



GONGGONGGUANLIXUEGAILUN  
**公共管理学概论**

张成福 党秀云 编著

中国城市出版社

# 公共管理学概论

张成福 党秀云 编著

中国城市出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

公共管理学概论/张成福、党秀云编著. —北京: 中国城市出版社, 2004.12

ISBN7-5074-1665-8

I. 公… II. 张… III. 公共管理-概论 IV.D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第132016号

---

责任编辑 何玉兴 李红  
封面设计 田杰华  
责任技术编辑 张建军  
出版发行 中国城市出版社  
地 址 北京市朝阳区和平里西街21号 邮编 100013  
电 话 84275833 传真 84278264  
总编室信箱 citypress@sina.com  
经 销 新华书店  
印 刷 合肥芳翔印刷有限责任公司  
字 数 243千字 印 张 9.5  
开 本 850 × 1168(毫米) 1/32  
版 次 2004年12月第1版  
印 次 2006年10月第4次印刷  
定 价 12.60元

---

版权所有，盗印必究。

属印装质量问题印厂负责调换 联系电话: 0551-4658958

# 说 明

公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织，尤其是政府组织的管理活动及其规律的科学。它是一个科际整合的交叉学科，也是以解决公共问题为导向的应用学科。根据新形势下社会公共管理现代化、科学化和专业化的要求，为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，近年来，我国在公共管理的研究和教学方面明显加大了力度，公共管理的研究和教学因而取得了长足发展。

公共管理学是公共管理专业的重要专业课程，为配合广大学员学习公共管理学理论的需要，我们特聘中国人民大学公共管理学院副院长、博士生导师张成福教授编写了这本《公共管理学概论》教材。

本书力求体现的特色为：第一，系统完整，基本涵盖了公共管理学的主要理论和基本问题；第二，反映国内外公共管理研究领域的最新成果，为读者提供本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，兼顾成人学习的特点，重视应用性，注重能力的培养；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合起来，理论联系实际。本书适合于党校、行政学院、高等院校和其他高等教育有关专业使用。

公共管理实践尚在不断发展中，公共管理理论将随着实践的发展而不断发展和完善。书中若有不当之处，望广大读者提出批评建议，以便我们进一步修订、完善。

中国城市出版社

中共中央党校函授学院

2006年5月

# 目 录

<b>第一章 公共管理导论</b> .....	1
第一节 公共管理的性质 .....	1
第二节 新公共管理 .....	8
第三节 公共管理者的角色与技能 .....	10
<b>第二章 公共组织</b> .....	21
第一节 公共组织概述 .....	21
第二节 公共组织结构 .....	27
第三节 公共组织机构设计的原则 .....	31
<b>第三章 公共部门的战略管理</b> .....	39
第一节 战略管理的性质 .....	39
第二节 公共部门战略管理过程 .....	43
第三节 公共部门的战略规划与战略管理 .....	46
第四节 公共部门战略管理的问题及改进 .....	51
<b>第四章 公共决策</b> .....	55
第一节 公共决策的特性 .....	55
第二节 公共决策的程序和方法 .....	60
第三节 现代公共决策体制 .....	68
第四节 公共决策的科学化和民主化 .....	75
<b>第五章 公共决策的执行</b> .....	79
第一节 公共决策执行概述 .....	79

