



全国高等农林院校“十一五”规划教材

公共管理学

Gonggong Guanlixue

■ 帅学明 主编



中国农业出版社

全国高等农林院校“十一五”规划教材

公共管理学

帅学明 主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理学/帅学明主编. —北京: 中国农业出版社,
2008. 7

全国高等农林院校“十一五”规划教材

ISBN 978-7-109-12120-1

I. 公… II. 帅… III. 公共管理—高等学校—教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 077705 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 何晓燕

北京通州皇家印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 21

字数: 366 千字

定价: 29.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

主 编 帅学明

副主编 吴 江 朱广忠 刘小平

参 编 (以姓氏笔画为序)

王 华 王 崧 杨秋菊 张雪峰

尚明瑞 赵妮娅 韩建华

前 言

现代公共管理及其理论是兴起于20世纪70年代末期在西方国家发生的“新公共管理”运动，这场运动的目标是以解决政府和其他公共部门的管理问题为核心，融合各种学科的相关知识和方法，创立一个公共管理的新知识框架，以适应现实公共管理实践发展的迫切需要。于是，便形成了在理论基础、管理主体、管理对象和管理方法上均不同于传统的公共行政的这样一种新的管理理论和管理模式。

在我国，自20世纪90年代以来，随着经济和社会改革的不断深化，社会公共事务的内容迅速增长，“公共”领域不断扩展，旧有的管理模式已不能适应新形势对公共管理的要求。于是，自90年代中后期开始，对公共管理的研究成了我国学术界的热点之一，探讨公共管理理论及实践的各种著作不断问世，时至今日，对公共管理的研究仍然方兴未艾。与此同时，社会对公共管理人才的培养和教育也提出了新的要求。在这种形势之下，在对公共管理学科具有了一定研究的基础之上（本书主编曾于2004年出版了《现代公共管理学》一书），我们又推出了这部《公共管理学》教科书。

那么，作为公共管理概论性质的教科书，究竟应该包括一些什么样的内容呢？我们认为，首先，作为交叉性学科，公共管理学必须综合运用管理学、政治学、公共行政学、经济学、社会学、心理学、法学、哲学、现代科学技术等学科的知识 and 理论来丰富自己。其次，作为应用性学科，公共管理学要反映出作为实务的公共管理的内容；必须面向实际，研究并解决公共管理过程中出现的问题。

再次，作为一门知识，公共管理学要完整地反映出它的基础理论知识和基本内容；应尽量涵盖作为一级学科的“公共管理”之下的二级学科。最后，作为由公共行政管理和公共行政学变革而来的一种新的管理模式和学科，公共管理学在管理理念与方法上要有别于公共行政学。遵循着以上原则，借鉴了国内外最新研究成果，本书构建出了13章的内容体系，力求做到广度与深度兼顾、知识性与应用性兼顾、严谨性与可读性兼顾，较全面地反映出公共管理学科的基本面貌。

当然，具有当代意义的、科学严谨的中国公共管理学学科体系的建立，尚处于初始阶段，还需要相当长一段时间的社会实践与百花齐放、百家争鸣，才能使之逐渐成熟起来。因此，本教材的不足之处在所难免，诚望得到社会各界的指教。

本教材是全国高等农林院校“十一五”规划教材，在中国农业出版社的筹划之下，主要由在国内高校任教多年、具有丰富教学经验的教授、副教授、博士等编撰。本教材由帅学明任主编，吴江、朱广忠、刘小平任副主编。主编负责拟定编写大纲、设定编写体例、提出编写要求、协调编写关系和统稿、定稿，副主编协助主编工作。各章的撰稿人员是（以章次为序）：第一、二、三章：帅学明（广东海洋大学）；第四章：朱广忠（南京财经大学）；第五章：吴江、王崧（西南大学）；第六章：王华（西北农林科技大学）；第七章：尚明瑞（甘肃农业大学）；第八章：杨秋菊（上海金融学院）；第九章：吴江、张雪峰（西南大学）；第十章：韩建华（广东海洋大学）；第十一章：刘小平（贵州大学）；第十二章：赵妮娅（广东海洋大学）；第十三章：朱广忠（南京财经大学）。

本教材正式出版之前，其书稿还作为试用教材在广东海洋大学行政管理专业2007级研究生中进行了教学，取得了良好的效果。同时，该班同学还针对着该书内容提出了一些有益的建议；另外，在本教材的统稿、定稿阶段，广东海洋大学行政管理专业2007级研究

