

公共管理 原理

GONGGONGGUANLIYUANLI

陈振明 / 编著

公共管理原理

陈振明 编著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理原理/陈振明编著
北京:中国人民大学出版社,2005
ISBN 7-300-06967-3

I. 公…
II. 陈…
III. 公共管理-教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 136544 号

公共管理原理

陈振明 编著

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)

010-62511239 (出版部)

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 北京宏伟双华印刷有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16

版 次 2005 年 11 月第 1 版

印 张 17.25

印 次 2006 年 2 月第 3 次印刷

字 数 315 000

定 价 22.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

目录

第一章 公共管理学的学科范式	(1)
第一节 从公共行政学到公共管理学	(2)
第二节 公共管理学的对象与范围	(13)
第三节 为什么要学习公共管理学	(23)
第二章 政府应该做什么	(30)
第一节 基于物品特性和提供机制的 政府角色分类	(31)
第二节 现代市场经济中的政府角色	(38)
第三节 市场失灵与政府失败问题	(52)
第三章 当代西方政府的改革与治理	(61)
第一节 传统的公共行政模式及其 弊端	(62)
第二节 新公共管理运动	(64)

第三节	西方政府改革的战略与战术	(75)
第四节	西方政府治理的新模式	(79)
第五节	对当代西方政府改革的评价	(85)
第四章	转型期我国的行政体制改革	(91)
第一节	历次机构改革的简要回顾	(91)
第二节	行政体制改革中应处理好的几个关系	(99)
第三节	新一轮行政体制改革的趋势	(102)
第五章	公共部门人力资源管理	(115)
第一节	从传统的人事管理到当代的人力资源管理	(116)
第二节	公共部门人力资源管理新潮	(120)
第三节	公共部门人力资源的开发	(128)
第六章	国家公务员制度	(140)
第一节	理解文官制度(公务员制度)	(141)
第二节	当代西方文官制度的改革	(146)
第三节	中国公务员制度的理论与实践	(154)
第七章	公共部门经济学	(167)
第一节	公共部门经济学概述	(168)
第二节	公共选择理论	(172)
第三节	公共财政管理	(181)
第八章	公共部门战略管理	(188)
第一节	公共部门战略管理途径的兴起	(189)
第二节	公共部门战略管理的过程	(195)
第三节	公共部门战略管理学科的框架	(202)
第九章	公共部门绩效管理	(213)
第一节	公共部门绩效管理的基本概念	(214)
第二节	公共部门绩效评估的程序	(219)
第三节	中西方公共部门绩效评估的实践	(228)



第十章 政府工具.....	(237)
第一节 政府工具研究概述.....	(238)
第二节 政府治理的新工具.....	(245)
参考文献.....	(263)

第

章

公共管理学的学科范式

公共管理学可以一般地定义为对公共组织尤其是政府组织的管理活动及其规律的研究,或定义为对公共组织如何有效地提供公共物品的研究。它是由传统的公共行政学的进一步扩展而形成的,其主要部分或核心仍然是对政府管理活动的研究。当代市场经济国家的公共管理的理论与实践已发生了深刻的变化;我国社会主义市场经济体制的不断完善以及加入 WTO 大大地改变政府公共管理的性质、范围、内容和方式。这给公共管理学研究提出了新的挑战 and 更高的要求。必须立足于当代国内外变化着的公共管理的现实,尤其是转轨时期我国公共管理的现实,研究新情况、新问题和新趋势,拓展行政学的研究范围,转换研究视角,引入新的研究方法,改变原有的理论形态,以便更好地为市场经济以及加入 WTO 背景下的公共管理实践服务。在这

一章中,我们将主要从历史演变的角度,说明什么是公共管理学以及学习公共管理学的意义。

第一节 从公共行政学到公共管理学

1887年,美国学者W. 威尔逊(Woodrow Wilson)发表了著名的《行政(学)之研究》一文,这成了公共行政学诞生的象征性标志。在百余年的发展、演变的历程中,作为公共部门尤其是政府管理研究领域的行政学经历了从传统的公共行政学(public administration)到新公共行政学(new public administration),再到公共管理学(public management)的三次研究“范式”的转换。

