

探究公共管理与公共政策关系

张治超

国际关系学院

[摘要]作为公众管理学的主要分支之一,正确研究公众政策和公众管理学之间的相互关联,对有效促进政府维护社会治安和相关机构分析公共管理学专业的发展有着双重积极意义。第一,对公众经济政策和公共管理学的基本概念进行全面分析,并对其主要角色进行研究,然后对公共政策在公共管理中的价值表现进行解读。最后,对公共政策在公共管理中的价值功用进行重新定位。实现公共政策在公共管理中的价值和功用,并促进二者协调发展,就必须坚持科学研究规律,求真务实,总结并集成了多学科的研究方法。

[关键词]公共管理;公共政策;关系

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.09.1900

一、公共政策和公众管理的基本含义之廓析

(一) 公共政策

从专业属性上来看,公共政策属于公共管理学当中的重点研究内容。从政策实施层次上来看,公共政策是指公共部门为有效地达成经济社会目标,促进经济社会发展,以实现经济社会公共资源和社会价值资源优化分配的一个重要政策措施和手段。从主导的角度看,公共政策是指政府部门在促进经济社会发展的进程中,以公共权力为基础,对经济社会发展的整体走向作出指引,以推动经济社会向更健康的方面发展。从用途上来看,公共政策也能对政治、经济和社会方面出现的问题作出有效调控。就公共政策总体目标的达成途径来说,公共政策是以各种政策方针和措施方法,来协调和分配社会价值和公共资源,并以此保障整个经济社会的公共资源和价值的合理使用^[1]。从规范意义的视角出发,科学的地方政府制度可以使国家、社区和公众对双方的权益进行合理的均衡和分配,也可以利用政治、行政和管理上的方法手段,对地方政府和社会的政策作出研究和评价,从而为公共部门的高质量决策提供了保证。在当前,地方公共政策制度已经形成了一个备受关注的热门理论概念,也成了国内外专家学者们竞相探究的焦点问题。我国专家学者从各个角度、根据多个研究侧重、利用不同的认知架构,对公众政策理论概念进行了截然不同的解析。万变不离其宗,虽然具体内容的定义并不相同,但离不开政府对公共政策实质的界定。所谓公共政策是指部门以各种方式或方法,指导国家经济社会的发展方针,直接反映的是部门对社会所作的权威分配。所以公共政策必须具备权威、强制和相对稳定性^[2]。

(二) 公共管理

公共服务管理是对社会服务的科学管理,其主要管理工作内容为公共事务。公共管理的范围很多,涵盖了政府部门管制、公共政策、城市公共服务管理、社会保险、国土资源政务管理工作、图书资源和情报管理工作等许多方面。而公共服务模式则是根据中国传统政府部门模式的缺陷,所形成的一套管理理念与模式。一方面,它强调公共服务管理权应当承担公共服务职责,即管理工作目标的公共性。另一

方面,它强调科学使用公共服务管理权,并对公共服务权利实施有效监管、控制,强调权利主体的多元性、异质性。在此,人们通常把公共管理界定为由多元市场主体共同参加的对社会公共服务的管理工作,因为它们通常都是利用公共政策进行对公众事务的管理工作,而公共政策又是公共服务管理工作的主要工具^[3]。

二、公共政策在公众管理中的价值表现

公众政策研究要求有效地实施成果,这一成果可借助社会科学研究方法来完成。而利用政策评价与反馈,则可以提高企业公众政策措施的有效性。从二十世纪中后期开始,社会学的发展经受了二次重要的挑战,一是定性分析和量化分析方法相互之间的论战,标准调查与实证相互较量,这也导致公众管理研究遭遇了暂时性的障碍。但直至现代分析方法的问世后,才开创了新形势下企业公众政策研究的崭新局面,完成了企业对公众政策实施的有效性的科学评估和反馈,并为政策法规的科学建立与执行提供了的保证。公共政策是一般民众和公共部门相互交流的主要方法与媒介,作为公众管理的主要工具,二者又呈现着正相关的关系,正因为公共政策的高效,才有机会完成政府对社会问题的高效处理,也因此,公共政策为提高政府公众管理工作的水平,为减少公众管理工作成本而创造了机会。公共政策分析方法唯有把自然科学方式、互联网技术、定量分析方式等融入其中,方可促使其实现科学发展。这些方法方面,较为全面地表现为对预测分析法、层次分析法、模糊分析法、系统分析法等的综合应用。这一系列定性分析方法的应用,大大提高了公共政策与公共管理学关系的科学研究水平程度,加强了公众管理决策的严谨性与客观价值,也增进了公共政策和公共管理相互之间的紧密联系。可以说,公共政策分析方法中的社会科学道德理性部分内容,将径直带来公共管理理论实证分析途径的光辉。公众管理目标的达成与公众政策决定的科学化 and 实施的有效性密不可分,公共政策要解决好社会公共利益的合理分配与均衡问题。公共政策建立、执行与评价之间的相互关系分析,也就是要在坚持政治、行政和管理等学科原理的基础上,使国家、区域和社会等政策制订有了依

