

上海市第四期本科教育高地建设项目资助

普通高校“十二五”规划教材
公共管理系列

公共管理学

曾瑞明 许 敏 程玉莲 编著
毕可影 罗 晶 等



清华大学出版社



普通高校“十二五”规划教材
公共管理系列

公共管理学

曾瑞明 许 敏 程玉莲
毕可影 罗 晶 等 编著

清华大学出版社
北 京

内 容 简 介

本书根据学科基础性和概论性的特点,分12章介绍和分析了公共管理学的基础与构架、公共管理理论的形成与发展、公共组织、政府角色与政府改革、第三部门的角色与管理、公共政策、公共部门战略管理、公共危机管理、公共部门人力资源管理、公共财务管理、公共部门绩效管理、公共信息资源管理等内容。全书概述了中外公共管理学研究的共识性内容,加强了对中国公共管理改革与发展的分析,突出了本土实践特色。在编排体例上,改变了绝大多数同名教材在每一章正文后加案例分析的做法,将案例有机地融合在中国实践的介绍与分析中,以期读者对我国公共管理的现状与发展趋势有更深刻的认识。

本书适合作为公共管理学科各专业的本、专科教材,也可作为公共管理知识爱好者的阅读材料。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学/曾瑞明等编著. —北京:清华大学出版社,2013.1

(普通高校“十二五”规划教材·公共管理系列)

ISBN 978-7-302-30117-2

I. ①公… II. ①曾… III. ①公共管理—高等学校—教材 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第217808号

责任编辑:刘志彬

封面设计:汉风唐韵

责任校对:王荣静

责任印制:沈 露

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦A座

邮 编:100084

社总机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:三河市君旺印装厂

装 订 者:三河市新茂装订有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×230mm 印 张:18 插 页:1 字 数:372千字

版 次:2013年1月第1版 印 次:2013年1月第1次印刷

印 数:1~4000

定 价:32.00元

产品编号:046490-01

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 公共管理活动与公共管理学	1
1.1.1 公共管理活动的变迁	1
1.1.2 公共管理学的形成	3
1.2 公共管理学的基础概念	4
1.2.1 私人管理与公共管理	4
1.2.2 公共行政与公共管理	5
1.2.3 公共事务与公共产品	6
1.2.4 治理与善治	7
1.3 公共管理学的学科特征	8
1.3.1 研究对象	8
1.3.2 研究方法	9
1.3.3 研究途径	10
第 2 章 公共管理理论的形成与发展	14
2.1 传统范式：公共行政学	14
2.1.1 公共行政理论的萌芽	14
2.1.2 公共行政学的形成	15
2.1.3 公共行政学的完善	19
2.2 当代形态：公共管理学	20
2.2.1 公共管理学兴起的背景	20
2.2.2 公共管理学的理论特征	21
2.2.3 公共管理学的发展趋势	24
2.3 公共管理理论在中国的发展	26
2.3.1 中国公共管理学科沿革	26
2.3.2 当代中国公共管理的转型	28

第3章 公共组织	32
3.1 公共组织的理论概述	32
3.1.1 公共组织的内涵	32
3.1.2 公共组织的功能特征	33
3.1.3 公共组织的运行要素	34
3.1.4 公共组织的结构	36
3.1.5 公共组织的外部环境	42
3.2 当代中国的公共组织	43
3.2.1 中国政府组织	44
3.2.2 第三部门组织	46
3.2.3 事业单位	46
第4章 政府角色与政府改革	55
4.1 政府角色	55
4.1.1 政府与市场关系：政府角色定位的主线	55
4.1.2 政府角色的演变	60
4.2 当代政府改革	66
4.2.1 西方国家政府改革的特点和趋势	66
4.2.2 我国政府机构改革	73
第5章 第三部门的角色与管理	83
5.1 第三部门概述	83
5.1.1 第三部门的范围	83
5.1.2 第三部门的含义和特征	85
5.1.3 第三部门的类型	87
5.2 第三部门的角色	88
5.2.1 第三部门与政府之间的关系	88
5.2.2 第三部门的作用	90
5.2.3 第三部门的运营与管理	93
5.3 第三部门在中国的发展	96
5.3.1 东方特色的发展轨迹	96
5.3.2 我国第三部门的现状	98
5.3.3 我国第三部门的“危”与“机”	99

