

21 21世纪公共管理系列教材

公共管理学

PUBLIC ADMINISTRATION

张军涛 毕乐强 编著

PUBLIC
ADMINISTRATION

中国商业出版社

公共组织概论

靳继东 主编

公共管理学

张军涛 毕乐强 编著

公共经济学

张向达 赵建国 吕丹 编著

电子政务

史达 编著

公共政策分析

刘丽霞 主编

公共部门人力资源开发与管理

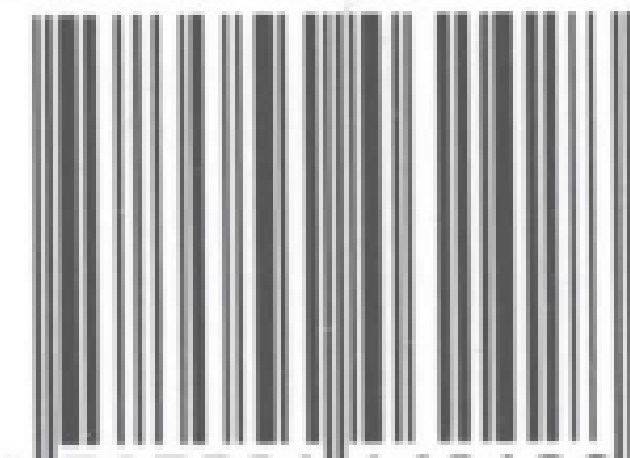
赵秋成 编著

公共项目评估

吕丹 宋维佳 编著

责任编辑：陈朝阳
封面设计：刘佳

ISBN 978-7-5044-6242-8



9 787504 462428 >

定价：36.00元

21 世纪公共管理系列教材

公共管理学

张军涛 毕乐强 编著

中国商业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理学/张军涛, 毕乐强编著. —北京: 中国商业出版社, 2008.8

ISBN 978 - 7 - 5044 - 6242 - 8

I. 公… II. ①张…②毕… III. 公共管理 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 117845 号

责任编辑: 陈朝阳

中国商业出版社出版

(100053 北京广安门内报国寺 1 号)

新华书店总店北京发行所经销

中国石油报社印刷厂印刷

* * * *

787×960 毫米 16 开 24.5 印张 360 千字

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷

定价: 36.00 元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

21 世纪公共管理系列教材 编辑委员会

顾 问：艾洪德 马国强 李东阳 夏春玉 朱立言
汪玉凯 陈振明 竺乾威 杨燕绥 王彩波

主 编：张军涛

执行主编：赵建国

编 委：（按姓氏笔画排序）

于洪平 王雅莉 丛春霞 冯云廷 刘丽霞
毕乐强 吕 丹 张向达 苗丽静 赵秋成
徐雪梅 史 达 郭劲光 靳继东 谢志平

21 世纪公共管理系列教材

总 序

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和国民经济的日益发展,公共管理体制改革已经被摆上了重要的议事日程。有识之士清醒地意识到,我国公共管理体制的落后是制约我国市场化和现代化进程的重要因素。因此,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,培养高素质、专业化的公共管理队伍也就成为燃眉之急。

在我国,公共管理是一个新兴学科。许多大学为适应社会发展对于专业化公共管理人才的需要,设置了公共管理专业,致力于培养政府及非政府组织的高级管理人才。事实上,由于“管理主义”的发展,公共管理硕士(MPA)教育在西方国家如火如荼,并已成为培养公共管理专业人才的最重要途径。在国际上,取得公共管理硕士(Master of Public Administration)、公共事务硕士(Master of Public Affairs)和公共政策硕士(Master of Public Policy)学位,等于是获得了进入公共管理领域的一个“准入证”以及获得事业成功的基本条件。我国于2001年10月进行了首批24所院校的MPA试点招生,2004年3月进行了第二批23所院校MPA试点招生,2005年5月进行了第三批40所院校MPA试点招生。目前,全国共有MPA试点招生院校87所,MPA教育的发展形势良好,并且公共管理硕士学位与工商管理硕士学位、法律硕士学位一起成为我国文科高层次职业研究生教育的三大支柱。所有迹象表明,公共管理领域将是21世纪我国社会各界关注的一个热点。东北财经大学组织编写的这套《21世纪公共管理系列教材》正是在这样的背景下推出的。

