

21世纪财政学系列教材

公共管理学

Public Administration

王德高 主编

43



全国优秀出版社
武汉大学出版社

21 世纪财政学系列教材

公共管理学

主编 王德高

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学/王德高主编. —武汉: 武汉大学出版社, 2005. 5
21 世纪财政学系列教材
ISBN 7-307-04456-0

I. 公… II. 王… III. 公共管理—高等学校—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 010592 号

责任编辑: 范绪泉 责任校对: 王 建 版式设计: 支 笛

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)
(电子邮件: wdp4@whu.edu.cn 网址: www.wdp.whu.edu.cn)

印刷: 湖北民政印刷厂

开本: 787×980 1/16 印张: 21.875 字数: 401 千字

版次: 2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 7-307-04456-0/D·622 定价: 25.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

前 言

公共管理学是一门综合地运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学和政策分析学等科学方法研究公共管理组织和公共管理过程及其规律的科学。公共管理学是管理学科中的一个一级学科,是我国相关专业大学本科生、研究生教育以及党政干部培训的核心课程。公共管理硕士(MPA)、工商管理硕士(MBA)和法学硕士是美国文科职业研究生教育的三大支柱。改革开放以来,我国在部分高等院校中,先后设立了MBA、MPA和法学硕士三个专业的硕士点,到目前为止这三个专业都获得了长足的发展。

公共管理学的发展可以上溯近百年的历史,它是在公共行政学的基础上发展起来的,是公共行政学进一步扩展的结果。虽然公共管理学保留了公共行政学的主要内容,但是,它与公共行政学已经有了很大的不同,最主要的是将第三部门或非营利公共组织的管理活动纳入研究范围,从经济学的角度来研究公共管理或政府管理的效率等问题。

我国从20世纪80年代开始对公共行政和公共管理进行研究。公共管理学教材的编写则是近几年的事,由于时间不长,目前市面上的此类教材虽然有不少创新之处,但是共同的缺陷是专题式、不系统、还没有形成一个大家所公认的完整的、统一的知识体系,可以说,它尚处在一个百花齐放的阶段。本书的作者大多是具有博士或硕士学位的中青年教师,他们精力充沛、思想敏锐、能吃苦,在不太长的时间内收集和阅读了大量国内外有关的专著、教材和论文,写出了有一定质量的初稿,最后由主编逐章修改定稿。在该书的写作过程中,我们参阅了不少文献,将其主要部分附于书后,在此向这些文献的作者们深深地鞠躬!

本书的主要特点和优点在于:第一,将2003年3月的十届全国人大一次会议、2003年8月的十届全国人大第四次会议和2003年10月的党的十六届三中全会以及2004年9月19日党的第十六届四中全会通过的《关于加强党的执政能力建设的决定》等有关重要文件内容纳入了教材之中。因为作者认为,

这些文件精神是对公共管理理论和实践的重大发展。第二，构建了系统完整的知识体系。基本上涵盖了公共行政、公共管理、财政等相关专业教育所必需的主要知识。第三，吸收了国内外公共管理研究的最新成果。第四，反映了该领域研究的新方法、新经验、新变化和新趋势。第五，注重了理论联系实际。例如，该书中除介绍和阐述理论知识以外，还引入了公共管理中出现的或可能出现的诸多问题的纠正、防范和对策；公共管理的方法和技术；公共部门的绩效管理 and 监督等内容。其目的是刻意培养学生的能力，注重学科的应用性。

该书由主编王德高教授写出编写提纲，并负责修改、统稿和定稿工作。撰写人的具体分工是：前言：王德高；第一章：孙兴全；第二章：段永红；第三章：孙兴全；第四章：占广；第五章：叶宏涛；第六章：李剑波；第七章：江克忠；第八章：盛夏；第九章：张国胜；第十章：段永红；第十一章：王德高；第十二章：孙智君；第十三章：王德高；第十四章：王德高；第十五章：周兰。

该书是在武汉大学商学院和财政税务系的领导及关心下写成的，博士生导师卢洪友教授审阅了大纲，武汉大学出版社给予了大力支持，在此向他们表示衷心的感谢！由于公共管理学还是一门新的学科，而且作者学识有限，加之时间仓促，不足和疏漏之处在所难免，诚望专家和读者批评指正。

