

厦门大学公共管理系列

陈振明 主编

公共管理前沿

陈振明 著



福建人民出版社

THE
WORLD
OF
THE
FUTURE



ISBN 7-211-04325-3



9 787211 043255 >

ISBN7-211-04325-3
D · 370 定价: 32.00元



D035-53
C464

公共管理前沿

陈振明
著



A1029638

福建人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理前沿/陈振明著. —福州: 福建人民出版社,
2002. 12

(厦门大学公共管理系列)

ISBN 7-211-04325-3

I. 公… II. 陈… III. 公共管理—研究生—教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 004595 号

厦门大学公共管理系列

公共管理前沿

GONGGONG GUANLI QIANYANG

陈振明 著

*

福建人民出版社出版发行

(福州东水路 76 号 邮编: 350001)

福州屏山印刷厂印刷

(福州铜盘路 278 号 邮编: 350003)

开本 890 毫米×1240 毫米 1/32 16 印张 2 插页 382 千字

2002 年 12 月第 1 版

2002 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1—3000

ISBN 7-211-04325-3
D·370 定价: 32.00 元

本书如有印装质量问题, 请直接向承印厂调换

出版说明

公共管理是当代管理科学和社会科学的一个重要而又充满活力的组成部分，而公共管理（公共行政）硕士学位（MPA）与工商管理硕士学位（MBA）、法律硕士学位（JD）一起构成当代大学文科职业（专业）研究生教育的三大支柱。进入新世纪，随着我国 MPA 专业学位教育的启动，公共管理成为我国大学文科的一个热门的教学与研究领域，其发展前景十分广阔。

厦门大学政治学与行政学系以及 MPA 教育中心是我国公共管理人才培养的重要基地之一。20 世纪 80 年代末 90 年代初，该系开始了行政管理（行政学）专业的本科生和硕士研究生教育；同时，作为我国公共管理硕士（MPA）专业学位的 5 个发起和论证单位之一以及后来的 24 个试点单位之一，厦门大学政治学与行政学系较早跟踪、研究国外 MPA、MPP（公共政策硕士）教育发展情况，并在 90 年代中期开始进行 MPA 教育的自主试验，积累起丰富的办学经验，并形成颇具特色的办学模式，在公共管理及公共政策领域的教学与研究上成果丰硕，走在全国前列。

近 10 年来，厦门大学政治学与行政学系十分重视公共管理（行政管理）专业尤其是 MPA 的教材建设。特别是从 1998 年开始，该系在全国率先出版了两套公共管理（MPA）教材，其中的一套是由我社出版的“厦门大学 MPA 系列教材”共 13 本（另一套是由中国人民大学出版社出版的“公共管理与政策分析丛书”）。“厦门大学 MPA 系列教材”的出版在国内产生了较大的影响，被

广泛地使用，并荣获“华东地区 2001 年度优秀教育图书一等奖”。

为了进一步提高公共管理教材的质量，出精品书，推动我国公共管理专业的本科生和研究生尤其是 MPA 教育事业的发展，我社决定邀请国内知名的中青年公共管理学者陈振明教授担任主编，将“厦门大学 MPA 系列教材”重新修订，并适应公共管理各专业本科生和研究生教学发展的需要，更名为“厦门大学公共管理系列”。“厦门大学公共管理系列”在保留原来“厦门大学 MPA 系列教材”中若干质量上乘的著作并加以修订的同时，增加一些新选题，以反映公共管理学科及其重要分支的新进展以及我国公共管理实践的发展。这套丛书既可以作为公共管理各专业的本科生和研究生，特别是 MPA 学生的教材或教学参考书，也可以作为公务员以及其他读者了解公共管理学科领域的一般读物。

福建人民出版社

2002 年 12 月

目 录

I 公共管理学科视野

1. 什么是公共管理(学)/3
2. 西方政府管理研究领域的范式变化/16
3. 公共部门管理研究的第三种途径/37
4. 评西方的“新公共管理”范式/51
5. 公共管理学科的崭新知识体系/78
6. 公共管理需要新的战略思维/82
7. 从传统的人事管理到当代的公共人力资源管理/91
8. 非市场缺陷的政治经济学分析/111

