



未名社科菁华·公共管理学

政府管理的行与知

Public Administration in Practice and Perception

周志忍 著

政府绩效
持续大约
具有两个
依然是绩
但采取了
■关注焦
府改革和
的影响，
效评估相
齐放的态
最高领导
施政理念
理念要求
织绩效评
阶段。确
政府绩效
学术界和实
践体现科学
“绿色GDP”
指标的学术
逐步在实践
中提出了由
二项指标构成
政府绩效评价
可以实■新施
变不仅明■了
而且会带来
关注重点和
范围的组织
一个新的发展



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

· 未名社科菁华 · 公共管理学

政府管理的行与知

Public **A**dministration in **P**ractice and **P**erception

周志忍 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政府管理的行与知/周志忍著. —北京: 北京大学出版社, 2008. 10
(未名社科菁华·公共管理学)

ISBN 978 - 7 - 301 - 14270 - 7

I. 政… II. 周… III. 国家行政机关 - 行政管理 - 研究 - 中国
IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 144715 号

书 名: 政府管理的行与知

著作责任者: 周志忍 著

责任编辑: 倪宇洁

封面设计: 奇文云海

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 14270 - 7/D · 2139

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121
出版部 62754962

印 刷 者: 北京汇林印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米 × 980 毫米 16 开本 25.75 印张 394 千字

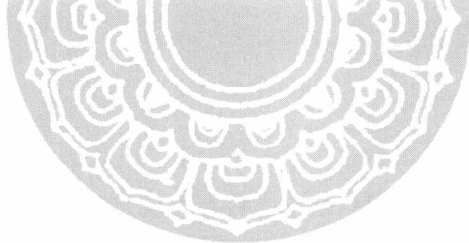
2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 45.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010 - 62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn



自序

感谢北京大学出版社提供了这个机会,使自己在步履匆匆的研究旅途中,得以抽闲对 10 多年学术研究的心智历程做一个清理和反思。在这个崇尚“顾客为本”的时代,读者的利益至高无上。试图在自我反思和对读者负责之间保持适当的平衡,使得原本简单的文章选择过程变得有点艰难。

1993 年刚从英国学成归来的时候,我曾努力对国内行政管理学的研究状况做系统了解,并和 1988 年出国前掌握的情况进行简单比较。说实在话,其结果并不令人振奋。首先,几年来的发展主要表现为量的扩张,量的扩张又突出表现为“概论热”:当时国内出版了 140 多种行政学概论之类的书籍,结构和内容大同小异,基本上没有摆脱定义学、定性学、分类学、原则学的基本模式。在我看来,量的扩张恰恰反映了“学科门槛”过低,概论热的表面繁荣之下孕育着危机。其次,行政学研究存在严重的空泛化倾向:类似早期的原则学派,热衷中观层次的理论,满足于提出一些普遍适用的原则,把学科建基于格言警句之上;忽视操作层面的研究,没有充分体现行政管理学的应用性和实践性;对国外当代政府改革的实践研究不足。最后,研究领域拓展和新课程的开设有点“剑走偏锋”,陷入一种自我封闭的内在衍生模式,即概论为主干,组织、领导、人事、决策、监督等为分支,然后是分支的再分权(比如人事行政学,相继衍生出国外公务员制度、中国公务员制度、人事心理学、人事测评等等)。照此发展下去,完全有可能出现行政计划学、行政指挥学、行政协调学、行政监督学等,最后构成一个完美而封闭的金字塔结构。总的来看,从学科基础、研究力量、研究成果及其社会影响等方面看,行政管理学当时还处于一个幼稚学科的阶段。



