

Public Administration and Anthropology

Guang Tian¹, Yongan Wan², Hong Wang^{2*}

¹Huaihua University, Huaihua Hunan

²Business School, Shantou University, Shantou Guangdong

Email: rgtian@yahoo.com, *kk_wh@yahoo.com

Received: Nov. 18th, 2019; accepted: Nov. 29th, 2019; published: Dec. 6th, 2019

Abstract

Public Administration as a comprehensive subject is established based on the theories and methods of politics of law, economics, management and anthropology. It's a subject to study the public organization management and its processes and regular pattern. At the beginning of introducing the public management into China, the importance of anthropological theories and methods was neglected and abandoned in the discipline construction owing to some history reasons. This also caused the inevitable disconnection between knowledge and practice in the discipline construction of public management science. In this paper, we explained the connotation of public management and combed the evolution process of public management paradigm. It discusses how to integrate anthropological theories and methods into the practice of public management in China, and how to improve the public management from the anthropology's perspective, concepts and methods. All in all, we try to find a new path to solve practical problems in China and aim to establish a knowledge system of public management with Chinese characteristics.

Keywords

Public Management, Anthropology, Ethnography, Discipline Construction

公共管理与人类学

田 广¹, 万永安², 王 红^{2*}

¹怀化学院, 湖南 怀化

²汕头大学商学院, 广东 汕头

Email: rgtian@yahoo.com, *kk_wh@yahoo.com

收稿日期: 2019年11月18日; 录用日期: 2019年11月29日; 发布日期: 2019年12月6日

*通讯作者。

摘要

公共管理学作为一门综合性学科,是基于政治学、法学、经济学、管理学以及人类学等多门学科的理论、方法建立起来,用以研究公共组织管理及其过程、规律的学科。公共管理学在引入我国初始,因为一些历史原因,使得在学科建设中,忽视了人类学相关理论及方法的重要性,而将其舍弃,这也造成了我国公共管理学科建设中出现的不可避免的知识与实践脱节现象。本文对公共管理学的内涵进行解释,梳理公共管理学范式的演变过程。探讨如何将人类学的理论与方法重新纳入中国公共管理实践中,从人类学的视角、观念、方法来完善公共管理过程,以解决中国实际问题,建立有中国特色的公共管理知识体系。

关键词

公共管理, 人类学, 民族志, 学科建设

Copyright © 2019 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

所谓公共管理就是公共管理主体灵活运用计划、组织、指挥、控制、协调等职能以及监督、改革等方式,通过制定最优化手段来实现预定任务,以达到预期应有社会效果的过程[1]。公共管理机制的设定并非空中楼阁,所有的管理行为,实质上都是围绕于如何处理好人与人关系,即处理好管理者与被管理者之间的关系。人类学作为一门专注人的研究学科,其研究的主体和客体都是围绕着人来进行的,在公共管理活动中人类学所采用的民族志、田野调查、参与式观察、文化相对论等研究方法和理论视野,可以从多角度理解人的行为动机,认识人的本性,通过客观的物质及精神需求评价,能更好地把握人的需求,为管理主体提供借鉴参考,以采取有针对性的有效措施,提高管理效率,真正实现“以人为本”的人性化管理[2]。

从公共管理学与人类学的历史发展角度来看,二者本就有着深厚的学术渊源。但是我国的公共管理学科体系建设中,人类学在学科设置上被人为忽略,人类学知识的欠缺,致使我国公共管理研究始终存在缺陷,更是在近几年社会发展中,随着对“人”的重视而日益凸显。本文从公共管理学的理论兴起及范式演变中着重强调人类学之于公共管理学的重要性,试图将人类学的视角、方法、观点重新纳入公共管理过程中,以更好的指导中国特色公共管理事业的有效进行[3]。

2. 公共管理学理论要义

19世纪末20世纪初,以威尔逊(Woodrow Wilson)的《行政之研究》(The Study of Administration)一文的问世为标志公共部门管理开始正式作为一个相对独立的研究领域开始形成。公共管理学是时代的产物,其产生、发展的时代背景包括西方国家为解决政府角色膨胀引起的民众不满、社会问题频发及政府不可治理性的增加、经济继续衰退和财政压力加剧等问题[4]。直至20世纪70年代与80年代之交的“新公共运动”才使得公共管理学的研究真正引起人们的重视。

2.1. 公共管理学的内涵

公共管理是一门综合运用包括政治学、管理学、经济学、社会学以及人类学在内的多学科的理论

方法,研究公共管理部门和公共管理过程及其规律性的科学[5]。公共管理(Public Management)作为公共组织的一种职能,公共管理活动就是以政府为主导的公共组织或以公共利益为出发点的非政府组织为了实现公共利益,运用各种职能、方法,制定有效的最优方案,向社会提供公共产品和服务的过程。较之于传统公共管理,现代公共管理的最大区别在于将目标定位在公共利益上,强调在为社会提供优质服务的同时,更应该强调公平的重要性,公平才是作为分配社会公共利益的现实基础[6]。

