

公共管理 理论阐释与实证分析

○ 主编 周文 尤光付

GONGGONG GUANLI

LILUN CHANSHI

YU SHIZHENG FENXI



中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCES PRESS

公共管理 理论阐释与实证分析

○ 主 编 周 文 尤光付

○ 副主编 查 宏 孙永祥

GONGGONG GUANLI

LILUN CHANSHI

YU SHIZHENG FENXI



中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理：理论阐释与实证分析/周文，尤光付主编. —北京：中国社会科学出版社，2007.5

ISBN 978-7-5004-5857-9

I. 公… II. ①周… ②尤… III. 公共管理 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 119045 号

责任编辑 张 红
责任校对 郭 娟
封面设计 福瑞来书装
版式设计 戴 宽

出版发行 中国社会科学出版社

社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010—84029453	传 真	010—84017153
网 址	http://www.csspw.cn		
经 销	新华书店		
印 刷	华审印刷厂	装 订	广增装订厂
版 次	2007 年 5 月第 1 版	印 次	2007 年 5 月第 1 次印刷
开 本	710×1000 1/16		
印 张	14.625	插 页	2
字 数	260 千字		
定 价	25.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 公共管理的内涵界定	(1)
一 管理的内涵	(1)
二 公共管理的内涵和特征	(2)
三 公共管理与行政管理、企业管理的联系与区别	(5)
第二节 公共管理的主导理论	(7)
一 新公共管理理论	(7)
二 新制度经济学的理论启示	(12)
三 治理理论	(21)
四 科学发展观及其指导下的管理取向	(23)
第三节 公共管理学的学科特征及其研究方法	(29)
一 公共管理学的学科特征	(29)
二 公共管理学的研究方法	(30)
第二章 公共组织	(33)
第一节 公共组织概述	(33)
一 公共组织的含义和特征	(33)
二 公共组织的分类	(34)
三 公共组织的体制	(35)
第二节 政府组织	(37)
一 政府的职能转变	(37)
二 政府的治理方式转变	(38)
第三节 非营利组织	(42)
一 非营利组织的含义、特征和分类	(42)
二 我国非营利组织的社会作用	(43)
三 我国非营利组织发展面临的问题与对策	(45)
第三章 公共管理过程	(48)
第一节 决策与执行	(48)
一 公共决策系统	(48)

二 公共决策程序	(50)
三 公共决策的民主化、科学化和规范化	(51)
四 决策执行的原则和环节	(53)
第二节 政策制定与实施	(56)
一 公共政策的类型与作用	(56)
二 公共政策的制定	(58)
三 公共政策的实施	(61)
第三节 领导者	(64)
一 领导的含义	(64)
二 领导者的职责与权力	(65)
三 领导者的素质与群体结构	(67)
第四节 争议处置与监督	(70)
一 调解与仲裁	(70)
二 行政复议与行政诉讼	(73)
三 行政赔偿与行政补偿	(76)
四 自律与他律监督	(78)
第五节 治理形象塑造	(84)
一 公共组织治理形象的含义和特征	(85)
二 公共组织治理形象的形成过程	(88)
三 公共组织治理形象系列	(93)
第四章 政府人力资源管理	(96)
第一节 公共人力资源管理概述	(96)
一 公共人力资源管理的内涵和特征	(96)
二 公共部门人力资源管理过程和环节	(99)
第二节 政府人力资源管理分析	(102)
一 政府人力资源管理的特点	(102)
二 我国政府人力资源管理尚存的不足	(102)
三 政府人力资源管理的变革取向	(104)
第三节 公务员激励机制的运作及其改善	(106)
一 公务员激励机制的变迁及内容	(106)
二 我国公务员激励机制运作状况分析	(110)
三 改进我国公务员激励机制的举措探讨	(116)
第五章 政府公共服务电子化：以武汉市政府为例	(122)
第一节 武汉市政府公共服务电子化的发展状况	(122)

