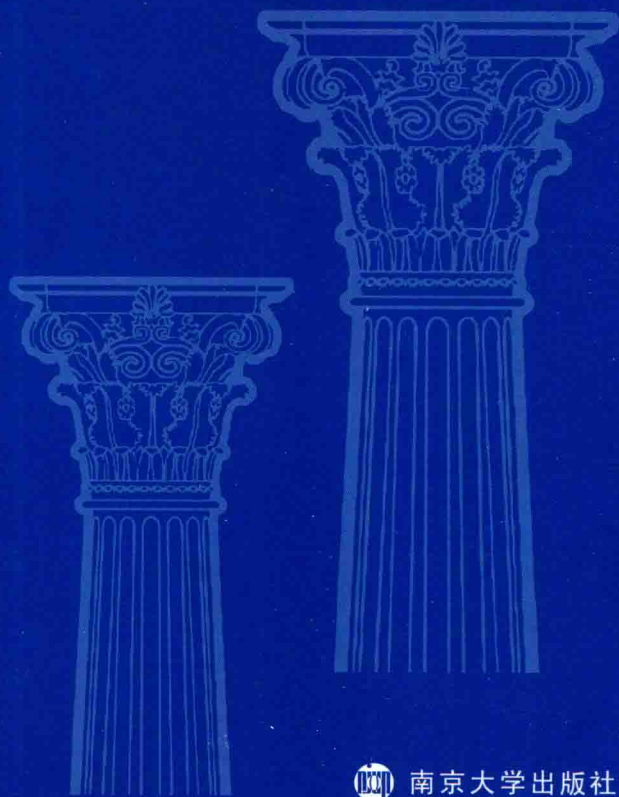


公共管理主体 与工具问题研究

刘东杰 著



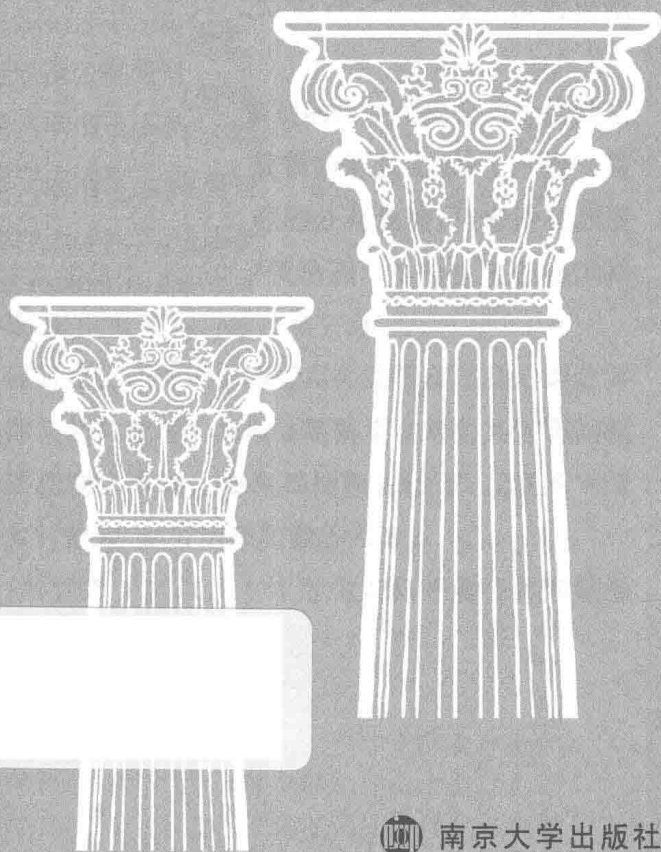
非外借



南京大学出版社

公共管理主体 与工具问题研究

刘东杰 著



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理主体与工具问题研究 / 刘东杰著. —南京:
南京大学出版社, 2018.10
ISBN 978-7-305-21070-9

