

★ 全国军队转业干部培训教材

公共管理概论

国务院军队转业干部安置工作小组办公室组织编写

中国人事出版社



公共管理概论

国务院军队转业干部
安置工作小组办公室 组织编写

胡冶岩 刘旭涛 主编

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理概论/胡冶岩,刘旭涛主编. -北京:中国人事出版社,
2006.8

ISBN 7-80189-536-3

I.公… II.①胡…②刘… III.公共管理-干部教育
-教材 IV.D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第091855号

中国人事出版社出版

(100101北京朝阳区育慧里5号)

新华书店经销

河北零五印刷厂印刷

2006年8月第1版 2006年8月第1次印刷

开本:850×1168毫米 1/32 印张:9.75

字数:258千字 印数:10000

定价:16.00元

前 言

军队转业干部是重要的人才资源，是社会主义现代化建设的重要力量。做好军队转业干部培训工作，对于开发军转人才资源，实施人才强国战略，实现全面建设小康社会的宏伟目标，不断把中国特色社会主义事业推向前进，具有重要意义。

加强军队转业干部培训教材建设，是军队转业干部培训的一项重要基础性工作。为了加强和改进军队转业干部培训工作，切实把教材编写工作做得更好，我们坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻党的十六大、十六届四中全会精神，按照《军队转业干部安置暂行办法》的要求，根据经济社会发展对人才的需求，在征求各方面意见的基础上，结合实际，组织专家对原有的部分教材进行了重新修订。这批教材力求增强针对性和实用性，突出军转工作特点，反映时代特色，更好地满足广大军队转业干部的实际需要。相信通过这批教材的使用，对广大转业干部了解和掌握党的路线、方针、政策，提高政策理论水平，转变观念，更新知识，提升能力，增强信心，在新的工作岗位上做出新的贡献，将会起到重要的作用。

国务院军队转业干部
安置工作小组办公室

2006年8月

目 录

第一章 公共管理导论	(1)
第一节 公共管理的内涵、变迁与发展	(2)
一、公共管理的内涵	(2)
二、西方国家公共行政和公共管理的变迁和发展	(3)
三、我国公共行政和公共管理的发展	(11)
第二节 公共管理的基本理论	(14)
一、公共产品理论	(14)
二、新公共管理理论	(18)
三、新公共服务理论	(21)
四、治理理论	(25)
第二章 当代中西方行政改革的理论与实践	(31)
第一节 当代西方政府改革的动因	(32)
一、财政压力是西方行政改革的最初原动力	(32)
二、经济信息化是西方行政改革的内在推动力	(32)
三、经济全球化是西方行政改革的外在压力	(33)
第二节 当代西方行政改革的主线及指导理论	(34)
一、公共选择理论	(34)
二、新公共管理理论	(40)
第三节 当代西方行政改革的主要内容	(41)
一、政府职能的结构优化	(41)
二、公共服务的市场化	(42)
三、政府内部管理体制改革	(43)

第四节 中西方行政改革比较	(46)
一、行政改革社会生态环境的差异	(46)
二、规则变革重点不同	(47)
三、改革重点不同	(48)
四、行政改革的基本态势不同	(50)
第三章 公共行政权力	(55)
第一节 公共行政权力的本质、特点与作用	(55)
一、权力与公共行政权力	(56)
二、公共行政权力的含义、本质与特点	(57)
三、公共行政权力的地位和作用	(58)
第二节 公共行政权力的基础	(59)
一、人民基础	(60)
二、政治基础	(60)
三、法律基础	(61)
四、社会基础	(62)
五、经济基础	(62)
六、职能基础	(63)
第三节 公共行政权力的渊源	(64)
一、我国行政权力的宪法和法律渊源	(65)
二、国外有代表性的宪法规定	(68)
第四节 公共行政权力体系	(69)
一、公共行政权力体系的概念	(69)
二、纵向系列的行政权力构成	(70)
三、横向系列的行政权力构成	(71)
第五节 公共行政权力的行使	(75)
一、行政权力行使的实质	(75)
二、行政权力行使的重要性	(76)
三、行政权力行使的原则与要义	(78)

