

● 公共行政

论公共管理的特征与方法

蔡 立 辉

(中山大学 行政管理研究中心, 广东 广州 510275)

[作者简介] 蔡立辉(1965-), 男, 湖南益阳人, 中山大学行政管理研究中心副教授, 法学博士, 主要从事政治学、公共行政学研究。

[摘 要] 公共管理作为一种理论, 是公共行政学中重视公共部门实施管理的技术与方法、重视公共项目与绩效管理、重视公共政策执行的理论派别; 作为一种实践, 是依法制定与执行公共政策、管理公共事务、提供公共服务和增进公共利益的活动总称。公共管理具有综合性、跨学科性、现实性的特征, 并在一些概念、方法、理论和研究模型等方面为公共行政学理论研究和公共部门改革实践提供了新的视野。

[关键词] 公共管理; 公共行政; 特征; 方法

[中图分类号] D 035 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2002)04-0432-08

正如著名行政学家德怀特·沃尔多(Waldo, D)把公共行政理解作为一种理论研究和一种管理公共事务的行为一样^[1] (P.10), 公共管理(Public Management)也可以理解为一个理论派别和一种实践活动。作为一个理论派别, 它源于新泰勒主义和制度经济学^[2] (P.3-19), 是 20 世纪 70 年代以来西方国家政府改革过程中吸收私营部门的管理经验与方法而形成和发展起来、并产生了广泛影响的公共行政学理论派别; 作为一种实践活动, 它与新公共管理运动紧密相连, 有人因此把西方国家的这场改革称为“新公共管理运动”(New Public Management Movement)。公共管理在一些概念、管理方法和管理理论等方面为改革实践和公共行政学理论研究提供了新的视野。近几年来, 随着我国市场经济的日益发展和改革的不断深入, “公共管理”成为了一个极为时髦的词汇而被使用。各高校纷纷成立公共管理学院或系, 许多学术会议也都使用这个词来命名。但是, 对于什么是公共管理, 如何对它进行研究, 它与公共行政有什么区别和联系, 特别是在科学技术发展变化、全球化、国际竞争和 WTO 背景条件下, 如何借鉴公共管理的理论与方法, 采取有效的管理对策来解决我国的政府管理问题, 却是学术界和实际部门没有解决和应该解决的问题。

一、公共管理的内涵

公共管理作为公共行政的一个分支, 它的产生是公共行政理论研究与实践发展的结果。就理论研究而言, 公共行政学自 19 世纪末 20 世纪初产生到 20 世纪 60 年代, 着重研究行政组织的内部取向、机构组成、活动程序、行政原则等行政组织和官僚体制。这一时期公共行政学以管理学为理论基础, 科学管理占据了主导地位^[3] (P.1-51)。以效率、效益为导向的技术视野是这个时期公共行政的标志, 追求行

政效率是这个时期公共行政理论研究及实践的最高目标。其结果是在前所未有的经济发展时代,长期存在着普遍失业、贫穷、疾病、无知和绝望,导致了各种社会危机,并构成了对现有政治制度的根本威胁。60年代以后,以塔尔科特·帕森斯、卡斯特、罗森茨韦克、高斯、雷格斯等为代表采用系统分析方法,从整个公共行政活动及其与环境的相互作用中探寻公共行政的解决途径和公共行政内部各个部分之间的关系,强调公共行政适应环境的权变观念与生态观念,谋求公共行政与其环境之间及公共行政内部各部分之间动态的、具体的一致性,以保证公共行政的高效能、高效率。70年代以来,以弗雷德里克森(H. G. Friderickson)为代表的“新公共行政学(New Public Administration)”发展了社会公平理论,认为经济和效率不是公共行政的核心价值,核心价值是社会公平。他主张应将“效率至上”转为“公平至上”;强调公共行政组织变革的终极目标是建立民主行政之模型;强调顾客导向的行政组织形态,将顾客的需求作为行政组织存在和发展的前提与行政组织设计方案应该遵循的目标^[4](P. 58)。

