

高等院校公共事业管理专业“十二五”规划教材

公共管理学

张军涛 曹煜玲 编著

Public
Administration



清华大学出版社

高等院校公共事业管理专业“十二五”规划教材

公共管理学

张军涛 曹煜玲 编著

Public
Administration

清华大学出版社

北京

内 容 简 介

公共管理学是各层次公共管理人才培养的主干课程和核心课程,是公共管理学科的重要组成部分。本书以培养学习者的认知能力、分析与解决问题的能力、对事物发展趋势的预判能力为出发点,全面系统地阐释了公共管理的基本概念和基本理论,介绍了公共管理研究的基本方法,诠释了公共管理的系统构成,对国内外公共管理相关领域的演进轨迹、理论与实践的前沿领域以及未来的发展趋势进行了分析。着重探讨了公共管理的基本流程、政府在公共管理中的地位和作用、政府对各种内部和外部资源的管理、公共部门的危机管理、公共部门的责任和伦理等公共管理的核心问题。

本书可作为公共管理学科各专业本科生、研究生、国家公务员培训的教学用书,也可以作为相关专业领域和政府管理部门的参考书。

本书配有课件,下载地址: <http://www.tupwk.com.cn/downpage>。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学 / 张军涛, 曹煜玲 编著. —北京: 清华大学出版社, 2015

(高等院校公共事业管理专业“十二五”规划教材)

ISBN 978-7-302-38304-8

I. ①公… II. ①张… ②曹… 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 241295 号

责任编辑: 施 猛 易银荣

封面设计: 常雪影

版式设计: 方加青

责任校对: 邱晓玉

责任印制: 何 芊

出版发行: 清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址: 北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编: 100084

社 总 机: 010-62770175 邮 购: 010-62786544

投稿与读者服务: 010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈: 010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

课 件 下 载: <http://www.tup.com.cn>, 010-62794504

印 装 者: 北京密云胶印厂

经 销: 全国新华书店

开 本: 185mm×260mm

印 张: 15.75

字 数: 354 千字

版 次: 2015 年 1 月第 1 版

印 次: 2015 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 1~3000

定 价: 30.00 元

产品编号: 051832-01

前言

公共管理作为一种新型的社会治理模式大致产生于20世纪80年代，此时人类社会正处于从工业社会向后工业社会转型时期，因此，公共管理所要承担的是高度复杂性和高度不确定性条件下的社会治理。胡德认为，公共管理即“国家的艺术”，能够松散地被定义为如何设计、提供、管理公共服务及政府行政部门的细微工作。这里所说的“国家的艺术”的行为主体不仅仅是政府，还包括其他的公共组织以及公众。广义而言，公共管理是以政府组织为核心的公共组织和其他社会组织，以有效促进公共利益最大化为宗旨，综合运用政治、法律、经济和管理等多种学科的理论与方法，以民主科学的方式行使公共权力，依法制定与执行公共政策、管理社会公共事务、提供公共物品和公共服务的活动。

公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会资源，对社会公共事务进行有效治理的一套制度、体制和机制的安排。经验表明，一个民主的、法制的、负责任的、有能力的、有效率的公共管理体系，是一个国家政治稳定、经济发展、社会进步的重要保障和必要条件。而公共管理学是一种广泛而综合的知识框架，以公共管理的问题为核心，把当代管理学、政策分析、经济学、政治学和社会学等学科的相关知识和方法融合到公共管理的研究之中，是一个跨学科或交叉学科的研究领域。公共管理学既是一门理论科学，同时也是一门应用科学，其内在的活力在于理论抽象与经验指导能够自由转化，即一般的原理能够转化为指导具体行动的原则，而经验的考察能够抽象为一般的原理与规则。为此，公共管理学不能停留于简单的理论阐述，应该关注公共管理现实中的理论问题、实践问题和技术问题，从而把学科发展中的理论研究与公共管理实践中的理论研究结合起来，把价值设定与经验验证结合起来，把经验试验与模式归纳结合起来，把理论供给与制度供给、政策供给和技术供给结合起来。西方国家公共管理学科发展的一个基本主题是：如何平衡“公共”与“管理”的关系。从经典公共行政理论到新公共行政，然后到新公共管理理论，再到新公共服务理论和治理理论，就反映了这种此消彼长的关系及两者的内在张力。

随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善、社会治理体系的不断变革、行政管理体制改革的日益深化，对各层次公共管理人才的需求日益增长。目前，中国的改革已进入深水阶段和攻坚阶段，需要顶层设计与摸着石头过河相结合，推进国家治理体系和

