

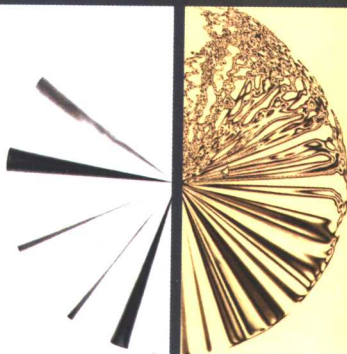
..... 公共管理系列教材

现代公共 管理学

名誉主编 郭 济

主 编 顾建光

顾建光 编著



PUBLIC MANAGEMENT TEXTBOOK SERIES

上海人民出版社

..... 公共管理系列教材

现代公共 管理学

名誉主编 郭 济

主 编 顾建光

顾建光 编著

PUBLIC MANAGEMENT TEXTBOOK SERIES

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代公共管理学/顾建光编著.

—上海: 上海人民出版社, 2004

(公共管理系列教材)

ISBN 7-208-05002-3

I. 现... II. 顾... III. 公共管理-教材

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 122487 号

责任编辑 王舒娟

封面装帧 王晓阳

· 公共管理系列教材 ·

现代公共管理学

顾建光 编著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

商务印书馆上海印刷股份有限公司印刷

开本 850×1168 1/32 印张 9.25 插页 2 字数 210,000

2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月第 1 次印刷

印数 1-4,100

ISBN 7-208-05002-3/C·165

定价 19.00 元

前 言

公共管理作为政府和其他公共组织部门服务于社会的主要职能正越来越成为各国政府和社会关注的中心。这不仅在于随着各国经济和社会的发展,人类所面临的需要应对处理的公共事务、社会问题日益丰富和多样化,还在于公共管理能力被看作关系一国综合竞争力的主要构成要素。

从全球的角度看,近二三十年来,世界各国兴起了一场推动公共管理变革的运动。这场全球公共管理改革运动的战略是寻求降低政府的成本;使政府对于公民、对于市场主体来说变得更加友好;提高公共管理人员的管理能力;以及提高政府的生产力。这是一种正在进行中的努力,总的来说,就是要让政府工作做得更好、成本更低。

在经济全球化的进程中,无论是企业管理还是公共管理方面的任何进步和成功的经验,都很快地为地球每个角落的人们所借鉴和吸收,成为人类的共同财产。就我国的情况来说,在公共管理实践方面有着不亚于其他国家的丰富经验,“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”正成为我国政府公共管理的基本职能。提高政府及其他公共部门的效率和能力正是 21 世纪摆在我们面前的一项义不容辞的紧迫使命。

时间之树常青,当代的公共管理领域尤为如此。没有一个政府,也没有一个经济体,可以停滞不前。改进政府公共管理能力是一项不会停滞的工作,必须不间断地继续下去,政府应该按照人民的需要采取新的业绩标尺来改进工作。改革永无终了这一事实一直是管理的改革战略和战术的最为重要的教训。

相对快速演进的公共管理实践来说,公共管理作为一个学科却正在新生和发育。我们相信,它是会随着公共管理实践逐渐丰富和成熟而成熟起来的。本套教材力图将国际上的新成果与本国的实践以及理论创新加以有机结合。在上海人民出版社的大力支持帮助下,我们在这儿终于能够为读者推出这样一套教材。该教材使用对象可以是高等学校相关专业的学生,MPA和MBA的在职学生,当然更包括政府和其他公共组织的管理者们。如果这套教材能在理论框架的构建上有所创建,能够对我国公共管理实践的发展在理论上提供助益,对读者专业化知识的提高有所助益,我们将感到莫大的欣慰。我们期待着读者提出中肯意见,以便这套系列教材能在公共管理实践的发展中得到充实、成熟和提升。

顾建光

2004年元月于上海

目 录

前 言	1
导 言	1
第一节 现代社会存在着大量公共事务	1
第二节 公共管理兴起的时代背景与实践基础	2
第三节 公共管理的发展趋势	9
第四节 学习公共管理学的意义	12
思考题	14
第一章 作为对公共事务处理的公共管理	15
第一节 日益丰富的公共事务	15
第二节 现代公共管理的主要事务	18
第三节 公共管理需要依据公共权威	25
第四节 公共管理与企业管理之比较	30
思考题	32
第二章 公共管理的范式转型	33
第一节 行政与管理概念解析	33
第二节 有着悠久历史的行政	34
第三节 走向公共管理——范式(paradigm)转型	37

