

公共管理系列教材

公共管理学

GONGGONG GUANLIXUE

陈树文 郭文臣 喻剑利◎编著



大连理工大学出版社

公共管理学

陈树文 郭文臣 喻剑利 编著

大连理工大学出版社

© 陈树文,郭文臣,喻剑利 2004

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学 / 陈树文,郭文臣,喻剑利编著. — 大连:大连理工大学出版社,
2004.3

(公共管理系列教材)

ISBN 7-5611-2470-8

I. 公… II. ①陈… ②郭… ③喻… III. 公共管理学—高等学校—教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 112755 号

大连理工大学出版社出版

地址:大连市凌水河 邮政编码:116024

电话:0411-4708842 传真:0411-4701466 邮购:0411-4707961

E-mail:dlutp@mail.dlptt.ln.cn URL: <http://www.dutp.cn>

大连理工大学印刷有限公司印刷 大连理工大学出版社发行

幅面尺寸:170mm × 227mm 印张:21.5 字数:362 千字

印数:1 ~ 4 000

2004 年 3 月第 1 版

2004 年 3 月第 1 次印刷

责任编辑:汪会武

责任校对:林 丽

封面设计:孙宝福

定 价:28.00 元

前言

LIANYAN

公共管理学是伴随着 20 世纪 70 年代西方兴起的“政府再造”运动,并在传统行政学、管理学、经济学等基础上形成的一门新兴的综合性学科。20 世纪末,中国掀起了一场“公共管理热”。公共管理被我国列为管理学项下的一级学科,公共管理学也被列为公共管理硕士(MPA)的核心课程。

公共管理学作为一门新兴的学科,尚无统一的理论体系。我们在借鉴中外公共管理理论研究成果的基础上,结合我国的公共管理现状,运用积累的公共管理教学和研究成果撰写了本书。本书将公共管理学分为五大部分,即概论篇、主体篇、职能篇、要素篇和部门篇。概论篇主要介绍公共管理的核心理论和公共管理的发展过程;主体篇主要介绍公共管理主体公共组织的内涵与外延,政府组织、非政府组织的公共管理职能及其公共管理伦理;职能篇主要介绍公共组织的计划、决策、执行、协调和监督职能;要素篇主要介绍公共管理系统的四大要素:公共人力资源管理、公共财政管理、公共物品管理和公共信息管理的内容、问题与对策;部门篇主要介绍公共教育管理、公共卫生管理、公共文化管理、公共体育管理等公共事业管理领域的管理体制、改革与发展问题等。

本书对公共管理理论体系的构建是一次探索。在编撰过程中,我们也在不断探究和反思,感到公共管理理论博大精深,还有许多内容未能深入研究。作为对新兴学科的探索,书中肯定有疏漏和不足之处,敬请各位专家和读者朋友们不吝赐教。

本书可作为高等院校公共管理本科生、研究生教材,也可作为国家公务员培训教材。

在编撰本书的过程中,我们参阅了大量中外专家、学者的著述,受益匪浅,在此深表谢意。本书得到了大连理工大学教改项目的支持,也得到了大连理工大学出版社的鼎力相助,特此致谢。

作者
2003.11

第一部分 概论篇



第一章

公共管理导论

导言

- ☐ 公共管理的含义
- ☐ 公共管理的基本特征
- ☐ 公共管理的基本内容
- ☐ 公共管理学的研究范畴
- ☐ 公共管理学科体系

公共管理学是在公共行政学、管理学、经济学基础上形成的一门新兴的社会科学。它是研究公共管理活动及其规律的科学,是一门理论性和实践性都很强的学科。20世纪中叶是公共管理理论形成和发展的重要时期,在西方引发了公共管理运动,公共管理得到了各国政府的重视,并在20世纪90年代走进中国,掀起了一场“公共管理热”。加强对公共管理理论和实践的研究,提高公共管理水平,不仅对公共组织的发展影响至深,而且决定着一个国家的发展水平,影响着经济和社会的发展速度和进步程度,具有重要的现实意义和深远的历史意义。

