

浙江大学公共管理丛书

A PUBLIC ADMINISTRATION

公共管理学引论

◎ 张 钢 著

浙江大学出版社

浙江大学公共管理丛书

公共管理学引论

张 钢 著

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学引论 / 张钢著. —杭州: 浙江大学出版社,
2003.4

ISBN 7-308-03282-5

I. 公... II. 张... III. 公共管理 - 概论
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 020700 号

出版发行 浙江大学出版社

(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)

(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

责任编辑 余健波

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 850mm × 1168mm 1/32

印 张 7

字 数 170 千字

版 印 次 2003 年 4 月第 1 版 2003 年 4 月第 1 次印刷

印 数 0001 - 4000

书 号 ISBN 7-308-03282-5/D·156

定 价 15.00 元

浙江大学公共管理丛书

编辑委员会

主 任 陈子辰 胡建森

副 主 任 姚先国

委 员 (按姓氏笔划为序):

王 沛 民 张 钢 陈子辰

陈国权 陈荣富 吴次芳

余逊达 余潇枫 郑仓元

郁建兴 姚先国 姚耿东

胡建森 贾生华

丛书主编 郁建兴

总 序

刚刚闭幕的十届全国人大一次会议通过了国务院机构改革方案,标志着改革开放以来我国第五次政府机构改革正式启动。这次改革将以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,按照完善社会主义市场经济体制和推进政治体制改革的要求,坚持政企分开,精简、统一、效能和依法行政的原则,进一步转变政府职能,调整和完善政府机构设置,理顺政府部门职能分工,提高政府管理水平,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。毫无疑问,这次改革的全面推进和深入,对公共管理学这一运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织,尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系,提出了新的更高要求。同时,它也为公共管理学获得大发展提供了重要契机。

我国的公共管理理论与实践有着悠久的历史。但是,由于众所周知的原因,我国的现代公共行政与公共管理研究和教育直至20世纪80年代才得以恢复和重建。1999年5月,国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》,并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试。至今,全国24个MPA试办院校已顺利招收两届学员。MPA专业学位的设置,为我国公共管理学科的制度化建设迈出了一大步。近几年来,公共管理学科在学术团体、专业杂志、书籍出版、基金资助渠道、教育培训、职业化以及图书馆新的收藏目录的确定等方面,也都有了较大发展。

浙江大学作为全国24个MPA试办院校之一,努力探索着公共管理的研究与教育。为反映浙江大学公共管理研究与教育的最

· / ·

新成果,我们编辑出版了这套“浙江大学公共管理丛书”。本丛书第一辑包括了《全球化:一个批评性考察》、《公共管理学引论》、《政治学导论》、《行政法》、《公共部门经济学》、《公共政策:理论与方法》、《公共行政伦理学》等7种。在编写过程中,我们注重将学科的主要知识领域与一些重大理论和实践问题相结合,注意将学术前沿与当前中国现实管理实践相结合,注重将理论性与应用性相结合,力图体现我校公共管理学科发展的特色。因此本丛书适用面较广,除适合MPA学员使用外,也适合公共管理学科各类学生及各级公共管理人员作为教育培训的学习参考资料使用。当然,编写这套丛书对我们来说还是一个初步的探索和尝试,其中一定存在着不足、错漏之处,敬请读者朋友和大方之家不吝指正。

现在时值生机勃勃的春天,这套丛书的出版能够迎来我校公共管理学科建设的春天吗?我们努力着。

“浙江大学公共管理丛书”编辑委员会
2003年3月

目 录

绪 论	(1)
一、管理的基本内涵	(2)
二、管理科学的基本假设	(11)
三、公共部门、公共性与公共管理	(15)
四、公共管理学的体系结构	(18)
第一章 公共行政范式	(20)
一、公共行政范式诞生的历史背景	(21)
二、公共行政范式的理论基础	(28)
三、公共行政范式的方法来源	(35)
四、公共行政范式的基本特征	(40)
五、公共行政范式存在的问题	(44)
第二章 新公共管理运动	(49)
一、新公共管理运动的兴起	(50)
二、英国的新公共管理运动	(56)
三、美国的新公共管理运动	(63)
四、新公共管理运动的特征	(71)
第三章 新公共管理范式	(74)
一、新公共管理范式的理论基础	(75)

