公共管理系列教材
GONGGONG GUANLI XILIE JIAOCAI

尤建新　朱德米　陈　强　编著

Gonggong Guanli Yanjiu

公共管理研究

同济大学出版社

公共管理系列教材

公共管理研究

尤建新　朱德米　陈　强　编著

同济大学出版社

内容提要

本书为“公共管理系列教材”之一。随着改革开放的深入，公共管理教育已成为政府部门公务员和非政府公共部门工作人员关注的热点。本书对于市场经济条件下，如何建立与之相适应的、追求受众满意度的公共管理体制，如何学习和借鉴国外先进经验，从公共管理原理与职能、公共管理活动、公共管理的绩效与监督、公共管理实务研究方面展开论述，深入浅出，理论结合实践，适合于相关专业人员的学习、培训。

图书在版编目(CIP)数据

公共管理研究/尤建新，朱德米，陈强编著. —上海：同济大学出版社，2006.2

（公共管理系列教材）

ISBN 7-5608-3161-3

Ⅰ. 公… Ⅱ. ①尤… ②朱… ③陈… Ⅲ. 公共管理—研究生—教材 Ⅳ. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 117237 号

公共管理系列教材

公 共 管 理 研 究

尤建新 朱德米 陈 强 编著

责任编辑 沈志宏 责任校对 徐春莲 封面设计 李志云

出 版
发 行 同济大学出版社

（上海四平路 1239 号 邮编 200092 电话 021-65985622）

经 销 全国各地新华书店

印 刷 同济大学印刷厂印刷

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 12.5

字 数 313000

印 数 1—3500

版 次 2006 年 2 月第 1 版 2006 年 2 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-5608-3161-3/D·92

定 价 20.00 元

本书若有印装质量问题，请向本社发行部调换

公共管理系列教材

编委会

主　任　尤建新

副主任　雷星辉　诸大建　施建刚

委　员　（按姓氏笔画为序）

尤建新　孙　荣　吴泗宗

周　箴　赵　雯　施建刚

诸大建　霍佳震

总　序

公共管理是以政府为核心的公共部门，运用管理学、经济学、法学、社会学、政治学、系统科学等多学科理论与方法，对公共组织和公共事务进行有效治理的管理活动。它与工商管理一起，被认为是推动现代社会进步的两个“车轮”。现代公共管理的教育和研究于20世纪初在西方兴起，迄今已有100多年的历史。它来源于现代机器工业大生产对政府管理科学化、专业化的需要。当代公共管理学呈现出一种多层次和多方向发展的趋势。其核心理论与研究思维正在向复杂、系统、综合集成的科学方向发展，关注解决复杂的公共管理、社会治理和公共政策问题。

经过近20多年稳定的持续发展，中国已从内向型为主的经济体系向全球性经济体系转变，从乡村—农业化社会向城市—工业化社会转变，从社会主义计划经济体制向社会主义市场经济体制转变。经济社会的发展与转型，特别是以人为本、树立全面协调可持续的科学发展观推动着公共管理变革。管理复杂、多变、动荡的全球性公共事务、城市事务、经济和社会事务，需要公共组织的再造、公共治理体系的转变和政府管理质量的持续提高，而良好的公共治理则是建设和谐社会的要素之一。

巨大的社会需求促进了公共管理教育和研究的发展。在短短的几年内，我国公共管理的学科和专业建设逐步完善，研究队伍激增，研究机构日益庞大，研究成果数量大幅增加。但与社会需求相比，目前我们的公共管理理论还不能有效地指导改革实践、引导管理改进；本土管理经验提升到理论层次的还比较少；在国际公共管理学界尚未形成中国流派；公共管理专业的教育还不能满足社会的要求等。这也表明，我们的公共管理教育和研究有着相当大的发展空间。

同济大学秉着“唱国际歌，走同济路”的理念，注重国际化和本土化有机结合，积极推进公共管理教育和研究的发展。同济大学是中国公共管理专业硕士（MPA）教育第一批试办院校之一。经过几年的努力，同济大学的公共管理教育和研究逐步形成了自身的特色和优势。其战略目标是立足上海、服务长三角、辐射全国、影响亚太地区，打造具有中国特色的、专业化的公共管理教育培养体系。其特色是以经济学和管理学为学科基础，注重理论与实务相结合，注重本土管理经验的挖掘和提升。

