

公共管理学

——新范式的探索

主编 郭剑鸣 叶伟巍

非
外
借

高等教育出版社

公共管理学

——新范式的探索

主 编 郭剑鸣 叶伟巍

副主编 裴志军 潘迎春



高等教育出版社·北京

内容简介

本书是对新世纪以来公共管理领域创新和发展而产生的新理论、新方法和新实践的回应和总结,主要由公共管理主体、公共管理环境、公共资源管理、公共管理技术与方法和公共管理创新等内容组成,重点讲解公共管理与服务的新理论、新思维和新方法,旨在提高学生分析公共事务、解决具有公共性问题的能力。本书的特色和创新之处在于:一是基于公共管理主体多元化的时代特征倡导宏观公共管理理念,在内容安排上尝试沿着宏观的公共管理使命与领域、多元的公共管理主体、共享的公共管理资源、协同的公共管理体制机制来编写;二是基于社会经济生活的日益复杂化和公民需求的多样化构建共享治理体制机制,着重讨论共享治理模式对推动公共管理创新的价值与路径;三是基于现代公共事务日益专业化和复杂化的趋势探索公共管理新技术和新模式,包括公共管理预测、决策、运行以及控制等环节的方法和技术,使公共管理充分吸收相关社会科学和自然科学的新成果,突出理论深度与实践新意的结合。本教材主要供政治学和公共管理类本科专业教学使用,亦可作为研究生入学考试和干部培训参考用书。

图书在版编目(CIP)数据
公共管理学:新范式的探索 / 郭剑鸣, 叶伟巍主编
-- 北京:高等教育出版社,2019.4
ISBN 978-7-04-051447-6
I. ①公… II. ①郭… ②叶… III. ①公共管理-高等学校-教材 IV. ①D035-0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 036644 号
策划编辑 周亚权 责任编辑 周亚权 封面设计 张 志 版式设计 徐艳妮
责任校对 陈 杨 责任印制 耿 轩

出版发行	高等教育出版社	网 址	http://www.hep.edu.cn
社 址	北京市西城区德外大街 4 号		http://www.hep.com.cn
邮政编码	100120	网上订购	http://www.hepmall.com.cn
印 刷	北京鑫海金澳胶印有限公司		http://www.hepmall.com
开 本	787mm×960mm 1/16		http://www.hepmall.cn
印 张	25	版 次	2019 年 4 月第 1 版
字 数	440 千字	印 次	2019 年 4 月第 1 次印刷
购书热线	010-58581118	定 价	48.30 元
咨询电话	400-810-0598		

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物 料 号 51447-00

前言

《公共管理学》的教材已经很多了,为什么还要编写一本呢?多样性不是主要的理由。新世纪以来,公共管理领域的创新和发展使人们对公共管理本身的认识和理解有了更多新意。把这些新意补足到《公共管理学》中是我们努力的初衷,当然,最终能达成几分要由读者来评判。本书主要尝试从三个方面对公共管理理论和实践创新进行总结:

一是基于公共管理主体多元化的时代特征倡导宏观公共管理理念。伴随着社会主体、企业主体和特殊个体在公共管理活动中的崛起,传统的政府主导型公共管理格局已难以适应,社会组织已发展成为一支公共管理的重要社会力量,企业组织随着治理理念的扩展近年来也承担着越来越多的公共管理社会责任,志愿者等特殊个体在公共管理活动中的示范作用日益显现。为此,需要有一种更宏观的视野来审视公共管理和服务领域新格局。全面科学地认识公共管理与服务的职能领域、资源禀赋、主体构成、体制机制和方式方法已经是公共管理学界非常重要的一项任务。所以,本教材在内容安排上尝试沿着宏观的公共管理使命与领域、多元的公共管理主体、共享的公共管理资源、协同的公共管理体制机制来编写。在肯定政府体系在公共管理中的核心地位的基础上,尽可能拓展公共管理的多元主体、资源和方法路径。

二是基于社会经济生活日益复杂化和公民需求多样化构建共享治理体制机制。根据现代社会发展的趋势,公共事务越来越被视为直接或间接涉及公众基本生活利益的事务,适宜由非政府公共组织来参与社会治理。不管政府能不能做好都应该吸收社会力量参与,以风险共识、责任分担与利益共享为起点,构建公共事务治理的集体行动机制,促进政府职能转变的自觉与人们对政府职能认识上的转变。构建共享治理体制机制,形成政府、非政府公共组织、社团、社区、企业甚至个人共同参与公共事务治理的崭新格局,有利于提高公共管理的绩效,有利于淡化官僚体制中的“官本位”意识,也有助于扭转政府机构不断膨胀的趋势。讨论共享治理模式对推动公共管理创新的价值与路径是本教材的一个主要内容。

