

读公共管理导论——欧文休斯 一书有感

读公共管理导论有感

最近，我读了欧文休斯的《公共管理导论》，令我受益匪浅。《公共管理导论》主要讲了一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济开展还是对社会持续开展都是必不可少的。建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，需要了解和借鉴兴旺国家在这些方面的经验和教训。

系统论述了“管理主义”和新公共管理的特点，在将新旧模式认真比拟研究的根底上，认为新公共管理的根本特征是：政府应该适应经济开展需求和市场机制；政府改革不仅要从规模、范围等方面进行改革，更重要的是从体制或运行机制等方面对政府进行深层次的改革。逐步合理缩小政府的规模，减少政府的活动范围，从传统的政治与行政别离到两者的有机结合。要根据市场的特点，一方面，在公共部门的管理中积极引进私营部门中较为成功的管理理论、方法、技术和经验；另一方面，积极推进民营化过程，让民营企业更多地参与公共事务和公共效劳的管理。同时，在明确区分公共部门和私营部门的不同责任的根底上，加强政府的应有责任。下面我就从各章节的假设干问题谈谈我的感受。

第一章改革的时代。问题一、传统公共行政的一些根本原理。

(1) 使用官僚制，政府本身应该按照等级制、官僚制的原那么进行组织。与其在企业和其他机构中的运用，在公共部门中贯彻得更彻底，更持久。(2) 认为存在一个最正确的工作方式，并且在综合性工作手册中规定工作程序以供行政人员遵守。并认为严格遵守这些科学管理

原那么，可以提供使组织正常运作的最正确方法。（3）通过官僚制组织提供效劳，政府一旦介入到某一政策领域，它就可以通过官僚制组织结构成为商品和效劳的直接提供者。（4）行政人员普遍信奉政治与行政二分法，即行政仅仅是执行命令的工具，而任何政策或策略那么属于政治领导人制定的，其理由在于这样可以确保责任。（5）认为鼓励个体公务员的力量是公共利益，因为效劳公众是大公无私的。（6）公共效劳是一种特殊的活动形式，因此它需要一支中立的、无个性的、终身任职的、且能为任何政治领导提供同样效劳的职业官僚队伍。（7）、从字面上讲公共效劳领域的任务确实是行政性的，也就是执行他人提供的指令而无需为结果担当个人责任。

问题二、传统公共行政的根本理论在哪些方面遭受挑战？

1 官僚制确实“业绩彪炳”，但它并非在所有的场合都运作良好，僵死的等级的官僚制已经产生某些消极的后果。

2 寻找一种最正确的工作方式以及让所有公务员都遵循是非常困难的，且容易造成组织运行的僵化，而在私营部门首创的弹性管理制度正在被政府部门采用。

3 官僚制组织并不是提供公共产品和效劳的唯一形式，政府可以通过补助金，管制或合同形式间接地进行工作，而不是单纯地作为直接提供者。

4 事实上，政治与行政问题长期交织在一起，但这种现象对管理结构的影响直到最近才暴露出来，而一旦官僚制的运作与社会相别离，公众就要求制定更有效的责任机制。

5 尽管公务员受到公共利益的鼓励，但是不能否认他们本身又是政治活动的参与者，他们并不是纯粹的，全公无私的，而更多地是为自己的晋升或所在机构工作。

6 公共效劳领域的特殊就业条件已经减弱，尤其是私营部门发生许多变化的情况下，终身任职已经十分罕见。

7 公共部门目前被认为更具有管理性，它要求公职人员对结果负有责任，而不是被看作“行政性”的，而公务员的任务也不仅是执行任务。

问题三论述公共部门管理的根本典范。

根据奥斯特罗姆的观点：

1 公共部门管理的根本典范包括两种对立的组织形式即官僚制组织与市场组织。

2 它们的主要区别在于：一个是强制性的，一个是选择性的；一个允许通过市场寻求一致性的结果，另一个那么通过官僚等级组织对结果施加影响。

3 在一个根本层面上，官僚制与市场是完全不同的，他们建立在完全不同的世界观根底上，也就是说，传统行政模式的根底是官僚制，而新公共管理的根底是市场。

事实上典范并不是某个领域内所有从业者普遍达成的一种一致性的准那么体系，而是一种竞争性的准那么体系。在公共管理领域传统行政模式源于韦伯、威尔逊和泰勒的理论。在特定的时间条件下，它拥有大量的知识教材及接近同行的方式，从这个意义上讲，传统行

