

公共 管理学

PUBLIC
MANAGEMENT

李军鹏 著

 首都经济贸易大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学/李军鹏著. —北京:首都经济贸易大学出版社, 2005. 3

ISBN 7 - 5638 - 1179 - 6

I. 公… II. 李… III. 公共管理 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 125306 号

公共管理学

李军鹏 著

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

E-mail publish @ cueb. edu. cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京永生印刷有限责任公司

开 本 880 毫米×1230 毫米 1/32

字 数 428 千字

印 张 16. 75

版 次 2005 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

印 数 1 ~ 5 000

书 号 ISBN 7 - 5638 - 1179 - 6/D · 71

定 价 25. 00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

前言

当今中国,公共管理学面临着难得的发展机遇,具有着广阔的发展前景。首先,完善政府公共管理职能、强化公共服务和社会管理职能、建设公共服务型政府、建设和谐社会已经成为中国政府改革的强大时代潮流。从中央到地方、从政界到学界,已经对这一发展潮流形成了广泛的共识。其次,加入世界贸易组织后只剩下两年的过渡期,改革政府、实施公共管理的任务更为迫切,研究公共部门管理科学化、民主化和法制化的公共管理学必将成为显学。在这一形势下,提高广大公职人员特别是公务员依法行政的能力、公共服务的能力、构建和谐社会的能力,都迫切需要系统、规范的公共管理学基础教材。

作为一部系统、规范的公共管理学教材,本书具有如下特色:

第一,本书系统研究了西方公共管理学的理论体系,对公共管理学的研究对象、研究内容、研究方法、研究领域进行了深入的挖掘和探索,突出地体现了公共管理学这一学科的基本特性。本书在借鉴当今西方公共管理学理论体系的基础上,将公共部门的管理划分为公共部门组织管理、公共部门政治管理、公共部门规划管理、公共部门资源管理、公共部门法治管理、公共服务与社会管理、非营利组织管理、公共管理创新等部分,从体系上摆脱了传统公共行政学、行政管理学的窠臼,使公共管理学本身的独特理论特性得以彰显。

第二,本书在综合研究中外公共管理学理论体系的基础上,结合中国公共管理的特点,着眼于解决中国公共管理的实际问题,并

以此来建立公共管理学的理论体系。本书始终坚持了如下三条原则：一是要完整地反映当代西方公共管理的现状与基本特征，重点介绍了西方公共管理模式、福利国家的不同模式、公共服务与社会管理的基本情况。这是西方公共管理改革的前提和基础，如果我们不能对这一基本情况有清晰的了解，就无法理解西方国家在公共管理改革运动之后，政府公共服务支出依然占有政府支出的绝大部分这一事实，也无法理解为什么我国必须建设公共服务型政府和社会主义和谐社会这一改革目标。二是必须讲清楚作为西方公共管理核心的一些关键概念，如公共部门与私人部门划分的概念、混合经济的概念、福利国家的概念、私法与公法划分的概念、社区概念等等。这些概念在西方公共管理学著作中是作为背景概念而存在的，中国人学习公共管理，必须将这一背景概念“还原”出来，才能理解新公共管理在哪些方面进行了改革、为什么进行改革以及为什么要采取各种公共管理改革措施。从对西方公共管理改革的表层措施的了解深入到对西方公共管理的理论源流、逻辑流变的把握，是我们深刻理解西方公共管理理论与实践的前提。三是必须全面比较不同国家在不同的市场经济体制条件、不同的民主政治条件、不同的社会结构条件、不同的经济发展阶段的不同的公共管理模式，特别是总结出不同国家公共管理的国情因素，从而既了解公共管理的普遍规律，也了解公共管理的国别规律。这是把握中国政府改革的基本方法论原则。

第三，本书力图将理论传授方法与案例教学方法结合起来，为公共管理教师和学生提供教学和学习的良工好具。在关键理论部分，都适当地配有一些案例与相关理论相印证；在每章结尾，都有相应的案例。这些案例都经过了作者的精心挑选，有些案例是新的实证案例，如关于法国公共服务的案例，就是作者2004年春天到法国、丹麦、挪威等国考察公共服务时收集到的典型案例。

