第一章　绪　论

公共管理学是一门综合地运用各种科学知识和方法来研究公共管理组织和公共管理过程及其规律性的学科。作为当代管理科学的一个重要组成部分，公共管理学是当代科学技术尤其是社会科学综合交叉的产物，它是一个综合性的研究领域。在我国，公共管理学的研究还是一门新兴的学科，随着政治经济体制的深化改革，学习、研究和运用公共管理学有着重要的现实意义。

第一节　公共管理概述

一、公共管理的含义

公共管理由“公共”和“管理”两词组成。对于公共管理的认识，人们通常习惯于与“私人管理”对照起来考察。结合中外学者的观点，我们认为，准确把握公共管理的含义应从管理主体、管理客体和管理内容的角度加以分析和认识：

1. 管理主体。公共管理的主体是指公共管理活动的参与者，也就是公共管理活动中享有管理权利和承担管理义务的当事人。私人管理活动的当事人比较简单，就是私人本身，当然，私人并不单纯指自然人，它还包括任何以营利为目的设立的经营单位。与私人管理相对照，公共管理的当事人必然具有“公共”性质，它是管理社会公共事物的当事人。对于公共管理主体范围的认识，因对公共管理的范围认识的不同而有所不同。狭义的认识是，公共管理就是政府行政管理，因此，管理主体就是政府，当然，这里的政府不仅包括了立法、行政、司法等国家机构的广义政府，而

需要全本请访问 www.ertongbook.com

且还涉及执政党的机构。[①]；广义的认识是，公共管理是对一切社会公共事物的管理，因此，管理主体是一切服务社会公共利益的组织，它包括政府和其他非营利组织。这里政府是上述狭义公共管理中所指的政府，非营利组织是不以营利为目的，从事社会公共服务的社会组织。比照这两种认识，我们认为，政府管理与公共管理是两个不同的概念，不能将公共管理的主体简单的局限为政府。任何一个社会都存在着大量的公共事务管理活动，这些活动从宏观到微观，都直接涉及社会民众的切身利益。在阶级社会中，政府确实是这些管理活动的核心主体，但谁都无法否认，现代社会中的公共管理活动，除政府之外还有许多其他公共组织参与其中。经济增长与社会发展都需要公共管理，但这绝不可能由政府对社会的管理所包办。因此，对公共管理的主体应从广义方面加以界定，即，公共管理的主体是政府部门及其他从事社会公共事务的非营利组织。

2．管理客体。公共管理的客体是指公共管理活动中具体的权利和义务所指向的对象，也就是权利和义务得以产生的凭借物。公共管理活动所涉及的内容比较宽泛，因此公共管理的客体所包括的内容也就比较广，它主要包括公共行为、公共项目、公共人力资源、公共财产和资源、公共收费。公共行为包括公共管理行为和公众行为。公共项目是具体的公共服务工程；公共人力资源主要是政府和社会公共服务的人力资源；公共财产和资源主要包括公共设施、公共物品和产品、公共信息资源；公共收费是指公共管理过程中的收费项目。

3．管理内容。公共管理的内容是指公共管理活动中具体的权利和义务。这些权利和义务既包含管理人的权利和义务，也包括被管理人的权利和义务。从管理人的角度来看，权利主要是指组织和管理的权利，强制和处罚的权利，委托和监督的权利；义务

①参见张良：《公共管理学导论》，49页，上海三联书店，1998

主要包括执行的义务，服务的义务，保护合法、查处违法的义务。从被管理人角度来看，权利主要包括依法行为的权利，监督管理人的权利，申诉、控告的权利；义务主要包括遵纪守法的义务，接受委托代理执行的义务，承担违法后接受处罚的义务。总之，公共管理的内容如果从法律关系角度考察，它就是各方权利和义务关系的总和。研究公共管理的内容，就是研究公共管理活动的具体行为规则，提高公共管理的效能。

