

公共事业管理概论

主编 韩国元 赵琳



HEUP 哈尔滨工程大学出版社

公共事业管理概论

主 编 韩国元 赵 琳

副主编 陈静巧 武红玉 董丹萍

 哈尔滨工程大学出版社

内 容 简 介

“公共事业管理”是为培养自学应考者的公共事业管理的基本理论和应用能力而设置的一门专业基础课程。本书共分为两大部分,概念篇和专题篇。概念篇包括公共事业管理绪论、公共事业管理环境、公共事业管理主体、公共事业管理方法;专题篇包括科技事业管理、教育事业管理、文化事业管理、公共卫生管理、公用事业管理。

本书既可以作为公共事业管理及其他相关专业本科生和专科生的教材,也可以作为公共管理人员或其他相关人员的培训用书。

图书在版编目(CIP)数据

公共事业管理概论/韩国元,赵琳主编. —哈尔滨:
哈尔滨工程大学出版社,2016.7
ISBN 978-7-5661-1281-1

I. ①公… II. ①韩… ②赵… III. ①公共管理-概
论 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 142013 号

选题策划 卢尚坤
责任编辑 张忠远 姜宏哲
封面设计 恒润设计

出版发行 哈尔滨工程大学出版社
社 址 哈尔滨市南岗区东大直街 124 号
邮政编码 150001
发行电话 0451-82519328
传 真 0451-82519699
经 销 新华书店
印 刷 哈尔滨市石桥印务有限公司
开 本 787mm×960mm 1/16
印 张 11.75
字 数 215 千字
版 次 2016 年 7 月第 1 版
印 次 2016 年 7 月第 1 次印刷
定 价 34.00 元

<http://www.hrbeupress.com>
E-mail: heupress@hrbeu.edu.cn

前言

PREFACE

随着我国社会主义现代化建设的深入发展,经济转型、体制转轨和政府职能转变的进程进一步加快,公共事业管理的重要性日益显见。加强对社会主义市场经济条件下的公共事业管理的研究,已经成为社会和时代共同的需求。公共事业管理方面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,传至中国是在 20 世纪 90 年代中后期,这些理论还需要与中国的国情相结合,进而产生具有中国特色的公共事业管理。要根据社会主义市场经济的要求来改革传统的事业管理体制,从而形成新的公共事业管理体制,既需要在理论上深入研究,在现实中大力推进,也需要积极培养新型的公共事业管理人才。因此,国家教委在 1998 年调整普通高等学校专业目录时,通过新建和对原相关专业进行调整和改革,明确了公共事业管理类专业的发展方向,但就目前来说还未形成成熟的教学体系。

公共事业管理学科仍然处在一个发展的阶段,其核心概念、判断、理论还没有完全成型,还需要更多的学者和实践者投入到其中,共同完成这一理论学科的建构事业。本书就是在这样的背景下,在综合了国内外相关研究成果的基础上,吸收了大多数人的研究成果,综合形成了本书的框架与内容,希望综合各家之长,为社会实践者提供有用的理论支持和方向指导。本书内容基本涵盖了公共事业管理专业的主要知识领域,分为概念篇和专题篇。概念篇主要是通过对公共事业管理领域的基本问题进行介绍,使大家从总体上对公共事业管理有所了解;专题篇通过公共事业管理活动的几个主要的方面进行介绍,从而更加清晰地了解其实践过程。

借此对支持和参与本套教材的编审专家和学者们表示最诚挚的感谢,同时欢迎全国相关高校的师生和专业人员选用此书,并且提出宝贵的意见,促进公共事业管理专业的长足发展。

韩国元
2016 年 5 月

概 念 篇

第一章 绪论	1
第一节 公共事业管理理论研究历程	1
第二节 公共事业管理的内涵和特征	11
第三节 公共事业管理的目标和原则	14
第二章 公共事业管理环境	18
第一节 公共事业管理环境概述	18
第二节 公共事业管理的政治环境	21
第三节 公共事业管理的经济环境	25
第四节 公共事业管理的人文环境	30
第三章 公共事业管理主体	35
第一节 政府与公共事业管理	35
第二节 非政府组织与公共事业管理	41
第三节 事业单位与公共事业管理	45
第四章 公共事业管理方法	52
第一节 公共管理的一般方法	52
第二节 公共管理的具体方法	61

