

研究生教学用书

教育部学位管理与研究生教育司推荐

公共管理学

Public Management

陈振明 主编

 中国人民大学出版社

教育部学位管理与研究生教育司推荐

公共管理学

陈振明 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理学/陈振明主编.
北京:中国人民大学出版社, 2005
研究生教学用书
ISBN 7-300-06989-4

- I. 公…
- II. 陈…
- III. 公共管理-研究生-教材
- IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 1144642 号

研究生教学用书
教育部学位管理与研究生教育司推荐
公共管理学
陈振明 主编

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	河北三河汇鑫印务有限公司	
开 本	720×965 毫米 1/16	版 次 2005 年 12 月第 1 版
印 张	35	印 次 2005 年 12 月第 1 次印刷
字 数	587 000	定 价 42.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

目 录

导论 公共管理学的视野	1
第一章 公共组织理论	40
第一节 公共组织概述	40
第二节 公共组织的结构	49
第三节 公共组织的过程与行为	58
第四节 公共组织环境	67
第二章 政府改革与治理	76
第一节 治理理论	76
第二节 当代西方政府改革	101
第三节 转型期我国的行政体制改革	121
第三章 政府间关系	141
第一节 政府间关系研究概述	141
第二节 西方政府间关系的历史与现实	152
第三节 中国政府间关系的现状与改革	163
第四章 政府作用	182
第一节 现代市场经济中的政府角色	182
第二节 转型期我国政府的角色定位	194
第三节 政府失败论	215
第五章 公共政策	237
第一节 公共政策与公共管理	237

第二节	公共政策的内容	246
第三节	公共政策系统及其运行	254
第六章	绩效管理	276
第一节	公共部门绩效管理概述	276
第二节	公共部门绩效评估的要素	292
第三节	公共部门绩效评估的程序与方法	297
第四节	公共部门绩效评估的改革与发展	307
第七章	人力资源管理	319
第一节	人力资源管理的新观念	319
第二节	国家公务员制度	332
第三节	公共部门人力资源的开发	346
第八章	公共经济管理	358
第一节	公共经济管理的理论基础	358
第二节	公共财政管理	365
第三节	转型期我国公共财政管理的完善	385
第九章	第三部门管理	390
第一节	公共管理研究的一个新领域	390
第二节	西方第三部门的发展及其作用	401
第三节	中国第三部门的发展与事业单位改革	415
第十章	战略管理	430
第一节	私人部门的战略管理	430
第二节	公共部门战略管理途径的兴起	443
第三节	公共部门战略管理学科的框架	455
第十一章	公共管理伦理	467
第一节	公共管理伦理概述	467
第二节	公共责任与官员问责制	476
第三节	转轨时期公共管理伦理建设	486

目 录

第十二章 政府工具	497
第一节 政府工具研究概述	497
第二节 当代政府治理的新工具	506
第三节 新治理工具与政府管理创新	526
参考文献	536
后记	553

导论 公共管理学的视野

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进一步扩展而形成的，其主要部分或核心仍然是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 大大地改变了政府公共管理的性质、范围、内容和方式。这对于传统的公共管理学研究提出了新挑战和更高的要求。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型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条件下以及加入 WTO 背景下的公共管理实践服务。在导论中，我们将探讨公共管理的几个基本概念，公共管理学的研究对象、性质和研究方法，转型期我国公共管理的实践问题。

一、公共管理及其相关概念^①

“公共行政”(public administration)、“公共政策”(public policy)、“公共事务”(public affairs)、“公共管理”(public management)、“公共物品”(public goods)、公共部门(public sector)和“治理”(governance)及“善治”(good governance)是公共管理学科的几个基本概念。下面，我们将对这些概念加以简要分析。

1. “公共管理”与“公共行政”