一 武汉市政府公共服务电子化的发展过程	(122)
二 武汉市政府公共服务电子化的内容	(125)
三 武汉市政府公共服务电子化的特色	(126)
第二节 武汉市政府公共服务电子化的不足分析	(130)
一 公共服务电子化服务对象覆盖面不全	(130)
二 公共服务电子化整合度不高	(130)
三 公共服务电子化完备性不够	(131)
四 公共服务电子化服务手段不多	(132)
第三节 改进政府公共服务电子化的措施探讨	(133)
一 缩小“数字鸿沟”、提高服务的覆盖面	(133)
二 整合信息资源, 实行“一站式”服务	(134)
三 建立电子化公共服务绩效评价机制, 保证服务的满意度	(135)
第六章 公共危机管理: 以 T 县政府处置“春蚕中毒”事件为例	(137)
第一节 公共危机管理概述	(137)
一 公共危机的含义和特征	(137)
二 公共危机管理的过程	(138)
第二节 T 县政府的公共危机管理能力	(140)
一 T 县政府处置“春蚕中毒”事件的措施	(140)
二 T 县政府处置“春蚕中毒”事件的能力	(142)
三 T 县政府危机管理能力的不足及其原因	(143)
第三节 提升县级政府公共危机管理能力的举措探讨	(146)
一 完善公共危机管理法制, 提升县级政府依法行政能力	(146)
二 改革公共危机管理体制, 提升县级政府应急处理能力	(147)
三 疏导公共危机管理信息传播, 提升县级政府信息沟通能力	(149)
第七章 乡镇体制改革: 以“咸安模式”为例	(151)
第一节 乡镇体制及其制度变迁	(151)
一 乡镇体制的含义和特征	(151)
二 乡镇体制的制度变迁	(153)
三 现行乡镇体制存在的弊端	(154)
四 乡镇体制改革的方案探讨	(157)
第二节 咸安乡镇体制改革	(158)
一 咸安乡镇体制改革的内容	(158)
二 咸安乡镇体制改革的成效	(162)
三 咸安乡镇体制改革后待解决的问题	(163)

第三节 启示与展望	(164)
一 “咸安模式”的启示	(164)
二 深化乡镇体制改革的取向展望	(165)
第八章 政府宏观调控：以房地产价格宏观调控为例	(167)
第一节 房地产价格政府宏观调控概述	(167)
一 房地产价格构成及其影响因素	(167)
二 房地产价格政府宏观调控的政策机制	(171)
第二节 政府对房地产价格调控的措施分析	(172)
一 房地产价格调控政策措施	(172)
二 房地产价格调控的效果	(180)
三 房地产价格调控仍待解决的问题	(182)
第三节 政府对房地产价格调控的取向展望	(185)
一 在土地制度上，宜盘活存量土地，完善土地供应办法	(185)
二 在税收上，宜强化税收的调节作用，控制投资性购房	(186)
三 在信贷上，严格执行信贷政策，提高住房抵押贷款的 资本成本	(187)
四 在市场规范上，整顿房地产市场秩序，规范企业行为	(187)
五 在解决中低收入者住房上，完善住房保障体系，推进二手房 市场建设	(188)
第九章 政府服务满意度测评	(190)
第一节 政府服务满意度测评的概念、指标和意义	(190)
一 相关概念界定	(190)
二 测评指标及其体系	(191)
第二节 政府服务满意度测评的过程	(194)
一 指标设定及其处理	(194)
二 样本人群的情况分析	(197)
三 市民对政府服务综合满意度测评结果	(199)
四 市民对政府服务满意度的差异分析	(204)
第三节 简短的结语	(217)
本章附录一 武汉市政府服务调查表	(219)
主要参考文献	(224)
后记	(227)

第一章 导 论

公共管理作为社会公共部门（政府和非营利部门）依法运用公共权力管理社会公共事务，实现社会公共利益的过程，已经成为理论界普遍关注的问题。本章主要是围绕公共管理的内涵、特征、与其他学科间关系及公共管理学的发展等展开论述，以期为读者勾勒出一个基本的公共管理理论框架和发展轨迹。

第一节 公共管理的内涵界定

一 管理的内涵

“管”在汉语中本是指竹制六孔乐器，兼指竹管及与之相似的管子。古代的钥匙也为管状，因此也是管。《左传·僖公三十二年》中有：“郑人使我掌其北门之管。”这里“管”是指要害性工作，因此掌管成为主管意义的动词，并被理解为联合结构，于是管字也就有了管理的意思。“理”本是玉的纹理，作动词指治玉，如《韩非子》：“王乃使人理其璞而得宝焉”，引申为治理。