I. ①公… II. ①刘… III. ①公共管理—研究 IV.
①D035-0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 234200 号

出版发行 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
出 版 人 金鑫荣
书 名 公共管理主体与工具问题研究
著 者 刘东杰
责任编辑 孟庆生 荣卫红 编辑热线 025-83685720
照 排 南京紫藤制版印务中心
印 刷 江苏凤凰数码印务有限公司
开 本 718×1000 1/16 印张 20 字数 337 千
版 次 2018 年 10 月第 1 版 2018 年 10 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-305-21070-9
定 价 72.00 元

网 址: <http://www.njupco.com>
官方微博: <http://weibo.com/njupco>
官方微信: njupress
销售咨询热线: (025)83594756

* 版权所有, 侵权必究
* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购
图书销售部门联系调换

前 言

公共管理作为一门理论与实践并重的学科,其研究的核心要素主要包括三个方面:公共管理主体、公共管理工具以及公共管理问题。几乎所有的公共管理研究与实践都是围绕这些要素展开的。本书也不例外。

本书包括三篇。第一篇为公共管理主体篇。主要论及公共管理主体的研究视角、公共管理者的角色、公共管理能力、公共管理者既得利益、公共管理者的腐败心理等 11 个方面。通过 11 章的内容以期对公共管理者进行全方位的理论透视。

第二篇为公共管理工具篇。公共管理工具从宏观的角度可划分为价值性工具与技术性工具两大类。价值性工具主要以公共政策的形式出现;技术性工具是以理性化的科学技术形式出现。通过价值性分配的公共政策,与遵循自然规律的科学技术工具,公共管理者对公共问题进行有效治理。本篇主要包括工具理性与价值理性视角的公共行政、公共政策与科学技术三章。

第三篇为治理篇。本篇主要研究公共管理主体运用公共管理工具治理公共问题的实践问题。公共管理主体与公共管理工具最终要落实在对公共管理问题的关照上。这是公共管理的最终指向。本篇主要包括网格化治理、互联网+背景下的政府治理、自组织治理、乡村治理、地方治理实践等六章。

本书通过公共管理主体、公共管理工具以及主体运用工具开展公共问题治理的研究,力图呈现出公共管理研究的动态图景。

目 录

CONTENTS

主 体 篇

第一章 公共管理主体的“人性”研究视角	003
一、“人”的观点对于公共行政的影响	004
二、“人性”假设与公共行政的演进	007
第二章 公共管理者的角色转换	012
一、公共管理者角色和角色转换的内涵	012
二、公共管理者角色的主要类别	014
第三章 公共管理者能力	019
一、政府能力与“有限政府”的逻辑一致性	021
二、基于能力提升的“有限政府”塑造路径	022
第四章 公共管理者的既得利益	026
一、公共管理者既得利益释义	027
二、公共管理者既得利益形成机理分析	028
三、对公共管理者既得利益治理的路径分析	031

第五章 秘书超职能权力	035
一、秘书超职能权力的特征	036
二、秘书超职能权力的形成	037
三、秘书超职能权力的治理	039
第六章 公共企业伦理问题研究	041
一、公共服务与经营营利的冲突	042
二、公共利益与团体利益的争竞	044
三、国家责任与公民责任的选择	045
第七章 公共管理者的忠诚	048
一、行政忠诚对于政府的价值	049
二、行政忠诚意识弱化的表现及原因	051
三、行政忠诚意识弱化的治理	056
四、结语	063
第八章 公共管理者的腐败心理逻辑	064
一、非合理自利性:公务员腐败行为的根本心理动因	065
二、收益与侥幸心理:公务员腐败行为的催化心理动因	066
三、公务员腐败行为动因的治理路径	068
第九章 治理公共管理者“永业”问题	072
一、公务员“永业”现象带来的公共行政困境	073
二、造成我国公务员事实上“永业”的退出机制形成原因	076
三、治理公务员“永业”问题的路径	078
第十章 优化公共管理政治生态	081
一、良好政治生态的总体标准	082
二、良好政治生态的具体标准	084

