

**PUBLIC
MANAGEMENT SERIES**

公共管理系列教材

Public Management

公共管理学

张志刚 主编



大连理工大学出版社

Public Management

公共管理学

Public
Management

公共管理学

陈文海 主编

中国社会科学出版社

PUBLIC
MANAGEMENT SERIES

公共管理系列教材

Public Management

公共管理学

张志刚 主编



大连理工大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学/张志刚主编. —大连:大连理工大学出版社, 2008. 12

ISBN 978-7-5611-4508-1

I. 公… II. 张… III. 公共管理 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 187676 号

大连理工大学出版社出版

地址:大连市软件园路 80 号 邮政编码:116023

发行:0411-84708842 邮购:0411-84703636 传真:0411-84701466

E-mail: dutp@dutp. cn URL: <http://www.dutp. cn>

大连理工印刷有限公司印刷 大连理工大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm×240mm	印张: 24.5	字数: 494 千字
2008 年 12 月第 1 版	2008 年 12 月第 1 次印刷	

责任编辑: 汪会武 千 川	责任校对: 靖 萱
封面设计: 波 朗	

ISBN 978-7-5611-4508-1

定 价: 42.00 元

前言

公共管理学(Public Management or Public Administration),是一门综合运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法,研究以政府组织为核心的公共部门管理公共事务活动及其规律的学科体系。在西方国家中,公共管理学滥觞于20世纪初形成的行政学和60~70年代流行的新公共行政学,后来在70年代受西方“政府再造”运动的影响并受公共政策和工商管理两个学科取向的影响和启发而逐渐发展起来。如今它已经成为融合了公共政策、公共事务管理等多个学科方向的大学科门类。

我国对公共管理学的研究兴起于20世纪末,1997年教育部研究生培养学科调整后才正式成为管理学大门类下的一级学科。目前它包含原行政管理、社会医学与卫生事业管理、教育经济与管理、社会保障、土地资源管理等五个二级学科,成为具有良好发展前景的新型学科。经过了近十年的蓬勃发展,不论是在理论研究还是在实践中,公共管理学都成为显学。

我们是在20世纪末随着全国公共事业管理专业和公共管理硕士(MPA)专业学位教育的兴起开始涉足这一研究领域的。在学习、研究和教学的过程中,备感这一领域的广阔和内容的复杂,而且,伴随着我国公共管理实践的开展和各项体制改革的深入,更感觉到深入研究公共管理具有十分重要的现实意义和历史意义,同时也感到适应和融入这一领域的艰难。这也是“学,然后知不足;教,然后知困”的过程。

作为一门新兴学科的公共管理学,虽然目前国内尚无统一的教科书逻辑体系,但是,对于其基本的理论体系框架则有了较为清晰的认识。基于目前学术界公认的理论体系,撰写一部既能反映当前研究水平,又能满足教学需要,同时又能对广大公共管理实际工作者理论学习和实际工作需要有所裨益的教科书,是我们几年来的愿望。我们在借鉴和学习中外公共管理理论成果的基础上,结合我们在教学和研究中的体会共同

编写了这本《公共管理学》。倘若这本教材的出版能够对广大读者在学习、教学、研究和实际工作中有所帮助,我们将感到由衷的欣慰。

我们编写的这本《公共管理学》教科书,在逻辑上可分为五个层次,一是阐释了公共管理的含义、特点以及与其他管理的关系;二是回顾了公共管理的由来和发展以及面临的任务;三是分析了公共管理的主体和客体,包括政府组织、第三部门、事业单位和民办非企业组织的管理与公共物品的供给等;四是探讨了公共管理的过程和职能,涉及了人力资源、公共财政、公共信息、公共伦理等方面的管理;五是研究了公共管理的战略与策略、技术和方法以及公共部门的绩效管理与监督等。

本书是按照教学的体例编排的,除了基本内容之外,每一章的后面都附有思考题,既注重理论的阐述又考虑到了学习的方便。全书内容力求丰富和充实,结构追求完整与合理,论述追求实际与详细。