目前,国内虽然已有一些公共管理方面的教材出版问世,但是,鲜有将公共管理



理论与现代经济学、管理学理论结合起来并运用通俗的语言,面向广大读者全面、系统、详细地阐述公共管理的主要组成部分及其运行规律的书籍。东北财经大学作为全国第一所试办 MPA 教育的财经院校,在经济、管理学科方面优势突出,这套公共管理系列教材试图在这方面有所突破。

这套公共管理系列教材的主要特色体现在以下三个方面:(1) 前瞻性。力求对国内外公共管理学界的最新成果给予足够的关注,尽量把公共管理领域最前沿的研究成果推介给读者。既保留国外公共管理学之精华,又具有“本土化”的特点,内容较为系统、新颖、通俗和规范。(2) 融合性。力求突破一些同类书籍单纯从政治学角度研究公共管理的狭隘视角,而将政治学与经济学、管理学、社会学理论融为一炉。尽可能体现基于经济学、管理学知识进行公共管理研究的特色。(3) 适用性。除了对一般性的公共管理理论进行阐述分析外,力求最大限度地与中国国情结合起来,以指导中国公共管理的体制改革和公共管理事业的发展。

这套公共管理系列教材的选题力求涵盖公共管理的主要领域,不同题材之间既有一定的联系和呼应,又相对独立。这套公共管理系列教材为高等财经类院校公共管理专业本科教学的必用教材,也可以作为 MPA 教育各专业的参考教材,还可以作为各级政府部门公务员公共管理知识的培训教材。

东北财经大学

21 世纪公共管理系列教材编写组

2008 年 8 月

前言

A·斯蒂文森在1952年7月26日接受美国民主党总统提名时的演讲中说道：如何治理国家比在竞争中赢得胜利更为重要。那是对一个政党的考验——严峻而又最终的考验。当喧闹和叫喊消逝后，当乐队散去、灯光暗淡下来之际，面对的则是严酷的、需要承担责任的现实。按照斯蒂文森的解释，公共管理是指在做出竞选承诺之后，以及竞选之夜欢呼雀跃之后的所有后续事务。胡德认为：公共管理即“国家的艺术”，能够松散地被定义为如何设计和管理公共服务的问题，以及政府行政部门的细微工作。这里所说的“国家的艺术”的行为主体不仅仅是政府，还应包括其他的公共组织以及公众。广义而言，公共管理是以政府组织为核心的公共组织和其他社会组织，以有效促进公共利益最大化为宗旨，综合运用政治、法律、经济和管理等多种学科的理论与方法，以民主科学的方式行使公共权力，依法制定与执行公共政策、管理社会公共事务、提供公共物品和公共服务的活动。

公共管理是由政府、非政府公共组织和民众组成的管理体系，共同管理社会公共事务的活动。它包括以政府为本位的政府管理和以社会为本位的社会治理（包括政府治理）两个阶段的内容。公共管理尤其是政府管理研究已经成为当代社会科学和管理科学研究与教学的一个重要领域。公共管理学是一种广泛而综合的知识框架，它突破了传统行政学的学科界限，把当代经济学、管理学、政策分析、政治学和社会学等学科的相关知识和方法融汇到公共管理的研究之中。公共管理学以公共管理的问题为核心，融合了来自于各个相关学科的知识，可以说是一个跨学科或交叉学科的研究领域。公共管理学提供了一种当代公共管理的新模式。它在处理公共管理实践尤其是政府与市场、政府与企业、政府与社会的关系时，提供了一整套不同于传统行政学的新思路。公共管理学的研究对象和学科性质呈现出以下特征：（1）研究对象由政府组织扩大到非营利组织或第三部门甚至私人部门的公共性方面；（2）吸收了当代经济学等各门学科的理论和方法，学科知识框架更为广泛；（3）研究重心由机构内部过程、程



序的管理转向战略管理、项目执行、公共管理的政治责任及绩效评估等外部事物的管理；(4) 突破了逻辑推演等规范研究法的藩篱，以案例分析为代表的经验研究法上升为学科主要的研究方法。