第十一章 强化公共管理者官德建设	087
一、当前强化官德治理的现实意义	088
二、提升干部官德的根本途径	091
三、淮安市以周恩来精神教育治理官德的实践探索	092
四、以周恩来精神教育强化官员道德治理的建议	099

工 具 篇

第一章 工具理性与价值理性视角下的公共行政	113
一、行政发展的三个阶段对工具理性与价值理性的不同选择	114
二、未来公共行政对工具理性与价值理性的选择	118
第二章 公共管理工具:公共政策	119
第一节 公共政策产出机制	119
一、多中心治理带来的政策产出机制的变化	120
二、多中心治理下政策产出机制存在的问题	124
三、多中心治理下政策产出机制的优化路径	126
第二节 公共政策合法化	129
一、公共政策合法化概念之辨	129
二、公共政策合法化的意义	130
三、公共政策合法化的路径	132
四、公共政策合法化的公民参与	134
第三节 公共政策能力	135
一、政策能力的含义	136
二、廓清政策能力概念的价值	139
第四节 公共政策异化	141
一、公共政策异化的三重表现	142

二、公共政策异化的引致原因分析	147
三、治理公共政策异化的对策建议	149
第五节 公共政策被动参与	152
一、政策参与的三种表现形式	152
二、被动政策参与形成的机理	154

第三章 公共管理工具:科学技术 159

第一节 社会治理中的民生科技	159
一、民生科技释义	160
二、民生科技作用社会治理的运作机理分析	161
三、民生科技更好地服务于社会治理的建议	164
第二节 公民幸福与民生科技	166
一、民生科技与公民幸福相关性研究	167
二、当前我国政府发展民生科技的主要成绩:基于淮安样本分析	170
三、民生科技进一步增进公民幸福的对策建议	174
第三节 传统科技孵化器转型	177
一、传统科技孵化器与“众创空间”的区别	177
二、科技孵化器转型的必要性	180
三、科技孵化器向“众创空间”转型的路径	183
第四节 新常态下推进“大众创业、万众创新”	187
一、政府在推进“大众创业、万众创新”中的职能定位	188
二、淮安市推进“大众创业、万众创新”的具体举措	190
三、新常态下大力推进“大众创业、万众创新”的对策建议	191
第五节 优化地方政府科技管理体制	195
一、当前我国地方政府科技管理体制存在的问题	196
二、优化我国地方政府科技管理体制的对策	201

治 理 篇

第一章 网格化治理与现代治理契合度研究	209
一、网格化治理的理论演进与实践嬗变	210
二、网格化治理与治理现代化的契合度分析	212
三、网格化治理迈向现代治理需要解决的几个问题	214
第二章 “互联网+”与地方政府治理创新	216
一、“互联网+”革新着政府的治理理念	217
二、“互联网+”不断为政府建构新的治理工具	218
三、“互联网+”改变着政府的组织结构、决策体制与行动体制	219
四、“互联网+”带来政府治理机制的嬗变	221
第三章 自主组织管理	224
一、基于政府介入社会公共事务程度的社会管理模式划分	225
二、自主组织治理模式在社会公共事务管理中的价值	227
三、自主组织在社会公共事务管理中的可能困境	230
第四章 地方政府社会治理机制创新	233
一、社会治理机制创新的意义	234
二、当前地方政府社会治理机制存在的问题及原因	237
三、地方政府社会治理机制创新政策建议	241
第五章 乡村治理	246
第一节 城市化背景下的乡村社会治理研究	246
一、乡村社会治理改革的方向:城乡并轨同治	247
二、城市化背景下乡村社会治理面临的新情况	248