第四节 推动公共部门管理范式转变的动因分析	41
第五节 我国公共管理发展的深层原因	48
思考题	51
第三章 市场失灵与公共管理的主要职能	52
第一节 市场效率及其失灵	52
第二节 公共管理的主要职能	63
思考题	80
第四章 公共管理的主体——公共组织	81
第一节 公共组织是谋求社会共享性利益的共同体	81
第二节 公共组织文化的特点	83
第三节 公共组织结构分析	84
第四节 公共组织与商业组织比较	86
思考题	91
第五章 政府	92
第一节 政府作为公共组织的特点	92
第二节 我国转轨时期政府职能转型问题分析	96
第三节 搞好转轨时期政府职能的转变	102
第四节 我国政府管理结构的转型和制度化建设	105
思考题	119
第六章 政府以外的其他公共组织	120
第一节 非政府组织及其作用	120
第二节 非营利组织及其发展	132
第三节 我国的事业单位	157
第四节 公共企业	164
思考题	177
第七章 公共政策	178
第一节 当代公共政策的重要意义	178

第二节 公共政策的逻辑过程	191
第三节 我国公共政策的决策模型	196
第四节 政策过程中存在的问题	200
第五节 积极推进公共政策绩效评估的法制化	204
思考题	208
第八章 公共组织的部门管理	209
第一节 公共管理的两种效率	209
第二节 公共部门管理的计划职能	211
第三节 公共部门管理的组织职能	214
第四节 公共部门管理的协调职能	218
第五节 公共部门管理的控制职能	223
思考题	226
第九章 公共管理的新理念	227
第一节 增进政府回应	227
第二节 推进透明政府建设	233
第三节 加强公民参与	242
第四节 建设服务型政府	247
第五节 把危机管理作为公共管理的一项主要内容	251
思考题	254
第十章 公共部门的信息化管理	256
第一节 当代信息革命冲击政府管理	256
第二节 加快电子政府的建设	263
第三节 电子政府给政府管理带来的深刻变革	283
思考题	286

导 言

目前,“公共管理学”作为一个新兴学科,尚未十分规范和成熟。然而,现代社会中公共事务和公共管理又无所不在,这方面的实践在我们国家和其他国家都是极为丰富的。因此,我们相信,这个学科以及这门课程会很快地发展和完善起来。出于社会实践的需要和教育实践的需要,我们必须尽力编写好这样一本教材。

第一节 现代社会存在着 大量公共事务

在任何一个现代社会中都不可避免地存在着大量的公共事务,社会越是进步,公共事务就越是丰富。公民个人可以经过自身努力来满足自己的许多生活需要,但是,他必定还要依靠各种公共机构来满足自己许多其他的需要,实现自己的许多目标。比如,为了求学,公民需要进入各类、各个层次的公立学校;为了医治疾病,公民必须进不同的公立医院;公民还时时要光顾博物馆、图书馆、音乐厅等。

在传统社会中,当人们需要帮助的时候,自然的帮助者就是他们的家人、亲戚和邻居(在原始部落、封建时代则是大家族或农村邻里)。然而,现代社会与传统社会有很大的不同。随着传统的家族大家庭被现代的所谓“核心家庭”所取代,随着社会分工的不断细化和加大,随着现代社会人们迁徙距离的加大和迁徙频率的加快,随着社会结构的复杂化,原来的援助方式行不通了。于是就涌现出大量的需要全社会一起承担的公共事务,这就产生了无数需要通过公共管理来解决的问题。

现代社会公共事务的复杂化和多样化,除了上述人的生老病死以外,还有诸如就业、环境保护、地球的沙漠化、恐怖主义等问题。由此就有了日益强化的国际性公共组织,如联合国、世界银行、世界贸易组织、外层空间保护委员会、地球之友协会等等。

我们看到,在不同的国家,甚至在同一个国家的不同地区,处理公共事务的方式很不一样。在有些国家,政府唱主角,将国民从摇篮到坟墓可能出现的种种需要包下来;另一些国家,满足人们的需要则主要依靠民间性质的非营利组织。这种差异不仅是出于各国不同的历史文化传统,还在于人们对于市场经济的理解以及对效率、公平、竞争等价值观的理解等等。

