

G 公共管理改革论丛
GONGGONG GUANLI GAIGE LUNCONG
于凤荣/主编

公共管理

理论与实践

王 丽 杨冬梅◎著

黑龙江人民出版社

公共管理改革论丛

公共管理理论与实践

王 丽 杨冬梅 著

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理理论与实践/王丽著. —哈尔滨:黑龙江人民出版社, 2009. 7
(公共管理改革论丛/于凤荣主编)
ISBN 978 - 7 - 207 - 08370 - 8

I. 公... II. 王... III. ①公共管理—研究—世界 ②公共管理—研究—中国 IV. D523 D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 I14545 号

责任编辑:安晓峰

封面设计:张娟

公共管理改革论丛

公共管理理论与实践

王丽 杨冬梅 著

出版发行 黑龙江人民出版社
通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区1号楼
邮 编 150008
网 址 www.longpress.com
电子邮箱 hljrmcbs@yeah.net
印 刷 黑龙江神龙联合制版印务有限责任公司
开 本 880 × 1230 毫米 1/32
印 张 9.5
字 数 240 千
版 次 2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 207 - 08370 - 8/D · 1086
定 价 96.00 元(套)

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

前 言

现代公共管理理论及其治理模式,有着鲜明的时代特征,是在20世纪70年代末以来西方公共管理改革中形成的。公共管理学更多地从经济学的途径来研究公共管理,尤其是政府管理问题,它被人们称为“以经济学为基础的新政策管理理论”或“市场导向的公共行政学”;它提供了一种当代公共管理的新模式,在公共管理实践中尤其是处理政府与市场、企业和社会的关系方面提供了一整套不同于传统行政学的新思路。“新公共管理”运动对传统的公共行政学和政策科学提出了严峻的挑战,它大大地改变了公共部门管理尤其是政府管理学科的研究范围、主题、研究方法、学科结构以及实践模式,是公共部门管理学科的又一次范式转变。这种范式正逐步取代传统的公共行政学和政策科学的范式而成为当代西方公共管理研究的主流。

从学术角度看,公共管理是研究政府及其他公共组织的价值定位和实践活动规律的一门实践性和综合性较强的学科。本著作希望能够基本理清国内外公共管理的历史发展脉络;反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果,提供本领域的最新信息、资料及多视角思考空间;通过对我国公共管理学科理论热点、实践焦点给予总结分析,了解我国公共管理研究的历史发展和现状;将中国传统的行政学思想、国外先进的公共行政和公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合起来。

本著作在研究和写作的过程中,参阅了大量国内外学者的研究成果,在此向学界同仁表达深深谢意,同时向支持帮助我们的领导和同志们表达深深谢意,向在本书出版过程中给予我们大力支持的黑龙人民出版社的校友表达深深谢意。

本著作由中共黑龙江省委党校王丽、杨冬梅两位学者合作完成,其中第一、二、三、五、六、十章由王丽撰写;第四、七、八、九章由杨冬梅撰写。全书由王丽设计撰写提纲和统稿。

由于学识有限,不足之处在所难免,恳请学界同仁和读者批评指正。

作 者
2009年3月

目 录

第一章 导论	(1)
一、传统公共行政模式的治理困境	(1)
二、从公共行政到公共管理	(8)
第二章 公共管理的理论基础	(26)
一、公共管理的经济学基础	(26)
二、公共管理的管理学基础	(63)
第三章 西方公共管理改革实践	(69)
一、各国公共管理改革的主要类型与基本特点	(69)
二、典型国家的公共管理改革实践	(75)
第四章 公共组织结构的变革与优化	(88)
一、公共组织的性质与结构	(88)
二、公共组织结构的变革与流程再造	(96)
第五章 公共管理视野下的政府角色	(116)
一、政府角色的历史演变	(116)
二、公共管理进程中的政府职能转变	(129)
第六章 公共管理中的政府责任	(140)
一、公共权力与公共责任	(140)
二、我国行政问责制度的构建	(161)

