

变革中的 公共管理

PUBLIC MANAGEMENT
IN TRANSFORM

主编 郑敬高



中国海洋大学出版社
CHINA OCEAN UNIVERSITY PRESS

变革中的公共管理

主 编 郑敬高
副主编 金之亮 王 琪 陈书全

中国海洋大学出版社
· 青 岛 ·

图书在版编目(CIP)数据

变革中的公共管理/郑敬高主编. —青岛:中国海洋大学出版社,2008.6

ISBN 978-7-81125-171-5

I. 变… II. 郑… III. 公共管理—研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 061169 号

出版发行 中国海洋大学出版社
社 址 青岛市香港东路 23 号
网 址 <http://www.ouc-press.com>
电子信箱 dengzhike@sohu.com
订购电话 0532-82032573(传真)
责任编辑 邓志科
印 制 日照报业印刷有限公司
版 次 2008 年 6 月第 1 版
印 次 2008 年 6 月第 1 次印刷
成品尺寸 170 mm×230 mm
印 张 26.75
字 数 438 千字
定 价 39.80 元

邮政编码 266071

电 话 0532-85901040

编委会

主 任 徐祥民

副主任 金之亮 王树文 郑敬高

成 员 (按姓氏笔画排序)

王 琪 朱建相 陈书全 杨 林

曹文振 崔 凤 同春芬

主 编 郑敬高

副主编 金之亮 王 琪 陈书全

变革时代的公共管理与公共管理学

(代前言)

郑敬高

我国实施改革开放已 30 周年。30 年的经济社会发展成就显著,令世人瞩目。从另外一个角度看,这 30 年也可以称为变革的时代。公共事务的管理要回应 30 年发展变革的时代要求,首要的工作是对公共管理的变革做经验事实的陈述与理论上的概括;在此基础上我们必须形成先进的公共管理理念,需要有针对性变革中的公共管理所特有的问题意识;当然,我们还需要就变革中的公共管理的实际需要,丰富和发展知识密集的管理技术和管理方式。

一、我国公共管理的变革

30 年的时代变革可以从两个大的方面来概括:一方面是社会转型,另一方面是体制转轨。

所谓社会转型,通常指社会生产和生活方式的变革。在这 30 年中,我国基本实现工业化,经济发展水平落后的中国迅速成为“世界工厂”,国民财富快速增长,人民的物质生活水平显著提高,精神面貌大为改观。与此同时,社会关系结构发生了重大变化,社会的流动性得到了增强,人们挣钱的方式更多样化,休闲消费的内容更丰富,生活的节奏变得更快,对社会的评价以及对公共部门的要求也发生了变化。伴随这些变化而来的,还有逐渐显露的经济发展可持续问题和日益增多的利益冲突需要我们去面对。

所谓体制转轨,通常指的是连接社会成员的组织形式、公共管理方式方法的变革。这种变革,部分原因是对社会转型的回应,更为重要的原因则来源于公共管理思想和观念的变革。我国的体制转轨主要表现在生产的组织和社会价值的分配两个方面。生产活动方面的变革主要就是国家从直接生产营销的经济活动中退出,传统中央计划体制向主要由市场配置资源的经济体制转变,社会主义市场经济基本形成。与此相适应的社会价值的分配变革,首先在国家和社会所追求的诸多价值中,经济发展与物质财富富足的价值排序即使不为第一也是大为提前;其次市场成了社会价值分配的重要

力量,在一定意义上甚至可以说是主导力量;其三,用以进行分配的社会公共品的内涵以及分配方式方法也发生了相应的变化。

具体而言,我国公共管理的变革主要体现在以下几个方面。

首先是公共管理领域的变化。只要有人类社会的存在就有公共管理,但是公共管理活动所涉及的领域,会因为社会发展水平的不同而变化,因为国家体制、政治体制、意识形态的不同而变化。我国在建设社会主义市场经济的过程中,虽然政府有从诸多经济活动中退出的情况,但社会公共管理所涉及的领域不是变窄而是变宽了,人们对政府的要求不是弱化而是更多和更强了。公共部门淡化了作为经济生产活动的组织者角色,但仍然承担着保障重要国计民生产业的发展和必需公共物品的供给、负责基础建设、宏观经济调控、维护经济安全、招商引资、维护市场经济秩序等职责;同时,人民要求拥有公共管理资源的国家机关,进一步强化发展医疗卫生与教育文化事业、保护公共环境、促进公民就业、调节社会收入的职能,在社会监管、维护公共安全、健全社会保障体系的分配等方面承担起更多的责任。