从传统公共行政管理到现代公共管理,日益规范化、法制化、民主化的演变,是公共管理领域的深刻革命,实现管理主体由单一转向合作共治,实现公共管理模式从以政治、经济为本到以“人为本”管理模式的飞跃。现代公共管理理念强调合作共治性,即强调公共管理的公共性和服务性。要构建多元化公共管理格局,要实现主体之间时常的沟通、互动和合作。所谓公共管理的公共性,具有两方面含义,其一是利益取向的公共性;其二是其公共参与性。不能将公共管理狭隘地视为某一个特定阶层或群体的政治控制方式,公共管理应当是为了推进、实现和维护社会整体公共利益而组织进行的。因此,在利益取向上公共管理应体现公共性。而公共参与性,主要指实施公共管理的主体不仅包括政府,还应包括除政府之外的社会组织和公众。所有公共管理活动的价值取向都应始终坚持实现社会公共利益最大化,通过实现社会资源配置的整合和优化,为公众提供一个既能稳定有序、和谐共处,又能实现良性竞争的社会公共环境。在全球化进程不断推进发展的新时代,从模式建构上,必须基于公众认可来建立优质的公共治理模式,要积极推进知识密集型治理和学习型治理模式,不断推进公共管理的创新与改革。从公共管理的核心主体来说,政府部门及各级领导干部需要持续不断的学习,努力实现组织内外资源的优化整合,要与时俱进,通过不断学习和实地考察,来改善和提升其执政能力,通过与社会各界的协调合作,不断推进和优化治理,建立更具民主的管理模式[7]。

2.2. 人类学与公共管理学范式的演变

人类学对人的研究,不仅关注人的生理特性,人的社会文化特性更是人类学研究者关注的重中之重,人类学研究倾向于从社会文化的角度来对人的共性、差异性进行剖析。而人类学在公共管理过程中的运用也并非空穴来风,这要从公共管理学学科范式演变的三个阶段说起。公共管理学的三次核心范式的演变即从以“效率”为核心的初期“传统公共行政范式”到以“公平”为核心的中期“新公共行政范式”再到现在的以“与市场相协调”为核心的“新公共管理范式”。历史表明,公共管理范式演变总是由特定历史时期的生产力的发展水平和生产的组织形式所决定,并受其制约的[8]。

1) 坚持“效率至上”为核心观的传统公共行政范式

早期公共管理学形成于19世纪末和20世纪初叶,以韦伯的“理性官僚制”和威尔逊的“二分法理论”为其理论基础,是美国式工业主义实践理论与德国式社会科学研究成果的融合。传统公共行政学推行公务员的受雇终身制,重视政府组织的稳定,强调科层制和规章制度,强调对官员的严格控制,遵循非政治化的文官制度与政治和公共管理相分离的假设。由于过分追求行政管理“效率至上”,早期行政管理呈现管理机械化、组织系统过于封闭化等特点。由于过分强调物质利益的最大化,而忽视人的精神因素[9]。

2) 以“公平”为核心的新公共行政范式

在公共管理范式发展的第二个时期,人类学开始进入行政管理中,这一时期又称为行为科学时期。由于行为科学理论对之前科学管理理论补充引入,行政管理演技的内容及方法也在不断改变,新的研究方法及研究视野出现。人类学内容的添加,使得公共管理学开始朝着社会学、心理学及人类学的研究角度进行演变发展,在公共管理研究中开始重视人的心理及行为因素,开始对人与环境的关系进行研究。简言之,这一公共管理范式强调的是以民主为信条以公平为核心的公共管理模式[10]。

3) 以“与市场相协调”为核心的“新公共管理”范式

20 世纪 70 年代, 工业进步带动科技的飞速发展, 西方政府开始面临一些新的困难。比如政府财政危机、社会福利难以为继、政府机构的日趋臃肿、管理效率低下等, 社会公众对政府的公共管理能力逐渐丧失信心。在以往的公共管理理论无法对这些问题顺利解决的历史背景下“新公共管理学”应运而生, 该范式以经济学为基础, 以政府与市场关系协调为核心的公共管理理论, 新公共管理理论的出现伊始便迅速扩展到西方各国, 并成为近年来西方公共管理的主体指导思想之一[11]。

