



MPA 肯尼迪模式政府管理全书

政府城镇建设管理

——经典理论与案例分析

策 划 中国哈佛管理研究院

主 编 郭 成 杨友孝 石 谦

副主编 程爱学 尤丽霞 王冀平

第 二 卷

第五篇

MPA 肯尼迪模式： 政府公共管理

第一章 公共管理学概述

公共管理，作为一门理论和科学研究领域，严格说来发展于20世纪70年代以后。众所周知，上个世纪60年代以后，人类社会发展的形态出现了巨大的变化。对于这个变化，人们有不同的描述，如第三次浪潮、后工业社会、知识社会、信息社会等等。在这剧烈变革的时代，公共管理作为一门科学，相继在各国得到发展。本章从公共管理的概念介绍出发，探讨了公共管理学的兴起与发展，以及采取什么途径去研究。同时，本书从时代要求出发，介绍了公共管理学面临哪些挑战。

第一节 什么是公共管理

一、公共管理的内涵

（一）公共管理与私人管理

“公共管理”由“公共的”和“管理”两词组成。因为“公”和“私”是相对的，自然“公共的”与“私人的”也就相对，但它们之间的界限很难准确区别开来。

要真正理解公共管理，就有必要把它与私人管理（或商业管理）进行比较，从而让我们了解和掌握公共管理的特点。公共管理在许多重要方面是与私人管理存在着差别的。按照西方学者的概括，这些差别主要表现在如下几个方面：

第一，公共管理与私人管理的使命不同。公共管理是为公众服务，追求公共利益；而私人管理以营利为目的。公共管理的服务导向来自于这样一种需要，即行政官员要帮助由选举产生的政治家反映公众对政府服务所提出的愿望与要求；私人管理以利润为导向，是因为私人部门或组织最终要依靠获利而生存。这是人们经常强调的两种管理的区别。

第二，与私人管理相比，公共管理的效率意识不强。这与第一点密切相关。因为政府部门的资金大部分来自于财政拨款，政府官员不必为利润担忧，他们并没有太多的削减开支和有效运作的诱因；而商业组织以有效的运作为动机，因为它们必须在市场中参与竞争从而获得生存与发展的机会。政府提供的是公共产品，而商业组织提供的是私人产品。我们将马上看到，正是公共产品这个特征，使得政府活动难以达到高效率。

第三，与私人管理相比，公共部门尤其是政府管理更强调责任。在私人组织中，权威和责任的划分是比较清楚的；而在政府中，诸如运作的规模和复杂性，对官僚机构加以政治控制的要求，对一致性和协调的寻求等因素导致了责任机制的扩散，这种扩散加深并复杂化了公共决策的过程。

第四，就人事管理方面而言，公共组织尤其是政府中的人事管理系统比私人组织中的人事管理系统要复杂和严格得多。一般而言，政府工作人员的雇用和解雇要困难得多。在公共部门，雇用和提拔雇员的功绩系统，包含了几种标准，这往往超出了技术效率的观点。

第五，与私人部门的管理不同，公共管理包括了广泛而复杂的政府活动，而且公共管理的运作是在政治环境中进行的，因而，它具有明显的政治性或公共性的特征。

（二）公共管理的内涵

虽然人们很难给公共管理下一个明确的定义，而且事实上其含义也与时俱进，但这并不意味着对其定义是徒劳之举，因为某个定义反映了人们在不同时期对公共管理的理解，这有助于我们理解公共管理的性质和范围。

1. 皮瑞和克莱姆的观点

公共管理是一种新的途径，它是传统公共行政的规范取向以及一般管理之工具取向的联合体。公共管理的重点是将公共行政作为一种职业，并将公共管理者视为职业的实践者，而非政客或政治家。

2. 卡尔森和欧尔曼的观点

“公共管理是对行政的一般方面科学整合的研究……它将人力、财政、物资、信息和政治资源的管理与管理学的计划、组织、控制职能相融合。”卡尔森和欧尔曼还说明了公共管理与公共行政的六点不同：

