包含民主政策的原则。”^④因而，行政管理远远高于纯粹技术细节的那种单调内容之上，“其事实根据就在于它的较高原则，它与政治智慧所派生的经久不衰的原理以及政治进步所具有的永恒真理是直接相关联的”。^⑤不幸的是，恰恰在这一点上，威尔逊政治与行政二分的理论凸显了其不可避免的内在困境：行政管理由于其与政治过程的关系而应该关注民主、公平和自由等规范性问题而在以民主的方式做出决策之后，将这些决策目标转变为社会现实不过是一个专业行政知识范围内的技术问题，最终，在行政管理中，民主只是一个易被遗忘的隐性角色。^⑥

（二）行政管理与企业管理

在研究和学习行政管理这门学科时，一般都要面临一个问题：即行政管理与企业

① Wilson, Woodrow. *The Study of Administration*. *Political Science Quarterly*, 1887 (2), p. 201.

② 欧文·休斯. 公共管理导论. 张成福, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.

③ Wilson, Woodrow. *The Study of Administration*. *Political Science Quarterly*, 1887 (2), p. 201.

④ Wilson, Woodrow. *The Study of Administration*. *Political Science Quarterly*, 1887 (2), p. 220.

⑤ Wilson, Woodrow. *The Study of Administration*. *Political Science Quarterly*, 1887 (2), p. 210.

⑥ 马骏, 颜昌武. 西方公共行政学中的争论: 行政科学还是政治科学. 中山大学学报, 2009 (2).

为，行政管理与企业管理不存在差异，存在着一种跨越公私情景的一般管理。无论是在政府机关还是私营机关从事管理工作的人，都需要类似的管理知识、技能、概念与工具，以帮助同样功能（如计划、决策、组织、领导、沟通、控制）的发挥，从而长期有效地生产和提供物品与服务。甚至有学者认为，企业方法和企业文化正是传统行政管理中蔓延的各种病态的解决办法（Gunn, 1987）。另一派观点则认为行政管理与企业管理在所有其他不重要的方面是相似的（Wallace Sayre），行政管理是一个独特并且相对独立的领域，不应该受到“商业方法”的污染，其根源即源于民主政治理念之“公共”本质（Waldo, 1948: p. 159-191）。

我们认为，公私部门的管理的确存在相似性，管理知识、技能、工具亦可相互学习与借鉴。然而，公共部门的管理与私人管理有本质的差异。在微观层次，行政管理也许能从企业世界模仿很多东西，但在宏观层次，它却自成一类。源于企业界方法的适用性和恰当性还按照这些活动的技术特性和政治特性而发生变化（Clarke and Newman, 1997）。这主要表现在以下几方面：

第一，使命不同。公共管理是公共管理者为维护公共利益而对公共领域的公共事务进行管理的活动，它为消费者服务，其使命是追求公共利益最大化；私人管理是私人管理者为实现私人利益最大化对私人领域的私人事务的管理活动，它以营利为目的，追求企业利润最大化。

第二，服务对象不同。公共部门管理的服务对象为公众；私人管理的服务对象是消费者。

第三，效率意识不同。公共管理活动要以公共性和公共利益为其合法性基础，以公民参与为其出发点，但由于公共利益的模糊性和公民及其团体目标的多元性，这就使公共管理活动中人与人以及人与资源之间关系的协调变得更为复杂，效率意识也不强；而私人部门目标明确，旨在追求利润最大化，因此在管理协调过程中以效率优先，效率意识较强。

第四，结果可测性不同。公共产品和公共服务本身的特殊性使得公共部门管理活动的有效性很难测度，而私人部门管理组织的有效性测量则相对容易。

第五，责任感不同。公共部门管理本身带有明显的政治性和公共性，为了维护其自身的合法性，公共部门管理必须从公共利益出发，因此更加强调对社会的责任；私人部门与公共部门相比，具有更强的经济理性，在个人利益面前，社会责任感显得并不那么重要。

（三）行政与管理

在传统行政管理时期，行政管理（public administration）是指政府特别是执行机关为消费者提供服务的过程。行政官员或行政人员在这种活动中主要是执行由别人（政治家）所制定的政策和法律，关注的焦点是过程、程序以及将政策转变为实际的行动，并以内部定向关心机构和人员以及办公室的管理。

自第二次世界大战以来，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。这种努力引起了行政管理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。所谓公共管理，即公共部门对公共事务进行管理的社会活动。具体说来，是公共管理主体为了解决公共问题，实现公共利益，运用公共权力对公共事务施加管理的社会活动。^① 公共管理有以最低的成本取得目标以及管理者为取得结果负责的内涵，所以，公共管理是公共组织提供公共物品和服务的活动，它主要关注的不是过程、程序和遵照别人的指示办事以及内部取向，而更多的是关注取得结果和对结果的获得负个人责任。

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”。^②

那么，如何理解行政管理与公共管理二者之间的差异呢？

欧文·休斯在《公共管理导论》一书中对此问题进行了讨论。他首先对“行政”和“管理”的区别作了解释：“行政”基本上指服从指令和服务，而“管理”则是指取得某些结果及取得这些结果的管理者的个人责任；接着指出行政管理注重的是过程、程序和符合规定，而公共管理涉及的内容则更广泛。一个公共管理者不仅仅是服从指令，他注重的是取得“结果”和为此负有责任。

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’概念在行政管理的传统责任之上加上了目标设定和政治管理的责任”，而在传统行政管理学中，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，在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”。^③

伽森和欧弗曼则从研究重心的角度出发，认为公共管理的研究重心从传统行政管

① 王乐夫，刘亚平. 国际公共管理的新趋势：全球治理. 学术研究，2001（3）.

② 马骏，郭巍青. 公共管理：新的研究方向. 武汉大学学报（社会科学版），2002（1）.

③ 马骏，郭巍青. 公共管理：新的研究方向. 武汉大学学报（社会科学版），2002（1）.