



经济学系列

公共管理的 经济学基础分析

庄序莹 ■ 著

复旦大学出版社

复旦博学 • 经济学系列

复旦博学 • 经济学系列

图书在版编目(CIP)数据

公共管理的经济学基础分析/庄序莹著. —上海:复旦大学出版社, 2005. 10
(复旦博学·经济学系列)
ISBN 7-309-04769-9

I. 公… II. 庄… III. 经济学-应用-公共管理-研究
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 112966 号

公共管理的经济学基础分析

庄序莹 著

出版发行 复旦大学出版社

上海市国权路 579 号 邮编 200433

86-21-65642857(门市零售)

86-21-65118853(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)

fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 罗翔

总编辑 高若海

出品人 贺圣遂

印刷 上海复文印刷厂

开本 787×960 1/16

印张 16.5 插页 2

字数 270 千

版次 2005 年 10 月第一版第一次印刷

印数 1—4 100

书号 ISBN 7-309-04769-9/F·1065

定价 28.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

前 言

自 20 世纪 80 年代以来,世界各国公共部门特别是政府部门的管理实践发生着深刻的变化,这种变化绝不仅仅是昙花一现的时髦,而是顺应时代发展的必然趋势。第三次工业化浪潮、全球化的到来、现代通信和信息技术的快速发展等等,使人类社会受到前所未有的冲击,人与自然之间、人与人之间的摩擦加剧,矛盾凸显,许多经济问题、社会问题的暴露毫无争议地将政府部门推到了前台。公众不再满足于政府部门只关注自身内部的政策执行和命令服从,而是对它提出了越来越多的期望和要求——政府部门必须要快速地作出反应,以实现社会公共利益;同时还必须对结果负责。这对政府部门官员的管理能力是一个严峻的考验和挑战。当然,其他公共部门——公共企业部门和非政府组织等也面临着相似的境遇。

我们可以看到,各国的公共部门尤其是政府部门对此作出了积极的反应,它们改变管理方式、技巧、态度、责任心等,提升政府部门绩效和公共品质,以应对不断高涨的公众需求和期望。但是,这似乎远远不够。在从公共行政到公共管理的转向中,政府官员越来越深刻地体会到,仅仅基于政治学和行政学的理论框架来思考问题、解决问题是行不通的。作为一种规范性理论的传统公共行政学并没有揭示出现代行政制度的本质和运行特征,而且也没有明确公共管理的目标并加以具体分析,更没有界定政府和市场各自的作用范围及相互关系,这就使得政府部门管理既失去了前进的目标,又陷入了对自身管理状况的迷惘之中。如何提高管理绩效更变得困难重重。而经济学以其针对经济事务的直接性和分析方法的实用性明显地弥补了传统行政学的不足,成为公共管理学不可或缺的基础理论和基本分析方法,并且也日益成为公共管理研究的主导途径。很可惜,我们对经济学作为公共管理理论基础的重要性的认识仍嫌不足,有关方面的著作很少^①,而以经济学理论来思考公共管理问题的则更少——这与公共管理学的发展和经

^① 主要有简·莱恩·格罗弗·斯塔林:《公共部门管理》,上海译文出版社 2003 年版。

济理论对公共管理实践的指导作用是极不相称的。

那么,经济学理论对公共管理学理论基础的构建主要体现在哪些方面呢?

