

天津大学公共管理研究系列丛书



公共管理前沿： 理论与实践探索

THE FRONTIER OF PUBLIC MANAGEMENT:
THE THEORY AND PRACTICE EXPLORATION

张再生等 著



天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

天津大学公共管理研究系列丛书

公共管理前沿： 理论与实践探索

张再生 等 著

 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共管理前沿:理论与实践探索 / 张再生等著. —
天津:天津大学出版社, 2015.6(2016.1重印)
(天津大学公共管理研究系列丛书)
ISBN 978-7-5618-5357-3

I. ①公… II. ①张… III. ①公共管理—研究 IV.
①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第155766号

出版发行	天津大学出版社
地 址	天津市卫津路92号天津大学内(邮编:300072)
电 话	发行部:022-27403647
网 址	publish.tju.edu.cn
印 刷	北京京华虎彩印刷有限公司
经 销	全国各地新华书店
开 本	185mm×260mm
印 张	9.5
字 数	237千
版 次	2015年8月第1版
印 次	2016年1月第2次
定 价	25.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

前 言

公共管理作为一门学科,诞生于20世纪70年代的美国,它经历了从公共行政学到新公共管理的发展历程。公共管理学科的兴起和发展为我们理解和研究公共管理领域事务的特征、运行规律、发展趋势以及优化政府管理提供了系统科学的理论指导和实践依据。值得关注的是,进入新世纪以来,公共管理学科在我国的发展迅疾勃兴、蔚成气象。公共管理学科的快速发 展态势不仅因为其所蕴含的丰富的理论资源,同时还和其强大的理论吸纳能力和理论整合能力密不可分。现代经济学理论中的委托代理理论、公共选择理论、交易成本理论,现代管理理论中的战略管理理论、目标管理理论、绩效管理理论,政治学中的参与式民主理论、协商民主理论、治理理论、公共服务理论以及社会学中的社会资本理论均被纳入公共管理的理论研究视域之中。这些理论不仅建构了公共管理综合性的理论视角和研究框架,同时也增强了公共管理学科的实践回应性和应用性。我国公共管理领域的专家学者在系统追踪国外研究成果的同时批判性地消化和吸收了相关的理论精髓,取得了丰硕的研究成果。这些理论结晶不仅为公共管理学科理论发展的本土化奠定了坚实的基础,同时也为我国公共部门的管理实践创新提供了不竭动力。因此,从理论层面梳理公共管理理论的发展脉络,并从实践层面探讨我国公共管理发展的环境变化和现实路径是具有重要的理论和现实意义的。本书从梳理公共管理的理论内容出发,通过理论研究和经验分析来探讨我国公共管理实践层面的困境和出路,从而为正确认识公共管理理论、解决我国公共管理的实践困境提供启示和依据。

本书共分9章,第1章、第2章和第3章在梳理公共管理学科内涵和理论沿革的基础上,分析了当前公共管理实践所面临的现实环境,并以公共管理的核心理论为依据探讨其对我国公共管理实践的启示;第4章从科学范式的角度系统分析了公共管理的研究范式,并针对未来我国公共管理研究范式的发展趋势进行了建设性的探讨;第5章和第6章分别研究了公共政策的评估和公共管理伦理的嬗变;第7章就当前公共管理的热点问题进行了详细解析;第8章在公共管理实践层面探讨了城市基层社会治理的机制与模式;第9章紧贴公共管理实践发展的环境前沿,探讨了新常态下公共管理的困境,并为公共管理部门走出管理困境探索性地提出了现实、有效的路径。

张再生

2015年3月

目 录

第1章 公共管理学科的内涵及理论沿革	(1)
1.1 公共管理的内涵	(1)
1.2 公共管理的理论沿革	(2)
第2章 公共管理环境的变化	(12)
2.1 我国公共管理环境变化及其原因	(12)
2.2 “新常态”对公共管理带来的新变化	(15)
2.3 环境变化对我国公共管理提出的挑战	(19)
2.4 我国公共管理创新应遵循的原则和理念	(20)
2.5 我国公共管理变革对策	(22)
第3章 公共管理学核心理论及其对中国的启示	(25)
3.1 公共选择理论	(25)
3.2 委托代理理论	(28)
3.3 治理理论	(30)
3.4 新公共行政理论	(33)
3.5 公共管理学核心理论之间的关系及对中国的启示	(35)
第4章 公共管理研究范式的发展	(38)
4.1 范式的内涵	(38)
4.2 关于公共管理研究范式的争论	(39)
4.3 公共管理研究范式争论的启示	(51)
第5章 公共政策评估方法沿革	(54)
5.1 公共政策评估内涵	(55)
5.2 公共政策评估理念发展	(56)
5.3 公共政策评估方法介绍	(59)
5.4 公共政策评估发展趋势	(66)
5.5 公共政策评估案例	(68)
第6章 公共管理伦理的嬗变与启示	(78)
6.1 公共管理伦理的内涵与特点	(78)
6.2 西方公共管理伦理诉求的嬗变	(79)
6.3 西方公共管理伦理演进的主要特征	(81)
6.4 西方公共管理伦理的嬗变对我国的启示	(82)