一、公共行政学的传统

1. 公共行政学的思想基础

公共行政学的传统形成于20世纪二三十年代,其思想基础奠定于19世纪末20世纪初,它的主导地位一直持续到20世纪60年代。

西方公共行政学的思想基础是由威尔逊和马克斯·韦伯(Max Weber)等人所奠定的。威尔逊的《行政(学)之研究》一文开创了西方尤其是美国的公共行政学研究传统。该文涉及三个主题:(1)说明行政研究领域的历史;(2)确定这个领域的研究主题;(3)决定这一领域的最好的研究方法。威尔逊强调行政科学研究的必要性,认为这一学科是所有政治系统所必需的,行政理论由于内在于政治家思想意识中的有限的基本理论,因而,行政科学能在所有的政治系统中得到普遍的应用。他指出:“行政研究首先要发现政府能恰当而成功地做什么事情,以及如何以最高的效率和最低的成本来做好这些恰当的事情。”^①在威尔逊看来,行政科学不仅要研究人事问题,而且要研究一般的组织与管理问题,他关心组织的有效性和效率,即生产性。威尔逊的行政学思想是建立在政治与行政之间的明显划分的基础上的,这种政治与行政的二分法在古德诺(Fran J. Goodnow)的著作中得到系统的发挥,成了公共行政学传统的一大特征。

马克斯·韦伯的官僚制度(科层制)理论构成西方公共行政学的另一个思想

^① Woodrow Wilson, The Study of Administration, In Jay M. Shafriaz & Albert C. Hyde (eds.), *Classics of Public Administration*, Oak Park, Illinois: Moore Publishing Company, Inc., 1978, p. 3.

基础。“官僚制度”(bureaucracy)被用来表示一种特殊的组织结构安排,也被用来表示一种特殊的行为模式。韦伯刻画了官僚制度的三个最重要的特征,即劳动分工、层级结构和对事不对人的法规。^① 韦伯的官僚制度理论对于传统公共行政学注重正式政府组织及其结构形式的研究产生了重要的影响。

公共行政学传统的另一个理论来源是20世纪一二十年代的科学管理学派的思想。这个学派的创立者泰勒(Fredric W. Taylor)在《科学管理原理》(1911)中提出管理的四类责任或条件:(1)认真细致地收集由工头和工人多年积累起来的大量知识、经验和技巧;(2)对工人的科学挑选及其后的进一步开发;(3)将管理科学与科学地挑选和培训工人结合起来;(4)在工人和管理者之间公平地划分实际的工作职责。^②

科学管理运动的另一个代表人物,法国的法约尔(M. Fayal)在《工业管理与一般管理》(1916)一书中确定了工业企业的六大类活动(技术活动、商业活动、财政活动、安全活动、会计活动和行政活动)。他认为行政管理活动包含了五种职能(计划、组织、指挥、协调和控制),还提出了行政管理的14条原则(劳动分工,权力和职责,纪律,命令统一,个人利益服从整体利益,报酬,集权,权力线,秩序,公平,人员任期稳定,首创精神和集体精神等)。

科学管理运动及其学说对西方行政学传统的形成产生了重要影响,行政学者将科学管理的原理、方法和技术应用于公共部门,并利用和发展了法约尔等人的管理职能和管理原则。

2. 公共行政学传统的形成

到了20世纪二三十年代,由于政府改革运动、科学管理运动和政治学中的新学科方向的推动,公共行政学的传统得以形成,其典型的标志是1926年在美国出版的两本权威的行政学教科书——怀特(Leonard D. White)的《行政学研究导论》和威洛比(William F. Willoughby)的《公共行政学原理》,这两本书为了解当时公共行政学研究的现状以及公共行政学的传统提供了一个概貌。另外,古利克(Luther Gulic)和厄威克(Lyndal Urwic)1937年编辑出版的《行政科学论文集》收录了这一时期的行政学代表性论文,可以说这是公共行政学传统的集大成。古利克在书中将公共行政学的基本原则概括为著名的“POSDCORB”,即计划(planning)、组织(organizing)、人事(staffing)、指挥(di-

^① 参见马克斯·韦伯:《论官僚制度》,载R.J. 斯蒂尔曼主编:《公共行政学》(上册),84~135页,北京,中国社会科学出版社,1988。

^② Frederic W. Taylor, Scientific Management. In *Classics of Public Administration*, pp. 17-20.