第二节	公共决策执行的过程 .....	86
<b>第六章</b>	<b>公共组织中的领导 .....</b>	<b>99</b>
第一节	领导概述 .....	99
第二节	领导者的素质 .....	103
第三节	领导影响力 .....	109
<b>第七章</b>	<b>公共部门人力资源管理 .....</b>	<b>115</b>
第一节	公共部门人力资源管理的性质 .....	115
第二节	公务人力资源的获取 .....	119
第三节	公务人员的激励与维持 .....	125
第四节	公务人员的培训与发展 .....	136
<b>第八章</b>	<b>公共财务管理 .....</b>	<b>141</b>
第一节	公共财务管理的性质 .....	141
第二节	公共预算 .....	144
第三节	政府会计 .....	158
第四节	政府财务报告 .....	161
第五节	政府审计 .....	165
<b>第九章</b>	<b>信息资源管理与电子化政府 .....</b>	<b>170</b>
第一节	信息与公共管理 .....	170
第二节	公共管理信息系统 .....	174
第三节	电子化政府 .....	179
<b>第十章</b>	<b>公共部门的绩效管理 .....</b>	<b>196</b>
第一节	绩效管理的性质与作用 .....	196
第二节	公共部门绩效评估与衡量的一般性指标 .....	199
第三节	标杆管理与绩效管理 .....	202

第四节	公共部门绩效管理的问题以及改进策略	205
<b>第十一章</b>	<b>公共管理的法治化</b>	<b>209</b>
第一节	公共管理的法治化及其意义	209
第二节	公共管理法治化的基本要求与内容	212
第三节	违法行政与行政法律责任	217
第四节	公共管理法治化的标志及其实现途径	222
<b>第十二章</b>	<b>公共管理的责任与监督</b>	<b>227</b>
第一节	公共管理的责任	227
第二节	行政监督与责任	231
第三节	立法控制与责任	236
第四节	司法控制与责任	243
第五节	公民参与与责任的维护	248
<b>第十三章</b>	<b>公共管理的伦理</b>	<b>252</b>
第一节	公共管理职业伦理的重要性	252
第二节	公共管理的职业伦理	255
第三节	公共管理伦理的实现	260
<b>第十四章</b>	<b>全球化下的政府再造</b>	<b>265</b>
第一节	政府再造的涵义与背景	265
第二节	企业型政府的基本理念	268
第三节	当代西方各国的政府再造	274
第四节	面向二十一世纪的中国政府再造	281

# 第一章 公共管理导论

## 第一节 公共管理的性质

### 一、何谓公共管理

自从 20 世纪 70 年代以后，各种冠以公共管理的研究著述层出不穷，但何谓公共管理，可以说是众说纷纭。正如公共管理学者莱恩所言：“将公共管理已经作为学术研究的一个焦点的辩解基本上是武断的，这个词仍然是含义不明的。”学者魏特克将现阶段公共管理研究领域比喻为“变形虫”，以说明其研究重点、范围皆处在不断变化与发展之中，这种比喻的确比较恰当。

虽然人们很难给公共管理下一个明确的定义，而且事实上其含义也在不断变化之中，但这并不意味着对其下定义是徒劳之举，因为某个定义反映了人们在不同时期对公共管理的理解，这有助于我们理解公共管理的性质及范围。

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。公共管理的重点是将公共行政作为一门职业，并将公共管理者视为职业的实践者，而非政客或政治家。

卡尔森和欧尔曼认为，“公共管理是对行政的一般方面进行整合的研究，……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。”

奥托、海蒂和沙夫里茨认为，公共管理是公共行政或公共事务广大领域的一部分，其可谓综合了公共行政的方案设计与组织重建、政策与管理规划、经由预算制度进行资源分配、财务管



理、人力资源管理以及各种方法与艺术。公共管理将公共行政视为一门职业，将公共管理者视为职业的实践者。公共管理关注那些能够将理念、政策转化为行动规则的管理工具、技术、知识和技巧。

波兹曼与史陶斯曼认为，“公共管理就是对政治权威的管理。如果不考虑组织的性质，大部分管理工作和任务是具有共通性的。但公共管理的主要领域是在政治系统下，一旦政治权威进入管理领域，管理的游戏规则就会改变”。在他们看来，公共行政一词几乎与政府官僚组织相关联，而公共管理一词更具弹性。

胡根斯认为，“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”。“公共行政是服务公众的活动，公务员执行从其他方面产出的政策。他关注程序，将政策转化为行动以及机关管理。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，而且关注达成结果以及为达成结果而承担的责任。”

