

普通高等院校“十二五”立项教材

公共管理学

GONG GONG GUAN LI XUE

主编◎余芳 刘绍君

 吉林大学出版社

普通高等院校“十二五”立项教材

公共管理学

主 编 余 芳 刘绍君
副主编 张晓莲 李 明
参 编 曾 霞 陈 陶
郭 红 吴 怡

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学 / 余芳, 刘绍君主编. — 长春: 吉林大学出版社, 2014. 9

ISBN 978-7-5677-2209-5

I. ①公… II. ①余… ②刘… III. ①公共管理—教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 210435 号

公共管理学

余芳 刘绍君 主编
李相 吴玲 参编

书名: 公共管理学
作者: 余芳 刘绍君 主编

责任编辑: 李伟华 责任校对: 刘丽慧

吉林大学出版社出版、发行

开本: 787×1092 毫米 1/16

印张: 18 字数: 430 千字

ISBN 978-7-5677-2209-5

封面设计: 可可工作室

北京明兴印务有限公司 印刷

2014 年 9 月 第 1 版

2014 年 9 月 第 1 次印刷

定价: 38.00 元

版权所有 翻印必究

社址: 长春市明德路 501 号 邮编: 130021

发行部电话: 0431-89580026/28/29

网址: <http://www.jlup.com.cn>

E-mail: jlup@mail.jlu.edu.cn

前言

公共管理学缘起于 20 世纪初形成的传统公共行政学和 20 世纪 60—70 年代流行的新公共行政学。我国学者成功将其引入到中国的社会管理实践领域及理论研究领域,并逐渐将之转化为认识、研究和创新中国公共管理的学术资源及经验资源。

公共管理学的理论基础是公共财政学和行政管理学,同时还需要借用政治学、社会学、心理学等学科的研究成果,是一门科际整合的理论学科,也是一门综合应用科学。其科学体系复杂,研究内容丰富。本教材共 10 章,涉及到公共管理的各个相关领域,力图深入浅出介绍公共管理学科的基本理论框架、基本研究方法和基本研究内容等,致力于揭示公共管理学科的价值取向、问题研究意识及最新的研究方向等。

本教材的编写兼顾传统的学科逻辑特点,同时,着力搜集近年来的相关研究成果,收集了较多的理论研究成果或现实案例充实到教材中,努力做到理论和实践相结合,生动具体地阐述公共管理类问题,提供合理的学习和工作思路及方法。

本教材由武汉职业技术学院余芳和刘绍君主编;武汉职业技术学院张晓莲、李明、曾霞和陈陶为副主编;武汉市仪表电子学校郭红、吴怡参编。

本教材在编写过程中借鉴或引用了相关书刊或网站的文章,编者一一进行了说明,在此对相关作者表示衷心感谢;因为编者水平有限,若教材的某些内容或表述欠妥,敬请专家学者等批评指正!

编者

2014 年 8 月 22 日



目 录

总 述	(1)
第一章 概述	(2)
第一节 公共管理的意义与特征	(2)
第二节 公共管理理论的发展历程	(4)
第三节 公共管理的研究途径	(7)
第四节 新公共管理	(8)
第二章 公共组织	(19)
第一节 公共组织的性质与特征	(19)
第二节 公共组织的构成要素	(20)
第三节 公共组织的变革与发展	(21)
第四节 公共组织的发展趋势	(29)
第五节 公共领导	(32)
第三章 公共政策	(42)
第一节 公共政策的基本理论	(42)
第二节 公共政策的过程	(51)
第三节 公共政策的价值分析	(62)
第四节 公共政策绩效评价	(66)
第四章 公共产品	(73)
第一节 认识公共产品	(73)
第二节 公共产品的供给	(77)
第三节 外部性	(79)
第五章 公共部门人力资源管理	(96)
第一节 公共部门人力资源管理的概念和基本职能	(96)
第二节 公共部门人力资源规划与人事分类	(99)
第三节 公共部门人力资源招聘与选拔	(107)
第四节 公共部门人力资源培训、绩效与薪酬	(116)
第六章 公共部门预算管理	(135)
第一节 公共部门预算管理概述	(135)
第二节 公共部门预算管理方法	(141)
第三节 我国公共部门预算管理技术	(145)



第七章 公共部门绩效管理	(153)
第一节 公共部门绩效管理的缘起与意义	(153)
第二节 公共部门绩效管理的指标体系与程序构建	(161)
第三节 公共部门绩效管理的发展与完善	(186)
第四节 发达国家的绩效管理经验和教训	(193)
第八章 公共信息资源管理	(206)
第一节 公共信息资源管理的基本理论	(206)
第二节 公共信息资源管理的流程	(209)
第三节 主要的公共信息资源管理	(214)
第九章 公共危机管理	(223)
第一节 认识公共危机管理	(223)
第二节 公共危机的预防、预警与预控	(226)
第三节 公共危机的应急管理	(236)
第四节 公共危机的评估与善后	(242)
第十章 公共管理学的新问题	(253)
第一节 公共管理的公共性	(253)
第二节 公共管理的伦理	(256)
第三节 公共价值管理	(262)
第四节 公共管理未来的挑战	(264)
参考文献	(279)



