

公共管理实用培训教程

公共管理学概论

张创新 主编

刘雪华 刘堂灯 副主编

清华大学出版社



公共管理实用培训教程

公共管理学概论

清华大学出版社

北京

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学概论/张创新主编. --北京:清华大学出版社,2010.6
(公共管理实用培训教程)

ISBN 978-7-302-22565-2

I. ①公… II. ①张… III. ①公共管理—概论—高等学校—教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 072802 号

责任编辑:周 菁

责任校对:王凤芝

责任印制:李红英

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:清华大学印刷厂

装 订 者:三河市新茂装订有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185×230 印 张:23.75

字 数:450 千字

版 次:2010 年 6 月第 1 版

印 次:2010 年 6 月第 1 次印刷

印 数:1~3000

定 价:40.00 元

产品编号:036058-01

前言

FOREWORD

这本书的写作终于完成,我内心感到极大欣慰。它的出版使我多年来的夙愿得以实现。老实讲,我从事公共管理学的教学与研究已有十余年了,但对教材的写作迟迟不敢动笔。究其原因是因为作为首届教育部公共管理教学指导委员会成员之一,每次学会年会讨论公共管理学研究对象与体系时,与会者都有相当大的分歧和争论,当然我也直截了当地发表了自己的拙见。同时一本又一本有关公共管理学的新著摆在书店的书架上,琳琅满目。其中有学者著的,有党政领导干部写的,亦有大学生、硕士研究生编的……我对他们的写作速度深表羡慕,真是改革开放迎来社会科学的春天呀!但是也应看到,公共管理学的理论源于西方发达国家,在20世纪70年代末80年代初才见雏形,传之我国充其量是在90年代中后期,况且这些理论还要与中国国情相结合,进而产生具有中国特色的公共管理理论。这样看来,前面所说的学术界出现争论亦不可避免。正是由于这种原因,我并没有急于动笔,但是我也自信一部有别于行政管理学、现代管理学的公共管理学教材亦必将问世。^①

对于这一结论,我有如下理由:首先,我有给大学本科生讲授现代管理学的经历,并且我主编的《现代管理学概论》一书先后由吉林大学出版社与清华大学出版社于2000年和2005年出版与再版。这说明我对现代管理学研究的对象和体系了如指掌,为写作公共管理学奠定了宽泛的理论基础。其次,我又有给硕士研究生讲授行政管理学的经历,同时2004年吉林人民出版

^① 张创新:《现代管理概论·再版前言》,2页,北京,清华大学出版社,2005。

社又出版了我的《行政管理前沿问题专题研究》，并且由我主编的《中国现代政府行政制度比较研究》、《中国当代政府管理模式与方法研究》等著作也于2006年由吉林人民出版社出版。这说明我对行政管理学研究的对象和体系也十分清楚，为写作公共管理学奠定了较雄厚的专业理论基础。再次，我还有给大学本科生讲授公共管理学课程的经历。2005年，因院里工作需要，我辞去讲授现代管理学的教学任务，专门给大学本科生讲授公共管理学课程，使我有更多的时间和机会思考公共管理学研究的对象与体系，并先后写出十余篇文章。更为可喜的是我的专著《公共管理学前沿探微》也即将出版。这说明，我对公共管理学理论的思考已达到一定程度，为构建有特色的公共管理学体系创造了条件。

因此，现在我才敢于动笔。具体说来，本书与其他同类书比较有如下特征：

(1) 研究的对象与范围不同。现代管理学研究的对象不是社会科学中的某一领域，而是一切领域中的管理现象这一层面的理论问题。^① 行政管理学虽然也对国家重大事务、社会事务管理进行研究，但主要是对各级政府内部事务的管理进行深入探讨，它研究国家重大事务与社会事务的目的主要是促进自身改革。公共管理则不同，它的理论产生与发展是以全能政府转变为有限政府为条件的。这一理论丰富和深化是与解决“政府失灵”现象相匹配的。因此，它研究的对象与范围既包括政府，又包括非政府公共组织，还包括二者之间的关系。其核心点是如何解决二者的合作与互动问题。