2004年10月18日

目 录

前言	1
第一章 导论	1
第一节 公共管理的概念和特点	1
第二节 公共管理的产生和发展	6
第三节 公共管理学的创立和完善	9
第四节 公共管理学的研究对象和内容	15
第五节 公共管理学的理论基础与研究方法	20
第二章 公共组织	31
第一节 公共组织的定义、构成要素和类型	31
第二节 公共组织环境	34
第三节 公共组织的结构和体制	36
第四节 公共组织体制改革	40
第三章 公共管理职能	50
第一节 公共管理职能体系和特征	50
第二节 公共管理职能的发展	56
第三节 市场功能与政府职能的配合	60
第四节 政府失败的纠正和防范	67
第四章 公共部门战略管理	75
第一节 公共部门战略管理概述	75
第二节 公共部门战略管理过程	79
第三节 公共部门战略规划管理	83
第四节 公共部门战略管理中的问题和对策	89

第五章 公共部门人力资源管理	92
第一节 公共部门人力资源管理概述	92
第二节 公共部门人力资源开发的概念和主要内容	95
第三节 我国公共部门人力资源开发的问题和对策	97
第四节 国家公务员制度	99
第五节 公务员的管理	112
第六章 公共预算与公共财务管理	118
第一节 公共预算概述	118
第二节 政府预算制度	123
第三节 政府会计和政府财务报告	129
第四节 政府采购管理和政府财务审计	136
第七章 社会保障管理	145
第一节 社会保障管理的内容	145
第二节 社会保障管理体制	151
第三节 社会保障的国际经验	154
第四节 我国社会保障管理体制的改革与完善	161
第八章 公共信息资源管理	167
第一节 公共信息与公共信息管理	167
第二节 公共管理的信息系统	170
第三节 公共管理决策支持系统	173
第九章 电子政务管理	179
第一节 电子政务的概述	179
第二节 电子政务的内容和作用	181
第三节 电子政务的实施原则、关键和电子政务系统的技术模型	187
第四节 电子政务对政府管理变革的影响	190
第十章 资源与环境管理	196
第一节 自然资源与自然资源管理	196
第二节 我国资源管理中的问题和对策	199
第三节 环境管理的内容和基本职能	203

第四节 环境管理制度	209
第十一章 第三部门管理	217
第一节 第三部门概述	217
第二节 第三部门运营管理	225
第三节 我国第三部门发展中的问题 and 对策	232
第十二章 公共目标管理和质量管理	240
第一节 公共目标管理的含义和内容	240
第二节 公共目标管理的制定和实施	246
第三节 公共质量管理的含义和内容	252
第四节 公共质量管理的工作程序和质量保证体系	257
第十三章 公共部门的绩效管理与监督	266
第一节 公共部门绩效管理的概念和意义	266
第二节 公共部门的绩效评估	268
第三节 公共部门绩效管理中的问题 and 对策	275
第四节 公共管理监督	278
第五节 我国公共管理监督中的问题 and 对策	287
第十四章 公共管理的方法和技术	293
第一节 公共管理的基本方法概述	293
第二节 社会调查研究方法	297
第三节 系统分析技术和方法	301
第四节 控制方法和技术	306
第五节 决策方法和技术	310
第十五章 新公共管理	313
第一节 新公共管理概述	313
第二节 新公共管理的理论基础	320
第三节 新公共管理的模式	325
第四节 新公共管理的评价与借鉴作用	331
主要参考文献	336

第一章 导论

第一节 公共管理的概念和特点

一、公共管理的基本涵义

20 世纪 70 年代以来,西方国家乃至整个世界发生了根本性的变化,新技术革命和经济全球化的迅猛发展,对社会经济生活产生了深刻的影响,同时,人们对政府及整个公共部门提出了新的要求。传统的、僵化的、等级制的公共行政模式在理论和实践上受到了质疑,新的公共管理也应运而生。