其次是行政管理体制的改革。30年来,我国从国务院机构改革入手的较大规模行政管理体制改革就先后进行了六次。从改革的内容来说,包括与政府职能转变、人员精简相适应的机构设置方面的调整,通过公开征集群众意见、引入专家咨询程序、召开公共听证会等方式提高决策质量,以提高政府绩效为目的而推行电子政务、阳光工程、工作流程规范等,为实现依法行政、强化监督而制定了诸如《行政许可法》、《行政信息公开法》之类的法律法规。进入21世纪后,我国行政管理体制改革面临的主要压力是:从由行政意志主导的管制型政府向由公民社会主导的服务型政府转变,更高的政府绩效,更加透明与廉洁的公务活动,由政府财政向公共财政的转型以及政府与社区、社会公共组织的协同治理等等。在这些方面的改革突破,必将推动传统行政管理模式向现代公共管理模式的嬗变。

其三是指导公共管理的思想和观念发生了变化。这种变化最突出的表现是传统的“行政管理”一词被“公共管理”所取代。这两个名词对应的英语词汇同是“public management”,但在汉语表达中有明显的语义差别。“公共管理”较之于“行政管理”,强调的不是国家意志的至高无上和政府权力的强制性,在管理的目的性、管理的主体性上有了规定性的内涵,公共管理的学术范式更容易与“以人为本”、“执政为民”以及“善治”、“协同治理”等现代政治文明的理念相互支持。第二个重要变化是效率意识得到加强。在变革的时代,兴起于发达国家的民营化、重塑政府等公共管理思潮波及中国,不

同的公共管理模式——如效率驱动模式、小型化与分权模式、追求卓越模式以及公共服务取向模式等——被我国政府官员和学者们广泛引述和评论，来自西方国家和成功企业的管理经验和管理方法——如绩效考核、标杆管理、平衡记分卡等——被一些地方在“政府创新”实践中加以借用或借鉴。

二、我国公共管理的主要问题

从纵向上比较，经过近 30 年的改革开放，我国公共管理的思想和观念有了巨大的进步，公共管理的水平极大提高。但从横向比较来看，我国的公共管理在许多方面还很难说是现代公共管理。这种差距主要可以从以下几个方面来理解。

其一，从公共管理的主体来看，国家和执行国家意志的政府机构无疑是公共管理最为重要的主体，但政府不应该是唯一的主体。首先，在现代公共管理活动中，公民个体也不能仅仅作为行政对象而存在，最大限度地让公民参与到具体公共事务的管理活动中来，是发展公共管理的重要课题，现代民主理论对此已经有非常充分的论述。就此而言，民主的发展程度问题也是一个公共管理的现代化问题。其次，在传统的政治认识中，我们经常把“国家是社会的上层建筑”等同于“国家是唯一的上层建筑”，把“国家承担某种公共职能”解释为“国家独担所有公共职能”，因此把公共管理看作政府对公共事务的管理，即公共权力部门对社会全方位的行政管理，就出现了以国家（政府）为单一主体的“计划经济”、“全能政府”等公共管理模式。在变革的时代和已然转型的社会，一个突出的社会特征是社会利益多元化、社会成员分层化，有了只代表社会部分群体成员利益的“准公共组织”，有了以某种特定、单一的社会公共价值（如保护野生动物）为目标的非政府公共组织。政府和社会的关系在不断发展，社会每个人的每一个方面不可能完全都由政府来安排和管理，“全能政府”既在事实上没有可能，也在价值观念上难以得到社会共同体成员的普遍认同。这样，一个由政府垄断社会共同体所有公共事务，或者对非政府的社会公共组织缺少认同、缺少公共管理不同主体的有效整合，都不能说是现代公共管理。

其二，政府行政管理的体制改革还有很大的空间。行政体制的改革与社会经济发展水平、国家基本制度、公务员素质等密切相关，需要有一个过程，甚至是一个漫长的过程。改革开放以来，我国在行政管理体制的改革上做了很大的努力，取得了显见的成就，以转变政府职能、建立服务型政府和高效能政府为目标的改革方向也被广泛认可。但目标不等于现实。仅就转变政府职能而言，职能的转变，往往与观念的转换、机构的设置、权力的配