recting)、协调 (coordinating)、报告 (reporting) 和预算 (budgeting) 七个原则或原理。^①

归纳起来说, 20 世纪二三十年代形成的公共行政学的传统或观点包括了如下四个方面的基本内容:

第一, 公共行政学采用制度或法理的研究方法, 并以正式的政府组织机构 (官僚体制) 作为研究的主要领域。早期的公共行政学主要是从政治学的母体中分离出来的, 政治学的制度研究途径同样被用于行政管理的研究, 公共行政学的倡导者注重对正式的政府机制即官僚体制以及法律规则制定的研究, 而不重视非正式组织和行政管理过程的研究。官僚体制的古典形式表现为由接受政治监督, 领受薪金的职业官员 (公务员) 所组成的独裁等级体系, 这些官员在机构内具有不可转让的所有权和拥有某些活动的合法垄断权。

第二, 政治—行政二分法成为公共行政学的理论基础。国家政府被分解成两种职能及过程: 一种是政治领域, 即政策和法律的制定过程, 其中包括民主的种种程序, 如意见表达、投票和政党等; 另一种是行政领域, 包括法律和政策的执行, 它所包含的机构及程序才是行政学研究的对象。这种政治—行政二分法的观点在威尔逊的行政理论中已有所体现, 他认为政治就是法律和决策程序的确定, 在宪法制度中, 行政原则不同于政治原则; 当然, 好的行政原则在任何政府系统中都应当是相同的。古德诺在《政治与行政》一书中对政治—行政二分法作了系统的发挥。在他看来, 政治是“国家意志”的表达及其执行之间达到协调, 舍此之外, 便只能是冲突和瘫痪了。可是, 尽管政治应该对行政有某种程度的控制, 但它却不应该因此扩张到一定的程度和方向。

第三, 公共行政学致力于行政管理的一般或普遍原则的探索。公共行政学者们大都相信, 在行政管理领域, 存在着一整套与其他科学相类似的普遍原理或一般原则, 行政学的任务就是发现它们。威洛比断言: “在行政管理过程中, 有着某些可以一般地加以应用的基本原理, 这类似于那些使科学之为科学的原理。”^② 厄威克说得更干脆: “存在着一些支配人类有意识地联系的原理, 正如存在着一些支配桥梁建设的工程学原理一样。”^③ 这一时期的公共行政学者们一方面由于要使行政管理的研究领域成为一门独立的科学, 一方面由于受科学管理学

① Luther H. Gulick and Lydall Urwick, *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration, 1937, p. 13.

② Robert A. Dahl, *The Science of Public Administration: Three Problems*, In *Classics of Public Administration*, p. 123.

③ 同上。

派追求管理的一般原理的示范性影响，所以大都热衷于一般行政管理原理的研究。

第四，公共行政学强调以效率原则作为最高标准。这一时期的行政学者认为，通过对行政现象的研究，可以推出行政管理的几种原则，如统一指挥、协调控制、功能部门化等，这些原则既概括了行政学的理论成就，又为有效的行政管理提供了种种准则，而其中最重要的就是效率标准，即以最小的投入获得最大的效果。这种效率原则又与官僚体制的等级体系密切联系，要使政府的行政管理既有效率，又负责任，就必然要建立起权力集中、指挥统一、体系完整、分工明确、职责分明的政府系统。因此，所有的管理原则都可以概括为“效率标准”。

以上观点构成了公共行政学的基本“范式”或“研究纲领”，它既反映了早期公共行政学研究的理论成就，又充分显示了其缺陷或局限性。它采取一种形式主义的或静态的研究方法，只注重对官僚体制（正式政府组织机构）的分析，忽视了对非正式组织和行政管理过程的研究；它将政治与行政截然分开，忽视了政治因素对管理过程的影响；它将丰富多彩的行政管理现象或活动仅仅抽象为若干原理及原则；效率的标准则被不恰当地过分推崇（价值因素如公平标准则被忽视）。公共行政学的传统由于学科本身的发展与时代的变迁而必然会遭到批评，并促使其转变。

