

刘其文 主编

西方社会科学概览

• 公共管理卷 •

现代西方公共管理

河南人民出版社

刘其文 主编

西方社会科学概览

。公共管理卷。

现代西方公共管理

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

西方社会科学概览. 公共管理卷/刘其文主编. - 郑州:河南人民出版社,2007.1
ISBN 978-7-215-06127-9

I. 西… II. 刘… III. 社会科学-概况-西方国家
IV. C15

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 003806 号

编委会主任

刘其文 政协河南省委员会副主席

编委会副主任

岳文海 河南省郑州新郑国际机场管理
有限公司总经理

欧继中 河南省人民政府发展研究中心副主任

刘世伟 河南省煤炭工业局副局长

王成志 中央党校教务部助理巡视员

编委会成员

周 立 刘殿敏 张继红 王志远 陈 星

刘向阳 阎荣舟 杨银海 施新州 马龙虎

张俊华 薛泽海

策划

王 丽

序

当今世界,经济全球化已是发展潮流,给各国提供了新的发展机遇。然而,全球化就好比一把“双刃剑”,在带来机遇的同时也提出了更加严峻的挑战。20多年的改革发展历程表明,中国与世界的联系越来越紧密,中国影响着世界,世界也影响着中国。我们只有深入认识外部世界,才能更好地利用一切人类文明发展中积累的优秀成果,实现民族伟大复兴。

“他山之石,可以攻玉”。西方社会科学研究的是西方国家与社会的发展问题,反映了一定阶段内人类社会发展的经验,其中既有各国的特殊经历,也有相应时代的普遍规律。所归纳的诸多理论,在社会历史发展的进程中,闪烁着智慧的火花。西方社会科学知识,是人们探知社会演变与发展理性的成果总结,是全人类的共同财富,曾为人类社会的发展与实践提供了方向和指导。当前,中国正在经历一场深刻的社会变革,作为变革的实践者们,为持续稳定地推进我国经济社会的全面发展,必须要了解并掌握国外社会科学领域中业已形成的诸多理论成果及新建树、新进展,必须要借鉴西方先进的社会科学知识与理论,通过吸收西方发达国家的先进文明,丰富、开阔我们的视野,并在此基础上思考我国社会的发展问题,在邓小平理论和三个代表重要思想指导下开拓创新,为中国特色社会主义建设的伟大实践提供有益的思路。

西方社会科学虽非高深莫测,但是涉及众多领域和学科,若想在短期内对其全面而系统的把握,也非一蹴而就。特别是广大领导干部,在现代化建设中担负着重要的任务,更需要了解和掌握一些西方社会科学的基本方法和理论。但是,很多同志往往缺少系统学习的时间和必要的学习指导,要自修内容庞大而繁杂的西方社会科学理论,确非易事。《西方社

会科学概览》一书,就是编者为广大领导干部和企业管理者,开辟一条捷径,使他们较快地掌握必要的西方社会科学知识,而奉献的一份礼物。

本书的编者,多为工作在经济、社会建设一线的实际工作者与理论工作者,以及中央党校、北京师范大学、中国政法大学、东北财经大学、河南大学等高校从事西方社会科学研究的中青年学者,他们深入研究当代西方社会科学理论,以社会科学的基本要领为立足点,采用事论结合、以史为线的编写方式,精选了西方社会科学领域各个发展时期,具有重大影响的理论和思想,结合历史与现实背景,对经典名著进行解读,对主要理论予以阐释,对重要人物予以介绍。

本书分为《经济理论卷》、《经济政策卷》、《经济发展卷》、《政治卷》、《公共管理卷》、《企业管理卷》、《科技与教育卷》、《法律卷》、《哲学与宗教卷》、《文学与艺术卷》10卷;涵盖了西方经济、政治、文化、哲学、艺术、法律、科教与管理等方面,具有综合性、开放性和跨学科性。对西方社会科学理论与知识的介绍,既恪守西方社会科学的基本原理,又不拘泥于西方学者原有的表达方式。内容全面、系统,语言通俗易懂、深入浅出,表达严谨,可读性强。

