

天津大学公共管理研究系列丛书

公共管理研究方法

傅利平 何兰萍 著

 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

天津大学公共管理研究系列丛书

公共管理研究方法

傅利平 何兰萍 著

 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共管理研究方法/傅利平,何兰萍著. —天津:天津大学出版社,2015.6

(天津大学公共管理研究系列丛书)

ISBN 978-7-5618-5328-3

I. ①公… II. ①傅…②何… III. ①公共管理—研究方法 IV. ①D035-3

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第136373号



出版发行 天津大学出版社
地 址 天津南开区津路12号天津大学内(邮编:300072)
电 话 发行部:022-27403647
网 址 publish.tju.edu.cn
印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司
经 销 全国各地新华书店
开 本 185mm × 260mm
印 张 9.5
字 数 350千
版 次 2015年6月第1版
印 次 2015年6月第1次
定 价 36.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

前 言

随着我国改革开放进程进入新的阶段,公共管理领域的发展和进步开始引起学者的极大关注。尤其是近年来,各级政府推动社会管理、社会治理的进步,努力提升国家管理和治理能力现代化,而实践层面出现的难题、困境、困惑等都亟待进行理论探讨以便对实践层面进行指导和改善,因此我国公共管理学科的发展十分迅速。作为一门新兴学科,公共管理的研究需要研究方法的指导。近年来,有关公共管理研究方法的论著不断推出。尽管如此,作为管理门类的下辖学科,公共管理学科在科学性、规范性方面远不如管理科学,也不如工商管理。

2012年,天津大学公共管理研究方法课程组开始撰写一套能更多地体现天津大学管理学特色的公共管理研究方法的论著,即天津大学公共管理研究系列丛书。本书即其中一本,本书一共分6章,分别是公共管理研究方法概述、公共管理研究资料的收集方法、公共管理研究中的定性分析方法、公共管理研究中的多元统计分析方法、公共管理研究中的多目标决策分析方法、研究论文的撰写。

本书对目前公共管理研究中常用的方法尤其是定量方法,进行了比较全面的介绍。与目前已经出版的其他专著相比,本书更加强调实用性和可操作性。具体特点体现在:一、注重多元统计分析方法的软件实现,用较大的篇幅给出了相关的步骤;二、书后编写了相关研究方法的案例,方便读者有针对性地学习。

本书的撰写参考了国内外学者大量的文献资料,另外本书的出版得到了天津大学管理与经济学部及天津大学公共资源管理研究中心的资助,在此表示感谢。在本书的撰写过程中,要感谢博士生李永辉、李娟、沈萌、张焱等人参与了大纲的讨论和研究资料的收集整理工作。另外,要感谢天津大学出版社的编辑,感谢他们严谨负责的工作态度。当然,文中可能的失误和疏漏由作者本人负责。

限于作者的水平,本书的不足之处,敬请指正。

作者

2015年2月20日

目 录

第一章 公共管理研究方法概述	(1)
第一节 公共管理与公共管理研究	(1)
一、什么是公共管理	(1)
二、公共管理研究的发展	(3)
三、公共管理的研究范式	(5)
第二节 公共管理理论与研究方法	(8)
一、公共管理理论	(8)
二、公共管理理论构建	(12)
三、公共管理研究方法	(14)
第三节 公共管理研究的流程	(16)
一、公共管理研究的核心议题	(16)
二、选题与文献综述	(17)
三、测量与操作化	(19)
四、公共管理研究的流程	(21)
第二章 公共管理研究资料的收集方法	(23)
第一节 问卷与访谈法	(23)
一、问卷与访谈的设计	(23)
二、问卷与访谈的实施	(28)
三、问卷与访谈法的适应性	(32)
第二节 观察与实验法	(34)
一、观察与实验的设计	(34)
二、观察与实验的实施	(37)
三、观察与实验法的适应性	(41)
第三节 文献研究法	(42)
一、文献的类型	(42)
二、内容分析与二次分析	(43)
三、文献研究法的适应性	(46)
第三章 公共管理研究中的定性分析方法	(47)
第一节 比较研究法	(47)
一、比较研究法的类型	(47)
二、比较研究法的步骤	(49)
三、比较研究法的适应性	(51)

