

[文章编号] 1672-7320(2010)03-0558-07

两种路径之争:公共管理与 私营管理关系研究述评

陈世香

[摘要] 公共管理与私营管理两个概念间的关系是公共管理研究的基本课题之一。在公共管理理论发展不同阶段,对这一关系有着种种不同解读,但总体可以视为宪政主义与管理主义两种研究路径之争。在管理主义看来,管理就是管理,追求对资源的有效使用是各种管理实践的共同终极目标。宪政主义则认为,公共管理实践及其研究所追求的终极目标并不仅限于效率,社会公平、程序正当等社会性乃至于宪政价值同样构成其价值追求。两类理论都经历了不同发展阶段。但是,20世纪末期以来各国行政改革实践与理论研究却为公共管理与私营管理界限的模糊化提供了动力。

[关键词] 公共管理;私营管理;管理主义;宪政主义;路径竞争

[中图分类号] D01 [文献标识码] A

公共管理与私营管理之间的关系,是公共管理研究必须解决的一对基本概念关系。在公共管理理论发展不同阶段,关于这一概念关系有着种种不同看法。这些观点是特定时期公共管理实践的理论反映,反过来又直接影响着公共管理实践的价值定位与可能采取的运行模式。同时,有关二者概念关系的不同解读方式反映了公共管理学研究不同路径之争。迄今为止,这方面主流的纷争可以视为宪政主义与管理主义两种研究路径之争。

一、管理主义路径

管理主义强调公共管理的工具性。“管理总是与资源的配置有关”,“管理就是管理”,这些都是管理主义的经典论调。在管理主义看来,无论是公共行政、公共管理,还是私营管理,最终落脚点都是以资源有效配置为直接目标的一种人类理性行为。这是管理主义对各种管理现象进行比较时的基本论点。其根本看法是,管理就是管理,就是资源的优化配置。无论各种管理行为最终所要实现的目标是什么,管理的实质是相同的。

早期管理主义的典型代表是怀特。他认为,“公共行政就是为了达成国家的各种目的而对人与物力资源的管理。这一界定强调的是行政的管理层面,而不是强调其法律与形式的层面。它把公共行政这一政府事务行为与商业、慈善、宗教或是教育等其他任何社会组织的事务性行为相连接,在所有这些行为中,良好的管理被看作是获得成功的必要条件。”^[1](第45页)这一定义强调的是公共事务的执行与实施,其目标在于公共项目最快、最经济与最完美的完成。很明显,这一定义忽略了公共管理在何种程度上参与了国家意志的形成这一问题,也回避了有关公共管理行为精确本质的任何讨论。其实,早期管理

作者简介:陈世香,武汉大学政治与公共管理学院副教授,法学博士;湖北 武汉 430072。

基金项目:湖北省2008年度社科基金项目(2008001);国家哲学社会科学基金项目(08CZZ012);国家自然科学基金重点项目(70733003)

主义持有的基本就是一种完全理性的思维模式,追求效率实现的最理性途径。这些理论的最终目的,如同泰勒主义一样,主张充分发挥行政组织及其工作人员的机械效率。在这些理论看来,无论是公共管理,还是私营管理,其本质上是相同的,都追求对资源的最有效使用或者说管理效率的最大化。这正是管理主义的基本要义。