希望广大读者在阅读本书过程中,从中系统地学习到西方社会科学的基本理论,掌握西方社会科学的基本知识;思考并领会西方社会科学的基本原理,汲取具有普遍意义的精髓,从中获取灵感与启发;立足于中国改革开放的发展环境,灵活地把西方社会科学知识运用于社会主义现代化建设的伟大实践中。

目 录

第一章 公共管理	(1)
第一节 对公共管理效率的质疑.....	(1)
第二节 从科层制的举步维艰到弹性化的政府.....	(6)
第三节 政府的角色——掌舵还是划桨	(19)
第二章 公共政策	(26)
第一节 何为公共政策	(26)
第二节 政策的制定	(28)
第三节 政策的执行	(36)
第四节 政策的评估	(39)
第三章 公共预算	(46)
第一节 什么是公共预算	(46)
第二节 影响公共预算的因素	(55)
第三节 政府是如何做好公共预算的	(62)
第四章 互联网与公共管理	(72)
第一节 互联网技术为公共管理的变革提供了新的契机	(74)
第二节 电子政府——政府改革的新目标	(78)
第五章 国家对公务员的管理	(85)
第一节 公务员与公务员的“中立”	(85)

第二节	公务员的能力构成	(87)
第三节	公务员的甄选和考核	(93)
第四节	英、美等国对公务员的管理	(98)
第六章	公共组织的绩效管理	(105)
第一节	公共组织的绩效如何确定	(105)
第二节	公共组织提高绩效的一般途径	(109)
第三节	西方国家政府绩效管理的实践	(111)
第七章	公共事业管理	(124)
第一节	什么是公共事业管理	(124)
第二节	非营利组织与公共服务	(130)
第八章	国家对企业的管理	(134)
第一节	政府对一般经济企业的管理	(134)
第二节	国家对公共企业的管理	(141)
第三节	公共企业的民营化	(148)
第四节	当代西方公共企业民营化的实践	(153)
第九章	社会保障制度	(157)
第一节	何谓社会保障	(157)
第二节	西方国家社会保障制度的历史变迁	(162)
第三节	当代西方发达国家的社会保障制度模式	(165)
第四节	当前西方国家社会保障制度改革的实践	(169)
第十章	国家的公共危机管理	(175)
第一节	处理公共危机之道	(175)
第二节	如何快速消除公共危机恐慌	(179)
第十一章	西方国家的公共管理改革	(184)
第一节	建设企业型政府和“政府再造运动”	(185)

第二节	西方国家政府再造的实践·····	(191)
第三节	西方国家的“新公共管理”改革及实践·····	(194)
第四节	当前西方国家政府改革的措施·····	(203)
后 记	·····	(209)

第一章

公共管理

第一节 对公共管理效率的质疑

政府是大而无用的吗

第二次世界大战以后,在福利增加观念的推动下,政府的权力不断扩张,政府的职能范围扩大,政府的角色多样化,尤其是为保障公民之福利,政府大量通过立法管制干预人民的生活,包括经济性的管理和保护性的管制,其结果是一方面政府必须投入大量的资源以提供公共服务,另一方面为支付大量公共开支所采取的重税政策也导致经济竞争力下降和民众的不满。在此情况下,政府逐渐“肥胖”起来。过度“肥胖”的政府反应迟钝,身手不敏是可想而知的。于是很多人开始对政府规模的扩大和角色的膨胀表现了不满。社会上开始出现了诸如政府无能或无用的论断来。人们对政府不能像私营部门那样简化、高效地动作而不断提出疑问。

事实上,政府无能论也是最近才开始流行的。拿美国来说,宪法倒是在限制政府权力,进而影响其能力方面做了很大的努力。我们只需回溯到 50 年前,就会发现当时所盛行的是一种完全不同的观点。自 1929 年股票市场坍塌以后,到 20 世纪 30 年代的经济大萧条期间,私营部门变得一无是处;与此相对照,第二次世界大战后,政府部门——美国集体利益的代表——则显得无所不能。政府能够进行全民总动员,并由此取得了第二次世界大战中反极权主义的胜利。政府变得所向披靡。显然,上述