以私营企业管理理论和现代经济学作为自己的理论基础。新公共管理学从现代经济学中寻找自己的理论根据。如从“理性人”的假定中获得进行绩效管理的理论依据, 从交易成本理论中获得市场为导向, 提高服务效率的依据。其次, 新公共管理从私营企业的管理方法中汲取营养, 广泛吸纳学习私营部门管理成功的方法和机制。将企业管理中的目标管理、人力资源开发、组织发展规划等独到的方法经验广泛运用到公共管理之中[12]。

2.3. 人类学视角下的公共管理过程

公共研究的逻辑起点是发现一个新的公共问题, 整体观是人类学研究所强调的一个重要原则, 公共管理主体要树立整体观, 从而全面而深刻的识别公共难题。公共问题在准确识别后, 围绕解决该问题这一核心, 在摒弃公共管理主体“自我中心主义”狭隘的主观意识的同时, 使公共管理主体站在“他者”的立场上思考, 有助于确立公共管理目标, 设计预选方案, 抉择公共管理运行方案。所谓的执行公共管理的过程就是管理主体通过运用各种公共资源, 开展规划、协调组织、沟通监督等活动, 以实现既定的公共管理目标的动态过程。公共管理方案是否能有效地执行, 政治、经济、文化等多方面社会环境因素以及执行主体自身要素都会产生较大的影响, 因此, 影响因素与绩效之间关联的研究是确保方案有效执行的必要条件。为确保公共管理目标的实现, 在公共管理方案执行期间及执行之后, 要对整个行为过程中出现的各种问题和偏差进行纠偏和纠错, 对执行绩效进行监督、检查和评价(公共管理过程如图 1)。

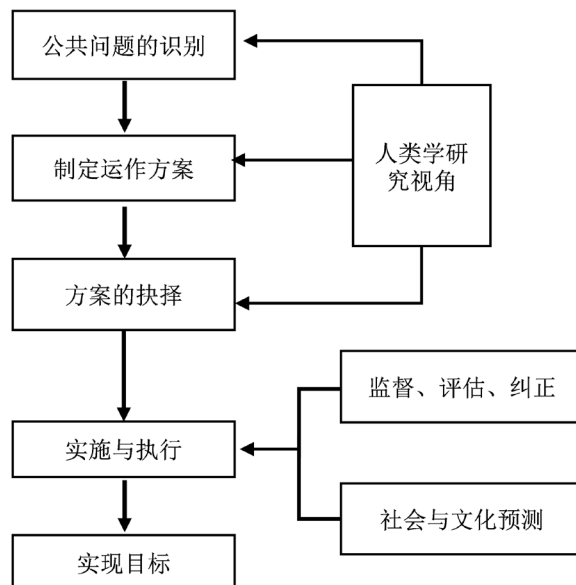


Figure 1. Public management process

图 1. 公共管理过程

1) 公共问题的识别

公共问题来自于公共管理主体对社会问题的感知与分析,并且只有进入政府管理议程的那部分社会问题才能成为公共问题。与社会问题相比,公共问题有以下基本性质:公共性、广泛性、动态性、交叉性和现实性,本文中我们将公共问题定义为:当社会实际状况与公众的需求期望产生偏差、社会关系出现失调时,产生的涉及公共利益的具有公共性、广泛性、动态性、综合性和现实性的,并被公共管理主体认定,进入政府管理议程的社会问题称为公共问题[13]。

公共问题识别过程中要求公共管理主体从整体观的视角来对公共问题觉察、界定和描述。整体观是人类学研究者基于某一特定社会文化进行研究必须要坚持的重要观点。从人类学的视角来研究公共管理问题,就要置于研究所处的文化体系中去,基于特定文化背景来研究公共管理主体与其他外在条件之间的联系[14]。坚持人类学的视角可以是管理主体以其敏锐的洞察力和感知能力,更好地通过多种传播渠道,了解现实中出现的涉及文化、政治、经济等方面的各种社会问题,将感知到的社会问题中进一步升华为公共问题,通过对问题特定的解释,将情景问题提炼为实质问题,再经过问题的分类和描述,从而为解决方案的制定提供清晰的问题症结脉络。最后,要求公共管理主体运用具体精确的语言对建构问题的进行准确表达。

2) 公共管理运作方案的制定与抉择

公共管理运作方案制定过程中,现代社会的高度分层性所带的弊端主要体现在,作为上层社会的国家和社会的管理者在“自我主义中心”思想下制定的方案,往往会做出不利于下层社会被管理者的行为和活动。此外,对于一些特殊群体,比如移民、流浪者、残疾人等,如果一味地将“一般性”的公共政策简单地移植到这些人群中,将难以取得预期的公共管理目标。

而人类学的研究视角将有助于弥补传统公共管理方案制定与抉择中存在的缺陷。人类学研究强调的参与式观察,鼓励公共管理主体深入到目标群体的生活中,通过长期的相处与观察,更好的把握目标群体的社会生存状况和需求,以制定适宜的政策[15]。