本套公共管理系列教材体现了“同济特色”，管理实务能力培养和思维训练相结合，重视应用性和能力培养，注重在案例分析过程中进行管理思维的训练。在充分吸纳国际最前沿的管理理论基础上，进行本土化转化，满足中国发展的需要。

本系列教材的读者对象，首先是那些从事公共管理学习的大学生、研究生，特别是那些渴望在理论上和能力上都有显著提高的MPA研究生；其次是从事公共管理教学和研究的人员；再次是从事公共管理实践的领导和公务员；最后是对公共管理领域最新的理论、方法感兴趣、关注中国公共管理改革的相关人士。

我真切希望本系列教材能够带来学以致用的理论思考和实务工具，提供国际化的眼光和本土化的经验，为中国公共管理的改革实践和理论建设作出应有的贡献。

2006年1月13日于同济大学

前　言

近年来，随着经济的迅猛发展和加入 WTO，中国的公共管理体制、机制和法制面临严重的挑战，深层次的公共管理体制改革和进步是必然的。特别是，随着市场经济体制的逐步完善，公共管理体制在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、公正的、有能力的、高效率的、透明的公共管理体制，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续进步都是不可缺少的。

今天，学习和掌握公共管理知识已经成为公共部门在人力资源发展方面的重要内容之一，也是许多政府公务员和非政府公共部门就业人员在自我发展中应具备的基本资质之一。从原有的计划经济体制发展到现在的市场经济体制，从消除公众不满意发展到追求公众完全满意，人们对公共管理的认识发生了重大变化。要适应全球经济的发展和社会环境的变迁，建立与社会主义市场经济相适应的公共管理体制，无论是政府的高层管理者，还是一般公务员，都要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴发达国家在公共管理方面的研究成果和经验教训，掌握公共管理的知识和方法。这是追求公众满意的重要保证，也是政府及所有公共部门的改革获得长远成功的基础。因此，开展公共管理硕士（MPA）教育和在 MPA 教育中开设《公共管理》课程是顺应发展的要求，是非常必要的。

MPA 教育虽然已经有较长的历史，但在中国的发展只有几年。在学习和借鉴发达国家的经验和成果的同时，必须与中国的实践相结合，以适应中国的 MPA 教育的需要。本书是在进行了四轮 MPA 课程教学的基础上完成的，因此，具有相对比较成熟的 MPA 教育特色。

本书由尤建新拟定大纲。全书内容分为公共管理原理与职能（第一、二章）、公共管理活动（第三至第七章）、公共管理的绩效与监督（第八至第十章）和公共管理实务研究（第十一、十二章）四个部分。其中，尤建新执笔第一、三章，朱德米执笔第二、四、六、七、十章，陈强执笔第八、九、十一章，王家合执笔第五章，单胜道执笔第十二章。全书由尤建新、朱德米、陈强统稿。

由于市场经济条件下的公共管理研究与教育开展时间还不长，本教材仅是 MPA 教育过程中刚刚开始的第一步。限于作者的水平，难免存在着不少可以进一步改进的地方，敬请读者和专家批评指正。

编著者

2005 年 10 月 22 日

目　　录

总序
前言

第一篇　公共管理原理与职能

1　公共管理与管理者 …… (3)
1.1　引例 …… (3)
1.2　管理与公共管理 …… (4)
1.3　管理者的职能 …… (9)
1.4　管理的效果 …… (12)
1.5　小结与思考 …… (13)
主要参考文献 …… (14)
2　公共管理的职能 …… (15)
2.1　公共管理职能的研究现状 …… (15)
2.2　公共管理职能体系 …… (17)
2.3　实现公共管理职能的方式 …… (25)
2.4　小结与思考 …… (28)
主要参考文献 …… (28)

第二篇　公共管理活动

3　公共部门的战略管理 …… (33)
3.1　什么是战略管理 …… (33)
3.2　公共部门的战略管理 …… (35)
3.3　战略管理过程 …… (38)
3.4　小结与思考 …… (41)
主要参考文献 …… (42)
4　公共部门人力资源管理 …… (43)
4.1　公共部门人力资源变革的世界浪潮 …… (43)
4.2　公共部门人力资源管理的基本定义 …… (44)
4.3　公共部门人力资源管理的基本内容 …… (46)
4.4　公共部门人力资源管理的变革 …… (50)
4.5　小结与思考 …… (54)
主要参考文献 …… (55)