治理能力的现代化。由此，也就为公共管理学科的发展注入了新的动力。公共管理学科已经成为当代中国社会科学和管理科学领域研究及教学的一个充满生机活力和具有远大前景的学科。

读者所看到的这本《公共管理学》，在参考和总结前人研究成果的基础上，对公共管理的基本理论问题进行了深入的诠释，并注重对国内外公共管理领域最新研究成果和发展趋势的介绍、分析和阐释。本书可作为公共管理专业本科生、研究生、MPA研究生、国家公务员培训的教学用书，也可以作为相关专业领域和政府管理部门的参考书。在本书的写作过程中，吸取了许多专家学者的有益建议。在学的博士生、硕士生张小鑫、韩玉洁、田飞丽、陆佳琦、陈琢、汤睿为书稿的完成做了大量的基础性工作，许多内容融入了他们的思想、智慧和心得。

在本书的编写过程中，我们参阅了大量的国内外文献，吸收并借鉴了国内外学者在这一领域取得的研究成果以及其他相关教材的内容，在此，谨向这些学者和作者表示衷心的感谢。公共管理学科的教育与科研水准的全面提高，将是一个长期的过程；公共管理也是一个需要学术界和管理层长期共同努力研究的重大课题。鉴于作者的学识所限，本书的不足和偏颇之处在所难免，诚望读者和同行专家批评指正。反馈邮箱：wkservice@vip.163.com。

编著者

2014年7月

目 录

第一章 公共管理概述	001
第一节 什么是公共管理	001
一、公共管理一般理论概述	001
二、公共管理学是一门新兴学科	003
第二节 如何进行公共管理	008
一、公共管理主体	008
二、公共部门的角色与职能	009
三、国际组织在全球治理中的 角色和功能	012
第三节 公共管理的产生和发展	013
一、公共管理的兴起与发展	013
二、公共管理在中国的兴起与 发展	014
第二章 公共部门管理流程	020
第一节 计划	020
一、计划的特征	020
二、公共计划的类型	021
三、公共部门战略规划	022
四、计划的实践意义	024
第二节 决策	025
一、公共决策的相关理论	026
二、公共决策程序	027
三、公共决策方法	029
四、公共决策体制	031

第三节 组织	033
一、公共组织的含义	033
二、公共组织的构成要素	033
三、公共组织过程	034
四、公共组织变革	034
第四节 领导	035
一、领导与公共行政领导	035
二、领导者素质	037
三、公共部门领导风格	038
四、公共行政领导的职能	039
五、公共行政领导体制	040
第五节 执行	042
一、公共部门行政执行主体	043
二、公共行政部门执行原则	043
三、公共部门行政执行过程	045
四、公共部门行政执行力建设	046
第三章 政府与公共管理	050
第一节 政府的角色	050
一、世界典型国家政府角色的 演进	050
二、政府角色定位	052
三、转型时期中国政府角色定位	054
第二节 政府与市场	057
一、政府与市场的内涵	057

二、政府与市场关系模式·····	058	三、公共政策合理化·····	098
三、政府与市场关系中的主要 问题·····	059	四、公共政策社会化·····	099
四、正确处理政府与市场的关系·····	059	第五章 公共部门人力资源管理 ·····	102
第三节 政府与企业 ·····	061	第一节 公共部门人力资源管理 概述·····	102
一、政府与企业的区别·····	062	一、公共部门人力资源管理的发展 演进·····	102
二、政府与企业的关系·····	062	二、公共部门与公共部门人力 资源·····	103
三、中国政府与企业关系的变革·····	065	三、公共部门人力资源管理·····	105
四、中国政府与企业关系转型的 困境·····	066	第二节 公共部门人力资源管理的 主要内容 ·····	108
五、实现中国政府与企业关系 转型的举措·····	067	一、公共部门人力资源管理的理论 基础·····	108
第四节 政府与社会 ·····	068	二、公共部门人力资源管理的原理、 目标与任务·····	109
一、政府与社会的关系·····	068	三、公共部门人员分类·····	112
二、政府与社会关系理论·····	070	四、公共部门人力资源的招募与 甄选·····	117
三、中国政府与社会关系的演进·····	071	五、公共部门人力资源开发与 培训·····	119
四、中国政府与社会关系的变革·····	072	六、公共部门人力资源绩效管理·····	124
第五节 政府间关系 ·····	073	第三节 公共部门人力资源管理 环境 ·····	128
一、政府间关系的概念·····	074	一、公共部门人力资源管理系统·····	128
二、当代中国政府间的纵向关系·····	074	二、公共部门人力资源管理的环境 影响因素·····	128
三、当代中国政府间的横向关系·····	077	第六章 公共财政管理 ·····	134
第四章 公共政策与公共管理 ·····	082	第一节 公共财政概述·····	134
第一节 公共政策概述·····	082	一、公共财政的含义与特征·····	134
一、公共政策的概念·····	082	二、公共财政管理的总目标·····	136
二、公共政策的特征·····	083	三、公共财政的职能·····	136
三、公共政策的功能·····	084	第二节 公共预算管理 ·····	141
四、公共政策的类型·····	086	一、公共预算的特征与原则·····	142
五、公共政策工具·····	087	二、公共预算的分类·····	144
六、公共政策在公共管理中的 地位和作用·····	088	三、公共预算程序·····	146
第二节 公共政策系统 ·····	089		
一、公共政策主体·····	089		
二、公共政策客体·····	092		
三、公共政策过程·····	094		
第三节 公共政策分析 ·····	097		
一、公共政策合法化的含义·····	097		
二、公共政策合法化过程·····	097		

