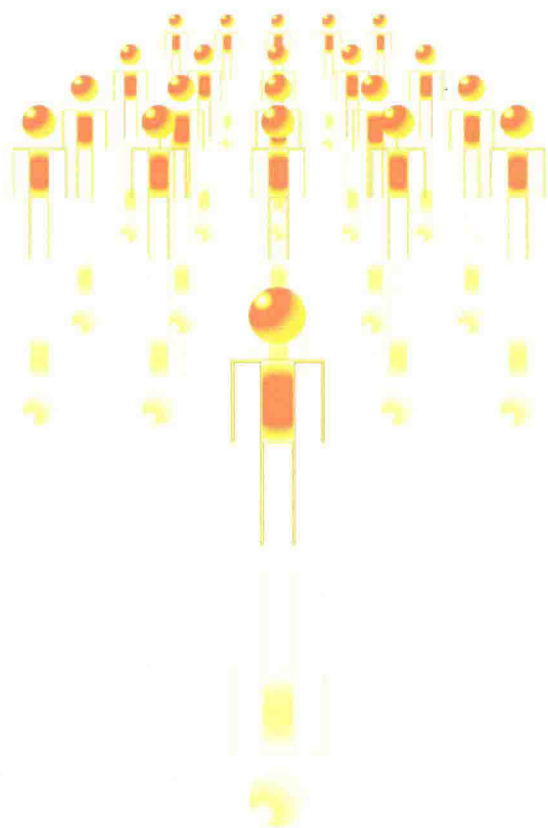


甘肃政法学院公共管理类“经典选读与实践教学”系列规划教材



新编 *New Public Management*
公共管理学

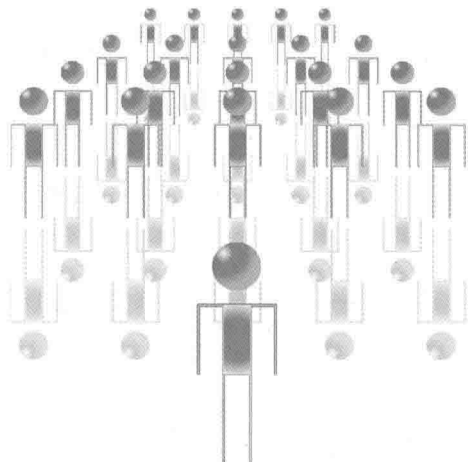
主 编 何 蓉
副主编 郭鹏鹏 惠 霞 张庆霞



兰州大学出版社
LANZHOU UNIVERSITY PRESS

甘肃政法学院公共管理类“经典选读与实践教

新编 New Public Management
公共管理学



主 编 何 蓉

副主编 郭鹏鹏 惠 霞 张庆霞

编委会 (排名不分先后)

董志峰 田 斌 张举国 任文启 何 蓉 马红霞

李长远 左 霞 惠 霞 郭鹏鹏 张庆霞



兰州大学出版社
LANZHOU UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

新编公共管理学 / 何蓉主编. — 兰州: 兰州大学出版社, 2016.6

ISBN 978-7-311-04952-2

I. ①新… II. ①何… III. ①公共管理 IV.
①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第151439号

策划编辑 宋 婷
责任编辑 李 丽 马继萌
封面设计 郇 海

书 名 新编公共管理学
主 编 何 蓉
副 主 编 郭鹏鹏 惠 霞 张庆霞
出版发行 兰州大学出版社 (地址:兰州市天水南路222号 730000)
电 话 0931-8912613(总编办公室) 0931-8617156(营销中心)
0931-8914298(读者服务部)
网 址 <http://www.onbook.com.cn>
电子信箱 press@lzu.edu.cn
印 刷 甘肃北辰印务有限公司
开 本 710 mm×1020 mm 1/16
印 张 20.25
字 数 396千
版 次 2016年6月第1版
印 次 2016年6月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-311-04952-2
定 价 45.00元

(图书若有破损、缺页、掉页可随时与本社联系)

目 录

绪 论	001
第一节 公共管理学概述	001
第二节 公共管理学的形成	003
第三节 公共管理学的研究途径和方法	010

基础理论篇

第一章 公共管理目标	017
第一节 公共管理目标的结构与类型	017
第二节 公共组织的外部目标与内部目标	023
第三节 公共组织的目标管理	029
第二章 公共管理组织	039
第一节 公共管理组织:政府	039
第二节 公共管理主体:非政府组织	050
第三节 传统公共组织的困境与变革	062
第三章 公共管理职能	069
第一节 市场失灵与政府职能	069
第二节 市场经济中的公共管理职能	079
第三节 政府失败	082