置、人员的增减等联系在一起,解决这些问题需要付出巨大的社会成本;改革就是利益的再分配,行政体制改革也涉及行政利益的再分配,在一些已经习惯于传统行政管理方式甚至公共权力部门化的地方,必然形成改革的巨大阻力或破坏力。要使得掌握公共权力和公共资源的部门在履行社会管理和公共服务的时候,不首先服从于本部门和个人的特殊利益,还需要有更大的体制改革力度。

其三,行政管理模式的转换困难重重。“人治”是我国传统行政管理模式的一个重要特征,我们在依法行政、规范行政方面离现代公共管理还有很大距离。改革开放以来,我国先后制定并颁布了《行政诉讼法》、《行政复议法》、《国家赔偿法》、《行政许可法》等一系列法律,《全面推进依法行政实施纲要》明确提出了建设法治政府的目标。当前的工作重点是,进一步规范政府立法行为,不断提高制度建设质量;建立健全权责明确、行为规范、监督高效、保障有力的行政执法体制,完善行政执法程序,确保各级政府及其工作人员依法行使职权、履行职责,不断提高依法行政的能力和水平。现存的问题,一方面是我们规范行政权力的法律制度还不健全,另一方面是许多法律和制度层面的规范不能被有效落实。许多政府部门及其公务人员,还不习惯于从向更高的行政权力负责转变到向法律负责和向公共服务对象负责的现代公共管理模式中来,以致一部《行政信息公开法》就令许多人有管理上的地震和革命之感。从难以推动的公共财政改革来看,我国公共权力系统的封闭性、缺少回应性的特征还很鲜明。

其四,公共决策的机制还有待完善。近年来我国政府建立并不断完善公众参与、专家论证与政府决策相结合的决策体制,凡是涉及经济社会发展的重大决策和涉及人民群众切身利益的公共事项,都要求在深入调查研究的基础上,采取公开征集意见、专家论证与咨询、社会听证等做法,充分听取社会各界的意见,这对于强化科学决策和民主决策的意识、提高决策水平起到了积极作用。但是,我们的决策究竟是政府决策还是公共决策?何谓重大问题?牛肉面的价格与数千万元的财政预算哪个更关涉人民群众的切身利益?诸如此类的政策问题都需要进一步界定。从政策科学的角度看,分析我国公共政策的议程,由政府职能部门内在推进的居多,由社会力量外在推动的偏少;由政治领袖、行政负责人主导的居多,自下而上递进的议程偏少;政治动员型议程居多,社会回应型议程偏少。在政策问题建构和政策方案制定的过程中,缺少严格的程序性规范,缺少中立的政策研究机构及专家学者的政策设计与评估,缺少政策利益相关群体的听证、协商。此外,政策

合法化的环节也不受重视,以致不时有相互冲突的政策出现,“红头文件”随意收放。在一些地方,要使民主决策、科学决策形成机制,任务还相当艰巨。

三、作为舶来品的公共管理学

我国的公共管理学是在变革时代兴起的新学科,学科从无到有,从单一的行政管理二级学科到分支众多的公共管理学,发展迅速,成就突出。但也因其发展快,还存在许多的问题。我国公共管理学走向何方?宏观的学术研究主要针对以下几个问题展开:如何界定公共管理学的研究领域和研究对象?如何形成公共管理学特有的认知逻辑和学术范式?公共管理学是不是综合利用有关法律、制度、财政、公共安全、资源、环境、医疗卫生、基础教育以及组织行为等专业知识的学术大杂烩?这些问题的讨论当然很有价值,但这种研究基本还停留在对西方现代公共管理学基本精神的把握上,局限于对理论观念的阐发和知识体系的梳理上。