无论是在英文还是在中文中，“administration”(行政)和“man-

^① 本节部分内容曾发表于《中国行政管理》，2001(2)，并由《管理学文摘》摘要转载，2001(4)。

agement”（管理）这两个词都是近义词，且词义丰富，前一个词更是如此。有学者曾区别了“administration”的14种含义。^①人们经常将这两个词互换地加以使用，例如“business administration”被译成“商业管理”，赫伯特·西蒙的“Administrative Behavior”这一名著的中译本叫做《管理行为》。“public administration”有时也被译成“公共管理”，我国最近兴办的“公共管理硕士专业学位”所用的英文名称是“Master of Public Administration”（MPA）。然而近义词不等于同义词，详细的语义分析可以显示出其中的差别，而且在实践中，“manager”（管理者或经理）与“administrator”（行政官员或行政人员）所扮演的角色也明显不同。

《牛津英语词典》对“行政”一词的解释是：一种行政的活动，这种活动又被解释为“处理事务”、“指导或监督执行”、“运用或引导”；“管理”一词则被定义为“通过自己的行动引导、控制事务的过程”、“照料或看管”。《韦伯斯特词典》对“行政”一词的解释与《牛津英语词典》的解释大同小异，但它对“管理”一词做了更全面的解释，界定为“管理的行动或艺术”、“引导或监督商业一类的事务，特别是指商业活动项目中的计划、组织、协调、指导、控制等执行功能，以对结果负责”，“为达成目的而明智地使用各种手段”。从这两个词的拉丁词源也可以分辨出它们的差别，“administration”源自拉丁词语“minor”和“minstare”，意思是“为……服务”、“控制或统治”；“management”源自于拉丁词“manus”，意为“用手控制”。从词典的解释以及词源看，这两个词的主要区别在于：“行政”是“为……服务”，“管理”则是“控制或获得结果”^②。

学科专业词典和教科书对这两个词的解释更详尽，其含义差别也更明显。例如，威尔逊和古德诺等人将“行政”看作是“政策与法律的推行”；“行政”的内涵还有：“与保持记录相关的活动、文件工作”和“与应用由他人所决定的规则、程序和政策相关的活动”。而“管理”则被界定为“保证大量的活动得以进行，以完成预定任务的执行过程或活动，特别是创造和维持各种条件，以便通过一群人的共同努力来完成既

^① Andrew Dunsire, *Administration: The World and the Science*. London: Martin Robertson, 1973.

^② Owen E. Hughes, *Public Management and Administration* (second edition). St. Martin's Press, Inc., 1998, p. 5.

定目标的执行过程和活动”^①。另一种“管理”的定义是：“一种履行某种功能，使人力、物力和资源得到有效配置，以达成目标的活动”（Wren, 1987）。由此可见，“行政”本质上包含着遵从指示和服务的含义；而“管理”首先意味着获得结果以及管理者为获得结果负个人责任。

也有学者试图从层次的高低来区分这两个概念。但何者为高何者为低，看法有时正好相反。有如比尔特（W. Byrt）在《管理教育》一书中所指出的：人们往往对“管理”和“行政”做出区分，然而所做出的区分不同：在一些场合，“行政”被当作高层管理者的活动，“管理”则被当作低层次的活动；而在另一些场合，却正好反过来。^②显然，要从层次的高低来区分“行政”与“管理”是困难的。

我国学者往往从组织实体或管理主体的角度（即以国家、政府等政治组织，还是工商企业组织的不同）来区分这两个概念。“行政”一般被当作国家或政府的活动，政务的推行或与公共事务相关的活动 [这也许就是为什么“public administration”被译为“公共行政（学）”的原因]；而“管理”则一般被当作与工商企业组织相关的活动，即与计划、决策、指挥、协调、控制一类相关的功能活动。这种区分在过去有一定的合理性，但已不适当代变化着的公共的与私人的组织与管理的现实，特别是不适当代政府改革实践对公共部门管理理论所带来的新变化。

基于“行政”和“管理”的含义上的差别，加上定语“公共”后的“公共行政”与“公共管理”也应有所不同。“公共行政”是政府特别是执行机关为公众提供服务的活动，行政官员或行政人员在这种活动中主要是执行由别人（政治家）所制定的政策和法律，关注的焦点是过程、程序以及将政策转变为实际的行动，并以内部定向，关心机构和人员以及办公室的管理（传统的公共行政学以及公共行政学院主要是培养政府的职业文官的学科或机构）。尽管“公共管理”的确也包含了“公共行政”的许多内涵，但有以最低的成本取得目标以及管理者为取得结果负责的内涵。所以，公共管理是公共组织提供公共物品和服务的活动，它

^① Derek French and Seward Heather, *Dictionary of Management* (second edition). Aldershot: Gower, 1983.