政策科学(Policy Science)和公共政策分析(Public Policy Analysis)是70年代公共行政的主流学派。为了适应公共行政部门对政策执行和政策管理的要求,以普雷斯曼(Jeffrey L. Pressman)和瓦尔达夫斯基(Aaron Wildavsky)为主要代表,谋求政策科学、政策分析与公共行政的结合,使政策科学与政策分析转向重点研究政策执行和公共项目,而不再重点研究机构。

政策执行研究推动了公共管理的发展。正如公共管理的主要代表人物凯特尔(Donald F. Kettl)在《公共管理的现状》(The State of Public Management)一书中所说,执行研究将问题的焦点由组织,特别是由结构与过程转移到公共项目及其所产生的结果上^[5](P. 3)。这样就使绩效管理问题成为了公共行政中人们所关注的焦点问题;执行研究以更广泛、综合的跨学科为基础,包括了政治学、社会学、经济学和心理学。这些不同学科的学者的共同努力促成了公共管理研究的兴起。1991年9月20至21日,美国第一次“国家公共管理学术研讨会(National Public Management Research Conference)”在锡拉丘兹大学(Syracuse University)召开。波齐曼(Barry Bozeman)总结说,这次大会的主要目的是:(1)评价国家的艺术——公共管理研究;(2)交流与出版最好和最新的公共管理研究成果;(3)通过区分理论、研究和方法论的差别来推动公共管理研究的发展;(4)促进公共管理研究者的相互联合与交流。会议取得了巨大的成功^[6](P. xiii-xiv)。

会后,波齐曼编辑出版了《公共管理:国家的艺术》(Public Management: The State of the Art)的论文集。1993年10月,麦迪逊——威斯康星大学罗伯特公共事务研究中心(The Robert M. La Follette Institute of Public Affairs)召集了美国第二次“国家公共管理学术研讨会”^[5](P. 1)。大会后凯特尔和布赖顿·米勒德(H. Brinton Milward)编辑出版了《公共管理的现状》的论文集。以后每两年举行一次的国家公共管理学术研讨会极大地推动了公共管理的研究。

就实践发展而言,垄断资本主义阶段,自由竞争的极端化制造了可以摧毁自由竞争制度本身的社会矛盾和冲突。这在客观上需要有一个超脱于所有竞争主体来扼制垄断的协调执行官,需要有一个维持基本社会公正而免于社会崩溃的社会公共产品的分配者。生产高度社会化和科技进步成为经济发展的第一动力,又需要有执行公共事务的组织者。在这种条件下,西方国家不得不采用对社会公共事务的积极干预主义,充分运用和强化政府的职能以维护资本主义生产关系和正常社会秩序。具体表现为垄断资本和国家政权紧密结合在一起,政府的经济职能和社会服务职能均扩大和加强了。政府通过行政手段和法律手段来保证市场秩序的维持,通过预算和高额税收、发行公债等办法承担某些社会公共事务的管理。在收入再分配领域通过一系列福利措施来维护社会经济发展和政治稳定。政府公共部门的行政权力就是在这种背景下日益强化,政府职能急剧扩张,政府涉足的领域急剧扩大,政府干预社会公共事务的程度也急剧加深,机构规模急剧膨胀,政府管理体制发生变化。

政府管理的极权化和官僚主义化,形成了政府垄断;加上推行“福利国家”、“人民社会主义”和“混合经济国家”政策,开始出现政府管理失控、官僚主义、低效率,导致了各种社会危机、对政府的不信任和民权运动高涨。这种社会现实迫使美国、英国、澳大利亚、新西兰、日本、荷兰等西方国家掀起了政府改革

