

# 公共管理：公共性本质与功能目标的内在统一

—

[作者] 蔡立辉

[单位] 中山大学行政管理研究中心

[摘要] 公共管理是在西方国家政府改革的过程中形成和发展起来并产生了重大影响的公共行政理论派别。当代公共管理“公共”性的实质就是通过加强和完善公共部门自身的责任机制来建立和发展社会公共责任机制，通过公共部门自身切实履行义务来让公众履行义务，通过维护与实现公共利益来最终实现政治统治利益。它强调公共管理的目标是为了加强和维护现有的基本社会秩序、提高管理的效率与能力、提高服务质量和改善公共责任机制，从而增强公共组织的社会动员能力和公众的凝聚力。公共管理充分体现了公共性本质与功能目标内在统一的特性。

[关键词] 公共管理；公共性本质；功能目标；内在统一

西方国家针对政府管理极权化和官僚主义化所导致的垄断、低效率、财政赤字和各种社会危机，以及全球化和信息技术发展要求加强市场机制的作用等社会现实，进行了一场以市场化为取向，旨在推行绩效管理和强调顾客至上的政府改革运动。有人把这场运动称为“新公共管理运动”。公共管理理论就是在这种社会背景下形成和发展起来并产生了重大影响的公共行政理论派别。随着我国市场经济的日益发展和改革开放的不断深入，过去为人们所普遍接受的“行政管理”概念及其理念已经越来越不适应社会发展的要求，公共管理教育和理论研究在我国方兴未艾。为此，我们从知识发展和社会实践的角度揭示公共管理的公共性本质与功能目标之间内在统一的特性，对于正确理解公共管理和开展政府改革来说是非常必要和有益的。

## 一、公共管理的理论缘起与知识发展

公共管理作为人类社会的一种管理活动并不是现在才有的，自从产生了国家及其附属物——政府公共部门，就产生了政府公共部门与社会公众之间的关系，产生了公共领域和公共事务，因而也就产生了管理社会公共事务的实践活动。但是，公共管理作为一种运动或理论，则是在 20 世纪 70 年代才产生与形成的。公共管理的理论缘起与知识发展经历了一个发展演进的过程。西方国家社会发展和政府管理改革的实践是公共管理理论产生的基础。众所周知，自由资本主义发展到垄断资本主义，自由竞争的极端化制造了可以摧毁自由竞争制度本身的社会矛盾和冲突。这在客观上需要有一个超脱于各种竞争主体来扼制垄断的协调执行官，需要有一个维持基本社会公正而免于社会崩溃的社会公共产品的分配者。生产高度社会化和科技进步成为经济发展的第一动力，又需要有一个执行社会公共事务的组织者。

因此，从维护资本主义生产关系和正常社会秩序的客观需要出发，西方国家不得不实行对社会公共事务的积极干预，充分运用和强化政府职能。具体表现为垄断资本和国家政权紧密结合在一起，政府的经济职能和社会服务职能均扩大和加强了；政府通过行政手段和法律手段来保证市场秩序的维持，通过预算和高额税收、发行公债等办法来承担某些社会公共事务的管理；在收入再分配领域，政府采取一系列福利措施，以维护社会经济发展和政治稳定。政府行政权力就是在这种背景下日益强化的。政府职能急剧扩张、政府涉足的领域急剧扩大、政府干预社会公共事务的程度也急剧加深，并由此导致了机构规模急剧膨胀和政府管理体制的变化：议会权力削弱，行政权力扩大；政府变成了集中主要权力的“万能政府”，政府的官僚机构和军事机构不断扩大，并具有使权力过分集中到政府首脑一个人身上的发展趋势。政府管理的极权化和官僚主义化形成了政府垄断，推行“福利国家”、“人民社会主义”和“混合经济国家”政策，从而导致了政府管理失控、官僚主义、低效率，导致了公众对政府的不

信任和民权运动高涨。以美国、英国、澳大利亚、新西兰、日本、荷兰等为代表的西方国家针对这种社会现实，发动了一场政府改革运动。这场改革所采取的措施主要包括：以市场化改革取向，推行政府公共服务输出市场化[1](P 55)，在政府公共管理和公共部门中大量引入竞争与市场机制；减少政府职能，将政府职能向社会转移以实现政府从社会的部分撤退，更多地发挥非政府组织和民间组织在公共管理中的作用；减少政府对市场的干预和放松规制，放松政府对社会、市场的管制，简化政府管理的行政流程；优化政府组织结构，裁减机构与人员，削减财政开支，实行小政府模式和提高政府管理的有效性；将政府的决策与执行功能分离，加强对政府的绩效评估与绩效管理，树立服务意识；运用现代科学技术来实现政府公共功能目标，建设管理信息系统，推行电子政务和政府在线服务，提高政府管理透明度。这些措施的实行推动了公共管理实践中大量吸收和采用私营部门的管理理论、经验和方法，并由此导致了管理主义、以市场为基础的公共管理、企业家政府、顾客至上等名词概念的产生。这些概念构成了公共管理的重要内容。