(2) 管理主体不同。既然现代管理学研究的对象是一切领域中管理层面的一般理论问题，那么其管理主体是相当广泛的。当然不管主体多么广泛，一旦具体管理事务出现，其主体总是单一的。行政管理学主要研究的对象是各级政府，其管理主体当然是政府及其工作人员。公共管理学研究的对象则是一切公共问题，其管理的主体是多元的，即政府与非政府公共组织。值得注意的是非政府公共组织既包括国内，也包括国外，还包括跨国的公共组织。

(3) 结构不同。与其他同类著作比较，本书的最大突破点是将解决社会公共问题的跨国组织引入公共管理学理论之中，进而使著作整体结构发生变化，因此解决政府与非政府公共组织的均衡与协调发展，便是本书要解决的重点问题。政府要充分发挥核心作用，管理模式的选择是关键。非政府公共组织发挥新兴力量的驱动作用则是合作的加速器，这样便可形成多元主体相互影响的网络结构。

(4) 所用的资料不同。现代管理学多用经济领域中的资料说明其理论问题，行政管理学多用国家行政机构中的资料对其理论进行深入探讨，而公共管理学所用的资料既包括政府管理案例，又包括非政府组织中的新鲜资料，以此说明二者如何合作解决社会

^① 张创新：《现代管理学概论》，6页，北京：清华大学出版社，2005。

公共问题。

本书由我主编,并拟定写作提纲、改稿、统稿和定稿。副主编刘雪华、刘堂灯协助主编,做了大量工作,韩艳丽博士也为本书的出版出了很大气力。本书撰写者及具体分工如下:

前言、第一章:吉林大学张创新;

第二章:吉林大学张创新,韩艳丽;

第三章、第五章第五节:吉林大学韩艳丽;

第四章:吉林大学刘雪华;

第五章第一、二、三、四节:吉林大学鞏雪妮;

第六章、第十章:吉林大学单志鹏;

第七章、第十一章:长春理工大学刘昕;

第八章、第十二章:佳木斯大学谷松;

第九章:吉林大学杨亭亭;

第十三章:大连民族学院刘堂灯,吉林大学南方研究院彭洪。

总之,本书的出版是作者长期准备与偶然机遇相结合的结果。虽然如此,由于公共管理学是一门新兴的学科,在写作过程中总有力不从心之感,难免有这样或那样的问题,欢迎来自各方面的批评和指正。

张创新

2009年11月10日

吉林大学博士生导师工作室

目录

CONTENTS

第一章 绪论	1
一、公共管理一般理论概述	1
二、公共管理学发展的历史进程	6
三、公共管理学的研究对象和研究方法	19
第二章 公共管理的主体	22
一、公共管理的主体：呈多元互动的发展趋势	22
二、政府是公共管理的核心主体	25
三、非政府组织是公共管理的新兴主体	29
四、全球治理下的国际组织是公共管理的辅助主体	37
第三章 公共管理的客体	42
一、公共管理的客体：一切公共事务	42
二、社会公共事务的特征	45
三、基于公共管理客体的管理思想的演变	47
四、能本管理是时代的召唤	52
第四章 公共管理中的公共权力	61
一、公共权力合理运用：公共管理水平高低的重要 尺度	61
二、公共责任：公共权力运行的基本要求	69
三、公共权力异化的治理	73