第四章 公共政策	(82)
第一节 公共政策概述	(83)
一、公共政策的含义与特征	(83)
二、公共政策的类型	(86)
三、公共政策的功能	(89)
第二节 公共政策系统	(92)
一、信息系统	(93)
二、咨询系统	(94)
三、决断系统	(96)
四、执行系统	(97)
五、评估系统	(98)
六、监控系统	(98)
第三节 公共政策的制定与执行	(100)
一、公共政策的制定	(100)
二、公共政策的执行	(105)
第五章 社会管理和公共服务	(111)
第一节 社会管理	(112)
一、社会管理的内涵与内容	(112)
二、社会管理的基本理论	(114)
三、西方发达国家社会管理的发展过程	(117)
第二节 公共服务	(121)
一、公共服务的内涵与分类	(121)
二、公共服务事业管理	(123)
第六章 公共危机管理	(135)
第一节 突发事件与公共危机管理	(135)
一、突发事件与危机	(135)
二、当代危机的几个基本特征	(140)
三、危机管理	(142)
第二节 我国的公共危机管理体系建设	(149)
一、现阶段我国已经进入危机事件的高发期	(149)

二、我国“一案三制”的公共危机管理体系建设	(150)
第三节 转型时期的公共危机管理	(154)
一、建立和完善新型公共危机管理体制	(155)
二、努力提高针对群体性事件的防控能力	(159)
三、正确认识和合理发挥大众传媒的作用	(162)
第七章 公共部门绩效管理	(166)
第一节 公共部门绩效管理的内涵和发展	(167)
一、公共部门绩效管理的内涵	(167)
二、公共部门绩效管理的发展	(170)
第二节 公共部门绩效管理的困境和出路	(175)
一、行政体制的困境和出路	(176)
二、评估文化的困境和出路	(178)
三、操作层面的困境和出路	(180)
第三节 综合绩效评估体系的设计	(181)
一、为什么评估	(181)
二、评估什么——政府绩效评估指标体系的设计问题	(187)
三、谁来评估——多元化评估主体的选择与存在的问题	(190)
四、如何评估——如何解决定量与定性相结合的问题	(193)
第八章 电子政务与信息化	(197)
第一节 信息技术是电子政务的基础	(198)
一、信息技术的基本内容	(198)
二、电子政务的产生	(202)
三、电子政务的发展	(205)
第二节 电子政务的内容和基本特征	(207)
一、电子政务的基本内容	(207)
二、电子政务的基本特征	(209)

第三节 我国电子政务的建设与发展	(213)
一、当代电子政务建设的基本特点	(214)
二、我国电子政务建设	(216)
三、我国未来电子政务发展的趋势	(221)
第九章 公共部门人力资源管理	(227)
第一节 人力资源管理的基本概念、内容和流程	(228)
一、基本概念	(228)
二、基本内容与流程	(231)
第二节 公务员制度	(239)
一、公务员制度的历史发展	(239)
二、我国公务员制度的基本特征	(242)
三、我国公务员制度的发展与完善	(244)
第三节 公共部门人力资源管理	(247)
第十章 公共部门领导能力建设	(253)
第一节 认知领导的角色	(253)
一、关于领导概念的丰富内涵	(253)
二、把握领导工作的特点	(262)
三、科学的领导具有规律性	(265)
第二节 履行领导的职能	(267)
一、领导职能	(267)
二、领导与管理的统一与差异	(276)
第十一章 管理方式与领导艺术的提高	(280)
第一节 有效管理的本质与模型方式	(281)
一、有效管理的科学含义	(281)
二、权变管理模型解析	(283)
第二节 展现领导艺术的方法	(292)
一、领导艺术的含义和特征	(292)
二、领导艺术与方法的主要内容	(293)
后 记	(299)

第一章 公共管理导论

内 容 提 要

公共管理是指公共部门和准公共部门共同满足公共需求、处理公共事务、提供公共产品和公共服务,以实现良好治理的管理活动。在西方国家,公共管理发展大体经历了传统公共行政模式到现代公共管理模式的转换,迄今已有一百多年历史;而我国公共管理的发展也伴随着我国行政管理体制改革实践,从早期行政学阶段,发展到公共行政阶段,再到当前的公共管理阶段,理论体系日渐成熟。公共管理基本理论来自于众多的相关学科和思想流派,并呈现蓬勃发展的态势。当前西方国家较为流行的公共管理理论主要包括公共产品理论、新公共管理理论、新公共服务理论以及治理理论。我国应当在学习借鉴的基础上,加强公共管理理论研究,不断完善中国公共管理的学科体系。

尽管自政府产生以来,公共管理的实践活动就已经存在,但是作为一门学科,公共管理的历史仅有一百多年的历史。随着公共事务领域的不断变化和扩展,公共管理开始从早期的实践领域进入到人们的研究视野,并逐步形成、发展和完善成为一门新兴的应用性学科。