第一节

公共管理的基本含义

一、公共管理的定义

“公共管理”由“公共”和“管理”两词组成。“公共”具有“共同”、“公有、公用”、“公众共同”等意思。但基本词干是“共同”,作为“管理”的定语,泛指社会公众共享的共同利益,即社会公众的公共利益。“公共”是一个与“私人”相对的概念,表示其职能活动范围是政府组织、非政府组织等公共组织;表示与多数人有关,有较多的社会公众参与;表示其涉及的是一个与公众利益相关的公共事务领域。“管理”的字面意思是“管辖治理”,一般指管理主体从事决策、计划、组织、协调、控制、人事、财务等活动的过程。那么什么是公共管理?它与公共行政、公共事务、公共政策有无区别?这些问题是公共管理的核心问题。

(一)公共行政与公共管理

目前国内外就“公共行政”和“公共管理”的含义及其关系存在着不同的理解。公共行政和公共管理两个概念中,“公共”的含义基本一致,关键是如何理解“行政”和“管理”。在英文中,“Administration”和“Management”两个词是近义词,且词义丰富。威尔逊和古德诺等人将“Administration”看做是“政策与法律的推行”;也有人认为“Administration”的内涵是“与保持记录相关的活动和文件工作”和“与应用由他人所决定的规则、程序和政策相关的活动”。至于“Management”的含义,在众多的管理学著作和论文中,人们众说纷纭,有的将“管理”界定为“保证大量的活动得以进行,以完成预定任务的执行过程或活动,特别是创造和维持各种条件,以便通过一群人的共同努力来完成既定目标的执行过程和活动。”也有的将“Management”定义为:

“一种履行某种功能,使人力、物力和资源得到有效配置,以达成目标的活动”。甚至有人从工作层次高低来区别“行政”与“管理”,如有人认为在一些场合,“行政”被当作高层管理者的活动,“管理”则被当作低层次的活动;而在另一些场合则相反。《牛津英语词典》和《韦伯斯特词典》对“行政”一词的解释基本相同,将“行政”解释为一种行政的活动,即“处理事务”、“指导或监督执行”、“运用或引导”的职能活动;但对“管理”一词的解释则有所不同。《牛津英语词典》对“管理”一词的解释是“通过自己的行动引导、控制事务的过程”、“照料或看管”;《韦伯斯特词典》将“管理”一词解释为“管理的行动或艺术”、“引导或监督商业一类的事务,特别是指商业活动项目中的计划、组织、协调、指导、控制等执行功能,以对结果负责”,“为达成目的而明智地使用各种手段”。“administration”一词源自于拉丁词“minor”和“minstare”,意思是“为……服务”、“控制或统治”;“management”源自于拉丁词“manus”,意思是“用手控制”。从以上词典的解释以及词源来看,二者的主要区别在于:“行政”是“为……服务”,“管理”则是“控制或获得结果”。^[1]

在我国,人们通常认为,“行政”一般是指国家或政府组织的政务活动,“管理”一般是指工商企业组织相关的计划、组织、指挥、协调、控制等职能活动。从现实及发展的角度来看,这种观点是极其狭隘的,已不适应现代管理观念和公共组织管理的需要,特别是不适应加入WTO后对政府转变观念、体制改革、职能转换等理论和实践的发展需要。

公共行政是政府特别是执行机关为公众提供服务的活动,行政官员或行政人员在这种活动中主要是执行由别人(政治家)所制定的政策和法律,关注的焦点是过程、程序以及将政策转变为实际的行动,并以内部定向,关心机构和人员以及办公室的管理(传统的公共行政学以及公共行政学院主要是为培养政府的职业文官的学科或机构)为主。尽管“管理”的确也包含了“行政”的许多内涵,但有以最低的成本取得目标以及管理者为取得结果负责的内涵。所以,公共管理是公共组织提供公共物品和服务的活动,它主要关注的不是过程、程序和遵照别人的指示办事以及内部取向,而更多的是关注取得结果和对结果的获得负个人责任。美国当代著名行政学者安斯雷得·梅戈特在谈到公共行政与公共管理的关系时认为:从本质上讲,公共管理与公共行政并没有多少差别。它们的区别主要在于:从行政价值方面看,传统的公共行政注重的是效率,而现代的公共管理除了效率外,还注重社会公正和平等;从公务人员的角度看,公共行政仍然有公务员是官僚这样潜在的内涵,