第五章 公共物品的供给	85
一、公共物品的供给：公共管理的逻辑起点	85
二、公共物品的政府供给	89
三、公共物品的市场供给	93
四、公共物品的非政府组织供给	99
五、全球治理下公共物品的国际组织供给	102
第六章 公共管理的环境	109
一、良好的公共环境：公共管理能力提升的外部条件	109
二、生态环境对公共管理的影响	115
三、社会环境对公共管理的影响	119
四、国际环境对公共管理的影响	128
五、公共管理与各种环境的协调发展	132
第七章 公共部门战略管理	134
一、前瞻性的公共部门战略：公共管理持续发展动因	134
二、公共部门战略管理的特性	145
三、公共部门战略管理的过程及其内容	147
四、公共战略管理的技术和方法	155
五、我国公共部门战略管理的问题及其改进	161
第八章 公共资源管理	166
一、合理配置公共资源：公共管理内在发展的依据	166
二、公共部门人力资源管理	169
三、公共信息资源管理	180
四、自然资源管理	190
第九章 公共财政管理	201
一、均衡的公共财政预算与收支：公共管理内在发展的基础	201
二、公共预算管理	207
三、公共收入管理	220
四、公共支出管理	230

第十章 公共政策	236
一、构建公共政策协调机制：公共管理协调发展的生命	236
二、公共政策系统的构成	243
三、公共政策的过程分析	254
四、我国公共政策过程优化的对策	270
第十一章 公共部门绩效管理	273
一、科学的公共部门绩效机制：公共管理发展的加速器	274
二、公共部门绩效管理的指标体系构建和技术方法选择	284
三、我国公共部门绩效管理存在的问题及其对策	292
第十二章 公共管理伦理	299
一、与时俱进的公共管理伦理：公共管理能力提升的自滤器	299
二、公共管理过程中伦理困境的形成	307
三、公共管理伦理困境的化解	312
四、和谐社会与我国公共管理伦理建设	317
第十三章 公共管理改革与创新	329
一、改革与创新：公共管理发展的永恒主题	329
二、西方国家公共管理改革与创新的理论与实践	340
三、21 世纪中国公共管理改革与创新的任務	348
四、善治是公共管理的未来发展趋势	361
参考文献	368

第一章

绪论

CHAPTER 1

作为一个相对独立的研究领域和学科,公共管理学是在 20 世纪 70 年代以后逐步发展起来的。它以对传统公共行政学批判性继承、发展和超越的态势,回应了时代变迁对理论创新的要求。经过短短几十年的发展,公共管理学以其巨大的理论和实用价值,正在成为一个新兴学科。因此,为了更好地理解公共管理学,本章首先介绍公共管理的一般理论,进而阐述公共管理学发展的历史进程,最后剖析公共管理学的研究对象和方法。

一、公共管理一般理论概述

简单而言,公共管理学是针对公共管理这一实践活动所展开的各种理论研究。因此,要对作为一门学科形态的公共管理学进行深刻理解,首先就要掌握公共管理的一般知识,而其中最重要的就是要准确认识公共管理的内涵以及特征。

(一) 公共管理的内涵

对于公共管理(Public Management)内涵的界定,当前理论界还没有形成共识,至少还不存在一个能够广泛被接受且得到推崇的概念。在研究和实践的过程中,对公共管理、公共行政和行政管理这些相近概念以及它们之间关系的争论一直不断,并形成了不同的看法和理解,从而导致公共管理在内涵界定上的模糊不清。因而,要准确理解公共管理的内涵,首要的任务在于厘清这些概念,把握它们之间的异同。

1. 公共管理与公共行政

无论是在英文还是在中文中,“管理(management)”和“行政(administration)”这两个词都是近义词。人们有时常常将两者混用,比如美国著名的管理学家赫伯特·西蒙(Herbert A. Simon)的 *Administrative Behavior* 这一名著被翻译成中文版本时就叫做《管理行为——管理组织决策过程的研究》;在 Master of Public Administration(MPA)

