

21世纪高等院校教材·公共管理系列

公共管理学教程

黄德林 陈世香 主 编
王林丽 侯 翔 副主编



科学出版社

21 世纪高等院校教材·公共管理系列

公共管理学教程

黄德林 陈世香 主 编
王林丽 侯 翔 副主编

科学出版社
北京

内 容 简 介

本书主要研究公共管理环境、公共部门角色及职能定位、公共管理人员道德修养、公共部门人力资源管理与开发、公共政策的制定与执行、公共管理法治与监督、公共财政管理、公共部门绩效管理、电子政务管理、第三部门、公共危机管理、公共管理的变革与创新等内容。

本书的特色体现在以下三个方面：第一，体系完整。既包括基本概念界定、基础理论探讨，也包括公共管理实务的研究。第二，吸收学术界最新研究成果，研究最新的公共管理问题。第三，便于学习和教学使用。每章后附有思考题，多数章后还安排了案例，方便学生学习以及教师教学。

本书既可供公共管理相关专业的本科生使用，也可供公共管理专业的硕士生、博士生使用，同时还可以作为行政部门和事业单位的公务员、职员的培训教材。

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理学教程 / 黄德林, 陈世香主编. --北京: 科学出版社, 2014

21 世纪高等院校教材·公共管理系列

ISBN 978-7-03-039662-4

I. ①公… II. ①黄…②陈… III. ①公共管理—高等学校—教材
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 017748 号

责任编辑: 王京苏 / 责任校对: 黄江霞
责任印制: 阎 磊 / 封面设计: 蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京市文林印务有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2014 年 2 月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2014 年 2 月第一次印刷 印张: 18

字数: 422 000

定价: 35.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

主编简介

黄德林 男，1959年10月出生，湖北省老河口市人。工学博士，中国地质大学（武汉）公共管理学院教授、博士生导师。主要研究领域：资源环境公共政策与法律。

学术兼职：中国环境资源法学研究会常务理事、湖北省环境资源法学研究会副会长、湖北省行政法学研究会副会长。

陈世香 男，1973年12月出生，湖北省鄂州市人，政治学博士，武汉大学政治与公共管理学院行政管理系主任，教授、博士生导师。主要研究方向为公共（行政）管理与公共政策，专长于行政伦理与行政价值、公共政策与公共服务创新研究。

学术兼职：中国行政管理学会教学研究会常务理事兼副秘书长、中国软科学研究会理事会理事、湖北省行政管理学会副秘书长、湖北省公共管理研究会副秘书长。

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 公共管理范畴的界定	1
1.2 公共管理学的定义与特征	7
1.3 公共管理理论的发展变迁.....	11
第 2 章 公共管理环境	24
2.1 公共管理环境概述.....	24
2.2 公共管理内部环境.....	28
2.3 公共管理外部环境.....	36
2.4 我国当前公共管理环境面临的机遇与挑战.....	41
第 3 章 公共部门角色及职能定位	48
3.1 公共部门角色与职能概述.....	48
3.2 政府角色及职能定位.....	50
3.3 非政府公共组织角色及职能定位.....	53
3.4 转型期我国政府部门的角色与职能转变.....	57
第 4 章 公共部门人力资源管理及开发	63
4.1 公共部门人力资源管理概述.....	63
4.2 公共部门人力资源管理的内容.....	69
4.3 国家公务员制度.....	73
4.4 公共部门人力资源管理的发展.....	81
第 5 章 公共政策的制定与执行	90
5.1 公共政策概述.....	90
5.2 公共政策系统.....	92
5.3 公共政策的制定.....	96
5.4 公共政策的执行	101
5.5 公共政策的监控、评估与调整	105
第 6 章 公共管理法治与监督	109
6.1 公共管理法治	109
6.2 公共管理监督	121
第 7 章 公共财政管理	136
7.1 公共财政管理概述	136
7.2 公共预算管理	142
7.3 公共收入管理	148

7.4	公共支出管理	157
7.5	政府审计与监督	162
第8章	公共部门绩效管理	168
8.1	公共部门绩效管理概述	168
8.2	公共部门绩效评估	175
8.3	我国目前公共部门绩效管理的问题与对策	188
第9章	电子政务管理	196
9.1	电子政务概述	196
9.2	电子政务的框架体系与基本模式	202
9.3	电子政务与公共管理模式创新	209
9.4	国内外电子政务建设与发展趋势	215
第10章	第三部门	227
10.1	第三部门的概念	227
10.2	国际第三部门的发展分析	229
10.3	我国第三部门的发展状况	232
10.4	我国第三部门现状的成因分析	236
第11章	公共危机管理	241
11.1	公共危机管理概述	241
11.2	公共危机管理机制	246
11.3	我国应对群体性事件的机制	252
第12章	公共管理的变革与创新	257
12.1	当代西方国家公共管理的改革	257
12.2	我国公共管理的改革	261
12.3	公共管理新治理模式	271
参考文献		277
后记		279



