

陶学荣 编著

公共行政管理学 导论

公共管理实用培训教程

清华大学出版社

公共行政管理学导论

陶学荣 编著

清华大学出版社
北 京

内 容 简 介

本书在介绍公共行政管理学的一般理论、研究领域和研究方法的基础上,着重论述了公共行政环境、公共资源管理、公共决策、政府角色、公共管理的“三P”原则等内容,对当前公共行政管理学界的新兴内容如公共行政改革、政府公共关系、行政伦理等也有涉猎。每一章论述均借鉴大量资料,针对中国实际,内容丰富,具有现实意义。

本书适用于行政管理专业和公共管理专业的本科、研究生使用,同时也适用于政府公务员的培训使用。

版权所有,翻印必究。举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

图书在版编目(CIP)数据

公共行政管理学导论/陶学荣编著. —北京:清华大学出版社,2005.4

公共管理实用培训教程

ISBN 7-302-10823-4

I. 公… II. 陶… III. 行政管理—高等学校—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 032440 号

出 版 者: 清华大学出版社

地 址: 北京清华大学学研大厦

<http://www.tup.com.cn>

邮 编: 100084

社 总 机: 010-62770175

客户服务: 010-62776969

责任编辑: 周 菁

印 刷 者: 北京四季青印刷厂

装 订 者: 三河市李旗庄少明装订厂

发 行 者: 新华书店总店北京发行所

开 本: 185×230 印张: 18 字数: 362 千字

版 次: 2005 年 4 月第 1 版 2005 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-302-10823-4/D·160

定 价: 28.00 元

前言

21 世纪是变革的时代,各国公共管理发生着巨大的变化,传统等级制的官僚制组织形式受这一潮流的激烈冲击,正在向注重责任、服务、弹性化、以市场经济为特征的形式转变。

科学的行政,需要行政的科学。公共行政管理学是研究国家行政组织,为达到一定目标,依法、有效管理国家和社会公共事务客观规律的科学。它源于美国,以后推广到西欧、日本,迄今不过百年。在中国,公共行政管理学创始于 20 世纪 80 年代。经过近 20 年的发展,中国公共行政管理学已成为社会科学中一个充满生机和活力的独立的学科。1997 年国务院学位委员会与教育部学科大调整,设立了公共管理一级学科,着手兴办培养公共管理硕士(MPA)专业学位教育的试点,其培养目标定位,直指高层次、复合型、应用型国家公务员。与此同时,不仅国家教育部所属的重点大学、一批“211 工程”的重点建设大学,而且连一些师范类、财经类的大学,都纷纷在本科生、研究生中开设公共管理类专业。

与学科建设发展基本同步,我国公共行政管理的学术理论研究和实践应用也取得了长足的发展。不少留学欧、美的年轻学者,发挥承前启后的主力军作用,学习、借鉴、创新,翻译、引进、编撰了一批代表公共行政管理前沿学科的新成就、新视野的著作,为我国公共管理学科的发展作出了杰出的贡献。

此外,中国行政学会、行政学会教学研究会,以及全国 MPA 教育指导委员会、全国各高校组织,不断地开展积极有效的学术活动,加强了国内外最新学术信息的沟通,有力促进了思想的繁荣与理论的进步。

江西省的公共行政管理科学研究同样方兴未艾。1991 年,江西省行政学会成立。1994 年江西省行政学会学术理论委员会(教学研究会)成立,我有幸成为常务理事兼秘书长,秘书处设在南昌大学。这标志着江西省惟一一所“211 工程”重点建设大学成为了江西省公共管理学科的基地。1995 年由我主编的《公共行政管理学》,荣获江西省部级两项社科优秀论著奖,并且经江西省人事厅审定作为江西省国家公务员培训专用教材。此书

是我涉猎公共行政学科领域的处女作,尚有些稚嫩和不成熟。近十年来,公共管理学科理论和实践迅猛发展,原书中不少观点和内容已有修改的必要。现在摆在诸君面前的《公共行政管理学导论》是一本新书,除保留原书前三章的大部分内容,其余各章都基本重写,力求反映公共管理学科的新视野、新主题。

