



北京市高等教育精品教材立项项目



新编公共行政与公共管理学系列教材

公共部门管理学

Public Sector Management

程惠霞 / 编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



新编公共行政与公共管理学系列教材

公共部门管理学

Public Sector Management

程惠霞 / 编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共部门管理学/程惠霞编著. —北京:北京大学出版社,2009.6
(新编公共行政与公共管理学系列教材)

ISBN 978-7-301-15258-4

I. 公… II. 程… III. 公共管理-高等学校-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 091146 号

书 名:公共部门管理学

著作责任者:程惠霞 编著

责任编辑:胡利国

封面设计:春天书装

标准书号:ISBN 978-7-301-15258-4/D·2307

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址:<http://www.pup.cn> 电子邮箱:hlgs0380@sina.com

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 出版部 62754962

编辑部 62765016

印 刷 者:北京飞达印刷有限责任公司

经 销 者:新华书店

730mm×980mm 16 开本 21 印张 375 千字

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

定 价:32.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

21 世纪公共管理学系列教材

(已出书目)

- | | | |
|--------------------------------|-----|--------|
| 公共行政学(第三版)(普通高等教育“十一五”国家级规划教材) | 张国庆 | 主编 |
| 公共政策分析(普通高等教育“十五”国家级规划教材) | 陈庆云 | 主编 |
| 人力资源开发与管理——在公共组织中的应用 | 萧鸣政 | 主编 |
| 公共经济学(北京市高等教育精品教材) | 黄恒学 | 主编 |
| 现代行政领导学 | 李成言 | 著 |
| 城市管理学(北京市高等教育精品教材立项) | 张波 | 刘江涛 编著 |
| 地方政府管理学 | 曾伟 | 罗辉 主编 |
| 西方公共行政学思想与流派 | 谭功荣 | 著 |
| 西方管理思想史 | 姜杰 | 等编者 |
| 现代绩效考评技术及其应用(第二版) | 萧鸣政 | 著 |
| 中国民族自治地方公共管理导论(北京市高等教育精品教材立项) | 李俊清 | 著 |

新编公共行政与公共管理学系列教材

(已出书目)

公共行政学	张康之 李传军 著
公务员制度概论	谭功荣 编著
公共事业管理概论	徐双敏 主编
公共政策学	冯 静 著
社会求助学(普通高等教育“十一五”国家级规划教材)	乐 章 主编
政府公共关系(北京市高等教育精品教材立项)	唐 钧 著
公共部门管理学(2007年北京市高等教育精品教材建设立项项目)	程惠霞 编著

读者朋友如有使用上述教材的意向或意见,或有编写出版教材的意向,请直接与北京大学出版社社会科学编辑室联系。联系地址:北京市海淀区成府路205号,北京大学出版社社会科学编辑室(100871)。

联系电话:010-62753121/62765016(编辑部);62752015(邮购部)。

电子邮件地址:ss@pup.pku.edu.cn。

如欲查询我社更多相关图书信息,可登录我社网站(www.pup.cn)或我社市场营销中心网站(www.pupbook.cn)。谢谢!



20 世纪 80 年代以来,在新公共管理运动的影响下,致力于改革开放的中国逐渐重视不同于传统公共行政知识典范的公共管理学,并尝试以政府职能精简为主要标志的行政改革。但是在长达 20 年的时间内,行政管理、公共行政和公共管理等概念之间的争论一直不断,作为相应学科的研究对象与研究范围也存在相互重叠,由此在“公共行政学”和“公共管理学”的学科属性、归属等方面也进行了长时期的争论。

当我在 2003 年获得北京师范大学管理学院教职、承担本科生“公共管理学”课程任务的时候,直接受到上述证论影响而显得踌躇不前,因为我不知道应该选择并推荐哪一本教材给学生使用。更重要的是,即便是当时最新出版的同类教材在写作体例上也显得生硬而令人望而生畏,我不得不向学生推荐欧文·休斯(Owen E. Hughes)《公共管理导论》(第 2 版中文版)。然而,这本教材存在两个问题:其一,字句晦涩难懂,有些翻译与原著思想相去甚远,学生时常拿着英文原著来和我商讨译著中存在的问题;其二,一些理论泛泛而述,甚至有时只提到一个概念,学生阅读起来相当困难。毕竟我执教的学生才大学二年级,只有一些最基本的经济学和管理学基础知识,这本教材对他们而言显得有些困难也情有可原。

