



普通高等教育“十一五”国家级规划教材
教育部普通高等教育精品教材

21世纪公共管理系列教材

公共管理学

(精编版)

王乐夫 蔡立辉◎主编

 中国人民大学出版社



21世纪公共管理系列教材

公共管理学

(精编版)



公共基础课

现代管理学原理 (第三版) (“十一五”国家级规划教材)
 公共管理学 (“十一五”国家级规划教材)
 公共管理学 (精编版) (“十一五”国家级规划教材)
 《公共管理学》学习指导书
 公共经济学 (第三版) (“十一五”国家级规划教材)
 《公共经济学 (第二版)》学习指导书
 公共政策学 (“十一五”国家级规划教材)

专业基础课

公共行政学
 政治学原理 (第二版)
 比较政府
 行政法学
 管理信息系统
 公共管理实用分析方法
 公共事业管理概论 (第二版)
 公共部门人力资源开发与管理 (第二版)
 (“十一五”国家级规划教材)
 管理心理学

专业课与选修课

政府经济学 (第三版) (“十一五”国家级规划教材)
 市政管理学 (第二版) (“十一五”国家级规划教材)
 当代中国政府 (第二版) (“十一五”国家级规划教材)
 电子政务教程 (第二版) (“十一五”国家级规划教材)
 电子政府与电子政务 (“十一五”国家级规划教材)
 西方行政学理论概要 (第二版) (“十一五”国家级规划教材)
 公共危机管理导论 (“十一五”国家级规划教材)
 中国公共政策 (“十一五”国家级规划教材)
 政府公共关系 (“十一五”国家级规划教材)
 非营利组织导论 (“十一五”国家级规划教材)
 行政伦理学教程 (第二版) (“十五”国家级规划教材)
 电子政府概论 (第二版)
 公共管理的方法与技术 (第二版)
 行政管理学 (第三版)
 领导学 (第三版)
 管理秘书实务 (第三版)
 社区管理 (第二版)
 国家公务员制度 (第二版)
 公共组织学 (第二版)
 地方政府学概论
 地方政府管理
 公文写作与处理
 公共关系概论 (第二版)
 西方公共管理名著导读
 政府绩效管理
 政府绩效评估

策划编辑 朱海燕
 责任编辑 孔清华 李慧平
 封面设计  李生工作室

查询图书信息, 下载教学资源: <http://www.crup.com.cn/ggg/>

ISBN 978-7-300-15068-0

ISBN 978-7-300-15068-0



9 787300 150680 >

定价: 38.00元

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
教育部普通高等教育精品教材

⇒ 21世纪公共管理系列教材

公共管理学

(精编版)

王乐夫 蔡立辉◎主编

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理学 (精编版) / 王乐夫, 蔡立辉主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2012. 3
普通高等教育“十一五”国家级规划教材
教育部普通高等教育精品教材
21 世纪公共管理系列教材
ISBN 978-7-300-15068-0

I. 公… II. ①王…②蔡… III. ①公共管理-高等学校-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 274250 号

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
教育部普通高等教育精品教材
21 世纪公共管理系列教材
公共管理学 (精编版)
王乐夫 蔡立辉 主编
Gonggongguanlixue

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	北京密兴印刷有限公司		
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次	2012 年 3 月第 1 版
印 张	20.75 插页 1	印 次	2012 年 3 月第 1 次印刷
字 数	482 000	定 价	38.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

“21世纪公共管理系列教材”专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

- 王 名：（清华大学教授）
- 王乐夫：（中山大学教授）
- 王浦劬：（教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授）
- 王惠岩：（吉林大学教授）
- 毛寿龙：（中国人民大学教授）
- 邓大松：（教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授）
- 曲福田：（教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授）
- 朱立言：（中国人民大学教授）
- 张永桃：（教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授）
- 张成福：（中国人民大学教授）
- 陈庆云：（北京大学教授）
- 陈振明：（教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，厦门大学教授）
- 竺乾威：（教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授）
- 周志忍：（教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授）
- 郑功成：（中国人民大学教授）
- 娄成武：（教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员，东北大学教授）
- 夏书章：（中山大学教授）
- 高培勇：（中国社会科学院教授）
- 董克用：（教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授）
- 薛 澜：（清华大学教授）