引入我国时,称之为公共管理专业硕士,亦将 Administration 翻译为“管理”;我国行政学界公认的学术权威夏书章教授在其主编的教材中也指出:“行政管理学又称行政学,或公共行政学,或公共管理学,或公共行政管理学。”其中“行政”和“管理”也是通用的。可见,虽然当前国内对于将 Public administration 译为“公共行政”和将 Public management 译为“公共管理”的译法上,基本取得了一致看法,但并不排除在某些条件下两者的互换使用。在西方理论界,同样也存在这样的情况。西方坚持传统范式的学者认为公共管理完全等同于公共行政,代表人物就是罗森布罗姆。他在《公共行政学:管理、政治和法律的途径》一书中认为:公共行政是管理的、政治的和法律的理论的应用和为全社会或社会的一部分履行规制和服务职能而执行立法的和司法的政府法令的过程。这是一种相当广泛的定义,涵盖了所有的公共部门及其管理活动,这与公共管理学派所理解的“公共管理”没有实质上的不同。美国当代著名行政学家、Syracuse 大学 Maxwell 学院梅戈特女士也认为,公共管理与公共行政在本质上没有区别,而它们之间的细致差别在于:从行政价值方面看,传统公共行政注重的是效率,而现代的公共管理除了效率以外,还注重社会公正与平等。

但通过对“行政”和“管理”进行详细的语义分析,我们发现这两个概念的内在差别还是比较明显的。Administration 源于拉丁文 Administare,是一个出现得比较早、词义丰富的概念。《牛津英语词典》对行政一词的解释是:一种行政的活动,这种活动又被解释为处理事务、指导或监督执行、运用或引导;在我国的通用译法主要有:① 管理、经营;② 行政、行政机关、局(或署、处等)、政府;③ (行政官员或机关的)任职期;④ (军)后方勤务;⑤ 执行等^①;在我国的释义为:① 行使国家权力的机构;② 指机关、企业、团体等内部的管理工作。^②对于管理而言,《牛津英语词典》的解释为:管理是通过自己的行动引导、控制事务的过程,照看或看管。《韦伯斯特词典》对管理的解释则更细致,定义为“管理的行动或艺术”、“引导或监督商业一类的事务,特别是指商业活动项目中的计划、组织、协调、指导、控制等执行功能,以对结果负责”,“为达到目的而明智地使用各种手段”。在我国的释义为“主持或负责某项工作”、“经营、料理”、“约束、照管”。从中可见,“行政”一词虽然也有管理的内容,但是多针对行政机构的活动;“管理”则是就一般管理而言,对管理的主体形式没有特别的限定;另外,行政多局限在行政机构的内部活动,而管理的活动内容则比较宽泛。从而,管理活动的边界要大于行政活动的边界,行政只是管理的一种特殊表现形式。基于以上行政和管理含义的不同,加上“公共”一词后的公共行政和公共管理也应有所不同。就公共管理而言,虽然管理活动带了“公共性”,但是与公共行

① 《新英汉词典》,第2版,15、1067页,上海,上海译文出版社,1985。

② 《现代汉语词典》,第3版,1409、435页,上海,商务印书馆,1996。

政相比,它关注的范围依然要大于公共行政的视野,它不仅包括对公共部门自身的管理,而且还包括外部管理,以便更好地向社会提供公共物品和公共服务。这使得公共管理在管理内容、管理模式、管理方法和目标取向上都将有别于公共行政。