本书是供高等学校公共管理硕士(MPA)和行政管理专业研究生使用的教材,也可以是广大公务员理论学习与培训的有益读物。

本书主要由大连理工大学的部分专业教师撰写,其中第4章、第3章和第9章分别由大连海事大学、辽宁师范大学、长春师范学院的相关教师 and 研究人员承担了写作任务。

全书共分成16章。张志刚撰写提纲并对全书进行修改、统稿和定稿。各章的任务分工分别是张志刚(第1章、第2章和第5章部分)、常蕾(第3章)、康健(第4章)、孙岩(第5章部分内容、第6章、第7章)、刘兰华(第8章)、丁利(第9章)、艾丽娟(第10章)、董晓辉(第11章)、李鹏(第12章)、王丽丽(第13章)、卢小君(第14章、第15章、第16章)。

在写作过程中,我们吸收和引用了国内外专家学者的大量观点和思想,我们尽力罗列其名、其书,以示对专家学者的尊重,在此我们深表谢意。

由于时间仓促,加之我们水平有限,书中讹错疏漏之处在所难免,恳请广大读者不吝赐教。

编者

2008年10月

于大连理工大学人文社会科学学院

目 录

第 1 章 公共管理与公共管理学 / 1

1.1 公共管理的内涵、地位和作用 / 1

1.1.1 公共事务、公共需要与公共管理 / 1

1.1.2 公共管理的含义和特点 / 6

1.1.3 公共管理的地位和作用 / 8

1.2 公共管理与其他管理的关系 / 12

1.2.1 公共事业管理与公共管理的关系 / 12

1.2.2 公共管理与行政管理的关系 / 13

1.2.3 公共管理与企业管理的关系 / 14

1.3 公共管理学的研究意义和方法 / 16

1.3.1 公共管理学的由来和研究对象 / 16

1.3.2 学习和研究公共管理学的意义 / 19

1.3.3 学习和研究公共管理学的方法 / 21

第 2 章 公共管理的形成和理论基础 / 23

2.1 公共管理的由来和发展 / 23

2.1.1 从公共行政学到公共管理学的发展 / 23

2.1.2 公共管理内涵与特点的理论研究 / 24

2.2 管理理论的发展 / 27

2.2.1 近代管理思想 / 27

2.2.2 当代管理思想 / 30

2.3 公共管理理论 / 39

2.3.1 全球化理论和冲突理论 / 39

2.3.2 公民社会理论和民主理论 / 47

2.3.3 新公共管理理论和新公共服务理论 / 53

第3章 公共组织的结构与文化 / 58

3.1 公共组织的特点、类型和作用 / 58

3.1.1 公共组织的含义、要素和特点 / 58

3.1.2 公共组织的类型和作用 / 61

3.2 公共组织的结构及其变革 / 63

3.2.1 公共组织结构的含义和构成因素 / 63

3.2.2 公共组织结构的类型 / 65

3.2.3 公共组织结构的变革态势 / 68

3.3 公共组织文化建设 / 69

3.3.1 公共组织文化的特点和类型 / 69

3.3.2 公共组织文化的作用 / 72

3.3.3 建设新型的政府组织文化 / 73

第4章 政府组织管理 / 76

4.1 政府组织管理的特征和工具 / 76

4.1.1 政府组织的含义和特征 / 76

4.1.2 政府组织的管理工具 / 77

4.2 政府失灵及救治 / 79

4.2.1 政府失灵的界定和成因 / 79

4.2.2 政府失灵的救治途径及其可适性 / 83

4.3 政府组织管理改革 / 86

4.3.1 西方“政府再造”思想借鉴 / 86

4.3.2 新政府治理模式 / 89

4.3.3 我国服务型政府建构 / 91

第5章 第三部门管理 / 99

5.1 第三部门的含义和特征 / 99

5.1.1 第三部门的含义 / 99

5.1.2	第三部门的特征 / 100
5.2	第三部门的类型和作用 / 102
5.2.1	第三部门的类型 / 102
5.2.2	第三部门的作用 / 103
5.3	第三部门管理的规范化 / 109
5.3.1	第三部门规范化管理的主要内容 / 109
5.3.2	我国第三部门实现规范化管理应当解决的问题 / 112
5.3.3	我国第三部门实现规范化管理的措施 / 117
第6章	事业单位和民办非企业单位管理 / 121
6.1	事业单位的含义、特点和范围 / 121