三是基于现代公共事务日益专业化和复杂化趋势探索公共管理新技术和新模式。从20世纪70年代末开始的全球性公共管理改革运动实质上是在民众要求提升生活品质的背景下驱动的。社会长期在生产主义引领下虽然极大地增长了财富总量,但由于公共管理和服务领域滞后,民众贫富分化严重、公共产品短

缺、公共服务供给低效、公共资源浪费、公共财政不堪重负等问题日益突出。如何促使政府部门自我革新,并借助非政府组织的力量来完成复杂的公共管理与服务任务,成为公共管理改革的重要任务。为此,本教材专门系统讨论了公共管理预测的方法和技术、公共管理的决策方法和技术、公共管理的计划方法和技术、公共管理的运行方法和技术以及公共管理的控制方法和技术,使公共管理充分吸收相关社会科学和自然科学的新成果,突出理论性与应用性的结合。

本教材主要由公共管理主体、公共管理环境、公共资源管理、公共管理技术与方法和公共管理创新等内容组成,重点讲解公共管理与服务的新理论、新思维和新方法,以提高学生分析公共事务、解决具有公共性的问题的能力。

全书分导论和十二章,是浙江省一级一流学科——浙江财经大学公共管理学科全体教师集体智慧的结晶,写作框架由郭剑鸣教授初拟,由编写组反复讨论而定。郭剑鸣教授、叶伟巍教授担任主编,裴志军教授、潘迎春副教授担任副主编。各章节的编写者分别为:导论,郭剑鸣;第一章,操世元;第二章,潘迎春;第三章,裴志军;第四章,钟伟军;第五章,冯涛;第六章,莫玮俏;第七章,吴婧姍;第八章,陈祥槐;第九章,黄淑芳;第十章,宋晓清;第十一章,赵永红;第十二章,廖丹子。最后由郭剑鸣修改定稿。由于时间仓促,试图面面俱到,或许只能蜻蜓点水;贯通实然和未然,难免被指不自量力。“任何学术批评,都会受到最热烈的欢迎!”我们将以此为勉。

在教材付梓之际,我们要感谢王邦佐、娄成武、竺乾威、陈振明、朱正威等公共管理学界前辈的长期关心和指导。编写过程中我们还吸收了国内外许多专家、学者的研究成果,没有这些成果的启示,本书难以达到现在的水平。高等教育出版社周亚权副编审从本书的策划到出版付出了诸多智慧和努力。在此,一并致谢!

——郭剑鸣携编写组

2019年1月

目 录

导论	1
第一节 公共管理概述	1
第二节 公共管理学的研究对象与方法	11
第三节 公共管理范式的演进	19
第一章 公共管理主体的角色与使命	39
第一节 公共组织在公共管理活动中的角色与使命	39
第二节 社会组织在公共管理活动中的角色与使命	50
第三节 企业组织在公共管理活动中的角色与使命	58
第四节 特殊个体在公共管理活动中的角色与使命	64
第二章 公共管理环境	71
第一节 公共管理环境概述	71
第二节 当代公共管理环境的特点及变化趋势	77
第三节 当代中国公共管理环境的特点和变化趋势	86
第三章 公共管理战略与分析	99
第一节 公共管理战略概述	99
第二节 公共管理战略系统	104
第三节 公共管理战略分析与过程	110
第四章 公共管理方法与技术	123
第一节 公共管理预测方法与技术	123
第二节 公共管理决策方法与技术	129
第三节 公共管理计划方法与技术	137
第四节 公共管理运行方法与技术	144
第五节 公共管理控制方法与技术	151
第五章 政府监管与社会治理	160
第一节 政府监管与社会治理概述	160
第二节 政府监管与社会治理的相关理论	167
第三节 从传统政府监管走向未来社会治理	177
第六章 公共事业管理与公共服务	186
第一节 公共事业管理概述	186
第二节 公共事业管理的技术与方法	191