以上三个角度是考察公共管理活动的关键所在，把这三个角度结合起来给公共管理下个定义，我们认为，公共管理就是管理机关依法对社会公共事物进行管理，以保障和增进社会公共利益公平分配的职能活动。准确把握这一定义的含义应注意这样几点：首先，公共管理活动是“公共人”的行为，这一活动的主体是不以营利为目的的机构，它包括国家机关和非营利组织，而国家机关是核心主体，因此，本书对于公共管理的研究也主要是围绕政府的行政管理活动展开。需要注意的是，作为公共管理的国家行政机关并不是国家的最高权力机关，而是与立法、司法部门相对而言的行政执行部门或最高国家权力的执行机关，它对执行宪法和各种法律负有责任，在宪法和法律规定的范围内进行管理是各国行政组织的一种普遍特点。其次，公共管理的客体具有鲜明的“公共”性。因此，必须界定哪些是公共事物。社会公共事务是一种范围极其广泛的概念。一般来说，国家行政事务都是社会公共事务。国家行政事务涉及国家立法部门授权国家行政部门管理的所有与国家利益和社会整体利益有关的事务和活动，包括经济、财政、教育、科学、文化、卫生、体育、外事、邮政、交通运输、民族事务、国防建设等各个方面，它是社会公共事务最主要的组成部分。除国家外，有许多地方性的、社会局部的公共事务也属于社会公共事务的范围，需要由国家行政组织直接管理或指导地方行政组织进行管理。但是，并不是所有的社会公共事务都是国家行政事务，有些事物，如基金会、慈善事业虽然也要纳入公共管

理的范畴，但并不属于政府行政事务。再次，公共管理是管理主体在行使公共事物管理权力时所体现的权利和义务，这一权利和义务行使的前提是合法，这一权利和义务的行使的边界是“公共事物”，这一权利和义务行使的原则是规范和效率。

二、公共管理与私人管理的区别

公共管理与私人管理（或商业管理）是相对应的，在探讨公共管理时，大多数学者都会将二者比较起来考察。事实上，商业管理与公共管理在所有其他不重要的方面上是相似的，如所有组织的管理都包含了合作团体的活动，而且所有的大组织（不论是政府部门、大学、医院、工会，还是工厂、商业企业）都必须履行一般的管理职能，如计划、组织、人事、预算等。但是，公共管理在许多重要的方面上是与私人管理存在着差别的。按照西方学者的概括，这些差别主要表现在以下几方面：①

1. 公共管理与私人管理的目的不同。公共管理是为公众服务，追求公共利益，而私人管理以营利为目的。公共管理服务导向来自于选择一种需求，即行政人员要帮助由选举产生的政治家反映公众对政府服务所提出的愿望与要求；私人管理以利润为导向，是因为私人部门或组织最终要依靠获利而生存。

2. 公共管理与私人管理相比其效率意识不强。由于政府部门的资金大部分来自于财政拨款，政府官员不必为利润担忧，他们并没有太多的削减开支和有效运作的诱因；而商业组织以有效的运作为动机，它们必须在市场中靠竞争获得生存与发展的机会。政府提供的是公共物品，而商业组织提供的是私人物品。而正是公共物品这个特征，使得政府活动难以达到高效率。

3. 公共管理与私人管理相比其更强调责任。在私人组织中权威和责任的划分是比较清楚的，而在政府中，由于其运作的规模

①参见陈振明：《公共管理学》，34～35页，中国人民大学出版社，1999

的复杂性。对政府机构加以政治控制的要求，对一致性和协调性的寻求等类因素，导致了责任机制的扩散，并因此加深并复杂化了公共决策的过程，使其责任更强。

4. 公共管理中人事管理系统比私人组织中的人事管理系统要复杂和严格。一般而言，政府工作人员的雇佣与解雇都很难。

5. 公共管理与私人管理相比，具有明显的政治性或公共性公共管理包括广泛而复杂的政府活动，而且公共管理的运作是在政治环境中进行的，它具有明显的政治性或公共性。

6. 公共管理所强调的公共利益与某些私人管理所强调的共同体利益边界不同。是否以营利为目的是区别“公共管理”和“私人管理”的重要标志。然而社会中确实有这样一类组织，包括相当多的非正式组织，它们的存在与发展的目的不像企业那样是为了追求利润的最大化，组织成员的共同利益是维系他们合作的基础。但这样的组织不是公共管理要研究的公共组织，这些组织仍然属于带有“私域”特征的“利益共同体”，它们的“公同利益”边界与公共组织为谋求具有社会共享性利益的边界不同，共同利益并不等于公共利益，从这一点上看，公共组织的公共管理区别于这些组织的私域形式管理。