运动。改革以市场化为取向,采取了政府公共服务输出市场化^[7](P.55)、减少政府职能、实现政府从社会的部分撤退、建立小政府模式、在政府公共管理和公共部门中大量引进竞争与市场机制、放松规制(Deregulation)、实行以绩效为本的绩效评估(Performance Measurement)与绩效管理(Performance Management)、树立顾客至上与服务意识等措施。这些措施的根本目的就是为了寻求与发展一种新的公共责任机制,既能提高管理的效率和能力,又能加强公共责任机制,提高公共服务质量和社会公众的满意程度,这在实践上推动了公共管理大量吸收和采用管理的理论和方法,导致了管理主义(Managerialism)、以市场为基础的公共管理(Market-based Public Management)、企业家政府(Entrepreneurial Government)等概念的产生和应用。

我国学术界对“公共管理”的研究始于 20 世纪 90 年代。这一时期中国社会处于由计划经济体制向市场经济体制过渡的转轨时期;市场化、全球化日益明显的趋势对中国的政府管理带来了巨大冲击和挑战,过去的“行政管理”(我国所指的行政管理实际上只是政府管理)的理念与方法已不能适应新时代的发展要求;同时,西方国家“新公共管理运动”的思想理论,开始大量传入中国。与体制转型的社会现实相联系和受外来新思想的影响,我国学术界也提出和使用有别于“行政管理”的“公共管理”概念。但我国目前在概念的使用上还很混乱,将英文的“Public Administration”和“Public Management”都翻译成“公共管理”,例如把 MPA 翻译成“公共管理专业硕士学位”;而把中文的“公共行政”和“公共管理”都翻译成英文的“Public Administration”。所以,中国的“公共管理”实际上就是西方的“Public Administration(公共行政)”。西方意义上的“公共管理”只是“Public Management”。

什么是公共管理?布赖顿·米勒德认为,公共管理与社会科学理论有着而且应该有着或紧密或松散的联系;它研究的是基于实践经验的方法和管理技术。公共管理中的所有问题都与绩效和管理有关,绩效的意义在于公共组织或非盈利组织如何在各种形势背景条件下改善与提高纳税人所要求的效率与有效性;管理则是指在一个赋予公共管理者以充分权力的活动领域中,对公平、关心和责任产生作用的一种新的安排,包括采取私有化、公私合伙和承包等方式^[5](P.307-310)。

詹姆斯·佩里(James L. Perry)认为,“简而言之,公共管理理论应该提供关于公共管理者在各种变化的形势条件下如何做出行为的有用的、实用的普遍性原理。‘有用的和实用的’这个词是表示公共管理理论必须是有实用价值和以问题为导向”^[8](P.16)。

胡德(Hood)认为:“公共管理即‘国家的艺术’,能够松散地被定义为如何设计和管理公共服务的问题,以及政府行政部门的细微工作”^[9](P.3)。

欧文·休斯(Owen E. Hughes)以西方国家 20 世纪 80 年代中期公共部门面临的科学技术发展变化、全球化和国际竞争为公共管理产生的背景条件,以当代公共行政学发展阶段上波利特(Pollitt)的管理主义、胡德的新公共管理、兰贻永(Lan, Zhiyong)和罗森布卢姆(Rosenbloom)市场为基础的公共行政理论、巴兹雷(Barzelay)的后官僚政治范式、戴维·奥斯本(David Osborne)、特德·盖布勒(Ted Gaebler)的企业家政府理论等理论主张为内容,认为政府公共部门施政的价值和努力都是为了实现“三 E”:经济、效率与效能^[10](P.2)。

陈庆云教授认为,公共管理是指那些不以营利为目的,旨在追求增进与公平分配社会公共利益的调控活动^[11](第 26 页)。陈振明教授认为:(1)公共管理学将研究的对象由政府行政机关扩大到其他非政府组织的公共机构(非盈利部门、第三部门)甚至私人部门的公共方面;(2)公共管理学实现了由公共行政学的内部取向向外部取向的转变,由重视机构、过程和程序转向重视项目、结果和绩效,这使公共管理的政治环境、战略管理、绩效评估、公共责任制等成为公共管理的核心主题;(3)公共管理学更具跨学科、综合性的特点;(4)公共管理学既是实证的,又是规范的;(5)公共管理学将自身建立在当代公共部门管理的实践尤其是政府改革的实践基础上,是从这种实践中产生的新理论范式,反过来成为指导这种实践的模式。因此,与传统行政学相比,它更具有现实性^[12](第 13 页)。