公共管理学在西方国家诞生之日起,它的学术主题就非常明确,即如何提高公共行政的效能。尽管研究范式及理论体系多有变化,但如何更有效地提供公共产品和服务的基本宗旨始终没变。因此,西方的公共管理学基本上属于管理学的范畴。但是变革时代的中国公共管理,既有与西方国家相同的问题意识,即公共管理的效能问题;也有中国社会所特有的问题,即公共管理的社会属性问题。当我们还处于国家与社会不分,公共管理的权力与形成国家意志的权力、公共裁判的权力不分的时候,就无法在威尔逊政治与行政二分的基础上单纯讨论公共行政的效能问题。体制转轨是我们这个变革时代两个变革之一,但是这种转轨主要不是在政治体制的层面展开,而是主要靠公共管理的创新来推进,这就决定在我国公共管理学基本理论的阐述上不能回避公共价值的选择问题,政府职能的界定经常成为我国公共管理学研究的首要问题。比如作为学术问题的所谓政府和市场的两难选择,在西方公共管理学的语境里基本上只是(或主要是)何者效率更高的问题,在中国公共管理的语境里则与意识形态的争论和社会价值的分配博弈问题密切相关。

公共管理学在西方 100 多年的发展,已经逐渐形成学科特有的认知逻辑和学术范式。诞生于企业经营活动中的管理学,基本的学术脉络就是探索如何建立和完善一整套工作责任制度,来保障企业目标的实现。人类合作行动的理性或者组织管理的理性就是建立和完善工作责任制度,诠释和发展这种理性精神,就是管理主义的认知逻辑。从泰勒到韦伯,再到法约尔,基本上就是沿着科学、规范的理性思维方式来思考工作责任制度的确立

与完善。进入 20 世纪 30 年代以后,发展完善工作责任制度的视角从建立对企业员工或公务员个体的制度约束、责任规范扩展开来,发展出心理行为、组织特征、组织愿景及政策制定等新的理论范式,从责任内化、组织属性及其社会约束等多方面来思考创造高绩效的工作责任机制问题。30 年中国公共管理学的发展成就,一方面通过介绍西方公共管理学的理论体系来把握其学科特有的认知逻辑和学术范式,一方面是探索现代公共管理技术和管理方式能否以及如何借用到我国建立高绩效行政责任体制的改革实践中来。

四、我国公共管理学的重要课题

公共管理学在我国属于从西方舶来的科学。这一舶来学问在中国的最大挑战就是如何融入中国公共管理特有的问题意识。中国学者对这些问题的深入阐释和消解,能够对公共管理学科的发展作出特有的贡献。

第一个重要的课题是寻找并提供公共活动的规范性价值。

在西方公共管理学的发展历程中,虽然也关注“谁的利益”和“为什么是这样的利益”之类的价值问题,但基本的主题始终是效率和效能问题,价值选择和价值规范的问题主要还是政治学和伦理学等学科的关注内容。变革时代的中国,政府职能的转换、政府机构的设置以及不同职能部门的职责划分等,都还存在许多不确定的因素,何为“公共”以及何以“公共”的问题成为公共管理学发展中激烈争论的话题。因此我们的公共管理学就不能只是关于怎样提高管理绩效的工具理性的认知,更为重要的是思考其关于公共价值的认知问题。我国公共管理学的发展必须引入价值理性的维度,核心的问题是政府职能的界定,基本的研究问题包括:如何设定公共事务?公共资源的边界在哪儿?管理公共资源、处理公共事务的行政权力有多大的行动空间?没有关于这些问题的学术讨论和理性认知,就很难进一步围绕公共资源的组织、管理、配置以及相应公共机构设置、绩效考核等问题来建构公共管理学的知识体系。比如作为公共管理学一个分支学科的公共政策研究,在西方公共管理学主要是从政策制定的科学性和执行的有效性方面研究政策的制定、执行、评估、反馈机制以及政策工具层面的问题,而在我国则有学者呼吁让公共政策分析实现政治学的回归。

如果我们追求公共管理学作为管理科学的发展,希望公共管理活动建立在理性基础上成为“正确地计划实现特定的期望目标的行为”,那么就必须让这种基于工具理性的学术活动摆脱价值理性上的困扰。公共事务的“公共”特性决定了管理活动必须首先面对价值分配上的公共选择难题。换

言之,公共管理学作为科学的发展,首先必须确定规范性价值在其中的地位。由于变革时代的规范性价值短缺,当我们在现实的制度安排和其他相关学科的发展中获得强有力的规范性价值体系支撑的时候,我国的公共管理学必须承担双重的学术使命:①发展公共管理的科学理性;②寻找并提供公共活动的规范性价值。