5.3.4 案例：南都公益基金会“5·12 灾后重建资助项目”透视	104
第 6 章 公共政策	110
6.1 公共政策学的产生与发展	110
6.1.1 政策与公共政策	110
6.1.2 公共政策学的形成与发展	111
6.2 公共政策的运行机制	113
6.2.1 公共政策系统	113
6.2.2 公共政策运行过程	116
6.3 当代中国的公共政策实践	119
6.3.1 我国公共政策的运行过程	119
6.3.2 案例分析	121
第 7 章 公共部门战略管理	126
7.1 公共部门战略管理的兴起	126
7.1.1 私营部门战略管理的演进	126
7.1.2 公共部门战略管理兴起的背景	128
7.1.3 公共部门战略管理的发展历程	130
7.1.4 公私部门战略管理比较	132
7.1.5 公共部门战略管理的必要性	134
7.2 公共部门战略管理的主要内容	134
7.2.1 公共部门战略管理的基本特征	134
7.2.2 公共部门战略管理过程	135
7.3 公共部门战略管理在中国的实践	138
7.3.1 中国公共部门战略管理现状	138
7.3.2 我国政府战略管理能力的提升途径	140
7.3.3 案例：城市战略管理的困境与出路	142
第 8 章 公共危机管理	147
8.1 风险社会与公共危机	147
8.1.1 风险社会：人类社会发展的历史境遇	147
8.1.2 认识公共危机	149
8.2 公共危机管理的理论架构	155
8.2.1 公共危机管理的含义与性质	155

8.2.2	公共危机管理的理论与技术	159
8.2.3	公共危机管理研究的缘起与勃兴	161
8.3	中国公共危机管理的实践	163
8.3.1	我国公共危机管理体系建设的历程和成就	163
8.3.2	我国公共危机管理体系建设的发展趋势	165
8.3.3	我国公共危机管理案例分析	166
第9章	公共部门人力资源管理	171
9.1	公共部门人力资源管理的发展演进	171
9.1.1	人力资源管理与公共部门人力资源管理	171
9.1.2	公共部门人力资源管理的发展演进	172
9.2	公共部门人力资源管理的内容	175
9.2.1	公共部门人力资源管理的内容概述	175
9.2.2	公共部门人力资源管理制度	182
9.3	公共部门人力资源管理在中国的实践和发展	189
9.3.1	我国公共部门人力资源管理的发展现状	189
9.3.2	案例分析	194
第10章	公共财政管理	199
10.1	公共财政管理概述	199
10.1.1	公共财政的产生和发展	199
10.1.2	公共财政的含义及特征	200
10.1.3	公共财政管理的内涵与目标	201
10.2	公共财政管理的主要内容	204
10.2.1	公共预算管理	204
10.2.2	公共收入管理	208
10.2.3	公共支出管理	210
10.2.4	公共部门会计信息管理	214
10.3	我国的公共财政管理体制	215
10.3.1	我国财政管理体制沿革	215
10.3.2	我国现行的公共财政管理体制	216
10.3.3	我国公共财政管理体制的改革与完善	220
10.3.4	案例分析	223
第11章	公共部门绩效管理	227
11.1	公共部门绩效管理的形成与发展	227