国内外学者的阐述虽然对我们认识公共管理具有重大的启发作用,但也表明公共管理还处在发展

和形成的阶段。公共管理在学术界还是一个众说纷纭、莫衷一是的话题,正如胡德在他的著作《国家的艺术:文化、修辞学和公共管理》中所说,“虽然近些年来公共管理引起了大量的讨论,在世界上有许多关于‘范式转变’的谈论。但是,还没有形成关于分析公共管理的普遍同意或接受的基本知识”^[9] (P. vi)。有人认为公共管理与公共行政可以相互替代,两者没有本质差别,用什么名称只反映了使用者的偏好;有人认为公共管理能够替代公共行政,并成为了一种新的范式;有人认为公共管理包括公共部门和私营部门的管理,公共行政只涉及公共部门的管理,所以公共行政从属于公共管理;还有人认为公共管理是公共行政若干学派中的一个分支学派。

我们认为,公共管理是公共行政理论与实践发展的产物,是政府公共部门、非盈利部门等社会公共组织为建立与维持公共秩序、实现和保护公共利益的目的,运用政治的、法律的、经济的和管理的理论与方法,依法制定与执行公共政策、管理公共事务、提供公共服务的活动。公共管理是公共行政中的一个理论派别或分支学派,它的出现给公共行政注入了新的活力,使公共行政获得了实现其目标的新手段,从而极大地推动了公共行政的自我发展。

在某种程度和范围内,公共管理与公共行政可以互相替代。因为,这两者虽然在一些概念、方法和研究模型等方面有差异,但它们在管理主体、管理对象范围、基本功能和共同体的信念(Community Belief)等方面是相同的。它们之间的差异表明公共管理不过是在具体社会历史条件下公共行政范式的具体表现形式。公共行政重视“设计”或称为政策的形成,公共管理则更加重视实现公共行政目的的具体“运作”过程与结果;公共行政强调管理过程中的政治的、法律的手段,公共管理则更加强调管理过程中的管理的、经济的手段。

因此,公共管理并不能替代公共行政的全部,它作为一种学科范式并未获得学科公认。按照库恩(Thomas Samuel Kuhn)关于抛弃一个范式而不同时用另一个范式来代替它就等于是抛弃科学本身的观点^[13] (P. 79),认为公共管理能够替代公共行政、并成为一种新范式的观点,其谬误的实质就是在抛弃公共行政学范式的同时又不能用一个公认的新范式来代替它,这实际上就是抛弃了公共行政学学科本身。同时,用强调管理技术和方法的公共管理代替公共行政,这不过是科学管理或管理主义的复兴,不过是传统公共行政学的继续和改善。在我国,西方意义上的“公共行政学”根本就不存在,如果从否定“行政管理”的理念与方法到否定公共行政而代之以公共管理,这只会进一步造成理论上的混乱和认识上的错误,不利于公共行政学科建设,更不利于改革实践的发展。