5 公共部门的全面质量管理……(56)
5.1 公共部门全面质量管理的主要理念……(56)
5.2 公共部门全面质量管理的必要性和可行性……(62)
5.3 公共部门全面质量管理体系的建构……(72)
5.4 公共部门全面质量管理的实施策略……(81)
5.5 小结与思考……(92)
主要参考文献 ……(93)
6 公共部门的公共关系管理……(94)
6.1 公共关系管理的基本理论……(94)
6.2 公民的政策参与:公共部门的公共关系核心 ……(99)
6.3 小结与思考 ……(106)
主要参考文献……(107)
7 应对危机与冲突的公共管理活动 ……(108)
7.1 危机的公共管理 ……(108)
7.2 冲突的公共管理 ……(114)
7.3 小结与思考 ……(118)
主要参考文献……(118)

第三篇 公共管理的绩效与监督

8 公共管理的绩效测评 ……(123)
8.1 公共管理绩效的概念 ……(123)
8.2 公共管理绩效测评的价值取向 ……(126)
8.3 公共管理绩效测评的发展历程 ……(128)
8.4 公共管理绩效测评的现状与问题 ……(129)
8.5 公共管理绩效测评的主要内容 ……(130)
8.6 公共管理绩效测评的技术路线 ……(131)
8.7 基于受众满意度的公共管理绩效测评 ……(133)
8.8 小结与思考 ……(133)
主要参考文献……(134)
9 公共部门的受众满意管理 ……(135)
9.1 受众与受众满意 ……(135)
9.2 受众与公共部门的关系 ……(139)
9.3 实施受众满意管理的作用 ……(142)
9.4 实施受众满意管理的主要途径 ……(143)
9.5 小结与思考 ……(148)
主要参考文献……(148)
10 公共部门的权力与监督……(150)
10.1 公共权力为什么需要监管……(150)

10.2 公共权力为什么难以监督……(152)
10.3 如何监督公共权力的运行……(153)
10.4 小结与思考……(160)
主要参考文献……(160)

第四篇 公共管理实务研究

11 城市发展中的公共管理问题……(163)
11.1 政府在城市发展中的作为之道……(163)
11.2 城市建设活动中的政企博弈问题……(167)
11.3 城市公共安全管理体系的建立与审核……(171)
11.4 小结与思考……(175)
主要参考文献……(176)
12 农村现代化建设中的公共管理问题……(177)
12.1 农村现代化的内涵……(177)
12.2 农村现代化进程中的农业企业化问题……(179)
12.3 农村现代化进程中的环境问题……(181)
12.4 农村现代化进程中的社会结构问题……(183)
12.5 农村现代化进程中的土地整理问题……(184)
12.6 小结与思考……(186)
主要参考文献……(187)

第一篇　公共管理原理与职能

1 公共管理与管理者

本章目录

1.1 引例
1.2 管理与公共管理
1.3 管理者的职能
1.4 管理的效果
1.5 小结与思考

1.1 引例

先从一个案例谈起：

与许多同龄人相比，张成功是一位成功人士。有时候，张成功真的感到很庆幸，感谢父母起了一个好名字，一直以来都是一帆风顺。张成功中学毕业时，正遇上改革的春风，考上了全国重点大学，就读工程机械专业。大学毕业后，张成功被统一分配回家乡，到一家大型国有企业工作。当时的大学生很少，所以张成功在单位里深受重视。张成功也没有辜负单位领导和同事们的期望，工作上表现出色，凭着他吃苦耐劳的精神和对工作孜孜不倦的钻研，很快就当上车间工程师、车间主任、副厂长。