近十年来我为行政管理专业本科生、研究生(含MPA研究生)讲授“行政管理理论与实践”,本书是在此讲稿的基础上拓展的,是南昌大学行政管理学研究所、南昌大学MPA中心诸多师生心血和汗水的结晶。在近20年的行政管理—新公共行政—公共管理学教学与科研的艰难跋涉与探索中,是国家的发展给了我启迪和鼓舞,是社会贤达给了我信心和勇气,是学生和至爱给了我支持和帮助。

感谢一群研究生,他们是李剑、王锋、黄元龙、朱旺力、李荣华、潘发广、何永刚,没有他们辛勤地查找资料,撰写初稿、誊正、校勘,此书得以面世是难以想像的。王锋、朱旺力还在最后统稿中做了许多工作。我还要感谢相濡以沫数十载的妻子李黔,聪明伶俐的两个女儿,有了她们厚实、纯真的后勤保障和支持,我才专心编著了此书。感谢清华大学出版社的周菁女士,是她的精心工作和鼎力相助,此书才得以付梓。

本书在编著过程中,借鉴了国内外许多有价值的文献,在此对相关作者表示衷心的感谢。由于笔者才疏学浅,纰漏之处,敬请不吝指教。

陶学荣

南昌大学公共管理硕士(MPA)中心

南昌大学行政管理学研究所

2004年

目 录

前言	I
绪论	1
第一节 公共行政与公共行政管理学概述	1
第二节 传统公共行政管理学的范式	9
第三节 组织管理理论	14
第四节 新公共管理	20
第五节 建设有中国特色的公共行政管理学	28
第一章 公共行政环境	34
第一节 公共行政环境概述	34
第二节 一般公共行政环境与公共行政	39
第三节 特殊公共行政环境与公共行政	47
第二章 政府角色	55
第一节 政府角色论的历史考察	55
第二节 政府角色定位	58
第三节 市场失灵与政府失灵	68
第四节 高绩效政府	77
第三章 中央与地方关系	83
第一节 国外中央与地方关系的模式	83
第二节 转型时期中国中央与地方关系	91
第三节 中国的中央政府体制和地方政府体制	94

第四章 公共资源管理	105
第一节 公共部门人力资源管理	105
第二节 公共财政管理	114
第三节 公共信息管理	131
第五章 公共决策	142
第一节 市场经济与公共决策	142
第二节 公共决策体制	150
第三节 决策、政策规制与政策评估	159
第六章 公共管理的“三 P”原则	178
第一节 “三 P”管理原则概述	178
第二节 “三 P”管理的基本思维	183
第三节 以“五 D”为基础的“三 P”经营哲学	186
第七章 行政伦理	190
第一节 行政伦理概述	190
第二节 责任制政府	198
第三节 公共行政人员的伦理要求	210
第八章 行政领导与政府公共关系	226
第一节 行政领导与公共管理	226
第二节 政府公共关系	237
第九章 公共行政文化	247
第一节 公共行政文化概述	247
第二节 当代中国公共行政文化的主要内容和发展趋势	250
第三节 中国公共行政文化创新	254
第十章 公共行政改革	259
第一节 公共行政改革概述	259
第二节 西方国家公共行政改革理论	261
第三节 公共行政改革实践	268
参考文献	279

绪 论

第一节 公共行政与公共行政管理学概述

公共行政管理学,在 20 世纪 90 年代初通称为行政管理学,又称行政学。它以公共部门的管理(尤其是政府管理)作为研究对象,是研究国家公共部门(突出国家行政组织)为达到一定目标依法管理国家公共事务和社会公共事务的客观规律的科学。

自 20 世纪 80 年代中期以来,由于技术变革、全球化、信息化和国际竞争的挑战,许多国家的公共部门的管理发生了巨大变化。等级森严的传统公共行政的官僚制组织形式在支配了整整一个世纪的漫长年代后,正转变为公共管理的弹性的、责任的、服务的、企业化的、以市场经济为基础的形式。与政府有关的官僚理论将被各种经济理论和市场规则所取代,公共管理成为行政学研究的新典范。

