

MINYING JINGJI

YU ZHENGFU GUANLI

**民
营
经
济**

与

**政
府
管
理**



浙江大學出版社
ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

余逊达 张国清 主编
徐仁辉 余致力

MINYING JINGJI

YU ZHENGFU GUANLI

民营经济 与政府管理



浙江大學出版社
ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

余逊达 张国清 主编
徐仁辉 余致力

图书在版编目(CIP)数据

民营经济与管理 / 余逊达, 张国清主编. —杭州:
浙江大学出版社, 2006. 2
ISBN 7-308-04633-8

I. 民... II. ①余... ②张... III. 私营经济—关系
—国家机构—行政管理—研究—中国 IV. ①F121.23
②D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 008876 号

民营经济与管理

余逊达 张国清
徐仁辉 余致力 主编

责任编辑 李海燕 葛娟
出版发行 浙江大学出版社
(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)
(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)
(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心
印 刷 杭州出版学校印刷厂
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 24.75
字 数 528 千
版 印 次 2006 年 2 月第 1 版 2006 年 2 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-308-04633-8/F·623
定 价 39.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88072522

前言

台湾经济经历了 20 世纪 70 年代和 80 年代快速成长之后,到 20 世纪最后 10 年,发展速度逐渐趋于缓慢,进入 21 世纪,已处于停滞状态。探讨影响台湾经济的诸多因素,反省台湾在东亚“四小龙”位置逐渐后移的原因,尤其是探讨台湾经济与台湾政治和政府的关系,已经成为海峡两岸学者共同关注的话题。

随着内地的改革开放,与台湾隔海相望的浙江经济获得了迅速发展。浙江省是民营经济获得优先发育和发展的地区,但是浙江民营经济也遇到了重大挑战,尤其是近几年,大陆学术界有一种“浙江民营正在走向衰退”的说法。作为政府改革尤其是政府机关效能改革、积极推进地方基层政权改革和基层民主制度改革的地区,浙江省的各级政府做了大量工作,有一些经验值得及时总结。浙江经济、政治、法律、公共政策、政府管理等领域的研究者更希望从台湾先行发展的得失中获得提示和忠告。

有鉴于此,2005 年 5 月 25 日,浙江大学法学院政治学与行政管理系和台湾世新大学管理学院行政管理系在台北成功举办了“海峡两岸民营经济与政府管理”研讨会,来自海峡两岸政治学、行政管理学、法学、经济学等学科的学者们围绕“民营经济与政府管理”主题进行了一次跨学科的研讨。

研讨会共收到 30 余篇论文,经过必要筛选,我们最终选定 26 篇论文收入本文集。根据论文的内容,我们把它们分成五个专题。它们分别从不同侧面探讨了“民营经济和政府管理”主题。

第一个专题“公共管理的理论与经验”由五篇论文组成。台湾世新大学行政管理系主任余致力教授的《公共管理再诠释》一文就公共管理最新发展趋势做了概要性描述和评论,介绍了公共管理近年来在美国学术界的发展历程,从最新文献归纳出公共管理的六个特点,即,强调公共管理的重要性;以公共管理者为教学研究对象;既重视公共系络或政治环境,也重视管理知能与策略;以政府方案为关注焦点,重视绩效,强调部际关系与府际关系;对新公共管理与政府再造的理论与实务,抱持批判与保留的态度;采取科际整合与个案研究的途径,强调实务与理论并重。余教授认为,这些特征足以将公共管理与其他相关学科学派,如公共行政、公共政策(含政策分析与政策执行)、新公共行政、公共选择等,加以区隔,成为一门有学术与实务贡献的新兴学科。

世新大学徐仁辉教授的《市场经济与政府角色》一文对政府在市场经济中的实际表现表示了质疑。徐教授认为,以市场失灵为借口,赋予政府干预的正当性,不但在实务上因执行未达预期效果受到质疑,理论上亦受到传统自由主义学者无情的批判,以及公共选择学派学者对政府失灵之论证。因此,政府角色有必要重新认定,让政府功

能回归传统自由主义之中心思想。政府角色在于界定及保护财产权、制订游戏规则,避免过度干预市场。政府功能的拿捏必须恰到好处,避免政府失灵。徐教授的观点对大陆政府主导型市场经济无疑有一定的批判作用。他提出的政府对自由市场的干预要把握好“度”的观点也值得各级政府认真对待。

