



教育部高职高专公共事业类专业教学指导委员会推荐教材

公共管理学

Science of Public Administration

主编 庞绍堂

严新明



天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

教育部高职高专公共事业类专业教学指导委员会推

公共关系理论与技能

现代公关礼仪

公共关系策划

现代管理学概论

公共管理学

现代管理学

社会保障概论

社会学概论

社会工作概论

老年社会工作

残疾人社会工作

团体社会工作

青少年社会工作

社会工作基础

农村社会工作

妇女社会工作

社区管理信息系统

社会调查原理与方法

社区管理与服务

社区康复

民政工作

戒毒机构管理实务

常见老年疾病防治

实用养老护理技术

实用养老机构管理

医学基础（涉医专业适用）

老年健康照护

中医康复保健

福利经济基础

社区工作实务

社区规划

报关实务及签证业务

彩票概论

心理咨询与治疗

大学应用文写作

普通心理学

社区法律法规实务

现代家政理论与实务

物业管理实务

经济数学

市场营销学

编辑热线：022-85977234

编辑信箱：zhaohongzhi1958@126.com

策划编辑 赵宏志
责任编辑 李金花
装帧设计 郭 泉

ISBN 978-7-5618-3383-4



9 787561 833834 >

定价：35.00元

教育部高职高专公共事业类专业教学指导委员会推荐教材

公共管理学

Science of Public Administration

主 编 庞绍堂 严新明

 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

内 容 简 介

本书共分 11 章,主要内容包括公共管理学的形成、特点等,公共管理主体,公共管理的市场、政府及社会运行,公共部门战略管理及国家战略,公共管理政策的性质及过程,公共经济管理,公共部门人力资源管理实践及发展趋势,其他公共事务,公共管理伦理与责任及其控制机制,公共管理手段创新,公共管理发展一般趋势。

本书可作为高职高专院校公共管理专业学生的教材和教学参考书,也可供对公共管理学感兴趣的人员和从事公共管理工作的相关人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学/庞绍堂,严新明主编. —天津:天津大学出版社,2010.3

教育部高职高专公共事业类专业教学指导委员会推荐教材
ISBN 978-7-5618-3383-4

I. ①公… II. ①庞…②严… III. ①公共管理
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 044704 号

出版发行 天津大学出版社

出 版 人 杨欢

地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)

电 话 发行部:022-27403647 邮购部:022-27402742

网 址 www.tjup.com

印 刷 天津泰宇印务有限公司

经 销 全国各地新华书店

开 本 169mm × 239mm

印 张 18.25

字 数 376 千

版 次 2010 年 3 月第 1 版

印 次 2010 年 3 月第 1 次

印 数 1-3 000

定 价 35.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

教育部高职高专公共事业类专业教学指导委员会推荐教材

编审委员会

主 任：王处辉 南开大学高等教育研究所 教授/博士生导师

副主任：陈庆云 北京大学政府管理学院 教授/博士生导师

杨 欢 天津大学出版社 社长

唐永泽 南京工业职业技术学院 教授/书记

邹文开 长沙民政职业技术学院 教授/副院长

委 员(以下按姓氏音序排列)：

丛建阁 山东财政学院 教授/处长

杜创国 山西大学政治与公共管理学院 副教授/副院长

林闽钢 南京大学公共管理学院 教授/博士生导师

刘清华 南开大学高等教育研究所 副教授/博士

陆建洪 苏州经贸职业技术学院 教授/博士生导师

聂荣华 湖南省教育厅 教授

宋琦如 宁夏医学院公共卫生学院 教授/院长

孙迎光 南京师范大学公共管理学院 教授/副院长

张晓华 北京青年政治学院 教授/副院长

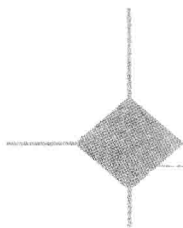
赵宏志 天津大学出版社 副编审

赵栓亮 石家庄邮电职业技术学院 教授/主任

周良才 重庆城市管理职业学院 教授

周绿林 江苏大学工商管理学院 教授/书记

周跃红 广东科学技术职业学院 教授



总序

高等职业教育是我国高等教育体系的重要组成部分,也是职业教育体系的重要组成部分。近几年,高等职业教育呈现出前所未有的发展势头,高等职业院校数量、在校生和毕业生人数持续增长。1996年,我国高等教育的毛入学率仅为6%,2002年达到高等教育大众化阶段的15%,到2007年上升至22%。这其中,高职高专教育的快速发展起到了不可或缺的作用。