总 述

公共管理(Public Management)作为一门理论和科学研究领域,发展于 20 世纪 70 年代以后。在政府治理研究领域,公共管理的出现,是伴随着对传统行政学典范的挑战而来的。在实践方面,自 20 世纪 80 年代以来,政府再造推动的新公共管理(New Public Management)运动风行全球。这股改革浪潮以及伴随而生的许多思想和观点,极大地扩充和丰富了公共管理的理论。

公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会资源,广泛运用政治、法律、管理、经济等方法,强化政府的治理能力,从而达到提高政府绩效和服务品质的目的。公共管理将公共行政视为一门职业,而将公共管理者视为职业的实践者。

公共管理学是一门新兴的学科和学派,旨在帮助公共管理者获取解决公共问题及处理公共事务所需的知识、机能与策略。作为一门学科,它以公共管理者作为教学和研究的对象;既重视公共管理的外在环境,又重视内在的管理;公共管理者重视私人部门的管理方法和技术,但未改变公共部门的主体性;作为一门学科,它具有多学科交叉性。

目前,公共管理的研究有两种主要途径:公共政策途径(简称 P 途径)和企业管理途径(简称 B 途径)。两种途径的研究有不同的差别。

新公共管理是当代政府改革过程中出现的一种思潮,在很大程度上是当代行政改革的代名词。它以新古典经济理论、新制度经济学、公共选择为其理论基础,其核心理念是在公共管理中引进市场机制。

公共部门管理与私人部门管理有相似性,但也有本质差异。二者的差别主要表现在政治权威与经济权威多元制衡与自主性、公共利益与私人利益、法的支配与意思自治、政府与市场、多元理性与经济理性等多个方面。

公共管理在现今面临着许多新的挑战,如秩序的维护、民主价值的维护、平衡政府与市场作用、回应全球化、新科技改革、重振政府的信任、增加政府的治理能力、重建道德秩序等。



第一章 概述

第一节 公共管理的意义与特征

一、公共管理学的意义

公共管理的含义反映了人们在不同时期对它的理解,这有助于我们理解公共管理的性质和范围。依时间的先后,人们对公共管理的理解主要有五种有代表性的观点。

(一)皮瑞(Perry)和克莱姆(Kraemer)的观点

公共管理是一种新的途径,它是传统公共行政的规范取向以及一般管理之工具取向的结合体。公共管理的重点是将公共行政作为一种职业,并将公共管理者视为职业的实践者,而非政客或政治家。

(二)卡尔森(Garson)和欧尔曼(Overman)的观点

他们认为,公共管理是对行政的一般方面的学科间整合的研究,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。

卡尔森和欧尔曼还说明了公共管理与公共行政的六点不同:

- (1)它包括一般管理的计划、组织、控制职能,以替代讨论社会价值以及官僚与民主的冲突;
- (2)对经济和效率标准认同的工具取向以替代公平、回应或政治特色;
- (3)以对中层管理者的使用关注,以取代政治或政策精英的观点;
- (4)倾向于视管理为类同管理,或者至少使公共和私营部门的管理差异极小化,而不是夸大它们的差异;
- (5)像关注组织内部运作那样的理性态度,关注组织的外部环境,而不是过分关注法律、制度和政治过程;

(6)与科学管理传统的强有力的思辨联系,而不是与政治学或社会学紧密关联。

(三)奥托(Otto)、海蒂(Hyde)和沙夫里茨(Shafritz)的观点

公共管理是公共行政或公共事务的一部分,综合了公共行政的方案设计与组织重建、政策与管理规划、通过预算制度进行资源分配、财务管理、人力资源管理以及各种方法和艺术。公共管理将公共行政视为一门职业,将公共管理者视为职业的实践者。公共管理关注那些能够将理念、政策转化为行动规则的管理工具、技术、知识和技巧。

