

公共管理学 概论

● 周维强 王申成 / 著

GONGGONGGUANLIXUEGAILUN



吉林大学
出版社

公共管理学概论

周维强 王申成 著

吉林大学出版社

·长春·

图书在版编目(CIP)

©周维强 王申成 2008

公共管理学概论/周维强,王申成 著.

长春:吉林大学出版社,2008.9

ISBN 978-7-5601-3246-4

I.公… II.①周…②王… III.公共管理—研究 IV.D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 045808 号

出版发行:吉林大学出版社

地 址:长春市明德路 421 号 邮编:130021

发行部电话:0431-88499826

网 址:<http://www.jlu.com.cn> E-mail:jlup@mail.jlu.edu.cn

印 刷:辽宁省实验印刷厂

开 本:787×1092 毫米 1/16

字 数:420 千字

印 张:19.5

印 数:1-3000

出版时间:2008 年 9 月 第 1 版

印刷时间:2008 年 9 月 第 1 次印刷

责任编辑、责任校对:章晓

封面设计:张沐沉

书号:ISBN 978-7-5601-3246-4

定价:45.00 元

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 公共管理学的产生与发展	1
第二节 公共管理学的相关概念	5
第三节 公共管理学的研究对象和研究方法	13
第二章 公共管理理论	20
第一节 新公共管理运动的背景、观点和发展趋势	20
第二节 公共选择理论	25
第三节 委托代理理论	30
第三章 公共管理环境	37
第一节 公共管理环境概述	37
第二节 公共管理环境要素分析	40
第三节 中国的公共管理环境	43
第四章 公共组织	52
第一节 公共组织概述	52
第二节 公共组织的结构	57
第三节 公共组织设计、过程与行为	62
第五章 公共管理职能	70
第一节 公共管理的职能概述	70
第二节 政府部门概述	76
第三节 政府与市场、社会的关系	84
第六章 公共部门战略管理	91
第一节 公共部门战略管理概述	91
第二节 公共部门战略管理的过程	98
第三节 公共部门战略管理的问题与改进	105
第七章 公共企业管理	110
第一节 公共企业管理概述	110
第二节 公共企业的分布和治理结构	115
第三节 公共企业的民营化	119
第八章 非营利组织的管理	128
第一节 非营利组织概述	128
第二节 中国非营利组织产生与发展	136

第三节 非营利组织与其他组织的关系·····	140
第九章 公共政策·····	147
第一节 公共政策概述·····	147
第二节 公共政策系统·····	156
第三节 公共政策过程·····	161
第十章 公共部门人力资源管理·····	166
第一节 公共部门人力资源管理概述·····	166
第二节 公共部门人力资源管理的演化与开发·····	173
第三节 公共部门人力资源管理的基本制度·····	178
第十一章 公共权力·····	185
第一节 公共权力概述·····	185
第二节 公共权力运行、制约及制约理论·····	189
第三节 公共权力的监督·····	194
第十二章 公共管理伦理·····	203
第一节 公共管理伦理概述·····	203
第二节 公共管理伦理规范·····	211
第三节 公共管理伦理的弱化与建设·····	217
第十三章 公共危机管理·····	224
第一节 公共危机管理概述·····	224
第二节 公共危机管理体制、系统与模式·····	232
第三节 公共危机管理机制·····	236
第十四章 公共财政管理·····	246
第一节 公共财政管理概述·····	246
第二节 公共财政管理内容·····	250
第三节 公共财政改革·····	258
第十五章 公共部门绩效管理·····	264
第一节 绩效管理概述·····	264
第二节 公共部门绩效管理的指标和方法·····	270
第三节 绩效管理的障碍、问题 and 对策·····	275
第十六章 公共管理改革·····	285
第一节 公共管理改革概述·····	285
第二节 当代西方的新公共管理·····	289
第三节 中国的公共管理改革与发展·····	295
主要参考文献·····	305
后 记·····	308

第一章 绪论

在 20 世纪 60—70 年代流行的新公共行政学,从 70 年代末期开始,因受到公共政策和工商管理两个学科取向的强烈冲击,将管理行政由公共行政阶段推至公共管理阶段。如今它已经成为融合了公共政策、公共事务管理等多个学科方向的大学科门类。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法专门研究公共组织,尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。