20世纪80年代以来,世界许多国家和地区都把职业教育确立为教育发展战略重点。伴随着经济一体化的发展,把发展职业教育作为提高国家竞争力的战略措施,成为世界各国教育政策调整的普遍做法。

从20世纪80年代初期我国建立职业大学至今,高职教育走过20多年的发展历程。随着我国社会经济体制的转型以及高等教育大众化的发展,高等职业教育得到快速发展,其中一个重要原因是国家政策的促进。1996年,全国人大通过并颁布了《中华人民共和国职业教育法》,从法律上确定了高职教育在我国教育体系中的地位,由此我国的高职教育发展驶入了快车道。1999年全国教育工作会议召开,中央提出“大力发展高等职业教育”的工作要求,我国高职教育进入了蓬勃发展的历史新阶段。2005年,国务院印发《关于大力发展职业教育的决定》,召开全国职业教育工作会议,明确提出,推进我国走新型工业化道路,解决“三农”问题,促进就业与再就业,必须大力发展职业教育。2005年成为我国职业教育史上具有里程碑意义的一年。与此同时,各地纷纷出台新举措,加强对职业教育的统筹领导,加大财政投入,鼓励和支持民间资本举办职业教育,完善职业教育的管理体制和保障机制。

从目前我国高等教育发展的总体情况看,存在着由于各层次高等教育不协调所造成的人才类型结构失衡现象。面对这一问题,中国人民大学校长纪宝成曾在2005年高等教育国际论坛上呼吁:“(高等教育)结构

调整的关键是发展高等职业技术教育。”^①当前存在的社会需求与学校教育的供求矛盾,对高职高专院校而言无疑是一次发展的机遇。

截至2005年底,高职高专教育取得了规模性增长,基本形成了每个市(地)至少设置一所高职高专院校的格局。全国共设有高职高专院校1091所,占普通高等学校总数的60.9%。从招生情况看,2005年全国高职高专招生人数达到268.1万人,占全国本专科招生总数的53.1%。从在校生规模看,2005年全国高职高专在校生人数为713万,占本专科在校生总数的45.7%。根据国家对职业教育发展的规划,到2010年,高职高专招生规模将占高等教育招生规模的一半以上^②。高职高专已经占据了高等教育的半壁江山。

2004年10月26日,教育部首次颁发了《普通高等学校高职高专教育指导性专业目录(试行)》(教高[2004]3号)(简称《目录》)、《普通高等学校高职高专教育专业设置管理办法(试行)》(教高[2004]4号),并印发《普通高等学校高职高专教育专业简介》,从2005年开始实施。这是我国第一次在专科层次颁布全面系统的专业目录,填补了我国缺少高职高专教育专业目录的空白。《目录》按职业门类分设包括公共事业大类在内的19大类,下设二级子类77个,专业556个。公共事业大类下设公共事业类、公共管理类、公共服务类3个二级子类,共设有24个专业。2005年12月,教育部发布《教育部关于成立2006—2010年教育部高等学校有关科类教学指导委员会的通知》(教高函[2005]25号)。2006年,全国高职高专各专业类教学指导委员会相继成立。教育部高职高专公共事业类专业教学指导委员会于2006年6月在南开大学召开成立大会暨第一次工作会议,会议讨论并通过了《教育部高职高专公共事业类专业教学指导委员会工作章程》《教育部高职高专公共事业类专业教学指导委员会2006—2010年工作规划》以及2006年的工作计划,明确了该教学指导委员会2006年及其后四年的总体工作目标与任务。