专 题 篇

第五章 科技事业管理	75
第一节 现代社会中的科技	75

第二节	科技事业活动的类别划分	79
第三节	科技管理的内容、原则和方式	82
第四节	科技管理模式	88
第五节	科学技术事业管理体制改革的	92
第六章	教育事业管理	97
第一节	公共教育管理概述	97
第二节	外国教育管理体制比较	103
第三节	中国教育管理体制改革的	109
第七章	文化事业管理	116
第一节	现代社会文化事业活动的类别	116
第二节	文化事业产品的准公共性	118
第三节	政府介入文化事业产品市场的必要性	119
第四节	文化事业管理的基本内涵	121
第五节	我国文化事业的发展历程	126
第六节	文化事业管理的主体与内容	127
第七节	文化事业产品的提供方式	133
第八章	公共卫生管理	137
第一节	公共卫生管理概述	137
第二节	公共卫生体系	145
第三节	公共卫生管理体制	147
第四节	公共卫生管理改革	155
第九章	公用事业管理	160
第一节	公用事业概述	160
第二节	公用事业活动的管理	164
第三节	公用事业中的公共项目管理	168
参考文献		179



概念篇

公共事业管理是公共管理的一个基本而重要的领域。在学科上,公共事业管理属于现代管理学的范畴,是公共管理学的一个基本而重要的组成部分。本篇主要从总体上对公共事业的基本理论问题进行论述,即从分析现代公共需要、公共问题和公共事务出发,结合我国传统的事业及其事业单位管理体制的演变发展,并借助现代公共产品理论,对我国的公共事业及公共事业管理做出界定,阐述公共事业及公共事业管理的基本属性和特征,论述公共事业管理与其他相关管理的区别与联系,明确公共事业管理作为一门独立的学科的研究对象和方法。概念篇总共分为四章,绪论介绍了公共事业管理的基本问题和基本概念;然后从政治、经济和人文角度对公共事业管理环境进行分析,明确公共事业管理的主体,在此基础上,对公共事业管理的基本方法进行介绍,尽量使读者能够了解公共事业管理的一般内容。

第一章 绪 论

第一节 公共事业管理理论研究历程

一、古典时期公共行政的理论发展

1. 威尔逊的“政治-行政”二分法

威尔逊在《行政学研究》一文中详细阐述了“政治-行政”二分法理论。在威尔逊之前

的很长一段时期,作为公共行政学研究对象的行政概念一直都是包含在政治概念之中的,那时公共行政“被认为是‘实用性的细节’,只要取得理论上的一致后,仅由办事人员就可以加以处理”。

然而,到了威尔逊所处的 19 世纪末 20 世纪初,资本主义进入到上升阶段,随着经济和社会的快速发展,社会公共事务日益增多,政府的职能不断扩大,而且更加复杂困难,就像威尔逊所说的那样,“没有任何一种政府职责而今不是变得复杂起来,尽管它们当初一度是很简单的,政府曾经仅仅是由少部分人主宰,而现今它却由大批大批的人主宰”。“政府的职能逐日变得更加复杂和艰辛,并且在数量上也同样大大增加。行政管理当局在把他们的手伸向每一处地方以执行新的任务”。如果说我们“在以往许多世界中就可以明显看出政府活动的困难在不断汇集起来,那么我们所处的世纪则是眼看着这些困难堆积成无与伦比的高峰”。因此,威尔逊认为,当时的美国仅就文官制度改革是不够的,“当号称文官制度改革运动,在实现他的第一个目标之后,将会进一步努力,不仅是求得‘人事’方面的改进,并且还要改进我们政府机关的组织结构和工作方法;因为问题很明显,这些机关的组织结构和工作方法,是继‘人事’问题以后,急需加以改进的对象”。威尔逊认识到:随着国家经济和社会事务的发展以及政府职能的扩大,“与制定一部宪法相比,贯彻一部宪法变得愈来愈困难了”,政府的行政管理工作迫切的需要科学的理论予以指导,以“力求使政府不走弯路,使政府的事务减少一些不成体统的样子,加强和纯洁政府的组织机构,并使其各种职责都获得尽责的美名”。