11.1.1	公共部门绩效管理概述	227
11.1.2	公共部门绩效管理的发展	230
11.2	公共部门绩效管理的主要内容	232
11.2.1	公共部门绩效管理流程	232
11.2.2	确定组织目标	234
11.2.3	制定绩效计划	234
11.2.4	实施绩效评估	238
11.3	中国公共部门绩效管理实践	240
11.3.1	中国政府实施绩效管理概况	240
11.3.2	我国公共部门绩效管理的制约性因素	242
11.3.3	推进我国政府绩效管理的对策	244
11.3.4	地方政府实施绩效管理的案例分析	246
第 12 章	公共信息资源管理	251
12.1	公共信息资源管理的发展历程	251
12.1.1	萌芽阶段	252
12.1.2	形成阶段	252
12.1.3	成熟阶段	254
12.2	公共信息资源管理的内容	255
12.2.1	公共信息资源管理的内涵	255
12.2.2	公共信息资源管理环境	257
12.2.3	电子政府	258
12.3	我国公共信息资源管理实践	261
12.3.1	我国公共信息资源管理发展历程	261
12.3.2	电子政务	262
12.3.3	“金”字工程	263
12.3.4	政务信息公开与“透明政府”	265
12.3.5	我国公共信息资源管理的发展瓶颈	266
12.3.6	案例分析	267
	参考文献	270
	后记	278

第 1 章

导 论

【学习目标】

了解公共管理学形成与发展的实践基础,熟悉公共管理活动与公共管理理论的互动关系,对公共管理学的形成发展过程有初步的认识;理解和掌握公共管理学的若干基础概念;从研究对象、研究方法和研究途径三方面把握公共管理学的学科特点。

公共管理学是现代管理理论的重要组成部分,是公共事务管理的经验总结和智慧结晶。自从公共管理学诞生以来,公共管理领域的科学探索与人类社会的生存样态和发展方式结合得越来越紧密,每一个新的发现都对政府管理模式或国家治理模式产生着重大影响。因此,学习和掌握公共管理学,必须从解剖人类的公共管理活动开始。

1.1 公共管理活动与公共管理学

任何社会理论都是对社会活动某一领域、某一层次的本质的规律的揭示。公共管理学是对人类公共管理活动的理论概括和经验总结。因此,在学习公共管理学之前,必须对人类的公共管理活动有清晰的界定。

1.1.1 公共管理活动的变迁

关于什么是公共管理(public management),国内外学者从不同的角度给出了不同的解释。这些内容都是从公共管理学的立场对公共管理活动的阐释,着重与传统公共行政(行政管理)的区别上来把握公共管理活动。显然,这些定义缩短了公共管理活动的历史,把公共管理局限在新公共管理运动之后的范围里了。

首先必须明确,作为一种社会活动的公共管理并不是在公共管理学诞生后才出现的。人类社会生活秩序的维持需要公共管理活动的存在,从这个意义上看,公共管理是与人类的公共生活相伴而生的。可以说,“公共管理实践和人类文明史相伴而生,并且在人类文

明的发展过程中起到了不可或缺的重要作用”^①。早在氏族时代,氏族首领就是最早的公共管理者。到了王权出现后,虽然公共生活开始附属专制者的私人生活,但公共生活的秩序与要求还是客观存在的,所以从整个共同体(国家)层面看,专制政治体制也在履行公共管理的责任,只不过把公共事务纳入私人事务的管理模式。而且,专制政体管理公共事务的能力也在社会实践的发展中不断增强,管理结构、管理方法、管理内容等呈现逐步科学化的发展态势。比如,早在两千多年前的中国商代,国王就已经统辖、指挥几十万的军队进行作战,管理上百万奴隶进行生产劳动。周朝,我国建立了世界上最早的信息管理系统——驿站制度,即在从中央到全国各主要都城的大道上每隔三十里设一个驿站,并备良马固车,专门负责传递官府文件、接待来往官吏和运送重要物资等,形成全国性的交通与信息网络。到了清朝,清政府的管理模式达到了专制主义中央集权制度所能到达的顶峰。可见,古代社会并不是没有公共管理活动的存在,只不过其公共性欠缺,专制属性覆盖了社会生活的公共表现。