它常常与历史上的官僚机构及官僚联系在一起。公共行政意味着一个按照功绩制任职、管理的公务人员被孤立于此相关的政治环境之中;而公共管理对公务员行为的理解要更为宽泛,它表明,那些从事公共管理的人员不仅能够熟练地执行政策、运作机构,而且能够娴熟地与所处的政治环境沟通,并与各种机构打交道,那些参与政策形成、政策执行和政策评估的过程都可以理解为公共管理。

(二)工商管理与公共管理

工商管理的研究对象是工商企业及其经营过程,而公共管理的研究对象是国家、政府与社会公共组织的公共事务及其管理过程。两者的具体差异在于:一是管理目的不同,工商管理的目的是谋求组织利润,公共管理的目的是谋求社会公共利益;二是管理性质不同,工商管理具有竞争性,传统的公共管理具有垄断性;三是管理手段不同,工商管理以经济手段为主,辅之以法律手段和行政手段,传统公共管理以行政手段和法律手段为主,辅之以经济手段。我们既要把握二者的联结点,更要着力找出二者的差异处,以求对公共管理有全面的认识。

(三)公共管理定义

我国学者对公共管理的研究尚属起步阶段,具有代表性的观点有:

1. 公共管理就是政治管理

周树志同志认为:从政治学的角度看,公共管理乃是政治的本义,政治学所研究的政治管理,其本义就是公共管理。因此,公共管理就是政治管理,也可以把政治管理称之为宏观的公共管理。

2. 公共管理是广义的行政管理(或公共行政)

夏书章先生认为,只限于政府工作的狭义的公共管理也是狭义的行政管理,而不同于指政府工作的广义的公共管理也是广义的行政管理,如公共事业和所有非政府部门、单位的公共事务的管理都不得越过其所管辖的范围和事项。

周世述先生在 20 世纪 80 年代所著的《行政管理》一书中用三个同心圆来标示行政管理的范畴(见图 1-1)。

同心圆的里圈表示国家行政管理,即政府部门的行政管理;中圈不仅是国家行政机关的管理,也包括政府所属的非营利性机构(提供公共服务、不以营利为目的的机构)的管理;外圈是指一般行政管理,包括营利单位(企业管理)和非营利单位的行政管理。其中的中圈,即公共行政管理的内涵与现今的“公共管理”的内涵几乎



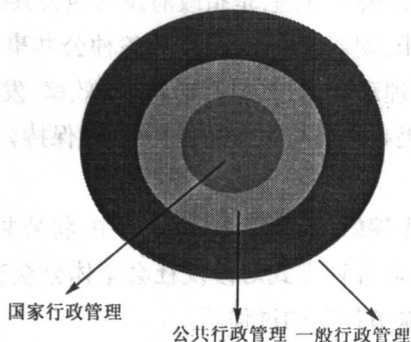


图 1-1 行政管理的范畴

相同。

周树志同志认为:行政就是管理,公共行政就是公共管理。行政学(公共行政学)作为一门学问,就是研究政府体系中的行政机关如何公平、高效地执行公共政策(包括法律),实现对社会公共事务的管理。我们可以把这种公共行政(或行政管理)称为中观的公共管理。

也有人认为,我国的公共管理硕士英文译成“Master of Public Administration”,将“Public Administration”和“Public Management”都译成公共管理,说明公共管理就是公共行政管理。

3. 公共管理追求公共利益

陈庆云教授则认为:所谓公共管理,是指那些不以营利为目的,旨在追求有效增进与公平分配社会公共利益的调控活动。是否以营利为目的区别“公共管理”和“企业管理”的重要标志。如果说组织是“利益共同体”,公共组织则是为谋求具有社会共享性利益的共同体。公共组织作为一个组织,它有组织成员的共同利益,这些利益不一定全都是公共利益。但公共组织的基本价值取向是为了社会的公共利益,否则我们所讨论的管理就不是公共管理,而是企业管理,或是各种形式的私域管理。

张良教授提出:所谓公共管理,是指社会公共组织以及其他组织推进社会整体协调发展、增进社会共同利益实现,通过制度创新和手段创新对社会公共事务进行调节和控制的活动。他指出,公共管理的目的就是要推进社会整体协调发展和增进社会公共利益的实现。



