

张勤 王妍 马海韵等◎著

Xiandai Gonggong Guanli Gailun

现代公共管理 概论

中国社会科学出版社

中国工商管理专业学位研究生
入学资格考试指定教材

现代企业管理 概论

机械工业出版社

张勤 王妍 马海韵等◎著

Xiandai Gonggong Guanli Gailun

现代公共管理 概论

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代公共管理概论/张勤、王妍、马海韵等著. —北京:

中国社会科学出版社, 2010. 4

ISBN 978-7-5004-8406-6

I. ①现… II. ①张…②王…③马… III. ①公共管理

IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 233662 号

责任编辑 郭晓鸿(guoxiaohong149@163.com)

特邀编辑 王冬梅

责任校对 王应来

封面设计 格子工作室

技术编辑 戴 宽

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029453 传 真 010—84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 新魏印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2010 年 4 月第 1 版 印 次 2010 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16

印 张 23 插 页 2

字 数 398 千字

定 价 40.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

序 言

伴随着全球化的发展和公共管理模式的转变，世界各国都在进行着程度不同的公共管理改革。随着我国公共管理一级学科的确立和越来越多的高校中公共管理及其相关课程的大量设置以及公共管理硕士（MPA）学位教育的启动，公共管理学科的重要性已日益深刻地为人们所认识。

毫无疑问，作为社会科学的一个新兴学科、新的研究范式和一个实践性很强的应用科学，其研究正在全力推进。公共管理是一个涉及众多学科的重大的理论与实践领域。公共管理学（Public Administration or Public Management），是一门运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法专门研究公共组织尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。在西方，它源于20世纪初形成的传统公共行政学和六七十年代流行的新公共行政学，后于70年代末期开始因受到公共政策和工商管理两个学科取向的强烈影响而逐渐发展起来，如今它已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。

从学术角度看，公共管理是研究政府及其他公共组织的价值定位和实践活动规律的一门实践性和综合性较强的学科。随着全球化、信息化和知识经济时代的来临，当代国外的公共管理尤其是政府改革与治理的理论和实践已经发生了深刻的变化，公共部门尤其是政府致力于改革的实践催生了大量的公共管理新思潮、新理论、新主题及新学科分支。在我国改革开放和现代化建设事业的发展中，公共管理尤其是在政府改革与治理方面产生了大量亟待解决的重大问题，新的改革实践呼唤新的理论，巨大的现实与理论需求必将有力地推动我国公共管理学科的迅速发展。这就要求公共管理学者不断跟踪研究公共管理的理

论与实践前沿问题，拓展公共管理的学科视野，进行公共管理的知识创新。

当前，我国的改革正处在关键时期，并已进入以政府转型为重点的结构性改革阶段。未来经济社会的发展与改革能否有实质性的推进，在很大程度上取决于政府改革的进程。以公共管理和服务为中心的政府转型，是我国下一步改革的中心和重点。政府要担负起这样的历史使命，必须继续加快推进政府管理改革，必须加快建设一个民主、法治、廉洁和高效政府的步伐。当前，在经济转轨和社会转型的过程中，政府的角色也要相应的从计划经济时期的全能型政府向市场经济下的“有限政府”转变，我们经常听到有关政府应该在哪些问题上管、哪些问题上放权的讨论。但事实上，政府都必须管，只是如何管的问题。换言之，政府职能转变并不是职能发生了变化，或者说，原来管的事情现在不管了，而是行使职能的手段和方法发生了变化。政府转型必须与经济社会转型的进程同步协调推进，而且政府转型中对经济管理的作用绝对不是用简单的“削弱”两个字可以概括的，很多方面是大大强化了，要求更高、难度更大。加强社会建设和公共管理，首先要实现政府职能转变，加快建设现代公共服务型政府，必须按照市场经济的发展要求，对现代政府的职能有一个科学的定位。为此，要理顺政府与市场、政府与企业、政府与社会的关系，把政府的职责和功能限定在有所为、有所不为的合理边界。因此，社会的转型和政府职能转变是一个问题的两个方面。或者说，政府职能转变和公共管理是互相依存的，两者应当同时进行。