教材建设是专业建设的重要组成部分。高职高专公共事业类专业教学指导委员会成立以来,就把教材建设作为一项重要的工程来抓。为此,我们制定了针对高职高专公共事业类专业特点的人才培养目标,按教育部确定的必修课和专业课课程设置,动员和组织全国相关院校的专业教

① 沈祖芸,计琳:《一个统率高教发展的重要命题》,载《中国教育报》,2005-11-25(5)。

② 教育部发展规划司:《2005年教育事业统计主要结果及分析》,载《教育统计报告》,2006(1),1页。

师和研究人员,编写一套高水平的教材的计划。

我们组织编写这套教材的总体构想是:严格按照教育部高职高专公共事业类专业建设的基本要求,根据专业教学内容、教学发展要求、人才培养方案以及学生的基本素质情况,以职业岗位核心技能培养为目标,紧密结合学生未来工作实际,充分体现职业岗位核心技能要求和工学结合特点。同时,积极探索“专业标准”建设,并尝试建设“标准化”教材,力争对全国高职高专院校公共事业类专业的教材建设起到示范、引领和辐射的作用,鼓励高职高专双师型专业教师参与编写并积极推广使用,从而提高公共事业类专业的教学质量,面向行业,培养出更多高质量的应用型高级专业人才,为我国的社会主义建设服务。

我们期望这套教材具有以下特点。

1. 教材以职业岗位核心能力需求为主线,按照职业岗位核心技能的要求制定教材编写大纲,设计教材体例和内容。教材中的知识点与职业岗位核心技能紧密对应,使理论知识学习、实践能力和可持续发展紧密结合起来,形成教材内容的三位一体,强化教材体系的职业性。

2. 教材内容突出对学生职业岗位能力的培养,把专业和职业结合起来,使核心技能的培养贯穿教材全部内容。

3. 教材内容体现“基础理论适度、突出应用重点、强化实训内容、形式立体多元”的思想原则,教材内容设计以岗位技能需求为导向,以素质教育、创新教育为基础,以学生能力培养、技能训练为本位,使其真正成为为高职高专学生“量身定做”的教材。

4. 教材融入职业资格标准,体现职业素质培养。将双证书教育融入教材内容,使职业资格认证内容和教材教学内容有机衔接起来,让学生学习相关课程教材后可直接参加职业资格证书考试。

5. 将行业或国家的技术标准融入教材内容中,让学生在在校期间接受“标准”教育,增强“标准”意识。

6. 将人才培养方案、专业标准、实训条件等放入教材内容中,在强化教材职业针对性的同时,体现教材实用性、创新性和前瞻性的特点。

7. 扩大教材的使用范围,使教材的功能多元化。本套教材既可以作为高职高专院校学生的教材,也可以作为一般本科院校相关专业的教学参考用书及行业的培训参考读物,还可以作为相关人员普及和提高相关知识的应用性图书。

8. 教材的形式力争立体化,除纸质的主教材外,另辅以电子教案、教

学计划、CAI 课件、IP 课件(流媒体课件)、电子习题库、电子试卷库、影音资料等辅助教学资源,最终为学校专业建设、教师教学备课、学生自主学习提供完整的教学解决方案,最大限度地作好全方位的资源供给服务,从而提高教材选用的竞争力。

在确定教材编写目标和要求的基础上,我们教学指导委员会与天津大学出版社合作,按教育部规定的高职高专公共事业类专业的课程目标,选定一批主干课及专业必修课程,采取在全国范围内公开招标的方式,在编著者自愿申报的前提下,由本教学指导委员会成员组成的教材编审委员会从中遴选最优秀的教师担任既定教材的主编,并鼓励高职高专公共事业类专业有经验的一线教师与研究型大学的相关教师合作,由我们牵线搭桥,优化组合成一部教材的编写团队,共同完成一部教材的编写工作,以求达到理论与教学实践的有机结合。