汪玉凯教授认为:所谓公共管理,是指政府及其他公共机构为了适应社会经济的发展 and 满足公众的要求,对涉及公众利益的各种公共事务所实施的有效管理。与公共行政相比,政府管理理念由过去单纯地注重效率,发展到效率、效益以及社会公正、平等并重,并把提高管理与服务的社会效益、保持公共管理的公正、公平等放到了突出的位置。

吴肇基博士在其所主编的《公共管理学》一书中,将公共管理定义为“政府为促进社会整体协调发展,采取各种方式对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进行调节控制的过程。”

《公共管理硕士专业学位联考考试大纲及考试指南》一书中给公共管理下的定义是:以公共组织为依托,运用公共权力,为有效实现公共利益而进行的管理活动。

4. 公共管理就是对公共事务的管理

王惠岩教授认为,公共事务是公共管理的起点,公共管理就是对公共事务的管理,没有公共事务,就没有公共管理。公共管理实际上是指对公共事务管理的一个发展阶段,在这一阶段中,形成了以政府为核心的多元的、开放的管理体系。公共管理就是政府和其他社会组织为了维护社会秩序,满足社会需求,推动社会进步,在互助合作过程中,采取一定方式、方法对公共事务施加管理的活动。

此外,还有一些专家、学者从公共服务、公共资源等视角来给公共管理下定义。综观这些定义,虽然不尽相同,但都从一个角度或侧面对公共管理的基本内涵做出了各自的解释和判断。我们认为,所谓公共管理是指公共组织为解决公共问题,追求公共利益,运用公共权力,通过制定公共政策、有效地施行与监督等,提供公共物品和公共服务,维护公共秩序,对公共事务进行管理的社会活动。

二、公共管理概念的基本含义

透过以上定义,我们不难看出,公共管理的基本含义包括如下几点:

(一)公共管理的主体是公共组织

公共组织是以实现公共利益为目的,提供公共物品、公共服务为基本职能的社会组织。传统的行政学把关于行政的研究局限于政府机关的行政管理活动上,而



忽视对其他公共组织的不研究。政府是公共管理最主要的主体。在社会生活中,政府负有承担提供公共物品、公共服务的主要职责,因此,政府的各部门和各级是公共管理的主要组织依托,政府进行的行政管理是公共管理的主要形式。随着社会生活的复杂化和多样化,社会公共事务也日益呈现出多样化的特点。为了有效地实现社会公共利益的要求,保证社会生活的正常进行,人们在政府之外组成了非政府组织,因此,非政府组织也成为公共管理的重要组织依托。这些非政府的公共组织包括学校、研究机构、医疗保健机构、社区服务机构、文化团体、咨询机构、行业和部门协会等等。在我国人们一般把非政府组织划分为事业单位和公共服务性组织。在国外非政府组织的发展很快,并且承担了许多重要管理职能,它们的管理效果甚至比企业或政府的管理效果还好。近年来兴起的“第三部门”的研究就是指这些组织的管理。我国实行社会主义市场经济体制,政府职能的转变,为这些社会组织的发展壮大创造了条件。可见公共管理的主体应该是以政府为主体的公共组织。公共组织是一个历史的概念、发展的概念。政府组织是公共组织最早的形态,它伴随着国家的产生而产生,随着国家职能的发展变化而调整着自身的职能。在国家与社会二者合一的历史阶段上,政府组织不仅是国家的象征,也成为社会的代表。在国家与社会逐步出现分化的当代世界,非政府组织成为公共管理组织最为活跃的一种组织形式。政府作为公共管理主体也在不断调整自身的职能,对市场经济与社会肩负着公共事务和公共服务职能,与非政府组织一起构成公共管理主体。

(二)公共管理的客体是公共事务

公共事务是相对于私人事务而言的。所谓公共事务就是指涉及全体社会公众生活质量和共同利益的一切事务的总称。公共组织要有效地进行公共管理,必须明确哪些是公共问题。诸如环境保护、社会保障、社会安全等关系大多数社会成员切身利益以及生活质量的问题都属于公共问题。解决公共问题必须加强公共资源的管理,充分调动各种积极因素,尤其是人的积极性,有效地管理公共事务。公共资源管理包括公共人力资源管理、公共财税管理、公共物品管理、公共信息管理等。

