



在线资源

研究参考

公共管理

人力资源开发

人事管理

学术跟踪

国际观察

客座研究人员文章

公共管理

黄小勇：当代西方公共管理研究中的“管理”传统分析（上）

2013-05-06 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2013-05-03

一、问题：新公共管理是“非管理化”还是“管理变革”

20世纪80年代以来，新公共管理运动在公共管理领域内带来的管理模式和理论范式的变革，成为西方世界公共部门研究领域的热门话题，也同样是国内公共管理研究高度关注的话题。新公共管理模式从出现伊始就受到西方学术界的广泛关注，被认为是一种不同于传统行政学理论的范式，代表着与传统公共行政范式之间的决裂。[1]国内一些学者在西方主流观点的基础上，以中国公共管理所面对的突出和棘手问题为出发点，对这种理论范式及其带来的变革意义进行解读，认为西方世界中的范式变迁代表着政府管理发展的变化趋势，“新公共管理”意味着“服务行政”时代的来临，意味着公共部门管理模式完成从“统治行政”向“管理行政”演进变迁后，向最新的“服务行政”阶段迈进，意味着“整个近代社会公共行政合理化趋势的中止”，并进而预言政府管理的“非管理化”发展趋势。[2]

以“服务行政”、政府的“非管理化”取代历史上“统治的”、“管理（管制）的”行政模式等结论来认识和概括西方新公共管理运动，在国内研究领域似乎是一个潮流。以上述对西方新公共管理理论的解读为基点，学者们指出，中国公共管理应该适应新的发展趋势，积极向服务型政府转型。从理论认知的方法论角度而言，这种认知视角具有鲜明的“国情特色”，折射出中国政府职能定位中因“服务”职能长期欠缺而导致的对“公共服务”职能急切渴求的心理。虽然新公共管理范式中包含有“服务”的内涵，但以“服务行政”或“非管理化”趋势来解读西方国家公共管理领域的变化或新公共管理运动，似乎没有真正理解和把握新公共管理理论的实质内涵，以“服务”作为关键和核心取代“管理”来认识和理解新公共管理，也难以抓住新公共管理的精神实质。

本文以“管理”为视角，以管理思想史演变为考察对象，以对“管理”功能认知的演变为基本线索，通过考察分析，可以发现包括传统行政学和新公共管理理论范式在内的公共部门管理的理论研究存在一个源远流长的“管理”传统，新管理运动改革的兴起，以及伴随着理论形态上新公共管理理论或新管理主义的流行，实际上是在新的社会经济环境下对“管理”传统的延续，是在变化中的社会经济环境中对“管理”功能的再发现和再认识。“管理”概念是把握新公共管理理论的一把钥匙，阐述并把握这一点，有助于我们客观认识和合理借鉴西方社会公共管理领域的理论发展和变革创新。

二、管理功能的发现和确立

管理作为工业生产过程中的一个重要的独立发挥作用的功能要素，是随着工业革命的进程而得以确立的。工业革命之前的生产，组织形式基本上是家庭生产制度，生产要素非常简单，土地（在家庭手工业而言是物质形态的生产材料）和劳动力是基本的生产要素。就最普遍的意义上来讲，这一时期没有出现广泛的生产者与生产手段之间的分离，因而也没有产生因生产者和生产手段之间的分离而带来的控制、协调等管理内容。

对管理功能的发现得益于工业革命所带来的大规模组织的经营管理要求。工业革命带来了大规模的生产，工厂制度逐步取代家庭生产制度，随之而来的是面临着如何管理大规模组织的现实问题。这些问题概括起来，包括生产过程的组织设计和工作设计以便将技术、材料和生产过程有机结合，如何激励和控制工