为此,威尔逊提出应该在对政治和行政这两个概念进行区分的基础上,将公共行政理论从政治学中分离出来,进行专门的研究。威尔逊强调,作为一门学科,公共行政学应对公共行政的各个方面开展理论研究,使行政学的理论既有深度又有广度。在他看来,“行政管理的目标在于首先要弄清楚政府能够适当而且成功担任的是什么任务,其次要弄清楚政府要怎样才能因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任务”,“行政学的目的就在于把行政方法从经验时间的混乱和浪费中拯救出来,并使他们深深地植根于稳定的原理之上”。

2. 韦伯的官制理论

(1) 官僚的意义

韦伯所谓的科层官僚制,并不是效率低下的官场作风的组织现象,而是指一种组织形

态及其结构特点。韦伯认为,任何一种组织都是以某种形式的权威作为基础的,在权威制度下,下级把上级下达的命令看作是合法的。官僚制是现代文明所包含的维持法律、经济和技术理性的必要条件或组织手段,其优越性在于他的“精密性、速度、明确性、有关公共档案的知识、连续性、自主性、统一性、严格的隶属关系,减少摩擦和缩减物力与人力上的开支”。简言之,理想的官僚组织是有专业分工、层级节制、依法办事、功绩管理、权责明确等特征,因而,官僚组织是最有效的,对于大型组织的管理工作来说,这种形式是不可避免的选择。“官僚制”属于一种“理想类型”,并完全构建在韦伯对于合法权威的观念基础上。合法权威是官僚制理论的特点,韦伯分析了三种合法权威,即合法型权威、传统型权威和魅力型权威。合法型权威即被社会所接受的权力——法律的权威,它是以“合法性”为依据的,对这种权力的服从是因依法建立的一套等级制度;传统型权威是一种最古老的权威形式,对这种权威的服从是由于社会传统的习俗和惯例,包括某些个人、某些思想体系或某种组织等;魅力型权威是指对这种权威的服从是由于追随者对领袖任务的权威或启示的信仰,如神授权力。任何组织都必须以某种形式的权力作为基础。

韦伯认为,在基于三种权威而形成的这三种组织类型中,与传统权威相适应的组织类型效率较差,因为领导者不是按照能力挑选出来的,其管理单纯是为了保存过去的传统而行事。给予超凡魅力权威而形成的组织过于带感情色彩并且是非理性的,其管理工作不是依据规章而是依据神秘或神圣的启示来进行的。而只有与合理合法的权威相适应的组织形式才是“理想的官僚制”,这也是韦伯倍加推崇的组织形式。“纯粹管理体制的行政管理,即对官僚制集权主义的、采用档案制度的有关人员来说,言而有信,劳动效益强度大和范围广,形式上可以应用于一切形式上最合理的形式。”

(2) 官僚制度的基本特征

作为一种最理想的行政组织形式,“官僚制”具有以下基本特征。

①合理的分工。组织以法规的形式,严格根据分工的要求规定每一职位都有特定的权责范围,这样不仅有利于组织成员通过训练掌握专门的技能,更有利于提高组织的效率。

②层级节制的权力体系。在官僚制组织这样一个等级实体中,这种层级节制的权力体系可以是组织中的每一个成员都能够确切知道从何处取得命令以及把命令传达给何人,有助于克服组织管理中的混乱现象,提高组织的工作效率。

