

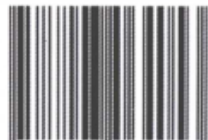


数据加载失败，请稍后重试！

公共管理学

GONGGONG GUANLI XUE

ISBN 978-7-203-06405-3



9 787203 064053 >

定价：27.00元

公共管理专业系列教材

公共管理学

GONGGONG
GUANLI
XUE

主编 杜创国 副主编 马运瑞 史莉芳

山西出版集团
山西人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

公共管理学 / 杜创国主编. — 太原: 山西人民出版社,
2009.4

(公共管理专业系列教材)

ISBN 978-7-203-06405-3

I. 公… II. 杜… 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 (2009) 第046938号

公共管理学

主 编: 杜创国

责任编辑: 赵 宏

装帧设计: 清晨阳光 (谢成) 工作室

出 版 者: 山西出版集团·山西人民出版社

地 址: 太原市建设南路 21 号

邮 编: 030012

发行营销: 0351-4922220 4955996 4956039

0351-4922127 (传真) 4956038 (邮购)

E-mail: sxskcb@163.com 发行部

sxskcb@126.com 总编室

网 址: www.sxskcb.com

经 销 者: 山西出版集团·山西人民出版社

承 印 者: 山西嘉祥印刷包装有限公司

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 26

字 数: 440 千字

印 数: 1-2000 册

版 次: 2009 年 4 月 第 1 版

印 次: 2009 年 4 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-203-06405-3

定 价: 27.00 元

如有印装质量问题请与本社联系调换

绪 论

公共管理学是一门研究公共管理现象,探究公共管理规律的学科。公共管理在任何社会中均以不同形式存在着,它关系到一个国家的政治、经济、社会、文化、教育、科技、卫生等各个领域的进步和发展。工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的深入发展,生产力高速增长,社会关系日益复杂,人们的需求日趋繁复,政治现象错综复杂,文化竞争日益激烈,这些都向公共管理提出了新的挑战。那么,如何认识公共管理这一社会现象,如何有效地揭示公共管理规律、认识和运用公共管理的基本知识去处理公共事务,是摆在公共管理研究者和学习者面前的一项重要课题。

一、公共管理

(一) 含义

何谓公共管理,可以说是众说纷纭,莫衷一是。结合中外学者的有关论述,公共管理(Public Management)是指公共部门与准公共部门共同满足公共需求、处理公共事务、提供公共产品和公共服务,以实现良好治理的管理活动。公共管理包括“公共”和“管理”两个方面。“公共”是指公共管理的本质,是提供公共产品,管理社会公共事务,以满足社会公共需求;“管理”是指公共管理作为公共管理活动的一般属性,它表明公共管理是公共管理主体实施公共事务管理的一系列计划、组织、协调、控制等管理活动的总称。

(二) 构成要素

为准确地理解和把握公共管理的内涵,可以从公共管理的主体、客体、目的和过程四个构成要素去理解。

1. 主体

公共管理的主体是公共组织。所谓公共组织是指以实现公共利益为目的,

以提供公共物品或服务为基本职能的社会组织。以此标准来判断社会上形形色色的各种组织,政府组织是典型的公共组织。政府作为社会全体成员共同利益的代表,是通过法定的公共程序产生,其权力得到社会公众认同,因此,政府的管理具有典型的合法性和强制性。在社会生活中,政府负有管理社会公共事务的主要责任,因此,政府的各部门和各层级是公共管理的主要依托,政府所进行的行政管理是公共管理的主要形式。然而,随着社会生活的复杂化和多样化,社会公共事务也日益呈现出多样化的趋势,为了有效地实现公共利益,保证社会生活的正常运行,人们便在政府之外组成了具有利他性、非营利性、自愿性等特点的非政府公共组织,因此,非政府的公共组织也成为公共管理的重要组织依托。这些非政府的公共组织包括学校、研究机构、社区服务机构、文化团体、咨询机构、行业协会、消费者协会等。现代公共管理是以政府为核心、多元化的开放主体体系,而不同的主体又是根据自身的行为特点,在公共管理的运作中发挥着各自的作用。

