

● 公共行政

公共管理：新的研究方向^{*}

马 骏¹, 郭巍青²

(1. 内布拉斯加大学 公共行政学系, 美国 奥马哈;

2. 中山大学 政治与行政学系, 广东 广州 510275)

[作者简介] 马 骏 (1969-), 男, 贵州毕节人, 美国内布拉斯加大学公共行政学系博士生, 主要从事公共预算研究; 郭巍青 (1954-), 男, 甘肃兰州人, 中山大学政治与行政学系副教授, 主要从事公共政策分析研究。

[摘 要] 在中国发展公共管理研究具有重要的积极意义。但是, 国内学术界对于公共管理学和公共行政学的相互关系一直缺乏清晰的界说。由于美国是开展公共管理研究的重要国度, 了解美国的情况, 分析公共管理在美国兴起的背景, 说明公共管理的研究角度、研究领域以及研究性质, 评价其贡献和缺陷, 应有助于我们正确把握公共管理的学科内涵。

[关键词] 公共管理; 公共行政; 政策管理; 研究范式

[中图分类号] C93-03; D0 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2002) 01-0076-08

在美国, 自二战以来, 公共行政学 (Public Administration, 国内通常译为行政管理学) 一直在努力寻求建立自己的学科地位、学术身份和学理规范。这种努力引起了公共行政学内部的各种流派纷争, 并最终导致了公共管理 (Public Management) 乃至新公共管理 (New Public Management) 的出现。从现在的情况来看, 公共管理未见得能够完全解决公共行政学领域中的基本争论 (例如政治与行政是否应该分开), 毋宁说只是将争论置换成另外一些表达形式。但是不能否认, 在公共管理这个概念下, 许多流派正在聚拢, 也形成了许多有价值的研究文献, 值得我们关注。

中国的公共行政学在历经曲折后于最近 20 年获得了很大的发展空间。近年来, 公共管理概念传入国内, 引起很大重视, 甚至在高校里牵动某种学科重组。在这当中, 有许多发展趋势具有重要的积极意义。但是另一方面, 国内学术界对于公共管理学和公共行政学的相互关系一直缺乏足够清晰的界说。公共管理只是公共行政的另外一个名称或另外一种翻译吗? 还是它意味着一种新的研究路径和新的研究领域? 我们要推动公共管理的学科建设, 显然就要回答这些基本的问题, 以便一开始就有学科上的共识。而要正确地回答这些问题, 其中一项基础性的工作就是要对美国的公共管理的发展历程做一番认真梳理。

为此, 本文概要介绍并分析公共管理研究在美国兴起的背景, 说明公共管理的研究角度、研究领域以及研究性质, 评价其贡献和缺陷, 并对在中国发展公共管理研究的问题做一些简略的评论。特别要说明的一点是, 本文主要评论美国的学科发展情况。我们充分意识到, 美国的情况并不代表一切。在欧洲, 公共管理有自己的独特研究传统和研究视野。美国的发展路径也不是必然要作为中国的样板。这一点, 论文的结尾处还有说明。

一、公共管理兴起的背景

在 19 世纪末 20 世纪初,随着“管理科学”在私营部门管理中的发展和推广,开始有学者考虑是否可以有一门平行的用于公共部门的“行政管理”科学。伍德罗·威尔逊被广泛承认是美国公共行政学创始时期最重要的一位学者。但是,公共行政学一直在“管理科学”和“政治科学”之间定位不清。20 世纪 40 年代末,著名的管理决策专家赫伯特·西蒙(H. Simon)出版《行政行为》一书,稍后,另一位重要的行政学者怀特·瓦尔多(D. Waldo)出版《行政国家》一书。两位学者及其著述凸显了行政学中两种学术旨趣之争: 实证取向的行政学,还是价值取向的行政学? 1952 年,西蒙与瓦尔多之间就此发生辩论。这场著名的“西 瓦之辩”正式结束了公共行政学的古典时期^①。自那以后,美国公共行政学就分裂成许多流派,由此进入一个长达近 60 年的范式分离、范式竞争和范式危机阶段。公共行政学的“身份危机”^[1](P. 443-479)也伴随而来。进入 70 年代后,公共行政学界进一步出现了大分裂,除了古典公共行政学的支持者以及西蒙的追随者之外,还产生了以下三个流派:

1. 新公共行政学。新公共行政学作为一个学派,主要特点是致力于将公共行政学的研究建立在规范理论的基础之上,强调公共行政应该追求社会公正,不能仅仅追求“效率”。这一派的代表人物有瓦尔多和弗里德利克森等。

2. 公共政策学派。这一派的学者刻意与古典公共行政学划清界限^[2](P. 25- 41),其中一个重要表现在于,他们强调要培养宏观的、“批判的”政策分析者,而不是在行政机关里处理日常事务的小公务员。在公共政策学派这里,经济学理论和数量方法被大量引进而成为大学里的主要课程,而传统公共行政学中的人事管理、行政法等课题则被遗忘于一边。公共政策学派主要聚集在美国的多所名牌大学,造成很大影响。几乎可以说,在许多名牌大学里,公共行政学已经消失了。

3. 公共选择学派。这一派的领军人物是著名学者奥斯特罗姆夫妇(Vincent Ostrom & Elinor Ostrom),他们主张运用公共选择理论来研究公共行政,之后又向制度学派靠拢。在相当长的一段时间里,这一学派在公共行政学界中赢得了很多支持者。

上述三个学派中,新公共行政学尚不能算是反实证研究的,但是,它确有很强的规范理论取向,对于价值问题比较关注。公共政策学派和公共选择学派虽然都带有明显的实证研究取向,但它们在研究方法和研究视野上与传统公共行政学有很大区别。从研究方法上说,两者都与经济学方法紧密联系,都不局限于纯管理和纯技术的范围。由此,两者都既反映了、也推动了研究视野上的转换和扩大。公共行政学问题不再被仅仅看作是一个政府机构的组织管理及其效率问题。在政策学派和公共选择学派那里,政府行为的“公共”性质被更加突出,公共行政的研究常常被置放在一个广阔的经济-政治-社会分析的框架下来进行。与之相比,传统行政学的研究内容的确过于“内向”和狭窄。

在 20 世纪 70 年代的学派分流中,行政学界的重镇人物西蒙退出了公共行政的研究。西蒙的最后一篇公共行政学论文发表于 1973 年的《公共行政学评论》,此后整整 20 年,他没有再涉足这一领域。直到 90 年代他发表《为什么要公共行政?》一文,才算重新对公共行政学发表意见。当公共行政学陷入学科规范的激烈辩论时,西蒙的离去对学科后来的发展走向究竟产生了什么样的影响,实难估量。

进入 20 世纪 80 年代后,新公共行政学的规范研究传统被“公共行政理论网络”的学者继承和发展。这一流派的学者都是实证研究的反对者,他们主张对公共行政的所谓“诠释研究”和“批判研究”。著名公共行政学家斯蒂尔曼将他们称为“诠释派”^②。与此同时,公共选择学派中的许多学者纷纷向新制度理论靠拢,而奥斯特罗姆夫妇仍然保持着这一学派的学术领袖地位。此外,政策学派的发展路径特别值得注意。从 80 年代开始,政策学派逐渐陷入一个相当尴尬的境地: 它发现自己培养的政策分析者并不如经济学专业培养的政策分析者那样有竞争力。在社会应用层面上看,一个不可否认的事实是,公共部门对政策分析者的需求很小,对于管理人员的需求却很大。在这种困境下,正如波斯曼指出的那样,公共政策学