对于公共管理的定义,国内外学术界和政府部门并没有一个比较一致的看法。从公共管理的内涵来看,有的认为,公共管理的实质内涵是政策分析、财务管理、人力资源管理以及信息管理和外交关系等;有的则认为,公共管理更倾向于从效率、有效性和服务质量等方面来关注结果,它适应了分权式管理环境变化的需要,灵活地获得了替代直接管理的可行方案,并在公共部门内部和公共部门之间营造了竞争环境等。

在公共管理与公共行政的关系方面,学术界的争论也很大。综合起来,大致有三种观点:第一种观点属“等同论”,认为两者只有细微差别,没有本质差别。例如,美国当代著名行政学家梅戈特认为,两者没有本质区别,其差别只在于行政价值观上,公共行政注重的是效率,而公共管理除效率以外,还注重社会公正和平等。有人甚至认为公共管理在某种意义上是回归了公共行政。例如,瓦尔达尔斯基认为,将行政一词换成了管理一词,实际上是将传统的公共行政学在管理的名目下复活了。第二种观点属“分支论”,认为公共管理是公共行政的一个分支或一个部分。奥特等人认为,“它(公共管理)是一套实用的方法艺术和科学,适用于公共行政方案的设计与组织重组、政策与管理规划,通过预算制度进行的资源分配、财务管理、人力资源管理以及项目评估与

审计。”梅雷厄姆等人还认为，公共管理是公共行政下面的一个低层次的技术性、操作性领域，公共管理只是解决公共行政中的管理和技术问题。第三种观点属“相互竞争论”，认为两者是相互竞争的模式，无论是在词义、理论基础和行为模式上都是不同的，“行政”的职能比“管理”的职能狭窄。^①

我国学者对公共管理的研究还处于起步阶段，但人们对公共管理的理解也同样存在着较大差异。例如，有的认为“公共管理是指政府为促进社会发展，采取各种方式对涉及社会全体公众生活质量和共同利益的一系列活动进行调节控制的过程。”^②有的认为：“公共管理学是一门研究公共组织（主要是政府）更有效地提供公共物品的学问。”^③还有的认为公共管理只限于政府工作的狭义管理（狭义的行政管理）。

以上观点，虽然不尽相同，但分别从不同的侧面对公共管理的基本内涵进行了各自的解释。但公共管理还应是一种适应市场经济的要求，寻求公私合作，政府和社会力量互动的一种管理模式。所以综合学术界的观点，我们认为：公共管理是指政府及其他公共部门，为了适应社会经济发展和满足公众的要求，对涉及公共利益的各种事务所实施的有效管理，这种管理强调适应外部环境变化，寻求政府与社会力量的互动，走向市场并向私营部门学习，注重管理效果与责任，强化政府的社会管理和公共服务职能。

二、公共管理的特点

公共管理不是对传统公共行政的简单否定，而是对公共行政的积极发展。这种发展突出地反映在政府为了适应社会经济技术的发展，适应公共部门所处环境的变化，对履行公共职能的理念、方式及管理过程等所作出的新的选择。公共管理特点所体现的新的管理理念主要是：

（一）全方位绩效管理

在传统的行政管理模式下，政府管理理念体现为单纯地追求效率；在公共管理模式下，政府应将效率与公平并重，并把提高管理与服务的社会利益、保持公共管理与服务的社会效益、保持公共管理的公正与平等放到突出的位置上。

公共管理强调绩效的突出作用，要求实行全方位的绩效管理。在绩效管理

① 王乐夫：《论公共行政与公共管理的区别与互动》，载《中国行政管理》2003年第5期。

② 张良等：《公共管理导论》，第5页，上海三联书店1997年版。

③ 陈振明：《公共管理学》，中国人民大学出版社1999年版。

方面,胡德提出:第一,对绩效制定明确的标准并准确评估。“委以责任需要明确描述目标,提高效率需要牢牢盯住目标。”休斯进一步指出:虽然公共部门制定绩效标准并进行评估比私营部门要困难得多,但它还是能够实现这一目标的,绩效评估不仅“可以预先界定次年预期可达到的产出,随之还可以将其与本年度的年末实际结果进行比较。”^①而且,还可以作为对员工奖惩的依据。第二,重视控制产出。过去,公共部门习惯于争取更多的投入,寻求本部门所支配的投入最大化,政府尽力控制预算,但对有关项目的实际执行方面的信息了解不多。公共管理强调“需要重视的产出是目标而非过程”,应根据所测定的绩效将资源分配到各个领域。第三,节约和合理利用资源。这包括在削减成本的同时,将资源配置给那些最有助于实现战略目标的计划。在控制投入方面,政府应更多地拥有相关信息,对公共部门的资源需求进行检查,少花钱,多办事。