第7章 公共管理热点问题研究	(86)
7.1 全面深化综合改革的时代背景及其特征	(86)
7.2 公共管理热点问题的主要内涵与基本外延	(90)
7.3 公共管理热点问题的突出领域与影响分析	(92)
7.4 公共管理热点问题的实践建议与理论对策	(99)
7.5 中国特色的公共管理理论与实践发展之路	(102)
第8章 城市基层社会治理机制与模式	(104)
8.1 基层社会管理创新的必要性	(104)
8.2 基层社会治理模式与机制研究	(105)
8.3 基于东方文化的中国基层关系型治理模式与机制构建	(115)
8.4 公民参与社会管理创新的机制与对策研究	(121)
第9章 新常态下的公共管理:困境与出路	(127)
9.1 新常态的发展和理论内涵	(127)
9.2 中国语境下新常态的核心内涵	(128)
9.3 新常态下公共管理的困境	(130)
9.4 走出新常态下公共管理困境的策略与路径选择	(132)
参考文献	(135)
后 记	(143)

第1章 公共管理学科的内涵及理论沿革

公共管理作为一门学科,诞生于20世纪70年代的美国,它经历了从公共行政学到新公共管理学的演化历程。本章就公共管理的理论内涵和理论发展历程进行详细的论述。

1.1 公共管理的内涵

公共管理(Public Management)是指社会公共组织及社会其他组织为推进社会整体协调发展和增进公共利益对社会公共事务进行调节和控制的过程。在管理主体方面,传统意义上政府更多地成为了公共管理的主体。但在当前治理理念已成为公共管理指导思想的背景下,公共管理的主体更为多元化,除政府外,还包括以社会组织和公民团体为代表的社会力量。在公共管理的对象方面,公共管理的对象是存在于社会之中的各类社会公共事务,内容涵盖了公共资源、公共项目和社会问题等。公共管理的最终目的在于通过提供公共服务与公共物品等形式,满足民生诉求,实现公共利益,维护社会的稳定与发展(高慧军、孙娜,2010)。

1.1.1 公共管理与工商管理区别

公共管理与工商管理虽属不同类型的管理活动,但都需要遵循科学的管理规律,以实现管理目的。两者从管理的本质规律上说具有共性,即都需要通过制定一定的管理目标作为管理的开端,需要依靠执行一套严谨的管理计划来实现管理行为,需要对管理过程进行实时的监督,并不断发现和纠正管理过程中出现的问题,需要对管理的最终结果或效果进行评估,以提升管理水平。但与此同时,公共管理与工商管理的差别也是明显的和具有本质性的。两者的差别具体表现在以下几个方面。

1. 管理对象不同

公共管理的管理主体是国家、政府和社会组织等具有社会性和公共性的行为体,其管理过程中面临的管理对象也多是涉及这些组织的社会公共事务;而工商管理所关注的是企业的经营和运作行为,管理对象在性质上与公共管理有着明显的本质区别。

2. 管理目标不同

公共管理由于关注社会公共事务,这也就反映出其管理目标为维护社会公共利益,突出公益性和公共性;而工商管理关注企业组织的管理,其目的当然离不开企业的本质属性即追求利润,工商管理是为如何更好、更大地实现企业利润而存在的。

3. 管理性质不同

公共管理由于以社会公共事务作为管理对象,而社会在某种程度上具有整体性,社会公共事务具有公共性,且参与管理的行为体如政府、社会组织等皆有其自身属性,因而公共管

理呈现出公共性与垄断性;工商管理由于是存在于市场中的一种行为,针对企业组织,市场的灵活性、企业的多元性让工商管理呈现出一种竞争性。

4. 管理手段不同

公共管理在管理主体上的政府化色彩以及在管理对象上的公共化特征使其管理多依靠法律手段和行政手段,以经济手段作为辅助;而工商管理存在于市场环境之中,因而多依靠经济手段,辅之以行政手段和法律手段。

1.1.2 公共管理与公共行政的区别

公共管理与公共行政具有一些相同的属性,比如均有公共性,都关注公共事务,旨在维护公共利益。两者之间还存在着一定的联系,公共管理是在公共行政的基础之上,结合时代、社会变化需要而发展起来的一种新的公共领域管理模式。尽管如此,但就像不同时代有着本质的标记与区别一样,诞生于不同年代的公共领域管理模式也有着一些明显的区别。与更为传统的公共行政相比,公共管理与其不同主要表现在以下几个方面。

1. 管理主体更加多元

传统的公共行政中,政府是唯一的管理主体,而在公共管理中,大量具有非政府性的社会组织也能够参与到对社会公共事务的管理中来,丰富了公共管理的主体框架。

2. 管理客体更为丰富

由于有了更多元化的管理主体,因而管理的客体也不再仅限于政府管理范围内的社会公共事务,许多之前政府部门没有涉及的公共领域,如公共伦理、绩效评估、项目执行等也被纳入公共管理的客体中,以便对日益多元化的社会公共需求做出反应。

