

中国科学技术大学管理学院 **MPA** 系列教材

MPA

Public Administration and Management

● 赵定涛 编著

公共管理学



中国科学技术大学出版社

D035
Z296

● 赵定涛 编著

Gonggong Guanlixue

1/0

公共 管理学

中国科学技术大学管理学院

MPA

系列教材



中国科学技术大学出版社

合肥

内 容 简 介

把握公共管理理论的发展趋势,并将其用于指导中国公共管理改革的实际,是公共管理学者的崇高使命和职责。本书立足于这一前提,系统阐述了现代公共管理的基本概念和形成过程,重点分析了公共管理主体、客体、方法、模式和运行机制,介绍了公共管理战略、公共部门的责任和伦理、政府的形象与公关等内容,对公共管理学的热点问题作了集中论述。通过对本书的阅读,读者能对公共管理学的新近理论成果和西方国家公共管理改革实践的进展情况有一个总体的了解,并对中国如何利用这些最新理论来解决中国公共管理中的现实问题,实现中国公共管理的现代化有新的认识和思考。本书可以作为公共管理类研究生的教材,也适合各级政府管理工作读者阅读和参考。

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学/赵定涛编著. —合肥:中国科学技术大学出版社,2006. 1
(中国科学技术大学管理学院 MPA 系列教材)
ISBN 7-312- 01849-1

I. 公… II. 赵… III. 公共管理—研究生—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 119192 号

出版发行 中国科学技术大学出版社
(安徽省合肥市金寨路 96 号,邮政编码:230026)

网 址 <http://press.ustc.edu.cn>

电 话 发行科 0551-3602905 编辑部 0551-3602900

印 刷 中国科学技术大学印刷厂

经 销 全国新华书店

开 本 787mm×960mm/16

印 张 17.25

字 数 360 千

版 次 2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月第 1 次印刷

印 数 1—3000 册

定 价 29.00 元

总序

世界上没有一部书是非读不可的,因为,没有一本书强大到如果不读它,人类的智力就无法进步。尽管深知这一道理,我们还是希望这套“中国科学技术大学管理学院MPA系列教材”能够拥有读者,同时获得读者的认可。

作为教材编写者,需要解答读者打开书时提出的几个基本问题,一是“写给谁看”,二是“为什么写”,三是“想写什么”,四是“写得如何”。

如果你仅仅是为了优雅或者提高身份选择了这套书,那我劝你放弃,因为,这是一套旨在为特定读者对象提供基础理论知识和分析路径的教材,它的针对性和实用性决定了它的工具性。

我们的读者锁定在那些公共管理组织中有强烈学习欲望和进取精神,走进MPA课堂或者正准备走进MPA课堂的人,他们的职业决定了他们的需求和偏好,更决定了我们这套书所传播的知识能够具有的社会价值。

或许有人说,编写一套教材应该具有平常心,但我们还是期盼读者对这套教材能给予中肯的评价,我们希望你它实用而绝非赞扬它经典。因为,我们的受众是那些希望通过系统学习能够获得专业知识的公共管理人才。

上面说了“写给谁”,下面再说说“为什么写”。

2004年夏天,科大BBS上有位MPA学生发问:教无体系,学又如何?这个帖子引起了我们的关注,从那时起我们开始着手自己的教材建设。

尽管中国MPA教学引进了大量的国外经典教材,但学生普遍反映书中的案例和分析方法与现实相距甚远。更有学生说,教材体系在教学中的地位等同于产业发展中的核心技术,没有自己的教材体系而丧失课堂上话语权,无异于产品丧失市场话语权。

的确,强调职业背景、学以致用和能力建设是MPA教育的核心所在,学生需要的是符合中国公共行政特点的思考方法、分析工具和决策理念。我们不反对引进教材,这一态度跟我们反对“拿来主义”的懒汉作风一样旗帜鲜明。尽管时下谈论何为“体”、何为“用”显得过于迂腐,但MPA