第七章 政府信息化建设	(177)
一、政府信息化的基本内涵	(177)
二、电子政府对传统政府治理模式的创新	(183)
第八章 政府绩效评估——一种新的管理制度	(202)
一、政府绩效评估概述	(202)
二、西方政府绩效评估的发展与完善	(220)
三、我国政府绩效评估的探索	(226)
第九章 公共管理中的战略管理	(236)
一、公共部门战略管理的兴起	(236)
二、公共部门战略管理的实施	(248)
三、公共部门战略管理评价分析	(255)
第十章 当代中国公共管理的实证分析	(265)
一、西方公共管理改革对我国的启示	(265)
二、我国行政管理体制改革的进展与面临的主要 挑战	(268)
三、我国行政管理体制改革的总体目标与战略选择	(274)
参考文献	(293)

第一章 导 论

20 世纪 80 年代中期以来,随着世界范围内“新公共管理”运动的兴起,许多先进国家公共部门的管理发生了变化。公共管理范式以引入市场竞争机制改造公共部门为主要特点,极大地冲击着传统的建立在官僚制基础上的政府运作模式,无论在理论上还是实践上都为政府改革开拓了前所未有的新视野,让人们重新审视传统的公共行政范式。

一、传统公共行政模式的治理困境

(一)公共行政的历史演进

行政有一个漫长的历史,当人类有了社会治理活动的时候,就出现了行政。作为一种特殊形式的管理,行政是与国家的产生联系在一起的,有了国家才出现了行政。“行政”一词的基点在于“政”,“行”是一个动词,“政”才是所行之事,而“政”则是在国家出现之后才出现的。在人类社会出现了国家之后的一个相当长的历史阶段中,国家都是占统治地位的阶级或社会集团用来统治、支配和控制社会的工具,每一个社会成员的一切社会生活都直接或间接地受着国家的支配和影响。行政作为国家运行的基本内容,在一个很长的历史时期中,是与国家统治联系在一起的,是统治阶级用以提高统治能力的工具。尽管在对社会公共事务的管理中,行政有着公共性的内容,但是,在总体上,行政是从属于国家统治的目的的,行政的主体是

统治阶级的政府,表现为统治阶级精英分子集团的管理活动。即使在公共事务的管理和公共工程建设中包含着公共性的内容,那也只是为了谋求统治的合法性而做出的姿态,实质上还是服务于统治的目的,是维护和巩固其统治的必要手段。所以,这种行政在性质上属于阶级的行政,在功能上则属于统治行政的范畴。

近代社会,在社会分化的总体历史趋势中,国家自身也发生了分化,不仅国家的部门、权力和职能发生了分化,而且,国家原有的政治与行政的混沌状态开始打破,出现了政治与行政的分化。在这种分化的历史趋势中,国家的统治职能和管理职能处在一种此消彼长的进程中。在 20 世纪引起了质的变化,国家的管理职能上升到了主导地位,国家统治职能要通过管理职能而实现,只是在出现管理危机的情况下,国家才动用国家机器,表现出传统统治形式的强制性特征。而这种强制性行为的目的也在于重建管理秩序。所以,近代社会行政发展的趋势是朝着告别传统的统治行政而走向现代的管理行政的方向前进的。公共行政形成和演进的过程在近代社会的早期阶段主要存在于欧洲国家,而到了 19 世纪末,美国则成了代表公共行政发展的典型形态的国家。

在近代社会的早期,西方各国大都通过资产阶级革命建立起了资本主义国家。但是,整个经济和社会在一个多世纪的岁月中都处于一种自由发展的状态,政府的作用是极其有限的。在这个时期中,政府的作用主要体现在消极地保护个人财产,维护社会秩序,保卫国家免受侵略等方面。对于这个时期的政府,人们往往称其为“消极政府”或“有限政府”,其含义就是政府的作用只限于一些极其有限的领域,政府对社会的关系是处于一种消极地应答社会要求的状态。所以,这个时期的行政是一种消极的和被动的行政。消极的和被动的公共行政是建立在这样一种信念的基础上的:人们相信只要市场遵循自由竞争的原则,在自由竞争规律的作用下,就能够使各种资源得到合理地配置,就能够使经济、社会自动地达到一种均衡状态,就