三、公共管理模式的基本特征

公共管理模式是公共管理的基本行为方式，它包括管理组织体制、管理思想、管理手段等内容。现代公共管理是从传统行政管理基础上发展起来的，但它又区别于传统的行政管理。早期的行政管理强调的是政府的行政部门及其工作人员的基本技能，现代的公共管理不仅强调基本技能，还强调效率。对于现代公共管理模式的基本特征，北京大学陈庆云教授在其论文《公共管理研究中的若干问题》中做了如下归纳：①

① 参见陈庆云：《公共管理研究中的若干问题》，中国人民大学学报. 2001.

需要全本请访问 www.ertongbook.com

1. 公共利益与私人利益相统一，重在公共利益上。社会的稳定与发展必须以社会“公共利益”与不同组织的“共同利益”的存在去促进并带动私人利益的发展。

2. 政府组织与其他公共组织相统一，重在政府组织上。政府是公共管理活动的核心主体，但它们不是惟一的主体，相反，西方新公共管理运动的实践已经证明，政府承担的不少公共管理职能及具体内容由非政府的公共组织来完成，这不仅是可能的，而且是可行的，后者不一定比前者差。一般地说，宏观方面的管理职能或全局性的关键事项，更多地应由政府来承担，特别是如国防、外交、重大法律、法规与政策的制定，只能由政府来完成。从微观方面的管理来看，政府可以承担一部分，更多地应该交给社会的其他公共事务管理部门来做。愈是接近基层方面的公共事务，愈有可能让相关的非政府部门来完成。

3. 社会问题管理与资源管理相统一，重在问题解决上。公共管理更多地是要解决社会问题，即由于社会多数成员所期望的现象与实际现象产生了偏差而提出来的社会问题。这些偏差所包含的内容是多方面的，既有要素及其配置的有效性问题，也有利益分配的公平性问题。我们不否认资源管理在公共管理中的重要性，因为管理过程中若资源配置不当，就不能实现公共管理要解决社会问题之目的。然而社会问题管理比资源管理所包含的内容更丰富、更复杂。

4. 结果管理与过程管理相统一，重在结果管理上。在公共管理活动中，对社会问题管理实际上包含三项内容：一是问题提出中的管理；二是问题解决的过程管理；三是问题解决的结果管理。资源管理更多地是关注前两项内容，很少讨论第三项内容。传统管理理论总是先设定一个目标，然后围绕如何实现这个目标去协调资源管理，关注管理过程。这种只关注如何有效地实现目标的过程，而不考虑目标确定的合理性以及实际分配的公平性管理，一直受到很多学者的抨击。过程管理更多地强调效率，而结果管理

更多地突出公平。

5. 管理所追求的公平与效率相统一，重在公平上。效率与公平是公共管理的两大基本目标。效率与增进公共利益有关，公平与分配公共利益有关。在政府与市场的关系上，市场机制主要解决效率问题，政府的政策机制主要解决公平问题。公共管理的主体主要解决公平问题，而市场机制主要解决效率问题。

6. 公共组织的外部管理与内部管理相统一，重在外部管理上。公共管理更多地是要解决社会公共问题，所以，强调公共利益，重在结果管理，突出公平等等，实质上都是围绕公共组织对外实施管理展开的。在政府管理研究中，围绕着提高“行政效率”，不少人把注意力常常放在政府内部管理上，当然，加强政府自身管理是必要的。但这种活动的最终归宿还是体现于外部的管理，即对社会公共事务的管理。不论是政府，还是其他社会公共组织，都要把对外管理的质量作为衡量其绩效的最终标准。