二、对传统的批评与新公共行政学的出现

从20世纪40年代到60年代，可以说是对公共行政学传统进行批评与该学科发生转变的时期。这种批评与转变的结果则是新公共行政学与政策科学（政策分析）的出现。

在二三十年代形成并在60年代中期以前一直居于支配地位的传统公共行政学范式是建立在科层制理论和政治—行政二分法的基础上的，它将自己的研究对象主要集中于行政组织或官僚体制上，以组织内部为取向，注重机构、过程和程序以及行政原则的研究，并以行政效率作为追求的最高目标。这一公共行政学传统由于其内在的缺陷而从30年代末开始（尤其是第二次世界大战后）受到了严厉的批评。这种批判的一个重要背景是社会科学特别是政治学中的行为主义研究方式的盛行，这种行为主义研究方式成了行政学在40年代末开始突破或转变的契机。行为主义革命从对体制（官僚机构）的研究转向对政治行为的研究，使公共行政学失去了在政治学中的中心地位。

二战后，传统的公共行政学途径受到了来自各个方面的批判。在这些批判者中有赫伯特·西蒙（Herbert A. Simon）、罗伯特·达尔（Robert A. Dahl）、阿普比（Paul H. Appleby）、诺顿·朗（Norton E. Long）和沃尔多（Dwight Waldo）等。其中，最有影响的是如下两篇论著：

一是罗伯特·达尔的《公共行政学的三个问题》（载于美国《公共行政学评论》1947年第6期）。达尔在《公共行政学的三个问题》一文中指出了公共行政学传统的三大缺陷：（1）公共行政学与规范价值的关系问题。传统的公共行政学把价值因素排除在学科研究的范围之外，它所追求的政治—行政二分法以及效率标准是不考虑价值因素的，而这是做不到的；（2）公共行政学与人类行为的关系问题。这一问题派生于这样一个不可避免的事实，即“公共行政学应当是一个研究人类行为的某些方面的领域”^①。传统的公共行政学用形式上和技术性的术语来看待行政组织及行政活动，并且把作为行政组织构成因素的个人、团体或多或少地当成一种“物质”；（3）公共行政学与社会环境的关系问题。传统的公共行政学的范围太狭窄、太局部化，缺乏对公共行政管理的社会背景的了解，忽视了“公共行政与它的社会环境的关系”，这特别明显地表现在正统理论脱离其应用背景而提出了一套到处适应的行政原则，总是忽视这些原则与其背景的关系。达尔得出的结论是：“没有任何一种公共行政科学是可能的，除非（1）规范价值的地位弄清楚了；（2）人在公共行政领域中的属性被更好地了解以及其行为被更多地预测；（3）有各种可以比较的主体，以便从中能找到各种超越国家边界和历史经验的原则和概括。”^② 达尔对传统公共行政学的批判，成了新公共行政学研究的先导。

二是赫伯特·西蒙的《行政行为：对行政组织决策过程的研究》一书（中文版译为《管理行为》）。在该书中，西蒙对传统的公共行政学的批判主要集中在两个方面：第一，对传统行政学特别是古利克和厄威克等人所提出的行政（管理）原则的批判。他指出，流行的行政原则（专业化原则、命令统一原则、管理幅度原则和集团化原则等）有一个致命的弱点，即它们像谚语那样，总是成对出现，无论对哪一原则来说，我们差不多都能找出一个看来同样有道理、同样可以接受的原则。第二，对传统行政学中关于政治—行政二分法观点的批判。西蒙认为，政治与行政不能截然分开，因为行政行为中也必须从事某些决策活动。在这两种

^① Robert A. Dahl, The Science of Public Administration: Three Problems, In *Classics of Public Administration*, p. 125.

^② 同上书, p. 133.

批判的基础之上，西蒙试图确立一种以决策过程作为核心的新行政学理论。在他看来，行政研究若要真正成为一门描述性科学，就必须确立起某种统一的概念框架，这就是“决策”概念。现代行政学的目标是建立起旨在保证合理地进行决策的组织原则，它并非研究一般的行政机构，而主要是研究行政行为特别是决策过程，而且它对行政问题的研究主要限于事实问题，以便确立起一个描述性的行政学理论体系。

《行政行为》一书分析了传统公共行政学的局限性，抛弃了所谓的行政原则以及政治—行政二分法，指出了传统行政学研究方法及研究主题的不足，引入科学方法论来研究行政行为尤其是决策过程，广泛利用社会科学中的其他学科（如社会学、心理学）的研究成果，拓展了行政学的视野，使行政学研究由单一学科框架走向跨学科交叉研究的道路，并围绕行政决策的研究，力图建构起新的行政学理论体系。