(二) 进行专业化管理并明确管理者的责任

胡克认为:“委以责任的前提是对行为责任进行明确的区分。”^②这就是说,首先要对越来越多的管理权限进行分割,让高层管理人员对公共组织进行“积极的、显著的、裁量性的控制”,明确谁是主管、谁承担责任,在此基础上,让部门领导担负起更多的责任。

(三) 公共管理社会化

公共管理意味着打破传统的由政府垄断的行政管理方式,在行政体系内部以及政府向社会提供公共服务的领域内,更多地寻求公私合作,政府与社会力量互动的治理模式,营造良好的公共关系环境,并把管理主体扩大到非政府公共机构,承认和尊重公民的民主管理权利,运用授权、委托、代理等方式调动更多的公共机构和社会力量参与公共服务和管理。

(四) 用企业精神改造政府

公共部门在较大程度上存在着效率低下、机构臃肿、缺乏活力等问题,并因此导致财政危机、信任危机等,所以,引入市场机制、向私营企业学习构成了公共管理的重要内容。这包括:公共部门要引入竞争机制,公共事务可以而且有必要通过合同、招标等市场手段完成,人员雇用及公职人员的报酬要具有与绩效挂钩的弹性。

(五) 建立有限政府

现代社会政府只能是一种有限政府,而不是一种全能政府。政府的责任是

① 欧文·E·休斯:《公共管理导论》,第74页,中国人民大学出版社2001年版。

② 欧文·E·休斯:《公共管理导论》,第72页,中国人民大学出版社2001年版。

与“公共”联系在一起的，即：行使公共权力，代表公共利益，提供公共服务，维护公共秩序，承担公共责任。这说明政府的责任是有限的，它也不可能也不应该包揽过多的公共事务，同时政府的权力也必须受到法律的制约。政府既不能“失职”，也不能“越权”。

三、公共利益、公共物品、公共事务、公共权力与公共管理

（一）公共利益：公共管理的目标

公共管理的目标是实现社会公共利益。公共利益是一个与私人利益相对应的范畴。在这个意义上，公共利益往往被当成一种价值取向、一个抽象的或虚幻的概念。以公共利益为本位或者是以私人利益为本位，并没有告诉人们公共利益包括哪些内容，它只是阐明了利益的指向性。即使是在这种情况下，公共利益也具有一些基本的属性。

1. 公共利益的客观性

公共利益不是个人利益的叠加，但也不能理解为抽象的范畴。不管人们之间的利益关系如何，公共利益都是客观的。它之所以如此，是因为这些利益客观地影响着共同体整体的生存和发展，尽管它们可能并没有被共同体成员明确地意识到。

2. 公共利益的社会共享性

既然公共利益是共同利益，既然它影响着共同体所有成员或绝大多数成员，那么，它就应该具有社会共享性。这可以从两个层面来理解：第一，所谓社会性是指公共利益的相对普遍性或非特定性，即它不是特定的、部分人的利益；第二，所谓共享性既是指“共有性”，也是指“共同受益性”，并且这种受益不一定表现为直接的、明显的“正受益”，公共利益受到侵害也是对公共利益的潜在威胁。

上述对公共利益本质属性的阐述中可以看出，既然公共利益具有社会共享性，而且它具有相对普遍的影响力，那么确保公共利益的增进和公平分配就应当是公共管理的根本目的。站在公众的立场上，公共利益是现实的。它表现为公众对公共物品的多层次、多样化、整体性的利益需求。这些需求与公众个人对私人物品的需求不同。后者可以通过在市场中进行自由选择、自主决定而得到实现；而前者则需要集体行动、有组织的供给方式才能得到满足。毫无疑问，政府是最大的、有组织的供给主体，这由政府传统的公共责任所决定。但仅仅有公共责任并不能确保公共利益的实现，政府的能力和绩效状况是最终的决定性因素。