人行为的人事问题，以及将上述两个方面加以整合以实现生产目标的管理问题，这需要建立一定的制度来调节，需要建立规章、标准和程序来掌握整个生产过程。工业革命带来的复杂的工厂生产制度改变了人们对生产要素的传统认识，如经济学家爱德华·阿特金森通过对工厂管理的观察注意到：“在同一个地点、同一个时间，使用相似的机器，不同的管理会改变生产的结果。”[3]法国经济学家让·萨伊更直接指出，企业家通过将土地、劳动力和资本三要素结合在一起并对三要素的结合过程加以监督与管理，以取得有效的收益，因此企业家的管理活动至关重要，可以称之为生产的第四要素。随着工业革命的进展和“管理”对大规模组织生产活动贡献的日益显著，对管理功能的认识也逐渐明确，管理功能逐渐被确认为生产过程中不可或缺的组成部分。

然而，工业革命时代，技术的创新和发明支配着生产的增长，管理对生产增长的作用服从于技术对增长的贡献。因此，社会的普遍看法不可避免地会强调技术而不强调管理对于生产过程的作用，其结果是制约了人们对“管理”这一独立的重要功能的认识。而且，由于管理主要脱胎于技术天才或发明家个人经验的总结，因此管理具有鲜明的人格化色彩，往往与不同工厂的生产技术特性紧密联系，缺乏普遍适用的有关如何进行管理的知识体系，没有共同的管理行为准则。人们把能否成功归因于管理人员的个人品质，而不是把成败归因于他们是否掌握了更为广泛的管理原则。

工业革命的继续深化和统一市场的逐步扩大，对工业化的大规模生产活动提出了越来越高的要求，为了最有效地利用既定的生产技术和生产资料产生最大的收益，管理功能越发引人注目。人们越来越认识到建立一个合理地、正式地和系统地进行管理的知识体系的必要性和迫切性，这种现实需要也促使人们不断地去追求和发现管理组织的最好方法和原则，去建构最合理有效的管理结构。这种追求和发现的结果就是现代管理——科学管理的诞生，而科学管理之父泰勒就是这些追求和发现者中的伟大人物。

泰勒试图探究一种新的管理模式来超越老的经验型管理模式，他认为老的管理模式的最大缺陷就是过于受个人因素的影响。在工厂生产的经验管理状态中，关于生产的技术标准、作业标准、生产定额等有关管理的知识和信息并不被管理者所掌握，而是分散在不同的车间或工人之中，这是一种低劣的管理状态。因此，要取得一定的生产效率几乎完全依赖于人的积极性，而真正赢得这种积极性的情况却是十分罕见的。泰勒想寻找一种建立于科学原则基础上的新的管理模式，即科学管理，来解决这种低劣的管理状况。

著名的“时间—动作”实验从管理意义上看，就是帮助管理者找到了诸如工作技术标准、作业标准、劳动定额等管理信息，为建立现代型的管理奠定了基础。脱胎于“时间—动作”研究的科学管理包含四项原则：第一，对人员操作的每一个动作进行科学研究，获得关于工人行动的科学标准和原则，用以替代老的单凭经验的办法；第二，科学地挑选人员并进行培训和教育，使之成长，改变过去由人员任意挑选自己的工作 and 自我培训的做法；第三，与人员密切合作，保证一切工作都按照已经发展起来的科学原则来运转；第四，明确劳资双方的工作和职责，资方必须把自己比工人更胜任的那部分工作承担起来，改变过去几乎所有工作和大部分职责都推到工人身上的做法。[4]这四项原则实际上提出了管理标准问题，为了实施这些标准，就需要集中管理权力，并建立相应的职能管理结构来承担实施责任。

科学管理思想的重要贡献在于，使管理从日常的经验中突出出来，奠定了管理在工业企业生产和政府活动中的地位，并最终为管理奠定了科学的基础。管理权力的集中和管理阶层及其组织结构的建立，标志着科学管理时代的来临和现代管理的诞生。按照科学管理原则进行管理，包括建立相应的组织管理结构、赋予管理人员以管理权威，是一般常识。科学管理思想经过法约尔的锤炼和理论升华，最终确立了管理的一般性和普适性地位。

