

嬗变与重构：

当代中国公共管理模式转型研究 (1949—2007)

SHANBIAN YU CHONGGOU DANGDAI ZHONGGUO
GONGGONG GUANLI MOSHI ZHUANXING YANJIU

褚添有 著

嬗变与重构：

当代中国公共管理模式转型研究
(1949—2007)

SHANBIAN YU CHONGGOU DANGDAI ZHONGGUO
GONGGONG GUANLI MOSHI ZHUANXING YANJIU

褚添有 著

图书在版编目 (CIP) 数据

嬗变与重构: 当代中国公共管理模式转型研究 / 褚添
有著. —桂林: 广西师范大学出版社, 2008.10
ISBN 978-7-5633-7733-6

I. 嬗… II. 褚… III. 公共管理—研究—中国
IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 135144 号

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路 22 号 邮政编码: 541001)
网址: <http://www.bbtpress.com>

出版人: 何林夏

全国新华书店经销

湖南省地质测绘印刷厂印刷

(湖南省衡阳市圆艺村 9 号 邮政编码: 421008)

开本: 720 mm × 960 mm 1/16

印张: 22.75 字数: 396 千字

2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

印数: 001~800 册 定价: 45.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

序言

《嬗变与重构:当代中国公共管理模式转型研究(1949—2007)》这部书稿是褚添有博士数年苦心研究之作。考察当代中国公共管理模式的发展变迁,探求其中的规律与应吸取的经验教训以及未来发展的可能路径,具有重要的理论意义和实践意义,是一项很有挑战性的工作。

人类社会的存续与发展需要运用公共权力对公共事务进行有效管理以维护社会的秩序与稳定,促进社会的发展。广义而言,公共管理活动随着国家的出现而产生,其主要发展进程历经前工业社会的统治主导型模式、工业社会的管理主导型模式,现在正转向服务主导型模式的治理。从严格意义或狭义而言,公共管理是伴随着新公共管理运动的勃兴而发展起来的一个新的公共事务管理实践范式和研究领域,是在这一运动中形成的一个新学科。因此,可以明确指出,公共管理——这一新的理论范式或学科发轫于20世纪70年代末80年代初,现在正处于建构成型的过程之中。在其近三十年的发展进程中,它已经、正在并且还将对全球化背景下的政府管理改革运动和人类社会的公共事务管理产生持续和深远的影响。

如上所述,广而言之,人类社会自有国家以来就有公共管理。但是,这样的公共管理在80年代以前是指仅由政府主导实施的对社会的统治和管理。只要社会出现了对公共物品进行管理和对公共资源的配置,以及相应产生的建构与

维系公共秩序的需求，就产生了公共权力，也就有了公共管理行为。这种情况出现在原始社会末期，氏族公社就是一种公共权力机构。公共权力的产生并非一开始就是暴力机构。原始社会末期，随着生产力的发展和社会剩余产品的出现，氏族公社内部的公有制逐渐瓦解而被家庭、私人占有制所取代。私有制的出现意味着氏族公社成员之间的利益分化和利益冲突出现。私人产权和私有意识的发展，使得公共物品的供给和公共事务的管理越来越被忽视或受到挑战，公共规则受到破坏，社会纷争不断，这些都直接威胁到社会共同体的存续发展。在这种背景之下，带有强制性的公共权力机构，或者说国家也就应运而生。正如恩格斯指出，“国家是社会在一定发展阶段上的产物；国家是表示：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。”

运用国家这个带有强制性的公共权力和权威向全体社会成员提供秩序、法治、安全及公共设施等一系列服务和公共产品，对社会公共事务进行管理，就意味着公共管理无论从理念或方式上都得到进一步发展。进而言之，公共物品的存在与拓展及其特殊性质，决定了一般情况下私人或市场机制或是不可能，或是不愿意，或是无法有效地予以提供或管理，而必须借助于带有强制性的公共权力来进行供给和配置，这就使得在国家产生之后公共管理的持续和发展具有必然性。