20世纪30年代以来,随着行政国家的不断壮大,传统公共管理理论的基石——政治—行政二分法日益与政治现实脱节,官僚体制的低效率弊端不断显现。人们开始反思传统公共管理理论的有效性。然而,这一时期的主流理论依然是基于理性主义的,西蒙的管理决策理论就是其代表。在他看来,公共行政不仅与决策有关,有效理解公共行政的最好途径恰恰就是决策过程分析途径^[1](第31页)。为此,他提出了“管理就是决策”的经典论断。不过,他认为,公共行政及其研究的最基本原则仍然是效率原则,效率是良好行政的内在要求;公共行政及其研究的核心问题是在什么条件下才能实现行政过程的高效化问题。作为这一过程关键的“管理决策的根本准则必定是效率准则,……管理者的任务,就是谋求对于有限资源而言的最大社会价值”^[2](第206页)。而且,与早期管理主义相类似,西蒙强调的仍然是一种组织理性,即相对于组织目标实现而言的合理性。这种理性把个人动机与组织目标相分离,且认为“我们目前这种分别考虑组织角色行为和个人动机的做法(唯一将这两者联系起来的就是加入组织的决定),是对现实世界复杂事物的抽象”^[3](第259页)。也就是说,对于组织理性与角色行为而言,个人目标与动机不是决定性的,甚至是不相干的。因为“个人考虑决定着一个人是否参与某一组织;但是,只要他决定了参加某一组织,他的个人考虑就不再决定他在组织中的行为内容了”^[2](第197页)。而且,“个人不论最初是如何出于某种动机而首先扮演某一角色的,适合于该角色的目标和约束均成为存储在他的记忆中的决策程序的一部分。这些目标和约束,界定了他的角色行为”^[2](第260页)。因此,尽管在侧重点方面有重大区别,与早期管理主义一样,西蒙的管理理论仍然以组织理性的实现为归依,以组织目标的最有效实现为宗旨。实际上,正如尼古拉斯·亨利指出的,20世纪60年代中期,组织理论照理说或应该是公共行政的基本焦点;而其前提假设认为,公共的、工商的和组织的行政并无区别,行政就是管理^[3](第68页)。

管理主义发展的第三阶段,也就是新公共管理运动时期。一般认为,新公共管理运动及其众多理论流派其直接目标也是公共资源的有效运用;具体到政府管理领域,它强调的仍然是政府如何有效运行的问题。不过,这一时期的理论基础一般认为是以布坎南等人为代表的公共选择理论。公共选择理论的基本主张用布坎南的话来说是,尽管利他主义常常进入公共审议过程之中,但是政治机构的设计目的是要最大限度地降低机构更依赖利他行为的程度^[4](第27页)。公共选择理论否认有脱离个人目标且凌驾于个人目标之上的集体或组织目标的存在,组织目标如果存在的话也只是个人目标互动实现过程的副产物。很明显,这是对政府及任何类似组织活动持有犬儒主义态度的新右派政治经济学理论的体现。

基于如此理念,尽管认识到政府与私人企业存在根本不同,新公共管理理论坚持认为,就运行机制而言,基于市场竞争的私人管理运行机制仍然是改进政府管理、促进政府运行效率的根本途径。在新公共管理理论看来,公共管理关注的是公共部门的运作机制。他们认为,“今天我们问题的根本之处不是政府太大或者政府太小。……我们问题的根本之处在于我们政府的类型错了。我们不需要什么大政府或者小政府,我们需要一个更好的政府。说得更加精确一点,我们需要更好的政府治理”;而“政府治理指的是我们共同解决自己的问题和满足我们社会需要的实施过程”^[5](第25页)。另一方面,奥斯本强调指出,“商界总是比政府更富有效率的老生常谈并不正确,主要的区别不在于公营对私营,而在于垄断对竞争。”^[5](第57页)因此,“政府不可能像企业那样运行这一事实并不意味着它不可能更有企业家精神。任何机构,无论是公营私营,都可以有企业家精神。”^[5](序,第23页)具体地,就是要建构起管理自由化与市场化的“市场导向的政府运作模式”。由此,与早期管理主义者如出一辙,尽管意识到政府与私营组织存在根本不同,新公共管理理论仍然坚持认为,就组织运作机制的管理实践而言,追求更有效率和更有用的运作方式是这些组织管理过程的共性所在;这些管理过程在根本上是相通的,就是要“不断地以新的方式运用其资源来提高其效率和效能”^[5](前言第6页) 正如有学者所言“新公共管理理论认为 私营