庆幸自己入门比较早,幼稚学科存在较多的空白或薄弱领域可以去开拓。我曾经讲授过比较行政学、行政学科发展史等课程并为此做了一些功课,最终还是选择了当代国外行政改革和公共部门绩效管理作为自己的主打研究领域。政府绩效管理和评估是国际公共管理新的研究领域,也是政府改革的热门实践,国内学界对此了解有限。更重要的是,作为政府部门“最有效的管理工具”,绩效管理属于操作层面的东西,能很好体现行政管理学的应用性和操作性。至于当代国外行政改革的研究,坦白地说,当初的选择有点取巧的成分:我在英国读书期间恰恰是英国行政改革的关键时期,自以为有点信息和知识方面的优势,此外还有点外语优势。当代国外行政改革的研究在我国也难说是空白领域,但除少数例外,国内多数研究摆脱不了当时学科研究模式的影响,满足于总结和概括新的提法、新理念、新体制或新机制等等,忽视操作层面和细节的研究。我一直认为,许多政府管理的新理念并非全新的东西,正是特殊的时代背景和新背景下的特殊体现方式,赋予这些“老”概念以新的内涵,使之成为“新”的理念。因此,理解和领悟当代政府管理的新理念,必须把它们置于独特的历史背景中,必须深入了解新理念在政府改革实践中的具体体现方式,而具体体现方式就是操作和细节方面的东西。换言之,当代国外行政改革涉及理念、体制和机制等高层次内容,但我的研究侧重的是“具体体现方式”即操作和细节方面的东西。这一研究侧重点的选择以及绩效管理研究领域的选择,目的是矫正当时国内行政学研究中的概论化和空泛化倾向。

十多年来在步履匆匆中度过。蓦然回首,行政管理学不知不觉发生了巨大的变化。学科结构趋于合理,教研机构和人员队伍明显壮大,学生培养层次有了质的提升(1999年设立了第一批博士点),培养类型多样化(21世纪初开设MPA专业硕士教育)。从学术研究的角度看,行政管理学开拓了一些新的应用性的研究领域,这些新领域以及相应的研究方法明显摆脱了哲学化和空泛化的倾向;行政学与经济学、管理学、心理学等学科的融合日益强化,知识结构体现出应有的跨学科特性,研究领域和新课程的拓展没有走“自我封闭的内在衍生模式”;学术研究更加体现出对现实的关怀,这既表现为国内外政府改革专题的深入研究,也表现为对部门管理和政策的研究,因而在实践中的影响力大大提升。当行政管理学从幼稚学科步入少年的时候,每个



参与这一过程的学者都应感到欣慰。

做学问类似于房屋装修,总会多多少少留下一些遗憾。我自己的最大遗憾是缺乏认准方向、持之以恒的决心和劲头。国外行政改革是自己认定的方向之一,但从收集的文章数量来看,似乎主业并没有显示出强项和优势,基础理论和中国行政改革两个板块可以算是研究的副产品,专题研究中的电子政务、第三部门监督机制等,可以说和国内外行政改革有点关系。至于学科发展和教育培训,那就怎么扯也扯不上了。此外,还有不少国际合作的课题研究成果,没有列入本文集的选择范围。之所以关注到这些领域,要么是让经费资助牵了鼻子,要么是特定环境下的应景之作,要么是对某一热点事件的感慨。这叫“人在江湖,身不由己!”相信多数同仁会有类似感受。另外一个主要研究领域是公共部门绩效管理,整体状况可以用“起了个大早,赶了个晚集”来形容。1995年在《新视野》发表《公共组织绩效评估:英国的实践及其对我们的启示》一文后,1998年承担了国家社科基金有关绩效评估课题;1999年在《中国政府形象战略》一书中撰写了《政府绩效与政府形象》一章,研究范围扩展到政府绩效管理;随后相继承担了国家自然科学基金和教育部重大攻关课题。如今绩效管理和评估已成为我国行政学研究的热门领域,但在二十多部有关专著的作者中,依然没有自己的名字,说来令人惭愧。

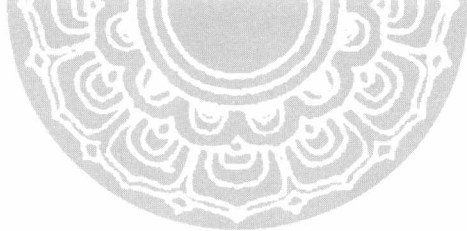
文集中有三个板块涉及绩效管理。绩效管理是“为”提高绩效而实施的管理(managing for performance),或者说为实现所期望的结果而实施的管理(managing for results)。作为一个新的研究领域,绩效管理关注重点是一些管理机制和管理方式,这些机制和方式具有自己的理论基础、原则、程序和技术,各自构成相对独立的体系,同时又相互结合,共同为提高政府绩效服务。按照这种理解,绩效管理过程、绩效评估、社会项目评估、质量管理等,都属于广义绩效管理的构成要素。这样,第五板块“绩效管理与绩效评估”和第六板块“行政效率与质量管理”就属于同类内容。之所以把它们分开,除各板块篇幅平衡方面的考虑外,还有一个更重要的目的,期望在研究选题和方法上对读者能有所启迪:“行政效率与质量管理”板块的几篇文章具有“内在衍生”的特点,概论性的《行政效率研究的三个发展趋势》是起点,后三篇文章实际上是对该文一些观点的展开或具体阐释,具有“攻其一点、不计其余”的特点,这样能为研究的深入留下比较大的余地,观点也可