第三节 公共事业分类管理	199
第四节 完善我国公共服务体系	211
第七章 公共部门人力资源管理	220
第一节 公共部门人力资源管理概述	220
第二节 公共部门人力资源管理制度	226
第三节 公共部门人力资源管理的内容与发展趋势	236
第八章 公共财力资源开发与管理	242
第一节 公共物品的提供方式与财力来源	242
第二节 公共财政资源的开发与管理	246
第三节 社会慈善资金的开发与管理	256
第四节 民间资金的开发与管理	263
第九章 公共信息资源的开发与管理	273
第一节 公共信息资源管理概念	273
第二节 公共信息资源的开放共享	285
第三节 公共信息资源的多元化开发与管理	292
第十章 公共部门绩效管理	301
第一节 公共部门绩效管理概述	301
第二节 公共部门绩效管理的体系	310
第三节 公共部门绩效管理的成效、挑战与发展趋势	321
第十一章 公共管理伦理与责任	329
第一节 公共管理伦理	329
第二节 公共管理责任	335
第三节 公共管理伦理与责任的实现	341
第十二章 公共管理创新	357
第一节 公共管理创新概述	357
第二节 公共管理创新的实践与模式	366
第三节 公共管理创新的理论前沿	376
参考文献	390

导 论

【本章导读】

本章主要概述公共管理学的缘起、研究范式和发展趋势,从基本概念、特性及研究内容三个维度对作为一种管理技术的公共管理和作为一门学科的公共管理学分别做出阐述,重点分析公共管理范式的兴起与演进,探讨了传统公共行政向新公共管理、新公共服务和治理变迁之路,系统阐述公共管理学新的分析框架。

【重点与难点】

掌握公共管理的特质与公共管理学的研究方法

领会公共管理的基本概念

理解公共管理范式的演进过程

第一节 公共管理概述

一、公共管理的含义与特征

1. 公共管理的含义

作为一种学术术语的“公共管理”是随新公共管理的兴起才为人们所熟知的,而作为一种政府职能的“公共管理”则早就与政府如影随形了。但公共管理的科学含义一直是学术界普遍争议的问题。因为,公共管理的内涵和外延深受国家与社会关系、政府与市场关系演变的影响。

从语义学分析,公共管理(public management)由“公共的”和“管理”两个词组成。“公共的”与“私人的”相对应。根据德怀特·沃尔多的归纳,“公共性”可以从三个方面理解:一是从哲学、法学、政治理论层次上,即从国家和政府的视野上对“公共性”做出定义,这里涉及主权、合法性、社会福利等问题;二是基于经验层次,即从公共职能和公共活动的范围上对其做出概念界定;三是从政府执行活动和职能的角度下定义。国内学者郭济也曾对“公共性”作过较为全面的阐述:一是它和私人行政相区别;二是它明确了行政活动的目的和性质;三是公

共的性质决定了它应负有的社会责任和义务;四是它强调了行政活动的公共性^①。尼古拉斯·亨利将“公共”的意义归纳为“公共的机构”“公共的利益”“公众的参与”。萨瓦斯将“公共”理解为三种截然不同的状况,即政府拥有、公众拥有、拥有权力的开放^②。“公共性”指的是一种共同性而非私有性,一种共享性而非排他性,一种共同性而非差异性。因此,“公共的”作为与“私人的”相对应的概念,表示国家、政府及其他公共组织的职能、活动范围;它与多数人的利益相关,有较多的社会公众参与;它表示一个众人的事务领域。

另一个问题则是要回答“管理”是什么。“管理”(management)与“行政”(administration)相近,“行政”遵循已经确定的规则和程序安排;而“管理”是为了实现一系列的目标采取的能动行为。在一般意义上,“管理”意义更加宽泛,它可以涵盖“行政”。欧文·休斯认为,与管理相比,行政的范围更狭小、功能有限,因此,从公共行政到公共管理的变化也意味着行为的主体、客体、功能和理论的变化。厘清了管理和行政的区别并不意味着学术界在“什么是公共管理”上取得了一致的看法。

国外学者奥特、海德和沙夫里茨认为,公共管理是公共行政或公共事务广大领域的一部分,它综合了公共行政的方案设计与组织重建、政策与管理规划、预算制度的资源分配、财务管理、人力资源管理以及各种方法和艺术。波兹曼、史陶斯曼认为,公共管理就是对政治权威的管理。之所以使用公共管理,有两个原因:一是他们讨论战略问题,公共管理一词含义有这个意思,认为公共管理具有远比政府内部行政更广的含义;二是公共行政仅与政府官僚组织有关,而公共管理更具弹性。