第二节 公共管理兴起的时代 背景与实践基础

现在人们越来越明了公共管理的主体不仅仅有政府,而且还有社会中那些追求为公共利益服务的非政府公共组织等。也就是说,公共管理是一个包括政府管理在内的全社会开放式管理体系。政府管理是公共管理的主角,但社会公共事务管理还

需有若干配角。

过去那种比较狭隘的行政管理理念已经滞后且不合时宜,正在被更加广泛的公共管理理念所取代。这从部分意义上说,是由于公共事务已经渗透到了人类所有的经济活动和社会活动的领域。鉴于这样的情况,公共管理已经成为多种学科及其子学科所普遍关注的领域。因此,公共行政或者公共管理领域的专家面对范围广泛的公共事务最多也只是一个分析师而已。相应地,任何想对政府以及政府干预的事情获得适当理解的人都必须掌握不同学科领域的文献,不能做到这一点,就会在分析中以偏概全。管理学的专家常常自豪地忽视或者排斥那些相关学科的洞见和发现,这就最容易犯以偏概全的毛病。

我国的情况应该说与国际的发展是同步的,名义上称之为“行政管理”,而实际上政府管理的理念正在转向公共管理(包括政府对自身与对社会两个方面的管理),这确实是理念上的一场变革。从这个变化中,我们可以关注两个方面的内容:一是管理主体从单一的政府角色发展到包括政府、各类非营利组织和非政府公共组织——社区在内的多元主体;二是政府把一部分对社会公共事务管理的权力,下放给一些其他社会公共组织。当然,政府对于社会公共事务的管理模式与以往的治理模式相比也发生了很大的变化。从每天电视上有关新闻和专题报道中,我们也越来越多地看到,政府的官员们在谈到加入世界贸易组织以后如何与国际接轨时,更多的是谈政府如何为企业(不管是什么性质的企业)服务,而不是让社会和企业围绕着政府转。

我们认为,推动公共管理实践的发展、开展公共管理理论研究,更为重要的意义在于推进公共管理的社会化。我们不能从“政府中心论”出发看待这场变革,而要从政府与社会、政府与公民的互动角度进行探索。具体地讲,现代公共管理要以一种开

放的思维模式,动员全社会一切可以调动与利用的力量,建立一套以政府管理为核心的多元化的管理主体体系。

政府不仅要下放权力和放开管制(近期在我国经常谈到的减少政府审批制度),而且更多地是要认真考虑还权于社会,还权于公民。在高度集中的计划体制下,政府权力太大,剥夺了大量本应属于社会的权力,造成了社会自我管理能力的严重萎缩,使得公民社会不发育,也使得在如何发挥政府功能与社会功能方面形成巨大反差。

我国经济体制改革、行政体制改革所面临的对应目标,应该是经济资源配置改革的市场化和公共管理的社会化。关于经济的市场化取向,人们已有共识。而行政体制改革基本上还停留在政府机构的改革上,即更多地是从政府自身需求安排的,没有形成政府与社会较好的互动关系。这样,政府职能定位很难跳出自身设定的圈子。不实行公共管理的社会化,我国行政体制改革就不会彻底。社会的共同事务应由社会自己来做,在缺乏健全的监督机制下,由政府独家包揽一切社会事务和实施管理,由此所带来的教训是极其深刻的。否认政府管理的重要性及其在公共管理中的核心地位是错误的,但用政府管理包办公共管理也是不行的。

从国际上看,当代“再造政府”的行政改革浪潮极大地冲击了传统公共行政学的体系,为公共管理学科的崛起作了铺垫。最近数十年来,随着科技革命及经济的自由化、国际化趋势,政府面临的内外矛盾日益尖锐,原来的“万能政府”已捉襟见肘。如何提高国家竞争能力,快速应对来自各方的严峻挑战,避免“市场失灵”(market failure)、“政府失灵”(government failure)已成为各国政府面临的共同课题。于是,西方各国兴起了以“政府再造”(government reengineering)为主要内容的第二次行政改革的