从理论发展的角度来看,公共管理与公共行政的内涵也是不同的。自威尔逊以来,公共行政一直是政府公共部门管理的主要形式。总的来看,它建立在政治与行政二分论和韦伯的官僚治理论这两大基本框架之下。威尔逊的政治/行政二分理论奠定了传统公共行政的理论基础,而韦伯的官僚制则进一步解决了政治/行政二分理论的应用难题,从而保证了以规则为基础的非人格化的管理制度的实现。官僚制理论强调“法制条件下的层级制组织结构模式,重视机关内部的规范化管理;官员职位强调职业化、专业培训和新式忠诚,官员的个人职位是由传统的等级制加以保证,由上级任命、终身任职,实行定额薪金,等等^①”。传统公共行政模式适应了工业社会的管理要求,在历史上取得了很大的成功。但随着时代的发展,这种模式开始暴露出自身的局限性。在经济全球化、政治民主化和技术革命的大趋势下,传统公共行政的组织形式由于过度封闭,与外部环境缺乏有机的联系和沟通,开始变得僵化,既缺乏对公共利益的关注,同时也出现机构臃肿、效率低下的现象。因而,传统公共行政逐渐受到广泛的批评与质疑。20世纪70年代末被称为席卷全球的行政改革浪潮理论基础的新公共管理,构成了对公共行政特别是传统的行政理论的极大冲击。一种新的公共部门管理模式——公共管理成为新的有效的公共部门管理理念。与公共行政相比,它的突出特点可以归纳为:①从管理理念来看,政府由单纯注重效率,发展到效率、效益以及社会公正、平等并重,并把提高管理与服务的社会效益,保持公共管理的公正、平等放到了突出的位置,强调公共部门的责任感,甚至将其放在有时可以决定公共事务管理效果的重要地位;②在管理方式上,公共管理意味着打破传统的公共服务提供形式,更多地引入市场机制,用企业精神改造政府管理,并通过授权、委托、代理等方式,不断探索实行公私合作的新途径,同时还把管理主体也扩大到非政府公共机构领域,实施政府与社会力量互动的治理模式;③从管理过程来看,由过去更多地关注管理过程,发展为更多地关注管理的结果,并把投入、产出、成本、效益等重要概念引入公共部门的管理之中,追求三E(economy, efficiency, effectiveness,经济、效率和效果)的统一。可见,这场带有强烈的市场化取向和管理主义色彩的改革运动的确把传统的公共行政理论向前推进了一步。

基于以上分析,不难发现,公共管理和公共行政这两个概念虽然都意指公共部门的管理活动,但是它们之间有着本质的区别,公共管理在理论基础、管理主体、管理理念和管理方式上都发生了重大改变。

① 张国庆:《公共行政学概论》,第二版,37~39页,北京,北京大学出版社,2000。

2. 公共管理与行政管理

关于公共管理与行政管理之间关系的争论,其实与我国对 public administration 的最早译法直接相关。20 世纪 80 年代,我国的行政学研究带有明显的政治取向和政治色彩,从而我国学者将 public administration 翻译为行政管理,而将大写的 Public Administration 翻译为行政管理学(简称行政学),高校的相关教学研究机构也被称之为“行政管理系”,用以突出我国当时行政管理的阶级属性。在中国人民大学的行政学所的研讨会上,尽管学者毛寿龙提出要把它直接翻译成公共行政的建议,但是限于当时的时代背景,理论界普遍认为“公共”二字会误解抹杀行政管理的这一属性,所以,最后还是保守地采用了行政管理一词。但不管怎样讲,具有中国特色的行政管理其实就是西方的公共行政。20 世纪 90 年代后期,研究行政学的政治敏感性逐渐淡化,根据我国公共部门管理的新特点,public administration 开始恢复本来的词义,公共行政这一称谓开始流行。然而,先入为主的行政管理仍然占据主流地位,大学的学科设置、社会上的学会名称以及相关的教科书都还保留着行政管理的字样,公共行政还没有彻底取代行政管理。但公共行政和公共管理实属同一内涵,而且公共行政学和行政管理学其实只是一个学科两种叫法而已。因而,在这里,公共管理与行政管理内涵比较已无须赘言。

通过以上对公共管理与公共行政、行政管理的比较,结合公共管理本身的特点,本教材认为所谓公共管理,是以政府为核心的公共组织和其他社会组织以及公民为推进社会整体协调发展、增进社会的公共利益,运用公共权力,通过观念和手段的创新,对日益复杂的公共事务及组织自身进行管理和优化的活动。