公共管理方案的抉择坚持满意性原则,要求公共决策者根据专业知识及实地参与观察和深入访谈所得到的信息,对备选方案进行择优评估,并根据预期目标对初始方案作进一步修正,最后选择其中最满意方案的过程。此外,公共管理的抉择过程还应遵守全面性原则、客观性原则和民主性原则等[16]。

在现代民主政治环境中,公共管理方案的抉择不再只是以政府为核心的上层社会单方面行使权利的过程,而是政府与公民双方互动的过程。建立相应的公民参与机制,提高公民在公共管理事务中的参与程度,将提高公共管理方案制定及抉择的合法性和合理性,这也将有助于实现政府决策的民主化、公开化和科学化[17]。

3) 公共管理的实施与执行

公共管理的实施分为准备阶段和落实阶段。在准备阶段,整合与公共管理目标实现相关的各种资源,为落实阶段创造充分的主客观条件,包括确保每一项公共决策的合法性准备、配备相应的有针对性的组织机构和人类资源做好组织准备、树立公共服务意识的思想准备,主动“走出去”,积极沟通,了解民意,最后我们也要确保有充分的物质和技术等方面准备。

4) 公共管理的评估与预测、纠正和监督

在公共管理过程的评估阶段,要求评估人员在充分掌握相关信息后,按照既定的标准和程序,运用科学的方法和技术,对公共管理方案的执行效果进行分析和检查。主要从公正(资源和利益的公正分配)、效率、效能三方面进行评估,评估的结果将有助于公共部门及社会公众对公共管理绩效的了解和掌握,同时也可以为公共管理的未来发展指引方向,实现资源的优化配置[18]。

社会与文化预测应用于公共管理中,通过社会冲击评估和文化分析,将有助于把握公共事务的发展

特点及发展趋势。社会冲击评估注重于项目或计划执行的始末两端，评估的目的是确保行动计划的实施不会引起社会破裂。通过对项目实施的社会条件和社会后果进行客观的评价，能最大限度地保证项目和计划的制定不仅符合实际，也能取得最佳效益。而冲击的文化分析则关注的是项目或计划的实施过程的监控、评估和调整，主要针对开发计划的受益者如何反应和如何影响计划方案的问题。冲击的文化分析主要是把开发计划实施过程遇到的阻力减少或消除，从而使开发计划得以顺利地执行与实施[19]。

对公共管理过程进行纠错和修正，可以利用公共管理评估过程以及社会与文化预测的结果作为信息反馈基础，根据评估及预测结果，对公共管理方案进行纠正和处理的方式，主要有以下几种：对评估过程中发现的偏差或困难，要从组织内部结构和关系入手，对人力资源、物质和技术资源等进行适当、及时的调整；对错误的、无效的公共管理执行采取相关措施予以终止；如果评估结果现实公共管理方案能实现预期目标，公共管理主体可以选择维持现有方案的执行，同时应继续对公共管理过程进行评估和监测，及时收集反馈信息[20]。

3. 人类学与公共管理路径

公共管理路径是指公共管理者为履行公共管理职能和实现公共管理目标，所采取的各种公共管理措施、方法和技巧等的总称，是公共管理主体作用于公共管理对象的桥梁[21]。公共管理的一般路径是继承于传统的行政管理方法，是在传统行政管理向公共管理转变过程中，对原有行政管理方法的继承与发展，主要包括政治路径、经济路径、法律路径、行为路径。

人类学对公共管理路径的贡献不仅填充了文化路径这一新的公共管理方法，而且人类学的一些研究方法及其基本观点填充到公共管理一般路径研究中，丰富了公共管理路径研究的内容，提供了新的研究视角。本文主要从政治、经济、法律、行为以及文化五个方面来进一步阐释人类学之于公共管理一般路径的影响。

3.1. 政治路径

从根本上来说，公共管理就是政治意识的实现过程。政治路径强调的是公共管理的参与、权利和公共利益等政治特性，以及如何提高公共管理的透明性和公众的参与程度。公共管理的政治路径是指在公共管理过程中与政治权利、决策相关的系列活动，体现了政治行为者从政治系统输入到输出的全部动态活动。政治过程作为社会过程的一部分，它与其他社会活动密切相关，并且受到诸如经济过程、文化过程等其他社会过程的极大影响。现阶段，公共管理首先是一个政治过程，甚至是全部政治生活得以开展的重要支柱和日常形态。

1) 整体论为前提

我们应坚持人类学所强调整体论作为公共管理政治路径的前提，坚持理论联系实际，点面结合，从大环境中做小事件研究。在现实社会中，我们在强调事务独立性的同时，也要清楚各种事务之间的相互联系且不可分割性。如果仅仅是孤立地看待某个事务而忽视事务之间关联性，那极有可能会误解其本质[22]。