课堂教学如果脱离中国现实,那就偏离了中国设置 MPA 专业学位时的初衷——我们要培养自己的专业化的公共管理人才。

在西方国家,MPA 教育已经形成一套完整的公共行政与公共管理的教育体系,在公务员专业化和政府公共管理中发挥着重要的作用,也是干部公共管理能力建设的重要途径。我国的 MPA 教育起步较晚,但是这不能成为我们效仿西方公共管理教育的理由,更不能成为我们放弃自己的教材建设的理由。中国的行政体制、公务员制度以及社会价值观念与西方迥然不同,这决定了我们的 MPA 教育需要借鉴西方经验,但又要注重突出中国的特色,更需要突出每个学校的教学特色。MPA 学生不能批量生产,教学过程必须结合学生需求、满足学生需求,而教材体系建设既符合规范化教学的要求,更是体现特色化教育的途径。

学生的需求是我们教材体系建设的指向,更是我们权衡“写什么”时最重要的考量标准。

“写什么”还基于我们近 3 年的 MPA 教学积累。在这 3 年中我们结合科大的学科特点和优势设置了具有自身特色的课程,课程设置具有几个主要特点:面向高层管理所需的理论与实务并重的培训,改变了一般研究型研究生课程以理论性、描述性和介绍性课程为主的课程设置,为学生提供发展领导才能的空间;面向解决复杂社会问题的政策分析方法与技能,提供经过学院教育才能获得的定性、定量等专业的分析工具;面向专业领域的专门化知识技能,让每位学生都有自己选择的专门化领域,以使其与公共管理和公共政策相关联。

教材建设一直是 MPA 教育的核心内容之一,也是真正实现 MPA 教育中国化的重要途径和落脚点。此项工作的目的在于,一方面通过 MPA 任课教师开展教材的编写,进一步加深对课程的理解和把握,推动理论与实践的结合力度,加强教材有针对性地解决公共管理中实际问题的能力;另一方面通过这一项目来锻炼教师队伍,并在此

基础上推出 10 门精品课程。

教材建设最重要的是教学水平和教学效果的提升,服务于培养出合格的公共管理人才的办学目的。按照这一思路,我们设计并贯彻了缜密的教材编写程序,不仅进行了教材编写的动员,还邀请具有丰富教材编写经验的专家给参与教材编写的教师讲课,并在此基础上制定教材编写的基本要求和标准,明确主要立足于各门教材写作的前沿性、创新性、实用性、结构合理性以及符合学生需求等要求。在此基础上,任课教师提交教材编写大纲、写作计划和课程特色等材料。共有 17 门课程参加了申报。最后,由 MPA 中心组织专家对教材编写申请材料进行严格的评审,根据专家的评审意见,确定本次出版的这一系列教材项目,涵盖了 MPA 的核心课程。

教材编写属于 MPA 教育的一项基础性工作,更像一项系统工程的顶层设计。与教材建设同步,我们进一步调整完善了 MPA 专业方向、课程设置。更为关键的是,教师通过教材建设,将原先欠成熟的课堂教学内容系统化,这不仅是“教”的收获,更是“学”的收获。

目前,中国的 MPA 教育还处于起步阶段,致力于自己的教材建设非但是一个方向正确的工作,更是一项需要积极倡导的工作。香料非经焚烧不醇,泥土非经耕松不沃,教材的编写无异于焚香、耕种,相信艰苦之后必有收获。

我们的教材奠基于 2004 年仲夏,竣工于 2005 年深秋,希望这一年的酝酿,每一位编者能够获得甘美的果实,更希望我们的读者能够见谅匆忙成稿的瑕疵!

中国科学技术大学管理学院

前言

随着中国 MPA 教育和行政管理研究生教育的快速发展,提供反映当前公共管理理论研究和政府改革实践最新成果、适合 MPA 和相关专业教学需要的教材成为当务之急。本书就是应中国科学技术大学管理学院的约请,在近年来的教学讲义的基础上编著而成的。