2. 客体

公共管理的客体是公共事务。公共事务是社会成员为保证社会生活的正常有序进行而共同要求处理和实现的事务。根据公共事务性质的不同,可以将其归属为四种不同的类别,即管制性公共事务、基础性公共事务、服务性公共事务和保障性公共事务。(1)宪法和法律的完善、国家安全的保障、社会秩序的稳定等以和谐的社会秩序为目标,以权威性的强制规则为后盾,需要拥有强制性公共权力的管理主体加以处理的社会事务,即管制性的公共事务。(2)宏观经济的稳定、地区经济的发展、科学技术的创造发明与推广应用、全国性或地方性基础设施的建设、社区性公共福利的增进等构成了社会发展最基本的层面,即基础性公共事务。而管理这些基础性公共事务往往被视为不同层级政府的传统公共责任。与管制性公共事务所不同的是,处理这类事务不需要相应管理主体凭借强制力来进行,而只需要适当的高效的制度安排和公共权威机构加以解决。(3)教育、文化娱乐、社会保障、医疗卫生、社区服务等以公众为直接服务对象,以公众现实利益要求是否得到保障和满足为目标,具有明显的服务性特征的公共事务,则被称为服务性公共事务。(4)通常为人们所关心的生态和环境、人口数量及结构、能源等方面的问题,其严重程度与解决与否,都构成了社会发展的“外部”条件,会对社会发展和其他类型公共事务的有效管理产生极大的影响。此类事务具有保障社会发展的功能,所以将其称为保障性公共事务。

3. 目的

公共管理的目的是实现公共利益。如果说,利益是指人类为了生存与发展

所必须具有的资源与条件,那么,为社会成员共享的资源与条件,就是公共利益。因此,公共利益不是单个社会成员或者单个组织的特定利益,而是全体社会成员的共同利益。公共利益有两重含义:(1)公共利益的构成在价值上有多元综合性,它包含着生存、安全、秩序、效率、公平、公正、民主、效益等基本价值。这些价值是保证社会成员进行正常有序的共同生活所必需的。(2)公共利益在其现实性上,具体体现为社会成员对公共物品(服务)的享用。既然公共管理以公共利益的实现为基本目标,那么在现实的管理活动中,就必然要以公共物品的提供为基本内容。而公共物品是指具有有效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性等特性的产品。公共物品既包括有形的产品,如公共道路、桥梁、路灯、公园、广场等基础设施和其他公共工程设施,也包括无形的产品和服务,如国家安全与防务、法律、制度、政策以及教育、文化娱乐、医疗保健、社会保障等。

4. 过程

公共管理过程是公共权力的运作过程。公共权力是公共组织履行职能、实现公共管理目标所必需的支配性力量。在现代社会,公共权力的获得是通过法律的途径,由宪法或其他基本法律做出明确规定,即使没有在宪法等基本法律上做出明确的规定,也必然是由代表国家意志的最高权力机关通过一定的方式和程序授予公共组织。公共权力是公共管理活动得以进行的力量凭借,没有公共权力的公共管理是不可能有效实施的。因此,从权力的意义上来看,公共管理的各种活动也可以理解为公共权力的行使过程,而公共管理的职能,实际上是公共权力在公共管理的过程中的特定行使方式。公共权力的合法性和权威性,使公共管理对全社会的成员具有强有力的约束力和合法的权威性,由此形成的支配—服从关系,是公共管理得以顺利进行的必要条件。

(三) 特征

现代公共管理以最大限度地谋取社会公共利益为目标,通过提供公共产品(服务),来满足社会民众不断增长的物质与精神需求,实现社会的稳定与公共利益的增进,因此,现代公共管理具有以下特征:

1. 公共性

从公共管理的角度来看,其公共性体现在以下几方面:(1)公共管理主体的公共性。作为公共管理主体,公共组织是维护国家和社会共同利益的代表,从事公共事务,而且公共组织通过公共权力制定法律、法规和公共政策,强调公共伦理道德。(2)公共管理客体的公共性。公共组织处理公共事务,实施公共管理主要是解决公共问题,其目的是实现社会公众的公共利益。(3)公共管理手段