随着中国经济政策和制度的变革，市场竞争压力的加大，张成功渐渐感到有些力不从心，他报名参加了函授第二学位企业管理专业的学习。企业改制，张成功的位置没变，但岗位名称变成了公司副总经理。学习和努力，公司的健康发展，张成功又逐渐恢复了自信。张成功被任命为主持工作的副总经理后，率先在公司治理结构上推行改革，推动了生产力的解放，取得了令人瞩目的成果。公司的规模两年中扩大了 3 倍，利税也翻了两番，张成功也在公司的发展中顺理成章地成为公司的总经理。

正在张成功春风得意的时候，一次偶然的机会，张成功被组织上调到了政府部门工作，有了一个受人尊敬的副处级职务，而且分管的就是工业，应该是他最熟悉的领域。但是，事与愿违，受人尊敬是一回事，做事感觉又是另一回事。政府工作的压力使得张成功以前当总经理的那种得心应手、潇洒自如的感觉逐渐消失了。张成功想不明白，自己管理公司的丰富经验为什么在政府部门就不能游刃有余呢？为了摆脱工作上的烦恼，在朋友们的建议下，张成功化了 3 年时间完成了工商管理硕士（MBA）课程的学习。当时，公共管理硕士（MPA）项目在中国内地还没有开始。

MBA 课程学习给张成功带来了一个意想不到的结果：他被调到教育主管部门工作，提拔担任处级职务。后来的一次谈话中张成功才知道，当初调动和提升他的一个重要理由是：他是整个政府机关中唯一的一位具有硕士学位的高学历人才。鉴于以前的教训，张成功马上着手

学习和研究教育领域的理论和问题,并考虑是否要报考教育学博士研究生。也就在这时,中国内地有了 MPA 项目。张成功经过再三比较和思考,决定参加 MPA 课程学习。张成功的工作背景和学习背景对于其 MPA 学习有非常大的帮助,他逐渐成为学员中的佼佼者。张成功在学习和研究问题的同时,开始撰写和发表论文。他的论文和观点开始影响当地教育的发展,在政策和一些管理措施中得到了体现。久而久之,张成功逐步成为一个在当地被许多学校认可的学者和管理者。张成功感觉到,MPA 学习不像当初的 MBA 学习,不再感到艰难和痛苦,而是在过程中就感受到了许多的欢乐。张成功不仅陶醉在学习的成功之中,而且在工作中收获颇多。

张成功参加过 MBA 课程的学习,现在又开始了 MPA 课程的学习,他的学习是成功的吗?他的学习为其个人和组织的发展带来了什么?下面我们来讨论这一问题。

每一位学习管理的人都应该对学习的目的有一个清晰的认识,否则,学习的效果将会非常不尽人意。但是,要真正讲清楚这一个问题却又很难。结合张成功的公共管理工作特点及其 MPA 的学习,我们不妨从以下几个方面来展开讨论:

- 什么是管理
- 什么是公共管理
- 管理者是干什么的
- 管理的效果

如果对这四个方面的问题有了比较深刻的了解,那么,对学习公共管理的目的就能有一个基本的和比较全面的认识了。

1.2 管理与公共管理

什么是管理,什么是公共管理,管理的目的是什么,这是我们在学习公共管理时首先要弄清楚的问题。人类之所以组成群体,是为了能生存下去,并在此基础上改善生活,使生活丰富多彩、更有意义。为此,人们不得不放弃各自为政的行为方式,通过协同行动来达到这一目的。在群体中协调每一个成员的行为,就需要管理。所以说,一个组织的产生一定有其目标,其管理活动就是实现组织既定的目标,引导和协调组织成员的行动。

1.2.1 管理的定义

关于管理的定义,可谓众说纷纭,都有一定的道理,因为这是科学与艺术的结合,难以统一为一个精确的标准。从组织的角度来看,通常把管理定义为整合组织的资源更好地实现组织目标的过程。从这一定义出发,管理有五层含义:第一,管理是一个过程;第二,管理的核心任务是达到组织的目标;第三,管理的手段是整合和运作组织所拥有的资源;第四,管理的活动本质是追求更好;第五,管理的基本活动内容和行为是决策、指挥和协调。

管理是一个过程,那么,必须以过程的概念来认识管理,以过程的方式来开展管理活动。达到组织的目标是管理存在的价值,必须在管理的全过程中看清并牢牢把握住组织的目标。资源是管理活动的对象和基础,包括人、财、物、信息等诸方面,整合资源强调的是资源的有效利用和提高资源对组织目标的贡献。追求更高的效率和效果,是管理活动在实现组织目标过