第二节 案例研究法	(53)
一、案例研究的设计	(53)
二、案例研究的实施	(56)
三、案例研究法的适应性	(59)
第三节 其他定性分析方法	(59)
一、鱼骨图法	(60)
二、KJ 研究法	(63)
三、德尔菲分析法	(65)
第四章 公共管理研究中的多元统计分析方法	(70)
第一节 统计分析方法概述	(70)
一、统计与统计分析方法	(70)
二、描述性统计分析简介	(72)
三、推断性统计分析简介	(76)
第二节 方差与回归分析	(80)
一、方差分析	(80)
二、回归分析	(84)
三、方差分析及回归分析的 SPSS 实现	(88)
第三节 因子分析与聚类分析	(98)
一、主成分分析	(98)
二、因子分析	(100)
三、聚类分析	(104)
四、因子分析和聚类分析的 SPSS 实现	(107)
第四节 通径分析与结构方程模型	(113)
一、通径分析	(113)
二、结构方程分析	(116)
三、通径分析与结构方程的 SPSS 实现	(119)
第五章 公共管理研究中的多目标决策分析方法	(123)
第一节 决策分析方法概述	(123)
一、决策分析的基本概念	(123)
二、决策分析的基本分类	(123)
三、确定型和非确定型决策	(124)
第二节 线性目标决策分析法	(128)
一、线性规划	(128)
二、线性规划的软件求解	(133)
第三节 多目标综合评价方法	(135)
一、层次分析法	(135)
二、模糊综合评价	(138)

三、数据包络分析	(141)
四、综合评价方法的 Matlab 实现	(144)
第六章 研究论文的撰写	(148)
第一节 研究论文概述	(148)
一、研究论文的意义	(148)
二、研究论文的类型	(149)
第二节 内容与规范	(150)
一、研究论文的形式	(150)
二、研究论文的主要内容	(154)
三、博士论文、期刊论文的规范	(158)
附录	(162)
附录 1 文献综述写作实例	(162)
附录 2 比较研究法实例	(176)
附录 3 回归分析法实例	(183)
附录 4 因子分析法软件操作实例	(194)
附录 5 数据包络分析法软件操作实例	(201)
附录 6 SSCI 期刊源(公共管理)	(204)
附录 7 CSSCI(2014—2015)来源期刊管理学类目录	(212)
参考文献	(213)

第一章 公共管理研究方法概述

第一节 公共管理与公共管理研究

一、什么是公共管理

(一) 公共管理的含义及学科特征

公共管理是公共行政理论与实践发展的产物,是以政府公共部门、非营利部门等社会公共组织为核心,以建立与维持公共秩序、实现和保护公共利益为目的,运用政治的、法律的、经济的和管理的理论与方法,依法制定与执行公共政策、管理公共事务、提供公共服务的活动。公共管理是公共行政中的一个理论派别或分支学派,它的出现给公共行政注入了新的活力,使公共行政获得了实现其目标的新手段,从而极大地推动了公共行政的自我发展。

公共管理的特征是其本质属性的反映。公共管理学的学科特征主要包括以下几个方面^①。

在研究对象和范围上,公共管理学把研究对象和范围从单纯的政府行政机关扩大到其他政府机关(立法机关和司法机关)和非政府组织甚至私人组织的公共方面,而不像传统公共行政学主要局限于政府行政机关特别是官僚机构的研究。

在学科理论的基础上,公共管理学更具跨学科、综合性的特点。它充分吸收了当代各学科的理论和方法,特别是更多地依赖于经济学的理论和方法,并日益与工商管理学相融合。这与传统公共行政学主要建立在政治学的基础上,尤其是将官僚制理论和政治与行政二分法作为其理论基础相比,具有更广泛的学科知识框架。

在学科研究的焦点上,公共管理学将研究焦点由传统公共行政学的“内部取向”转变为“外部取向”,由重视机构、过程和程序的研究转到重视项目、结果与绩效的研究。这使得战略管理、绩效评估、公共管理伦理这样一些在传统公共行政学中没有的或不被重视的主题成为公共管理学的核心主题。

在学科内容体系上,公共管理学在研究过程中纳入了大量的公共行政学没有涉及的理论主题,如公共物品、公共选择、集体行动的逻辑、委托—代理、产权、交易成本、交换范式、制度安排与创新、政府失败、学习型组织、管理网络、成本核算、信息管理系统等。

在研究方法上,公共管理既重视实证研究,又重视规范研究。这与传统公共行政学过

^① 蔡立辉.论公共管理的特征与方法[J].武汉大学学报:社会科学版,2002,55(4):432-439.