公共管理运动的兴起是对传统政府理论和传统公共行政理论的批判。批判

的焦点在于政府组织的低效率并不能有效地满足公众的需求。即使将这个相对普遍的现实忽略不计,人们也应当承认政府能力的有限性。基于这两大前提,必然要求公众寻求政府以外的社会力量。从西方 20 世纪 70 年代以来的公共行政改革实践来看,基本上都倾向于放手让非政府组织和私营部门参与公共物品的供给。改革的成功经验都贯穿着“政府不必是惟一提供者”的多元化主体信念。

(二) 公共物品:公共利益的物质表现形式

公共利益并不是完全虚幻的概念。公共物品(包括公共服务)是公共利益主要的现实的物质表现形式。我们一般认为,“公共物品是指非竞争性和非排他性的货物。非竞争性是指一个使用者对该物品的消费并不减少它对其他使用者的供应。非排他性是指使用者不能被排斥在对该物品的消费之外”。^① 如果将非排他性看做是源于产权而派生出来的一个特性的话,那么,它在形式上保证了公共物品“共有”的性质。而非竞争性则从实际上保证了公共物品可以是“共同受益”的。这决定了公共物品是公共利益的物质表现形式;进而,公共物品的现实性决定了公共利益也是现实的而非抽象的。

需要特别指出的是,公共物品的这种特征往往被公众误解,即公共物品往往被理解为共同体所有成员的利益。不能否认这样的公共物品的确存在,但不能借此认为所有的公共物品都应该具有这种特征。共同体所有成员的利益事实上是通过多层次、多样化的公共物品来实现的。

从纵向上来说,我们可以根据共同体利益的层次性来界定公共物品的层次性:(1) 全球性或国际性公共物品。例如,世界和平、一种可持续的全球环境、一个统一的世界商品及服务市场和基本知识等。(2) 全国性公共物品。例如,提供宪法、法律等制度,国家安全和防务,发展初等教育,进行基础设施建设,跨地区的公共设施(比如道路)等。(3) 地方性公共物品。例如,地方基础设施(比如城市道路)、垃圾处理、街道照明、警察保安等。(4) 社区性公共物品。例如,社区绿化与环境、社区治安、社区基础设施等。

从横向上来说,同一层次的公共物品不是单一的,而是多样化的:(1) 基础性的公共物品,主要是指基础设施类的公共工程。(2) 管制性的公共物品,如宪法、法律等制度以及国家安全或地方治安。(3) 保障性公共物品,如社会保障、疾病防治。(4) 服务性公共物品,如公共交通、医疗卫生保健等服务性公共项目。

^① 世界银行:《变革世界中的政府—1997 年世界发展报告》,第 26 页,中国财政经济出版社 1997 年版。

由此可见,公共物品的层次性和多样化实际上代表着公共利益的层次性和多样化。在这个意义上,公共利益就不是一个抽象的概念,而是一个现实的概念了。这是现代公共管理探讨公共服务的供给模式,从而确保公共利益的有效增进和公平分配的基础。

(三) 公共事务:公共管理的客体

公共事务是相对私人事务而言的,目前人们对公共事务比较普遍的理解是,以公共物品的提供作为界定公共事务的主要依据,可以对公共事务作如下界定:公共事务是指那些涉及全社会成员的公共利益、满足其共同需要、关系其整体利益的一系列活动,以及这些活动的最终结果。社会性、公益性、非营利性及规模性是其最主要的特征。而公共管理正是以公共事务作为其主要管理对象的。

(四) 公共权力:实现公共管理的前提

所谓公共权力,是指公共机构处理公共事务的权力。这里的公共机构主要是指政府和其他非政府公共部门。公共权力是人类社会发展到一定阶段的产物,是与国家政府的出现紧密联系在一起。作为行使公共权力的主体,政府是凌驾于社会之上的公共机构。一方面,公共机构的出现,预示着社会成员分化为管理者和被管理者,以一部分人对另一部分人的控制作为存在的条件;另一方面,从事控制和管理职能的公共机构及其人员,必须承担起维护社会生活的基本秩序、调节社会成员和不同群体的利益冲突,以及控制社会秩序和社会生活方式的发展方向等职能,这就使公共权力的行使成为必要。任何具有公共管理职能的机构,如果离开公共权力的行使和运用,就不可能履行公共管理的职能。