在西方国家，*govern*（管理）一词有双重含义：一是指管理的权力，包括压迫、强迫的权力，因而意味着有治者与被治者的分野；二是 *govern* 来自拉丁文 *gubernare*，拉丁文中的这个词系来自希腊文 *kybernan*，指指导或领航，故 *govern* 本意是确定目标或政策，指导被管理者。从 *govern* 一词的演化而来的 *government*（行政管理）一词也有双重含义：从管理方面的意义理解 *government*，应含有意志的冲突以及一部分人服从另一部分人的意思，社会的治者也必然只能是一部分人而非全体；从指导方面的意义理解 *government*，就会含有决定政策目标、引导社会生活的意思。

长期以来，许多中外学者从不同的研究角度出发，对管理做出了不同的解释。比如：法约尔认为“管理就是实行计划、组织、指挥、协调和控制”，西蒙认为“管理就是决策”。现当代管理实践中，越来越多的人认为，管理是指管理者为有效地达到组织目标，对组织资源（含人力、财力、物力和信息资源等）和组织活动有意识、有组织地进行协调的活动，是一切有组织的集体活动不可缺少

少的要素。这个概念包含着五层意思：（1）管理是一种有意识、有组织的群体活动，不是盲目无计划的、本能的活动；（2）管理是一个动态的协调过程，主要是协调人与人之间的活动和利益关系，它贯穿于整个管理过程的始终；（3）管理是围绕着某一共同目标进行的，目标不明确，管理便无从谈起，目标是否切合实际，直接关系到管理成败或管理成效的高低；（4）管理的目的是为了有效地实现组织的目标，提高组织活动的成效；（5）管理的对象是组织资源和组织活动，组织目标是通过组织活动实现的，而任何组织活动都需要占用或消耗一定的资源。管理作为协调活动，就是要以最低的资源消耗或占用、以最佳的方式安排组织活动各个环节的程序，从而使组织的各方面行为在整合中更有效地趋向组织的目标。

二 公共管理的内涵和特征

关于公共管理的内涵，国外学者主要是从四个角度对公共管理进行界定：一是从管理的角度将管理学作为其理论基础，把公共管理建立在“好的管理必然是以医治社会与经济的弊病”的假定上，目标是建立一个管理主义的国家；二是从“公共行政”角度将公共行政学和政治学作为公共管理的理论基础，认为公共管理是公共行政发展的一个新阶段；三是从“政策管理”的角度将政策科学视为公共管理的理论基础，把公共管理视为政策的制定、执行与绩效评估的过程；四是从“新公共管理”角度基于经济学和管理学中的交易成本理论、代理理论、公共选择理论等，将建立企业型政府作为追求的价值目标。我国学者的理解有较大的差异。其一，认为公共管理有广义和狭义之分。狭义上是指政府组织及其管理活动；广义上是指政府以及非政府公共组织机构中具有行政管理性质的工作。从发展趋势上看，非政府公共管理活动越来越受到关注。从局限于政府管理研究到研究非政府的公共管理，是行政管理符合规律的发展。^①其二，认为公共管理是公共组织尤其是政府组织的管理活动。这里所说的公共组织，是以管理社会公共事务、协调社会公共利益关系为目的的组织。它既包括立法、司法、行政等国家机关，也包括各种非政府公共组织。^②其三，认为公共管理是指那些不以营利为目的、旨在有效地增进公平分配社会公共利益的调控活动。^③

综合学术界的观点，我们认为，公共管理是社会公共部门（含政府和非营利部门）在公众参与、政务公开的背景下依法、科学、民主地运用公共权力管

① 夏书章：《公共管理学》，长春出版社2000年版，第6—9页。

② 陈振明：《公共管理学》，中国人民大学出版社1999年版，第39、26页。

③ 陈庆云：“公共管理研究中的若干问题”，《中国人民大学学报》2001年第1期。

理社会公共事务，高效、公正地实现社会公共利益进而促进社会和谐的过程。

全面理解公共管理的含义，必须把握以下几点：

1. 公共管理的主体，包括政府部门和非营利部门

由于对公共管理的认识存在着差异，因此，关于公共管理主体问题，学术界也存在争议。从广义上看，有人提出公共管理主体应该包括与公共利益的增进有关的一切组织与个人，如政党、立法机构、行政机构、司法机构；从狭义角度出发，有人认为公共管理的主体就是行政机关及其工作人员。前者的观点似将公共管理的主体泛化，会出现因主体过于宽泛而涵盖传统的政治管理的现象。后者的观点将公共管理主体界定得过于狭窄，易混淆公共管理与行政管理之间的界限。政府专门提供纯公共物品，是公共事务的主要承担者，因此是主要的公共管理的主体。从事社会公共事务的非营利组织是准公共物品的重要提供者，也是公共管理的主体。