(四)波兹曼(Bozeman)与史陶斯曼(Straussman)的观点

公共管理就是对政治权威的管理。如果不考虑组织的性质,大部分管理工作和任务是具有共通性的。但公共管理的主要领域是在政治系统下,一旦政治权威进入管理戏局,管理

的游戏规则就会改变。在他们看来,公共管理远比内部行政具有更广的含义;公共行政一词几乎与政府官僚组织相关联,而公共管理一词更具有弹性。

(五)休斯(Hughes)的观点

他认为,与管理相比,行政的范围更狭小、功能更有限,因此,从公共行政到公共管理的变化意味着理论和功能的变化;公共行政是服务公众的活动,公务员执行从其他方面产出的政策,公共行政关注程序,将政策转化为行动和机关管理;管理包括着行政,但同时意味着以最大化的效率实现组织目标以及对结果的责任;公共行政的焦点在于过程、程序以及顺序性,而公共管理包括得更多;公共管理者不仅仅遵循知识,而且关注达成结果以及为达成结果而承担的责任。

(六)公共管理的含义和性质

综合以上学者的观点,可以这样去界定公共管理:公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量,广泛运用政治的、经济的、管理的、法律的方法,强化政府的治理能力,提升政府绩效和公共服务品质,从而实现公共的福祉与公共利益。公共管理作为公共行政和公共事务广大领域的一个组成部分,其重点在于将公共行政视为一门职业,将公共管理者视为这一职业的实践者。公共管理的性质在于:

- (1)承认政府部门治理的正当性;
- (2)强调政府对社会治理的主要责任;
- (3)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共负;
- (4)强调多元价值;
- (5)强调政府绩效的重要性;
- (6)既重视法律、制度,更关注管理战略、管理方法;
- (7)以公共的福祉和公共利益为目标;
- (8)将公共行政视为一种职业,而把公共管理者视为职业的实践者。

二、公共管理学的特征

1. 波兹曼的观点

为了整合公共管理研究的不同途径和观点,美国雪城大学(Syracuse University)举办了“全国公共管理学术研讨会”,并于1993年出版了《公共管理:迄今最佳文集》一书。波兹曼整合会议的观点,认为公共管理具有下列特征:

- (1)以公共管理者为教学研究中心,重视实践经验,从成功的管理经验与个案中提取管理处方;
- (2)重视公共组织与公共管理的共同特性,特别关注外部政治因素对公共管理的冲击与影响,以及二者之间的互动与关联;
- (3)不仅关注管理过程的设计与研究,更重视战略的制定与执行。

2. 我国学者张成福的观点

- (1)公共管理基本上是一个整合性的概念;
- (2)公共管理是将私人部门的管理手段运用于公共部门,但未改变公共部门的整体性;
- (3)公共管理重视与外部环境的关系,强调以最高管理的战略设计、政策设计为焦点;



- (4) 公共管理不完全等同于“政府管理”,而意味着一种新治理;
- (5) 公共管理强调价值调和与责任;
- (6) 公共管理是一个科际整合的研究领域。

第二节 公共管理理论的发展历程

公共管理作为公共行政的一个新的领域,其产生与发展,正如波兹曼(Bozeman)所言:与公共行政或官僚理论的起源相比,更为模糊不清。在探索公共管理理论发展的这段历史里,我们有必要充分结合其当下的时代背景,来研究公共管理理论的起源与演变,以便有助于明晰该门学科未来的发展取向。

一、公共管理发展之时代背景

公共管理理论的起源与不断发展,有着重要的历史背景和现实原因。米诺古(Minogue)认为三项压力促进了公共管理的兴起:一是财政压力,政府开支庞大,预算赤字无法消除;二是服务品质的压力,公民对政府服务的品质提出更高的要求;三是意识形态的压力,新右派意识形态占上风。

具体分析,导致公共管理兴起的时代因素主要有以下几个方面:

(1) 政府规模的扩大和政府角色的膨胀以及社会对政府的不满。第二次世界大战以后,受国家干预和福利国家观点的影响以及计划经济的影响,政府职能急剧扩张,政府规模不断扩大,政府角色不断膨胀。政府虽然管的事情很多,但是社会问题却同样层出不穷,因而引发了人民对政府治理能力的怀疑,政府遭受到越来越多的批评。

(2) 经济因素与财政压力。工业化国家向福利国家的发展,政府支出不断增加,这对政府的财政构成了巨大的压力,同时,国际经济的自由化趋势所造成的竞争压力逐渐加剧,对各国政府均造成巨大的改革压力,因此,通过改革政府以缓解财政经济压力便成为一个可行的手段。

(3) 社会问题与政府不可治理性的增加。社会的进步也引发了诸多的社会问题,旧的问题尚未解决,新的问题又不断出现。另一方面,面对日益复杂的社会问题,传统的政府功能确实力不从心,加上官僚体系本身的诸多弊病,这些多引发了民众对政府的信任危机。在此情况下,让公共服务回归社会、市场的呼声日盛,因此,缩小政府职能成为一股潮流和趋势。