本书绝不是迎合时局的应景之作，而是长期理论研究和教学经验的心血凝聚，书中许多观点和结论都是作者本人多年研究的

学术成果。应该说,本书的写作长达7年之久。作者在北京大学政府管理学院攻读博士学位期间,于1997年开始跟踪研究西方公共管理改革的理论与实践,并开始有计划地撰写专著。到2000年时,已有约20万字的初稿,当时重点是研究新公共管理理论与改革,题目也是“新公共管理”。但是,随着民主党、工党、社会党等政党在美国、英国及其他欧洲国家相继登台,“第三条道路”理论大行其道,西方公共管理改革又具有了一些新的特征,需要重新深入研究。因而,作者又致力于探讨20世纪90年代后期西方公共管理改革的新动向。经过不断研究和思考,作者的一些研究成果相继在《学术研究》、《中国行政管理》、《国家行政学院学报》等刊物发表,约发表了公共管理理论与实践研究的相关学术论文60余篇。这些研究成果在学术界被广泛引用,取得了良好的社会影响。在这些研究的基础上,作者决心在原有书稿的基础上,撰写一部系统的、融贯中西公共管理、兼顾公共管理理论与实践、着眼于解决中国公共管理紧迫问题的教材,于是就有了这部《公共管理学》教材的问世。需要特别说明的是,本书的写作借鉴了当今中外公共管理学界理论研究的最新成果,也是中国公共管理学理论研究丛林中的一株新木。

本书是针对公共管理专业本科教育、MPA教育、公务员教育与干部培训而撰写的教学用书和学生参考用书,也可以作为党政干部和一般读者了解公共管理理论与实践的读物。

鉴于世界范围内公共管理学理论尚处于蓬勃发展的过程中,中国公共管理学发展的时间还较短,再加上作者本人的学识所限,不足之处在所难免,诚恳地希望学界同仁批评指正。

李军鹏

2005年1月

第一章 公共管理理论	1
第一节 公共管理的内涵、兴起与发展	3
第二节 公共管理的基本理论	26
第三节 公共管理学的基本内容与研究方法	48
第二章 公共管理职能	57
第一节 市场失灵与政府职能	60
第二节 市场经济体制与公共管理模式	74
第三节 福利国家及其改革	91
案例分析 英国的福利国家制度及其改革	99
第三章 公共管理主体与公共组织管理	105
第一节 公共管理主体概论	107
第二节 公共组织管理	115
案例分析 深圳市行政管理体制改革试点方案的十大亮点	132
第四章 公共部门政治管理	137
第一节 公共管理政治学	139

2 | 公共管理学

第二节 政府间关系管理	150
第三节 组织间关系管理	159
案例分析 香港实施“高官问责制”	166
第五章 公共部门规划管理	171
第一节 公共政策的制定、执行与评估	173
第二节 公共部门战略管理	188
第三节 公共管理领导	195
第四节 公共部门绩效管理	200
案例分析 《三门峡大坝决策的启示》	208
第六章 公共部门资源管理	215
第一节 公共部门人力资源管理	217
第二节 公共部门预算管理与公共支出	236
第三节 公共部门信息资源管理与电子政务	248
案例分析 《关于2003年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》(节选)	254
第七章 公共部门法治管理	263
第一节 私法与公法	265
第二节 公共管理行为	274
第三节 公共管理监督	282
案例分析 广西南明县系列腐败案	293
第八章 公共服务	299
第一节 公共服务概述	301

第二节 西方发达国家政府公共服务的基本内容	309
第三节 公共事业管理	318
案例分析 法国的公共服务	336
第九章 社会管理	348
第一节 社会管理概述	345
第二节 社会政策与社会福利	356
第三节 社区管理	367
第四节 农村基层民主与村民自治	376
案例分析 谁来保障村民不可剥夺的自治权利	380
第十章 非营利组织管理	388
第一节 非营利组织概述	385
第二节 非营利组织的管理	398
第三节 中国非营利组织的发展状况与改革	407
案例分析 入世第一案:中国打火机打赢反倾销官司	412
第十一章 当代西方行政改革与公共管理创新	419
第一节 当代西方行政改革的基本内容	421
第二节 当代西方公共管理创新	429
案例分析 法国电信公司改革	454
第十二章 当代中国行政改革与政府管理创新	457
第一节 中国公共管理的指导思想与基本特点	459
第二节 完善中国政府公共管理职能体系	478
第三节 建设公共服务型政府	480

4 ■ 公共管理学

第四节 建立权利社会与公民社会 491

第五节 建立公共行政体制 508

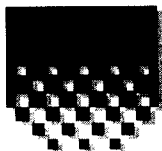
案例分析 《××市2003年建设服务型政府工作要点》 511

参考文献 520

公共管理学

第一章

公共管理理论



本章学习要点与要求

1. 准确把握公共管理的公共属性与一般管理属性,掌握公共管理与公共行政的区别、公共管理与企业管理的区别。
2. 了解公共管理的基本特点与基本要素。
3. 了解公共管理兴起与发展的基本原因。
4. 掌握公共管理的基本理论,了解与掌握公共产品理论、新公共管理理论、新公共服务理论、治理与善治理论的基本内容。
5. 掌握公共管理学的基本内容。
6. 了解和掌握公共管理学的基本研究方法。

