

“十五”国家重点图书出版规划项目

总主编 / 纪宝成

公共管理 文库

# 公共管理学

## 原理、体系与实践

王乐夫 等著

 中国人民大学出版社

“十五”国家重点图书出版规划项目

总主编 / 纪宝成

公共管理 文库

# 公共管理学

## 原理、体系与实践

王乐夫 等著

**图书在版编目 (CIP) 数据**

公共管理学：原理、体系与实践/王乐夫等著.

北京：中国人民大学出版社，2007

(公共管理文库)

ISBN 978-7-300-07924-0

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 027299 号

公共管理文库

**公共管理学：原理、体系与实践**

王乐夫 等著

---

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 河北三河市新世纪印务有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2007 年 4 月第 1 版

印 张 21.25 插页 2

印 次 2007 年 4 月第 1 次印刷

字 数 357 000

定 价 39.00 元

---

**版权所有 侵权必究**

**印装差错 负责调换**

# 总序



公共管理是当代社会科学的一个重要领域。经过 20 多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置，我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学领域的教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科领域。

同时，我们也应该看到，我国的公共管理教育仍然存在着不少问题。例如学科视野有待拓展，学科知识体系有待丰富，理论研究和教学内容落后于实践发展，针对性、应用性不强等。为此，中国人民大学出版社在大力引进国外优秀的公共管理出版物的同时，也积极组织国内学术资源，出版原创性的公共管理著作——公共管理文库，期望推动我国公共管理的理论创新，为我国的政府改革、公共服务体系的建设以及我国的现代化建设提供精神动力。

我非常欣喜地看到，公共管理文库从酝酿、组织到出版，得到了我国公共管理领域的专家学者的鼎力支持与无私帮助，通过专家学者的努力，体现出该文库的以下特色。

第一，坚持原创性。在中国，公共管理是一个正在发展中的新兴学科群，公共管理的教育也处于探索和发展阶段，在这一时期，我们更应该以务实的态度、实干的精神、前瞻的眼光进行公共管理方面的理论研究和实践总结。文库涉及公共管理的热点问题和前沿问题，不乏对公共管理领域的真知灼见，对公共管理理论的构建和发展将产生广泛而深刻的影响，为我国的读者特别是公共管理各专业的师生、研究人员以及公共部门管理者提供了崭新的知识。

第二，坚持一流的学术水准。文库的作者基本上都是公共行政与公共管理领域及其分支学科的名家，这些著作凝结了作者多年的研究心得与教学经验，是他们的心血之作，具有重要的学术价值，特别是对于我国公共管理学科的发

---

\* 纪宝成 中国人民大学校长，教授，全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员。



展的意义不可低估。相信该文库的出版能够为我国公共管理知识体系的创新提供很好的借鉴，对于推进我国公共管理的理论研究和实践发展产生积极意义。同时，相信文库中所提供的新理论、新方法以及新的概念框架和思维方式对于推进我国公共管理教育具有积极意义。

第三，坚持理论与实践的紧密结合。历史已进入 21 世纪，公共管理的理论与实践都发生了深刻的变化，特别是声势浩大的公共领域改革，不仅改变了当代政府管理的实践模式，而且也改变了有关公共管理的理论形态以及知识体系。一方面，如何建立与社会主义市场经济相适应的公共管理体系，是我国改革与发展过程中面临的一个重大课题；另一方面，我国公共管理改革实践的许多实际问题，都需要理论上的研究和探讨，需要理论的指导。文库的作者们面向公共管理实践，探讨公共管理的新课题，运用大量的实践经验和案例材料来说明相关的理论问题，所提出的理论与方法针对性、操作性强，具有现实的应用价值。

公共管理的理论创新与实践发展是一个永无止境的过程。我们相信，在公共管理领域专家学者的共同努力下，坚持“古为今用，洋为中用”的原则，我国的公共管理理论会更具创新性。同时，21 世纪是公共管理教育与研究大发展的新时期，在此背景下，我们期待公共管理文库能够发挥更大的作用，成为一个兼容并蓄、百家争鸣的学术舞台，成为吸引海内外专家学者共建中国特色的公共管理理论大厦的桥梁。