然而,编写高水平的专业教材谈何容易。虽然参与编写这套课程教材的都是既有丰富教学经验,又有较高研究水平的教育工作者,但毕竟我国公共事业类专业开办的时间尚短,所以,这套教材肯定会有一些不尽如人意之处,敬请大家提出批评、改进的建议,使这套教材臻于完善,为我国公共事业类专业的发展作出应有的贡献。

教育部高等教育司高职高专处、教育部高职高专教学指导委员会协办、天津大学出版社对出版这套教材给予了大力支持。在研讨设计和组织审定这套教材的过程中,天津大学出版社给予了部分经费支持,并对这套教材的编写方针提出了参考意见,为本教材的出版做了大量推动和建设性工作。在此表示衷心的感谢。

教育部高职高专公共事业类
专业教学指导委员会主任 王处辉

2008 年 6 月于南开大学

目 录

1	绪论	(1)
1.1	公共管理学的形成与发展	(1)
1.2	公共管理学的研究对象、内容与方法	(12)
1.3	公共管理的职能与特点	(20)
2	公共管理主体	(27)
2.1	政府组织	(27)
2.2	公共企业	(34)
2.3	第三部门	(44)
3	公共管理运行	(54)
3.1	公共管理的市场运行机制	(54)
3.2	公共管理的政府运行机制	(60)
3.3	公共管理的社会运行机制	(67)
4	公共部门战略管理	(80)
4.1	公共部门战略管理的内涵	(80)
4.2	公共部门战略管理的导入	(85)
4.3	公共部门战略管理过程	(93)
4.4	国家战略	(98)
5	公共管理政策	(107)
5.1	公共政策的性质	(107)
5.2	公共政策系统	(114)
5.3	公共政策过程	(119)
6	公共经济管理	(129)
6.1	市场效率与市场失灵	(129)
6.2	公共管理的经济职能及履行经济职能的基本方法	(137)
6.3	公共财政	(145)
7	公共部门人力资源管理	(152)
7.1	公共部门人力资源概述	(152)
7.2	公共部门人力资源管理实践	(157)
7.3	公共部门人力资源管理的发展趋势	(171)
8	其他公共事务	(177)
8.1	国家事务	(177)
8.2	社会事务	(182)

9 公共管理伦理与责任	(202)
9.1 公共管理伦理	(202)
9.2 公共管理责任	(212)
9.3 公共管理伦理与责任的控制机制	(216)
10 公共管理手段创新	(228)
10.1 政府绩效管理	(228)
10.2 公共部门的目标与标杆管理	(235)
10.3 政府部门的全面质量管理	(240)
10.4 电子政务	(245)
11 公共管理发展一般趋势	(253)
11.1 公共管理创新	(253)
11.2 服务型政府	(260)
11.3 网络治理模式	(266)
后 记	(275)
参考文献	(276)

1

绪 论

本章首先简要介绍了公共管理学的学科历史,然后界定了其研究内容,给出了其研究方法。在上述基础上,最后对公共管理的职能与特点作了较详尽的分析。

1.1 公共管理学的形成与发展

1.1.1 行政(管理)学的形成

行政又称行政管理,是国家政府机关依据国家法律,运用国家权力,对国家、社会事务进行的管理活动。据政治学定义,政府就其体系及内容,有两种含义:一指构成国家权力体系的全部组织与机构,包括立法系统、行政系统、司法系统等;一指国家权力体系中的行政系统,即对国家、社会日常事务进行管理的机构——组织体系。前者又称大政府,后者则称小政府。行政管理的主体——国家政府机关,一般指小政府。可见,行政管理活动伴随着国家的诞生而形成。就其本质而言,乃依据公共权力对社会公共事务进行管理。但长期以来没有研究这一活动的专门学科。这一状况,直至19世纪末才告结束。

1887年,美国学者伍德罗·威尔逊(担任过普林斯顿大学校长、新泽西州州长,第一次世界大战期间及战后任美国总统)在哥伦比亚大学的《政治学季刊》上发表了题为《行政之研究》的著名文章,力主建立“行政学”学科,将行政学从政治学中分离出来。他认为,政治与行政泾渭分明,行政更多反映的是技术、方法、手段、效率等。不同的政府,其政治原则各异,但其行政原则是非常相似乃至相同的。他提出:“行政管理是政府工作中极为显著的一部分,它就是行动中的政府。它是政府的执行、政