派意识到它需要某种和公共行政学相联但是又区别于“老式”公共行政学的领域。于是,在 80 年代,“公共管理”这个概念就被设计出来以解决这个问题^[3](P. 2)。公共管理的出现实际上是在政策学派内复活了公共行政的研究。这一现象让一些政策学派的学者感到非常不安。例如,瓦尔达沃斯基认为,将“行政”一词换成“管理”一词,实际上将传统的公共行政学在公共管理的名目下复活了^[2](P. 33)。而传统的公共行政学正是政策学派的创立者们刻意要回避的。瓦尔达沃斯基进而怀疑像“领导”这样的题目是否能够讲授。

然而,进入 20 世纪 90 年代后,公共管理仍然在继续发展,并且吸引了来自政策学派、公共行政、工商管理以及政治学的许多学者。为了促进沟通与对话,并确立公共管理的研究日程,自 1991 年以来,美国公共管理的研究者已经组织了五次全国性的研讨会,各次会议的论文都已分别编辑出版。1991 年会议的论文由波斯曼编辑出版,即《公共管理:这门艺术的现状》(Public Management The State of the Art, 1993)。1993 年会议的论文由科特和米尔沃特(Kettl & Milward)编辑出版,即《公共管理的现状》(The State of Public Management, 1996)。1995 年的会议论文由弗里德利克森和约翰森(Friederickson & Johnson)编辑出版,即《公共管理改革与创新》(Public Management Reform and Innovation, 1999)。1997 年会议的论文由布鲁得利、沃图勒和雷利(Brudney, O Toole & Rainey)编辑出版,即《改进公共管理》(Advancing Public Management, 2000)。

二、公共管理的研究角度

公共管理并没有一个统一的角度,来自不同学科背景的学者常常从自己的学科的角度来切入公共管理研究。1993 年,波斯曼曾概括了三种研究公共管理的角度:即政策学派的角度(P),工商管理的角度(B)和一个尚难鉴别的角度(X)。政策流派的角度较多地贡献于公共管理的演进,而工商管理的角度则更多地贡献于公共管理最初的实质内容^[3](P. 1)。政策流派的角度和工商管理的角度之间的区别主要有以下几个方面^[3](P. 3):

1. 从工商管理角度出发的公共管理研究偏好工商管理的概念与框架;而政策学派的研究则试图拓展出自己的分析框架。

2. 从工商管理角度出发的公共管理研究较少强调公共部门和私人部门的区别,因而有强烈的“一般性管理”倾向。而从政策学派角度出发的公共管理研究则强调这一区别,进而着重于高层的政策管理。

3. 从工商管理角度出发的公共管理研究与公共行政学有很强的联系,而从政策学派角度出发的公共管理研究则并不强调这方面的联系。

布鲁得利、沃图勒和雷利^[4](P. 5)指出,公共管理的研究者主要来自三个领域:公共行政学、商业和管理学和公共政策学。这似乎意味着,波斯曼在 1993 年难以鉴别和命名的角度(X)现在可以命名为“公共行政学的角度”。布鲁得利、沃图勒和雷利指出,公共行政学的研究者认识到,公共行政学的文献是以“规范性对话”(normative discourse)为中心的,因而关注于行政责任、行政伦理和社会公正。公共行政学的研究者认为这种“规范性对话”是有价值的。不过,他们也意识到一般管理领域的概念和分析的重要。比如,一般管理或工商企业管理在领导、战略管理、组织设计等领域上的发展对于公共管理研究来说就是十分重要的基础。然而,公共行政学者意识到,工商管理的文献忽略了公共部门的特殊方面,忽略了构成公共管理特殊背景的政治与政府制度及其所产生的影响。为了纠正这一缺陷,他们于是致力于将管理与政治融合在一起^[4](P. 4-5)。另一方面,对公共管理感兴趣的工商管理学者也从相反的方向致力于将管理与政治融合在一起。他们通常是一些研究一般组织管理(组织理论、战略管理和人力资源管理)理论的学者。他们希望将他们所掌握的管理知识与公共行政学家和政治学家关于政府过程和政治制度的知识混合起来。公共政策学派对于公共管理的研究以行政部门的政策制定和战略领导为中心,但是,他们也意识到,关于对政策制定做分析与评估的文献对于领导与管理的研究极少。