政模式确实符合典范这一特征，而其理论根底就是官僚制理论。

新公共管理典范的理论根底是经济学理论与私营部门管理理论。经济合作与发展组织在一份报告中指出，这种新的管理典范强调(一)根据本钱一效益分析本钱(二)运用目标管理方法实现任务(三)运用市场与市场机制(四)竞争与选择(五)通过权利，义务，责任的协调一致向工作人员下放权利(六)增加对顾客，产品和结果的关注。

问题四。罗兹认为：新公共管理是有一下一些主要观点：(一)注重管理方面而不只是政策，注重管效评估和效率(二)将公共官僚组织划分为一些在用户付费的根底上相互协调的结构(三)利用准市场化和签约包出工程的方式促进竞争(四)消减本钱(五)具有一种特别重视产出目标，限制合同，金钱刺激和自主管理的管理风格

这种观点主要关注组织内部，特别是在人事方面进行实质性的变革，它确实说明了实行公共管理某些重要特征。

问题五奥斯本和盖布勒 " 企业型政府 " 的论证提出了十条原那么：

20 世纪 90 年代初期大多数先进的兴旺国家和开展中国家都产生了一种新的公共部门管理方式。美国的奥斯本和盖布勒认为政府需要重塑，他们认为官僚制既无必要也无效率，应该选择运用其他手段，他们为 " 企业型政府 " 的论证提出了十条原那么：

- 1 大多数企业型政府鼓励提供效劳者之间的竞争
- 2 他们授权到公民，将控制权从官僚制组织转移到社区中
- 3 它们在评价其各种机构的绩效时，关注的是结果而不是投入
- 4 它们以目标——它们的使命——而不是以规那么和规定为导向

- 5 它们重新把效劳对象界定为顾客并赋予其选择权
- 6 它们阻止问题发生而不仅仅是事后补救
- 7 它们致力于赚钱而不仅仅是花钱
- 8 它们实行分析，引入参与管理
- 9 它们宁可采用市场机制而不是官僚机制
- 10 它们不仅重视提供效劳，而且鼓励所有的部门——公共的，私人的，志愿的——为解决其社区问题付诸行动

问题六。受奥斯本和盖布勒的“重塑政府”的影响，戈尔报告的内容：

戈尔报告试图通过四条主要原则来改变美国联邦政府的文化

- 1 削减繁琐拖拉的办事程序，从人人为遵守规则而负责的体制向人人为实现结果而负责任的体制转变
- 2 参谋至上
- 3 授予下属取得结果的权利
- 4 回归本元，产生一个花费少，效果好的政府。

那时起，各国政府已经注意到行政能力是一种非常重要的竞争性资源。经济合作与发展组织也一定程度上肯定了它的改革内容，并指出，如果想尽一步提高公共部门的效率与效能，必须对公共部门的文化进行根本性改变。

因为这种新的公共管理方法强调(一)对顾客，产品与结果的关注(二)采用目标管理方法与绩效测量方法(三)应用市场与市场机制来取代中央集权型管制(四)竞争与选择(五)通过权利，义务，责任的协调一致来下放权利。

问题七公共管理改革的指导理论？

与传统公共行政模式的根本理论完全不同的是公共管理改革的根本理论包括(一)政府工作人员受经济动机的支配(二)私营部门的弹性管理为政府部门提供了经验(三)行政不可能脱离政府。最重要的是这种理论的变革是由行政变为管理，前者主要是执行命令而不负其责任，而后者那么更多意味着实现结果，并为此担当个人责任。

问题八行政与管理的区分

行政从本质上是指执行指令和效劳，而管理那么指：(一)实现结果(二)管理者实现结果而负有的个人责任“行政”与“管理”不是同义词，它们在公共部门中的应用也不一样。公共行政是一种公众的效劳活动，公务员指行他人制定的政策，它关注的是程序以及将政策转化为行为以及办公室的管理的过程。而管理不仅包括行政，还指为了以效率最大化的方式实现目标而进行组织活动，以及对结果真正负有责任。