由此,我萌生了要自己写作一本结合中国案例分析相关公共管理理论、适合大学生学习并能拓展其思维方式和研究能力的教材的想法。这一想法也在学生不断的提问压力之下逐渐演化为实际,2004 年 6 月就形成了经历第一次教学实践检验的讲义“公共部门管理学”。其后,伴随公共管理学科在中国的逐渐普

及、相关论点的逐渐成熟,我又结合国内外该领域的最新研究成果和最新现实案例,不断地完善该讲义。

2007年北京市高等教育精品教材立项项目启动,我的“公共部门管理学”课程讲义幸运地获得立项,这也在一定程度上给了我动力和压力,由此而显得更加小心而谨慎。经过2007—2008学年度、2008—2009学年度给2006级、2007级本科生上课的再度检验和完善,在得到学生首肯的情况下,我终于决定2009年将这本教材正式出版。从六年前开始的内容体例酝酿、讲义写作、案例选择、教学应用、讲义再调整以及课件设计与调整……《公共部门管理学》(含多媒体课件)这本教材终于完成,呈现于读者面前。

作为一本教材,《公共部门管理学》为研习公共管理学的本科生、研究生以及对公共管理领域感兴趣的读者提供了有关公共管理一般性理论的知识框架和公共管理学科清晰的发展脉络,其间蕴藏着编著者多年来对公共管理理论与实践的深入思考。在体例安排上,本教材又不限于一般理论知识的叙述编排,通过案例写作与案例问题的思考与讨论、背景知识与最新进展等环节,拓展研读者的视野,培养其应用理论分析问题的意识和能力。另外,作为知识获取、拓展思维的战略匹配,在每一章的最后,我都给研读者推荐了相应的阅读文献,希冀研读者能够在著者“推荐理由”引导下,超越本教材体系边界,获得更多的心灵启示与更强的思辨能力。

当这本教材呈现于读者面前的时候,我建议读者先看看目录,对整个内容体系有一个宏观把握。由于对内容体例的关注和得到检验肯定的期望,我更强烈地建议读者不要忽略以下内容,即:“引导案例”所提出的思考问题,“背景知识”与“最新发展”所展示的时代背景与实践进展,以及“推荐阅读”所推荐的相关著作与论文。

全书一共分为七章,各有侧重点,形成了一个有机的逻辑体系。

第一章:公共部门形象重塑之道。这部分开宗明义地表明公共部门形象亟待重塑的现实需求与重塑之道——积极政府、公共职业伦理道德与公共政策制定。

第二章:公共管理学科发展脉络。公共管理学科发展伴随“政治与行政”两者关系的讨论,公共行政逐渐向公共管理发展演变,并不断与实践相互影响、相互呼应。这一部分对大量公共管理的概念界定及其争论进行了详细梳理。

第三章:公共管理理论:古典、现代与实践。公共行政学在传统上以官僚制为核心构建了一个理论框架,在系统论的过渡期之后,围绕“政府与市场”、“政府与社会”、“政府与公民”三大关系的定位与调整,通过不断吸取政治学、经济学、管理学、社会学等领域的最新研究成果,并与公共管理实践相互影响,逐渐发

展出包括新公共管理理论、新公共服务理论以及公共治理理论在内的现代公共管理理论体系,伴随不同国家的实践进程,该理论体系还会不断得到拓展。

第四章:市场化改革、治理工具与公共部门。以政府为核心的公共部门存在是普遍的真实,其治理理念、治理工具影响整个社会与经济的发展与运行方向。基于治理工具多元化发展,政府与非政府组织以分工合作、相互制约方式共同承担公共管理职能。

第五章:公共政策过程。通过公共政策过程分析可以透析公共管理实践和理论发展规律,改善公共政策质量、提升公共治理水平。现代公共问题日益复杂,如何解决和处理也更趋艰难。如何及时发现和解决公共问题是公共部门的重要职责。研究公共政策有助于发展政策分析方法与技术,推进公共部门制定良好政策、有效解决公共治理问题。