的公共性。公共管理的手段实际上就是公共组织运用公共权力实现管理目标的社会活动。为了防止权力的失衡,保障公共权力公共化,人们授权公共组织制定公共政策,加强对权力的监督,避免权力对公众利益的侵害;分散权力以及运用法律、法规和道德约束等手段,避免公共权力私人化。(4)公共管理目的的公共性。公共管理的任务是提供公共物品、公共服务,维护公共秩序,目的是追求公共利益最大化。

2. 管理性

公共管理就是将公共人力资源、公共财政、公共物品、公共信息和政治资源的管理与管理学的计划、组织、控制、协调等职能相融合。公共管理是一种新的途径,它是传统公共行政的规范取向与一般管理工具取向的结合体。

3. 公开性

一方面,公共组织必须将公共政策、提供的公共物品、公共事务的管理,以及公共服务供给过程中的投入、产出、成果、绩效等向公众公开。另一方面,公共组织必须建立信息的沟通渠道,如建立信访制度、热线电话、公共组织信息网站等,及时、准确地向公众传播信息,以利于各种公共事务的管理活动以及公共服务的供给过程置于立法机关、司法机关、新闻媒体、社会公众的检查、调查和监督之下。

4. 非营利性

公共管理的目的是解决公共问题,维护公共利益,它不以营利为目的,是一种旨在追求公平分配与有效增进社会公共利益的调控活动。公共管理的这种公益性决定了在一般情况下,社会公众在享用公共组织提供的公共物品(服务)时基本上是免费的。如公立学校实行的九年义务教育,国家修建的水库、电站等大型基础设施等。有时公共组织对提供的公共物品(服务)收取一定费用,只是为了弥补经费的不足,或是为了平衡在不同环境或条件下,不同的社会公众在享受公共物品(服务)方面实际存在的差异。无论什么情况下,这些收费都是象征性的,是非营利性的。如公立高等院校大学生的学费、医院的门诊费、床位费、博物馆的门票等基本上都是象征性的收费。

二、公共管理学

(一) 含义

任何一门学科都是把客观世界的某一类事物、现象或活动过程作为自己的

研究对象,并通过对这类事物或现象及活动过程的本质特性或规律性的探讨,进而形成了有关该学科的概念、范畴、定理、原理和方法的理论体系,由此使一门独立的学科建立起来并得以进一步的发展。

公共管理学是一门研究公共部门对公共事务进行管理的过程及其规律的科学,它主要是研究公共部门如何高效率地行使公共权力,管理公共事务,为社会提供公共服务和公共产品,实现公共利益的科学。

(二) 研究对象

公共管理是一种客观的社会活动及过程,它构成了公共管理学的研究对象。公共管理是围绕社会公共权威提供公共产品和公共服务,实现公共利益而展开的活动和关系,那么公共管理学的研究对象就可以从以下三方面来理解:

1. 公共管理学的研究对象是静态的组织结构和组织体系

任何公共管理活动的开展都必须以一定的组织为载体,必须要有组织授予的职责和权力。表现为研究作为公共事务管理主体的公共组织,研究公共组织如何维护、增进与分配公共利益以及有效地向民众提供公共产品和公共服务等。

2. 公共管理学的研究对象是动态的公共管理活动

公共管理本身就是一系列的活动。主要表现为研究公共管理的活动过程及其环节(包括决策、计划、组织、沟通、协调、控制、评估等)。

3. 公共管理学的研究对象是在公共管理活动中产生的公共管理关系

公共管理者在实施公共管理活动中,总是会与组织内部和外部的各种人、事、组织进行交流与合作,从而形成了一定的公共管理关系。主要表现为研究政府组织和非政府公共组织的结构、功能及其与环境的关系等。

(三) 研究内容

公共管理学的研究内容由公共管理学的研究对象决定,研究内容是研究对象在各个环节的展开。从对公共管理学的研究对象的描述中不难看出,公共管理学研究的是静态的组织结构和体系、动态的管理活动以及公共管理关系。其主要研究内容包括:

1. 公共管理环境

公共管理环境影响和制约着公共管理的存在和发展。基本环境要素包括经济环境、政治环境、社会环境、国际环境等。公共管理主体及其活动系统的基本性质,决定着其环境因素必然对公共管理活动产生极为重要的影响和制约。而我国现阶段面临的和平与发展的国际环境以及构建和谐社会的内部环境等,影