府的操作,是政府工作中最显眼的部分,并且具有与政府本身同样悠久的历史。”^①威尔逊此处提及的“政府”,显然是大政府概念。但他肯定行政管理活动是国家(体系)最日常、最多、最重要的活动,它与立法、司法活动显然不同。他提出:“行政学的目的就在于把行政方法从经验性实践的混乱和浪费中拯救出来,并使它们深深根植于稳定的原理之上”以形成“行政管理比较高深的理论。”这一理论也不能限于纯粹技术细节内容的单调的理解^②。概括威尔逊的思想,其要点有三:①行政管理是国家机器从事的最普遍、最经常因而是最重要的活动,它主要由国家行政管理机构承担;②必须在总结、归纳行政管理的一般规律的基础上,建立独立于政治学的行政学;③行政管理的技术性虽较强,但行政学理论体系不能囿于此。

1900年,美国学者F.J.古德诺出版《政治与行政》一书,明确提出政治行政二分法。行政不同于政治,它是一种专业的行为,应对之作专门研究,这是威尔逊的基本思想,其中已内含了政治行政二分法的见解。古德诺在《政治与行政》的第一章“国家的主要功能”中即强调:在所有(各国的)政府(大政府,即国家)体制中,均存在两种基本的功能——国家意志的表达和国家意志的执行。他将前一种功能称为“政治”,后一种功能称为“行政”。迄今,古德诺的这一表述被广泛认为是贴切和凝练的。同时,古德诺强调,政治与行政的区分是相对的,并非绝对的。因为以执行国家意志为主要功能的政府机关,通常又被赋予表达国家意志的具体细节的职责,尽管这些国家意志的具体细节在表达时,必须合乎由主要职责在于表达国家意志的机构所制定的一般原则。这就是说,一方面,被称为执行机构的政府机关,几乎在任何情况下都拥有大量的制定法令权或立法权;另一方面,以表达国家意志为主要职责的机关即立法机关,通常又有权用某种方式控制以执行国家意志为主要职责的机关对国家意志的执行。也就是说,尽管人们能够区分开政府(大政府,即国家)的两种主要功能,但都无法严格地规定这些功能委托给哪些政府机关去行使^③。古德诺的意思是:政治与行政在理论上是可以明确区分的,但在实践中,它们又是相互渗透、相互影响的。因此,既要强调两者在理论上的区分,又要注重两者在实践中的协调。“实际政治的需要却要求国家意志的表达与执行之间协调一致”^④。古德诺提出:政治对行政的适度控制是实现两者协调的基础,这种控制是通过法定制度实现的。同时,行政的适度集权化(即独立化)是实现两者协调的途径,这种集权也是通过法定制度实现的。“一方面,为了保证国家意志的执行,政治必须对行政进行控制;另一方面,为了保证国家的民治性和行政的高效率,又不能允许这种控制超出其所要实现的合理目的”^⑤。古德诺的贡献亦可概括为三个方面:①明确并定义了政治与行政的区别;

① 威尔逊:《行政学研究》,载《国外政治学》,1987(6)。

② 威尔逊:《行政学研究》,载《国外政治学》,1987(6)。

③ 古德诺:《政治与行政》,9页,北京,华夏出版社,1987。

④ 古德诺:《政治与行政》,14页,北京,华夏出版社,1987。

⑤ 古德诺:《政治与行政》,22页,北京,华夏出版社,1987。

②强调政治与行政在国家管理实践中是交叉渗透的,因此需注重两者的协调一致;③给出了政治与行政协调一致的基本原则——政治(立法)的最终控制(决定)权和行政的相对独立性。这些理论贡献,迄今仍是行政学的主要原理和原则。