一、公共行政与公共行政管理学

公共行政管理学产生于 19 世纪末 20 世纪初。最早提出“行政学”概念的是法国学者史坦因,他于 1865 年撰著了《行政学》一书,但书中主要介绍的是行政法。1887 年,美国学者伍德罗·威尔逊发表了论文《行政之研究》,主张政治与行政分离,建立一门独立学科——行政学,提出良好政府的两大支柱:强有力而负责的政务官,有效能的文官制度。威尔逊被誉为行政学的鼻祖,正是从他开始,公共行政逐渐进入了学者们研究的视野。

要介绍公共行政,先界定“行政”的概念。

“政”是指国家公共事务和社会公共事务,“行”是指推行和管理。“行政”一词在我国最早出现于 2500 年前,《左传》中有“行其政事,行其政令”的记载。《史记·周本纪》中也记有“成王少,周初定天下,周公恐诸侯畔国,公乃摄行政当国”。又有“召公、周公二相行政,号曰‘共和’”。这里的“行政”,指的就是管理国家政务。当然,这里的“行政”跟我们现在讲的“行政”的含义是不同的。行政有广义、狭义之说。广义的行政是把立法、司法、行政等国家机关及社会、企事业单位、团体的一切管理活动都称为行政。这种包罗万象的说法未免失之偏颇,难以确切体现行政的内涵。有的人认为行政是与立法和司法并立的“三权之一”,就是说立法、司法、行政三权分立,互相制约,行政管理相对独立。这是资本主义国家标榜的“三权分立”的所谓民主性,其实具有极大的欺骗性。因为当今资本主义国家的国家权力愈来愈明显地集中于政府机关,政府的权力明显凌驾于立法、司法之

上。这种狭义的行政概念,也不足取。

西方行政学者关于行政主要有两种观点。第一种观点是从政治与行政相分离的角度来解释行政。即政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行。这种界定并不严密,比如司法活动也是国家意志的执行,是政治还是行政?第二种观点认为行政与管理密切相关。即把行政活动理解为像工商企业管理的技术和程序,认为一切管理都是行政,国家机关、一切营利的与非营利的公共管理机构,甚至私人企业管理活动都属于行政。这种说法混淆了行政与管理的概念。

那么,什么是公共行政?

美国著名行政学家戴维·H. 罗森布鲁姆(David. H. Rosenbloom)教授认为^①,公共行政这一学科历经一百多年的演化,各种流派、各种学说、各种范式的发展途径不外乎三种:第一种是从管理的角度入手,将公共行政视为管理的子系统。第二种是突出强调公共行政的政治性。1887年威尔逊的研究就是从政治学入手,将行政看作是政治学的分支。第三种是关注法律,从训政走向宪政,建立法制国家,将公共行政看作是维护、执行法律,保护正义,公平、公正的国家机器运转活动。

关于公共行政,有管理学、政治学和法律学等观点。

公共行政的管理学观点是:公共行政组织如同企业,应该按照企业的管理原则来进行管理,公共组织的结构应采取“官僚制模式”。新公共管理论者对官僚制模式的组织结构则持否定的态度,认为这种模式下对被管理者采取了“非人性化”,把每个人视为庞大机器中的一颗螺丝钉,使他们没有任何自主控制权。

公共行政的政治学观点以华莱士·塞尔(Wallace Sayre)为代表。该观点认为:从终极意义上讲,公共行政是政治理论中的一个问题,民主社会中行政的基本问题是对大众控制的责任;其次是行政机关的回应力以及官僚对民选官员的责任。在行政机构的自由裁量权运用越来越广泛的今天,这些问题是政府的重中之重。此种观点认为公共行政是“一种政治过程”。其价值体系与管理途径不同,所以其效率观念受到了质疑。该观点强调组织结构的政治多元主义,认为“政府组织如同一个微型社会,不可避免地反映着现实多元社会中不同的价值、力量甚至冲突。”“公共行政的结构是政治化的,不同的团体在此追求不同的利益。”在以政治途径处理人的问题时,并不采取非人性化的处理方式,也不是将人视为可以改变或控制的个案,或者视为顾客。

公共行政的法律学观点主要是:将公共行政视为在特定情境中应用法律与施行法律的活动。其根据一是指行政法,主要是指管制一般行政过程的一套法律和法规。二是公共行政“司法化”,认为司法化趋势主要是将行政运作视为与司法程序一样,目的在于确保