世新大学经济学系郭俊贤教授的《台湾经济发展:政府的角色》一文是对徐仁辉教授论文见解的实证性修正。郭教授认为,在20世纪后半半个世纪的台湾经济发展中,政府扮演着举足轻重的关键角色。郭教授对政府利用产业政策促进经济发展以及发展民主政治应兼顾经济发展等议题提出了自己的看法。

浙江大学经济学系史晋川教授、钱滔、沈欣林等的《政府在区域经济发展中的作用》采用青木昌彦市场增进论观点,以浙江台州改革开放25年来的发展历程为案例,着重分析了台州市政府如何通过组织内和组织间的民间协调来推动市场经济体制的建立,促进区域经济社会的发展,认为政府主导型的社会主义市场经济在大陆仍然是不容忽视的主流经济形态,即使民营经济已经占据主导地位的浙江省,政府对经济的推动作用仍然值得充分肯定。

世新大学财金系何宗武教授的《台湾经济发展的政治经济学:经济史和工业化》则从经济史角度探讨了台湾始于20世纪60年代的工业化过程的得失。何教授认为,以中小企业为基础而发展的出口导向贸易则是台湾经济发展的特征,导致台湾经济由“内向型”向“外向型”转化的主导因素,不在于台湾经济自身,而在于台湾在“国际分工体制”中所扮演的角色。台湾经济纳入国际分工体系有利也有弊。60年代和70年代,台湾利用国际分工提供的机会促进工业发展取得初步成功,国际分工对台湾经济发展的积极影响比较显著。在参与国际分工过程中,台湾经济和社会受惠不少,而付出的代价也很大。国际分工造成台湾产业结构的畸形僵化,从长远说不利于台湾经济的发展。何教授的见解对乐观陶醉于大陆经济发展的理论研究者 and 实务者是一副清醒剂。

第二专题“民营经济、地方政府与非政府组织”由六篇论文组成。世新大学管理学院院长徐木兰教授和黄美华讲师合作的《顾客关系管理与政府治理的关联性初探》对台湾地区近几年在“政府再造”运动影响下政府改革的进展情况作了总结和评论。随着“政府治理”观念在政府行政中得到普遍响应和认同,政府与民众的关系正在向着服务提供者和顾客的关系转变,政府正在成为普通意义上的服务系统。徐木兰和黄美华认为,面对21世纪政府治理模式新主张,适切地将产品与服务、硬件与软件、标准化与个性化、人与科技密切融合在一起,不只是单纯提供服务项目,朝着有效提升公共服务之品质,为创造顾客之良好感觉、创意、趣味、体验而努力,藉由信息科技及创新管理之典范,善用信息与网络科技策略,提升顾客之感性、便利、速度、信息的附加价值,造就满意的顾客、忠诚的顾客及夸赞的顾客,促成建构政府、企业、民间的新融合伙伴关系,导引进入新政府治理模式的新发展阶段。

浙江大学陈剩勇教授的《民营企业、民间商会与政府》以温州商会为例探讨了地方政府与民间组织尤其是企业商会的互动关系,考察了民间商会和行业协会的兴起,民

间商会在沟通企业与政府、影响地方政府的公共政策过程中所发挥的作用,探讨了由民间商会与政府互动形成的民营企业家阶层政治参与的新特点及其面临的问题。

世新大学黄东益副教授和陈俊明教授则分别就“公共商议与民主治理”和“两岸地方政府民意调查机构”进行了专题研讨。陈俊明认为,对真实民意的追求,并非先进民主政治体系的专利。各级政府在实际施政时,都直接、间接,或多或少地参酌电话民意调查所获结果。不论是迈向民主巩固途中的台湾,或是正处于全力建设中国特色社会主义阶段的中国大陆,我们都看到了政府在施政时,为了有效探求民意所做的努力。陈俊明选择以台北与大陆的湖南长沙两地政府所属的民意调查机制作为观察对象,集中探讨了以下问题:为何政府机构办理民意调查?成立原因为何?组织结构若何?主要目标或使命为何?政府及其官僚如何执行民意调查?为何如此?政府及其官僚执行民意调查成效如何?政府机构如何面对有关民意调查品质的问题?为何如此?作者对于想要了解两岸民主的实际动作方式无疑会有所启示和帮助。黄东益副教授则探讨了台湾地区的商议民主实践。他以自己个人参与的两个商议民主实践机制“审慎思辩民调”与“在线公民会议”的执行经验,向读者展示了网络化时代的民主运作特点。