第一节 公共管理的内涵、兴起与发展

一、公共管理的内涵

公共管理(Public Management)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。公共管理包括“公共”和“管理”两个方面。“公共”是指公共管理的本质属性,它表明公共管理的本质是提供公共产品,管理社会公共事务,以满足社会公共需求;“管理”

是指公共管理作为管理活动的一般属性,它表明公共管理是公共管理主体实施公共事务管理的一系列计划、组织、协调、控制等管理活动的总和。

(一) 公共管理的公共属性和一般管理属性

1. 公共管理的公共属性。“公共的”(Public)意指多数人的或关系多数人利益的。“公共的”问题的存在是公共管理存在的基础。公共问题广泛地存在于人类生活的各个方面,只要有人群居住的地方,就会发生各种各样与人类生活息息相关的公共问题,如公共危机问题、贫富差距问题、人口老龄化问题、环境污染问题、资源危机问题等等。公共问题是与广泛的社会生活发生关系,造成了广泛的社会影响,并关系到公共利益的问题。为维持正常的社会秩序,促进社会发展与经济持续增长,人类必须认真地处理社会公共问题。

处理公共问题,关键是通过公共部门与准公共部门的合作,共同满足社会公共需求、提供公共产品与公共服务、处理社会公共事务,从而实现良好治理的目标。公共需求(Public Demands)、公共产品(Public Goods)、公共服务(Public Service)、公共事务(Public Affairs)、良好治理(Good Governance)是公共管理的五个基础概念。

公共需求是人类社会共同体解决所面临的社会公共问题的共同需要。它是社会成员在社会生产、生活中产生的共同需要,具有社会成员的平等享用性。公共需求包括如下内容:维护社会公共秩序与安全秩序的公共需求,如国防、公安、外交、行政管理等等;维护经济秩序和市场交易秩序的公共需求,如市场监管、知识产权保护、公正司法与公正执法等等;为全体社会成员提供公共设施与公共事业的公共需求,如医院、公众医疗保健、义务教育、公共图书馆、公园、体育馆等等;建立社会保障与救济体系、扶助社会弱势群体的公共需求,如政府扶贫、救灾、社会救济、社会保险、社会福利

等等;公共资源与公共财产管理的公共需求,如国有资产管理、公共企业管理、社会共有资源的管理、自然资源管理等等;人民对人权、自由等公共权利的公共需求;等等。

公共产品是和私人产品相对应的概念。公共产品是指具有非竞争性和非排他性的产品。非竞争性是指一个使用者对该物品的消费并不减少它对其他使用者的供应,即当某人在消费一定物品的同时,其他人也可以消费等量的同类物品;非排他性是指使用者不能被排除在对该物品的消费之外,即同一物品不仅供其占有者来消费,而且不排斥占有者以外的人来消费。公共产品的这些特征,以及规模效益大、初始投资量大的特点,使得私人企业或市场不愿意提供、难以提供或即使提供也难以做到有效益,因而,一般由公共部门与准公共部门来提供。

公共服务是公共部门与准公共部门为满足社会公共需要,共同提供公共产品的服务行为的总称。它分为提供纯公共产品的公共服务和提供准公共产品的公共服务两种。基本公共服务是提供纯公共产品的公共服务,它指政府向全体社会成员提供的平等的、无差别的公共服务,如国防、外交、公安、司法、基本医疗保健、义务教育、生态环境保护等等。混合公共服务是提供准公共产品的公共服务,它带有满足公共需要与满足个人需要相交叉的性质,这种公共服务既能满足公共需要,又能满足个人需要;既人人平等消费,又具有一定程度的竞争性与排他性;既要付费,又不完全付费,如高等教育特别是研究生教育、公共工程、宇宙航天业、原子能工业等。

公共事务是指涉及社会全体公众整体的生活质量和共同利益的一系列活动,以及这些活动的实际结果。公共产品是对客观状态的界定,公共事务则是对公共产品形成和效能的实际描述。公共事务具有公益性、非营利性和规模性等特点。公共事务的受益对象是全体社会公众,它所反映的是社会整体的公共利益,公共事务所提供的物品和服务应该由全体公众来享用,公共事务所提供

的物品和服务也是整个社会发展所必不可少的条件。一般而言,公共事务的公益性决定了社会公众在享受公共服务的过程中一般不需要交费。有时为了弥补公共事务经费的不足,也会采用收费的办法,但这种收费绝不以营利为目的。公共事务的范围十分广泛,建立公共事务体系需要大量的投入,而且,公共事务的某些内容必须达到一定的规模后才能体现出应有的效益,因而,公共事务具有规模效益。

治理是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和,它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益。治理是政治国家与公民社会的合作、政府与非政府组织的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。治理是一个上下互动、全方位互动的管理过程,主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理。良好的治理即善治是使公共利益最大化的社会管理过程,合法性、透明性、责任性、法制和有效性等构成了它的基本要素。良好治理的本质特征是通过政府与公民的良好合作实现对公共事务的良好治理。