程中的本质要求。“没有最好,只有更好”不仅是一个口号或广告词,而是对管理活动的一种觉悟。管理的职能有计划、组织、领导和控制等,但在表现形式和实质内容上是决策、指挥和协调活动。

1.2.2 管理的目的

管理的主要目的是追求经济绩效。即使是目前所强调的可持续发展中突出环境保护和节约资源的概念,也只是管理的经济绩效之目的的广义化而已。为什么这么说,因为管理面对的问题是投入、产出及其比值,那就是经济绩效。前面所讲到的“更好”的概念,它所针对的就是追求更好的经济绩效。

一个组织在作出任何一项决策,运作任何一种资源时,都必须将绩效摆在首位,对企业绩效而言,经济绩效的反映更直接一些。也许会有一些非经济绩效的要求,但要是离开了经济绩效这一管理之根本目的,那些非经济绩效也会失去意义。对于公共机构而言,无论是政府,还是非政府机构,管理的非经济绩效会表现得多一些。但是,从广义的角度出发,我们马上就发现,实质上仍然是经济绩效的问题。比如政府,其任务就是用好公众的资源(包括钱),更好地为公众服务并满足公众的需要。

关于管理的概念,还可以通过阅读 Joseph M. Putti 等编著的《管理学精要:亚洲篇》、尤建新等编著的《高级管理学》等。

1.2.3 公共管理的涵义

关于公共管理的涵义,通常有以下几种解释:夏书章(2000)在中国刚开始讨论公共管理职业学位时就指出,公共管理包括政府方面的公共管理(狭义)和非政府方面的公共管理;顾建光(2004)在讨论公共管理概念时认为,公共管理是指公共组织(以政府为主体)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生活质量和共同利益的一系列活动进行调节控制的过程;尤建新(2002)曾经将公共管理概括为是面向社会公众,关系到公众福利的管理活动;等等。国外学者在讨论这一概念时,更是有多种阐述方式,其发散性的陈述可以帮助理解公共管理的涵义,但很难归纳准确的用词。因此,可以阅读有关的文献来帮助加深理解。

归纳部分学者和公共管理专家的论述,可以这样来认识公共管理的涵义:公共管理是对公共事务的管理,其目的是维护公共利益,为公众群体服务,其内容包括公共政策和公共项目的运作、公共资源的组织、协调和控制,公共物品的合理利用和监管,提供公众需要的社会服务等。

谈到公共管理,同样存在着一个经济绩效的目标。从公共管理的涵义出发,公共管理的绩效目标最终归结为提高公众的生活质量。

1.2.4 公共管理的研究方法

研究公共管理的方法主要有:案例分析法、实体分析法、系统分析法、实验法、比较分析法、实践抽样法等。

(1) 案例分析法。案例分析法是对已经发生过的公共管理事件,尽可能从客观公正的观察者立场加以描述或叙述,以脚本等形式说明一件事,力图再现与事件相关的当事人的观点、所处的环境,以供研究者评判。

(2) 实体分析法。实体分析法是把公共管理机构作为一个实体来看待,分析它存在和发展的前提条件及其与环境的关系。比如说,制约公共管理机构发展的因素有哪些?公共管理机构的目的是什么?它开展了哪些活动?它拥有哪些资源和权限?它目前面临的主要问题是什么?

(3) 系统分析法。系统分析法是一种根据客观事物所具有的系统特征,从事物的整体出发,着眼于整体与部分、整体与层次、整体与结构、结构与功能、整体与环境等的相互作用,求得优化整体目标的现代科学方法。系统分析法具体包括整体分析、环境分析、结构分析、层次分析、相关分析。

(4) 实验法。实验法是通过设计模拟实验,将事物的各种因素、发展过程再现出来,以找到这种事物在真实世界中的各种有用数据及面貌。公共管理中的实验法不能做到像自然科学实验那么精确,它是通过选择某些对象和领域,有时人为地提供某些条件,来推行管理实验或政策实验,以取得经验,然后全面推广。

