



# 第 1 章

## 公共管理及其理论发展

公共管理学是一门综合运用各种科学知识和方法来研究公共组织和公共管理过程及其规律性的学科，它以公共事务管理和国家治理的实践作为研究对象，以管理学、经济学、政治学、社会学、法学和其他社会科学为支撑，是一门具有很强实践性和应用性的学科。自 20 世纪 70 年代末 80 年代初以来，国内外公共管理的实践发生了深刻的变化，掀起了声势浩大的公共部门改革或政府改革浪潮，这场改革既改变了公共部门管理的实践模式，也改变了公共部门管理的理论形态及知识体系。最近几十年，又出现了以公共治理与公共服务为核心的公共管理研究的新知识形态。较之于传统的公共行政学，今天公共部门管理的研究领域无论是学科基础、研究视野、理论主题，还是学科框架、研究方法、知识体系等都出现了新的变化。为了让大家对公共管理的基本理论有一个全面的了解，本章我们将分别对公共管理的概念范畴、研究对象、研究方法及理论演进进行简要介绍。<sup>①</sup>

### 1.1 公共管理概述

#### 1.1.1 公共管理的概念范畴

公共管理的主要概念包括公共管理（public management）、公共行政（public administration）、公共部门（public sector）、公共产品（public goods）、公共治理（public governance）和善治（good governance）等。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“management”（管理）这两个词都是近义词，且词义丰富，人们经常将这两个词互换地加以使用，例如，

---

<sup>①</sup> 本章内容参见陈振明等. 公共管理学（第二版）[M]. 北京：中国人民大学出版社，2017. 蔡立辉，王乐夫. 公共管理学（第二版）[M]. 北京：中国人民大学出版社，2018.

“business administration”（商业管理）、“administrative behavior”（管理行为）、“public administration”（公共管理）。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。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”。

“行政”一般被当作国家或政府的活动、政务的推行，以及与公共事务相关的活动；“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、控制等相关的功能活动。这种区分在过去有一定的合理性，但已经不适应于当代不断变化的公共的与私人的组织与管理现实，特别是已不适应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”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（传统的公共行政学以及公共行政学院主要是培养政府职业文官的学科及机构）。尽管“公共管理”的确包含了“行政”的许多内涵，但也有以最低成本达到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产品和服务的活动，它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，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”。

## 2. 公共部门与公共产品

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。广义上的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；狭义上的公共部门仅包括政府机构以及依据政府决策产生的机构和部门，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，并为社会提供公共产品和公共服务。

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列：首先，第三部门主要是一些从事公益事业的组织，其生产或活动具有公益性，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；其次，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进行必要的行政管制，因此它与政府组织存在着十分密切的关系；再次，第三部门为社会提供的产品也往往是一种公共产品或准公共产品，这与政府为社会所提供的产品是一致的，至少是基本一致的；最终，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产品，这几乎成为当代西方经济学家的共识。公

共产品（又称公共物品）通常是指消费过程中具有非排他性、非竞争性的产品。所谓非排他性，就是当这类产品被生产出来，生产者不能排除别人不付费的消费，因为这种排他在技术上做不到，或者即使技术上能做到但排他成本高于排他收益；所谓非竞争性是因为对生产者来说，多一个消费者或少一个消费者都不会影响生产成本，即边际消费成本为零。而对正在消费的消费者来说，只要不产生拥挤就不会影响自己的消费水平。这类公共产品包括国防、公安、航标灯、路灯、电视信号接收等。与公共产品相对应的是私人产品，即具有消费上的竞争性和排他性等特征的产品。公共产品的上述特征，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或难以提供，因而一般由政府或其他公共部门提供。私人产品的效用边界清楚，市场是提供此类产品的最佳方式。

公共产品可以从不同的角度来加以划分。

一种划分方法是将公共产品分为纯公共产品和准公共产品。凡是能严格满足消费上的非排他性等特征的产品都是纯公共产品。例如，国防是一种典型的纯公共产品，其消费没有排他性，国防服务一旦供给，其消费便是全社会性的。同样地，公共安全、外交、法规政策、环境保护、基础研究、空间技术等都是纯公共产品。凡是不能严格满足消费上的非排他性等特征的公共产品都是准公共产品。道路是准公共产品的典型例子，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。同样地，能源、交通、通信、城市公共服务、教育、广播电视、社会保障等都是准公共产品。

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

关于公共产品及服务的供给方式，以萨缪尔森为代表的福利经济学家认为，由于公共产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产品，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。

### 3. 公共管理与工商管理

当代公共管理的一个显著特点就是引入了工商管理的一些经验、方法和理论。作为人类社会的管理活动，公共管理与工商管理之间存在诸多相通之处，都必须履行包括计划、组织、指挥、协调和控制等在内的管理职能，但由于管理所要达成的目标不同、管理对象及内容的不同、管理行为的依据不同，它们之间又存在差异。公共管理与工商管理是既相联系又相区别的两类管理活动。其差别主要表现在：

（1）管理性质不同。公共管理是国家、政府及其他公共组织的职能、活动范围，与公共利益相关，具有广泛的社会公众参与，以行使公共权力为基础，是一个公共的事务领域。工商管理是工商企业或者个人对从原材料购买、加工生产到销售等活动所进行的管理，是工商企业自己的事，主要遵循市场价值规律，是企业内部的事务领域。因此，与工商管理不同，公共管理包括了政府或非政府公共组织的活动，而且公共管理的运作

是在政治环境中进行的，具有明显的政治性或公共性的特征。

(2) 使命不同。公共管理以服务公众、实现公共利益和维护公共秩序为目的，工商管理以营利为目的。公共管理的服务导向、顾客导向是基于委托 - 代理而形成的，反映了公共管理的民主理念。工商管理的服务导向、顾客导向是基于利润而形成的，是为了在竞争中争得更多的顾客和市场份额以获取更多的利润。

(3) 效率意识的强弱不同。公共管理所需经费大部分来自公共财政预算，公共管理者并没有太多的削减开支和有效运作的诱因，往往成本 - 效益的观念和意识较弱。工商企业运作的经费来源于本企业的生产所得，以获取更多的企业利润为动机，成本 - 效益的观念和意识较强。公共管理部门提供公共产品，工商企业主要提供私人产品，也参与公共产品的提供。

(4) 责任的性质、范围不同。与工商企业管理相比，公共管理更强调公共责任、社会责任。在工商管理中，权力和责任的划分较清楚；在公共管理中，公共管理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。

(5) 管理的广泛性和复杂性程度不同。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。

#### 4. 公共治理与善治

公共治理 (public governance) 和善治 (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，包括最小国家的治理、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。

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”。20 世纪 90 年代后，世界银行提出了“善治”的口号，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，在公共池塘资源管理、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。”

#### 1.1.2 公共管理的研究对象

在百余年的发展历程中，西方公共部门，尤其是政府管理研究领域经历了从传统的公共行政学到新公共行政学与政策科学，再到新公共管理及公共治理的转换。西方对公

共管理学科（public management）主要有三种不同的理解：一是将“公共管理学”等同于“公共行政学”，这种用法常见于日常公共部门管理活动中，也来自坚持传统的公共行政范式或途径的学者们，这些学者反对将“公共管理”一词看作新术语的说法，认为公共行政学早就使用“公共管理”一词，其含义与“公共行政”并无区别；二是把公共管理学当作公共行政学的一个分支学科，是关于公共行政的项目设计、组织结构化、政策和管理计划，经由预算系统的资源配置、财务管理、人力资源管理、项目评估和审计的应用方法论方面的总的看法；三是将公共管理学看作一种不同于传统的公共行政学和政策分析的一种新途径、新范式或新的学科框架。

按照唯物辩证法和科学哲学的观点，任何一个学科都是以客观世界的某一类事物、现象或过程作为自己的研究对象。它要探讨这类事物、现象或过程的本质联系或规律性，从而形成学科的概念、范畴、定理、原理和方法的理论体系。公共管理学的研究对象是公共事务管理，即国家治理或治国理政的实践，它是一种客观的社会活动及过程。与传统公共行政学一脉相承，公共管理学要研究作为公共事务管理主体的公共组织，特别是政府组织的结构、功能及其与环境的关系，研究公共管理活动的过程及其环节，如组织、决策、沟通、协调、监控、评估等。然而，作为一种有别于公共行政学的新“范式”，公共管理学的研究更注重如何应用人类所创造的各种科学知识及方法来解决公共事务的管理问题，以促进政府及其他公共组织更有效地提供公共产品或公共服务。

如果说传统公共行政学把抽象的官僚制行为与结构作为研究焦点的话，公共管理学则把关注点放在满足公众的服务需求上，寻求有效的公共管理方式来提供广泛而优质的公共服务。20世纪70年代中期以来，公共服务已经成为政府为公众提供的一切公共事务的代名词，成为公共管理替代传统公共行政的核心所在。而西方国家出现声势浩大的政府改革运动，与其将政府的基本职责定位于提供公共服务也有着密不可分的关系。