（1）它包括一般管理的计划、组织、控制职能，以替代讨论社会价值

以及官僚与民主的冲突；

(2) 对经济和效率标准认同的工具取向以替代公平、回应或政治特色；

(3) 以对中层管理者的实用关注，以取代政治或政策精英的观点；

(4) 倾向于视管理为类同管理，或者至少使公共和私营部门的管理差异极小化，而不是夸大它们的差异；

(5) 像关注组织内部运作那样的理性态度，关注组织的外部环境，而不是过分关注法律、制度和政治过程；

(6) 与科学管理传统的强有力的思辨联系，而不是与政治学或社会学紧密关联。

3. 奥托、海蒂和沙夫里茨的观点

公共管理是公共行政或公共事务广大领域的一部分，其可谓综合了公共行政的方案设计与组织重建、政策与管理规划、经由预算制度进行资源分配、财务管理、人力资源管理以及各种方法与艺术。公共管理将公共行政视为一门职业，将公共管理者视为职业的实践者。公共管理关注那些能够将理念、政策转化为行动规则的管理工具、技术、知识和技巧。

4. 波兹曼与史陶斯曼的观点

“公共管理就是对政治权威的管理。如果不考虑组织的性质，大部分管理工作和任务是具有共通性的。但公共管理的主要领域是在政治系统下，一旦政治权威进入管理戏局，管理的游戏规则就会改变”。在波兹曼与史陶斯曼看来，在其书中运用公共管理一词有两个原因：一是他们的书讨论战略问题，公共管理一词含有这个意思，远比内部行政具有更广的含义；二是公共行政一词几乎与政府官僚组织相关联，而公共管理一词更具弹性。

5. 休斯的观点

“与管理相比，行政的范围更狭小、功能更有限，因此，从公共行政到公共管理的变化意味着理论和功能的变化。”“公共行政是服务公众的活动，公务员执行从其他方面产出的政策。它关注程序，将政策转化为行动以及机关管理。管理包括着行政，但同时意味着以最大化的效率实现组织目标以及对结果的责任。……公共行政的焦点在于过程、程序以及顺序性，而公共管理包括的更多。公共管理者不仅仅遵循指示，而且关注达成

结果以及为达成结果而承担的责任”。

从上述列举的不同学者的观点可以看出，由于每个人分析和认识的角度不同，出发点不同，可能对公共管理有不同的理解，这也反映了公共管理作为一个研究领域仍然缺乏共识。我们不能明确地界定公共管理的性质这一事实并不意味着公共管理的不存在，事实上全世界都在关注公共管理的改进问题。

在我们看来，公共管理代表着知识界和实务界对实现一种良好政府治理的努力、希望和探索，即期望建立一个有能力的、负责任的、有效率的，更能体现和实现民主社会基本价值的、不同于传统官僚导向的政府组织、政策及运作模式的新政府治理。这一点，我们认为与过去称之为公共行政研究的期望是一致的。

本书倾向于这样去界定公共管理：公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量，广泛运用政治的、经济的、管理的、法律的方法，强化政府的治理能力，提升政府绩效和公共服务品质，从而实现公共的福祉与公共利益。公共管理作为公共行政和公共事务广大领域的一个组成部分，其重点在于将公共行政视为一门职业，而将公共管理者视为这一职业的实践者。据此，我们认为，公共管理包括以下含义：

- (1) 公共管理承认政府部门治理的正当性；
- (2) 公共管理认为社会治理的主要责任属于政府；
- (3) 公共管理强调政府、企业、公民社会的互动以及在处理社会及经济问题中的责任共负；
- (4) 公共管理强调多元价值；
- (5) 公共管理强调政府绩效的重要性；
- (6) 公共管理既重视法律、制度，更关注管理战略、管理方法；
- (7) 公共管理以公共福利和公共利益为目标；
- (8) 公共管理将公共行政视为一种职业，而公共管理者视为职业的实践者。