^② William Byrt (ed.), *Management Education: An International Survey*. London: Routledge, 1989.

主要关注的不是过程、程序和遵照别人的指示办事以及内部取向，而更多的是关注取得结果和对结果的获得负个人责任。在过去的 20 多年，西方公共部门的管理实践发生了深刻的变化，过去被称为“公共行政”的活动，现在更经常地被称为“公共管理”活动；过去那些有着“行政官员”头衔的人，现在更多地被称为“管理者（或经理）”。有如英国学者波立特（C. Pollit）所说：“在以前他们被称为‘行政官员’、‘资本官员’、‘财政官员’、‘主任助理’，现在人们称他们为‘管理者’”^①。“行政官员”一词的过时和“管理者”一词的流行也许只是时隐时现的问题，但实际上反映了公共部门管理的理论与实践的深刻变化：一种以传统的“行政”概念为基础的公共服务（“公共行政”）肯定有别于一种以“管理”概念为基础的公共服务 [“（新）公共管理”]。名称或头衔的变化是相关职位占有者的角色、地位、期望、行为方式以及他们与政治家和公民关系变化的一种体现。

2. “公共部门”与“公共物品”

人们习惯将经济领域划分为公共部门和私人部门。公共部门是公共事务的管理者和公共服务的提供者，广义公共部门包括政府机构、公用事业、公共事业、非政府公共机构等部门以及各种不同组织的公共层面；狭义公共部门是仅包括政府机构以及依据政府决策的产生的机构和部门，是最纯粹的公共部门。政府以公共利益为导向，其职能是对社会公共事务进行管理，无偿占有社会公共资源，并为社会提供公共物品和公共服务。

除政府机构外，还存在公用事业、公共事业、非政府机构等“准公共部门”组织，也称为第三部门或非营利组织，但因其具有如下鲜明的“公共”特性，也将其归入公共部门之中：第一，第三部门主要是一些从事公益事业的组织，其生产或活动的基本目标是公益性，即为公共利益服务，这与政府机构即“纯粹的”公共部门的目标是一致的；第二，第三部门市场化程度较低或非市场化，其生产、活动的内容和方式往往由政府实行控制或必要的行政管制，因此它与政府组织存在着十分密切的关系，甚至被当作政府组织用来实现其目标的一个重要工具；第三，第三部门为社会提供的产品也往往是一种公共物品或“准”公共物品，

^① Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Service: Cuts or Cultural Change in the 1990s* (second edition). Oxford: Basil Blackwell, 1993, p. VII.

这与政府为社会所提供的物品是一致的，至少基本是一致的；第四，投资主体或提供资源的主体也主要是政府。

将政府的基本职能概括为提供公共物品 (public goods)，这几乎成为当代西方经济学家的共识。公共选择学派的奠基者布坎南把公共物品界定为“任何由集体或社会集团决定，为了任何原因，通过集体组织提供的物品或服务”。两本著名的美国经济学教科书以及世界银行 1997 年的发展报告下了更通俗的定义。

萨缪尔森等著的《经济学》认为：“与来自于纯粹的私有物品的效益不同，来自于公共物品的效益牵涉到对一个人以上的不可分割的外部消费效果。相比之下，如果一种物品能够加以分割，因而每一部分能够分别按竞争价格卖给不同的个人，而且对其他人没有产生外部效果的话，那么，这种物品就是私人物品。公共物品常常要求集体行动，而私有物品则可以通过市场被有效率地提供出来”^①。