(三)公共管理的手段是运用公共权力、公共政策及其施行与监督

公共权力是指解决公共问题、处理公共事务的权力。公共权力使公共组织具备了影响和支配社会成员的强制性力量,公共组织凭借公共权力解决公共问题,对



社会公共事务进行管理。公共权力是公共管理活动的基础,没有公共权力,公共管理就不能有效实施。公共问题的解决必须按照一定的规程、方式方法等进行。因此,公共管理的手段就是制定公共政策,围绕公共问题,对涉及社会公众整体利益的公共事务进行选择、综合、分配等,通过公共政策的制定以及执行、监督等,实现有效管理。随着社会的发展,在管理方式方面,公共管理打破了传统的由政府垄断的管理方式,在行政体系内部以及政府向社会提供的公共服务领域,更多地引入市场机制,借鉴发达国家的经验,在公共物品招标,土地有偿使用转让等方面不断优化政府行为;在社会保障基金的管理、运营、给付等方面,运用授权、委托、代理等方式,调动更多的非政府组织参与公共服务与管理中来,使公共管理的手段不断创新,并提高了公共管理的效率。

(四)公共管理的任务是提供公共物品和公共服务、维护公共秩序

企业管理和公共管理的主要区别在于,企业管理追求利润最大化,而公共管理既要讲效率问题,也要讲公平问题,它要促进社会的公共利益的增进和发展,其核心是追求社会的公共利益。由于企业更多地考虑利润最大化,有些公共产品和公共服务,企业可能就不愿意去做,而公共管理追求的是社会的公共利益,因此它要给社会公众提供公共物品、公共服务,有些公共物品和公共服务需要政府直接提供,有些虽并不一定由政府直接提供,但是需要政府来组织,由非政府组织提供公共服务。无论是政府组织,还是非政府组织,提供公共物品和公共服务,解决涉及广大社会公众公共利益的一系列公共问题,有利于缓和公众的不满情绪,维护公共秩序。

(五)公共管理的目的是解决公共问题、维护公共利益,目标愿景是追求公共利益最大化

由于私营组织主要目的是追求个体的利润,有利可图的商品主要由私营组织提供,而诸多无利可图的涉及社会公众公共利益的问题则留给了公共组织。可以说这也是公共组织义不容辞的使命。因此,在解决公共问题的过程中,公共组织必须维护公共利益。同时,公共组织改变了过去行政管理只单纯注重效率的做法,强调效率、效益以及社会公正、平等并重,并把提高管理与服务的社会效益、保持公共管理的公正、公平等放到了突出的位置;改变了过去行政管理更多地关注管理过程的做法,转变为更多地关注管理结果,并把投入、产出、成本、效益等重要概念引入



公共组织的管理之中,以实现公共利益最大化。

第二节

公共管理的基本特征

一、公共性

公共性,顾名思义,指的是一种公有性、共享性、共同性,与此相对应的是私有性、分享性(或排他性)、差异性。从公共管理的角度来看,其公共性体现在以下几个方面:

(一)公共管理主体的公共性

公共管理的主体是公共组织。作为公共管理主体,这些公共组织具有不同于其他非公共组织(私域组织)的公共性特征。其一,公共组织是维护国家和社会公众共同利益的代表。无论是政府组织,还是社会团体、社会中介组织等非政府组织,都是由具有共同目标和意愿的人组成的利益共同体,都力求成为最大多数人民利益的代言人。公共组织总是极力代表这一共同体的意志,维护其共同利益。其二,公共组织从事的是公共事务。这些公共事务都是与广大社会公众的利益息息相关的,如制定公共政策,为人们提供交通、通信设施等公共物品,提供教育、医疗保健、文化娱乐等公共服务等。所有的公共组织及其成员,都是在行使公共权力,从事公共事务活动,而非私人事务。其三,公共组织通过公共权力制定法律、法规和公共政策,强调公共伦理道德。公共组织依靠特殊的公共权力和组织制度规定,把实现公众依靠个人无法实现的利益作为自身存在的价值体现。西方社会契约论认为,国家是个人出让主权并订立契约的产物,是保障个人无法实现利益的主权者代表。而现代政府也被当作维护社会公正、效率,弥补市场不足的制度性工具。^[2]