管理过程篇

第四章 公共管理过程	089
------------------	-----

第一节	公共决策	089
第二节	公共决策的执行	093
第三节	项目管理	098
第四节	公共管理过程中的监督	101
第五章	公共政策	105
第一节	公共政策概述	105
第二节	公共政策的制定	114
第三节	公共政策执行	122
第四节	公共政策评估	128
第五节	国内外政策分析的相关理论模型	135
第六章	公共部门人力资源管理	139
第一节	公共部门人力资源管理的内涵	139
第二节	公共部门人力资源管理的性质	146
第三节	公共部门人力资源管理的制度	147
第四节	公共部门人力资源管理系统的改进与创新	148
第七章	公共财政	155
第一节	公共财政概述	155
第二节	公共预算	158
第三节	公共财政收入	163
第四节	公共财政支出	168
第八章	公共部门的绩效管理	174
第一节	绩效管理概述	174
第二节	公共部门绩效评估	177
第三节	国内外绩效管理的实践	185

前沿理论篇

第九章	社会管理	197
第一节	社会管理	197

第二节 公共治理	208
第三节 国家治理能力与治理体系	220
第十章 公共服务	230
第一节 公共服务	231
第二节 公共服务理论的发展过程	236
第三节 公共服务均等化	240
第十一章 公共选择理论	246
第一节 公共选择理论	246
第二节 公共选择理论的发展	250
第三节 博弈论	255
第十二章 公共危机管理	260
第一节 公共危机管理概述	260
第二节 公共危机管理体制与职能	262
第三节 公共危机管理的社会动员	264

实践创新篇

专题一 政府职能转变(“大部制”改革)	281
专题二 从四个经济特区到四个自贸区	301
专题三 文化传承与发展	306
专题四 公民参与公共管理的新途径	314
参考文献	319
后 记	320

绪 论

第一节 公共管理学概述

一、公共管理的含义

20世纪80年代中期以来,许多先进国家公共部门的管理发生了变革。曾经支配20世纪绝大部分时期的传统的公共行政模式,已经转变为弹性的、以市场为基础的新公共管理模式。这不仅仅是一种形式上的变革或管理风格上的细微变化,而且是在政府的社会角色以及政府与公民的关系方面所进行的变革。传统的公共行政已经在理论上和实践上受到质疑,而新公共管理模式的应用则意味着在公共管理部门中出现了一种全新的典范。

新公共管理典范具有完全不同的基本理论基础,即经济学理论与私营部门管理理论。经济合作与发展组织在一份报告中指出,“这种新的管理典范强调:根据‘成本—收益分析’来确定结果;运用目标管理方法实现任务;运用市场与市场机制;竞争与选择;通过权利、义务、责任的协调一致向工作人员下放权力”。

与西方国家不同的是,在中国,公共管理不仅是一种理论形态,一种管理公共事务的活动,同时还是一个独立的学科。因此,我们只有从公共管理的内涵入手才能从理论形态上、管理公共事务的活动上和学科意义上准确地理解公共管理。

20世纪70年代以后,各种冠以公共管理的研究著述层出不穷,但何谓公共管理,可以说是众说纷纭,不能定于一案。正如公共管理学者列恩所言:“将公共管理作为学术研究的一个焦点的辩解基本上是武断的,这个词仍然是含义不明的。”学者魏特克将现阶段公共管理研究领域比喻为“变形虫”,以说明其研究重点、范围皆处在不断变化与发展之中,这种比喻的确比较恰当。

在本书中,我们倾向于这样去界定公共管理: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。

二、公共管理学的特质

如今,在公共管理的研究上的确存在许多不同见解。美国雪城大学举办了“全美公共管理学术研讨会”,并于1993年出版《公共管理:迄今最佳文集》一书。波兹曼整合会议的观点,认为公共管理具有下列特征:

(1)公共管理基本上是一个整合性的概念。从现在来看,正如格恩所认为的,基本上是一种介于企业管理与公共行政之间的“第三条道路”。公共管理在“什么”与“为何”层面上沿袭了公共行政或公共政策,而在“如何”层面上沿袭企业管理。

(2)公共管理是将私部门的管理手段运用于公共部门,但并未改变公共部门的主体性。公共管理并不否定公共部门的特性,主张在维持“公共”性格的基础上,运用私部门的管理手段或管理精神以解决公共问题,满足民众的需求。公共部门与私部门所使用的管理方法,在实际选择使用时是讲究实用主义,两者的关系是互补而非替代。当然其中最大的挑战乃是如何发现更有效的方法来整合公私部门所使用的工具。