二、公共管理的特征

公共管理的特征是其本质属性的反映。首先,公共管理呈现出多学科之间的相互交叉、相互渗透和跨学科发展的特征。随着信息时代和知识经济的发展,人们从多角度、多侧面来研究公共行政。各学科之间相互交叉、相互渗透的明显趋势,导致了公共行政学多元式的综合研究方式^[14] (P. 21)。这种研究方式强调各学科之间理论与方法的互补,运用各学科理论及其研究方法来解释与解决公共行政中实际存在的问题。例如,罗森布卢姆提出公共行政就是运用管理的,政治的和法律的方法来履行对整个社会及其各个部分进行规则管理和提供公共服务的职能^[15] (P. 6)。戴维·奥斯本、特德·盖布勒为代表的企业家政府理论,主张把企业或私营部门经营的一些成功的管理方法移植到政府公共部门中来,主张政府应像企业那样引入竞争机制、树立顾客意识、视服务对象为上帝^[16] (P. 5)。胡德等为代表的新公共管理理论,从现代经济学和私营管理理论与方法中吸取要素,以公共选择和交易成本理论为依据,提出了政府应以市场或顾客为导向、提高服务效率、质量和有效性;以“理性人”的假定为依据,提出政府公共行政应实行绩效管理;以成本——效益分析为依据,提出对政府绩效目标进行界定、测量与评估^[2] (P. 1)。多元式的综合研究方式还使公共行政研究由研究行政环境的变化对公共行政的影响到研究环境变化后的行政结果,包括研究如何改变公共服务网络结构、努力建造高绩效体系、更加关注顾客服务^[17] (P. xxi),从

而使公共行政学理论研究愈加重视公共项目、绩效评估、建立和发展新的公共责任机制等公共行政的方法与技能。

其次,在全球化的发展趋势下,公共管理所面对的公共事务与社会公众都具有广泛性、多变性和复杂性。这又使得公共管理具有综合性、现实性的特征。具体表现为:

(1)公共管理主体的广泛性。公共管理主体包括政府等公共部门(Public Sector)、非盈利部门(Nonprofit Sector)、第三部门(The Third Sector)和权威性机构(Authoritative Institution)等社会公共组织,而不是私人企业或私人机构。这个主体概念从管理活动的主体上区别了公共管理与私域管理。主体概念的联系性与运动性表明“公共”理念下的公共管理思想体系与私域管理思想体系的差异。任何缩小或无限扩大公共管理主体概念外延的做法,都会导致对公共理念和公共管理思想体系的损害。公共管理的主体是公共服务的供给者,但不能说所有公共服务的供给者都是公共管理的主体。

(2)公共管理活动的目的与性质。人类社会所有的公共管理活动既具有执行国家及其附属物政府公共部门的意志、维护国家政治统治秩序的基本目的与性质;同时,在不同的历史时代、不同的发展阶段、不同的政治与经济体制下,公共管理活动的具体目的与性质虽然又呈现出差异;但人类社会越发展,就越使得公共管理活动的具体目的与性质趋于共同:增进、维护与实现公共利益,提供公共服务。即使是执行国家及其附属物政府公共部门的意志、维护国家政治统治秩序的基本活动也开始逐渐“软化”(Softening)。

(3)公共管理所肩负与承担的社会公共责任与义务。公共管理的目的与性质决定了它所肩负的社会公共责任与义务。公共管理绩效必然包括效率逻辑与公共责任逻辑两个不可或缺的、内在统一的方面。公共管理的目标已不再是单一地追求提高效率,而是还包括了追求社会公平和提高服务质量、加强公共责任等多方面。公共管理主体在社会竞争中提供公共服务;同时,又通过公共责任机制、以严明的绩效目标和绩效管理保证公共管理主体在竞争中对社会公众负责、提高服务质量和顾客的满意程度。“顾客至上意味着联邦政府为美国人民提供能够得到的最高质量的服务”。

(4)公共管理主体与社会公众之间信息交流和沟通的机制、回应机制。这强调的是社会公众对公共管理活动的参与权利和以社会公众需求为公共管理的导向。信息交流和沟通的机制主要包括公共管理主体之间、公共管理主体与社会公众之间这两个系统;其根本目的是为社会公众表达利益与意志、选择公共服务及其提供者、监督公共服务供给者、增强政府公共部门的回应力提供便捷的渠道与途径。这样,政府等公共部门再也不是高高在上的官僚机构,而是公共服务的供给者;不是以自身制定的规则为依归,而是必须以社会公众的需求为导向,增强对社会公众需求的回应力。