三、城市化背景下乡村社会治理强化的对策建议·····	252
第二节 农村经济能人介入社会治理·····	258
一、农村经济能人浅层、中位与深度介入政治的三个层次·····	259
二、农村经济能人对政治浅层介入的不利影响·····	261
三、农村经济能人浅层介入政治的原因·····	264
第三节 新农民政策能力培育·····	269
一、新农民政策能力的内涵·····	269
二、新农民政策能力提升的制约因素·····	272
三、破除新农民政策能力提升障碍的路径·····	274
四、结论·····	277
第四节 农民政策敏感性培育·····	277
一、农民政策敏感性释义及其对新农村建设的意义·····	278
二、农民政策敏感性的培育和提升路径·····	281
第六章 地方政府治理创新实践 ·····	284
第一节 创新社会治理机制的新举措与新经验·····	284
一、创新社会治理机制的重要意义·····	284
二、淮安市创新社会治理机制的新举措·····	286
三、淮安市创新社会治理机制的新经验·····	289
第二节 淮安市推进“阳光信访”的实践及经验分析·····	294
一、“阳光信访”的时代价值·····	294
二、淮安市推进“阳光信访”的实践举措·····	295
三、淮安市推进“阳光信访”的基本经验·····	297
参考文献 ·····	301
后 记 ·····	309



第一章 公共管理主体的“人性”研究视角

公共管理主体包括单个的公共管理人员、集体化的公共组织,及作为公共管理整体性代表的政府。从公共主体的视角研究公共管理(公共行政),离不开对人性假设的研究。

公共行政的发展绕不开“人”的话题。关于人的认识与假设一直都在影响、伴随着该学科和实务领域的演进。在公共行政发展史上,曾出现过将人视为机器辅助物的“物化人”、重视人际关系的“社会人”。同时,存在着基于利益要求的不同人性假设:一种天然的服务于公共利益的公共性品格,一种追求自我私利最大化的自利性品质,及一种基于公共利益与自我利益满足为行为动机的复杂性本质。对人的不同看法与对人性的不同假设导致了不同的行政学理论及在实务中不同行政方式的产生。

普罗泰戈拉说道:“人是万物的尺度。”其意思要求,以人的视角研究自然与社会问题,而从人的视角研究问题,首先应当将人的自身作为一个研究对象。因此,开展以“人”为中心的理论研究是必要的,这一点在东西方社会科学发展中都有不同程度的体现。在一定意义上,对社会科学而言,人应当成为其研究的中心议题,或者学科研究的基元。对人研究所得出的不同观点、不同认识,与对人性的假设都从不同角度,在不同层次和不同程度上向着公共行政学方向发展。公共行政学,自伍德·威尔逊发表《行政研究》一文后,逐步脱离了政治学,成长为一门以如何高效率执行政策为研究核心的独立学科。行政学诞生至今的一百多年,也是关于人的研究和人性假设探讨最为活跃的时期。有关人的研究和人性假设的观点、认识、看法被归入该学科的研究范畴,并在一定程度上引导或向着

该学科领域演进,并向相关实务领域发展。就公共行政领域而言,对人及其本性的研究基本上形成了以下几种观点和假设:人的“物化”观、“社会人”观,人之本性的“公共性”假设、“自利性”假设,以及“复杂性”假设等。对人的认识的不同观点和对人的本性的不同假设,在不同程度上影响着公共行政发展的路向选择,足以说明对“人”的研究在公共行政领域发展中的重要价值。

一、“人”的观点对于公共行政的影响

(一) 人的“物化”观:机械化公共行政产生的动因

在公共行政学诞生初期,对人的研究还处于“物化”阶段,即视人与机器无二,忽略了人的主观能动性在公共行政过程中的作用。认为有了“合理”的组织结构、必要的物质准备,人就如同机器一样,按照既定原则和程序有效地执行公共政策。这种观点在威尔逊的《行政研究》中也有体现。当然,几乎同一时期的其他学科,如对公共行政学影响较大的科学管理,也存在视人为机器附属物的主导观点,普遍认为人是生产的成本,在生产效率的提升中是逊于机器的作用的,也许公共行政领域这种人的“物化”观就是来自科学管理。公共行政领域这种将人“物化”的观点,直接影响到其组织的建构、制度的设计和行政效率的提升。在组织建构方面,与早期的公共行政相匹配的组织形式是马克斯·韦伯所设计的科层制组织。这一组织形式因其形式的理性化,被基于“人”之观点的公共行政研究,广泛地运用于各国公共行政领域,且在一定时期内被视为与效率逻辑一致的最佳组织形式。这种组织形式的内容和特点,是强调严苛的等级制、明确的规章制度和非人格化的管理等,这是马克斯·韦伯在见物不见人的观念下设计的结果。整个组织就如同一部巨大的机器,而其中的行政人员只是这一机器的零部件,行政运行就如同巨大机器的运转。这种组织形式与传统上松散的组织形式相比,的确在很大程度上表现了其效率的优越性,这是与当时的大工业生产相适应的。在马克斯·韦伯的科层制组织建立之初,他曾自信地认为该类组织形式是在合理合法原则下建立的,能带来效率极大的提升。在当前知识化、信息化背景下,这种组织形式早已显露其无法克服的组织病态——“官僚病”:僵化、冷