(5) 比较分析法。比较分析法是通过不同事物或同一事物在不同阶段的情况进行比较,找出其中的共同点、本质或规律性的东西。比如对不同国家或地区的公共管理系统及过程加以比较和分析等。比较分析法具体分为横向比较分析和纵向比较分析。

(6) 实践抽样法。实践抽样法主要是分析公共管理人员实际操作的方法、过程,如他们在开展管理活动或提供服务时是如何确立问题、如何收集信息来分析问题、如何寻求解决问题的方案及优化和选择满意方案、如何实施方案并进行控制等,通过对一些样本的加工整理,上升为理论以指导实践。

1.2.5 公共管理理论的发展

为了更好地认识和讨论公共管理及其活动,下面简单地回顾一下公共管理理论的发展。公共管理理论的发展通常可以划分为三个阶段:早期的公共管理、传统的公共管理和新公共管理。

[1] 早期的公共管理

自从有了人类,就有某种形式的行政存在(E. Gladden, 1972)。比如:原始社会的公共管理是对部落生活规范、群体生产劳动和战争的管理;中国古代公共管理的主要目标是使百姓安居乐业;欧洲各帝国的公共管理是制定规则和程序实行控制。

[2] 传统的公共管理

传统的公共管理是在 19 世纪产生的,是伴随着国家和阶级的产生而出现和发展的,并成为国家进行社会管理的重要组成部分。这一阶段对公共管理理论发展比较有影响的人物和理论有:K. Marx 的公共管理观,F. Taylor 的科学管理理论,E. Mayo 的人际关系理论,以及 M. Weber 的官僚行政理论。

1. K. Marx 的公共管理观 K. Marx 对公共管理的认识有这样一段论述:公共管理是国家的组织活动;国家或政府除了阶级统治职能之外,另一个基本职能是公共事务管理和社会管理,即创造维护正常的社会生产和生活所必须的条件。

2. F. Taylor 的科学管理理论 F. Taylor 的科学管理理论主要有以下几方面的贡献:① 工作定额:科学的标准作业时间。F. Taylor 认为,如果没有科学的工作定额,就没有办法对

工作业绩进行测量和考核，也就不能有效实施相关的管理活动。②第一流员工：为每个人找到合适的岗位。F. Taylor 认为，每个人都有自己的优势和特长，如果能够找到合适的工作岗位，就能发挥出他(她)最大的能力，获得对组织的最大贡献。[这里有一个值得思考的问题：当某个员工在其工作岗位上取得很大成绩、作出很大贡献的时候，提升其职务(比如从处级岗位提升到副厅级岗位、从分管某领域的副厅级岗位提到负责全面工作的厅级岗位)予以激励的方式是不是一个很有效的方法？]③标准化：废除多余动作或过程(依靠标准化的作业程序)，提高工作效率。F. Taylor 认为，在我们的工作活动中存在许许多多多余的动作，浪费了大量的时间和精力(当然也包括其他的资源)，应该把这些多余的动作找出来，并予以剔除。他认为，标准化是解决这类问题的一条有效途径。④差别工资：激励敢于挑战的员工。F. Taylor 认为，许多情况下，提高工作绩效的重要障碍在于能否挑战自己。挑战的动力来源是多方面的，F. Taylor提出的差别工资是其中有效的动力源之一。⑤发展生产力：管理者与被管理者共同提高业绩。F. Taylor 认为，劳资双方的矛盾焦点往往在于资源和剩余价值的分配比例。他希望劳资双方都应该从关于切蛋糕的精确度的争论中解放出来，把关注点聚焦到做大蛋糕上。⑥分工：提高专业化水平。专业化分工是精益求精的有效途径，有助于提高工作效率。