第二个重要课题是需要认真对待管理主义崇拜。

不清楚或者回避我国公共管理学中的价值问题,容易形成管理主义的学术取向。简单照搬西方公共管理的理论体系和实践模式,把西方公共管理等同于现代公共管理进而教条化,就是管理主义崇拜。管理主义崇拜有左派和右派两种倾向,其危害都是扼杀公共管理健康发展所必需的科学理性。怎样完整把握公共管理学的科学精神,将形成于西方社会的系统理论改造为能够指导我国公共管理实践的本土知识,是我国公共管理学健康发展的重要课题。

左的管理主义崇拜从我国的政治传统来理解公共管理,认为公共管理就是政府对公共事务的管理,以政府行动的有效性(效果和效率)为公共管理学研究的基本目标,政府行动的价值合理性为工具合理性所遮蔽。左的管理主义还有鲜明的实用主义特征,在传统政治价值和既有行政管理体制的逻辑支配下,西方公共管理理论体系被割裂,学科内在的认知逻辑和学术范式被抛弃,剩下的只是一大堆散乱的彼此孤立的管理工具,有用的就拿来直接使用,不符合公共权力目标,再好的管理工具也难以受到青睐。

右的管理主义崇拜,一方面的表现是,在“市场比政府更有效率”的认知前提下,主张把能够向市场转移的事务尽量从公共事务的目录中抹去,从而放弃政府的责任,这就是人们所批评的市场原教旨主义;另一方面的表现是,运用市场经济的逻辑来改造不得不保留的政府活动,公共管理的发展取向就是这样一种模式的政府再造:从西方进口效率至上的管理理念,全面接受以新公共管理运动为代表的建立行政责任体制的逻辑,移植成功企业的管理手段和方法。这种管理主义崇拜看上去体现了把效率当做公共管理活动第一要旨的理性精神,其实经常地是把某种有效率的管理模式和管理手段当做效率本身,完全无视任何特定管理模式和手段在发挥作用的时候都存在约束条件;有时则干脆就是假效率之名的意识形态主张。

第三个方面的重要课题是公共管理的学术活动必须形成面对公共管理变革实践的回应。

公共管理学,既是一门理论科学,同时也是一门应用科学,在我国的一

般学科认知上主要还是作为应用学科来看待。在公共管理学的发展历程中,关于公共管理是什么的追问总是从属于怎样管理的实践需要。公共管理学在我国近 30 年的发展,主要是对国外既有公共管理学理论、知识的介绍和引进,并努力向公共管理的应用推展,以期解决我国变革中的公共管理问题,提高公共管理水平。但是公共管理的现实问题不能靠理论上的思辨去解决,我国公共管理学的发展不能永远停留在对西方理论的阐述上。30 年来我国政府行政体制的改革,特别是地方政府在转变政府职能、规范行政行为、尝试运用不同管理手段和方法等方面,极大地丰富了公共管理的内容,提出了新的研究课题,拓展了学术认知的视野。这种变革和创新带给公共管理学的冲击和启示,远非西方的所谓新公共管理浪潮、政府再造、新公共服务运动的影响可比。理论发展的源头来自经验事实的抽象,理论只有能够为经验提供智慧和方法,才是有价值的。对我国变革中的公共管理的事实描述、经验总结、问题分析以及在这些基础上的理论抽象,是我国学者为公共管理学学科创新和发展作出贡献的得天独厚优势。

目 次

变革时代的公共管理与公共管理学(代前言)·····	郑敬高(1)
---------------------------	--------

公共管理新视野

多元主体互动促进公共管理发展创新·····	蒋燕妮(1)
基于和谐社会愿景的公共政策价值取向·····	马慧丽(11)
农业税取消后县乡财政的困境及对策研究·····	刘伟(18)
提高地方政府执行力的途径探析·····	李春晖(25)
借助民智,推进地方政府民主政治建设的新形式探索	
——青岛市“我为青岛发展献计策”市民月活动·····	袁秉辰(32)
中国农村土地政策的困境与农地产权改革中的利益冲突·····	王荫西(39)
青岛市市北区的民生夜市	
——解决低收入群体民生问题的尝试·····	刘展蓉(44)
城市规划的地方化与公众参与	
——以青岛市城市规划工作为例·····	兰青(51)

公民社会与公共事务

我国非营利组织公信力培育探析·····	刘真(56)
促进新型农村合作医疗健康发展的实践与思考	
——以河南安阳市为例·····	傅玢亮(64)
简论我国社会工作人才队伍的建设	
——以青岛市市北区社会工作人才队伍调查为基础的思考·····	
·····	冯辉(71)
关于提高我国公民素质的思考·····	刘敬宇(79)