斯蒂格利茨的《经济学》认为：“公共物品是这样一种物品，在增加一个人对它分享时，并不导致成本的增长（它们的消费是非竞争性的），而排除任何个人对它的分享都要花费巨大成本（它们是非排他性的）”^②。

世界银行发布的 1997 年世界发展报告认为：“公共物品是指非竞争性的和非排他性的物品。非竞争性是指一个使用者对该物品的消费并不减少它对其他使用者的供应，非排他性是指使用者不能被排除在对该物品的消费之外。这些特征使得公共物品的消费进行收费是不可能的，因而私人提供者就没有提供这种物品的积极性。”^③

由此可见，公共物品是指具有消费的非竞争性和非排他性、自然垄断性以及收费困难等特征的物品；与公共物品相对应的是的私人物品 (private goods)，即具有消费上的竞争性和排他性等特征的物品。公共物品的上述特征以及规模效益大、初始投资量大的特点，使得私人企业或市场不愿意提供、难以提供或提供难以做到有效益。因而，一般由政府或其他公共部门提供，而私人物品的效用边界清楚，市场是提供此类物品的最佳方式。

① [美] 保罗·A·萨缪尔森、威廉·D·诺德豪斯：《经济学》（第 12 版），1194 页，北京，中国发展出版社，1992。

② [美] 斯蒂格利茨：《经济学》，147 页，北京，中国人民大学出版社，1997。

③ 世界银行：《1997 年世界发展报告：变革世界中的政府》，26 页，北京，中国财政经济出版社，1997。

公共物品可以从不同的角度来加以划分。一种划分方法是将之分为纯公共物品和准公共物品。凡是能严格满足消费上的非排他性等特征的物品是纯公共物品。国防是一种典型的纯公共物品，其消费没有排他性。国防服务被供给，其消费便是全社会性的。公共安全、外交、法规政策、环境保护、基础研究、空间技术等也是纯公共物品。凡是不能严格满足消费上的非排他性等特征的物品是准公共物品。道路是准公共物品的典型例子，它具有某种程度上的消费非排他性特征，在一定限度内，你上路不影响别人上路；一旦超过一定限度，出现拥挤或堵塞现象时，你上路就妨碍别人上路。能源、交通、通讯、城市公共服务、教育、广播电视、社会保障等都是准公共物品。

另一种划分方法是将公共物品划分为有形的公共物品（硬公共物品）和无形的公共物品（软公共物品）。有形的或“硬”的公共物品是指看得见、摸得着的公共物品，如公共设施；无形的或“软”的公共物品主要是指政府所提供法律、政策和制度一类的服务。

还有一种划分方法是将公共物品划分为全国性的公共物品和地方性的公共物品。全国性的公共物品是指由国家或中央政府提供的物品和服务，如国防、外交、全国性的法规、政策等；地方性的公共物品是指由地方政府所提供的物品或服务，如城市基础设施、地方性法规、政策等等。

关于公共物品及服务的供给方式，福利经济学家（以萨缪尔森为代表）认为，由于公共物品具有非排他性和非竞争性的特征，所以通过市场方式提供公共物品，实现排他性是不可能的或者成本是高昂的，并且在规模经济上缺乏效率。在福利经济学家们看来，政府提供公共物品比市场方式即通过私人提供具有更高的效率。20世纪60年代末70年代初，新自由主义经济学思潮兴起，它怀疑政府作为公共物品唯一供给者的合理性。戈尔德、布鲁贝克尔、史密兹、德姆塞茨以及科斯等人从理论和经验两方面论证了公共物品的私人供给的可能性。德姆塞茨和戈尔德则从技术的角度讨论了私人提供公共物品的可能性，即如果存在排他性技术，则私人可以很好地供给某些公共物品（例如，高速公路作为一种准公共物品，在入口处可以设置收费站，因此高速公路可以通过私人投资、私人收费的方式来兴建）。

3. “公共管理”与“私人管理”