(4) 新右派学说与保守主义政治意识形态的巨大影响。针对国家干预和福利国家政府的弊病,以公共选择为代表的新右派对此进行不断的抨击,他们认为政府失灵不亚于市场失灵,强调市场机制,主张将政府的角色、功能和规模缩小,主张通过市场机制提供公共服务。正是在这种意识形态下,公共行政求助于市场或者类似市场的解决之道,几乎成为一种必要的选择。

二、公共管理发展之学科背景

有学者认为,公共管理最早可追溯到威尔逊 1887 年所发表的《行政之研究》,在这一经典著作中,他便呼吁建立一种新式的行政科学,将行政与政治分开,将行政学作为一门学问来研究,使政府的运作能如企业经营般的流畅。经过百余年的发展,作为政府管理研究领域



的行政学经历了三次研究“范式”的转换,即从传统的公共行政学(Public Administration)到新公共行政学和政策科学(New Public Administration),再到公共管理(New Public Management)的三次重大突破。

(一)传统的公共行政(1887—1960)

传统的公共行政学形成于20世纪二三十年代,其思想基础奠定于19世纪末、20世纪初,它的主导地位一直持续到20世纪60年代。20世纪二三十年代,由于政府改革运动、科学管理运动和政治学的新学科方向的推动,公共行政学中的传统得以形成,其典型的标志是1926年在美国出版的两本权威的行政学教科书:怀特的《行政学研究导论》和威洛比的《公共行政学原理》。

归纳起来说,20世纪二三十年代形成的传统的公共行政学包括了如下四个方面的基本内容:

1. 公共行政学采用制度或法理的研究方法,并以正式的政府组织机构作为研究的主要领域。公共行政学的倡导者注重对正式的政府机制即官僚体制以及法律规则制定的研究,而不重视非正式组织和行政管理过程的研究。传统的行政学“通常在于具体地阐述一些政府部门和机构,并使之成为分析的要素。威尔逊的理论规范提供了一种概念化标准,以评估那些难以测定其规范性的组织模式。当一个政府机构的基本权力超出了许多公共部门的认可时,行政研究的标准化规范就包括了病理学的诊断性评估,而且将派生出机构的增长,权力的膨胀,管理的重叠和服务强化的现象”。

2. 政治-行政二分法成为公共行政学的理论基础。这种政治-行政二分法的观点在威尔逊的行政理论中已有所体现,他认为政治就是法律和决策程序的确定,在宪法制度中,行政原则不同于政治原则;当然,好的行政原则在任何政府系统中都应当是相同的。古德诺在《政治与行政》一书中对“政治-行政”二分法加以系统的发挥。在他看来,政治是“国家意志”的表达及其执行之间达到协调,除此之外,便只能是冲突和瘫痪了。可是,尽管政治应该对行政有某些程度的控制,但它却不应该因此扩张到一定的程度和方向。应该说,古德诺本人并不把政治简单地看作是立法机构或法律制定过程,也不把行政简单地看作是行政部门或法律的实施过程。可是,随着时间的推移,公共行政学者倾向于把自己的学科与行政机构和行政程序联系起来,并相信这一学科具有政治和政策制定中所缺少的过程特质。

3. 公共行政学致力于行政管理的一般或普通原则的探索。公共行政学者们都相信,在行政管理领域,存在着一整套与其他科学相类似的普遍原理或一般原则,行政学的任务就是发现这些原理或原则。威洛比断言:“在行政管理过程中,有着某些可以一般地加以应用的基本原理,这类似于那些使科学之为科学的原理。”这一时期的公共行政学者们一方面由于要使行政管理的研究领域成为一门独立地科学,另一方面由于受科学管理学派追求管理的一般原理的示范性影响,所以大都热衷于一般行政管理原理的研究。

4. 公共行政学强调以效率原则作为最高标准。这一时期的行政学者认为,通过对行政现象的研究,可以推出行政管理的几种原则,如统一指挥、协调控制、功能部门化等,这些原则既概括了行政学的理论成就,又为有效的行政管理提供种种准则,而其中最重要的就是效率标准,即以最小的投入获得最大的效果。这种效率原则又与官僚体系的等级体系密切联系。要使政府的行政管理既有效率,又负责任,就必然建立起权力集中、指挥统一、体系完整、分工明确、责职分明的政府系统。因此,所有的管理原则都可以概括为“效率标准”。



以上内容可以说构成了公共行政学的基本“范式”或“研究纲领”，它既反映了早期公共行政学研究的理论成就，又充分显示了其缺陷或局限性。它采取一种形式主义的或静态的研究方法，只注重对官僚体制的分析，并主张将政治与行政绝然分开，忽视了政治因素对管理过程的影响等。公共行政学传统由于学科本身的发展与时代的变迁必然引起批评，并促使其转变。