响着我国的公共管理的发展。

2. 公共组织

现代社会是一个高度组织化的社会,人们只能通过组织才能参与社会公共生活。公共组织主要指政府组织与非政府组织,通过对两者的定义、分类、特点等的介绍,研究两者的关系模式。

3. 公共管理者

通过对公共管理者定义,公共管理者素质探讨,提出公共管理者的形象职能、价值职能、全局职能、指导职能、决断职能、平衡职能、诊断职能、沟通职能。

4. 公共管理职能

作为公共管理的行为方向和基本任务的公共管理职能,其目标指向公共利益或公共物品的提供。为明确公共管理职能的转变,首先从定义、特征、分类来界定公共管理职能;同时在详细论述了公共管理职能的历史变迁后,提出了公共管理职能转变的原则。

5. 公共企业管理与公共事业管理

在公共管理的理论和实践中,公共企业和公共事业单位并不属于政府部门,却在公共管理中承担着重要的责任。公共企业不仅是市场经济中的基本活动单位,还担负提供公共产品和国民经济战略工具的重任;公共事业单位是重要的公共事业管理部门,事业的发展不仅可以提高公共生活质量,完善政府的公共服务职能,还能够促进社会发展和稳定。公共企业和公共事业管理是公共管理的组成部分,但无论就管理的主客体、管理的方式、管理的范围还是发展方向都有区别。公共企业和公共事业管理的特征、作用以及这两个领域的改革发展都是研究的重点。

6. 公共部门人力资源管理

公共部门人力资源管理在公共领域具有极其重要的地位和作用。在简单介绍了公共部门人力资源的性质、目标与发展趋势后,提出公共部门人力资源管理的基本内容包含人力资源规划、获取、开发与培训、激励。推动我国人事管理体制的创新和管理方式的转变,提高公共人事管理水平,是公共管理领域的一个基本主题。

7. 公共预算管理

公共预算管理对于政府节约成本、提高效率有着重要意义。奠基在均衡预算理论、功能预算理论、高度就业预算理论上的公共预算理论,成为预算管理的理论基础与指导原则。公共预算管理的原则和模式包含分项排列预算模式、规划—计划—预算模式、目标管理预算模式、零基预算模式、绩效预算模式;在公共

预算管理体制下的公共预算的改革主要包括部门预算的内容、编制程序和部门预算改革。

8. 公共部门战略管理

传统的公共行政学是内部取向的,关注行政过程和日常管理。因此在传统的公共行政学中,战略思维是没有地位的,它很少考虑外部环境、长期目标或组织的未来之类的问题。而公共管理战略管理途径力图克服传统公共行政学的这些局限性,着眼于处理与外部发生关系的组织,系统考虑组织的未来愿景、长期目标和近期目标,将关注的焦点从注重日常管理转向组织的未来发展。

9. 公共政策的制定与执行

公共政策是人类社会的一种普遍现象,公共政策活动是公共权力机关实施管理的基本方式。公共政策系统是公共政策运行的载体,是公共政策过程展开的基础。实践中,公共政策系统表现为一个由一系列的功能活动形成的阶段所组成的过程。我国学者普遍将公共政策系统的运行看作是由政策制定、政策执行、政策评估和政策终结等环节所组成的过程,这些环节构成了一个公共政策周期。

10. 公共部门绩效评估

绩效评估作为一项有效的管理工具在公共管理中也得到广泛的研究和使用。新公共管理在突破传统公共管理把效率和经济作为管理活动基本原则的基础上,提出应该把公众纳入绩效评估的范围之中,因为公共部门除了负担执行政策的职能外,还承担着广泛的社会责任,即政府组织要把追求服务质量、提升服务品位、争取公民满意作为一种使命。在此原则下,公共部门绩效评估要素包含评估的目标、途径、指标、主体、环境、信息系统;绩效评估的程序包含目的、实施、评估报告的撰写、使用和分析;绩效评估的方法包含书面描述法、关键事件法、评分表法、等级评定法、比较法、目标管理法等。