3. 管理目标更有效率和更具针对性

与传统公共行政具有“内部取向性”的管理目标不同,公共管理更加追求对专门化的项目以及结果和绩效的管理,对管理效果更为重视,体现出更强的“外部取向性”和针对性,而不像传统的公共行政那样过多关注于管理的过程,这一变化也迎合了社会公共需求特点的变化。

4. 管理手段更加实用化

由于公共管理更加注重结果,具有结果导向性,因而其管理手段也更加追求如何将思想和政策贯彻到行动当中,讲求对具有实用性的知识、技巧、方法和技术的研究,关注点不再拘泥于传统公共行政中计划、组织、指导、报告等基本方法和技能。

5. 管理思想更为开放灵活

传统的公共行政往往注重行政本身,关注规范化的行政过程和科学化的政策制定,而公共管理的结果导向和效率至上使得公共管理拥有了相对明显的市场属性,而开放的行为主体体系也使得更多包括市场在内的不同领域的方法和思想可以被吸收到公共管理中来,使得公共管理的思想更具有开放性和灵活性。

1.2 公共管理的理论沿革

公共管理学作为一个相对独立的研究领域或学科,其理论演进的历史分期,根据时间的

发展及研究方法的不同可分为以下几个阶段,古典管理理论时期、行为科学兴起后时期、公共管理多元化时期、公共管理价值取向改变后时期以及公共管理思路创新时期,在这个过程中涌现出各种各样的学术流派。

1.2.1 古典管理理论时期

古典管理理论将政治与行政分开,提出了政治行政二分法。该理论的代表人物有威尔逊和古德诺。威尔逊否定了关于国家权力的三权分立的观点,认为议会和行政部门是国家权力的掌控者,一个好的政府应该由优秀的政务官团队和文官团队共同组成,这是构成政府的支柱。古德诺的观点认为,行政与政治是有明显区分的,政治问题不应该成为行政学的关注点,政府的行政效率、方法和技术才是行政学应该研究的对象(余敏江,2005)。由此,公共行政真正成为一门独立学科为人们所研究。在此之后的一段时间,出现了科学管理学派、行政管理学派和官僚制度学派等,推动着公共行政学的发展。

1. 科学管理学派

科学管理学派出现在工业革命大发展时期,其主要关注如何在公共行政领域找到一系列行之有效的方法和技术来提升行政效率。这一学派的代表人物包括弗雷德里克·温斯洛·泰勒、弗兰克·邦克·吉尔布雷斯和莉莲·吉尔布雷斯等人。泰勒于1911年在《科学管理原则》中指出“科学管理原则普遍适用于各种人类活动”,提出了以共同利益为基础的科学管理原则,被誉为“科学管理之父”。吉尔布雷斯夫妇提出了效率管理思想,其核心是对人的研究,强调人在组织发展中的关键作用;他们还对特定生产任务的合理时间和具有最高效率的动作标准进行了研究;莉莲在对管理进行研究过程中还发现人的心理对其工作产生的重要影响,强调将人际关系纳入管理因素之中。这一学派的重要观点对公共行政学的影响不可忽视,其提出的科学管理原则具有普适性,对公共行政发展提供了重要借鉴;其提倡的技术化和专业化可以提高管理效率,这在行政管理中也有相当的应用空间;该学派注重效率的提升也使得公共行政的发展必须将效率问题始终作为核心问题之一加以关注。

2. 行政管理学派

行政管理学派关注于将科学管理的原则和方法应用于实践之中,以较高的管理层级作为研究视角,力求建立一套具有普适性的管理准则。该学派的代表人物包括亨利·法约尔、卢瑟·哈尔西·古立克、林德尔·福恩斯·厄威克等人。法约尔认为管理应当形成一套理论供人们遵循和学习,因为管理行为本身非常重要,而且管理也是可以教授的。基于此,他提出了14项一般管理原则和管理的五大职能,并认为从管理职能的角度上说,行政管理同企业管理一样,都应当具备这五大职能,才能保证管理的有效性。古立克认为政府与企业有明显的不同,“适者生存”在政府行政管理中并不存在,因而政府具有垄断性;行政和政治不可能完全分开;明确了组织分工与协调在行政管理中的重要性;提出了具有普适性的七项管理职能。厄威克提出了具有普适性的八条组织原则,以科学调查为基础进行组织设计,对已有管理理论进行了整合。该学派在吸取前人研究成果的基础上提出了普适性的管理原则和理论,并开始将公共行政作为一个明确的研究方向,增强了理论研究的实践性和应用性(孙勇、孙华斌,2011)。