从整个世界的社会发展进程看,进入民主制社会后,公共生活从封建模式中脱离出来,公共管理从皇权·族权模式转换为民主政府管理模式,这也是民主时代的一个重要特征。众所周知,政治民主观念和规则是与资本主义生产方式相互缠绕在一起向前发展的,随着社会生产力的提高,作为大生产重要依托体的城市在规模和功能上不断扩展,公共事务在量和质的要求上也不断提高,从而使得民主政府取代专制政权、民主管理代替专制控制成为可能。可见,西方资产阶级革命的胜利不仅是资本主义政治经济文化上升为主导性模式的开端,而且是人的生产活动和生活规则由受专制控制变为公共管理的转折点,公共事务的内容和空间一下子拓宽了许多。因此,政府的管理活动就成为一个国家经济社会发展的中轴。

古典自由主义政治经济学为资产阶级政府设定了一个近似于“无为而治”的运行模式。三权分立的政治体系在立法、司法和行政三条线上以确保资本力量无限扩张为核心,将公共事务的管理化解为一场维护资本逐利的运行游戏,并被定格成马克斯·韦伯后来所描绘的官僚制模式。但是,这种表面看似非常民主自由公正的秩序,即使对资本也存在天生的杀伤力。由资本人格化为资本家、社会运行逻辑由封建伦理进化为资本伦理,资本的力量不仅在逐利原则下制造了贫富严重不均,社会分立为富裕的资本家和贫穷的工人两个敌对阶级,而且不同资本之间的矛盾也在不断激化中,演化出经济危机和帝国主义战争等对人的生活甚至生存更具危害性的问题。于是,在对资本主义制度进行多角度反思中,应如何更好地管理公共事务,以便既能保障社会生产的发展,又能真正建立自由民主公正的社会秩序,便成为公共管理活动需要解决的重大问题。

^① [美]乔治·弗雷德里克森,凯文·B. 史密斯. 公共管理概论[M]. 于洪等译. 上海: 上海财经大学出版社, 2008: 2.

第二次世界大战以来,西方发达资本主义国家在解决上述问题方面做出了巨大的努力。一方面,为了缓和阶级矛盾、应对经济危机和限制垄断,它们相继在凯恩斯主义引导下实施了由政府规制市场的经济运行模式和分配上的福利国家模式;另一方面,以公民权的扩大与执政者权力的限制为重点,民主政治体制有了进一步发展。而且,无论是经济上还是政治上的变化,都要通过政府扩大功能的途径来实现,由此使得政府的公共管理活动在角色与作用、范围与内容等方面,不断面临新的任务与要求。正是在这样的任务与要求下,官僚制的公共行政模式日趋完善并达到它被认可与应用的最高峰。与此同时,非政府公共部门(第三部门)在公共管理活动中所起的作用也日渐增大。此后,在社会进步带来的新任务与新要求推动下,公共管理活动的内容不断丰富,管理体制和管理方法不断优化,对生产活动和社会生活乃至国际秩序的影响不断增大。可以毫不夸张地说,公共管理活动在人类的未来征程中扮演的角色将会越来越重要。

20世纪70年代末以来,西方发达国家的政府进行了一场革命性的改革运动,以提高效率为中心的革新又一次颠覆了传统的政府运行模式,主动的“管理”逐步代替被动的“行政”,结果导向取代了程序导向。由于采取了与传统公共行政完全不同的运行方式,这场运动也被冠以“新公共管理运动”之名。这场运动从发轫至今,无论是范围还是程度都在持续扩展,从西方发达国家逐渐波及发展中国家,而且,由一国的治理进而提出了全球治理的任务。

纵观公共管理活动的发展,如果把资产阶级国家形成以前看成自发与探索阶段,那么,公共管理活动走向自觉,则是与我们对这一活动的理性认识并成为专门学问分不开的。20世纪初以来,公共管理活动与公共管理学(公共行政学)走入了一种相互促进的轨道。

1.1.2 公共管理学的形成

1. 传统公共行政学

如前所述,尽管整个人类历史进程中贯穿着公共管理活动,公共领域的管理结构、管理手段、管理标准等内容也在不断发展,但是,作为一个独立的思考和实践领域,对公共管理活动进行本质性和规律性的揭示一直到19世纪末才出现。伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)于1887年发表的《行政之研究》一文标志着公共行政研究的诞生。