(二) 公共管理的基本特征

通过以上对公共管理内涵的研究,我们已经不难发现公共管理的特征,具体可以归结为如下几方面。

1. 公共管理的公共性

这主要包含两层含义:①利益取向的公共性。这表明在公共管理过程中,公共组织要以其所提供的公共物品和公共服务去推进、实现和维护公共利益的最大化。这样的公共利益指所有公民的共同利益,既包括所有公民共同的根本利益和长远利益,也包括每一个公民个体的合法利益诉求,但不是指向任何一个特定的阶层、阶级或群体。强化公共利益的重要性是公共管理与传统公共行政的本质区别所在。虽然传统公共行政也标榜公共利益,但是更多时候公共利益强调的只是维护统治阶级利益的需要,往往只是挂在口头的政治标语。公共管理却将公共利益放在了突出位置,并采取多种形式保障其能够有效实现,从而更具有现实性。②公共参与性。随着政治民主化的发展,公民社

会开始逐渐成长起来,社会组织及公众的权利意识、民主意识和法治意识不断增强,为了更好地维护自身的合法利益,他们越来越多地要求参与到公共管理之中。这既能使社会组织和公众能充分发挥对政府管理的监督和制约作用,保障政府管理的公正性和高效性,而且他们参与到公共管理之中,通过与政府的合作共治,也能提高管理的水平。鉴于此,在公共管理过程中,政府不再是唯一的主体,而是还包括政府之外的其他公共组织、私人组织以及公民。

2. 公共管理的效能性

与传统公共行政关注管理过程和管理程序相比,公共管理更多地将视线放在了结果的取得上,强调投入要素和实际产出之间的对比关系。因而,公共管理提倡效能建设,公共部门在管理目标的实现上必须追求包括经济、效率和效果在内的多元价值的有机统一。为此,公共管理不仅通过规范化的制度建设和科学化的技术创新促进公共管理效能的提升,而且还强调公共管理中不确定因素的影响,并通过人力资源管理不断提高人的管理能力和责任感。

3. 公共管理的回应性

随着现代化的发展,社会的公共需求日益增长,公众期望以政府为核心的公共组织能够通过公共物品和公共服务的供给不断满足其需要;同时,社会所面临的公共事务问题以及各种矛盾冲突也变得更加尖锐复杂。这就要求公共组织不断加强与社会的沟通和交流,准确了解公众需要并查明所存在的社会问题,进而采取相应的措施加以解决。只有这样,才能保障社会和谐发展和公共部门的合法性。可以说,公共管理过程也是一个与社会互动的过程,这是公共部门以人为本、重视公众利益的具体体现。对于政府组织而言,它不再是传统公共行政中的封闭体系,而是具有高度开放特征的开放体系。政府既要提供有效的制度平台和渠道,让公众能够及时地向政府反映问题,同时政府也要对公众的需要作出反馈。

4. 公共管理手段的多样性和创新性

公共管理非常注重管理技术和方法的研究和创新,这是由管理对象的复杂性决定的。一方面,由于公共管理过程中许多新的问题和矛盾的出现需要采取相应的措施加以解决;另一方面,公共组织要实现自身的优化管理,也要不断开发新的技术和手段。20世纪80年代以后,西方发达国家在公共管理技术上获得了巨大发展。公共管理过程中开始逐步引入私人部门的管理经验和做法,以改进自身的管理水平。既采用了资源与支出控制的技术,也使用了用于保证个人和团体绩效的技术。其中,财政管理、战略管理、决策技术、目标管理、全面质量管理、系统分析方法等都为公共管理效能的提升提供了新的思考和行动方式。同时,每个国家根据自身的国家性质、政治体制和所处发展阶

段的不同,还不断创新符合国家具体实际的管理手段和方式。如在我国,最具特色的公共管理方法是依法治国与以德治国相结合。

5. 公共管理的法治性

法治在公共管理中体现为严格遵守规则的精神。以政府为核心的公共组织之间要实行对社会事务的合作共治只能建立在法治的基础之上。如果缺少相应的法律保障,就难以规范作为多元主体之间的行为。政府作为公共权力的拥有者,如果缺少相应的法律制约,随时都有滥用职权的可能性;同样,如果其他公共组织和公民缺少来自于法律的约束,也容易导致不履行相应责任和义务现象的发生。如果这样,公共利益就很难得以保障。因而,实行法治是公共管理的必然要求和必然趋势。