可以实现“充分就业”，这就要求政府的活动要以不破坏市场的自由运行为限，让政府尽量少干预或不干预市场的运行。这也就是对政府的所谓“守夜人”角色定位。

19 世纪的中后期，资本主义的自由竞争开始逐渐地为垄断所取代，由于生产和资本的集中引起的垄断行为不断地增加，一些资本主义发展较为迅速的国家先后进入了资本主义的垄断时期。垄断虽然产生于市场经济，但垄断却破坏了市场经济的公平竞争，甚至成为经济发展的阻力。而且，垄断本身带来了许多前所未有的社会矛盾，对市场经济的健全、国家的安全和秩序带来了严重威胁。然而，所有因垄断造成的社会问题都已经无法在社会的自治中得到解决，它需要政府出面。因而，资本主义世界相继地进入了一个政府积极干预社会生活的历史阶段。无疑，政府对社会生活的干预表现为社会管理，而在社会管理的过程中，政府对自身的管理问题也不断地实现出来。政府管理社会生活的涉及面越广，涉入程度越深，就会对政府规模的膨胀有更大的要求，相应地也会对政府自身运行的技术化程度要求更高。正是由于这个原因，引起 19 世纪末行政模式的变革，形成“非人格的、理性的、具体的、成就取向的”官僚制行政模式。

从古希腊、古罗马到古中国，政府的治理模式都涉及到官僚制度。但是，现代的和理性的官僚制形式却是工业革命的成果。随着工业革命的发展，城市化步伐加快，首先在英美等国，而后在世界其他国家，现代官僚制度逐渐建立。官僚制的理论渊源主要来自威尔逊的政治——行政二分法、韦伯的官僚制理论、泰勒的职能组织理论。官僚制是建立于法理型统治基础上的一种现代社会所特有的、具有专业化功能以及固定规章制度、设科分层的组织制度和管理形式，是一种理性地设计出来的，以协调众多个人活动，从而有效地完成大规模管理工作，实现以组织目标为功能的合理等级制组织。官僚制行政模式的特点可以概括为：行政部门受制于政治领导的控制之下；行政部门实行严格的等级制度；由常任的、中立的和无个性特

征的官员执行政治官员的决定,不偏不倚的为任何政党服务,不折不扣的执行政策。韦伯根据理性/法律权威思想,确立了现代官僚体制的六项原则^①:

1. 固定和法定的管辖范围的原则,一般是通过各种规则——法律或行政规章来加以规定。

2. 公职等级制和权力等级化原则,这意味着一种稳定而有序的上下级制度,在这种制度中,较低职位受到较高职位的监督。

3. 现代公职管理是建立在保留书面文件(“档案”)的基础之上。一批积极从事“公共”事务的官员与其各自的物质工具设备和文书档案便构成了一个“机构”……一般说来,官僚制把官方活动看作是与私人生活领域明显不同的事务……公共经费和设备与私人财产分离。

4. 公职管理,至少是所有专门化的公职管理——而这种管理显然是现代的,通常以全面而熟练的训练为先决条件。

5. 当公职得到充分发展的时候,官方活动要求官员完全发挥其工作能力……在从前的任何情况中,对国家正规事务的处理情况恰好与此相反,官方事务是作为一种次要的活动而被执行。

6. 公职管理应遵循一般性规定,这些规定或多或少是稳定的、全面的,并且是可学习的。

官僚制的上述原则意味着:权威来自于法律和根据法律制定的规定,没有其他形式的权威应被遵循;严格的等级制度意味着,理性——法律型权威和权力是由组织中的个人在等级制中占据的职位而不是由任何个人来维持的。由于等级制结构意味着任何官员都可以行使整个组织的权威,特定的职能可以授权给较低层次职位的官员;组织是与其员工的私人生活相分离的一个领域,它完全是非人格化的。书面文件的保存是必不可少的,因为当类似事件发生时,以前

^① Gerth and Mills, 1970, pp. 196 - 198.

