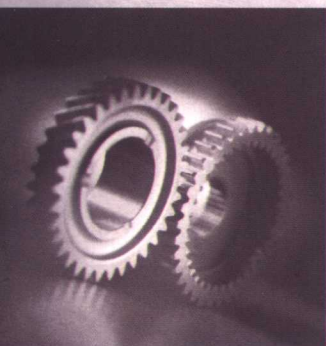


公 共 管 理 研 究 丛 书

社会转型与 公共管理

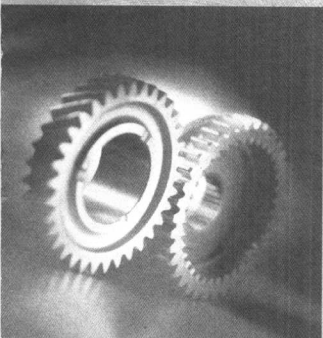


席恒 孙录见 刘文瑞 编

中国社会科学出版社

公 共 管 理 研 究 从 书

社会转型与 公共管理



席恒 孙录见 刘文瑞 编

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会转型与公共管理/席恒等编. —北京: 中国社会科学出版社, 2006. 12

ISBN 978-7-5004-6030-5

I. 社… II. 席… III. 公共管理—文集 IV. D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 162745 号

责任编辑 胡 兰

责任校对 石春梅

封面设计 王 华

版式设计 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 丰华装订厂

版 次 2006 年 12 月第 1 版 印 次 2006 年 12 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 15.5 插 页 2

字 数 373 千字

定 价 32.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序 言

在中国，公共管理领域是一个方兴未艾的领域，许多专家学者在这一领域默默耕耘，为构建中国的公共管理理论大厦添砖加瓦。尤其是对于转型中的中国社会来说，公共管理的研究更具有现实意义。西北大学公共管理学院的诸位同仁，用辛勤的劳动，在公共管理的基础理论研究和现实对策方面做出了可喜的成果。呈献给读者的这本论文集，就是近年来部分成果的汇编。

早在 20 世纪 80 年代，西北大学就创办了行政管理专业。随着人才的汇集和学科的发展，2000 年 7 月，为适应社会对公共管理人才的需求，在优化学科结构、合理配置资源的基础上，正式组建成立了公共管理学院。

在教学和科研活动中，西北大学公共管理学院已经形成了自己的学术特色和风格。在公共管理的基础理论研究、地方政府研究、社会保障研究、公共事业管理以及教育经济与管理等方面成果显著，奠定了今后发展的坚实基础。

西北大学地处古都西安，有着悠久的历史文化积淀。在学风上，西安的厚重，北京的敏锐，上海的灵动，湖湘的执著，各有鲜明的风格。西北大学公共管理学院诸君，承继了三秦大地朴实无华的学术传统，专注于细致严密的理论梳理，发扬了“经世致用”的治学理念，同时又把握时代前进的脉搏，紧扣社会转型

的现实问题，展开相应的学术探讨。本书所收录的论文，或高屋建瓴，从宏观探讨公共管理的重大问题；或具体入微，从细节研究公共管理的具体措施。汇集出版这些论文，是我们为公共管理学术领域奉献出的一束用心血浇灌的果实。

公共管理学院成立后不久，学院便组成了以几名资深教授挂帅，中青年学术骨干参加的“公共管理基础理论问题”研讨小组，对公共管理的思想演变、公共利益、公共权力、公共组织和公共事务与公共产品等问题进行了持续而深入的研究和讨论。这本论文集集中的部分成果，也是研讨小组集体讨论的结果。这本论文集，仅仅收录了 2000 年至 2004 年的部分成果。在收录范围上，仅仅限定在公共管理基础理论、地方政府研究、社会保障研究、教育经济与管理、公共事业管理五个方面。超出这些方面的不得不忍痛割舍。尽管这些不足以反映西北大学公共管理学院学术研究的全貌，但毕竟可以从中对我们的学术研究作一概要总结，为今后的学术发展提供参考。回首过去，我们有理由为筚路蓝缕的创业艰辛而自豪；展望未来，我们有责任为公共管理学科的发展作出更大贡献。