二、公共管理学发展的历史进程

当前,无论是在西方国家还是在我国,公共管理学都已经成为一门具有良好发展前景的学科,这主要源于公共管理活动理性化趋势的增强以及公共管理学本身对公共管理巨大的指导作用。但就公共管理学这门学科的发展历史进程来看,由于所面临的社会背景以及所要解决的实际问题的差异性,西方国家与我国的公共管理学在产生和发展过程中却呈现出不同的路径和特点。

(一) 西方公共管理学的产生和发展

从严格意义上讲,西方公共管理学发轫于20世纪70年代末80年代初,是伴随着新公共管理运动的勃兴而发展起来的一种新的公共事务管理的研究领域和实践范式。但不可否认,公共管理理论有着悠久的历史渊源。其实,公共管理的思想早已有之,如果单纯从公共管理就是对公共事务的管理这个意义上说,它们的历史可以追溯到人类社会的产生。而就系统的理论研究来看,公共管理特别是政府管理研究形成于19世纪末20世纪初,即从传统公共行政学的诞生开始。没有传统公共行政学的理论积淀,也就没有公共管理对公共部门管理理论和实践的进一步升华。因此,本教材为了全面把握西方公共管理学的成长,亦将传统公共行政学时期包含在内。

1. 传统公共行政学诞生的背景

任何理论的形成都是历史的、时代的产物,即理论的产生总会有深刻的现实和理论依据,传统公共行政学也不例外。正如威尔逊在《行政学研究》开篇中所说的一样:“我

认为任何一门实用学科,在没有必要了解它时,不会有人去研究。”^①

资本主义垄断经济的形成以及“政党分肥制”弊病的蔓延,是传统公共行政学诞生的社会依据。在资本主义发展的早期,整个经济一直处于一种自由发展的状态,政府的作用是极为有限的。人们相信只要市场遵循自由竞争的原则,在自由竞争规律的作用下,就能够使各种资源得到合理配置,就能够使经济、社会自动地达到一种均衡状态。因此,政府的作用主要表现在保护个人财产,维护社会秩序,保卫国家免受侵略等方面。对于这个时期的政府,人们往往称为“消极政府”或“有限政府”。19世纪的中后期,西方资本主义的自由竞争开始逐步地被垄断所取代,生产和资本的高度集中引起的垄断行为不断地增加,垄断组织和垄断资本逐步在国家经济中占据统治地位。垄断经济的发展不仅破坏了市场经济的公平、有序竞争,而且在社会层面也导致了许许多多前所未有的问题和矛盾的产生,从而对经济发展和社会稳定都产生了十分消极的影响。这些状况的出现已无法在市场机制和社会自治中寻求解决,需要政府出面。因而,资本主义世界相继进入了一个政府积极干预经济和社会生活的历史阶段。在这种背景下,原有公共行政管理的零散知识和方法已经不能满足政府顺利履行其职能和完成其使命的需要,迫切需要建立一门系统的科学在理论上对他们进行更好的指导。可见,这无疑在一定程度上推动了公共行政学的产生。另外,西方国家“政党分肥制”弊病的蔓延也是传统公共行政学诞生的一个重要原因。“政党分肥制”是西方国家历史上普遍盛行的一种以党派关系分配公职的制度,选举中获胜的政党在上台执政后,往往通过大规模撤换异党官员,把空出来的职位授予本党党徒及其在竞选中的支持者,作为对他们在政治上的回报。也就是说,“政党分肥制”下对于公职的任命不是以能力大小为准,而是以效忠程度为主要参考依据。因此,这种制度导致那一时期西方国家的政治生活充满了腐败和低效率,进而也引发了政治不稳定。由于行政依附于政治,这种制度同样使政府的公共行政管理产生了诸多问题:首先,随着政府人员能力和素质的普遍下降,政府的行政效率不断降低;其次,政党轮流上台不断更换政府人员的做法,影响了行政工作的连续性,使得行政价值取向和做法反复无常,政府工作混乱不堪;再次,政府组织内部任人唯亲、相互勾结的现象异常普遍,使得政府部门的腐败程度不断加剧。在这种形势下,社会上逐渐形成了强大的要求中止“政党分肥制”的呼声,希望结束这种随着政党变换而进退的公职任用制度。同时,为了消除这种制度对政府行政管理带来的消极影响,主张政治与行政分离并将公共行政学作为一门独立科学加以研究的取向就变得越来越明显。