2. 公共管理的客体是公共事务

公共事务，即社会成员为保证社会生活的正常有序进行而共同要求处理和实现的事项。由于社会生活的领域十分广泛，因此，公共事务的内容亦十分广泛，它可以是有形的产品，如国防、道路、桥梁等公共设施；也可以是无形的产品，如法律、规章制度、政策、环境保护、天气预报以及意识形态，等等。

3. 公共管理的基础是公共权力

公共权力是指公共机构处理公共事务的权力。在现代民主社会中，公共权力应是公理、公意和公益的体现。所谓公理，是社会法律与公共道德的体现；所谓公意，是公众意志的体现；所谓公益，则是公众利益的体现。这就决定了公共权力具有强制性与服务性的特点。所谓强制性，主要是指公共权力的管理性与约束性。公共权力的管理性，主要是因为以政府为核心的公共管理主体需要对社会及其内部事务进行必要的计划、组织、人事、协调和控制，否则公共管理活动就难以进行。之所以有约束性，主要是指维护社会正常的秩序并对不遵守和破坏秩序的社会成员进行一定形式的惩罚，维护社会的稳定与发展。所谓服务性，是指公共管理主体提供的公共物品主要是为社会的发展提供服务，如进行公共基础设施的建设，进行环境保护，等等。

4. 公共管理的过程呈现法治化、民主化

公共管理的过程法治化，即指公共管理要依法进行，它包括管理根据由法律提供，管理手段受法律约束，管理行为负法律责任。管理根据由法律提供即公共管理的权力来源于人民通过法律的授权，法律授权即管理，法无授权即禁止。用法律限制公共权力在公共领域范围内行使，防止公共权力侵犯公民的合法利益；管理手段受法律约束是指公共组织在社会公共事务管理领域内，依照法定职权和

程序，把国家法律、法规实施到具体的管理活动中，以达到有效而合理的管理目标，旨在把公共组织的管理行为限制在法律的范围之内，处于人民的监督之下，防止公共权力滥用；管理行为负法律责任是指作为公共组织要为自己的行为负法律责任，给公民造成的各种损失要承担法律后果，以保证公共服务的质量。

与传统公共行政模式把民主作为政治议程不同，公共管理的全过程都强调民主化，注重社会公众对公共事务治理过程的参与和监督，让公众享有知情权、选择权、参与权和监督权。在民主管理中，政府鼓励和引导更多的社会力量进行自治和责任分担；基层政府有更多的自主权和自治权；政府放松对经济和社会生活的控制；公共部门的组织设计强调战略性、灵活性、回应性、创新性；公民对政府公共行政行为的监督将大大加强。

5. 公共管理的目的是实现公共利益

公共利益是社会中一定范围内大多数人的共同利益，它产生于社会又独立于社会。而在政治社会中，公共利益因阶级分化而分化，公共权力维护的是统治阶级或集团的共同利益。尽管如此，运用公共权力所进行的政治统治，也必须是以为社会公众提供服务为基础，以执行社会职能为基础的。

作为公共管理主体所追求的目标——公共利益，是公共管理主体从社会本位出发所进行公共选择的结果，并且通过一定的法律规范予以制度安排体现出来。公共管理主体一般都把实现公共利益作为自己一切行动的出发点。当今社会，公众更加关心公共管理的质量，对公共管理的要求更高，因此，公共管理者必须从公众需求出发，努力提高公共服务的质量与水平。公共利益在价值上具有多元性和综合性，它包含着生存、安全、秩序、效率、公平、公正、民主、效益等基本价值。这些价值是保证社会成员进行正常有序的共同生活所必需的。公共利益的实现，通过政治过程中的博弈，直接由公共产品和准公共产品的提供来体现。