（二）对传统的批评与新公共行政学的出现

从 20 世纪 40 年代到 60 年代，可以说是对公共行政学传统的批评与该学科的转变时期，这种批评与转变的结果则是新公共行政学与政策科学的出现。

对于行政学传统的批评最有影响的是如下两篇论著：一是罗伯特·达尔的《公共行政学的三个问题》；二是赫伯特·西蒙的《行政行为对行政组织决策过程的研究》一书（中文版译为《管理行为》）。这两部论著对公共行政学传统进行了深刻的批判，其中西蒙的《行政行为》被奉为在西方行政学的发展中具有里程碑性质的著作。书中分析了传统公共行政学的局限性，抛弃了所谓的行政原理以及政治-行政二分法，指出了传统行政学研究方法及研究主题的不足，引入科学方法论来研究行政行为尤其是决策过程，广泛利用社会科学的其他学科（如社会学、心理学）的研究成果，拓展了行政学的视野，使行政学研究由单一学科框架迈向跨学科交叉研究的道路，并围绕行政决策的研究力图建构起新的行政学理论体系。

1968 年一群青年行政学学者在锡拉丘兹大的明诺布鲁克会场举行研讨会，会议的目标是弄清公共行政学的相关问题以及这个学科如何改变以迎接 20 世纪 70 年代的挑战。会议论文于 1971 年以《走向一种新的公共行政学：明诺布鲁克观点》为书名结集出版，本书可以说是《新公共行政学》的宣言。其中弗里德里克森(H. George Frederickson)的《走向一种新的公共行政学》一文，集中地表述了新公共行政学的基本观点。即传统的公共行政学试图回答如下的两个问题之一：(1) 我们如何在可供利用资源的条件下提供更多更好的服务？(2) 我们如何少花钱而保持特定的服务水平？而新公共行政学增加了这样一个问题，即这种服务是否增进了社会公平。新公共行政学以公平为核心，因而拒绝了传统行政学的一系列基本观点。首先就是抛弃了政治-行政二分法的观点，认为管理者既从事行政执行，也从事政策制定，政治-行政的联通是一种经验上更准确的观点。新公共行政学认为行政管理者并不是价值中立的，他们应该对好的管理与社会公平作出承诺，以此作为价值、奋斗目标或理论基础。区别于传统行政学要加强和发展体制制度本身，新公共行政学则企图重新把焦点集中在问题上，并考虑处理问题的可能替代体制途径，寻求改革现有的体制和发展出新的、更灵活的体制。因此，新公共行政学倾向于抛弃传统的过于稳定的官僚体制，寻求具有灵活性的行政组织结构或官僚组织形式。

几乎在与新公共行政学出现的同时，西方(美国)的行政学研究领域出现了另一种影响更深远、更广泛的趋势，即 20 世纪 60 年代末、70 年代初兴起的政策科学或政策分析研究。政策科学的倡导者针对传统行政学过分强调官僚体系的研究、政治-行政的二分法等弊端，强调对政策制定系统及过程的研究，形成了政策科学的研究“范式”，一些政策科学家主张用政策科学或政策分析研究来取代传统的公共行政学研究。

《新公共行政学》以及政策科学的兴起标志着公共行政学的传统的主导地位的终结以及政府管理领域研究的新范式的形成。它提出了一系列不同于公共行政学传统的新范式，如强调公共行政学以公平与民主作为行政学的目标和理论基础；主张政治与行政的关联性；重视人性和行政伦理研究，倡导民主主义的行政模式以及灵活多样的行政体系的研究；拓展行



政学的研究范围,要求采用新的研究方法等。新公共行政学强调以“社会公平”为核心,实际上是一种民主的行政理论。

(三)公共管理学的兴起

从20世纪70年代开始,西方各国的公共管理遇到了前所未有的严峻挑战,客观上引发了20世纪七八十年代西方政府改革的浪潮。无论是传统的公共行政学理论,还是新公共行政学理论都无法解释政府管理所面临的这些新问题,更无法为当代政府管理实践尤其是政府改革提供有效的理论指导。直到20世纪80年代中后期在美国出现了一种(新)公共管理(New Public Management)运动。这种运动的目标是以政府和其他公共部门管理问题的解决为核心,融合各种学科相关的知识和方法,创立一个公共管理(尤其是政府管理)的新知识框架,以适应当代公共管理实践发展的迫切需要。公共管理学不仅是一种新的政府管理理论,而且也是一种新的政府管理模式。具体来说表现在以下几点:

(1)公共管理学是一种广泛而综合的知识框架。它突破了传统行政学的学科界限,把当代经济学、管理学(组织与管理理论)、政策分析、政治学和社会学等学科的相关知识和方法融合到公共管理的研究之中。