经济发展战略与经济政策

青岛经济向消费型拉动转变的影响因素实证研究·····	韩君梁(84)
青岛市房地产发展对经济及民生的影响分析·····	崔媛(94)
青岛市招商引资的问题及对策·····	贾慧萍(104)
试论青岛市居民服务业发展现状及问题·····	郭芳芳(114)

2008 年奥运会对青岛市后奥运时期经济社会影响分析	刘景奕(118)
大力发展我国自主品牌	

——“中国制造”成功转型的必由之路	孙志坚(130)
-------------------------	----------

青岛港物流发展策略	杨 波(140)
-----------------	----------

污染物排海对近岸海洋环境的影响与管理研究	刘 阳(147)
----------------------------	----------

公共财政与税收

我国税收征收成本居高不下的原因分析	袁世友(153)
-------------------------	----------

当前税源监控存在的问题及对策分析	宋延敬(159)
------------------------	----------

强化我国税务稽查工作的几点思考	殷 飞(166)
-----------------------	----------

完善我国房地产税收体制研究	李东海(172)
---------------------	----------

试论我国推广税控收款机的意义	张秀芝(182)
----------------------	----------

基层国税系统人力资源管理中的问题与对策	欧阳鑫(188)
---------------------------	----------

行政规范与行政管理中的技术、方法

推进行政执法体制改革的研究与探索	吕绪国(194)
------------------------	----------

关于工资纠纷行政处理行为的法律思考	姜起祥(200)
-------------------------	----------

浅析当前基层工商所监管执法工作现状	高 敏(210)
-------------------------	----------

信访权及其保障初探	孙胜启(217)
-----------------	----------

试论公共权力运作过程中的制约和监督机制	邢木华(223)
---------------------------	----------

经济责任审计评价研究	王春飞(228)
------------------	----------

浅议政府投资项目“代建制”管理模式	万 瑞(234)
-------------------------	----------

我国贸易外汇进出口核销制度改革问题研究	张德珍(242)
---------------------------	----------

打造机关品牌

——青岛市国家税务局品牌建设研究	张砚博(248)
------------------------	----------

基于政府门户网站的信息资源建设研究	王 勃(254)
-------------------------	----------

依托网络,搭建信息化服务桥梁	余海燕(259)
----------------------	----------

国外税务电子政务建设的经验及借鉴	田永利(264)
------------------------	----------

公共管理案例分析

威海市政府推行“慈善月”事件危机分析	胡松太(270)
--------------------------	----------

无锡市政府应对太湖水污染危机	董晓静(278)
----------------------	----------

8·17 山东新泰华源矿难事故分析	朱玉杰(285)
-------------------------	----------

“买单”骗税的防范	刘 娜(291)
-----------------	----------

潍坊市政公用事业改革分析与思考	张建军(300)
-----------------------	----------

安阳地税信息化外包分析·····	潘维勤(307)
北京城管李志强遭小贩杀害事件分析·····	李 枫(314)
政府如何运用宏观政策引导扶持青岛纺织业的发展·····	孙剑飞(320)
重庆洗车联盟涨价和兰州拉面涨价事件比较分析	
——地方政府如何应对业户集体涨价·····	徐明皎(326)
青岛开发区柳花泊街道新型生态文明社区建设实践分析·····	龚胜利(330)
丁家河社区集体经济体制改革的启示·····	王志俊(340)
青岛市新农村文化建设分析·····	张 慧(347)
政府应对 SARS 危机事件分析 ·····	杨 静(354)
重视与加强突发公共事件的信息发布与传播工作·····	张 雷(358)
我国政府应对产品安全事件问题的案例分析·····	陈 立(365)
农民工讨薪难事件分析·····	吴玉衡(370)
打造服务品牌,创建服务型政府 ·····	白中民(377)
关于青岛市党政机关绩效评估的探索·····	王百峰(384)
我国电子政务发展中存在的问题分析·····	葛 飞(390)
依托电子信息平台 推动政府采购工作发展·····	徐 华(397)
温州禁止公务员上班时间炒股事件分析·····	杨凡涛(403)
后记·····	(409)