7. 服务管理与管制管理相统一，重在服务上。社会中大量存在的问题主要有两类：一类是管制性问题，另一类是服务性问题。为了维护政治统治，作为统治阶级工具的政府，凭借着强制性的公共权力，一直在社会管理中承担着“统治型”角色，但是，政府的管理并不是政府对社会民众的管制。相反，这种管理同时也是一种服务，这是公共管理发展中最重要的特征。

8. 管理制度与技术相统一，重在制度创新上。管理活动所运用的技术与方法主要是针对效率问题的，而制度变革与制度建设既要解决效率问题，又要处理公平问题。正是在这个意义上，制度创新在公共管理活动中具有特殊意义。

结合国内外学者对公共管理模式的有关论述，我们认为，陈庆云教授对公共管理模式特征的归纳比较全面、系统地反映了现代公共管理的基本特征。

四、公共管理与公共行政的关系

公共管理(public management)是在公共行政 (public admin-

istration)的基础上提出并发展起来的。对于二者的关系，目前理论界有三种看法：一种观点认为，公共行政与公共管理并无本质区别，公共行政传统从历史上看有它独到的特征，公共管理的称谓尽管是后起之秀，却大有取代公共行政名称之势但是在现阶段，公共行政与公共管理已在很大程度上趋同，从本质上讲，公共管理与公共行政并无二致。第二种观点认为，公共管理是公共行政的一个分支，是专门研究行政管理中的方法、技术和技巧的部分，公共管理的具体活动主要是从事公共行政中的项目设计、组织结构规划、制定政策和管理计划，有效配置人力资源和其他公共资源等公共事业的开发和管理。第三种观点认为，公共管理是不同于传统公共行政的新的管理模式或新途径。不能简单地将公共管理等同于公共行政，公共管理在管理内容、管理思想、管理手段等方面都有自身的特性，都区别于传统的行政管理。

比较三种观点，我们倾向于第三种观点，我们认为，公共管理与公共行政是既有联系，又有区别的管理内容。从联系方面来看：（1）公共管理与公共行政都是对社会公共事务的管理，“公共”是管理的边界；（2）政府是公共管理和公共行政的核心主体，虽然公共管理中，非营利组织也是主体，但这并不改变政府是核心主体这一地位；（3）公共管理和公共行政都是管理机关依法开展的管理活动，都强调管理过程中的规范和效率。从区别方面来看：（1）从管理主体方面看，公共行政的管理主体就是政府，公共管理的管理主体除了政府，还包括非营利组织。（2）从管理客体来看，公共管理的管理客体要比公共行政宽泛得多。公共管理和管理客体不仅涉及属于政府管理范围的社会公共事务管理，还包括了不属于政府公共管理事务的社会公共管理事务的管理，同时，公共环境、项目执行、绩效评估、公共伦理等这些在传统公共行政中难以见到的客体也出现在公共管理的客体之中。（3）从管理目标上看，公共管理从传统公共行政的“内部取向”转变为“外部取向”，由重视机构、过程和程序的管理转到重视项目、结

果与绩效的研究和管理。公共行政强调管理过程的规范性，而公共管理更强调结果。对公共管理来说，其目标是实现效率和公平，因此，除了要掌握好决策、计划、控制等环节外，还要认真履行公共责任，用好公共权力，提倡公共道德；要解决资源配置中的矛盾，更要解决社会问题，要研究如何增进并公平分配公共利益，因此说，公共管理既要讲过程管理，又要讲结果管理。（4）从管理手段上看，公共行政重视计划、组织、指导、协调、报告等基本技能，而公共管理集中关注那些可以用来将思想和政策转变为行动的管理工具、技术、知识和技巧。包括职位分类、招聘和选择程序、预算分析和规划、监督技巧、反馈和控制等。这些工具在传统的公共行政中很容易被忽视。（5）从管理思想上看，公共行政更强调执行规范，强调“政策科学化”，而公共管理则将更多的企业管理思想纳入到公共管理过程中来，强调“管理市场化”公共管理是以市场为基础的管理，在公共管理中，“企业家精神”、“实用主义”、“商业动力化”等企业管理中的组织文化不断渗入政府管理之中，以至于有的学者提出了“企业管理型”公共管理模式，由此可以看出公共管理思想与传统公共行政管理思想上的不同。