公共管理理论的出现就是在这种“新公共管理运动”的推动下公共行政知识发展与理论研究的结果；反过来，在一些概念、理论、分析方法和研究模型等方面又为公共行政学研究和公共部门改革实践提供了新的视野，并日益表现出以公共管理为中介的公共政策与公共行政的融合。从历史的观点看，公共行政学自 19 世纪末产生到 20 世纪 60 年代，经历了传统公共行政学和行为科学行政学两个发展阶段。在这两个发展阶段上，公共行政学都是以管理学为理论基础，科学管理占据了主导地位[2](P 1-51)，公务员的专长也受到高度重视。以效率、效益为导向的技术视野是这个时期公共行政的标志，追求行政效率是这个时期公共行政学理论及实践的最高目标。不同的是，传统公共行政学着重从制度、体制的构架与研究方面寻求提高公共行政效率的途径；行为科学行政学着重从人和组织的行为对效率的影响上寻求提高公共行政效率的途径。相反，平等与公正的问题并没有受到重视和发挥作用。

传统公共行政学和行为科学行政学以经济和效率为公共行政的基本目标，忽视了公共行政所应承担的广泛的社会责任，其结果是在前所未有的经济发展时代，长期存在着普遍失业、贫穷、疾病、无知和绝望，从而构成了对现有政治制度的根本威胁。60 年代以后，政策科学和公共行政学集合在一起，塔尔科特·帕森斯、卡斯特、罗森茨韦克、高斯、雷格斯等人采用系统分析方法，从整个公共行政活动及其与环境的相互作用中探寻公共行政的解决途径和公共行政内部各个部分之间的关系，强调公共行政适应环境的权变观念与生态观念，谋求公共行政与其环境之间及公共行政内部各部分之间动态的、具体的一致性，以保证公共行政的高效率。60 年代后期，以弗雷德里克森为代表的“新公共行政学”发展了社会公平理论，认为经济和效率不是公共行政的核心价值，核心价值是社会公平，主张将“效率至上”转为“公平至上”；强调公共行政组织变革的终极目标是建立民主行政之模型，强调顾客导向的行政组织形态，强调将公众的需求作为行政组织存在和发展的前提与行政组织设计方案应该遵循的目标。[3](P 58)新公共行政学对政府改革实践产生了广泛的影响，体现了公共行政的民主价值取向。

为了适应公共行政部门对政策执行和政策管理的要求，政策科学和公共政策分析成为 70 年代公共行政学的主流学派。以普雷斯曼和韦达夫斯基为主要代表，谋求政策科学、政策分析与公共行政的结合，使政策科学与政策分析转而重点研究政策执行和公共项目，而不再重点研究机构。

政策执行研究将问题的焦点由组织特别是由结构与过程转移到公共项目及其所产生的结果上，这样就使绩效管理问题成为公共行政中人们所关注的焦点；政策执行研究是以政治学、社会学、经济学和心理学等学科为基础所进行的跨学科研究[4](P 3)，这样就促进了各学科之间的相互交叉和渗透，促成了公共管理研究的兴起。

1991 年 9 月 20 日至 21 日，美国第一次“国家公共管理学术研讨会”在锡拉丘兹大学召开。

这次大会的主要目的是：(1)评价国家的艺术——公共管理研究；(2)交流与出版最好的和最新的公共管理研究成果；(3)通过区分理论、研究和方法论的差别来推动公共管理研究的发展；(4)促进公共管理研究者的相互联合与交流。[5](P x i i x i v)从此以后，美国每两年举行一次的国家公共管理学术研讨会极大地推动了公共管理理论的研究与知识的发展。

总的来说，公共管理的理论研究和知识发展还处于众说纷纭的初始阶段。布赖顿·米勒德认为，公共管理与社会科学理论有着而且应该有着或紧密或松散的联系；它研究的是基于实践经验的方法和管理技术。公共管理中的所有问题都与绩效和管理有关，绩效的意义在于公共组织或非营利组织如何在各种条件下改善与提高纳税人所要求的效率与有效性；管理则是指在一个赋予公共管理者以充分权力的活动领域中，对公平、关心和责任产生作用的一种新的安排，包括采取私有化、公私合伙和承包等方式。[4](P 307-310)