二、新公共管理范式的方法来源	(89)
三、新公共管理范式的基本特征	(98)
四、关于新公共管理范式的争论	(103)
第四章 政府与公共管理	(107)
一、政府及其性质	(108)
二、政府介入经济社会发展的基本手段	(114)
三、政府与经济社会发展:一个简要的历史考察	(124)
四、新公共管理范式下的政府职能	(131)
第五章 公共组织与环境	(136)
一、公共组织的环境及其构成	(137)
二、环境不确定性与公共组织响应	(145)
三、利益集团、政策团体及其作用	(150)
第六章 公共组织战略管理	(158)
一、私人部门战略与战略管理	(159)
二、私人部门战略分析框架	(163)
三、公共组织战略的特殊性	(170)
四、公共组织战略管理的过程模式	(175)
第七章 公共组织资源管理	(178)
一、公共组织的结构设计 with 人员配备	(179)
二、公共组织的信息管理	(189)
三、公共组织的绩效管理	(193)
第八章 信息技术与公共管理	(198)
一、信息技术和全球化	(199)

二、网络经济和网络社会	(202)
三、新公共管理的新趋向	(207)
四、中国公共管理:三重挑战	(213)

绪 论

管理是一种以绩效责任为基础的专业职能,公共管理则是以公共部门的公共性和绩效责任为基础的专业职能。公共性是公共利益的集中体现,也是公共管理的合法性基础。远离公共性,公共管理很难被理解;而离开有效管理,公共性也难以实现。“公共性”和“管理”的结合,使“公共管理学”表现出更为突出的学科交叉特征。

管理活动 管理思想 管理理论 管理科学 基本假设 公共性 公共部门 公共管理 公共管理学

公共管理学是以公共部门管理活动、尤其是政府管理活动为研究对象的综合性应用学科。公共管理学虽然是一般管理学的重要分支学科之一,但由于公共部门管理活动的特殊性和复杂性,也由于管理学本身所具有的学科交叉性质,公共管理学的形成和发展同时也深受其他相关学科的影响,典型的如政治学、经济学、法学、社会学等,这种影响突出地表现为公共管理学在发展过程中不断从这些相关学科“借用”概念、原则和方法,甚至于不同历史阶段的一些带有基础性的理论概念和分析框架也来自各种相关学科。所以,要全面而准确地理解公共部门管理和公共管理学,就不能仅

仅局限于一般管理学的视角,而必须采取一种综合其他相关学科的更加宽广的理论视野。只有在这种多学科交叉互补的更为宽广的视野中,公共管理学赖以立基的“管理”和“公共性”才能得以理解和把握。

一、管理的基本内涵

提到“管理”一词,人们在脑海中一般会将其与另外四个词组合在一起,从而使“管理”体现为四个层面的涵义,即管理活动、管理思想、管理理论和管理科学。一般地说,管理活动是为实现个人无法达到的目标而有意识地协调人与人以及人与资源(这里所说的资源不包括人力资源在内)间关系的努力;管理思想则是渗透于管理活动之中,并经由管理活动得以反思、提炼进而指导管理活动的观念和意识;管理理论是对管理活动和管理思想的系统研究与发展,是经过论证的体系化的思想;管理科学则是依据特定的规范和原则将各种管理理论有机整合起来而形成的理论和方法体系。

管理活动和管理思想在人类共同劳动出现的早期就已经产生,但是人们对于管理活动和管理思想进行系统研究并形成管理理论的历史距今不过几百年,而管理成为科学却只有一百多年的历史。在从管理活动和管理思想进化到管理理论,进而诞生管理科学的漫长历史过程中,管理活动、管理思想、管理理论和管理科学之间既有线性的前后相继关系,又存在复杂的非线性相互作用关系。从管理活动中涌现出来的管理思想反过来会大大提升管理活动的效率和效益;管理思想的体系化,即管理理论的产生,不仅使思想更为深刻,而且会进一步提升管理活动的水平;管理理论的体系化,也即管理科学的诞生,在规范、深化和生发管理理论的同时,会强有力地激发新的管理思想,并使管理活动的有效性跃迁到新的水平。