第一节 公共管理学的产生与发展

一、公共管理学的发展阶段

自有国家形态的人类社会以来,作为一种实践活动的公共事务管理就存在了,公共事务管理的历史与人类有组织活动的历史一样漫长。作为一门独立的研究领域或者学科,公共行政管理特别是政府管理研究形成于 19 世纪末 20 世纪初。在百余年的发展历程中,该领域经历了三次重大的研究范式转化,即从传统的公共行政学到新公共行政学,直至目前的公共管理学。从 1887 年威尔逊的《行政之研究》发表之后,公共行政学便成为一门独立的学科。公共行政学的发展,依照行政学家亨利的观点,经历了不同时期的变迁。

第一阶段:政治与行政二分法(1900—1926)。古德诺于 1900 年提出政治与行政“二分法”之观点,主张政治是国家意志的表现,而行政是国家意志的执行。1926 年怀特也提出政治不要干扰行政,行政管理系科学的问题,应维持价值中立,而以追求经济与效率为目标的主张。公共行政在 20 世纪 50 年代之前,关注的是研究如何有效运用资源以执行政策。

第二阶段:行政原则(1927—1937)。在这个阶段,许多行政学者关注建构“行政原则”。魏劳毕于 1929 年出版《公共行政的原则》,特别强调有一些科学的行政原则存在,这些原则可以被发现,行政人员一旦学会如何应用这些原则就可以成为专家。这些原则可不考虑环境之因素而适用于任何地方。

在 20 世纪 40 年代之前,公共行政乃立足于两个基本假设基础之上,即政治与行政“二分法”与行政原则。这样的立足点,使公共行政学科的发展产生了严重的缺憾与不足。最大的不足在于忽略了政治环境对公共行政之影响,缺乏对政治环境的研究与了解,更没有对政治管理相关知能的探讨。而所谓的行政原则,往往彼此矛盾,事实上亦不可能适用于所有行政情境。赫伯特·西蒙认为这些原则充其量是行政格言。

第三阶段:公共行政即政治学。“二战”之后,由于“政治与行政二分法”和“行政原则”受到人们的普遍质疑,公共行政开始向政治学回归。政治学作为公共行政的母学科,的确对公共行政的性格发展产生了巨大影响,政治学的基本箴言,如民生价值、多元政体、公民参与、社会正义、法治、正当程序等一直支配着公共行政学者的心灵。这一时期的公共行政具有强烈的规范取向。然而这一时期的公共行政以建立规范理论为目的,为知识而追求知识,对改进公共行政实务助益不多。

第四阶段:公共行政即管理学。从60—70年代起,一部分行政学者不满政治取向的公共行政研究,从而转向管理领域寻求发展。这一时期的公共行政是建立在这样的基本假设基础之上:一是公共行政与私部门的行政没有本质的区别;二是强调一般管理或类同管理;三是企业绩效优于政府绩效,而主张师法企业,提高政府绩效。这一阶段将公共行政转向管理,为日后公共管理途径的发展创造了条件。1975年莫什金所领导的机关—政策管理援助研究委员会在对预算管理局的报告中,提出了公共管理的三个核心要素:政策管理、资源管理、方案管理。这份报告可以说是对公共管理提出了一套完整的概念体系。

二、公共管理学产生的时代背景

公共管理学作为一门新兴学科,其产生并不是偶然的。从公共管理学的发展历程可以看出,公共管理学的产生、发展是同科学技术的发展和社会的进步紧密相联的。20世纪60年代以后,随着全球化、信息化、市场化浪潮的冲击,西方各国纷纷进入公共管理部门改革、尤其是政府管理改革的时代,“新公共管理”的运动风行全球。公共管理学诞生于20世纪70—80年代的美国,是有其特定的社会背景的。主要包括:

(一)西方国家摆脱困境的需要

“二战”以后,西方国家的发展经历了一段黄金时期。然而到了20世纪60年代末,西方国家纷纷从发展的高峰跌入危机的深谷,面临一系列的困境,成为公共管理学产生的直接动因。这些困境表现在:

1. 政府角色膨胀和规模扩大引起民众的不满

在福利国家理念的推动下,西方国家政府的权力不断扩张。政府职能范围的扩大,政府角色的多样化,尤其是为了保障公民之福利,政府大量通过立法管制干预民众生活,结果使政府规模扩大。政府一方面必须投入大量的资源以提供公共服务,另一方面必须采取重税政策来支付大量的公共开支,从而导致民众的普遍不满。

2. 经济衰退和财政压力的加剧

西方国家政府角色过度的膨胀,造成政府每年必须负担庞大的转移性财政支出,拖垮了政府的预算和经济,表现为通货膨胀居高不下,经济停滞不前,失业率上升,政府税收能力下降,财政压力巨大。