60年代中期以后，出现了两种取代传统公共行政学的尝试：一种是以弗雷德里克森（H. G. Friderickson）等人为代表的“新公共行政学”，它是一种强调民主取向的公共行政学；另一种是政策分析或政策科学（policy analysis, public sciences）。

“新公共行政学”以及政策科学的兴起，标志着公共行政学的传统的主导地位的终结以及政府管理领域研究的新范式的形成。1968年，由《公共行政学评论》的主编沃尔多发起，一群青年行政学学者在雪城大学（Syracuse University）的明诺布鲁克（Minnowbrook）会场举行研讨会，会议的目标是弄清公共行政学的相关问题以及这个学科如何改变以迎接70年代的挑战。会议论文于1971年以“走向一种新公共行政学：明诺布鲁克观点”为书名结集出版，该书可以说是“新公共行政学”的宣言。其中弗雷德里克森的《走向一种新的公共行政学》一文，在某种程度上可以看作是这次会议的总结，它集中地表述了“新公共行政学”的基本观点。该文有三个目的：一是综合明诺布鲁克会议上关于新公共行政学的观点；二是探讨新公共行政学与更广泛的行政思想与实践世界的关系；三是解释新公共行政学与组织理论之间的相互影响。^①

按照弗雷德里克森的解释，行政学的经典或传统总是有效的、经济的和协调的公共服务管理，它的焦点总是高层管理和基本的辅助职员服务；公共行政学的理论基础总是更好的管理。新公共行政学在公共行政学的经典目标和理论基础中

^① H. George Fredericson, Toward a New Public Administration, In *Classics of Public Administration*, p. 391.

增加了公平一项。传统的公共行政学试图回答如下的两个问题之一：（1）我们如何在可供利用的资源条件下提供更多更好的服务（效率）？（2）我们如何少花钱而保持特定的服务水平（经济）？新公共行政学增加了这样一个问题，即这种服务是否增进了社会公平。^①

新公共行政学以公平为核心，因而，拒绝了传统行政学的一系列基本观点。首先是抛弃了政治—行政二分法的观点。弗雷德里克森指出，这种政治—行政二分法观点缺乏经验证据，因为管理者既从事行政执行，也从事政策制定，政策（政治）—行政的连续统是一种经验上更准确的观点。新公共行政学试图以这样的方式来解决：行政管理并不是价值中立的，他们应该对好的管理与社会公平作出承诺，以此作为价值、奋斗目标或理论基础。对于社会公平的承诺意味着新公共行政学渴望变革，它要改变那些妨碍社会公平的政策和机构，寻求增进它的目标（好的管理、效率、经济和社会公平）的变迁；对于社会公平的承诺还包括发现具有灵活性和变化能力的组织与政治形式。

因此，新公共行政学倾向于抛弃传统的过于稳定的官僚体制，寻求具有灵活性的行政组织结构或官僚组织形式。这样，分权、权力下放、项目、组织发展、责任扩大、冲突和顾客至上是新公共行政学分析组织问题的一些基本概念。新公共行政学对于社会公平的承诺蕴涵着一种更强大的行政或执行的政府，即汉弥尔顿所说的“执行机关的力量”。政府行政部门的政策制定力量日益被认识。新公共行政管理不仅寻求有效地、经济地执行立法授权，而且寻求影响和执行那些更一般地影响人们生活质量的政策。传统的公共行政学强调要发展和加强那些被设计出来处理社会问题的体制或制度，然而，它却脱离问题来看待体制；新公共行政学企图重新把焦点集中在问题上，并考虑处理问题的可能替代体制途径，寻求改革现有的体制和发展出新的、更灵活的体制。与它的前辈相比，新公共行政学有更是“规范的”，更少是“描述的”；更多“顾客—效果取向”，更少“体制取向”；更多是“价值的”（但不缺少任何科学性），更少是“中立的”。

在研究领域及分支的界定上，新公共行政学也不同于传统的行政学。弗雷德里克森指出，传统的公共行政学在研究的领域上从未达成一致意见。它把行政学的研究固定在“预算”、“人事管理”、“组织与管理”之类的范畴上，过于狭窄、过于以“组织内部”为取向，理论上过于空洞；新公共行政学要求有一种划分行政学的新方法，以便更好地理解 and 把握其研究范围及分支。按照新公共行政学的

^① H. George Fredericson, Toward a New Public Administration, In *Classics of Public Administration*, p. 392.