综上所述，作为一门研究公共事务管理活动或公共管理实践的学科，公共管理学可以被界定为一门综合地运用各种科学知识和方法来研究公共事务管理，即公共组织和公共管理过程及其规律性的学科，它的目标是促使公共组织，尤其是政府组织更有效地执行公共政策、提供公共服务、提高公共管理绩效。

### 1.1.3 公共管理学的研究途径和方法

#### 1. 公共管理学的研究途径

公共行政学在其发展的不同阶段，采取了不同的研究途径或研究方法。早期的公共行政学者主要采用制度或法理的研究途径（形式主义的研究方法），侧重于对政府制度、机构、法规方面的研究；20世纪20年代，受“科学管理革命”的影响，公共行政学采用了所谓的“原则”研究途径，注重对一般的行政管理原则的探索和概括；20世纪三四十年代，受政治学“行为主义革命”的影响，公共行政学推崇经验科学的研究方法，把观察、实验、模拟、抽样、访谈、调查一类的方法用于对行政行为的研究；第二次世界大战后，尤其是20世纪五六十年代之后，公共行政学者开始广泛地运用运筹学、系统分析、损益分析、案例研究、计算机模拟等新的研究方法及手段。

公共管理学是一个跨学科、综合性的研究领域，涉及政治学、行政学、经济学、管理学、社会学等多个学科，它可以有不同的研究途径、方法或观点。首先，公共管理学可以从不同的社会科学学科的框架中来加以研究，在西方（美国）公共管理学的发展中，形成了较有影响的学科途径，如管理学途径、政治学途径、法学途径和经济学途径。其次，可以从某些社会科学的理论、假设或模型出发来研究公共管理过程，由此形成的研究途径更是多种多样。由于研究途径、方法的不同，对公共管理过程也会作出不同的描述或解释，从而形成不同的公共管理理论。

美国学者戴维·H. 罗森布鲁姆等在《公共行政学：管理、政治和法律的途径》一书中认为，公共行政学主要有三种研究途径，即管理途径（包括传统的管理途径和新公共管理途径）、政治途径和法律途径。他认为，公共行政的研究有三条相对分明的途径，各自对公共行政有不同的阐述。一些人把公共行政视为一种管理行为，认为它与民营部门的运作相类似；另一些人则强调公共行政的公共性，从而关注其政治的层面；还有一些人注意到主权、宪法和管制实践的重要性，从而将公共行政视为一种法律事务。三条不同的研究途径对于公共行政的运作，倾向于强调不同的价值和程序、不同的结构安排，也用不同的方法看待公民个人，而每一种途径对于如何发展公共行政的知识也有各自不同的主张。更为复杂的管理途径又可以分为两派：传统的管理途径和当代以改革为导向的“新公共管理”。

公共管理学更多地以经济学为基础，因此，经济学途径已成为公共管理学研究的一个重要途径。它采用经济学的理论假定、概念框架、分析方法及技术来看待公共管理问题。在当代公共管理及公共政策学科中，最有影响的经济学途径是公共选择理论和新制度学派。英国学者莱恩在《公共部门：概念、模型与途径（第三版）》一书中认为，公共部门中的政策制定与执行的过程是通过来自公共选择、新制度经济学、政策执行、管理与评估等不同领域的模型或途径来进行研究的。

公共选择理论是 20 世纪 70 年代发展起来的一种“新政治经济学”或“政治的经济学”理论，80 年代以后被广泛地应用于公共管理和公共政策领域。公共选择理论将“经济人”假说、交换范式和方法论个人主义应用到政治和公共政策领域。作为一种公共政策的研究途径，公共选择理论假定：政治行动者个人（不管是决策者还是投票者）都被自利的动机所引导而选择一项对自身最有利的行动方案。

新制度主义或新制度学派是一种很有影响力的公共管理与公共政策研究途径。它强调制度在政治生活中的决定性作用，认为制度自身是人类设计的产物，是工具性指向的、个人实现目的的结果；制度之所以在社会中存在，是因为它们可以克服社会组织中的信息障碍和减少交易成本；在社会中，两种能最小化交易成本的组织是市场和等级制（官僚制）组织；作为持续不断的正式或非正式的规则，制度规定行为角色、约束行为和形成期望，因而它们不仅增加或减少交易成本，而且也形成偏好。

## 2. 公共管理学的研究方法

公共管理学是一门具有实践性、应用性的学科。公共管理学的兴起，在方法上的突出特征是强调用跨学科研究途径来研究公共管理问题，提倡以问题为中心的研究方法。

它改变了以往以规范研究为主的做法，重视量化方法与案例方法的应用，广泛吸收经济学、管理学和政策分析方法等学科的理论与技术手段。公共管理学的基本研究方法如下所述。

### 1) 实践抽象法

社会管理是人类社会最基本也是最古老的管理职能，在长期的公共管理实践中，人们已形成一些较稳定、定型化的且行之有效的操作方式或思考方式。因此，如果将这些经验式的程式加以总结、概括和抽象，就可以形成一定的公共管理理论。这种对管理实践进行总结、概括和抽象，以获得新的公共管理理论的方法，就是实践抽象法。实践抽象法主要是通过分析公共管理人员怎样进行实际操作，如他们如何确立问题，如何搜集信息去分析问题，如何寻求、判别与选择解决问题的各种方案，如何实施最优方案等，找出公共管理过程或某一个环节中带有规律性的东西，从而抽象出公共管理的理论、原则、方法等，用以指导新的公共管理实践。实践抽象法的基本取向，是从实践中来，再回到实践中去的不断反复。

### 2) 实体分析法

实体分析法是指在进行公共管理研究时，将公共管理的主体，即公共组织（如政府公共部门、非营利组织和准政府组织等）作为一个实体来看待，重点分析该实体存在和发展的前提条件及其与环境的关系，从而获得对这一实体活动的条件和规律等的认识。运用这一研究方法的一个前提条件是要熟悉、了解政府部门和相应的非政府组织及其行为过程，了解法律、政策等要素。例如，制约公共管理机构的主要因素、公共管理机构的目的、所开展的活动、所拥有的资源和权限、所面临的主要问题等。通过对这些基本问题的理解，去分析公共管理机构作为实体性存在的基本状况，获得公共管理的认识 and 理论。实体分析法不仅是研究公共管理的方法，也是公共管理实践中经常使用的工作方法，因为在公共管理中，通过这种实体分析法，往往可以形成一套理论和技术，帮助公共管理人员去分析本部门管理目的、制约因素、资源和权限，以及面临的主要问题等方面的情况，从而制定并实施相应的管理方案和措施，提高管理的效率。

### 3) 实验法

实验法的本质是通过设计模拟实验，将事物的各个因素、事物的发展过程再现出来，以找到这种事物在真实世界中的各种数据及面貌。使用这一方法的必备条件是：实验环境必须是经过周密设计并排除与实验无关因素干扰的可控环境，实验按计划有步骤地进行，实验结果通常必须进行科学的统计和分析。为了得出精确、可靠的实验结果，可以进行反复实验和对比实验。实验法最初来源于自然科学。自然科学中的实验分析可以做到精确，但社会科学中的实验做不到这一点，因为它涉及人的行为，而人的行为在许多情况下是难以真正准确地加以预测的。因而严格地说，社会科学中的实验分析更多的是一种准实验分析。公共管理学中的实验分析更多地也是准实验分析，通过选择某些对象或领域，甚至人为地提供某些条件，推行管理实验或政策试验，以取得经验，再全面推广或铺开。可以采用典型实验法和跟踪实验法进行研究。

#### 4) 系统分析法

系统分析是一种根据客观事物所具有的系统特征，从事物的整体出发，着眼于整体与部分、整体与层次、整体与结构、结构与功能、整体与环境等的相互联系和相互作用，求得优化的整体目标的现代科学方法。公共管理学中使用系统分析法的目的是要帮助人们理解公共管理系统及其与社会环境的关系；鼓励同时对公共管理系统的各个组成部分、公共管理过程的各个环节进行研究；引导人们注重这一系统中的结构、层次与功能；促使人们从不同的角度提出问题，开拓新的知识领域。系统分析方法的内容包括整体分析、环境分析、结构分析、层次分析、相关分析等。

20世纪60年代以后发展起来的系统分析法为公共行政学理论与管理知识的汇合、为各种公共行政学理论流派的统一创造了机会。系统分析法给人们提供了一种从整个公共行政活动及其与环境的相互作用中看待公共行政的途径，也为研究公共行政内部各个部分之间的关系提供了指导。同时，系统理论还为公共行政适应环境的权变观念与生态观念提供了基础。运用这种研究方式着重研究的是公共行政与环境之间的相互关系和公共行政内部各部分之间的相互关系等；致力于谋求公共行政与环境之间及公共行政内部各部分之间的动态的、具体的一致性，以保证公共行政的高效能、高效率。