6.1.1	事业单位的含义 / 121
6.1.2	事业单位的特点和范围 / 123
6.2	事业单位的类型和地位 / 125
6.2.1	事业单位的类型 / 125
6.2.2	事业单位的地位 / 126
6.3	事业单位的改革和完善 / 127
6.3.1	事业单位存在的问题 / 127
6.3.2	事业单位改革完善的指导思想和原则 / 130
6.3.3	事业单位改革完善的路径 / 131
6.4	民办非企业单位管理 / 134
6.4.1	民办非企业单位的含义及与其他社会组织的区别 / 134
6.4.2	民办非企业单位的由来发展和基本作用 / 136
6.4.3	民办非企业单位的管理 / 139
第7章	公共物品管理 / 143
7.1	公共物品的特点和类型 / 143
7.1.1	公共物品与私人物品和准公共物品的区别 / 143
7.1.2	公共物品的特点和类型 / 146
7.2	公共物品的供给 / 148

- 7.2.1 公共物品的政府供给模式 / 148
- 7.2.2 公共物品的私人供给模式 / 150
- 7.3 我国公共物品供给的现状 & 改革 / 155
 - 7.3.1 我国公共物品供给的现状 / 155
 - 7.3.2 西方国家公共物品管理的经验和启示 / 157
 - 7.3.3 我国公共物品供给的市场化运作 / 161
- 第 8 章 公共管理的过程 / 165**
 - 8.1 公共管理的领导和决策 / 165
 - 8.1.1 公共管理领导的含义和领导权的来源 / 165
 - 8.1.2 公共管理领导的作用和方式 / 167
 - 8.1.3 公共管理领导的决策和效能 / 170
 - 8.2 公共政策的制定、执行和评估 / 173
 - 8.2.1 公共政策的特征和制定 / 173
 - 8.2.2 公共政策的执行 / 175
 - 8.2.3 公共政策的评估 / 178
 - 8.3 公共管理的激励与控制 / 180
 - 8.3.1 公共管理的激励 / 180
 - 8.3.2 公共管理的控制 / 181
- 第 9 章 公共管理的职能 / 184**
 - 9.1 经济调节职能 / 184
 - 9.1.1 经济调节的职能和目标 / 184
 - 9.1.2 我国经济调节的意义和基本手段 / 187
 - 9.2 市场监管职能 / 190
 - 9.2.1 市场监管的含义与内容 / 190
 - 9.2.2 市场监管的必要性 / 192
 - 9.2.3 市场监管和规制的措施 / 194
 - 9.3 社会管理职能 / 196
 - 9.3.1 社会管理的含义和建设任务 / 196

9.3.2	充分发挥社会管理职能作用的举措 / 199
9.4	公共服务职能 / 202
9.4.1	公共服务和基本公共服务 / 202
9.4.2	强化公共服务职能的迫切性和必要性 / 205
9.4.3	公共服务职能有效履行的保障措施 / 208
第 10 章	公共部门人力资源管理 / 211
10.1	公共部门人力资源管理的含义、特征与内容 / 211
10.1.1	公共部门人力资源管理的含义与特征 / 211
10.1.2	公共部门人力资源管理的内容及其与 传统人事管理的区别 / 214
10.2	公务员制度 / 216
10.2.1	西方公务员制度建立的背景 / 216
10.2.2	西方公务员制度的内容和特点 / 218
10.2.3	中国公务员制度 / 220
10.3	我国公共部门人力资源管理 / 222
10.3.1	世界公共部门人力资源管理发展的趋势 / 222
10.3.2	我国公共部门人力资源管理变革 / 224
10.3.3	我国公共部门人力资源管理的完善举措 / 227
第 11 章	公共财政管理 / 231
11.1	公共财政和公共财政管理 / 231
11.1.1	公共财政的特征和职能 / 231
11.1.2	公共财政管理的内涵 / 234
11.1.3	公共财政管理的特征 / 235
11.1.4	公共财政管理的目标和手段 / 237
11.2	公共预算管理 / 238
11.2.1	公共预算和公共预算管理的概念 / 238
11.2.2	公共预算的分类 / 239
11.2.3	公共预算管理的基本模式 / 240