需要指出,近年来,随着政府职能的转变,管理方式的更新以及权力的下放,政府把大量的执行性的公共管理职责从政府转移出来,由一些准公共部门、甚至是私人部门来承担,从这个意义上来说,目前所说的公共权力与传统的公共权力相比,已发生了明显的变化。

第二节 公共管理的产生和发展

公共行政的发展有一个漫长的历史过程,它的出现和兴起与国家、政府同步。欧文·E·休斯把公共行政模式的发展分为三个阶段:早期的行政;19世纪的改革和传统的公共行政;新公共管理。早期的行政最早可追溯到古埃及。从19世纪末起,自公共行政诞生以来的100多年里,它一直是政府管理的主要形式。从20世纪70到80年代,一场声势浩大的新公共管理改革运动,又

使一种具有新特色的公共管理模式凸显于世。

一、早期的公共行政

行政发端于何时？可以说自从有了国家和政府，就有行政。格拉登指出：“行政或者说事务管理，只是所有社会活动的中间因素。”^① 公认的行政系统出现在古埃及，主要是为了尼罗河一年一度的洪水、管理灌溉和建造金字塔；在中国汉代，一些皇帝根据儒家学说管理国家；古希腊、罗马等“行政的”帝国由中央根据规则和程序对国家进行控制。虽然一些具体的行政形式很早就出现了，但通常所说的“传统的公共行政模式”直到 19 世纪末才产生。

休斯认为：“早期行政系统是‘个人性质的’即以国王或大臣等某个特定的个人为基础，而不是非人格化的，即以合法性为基础并忠于组织和国家。”^② 这种行政模式以个人关系为基础，公共事务的操作者忠诚于某个亲戚。早期的行政模式常常导致谋求个人权力、贪污和滥用职权，想做官的人往往求助于裙带关系或花钱买官。毫无疑问，这种行政模式无法保障官员们能称职。

休斯还描述了在 19 世纪大部分时间里，美国存在着的“政党分赃制”，即一个新的政党选举获胜后，从高层到基层每一个职位都被获胜方指定的人占据。这种体制效率低，效能差。“当政府的决策、经费和选票都成为可供谈判的商品时，政府实际上成为了一种私人企业，公民们无从知道政府的立场。”

早期行政形式的内在问题，最终引起了 19 世纪末发生的变化，产生了与传统形式有关的变革。

二、传统的公共行政模式

传统的公共行政模式是在 19 世纪末、20 世纪初，随着一些国家工业化的完成而建立起来的，距今已有上百年的历史。从 19 世纪中后期开始，部分国家行政模式逐渐从早期的行政向传统的公共行政转化。这个转化过程最早可以追溯到 19 世纪中期的英国。1854 年，诺思科特—特里维报告建议政府雇员“任职前确定适当的考试”来进行选拔，选拔中取消庇护制度，取而代之的方法是，在一个中央委员会的监督下，通过公平的竞争性考试进行招聘。同时，该报告还提出：依据功绩晋升；对公职人员进行重组分工，使其分别从事脑力

^① 转引自欧文·E·休斯：《公共管理导论》，第 28 页，中国人民大学出版社 2001 年版。

^② 转引自欧文·E·休斯：《公共管理导论》，第 28 页，中国人民大学出版社 2001 年版。

工作和机械性工作。这一报告标志着公共服务以功绩制为基础的任命制度的开始和庇护制度的逐渐衰落,标志着传统的公共行政模式的产生。英国的这些改革对美国及其他国家的观念也产生了影响,行政模式开始在更广泛的范围里进行着改革。

休斯认为,传统的公共管理模式与早期行政模式相比,可以通过韦伯官僚制模式来理解两者的主要差别和前者的进步性。两者最大的不同是:“韦伯官僚制模式用以各种规定为基础的非人格化制度取代了人格化的行政,组织及其规定比组织中的任何人更重要,官僚体系在其自身的运行中以及在对其客户如何行事方面必须是非人格化的。”^① 传统的公共行政模式的主要特点是:层次分明,权力集中,政府员工分工细致,任务简单,按照相对固定的行政程序处理公务,循规而行,并在行为方式上体现出韦伯所说的非人格化。