本书由席恒博士主编，刘文瑞、孙录见为编辑本书做了大量工作。尤其是孙录见同志，承担了本书编辑中的主要具体事务。在本书的编辑过程中，各位作者给予了大力支持，中国社会科学出版社为本书的出版付出了辛勤劳动，在此一并致谢。

席 恒

2005 年 12 月

目 录

序言	(1)
----------	-------

公共管理理论研究

公共管理学的大问题之争	张正军 (3)
公共管理学的认同危机	张正军 (14)
论公共管理的主体	柴生泰 (28)
公共行政动力资源初探	张 希 (39)
个人偏好与公共利益的形成：兼论阿罗 不可能定理	薛 冰 (47)
行政效率、行政决策、行政体制：公共 行政研究的三次转向	薛 冰 (59)
浅析公共决策的价值取向	梁仲明 郑安云 (72)
公共政策的特点、结构及信息意义	薛 冰 (81)
论中国行政决策机制的改革和完善	梁仲明 王建军 (88)
试论行政决策执行过程中的信息管理	周联兵 朱海霞 (103)
论全球化背景下中国政府职能转变的特点	黄维民 (116)
从全能政府到有限政府：市场经济对政府 机构改革的必然选择	胡 杨 唐丽娜 (132)

市场经济中的政府管制及其创新	雷晓康	贾明德 (142)
试论政府利用市场提供公共物品的理论		
基础	雷晓康	秦占欣 (160)
试论中国公共权力腐败的成因及对策	郭 斌	(170)

地方政府管理研究

地方政府社会管理职能新探	任宗哲	(183)
建立服务型地方政府的路径探讨	李尧远	任宗哲 (198)
西部区域经济发展与地方政府行为创新	任宗哲	(211)
西部大开发中公共权力腐败与对策研究	梁仲明	(225)
地方政府公共政策执行的制约因素及其对策	杨 李	(236)
西部地区信息资源现状、存在的问题及		
对策	牛红亮	刘 静 (245)

社会保障研究

试论中国养老保险的准市场化运行	席 恒	(263)
慈善行为的经济学分析	马小勇	许 琳 (278)
论中国社会救助的多元化主体	许 琳	薛许军 (290)
对中国公民慈善意识的调查	许 琳	张 晖 (300)
中国农村社会保障的现状与发展	魏哲铭	陈 萍 (314)
从社会性别视角看贫困地区女童就学		
障碍	郑安云	靳连冬 (321)
养老基金供给不足的经济学分析	张盈华	(330)
社会保障制度改革中优抚医院目标市场的		
重新选择	张盈华	(337)

教育经济与管理研究

试论高等教育的供给机制	席 恒 (353)
中国西部地区高等教育发展的战略选择	梁克荫 (362)
试论高等学校的素质教育	梁克荫 (376)
集约化: 陕西省高等教育发展的理性 选择	姚聪莉 高 帆 (385)
高等教育的规模扩张与持续发展	新连冬 (390)
教育改革探讨	刘文瑞 (399)
创新人才培养与大学教学模式改革研究	郑 宏 (410)
现行专业技术职务评审制度中若干问题的法学分析 ——以高等学校为例	孙录见 (423)

公共事业管理研究

社区自治、社区互助与社区共享

——论当代中国新型城市社区的功能定位	席 恒 (433)
NGO	
——中国新时期社会救助的重要组织资源	许 琳 (449)
试论非政府组织在社区建设中的作用	郑安云 戴雅玲 (456)
论图书馆的科学管理原则	杨玉麟 (465)
电子政务管理模式探讨	曹 凌 耿 鹏 (472)
电子公民的培育	
——电子政务研究中不可或缺的视角	曹 凌 (481)