2) 利益表达与实现

利益表达就是公共利益表达主体，通过某一渠道直接或间接地向客体提出意见、反映情况、伸张利益，并通过一定方式实现预期目的的一种政治参与形式。通过公共利益表达，人们将自己的期望、见解转变为对政府的要求，即实现了人们将自身需要传达给公共管理主体的过程。人类学研究者所采用的田野调查、参与式观察、整体观、功能主义等方法及视野，从多个角度全面地认识人的本性，把握人的心理特点，以更好地理解人的行为，从而使公共管理主体能更好地明白公众的利益表达[23]。

3) 公共权力的实现

公共权力的运行程序主要包括四个环节：① 公共权力的产生；② 公共权力的分配；③ 公共权力的作用；④ 公共权力的监控。通过一定的程序，对公共事务产生作用，从而实现增进公共利益的目标[24]。

3.2. 经济路径

经济路径就是公共管理主体遵照客观经济规律，通过对各种经济措施的灵活运用，及各种经济利益关系的有效调节，引导组织和个人的行为，以确保既定管理目标实现的路径。经济路径主要运用于经济管理活动中，与其他路径相比，其自身的优越性主要体现在，减少公共管理过程中的失误，提高效益；权、责、利相结合，充分调动各方积极性；权力下放至企业，发挥企业的自主经营能力。经济路径坚持“经济人”假设为基础，采用的激励模式为物质激励，根据边际效应递减规律，物质刺激的作用是有限的[25]。

3.3. 法律路径

公共管理的法律路径，实质上就是统治阶级运用法律法规手段，将其意志转化为社会公众的普遍行为，通过对人们各种社会关系及社会行为的调整，确保各种社会关系向着有助于预期管理目标实现的方向发展，发挥社会公众对经济发展及社会稳定的直接积极作用。

法律路径作为公共管理的基本方法，具有稳定性、权威性、规范性、强制性四个特点。运用法律路径实施公共管理，具有相对稳定的内容和程序，且法律作为统治阶级意志的集中体现，其法定程序已上升为国家意志，所以并不会因个人的主观意愿而改变。通过法律路径进行公共管理，实际上是行政机关的立法或执法行为，并且这种行为背后有国家强制力作为后盾，任何个人或组织必须接受，否则将会受到严厉制裁。

人类学家指出，在中国情境下运用法律路径进行公共管理，要注意法律与“情理”的关系。例如，滋贺秀三(Shuzo Shiga)在对清朝诉讼制度的民事法源分析中提出，“理”与“情”既相互对立又相互联结，二者相互补充形成“情理”。他认为“法”使得“情理”明确化，并赋予其强制力，同样地，“法”需要通过“情理”加以解释、变通[26]。因此，在中国情境下，通过法律路径实施公共管理，要尤其注意“情、理、法”之间对立又联结的复杂关系，这是新时代全面建立法治社会所必须直面的问题[27]。

3.4. 行为路径

行为路径属于行为科学的研究领域，强调的是行为激励方法。通过行为激励方法，根据人们的期望和需求，设置一定有刺激性的条件，以激发人们的行为动机，从而产生某种所期望的行为反应，确保实现公共管理预期目标的实现。

国外行为科学家对行为激励问题进行了大量实验与研究，提出了许多著名的激励理论，包括以马斯洛“需要层次理论”为代表的行为激励理论、弗鲁姆“期望理论”为代表的过程激励理论、斯金纳“强化理论”为代表的行为后果理论以及波特和劳勒“综合激励模型”为代表的综合激励理论四大类。

具体的行为激励方式主要有以下几种：① 目标激励。是根据人们物质、精神等正当需求，设置一定的奖励目标作为诱因，通过对人们的期望的影响，促使人们行为朝着既定方向发展。② 奖惩激励。通过奖励或是惩罚来影响人们行为，即奖励人们积极行为，惩戒消极行为；③ 竞争激励。遵循优胜劣汰的原则培养集体自觉性。但要保证竞争在公平基础上进行，控制竞争朝着正确的方向发展[28]。

3.5. 文化路径

公共管理的文化路径主要从两个方面进行，一是文化事业活动的公共管理，另一个是文化事业产品

的公共管理。文化事业活动是公众满足自身娱乐及精神需求的活动，而文化事业产品是由人们创造用以满足公众文化精神需求的产品，具有延伸性、渗透性、准公共性等特点。随着科技进步、经济发展、人民生活水平的日益提高，公众需求的提高也促使文化事业活动、产品的内容日益丰富，且样式也日趋多样，所以通过文化路径实施公共管理的重要性及必要性日益凸显[29]。

