

• 学科建设 •

# 公共管理学科在国防领域的应用与发展\*

孙多勇, 黄宁辉, 张学礼

(国防科学技术大学 信息系统与管理学院, 湖南 长沙 410073)

[摘要] 在比较公共管理与传统行政管理的区别的基础上, 本文简要回顾了公共管理学科的发展, 分析了该学科在美国国防领域的应用实践经验, 并就公共管理如何应用于中国的国防管理实践, 进行了学科定位和具体对策建议方面的展望。

[关键词] 公共管理; 国防管理; 应用

[中图分类号] G642 [文献标识码] A [文章编号] 1672-8874 (2008) 02-0024-03

## A Study on the Application of Public Management in National Defense

SUN Duo-yong, HUANG Ning-hui, ZHANG Xue-li

(College of Information System and Management, National University of Defense Technology, Changsha 410073, China)

**Abstract** Based on the comparing of the difference between the public management and the traditional administration, this thesis reviews the branch of public management's development, and analyses the application of public management in national defense of USA. With regard to the application to national defense of China, the orientation of the branch of public management and relative countermeasures are brought forward.

**Key words:** public management; the administration of defense; application

### 一、公共管理学科发展与特征

作为新兴学科的公共管理从诞生以来, 就引起了无数专家学者的争论, 有的学者认为<sup>[1]</sup>, 公共管理学的前身是公共行政学, 而公共行政学则是从政治学中分离出来的行政学, 行政学的开山鼻祖是美国的威尔逊。有的学者认为行政学的兴起就是公共管理学的兴起<sup>[2]</sup>, 有的认为怀特 1925 年出版的《公共行政学研究导论》标志公共管理学的诞生, 至今已有 70 多年的历史<sup>[3]</sup>。还有的认为公共管理学诞生于上世纪的七八十年代, 并随着新公共管理的兴起而走向兴盛<sup>[4]</sup>。就“公共行政”与“公共管理”的关系来看, 一种观点认为, “公共管理”等同于“公共行政”, 一种观点认为, 公共管理只是公共行政的一个分支, 另一种观点认为, 公共管理是不同于传统公共行政和政策分析的一种新的学科。从近年来的研究文献来看, 支持或倾向第三种观点的论著越来越多。

从形成和发展来看, 公共管理无疑与两个学科有十分密切的关系: 一个是政治学, 另一个就是管理学。按照主流观点, 公共行政已经形成政治学范式和管理学范式, 公

共管理学科需要对这两种范式进行整合。有学者认为<sup>[5]</sup>, 美国的公共管理学院在学术方向上与传统政治学的关系, 可类比为物理系与工程系或经济院系与企业管理院系之间的关系。欧文·E·休斯认为<sup>[6]</sup>, 公共行政与公共管理彼此不同, 二者没有从属关系, 是两个相互竞争的典范。Bary Bozeman 等学者认为, 20 世纪 70 年代末在美国大学几乎同时出现了两种不同的公共管理研究途径, 一种是来自政策学院的“政策途径(P)”, 另一种是来自商学院并受传统公共行政学影响的“商业途径(B)”, 到了 20 世纪 90 年代, 两种途径的学者开始汇聚, 形成公共管理新理论, 并以 1991 年 9 月的美国第一次公共管理学术研讨会为标志, 象征着公共管理新理论的诞生。从此, 公共管理逐步成为一种与传统公共行政、公共政策分析并驾齐驱的公共部门管理研究的三大理论之一。

就学科特征来说, 与公共行政相比, 公共管理至少具有六大特征: 第一, 公共管理的研究对象和研究范围更广, 从政府、非营利组织到私人部门的公共方面; 第二, 公共管理更具有跨学科综合性特点, 特别注重经济学理论方法与工商管理相融合; 第三, 公共管理注重“外部取向”, 重视项目、结果与绩效的研究; 第四, 公共管理涉及大量

\* [收稿日期] 2008-06-16

[作者简介] 孙多勇 (1963-), 男, 安徽寿县人, 国防科学技术大学信息系统与管理学院教授, 管理学博士。

公共行政没有涉及的主题；第五，公共管理既是实证的又是规范的，案例分析成为核心研究方法；第六，公共管理面向当代公共部门实践更具有现实性。

从应用实践来看，美国公共管理的学科原则和传统有三大重要理念<sup>[5]</sup>：培养专业化管理人才（professionalism），注重公共服务精神（public service），强调实践和操作（practice）。我国于1997年和1998年教育部在修订研究生和本科生学科专业目录时，将管理学列为单独的学科门类，同时，将公共管理作为一级学科与工商管理等一级学科并列。这一举措，适应了我国经济和社会发展的需要，也使公共管理得到了教育界和全社会的高度重视。随着2000年MPA专业的设置，公共管理学科得到了快速发展，并形成一些特色的研究方向。但同时也面临巨大挑战，一方面我国的体制与西方社会不同，西方社会政体框架相对稳定，而我国处于社会转型期，发展中面临的问题要超过西方公共管理研究范围；另一方面由于从事公共管理学科人员知识背景的差异，研究方法（尤其定量分析方法）和手段（尤其计算机手段）较为贫乏，理论与实践脱节严重，理论体系还没有跳出西方理论框架，形成了进入门槛低退出门槛高的尴尬境地<sup>[7]</sup>。因此，以我国现实发展为背景，不断拓展研究领域，丰富研究手段，强调理论与实践相结合，是我国公共管理学者的任务。