(2)公共管理拓展了政府研究的领域,具有一系列的主题创新。它围绕公共利益这一核心来展开对“公共机构与公共部门经济利益之间关系”问题的研究。公共管理学涉及到以往公共行政学所未涉及的大量主题,如公共物品(公共财产)、外部性(外部经济或外部事物)、公共服务供给、理性人、交换范式、制度选择、公共选择、政府失败、自给型公共组织、多元组织等。

(3)公共管理学更多地从经济学的途径来研究公共管理或政府管理问题。如果说传统公共行政学主要以政治学研究途径为主导的话,那么,公共管理学则主要以经济学途径和管理学途径作为主导。因此,公共管理学也往往被人们称作以经济学为基础的新政府管理理论。

(4)公共管理学提供了一种当代公共管理的新模式。它在处理公共管理实践尤其是政府与市场、政府与企业、政府与社会时提供一整套不同于传统行政学的新思路。

总之,公共管理学新范式的出现是对以往公共行政学的一次严峻的挑战,它几乎改变了传统行政学的研究范围及主题、研究方法、学科结构和行政管理方式,成为当代西方公共管理尤其是政府管理研究领域的主流。

第三节 公共管理的研究途径

依管理学家波兹曼(Bozeman)的观点,尽管研究公共管理的途径及理念有差异,但就概念的演进而言,大致可分为两种研究途径,即公共政策途径(Public Policy Approach,简称P途径)以及企业管理途径(Business Approach,简称B途径)。

一、P途径下的公共管理

P途径下的公共理论研究认为,公共管理必须与公共政策的形成与制定密切相关。P途径下的公共管理研究源于20世纪70年代,在70年代,由于对传统公共行政学发展不满,产生了许多公共政策学院或课程。



P 途径研究的公共管理一般将公共管理者界定为高层次的政策管理职位,而非日常行政事务的管理者,同时他们特别强调具有政策制订权的高级行政主管的管理策略,因此相当重视公共管理的政治面向。以研究取向而言,P 途径十分重视非理论性、非量化的,以实务为基础的规范取向;研究方法上,大多采用个案研究法。

公共管理学家波兹曼(Bozeman)认为,公共政策取向的公共管理有三个基本共识:

- (1)视公共管理为政策分析互补之物;
- (2)在教学研究上十分重视个案研究,以从事实务工作者的经验为素材;
- (3)以高层管理者为教学研究对象,致力于促进此类人员与学界之间的沟通对话。

二、B 途径下的公共管理

B 途径下的公共管理研究也是始于 20 世纪 70 年代,企业行政管理学院开始重视工商政策与管理战略,受此影响,一些学者发展起 B 途径下的公共管理。

B 途径下的公共管理与 P 途径下的公共管理相比,有以下不同之处:

- (1)前者之课程设计依循商业学院的传统,后者则依循公共政策学院的传统;
- (2)前者并不强调公共与私人组织的差异性,后者则特别重视公共组织的特殊性;
- (3)前者企图与公共行政合流,后者则想要摆脱公共行政,从而形成一个独立的管理领域;

(4)前者重视策略与组织间的管理,强调组织设计、人事与预算等问题;后者则强调政策与政治问题;

(5)前者主张采用量化分析,后者则采用个案研究法。

学者波兹曼(Bozeman)对二者提出更深入的看法:

(1)P 途径的公共管理学者,一心想要划清与传统公共行政的关系;而 B 途径的公共管理学者与行政学者有较密切的关系和相似理念。

(2)P 途径的公共管理学者认为公司部门管理有别;只途径的公共管理学者不认为公司部门的管理有什么质的差异,他们主张将企业管理的概念与工具运用于公共部门的管理上。

(3)P 途径的公共管理学者几乎完全依赖案例研究为获取知识的工具,B 途径的公共管理学者则把案例研究和量化研究两者作为教学研究的方法。

(4)P 途径的公共管理学者擅长与个案的处理与分析;B 途径的公共管理学者比较重视学术的研究与理论的建构,擅长从不同的学术领域中吸取有用的理论、技术和方法。

(5)P 途径的公共管理学者以高层管理者,特别是政治性任命人员为主要教学研究对象;B 途径的公共管理学者则以具备文官资格的公共管理者作为主要教学研究对象。

第四节 新公共管理

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危机、效率危机,均开始了大规模的政府改革。政府管理的运作发生了变化,由传统的、官僚的、层次节制的、缺乏弹性的行



政,转向为市场导向、因应变化的、深具弹性的公共管理。这股改革浪潮,虽然被赋予了不同的称谓,但可以统称为“新公共管理”。依据经济合作及发展组织的界定,这些国家所展现的具体行动,可以包括:(1)企业管理技术的应用;(2)服务及顾客导向的强化;(3)公共行政体系内市场机制及竞争功能的引入。其共同特征则是引进公共管理的理念、技术及模型。