从上述列举的定义和观点可以看出，由于每一个人分析和认识的角度不同，出发点不同，可能对公共管理有不同的理解，这也反映了公共管理作为一个研究领域仍然缺乏共识。我们不能明确地界定公共管理的性质这一事实并不意味着公共管理的不存在，事实上，全世界都在关注公共管理的改进问题。

我们认为，公共管理代表着知识界和实务界对实现一种良好政府治理的努力、希望和探索，即期望建立一个有能力的、负责任的、有效率的，更能体现和实现民主社会基本价值的，不同于传统官僚导向的政府组织、政策及运作模式的新政府治理。

何谓公共管理，我们倾向于这样去界定：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、管理的、法律的方法（特别是科学管理的方法），强化政府的治理能

力，从而达到提升政府绩效和服务品质的目的。公共管理作为公共行政和公共事务广大领域的一个组成部分，其重点在于将公共行政视为一门职业，而将公共管理者视为这一职业的实践者。据此，我们认为，公共管理的性质在于：

- (1) 公共管理承认政府部门治理的正当性；
- (2) 公共管理强调政府对社会治理的主要责任；
- (3) 公共管理强调政府、企业、社会的互动以及在处理社会及经济问题中的责任共负；
- (4) 公共管理强调多元价值；
- (5) 公共管理强调政府绩效的重要性；
- (6) 公共管理既重视法律、制度，更关注管理战略、管理方法；
- (7) 公共管理将政府行政视为一种职业，而将公共管理者视为职业的实践者。

## 二、公共管理的特质

公共管理有何特质，或者说到底在哪些方面区别于私人部门的管理，这是一个一直争论不休的问题。在公共管理的研究中，依波斯曼的看法，认为存在着公共政策学派（P 途径）以及企业管理学派（B 途径）。企业管理学派（B 途径）下的公共管理偏好运用企业管理的原则，对公私部门之间的差异不作严格的区分，而以经验性理论发展作为公私组织差异解释的基础。在许多公共管理学者眼里，公共管理与企业管理不存在本质上的差异，因而称之为类同管理，“师法企业”便成为这类理论者和实践者的口号。而另外一些公共行政以及公共管理的学者，强调二者是存在着巨大的差异的。从规范理论的角度来看，强调公私管理之间的区别以及联系，对于理解公共管理的特质是十分有益的。

从现实来看，公共部门与私人部门的界线尽管不是那么明晰，二者皆为整个社会不可或缺的有机组成部分，公域或私域往

往是相连的和互动的，而不是分离的。现在人们多倡导政府治理中的公私伙伴关系和责任共担便是典型。但是以政府为核心的公共部门与私营企业毕竟是两种不同类型的组织和实体，其组织性质决定了二者之间存在着本质的差别，反映在组织管理和运作中，不可避免地出现差异。现将二者的差异分析如下：

1. 政治权威与经济权威。公共管理是一种活动，这种活动在本质上是国家的活动。公共管理不可避免地包括政治权威的作用（也存在着非权威的作用）。公共管理的主体乃为政府，政府与企业组织及其他组织的区别，正如查尔斯·林德布洛姆所言的：“对于任何既定的人民，一个政府在这个意义上是存在的，即作为对他们行使权威的集团之一，它拥有对其他一切人或权利要求的权威，不会遇到来自于一个与之平起平坐的权利要求者的挑战，它在维护自身秩序方面具备于其他一切组织之上的普遍权威。在冲突的情况下，它也许无法使其声称的优先权生效；在某些场合它甚至可能无法谋求实行优先权。但是它对优先权的要求的普遍性和惟一性，使它与众不同”。从这个意义上讲，波斯曼认为的公共管理就是对政治权威的管理，的确说明了公共管理的本质。政府虽然是公共服务的提供者，但也是政治权威的执行者，所以许多公共管理活动本身即有强制性，当人民有违反法令的事情发生时，其便可以在职权范围内依法予以处理，而其他组织则不具有这种公权力。