在前工业社会，国家、政府对社会的管理方式主要是一种统治模式，因此其行政模式也是一种统治行政。换言之，在这一历史阶段，公共管理是一种统治型管理。这样的管理模式确认和维系社会等级差别和等级秩序，并通过暴力强化其统治的权力和强制性。统治具有压迫的性质，并成为其实质性的治理目标。在这样的统治型管理中，统治者极力宣扬君权神授、王权至上与差等正义的观念，以维系和强化其权威与合法性，对公共物品的提供及配置和对公共事务的管理则从属于统治的需要并为统治阶级服务。虽然在前工业社会，政府也担负着一定的社会管理职能，但其规模极为有限，而且也往往是出于维护和强化其政治统治的目的。其管理方式在很大程度上是依据统治者个人意志的高度集权和任意专断，强烈的人治色彩成为其主要特征。

进入工业社会，基于资产阶级革命后近代民主制度的建立，国家的管理模式逐渐发生了从统治主导型向管理主导型的转变，政府管理的公共性内涵日渐凸现。三权分立的政治制度的确立使得行政管理即狭义的政府管理在很大程

度上摆脱以往对政治的从属地位而获得独立性,这种相对于政治统治的独立性随着社会的发展而日渐增强。同时,工业经济时代人们对理性(经济与效率)追求日益成为整个社会的主要价值取向。这有助于政府管理趋向理性化,从而使政府管理开始出现向理性与科学管理方式的嬗变,以便能对分工日愈细密和日愈复杂化的大工业经济实施有效的管理,为经济社会的发展提供必要的条件。

工业社会的管理主导型模式的建构的主要理论依据,是近代民主政治制度所确立的四大基本原则,即主权在民原则、法治原则、分权制衡原则和公民参政原则。基于这样的理念,并在人民大众的强力推动下,以政府为主导的公共管理一步步趋向注重社会公正和平等。虽然,近代以来的公共管理在相当程度上仍然带有强制性和统治性的特征,但它已不可能再施行赤裸裸的统治行政方式,而是日渐走向摒弃人治依循法治的轨道。这使得公共管理的公共性以及民主参与的特点逐渐呈现,而统治色彩逐渐淡化。这样的管理强调专业化、职业化、规则程序化、层级控制和命令服从。这是一种建立在法理型权威基础上的公共管理,即基于传统公共行政的公共管理,其所突出和强调的是对公共事务的管理功能。

20世纪70年代末80年代初,先是在英美等国,继而是全球掀动新公共管理的浪潮,由此推动政府管理改革运动蓬勃发展,在此基础上逐渐形成了当代严格意义上的公共管理。这样的服务导向型的公共管理,是伴随着新公共管理运动勃兴而形成的一个新的理论范式和实践范式,指向当代社会以政府为主导的社会多种力量合作共治的社会治理方式和实现公共利益最大化的过程和管理活动。服务导向的公共管理范式的产生,是随着人类社会从工业社会进入后工业社会而出现的公共事务管理范式的转换。这一新的管理模式所强调和突出的是公共管理的公共服务功能,因而能更好地体现现代社会政府的本质特征。

从公共管理模式演变的基本轨迹可以看出,公共管理模式的发展必须适应经济和社会发展的需要。今日之中国,其公共管理模式发展的走向也顺乎世界的潮流,正在建构以人为本的公共服务型政府,公共管理正在成为社会多元主体参与的合作共治。然而,作出这样的历史性抉择经历了一番曲折。1949—1978年间,中国建立并不断强化的是一种政治导向型政府管理模式。这样的政治导向型管理模式的确立在初期有其历史的必然性和合理性,并在一定时期内对中国社会经济的发展起了促进作用。但是,后来由于受多种因素的影响,执政者未能实现工作重心向经济建设转移,以促进生产力的发展,甚至沿着政治导向的轨道继续越走越远,严重地阻碍了经济社会的发展,并最终导致“文化大