两种对政府的评价都是不确切的。人们建立企业以求盈利本无可厚非，低效率也并不是政府组织的内在本质。政府面临的独特挑战有很多，要在大众的严密监督下解决最困难的问题仅仅是其中之一。更为烦人的是原本美好的愿望在政府的自我规治中最终被扭曲变形。有关人员的录用、激励、提升、辞退，以及工作程序和工作本身的规则数量繁多，达到了令人难以置信的地步，这就使得政府很难成为柔韧灵活并具有回应性的公共组织。

由于公共组织机构庞大臃肿，且想象力丰富的管理者为在既定的规则框架内开展工作而造成的鲁布·戈德堡功能障碍，使得政府在传递信息方面存在不少问题。政府组织会有自我膨胀倾向的原因之一是：政府无法选择其适宜的市场位置。与联邦快递不同，政府不能简单地选择它愿意为之服务的领域。同样，既然政府的欺诈行为会劫掠纳税人的钱财，我们就要建立相应的规章保障机制来对此进行防范，然而，通常实施它们的费用比它们能挽回的损失还多。

但不管怎么说，规模庞大的官僚机构以及数量繁多的制度规章这类现象并非无法避免，而且这种情况也必须得到控制。政府通常被认为是一个机构臃肿、形式主义泛滥、等级森严的组织。在过去的 20 年里，我们亲眼目睹了私营部门的精简浪潮。目前这个浪潮还在加速席卷整个私营部门。大型垂直结构的公司如 IBM，都在努力将自己转换成更加灵活的小型组织。如今美国经济的增长大部分来自小型公司的发展。像通用汽车这样的大型企业，也正在建立新的小型公司以开发革新产品，如目前颇为流行的“土星”系列汽车。微软公司则组建了大量的项目小组，并使其相互之间展开竞争。全美的所有公司都在大规模地缩减内部行政费用，裁减分析研究人员。公司总部的工作人员则由几千人精简为几百人，再由几百人精简为几十人。

不可承受的财政之压

随着广大民众民主等观念的强化，以及社会和经济的日趋成熟，工业化国家在朝福利国家方向发展的过程中，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。同时，这些国家面临的周期性的经济衰退、失业率的上升也导致了政治、经济的不稳定。另一方面，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,如何促进国内经济的发展,节省政府的施政成本,提升国际竞争力,自然成为各国执政者面临的核心课题。在此情况下,思考政府改革以缓解财政经济压力,追求国家竞争力必然成为一项重要策略。

韦伯的现代官僚制理论

马克斯·韦伯(Max Webber)与古典管理理论学家法约尔、泰勒并称为西方古典管理理论的三位先驱,并被尊为管理过程学派的开山鼻祖。韦伯于1864年出生于德国图林根的一个富有的中产阶级家庭。韦伯的父亲是法学家,母亲是虔诚的基督教教徒。1869年,韦伯全家迁往柏林居住。韦伯年少时体弱多病,但学习勤奋。在青少年时期,他就阅读过很多名人的著作。1882年韦伯就读于德国海德堡大学法学院,他兴趣广泛,除了专攻本专业还兼修历史、哲学、经济和神学;他受到过三次军事训练,对德国的军事生活和组织制度很了解,这对他以后的组织理论有很大的影响。

1889年韦伯通过了博士论文答辩并获得法学博士学位,同年注册为开业律师。其后他发表了有关罗马农业及其法律意义的论文,并通过答辩成为柏林大学的法学讲师;1892年升为副教授,其学术研究重心也转向政治经济学;1894~1896年间先后任弗里堡大学和海德堡大学的经济学教授,此间,他与德国新德主义哲学家李凯尔特过从甚密并深受其哲学思想的影响。