国内学者对公共管理含义的讨论也颇有价值。夏书章认为,只限于政府工作的狭义的公共管理也是狭义的行政管理,而限于指政府工作的广义的公共管理则是广义的行政管理,如公共事业和所有非政府部门、单位的公共事务的管理都不得超过其管辖的范围和事项。陈振明将公共管理界定为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、程序和遵照别人的批示办事以及内部取向,而更多是关注结果取向以及对结果的获得负责。张成福主张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。

① 参见彭和平:《公共行政学》,中国人民大学出版社1995年版,第5页。

② 参见[美]E.S.萨瓦斯:《民营化与公私伙伴关系》,周志忍等译,中国人民大学出版社2002年版,第5页。

概括起来,我们对公共管理的理解可以分为宏观、中观和微观三个不同层次。宏观层面的公共管理,指的是政治学(价值)意义上的公共管理,即政治学所研究的国家治理或政治管理。中观层面的公共管理是我们所谓纯粹意义上的公共管理,即与政治系统相分离的公共管理活动。微观层面上,公共管理的重点是解决管理技术和方法问题,新公共管理更多地是在这一范畴内体现出来的。

因此,全面厘清“公共管理”的内涵,需要把握好以下几个维度:第一,公共管理主体维度。公共管理主体是多元的,除行政组织外,还包括非营利性组织等社会公共组织,核心主体是公共组织。公共管理的主体是公共服务的提供者,但不能说所有公共服务的供给者都是公共管理的主体,因为公共部门可以通过合同等形式将公共服务的供给权转让给私营部门。第二,公共管理客体维度。作为公共管理的客体的公共事务具有两个特征,即公共事务的受益对象是社会全体公众、公共事务的内容整体不可分割。第三,公共管理手段方法维度。公共管理手段方法即治理工具的选择也具有多样性,由于公共管理活动贯穿人类社会发展、生活的一切领域,它的主体、范围、环境是复杂多变的,所以管理手段也会随实际情况的需要而呈现多样化。第四,公共管理价值维度。公共管理活动是以追求和增进社会公共利益为价值取向的。人类社会越发展,就越使得公共管理活动的具体目的和性质趋同,会要求从事管理活动的各种类型的主体在管理过程中增进、维护、实现公共利益。

所以,我们认为公共管理是拥有利益相关性的公共管理主体为了更好地提供公共物品和公共服务,实现社会公共利益,正确运用各种管理工具和社会资源,依据法律及公序良俗对一系列社会公共事务展开管理和治理的活动。这里需要我们特别注意四个“基于但不限于”的规定性:公共管理主体基于政府但不限于政府;公共管理权威基于公权力但不限于公权力;公共管理资源基于公共财政但不限于公共财政;公共管理手段基于法律但不限于法律。只有这样,公共管理理论研究和实践探索才会有广阔的创新空间。

2. 公共管理的特征

公共管理是很有特殊性的行为,既不同于代表传统公权力行为的行政管理,又有别于典型私人组织行为的企业管理。从规范理论的角度看,强调公私管理之间的区别与联系,对于理解公共管理的特性是十分有益的。基于与行政管理、企业管理的比较分析,公共管理主要有以下特征:

(1) 政治权威性

公共管理活动在本质上是国家活动的重要组成部分,政府是其中的核心主体,因此,公共管理不可避免地要以政治权威为后盾,以提高公共利益实现的保障程度。正如查尔斯·林德布洛姆所言:政府与私人组织及其他组织的区别就

在于,“作为对他们行使权威的集团之一,它拥有对其他一切人或权利要求的权威,不会遇到来自于一个与之平起平坐的权利要求者的挑战”。正是从这个意义上,波兹曼进一步认为公共管理就是依托政治权威的管理。当然,公共管理所具有的政治权威性并不会在常规的管理和服务中表现出来,只有当违背和阻碍公益实现的行为发生时,政府作为政治权威的执行者,才可以在职权范围内依法采取强制消除和处置。