威尔逊与古德诺并未完成行政学的构建。尽管他们开辟了一个全新的研究领域,奠基了一门崭新的学科,并给出了行政学的最基本范畴和若干原理、原则,但他们的著述,尚不足以构建独立、系统、完整的学科体系。在威尔逊和古德诺的时代,政治学往往与法学混为一体,行政的独立性和独特性被完全遮蔽。他们最重要的贡献是通过将行政与政治分开,自然地将其与法学分开了。据人类的社会实践,他们的著述证明了:立法与司法活动,只是人类社会政治活动的一部分,行政管理亦然。这样,就结束了将三者混为一体、“由宪法开始又以宪法结束”的认识格局。由此,两位学者的学术贡献不仅仅囿于行政学,他们对政治学、法学也有卓越贡献。

行政管理学形成独立完整的学科体系,始于20世纪20年代。1926年,曾长期担任美国芝加哥大学教授和美国文官委员会主席的L. D. 怀特,出版了美国第一本亦是全球第一本大学行政学教科书——《行政学导论》。该书循威尔逊、古德诺的政治行政二分法,凭借扎实的理论功底,运用透彻的理论分析方法,对行政活动的基本原理,行政之渊源、性质及一般规律,行政活动普遍的指导性法则等,作了深入、系统的分析,形成了行政学的逻辑体系,并构建了行政学的公理性基础。他认为国家行政管理的目的可概括为五个方面:①达成国家行政人员运用有关物力建设国家的目的;②使行政人员在权限范围内有效地利用国家的财力;③行政是政务的执行,应以最快捷、最经济、最圆满的方式完成国家政务计划;④通过行政法及行政法规保障人权;⑤在扩大行政权的同时监控行政权(通过体制的设计与完善),防范行政权的滥用。怀特将行政要素划分为四大部分——行政组织及其体制、人事行政、财务行政、行政法规,分别对其作了深入考察与研究,并对四部分的整合作了综合分析探讨。他对行政组织理论和人事行政理论的研究尤为翔实、精辟,影响至今。怀特《行政学导论》的出版,标志着行政学作为一门学科已经诞生,行政学学科体系初步形成。

1927,美国政治学家、行政学家W. F. 威劳毕(又译做威罗比)出版了美国第二本行政学教科书——《行政学原理》。威劳毕于此书中强调了政府机构及其在管理活动中的基本原则,包括行政体系体制以及行政(管理)权的统一、完整、相对独立等;着重论述了行政管理中的财务、预算及物资管理问题;提高行政管理效率并降低行政管理成本是其关注的中心。

1930年,长期任教于南加州大学的美国行政学家J. M. 费富纳出版《行政学》一书,他受源自泰勒的科学管理思想的影响,从科学管理的角度探讨行政管理,认为行政就是运用各种方法,协调诸多机构,达成政府既定目标的活动和程序。费富纳还力图从纷繁复杂的行政现象中寻找行政深层次的原理、法则和定律,即把握行政深层次的共性规律。

怀特、威劳毕、费富纳著作的出版,标志着行政学学科理论体系的正式形成。

1.1.2 行政管理学的发展

行政学学科一经诞生,就从20世纪迅猛发展的(经济)管理学理论体系中吸纳养分,博采众长,发展自身,并从反思已构建的理论体系之不足入手,推动已有理论体系的变革与完善。

20世纪管理科学的发展经历了三个时期,即泰勒开创的科学管理时代、霍桑实验开创的行为科学时代和以采用各种科学技术为标志的现代管理时代。当前,管理科学界在争论:管理科学是否又进入了一个新的发展时期——文化管理时代,包括文化管理理论、学习型组织理论、全球化跨文化管理理论等。赞同者认为这一时代已经到来,管理科学的文化内容及特质日益凸显。不赞同者认为目前阶段仍属于现代管理时代,因为这一时代的特点就是理论创新众多,使管理科学日益趋于多元化发展,因此美国管理学家雷恩称之为“丛林时代”。文化管理理论仅是在丛林中又增添了若干树木而已。