2004 年 10 月

# 自序

公共管理作为一门学科，引入中国理论界及行政管理实践领域不过十余年，其基础理论及体系尚处在吸收、借鉴和摸索阶段。因工作关系，本人从一开始就参与到中国公共管理学科建设的过程中，并深切感受到了一门新兴学科从起步到发展的艰辛。也正是对其中存在问题的思考，激发了我对这一领域基本原理及理论体系的研究兴趣。值得庆幸的是，经国家教育部批准，我与同事们有幸一起组建了中国人文社会科学百家重点研究基地之一——中山大学行政管理研究中心，并承接了教育部重点课题“公共管理基础理论及其体系研究”。在研究过程中，我们一直致力于探索公共管理的基本原理，构建公共管理学科体系的基本框架，并重点在公共管理理论本土化方面进行思考。本书将我十余年来关于公共管理的基本原理、体系与实践的思考在一个框架中整合起来，以期推进这一领域的研究。这也是对我多年来关于公共管理问题的思考和研究的一个小结。

关于公共管理领域的概念，理论界众说纷纭，莫衷一是。由于没有一个统一的概念框架和体系，许多相关的学术讨论根本没有站在一个平台上进行，学者们自说自话，没有形成真正的学术争鸣的局面。有感于这一点，本书运用逻辑学的研究方法，主要对公共行政与公共管理、管理与领导等几对重要概念进行逻辑同一性辨析，旨在提出问题，引起学界同仁的重视。本书在公共管理学科纵向体系中也专门提及了公共管理及相关核心概念的研究，期待着今后的公共管理概念体系研究能在这一逻辑框架下逐步完善。

之所以在书名中选用“原理”一词，主要出于以下考虑，原理主要是基于一门学科的基本原则和定理而提出的。例如，弗雷德里克·泰勒（Frederick Taylor）的《科学管理原理》，就是针对科学管理作为一门学科、作为一种精神、作为一个范式而提出的基础性、概念性框架。正如英国著名公共管理学家克里斯托弗·胡德（Christopher Hood）所指出的，“公共管理领域……即使在用于分析的基础知识方面，也没有达成共识。”<sup>①</sup> 中国的公共管理学更是如此。

---

<sup>①</sup> [英] 克里斯托弗·胡德：《国家的艺术——文化、修辞与公共管理》，前言，上海，上海人民出版社，2004。



目前，国内公共管理学界关于公共管理的基本原理及理论的争论此消彼长，共识一时难以达成，更遑论建立统一的研究范式。本书尝试采用政治学视阈的基本研究途径，主要从政治学基本概念范畴为分析视角，提出公共管理原理的思考，旨在抛砖引玉，就教于专家同仁，为公共管理学科的发展贡献微薄的力量。

公共管理研究一定要讲政治，奠基于扎实的政治学基础之上的公共管理研究才有可能获得长足的发展。本书以政治学作为基本研究途径，对公共管理的基本原理问题进行梳理，集中论述了作为公共管理基础和核心的公共性，作为公共管理共同内涵的社会性以及二者的区别和联系；通过辨析公与共的异同，分析了公共管理基本特征及其实现形式；对作为公共管理范围的公共事务以及公共管理的价值范畴进行了初步探讨。

尽管国内公共管理学界对于引进国外公共管理理论做了大量工作，也在学科建设上进行了一系列改革，但就总体而言，目前关于公共管理学科体系的建构仍处于艰难的探索阶段。经过长期研究，本书尝试从中国实际出发，努力探索建构一套既具有方法论指导意义，又具有实践操作价值的公共管理学科纵横体系。横向（类型）体系的划分主要基于对公共事务划分的思考，将公共管理划分为国家公共管理、政府公共管理、社会公共管理、国际公共管理四种类型。纵向（内容）体系主要基于对公共管理内涵演变的分析，主要包括公共管理的概念，理论发展，理论基础，逻辑起点，核心概念，组织类别，运作过程，物质基础，基本功能，政策行为，战略、策略和艺术，行为规范，绩效评估等 13 项内容。纵横学科体系的提出，不是试图构建一个大一统的研究范式或理论，而是旨在建构一个立体化、开放性的研究框架，并努力在这个框架体系内，吸引学界同仁共同研究，实现知识积累，促进我国公共管理研究的健康良性发展。

吸收借鉴国外，尤其是美国公共管理学的优秀成果固然重要，但最终的落脚点还是要为我所用，促进公共管理理论的本土化。而本土化的最有效、也是最直接的途径就是将公共管理的基本原理运用于活生生的行政管理实践，并用来解释生动活泼的改革与创新现实。基于此，在从事理论研究的过程中，我们也注重对实践和现实的实证研究。广东作为中国改革开放的前沿，既是经济体制改革的桥头堡，又是政治体制改革，特别是行政管理体制改革的试验区，其锐意创新的开放精神、丰富多彩的改革实践为我们的公共管理研究提供了不可多得的素材。在本书的第二部分中，我们的视野将主要聚焦近十年来全国尤其是广东地区的行政管理改革实践。

