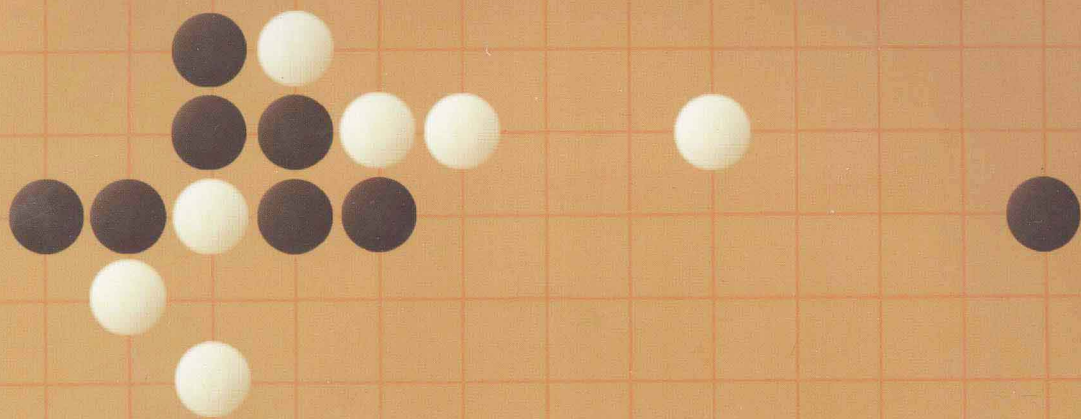


高等学校公共管理类专业规划教材

总主编 楚明锬



楚明锬 主 编

公共管理学

PUBLIC

MANAGEMENT

河南大学出版社

高等学校公共管理类专业规划教材

总主编 楚明锐

PUBLIC MANAGEMENT
公共管理学

主 编 楚明锐

副主编 刘华涛 唐秋伟

徐贵宏 李小妹

河南大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学/楚明锟主编. —郑州:河南大学出版社,2013.6

(高等学校公共管理类专业规划教材 总主编/楚明锟)

ISBN 978-7-5649-1166-9

I. ①公… II. ①楚… 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(2013)第 055228 号

责任编辑 王有芳

责任校对 张智炳 王曼青

装帧设计 王四朋

出版发行 河南大学出版社

地址:郑州市郑东新区商务外环中华大厦 2401 号

邮编:450046

电话:0371-86059712(高等教育出版分社)

0371-86059713(营销部)

网址:www.hupress.com

排 版 郑州市今日文教印制有限公司

印 刷 郑州海华印务有限公司

版 次 2013 年 6 月第 1 版

印 次 2013 年 6 月第 1 次印刷

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 21.75

字 数 516 千字

印 数 1~3000 册

定 价 36.00 元

(本书如有印装质量问题,请与河南大学出版社营销部联系调换)

总 序

公共管理进入科学研究领域发生在 20 世纪 70 年代,但是公共管理的思想却源远流长。公共管理的本质特性是公共性,而公共性根源于人类集合体中个体之间的差异性所隐含着的共同性,这种共同性是构成人类社会整体公共性的前提。孤立的人类个体在应对重大的、复杂的共同社会事务时,总是力不从心、微不足道,所以人类需要通过社会的公共性,用共同行动的力量去应对和解决涉及社会成员直接或间接、全部或大部分的共同问题,以保障人类的生存和发展,以推动人类文明的巨轮滚滚向前。

地质学家认为地球大约形成于 50 亿年前。仅仅到了四五百万年前,类人猿才出现,而现代人类出现在距今四万年前。“人类发展成为具有最高智慧的生物,他们创造了工具、技术、语言和其他交流与协作的手段。当其他动物在形体和基因上努力适应自然环境的时候,人类却改变了自然环境使之适合自己的需要,这个过程早在远古时代就已经开始,并一直延续到今天。经过漫长的岁月,智力也赋予人类发展社会与文化的无尽潜力。”^①“人类发展社会与文化”的第一个形态被称为原始社会。在漫长的原始社会,人类以亲族关系的公共性为基础,平均分配经济生活资料,社会靠传统和家来维系。随着生产力的发展,社会有了分工、剩余产品和家庭私有制,阶级便相伴而生。有阶级就有阶级矛盾,而当阶级矛盾达到不可调和的程度,便产生了国家。在农业社会,处于社会经济结构优势地位的奴隶主和封建地主阶级,俨然以公共性的“代表”自居,执掌国家公共权力,依靠国家暴力机构,对社会大众实行经济上的剥削和政治上的压迫;国家虽然也做了一些公共性的事情,如修道路、修水利、抵御外辱等,为社会的生产发展和生活安全奠定基础,但根本上是为了维护奴隶主和封建地主阶级的统治地位。这实质上不是公共性的进步,而是公共性的破坏;不是公共性的进化,而是公共性的异化。当人类进入工业社会之后,国家由资产阶级统治,资产阶级统治国家的进步性归根结底表现在两方面:政治上实行依法治国,经济上实行市场经济。依法治国体现的是法律面前人人平等,市场经济体现的是自由竞争、人人公平。显然,这至少在形式上建立了公共性的制度。也正是在这种制度背景下,现代政府生成并逐渐走上历史舞台。工业社会初中期,政府的管理权力来源于民主意愿与选举的程序,权力配置以“赢者统吃”和“政党分肥”为主,政治与行政的职能仍然混沌不分;政府为了促进自由竞争,追求国民财富和国家力量的同步增长,行政行为在依法行政过程中虽然成为较规范的实践活动,但表现为“无为而治”的放任性。法制规定了人