③依照规程办事的运作机制。官僚组织通常要根据合理合法的原则制定一套规则和

程序规范及其成员的行为管理,以保证整个组织管理工作的一致性和明确性。

④形式正规的决策文书。在实行官僚制的组织当中,一切重要的决定和命令都应形成正式文件下达,并且要记录在案,用毕归档,这样可以防止工作的随意性,有利于下级组织及其成员明确职责权限,还便于加强必要的控制,以利于组织有效实现目标。

⑤组织管理的非人性化。在实行官僚制的组织中,管理工作是以法律、法规、条例和正式文件等来规范人的行为的,公私分明,对事不对人。

⑥适应工作需要的专业培训机构。随着社会的进步和科学技术的发展,建立在高度分工和专业化基础上的官僚组织必须为其成员提供各种必需的专业培训,以便使其具备和增强处理事务和解决问题的能力,进而提高服务数量和质量,从根本上提高组织的工作效率。

⑦合理合法的人事行政制度。对于官僚组织人事行政的问题,韦伯的核心思想是,官僚制组织中人事行政必须遵循任人唯贤,注重实绩,奖勤罚懒,依法办事的基本原则。

3. 泰勒的科学管理理论

被称为“科学管理之父”的泰勒于1911年发表了《科学管理原理》,提出科学管理的理论和方法。19世纪末20世纪初,以美国为代表的西方发达国家,一方面生产规模和科学技术迅速发展,另一方面竞争加剧,劳动生产率增加缓慢。在这种情况下,泰勒提出了科学管理中心问题——提高劳动生产率,而要提高劳动生产率就必须在工厂企业推行科学管理。

尽管泰勒所开创的科学管理理论是针对企业管理提出的,但是政治与行政的分离强调行政管理事务的非政治化,使得行政领域运用科学管理的原理和原则成为可能,所以当最初产生于工厂管理实践中的科学管理理论逐步成为企业管理的基本准则后,也逐渐被运用到政府管理实践中。泰勒提出的建立管理目标,管理控制标准,管理程序,科学挑选、培训和安排人员,组织分工和协作,明确权责,调动人员积极性,提高公共效率,在管理中使用科学方法等一系列理论和方法,具有一定的普遍性,不仅适用于企业管理,也适用于政府行政管理。泰勒提出科学管理理论之后,不仅美国政府将其提供的科学管理和方法应用于政府行政管理,精简政府,调整机构,促进政府工作的改革,提高了行政效率,而且许多行政管理研究者也开始重视通过科学的管理来解决政府行政效率问题。

泰勒的科学管理理论不仅与威尔逊的“政治-行政”二分法具有内在的结合点,而且也与韦伯的官僚制理论具有相通的精神气质。一方面,科学管理理论彻底改变了在此之前管理的非专业性和个性化特征,建立了专业化和普遍化的管理原则和方法。科学管理之前的

管理纯粹是一种经验型管理,是受行为习惯支配的管理,缺乏普遍适用的管理知识体系,没有共同的管理行为准则,对于被管理人员应该如何行动,没有统一的要求,管理者完全按照自己的想法来决定管理风格。“人们把能否成功归因于管理人员的个人品质,而不是把成功归因于他们是否掌握更为广泛的管理原则。”从科学管理将个人经验的人格化的管理推向科学理性的、专业化的、普遍化的管理这一点来讲,其与理性官僚制在历史上取代非专业化、人格化的非理性特征的前官僚制,具有相通的功能和意义。另一方面,科学管理原理在追求“最佳工作方法”、管理标准化和程序化、管理权威和结构的建立以及强调等级控制等方法,其本身就是与理性官僚制相一致的,科学管理原理的层级式管理结构就是官僚制的组织结构。