三、公共管理的研究领域

伽森和欧弗曼认为 1975 年的“政策管理协助研究委员会报告”是公共管理概念流行的源泉。在该报告中,公共管理被分为以下三个领域:政策管理(policy management)、资源管理(resources management)和项目管理(program management)。政策管理涉及政策选择和资源配置方面的战略问题,包括评估、战略计划和政治协调等。资源管理涉及预算、财务管理、人事、采购与供给、财产管理和信息管理等。项目管理涉及日常执行,包括日程安排、记录保存、生产效率与监督等^[5](P. 31)。“政策管理”主要涉及高层公共管理活动。不过,大多数美国公共管理研究者似乎更偏好另外两个相近的概念:“政治管理”和“战略管理”。20 世纪 80 年代早期逐渐发展起来的政治管理研究和哈佛肯尼迪政府学院学者们的研究密不可分。政治管理研究的主要理论家肯尼迪政府学院的莫雷(Moore, 1984)明确地说,“我们的‘公共管理’概念在公共行政的传统责任之上加上了目标设定和政治管理的责任”^[6](P. 2),而在传统公共行政学中,公共管理者的基本责任是为已经被政治家设定的政策目标提供有效率和程序性的手段。公共管理中的战略管理主要涉及“通过一个有意识的、理性决策过程使组织形成自己的目标,执行目标并进行监督,当环境和组织条件需要时进行适应。目标是根据组织的资源及其内部的能力与弱点、以及外部环境中存在的机会与威胁而制定的”^[7](P. 153)。伽森和欧弗曼还指出,公共管理的研究重心从传统公共行政学的 POSDCORB 范式(计划、组织、人员、指导、协调、报告和预算)转移到 PAFHRIER 范式(政策分析、财务管理、人力资源管理、信息管理、外部关系)。

与传统公共行政学的研究相比,无论是“政策管理协助研究委员会报告”的“三领域”范式,还是伽森和欧弗曼的 PAFHRIER 范式,都在吸收传统公共行政学的管理研究的基础上,增加了政策学派的成果。不容否认,类似预算、财务管理、人事、采购与供给、财产管理和信息管理、日常执行、日程安排、记录保存、生产效率与监督等等,都是公共行政学研究的重要领域。或许正是这种研究领域的重叠,使得某些公共行政学家认为公共管理并没有实质上的新东西。但是不应忘记,公共政策作为一门学科一直刻意地与公共行政学切断联系,而公共管理作为在公共政策学派内部诞生出来的一个新领域,它不可能是传统公共行政学的重复。正如前面已经指出的,公共管理加入了一个非常重要的新概念——“政策管理”或“政治管理”或“战略管理”。“政策管理”或“政治管理”的研究使得公共管理能够将政治与管理整合到一个框架内,这有助于纠正传统公共行政学的一个根本缺陷,即将政治与行政割裂开来。所谓政治与行政的“二分”的范式在 20 世纪 40 年代即已受到猛烈的批评,70 年代的新公共行政学更是进一步动摇了这一分离范式。但是,正如特雷·莫^[8](P. 106-129)最近指出的,政治与行政的分离实际上仍然隐蔽地存在于公共行政学当中。对于分离的批评,只是迫使研究者在关于行政问题的研究中加入一些关于政治纬度的研究,两者实际上并没有真正整合在一起。换句话说,政治和管理的研究同时存在于公共行政学中,它们的关系像两条互不相交的平行线。我们认为,公共管理中提出来的“政治管理”或“政策管理”概念,为我们提供了一个将政治与管理整合到一起的机会。