(3)公共管理重视与外部环境的关系,强调以最高管理者的战略设计、政策设计为焦点。任何公共事务的管理必须解决两大问题,内部/技术问题、外部/整合问题。当代公共管理非常重视外部整合问题。学者哥兰比亚斯基认为,当代公共管理十分重视外部整合问题,能获取诸多好处,如对现实的完整检视,拓宽研究范围,获取更多研究资源,并加强与其他理论的竞争性。波兹曼和史陶斯曼亦认为,兼顾内外环境关系,特别是重视外部环境,强调战略管理,是公共管理与传统行政之不同。

(4)公共管理不完全等于“政府管理”,而意味着一种新治理。传统意义上的公共行政强调的是政府行政或政府管理。而公共管理中的管理者,不一定完全是政府,私部门、非营利部门、非政府组织等都是公共管理的一个重要组成部分。它强调的是治理,即由众多行动者组成的一个关系网络和众多行动者之间的合作伙伴关系。

(5)公共管理强调价值调和与责任。公共管理强调价值的调和,不仅重视“3E”,即经济、效率、效能,同时也重视公平、正义和民主。公共管理在主张弹性、自主管理、授予权能的同时,强调责任的重要性,并认为只有发展客观有效的绩效测量标准,政府的责任才能落实。

(6)公共管理关注和重视政府改革与再造。公共管理的兴起与发展,可以说与20世纪70—80年代以来的政府改革与政府再造紧密相连。政府部门的改革、变革、再造、创新一直是公共管理研究的主体。这反映了公共管理理论与实务之间结合的特性。另外,我们亦可以看到,政府改革若持久不停,公共管理的概念、外延与内涵将不断地充实,公共管理理论亦将不断发展。

(7)公共管理是一个科际整合的研究领域。社会事务和社会问题多种多样,政府及公共事务亦是复杂万千,因此公共问题的解决,有赖于多学科共同努力方能找到路途和答案。基本上,公共管理是一个科际整合的研究领域,它从政治学、经济学、社会学、心理学、管理学那里借用了许多理论与方法。现阶段公共管理的最大挑战之一便是一方面建构理论,另一方面兼顾实际。

第二节 公共管理学的形成

一、古典时期公共管理学的理论发展

(一)政治—行政二分法

政治—行政二分法最早是由威尔逊在他的著名论文《行政学研究》中提出来的。威尔逊曾任美国普林斯顿大学教授和校长,后任新泽西州州长和美国第二十二任总统。1887年,威尔逊在哥伦比亚大学《政治科学季刊》上发表了他在前一年在美国莫尔学院向学生们所做的一篇行政研究的报告,即《行政学研究》。威尔逊认为,需要建立一门行政科学,它将力求使政府不走弯路,使政府专心处理公务、减少闲杂事务,完善和纯洁政府的组织机构,为政府的尽职尽责带来美誉。为此,威尔逊在这篇纲领性的文献中,对公共行政的对象、性质、方法以及发展方向等问题做出了界定,明确提出“行政学研究的目的在于了解:首先,政府能够适当地和成功地进行什么工作;其次,政府怎样才能以尽可能高的效率以及用尽可能少的费用或能源成本完成这些适当的工作”。

继威尔逊之后,古德诺进一步发展了政治—行政二分法理论。古德诺曾任美国哥伦比亚大学教授、霍普金斯大学校长和美国政治学会第一任主席。1900年,他出版了名著《政治与行政:对症的研究》,更为全面、系统地论述了“政治—行政二分法”理论。古德诺认为,所有政府系统都有两种基本或最终且明显的功能,分别称为“政治”与“行政”,“政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行”。前者经由政党活动、民意表达、选举投票、政治分肥等途径引导或影响政府政策的行动或事业,后者纯系政策的执行工作。某些行政是要受到政治的控制的,但事实是大多数的行政根本与政治无关,应免除政治控制。因而,行政学不研究政治问题,那是政治学的任务,也不使用民主或程序的标准,而是研究政府的行政效率、使用方法和技术标准。