#### 5) 比较分析法

比较分析法，通常是指把所要研究的对象与不同的或相似的事物放在一起做比较，或将研究对象在不同阶段的情况进行比较，通过鉴别事物之间的异同及其制约因素等，加深对事物的认识，找出事物的本质或规律性的东西。相应地，比较分析法可分为横向比较法和纵向比较法。比较分析法的要点是通过对不同事物或同一事物在不同阶段的情况等进行比较，从中找出共同点、本质或规律性的东西。公共管理学中的比较分析要求研究者对不同国家或地区的公共管理系统及过程加以比较，要求对同一个国家或地区在不同历史时期的公共管理系统及过程加以比较，从中既能找到公共管理学的一般的或普遍的理论，又可以发现各国家或地区在不同时期的公共管理特色，从而丰富整个公共管理学的理论及方法理论体系。

比较研究法是公共管理研究和学习中的一个极为常用的方法，尤其是对我国来说，在当今建立社会主义市场经济体制的改革走向深入、参与国际经济竞争的背景下，这一方法更为重要。如运用纵向比较法，通过对新中国成立以来不同的历史时期公共管理所包含的特定社会公共事务管理模式和方法等进行比较，就能从历史演变的角度，对公共管理的不同变化和特点进行分析，寻找出这种变化的历史原因和实质，加深对现阶段公共管理的认识。又如，运用横向比较法，通过对不同国家和地区同一时期或不同时期公共管理系统和过程的分析，可以发现各国家或地区在不同时期的公共管理特色，尤其是总结发现其成功的经验或失败的教训，从而择优弃劣、取长补短，为提高我国的公共管理水平提供有益的借鉴。

#### 6) 多学科交叉式综合研究方式

随着信息时代和知识经济的来临，人们也开始不断地从多角度、多侧面来认识事物，各学科之间相互交叉、相互渗透的趋势十分明显，从而产生了公共管理学多学科交

叉式综合研究方式。这种研究方式强调各学科之间理论与方法的互补，运用各学科理论及其研究方法来解释与解决公共管理中实际存在的问题。例如，使用经济学的委托-代理理论、产权理论、交易成本等理论，及实证分析方法对公共管理问题进行分析。

### 7) 案例分析法

案例分析的要点是对已经发生的公共管理事件，分析者尽可能从客观、公正的观察立场加以描写或叙述，以脚本等形式说明一个事件的有关情况，力图再现与事件相关的当事人的观点和所处的环境供读者评判。这种方法的重点是强调人际关系、政治等因素对管理过程的影响，而不是抽象推理或刻画细节，因而它特别适应公共管理学及工商管理学研究的需要。案例分析既是当代公共管理学的一种重要研究方法，又是当代公共管理学的一种重要教学形式。

## 1.2 公共行政理论的演进

鉴于公共管理与公共行政的密切关系，我们首先需要了解公共行政理论的演进过程。公共行政学从1887年成为独立的学科以来，形成了许多理论流派。20世纪80年代之后，从公共行政学中逐步衍生出公共管理分支。

### 1.2.1 公共行政理论的初创

公共行政如同其他管理一样，具有十分悠久的历史，无论是在东方国家还是在西方世界，自古都不乏公共行政的思想。然而，早期的公共行政思想因缺乏系统性而尚未成为一种学科化的专门理论。公共行政真正作为一个完整的理论体系并成为一门独立的学科，则是到了19世纪末20世纪初在威尔逊的“政治-行政”二分法和韦伯的官僚制理论基础之上经过科学管理理论而创立起来的。

#### 1. 威尔逊的“政治-行政”二分法

威尔逊在《行政学研究》一文中详细阐述了“政治-行政”二分的理论。威尔逊认为，随着国家经济和社会事务的发展，以及政府职能范围的扩大，政府的行政管理工作迫切地需要有科学的理论予以指导，以使政府不走弯路，使政府专心处理公务和少做政治干预，加强和纯洁政府的组织机构，为政府的尽职尽责带来美誉。为此，威尔逊提出应在对政治与行政这两个概念进行正确区分的基础上将公共行政理论从政治学中分离出来，进行专门的研究。在他看来，“公共行政是政府工作中极为显著的一部分，它就是行动中的政府；它是政府的执行、政府的操作，是政府工作中最显眼的部分，并且具有与政府本身同样悠久的历史”。行政不同于政治，“公共行政是置身于‘政治’所特有的范围之外的。公共行政的问题并不属于政治问题。虽然公共行政的任务是由政治加以确定的，但政治却无须自找麻烦地去直接指挥行政管理机构”。“政治是政治家的特殊活动范围，而公共行政则是技术性职员的事情”。公共行政的领域是一种事务性的领域，“但是公共行政却同时又大大高于关注纯粹技术细节的那种单调内容”。所以，威尔逊特别强调，作为一门学科，公共行政学应对行政管理的各个方面开展理论研究，使行政学的

理论既有深度又有广度。在他看来，“行政学研究的目标，在于首先是要弄清楚政府能够适当且成功地承担什么任务，其次是要弄清楚政府怎样才能够以尽可能高的效率和尽可能少的金钱或人力上的消耗来完成这些专门的任务”；“行政学的目的就在于把行政方法从经验性实践的混乱和浪费中拯救出来，并使它们深深植根于稳定的原理”。

## 2. 韦伯的官僚制理论

如果说威尔逊在“政治 - 行政”二分法的基础上提出了建立公共行政学的必要性，并大致框定公共行政学研究的独立领域，那么韦伯的官僚制理论则从组织体制的角度为公共行政学的创立提供了理论框架。

韦伯的官僚制理论是基于他对由不同权威结构决定的组织类型的分析而提出和建立的。韦伯认为，任何一种组织都是以某种形式的权威为基础的，在权威制度下，下级把上级发布的命令看作合法的。他区分了“神秘化组织”“传统组织”“合理化 - 合法化组织”三种不同的组织形态，其中每一种组织形态都意味着其独特的管理机构或管理体制。

(1) “神秘化组织”中行使权威是基于领导者个人的人格这种所谓的“超凡魅力”，它以对个人的崇拜、迷信为基础，组织成员对命令的服从仅仅是出于领导者个人的感召力和煽动力。这种组织内在的基础并不稳固，常出现“人存政举，人亡政息”的现象。

(2) “传统组织”中命令和权威的基础是先例和惯例，从前经常发生的事情被看作神圣的东西，并由此确定了各种团体的权利和期望。这种组织类型的权威明显地具有世袭性、封建性和绝对性的特点。

(3) “合理化 - 合法化组织”权威行使的基础是组织内部的各种规则，人们对权威的服从是由于有了依法建立的等级体系。此时的权威必须在组织中担任一定的领导职务，被领导者对权威的服从实质上是对组织规则的服从，领导者与被领导者之间在法律地位上显然是平等的，各自都要受到组织规则的约束。

韦伯认为，在基于三种权威形成的这三种组织类型中，与传统权威相适应的组织类型效率较差，因为其领导者不是按能力来挑选的，其管理单纯是为了保存过去的传统。基于超凡魅力权威而形成的组织则过于带有感情色彩并且是非理性的，其管理工作不是依规章，而是依据神秘或神圣的启示来进行的。只有“合理化 - 合法化”的权威才能作为行政组织的基础。所以，在韦伯看来，只有这种与“合理化 - 合法化”的权威相适应的组织形式才是“理想的官僚制”，这也是韦伯倍加推崇的组织形式。

韦伯认为，作为一种理想的行政组织形式，“官僚制”具有以下基本特征：

(1) 合理的分工，以法规的形式严格根据分工的要求规定每一职位均有特定的权责范围，这样不仅有利于组织成员通过训练掌握专门的技能，更有利于提高组织的工作效率。

(2) 层级节制的权力体系，使组织中的每个成员都确切地知道从何处取得命令以及把命令传达给何人，它有助于克服组织管理中的混乱现象，提高组织的工作效率。

(3) 依照规程办事的运作机制，以此来规范组织及其成员的管理行为，以保证整个组织管理工作的一致性和明确性。

(4) 形式正规的决策文书，一切重要的决定和命令都应形成正式文件下达，并且要记录在案、用毕归档，既防止工作的随意性，又有利于下级组织及其成员明确职责权限，还便于加强必要的控制，以利于组织有效地实现其目标。

(5) 组织管理的非人格化，所有管理工作以法律法规、条例和正式文件等来规范，人们在处理公务时只应考虑合法性、合理性以及有效性，而不应考虑任何私情关系。

(6) 适应工作需要的专业培训机制，为组织成员提供各种必需的专业培训，以便使其具备和增强处理事务和解决问题的能力，进而提高其服务数量和质量，从根本上提高组织的工作效率。