问题九公共部门所发生的变革的原因？变革的紧迫问题。

公共部门发生的变革是对某些相互关联的紧迫问题做出的一种反响，这些紧迫问题包括(一)对公共部门的抨击(二)经济理论的变革(三)私营部门的变革(四)技术变革

在改革运动的不同时期，改革的侧重点是不断变化的，与后期相比，早期更注重政府角色的削减

〔一〕公共部门的三个方面受到抨击

首先，公共部门的“规模”受到抨击，有人论证说，政府简直是过于庞大浪费了，过多的紧缺资源。其次，关于政府的“范围”也发生了争论，有人认为，政府本身介入的活动过多，其中许多活动可以

有其他可选择的备用方法，作为对这种方法的回应，许多之前由政府从事的活动开始转回到私营部门。也就是说但凡被认为可由私营部门提供的效劳均可通过合同或直接销售的方式转给私人提供者。

第三，特别是由于官僚制改变成一种极不受欢迎的社会组织形式，政府的“方法”受到持续不断的抨击，人们越来越认为，官僚制的工作方法必定会造成主体无起色和效率低下。如果必须由政府从事某些活动也需要寻求除官僚制之外的其他组织方法

对公共部门的规模，范围，和方法进行的抨击所产生的明显后果是削减政府和改变其管理方式。

〔二〕经济理论

20 世纪 70 年代，面对第一次石油危机所带来的滞涨与其它经济问题，政治和政府更加关注经济，并接受了新古典主义经济学理论，认为政府内外，应该更多地应用市场机制来制定政策。

公共选择理论

这一理论是将微观经济学运用于政治和社会领域的经济思想的一个分支。它根据标准的经济假设做出预测，然后寻找证据观察这些预测是否合理

A 公共选择的主要假设是以完全理性为根底的。施蒂格勒认为：

一个理性的人必然受到对其行动有影响的刺激机制的支配。无论他自己的个人欲望是什么。如果某种活动将带来惩罚，他必然会取消这种活动。如果将带来较大的利益，将会吸引从事这种活动。胡蒙卜和棍棒对科学家和政治家人的支配作用与对驴子的支配作用是一

样的。官僚和任何其他人一样，不是受到公共利益的刺激，而被认为是受到其利己的利益鼓励

B 公共选择的理论家们一般断定，“最好的”的结果应该是市场力量的作用最大化，政府的作用那么相应减小。他们认为，有大量的证据说明，市场要优于政府或政府市场。如果能够减少政府在提供商品和效劳方面的作用，整个经济将会从中受益

C 公共选择理论也提供了一些备选方案。最明显的是允许竞争和选择，尽可能使许多活动返回到私营部门

D 但市场并非在所有环境中都有较好的作用。有人认为，关于个人理性的假定过于宽泛，并且无视了公务员的任何无私行为或公共精神，另外，还存在着如何划分公共与私人之间的界限问题。

委托人，代理人理论

A 委托人和代理人的经济理论也是一个运用于公共部门——特别是责任制——引人注目的理论。该理论是针对私营部门中的问题开展起来的。旨在说明私人公司中管理者（代理人）和股东（委托人）的目标之间经常出现的偏差

B 一般的代理问题具体如下特征：

某个委托人试图为代理人建立一种刺激机制，使其行动最大限度地有利于实现委托人的目标。代理人做出的决策那么对委托人有影响。此外，为保证代理人的行为服从委托人的愿望，代理人应有某些合同，以便详细说明他们的义务和权利。在建立这种刺激结构时，存在的困难来自两个因素：（一）委托人的目标和代理人的目标典型地存在偏差（二）

委托人和代理人所得到的信息差异

C 委托人，代理人理论在公共部门中的运用结果与在和私营部门中的运用结果相比拟，在任何责任机制方面有一定的难度，我们难以确定谁是委托人也难以发现他们的真正愿望是什么。公共效劳的委托人是选民，但他们的利益非常分散，以致于不可能有效的控制代理人——公共管理者。对于代理人来说，在任何情况下，都难以确定每一个委托人可能希望他们做什么