的案例可以成为先例。只有保存档案,才能保持组织运用规定的一致性;行政是一种专门化的职业,它并不是任何人都可以从事的,它需要全面的训练;官僚制的工作是一种全职的工作,而不是像以前那样是一种次要的活动;公职管理遵循一般性的规定,它是一种可以学习的活动。无论是谁担任某一公职,这些规定都将被以同样的方式予以执行。

通过与早期公共行政模式的比较,我们可以深刻地理解韦伯官僚制的主要差别与进步。韦伯与早期模式的重大反差与最主要的差别在于:运用以规则为基础的非人格化的行政取代人格化的行政。组织及其规则比组织中的任何个体都更为重要。官僚制体系必须在其自身运作以及如何满足公众需要方面是非人格化的。在专业化、制度化和非人格化的官僚制运作模式下,政府所提供的公共物品或公共服务类似于企业生产出来的产品,为公民提供基本的、千篇一律的公共服务,提供基本的公平感和平等感。在工业化时代,缓慢的生活节奏、大众化的市场、人们类似的欲望和需求、以体力劳动为主的劳动方式,高层决策者能够掌握足够的信息进行决策,官僚制能够较好的运行。在实现工业化的历史进程中,曾发挥了不可替代的作用。但是,在信息化时代到来的时候,我们今天面对的是一个全新的世界:全球化的市场、以脑力为主的知识经济、激烈的竞争压力、快速传输的信息和瞬息万变的社会。在这样的社会背景之下,人们希望能够拥有更多的自主权、个性化的选择空间,获得高质量、多元化的公共产品和公共服务。与此同时,人口素质极大提高,人口流动非常频繁和迅速,人们的工作价值观趋向追求更多参与、更有意义的和创新的工作。政府管理所面临的外部环境已完全不同于工业化时期,传统的官僚制行政模式已难以适应新时代的要求。

(二)官僚制行政模式的缺陷

如果说官僚制在人类历史上已经经历了几千年发展的话,那么以往世纪中所有发展历程都是一个不自觉的自然过程,只是到了 20

世纪,官僚制组织的发展才成为一个自觉的过程。这恰恰是由于韦伯作出了官僚制组织设计之后才使官僚制组织的发展从不自觉走向自觉。近代社会政府的发展是走向现代官僚制的进程。官僚制在20世纪取得了巨大成功。但自从进入20世纪70年代以来,以信息技术为基础的新文明动摇并改变了原有的政治、经济和社会运行模式,世界政治、经济、文化发生了前所未有的变化。社会经济、政治所引起的变化,使官僚制的一些先天性缺陷以及与时代发展不相适应的方面都逐渐地被人们所意识到。官僚制在运行过程中表现出了权力高度集中,严格的规章制度,过程取向的控制机制和官吏非人格化等特点。专注于各种规章制度及其层叠的指挥系统,官吏以法律形式承担一定权限的任务,组织内部层层授权,下级对上级严格负责,“只有处在金字塔顶端的人才能掌握足够的信息而作出熟悉情况的决定”^①这一体制在变化迅速、信息丰富、知识密集的时代已经不能有效运转。

韦伯官僚制中的责任机制设计,试图在公共行政实践中实现责任与效率的完美结合,但实践中并未达到这样的目的。官僚制过于推崇组织结构的科学性和法律制度化的形式,极端推崇理性和效率,以完备的技术性体制设计扼杀了行政人员的个性,从而使官僚制体制成了缺乏灵活性、行政人员缺乏主动精神和创造精神的刚性系统。如果说这种运行机制在循规蹈矩、按部就班的大工业生产条件下还能够使得各种控制型管理井然有序、富有效率的话,那么在进入了追求灵活、崇尚个性的现代社会之后,就成了阻碍社会发展的严重障碍。而且就官僚制自身来说,它也走向了与其设计原则相悖的一面,成为一种效率低下的行政体制。而且,在行政实践中传统的责任保障机制已经失灵。传统的责任保障机制以间接性为其特征——公众