II 公共政策分析的进展

9. 政策科学的“研究纲领”/141
10. 是政策科学, 还是政策分析/161
11. 公共政策分析的新途径与新成就/179
12. 政策执行研究运动的兴衰/194
13. 市场决策与非市场决策/200
14. 走向 21 世纪的中国政策科学研究的新方向/214

III 政府改革与治理的实践

15. 当代西方政府改革趋势透视/227
16. 西方政府改革与治理的新模式/249
17. 西方公共部门改革的战略与战术/267
18. 中国行政体制改革的新趋向/284

- 19. 转轨时期我国公共管理面临的挑战/299
- 20. 从国际经验看转轨时期我国政府的职能/309
- 21. 加入 WTO 与政府管理方式的转变/324
- 22. 变革时代的国家公务员制度/331
- 23. WTO 背景下的公共事业发展/355
- 24. 公共管理改革的典型案例/363

IV 公共管理教育的探索

- 25. 当代社会科学发展的新趋势与高校社会科学专业的教学改革/387
- 26. 行政管理专业由传统学术型向应用型转变的探索/395
- 27. MPP: 美国大学的公共政策硕士生教育/404
- 28. 美国 MPA 名校的成功之道/420
- 29. 关于在我国设置 MPA 专业学位的思考/471
- 30. 新世纪我国研究生教育的改革与发展/486

后记/503

I

公共管理学科视野



1. 什么是公共管理(学)*

——相关概念辨析

什么是公共管理？它与公共行政、公共事务和公共政策（政策分析）的关系如何？它们是同一个学科的不同名称，抑或是同一个学科的不同研究途径或范式，甚至是几个不同的学科？假如公共管理是一种新范式，那么，它与别的范式特别是传统的公共行政学的区别何在？这是西方学者一直争论着的问题，也是我国学者目前感兴趣的问题。此外，在我国，随着1996年“公共管理”一级学科的设置以及随后MPA（公共管理专业硕士学位）研究生教育的论证和试办，国内学者还关心这样一个问题：作为一个一级学科的公共管理学的学科理论体系以及作为MPA教育培养方案的核心课程的公共管理学的教学体系及内容是什么？简言之，关于什么是公共管理(学)问题，目前成为学术界讨论的一个热点。2000年《中国行政管理》杂志已刊登了几篇讨论这些问题的文章，尤其是陈庆云和张梦中的文章。^①在本文中，作者将根据20世纪90年代中期在康奈尔大学和近期在哈佛大学等校的访问、进修所了解的情况以及自己的见解，对什么是公共管理以及相关概念做出界定，以求教于学术界的同仁。

* 本文发表于《中国行政管理》2001年第2期，被《管理学文摘》2001年第4期摘要。

① 陈庆云：《关于公共管理研究的综合评述》，《中国行政管理》2000年第7期；《公共管理基本模式初探》，《中国行政管理》2000年第8期。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》，《中国行政管理》2000年第8期。

1.1 “公共行政”与“公共管理”概念

“公共行政”、“公共政策”、“公共事务”和“公共管理”(Public Administration, Public Policy, Public Affairs, and Public Management)是人们用来指称公共部门管理特别是政府管理研究领域的几个最常见的术语。的确,它们的词义模糊,难以作准确的界定,往往被不严格地当作同义词来加以使用。但是,经过认真的概念分析以及对这一学科在西方尤其美国发展的历史考察,这几个术语的差别还是清晰可辨的。目前人们争论最大的是“公共行政”与“公共管理”之间的关系,因此,我们着重分析这两个概念。

无论是英文还是中文,“Administration”(行政)和“Management”(管理)这两个词都是近义词,且词义丰富,前一个词更是如此。有学者曾区别“administration”的14种涵义。^①人们经常将这两个词互换地加以使用,例如,“Business Administration”被译成“商业管理”,赫伯特·西蒙的“Administrative Behavior”这一名著的中译本叫做《管理行为》。“Public Administration”有时也被译成“公共管理”,我国最近兴办的“公共管理专业硕士学位”所用的英文名称是“Master of Public Administration”(简称MPA)。然而,近义词不等于同义词,详细的语义分析可以显示出其中的差别,而且在实践中,“Manager”(管理者或经理)与“Administrator”(行政官员或行政人员)所扮演的角色也明显不同。

^① Andrew Dunsire, *Administration: The World and the Science*. London: Martin Roberston, 1973.