二、公共管理学的兴起与发展

(一) 公共管理学的兴起

从 20 世纪 70 年代开始，西方各国的公共管理遇到了前所未有的严峻

挑战。第二次世界大战后，西方各国政府普遍采用了凯恩斯主义的主张，对社会经济生活实行了全面的干预，导致了以高失业、高通货膨胀和低增长为特征的“滞胀”现象的出现；政府管理也危机四伏：政府扩张、机构臃肿、效率低下、政策失效乃至政府失灵。这在客观上引发了 70 至 80 年代西方政府改革的浪潮。无论是传统的公共行政学理论，还是新公共行政学理论都无法解释政府管理所面临的这些新问题，更无法为当代政府管理实践尤其是政府改革提供有效的理论指导。另一方面，70 年代以后，西方社会科学在经历了长期的分化、初步的融合之后，开始大踏步向整体化迈进，跨学科、交叉综合研究成为社会科学研究的主要趋向。各种与政府管理密切相关的学科取得了长足的发展，出现大量的新流派、新理论和新方法，并开始围绕政府管理问题的解决而交叉、融合，为政府管理研究的突破夯实了基础。

正是在公共部门管理实践的推动以及社会科学发展的内力的推动下，80 年代中后期在美国出现了一种（新）公共管理运动。这种运动的目标是以政府和其他公共部门管理问题的解决为核心，融合各种学科相关的知识和方法，创立一个公共管理（尤其是政府管理）的新知识框架，以适应当代公共管理实践发展的迫切需要。公共管理学者来自于行政学、经济学、政策分析、组织与管理理论（管理学）等各个学科。公共管理学不仅是一种新的政府管理理论，而且也是一种新的政府管理模式。作为一种运动或思潮，（新）公共管理学者并没有“一致”的理论立场，更未形成被普遍接受的公认“范式”，但是从中可以看出这一政府或公共部门管理新潮的如下基本特征：

第一，公共管理学是一种广泛而综合的知识框架，它突破了传统行政学的学科界限，把当代经济学、管理学（组织与管理理论）、政策分析、政治学和社会学等学科的相关知识和方法融汇到公共管理的研究之中。公共管理学以公共管理的问题为核心，融合了来自于各个相关学科的知识，因而可以说是一个跨学科或交叉学科的研究领域。

第二，公共管理学拓展了政府管理研究的领域，具有一系列的主题创新。它在保留了传统行政学以及新公共管理学的传统主题的基础上，在研究领域及主题上有重大突破和创新。它的中心论题是“提供公共利益和服务时，除了拓宽和完善官僚机构之外，其他机构也可以提供所有这些职

能”；它围绕公共利益这一核心来展开对“公共机构与公共部门经济效益之间关系”问题的研究。公共管理学涉及以往公共行政学所未涉及的大量主题，如公共物品（公共财产）、外部性（外部经济或外在事物）、公共服务供给、理性人、交换范式、制度选择、公共选择、政府失败、自给型公共组织、多元组织等；并对以往公共行政学所涉及的主题也作了新的诠释。

第三，公共管理学更多地从经济学的途径来研究公共管理或政府管理问题。如果说传统公共行政学主要是以政治学研究途径为主导的话，那么，公共管理学则主要以经济学途径和管理学途径作为主导。因此，公共管理学也往往被人们称作以经济学为基础的新政府管理理论，或被称为“市场导向的公共行政学”。尽管公共管理学运动的倡导者和参与者来自于上述提及的各个学科，但是，其主力则是一批被称为“政治的经济学”或“新政治经济学”的学者们，其中最有影响和成就的学派是公共选择理论。按照布坎南等人的观点，公共选择是用经济学的途径（经济人假设、方法论个人主义、交换范式等）来研究传统的政治学和行政学的主题尤其是政府决策问题而形成的一种新理论。

第四，公共管理学提供了一种当代公共管理的新模式。它在处理公共管理实践尤其是政府与市场、政府与企业、政府与社会的关系时提供一整套不同于传统行政学的新思路。这可以概括为如下几个倾向：“在提供公共服务上宁要小规模机构而不要大规模机构的倾向；宁要劳务承包而不要通过没有终结的职业承包而直接劳动的倾向；宁要提供公共服务的多元结构（宁可出现各种提供者的竞争，并存在使用者对供给者运用控制手段），而不要单一的无所不包的供给方式结构的倾向；宁可向使用者收费（或至少是指定了用途的税收），而不把普通税金作为资助不具有公共利益的公共事业基础的倾向；宁要私人企业或独立企业而不是官僚体制作为提供服务工具的倾向。”