(7) 合理合法的人事行政制度，必须遵循任人唯贤、注重实绩、奖勤罚懒、依法办事的基本原则。

其实，韦伯的官僚制理论与威尔逊的“政治 - 行政”二分法是一致的：政治领域（政策制定）与行政领域（政策执行）之间的区分，是一种在行政过程中积极摒弃非理性因素干扰的努力，它重视行政独立的地位，在行政独立自主的前提下，将职业化、专业技能和功绩制的价值观等理性标准引入行政管理过程，追求行政管理的客观化、科学化和理性化。也就是说，威尔逊的“政治 - 行政”二分法和韦伯的官僚制理论都认同公共行政的完善取决于从行政公务中积极地排除政治性因素。公共行政的高效运作要依靠来自客观实际的可靠性法规的技术应用，采取一套有逻辑的、严格的和机械性的行为方式。威尔逊的“政治 - 行政”二分法和韦伯的官僚制理论的提出为公共行政学成为一门独立的学科提供了理论支撑。

### 3. 泰勒的科学管理理论

除了“政治 - 行政”二分法和官僚制理论为公共行政学成为一门独立的学科提供支撑之外，对于公共行政的科学化和技术化具有推动作用的还有泰勒的科学管理理论。19世纪末，在以美国为代表的西方发达国家，工业化发展已经达到了相当高的程度，如何真正有效地提高劳动生产率，已经成为各个企业共同关心的热点问题。泰勒在长期调查研究的基础上主张实施新的科学化的管理方法和制度，向管理要效率，进而提出了他的科学管理理论。泰勒认为，要提高劳动生产率，就必须在企业推行“科学管理”，包括：实行预先计划；用科学的方法挑选工人；对工人进行科学教育和培训以使他们掌握标准化的操作方法，使用标准化的工具、机器和材料，在标准化的作业环境中完成经测算规定的工作定额；管理部门和工人之间保持密切友好的合作关系；等等。泰勒所倡导的科学管理理论最终形成了一场波及整个西方工商企业管理界的科学管理运动。

尽管泰勒所开创的科学管理理论是针对企业管理而提出的，但是政治与行政的分离强调行政管理事务的非政治化，使得行政领域运用科学管理的原理和原则成为可能。所以，当最初产生于工厂管理实践中的科学管理理论逐步成为企业管理的基本原则之后，也逐渐被运用到政府管理实践之中。泰勒提出的关于建立管理目标、管理控制标准、管理程序化，科学挑选、培训和安排人员，组织分工和协作，明确权责，调动人员积极性，提高工作效率，在管理中使用科学方法等一系列理论和方法，具有一定的普遍性，

不仅适用于企业，也适用于政府行政管理。这些理论后来被行政学者概括、改造并上升为行政管理学理论，构成现代行政管理理论的重要组成部分。在泰勒提出科学管理理论后不久，不仅美国政府将其提供的科学原理和方法应用于政府的行政管理，精简政府、调整机构，促进了政府工作的改革，提高了行政效率，而且有许多行政管理研究者也开始重视通过科学管理来解决政府行政效率的问题。

泰勒的科学管理理论不仅与威尔逊的“政治 - 行政”二分法具有内在的结合点，而且也与韦伯的官僚制理论具有相通的地方。一方面，科学管理理论彻底改变了在此之前管理的非专业性和个性化特征，建立了专业化和普遍化的管理原则和方法。另一方面，科学管理原理在追求“最佳工作方法”、管理标准化和程序化、管理权威和结构的建立以及强调等级控制等方面，与理性官僚制相一致。科学管理原理的层级式管理结构就是官僚制的组织结构。

## 1.2.2 公共行政理论的建构

公共行政理论初创时期的代表人物如威尔逊、韦伯及泰勒等人都从不同的侧面，在一定程度上，在各自的领域为公共行政理论的创立作出了巨大的贡献。但是与此同时，我们也应该看到，他们对传统公共行政的研究还不能说是全面的、系统的，他们各自所深入研究的那个领域只是政府管理的边缘，或者只是政府管理理论中的一个部分。他们的研究成果还只是为公共行政理论体系的最终形成框定范围、积累素材、提示方法和奠定基础。公共行政理论体系的建构任务则主要是通过其后怀特的系统化公共行政理论框架、古利克和厄威克的科学化公共行政原则，以及福莱特的动态化公共行政理论等环节逐步完成的。

### 1. 怀特的系统化公共行政理论框架

作为公共行政学的奠基人，伦纳德·D. 怀特坚信公共行政存在着一些具有普遍适用性的理论原则。他第一次运用理论的研究方法对公共行政学问题进行了系统研究，首次将公共行政学思想系统化、理论化，使之成为一门比较完整的学科体系。怀特认为，在范围广泛的行政事务和纷繁复杂的行政现象中，必须运用科学的方法来建立知识系统和理论原则，以便为政府及其公务员的行政管理和执法活动提供行为规范和理论指导。怀特对公共行政理论的系统化努力主要体现在他于1926年撰写的《行政学导论》这本著作中，他将行政实践的理论总结和各種政府管理研究成果融为一体，颇具特色地提出了建立公共行政学理论体系的四个基本假定：第一，行政具有共性；第二，管理是公共行政学的实践基础；第三，公共行政是科学，是实践的技术；第四，公共行政十分重要。公共行政学的目的就是追求经济和效率，这四个假定反映了怀特对行政学的基本看法和所采取的基本研究方法。正是在这四个基本假定的基础上，他从行政学的研究对象与范围、行政环境、行政组织、行政协调、人事行政、行政伦理、行政法规以及行政监督等方面对公共行政学的基本理论框架进行了系统的建构。

正是由于怀特在《行政学导论》一书中完成了行政学研究系统化这样一个历史性任务，公共行政学才在他手中真正赢得了作为一门独立学科的地位，该书也被公认为世界

上第一本公共行政学教科书和公共行政学正式诞生的标志，也正是因为怀特所提出的这一公共行政学理论框架使传统公共行政思想成为系统化、理论化的知识体系，所以他也因此被誉为公共行政学的奠基人。

## 2. 古利克和厄威克的科学化公共行政原则

如果说怀特为公共行政学的发展提供了一个系统化的理论框架，那么古利克和厄威克基于对具体公共行政问题的直接探讨而提出的公共行政原则则大大充实了公共行政学的理论体系。

古利克认为，行政可以被界定为一种价值中立的活动，并因此可以成为科学分析的合法主题。古利克对行政原则的探究是结合其对行政组织结构改革的分析来进行的，他认为行政改革应该遵循以下指导原则：第一，相关的工作应该作为一个单元来完成；第二，所有的机构应该合并成一些部门；第三，每一个单元的行政工作都应该由单独的一个根据能力、专业知识和经验选举产生的负责官员来指挥；第四，部门领导的权力与其责任应该相称；第五，每一个大部门的领导都应该有一个负责工作评估的参谋机构；第六，每一种职能的责任都应该归属于一个具体明确的官员；第七，应该减少民选官员的人数；第八，委员会不应该用于行政工作，它们只应该承担准立法职能和准司法职能；第九，所有的行政工作都应该由单一的首长来领导，这个单一的行政首长应该由选民或选民代表直接选举产生并且对他们负责；第十，行政首长应该有权任命和免除部门领导的职务，并且有权指挥他们的工作；第十一，行政首长应该有一个研究参谋机构来汇报各部门的工作和探究更好的工作方法。

简而言之，行政分支机构应该被整合并置于坚强有力的行政部门领导之下，这些坚强有力的行政部门拥有一个能够对整个过程实施有效监督的权威行政首长。古利克宣称，单一的集中领导几乎具有普遍性，而且他还建议，就公共部门来说不仅应该有权，而且还应该有时间用权。古利克把行政机关所具有的职能总结为“POSDCORB”这个首字母缩略词，代表行政机关的计划、组织、人事、指挥、协调、报告和预算等职能。在他看来，行政组织应该围绕着这些职能来建立，而且他认为，只有行政机关才应该履行这些职能。

相比之下，厄威克基于古利克的上述观点，对公共行政原则的系统化做了更具有普适性的归纳。厄威克一直都致力于探求出更为广泛的公共行政原则并使其获得公认，进而建立起专门的行政管理学的知识体系。在他看来，下列原则对于行政组织的管理都具有普遍适用性：第一，目标原则，所有的组织都应当确定一个明确的目标；第二，人员与组织结构相适应原则；第三，一人管理原则，一个组织应该由一个领导者承担管理职责；第四，专业参谋和一般参谋共存原则，专业参谋作为行政领导者的咨询人员，一般参谋帮助行政领导者承担指挥、控制和协调等中心职责，使行政领导者免除某些事务的负担，使他们能够扩大控制幅度并集中精力于最重要的问题；第五，授权原则，即行政领导者要能够把某些职权授予下级人员；第六，责权相符原则，有权必须有责，权责必须相符；第七，明确性原则，即各种职责都应当有明确清晰的界限；第八，控制幅度原则，指每一个上级直接领导的下属人数应有一定的限度，宜小不宜大。