3. 社会问题与政府不可治理性的增加

随着工业化和科技发展,在社会进步的同时,也引发了层出不穷的社会问题。如人口

膨胀、都市化、社会治安、环境恶化、失业、教育、种族歧视、交通、犯罪问题等,往往是旧的问题尚未解决,新的问题又不断出现。政府所面临的公共问题的复杂性、动荡性和多元性环境,导致政府不可治理性的增加。

(二)科学技术革命和全球化浪潮

1. 科学技术革命是公共管理学产生和发展的重要推动力量

科学技术革命从来没有像现在这样深刻地影响着世界的政治、经济和社会的发展。以信息技术、人工智能、生物技术、材料科学为代表的高新技术革命正在改变着人类的经济结构、社会结构和生活方式,同样,对公共管理也产生着巨大的影响。

(1)现代科技革命使社会成员参与公共领域活动的性质和形式发生了重大变化。在现代科技推动下的经济发展,使知识含量较高的第二、三产业的从业人口比重大大上升;教育的发展,使整个人口的科学文化水平大幅度提高;科学技术推动了公共管理赖以存在的社会基础的巨大变化。(2)现代通信和信息技术革命对传统政府管理提出变革的要求。信息化使政府的传统金字塔式权力结构和信息处理结构明显不能适应社会的需求,从而要求公共部门的组织结构、运行方式、工作行为有一个重大的变革。(3)科技革命将导致社会治理新形态的出现。正如工业文明创造了官僚制政府管理模式一样,新经济文明必然要求新的社会治理形态与它相适应。

2. 全球化是公共管理学产生和发展的另一推动力

全球化给公共管理学以重大的影响。全球化使整个国际社会成为一个相互联系和相互依赖的网络,经济的全球化、通讯工具的发达,使这个网络进一步强化。在全球化的时代,政府仍然拥有各自的管辖权,并有自己独特的内部治理结构或管理系统,但它们再也不能像过去那样独立于其他治理主体之外,而是处在相互依赖之中。全球化导致了許多国际性公共物品的出现,如统一的世界市场、国际竞争力等。由于一个国家的国际竞争力是与其生存和发展密切相关的大事,如何保持和提升本国的国际竞争力便成为每个国家关注的焦点。各国政府不得不锐意改革,以顺应全球化浪潮,这也为公共管理学的产生和发展注入了强大的动力。

(三)政府管理和民主制度方面的矛盾

政府管理方面的矛盾集中体现在以韦伯官僚制思想为基础的行政体制与时代发展之间的矛盾;民主制度方面的矛盾则集中体现在西方国家民主的现状与民众的民主需求之间的矛盾。这两大矛盾成为公共管理学产生和发展的催化剂。

1. 以韦伯官僚制思想为基础的行政体制难以适应时代的要求

19世纪末、20世纪初以后,随着西方国家工业化的完成,马克斯·韦伯所提出的科层官僚制便一直占据着主导地位。但是,到了20世纪70-80年代,在科技革命和经济全球化的影响下,世界更加复杂多变。公众的价值取向出现多元化,需求呈现出多样化,民众的素质迅速提高,民主意识、参与意识急剧增强。这种变化对政府提出了新的要求,即政府必须更加灵活、更加高效,具有更强的应变力和创造力,对公众的要求更具回应力,更多

地让公众参与管理。这使得科层官僚制内在的局限以及与时代发展的不相适应日益突出,具体表现在:

(1)科层官僚制在按部就班的大工业生产条件下能发挥富有效率的长处,但在以信息为基础的时代则失去了理性和效率的传统优势。(2)市场经济体制的建立和完善,使市场竞争的原则日益深入人心;而科层官僚制奉行的是决策权威高度集中、统一指挥的原则,实行官僚制的公共服务部门就会因缺乏竞争而缺乏效率,陷入十分被动的境地。(3)科层官僚制过于琐细的分工,导致各部门封闭分割、各自为政、沟通困难、缺乏团队协作精神,也带来机构重叠、臃肿庞大、官僚主义盛行的恶果,致使政府功能退化。(4)科层官僚制的精英统治(而非民主)原则,使处于科层结构中下层的官员,惟上是从,不敢越雷池半步;科层制的层级节制、照章办事的原则,使组织内成员循规蹈矩、按部就班,不敢创新。

2. 西方国家民主的现状难以满足民众的“民主需求”