（2）多元制衡性

一是指多元力量的制衡。公共管理以实现公益为依归,其决策、执行和评价自然会受到各种利益相关方意志的约束。也就是说,公共管理的权威往往是分散或割裂(fragmentation of authority)的。在传统行政视域下,体现为立法、司法、政党以及政府职能部门间的制衡;在新公共管理视域下,又增加了更多的市场化的约束力量;而在新公共服务、特别是治理视域下,各种利益相关方都有权利加入到公共事务中来,表达意志、参与决策,甚至直接承接公共管理与服务。因此,公共管理过程充满了政治角力和利益博弈。与公共管理相比,私人部门有相对宽松的发展环境和充分的自主权。二是指多元价值和理性追求。在这个变革的、多元发展的社会,由于社会利益是多元的,价值也是多元的,且不同利益和价值之间往往又是冲突的,因此,公共管理也应秉承多元理性(multirationality),考虑各种利益和价值的平衡,如效率与公平、改革与稳定、过程与结果、效益与成本、个人利益和公共利益的平衡,等等。

（3）社会性与公共性

起于社会事务、社会问题,归于公共政策和公共利益,是对公共管理行为的逻辑起点和旨趣宗旨的规定。虽然对公共事务的理解歧见纷呈,但多数学者还是认为公共事务是公共管理的逻辑起点。在西方,公共事务是与私人事务相对的概念。“公共事务”这一概念产生于18世纪的英国,当时叫作“社会事务”。亚当·斯密在《国民财富的性质和原因的研究》一书中强调,需要政府处理的社会事务包括三个方面:第一,保护社会,使其不受其他独立社会的侵害;第二,尽可能地保护社会上各个人,使其不受社会上任何其他人的压迫;第三,建设并维持某些公共事业及某些公共设施。国内学者大体认同公共事务包括公共产品与公共服务^①。公共管理活动正是通过提供公共产品与公共服务来实现公共利益的,这也是公共管理区别于企业管理、私人管理的一个重要特征。社会性主要指公共管理的对象源自社会问题,而非个体性问题。同时,也强调公共管理需要通

^① 参见[美]罗纳德·J.奥克森在《治理地方公共经济》中把公共产品和公共服务两个概念进行了区分,公共产品属于资本密集型,而公共服务属于劳动密集型。

过各种社会政策实现社会责任,以及社会公众参与公共管理的权利。公共性则更多强调公共管理以实现公共利益为价值追求^①。为达此目标,公共管理往往需要通过一定的体制机制组建公共部门、动用公共权力和公共资源。

(4) 管理性

管理性是公共管理的自然属性。尽管公共管理与其他类型管理活动有许多不同,但又都有一个共同的属性,那就是管理属性。作为管理活动的一个分支,公共管理也必须遵循管理活动的一般规律和基本流程,运用管理活动通行有效的方法。比如,通过计划—组织—领导—控制等手段,优化资源配置和管理流程,实现低成本高产出的管理效能。可以说,对效率、效果、效能和效益的追求是所有管理行为的共性所在,因此,市场化、私人部门管理与公共管理并没有不可逾越的鸿沟。

二、公共管理的相关概念

“公共行政”(public administration)、“行政管理”、“公共政策”(public policy)、“公共物品”(public goods)和“公共部门”(public sector)、“公共事务”(public affairs)、“公共领域”(public sphere)等是公共管理的几个基本概念。下面,我们将对这些概念加以简要分析。

1. “行政管理”与“公共行政”

行政是一种特殊的管理形式。在日常用语中,“行政”这个词有着很广泛的含义。在中国,20世纪80年代以前,人们几乎把与管理有关的活动都称为行政,不管这个管理是党政机关的,还是人民团体的、学校以及科研机构等事业单位或企业的。在学术上,《牛津词典》对“行政”一词的解释是:一种行政的活动,这种活动又被解释为“处理事务”“指导或监督执行”“运行或引导”;“管理”一词则被定义为“通过自己的行动引导、控制事务的过程”“照料或看管”^②。因此,一般认为,行政管理是指行政机关及其行政人员对国家事务、社会事务和机关内部事务的计划、组织、指挥、协调、控制等管理活动。但“行政管理”还有相对普遍的、抽象的内涵。比如,行政管理的体制、机制、程序和方式、方法,不仅仅属于政府,一切巨型化的组织都有着行政管理的问题。在一些企事业单位,仍有“行政科”“行政处”的设置,在这里,“行政”所指的仅是“后勤管理”。

现代行政是公共行政。行政权力源于人民主权或人民权力,属于公共权力。

^① 参见[捷克]奥塔·锡克:《争取人道的经济民主》,高锟等译,华夏出版社1989年版,第36页。

^② Owen E. Hughes, *Public Management & Administration* (second edition), St. Martin's Press, Inc., 1998, p.5.