根据现代的、一般性的管理理论，组织的成功更多地取决于其领导人的管理能力而不是技术能力。现代管理可以概括为一系列的原则和要素内涵（计划、组织、指挥、协调和控制），并认为这是管理的普遍原则和共同要素，管理成为一种能够被学习、传授和实践的能力。从认识和发现管理作为一种独立的功能要素在生产过程中的重要价值，到管理成为一个科学性、一般性和普遍性的知识体系，意味着“管理”已经具备向所有管理领域进行知识渗透的能力，科学管理理论中确立的管理作为一个一般性和普遍性的知识体系，也必然向政府管理领域渗透，并形成了公共行政学理论的管理传统。

三、传统公共行政理论之管理传统的内涵

科学管理理论对企业生产领域效率的极大促进，无疑对正在追求提升政府管理科学化、技术化和效率水平的行政学研究努力具有莫大的吸引力，其突出表现就是美国地方政府效仿科学管理以改进政府管理为目的而成立的“效率委员会”。实践中对科学管理的推广也反映在传统行政学理论的研究中，20世纪上半叶行政学的主要经典文献，包括伦纳德·怀特的《行政学导论》（1926年）、威廉·威洛比的《行政学原理》（1927年），以及卢瑟·古利克和林德尔·厄威克共同编辑的《行政科学论文集》（1937年），都可以被看作是对科学管理理论的阐发和运用，这一期间传统行政学所确立的行政管理的主要职能（计划、组织、人事、指挥、协调、报告和预算）和主要的管理原则，如目标原则、职责原则、组织阶层原则、控制

幅度原则、专业化原则等，就是科学管理原理在行政管理中的运用。行政学领域的研究者也都倡导将科学管理理论和对管理范畴的研究作为理论研究焦点，比如伦纳德·怀特指出：“行政研究应当建立在管理的基础上，而不应当建立在法律的基础上。因此，研究的材料应更多地来自美国管理协会，而不是各级法院的判决。”[5]对于科学管理之于传统行政学的理论贡献，正如博兹曼所述，科学管理“在公共行政的实践和政府研究中具有很大的影响……由于对科学管理和科学原则的信奉迅速扩展并使其流行的正统做法，公共行政和公共行政人员的影响达到了顶峰……科学管理在1910—1940年期间一直对公共行政起着支配作用，它使公共行政具体化为一个学术领域”[6]。

传统行政学理论的另外两个重要理论基础——政治行政二分思想和理性官僚制组织理论，与科学管理理论具有内在的一致性，这种一致性构成了传统行政学理论的基本内核。

第一，倾向于从管理视角研究行政管理事务和管理过程。政治行政二分思想认为行政事务处在特定的“政治”之外，“行政管理的领域是一种事务性的领域，它与政治领域的那种混乱和冲突相距深远”，“政治是政治家的特殊活动范围，而行政管理则是技术性职员的事情。政策如果没有行政管理的帮助就将一事无成，但行政管理并不因此就是政治”。[7]政治行政二分思想强调行政管理事务的非政治化，认为行政事务与企业办公室的管理事务具有相似性，都是技术性、商业性的管理事务，运用的工作方法也具有相似性，因此在行政领域可以运用科学管理的原理和方法来指导和支配行政过程。将行政事务看作技术性、商业性的管理事务，追求行政管理的客观化、科学化和理性化，与理性官僚制组织理论将职业化、专业技能和功绩制的价值观以及排除各种非理性因素干扰而奉行非人格化行事准则等理性标准引入行政管理过程具有内在契合性。

第二，倾向于建立一种普遍性、通用性的行政管理知识体系。威尔逊认为，行政学研究应该关注有效的行政技术和行政方法，而舍弃这些技术和方法背后的政治目的和价值导向，也就是说，行政学研究应该追求一种能够带来效率的普遍适用于不同政治、文化氛围内的行政技术。对普遍性行政知识体系的追求也是理性官僚制组织理论和科学管理理论的内在精神气质。韦伯的理性官僚制组织理论提供了关于组织如何理性建构、如何理性行动的知识。官僚制组织理论认为，职能专业化、人员专业化、等级制控制的结构要素和行动规则化、非人格化的行为程序要素，是现代组织的普遍要素，是历史上任何组织类型所不具备的要素，是任何现代组织在追求高效、精确、连续等目标时不可或缺的东西。同样，科学管理原理彻底改变了传统管理的经验性和个性化特征，使管理实践超越了个人经验的局限，成为科学性、普遍性的管理原则和方法，并逐步发展成为一套可以学习和实践的知识系统。