^① 戴维·奥斯本等:《改革政府:企业精神如何改革着公营部门》,上海译文出版社1996年版,第16页。

通过投票选举等手段来控制政务官,政务官再利用人民赋予的政治权力控制公务员。从理论上说,任何环节出问题,都可能导致责任保障机制运作失灵。而现实是两个环节都出了问题。首先,由于现代化的影响、操纵民意的技术的出现和广泛应用,公众很难再用投票实施对政治家的控制。同时,现代行政管理活动的极端复杂性、行政组织规模巨型化、管理技术和分工的高度专门化等等,使政务官失去对公务员的有效控制。结果是公共组织失去对公众的责任感,表现出严重的自我中心、自我服务、曲解民意、漠视公共需求等等。

科层制的一个重要支撑点是专业分工,在科层制的组织模式下,政府部门按照职能的性质被分割成众多的条条块块,工作程序如企业的流水线一样标准而规范。从各个部分来看,有利于提高行政效率,有利于整齐划一的为社会提供公共产品和公共服务。但从整体上看,由于条块分割,每个部分都有自己的职责界限,自己的工作目标,彼此沟通和协调十分困难。金字塔型的科层制结构模式,权力高度集中、等级结构严明,层层汇报和审批,刻板僵化的管理制度和集权化的控制模式压抑了公务员的自主创新精神,影响了公务员工作积极性和能力的发挥,埋没了众多精英人才,最终导致政府工作的低效率。正如我国学者张康之所言:“官僚制的建立促进了现代化进程,实现了政府对社会的充分管理,并提供了可靠的公共秩序;另一方面,又反映出官僚制与官僚主义是相伴而生的,官僚制越是得到充分发展,官僚主义的问题也就越严重,即使建立起了再完善的法律制度,也无法扭转官僚主义恶化的局面。”^①

从政治的角度来看,现代官僚制一开始就是一个权力生态民主化氛围中的集权模式,是与政治民主和经济自由的生态环境相对立的,而且这种集权体制是一种极为死板和僵化的模式。在官僚制体制之中,由于各种严密法律规范的制约,官僚们不得随意按照他们喜

① 张康之:《寻找公共行政的伦理视角》,中国人民大学出版社2002年版,第87页。

欢的而又适宜的方式从事管理活动,这实际上是与人文精神的背离。况且官僚制在 20 世纪的实践中并不是仅仅存在于政府之中,而是作为一种普遍实行的管理体制而被扩展到整个社会。其对人的平等权利的侵犯和对民主生活的干扰所带来的是较为普遍的影响。单就政府而言,官僚制的设计强调政治与行政二分法,实际上是为了保证文官的政治中立。但从实践上看,政治与行政的分开是难以做到的。在当代,官僚们日益卷入政策制定之中,文官的政治化趋势以及高层文官的政治任命打破了文官政治上中立的信条。而且要求官僚政治中立也是不合理的,因为政府作为政治的执行领域,如果没有政治的观点和信念,难以完成行政执行工作。

所以,从 20 世纪 70 年代开始,西方国家的官僚体制中的缺陷引起了人们的广泛关注和招致了广泛的批评。说明这种体制愈来愈不能适应迅速变化的信息和知识密集型社会与经济生活,其赖以建立的两大理论基础——威尔逊和古德诺的政治与行政的二分理论和韦伯科层管理理论均无法回答和解决政府所面对的日益严重的问题和困难:政府财政危机,社会福利政策难以为继,政府机构日趋庞大臃肿,效率低下,公众对政府能力失去信心等等。正是在这样的历史背景下,人们谋求对官僚制体制进行彻底的变革,并探求一种替代官僚制的公共行政模式。

二、从公共行政到公共管理

(一)新公共管理兴起的背景

1. 信息时代对传统政府治理模式的挑战

20 世纪后半叶,世界进入信息化社会。在农业社会和工业社会中,物质和能源是主要资源,人们所从事的是大规模的物质生产,而在信息社会中,信息成为比物质和能源更为重要的资源,以开发和利用信息资源为目的的信息经济活动迅速扩大,逐渐取代工业生产活动而成为国民经济活动的主要内容。信息经济在国民经济中占据主