第六章:着眼提升内部效率的管理工具。新公共管理理论以重新回归市场重视需求、再现竞争与契约在效率方面的魅力而得到广泛认同。战略管理、人力资源管理、绩效管理、顾客导向等企业管理工具在公共部门应用,有效地提升了其内部效率、增强了公众满意度。

第七章:公共部门管理的有效性。具有模糊含义的有效性与公共部门目标多元化等特性共同影响公共管理人员的工作态度与工作表现,说明需要确定衡量公共部门及其管理者管理有效性的标准与方法。围绕有效公共部门应当具备的4R特征,公共管理者特别是领导者应当形成相关的角色认知、价值观取向、相关技能与基本特质,在维持公共部门特性的同时引入私人部门成功管理方式。

事实上,本教材最有价值的贡献并不是提供一个有关公共管理的知识理论框架,而是提出了许多思考问题,这些问题有助于引导大学生、研究生和公共管理实践者更深刻地去思考中国现实问题,对于西方国家的公共管理理论与实践保持审慎而独立的思考,一方面推进公共管理的中国本土化进程,另一方面由此而成长为成熟的公民。

本书的出版得益于北京市教委精品教材建设工程和北京大学出版社的支持。在出版过程中,北京大学出版社胡利国编辑非常认真负责,他对本书语言表述、观点表达、注释规范等方面提出了许多有益建议,体现了一个出版人的严谨与踏实,在此由衷表示感谢。

程惠霞

北京师范大学主楼 A-503A

2009年5月22日



目 录

前 言 /1

第一章 公共部门形象重塑之道 /1

- 第一节 公共部门形象重塑之必要性 /2
- 第二节 构建积极政府为核心的公共部门体系 /7
- 第三节 强化公共职业伦理与责任 /12
- 第四节 公共问题、公共政策与公共管理 /15

第二章 公共管理学科发展脉络 /21

- 第一节 基本概念 /22
 - 一、行政管理与行政管理学 /22
 - 二、公共管理(学)与公共部门管理(学) /35
- 第二节 西方公共管理理论发展脉络 /44
 - 一、公共行政时期(1887年—20世纪70年代末) /46
 - 二、公共管理时期(20世纪80年代至今) /53
- 第三节 西学东渐与公共管理中国本土化进程 /55