如果将我国学者与西方学者关于公共管理内涵及外在表现进行系统分析归纳，可以归纳出公共管理具有如下特征：

(1) 公共管理是在不改变公共部门公共性的前提下，将私营部门的管理手段运用到公共部门管理上。公共管理在承认公共利益、公共意见、公共价值、公共服务等公共行政理论的基础上，主张学习与吸收私营部门的管理策略与方法等手段，改革政府管理，以实现公共部门所追求的效率、效果、公平与卓越的目标。

(2) 公共管理注重运用市场机制，并不是将公共服务完全市场化。公共管理主张引进市场机制，将公共服务民营化，用加强竞争来降低预算与权力的极大化，因此而称之为“市场取向的公共行政”或“市场驱动的公共管理”。“市场取向”或“市场驱动”的公共管理是指选择性地运用市场机制的手段与方法，

并非实质上将政府予以“市场化”。

(3) 公共管理重视与外部环境的关系,以强调最高管理者战略设计、政策设计为核心。传统的公共行政则仅重视组织内部的环境因素,强调以标准作业程序与官僚控制完成组织目标不同,公共管理兼顾内部与外部环境的关系,特别是重视与外部环境的整合问题。

(4) “公共管理”不完全等同于“政府管理”,是与私营部门、非营利部门或个人进行共同管理的合作模式,是一种全新的治理模式。传统的公共行政强调的是以政府部门为主体的管理,可以称之为政府管理。而公共管理的主体不仅有政府,也包括了私营部门、非营利部门,等等。

(5) 公共管理强调价值调和与责任。公共管理强调价值调和,不仅重视3E,即经济(Economy)、效率(Efficiency)、效能(Effectiveness),同样也重视公平、正义与民主。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,并认为只有形成客观有效的绩效测量标准,政府的责任才能落实。

三 公共管理与行政管理、企业管理的联系与区别

由于公共管理是行政管理的发展,公共管理源于行政管理,二者之间存在着一定的联系: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。在管理对象上的区别,仅在于政府注重纯公共物品的提供;非营利组织注重准公共物品的提供。第二,在公共管理和行政管理中,政府机构都是重要的主体。第三,无论是行政管理,还是公共管理,都要借助于政治的、经济的、法律的、伦理的手段,通过直接管理和间接管理,来实现自己对社会公共事务的管理职能。

二者间也存在着很大差异,具体表现在:第一,二者的管理主体不同。公共行政的主体仅仅限于“纯粹的”公共部门即政府组织。公共管理的主体不仅包括了“纯粹的”公共部门的政府组织,也包括作为准公共部门的非营利组织,如慈善机构、社会福利、资助学术研究的基金会,等等。第二,二者的管理目标不同。从管理目标上看,公共管理由传统公共行政的“内部取向”转变为“外部取向”,重视机构、过程和程序研究转到重视项目、结果与绩效的研究,战略管理、公共管理的政治环境、项目执行、绩效评估、公共责任制及公共管理伦理这样一些在传统公共行政中没有的或不受重视的主题,成为公共管理的核心主题。公共行政更多的是为了维护国家政治统治秩序,公共管理则是为了增进、维护与实现公共利益,提供公共服务,并注重维持和发展民主宪政、法治公平等社会基本价值观。第三,二者的管理手段不同。重视管理的技术与方法为公共管理

的重要特点。公共行政重视计划、组织、协调、控制等基本技能。公共管理方法主要包括：编制战略计划；加强领导与管理；推进组织的变化与发展；倾听顾客的声音；提高服务质量；实行项目评估；建立管理信息系统，等等。第四，二者的管理理念不同。公共行政强调规范。而公共管理引入了许多新的理念，如社会导向理念、任务导向理念、结果导向理念、顾客导向理念、市场导向理念，等等。这些理念强调的是社会公众的意志、需求和社会公众提供公共服务的服务性；强调通过建立和发展公共责任机制、监督机制来促使公共管理主体达到目标，满足社会公众的需求；强调改进管理方法和手段、充分利用现代信息与计算机技术来促使公共管理主体提高效率和管理能力、提高服务质量和社会公众的满意程度。