^① [美]杰里·本特利、赫伯特·齐格勒:《新全球史——文明的传承与交流(上)》(第三版),魏凤莲等译,北京:北京大学出版社,2007 年版,第 6~7 页。

民权利的至上性和政府权力的有限性、人民主权原则和政府限权原则、法治政府原则和代议制政治体制、横向与纵向权力制衡体制及文官控制军队的制度。政府职能被限定在保护本国不受外来入侵的威胁、保护社会成员不受他人欺侮、建设和维护必要的公共设施,从而保证自由秩序稳定安宁,不干预经济生活和政府的廉价节约。

随着资本主义市场经济的充分发展和资产阶级民主政治制度的成熟,19世纪末20世纪初,资本主义社会进入垄断时期,现代化工业生产水平大大提高,生产规模越来越大,市场竞争日趋激烈,传统的经验管理已不合时宜,一场科学管理革命在工业领域涌动并初见成效。工业化大生产带来的政治、经济、社会等领域的问题也对政府管理提出了严峻挑战,政府机构中普遍存在的办事效率低下、腐败现象严重、官僚主义盛行等弊端,更使面对工业化发展赋予自己应当解决的公共性问题的政府感到无能为力。于是,工业领域的科学管理运动和社会科学领域的“官僚制组织体系”的结合,促使政府由放任行政转变为管理行政。1887年,公共行政学的鼻祖——美国杰出的政治学家、行政学家托马斯·伍德罗·威尔逊(Thomas Woodrow Wilson, 1856~1924),以其超凡的理论创新勇气和改革精神,发表了公共行政学的开山之作——《行政学研究》,使行政学成为一门独立科学。

当然,管理行政的问世并不意味着统治行政的消失。一方面政府在许多领域中仍然包含着带有统治特征的强制性行为;另一方面,在越来越多的社会管理领域中,政府服务于政治统治的色彩逐渐淡化,管理行政的属性越来越多地占据政府治理模式的主导地位。与此同时,社会的政治发展使政府成了专门的行政部门,国家的政治部门与政府渐渐形成了双向互动的关系:政治部门赋予政府政治性质,政府则以高效管理对政治部门负责;政府的公共事务管理逐渐成为国家政治生活的主导内容,国家政治部门则越来越趋向成为促进和监督政府实现高效社会公共事务管理的部门。特别是20世纪初那场席卷世界发达国家的经济危机,造成经济持续衰退、失业剧增、生产相对过剩、社会危机加剧等严重公共问题,迫使政府治理方式的改革成为社会关注的焦点。英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯(John Maynard Keynes, 1883~1946)顺应时势,以有效需求原理和就业理论为基础,提出了反危机的政策主张,提倡国家调剂和干预经济生活、加强社会监管。在凯恩斯理论的影响下,西方国家先后扩大行政规制职能、社会管理职能和经济管理职能,开辟了管理行政大有作为的广阔天地,国家福利主义的旗帜高高飘扬,导致行政国家迅猛出现。在这种背景下,以官僚制架构的公共行政学体系日益完善。最早系统阐述公共行政学理论的是美国学者伦纳德·D.怀特(Leonard D. White, 1891~1958),1926年他出版了世界上第一本大学行政学教材:《行政学导论》。

在现代社会,市场机制(看不见的手)和行政机制(看得见的手)都是对经济社会发展最具制约性的力量。但是,市场机制不是万能的,行政机制也不是万能的,关键是要把握“两只手”制约经济社会发展力量的平衡度。到20世纪70年代,福利国家虽然使社会的穷人群体绽放了“笑容”,但从摇篮到坟墓、从垃圾处理到卫星上天所涉及的公共事务都需要政府解决,必然使国家陷入经济困境。管理行政虽然强化了市场监管和社会管理,但现代社会各种矛盾冲突尖锐复杂,使社会的不可治理性问题凸显,政府无力就某些公共管理问题采取有效行动,或者说政府能力与要解决的公共管理问题所应具备的能力有差距:一方面,公共事务的数量剧增,政府大量通过立法管制干预民众生活,管的事务过多、范围过