部门和管理实践和技术优越于公共部门并且可以用于公共部门,公私管理之间的区别是一种假象,‘管理就是管理’”^[4](译者前言,第3页)。

由此可见,尽管在侧重点与具体理论主张等方面存在不同程度差异,由于都坚持了工具主义方法论与认识论,从早期科学主义公共行政理论,到西蒙的行为主义决策理论,再到新公共管理理论,他们从本质上都以良好管理或更好的治理作为实践与理论的出发点与归依,追求的是管理过程或结果的合乎理性。因此,这些理论都被纳入管理主义流派之中。相应地,对于组织类型或说组织终极目标的忽视和对运作机制的重视,成为它们的共性,进而在有关公共行政与私营管理的关系判定认知方面,基本上是相等同的。正如罗森布鲁姆所言,市场模型或者说新公共管理理论,“和传统途径相类似,其本质是管理主义的,对效率或成本效益,给予很高的评价”^[6](第214页)。

二、宪政主义路径

宪政主义在公共管理研究史上的真正出现是一个较晚的事情。一般认为,这是在公共管理的公共性问题提上理论研讨议程之后的事情。事实上,“管理范式的一个清晰的影响是推动公共行政学者开始反思公共行政的‘公共’真正意味着什么。”^[3](第71页)具体地,由于早期公共管理研究坚持政治——行政二分的基本理论假设,效率成为公共管理实践与理论研究的核心价值,也是唯一的终极目标。但是,随着行政部门及其活动日益深入地卷入社会政治决策过程,政治—行政二分法以及建立在其基础上的相关理论,日益遭到批判。此时,很自然地,无论公共管理实践领域,还是理论研究过程中,有关公共管理的本质问题,就不能像伦纳德·怀特所坚持的那样,被公共管理研究所回避。在这一理论背景之下,原先并不曾引起关注的公共管理与私营管理的关系问题,就成为从事公共管理研究的学者和实践人士不得不加以思考与澄清的焦点问题。

如前文所述,倡导管理主义的学者,无论其基本概念与理论主张是什么,实质上始终都坚持公共管理研究的一般管理化,坚持效率为不同类型管理现象及其研究的共同终极目标。但是,由于这一主张与各国公共管理实践存在日益明显的脱节,在公共管理理论发展过程中,尤其是在20世纪50年代以后,宪政主义研究传统逐渐兴起,并且发展到今日有与管理主义并驾齐驱,甚至取而代之的发展趋势。宪政主义传统,无论其具体主张如何,从新公共行政学,到行政伦理学,以及新公共服务理论,其内在逻辑存在明显的一致性。那就是,公共管理实践及其研究所追求的终极目标,并不仅仅限于效率价值,社会公平、程序正当等社会性或者宪政价值同样构成其终极价值追求。而且,相对于效率价值,其他价值类型属于更高层次的价值目标,效率目标只是第二位、工具性的公共行政目标。有些学者甚至认为,就美国宪政体制而言,效率从来就不是这一宪政体制的核心价值追求,恰恰相反,“美国人民正是为了实现民主价值而付出低效率的高昂代价的”^[6](第31页)^[7](第299页)。简言之,就宪政主义而言,公共行政本质问题是理论研究不可回避的核心焦点问题。如此,则公共管理与私营管理的区分,就构成公共管理研究不可回避的课题。

不过,对于这一课题的研究,宪政主义理论也经历了一个较为明显的发展过程。早期学者主要是试图从公共行政组织运行结构与功能属性角度,以及从动态组织过程结构角度探寻公共管理(行政)与私营管理的界限所在,集中探讨组织赖以存在的终极目标、权力来源与运行依据以及运行机制等方面的差异。至于运行措施、手段等方面更为具体层次的差异探究则是更晚近宪政主义者的研究侧重点。具体地,早期宪政主义者主要运用行为主义结构—功能研究方法,从组织运行过程机制角度探讨公共管理(行政)的特性所在。晚近学者则试图运用各种民主主义理论,以便进一步探寻在公共管理(行政)运行实践中不同于私营管理的特殊运行实践属性。其中,约翰·罗尔,库珀等学者的行政伦理理论,以及登哈特的新公共服务理论都可以视为后者典型。至于新公共行政学理论,从其代表人物弗里德里克森标榜的理论主张看来,由于强调组织结构的健全与变更,可以视为早期代表的典型与集大成者。罗伯特·默顿的官僚制理论、诺顿·朗的公共行政权力理论以及赫伯特·考夫曼的相关理论更是早期宪政主义