公共管理和企业管理作为市场经济时代社会中两种基本的管理体系，它们扮演不同的角色，发挥着不同的作用，但又存在着相互制约、相互促进的关系：

第一，管理主体差异。企业管理是企业的所有者或者企业的经营者所进行的管理。他们所追求的是自我利益或者本企业的集体利益。公共管理的主体是社会公共部门，即政府和一些非营利组织。政府处理公共事务的行为，即公共行政，是公共管理的主要部分。

第二，管理客体差异。企业管理要解决资源配置问题，它谋求用最少的人力、财力和物力获取最大的经济效益，考虑的是企业如何在市场竞争中赢利和发展。公共管理则要解决社会问题，如社会秩序、科教文化、就业与社会保障、资源与环境保护等问题，它“谋求社会的公共利益”。^① 企业管理所追求的经济效益，只有经过公共管理（通过多次分配）形成社会效益，才有利于社会的发展。公共管理要解决社会问题，那么它处理问题的原则应当是公正的，解决问题的结果应当是公平的。公共管理的实质是政府以及相关的公共部门采用各种方式对公众的社会活动进行调节和控制，以促进整个社会的协调发展，促使存在着诸多差别的社会成员都能健康地生存与和谐地发展。

第三，管理使命差异。一般的企业管理，主要是通过生产和销售产品或服务，以营利为目的。公共管理是要提高人们的生活质量，它主要给特定社区的人们提供非营利性的产品或服务，其目的是公益性的。但是，在现代社会中，公共管理机构与一般机构的区别又不在于所提供的服务或产品是不是免费或收费（有偿）的，而在于其有偿背后的动机是什么。公共管理的决策常常要反映公众或立法部门的倾向性，而企业管理的决策在很大程度上受市场因素即顾客需求与原材料供给等所左右。

^① 陈庆云：“关于公共管理研究的综合评述”，《中国行政管理》2000年第7期。

第四,物质基础差异。在企业管理中,所需要的各种物质资源主要来自于投资的回报,来自于所获取的利润。因此,管理中的耗费属于企业的“内部事务”,其他人无权干涉。相应地,企业经费预算也主要根据赢利状况而定。公共管理所需要的各种物质资源主要来自于税收,有时候也来自于发行债券,其耗费的资源也是公共的。在这种情况下,公共管理的经费预算属于公共财政支出,不能任意由公共管理人员支配,而必须公开化,通过法定的预算,接受纳税人的监督。

第五,管理人员选任差异。在企业管理中,管理人员一般根据其所具备的处理特定的具体事务能力而聘用,能力本身起决定作用。尽管有时候也有裙带关系存在,政治倾向并不是主要的影响因素。公共管理人员是选举或任命而产生的,而且选择的程序十分严格,并由专门的部门或机构相对独立地加以考核、评估。从当今的发展趋势来看,公共管理人员有职业化、终身化的趋向。

第六,绩效评估差异。在企业管理中,销售额、净收益率、资本的净收益以及生产规模的扩大程度、市场占有率的提高等是主要的效益评价标准,也是企业管理水平和效果的主要显示器和管理人员绩效的标志。与此不同,行为的合法性、公众舆论好坏、减少各种程度的冲突、公共项目的实施与效果、公共产品的数量及其消耗程度等是评估公共管理成效的主要指标。这些指标有些是定性的,有些是定量的,在评估时的转化都有值得反复或多途径考虑的必要。显然,公共管理的绩效评估偏重于社会效益,企业管理的绩效评估则强调经济效益。

第二节 公共管理的主导理论

当代公共管理的兴起,源于20世纪70年代末80年代初,美、英、澳等国在对传统公共行政反思基础上进行政府改革,进而开展了行政管理的范式转变,引入了企业管理的精神,以求纠正“市场失灵”与“政府失灵”带来的种种弊端,渐成若干公共管理的主导理论。中国自改革开放以来,在行政管理体制改革、政治体制改革进程中,也渐兴公共管理的本土化,提出了科学发展观等中国公共管理的战略思想。

一 新公共管理理论

1. “理性官僚制”理论的局限

19世纪末20世纪初,马克斯·韦伯在否定以忠于个人为内核的传统官僚制基础上,建立了以忠于物(组织与制度)为要旨的现代等级官僚制模式,在当时的公共行政理论领域产生了巨大影响。它以理性法律的权威形式、金字塔式的严密等级、非人格化的组织制度、政治中立的技术性官员等特质,打破了神权及