第一节 公共管理的内涵、变迁与发展

一、公共管理的内涵

1. 从行政学或行政管理到公共行政

在公共管理研究领域,经常出现“行政学”、“行政管理”、“公共行政”以及“公共管理”等不同的表述。“行政学”或“行政管理”是我国上个世纪30年代开始研究公共管理以及80年代恢复行政学研究后经常使用的概念。由于从“Public Administration”的英文中本来就有“公共”的内涵,因此“行政学”或“行政管理”的表述本身就有很大的局限性。之所以出现这种现象,无外乎以下两方面的原因:一是有人认为,“行政”或“行政管理”本身就含有“公共”之意,无须再画蛇添足,在“行政”前面再冠以“公共”二字;二是有“公共”,就会相对应地存在“私人”、“民间”等概念,而受上世纪80年代传统计划经济和当时意识形态的影响,“公共性”并没有彰显出来,而只能隐含在“行政学”或“行政管理”的概念里。

随着我国改革开放的不断深入和社会主义市场经济的发展完善,“公共性”、“公共事务”、“公共精神”等概念已逐步被社会所接受和认同,从“行政学”或“行政管理”过渡到“公共行政”和“公共管理”就成为必然的趋势。因此,从“没有公共”到“有公共”的变化,也反映出我国在公共管理学科发展过程中,从初建到完善、从幼稚到成熟的发展和变迁历程。

2. 从公共行政到公共管理

公共行政(Public Administration)作为一门学科,在西方国家已经有一百多年的历史。19世纪80年代前后,随着公共事务领域的不断扩大,政府干预社会的范围和功能日益强化,以追求行政效率和业绩的稳定的文官队伍不断壮大,因此以研究政府功能、结构以及管理运行行为为主要对象的公共行政科学应运而生。但是,到20世纪70年代末80年代初,随着人类开始进入信息化、知识化社会,

适应于传统工业化时代的官僚制组织越来越受到人们的质疑,传统公共行政的理论体系和技术、方法在实践中显得越来越不适应。随着西方国家新公共管理、政府再造、企业家政府等行政改革运动的兴起,倡导多元主体治理、引入市场技术、学习企业管理技术和方法、实施结果导向管理和顾客为本等思想和理念逐步对传统公共行政形成强大的冲击。

而我国随着改革开放的不断深入以及经济体制和行政体制改革的不断推进,公共行政的发展也面临新的挑战 and 机遇,也需要充分借鉴和吸收西方国家的改革经验。在这种背景下,公共管理成为当今解决公共事务领域问题的共同话语,以取代早期研究范畴较为狭窄、知识体系较为陈旧的公共行政。

3. 公共管理的内涵

与公共行政相比,公共管理在研究内容、研究对象以及研究方法上更加丰富。但是,目前关于公共管理的内涵理论界并没有一致性的界定。本书认为:公共管理是指公共部门与准公共部门共同满足公共需求、处理公共事务、提供公共产品和公共服务,以实现良好治理的管理活动。

二、西方国家公共行政和公共管理的变迁和发展

作为一门相对独立的研究领域或学科,公共行政的研究始于19世纪末20世纪初。其主要标志为曾任美国总统的学者伍德罗·威尔逊1887年所发表的《行政研究》一文。时至20世纪20年代,公共行政的基本研究框架和理论体系日渐成熟和完善,大批学者著书立说,对公共行政的发展做出贡献,如1926年伦纳德·怀特的《公共行政研究导论》和1927年威廉姆·威洛比的《公共行政原理》这两本经典教材。此后,在西方国家100多年公共行政的发展进程中,公共行政领域的研究随着社会环境的不断发展和变化,在研究内容、研究方法和研究对象等方面发生了一些重大变化。迄今为止,在研究公共行政方面,主要存在着两大模式:传统

公共行政模式和公共管理模式(或称管理主义模式)。^①

1. 传统公共行政模式

传统公共行政模式产生于19世纪末,在20世纪20年代已经基本成型。迄今为止,传统公共行政模式在西方国家仍然是持续时间最长和影响最大的理论,它奠定了整个公共行政和公共管理理论的基础,也标志着公共行政和公共管理实践活动从经验走向科学。

传统公共行政模式有着一套完整的基本假设和系统理论。其基本假设和理论基础主要有:

第一,封闭型的行政组织。由于早期西方政治学理论坚信“政治——行政两分法”,即行政组织在政治领导人进行正式控制的基础上,通常可以采用封闭型的行政组织结构和运行方式:组织结构采用严格的等级官僚体制;职位由常任的、中立的公务员担当并仅负责执行政治官员制定的决策;运行可以采用一般的管理技术和方法。政治与行政的分离为传统公共行政模式不受政治行为的干扰而单独运行提供了理论基础和实践操作的前提。在这种前提下,公共行政问题就转化为公共组织的内部管理问题。因此,公共行政的研究对象是一种封闭型的组织:所有结果都可以通过组织自身的运作来获得,而不必考虑外界因素的干扰;人们可以根据组织既定的目标来预测即将发生的结果;组织效率可以根据具体可见的输入输出来进行测量。因此,在这种封闭型组织中,人们只要关注组织内部的各种要素,并按照其运行规律来操作,即可达到最佳效率的状态。

第二,一般管理技术和方法的普遍应用。封闭型组织为普遍适用一般的管理理论提供了组织结构基础,因为一般管理技术和方法通常被认为主要是用于解决组织内部结构和程序方面的问题。而早期的科学管理、官僚制组织理论以及行政管理理论,

^① 目前对公共行政研究模式,不同学者看法不一。但从更简洁的角度,笔者认为划分为两大模式更容易理解。

基本上都关注于组织的内部管理问题。虽然在 20 世纪初,泰勒的科学管理运动以及法约尔的行政管理原则完全是从工厂或企业的实验或经验中获得的知识,但是它们的倡导者一般都宣称可以适用于所有类型的大规模组织。而 18 世纪中叶德国的马克斯·韦伯所提出的官僚制,由于其反映组织的科层结构、“法理型”权威、规则导向等特点,也成为工业化时期大规模组织普遍采用的组织模式。因此,在传统公共行政模式中,科学管理、官僚制理论、行政管理原则以及组织行为科学,被看作是“普遍适用”的管理理论、技术和方法。

第三,公共行政是一门科学。传统公共行政模式认为,公共行政是一门科学。科学的方法和研究不仅应当,而且也有可能进入到这一领域。伦纳德·怀特的《公共行政研究导论》被认为标志着公共行政开始成为一个单独的研究领域,公共行政的原则应当具有普遍的适用性和适合于各种公共组织的管理。他第一次运用科学的方法对公共行政问题进行了系统研究,总结出公共行政的一些基本规律,首次将公共行政思想系统化、理论化,使之成为一门比较完善的学科体系。这一时期的许多学者都认为,运用科学方法可以建立起公共行政的知识系统和理论原则,公共行政的基础应当是基于管理而不是政治或法律制度。

但是,在实践中,这种建立在理想假设基础之上的传统公共行政模式却遇到许多问题,并且随着社会经济环境的变化,这种不适应性越来越凸显出来。

首先,传统公共行政模式忽略了公共行政组织所面临的日益剧烈变化的环境。在传统公共行政模式中,应对外部环境的变化被认为是政治领域的事情,主要由政治官员们来处理。行政领域的焦点主要是组织内部中的结构和过程,大多数的对外联系工作也不是由职业公务员担当的,而通常是由经过政治任命进入到官僚制组织中的人来完成的。但是,这种假设显然越来越不适应社会经济环境的发展变化。面对日益复杂和多变的外部环境,无论是公共部门还是私人部门,都必须在组织形态上做出改变,在提高

组织效率和效益的同时,还必须具有对周围环境做出及时反应的适应能力和回应能力,才能求得自身的生存和发展。但是,从传统行政模式所给出的内部关系上看,却难以提供一个有效的组织形态来应对外部环境变化的挑战。

其次,作为解决大规模组织管理问题的官僚制理论本身遇到极大的挑战。官僚制是传统公共模式下的基本组织形态。这种组织形态被认为能够为组织内部的运作提供理性化结构和技术性效率,也是作为封闭型组织模型的最有影响的理论基础之一。自18世纪以来,官僚制作为一种占支配地位的组织形态虽然在西方社会取得了极大的成功,但也始终受到来自各方面的非议。虽然马克斯·韦伯视官僚制为“理想的组织类型”,但该组织形态也因其制造惰性、缺乏进取精神、官僚作风、中庸和无效率而遭到批评,这些缺陷被认为是公共部门所特有的病症。尤其是人类社会开始进入到信息化、知识化社会以来,官僚制更是受到前所未有的挑战。在工业化社会里(特别是早期阶段),环境相对稳定,节奏相对缓慢,任务相对简单明确,每个顾客都有相似的服务需求,整个社会处在一个权力的金字塔里,社会以体力劳动而不是脑力劳动为主。但是在一个信息化社会里,所有这一切都荡然无存。