(二)理性官僚组织理论

韦伯所谓的科层官僚制,并不是效率低下官场作风的组织现象,而是指一种组织形态及其结构特点。依照韦伯自己的说法,官僚制是现代文明所包含的维持法

律、经济和技术理性的必要条件或组织手段,其优越性在于它的“精密性、速度、明确性、有关公共档案的知识、连续性、自主性、统一性、严格的隶属关系、减少摩擦和缩减物力与人力上的开支”。简言之,理想的官僚组织具有专业分工、层级节制、依法办事、功绩管理、权责明确等特征,因而,官僚组织是最有效率的,对于大型组织的管理工作来说,这种形式是不可避免的选择。“官僚制”属于一种“理想类型”并完全建构在韦伯对于“合法权威”的观念基础上。合法权威是官僚制理论的特点。韦伯分析了三种合法权威:合法型权威、传统型权威、魅力型权威。合法型权威即被社会所接受的权力——法律的权威,它是以“合法性”为依据,对这种权力的服从是由于依法建立的一套等级制度;传统型权威是以古老传统的不可侵犯性和执行这种权威的人的地位的正统性为依据的;魅力型权威是指对这种权威的服从是由于追随者对领袖人物的权力或启示的信仰,如神授权力。任何组织都必须以某种形式的权力作为基础。韦伯认为,社会的演进是要进入现代的合法权威社会,官僚科层组织恰是这种建立在合法—合理权威基础上的典型组织形态,理由如下:其一,依据层级节制的原则,上下级之间的关系可以达到“指挥自如”“命令贯彻”,使机关形成一个完整统一的有机体;其二,由于分工明确,法规完备,工作方法及人员的权责都有明确的规定,所以不会发生各自为政、事权不清的弊病;其三,机关办事完全“对事不对人”,可以破除情面,消除营私舞弊,工作人员选用皆依专长及能力而定,可使工作效率提高,并使机关业务达到高度专业化;其四,良好的待遇及工作的保障,可以使工作人员工作绩效提高。

(三)科学管理理论

被称为“科学管理之父”的美国人F. W. 泰罗于1911年发表了其代表作《科学管理原理》,提出科学管理的理论与方法。随后,法国人H. 法约尔在1916年出版的《工业管理与一般管理》中提出管理过程理论。泰罗开创的管理理论,经过其他人的发展,成为一套比较完整的科学管理理论。科学管理理论与政治—行政二分法和理性官僚制组织理论在理论志趣上具有一致性,都倾向于将政府管理看作具有技术性、商业性特质的管理事务,因而是可以运用科学的、理性的管理原理和原则来加以指导和支配的。它的重要原则主要有以下几点:一是系统化。组织如果要完成工作任务,就必须首先使组织系统化,即要有自然而准确的工作方式及程序、确定的事权分配、轻重缓急的先后次序和适当安排事务的场所。二是计划化。要做好组织的各项工作,必须要事先列出计划,如要做好人事管理就要先订出用人计划及聘用标准。三是协调化。科学原理的系统化的要求,造成了组织上的分工。有分工就要有合作,否则各自为政,无法完成组织的整体使命。在团队之中,个人的努力固然重要,但整体的配合更为重要。协调化就是要求组织各组成成员必须齐心协力做好同一件工作。四是效率化。科学管理的最初志趣就在于提高效率。所谓效率,简而言之,就是以最少的成本获取最大的效果。通过科学管理,组织就

能成功地完成原定计划,有效地解决问题,制定出最佳的行政决策等。五是标准化。标准化是指制造产品或处理事务时,将每个重要过程或动作预先设定好某个标准,以供所有人员遵循。简要言之,科学管理的中心问题就是要提高劳动生产率,而为了提高劳动生产率,就必须为工作挑选“第一流的工人”,挑选出来的工人要掌握标准化的操作方法,使用标准化的工具,并使作业环境标准化。

二、公共管理学研究的批评与变革时期

20世纪30年代末至20世纪60年代是公共管理研究的批评与变革时期。20世纪30年代出现的经济大萧条,使得公共行政实践与理论受到巨大的冲击。古典时期的公共行政研究因其内在的缺陷而受到包括行为科学、决策理论等多个学派的批评,这些学派各有特色,相互影响,又相互渗透,共同开拓了公共行政学新的研究领域,使公共行政学进入了新的发展时期。这一时期也被称为新古典时期、修正时期或行为科学时期,标志着其开端的是20世纪30年代初的“霍桑试验”和由此引发的对人的研究。