一、胡德(C. Hood)对新公共管理的归纳

著名公共管理学家胡德(C. Hood)归纳出了新公共管理的七个要点:

1. 即时的专业管理

这意味着让公共管理者管理并承担责任。

2. 标准明确与绩效衡量

管理的目标必须明确,绩效目标能被确立并加以衡量。

3. 强调产出控制

用项目与绩效预算取代传统的预算,重视实际成果甚于重视程序。

4. 转向部门分权

打破公共部门的本位主义,破除单位与单位之间的藩篱,建构网络性组织。

5. 转向竞争机制

引进市场竞争机制,降低成本及提高服务品质。

6. 强调运用私营部门的管理风格、方法和实践。

7. 强调资源的有效利用。

二、法汉姆(Farnham)与霍顿(Horton)对新公共管理的归纳

公共管理学者法汉姆(Farnham)与霍顿(Horton)综合其他学者的看法,提出了新公共管理的特征:

1. 采取理性途径的方式处理问题,亦即在设定政策目标及阐明政策议题时特别强调战略管理所扮演的角色和作用。

2. 重新设计组织结构,其目的在于使政策制定与执行相分离,并且对服务的传输都必须建立起一个赋予责任的行政单位。

3. 改变组织结构,促进官僚体制更为扁平化,授权给管理人员,以利绩效目标的实现。

4. 依据经济、效率、效能等标准来衡量组织成就;发展绩效指标,使组织的成就能够被加以比较和测量,并据此进一步提供信息来作为未来决策的参考。

5. 改变现有的公共政策,使公共组织能从传统公共服务价值所支配的文化中转换为“新公共服务模式”,强调与市场及企业价值相适合的文化。

6. 运用人力资源管理技术,其目的在于淡化集体主义的色彩而采取个人主义的途径,包括寻求员工的支持和承诺,来持续地进行结构与组织的变革。

7. 试图建立一种弹性、回应性及学习的公共组织,并发展一种将大众视为顾客、消费者及市民的“公共服务导向”,公共服务不再由专业的供给者来支配,而是以回应人民真正的需求来提供公共服务。

8. 以契约关系来取代传统的信托关系。



三、新公共管理的内涵

从总体上来看,新公共管理以自利人(Self-interest)为假设,基于公共选择代理人理论及其交易成本理论,以传统的管理主义和新泰罗主义为基点而发展起来的,其核心点在于:强调经济价值的优先性、强调市场机能、强调大规模使用企业管理的哲学与技术、强调顾客导向的行政风格。新公共管理代表着现实世界中人们持续不断改进政府,实现理想政府治理的一个努力方向。它是否意味着政府治理的一个新典范时代的到来,现在下结论还为时尚早。如学者凯特(Kettl)所讲的那样,历史或许将记载新公共管理是信息时代的一次真正的革命,但必须小心处理三个议题:公共管理的许多理念应予以重新思考;公共管理是否与一些核心程序相互连接,如人事、预算等;公共管理的过程是否与治理的结构相互连接,例如宪政体制和民主体。

新公共管理思想以现代经济学和私营企业的管理理论与方法作为自己的理论基础,主张在政府管理中采纳企业家的管理方法来提高管理效率,在公共管理中采纳企业化的管理办法来提高管理效率,在公共管理中引入竞争机制来提高服务的质量和水平,强调公共管理以市场或客户为导向来改善行政绩效。过小的政府和过大的政府都不利于发展,规模适度、职能适度的政府才是社会发展所需要的。适度的政府取决于两个方面,一是政府职能范围有限的,一是政府运作的质量是有效的。有限政府和有效政府是适度政府的两个基本标准。严格来说,新公共管理尚未形成一种单一的理论,而只是一种理论思潮,这可以从以下三个方面理解:

第一,从公共管理的职能来看,新公共管理之所以是一种对公共的管理,不仅包括了对自身行政组织内部的管理,由重视政府机构、过程和程序转到重视项目、结果与绩效。新公共管理的对象“外化”必然需求对政府的职能做出新的定位,政府对公共事务的管理不再注重对具体过程的管理,而要注重发挥政府宏观决策的作用,使政府对整个社会的经济、文化和自然的和谐发展起催化作用,成为社会发展的“掌舵人而不是划桨人”。正如美国学者彼得·德鲁克所言:“我们面对的不是国家的逐渐消亡,相反,我们需要一个有活力的、强大的和非常活跃的政府。但是我们面临着一个选择,选择一个庞大的但软弱无力的政府,还是选择把我们自己局限于决策和指导,从而把实干让给他人去做的强有力政府。我们需要一个能够治理和实行治理的政府。这不是一个实行实干的政府,不是一个执行的政府,这是一个治理的政府。”