20世纪80年代以来,为了克服西方国家民主制度的缺陷和弊端,民众纷纷提出了新的民主要求。

(1)民众应直接参与公共服务的供给过程。按传统的做法,公共服务的供给过程是由政府垄断的,这种方式存在着行政效率低下、服务质量不高以及不能满足公民的多样性需求等缺陷。于是,民众强烈要求直接参与公共服务的供给,建立国家与社会共同治理的模式,以从根本上弥补官僚机构能力的不足。(2)公民应既能控制政治家,又能控制官僚。按照西方的民主制,公民能够通过选举来制约政治家,但对官僚却没有直接的约束力,官僚只能由政治家依法进行制约。在种种条件限制下,政治家对官僚的制约力相当有限,这就造成了官僚组织膨胀、办事效率低下、弊端丛生的问题。因此,公民除了用“选票”控制政治家外,还要找到恰当的手段来直接控制官僚。(3)国家应解决特殊利益集团对政府决策的控制。现实生活中的各利益集团所持有的权力资源与能力是不均衡的,势力强的利益集团往往能够操纵政府的决策,形成丧失中立性的公共政策。因此,西方民主制要进一步发展,就必须设计出一种能克服或弱化特殊利益集团“寻租”的制度。(4)国家应寻找解决西方民主制运作过程中深层次矛盾的途径。西方民主制运作过程中的深层次的矛盾体现在三个方面:一是政府官员(政治家与官僚)维护公共利益与满足特殊利益集团之间的矛盾;二是政府官员实现公共利益的角色要求与满足自我利益的矛盾;三是公民维护个人的合法权利与无限索取的行为倾向之间的矛盾。民众要求进行必要的制度设计并提供必要的物质技术条件,以缓解西方民主制运作过程中的深层次矛盾,使民主制度既不损害处于管理地位的少数人的基本利益,又能符合处于被管理地位的多数人的利益。

第二节 公共管理学的相关概念

一、公共管理的含义

公共管理是公共管理学的一个基本概念。正确理解和把握公共管理的含义,有助于全面理解和掌握公共管理学的学科体系和基本内容。

(一)国外学者对公共管理含义的表述

从字面上看,公共管理由“公共”和“管理”两个词组成。但它们各自的涵义同公共管理的本义不完全一致,因此两个词都难以阐述公共管理学的基本概念。即便是作为公共管理学的基本概念,公共管理的涵义也在不断地演变,因此,要确定公共管理的定义有很大的困难。时至今日,国外学者对此仍是众说纷纭。

1. 尼古拉斯·亨利认为,公共管理是方法性与技术系统性的发展或应用,通常使用量化以及测量等手段,以使公共组织的运作更有效率、有效能,并逐渐增强其回应力。

2. 卡尔森和欧尔曼认为,公共管理是对行政的一般方面科学整合的研究……它将人力、财政、物资、信息和政治资源的管理与管理学的计划、组织、控制职能相融合。

3. 梅戈特认为,公共管理是一个很新的术语。公共管理这个术语现在更为时髦,更受欢迎。某人从事公共管理表明他不仅能够熟练地执行政策、运作机构,而且能够娴熟地与所处的政治环境沟通,他应该能够与关心他所在机构和项目的组织和利益集团打交道。公共管理对于公务员行为的理解更为宽泛。那些致力于政策形成、政策执行和政策评估的过程都可以理解为公共管理。

(二)国内学者对公共管理含义的表述

1. 夏书章认为:公共管理是以政府为核心的公共部门,为实现公共福祉和公共利益而依法运用多种手段对社会公共事务进行有效管理的活动。

2. 张成福认为:公共管理是一门以致力于发展优异的治理的科学、知识和艺术。

3. 陈振明认为:公共管理是公共组织提供公共物品和服务的活动,它主要关注的不是过程、程序和遵照别人的指示办事以及内部取向,而更多的是关注取得结果和对结果的获得负个人责任。

4. 张良认为:公共管理是指社会公共组织以及其他组织推进社会整体协调发展、增进社会共同利益实现,通过制度创新和手段创新对社会公共事务进行调节和控制的活动。

5. 汪玉凯认为:公共管理是指政府及其他公共机构,为了适应社会经济的发展 and 满足公众的要求,对涉及公众利益的各种公共事务所实施的有效管理。

6. 薛澜认为:公共管理作为一种社会实践活动,是指政府制定公共政策,与其他公共组织一起,处理公共事务,提供公共产品和服务的活动。从学术角度看,公共管理是研究政府及其他公共组织的价值定位和实践活动规律的一门实践性和综合性较强的学科。