2. 新公共管理学科范式的诞生

20世纪70—80年代,发达资本主义国家进入后工业社会,其突出特征是以知识经济和信息经济为基础。知识和信息对社会构成了全方位的冲击,这些冲击汇成一股力量使得传统公共行政模式越来越举步维艰,新的公共管理实践成为可能。

从经济上来看,经过战后二十多年的发展,资本主义国家的经济取得了巨大的发展,工人生活水平有了明显的提高,处于贫困线之上而又不是富豪的中产阶级占社会

的绝大多数。经济的发展,公众的普遍富裕,使得公众的追求发生了变化:由单纯生理意义的追求,变为追求尊重人的个性及多元价值观。而传统官僚体制已越来越不能满足这种要求:对于官僚模式内部的行政人员来说,他们已经厌倦了这种剥夺人性的理性模式,厌倦了“螺丝钉”式的工作方式,他们要求变革;就社会公众而言,他们对政府的无能越来越感到不满,“政府死了吗?”是他们的普遍疑问。因此一个建立“无缝隙组织”的时代开始了,逐渐形成“以顾客为导向、竞争为导向和结果为导向”的新公共管理运动。相应地,革新派行政学家的理论阐述形成了一种以“公共管理”(或“新公共管理”)为名称的新学科范式。

在英国撒切尔政府进行大规模的公共企业民营化、精简公共部门等改革之后不久,理论家们就开始觉察到管理形式发展出了一种新趋势。如胡德、罗兹等人认为,英国的这种管理主义性质的改革是为经济(economy)、效率(efficiency)和效能(effectiveness)做出的决定性努力。霍顿将相继在欧、美、澳等国家和地区发生的公共部门改革总结为:行政部门由行政性的官僚制转变为管理性的官僚制,由公共行政体系转变为新公共管理(NPM)体系。尽管改革之初各国的改革内容上很少有共同的特征,不同的理论家对这场改革所做的理论命名也多有不同,如新公共管理、管理主义、企业化政府等,但是,它们所共同针对的是传统公共行政模式的弊端。因此,从这一角度看,各国的改革与其说是实践转型,还不如说是理论转型。实际上,公共管理理论的新范式就是对传统公共行政,尤其是官僚制组织的缺陷的直接回应,公共管理改革实践已是在完全不同于传统公共行政学的新学科范式指导下进行的。这种范式的基本理论包括:政府工作人员受经济动机的支配,私营部门的弹性管理为政府部门提供了经验,行政不可能脱离政治。最重要的是,这种理论的变革主题是由行政转变为管理,前者主要是执行指令,后者则意味着实现结果,并为此承担个人责任。^①

1.2 公共管理学的基础概念

1.2.1 私人管理与公共管理

公共与私人是相对的概念。前者表示群体的活动领域,有较多的公众参与,为了维护和实现公共利益,一般由公共组织来处理公共领域的事务;后者表示个人的活动领域,个人为了实现自身利益,可以亲自也可以雇用他人并组织一个私人部门来处理自己的事务。与这个界定相应,私人管理(private management)是指私人事务的管理,但由于私人事务需要组织成私人部门并需要进行专业化管理的只有企业,所以,我们这里的私人管理仅指

^① [澳]欧文·E. 休斯. 公共管理导论[M]. 张成福等译. 北京:中国人民大学出版社,2007: 6.

企业管理。

私人管理与公共管理(public management)的相同点是:管理过程都离不开管理主体、管理对象、管理目的、管理职能和管理方法等要素,管理职能都包括决策、组织、领导和控制等。

两者的不同点主要体现在管理目标、资源基础、责任机制、人事制度以及政治影响等方面,可简要地归纳为表 1-1。

表 1-1 公共管理与私人管理的区别

项 目	公 共 管 理	私 人 管 理
管理目标	满足公共需求,不赢利	满足私人需要,赢利并追求利润最大化
资源基础	公众聚集	私人投资和利润
责任机制	权责划分和运行机制复杂	权责明晰
人事制度	严密但大都显烦琐	简单而高效
政治影响	受政治环境的影响很大	受政治环境的影响小