多地局限于规范研究,囿于普遍适用的“行政原则”探讨有着明显的不同。

(二) 公共管理的理论范畴

公共管理理论包括全球化理论和冲突理论、公民社会理论和民主理论、新公共管理理论和新公共服务理论。

全球化是一个以经济全球化为核心,包含各国、各民族和各地区在政治、文化、科技、军事、安全、意识形态、生活方式、价值观念等多层次、多领域上的相互联系、影响、制约的多元联系。全球化理论大致可以概括为四类:生产要素扩张论、跨国沟通论、趋同化和同质化论、全球意识论。

冲突理论的主要观点有以下几个方面。

(1) 冲突是人们之间的一种直接的反对关系。从内涵和特征来看,冲突是人与人、群体与群体之间激烈对立的社会互动的方式和过程。

(2) 冲突具有积极和消极的社会功能。具体冲突的原因是各种各样的,但归根结底是由社会的不平等造成的。冲突既是社会稳定秩序的破坏者,也是社会发展的推动者。社会就是在“发展—冲突—发展—冲突”的循环中不断前进的。在一定条件下,冲突具有保证社会的连续性,减少对立两极的产生,防止社会系统的僵化,增强社会组织的适应性和促进社会的整合等正功能。

(3) 社会现实是冲突与和谐的循环过程。社会组织内部的各种不同位置具有不同的权威和权力。社会结构中固有的这种不平等的权威的分布,使社会分化为统治和被统治两大彼此对立的群体。在一定条件下,准群体组织表现为明显的利益群体,并作为集体行动者投入公开的群体冲突之中,从而导致社会组织内部权威和权力的再分配。

(4) 经济利益是引起社会冲突的重要原因。

(三) 公共管理的研究对象

一般而言,任何一个学科都是以客观世界的某一类事物、现象或过程作为自己的研究对象的。它要探讨这类事物或现象及过程的本质联系或规律性,从而形成学科的概念、范畴、定理、原理和方法体系。公共管理是人类社会客观存在的一种实践活动及过程,可以说它本身构成了公共管理学的研究对象。为此,公共管理学要研究作为公共管理主体的公共组织,特别是政府组织的结构、功能、运行机制及环境的关系;研究公共管理活动的过程及环节(如组织、决策、沟通、协调、监控、评估);研究公共管理的方法与艺术,以促进政府及其他公共组织更有效地提供公共物品;研究公共管理的价值实现机制,以促进公共利益的最大化。

因此,公共管理学是一门研究公共管理活动或公共管理实践的学科,即综合地运用各种学科知识和方法研究公共管理组织和公共管理过程及其规律性,其基本目标或宗旨是阐述如何促使公共组织(尤其是政府)有效地提供公共物品,更好地促进公共利益的实现。

二、公共管理研究的发展

(一)传统的公共行政学

传统的公共行政理论从欧洲大陆的公法和政治科学中发展而来,其思想基础奠定于19世纪末20世纪初,其传统形成于20世纪二三十年代。一般认为,威尔逊的《行政学之研究》一文开创了西方尤其是美国的公共行政学研究。他在文中指出,到19世纪为止,在对政府事务的研究上,学者们主要关心的不外乎政治哲学、宪法调整和法律制定等事项,可是不断增长的经济和社会生活的复杂性以及随之而来的政府规模与活动的扩大,使得政府工作的重点不得不发生改变,因此应该建立一门行政科学,力求使政府不走弯路,避免杂乱无章、不成统的现象,加强和纯洁政府的组织机构,并且让政府在评价工作时得到负责任的声名。威尔逊认为,行政研究要发现政府能恰当而成功地做什么事情以及如何以最高的效率和最低的成本来做好这些恰当的事情。威尔逊的行政学思想使政治与行政之间产生了明显的界线,而政治与行政的这种二分法在古德诺的著作中得到了系统的发挥,后来成为公共行政学的一大特征^①。

传统公共行政学的另一个理论来源是20世纪一二十年管理学中的科学管理学派。这个学派的创立者是泰勒和法约尔。科学管理运动及其学说对西方行政学的形成产生了重要影响。行政学者将科学管理的原理、方法和技术应用于公共部门,并采纳了法约尔等人的管理职能和管理原则。正如德怀特·沃尔多指出的,科学管理的目的在于应用科学技术经济而有效地解决组织与管理问题,这种意图集中表现在私营工业企业之中,其技术和精神也渗透到政府的行政管理中,影响了那些对政府改革与改善感兴趣的人们。