韦伯在很多方面都具有天赋,他毕生的精力都花在探求对科学、政治和行动之间关系的理解上面。韦伯不相信什么领导天赋,认为一个组织只有遵从规章制度,才能长期地生存下去。他毕生从事学术研究,在社会学、政治学、经济学、法学、哲学、历史学和宗教学等领域都有较深的造诣。他在管理理论上的研究主要集中在组织理论方面,主要贡献是提出了“官僚组织结构理论”,或称“理想的行政组织体系理论”,这集中反映在他的代表作《社会和经济组织的理论》一书中。

20世纪初马克斯·韦伯在否定以忠于人(皇帝)为内核的传统官僚制基础上建立了以忠于物(组织与制度)为要旨的现代等级官僚制模式,对当时的公共行政理论产生了巨大影响。众所周知,近代社会是在破除蒙昧的羁绊、倡导科学技术的嘹亮号角声中艰难前进的,这急需一种异于惯常的社会组织结构以促进生产力的发展。“韦伯主义”的出现顺应了这

一趋势,它以理性法律的权威形式、金字塔式的严密等级、非人格化的组织制度、政治中立的技术性官员等特质,既打破了神权及君权对民众思想的桎梏,也迎合了工业社会大生产和行政管理复杂化的客观需要。随后,现代官僚等级制凭借其理性、准确、严格和可靠,在众多国家得到广泛运用,促进了政府技术化水平的提高。

韦伯的官僚制原则解决了早期行政的两个基本问题:一个问题是由公职人员与社会显贵之间的庇护所带来的裙带关系问题、个人特权问题、无原则的特许问题;另一个问题,就是公职的业务性质和公职人员的“非精英化”。因此,官僚制原则的确立是行政实践和理论的重大进步。欧文·休斯评论说:“韦伯与早期模式的重大反差和最主要的差别在于他用以各种规定为基础的非人格化的制度取代了人格化的行政。”官僚制的合理性或优势在于它以确定性、非人格性和专业化运作来保证管理效率,从而满足资本主义发展的要求。而且,这种以工具理性为特征的组织形式,不仅适合于公共部门,也适合大型的私人企业。

值得强调的是,建立在个人关系基础之上的庇护主义是早期行政的基本特征。受这种庇护主义支配,依附者的忠诚,不是对国家制度的忠诚,而是对庇护者个人的效忠。这种人格化的行政,往往既不公平也无效率。韦伯的官僚制模式,强调的是整个制度,公职人员所履行的权力是制度赋予他的权力,而不是个人恩赐的结果。因此,公职人员效忠的是制度,他在官僚体系中所扮演的角色也就必须是非人格化的事本主义者。

然而,威尔逊进行政治与行政二分的过程也正是公共行政工具理性彰显、价值理性褪色的过程。正如韦伯所说,官僚制组织发展的根本性原因在于,它纯粹在技术上优于其他任何组织形式。当20世纪70年代末新兴的以信息技术为基础的新文明开始动摇传统的工业社会大厦时,官僚制曾为人所津津乐道的工具理性因应变乏力、墨守成规和僵化无效陷入穷途,而被剥离的价值因素和民主诉求则在人文精神备受关怀的环境中愈加受到珍视。官僚体系本身的保守、消极、被动,以及官僚制度的墨守成规、不负责任、衙门作风、繁文缛节、官样文章、腐败,正如凯顿所言:不管东西方国家,均可发现许多相似的行政问题,如行政傲慢(Administrative Arrogance)、无效能(Ineffectiveness)、无效率(Inefficiency)、行政帝国主义(Administrative Imperialism),均引发了民众对政府的信任危

机,使政府的存在充满了合法性危机。在此情况下,政府改革的呼声,特别是让公共服务回归社会、市场的呼声日盛,缩小政府职能成为一股潮流和趋势。

新右派学说与保守主义的“亲市场、反国家”