第1章

导 论

公共管理作为一个相对独立的研究领域和学科，形成于19世纪末20世纪初。随着全球政治经济的不断演变和发展，以及各国公共管理学术界和实务界对于政府管理活动的高度重视，公共管理经过百余年的探索研究已经产生了新的研究视角，其内涵及外延有了新的拓展。传统公共管理研究的改进与升华在不断变化的理论和实践中变得势在必行。

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善以及各种国际性组织的不断加入，政府公共管理的性质、范围、内容和方式有了很大的改变。为了适应不断变化的国际、国内形势，改变我国传统的公共管理方式也迫在眉睫，为此必须转换研究视角，引入新的研究方法，进行理论的新探索。为便于对公共管理学的总体把握，在导论中，我们将探讨公共管理与公共管理学的相关概念、公共管理学的研究对象和方法以及公共管理理论的发展变迁等一系列问题。

1.1 公共管理范畴的界定

1.1.1 公共管理的概念、含义

公共管理成为学科，酝酿于欧洲，出现于美国。公共管理译自英语 public administration，后来也有的称为 public management。administration 是多义词，可译为管理或行政，因开始时主要研究政府管理，故中国和日本均将其译为行政，其内涵拓宽后，原名未改。现在我国的学科分类中，将公共管理作为管理学门类下的一级学科，而把行政管理作为公共管理学科之下的二级学科。

目前对于公共管理的概念还没有一个统一的定论，它作为一个独立的新兴学科，无论是在其发源地西方还是在起步不久的中国都尚未成熟。公共管理学理论及其范式的成熟和完善任重而道远。对于公共管理的内涵，国内外学者从各个角度进行了阐述，可谓仁者见仁，智者见智。

波兹曼(Barry Bozeman)和史陶斯曼(Jeffrey D. Straussman)认为，“公共管理就是对

政治权威的管理。如果不考虑组织的性质,大部分管理工作和任务是具有共通性的。但公共管理的主要领域是在政治系统下,一旦政治权威进入管理戏局,管理的游戏规则就会改变”。在波兹曼和史陶斯曼看来,在其书中运用公共管理一词有两个原因:一是他们的著作讨论战略问题,公共管理一词含有这个意思,远比内部行政具有更广的含义;二是公共行政一词几乎与政府官僚组织相关联,而公共管理一词更具有弹性。

美国的梅戈特(Astrid Merget)教授认为,公共管理是一个很新的术语。这是一个政策分析学院所使用的术语——当政策分析学院的教授们认识到他们的学生需要知道如何在公共机构和非营利机构中完成任务时,他们不想使用公共行政这个术语,因为公共行政在历史上与官僚机构及官僚联系密切。公共管理这个术语现在更为时髦,更受欢迎。某人从事公共管理表明他不仅能够熟练地执行政策、运作机构,而且能够娴熟地与所处的政治环境沟通,他应该能够与关心他所在机构和项目的组织和利益集团打交道。公共管理对于公务员行为的理解更为宽泛。就是说,那些致力于政策形成、政策执行和政策评估的过程都可以理解为公共管理。

卡尔森(G. D. Garson)和欧尔曼(E. S. Overman)则把公共管理定义为对行政的一般方面科学整合的研究,它将人力、财政、物资、信息和政治资源的管理与管理学的计划、组织、控制职能相融合。

澳大利亚莫纳什大学公共管理学系欧文·E·休斯(Owen E. Hughes)教授认为,“与管理相比,行政的范围更狭小、功能更有限,因此,从公共行政到公共管理的变化意味着理论和功能的变化”。“公共行政是服务公众的活动,公务员执行从其他方面产出的政策。它关注程序,将政策转化为行动以及机关管理。管理包括行政,但同时意味着以最大化的效率实现组织目标以及对结果的责任。公共行政的焦点在于过程、程序以及顺序性,而公共管理包括的更多。公共管理者不仅仅遵循指示,而且关注达成结果以及为达成结果而承担的责任。”

奥托(J. S. Otto)、海蒂(A. C. Hyde)和沙夫里茨(J. M. Shafritz)的观点是:“公共管理是公共行政或公共事务广大领域的一部分,其可谓综合了公共行政的方案设计与组织重建、政策与管理规划、经费预算制度、资源分配、财务管理、人力资源管理以及各种方法与艺术。公共管理将公共行政视为一门职业,将公共管理者视为职业的实践者。公共管理关注那些能够将理念、政策转化为行动规则的管理工具、技术、知识和技巧。”

另外,我国学者也对公共管理进行了不同的阐述,如我国行政学的元老、中山大学夏书章教授在其《现代公共管理导论》中认为:公共管理有狭义和广义之分,狭义的公共管理是指政府对社会公共事务的管理(即狭义的行政管理),广义的公共管理包括政府、公共事业单位和所有非政府组织(non-governmental organization, NGO)部门的公共事务管理。夏书章教授认为公共管理指的应当是狭义的公共管理,即狭义的行政管理,因此,公共管理学与公共行政学是同一个东西。