主要作者简介



王乐夫：中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师；第五届国务院学位委员会公共管理学科评议组第二召集人，教育部社会科学委员会委员。主要研究领域为公共管理理论与实践、领导科学。

蔡立辉：博士，中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师；全国政策科学研究会副会长，教育部新世纪优秀人才。主要研究领域为公共管理理论与方法论、公共部门绩效评估、电子政务。

丁 煌：博士，武汉大学政治与公共管理学院教授、博士生导师；教育部新世纪优秀人才。主要研究领域为公共管理理论、公共政策。

黄健荣：博士，南京大学政府管理学院教授、博士生导师，获英国纽卡斯尔大学博士学位。主要研究领域为公共管理理论与实践、公共政策与决策分析。

周敬伟：博士，四川大学公共管理学院教授、博士生导师，获美国得克萨斯大学博士学位。主要研究领域为公共管理理论与方法论、公共政策。

倪 星：博士，中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师；教育部新世纪优秀人才。主要研究领域为公共组织与绩效管理。

陈天祥：博士，中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师；教育部新世纪优秀人才。主要研究领域为公共人力资源管理。

出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育始于 20 世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从 20 世纪 80 年代开始，适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过 20 多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（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和管理科学领域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。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001 年 4 月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于 2001 年 12 月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向进行座谈的基础上，结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向（行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理）的课程设置情况，中国人民大学出版社组织全国著名专家，计划从 2003 年上半年开始，在两年内，陆续出版 21 世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的 20 多门课程。本套教材立足本科教学的需要，从本科教育的特点出发，从公共管理和公共行政教育的特点出发，在

教材编写和内容安排上，强调基础知识、基本理论、基本技能；同时，也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，出版高质量的、权威性的精品教材。此外，为了保证教材的质量，更好地反映公共管理本科教学的特点，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的，变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践的不断发展和变化，公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求，对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息，对这套教材提出批评、建议，以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

前 言



在学界同仁的关心下，我们完成了公共管理学科核心课程教材——《公共管理学（精编版）》的编写工作。在本书出版之际，我们感慨万千。

我们认为，与撰写专著相比，编写教材的要求更高。严格说来，教材不应是编写者个人的创造或成果，而是应该通过编写工作把教材所涉及领域中最优秀、最前沿和最新的研究成果反映到教材中来，通过编写工作来梳理思路使教材内容更加清晰，通过编写工作来构建一个完整的、系统的、对读者具有指导作用的体系。因此，教材内容的取舍、逻辑结构的编排、知识体系的构建，都不应取决于编写者个人的偏好。正是在这种意义上，教材编写要求更具规范性和严谨性。编写过程也并不是简单地拼凑，而是必须要有开阔的学术视野和深邃的辨识能力。摆在读者面前的这本教材，在这方面作了积极探索，充分体现了结构体系的系统性、知识梳理的条理性、理论阐释的前沿性、内容组织的全面性、问题分析的多学科性和问题解决的可操作性等特点。

我们认为，一个学科的规范自教材编写开始。公共管理学科在我国还是一个新兴学科，如何建立起这个学科应有的学术规范，包括学科的概念范畴体系、价值体系、研究方法和知识体系，都应该在教材中得到体现。我国以往在编写和出版教材时，试图通过教材编写来促进学术规范形成的意识还不强，本教材在这方面作了一些探索。

我们认为，任何一本教材都应该有其特定的体系和知识边界，而不是本学科所有知识理论的汇集，既要体现与学科中其他课程之间的内在联系，又要有其特定的知识结构体系。我们为这部教材所构建的知识结构体系，是作为公共管理一级学科的公共管理学，而不同于以往的行政管理学教材。这本教材体现了公共管理价值与工具的有机结合、公共管理基本理念与具体管理环节的有机结合；既有系统理论知识的熏陶，又有实际问题分析和解决能力的培养与训练。

