

# 从公共行政学、新公共行政学到公共管理学

## ——西方政府管理研究领域的“范式”变化

陈 振 明

**内容提要:** 本文考察了西方政府管理研究领域(行政学)在其百余年的发展与演变历程中所出现的三次“范式”转换,即从公共行政学到新公共行政学再到(新)公共管理学的三次重大突破,具体评述了每种研究“范式”形成的背景、内容和基本特征以及它们各自的优劣。作者力求表明,公共行政学或公共管理学的研究对象、范围、主题、方法和理论形态并不是一成不变的,而是随着现实公共管理实践的发展尤其是管理的范围、内容和方式的变化而不断发展变化的。因此,我们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条件下的政府公共管理实践服务。

**关键词:** 行政学;管理学;行政管理理论;政府;西方

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,作为政府管理研究领域的行政学经历了三次研究“范式”的转换,即从传统的公共行政学(Public Administration)到新公共行政学(New Public Administration),再到(新)公共管理学(New Public Management)的三次重大突破。本文将评述西方(主要是美国)行政学领域的这三次范式转换及最新趋势,以期对我国的行政学或公共管理学学科的发展有所启示。

### 一、公共行政学的传统

公共行政学的传统形成于本世纪二三十年代,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本世纪60年代。

西方公共行政学的思想基础是由威尔逊和马克斯·韦伯等人所奠定的。正如有的西方学者所说,传统的公共行政理论的主流,是上个世纪末从欧洲大陆的公法和政治科学中发展而来的,最典型地体现在W. 威尔逊1887年的那篇关于行政研究的著名论文中;德国学者M. 韦伯最初写于1911年的那篇关于官僚政治的论文具有同样的声誉,该文40年代译成英文之后在美国很有影响。

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“无论是在洞察力、说服力和影响力等方面,都堪称是杰作”(沃尔多语)。该文涉及三个主

题: (1)说明行政研究领域; (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, 行政理论由于是内在于政治家思想意识的有限的基本理论, 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, 到 19 世纪为止, 在对于政府事务的研究上, 主要关心的是不外是政治哲学、宪法调整和法律制定等事项。可是, 不断增长着的经济和社会生活的复杂性和随之而来的政府规模与活动的扩大, 使得工作重点不得不发生改变。因此, 应该建立一门行政科学, 它将力求使政府不走弯路, 使政府的事业减少不成事业体系的样子, 加强和纯洁政府的组织机构, 并且让政府在评价工作时得到负责的名声。他宣称, “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。”<sup>①</sup>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(Frank 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(下面将作展开)。

马克斯·韦伯(Max Weber)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基础。他在二三十年代的著作尤其是《社会组织与经济组织理论》(1922)这一论著中对官僚制度作了系统的分析。“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——一种不被严格限制在正式官僚机构上的模式。韦伯依赖于对古埃及、罗马、中国的官僚制度、拜占庭帝国和 19 世纪到 20 世纪初欧洲出现的现代官僚制度的研究, 使用了一种“理想型”的途径从真实的世界中探讨最充分发展了的官僚制度的组织形式。他将官僚制度看作是一种建立在权威和理性基础上的最有效率的组织形式, 这一制度在指挥和控制现代社会方面发挥主要作用; 它在纪律的精确性、稳定性和严格性, 在可靠性效率方面比其他组织形式更优越。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。<sup>②</sup>他关于官僚制度特征的理论既不是对现实的描述, 也不是一种规范偏好的陈述, 仅仅是对官僚体制的主要变项或特点的辨别。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本世纪二三十年代的科学管理学派的思想。这个学派的创立者泰勒(Fredrick W. Talar)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与培训工人结合起来; (4)在工人和管理者之间公平地划分实际的工作职责。<sup>③</sup>科学管理运动的另一代表人物、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十四条原则(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)。

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, 并利用和发挥了法约尔等人的管理职能和管理原则。正如沃尔多所指出的, 科学管理(运动)的目的在于应用科学技术去经济而有效地解决组织与管理问题。这种意图集中地表现在私营工业企业之中, 其技术和精神也渗透到政府的行政管理上来, 影响那

些对于政府改革与改善发生兴趣的人们的头脑;科学管理对于“科学”这样一个日益被人尊敬的名词的使用,它所具有的减少开支和提高效率的希望,以及它那种用知识与协调代替无知与冲突的目标,凡此种种对于公共行政学的奠基人来说都是极其引人入胜的;科学管理也同样通过与此同时发展起来的企业管理这一学科来对公共行政学发生影响。<sup>④</sup>