作为公共管理学的一个重要分支，公共领导学也是我的一个主要研究内容。





领导学理论研究的重要性毋庸置疑，实践领域的公共领导专业化趋向也日益明显。但目前对于领导学的研究，大多笼统限于传统框架之内，没能很好地区分其与管理的关系，系统研究公共领导及其与公共管理的关系更不多见。本书尝试从这个角度，提出公共领导学的研究问题，希望能得到学界同仁的批评指正。

最后，作为我国公共管理理论及实践发展的重要方面，MPA教育问题同样值得我们关注。由于工作关系，我曾参与了全国MPA教育的引进及推广工作，在欣慰于其蓬勃开展的同时，也担忧其发展的后劲。总结现有经验，吸收借鉴国外尤其是美国举办MPA教育的经验，对于我国MPA教育的健康发展，不无裨益。本书的第四部分将对中国公共管理学教育及学科建设问题进行初步阐述，希望能为学科建设，尤其是MPA教育的发展提供些许借鉴。

本书内容主要来源于我以前出版及发表的论文。其中，三篇刊登在《管理世界》杂志（一篇为《新华文摘》全文转载），四篇刊登在《政治学研究》杂志，其余均刊登在《中国行政管理》、《学术研究》、《中山大学学报》等核心期刊。部分论文是我和我的同事以及我指导的学生共同写就的，我从他（她）们身上得到了很多有益的启示，在此向他们表示感谢。

本书的出版得到了中山大学政务学院师生的大力支持和帮助。任剑涛、肖滨、蔡立辉、陈天祥等教授为本书提出了很多很好的修改意见。在成书的过程中，我和我的学生韩雪峰、雷志宇、崔茂崇、何逢阳一起讨论，一起研究，一起思考，共同谋划全书的框架，他们在这个过程中表现出了认真负责、精益求精的良好品质。在此，我感谢所有支持和关心本书出版的老师，也感谢同学们为本书出版付出的辛勤劳动。

感谢中国人民大学出版社刘晶女士，她为本书的出版倾注了极大的关心和支持。感谢本书的责任编辑陈丹为本书的校订付出的大量辛勤的劳动。

诚然，由于我国的公共管理理论尚处初创阶段，加之本人视野有限，思考难免有缺失和疏漏之处，真诚希望各方给予批评指正。

王乐夫

2006年12月6日于中山大学康乐园



# 目 录

## 第一篇 公共管理基础理论

一、公共管理的内涵演变与公共管理学的纵向学科体系 .....	3
二、公共管理的类型与公共管理学的横向学科体系 .....	15
三、公共行政与公共管理的区别与互动 .....	26
四、公共管理的基本研究途径——政治学的视阈 .....	33
五、公共性：公共管理研究的基础与核心 .....	44
六、社会性：公共管理的共同内涵 .....	56
七、从“公”与“共”的异同看公共管理的基本特征及其实现形式 .....	67
八、公共管理的范围：公共事务 .....	76
九、公共管理的价值范畴及其异化 .....	85
十、国际公共管理的新趋势：全球治理 .....	103
十一、全球化背景下国际公共事务管理主体的合法性 .....	114

## 第二篇 中国公共管理改革实践与借鉴

一、我国经济社会转型期的政府管理创新 .....	131
二、我国国家决策参与机制的改革和完善 .....	137
三、中国政府职能社会化的基本趋向 .....	143
四、中国政府公共服务民营化存在问题分析 .....	154
五、中国公共部门危机管理体制的构建——以非典型肺炎事件为例 .....	161
六、西欧高等教育改革中的“评估型政府” .....	169
七、中国基层纵横含义与基层管理制度类型 .....	183
八、珠江三角洲乡镇公共决策体制转型探索 .....	190
九、新时期农村基层民主政治建设的进程及其政治学分析 .....	211
十、“两票制”对我国基层民主政治建设的贡献 ——以深圳市龙岗区为例 .....	221
十一、从“公有”到“共有”——以深圳市万丰村共有制模式为例 .....	228
十二、珠江三角洲社会保障制度与公共管理体制的改革 .....	235