私人部门或组织的管理，在很大程度上也是权威的行使，但这种权威非政治权威，可称之为市场的权威或经济的权威。这种权威非制度与法律所授予，而是来自经济性的市场力量。私人组织的控制力主要来自市场，因此其管理行为受制于市场力量。私人组织的权威在很大程度上取决于其在市场上的竞争力，这种权威往往不能以国家的强制力为后盾。

2. 多元制衡与自主性。公共管理是在国家民主宪政的框架下进行的，在民主宪政国家，公共管理的权威是割裂的。一般来

讲，政治愈民主的国家愈注意政治权威的分立与制衡，政府部门虽然较重视层级节制的权威，但大多数情况下，它仍然处在各种政治力量（如立法、司法、政党、利益集团等）相互作用的场之中。因此，公共管理过程，充满了政治的气氛，充满着政治的考虑。在集权国家，公共管理更是受到少数专权者的摆布。在此情况下，公共管理的自主性自然受到影响。与公共管理相比，私人部门的管理，固然也受到外在各种权威的影响，受政治环境的影响，但这种影响与公共管理不可比拟。公共管理只有有限的管理自主权但却有复杂的政治界面，而工商企业或私人部门管理则有相对充分的管理自主权。

3. 公共利益与私人利益。公共管理从本质上是国家目的之一的国家作用和活动，而所谓的国家目的，具体而言，就是指公共利益而言，政府具有促进和实现公共利益的义务和责任，这是公共管理区别于私人部门管理的一个重要特征。尽管人们很难精确地界定公共利益是什么，但不能置疑的是，公共管理应当将公共利益作为自己行动的出发点，否则，公共管理者便成为私利的谋取者，而不是公益的信托者。事实上，当代公共管理的一个核心议题便在于保证政府及其管理者能够代表并回应公共的利益，否则的话，民主政治又有何存在的价值呢？相反，私人企业和组织往往是个人利益最大化的追求者，经济利润不仅仅是其管理的底线，而且往往被视为积极的经济和社会的善，当然企业对于经济利益的追求，不能损害社会中其他人的权益和利益。

但是，公共利益与私人利益并非完全处于对立的关系，有时二者可以相得益彰，互蒙其利，所谓“大私至公”便包含其理。不过，公益和私益有时是对立的，因而无法兼顾，如企业为追求利益，大肆污染环境的情形。在此情况下，公共管理部门代表国家，经利害权衡后，对企业进行某种限制，以维护公共利益。当然，政府为追求公共利益而限制人民的自由权利时，不能逾越必要的限度。

4. 法的支配与意志自治。从管理与法的角度来看，由于法律系人民意志的表现，具体执行法律的内容，无异于实现公共利益。因此，为实现政府任务，达成政府的目的，政府部门可依不同的具体情况，采取不同的行政作用。但是应在法律容许的范围内，受到法的支配，这是法治国家的基本要求和原则。事实上，在近现代民主宪政发展过程中，政府施政应受法的约束，确立了法律优位和法律保留的原则，对于政府而言，“凡是法律未允许的便是非法的”。尽管这一消极法治原则被后世的积极法治主义所替代，在现实管理中政府拥有广大的自由裁量权，并发展拥有“行政保留权”，但法治政府的基本内核并没有发生根本性的改变。

在法治国家，一切组织的运作需在国家法律框架下进行，这是一个基本规则，其目的是更大地保障私人领域的权益，从而减少暴政的侵害。对于私人领域的管理而言，相比较于公共管理的严格受法的支配而言，其更多遵循的是契约自由和意志自治，拥有高度的管理裁量权，其内部管理和外部的交易活动完全可以按自己的意志而为之。