总之，公共管理学新范式的出现是对以往公共行政学的一次严峻挑战，它几乎改变了传统行政学的研究范围及主题、研究方法、学科结构和行政管理方式，成了当代西方公共管理尤其是政府管理研究领域的主流。《布莱克维尔政治学百科全书》“公共行政学”词条这样写道：“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，广泛地采用了以消费者为导向的方法来研究公共服务。如果说公共行政学的传统主流研究方法对 20 世纪早期美国行政学发展作出了贡献，并占据了相当重要的学术地位的话，那么，现在或许可以说这一位置已被以经济学为基础的研究方法所取代。”奥斯特罗姆也说：“当代政治经济学家的著作，以经济理论为基本模式，对传统行政管理理论的众多基本理论提出了挑战。”

公共管理学作为当代政府管理或公共部门管理研究新潮有其新颖、合理之处，它反映了 80 年代以后西方在这一领域的新成就以及当代西方公共管理实践发展的新趋势，特别是成为当代西方政府改革的一种指导性理论。80 年代以后西方各国的政府改革的自由化、市场化和社会化取向，在相当程度上体现了公共管理学理论的基本精神。公共管理学者所提倡的公共管理尤其是政府管理以实际问题为核心，拓展了行政学的研究范围和主题，融合经济学、管理学、政策分析、政治学等领域的知识，形成更广泛综合的知识框架，并形成新的公共管理方式，对我国的行政学研究以及政府管理实践是有借鉴、启发意义的。

然而，公共管理学是一种尚在发展之中的新理论，它本身遇到了诸多的难题。迄今为止，它并未形成统一、成熟的理论框架及范式；它忽视了公共部门管理与私人部门管理、政治过程与市场过程的差别，过分依赖于经济学途径（尤其是经济人假设和交换范式）；片面强调对产出和绩效进行精确的计算；此外，它所主张的顾客至上、绩效管理、高级文官的政治任命也产生了理论及实践上的问题。因此，公共管理学运动受到了来自各个方面的批评，如说它主张公共部门私有化，实际上放弃了政府的公共服务职能，逃避社会福利责任；说它滥用经济学方法或途径，是经济学帝国主义；说它片面依靠企业管理学所推崇的绩效管理、目标管理是一种“新泰勒主义”等。看来，公共管理学理论及范式的成熟仍需要相当长的一段时间。

（二）公共管理学的发展

公共管理作为公共行政的一个新的领域，其产生与发展，正如波兹曼（Bozeman）所言：若与公共行政或官僚理论的起源相比，更为模糊不清。有学者认为，公共管理最早可追溯到威尔逊 1887 年所发表的《行政之研究》。在这‘经典性论著中，他便呼吁建立一种新式的行政科学，使政府

的运作能如企业经营般的顺利。他在《行政之研究》一书中提出的四个基本命题，依然为今日公共管理的特征：一是政府是最基本的组织环境；二是主管的功能将是研究的焦点；三是研究更有效管理的原则和技术是发展行政能力的关键；四是比较法是研究和促进行政领域进展的方法。

公共管理这一名词首次出现在 20 世纪 30 年代。30 年代末期，行政学者古利克（Luther Gulick）参与了美国联邦政府的布朗委员会，为推动当时的行政改革，受科学管理的影响，他主张将管理主义与公共性目标相结合。在英国，1968 年的富尔顿报告中，同样表达了强化政府管理能力的观点。

严格来讲，公共管理作为一个研究领域，其正式产生于 20 世纪 70 ~ 80 年代，导致公共管理产生的主要原因，既有学科发展方面的因素，也有现实的背景。

1. 公共管理发展之学科背景

众所周知，从 1887 年威尔逊的《行政之研究》发表之后，公共行政学便成为一门独立的学科。公共行政学的发展，以行政学家亨利（队 Henry）的观点，经历了不同时期的典范变迁。