## 二、管理理论在国防领域的应用实践

国防安全是最为纯粹的全国性公共产品，其提供者——军队，无疑是公共管理研究的重要对象。军队的特殊使命决定了其管理的特征及性质与一般的公共部门具有很大差异，同时，中外军队历史使命和任务的不同，也决定了军队管理存在地域性差别。尽管存在差异，却并不排斥公共管理理论方法在国防领域的应用，不排斥部门之间的相互学习。

从国外的应用实践来看，以美国为例，伴随新公共管理的浪潮和政府再造运动，公共部门管理变革已广泛渗透到国防领域。戴维·奥斯本和特德·盖布勒在《改革政府》中进行了一些描述。比如，建立有使命感的政府，改变照章办事的组织中所描述的斯通将军的国防管理变革；建立分权的政府，从等级制到参与和协作中描述的克里奇将军的国防管理变革，等等。实际上，自从美军2002年推行国防转型计划以来，国防管理变革就一直是美军国防转型的重点领域，而其中的主导思想之一就是学习工商企业的管理理论，借鉴企业的管理实践，实现国防管理创新。美国前国防部长威廉·佩里在谈论新军事革命时曾经指出：“美国的军事革命只不过是商业领域相同的技术和相同的管理方法运用于军事……军事革命就是要考虑哪些产品对于军队最为有效，哪些管理过程和方法能改进军队的效率，因此，能提高效率的管理过程和方法与技术在军事领域的运用并无根本的不同。”这种基于主动学习借鉴企业经验进行的国防管理变革极大地推进了新军事变革的进程，提升了部队战斗力。比如，美军将电子商务模式用于作战领域而提出的“网络中心战”，借鉴“沃尔玛”等现代物流公司高效经营模式，将“即时后勤补给”的概念应用于战时后

勤保障，而产生的“聚焦式后勤”，建立了基于性能的后勤，实现了保障单元的精确化；通过系统集成推行组织体制变革，实现了指挥单元的扁平化和精确化管理；在联合作战思想指导下，作战单元实行了打破军种界限、按照职能组合部队的实践，以技术推进战术，以C<sup>4</sup>ISR为平台，打造“无缝隙”的总体部队，实现作战单元的一体化；基于质量和效益思想推进军队规模小型化；为吸引和保留优秀人才，坚持实施具有竞争力的工资和福利制度，积极推进志愿兵役制度，提高军人生活质量，实现军人职业化；以绩效管理为指导，高度重视虚拟现实训练和模拟推演训练、联合训练与演习，确立基于效果（绩效）的训练标准，而不是以时间为训练标准，实现部队训练模拟化；积极引导和培育创新性军事文化，等等<sup>[8]</sup>。几乎所有在企业行之有效的管理理论与方法，在美军都有所体现。2005年美国国防部《国防报告》仍然在强调“引进商业运作模式”和“实现效益化管理”。

由此可见，国防管理领域的变革符合公共管理变革的发展趋势，如果说传统的军队管理理论与传统的公共行政理论相对应，那么，今天的国防管理变革就与公共部门管理变革相呼应。

## 三、公共管理学科在国防管理领域的应用

为了概念界定方便，我们可以把公共管理学科在国防管理领域的应用与发展所形成的学科，称之为国防公共管理学科或“国防管理学”。我们知道，传统公共行政为公共管理的发展奠定了基础，但公共管理的发展汲取了更多学科的营养，已经成为与传统公共行政相并列的新的理论典范。从这个意义上来说，国防管理的发展也将成为与传统军队管理相并列的理论范式。这样，国防管理学的发展就要回答两个问题，一是国防管理学科的特征，二是国防管理与传统军队管理的区别。

### （一）国防管理学科特征

国防管理学科是公共管理学科在国防管理领域的应用与发展而形成的综合性学科，其学科的理论基础是公共管理学、军队管理学、国家安全学等。从国内外公共管理理论发展与国防领域的应用实践来看，国防管理是适应信息化条件下国防管理变革的一种新的管理模式，是一种强调责任、产出、绩效和参与管理，采用商业部门管理理论、方法和工具，来降低军队建设成本、提高国防系统运行效率、增强部队战斗力的管理新途径。其学科的主要特征有：