首先,以政府为核心的公共部门管理,从其管理对象来看,有相当多的事务属于经济事务,如对财政收入和支出的管理、建立社会保障体系、对食品和药品安全的管理、对中央银行基准利率的制定和管理等。对管理这些事务的政府部门官员来说,具备基础的经济学理论和精深的专业经济知识是非常重要的。从我国的情况看,政府部门除了要完成上述较为普遍的管理任务外,还要承担起一项艰巨的管理国有企业的任务——我国在竞争性领域存在着大量的公共企业,尽管这些公共企业最终大部分会退出私人品市场,但这是一个渐进的过程。在可预见的相当长时间内,这些公共企业仍需政府部门加以管理。如何提高公共企业的绩效、如何逐渐退出竞争性领域等方面的问题,需要有关的政府官员对市场经济、企业制度、政府制度等都有着深入的理解和正确的把握,知道如何开展工作才能使经济事务的运行更符合经济学上的效率和公平目标。可以说,管理竞争性领域的公共企业是我国公共管理中的一个重要组成部分,也是我国公共管理的特色之一。

其次,政府管理的即使是非经济事务,仍需采用经济学的基本分析方法。经济学研究的是资源稀缺条件下的资源配置和收入分配问题,这一研究对象和方法其实适用于传统行政学的任何领域,包括政府部门。我们以往常常忽视了政府部门是在资源稀缺的约束条件下行使管理职能的,所以产生了政府什么都想管、但管理的效果不尽如人意等现象。究其原因,没有抓住事务的主要矛盾、将有限的资源投入到关键事务中去是一个重要因素。因此,当政府部门的官员都时刻提醒自己资源是有限的、并用经济学的基本分析方法——“收益-成本”分析法来权衡他所要处理的众多事情时,管理的成效将要高得多。

再次,传统的公共行政学研究政府机构有效地管理社会事务的规律,这种思路其实是将政府部门正在管理的社会事务都看成是必须要由政府来管的,但这种观点忽略了一个重要问题:即除了政府制度以外,还有没有更好地管理此类事务的主体和途径?从经济学的角度来看,解决任何事务主要有四种路径:市场,政府,非营利性组织和企业。也就是说,这几种制度都有各自的特点和运行模式,它们所能够处理的事务性质也是不一样的。这就需要我们恰当地区分它们的活动界限,并将适合它们处理的事务交给它们。

如果不恰当地混淆了市场制度和政府制度的界限,将某些并不适合政府制度去处理的事务交由政府部门管理的话,就不可能达到令人满意的效果,并浪费有限的经济资源。根据社会事务的性质区分其管理的主体或途径是非常重要的,而这一问题正是由经济学特别是公共部门经济学来回答的。政府部门在管理社会事务时以经济学规范理论作指导就显得非常必要,因为它可以首先明确事务性质而后选择恰当的制度工具,从而节省管理的成本并达到事半功倍的效果。

当政府部门已经明确它所管理的事务的性质和类型以后,就面临着如何加以管理的问题。以往的公共行政学将“政府”作为一个虚拟的人,强调政府部门应该如何去做等。但这里忽略了一个问题,即政府是一个虚拟的人吗?经济学中的一个重要理论——公共选择理论对此作出了否定的回答。如果说在此之前我们对政府制度是如何运行的还认识不清的话,那么公共选择理论的出现使我们对政府的构成、运行及其缺陷有了非常全面和深入的了解。这种了解对指导公共管理实践的意义是非常重大的,它使我们清醒地认识到现实中的政府并不是十全十美、能力超群,并始终是为全民利益最大化服务的。在一个利益和价值观多元化的社会中,政府制度是基于个人利益出发的。这些利益集团之间存在着各种矛盾和冲突,当然也存在着合作的巨大潜力。只有充分理解它们的行为特征,才能设计出比较好的制度去促使政府部门在协调矛盾、均衡利益的基础上处理好公共事务,同时花费尽可能少的成本。

最后,公共管理中一个非常明显的变化就是管理方式呈现市场化取向,更有弹性、更加开放。政府提供某项公共品或公共服务,其实并不意味着政府部门自己“生产”或“制造”出来,政府完全可以采取委托私人部门“生产”的方式提供出来。政府提供和政府生产的区别在哪里、什么样的事务政府可以采取委托经营等方式、政府提供公共品和公共服务的具体方式有哪些?这些仍需要运用经济学知识来加以回答。