根据活动的目的和功能我们可以将公共事业活动大致分为公益性文化活动和营利性文化活动两类。公益性文化事业活动主要是以满足社会共同需要来组织活动，具体来说就是以生产、提供不以盈利为目的的文化事业产品，带有公益性文化活动，以满足社会成员的基本文化需要为目标，是维系社会生存与发展所必须的文化基础和条件。而具有营利性的文化事业活动，其主要目标是满足个人文化消费需求，且因此类文化产品具有明显的商品性和营利性，通常会形成相关的文化市场[5]。

文化是一种精神产品，在文化事业活动的始终都贯穿有特定意识形态和取向，属于上层建筑。因此任何一个国家的上层统治阶级为巩固自身地位都必须介入文化事业产品市场，对文化事业产品的生产、提供进行积极引导和管理。

通过文化路径，对文化事业活动及文化事业产品的进行引导和宏观调控，在确保社会公众基本文化精神需求得到满足的基础上，大力发展文化产品市场，满足不同消费水平及文化追求的个人文化消费需求，提升社会公众的精神满足，从意识形态和价值观上，引导、规范公众行为，以实现公共管理的目的。

4. 人类学与公共管理方法

公共管理方法是指，通过借鉴企业管理中适宜的理论、方法及各种共识性意见，对公共管理一般路径的合理补充以提高公共管理在当前行政环境中更好的适应性所制定的管理方法。

公共管理方法是将思想转变为现实的桥梁，具体来说，公共管理方法探求的是如何将公共管理的理论及想法转化为现实，而不是如何进行公共管理，它是将公共管理理论落实于实际的一系列实践工具的集合，只有通过具体的方法和手段，将各种预设的理念在实践中得以检验，才能保证公共管理目标的实现。目前，我们常见的公共管理方法，如目标管理、网络计划方法、标杆管理等大多是从西方国家直接引入的。在中国公共管理学科建设过程中，由于社会情境的忽视，我们对于方法的运用仅停留在程序层面，而忽视了最为重要的“人”的因素。人类学研究立植于“本土人性”的框架中，坚持对本土知识，对人的情感知识，对文化、习俗、传统知识的探求，公共管理实际上基于“人”的公共性以及人的“有序”化过程所进行的活动，所以人类学的这种将人的行为纳入组织互动所形成的分析框架，有助于我国公共管理朝着更“人性化”的方向发展[30]。

4.1. 目标管理法

目标管理，以目标作为整个管理系统的控制手段，主旨在于实现个人目标与组织目标的融合，目标的设定应遵循人类学的普遍性和整体性原则，既要讲求共性也要突出个性，从政治、经济、婚姻、宗教等多方面角度对人们进行综合考虑，平等对待每一个个体，尊重每一个体正当的利益诉求，建立具有参与性、民主性，且能够最大化实现个体需求与组织目标相结合的管理制度。

由于各个组织活动的性质不同，所以目标管理的步骤可能不完全一致，但大致可分为四个步骤。

1) 建立一套完整的目标体系

目标管理的首要任务就是要求公共管理部门或组织自上而下逐级确定各自目标，并使各个分目标的实现能确保组织总体目标的达成。目标的设定要充分考虑每个个体的能力及愿景，并使之与组织整体目标相融合，通过层层相接的各级目标的设定，建立自上而下的一套链式目标体系。

2) 明确责任

目标体系应与组织结构相匹配，每一分目标也应有相应的负责人相匹配。在现实中，依照目标管理的方法开展组织活动时，由于组织结构的建立往往并不是依照组织在一定时期的目标来建立的，因此，目标的逐级展开往往会在逻辑和结构两种方式之间存在偏差。其表现为一个重要的分目标却找不到相应的担责的组织或个人，同样地，组织中的有些部门难以为其制定合适的目标。此种情形的反复出现必将导致组织结构重整。因此，目标管理有助于组织机构的合理化重构。

3) 组织实施

组织目标设定之后，上层管理者应将权力下放到下级成员手中，上层管理者的工作只要在于综合性管理。目标的完成主要依赖执行者的自我控制能力，上层管理者可以在必要的时候予以引导和提供帮助，针对下级工作中存在的问题提供意见，努力为下级创造一个良好的工作环境。

4) 检查和评价

对于各级目标的完成时间，要事先给出明确的期限，并定期进行检查，以确保行为活动按照既定的目标方向前进。对于各部门及个人最终任务达成情况，应当根据预定目标进行评价，并根据评价结果施予奖惩，并将此次目标管理的总结作为下一轮循环的经验。