公共行政承担着整个国家和全体公民赋予它的特殊职责,管理国家事务和社会事务。公共行政学中的“行政”概念,确切地说,来源于西方的学术传统,大致有以下几种解释:

第一,与立法、司法相对应的“行政”。早在古希腊时期,亚里士多德就认为一切政体都具有三种机能,即议事机能、行政机能、审判机能。在近代,英国的洛克也将国家权力分为立法权、行政权和对外权。法国思想家孟德斯鸠提出“三权分立”理论,将国家权力分为三个彼此制衡的机关——立法、行政、司法机关。

第二,与政治相对应的“行政”。现代行政学的产生与政治学的发展存在着密不可分的关系。从严格意义上说,现代行政学首先是由美国的政治学家提出的,如威尔逊、古德诺等人。按照他们的说法,政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行。

第三,与管理相对应的“行政”。这种观点认为,行政活动就是管理活动。如美国学者古立克认为,行政是由计划、组织、人事、指挥、协调、报告和预算等功能构成的一个过程,按照这种观点,国家的立法机关、行政机关和司法机关对社会事务的管理活动,都可称为行政活动。

至于公共行政学中的“公共”一词,是相对于“营利性的”“私人的”或“企业的”行政来说的,它强调执行行政活动的主体主要是公共部门或公共服务机构。公共的性质决定了它应该负有的社会责任和义务,不能简单地用利润或效率作为标准,而必须用服务质量、数量、满足社会需求的程度等多种尺度作为标准。公共的性质还决定了它应该具有公开性,公开性一方面说明行政人员的工作要有透明度,另一方面说明立法机关、司法机关、媒体和公众应了解主要的行政工作并有权予以监督。因此,公共行政是指现代政府管理社会公共事务、提供公共服务的活动。相对于“行政管理”的概念来说,“公共行政”的概念对行政学的研究范围做出了限制,更突出了行政对象和客体的公共属性以及过程的公开性要求。但它又没有“公共管理”概念那样对管理主体和方式方法的广泛包容性。

2. “公共部门”与“公共物品”

公共部门是公共事务的管理者和公共服务的提供者,广义公共部门包括政府机构、公用事业、公共事业、非政府公共机构等部门以及各种不同组织的公共层面;狭义公共部门是仅包括政府机构以及依据政府决策产生的机构和部门,是最纯粹的公共部门。

除政府机构外,还存在公用事业、公共事业、非政府机构等“准公共部门”组织,也称为第三部门或非营利性组织,但因其具有如下鲜明的“公共”特性,也将其归入公共部门之中:第一,第三部门主要是一些从事公益事业的组织,其生产或活动的基本目标是公益性,即为公共利益服务,这与“纯粹的”公共部门的目的

标是一致的;第二,第三部门市场化程度较低或非市场化,其生产、活动的内容和方式往往由政府实行控制或必要的行政管制;第三,第三部门为社会提供的产品也往往是一种公共物品或“准公共物品”,这与政府为社会提供的物品也基本是一致的;第四,投资主体或提供资源的主体也主要是政府。

提供公共物品(public goods)是公共部门的基本职能。但对公共物品的界定却一直存在分歧。第一种观点以萨缪尔森为代表,主要从公共物品与私人物品不同的客观属性来界定。他在1954年发表的《公共支出的纯理论》中,将“公共物品”定义为“非竞争性的和非排他性的物品,非竞争性是指一个使用户对该物品的消费并不减少它对其他使用户的提供,非排他性是指使用户不能被排除在对该物品的消费之外”^①。由此可见,公共物品是指具有消费的非排他性和非竞争性、自然垄断性以及收费困难等特征的物品,与之相对应的是私人物品,即具有消费的竞争性和排他性等特征的物品。

这一界定的主要价值是:对公共产品的内在性质作了高度抽象的概括,为产品分类标准提供了理论引领;为界定政府行为和职能边界提供了理论依据。但也有明显的不足:一是把产品简单划分公私两极,使大量中间性质的产品不好解释;二是现实中的对应性差,非排他性和非对抗性具有主观变化和度量的困难;三是如果就此确定政府与市场行为的分割,那么,既可能容忍政府过多的失灵,又会限制市场有效供给的发挥。因为,一方面,一些客观意义上典型的私人物品,如住房、食品、医疗等,经常由政府以社会公共福利的形式加以提供;另一方面,私人市场又经常以变化多端的方式有效解决了一些按客观性标准应属政府职能范围的公共物品提供问题。