3. 官僚制度学派

官僚制度学派从组织结构的角度研究管理问题,提出了以官僚模型为代表的组织理论,以求为行政管理提供可以遵循的科学规律和准则。该学派的代表人物包括马克斯·韦伯、路德维希·冯·米塞斯、罗伯特·金·默顿等人。韦伯系统地构建了官僚制度模型,被称为“组织理论之父”。该模型以“理性—合法型”权威为建立基础,以专业化、层级化、规则化、非人格化、技术化和明确的方向为特征,包含七大要素,以此来保证组织行政的稳定、有效、可靠和准确。米塞斯对官僚制度模型的理解更为理性和辩证,他认为该模型与民主精神并不相违背,是一种适用于各种类型组织的工具。但对其也不应抱有过多期望,官僚制度模型的应用范围一旦过大,则会产生负面结果。默顿也认为官僚制度可以提升效率,但也具有明显的反功能。该学派的观点具有辩证性,不同学者对于官僚制度的认知有着不同的理解,但从总体上看,官僚制度模型仍是这一学派的主体观点。该观点对于公共行政实践产生了深远的影响,有助于提升公共行政效率,但其使用的局限性也是很明显的,比如针对不具有正式组织结构的组织管理,这一模型就很难适用;而且这一模型对个体需求的回应性不强,在实践中也会影响其效果(余敏江,2004;邹娜,2006;赵锦辉,2008)。

1.2.2 行为科学兴起后时期

1929—1933年资本主义出现了有史以来最为严重的经济危机,传统的公共行政学派理论受到强烈冲击,动摇了人们对自由市场经济的信心,凯恩斯主义开始被人们认识,行为科学产生。行为科学兴起之后到公共管理多元化之前,产生了以下三个学派,即行为科学学派、社会系统学派和理性决策理论学派。

1. 行为科学学派

该学派关注于人的行为及其产生原因,是在人际关系学说的基础上发展起来的。主要的代表人物有亚伯拉罕·马斯洛、弗雷德里克·赫茨伯格和道格拉斯·麦格雷戈。他们共同关注于人的行为产生的动因,从心理学和社会学的角度审视个人和组织的需求、行为以及管理方式。人在管理中的地位得到了凸显,他们不仅仅是“经济人”,同时也是参与社会生活、产生社会需求、寻求社会回报、具有能动性的“社会人”,人的因素成为了管理中最重要因素(戴杨、蓝锐彬,2003)。因此,该学派所坚持和主张的管理观点也与之之前的学派有着明显的不同,这主要体现在两个方面:一是管理方法上更为强调人性化,充分尊重人的因素,注重人的需求、情感和行为的内在动因,而不再像传统的管理理论中所坚持的那样只是将人看作简单的机器,通过施加外在压力而忽视人的关系、情感、能动性和创造力,将压力作为人行为的唯一动力(刘继云、孙绍荣,2005);二是管理对象上人的地位得到了显著提升,过去的管理理论由于较少将人作为主要的因素来考虑,因而会较多地关注于对事务的管理,以此为基础,更多标准化、规范化、工具化的思想就会体现在管理行为当中,在这一过程中人的能动性被严重忽视,管理行为不利于激发和利用人的积极性,而在该学派的观点中,人的行为及其内在动因由于人这一因素地位的上升而成为管理的主要关注点,这就为通过管理来激发人的能动性和创造力提供了外在条件和可能。

2. 社会系统学派

社会系统学派从社会学的角度研究管理,将个人与组织联系起来,通过强调组织中人际关系的作用以及个人与组织多层面、立体式的协调关系来建立有效的组织运转体系。该学派的代表人物是切斯特·巴纳德。他从组织理论的视角阐述对管理的看法,认为组织变革对社会发展具有十分重要的意义。与此同时,组织的运作不仅需要正式组织的存在,还需要非正式组织的存在,两者在实践中只有相辅相成才能够保证组织的正常运转。管理既然必须兼顾人际关系和个人与组织的关系,那么这一过程中的效率和效能至关重要。巴纳德通过提出这两个概念,成功地把个人动机与组织效果联系在一起,认为只有个人对组织目标的认同度越大,同时在实现目标过程中获得的满足感越强,才越有助于好的组织绩效的出现。在其所倡导的组织协作系统中,要想成功地将组织与个人联系起来,形成有机统一的整体,权威这一要素成为了必需,巴纳德通过提出权威接受理论,阐述了如何形成有效的权威来引导组织作为一个整体运转。此外,与其他学派显著不同的是,巴纳德还从组织要素的视角提出了管理的职能,有别于传统意义上通过对管理过程的分析提出管理职能的做法。

3. 理性决策理论学派

该学派以社会系统理论作为基础,以组织决策作为研究的中心,将管理内容划分为决策制定和决策执行两大部分,并以决策制定作为关注重点进行研究。该学派的代表人物是赫伯特·西蒙。在他看来,在组织管理中,决策的出现有一个最为核心的基础叫作“有限理性”,他以“行政人”作为研究的基本假设,即人们在做行政决策时不同于“经济人”追求最优选择,而是力求做出“满意”而不一定是最优的选择。围绕组织决策是管理核心的立场和出发点,西蒙将决策任务分为三个方面,即寻求备选策略,将这些策略可能产生的结果进行估计,对不同策略估计出的结果进行比较。在此基础上,将决策划分为情报、设计、选择和评审四个阶段进行最终策略的制定。西蒙也从决策的角度进行组织设计,围绕组织如何影响决策这一问题,提出了五个组织发挥影响力的渠道与机制,在提出组织均衡的概念基础上,他认为组织设计应遵循可以处理决策分解问题和为更好地完成决策而服务这两大要求。该学派将管理过程作为研究和分析的对象,对管理学的发展是一种丰富,但其缺点也相对较为明显:一是关注面相对较小,只关注于管理决策的制定并不能解决管理中存在的所有问题,因为管理是一项综合性的复杂行为,而不仅仅是管理决策的制定;二是这里的决策概念较为模糊,并没有将组织决策与个人决策做出区分。在实践中,个人决策是实实在在存在的,但是这些决策并不与管理,或者说并不直接与管理相联系,而对这些决策的研究显然与管理并没有太大关系。