这一时期,公共行政学由于刚从政治学中分离出来,因此主要是延续制度或法理的研究方法,并以正式的政府组织机构(官僚体制)作为研究对象。同时,由于受到科学管理学派的影响,它开始强调以效率原则作为最高标准,并且关注行政管理的一般或普遍原则的探索。公共行政学者们大都相信,行政管理领域存在着整套与其他科学类似的普遍原理或一般原则,行政学的任务就是发现它们。由于要划清与政治学的界线,行政学家们开始把政府事务分解成两个过程:一是政治领域,即政策和法律的制定过程,其中包括民主的程序、意见的表达、投票和政党等;二是行政领域,包括法律和政策的执行过程,这一领域所包含的机构及程序是当时行政学的主要研究内容^②。

(二)新公共行政学及政策科学

20世纪40年代末,著名的管理决策专家赫伯特·亚历山大·西蒙(Herbert Alexander Simon)出版了《行政行为》;稍后,另一位重要的行政学者德怀特·沃尔多(Dwight Waldo)出版了《行政国家》。两位学者及其著述凸显了行政学中两种学术旨趣之争——实证取向的行政学与价值取向的行政学。1952年,西蒙与沃尔多之间就此发生辩论。这场著名的

^① 张创新. 公共管理学概论[M]. 北京:清华大学出版社,2010.

^② 周燕. 公共管理研究:传统与前沿——一个学科框架的描述[J]. 中山大学学报:社会科学版,2010,50(1): 142-150.

“西一沃之辩”正式结束了公共行政学的古典时期。之后,美国公共行政学分裂成许多流派,由此进入了长达近 60 年的范式分离、范式竞争和范式危机阶段,公共行政学的“身份危机”也伴随而来。20 世纪 70 年代后,公共行政学界进一步出现大分裂,产生了以下两个主要流派。

1. 新公共行政学

新公共行政学作为一个学派,主要特点是将公共行政学的研究建立在规范理论的基础之上。它强调公共行政应该追求社会公正,而不能仅仅追求“效率”。这一学派的代表人物有沃尔多和 H. 乔治·弗雷德里克森(H. George Frederickson)等。进入 20 世纪 80 年代后,新公共行政学的规范研究传统被“公共行政理论网络”的学者继承和发展。这一流派的学者都是实证研究的反对者,他们主张对公共行政进行所谓的“诠释研究”和“批判研究”。

2. 公共政策学派

这一学派的学者意在与古典公共行政学划清界限,其中一个重要表现是他们强调要培养宏观的、批判的政策分析者,而不是在行政机关里处理日常事务的小公务员。在公共政策学派里,经济学理论和数量、方法被大量引进而成为大学里的主要课程,传统公共行政学中的人事管理、行政法等课题则被遗忘。公共政策学派主要聚集在美国的多所名牌大学中,并有很大影响,以致后来一些学者认为公共管理的学术根源来自于公共政策等分析学派。

新公共行政学有很强的规范理论取向,对于价值问题(尤其是社会公平)比较关注。公共政策学派则带有非常明显的实证研究取向,但两者在研究方法和研究视野上又与传统公共行政学有很大区别:在研究方法上,都与经济学方法紧密联系,不局限于传统公共行政学的纯管理和纯技术范围;在研究内容上,也不再仅仅研究政府机构的组织管理及效率问题,政府行为的“公共”性质被更加突出,公共行政的研究被放置在一个更为广阔的“经济—政治—社会分析”框架下进行。因此,这两种理论都反映并推动了公共行政学研究视野的转换和扩大。

(三)新公共管理学

第二次世界大战后,西方各国政府普遍采用了凯恩斯主义,对社会经济生活实行全面干预,最终导致了高失业、高通胀和低增长。从 20 世纪 70 年代开始,各国政府遇到了前所未有的严峻挑战,政府管理也危机四伏。政府扩张、机构臃肿、效率低下、政策失效等问题,引发了 20 世纪七八十年代政府改革的浪潮。传统的公共行政学无法解释政府管理所面临的新问题,更无法为政府的管理实践提供有效指导。学者们对此表达了不满,并催生了公共管理。当时对公共行政学的批判主要表现在以下几个方面:第一,质疑大政府的理念,认为政府的官僚体制制约了人的自由,官僚缺乏效率,大力倡导公共选择理论;第二,不满政治与行政二分,政治与行政从来就没有分开过,政治领袖与官僚们的关系复杂而且微妙,认为政治与行政无关是脱离现实的;第三,批评官僚体制缺乏效率,认为层级制带来僵固性,是官样文章,而官僚体制的持久性使得公共组织成员缺乏竞争意识,产生了懒惰倾向。