到了本世纪二三十年代,由于政府改革运动、科学管理运动和政治学的新学科方向的推动,公共行政学中的传统得以形成,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状况以及公共行政学的传统提供了一个概貌。《行政学研究导论》一书强调在一个日趋复杂与相互依赖的社会中行政管理的重要性、讲求效率的必要性和对行政管理进行科学研究的可能性和适应性,并将组织原理、人事行政、财务行政、行政法规作为行政学的基本主题,形成了公共行政学的基本理论框架。《公共行政学原理》一书则着重讨论公共管理中的财政与预算、物资管理等方面的问题。该书用“原理”一词,显示出早期行政学的理论状况的一个突出特点,人们喜欢“公共行政学的诸原理”的表述,以此区别于一般的管理学。另外,古利克(Luther Gulick)和厄威克(Lyndal Urwick)1937年编辑出版的《行政科学论文集》收入了这一时期的行政学的代表性论文,可以说集公共行政学传统的大成。古利克在书中还提出了管理过程的七环节理论(POSD-CORB,即计划、组织、人事、指挥、协调、报告和预算)。

归纳起来说,本世纪二三十年代形成的公共行政学的传统或信念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。传统的行政学“通常在于具体地阐述一些政府部门和机构,并使之成为分析的要素。威尔逊的理论规范提供了一种概念化标准,以评估那些难以测定其规范性的组织模式。当一个政府机构的基本权力超出了许多公共部门的认可时,行政研究的标准化规范就包括了病理学的诊断性评估,而且将派生出机构的增长、权力的膨胀、管理的重叠和服务强化的现象”。<sup>⑤</sup>

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”二分法加以系统的发挥。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。应该说,古德诺本人并不把政治简单地看作是立法机构或法律制定过程,也不把行政简单地看作是行政部门或法律的实施过程。可是,随着时间的推

移,公共行政学者倾向于把自己的学科与行政机构和行政程序联系起来,并相信这一学科具有政治和政策制定中所缺少的过程特质。

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。”<sup>⑥</sup>厄威克说得更干脆:“存在着一些支配人类有意识的联系的原理,正如存在着一些支配桥梁建设的工程学原理一样”。<sup>⑦</sup>有些行政学者说得委婉一些,他们认为,行政学的研究有可能发现某些广泛适用的普遍原理,尽管这些原理不一定具有普遍有效性。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,威洛比的《公共行政学原理》只不过是其中的一个典型例子而已。

第四,公共行政学强调以效率原则作为最高标准。正如古利克所说:“在行政科学中(无论是公共行政,还是私人行政),基本的‘善’就是效率。行政科学的基本目的就是以最少的人力和材料的消耗来完成手头上的工作。因此,效率是行政管理的价值尺度中的头号公理”。<sup>⑧</sup>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”。

以上信念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;它将政治与行政绝然分开,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的原理及原则;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必然引起批评,并促使其转变。

## 二、对传统的批评与新公共行政学的出现

从本世纪40年代到60年代,可以说是对公共行政学传统的批评与该学科的转变时期。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。

二三十年代形成的公共行政学传统由于其内在的缺陷在30年代末开始(尤其是二战后)受到了严厉的批评(当然,古利克和厄威克的《行政科学论文集》,也已经收集了一些不同于传统研究范围的论文,如研究行政心理方面的论文)。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本世纪40年代末开始突破或转变的契机。战后对行政学传统的批评来自于各个方面,而最有影响的是如下两篇论著:一是罗伯特·达尔(Robert A. Dahl)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);二是赫伯特·西蒙(Herbert A. Simon)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》)。这两部论著对公共行政学传统进行了深刻的批判,尽管两者批评的角度有所不同。

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所遇到的如下三大难题:(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,它所追求的政治与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。事实上,公共行政学的研究必须研究社会需要的价值和目的,将自身建立在某些明确的目标及价值的基础之上。达尔说:“作为一个学科或潜在科学的公共行政学的基本问题比纯粹的管理问题要宽广得多;与私人管理学相对照,公共行政学研究的预设不可避免地要将公共行政问题置于伦理考虑的脉胳背景之中。”<sup>⑨</sup>(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”。<sup>⑩</sup>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”;而实际上公共行政学必须研究人类行为,把心理学上的个人包括进去。(3)公共行政学与社会环境的关系问题。这个问题与传统的公共行政学的所谓行政原理研究有关。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。实际上,“我们不能假定公共行政学能够摆脱背景条件的影响,或它是某种独立或孤立于它所有发展的文化或社会背景”;<sup>⑪</sup>“公共行政学的研究必须变成一门具有更广泛基础的学科,不应将它束缚在一种狭窄地界定了的技术知识和过程之上,而必须扩展到变化着的历史、社会、经济和其他的条件因素上(这些因素给每个国家的公共行政学打上特殊的印记)”。<sup>⑫</sup>