第二种观点以布坎南为代表,他从公共物品的主观属性出发认为应将由“任何集团或社团因为任何原因决定,通过集体组织提供的物品或服务”都定义为公共物品。其主要价值是:公共物品不过是一种社会观念,是一种纯粹与文化相关的观念,它不是固定不变的,而是随时代变化而变化;将消费的公平与成本分担的公平综合起来考虑,供给方式由公共选择来决定。当然,这一定义的不足也很明显,那就是公共物品的确定和供给有可能被利益集团的意志所决定。

因此,有必要从客观属性、主观认知和生产过程综合的视角对公共物品的定义进行修正。我们将公共物品界定为:基于满足公共需求,依托公共权力和通过共识与非对称性合作实现再生产的公共利益性物品。这样既体现了公共物品是满足公共需求的公共利益物品的客观属性,又给公共物品随时代变化而变化预

^① [美]保罗·A.萨缪尔森、威廉·D.诺德豪斯:《经济学》(第12版),高鸿业等译,中国发展出版社1992年版,第1194页。

留了空间,同时又为公共物品的多样化供给方式提供了可能。

对公共物品可以从不同的角度分类。一种划分方法是将之分为纯公共物品和准公共物品。凡是能严格满足消费上的非排他性等特征的物品是纯公共物品,如国防、公共安全、外交、法规政策、环境保护、基础研究、空间技术、灾害控制等。凡是不能严格满足消费上的非排他性等特征的物品是准公共物品。能源、交通、通信、城市公共服务、教育、广播电视等都是准公共物品。准公共物品又可以分为俱乐部产品(club goods)和公共资源(common resources),俱乐部产品的特点是消费上具有非竞争性,却可以轻易地做到排他,即不付费可以被排除在消费之外,如高速公路、公共游泳池、电影院等;公共资源的特点与俱乐部产品正好形成对照,它们在消费上具有竞争性,但却无法有效地排他,如公共渔场、牧场等。

另一种分法是将公共物品分为有形的公共物品和无形的公共物品。有形的公共物品是指看得见、摸得着的物品,如公共设施;无形的公共物品主要是指政府所提供的法律、政策和制度一类的服务。

还有一种分法是将公共物品划分为全国性的公共物品和地方性的公共物品。全国性的公共物品是指国家或中央提供的物品和服务,如国防、外交、全国性的政策法规等;地方性的公共物品是指由地方政府所提供的物品或服务,如城市基础设施、地方性法规政策等。从理论上讲,公共物品的非竞争性和非排他性特征决定了它不能通过市场途径进行分配,而只能由政府提供。因此,为公众谋福利的政府必须以社会管理者的身份去组织和实现公共物品的供给,并监督其使用过程中的公平性与合理性。但是,政府干预又并不意味着全部公共物品均由政府直接提供,对一些准公共物品,可根据需要,尽可能地在政府支持的情况下让社会组织来提供,政府只需要做好组织和监管工作。同时,公共服务还可以采取政府与社会资本合作(PPP)的方式提供。

3. “公共领域”与“公共事务”

“公共领域”是个复杂的概念,人们很难给它下一个普适性定义。最早涉及“公共领域”这一概念的是美国学者汉娜·阿伦特。她分析了公共领域与私人领域和社会领域的区别。不过,作为经典性术语的“公共领域”(public sphere)概念是哈贝马斯全面阐发的。无论是其早期的《公共领域的结构转型》《作为“意识形态”的技术与科学》,还是中后期的《交往行动理论》,都是从“公共领域”这一概念出发去建构他的思想的。“公共领域”在哈贝马斯看来是一种独立于政治权力之外,不受官方干预的社会公民自由讨论公共事务、参与政治的活动空间或公共场所,这个“由私人构成的公共领域”是“一个松散但开放和弹性的

交往网络”^①。

公共领域在现代社会的价值和作用主要体现为:公共领域提供了一个实现参与式民主的可行性模式。现代政治是公共行为,是公共领域的事情,是平等公民(行动者)之间的自由交流、对话和商谈。不仅如此,公共领域还提供了一个检测现实政治制度的特殊机制。通过公众参与和不服从的合法抵抗,对现实政治制度的合法性和纠正机制进行检测,进而有效地抑制了极权主义发生的可能,从而保证了政治生活的多样性、创造性与和谐。