嬗变与重构：当代中国公共管理模式转型研究（1949—2007）

革命”的浩劫。1978年底召开的中共十一届三中全会实行改革开放的历史性决策，才真正实现了工作重心从以阶级斗争为纲到以经济建设为中心的转移。

政治导向型政府管理所引发的合法性危机的出现，使执政党和政府急于求得政绩来增强其合法性。在改革开放初期以至后来较长的一段时间里，这种政绩在很大程度上被认为就是促进经济快速增长。苏东政权的剧变强化了这样的认识。由此，一些人进入误区，以经济建设为中心串味成了经济导向甚至是GDP导向，因而出现了追求效率而忽视公平，追求经济增长而忽视环境保护，追求经济繁荣而忽视社会发展与社会共享等问题。2003年抗击“非典”危机是一个重大的历史契机，最终促使执政党和政府认识到忽视经济与社会全面发展及政府公共服务所带来的危害，并进而明确提出以科学发展观促进和谐社会建设的目标。这标志着经济导向型政府管理模式开始向公共服务型政府管理模式的嬗变。建构公共服务型政府的根本宗旨，是要以社会本位取代政府本位，以公民为本位取代官本位，以服务本位取代管制本位，以权利本位取代权力本位，从而建构以公平正义、人文关怀、民主、法治和责任等社会的基本价值为运行基础，以多元参与、合作共治为运行方式的公共管理新模式。

纵观三十年中国的改革发展，从根本上说，其中心点是公共管理模式的改革与重构，而其目的正是要实现公共管理模式与社会经济发展需求的协调与整合。科学发展观与和谐社会目标的提出，正是题中应有之义，是改革发展三十年理论创新之升华与点睛之笔。依据今日中国之现实与未来发展趋势，建设和谐社会必须实现如下五个方面的和谐。其一，社会构成力量之间的和谐。构成现代民主社会的三种力量或三种权力国家、市场和市民社会都需要约束，并能达到有效制衡。其二，制度与社会之间的和谐，也即政府与社会之间的和谐。政府主导建构的制度法律符合和满足社会存续发展的需求并被社会所认可和接受。其三，人与人之间的和谐。即社会中不同族群、阶层和群体之间、公民之间的和谐。由于上述两方面的基础性和主导性作用，促进这样的和谐。其四，人与自然的和谐。基于科学发展观，合理使用和有效保护国民赖以生存的自然环境和自然资源，实现可持续发展。其五，经济发展与社会发展的和谐。经济发展的成果要能够为全体人民所共享，消除绝对贫困，缩小贫富差距，不断促进和实现社会公平。

进而言之，在这样的五个方面的和谐中，最重要的是社会构成力量之间的和谐，即构成现代民主社会的三种力量或三种权力、三种机制——国家、市场和市民社会之间的和谐。现代社会发展的历史证明，什么时候这三种力量、机制的关系比较和谐，社会就稳定、发展和进步。反之，什么时候这三种力量和机制之间的关系失衡或出现矛盾甚至冲突，社会的稳定就难以为继，经济社会的发

展就会受阻、停滞甚至倒退,社会的文明进步——包括物质文明、政治文明、精神文明和生态文明的建设和发展就会遭到破坏。这三种力量、机制的关系和谐的内涵可以作如下表述:三种力量都拥有而不超越其合理的空间,三种机制都能在法治的框架中充分发挥其应有的作用,并且实现良性互动与制衡。这样的和谐是社会发展进步的根本保证。从根本上说,中国改革开放三十年来所做的一切努力,都是在不断促进这三种力量和机制的协调与整合,使之一步一步走向和谐。换言之,中国改革开放三十年来之所以能取得举世瞩目的成就,中华民族复兴的伟业之所以能发轫并不断推进,都是因为这三种力量和机制的关系得到不断调整和改善。