(一)行为科学和霍桑试验

所谓行为科学,简言之,就是为了提高生产率而对工人在生产中的行为及规律进行分析研究的科学。它研究的内容包括:人的本性、需要、个性、情绪和思想,行为的动机、内驱力等,尤其是生产中的人际关系,所以,它在早期叫作人际关系论。行为科学,是随着资本主义社会矛盾的加剧应运而生的。这一实验最初是在传统的管理理论思想指导下进行的,旨在找出工作条件对生产效率的影响,以寻求提高劳动生产率的途径。该实验首先从变化工作现场的照明强度着手。研究人员将参加工作的工人分成两组,一组为实验组,一组为控制组。控制组一直在平常的照明强度下工作,而实验组则给予不同的照明强度。当实验组的照明强度逐渐增大时,实验组的生产增长比率与控制组大致相同;当实验组的照明强度逐渐降低时,实验组的产量明显下降。实验表明,照明度的一般改变不是影响生产率的决定因素。后来又进行了其他方面的实验,如继电器装配实验、面谈计划实验、电话线圈装配工实验等。通过这一系列的对组织中人的行为的实证性研究,梅奥等人得出三点主要的结论。这三点可以说是人际关系学说的基本要点,也是行为科学在以后发展的理论基础。它们分别是:第一,人是“社会人”,是复杂的社会关系的成员。第二,企业中除了正式组织外,还存在“非正式组织”。正式组织就是传统理论所认为的那种规定了正式的组织结构、职权划分、规章制度等的组织体系。第三,新型管理者的管理能力在于提高职工的满足程度,从而提高生产率。工人的士气同满足率有关,工人的满足率越高,生产效率就越高。工人索要满足的需要中,金钱只是其中的一部分,大部分的需要是感情上的慰藉、安全感、和谐、归属感。因此,新型的管理者应善于倾听职工的意见,提高职工的满足感,以鼓舞职工的士气,

提高劳动生产率。

(二)巴纳德的动态平衡理论

巴纳德受到霍桑试验的积极影响,也是处在由传统的公共行政理论向新的公共行政理论过渡过程中的一位颇有影响的学者。他的行政理论往往被人们贴上“社会系统学派”的标签,这是因为他最早运用系统的观点对组织进行全面、深入的理论分析并建立了一套影响深远的理论体系。1938年,巴纳德的《经理人员的职能》一书问世,动态平衡理论从此创立。

巴纳德行政思想的贡献突出地表现在组织理论上。他的组织理论具有相当的深度和广度,既吸收了传统管理理论的一些合理的思想,如以正式组织作为研究对象、注重组织结构的合理化、提高效率的方法等,同时又吸收了后来发展起来的行为科学的概念和方法。巴纳德以组织中人的行为作为主要研究内容,运用社会学、心理学、政治学等多学科的成果对组织中人的行为进行描述性分析。他把社会学概念应用于管理学的研究,并将研究重点放在组织结构的逻辑分析上;他以社会学家的高瞻远瞩来看待组织,又以物理学家的细致态度来分析组织;他将社会学概念应用于分析经理人员的职能和工作过程,进行了艰苦的科学研究,建立了一个有关组织的定义和概念的逻辑体系。尽管巴纳德深受行为主义方法的影响,但他超越了行为主义的窠臼,采用了社会系统观点来研究组织问题与管理理论,对传统的组织与管理理论进行了批判,初步建立了现代系统组织理论。巴纳德系统地论述了正式组织、非正式组织的特性及两者之间的关系,并且特别重视组织中的非正式组织,认为正式组织是“有意识的协调行动的体系”,有着固定的结构形态,即层级节制的体系;但是非正式组织则是无意识、不定型的,是自然因素使人们结合在一起的组织。

(三)西蒙的决策理论

行为科学—人际关系学说直接影响了公共行政研究的进程,许多行政学者开始使用行为主义的观点和方法研究行政现象,其中,以西蒙为代表的决策理论学派较具影响。西蒙不满意传统的公共行政研究的方法,认为那不能正确表现行政现象和反映行政过程,主张用动态的研究方法来取代传统的静态的研究方法,以使行政研究切实有效。1944年,西蒙在美国《公共行政评论》上发表题为《决策与行政组织》的长篇论文,初步提出了他的行为主义的公共行政观。在此基础上,他又于1947年出版了《行政行为》一书,这部巨著奠定了他在行政学中的地位,也使他获得了1978年诺贝尔经济学奖。自从此书问世起,西方公共行政学便开始迈进了一个新的时代,即以科学化的概念、实证的研究方法来取代传统的、充满含混命题和教条化称述的内容。在西蒙看来,所谓行政行为,就是组织中决策制定的整个过程。传统的行政学只注意“执行”而忽略执行前的“决策”。其实任何活动都包括决策与执行两方面,因此,要全面了解及解决行政问题,必须同时注重决策与执行,二

者相互关联不可分割。行政活动是用多数人的力量去完成的活动,这一活动的过程实际上就是决策过程,也就是划分组织中每一个人应做哪一部分决策的程序。传统的行政学者对于组织的研究,只限于描述组织的结构、权责分配或指挥系统,但从这些描述中看不出决策何在。要真正了解组织就必须对组织中每一个人做什么决定,与做决策时受到何种影响加以研究才行。