社会科学各学科在理论方面的发展,也为公共管理的出现提供了土壤。20 世纪 70 年

代以后,西方社会科学在经历了长期的分化、初步的融合之后,跨学科、交叉综合研究成为主要趋向。各种与政府管理密切相关的学科均取得了长足发展,并开始围绕政府问题的解决寻找新的理论依据与解决途径。在这一背景下,20世纪80年代中后期美国出现了一场新公共管理运动。这场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,融合各学科相关的知识和方法,创立公共管理(尤其是政府管理)新的知识框架,以适应当代公共管理实践发展的迫切需要。公共管理学不仅代表了新的政府管理理论,也预示着新的政府管理模式。

三、公共管理的研究范式

(一)以“效率”为核心的早期公共管理范式

在行政学领域,人们一般认为威尔逊于1887年发表的《行政学之研究》一文标志着传统公共行政思想的起步。威尔逊倡导政治与行政相分离,开创了行政管理领域工具理性的先河,其政治与行政二分法的思想是传统公共行政理论的理论前提,古德诺继承并进一步阐述了政治与行政二分思想,因此,威尔逊和古德诺被称为传统公共行政理论的奠基人。管理学家泰勒等人也运用科学的研究方法提出了科学管理原理,进而也从工具理性的角度对行政学领域的研究进行了有效的补充和完善。之后,韦伯继承并发展了威尔逊的思想,并在科学管理理论的启发和影响之下,提出了其所谓的完美的“官僚制体制”,并在实践中受到热捧,成为当时各种组织的权威组织模式,西方各国政府也相继进入了官僚制行政模式的时代。可以说,在一系列的改革实践和理论推动之下,政治与行政二分、官僚制理论和科学管理原理一起构成了传统公共行政理论范式。

政治与行政二分思想是威尔逊对公共行政理论进行研究的基础,也是传统公共行政理论的前提。威尔逊认为政治领域与行政领域完全可以泾渭分明地划分开来进行研究,因为“政治是政治家的特殊活动范围,而行政管理是技术性职员的事情”,行政人员由于其工作的技术专业性可以独立于政治之外。古德诺对威尔逊的思想进行了更加系统的阐述,他认为,“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能,前者谓之政治,后者谓之行政。”在政治与行政二分思想的基础上,威尔逊认为,各个国家的政治理论可以不同,即价值追求可以不同,但是“所有类似的政府都只有一个良好的行政规则”。从行政的层面来讲,即所有政府具有极相似的结构,当然各国在其政治理论指导下的行政的具体内容肯定是不同的。威尔逊认为,良好的行政体制是等级秩序化的,人员分等级,接受各级政府部门首脑的领导,并且各级政府行政人员都是训练有素的公务员,这样才能实现效率的最大化。

对效率的追求,同时也为了解决生产过程中工人劳动时间长、强度大、工资低、劳资关系紧张等问题,泰勒将科学实验引入生产管理当中,使得管理学从此由经验走向了科学。采用科学的方法,设计合理的制度,创造劳资双方的协调与合作,最大程度上增加劳资双方的收益是泰勒科学管理的宗旨。在以泰勒为首建立的以效率为中心的科学管理理论中,工时研究和定额管理、标准化和培训、差别计件工资制、计划与执行相分离等一系列的管理方

法都为从操作层面上升到组织理论层面提供了科学的依据。追求标准化、规范化和制度化的科学管理理论不仅适用于企业,也适用于政府行政管理。

在威尔逊思想的基础上以及在泰勒科学管理思想的影响下,韦伯提出了使组织系统发挥作用的官僚制理论。对韦伯来说,官僚制是现代文明所内含的维持法律、经济和技术理性的必要条件或者组织手段。韦伯理想的官僚组织以理想的法律制度为基础,由法律规定组织层级、部门划分、职位设置、成员条件,从而形成稳固的非人格化的层级节制体系和部门结构。韦伯认为,理想的官僚组织应由以下因素组成^①。

(1)合理的组织分工。明确规定每一个组织成员的权利和责任,并以法律的形式固定这种分工。

(2)层级节制的权力体系。将职位按照权力等级进行划分,形成法定的等级序列,权力的大小与职位等级成对等关系,但是与职位相对应的组织成员无尊卑之分,只有职务的不同。

(3)合理合法的人事行政制度。一方面,在成员的选拔上,根据职位的要求,通过考试和训练挑选组织成员,以保证其拥有相应的技术能力,从而实现专业化。另一方面,在成员的管理上,组织成员应当是专职的,对其管理都依照法律法规进行,对组织成员采用固定的货币工资制度。