此外,虽然公共管理研究中的政策学派的学者倾向于强调公共管理着重研究高层公共管理者的管理问题,而传统公共行政学侧重于官僚机构的常规职能和较低层的管理活动^[6](P. 4),但是,政策学派的研究仅仅是公共管理的研究角度中的一种,从公共行政学和工商管理角度出发的公共管理研究实际上并未忽略较低层的管理活动,例如穆蒂和雷兰德(Moody & LELAND)就在公共管理的范畴内研究了基层的“街头官僚”(street-level bureaucrat)。“政策管理协助研究委员会报告”中的“三领域”之一是项目管理,而其中的很多内容都是中层和低层的管理活动。伽森和欧弗曼的 PAFHRIER 范式中的财务管理、人力资源管理和信息管理也包含了中层和低层的管理活动。所以,我们认为,适当的结论应该是,公共管理的研究领域既包含有高层的政策管理,也包含有中低层管理的内容。传统公共行政学中关于中、低层管理的研究被包含进了公共管理的研究中,尤其是被包含在从公共行政学角度和工商管理角度

出发的公共管理研究领域;同时,鉴于传统公共行政学对于高层管理的忽视,目前公共管理的研究显得更加强调高层管理,例如政策管理、政治管理或战略管理。

最后,由于过去受到政治与行政分离范式的影响,传统公共行政学过于侧重于政府组织的内部管理的研究,而公共管理则似乎在研究领域上寻求一种均衡。公共管理对于资源管理的重视,显示出它对于政府组织内部管理的重视。然而,公共管理也对组织环境极为重视。正如科特^[9](P. 413)指出的那样,公共管理研究认为管理问题特别容易产生于组织所面对的环境,因此,公共管理者必须学习如何对付、适应环境并尝试改造环境。公共管理研究对于“组织间网络”(organizational networks)问题和“治理”(Governance)问题的重视,显示出它的外向性。例如在前述科特和米尔沃特编辑的《公共管理的现状》一书中,就有五篇论文讨论“组织间网络”的理论与实践,还有一篇是研究治理模型的。

四、公共管理的性质、贡献与缺陷

以上分析表明,公共管理的研究是有新有旧的。过于强调其中的某一面都不可能全面地理解这一领域的性质与贡献。某些研究者(特别是政策学派的学者)容易认为公共管理研究是全新的,并有意将其与公共行政学对立和区分开来。这种态度被认为多少有点过于狂妄,曾令一些公共行政学家非常不满。其实,政策学派的领袖人物瓦尔达沃斯基“不安地”意识到,也是正确地意识到,公共管理实际上就是在政策学派的基础上复活了公共行政的研究。纽兰德教授^[10](P. 486-488)曾经非常尖刻地写到,这一群公共管理学家“是一群来自政策学派的难民”,他们从其他学科(主要是经济学)移民到政策学派,然后又到公共管理,并认为每一个“都是新的东西”。纽兰德还认为,自1991年第一届全美公共管理年会以来,有意将公共管理与公共行政分离开来的努力实际上从来就没有成功过。埃尔莫^[13](P. 71)则指出,“在很多情况下,公共管理课程包括了重新命名的公共行政学的课程”。

当然,也不能认为公共管理只是公共行政学的简单重复,没有任何新东西。上面的分析中已经指出,公共管理在以下几个方面做出了重要贡献,为公共部门的研究增加了新的内容。

1. 公共管理中“政策管理”或“政治管理”或“战略管理”的研究为公共部门的研究提供了一个整合政治与管理的框架。

2. “政策管理”或“政治管理”或“战略管理”的研究使得研究领域从传统公共行政学的中层和低层管理拓展到包括高层管理,从而提供了一个更加完整的研究公共部门管理的框架。

3. 公共管理对于“组织间网络”和“治理”问题的研究表明,它并不像传统公共行政学那样过于“内视”,即只研究政府的内部组织管理。而这同样表明了,公共管理为公共部门的研究提供了一个更完整的研究框架。

最后要强调的一点是,由于公共管理实际上是在政策学派内复活了公共行政的研究,加之越来越多的公共行政学家也介入了公共管理的研究,所以公共管理的出现实际上开始弥合政策分析学派和公共行政学派之间存在了近30年的鸿沟^[11](P. 19-41)。当政策学派将管理加入公共政策分析的同时,越来越多的公共行政学家也开始转向公共管理。