- 11.2.4 公共预算的过程 / 243
- 11.3 公共收入管理 / 245
 - 11.3.1 公共收入的概念和特征 / 245
 - 11.3.2 公共收入管理 / 247
- 11.4 公共支出管理 / 252
 - 11.4.1 公共支出与公共支出管理的内涵和目标 / 252
 - 11.4.2 公共支出管理的分类 / 254
 - 11.4.3 完善公共支出管理的具体措施 / 256
- 第 12 章 政府信息资源管理与电子政务发展 / 259**
 - 12.1 政府信息资源的特点及其开发与利用 / 259
 - 12.1.1 政府信息和政府信息资源管理的内涵 / 259
 - 12.1.2 政府信息资源的开发与利用的关系 / 263
 - 12.1.3 我国政府信息资源开发利用的趋势 / 264
 - 12.2 电子政务建设 / 266
 - 12.2.1 电子政务的类型和作用 / 266
 - 12.2.2 电子政务与传统政务和电子政府的关系 / 269
 - 12.2.3 电子政务的发展阶段和规模 / 270
 - 12.2.4 我国电子政务的建设概况 / 273
 - 12.3 我国电子政务管理 / 275
 - 12.3.1 我国电子政务建设的目标和原则 / 275
 - 12.3.2 我国电子政务建设的措施 / 276
 - 12.3.3 我国电子政务建设的内容 / 277
- 第 13 章 公共管理伦理 / 283**
 - 13.1 公共管理伦理的作用和形成基础 / 283
 - 13.1.1 公共管理伦理的含义 / 283
 - 13.1.2 公共管理伦理的作用 / 285
 - 13.1.3 公共管理伦理与公共利益 / 286
 - 13.2 公共管理伦理的原则和规范 / 290

13.2.1	公共管理伦理的基本原则 / 290
13.2.2	公共管理伦理规范 / 295
13.3	公共责任及其伦理意蕴 / 297
13.3.1	公共责任的含义、类型与特征 / 297
13.3.2	公共责任的伦理意蕴 / 300
13.3.3	公共责任的实现途径 / 302
第 14 章	公共部门战略管理 / 304
14.1	公共部门战略管理的含义、特点和过程 / 304
14.1.1	战略与战略管理的含义 / 304
14.1.2	公共部门战略管理的引入及特点 / 306
14.1.3	公共部门战略管理过程 / 309
14.2	公共部门战略规划 / 310
14.2.1	战略规划的内涵、特点和作用 / 310
14.2.2	战略分析 / 312
14.2.3	战略选择 / 316
14.3	公共部门战略实施与评价 / 317
14.3.1	战略实施的过程 / 317
14.3.2	战略实施的管理 / 320
14.3.3	战略评价的标准 / 322
14.3.4	战略评价的步骤 / 323
第 15 章	公共管理的方法与技术 / 325
15.1	公共管理的基本方法 / 325
15.1.1	公共管理方法的内涵 / 325
15.1.2	公共管理方法的发展趋势 / 326
15.2	系统分析方法 / 327
15.2.1	系统分析的要素和过程 / 328
15.2.2	定性系统分析方法 / 329
15.2.3	定量的系统分析方法 / 334

- 15.3 控制方法与技术 / 335
 - 15.3.1 一般控制方法 / 335
 - 15.3.2 预算控制和程序控制 / 337
 - 15.3.3 计划评审技术和全面控制技术 / 339
- 15.4 决策方法与技术 / 341
 - 15.4.1 专家决策法 / 341
 - 15.4.2 德尔菲法 / 342
 - 15.4.3 决策树法 / 343
- 15.5 社会调查研究方法 / 345
 - 15.5.1 抽样调查法和问卷法 / 345
 - 15.5.2 观察法、访谈法和文献调查法 / 348