### 3. 福莱特的动态化公共行政理论

在福莱特之前的很长一个时期，公共行政学界主要关注的是对组织结构、规章制度等所谓“正统”的行政管理问题的研究，而对行政管理中人及其行为因素对行政管理效率所具有的影响缺乏必要的重视。福莱特发现政府行政官员都面临着组织、领导、控制、权力、参与和冲突等方面的问题，她从人的角度，运用心理学的研究方法对人的问题在行政管理中的重要性进行了探讨。

作为最早系统而深入地研究行政管理中人的问题的学者，福莱特强烈地感受到人类群体生活对人的行为的影响。她指出，群体生活能使人产生出一种强烈的情感，在经常和同伴联系的情况下，人将受群体影响的支配。由此，她指出群体具有一种“额外价值”，具有一种生命，正是这种价值、这种生命才是社会人行为的真正基础。福莱特还非常重视群体内人际关系的协调，她认为协调是管理的核心。为了做好协调工作，应该遵守“交互联系”的原则、直接接触的原则、早期进行的原则和连续过程的原则。福莱特对人的研究还反映在她对权威问题的看法上，她认为人都是很敏感的，只有在环境的逻辑和事实的需要下，才肯接受权威。然而，组织中上下级关系却并非经常建立在“需要”的基础上，因此很容易伤害人们的感情，为此，权威的运用应纯粹根据情境需要来进行，不能滥用。这就是她所谓的“情境规律”。福莱特还认为，所谓“最终权威”的说法是不正确的，因为每个人在自己的工作范围内都具有“最终权威”，而行政首长手中的最终权威，实际上是许多个小权力的综合。福莱特希望在权威问题上消除大小的意义，消除不必要的滥用，从而使群体、组织内部形成一种真正合作的精神。

福莱特很注意对包含在人际关系中的基本动机的分析，尤其是注意对一个人在他本身所处组织群体中的种种反应作出分析。她试图提供一种全新的行政管理观，其中，组织、权力和领导等问题都是从人的角度来分析的。福莱特是首先意识到使用心理学工具的管理学家之一，在她看来，根本的问题在于使人和组织协调起来，管理者必须努力理解这些组织是怎样构成的，它们为什么和怎样结成一个有共同经验和目标的整体，以至于使组织的总目标成为组织所有成员的共同目标。其思想的基本点在于“伙伴关系”这一概念。她主张，在一个民主的社会里，管理的首要任务是创造一种环境和形势，使人们自愿地、主动地合作，这可以说是其理论贡献的核心内容。

福莱特的研究为人们提供了一种动态的行政管理理论，在正统的行政管理理论和行为主义行政管理理论之间进行了沟通，因而也有人将她视为这两种管理理论之间的过渡人物，视为在公共行政学的“正统”时期与以行为主义行政管理理论为主要特征的批评和转变时期起着连接作用的桥梁。

#### 1.2.3 公共行政理论的转型

20世纪二三十年代被称为公共行政学的“正统时期”，这一时期的行政学者对公共行政学研究通常都持有某些共同的信念。到了20世纪40年代，这种正统的公共行政学便逐渐遭到一些人的批评，其中对于传统公共行政理论向现代公共行政理论的转型最具有决定性影响的批评意见来自著名的公共行政学家赫伯特·A. 西蒙和德怀特·沃尔多。

## 1. 西蒙的批评与公共政策学派的出现

西蒙对传统行政学理论的批判主要是从所谓的“行政原则”和“政治-行政”二分法这两个方面进行的。西蒙认为传统行政学家所提出的每一条行政原则都可以找到另一条看来同样合理的原则，虽然这两条原则持相反的意见，但是在理论上我们却不能指出哪一条原则是正确的，因此，这些原则如同一般的谚语，虽然它们相互矛盾，但是它们彼此却可以并行不悖，所以这些“行政原则”并非真正的科学原则，它们只能被称为“行政谚语”。因此，在研究方法上就必须寻求新的途径，即只有提出新的研究方法才能建立真正的行政原则。西蒙对传统公共行政学另一方面的批判是与他所倡导的行为主义研究方法联系在一起的。在学术研究上严格区分事实与价值因素是现代行为主义社会科学家在研究方法上的基本主张，行为主义学派的社会科学家们在学术上所采取的价值中立态度就是以事实与价值的区分为基础的。在行政学研究中，西蒙更是以二者的区别作为其方法论的出发点，这种区分本是关于整个学术研究的，但是它在西蒙的行政学方法理论中却有着特殊的意义，即与他所提出政治（政策）与行政的区分具有密切的关系。

早期公共行政学家，如威尔逊都认为政治与行政可以明确区分开，政治是决定应该做什么，即决定政策。西蒙则放弃了这种严格区分的主张，他认为，从决策与执行的观点来区分政治与行政并不妥当，因为行政也必须做决策。在他看来，传统行政学的讨论都只注重“执行”，而不注重行动或做之前的“决策”。其实，任何实际活动都包括“决策”与“做”两个方面。但是，一般行政学者则不认为行政理论在决策程序与行动程序两个方面应同样注重。因此，公共行政理论必须同时包括如何有效地做的原则与如何正确地做决策的原则，而且从政府行政机关的实际情况来看，政治（决定政策）与行政（执行政策）也是互相关联而无法严格区分开的。西蒙认为政策问题与行政问题的区分与价值-事实的区分有着密切的关系。政策问题与行政问题都包括价值与事实这两种因素，但是，就政策问题而言，价值因素在其中占有重要地位，衡量决策正确与否的标准主要取决于立法人员的主观价值；而对于行政问题来说，事实因素则在其中占据着重要的地位，所涉及的价值问题主要是反映社会价值，所以衡量其决策正确与否的标准主要在于客观、实证的真实性。西蒙提出这种政策（政治）与行政区分说的目的在于区分政策问题与行政问题的性质，从而确定行政学或行政行为的研究对象。

正是基于对传统行政学在上述两个方面的问题所提出的批评，西蒙试图从行为主义出发，以“决策”为基本概念提出一组概念工具，研究行政学问题，构建一个全新的公共行政学理论体系。他认为，决策活动是行政活动的典型活动，行政组织目标的实现程度取决于管理者对其下属决策的影响程度，对一个组织状况科学且恰当地描述应该是对组织中每一个人做什么决策以及做决策受到何种影响的描述，决定行政效率高低的最简单办法是看行政组织中每一个人决策的理性程度，行政程序就是决策程序，就是划分组织中每一个人应做哪一部分决策的程序。西蒙的这些思想主要体现在《行政行为——行政组织决策过程的研究》一书中。西蒙在该书中不仅广泛引用了心理学、社会学等其他学科的研究成果，开拓了行政学研究的新视野，使行政学研究由狭隘的单一学科的概念框架迈向了跨学科研究的科际整合之路，而且为后来研究行政现象的学者们提供了一个

非常重要的研究途径，即决策研究方法。他使学者们对行政组织的研究焦点由制度、法治、结构等静态层面转变到决策过程这一动态层面。

## 2. 沃尔多的批评与新公共行政学的兴起

德怀特·沃尔多自 20 世纪 40 年代开始长期活跃在西方公共行政学舞台上的另一位极具影响的行政学家，他对传统公共行政学的批判主要是从以下三个方面进行的：第一，传统行政学的“政治 - 行政”二分法，无论是作为一种对现实的描述，还是作为一种对行政行为的规定，都是不恰当的。第二，沃尔多也批评了传统行政学的组织范式。他不仅批评了传统组织理论的理性主义倾向，而且还指出传统行政学过分地强调了组织之间的共性或所谓的原则。第三，沃尔多还反对传统行政学家过于重视效率的做法。应该说，沃尔多对传统公共行政学的批判，是击中了要害的，它较为准确地指出了传统公共行政学理论的主要缺陷，成为新公共行政学研究的先导。

所谓“新公共行政学”是相对于“传统公共行政学”而言的，它是西方行政学界为了回应 20 世纪 60 年代末 70 年代初，以美国为代表的西方国家连续出现的一系列社会、经济与政治危机和此起彼伏的政府改革呼声，特别是传统公共行政理论面临的严峻挑战而形成的一个运用全新的研究方法并且强调以公共行政的“公共”部分为研究重心的公共行政理论流派。与传统的公共行政理论不同，新公共行政学不仅认为公共行政应当以经济、有效的方式为社会提供高质量的服务，而且更强调把社会公平作为公共行政所追求的目标。它包括以下基本内容：