对公共管理危机最初的回应来自于保守派的政治运动,是他们首次提出了回应公共管理危机的概念,并清楚地给予了解释。加利福尼亚州发起的限税活动以及华盛顿地区的里根“革命”都是回应公共管理危机的具体行动。当时的论据似乎是这样的:既然政府不能提供所要的产品,那么我们就减少公共部门,降低政府收入以扩大私营经济。而且,如果政府只会带来问题,而不是解决问题的话,那么我们就必须缩减政府规模,尤其是要缩减它对内的社会福利计划。从20世纪七八十年代起,具有保守主义政治倾向的政党在西方执政,新右派的政治主张抨击60年代盛行的社会福利国家和政治有许多重要缺点,例如多元主义盛行使公共支出大幅增加;官僚体系偏好扩大自己所能享有的资源以致发生“预算最大化”;公共服务系垄断形态的运作模式;政府过度扩张的结果威胁个人自由,同时不利于企业及企业精神之伸张;政府寻求均等的社会正义措施缺乏正当性;公共支出大幅增加会因举债而排斥私部门之成长。在他们看来,政府之失灵比市场更为严重。对于新右派的信仰者而言,更佳管理提供了一种标签,其中私部门领域可引进公部门之中,政治控制可获得强化、预算削减、专业自主性降低、公务员的工会弱化,以及半竞争性的架构将奋起赶走官僚体制天生的无效率。正是在这种意识形态下,亲市场、反国家的信念大行其道,公共行政求助于市场或者类似市场的解决之道,几乎成为一种不可置疑的选择。

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,也引发了诸多的社会问题,如人口膨胀问题、都市化问题、社会治安问题、环境恶化问题、消费者保护问题、失业问题、教育问题、健康问题、种族歧视问题、交通问题、犯罪问题、豆腐渣工程、艾滋病……层出不穷,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。另一方面,面对日益复杂的社会问题,传统的政府功能确有力不从心之感。公共管理者在管理政府组织时,面临着一系

列独特的挑战:现代经济与社会生活相互交错并且日益复杂。需要治理的领域也随之日益增多。尽管公共管理者面临的问题还在不断增多,但他们中的绝大多数都不能胜任自己的现任职务。现在的许多高级官员几乎没受过什么培训。政府里绝大部分人的升迁或者依靠资历的增长,或者是依靠技术的娴熟。将科学家、律师以及工程师们从普通的职员提升到管理阶层,独特的管理能力绝不是考虑的重点。人们通常主观地认为每个人都会管理,管理中不存在任何需要学习的技能。在此情况下,政府改革的呼声也就四起了。

在以上背景下,从20世纪80年代中期以后,许多先进国家公共部门的管理发生了变化。公共行政的僵死的、等级制的官僚制组织形式曾经支配了整个20世纪漫长的时期,如今正转变为公共管理的弹性的、以市场为基础的形式。这不仅仅是一种形式上的变革或管理风格的细微变化,而且是在政府的社会角色及政府与公民关系方面所进行的改革。传统的公共行政已经从理论和实践上受到质疑,新公共管理的应用意味着在公共部门中出现了一种全新的典范。尽管到现在为止,学者和政客们给这种变化所起的名称还不能达成共识,但这些都不妨碍一种新的公共管理在各国的兴起。

第二节 从科层制的举步维艰到弹性化的政府

从本源上讲,组织是人类活动协调、合作的形式,其目的在于克服人类个体体能和智能的限制,达成某些群体的共同目标。从历史发展来看,组织产生的最初原因,乃是基于人类生存的需要。随着人类社会的发展,组织已经从单纯的“生存”功能,转变为复杂多元的政治、经济、社会、文化等功能。正如管理学家杜拉克所言:组织化的社会(Organization Society),不仅是20世纪社会最大的特征,也是未来社会运作的主要形态。人类从生到死,与组织皆息息相关。现代组织的基本精神,在于理性地设计并具效率(Efficiency)和效能(Effectiveness)的组织,以便成功地达成组织目标。公共组织,从广义而言,乃是不以赢利为目的,而是服务社会大众,提高公共利益为宗旨的组织。从狭义上来看,乃是行使行政权,达成