大而又不依靠社会力量处理,出现了管不了、管不好、服务不了、服务不好的严重问题,导致了不可治理性;另一方面,在官僚制体制和“帕金森定律”的作用下,政府机构臃肿、人浮于事、能力缺乏、决策迟缓、执行不力和效率低下,出现了不可治理性。政府不可治理性的蔓延,必然使政府表现出对公共事务管理的冷漠,该办的事没有办,该管好的事没有管好,失信于公众,令公众对政府失望。同时,官僚制自身的稳定薪酬、职业终身等弊端,往往使公职人员满足现状、不思进取,墨守成规、惧怕改革,衙门作风、贪污腐败,素质能力达不到既好又快解决公共事务的水平,达不到实现公共利益最大化的要求,引发民众对政府的不信任感增强,使政府面临合法性危机。在这个过程中,公共行政理论在质疑官僚制行政的同时,试图通过行为主义、公共政策、新公共行政的范式转化来使政府走出困境,但收效甚微。政府的内在原因加上科技发展、全球化和民主化的推动,引发了波澜壮阔的以新公共管理为导向的政府改革运动,它“意味着有意识地对公共部门的组织和程序进行旨在使其(在某种程度上)运作得更好的改变”。新公共管理改革突破传统公共行政的局限性,将社会治理主体扩展为由政府、非政府组织及其他社会治理力量组成的多元化社会治理主体;将企业管理的竞争技术与手段引入公共管理领域,改进公共服务质量,提高公共事务管理效率;将相关学科的知识和方法融合起来,创立了公共管理的新知识框架,从而呈现出良好的社会治理的勃勃生机。实践是理论的源泉。公共管理学科就是在概括新公共管理运动中的政策、观点和经验中应运而生的。

日益复杂化和多元化的公共管理活动是人类共同行动的基本实践。政府处在多元化社会治理主体的核心地位,如何协同其他社会治理主体处理好公共事务、搞好公共管理,已成为公共管理学科的重要研究课题。当代公共管理领域广阔,涉及错综复杂的公共问题,包含千头万绪的公共事务;而每一类公共问题的解决或公共事务的处理,都闪烁着智慧的光辉、蕴涵着知识的真谛。公共管理学术界基于不同的科学价值观,从不同的科学研究视角,概括公共管理领域的社会实践经验,揭示其内在的本质与规律,形成理论性、系统化的逻辑体系,从而派生出异彩纷呈的公共管理学科的分支科学,全面地指导现实的公共管理实践活动。

中国是具有悠久文明史的国家,曾经以举世瞩目的文明成就矗立于世界民族之林,只是在近代放慢了前进的步伐,歇息了。大梦醒来,方知落后于西方几百年的工业文明历程。20世纪末叶,中国开启改革开放之门,步入工业化道路,构筑市场经济体制。中国发展是硬道理,发展中国成为第一要务。政治学、行政学、法学、社会学等公共管理的相关科学,在被打入“冷宫”30余年后重见天日,迎来了春天。伴随着中国经济社会的迅猛发展,公共管理领域的研究者和实践者,在借鉴西方公共管理理论精华和实践经验的前提下,结合中国处于工业社会又面临后工业社会挑战的国情,与时俱进,开拓创新,不但创造出具有中国特色的公共管理理论,而且指导中国的公共管理实践走上科学化、法治化、民主化和服务化的道路。

本套高等学校公共管理类专业教材主要是为传授公共管理知识服务的,适用对象是教师、学生和实践者。对于教师而言,他们需要一套突显中国化和应用性的教材,通过传道授业教书育人,使学生树立从事公共管理事业的崇高理想和坚定信念,培育和提高自己的投入公共管理实践的基本素质和基本能力。对于学生而言,他们需要通过课堂和自我学习,

从公共管理知识载体的教材中获得真知、得到启迪、学到技能、提高素质,以利于将来走上工作岗位后在公共管理事业上大有作为。对于实践者而言,他们其中很多人没有公共管理的专业教育背景,但公共管理活动的复杂性和多样性,不仅决定其需要有不同的专业教育背景的知识,而且决定其需要从事公共管理活动的理论指导,想必这套公共管理学科教材也能担当此任。

本套教材有三大特色。第一,科学性与思想性相结合。科学性是思想性的基础,思想性是科学性的灵魂。教材编写坚持科学的世界观和方法论,坚持为社会主义建设服务、为人民服务的政治方向,坚持百花齐放、百家争鸣的学术方针,揭示公共管理学科研究领域的本质和规律,建立具有中国特色的公共管理学科知识体系和教学体系。第二,理论性与应用性相结合。在理论上,教材编写不机械地照搬西方理论,尽量避免多学科理论交叉重复,将科学性、学术性、中国化融为一体;在应用上,教材编写联系中国的国情、公共管理实践和公共管理教育,切实服务于高等学校公共管理学科的素质教育,切实服务于培养宽口径、厚基础、高素质、强能力的公共管理人才的需要。第三,基础性与创新性相结合。在基础性方面,教材要注重阐述公共管理学科的基础理论、基本知识和基本方法。在创新方面,既要吸收国内外的新理论,又要总结我国公共管理实践领域和教育领域的经验教训;既要体现科学理论体系的创新,又要体现教学体系的创新。