四、公共决算·····	147	三、公共管理中第三部门发展的实践基础·····	190
第三节 公共收入管理·····	148	四、公共管理与第三部门发展的理论契合·····	191
一、公共收入的含义及形式·····	148	五、新公共管理中第三部门的优势·····	191
二、税收管理·····	148	第二节 第三部门在公共管理中的角色与功能·····	193
三、政府收费管理·····	150	一、第三部门在公共管理中的角色·····	193
四、公债收入管理·····	151	二、公共管理中第三部门的功能·····	195
五、国有资产收益·····	153	三、公共管理中第三部门的失灵·····	199
第四节 公共支出管理·····	154	第三节 第三部门与公共管理变革·····	200
一、公共支出的含义与特点·····	154	一、中西方第三部门发展的对比·····	201
二、公共支出的分类·····	154	二、中西方第三部门发展的差异·····	203
第七章 公共部门危机管理·····	162	三、第三部门与公共管理的发展·····	204
第一节 公共部门危机管理概述·····	162	四、第三部门与公共管理的变革趋势·····	206
一、危机管理的概念及其理论研究进展·····	162	第四节 第三部门与政府改革·····	207
二、公共危机管理与公共部门危机管理·····	165	一、第三部门与政府的关系·····	207
三、公共部门危机管理的必要性和紧迫性·····	167	二、第三部门发展与政府改革的互动关系·····	211
四、国内外公共部门危机管理体系建设·····	168	三、第三部门与政府互动的困境·····	216
第二节 公共部门日常危机管理·····	175	四、推进第三部门与政府互动的策略·····	218
一、危机风险识别·····	175	第九章 公共部门的责任和伦理·····	222
二、日常危机管理的组织设置·····	177	第一节 公共部门责任的基本问题·····	222
三、公共部门日常危机管理职能·····	178	一、公共部门责任的内涵·····	222
第三节 公共部门突发性危机管理·····	179	二、公共部门责任的特征·····	223
一、突发事件、公共部门突发性危机管理的含义·····	179	三、公共部门责任的理想标准·····	224
二、突发公共事件的分类·····	180	第二节 公共部门责任的内部控制和外部控制·····	225
三、突发性公共危机管理机制·····	180	一、公共部门责任的内部控制·····	225
第八章 第三部门与公共管理·····	188	二、公共部门责任的外部控制·····	227
第一节 公共管理与第三部门的形成·····	188		
一、第三部门的界定·····	188		
二、第三部门与公共管理的内在相关性·····	189		

第三节 公共部门伦理	227	四、公共部门伦理的结构、表征和功能	231
一、公共部门伦理的内涵与原则	228	五、公共部门伦理失范	233
二、公共部门伦理的构成	229	六、公共部门伦理建设途径	235
三、公共部门伦理的类型	230	参考文献	240