(5)公共管理活动的公开性。公开性是“公共”的应有之义。这种公开性不仅包括让社会公众知晓公共事务管理和公共服务供给过程中的投入、产出、中期成果、最终成果以及绩效评定结果,而且还包括公共管理主体的各种公共事务管理活动及其公共服务的供给过程都必须置于社会公众、立法机关、司法机关、新闻媒体的检查、调查和监督之下。电子政务、电子政府以及顾客至上的公共管理理论,都从不同的侧面反映了公共管理活动的公开性。

(6)公共管理理念具有的现实性。公共管理的理念包括社会导向(Community-Driven)、任务导向(Mission-Driven)、结果导向(Results-Oriented)、顾客导向(Customer-Driven)、市场导向(Market-Oriented)。这些“导向”强调的是社会公众的意志、需求和社会公众提供公共服务的服务性;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;强调改进管理方法和手段、充分利用现代信息与计算机技术来促使公共管理主体提高效率和管理能力、提高服务质量和公众的满意程度。在这一点上,公共管理比传统公共行政更具有了现实性。

三、公共管理的方法与借鉴

公共管理理论就是为培养公共管理者实施有效管理的技术、遇到问题和在不同情形下的管理应变能力和获得解决问题的方法提供普遍实用的原理与方法,以便增加管理绩效。重视管理的技术与方法,是公共管理的重要特点。这些技术和方法被西方国家公共部门改革广泛采用,并发挥了重大作用。概括起来,当代公共管理方法主要包括:

(一) 编制战略计划。约翰·布赖森(John Bryson)和威廉·罗林(William Roering)认为编制战略计划是公共管理者全部技能中的一个重要工具^[18](P.480-497)。因为,战略计划能够用来帮助政府公共部门、非盈利部门等公共组织的领导者、管理者和公共管理人员决定他们应该做什么和怎么做才能实现公共管理目标,能够为思考与评价公共组织或社区的发展方向、所处的环境和所采取的策略提供一整套的、系统的手段与方法。

(二) 加强领导与管理。经济全球化时代,到处都充满着不稳定的经济条件、激烈的国际竞争、市场的混乱以及连续不断的政治和社会动荡。在这种环境条件下,公共部门的领导者和非盈利部门的管理者当然应该把战略计划看成是他们能够使用的非常有力的工具。但是,正如约翰·布赖森所指出的“战略计划并不是一个单一的概念、步骤或工具;而是包含了一系列的步骤与方法。这些步骤与方法随着公共部门或非盈利部门的不同而变化,它们是各种条件下公共部门或非盈利部门成功用以管治(Govern)的工具”^[19](P.43)。现在,这些步骤与方法一般都被人们称之为战略管理,是战略计划编制中最重要的主题。对公共组织实施目标的步骤与过程进行领导和管理,充分体现了当代公共管理注重公共项目及其所产生的结果的特点。

(三) 推进组织的变化与发展。历史地看,政府公共部门等公共组织并不是一成不变的,它们在职能、行使职能的活动方式、活动领域、组织结构、权力关系、组织内部的管理、组织目标等方面,都发生了十分重大的变化。特别是随着市场化和全球化的发展,人们之间生产、生活的联系越来越密切,各种资源甚至人力资源都可以跨国界地自由流动,需要公共组织对各种社会矛盾冲突做出预见性的防范;国与国之间的公共政策相互影响,也要求公共组织考虑社会的潜在需要和长远需要。信息社会的发展,不仅要求一个分散的决策结构来处理私人物品的供需信息,而且更要求一个分散的决策结构来处理公共服务的供需信息^[20](第155页)。但作为工业时代产物的官僚制度,无法实现信息社会公共组织的目标和无法解决新的问题。

(四) 倾听顾客的声音。公共管理民主化的发展使社会公众成为了公共行政活动服务的对象,是公共服务的消费者或顾客。从经济的角度讲,社会公众是公共组织经费的来源者,有人也称他们是公共组织的所有者;从政治的角度讲,他们是政务类公务员的选民。顾客、消费者、社会公众与他们作为这个社会的主人、所有者具有了同一的意义。80年代初开始流行的“回应性国家”(The Responsive State)概念也就是要求国家把社会公众当作消费者、顾客、委托人等来看待,而不只是把社会公众当作选民来看待。倾听顾客声音(Listening to Customers)的方法正是在民主化社会背景条件下政府公共部门和非盈利部门等公共组织吸收私营部门的管理经验、引进市场竞争机制的结果,是当代西方国家公共管理运动普遍采取的改革措施和重要的实践方法,成为了当代公共管理的重要理论主张。