第三章 公共管理理论:古典、现代与实践 /61

- 第一节 古典时期的公共管理理论发展 /62
 - 一、以官僚制为核心的传统理论 /62

二、古典公共管理理论述评 /79

第二节 过渡时期由封闭转向开放的系统与权变理论 /85

第三节 现代时期理论与实践交互影响的新理论 /91

一、公共选择理论 /93

二、新公共管理理论 /98

三、新公共服务理论 /105

四、公共治理理论 /109

第四节 公共管理理论发展的超越、软肋与还原 /113

第四章 市场化改革、治理工具与公共部门 /127

第一节 公共部门内涵 /128

一、公共部门界定:与私人部门比较 /129

二、公共部门终极价值与目标 /133

三、公共部门种类与特性 /135

第二节 公共部门改革路径选择 /138

一、公共部门改革逻辑 /139

二、公共部门市场化改革动因与特征 /143

第三节 治理工具多元化取向 /153

一、治理工具内涵 /153

二、公共物品与公共资源配置 /155

三、治理工具多元化探索 /158

四、治理工具研究与组合选择 /162

第四节 政府与 NGO 的公共管理功能 /165

一、政府的公共管理功能 /166

二、NGO 的公共管理功能 /169

三、NGO 发展与公民社会 /176

第五章 公共政策过程 /186

第一节 公共政策基本内涵与功能 /187

一、公共政策基本内涵 /187

二、公共政策基本类型及其功能 /192

第二节 公共政策制定 /194

一、政策问题建构 /195

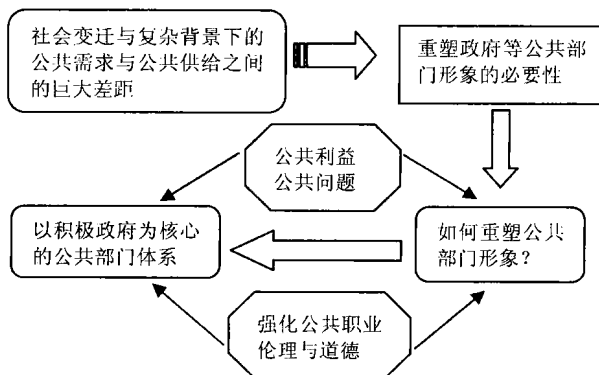
二、信息与价值	/199
三、公共政策制定模式	/201
四、影响与限制因素	/214
第三节 公共政策执行	/221
一、公共政策执行内涵	/222
二、公共政策执行模式	/224
三、公共政策执行影响因素	/231
第四节 公共政策评估、调整与终结	/236
一、公共政策评估	/236
二、公共政策调整与终结	/240
 第六章 着眼提升内部效率的管理工具	/251
第一节 传统行政模式下的政府治理与管理工具	/252
第二节 新公共管理理论与企业管理工具	/254
一、契约	/254
二、企业管理工具	/255
第三节 企业管理工具应用于公共部门的积极影响与限制因素	/275
 第七章 公共部门管理的有效性	/283
第一节 公共部门目标与有效性	/284
第二节 公共部门有效性的衡量方法	/286
第三节 公共部门有效管理路径	/293
一、公共部门管理者角色认知	/294
二、公共管理者相关技能和基本特质	/296
三、高效的公共部门	/299
第四节 两个遗留问题	/301
 参考文献	/309

第一章 公共部门形象重塑之道

【内容提要】

以政府为主体的公共部门承担公共服务与产品供给是社会长期发展所赋予的神圣职责。然而经过漫长而复杂的社会变迁,尚且不论公职人员道德伦理与责任是否符合公共利益,公共部门在公共服务与产品供给意愿与能力之间已经遭遇到瓶颈,其在公众心目中的形象亟待调整与重塑。如何重塑公共部门的形象使其达到纳税人的要求是一个高难度任务,但也不是不可能,关键在于是否能够建立富有效率和回应性的公共部门。这一过程涉及在公共利益价值准则之下正确解决公共问题,与之密切相关的关键则是通过强化公共职业伦理与道德建设,提升公共管理职业对致力于公共利益人才的吸引力。

【内容结构图】



第一节 公共部门形象重塑之必要性

【引导案例】

2008 奥运年初中国春运遭遇雪灾

安徽大学生冷静回家途中的死亡提前启动了 2008 年紧张的春运,人潮拥挤是不变的主旋律,但 2008 年却因突如其来大范围连续冻雨暴雪而显得格外不同。安徽、江西、河南、湖南、湖北、贵州、陕西、四川等 14 个省市区遭受罕见低温雨雪冰冻灾害,高速公路封闭、火车站旅客滞留(其中广州站滞留旅客 10 万人、南京火车站滞留旅客 6 万人)、19 个航空港被迫关闭;贯穿南北的电气化大动脉——京广线因为雨雪冰冻断电而瘫痪 20 小时,湖南(郴州)境内供电接触网多次停电或欠压,致使京广线 136 列客车受阻,其中上行 79 列,下行 57 列,由此成为全国关注焦点。华东、华中、华南、湘鄂粤、苏浙皖、云贵川,电力告急,煤炭告急,食品告急!将原本因为猪肉等食品价格上涨导致的 CPI 指数继续推高,成本推动型通货膨胀格局赫然形成;在全球次贷危机导致的金融动荡冲击下本已飘摇的中国股市雪上加霜……

应对灾情,政府责无旁贷。中央政治局部署抗灾救灾工作,强调在全面做好抗救灾工作的同时,首要保交通、保供电、保民生;国务院抢险救灾应急指挥中心部署抢修电网、尽快恢复灾区正常供电工作;各级地方政府紧急募集赈灾物质和资金送往灾区。

在此之前,身处灾区的政府等公共部门已经开始积极应对:广州警方启动春运最高一级预案,滞留车站忍受风寒与生活不便之苦的十多万旅客,或可基本疏散到各个能够遮风挡雨的安置点;湖南省委书记要求公路每隔 10 公里布置一辆铲雪除冰车辆,想方设法调集防滑链、工业盐等供被困车辆使用;武汉市十多万人无水可用,当地报纸发起“欢迎来我家提水”行动;社会爱心人士给滞留乘客送热水、食物、棉衣棉被,走上街头扫雪……