公共管理学与传统的行政管理学有着密切的联系,它是为了适应时代发展的需要,在吸收了其他学科的理论和方法的基础上丰富和发展起来的。通过一段时间的积累和发展,公共管理学与传统的行政管理学又有着明显的不同,无论是公共管理的主体的范围,还是公共管理的方法和模式等都有了明显的扩展,更重要的是公共管理的理念有了根本性的变化。本书在传统行政管理理论介绍的基础上,重点讨论公共管理学的概念、原理和最新发展趋势,同时跟踪国外公共管理领域的改革实践,并联系中国政府管理的实际和存在的问题,探讨如何运用公共管理的最新理论和实践成果来推动中国公共管理改革。

本书主要有以下几个特点:

坚持以传统行政管理为基础。公共管理是传统行政管理发展到现阶段的一种新范式,尽管它与传统行政管理有了很大的区别,但离开了传统的行政管理,公共管理就成了空中楼阁。所以,在介绍公共管理学时仍然以传统行政管理为基础,分析探讨公共管理的发展过程和理论成果,这样有利于读者更清晰地了解这些理论的来源、背景以及发展动因。

尽可能反映公共管理理论研究和改革实践的最新成果。在介绍公共管理基本理论的同时,注意吸收新公共管理、企业型政府、服务型政府、国家竞争优势理论等现代公共管理的新理论和新概念,探讨公共管理模式中的政府规制、公共管理中的决策和政策执行模型、公共事业民营化等热点问题,介绍标杆管理、平衡记分卡、政府采购、全面质量管理、政府形象与公关等新的管理方法。

紧密联系中国国情。公共管理是一门实践性很强的学科,公共管理研究的根本任务就是解决公共管理实践中

存在的实际问题,以更好地引导公共管理未来的发展。本书各主要章节都在介绍基本原理的基础上分析了中国在相关领域存在的问题和解决的途径,如中国的机构改革、公共产品和公共服务改革、公共管理模式的选择、政府运行机制的完善、政府内部管理的改革、公共部门战略的规划以及电子政务应用等。

重视案例教学。本书在很多章节配置了案例材料,其中有一些案例是专门为本书采集和编写的,例如“蚌埠市燃气事业的民营化之路”、“湖西社区”、“孙家湾矿难的危机处理”等。这些案例有助于进一步深化对公共管理原理的理解。

在撰写本书的过程中,我的研究生卢正刚、刘畅、马艳、汪飞燕等帮忙搜集和整理了大部分篇章的素材和资料;博士生卢正刚不仅提供了部分章节的初稿,还协助对全书引文进行了校对;博士生魏玖长和王亮参与了部分案例的撰写;中国科学技术大学管理学院的领导和同事们为本书的出版给予了热情的关怀和强有力的支持:在此一并表示衷心的感谢!

在写作过程中参阅了大量文献资料,这里要对这些文献的作者表示深深的感谢。由于作者水平有限,时间仓促,书中肯定有不少错漏和不当之处,诚望读者批评指正。

赵定涛

目 录

目

录

MPA

vii

总 序	(i)
前 言	(v)
第一章 从公共行政到公共管理	(1)
1.1 公共行政和公共管理的概念	(1)
1.2 公共管理的理论基础	(7)
1.3 公共管理的发展历程	(12)
第二章 公共管理组织	(25)
2.1 政府部门	(25)
2.2 非营利组织	(42)
2.3 公共企业	(51)
案例分析:政府干预与出租车市场的利益分配	(57)
蚌埠市燃气事业的民营化之路	(60)

第三章 公共管理对象	(67)
3.1 公共产品	(67)
3.2 公共服务	(72)
案例分析:湖西社区	(85)
第四章 公共管理方法	(89)
4.1 公共管理干预方法	(89)
4.2 公共管理指导方法	(95)
4.3 公共管理的其他方法	(96)
案例分析:椅子公园	(100)
第五章 公共管理模式	(103)
5.1 公共管理模式概述	(103)
5.2 中国公共管理模式的选择	(112)
第六章 公共管理的运行机制	(121)
6.1 政府决策的民主化和科学化	(121)
6.2 政策执行	(134)
6.3 监督制度的创新	(141)
案例分析:生猪市场的管理困境	(147)
第七章 公共部门内部管理	(149)
7.1 财政管理	(149)
7.2 人力资源管理	(160)
7.3 政府采购	(173)
7.4 全面质量管理	(177)
案例分析:上海国资改革“主唱”市场配置原则	(181)
第八章 公共部门战略管理	(183)
8.1 战略与战略管理	(183)
8.2 公共部门战略管理	(187)
8.3 中国公共部门战略管理	(193)