1.2.3 公共管理多元化时期

孔茨在其1961年发表的《管理学会杂志》中提出的管理理论丛林理论认为,管理理论呈现出一种杂乱无章的状态,在价值追求和价值标准方面整体上并没有相对清晰的方向。这种混乱状态给管理领域的学术研究和实务操作带来了负面影响,不利于研究的展开和管理工作实践的进行。自此,人们开始寻求一个新的基点,将已存在的管理理论加以整合以求明确管理价值标准和方向,在这样的背景下,系统管理学派和行政生态学派应运而生。

1. 系统管理学派

该学派发展于一般系统论的基础之上,一般系统理论在1968年L. V. 贝塔朗菲的《一般系统理论——基础、发展和应用》一书中得到了较为全面和清晰的阐释。该理论认为由若干要素有机地组成了具有特定功能的系统,这些要素相互联系、相互作用、相互影响。系统在建立之后并不是一个封闭的整体,其通过不断与外界进行物质和能量的交换而维持一种稳定的状态。西方学者在工商管理领域对这一理论加以运用,因而形成了系统管理学派。该学派的主要观点是从系统的角度分析出构成系统的各种要素,并以这些要素作为管理的关注点,进而实现对整个组织的管理。该学派的代表人物有L. V. 贝塔朗菲、塔尔科特·帕森斯、弗莱蒙特·卡斯特和詹姆斯·罗森茨韦克等人。贝塔朗菲对系统的含义及其特征进行了明晰的阐述,帕森斯将社会行动看成是一个系统,并将其分解为多个子系统,在此基础上提出了“结构—功能理论”并应用到社会管理之中。卡斯特和罗森茨韦克更为明确地将系统论运用到管理实践中,提出了组织的系统分析模型。在该模型中,他们认为企业就是一个由各种要素构成的有机系统,管理企业可以视作对这个有机系统的管理,这些要素都会对企业的发展产生不可忽视的影响。其中,人这一要素具有能动性,占据主要位置,其他要素则都具有被动性。企业自身既是一个系统,也是一个子系统。从企业的角度来看,它是一个由多个子系统构成的系统。这些子系统包括目标和准则子系统、技术子系统、社会心理子系统、组织结构子系统和外界因素子系统等,而这些子系统还可以进一步细分,这其中任何一个子系统的变化都会对企业这个大系统产生影响;从社会的角度来说,企业又是社会的子系统,它与社会之间存在着相互影响。他们认为,将管理对象整合为一个有机系统并从系统的角度对管理对象进行管理有利于提升管理效率,具有更强的目标导向性,不会让管理者在大大小小的管理事务中迷失组织的整体方向,也有利于管理者明确自身定位。

该学派给管理理论的发展提供了一种新的思路和角度,将管理对象视为一个有机系统,强调管理的整体性,在明确组织目标、提升管理效率方面具有明显的优势;与此同时,他们所倡导的系统开放性以及对子系统的划分和强调系统要素之间的关联性也对管理实践的有效开展具有重要意义;但该学派试图用一般的系统论观点来解决管理中所面临的所有问题,显然对管理行为的复杂性还缺乏准确的判断,这种寻求普适性做法来解决复杂性问题的尝试也有可能使该学派的研究成果在实践中难以奏效。

2. 行政生态学派

行政生态学派在某种程度上是对系统管理学派的延伸和应用。该学派将行政看作是一个系统,研究其与外部环境之间的相互关系与相互作用,在这一过程中,该学派借鉴了生态学中研究生命个体与其生存环境之间相互作用与相互关系的方法,运用模拟来研究行政生态系统。该学派的代表人物包括约翰·高斯、里格斯等人。他们关注于政府与其生存的社会环境之间的相互关系与相互作用,研究各个国家和地区的社会文化和历史对当地行政系统产生的影响以及当地政府管理如何通过引导和管理社会发展来实现对社会的反作用。在这一过程中,他们认为在生态系统中,任何有生命的个体都不能离开其生活环境,也不能不与其生存环境进行物质交流而完全孤立地生存,这一规律对于行政生态系统依然适用。高斯以政府与社会关系的角度作为着力点,提出了政府生态学的七条公理。里格斯则关注于提