二、公共行政研究的调整和整合时期

1. 怀特的系统性行政理论

伦纳德·D. 怀特运用理论研究的方法对公共行政学问题进行了系统的研究,首次将公共行政思想系统化、理论化,使之成为一门比较完整的学科体系。他在《行政学导论》一书中认为,在范围广泛的行政事务和纷繁复杂的行政现象中,必须运用科学的方法来建立知识系统的理论原则,以便为政府及其公务员的行政管理和执法活动提供行为规范和理论指导。

怀特通过自己的努力将行政实践的理论总结和各种政府管理研究成果融为一体,颇具特色地提出了建立公共行政学理论体系的四个基本假定:第一,行政具有共性,“行政为单一之程序,无论何处所见到的重要特质,均大体相同”;第二,管理是公共行政学的实践基础,“行政之研究应始自管理之基础,而不宜始自法律之依据”;第三,公共行政是科学,是实践的技术,即“行政在大体上,仍系一种技术,但转变为一学科之重要趋势上,极端重要”;第四,公共行政十分重要,“行政业已成为,且将继续为现代政府问题的中心”。公共行政学的目的就是追求经济和效率,这四个假定反映了怀特对行政学的基本看法和所采取的基本研究方法,正是在这四个基本假定的基础上,他从行政学的研究对象与范围、行政环境、行政组织、行政协调、人事行政、行政伦理、行政法规以及行政监督等诸多方面对公共行政学的基本理论框架进行了系统的构建。

2. 古利克和厄威克的科学化公共行政原则

(1) 古利克的公共行政原则

古利克认为,行政可以被界定为一种价值中立的活动并因此可以成为科学分析的合法

主题。古利克把科学方法视为“以能力取代无知,以专业人员取代非专业人员,以专家取代杂而不精者,以日益加剧的分化和专门化取代华而不实,以训练有素的行政人员取代训练无素的新手”的一种途径。古利克对行政原则的探究是结合其对行政组织结构改革的分析来进行的,他认为行政改革应该有一套新的指导原则。他建议,行政管理改革应该遵循以下指导原则:

- ①相关的工作应该作为一个单元来完成;
- ②所有的机构应该合并成一些部门;
- ③每个单元的行政工作应该由单独的一个根据能力、专业知识和经验选举产生的负责官员来指挥;
- ④部门领导的权力与其责任应该相称;
- ⑤每一个大部门的领导都应该有一个负责工作评估的参谋机构;
- ⑥每一种职能的责任都应该属于具体明确的官员;
- ⑦应该减少民选官员的人数;
- ⑧所有的行政工作都应该由单一的首长来领导,这个单一的领导应该由选民或选民代表直接选举产生并且对他们负责;
- ⑨行政首长应该有权任命和免除部门领导职务并且有权指挥他们的工作;
- ⑩行政首长应该有一个研究参谋机构来汇报各部门的工作和探究更好的工作方法。

(2) 厄威克的公共行政原则

相比之下,厄威克对于公共行政原则的观点更加系统化具有普适性。在他看来,以下原则对于一般行政组织的管理都具有普遍适用性。

① 目标原则

组织目标是组织活动的方向和标准,组织明确目标,其成员才能有所适从,明确清晰的目标既是组织存在的前提又是其群众凝聚力的基础。

② 一人管理原则

在组织中应有一个领导承担管理职责。厄威克提醒人们不要用委员会来进行管理,在他看来,在一个组织中运用委员会的形式进行管理,不可避免地会导致行动迟缓,笨重累赘,铺张浪费,难以协调,效率低下等不良后果,而“一人管理”原则权力集中,责任明确,指挥统一,行动迅速,有助于行政效率的提高。

③“专业参谋与一般参谋”并存原则

厄威克一方面坚持“一人领导”,另一方面也认识到,由于组织规模的扩大和工作量的增加,行政领导者需要越来越多的转接者和专业工作者来协助其工作。因此他主张加强和发展“参谋”部门。“专业参谋”主要作为行政领导的咨询人员,不应该拥有行政指挥的实权,除“专家参谋”外,还必须增加一种“一般参谋”,帮助行政领导承担指挥、控制、协调这些中心职责,他们的存在是为了使行政领导者免除某些事物的负担,使他能够扩大控制幅度并集中精力于最重要的问题。