(二)公共管理的定义

公共管理有广义和狭义之分。狭义的理解,认为公共管理仅限于政府行政机关的管理;广义的理解认为公共管理不限于政府行政机关的管理,还包括非政府公共部门的管理。

1. 从区别企业管理与各种形式的私域管理出发,公共管理可以定义为:“公共管理是政府与非政府公共组织所进行的、不以营利为目的,旨在追求有效地增进与公平地分配社会公共利益的调控活动。”

2. 从公共管理所包括的基本内容出发,公共管理可以定义为:“公共管理是政府与非政府公共组织,在运用所拥有的公共权力,处理社会公共事务的过程中,在维护、增进与分配公共利益,以及向民众提供所需的公共产品(服务)所进行的管理活动。”

3. 公共管理是政府与非政府公共组织,在提供公共产品和公共服务的过程中,为维护 and 实现公共福祉和公共利益,运用所拥有的公共权力,依法运用多种手段对社会公共事务进行有效管理的活动。

(四)公共管理的含义

从上述定义可以概括出公共管理的基本含义:

1. 公共管理的主体是多元化的公共部门

在公共管理活动中,政府是主体,且居于核心地位,但政府不是惟一的主体。相当一部分政府职能交由非政府公共部门来完成,后者不一定比前者差。在微观管理方面,非政府公共部门有明显的优势。

2. 公共管理的对象是各种公共事务

公共事务是指那些涉及全体社会成员的利益和要求的事务。一般来说,人们对公共事务的概念的解释比较宽泛。比如,涉及国家主权、合法性、普遍性的国家事务;与国家和社会整体利益有关的国防、社会治安等公共安全与秩序事务;涉及人们共同利益的交通、邮电、教育、医疗等事务;那些与人们共同拥有的财产、所有人都有可能享用或受益的公共资源有关的事务。

3. 公共管理的目标是实现公共福祉和公共利益

公共福祉是指全体社会成员的福祉,公共利益是指全体社会成员的利益。不可分割性和全体社会成员的共享性是它们的基本特征。通常情况下,民主、法制、公平、公正、秩序、安全、效率、效益等现代社会的基本价值,以及国防、交通运输、通讯、警察、消防、电视广播、供水系统、教育、预防保健、邮政服务、统计信息等公共物品或公共服务,都是公共福祉和公共利益的表现形式。公共管理把实现公共福祉和公共利益作为其目标。公共管理的过程就是政府和其他公共部门维系现代社会的基本价值和提供高品质的公共物品或公共服务的过程。

4. 公共管理的依据是宪法和法律

政府和其他公共部门之所以能对公共事务进行管理,是因为它拥有公众授予的公权

力,这种公权力使得政府和其他公共部门具备了对其他一切人或权利要求的权威,它是公共管理活动得以顺利进行的重要前提。但是,一个部门有没有公权力、有什么样的公权力以及如何实施和运用这种公权力决非随意,而是由国家的宪法和法律进行规范和限定。就是说,公共管理活动必须根据宪法和法律的规定来进行。用宪法和法律对公权力进行约束和限制,是防止公权力对公众合法权利进行侵害的有效手段。

二、行政管理与公共管理

(一)行政管理的含义

行政管理与公共管理是两个不同的概念,其标志是管理主体不同。我国绝大多数学者把“行政管理”称之为“公共行政”,把“行政管理”视为“政府管理”来理解,这是一种主流看法。行政管理与公共管理在很多方面重叠,但是也存在着明显的不同。行政一般被当做国家或政府的活动,政务的推行或与公共事务相关的活动。而管理一般被当做与工商企业组织相关的活动,即与计划、决策、指挥、协调、控制一类相关的管理活动。

行政管理是指国家行政机关及其公务员,依法行使行政权力,组织和管理国家政务与社会公共事务的活动。

(二)公共管理与行政管理的区别

1.管理的理念不同

行政管理注重的是效率,而且主要是内部管理的效率。公共管理注重的是政府管理的绩效,即包括经济、效率、效益在内的多元价值。

2.管理主体不同

行政管理的主体是政府组织,而公共管理的主体是政府及其他公共组织。公共管理运用企业精神改造政府,在公共物品和公共服务的供给中,更多地引入非政府公共组织,通过授权、委托代理、公私合作等方式,吸引和组织更多的公共组织参与到公共管理,并在公共管理中发挥愈来愈重要的作用。

3.与外部的环境关系不同

传统的行政管理注重的是内部管理程序化、规范化,主张行政的价值中立,不受外部政治干扰。而公共管理则十分注重外部政治环境的影响,尤其主张“回应性”、“互动性”,即强调政府、企业、公民社会的互动,以及在处理社会及经济问题中的责任分担。