这样的改善与整合体现在如下三个方面。政府管理理念不断实现转变,政府力量介入社会公共生活的范围、程度和方式得到调整;人治色彩趋向淡化,法治建设得到增强;管理模式从政治导向、管制导向转向服务导向。社会主义市场经济机制得到不断发展,社会主义市场经济体系正在培育成长;市场机制在社会资源的配置整合中日愈发挥基础性和主导性的作用。公民社会正在成长,公民行为的空间有了很大拓展;第三部门组织的影响力包括制约公共权力的可能性与力度在不断增强,公众对公共事务管理的表达权、知情权、参与权、监督权和批评权得到持续的增量实现。现在,这三种力量和机制的关系的改革和调整还在不断推进之中。毫无疑问,这是在当今中国改革发展进程中最需要关注的问题。

基于对1949年以来中国公共管理模式的转换过程所进行的全景式考察,本书作者运用多种理论对这一演变历程进行了多维视角的理论反思,揭示建设公共服务型政府是当今中国的必然选择。本书的研究证明,公共管理模式必须与时俱进,符合公众的意愿并适应经济和社会发展的需要;促进中国公共服务型政府建设,必须秉持以人为本的理念;必须以坚守公共性、服务性和合作共治性的方向来改革和重构当代中国公共管理的制度体系。

对于研究当代中国公共管理模式变迁及其原因,探寻其发展与建构的路径,褚添有的这本书所做的工作是一个很好的开端。无疑,探究如何结合中国的实际建构或重构符合中国国情的管理模式还需要做很多深入细致的艰苦的研究工作,需要学界政界携手努力。可以说,这本书所做的工作为下一步的深入研究建构了一个很好的平台,拓展了视界,值得称贺。是为序。

黄健荣

于南京秦淮河畔 亦柳斋

2008年8月22日

目 录

第一章 导 论 · 1

第一节 问题的提出 · 1

第二节 国内外研究现状与文献综述 · 3

一 有关公共管理的一般性理论研究 · 3

二 有关政府治道变革的理论研究 · 9

三 当代中国政府治道变革实践的研究 · 12

四 有关当代中国政府政治和管理活动(过程)、管理模式及其结果的研究 · 17

第三节 本书的研究价值 · 19

第四节 本书的创新之处 · 21

第二章 公共管理及其范式转换 · 24

第一节 公共管理相关概念考察 · 24

一 管理 · 24

二 行政 · 25

嬗变与重构：当代中国公共管理模式转型研究（1949—2007）

三 公共行政·28

四 公共管理·29

第二节 从公共行政到公共管理·30

第三节 公共管理的范式转换·33

一 范式与范式转换·33

二 中西方公共管理范式及其转换·36

三 结语·54

第三章 从统治、管理到服务：西方国家公共管理演进轨迹·56

第一节 统治型政府管理模式·56

一 前工业社会的社会特点及其政府管理模式·56

二 统治型政府管理模式理论支撑·64

三 统治型政府管理模式运行机制及其特点·71

四 统治型政府管理模式的价值取向及其对经济和社会发展的影响·75

第二节 管理行政的兴起及其困境·81

一 管理行政兴起的背景·81

二 管理行政的理论基础·86

三 管理行政的运行机制及其特征·90

四 管理行政的内在缺陷及其困境·93

第三节 西方国家的治道变革与公共服务型政府的兴起·96

一 西方政府的治道变革：构建新型政府管理模式的实践·96

二 公共管理模式的兴起与公共服务型政府的出现·97

三 公共服务型政府的理论基础·101

四 公共服务型政府的主要特征及其价值取向·104

五 公共服务型政府兴起的意义·107

第四章 中国公共管理模式演变之一：政治导向型政府管理的确立与强化（1949—1978）·112

第一节 政治导向型政府管理的确立与强化·113

一 确立与强化的背景和原因·115

二 确立与强化的过程·122

第二节 政治导向型政府管理形成的思想理论基础 · 125

- 一 斯大林的社会主义建设理论 · 125
- 二 毛泽东的阶级斗争及其扩大化理论 · 127

第三节 政治导向型政府管理模式的主要特征及其价值取向 · 130

- 一 以迅速实现执政者的政治目标为其宗旨 · 131
- 二 以政治运动为治国主要形式 · 132
- 三 以党政一体化的高度集权为其体制基础 · 134
- 四 以强制性管制为主要管理手段 · 137
- 五 以权力单一中心和权力单向度运行为治理机制 · 139
- 六 以政治立场、政治觉悟、政治表现作为任用和评价官员的主要标准 · 141
- 七 政府运行的低效能 · 142