西方国家公共管理学科发展的一个基本主题是：如何平衡“公共”与“管理”的关系。从经典公共行政理论到新公共行政，然后到新公共管理理论，再到新公共服务理论和治理理论，就反映了这种此消彼长的关系及两者的内在张力。近年来，“政府再造”、“管理主义”、“后官僚范式”、“以企业家精神改造政府”等理念在世界范围纷纷兴起，公共管理理论也出现了“范式转型”。20世纪80年代后，我国恢复了公共行政学的教学与研究；90年代末期以来，随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善以及行政管理体制改革的深化，公共管理一级学科的设置和公共管理硕士(MPA)专业学位研究生教育的启动，以及高等学校公共管理本科专业的大量开设，公共管理学科已经成为当代中国社会科学和管理科学领域研究及教学的一个充满生机活力和具有远大前景的学科。公共管理学也被列为全日制的公共管理专业各层次教育、MPA教育和国家公务员公共管理核心知识培训教育的核心课程之一。

现在摆在读者面前的这本《公共管理学》，在参考和总结前人研究成果的基础上，注重对国内外公共管理领域最新研究成果和发展趋势的介绍、分析和阐释。可作为公共管理专业本科生、研究生、MPA学生、国家公务员培训的教学用书，也可作为相关专业领域和政府管理部门的参考书。本书由张军涛、毕乐强担任主编，具体的写作分工如下：第一章：张军涛；第二章：毕乐强；第三章：张军涛；第四章：李想，张军涛；第五章：毕乐强；第六章：胡晓妹，张军涛；第七章：胡晓妹，张军涛；第八章：胡晓妹；第九章：赵妍霞，张军涛；第十章：张军涛。

在编写过程中，我们参阅了大量的国内外文献，吸收并借鉴了国内外学者在这一领域取得的研究成果以及其他有关教材的内容，在此，谨向这些学者和作者表示衷心的感谢。公共管理学是一个需要学术界长期共同努力研究的重大课题，加之作者的学识所限，本书的不足和偏颇之处在所难免，诚望读者和同行专家批评指正。

编著者

2008年8月

目 录

第一章 公共管理学概述	(1)
第一节 什么是公共管理	(1)
第二节 市场经济与公共管理	(15)
第三节 公共管理在中国的兴起与发展	(34)
第二章 公共组织管理	(40)
第一节 公共组织概述	(40)
第二节 公共组织结构与设计	(49)
第三节 公共组织的运行管理	(66)
第四节 公共组织的变革与发展	(77)
第三章 公共部门管理流程	(86)
第一节 计划	(86)
第二节 决策	(94)
第三节 领导	(106)
第四节 执行	(116)
第四章 政府与公共管理	(122)
第一节 政府角色	(122)
第二节 政府与市场的关系	(141)
第三节 政府与企业的关系	(147)
第四节 政府与社会的关系	(155)



第五节 政府间关系——中央与地方之间的关系	(161)
第六节 市场失灵与政府失灵	(175)
第七节 政府再造	(184)
第五章 第三部门管理	(197)
第一节 第三部门管理概述	(197)
第二节 第三部门管理的主要内容	(207)
第三节 第三部门在中国的发展	(220)
第六章 公共部门人力资源管理	(234)
第一节 公共部门人力资源管理概述	(234)
第二节 公共部门人力资源管理的理念与目标	(238)
第三节 公共部门人力资源管理环境	(247)
第四节 公共部门人员分类	(251)
第五节 公共部门人力资源开发与培训	(258)
第七章 公共财政管理	(271)
第一节 公共财政概述	(271)
第二节 公共预算管理	(281)
第三节 公共收入管理	(285)
第四节 公共支出管理	(291)
第八章 公共部门战略管理	(300)
第一节 公共部门战略管理的内涵与发展	(300)
第二节 公共部门战略管理的内容及过程	(311)
第三节 中西方公共部门战略管理比较	(318)



第九章 公共部门绩效管理	(329)
第一节 公共部门绩效管理概述	(329)
第二节 西方国家政府绩效管理	(335)
第三节 公共部门绩效评估	(337)
第四节 政府绩效管理问题与改进策略	(345)
第十章 危机管理	(352)
第一节 危机与危机管理概述	(352)
第二节 日常危机管理	(358)
第三节 突发性公共危机管理	(362)
参考文献	(376)

第一章

公共管理学概述

自有人类社会以来就有公共事务管理。但是，人类社会的公共事务管理从来没有像今天这样在全世界范围受到政治家、政府官员、学者、公众如此广泛和强烈的共同关注。20世纪60年代以后，人类社会的发展进入了剧烈变革的时代，公共管理作为一门科学相继在各国得到发展。公共管理学可以一般定义为对公共组织尤其是政府组织的管理活动及其规律的研究，或定义为对公共组织如何有效地提供公共物品的研究。它是由传统的公共行政学进一步发展而形成的，是在更广、更深层面上对公共资源配置的整合和对公共事务的协调管理的研究，其核心仍然是对政府管理活动的研究。随着市场经济的发展和民主化进程的推进，公共管理已成为人类社会共同关注的要务。