高度概括现当代管理科学的基本思想,可归纳为以下主要原则和假设。

(1)规范化原则。管理就是要使对象及其行为规范化。规范化须根据一定标准,因此规范化就是标准化。

(2)效率化原则。规范化、标准化的目的是提高效率,提高效率也只有通过规范化、标准化的途径。

(3)程序化原则。程序是管理的深层次结构与规律,任何成功的管理均是程序化的。管理的普适性程序是计划(目标)、组织、指挥、协调、控制。

(4)要素化原则。管理需相应资源、要素,管理对象构成要素。管理就是及时得当地配置要素。

(5)目标可行原则。目标可行与否,是管理成败的前提。

(6)决策科学原则。管理的本质就是决策。不仅在整体上,而且在每个环节上,决策科学与否,直接决定了管理的成败。

(7)协调原则。管理的诸多要素、层次、环节、方面,必须协调一致,指向目标。

(8)系统原则。必须把握管理的全局,以及目标与环境的关系,并从全局高度透视管理的每一局部、环节,才能有序高效地实现目标。为此,不仅要求动态的科学协调,还必然要求(相对)静态的健全体制。

(9)理性经济人假设。这一假设对人普遍成立。虽然人有更高级、更复杂的行为动因,但经济利益驱动依然是其行为的基本动力。因此可用经济利益诱导管理对象的行为以符合管理目标的约束。

(10)社会人假设。人的行为不囿于经济利益动因,还有复杂的情感、意志、人生及社会价值动因等。可用这些动因诱导管理对象的行为。

(11)激励原则。激励永远是调动人的积极性的第一手段。人具备充分、高度的积极性非常利于目标的实现。

(12)人性化原则。在不同的时空条件下,针对不同的对象及其不同的需求,应

实施不同的激励。

(13)经济原则。应力争用最少的投入实现最多的产出(完满达成目标)。由此,实现目标的方案的设计、选择与优化是极其重要的、必需的。

(14)(自然)科学化原则。一切可资利用的现当代科学技术(手段),如计算机及其网络等,均应运用于管理。这将有助于上述诸多管理原则的实现。

(15)权变原则。管理学理论不可能穷尽管理原理、原则及管理现象,因此临机处置、随遇而变永远是管理不可或缺的指导思想。由此,派生了个案原则即实证原则——具体问题具体分析、具体处理。

(16)文化原则。管理应注重提高对象的文化内涵。文化也是资本,是能带来价值的。

行政管理学充分借鉴、运用了管理科学的诸多思想与原则,促进了自身的快速成长。行政学以与管理学大繁荣相呼应的学者辈出、学派众多展现了自身的快速成长。古利克的一体化行政管理学说、厄威克的系统化行政管理思想、福莱特的动态行政管理理论、林德布洛姆的渐进决策理论、维尔达夫斯基的公共预算理论、沃尔多的综合折中行政学说、里格斯的行政生态学说、墨迪的比较行政学理论、德罗尔的政策科学理论、奎德的政策分析理论、库珀的行政伦理理论、霍哲的绩效管理理论,等等,不胜枚举,均不同程度地受启发于并吸纳了管理科学的成果,推进并创新了行政管理学。

传统行政学理论的标志性成果之一是1937年出版的、由美国学者古利克和英国学者厄威克共同编撰的《行政科学论文集》。古利克长期任职于美国政府,并主持美国政府事务研究所工作近40年(1923—1961年)。在书中,他将行政管理的基本职能概括为计划、组织、人事、指挥、协调、报告和预算等七项,并详细分析了其逻辑与实践的关联性,论述了其一体化的实现机制等。古利克的研究,长期被视为行政学的理论基石之一。其理论受科学管理思想影响明显。厄威克的思想则受行为科学影响甚巨。他认为,行政管理应以发挥人的创造性为主旨,因而任何行政组织都要允许形成一定的“交流幅度”,使个人能在心智和身体上得到愉悦,从而最大限度地发挥创造性的团队作用。他还原创性地提出了适用于一切组织的八项原则:目标原则、相符原则、职责原则、组织层级原则、控制幅度原则、专业化原则、协调原则和明确性原则。行政组织更应如此。他们前后的众多学者发展的诸多理论,使传统行政学理论于20世纪40—50年代已然完成。