(4)非人格化的组织管理。组织的运转依赖于不受个人感情因素支配的法定规则和程序,组织成员之间及组织部门之间的关系完全理性化。

传统公共行政理论的核心价值是运用工具理性实现对效率的追求,但是其根本的目的仍是要实现政治的目标即价值理性。威尔逊认为行政学研究的目标和任务是:第一,政府能够适当地和成功地进行什么工作;第二,政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用和能源方面尽可能少的情况下完成这些工作。所以,行政是通过对效率的追求来完成政治所赋予它的任务的^②。

(二)以“公平”为核心的中期公共管理范式

在科学管理理论和韦伯的官僚制理论的影响下,越来越多的管理学者如法约尔、古立克、厄威克、孔茨等也从工具理性的角度,对管理理论进行了补充和完善,进而与传统公共行政理论相互促进、相辅相成,也更加巩固和完善了传统公共行政理论范式。在实践中,传统公共行政理论也适应了当时西方自由资本主义向垄断资本主义发展的需要,政府职能的增加以及行政组织的不断扩大,使得追求规范性、精确性、稳定性、纪律性和可靠性的官僚制行政模式成为西方各国政府首选的行政管理模式。但是在现实中,组织中的权威则是多种权威的混合体,还有传统型权威、魅力型权威等。所以理想的官僚制理论中必然存在着反常和危机,并在后来受到了广泛的质疑、批评和修正。

^① 蓝志勇,凯瑟琳·安德逊.当代公共管理研究的范式观——一项经验研究[J].公共管理学报,2005,2(3):12-22.

^② 陈振明.从公共行政学、新公共行政学到公共管理学——西方政府管理研究领域的“范式”变化[J].政治学研究,1999(1):82-91.

西蒙在《行政行为:对行政组织决策过程的研究》一书中提出,从决策与执行的角度严格区分政治与行政两种行为其实并不妥当,因为行政过程中必须从事某些决策(政治)活动,行政行为往往也难以摆脱价值判断,也就是说政治与行政是不能截然分开的。在此基础上,他还进一步分析了传统公共行政学的局限性,指出传统行政学在研究方法及研究主题上存在着诸多不足,提出要引入科学方法论研究行政行为,并要广泛地利用社会科学的其他学科(如社会学、心理学)的研究成果。他的研究在很大程度上拓展了行政学的视野,使得行政学研究由单一学科框架逐渐迈向跨学科交叉研究,从而引发了新公共行政学的潮流。

新公共行政学的基本问题比单纯的行政管理的问题广泛得多。将道德观念引入公共行政过程之中,减少对私人部门行政管理研究的偏见,面对现实社会,新公共行政学更加注重公平、正义等价值层面的问题;在与人类行为的关系问题中,公共行政体系是人的行为体系,重视对人的心理和行为的研究,而不仅仅是采用传统公共行政学中“非人格化”的管理模式;在与社会环境的关系问题中,传统公共行政学的研究视野过于狭隘,而对公共行政体系之外的社会背景缺乏最基本的了解和关注,新公共行政学不仅没有摆脱特定社会环境的影响进行纯粹的科学化、技术化的理论构建,而且还要考虑变化着的历史、社会、经济和其他因素的制约。

(三)以“与市场的协调”为核心的近期“新公共管理”范式

新公共管理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,不强调利用集权、监督以及加强责任制的方法来改善行政绩效,而是主张在政府管理中采纳企业化的管理方法和企业价值观来提高管理效率,诸如顾客至上、竞争、契约理念、绩效评估、私有化、市场选择、放松规制以及对企业家精神的尊重等。在公共管理中引入竞争机制来提高服务的质量和水平,倡导企业精神和重塑公营部门,强调公共管理以市场或顾客为导向来改善行政绩效。其理论也被称为“企业化公共管理理论”或“市场化公共行政理论”。

新公共管理学的核心要点如下。

- (1) 结果为本。从注重行政过程转向注重行政结果。
- (2) 责任政府。管理者应当担负政治责任。
- (3) 回应性政府。强调顾客至上。
- (4) 多中心政府。公共服务机构的分散化和小型化,政府管理引入多中心竞争机制。
- (5) 绩效型政府。以经济、效率、效益来衡量政府工作业绩。
- (6) 市场化政府。通过民营化和公私合作等方式减少政府职能扩张。
- (7) 掌舵型政府。政府的管理职能应该是掌舵而不是划桨。
- (8) 有效的政府。有效的政府是一个能够“治理”并且善于实行“治理”的政府。

新公共管理理论的市场化和效率主义取向,促进了经济和社会的发展,满足了更多公共服务的需求,同时也增强了在国际社会中的竞争能力^①。第一,强调政府的企业化管理,

^① 张志刚.公共管理学[M].大连:大连理工大学出版社,2008.