北京大学陈庆云教授给公共管理下了一个鲜明的定义:“所谓公共管理是指那些不以盈利为目的,旨在追求有效增进与公平分配社会公共利益的调控活动。”

张成福和党秀云教授在其著作《公共管理学》一书中,将公共管理定义为:“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。”

张良教授在其所著《公共管理导论》中认为：“所谓公共管理是指政府为促进社会整体协调发展，采用各种方式对涉及社会全体公众整体的生活质量和共同利益的一系列活动进行调节控制的过程。”

厦门大学陈振明教授在《公共管理学》一书中没有对公共管理的内涵作明确的界定。他说：“公共管理是一种客观的社会活动及过程，它构成公共管理学的研究对象。”但什么是公共管理的内涵呢？他通过公共管理与私人管理的比较，论述了公共管理的若干重要特点，但始终没有给公共管理下一个明确的定义。

从以上国内外学者对公共管理内涵的理解来看，我们认为，公共管理是以政府为核心的公共部门，综合运用政治的、经济的、管理的、法律的等多种方法，合理配置公共资源，依法对社会公共事务进行管理，提升公共部门活动的绩效，提供公共产品，从而达到增进公共利益目的的一种管理活动。

1.1.2 公共管理的界定

为了更好地理解什么是公共管理，我们还需要清楚地辨别公共管理与其他相关概念的关系，这就有必要对公共管理与公共行政、企业管理的联系和区别进行分析，科学地对公共管理进行界定。

1. 公共管理与公共行政

对于公共管理与公共行政的关系，目前在学术界有三种看法：①公共行政与公共管理并没有本质区别，公共行政从历史上看有它独有的特征，公共管理的名称尽管是后来才有的，却大有取代公共行政之势。不过在现阶段，公共行政和公共管理已经在很大程度上趋同，从本质上看，公共行政与公共管理已经没有什么区别。②公共管理是公共行政的一个分支，是专门研究公共行政中的方法、技巧和技术的部分，公共管理的具体活动主要是公共行政中的项目设计、组织结构规划、制定政策和管理计划、有效配置人力资源和其他公共资源等。③公共管理是不同于传统公共行政的新的管理模式，不能简单地将公共管理等同于公共行政，公共管理在管理内容、管理思想、管理手段等许多方面都有自己的特性，都区别于传统的行政管理。三种观点比较起来，我们认为第三种观点有比较大的合理性。

公共管理与行政管理的联系体现在：第一，两者都把社会公共事务作为自己的管理对象，都要通过对社会公共资源的合理配置，通过为社会公众提供公共产品和公共服务，通过协调、平衡公共利益，来维护社会的协调发展，增进社会公众的政治、经济等利益。第二，在公共管理和行政管理中，政府机构都是重要的主体，在行政管理中政府机构的主体性地位是不言而喻的，即使在公共管理中，无论是在中国还是在西方发达国家，政府也都毫无疑问地居于主要地位。第三，无论是行政管理还是公共管理，其都要借助于政治的、经济的、法律的、伦理的等手段，通过直接管理和间接管理，来实现对社会公共事务的管理职能。

公共管理与行政管理的区别表现在：

第一，公共管理与行政管理的主体有差别。公共管理的主体是指公共管理活动的组织者、执行者和承担者，也就是公共管理活动中享有管理权力和承担管理义务的组织。

行政管理的主体是指行政管理活动的组织者、执行者和承担者。公共管理的主体和行政管理的主体是有明显区别的。行政管理的主体仅仅局限于政府机构,也就是行政组织。公共管理的主体尽管以政府机构为主,但是并不局限于政府机构,还包括承担社会公共管理职能的其他组织,如非营利非政府组织,其中有慈善机构、社会公益组织、资助学术研究的基金会等机构。

在公共管理主体所包含的具体内容上,有学者认为,公共管理的主体与客体不仅是由公共管理的定义决定的,同时也是由具体的国情实际,特别是政治体制、经济体制决定的。因此,不论我国学术界对公共管理如何定义,我国与西方国家政治体制、经济体制的差异必然导致公共管理主体与客体的差异,也就是说,公共管理的主体和客体也必须实现本体化。朱广忠的结论是:“我国公共管理的直接主体是各级政府,我国公共管理的间接主体是中国共产党,企业不属于公共管理的主体。”这个定义中不包含非营利非政府组织,如中介组织,因此,这个有关公共管理主体的定义是不完整的。