综上所述，与其说这本教材是编写者编撰而成，还不如说是国内外公共管理理论研究

和实践的总结，教材编写广泛受惠于国内外许多专家学者的研究成果，清华大学薛澜教授、中国人民大学张成福教授、厦门大学陈振明教授为本教材的编写提供了大力指导，教材吸收了他们的成果。中国人民大学出版社及编审刘晶女士，为本教材的出版给予了大力支持。在教材出版之际，我们谨向公共管理学术界的各位同仁和为教材编写提供了支持帮助的同 志，表示衷心的感谢。

本教材由中山大学、南京大学、武汉大学、四川大学、华南理工大学的部分教授合作完成。主编王乐夫教授、蔡立辉教授负责草拟大纲、统稿和定稿工作。各章的撰稿人分别是：蔡立辉（第1章、第8章、第9章、第12章、第13章）；丁煌教授（第2章）；倪星教授（第3章）；王乐夫教授、殷国良副教授（第4章）；黄健荣教授（第5章）；陈天祥教授（第6章）；牛美丽副教授（第7章）；周敬伟教授、蔡立辉教授（第10章）；蔡立辉教授、吴克昌教授（第11章）。在2008版的基础上，我们根据最新的理论成果和公共管理实践，进行了修改、补充，以及内容的提炼和精简，使内容更加清晰。在修改、补充及内容提炼的过程中，于刚强博士、刘晓洋博士、吴旭红博士做了大量的文字工作，在此深表感谢。

在编写过程中，受研究水平和时间所限，书中不足之处在所难免，恳请专家、读者批评赐教。

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 公共管理学概述	1
1.2 公共管理学的研究对象	9
1.3 公共管理学的研究途径和方法	18
本章小结	23
关键术语	23
复习思考题	23
第 2 章 公共管理的理论发展	24
2.1 公共行政理论的演进	25
2.2 现代公共管理理论的发展	39
本章小结	52
关键术语	52
复习思考题	52
第 3 章 公共组织	54
3.1 公共组织的性质与结构	54
3.2 非营利组织	60
3.3 事业单位	65
3.4 公共组织的变革	68
本章小结	74
关键术语	74
复习思考题	74

第 4 章 公共领导	77
4.1 公共领导概述	77
4.2 公共领导体制	82
4.3 公共领导方法	86
4.4 领导能力	92
本章小结	95
关键术语	95
复习思考题	96
第 5 章 公共政策	97
5.1 公共政策概述	97
5.2 公共政策过程	102
5.3 公共政策分析	109
5.4 公共政策发展	114
本章小结	117
关键术语	117
复习思考题	117
第 6 章 公共人力资源管理	119
6.1 人力资源管理的基本理论	119
6.2 公共人力资源管理的主要内容	124
6.3 公共人力资源管理制度	131
本章小结	139
关键术语	140
复习思考题	140
第 7 章 公共预算管理	141
7.1 公共预算概述	141
7.2 地方政府的预算管理	143
本章小结	157
关键术语	157
复习思考题	157
第 8 章 政务信息资源管理	163
8.1 政务信息资源管理概述	163
8.2 政务信息资源管理的内容	171
8.3 政务信息资源开发利用	180
本章小结	187
关键术语	188
复习思考题	188
第 9 章 公共危机管理	189
9.1 公共危机管理概述	189