第九章 公共部门的责任与伦理	(199)
9.1 公共部门的责任	(199)
9.2 公共管理伦理	(207)
阅读材料:从“问责运动”到“问责革命” 建全新官场文化 ...	(216)
第十章 政府形象和政府公关	(219)
10.1 政府形象.....	(219)
10.2 政府公关.....	(223)
案例分析:孙家湾矿难的危机处理	(229)
11 公共管理的新发展	(235)
11.1 治理理论.....	(235)
11.2 服务型政府.....	(241)
11.3 企业型政府.....	(246)
11.4 电子政务.....	(251)
参考文献	(261)

从公共行政到公共管理

公共管理兴起于 20 世纪 80 年代,是在传统的公共行政的基础上发展而来的。它既是对西方市场经济发达国家公共部门改革实践的总结,也体现了西方公共行政理论的新发展。所以,国内外很多学者将公共管理看作是公共行政适应经济全球化和信息化时代而发展起来的一种新的理论范式。中国作为一个正在逐步建立市场经济体制的国家,面临着保持经济和社会协调发展的艰巨任务,这就要求我们立足当代中国实际,研究公共管理的最新理论成果,借鉴和吸收其合理“内核”,以更好地服务于公共管理实践。本章将就公共行政和公共管理的相关概念进行辨析,探讨公共管理的理论基础,并简要回顾从公共行政到公共管理的发展过程。

1.1 公共行政和公共管理的概念

什么是公共管理?它与公共行政是什么关系?公共管理学的研究对象是什么?目前学术界尚未形成一致的看法,有必要对这些问题进行简要的讨论。

1.1.1 行政和管理

“administration”一词一般被译为“行政”,“management”一般被译为“管理”。但汉语“行政”和“管理”在意思上有相通之处,“行政”一词被包含在“管理”一词之内。在英文中,“administration”和“management”也是近义词,常被互换使用,但这并不意味着这两个词就是同义词。其实,这两个词有着明显的区别。

从这两个词的拉丁词源来看,“administration”源自拉丁词语“minor”和“ministrare”,意思是“为……服务”、“控制或统治”;“management”源自拉丁词“manus”,意为“用手控制”。《牛津英语词典》将“行政”一词解释为:一种行政的活动,是关于“处理事务”、“指导或监督

执行”、“运用或引导”的行政活动；“管理”一词则被定义为“通过自己的行动引导、控制事务的过程”、“照料或看管”。《韦伯斯特词典》对“行政”一词的解释与《牛津英语词典》的解释基本相同，但它对“管理”的解释是“行动或艺术”、“引导或监督商业一类的事务，特别是指商业活动项目中的计划、组织、协调、指导、控制等执行功能，以对结果负责”，“为达成目的而明智地使用各种手段”。由此可见，这两个词的主要区别在于：“行政”是“为……服务”，“管理”则是“控制或获得结果”。

在行政学教材中，威尔逊(Wilson)和古德诺(Goodnow)等人对“行政”的解释为“国家意志的推行”；“行政”还被理解为“与保持记录相关的活动和文件工作”和“与应用由他人所决定的规则、程序和政策相关的活动”。而在管理学教材中，“管理”则被界定为“保证大量的活动得以进行，以完成预定任务的执行过程或活动，特别是创造和维持各种条件，以便通过一群人的共同努力来完成既定目标的执行过程和活动。”此外，管理还被定义为一种履行某种功能，使人力、物力和资源得到有效配置，以达成目标的活动。“行政”本质上包含着遵守指示和服务的涵义；而“管理”主要意味着获得结果以及管理者为获得结果承担个人责任。显然，“‘management’确实包含着‘administration’，并且也与组织以最大效率实现目的、对结果真正负责相关”。