据,使社会各个群体间的利益关系得以互相调整,这就给公共部门的社会管理工作提供了利益分配的理论基础与方法。可以说,对社会价值的权威分配(即公众政策)为公众行政管理目标的达成提供了基石。公众管理工作也反映在公共政策的一系列具体细节当中,公众管理任务的实现在很大程度上取决于公众政策规定的合理与否。在现实的管理工作过程中,处理公众问题、合理分配公众利益,把公众事务问题和公共部门对公众群体的权益协调关系加以解决,这都是公众管理水平的重要体现。公共经济政策研究专家们把理论和实践紧密结合,大大提高了公共机构整体综合管理效率。因此,公众管理专业进行公众政策研究,把理论知识和实务进行了有效整合,使科学研究机构和商业社会之间形成了更加紧密的联系。

三、公众政策在公众管理中的作用功能定位

(一) 引导作用

公共经济政策的导向性表现为直接诱导与间接导向二个形式,它不但表现在动作上,同时表现在观点的转变上。公共政策者用自己的目标和方向指导群众路线,使群众思维和活动加以统一与配合。而公共政策的导向性作用功能在特定的历史条件下,就产生了错综复杂的状况,具有正负制约函数的功用,二者功用是相互交织的。

(二) 制约作用

体现出对社会中人的行动或事物的发展所起的控制作用。所有公众政策的制定,都是希望处理特定的问题或防止某些问题的发生,因此政策制定者必须对希望发生的行动加以正向鼓励,对不希望发生的行动则加以负面鼓励,以推动社会上良好秩序的建立。而公共政策的约束机制则有间接约束和直接制约两种类型,在实践中都是按照问题的类型和发展程度等原因而进行选择。

(三) 管理作用

从管理方式上来看,一般公共服务政策措施要表现为控制、协调等。从行政管理的视角考虑,公共服务政策措施一般有直属行政管理与间接服务行政管理两种表现形式。从管理工作意图的视角出发,公众管理政策显示出了某种特殊性的倾向。从管理工作结果的视角出发,公共政策具有积极性的一方面,也有被动的一方面,这是公共政策作用当中较为突出的体现。

四、公共政策与公共管理发展的内在规律分析

根据以上的各方面述所,可分析出公共管理学科当中包含着许多功能特性,也发挥了很重要的作用,足以体现它的价值。无论是公共管理还是公共政策他们之间存在的联系和相互作用都是内在规律的一种表现,从不同程度上为公共管理学科还有社会的发展作出着卓越的贡献,同时对它的研究也需要相关学者去不断地深入地探析和创新。公共政策和管理

的发展长期以来追求的就是时效性,目的是改善社会面貌,可以肯定的是多数人们真正关注的并不是这些研究人员所提出的高谈阔论,更多的是亲身参与到社会经过公共管理和政策后作出的改变,也就是那些利于国家、社会和人民的政策和管理措施,所以日后的公共政策和公共管理发展必定会走向时效性,能解决一些真正存在的问题。公共政策和公共管理需要时刻坚持最为科学的思路 and 方式,有效融合自然科学的各种方法和要素,可以说公共政策属于公共管理当中的理性和科学学科,研究也应当追求正确的方式,尊重并坚持定量分析。公共政策和公共管理能有效实现社会利益的分配和制衡,从某种角度上来讲,他就是分配社会利益和协调社会和谐的一种实用工具,但也要明确是动态或者是静态的。因为社会一直在发展和建设,公共管理在此其中所起到的作用就是维护社会秩序,而公共政策除了做到监管和制约以外也有维护的功能,所以两者的联系是必然的,在研究上也需要使用正确的方法。另外,在公共政策实施和研究的基础上需要将公共管理的功能充分体现和发挥出来,这两个学科已经在社会中很多学科的研究上起到了推动性作用,它的社会地位也逐渐被广大人民群众和研究学者认可。毫不夸张的说,公共政策就像是社会、政府还有群众之间连接的纽带,人们可以通过公共政策和公共管理来感受到政府和事业单位的形象,而公共政策在实施的过程中相关政府单位需要将一种廉洁和为人民服务的形象传递出去,这样一来不仅能更贴近群众为他们高质量服务,也能树立威信,为维护社会的长治久安打下良好铺垫。

结语

公众政策和公众管理方面的科学研究业已作为中国新阶段社科发展的主要研究课题,它在现代经济社会中的重要性也日益被人们所理解和认同。在我国经济与社会建设的高速发展背景下,国家行政体制改革向纵深推进,中国人民对政府管理问题的关注程度也日益提高,对更科学合理有效地公共政策的要求将促使中国公共政策理论研究继续前行,公共政策和公共管理学研发获得了全新的生命力,政府科学研究也将为中国经济社会的理论深入研究与实际发展作出更大的贡献。

参考文献

- [1] “公共政策与公共管理研究的新趋势——行为、实验、预测与数据驱动”国际学术研讨会在厦门大学举行[J]. 电子政务, 2019(11): 28.
- [2] 林清辉. 走向公共管理的城市规划管理模式探寻——兼论城市规划、公共政策与政府干预[J]. 住宅与房地产, 2019(03): 72.
- [3] 段元元. 新公共管理理论下政府公共政策的公共性流失问题研究[J]. 当代旅游(高尔夫旅行), 2018(07): 89.