漠、效率低下、缺乏创新等,早已不再是马克斯·韦伯所宣称的“它是已知的对人类进行必要管理的最合理的方法”^①了。20世纪中期,本尼斯就曾大胆地预言:“从20年代算起的20~50年里,人们将目睹并亲自加入官僚制的送葬队伍。”^②也许这种预言过于乐观,但不可否认的是,他的确反映了后工业社会,人们对官僚制组织效率日下的不满。就组织外其他制度而言,在人的“物化”观的作用下,行政制度的设计更强调标准的重要性,即将公共行政过程置于具体而严苛的规章制度之下,像记录机器运作程序一样,规定了人的行为标准,一切不符合标准的行为皆为非法行为,在一定程度上抹杀了人的思想性、创造性和主体性,以所谓的机械理性替代了人的社会性,使公共行政活动过于形式化、程序化,带来了行政人员的冷漠心理和对工作的消极倦怠,使公共行政偏离其服务的宗旨。公众对这种墨守成规、缺少服务意识的公共行政制度也有颇多的怨言。

人的“物化”观使公共行政在发展中堕入见物不见人的窠臼,在很大程度上将公共行政引入了发展困境:过分专注于各种“理性化”的制度设计,想当然地认为在理性化的制度下,行政组织成员会如同机械一样按既定程序自动地以理性方式推动行政过程。而事实上,行政人员并非会自动地服从理性化制度的驱使,甚至对非人格化的制度抱有较大的敌意,而千方百计地化解和规避这种理性制度的驱使,从而使公共行政偏离其原初的效率目标。倘若对人的研究仍处于“物化”的层次,那么接下来,可能出现的是更为理性化和更为非人格化的组织、制度设计,并进一步加剧这种机械式的理性化与组织成员之间的紧张,使行政人员对政府组织的认同度和严苛的制度环境产生愤恨,进而将行政组织效率降到更深的低谷。因此,实现对“人”的认识观点的转变,便成为走出这一困境的前提。

(二) “社会人”的观点:参与式公共行政出现的“动源”

霍桑实验之后,行为科学开始勃兴,这似乎逐渐改变了原初“物化”理论对人的看法。行为科学是以人的行为和行为产生的心理基础及人与人之间的交互关系为研究对象的一种社会科学。这种理论认为,人不是只求经济索取的消极被