公共管理理论研究



公共管理学的大问题之争

张正军

—

20 世纪末叶，当人类历史即将跨入新千年之际，政治学对于公共管理研究的传统干预在中国官方的学科定位表中最终被遗弃。中国政府不仅决定在高等教育中开办以提高管理效率为主旨的 MPA 专业，而且在学科分类中赋予公共管理学与政治学和工商管理学并重的地位。在此背景下，关于公共管理的研究文献在中国学界一时激增起来。美国的公共管理学以其居先的发展优势受到中国学者的特殊青睐。将中国的实践与美国的理论联系起来，创建公共管理学的中国形态似乎正演变成为一种趋势。

对于熟悉国外社会科学发展的人来说，美国公共管理学所取得的成就的确显而易见。这不仅体现为一批公共管理学术刊物、研究机构在美国的创办，体现为美国公共管理研究数量可观的专家队伍及颇具规模的高等教育，也体现为当代公共管理学的诸多经典文献及观点多与美国公共管理学的发展紧密相关。然而，由此高估美国公共管理学的发展水平、将其看作公共管理学的一般

形态，并企图通过学术的移植或嫁接来创建与中国社会匹配的公共管理理论却显得偏颇。公共管理学在美国至今仍未摆脱认同危机。一方面，公共管理学面临着来自社会实践特别是公共管理部门的认同压力和挑战，改变公众及公共管理者对于公共管理研究的冷漠或怀疑态度依旧步履艰难；另一方面，公共管理学面临来自学术团体、学科建设特别是学界认可的压力和挑战，构建统一、一般的公共管理理论体系并处理好同相邻学科的关系、化解学者们因学科性质和归属问题产生的对于公共管理学的否定或排斥情绪仍任重道远。事实上，关于公共管理学的基本问题是什么在当代美国公共管理学研究中还是迷雾一团。公共管理学大问题的无果争论便是该门学科危机状况及此种迷雾蔓延的一种表现。自1926年怀特（White）出版《公共管理研究导论》一书标志公共管理学诞生以来，在经历了1926年至1946年POSDCORB“正统”学说占统治地位阶段、1947年至1967年的社会科学“异端”阶段及1968年至1988年的再言“民主”理想主义阶段后，美国公共管理学的发展于1989年开始进入了一个学科基础“重建”的新阶段。^① 其显著标志是，在1989年以来的十余年间，数群学者表现出对一系列公共管理基本理论问题的兴趣和重视。在这种基础重建运动的浪潮中，公共管理学研究者逐渐意识到基本问题的澄清对于本学科成熟发展的至关重要。1995年，在《公共管理学的大问题》一文中，罗伯特·D. 贝恩（Robert D. Behn）以“大问题”的形式挑起对公共管理学基本问题的专

^① Richard J. Stillman II, *The Study of Public Administration in the United States*, Public Administration—Concepts and Cases, Hought Mifflin Company, Boston, New York, 2000, pp. 17—30. POSDCORB 为计划（planning）、组织（organizing）、人事（staffing）、指导（direction）、协调（coordinating）、报告（reporting）、预算（budgeting）的英文缩写。

门讨论。^①

二

在分析其他学科并说明大问题在学科建构中普遍具有的重要意义后，贝恩将公共管理研究中的大问题概括为三个：微观管理问题、动机问题和度量问题。认为此三大问题虽可能不是公共管理学仅有的或轻易能够给予解答的，但却是公共管理研究者应当长期面对并努力解决的。三个大问题不仅相互联系并制约，而且会派生或展现为一系列具体的表现形式。

第一个大问题是所谓的“微观管理”。即公共管理者如何打破公共组织运转中过多的程序规则—不良业绩—更多的规则这种微观管理的循环。公共管理的工作业绩与人们的预期常常是不相称的。导致这种不良绩效的原因与围绕管理工作存在的主体间的相互不信任密切相关。这种不信任会抑制公共组织的表现，在不信任、差的工作绩效和规则制定间形成一种恶性循环。因此，公共管理者怎样削减那些内在于不同主体之间的不信任，打破不信任—规则—差的业绩—更多的不信任—更多的规则—更差的表现这一常见的微观管理循环，便构成公共管理研究所要解决的一大难题。为了解决这一难题，公共管理学必须对什么是不同主体特别是立法和行政部门间不信任的准确来源、存在哪些可使不信任削减且能够识别的具体条件和方式等相关问题进行回答。由于政府功能界定上的不完全确定，在立法和行政、政策制定和政策

① Robert D. Behn, "The Big Questions of Public Management", *Public Administration Review*, July / August 1995.