3. E. Mayo 的人际关系理论 以 E. Mayo 为代表的人际关系理论对经济人的观点提出了质疑。E. Mayo 认为，以前的管理理论把员工看成是单纯的“经济人”，认为金钱是刺激员工积极性的唯一动力，这是片面的。他提出了“社会人”的观点，人作为复杂的社会系统的成员，金钱并不是刺激积极性的唯一的动力，社会和心理因素等方面构成的动力，如安全感、归属感、相互尊重和友情等，对劳动生产率有极大的影响。正因为人的行为受到社会的、心理的等方方面面环境行为的影响，在群体中会有群体压力，并表现出从众行为。另外，以前的管理理论只注意到正式组织结构的作用，而在 E. Mayo 组织的 Howthorne 实验中发现，除了正式组织之外，员工队伍中还存在着无形的非正式组织，具有特殊的感情倾向和领袖人物，以一种默契左右着员工们的行为。这是一种凝聚力的导向，如果引导得好，可以为正式组织带来积极的作用；反之，则会起到消极的阻碍作用。E. Mayo 还提倡新型的领导风格。以前的管理理论认为生产效率的提高主要依靠生产作业的安排和科学技术的应用，E. Mayo 则认为提高生产效率的关键在于提高人的“士气”，这与管理者的作风密切相关，所以要研究管理者行为，形成一种新型的领导风格。E. Mayo 认为，这种新型的领导风格就是通过满足员工的合理需要，加强正式组织内部的真诚合作，改善人与人之间的关系，注意维护正式组织的经济需要与非正式组织的社会需求之间的平衡，从而鼓舞员工的“士气”，达到提高生产效率的目的。为此，不仅要改善工作方法和工作条件，还必须关注员工的态度和积极性，要设身处地地关心下属，沟通感情，让每个员工都能心情舒畅地工作。

4. M. Weber 的官僚行政理论 M. Weber 提出的官僚行政理论对公共管理理论的发展产生了广泛而深刻的影响，是现代国家行政管理体制的基础。M. Weber 在其代表作《社会组织与经济理论》一书中指出，为了实现一个组织的目标，要把组织中的全部活动划分为各种基本的作业，形成各种岗位，每个岗位都有明文规定的权利和义务。组织中人员的任用必须根据职务岗位的要求，通过正式的考试或培训教育来进行。组织中的每个成员必须严格遵守组织中的各种规章和纪律，这些规章和纪律以及组织中成员之间的关系是不受个人情感影响的。这种不偏不倚的做法不仅适用于组织内部，同样也适用于组织与外界的关系。M. Weber 认为，这种理想的行政组织体系在纯技术观点上看是能够取得最大程度的效率的，从这种意义上

说,这种组织是对人进行绝对必要的控制的最为合理的手段。在精确性、稳定性、严格的纪律性和可靠性等方面,它比任何其他形式都要优越。因此,使得组织的管理者以及同组织有关的人能对其结果作出十分准确的估计。归根结底,这种组织在效率和活动范围上都比较优越,而且能够正式地应用于各种行政管理任务。

今天,M. Weber 提出的官僚行政理论对公共管理的实践发展产生了广泛而深刻的影响,其影响有两个方面:①贡献。系统地分析了正式组织结构,全面地阐述了作为资本主义社会的一切大型社会组织所应具有的基本特征。其中心思想是把组织看作是由职位和部门的等级结构形成的系列,每个职位、部门的权限和职责都是依据合理、合法的原则,按照它在组织中的地位确定的,而每个组织成员的一切职务行为都是由既定的规则制约着的。②缺陷。官僚行政体制的一个根本出发点,是把人视同被动的工具(M. Weber:一个职员无非是一台运转着的机器上的一个齿牙,整个机器的运转给他规定了基本固定的运行路线)。这种机械的管理体制,在条件适当的情况下,能够发挥出高效率。然而,构成这种体制的各个要素,在一定的条件下,也可能产生相反的作用,给组织带来种种消极的后果。如:

——过分地强调和机械地执行规章制度,就会使本来是实现组织目的的手段变成了工作的目的。人人墨守成规,组织变得死板僵硬,失去应变能力;

——上级决定下级的升迁,难免造成下级逢迎拍马,报喜不报忧,官僚主义就会逐渐滋生和蔓延开来。

[3] 新公共管理

随着社会经济的发展,M. Weber 提出的官僚行政理论虽然对各国的公共管理发展有着深刻的影响,但在理论和实践上已经发生了重大变革。公共管理的新思潮一开始就存在激烈的冲突,特别是在引入私营经济的管理方法上有不同的认识,但倒退回传统的官僚行政模式也已经是不可能的。各种新思潮有一个共同的认识,那就是取代传统的模式。比较而言,C. Hood 在《A public management for all seasons》(1991)中提出的新公共管理的七个要点与别人分歧较少。