4.2. 民意测试法

民意测验的目的是对公众舆论趋向的调查，所了解和搜集的是社会公众所普遍关心的有关社会、政治和经济等问题，通过抽样及深入访谈的方式，深入了解调查对象的意见和想法，并据此开展分析、进行推论，最后向公众公布社会调查结果。通过民意测验，以期向公众解释和说明重要问题的倾向或趋势，从而能引起社会公众的充分关注和重视，借助舆论力量来形成影响。

民意测验法采用的是对事实的详细描述，它所搜集到的信息可能是上级决策层通过常规渠道不可能了解到的一些事实。所以民意测验法能够确保决策始终是建立在真正而具体的事实基础上且能准确反映民意，切实满足民需，并最终有效解决社会问题^[31]。

民意测验的实施过程，主要运用观察法、访谈法和问卷调查法等定性与定量相结合的信息搜集方法。

1) 参与观察法

参与观察法是人类学调查最常用的一种方法，也是应用人类学常用的收集资料的方法。这种观察方法要调查者在对某一地区或族群开展工作时，应亲身体验这一地区或族群的生活，在积极参与中亲身体会民众对某一政策的适应性或决策的支持度^[32]。

2) 访谈法

访谈是人类学实地调查的另一种主要方法，通过与被调查者面对面的交谈，调查者从谈话中获取所需信息。访谈问题的设计应该建立在对当地文化或亚文化有充分了解的基础上进行设计，否则先入为主的主观偏见会影响访谈信息的有效性。

3) 问卷调查法

实施问卷调查之前，首先需要设计民意测验表。完整的问卷设计大致包括引言、注释、问题、回答方式及结束语等五大部分，问卷题项的设计应充分考虑此次民意测试的特点，所涉及的问题必须是广大群众最关心、最熟悉的问题。此外，语言要标准规范，通俗易懂，不能设计有倾向性和诱导性的问题，涉及风俗忌讳的问题、隐私问题、声誉问题等要慎重。

4.3. 公共管理民族志

民族志作为人类学研究的品牌，不仅是一种研究方法、一种研究载体，更是人类学家将参与观察所得到的某一特定文化及社会相关资料、记录进行解释的重要研究方法。作为一种典型的质化研究方法，

民族志既是一种科学也是一门艺术，既是一种研究方法同样也是一种写作文本。通过创造性地将研究目标、研究者直觉与研究方法相结合，以达到研究目的[33]。

在公共管理过程中，民族志方法的价值，主要体现在四个方面：① 切身参与观察，民族志研究者通过对调查对象日常行为的细致观察来了解他们；② 民族志研究的自然属性，指的是从调查对象日常生活区域，从他们实际生活、工作中开展研究；③ 民族志语言的他者表述，指的是民族志写作时采用调查对象的语言、语调，以体现信息的充实性和准确性；④ 整体观，即研究者要持联系的观点，既要注意事务的独特性更要注重事务间的联系性，以开放的态度进行民族志研究。

公共管理民族志作为公共管理具体方法要求领导干部走进基层，灵活运用主客位结合法、文化整体论及跨文化比较法等进行参与观察法和深入访谈，并将所见所闻所感整理成完整的公共管理民族志文本。只有领导干部亲身观察、聆听，才能确保公共政策的制定能符合最广大人民群众的需求。

公共管理采用民族志方法开展田野调查主要分两个重要的田野点：第一是行政组织内部的各部门，要求领导干部走进公共组织各部，虚心倾听基层工作者的意见和建议，促使各级各部门之间建议积极有好的工作环境，尊重拥有不同文化背景、宗教背景及家庭背景的每个个体，充分调动下属的工作积极性和工作热情，从而促使工作效率的提高。第二田野点就是政策实施的受众群体，在决策制定之前或推行之后，领导干部需要走进受众群众中，以主位的视角即以手中的身份，参与观察、体验，通过了解受众群体真实需求、态度，以检验政策的合理性或民众对政策的接受度，以期政策能真正为受众群体带来好处。

除了我们上文中提到的三种方法外，在公共管理领域中还有许多可以借鉴企业管理中的方法，比如全面质量管理、标杆管理、绩效管理等方法，但是在方法运用上我们仍要注意管理方法的情景问题，要重视管理中“人”的重要性，要对社会情景、社会个体给予足够的关注，更重要的是，要学会将人类学的视角、观点、研究方法引入到公共管理过程中以弥补理论方法的情景、文化缺失问题[2]。