第二,公共管理社会化。公共管理社会化,指在社会管理和公共服务领域,将一些政府职能通过向社会转移或委托代理等方式,转移出政府,以达到提高行政效能,节约财政开支的目的。其本质就是要运用市场机制的作用,推动政府管理现代化,新公共管理无疑是一种开放式管理,在社会公共物品和服务的提供领域,新公共管理强调引入市场竞争机制,打破政府提供公共物品和服务的垄断地位,允许私人企业、社会团体参与服务竞争,改革政府、简化政府职能要做到还权于市场,将绝大部分的社会资源配置任务转交给市场机制;让权于社会,尊重社会自治,将一部分社会管理工作转给各种类型的行业协会与社区或基层群众自治组织;放权于基层,充分调动地方政府行政管理的积极性;在社区和市场管理领域,新公共管理极力敦促政府充分培养和利用中介组织,让中介组织承担一部分社会协调和微观管理的智能。总之,新公共管理是把公共管理放在全社会动员的层面上,使参与公共管理的对象扩大到公众、企业、非盈利组织或非政府组织上。

第三,从公共管理的手段来看,新公共管理主张从私营管理方法中汲取营养,认为政府



公共部门应广泛采用私营部门成功的管理方法和竞争机制。如绩效管理、目标管理、人力资源开发等并非为私营部门所独有，它们完全可以广泛地运用到公共部门的管理之中。它是政府公共管理职能发生变化的逻辑结果，当公共管理主要关注的不是过程、程序和遵照别人指示办事以及内部取向，而更多的是关注取得的结果和对结果的获得负责人，那么私营部门在这方面所积累的诸多经验自然可以为改善公共部门的有效性所采纳。与传统的公共管理相比，新公共管理在政府职能的定位、公共管理的参与主体以及管理的手段上有了较为明显的转变。如下表所示：

比较内容	传统公共管理	新公共管理
政府职能	划桨：社会公共产品的提供者	掌舵：公共产品质量和数量的控制者
管理主体	单一性：政府是公共管理的唯一主体	多元性：非营利组织、私营部门、公众也可参与
管理手段	传统公共管理方法与科层制相符合的层级管理	把政府作为“企业”来经营，强调效率，采用目标等

可以说新公共管理的精髓就是要改革政府管理的体制，通过参与公共管理手段企业化的办法，使政府发挥新的、不同的作用。

新公共管理是最近一二十年来世界各国政府公共管理发展的新趋向。在这一潮流中，德国也不例外。新公共管理的核心理念是：提高公共服务部门的服务积极性，让他们有动力，把公民当作公共服务的客户，根据公民的需求以及相关的支付能力来提供服务。曼弗莱德·里希特是新公共管理理念的信奉者。在其当市长期间，抓住时机，在政府方面财政紧张、公共服务供给能力不足，而公民对公共服务的要求很高，需求很大的情况下，适时推出新公共管理改革，并利用行政技巧，取得了成功。这些改革，虽然是在德国的政治经济背景条件下推行的，但其很多具体做法，值得我们借鉴。

人类社会正处于一个巨变的时代，新的社会必然要求新的政府治理形态，自 20 世纪末兴起的全世界范围的政府再造，正是对新时代变革的回应。政府仍然是我们这个时代的核心治理者和管理者。但是环顾四周，政府治理的环境将变得更为动荡、更为复杂，公共管理也面临着更加严峻的挑战。认识这些挑战，有助于我们理解政府作为治理者的责任和使命。

(一)关于回应维持宪政秩序和政府稳定的问题

安全与秩序是人类社会发展的一个基本前提。对当代政府治理而言，良好的宪政秩序是基本的前提和基础，对经济发展、社会繁荣、国家竞争力的发展都是不可或缺的。近些年的情况表明，当政府不能履行其基本职能时，随之而来的危机便会加重。环顾四周，一些政府崩溃和宪政秩序的丧失，国家正处于人类最严重的灾难之中。导致宪政秩序丧失的原因是多样的，如政府丧失合法性、腐败、贪婪、内战、外国势力介入、宗教冲突等，在未来这些问题仍然不可能消失。因此，如何防止政府崩溃，建立和发展宪政秩序并实现良好的政府治理便成为公共管理面临的一个关键问题。

(二)关于如何在公共管理领域维系并发展民主法治社会的基本价值问题

政府治理决非是一个工具理性价值的追求问题。公共管理的一个重要使命在于要扮演执行与捍卫民主宪政的角色，也就是说它要致力于发展、弘扬民主治理过程的合法性；同时，公共管理有责任维护人类社会的基本价值，尽管这些价值之间可能是冲突的。公共管理