(1) 进行专业化管理。这意味着要对责任进行明确的划分,让管理者知道要做什么、为什么、目标是什么、做的结果和负有的责任。

(2) 对于绩效的明确标准与测量。负责任就要知道绩效水平,这需要确立目标和绩效标准,而且要克服测量上的困难,努力做好绩效评估工作。

(3) 格外重视对产出的控制。人们不能过于关注投入,产出才是所要达成的目标。

(4) 趋向分散管理。公共管理也有民主化的进程。

(5) 向更具竞争性发展。随着降低成本概念的提出,竞争的问题就产生了,比如通过招标的方式提供公共产品就是引入竞争机制削减公共开支的有效做法。

(6) 重视非公经济的管理方式。对于绩效的认识和用人体制的变革,非公经济(私营经济)的管理方式开始受到关注,并被推荐进入公共组织。特别受到关注的是激励机制,其对于绩效的影响得到广泛的认同。

(7) 节约和合理利用资源。公共部门有责任让资源得到合理的配置,因此,要给予更多的关注。近 10 多年来形成的可持续发展理论,对于环境和资源问题提出了新的概念。

1.2.6 公共管理的基本原则

公共管理对于各国而言,既有共性的原则,也有因国情和地区不同而不同的个性的原则。结合中国的国情,应该坚持以下几项公共管理的基本原则:

(1) 坚持正确的政治方向,以公正和维护公众利益为基本。执政为民、代表最广大人民群众利益不只是口号,必须在政府工作中充分得以体现。公共管理活动中必须很好地把握正确的政治方向,把公众的利益放在首位,这不仅是提高中国共产党执政能力的需要,更是中国共产党执政为民的根本。

(2) 坚持精神文明和物质文明一起抓。公众的生活内涵不只是物质方面的,还有精神方面的。当社会发展到一定的阶段,特别是当中国经济有了较大的发展以后,公众对于精神生活的要求有了很大提高。公共管理必须明察公众在精神和物质方面需要的发展,顺应需要的变化发展改进公共产品,建立和发展现代的文明社会,让公众感到满意。

(3) 尊重社会主义市场经济发展的客观规律。公共管理要涉足于需要公共管理的领域,要抛弃以前的那种"公共管理无所不能"的错误思想。特别是在资源配置上,要遵循市场经济发展的客观规律,坚持市场配置资源,优化和提高资源配置的效率和效果。从社会主义计划经济向社会主义市场经济转轨后,必须强调这方面的问题,特别是在干预企业的合法权利问题上要提高公共管理者们的觉悟,为社会主义市场经济的繁荣和健康发展创造良好的社会环境。

(4) 重视社会经济和人类文明的可持续发展。环境保护和资源的有效利用,是当代公共管理者面临的严峻考验。要繁荣当代的社会经济,要传承悠久的历史遗产,要为子孙后代留下充足的发展空间。可持续发展不能停留在口头上,必须落实于行动。

(5) 坚持创新和改革,提高管理水平和工作绩效。社会经济的迅猛发展,公共管理必须能与之相适应,并为之创造有利的条件。因此,与时俱进不是政治口号,而应该是公共管理部门的行动。

(6) 遵纪守法。公共管理的核心任务之一是依法行政,因此,必须带头遵纪守法,成为模范守法者。这也是公众满意与否的关键问题。

公共管理涉及的内容很广,要进一步了解什么是公共管理,可以阅读 Owen E. Hughes 编著的《公共管理导论》、夏书章编著的《现代公共管理概论》、陈振明编著的《公共管理学原理》等。

1.3 管理者的职能

要认识管理者的职能,首先应认识什么是管理者。通常把管理者定义为指挥别人行动的人。于是许多管理类的书籍中把管理者比喻为一位交响乐团的指挥,在他的指挥下,乐团的每一位演奏者通过协同演奏各自的乐器而组合成具有生命的乐章。但是,Peter F. Drucker 早就指出,仅仅将管理者喻为乐团指挥是不够的。因为乐团指挥依据的是作曲家的作品——乐谱,而管理者不仅要求具有类似乐团指挥的职能,还必须具备类似作曲家的职能,即既要制定决策又要领导决策的实施。