第二节　公共管理学的研究内容

一、公共管理学的定义

公共管理是公共管理部门（主要是政府）依法对社会公共事物的管理，公共管理学则是研究公共管理实践活动及其发展规律的科学。公共管理学是由传统的公共行政学进一步扩展而形成的，其主要部分或核心仍然是对政府管理活动的研究，然而，对于什么是公共管理学，国内外学者尚没有形成一致的看法。目前来看，对于公共行政学和公共管理学的定义，国内的权威是中国人民大学彭和平教授和厦门大学陈振明教授。

彭和平教授在列举了一些关于行政及行政管理学的定义后，将公共行政学定义为：“一门研究国家行政组织及其管理社会公共事务的活动、过程、方式、责任和效果的科学”。①

陈振明教授在其主编的《公共管理学》中将公共管理学定义为：“公共管理学是一个研究公共管理活动或公共管理实践的学科，可以将它界定为一门综合地运用各种科学知识和方法来研究公共管理组织和公共管理过程及其规律性的学科”。②

结合国内外学者对行政学、行政管理学、公共行政学的定义，我们认为，公共管理学就是研究公共管理机构的组织机构设置、管理过程、管理手段、管理效能及其规律性的科学。与行政管理学比较，公共管理学的研究范围不单纯局限于政府，它也把其他公共管理组织，如非营利组织的管理活动纳入了自身的研究范围之中。

二、研究公共管理学的意义

公共管理学作为一门新兴的应用学科，在政治经济体制深化改革及公共管理活动中，对于它的学习、研究和运用是非常必要的。它有助于推进公共管理的科学化、民主化和法治化的进程，促进社会的整体协调进步与发展，最终提高公共管理水平。因此，研究公共管理学具有重要的现实意义。

1. 公共管理学有助于推动公共管理的科学化、民主化、法治化的进程

公共管理要走向科学化、民主化和法治化，这是公共管理发展的基本趋势，也是人类社会发展的必然趋势，是我国社会主义市场经济发展的内在要求，也是我国行政体制改革的一个基本目标。所谓公共管理科学化，主要是指公共管理主体在管理科学理论的指导下，形成统一、协调、高效能的管理机制，并采用当代

①彭和平：《公共行政管理》，13页，中国人民大学出版社，1995。
②陈振明：《公共管理学》，37页，中国人民大学出版社，1999。

先进科技管理手段，最大限度地实现公共管理目标。公共管理民主化，主要指人民群众能够通过各种渠道，广泛地参与社会公共事务管理，实现人民群众在公共管理中当家做主的地位，并使公共管理能够符合人民群众的利益和要求。公共管理法治化，主要是指各项社会公共事务的管理都要依法进行，做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，实现公共管理的法律化。公共管理的科学化、民主化和法治化，这三个方面密切联系、相辅相成，共同构成与我国社会主义现代化建设事业相适应的现代公共管理形态。推进公共管理的科学化、民主化和法治化的进程，是我国公共管理改革、发展的基本任务。

2. 开展公共管理学的研究，有助于促进社会的整体协调进步与发展

当今世界，和平与发展是两大主题，而一个国家的发展不能单纯归结为经济的发展，必须是社会的整体进步，其中包括人们生活质量的提高，也包括科学地配置各种社会资源，以保证发展的顺利进行，而这些是离不开科学的公共管理的。事实上，公共管理的科学化程度，公共管理方式的有效性等也是社会发展程度的重要标志。一个国家的经济要发展，社会的公共管理必须要科学完善，否则，它既会影响社会整体的协调发展，也不可能有经济的发展。而科学的公共管理，需要有公共管理学的研究和运用，它对于促进社会整体协调进步与发展是非常必要的。