导地位,并构成社会信息化的物质基础。以计算机、微电子和通信技术为主的信息技术革命是社会信息化的动力源泉。信息技术在生产、科研教育、医疗保健、企业和政府管理以及家庭中的广泛应用,对经济和社会发展产生了巨大而深刻的影响,从根本上改变了人们的生活方式、行为方式和价值观念。

从生产力的构成要素来看,脑力劳动者、智能工具和数字化信息是信息社会区别于其它社会形态的本质特征。由于构成信息社会的劳动者、劳动工具和劳动对象的内容和性质发生了很大的变化,作为社会形态演进中的最根本的因素,生产力性质的改变对于整个社会的政治、经济、文化、军事等都产生了深远的影响,而使信息社会呈现新的特点和发展趋势:

信息技术极大地促进了文化、知识、信息的传播,为人们充分表达意愿提供了技术条件,促进了民众的民主意识、民主观念、民主要求。同时,传统的管理层垄断信息的局面被打破,丧失了从垄断信息到垄断决策管理权力的优势,传统的科层制所固有的或衍生的理性化、部门分割的管理体制将受到冲击,工业社会所形成的代议制民主正在受到挑战。在信息社会,社会组织管理中的代议式民主、间接民主开始向参与民主、直接民主演变,由传统的金字塔型组织管理结构向网络型组织管理结构转变。

信息社会形成了新的生产方式。一是传统的机械化的生产方式被自动化的生产方式所取代,自动化的生产方式进一步把人类从繁重的体力劳动中解放出来;二是刚性生产方式正在变化为柔性生产方式,它使得企业可以根据市场变化灵活而及时的在一个制造系统上生产各种产品;三是大规模集中性的生产方式正在转变为规模适度的分散型生产方式;四是信息和知识生产成为社会生产的重要方式。

信息社会的农业生产和工业生产将建立在基于信息技术的智能化设备的基础之上。同样,信息社会的私人服务和公众服务将或多

或少的建立在智能化设备之上,电信、银行、物流、电视、医疗、商业、保险等服务将依赖于信息设备。由于信息技术的广泛应用,智能化设备的广泛普及,政府、企业组织结构进行了重组,行为模式发生新的变化。

信息技术拓宽了时间和空间的概念,消除了个人和组织之间信息传输的技术障碍,使公众参政议政的渠道更为畅通,动摇了金字塔形的权力结构。信息的高速传递、网络的交互过程以及数字虚拟的参与方式使得科层制的行政模式受到前所未有的挑战,人们交流的网络化、交往的经常化、思维的理性化和行为的现实化,社会生活中信息的无障碍交流、快速的变革与创新、价值的多元化,对官僚制的理念及金字塔形的科层制行政模式形成前所未有的冲击。

官僚制行政模式在信息化社会的局限性主要体现在以下几个方面:

信息沟通渠道不畅通。在金字塔型的科层结构中,信息自下而上垂直传输,过于繁多的中间层次减缓了信息传输的速度,无法适应信息社会高频率、快节奏的政府行政过程。官僚制模式下的政府各部门之间横向沟通与信息共享存在障碍,使各个政府系统被分割成了信息孤岛。

政府处理公共事务能力不足。在信息社会,由于需求的多样化,导致利益和价值的多元化,人们的个性化色彩浓厚。公众对政府工作提出了更高的要求。而官僚制的行政模式,政府的信息采集、处理和传递呈现出分散、重复、僵化、低效的特征,难以满足公众多样化要求,处理公共事务的能力相对不足。

较低的行政效率。在官僚制的组织形态中,信息沟通不畅造成了数据冗长、信息失真、成本上涨、资源浪费,这些都对行政效率的提高形成不利的影响。同时,各种严格的规范使公务员无法按照自己的方式从事行政管理活动,终身雇佣和固定薪金的管理制度也使公务员缺乏应有的责任感,从而导致官僚制政府的效率低下。