第一节 什么是公共管理

一、公共管理的内涵和本质特征

(一) 公共管理的内涵

人们很难给公共管理下一个明确的定义，事实上其含义是与时俱变的。由于每个人分析和认识的角度不同，可能对公共管理的理解也有所不同。

胡德认为：“公共管理即‘国家的艺术’，能够松散地被定义为如何设计和管理公共服务的问题，以及政府行政部门的细微工作。”

波齐曼认为：“当代公共管理是某种不同于传统公共行政的东西……与公共行政



相比，公共管理更广泛、更综合和更少受功能专门化的限制。”

卡尔森和欧尔曼认为：“公共管理是对行政的一般方面科学整合的研究……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。”卡尔森和欧尔曼还说明了公共管理与公共行政的六点不同：

(1) 它包括一般管理的计划、组织、控制职能，以替代讨论社会价值以及官僚与民主的冲突；

(2) 对经济和效率标准认同的工具取向以替代公平、回应或政治特色；

(3) 以对中层管理者的关注取代政治或政策精英的观点；

(4) 倾向于视管理为类同管理，或者至少使公共和私营部门的管理差异极小化，而不是夸大它们的差异；

(5) 像关注组织内部运作那样的理性态度，关注组织的外部环境，而不是过分关注法律、制度和政治过程；

(6) 与科学管理传统的强有力的思辨联系，而不是与政治学或社会学紧密关联。

国内有学者提出：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。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。并认为公共管理的含义是：(1) 公共管理承认政府部门治理的正当性；(2) 公共管理认为社会治理的主要责任属于政府；(3) 公共管理强调政府、企业、公民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，又关注管理战略、管理方法；(7) 公共管理以公共福利和公共利益为目标；(8) 公共管理将公共行政视为一种职业，而把公共管理者看作职业的实践者。

广义而言，公共管理可以界定为：以政府为核心的公共组织和其他社会组织以有效促进公共利益最大化为宗旨，综合运用政治、法律、经济和管理等多种学科的理论与方法，以民主科学的方式行使公共权力，依法制定与执行公共政策、管理社会公共事务、提供公共物品和公共服务的活动。无疑，这样的公共管理是在更广更深层面上



对公共资源的整合和对公共事务的协调管理。理解公共管理的关键是理解公共事务。公共事务内涵十分丰富，它涉及到政治、经济、社会等各个领域。从政治角度看，它包括政府的组成、政府的运行、政策的制定和实施等；从经济角度看，它包括宏观经济发展的规划、经济运行的调控、维护市场竞争规则等；从社会的角度看，包括社会安全的保障、社会发展的促进等。从具体内容看，公共事务涉及政府行政、经济规划、经济调控、市场管理、公共财政、自然资源管理、国家和公众安全、社会保障、教育、文化、公共卫生、重大突发事件与危机管理等各个领域。可以说，除了私人事务和公司（企业）事物之外，都是公共事务。换言之，除了私人事务之外，凡是那些公民不能通过市场而得到的产品和服务都是公共事务所涉及的领域，都是公共管理所涉及的范围。所以说，我们这里所讲的公共管理不同于人们过去所理解的传统的行政管理，它的外延比行政管理大得多。

公共管理在现代社会中的地位是十分重要的，它不仅会影响到社会的安定、经济的发展，而且直接影响着人们的切身利益。人民生活质量的高低往往取决于公共管理质量的高低。

（二）公共管理的本质特征
公共管理的本质特征体现为公共性、管理本质的服务性和政府与公民社会的合作共治性。

公共管理的公共性包含两个层面的涵义：一是其利益取向的公共性。公共管理必须致力于实现社会整体的公共利益，而不是被作为某一个特定阶层或群体实现其意志的工具。公共管理不是一种统治方式，也不是一种政治控制方式，而是推进、实现和维护社会公共利益的方式。二是其公共参与性。公共管理活动由政府、其他社会组织及公民共同来完成。

普通管理学知识表明，管理就是整合和优化组织的资源配置以实现组织所设定的目标，实现组织利益的最大化。因此，公共管理的服务性就是，公共管理所有活动的价值取向都应当服务于整合和优化社会的资源配置以实现社会公共利益的最大化；服务于为公共提供一个和平安全、稳定有序、能够实现良性竞争的社会环境的目标。