执行间的责任划分不可能非此即彼，政策的制定不可能深入到贯彻的具体技术细节并可能存在不同政策间的冲突，政策的执行也可能需要卷入政策的选择甚至制定，因此，在解决微观管理问题时，公共管理学还应研究公共管理者如何澄清不同相关主体如立法者、政治行政官和职业公务员在政策制定和执行中的责任分担。如果考虑政策制定和执行任务时存在或应当存在一个与公共管理的工程模型（仅仅监督一个事先确定好的政府政策的执行）不同的企业家模型（确定而不仅是接受目标），则公共管理学必须进一步对公共管理者如何界定并发展一个不仅必要且合法、道德的企业家管理方式作出回答。

第二个大问题是所谓的“激励”。即公共管理者如何激励人们努力、智慧地为达到公共目的而工作。基于公共组织的特殊性，公共管理者经常抱怨他们无力激励自己的下属。贝恩认为，面对“胡萝卜加大棒”理论在公共领域应用的局限，至少在公共政策学院，涉及激励类问题，经济学观点正取代其他学科逐渐获得支配地位。经济学家不仅将企业行为从市场拓展进组织行为，将组织行为中的委托代理关系看作组织行为的中心问题，而且将控制而不是简单的激励看作建构有效委托代理关系的关键，将激励问题引向控制方面。不过，由于经济学的委托代理范式暗含着一些可能偏离实际的假定，譬如：假定委托人想控制代理人的行为；假定委托人知道他想要代理人干什么；假定人们喜欢休闲胜于工作；假定代理人比委托人知道得更多，致使委托代理理论不重视研究如何利用、获得代理人拥有的更多的信息，而琢磨如何使这种偏在的信息优势无效或中立化。由于组织运作中的委托人可能不知道为了追求一个特殊的目标具体应当干些什么，甚或不清楚应当追求的目标是什么；公共组织中公务员的劳作也许并不仅仅是为了薪水而同时是为了追求有意义的事业；加上公共组织

中存在有基于人的相互关系而不是命令和控制的管理，委托代理理论在应用中遇到修正。在当代经济学家那里以委托人怎样控制代理人的行为为核心的委托代理问题，在应用中转化成怎样避免当委托人试图控制代理人时引起功能失常行为的问题。如果公共管理者不必一定要知道怎样最好地达到社会目标或不知道什么目标应当追求，如果位于或外在于公共机构的其他人也可以为公共组织目标的生成、选择或实现做出贡献，管理者如何激励公职人员以智慧而努力的方式去追求公共目标，必然成为公共管理学不能回避的重要问题。

第三个大问题是所谓的“度量”。即公共管理者如何以利于提高工作成就的方式度量他们的机构取得的业绩。如果一个公共机构做了很好的工作，我们怎样知道呢？为了回答这个问题，公共管理学必须界定完成什么对一个好的工作业绩才能作出贡献，由此确定度量的对象。而事实上，确定一个与工作业绩内在相关的度量对象常常是困难的。如果说投入和产出度量不能揭示组织真正所完成的，较好的方法是去检查公共组织运作的结果或影响，当工作努力和结果的关联不总是明显的情况下，断定组织成员工作的努力程度变得相当困难。组织运作中一种较好或较差的结果可能是职员的努力或过度偷懒所导致，也可能是外部或非人为随机因素作用的结果。这种复合原因使“我们不能控制任何事情的辩解”成为公共组织业绩度量时常见的反应。你可以使人们对他们的产出（output）负责，但他们不能控制其行为的结果（outcome）。如果度量者接受“我们不能控制任何事情的辩解”，被度量者便不会负任何明确的过失责任。因为没有任何公共组织能够控制所有必要的输入以生产必要的结果。在此情况下，度量问题在其本质和关键上转化为一个与责任关联的“度量/责任”问题，即公共管理者如何界定管理者及他们的机构应