5. 结论

从近年中国公共管理研究及学科反思中可以看出，现有公共管理知识体系存在的缺陷及局限性已经得到重视，情景问题以及“人”的问题成为当下研究的热点。此外，中国公共管理研究者不再向国外盲目“求药”，开始从中国本土和历史传统中寻求良方，同时不少研究者开始积极地从其他研究领域中寻找方法，以解决当下理论与实际水土不服，理论与现实的结合难以融合的问题。人类学一直秉持以实际应用为主导思想的历史传统，在公共管理中，能够为国家、政府等其他公共组织提供翔实的第一手资料。人类学将会是中国公共管理领域转型的关键，将人类学的理论和方法纳入公共管理知识体系中，通过人类学的田野调查、参与式观察、深入访谈、民族志等方法实现中国公共管理的本土化[34]。因此，在公共管理的人才培养中引入人类学的知识体系具有现实而深远的意义。

参考文献

- [1] 严新明. 公共管理学[M]. 北京: 科学出版社, 2007.
- [2] 田广, 禹虹. 领导干部应当学点人类学——管理潜质与能力提高的学术修养[J]. 人民论坛·学术前沿, 2017(23): 74-84.
- [3] 佟春霞, 阎耀军. 人类学之于公共管理实践的历史渊源及重要性[J]. 内蒙古大学学报(哲学社会科学版), 2011, 43(2): 32-37.
- [4] 张晓勇, 慕小宇. 公共管理学的由来与发展[J]. 渭南师范学院学报: 综合版, 2004, 19(S2): 120-121.
- [5] 韩国元, 赵琳. 公共事业管理概论[M]. 哈尔滨: 哈尔滨工程大学出版社, 2016.
- [6] 赵艳霞. 公共管理学[M]. 哈尔滨: 哈尔滨工程大学出版社, 2016.

- [7] 杨文静. 关于公共管理本质特征及时代性的探讨[J]. 商, 2015(46): 85.
- [8] 卢明. 公共管理学管理范式的演进[J]. 中国行政管理, 2001(1): 34-35.
- [9] 陈吉. 从公共管理发展的视角探究我国公共管理现状[J]. 知识经济, 2011(16): 4.
- [10] Harmon, M. (1981) *Action Theory for Public Administration*. Longman Press, New York.
- [11] 谭志华. 西方新公共管理评析[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 武汉大学, 2002.
- [12] 杜建卿. 新公共管理理论评析[J]. 现代商贸工业, 2011, 23(14): 20-22.
- [13] 谢泼德. 美国社会问题[M]. 太原: 山西人民出版社, 1987.
- [14] 和虎. 人类学背景下的语言、社会和文化建构[J]. 民族论坛, 2017(2): 99-107.
- [15] 陈兴贵. 人类学在公共事务管理中的作用[J]. 青海民族研究, 2014, 25(3): 40-43.
- [16] 黄建洪. 试论公共政策决策的原则[J]. 管理观察, 2009(11): 248-250.
- [17] 徐静, 黄信. 浅谈公共管理中的公众参与机制的建设[J]. 西昌学院学报(社会科学版), 2007, 19(3): 147-149.
- [18] 张成福, 党秀云. 公共管理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [19] 石奕龙. 应用人类学[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 1996.
- [20] 汪大海. 公共管理学[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2009.
- [21] 张丽霞. 当代公共管理方法的变革与发展趋势[J]. 党政论坛, 2004(11): 33-35.
- [22] 吴石山. 整体及其认识方法[J]. 延边大学学报(社会科学版), 2013, 46(1): 35-41.
- [23] 周大鸣. 文化人类学概论[M]. 广州: 中山大学出版社, 2009.
- [24] 蔡小慎, 张志刚. 论公共权力运行过程的监控[J]. 理论探讨, 2002(1): 13-14.
- [25] 弗兰西斯·福山. 信任——社会道德与繁荣的创造[M]. 呼和浩特: 远方出版社, 1998.
- [26] 滋贺秀三. 明清时期的民事审判与民间契约[M]. 北京: 法律出版社, 1998.
- [27] 侯猛. 法律和人类学研究: 中国经验 30 年[J]. 法商研究, 2008(4): 143-148.
- [28] 鞠伟鹏. 我国行政效能监察的现状及对策研究[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东师范大学, 2014.
- [29] 郑建明, 顾湘. 公共事业管理[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2011.
- [30] 佟春霞, 阎耀军. 人类学之于公共管理实践的历史渊源及重要性[J]. 内蒙古大学学报(哲学社会科学版), 2011, 43(2): 32-37.
- [31] 于家琦. 政府决策过程中的民意测验功能探析[J]. 前沿, 2007(6): 136-139.
- [32] 蔡宁伟, 于慧萍, 张丽华. 参与式观察与非参与式观察在案例研究中的应用[J]. 管理学报, 2015, 28(4): 66-69.
- [33] 田广, 周大鸣. 工商人类学通论[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2013.
- [34] 朱立言. 公共管理学科发展的动力与源泉[J]. 公共管理学报, 2006, 3(2): 99-100.