不过,公共管理仍然处于发展的早期,现有的文献并没有形成统一的广泛被接受的研究范式、研究方法和研究角度。在关于公共管理的学科性质等问题上,存在的分歧仍然很大,争论也很激烈。例如,在科特和米尔沃特编辑的《公共管理的现状》一书中,将政治学(Ellwood, 1996)、经济学(Weimer & Vining, 1996)、社会学(Kaboolian, 1996)和心理学(Weiss, 1996)列为公共管理的学科基础。显然,在这些学者看来,公共管理学应是一门社会科学。但是,在其他的公共管理的论文集中,许多公共管理研究者却无此取向。公共管理是一门艺术、科学还是职业?迄今并无定论。此外,在研究方法上,也存在着很大的分歧。在评估20世纪80年代积累起来的公共管理研究的基础上,科特^[9](P. 411-419)指出,公共管理主要是以案例研究为基础的。不过,20世纪90年代的公共管理研究的发展进程表明,许多研究者已开

始运用代理理论、博弈论等来研究公共管理^[6](p. 2-4)。最后,和公共行政学相比,公共管理的研究有一个很大的缺陷,即忽略了法律角度的研究。罗森布努姆指出,公共行政学的研究主要有三种角度:管理、政治和法律。然而,在公共管理的文献中却很少见到法律角度的研究。然而,公共部门管理区别于私人部门管理的一个重要之处就是前者经常要涉及到宪法和行政法问题。

五、公共管理研究与中国问题

美国的公共管理研究在最近 20 年有方兴未艾之势,但基本上仍未成型,也未形成一个广泛接受的研究范式,研究角度也很多样化,这就为我们的总结带来困难。例如,根据 20 世纪 90 年代初的公共管理文献和 90 年代末的文献,得出的结论就会有不同。从政策学派角度出发的研究结论也会不同于从其他角度(例如从公共行政学角度)出发的研究结论。本文的评述尽可能涵盖各个时期,也尽可能涵盖三大角度的有关文献,同时加上了自己的一些理解和评论。我们的基本理解是,美国的公共管理研究和传统的公共行政学的研究确实有相互重叠的一面,它吸收了传统公共行政学研究中那些基本的而且是重要的并仍然有生命力的部分,例如组织与人事管理、预算分析和财务管理等等。但是,更重要的是,公共管理强调并拓展了传统公共行政学忽略的领域,并相应增加了新的内容,例如高层政策管理或政治管理、组织间网络理论和治理结构等等。此外,由于公共管理的出现,分裂了几十年的公共政策学派和公共行政学派开始架起相互沟通 and 理解的桥梁,这显示公共管理可能具有更大的学科整合能力,可能提供更宽阔的规范整合平台。

梳理清楚美国的公共管理研究的发展脉络,对于在中国发展公共管理研究有积极的借鉴意义。公共行政学或行政管理学在中国也有不算短的历史,现在重要的并不是在名词概念上去追求新奇。新瓶装旧酒的做法于学科发展无益,在新名词包装下的“以其昏昏,使人昭昭”更是有识者不为。公共管理之传入中国,客观上是一个良好的契机。我们理应由此而深入思考,如何既与国际学术规范接轨,又植根于本国实际。在此基础上,应该对于我们传统的公共行政学的研究加以反思,有所批判,有所扬弃,有所继承,有所更新。在中国发展公共管理,要从中国的问题和中国的制度环境出发。但是,一个符合国际标准的学术平台也是十分重要的,它要求我们在基础建设的环节上,从一开始就要做正确的事情。而作为后发者,我们可以而且应该从美国的以及欧洲的学科发展历程中吸取经验教训。在构建中国的公共管理的研究框架时,以下几点考虑应该是重要的:第一,不应当完全否定传统的公共行政学的研究领域和研究价值;第二,应当吸收公共管理研究中的创新部分,例如政策管理或政治管理或战略管理;第三,应该避免目前公共管理研究的缺陷,例如对于法律角度研究的忽视;第四,不应当将政治与管理、政治与行政机械地割裂开来。