当负责达成的成就的度量。在很多公共组织中，人们对行为与目标间的准确联系知道的很少。公共管理的度量本身也不限于拥有准确的数据、数值。各级管理者和政策制定人需要运用数据去改进行为。因此，对于公共管理者，度量问题最终变成公共管理者如何使用公共组织的业绩评估去取得更大的公共事业成就。

三

贝恩自负地认为，公共管理学的这三个大问题是紧密联系的规范性管理问题。每一个问题都基于这样的假定：公共管理者和公共管理研究者的工作不仅仅是理解公共机构的行为，而且是如何改进这些机构的表现。如果公共管理学者们能够回答这三个问题，即使这种回答不是单一的或终极的，他们也将为公共管理者提高公共机构的工作效果做出重要贡献。贝恩的文章发表后便引起了美国学术界的反应。除了对大问题提出的意义予以肯定外，涉及大问题的具体内容，公共管理学界则表现出认识上的严重分歧。1996年第11/10月号的美国《公共管理评论》杂志刊载的两篇讨论大问题的论文表达了这种分歧。

其中一篇是弗朗西斯·X. 诺伊曼 (Francis X. Neumann) 题为《什么使公共管理学成为科学？或“大问题”真的大吗？》的文章。^① 针对贝恩在比较研究中的漏洞和注重操作的偏好，诺伊曼赞成在哲学层面上考虑学科的大问题。当我们观察一些系统

^① Francis X. Neumann, "What Makes Public Administration a Science? Or, Are Its' Big Questions' Really Big?" *Public Administration Review*, September/October 1996.

如宇宙、银河系、一个国家、一种经济时，我们常被迫追问为什么及从何而来之类的问题，并趋向研究居先的系统或早期的相互作用。这种研究代表着成熟的哲学反应。正是这种特性给了探寻的许多学科以科学的性质。这种关于本源性、起始概念的研究是否也会在社会科学中存在呢？是否成熟的哲学反应会促使社会科学趋于科学？答案应当是肯定的。尽管哲学不一定是科学，但没有哲学思考任何学科都不可能成为科学。据此观点，贝恩所谓的“大问题”，无论是公共管理者如何打破微观循环、公共管理者如何激励人，还是公共管理者如何度量成就，都不是哲学层面上的一种概括，因而难以看作是对公共管理学发展起基始作用的大问题。它们不仅不应当放在一个分类层次，且都属没有涉及起源或学科基本本质的应用问题。如果贝恩的选择是错的，那么公共管理学的大问题应当是什么？按照诺伊曼的逻辑，在回答这一问题时，我们首先考虑的不应当是大问题是什么，而应是大问题是否真的在这门学科中已经存在。一种可能的情况是，公共管理学目前尚没有真正的大问题，哲学探究不存在，与起源和基本性质关联的问题未曾出现，公共管理学因此不构成科学或远离成熟的学科。另一种可能的情况是，公共管理学的大问题已经存在，但由于种种原因没有被揭示出来。除了职业研究中的疏忽，这种原因可能是某种自大，以为已经会面过大问题，且很好地对付或解决了，因而不需张扬；也可能是某种担心，学科或业内人士认识到大问题的存在和重要性，但怕难以应答或受到外界的攻击而不愿提及。在诺伊曼看来，公共管理学的大问题是存在的，对于它们的揭示必须在公共管理学研究最基本的层次进行，且应当揭示这门学科的本质和存在动力。确切地说，真正的大问题不应当是贝恩意义上的应用问题，而应当是：（1）什么是一个组织或公共组织的本质？（2）公共组织如何与它的环境相关？（3）管理一个组