以讲深讲透。我写文章倾向于“小题大做”，不喜欢面面俱到、蜻蜓点水。如果每个研究者都能围绕一个题目，各自选择一些独特的点、视角或者方法进行深入的研究，我们对这个问题的理解就会深入而系统。用美国学者多伊奇的话说，“真理存在于多重独立证据的汇流之处”。几篇文章的部分内容有重复，把《行政效率测定的方法与技术》一文置于“行政效率和质量管埋”板块之外可能会造成困惑，如果读者理解其背景并能在“小题大做”上得到一些启示，这些重复和困惑就算必要的代价吧。

当学者认定一个空白领域或空白地带开始砌砖弄瓦时，每人都期望构建一个“巨人的肩膀”，但其结果可能是“常人的脊背”。到底是“巨人之肩”还是“常人之背”，甚或成为妨碍观瞻的垃圾，只能交由他人去评说去判定。出版文集还有一个问题：空白或薄弱领域的成果在当时可能有其价值，现在回头看有的显得很稚嫩，有的则毫无价值。被历史车轮淘汰值得庆幸，因为这意味着这一研究领域的迅猛发展。学术研究不是江湖争锋，着眼于“巨人之肩”结果于“常人之背”，我们也应该感到满足，毕竟作出了哪怕是丁点的贡献。不求“独占鳌头”，也不希冀不留遗憾，但要做到“问心无愧”！愿以此与同事和朋友共勉。

周志忍

2007年7月于北京



目 录

自序	(1)
----------	-----

学科发展与教育培训

论公共管理的学科整合:问题、挑战与思路	(3)
公务员培训的中外比较	
——一些宏观层面的思考	(14)
美国 MPA 评估认证体系及其对我们的启示	(21)

公共管理基础理论

当代政府管理的新理念	(31)
公共悖论及其理论阐释	(45)
冲突政治论与现实主义民主观	
——沙特施纳德的民主理论评述	(57)

中国政府改革与创新

我国政府职能优化的理论思考	(77)
社会服务承诺制需要理论思考	(91)
机构改革应关注并处理好八种关系	(99)



入世与我国政府管理改革	(107)
新时期深化政府职能转变的几点思考	(117)
大部制:难以承受之重	(128)

当代国外行政改革

英国的行政改革与西方行政管理新趋势	(137)
当代西方行政改革与管理模式转换	(148)
英国执行机构改革及其对我们的启示	(160)
大部制溯源:英国改革历程的观察与思考	(173)

绩效管理 with 绩效评估

公共组织绩效评估	
——英国的实践及其对我们的启示	(185)
行政效率测定的技术与方法	(194)
发达国家政府绩效管理	(207)
关于政府机关工作效率标准的研究报告	(227)
公共组织绩效评估:中国实践的回顾与反思	(244)
政府绩效评估中的公民参与:我国的实践历程与前景	(261)
欧盟通用绩效评估框架及其对我国的启示	(278)

行政效率与质量管理

行政效率研究的三个发展趋势	(301)
公共性与行政效率研究	(308)
质量与顾客满意	
——21 世纪管理的主题	(320)
公共部门质量管理:新世纪的新趋势	(327)

公共服务中的市场机制

民营化与政府治道变革	(341)
英国公共服务中的竞争机制	(351)
医疗服务市场化改革辩	(359)

公共管理前沿专题

道德驱动的自律与制度化自律	
——希望工程公共责任和监督机制研究	(365)
政府行为规范化与公共政策	(379)
超越“虚拟的美丽”	
——中文版序	(389)
昏官比贪官更可怕	(398)

学科发展与教育培训





论公共管理的学科整合： 问题、挑战与思路^{*}

20 世纪末,国务院学位委员会决定进行学科结构的调整,重大举措之一是设立公共管理一级学科,下设行政管理、教育经济与管理、社会保障、公共卫生管理、土地资源管理等五个二级学科。任何新的一级学科的诞生必然伴随着学科的内部整合。由于公共管理下属的许多二级学科原来分属于不同的一级学科如政治学、教育学、社会学等,学科整合的任务对它来说尤为繁重。几年来,我国学界理论研究