公共管理的治理理念提出，在公共事务管理中必须通过实现政府与公民社会的合



作来进行治理。对于解决经济和社会问题，政府由于受到自身或外部条件和环境的影响，不是也不可能是全知全能，必须通过发挥社会中其他资源的作用来对政府功能不足或失效进行补救和矫正。这样的重要资源就是社会中应当同样可以成为权力主体的其他公共组织、民间组织和公民的力量。

因此，国家需要把先前由它自身担当的功能和责任部分地转移到公民社会。这些需要转移或部分转移的功能和责任包括：(1) 政府本来就不应该介入的范围；(2) 政府只有和社会合作才能有效的处置公共事务；(3) 由社会相关组织承担可以获得比依靠政府自身运作更高利益和效能的工作。

一个好的政府并非是人民需求什么都予以满足，而是提供足够的机会和工具使人民能够解决自己的问题，国家竞争力也取决于公民社会中的人民、组织、社会自发性解决问题的责任感及行动力。问题在于政府是否有能力激发、培养这种责任感，政府是否能够给社会提供这样的机会，政府是否能改变自己传统的优势感和自我中心意识。

二、公共管理的主题与客体

作为一种管理活动必然要有管理的主体和客体。公共管理的主体是以政府为核心的公共部门和其他社会组织，他们的行为代表公共利益。公共管理的客体是人类社会的各种公共事务，与此相关的公共政策、制度和规范，以及主权范围内的全体公民。

(一) 公共管理者

在政府组织、事业单位、各种非营利组织及其他社会组织工作人员构成了公共管理的主体，是公共管理者。公共管理者应当体现“公益人”的角色，代表公平、正义和自由等规范性的价值追求，是定位于促进公共利益最大化的管理。可以从不同的角度对公共管理者进行分类。根据产生途径与权力的大小不同，可以将公共管理分为政务性管理人员和业务性管理人员，前者由上级考核选派，进行决策，是高级管理人员；后者则一般通过招聘考试等途径录用，执行政策，是专业性管理人员。根据在组织中所处的地位可以分为高层管理者、中层管理者和基层管理者。高层管理者是由选举或任命产生的，他们的任期往往有法律和规章确定；基层管理者又称为第一线管理人员，直接同各种公共事务发生关系；中层管理者则位于高层管理者和基层管理者之



间，起上传下达的作用，传达上级的命令与方针，把基层的意见和遇到的问题传给上层管理者。

不论公共管理者从事什么样的工作，他们的活动可以归结为 12 种角色。明茨伯格认为，12 种角色可以分为三类：人际角色、信息角色和决策角色（见表 1-1）。

表 1-1 公共部门管理者的角色

角 色		职责内涵	特征性活动
人 际 角 色	1. 形象首脑	形象性首脑，履行法律性或社会性义务	迎接来访者，签署法律文件，表彰优秀者
	2. 领导者	负责人员配备、培训及相关职责，包括激励、交流、鼓励与影响	发布指示、做决策、指挥下属、视察、召开会议等
	3. 联络官	维护外部关系和信息来源，从中获取帮助和信息	发感谢信，邀请外部人员，市场调研等
	4. 政治家	塑造环境，协调各方面的关系，保持各种关系的稳定	通过沟通解决矛盾，做思想工作，改变人们的看法
信 息 角 色	5. 监听者	寻求和获取各种内部和外部的信息，更好地理解组织环境	阅读期刊和报告，与有关人员保持私人接触
	6. 传播者	将信息传播递给组织其他成员	举行信息交流会，打电话转达信息
	7. 发言人	向外界发布组织的计划、政策、行动、结果等	向媒体发布信息，在国际会议上发言
决 策 角 色	8. 企业家	寻找组织和环境中的机会，制定改进方案，勇于承担风险	提出创新理念，制定战略，开发新项目，调整组织结构
	9. 麻烦处理者	在组织面临重大意外或混乱时采取纠正行动	组织应对混乱和危机的战略制订，做上访者的工作
	10. 资源分配者	合理分配组织的时间、人员、设备、预算等资源	调度、授权、预算、安排下级活动，做平衡表
	11. 谈判者	作为组织代表说服对方签约	参与合同谈判、签约
	12. 政策制定者	根据组织规则确定行动方案，对政策效应进行分析	确定政策、调查政策的实施效果