1. 管理活动

作为活动的管理广泛存在于人类社会的各种组织活动之中。由于资源的稀缺性,任何社会都面临着资源有效配置问题,假如社会只由鲁滨逊一个人构成,则有关生产什么、生产多少、使用什么样的资源进行生产、产品由谁来消费等资源配置问题都在他个人头脑中产生。即便如此,管理仍然存在,其至少表现为对个人的时间、资源和行为的管理,只不过在鲁滨逊式的管理中不需要协调人与人之间的关系罢了。现实的社会不可能只有一个人,而是由具有不同目标的个人及其组织构成。当一个人过渡到多个人结成的组织,进而形成社会的时候,要同时协调人与资源的关系以及人与人的关系,一个人对其他人的权威的确立以及相应的组织分工就成为必要。因而,相对于鲁滨逊式的管理来说,权威的确立和组织分工就成为组织管理活动出现的前提。在不特别说明的情况下,管理活动一般就是指立基于明确的权威和分工之上的组织管理活动。

由于不同历史时期的组织管理活动总是带有鲜明的时代特征,不同时期的管理学家对管理活动的刻画也各不相同。科学管理之父泰勒将管理活动界定为“确切地了解你希望工人干些什么,然后设法使他们用最好、最节约的方法完成它”^①,这个定义充分体现了19世纪末20世纪初管理活动科学化运动中科学管理的典型特征。当代管理学大师德鲁克则认为,“管理是一种以绩效责任为基础的专业职能”,这个定义包括四层涵义:第一,管理与所有权、地位和武力无关;第二,管理是以知识为基础的专业性工作;第三,管理者成为一个专业管理阶层;第四,管理的本质和基础是执行任务的责任。德鲁克的管理定义则全面反映了在新的技术革命背景下当代管理活动的基本特征。另外一位当代管理学大师西蒙

① 转引自雷恩,管理思想的演变,北京:中国社会科学出版社,1986,第131页。

更是简洁明了地指出,“管理就是决策。”^① 这虽然难以说是对当代管理活动的全面刻画,但却深刻揭示出了当代管理活动的本质与核心。

综合不同时期管理学家对管理活动的分析,我们不难发现,在明确的权威和专业分工前提下,组织中的管理活动有三个基本构成要素,即目标、协调和有效性。目标是对所期望达到的最终状态的设想,它不仅应该是一个好的意图,而且还需要落实到具体的工作中,没有明确的、精确的、可传达的目标,就无法进行管理;协调包括两方面的内容,一是进行人与资源之间的协调,从而实现资源的有效运用,二是人与人之间的协调,最终将拥有不同目标和特质的个人的力量整合成组织的力量,实现个人所无法达到的目标;有效性则体现为组织的效率和效益,这是管理活动的最终目的,也即通过管理活动实现 $1+1>2$ 。完整而有效的管理活动就是在明确的权威和分工之下的目标、协调和有效性的有机统一体。

2. 管理思想

作为活动的管理同时也是一种文化现象。无论何种层次、何种规模的管理活动都离不开特定的历史条件和民族文化背景,相应地,管理思想也无不深深地镌刻着民族文化的印迹。由于东西方文化的差别,中国与西方的管理思想也各具特色,它们共同构成了管理理论和管理科学赖以产生和发展的不竭源泉。

(1) 中国古代管理思想。中国是四大文明古国之一,中国古代有许多成功的管理经验,也形成了丰富的、独具特色的管理思想。美国学者克劳德·小乔治曾说:“从《墨子》、《孟子》和《周礼》(约公元前 1100 年至公元前 500 年)的古代记载中,已看到当时的中国