詹姆斯·佩里认为，“简而言之，公共管理理论应该提供关于公共管理者在各种变化的形势下如何做出行为的有用的和实用的普遍性原理。‘有用的和实用的’这个词是表示公共管理理论必须是有实用价值和以问题为导向。”[6](P 16)根据詹姆斯·佩里的观点，公共管理理论就是为培养公共管理者实施有效管理的技术，以及遇到问题和在不同情形下的管理应变能力、获得解决问题的方法提供普遍实用的原理与方法，以便增加管理绩效。

胡德认为：“公共管理即‘国家的艺术’，能够松散地被定义为如何设计和管理公共服务的问题，以及政府行政部门的细微工作。”[7](P 3)

我们认为，公共管理是公共行政中重视实施管理的技能与方法、重视公共项目与绩效管理、重视公共政策执行的理论派别；是政府公共部门、非政府公共机构等公共组织运用政治的、法律的、经济的和管理的理论与方法，依法制定与执行公共政策、建立与维持公共秩序、管理公共事务、提供公共服务和增进公共利益的活动总称。

以跨学科为基础的执行研究和各学科之间相互交叉、相互渗透的明显趋势导致了公共行政学多元的综合研究方式的出现。[8](P 21)这种方式强调运用各学科的理论与方法来解释与解决公共行政中实际存在的问题。例如罗森布鲁姆提出公共行政就是运用管理的、政治的和法律的方法来履行对整个社会及其各个部分进行规则管理和提供公共服务的职能。[9]戴维·奥斯本、盖布勒为代表的企业家政府理论，主张把企业或私营部门经营的一些成功的管理方法移植到政府公共部门中来，主张政府应像企业那样引入竞争机制、树立顾客意识、视服务对象为上帝。[10](P 13)以胡荷、胡德为代表的新公共管理理论，借鉴现代经济学和私营管理的理论与方法，以公共选择和交易成本理论为依据，提出政府管理应以市场或顾客为导向，提高服务的效率、质量和有效性；以“理性人”的假定为依据，提出政府管理应实行绩效管理；以成本—效益分析为依据，提出对政府绩效目标进行界定、测量与评估，形成了自己的理论基础。[11]

这种以跨学科为基础的综合研究方式还促进和推动了公共行政研究重点的变化，使公共行政研究由注重研究行政环境的变化对公共行政的影响到注重研究环境变化后的行政结果，包括注重公共服务的网络结构、高绩效体系和顾客服务[12]，从而使公共行政学中重视研究公共项目、绩效评估、建立和发展新的公共责任机制等管理方法与技能的公共管理理论形成和发展起来，并对政府改革实践产生了广泛影响。

由此可以看出，公共管理与公共行政之间的差别在于公共行政更加重视目标的“设计”，公共管理则更加重视实施目标的具体运作过程和结果；公共行政偏重于管理过程中政治的、法律的手段，公共管理则偏重于管理的、经济的手段。因此，一方面，公共管理的出现给公共行政注入了新的活力，极大地推动了公共行政的自我发展，使公共行政获得了实现其目标的新手段；另一方面，在某种程度和范围内公共管理与公共行政虽然可以互相替代，但公共管理作为公共行政的一个理论派别，无法替代它的全部。这告诉我们，那种认为“公共行政”是传统说法、“公共管理”则是现代潮流的观点是不准确的。我国原有的“行政管理”实际

上只是政府管理；而现在流行的“公共管理”实际上是西方意义上的公共行政。

## 二、公共管理的公共性内涵及其范畴体系

公共管理的内涵是公共管理本质特性最集中的反映，“公共”是公共管理的本质内涵。以“公共”为核心的概念体系构成了公共管理的基本范畴，公共管理的理论体系就是由它的公共性内涵及其范畴体系组成的。

美国著名行政学家德怀特·沃尔多曾提出了三个互相联系的问题：“什么是‘公共’行政？‘公共’这一修饰词表示什么特征？公共行政怎样区别于一般行政，种怎样区别于属？”并从三个方面阐释了对“公共”含义的理解：(1)可以根据政府与国家之类的词给“公共”下定义，这就涉及主权、合法性、普通福利等法律概念、哲学概念和普通政治理论方面的问题。(2)可以按照在某种社会中人们认为有哪些公共职能或公共活动的认识简单地从经验方面给“公共”下定义。这样一来，由于人们的认识不同，很难有统一的规定。(3)可以根据政府所执行的职能或活动的常识性方法来定义，但有许多政府行为是不稳定的或不确定的。[13] (P 15)