### 第三篇 公共管理与公共领导

一、管理和领导异同比较 .....	247
二、领导管理工作的专业化 .....	252
三、现代领导与公共关系 .....	256
四、公共领导及其与公共管理的关系 .....	259
五、转型期中国公共领导体制变革与廉政建设 .....	268

### 第四篇 中国公共管理学教育及学科建设

一、中国行政学教育与行政学学科建设 .....	287
二、中西方公共行政学专业课程体系比较 .....	296
三、中国 MPA 教育的发展与期望 .....	304
四、哈佛 MPA 教育模式在中山大学的探索与实践 .....	315
致 谢 .....	325
后 记 .....	326



·公共管理学：原理、体系与实践·

第一篇

公共管理基础理论





## 一、公共管理的内涵演变与公共管理学的纵向学科体系<sup>①</sup>

对于刚刚在国内兴起的公共管理学，无论是对其内涵的把握还是基本体系的构成，都还在探讨之中。我们认为，这种讨论有助于我们科学地构建有中国特色的公共管理学，是值得提倡的好事。自1997年公共管理一级学科设立以来，我们就对公共管理基础理论及其体系进行过一些探索，形成了公共管理（学）基本内涵、基本特征、基本原理及理论基础等方面的初步性成果。<sup>②</sup>

### （一）公共管理的含义及其演变

我们以为，明确公共管理的含义，是界定公共管理学内涵的前提。从广义上说，立法、司法和行政等机关属于大政府的范畴，它们都是公共组织，当然也是公共管理的主体。在公共管理中，它们各自扮演着不同的角色。立法机关主要通过行使立法、决定、监督等权力对公共管理活动和公共利益产生重大影响。司法机关按照司法程序，维护社会公共秩序和公共利益。行政机关则通过行政立法、行政执法和其他行政管理活动保障并增进社会公共利益。需要指出，在现代，这三者当中，行政机关是公共管理的关键主体。立法、司法与行政三大机关的这种关系的形成与近现代国家行政职能的扩展和行政权力的扩张有关。历史上，在相当长的时期里，西方国家一直奉行自然法的国家理论。这种理论认为，唯有议会才能直接和真正地反映国民的意志。议会被认为具有至高无上的法权地位，行政只能依法而治，受立法的严格控制，由此形成“无法律即无行政”的法治行政原理。加之在自由资本主义条件下，人们信奉自由竞争、自动调节、自由放任的原则，主张限制政府的作用，政府行政在当时只是扮演着“守夜人”的角色。然而，自从自由资本主义发展成为垄断资本主义，特别是第

<sup>①</sup> 原文载于《管理世界》，2005（6），作者：王乐夫。

<sup>②</sup> 参见王乐夫：《论公共管理的社会性内涵及其他》，载《政治学研究》，2001（3）。



二次世界大战以来，人类社会发展的节奏明显加快，它给西方国家带来日渐增多、日趋复杂的政治、经济和社会等诸多方面的问题，这就需要一种能对变化及时做出反应并有效解决问题的力量。显然，立法和司法机关因其权力属性和运用权力的方式缓慢且欠灵活，无法及时满足这种需求。在此条件下，具有较强灵活性的国家行政机关便顺理成章地被推到国家的主导地位。行政机关越来越多地被赋予在符合法律原则和规范的前提下进行自由裁量、采取行政行为的自主权力。

政府行政职能的扩展和行政权力的扩张，导致了美国行政学家沃尔多所指的“行政国家”（administrative state）的兴起。在当代西方立法、司法和行政三种国家权力主体的关系中，行政机关具有制定同议会立法效力相当的行政命令的权力和做出同法院判决效力相近的行政裁判的权力，大量直接管理介入国家事务及社会公共事务，从而使它发挥着最活跃和最强有力的国家作用。虽然，20世纪80年代以后，鉴于政府权能扩张带来了许多严重问题，西方国家出现了广泛的行政改革运动。但是，我们看到，这场运动主要冲击的是传统的行政管理模式，并没有改变行政机关在国家公共管理中的关键地位。我国虽然不是三权分立的国家，也不是西方学者所讲的行政国家，但是，行政机关在公共管理中也具有突出的作用，则是毋庸置疑的。