第四节 政治导向型政府管理模式对中国经济与社会发展的影响评析 · 143

- 一 积极影响 · 143
- 二 消极影响 · 148

第五章 中国公共管理模式演变之二:从政治导向型到经济导向型 政府管理之转换(1978—2003) · 158

第一节 从政治导向型向经济导向型政府管理之转换 · 160

- 一 范式转换的背景和原因 · 160
- 二 经济导向型政府管理模式确立与发展的过程 · 166

第二节 经济导向型政府管理的思想理论基础 · 177

- 一 西方传统经济增长(或发展)理论 · 178
- 二 邓小平以经济建设为中心的思想 · 183

第三节 经济导向型政府管理的主要特征及其价值取向 · 186

- 一 将经济增长视为政府工作的最主要内容和目标 · 187
- 二 政府充当经济建设的主导性力量 · 188
- 三 政府是一个具有明确发展导向的强势政府 · 190
- 四 政府管理方式从直接管制向间接管理的转变 · 192
- 五 以经济增长作为考核政府及其官员政绩的最主要标准 · 194
- 六 政府运行整体效能不高 · 196

第四节 经济导向型政府管理的成效及其问题 · 197

- 一 经济导向型政府管理所取得的巨大成就 · 197
- 二 经济导向型政府管理导致的严重问题 · 203

嬗变与重构：当代中国公共管理模式转型研究（1949—2007）

第六章 中国公共管理模式演进之三：从经济导向型向公共服务导向型政府管理之嬗变（2003—）·221

第一节 嬗变的背景和主要原因·222

- 一 “政绩合法性困局”·222
- 二 经济全球化、信息化、民主化进程的严峻挑战·224
- 三 市场经济发展的推动·228
- 四 中国公民社会的崛起·229
- 五 全面建设和谐小康社会的需要·230
- 六 人类社会进入风险社会的压力·232

第二节 向公共服务型政府嬗变之主要表现·235

- 一 非典危机与我国政府管理模式转型的开始·235
- 二 科学发展观和构建和谐社会目标的提出·237
- 三 推进建构问责制政府·241
- 四 地方政府建设公共服务型政府改革实践的发轫·242

第三节 向公共服务型政府管理模式转变的主要制约因素剖析·246

- 一 权力（官本位）意识依然浓厚，服务意识还比较淡薄·246
- 二 制度缺失严重·247
- 三 对公共服务型政府建设的理论认识滞后或不足·247
- 四 政治体制改革和社会体制改革的滞后·248
- 五 经济导向型政府管理模式的惯性·250
- 六 公共管理中的沟通与互动不足·252

第七章 中西方公共管理发展轨迹及其交汇·254

第一节 中西方公共管理发展轨迹比较·254

- 一 20世纪80年代前中西方公共管理的平行发展·254
- 二 20世纪80年代后中西方公共管理趋向交汇共进·256
- 三 21世纪的共同道路：走向以服务型政府为核心主体的公共管理·259

第二节 中西方公共管理交汇的背景和原因·261

- 一 经济全球化、信息化、政治民主化潮流的严峻挑战·261
- 二 世界现代化进程中的赶超竞争的巨大压力·264

- 第三节 中西方公共管理交汇的主要途径和方式 · 265
- 一 学习西方国家先进的政府管理理念、方法和技术 · 265
- 二 在学习的基础上实现政府管理创新 · 267
- 第四节 中西方公共管理交汇评析 · 268