11. 公共安全管理

随着现代化进程的飞速发展,公共安全问题日益成为公共管理中日益重要的研究领域之一。公共安全涉及多个领域,特别是在经济快速发展的信息时代,诱发公共危机的因素更加多元和复杂,突发性的公共安全问题层出不穷,给社会稳定和安全带来了严峻的挑战。如何加强对公共灾害、社会治安和信息安全的管理,构建维护公共安全的应急机制,对于落实科学发展观,构建和谐社会具有重要的现实意义。

12. 公共管理方法

公共管理方法既是当代公共管理理论研究的一个新的主题,又是当代公共

管理实践的一个新的重大课题。党的“十六大”报告提出:“进一步转变政府职能,改进管理方式,推进电子政务,提高行政效率,降低行政成本,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。”把改进管理方式与深化行政管理体制改革、转变政府职能和推行电子政务并列,作为今后我国政府改革的四大内容之一,因此,探讨公共管理方法的内涵、作用,以及具体的目标管理、全面质量管理、标杆管理、绩效管理等公共管理方法就成为一项重要内容。

13. 公共管理创新

在全球化背景下,公共管理的改革和创新正日益成为世界各国应对全球化挑战和夺取全球竞争优势的关键环节。通过对当代西方国家公共管理改革的动因、实践、主导理论、主要内容和措施分析而得出的借鉴和启示,为我国的公共管理改革在面临挑战下的发展和完善以及未来的走向提供了宝贵的经验。

(四) 演进历程

公共管理学作为一门新兴学科,是在公共行政学的基础上,融汇了现代经济学、政治学、政策科学、组织行为学和管理学的相关理论而形成和发展起来的。

1. 传统公共管理学

传统的公共管理学是在 19 世纪产生的。这一阶段对公共管理理论发展比较有影响理论有卡尔·马克思的公共管理观,马克斯·韦伯等的传统公共行政理论,科学行政理论以及人际行政理论。

(1) 卡尔·马克思的公共管理观

卡尔·马克思对公共管理的认识有这样一段论述:公共管理是国家的组织活动;国家或政府除了阶级统治职能之外,另一个基本职能是公共事务管理和社会管理,即创造维护正常的社会生产所必需的条件。马克思在《不列颠在印度的统治》一文中,研究了国家的公共职能,得出以下结论:“在亚洲,从远古的时候起一般说来就只有三个政府部门:财政部门,或者说,对内进行掠夺的部门;战争部门,或者说,对外进行掠夺的部门;最后是公共工程部门。……所以亚洲的一切政府都不能不执行一种经济职能,即举办公共工程的职能。”^①“我们在一些亚洲帝国经常可以看到,农业在一个政府统治下衰败下去,而在另一个政府统治下又复兴起来。在那里收成取决于政府的好坏,正像在欧洲随时令的好坏而变化一样。”^②马克思进一步举例说,不列颠人在印度的统治造成农业衰落的原因,

① 《马克思恩格斯选集》第 1 卷,人民出版社,1995 年,第 762 页。

② 《马克思恩格斯选集》第 1 卷,人民出版社,1995 年,第 763 页。

恰恰在于他们仅仅接受了政府的财政部门和军事部门,而完全忽略了公共工程部门。国家对公共工程的管理是早期的公共管理。

(2) 传统的公共行政理论

形成于 20 世纪初,其理论基础是马克斯·韦伯的官僚体制理论和威尔逊、古德诺等人的政治——行政二分法理论。传统的公共行政学有六大信条:①非政治化的文官制度以及将政治与行政分开的假定;②强调层级制和规章制度(即采用官僚体制模式);③公务员的终身受雇和政府组织的稳定性;④以文官制度作为人事管理的基本制度;⑤对文官的控制(外部规制);⑥要求结果的公平。

尽管传统公共管理学取得了巨大发展,但也存在不少困境。早期公共行政学采取了一种形式主义或静态的研究方法,只注重对官僚体制(正式政府组织机构)的分析,忽视了对行政行为及行政管理过程的研究;它将政治与行政(即政策的制定与政策的执行)截然分开,忽视了政策制定以及政治因素的地位与作用;它将丰富多彩的行政管理现象及过程仅仅抽象为若干原理或原则;效率的标准则被不恰当地过分推崇。传统的公共行政学范式由于公共管理学科本身的发展与时代的变迁必然引起批评,并促使其转变。