也有从不同组织实体的角度对这两个词作出定义的。有学者提出，“行政”可被看作是国家或政府等政治主体从事的政务的推行或与公共事务相关的活动；而“管理”可被当作是工商企业从事的计划、决策、指挥、协调、控制等相关功能的活动。这种区分在过去有一定的合理性，但随着“公共管理”的主体范围的扩大，这种定义已变得越来越不合时宜。

由此可见，“administration”与“management”这两个术语虽有联系但并非同义词，而且，其含义的差别越来越大，它们在公共部门中的应用也是如此。

1.1.2 公共行政和公共管理

无论从国外还是国内行政学者的观点来看，很多人认同公共管理学是公共行政学发展的一种新阶段或者新范式。如美国锡拉丘兹(Syracuse)大学麦克斯韦尔学院(Maxwell School)教授、当代著名行政学者安斯雷得·梅戈特(Astrid Merget)认为：公共管理是继前三个传统(公共行政、公共事务和公共政策)之后的第四次浪潮；国内学者陈振明则认为公共管理是一种继传统公共行政和政策分析这两种分析途径之后的新途径、新范式。我们也认为这是比较合理的理解，因为在20世纪80年代以后，管理学被大量引进到公共行政学，这就使公共行政不再是原来意义上的公共行政，正是为了与之区别，“公共管理”就出现了。

但公共行政与公共管理相比，谁的范畴更广泛，却存在两种不同的观点。一种观点认

为,公共行政的范畴更为广泛。其代表人物戴维·加尔森(G. David Garson)和萨缪尔·奥沃曼(E. Samuel Overman)在评价《行政学之研究》一文时提到:“威尔逊列举了公共行政的两个目的:帮助决定应该做什么(政策分析),实现效率(公共管理)。”^①上述观点似乎并不能代表国外的主流观点。另一种观点则坚持,公共管理是更广泛的范畴。在《公共管理战略》一书中,波兹曼(Bozeman)和斯特劳曼(Straussman)写道:“贯穿在本书中的是公共管理而不是公共行政这一更古老的术语……这里使用公共管理有两个原因。第一,本书的焦点是战略,它与组织的环境、广泛的使用和目标相关。公共管理这一术语看来就是按这种方式演变的,它包括比内部行政更广泛的焦点。第二,公共管理并不一定只发生在政府机构体系之内。公共行政这一术语渐渐地几乎与政府官僚机构完全相关;更新的术语公共管理可能更具变通性。”^②

总的来说,后一种观点得到更多的支持。澳大利亚行政学者欧文·休斯(Owen E. Hughes)也认为,“与管理相比,行政是一个更狭义、更有限的功能,因而从公共行政向公共管理的转变意味着理论和功能上的重大变化。”“公共行政是服务于公众的行为,公务员执行由其他人制定的政策。它与程序相关,同将政策转化为行动相关,与办公室管理相关。”;它“关注过程、程序和规则,而公共管理包含的内容更加广泛。与仅仅遵循指令相反,公共管理者关注实现结果,并为实现结果负责。”^③如果考虑到行政与管理之间的含义差别和包含关系,这种观点显然是更为可取的。

值得注意的是,这里所讨论的“广泛性”问题并不是将公共管理视作一个独立的学科。相反,讨论是在这一框架内进行的,即:这两个术语在本质上都指向同一事物,都研究政府的行政部分(即行政机构)是如何被组织的;它们都涉及处理信息,并提供诸如政策、法律或物品与服务等产出。只不过它们尽管是相关的,但各自有明显不同的学术追随者。美国梅戈特在接受访谈时说:“公共行政与公共管理名称之别有时候只是不同大学历史文化特征的反映,没有本质差别。”^④

下面对公共行政和公共管理的概念作些概括和探讨。

① 参见: G. David Garson, E. Samuel Overman. Public management research in the United States [M]. New York: Praeger Publishers, 1983. 44

② 参见: Barry Bozeman, Jeffrey Straussman. Public management strategies [M]. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1990. 4

③ Owen E. Hughes. Public management and administration [M]. 2nd ed. New York: St. Martin's Press, Inc. 1994. 4~6