“公共管理”由“公共”和“管理”两个词组成。“公共”与“私

人”相对，但它们之间的界限很难准确加以界定。沃尔多在《公共行政学研究》(1955)中归纳了“公共”三个方面的含义：一是从哲学、法学和政治理论层次上，即从国家或政府的角度给“公共”下定义，这里涉及的是主权、合法性、福利一类的问题；二是从经验层次上，即从公共职能和公共活动的范围上来界定；三是从政府执行活动或职能的角度来下定义。因此，“公共”作为与“私人”相对的概念，表示国家、政府及其他公共组织的职能、活动范围；与多数人的利益相关，有较多的社会公众参与；表示一个众人的事务领域。

通过与私人管理(或商业管理)的比较，可以说明公共管理尤其是政府管理的特点。沙雷(Wallace Sayre)的名言——商业管理与公共管理在所有其他不重要的方面上是相似的——已被人们广泛地引用。的确，私人管理与公共管理有许多相似之处。所有组织的管理都包含了合作团体的活动，而且所有的大组织(不管是政府部门、医院、大学、工会，还是工厂、商业企业)都必须履行一般的管理职能如计划、组织、人事、预算等。但是，公共管理在许多重要的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，追求公共利益的，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，即行政官僚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靠竞争获得生存与发展的机会。政府提供的是公共物品，而商业组织提供的是私人物品。我们在下文中将看到，正因为公共物品的特征，使得政府活动难以高效率。

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一类的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。

4. “治理”与“善治”

“治理”（governance）与“善治”（good governance）日益成为公共管理的核心概念。治理问题是20世纪90年代以来国际社会科学界尤其是公共管理界研究的热点之一。世界银行1992年度的报告就以“治理与发展”为标题；经济合作与发展组织（OECD）1996年度公共管理发展报告的题目是“转变中的治理”；《国际社会科学杂志》1998年有一期专门探讨了治理问题。治理概念的定义繁多，可泛指任何一种活动的协调方式。有最小国家的治理、公司治理、新公共管理、善治、社会—控制系统和自组织网络等六种不同的用法（罗茨）。

世界银行在20世纪80年代末用“治理危机”来概括非洲国家在发展过程中面临的主要问题。在这里，治理被等同于单个国家的可统治性，是“为了发展而在一个国家的经济与社会资源的管理中运用权力的方式”。90年代后，世界银行提出了“善治”口号，合法、法治、负责、透明、有效的政府构成了善治的基本要素，成为规范政治权力的主要标准。有人把治理视为公民社会的“自组织的组织间网络”，认为这是一种没有政府的治理，在公共资源管理、社区服务和跨国的地区性政策网络中普遍存在。全球治理委员会也认为：“治理是或公或私的个人和机构管理共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突或不同利益得以调和并采取联合行动的持续过程。”

二、公共管理学范式的兴起^①

作为一个相对独立的研究领域或学科，公共部门管理特别是政府管理研究形成于19世纪末20世纪初。它的研究方向是1887年威尔逊（W. Wilson）的《行政之研究》一文所确定的，其相对独立的学术框架

^① 本部分内容原载《中国人民大学学报》，2001（1），并由《新华文摘》转载，2001（4）。

建立于 20 世纪二三十年代,以 1926 年怀特 (Leonard D. White) 的《公共行政学研究导论》和 1927 年威洛比 (William F. Willoughby) 的《公共行政原理》这两本教科书的出版为标志。在 100 余年的发展历程中,该领域发生了三次重大的范式转换,即从传统的公共行政学到公共政策分析再到公共管理学 [在英国、新西兰、澳大利亚等国被称为“新公共管理(学)”]。^① 在西方特别是在美国,从公共行政到公共政策和“公共管理”,并不仅仅是学科术语使用习惯的不同或时髦不时髦的问题,也不只是该领域的学院或研究所为吸引学生而采用新招牌的问题,它们代表了公共部门管理研究发展过程中依次出现的三种研究途径或范式。