有利于提高行政管理的效率;第二,有助于改变政府工作的陈旧局面,推动管理的创新;第三,将竞争机制引入政府公共服务领域,有助于打破政府垄断。

第二节 公共管理理论与研究方法

一、公共管理理论

公共管理理论伴随着不断的检讨与反思,涌现出了一些针对不同研究主体、不同研究领域的主要理论,它们各自具有鲜明的特征和观点。宏观上,按照不同的主体分类,本节将从各理论的主要观点方面做一个简要的介绍。

(一)公共管理主体理论

在公共管理的研究和实践过程中,我们首先要思考的问题是谁来管理和谁实施管理,这实际上涉及的就是公共管理的主体问题。与传统公共行政不同,公共管理更多地呈现出一种开放式的多元化的主体管理体系。公共管理扬弃了传统公共行政中政府一元化管理主体的模式,企业组织、非政府组织和公民个人等都参与公共事务管理的过程,形成以政府为中心的多元结构的主体体系。这种主体格局的转变成为公共管理区别于传统公共行政的最显著特征之一。通过归纳总结,它的特点主要体现在以下几个方面。

1. 在主体结构上,政府不再是公共管理的唯一主体

除政府之外,公共管理的主体还包括非政府组织等政府体制外的力量。就政府组织而言,它逐渐把先前完全由其自身担当的职能和责任部分地转移给市场和社会。就政府体制外的力量而言,它们在公共管理的过程中扮演着越来越重要的角色,其参与公共事务管理的程度、范围以及影响力都得到了扩展。

2. 在管理方式上,公共管理多元主体之间通过互动合作开展活动

在公共管理的过程中,各个公共管理主体受制于种种自身的或外部的不可避免的条件缺陷,不可能单独承担起所有的公共事务,因此必须通过它们之间的互动合作弥补其中的不足。唯有如此,在社会问题和公共事务不断增加的情况下,公共管理的效率才能得到有效提升。

3. 在主体地位上,政府的核心作用是不可替代的

从当前来看,无论是规模、权威性还是公共性程度,政府依然要明显强于其他公共管理主体,这使它在公共管理的过程中仍有着无可比拟的优势。因为它能够凭借自身的规模和权威性在最大程度上调动各种资源以保证公共管理任务和目标的实现,同时其完整意义上的公共性也能够保证实现公共利益的最大化。从而,政府仍然是公共管理中最重要组织,在公共管理多元主体中处于核心地位。同时,这种核心地位还体现在它要为其他管理主体参与公共管理提供制度化的途径和渠道上。只有这样,其他公共管理主体参与的广度和深度才能不断增加。

(二)公共资源管理理论

公共资源是公共管理的主要对象。公共资源主要包括人力资源、信息资源和自然资

源。如何合理地配置公共资源,是公共管理内在发展的依据。

1. 公共部门人力资源管理

公共部门人力资源管理通常是指国家和各种行政组织通过对其人力资源开展一系列管理活动,实现组织目标的过程,包括宏观和微观两部分。宏观的公共部门人力资源管理是组织对人力资源整体的管理,对公共部门内外的人力资源进行的规划、管理、预测等一系列活动,以达到组织的工作目标、工作性质与人力资源的整体结构相互匹配的目的,营造公共部门人力资源管理的良好环境。微观的公共部门人力资源管理是指各类公共行政部门以及其他国有企事业单位依法对本组织内的人力资源进行规划、招聘、培训、激励、考评等具体的管理活动。目的是通过科学管理,保证人力资源与其具体的工作职位的适应性,使人与人、人与事、人与组织、人与环境之间达到相互协调,从而调动公共部门从业人员的积极性,提高工作能力,改善服务质量。

2. 公共信息资源管理

公共信息资源是相对于只有局部范围内的人可以享用的私人信息资源而言的,是在一定时间、空间意义上的社会公众所共同拥有和可能享用的信息资源,包括以政府为主体的一切负有公共事务管理职能的组织在行政管理过程中产生、拥有并使用或者有权获得的所有信息。