(五) 提高服务质量。提高服务质量(Tracking the Quality of Services)是建立和发展公共责任机制的重要内容。哈里(Harry P. Hatry)认为,绩效评估的目的就是为了提高公共服务的质量;并且,他还认为行政组织和公共部门提供服务的“质量”这个词包含着服务质量和结果两方面的意义。“质量”是指公共服务是如何提供的,例如提供公共服务是否及时与准确、是否让顾客感到方便以及提供服务时的态度等;“结果”是公共服务供给之后所产生的社会效果,例如政府公共部门、非盈利部门供给公共服务与公共产品之后社会、环境和人们的需要等是否得到了发展、改进、发展与改进的程度、社会公众满意的程度

等^[21] (P.537)。1993 年美国颁布的“政府绩效与结果法案”(Government Performance and Results Acts of 1993)开宗明义进行政府绩效评估、颁布该“法案”的目的就是为了在提高政府效率和管理能力的同时,提高公共服务的质量。公共责任、服务质量和顾客取向都是 21 世纪公共管理的主题。

(六)项目评估。在西方国家以绩效为本的市场化改革过程中,公共部门围绕其使命采用目标管理、全面质量管理等手段进行管理,强化公共部门对国家权力机关和对顾客的双重责任;实行成本核算,加强财务控制,完善信息反馈,实行绩效预算制度。正如凯思琳·纽康默(Kathryn E. Newcomer)认为的那样,20 世纪 90 年代来自于社会公众和媒体对选举出来的官员在公共项目管理中的责任提到了一个新的高要求。克林顿政府的“全国绩效委员会”和国会通过的“1993 年政府绩效与结果法案”都反映了政党中的各个政治家们和联邦政府各部门对公共项目执行的关心;各种迹象需要使社会公众确信政府所开展的各种公共项目^[22] (P.555),从而使项目评估成为了公共组织加强管理的重要方法与手段,成为了社会公众监督与参与管理的重要途径,也是建立和发展公共责任机制的重要内容。

(七)管理信息系统。肯尼思·克赖默(Kenneth L. Kraemer)认为,仅从技术管理的观点来看,对信息技术的使用范围会使人联想起公共政策的制定者、执行者与公共管理者,似乎只有他们需要熟悉信息系统。但在当今信息时代,公共管理对信息的使用远远超出了技术管理的范围,管理技术已发展到对信息技术的战略使用和运用现代技术来实现公共管理目标。管理信息系统(Management Information Systems)成为了提高公共行政效率和管理能力、提高服务质量和社会公众满意程度的重要方法;也是信息时代再造政府(Reinventing Government)、改革公共部门不可或缺的^[23] (P.8)。管理信息系统还为建设公开、民主参与的政府公共部门提供了途径与方法,使政府公共部门的各种行为更为透明。信息构成了当代公共管理真正现实的基础,西方各国改革所采取的措施都是信息时代的直接产物。例如政府绩效评估措施就是一种信息的交流与沟通(communication)^[24] (P.1)。

中国刚刚成为 WTO 的成员国。面对 WTO 背景条件下的国际市场经济主体、国际市场经济规则与制度安排,当务之急是如何从政府的组织、结构、职能、治理方式等方面来建构我国的政府管理理论,更新政府管理理念,创新政府管理体制,转换政策取向,发展与利用电子政务和网络,改进管理方式和提升管理能力。因此,公共管理的理论与方法,对于我们协调市场与政府的角色,平衡效率和公平、责任、民主等互有冲突的价值,建设与国际惯例接轨的管理体制,都具有重大的现实意义和借鉴意义。