④ 参见: 张梦中. 公共行政(管理)历史渊源与重要价值取向——麦克斯韦尔学院副院长梅戈特博士访谈录[J]. 中国行政管理, 2000(11): 45

一、公共行政的涵义

作为一种活动过程,公共行政的历史与政府是同样悠久的。但是,直到现在还没有任何人对公共行政提出过一种公认的定义。这主要是因为公共行政学是随着时代的演进不断丰富和发展的学科,不同的时期其内涵和外延是变化的,因此,得出一个权威且恰当的公共行政的定义是很困难的。考虑到这些困难以及便于和公共管理有一个明确的区分,我们这里以行政学者对传统公共行政学时期的公共行政的理解作为标准。

在传统公共行政学阶段,即以威尔逊和古德诺的政治—行政二分法与马克斯·韦伯(M. Weber)的官僚制理论为基础的早期行政学时期,“行政”作为一个新词被使用,其解释主要着意于使其与“政治”一词区别开来,因此,“政治”被理解为“与政策有关,或是国家意志的表达”,而行政“与这些政策的执行有关”。在古德诺和他的追随者的观念里,公共行政应该以政府的官僚体制为中心,强调行政人员的政治中立。此时的公共行政的涵义,梅戈特的理解有一定的代表性,她认为公共行政仍然有公务员是官僚这样潜在的内涵,这意味着某人以公务员为职业,他通过激烈入门考试,在单位的职位逐步上升——通过显示功绩而确定提升的官职,他很可能在执行政策上干得很出色,他可能是一个干练的问题解决人——但却被孤立于与此相关的政治环境,他主要是负责运作大的项目、监管公共资源和监督员工。^①这时候的公共行政学的研究对象和范围主要局限于政府行政机关特别是官僚机构的研究上,它的主要学科基础是政治学,尤其是以官僚体制理论和政治—行政二分法作为理论基础。

二、公共管理的涵义

前面我们将公共管理理解为公共行政的新阶段和新范式。在这个阶段,有不少学者尝试给公共管理下一个明确的定义,相信这些定义对于我们更好地理解公共管理会有一些的帮助,这里选择几个有代表性的作一简单介绍。

尼古拉斯·亨利(Nicholash L. Henry)认为,公共管理是方法性与技术系统性的发展或应用,通常使用量化以及测量等手段,以使公共组织的运作更有效率、有效能,并逐渐增强其回应力。

卡尔森和欧尔曼认为,公共管理是对行政的一般方面科学整合的研究……它将人力、财政、物资、信息和政治资源的管理与管理学的计划、组织、控制职能相融合。

梅戈特认为,公共管理这个术语,是一个很新的术语。这是一个政策分析学院所使用

^① 参见:张梦中.美国公共行政(管理)历史渊源与重要价值取向——麦克斯韦尔学院副院长梅戈特博士访谈录[J].中国行政管理,2000(11):45

的术语——当政策分析学院的教授们认识到他们的学生需要知道如何在公共机构和非营利机构中完成任务时,他们不想使用公共行政这个术语,因为公共行政在历史上与官僚机构及官僚联系密切。公共管理这个术语现在更为时髦,更受欢迎。某人从事公共管理表明他不仅能够熟练地执行政策、运作机构,而且能够娴熟地与所处的政治环境沟通,他应该能够与关心他所在机构和项目的组织和利益集团打交道。公共管理对于公务员行为的理解更为宽泛。就是说,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。

国内学者陈振明认为:公共管理学是一个研究公共管理活动或公共管理实践的学科,是一门综合地运用各种科学知识和方法来研究公共管理组织和公共管理过程及其规律性的科学,它的目标是促使公共组织尤其是政府组织更有效地提供公共物品。

通过上述列举的国内外不同学者的观点可以看出,由于每一个人分析和认识的角度不同,出发点不同,可能各自对公共管理有不同的理解,但我们可以从中归纳出以下几点共识:

(1) 公共管理主体的范围更广。公共管理的主体除了政府行政机关这个最主要的公共组织外,还包括立法机关和司法机关,并且扩展到除私人企业和私人机构以外的非营利组织和公共企业。这主要是人们越来越深刻地认识到,在政府与市场、政府与社会、政府与公众的关系上,传统意义上的政府职能将发生变化,政府会把更多职能交给社会中那些非营利性组织承担。虽然这些非营利组织目前在我国社会发展中所起的作用尚不够理想,其力量微弱,但从长远看它们是大有前途的。

(2) 目的性质发生转变。传统公共行政比较注重维护国家政治统治秩序和提高效率;公共管理则注重增进、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,注意实现效率和公平的平衡。

(3) 重视现代科学技术与方法的运用。由于在政治科学统领公共行政领域时期(这是公共行政刚刚起步时期),政治学者曾经长期表现出对公共行政的轻蔑,他们认为公共行政沉湎于一些细枝末节的技术方法。公共管理学者们希望通过这些改善效率与有效性的方法的运用,使其学术地位能够获得提升。因此,在公共管理中大量的科学技术方法被吸收和应用,主要包括:编制战略规划、加强领导与管理、推进组织的变化与发展、人力资源管理、绩效评估、公共预算、全面质量管理、建立管理信息系统,等等。这些技术和方法的运用也确实为公共管理的主体提供了很多有效的分析和执行工具。

(4) 强调结果导向和为达成结果而承担责任。公共行政比较重视管理过程而忽视管理结果,也不注重公共责任的追究。而随着时代发展,任务导向、结果导向越来越受到重视,越来越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成目标,满足社会公众的需求。这也是公共管理区别于公共行政的重要特点。

基于上述分析,我们认为,公共管理是以政府(广义的政府,包括立法机关、司法机关和行政机关)为核心的公共组织(也包括非营利组织和公共企业等)在维护社会的公正和尊重民主的基础上,综合运用各种科学技术手段和方法来实现对社会公共事务有效管理的活动过程。

1.1.3 公共管理学及其研究对象

公共管理学就是研究公共组织管理现象、过程及其规律的科学,主要是研究公共组织如何有效管理社会公共事务。

关于公共管理学的研究内容,学者们也提出了不尽相同的见解。波兹曼和斯特劳斯曼 1990 年出版的《公共管理战略》被认为是第一部较完整的公共管理教科书。在谈到该书为什么使用“公共管理”而非“公共行政”概念时,他们解释说,原因在于公共管理涉及传统的公共行政学所无法包含的两个核心问题:一是战略问题,即关于公共组织的外部环境和它们更广泛的使命和目标问题;二是公共管理不仅在政府机构中出现,而且也在其他公共机构的背景上出现(而公共行政总是与官僚机构相联系)。他们还认为,公共管理注重组织的外部管理,而公共行政着眼于内部管理。

雷尼(Hal G. Rainey)则认为,公共管理学应着重研究三个重要问题:

(1) 公共组织和管理者的类型之间存在什么样的区别? 以往的关于公共官僚体制的讨论过于一般化,往往集中在公共组织和管理者的共同性质上,低估了它们的不同,也很少加以区别。公共管理已有这方面的尝试性研究,必须大力加强。

(2) 公共管理所研究的“政治环境”指的是什么?“政治环境”如何影响公共组织及其管理? 其关键因素和变项又是什么? 既然公共管理被假定是在一种明确的政治和制度的背景上发生的,那么上述问题就必须弄清楚。

(3) 说公共部门的管理目标是“模糊不清的”是什么意思? 目标模糊又是如何影响公共组织及其管理的? 人们往往将公共组织和私人组织比较而得出前者目标模糊的结论,但有几个调查表明,对于目标清晰和绩效期望问题的回答,公共管理者与私人管理者的答案并没有什么大的不同。所以,这个问题必须加以进一步的研究。

本书确定的研究对象和范围是:

- 研究的主体以政府组织为主,同时对非营利组织和公共企业进行研究,而不是像传统公共行政那样,将研究主要局限于政府行政机关特别是官僚机构上。

- 研究关于公共组织提供的公共物品和公共服务,这也是传统公共行政学所忽视了的主题。

- 研究众多新近被引入公共管理学的管理科学尤其是企业管理的理论和方法,如人