观点,在公共组织中存在着四种基本的作用过程,即分配过程、整合过程、边界交换过程和社会动机过程,这四种过程适应于理解和改善公共行政学。

新公共行政学的出现既是公共行政学的学科自身发展的必然结果,也是60年代美国社会改革在公共行政学研究上的一种回音。它提出了一系列不同于公共行政学传统的新范式,如强调公共行政学以公平与民主作为行政学的目标和理论基础;主张政治(政策)与行政的关联性;重视人性和行政伦理研究,倡导对民主主义的行政模式以及灵活多样的行政体制的研究;拓展行政学的研究范围,要求采用新的研究方法等。新公共行政学强调以“社会公平”为核心,实际上是一种民主的行政理论,与美国政治学的先驱汉弥尔顿、麦迪逊等人在《联邦党人》以及托克维尔在《美国民主》中所表达的民主行政理论具有明显的渊源关系。

新公共行政学的出现是战后对传统行政学的批评的进一步发展,可以说是公共行政学“范式”的一次变化。但是,它缺乏概念和理论上的连贯性,并未最终生根立足,未能最终取代传统的公共行政学而成为行政学研究的主导范式。《布莱克维尔政治学百科全书》对新公共行政学作出了如下的评价:“在20世纪政治动荡的60年代,美国出现了一个新公共行政学运动,这是那十年激进政治在行政管理方面的回音。新公共行政学关注如何使官僚机构反映某些委托人(特别是穷人)的愿望,而较少反映其他委托人(特别是全体中产阶级)的愿望。新公共行政学缺乏概念上的连贯性,没有明确限定的宪法基础,没能生根立足,容易被反对者当作仅仅是一种情感的爆发而不予理睬。”^①

几乎在与新公共行政学出现的同时,西方(美国)的行政学研究出现了另一个影响更深远、更广泛的趋势,即60年代末、70年代初兴起的政策科学或政策分析研究(其先导是40年代末、50年代初拉斯韦尔和林德布洛姆的政策科学或政策分析思想)。政策科学的倡导者针对传统行政学过分强调官僚体制的研究、政治—行政二分法等弊端,强调对政策制定系统及过程的研究,形成了政策科学的研究“范式”,一些政策科学家主张用政策科学或政策分析研究来取代传统的公共行政学研究。正是主要在公共政策学院和商学院的背景上,特别是前者对政策执行的研究上培育出“公共管理”的新途径或新范式。

三、公共管理学的兴起

作为公共部门管理研究领域新途径的公共管理学是20世纪70年代开始在美

^① 《布莱克维尔政治学百科全书》,613页,北京,中国政法大学出版社,1992。

国大学的公共政策学院和商学院中发展起来的。当然，也有学者将“公共管理”这一新学派的渊源追溯到威尔逊的《行政之研究》一文。

无论是政策分析途径还是公共管理途径，都可以看作是对传统的公共行政学途径的过时或失效所做出的一种反应，是作为它的竞争或替代途径而出现的。20世纪七八十年代，公共管理途径在美国大学的公共政策学院和商学院中逐渐成长起来。波齐曼（Bozeman）在《两种公共管理概念》^①一文中说：在70年代末的美国大学中，几乎同时出现了两种明显不同的公共管理途径：一种是来自于公共政策学院的“政策途径”（the policy approach），简称为“P-途径”；另一种是来自于商学院并受传统公共行政学影响的“商业途径”（the business approach），简称为“B-途径”。在他看来，公共政策分析或政策科学是一种以政策研究为取向，重视定量分析方法尤其是经济学分析手段的一种新学科，公共政策学院（如哈佛大学、肯尼迪政府学院、密歇根大学公共政策研究所、明尼苏达大学汉弗莱研究所、加州大学伯克利分校的公共政策学院等）部分地是以与旧的公共行政学院决裂的方式创建起来的。然而，这种新学院或新学派很快发现了自己的局限性：停留于政策制定或规划的研究而忽视政策执行的研究；实际的公共部门管理很少要求正式的定量分析或重大的政策设计，但对政策执行或政策管理有更多的要求。公共政策学院需要某些与公共行政学相类似的，但又与这个旧的学科有区别的东西。公共管理正是在70年代开始兴起的“执行研究”热潮中，作为这种解决办法而出现的。70年代中期，公共政策学院的教师们开始使用“公共管理”一词，并开始设置“公共管理”课程。