5. 政府与市场。公共管理与私人部门的管理的一个最重要之处在于政府与市场的区别与差异。政府与市场是现代社会的两大控制体系，如果不考虑政治制度上的差异，国与国之间的差异可能便是政府替代市场不同以及市场替代政府的不同。与企业组织不同，政府提供的产品以及服务往往面对的不是自由、竞争性的市场。具体而言，这种差异表现在：

(1) 垄断与市场。私人部门所提供的产品和服务，多有竞争者。反之，公共部门所提供的服务，往往是只有一家，别无选择，因为我们只能有一个行使治权的治理部门，公共部门往往缺乏竞争的压力。

(2) 公共产品与私人产品。政府部门提供的是公共产品或准公共产品，这些产品和服务具有不可分割性、非排他性；而私人

部门提供的产品和服务为私人产品，是可以分割的、排他的，价格也是可以衡量的。

(3) 自由与依赖。消费者在购买私人产品时，可以自由选择；而公共部门所提供的产品或服务，公民没有自主决定的权利。

(4) 利润与支持。私人部门大都以利润为导向，而利润的多少取决于顾客的满意，顾客导向很容易成为其经营的目标；而政府往往缺乏服务的动机。

远离市场的压力，这的确是公共部门绩效不佳的一个重要原因，近几年来，许多公共管理学者主张通过市场化、模拟市场机制等办法来提高政府的绩效，这的确是一个新的途径。

6. 多元理性与经济理性。公共部门处在社会各种力量作用的中心，公共管理事实上也承担着社会价值权威性分配的职责。在这个变革的、多元发展的社会中，社会利益是多元的，社会的价值也是多元的，而且利益和价值之间往往是冲突的，政府往往需要在多元的、甚至是冲突的利益和价值之间作出平衡和抉择。因此，政府治理中的理性往往是多元理性，应考虑各种利益和价值的平衡，而非单一向度的考虑，如效率与平等、改革与稳定、个人利益与公共利益的平衡等等。私人部门的管理，因其组织属性所定，加之职能有限，管理问题涉及的人口较少，影响面小，不易形成整体社会作用，其管理大多为工具的经济理性的考虑，而往往不顾及或少顾及其他理性的考虑。

上述几个方面并不完全概括了公共管理与私人部门管理的区别，但无疑是几个重要的方面。但是，作为管理活动，无论是公共管理，还是私人部门的管理，的确有许多共同之处或相似的地方：公共管理和私人部门管理都需要政策管理，包括制定目标规划、实施方案、执行与评估问题；都要涉及内部资源的整合与管理问题，如人力资源、财政资源、信息资源、组织资源等；都要处理和管理外部关系等等。同时，许多科学的管理方法、技术都

可加以改进，运用在各自的管理情境之中。

公共管理与私人部门管理的确存在着差别，认识这些差别有助于我们更好地理解公共管理的性质，明确公共管理的责任和义务，了解公共管理的运作过程，以便更有效地从事公共管理。当然，也不能过分扩大二者之间的差异。在进入 21 世纪的今天，公共管理和私人管理的学者和实践者，都应以开放的心灵，以学习者的姿态，相互学习和借鉴，以达到共生共荣、共同发展的目的。

## 第二节 新公共管理

### 一、新公共管理的兴起

自 20 世纪 80 年代以来，西方各国为了应对财政危机和政府的信任赤字、绩效赤字，均开始了大规模的政府改革。政府管理的运作发生了变化，由传统的、官僚的、层级节制的、缺乏弹性的行政，转向市场导向的、因应变化的、深具弹性的公共管理。这股浪潮，被赋予不同的称号，如新右派、新治理、管理主义、企业型政府、以市场为基础的公共行政等，但却可被通称为“新公共管理”。依据世界经济合作及发展组织的界定，这些国家所展现的具体行动，可以包括：（1）企业管理技术的应用；（2）服务及顾客导向的强化；（3）公共行政体系内市场机制及竞争功能的引入。其共同特征则是引进公共管理的理念、技术及模型。学者休斯认为，这种变化，并不仅是一种改革或管理形态的变化，而是政府角色与市民关系产生了本质变化，一个公共部门管理的新典范已然呈现。