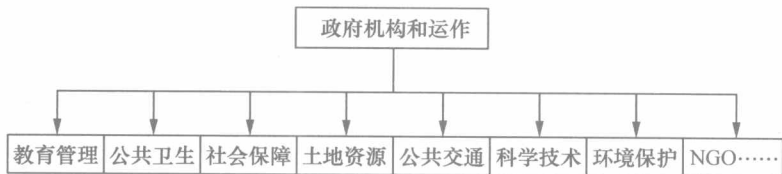
^{*} 原载《北京大学学报》2004 年第 4 期。本研究受教育部“新世纪经济学、法学和管理学类专业教育教学改革工程”课题资助。

上对此关注不足,学科整合在实践中进展缓慢。本文前三部分分别从学科结构、专业教育、教研机构建制等方面,分析目前存在的问题和挑战,在此基础上,第四部分提出学科整合的思路和一些具体措施。

研究范畴上学科结构的内在矛盾

一门学科在整个学科体系中有存在的必要,重要一点在于有自己研究的核心问题和基本范畴。用美国学者沃尔多的话说,学科必须有一个坚实的核心和健康的外围,正是这些使之区别于其他研究领域。对于一级学科来说,这方面的要求更为严格:一方面,它的研究对象和范畴能够具有较为清晰的边界,使其区别于其他一级学科;另一方面,它的研究范畴又构成理想的基础平台,既允许研究领域的进一步合理分工从而形成二级学科,又能确保二级学科之间存在有机的内在联系,从而产生学科共通的理论和知识。公共管理学以政府和其他公共组织的管理活动为研究对象,与其他一级学科的边界理论上还是比较清晰的。但是,公共管理的学科结构还没有完全理顺,存在一些明显的问题和矛盾。

作为一级学科的公共管理学,其研究对象和范畴可以划分为三个层次:政府自身的运作和管理;政府对社会不同领域的管理(部门公共政策和管制);非政府公共部门的内部运作和管理(如学校和医院的内部管理)。除了纵向的层次划分之外,在不同层次上还可以进行横向的领域分工。比如在第二层次上,政府的公共政策和管制分别覆盖教育、卫生、环保、科技等多个领域;在第三层次即非政府公共组织的管理上,又可以划分学校、医院、科研机构等内部的管理。纵向层次和横向领域及其相互关系可图示如下:



图一 公共管理的研究范畴^①

^① 图中的箭头代表政府对相关领域的公共政策和管理。

公共管理的现有学科结构可图示如下：



图二 公共管理的学科结构

比较图一和图二可以发现，公共管理学科的结构性矛盾体现在以下三个方面。

一、行政管理学与其他二级学科的非对称关系

在公共管理学研究对象的第二层次（即政府对不同领域的政策和管制）上，行政管理学与其他二级学科之间存在重叠和交叉。但比较明确的是：其他二级学科很少研究政府机构自身的运作管理（第一层次），而行政管理学基本上不研究学校、医院、非营利机构等的内部运作管理（第三层次）。这也就是说，从纵向的层次上看，行政管理学与其他二级学科在研究对象上的联系和区别还是比较清楚的。

问题出在横向关系上。不论研究对象涉及第二层次还是第三层次，教育经济与管理、公共卫生管理、社会保障、土地资源等二级学科之间的界限还是相当明显的，学科划分的基础是横向的领域分工。但是，行政管理学与其他二级学科之间的关系不是横向的领域分工，而是与所有四个二级学科存在研究对象上的某种交叉。如果把四个二级学科比喻为四条相对独立的平行线，那么行政管理学理应是与四条线都有联结的立交桥。现有公共管理学科结构下五个二级学科并列，类似于五条平行线。显然，学科研究的现有内容框架与学科结构之间存在矛盾和紧张。

二、二级学科之间缺乏有机的内在联系

前已论及，一级学科合理存在的基本条件之一是，它的研究范畴能构成理想的基础平台，既允许研究领域的进一步合理分工从而形成二级学科，又能确保二级学科之间存在有机的内在联系，从而产生学科共通的理论和知识。公共管理二级学科之间缺乏有机的内在联系，主要表现在教育经济与管理、社会保障、公共卫生管理、土地资源四个学科上。这些学科划分的基础是横向的领域分工，相互之间在研究对