9.2 公共危机管理机制	198
9.3 公共危机管理法冶	205
本章小结	209
关键术语	210
复习思考题	210
第 10 章 公共管理技术与方法	212
10.1 传统行政方法	212
10.2 当代公共管理新方法	216
10.3 战略管理	221
本章小结	228
关键术语	229
复习思考题	229
第 11 章 公共管理规范	230
11.1 公共管理伦理	230
11.2 公共管理法律	236
11.3 公共管理监督	241
本章小结	247
关键术语	248
复习思考题	248
第 12 章 公共部门绩效评估	251
12.1 公共部门绩效评估概述	251
12.2 公共部门绩效评估指标体系的构建	259
12.3 公共部门绩效评估的程序	264
12.4 公共部门绩效评估的发展与完善	270
本章小结	275
关键术语	276
复习思考题	276
第 13 章 公共部门改革	277
13.1 公共部门改革概述	277
13.2 西方国家公共部门改革	284
13.3 当代中国行政体制改革	294
本章小结	303
关键术语	303
复习思考题	303
参考文献	305

什么是公共管理？对这个基本问题的回答构成了我们对公共管理学科体系的理解。国内外学者都对这一问题进行了探讨。本章结合国内外学者的研究，着重介绍了理解公共管理的分析框架、学科及其理论体系、学科特点。



重点问题

- 公共行政与公共管理的关系
- 公共管理学的概念范畴、研究对象和内容
- 公共管理学的研究途径与方法
- 公共管理学的学科特征

1.1 公共管理学概述

1.1.1 公共管理的含义

与西方国家不同的是，在中国，公共管理不仅是一种理论形态、一种管理公共事务的活动，同时还是一个独立的学科。因此，我们只有从公共管理的内涵入手才能从理论形态上、管理公共事务的活动上和学科意义上准确地理解公共管理。

1991年美国召开了第一次全国公共管理学术研讨会（The National Public Management Research Conference），1993年由波齐曼（Barry Bozeman）整理、编辑出版了大会研究成果《公共管理：艺术的状态》（*Public Management: The State of the Art*）论文集。

1993年美国召开了第二次全国公共管理学术研讨会，由唐纳德·凯特尔（Donald F. Kettl）和布里顿·米尔沃德（H. Brinton Milward）整理、编辑出版了大会研究成果《公共管理的现状》（*The State of Public Management*）论文集。这两本论文集对公共管理的含义进行了阐述。

波齐曼在《公共管理：艺术的现状》一书中，通过总结所收入论文的观点，指出学者们关于公共管理所达成的共识包括：第一，关心规范研究和规范理论；第二，焦点集中在公共管理和公共组织的明确特征尤其是政治影响上；第三，问题焦点基于过程焦点；第四，强调组织脉络背景和经验知识；第五，关注战略和多元组织问题。^①

波齐曼和斯特拉斯曼（Jeffrey D. Strassman）1990年合作撰写的《公共管理战略》被认为是第一部较完整的公共管理教科书。在谈到该书为什么使用“公共管理”而非“公共行政”的概念时，他们说原因在于公共管理涉及以往公共行政所无法包含的两个核心问题：一是战略问题，即关于公共组织的外部环境和它们更广泛的使命和目标问题；二是公共管理不仅在政府机构的背景下出现，也在其他公共机构的背景下出现，而公共行政总是与官僚机构相联系。他们还认为，公共管理注重组织的外部管理，而公共行政着眼于内部管理。^②

唐纳德·凯特尔认为，公共管理运动发展起来的公共管理途径是一种全新的途径，它既不同于以往的公共行政途径，也不同于政策分析中的执行研究途径。凯特尔综合了20世纪80年代公共管理的研究成果，将公共管理的特点归纳为以下几个方面^③：

第一，排斥公共行政和执行研究。公共管理从一开始就明确拒绝公共行政和政策执行研究这两种传统。这从主要的公共管理学者很少是公共行政学家或政治学家这一点就可以得到证明。公共管理学者来自于各种学科背景，倾向于推进原有的知识背景而产生新的见识。他们把公共行政学和政策执行研究抛在一边，因为他们认为前者对政策和管理没有多大指导意义，而后者则给人们描绘出一幅政策及项目很少起作用的暗淡的、令人失望的图画。其实，公共管理更多的是从商学院的战略研究中成长起来的。