[参 考 文 献]

- [1] WALDO, D. The Study of Public Administration[M]. New York: Doubleday, 1955.
- [2] HOOD, Christopher. A Public Management for all Seasons? [J]. Public Administration, 1991, 69.
- [3] FREDERICKSON, H.G. Social Equity and Public Administration: A Symposium[J]. Public Administration Review, 1974.
- [4] FREDERICKSON, H. G. Toward a New Public Administration[A]. Classics of Public Administration[C]. Fort Worth: Hartcourt Brace College Publishers, 1997.
- [5] KETTL, Donald F. & MILWARD, H. Brinton. The State of Public Management[M]. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.
- [6] BOZEMAN, Barry. Public Management: The State of the Art[M]. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993.
- [7] PIERRE, Jon. The Marketization of the State: Citizens, Consumers, and the Emergence of Public Market[M]. McGill-Queen's press, 1994.
- [8] PERRY, James L. Public Management Theory: What is it? What should it be? [A]. Barry Bozeman. Public Management: The State of the Art[C]. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993.
- [9] HOOD, Christopher. The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management[M]. Oxford: Clarendon Press, 1998.
- [10] HUGHES, Owen E. Public Management and Administration (Second Edition)[M]. St. Martin's Press, Inc., 1998.

- [11] 陈庆云. 公共管理研究中的若干问题[J]. 中国人民大学学报, 2001, 1.
- [12] 陈振明. 公共管理范式的兴起与特征[J]. 中国人民大学学报, 2001, 1.
- [13] KUHN, Thomas Samuel. The Structure of Scientific Revolutions[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1970.
- [14] RABIN, Jack. & HILDRETH, W. Bartley. & MILLER, Gerald J. Handbook of Public Administration[M]. Marcel Dekker, Inc. 1989.
- [15] ROSENBLOOM, David. Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector[M]. Clarinda Company, 1993.
- [16] OSBORNE, D. & GAEBLER, T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector From the Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon[M]. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992.
- [17] PERRY, James L. Handbook of Public Administration[M]. Jossey-Bass Inc., Publishers, 1996.
- [18] BRYSON, John. & ROERING, William. Strategic Planning Options for the Public Sector[A]. James L Perry. Handbook of Public Administration[C]. Jossey-Bass Inc., Publishers, 1996.
- [19] BRYSON, J. M. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement[M]. San Francisco: Jossey-Bass, 1989.
- [20] 宋世明. 美国行政改革研究[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 1999.
- [21] HATRY, Harry P. Tracking The Quality of Services[A]. James L Perry. Handbook of Public Administration[M]. Jossey-Bass Inc., Publishers, 1996.
- [22] KATHRYN, E. Newcomer, Evaluating Public Programs[A]. James L Perry. Handbook of Public Administration[C]. Jossey-Bass Inc., Publishers, 1996.
- [23] HEEKS, Richard. Reinventing Government in the Information Age: International Practice in IT-enabled Public Sector Reform[M]. Routledge, 2001.
- [24] KATHRYN, E. Newcomer, Using Performance Management to Improve Public and Nonprofit Programs[M]. Jossey-Bass Inc, 1997.

(责任编辑 叶娟丽)

On Characteristics and Methods of Public Management

CAI Li-hui

(Center for Research of Public Administration, Zhongshan University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Biography: CAI Li-hui(1965-), male, Doctor, Associate professor, Center for Public Administration, Zhongshan University, majoring in political science and public administration.

Abstract: As a kind of theory, public management is a branch theory of public administration theories that attaches importance to management skills and methods of public sectors, public program and performance management, implementation of public policies. As a kind of practice, public management is the floorboard of activities of making and performing public policies, managing public affairs, providing public services, and promoting public profit. Public management has the characteristics of comprehensiveness, multi-subject and realism. Public management offers a new view over the reform practice of public sectors and the study of public administration with respect to concept, methods, theory, and model etc.

Key words: public management; public administration; characteristics; methods