① 张国庆:《公共行政学》,北京,北京大学出版社,2007年版,第31—34页。

② 朱国云:《组织理论:历史与流派》,南京,南京大学出版社,1997年版,第59页。

动的机器附属物,他们是有着各种社会需求和活动参与欲望的“社会人”。单纯的经济因素并不足以激发其工作热情,且理想化的完全理性的公共行为并不存在。因此,该理论主张有效的管理方式和组织形式应当充分尊重人的社会性,认为“对人格的尊重、参与、情绪发泄、社会平衡、士气、小团体及其制约、非正式组织等是组织管理过程中的决定性因素”^①。在此新观点的影响下,公共行政领域对自身的建设也进行了重新审视,以“人”为中心的行政观开始在公共行政实务中得以确立,重视行政人员的参与性、能动性已成为风尚。在组织建设方面,开始“重视组织中人的因素,重视人力资源的开发和利用,重视组织成员的心理满足、交往行为和意见沟通”^②。基于这一对人的新认识,行政组织的建构开始汲取了组织平衡理论、非正式组织理论、组织权变理论等理论中的积极元素,试图改变“物化”人观点下形成的静态的、非人格化的行政组织结构,为组织内外成员创造一个更有利于参与行政过程的组织架构。虽然,在“社会人”观点影响下,传统的科层制组织并未被根本性地否定,一种完全替代科层制的组织形式也并未出现,但诸如矩阵式、网络状、学习型及其他人性化的组织形式的出现,已使得科层制组织形式不再是行政组织建构的唯一参照样本和选择了。这些新的组织形式已被大量移植到行政领域,例如,学习型政府的建设、政府项目组的建立、多中心治理等,都是很好的尝试和例证。组织外的其他制度建设方面,在“社会人”观点影响下,过去严格非人格化的、森严等级化的、僵死无创新的诸多规定开始让位于促进行政人员充分参与决策,发挥能动才智的较为宽松的人性化制度。其鲜明的特点就是形成了行政人员积极作为的组织文化。在人性化的组织架构里,合理化的制度环境使公共行政人员对行政工作的积极性得以提升,组织归属感得以增强。一种积极参与、乐于奉献的行政组织文化也随之出现,并极大地提高了行政效率。当前,行为科学的热潮虽已消退,但将人视为“社会人”的观点却在公共行政领域确立了永固难撼的地位。相较于将人“物化”的消极观点,“社会人”观点无疑是一种尊重人性,把握住人的本质的正确看法。自从这种观点确立以来,公共行政的发展便进入了更加科学化的阶段。在这种观念的引导下,一种

① 张国庆:《公共行政学》,北京,北京大学出版社,2007年版,第31—34页。

② 竺乾威:《公共行政学》,上海,复旦大学出版社,2004年版,第14—31页。

更加崇尚参与的人文化的服务型政府成为各国当前和未来一定时期内政府建设的重要目标。

二、“人性”假设与公共行政的演进

对于人的观点与对于人性的假设在某种程度上具有逻辑的一致性。人性作为人的内在动力因素,决定着人的行为选择和外在特征。这导致了对人的不同看法。例如,将人之本性视为自利性,导致受经济利益驱使的“物化人”观点的产生;将人之本性视为复杂性,则出现了“社会人”的观点。但是,人的本性与人毕竟是两个概念,人性只是人的内在心理部分,而人却是个整体。因此,人的观点与人性的假设存在着“非交集”。例如,在公共行政领域存在着将公共行政人员之本性视为公共性的观点,却未形成与该种人性观相对应的总体的人的看法。另外,无论自利性还是公共性,从来都不是绝对地、单一地存在于某一种人的品格中。例如,“社会人”观点是不否认人的自利性与公共性的,且认为两种品格是同时存在的。因此,将人的观点与对人性假设做区别性的理论分析是必要的。公共行政学诞生一百多年来,大体上经历了传统公共行政、新公共行政与公共政策及目前的新公共管理几个阶段。在这几个阶段的演进过程中,始终贯穿着不同的人性假设。或者说,在不同的人性观的引导下,公共行政的演进经历了以上几个阶段。

(一)“公共性”假设:一种道德的神话

公共性是“一种公有性而非私有性,一种共享性而非排他性,一种共同性而非差异性”^①。在公共行政领域,公共性实质上是指公共行政权的“民有”,公共产品(服务)的“民享”及公共事务的“民治”。这要求政府及行政人员能够在谙熟权力逻辑关系的基础上,忠诚于公共产品(服务)的生产与提供,并能以开放的姿态欢迎公众参与公共事务的治理。对政府及行政人员的公共性假设,公众基本上是相信的,经过理性程序筛选的公共行政人员及其组成的政府具备道德的优

^① 王保树、邱本:《经济法与社会公共性论纲》,《西北政法学院学报》2000年第3期。