第 16 章 公共部门绩效评估与管理 / 351

- 16.1 公共部门绩效评估与管理概述 / 351
 - 16.1.1 绩效和公共部门绩效的内涵 / 351
 - 16.1.2 公共部门绩效评估与管理 / 352
 - 16.1.3 公共部门绩效评估与管理的功能 / 355
- 16.2 公共部门绩效评估模式 / 356
 - 16.2.1 公共部门绩效评估的类型 / 356
 - 16.2.2 公共部门绩效评估的标准 / 358
 - 16.2.3 公共部门绩效评估的指标 / 359
 - 16.2.4 公共部门绩效评估的过程 / 362
- 16.3 公共部门绩效管理体系 / 364
 - 16.3.1 公共部门绩效管理的制度基础 / 364
 - 16.3.2 公共部门绩效管理系统 / 366
 - 16.3.3 公共部门绩效管理的工具 / 369
 - 16.3.4 公共部门绩效管理的配套体系 / 372

参考文献 / 374

第1章

公共管理与公共管理学

市场经济的发展和个人利益的合法追求,更激发了人们对公共利益的渴望、对公共事务的关注以及对公共管理的诉求。公共管理虽然源远流长、古已有之,但真正成为科学并对社会经济、政治和人民生活产生重要影响,却是当今之事。我国从国外引进公共管理的理念并付诸实践的历史虽然较短,但是,它的发展势头强劲,发展态势良好,发展空间广阔。因此,认真研究公共管理问题,学好公共管理学,对于从事公共管理工作,具有十分重要的现实意义。

1.1 公共管理的内涵、地位和作用

1.1.1 公共事务、公共需要与公共管理

1. 公共事务与公共管理

在中国古代汉语词汇中,“公”为小篆字形,上面是“八”,表示相背,下面是“厶”(“私”的本字)。合起来表示“与私相背”,即“公正无私”的意思,本义是公正。历史上有“自环为‘厶’(私),背私为‘公’”之说。这就是说“公”与“私”是相对的概念。《韩非子·五蠹》:“背厶谓之公,或说,分其厶以与人为公。”贾子《新书·道术》:“兼覆无私谓之公,反公为私。”古代文字中“公”的含义有公务、公开、公事、公差的意思,但却没有“公共”的内涵。

“公共”的概念当属外来语。西方“公共”(public)一词有多重含义,如公共的、

公有的、公用的、公开的、公立的,等等。由于“公共”一词被广泛地使用,因而就有不同角度的解释。其中从词语的内涵来看,“公共”就是指属于社会的,公有公用的。“公共”的对立面是私人的、私利的,“public”这种词源更为强调的是一种共同的、集体的关怀;从社会生活的角度来看,“公共”一词指的是公共事务、公共活动、公共物品,而不是指私人事务、私人活动;从行政学来看,它指的是政府的职能和行为。

公共事务是与私人事务相区别的内容和活动。从国家学说的角度来看,把涉及国家主权、合法性、普遍性等事务,如国防、外交、公安、司法、税收等事务看做是国家事务;把涉及人们共同利益的事务,如劳动、就业、社会保障、医疗服务、交通道路、公共秩序等事务视为社会公共生活事务;把涉及人们益智类和发展类的事务,如教育、科学、文化、艺术、体育等事务视为社会发展事务等。从国外来看,大多数国家普遍把包括公共服务在内的公共物品的提供作为界定公共事务的主要依据。因此,所谓公共事务是指那些涉及全体社会成员的共同利益和整体生活质量的一系列活动。