公共管理理论的重要代表。

总体上,宪政主义理论一般认为,尽管效率同样构成公共管理活动运行目标之一,但是,公共性才是公共管理活动的灵魂所在。罗森布鲁姆认为,“对公共行政的任何定义均须强调公共行政之公共性特质。即使公共行政与私营部门的管理有许多相似点,但彼此在关键之处却存在很大的差异。”^[6](第14-15页)也就是说,公共管理与私营管理的区别是主要的。综合各方面观点,宪政主义学者的相关观点主要体现在以下几个方面。

首先,就目标而言,“企业与政府最大的不同在于,企业是利润驱动的,而政府则是在特定服务的固定预算和规定的绩效标准基础上运行的。”^[7](第156页)私营管理的目标是盈利,而“就公共行政而言,其关注的焦点在于公共利益”^[6](第15页)。

其次,就组织文化与驱动力而言,尽管在政府和私营企业中工作的个人都有广泛的信仰、价值观和经历,但是在公共管理(行政)与私营管理领域,存在这样一个连续统一体,它“把那些具有公民精神倾向的人放在一端,而把那些具有私益倾向的人放在另一端”。具体地,由于“具有公民精神倾向的人有更大的善或者公共利益观念,而具有私益倾向的人对通过商务活动获得经济利益更感兴趣”^[7](第156页)。在宪政主义者看来,公共管理(行政)作为政府管理的重要领域之一,其组织文化的自然构成与组织内在驱动力应该是具有更大的善或者说公共利益倾向的公民精神。私营管理部门则不然,占主流的是自利倾向,其内在驱动力则在于通过商务活动获得经济利益的自利主义。

再次,在组织的对外运行机制——也就是管理主体与外界环境之间的互动机制方面,公共行政更加强调整开放性,“政府工作要受到广泛的立法和司法监督,而且还要受到新闻媒体的广泛关注。”^[7](第156页)在宪政主义者看来,开放性既是公共行政系统性的体现,更是其民主性的内在要求。由于现代公共行政活动日益复杂,具有系统性,它必须与外界环境之间进行有序的交流,方能不断与环境之间交换维持系统存在所必需的各种信息与能源。更为重要的是,现代公共管理民主化所要求的代表性、透明性以及回应力等价值要求的满足与实现,要求以一个更为开放的公共管理运行机制为必要前提。

最后,就内部运行机制而言,公共管理(行政)与私营管理也存在较大差异。在较为近期的论著《公共行政的精神》一书中,弗里德里克森从政府采购、人事管理、监督机制与职责配置等方面较为简要地列举了二者在内在运行机制方面的差异。结合其他学者观点,宪政主义有关观点认为,在采购上,传统政府运作过程是通过竞标过程、精心设计的规则和预算控制来完成的,而企业购买活动则相对具有弹性;在人事管理领域,政府人员以功绩制为基础,人事管理按照组织化和程式化方式进行,而企业人事管理则通过较为理性、较为弹性的管理方式进行;在职责配置方面,政府官僚执行的一般都是具有明确授权、界限分明的日常行政事务,而企业里恪尽职守的责任则可能界定得很清楚,但也可能不清楚。简言之,公共行政内部运行机制具有更强的规范化与制度化,而私营管理相对更具有弹性,主要体现为灵活竞争机制的运用。其原因与这两类活动的目标与运行特性差异密切相关。