公共部门的信息资源管理是公共管理的重要领域,是构建公共信息系统的过程,指对信息活动中各要素的全面管理。它把信息、信息生产者和信息技术三要素按一定的原则进行配置,构成一个信息系统,降低成本、提高效率,使组织运作更为有效。通过对公共信息诸要素的组织和运作,使之达到为公共管理服务的目的。公共部门的信息资源管理以电子计算机和网络为中心,其主要内容包括:运用电信、缩微复制、声像等技术和手段进行信息的收集、储存、加工和传递;信息收集、整理、优化配置、合理利用;对信息工作人员的管理,如进行职责教育与技术培训;信息资源管理所需基础设施的建设和维护,信息技术的开发与信息系统的建设,信息资源的安全管理等。

3. 自然资源管理

自然资源管理是社会公共部门运用政策制度、科学技术、社会经济规划和有关法律、法规等对自然资源的开发、使用、保护等环节进行有效管理,促进其合理开发和利用,提高资源利用的经济、社会和生态效益,实现资源利用的可持续发展。可见,自然资源的管理具有独特性,主要体现在以下几个方面。

1) 广泛性

自然资源管理的地域范围涉及资源的各个地方,包括空间、地表、地下所有天然存在的各类资源。

2) 紧迫性

当今自然资源遭到严重破坏,生态失衡,环境污染严重。全球面临的资源危机已经危及全人类的生存,是亟待解决的问题。这也说明了加强自然资源管理的紧迫性。

3) 艰巨性

自然资源遭到破坏,生态失衡,是长时期累积的结果,几十年甚至上百年也难以恢复。

因此,我们所面临的自然资源管理工作是十分艰巨的,一定要抓紧此项工作,保护我们赖以生存的自然环境。

4) 复杂性

我国幅员辽阔,各地的自然资源情况复杂多样,需要针对不同情况实施不同的管理措施。此外,由于历史的原因以及各地经济、社会发展的不平衡,人们对于自然资源管理的认识也千差万别,这都给公共部门对自然资源实施管理带来了不便。

(三) 公共危机管理

危机通常被认为是对一个社会的基本结构或系统的核心价值观、规范的一种威胁,人们在时间压力和高度不确定性的形势下必须作出非程序性的决策,采取果断的行动。这个概念说明,危机是一个非连续性的时期,标志着线形发展过程被打破。

危机管理是一个短时间的管理实践,主要关注非常规现象。非常典型的是,这类活动不仅关注危机的决策,而且还关注对长期的预防、预案等的管理和对危机恢复之后作出的反应。传统的危机管理主要特点是根据宪法和法律的规定,由政府宣布进入紧急状态,在紧急状态下,政府危机处理中心根据危机处理的预案或规划,在技术专家的帮助下迅速地进行非程序性的决策,快速地作出反应,并立即进入执行阶段。这套应对危机的机制的核心是在紧急状态下,权力和权威高度集中,通过命令—控制体系的高效运转来动员社会各方力量,缓解危机的压力和降低其破坏力,力图在短时间内恢复正常状态。

大多数危机管理专家都认为传统的危机管理模式需要进行变革。变革的本质是对传统管理模式的改进。从学理分析的角度看,由于人类理性能力不足,所以无法预料到未来的危机发展。这样一来,建立在理性规划基础上的传统危机管理就无法应对新的危机。以政府为中心的危机应对系统,也可能由于政府能力的下降而无法有效地解决危机。再加上不同类型的危机具有不同的特点,许多人类未曾预料的危机都有可能出现,需要改进传统的危机管理模式。

(1) 把危机规划转变成权变管理,并纳入各类组织的战略管理范围内。预防危机的发生是所有危机管理的首要任务。由于危机出现的各类诱因永远存在和人类有着犯错误的天性,因此需要在危机管理中增加弹性(Resilience)的内容。“弹性”就是人们有能力应对未曾预料的危机出现。“弹性”思想是对传统危机管理模式改进的一个主要方向。

(2) 以政府为单一中心的危机管理向公私合作伙伴关系的管理网络转变。由于危机日益复杂化和具有复合性特点,再加上20世纪80年代以来,各国纷纷推行政府改革运动,使政府危机管理的模式发生了很大的变化。传统的以政府为单一中心的模式已无法应对复杂社会的危机。从简单分类的角度看,公私伙伴关系可以分为公共组织—公共组织(中央与地方政府)、公共组织—NGO、公共组织—私营组织三种类型^①。与公共治理的过程中的伙伴关系不同,在危机治理的过程中,公共组织主导着伙伴关系。在危机状态下,组织之间的合作最大的困难在于要求在一个共同目标(由政府确定)面前各类组织采取协调行动。

^① 尤建新,朱德米,陈强. 公共管理研究[M]. 上海:同济大学出版社,2006.