德怀特·沃尔多运用社会学、人类学等学科概念和结构——功能分析方法，与文化概念分析方法理解“公共”的内涵，这为我们认识和理解“公共”概念提供了方法论指导。他的论述表明，“公共”是构成公共管理最本质的概念，并由这个概念组成了公共管理的范畴体系，即公共主体，包括以政府行政组织为核心的各类公共部门、非政府公共机构等公共组织；公共客体，包括公共权力、公共事务、公共秩序、公共利益及其相关的公共政策与政策过程、公共规则、行为规范与绩效评估标准、公共产品、公共服务；公共行为即公共执行行为，包括行使公共权力和提供公共服务的行为方式、手段与方法。以“公共”为核心的概念体系反映了公共管理的本质内涵，构成了公共管理的范畴体系。

1 公共管理的主体，即以政府行政组织为核心的公共部门、非营利部门、第三部门和权威性机构等公共组织，而不是私人企业或私人机构。这个主体概念从管理活动的主体上区别了公共管理与私域管理。主体概念的联系性与运动性表明“公共”理念下的公共管理思想体系与私域管理思想体系的差异。公共管理的主体是公共服务与公共产品的供给者，但不能说所有公共服务与公共产品的供给者都是公共管理的主体。任何缩小或无限扩大公共管理主体概念外延的做法，都会导致对公共管理思想体系的损害。

公共管理主体行使的是社会的公共权力，而不是某个组织或某个人的权力，权力指向的对象具有广泛性和公共性；公共管理主体存在与活动的合法性是建立在为民众创造福利、为公众服务的基础之上，而不是立足于为少数人或其自身利益服务的基础之上。公共管理主体的这种道德要求，通过法律程序就可以确定为一种普遍的法律责任。

2 公共管理的性质。人类社会所有的公共管理既具有执行国家及其附属物——政府公共部门的意志、维护国家政治统治秩序的性质，从而在行为方式上都表现出职能、程序、要素与过程；同时，在不同的历史时代、不同的发展阶段、不同的政治与经济体制下，公共管理具体活动的性质又呈现出差异。而且，公共管理的历史继承性与联系性以及公共管理的发展规律性还表明，人类社会越发展，特别是经济全球化使公共管理的性质趋于共同，即增进、维护与实现公共利益、提供公共服务与公共产品。即使是执行国家意志、维护国家政治统治秩序的活动也开始逐渐“软化”，行使公共权力的目的主要是为了维持基本的社会秩序和保障社会的公平与公正、实现公共利益；公众由往日被管治的对象变成了政府公共部门的顾客。这不仅使顾客、消费者、公众与他们作为这个社会的主人、所有者具有了同一的意义[14]，而且，由于“权力是对公共服务供给的直接控制”[15]，使根据公众的需要提供公共服务成为公共管理的应有之义。重塑政府理论、企业化政府理论、新公共管理都反映了公共管理的这一性质及民主价值取向。

法兰克福学派代表、德国思想家哈贝马斯在《公共领域的结构转型》一文中，对国家政治统

治“软化”的趋向提出了批判。他认为，政治统治巧妙地涉入公众的普通生活，公众“从摇篮到坟墓”都被纳入国家和政府的制度安排之中并不是国家政治统治与公共管理趋向软化的表现，而是更加强化的表现。他在明确了“公共领域”、“公共性”范畴的历史起源之后，又分别沿着社会结构、政治功能及意识形态等思路对“公共领域”、“公共性”的现代转型线索逐一加以研究，认为“公共领域”、“公共性”概念是一个综合性的范畴，是一个现代性的问题，既有现代政治运动，也有现代社会动员、现代社会变迁及意识形态转型等方面的问题。他由此揭示了西方“新公共管理运动”实现巩固资本主义政治统治的目的，揭示了公共管理具有间接维护政治统治的基本功能。

哈贝马斯站在意识形态批判的角度，一方面，他从资本主义历史进程中抽象出一种理想型的“公共领域”、“公共性”；另一方面，他又把这个理想范畴当作规范，对社会福利国家的公共生活方式，诸如增进、维护与实现公共利益，提供公共服务与公共产品的公共管理，视公众为政府公共部门的顾客，“从摇篮到坟墓”的服务行政加以批判，认为这是政治对民众普通生活的渗透。哈贝马斯的批判揭示了公共管理在性质上已不是直接进行政治统治的工具，表明了公共管理在维护和进行政治统治方面的间接性质。