^① [美]戴维·H. 罗森布鲁姆,罗伯特·S. 克拉夫丘克. 公共行政学:管理、政治和法律的途径. 第5版. 北京:中国人民大学出版社,2002

个人合法权益不受侵犯。三是宪法。传统上,公共行政官员不承担因自身所履行的行政行为损害公民的权益造成的民法上的赔偿责任。如今,法院正在逐渐剥夺公共行政官员的这种责任豁免特权,以迫使行政官员避免侵害公民的宪政权利。比如行政官员侵害了公民宪政权利要承担赔偿责任。其目的在于最大限度地保护个人的权利,防止行政行为对个人的非法的、违宪的侵害。三种视角的区别如表 0-1 所示。

表 0-1 公共行政的不同视角

视角 特征	新公共管理学(NPA)	政 治 学	法 律 学
价值	成本—效益、顾客的回 应性	代表性、回应性及责 任性	宪法的诚实和公正、正当的法 律程序、实质权利、平等保护、 公平
组织结构	充满竞争的企业化 模型	组织多元主义	行政裁决制(抗辩模式)
对人的认识	顾客	群体成员	完整之个体,特定阶层之组成 成员,理性人
认知模式	理论推理,经验观察, 指标测量,实验	协议,民意,政治争辩	归纳性案例分析,演绎式的法 律分析,反复辩论程序
预算	以绩效为基础,市场 驱动	渐进主义(福利分配和 负担)	以权利保护为基础
决策观	分散化,降低成本	渐进模型,凑合着过	程序性渐进主义
政府职能特征	执行	立法	司法

公共行政较之于私营部门,其最大的特点就在于它的“公共性”。相对于企业以赚钱为第一要务的宗旨,大部分公共部门的运作目的并不是营利。政府有义务增进社会的公共利益,从道德和常识的角度来看,公共行政必须服务于“更崇高的目的”,公共行政面临的核心问题在于确保公共行政管理能够代表并回应民众利益。

什么是公共行政管理学?

国内学者借鉴西方先进经验,继承优秀的传统文化,创立了富有中国特色的公共行政管理理论。但因研究途径和观点的不同,对什么是公共行政管理学也歧义纷纭,大致有以下几种观点。

- (1) 公共行政管理学是研究国家行政组织对社会事务进行有效管理的规律的科学。
- (2) 公共行政管理学就是政府政务推行的系统知识。
- (3) 公共行政管理学是政府谋求生存、持续发展及达成一定目的时,对外部环境作平衡适应,对内部资源作统一协调,用“组织行为”完成职位任务所适用的系统知识、原理与

方法。

(4) 公共行政管理学是研究国家管理的学问。

(5) 公共行政管理学就是政府工作学、政府执法学。

(6) 公共行政管理学是研究国家权力进行政策管理活动的规律的科学。

(7) 公共行政管理学是以有效地管理国家行政事务为目的,系统研究行政现象和活动规律的社会科学。

(8) 公共行政管理学是社会公共权威通过自己的执行系统为实现特定目标而进行的外部 and 内部管理的活动。

(9) 公共行政管理学是国家权力机关的执行机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的活动规律的科学。

(10) 公共行政管理学是研究组织推选业务之行为与程序,即组织、人事、财务、事务的配合与管理,以遂任务及达成目标的理论、原则、方法与技术。^①

凡此种种,可谓见仁见智,其共同点是“公共行政管理学是以国家事务管理为研究对象,并揭示其内在规律的科学”。

由于公共行政管理学是一门年轻的、发展中的学科,出现不同见解是正常的,我们认为“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。”公共行政管理学研究对象的特殊性就是以行政管理为研究对象,并提示其内在规律的科学。对其研究定位,以简明、准确为好。所以,我们认为:公共行政管理学是研究国家行政组织为达到一定目标,依法、有效地管理国家公共事务和社会公共事务的客观规律的科学。它具有如下含义。

(1) 公共行政管理的主体是国家行政组织,即中央和地方各级政府。在我国,即国务院,各省、自治区、直辖市及以下各级人民政府。公共行政管理是以国家所授权力为根据行使国家权力的一种政治性管理。