1. 对传统公共行政学范式的批评

公共管理研究领域的新途径是 20 世纪 70 年代开始在美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。例如,佩里 (James L. Perry) 和克雷默 (Kenneth L. Kraemer) 在《公共管理:公共的和私人的观点》(1983)一书中,在界定什么是公共管理时宣称,他们关于公共管理的灵感来自于威尔逊的这篇经典论文,并将威尔逊的思想基础归纳为如下四个方面:(1)以政府作为主要的组织脉络背景;(2)以执行功能作为合适的焦点;(3)以发现有效管理的原则和技术作为发展管理能力的关键;(4)将比较作为该领域研究取得进展的方法。^② 这样的话,威尔逊的论文强调的也就是“公共管理”而非只是“公共行政”的东西了。

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。在 20 世纪二三十年代所形成的、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,以组织的内部取向,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。在与厄威克 (Lyndall Ur-

^① 关于这一问题,可参看陈振明:《从公共行政学到新公共行政学再到公共管理学——西方政府管理研究领域的范式变化》,载《政治学研究》,1999(6)。

^② James L. Perry and Kenneth L. Kraemer, *Public Management: Public and Private Perspectives*. Palo Alto, CA: Mayfield, 1983, p. 1.

wick) 合编的《行政科学论文集》中,古利克(Luther Gulick)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(directing)、协调(coordinating)、报告(reporting)和预算(budgeting)七个原则或原理。^①

第二次世界大战后,传统的公共行政学途径受到了来自各个方面尤其是政治学行为主义的批判。在这些批判者中有西蒙(Herbert A. Simon)、达尔(Robert A. Dahl)、阿普比(Paul H. Appleby)、诺顿·朗(Norton E. Long)和沃尔多(Dwight Waldo)等。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的中心地位。然而,传统行政学的根基并未真正动摇,新的范式并未确立。尽管西蒙猛烈地抨击传统行政学的政治—行政二分法和所谓的行政原则,并提出一种以决策为中心的行政理论,但他最终并未摆脱传统行政学框架的束缚。

20世纪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”(New Public Administration),它强调一种民主取向的公共行政学,但这种范式似乎只是昙花一现,未成气候;另一种是政策分析或政策科学(Policy Analysis, Public Sciences),其根源可以追溯到1951年拉斯韦尔(H. Lasswell)等人主编的《政策科学》一书,在60年代末、70年代初迅速成长,在70—80年代成为与传统公共行政学相抗衡的学派。^②正是主要在公共政策学院和商学院的背景下,特别是前者对政策执行的研究上培育出了“公共管理”研究的新途径或新范式。

2. 公共管理范式的出现

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逐渐成长起来。波兹曼(Barry Bozeman)和凯特尔(Donald F. Kettl)等学者对此作了清楚的说明。波兹曼在《两种公共管理概念》^③一文中

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

^② 关于政策分析或政策科学范式,可参看陈振明:《政策科学的研究纲领》,载《中国社会科学》,1997(4);《是政策科学,还是政策分析》,载《政治学研究》1996(6);《政策科学》,北京,中国人民大学出版社,2003。

^③ 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.

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”。

在波兹曼看来，公共政策分析或政策科学是一种以政策研究定向，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、明尼苏达大学的汉弗莱研究所、加州大学伯克利分校的公共政策学院等）部分的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，却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“政策执行研究”（“执行运动”）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）和韦尔达夫斯基（Aaron Wildavsky）所发起的政策执行研究把焦点集中在政府的项目（program）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，而是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。这种研究焦点的转移具有深刻的含义，即学者们再也不能单一地看待组织及其对公共项目的贡献了。执行研究把项目放到了核心地位并要求研究组织如何对项目作出贡献。

更重要的是，第一，执行研究首次使绩效问题变成了争论的焦点，公共行政学者们不能再自信地假定——如果行政人员以正确的方式发起执行并调整行政系统的话，那么，政治家所制定的政策就能产生有效的结果。管理绩效问题超出传统行政学所能解释的范围，这就有如哈格罗夫（Erwin C. Hargrove）所说：“在政策方案和政策结果的链条中缺少一个环节，那就是绩效管理。”第二，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。这是因为传统的