(3) 科学行政理论

科学行政理论的产生主要受泰罗的科学管理理论影响。泰罗的科学管理理论集古典管理思想发展之大成,科学管理思想的建立使管理从此成为一门独立的学科。而通过科学管理来寻求政府行政效率,现代西方行政学的形成和发展是与科学管理理论密不可分的。

泰罗提出的科学管理原则包括为工作中的第一要素制定一种科学的方法,以代替老的单凭经验来做的方法;科学地选择并训练、教育和培养人员;衷心地同工作人员合作,保证各项工作都按照已制定的科学原理来做;管理者和工作人员平均地分担工作和责任,管理者应做由他做比由工作人员做更加合适的工作。

科学行政理论影响颇大,但也有一定局限性。在于它用一种机械模式和关系来规定行政活动和行政关系,以效率为核心,把行政中的主观能动性弃之一边,把主体当作机器工具一样进行分析,忽略了人的复杂情感、心理活动和多层次的需要。

(4) 人际行政理论

由于传统的公共行政理论和科学行政理论内在的缺陷,在 20 世纪 30 年代末开始受到了严厉的批判。随之而来的是行为科学理论时期。行为科学产生于 20 世纪 30 年代,它把组织看成是封闭的社会性模式,把人当作社会人,重视人

的社会心理需要。行为科学的产生与当时资本主义社会阶级矛盾尖锐,西方学者为维护资本主义制度,改善人际关系而重视人的因素的社会背景有密切关系。这一时期代表人物有梅奥、马斯洛、麦克雷戈等。

梅奥发表《工业文明的人类问题》标志着行为科学理论的产生。梅奥认为,首先人是社会人,人作为复杂的社会系统的成员,金钱并不是刺激积极性的唯一动力,社会和心理因素等方面构成的动力,如安全感、归宿感、相互尊重和友情等,对劳动生产率有很大的影响。其次,新型的领导风格,以前的管理理论认为生产效率的提高主要依靠生产作业的安排和科学技术的应用,梅奥则认为提高生产效率的关键在于提高人的士气,这与管理者的作风密切相关,所以要研究管理者的行为,形成一种新型的领导风格。马斯洛的“需要层次理论”认为:人的需要并不只是一种,而是分为若干层次。从低到高依次是生理的需要、安全的需要、社交的需要、受人尊重的需要、自我实现的需要。麦克雷戈从评价人性出发提出了X理论和Y理论。X理论认为人本性是恶的,在管理过程中要采取严格的强制、监督、指挥和惩罚等措施;Y理论则恰恰相反,它认为在正常情况下,人愿意承担责任,并热衷于发挥自己的主动性、积极性和创造性。

上述几种理论目的在于调动人的积极性,发挥人的潜力。这一时期的公共行政学吸收了行为科学管理的理论,其代表人物是赫伯特·西蒙。他们认为管理就是决策,决策贯穿管理的全过程;决策不单是上层人员的工作,而是从上层到中层、基层及至作业人员的共同工作。在决策过程中,为保证组织目标的统一,要发挥“组织影响”;应该按令人满意的准则来决策,而不是按最优化准则来决策。西蒙的代表作《行政行为》,将社会科学中决策概念引入到公共行政,为公共行政学的发展提供了一个新的视角。西蒙的决策理论包括了社会心理学、人类学、社会学、政治学等各门学科成果。

2. 新公共行政学和政策科学

在对传统公共行政学“效率至上”观的反思和批判下,20世纪60年代末、70年代初兴起的新公共行政学试图在公共管理领域更多地考虑行政道德和社会公平,把政府管理与社会公平作为一种新的公共行政的基本原则,履行必要的职责和遵循必要的社会准则,从而摆脱当时的经济不景气以及政府在调控政策上的两难抉择的窘境。