第一章 公共管理概述

人类社会产生以后便有了公共事务的管理。但是,随着社会的发展,尤其是20世纪后期全球进入高速发展和快速变化时期,经济一体化、政治民主化、文化融合化、环境危机化等多重变化共同形成了一个前所未有的新局面。传统的行政模式已经面临着重重挑战。建立在公共行政范式基础上的行政实践无法应对错综复杂的社会现实,因此,未来公共管理领域需要一种更加创新、更加有解释力和适应力的理论模式——新公共管理模式。而公共管理学就是一门在已有的关于社会治理的知识基础上专门研究公共管理这一新治理模式的科学。公共管理学所要研究的是公共管理关系、社会治理活动及其所运用的手段。作为一门新兴的交叉学科,公共管理学具有宽广的知识背景和多元化的理论基础,同时,它又是一门着眼于解决公共领域实际问题的应用性科学。公共管理在本质上是服务型的社会治理模式,是对传统的由政府管理社会的单纯管理型模式的替代。

第一节 什么是公共管理

一、公共管理一般理论概述

简单而言,公共管理学是针对公共管理这一实践活动所展开的各种理论研究。因此,要对作为一门科学形态的公共管理学进行深入理解,首先就要掌握公共管理的一般知识,而其中最重要的就是要准确认识公共管理的内涵和特征。

(一) 公共管理的内涵

对于公共管理内涵的界定,当前理论界还没有形成共识,至少还不存在一个能够广泛被接受并且得到推崇的概念。自20世纪70年代末以来,公共管理在西方国家越来越成为一个时髦的术语。但是,西方国家对其理解则是宽泛和不确定的。近年来,我国也进一步开展了公共管理的多视角研究,但由于过去一直把公共行政译成行政管理,有时也译成公共管理,人们对公共管理的理解更是差异很大和混乱不堪。正如魏塔克所言,由于公共管理是伴随传统公共行政面临的挑战而出现的,并且公共管理的理论研究与实践都处于不断变化和发展之中,实践中的公共管理更像一只“变形虫”。

美国行政学专家梅戈特认为,目前人们之所以倾向于使用公共管理而不是公共行政,其原因在于“公共行政在历史上与官僚机构及官僚联系密切”。而公共管理注重公共事务在公共机构和非营利机构中完成任务。她认为:“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。”

胡德认为：“公共管理即‘国家的艺术’，能够松散地被定义为如何设计和管理公共服务的问题，以及政府行政部门的细微工作。”

波齐曼认为：“当代公共管理是某种不同于传统公共行政的东西……与公共行政相比，公共管理更广泛、更综合和更少受功能专门化的限制。”

显然，长期以来公共管理的含义一直比较宽泛。我国学者也从不同学科的角度对公共管理赋予了多样化的解释。

夏书章在其所著的《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部门的公共事务管理。

陈庆云在《强化公共管理理念，推进公共管理的社会化》一文中认为，所谓公共管理是指政府与非政府公共组织所进行的、不以营利为目的、旨在追求有效地增进与公平分配社会公共利益的调控活动。

陈振明认为，所谓公共管理是公共组织提供公共物品和服务的活动，它主要关注的不是过程、程序和遵照别人的指示办事，而更多关注的是结果和对结果的获得负个人责任。

相比较而言，多数学者对公共管理客体的认识趋于一致，即认为公共管理的客体是社会公共事务。但是，对于公共管理主体的界定却不相同，主要有两种观点。一种观点认为，公共管理的主体是狭义的政府，也就是与立法、司法部门相对的行政执行部门。就此而言，公共管理与公共行政是同义语，常常被等同使用。另一种观点认为，公共管理的主体是非营利性社会组织，它既不同于企业，因为不以营利为目标，也不同于政府，因而不具有行政性权利。非营利性社会组织通过其专业化能力来满足社会公众的某类共同需求，从而体现对社会公共事务管理的职能。因此，公共管理就是特指非营利性社会组织对社会公共事务的管理。

我们认为，从一般意义上讲，公共管理是由政府、非政府公共组织和民众所组成的管理体系，共同管理社会事务的活动。

在此从广义上对公共管理进行界定：以政府为核心的公共组织和其他社会组织以有效促进公共利益最大化为宗旨，综合运用政治、法律、经济和管理等多种学科的理论与方法，以民主科学的方式行使公共权力，依法制定与执行公共政策、管理社会公共事务、提供公共物品和公共服务的活动。无疑，这样的公共管理是在更广更深层面上对公共资源的整合和对公共事务的协调管理。

(二) 公共管理的基本特征

1. 公共管理的公共性

公共管理的公共性包含两个层面的涵义。一是其利益取向的公共性。公共管理必须致力于实现社会整体的公共利益，而不是被作为某一个特定阶层或群体实现其意志的工具。公共管理不是一种统治方式，也不是一种政治控制方式，而是推进、实现和维护社