《牛津英语词典》对“行政”一词的解释是：一种行政的活动，这种活动又被解释为“处理事务”、“指导或监督执行”、“运用或引导”；“管理”一词则被定义为“通过自己的行动引导、控制事务的过程”、“照料或看管”。《韦伯斯特词典》对“行政”一词的解释与《牛津英语词典》的解释大同小异，但它对“管理”一词做了更全面的解释，界定为“管理的行动或艺术”、“引导或监督商业一类的事务，特别是指商业活动项目中的计划、组织、协调、指导、控制等执行功能，以对结果负责”，“为达成目的而明智地使用各种手段”。从这两个词的拉丁词源也可以分辨出它们的差别，“administration”源自于拉丁词语“minor”和“ministrare”，意思是“为……服务”、“控制或统治”；“management”源自于拉丁词“manus”，意为“用手控制”。从词典的解释以及《辞源》看，这两个词的主要区别在于：“行政”是“为……服务”，“管理”则是“控制或获得结果”。^①

学科专业词典和教科书对这两个词的解释更详尽，其涵义差别也更明显。例如，威尔逊和古德诺等人将“行政”看做是“政策与法律的推行”；“行政”的内涵还有：“与保持记录相关的活动、文件工作”和“与应用由他人所决定的规则、程序和政策相关的活动”。而“管理”则被界定为“保证大量的活动得以进行，以完成预定任务的执行过程或活动，特别是创造和维持各种条件，以便通过一群人的共同努力来完成既定目标的执行过程和活动。”^②另一种“管理”的定义是：“一种履行某种功能，使人力、物力和资源得到有效配置，以达成目标的活动”（Wren, 1987）。由此可

^① See, Owen E. Hughes, *Public Management and Administration* (Second Edition). St. Martin's Press, Inc., 1998, p. 5.

^② Derek French and Seward Heather, *Dictionary of Management* (Second Edition). Aldershot: Gower, 1983.

见,“行政”本质上包含着遵从指示和服务的涵义;而“管理”首先意味着获得结果以及管理者为获得结果负个人责任。

也有学者试图以层次的高低来区分这两个概念。但何者为高何者为低,看法有时正好相反。有如比尔特(W. Byrt)在《管理教育》一书中所指出的,人们往往对“管理”和“行政”做出区分,然而所做出的区分不同:在一些场合,“行政”被当做高层管理者的活动,“管理”则被当做低层次的活动;而在另一些场合,却正好反过来。^①显然,要以层次的高低来区分“行政”与“管理”是困难的。

我国学者往往从组织实体或管理主体的角度(即以国家、政府等政治组织以及工商企业组织的不同)来区分这两个概念。“行政”一般被当做国家或政府的活动,政务的推行或与公共事务相关的活动〔这也许就是为什么“Public Administration”被译为“公共行政(学)”的原因〕;而“管理”则一般被当做与工商企业组织相关的活动,即与计划、决策、指挥、协调、控制一类相关的功能活动。这种区分在过去有一定的合理性,但已不适应当代变化着的公共的与私人的组织与管理的现实,特别是不适应当代政府改革实践对公共部门管理理论所带来的新变化。

鉴于“行政”和“管理”的涵义上的差别,加上“公共的”定语后的“公共行政”与“公共管理”也应有所不同。“公共行政”是政府特别是执行机关为公众提供服务的活动,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(传统的公共行

^① William Byrt (ed.), *Management Education: An International Survey*. London: Routledge, 1989.

政学以及公共行政学院主要是为培养政府的职业文官的学科或机构)。尽管“管理”的确也包括了“行政”的许多内涵,但有以最低的成本实现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。在过去的20年,西方公共部门的管理实践发生了深刻的变化,过去被称为“公共行政”的活动,现在更经常地被称为“公共管理”活动;过去那些有着“行政官员”头衔的人,现在更多地被称为“管理者(或经理)”。有如英国学者波立特(C. Pollit)所说:“在以前他们被称为‘行政官员’、‘资本官员’、‘财政官员’、‘主任助理’,现在人们称他们为‘管理者’。”^①“行政官员”一词的过时和“管理者”一词的流行也许只是时髦不时髦的问题,但实际上反映了公共部门管理的理论与实践的深刻变化:一种以传统的“行政”概念为基础的公共服务(“公共行政”)肯定有别于一种以“管理”概念为基础的公共服务[“(新)公共管理”]。名称或头衔的变化是相关职位占有者的角色、地位、期望、行为方式以及他们与政治家和公民关系上变化的一种体现。

1.2 对作为一个学科的公共管理(学)的三种不同理解

在英语中“Public Administration”和“Public Management”

^① Christopher Pollit, *Managerialism and the Public Service: Cuts or Cultural Change in the 1990s* (Second Edition). Oxford: Basil Blackwell, 1993, p. vii.