欧文·E. 休斯对传统行政学给出的行政模式作了如下概括。①官僚制。行政管理之主体为政府,应当根据等级制原则也就是权力级别原则进行组织。②程序化。最好的工作方式都在手册中详尽全面地加以规定,以供行政人员遵守。严格按手册规定执行,是行政组织运行最好的方式。③官僚(体制)服务。政府通过官僚体制提供公共产品,包括物质形态的和非物质形态的(公共服务性公共产品)。④公共利益被假定为官僚(公务员)个人的唯一动机,因而为公众服务是无私的付出。⑤官僚制的职业化。行政活动被看做是一种特殊的专业活动。政府成员(官僚)必须保持中

立、默默无闻、终身雇佣于以及平等服务于任何一位政治领导人。⑥在政治、行政两者的关系中,行政管理者一般均认为政治与行政事务是可以分开的,行政就是贯彻、执行指令。而任何事关政策或战略事务的决定都应当由政治领导者作出,这可以确保民主责任制的实现。⑦行政任务因执行指令(政令)而不由此承担个人责任①。休斯的概括虽有失偏颇,但抓住了传统行政学及其所给出的行政模式的核心——政府(小政府)是行政管理的一元化主体。主体的一元化和高度集中,既是行政效率的基础,又是其诸多弊端的根源。对传统行政管理学的批评,自20世纪40年代末期始,集中指向于此。

罗伯特·达尔首先提出疑问:传统行政学及其行政模式能否协调于标准价值观念?能否协调于人类行为规律?能否协调于社会环境?达尔谓之“公共行政学的三个问题”。这三个问题的本质内涵是:传统行政学及其模式因“公共性”严重短缺,而与民主价值观念、民主社会环境以及人类行为规律(行为科学揭示了人的行为除了经济利益动机外,还有很多基于情感、荣誉、意志的高级复杂动机。人是社会人、复杂人,并非单纯的经济利益动物。因此,行政管理以经济利益驱动人们贯彻执行命令显然低估了人类)有诸多相违。而针对(社会)公共事务实施的行政管理,其本质恰恰就在于公共性。可见,强调并提升行政的公共性是行政学及现存行政模式的当务之急。达尔针对行政主体高度一元化的理论与现实而提出的问题,开创了行政学发展的新阶段——公共行政学的阶段。

西蒙则在两个方面对传统行政学提出了诘难。①传统行政学所提出的每一条行政原则都可以找到与之相反的另一条看来同样合理的原则(二律背反)。因此在理论上无法指出哪一条原则是正确的。如此,原则实际上成了“谚语”。②政治与行政不可能截然分开。将政治看做决策、行政看做执行只是相对的。实际上,行政中也含有大量的决策。政治与行政中,都含有价值与事实两种因素。但在政治中,价值因素占主导地位,成为判断政治正确与否的基本标准。而在行政中,事实因素占主导地位,行政(即管理)是否切合事实(即实际),构成行政正确与否的标准。而两者均需决策。西蒙从比较技术化的角度指出了传统行政学及其实践模式的问题,意在建立一种以决策正确为核心的行政学—管理学理论。

此后,对传统行政学的批评和改进意见及建议纷至沓来。美国学者沃尔多的公共行政学说较有代表性。他认为政府与行政密切联系,因而行政与官僚(体)制就密不可分。由此,构成了官僚制与民主之间的现实与潜在的冲突。官僚制意味着大规模的、正式的、复杂的、任务专门化的以及目标取向的(忽略价值取向的)组织。民主则是一种“为了平等和自由的奋斗”,民主是一种价值观、道德观而不是程序上的装饰品。官僚制与民主并非完全不相容,官僚制组织可以为民主提供重要的支持,如建立在能力和专长之上的普遍性标准和机会等,还可以为民主(制)的运行提供效率

① 欧文·E·休斯:《新公共管理的现状》,载《中国人民大学学报》,2002(6)。