(二)公共管理客体的公共性

公共管理的客体或对象是公共事务。所谓公共事务是指涉及全体社会公众整体生活质量和共同利益的社会活动,无疑这些社会活动及其产生的实际效果都具有鲜明的公共性。公共组织处理公共事务,实施公共管理主要是解决公共问题,其目标是实现社会公众的公共利益。公共问题自然是涉及广大公众利益的问题,处理公共事务的是公共组织及其成员,他们维护的是一定范围内特定多数人的公共

利益,其价值观更主要体现在效率、公平、公正等方面,他们以遵守公共伦理,承担社会责任为己任,摒弃以公共权力谋取私人利益的行为。

(三)公共管理手段的公共性

公共组织的公共权力是广大社会公众赋予的,用于维护社会公共利益和社会公共生活秩序。公共权力的行使必须受到社会舆论和社会公众的监督。公共管理的手段实际上就是公共组织运用公共权力实现管理目标的社会活动。为了防止权力的失衡,使公共权力公共化,人们授权公共组织制定公共政策,加强对权力的监督,避免对公众利益的侵害,分散权力以及运用法律、法规和道德约束等手段,避免公共权力私人化。

此外,公共管理的任务是提供公共物品、公共服务,维护公共秩序,目的是追求公共利益最大化等都体现出公共性的特征。

二、管理性

西方一些学者认为,公共管理就是将公共人力资源、公共财政、公共物品、公共信息和政治资源的管理与管理学的计划、组织、控制、协调等职能相融合。公共管理是一种新的途径,它是传统公共行政的规范取向与一般管理工具取向的结合体。我国学者对“公共管理是对公共事务进行的管理”这一观点基本上达成共识。

三、公众性

一方面,公共管理直接面向广大的社会公众提供公共物品和公共服务,要维护的是社会公众的共同利益,对社会公众负责,因此,公共管理活动必然具有公众性。另一方面,公共管理活动是在公共组织与社会公众之间进行的信息交流和沟通活动。公共组织在为社会公众提供服务的同时,必须倾听社会公众的意见和建议,接受社会公众的监督。

四、公开性

一方面,公共组织必须将公共政策、提供的公共物品、公共事务的管理,以及公共服务供给过程中的投入、产出、成果、绩效等向公众公开。

另一方面,公共组织必须建立信息的沟通渠道,如建立信访制度、热线电话、公



共组织信息网站等,及时、准确地向公众传播信息,以利于各种公共事务的管理活动以及公共服务的供给过程在社会公众、立法机关、司法机关、新闻媒介的检查、调查和监督之下。

五、非营利性

公共管理的目的是解决公共问题,维护公共利益,它不以营利为目的,是一种旨在追求有效增进与公平分配社会公共利益的调控活动。公共管理的这种公益性决定了在一般情况下,社会公众在享用公共组织提供的公共物品和公共服务时基本上是免费的。如公立学校实行的九年义务教育,国家修建的水库、电站等大型基础设施等。有时公共组织对提供的公共物品和公共服务收取一定费用,只是为了弥补经费的不足,或是为了平衡在不同环境或条件下,不同的社会公众在享受公共物品和公共服务方面实际存在的差异。无论什么情况下,这些收费都是象征性的,是非营利性的。如公立高等院校大学生的学费、医院的门诊费、床位费、博物馆的门票等基本上都是象征性的收费,如果与私立大学、医院等相比,简直是九牛一毛。

第三节

公共管理的原则和内容

一、公共管理的原则

(一) 公共利益至上原则

公共管理是建立在公共利益基础之上的管理活动,公共利益具有客观性、社会共享性,不仅影响着公共组织的生存与发展,而且还影响到社会公众这一利益共同体整体的生存和发展。因此,公共管理以追求公共利益最大化为目标,最大限度地满足社会公众的基本需求。

(二) 以人为本服务公众原则

公共管理作为一项运用公共权力和公共政策等进行管理的特殊的管理活动,要求公共管理主体即政府组织和非政府组织必须一切从公共组织内外公众的需要出发,充分调动人的主观能动性、积极性和创造性,加强公共人力资源管理,为