(1) 对传统公共行政学“效率至上”观的反思和批判。新公共行政理论主张公共行政不仅是执行政策的工具，而且是对广大民众生活的各个方面都具有决定性影响的重要因素，它担负着广泛的社会责任。反观传统公共行政理论将效率当作基本价值，强调非人性化 and 客观化的所谓理性效率，促使组织对人与人之间的互动采取机械性的控制，个人只是惯性地服从并且专注于生产或工作过程，人与人之间变成了工具般相互操纵，以追求有效率地完成组织目标；而个人则失去了自我反思和自我了解的意识，缺乏创造精神和人格的健康发展，甚至造成组织成员与服务对象之间的疏远和隔离，进而失去了组织应该表现出的社会价值和责任。鉴于传统公共行政理论“效率至上”原则固有的缺陷，新公共行政理论强调建立规范价值，关注人民需要，提高社会效率，以改善人类的生活，实现行政管理工作的最终目标。

(2) 对社会公平价值观的提倡。新公共行政理论家认为，实现以较少的投入换取较大的产出，即经济和效率目标固然是公共行政的价值追求和目标之一，但绝不是其核心价值，更不是唯一的价值准则和终极目标。传统的公共行政机关在执行立法和提出计划时，常常以牺牲社会的平等来强调效率和节约，与其说它照顾一般利益，倒不如说它照顾特殊利益。新公共行政理论强调，公共行政的核心价值在于社会公平，在于促进公民社会所拥有的、以社会公平为核心的基本价值。对于“社会公平”的含义，新公共行政学派做了更为具体的解释，并且将其视为公共行政的“公共目的”，它强调政府提供服务的平等性，强调公共管理者在决策和组织推行过程中的责任与义务，强调公共行政的变革，强调对公众要求作出积极的回应，而不是以追求行政组织自身需要的满足为目

的。这种社会公平是要推动政治权力以及经济福利转向社会中那些缺乏政治和经济资源支持、处于劣势境地的人。这种新公共行政理论体系使“社会公平”价值全面运用到当代公共行政的理论与实践之中。

(3) 对传统“政治-行政”二分法的突破。传统公共行政学的产生是建立在对“政治-行政”二分法的基本假设之上的,它一直将公共行政局限于与政治截然不同的“中立性”的行政领域。对于以此为基础的公共行政学科的发展状况,新公共行政学派极其不满。他们指出,由于传统行政学的“政治-行政”二分法观念使行政学研究局限在一个非常狭窄的领域内,尤其把研究焦点放在行政机关预算、人事、组织以及大量其他的所谓“中性”问题上,相反却很少重视与社会、政治密切相关的政策制定与政策分析等问题的研究,致使公共行政游离于社会政治现实之外,远远不能满足解决社会问题、处理社会危机的需要。因此,新公共行政学派首先致力于突破传统公共行政的思维框架。他们认为,政治与行政分离只是一种理论虚构,而在现实的政治与行政运行中行政体系游离于政策制定之外的状况根本不存在;并且,公共行政的研究应适应现代社会的要求,跳出研究行政程序的狭窄圈子,用更加广阔视野、用开放的行政系统观念来研究行政组织运作中遇到的社会问题,尤其是动荡不安时期的相关问题。

(4) 对动态、开放组织观的强调。新公共行政学派把政府的内部行政管理置于次要地位,它运用行政生态学的广阔视角去认识组织的运作和对行政现象的分解。他们认为,公共行政组织中存在着分配过程、整合过程、边际交换过程和社会情感过程这四种基本的运作过程。当代公共行政发展的动力来源于对行政组织进行变革的需要,因为:公共行政组织是各种公共服务的具体提供者,显然,公共行政组织结构和功能状况与公共服务的质量密切相关;由于传统组织理论所强调的官僚层级制体系与制度规范仍在公共行政组织建设中起重要作用,因而公共行政组织的结构趋于呆板、僵硬,与激变的社会环境形成巨大反差,使公共行政组织无法对所发生的社会变化作出迅速而有效的反应;现有公共行政组织将自身利益扩张看成组织发展目标,忽视其服务对象的需要,强调组织效率,忽视公民平等、自由的权利,尤以忽视最少受惠者权利为甚,这使公共行政组织运行偏离了航道,违背了民主政治的基本准则。可见,公共行政组织的改革势在必行,而公共行政组织变革正是当代公共行政发展的核心内容。为此,新公共行政学派提出了公共行政组织设计方案应该基于的两个目标:一是顾客导向的组织形态,即将公众(接受公共服务的顾客)的需求作为组织存在和发展的前提;二是应变灵活的组织形态,即加大组织结构的弹性,以便能够迅速对外界的刺激作出反应,在新公共行政学派看来,这种“回应”能力是评价现代政府组织结构与功能的重要指标。

综观新公共行政理论的基本内容和学术主张,我们不难发现,它不论是在理论研究,还是在行政实践方面,均对当代公共管理理论的发展作出了重要贡献,它不仅在研究方法上另辟蹊径,使公共行政科学的面貌焕然一新,而且基于社会公平原则所提出的减少层级节制、分权、参与、民主行政、对社会民众的需求作出积极回应,以及面对面的沟通等观念和主张,从公共服务的平等分配、公务员权利的解放、利益与价值代表的多元化、参与观念的增强、伦理道德意识的建立、人事行政的分权化等方面,均对当代

西方国家政府及其行政管理产生了重大影响，促使许多国家的政府在参与性、分权化、变通性等方面进行了一系列行政管理体制的改革，进而推动了新公共管理运动的兴起和新公共管理理论的诞生。

## 1.3 现代公共管理理论的发展

在 20 世纪 70 年代后期，公共管理界出现了公共治理、公共选择、管理主义、新联邦主义、新合作主义、后官僚主义、新平民主义等新的思潮和流派。就这些思潮在实践中的影响而言，公共选择理论、新公共管理理论、新公共服务理论和公共治理理论，无疑是现代公共管理的主导理论。它们对转轨时期的中国公共管理及其改革，也同样具有一定的借鉴意义和参考价值。

### 1.3.1 公共选择理论

公共选择既是一个独立的学术领域，又可以被视为公共管理中的一种思潮或学派。公共选择理论以“自利”为出发点来解释人类的行为。其分析的出发点是：人是理性的自利主义者。一方面，任何个人，不论他是购买商品的消费者，还是提供商品的生产者，或是某一政治团体的领袖，他的行为动机都是自利的，时刻关注的是自身的利益；另一方面，在行动上，他又是理性的，能够最充分地利用他所能得到的资源来最大化自身的利益。这种理性的自利主义者，就是我们在这里所说的“经济人”。如果说市场经济通过私人选择达到帕累托最优，那么政治就是通过公共选择来达到这一目的。公共选择就是运用经济学的分析方法来分析集体行动，即非市场的决策。公共选择学派突出的贡献就是将政治与市场放在同一历史的大视角来分析问题，认为社会在本质上是一种选择过程，个人在经济市场上进行私人选择，个人同样在政治市场上进行公共选择。因此，作为一个独立的研究领域，公共选择被解释为“对非市场决策的经济学研究”。作为公共管理中的一种思潮或流派，公共选择的特点是用经济学方法来研究政府公共管理活动及各个领域公共政策的制定和执行，因此它又被称为“官僚经济学”。

公共选择运用各种经济学的理论、模型和方法对政府公共管理活动面临的困境及其原因作出了诊断与分析，并在此基础上进一步提出解决问题的出路。公共选择关注的中心是政府与社会的关系，它认为没有任何逻辑理由证明公共服务必须由政府官僚机构来提供。公共选择理论认为，既然政府内部问题重重而且历次改革收效甚微，那么最好的出路是打破政府的垄断地位，建立公私机构之间的竞争，从而使公众得到自由选择的机会。

公共选择理论为西方国家行政改革提供了重要的理论指导。西方国家行政改革过程中推行的以市场化为取向的改革、重新定位政府职能的改革、放松对市场和社会管制的改革等，都充分体现了“市场价值的重新发现和利用”这一公共选择的核心理论观点。同时，公共选择理论对于我国社会主义市场经济条件下以确定政府职能及其行为方式、促进政府职能转变、完善公共管理体制为主要内容的行政改革，也具有较大的借鉴意义。

### 1.3.2 新公共管理理论

新公共管理最初在很大程度上是一种欧洲的现象，其起源可以追溯到追求行政现代化的改革实践中“管理主义”对韦伯官僚制理论的持续争论。在争论中，管理至上学说占据优势，它从管理学的角度批判官僚主义，推崇私营机构的管理技术，认为分权、放松规制、委托等是医治公共管理机制僵化痼疾的组织原则。以此为指导的改善公共管理的实践尝试逐渐形成一种相对一致的流派，即新公共管理，它成为指导欧洲各国行政改革的主要理论。

新公共管理的名称有“管理主义”“企业化政府”“后官僚体制模式”“以市场为导向的公共行政”等。它是“管理主义”或“新管理主义”运用于公共部门的结晶，是公共管理的一场革命，是一个多维度的宽泛概念，它表明了作为公共管理之传统理论形态的公共行政理论正在普遍化为一般管理哲学的理论倾向。