炼出行政生态环境中的相关要素,并研究这些要素与行政主体之间的相互关系。在分析行政经济环境的基础上,他提出了三种行政模式。与此同时,里格斯以一般系统理论为基础发展了比较行政学,它可以说是行政生态学发展的一个必然方向,强调行政管理必须存在于特定的文化和历史环境之中,因而普适性的行政原则并不存在。

行政生态学派在推动行政管理发展中最突出的特点和贡献在于在行政管理领域引入了生态学的思维和研究方法,更加注重管理的整体性,摆脱了以往管理理论过多关注于管理的抽象原则、细节技术和微观视野的局限性,从更加宏观的角度探讨管理的重要性和方法。

1.2.4 公共管理价值取向改变后时期

20世纪60年代末70年代初,西方社会中出现了一系列问题,在政治、经济和社会生活等领域爆发了危机,政府的社会管理面临着严峻的挑战。危机催生变革,在混乱而不稳定的社会环境下,政府改革的声音开始出现,而行政学界对于这一问题的回应比较积极,他们开始摆脱传统公共行政理论的思维束缚,不断检视和挑战传统公共行政理论的各种观点,力求找到全新的视角和追求更为理性科学的价值标尺来推动和革新公共行政实践,探究公共行政当时以及未来的发展。在这一过程中,新的公共行政学派形成了(周义程、孙学玉,2005;王霄慨,2009;杨平,2009)。

1. 新公共行政学派

新公共行政学派认为20世纪60年代末70年代初以前形成的公共行政理论属于传统的公共行政理论,而新公共行政理论以现象学、解释学、本土方法论、符号互动论以及批判理论等为工具,以“公共”的概念作为研究重点,产生于20世纪60年代末70年代初(邓伟志、钱海梅,2005)。该学派与传统的公共行政学派的一个显著的不同点在于该学派将特定的价值观融入行政管理之中,或者说他们认为行政管理不应当是价值中立的,公共行政的公共属性需要其将正义、自由、民主等价值理念贯彻到公共行政的实践之中,使公共行政摆脱刻板抽象的科学实证主义属性而回归其本应具有的人文价值属性。与此同时,由于该学派诞生于西方社会公共行政问题严峻、政府变革的背景之中,因而其问题导向性的属性较为明显,其研究焦点往往集中在现实问题之上,谋求通过行政改革来建立更为灵活创新而具有实用价值的行政体制和政府组织形态。该学派的代表人物包括德怀特·B. 沃尔多、乔治·弗雷特里克森等人(邓伟志、钱海梅,2005)。他们对传统的“政治—行政”二分法和以追求效率为核心价值的传统公共行政理论进行了批判,认为公共管理应当因地制宜,随着环境的变化而有不断做出调整的能力,在秉持公平价值观的前提下,要用开放性的思维强化组织形态的创新,以服务对象为中心展开管理。该学派对于推动公共行政管理迈向新的阶段做出了显著贡献。他们以更具人文精神的公平、民主等价值观取代了传统理论中效率至上的公共行政,使其本质属性得到彰显。与此同时,由于其对原有的公共行政理论研究基础进行了全面的革新,该学派为未来公共管理开辟了更为广阔的研究空间和更符合公共管理本质的研究思路和研究方法。但也应看到,由于其与传统公共行政理论处于相对割裂的状态之中,是对原有理论全盘性的革新,因而其发展的连贯性不强,没有支撑起发展的牢固根基,因而虽然迎合了公共行政先进的发展趋势,但还没有取代传统公共行政理论的主导地位(陈振明,

1999)。

2. 黑堡学派

黑堡学派产生于20世纪80年代,当时美国社会政党相继给既有的行政体制带来了很大的冲击,非理性的反政府、反权威、反官僚的社会氛围已经对公共行政的发展带来了严重威胁。在这样的背景下,黑堡学派在坚持公共行政的正当地位这一立场的前提下,提出了政府再造的观点,并且认为这一再造过程需要行政人员和官僚体系集体上的价值、态度、认知等的转变和共同努力才能实现。该学派的代表人物是加里·万斯莱。以他为代表的一批学者于公共行政相关的诸多方面提出了自己的观点。他们对公共行政的特质提出了自己的看法,认为公共行政是一种制度,官僚体制只是其中的一种并非唯一的形式,由于公共行政在社会中是唯一可以以社会之名通过强制力实现资源分配和奖惩赏罚的制度。此外,它的存在与人员个体之间的关系是相互的,制度可以约束人,人也可以通过对话来影响制度,制度并非不可变化的。同时它对资本主义社会中公共性的缺失也是一种有效的补充和保障。公共行政可以维护公共利益,这种公共利益也不是一成不变的,可以通过对话不断做出调整,因此公共利益具有暂时性。该学派还对与行政相关的重要概念与公共行政的关系做了说明。他们认为政治和行政在不同层次上具有不同的区分度,层次越高,区分度越不明显;公共行政是宪法的守护者,能够充分体现宪法的精神和意志。他们还提出了公务人员应承担的五项角色,以体现公务人员存在的正当性和必要性。黑堡学派在很大程度上与新公共行政学派具有相同的观点,但其对社会制度层面的关注和对公共利益的强调体现出其鲜明特点。