至于说到其他社会公共组织，也就是人们常说的非营利组织（non-profit organizations, NPO），它也应当属于公共管理的主体。非营利组织是除了政府机构和营利机构以外的社会组织，它包括文化与休闲、教育与科学研究、卫生、社会服务、环境与动物保护、法律、基层群众自治、商会、工会、专业协会、慈善机构、宗教团体等组织。自20世纪70年代以来，随着各国行政改革不断推进，发达国家和第三世界国家的非营利组织以及跨国性的非营利组织蓬勃发展，它们在公共领域内的作用日益突出。进入20世纪90年代后，转型国家的非营利组织更成为国际学术界关注的焦点。同样，非营利组织也成为我国学术界研究的前沿课题。自然，公共管理研究也不能不对此予以关注。我们知道，任何一个社会都存在着大量的公共事务管理活动。在阶级社会中，政府在社会公共事务管理活动中扮演着重要角色，但这并不是说一切公共管理活动都应由政府包办。其实，除政府外，非营利组织也可参与其中。

在西方，有许多的学者相当重视非营利组织在公共管理中的作用。美国学者埃莉诺·奥斯特罗姆在经过充分的实证分析后指出，人类社会中的大量的公共事务并不是依赖国家，也不是通过市场来解决的，人类社会中的自我组织和自



治，实际上是更为有效的管理公共事务的制度安排。<sup>①</sup>著名管理学家德鲁克在总结西方几十年福利国家经验后也指出，现在人们终于明白了，“政府履行社会职责的能力是极为有限的，而非营利部门可以发挥巨大的作用”<sup>②</sup>。当然，他们的说法不一定都反映各个国家的情况，但是，至少从发展趋势上来说，非营利组织的作用是不可低估的。一般来说，宏观方面的管理职能和法律规定必须由政府履行的职能，应由政府承担，如国防、外交、立法、司法和行政执法活动，只能由政府来完成。微观方面的管理活动，政府可以承担其中的一部分，更多的可以交给社会其他公共组织去完成。“愈是接近基层方面的公共事务，愈有可能让相关的非政府部门来完成”<sup>③</sup>。

基于上述分析，我们认为，所谓公共管理，就是为了维护、实现、增进和公平地分配公共利益，由国家行政机关、立法机关、司法机关和其他社会公共组织对公共事务依法进行管理的活动。显然，公共管理的对象是公共事务。公共事务的内容相当广泛，它涉及政治、经济、文化、社会生活等多个方面和多个领域。公共管理实际上就是各种公共组织，从各个层面向社会提供各种公共服务和公共产品的过程。例如：建立法制基础；维护社会公共秩序；保持非扭曲的政策环境，包括宏观经济环境；投资于基本的社会服务与基础设施；保护承受力差的弱势阶层；保护环境，以及各种具体的方方面面的公共事务等。公共管理的目的和本质在于维护、实现、增进和公平地分配公共利益，不断满足社会的公共需要。公共利益是一个社会共同体存在和发展的基础，公共组织应当是社会公共利益的代表和体现。毋庸置疑，公共组织也有自身的特殊利益。这就要求公共组织在维护、增进和分配公共利益时，应处理好公共利益与自身利益之间的关系，将公共利益置于自身特殊利益之上，体现公共组织的公正性。为了保证社会公共利益能够得到维护、增进和公平地分配，必须建立公共组织依法活动的责任机制。法制是公共组织行动的准绳，责任是公共组织活动的动力。在当代世界，法制和责任的状况已经成为衡量一个国家政治体制民主化程度的重要标志。