公共管理学科的未来发展将体现在两个重要方面。一是知识增长。公共管理研究者一定会与时代发展同呼吸、共命运,殚精竭虑,潜心研究,不断开发公共管理学科的知识资源,促进公共管理学科理论的持续增长和日趋完善。二是教学相长。教学是公共管理知识的传播过程,学习是公共管理知识的扩散过程。教学相长体现的是传授知识、应用知识、开发知识、增加知识的过程。换言之,教与学并不意味着知识从教者向学者的转移,而是一种复制或创造性复制,并通过逻辑推理思维和社会实践活动产生新的知识。为了公共管理学科的蓬勃发展,为了公共管理教育事业的繁荣昌盛,为了公共管理实践的文明进步,本套教材的编者将竭尽全力,尽其所能,做出贡献!

娄成武教授(全国公共管理硕士教育指导委员会委员,教育部高等学校公共管理类专业教学指导委员会主任委员)、邓大松教授(全国公共管理硕士教育指导委员会委员,教育部高等学校公共管理类专业教学指导委员会副主任委员)、唐任伍教授(全国公共管理硕士教育指导委员会委员,教育部高等学校公共管理类专业教学指导委员会副主任委员)和张康之教授(教育部长江学者特聘教授)作为本系列教材编写顾问,对教材的编写给予了殷切关怀和大力支持,并提出了指导性意见;13所高等学校推荐的编委组织了各自学校的参编教师,并参与筹划了本套教材的编写工作;河南大学出版社对本套教材的编写和出版予以支持和帮助。本人作为总主编表示衷心感谢!

楚明锟

2013年元月16日

目 录

第1章 导 论 /1

- 1.1 公共管理的内容解析 /1
 - 1.1.1 公共管理的内涵和特征 /1
 - 1.1.2 公共管理的公共性和服务性 /3
 - 1.1.3 公共管理与私人管理的区别 /7
- 1.2 公共管理学的生成源流 /11
 - 1.2.1 公共管理学之源:公共行政学的建构 /11
 - 1.2.2 公共行政学向公共管理学的“流动” /13
- 1.3 公共管理学的建构 /16
 - 1.3.1 公共管理学建构的基础 /16
 - 1.3.2 公共管理学的研究对象 /23
 - 1.3.3 公共管理学的研究使命 /23
 - 1.3.4 公共管理学的研究途径 /25
 - 1.3.5 公共管理学的学科特征 /27

第2章 公共管理的基本理念 /29

- 2.1 公共利益 /29
 - 2.1.1 从公共性到公共利益 /29
 - 2.1.2 私人利益与公共利益 /32
 - 2.1.3 普遍利益与特殊利益 /33
- 2.2 为民服务 /34
 - 2.2.1 农业社会“掌民之主”的理念 /34
 - 2.2.2 工业社会“为民做主”的理念 /35
 - 2.2.3 后工业社会“为民服务”的理念 /36
- 2.3 管理效率 /38
 - 2.3.1 作为“价值中立”原则的效率 /38
 - 2.3.2 在效率与公平的矛盾中看效率 /38
- 2.4 社会公正 /41
 - 2.4.1 作为统领多元价值的合题 /41
 - 2.4.2 理解社会公正的三重维度 /44

第3章 公共管理伦理 /47

- 3.1 公共管理伦理概述 /47
 - 3.1.1 公共管理伦理的内涵及概念辨析 /47
 - 3.1.2 公共管理伦理的类型 /51
- 3.2 公共管理伦理的功能 /54
 - 3.2.1 公共管理伦理的一般功能 /54
 - 3.2.2 公共管理伦理的治理功能 /56
- 3.3 公共管理伦理的调控机制 /58
 - 3.3.1 日益复杂化的社会条件 /58
 - 3.3.2 公共管理伦理的外部控制 /61
 - 3.3.3 公共管理伦理的内部调控 /63

第4章 公共管理实现途径 /67

- 4.1 管理途径 /67
 - 4.1.1 管理的一般职能 /67
 - 4.1.2 行政管理 /69
 - 4.1.3 社会管理 /70
- 4.2 政策途径 /73
 - 4.2.1 政策问题分析 /73
 - 4.2.2 政策制定 /75
 - 4.2.3 政策执行 /76
 - 4.2.4 政策评估 /79
- 4.3 政治途径 /79
 - 4.3.1 利益的分化与博弈 /80
 - 4.3.2 公共管理的政治过程 /82
- 4.4 法律途径 /84
 - 4.4.1 公共权力与法治 /84
 - 4.4.2 政府规制与规制政府 /85
 - 4.4.3 政府依法善治 /86