普雷斯曼（Jeffrey L. Pressman）和韦达夫斯基（Aaron Wildavsky）所发起的政策执行研究（“执行运动”）把焦点集中在政府的项目（program）上，而不是如传统行政学那样集中在机构（bureau）上。将项目作为基本的分析单位，机构方面的重要性不再由它自身所决定，而由它与公共项目绩效的相关性所决定。许多执行研究的学者将执行研究看作是一种新的东西（既不同于政策制定研究，也不同于传统的行政研究）。凯特尔认为，执行研究从两个方面推动了公共管理的发展：一是执行研究将问题的焦点由组织（尤其是结构和过程）转移到公共项目及其产生的结果上；二是执行研究超出了公共行政学，也超出了政治学而达到一个更广泛、综合的跨学科基础。正是从这种由组织结构与过程向项目与绩效的

^① Barry Bozeman, Two Concepts of Public Management, In B. Bozeman (ed.), *Public Management: The State of the Art*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993, pp. 1-6.

焦点转移的趋势以及不同学科学者的共同努力，促成了公共管理范式的兴起。^①

为公共管理的发展做出贡献的还有商学院的学者们。有如波齐曼所分析的，他们是一批在商学院教书或者在经济学和一般组织与管理专业中受过系统训练的学者，他们发展出所谓的“B-途径”，即强调将工商管理和经济学的概念、理论和方法应用于公共部门管理的研究中，并仍然关注组织结构与过程。在如何看待公共组织与私人组织的关系问题上，P-途径主张“公共组织与私人组织在所有不重要的方面是相同的”（W. Sayre）；而B-途径往往相反，强调这两种组织及其管理的相似性，较少对两者加以区别。B-途径关心发展出经验理论，主张在公共部门中引入私人部门的管理经验和模式；它把焦点集中在战略和组织管理上（公共管理对战略管理的重视主要来自于B-途径）。然而，与P-途径不同，B-途径仍然更多地以过程为取向，因此，传统公共行政学中关于组织设计、人事管理、预算之类的主题也是B-途径的学者感兴趣的。

按照波齐曼的说法，公共管理这两个来源或途径有其各自的体制与职业上的背景或基础，P-途径主要来自于公共政策学院，并流行于“公共政策分析与管理学会”中，其研究成果（论文）最常见于《公共政策分析与管理》杂志；而B-途径主要来自于商学院，并为管理科学学院的公共部门管理学部以及美国公共行政学会所使用，其论著最常见于《管理科学评论》、《管理科学院院刊》和《公共行政评论》等杂志。波齐曼将这两种途径加以比较，认为两者有某些共同点，如以组织外部为取向（即关心行政机构以外的东西），强调政治因素在管理中的作用；重视规范研究并关心改善管理绩效，主张从经验中学习，尤其是偏爱案例分析法。这两种途径又各有所长：P-途径重新认识了政策分析对于公共管理的重要性，强调学习实践者的经验，重视吸取经验教训并加以传播，促进政治执行官与资深管理者的对话；而B-途径更强调以研究和理论为取向，应用和融合不同学科的理论、方法和技术，发展一种以公共管理与私人管理相比较为基础的综合框架，注重战略管理，关心过程问题，把焦点集中在职业化的公共管理者而非政治执行官身上。^②

经过七八十年代的孕育和进化，公共管理的P-途径和B-途径逐渐汇合，形成公共管理的新范式。1991年9月20—21日，来自全美的73位学者聚集于MPA项目发源地雪城大学麦克斯韦学院，举行了第一次美国的公共管理学术研

^① Donald. F. Kettl and H. Brinton Milward (eds), *The State of Public Management*. Baltimore: the Johns Hopkins University Press, 1996, p. 4.

^② Barry Bozeman (ed.), *Public Management: The State of the Art*, pp. 5-6.