1.2.2 公共行政与公共管理

行政(administration)与管理(management)是近义词,在我国行政管理学初兴的 20 世纪 80 年代后期至 90 年代前期,大多数人认为公共行政和公共管理没有区别,如我国的公共管理专业硕士学位所用的英文名是 Master of Public Administration(MPA)。但是,20 世纪末以来两者的区别逐渐被重视,更多的学者认为两者是有明确分界的。在过去的 20 年,西方公共部门的管理实践发生了深刻的变化:公共行政活动更多地被称为公共管理活动,行政官员更经常地被称为公共管理者。

关于行政与管理的区分,有三种较有影响的观点。①《牛津英语词典》将“行政”定义为一种行政活动,这种活动又被解释为处理事务、指导或监督执行、运用或引导;“管理”定义为通过自己的行动引导、控制事务的过程、照料或看管。②公共行政学的两位开创者威尔逊和古德诺的看法是:行政本质上有遵从指示和服务的含义;管理首先意味着获得结果以及管理者为获得结果负个人责任。③我国学者从组织实体或管理主体的角度来区分,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(这也许就是为什么“public administration”会被译为“公共行政(学)”);而管理则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、控制相关的活动。

而对于公共行政与公共管理的界线,现在普遍认同的观点为:公共行政是指政府特别是执行机关为公众提供服务的活动,行政官员或行政人员在这种活动中主要是执行由别人(政治家)所制定的政策和法律,关注的焦点是过程、程序以及将政策转变为实际的行

政,侧重关注行政机构和人员以及办公室的管理(传统的公共行政学和行政管理学、行政学院主要是为培养政府的职业文官而设的学校或机构);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的结果和对结果的获得负个人责任。

行政管理与公共管理的区别参见表 1-2。

表 1-2 行政管理与公共管理的区别

项 目	行 政 管 理	公 共 管 理
主体	政府	政府、第三部门、参与公共事务的私人部门
运行特点	关注过程和程序,照章办事	关注效果,鼓励创造性

1.2.3 公共事务与公共产品

所谓公共事务是指那些涉及全体社会成员的共同利益、满足其共同要求、关系其整体生活质量的一系列活动,以及这些活动的最终结果。社会性、公益性、非营利性以及规模性是其最主要的特征。公共管理正是以公共事务作为其管理对象的。

按照西方学者的观点,公共事务是相对于私人事务而言的。西方学者之所以对公共事务做出如此宽泛的解释,原因在于人们对公共事务的理解存在诸多差异。比如,人们可以从国家学说的角度,将涉及国家主权、合法性、普遍性的事务,视为公共事务;也可以从政府管理的角度,将涉及人们共同利益的事务,如交通、邮电、教育、医疗等,视为公共事务;还可以将个人在公共活动中的事务,如公共秩序、安全、社会保障等,视为公共事务。准确地说,可以将公共产品的提供与否作为界定公共事务的主要依据。

公共产品是公共经济学的一个重要概念。按照美国经济学家萨缪尔森的解释,所谓公共产品是利益不可分割的产品扩散给社会全体成员,无论个人是否想要购买这种产品。这就是说,公共产品是指产品和劳动的利益由社会成员共同享有。它与私人产品能够被分割并分别提供给不同的个人是根本不同的。正因为公共产品的利益不可分割性以及社会全体成员利益共享性,决定了公共产品同时具有非排他性和非竞争性两个基本特征。就公共产品的非排他性而言,绝大多数公共产品在技术上都不易排斥众多受益者。也就是说,这类公共产品的受益对象具有公众性,即使某些公共产品在技术上可以做到排他,但排他的成本是十分昂贵的,在经济上难以行得通。比如国防,就是一种较为典型的非排他性的公共产品。政府负有维护国家主权、尊严和保障国家安全的职责,政府提供的这种国防服务,其受益对象是一个国家内的所有公民,而绝不是某一特定的群体。就公共产品的非竞争性来看,公共产品所特有的不可分割性以及全体社会成员的利益共享性,决定公共产品常常处于非竞争状态。参与公共产品消费