④“责权相符”原则

即有权必有责,权责必相符。只把责任加在某些管理人员身上是不够的,还必须授予他们履行这些责任所必需的权力。厄威克进一步指出,被授予权力的人必须对下级的所有工作承担个人责任,在各级管理人员中,责任和权力都必须相称。

三、公共行政理论的转型

1. 公共政策分析

公共政策分析也称政策科学、系统分析、政策研究等。一般认为,美国政治学家拉斯韦尔是公共政策科学的创始人。1951年,拉斯韦尔倡议召开了一次多学科学者参加的公共政策研讨会,会后由他主编出版了《政策科学近年在范畴与方法上的进展》,政策科学由此得名。

公共政策分析力图克服传统行政学的一系列弊端,要求将科学知识、方法与公共决策过程密切联系起来,提倡以政策实践、政策系统及过程作为研究对象,以校正人类社会发展方向、改善公共政策系统、提高政策质量为目标,提倡以问题为焦点而不是以学科为焦点的知识产生方式,并以行动取向体现理论与实践、知识与行动的高度统一。可见,公共政策并不是一个或几个学科的简单集合、发展或更新,而是同时吸收了众多学科的有益成果,并在自身广泛的实践过程中不断综合与消化而形成的一种新的公共研究的范式,这种新范式吸引了大批的研究者,在20世纪七八十年代极为盛行。到20世纪80年代,政策科学的理论和方法已经成为工业发达国家乃至实业团体管理决策的基本方式,以至于形成了这样的现象:未做政策分析,不做政策决定。这种新范式甚至导致了传统的公共行政学院的衰落,许多大学纷纷将原来的公共行政学研究所或学院改名为公共政策研究所或学院,或新开办公共政策研究所或学院(研究学院),即使保留公共行政学研究所或学院也大量增设公共政策

方面的课程或在公共行政学课程中大量增加公共政策方面的内容。

2. 新公共管理理论

自 20 世纪 80 年代以来,西方各国为了应对财政危机和政府的信任赤字、绩效赤字,均开始了大规模的政府改革。政府管理的运作有了变化,由传统的、官僚的、层级节制的、缺乏弹性的行政,转向市场导向的、变化的,深具弹性的公共管理。新公共管理运动又称“企业化政府”“后官僚体制模式”“市场导向的公共行政”等。其目的是以公共部门管理问题的解决为核心,融合多种学科相关的知识和方法,建立一个新的公共管理尤其是政府管理的知识框架,以适应当代公共管理发展的迫切需要。

对于它的具体内涵,主要有以下几点。

(1) 政府的管理职能是“掌舵”而不是“划桨”

与传统公共行政管理中政府只是收税和提供服务不同,新公共管理主张政府在公共行政管理中应该只是制定政策而不是执行政策,即政府应该把管理和具体操作分开,政府只起“掌舵”的作用而不是“划桨”的作用。这样做的好处是可以缩小政府的规模,减少开支,提高效率。“掌舵”的人应该看到一切问题和可能性的全貌,并且能对资源的竞争性需求加以平衡。“划桨”的人聚精会神于一项使命并且把这件事做好。“掌舵”型组织机构需要发现达到目标的最佳途径。“划桨”型组织机构倾向于不顾任何代价来保住他们的行事之道。”因此,有效的政府并不是一个“实干”的政府,不是一个“执行”的政府,而是一个能够治理并且善于实行“治理”的政府。