新公共管理理论与公共选择理论一样，都尊崇市场力量、市场作用、市场机制。所不同的是，公共选择关注的焦点是政府与市场和社会的关系，主张减少政府干预。充分发挥市场的力量解决政府面临的困境；新公共管理关注的重点仍然是政府公共部门内部，主张通过引进市场机制来完善政府公共组织。这二者的不同，反映了当代行政改革中存在的两种发展趋势：一是物质私有化——行动责任从国家向市场的转移；二是内部理性化——提高公共管理活动的经济效率。

管理的自由化和市场化是新公共管理蕴含的两大基本理念。

(1) 管理的自由化。管理主义认为，公共管理人员是高度专业化的、通晓如何管理的、掌握着信息的个人，因此，新公共管理理论倾向于认为公共官僚制的不良绩效不是缺乏管理能力和不履行职责的结果，而是烦冗和不必要的规则、规制及其他约束的结果。由于公共管理人员是“被制度束缚的人”，因此，为改进公共官僚制的绩效，管理者必须从政府的繁文缛节的枷锁中解放出来，政治家和其他人必须“让管理者来管理”，要解除规制和分权，使管理过程如预算、人事、采购等合理化。

(2) 管理的市场化。市场取向的管理有两个基本概念：一是竞争，二是私人部门管理的普遍化。竞争源于新古典经济学的市场效率观念，主要是指在公共部门创立内部市场，由于竞争所带来的高效率 and 低成本，它被看作改进绩效的可靠战略。管理市场化取向的维护者相信，在市场压力下的公共管理者可以提高其绩效水平。关于私人部门管理的普遍化，新公共管理理论认为，私人部门的管理实践和技术优越于公共部门并且可以运用于公共部门。

作为一种试图超越传统公共行政理论的现代公共管理理论的组成部分，新公共管理理论因其在一定程度上反映了公共管理发展的规律和趋势，因而对于西方国家的行政改革起到了十分重要的推动和指导作用，特别是作为其思想精髓的企业家政府理论一经问世便因其本身所具有的价值，在西方国家，尤其是在它的发源地美国产生了重大影响。当然，新公共管理理论在其风靡欧美等西方国家之时也遭到了来自多方面的质疑，有不少学者对作为其思想精髓的“企业家政府”理论提出了尖锐的批评。诚然，理论上的争论往往是各自强调了同一事情的不同侧面，而且任何一种理论在其建立之初，都往往把

其观点推向一个极端。尽管“企业家政府”理论的批评者在某些问题上存在着不同的认识乃至误解，但是他们也的确从不同的侧面揭示了包括“企业家政府”理论在内的新公共管理理论的局限性，他们的这些批评意见对于现代公共管理理论的进一步完善和发展无疑具有极为重要的促进作用。其后的另一种全新的公共管理理论——新公共服务理论正是在对新公共管理理论的种种批评声中催生的。

### 1.3.3 新公共服务理论

所谓“新公共服务”，指的是关于公共管理在以公民为中心的治理系统中所扮演的角色的一套理念。作为一种全新的现代公共管理理论，新公共服务理论认为，公共管理已经经历了一场革命，公共管理者在其管理公共组织和执行公共政策时应该集中于承担为公民服务和向公民放权的职责，他们的工作重点应该是建立一些明显具有完善整合力和回应力的公共机构。具体来说，新公共服务理论包括以下几个方面的基本观点：

(1) 政府的职能是服务而非掌舵。在新公共服务理论家看来，尽管过去政府在为“社会掌舵”方面扮演着十分重要的角色，但当今时代为社会领航的公共政策实际上是一系列复杂的相互作用过程的结果，这些相互作用涉及多重群体和多重利益集团，这些为社会和政治生活提供结构和方向的政策方案是许多不同意见和利益的混合物。现今政府的作用在于，与私营及非营利组织一起，为社区所面临的问题寻找解决办法。政府的角色从控制转变为议程安排，使相关各方坐到一起，为促进公共问题的解决进行协商、提供便利。在这样一个公民积极参与的社会中，公共官员将要扮演的角色越来越不是服务的直接供给者，而是调停者、中介人或裁判员。这些新角色所需要的不是管理控制的老办法，而是做中介、协商以及解决冲突的新技巧。

(2) 公共利益是目标而非副产品。新公共服务理论认为，建立社会远景目标的过程并不能只委托给民选的政治领袖或被任命的公共行政官员。在确立社会远景目标或发展方向的行为当中，广泛的公众对话和协商至关重要。政府的作用将更多地体现在把人们聚集到能无拘无束、真诚进行对话的环境中，共商社会应该选择的发展方向。除了这种促进作用，政府还有责任确保经由这些程序而产生的解决方案完全符合公正和公平的规范，确保公共利益居于主导地位。因此，公共行政官员应当积极地为公民能够通过对话清楚地表达共同的价值观念并形成共同的公共利益观念提供舞台，应该鼓励公民采取一致的行动，而不应该仅仅通过促成妥协而简单地回应不同的利益需求。这样，他们就可以理解各自的利益，具备更长远、更广博的社区和社会利益观念。

(3) 在思想上要具有战略性，在行动上要具有民主性。新公共服务理论认为，为了实现集体意识，下一步就是要规定角色和责任，并且要为实现预期目标而确立具体的行动步骤。这一计划不仅是要确立一种远见，然后再把它交给政府官员去执行，而且是要使所有相关各方都共同参与对一些将会朝着预期方向发展的政策方案的执行过程。在新公共服务理论家看来，通过对公民教育方案的参与，以及对公民领袖更广泛的培养，政府可以激发人们重新恢复原本应有的公民自豪感和公民责任感，而且这种自豪感和责任感会进一步发展成为在许多层次都会出现的一种更强烈的参与意愿，在这种情况下，所

有相关各方都会共同努力为参与、合作和达成共识创造机会。为此，政治领袖应该扮演一种明确且重要的角色，他们要明确地表示并鼓励对公民责任感的强化，进而支持群体和个人参与社区契约的订立活动。

(4) 为公民服务，而不是为顾客服务。在新公共服务理论家看来，政府与公民的关系不同于企业与顾客的关系。在公共部门，我们很难确定谁是顾客，因为政府服务的对象不只是直接的当事人。而且，政府的有些“顾客”凭借其所拥有的更多的资源和更高的技能，可以使自己的需求优先于别人的需求。在政府中，公正与公平是其提供服务时必须考虑的一个重要因素，政府不应该首先或者仅仅关注“顾客”自身的短期利益，相反，扮演着公民角色的人们必须关心更大的社区，必须对一些超越短期利益的事务承担义务，必须愿意为他们的邻里和社区所发生的事情承担个人的责任。换言之，政府必须关注公民的需要和利益。总之，新公共服务理论试图鼓励越来越多的人履行自己的公民义务，并希望政府能够特别关注公民的声音。

(5) 责任并不简单。新公共服务理论认为，责任问题其实极为复杂，公共行政官员已经受到并且应该受到包括公共利益、宪法法令、其他机构、其他层次的政府、媒体、职业标准、社区价值观念和价值标准、环境因素、民主规范、公民需要在内的各种制度和标准等复杂因素的综合影响，而且他们应该对这些制度和标准等复杂因素负责。

(6) 重视人，而不只是重视生产率。新公共服务理论家在探讨管理和组织时十分强调“通过人来进行管理”的重要性。通常，人们往往将生产力改进系统、过程重塑系统和绩效测量系统视为设计管理系统的工具。新公共服务理论家却认为，从长远的观点来看，这种试图控制人类行为的理性做法在组织成员的价值和利益并未同时得到充分关注的情况下很可能要失败。如果要求公务员善待公民，那么公务员本身就必须受到公共机构管理者的善待。因此，分享领导权的概念对于为公共雇员和公民提供机会，以便他们的言行符合其公共服务的动机和价值至关重要。分享领导权必定会具有相互尊重、彼此适应和互相支持的特点。通过公民或与公民一起来行使领导权可以改变参与者，并且可以把他们的关注焦点转移到更高层次的价值观念上。在这个过程中，公民和公共雇员的公共服务动机同样可以得到承认、支持和补偿。

(7) 公民权和公共服务比企业家精神更重要。在新公共服务理论家看来，新公共管理理论鼓励公共行政官员采取企业家的行为方式和思维方式，这样便会导致一种十分狭隘的目的观，即所追求的目标只是最大限度地提高生产率和满足顾客的需求。新公共服务理论则明确地认识到，公共行政官员不是他们机构和项目的“企业所有者”，政府的所有者是公民。公共行政官员有责任通过担当公共资源的管理员、公共组织的监督者、公民权利和民主对话的促进者、社区参与的催化剂以及基层领导等角色来为公民服务。这便是一种与将公共行政官员视作看重利润和效率的“企业所有者”大不相同的观点。因此，公共行政官员不仅要分享权力，通过公民来工作，通过中介服务来解决公共问题，而且还必须将其在治理过程中的角色重新定位为负责任的参与者，而非企业家。