既表示一种活动、一种职业，也表示一个学科或研究领域；在汉语中，表示学科往往加上一个“学”字，因此，比较容易区别一种活动或职业与学科。在西方特别是美国的文献中，对作为一个学科的“Public Management”（公共管理学）主要有如下三种不同的理解：

一是将“公共管理（学）”等同于“公共行政（学）”，这种用法常见于日常公共部门管理活动中，也来自于坚持传统的公共行政范式或途径的学者们。这些学者们反对将“公共管理”一词看做是新术语的说法，认为公共行政学早就使用“公共管理”一词，其涵义与“公共行政”并无二致。例如，早在1940年，马克斯（F. M. Marx）就出版了一本名为《新民主中的公共管理》的著作；20世纪30年代国际城市协会所出版的杂志就叫做《公共管理》；1955年一本由赫德森（Cathey Seck Hudson）主编的关于公共行政学经典的书名叫做《公共管理研究中的基本概念》。^①当然，一些公共行政学派的学者们现在力图将当代公共部门管理的理论与实践的新变化纳入公共行政学的框架中。例如，我国学者很熟悉的罗森布罗姆（D. H. Rosenbloom）的《公共行政学》这本教科书就是一例。在该书中，他认为，公共行政是管理的、政治的和法律的理论的应用和为全社会或社会的一部分履行规制和服务职能而执行立法的和司法的政府法令的过程。^②这是一种相当广泛的定义，涵盖了所有的公共部门及其管理活动，这就与（新）公共管理学派所理解的“公共管理”没有实质上的不同，基于这种理解

^① See, Laurence E. Lynn, *Public Management as Art, Science and Profession*. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc., 1996, p. 38.

^② David Rosenbloom, *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. The McGraw-Hill Companies, Inc., 1998, p. 6.

建立起来的“公共行政学”与(新)公共管理学也不会有根本的区别。

二是把公共管理(学)当做公共行政(学)的一个分支学科,是关于公共行政的项目设计、组织结构化、政策和管理计划,经由预算系统的资源配置、财政管理、人力资源管理、项目评估和审计的应用方法论方面的总的看法。这以奥特(J. S. Ott)、海德(A. C. Hyde)和谢夫里兹(J. M. Shafritz)所主编的《公共管理精华读物》(1991)作为代表。他们在该书的序言中明确指出:“公共管理是更广泛的公共行政领域的一个主要部分……公共管理的焦点是作为一种职业的公共行政和作为这种职业实践者的公共管理者……公共管理集中关注那些可以用来将思想和政策转变为行动的管理工具、技术、知识和技巧。这些工具的能力包括职位分类、招募和选择程序、影响管理、预算分析和规划、监督技巧、长期或战略计划、项目和组织评估、反馈和控制机制(特别是通过信息管理系统的反馈和控制机制)、合同管理、项目管理和组织重构等等。”^①该书选入的由格雷厄姆(Cole Blease Graham)和海斯(Steven W. Hays)所写的“管理功能和公共行政的 POSDCORB 再考察”一文宣称:公共管理是公共行政学中的一个涉及技术和方法的子领域,公共管理学者“关注的是效率、责任制、目标的获取和大量的其他管理方法和技术问题。”^②

三是将公共管理看做一种不同于传统的公共行政和政策分析的一种新途径、新范式或新的学科框架。有许多学者持这种看法。20 世纪 80 年代初期,就有学者将公共管理看做一个新的学科框

① J. Steven Ott, Albert C. Hyde and Jay M. Shafritz (eds), *Public Management: the Essential Reading*. Chicago: Lyceum books/Nelson Hall, 1991, p. K.

② J. Steven Ott, Albert C. Hyde and Jay M. Shafritz (eds), *Public Management: the Essential Reading*. Chicago: Lyceum books/Nelson Hall, 1991, p. 13.