(2) 政府服务以顾客或市场为导向

新公共管理从公共选择理论中获得依据,认为政府应以顾客或市场为导向,从而改变了传统公共行政模式下的政府与社会之间的关系,对政府职能及其与社会的关系进行重新定位。新公共管理理论认为,政府的社会职责是根据顾客的需求向顾客提供服务。“市场不仅在私营部门存在,也在公共部门内部存在。”于是在新公共管理中,政府不再是凌驾于社会之上的、封闭的官僚机构,而是负有责任的“企业家”,公民则是其“顾客”或“客户”,这是公共管理理念向市场法则的“回归”。“企业家”在新公共管理思想中有其特殊的含义,作为“企业家”的政府并非以营利为目的,而是要把经济资源从生产效率较低的地方转移到效率较高的地方。因此,企业家式的政府应该是能够提供较高服务效率的政府。为了实现这一目标,政府服务应该以顾客需求或市场为导向。对公共服务的评价,应以顾客的参与为

主体,注重换位思考,通过顾客介入,保证公共服务的提供机制符合顾客的偏好,并能产出高效的公共服务。

(3) 广泛采用授权或分权的方式进行管理

政府组织是典型的等级分明的集权结构,这种结构使得政府机构不能对新情况及时做出反应。由于信息技术的发展趋势,加快决策的压力猛烈地冲击着政府的决策系统,政府组织需要对不断变化的社会做出迅速的反应。企业界经理采取分权的办法,通过减少层级、授权和分散决策权的办法迅速做出反应,从而有效地解决问题。因此,政府也应该通过授权或分权的办法来对外界变化迅速做出反应。政府应将社会服务与管理的权限通过参与或民主的方式下放给社会的基本单元:社区、家庭和志愿者组织等,让他们自我服务、自我管理。奥斯本和盖布勒说:“当家庭、居民点、学校、志愿组织和企业公司健全时,整个社区也会健康发展,而政府最基本的作用就是引导这些社会机构和组织健康发展……那些集中精力积极‘掌舵’的政府决定其社区、州和国家的发展前途。它们进行更多的决策。它们使更多的社会和经济机构行动起来。”这是因为,健康而有活力的社会基本单元构成健康而有活力的国家。新公共管理理论认为,与集权的机构相比,授权或分权的机构有许多优点,如:比集权的机构有更多的灵活性,对于新情况和顾客需求的变化能迅速做出反应;比集权的机构更有效率;比集权的机构更具创新精神;能够比集权的机构产生更高的士气,更强的责任感,更高的生产率,等等。

(4) 广泛采用私营部门成功的管理手段和经验

与传统公共行政排斥私营部门管理方式不同,新公共管理理论强调政府广泛采用私营部门成功的管理手段和经验,如重视人力资源管理,强调成本效率分析、全面质量管理、降低成本和提高效率等。新公共管理理论认为,政府应根据服务内容和性质的不同,采取相应的供给方式。政府可以把“压人”的官僚组织分解为许多半自主性的执行机构,特别是把商业功能和非商业功能分开,决策与执行分开;移植私营部门的某些管理办法,如采用短期劳动合同、开发合作方案、签订绩效合同以及推行服务承诺制;主张全面的货币化激励,不过分主张传统的道德、精神、地位和货币等因素的混合以及单一的固定工资制的激励机制。特别是主张对高级雇员的雇用实施有限任期的契约,而不是传统的职位保障制。

(5) 在公共管理中引入竞争机制

传统的观念认为,微观经济领域应该由私营企业承担,而公共服务领域则应该由政府

垄断。与传统公共行政排斥私营部门参与管理不同,新公共管理理论强调政府管理应广泛引进竞争机制,取消公共服务供给的垄断性,让更多的私营部门参与公共服务的供给,通过这种方式将竞争机制引入到政府公共管理中来,从而提高服务供给的质量和效率。之所以需要引入竞争,是因为竞争可以提高效率,即投入少产出多;竞争迫使垄断组织对顾客的需要做出反应;竞争奖励革新;竞争提高公营组织雇员的自尊心和士气。因此,政府为了高效地实现公共服务的职能,应该让许多不同的行业和部门有机会加入到提供服务的行列中来。