关于第四点,可以稍做展开。目前国内的公共管理研究是为了适应教育发展中的需要,经由一个快速推动程序而集结起来的学科板块群。它基本上没有自己的学术流派发展史,所以也缺乏基础性的、共同认可的研究范式。换句话说,它缺乏与其他学科相区别的基础理论、概念范畴、分析工具和问题范围。由此,一方面导致笼统笼统、大而化之地谈政府管理的倾向,另一方面导致纯技术化的“管理主义”倾向。后一种倾向力图将公共行政与公共管理看成为管理学,而切断它与政治学的关联。我们认为,这样的倾向是不可取的,甚至是有害的。首先,忽略政治背景和政治因素的分析将不可能正确解释政府的行为,尤其不能解释政策过程与政策管理。其次,纯技术化倾向最终将危及公共行政和公共管理在学术上的“合法性”基础。纯管理取向的研究无法解释“公共管理”中“公共”二字的含义,也不配加上“公共”二字。正如弗里德利克森^[12](p. 395-417)所批评的那样,公共行政学一直没有一个系统的“公共理论”。公共管理的情况也是如此。公共管理要得到长足发展,不仅需要有“管理理论”,同样也需要有“公共理论”。在这个基础上,对政府管理行为的研究,必然是与对政治过程的研究、对政府过程的研究以及对政策过程的研究紧密结合的。

最后还要强调的是,美国的公共行政学和公共管理学主要是面向美国政府的管理问题和管理实践,因此它在许多方面是“特殊知识”,而不是“普遍知识”。中国的公共管理研究必须从理解中国政府在公共领域中所面对的真实问题出发,不能被别人的知识“殖民化”。为此,公共管理的研究者应该树立追求卓越的职业精神,认真地收集政府在公共管理实践中的数据(定性的数据和定量的数据),构建并检验理论。科学的学习与发展过程中,某种程度上的借鉴是不可避免的,但不能满足于永远只是复制别人的理论,尤其不能满足于仅仅复制美国的“传统”的公共行政学。

注 释:

- ① 1952年的争论始于瓦尔多对西蒙的批评。瓦尔多的批评集中针对西蒙试图建立一个价值中立的一般行政学的努力。在瓦尔多看来,公共行政学应该关注规范问题和价值问题,不能像西蒙那样用逻辑实证的方法去建立经验理论。西蒙对此进行了反驳,他指出了瓦尔多的政治理论立场,并含蓄地批评说,瓦尔多的观点和许多政治理论家的观点一样不够严谨。正如丢布利克(Dubnick, 1999)最近指出的,两人之争实际上是逻辑实证与文化哲学之间的争论,他们的争论影响了后来几十年的研究。
- ② 怀特教授认为公共行政学有三种基本的研究取向,分别是实证研究、诠释性研究和批判性研究(Jay D. White, 1986)。

[参 考 文 献]