科学管理理论的形成和发展是公共行政学诞生的理论依据,为公共管理学理论的形成奠定了重要基础。19世纪末20世纪初,由泰勒(Frederick W. Taylor)发起的科学

① [美]威尔逊:《行政学研究》,60页,载《政治科学季刊》,1987(6)。

管理运动迅速风靡了美国社会,并且很快影响到公共行政领域。科学管理主要探讨企业管理中如何提高生产效率问题,这正好迎合了当时政府公共行政管理的需要,为当时还处于迷茫状态中的政府公共行政改革提供了线索和方法。传统公共行政学要解决的主要问题很大程度上也是如何提高整个社会和自身的管理效率,从而管理科学的某些理论和方法对其有着重要的借鉴意义。如泰勒科学管理的基本精神是科学地确定每一位工作人员如何以最佳的方式完成各项任务,并主要采用“工作分析”和“工作评价”手段,当这些手段被嫁接到文官制度中时,就很自然地转化为“职位分类”和“业绩考评”手段,从而有助于公共行政过程中组织人事管理的科学化和高效化,进而提高公共行政的效率。

2. 传统公共行政学的范式

1887年,美国学者伍德罗·威尔逊(W. Wilson)在《政治学季刊》上发表的《行政学研究》一文被认为是公共行政学的开山之作。在文中,威尔逊指出行政与政治的区别,认为:“政治是‘在重大而且带普遍性的事项’方面的国家活动,而在另一方面,‘行政管理’则是‘国家在个别和细微事项方面的活动’。因此,政治是政治家的特殊活动范围,而行政管理则是技术性职员的事情,政策如果没有行政管理的帮助就一事无成,但行政管理并不因此就是政治。”^①基于此认识,他不仅主张行政与政治分离,而且提出要将公共行政学作为一门独立的学科从政治学中分离出来。对此,他还明确提出公共行政学的目标和任务,他说:“行政学研究的目的,在于首先要弄清楚政府能够适当而且成功地承担的是什么任务,其次要弄清楚政府怎样才能以尽可能高的效率和尽可能少的金钱或人力上的消耗来完成这些专门的任务。”^②继威尔逊的《行政学研究》之后,对于公共行政学的研究论文和学术著作开始像雨后春笋般出现,不断拓宽和深化了公共行政的理论视野。1900年,古德诺(Goodnow, Frank Johnson)《政治与行政》中对政治与行政的区别作了更明确的论述,提出:“政治与政策或国家意志的表达有关,行政则与这些政策的执行有关。”^③即政治是国家意志,而行政则是国家意志的执行。从而进一步支撑和丰富了威尔逊提出的行政与政治二分的观点,使公共行政学真正成为了一门新的、独立的研究领域。其相对独立的学术框架的形成,则以1926年怀特(Leonard D. White)的《行政学研究导论》和1927年威洛比(William F. Willoughby)的《公共行政原理》这两部教科书的出版为标志。在著作中,他们都对公共行政学的研究内容作了比较系统的阐述。如怀

① [美]威尔逊:《行政学研究》,见彭和平、竹立山编:《国外公共行政理论精选》,15页。

② 同上,1页。

③ [美]古德诺《政治与行政》,见彭和平、竹立山编:《国外公共行政理论精选》,28页,北京,中共中央党校出版社,1997。