浙江大学韩福国博士和刘秋平老师则对“民营经济对大陆社会治理结构的意义”、“构建政府与民营企业关系的新模式”作了探讨。这些论文为在大陆学术日益升温的政府与非政府组织研究提供了学术参考。

第三个专题“民营经济与公共政策”共收录了六篇论文。浙江大学余逊达教授和黄天柱的《公共事业民营化的社会风险与政府责任》探讨了民营化对改进公共物品生产和公共服务供给的作用,认为由于民营企业自利性与公共事业公益性之间的无法消解的张力,决定了民营企业介入公共事业领域后,在生产和提供部分公共物品和公共服务、增进社会公共福利的同时,也会引发损害公共利益的社会风险,防范和消解这些风险是政府的重要职责,也是保障公共事业民营化进程的重要前提。

浙江大学张国清教授的《集团化、产业化和民营化:大陆基础教育投入体制改革与公共政策分析》则对现在社会上大有争议的教育投入体制改革问题作了实证研究。通过比较研究浙江省基础教育投入体制改革的三个案例,张国清教授发现,现行的基础教育投入体制总体上缺乏优质教育资源快速自我造血功能,城市和农村都缺乏培育优质基础教育资源的制度动力,培育优质教育资源的主体不清晰,教育投入体制改革的目标也不明确。虽然公共教育资金普遍缺乏为民营资本向教育领域转移提供了机会,然而民营资本进入教育领域的路径仍然有待作深入探讨。

浙江大学徐力副教授和浙江行政学院汪锦军的《大陆民办高校发展中的政府角色研究》则探讨了政府在发展民办高等教育中的作用,认为民办高等教育要想获得新的发展,就需要争取到与国立高校的平等待遇,推动民办高校与国立高校的良好竞争。

浙江大学陈信勇教授的《论社会保障基本国策》和世新大学助理教授王怡修的《劳退新制与劳动市场》分别探讨了大陆和台湾的社会保障制度。陈信勇认为,社会保障是一项基本人权,大陆应尽早将“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制

度”明定为基本国策,并进行战略部署,有步骤、有规划地推进社会保障事业。王怡修则对劳退新制产生的逻辑与背景作了介绍,推敲新制的优点与所可能产生的缺失,并就实施后对于劳动市场可能产生的影响作了探讨。王怡修认为,在台湾目前财政与社会情况下,个人账户制是惟一可行的强制性退休金制度,其优点是可以使得劳工较有流动性、在劳资纠纷发生时较具议价能力,缺点则是将使得所得分配不均的问题进一步恶化。

浙江大学张雅丽副教授在《对浙江民营经济发展的若干思考》中认为,浙江民营经济的蓬勃发展缓解了就业压力,增加了财税收入,促进农村加速实现城镇化。良好的政策环境是浙江民营经济高速发展的保证,浙江政府对民营经济采取支持态度,政策扶助非常到位,浙江省政府在按照市场经济规律办事,提高服务意识,转变政府职能等方面下功夫,为全国民营经济的发展起到了示范作用。浙江政府的经验值得其他地区的政府借鉴。

第四个专题“民营经济与政府效能建设”收录了五篇论文。台湾国立中山大学政治经济学系助理教授张其禄在《“行政院”组织改造推动委员会工作推动程序之检讨》一文中就台湾政府行政组织改造的适当执行方法及策略进行了探讨,检讨分析了台湾行政院组改会的工作推动程序,从学理上解析了这些工作推动方式的意涵、效用,以及可能的限制与障碍,并以组改会工作推动程序的效能评估为基础,对组改会工作推动程序提出更进一步的革新策略建议。

浙江大学郭夏娟教授的《地方政府的效能建设与可持续发展》通过对温州市委和市政府开展的“效能革命”调查,探讨了地方政府革除机关内部“衙门痼疾”,转变机关工作作风,改进政府服务方式,提高政府效能,提高行政效率,促进政府回应社会公众的能力,塑造廉洁高效的服务型政府,为地方经济和社会的可持续发展提供了有效的制度保障,从而证明了地方经济快速发展会反过来积极推动地方政府改革。