会公共利益的方式。二是其公共参与性。公共管理活动由政府、其他社会组织及公民共同来完成。

2. 公共管理的效能性

与传统的公共行政关注管理过程和管理程序相比,公共管理更注重结果,强调投入要素和实际产出之间的对比关系,追求包括经济、效率和效果在内的多元价值的有机统一。

3. 公共管理主体的多元化

在传统的行政管理模式中,政府几乎是唯一的公共管理主体,它在社会公共管理各方面都居于垄断地位。新公共管理理论认为,政府的主要职能固然是向社会提供服务,但是并不意味着所有公共服务都应由政府直接提供。在新公共管理理论的设计中,政府虽然是专门的公共管理机构,但却不是唯一的机构。在政府之外,应当有相当一部分社会公共机构、中介组织、自治组织、社区组织和其他公共组织等承担部分公共管理职能。新公共管理理论强调政府应广泛采用私营部门成功的管理方法和手段(如成本一效益分析、全面质量管理、目标管理等)以及竞争机制。公共管理主体分化的结果是公共管理主体的多元化发展。

4. 公共管理手段的多样性

公共管理非常注重管理技术和方法的创新,这是由管理对象的复杂性决定的。一方面,由于公共管理过程中许多新的问题和矛盾的出现需要采取相应的措施加以解决;另一方面,公共组织要实现自身的优化管理,也要不断开发新的技术和新的手段。

5. 公共管理的法制性

法治在公共管理中体现为严格遵守规则的精神。以政府为核心的公共组织之间要实行对社会事务的合作共治,只能建立在法治的基础之上。如果缺少了相应的法律保障,就难以规范多元主体之间的行为。政府作为公共权力的拥有者,如果缺少相应的法律制约,随时都有滥用职权的可能性。同样,如果其他公共组织和公民缺少来自于法律的约束,也容易导致不履行相应责任和义务现象的发生。如果这样,公共利益就很难得以保障。因而,实行法治是公共管理的必然要求和必然趋势。

二、公共管理学是一门新兴学科

(一) 公共管理学与公共行政学的联系与区别

随着公共管理的兴起,必然需要一门科学去研究它。公共管理学就是一门在已有的关于社会治理的知识基础上专门研究公共管理这一新型治理模式的科学。在科学发展的意义上,公共管理学将会对政治学、社会学、经济学以及管理学等学科已经取得的成就加以继承,并将它们整合为一门全新的学科,从而抛弃这些学科的原有形式。在研究对象或研究内容方面,公共管理学不再像公共行政学那样限定于政府,而是要把一切参与社会治理行动的因素都纳入自己的视野,对从工业社会向后工业社会转型过程中的一切

新生的对社会治理有影响的因素加以认识和分析。在研究目标上,公共管理学服务于新型社会治理模式的建构,不仅要实现全面的理论创新,而且要积极探索创新社会治理的实践方案,在社会治理的每一件具体事务上进行创新与探索。

在中世纪后期,即在从农业社会向工业社会转型的过渡时期,科学萌动的第一次热潮是以罗马法注释的形式出现的,并由此引发了18世纪的启蒙运动。在人文社会科学已经取得巨大进展的时代,公共管理学的研究也会对既有的科学文献进行系统的阅读,从中发现走向未来的启示。但是,公共管理学更具有直接关注现实的特征,它从产生的那天起就是一门实践性很强的科学。因而,它把“实事求是”和“一切从实际出发”作为最基本的研究方法,公共管理学也表现出了对既有科学研究方法的继承。在社会发展规划和公共管理模式的建构方面,充分运用定性研究的方法,而在寻求具体问题的解决方案时,又以科学严谨的态度运用定量研究的方法。总体而言,前瞻性创新是公共管理学的方法论原则,它反对任何把新生的社会因素纳入既有科学解释框架中去的懒惰做法,反对一切不思创新地在既有理论基础上提出实践方案的行为。历史是不断进步的,尽管已有的科学对人类知识的积累有着积极的作用,但是,对于解决社会发展中出现的新问题,既有的科学及其理论绝不可能在不作改变的情况下被加以套用。公共管理作为一种新型的社会治理模式,面对的是异常复杂的和不确定的现实,这是以往一切科学都没有遇到也没有想到的问题,满足于用以往的科学及其理论去解决新的问题显然是不行的。所以,对于公共管理学而言,唯一的科学方法就是面向未来进行创新。