君权对民众思想的桎梏，适应了工业社会大生产和行政管理复杂化的客观需要。随后，现代官僚等级制凭借其理性、准确、严格和可靠，在众多国家得到广泛运用。

韦伯的“理性官僚制”概念也遭到了一些学者的批评。概括起来，这些批评可分为以下三个方面：一是效率与功能问题。经济学家认为，官僚制缺乏竞争性市场过程中的诱因机制导致低效率；管理学家和组织学家认为，官僚制组织内部的结构和规则导致低效率和功能失调。二是官僚制与民主的冲突。官僚制是拥有政治权力的机构，其权力的无限膨胀对民主造成极大威胁。三是压抑人的个性。官僚制因其严格的纪律和僵化规则及处事程序对人的个性造成极大的摧残，一方面表现为对官僚制结构内部官僚个性的压抑，另一方面表现为对其服务对象公众（顾客）的个性伤害。

有研究认为，韦伯的“理性官僚制”理论存在三个方面的理论局限：一是历史时代的局限。官僚制作为技术主义的工具理性体系是近代科学发展的结果，是一种基于“工业时代”的特征而对政治、经济和社会体制所作出的概括和总结，已有不少理念不适应当代“后工业时代”知识经济发展中的人本需求。二是价值理性的缺失。理性官僚制的设计，追求功能主义和技术主义的工具理性，放弃了对人（特别是行政相对人）的权益及其作用的肯定。首先，官僚制是一个形式化的集权体系，在剔除了价值因素的作用后而使政府行为渗透到社会生活各个方面，垄断了社会资源的配置权，对行政人员有着巨大的以权谋私的诱惑力；其次，官僚制中的形式合理性取代和湮灭了实质合理性，使官僚制体系和官僚个人有着自我膨胀和随心所欲地行使公共权力的可能；再次，形式合理性的设计在实践上极易走上自己的反面，即非理性。官僚制在整个体系上拥有了形式合理性的同时，却在具体的部门或个人那里为非理性行为的发生和蔓延提供了广阔的空间，从而出现官僚们追逐个人利益的非理性行为的泛滥。三是官僚制运作过程中封闭性与静态性并存，过分强调了机械式的正式功能，忽视了下级人员的主动性和积极性；过于强调遵守组织规则和各项制度，使得组织陷于僵化，缺乏应变能力；偏重于对组织内部形态和管理结构进行分析，缺乏对组织与其环境之间互动关系的探讨。这样一来，封闭系统的效率追求反而造成了效率的丧失，以效率为中心的官僚制的组织结构因其内在的封闭性缺陷而造成组织污染，形成管理低效。^①

于是，作为工业社会时代行政模式的官僚制，渐渐被新公共管理的理论与模

^① 周发源、丁知平：“韦伯官僚制的理论局限及启示”，载《求索》（长沙）2005年第3期，第61—64页；丁煌：《西方行政学说史》，武汉大学出版社1999年版，第89页。

式所取代或超越。

2. 新公共行政观

对于新公共行政学的基本观点,有研究者将其概括为如下三点^①:

(1) 主张社会正义和社会公平。传统的政府管理过于专注于高层管理和重要职能部门的管理,以至于效率、经济目的和管理行为的协调性经常以社会公平为代价,而实现社会正义和社会公平恰恰是公共行政的根本目的。据此,新公共行政学派主张放弃政府的与逻辑实证论相联系的表面上的“价值中立”,转而按照后逻辑实证论专注于更为人道、更为有效、更为公正的新公共行政的价值观和伦理观。

(2) 主张改革的、入世的、与实际过程相关的公共行政学。他们认为,应当把研究的重点转向与社会环境相关、与公众相关、与政策相关、与政府及其官员相关的问题上来,而不应当仅仅关注那些与学术相关、与理论相关、与思辨相关、与研究方法相关的问题。因此,要变革那些妨碍实现社会公平的政策和制度结构;要关注政策,并通过入世的、积极进取的科学方式更为普遍地改进影响所有人生活质量的各项政策;要对传统行政学的基本假定、理论框架、价值规范、研究范畴、研究方法等进行一次重大的调整。