3 公共管理的社会公共责任与义务。在当代，“公共”的本质内涵决定了公共管理最重要、最广泛的职能和最根本的任务，就是根据公众的需要提供公共服务。公共管理绩效所包括的效率逻辑与公共责任逻辑这两个不可或缺与内在统一的方面表明，公共管理主体在社会竞争中提供公共服务与公共产品；又通过公共责任机制、以严明的绩效目标和绩效管理，保证公共管理主体在竞争中对公众负责、提高服务质量和顾客的满意程度。“顾客至上意味着联邦政府为美国人民提供能够得到的最高质量的服务”。[16]

因此，公共管理绩效评定的标准不仅包括量的标准，而且还包括质的标准，即服务质量与结果。根据社会的需要提供公共服务与公共产品，又根据公众对公共服务与公共产品的满足程度来评估公共管理绩效，从而确定公共管理对公众负责、提高管理效率与能力的公共责任机制与运行机制，这是公共管理绩效评估的宗旨。新公共行政学理论、绩效评估理论、重塑政府理论、新公共管理理论都把这一点作为自己的重要理论内容。

公共管理所承担的社会公共责任与义务告诉我们，不能用纯粹的管理主义思想、管理技术与管理方法来看待、理解公共管理，也不能用“经济人”假设来理解公共管理的目标与绩效评价标准。公共管理在理念上不同于私域管理的最大区别在于：满足公众的需要和实现公共利益是第一位的，效率则是第二位的，效率只有在用来满足公众的需要和实现公共利益时才有意义。公共管理坚持以“顾客至上”为管理理念，更加强调顾客导向、社会导向、任务导向、结果导向和市场导向，并将顾客的需求作为公共部门存在、发展的前提及其改革、组织设计应遵循的目标。

因此，“公共”性内涵的实质就是通过加强和完善公共部门自身的责任机制来建立和发展社会公共责任机制，通过公共部门自身切实履行义务来让公众完完全全地履行义务，通过维护与实现公共利益来最终实现政治统治利益，从而加强与维护现有的基本社会秩序，增强政府公共部门、非政府公共机构等公共组织的社会动员能力和公众的凝聚力。

4 公共管理主体与公众之间的沟通机制与回应机制。这表明的是公共管理过程中公众的参与机制、监督机制和以公众需求为导向的公共服务供给机制。西方国家在政府改革过程中，把科学技术的应用作为实现政府公共管理战略目标的手段，把从根本上改善政府的公共服务作为政务信息化建设的核心价值。1993年9月，美国前总统克林顿提出了“国家资讯基础建设”和构筑以顾客为导向的电子政府、走向在线服务的政府发展目标。[17]随后，英国、奥地利、加拿大、荷兰、芬兰等国家及欧盟等国际组织也都积极进行了政务信息化建设。建立网络化、数字化政府，推动电子政务的发展和走向政府在线服务成为衡量国家竞争力水平的显著标志之一和世界性潮流，各国都希望借助完善的资讯网络来提高国家的整体竞争力。

在信息时代，公共管理主体与公众之间信息交流的机制和回应机制都是通过建设与完善管理信息系统来实现的。网络信息技术将政府公共部门、政府与企业 and 公众有效地联系起来。公众通过网络能够迅速了解政府机构的组成、职能、办事规程、各项政策法规和政府服务项目等信息，能够直接表达自己的意志，提出对公共服务的要求，并通过网络来实现权利和履行义务；政府通过网络来公布服务信息，直接获得公众对服务种类与服务质量的要求和各种反馈信息，处理公众提出的各种要求，管理公共事务和传递公共服务在内。在这种双向传输过程中，政府和公众的各类信息与要求都以数字形态存在、以网络为传播途径，在数字虚拟的办公环境中进行交换与处理，通过网络完成信息的收集与发布。网络成为公众实现权利、选择服务的手段、工具和渠道。正是网络所具有的穿越时空障碍汇集来自无限途径的大量信息的能力，使网络化政府服务成为可能，使政府公共管理更加以公众为中心、更加透明、更加富有责任心与效率成为可能。在这种条件下，政府公共部门已不再是高高在上的官僚机构，而是公共服务的供给者；不再以自身制定的规则为依归，而是以公众的需求为导向，增强对公众需求的回应力。