从学科渊源上看,公共管理学是从公共行政学脱胎而出的,必然会把公共行政学发展中的一切积极的成就吸纳到公共管理学之中。行政管理是人类社会亘古就有的治理现象。在农业社会,是依靠权力而开展的治理活动,它没有实现内部治理与外部治理的分化。在工业社会,社会治理活动以公共行政的形式出现,促使政府内部的行政管理与政府对外部的社会管理相分化,使政府的内部治理与外部治理在方法、目标和途径上都有所区别。公共管理则是这种分化的再融合,多元社会治理主体的合作治理已经使内外的区别失去了合理性。但是,由公共行政学发展起来的行政管理方法和技术以及社会管理的途径,都可以被公共管理所继承。

当从行政管理这个概念出发去思考社会治理问题时,人们应当关注的是社会治理技术层面的问题,所追求的应当是行政行为的效率。当威尔逊提出政治与行政二分原则时,他所讲的行政其实就是指行政管理,而不是“公共行政”。当然,20世纪的行政管理由于专业化、技术化和价值中立而造就了公共行政这一社会治理形式。但是,沿着这一路径发展起来的公共行政显然不具有实质意义上的公共性,它的价值中立前提决定了它仅仅具有形式上的公共性,也可以称做消极的公共性。需要指出的是,行政管理的专业化、技术化追求是没有错的,在公共管理学探讨新型社会治理模式的过程中,依然会维护这一路线。

如果说行政管理这个概念所指的是一种活动、行动,那么公共行政的概念则是指一种模式,或者说,公共行政所代表的是一种治理模式。公共行政把农业社会统治者用来

治理自身和社会的行政管理改造成只适用于政府自身管理的技巧,并赋予行政管理科学性、专业化、技术化的特征。在政府的外部功能实现方面,公共行政则通过法律、公共政策等途径开展活动,实现对社会的治理。这个时候,公共行政的公共性就必须被突显出来。就像古德诺所说的那样,成为严格的国家意志执行者,从而避免成为某个利益集团的工具。也就是说,在法律和公共政策的执行过程中,注重执行的效率,要在不同的社会利益诉求之间做到不偏不倚,防止被某一(些)社会力量所利用。至于社会中的不同利益诉求,那是一个政治过程,可以通过政治途径去表达,并在代表性机构中形成公共政策。一旦以公共政策或法案的形式出现,到了政府这里就只是一个执行的问题了。

事实上,法律以及公共政策的普遍性与政府执行过程中的具体性之间总是存在着很大的落差,甚至存在着许多与法律和公共政策相冲突却又是合情合理的诉求,由于各种各样的原因,这些诉求又无法通过政治途径而得到有效的表达,更不用说被吸纳到法律和公共政策的内容中去了。在这种情况下,政府以放弃对具体问题的关照而去维护行政的公共性,显然是一种极其虚假的公共性。正是在此意义上,新公共行政运动提出了批评意见,要求政府在对社会的治理过程中关注具体的公平和正义的问题。但是,在20世纪公共行政的框架内,这一点显然是无法实现的。公共管理抛弃了由政府垄断社会治理的模式,用合作治理来取代它,也就从根本上克服了公共行政“形式公共性”的问题,并赋予其公共性、实质性的内涵。在公共管理的范畴中,行政管理与公共行政的区别已经被取消,它们都具有公共性的特征和内涵。

通过比较公共行政学与公共管理学的区别可以看到,公共行政学主要以国家的行政系统——政府为研究对象,而且主要是研究政府自身的管理问题,希望通过政府自身管理问题的解决为政府外部职能的实现提供保障。公共管理也同样重视参与社会治理过程中的一切组织的内部管理问题,在这方面会更多地继承公共行政学的研究内容、方法以及已经取得的成果。但是,公共管理的侧重点将放在公共产品的生产和运营问题上,着重研究多元治理主体之间在公共产品供给中的合作行为。这也说明,对于公共行政学来说,效率追求是第一位的。而对于公共管理学而言,提高公共服务质量才是第一位的。由于存在着这样的区别,公共行政学与公共管理学在社会治理的体制、运行机制、组织建构以及可以使用的方法和技术等各个方面都会存在不同的理论和观点,因而为社会治理所提供的方案也会有很大的不同。

当然,公共管理学是一门正在形成中的科学,相信在一个相当长的时期内,人们还会运用公共行政学的观念来认识它。但是,当公共管理学直面现实的社会治理问题去创造性地探索解决现实问题的途径时,就会表现出与公共行政学的不同,而且,这种不同会日益显现出来。