第5章 公共管理主体 /90

- 5.1 公共管理主体概述 /90
 - 5.1.1 公共管理主体的内涵与特征 /90
 - 5.1.2 公共管理主体的类型 /92
 - 5.1.3 公共管理主体的多元化 /97
- 5.2 政府 /99
 - 5.2.1 政府的基本类型及在公共管理中的作用 /99
 - 5.2.2 市场经济条件下的政府职能 /101

- 5.2.3 政府失败论 /103
- 5.3 非政府公共组织 /107
 - 5.3.1 非政府公共组织的类型及在公共管理中的作用 /107
 - 5.3.2 当代中国公共管理中的非政府公共组织 /110

第6章 公共组织资源管理 /115

- 6.1 公共组织人力资源管理 /115
 - 6.1.1 公共组织人力资源管理概述 /115
 - 6.1.2 公共组织人力资源管理的主要内容 /117
 - 6.1.3 公共组织人力资源管理的发展趋势 /120
- 6.2 公共财政资源管理 /122
 - 6.2.1 公共财政资源管理的内涵与作用 /122
 - 6.2.2 公共财政资源管理的内容 /123
 - 6.2.3 中国公共财政管理体制的完善 /126
- 6.3 公共信息资源管理 /128
 - 6.3.1 公共信息资源管理概述 /128
 - 6.3.2 公共信息资源管理的内容、过程和原则 /130
 - 6.3.3 推进中国公共信息资源管理的基本策略 /133

第7章 公共安全管理 /137

- 7.1 公共安全的内容与管理类型 /137
 - 7.1.1 公共安全的基本内容 /137
 - 7.1.2 公共安全管理的基本类型 /141
- 7.2 理解公共安全管理 /142
 - 7.2.1 公共安全管理的概念与特征 /142
 - 7.2.2 公共安全管理的历史与环境 /144
 - 7.2.3 公共安全管理环境的脆弱性 /147
- 7.3 公共危机管理机制 /148
 - 7.3.1 公共危机事件的生命周期 /148
 - 7.3.2 公共危机管理的阶段 /149
 - 7.3.3 公共危机管理机制的完善 /152

第8章 公共经济管理 /156

- 8.1 宏观调控 /156
 - 8.1.1 宏观调控的内涵与目标 /156
 - 8.1.2 宏观调控的手段 /158
 - 8.1.3 宏观调控的经济政策 /160
- 8.2 微观规制 /163

- 8.2.1 微观规制的内涵、依据和分类 /163
- 8.2.2 经济性规制和社会性规制 /166
- 8.2.3 微观规制的实践进展 /169
- 8.3 公共物品管理 /172
 - 8.3.1 公共物品管理概述 /172
 - 8.3.2 公共物品供给的市场失灵 /174
 - 8.3.3 公共物品政府供给的缺陷与改进 /176

第9章 公共服务与民生 /180

- 9.1 公共服务与民生概述 /180
 - 9.1.1 公共服务的概念解析 /180
 - 9.1.2 公共服务的特征与分类 /183
 - 9.1.3 民生及其与公共服务的关系 /185
- 9.2 民生内容与服务机制 /187
 - 9.2.1 民生的基本内容 /187
 - 9.2.2 民生的服务机制 /190
- 9.3 基本公共服务均等化 /193
 - 9.3.1 基本公共服务均等化的概念解析 /193
 - 9.3.2 基本公共服务均等化的原则 /195
 - 9.3.3 基本公共服务均等化的策略 /195
 - 9.3.4 基本公共服务均等化的意义 /196

第10章 公共文化服务 /199

- 10.1 公共文化服务概述 /199
 - 10.1.1 公共文化服务的内涵和特征 /199
 - 10.1.2 公共文化服务的构成要素和积极效应 /202
- 10.2 公共文化服务供给 /203
 - 10.2.1 公共文化服务供给的原则 /203
 - 10.2.2 公共文化服务供给的模式 /205
 - 10.2.3 公共文化服务供给的运作逻辑 /206
- 10.3 中国政府的公共文化服务职责 /208
 - 10.3.1 中国政府公共文化服务职责的定位和功能 /208
 - 10.3.2 中国政府履行公共文化服务职责的基本目标 /210