(3) 主张“民主行政”,并以此作为新公共行政的“学术识别系统”。他们认为,民主行政的核心价值观,在于尊重人民主权和意愿,实现社会正义和社会公平,反对滥用权力和行政无能。为此,强调政府代表公共利益的职能地位,强调公众参与,强调政府信息和公共政策的公开性,反对政府自利和代表党派利益,反对专业主义。

20世纪70年代末和80年代初,西方国家兴起了一场公共行政改革运动。在西方国家的上述所谓治道变革中,凸显出“新公共管理或管理主义”的理论主导。它一扫官僚制刻板之风,代之以清新迅捷之气,从繁文缛节走向经济实效;它不仅拓宽了公共行政的理论层面,也确实在实践中取得了相当成效。尤其是引进的市场机制(民营化)、分权化、战略规划、顾客导向、绩效评估、品质管理的理念与方式,充实了公共行政的理论方式,加速了当代公共行政范式的转换:内部管理注重绩效和成本预算;外部治理关注顾客和PPP(Public-Private Partnership,公共私人合作关系)模式;管理方式上最大程度市场化,采取出售和合同外包等手段;组织结构则小型化和更具弹性。

美国专栏作家奥斯本和盖勒布在此基础上提出了“政府再造”的十项主张。这十项主张是:(1)催化型政府,即通过契约外包、代用券、特许制、税收诱因,

^① 张国庆:《行政管理学概论》,北京大学出版社2000年版,第51—52页。

来达到“导航”替代“划桨”的转型。(2) 社区导向型政府，即通过社区的财政支持，实现社区主义，减少官僚控制。(3) 竞争型政府，即应充分推动公共组织内系统与外系统之间的竞争机制，提高生产力的数量和质量。(4) 任务导向型政府，即大力简化工作及人事、预算、采购等方面的法规，允许公共管理角色（公务员）灵活地相机抉择。(5) 绩效导向型政府，即改变守法与预算的底线这个“目标错置”的现象，强调绩效考评与成果评价的价值取向。(6) 顾客导向型政府，即建立服务需求调查、顾客服务标准作业程序等制度，提高公共服务质量。(7) 开源节流型政府，即通过开创基金、留成分红、创新基金、使用者付费等来解决财政费用需求。(8) 前瞻性政府，即调整预算、会计、报酬制度，延长决策者决策的时间幅度使其追踪决策。(9) 分权式政府，即在扁平化的层级组织中，授权第一线工作者直面顾客，实行“一站式”服务，并激励其对决策及其执行负责。(10) 市场导向型政府，即尽量利用现有市场机制，如污染费、环境维护费及税制诱因等取行政命令去有效地解决公共问题。^①

3. 新公共服务观

考虑到公共行政的合法性与合理性等因素，登哈特（J. Denhardt）等学者从对市场模型的不恰当借用、对顾客而不是公民的过分强调和对企业家精神的盲目鼓励等方面对新公共管理的局限性进行批判，指出建立在个人利益最大化和否认公共精神存在的假设基础上的新公共管理所隐藏的是对公共利益的戕害和对公民权利的否定。鉴此，他们以民主的公民权、社区与公民社会的模型、组织的人本主义和后现代主义等为思想源泉，提出了“新公共服务”的七条原则，即服务公民而非服务顾客；追求公共利益；重视公民权益；战略思考与民主行动（集体合作）；公民参与及责任共担导致问责的不易；公务员在管理中应当是服务而非掌舵；重视公共组织管理中人们的合作与共享，而非仅仅重视效率。^②其主旨是要求强烈关注公共利益，政府所考虑的既非掌舵，也非划桨，而是为公民提供优质服务；要求通过市场精神以保障效率，即“效率和生产力等价值观不应丧失，但应当被置于民主、社区和公共利益这一更广泛的框架体系之中。在这个框架中，其他有价值的技术和价值观（如传统公共行政理论或新公共管理理论的核心思想）都可能粉墨登场”；要求通过公民对话以维护民主，公民不应沦为被动的“顾客”角色，导致政府（P）、市场（P）和公民（C）三角关系的失衡，而应通过民主参与和公民对话来促进公民社会的形成。

① [美] 戴维·奥斯本等：《改革政府》，上海译文出版社1996年版。

② J. 登哈特等：《新公共服务：服务，而不是掌舵》，中国人民大学出版社2004年版，第25—26页。