象上的区别是比较明显的,且原来就分属不同的一级学科。但这些二级学科之间在研究范畴上有哪些内在联系?从事分领域的研究又需要哪些共通的理论和知识基础?目前没有一个清晰的答案或基本的共识。如果说理想的学科结构是树状结构的话,那么目前公共管理基本上处于袋状结构,不同二级学科之间的有机内在联系没有确立,主要靠公共管理这一外壳来维系。

三、学科总体结构的不完整性

公共管理学以政府和其他公共组织的管理活动为研究对象,其研究的范畴和领域非常广泛。从图一中可以看出,除了教育经济与管理、公共卫生管理、社会保障、土地资源管理外,公共交通、环境保护、科技政策等,都属于其研究的范畴。现有二级学科覆盖了其中的4个而舍弃了其他领域,那么取舍的标准和依据是什么?特定研究领域能够成为二级学科的标准又是什么?这些目前还没有令人信服的答案。

如果把行政管理学的研究范畴和公共管理的学科结构做一比较,上述矛盾就更为突出。行政管理学的最主要特点是立足政府的研究,学科发展之初具有明显的内向特征,关注焦点是政府自身的结构和运转。与此相应,政府职能、政府权力、行政组织、人事行政、行政领导、行政决策、预算与财务管理、行政监督等构成学科研究的内容框架和基本范畴。政策科学的兴起突破了行政管理学的内向特征,学科研究扩展到政府对社会的管理,部门政策和管理成为学科研究的重要组成部分。以哈佛大学肯尼迪政府学院为例,其MPA课程设置包括了能源和环境政策、健康卫生政策、住房和社区发展、人群服务、劳工与教育、国际事务和安全、国际贸易与财政、科学与技术、交通、城市经济发展等。^①由此看来,行政管理学的研究范畴突破了公共管理的分支领域。换言之,公共管理学科结构的不完整性表现在,它没有完全覆盖所属二级学科的研究范畴。

^① 刘小康:《公共政策研究生教育课程设计——美国模式对中国的借鉴意义》,《北京行政学院学报》2000年第1期。

学科结构对专业教育的挑战

现有公共管理学科结构上的矛盾在专业教育上必然反映出来。行政管理学专业的核心课程是否应包括其他二级学科的内容？既然同属公共管理，这一问题的答案应该是肯定的，何况目前正在强调“淡化专业、拓宽基础”的指导思想和原则。但付诸实施同样会产生矛盾和困境。

首先，从学科要求和国内外实践看，行政管理学教育的内容涉及宏观经济政策、微观管制、公共交通、科技、住房、环保等非常广泛的领域，而现有几个二级学科仅涵盖其中一小部分。由此产生一个两难困境：行政管理学教育强调拓宽基础，是仅仅拓展到公共管理下属的其他四个二级学科，还是拓展到政府对其他领域的政策和管制？仅仅拓展到公共管理的其他四个二级学科不符合学科培养需求和国内外发展趋势。但如果拓展的重点是其他公共政策和管制领域，又会突破现有的学科结构，从而产生一个尖锐的问题：既然行政管理学专业教育与其他二级学科缺乏共通性，那么，公共管理一级学科设置的依据是什么？各二级学科之间的内在逻辑联系又是什么？

其次，即使立足于现有学科结构，行政管理学教育内容的拓展仅仅局限于其他四个二级学科，也会面临一个容量极限的问题。教育经济与管理、公共卫生管理、社会保障、土地资源等原属不同的学科，相关领域管理知识和技能的掌握需要相关学科的知识基础，仅仅开设一两门概论性的课程显然不能适应培养的需要。如果每个二级学科开设三门课程，现有本科教育的学分结构难以容纳。^① 研究生层次这个问题更为严重。

最后，以上讨论实际上是从“应然”角度出发的，关注的焦点是，行政管理学专业教育的课程结构“应该”怎样设置，才能体现公共管理现有的学科结构和二级学科之间的内在逻辑。我们的分析说明，即使从应然角度出发依然存在许多棘手的问题，难以很快达成共识。如果从“实然”角度对实践情况进行考察，问题就更严重。国内行政管理学本

^① 本科教育总学分140左右，其中公共类课程约40学分，教育部规定的行政管理学本科专业24门主干课程占70多学分，而且这些课程和其他二级学科的课程很少重叠，剩下的30学分保证不了每个相关二级学科开设三门以上的课程。