浪潮。

改革的实践对传统的公共行政理念提出挑战,导致了 20 世纪 80 至 90 年代在世界范围兴起“新公共管理思潮”。实践呼唤理论,理论引导实践。这股“新公共管理思潮”对“再造政府”的改革起到了推波助澜的作用。美国学者戴维·奥斯本和特德·盖布勒写的《重塑政府》一书,系统总结了美国联邦政府近二三十年改革的经验,提出了十条政府改革的思路,即从划桨到掌舵、从服务到授权、从垄断到竞争、从照章办事到使命感、从投入到效果、从官僚到顾客、从浪费到收益、从治疗到预防、从集权到分权、从政府到市场。这十条原则不仅是美国政府改革的基本框架,事实上也体现了这二三十年美国、英国、瑞典、加拿大、澳大利亚等经济发达国家进行政府改革的基本理念,并进而成为政府适应时代潮流发展的指南。在这些国家中还出现了“新公共管理派”,并对传统行政“科层制”(或“官僚制” bureaucracy)提出质疑,为打破西方国家僵化的传统政治行政注入了活力。由此在公共行政领域引发了一场深刻的革命,它影响了许多国家的发展及未来走向。

各国具体的做法包括:

1. 精简政府机构。

在各国中央政府中,美国联邦政府是规模庞大者之一,公务员达 320 万人。1997 年,美国前总统克林顿宣称,“大政府的时代已经终结,美国联邦政府致力于缩小政府机构,强化治理功能(less and better governance)”。几年来,联邦政府力求改变其组织机构为“扁平化”形态(net organization),已裁减公务员 27 万人。

日本在第二次世界大战后,经济的振兴与政府机构的膨胀齐头并进。日本政府 1997 年推出了迎接新世纪挑战革新行动计划。两年后各省厅的局由 128 个减至 90 个,削减中央政府人

员4%。由此可见,精简政府机构与人员虽是西方国家多年来反复做的一件事,但的确以这次力度为最大。

更值得注意的是出现了以下动向,致使公共领域的架构几乎发生了无出其右的变化。

2. 公共事务“民营化”。

不少先进的市场经济国家正在迈出公共事务民营化的一步,力图跳出政府“什么都想管,什么都想做”的困境。民营化的概念最早源于英国前首相撒切尔夫人1979年的“公营事业民营化”的“新自由主义”意识。各国对此产生很大反响并纷纷效仿。在美国,民营化通常指公共事务包括政府公共服务项目或功能从由公营部门提供“移转”到由民间提供,旨在扩大社会参与感,减轻政府的负担,使其在减少成本、提高效益的基础上成为更好的政府。

由于公共事务呈现出多元化与差异性,因此,能获得民间企业提供服务的种类从大规模公营事务如地铁和公交线路的经营,医院、公园和老人机构管理的委托,到教育、训练项目的承包等,可谓五花八门。具体做法有:签约发包(包给民间公司办理)、公有民营(政府拥有所有权,民间拥有经营权)、公民合营(成立财团法人与民间公司共同经营)、完全民营(完全交给民间公司经营)、诱导转助(政府诱导民间受理)等等。

3. 塑造“企业精神政府”(entrepreneurial government)。

长久以来,各国政府在公共服务的提供上具有独占和垄断性,无竞争对手与压力,导致员工不思进取。相反,企业却因具备彼此高度竞争的机制而能永葆活力。当民众要求政府在有限资源条件下提供更多高品质的公共服务时,美国等不少国家开始努力塑造具有“公共企业精神”的政府。这并非想把政府变为一个超大型企业,而是将“顾客至上”、“注重效率”、“激励竞争”、

“鼓励创新”、“注重绩效”的企业精神与理念注入政府组织,以“活化公共管理”,“重塑”一个精干、强能、高效的新政府。

4. 推行“社区主义”(communitarianism)。

早在 20 世纪 80 年代末期,美国针对公共行政所面临的时代危机,提出了“公民参与”包括“参与管理”、“参与行政”的“社区主义”的重要主张,组建以公民参与为核心的公共管理新架构。面对公民对政府信任度不断下降的趋势,不少国家对政府、市场与社区的角色重新定位,特别是把传统政治学、行政学很少讨论的“社区”(community)概念,视为设计未来公共事务治理模式的关键因素。由此“社区主义”在欧美国家几乎已成为拓展公共管理领域的新思潮。美国前总统克林顿有鉴于政府资源的日益匮乏,主张政府应充分利用社区资源实现公共利益目标。这就是欧美各国领导人所提倡的“第三条路”(中间路线)。该路线力图通过公民自理社会问题能力的提高,降低对政府行政的过高期望,减缓日益复杂的公共问题所导致的政府与民众的紧张关系,形成政府与公民“双赢”的局面。

