

公共管理范式的兴起与特征研究

杨泽平

(华中科技大学, 湖北 武汉 430074)

[摘要] 公共管理部门是政府管理领域中的重要组成部分,是结构化的知识分支和独立性较强的学科。在当今社会,“公共管理学”被人们视为流行的新术语,其应用效果得到了人们的广泛关注。当前,学术界对公共管理学研究甚少,存在较多需要迫切解决的问题,加强对公共管理学的研究,是当前政府管理部门需要迫切解决的问题。文章主要对公共管理学进行深入研究,对公共管理进行概述,对公共管理途径的特征进行了深入的研究,简单介绍了公共管理新途径与传统公共行政学之间的区别,为学科的发展指出了新的方向。

[关键词] 公共管理; 途径; 特征; 范式

[DOI] 10.13939/j.cnki.zgsc.2016.37.195

公共管理是相对独立的研究领域和学科,形成于19世纪末20世纪初,在建立过程中,是建立在相对独立的学术框架基础上而发展起来的。公共管理模式随着社会的发展而不断发生变化,由传统公共行政学到公共政策再到公共管理学而不断转变,不仅影响着学术语的使用习惯,也吸引着大量学者的关注。

1 公共管理概述

公共管理是政府公共部门管理中的重要组成部分,公共管理学的内涵等同于公共行政学,是由公共行政学派的学者们所主张的。公共管理学被视为公共行政学的分支机构,对管理技术、管理方法和管理技巧要求较高。公共管理是公共部门管理研究领域中的新途径,主要是以政府作为主要的组织脉络,以执行功能作为合适的焦点,以发现有效管理原则和技术作为发展管理的关键。行为主义革命研究主要是从体制研究向政治行为研究的过程,使公共行政学失去了在政治学中的中心地位。但是在实际的公共管理中,传统行政学的根基没有被真正动摇,新的范式也没有被确立。

在20世纪70年代至80年代初期,公共管理成为与公共行政学相抗衡的学派,对政策的研究需要建立在公共管理的基础上。公共管理部门对正式的定量分析和重大政策设计的内容相对较少,却对政策执行或政策管理有着较多的要求。公共管理是在20世纪70年代兴起的,在70年代中期阶段开始设置“公共管理”课程。公共管理能够将执行研究中的问题焦点由组织转移到公共项目上,学者们在研究的过程中,不能单纯地看待组织及其对公共项目所产生的红线,在执行研究过程中,需要确立项目的核心地位,需要将执行研究的绩效问题转变为争论的焦点问题,由行政人员以正确的方式进行发起并执行,实现对系统问题的调整。学者们需要从绩效的重要性方面,来创立新的知识体系,由组织结构与过程向项目与焦点进行转移,促进公共管理范式的发展。^[1]

2 公共管理途径的特征

2.1 拒斥公共行政学和执行研究

公共管理是政府部门管理工作的重要组成部分,在实际的研究过程中,是从一开始就明确拒绝公共行政学和执行研究的这两种传统。但通过对公共管理学者进行研究可知,无

法通过公共管理学者和公共行政学家来说明问题。公共管理学者的学科背景存在着较大的差异,在实际的研究过程中,倾向于推进原有的知识背景而产生新知识,需要对新知识进行深入的研究,增强公共管理学者的见识。管理学者在实际的研究过程中,为了取得良好的研究效果,管理学者需要将公共行政学和执行研究抛在一边,管理者认为公共行政学对政策和管理没有较大的指导意义,而执行研究在实际的管理过程中,给人们描绘出的是灰暗和令人失望的图画,无法充分展现出公共管理的重要作用,要想促进公共管理取得良好的应用效果,需要加强对商学院战略的研究,促进公共管理取得良好的应用效果。^[2]

2.2 一种乐观的规范研究领域

在对公共管理进行研究的过程中,与执行研究取得的项目和政策目标的不可能性存在着较大的差异,无法促进公共管理取得良好的应用效果。在实际的研究过程中,需要严格按照《执行》中的要求去开展各项研究工作,书中强调,需要充分发挥联邦在公共管理项目中的重要性,能够起到良好的项目作用。公共管理学领域在《管理公众的事业》中强调,政治执行者对政府获得良好的绩效发挥了重要的作用,在公共管理中起到了关键性的作用。^[3]

2.3 以顶层管理者的战略决策为焦点

公共管理分析是公共管理研究领域中的重要内容,能够实现公共机构高层管理者各种行为的分析,明确高层管理者的工作内容,是确保工作顺利进行的保障。公共行政学的主要工作内容是寻找行政原则,需要重视行政原则,充分发挥行政原则对实践者的指导性作用。执行研究直接影响着管理效果,无法促进执行取得良好的应用效果,需要给予公共管理者坚定的支持,确保管理工作取得良好的应用效果。

2.4 充分运用案例来发展知识

公共管理研究在实际的研究过程中,主要是通过粗糙的演绎方法来实现,结合公共管理者的个人经验来展现出公共决策案例的重要性。公共管理者在实际的工作当中,无法在很短的时间内结合个人经验来寻找真知灼见,难以作为合理的预测,无法充分发挥公共管理的重要作用。要想促进公共管理取得良好的应用效果,需要充分运用案例来发展知识,通过对案例进行观察和预测,来了解什么在公共管理中能起到作用,什么不能起到作用,通过对管理者命题的了解,能

确保规范中的最终目标,对管理者的行为进行推导。^[4]