多元主体互动促进公共管理发展创新

蒋燕妮*

摘 要:20 世纪 70 年代出现的新公共管理在批判传统官僚制的基础上掀起了各国政府改革的浪潮,但是新公共管理本身还存在很多缺陷,20 世纪八九十年代在批判新公共管理理论的基础上出现了“新公共服务理论”,公共管理理论在不断发展,公共管理主体及公共利益等公共管理的基本概念也获得了新的内涵。新时期我国公共管理发展的要求和主旨,就是要坚决贯彻中国共产党领导原则,用马克思主义理论指引,立足中国国情,构建以公共利益实现为发展导向的,由多元主体参与的有中国特色的公共管理新体系,促进社会和谐发展。

关键词:公共管理 公共管理主体 公共利益 公共管理创新

从最初政府行政管理到新公共管理,到现在新公共服务理论,几乎所有国内外学者都承认,公共管理的发展是在国外行政改革的实践与传统公共行政实践和理论的发展中诞生的,它的产生为完善政府管理提供更有力的理论基础。尽管有人把它称为公共行政的分支或者公共行政的新范式,但它绝不是传统意义上的公共行政,它已具备自身独特的内涵和特征。

内涵是关于事物的本质属性,揭示事物的内涵是认识事物和处理问题的基础和前提,我国关于公共管理问题的讨论与争鸣早已开锣,对其内涵已有较为深入的研究,在什么是公共管理问题上,可谓见仁见智。简单概括之,公共管理是指政府为促进社会整体协调发展,采取各种方式对涉及社会全体公众整体的生活质量和共同利益的一系列活动进行调节控制的过程。^[1]通俗讲,公共管理就是对公共事务进行管理的社会活动,是公共管理主体为了解决公共问题,实现公共利益,运用公共权力对公共事务施加管理

* 蒋燕妮,女,山东烟台人,中国海洋大学 2006 级 MPA 学员。工作单位:青岛市工商行政管理局平度分局。

的社会活动。显而易见,这一内涵主要包括主体、客体和公共利益三个支撑。

公共管理主体是公共管理的执行者,是公共管理职能和公共利益的实现者。关于公共管理主体的范围界定,国外相当多学者仍然认为政府是唯一主体,而国内学者多数认为是政府以及相关的公共组织。“传统的行政学把行政的研究范围局限于政府行政机关的行政管理活动上。尽管它们是研究的核心主体,但公共管理学不仅明确地将其他国家机关(立法、司法机关等)当做研究对象,而且也把其他公共组织的管理活动纳入其研究范围。”^[2]从公共管理的定义看,公共管理的主体是政府,对政府可作广义理解。它不仅指包括了立法、行政、司法等国家机构的广义政府,而且涉及执政党的机构。^[3]

在我国,依据管理主体与公共权力中心的距离,可以将其划分为四类:一是直接掌握公共权力处理公共事务的国家机关(广义的政府),也可称为权力组织;二是执政党,它在权力组织的形成和运行过程中有着正式、合法、重要的地位与作用;三是非政府公共组织,包括政治团体和各类事业单位;四是群众“自我管理、自我教育、自我服务”的自治组织和不依靠公共权力来处理公共事务的民间组织。

公共管理的客体即各类公共事务,是公共管理的起点,是公共利益实现的指向。公共事务是与私人事务相对的概念,是指提供关涉全体社会成员公共利益的公共产品与公共服务的相关活动。其具有四个主要特征:一是阶级性。在阶级社会中,社会的公共利益必然反映统治阶级的利益要求,公共事务的具体内容也必然满足统治阶级的根本需要。二是公益性。公共事务的表现形式是公共物品与公共服务,公共物品与公共服务具有消费的非排他性,不能只为供给方单独享有,而是会使社会成员普遍受益。三是多样性。公众对公共物品和服务质与量方面的需求偏好千差万别,而且呈现不断变化的趋势。这就决定了公共事务种类繁多,内容广泛。同时也决定了公共管理方式、方法的多样化。四是层次性。公共事务所针对的是不同层次的公共问题,公共事务可分为国家公共事务、政府公共事务、社会公共事务等层次。

公共利益是公共管理主体实施管理的立足点和归宿,也是现代公共管理的本质问题。公共管理研究通常有两种截然不同的立场:管理者的立场和公众的立场。站在管理者的立场上,公共管理研究主要关注作为公共利益代表者和维护者的公共部门,如何才能对公共事务进行有效的管理。站