由此,公民参与已成为当代公共事务管理的一种新时尚,政府难以解决的无数繁难公共问题,“社区”在这方面却具有独到的优势。例如,通过警察与社区居民的合作形成坚强的犯罪防护网,不仅节省了政府警力资源的投入,更能加强社区民众的安全感。又如,传统处理公共政策议题的层级常常是在中央或省政府,社区主义治理的模式则强调自下而上地参与,使公共政策的制定更能符合民众最直接的需求。

实践证明,一个理想的现代公民社会应建立在“政府”、“市场”及“社区”三足鼎立的基础之上。这三者以相互信任为前提,在依赖与制衡的互动关系中,找到各自的理想定位。李光耀致力于建立“新加坡人的社区主义”,以使社区所有成员包括政府、

民意代表、市民等,在公共论坛中都能理性地表达本方的意见、耐心地倾听他方的意见,并在社会系统中彼此增加充分的理解。“新加坡人的社区主义”试图通过忠诚、信任、信仰、信用、合作、互惠,以及非利益性的相互扶持,营造社会的凝聚力。在各国普遍存在民众的期望与政府目标的执行能力间存在严重落差的情况下,新加坡政府成功地以社区主义推崇公民对公共事务的参与,这既有利于重建政府与民间的信任关系,又有利于整合国家与社会的总体资源以创造“双赢”的局面。

5. 发展社会中介组织。

社会中介组织属“非营利性组织”(non-profit organization)。由于现代先进国家社会福利政策及民众多样化需求的持续扩大、公共建设的大幅度扩张、财政负担的日益加重,20世纪90年代以来,各国非营利性组织应运而生,扮演起调节社会需求、补充政府供给缺口的角色,因而成为政府与私人企业等机构之间的“第三部门”。

许多国家为了从“万能政府”的“陷阱”中自拔,正在不断将一些管理的职能、权力返还社会,力图有效地沟通政府与企业、企业与企业、生产者与消费者之间的关系,促进市场交换的发展,保证市场交易的公平和公正,形成统一、有序的市场体系。这使得政府对社会经济事务的管理方式从传统的直接管理向间接管理转化,政府通过制定执行正确的政策来加强宏观调控,同时减少一切不必要的行政干预。例如,通过行业协会、商会等加强对行业的管理,由其制定企业规章制度,实行行业自律;由其扮演行业利益的代言人与政府政策、信息传递者的双重角色,在政府与企业之间发挥桥梁、纽带作用。同时,随着社会中介组织的发展壮大,政府还可以委托某些行业组织承担一定的行业管理职能,达到政府直接管理所难以奏效的目的。

在发达的市场经济国家,政府与非政府公共机构的两条腿几乎到了一样粗的地步。以新加坡为例,政府部门雇员为 6.2 万人,非政府公共机构雇员为 5.1 万人,构成了一个完整匹配的行政管理体系。当代公共行政领域出现的上述一系列的新动向、新对策显示,近二三十年来西方进行的这次大的行政改革,与以往的所有行政改革相比,无论是在理念还是在举措方面,都在标新立异。这一新的行政改革浪潮极大地冲击了传统公共行政学的理念和基本原则,从而对公共管理学科的形成起到了有力的铺垫作用。

第三节 公共管理的发展趋势

在当代行政改革实践促进下崛起的“新公共管理”虽尚未形成完整的理论体系,但是,这个理论已使传统的公共行政学(或行政学、行政管理学)的体系发生了革命性的变化,并将公共行政学推向了一个崭新发展阶段。“新公共管理”学科体现出以下主要的特征。

一、公共管理领域的拓展

在 20 世纪 70 年代行政改革进程中,大力发展社会中介和社区组织,以及以转包民营方式不断向外“移转”公共事务管理,使得以往主要以政府权力为基础作规划并实施管理的情况发生了根本的变化,致使环境、交通、住宅、教育、文化、卫生、财政、治安等问题层出不穷,政府、企业以及民众间互动关系也日趋密切与复杂,公共管理的新领域不断拓展。《美国新闻和世界报告》