学术界存在着对公共管理主体的不同观点,其中有一种观点将公共管理主体分为狭义和广义两种。狭义的认识是,公共管理就是政府行政管理,因此,管理主体就是政府,这里的“政府”一词不仅包含了立法、行政、司法等国家机构的广义政府,而且还涉及了执政党的机构。广义的认识是,公共管理是对一切社会公共事务的管理,因此,管理主体是一切服务于社会公共利益的组织,包括政府和一切非营利组织(non-profit organization, NPO)。也有人认为,公共管理主体是以政府为核心的多元化体系。除政府以外的公共管理主体是指利他性、自愿性的非政府组织。也有的学者依据管理主体与公共权力中心的距离,将公共管理主体系统地概括为六种类型:第一类是直接掌握公共权力、处理公共事务的国家机关(广义的政府),也可以称为权力组织;第二类是执政党,它在权力组织的形成和运行过程中有着正式的、合法的、重要的地位与作用;第三类是政治团体,它们与国家权力不具有正式的、直接的、法律程序上的联系,但是也与国家权力相关,如工会、妇联、共青团等;第四类是依靠法律和政府授权来处理公共事务的公共部门,如各类事业单位等;第五类是在政府指导下,由基层群众组成的“自我管理、自我教育、自我服务”的自治组织;第六类是不依靠公共权力来处理公共事务的民间组织,一般分为社会团体和民办非企业单位两类。在社会转型时期,上述第五类和第六类组织将伴随政府职能的转变而发挥越来越显著的作用,成为不可或缺的公共管理主体。

在我们看来,严格地讲,公共管理的主体中不应该包含立法、司法等广义的国家机构,而只应该包含执行管理职能的狭义的政府机构,包括承担社会公共管理职能的非营利非政府组织。从这一认识出发,我们可以清楚地看到,行政管理主体与公共管理主体的差异主要表现在:①是否包含承担社会公共管理职能的非营利非政府组织。②在行政管理中,多数学者的观点没有把中共各级党委、各级人民代表大会(简称人大)及其常务委员会(简称常委会)等作为行政管理的主体进行研究,而在公共管理中,有相当一部分学者将中共各级党委、人大甚至法院、检察院都包含在公共管理主体之中。

第二,公共管理与行政管理的管理客体有一定差异。所谓管理客体,指的是管理活动中具体的权利和义务所指向的对象,也就是权利和义务得以产生的凭借物。有人认为,公共管理活动所涉及的内容比较宽泛,因此,公共管理的客体所包括的内容也就比较广,它

主要包括公共行为、公共项目、公共人力资源、公共财产和资源、公共收费等。公共行为包括公共管理行为和公众行为；公共项目是具体的公共服务工程；公共人力资源主要是政府和社会公共服务的人力资源；公共财产和资源主要包括公共设施、公共物品和产品、公共信息资源；公共收费是指公共管理过程中的收费项目。相比之下，行政管理的客体所包含的内容就比较狭窄一点，一些被包含在公共管理客体中的内容，并没有包含在行政管理的客体之中。

第三，公共管理与行政管理的管理内容有所差别。管理内容是指管理活动中具体的权利和义务。这些权利和义务既包含管理者的权利和义务，也包含被管理者的权利和义务。公共管理的管理内容比行政管理的管理内容要宽泛一些。从管理人的角度来说，权利主要是指组织和管理的权利、强制和处罚的权利、委托和监督的权利；义务包括执行的义务、服务的义务、保护合法和查处违法的义务。从被管理人的角度来说，权利主要包括依法行为的权利、监督管理人的权利、申诉和控告的权利；义务主要包括遵纪守法的义务、接受委托代理执行的义务、违法后接受处罚的义务等。

第四，公共管理与行政管理的管理目标有所不同。从管理目标上看，公共管理从传统公共行政的“内部取向”转变为“外部取向”，从重视机构、过程和程序的管理转变为重视项目、结果与绩效的研究和管理。公共行政强调管理过程的规范性，而公共管理更强调结果。对于公共管理来讲，其目标是实现效率和公平，因此，除了要掌握好决策、计划、控制等环节外，还要认真履行公共责任，用好公共权力，提倡公共道德；要解决资源配置中的矛盾，更要解决社会问题，要研究如何增进并公平分配公共利益。因此，公共管理既注重过程管理，也注重结果管理。

第五，公共管理与行政管理的管理手段有一定差别。从管理手段上看，公共行政重视计划、组织、指导、协调、报告等基本技能，而公共管理集中关注那些可以用来将思想和政策转变为行动的管理工具、技术、知识和技巧。其包括职位分类、招聘和选择程序、预算分析和规划、监督技巧、反馈和控制等，这些工具在传统的公共行政中很容易被忽视。

第六，公共管理与行政管理的管理思想有所差异。公共管理将企业管理的思想引入到公共管理中来，强调“管理市场化”。而公共行政中强调执行规范，注重“政策科学化”。

2. 公共管理与企业管理

自20世纪80年代以来，英国等国家开展了新公共管理运动。新公共管理运动的主要内容之一是追求政府管理的效率和效益，强调借鉴企业管理的经验和技术，对政府公共管理进行改造，因此，有人将新公共管理运动称之为用企业家精神改造政府。那么，公共管理与企业管理究竟是否可以完全同化？公共管理与企业管理有什么相同之处和不同之处？