(2) 公共行政管理的客体是国家公共事务和社会公共事务。公共行政管理的范围涉及国家生活和社会生活的各个方面。公共行政管理的广泛性、全面性决定了它在社会管理大系统中的关键地位,也决定了其研究领域的广泛性和适用性。

(3) 公共行政管理活动的原则是依法管理。任何行政机关及其行政人员都只能在法律规定的范围内实施行政管理,没有超越宪法和法律的特权。

(4) 公共行政管理学的研究目的是使各级政府能有效、顺利地达致目标,以求建设一个廉洁、高效、公平的政府。这也就是学习研究行政管理学的宗旨。

(5) 公共行政管理活动随着社会的发展而发展,它的活动有其自身的客观规律。公共行政管理学研究的实质是探讨与揭示行政管理活动的客观运行规律。

^① 黄达强等. 行政学. 北京:中国人民大学出版社. 1995, 4

上述关于公共行政管理学的定义突出了公共行政管理的主体、对象、原则、目的及任务等方面的矛盾特殊性,这就使公共行政管理学与其他学科特别是相关学科较清晰地区别开来。

二、公共行政管理学的研究内容

公共行政管理学的研究内容是随着其自身的发展而变化的。最初的公共行政管理学研究内容仅限于研究法律对行政的规范,属于行政法学的范畴。1926年,美国学者怀特写的《行政学导论》,把行政学的研究内容扩大为行政组织、人事行政、财务行政、行政法规四个方面。如今不仅有对各级的普遍客观的研究(公共行政管理),还有对各级政府职能部门的特殊规律的研究(即专业行政等)。有学者认为,行政管理的最基本要素也就是行政学研究的最基本内容。我国台湾著名行政学家张金鉴先生提出,行政学研究适合的要素有15个:行政目标、行政计划、行政人员、行政经费、行政物资、合理的组织、有效的工作方法、适当的指挥、对职员的激励、意见沟通、职员的精神或士气、协调和谐一致、把握时机、因地制宜、不断改进。

根据我们对公共行政管理学研究对象下的定义,本书把公共行政管理学的研究内容分为十章。

绪论:共有五节。包括公共行政与公共行政管理学概述,传统公共行政管理学的范式,组织管理理论,新公共管理和建设有中国特色的公共行政管理学。

第一章:公共行政环境。包括公共行政环境概述,一般公共行政环境与公共行政,特殊公共行政环境与公共行政。

第二章:政府角色。包括政府角色论的历史考察,政府角色定位,市场失灵与政府失灵和高绩效政府。

第三章:中央与地方关系。包括国外中央与地方关系的模式,转型时期中国中央与地方关系,中国的中央政府体制和地方政府体制。

第四章:公共资源管理。包括公共部门人力资源管理,公共财政管理,公共信息管理。

第五章:公共决策。包括市场经济与公共决策,公共决策体制,决策、政策规制与政策评估。

第六章:公共管理的“三P”原则。包括“三P”管理原则概述,“三P”管理的基本思维,以“五D”为基础的“三P”经营哲学。

第七章:行政伦理。包括行政伦理概述、责任制政府、公共行政人员的伦理要求。

第八章:行政领导与政府公共关系。包括行政领导与公共管理、政府公共关系。

第九章:公共行政文化。包括公共行政文化概述、当代中国公共行政文化的主要内容和发展趋势、中国公共行政文化创新。

第十章:公共行政改革。包括公共行政改革概述、西方国家公共行政改革理论、公共行政改革实践。

三、公共行政管理学的特点

(1) 政治性与社会性的统一。公共行政管理学是政治学的分支,公共行政管理是国家政治权力的重要象征,故具有明显的政治性。公共行政管理的对象是国家与社会公共事务,具有社会管理普遍的规律性,故又具有社会性。

(2) 广泛性与适应性的统一。公共行政管理学的研究范围是涉及国计民生的全方位、多元化的,远远超过其他任何一门管理科学,具有广泛性的特点。同时它又要根据国家和社会地区的发展状况、人员与环境的变更,进行理论、原理、方法、技术上的改变,以求适应,所以又具有适应性。

(3) 理论性与应用性的统一。公共行政管理学已经成为一门独立的学科,有其完整的理论体系,这一点已为社会所公认。公共行政管理的方法、技术又有很强的可操作性和实用性。这种理论与应用的统一,表明这门学科充满了生机和活力。