应当指出的是，尽管新公共服务理论是在对新公共管理理论进行反思和批判的基础上提出和建立的，但这并不意味着它是对新公共管理理论的全盘否定，从理论视角来

看，它本质上是对新公共管理理论的一种扬弃，它试图在承认新公共管理理论对于改进当代公共管理实践所具有的重要价值并摒弃新公共管理理论特别是企业家政府理论的固有缺陷的基础上，提出和建立一种更加关注民主价值和公共利益、更加适合于现代公民社会发展和公共管理实践需要的新的理论选择。

### 1.3.4 公共治理理论

作为一种新型的公共管理理论，公共治理理论是对作为传统公共管理理论的公共行政理论进行反思和批判，并且对新公共管理理论和新公共服务理论之合理内核进行整合的结果。公共治理理论核心观点是主张通过合作、协商、伙伴关系、确定共同的目标等途径，实现对公共事务的管理，其主要内容包括：

(1) 公共治理是由多元的公共管理主体组成的公共行动体系。这些公共管理主体不仅包括几乎长期垄断公共管理主体地位的政府部门，而且还包括私人部门和第三部门等非政府部门的参与者。我们知道，在现代公共管理理论兴起之前的很长一段时期，对社会公共事务的管理主要都是由政府垄断并且强制实施的，政府在公共管理领域几乎成了独一无二的管理主体。公共治理理论则认为，政府并非公共管理的唯一主体，除政府之外，私人部门、第三部门等非政府组织在公共事务的管理中也扮演着重要角色，它们在介于市场经济与公共部门之间的“社会经济”领域内积极活动并且依靠自身资源参与管理共同关切的社会事务，在某些领域，非政府组织和个人甚至比政府拥有更大的优势；而政府则将大量任务和职权下放、转移给包括志愿团体、社区互助组织、非营利性组织在内的公共行动者。可见，公共治理的主体可以是公共部门、私人部门、第三部门，还可以是三者多种形式的合作。不仅如此，公共治理理论还认为，现实中的政府具有复杂结构，地方、中央和国际层面的政府及其不同部门构成了多层级、多中心的决策体制。众多权威交叠共存是这一体制的主要特征。

(2) 公共管理的责任边界具有相当的模糊性，这与第一点密切相关。在传统公共管理理论的视野中，公与私、政府与社会、政府与市场的责任界限是清晰的，管理社会公共事务的责任理所当然地被赋予政府。公共治理理论则认为，随着社会的进一步发展和人们认识水平的不断提高，尤其是随着公共选择理论等相关政府学说的出现，人们对“政府的失败之处”认识得更加清楚。与此同时，非政府组织和个人因其在公共管理领域的杰出表现和勇于承担公共义务的气魄而令世人刮目相看，部分公共责任便被转移至非政府组织和个人身上。这种责任的转移在体制方面的表现就是传统上“公私”界限的模糊和非政府组织的大量涌现。公私界限的模糊既表现为许多民营组织向传统公共领域的进军，也表现为政府对传统意义上的社会领域的干预，还表现为公共领域和市场领域的区分已不像以前那样明显。在市场和公共部门之间被称为“社会经济”的领域中，涌现了非营利组织、非政府机构、志愿团体、社区企业、合作社、社区互助组织等大量的非政府组织，它们在社会中的作用和影响越来越大。这些非政府组织具有能够满足多方需要，解决社会问题，而且无须运用政府的资源和权威的明显优势，所以，伴随着非政府组织这些优势的日益显现和传统上由政府执掌的部分公共管理权向这些非政府组织的

转移，传统上法律和制度规定由政府承担的公共管理责任便呈现出交由非政府组织和个人来承担的趋势。

(3) 多元化的公共管理主体之间存在着权力依赖和互动的伙伴关系。在传统公共管理理论的视野中，人们常常认为，公共管理唯一的权力和责任中心在于政府，即便存在着一些其他的社会公共机构，它们也只是扮演着政府的助手或下属的角色，它们必须服从政府的权威。公共治理理论则认为，多元化的公共管理主体之间存在着一种权力依赖的关系。所谓公共管理主体间的权力依赖，是指参与公共管理活动的各个组织，无论是公共组织还是私人组织，都不拥有独立解决一切问题所需的充足知识和充足资源；它们必须相互依赖，进行谈判和交易，在实现共同目标的过程中实现各自的目的。正是由于公共管理主体之间存在着这种权力依赖的关系，所以公共管理过程便成为一种互动的过程。在这种互动过程中，政府与其他社会公共机构建立起各种各样的合作伙伴关系。这些伙伴关系主要有三种：一是主导者与职能单位之间的关系，即主导者雇用职能单位或以发包方式使其承担某一项目；二是组织之间的谈判协商关系，即多个平等的组织通过谈判对话，利用各自的资源在某一项目上进行合作以达到各自的目的；三是系统的协作关系，即各个组织之间相互了解，结合为一，树立共同的目标，通力合作，从而建立一种自我管理的网络。

(4) 治理语境下的公共管理，是多元化的公共管理主体基于伙伴关系进行合作的一种自主自治的网络管理。与传统公共管理单一等级制下的协调方式和依靠“看不见的手”来进行操纵的市场机制不同，在公共治理理论的视野下，多元化的公共管理主体及其相互间的权力依赖和合作伙伴关系，以及其中的协商、谈判和交易机制，最终必然会推动公共管理朝着一种自主自治的网络化的方向发展。在这种网络化的公共管理系统中，参与公共管理的各方主体为了获得他人的支持和帮助必须放弃自己的部分权利。对于社会组织和个人而言，其放弃的是自己的部分经济自主权；对于政府而言，其放弃的则是自己的部分强制权。通常，这些公共管理主体依靠自己的优势和资源，通过对话以增进理解，树立共同目标并相互信任，建立短期、中期和长期的合作以减少机会主义，相互鼓励并共同承担风险，最终建立一种公共事务的管理联合体。这种网络化公共管理的特征不再是监督，而是自主合作；不再是集权，而是权力在纵向和横向上的同时分散；不再是追求一致性和普遍性，而是追求多元化和多样性基础上的共同利益。

(5) 治理语境下的政府在社会公共网络管理中扮演着“元治理”角色。关于政府角色和地位的研究是公共治理理论的重要内容之一。公共治理理论在关注公共管理主体多元化的同时，对政府的“元治理”角色进行了定位。所谓“元治理”，是指西方学者为寻求解决公共治理理论失灵所用的词，但实际上，“元治理”只不过是公共治理理论重视政府在社会公共管理网络中的重要功能的另一种表述而已。公共治理理论认为，在社会公共管理网络中，虽然政府不具有最高的绝对权威，但是它却承担着建立指导社会组织行为大方向的行为准则的重任，它被视为“同辈中的长者”。特别是在那些“基础性工作”中，政府仍然是公共管理领域最重要的行为主体。

综观公共治理理论的基本内容，我们不难发现，它不仅更新了公共管理的基本内

涵，拓宽了公共管理的参与主体，而且也延展了公共管理的职能范围，充实了公共管理的方式和手段。尽管治理理论尚存在如鲍勃·杰索普所说的合作与竞争的矛盾、开放与封闭的矛盾、可治理性与灵活性的矛盾、责任和效率的矛盾等内在困境，甚至因其在意形态倾向、理论基础和实际操作等方面存在的不足而遭到了各种各样的批评，但是，作为合作型网络管理在理论上的映射，这种一开始就表现出强大生命力的新型公共管理理论，不仅为我们反思传统公共管理理论和超越新公共管理理论与新公共服务理论提供了一种新的认识方式，而且也是我们认识公共事务领域正在发生的显著变化的一种组织框架。作为当代公共管理理论的最新发展，也作为一种新兴的公共管理理论范式，公共治理理论不仅已经在一些国家和地区发起治理变革的过程中发挥了重要的指导作用，而且正在人类社会的集体决策和公共活动产生深远的影响。

治理理论是当代国际社会科学领域出现的前沿理论之一，它所提倡的一些价值日益具有普遍性。治理理论是经济市场化和全球化、政治民主化、世界多极化的世界性潮流和发展趋势的产物，是新古典自由主义兴起的结果，它反映了 20 世纪 70 年代以来西方发达国家政治治理和公共管理的新趋势，成为当代西方国家行政改革的重要理论指导。合作网络的治理是一种新型的治理模式，强调治理的主体不只是政府一个中心，社会的治理应是多中心的，每一个主体都是一个中心。合作网络为处理公共事务引入了新的机制，也为集体行动提供了新的途径。因此，治理理论对于创新中国公共管理体制，整合公共资源，提高公共管理水平，健全党的领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会公共管理格局，具有一定的借鉴意义。

但是，治理理论，尤其是全球治理理论，还是建立在“政府的作用和国家的主权无足轻重、民族国家的疆界模糊不清”这个前提之上的一种理论，强调了治理的跨国性和全球性。因此，在客观上可能为强国和跨国公司干涉别国内政、推行国际霸权政策提供理论上的支持。