第11章 公共部门战略管理 /215

- 11.1 公共部门战略管理概述 /215
 - 11.1.1 公共部门战略管理释义 /215
 - 11.1.2 公共部门战略管理的特征 /217

11.1.3	公共部门战略管理实践的发展历程	/220
11.2	公共部门战略管理过程	/222
11.2.1	战略计划阶段	/222
11.2.2	战略实施阶段	/225
11.2.3	战略评估阶段	/228
11.3	公共部门战略管理改进与发展	/231
11.3.1	公共部门战略管理的反思	/231
11.3.2	公共部门战略管理改进的对策	/233
11.3.3	公共部门战略管理的发展趋势	/235
第 12 章	公共管理决策	/237
12.1	公共决策概述	/237
12.1.1	公共决策的内涵与特征	/237
12.1.2	公共决策与公共政策的关系	/238
12.1.3	公共决策的分类	/239
12.1.4	公共决策系统的构成	/241
12.1.5	公共决策的价值取向	/243
12.2	决策方案制定	/244
12.2.1	发现问题	/244
12.2.2	确定目标	/244
12.2.3	方案设计	/245
12.2.4	方案评估	/246
12.2.5	方案抉择	/247
12.3	决策方案执行	/248
12.3.1	决策执行的内涵与作用	/248
12.3.2	影响公共决策执行的因素	/248
12.3.3	决策执行的程序	/250
12.4	决策绩效评估	/253
12.4.1	决策评估的内涵和作用	/253
12.4.2	决策评估的类型	/255
12.4.3	决策评估的标准	/256
12.4.4	决策评估的程序	/257
第 13 章	公共管理工具与技术	/260
13.1	公共管理工具	/260
13.1.1	公共管理工具的界定	/260
13.1.2	公共管理工具的类型	/262
13.2	公共管理技术	/270

- 13.2.1 公共管理技术的界定 /270
- 13.2.2 公共管理技术的类型 /272

第14章 公共管理监督 /277

- 14.1 组织监督 /277
 - 14.1.1 一般组织监督 /277
 - 14.1.2 专门组织监督 /278
 - 14.1.3 复议监督 /280
- 14.2 法制监督 /281
 - 14.2.1 立法监督 /281
 - 14.2.2 司法监督 /283
- 14.3 民主监督 /285
 - 14.3.1 民主监督的内涵与功用 /285
 - 14.3.2 民主监督的类型 /286
- 14.4 社会监督 /290
 - 14.4.1 社会团体的监督 /291
 - 14.4.2 自治组织的监督 /291
 - 14.4.3 舆论监督 /292

第15章 公共管理新发展 /296

- 15.1 新公共管理 /296
 - 15.1.1 新公共管理的概念阐释 /296
 - 15.1.2 新公共管理的理论基础与社会实践 /298
 - 15.1.3 新公共管理的实践模式和理论概括 /301
 - 15.1.4 新公共管理评述 /305
- 15.2 新公共服务 /307
 - 15.2.1 新公共服务的概念内涵与理论基础 /307
 - 15.2.2 新公共服务的基本内容 /310
 - 15.2.3 新公共服务理论评述 /314
- 15.3 整体性治理 /315
 - 15.3.1 整体性治理的概念辨析 /315
 - 15.3.2 整体性治理的缘起 /317
 - 15.3.3 整体性治理的关键因素和主要内容 /318
 - 15.3.4 整体性治理理论的评述 /320

参考文献 /323

后 记 /331

第1章

导 论

20世纪中后叶,随着人类社会公共领域的不断扩大,以新公共管理为导向的政府改革波及全球,它“意味着有意识地对公共部门的组织和程序进行旨在使其(在某种程度上)运作得更好的改变”^①。新公共管理改革突破传统公共行政的局限性,将社会治理主体扩展为以政府为核心、包括非政府组织在内的公共组织;将企业竞争的竞争技术与手段引入公共管理领域,改进公共服务质量,提高公共事务管理效率;将相关学科的知识和方法融合起来,创立了公共管理知识的新框架,从而呈现出良好社会治理的勃勃生机。公共管理学就是研究以政府为核心的公共组织管理公共事务与提供公共服务的过程及其规律的学科。尽管这一学科问世不过几十年,理论体系还不成熟,但它依然突显出强劲的发展实力和独特的学科魅力。

1.1 公共管理的内容解析

1.1.1 公共管理的内涵和特征

(1) 公共管理的内涵

公共管理的词义可有三种理解:一是公共部门内部的管理,二是服务于社会公共事务的管理,三是具有公共性质的机构或组织对社会的管理。我们认为,“公共管理就是以政府为核心的公共组织依法行使公共权力,有效提供公共物品和公共服务,以保障和增进公共利益的公共事务管理活动”^②。对此,可以从以下四个方面解析:

第一,主体是以政府为核心的公共组织(又称公共部门)。也就是说,公共管理问题就是不以营利为目的,为了实现公共利益而开展公共事务活动的组织。在当代,它通常包括

^① [英]克里斯托弗·波利特、[比]海尔特·鲍克尔特:《公共管理改革——比较分析》,夏镇平译,上海:上海译文出版社,2003年版,第3页。

^② 楚明锐等:《公共管理导论》,武汉:华中科技大学出版社,2011年版,第2页。

政府和非政府公共组织。英国学者简·莱恩(Jan-Erik Lane)说:“公共部门包括那些属于‘国家’或‘政府’的组织的行为,但是‘公共部门’概念比这两个著名的概念更加宽泛,所有层次的所有政府行为、所有各种公共财政,以及公共管制,都蕴涵在公共部门的概念之内。”^①当然,其中处于核心地位的依然是政府。政府是随着国家的产生而成为“公共管理主体”^②的,因此,只要国家存在,政府始终是公共管理主体。在传统治理模式中,政府是唯一的公共部门,政府提供公共产品和服务的主要方式是:由政府机关或者公共企业在系统内进行生产;通过征收税费,提供预算经费;由政府机关进行公共管制^③。随着工业社会向后工业社会的发展,政府的公共管理权力会越来越多地回归社会。同时,在政府的关爱和支持下,社会也会自发或自觉地产生非政府公共组织,通过与政府合作的方式,解决社会公共问题,开展公共事务管理。由此,政府成为公共管理的核心主体,非政府公共组织成为公共管理的参与主体。

第二,客体是公共事务。公共事务是指涉及社会公众整体的生活质量和共同利益的社会事务。具体而言,公共事务是在一个社会中个人、家庭和企业不愿做也做不了的,而对经济社会发展有着深刻影响的、公民社会生活必不可少的事务。现实中公众社会生活领域广阔、内容丰富,它可以表现为道路、桥梁等公共设施,也可以表现为法律、制度、政策、环境保护、天气预报等无形公共物品的供给。公共事务体现的是与公众相关的公共利益,而不是个别人或群体,更不是某个特殊利益集团的利益。它的特征是:与公共利益直接相关;满足社会公众的共同需要;需要公众参与,既包括公众在物质和精神上的支持,又包括公众的知情和监督。

第三,基本实现途径是政治、法律、政策和管理。政治要参与国家事务,给国家定方向,确定国家活动的形式、任务和内容;政治是公共组织治理国家、夺取或巩固权力的行为,是人们在安排公共事务过程中表达个人意志和利益的活动;政治的目标是制定法律和政策,并据此处理公共事务。法律通常是指由国家立法机关制定或认可、以国家强制力(军队、警察、法庭、监狱等)保证实施、以规定当事人权利和义务为内容、具有普遍约束力的社会规范;工业社会以来,法律以各种方式影响着人们的社会生活;依照法律治理国家和管理社会被称为法治。因此,法治是公共管理的重要途径。政策是以权威的形式,标准化地规定在一定时期内应该达到的奋斗目标、遵循的行动原则、完成的明确任务、实行的工作方式、采取的步骤措施;政策是阶级利益的观念化、主体化、实践化的反映。管理是公共管理的基本途径,它主要表现为制订计划(或规定、规范、标准、法规等)、执行计划、绩效评估等工作活动。近代以来的社会治理过程由于专业化追求,往往把政治、法律、政策和管理的手段隔离开来,由不同部门突出运用其中某一手段。但是,工业化发展使社会环境的复杂性和不确定性迅速增长,公共问题变得多样化和复杂化,这就需要综合运用不同手段系统地处理几乎所有具有新的历史特征的公共事务。

① [英]简·莱恩:《新公共管理》,赵成根等译,北京:中国青年出版社,2004年版,第1~2页。

② 近代社会前,国家与政府一体化是普遍存在的形式。甚至今天,人们还会在国家意义上使用“政府”概念或在政府意义上使用“国家”概念。

③ [英]简·莱恩:《新公共管理》,赵成根等译,北京:中国青年出版社,2004年版,第4页。

第四,目的是实现公共利益。具体表现为高质量、高效率地提供公共物品和公共服务,保障和增进公共利益,促进社会文明发展,不断满足公众日益增长的物质生活和精神生活的需要。公共管理的基本价值取向是公平和效率。一切公共管理主体为了实现公共利益,都需要在注重社会公平的前提下提高工作效率,自觉构建公共服务供给的合作关系,不断提升公共服务能力,注重服务品质和工作绩效。政府要把基本公共服务均等化地供给作为工作重心;非政府公共组织及其他社会自治力量在积极开展本区域、本领域自我治理的前提下,要把社会中的各种利益诉求及时地传递给政府,并配合政府正确地处理与此相关的公共事务。

(2) 公共管理的特征

根据对公共管理本质的理性认识,可归纳出公共管理如下五个特征:

第一,将私人企业管理手段运用到公共部门管理,但要在不改变公共部门公共性的前提之下。公共管理在承认公共价值、公共服务、公共利益等思想观念的基础上,主张学习与吸收私人企业管理的策略、方法及手段,改革公共部门的管理,以实现公共部门所追求的效率、效果、公平与卓越的目标。

第二,注重运用市场机制,但并不将公共服务完全市场化。公共管理主张引进市场机制,将公共服务民营化,用加强竞争来降低预算与权力的极大化,因而称之为“市场取向的公共行政”或“市场驱动的公共管理”。但是,“市场取向”或“市场驱动”的公共管理是指选择性地运用市场机制的方法与手段,并非实质上将公共管理市场化。