有效政府不仅意味着要明确政府应该做什么和不应该做什么，还意味着政府要有能力履行其分内的职能。而当今，公共问题的复杂性、动荡性和多元性，加之政府官员的自利倾向及传统官僚制本身的弊端等，导致了政府的不可治理性，使政府的存在充满了合法性危机。所以，为了摆脱政府的合法性危机，并有效推动政府建立公民社会这一互动网络，发展、完善和提升政府能力便成了关键的问题。于是，世界各国都纷纷进行政府治理模式的变革，各种新理论、新流派、新观点也随之而出。所谓“政府职能转变”，就是加快体制机制创新，大力建设现代公共服务型政府，这是适应经济转型和社会转型的需要，更是贯彻落实科学发展观、全面正确地履行政府职能的必然要求。传统政府向现代政府转型的过程，就是一个对原先政府失范行为的否定过程，更是对

现代市场经济和现代民主政治发展的不断调整、适应和重构的过程。在市场化进程不断加快、政治体制日趋完善、多元文化共同繁荣、价值体系渐趋整合的今天，传统意义上的地方政府已经越来越显示出明显的不适应性，暴露出许多新的问题、矛盾和冲突。政府改革能否到位，能否建立公共服务型的现代政府，事关一个地方改革、发展、稳定的大局。党的“十七大”报告指出，要加快行政管理体制改革，建设服务型政府。行政管理体制改革在我国改革开放和现代化建设中居于重要的战略地位，它是全面深化改革的关键因素和重要环节。公共服务型政府的职能定位，就是党的十六届三中全会明确提出的十六字要求，即“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”。具体而论，在市场经济条件下，地方政府应扮演经济发展的调控者、改革开放的推动者、有效制度的制定者、市场秩序的监管者、公共产品的提供者、和谐社会的保障者等“社会人”角色。

加快职能转变，必须完善政府的社会公共管理职能，着眼于理顺政府与市场、政府与企业、政府与社会的关系，把政府的职责和功能限定在有所为、有所不为的合理边界。长期以来，我国偏重于经济发展，忽视社会发展，使经济与社会发展不协调，一条腿长，一条腿短。当经济高度发达以后，就应该适时转变一个国家、一个区域或一个城市的发展目标导向，即确立社会目标优先于经济目标的原则，依靠现有经济基础和能力，反哺社会发展，以促进经济与社会协调发展。要顺应全球社会公共管理新趋势，加快传统的“经济管理为主”向“社会管理为主”转变，不断完善政府的社会公共管理职能，从实施全面管理的全能政府变为实施公共管理的有限政府。特别是在社会发展领域，要按照市场经济体制的要求，彻底改变政府集社会管理和兴办社会事业于一身的格局，鼓励社会组织及个人参与兴办社会事业的积极性，强化社会参与与自我管理的能力。政府主要承担提供公共产品、公共服务和弥补市场缺陷的责任，改变政府以往介入市场过多的“越位”和在提供社会公共服务方面的“缺位”，使自身公共管理职能得以强化。

中国目前的社会转型，其实是体制变革与治理能力建设两方面共同进行的。显然，体制变革的任务显得更为重要，要先于治理能力建设。因此，我们在面对政府、市场、社会三大部门共同发展的同时，更应强调公共管理多元

性。换言之，有限政府、法治国家的确立，是中国公共管理发展、发挥公共治理作用的前提；同时，市场经济制度的完善，仍然是我们面对的重要任务。

本书是我校公共管理专业的老师汇集团队力量所作的一份努力，通过对国内外公共管理历史发展脉络的厘清，力求反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果，提供本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；通过对我国公共管理学科理论热点、实践焦点给予总结分析，展现我国公共管理研究的历史发展和现状；将中国传统的行政学思想、国外先进的公共行政与公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合，理论联系实际，剖析了公共管理嬗变的原因及其进程，并从一系列主要相关问题切入研究当代公共管理的基本理论与模式及其应如何满足现实社会的需求。本书系统地对中国公共管理的发展进行了理论探索，力求理论阐释精微得当，深入浅出，紧密结合现实问题。本书既是一本有特色的学术著作，亦适合研究生或本科生在教学中参考，还可作为本专业学术研究的有益读物。总的来看，本书结构设计精当，材料新颖、翔实，逻辑严密、紧凑，分析客观准确，行文流畅、精练，这使得本书既具有较高的学术品位，又具有一定的可读性。

