



### 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（下）

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

2013-05-03

### 四、新公共管理理论：管理传统的新再现

在管理思想史上，对组织管理要素及管理能力的认识是不断演变的。虽然以科学管理理论为代表的早期管理理论发现和确立了管理要素的重要性，但在20世纪大多数时间里，新古典经济学理论和组织管理理论认为企业（组织）成长和经济增长的关键是自由市场和私有产权所构成的制度框架，有效率的制度安排（核心是市场自由和私有产权制度）当然产生令人满意的经济绩效。新制度主义经济学通过对西方社会经济绩效与制度变迁的深入研究发现，有效率的制度是成功经济绩效的必要条件而非充分条件，以自由市场和私有产权为核心构成的制度性激励要素都不能直接决定经济绩效，新古典经济学在制度安排和组织行为绩效之间未能建立起一个具有说服力的逻辑桥梁，这个逻辑桥梁就是组织能力。新制度主义经济学的组织理论学家，典型代表如潘罗斯、钱德勒、纳尔逊和温特，认为直接决定经济绩效的是组织能力，组织通过在操作层次的管理创新所发展出来的“动态组织能力”和管理能力，才能将市场、技术、产权等外部激励带来的增长潜力和绩效潜力转化为真正的经济绩效。[8]正是新制度主义经济学的组织理论与工商企业管理理论的结合，构成了当代的“新管理主义”（Neo-managerialism）或“新公共管理”，它继承了新制度主义经济学关于组织能力的认识，认为管理要素的功能不仅仅是对单个工业组织的绩效增长贡献显著，而且还是一般意义经济增长的关键要素。正是在这个意义上，英国学者罗伯特·罗茨将新公共管理理论归结为新制度主义经济学的组织理论。[9]

作为在商业企业管理中流行的一套管理哲学，“新管理主义”包含以下核心观念：（1）经济学意义上的生产力持续增长是社会发展的主要途径；（2）这种生产能力的增长以“管理”功能对劳动力要素和复杂的信息技术、组织技术、物质形态商品的生产技术等生产要素的有效组织为前提；（3）管理是一项重要的、分离的和特殊的组织功能，在诸如计划、执行和衡量生产力的实质进展方面发挥关键作用，商业的成功越来越依赖于高素质和职业化的管理者；（4）为履行“关键作用”，管理者必须拥有合理的“管理权限”。[10]“新管理主义”的信条就是“让管理者来管理”，这是良好管理的基本准则。[11]新公共管理认为，管理具有共通性，公私部门的管理只存在一些不重要的差别，私营部门的管理普遍优于公共部门的管理，因此，公共部门的良好管理可以通过引进私营部门的管理实践来实现。20世纪80年代以来，流行于政府改革领域的新公共管理理论，究其实质就是“新管理主义”运用于公共部门的结晶，它表明了公共行政理论正普遍化为一般管理哲学的理论倾向。

新公共管理理论与传统行政学理论一样，倾向于从管理视角来认识和分析问题。新公共管理理论认为，公共部门绩效不佳在很大程度上也是低劣管理的问题，低劣管理源于公共部门官僚制组织结构的内在弊端和公共部门特定的权力结构环境降低了管理者履行管理功能的能力。官僚制组织结构实际上就是集权机构，主要履行执行职能的基层人员依令行事，缺乏根据鲜活现实进行灵活应变的权限，难以在一个复杂多变的社会中获得良好的管理绩效。公共组织由于所处的特定权力结构环境，更进一步加剧了积重难返的管理困境。

官僚制行政体系建立于民主政治原则的基础上，代议机构和选举性政治官员出于政治对行政控制的需

要，对行政过程施以各种规制，官僚制的等级结构将主要的权力，如财政、预算、政府采购、人事管理等方面的权限集中于组织的顶层，集中在中央控制机构。政治安排和行政安排的结果是导致真正履行管理职能的基层管理者只有非常有限的管理权限，在实施管理权威方面要受制于细节详尽的各种规章制度而丧失管理的灵活性，无法对变化的环境或者顾客需求作出回应。英国效率小组在设计“下一步行动”改革方案过程中尖锐地指出了公共部门所面临的管理难题，“公务员招募、解雇、晋升、薪酬、工作时间、安置、分类、工作组织以及IT（信息技术）的使用等，都不在各个层次上多数管理者的控制之列”，政策或政治性官员根本不关心或者不懂得管理，而大多数管理者又处于命令链的下端，缺乏对组织进行有效管理所必须的权威和灵活性。[12]这种现状与新公共管理所倡导的“让管理者来管理”的原则是根本冲突的。因此，从新公共管理的视角来审视，公共部门的低效率和不人意的绩效水平，在本质上是一个低劣的管理问题，政府改革就更多的是管理层面的改革，核心就是采用新的管理技术和方法，解放被传统规章制度压抑的管理能量。新公共管理倾向于认为公共官僚制的不良绩效不是管理人员缺乏管理能力和不履行职责的结果，而是“坏制度”的结果，是繁冗笨重和不必要的规则、规制等严重束缚管理权威和管理能力的结果。由于公共管理人员是“被制度束缚的人”，为改进公共官僚制的绩效，改革策略的设计就必须能够让管理者从政府繁文缛节的枷锁中解放出来。从管理视角定义公共部门绩效欠佳的原因，重视管理层面的改革，侧重将新的管理原则、技术和方法运用于公共部门，凸显了新公共管理理论对管理要素重要性的关注，对于这一点，国内学术家恰恰认识不足，没有从其产生的现实背景和学术渊源中去把握新公共管理理论的本质，而是以“中国问题”为出发点和观察点来审视和解释，遮蔽了对新公共管理理论精神内核的认知。