新公共管理到底是什么？著名的公共管理专家胡德曾归纳了新公共管理的 7 个要点：

（1）即时的专业管理。这意味着让公共管理者管理并承担责任。

（2）标准明确与绩效衡量。管理的目标必须明确，绩效目标

能被确立并加以衡量。

(3) 强调产出控制。用项目与绩效预算取代传统的预算，重视实际成果甚于重视程序。

(4) 转向部门分权。打破公共部门的本位主义，破除单位与单位之间的藩篱，建构网络型组织。

(5) 转向竞争机制。引进市场竞争机制，降低成本及提高服务品质。

(6) 强调运用私营部门的管理风格、方法和实践。

(7) 强调资源的有效利用。

## 二、新公共管理的基本特征

学者法汉姆及霍顿在综合其他各家看法的基础上，认为新公共管理具有以下特征：

(1) 采取理性途径的方式处理问题，亦即在设定政策目标及阐明政策议题时特别强调战略管理所扮演的角色及作用。

(2) 重新设计组织结构，其目的在于使政策制定与执行相分离，并且对服务的传输都必须建立起一个赋予责任的行政单位。

(3) 改变组织结构，促进官僚体制更为扁平化，授权给管理人员，以利绩效目标的实现。

(4) 依据经济、效率、效能等标准来衡量组织成就；发展绩效指标，使组织的成就能够被加以比较和测量，并据此进一步提供信息来作为未来决策的参考。

(5) 改变现行的政策，使公共组织能从传统公共服务价值所支配的文化中，转换成为“新公共服务模式”，强调与市场及企业价值相适合的文化。

(6) 运用人力资源管理技术，其目的在于淡化集体主义的色彩而采取个人主义的途径，包括寻求动员员工的支持和承诺，来持续地进行结构与组织的变革。

(7) 试图建立一种弹性、回应性及学习的公共组织，并发展



一种将大众视为顾客、消费者及市民的“公共服务导向”(Public Service Orientation), 公共服务不再由专业的供给者来支配, 而是以回应人民真正的需求来提供公共服务。

(8) 以契约关系来取代传统的信托关系。从总体上来看, 新公共管理以自利人(Self-interest)为假设, 基于公共选择代理人理论及其交易成本理论, 以传统的管理主义和新泰罗主义为基点而发展起来的, 其核心点在于: 强调经济价值的优先性、强调市场机能、强调大规模使用企业管理的哲学与技术、强调顾客导向的行政风格。新公共管理毕竟代表着现实世界中人们持续不断改进政府, 实现理想政府治理的一个努力方向。它是否意味着政府治理的一个新典范时代的到来, 现在下结论仍为时过早。

### 第三节 公共管理者的角色与技能

公共管理者, 在现代民主国家, 是经法定程序进入政府, 担任政府公职, 行使公权力, 并从事公务管理的公职人员。公共管理者, 广义上讲包括民选的与任命的两大类, 而任命的公共管理者又可区分为政治性任命人员以及经文官考试录取的常任文官或公务员。依其职务等级可以分为高级公共管理者、中级公共管理者与基层公共管理者。

公共管理者是受国家和公民的委托, 行使公权力, 负责运用资源及指挥公务人员, 达成政府施政目标的人。如果我们将政府视为一个企业或事业单位, 公共管理者便是公共经理人。与过去的时代相比, 如今的公共管理者的角色更加复杂, 其责任更为重大, 公民和社会对其期望更高。同样, 现代的公共管理性质对公共管理者的技能提出了更高的要求。

#### 一、管理者的角色

管理理论家和实践着的管理者长期以来一直探讨和界定管理