新公共行政学提倡社会公平价值观,高举社会公平的旗帜,倡导意义和价值、着重建立规范理论。这一学派的代表作是《走向一种新公共行政学:明诺布鲁克观点》,它以政府及其官员公共行政管理过程中的价值观和伦理观作为新公共行政学的核心概念和关键性问题,被认为是传统公共行政地位的终结、新政

府管理范式出现的标志。如果说传统公共行政追求的是效率和经济,那么新公共行政除此之外更追求社会公平和社会正义。该理论强调政治与行政的连续性以及行政管理与价值的关联;并寻求具有灵活性的行政组织结构;强调公平和民主,主张民主行政;倡导灵活多样的行政体制等。具体内容包括追求社会正义和社会公平、行政管理者“价值中立”的放弃、变革政府的组织形态、强调行政管理的“公共”性质、主张“民主行政”。

新公共行政指出了传统公共行政的一些弊端,促进了行政学的进一步发展,但是由于它缺乏概念和理论上的连续性,最终没能取代传统的公共行政学成为一种主导范式,但却引发了另一个理论学派的诞生即新公共管理理论。

与此同时,西方公共管理研究领域出现了另一个影响更深刻、更广泛的趋势,是政策科学或政策分析途径的兴起。顾名思义,政策科学是以政策制定、政策执行及政策评估等问题为主要研究对象的。针对传统公共行政学过分强调的组织结构(官僚体制)的研究,将政治(政策制定)与行政(政策执行)分离等弊端,政策科学的倡导者主张以政策制定系统和政策执行过程作为研究对象,并以端正社会发展方向,改善公共决策系统和提高政策质量为目标的新学科,从而形成了政策科学研究的新范式。其代表著作有叶海卡·德罗尔的政策科学三部曲——《公共政策制定检讨》、《政策科学构想》和《政策科学进展》。

3. 新公共管理学

从20世纪70年代开始,西方各国在社会发展和政府管理中遇到了前所未有的严峻挑战。第二次世界大战后,西方普遍采用了凯恩斯主义,对社会经济生活实行了全面的干预,导致了以高失业、高通胀和低增长为特征的“滞胀”现象,政府财政紧张、机构臃肿、效率低下、政策失效乃至政府失灵。而以往的公共行政理论对于这些问题均无法给予很好的解答。在此时代背景下,一种以解决政府和其他公共组织对公共事务的管理为核心,融合了多种学科的相关知识和方法,试图对政府的职能及其与市场、社会关系重新定位的公共管理理论——“(新)公共管理学”,在20世纪80年代的英美应运而生,并迅速扩展到西方各国,成为近年来西方规模空前的公共行政改革运动的重要指导思想。

新公共管理运动的基本理念和精神在西方各国政府的自由化、市场化和社会化改革中有明显的体现。政府和公共行政部门角色重新定位,从以往公共行政唯我独尊的统治者或管理者角色,向为“顾客”提供优质社会服务的普通服务者角色转换;政府和公共行政部门对公共权力的垄断逐步解体,众多的民间组织参与到公共事务管理中来,包括决策中的公民参与、反馈,以听证会的形式赋予公民更多的了解权、知情权等。新公共管理实质是对20世纪八九十年代那种试

图用一种新的公共行政模式取代传统公共行政学的理论概括,尤其是对西方行政改革的概括与总结。其代表著作有戴维·奥斯本、特德·盖布勒的《改革政府:企业精神如何改变着公营部门》;E·S·萨瓦斯的《民营化与公私部门的伙伴关系》等。

公共管理学以公共管理的问题为核心,融合了来自各个相关学科的知识,突破了传统公共行政学的学科界限,把当代经济学、组织行为学、管理学、政策分析、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。例如,它从现代经济学中特别是新自由主义经济学中汲取营养,将经济人假说、市场竞争、成本—效益分析、交易成本等理论当作自己的理论、方法的组成部分;它直接运用了当代工商管理学的新成就,将绩效管理、组织发展、人力资源开发、顾客至上、合同雇用制、绩效工资等工商管理的理论、方法和技术应用于公共管理的理论和实践之中;它把政策科学或政策分析对于公共决策系统及其过程的研究成果以及政策分析的方法和技术融合于公共管理理论之中。由此,公共管理学使自己具有了跨学科或交叉学科的特性。公共管理学涉及了以往公共行政学所未涉及的许多领域和主题,如公共物品(公共财产)、外部性(外部经济)、公共服务供给、理性人、交换范式、制度选择、政府失败、自给型公共组织、多元组织等,并对以往公共行政学所涉及的主题也做出了新的诠释。公共管理学还在研究方法上较多地借鉴了经济学的理论和方法,因此,公共管理学往往被人们称作以经济学为基础的新行政管理理论或被称为“市场导向的公共行政学”,以区别以政治学为基础的公共行政学。