(四)林德布罗姆的渐进决策理论

由于注意到了决策过程中过分强调理性决策的倾向,1953年,林德布罗姆在其与达尔合著的《政治、经济和福利》一书中提到“渐进主义”来补充理性计算的不足。1959年,林德布罗姆在《公共行政评论》上发表《渐进决策科学》一文,开始较为系统地建立自己的分析模型。该文对政府决策过程的理性模式做了深刻分析,并被认为在方法论上是典型的采用实证方法并反对古典时期规范方法的作品。林德布罗姆否认了大多数政府决策是基于完整信息所做理性决策的模型。相反,他认为,整个政府制定决策的过程是为了响应短期政治条件而做出的一系列渐进式决策。他的核心思想是:政策制定不取决于政策制定者的意愿,而是决定于具体的事件和环境。林德布罗姆直接针对传统理性决策模式的缺陷,根据实际政策制定的特点,从“决策实际上如何做”而不是“应如何做”的角度出发建立了一套极有特色的政策制定模式,即创造了公共行政学的新领域——“渐进分析”。

三、公共管理学研究的调整与整合时期

20世纪60年代至80年代是公共行政学研究的调整与整合时期。20世纪60年代末,伴随着行为主义公共行政学的衰落以及“后行为主义”的“新革命”的出现,公共行政学进入了调整与整合时期。这一时期是公共行政学的“丛林时代”,至少可以概括出系统理论以及由此引发的生态理论和权变理论、新公共行政学、公共政策等多种学派。这一时期的代表人物有孔茨、卡斯特、里格斯、菲德勒、布坎南等。

(一)系统理论

从20世纪60年代开始,系统管理理论就在公共行政学中得到应用。系统理论的崛起,主要有两个方面的原因:一方面,为了突破和摆脱“丛林混战”造成的困境,人们开始试图寻求一种能够较为有效地整合各种管理理论的新的基础。另一方面,自二战以来,人类社会日趋复杂,且变化快速;人类的知识同样不仅扩展迅速,而且变得高度的专化及分化;只是到了一定时期便必须有一个综合、调和以及整合的时期,以便将这些分析的、发现事实的元素统一而变成更广泛的、多维的理论。20世纪60年代,这种学术整合的需求达到了巅峰,因而具有整合作用的系统理论应运而生。

系统是系统理论的核心概念。所谓系统,是指一个由若干要素组成的具有特定功能的有机整体。系统理论作为人们观察和研究对象的一种观点和方法,强调

对象的整体性,认为任何一个系统内部的各组成要素都是相互联系的,系统与其环境也是相互作用的。对于行政组织来说,环境通常被认为是行政组织系统的所有外在系统,即人们在了解行政组织时必须考虑到的外在环境的总和,如文化环境、社会环境、政治环境等。系统理论认为,对于组织与管理问题,不能采用封闭的观点孤立地进行研究,而是应从开放系统的角度出发予以综合考虑。

最早将一般系统论运用于行政学研究的是美国的帕森斯。他认为,任何一种组织,其本身就是一个处在各个社会系统中的社会分系统,处在社会系统中的组织,必须具备四个特质,即适应环境、实现目标、统一协调、形态维持。这四个方面的特质主要通过组织的三个层级来体现:一是决策层级。这一层级负责决策和组织方向,处于组织的前锋地位,和客观的社会环境直接发生关系,故这一层级的工作应是完全开放式的。二是管理层级。这一层级的主要职责是解决内外协调问题,故又称为协调层级,该层级处于组织的中间层次,其工作性质是半开放、半封闭状态的。三是技术层级。这一层级负责组织具体目标的实现,又称为操作层级,该层级处于组织的基础地位,其工作性质呈封闭状态。帕森斯认为,这三个层级各有“界线”标志,工作性质各不相同,决策层级负责决策,管理层级负责协调,技术层级负责具体执行,各层级职责清楚、授权分明,应各司其职、不得相互干涉。

(二)行政生态理论

生态学是研究各种生物相互之间以及与环境之间的相互关系的学科。最先运用生态理论来研究政府行政现象的学者是美国哈佛大学的教授高斯。在其1936年发表的《美国社会与公共行动》与1947年发表的《政府生态学》中,高斯提出政府组织与行政行为必须考虑到生态环境的因素。继高斯之后,在行政生态理论研究方面取得显著成就的是美国学者雷格斯。他的行政生态理论集中地体现在其1957年发表的《农业型与工业型行政模式》一文和1961年出版的《行政生态学》一书中。