生吴郑伟、叶筱茜、徐涛、黄如跃、罗远等同学还协助主编做了资料整理、排版、文字校对等工作。

本教材的出版，要感谢中国农业出版社，是他们的运筹及具体操作而使本教材得以顺利出版；要感谢参与本教材编撰的七所高校及相关领导，是他们给予了参编者的支持而使编写任务得以顺利完成；要感谢使用过本教材初稿的全体研究生，是他们从受教者的角度对本教材提出了宝贵的意见及建议而使本教材得以完善；要感谢本教材所采用的参考文献的作者，是他们的研究成果为本教材的编撰奠定了基石并使我们拓宽了视野而少出现谬误；要感谢关心及帮助过本教材出版的其他人士，是他们的鼓励使编者克服了困难而最终实现目标。在此，本教材全体编写者向他们深深地鞠躬！

本教材主要作为高等院校公共管理类专业及其他相关专业的本科生、研究生适用教材，也可作为公务员教育、MPA教育及干部培训的教材，还可作为一般管理人员、研究人员的工作参考书，也可供其他对公共管理问题感兴趣的人士阅读。

编 者

2008年3月

目 录

前言

第一章 绪论	1
第一节 公共管理概述	1
一、公共管理的含义与特性	1
二、公共管理的产生与发展	4
三、公共管理与私人管理的区别	5
四、公共管理与公共行政的关系	7
第二节 公共管理学的定义与特征	8
一、公共管理学的定义	8
二、公共管理学的学科特点	9
第三节 公共管理学的研究内容与方法	10
一、公共管理学的研究内容	10
二、公共管理学的研究方法	13
本章小结	15
复习思考题	16
第二章 公共组织	17
第一节 公共组织概述	17
一、组织与公共组织的概念	17
二、公共组织的构成要素	19
三、公共组织的特征	20
四、公共组织的结构	21
第二节 政府组织	25
一、政府组织的含义与特征	25
二、政府组织的类型	27
三、政府组织体制	29

第三节 非政府组织	30
一、非政府组织的含义与特征	30
二、非政府组织的类型	32
三、非政府组织的管理	35
第四节 公共组织的变革	38
一、公共组织变革的动因	38
二、公共组织变革的目标与内容	39
三、公共组织变革的过程	42
本章小结	43
复习思考题	44
第三章 公共管理职能	46
第一节 公共管理职能概述	46
一、公共管理职能的含义与特性	46
二、公共管理职能的变化与发展	49
第二节 政府的基本职能	57
一、政府职能理论	57
二、政府的基本职能	59
第三节 非政府组织的作用	60
一、非政府组织的地位及活动领域	60
二、非政府组织的作用	61
第四节 公共管理职能体系	64
一、公共管理任务系统职能	65
二、公共管理程序系统职能	67
本章小结	69
复习思考题	70
第四章 公共政策	71
第一节 公共政策概述	71
一、公共政策的含义与特征	71
二、公共政策的类型	73
三、公共政策的基本功能	74
第二节 公共政策的制定	75
一、公共政策问题的确认	75

二、公共政策的规划	76
三、公共政策的合法化	78
第三节 公共政策的执行	79
一、公共政策执行的含义与作用	79
二、公共政策执行的原则	80
三、公共政策执行的一般步骤	84
四、公共政策执行的影响因素	88
第四节 公共政策的评估	94
一、公共政策评估的含义与作用	94
二、公共政策评估的一般标准	95
三、公共政策评估的障碍分析	95
四、公共政策评估的结果处理	97
本章小结	98
复习思考题	98
第五章 公共物品管理	99
第一节 公共物品的概念与特征	99
一、公共物品的概念	99
二、公共物品的特征	99
第二节 公共物品的类型与供给	102
一、公共物品的类型	102
二、公共物品的消费特点	104
三、公共物品的供给方式	105
四、公共物品供给的效率	108
第三节 公共物品的外部性及其纠正	110
一、公共物品外部性的含义与特征	110
二、政府对公共物品外部性的纠正	111
本章小结	114
复习思考题	115
第六章 社会保障管理	116
第一节 社会保障概述	116
一、社会保障的含义与特征	116
二、社会保障的功能	119

三、社会保障的基本内容	120
第二节 社会保障管理体制	124
一、社会保障管理体制的含义及其构成	124
二、建立社会保障管理体制的基本原则	125
三、社会保障管理机构的设置	127
四、社会保障管理体制的类型	128
第三节 我国社会保障管理体制的改革	129
一、国外社会保障管理经验的借鉴	129
二、我国社会保障管理体制的现状和存在的问题	134
三、建立新的社会保障管理体制的基本原则	135
四、完善我国社会保障管理体制的措施	137
本章小结	139
复习思考题	140
第七章 资源与环境管理	141
第一节 资源与环境概述	141
一、资源的概念与分类	141
二、我国自然资源的特点与现状	143
三、环境的概念与分类	147
四、我国自然环境的基本现状	148
第二节 国土资源和自然资源管理	149
一、我国资源管理中存在的主要问题	149
二、国土资源的管理	150
三、自然资源的管理	153
第三节 环境管理的内容和基本制度	155
一、环境管理的内容	155
二、环境管理制度	160
本章小结	167
复习思考题	168
第八章 公共部门战略管理	169
第一节 公共部门战略管理概述	169
一、公共部门战略管理的含义与特征	169
二、公共部门实施战略管理的必要性	173