当然，本书亦有不足之处，作者力图构建的基本理论框架还留下有待继续研究和拓展的空间，特别是有些层面的研究还不够深入。但瑕不掩瑜，本书的出版有助于推动人们对 21 世纪中国公共管理以及公共治理等一系列重大理论和实践问题的研究。

王德明

目 录

导 论	(1)
第一节 公共管理的本质	(1)
第二节 公共管理研究的主要问题	(21)
第三节 公共管理研究的发展路径	(29)
第一章 公共管理的发展与公共管理运动的兴起	(39)
第一节 公共管理的发展历程	(39)
第二节 公共管理运动的兴起	(50)
第三节 公共管理运动的实践模式	(53)
第二章 公共管理与服务型政府	(66)
第一节 服务型政府是当代政府公共管理的基本模式	(66)
第二节 中国地方政府公共服务改革的实践	(79)
第三节 地方政府建设服务型政府的经验与相关制度的完善	(87)
第三章 政府职能的失灵与转型	(100)
第一节 政府职能的变迁及反思	(100)
第二节 政府失灵的表现	(106)
第三节 政府职能的转型	(109)

第四章 公共管理的主体——公共组织	(119)
第一节 公共组织概述	(119)
第二节 公共组织结构的发展及公共组织发展展望	(127)
第三节 公共管理与公共组织	(143)
第五章 公共管理与治理、善治	(151)
第一节 公共管理与治理体制	(151)
第二节 公共管理与善治体制	(167)
第三节 公共管理中的良性互动	(174)
第六章 公共管理与市场失灵	(179)
第一节 政府、市场与企业	(179)
第二节 市场失灵的表现	(187)
第三节 市场失灵理论在公共管理中的应用	(199)
第七章 公共管理与公共政策	(206)
第一节 公共政策的性质与范畴	(206)
第二节 公共管理中的公共政策制定与实施	(217)
第三节 公共政策在公共管理中的价值实现及作用	(226)
第八章 公共管理与政治文明	(232)
第一节 社会主义政治文明建设的特征和基本原则	(232)
第二节 党内民主与基层民主	(241)
第三节 公共管理与政治文明的关系	(252)
第九章 公共管理与政府信息化	(260)
第一节 公共信息资源是提升公共服务能力的战略选择	(260)
第二节 政府信息化与公共服务	(274)

第三节 公共信息资源的新视角与困境分析·····	(288)
第十章 公共管理中的绩效评估·····	(299)
第一节 西方国家公共管理绩效评价的启示·····	(299)
第二节 公共部门绩效评估的价值取向·····	(303)
第三节 建立公共管理多元评价机制·····	(308)
第十一章 公共管理的发展与创新·····	(320)
第一节 审视公共管理市场化模式·····	(320)
第二节 网络治理结构·····	(330)
第三节 中国民主发展的可能路径·····	(339)
主要参考文献·····	(349)
后记·····	(357)

导 论

公共管理学 (Public Administration or Public Management), 是一门运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法专门研究公共组织尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。在西方, 它源于 20 世纪初形成的传统公共行政学和六七十年代流行的新公共行政学, 后于 70 年代末期开始因受到公共政策和工商管理两个学科取向的强烈影响而逐渐发展起来。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。“公共行政”、“公共政策”、“公共事务”和“公共管理”(Public Administration, Public Policy, Public Affairs and Public Management) 是人们用来指称公共部门管理特别是政府管理研究领域的几个最常见的术语, 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。