(五) 公共管理学在我国的传播和发展

我国有着丰富的行政管理经验,特别是在漫长的封建社会中形成了一套严密的封建行政管理体系和管理思想。如实行大一统的国家行政组织体制、实行封建雇佣官僚制度、中央集权制内部实行严格的等级制度、制定严格的行政管理法规,建立严格的监察和官吏管理制度。但是,现代意义上的行政管理学是从西方国家引进、借鉴过来的。我国公共管理学是在行政管理学的基础之上兴起的,可划分为三个阶段,即引进、恢复发展、范式转换。

1. 引进阶段

行政管理学在西方国家产生以后,得到了我国学者的重视并进行了研究和引进。19世纪末20世纪初,我国翻译出版了美国的《行海要术》、《行政纲目》和日本的《行政学总论》、《行政法撮要》等著作。梁启超还提出了“我国公卿要学习行政学”的建议。孙中山提出了立法、行政、司法、考试、监察五权分立的主

张并付诸实践。从20世纪30年代起,我国学者撰写的行政管理学著作陆续问世,如罗隆基的论文《我们要什么样的政治制度》、《专家政治》等。1935年商务印书馆出版了张金鉴教授的《行政学之理论与实践》,它是我国第一部系统的行政管理学专著。1934年,当时的国民党政府成立了“行政效率研究会”,后更名为“行政效率促进委员会”,创办、发行了半月刊《行政效率》,后改为月刊《行政研究》。同时,一些高等院校也开始设立了行政管理学课程。

2. 恢复和发展阶段

1949年新中国成立后,我国行政管理研究进入新的时期。但由于认识上的偏颇,在“左”倾错误的干扰下,1952年我国高等教育院系调整时把行政学专业和课程全部取消,作为一门学科,其研究和发展也随之中断。

党的十一届三中全会以后,全国进行拨乱反正,邓小平同志及时指出“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究,我们过去多年忽视了,现在需要赶快补课。”从此政治学的研究在中国得以恢复和发展,行政管理学研究再次受到高度重视,并出现了前所未有的研究高潮,成就显著,涌现了一大批研究组织和研究成果。这个时期正是我国进行经济体制改革和政治体制改革的时期。我国的行政管理学在研究行政管理体制如何适应经济体制改革、如何简政放权、政企分开、对外开放,如何进行干部人事制度改革、行政立法、机关建设等方面有不少发展。

1980年12月,中国政治学会成立,1984年夏天,在中央领导同志的直接关怀下,由国务院办公厅、劳动人事部发起召开了行政管理科学研讨会,并筹备建立中国行政管理学会,1988年中国行政管理学会在北京成立。在中国行政管理学会的推动下,全国出现了学习研究行政学的热潮,各级党校、社科院、高等院校、成人教育学院等纷纷成立行政管理教学或研究机构;部分高等院校设立了行政管理学专业,开始招收本科生、硕士生和博士生,全国陆续出版了一批行政学专著和教材。特别是1987年党的十三大正式提出在我国推行公务员制度,极大地推动了行政学研究的迅猛发展。1993年10月1日国家公务员制度在全国正式推行,国家行政学院经过8年筹建于1996年10月正式挂牌成立。这些都标志着我国行政管理学在实践的推动下,进入一个全新发展的时期。

3. 范式转换阶段

随着我国由计划经济向市场经济发展,我国政府由管制型政府向公共服务型政府转变,以及西方国家新公共管理运动的开展,都促进了我国行政管理范式向公共管理范式转换。

建国后,我国实行计划经济体制,政府以强制性的政治权力、行政体制和行