第八章 当代中国公共管理模式嬗变之理论反思 · 271

- 第一节 中国公共管理模式演变历程的简要回溯 · 271
- 第二节 当代中国公共管理模式演变历程之多维理论反思 · 272
- 一 基于社会契约理论的考察 · 273
- 二 基于主权在民理论的检视 · 278
- 三 基于委托—代理理论的审视 · 280
- 四 基于马克思人本理论的解析 · 283
- 五 基于马斯洛需要层次理论的考量 · 286
- 六 基于制度变迁理论的剖析 · 289
- 第三节 让历史告诉未来:中国公共管理模式演变历程之启示 · 295
- 第四节 中国公共管理范式重建之理论思考 · 299

第九章 建构中国以人为本的公共服务型政府 · 306

- 第一节 公共管理必须以人为本 · 306
- 第二节 管理理念之抉择:从经济为本到以人为本 · 308
- 第三节 公共性、服务性和合作共治性:公共管理的本质特征 · 311
- 第四节 治道变革,建构以人为本的公共服务型政府 · 314
- 一 中国建构以人为本的公共服务型政府的重要性和紧迫性 · 314
- 二 建构以人为本的公共服务型政府,促进合作共治 · 315

第十章 结束语 · 326

参 考 文 献 · 337

第一章 导论

第一节 问题的提出

政府从来没有像今天这样在全世界范围内受到政治家、政府官员、学者、公众如此广泛和强烈的共同关注。政府之所以受到世人的共同关注,是因为随着时代的发展变化,政府积累了越来越多的问题,使其不能有效满足社会公众快速增长的公共需求。正如帕格里夏·英格拉姆所说:“当我们渐近 20 世纪的尾声之时,世界上没有一个这样的国家和地区:那里的国家对公共官僚和文官制度表示满意。”^①人们甚至发出这样的疑问:“政府死亡了吗?”^②在东方,20 世纪 70 年代末中国共产党及其政府也遭遇到了自执政以来最严重的合法性危机。世界各地的人们对政府的普遍不满最终引发了一场声势浩大的席卷全球的政府改革浪潮。自 20 世纪七八十年代起,西方发达国家在新右观念和保守主义意识形态的影响下,纷纷掀起了大规模的政府改革运动,即新公共管理运动,其目标是摒弃官僚制,再造一个全新的政府管理模式,以满足公众快速增长的公共需求。这场声势浩大的政府改革运动取得了很大的成效,不仅对西方经济社会的发展,而且对西方公共部门管理尤其是政府管理的理论与实践都产生了重大而深远的影响。它不仅改变了公共管理的实践模式,而且改变了公共管理研究领域的理论形态。这意味着公共行政领域已经发生了范式革命,一种有别于

① [美]帕格里夏·英格拉姆:《公共管理体制改革的模式》,国家行政学院国际合作交流部编:《西方国家行政改革述评》,北京,国家行政学院出版社,1998 年,第 39 页。

② [美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府:企业精神如何改革着公营部门》,上海市政协编译组、东方编译所编译,上海,上海译文出版社,1996 年,第 1 页。

2

传统官僚制范式的新的“公共管理范式”正在兴起。在这一新的管理范式中贯穿的是一种“公共服务”的精神。以“满足国家或政府需要为中心”已经让位于“以满足公民(顾客)需要为中心”。政府不再把公民当作统治和管理的对象,而是将公民视为公共管理的“顾客”和“参与者”,将自己看成完全是为公民而存在的一个服务提供者,自己的任务就是为公民提供高效、优质的公共服务,满足公民日益多样化的、个性化的需求,促进公共利益的最大化。公共管理代表了或展示了一种走向新型的公共服务型社会治理范式的历史趋势。