第一节 公共管理的本质

一 公共管理的概念

在论及公共管理时, 首先有必要对管理的概念作一界定。管理是一个古老而又历久弥新的概念。从现代意义上讲, 人们可以从不同的视野对管理进行阐

释。管理，顾名思义，是管辖、治理的意思，是指人们对一定范围内的人员及事务进行安排和处理，以期达到预定目标的活动。现代管理是一种高度科学化、组织化的活动，这是美国经济学家即被称为现代管理之父的彼得·德鲁克在《管理：任务、责任、实践》（1973年）一书中指出的。管理作为协作劳动的共生物，古已有之。单就企业管理来说，则是在人类发展史上出现了企业后才出现的，是随着家庭个体手工业发展为工场手工业，再发展到机器大工业逐步发展起来的。因而可以说它是社会化大生产的客观要求和直接产物。因此，现代管理是指一定组织中的管理者，通过实施计划、组织、人员配备、指导与领导、控制等职能来协调他人的活动，使别人同自己一起实现既定目标的活动过程。

管理学的代表学派——管理过程学派认为管理是一系列职能形成的过程，管理职能分为计划、组织、人事、领导和控制。管理过程学派的这种观点，虽然已正确地把管理视为一种活动或行为，但仅确认了管理是一种活动或行为，却没有给定是何种活动或行为，没有把管理这种活动或行为同其他活动或行为区分开。如果简单地把管理理解为计划、组织、指挥、协调和控制这些活动的总称的话，那么管理就成了一项项具体的活动而失去了它统一的实质，显然这些活动不能成为管理的根本性质，管理应该有着比这种定义更广泛、更复杂的内涵和本质。那么管理的本质是什么呢？管理是人类的一种带有普遍意义的活动，因而它也就与人类的其他活动具有某种相通性。

马克思对管理的属性做过精辟的论述，它在《资本论》中写道：“凡是直接生产过程具有社会结合过程的形态，而不是表现为独立生产者的孤立劳动的地方，都必然会产生监督劳动和指挥劳动。不过它具有二重性。一方面，凡是有许多人进行协作的劳动，过程的联系和统一都必然要表现在一个指挥的意志上，表现在各种与局部劳动无关而与工场全部活动有关的职能上，就像一个乐队要有一个指挥一样。这是一种生产劳动，是每一种结合的生产方式中必须进行的劳动；另一方面——完全敞开商业部门不说——凡是建立在作为直接生产者的劳动者和生产资料所有者之间的对立上的生产方式中，都必然会产生这种监督劳动。这种对立越严重，这种监督劳动所起的作用也就越大。”^①

^① 马克思：《资本论》（第三卷），人民出版社1975年版，第431页。

马克思还指出：“资本家的管理不仅是一种由社会劳动过程的性质产生并属于社会劳动过程的特殊职能，它同时也是剥削社会劳动过程的职能，因而也是由剥削者和他所剥削的原料之间不可避免的对抗决定的……因此，如果说资本主义的管理就其内容来说是二重的——因为它所管理的生产过程本身具有二重性：一方面是制造产品的社会劳动过程；另一方面是资本的价值增值过程——那么，资本主义的管理就其形式来说是专制的。”^①从马克思对资本主义的管理论述中可以看出，管理既有同生产力、社会化大生产相联系的自然属性，又有同生产关系、社会制度相联系的社会属性。

管理的自然属性主要体现在两个方面。第一，管理是社会劳动过程的一般要求。“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥。”^②管理之所以必要，是由劳动的社会化决定的。它是共同劳动得以顺利进行的必要条件。共同劳动的规模越大，劳动的社会化程度越高，管理的重要性也就越突出。第二，管理在社会劳动过程中具有特殊的作用，只有通过管理才能把实现劳动过程所必需的各种要素组合起来，使各种要素发挥各自的作用。

管理的社会属性体现在管理作为一种社会活动，只能在一定的社会历史条件下和一定的社会关系中进行。因此，管理具有维护和巩固生产关系、实现特定生产目的的功能。管理的社会属性是与生产关系、社会制度密切联系的。