总的说来,公共行政学与公共管理学是关于社会治理模式的两门不同的科学,在历史的维度中它们有着前后相继的关系。而在实质上,就公共管理学是关于公共管理这一新兴的社会治理模式的科学而言,它是对公共行政学的扬弃。一方面,要继承公共行政学研究的科学成就;另一方面,又实现了对公共行政学的超越,是对公共行政学学科

的否定。当公共行政学的科学成就被吸收到公共管理学之中时,实际上,公共行政学所研究的内容也就被包含到公共管理学之中了,或者说,公共行政学被统合到公共管理学之中了,成为公共管理学中的一个具体的“问题域”。也就是说,在公共管理学出现之后,公共行政学所研究的许多问题还会继续存在,还需要进行专门的研究,但已经是在公共管理的总体框架下所进行的研究了。也就是说,虽然在社会治理实践中,公共管理的出现意味着公共行政所代表的那种社会治理模式的终结,但是,在科学发展的意义上,公共行政学有着继续存在的价值,只不过它已经成为公共管理学科的一个组成部分了。所以,学习和探讨公共管理学需要创新意识的支持,需要从公共行政学的知识和观念系统中“解放”出来,努力发现与公共行政学的不同。由此,就可以自觉地积累公共管理学的知识,自觉地确立公共管理学的观念,自觉地建构公共管理学的学科体系。

(二) 公共管理学的研究对象和内容

任何一门学科都是以客观世界的某一类事物、现象或过程作为自己的研究对象,科学研究就是要探讨这类事物、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治理活动及过程,它构成了公共管理学的研究对象。公共管理学所要研究的是作为社会治理主体的公共组织(包括政府组织、非政府组织以及其他社会自治力量)之间的关系、社会治理活动和所运用的手段。

公共管理学所研究的公共组织已经不再仅仅是指政府。当政府代表了公共组织甚至是唯一的公共组织的时候,这一组织是以官僚制的形式出现的。现在,除了政府之外,非政府组织以及许多其他社会力量都加入社会治理活动中,这样一来,组织的形式呈现出了多样化,官僚制组织不再是唯一的或基本的组织形式。当然,公共管理学在对公共组织进行研究时,不可能穷尽所有的组织形式,而是把研究重心放在组织间的合作关系和组织服务性质的研究上,特别关注组织的价值目标及其实现途径。公共管理活动表现为多元治理主体之间的互动过程,公共管理学需要探讨公共管理过程中的机制,进而探讨每一类公共组织如何在自身的建设中去促进组织间的互动朝着良性发展的方向前进。就公共管理所代表的是服务型社会治理模式而言,它是对管理型社会治理模式的否定和扬弃。所以,公共管理所突出的是服务价值。虽然公共组织也有着自身的管理以及对外部的管理问题,但是,服务理念决定了它在从事管理和开展管理活动的时候也需要使这种管理从属于服务。因而,公共管理学应集中探讨公共组织所提供的公共服务内容,研究公共组织以什么样的方式和通过什么途径去提供公共服务才能取得良好的绩效。

具体地说,公共管理学的研究主要包括以下几方面的内容。

(1) 公共管理学担负着认识公共管理这一新型社会治理模式的学科使命。公共管理学应当努力把握公共管理这一新型社会治理模式所具有的一切新的特征,在公共管理产生的时代背景中理解它在社会治理方面的革命性意义,以科学求实的态度厘定公共管理

的范围和内容,以启蒙后工业社会的精神寻求公共管理制度创新的方案,以服务为原则构想公共管理的体系结构和行为模式。通过这些工作,公共管理学将为一切从事公共管理活动的人们确立起全新的服务观念,让他们在新的历史背景下,通过自己的创造性行为,投入社会治理的过程中,为社会提供其所需的公共产品。

(2) 公共管理学需要为公共管理的系统建构提供理论支持和全面规划。公共管理是一种正在生成中的新型社会治理模式,如果公共管理实践得不到系统化的理论支持,将在很大程度上制约公共管理实践的发展。公共管理学的研究需要立足于后工业化和全球化的现实,在理论探讨的基础上,对治理体系的结构、制度、运行机制、治理方式以及行为模式等各个方面进行系统而全面的规划。

(3) 公共管理学需要努力把握各种新的社会现象对社会治理的影响。20世纪后期,人类社会进入一个复杂性与不确定性迅速增长的时期,每日都有新的社会现象和问题出现,对既有的社会治理方式形成极大的挑战,许多问题因为治理方式的不适应而演化为危机事件。在这种情况下,公共管理学需要承担认识这些新的社会现象和问题的任务,需要通过对这些新的社会现象和问题的认识去思考对策性的应对方案,进而发现在新的历史条件下开展社会治理的一般规律,提炼出公共管理的一般原则和方法。