经济学理论对公共管理的影响还不限于以上所述及的这些方面。在本书中,笔者更多地以经济学视角来分析公共管理问题,将涉及经济理论和经济分析方法的所有重要方面展示出来,并试图以一以贯之的经济学分析框架来研究它们。当然,公共管理学的理论基础是多元化的,它需要综合运用经济学、管理学、行政学、伦理学等学科知识体系来研究公共管理目标、过程、方式及其规律,公共管理学还有待于更好地整合和完善。但我始终认

为,基于经济学分析框架的公共管理研究还相当薄弱,亟待加强。希望笔者在这方面的努力能拓宽公共管理学的研究思路,使公共管理学更加具备对现实的解释力、批判力,并增强其解决公共事务的理论指导作用。

著 者

2005 年 10 月 18 日

目 录

第一章 导论:对公共管理的最新认识	1
第一节 公共管理概念及其他	1
一、公共部门、私人部门及其组成	2
二、管理、行政与公共管理	4
三、公共管理、公共管理学	7
第二节 公共管理与公共管理学的起源与发展	8
一、公共管理的起源与发展	8
二、公共管理学的兴起和发展	12
第三节 公共管理学的学科特征	15
一、公共管理学的研究主题	15
二、公共管理学的研究范围	18
三、公共管理学的研究方法	20
四、公共管理学的学科特征	21
第二章 公共管理学的理论基础	24
第一节 经济学理论	25
一、公共选择理论	28
二、委托—代理人理论	32
三、信息不对称理论	35
四、交易费用理论	37
第二节 工商管理学	39
一、工商管理学的起源与发展	39
二、工商管理学对公共管理学的影响	44
第三节 政治学和行政学	45
第三章 公共管理的一般性质	48
第一节 传统行政模式	48
一、早期的行政	48

二、传统的行政模式	50
第二节 公共管理与私人管理	58
一、管理的主体不同	58
二、管理的对象不同	59
三、管理的目标不同	59
四、管理的方式不同	60
五、管理的环境不同	61
六、管理的权力不同	62
第三节 公共管理的特点	63
一、将公共部门界定在适当的范围内	66
二、在公共部门确立以顾客(即公众)为服务中心的思想	67
三、公共决策的制定引入专家论证制度	72
四、建立起应对公众诉求的快速反应机制	73
第四节 公共管理变革的必然性	75
一、公共部门管理陷入力不从心的窘境	75
二、私人部门竞争加剧	77
三、信息技术的传播是公共管理发生变革的导火索	79
四、经济和管理理论的发展	80
第四章 政府制度的运行特征	82
第一节 市场制度与市场失灵	82
第二节 对政府职能范围的认识	87
一、古典经济学对政府制度的认识	87
二、马克思主义关于国家本质和政府职能的有关理论	91
三、瓦格纳为代表的德国学派政府对政府职能的认识	93
四、庇古的福利经济学思想与政府活动范围	94
五、凯恩斯的政府干预理论	95
六、新政府经济学派向古典经济学的回归	96
第三节 对政府机制效率和公平等问题的探讨	97
一、对政府、政府制度、官僚机构等定义的认识	97
二、早期的实证性看法	99
三、理想化的政府制度模型	100
四、庇古和凯恩斯的理论	101