(4) 综合性与独立性的统一。公共行政管理学是一门综合性、交叉性的边缘学科。它运用政治学、管理学、法学、社会学、经济学、统计学、历史学、心理学、文化学等多学科的基本原理,形成了自己独立的研究体系、对象、范畴,已成为一门独立的学科。

(5) 规范性与权变性的统一。公共行政管理是为了国家的政治目标在法律规定的范畴依法行政,具有明显的规范性。但公共行政管理是在不断地发展、变化着的,即随环境、社会的变异而与之配合变化。

公共行政管理学是交叉性、综合性、边缘性的学科,它同许多学科,尤其是同政治学、管理学、法学、社会学、心理学等有密切的关系。

(1) 公共行政管理学与政治学的关系。政治学是研究国家政治结构、政治机制及其发展规律的科学。公共行政管理学是政治学中一门分支学科,它研究的是国家行政机关的管理活动及其规律。

(2) 公共行政管理学与管理学的关系。现代管理学起源于工商企业管理,企业管理学推动了行政管理学的发展。公共行政管理学研究的是行政管理规律,管理学研究的是一般管理规律。管理学的原理、原则对公共行政管理学有指导作用,公共行政管理学是管理学的一个分支。

(3) 公共行政管理学与法学的关系。公共行政管理学的重要规律之一是依法行政。公共行政管理受法律的指导与制约,又根据法律来制定政策和进行行政实践,这样就丰富了法学的内容。所以两者存在相互渗透、相互交叉的紧密关系。

(4) 公共行政管理学与社会学的关系。社会学是研究社会生活中的社会关系、社会行为、社会结构及其发展规律的综合性科学。公共行政管理依赖社会学中的理论、原则、

方法来有效地管理社会公共事务。社会学的理论、原则同样也能在公共行政管理中得以验证。

(5) 公共行政管理学与心理学的关系。心理学是研究人的心理和行为规律的科学。人是公共行政管理的重要因素,掌握公共行政管理范围内的人的心理及行为规律,提高对人的行为的预测、引导和控制能力,有效地实现公共行政管理的目标,是公共行政管理学研究的归宿。

此外,公共行政管理学与经济学、统计学、历史学、人类学、生态学等学科也有密切联系,从而显示了这门学科的综合性、交叉性、边缘性及应用性的特点。

四、公共行政管理学的研究意义与方法

(一) 研究公共行政管理学的意义

公共行政管理在我国社会主义现代化建设中具有突出的地位和作用,公共行政管理的根本目的就是发展社会主义生产力。而公共行政管理学就是研究国家行政组织依法对国家和社会政务进行有效管理的科学,学习和研究公共行政管理学,就能掌握行政科学的客观规律,能有效地发挥行政职能,造福于社会和人民。研究公共行政管理学具有如下意义。

(1) 研究公共行政管理学,掌握行政管理的客观规律,有助于科学地行使国家行政职能,实现国家行政管理目标。公共行政管理是上层建筑的重要组成部分,它对经济基础的巩固和发展有强大的反作用。从职能上说,它有建设、保卫、服务三大职能;从任务上说,它有管理国家整个公共事务和社会事务的艰巨而又复杂繁重的任务。列宁在俄国十月革命胜利后就指出:“整个关键不在于政治权力,而在于是否会管理。”社会主义政府要想在公有制为主体的条件下实现政府经济职能,加速发展社会生产力,就需要加强公共行政管理科学的研究,掌握其客观规律,科学地配置国家行政权力机构,科学地发挥国家行政运行职能,增强行政的活力,提高效率,实现行政的科学化。

(2) 研究公共行政管理学,有助于建设有中国特色的社会主义。中国是个地大物博、人口众多、历史悠久的文明古国,又是一个发展极不平衡、情况错综复杂的处于社会主义初级阶段的大国。我国不少产业部门技术装备比发达国家只落后 5~10 年,但管理却落后 20 年。在这样的国度里要进行有效的公共行政管理,既没有前人的经验可循,又不可走西方的道路,必须根据我们的国情,从实际出发,探索社会主义的公共行政管理理论和方法,建立有中国特色的公共行政管理科学体系,多方面地改变生产关系,改变上层建筑,改变工农业、企业的管理方式和国家对工农业企业的管理方式,使之适应现代化大经济的需要。