公共事务如果指的是事情、工作、活动,那么既可以由个人来从事,也可以由集体来进行。如果作为一项长期而稳定的工作和行业的话,那么就成为公共事业。公共事务与公共事业两个概念一般可以通用,公共事务也叫公共事业,而这指的都是为公务、为社会而工作,不是为私人、为私利而奔忙。但二者在细微的差别上有这样的区别:公共事务英文称作 public affairs,公共事业英文称作 public service,公共事业部门英文称作 utility。顾名思义,公共事务指的是所从事的事情,强调的重点是任务和内容;公共事业指的是所承担的职业和活动,强调的是部门和行业。公共事务以“事”为中心,公共事业以“业”为根本。

作为已经发展成为一个专有名词的公共事业,是指一定的社会组织为满足社会公共需求、提高社会成员整体生活质量和共同利益为目的,提供非物质生产和劳务服务的一系列部门和活动。它涵盖了科学、教育、文化、卫生、体育、环境保护、社会保障、公共设施(也叫公用事业)等领域或部门。公共事业是涉及国家长远利益的事业,以提高社会水平和质量为宗旨的组织或部门。公共事业既要服务于社会,又要考虑社会的发展和进步,还要关注公众个体利益与整体利益的统一,如果公共事业过于强制,就会走向行政性质;倘若过于利益最大化,那就是工商行业行为。因此,公共事业界定的核心在于其目的、行为准则和运行机制方面。

公共事务具有六个特点:

第一,基本目的的公益性。公共事务是为全体社会公众服务的,以维护社会公共利益为天职,受益的对象应当是全体社会公众。不论是对社会弱势群体或受灾群体提供的社会救助、救济、扶助活动,还是为社会提供的福利性的维护、保护、爱

护的活动,很多都是公益性的活动,都体现了政府和其他社会组织对社会的爱心和关注,这一点也是公共管理组织文化精神和服务理念的突出体现,是赢得社会尊重和赞誉的可贵之处。

第二,活动的非营利性。以政府为核心的公共管理部门既是非利益生产部门,也是非营利的部门,它存在的基本目的就是为社会提供服务,满足社会发展和人们在精神文化方面的需要,以及社会福利的需要,因而他们为社会提供的服务是免费的。在市场经济体制下,非营利性的社会服务也是社会公众的普遍诉求,因此,公共部门的非营利性活动具有十分重要的意义。

第三,领域的广泛性。广义的公共管理或公共事务涉及的领域很广泛,可以说涉及一切可以涉及的领域,包括国防、外交、公安、司法、税收等国家事务,以及劳动、就业、社会保障、医疗服务、教育、科学、文化、艺术、体育等社会事务,领域十分广泛。

第四,服务职能的多样性。公共组织提供的公共事务以为社会提供服务为第一要务,维护公共安全,满足公共需求,保障公共秩序,提供公共物品,维护公共利益,此外,还包括医疗卫生保健服务、教育学历服务、文化休闲服务、体育竞技服务、交往情趣服务、就业择业服务、沟通认证服务等。这些服务都是国家发展和社会生活所不可或缺的,其中很多服务具有较强的专业性,是其他组织所难以提供和替代的。

第五,服务内容和组织构成的层次性。公共事务的这种层次性表现在两个方面:一是提供的公共产品和公共服务具有层次性,可以根据不同群体的需要来提供不同的内容,比如,大学提供的学士、硕士、博士等不同层次的服务。二是公共事业组织具有层次性,而且公共组织的公共权力配置也是有层次的。如中央政府、地方政府及其管辖的工会、妇联等准行政组织,国家级和地方级的非政府组织。不同的组织层次在管理的内容上也有相应不同的内容和服务项目区别。

第六,活动参与的公共性。公共事务活动是社会群体的事情,关系到社会公众的利益,因而需要社会公众积极投入和广泛参与。这种参与一方面表现为社会公众对公共事业活动决策过程的影响,也表现为通过法律法规对公共事业活动行为的约束,以及通过各种渠道对公共事业进行监督,看其是否代表最广大的社会公众的利益,看其行为是否满足社会公众的整体需要,看其发展是否符合社会发展的大方向。

公共管理主要是以公共事务作为其管理对象的,如果背离了这一点,公共管理的内涵就会被扭曲。

2. 公共需要与公共管理

公共事务其实就是满足社会公共需求的活动。需求是对事物的欲望、需要和