公共管理与企业管理的相同之处表现在二者都属于管理的范畴，都强调效率、效益，要求进行科学管理，科学地调配人力、物力、财力，实现组织效率的最高化和效益的最大化。

公共管理与企业管理在技术和思想上虽然可以互相借鉴、学习，但是两者毕竟有着本质的区别。公共管理与企业管理的不同之处表现在：

第一，公共管理与企业管理的主体不同。公共管理的主体是政府组织以及承担社会公共事务管理职能的非营利非政府组织。而企业管理的主体是各种企业组织，包括股份有限

公司、国有企业、合资企业、合伙企业、非法人企业等。

第二，公共管理与企业管理的领域不同。公共管理研究的是公共领域的管理问题，所要解决的是公共问题，所要提供的产品是公共物品。公共问题是指社会成员在公共生活中共同受其广泛影响，具备不可分性，与公共利益密切相关的那些公共性社会问题。公共问题无疑是社会问题，但并非所有社会问题都是公共问题。公共问题是社会问题中超越了“私域”而具有广泛影响的问题，如环境保护、交通安全、食品卫生监督、产品的质量和安全等。

与公共管理相反，企业管理是以私人领域或部门的管理为对象，是营利性组织的管理。企业是指从事生产、流通等经济活动，自主经营、独立核算，并具有法人资格的基本经济单位。

第三，公共管理与企业管理追求的价值目标不同。公共管理的核心主体是政府，政府组织是一种公共服务组织，是社会公共利益的代表。所以公共管理追求的是公共利益，这是公共管理的本质。对公共管理的评价，不仅要看其效率，更重要的是看它在多大程度上实现了公共利益，满足了社会大多数人的需要。公共管理把社会公平和社会公正放在显要的位置上，公共管理的价值目标就是有效地增进公共利益，并且把增进的公共利益公平地分配给社会的每一个成员，促进社会福利的最大化。

与公共管理不同，企业管理是营利性组织的管理，是“私域管理”，其价值目标是追求本企业利润最大化、收益最大化。企业管理的主体是“经济人”、“自利人”，它遵循的是市场规则，被市场规律所支配。企业管理的核心是效率，是以相同的投入获取最大的产出，其本质是追求私人利益的最大化。虽然企业提供了社会需要的产品，上缴了利税，创造了有益于整个社会发展的价值，实现了其社会责任，但是就其基本动机而言，为社会提供产品只是手段，追求自身利润的最大化才是其目的。

第四，人事管理(personnel management)制度不同。与企业中的人事管理制度相比，公共管理组织中的人事管理制度较为严格，特别是政府组织中的工作人员大多是国家公务员，其录用、晋升、奖惩、辞退等许多环节，都必须依照国家有关公务员的法律法规运行，不得随意进行。总统、副总统、总理、副总理、部长等重要职位，必须经过法定的程序产生、罢免。而企业中的人事管理制度，在不违反国家有关劳动及社会保障的法律法规的前提下，如何录用、晋升、奖惩、辞退等，可以由企业自行决定，包括企业经理人员的选拔、任用、薪金等，可以由企业董事会决定。一般而言，政府公务人员需要经过公开选拔程序。企业需要的人员可以很快录用，很快晋升。而在公共部门中，特别是政府部门中，其工作人员的晋升一般都要循序渐进，一步一步地晋升。

第五，公共管理与企业管理相比，其追求经济效率和效益的意识不强。由于政府部门的资金大部分来源于财政无偿的拨款，政府官员没有创造利润的指标和压力，因此，政府官员并不积极地去削减开支，对于提高财政资金使用的效率也不是十分关心。而企业是股东投资建立的，股东要求有明显的经济效益。经济效益不明显或者低下，企业在激烈的市场竞争中就会处于十分不利的地位。经济效益决定着企业的生死存亡。因此，企业追求经济效率和效益的动机十分强烈。

第六，与政治的关系不同，做出决策时受政治因素影响的大小不同。不管学术界对公

共管理的内容如何看,也不管学术界对公共管理与政治的关系如何评价,不可否认的是,公共管理受政治的影响比较大。公共管理人员在做出一个决策、执行一个决策或者修正一个决策的时候,都必然要考虑到政治因素的影响。而企业管理的目的,就是追求最大的经济利益,做出管理决策时,首先考虑的是经济效益,其次才有可能考虑到政治因素。例如,在社会上出现粮食短缺时,公共管理组织首先想到的是拨出款项,组织粮食来救济民众。而企业首先想到的可能是囤积居奇,等粮食价格上升到很高的时候,再抛售粮食以获取暴利。

1.2 公共管理学的定义与特征

1.2.1 公共管理学的定义

一般来说,公共管理学是研究公共管理实践活动及其发展规律的科学。然而对于什么是公共管理学,国内外学者莫衷一是,并没有形成统一的说法。

在国外,有学者将公共管理学等同于公共行政学,如罗森布鲁姆(D. H. Rosenbloom),他力图将当代公共部门管理理论与实践的新变化纳入公共行政学的框架中。这些学者并不承认公共管理是一个新术语,认为公共行政学早已提出公共管理一词。也有学者则把公共管理学当做公共行政学的一个分支学科,其代表人物是奥托、海蒂和沙夫里茨。另外,多数学者认为公共管理学是一种不同于传统公共行政学和政策分析的新途径、新范式,其代表人物有波兹曼和史陶斯曼、卡尔森和欧尔曼等。