该次恶劣天气导致受灾面积之广、受灾程度之深建国以来少有,近 1 亿人挨饿受冻,百万人被困在回家途中无法与家人联系。截至 2008 年 2 月 12 日,全国因灾死亡 107 人,8 人失踪,直接经济损失高达 1111 亿元。在党中央、国务院领导下,各地区、各部门积极行动,全国广大干部群众、解放军和武警官兵、公安民警团结一致抗击历史罕见的低温、雨雪和冰冻灾害工作取得了重大阶段性胜利。

截至 2008 年 2 月 13 日,中央财政共安排和拨付各项救灾补助资金约 27 亿元,其中补助地方的救灾资金大约 25 亿元,补助中央部门的救灾资金 2 亿元以上;截至 2 月 12 日,民政部、中国红十字总会、中华慈善总会及湖南、贵州、江西、安徽、湖北、广西、四川等重灾省(区)接收救灾捐赠款物约 11.95 亿元,此后各项善款还将陆续到位。全国交通运输陆续恢复正常,大部分受损电力线路和变电站得到修复,居民生活用电基本恢复正常,电厂煤炭库存稳步回升,受灾群众生活得到及时安置,灾区市场基本稳定,社会秩序井然。

数据信息来源:《暴雪之灾》—金融界网站专题,引自金融界 <http://focus.jrj.com.cn/bxzz.html>,引用时间 2008 年 2 月 21 日。

问题思考:

1. 根据各级政府应对这场公共危机基本情况,试说明该危机对政府形象的影响?
2. 中国政府在应对公共危机方面有哪些方面值得反思和改善?

随着科技不断进步,人类文明也发展到历史所能达到的璀璨程度。生产方式改革、经济结构调整推动各国经济总量纪录不断刷新,随之带来消费观念、生活方式与习惯、政治思维等一系列系统性的复杂社会变迁。社会对于公共服务与产品的需求也同样如此,由此对以政府为主体的公共部门提出了更加严苛的要求,诸如积极性、有效性、回应性等词汇仅仅能够对其进行抽象的形容。

传统社会的人们依赖简朴的农业生产方式获得必要的生活物质、精神文化和智力报酬,即便奢侈品消费也不会影响环境生态的自然变迁;严格身份等级制度下,居于主导地位的是官府统治或管制思想,官府与民众关系非常简单,即君臣、父子关系;所谓“君为舟,民为水,水可载舟,亦可覆舟”的思想亦算不上真正意义的“民本”,在这种思想指导下的轻徭薄赋等施政措施只算得上维护君权统治而做的一种灵活变通。

但是现代大工业的出现改变了这一切,机器轰鸣逐渐颠覆了传统思维;后工业时代的物质、文化与智力报酬结构异常复杂,人类社会劳动日益远离基本食品、衣服和房屋的直接生产,呈现浓厚的虚拟色彩。伴随工业文明顺序出现的诸多政治学、社会学、心理学、管理学理论持续地将“公众”推到历史舞台的核心,而“纳税人”称谓最终将政府与公众的关系明确下来,至于“代理人”、“公仆”等称谓则是“政府”不同语境下的变形。整个 20 世纪经历了“看不见的手”——市场自由竞争与“看得见的手”——政府干预之间的轮替,也经历了“市场失灵”到“政府失灵”、乃至政府与市场“双重失灵”的变迁,国家福利主义带来的巨额财政赤字最终推动传统行政管理向现代公共管理转型。

但无论是“掌舵而不是划桨”,还是市场“竞争”、“授权”,抑或是“顾客至上”,这些变革都未能够实质上改变政府在解决公共问题、维护公共利益、提供公共服务与产品等方面的主导性地位。

为了生存,社会经济与政治体系必须不断进行自我调适,其调适主体即为政府等公共部门。如果经济趋于停滞或经济面临过热,政府必须通过适当的财政、货币政策干预;如果有地震、矿难、暴雪、洪灾、疫病等各种灾难发生并且迅速蔓延,乃至不良后果影响很长时间难以消除,政府必须找出合适的解决方法,确保