值得强调的是,在监控机制方面,宪政主义者认为,政府监控机制的主要目的在于控权,是通过严格的分权制衡体制加以实现的,其核心目标不是效率。宪政主义者一般相当认同美国联邦最高法院大法官布兰代斯的名言:“1787年宪法对三权分立原则的采用,其目的并非促进效率,而是防止专断权力之行使;其目的不是要消除摩擦,而是同时把政府权力分配给三个不同的部门这种方式所带来的不可避免的摩擦,真正使人民免于暴政之苦。”^[9](第31页)也就是说,宪政原则确立了公共部门特有的、不同于私营管理的价值观。这些价值观甚至常常与私营部门价值观相违背。在宪政主义者看来,“政府对效率的考虑就必须从属于许多政治原则之下,包括代表性、责任与透明性等。效率原则同样需让位于某些法律考量,如正当程序等”^[9](第8页)。另一方面,毫无疑问,企业内部监管的核心目标则在于绩效最优化,或者说是要确保组织运行过程的效率化。事实上,其终极目标是赢利,也就是“以赚钱为第一要务”。因此,其监管机制相当灵活,弹性管理、分权与组织结构扁平化等新型监管机制成为当今私营管理领域的主流

由此可见,在宪政主义论者看来,从本质到运行机制等各个方面,公共管理都与私营管理存在着差异。值得强调的是,与管理主义者基本一致的效率至上与所谓价值中立趋向相比较,宪政主义者并不排斥效率价值的重要性。只不过,在他们看来,相对而言,效率价值只是公共管理(行政)所追求的众多价值之一,而且往往是更为次要的价值。

三、公共管理与私营管理的界限

就公共管理与私营管理的关系而言,宪政主义者与管理主义者之间在认识上存在根本性分歧。究其实质,在于二者对公共行政的价值定位的不同。一方面,宪政主义者把公共管理视为一个复杂的社会政治—技术过程,其价值体系是一个复杂的层级价值体系。相应地,作为手段性价值的管理效率仅仅构成该体系较低层次的组成部分。另一方面,管理主义者则力图实现公共管理工具主义化,无论是政治—行政二分法,还是事实—价值二分法,以至于最近新公共管理主义的决策—执行二分法,就像奥尔森在那篇著名的论文中所言,“这种企图反映了一种为了使问题简单化而进行的一种共同探索,以便将带有利益的政见方面的争论放到一边(谁获得什么,在何时,如何获得),而将争论的范围进一步限制在如何更为有效地完成工作方面。”^[8](第 334-335 页)简言之,管理主义者力图将公共管理的价值追求单一化,将宪政主义者视为手段性价值的效率视为终极目标。管理主义者认为公共管理与私营管理的同一性,其基本前提正在于此,也就是将公共管理等同于任何其它形式的管理活动,等同于一种资源配置与利用活动。但是,除此之外,管理主义者大多承认公共管理与私营管理在运行载体与动力机制方面是存在根本性区别的。被视为美国新管理主义圣经的《改革政府:企业精神如何改革着公营部门》一书就公开承认:“政府和企业是根本不同的两种机构组织。”^[5](第 21 页)

综上所述,无论是对于管理主义,还是宪政主义路径而言,公共管理与私营管理存在较明显的组织界限。这方面较为系统的研究成果是美国学者本恩与高斯的复杂结构理念分析。他们从三个维度对社会生活的私人性与公共性进行区分:行为者、利益和可进入性^[3](第 71-72 页)。结合组织理论众多观点,我们可以从以下方面对二者界限进行更加明确的区分。

(一)主体

公共管理与私营管理都是一种社会活动,具有必然的主体性。即使是管理主义者,也不否认公共管理与私营管理的主体差异。关键在于,管理主义者从认识论层次根本性地剔除了主体差异对两个不同概念进行界定时影响。“管理就是管理”,这句经典论断是否认各种管理活动主体差异性及其影响的鲜明证据。然而,正如对政治—行政二分法,以及对取而代之的事实—价值二分法,乃至对于决策—执行二分法的批判一样,是否在研究“如何”这个问题的过程中真正能够充分地排斥“谁”这个问题的影响呢?答案是否定的。事实上,宪政主义者在阐述二者的差异时一般正是从主体及其结构的差异开始的。