三、公共管理模式

传统的公共行政模式只能适应工业时代的政府进行事务管理的要求。从20世纪60年代以来,这种模式受到了严重的挑战,引来了诸多的批评。特别是在20世纪的最后25年里,伴随着全球化、信息化、市场化以及知识经济时代的来临,西方各国进入了公共部门管理尤其是政府管理改革的时代。无论是英美、欧洲大陆国家,还是在地球另一边的澳大利亚、新西兰和日本,都相继掀起了政府改革的浪潮(在转轨国家、新兴工业国家和大部分发展中国家也出现了同样的改革趋势)。尽管西方各国政府改革的起因、议程、战略、策略以及改革的范围、规模、力度有所不同,但都具有一个相同或相似的基本取向,这就是以采用商业管理的理论、方法及技术,引入市场竞争机制,提出以提高公共管理水平及公共服务质量为特征的“管理主义”或“新公共管理”纲领。走向一种“新公共管理”的实践模式,成为当代西方政府改革的最基本的趋势。

新公共管理运动的兴起有多方面的原因。首先,经济和政治因素在将改革提上议事日程中起决定性的作用。20世纪70年代石油危机之后的经济衰退,导致西方各国高额的财政赤字,福利国家不堪重负并面临一系列新的社会与政治问题,这是引发政府改革的直接原因。按照奥斯本和盖布勒在《改革政府》一书中的说法,解决财政赤字问题从原则上说有三种办法:一是限制开支和公共任务的终结;二是增加收入尤其是税收;三是用较少的开支来实现公共使

^① 转引自欧文·E·休斯:《公共管理导论》,第33页,中国人民大学出版社2001年版。

命,即“少花钱,多办事”。只有第三条途径才是现实的可供选择的出路,“新公共管理”改革所选择的正是这条道路。

其次,经济全球化的出现是当代西方政府改革的一个推动力。全球化趋势加强了各个西方国家对本国经济竞争力的高度重视;政府能力是一个国家综合国力和竞争力的一种主导性因素,政府如何引导和调控国民经济运作,参与国际经济竞争,促进经济发展,自然成为人们关注的焦点。经济全球化对政府的公共管理提出了更高的要求。经合组织把政府改革当做其成员国在国际市场上进行有效竞争的一个重要途径。该组织认为,顺应经济的全球化和保持国际竞争力的内在需要,为公共部门改革提供了新的强大动力;处理国际问题不再是传统的涉外部门的专门职责,而是所有政府部门以及地方政府都必须具有跟踪、理解和处理国际问题的能力;经济资源的稀缺和为避免不稳定而保持经济竞争力,是推动现有公共部门改革的重要因素。

再次,新技术革命尤其是信息革命是当代西方政府改革的一种催化剂。信息技术的快速发展为建立起灵活、高效、透明的政府创造了可能性。信息时代的来临以及“数字化生存”方式要求政府对迅速变化着的经济作出反应;它打破了长期以来政府对公共信息的垄断;新的通信技术以及接触政府信息的便利使公民和社会团体更容易参与公共管理活动。这要求对政府组织及其运作过程作出变革与调整。

最后,传统的官僚体制(科层制)的失效和商业管理模式的示范性影响是当代西方“新公共管理”运动兴起的另一个动因。

第三节 公共管理学的创立和完善

休斯认为,行政是同国家、政府相伴而生的。一旦有了行政,必将产生一定的行政思想。休斯在他的著作中指出,中国早在汉代就有用儒家学说治理国家的行政思想,而在古埃及和欧洲也有不同水准的行政思想。不过,比较成熟的行政思想应发端于美国的伍德罗·威尔逊和欧洲的马科斯·韦伯的官僚制理论。公共管理学就是在传统的行政理论基础上适应新形势而发展起来的。

一、作为传统的公共行政模式两大理论支柱的官僚制理论、政治控制理论与对传统公共行政模式的批评

(一) 官僚制理论

传统的公共行政模式最重要的理论基础是韦伯的官僚制理论。韦伯认为有三种类型的权威。一是魅力型,即一个非凡的领导人的吸引力;二是传统型,