三、公共部门战略的类型	174
第二节 公共部门战略管理过程	176
一、战略管理环境分析	176
二、战略规划	178
三、战略实施	179
四、战略评价	180
第三节 公共部门战略管理的改进与发展	182
一、公共部门战略管理中的问题	182
二、公共部门战略管理的改进	182
三、公共部门战略管理发展的新趋势	184
本章小结	185
复习思考题	187
第九章 公共部门人力资源管理	188
第一节 公共部门人力资源管理概述	188
一、公共部门人力资源管理的含义与特点	188
二、公共部门人力资源管理的目标和基本职能	190
三、现代人力资源管理与传统人事行政管理的区别	192
第二节 公共部门人力资源开发	193
一、公共部门人力资源开发的含义与特点	193
二、公共部门人力资源开发的主要内容	195
三、加速我国公共部门人力资源开发的对策	196
第三节 国家公务员制度	199
一、公务员与国家公务员制度的概念	199
二、西方国家公务员制度	200
三、我国公务员制度的建立	205
四、我国公务员制度的基本内容	207
五、我国公务员制度的完善	207
本章小结	209
复习思考题	210
第十章 公共部门绩效管理	212
第一节 公共部门绩效管理概述	212
一、公共部门绩效管理的含义与作用	213

二、公共部门绩效管理的特点	215
第二节 公共部门绩效评估	216
一、公共部门绩效评估的含义与构成要素	216
二、公共部门绩效评估的指标体系	218
三、公共部门绩效评估的程序	222
四、公共部门绩效评估的方法	223
第三节 公共部门绩效管理的问题与对策	225
一、公共部门绩效管理中存在的问题	225
二、改进公共部门绩效管理的策略	227
本章小结	231
复习思考题	231
第十一章 公共管理法制与伦理	233
第一节 法制与伦理概述	233
一、法制的概念与特征	233
二、伦理的概念与特征	236
三、法制与伦理的规范功能	237
第二节 公共管理法制	238
一、公共管理法制的概念与特征	238
二、公共管理法制与行政法制的联系与区别	239
三、公共管理法制的的基本原则	240
四、公共管理法制的内容	243
五、我国公共管理法制建设	244
第三节 公共管理伦理	246
一、公共管理伦理的含义及其与行政伦理的联系和区别	246
二、公共管理伦理的构成	248
三、公共管理伦理的类型	248
四、公共管理伦理的实现	249
五、我国公共管理伦理建设	250
第四节 公共管理责任	252
一、公共管理责任的含义与特征	252
二、公共管理责任的构成要件	253
三、公共管理责任的确认	255
四、公共管理主体的公共责任及其实现机制	256

本章小结	258
复习思考题	258
第十二章 公共管理监督与控制	260
第一节 公共权力及其运行	260
一、权力与公共权力的含义	260
二、公共权力的特征	262
三、公共权力的运行	263
四、公共权力的制约	264
第二节 公共管理监督	267
一、公共管理监督的含义与作用	267
二、公共管理监督的原则及方法	269
三、公共管理监督体系	270
第三节 公共管理控制	274
一、公共管理控制的含义与类型	274
二、公共管理控制的基本构成要素	276
三、公共管理控制的基本原则	276
四、公共管理控制的过程	277
本章小结	280
复习思考题	281
第十三章 公共管理方法与技术	282
第一节 传统的公共管理方法	282
一、行政方法	282
二、经济方法	283
三、法律方法	283
四、思想教育方法	284
第二节 目标管理方法	284
一、目标管理的含义与特征	284
二、目标管理的类型与功能	285
三、目标管理的程序	288
第三节 社会调查研究方法	290
一、抽样调查法	290
二、问卷法	293

三、文献调查法	294
四、其他调查研究方法	295
第四节 决策方法与技术	295
一、头脑风暴法	296
二、对演法	297
三、德尔斐法	298
四、集体磋商法	299
五、加权评分法	300
六、决策树法	302
第五节 系统分析方法与技术	303
一、系统分析的概念	303
二、系统分析的定性分析方法	303
三、系统分析的定量分析方法	306
第六节 电脑信息技术	308
一、社会计算机化	308
二、公共管理信息化	309
本章小结	312
复习思考题	313
主要参考文献	314