第一阶段：政治与行政二分法（1900 ~ 1926）。行政学者古德诺于 1900 年提出政治与行政二分法之观点，主张政治是国家意志的表现，而行政是国家意志的执行。行政学者怀特（White）于 1926 年亦主张政治不要干扰行政，行政管理是科学的问题，应主张价值中立，而以追求经济与效率为目标。公共行政在 20 世纪 50 年代之前，关注的是研究如何有效运用资源以执行政策。

第二阶段：行政原则（1927 ~ 1937）。在这个阶段，许多行政学者关注建构“行政原则”。魏劳毕于 1929 年出版《公共行政的原则》，专门强调有一些科学的行政原则存在，这些原则可以被发现，行政人员一旦学会如何应用这些原则就可以成为专家。这些原则可不考虑环境的因素而适用于任何地方。

显然，在 20 世纪 40 年代之前，公共行政乃立足于两个基本假设基础之上，即政治行政二分法与行政原则。这样的立足点，使公共行政学的发展产生了严重的缺憾与不足。最大的不足在于忽略了政治环境对公共行政之影响，缺乏对政治环境的研究与了解，更没有政治管理相关理论知识的

探讨。而所谓的行政原则，往往彼此矛盾。事实上亦不可能适用于所有行政情境。赫伯特·西蒙认为这些原则只不过是一些行政格言。

第三阶段：公共行政即政治学。第二次世界大战之后，由于“政治与行政二分法”和“行政原则”受到人们的普遍质疑，公共行政开始向政治学回归。政治学作为公共行政的母学科，的确对公共行政的性格发展有着巨大影响，政治学的基本箴言，如民主价值、多元政体、公民参与、社会正义、法治、正当程序等一直支配着公共行政学者的心灵。这时期的公共行政具有强烈的规范取向。然而这时期的公共行政以建立规范理论为目的，为知识而追求知识，对改进公共行政实务助益不多。

第四阶段：公共行政即管理学。从1960年至70年代起，一部分行政学者不满政治取向的公共行政研究，从而转向管理领域寻求发展。

这一时期的公共行政建立的基础是：一是公共行政与私营部门的行政没有本质的区别；二是强调一般管理，或类同管理；三是企业绩效优于政府绩效，而主张师法企业，提高政府绩效。这一阶段将公共行政转向管理，为日后公共管理途径的发展创造了基础。1975年乔治城公共服务实验室主任莫什金(S. Mushkin)所领导的机关间政策管理援助研究委员会对预算管理局的报告中，提出了公共管理的三个核心要素：政策管理、资源管理、方案管理。可以说这份报告是对公共管理提出了一套完整的概念体系。

然而，将公共行政类同于一般管理的研究，许多学者不持此见解。质疑之一便是公共管理与私人管理是否相同。有许多学者认为，公共行政与私人的企业管理有相当不同的意识形态，强调不同的价值。如奥特、海德、夏夫里茨认为，企业管理是资本主义的产物，强调资金、成本、利润，而公共行政则以民主宪政为基础，强调人民主权、分权、制衡、人权、多元主义、公共利益、公平、正义、法治等理念或价值。学者艾力森则认为公共管理与私人管理在所有重要的层面上都不相同，而在所有不重要的层面上都相似。质疑之二是企业是否比政府有更高的绩效。雷尼(H. Rainey)认为，从产品开发或整体经营的失败率来看，民营企业并不是那么有效率，而政府机关亦不乏创新和卓越绩效的例子。顾塞尔(Goodsell)认为，对政府绩效不彰的批判，都是演绎式推理，缺乏系统的实证。

总之，公共行政即管理学的发展，形成了有管理无公共的窘境，完全忽略了公共管理所处的政治环境和公私管理之差异。由于大环境之差异，私营部门管理的知识、技能、概念与工具，在引入政府部门运用后，产生格格不入甚至失灵的情形。

在这样的背景下，有相当一批的公共行政学者试图将传统公共行政的规范取向及一般管理的工具取向结合起来，发展不同于传统公共行政研究的新途径：公共管理途径。

2. 公共管理发展的时代背景

公共管理在其发展历程里，除了学科发展的因素之外，还具有重要的历史背景和现实原因。许多学者对此作了分析。米诺古（Minogue）曾认为以下三项压力促进了公共管理的兴起：一是财政压力，政府支出庞大，预算赤字无法遏制；二是服务质量的压力，公民对政府服务的质量提出更高的要求；三是意识形态的压力，新右派意识形态占上风。