(3) 研究公共行政管理学,有助于立足世界,迎接当代科学技术革命的挑战。当代科学技术革命推动着人类社会生活的变革,人们的观念、劳动方式、生活方式、工作方式发

生了急剧的变化,使国家行政管理更加复杂化,公共行政管理必须与社会的变化相适应。西方学者认为科学技术和管理的现代文明进步的两个车轮。美国曼哈顿工程(制造原子弹)技术总负责人奥本海默认为,使科学技术充分发挥威力的是科学的组织管理。日本实行“引进技术与管理并重”的政策,得出的经济高速发展的经验是:“管理与设备,管理更重要。”

(4) 研究公共行政管理学,有助于提高管理干部的素质。我国特殊的历史条件造成了为数众多的管理干部管理专业知识较差。即使学历高的干部,也是具有专门知识的“硬专家”多,具有管理专业知识的“软专家”少,具有系统管理理论知识的“软专家”更少。实现国家现代化,必须具备管理干部现代化。公共行政管理学是安邦定国的管理科学,是国家每个行政干部的必修课。学习研究公共行政管理学,就能促进广大公共行政管理干部掌握公共行政管理规律,提高公共行政管理水平,逐渐成为公共行政管理的“行家里手”。

(二) 研究公共行政管理学的方法

研究公共行政管理学的最根本的方法就是唯物辩证法。唯物辩证法指导我们有效地探索公共行政管理,建立有中国特色的公共行政管理科学体系。

公共行政管理学是一门综合性的社会科学。国内外社会学者从各自不同学科、不同角度,采用不同的方法来研究公共行政管理学。下面介绍几种常用的方法。

(1) 理论联系实际的方法。即掌握行政的基本原则、原理和方法,同时将理论知识与实践密切结合,研究各级公共行政组织的具体环境、具体公共行政管理活动,用科学指导实践,用实践来验证理论。

(2) 调查研究法。即运用科学的方法,有目的、有步骤地考察社会现象,收集必要的社会公共事务管理的资料,分析现象之间的联系和特点及其成功的经验、失败的教训。要掌握实情,解决社会公共事务的管理问题,推动社会进步。

(3) 历史研究法。即从文献、档案、报纸、书刊、历史资料等各种社会信息中追本溯源,利用第二手材料来研究公共行政管理科学。

(4) 比较研究法。即搜集整理各国、各地不同的公共行政管理实践与管理制度,作客观的比较、分析,权衡利弊得失,取长补短,采优汰劣。比较行政研究是国外流行的公共行政管理科学的研究方法。

(5) 行为科学研究法。即研究公共行政管理全过程中的组织、领导、监督、决策、执行、控制等活动中人的心理行为及环境对人的影响。重点要放在公共行政管理主体核心——个人、群体、领导等的工作活动及行为状态上。此方法的目的是揭示人群关系、心理需求与动机,从而采取激励的方法调动人的积极性、创造性。

(6) 案例研究法。通过对公共行政管理实践中已发生的典型行政事例的过程、行政行为和方法的具体分析,总结公共行政管理学的原理、原则,从具体到一般,验证公共行

政管理学的原理与原则。

(7) 数量研究法。应用调查统计的数量方法及计算机精密计算,发现新事实,求得新的推理及新模式,来解决公共行政管理中的问题,作为管理公共行政事务的依据与法则。此方法属于管理科学的量化分析法。

(8) 系统研究法。公共行政管理现象不是孤立的,而是整个社会现象的一部分。任何公共行政管理的一部分都与内外环境的变化紧密相关,对公共行政管理都会发生影响。因此对公共行政管理问题的观察与分析,要扩大至整个系统范围。

第二节 传统公共行政管理学的范式

一、公共行政管理学在西方兴起

公共行政管理学于 19 世纪末 20 世纪初产生于美国。任何学科的发生、发展,都是跟整个人类历史过程中某一特定的历史条件相联系的,又是与其他学科的发展相联系的。公共行政管理学能从政治学科中脱颖而出,也是由当时的历史条件促成的。