的社会成员的消费活动,只要保持在公共产品所提供的最大消费容量的限度之内,都不会增加公共产品生产的可变成本。比如,政府市政建设中为改善市民生活环境而建造的广场、绿地等,就属于非竞争性的公共产品,人们都可以在其中休息、娱乐,而并不需要缴纳费用。但是,当某种公共产品产生消费竞争时,政府就可能采取某些限制消费人数的措施,如收取一定费用等,这时这种产品就不再是纯粹的公共产品而变成一种需要限制使用的公共所有的资源了。

1.2.4 治理与善治

治理问题是20世纪90年代以来国际社会科学界特别是公共管理学界研究的热点之一。全球治理委员会在1995年《我们的全球伙伴关系》一文中对治理的定义是:治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式制度安排。由于理解的背景、角度和关注的重点不同,关于治理还存在着很多种定义。到目前为止,我国学者多采用俞可平教授的观点,他在系统地介绍与评论众多西方学者相关研究的基础上指出,治理是“指官方的或民间的公共管理组织在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序,满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益”^①。由此,他指出治理与统治的区别,总结了在善治意义上治理的十个要素——合法性、法治、透明、责任、回应、有效、参与、稳定、廉洁、公正。也有论者从治道的角度理解“治理”,这种理解强调它关注的公共行政这一领域,对多学科的统摄力不够。在研究中,人们渐渐赋予治理一种理想,即它能协调政府、市场与公民社会的关系,使之良性互动来解决各种问题。^②

在提出治理理念的同时,世界银行也提出了“善治”的目标,认为具有“回应、高效、达成共识、透明度、促进法律规范、参与、诚信(也有翻译成问责)、公平和包容”九个特征的政府是善治的基本要素,是规范政治权力的主要标准。善治的本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与公民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态。善治就是使公共利益最大化的社会管理过程,在一定的意义上说,是进一步法治化的进程。一般认为,善治的基本要素有以下五个。①合法性(legitimacy),即社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态。②透明性(transparency),即政治信息的公开。立法活动、政策制定、法律条款、政策实施、行政预算、公共开支以及其他有关的政治信息,公民都有权获得,并且对公共管理过程实施有效的监督。③责任性(accountability),它指的是

① 俞可平.全球治理引论[J].马克思主义与现实,2002,(1).

② 包雅钧.中国学术界有关治理研究的回顾与前瞻[J].中共石家庄市委党校学报,2008,(7).

管理人员及管理机构由于其承担的职务而必须履行一定的职能和义务。公职人员和管理机构的责任性越大,表明善治的程度越高。④法治(rule of law),其基本意义是,法律是公共政治管理的最高准则,任何政府官员和公民都必须依法行事,在法律面前人人平等。法治的直接目标是规范公民的行为,管理社会事务,维持正常的社会生活秩序;其最终目标在于保护公民的自由、平等及其他基本政治权利。法治与人治相对立,法治既规范公民的行为,更制约政府的行为。法治是善治的基本要求,没有健全的法制,没有对法律的充分尊重,没有建立在法律之上的社会程序,就没有善治。⑤回应(responsiveness),这一点与上述责任性密切相关,实际上是责任性的延伸。它的基本意义是,公共管理人员和管理机构必须对公民的要求做出及时的和负责的反应,不得无故拖延或没有下文;在必要时还应当定期地、主动地向公民征询意见、解释政策和回答问题。

1.3 公共管理学的学科特征

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,是一门综合地运用各种科学知识和方法来研究公共管理组织和公共管理过程及其规律性的学科。它的目标是促使公共组织尤其是政府组织更有效地提供公共物品。或者说,公共管理学是一门研究公共组织如何有效地提供公共物品的学问。对于公共管理学的内涵,国内外有几十种表述方式,本书在借鉴相关成果的基础上将公共管理学定义为:公共管理学是以公共管理活动为实践基础,以探究公共部门管理公共事务的本质和规律为研究对象的学科。