具体分析，导致公共管理时代兴起的因素主要有以下几个方面：

第一，政府规模的扩大和政府角色的膨胀以及社会对政府之不满。第二次世界大战以后，在福利国家观念的推动下，政府的权力不断扩张，政府的职能范围扩大，政府角色多样化，尤其是为保障公民之福利，政府大量通过立法管制干预民众的生活，包括经济性的管制和保护性的管制，其结果是一方面政府必须投入大量的资源以提供公共服务，另一方面为支付大量公共开支所采取的重税政策也导致经济竞争力的下降和民众的不满。在此情况下，政府遭受到越来越多的抨击，如胡斯所言，对政府的抨击来自三个方面：一是认为政府的规模太大，而且消耗了过多的稀有资源；二是政府的范围，政府自身陷入了过多的活动，而且许多活动的提供皆有替代方法可以运用；三是政府行事的方法，认为通过官僚体制提供服务必然导致平庸和低效率。

第二，经济因素与财政压力。工业化国家朝着福利国家的方向发展，造成政府每年必须负担庞大的转移性财政支出，拖垮了政府的预算和经济，而经济衰退、失业率的上升则形成了政治、经济的不稳定。另一方面，国际经济的自由化趋势所造成的竞争压力逐渐加剧，对各国政府均造成巨大的改革压力，如何促进国内经济的发展，节省政府的施政成本，提升国际竞争力，自然成为各国执政者面临的核心课题。在此情况下，思考

政府改革以缓解财政经济压力，追求国家竞争力必然成为一项重要策略。

第三，社会问题与政府不可治理性的增加。随着工业化和科技发展，在社会进步的同时，也发了诸多的社会问题，如人口膨胀问题、城市化问题、社会治安问题、环境恶化问题、消费者保护问题、失业问题、教育问题、健康问题、种族歧视问题、交通问题、犯罪问题……层出不穷，旧的问题尚未解决，新的问题又不断出现。政府所面临的公共问题的复杂性、动荡性和多元性环境，导致政府不可治理性的增加。另一方面，面对日益复杂的社会问题，传统的政府功能确有力不从心之感，加之官僚体系本身的保守、消极、被动，以及官僚制度的墨守成规、不负责任，衙门作风、繁文缛节、官样文章、腐败。在此情况下，政府改革的呼声日盛，特别是让公共服务回归社会、市场的呼声而起，缩小政府职能成为一股潮流和趋势。

第四，新右派学说与保守主义政治意识形态的巨大影响。从某种程度上讲，“管理主义”是一种意识形态的运动。从 20 世纪 70 ~ 80 年代起，具有保守主义政治倾向的政党在西方执政，新右派的政治主张抨击 60 年代盛行的社会福利国家和政治有许多重要缺点，例如多元主义盛行使公共支出大幅增加；官僚体系偏好扩大自己所能享有的资源以致发生“预算最大化”；公共服务系垄断形态的运作模式；政府过度扩张的结果威胁个人自由，同时不利于企业及企业精神之伸张；政府寻求均等的社会正义措施缺乏正当性；公共支出大幅增加会因举债而排斥私营部门之成长。在他们看来，政府之失灵比市场更为严重。对于新右派的信仰者而言，更佳管理提供了一种标签，其中私营部门领域可引进公共部门之中，政治控制可获得强化、预算削减、专业自主性降低、公务员的工会弱化，以及半竞争性的架构将奋起赶走官僚体制天生的无效率。正是在这种意识形态下，亲市场、反国家的信念大行其道，公共行政求助于市场或者类似市场的解决之道，几乎成为一种不可置疑的选择。

三、公共管理的研究途径

公共管理作为一个相对独立之研究领域兴起于 20 世纪 70 ~ 80 年代。在其发展过程中，因学者研究取向上的差异而显现不同的风貌与内涵。依公共管理学家波兹曼的观点，尽管研究途径及理念有差异，但就概念的演