5 公共管理的公开性。公开性是“公共”的应有之义。这种公开性不仅包括让公众知晓公共事务管理和公共服务供给过程中的输入、输出、中期成果、最终成果及绩效评定结果，而且还包括公共管理主体的各种公共事务管理活动及公共服务在内的供给过程都必须置于公众、立法机关、司法机关、新闻媒体的检查、调查和监督之下。电子政务、电子政府及顾客至上的公共管理理论，都从不同的侧面反映了公共管理应该公开与透明。以“公共”为核心的概念体系构成了公共管理的本质内涵。这个本质表明了政府公共部门是整个社会的正式代表，是社会在一个有形的组织中的集中表现；蕴涵了以公众的需求为导向，发展和完善公共责任机制与监督机制，改进管理方法和手段，从根本上改善政府服务、提高效率与效能、提高服务质量和公众的满意程度等管理理念。

“公共”概念的本质内涵形成了公共管理的思想体系和范畴体系，公共管理理论中所包含的各种学说和思想都是围绕“公共”这个核心展开的。公共管理运动也是围绕公共组织机构的设置、职能及其行为方式，围绕公共利益的分配、社会保障体系的建立、社会公正和公平的保证，围绕政府公共部门与公众、与市场、与社会之间管理体制的重新架构、体制创新、管理理念创新、管理能力提升等方面进行的。从理论到实践，“公共”始终是公共管理各类问题的核心。

### 三、公共管理的功能目标及其公共性分析

公共管理的功能目标是其“公共”性本质内涵的体现；公共管理的这种“公共”性本质与其功能目标内在统一的特性，表明公共管理不仅与国家的本质作用相联系，而且还必须以社会发展的要求为基础。历史上各个时代公共管理之间的差异，就是因为不同时代的公共管理注入和融入了不同时代社会的发展要求与时代特征。这种差异并不取决于统治者个人的意志，而是体现了社会对公共部门与统治者的要求。如果公共部门不能有效地吸纳和反映社会对它的要求，或对社会的要求没有任何回应，那么，这个公共部门就是一个没有能力的公共部门。因此，在某种意义上说，公共性是一个有效公共部门的根本属性所在，是其生命力的体现。当代西方国家政府改革所采取的以公众的需要为导向、强调顾客至上、倾听顾客声音和提高服务质量等措施，都是为了增强政府公共部门的能力，而不是削弱它，是把政府公共部门从低效率和高成本中解放出来，从而使西方国家资产阶级的政治统治进一步巩固，并获得了新的统治方法与手段。

就公共管理的功能目标而言，它包括了基本功能目标和具体功能目标两个方面。公共管理的基本功能目标与国家的本质作用相联系。任何一种公共管理都贯彻和体现着一种意志。这种意志或者表现为统治集团或个人的意志，或者表现为上升为国家意志的广大公众的意志。这种意志是在公共权力的作用下，由公共组织通过公共管理来实现的。例如，公共项目对财政