1.3.1 研究对象

公共管理学所要研究的是作为公共事务管理主体的公共组织(特别是政府组织)的角色、结构与功能,研究公共管理活动的过程及其环节(如组织、决策、沟通、协调、监控、评估等)。它的研究对象体现在四个方面^①。

(1) 从动态上研究公共管理活动或过程。管理活动是一种动态的过程,它通过各种类型的活动,执行各项功能来确立社会的公共权威,达到既定的目标。说公共管理是一种社会实践活动是指它与整个社会水乳交融、关联互动,通过与众多社会活动的密切结合,依靠社会组织系统的配合与回应来实现其总体功能。公共管理活动在纵向和横向上要分成众多的种类,没有这样一个相互联系的网络系统的运动,公共管理活动就不能形成一个有机的整体,用以确保国家公共管理宗旨付诸实施,保证公共部门有效地履行宪法和法律赋予的公共管理职能。由于纷繁复杂的公共事务可以归纳为国家公共事务、政府公共事务和社会公共事务三大类,因此,我们也应该把种种公共管理归结为国家公共管理、政府

^① 严新明. 公共管理学[M]. 北京: 科学出版社, 2007: 24-25.

公共管理和社会公共管理。正是这“三足鼎立”共同构成了一个有机统一的庞大的公共管理体系。我们既要从小性上去分清它们的差异,又要从小性中去归纳它们的统一,用共性与个性相联结的辩证法去把握公共管理活动的真谛。

(2) 从静态上研究公共管理活动依赖的社会组织形式。管理活动执行自身的动态功能必然依赖一定的组织形式,产生一定的活动形式。组织形式与活动形式是相互对应的,有总体形式,也有局部形式。要研究公共组织的设计、组织结构与组织功能的关系、组织层级与管理幅度、组织变革与组织文化以及公共组织中人力资源的管理等。公共组织的组织形式是多层次、多侧面的,提升公共政策与公共管理的绩效,必须强化公共组织的创新能力。

(3) 研究公共管理活动所涉及的各种关系。如同政治经济学的本质是一种经济关系,公共管理活动实质上是一种社会关系,这种关系发生在不同的管理活动和管理形式之间,使它们形成一个相互结合、相互作用的整体。公共权威只有在对内、外部的各种关系进行有效协调和管理过程中,才能达到自己的目标,内、外部的各类关系包括组织关系、行政关系、人际关系、沟通关系、政府组织与非营利组织间的关系以及不同社会活动之间的关系等。公共管理所涉及的社会关系构成公共管理学的重要研究对象。

(4) 研究公共管理活动发展到今天的新型社会治理模式。这种模式正在成长的过程中,必将取代人类现有的社会治理模式。尽管在当前公共管理活动还基本上是在行政管理的框架下展开的,是由行政管理为它提供支持的,但是,公共管理活动中的实现方式、价值取向以及对公共管理者提出的新要求,都意味着它将会不断地走出行政管理的框架,建立起属于自己的新型治理结构。公共管理学在对公共管理的研究中,除了需要认识和总结公共管理现行的运行机制、活动规律、主体特征之外,还需要从当代公共管理活动中发现走向新型社会治理模式的历史性趋势,对公共管理活动中的一切制度性的、运行机制上的和行为模式上的创新加以总结,如新公共管理模式——效率模式、紧缩与分权模式、私有化与竞争模式、公共服务导向模式、公私伙伴关系模式等,洞察其内在的运行规律,把握它走向新型社会治理模式的历史可能性。

1.3.2 研究方法

(1) 系统分析。就其本质而言,系统分析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联系和相互作用,求得优化的整体目标的现代科学方法。公共管理学中使用系统分析方法的目的是,帮助人们理解公共管理系统及其与社会环境的关系;同时鼓励人们对公共管理系统的各个组成部分、公共管理过程的各个环节进行研究;引导人们注重这一系统中的结构、层次与功能;促使人们从不同的角度提出问题,开拓新的知识领域。系统分析方法包括整体分析、环境分析、结构分析、层次分析、相关分析等,这些分析方法须针