第一章 绪论

重点提示:

管理作为人类社会普遍存在的一种活动,由来已久。研究人类社会管理活动的学科——现代管理科学已发展成为一个庞大的学科体系,公共管理学是其分支学科之一。公共管理是一种管理模式,是公共组织为了实现公益目的而对社会公共事务所进行的管理活动,它是一种综合性的管理活动。公共管理学是研究公共管理实践活动及其发展规律的科学,它具有非常广泛的内容和研究领域。学习和研究公共管理学,掌握现代公共管理的规律,对于实现我国公共管理的科学化、民主化、法制化以及推动社会主义现代化建设具有十分重要的意义。本章作为全书的纲领,客观地阐明了公共管理及公共管理学的基本概念和知识体系,以及与之相关的一些基本理论和实践问题。通过本章的学习可以较好地把握住全书的脉络。

第一节 公共管理概述

一、公共管理的含义与特性

(一) 公共管理的含义

公共管理(public management)是由“公共”和“管理”两词组合而成,“公共”是一个与“私人”相对的概念。究竟什么是公共管理?在学术界众说纷纭,莫衷一是。截至目前,对公共管理含义的理解主要有三种:一种认为早期的公共管理产生于人类社会的诞生,自从有了群体生活就有了公共管理;一种认为现代科学意义上的公共管理是发端于19世纪末,就是行政管理或公共行政的别称;一种认为严格意义上的公共管理是产生于20世纪70年代以后的“新公共管理”运动,这场运动的目标是以解决政府和其他公共部门的管理问题为核心,融合各种学科的相关知识和方法,创立一个公共管理的新知识框架,以适应现实公共管理实践发展的迫切需要。于是,便形成了在理论基础、管理主体、管理对象和管理方法上均不同于传统的公共行政的这样一种新的管

理理论和管理模式。

当然，现在学术界讨论的焦点主要是集中在最后一种对公共管理的理解上。

首先，从国外学者对公共管理的解释来看。皮瑞和克莱姆认为：“公共管理是一种新的途径，它是传统公共行政的规范取向以及一般管理之工具取向的结合体”。卡尔森和欧尔曼认为：“公共管理是对行政的一般方面科际整合的研究……它将人力、财政、物资、信息和政治资源的管理与管理学的计划、组织、控制职能相融合。”休斯认为：“与管理相比，行政的范围更狭小，功能更有限，因此，从公共行政到公共管理的变化意味着理论和功能的变化。”他又说：“管理包括着行政，但同时意味着以最大化的效率实现组织目标以及对结果的责任……公共行政的焦点在于过程、程序以及顺序性，而公共管理包括得更多。公共管理者不仅仅遵循指示，而且关系达成结果以及为达成结果而承担的责任。”^①

其次，从我国学者对公共管理的理解来看。陈振明认为：“公共管理是公共组织提供公共物品和服务的活动，它主要关注的不是过程、程序和遵照别人的指示办事以及内部取向，而更多是关注取得结果和对结果的获得负个人责任。”陈庆云认为：“公共管理是指那些不以营利（不以追求利润最大化）为目的，旨在有效地增进与公平地分配社会公共利益的调控活动。”张成福认为：“公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量，广泛运用政治的、经济的、管理的、法律的方法，强化政府的治理能力，提升政府绩效和公共服务品质，从而实现公共的福祉与公共利益。”^②刘熙瑞认为，公共管理是“以政府为核心的多元社会行为主体及其组成的网络化结构，为了最大限度地实现和增进公共利益，广泛运用公私领域提供的各种方法和方式，在公众参与、参加及制约下对社会公共事务所实施的管理活动。”^③黎民认为：“所谓‘公共管理’是指政府为代表的公共部门依法通过对社会公共事务的管理，以保障和增进社会公共利益的职能活动。”^④最后，夏书章归纳为，公共管理应分为“只限于政府工作的狭义的公共管理”和“不限于指政府工作的广义的公共管理”。^⑤

通过以上分析，我们认为：公共管理是指以政府为核心的公共组织为了实

① 张成福，党秀云．公共管理学．北京：中国人民大学出版社，2001年版：第2~4页

②⑤ 帅学明．现代公共管理学．广州：华南理工大学出版社，2004年版：第2页

③ 刘熙瑞．中国公共管理．北京：中共中央党校出版社，2004年版：第41页

④ 黎民．公共管理学．北京：高等教育出版社，2003年版：第15页