民众尽量少受影响;如果经济发展过程中生态环境被破坏,政府既有权力惩罚污染主体,但更有义务清除污染、恢复生态,并且反思既存的经济结构以及相应的地方财税政策;如果无家可归者到处流浪、鳏寡孤独者无有所养,政府必须提供救助场所与社会保障,并发展非营利组织(Non-profit organization, NPO)承担相关慈善事业;如果社会失序乃至出现动乱暴乱,政府必须协调和解决团体利益冲突,打击黑恶势力,维护社会稳定……

除非公共部门拥有自己的特殊利益,并以自身利益为唯一追求目标,那么任何一个公共部门都没有理由不认真履行社会赋予的职责。然而,公众对于公共部门所提供的公共物品和服务种类、质量、数量以及运作绩效等从来不曾满意,即便有满意也很快被新的需求推动所覆盖。

造成上述结果的原因主要在于旺盛的公共服务需求与公共服务供给滞后之间永远存在的尖锐矛盾,以及公共领域人才的欠缺。

公共服务需求数量与质量要求的不断提升是社会发展的必然趋势。根据先期发展国家经验,人均国内生产总值(GDP)从1000美元向3000美元发展的过渡期,通常也是公共物品与服务需求快速扩张的时期,从温饱型要求逐渐切换到生活质量、工作满意度、社会公平与表达自由、公共危机应对与安全管理……对于这些公共需求的更新频率只有“膨胀”才能够形容。当其膨胀速度超过公共部门的供给能力和支配资源的时候,公众就会发出不满意的声音,并通过传统媒体和新兴媒体(包括BBS、Blog、短消息等)得到放大。

【背景知识】

中国公共服务小康指数变迁

2008年2月《小康》杂志社联合新浪网以及相关专家和机构,对于中国转型期的公共服务供求状况进行了网上调查,题名为“公共服务小康”。其结果显示,2005—2008年期间公共服务小康指数逐年提高,从2005年的62.8%上升到2008年的67.2%,标志中国转型期的公共服务提供质量与数量正日渐改善,不过依然存在严重的旺盛需求与供给滞后的矛盾,在基础教育、医疗、养老、公共卫生、公共交通、公共安全等公共服务领域表现各不相同;承载更多具体公共服务与产品提供职能的地方政府逐渐成为公众关注焦点(表1-1)。

表 1-1 2007—2008 年度中国公共服务小康指数

项目及其权重(%) \ 年份	2005	2006	2007	2008	2008年增减
科技(10)	83.5	85.6	86.3	86.9	0.6
公共安全(10)	77.8	80.1	80.9	81.8	0.9
文化娱乐(10)	72.3	79.8	81.1	81.9	0.8

续表

项目及其权重(%)	2005	2006	2007	2008	2008年增减
行政管理(12)	61.5	64.0	65.0	65.4	0.4
市政建设及环保(13)	60.0	66.8	68.5	69.0	0.5
社会保障(15)	56.8	58.9	59.8	60.9	1.1
教育(15)	52.3	53.6	54.5	55.1	0.6
医疗卫生(15)	49.0	51.3	52.5	53.1	0.6
公共服务小康指数(100)	62.8	65.4	66.6	67.2	0.6

2005年以来国家财政支出向基础教育领域倾斜,“两免一补”政策覆盖范围全面推进、城乡免费义务教育政策全面推行,使得公众对政府教育服务满意度急速上升;医疗卫生领域广泛存在的看病难、看病贵等问题并没有因为新型农村合作医疗制度的全面推行得到解决,其公众满意度较低;备受关注的社会保障(基本养老、基本医疗、失业、工伤四项社会保险)投入持续加大,但存在地区与阶层之间分配的不平等,有超过35%的城镇居民不享有任何社会保障,高达75%的农村居民无任何社会保障(表1-2)。

表1-2 公共服务领域公众满意度比较

排序	选项	比例(%)	排序	选项	比例(%)
1	公共交通	38.83	5	社会保障	15.52
2	基础教育	27.6	6	公共事业	8.81
3	公共安全	26.16	7	医疗卫生	8.25
4	环境卫生	25.22	8	就业服务	6.08