1.2.5 公共管理思路创新时期

公共行政学的发展历来具有“采众家之长”的特点,借助其他学科的思维和方法来发展公共行政使得公共行政学科的发展更具有多样性。自20世纪70年代以来,经济学、政策分析、工商管理等相关学科与公共行政学的碰撞总可以为公共行政学带来创新性的理论、思路和方法,也奠定了公共行政学不断向前发展的理论基础。也正是在这样的背景下,公共选择学派、新公共管理学派、新公共服务学派、治理学派等对现今公共管理影响颇深的学派不断涌现,丰富了公共行政理论研究的内容和方法,也逐渐使其进入到一个倡导公共行政“百花齐放、百家争鸣”的公共管理新时代。

1. 公共选择学派

公共选择学派最显著的特征在于用经济学的思维和原理解决公共行政问题。该学派于是由经济学家所创立的,因而其观点的每个角落都可以看到经济学的影子。该学派的代表人物有詹姆斯·布坎南和文森特·奥斯特罗姆、埃莉诺·奥斯特罗姆夫妇等人。该学派在提供经济学的研究方法的同时,在公共产品的供给效率、官僚主义的克服以及民主政府方面提出了自己的观点。在研究方法方面,他们以个人作为行政行为的主体,并且进行了“经济人”假设,提出个人行政也是从自利的角度出发,通过对个人行为进行解释来说明组织和集体行为的产生;将政治活动视同为交易过程,即通过利益各方不断沟通、交换与协调,最终实现互利的政治过程。在公共产品供给方面,他们认为公共物品具有非排他性和非竞争性,

因而不能运用市场原理来进行公共产品的供给,为了科学地衡量供求关系以尽量削弱“搭便车”效应,只能通过集体支付的形式来表示公共物品的需求,在这一过程中,投票将是实现集体共同行为的必要手段(付海萍,2005)。在面对官僚主义问题时,该学派在分析了政府扩张五大原因的基础上,提出了在承认官僚个人利益存在的前提下协调其与公共利益的关系,在满足个人利益的同时也能够最大限度地实现社会公共利益。在行政过程中引入竞争机制,运用市场原理实现对个人的激励以及公共物品的供给。该学派在民主政府问题上提出了三种不同性质的政府模式,其中民主政府模式被认为是一种最优模式,通过代议制民主的具体形式实现公共选择对政府行为的约束,以使其符合公共利益。

该学派对公共行政发展的贡献在于第一次提出了公众参与行政的理念,政府不再是唯一的行政者;通过分权与层级节制实现利益制衡以确保公共利益的实现;以经济原理衡量公共行政,并对政府的扩张目的进行严格把关。

2. 新公共管理学派

随着西方社会的不断发展,又出现了一些新的公共问题使得政府面临着严峻的挑战。这一问题被经济学归纳为一个概念——“滞胀”,即低经济增长、高通胀、高失业率、高财政赤字(鄢爱红、胡林英,2004)。在这样的环境中,政府通过行政手段干预和市场机制的自我运转以达到最终目的的方式已经完全不能应用到这种局面之中,“政府失灵”被广泛提及,新公共管理学派在这样的背景下出现了。相比于公共选择学派,新公共管理学派同样也将经济学的观点和精神、思维引入公共行政之中(唐永亮,2007)。这一学派的代表人物包括克里斯托弗·胡德、戴维·奥斯本和麦克尔·巴泽雷等人。他们以“经济人”为假设,以公共选择理论、委托代理理论、交易成本理论和企业管理理论等为理论基础,强调公共管理过程中的分权、效率、去官僚化与市场化,倡导以管理私人部门的方式实现对公共部门的管理。该学派提出了小政府理论、政府再造理论和重塑政府理论等观点。其中,小政府理论呼吁政府应当果断抛弃那些市场可以承担的任务,只在市场无法发挥作用或者做不好的领域内活动,保持政府的能力与竞争力。奥斯本在其提出的政府再造理论中强调政府应当具有企业家精神,并提出了建立现代政府的十大原则和五大战略,指导政府的行为(顾建光,2005)。他们提出了依靠绩效评估改进政府的管理效果,这一绩效评估的重点在于吸收公民参与,体现出以顾客为中心的政府管理理念。这一理念在其提出的基于回应性的政府全面质量管理理论中也有体现,该理论主张将公民看作顾客,在政府内部建立一套以顾客为中心,以改进、授权与协作为要点的全面质量管理体系,以避免政府内部固有问题带来的对民众的回应障碍,使得政府的回应能力更强,为公民服务的导向更为鲜明。

该学派特点鲜明,从经济学的视角研究公共管理问题,定性分析与定量分析兼顾,以经济学理论和私人部门管理为支点,构建出一套新的公共管理理论框架。相比于传统的公共行政理论而言,该学派的观点回应性更强,对公民需求的关注程度更深,在很大程度上满足了社会发展对于公共行政的要求,也迎合了公共管理的发展趋势。