管理的二重性是相互联系、相互制约的。《牛津词典》对管理一词的解释是：“通过某个人的行为处理、控制事物的过程，实行监管。”《韦伯斯特词典》的定义内容更详尽一些：“即将某种事务作为一种事业进行管理、处理或监督的行为或艺术，特别是在对结果负责的情况下计划、组织、协调、指挥、控制和监督任何工业或企业计划或活动的执行职能。”^③管理就是整合和优化组织的资源以实现组织的目标，实现组织利益的最大化。管理是以高效率、高效

① 马克思：《资本论》（第三卷），人民出版社1975年版，第368—369页。

② 同上书，第367页。

③ [澳]欧文·休斯：《公共管理导论》，中国人民大学出版社2001年版，第6页。

能、低成本为实现组织目标所必需的一切努力的总和。

公共管理学者波兹曼 (Barry Bozeman) 认为, 尽管研究途径及理念互有差异, 但就概念的演进而言, “公共管理” 概念的产生可以追溯到 20 世纪 70 年代美国大学中的两种不同的研究途径: 一种称为政策途径 (the policy approach), 简称为 P 途径; 一种称为企业途径 (the business approach), 简称为 B 途径。P 途径是在哈佛大学肯尼迪学院、密歇根大学公共政策研究所、明尼苏达大学汉弗莱研究所、加州大学伯克利分校的公共政策学院等公共政策研究机构研究政策执行的热潮中发展出来的。P 途径下的基本观点是: 公共管理必须与公共政策的形成与制定密切联系, 因而该学派直接将公共管理界定为政策管理, 认为只有从管理的观点探讨公共政策, 才能落实政策目标, 实现理想境界。他们的研究更注重政策执行的经验、执行的过程和绩效等问题, 而并非单一地去研究组织机构和进程。同时在 20 世纪 70 年代, 美国一些大学的企业行政管理学院 (School of Business Administration) 受管理思潮的影响, 开始重视工商政策与管理战略, 不再着重于内部行政管理的机制与过程, 于是纷纷改名为管理学院 (School of Management)。B 途径在这一过程中应运而生。^① 各国的企业行政管理学院也不再专注于对内部行政管理过程的研究, 转而注重研究工商政策与管理战略。在此背景下, B 途径的公共管理研究也逐步发展起来。B 途径强调的是将工商管理和经济学的概念、理论和方法应用于公共部门管理的研究中。这两种途径的共同特点是用 “管理” 一词代替 “行政” 一词, 体现了研究重点的变化和内容的侧重不同。B 途径与 P 途径有以下不同之处: (1) 前者的课程设计依循商业学院的传统, 后者则依循公共政策学的传统。(2) 前者并不强调公共组织与私人组织的差异性, 后者则特别凸显公共组织的特殊性。(3) 前者企图与公共行政合流, 后者则企图摆脱公共行政, 而形成一个独立的管理领域。(4) 前者重视策略与组织间的管理, 是过程取向的, 因而强调组织设计、人事与预算等问题; 后者则强调政策与政治问题。(5) 前者主张采用量化分析 (如集群资料分析、实验设计), 后者则强调采用个案研究方法。

^① 张成福、党秀云:《公共管理学》, 中国人民大学出版社 2001 年版, 第 10 页。

系统、科学的公共管理学只有在整合公共政策与企业管理两种研究途径的基础上才有可能形成。为此，国外研究者进行了长期不懈的探索，波兹曼总结学术界各种观点，提出公共管理具有以下本质特征：公共管理是一个整合性的概念（integrative concept），是介于企业管理与公共行政之间的“第三条道路”（third way）。它在“什么”（What）与“为什么”（Why）的层面上沿袭公共行政或公共政策途径，而在如何（How）的层面上沿袭企业管理途径。虽然公共管理是将私人部门的管理手段运用于公共部门，但并未由此改变公共部门的主体性。当代公共管理学非常重视组织运行的内外部环境，尤其是重视外部环境的变化，强调实施战略管理，这是公共管理相对于公共行政的优越之处。公共管理强调价值融合与责任分担，关注政府改革与政府重塑，是一种全新的治理模式。