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”。<sup>⑬</sup>达尔对传统公共行政学的批判,可以说击中要害,指出了它的三个最主要的缺陷,成了新公共行政学研究的先导。

西蒙在“行政谚语”一文以及收入此文的《行政行为》一书中对传统的公共行政学的批判主要集中在两个方面:一是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,流行的行政原则有一个致命的弱点,即它们象谚语那样,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。西蒙对行政科学学者们所提出的四条行政原则(专业化原则、命令统一原则、管理幅度原则和集团化原则)逐一加以批判,并指出它们之间的相互矛盾。二是对传统行政学中关于政治与行政二分法观点的批判。西蒙从自己的行为主义立场尤其是事实与价值的划分出发来进行这一批判。他认为,政治与行政不能绝然分开,因为行政行为中也必须从事某些决策活动,从事实与价值分野的角度看,政策(政治)问题与行政问题都包含着价值与事实两种因素,但在政策问题中价值因素占主导地位,衡量政策正确与否的标准,主要看立法者的主观价值;在行政问题中,则是事实问题占主导地位,这里涉及的价值主要是社会公认的价值,所以,衡量决策的正确性的标准主要看客观事实。<sup>⑭</sup>

在这两方面批判的基础之上,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,传统的行政学尤其是所谓的行政原则,仅仅是一种规范性的理论,只涉及行政组织的表面现象,太过于单纯朴素、缺乏现实性,无法理解政府组织的本质问题。对于那些能够在行政管理中真正起作用、具有实践意义的规范,只有在抓住组织的本质并从理论上加以阐明之后才能产生;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于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迈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。因此,《行政行为》是一本在西方行政学的发展中具有里程碑性质的著作。沃尔多(Dwight Waldo)称该书是“40年代行政学转变时期的主要著作”,“它代表着与行为主义相关联的观点和方法对公共行政学所做的直接而强有力的冲击”。<sup>⑮</sup>然而,西蒙并未实现公共行政学范式的完全转换,他坚持了早期公共行政学的许多基本信念,特别是坚持将事实与价值、手段与目的分开,将价值因素仍然排除在行政学的研究范围之外,未能真正超越公共行政学的传统信念。正因为如此,沃尔多称《行政行为》是一本“自相矛盾的既激进又保守的著作”。<sup>⑯</sup>

《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》的主编沃尔多所发起,一群青年行政学学者在锡拉丘兹大学(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,本书可以说是《新公共行政学》的宣言。其中弗里德里克森(H. George Frederickson)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,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。<sup>⑰</sup>

按照弗里德里克森的解释,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,它的焦点总是为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资源的条件下提供更多更好的服务(效率),或者(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。<sup>⑱</sup>

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。弗里德里克森指出,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)—行政的联通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。<sup>⑲</sup>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含着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、冲突和顾客至上成为新公共行政学分析组织问题的一些基本概念。<sup>②</sup>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, 即汉米尔顿所说的“执行机关的力量”。政府行政部门的政策制定力量得到日益认识。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。<sup>③</sup>因此, 新公共行政学的立场可以恰当地描述为“第二代行为主义”。与早期的行为主义不同, 第二代行为主义者强调公共行政的公共部分, 试图用科学的技巧来帮助对替代政策的分析、实验和评估; 与它的前辈相比, 新公共行政学更多是“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”。<sup>④</sup>

此外, 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。弗里德里克森指出, 传统的公共行政学在研究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”一类的范畴上, 过于狭窄、过于以“组织内部”取向, 理论上过于空洞; 新公共行政学要求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 and 改善公共行政学。<sup>⑤</sup>

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米尔顿、麦迪逊等人在《联邦党人》以及托克维尔在《论美国的民主》中所表达的民主行政理论具有明显的渊源关系。奥斯特罗姆在《美国行政管理危机》一书中将这种民主行政理论概括为八个基本命题, 并认为民主的行政理论与韦伯和威尔逊等人的官僚行政理论是公共行政学的两种基本理论和分析模式。<sup>⑥</sup>

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: “在本世纪政治动荡的 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。”<sup>⑦</sup>

应该特别指出的是, 几乎在与新公共行政学出现的同时, 西方(美国)的行政学研究领域

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—行政的二分法等弊端,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。<sup>②6</sup>

### 三、公共管理学的兴起

从70年代开始,西方各国的公共管理(政府管理)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、效益低下、政策失效乃至政府失灵。这在客观上引发上七八十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。各种与政策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奠定了坚实的基础。