为了解决政府所面临的严重合法性危机,自 20 世纪 80 年代以来,中国政府也积极推进政府改革:一方面进行经济体制改革,调整政府与市场的关系,逐步放松对市场的严格管制;另一方面进行政府内部管理体制改革,优化内部管理,以提升政府管理效率。中国政府改革取得了明显成效,如:随着政府的逐步退出,市场的资源配置基础作用正在逐步增强;政府机构设置和人员配备趋向科学化、合理化;政府职能得到一定程度的优化;政府决策正趋向科学化和民主化;政府行政正从人治向法治方向迈进;等等。但是毋庸讳言,若从当代(市场)经济和社会发展的角度,并参照世界公共管理发展的新趋势看,则中国政府改革的成效是有限的。政府改革始终未能走出“膨胀—精简—再膨胀—再精简”的循环怪圈,政府行政中原本就已存在的许多比较严重的弊端和缺陷并没有得到根本性改观,甚至在某些方面还进一步恶化,诸如:政府民主和服务意识依然极为淡薄;权力过度集中,党政不分、政企不分、政事不分、政社不分现象依然严重;人治大于法治;政府职能的越位、错位、缺位现象严重;“黑箱”行政;政府机构臃肿、职责不清、人浮于事的顽症久治不愈;行政成本居高不下,浪费严重;政府寻租、腐败现象呈不断滋长和蔓延之势;政府信用不佳、公信力下降;等等。并由此引发了一系列日趋严重的经济和社会问题,如权贵市场经济问题,环境问题,食品、药品、生产的安全问题,社会不公平问题,社会保障体系薄弱问题,公民的权利得不到有效保障问题,等等。这些问题早已招致了公众的普遍抱怨,政府的合法性受到了前所未有的挑战。要解决政府的合法性危机,唯有进一步深化政府改革。然而历次政府改革的失效表明,指导我国政府管理和改革实践的知识或理论存在着致命的缺陷,我们需要新的政府改革理论来指导改革实践。美国著名行政学家文森特·奥斯特罗姆认为,衡量公共行政理论好坏的标准是看“从事公共行政实践的人们所运用的种种知识是改善还是损害了人类的福利”。“如果根据运用于公共行政实践的知识所做出的行为之结果损害了人类的福利,我们就不得不断定这样的知识引起了社会病症”^①,是有害于公共

① [美]文森特·奥斯特罗姆：《美国公共行政的思想危机》，毛寿龙译，上海，上海三联书店，1999年，第13页。

行政实践的理论。如果我们“继续依靠这些学说,以此作为补救当代社会病症方案的基础,会进一步损害人类的福利”^①,会使问题更加严重。“我们的学说包含着很坏的药。”^②因此要使公共行政学的知识有利于而不是有害于公共行政的实践,我们就有必要重新思考公共行政研究的思想基础,重新反思传统公共行政理论所内含的范式的不足,并提出新的替代范式。这是当前中国政府改革亟须探索和回答的重大理论与现实问题。然而令人遗憾的是,目前对中国传统公共行政范式进行系统反思的有关研究成果可谓寥若晨星,别说论著,就连一篇系统性的研究论文都难以搜寻到。因此,对当代中国政府管理范式的产生、发展和演变的实际历史过程和运动轨迹进行全面、系统的梳理与总结、反思与批判,对于实现政府管理范式的革命性转换,加快公共管理的科学化、现代化进程,具有十分重大的理论和现实意义。历史的回顾与梳理可以帮助我们理清现代政府发展的脉络,从中获取对政府管理范式转型的一般规律的把握,并预测其未来的发展趋势,从而提高人们推进政府改革与政府管理范式转换的自觉性;可以帮助我们充分认清传统公共行政范式的致命缺陷,并据此建构一个符合时代发展要求、顺应国际公共管理发展潮流的新的政府管理范式,从而达到“以史鉴今、筹划未来”的目的,为政府改革的实践提供理论指导;可以拓宽和丰富我国公共管理学研究的界域和内容,推动和促进我国公共管理学研究的发展和繁荣。