进而言，大致可分为两种研究途径，即公共政策的途径以及企业管理途径。

1. 公共政策途径下的公共管理

公共政策途径下的公共理论研究认为，公共管理必须与公共政策的形成与制定密切相关。学者列恩（Lynn）界定公共管理为政策管理，认为必须从管理观点探讨公共政策，才能落实政策目标与理想。根据他的说法，政策管理是指具有行政责任的公共官员在某种限制下，对于政府行动进行政治上有利的诠释。

公共政策途径下的公共管理起源于 20 世纪 70 年代，在 70 年代，由于对传统公共行政学发展不满，有许多公共政策学院或课程产生。公共政策学院，特别是政策分析课程，强调计量分析与经济学的应用，然而公共部门对此取向与分析的需求却不高，而对管理问题较有兴趣。因此，这些学院在考虑到市场需求又不愿落入传统公共行政的窠臼，便提出公共管理。

公共政策途径研究的公共管理一般将公共管理者界定为高层次的政策管理职位，而非日常行政事务的管理者，同时他们特别强调具有政策制定权的高级行政主管的管理策略。依此，自然十分重视公共管理的政治取向。以研究取向而言，公共政策途径十分重视非理论性的、非量化的，以实务为基础的规范取向；在研究方法上，大多是采用个案研究法。因此，公共政策途径代表公共事务管理的“柔性面”，政策分析则代表公共事务管理的“硬性面”。

公共管理学者波兹曼曾总结认为，公共政策取向的公共管理有三个基本共识：

（1）视公共管理为政策分析互补之物，成为这些学院教学课程的两方向；

（2）在教学研究上十分重视个案研究，以从事实务工作者的经验为素材；

（3）以高层管理者，特别是政治性任命官员为教学研究对象，致力于促进此类人员与学界之间的沟通对话。

在美国，此途径的主要机构包括哈佛大学肯尼迪学院、密歇根大学公共政策研究所、柏克莱公共政策学院，代表组织为公共政策分析与管理学会，著名的期刊如政策分析与管理期刊。

2. 企业管理途径的公共管理

在 20 世纪 70 年代, 企业行政管理学院受管理思潮的影响, 开始重视工商政策与管理战略, 不再着重于内部行政管理的机制与过程, 于是纷纷改名为管理学院。受此影响, 一些公共管理学者发展起企业管理途径的公共管理。

企业管理途径的公共管理与公共政策途径的公共管理相比, 有如下不同之处:

(1) 前者之课程设计依据商业学院的传统, 后者则依据公共政策学院的传统;

(2) 前者并不强调公共与私人组织的差异性, 后者则特别凸显公共组织的特殊性;

(3) 前者企图与公共行政合流, 后者则企图摆脱公共行政, 而形成一个独立的管理领域;

(4) 前者重视策略与组织间的管理, 是过程取向的, 因而非常强调组织设计、人事与预算等问题; 但后者则强调政策与政治问题;

(5) 前者主张采用量化分析(如集群资料分析、实验设计), 后者则采用个案研究法。

学者波兹曼对二者的看法更深入:

(1) 不同于公共政策途径的公共管理学者, 一心想划清与传统公共行政的关系, 企业途径的公共管理学者与行政学者, 特别是认同“公共行政即管理学”的学者, 有较密切的关系与相似理念。

(2) 不同于公共政策途径的公共管理学者认为公私部门管理有别, 企业途径的公共管理不认为公私部门的管理有什么质的差异, 而主张以较严谨的态度发展实证理论来描述与解释公私部门的异同。在此前提下, 他们偏好、认同并接受企业管理的概念与工具, 并将之引入运用于公共部门的管理上。

(3) 不同于公共政策途径的公共管理学者几乎完全依赖案例研究为获取知识的工具, 企业管理途径的公共管理学者兼采案例研究与量化研究作为教学研究的方法。

(4) 不同于公共政策途径的公共管理学者长于个案的处理与分析, 企业管理途径的公共管理学者比较重视学术的研究与理论的建构, 长于从不