(二)功能定位,或者说价值目标构成

对于私营管理者,管理目标很简单,就是效率。但是,公共管理活动能否单一地以效率作为直接价值目标呢?很明显,随着公共管理日益复杂化,公共管理主体及其管理活动日益加入各种公共价值实现过程。各国实践与理论研究逐渐证明,效率不是公共管理活动唯一价值,甚至于不是根本价值,而只是手段性价值。当然,这并不否定效率仍然是公共管理活动重要价值追求之一,有时候甚至成为关键性价值目标。

(三)盈利性

除了出现理解错误,西方公共行政理论,无论是宪政主义,还是管理主义,都否认公共管理组织与民争利的合法性、合理性。宪政主义者从根本上反对一个以权谋私政权的合宪性。似乎有人误认为,管理主义者,尤其是新管理主义者主张公共组织是可以甚至是要盈利的。比如,或许有人会把奥斯本等人有关把利润动机转向公共部门使用的观点理解为公共部门也应该以盈利为动机和目标。这是一种误解。他们的意思其实是指在公共资源配置与使用过程中要确保公共资源的最有效利用,而不是相反。

允许公共管理主体运用权力等公共行政资源牟取私利。因此,关键在于对盈利性的理解,是什么利益,若属于公共利益,则公共管理活动是要有盈利性的。反之,以权谋私,则是任何现代民主法制国家所禁止的。

(四)开放性,也可称为公众性

从权力来源来看,现代公共行政权力源于民众,或源于其代表组织。这就决定公共行政活动必须以公众认同为归宿。与此不同,私营管理的权力或说权利源于董事会或企业所有者,私营管理活动以所有者的认同为归依。相应地,公共管理权力的运用必须公开、透明,确保普通民众能够通过各种途径了解、参与管理活动过程。私营管理过程相比较而言则更为独立,一般无需对普通公众开放,为了企业的利益甚至于享有法律保护的商业保密权利。因此,无论从权力来源或者说责任对象,还是从运行机制的开放程度上讲,公共管理相对于私营管理一般具有更强的开放性与公众性特征。

(五)规范性

社会历史实践证明,公共管理运行的是公共权力,“不受制约的权力导致绝对的腐败”。公共权力的运行必须规范化,否则会导致权力的滥用。因此,严格的法律规范是公共管理权力得以有效运行的起码前提。与此不同,私营管理者虽然由于现代管理专业化的需要,与所有者之间往往也存在着委托—代理关系,存在规范性问题。不过,由于现代企业管理制度的构建,更由于私营管理目标相对更为具体明确,除了同样确立了较为规范的权力运行机制之外,所有者与管理者之间往往更易于通过构建起各种利益共担机制以及更为具体明确的代理绩效权衡机制,在一定程度上减轻了委托—代理矛盾。相应地,就公共管理与私营管理的运行机制而言,私营管理更具有弹性,而公共管理则更具有规范性。

(六)权威性

在公共管理过程中,管理权力源于法律规范,无论是何种权力的运用,一般都是强制性、单方面的法律实施行为。在这种情况下,尽管存在各种救济机制,主客体之间一般是一种非平等、无偿性强制关系。相反,在私营管理过程中,主客体之间是一种契约关系。建立在契约法基础之上的这种现代商业关系,签约双方的法律地位平等,是一种权利义务对等的交易关系。客体的服从一般直接与他所取得的报酬相关。当然,这种区分不是绝对的。随着市场竞争机制的引入,在公共管理活动中,契约型或者类似主客体关系模式的引入成为一种至少在理论领域的主导型发展倾向之一。不过,相对于私营管理而言,公共管理活动中主客体之间关系更具有权威性、强制性,这是现代管理领域的基本常识之一。