(6) 重视提供公共服务的效率、效果和质量

传统政府注重的是投入,而不是结果。由于不衡量效果,所以也就很少取得效果,并且在很多情况下,效果越差,投入反而越多。新公共管理理论根据交易成本理论,认为政府应重视管理活动的产出和结果,应关心公共部门直接提供服务的效率和质量,应能够主动、灵活、低成本地对外界情况的变化以及不同的利益需求做出反应。因此,新公共管理理论主张政府管理的资源配置应该与管理业绩和效果联系起来。在管理和付酬上强调按业绩而不是按目标进行管理,按业绩而不是按任务付酬。在对财力和物力的控制上强调采用根据效果而不是根据投入来拨款的预算制度,即按使命作预算、按产出作预算、按效果作预算和按顾客需求作预算。

(7) 放松严格管制,实施明确的绩效目标控制

新公共管理理论反对传统公共行政重遵守既定法律法规、轻绩效测定和评估的做法,主张放松严格的行政规制,实行严明的绩效目标控制,即确定组织、个人的具体目标,并根据绩效目标对完成情况进行测量和评估。他们认为,虽然任何组织都必须具有规章才能运行,但是过于刻板的规章则会适得其反。他们认为,企业家式的政府是具有使命感的政府。它们规定自己的基本使命,然后制定能让自己的雇员放手去实现使命的预算制度和规章,放手让雇员以他们所能找到的最有效的方法去实现组织的使命。有使命感的组织比照章办事的组织的士气更高,也更具有灵活性和创新精神,从而更有效率。

(8) 公务员不必保持中立

在看待公务员与政务官员关系的问题上,新公共管理与传统公共行政存在着明显的分歧。传统公共行政强调政治与行政的分离,强调公务员保持政治中立,不参与党派斗争,不得以党派偏见影响决策等。新公共管理理论则认为,鉴于行政所具有的浓厚的政治色彩,

公务员与政务官员之间的相互影响是不可避免的。因此,与其回避,不如正视这种关系的存在。基于这种看法,新公共管理理论主张对部分高级公务员实行政治任命,让他们参与政策的制定过程并承担相应的责任,以保持他们的政治敏锐性。在新公共管理者看来,政策制定与政策执行不应截然分开。正视行政机构和公务员的政治功能,不仅能使公务员尽职尽责地执行政策,还能使他们以主动的精神设计公共政策,使政策能更加有效地发挥其社会功能。这体现了新公共管理者重视激励、鼓励公民参与的取向。

新公共管理模式起因于传统行政管理模式的失效。这种前提决定了新公共管理模式必然对传统行政模式进行反叛和否定。从人性假设的颠覆到管理方式上的变革,从“权威的组织”到为顾客提供服务的“企业家”,新公共管理呈现出与传统行政管理完全不同的特点。总之,作为一种思潮与实践模式,新公共管理可以被描述为一种追求“3E”,即 Economy(经济)、Efficiency(效率)和 Effectiveness(效益)的运动。不管对其具体内容有多少种不同的表述,基本内容都可以被界定为强调使用私人部门管理的理论、原则、经验、方法和技术,引入市场竞争机制,注重结果或绩效管理而非过程管理,提倡顾客导向和改善服务质量。

第二节 公共事业管理的内涵和特征

一、公共管理的内涵

关于公共管理(Public Management)的内涵界定众说纷纭,不同学者在不同时代有着不同的理解。一般来说,我们认为“所谓公共管理是指以政府为代表的公共部门依法通过对社会公共事务的管理,以保障和增进社会利益的职能活动”。

这一定义具体包括以下内涵:

- (1) 公共管理的主体是政府和其他公共部门,而不是私人及组织;
- (2) 公共管理的对象具有两个显著特征,与公共利益直接相关,以及公共事务的受益对象是社会公众;
- (3) 由于公共事务关系到社会成员的利益,这就决定了公共事务及其管理的存在是永恒的,但具体内容随着社会变迁不断调整;
- (4) 公共管理来自民众的授权并肩负直接的社会责任,因此,必须依法执行,其工作绩