3. 新公共服务学派

新公共服务理论与新公共管理理论一样,突出一个“新”字,即与传统的公共行政理论相比,新公共服务理论同样打破了传统理论的束缚,抛弃了机械抽象的科学实证主义属性,

更多地从人文精神出发,探求公共管理的真谛。该学派的代表人物包括保罗·C. 赖特和罗伯特·登哈特、珍妮特·登哈特夫妇等人。与新公共管理理论不同的是,新公共服务理论更为关注人的价值,倡导建立更有人文精神的政府。该学派对居于新公共管理理论核心地位的企业家政府思想进行了批判,认为公共管理与企业管理有着本质区别,不能简单拿来做类比和借鉴。该学派以民主公民权理论、社区与公民社会理论、组织人文主义理论和后现代对话理论作为理论基础,提出了区别于新公共管理的鲜明主张(顾丽梅,2005)。他们认为,政府的职责不应当是凡事都亲力亲为,也不应当是只把握方向的“掌舵者”,而是为公民服务的“服务者”;公共利益应当是政府公共管理的价值方向,公民不同于顾客,公民普遍有权享受公共产品和服务,而顾客却只有在支付得起的情况下才可以享受,而且将公民视为顾客也不利于社会公平的实现;公共资源是全体公民所有的,而非政府所有的,因此政府的企业家精神不能与公共资源的属性相匹配,资源的利用应当合理,而不能如企业家那样自由支配;效率不应成为唯一的追求目标,因而政策的制定和执行过程应当是全社会共同努力的结果,政府的责任也应当是多元化的。

与传统的公共行政理论和新公共管理理论相比,新公共服务理论可谓走出了公共行政理论发展的“第三条路”,相比而言,新公共行政理论批判地吸收了新公共管理的部分理念,但其更强调对人的重视和对公共利益的追求。与此同时,公民参与的地位有了空前的提升,在该学派的观点中,公民与政府在行政管理活动中有着平等的地位。当然,这一学派的观点也并不尽善尽美,其倡导的观点中包含的社区美德属性假设并没有找到事实支撑。

4. 治理学派

治理学派所倡导的治理理论诞生于20世纪90年代,随着社会的不断发展和人民生活水平的不断提升,社会对于公共管理需求的多元化趋势日益明显。如果说政府和市场双重失灵是促使新的公共管理理论出现的重要动因的话,那么在20世纪末至21世纪以来治理理论在世界范围内的普遍应用则是社会需求多元化使得双重失灵区域扩大带来的直接结果。该学派的代表人物有治理理论创始人詹姆斯·N. 罗西瑙、罗德·罗兹和盖伊·彼得斯等人。治理理论的核心要素有以下几点。

(1) 治理主体的多元化,即公共管理的主体不再只是政府,管理的手段也不再只是二元的“行政—市场”方式,以社会组织为代表的第三部门力量的壮大丰富了社会管理的主体结构。

(2) 政府角色更明显地呈现出“有所为有所不为”的特点,包括市场在内的社会力量在部分领域完全可以承担公共产品与服务的供给。

(3) 治理主体之间的关系趋于平等,通过相互依赖、相互协调和相互配合形成的治理网络取代单一政府成为管理社会的系统。

(4) 管理对象的范围扩大,更为多元化的社会需求导致了治理主体的多元化发展,而这一多元化发展必然带来功能更为多样的治理网络,通过扩大服务范围,以有效回应多元社会需求。

(5) 注重效率与公共性。多元治理网络的存在一方面可以保证社会需求能够得到最大限度的回应,体现效率,另一方面由于多元主体间是平等关系,社会各个群体的声音在治理

过程中就会得到有效获取,从而通过协商、监督与制衡以保证治理的公平,最大限度维护公共利益。

(6)治理语境下的公共管理具有自发性和自主性,多元主体根据社会实际需求统一目标、协调配合、共同行动,以解决面临的各种公共问题。

治理理论中需要关注两个问题。一是由于管理主体多元化和主体间职能的再分配导致管理边界存在着模糊性。二是由于治理主体间存在着平等合作而又相互独立的关系,存在一套符合当地社会文化和历史发展的关系维持与控制机制和行动的正式制度程序,将对于治理的成效高低具有至关重要的影响(张再生、牛晓东,2015)。

治理理论中对效率的关注和对人的重视体现出其与新公共管理理论相似的一面,与此同时,治理理论摆脱了新公共管理理论将管理主体局限于政府的传统束缚,倡导更为广泛、多元和正式的共同参与,在治理主体结构上完成了突破;新公共管理以经济学作为发展的路径,而治理则以公民参与、构建共同网络作为发展路径,更符合公共管理的公共属性。

纵观公共管理理论的发展历程,可以看出其每一步发展都是以原有的公共行政理论指导下的实践不再适应社会发展需求作为引导,而新的公共管理理论和学派也是本着解决这些公共管理问题而出现和发展的。历史的发展证明,公共管理理论是一个开放、多元而兼容并蓄的体系,将会随着时代的变化、社会的变迁、文明的进步而不断演变,与此同时,新生的公共管理理论也会引导着公共管理下的社会在历史的轨道上不断向前。