1、注重学科交叉，强调跨学科综合性。国防管理以公共管理学、军队管理学、国家安全学为基础，广泛吸收和运用工商管理理论、经济学、政治学、法学、心理学等相关学科理论，强调对问题开展跨学科的综合研究。特别强调学习和借鉴政府和企业的管理经验，注重引入已被证明行之有效的管理手段，比如成本效益分析、全面质量管理、战略管理、供应链管理、精确化管理、参与管理、知识管理、流程再造、学习型组织等。

2、研究对象和范围的广泛性。国防管理以国防相关领域的人、物及其相互关系为研究对象，涉及军队内部各部门、军工部门、政府机构和国际组织等，研究范围涉及国

防管理变革的各领域,比如军队组织的运行制度与机制、体制与编制、政策制定与评估等;研究主题涉及国防与国家安全事务、突发事件与多样化任务、国防科技工业与武器发展、国防动员与国防预算、国防战略与国防政策、军队人力资源规划、军人福利与职业保障等多个主题。

3、注重外部取向,强调效益性研究。国防管理以降低组织运作成本、提高组织运作效率、增强战斗力为目标,重视产出和结果、重视军队建设的效率和质量、重视组织战略和预算控制、重视绩效管理,以适应变动的外部环境。

4、注重研究方法更新,强调多样性。国防管理的研究既要进行实证分析,又要开展规范分析,案例分析、系统分析、比较分析和实验分析成为主要研究方法。综合运用经济科学、数理科学、系统科学的理论建立定量分析模型,注重定量定性相结合的分析方法是未来的发展趋势。

5、注重管理实践,强调现实性。国防管理面向国防管理实践,强调研究的针对性、现实性和指导性。

## (二) 国防管理与传统军队管理的区别

与传统军队管理相比,国防管理研究的对象、范围和主题更广;传统军队管理主要是服从命令,注重过程和程序,而国防管理不仅仅是服从命令,更重要的是高效率地完成使命并对结果真正负责;传统军队管理注重内部取向,关注投入和过程,而国防管理注重外部取向,关注产出、结果和绩效。

由此可见,公共管理学科在国防管理领域有着广泛的应用前景,随着国防管理学的逐步建立与完善,必将极大地推进国防管理变革。具体到我国而言,我们预测,该学科在国防管理领域的应用发展将集中在以下几个方面:

1、公共管理理论可为未来的国防管理变革提供新的理论依据,为编制体制调整、运行制度与机制优化、政策制定与执行的理论研究和实践提供指导,不断降低军队建设成本,适应信息社会的管理变革。

2、公共管理方法可为未来的宏观国防管理和微观部队管理提供新的方法手段,尤其是通过全面质量管理优化管理过程;通过战略管理优化顶层设计;通过供应链管理优化后勤保障;通过精确化管理优化管理机制;通过人力资

源规划优化队伍结构;通过参与管理增强官兵责任感;通过知识管理和学习型组织构建提高组织学习能力;通过流程再造优化管理程序;通过文化管理增强凝聚力。从而实现国防系统的整体优化,提高国防系统的运行效率。

3、公共管理工具可为未来的国防管理提供新的途径和手段,随着绩效测量与绩效管理、项目管理、人力资源动态规划、规划计划预算系统、政策分析与评估等信息化管理工具的推广和应用,转变管理模式,实现先进的管理与先进武器和高素质军事人才的结合,提升部队战斗力。

4、公共管理教学和科研将成为军事科研院所和学校的一个重要工作,着眼于培养新型军事人才管理和领导能力的专业设置和课程体系将日益受到重视,相当比例的生长学员在本科硕士阶段接受公共管理教育,养成与现代管理环境背景相匹配的素质能力。

5、以公共管理学科为平台,推动中外国防管理领域的交流。

## [参考文献]

- [1] 张梦中.论公共行政(学)的起源与范式转变(下)[J].中国行政管理,2001,(7):25-26.
- [2] 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.
- [3] 张正军.公共管理学的认同危机了[J].江海学刊,2002,(3):115-120.
- [4] 陈振明.公共管理学科发展的背景与特征[J].中国行政管理,1999,(12):48-50.
- [5] 蓝志勇.美国公共管理的发展轨迹及其对中国的启迪[J].中国行政管理,2006,(4):85.
- [6] 欧文·E·休斯.公共管理导论[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [7] 姜国兵.对公共管理学科生存与发展的反思[J].山东行政学院山东经济干部学院学报,2008,(2):98.
- [8] 刘诚.聚焦美军[M].北京:解放军出版社,2005.

(责任编辑:卢绍华)