的分配和使用、评估项目的划分、绩效目标和评估标准的确定等都体现了某种意志。公共管理的基本功能目标与保持“秩序”、缓和社会矛盾冲突的政治统治密不可分。公共组织是一个国家政治总格局的组成部分，它不仅要体现这个国家中国国家机关的组成形式、职能体系、权力分割及其相互关系，而且还被纳入这个国家中国家与社会、国家与公众相互关系的制度安排之中。公共组织所进行的公共管理自然也就成为国家管理的组成部分。执行国家意志(公共组织在执行国家意志的过程中也要做决策，而且所做的决策必须符合并体现国家意志，与执行国家意志的活动内容、活动范围相联系)、缓和各种冲突、建立与维护社会公共秩序是公共管理的基本功能目标，体现了公共管理的方向性和政治性。公共管理作为国家管理的组成部分，成为一个国家解决社会和技术问题不可或缺的环节。不仅“行政国家”的出现表明了这一点，而且在国际经济一体化、全球化的社会历史条件下，也表明了公共管理的这一基本功能目标。因为只有通过公共管理行为，才有可能制定出长期的、综合性的实施计划，以确保政策的持续性和有效性。现实中许多国际经济的谈判与合作也都是通过政府公共部门间的谈判与合作表现出来的。经济全球化过程也是国际经济政治化的过程，全球性问题只有通过政治机构之间的合作才能解决。凡此等等，都会使公共管理活动超越国界，从而广泛参与国家间、政府间的联系与合作。公共管理的具体功能目标是公共管理基本功能目标的实现方式，包括提高管理效率和能力、提高公共服务质量、加强和改善公共责任机制、实现公共利益等。例如，在政府部分职能市场化以后，政府公共部门承担的责任就是确定这些公共服务供给者所提供服务的的价格和质量标准，保证这些供给者无法利用提供公共服务的机会谋取不正当的利益，保障社会公平。这都是“公共”性本质内涵的体现。公共管理的具体功能目标与具体的政治体制、经济体制和社会的意识形态相联系，与一定时期、一定历史条件下社会所面临和要解决的主要问题相联系，与实现基本功能目标的具体方式相联系。一句话，具体功能目标是与社会发展的需要相联系的，充分体现了公共管理在维护和进行政治统治方面的间接性质。因此，政治体制、经济体制、社会意识形态、社会所处的历史发展阶段和社会所要解决的主要矛盾问题不同，公共管理具体功能目标也不相同，从而导致了公共管理所采取的方法、措施和所适用的理论也各不相同。这样，在公共行政学中就会形成各种各样的公共管理方法、措施和理论派别。具体的政治体制，即国家权力结构形式、国家机构的组成形式及各机构之间的相互关系，决定了国家权力的分割及其结构形式、政府行政组织的职能、具体组织形式及其在整个国家机构体系中所处的地位与作用。具体的经济环境条件，包括自然资源状况、生产力和科技发展状况、人口状况、国民收入状况、社会的基本生产关系结构和经济体制，也都会导致不同的公共管理功能目标。就经济体制的影响而言，在自然经济体制下，经济资源的配置由习惯经验所支配，政府的经济功能微弱，主要限于全局性的农田水利、交通、道路建设等方面。政府行政组织的社会服务功能也很微弱，负责经济、社会事务的部门较少。政府行政组织行使国家权力的目的主要是出自对社会的控制与管理，其政治功能、社会治安功能较为突出；行使功能的手段比较简单，主要是采取行政手段进行管理。在计划经济体制下，由政府配置各类资源，政府行政组织对社会经济活动，甚至包括人们的日常生活都实行全面、直接的指令性管理，设置大量的经济管理部门。把太多的社会功能加在政府肩上，大大扩充了政府行政组织的职能范围。公共管理所体现的特征表现为干预的直接而广泛性、管理手段的单一性、和行政命令的强制性和企业主体的附属性。公共管理的具体目标是实行对社会高度集中的控制与管理，政府计划成为各生产主体、社会组织和公众活动的边界。指令体系成为惟一与法律等同的东西。[18]在市场经济体制下，由市场配置各类资源。生产什么、生产多少，都由供求关系决定，价格信号引导着生产要素的投入和转移，以追求运行效率的提高和交易成本的降低。由此决定了公共管理的具体功能是运用各种经济杠杆、规则和必要的行政手段，采用政治的、法律的、经济的和管理的方法与理论，引导、调节和规范经济活动，调控宏观经济发展的方向、比例和速度，维持市场秩序和纪律，提高公共产

品与公共服务的质量,保障公正的收入分配和公民基本的生活,保护环境。公共管理不再以效率为惟一目标,而是表现为由多个目标所组成的综合目标体系,诸如效率目标、公共服务质量目标、公共责任目标、管理能力目标、社会发展目标、公众的信任和满足度、评估绩效的各类标准等。政治民主化的发展也必然要求公共管理以公众的需要为其行为导向,照顾与采纳社会各方面的利益与意见。公众是按照他们的意志和利益标准来评价公共管理所供给的政策、规则、公共服务和公共产品。如果公共管理不能与公众的要求保持必要的一致,就会导致公众对公共组织,特别是对政府行政组织的不信任。这就要求公共管理必须更加重视其产出和结果,重视提供公共服务和公共产品的效率与质量,提高公众的满意程度。正是基于这种发展趋势,成本与效率观念、绩效管理、顾客至上与服务意识构成了公共管理的基本理念,并为达成公共管理的基本功能目标而产生作用。

社会所处的发展阶段不同,社会面临和所要解决的主要问题不同,也使公共管理的具体功能目标有所不同。一般来说,在社会发展程度较低的情况下,公共管理以政治职能与统治职能为其主要职能,加强对社会的管理与控制就成为公共管理的重要功能。谋求政治统治的稳定和社会的发展、提高效率是这个时期公共管理最重要的目标。在社会发展程度较高的情况下,公共管理以经济职能、管理职能和服务职能为其主要职能。引导、调节和规范经济活动,调控宏观经济发展的方向、比例和速度,维持市场秩序和纪律,提高公共产品与公共服务的质量,保障公正的收入分配和公民基本的生活,保护环境是公共管理的重要功能。谋求效率和管理能力的提高、发展公共责任机制和提高服务质量是这个时期公共管理最重要的目标。当然,在社会发展的历史过渡时期,由于社会面临着因社会转型、体制转轨所带来的特殊社会问题,公共管理有必要采取不同于正常条件下的管理措施与方法,以解决和处理这些特殊的社会问题。