世新大学郭昱莹副教授的《干预或不干预:政府财政职能之探讨》先探讨了政府的财政职能,由政治面与财政面分别说明政府财政职能的定位;然后以台湾近十年财政经验为例,透过专家德菲法之实证研究,由学理与实务的观察分析,擘划未来财政职能的方向。郭教授主张,就政治面而言,政府应减少选举、减少预算资源分配的政治化程度,强化监督,强化政府人才;就财政面来看,各项政事别出应有所限制,财政应量入为出,以实现财政收支平衡,降低租税扭曲程度,公共部门租税结构设计必须符合效率、公平与行政成本节约等原则。基础公共建设需求可以适度举债,有效管理公债以增进政府支出的效率。

世新大学行政管理系助理教授叶一璋的《组织绩效卡在新公共管理上的运用》先厘清政府专业绩效的发展背景,包括治理环境的结构变迁、以绩效成果为核心的政府改革运动,以及新公共服务等,然后引申出政府改革愿景,再借近期政府改革的技术性观点及实务“组织绩效卡”来建构未来发展方向。

世新大学行政管理系助理教授庄文忠的《绩效衡量与指标设计:方法论上的讨论》

一文由研究方法角度切入,着重在绩效管理相关概念与衡量操作的讨论,以实例作为辅助说明。作者检视了绩效衡量的发展趋势,从指标概念的操作化过程,剖析了绩效指标的不同类型与意涵,利用衡量误差和非衡量误差观念,分别探讨指标设计与绩效衡量过程中可能影响绩效信息品质的因素,并提出若干相对应的解决策略。

第五个专题是“民营企业人才战略”,收录了四篇论文,分别是浙江大学政治学与行政管理系许法根副教授的《民营企业人才的困境与出路》,陈文娟副教授的《民营企业人力资源需求困境与对策分析》,阮云星副教授和褚雯莉的《家族企业的社会资本》和喻燕刚讲师的《浙江人力资源环境初探》。这些论文从不同角度探讨了浙江省民营企业面临的人才困境,高校人才培养方式的改革,企业自主人才培养战略,高校和企业联合培养人才的可能性和必要性,家族企业的人才困境和出路等对浙江省民营企业发展来说极其重要的话题,值得引起相关研究者的重视。

最后,本文集是浙江大学民营经济研究中心承担的研究项目成果之一。借文集出版之际,我们对促成本次研讨会取得圆满成功的诸位朋友表示衷心感谢,感谢世新大学校长牟宗灿先生在开幕式上的热情讲话,感谢世新大学对大陆学者访问团的热情接待,感谢浙江大学民营经济研究中心提供的物质支持。由于海峡两岸学术界交流的有限性,专业术语表述上存在着差异和出入,虽然这不妨碍两岸学者的学术交流,但是给文集编辑工作带来了不少麻烦,为此我们特别感谢浙江大学出版社李海燕女士为编辑本书付出的艰辛劳动。

编者
2006年元旦

目 录

第一部分 民营经济与政府角色

- 003 公共管理再诠释 余致力
- 019 市场经济与政府角色 徐仁辉
- 032 政府在区域经济发展中的作用:从市场增进论视角对浙江台州的历史考察
史晋川 钱 滔 沈欣林
- 040 台湾经济发展:政府的角色 郭俊贤
- 045 台湾经济发展的政治经济学:经济史和工业化 何宗武

第二部分 民营经济、地方政府与非政府组织

- 085 顾客关系管理与政府治理的关联性初探 徐木兰、黄美华
- 095 民营企业、民间商会与政府 陈剩勇
- 117 公共商议与民主治理——审慎思辩民调与在线公民会议的台湾经验 黄东益
- 133 两岸的地方政府民意调查机构:一项初探性的比较研究 陈俊明
- 141 民营经济对大陆社会治理结构的意义 韩福国
- 170 构建政府与民营企业关系的新模式 刘秋平

第三部分 民营经济与公共政策

- 181 公共事业民营化的社会风险与政府责任 余逊达 黄天柱
- 199 集团化、产业化和民营化:大陆基础教育投入体制改革
与公共政策分析 张国清
- 210 大陆民办高等教育发展中的政府角色研究 徐 力 汪锦军
- 221 论社会保障基本国策 陈信勇
- 231 劳退新制与劳动市场 王怡修