(4) 公共管理学需要特别关注新的科学技术成果在公共管理过程中的应用问题。公共管理学是一门科学,在学科交叉、相互借鉴已经成为科学发展基本趋势的情况下,公共管理学需要借鉴其他学科新的成果和研究方法。不仅如此,公共管理作为一种新型的社会治理模式,也需要得到新的科学和技术成果的支持,需要随时汲取和应用新的科学技术手段。事实上,20世纪后期以来,公共管理在社会治理方面已经大量吸收借鉴了科学技术成果。公共管理活动应当更加重视对新的科学技术成果的应用,而公共管理学在这方面是可以发挥重要作用的。

(5) 公共管理学应当承担起对人类社会治理历史重新梳理的任务。人类的社会治理文明是一个连续的过程,已经积累了许多宝贵的治理经验,也有着丰富的治理思想。随着公共管理的出现,公共管理学可以对人类社会的治理文明作出重新解读,可以发现那些长期被湮没了的治理经验和思想。公共管理学的任务就是要把有价值的治理经验和思想转化为知识,使之服务于所开展的各种公共管理活动。

当然,公共管理学作为一门实践性很强的科学,要在开发公共管理前瞻性预测技术和解决问题的能力方面发挥作用。其研究工作需要更多地从现实出发,以公共管理为研究对象,以公共管理过程中所遇到的问题为研究重心,通过理论研究解决公共管理实践所遇到的问题。

公共管理学担负着对公共管理加以研究和规划的使命。事实上,公共管理学对公共管理的建构也就是对人类社会治理的重新规划。在公共管理学的历史视野中,存在着三种社会治理模式:农业社会的社会治理活动是从属于统治型社会治理模式的;工业社会所建构的是管理型社会治理模式,公共行政是它的典型代表;现在,当人类走向后工业社会时,需要建构的是服务型社会治理模式,而公共管理就是这一治理模式的具体形

态。或者说，公共管理在形式上还会保留着管理的特征，但是，它与工业社会中的社会治理过程不一样，是一种从属于服务需要的管理。当然，在工业社会的管理中也包含着服务，比如，政府就是提供公共服务的垄断性机构。应当看到，这种服务是从属于管理的，是为了更好地实现管理的目标。公共管理则不同，其管理活动是为了更好地实现服务的目标，服务是公共管理的基本宗旨。

总之，公共管理的范围是非常广阔的，它涉及政治、经济、文化、生活等各个方面。从行政管理、国民经济管理和公共财政管理，到教育及知识管理、社会保障管理、社会治安管理、城市交通和社区服务管理、土地资源和环境保护管理，以至于体育和全民健身、公共绿地等的管理，都是公共管理的内容。在这些管理活动和管理过程中，最重要的是要充分实现社会公平，要保证社会的每一个阶层、每一个成员都能够共享社会发展的成果。公共管理需要建立一个统一的框架，把所有这些方面整合为一个有机系统，使它们得到有效的协调。

第二节 如何进行公共管理

在公共管理的研究和实践过程中，必须要思考谁来管理、如何管理等这些基本问题，这实际上涉及的就是公共管理的主体、职能、角色问题。

一、公共管理主体

在传统的公共行政中，政府是唯一的公共管理主体，除政府以外的其他组织和个人不得以任何形式进行公共管理活动。公共管理不再是一元化的政府管理，而是政府组织、非政府组织、企业组织和公民共同参与到公共管理当中，形成了以政府为核心的多元化的主体体系。这也正是公共管理区别于公共行政的最显著特征之一。

(一) 公共管理的核心主体——政府

政府是指国家进行阶级统治和社会管理的机关，是国家表达意志、发布命令和处理事务的机关。公共部门的管理主要是政府的管理，政府作为公共权力的执掌机构，地位极其重要。它的基本作用就是维持、处理社会公共事务，保证全社会公平与效率的实现。从当前来看，政府依然主导着整个公共管理过程并承担着主要职责。具体说，政府的作用可分为两类：政治职能和公共职能。

(二) 公共管理的新兴主体——非政府组织

非政府组织一般是指介于政府组织和经济组织之外的社会组织形态。但由于语言、习惯或者意识形态等方面的不同，在不同国家有不同的称谓，如第三部门、非营利组织、独立部门、志愿者组织等。目前，它是一个庞大的组织体系，包括的社会组织类型相当广泛。