总之,公共管理的具体功能目标反映和体现了它的基本功能目标,并为它的基本功能目标服务。在当代社会条件下,公共管理的基本功能目标是通过首先实现它的具体功能目标而得到实现的。这不仅体现了公共管理的民主价值取向,而且也体现了公共管理的“公共”性本质与其功能目标之间内在统一的特性。因此,如果用公共管理的具体功能目标去代替甚至否定公共管理的基本功能目标,就会抹杀公共管理与私域管理所固有的区别,也会导致离开公共管理的具体制度框架而把它说成是纯粹的技术与方法。如果只强调公共管理的基本功能目标,忽视其具体功能目标,就会把公共管理当作直接进行政治统治的手段,就会否定公共管理的“公共”性本质。为了实现公共管理的基本功能目标,根据具体的政治、经济、文化和社会环境,采用政治的、法律的、经济的方法和手段,甚至包括管理的方法和手段,是完全必要的。

#### [参考文献]

- [1] J o n P i e r r e . T h e M a r k e t i z a t i o n o f t h e S t a t e : C i t i z e n s , C o n s u m e r s , a n d t h e E m e r g e n c e o f P u b l i c M a r k e t [ M ] . M C G i l l Q u e e n s p r e s s , 1994.
- [2] F r e d e r i c k s o n , H . G . S o c i a l E q u i t y a n d P u b l i c A d m i n i s t r a t i o n : A S y m p o s i u m [ J ] . P u b l i c A d m i n i s t r a t i o n R e v i e w , 1974, (34): 1-51.
- [3] F r e d e r i c k s o n , H . G . T o w a r d a N e w P u b l i c A d m i n i s t r a t i o n [ A ] . C l a s s i c s o f P u b l i c A d m i n i s t r a t i o n [ C ] . H a r t c o u r t B r a c e C o l l e g e P u b l i s h e r s . F o r t W o r t h : T e x a s . 1997.
- [4] D o n a l d F . K e t t l , H . B r i n t o n M i l w a r d . T h e S t a t e o f P u b l i c M a n a g e m e n t [ M ] . B a l t i m o r e a n d L o n d o n : T h



- e Johns Hopkins University Press, 1996.
- [5] Barry Bozeman. *Public Management: The State of the Art* [M]. San Francisco: Jossey Bass Publishers, 1993.
- [6] Christopher Hood. *The Art of The State: Culture, Rhetoric, and Public Management* [M]. Oxford University Press, 1998.
- [7] James L. Perry. *Public Management Theory: What is it? What should it be?* [A]. Barry Bozeman, *Public Management: The State of the Art* [C]. San Francisco: Jossey Bass Publishers, 1993.
- [8] Jack Rabin, W. Bartley Hildreth, and Gerald J. Miller. *Handbook of Public Administration* [M]. Marcel Dekker, Inc., 1989.
- [9] Rosenbloom, David. *Public Administration Theory and the Separation of Powers* [C]. *Public Administration Review*, 1983.
- [10] Osborne, D. and T. Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector From the Schoolhouse to Statehouse* [M]. City Hall to the Pentagon. Reading, Mass.: Addison Wesley, 1992.
- [11] Hood Christopher. *A public management for all seasons?* [J]. *Public Administration*. Vol. 69, 1991 No. 1.
- [12] James L. Perry, *Handbook of Public Administration* [M]. Jossey Bass Inc., Publishers, 1996.
- [13] Waldo, D. *The Study of Public Administration* [J]. Doubleday, New York, 1955.
- [14] President Bill Clinton, Vice President Al Gore, *Report of the National Performance Review* [R]. Sep. 1994. Printed on Recycled Paper.
- [15] Max Sawicky. *What's New Paradigm? A Guiding Theory of the New Right* [J]. *Social Policy*, Winter, No. 1992.
- [16] President Bill Clinton, *Executive Order 12862: Setting Customer Service Standards* [Z]. Sep. 1993.
- [17] *National Performance Review (NPR)* [Z]. Washington, 1993.
- [18] 戴维·杜鲁贝克. 论当代美国的法律与发展运动 [J]. *比较法研究*, 1990, (2).