3. 提高公共管理水平是建设有中国特色的社会主义的必然要求，也是公共管理学研究的最高目标

有中国特色的社会主义是一个有机整体，它既包括在经济上建立社会主义的市场经济体制，在政治上建立适合中国实际的政治体制，还应包括在公共管理行为和制度方面具有中国自己的特色。我们是社会主义国家，我们的生产目的和社会制度，决定着必须把提高人们的生活质量，创造最佳的适合自己国情的生活环境和生活方式，作为社会进步与发展的目的和归宿。为此，有中

需要全本请访问 www.ertongbook.com

国特色的社会主义制度应包含着形成自己的公共管理理论和实践，这当然离不开公共管理学的形成与研究。

三、公共管理学的价值取向

与传统的公共行政学比较，公共管理学有三个突出的价值取向，即效率、效益和公平。

效率强调的是公共资源是否被有效的利用；效益强调的是投入产出是否经济可行；公平强调的是公共投入对整个社会成员是否公平合理。

公共管理的上述三种价值取向是随着历史的发展和政府管理体制的改革形成的。美国麦克斯威尔学院梅戈特博士对这三种价值取向的形成做了系统的解释。① 她认为，公共管理最初产生时，强调的主要价值就是功绩，那时的主要价值就是效率。19 世纪末改革政府、以公务员队伍使政府工作职业化以及要求中性的竞争力，其逻辑基础均是效率。就是说，作为公务员不应该辜负公众的信任，尤其是公共资金。公务员应当以最有效率的方式使用公共资金，这样才算对公民负责。所以，最初的价值观是效率，即最有效率的使用公共资金。效率至上的价值观在公共管理学领域内直到 20 世纪 60 年代都占据着上风。60 年代，美国的政治文化发生变化，公共管理的政治气候也相应改变。民权运动的兴起，使平等、公平问题提上公共管理日程，公平和平等成为引导政策制定者的重要价值观，并且成为指导政府官员管理的价值观。到了 70 年代，另一个价值观突出的显示出来，这就是效益，强调效益主要是强调解决问题的能力。从此，这种对效益的关注开始成为公共管理学的重要价值观。这一时期，政策分析成为这个领域的重要成员。麦戈特博士指出，如果我们知道处理数据的方法，如果我们知道每种行动的利弊得失，我们就可以计算输出、输入比。

① 参见张梦中：“美国公共行政（管理）历史渊源与重要价值取向 - 麦克斯韦尔学院副院长梅戈特博士访谈录”，《中国行政管理》，2000，11

这种推理就得出了效益的概念，即我们是否有效地转化了资源。

随着公共管理学的日趋成熟，三种价值观——效率、公平和平等——越来越成为公共管理学的重要价值观。在不同时期，种价值可能超过另一种价值，但就每一种价值观的合法性而言没有孰轻孰重，孰是孰非，三种价值观在教育公共管理者方面都具有重要意义。

四、公共管理学与其他学科的关系

公共管理学作为一门研究公共管理活动或公共管理实践的学科，可以说它是一门综合地运用各种科学知识和方法来研究公共管理组织和公共管理过程及其规律性的学科。首先，公共管理学是从公共行政学发展而来的，它以公共行政学为基础。公共管理可以说是从政治学的母体上分离出来的，尽管公共管理的内容突破了传统的行政学的范畴，但现代的公共管理仍然是围绕政府的行政管理展开的，因此说，公共管理学是公共行政学进一步扩展的结果，是在与当代经济学、政治学、政策分析和组织与管理理论的进一步交叉配合的基础上形成和发展起来的。其次，公共管理学是一门交叉学科。公共行政学是在大量吸收了其他学科的知识和方法，包括政治学、管理学、经济学、社会学、心理学、统计学、财政学、运筹学、系统分析、哲学、数学等学科的内容的基础上发展起来的，因此，在此基础上发展起来的公共管理学自然保留了交叉学科的特点。再次，公共管理学具有明显的管理学特征。公共管理从属于一般的管理过程，同样要具备决策、计划、沟通、协调、监控等基本环节，并采用某些共同的管理方法和技术；公共管理学更多地要研究人类公共管理过程的一般规律，形成其科学的知识和方法。因而，公共管理学基本理论、方法是国际性的，体现了它的管理性特征，特别是在市场经济机制下，公共管理更多地体现出经济上的效益和管理上的效率，从而使公共管理学的管理学性质更为突出。最后，公共管理学作为一门独立的专门研究领域的地位也日趋稳固。虽然公共管理学是在与其他