E 要想减少公共部门中的代理人为题是有可能的，该理论的提出促使某些人竭力主张公共部门尽可能多地对外签订合同。合同形式与缩减政府规模的作用一样可以引进到公共部门中去。两者都适用于雇员和组织。合同形式有一定的刺激作用，但也有消极的一面。如果将公共活动签订形式包出去，存在着是否可以确保遵守合同的问题。而绩效工作那么有可能引起其他人的不满。

交易本钱理论

对管理变革有一定影响的另一重要的经济理论是交易本钱理论。正如威廉姆森陈述，该理论对交易没有本钱的概念提出了挑战，并且说明了在何种环境中，公司可能会偏好市场检验或签订合同的方法而不仅仅局限与在公司内部完成某些工作。

这种情况同样适用于公共部门。在公共部门中，如果采用对外签订的形式降低行政经费，并且造成某种竞争，将有可能是某些交易付出较低的本钱。但是，如果按照威廉姆森的逻辑进一步剖析，对于某些公共部门来说，由于市场检验已经成为强制性的事情，内部完成的

效果可能比实际上更好。当购置者与供给者之间的谈判较为复杂时，不应想当然认为会同形同全有较好的效果。

三) 私营部门的变革

公共部门变革面临的另一个紧迫的问题是私营部门的迅速变革和这样一种现实，而公共部门的管理和效率对私人经济和国际的竞争实力有所影响，因此公部门不能不受影响。

1 竞争

大多数国家的私营部门面临着巨大变化，通常处于较多困难的调态之中。如果政府不像私营部门发生的变革那样朝着同一个方向对公共部门进行变革。它们信用将会遇到挑战。

波特阐述了公司内的某些变革，他认为，有四种相互联系的力量将会使变革趋势加速，改良组织中不同局部之间的相互关系并提高它们的绩效水平

A 多样化的哲学正在发生变化，转为强调相互联系的多样化。企业的业务范围在缩减，更为注意的工作的“适当性”，以至于不相关的成边缘性的企业股权被转让出去

B 因为增长缓慢和全球竞争加剧，造成更为困难的环境，使企业的重点从增长转向绩效

C 技术变革加强了企业间的相互联系，特别是电子和信息技术方面更容易实现这种变革。

D 由于愈来愈多的公司寻求建立企业间的相互联系，多方位的竞争日益加剧。

波特住处的第一点在公共部门正在发生。对外签订合同，消减政府经费等以各种形式朝民营化开展的运动，可以认为，是政府对外剥离出的局部。不再被视为是“核心业务”

波特找的第二点也是同样适用。现在公共部门不存在增长问题，但是由于政府到处都面临着更为困难的时期，提高绩效乃是必然要求。全球的竞争力最对公共部门的影响与对私营部门的影响同样大。

第三点，技术变革有可能将新的管理体制引入政府中去。

第四点，在公共部门中也有同样的情况出现。波特所指的相互联系的类型包括组织内部的较好的沟通，以及与私营部门进行竞争成联合的风险。

2、全球化。在公共行政方面，受思想传播和技术影响发生着非常迅速的变化，以至于国家的屏障越来越形同虚设。在一个经济竞争的世界中，政府的角色是确立国家竞争优势的一个重要因素。波特认为政府的政策对国家优势既有积极地也有消极的影响。同时，公共效劳的质量和国家的经济绩效之间存在着一定的联系，经济竞争受到劳动力的健康、教育和训练，税收管理的效率以及鼓励中小企业的开展等因素的影响，而这些在大多数国家都是由公共效劳提供的，因此，全球化问题成为改革行政机构的另一个紧迫问题。

3、能力。由于政府是提高国家竞争力和全球化运动方面的特定作用，我们必须对政府的能力予以关注。斯蒂尔曼认为：对于政府来说，像货币供给量、利率、全球对资源的需求、成品价格、廉价劳工的迅速变化以及本钱的上下波动等新的经济的不确定性，给长期方案资源

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/727066040102006056>