综上所述，由社会事务复杂性、社会价值多元性以及公共关系的错综复杂等因素所决定，公共管理学必然是一个科际整合的研究领域。这意味着公共问题的解决有赖于运用多学科的基础理论与分析工具。公共管理需要借用社会科学其他领域，如政治学、社会学、心理学和管理学的研究成果，尤其需要从公共经济学、福利经济学、公共财政学、经济管理学的研究成果中获得处置和调节现代社会中各种复杂经济利益关系的有效政策手段。

二 公共管理理论

当代公共管理理论主要包括公共选择理论、新公共管理理论与新公共服务理论。公共选择理论主张重新界定政府、市场、社会三者之间在提供公共产品与公共服务中的作用，主张缩小政府在提供公共产品与公共服务中的职能与作用，扩大市场与社会的作用；新公共管理理论主张引入市场机制改进政府公共产品供给机制与政府公共服务的效率，提高政府公共服务的绩效，运用非政府组织和民营部门从事混合公共产品的提供；新公共服务理论主张在公共产品与公共服务的提供中，发挥公民参与和民主机制的作用，强调保护公民自由，发挥社区与公民社会组织在公共服务中的作用，发挥民主特别是直接民主机制的作用。

公共选择理论 (Theory of Public Choice) 是当代经济学领域中一个相对较新的理论分支与学说, 它是初创于 20 世纪 50 年代并在 60 年代成熟起来的一个西方经济学派, 它把对经济问题的分析置于政治学研究的领域, 成功地用经济理论研究了政治活动的许多问题; 它帮助人们理解和加深对公共产品、公共权力、公共选择等核心概念的认识, 主要从新政治经济学理论的视角介绍国家的起源、政府的权利和义务、公共所有权、公共资源、公共政策、宪法、宪政、共和、民主和自由、市场与国家等方面的基础理论与基本知识。当代公共选择理论的创始人、奠基者及其主要代表人物是当代美国著名经济学家、1986 年诺贝尔经济学奖获得者詹姆斯·麦吉尔·布坎南 (James M. Buchanan)。他运用经济学方法分析政治决策过程, 并对政府的本质, 尤其是“政府失败”现象进行了深入的探讨。公共选择理论另一个主要代表人物史丹尼斯·缪勒 (Dennis C. Mueller) 将公共选择理论概括为: 非市场决策的经济学研究。或者简单地说, 是将经济学应用于政治科学、法学、行政管理、公共政策等其他社会科学与政策研究领域。所以公共选择理论也被认为是最名副其实的“政治经济学”。

公共选择理论探讨公共部门的实际运作机制, 其主要观点是, 政府低效和规模不断膨胀的根本原因在于官僚制在公共服务供给中的垄断特性。具体而言, 就是缺乏竞争, 缺乏利润激励, 以及缺乏监督机制。因此, 改善官僚制的运转效率、消除政府失灵的根本途径在于取消任何形式的“公共垄断”, 在公共部门中恢复竞争, 引入市场竞争机制。公共选择理论的基本假设: 人是关心个人利益的, 是个人效用最大化的追逐者, 是理性的经济人。公共选择理论是以西方经济学中“经济人”的假设引入对政治体制和政府行为的分析为基础的, 从这一基本假设出发去分析政府组织的行为。在传统的西方经济学中, 政府与厂商、消费者具有性质完全不同的行为。“经济人”的假设只属于厂商和消费者, 只有他们才是利己的、理性的, 追求利益最大化的“人”, 在私利及贪欲的驱使下, 对经济生活中自己的位置作出最有利于个人的判断和设计。而政府则是超出这一狭隘的个人利益的, 政府以其公正与准确超乎众人之上, 在追求公众利益之时, 政府以它的公正赢得公众对它的信任和支持。因此, 公正与准确是政府固有的一种天赋。公共选择理论则认为, 其实, 政府官员与厂商