237	对浙江民营经济发展的若干思考	张雅丽
-----	----------------	-----

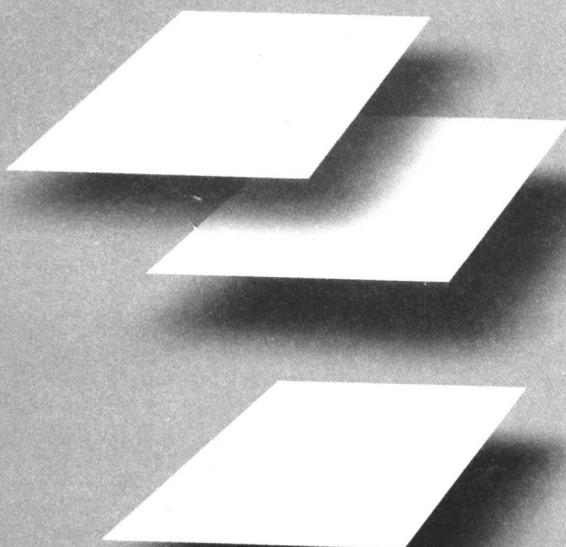
第四部分 民营经济与政府效能建设

249	“行政院”组织改造推动委员会工作推动程序之检讨	张其禄
271	地方政府的效能建设与可持续发展	郭夏娟
281	干预或不干预:政府财政职能之探讨	郭昱莹
303	组织绩效卡在新公共管理上的运用	叶一璋
317	绩效衡量与指针设计:方法论上的讨论	庄文忠

第五部分 民营企业人才战略

341	民营企业人才的困境与出路:对温州民营企业人才队伍的分析	许法根
357	民营企业人力资源需求困境与对策分析	陈文娟
368	家族企业的社会资本:闽南家族企业案例研究	阮云星 褚雯莉
377	区域人力资源环境评价指标体系研究	喻燕刚 邬家瑛

Part 1



民营经济与政府角色

公共管理再诠释

市场经济与政府角色

政府在区域经济发展中的作用

台湾经济发展：政府的角色

台湾经济史和工业化经济发展的政治经济学

公共管理再诠释

余致力

世新大学行政管理学系教授兼主任

摘 要:本文就公共管理最新发展趋势作了概要性描述和评论。作者曾于1997年撰写《公共管理之诠释》一文,介绍公共管理之定义与内涵。现在,公共管理之内涵随着相关文献之增长,有了更丰富的变化。为此,在本文中,作者旨在对公共管理之定义与内涵再做诠释,介绍公共管理近年来在美国学术界的发展历程,从最新文献中归纳出公共管理的六个特点:即第一,强调公共管理的重要性;第二,以公共管理者为教学研究对象;第三,既重视公共关系或政治环境,也重视管理知能与策略;第四,以政府方案为关注焦点,重视绩效,强调部际关系与府际关系;第五,对新公共管理与政府再造的理论与实务,持批判与保留的态度;第六,采取科际整合与个案研究的途径,强调实务与理论并重。这些特征足以将公共管理与其他相关学科科学派,如公共行政、公共政策(含政策分析与政策执行)、新公共行政、公共选择等,加以区隔,成为一门有学术与实务贡献的新兴学科。

关键词:公共管理 再诠释 新公共行政 特点

一、前 言

公共管理(public management)是一门新兴的学科与学派,旨在帮助公共管理者(即负责督导人员从事公务之政府官员),获致解决公共问题、满足民众需求及处理公众事务所需的知识、技能与策略。称公共管理为一门学科,意味着它是教学的科目也是研究的领域。从教学的角度观之,公共管理有其特定的主题与对象;就研究的角度而言,公共管理则有其重视的范围与方法。公共管理亦可视之为为一学派,意指一群志同道合的学者专家,对这门学科的发展,具有共同的理念与期许,或至少是关切与重视这门学科,而希望通过沟通对话来凝聚共识,界定其发展方向。