4.管理方法不同

行政管理最主要的管理方式是行政方式、法律方式,这些方式都是具有强制力的,而且是以命令和服从为基本特征的。公共管理则是以国家相关的政策和法律为依据,在运用行政的、法律的、经济的传统管理方法的同时,更关注战略管理,主张将一般私人部门管理的计划、组织、控制等管理工具、技术和方法运用于公共管理。

5.管理的目的不同

行政管理对组织内部的运作十分注重,强调行政的过程、程序及顺序。而公共管理的

关注点在最终的结果,即为达成结果而承担的责任。公共利益的实现是公共管理的最终目的。

(三)部门行政与公共行政

过去讲的行政管理实质上就是指政府管理,政府管理是通过各个职能部门来实现的,所以又称为“部门行政”。“部门行政”与“公共行政”的区别是:

1. 二者的经济基础不同

(1)部门行政是与计划经济体制相适应的,政府在资源配置中发挥主导性作用。部门是政府配置资源的杠杆,是联系政府与社会的中介,是落实计划的依靠力量。而公共行政是与市场经济体制相适应的,市场机制在资源配置中发挥基础性作用。(2)部门行政是为了满足按计划配置资源的需要而建立的一种政府行政模式,而公共行政则旨在满足社会公共需要。(3)“全能政府”是部门行政管理制度的基本生态环境,而“有限权力政府”是公共行政的基本生态环境。

2. 机构设置依据不同

部门行政主要是分行业按产品来设置部门,行业、产品的复杂与交错必然导致部门设置的重叠与部门职责划定的边界不清。公共行政是按大的产业划分来设置综合性的经济管理机构,重点是按市场经济发展的内在要求,加强市场监管部门与社会公共事务管理部门。部门行政必然导致以部门利益为基础的政出多门,将依法行政演变成“依法打架”。

3. 管理内容与管理方式不同

(1)部门行政不仅直接管理国有企业,而且直接享有国有企业的经营权、管理权、人事权,此时,部门是微观经济活动的主体。公共行政是对所有企业活动的环境进行公共管理,企业始终是微观经济活动主体。(2)部门行政主要是采取分钱、分物、批指标、立项目的管理模式,而公共行政主要是以政策引导与法律规范为主进行公共管理。(3)部门行政管理体制侧重具体行政行为,轻抽象行政行为,而公共行政更重视抽象行政行为,重视规则质量的管理,强调规则的统一。

4. 行政运行机制不同

(1)部门行政的特点是决策与执行高度合一,而公共行政则是根据实际情况权变匹配,强调决策与执行的适度分离。(2)部门行政的基本做法是,在横向上把行政权力分配给各个职能部门,在部门职责范围内,自我封闭。需要高度统一的计划与高度集中的权力,难以克服部门间的摩擦、“部门分割”。(3)决策是利益的划分,执行是利益的实现。自己立规矩,容易自我确定利益,从而使“部门职责利益化”,造成部门利益化;容易将部门利益塞进部门的执法依据,从而使“部门利益法定化”。自己执行就是亲自去实现这种利益,自己监督弱化了为社会公共利益服务的强制性。

三、公共管理与公共行政管理

公共管理与公共行政管理的区别表现在整个管理活动的各个环节上,并不是像有的

学者认为的,公共管理只是传统的行政管理借用了企业管理的技术与方法。

(一)公共行政管理的含义

公共行政管理是指国家行政组织或公共行政组织在宪法和有关法律的规定范围之内对国家和社会公共事务的管理活动。有如下含义:

1. 国家行政组织或公共行政组织是行政管理的主体,由于各国国家政治体制和行政体制各不相同,行政管理的主体也不同。

2. 公共行政管理的主体是行政执行部门或国家权力的执行机关,它对执行宪法和各种政策、法律负有责任。

3. 管理国家和社会公共事务突出了“公共”的特性,涉及到公共权力的运用、公共利益、公共政策、公共服务等。

4. 公共行政客体是国家事务、社会公共事务和行政机关的内部事务。行政管理活动的根本原则是依法管理。

(二)公共管理与公共行政管理的关系

二者的关系国内外有四种观点:

1. 公共管理等同于公共行政,二者有细微差别,没有实质区别。其细微差别在于: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。

2. 公共管理在某种意义上是回归了的公共行政。将“行政”一词换成“管理”,是将传统的公共行政学在公共管理的名目下复活了。

3. 公共管理是公共行政的一部分或一个分支。公共管理是公共行政学中的一个涉及技术和方法的子领域,公共管理学者“关注的是效率、责任、目标实现以及许多其他的管理和技术问题”。