公共目的的组织。在新的时代,公共组织的管理出现了诸多问题,如何设计并发展更具有理性与效率,更富于弹性、更具有活力的组织,便成为公共管理的一个主要议题。

公共组织的特性

随着近代官僚制度的兴起,其注重专业和效率的精神,纷纷被政府和私人部门作为其组织设计的原型,此外,管理科学的发展,许多现代科学管理的方法和技术也被政府和私人部门所采用,因此,两者在组织与管理上呈现许多相似之处。然而,政府公共组织和私人部门在本质上却存在着相当大的差异性。公共组织的特性归纳起来主要有以下几点:

追求公共的利益

公共组织行政的推行,其主要的目的与动机,是在谋求社会的“公共利益”,一切的措施都是在顾及全局公平、公正、公开的原则下来为全体民众服务,并以最好的服务来争取民众的拥护与支持。所以,公共组织的目的在于追求公共利益,其动机在于加强服务,便民利民,使民众获得最好的福祉。而工商企业的目的与动机,则在于追求“个人利益”,而其追求的利润是眼前的、有形的、以金钱计算的。且其一切活动与决策是以“物价”或其生产产品的价格为决定因素,以赚钱为目的。

受法律的限制,有法律的权威

公共组织的活动举凡预算的编制或执行、人员的晋升、资源的使用等等,皆必须在宪法或法律的规范下行动,这与私营组织有所不同,私营组织虽然也要依法而行,例如反不正当竞争法、劳资关系法,但法律的角色是边缘性的,不像公共组织那么普遍集中。最好的比喻是,公共组织是一切要依明文规定而行动,缺乏法律的授权则不敢行动,但私营组织则只要法律未明文禁止的皆可行动。再者,公共组织所制定与执行的法律是带有权威性的,其效力范围及于全国性,如不服从将受强制制裁。而私营组织所制定的规则,其效力范围是有限制的、区域性的,人员的服从是自愿性的。

权威的割裂

许多公共组织除了要向其上级行政单位负责外,同时也要考虑其服务对象、立法机关和其他人民团体的要求。一般来说,政治越民主的国家,越注重权力的分立和制衡。行政部门虽然较注重层级节制的权威,但

相对而言地,要接受来自于立法和司法部门以及辖区内人民和各利益团体的监督。

受到高度的监督

公共组织因为基本性质是政治性的组织,其一举一动都必须接受来自于舆论或人民群众的批评和监督,其所作所为好似金鱼缸一样,必须是公开的透明的。现在,许多企业为建立良好的企业形象,也越来越公开其内部动作的情况,但其公开程度是远远比不上政府组织的。目前许多国家设立的“阳光法案”、公务人员的财产申报制度、重大公共工程的公开招标,其目的就是为了引起公众的高度关切和对政府组织活动的严密监督,使公共组织的活动真正以民意为依托。

组织间相互依存

公共组织中的各单位、各成员彼此是相互依存的,且其运作必须要在各级政论间的网络中折中协调,因为一个单位的工作必须要在其他单位的配合下才能完成,因此,机关不能存有所位主义的想法,应打破藩篱,通力合作,以促进公共政策的有效执行。

考虑政治因素

公共组织的目标和执行过程,如果忽略了政治文化的因素,则不容易理解其运作的内涵。公共组织的行动必定发生在具有政治内涵的环境中,其制定的政策无论是文化的、教育的,还是经济的,皆具有政治的意义,即使行政人员以其专业的标准自理公务问题,其所发生的后果也有政治上的影响。私营组织则较为忽略政治或权力关系,而不必像公共组织那样必须面对全国性的或地方性的政治利益团体以及各种相互制衡的权力关系。

目标模糊且不易测量

公共组织的目标就是要创造公共利益,但公共利益大多是抽象模糊的,它似乎只是作为行政人员提醒自己负有公共责任以及必须为大多数人服务的一种象征符号。相对而言,私营组织的重要目标是创造企业组织的利润,员工的绩效是以其对组织所创造的利润为标准,由于利润是以金钱价值来衡量的,因此他们非常清楚自己的标准和绩效水平。然而,公共组织的服务对象不仅差异性大,而且对于行政人员的期望亦很高,如既要求他们公正公开、顺应和体察民意,同时又要求他们承担许多行政责任