第三,重视与外部环境的关系,以强调最高管理者的战略设计、政策设计为核心。传统官僚体制公共行政重视组织内部的环境因素,强调标准化作业程序;而公共管理兼顾内部与外部环境,重视与外部环境的关系、特别是内外部环境的整合问题。

第四,公共管理与政府管理并不是等值概念。传统公共行政强调以政府为主体的管理,称之为政府管理;而公共管理的主体不仅有政府,还包括非政府公共组织。政府与其他社会组织或力量是相互合作的关系。

第五,强调价值调和与责任。公共管理不仅重视“3E”,即经济(Economy)、效率(Efficiency)、效能(Effectiveness),也重视公平、正义与民主。公共管理在主张弹性、自主管理、授予权能的同时,强调责任的重要性,认为只有形成客观有效的绩效测量标准,政府的责任才能落实。

1.1.2 公共管理的公共性和服务性

公共管理是当代社会治理的一种新类型,是人类社会治理文明发展的新成就。人类在农业社会,是依靠权力治理(即“权治”或“人治”),以服务于等级统治为目的的统治型治理。工业社会治理在法律(即“法治”)基础之上,政治与管理相分离,使社会治理具有更多的管理属性,因而它是管理型治理。随着后工业化进程的启动,公共管理逐渐成为一种新的服务型社会治理类型,突显出公共性和服务性的本质。

(1) 公共管理的公共性

汉语《辞海》中把“公”解释为“公共,共同”,与“私”相对。《礼记·礼运》所言“大道之行也,天下为公”即为此意。《汉语大词典》中,“公共”意为“公有的,公用的”。因此,“公共”的中文语义强调多数人共同或公用。在国外,“公共”的古希腊词源含义是指社会层面的非个体性,与早期政治社会里的民主相关联。随着时代的发展,“公共”逐渐成为“政府”或“政治”的同义词。

公共管理是传统公共行政的继承和发展。“公共行政”是在托马斯·伍德罗·威尔逊(Thomas Woodrow Wilson, 1856~1924)提出“政治-行政二分”原则之后才被创造出来的,它起初表达的是行政的价值中立和工具性。20世纪中期以后,“公共行政”概念开始具有“代表性”的含义,即充分反映公众意志、积极回应公众要求、以一切特殊利益背后的社会普遍利益为目标取向等内容。至此,“公共行政”表达的就是具有公共性的行政,它既不同于“政党分肥制”条件下的服务于阶级或阶层利益的行政,也不同于“政治-行政二分”原则下的工具性行政,而是一种自觉建构公共性的行政。

公共管理的性质取决于公共行政的性质,公共管理的公共性取决于公共行政的公共性。伴随着公共行政的改革与发展,公共管理的公共性越来越受到重视,原因有两个:一是公共性的丧失,即公共管理本质上更多地体现的是公共性,而主流公共部门管理理论(新公共管理)则过分强调管理主义取向;二是公共性的觉醒,即市民社会日益成长,第三部门越来越成为公共管理的强大参与力量,这就要求公共管理过程中更多地体现公共性。

公共管理在社会治理中的基本任务就是:处理个人与集体、不同社会团体、不同利益阶层等之间的关系,以求在多元利益冲突中发现共同基点。这个基点就是公共利益,而对公共利益的追求,又使公共管理获得公共性。公共利益是公共管理的目标和实质,其他方面都是作为工具性手段为实现公共利益服务的。公共利益不仅规范着公共管理的工具性、技术性手段,而且规范着公共管理的实践过程、行为主体、制度设计等。因此,公共管理的公共性集中体现为公共利益。

公共利益既然是公共管理公共性的集中体现,“公共利益至上”就是公共管理的根本价值取向。公共管理要充分体现和竭尽全力实现公共利益,决不能单纯为某一特定阶层或群体提供服务 and 谋取利益。作为公共管理核心主体的政府要秉持公共精神,恪守公共价值,高质量地提供公共服务,高效率地实现公共利益。现实的公共管理要致力于化解社会发展过程中的矛盾和问题,通过依法治理来营造安定祥和的社会环境,通过公众参与来了解和实现各方面的利益诉求,通过供给公共服务来促进社会和谐,通过推进基本公共服务均等化来保证社会公平与发展的同步实现,从而最优化、最大化地实现公共利益,最充分、最实在地体现公共管理的公共性。

公共管理的公共性就是公共部门执掌公共权力,承担公共责任,管理公共事务,提供公共服务,谋求公共利益。据此,它体现为五个方面。第一,主体的公共性。公共管理主体是公共部门,它的基本任务是:“(1)产品和服务的配置或提供;(2)收入保障或转移;(3)管制或者经济规则的制定与实施,它们最初主要适用于私人部门,现在也越来越普遍地运