^① 转引自许庆瑞主编,管理学,北京:高等教育出版社,1997。

人早已经知道组织、计划、指挥和控制的管理原则。”^① 中国古代的管理思想在先秦至汉代这一时期最为丰富,奠定了中国管理思想的基础,而在这期间的诸子百家中,具有代表性并对后来乃至今日中国管理活动影响巨大的管理思想主要来自于儒家、道家和法家。

儒家的特点是关心人生、社会问题,在伦理道德方面建立了相当完整的思想体系,其中蕴涵着丰富的行政管理及人事管理思想。“仁”是儒家学说的核心,也是其管理思想的基础。所谓“仁”,孔子说,“仁者人也”(《中庸》),“仁者爱人”(《论语·颜渊》),一般可理解为同情心。“仁”是管理者的首要素质,居于道德“五常”之首。更进一步,儒家将行政与伦理结合起来,把国家、家庭与每个人联系起来,构成社会管理系统。从管理角度看,要把天下治理好,就得使国家安定。为使国家安定,需要人人从自己做起。

道家的经典《道德经》蕴藏着极为丰富的管理思想,既有“治国”,又有“用兵”,既有宏观调控,又有微观权术,被称为“君王面南之术”。道家哲学的最高范畴是“道”。“道”的本义指道路,后来引申为法则、规律的意思。关于“道”的性质,《道德经》讲,“道法自然”,“道常无为而无不为”。自然界无为,道法自然也是无为的,人循道便也要无为。于是,无为就成为道家管理思想的最高原则。从无为的原则出发,道家有一整套以弱胜强的管理策略。“反者道之动,弱者道之用”,亦即向对立面转化是“道”在运动中的表现,善于运用这种“道”的人,不会因自己处于弱势而悲观失望,而是能够从敌强我弱的现状出发,通过对“道”的妙用达到以弱胜强和转弱为强。在人与人、组织与组织乃至国与国的关系中,道家一贯主张“居后”、“处下”,认为这是普遍适用的原则,正所谓“不敢为天下

^① 转引自周桂钿,邓习行,中国传统管理思想的现代价值,北京:中国人民大学出版社,1993。

先”。

法家强调以成文法或不成文法作为标准,以赏罚为手段进行管理。法家管理思想的代表人物是韩非,他博采众家之长,自成刑名法术之学,形成了以专制主义为特色的管理思想体系。韩非认为,只要“法不败”,就能保持政治的常轨,但是虽有善法,如果“主无术以知奸”,也不行。所以,人君要有善于驾驭臣下的“面南之术”。不过术必须要以法的有效性为依据,也就是要保证法的效力。法既立,术亦备,如果缺乏“势”(即强制势力),即使有法也会无效而不可依,有术也难保群臣会服从管理。因此,法的执行还得靠“势”。在法、术、势三者之中,法是中心,术与势是行使法的必要条件。法、术、势的结合集中体现了法家的“法制”管理思想。

(2)西方管理思想。西方管理思想的源头可以追溯到古希腊和罗马。古希腊的以商业活动为主的社会生产方式和以城邦制为基础的社会组织方式,以及古罗马的行政、立法和司法相分离的国家政治和行政体制,都与中国古代有很大区别,相应地,源自古希腊和罗马的西方管理思想的内涵和特征也就与中国古代管理思想有较大不同。应该说,古希腊和罗马的管理思想直接为后来西方管理理论和管理科学的产生和发展奠定了重要基础。

古希腊著名哲学家苏格拉底曾明确提出管理的普遍性思想,认为管理技能在公共事务与私人事务之间是相通的,而柏拉图则在《理想国》中对国家行政管理的基本原则进行了系统论述,他认为,在建立理想国时有一条总的原则,即“每个人都作为一个人干他自己分内的,而不干涉别人分内的事”,这条原则就是正义,当生产者、护卫者和统治者在国家里各做各的事而互不干扰时,便有了正义的国家。^① 柏拉图还分析了劳动分工问题,他认为,分工的产生是由于人的需要是多方面的,而人的天赋却是单方面的,如果一