基于对公共物品的分类,公共事务也可分为公共事务和准公共事务。所谓公共事务,是生产公共物品的活动,是指涉及全体社会公众的整体生活质量和共同利益的一系列活动,其产品具有完全的非排他性;所谓准公共事务,是生产准公共物品的活动,是指涉及部分社会公众的生活质量和共同利益的系列活动,其产品具有部分的非排他性。总而言之,公共事务是指为了满足社会全体或大多数成员的需要,体现他们的共同利益,让他们共同受益的那类事务,其特点包括社会性、公共性、非营利性及多样性等。

三、公共管理的产生与发展

1. 公共管理的产生

公共管理最早可追溯到威尔逊 1887 年所发表的《行政之研究》(The Study of Administration)。在这一经典性论著中,他便呼吁建立一种新式的行政科学,使政府的运作能如企业经营般流畅。“公共管理”这一名词首次出现在 20 世纪 30 年代。30 年代后期,行政学者古立克(Luther Gulick)参与了美国联邦政府的布朗委员会,为推动当时的行政改革,受科学管理的影响,主张将管理主义与公共性目标相结合。在英国,1968 年富尔顿报告中,同样表达了强化政府管理能力的观点。但作为一个研究领域,公共管理是经历了从传统行政、新公共行政到新公共管理的理论演变后,才于 20 世纪七八十年代得以正式确立。公共管理的产生有学科发展方面的因素,也有现实时代的背景。

从学科发展上讲,公共管理从传统行政和新公共行政中新生而来,是建立在三个基本假设之上:一是公共行政与私人部门的行政没有本质的区别;二是强调一般管理,或类同管理;三是企业绩效优于政府绩效,而主张师法企业,由此提高政府绩效。但是,将公共行政类同于一般管理的研究又遭到学术界的质疑,认为公共行政向管理学方向的发展,形成了有管理无公共的窘境,完全忽略了公共管

^① [德]哈贝马斯:《关于公共领域问题的答问》,景天魁译,《社会学研究》1999 年第 3 期,第 37—38 页。

理所处的政治环境和公私管理之差异。在这样的背景下,有很多公共行政学者试图将传统公共行政的规范取向与一般管理的工具取向结合起来,形成一种新的研究途径,即公共管理途径。

公共管理之发展,除了学科发展的因素之外,还具有重要的历史背景和现实原因促进了公共管理的兴起:

一是政府规模的扩大和政府角色的膨胀以及社会的不满。第二次世界大战(简称“二战”)以后,在福利国家建设的推动下,政府的权力不断扩张,政府职能范围扩大,政府角色多样化,尤其通过福利国家这一保障制度,政府大量通过立法干预人民的生活。其结果是:一方面政府必须投入大量资源以提供公共服务;另一方面经济下滑、苛捐杂税导致人民情绪不满。在这样的背景下,政府继续通过官僚体制提供公共服务及发展社会经济必然导致平庸和无效。

二是经济因素和财政压力。发达国家热衷福利国家建设的浪潮,造成国家转移性财政支出逐年扩大,刚性的福利制度拖垮了政府的预算,失业率的增长、经济的下滑又造成了政治的不稳定。节省政府行政成本、提升国际竞争力、增加就业机会,成为各国政府管理改革的核心课题。

三是社会问题和政府不可治理性问题的增加。人口问题、都市化问题、社会治安问题、环境污染问题、失业问题、种族问题……旧问题尚未解决,新问题又迎面而来。政府所面临的公共问题的复杂性、动荡性、多元环境都在不同程度上导致了政府不可治理性问题的增加。

四是新右派与保守主义政治意识形态的影响。从某种程度上讲,“管理主义”是一种意识形态的运动。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了60年代盛行的福利国家政策。在他们看来,政府失灵比市场失灵更为严重。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的解决之道,几乎成了不二选择。

2. 公共管理的发展及演变

(1) 公共行政转向新公共管理

传统的公共行政模式向新公共管理转变大致分为两方面的原因:一是传统公共行政模式日益凸显的内在理论缺陷,即由古德诺系统化的“政治与行政”理论、马克斯·韦伯提出的“科层制”及泰勒提出的“科学管理理论”是伴随着工业化的发展应运而生的,只适用于早期工业时代;二是经济理论和管理理论的变革对传统公共行政模式提出了重大挑战。“二战”后,西方各国奉行凯恩斯主义,对社会生活全面干预,国家对社会生活及经济的干预导致了经济发展滞胀局面的出现,出现了政府失灵现象。而以强调市场取向和自由主义的公共选择理论异军突起,主张用市场过程取代政治或政府过程来对资源进行配置。此外,工商