正是在公共部门管理实践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(New Public Management)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合到公共管理的研究之中。例如,它从现代经济学特别是新自由主义经济学中汲取营养,将经济人假说、市场竞争、成本—效益分析、交易成本等理论当作自己的理论、方法的组成部分;它直接利用了当代工商管理学的新成就,将绩效管理、组织发展、人力资源开发、顾客至上、合同雇佣制、绩效工资制等管理的理论、方法和技术应用于公共部门管理的理论与实践之中;它把政策科学或政策分析对于公共决策系统及其过程的研究成果以及政策分析的方法和技术溶合于公共管理的理论之中。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基础上,在研究领域及主题上有重大突破和创新。它的中心问题是“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。公共管理学涉及到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,如对效益概念的重新界定。按照奥斯特罗姆的说法,公共管理学(或新政治经济学)家们从下列几个方面来研究机构设置与公共部门之间的关系:“(1)把个人作为基本研究单位;(2)用外在事物、公共财产、公用事业等概念来说明行政管理事件的结构;(3)分析不同的组织、不同的决策对公用事业或公共服务的效益所起的作用;(4)用效益准则或其他方法评估上述分析的意义”。<sup>②7</sup>

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、政府与社会时提供一整套不同于传统行政学的新思路。这可以概括如下几个倾向:“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,如美国选举产生的校董事会制度),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”。<sup>②8</sup>

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的挑战,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”。<sup>②9</sup>奥斯特洛姆也说:“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。”<sup>③0</sup>

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,它并未形成统一的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有相当长的路要走。

### 注 释:

- ① Woodrow Wilson, "The Study of Administration", in Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde(eds.), *Classics of Public Administration*, Oak Park, Illinois: Moore Publishing Company, Inc., P. 3.
- ② 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)第 84—135 页,北京,中国社会科学出版社,1988 年版。
- ③ Frederick W. Taylor, "Scientific Management", in *Classics of Public Administration*, op. cit., pp. 17—20.
- ④ 德怀特·沃尔多:《公共行政学之研究》,载 R. J. 斯蒂尔曼主编:《公共行政学》(上册),第 15 页,北京,中国社会科学出版社,1988 年版。
- ⑤ [美] V. 奥斯特罗姆:《美国行政管理危机》,第 34 页,北京,北京工业大学出版社,1997 年版。
- ⑥⑦⑧ See Robert A. Dahl, "The Science of Public Administration: Three Problems", in *Classics of Public Administration*, op. cit., p. 123.
- ⑨⑩⑪⑫⑬ Robert A. Dahl, "The Science of Public Administration: Three Problems", in Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde(eds.), *Classics of Public Administration*, Moore Publishing Company, Inc., Oak Park, Illinois, pp. 124, 125, 129, 132, 133, 1978.
- ⑭ See Herbert A. Simon, "The Proverbs of Administration", in *Public Administration Review*, Vol. 6 (Winter 1946), PP. 53—67; 以及西蒙:《管理行为》,第 21—36 页,北京经济学院出版社。
- ⑮⑯ [美] 德怀特·沃尔多:《公共行政学之研究》,载 R. J. 斯蒂尔曼主编:《公共行政学》,第 21 页,北京,中国社会科学出版社,1988 年版。
- ⑰ H. George Frederickson, "Toward a New Public Administration", in Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde, *Classics Of Public Administration*, Moore Publishing Company, Inc., Oak Park, Illinois, P. 391, 1978.
- ⑱⑲⑳㉑㉒㉓ H. George Frederickson, "Toward a New Public Administration", in Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde, *Classics Of Public Administration*, Moore Publishing Company, Inc., Oak Park, Illinois, pp. 392, 392—393, 393, 394, 394—395, 395, 1978.
- ㉔ 参见[美] V. 奥斯特罗姆:《美国行政管理危机》,第 93—94 页,北京工业大学出版社,1994 年版。
- ㉕ 《布莱克维尔政治学百科全书》,第 613 页,北京,中国政法大学出版社,1992 年版。
- ㉖ 关于这个问题,可以参阅陈振明:《政策科学的“研究纲领”》载《中国社会科学》,1997 年第 4 期,《是政策科学还是理政策分析》载《政治学研究》,1996 年第 4 期等论文。
- ㉗⑳ [美] V. 奥斯特罗姆:《美国行政危机》,第 41 页,第 63 页。北京工业大学出版社,1994 年版。
- ㉙㉚ 《布莱克维尔政治学百科全书》,第 613 页,北京,中国政法大学出版社,1992 年版。

作者:陈振明,厦门大学政治与行政学系(厦门,361005)

(责任编辑:韩 旭)