再次,将一般、普遍的管理原则引用到行政组织中也遇到了种种问题,行政能否成为一门真正的科学尚面临着许多争论。西方国家公共行政的产生,本来就源于在公共事务中政策执行这部分相对稳定、技术性较强的事务与政策制定等政治事务的脱离倾向,因此,公共行政自产生之日起就被打上“管理”的烙印。但是,在公共行政发展的一百年历史中,对于公共部门与私人部门之间管理异同的争论始终存在着。这些争论导致公共行政的学科性时常受到人们的质疑。事实上,在学科的研究领域中,公共行政从来就没有形成自己一套完整的学科体系,即使在同一时期,各种研究范式也是同时并存;公共行政的研究者队伍也从来都是处于一种分化状态中,都在各自的知识背景和专业取向上著书立说。因此,公

共行政被看作是“一种从各种不同的理论观点兼收并蓄的专业”。^①

2. 公共管理模式

公共管理模式(或称管理主义模式)其实是一个早就存在的概念。在早期公共行政的发展过程中,经常将公共行政模式下经常使用管理技术工具或依赖管理技术途径的分支学派称之为“公共管理(Public Management)”。这一学派主要和以英美为代表的盎格鲁-撒克逊民族的国家传统文化密切相关,在这些国家对于管理技术和工具的信仰远胜于世界其他国家。

20世纪70年代末以来,由于公共事务的内容和范围不断扩大、复杂性大大提高,公共事务管理的主体日益多元化,对政府的治理水平与治理能力提出了更高的要求,迫使西方国家政府掀起了一场声势浩大的行政改革浪潮。由于这场行政改革运动的主要目的在于使政府及其他公共部门不断适应国际国内环境的剧烈变化以及政府自身所面临的各种困境和合法性危机,其改革工具主要大量采用市场化和企业化的改革方案,因而带有明显的管理主义取向,因此,这场改革运动也经常被冠以“新公共管理”、“新管理主义”、“企业型政府”等名称。本章所述“公共管理模式”主要取后者的涵义。

公共管理模式在西方各国行政改革中的重新浮现,标志着传统公共行政模式在当代社会遇到前所未有的挑战。尽管公共管理模式至今仍没有成为一门脱离传统公共行政模式的独立学科,但与传统公共行政模式相比,其内涵价值已发生了根本性的变化。

(1) 市场价值的回归

第二次世界大战以后,西方各国的一个普遍现象就是政府规模和职能的不断扩张趋势。这种政府职能的不断扩张,尽管在经济社会领域取得了许多成功,但也失败不断,不仅传统的“市场失

^① [澳]欧文·E·休斯:《公共管理导论》(第2版),彭和平等译,中国人民大学出版社,2001年,第89页。

灵”问题没有得到有效解决,又出现了许多“政府失灵”问题。在西方各国开始普遍反思政府的治理问题,并试图解决传统行政模式所面临的危机之时,“市场”再一次成为人们优先选择的药方。美国学者B·盖伊·彼得斯指出,“如果让现在的政治家、学术界人士和公众选择可以取代传统公共行政模式的治理结构,其结果一定是选中市场模式。”^①在新古典主义经济学家的眼里,市场不仅能纠正政府的种种弊端,而且市场的价值要远远超越政府自身的价值。

市场价值赋予了公共管理新的内涵。一般认为,当今西方行政改革的主导理论主要来自于公共选择学派和管理主义思想。两者的共同点是尊崇市场力量、市场作用、市场机制。两者的主要区别在于:公共选择关注的焦点是政府与市场和社会的关系,主张减少政府干预,充分发挥市场的力量解决政府面临的困境;管理主义关注的重点仍然是政府公共部门内部,主张通过引进市场机制来完善政府公共组织。其实这两者之间只是一种大体的划分,在许多场合它们之间并没有严格的区分,例如,在美国的“政府再造”过程中,公共服务提供的制度安排上呈现出公共部门、私营部门和公众消费者的混合参与,以及相互彼此之间密切合作的多样化组合方式。由此可见,市场价值的体现并非仅仅表现为压缩政府规模和政府职能的外部市场化,更重要的是,市场价值已深入到公共组织内部,并促进建立起政府组织与私营组织之间、政府组织之间以及政府组织内部之间的良好竞争关系和合作关系。

(2) 新的政治主张和治理理念

公共管理模式更主要的体现了一种新的治国理念和政治主张。随着政府规模的不断扩大和职能的不断扩张,传统行政模式日益受到来自社会公众及理论界的质疑和挑战。公众对公共部门的无能和无效开始不断抱怨,不满情绪甚至演化成为一种公愤,这

^① [美]B·盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,吴爱明、夏宏图译,中国人民大学出版社,2001年,第26页。