公共管理肇始于美国20世纪70年代初,于90年代大放异彩,成为世界各国行政

管理学家两界瞩目的焦点。以中国台湾为例,各行政管理相关系所陆续开授此一课程,^①且公共管理自1998年起被列为公务人员招募考试的科目,许多学者亦着手撰写公共管理专书论著(依出版时序有:孙本初,1997;黄荣护编,1998;Golembiewski、孙本初、江岷钦主编,1999;江岷钦、刘坤亿,1999;詹中原、李宗勋等编著,1999;林钟沂等译,1999;吴琼恩、李允杰、陈铭熏,2000;许道然等译,孙本初审订,B. Guy Peters 著,2000;丘昌泰,2000),凡此种种,均显示出公共管理在台湾受到重视的程度。

笔者于1997年曾撰《公共管理之诠释》一文(余致力,1998年),介绍公共管理之定义与内涵,时隔七年,公共管理之内涵随着相关文献之增长,有了更丰富的变化。缘此,本文旨在对公共管理之定义与内涵再做诠释,介绍公共管理近年来在美国学术界的发展历程,并从最新的公共管理文献中,归纳出此一学科与学派特征,对公共管理形貌作一总体描绘。

二、行政学的发展与公共管理的崛起

对于政府究竟应如何在符合民主的原则下,有效与公平地解决公共问题、满足民众需求、处理公众事务,自Woodrow Wilson 1887年发表《行政研究》(*The Study of Administration*)一文以来,便是学术界思考探索与教学研究的重心,而诸多科学学派的兴起,如公共行政、公共政策、新公共行政、公共选择等,可说都是为了解答此一问题应运而生。然而,从公共管理者的角度而言,这些学科或学派似乎都无法提供妥适充分的知识、技能与策略,来帮助他们从事公共管理的工作,本节便对这些学科或学派之重要内涵与缺憾加以评介,点出公共管理崛起的缘由。^②

(一)公共行政

公共行政学可说是肇始于1887年Woodrow Wilson(1887)之大作《行政研究》(*The Study of Administration*),文中强调行宪比制宪更重要与更困难,主张政府的行政管理工作值得研究、有待研究。继而公共行政学者,如Goodnow(1900),提出“政治与行政二分”(the politics/administration dichotomy)之看法,主张政治是国家意志之表现,而行政则系该意志(即政策)之贯彻执行,又如White(1926)主张政治不要干扰行政,行

① 近年来台湾高等教育环境对于公共行政暨公共事务学科有愈来愈重视之趋势。为凝聚整合台湾公共行政暨公共事务学术界之研究与教学成果,台湾公共行政暨公共事务相关系、所、组(政治系下之公共行政组),仿效美国公共事务与行政学院学会(National Association for Schools of Public Affairs and Administration,简称NASPAA),于2003年成立台湾公共行政与公共事务系所联合会(Taiwan Association for Schools of Public Administration and Affairs)(简称TASPAA)。

② 探究公共管理与其他相关科学派间的异同分野,有理论与实务上的重要意义。简言之,如果公共管理与这些科学学派无异,或只是新瓶装旧酒,将特定科学学派重新包装推销,那么在学术上、实务上的实质贡献便十分有限。Rainey(1990)与Kettl(1993)不客气地指出,有部分学者并不了解公共管理之特征,渠等使用公共管理,只不过是私部门借用“管理”一词以取代公共行政学中的“行政”二字,理由是“管理”有令人耳目一新的感觉,具有自主、明快、果决、主动、积极、求新、求变、专业等感觉。因此这少数人所提出的公共管理,只是公共行政学字面上的改变,并非真正在教学研究的思维架构上作根本变革,换言之,是新瓶装旧酒的把戏而已,在学术与实务上并无太大的贡献。

政管理系科学的问题,是可以、也应该要维持价值中立,而以追求经济与效率为目标。因此,在20世纪50年代前,有关政治的课题,属政治学的范围,公共行政在这段时间主要系探究如何有效运用资源以执行一既定政策,或达成既定的目标,而行政学者们则努力于归纳、发掘与建立许多行政原则(the principles of administration),以作为有效达成组织目标的不二法门(Henry,1995)。^①

简言之,这个时期公共行政学可说是立足在两大基本假定(assumptions),即政治行政二分与建立行政原则之上,谋求发展。这样的立足点,使得该学科之发展产生了严重的缺憾与不足(Henry,1995)。详言之,受限於政治与行政二分之观念,整个领域缺乏对外在政治环境的研究与了解,更毫无政治管理相关知能的传授与培训,而其所提出的诸多行政原则,不但在应用上彼此对立矛盾,亦无法一体适用于所有的行政情境,绝非如这些学者,如Willoughby(1927)所言,系“放诸四海皆准,历百世而不惑”的科学原则。Simon(1946)便指出这些所谓的行政原则充其量只不过是行政谚语(administrative proverbs),对公共管理者处理公务之帮助极为有限。