明确了公共管理的概念，就不难理解公共管理学的内涵了。简单来说，公

---

① 参见周志忍、陈庆云：《自律与他律——第三部门监督机制个案研究》，杭州，浙江人民出版社，1999。

② 陈庆云：《公共管理研究中的若干问题》，载《中国人民大学学报》，2001（1）。

③ 王乐夫：《论公共管理的社会性内涵及其他》，载《政治学研究》，2001（3）。





公共管理学是一门研究公共组织管理公共事务的规律的学问，其目标是为公共组织有效地处理公共事务提供科学理论指导。

## （二）公共管理学的内涵

为了进一步把握公共管理学的内涵，有必要把它与公共行政学和政策科学作比较分析。首先，我们看到它们之间有所不同。公共行政学主要研究国家行政系统内部的运行及其管理规律，其目的是为提高行政效率提供理论指导。因而，“它更可归结为组织行为学的一个分支”<sup>①</sup>。政策科学主要探求各种政治主体（国家、政党等）为了达到一定目的，制定和执行行为准则的过程及其规律，其目的是提供政策相关知识，旨在改善政策系统，提高政策质量。而公共管理学则主要研究公共组织如何通过有效的活动去管理公共事务，其侧重点在于对公共组织外部管理活动的研究。应当说，重视公共组织自身内部管理是必要的，但内部管理只有最终体现在外部管理即公共事务管理的有效性上才有意义，各种公共组织都应把提高对外管理的质量和效率作为衡量其绩效的最终标准。从内容上看，公共管理学主要研究公共管理环境、公共事务、公共利益、公共权力、公共组织、公共组织与社会、公共组织与市场、公共权力与公共参与、公共管理体制、公共政策与执行、公共管理绩效评估、公共管理责任、公共管理伦理、公共管理法制、公共管理变革等。可见，在公共管理学的研究中，公共组织自身的建设和政策运行机制仅是两项基本的内容，公共管理学研究的视野和内容要比公共行政学和政策科学宽泛得多。

当然，公共管理学与公共行政学、政策科学之间也有着密切的联系。也可以说，公共管理学是以公共行政学、政策科学为基础，同时吸收了其他相关学科如政治学、经济学、管理学、社会学、法学等学科最新成果而发展起来的。公共管理学综合运用这些理论，研究各种公共事务的管理问题，不断探求一些新的结论，正逐步形成新的知识体系。这正如美国的梅戈特教授所认为的，公共管理在美国公共行政思想发展过程中是继公共行政、公共事务、公共政策之后第四次浪潮的原因。她说：“20世纪80年代以前，公共行政、公共事务、公共政策从一定程度上讲是泾渭分明的。自80年代之后，这三个传统确有趋同的态势。这三个传统并没有统一的名称。公共管理是继前三个传统之后的第四次

<sup>①</sup> [美] 张梦中：《美国公共行政（管理）历史渊源与重要价值取向——麦克斯韦尔学院副院长梅戈特博士访谈录》，载《中国行政管理》，2000（11）。



浪潮”<sup>①</sup>。我国也有学者指出，公共行政、公共事务、公共政策是构成公共管理学的三大支柱。<sup>②</sup>

公共管理学研究之所以兴起和发展，有着深刻的历史和现实的原因。20世纪二三十年代，西方国家爆发的严重经济危机宣告了自由放任理论和政策的破产。主张扩大有效需求、实行国家对经济生活全面干预的凯恩斯主义，逐渐成为西方经济学的主导流派和国家经济政策的理论基础。在这一理论指导下的政策一度取得了巨大的成功。然而，20世纪70年代以后，西方国家出现了以低经济增长、通货膨胀、财政赤字、高失业率等为特征的“滞胀”现象。同时，长期以来形成的官僚制政府由于权能过度膨胀所导致的机构臃肿、人浮于事、公共开支不堪重负、行政效率低下等问题，也显得特别突出，政府由此陷入了财政危机、管理危机和信用危机。这些问题，促使人们对政府全面干预经济社会生活的政策和凯恩斯主义进行批判与反思，导致以现代货币主义学派、公共选择学派、新制度学派等为代表的新自由主义经济学思潮随之兴起。这种思潮主张改革政府管理模式，限制甚至取消政府干预，充分发挥市场机制作用等，对西方国家的政策选择产生了重大影响。20世纪80年代以来，西方的政府管理改革在相当程度上是按照这一理论的思路进行的。<sup>③</sup>

面对政府的困境和世界范围内行政改革的潮流，传统公共行政学理论则显得有些无能为力，既难以解释政府管理中的现实问题，又不能为政府改革提供有效的理论指导。到了20世纪80年代中后期，这种情况才开始有所改变。在行政改革浪潮的推动下，西方学术界逐步形成了一场新公共管理运动。这一运动突破了传统公共行政学的学科界限，它以公共事务的管理为中心，把当代经济学、管理学、政策分析、政治学、行政学、社会学等学科的相关知识和方法，融合到政府管理的研究中，形成了一个跨学科的研究领域，以适应当代公共管理实践发展的需要。在研究方法上，它更多地采用经济学的途径去分析公共管理问题，打破了传统公共行政学主要以政治学研究途径为主导的局面。对此，《布莱克维尔政治学百科全书》评论道：“以经济学为基础的研究方法对公共行政学的传统主流理论构成了严峻的挑战，因为它拥有一种通用的分析语言，广

① 转引自 [美] 张梦中：《美国公共行政（管理）历史渊源与重要价值取向——麦克斯韦尔学院副院长梅戈特博士访谈录》，载《中国行政管理》，2000（11）。

② 参见陈振明主编：《公共管理学》，北京，中国人民大学出版社，1999。

③ 参见上书。