第三，倾向于建立层级制的组织结构和与此相匹配的运行机制。从管理视角看待行政事务的性质，不可避免地接受了科学管理运动对追求“最佳工作方法”的追求努力，因而也就承接了相应的管理标准化和程序化、集中的管理权威、层级制的组织结构、等级制控制的协调手段，其标准就是韦伯意义上的理性官僚制组织，犹如一部工业机器一样有序运转。后来的学者根据这一特性，将其称为“机械主义”的组织模式。在“机械模式”下，组织层级中的所有成员都摒弃了外部非理性因素的干扰，秉承组织的理性意志和命令，忠实地执行自上而下的各种指令。在机械模式的组织场合中，只有完全理解组织理性要求和严格遵照组织理性要求行事的“行政人”存在，而没有各具个性特征的“个人”之存在空间。

以管理为主要取向或视角来看待政府管理，淡化政府行政管理与企业行政管理之间的区别，管理原理和原则被认为是一般性和共通性的，适用于商业和公共领域，有效的管理可被简化成一组科学的原则，“机械模式”的组织结构和运转机制确保组织内部的“行政人”能忠实执行各项指令，这些内在的理论特质构成了公共行政学的管理取向或管理传统。这种管理传统在公共行政学的发展中逐渐被强调管理的“公共性”、“民主性”和“合法性”及“公共责任”等范畴所冲淡，但它一直存在于公共行政学的理论血脉之中。

传统公共行政理论塑造了传统的政府管理模式，然而，传统的政府管理模式连同其理论典范越来越经不起现实的检验。行政事务的政治属性显而易见，从行政管理场所驱逐政治要求不仅难以完成，往往还成为管理失效的原因，以效率为导向的行政决策及其执行产生大量的社会后果就是明证。同时，“机械模式”的政府部门行动迟缓，效率低下，行政人员固守规则，循规蹈矩，缺乏为公共目标服务的精神，缺乏创新精神，缺少回应社会需求的激励，资源浪费、官僚主义和形式主义泛滥成灾。针对这些问题，按照传统理论提供的改革策略，将会是更多的等级控制、更细致的程序和规则约束，导致的将是进一步的行为僵化和墨守陈规以及最终的政府功能失调。传统行政模式被看作既是问题本身，又是问题的根源，打碎“官僚制”、抛弃“机械主义”模式成为新的改革口号。然而，这种口号是否就是对“管理”要素本身的抛弃呢？认真考察20世纪80年代以来西方世界的政府管理改革，可以发现“管理”要素本身没有被抛弃，抛弃的是关于如何进行“管理”的组织形式和机制，而代之以新的组织形式和机制。与20世纪初期政府部门向企业学习“管理”如出一辙，20世纪最后20年，政府又掀起了一场向企业学习“管理”的运动，就在这场

学习运动中，管理传统以一种新的形式被发扬光大，逐渐成为一种一般化的管理哲学，以更高的理论形态（“主义”），以师法市场和工商业管理模式与经验的政府改革为媒介，重新在公共行政领域流行起来。

作者：中央党校政法部 黄小勇 来源：《当代世界与社会主义》2012年第6期

[>>返回](#)

新闻评分

相关新闻

- 黄小勇：当代西方公共管理研究中的“管理”传统分析（下） 2013-05-06
- 汪玉凯：大部制改革应如何推进 2013-05-06
- 百万人才聚力创新发展 2013-05-02
- 引才大战 考问地方发展思路 2013-05-02
- 尹艳红：地方政府绩效管理新趋势 2013-05-02
- 裴劲松 王洋：人力资本视角下的大学生自主创业机制的构建 2013-05-02
- 佟亚丽：激发创新活力需改进人才管理方式 2013-04-28
- 杨海军：公务员德的考核要把握好四个关键点 2013-04-28

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区北湖渠路15号院3号楼 邮编：100101 院办电话：010-59762700

科研管理处：010-59762558、59762526

京ICP备10211434号