当时欧美主要国家,在产业革命后,大规模的工厂机器生产替代了小规模的家庭手工场生产,众多的工人集中劳作取代了少量劳动者的分散作业,复杂的企业经营、生产,需要科学的管理。资本家为攫取利润和参与自由竞争,要以较低的价格购进原料、机器与人工,不得不研究科学管理方法,借以降低成本,以较少的投入获取较大的产出。从而引发了一批学者,致力于企业组织管理科学的研究。这一研究又引起政府人员的关注,认为谋求人、财、物、事的科学管理的理论和方法,可为公共行政管理之借鉴,这样公共行政管理学应运而生。

产业革命后,欧美各国工业迅速发展,经济交往、文化交流频繁,城市规模不断扩大,政府管理职能日益增多,管理的方法和技术也日益复杂,整个社会呼唤科学管理,促使一些管理者和管理学者把行政从政治中分离出来,研究公共行政管理的特有属性与技术方法。这时,威尔逊的牺牲民主讲效率的“分赃制”及古德诺的政治与行政分开、唯才是用的“功绩制”的公共行政管理理论相继出现。

随着国家科技、经济和政治的发展,政府职能不断扩大,行政经营也随之急剧膨胀,公务人员贪污腐化,引起社会公众强烈不满。如何优化公共行政管理、追求高效率成为当时社会公众关注的热点。

综上所述,公共行政管理学是资本主义大工业发展的产物,是社会进步的产物。

公共行政管理理论的形成还离不开当时与之相关的政治学、经济学、管理学、社会心理学的理论研究成果。1911 年泰勒写的《科学管理原理》一书被广泛运用于公共行政管理科学中;韦伯著的《经济与社会》一书中提出了理想的官僚制组织的模式特点;

还有后来的行为科学、社会系统论、控制论的发展,都为公共行政管理学的形成提供了丰富的养料。在相关学科的发展中,公共行政管理学也日益发展,逐渐成为一门独立的学科。

二、以美国为代表的西方公共行政管理学的发展过程

公共行政管理学产生后,经历了若干发展阶段。大体而言,可分为三个阶段,每个阶段均有其背景特点和代表人物。

(一) 科学管理时代的公共行政管理学(传统理论时期:1887—1929)

1. 产生的背景

由于大工业革命后,普遍推广了机械化作业,销售竞争激烈,市场逐渐扩大,产品供不应求。为以廉价销售取胜,对效率的要求日趋迫切,科学管理应运而生。

2. 特点

把组织看成一个封闭的系统。注意对物和工作的管理,建立严格的管理程序和原则,降低成本,增加产量,强调高效率。忽视对人的各种需求的满足,把人当成机器人(经济人)。忽视人的社会心理需要,强调组织结构的严密化、办事方法的标准化、行政程序的制度化、权力分配的合理化。

3. 代表人物

(1) 威尔逊。1887年撰写《行政的研究》一文,为第一篇研究行政问题的专论,开公共行政管理学研究的先河,被誉为公共行政管理学的奠基人、鼻祖。他提出牺牲民主讲效率的“分赃制”。

(2) 古德诺。1900年著《政治与行政》一书,抛弃立法、司法、行政三权分立法,提倡政治、行政二分法。主张废除“分赃制”,采用唯才是用的“功绩制”。

(3) 泰勒。1911年著《科学管理原理》一书,被誉为“科学管理之父”。他提倡严格的科学管理制度和方法,以最经济的手段,得到最大的效果。

(4) 法约尔。1916年著《工业管理和一般管理》一书,提出进行有效管理的十四大管理要素,归纳管理为计划、组织、指挥、协调、控制五个环节,被誉为“管理理论之父”。

(5) 韦伯。1925年著《经济与社会》一书,提出了金字塔式官僚结构和理想行政组织的基本条件。

(6) 魏劳比和怀特。魏劳比于1926年著《公共行政学原理》一书,怀特于1927年著《公共行政学导论》一书。两书为美国最早流行的大学公共行政管理学教科书,亦是传统公共行政管理学的范本。

(二) 行为科学时代的公共行政管理学(人际关系时期:1930—1960)

1. 产生的背景

由于科学管理只重视管理技术和对事的管理,忽视了员工要求社会承认、精神愉快、