2.5 为管理研究取得与决策研究相同的立足点而奋斗

政策分析在公共政策管理学中具有支配性的地位,在经济学中起到了良好的应用效果,其决策被视为公共管理学中的重要内容。公共管理学在决策分析中的次要角色,无法通过政策分析的综合研究来实现,使公共管理在经济学和政策分析中占据重要地位。公共管理途径被广泛应用于以下特征中,第一,需要对战略进行关心,重视关心的过程,以外部焦点为取向。第二,在对管理方法和管理技术进行分析的过程中,还需要对管理的政治环境和价值等进行深入的分析。第三,需要将公共管理中的“公共的”下更为广泛的定义,将非营利组织和公共方面融入到公共管理工作中来。公共管理理论需要建立在行动理论和规范理论的基础上,了解他们所处的脉络背景和存在的潜在干预功效基础上。^[5]

3 公共管理新途径与传统公共行政学的区别

新公共管理要求从公共部门与私人部门之间的差别和相似性进行了解,需要明确公共管理主体的角色与关系之间的区别,加强对公共服务组织战略顶层的了解。公共管理新途径与传统公共行政学的主要区别有如下几方面:第一,在对公共管理进行研究时,主要是从政府扩大到政府组织公共机构的过程。而传统的公共行政主要是对官僚机构的研究。第二,公共管理学实现了公共行政学向外部取向的转变过程,将重视机构转化为重视项目。第三,公共管理学具有跨学科的特点,是建立在政治学的基础上而形成的,能够将官僚和

(上接 P185) 业经理人等在行为上都应达到规范标准,在基本专业素质掌握的同时,需有较高的职业道德水平,且对行业相关的知识充分掌握,如《公司法》《证券法》等。

3.2 财务治理外部措施

财务治理的外部措施对提升财务治理水平也可起到重要作用,治理的策略包括:第一,财务治理中政府机构作用的发挥。财务治理中,尽管强调采取政企分离措施,但其并不意味着完全否定政府机构的作用,如市场秩序的维持、投资者合法利益保障等,都要求有政府参与其中。政府可通过市场调控、管制、内部交易管制以及信息披露制度等,对公司的财务治理机构进行约束与引导。第二,机构投资者。机构投资者在我国大多公司中并未发挥重要作用,可考虑合格的外国投资机构或保险公司、养老基金等引入,有利于改善财务治理结构。或考虑在公司财务治理中,重视债权人的作用,如商业银行,其可使内部人控制问题得到控制。此外,公司财务治理水平的提高也须注重证券市场功能的发挥,如信息披露、证券监管等。^[4]

3.3 财务治理系统运作机制的构建

财务治理系统运作机制的构建,旨在使财务主体行为得到控制,促进财务治理目标的实现。具体构建中,主要可从两方面着手,包括:第一,协调分配机制。对各财务主体设定具体的财务治理目标,最后统一纳入到整体发展目标中,使财务治理得以强化。第二,控制机制。由于财务治理中,可能存在部分财务主体权力过大或过于集中的情况,所以须利用控制机制,对各主体财务权力方向进行明确,避免有治

政治行政二分法作为最基础的理论,吸收了各学科的理论和方法,实现了与工商管理学的相融合。^[6]

4 结 论

当前,公共管理途径和范式处于发展阶段,各项工作内容和工作制度还不完善,人们对公共管理中存在的问题,展开了批评,人们在批评过程中,能够击中其要害,解决了在管理中存在的局限性和无法解答的问题。公共管理新途径在实际的应用过程中,促进了公共管理途径的创新,公共管理是公共部门管理研究发展的重要方向,呈现出较大的生命力。

参考文献:

- [1] 王艳. 公共价值管理范式探析 [D]. 福州: 福州大学, 2011.
- [2] 王诗宗. 治理理论与公共行政学范式进步 [J]. 中国社会科学, 2010 (4): 87-100, 222.
- [3] 刘艳萍. 新公共管理理论与传统公共行政理论比较研究 [D]. 西安: 西北大学, 2011.
- [4] 秦长江. 协作性公共管理: 理念、结构与过程 [D]. 上海: 上海交通大学, 2012.
- [5] 尹文嘉. 后新公共管理的超越与限度 [D]. 上海: 上海交通大学, 2012.
- [6] 郑振宇. 绿色公共管理的兴起、特征及核心主题 [J]. 嘉应学院学报, 2011 (9): 40-44.

[作者简介] 杨泽平 (1995—), 男, 广东广州人, 华中科技大学本科生在读。研究方向: 公共管理。

理偏差情况出现。^[5]

4 结 论

公司财务治理的强化是推动公司发展的关键所在。在实际开展财务治理工作中, 应正确认识财务治理的相关内涵, 立足于当前公司财务治理中存在的弊病, 如资本结构、内部控制以及政府干预等问题, 在此基础上采取相应的完善策略, 如内部措施、外部措施以财务治理系统运作机制的构建, 这样才能使财务治理水平得到提高。

参考文献:

- [1] 戴亦一, 潘越, 刘思超. 媒体监督、政府干预与公司治理: 来自中国上市公司财务重述视角的证据 [J]. 世界经济, 2011 (11): 121-144.
- [2] 周晓珺, 陈清华. 社会资本能影响上市公司财务治理效率吗? ——基于核心利益相关者的实证研究 [J]. 审计与经济研究, 2014 (3): 68-76.
- [3] 高崇峰. 上市公司财务治理对绩效影响的实证研究 [D]. 哈尔滨: 东北林业大学, 2012.
- [4] 沈秀梅. 上市公司财务治理与会计信息质量相关性研究 [D]. 秦皇岛: 燕山大学, 2012.
- [5] 冯颖龙. 我国 A 股市场制造业上市公司财务治理结构与财务绩效研究 [D]. 兰州: 兰州财经大学, 2015.

[作者简介] 赵璐 (1988—), 女, 山东济宁人, 在读硕士。研究方向: 公司财务。