学科交叉中发展起来的，但由于公共管理自身的相对独立性使公共管理具有自己相对独立的研究领域，即政府及其他公共组织的公共管理活动，这使得公共管理学已逐步形成了自己的学科“范式”或“研究领域”，有自己的概念、假定、理论、方法、操作规则等，并取得了丰硕的研究成果，从这一点来看，公共管理学又是其他学科所不能取代的一门独立的学科。

五、公共管理学的研究内容

公共管理学研究的是公共管理组织及其管理过程，因此，与公共管理组织和管理过程有关的内容都属于公共管理学研究的范畴。首先，从管理组织来看，管理职能的确立、管理组织的设立、管理人员的合理安排是必不可少的内容。行政体制和组织结构的设计和再设计构成了公共管理学研究中组织理论的主要内容。从管理过程来看，过程表现为活动的动态层面，它通常是由管理活动的功能构成的，这些功能包括计划、组织、指挥、沟通、监督、决策、激励、预算、报告等，这些功能构成了公共管理学的技术性层面的研究对象。根据公共管理学的这两大层面的研究内容，公共管理学具体研究包括以下一些内容，这也是本书的基本结构所在。

1. 绪论。它涉及对公共管理以及公共管理学一些基本概念和体系的阐述，包括公共管理的定义、公共管理与私人管理的区别、公共管理与公共行政的关系；公共管理学的定义、公共管理学的价值取向、公共管理学与其他学科的关系；公共管理在市场经济体制下定位、公共管理学的研究方法等内容。

2. 公共组织。公共组织是公共管理活动得以进行的载体，它主要涉及公共组织的特征、类型、结构和体制以及行政组织的改革过程。

3. 公共管理职能。公共管理的职能由两大体系构成，程序性职能与任务性职能从两个侧面反映了公共管理的行为方向和基本任务；公共管理的职能演变则反映了公共管理的变革过程；政府

职能与市场功能的协调从市场失灵和政府失灵的角度分析了公共管理的必要性和行为边界。

4. 公共部门人力资源管理。公共部门人力资源管理是指以国家行政组织为主要分析对象，研究管理机关依据法律规定对其所属的人力资源进行规划、录用、任用、使用、工资、保障等管理活动和过程的总和。公共部门人力资源管理包括宏观公共部门人力资源管理和微观公共部门人力资源管理。它涉及对公共部门人力资源的性质分析、管理任务分析、公共部门人力资源管理与提高政府生产力、国家公务员管理、开发与配置整体性人力资源。

5. 公共决策和政策分析。公共决策是公共组织在管理国家政务和社会公共事务过程中所做出的决定，它是公共管理的首要环节；公共政策是公共决策的产品，也是公共管理的基本手段。公共政策包括政策的制定和政策分析；公共决策包括决策的系统运行及其优化。

6. 公共物品管理。政府如何提供有效的公共物品、如何加强公共物品的管理是政府实现公共管理职能必须研究的内容。它具体涉及公共物品的特性分析、公共物品的供给、公共预算管理。

7. 非营利组织管理。非营利组织管理是对政府机构之外的公共管理组织的管理，它涉及非营利组织的定义、非营利组织的运营管理、非营利组织的发展趋势与发展中的问题。

8. 立法行政与司法行政。立法行政与司法行政属于对国家机关的自身管理，它涉及立法行政的内容及特点、司法行政的内容及特点、与西方国家的比较研究。

9. 社会保障管理。社会保障是维护社会安定，促进经济发展，实现社会平衡的公共福利制度。它包括社会保障管理的内容、社会保障管理体制、中国的社会保障管理体制改革等内容。