二次大战后,由于政治行政二分与建立行政原则的迷思(myth)被打破,公共行政学开始将界限向外扩展,对于公共行政的外在政治环境或称公共系络(public context)多所着墨,以政府组织(如各部、会、行、处、局、署)作为分析单位,着重于研究政府组织的架构与流程,乃至於从比较宏观的角度来探讨整个官僚体系与其他建制(如行政、立法、司法三权)间之关联,以及文官集团与民主政制间的关系,具有强烈的规范取向(normative orientation),Henry(1995)便称此时期(1950—1970)之显学为公共行政学即政治学(Public Administration as Political Science)。

然而,公共行政学在此时期开始扩展其领域范围的作法,却造成了该学科中空的现象,亦即有公共而无行政,对公共管理者的知能之研究与培育,可说是全无建树(Henry,1995)。换言之,如此定位之公共行政学的文献充满了形而上的哲理对话,着重一般伦理与规范课题之探讨,却无法对公共管理者在如何从事管理工作上提供务实的指引(Rainey,1990),因而造成部分学者之不满,转而投入了企业管理或管理科学的阵容,Henry(1995)称公共行政学此一发展为公共行政学即管理学的典范(“Public Administration as Management” paradigm),系于1956—1970年间公共行政的发展主流之一。

此一时期的基本理念为行政管理就是行政管理,无所谓公私领域之差异,因而认为公共行政与企业管理学科的区别是错误而没有必要的。许多管理学院在此一时期应运而生,强调一般管理,或称类同管理(generic management),兼容并蓄公私部门之行政管理。此一学派对组织理论、组织行为多所着墨,其教授课程与研究范围涵盖管理功能(managerial functions),如规划、决策、领导、激励、沟通、控制等科目,以及组织或企业功能(organizational or business functions),如人事、财务、生产、行销、研发等科

^① 此时期亦有部分学者,如Seckler—Hudson(1955),用“公共管理”一词替代“公共行政”,惟与后来发展出的“公共管理”,在实质意涵上有极大的差异,不可不察。

目,提供管理者许多管理的知识、概念、工具与技能。而深信公共行政学即管理学的学者专家往往会基于两个前提,即(一)企业管理与公共行政无异;(二)企业经营绩效优于政府施政绩效,而主张政府必须向企业学习,以提升绩效。

然而,这样的发展趋势与提升政府绩效的处方,亦引发了部分学者的忧心与不满。首先,部分学者质疑公私两域管理雷同的前提。例如,Allison(1980)的经典之作便揭示公私两域之管理只在细微末节上相似雷同,可说是道出了这类学者的心声。又如,Ott,Hyde & Shafritz(1991)便指出企业管理与公共行政有相当不同的意识型态,强调不同的价值,企业管理是资本主义的产物,强调资金、成本、利润、投资报酬率的观点,公共行政则是以民主宪政为基石,强调追求人民主权、分权、制衡、人权、多元主义、公共利益、民众知的权利、代表性、机会平等、法律之前人人平等、公平、正义等的理念或价值,可说是结构性差异。

至于第二个前提——企业经营绩效优于政府施政绩效则更有争议。Rainey(1997)指出,从产品开发或整体经营的失败率看来,民营企业并不是那么地有效率,反观政府机关,亦不乏创新求新、绩效卓越的例子。Goodsell(1994)针对一些公私部门都有提供的财货与服务(如垃圾清理、医疗保健、邮政电信等),进行实证评估比较,其结果显示,公部门之效率与品质未必不如私部门。因此,关于企业经营绩效优于政府施政绩效的论调,实有待更多的实证研究来证实。最后,即便这两个前提均成立,“政府应向企业学习”的主张还是不甚明确,因为向谁学?学什么?如何学?这些均有待进一步理清与说明(Rainey,1997)。