第二节 国内外研究现状与文献综述

本书的研究涉及四个相关领域,需要从这四个领域汲取营养。这四个领域彼此之间有交叉,但仍可以分辨出其各自的独特性。

一、有关公共管理的一般性理论研究

(一)公共行政学的肇始与发展

公共行政学真正作为一门独立的学科形成于19世纪末20世纪初,由威尔逊和古德诺等人开创,至今已有一百多年,研究成果可谓汗牛充栋。1887年,伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)在《政治学季刊》上发表《行政之研究》一文,主张政治与行政分离,第一次明确提出应该把行政管理当作一门独立的学科来

① [美]文森特·奥斯特罗姆:《美国公共行政的思想危机》,第14页。

② [美]文森特·奥斯特罗姆:《美国公共行政的思想危机》,第14页。

嬗变与重构：当代中国公共管理模式转型研究（1949—2007）

进行研究。该文首开行政学理论研究之先河，被认为是行政学的开山之作。^① 威尔逊的政治与行政二分原则在古德诺那里得到了系统的阐发。1900年，古德诺(Frank J. Goodnow)发表《政治与行政》一书，进一步对政治与行政的不同作用加以区分，极力论证政治与行政是可以分开的。他明确指出，政治是国家意志的表达，而行政则是国家意志的执行。^② 政治与行政二分理论使行政学得以从政治学中分离出来，成为新的独立的领域。从此，人们开始专门集中研究行政体制及其运行问题，通过对行政现象的科学分析，探讨和发现行政管理的原则和规律，并尝试为行政学确立一个基本的理论模式和学科体系。怀特(D. White)在他的《行政学导论》(1926)中为行政学的学科体系构建了比较完整的理论框架，对行政学的研究对象和范围、行政环境、行政组织、行政协调、人事行政、行政伦理、行政法规以及行政监督等行政学研究的基本理论问题进行了系统化研究。^③ 古利克(Luther Gulick)和厄威尔(Lyndall Urwick)两人在1937年共同编辑出版了《行政科学论文集》，在其中，古利克提出了著名的管理七职能论，即计划、组织、人事、指挥、协调、报告和预算；^④厄威尔提出了他认为适用于一切组织的八项管理原则，即目标原则、相符原则、职责原则、组织阶层原则、控制幅度原则、专业化原则、协调原则和明确性原则。^⑤ 马克斯·韦伯(Max Weber)在《社会组织与经济组织理论》(1922)和《经济与社会》(1922)等著作中系统阐述了他的官僚制理论。韦伯的官僚制(理想的行政组织模式)理论是这一时期最有影响、最具代表性理论。“韦伯认为，每一个权威系统都必须建立和取得一种对其合法性的信任，这可以通过许多不同的方式来实现。在声称的合法性的类型、谋求服从的形式、行政人员支持权威的方式以及权威执行的方式等方面都有不同的表现形式。韦伯具体提出了合法性权威的三种‘纯粹的类型’：(1)法理型权威，它建立在对特定的法律形式和规范的认同的基础之上，并承认处于法定权威地位的人的统治权力。(2)传统型权威，这种权威基于对持续性传统的重要意义的信仰，基于对按此传统进行统治的人的信任。(3)超凡魅力(克里斯玛)型权威，它源于对特定个人的情感依附和精神奉献。”^⑥由此出现了分别与之相对应的三种组织形式：法理型组织、传统型组织和超凡魅力(克

① 参见竺乾威、[美]马国泉编：《公共行政学经典文选》(英文版)，上海，复旦大学出版社，2000年，第6—29页。

② 参见[美]F. J. 古德诺：《政治与行政》，王元译，北京，华夏出版社，1987年。

③ 参阅[美]怀特：《行政学概论》，刘世传译，上海，商务印书馆，1941年。

④ 参见竺乾威、[美]马国泉编：《公共行政学经典文选》(英文版)，第70—71页。

⑤ 参见丁煌：《西方行政学说史》，武汉，武汉大学出版社，1999年，第140—142页。

⑥ [美]罗伯特·登哈特：《公共组织理论》，扶松茂、丁力译，北京，中国人民大学出版社，2003年，第31—32页。