第二，是一种乐观的规范研究领域。与政策执行研究致力于研究取得项目或政策目标的不可能性不同，公共管理致力于研究如何产生结果。政策执行研究的发起者普雷斯曼（Jeffrey L. Pressman）和威尔达夫斯基（Aaron Wildavsky）在《执行》一书中认为，联邦的项目起作用令人惊奇的事^④；林恩（L. E. Lynn）在《管理公共事务》中则这样说，“政策执行者对于政府绩效的获得是关键的”^⑤。

第三，以高层管理者的战略决策为焦点。公共管理分析的单位是公共部门的高层管理

① James L. Perry, "Public Management Theory: What is it? What should it be?", in Barry Bozeman (ed.), *Public Management: The State of the Art*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993, pp. 16-19.

② Barry Bozeman and Jeffrey D. Strassman, *Public Management Strategies*, San Francisco: Jossey-Bass, 1990, p. 4.

③ Donald F. Kettl, "Searching for Clues About Public Management: Slicing the Onion Different Way", in Barry Bozeman (ed.), *Public Management: The State of the Art*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993, pp. 55-68.

④ Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation*, Berkeley: University of California Press, 1973, 1979, 1984, p. 73.

⑤ L. E. Lynn, *Managing Publics Business*, New York: Basic Books, 1981, p. 107.

者的行为。在公共管理者看来，公共管理是要给公共管理者坚定的支持以使他们取得结果，高层管理者的工作是决定战略；公共行政学主要的任务是寻找行政原则——这些原则对实践者很少有指导作用；政策执行研究则似乎认为执行难以有结果。

第四，通过案例研究来发展知识。公共管理研究通过一种粗略的演绎方法，通过与商学院相类似的决策案例和公共管理者的个人经验来寻找真知灼见。公共管理者认为，难以做出预测和发展出模式，但可以靠观察来了解什么东西能起作用，什么东西不起作用，并从观察中提出管理者所能运用的命题，最终的目标是确定规范，以指导公共管理者的行为。

第五，为管理研究取得与政策研究相同的立足点而努力。在公共政策学院中，政策分析已取得支配地位。这不仅是因为经济学往往在其中起主导作用，而且还因为政策被当做更重要的问题，公共管理在政策分析中是次要角色。但是，成功的政策创新表明，它们很少是由政策分析的综合研究所产生的。相反，由于管理者最了解情况，管理实际更为重要。因此，公共管理者自觉地为取得与经济学和政策分析的同地位而努力。

布里顿·米尔沃德认为，公共管理与社会科学理论有着而且应该有着或紧密或松散的联系；它研究的是基于实践经验的方法（experience-based prescription）和管理技术。公共管理中的所有问题都与绩效和管理有关，绩效的意义在于公共组织或非营利组织如何在各种形势背景条件下改善与提高纳税人所要求的效率与有效性；管理则是指在一个赋予公共管理者以充分权力的活动领域中，对公平、关心和责任产生作用的一种新的安排，包括采取私有化、公私合伙和承包等方式。^①

詹姆斯·佩里（James L. Perry）在《公共管理理论：它是什么？它应该是什么？》一文中明确提出，“简而言之，公共管理理论应该提供关于公共管理者在各种变化的形势条件下如何做出行为的有用的、实用的普遍性原理。‘有用的和实用的’这个词表示公共管理理论必须是有实用价值和以问题为导向的（problem-oriented）”^②。根据詹姆斯·佩里的观点，公共管理理论就是为公共管理者实施有效管理的技术，以及遇到问题和在不同情形下的管理应变能力、获得解决问题的方法提供普遍实用的原理与方法，以便增加管理绩效。公共管理理论要做到这一点就必须提供行动理论和规范理论：行动理论有助于公共管理者了解或解释他们所处的社会环境背景和潜在干预的功效；规范理论则给予公共管理者思考和认识他们应该如何行动的能力。公共管理研究应将这两种理论有机结合。公共管理理论与公共管理实践的关系，就像“医生和病人”：医治病人的过程典型地包含了诊断、治疗和疗效观察，并依赖于最初的疗效来决定是停止治疗还是再来一个疗程。如同医生一样，公共管理者寻找各种情形的一般规律，确定因果关系模式，辨别出恰当的行为方式，选取一种合适的行为措施加以实施。对于公共管理者来说，这个过程所遇到的不确定性比医生遇到的要多得多。

胡德（Hood）认为：“公共管理即‘国家的艺术’，能够松散地被定义为如何设计和

^① Donald F. Kettl, Brinton H. Milward (ed.), *The State of Public Management*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 307-310.