4. 公共行政与公共管理是两个相互竞争的模式。澳大利亚学者休斯认为,公共管理与公共行政无论是词语含义还是理论基础都是不同的,“行政”的职能比“管理”狭窄。在国内,持有这种观点的学者指出,自公共行政学诞生以来,产生了三次大的范式转换,先后经历了传统公共行政、新公共行政和公共管理三个阶段。

(三)公共管理与公共行政管理区别

公共管理与公共行政管理区别有着四个方面:

1. 公共管理不是传统公共行政的简单否定,而是对公共行政的积极发展。突出地反映在政府为了适应外部环境的变化,对履行政府管理职责的理念、方式以及管理过程的控制等所作出的新的选择。

2. 在管理理念上,政府由过去单纯地注重效率,发展到效率、效益以及社会公平并重,突出了提高管理与服务的社会效益、保持公共管理的公正、平等。

3. 在管理方式上,公共管理意味着打破传统的公共服务领域,更多地引入市场机制,用企业精神改造政府管理,并把管理的主体扩大到非政府公共机构领域,调动更多的公共

机构参与公共服务与管理。

4. 在管理过程上,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管理的管理之中。

四、私人管理与公共管理

(一)私人管理含义

私人管理顾名思义就是指个人、个体或者私人的一切(经济、商业、经营等)管理活动。它与公共管理之间有许多共同之处。沙雷:“私人管理(商业管理)与公共管理在所有不重要的方面都是相似的”。二者都属于管理的范畴,它们的构成要素和职能基本相同。任何一些管理活动都离不开管理主体、管理对象、管理目的、管理职能和管理方法,任何组织的管理都包含了合作团体的活动;而且不管是政府部门、大学、医院,还是工厂和商业企业所有规模较大的组织,都必须履行一般管理职能,如决策、组织、领导和控制等。

(二)公共管理与私人管理的区别

“公”与“私”相对,在许多方面,公共管理与私人管理之间还是存在明显差别。沃尔多在《公共行政学研究》中归纳了公共的几个方面的含义:一是从哲学、法学和政治理论层次上,即从国家或政府的角度给“公共的”下定义,这里涉及的是主权、合法性、福利一类的问题;二是从经验层次上,即从公共职能和公共活动的范围上来界定;三是从政府执行活动或职能的角度来下定义。因此,公共的作为与私人的相对的概念,表示国家、政府及其他公共组织的职能、活动范围;与多数人的利益相关,有较多的社会公众参与;表示一个众人的事务领域。公共管理与私人管理的区别主要表现在:

1. 管理的使命不同

公共管理是为公众服务,追求公益,而私人管理以营利为目的。公共管理既然是非营利性的,其生存就不能靠出售产品或服务来维持,而主要依赖于立法机构的授权。相反,企业管理以营利为目的,则企业的生存也完全依赖于盈利的多少。正因为如此,公共管理的决策常常要反映公众或立法部门的倾向性,而企业管理的决策在很大程度上受市场因素即顾客需求所左右。

2. 管理的限制因素不同

公共管理的整个过程中都受到法律的限制,即立法机构对其管理权限、组织形式、活动方式、基本职责和法律责任都有明确的规定,这使公共管理严格地在法律规定的程序和范围内运行着。而企业管理则不同,法律在其活动中仅仅是一种外部制约因素,其主要运行是在利益轨道上进行的。由于不同的制约机制,所以两种管理具体运作方式也不同。

3. 责任机制不同

在私人组织中,权威和责任的划分是比较明确的。在政府中,诸如运作的规模和复杂性,对官僚机构加以政治控制的要求。即使在非政府公共部门中,责任机制也较为复杂,它们各有自己的章程或惯例,需要依法向政府有关部门申报、注册登记,并接受政府有关

部门和社会相关人员的监督。

4. 人事管理不同

公共组织尤其是政府中的人事系统比私人管理中的人事管理系统要复杂严格的多。公共管理人员是选举或任命而产生的。选择的程序十分严格,雇用和解雇困难得多,有职业化、终身化的趋向。私人管理遇到企业倒闭、破产或被解聘,雇用和解雇相对容易得多。

5. 受政治环境影响程度不同

包括政府活动在内的公共管理的运作是在政治环境中进行的,决定了公共管理受到政治环境更直接、更深的影响,与私人管理相比,具有明显的政治性或公共性的特征。

五、私人产品与公共产品

(一)私人产品的含义

私人产品是能够利用市场机制来提供的产品或服务的总称。它具有的特征是:

1. 消费上的排他性。某个私人物品被我消费了,别人就不能再消费、使用它。
2. 消费的竞争性。每增加一个单位的私人产品的公共,就需要增加生产一个单位私人产品所需要的成本。

私人产品的这两个特征,使得私人产品的生产和消费可以分开,使明确界定产品的所有权有了可能,从而为市场经济的价格机制运行创造了条件。

(二)公共产品的含义

公共产品是指非竞争性的和非排他性的货物。公共产品有二个特征:非竞争性是指一个使用者对该物品的消费并不减少它对其他使用者的供应;非排他性是指使用者不能被排除在对该物品的消费之外。这些特征使得对公共物品的消费进行收费是不可能的,因而私人提供者就没有提供这种产品的积极性。公共产品的上述特征以及规模效益大、初始投资大的特点,使得私人企业或市场不愿意提供、难以提供或提供难以做到有经济效益。因而,公共产品一般由政府或其他公共部门提供。

(三)公共产品的类型

公共产品可以从不同的角度进行划分:

1. 纯公共产品和准公共产品

(1)纯公共产品含义。纯公共产品是指能够严格满足消费上的非竞争性和排他性等特征的物品。如国防是一种最典型的纯公共产品,国防服务被提供,其消费没有排他性,是全社会的。公共安全、外交、法规政策、环境保护、基础研究、空间技术等也是纯公共产品。(2)准公共产品的含义。准公共产品是指不能严格满足消费上的非排他性和竞争性要求的产品。道路是一种典型的准公共产品,它具有某种程度上的消费的非排他性特征,在一定限度内,你上路并不影响其他人上路,可是一旦超过一定限度,出现拥挤或堵塞现象时,你上路就会妨碍其他人上路。能源、交通、通信、城市公共服务、教育、广播电视、社会保障等都是准公共产品。

2. 公共产品分为有形的和无形的

(1)有形的公共产品是指看得见、摸得着的公共产品,如基础设施。(2)无形的公共产品主要是指政府所提供的法律、政策和制度一类的服务。

六、公共行政学与公共管理学

公共管理学与行政管理学到底是一种什么关系?一种观点认为,从国外的研究情况来看,公共管理学就是行政管理学,两者的差别是由于翻译的不同而造成的。另一种观点认为,公共管理学与行政管理学是有区别的,二者不能等同。

(一)公共行政学

在西方,公共行政学本身发展经历二个阶段:早期传统的公共行政学和 60—70 年代以后的新公共行政学两大阶段,这二个阶段有着不同的特点。

1. 早期公共行政学及其特点

早期传统的公共行政学发端于 19 世纪末、20 世纪初,形成于 20 世纪 20 年代,并持续到 60 年代。其主要特点:

(1)多采用法理式或旧制度主义的研究方法,并以政府组织结构或官僚体系作为主要研究对象;(2)坚持政治与行政二分论,只强调行政本身的原理性研究,忽视政治过程或政策过程的作用;(3)强调以“效率”为核心。

2. 新公共行政学及其特点

发端于 40 年代、流行于 60 年代后期和 70 年代的新公共行政学对传统的公共行政学提出诸多挑战,主要表现:

(1)由单纯的法理或制度性研究方法向运用多学科的理论成果和研究方法转变;(2)抛弃了政治与行政二分论,把政治或政策与行政看成是政府管理中的连续或交融的过程,开始重视政府管理中的政策问题研究;(3)由仅仅以效率研究为核心转向更关注公平、责任和伦理等行政民主性价值取向的研究。

(二)公共管理学

公共管理学是 70 年代末期以后因为受到公共政策学科范式和工商管理学科范式的影响而在原新公共行政学的基础上形成的。其主要特点:

1. 在综合运用多学科理论与方法的同时更重视从经济学视角来研究公共管理问题,在重视定性分析的同时更强调定量分析工具的运用。

2. 以公共利益为核心展开对公共机构与其它社会机构(各类企业和公共组织等)以及与个人之间的利益关系问题的研究,大大拓展了以往公共行政学的研究领域:它涉及的对象,除了政府组织管理外,还包括一般的社会公共组织、公益性组织或非政府组织(NGO)、非营利组织(NPO)的管理问题;它涉及的主题众多,如政府与市场、政府与企业、政府与社会、外部性、公共物品、公共选择、政府失败、公共政治管理、公共(人力、财力、信息)资源管理等等。