- [1] Dwight Waldo. Public Administration[J]. The Journal of Politics, 1968, 30(2).
- [2] Aaron Wildavsky. The Once and Future School of Public Policy[J]. The Public Interest, 1985, 79.
- [3] Richard F Elmore. Graduate Education in Public Management Working the Seams of Government[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 1986, 6(1).
- [4] William Soto, Cynthia Openeim, Hassan Tajalli. Apples and Oranges? Comparing the Attitudes of Public Policy Versus Public Administration Students[J]. American Public Administration Review, 1999, 29(1).
- [5] Barry Bozeman. Introduction Two Concepts of Public Management[A]. Barry Bozman. Public Management The State of the Art[M]. San Francisco Jossey-Bass Publishers, 1993.
- [6] Jeffrey Brudney, Laurence O Toole Jr, Hal G Rainey. Advancing Public Management New Developments in Theory, Methods, and Practice [M]. Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2000.
- [7] David Garson G, E Samuel. What is Public Management Today? — The Search for an Organizing Paradigm [A]. Steven J Ott, Albert C Hyde, Jay M Shafritz. Public Management The Essential Readings[C]. Chicago Books/Nelson-Hall Publishers, 1991.
- [8] Jr Laurence E Lynn. Public Management as Art, Science, and Profession[M]. Chatham Chatham House Publishers, Inc., 1996.
- [9] Ronald F Kettl. The Perils and Prospects of Public Administration[J]. Public Administration Review, 1990, (July/August).
- [10] Chester A Newland. A Field of Strangers in Search of a Discipline Separatism of Public Management Research from Public Administration[J]. Public Administration Review, 1994, 54(5).
- [11] David Lowery, Gordon P Whitaker. Comparing Public Administration and Policy Analysis Approaches to Public Service Education[J]. American Review of Public Administration, 1994, 24(1).
- [12] George Frederickson H. Toward a Theory of the Public Administration[J]. Administration & Society. 1991. 22 (4).
- [13] Herbert Simon. Administrative Behavior[M]. New York Free Press, 1947.
- [14] Dwight Waldo. The Administrative State[M]. New York Holmes & Meier Publishers, 1948.
- [15] Richard Stillman. Public Administration in the United States[A]. Walter Kickert, Richard Stillman. The Modern State and Its Study New Administrative Sciences in a Changing Europe and United States[C]. Northampton Edward Elgar Press, 1999.

- [16] Appleby P. Big Democracy[M]. New York Knopf, Inc. , 1945.
- [17] Steven M Moody, Suzanne Leland. Stories from the Lines of Public Management Street-level Workers as Responsible Actors[A]. Jeffrey Brudney, Laurence O Toole Jr, Hal G Rainey. Advancing Public Management New Developments in Theory, Methods, and Practice[C]. Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2000.
- [18] Melvin Dubnick. Demons, Spirits, and Elephants Reflections on the Failure of Public Administration Theory [Z]. Paper presented 1999 Annual Meeting of the American Political Science Association (Sept. 2- 5, Atlanta).
- [19] Vincent Ostrom, Elinor Ostrom. Public Choice A Different Approach to the Study of Public Administration[J]. Public Administration Review, 1971, 31(March /April).
- [20] Herbert Simon. Development of Theory of Democratic Administration Replies and Comments[J]. American Political Science Review, 1952, 46.
- [21] Jay D White. On the Growth of Knowledge Development in Public Administration[J]. Public Administration Review, 1986, 46(1).
- [22] Dwight Waldo. Development of Theory of Democratic Administration [J]. American Political Science Review, 1952, 46.

(责任编辑 叶娟丽)

Public Management A New Research Field

MA Jun¹, GUO Wei-qing²

(1. Department of Public Administration, University of Nebraska, Omaha, USA;

2. Department of Political Science & Public Administration,
Zhongshan University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Biographies MA Jun(1969-), male, Doctoral candidate, Department of Public Administration, University of Nebraska, majoring in public budgeting; GUO Wei-qing (1954-), male, Associate professor, Department of Political Science & Public Administration, Zhongshan University, majoring in public policy analysis.

Abstract In recent China there is an urgent need to establish a discipline of public management. However, among Chinese academic community, there is a persistent ambiguity about the relationship between “public management” and “public administration” despite the recent fever toward public management. To well understand public management as a new field of study, it would be helpful for us to first examine the experiences of the development of public management in the United States. This examination tries to analyze the theoretical context from which public management evolved, its major approaches, and fields of study. Then, this paper addresses its theoretical contribution and shortcomings, and its relationship with public administration. Finally, this paper makes some comments on how to improve public management research in China, criticizing the recent managerialism which has been overly drawn.

Key words public management; public administration; policy management research paradigm