上述有关公共管理与私营管理的区分尺度,是管理活动的不同维度的反映。这些区分是相对的。一般认为,各种管理活动类型构成了一个管理行为连续体。在所有这些维度上,由于公共管理与私营管理往往具有较为醒目的差异,可以视为处于连续体两端。但是,对于不同维度,或是就同一维度的不同发展情景而言,这种差异的程度是动态的。比如,就规范性而言,随着现代企业制度的构建,私营管理活动日益呈现出规范化特色;另一方面,在法制化过程中的公共管理系统中,规范化特征却可能并不明显。而新公共管理运动思潮下的放松管制运动更是使得弹性化成为许多国家公共管理市场化改革取向之一。所谓公共管理市场化,是贯穿整个20世纪后20年西方各国行政改革的一个重要发展导向,是指通过政府与社会之间的合作,利用竞争、价格、供求与约束等市场机制,调动社会资源参与公共服务供给过程,实现以较少资源与较低成本来提供数量更多、质量更高的公共服务之目的。这一改革运动动力主引入企业化管理机制,实现公共管理市场化。在改革实践中,公共管理许多工作越来越多地依靠为数众多的私人团体和个人协作来完成,各种传统上属于私营管理领域的管理理念、方法与机制不断地被公共行政部门所吸纳和运用。其结果是,“私营”与“公共”的界限似乎正变得日益模糊不清。这正是管理主义思潮得以蓬勃发展的理论与实践根源,反过来又为公共管理与私营管理界限的模糊化趋势提供了基本动力。

必须指出的是,公共管理市场化在西方国家的兴起,只是这些国家行政机关在将近一个世纪扩张性发展之后的反思性改进路径之一。而且,这一改革路径在21世纪伊始已经遭受到越来越多的质疑,在实践上也几近停滞。更为重要的是,在广大发展中国家,由于有着与西方国家阶段性或说根本性差异的

发展背景,其公共管理往往还处于法制化与现代化进程之中,有着与当代西方国家公共管理完全不同的发展主题。因此,西方国家主流的公共管理改革理论能否适用本身就是一个值得研究的课题。相应地,在这些国家,公共管理与私营管理之间界限应该存在很大不同的演化趋势。

[参 考 文 献]

- [1] Shafritz Jay M., et al. *Classics of Public Administration*. 北京:中国人民大学出版社 2004 年版。
- [2] [美] 西蒙:《管理行为》,杨砾等译,北京:北京经济学院出版社 1991 年版。
- [3] [美] 尼古拉斯·亨利:《公共行政与公共事务》第 8 版,张昕等译,北京:中国人民大学出版社 2002 年版。
- [4] [美] 珍妮特·V. 登哈特等:《新公共服务:服务,而不是掌舵》,丁煌译,北京:中国人民大学出版社 2006 年版。
- [5] [美] 戴维·奥斯本等:《改革政府:企业精神如何改造着公营部门》,周敦仁等译,上海:上海译文出版社 1996 年版。
- [6] [美] 戴维·H. 罗森布鲁姆等:《公共行政学:管理、政治和法律途径》,张成福等译,北京:中国人民大学出版社 2002 年版。
- [7] [美] 乔治·弗里德里克森:《公共行政的精神》,张成福等译,北京:中国人民大学出版社 2003 年版。
- [8] 彭和平等:《国外公共行政理论精选》,北京:中共中央党校出版社 1997 年版。

(责任编辑 叶娟丽)

Review on the Research of Relations between Public Management and Private Management

Chen Shixiang

(School of Political Sciences & Public Management, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: The conceptual relation between the public and the private management is one of the core subjects in the study of public management. During the different theoretical stages, there have been different understandings concerning the relations. These viewpoints can be regarded as the path competition between two main study approaches: constitutionalism and managerialism. In managerialist viewpoints, it is the ultimate value both of the public management and of the private management that pursue to the effective using of scarce resources. As to the constitutionalism, what the public management practices and their studies pursue include not only the efficiency value but also such social or constitutional values as social equity, due process, etc. Both the two theory types have experienced several different developing stages. However, both the western countries' administrative reform practices and the relevant studies in the last 20th century help to deepen the ambiguity of the boundary between the public and private management.

Key words: public management; private management; managerialism; constitutionalism; path competition