雷格斯根据社会形态的不同提出了著名的行政类型分类理论。雷格斯认为,人类历史上存在着三种基本社会形态,即传统的农业社会、过渡社会、现代工业化社会,每一种社会形态都各有其独特的生态环境。他运用物理学的光谱现象解释这三种社会的行政类型:与农业社会相适应的是融合型行政模式;与现代工业化社会相适应的是衍射型行政模式;与过渡社会相适应的是棱柱型行政模式。通过对行政生态要素的分析,雷格斯提炼出他认为最重要的五个要素,即经济要素、社会要素、沟通网、符号系统和政治架构。这五种要素之间不是相互孤立的,而是交叉作用、相互影响的,其中经济要素是影响一国行政的首要要素,因此在实际考察中,情形是错综复杂的,既要注意单个分析这些重要因素,又要注意到彼此之间的互动性。雷格斯研究行政生态理论的直接动因是发展中国家为何不能适应西方行政模式的问题,因此他在书中着重讨论了发展中国家的过渡型社会的行政问题。他认

为过渡型社会的行政属于“棱柱型行政”，具有异质性、形式主义和重叠性三个基本特征。雷格斯的这一著作出版后，在东方国家的行政学界引起了很大反响。印度的亚洲出版社在该书出版后很快就出版了印文版。我国台湾商务印书馆也于1978年出版了该书的中文版。

（三）新公共行政学

新公共行政学出现于20世纪60年代末与70年代初。在弗雷德里克森等看来，所谓新公共行政学，是指1968年明诺布鲁克会议以后所重新建立的，运用现象学方法、本土方法论、符号互动论以及解释学和批判理论等新的研究方法，并且强调以公共行政的“公共”部分为研究重心的公共行政理论。新公共行政运动试图为公共行政寻找新的定位和根基。按照弗雷德里克森的说法，新公共行政学在公共行政学的经典目标和理论基础中增加了公平一项。传统的公共行政学试图回答如下两个问题之一：其一，我们如何在可供利用资源条件下提供更多更好的服务；其二，我们如何少花钱而保持特定的服务水平。新公共行政学增加了这样一个问题：这种服务是否增进了社会公平。由于以公平为核心，新公共行政学拒绝了传统行政学的一系列基本观点：首先是抛弃了政治—行政二分法的观点；其次是抛弃了传统的过于稳定的官僚体制。弗雷德里克森指出，原有的政治—行政二分法观点缺乏经验证据，因为管理者既从事行政执行，也从事政策制定，政策（政治）—行政的联通是一种经验上更准确的观点。新公共行政学试图以这样的方式来解决：行政管理并不是价值中立的，他们应该对好的管理与社会公平做出承诺，以此作为价值、奋斗目标或理论基础。对于社会公平的承诺意味着新公共行政学渴望变革，它要改变那些妨碍社会公平的政策和机构，寻求增进它的目标（好的管理、效率、经济和社会公平）的变迁；对于社会公平的承诺还包含发现具有灵活性和变化能力的组织与政治形式。这样，分权、权力下放、项目、组织发展、责任扩大、冲突和顾客至上成为新公共行政学分析组织问题的一些基本概念。

（四）公共政策分析

公共政策分析也称政策科学、系统分析、政策研究等。一般认为，美国政治学家拉斯韦尔是公共政策科学的创始人。1951年，拉斯韦尔倡议召开一次多学科学者参加的公共政策研讨会，会后由他主编出版了《政策科学：近年在范畴与方法上的进展》，政策科学由此得名。

公共政策分析力图克服传统行政学的一系列弊端，要求将科学知识、方法与公共决策过程密切联系起来，提倡以政策实践、政策系统及过程作为研究对象，以矫正人类社会发展方向、改善公共政策系统、提高政策质量为目标，提倡以问题为焦点而不是以学科为焦点的知识产生方式，并以行动取向体现理论与实践、知识与行动的高度统一。可见，公共政策并不是一个或几个学科的简单集合、发展或更新，而是同时吸收了众多学科的有益成果，并在自身广泛的实践过程中不断综合与消

化而形成的一种新的公共行政研究的范式。这种新范式吸引了大批的研究者,在20世纪70、80年代极为盛行。到80年代,政策科学的理论和方法已经成为工业发达国家政府乃至实业团体管理决策的基本方式,以至于形成了这样的现象:未做政策分析,不做政策决定。这种新范式甚至导致了传统的公共行政学院的衰落,许多著名大学纷纷将原来的公共行政学研究所或学院改名为公共政策研究所或学院,或新开办公共政策研究所或学院(研究生院),即使保留公共行政学名称的研究所或学院也大量增设公共政策方面的课程或在公共行政学课程中大量增加公共政策方面的内容。