① 俞可平,西方政治学名著提要,南昌:江西人民出版社,2001,第8页。

个人只做适合其天赋的一种工作而不做那些并非其天赋所长的工作,而且还要在恰当的时机去做那种适合其天赋的工作,他就能做得更多、更好而且更容易。

继柏拉图之后,古希腊另一位著名哲学家亚里士多德在他的《政治学》中阐述了国家行政管理思想,并较为系统地分析了城邦、公民、政体等概念。他指出,人是政治的动物,而城邦是一种合作关系,是联合体或共同体,亦即共同分享或持有某些东西的一群人;城邦的认同源自那些被承认为“公民”的人,而公民可以界定为分享决策权或统治权的人,不管是通过实际担任公职还是通过在公民大会或司法中享有表决权;公民权是政体的职能,而政体则反映出更基本的政治现实——构成城邦的不同群体间权威与服从的关系;基本的政体类型有六个,即君主政体、僭主政体、贵族政体、寡头政体、共和政体、平民政体。^①

在征服希腊以后,古罗马经过连年战争,建立起一个疆域辽阔的帝国,在管理这样一个庞大的帝国过程中,古罗马积累起了丰富的以法治为基础的管理思想。罗马共和时期,在国家管理体制上,已经体现出了行政、立法和司法的分离。在法律方面,大约在公元前450年,古罗马制订了有名的“十二铜表法”,对私有财产的保护、债务、奴隶制度、财产继承以及刑法、诉讼等方面都作出了详细规定。

3. 管理理论

严格地说,作为管理思想的系统总结并成为特定思想体系的特定管理理论,是伴随着近代科学的诞生而出现的。因为理论与思想的区别在于论证,只有经过系统论证并形成了体系的思想才能上升为理论,而对思想进行系统论证需要有方法论的支撑,也就是说,论证必须有方法。近代科学的诞生恰好为思想的系统论证

^① 俞可平,西方政治学名著提要,南昌:江西人民出版社,2001,第16~23页。

(包括对管理思想的系统论证)提供了一种有效的方法论体系。

近代科学作为一个独立的科学传统,诞生于16世纪中叶。与古代科学相比,近代科学的最大特点是用以实验为代表的获取经验事实的方法和以数学为代表的逻辑分析手段研究自然界,并对科学思想进行系统论证。事实与逻辑成为科学研究和科学论证的两块基石。近代物理学之父伽利略以一系列关于物体运动的实验,推翻了以亚里士多德为代表的传统运动观念,而且他还用严密的数学形式来表述和论证物体的运动规律,开创了科学实验同数学相结合的科学方法论传统。

在西方世界,伴随近代科学的诞生,近代科学及其方法在随后的几个世纪中成为人们在其他领域进行问题研究、思想论证和理论构建的样板。在管理领域,对国家行政管理、宏观和微观经济管理、人事管理、工场管理等系统研究,诞生了一系列管理理论,如莫尔和培根的国家管理理论、洛克的政府管理理论、卢梭的契约理论、斯密的分工理论、欧文的人事管理理论、巴贝奇的操作管理理论、尤尔的管理教育理论和麦卡勒姆的管理原则,等等,正是这些和其他相关的管理理论的形成和发展,为管理科学在19世纪末20世纪初的诞生打下了坚实的基础。

4. 管理科学

随着管理的不同分支领域中相关理论的积累,理论与理论之间的关系以及它们赖以交流和对话的共同规范就开始成为人们探讨的主题,关于这个主题的探讨是管理科学产生的前提。一般认为,“管理作为一个系统化的学科,其开端可以追溯到1886年美国机械工程师协会会议。在那次会议上,耶尔和汤制造公司总裁及创始人之一亨利·汤宣读了一篇论文,题为《作为经济学家的工程师》。他呼吁社会把工场管理作为一门与工程学类似的实践性科学加以承认,而要做到这一步,有关文献的积累和规范化原则的制定是至关重要的。……汤的论文产生了革命性的影响,他呼吁工