五、公共选择理论	102
第四节 对直接民主决策机制的考察	115
一、直接民主决策机制的困境	115
二、直接民主决策机制与代议制政府在运用上的区别	118
第五章 政府制度的失灵及其改进	121
第一节 政府制度的失灵	121
一、信息失灵	121
二、激励失灵	123
三、决策程序的缺陷	124
四、公共决策和执行中的经济人动机	125
第二节 政府制度失灵的矫正	127
一、将政府从一部分经济事务中解脱出来	127
二、从技术和制度环境着手	129
三、引入类似于私人部门的竞争方式	135
第三节 现代经济下的政府制度职能	137
一、确定法律基础以保护产权	139
二、提供社会所需的基础设施和基本服务	140
三、保护自然资源和环境	141
四、保持私人部门的竞争环境	142
五、保护弱势群体	143
六、协调与解决各方利益的冲突	144
七、保持宏观经济的稳定	145
第四节 政府履行职能的路径和工具选择	147
一、中央政府和地方政府之间的路径选择	147
二、政府部门直接“生产”	149
三、委托给非营业性组织	150
四、委托给公共企业	151
五、委托给私人企业	151
六、政府管制	156
第六章 政府间关系	158
第一节 政府间关系的实证研究	159
一、分离模式、下位包含模式与相互依存模式	159

二、单一分权型模式、联邦分权型模式与单一集权型模式	160
三、政治性分权、行政性分权与行政权转让及其他	162
四、市政管理体制	163
第二节 政府间关系的规范研究	164
一、从收入来源划分中央政府和地方政府的权限	164
二、财政联邦制理论的启示——政府间职能划分的基本原则	165
三、地方政府的分权依据	168
第三节 我国政府间关系的特点	170
一、传统的中央政府与地方政府之间的关系模式	170
二、分税制下的政府关系	172
三、规范政府间财政转移支付制度	175
四、逐步建立公共财政框架	176
五、各地方政府间的横向联系有加强的趋势	179
第七章 公共企业	182
第一节 公共企业的定义	183
第二节 公共企业的演变	185
一、早期阶段:获得稳定的财政收入来源或保护弱小的 民族工业	186
二、矫正市场失灵及没收侵略者资产	187
三、推行全面的计划经济	188
四、维持自然垄断的公共生产和稳定社会经济	189
五、保护弱势群体及其他	189
第三节 公共企业的类型	191
一、自然垄断性公共企业	191
二、竞争性公共企业	196
三、社会公益性公共企业	200
第四节 公共企业的内部治理结构与外部环境	202
一、公共企业的内部治理结构	203
二、公共企业的外部环境	206
第八章 公共企业的民营化	214
第一节 关于民营化的含义及其目标	214
一、民营化的含义	214

二、民营化的目标	215
第二节 民营化的理由	219
一、绩效表现	219
二、改善政府的财政收支结构,减少财政压力	221
三、减少政府部门对经济利益的索取,降低道德风险	222
四、改善企业与政府的关系,改进企业的治理结构	223
五、自然垄断性及公益性公共企业民营化必要性分析	225
第三节 公共企业民营化的路径选择	227
一、民营化的具体方式	227
二、民营化途径选择需考虑的因素	231
三、对 MBO 或 ESOP 方式的进一步反思	235
第四节 民营化过程中的政府角色定位与政府控制力问题	239
一、民营化过程中的政府角色定位	239
二、公共企业民营化后的政府控制力	242
主要参考文献	245
后记	250

第一章 导论:对公共管理的最新认识

什么是公共管理?什么是公共管理学?为什么近二十多年西方国家会掀起公共管理(学)的热潮并迅速地波及世界大多数国家?政府部门内部的自身管理可以说自古有之,为什么近二十年才冠以“公共管理”之名?它与早期的公共行政学之间究竟是怎样的一种关系?

对私人部门(特别是私人企业)管理的研究可谓内容丰富,成绩卓越,而对公共部门的管理——如何管理、管理的原则、管理的目标等的研究则尚未充分展开,如何将工商管理的经验运用到公共部门正处于不断地摸索之中。

实践的需要推动着理论的发展,当传统的公共行政学已不能为处于全球化趋势加剧、私人部门的竞争日益激烈、社会价值观趋于多元化等冲击中的政府部门提供有效的帮助时,迫切寻找到一种超脱于单一的学科之上的、融多学科知识体系于一体的、能切实提供公共部门应对激烈变化的社会问题的思想武器,便成了一种必然的选择。公共管理学正是在这样的背景下应运而生。那么作为一门学科,究竟有哪些理论为它提供了发展和壮大的营养?当我们试图去理解并探索公共管理学兴盛的原因时,所有这些问题似乎都会扑面而来。