在国内,大量学者也进行了探讨。有学者认为,“公共管理学以公共管理活动为基本(研究)对象,主要研究以政府为核心的公共部门,管理什么以及如何进行管理。从这个角度看,公共管理学不是对公共行政学的简单否定,而是对公共行政学的积极发展”。“公共管理学应该是价值理性与工具理性的统一体,不仅要解决‘如何做’的问题,也要解决‘为谁做’的问题;不仅要回答在实践中出现的各种公共事务和社会问题如何解决的‘管理’问题,同时更要回答‘为何做’和‘为谁做’的‘公共’问题。”也有学者认为:“公共管理学是一门新兴的学科与学派,旨在帮助公共管理者获取解决公共问题、处理公共事务所需的知识、技能与策略。作为一门学科,它以公共管理者为教学与研究的对象;既重视公共管理的外部环境,又重视内在的管理;公共管理重视私部门的管理方法与技术,但未改变公共部门的主体性;作为一门学科,它是科际整合的。”

中国人民大学彭和平教授在列举了一些关于行政及行政管理学的定义后,将公共行政学定义为:“一门研究国家行政组织及其管理社会公共事务的活动、过程、方式、责任和效果的科学。”

陈振明教授在其主编的《公共管理学》中将公共管理学定义为:“公共管理学是一个研究公共管理活动或公共管理实践的学科,可以将它界定为一门综合地运用各种科学知识和方法来研究公共管理组织和公共管理过程及其规律性的学科。”

综上所述,我们认为,公共管理学就是研究以政府为核心的包括非政府组织在内的公共管理部门的管理范围、管理职能、管理机构设置、管理手段、管理人员、效能、公共政

策分析、信息沟通、公共管理环境、公共管理发展与改革等内容及其规律性的一门学科。

1.2.2 公共管理学的研究对象

当我们在探讨公共管理和公共管理学的定义时,我们已经不可避免地一定程度上接触到了公共管理学的研究对象。任何一门学科都是以客观世界的某一类事物、现象或过程作为研究对象的,科学研究就是要探讨这类事物或现象及过程的本质联系或规律性,从而形成学科的概念、范畴、定理、原理和方法的理论体系。公共管理是一种客观的社会活动及过程,它构成公共管理学的研究对象。公共管理学所要研究的是作为公共事务管理主体的公共组织,特别是政府组织的结构、功能及其与环境的关系,研究公共管理活动的过程及其环节(如组织、决策、沟通、协调、监控、评估等)。它要求我们从更广泛的意义上去看待政府、公共部门以及公共政策,研究政府与公众或社会之间的互动关系。

公共管理学的研究对象包括公共管理的过程、公共组织的结构、公共管理者的行为、公共管理的战略与决策、公共管理的目标及控制以及公共管理的绩效等方面。如果进一步作具体分析,我们认为公共管理学的研究对象可以划分为四个大的部分:第一部分是基础部分,研究公共管理学的基础理论,如公共管理的定义、历史、作用,公共管理研究中的主导理论,公共管理的环境,公共管理的界定等。第二部分是主体部分,主要研究公共管理主体的构成、职能等。第三部分是客体部分,主要研究公共管理的各种事务。第四部分是技术与方法部分,如定性研究方法、定量研究方法等。

1.2.3 公共管理学的研究途径和方法

1. 公共管理学的研究途径

公共管理学是一个跨学科、综合性的研究领域,它可以有不同的研究途径。具有代表性的有:一是公共政策途径(public policy approach,简称P途径);二是企业管理途径(business policy approach,简称B途径);三是P途径与B途径的综合——公共管理途径。

(1)P途径下的公共管理研究认为,公共管理必须与公共政策的形成和制定密切联系。公共管理学者列恩(L. E. Lynn)直接将公共管理界定为政策管理,认为只有从管理的观点探讨公共政策,才能落实政策目标与理想。依据他的观点,政策管理就是指具有行政责任的公共官员对于政府行动予以在政治上有利的诠释。

P途径下的公共管理研究一般将公共管理者界定为那些处于高层次政策管理职位的人,而非日常行政事务的管理者,同时特别强调具有政策制定权的局级行政主管的管理策略。依此,其比较重视公共管理的政治向度。就研究取向而言,P途径十分重视非理论性的、非量化的、以实务为基础的规范取向;在研究方法上,其大多是采用个案研究法。因此,对于这种公共管理理论而言,公共政策代表公共事务管理中的“柔性面”,而政策分析则代表公共事务管理中的“硬件面”。