综上所述，将管理作为观察和分析问题的视角，新公共管理或新管理主义与早期的科学管理在这一点上具有某种一致性，即倾向于将所面临的问题定义为（低劣的）管理问题。从“管理”的角度来诊断公共部门的问题和倡导进行管理层面的改革，从这个意义上可以说新公共管理理论是对传统公共行政理论的“管理”传统进行了再现和发扬，并且是在“新管理主义”这一新的理论形态下让“管理”传统凸显出来，在本质上是对“管理”的尊崇，而非“非管理化”、“去管理化”。

新公共管理认为公共管理人员是高度专业化的和通晓如何管理的掌握着信息的个人，因此政治家和其他人必须“让管理者来管理”，需要解除规制和分权，使管理过程如预算、人事、采购等合理化。

## 五、总结

对“管理”的重视和尊崇，从管理视角作为分析问题的基点，是联系传统公共行政理论和新公共管理理论之间的一道思想桥梁，是解读二者联系的钥匙。传统行政理论尤其是科学管理认为当时的低劣管理表现为不是管理者而是作业工人掌握着关于工作标准的知识和信息，也就是说，不是管理者而是基层工人在履行管理职能，管理者不具备充分的管理权限，需要与工人共担责任，解决问题之道是要建集中管理权威和建立管理结构。与此不同的是，新公共管理理论认为基于政治目的而对行政行为施加的过多规制和管理权威过度集中在组织高层等原因，导致基层操作者严重缺乏管理权限和行动能力，解决问题之道就是解除过度的规制和下放管理权限，“让管理者来管理”。在解决各自面临的管理问题时，传统行政理论（科学管理）采取自下而上地将管理权威集中的途径，而新公共管理则采取自上而下地赋予管理者以管理权威的途径。解决问题手段的形式差别背后，隐含着对“管理”功能之重要性的共同认识，体现了“管理”传统的再现或内在延伸。

传统公共行政理论从“管理”视角看待问题，认为管理问题源于政治过多地介入管理性事务，源于缺乏一个有效进行管理的组织体系，问题解决之道就是从管理事务领域将政治剥离出去，建立一个专职从事事务性管理的组织系统。新公共管理也同样从“管理”视角认知问题，认为公共管理面临的管理绩效问题源于拙劣的管理，因而倡导“让管理者来管理”，要求解除束缚管理者权威和灵活性的各种规则和程序控制，仿照市场和企业管理中的激励机构，提升管理者的管理权限，这意味着对管理者的能力和动机给予更多的信任而非对其行为施加更多的控制。以“管理”视角看待政府面临的问题，新公共管理为提高政府管理绩效开出的当然也是管理变革的药方，从这一点来看，新公共管理运动实际上是一场管理变革运动，改革的侧重点在于如何提升政府实施公共管理的能力，也就是在有限的资源条件下如何生产成本更低、质量更高的公共服务。从这个意义而言，“服务”理念是内在于“管理”之中的，新公共管理强调的是只有通过“管理”的创新才能实现真正的“服务”。

从上面的考察和分析可以看出，新公共管理理论范式关注更多的是管理绩效问题，其倡导的“顾客理念”、“顾客至上”、公共服务供给的市场化机制等蕴含着“服务”的内涵，但新公共管理宣扬的“服务”不是关于政府职能如何定位这一价值层面的“服务”，而是在已经确定的政府服务职能框架下，在公共服务供给机制的技术层面上如何灵活回应公民的需求，以彰显“顾客至上”的服务理念，并且新公共管理强调“服务”精神理念需要“管理”创新才能真正实现。相比较来看，国内学术界以“服务行政”来解

读新公共管理，实际上是从政府职能定位的价值层面而非公共服务供给的技术层面来理解“服务行政”的内涵，这实际上是对新公共管理理论范式认知上的错位。当然，在我国非常需要从理论上论证政府职能定位的“服务”价值取向，相比之下，新公共管理理论范式给我们展示的，更多的是如何通过管理层面的改革来提高政府管理绩效，如何通过管理机制的创新来实现“服务”的价值。

注释：

[1][6][澳] 欧文·E. 休斯《公共管理导论》中国人民大学出版社2001年版第7页，第40页。

[2] 张康之《政府的非管理化：关于“新公共管理”的趋势预测》，载于《教学与研究》2000年第7期。

[3][美] 丹尼尔·A. 雷恩《管理思想的演变》中国社会科学出版社2000年版第119—120页。

[4][美] 弗雷德里克·泰勒《科学管理》中国社会科学出版社1984年版第168—170页。

[5][7] 彭和平、竹立家等编《国外公共行政理论精选》中共中央党校出版社1997年版第43—44页，第14—15页。

[8] 路风《动态企业理论的发展》，载于《国际经济评论》2000年第5期。

[9] 俞可平主编《治理与善治》社会科学文献出版社2000年版第89页。

[10] Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience*, Cambridge, MA: Basic Blackwell, 1990, p. 7.

[11] Donald Kettl, “The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links”, in *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 16(3), 1997.

[12][美] 戴维·奥斯本、彼德·普拉斯特里克《摒弃官僚制：政府再造的五项战略》中国人民大学出版社2002年版第27页。

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

- 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
- 尤盼文：引才要强化成本效益意识 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