第一节 公共管理概念及其他

要准确地理解“公共管理”,离不开对“公共”和“管理”两个词的诠释。

一、公共部门、私人部门及其组成

所谓“公共”,一种理解就是管理的主体是“公共部门”。如果将整个社会划分成两大部门,那么一类是“私人部门”,另一类就是与之对立的“公共部门”。所以公共管理,就是除私人部门以外的公共部门的管理活动。这个讲法固然不错,但仍嫌笼统。进一步发问的话,到底哪些属公共部门?毫无疑问,政府是公共部门的核心和重要组成部分,公共企业也是重要的公共部门,除此之外,越来越多的非政府组织的力量也不断壮大,成为公共部门不可或缺的组成部分(对非政府组织的称呼各种各样,有的称社会公众组织,有的称非营利组织,也有的称行政组织。总之,它们是独立于政府和公共企业之外的一类公共部门。当然,也有人将之视为独立于公共部门和私人部门的第三部门组织)。因此,公共部门管理绝不是单纯地研究政府机构内部的管理,而是将研究的视野拓展到了整个公共部门,这是公共管理与传统公共行政的一个非常大的区别。对此,美国的公共管理学学者波齐曼(Barry Bozeman)和斯特拉斯曼(Jeffrey D. Strassman)在1990年出版的《公共管理战略》一书中谈到,公共管理不仅在政府机构内出现,而且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)^①。而我国公共管理学学者也指出,“就研究对象与范围来说,公共管理学并不像传统的公共行政学那样,将自己主要局限于政府行政机关特别是官僚机构的研究上,而是把研究对象扩大到其他政府机关(立法机关和司法机关)和非营利组织或第三部门甚至私人部门的公共的方面。”^②又如:“公共管理不完全等于‘政府管理’,而意味着一种新治理。传统意义上的公共行政强调的是政府行政或政府管理(government administration or government management)。公共管理中的管理者,不一定是政府,私人部门、非营利性部门,非政府组织等都是公共管理的一个重要组成部分。它强调的是治理(governance),即由众多行动者组成的一个关系网络,和众多行动者之间的合作伙伴关系。”^③这就把私人部门也作为了公共管理的主体之一。当然,这在现

① Barry Bozeman and Jeffrey D. Strassman: *Public Management Strategies*, San Francisco: Jossey-Bass publishers, 1990, p. 4.

② 陈振明:《公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径》,中国人民大学出版社2003年版,第23页。

③ 张成福、党秀云:《公共管理学》,中国人民大学出版社2001年版,第12页。

实中是很少发生的,更确切地说,当私有部门基于某种普遍的或特殊的公共利益而介入到公共事务中来,行使某种公共权力(政府授予或公众委托)时,实际上这一私人部门的性质已发生了变化,即它在某一特定时期、特定情况下已成为了公共组织,尽管这种转变是不稳定的、可变化的。所以,当以追求私利为主的私人部门在某些特定情况下行使公共权力、追求公共利益时,我们完全也可以将它视为公共部门来对待。当然,有些非营利性组织也不一定是公共管理主体,原因在于这些组织不具有管理公共事务的职能和实现公共管理职能的权力^①。可见,有些公共部门特别是非政府部门和私人部门的分界并不是非常清晰的,但基于上述分析,这并不妨碍我们仍将公共管理主体定位在公共部门——政府机构、公共企业及具有公共权力、行使公共管理职能并以追求公共利益为目标的非政府组织。公共部门在国民经济中的地位及与私人部门的关系可用下图来表示:

私人部门	公共部门
个人家庭部门	政府部门
私人企业部门	公共企业
	非政府组织

图 1.1 国民经济组成

在公共部门的三个子部门中,政府部门是核心。政府部门是指以财政拨款作为经费来源,免费或部分免费地向社会提供产品和服务的单位的总称。政府管理即围绕此展开。政府既然依靠税收获得收入,即可看出它是凭借强制性的行政权力作为管理后盾的,“行政权力是国家权力的核心,公共管理主体的权力中,最明显的就是行政权力”^②。行政权力是不同于个体的权利(私权利)的公权力,它的行使是为了实现社会公共利益而非权力主体自身的利益。

公共企业部门从事产品和服务的生产和销售,依靠销售取得收入,是政府部门实现其提供公共服务目的的必要途径,是公共利益实现的必要保障。公共企业既要从整体上服从公共利益的目标,又要在一定程度上追求盈利

① 毛昭晖:《公共管理法律基础》,中国人民大学出版社 2003 年版,第 76 页。

② 同上书,第 83 页。

(或减少亏损),这就使它的管理上不可避免地带有工商管理的许多特点。

非政府组织是指具有社会公共管理职能的社会公众组织,它们有非政府性、非营利性和公益性等特点,介乎政府和市场之间,担当起两者的沟通和桥梁作用。非政府组织往往基于政府的授权、委托或组织内部的契约形成的权力来行使公共管理的职能,如社区自治组织、环境保护协会、行业协会、某些国家委托授权的质量认证中心、消费者协会、妇女联合会等等。

在这三个子部门中,政府(包括立法机关、司法机关、行政机关)无疑仍是公共管理主体中最核心的部分,因为从规范意义上而言,只有政府才能作为全社会普遍的公共利益的实现者和推动者出现,而其他部门或团体不可能具有像政府部门所具有的这般广泛的利益。普遍的公共利益是为全社会成员享有的具有普遍性的利益,如国防安全、社会治安、环境等。而在这种普遍利益之外,还存在一定范围内由不特定多数人所享有的共同利益,或可称为特殊的公共利益,如某些非政府组织消费者协会、妇女联合会等追求的利益。无可否认,它们也都属于社会公共利益。基于公共部门权力源自政府(公共管理活动在本质上是国家的活动),以及政府追求的普遍性公共利益,政府部门仍将居于公共管理的核心是理所当然的。

但是,由于公共企业部门和非政府组织是公共部门的重要组成部分,且与政府部门有着较多的差别,对它们加以分别的研究也是十分必要的。这是传统的公共行政学予以忽略,而在公共管理学中亟须加强的。为此,公共管理学家雷尼(H. G. Rainey)在谈到公共管理学应着重研究三个重要问题时指出,“公共组织和管理者的类型之间存在什么样的区别?以往的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……”^①

二、管理、行政与公共管理

“管理”首先是区别于行政的。尽管在英文中,行政(administration)和管理(management)也是近义词,并且经常用administration代替management,如商业管理有时说成business administration,公共管理亦说是public

^① 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.

administration,但 management 很少有行政的意思。在《牛津词典》和《韦伯斯特词典》中,administration 被解释为一种行政执行行为,对各种事务进行管理,即对执行、运用或处理进行指导或监督。对 management 的解释,《韦伯斯特词典》则给予了更多的内涵。Management 被视作为行动或艺术:将某种事务作为一种事业进行管理、处理或监督的行为或艺术,特别是在对结果负责的情况下商业活动项目中的计划、组织、协调、指导、控制等执行职能;明智地运用各种手段以实现某一目标。有些专业词典将 administration 定义为“与保留记录和信息处理有关的活动;日常文书工作”,或“与执行他人制定的规定、程序和政策有关的活动”。而 management 是“执行某种任务的过程、活动或研究,这种任务是以实现既定目标的方式保证完成许多不同的活动,特别是创造并维持……实现目标的种种条件”^①。因此,对于 administration(行政)的理解,通常认为是服从上一级的指令并遵照执行;对于 management(管理)的理解,则认为是执行某种任务并要取得结果,而且管理者个人对取得的结果负个人责任。如澳大利亚公共管理学者欧文·休斯指出,“行政”基本上指服从指令和服务,而“管理”则指:(1)取得某些结果;(2)取得这些结果的管理者的个人责任^②。他还指出:“‘管理’则包括‘行政’在内(Mullins, 1996, pp. 398—400),而且也涉及组织,即以最高效率实现目标并对结果真正负有责任。”^③这就进一步明确了行政与管理的关系。