公众对地方政府、公安、法院、税务、城管等16个地方行政司法部门的整体社会评价都比较负面,尤其是原本就缺乏正当性和合法性依据的城管执法部门形象因为城管与小贩之间的经年矛盾、“2008年湖北天门事件”降到历史最低点。2007年声势浩大的产品质量与食品安全专项整治活动向社会表明食品药品监管部门强化监管的决心;因各类生产事故数量下降、社会治安情况改善,安全生产监督部门与公安部门的正面评价有所上升,但公众对于地方政府未能在2008年暴雪灾害中发挥更好的作用有所批评。至于水电、煤气、电信等公共服务提供满意度,也因为其垄断、质量与效率等问题饱受诟病。

实际上,除了经济发展水平制约之外,体制沉痾、公共资源分配不均衡、公共支出结构不合理、公共服务领域腐败、市场化工具应用不足或不熟练等因素都会导致转型期的公共服务供给滞后,有待政府等公共部门的长远努力。

资料来源:《2008中国公共服务小康指数67.2》,《小康》杂志,转引自 <http://www.sina.com.cn/c/2008-03-03/104915064367.shtml>,引用时间2008年2月25日。

伴随对新公共管理理论和公共选择理论对于市场机制优越性主张的高度认同,许多国家在公共服务与产品领域引入市场机制,力图采用包括引入企业管理手段、私有化、合同、公私竞争在内的市场手段应对可支配资源和管理能力的匮乏、弥补供求差距、改善公共物品与服务质量。在这一转变过程中,信托基金、使用者付费、售后回租、公开竞标、BOT(Build-Operate-Transfer)等公共财政工具得到前所未有的频繁使用,由此公共领域对精通公共财政工具的人才产生了不竭需求。

随着政府机构从经济与部分社会微观领域的逐渐退出,现代公共管理将承担更为复杂的社会保障、生态环境保护、公平与正义等公共责任,诸如科学考察、太空探索、航天科技、生物技术、新材料等科学研究与创新领域更需要政府等公共部门的巨额投资。

上述变化标志着现代公共管理在本质上更趋于技术化,较之以往更需要高级技术人才。由于政府腐败、推卸责任、官员渎职、消极言辞、人浮于事、公共服务态度恶劣、人际关系复杂等现象的广泛存在,有才能的人正在逐渐远离公共服务领域。更因为薪酬等原因,政府等公共部门对于具备更高教育水平、更精通公共财政工具人才的吸引力与私营企业相比较显得比较薄弱(史蒂文·科恩、威廉·埃米克,2001)^①,即便在公共服务领域,财政学、金融学等高级科学与工程专业毕业生也更愿意首选采取市场化运作的福特基金会等非营利组织。

无论基于什么原因,政府等公共部门都面临重新塑造或提升其公众形象的重任。特别对于转型期的中国等发展中国家,尽管承担公共服务与产品供给的非政府组织正日趋萌芽乃至有所发展,但政府依然是公共管理的主要主体;虽然政府治理水平和整体形象也逐渐有所改善,但相对于国际竞争对政府治理水平更高要求而言,良好政府形象与有效公共管理值得长远追求,也是对社会公众需求的良性回应。

我们以法官这一最能体现政府形象的职业形象为例,根据零点公司1999年、2007年两次有关法官形象的调查可以看出,随着中国改革开放进程逐渐深入,中国公众心目中的法官形象也逐渐趋于积极与正面,对于法官所承载的维护

^① 国家公务员考试被形容为中国“第一考”,说明国家公务员职业吸引力排名前列乃至首位;数量高达7千万的行政与事业编制似乎也表明中国政府等公共部门是具有极大的吸引力。但是,我们必须看到中国政府和事业单位吸引力指标中,薪酬并不占第一位,政府等公共部门所拥有的稳定性、公共资源分配参与等因素才是剧烈社会变动当中最具吸引力的指标,而这也与中国传统文化一脉相承、更与社会转型期社会心理特征相符。因此,国家公务员考试所体现出的公务员职业高吸引力并不意味着政府形象的良好。