总之,公共行政学即管理学的发展,形成了有行政无公共的窘境,完全忽略了公共管理者所处的政治环境或公共系络(public context),以及这特殊复杂的环境对于公共管理者的影响,例如决策时有多元权威又没有利润底线,缺乏市场价格机制、市场竞争与明确绩效标准,受限于独特的伦理规范等等因素。由于大环境之差异以及这些因素的存在与影响,往往使得私部门管理上的知识、技能、概念与工具,在引介到公部门运用后,产生格格不入甚至失灵无效的情形,令公共管理者有徒劳无功、不知所措的感叹(Rainey,1990)。

20世纪60年代末、70年代初,对于公共行政学即政治学与公共行政学即管理学两大典范发展之不满,促使许多公共行政系所学程脱离政治系或管理学院而独立(Henry,1995)。系所学程独立自主的作法却没有为公共行政学的发展带来单一的典范(paradigm),反而呈现多元化的发展,如新公共行政与公共选择学派的兴起(Kettl,1993;Stillman,1991)。此外,亦有部分学者有了另起炉灶的念头,公共政策学院或学程的兴起,便是最显著的例子。

(二)公共政策

由于对传统公共行政学发展之不满,1970年代,有许多公共政策学院或学程应运而生,更有许多学者以公共政策为研究取向。从事公共政策研究的学者大体可区分为

四种类型(Sabatier,1991)。第一类学者系针对特定公共政策之实质内涵,如外交、国防、经建、环保、劳工、福利等政策,加以研究探讨。第二类为重视政策过程之研究者,着重于探究外在政经社文环境对公共政策制定过程(即政策议程设立、政策规划、政策合法化)之冲击与影响。第三类学者为重视政策分析者,善于运用计量与个体经济学的分析来设计政策,提供建言。第四类学者着重政策执行过程与结果的评估,特别着重探究政府的良法美意为何无法贯彻执行。

从这样的研究取向,我们不难发现,公共政策教学的对象只局限于少数高阶管理者,特别是政治性任命的首长,其研究成果与教学素材,对大部分的公共管理者而言帮助不大(Bozeman,1993;Lynn,1996)。Rainey(1990)便指出公共政策的研究太重视政策决定及外部环境因素对政策形成与执行过程的影响,视行政体系为黑箱,忽略了公共管理者在过程中扮演的角色与发挥的功能。而对特定政策与方案的实质内涵之研讨,亦或增加我们对该政策或方案之了解,然而这样的研究结果,对于不是该政策或方案主管机关内的公共管理者而言,其意涵与启示并不清楚。

至于政策执行,由于几乎完全将焦点集中在政府失败案例之描述与探讨,类似媒体倾向于报忧不报喜,加深了政府失败无能的刻板印象,助长削减政府职掌角色,也就是追求小而美政府的主张与意识型态,对公共管理者的士气有一定程度的打击与影响(Kettl,1993;Kettl & Milward,1996)。部分学者更进一步指出,政策执行的研究忽略了政府成功的例子,其研究成果与累积的知识,充其量只能教导公共管理者如何避免犯错,却不能解释为何有些政府政策成功的案例,亦无法告诉决策与执行者如何追求成功与卓越(Kettl,1993;Kettl & Milward, 1996)。

综而言之,公共政策学科并不能提供公共管理者面对公共问题、满足民众需求、处理公众事务时所需的知能与策略。而另外两个一左一右在 20 世纪 70 年代兴起的学派,新公共行政与公共选择学派亦是如此。

(三)新公共行政

20 世纪 70 年代在公共行政学界的一个重大发展与突破,当属新公共行政学派(New Public Administration)的崛起。新公共行政学派一反以往传统公共行政学过度重视经济与效率的价值,以及要求文官扮演专业中立(neutral competence)角色的期许,提出了许多突破性的见解。例如,新公共行政学派的学者认为,对社会上的弱势族群(the disadvantaged)而言,多元民主政治是一个预设的骗局,而政府往往是此一骗局的帮凶。详言之,社会上各个群体的政经实力悬殊,在这种不平等的竞争中,政府如一味扮演着所谓“中立”的裁判(arbitrator)角色,则在实质上,无疑会成为助长中上阶层压迫弱势族群的帮凶。因而他们大声呼吁政府(特别是常任文官),应主动积极地扮演倡议者(advocate)的角色,纠正利益政治(interest politics)之恶,照顾弱势族群,以追求社会公平为职志。

姑且不论常任文官是否认同将公平的价值放在如此尊崇之地位,并接受纠正利益