我国学者还提出,我国以往是从管理主体的角度来区分行政和管理的区别^④。即行政指国家或政府的政务的推行或与公共事务相关的活动,工商企业组织的活动如计划、决策、指挥、协调、控制等则被称作是管理。随着现实的变化,这种区分逐渐失去了合理性。

从上面的讨论我们可以看出,由于行政与管理的区别,公共管理与公共行政当然也有着很大的不同。

首先,两者的主体是不同的。公共管理主体是公共部门,包括政府部

1 Derek French and Saward Heather, *Dictionary of Management* (Second Edition), Aldershot: Gower, 1983.

2 欧文·休斯:《公共管理导论》,中国人民大学出版社 2001 年版,第 6 页。

3 同上

4 陈振明:《公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径》,中国人民大学出版社 2003 年版,第 3 页

门、公共企业部门和非政府组织,而公共行政的主体是政府部门,特别是政府的行政机关。如F·A·尼格罗和L·G·尼格罗指出,公共行政学研究政府的公共行政活动,公共行政可以分解为如下内容:“……它遍布于三大政府部门(行政、立法和司法)及它们之间的相互关系之中……”^①美国公共行政学家沃尔多认为公共行政学是研究公共行政这一特定过程的学问,而“公共行政就是政府持续不断地活跃着的业务工作,这种业务工作是通过一系列组织和管理程序,同法律的执行联系起来。”^②我国的行政学家也认为:“行政学是研究国家行政组织对社会事务进行有效管理的规律的科学。”^③

其次,公共行政与公共管理追求的目标不尽相同。公共行政主要指政府行政机关执行上级制定的政策将之转化为实际的行动,为公众提供服务,所以它关注的是执行的过程、执行的程序,将政策转化为行动和日常的办公室管理。公共管理则关注政府部门及其他公共部门如何制定出正确的决策,如何将决策付诸实施以取得好的结果,在这一过程中管理者如何分配个人责任并协调行动。而这里好的结果还意味着公共部门能否以尽可能低的成本来获得令公众满意的结果。简言之,公共行政更关注组织内部的执行过程,而公共管理则将视野大大拓展到组织的外部,以追求最终的好的结果为己任,并时时强调将管理责任落实到个人。公共管理虽然也注重公共部门内部的执行过程,但它是最终以最终结果的好坏来对管理过程作出评价的,即过程再好、结果不好,也不能算是一项成功的管理活动。

最后,公共管理的逐渐兴起并对公共行政有取而代之之势,绝不仅仅是一种时髦,而是反映了公共部门特别是政府部门管理实践的深刻变化。政府部门如同以往——只关注自身内部的政策执行、命令服从——已越来越不能满足社会对它的期望和定位,人们直接地挑战它存在的合理性,在此情况下,改革内部行政并提供让公众满意的公共品和公共服务已成为各国政府责无旁贷的事情。传统的、远离公众视线的、高高在上的政府部门的优越性将逐渐消失,兢兢业业的、时刻处于公众监督视线下的、为公众服务的公

① F. A. Nigro & L. G. Nigro: *Modern Public Administration*, Happer & Row Publishers, New York, 1989, p. 11.

② R·J·斯蒂尔曼:《公共行政学》,中国社会科学出版社1988年版,第10页。

③ 黄达强、刘怡昌:《行政学》,中国人民大学出版社1989年版,第5页。