(2)20世纪70年代,在管理思潮的影响下,各国的企业行政管理学院不再专注于对企业内部行政管理过程的研究,转而开始注重研究工商政策与管理战略,于是纷纷改名为管理学院(school of management)。在此背景下,B途径的公共管理研究也逐步发展起来。

B途径的公共管理与P途径的公共管理相比,有以下不同之处:①B途径的公共管理研究在课程设计上依循商学院的传统,P途径的公共管理研究则依循公共政策学院的传统;②B途径的公共管理研究并不强调公共组织与私人组织的差异性,P途径的公共管理研究则特别凸显公共组织的特殊性;③B途径的公共管理研究企图与公共行政合流,P途径的公共管理研究则企图摆脱公共行政,开辟一个独立的管理研究领域;④B途径的公共管理研究重视策略与组织间的管理,是过程取向的,因而非常强调组织设计、人事与预算等问题,但P途径的公共管理研究则强调政策与政治问题;⑤B途径的公共管理研究主张采用量化分析(如集群资料分析、实验设计),P途径的公共管理研究则强调采用个案研究法。

(3)公共管理的P途径和B途径经过20世纪七八十年代的孕育和发展逐渐汇合,形成公共管理途径。1991年9月20~21日,来自美国的73位学者汇集于MPA(master of public administration)项目发源地的雪城大学(Syracuse University)麦克斯韦尔学院,举行第一次美国的公共管理学术研讨会,这可以说是公共管理途径诞生的象征性标志。

波兹曼在《公共管理:学科现状》的导言“两种公共管理概念”中则力图将P途径和B途径加以综合,认为公共管理途径应具有如下特征:①既关心战略,又关心过程,但以一种外部的焦点为取向;②在强调“硬”知识(管理方法、技术,尤其是定量分析技术)的同时,继续关注“软”知识(管理的政治环境、价值等);③以资深公共管理者(中层和高层管理者)为方向;④给公共管理中的“公共”下更广泛的定义,以便将非营利组织、私人企业的公共方面包含于其中;⑤关注理论和规范研究。

此外,比较有影响的学科途径还包括政治学途径、法学途径以及经济学途径。公共管理学是一个跨学科、综合性的研究领域,所以研究途径随着形势的变革而有所不同、有所创新,因此,公共管理学的研究途径还有待于探索和深化。

2. 公共管理学的研究方法

研究和学习公共管理,有许多方法,这些方法主要有以下几种:

(1)比较分析法。有比较才有鉴别,比较分析法就是对不同国家(地区)的公共管理制度通过比较加以学习研究,也可以对同一个国家(地区)不同时期的公共管理状况进行比较研究。这种方法便于揭示不同国家(地区)、不同国情条件下的公共管理的特点和相同国家(地区)不同历史时期的公共管理的特点。在公共管理比较分析研究中,运用较多的是模式比较,也就是将各个国家和地区的政治经济状况和公共管理情况加以归纳、分类,总结出不同的模式。

(2)抽样分析法(包括随机抽样和非随机抽样)。所谓抽样分析法,就是按照随机或者非随机原则,从全部事实、案例中抽取一定比例的样本进行调查、分析和研究,依据对样本的调查、分析和研究,推断、总结对公共管理活动规律性认识的方法。运用抽样分析法,必须科学地选取样本,保证样本的真实性和代表性,以保证研究结果的真实性和代表性。

(3)系统方法和生态方法。系统方法是从系统工程理论移植过来的一种科学研究方法,这种方法强调从整体和内在联系中把握研究对象,运用这种方法可以把公共管理看做整个社会大系统中的一个子系统,进而探讨子系统内部以及子系统与社会大系统之间的必然联

系,总结其中的规律性。生态方法则是借用现代生物学的研究方法,揭示公共管理活动与其周围环境之间的辩证关系,更全面地总结公共管理活动的特点及其发展趋势。

(4)案例分析法。案例分析法是通过公共管理个案的分析研究,总结出带有规律性的理论,用这种理论指导公共管理的实践。这种研究方法采用统计调查、个案分析等手段,对具体的公共管理事例进行分析研究,具有联系实际、简单明了、针对性强等特点,比较实用。但是案例分析法具有一定的缺陷,因为每一个公共管理案例都具有自己的特点和环境,从一个特定的公共管理案例总结出的理论,不一定能适用于另一个环境的公共管理活动。所以,运用这一方法要注意分析问题的个性与所选择案例的代表性。

(5)定量分析法。定量分析法就是在广泛收集有关数据的基础上,运用现代数学方法和计算机手段,把复杂的公共管理活动转化为一定的数量关系、数据模型,以从数量的角度来揭示公共管理的规律和原理。采用定量分析法必须以准确的数据统计、调查资料为依据,并且要求将定量分析与定性分析相结合。

1.2.4 公共管理的学科特征

公共管理学是当代社会科学的总括,表现出交叉性的特征,它是人们应用各种学科知识研究公共管理过程的一个综合性研究领域。具体地说,公共管理学具有以下几方面的基本特征:

第一,跨学科与专门化的统一。一方面,公共管理学是在当代政治学、经济学、管理学、社会学、政策学等学科基础上,融合各种理论逐步发展起来的;另一方面,公共管理学作为一门独立学科,其地位也毋庸置疑,且日趋巩固,它已经在吸收其他学科理论和方法的基础上,逐渐形成本学科的“研究范式”或“研究纲领”,并且已取得丰硕的研究成果。

第二,在综合运用多学科理论与方法的同时更重视从经济学视角来研究公共管理问题,在重视定性分析的同时更强调定量分析工具的运用。

第三,公共管理学是实证性与规范性的统一。它既重视经验研究,从经验中汲取出知识,又提倡研究“应该不应该”的问题,用以规范公共管理行为。因此,案例分析成为公共管理的一种核心研究方法,这就有别于传统公共行政学过多地局限于规范研究,囿于普遍使用的“行政原则”的探讨。

第四,公共性与管理性的统一。这个特征就是通常人们所说的政治性与社会性、可操作性的关系。公共管理主体所涉及的是国家、政府或其他公共组织,它们大多是政治组织。与私人管理不同,公共管理过程更多的是一种政治过程,因而公共管理的公共性或政治性特征十分显著。但是,公共管理学也具有明显的管理性特征,它从属于一般管理过程,同样包含决策、计划、沟通、协调、监控等基本环节,并采用某些共同的管理方法和技术。

第五,以公共利益为核心展开对公共机构与其他社会机构(各类企业和公共组织等)以及与个人之间的利益关系问题的研究,大大拓展了以往公共行政学的研究领域。它涉及的对象,除了政府组织管理外,还包括一般的社会公共组织、公益性组织或非政府组织、非营利组织的管理问题;它涉及的主题众多,如政府与市场、政府与企业、政府与社会、外部性、公共物品、公共选择、政府失灵、公共政治管理、公共资源(人力、财力、信息)管理等。

1.3 公共管理理论的发展变迁

1.3.1 西方公共管理理论的发展与演变

西方公共管理理论的发展与演变,显然是一个比较有价值的研究领域。在我们看来,要研究公共管理的历史,离不开对行政学历史的研究。因为,一方面,公共管理学研究是从公共行政学开始发展起来的,与行政学有着密不可分的联系;另一方面,公共管理与行政管理的管理主体、管理内容和方式都有交叉、重叠之处,以至于公共管理至今仍然被一些学者视为公共行政的一个分支。因此,研究公共管理与公共管理学的发展与演变,必须从对行政学历史的研究开始。依据这种观点,我们把西方公共管理理论的发展与演变分为公共行政理论的产生与形成时期、公共行政理论的发展时期、公共管理与新公共管理时期三个阶段。

1. 公共行政理论的产生与形成时期

西方现代公共行政理论的研究发端于19世纪末、20世纪初。有几个事件标志着西方公共行政学研究的起步。首先是美国学者伍德罗·威尔逊(后来当选为美国总统)于1887年在《政治学季刊》上发表了一篇题为《行政研究》的文章,提出现实的发展要求行政研究具有自己的资金、队伍、出版物和社会地位。他主张着重研究欧美国家的差别,建立政治上中立、职业上学有专长、道德上清廉、工作上富有效率的公共体制。为了做到这一点,就必须对行政进行合理的分析。行政研究应当注重结果、过程、目的、方法及一切与公共行政有关的课题。其次,哥伦比亚大学教授古德诺于1900年出版《政治与行政》一书,主张政治与行政分离,提出了“政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行”的著名论断,也就是“政治与行政二分法”,从功能上区分了政治与行政。1926年,美国行政学者怀特出版了大学教科书《公共行政导论》,1927年又出版了《城市管理》。1927年,行政学者魏洛比出版了大学教科书《公共行政原理》。这些著作的出版标志着行政学作为一门科学已经正式形成。

这个时期行政学的发展产生了下述思想:①把政治和行政分开被认为是理所当然并且也应该为之努力的目标,行政被视为一个独特的领域,它有其自己独特的价值、规则和方法;②在科学管理理论的范围内确定组织理论,组织理论包括等级体制、参谋机构、控制幅度、分工体系等课题;③执行预算被视为合理性、合作、计划和控制的工具;④人事管理被确定为另一个合理性的因素,如行政人员的工作、行政人员的选择和报酬等;⑤行政应是中性的、无党派的职业,以保证权威性、专业性和合理性;⑥应当设立一套行政法,规定行政过程的标准。这一时期的代表性理论是科学行政理论,科学行政理论的基本内容是:①时间和动作研究;②任务管理;③组织职能化原理。

2. 公共行政理论的发展时期

20世纪30年代至70年代可以看做公共行政理论的发展时期。公共行政理论产生与形成时期取得了许多成就,但是也存在着一些问题,具体体现在对公务员作为人的人性一面研究不够,研究行政机构时局限于行政机构本身,没有对行政所处的环境进行研究。这