^② James L. Perry, "Public Management Theory: What is it? What should it be?", in Barry Bozeman, *Public Management: The State of the Art*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993, pp. 16-19.

运作公共服务部门并且细化政府执行部门的工作。”^①

雷尼（Hal G. Rainey）的《理解和管理公共组织》一书于1991年出版，这是一本关于公共组织及其管理的综合性教科书。雷尼认为，公共管理学应着重研究如下三个重要问题^②：第一，公共组织和管理者的类型之间存在什么样的区别？以往关于公共官僚体制的文献的讨论过于一般化，往往集中在公共组织和管理者的共同性质上，低估了它们的不同，也很少加以区别。公共管理已有这方面的尝试性研究，必须大力加强。第二，公共管理所研究的“政治环境”指的是什么？这些脉络背景如何影响公共组织及其管理？这些脉络背景的关键因素和变项又是什么？既然公共管理被假定是在一种明确的政治和制度的背景上发生的，那么，关于背景这几个问题就必须弄清楚。第三，说公共部门的管理目标是“模糊不清的”是什么意思？目标模糊又是如何影响公共组织及其管理的？人们往往将公共组织和私人组织比较而得出前者目标模糊的结论，但有几个调查表明，对于目标清晰和绩效期望问题的回答，公共管理者与工商企业管理者的答案并没有什么大的不同。所以，这个问题必须加以进一步的研究。

林恩在《公共管理中的理论》一文中着重讨论公共管理的概念框架或理论，包括代理关系（委托—代理理论），市场、等级和小集团，有限理性和认知风格，集体行动的逻辑和博弈论，组织重构，网络模式，垃圾桶模式，管理工具等。^③

弗利耶（Ewan Ferlie）等人在《行动中的新公共管理》一书中列举了新公共管理必须研究且具有争论的主题：第一，公共部门与私人部门之间的差别和相似性；第二，组织变迁；第三，正在变化着的公共管理主体的角色与关系；第四，公共服务组织的战略顶层。^④

在国际学术界，也有学者认为公共管理与公共行政学派、政策分析学派已取得并驾齐驱的地位。欧文·休斯（Owen E. Hughes）在《公共管理与行政》一书中认为，公共行政、公共政策和公共管理都是对公共部门的研究，是三种不同的范式或途径，他把从传统公共行政模型转换而来的新范式称为“新公共管理范式”或“管理主义”。^⑤他还认为，公共行政、公共政策和公共管理之间也是相关的。然而，在美国公共部门研究中，这三个学派的学者之间的学术联系很少，它们有各自的追随者，有各自的学术会议和杂志。^⑥

但事实上，作为一种新范式（paradigm）的“公共管理”，迄今尚未成熟，公共管理的主要代表人物胡德也不得不在他的著作《国家的艺术：文化、修辞学和公共管理》中承认，“虽然近些年来公共管理引来了大量的讨论，在世界上有许多关于‘范式变化’的讨

^① Christopher Hood, *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Clarendon Press, Oxford 1998, p. 3.

^② Hal G. Rainey, Important Research Questions, In Barry Bozeman (ed.), *Public Management: The State of the Art*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993, pp. 9-12.

^③ L. E. Lynn Jr., "Theory in Public Management", In Barry Bozeman (ed.), *Public Management: The State of the Art*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993, pp. 13-15.

^④ Ewan Ferlie etc., *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press, 1997, p. 33.

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

^⑥ Ibid., p. 7.