与私人产品、私人事务相比,公共产品、公共事务具有不同的性质、不同的运行规则。由专门的、拥有足够管理资源和合法性的公共组织与非政府公共组织合作,依照某些特定的规则来提供公共产品与公共服务、处理公共事务,以满足公共需要,这个过程就是公共管理。因而,公共管理就是公共部门与准公共部门共同处理公共事务、提供公共产品与公共服务,以满足社会公共需求和实现良好治理的管理活动。

2. 公共管理的一般管理属性。管理活动广泛存在于人类社会的各种组织活动之中。管理是在一定环境中,管理主体为了达到特定的目标对管理客体加以调节控制的过程,它是一种以绩效责

任为基础的专业职能。“Management”(管理)一词的拉丁词源来自于“manus”,意思是“亲自控制”或“取得结果”。

组织中的管理活动有三个基本构成要素,即目标、协调和绩效。①目标是对所期望达到的最终状态的设想。②协调包括两个方面的内容:一是协调人与资源之间的关系,实现资源的有效利用与科学配置;二是协调人与人之间的关系,将个人的力量整合成组织的力量,实现组织目标。③绩效是组织的效率(Efficiency)与效果(Effectiveness)。效率指投入与产出的关系,在投入相同的情况下获得更多的产出,意味着有效率;用较少的投入获得同样的产出,也意味着有效率。效果是指管理者所实现的组织的目标。效率涉及的是活动的方式,效果涉及的是活动的结果。

管理具有三种主要的职能,即战略管理职能、内部管理职能、外部管理职能。①战略管理职能。在正确预测外部环境变化和准确评估组织能力的基础上,科学确定组织的目标和工作重点,并制定实现组织目标的战略计划。②内部管理职能。内部管理职能是对组织内部各构成要素的管理,包括人员的组织和调配、人力资源管理制度的确立、财务制度的建立与公共支出的管理、管理信息系统的建立、绩效评估体系的确立等等。③外部管理职能。外部管理职能是对组织外部各构成要素的管理,包括与组织外部单位关系的协调、与社会组织及私人组织关系的协调、与新闻媒介和公众关系的协调等等。

公共管理具有管理的一般属性。公共管理具有战略性、结果导向性和回应性。首先,公共管理着眼于公共组织的战略目标与长远规划,因而具有战略性。公共组织及其公职人员不单纯是执行决策机构的政策,而且亲自参与战略目标的确立与政策的制定。其次,公共管理着眼于取得效果与效率,因而具有结果导向性。公共组织管理的过程中,所采取的各种措施的目的就是要实现依据战略所确定的目标。因而,公共管理过程中采用的人员调配、人力资源管理、组织结构与制度的建立等措施,其目标就是要提高公共

组织及其公职人员的绩效。最后,公共管理重视公众关系管理与外部关系管理,因而具有回应性。公共组织的活动是公正、公开、透明的活动,公共部门受到新闻媒介和公众监督的程度很高,因而,公共组织要承担起公共责任,积极回应公民的愿望与需求,重视对组织外部关系的管理。

3. 公共管理的基本特点。公共管理具有公共性和一般管理属性,这两种属性决定了公共管理是民主取向的管理和结果导向的管理的有机统一,是以更有效的方式实现公共事务管理的一种新治理模式。公共管理具有公共性,这决定了公共管理是一种民主管理,公共部门必须接受立法部门的民主控制,公共部门必须履行公共服务和社会管理的职能,公职人员必须忠实履行职责并依法行政。因而,公共管理是一种公共部门管理、法治管理和民主管理。公共管理具有一般管理属性,这决定了公共管理是一种结果导向性的管理,公共部门必须提高公共服务的质量与效率,必须接受市场检测。因而,公共管理可以借鉴企业管理和市场运行的成功经验,运用市场机制和企业管理经验改革政府管理机制。总之,公共管理就是结果导向的公共部门管理,其目标是以更有效的方式提供公共服务和处理公共事务。

公共管理是以政府为主的公共组织与其他社会组织一道共同管理公共事务,并通过制度创新和管理方式创新达到良好治理目标的管理活动。公共管理具有如下基本特点:

(1) 公共管理的根本特点是与时俱进,不断地适应社会公共需求增长与变化的趋势,为公民提供充足优质的公共服务与公共产品。公共管理的方式也要随着时代的变化而不断变化:一方面,政府要与公民社会形成合作伙伴关系,共同治理公共事务,实现良好的治理;另一方面,公共部门管理要借鉴企业管理的成功经验,提高政府管理的效率与质量。

(2) 公共管理是一种多中心的新型治理模式,公共管理主体多元化是公共管理的基本特征。公共管理主体包括行政组织、非