10. 资源与环境管理。为合理开发和利用自然资源及加强环境管理，公共管理部门必须发挥监督管理职能，它涉及资源管理方面存在的问题、管理的对策、环境管理的内容和基本职能、环

境管理制度。

11. 公共管理的技术和方法。公共管理既是一门科学，也是一门艺术。运用正确的管理方法和科学的管理技术可以大大提高公共管理的管理效能。公共管理的管理方法包括基本方法和具体的方法。具体方法和技术主要介绍社会调查法、网络规划技术、抽样调查法、政府上网。

12. 公共管理监控。对公共管理主体的管理也属于公共管理的重要内容，它涉及公共权力与责任、公共管理监督、公共管理控制、健全我国公共管理的监控体系。

13. 公共管理的发展趋势。公共管理是在不断发展中得以完善的。新公共管理的兴起就是公共管理发展变化的重要体现。它涉及新公共管理的社会背景和理论渊源、新公共管理的模式、新公共管理的借鉴作用。

第三节　公共管理与市场经济秩序

从 20 世纪 90 年代开始，市场经济体制逐渐为大多数国家所接受。由于作为国家或政府基本职能的公共事务管理是市场经济秩序建立和发挥作用的重要保障，因而我国在建立具有中国特色的社会主义市场经济体制时期，必须充分认识公共管理对建立市场经济秩序的作用，并认真研究和借鉴市场经济比较发达的国家和地区的经验，以使我国的公共管理能更好地为建立和完善市场经济正常秩序服务。

一、公共管理对建立市场经济秩序的作用

现代市场经济可以说是一种将市场调节与政府调控相结合，以市场机制作为社会资源的主要配置手段的经济体制或经济运行方式，因此，不论调控的力度如何，政府所行使的公共管理在市场经济体制中总代表一极，其对市场经济秩序的建立和维护作用是不可否认的。

首先，公共管理为市场运行提供了一整套“游戏规则”。无规矩难以成方圆，市场不可能在“无政府经济”的假设中运行。政府通过制定政策、法规和措施所制定的市场行为主体、客体和市场行为内容的基本框架，是市场经济秩序得以建立的前提和基础。

其次，公共管理弥补了纯市场经济的制度缺陷。在市场经济条件下，政府提供的许多服务对社会各界都是需要的，而这些服务恰恰可能是非市场性的，如防洪堤坝的建造、城市下水道的铺设、垃圾的清理等，这些公共服务直观地表现为非市场化的“公共”行为，与市场经济秩序无关，然而，如果从深层次来看，这些公共服务使市场经济更容易为不同的国家所认同，它是市场经济秩序的建立与正常运转所不可少的条件。

再次，公共管理是解决市场失灵的有效手段。尽善尽美的市场经济体制是不存在的。鉴于各个国家的基本经济情况不同，以及市场本身的不完全、信息不完善或其他原因，市场失灵现象会经常出现，例如资源不能有效配置、劳动力不能充分就业等，尽管公共管理行为不一定完全解决市场经济的偶然失灵，但其调控的有效性已得到相当程度的认同。

最后，公共管理使公平竞争得以实现。在市场经济条件下，公共管理也可以理解为国家运用上层建筑的力量，通过公共服务来维持和作用于它所赖以存在的经济基础，为国家和社会稳定服务。对市场经济秩序的管理也是一样，只有国家职能部门尽职尽责，市场经济的“游戏规则”才能被遵守，市场经济的核心准则——公平竞争才能实现。

二、市场经济国家和地区公共管理的实践与启示

国家或政府的公共管理活动是随着社会经济的发展变化而不断发展变化的，到了 20 世纪，在一些市场经济比较发达的国家和地区，公共管理活动受到了政府的高度重视。在公共管理的实践活动中，比较具有借鉴意义的是英国的自由经济模式，日本、韩国和台湾地区的政府适度干预模式，俄罗斯和东欧一些国家的激

需要全本请访问 www.ertongbook.com