(五)新公共管理运动

自20世纪80年代以来,西方各国为了应对财政危机和政府信任赤字、绩效赤字,均开始了大规模的政府改革。政府管理的运作发生了变化,由传统的、官僚的、层级节制的、缺乏弹性的行政,转向市场导向的、适应变化的、深具弹性的公共管理。这股浪潮,被赋予了不同的称谓,如“公共管理主义”“企业化政府”“后官僚体制模式”“市场导向的公共行政”等。这股浪潮的目标是以公共部门管理问题的解决为核心,融合多种学科相关的知识和方法,创立了一个新的公共管理尤其是政府管理的知识框架,以适应当代公共管理实践发展的迫切需要,因而可被通称为“新公共管理运动”。对于它的具体内涵,人们做出了各种不同的界定。例如,波立特在《管理主义和公共服务:盎格鲁和美国的经验》一书中认为,“新公共管理主义”主要由20世纪初发展起来的古典泰罗主义的管理原则所构成,即它强调商业管理的理论、方法、技术及模式在公共部门管理中的应用;瓦尔特·基克特在《荷兰的行政改革与公共部门管理》一文中将“新公共管理”界定为一种强调商业管理风格、顾客至上和市场竞争的改革取向;胡德将“新公共管理”看作一种以强调明确的责任制、产出导向和绩效评估,以准独立的行政单位为主的分权结构(分散化),采用私人部门管理、技术、工具,引入市场机制以改善竞争为特征的公共部门管理新途径。因而,新公共管理是个非常松散的概念,它既指一种试图取代传统公共行政学的管理理论,又指一种新的公共行政模式,还指在当代西方公共行政领域持续进行的改革运动。尽管如此,我们还是试图归纳出新公共管理的一些共同特征。

第三节 公共管理学的研究途径和方法

一、公共管理学的研究途径

公共管理学作为一个相对独立的研究领域产生以后,由于学科背景等方面的差异,在研究取向上展现出不同的风貌,从而显现出不同的研究途径。目前,波兹

曼的观点代表了主流看法。在他看来,公共管理研究大致可分为两种途径,即公共政策途径(Public policy approach, P途径)和企业管理途径(Business approach, B途径)。

P途径的公共管理强调的是与政策分析的渊源关系,认为公共管理必须与公共政策的形成与制定密切相关。但P途径的公共管理对政策分析所强调的计量分析与经济学的应用的思路不同,而是更看重政治和管理的层面。具体来说,P途径的公共管理有如下特征:第一,着眼于高层管理者以及他们所进行的政策研究;第二,重视非量化和实务的取向,推崇通过个案研究来发展相关知识;第三,强调与政策分析结合,进行具有前瞻性的规范性的理论研究。

B途径的公共管理重视的不再是内部行政管理的机制与过程,而是受管理主义的影响,主张师法企业,以企业管理的方法来提升公共部门的服务质量,新公共管理思潮是其代表。在这一派的理论中,许多概念是直接来自企业管理借鉴过来的,如民营化、企业型政府、全面质量管理、绩效评估等。具体来说,B途径的公共管理的特征是:第一,偏爱企业管理的原则;第二,对公私部门的差异不做严格区分;第三,除了重视策略管理及组织间的管理外,还强调对公共管理的过程进行管理;第四,在研究方法上偏爱诸如实验设计之类的量化方法。

与P途径的公共管理比较,目前B途径的公共管理在学术界和实务界显得更有影响力。

作为同一的公共管理的不同组成部分,P途径和B途径的公共管理有很多共同之处,例如,它们的眼光并不局限于行政机关内部,而是将关注的焦点放到公共部门与外在环境的关系上;它们都尊重政治因素在管理中扮演的角色;它们都重视经验性的材料。

另一方面,它们之间的差异如同波兹曼所指出的那样,也是明显的,具体表现在如下方面:

(1)P途径的公共管理学者一心一意想划清与传统公共行政的关系,B途径的公共管理学者与行政学者,特别是认同“公共行政即管理学”的学者,认为公共管理与公共行政有较密切的关系与相似的理念。

(2)P途径的公共管理学者认为公私部门管理有别,B途径的公共管理不认为公私部门的管理有什么质的差异,而主张以较严谨的态度发展实证理论来描述与解释公私部门的异同。在此前提下,后者偏好、认同并接受企业管理的概念与工具,并将之引入并运用于公共部门的管理上。

(3)P途径的公共管理学者几乎完全依赖案例研究作为获取知识的工具,B途径的公共管理学者兼采案例研究与量化研究作为教学研究的方法。

(4)P途径的公共管理学者长于个案的处理与分析,B途径的公共管理学者比较重视学术的研究与理论的建构,长于从不同的学术领域中吸取有用的理论、技术