

教育部人文社会科学重点研究基地  
中山大学行政管理研究中心

学术文库

# 中国公共管理理论前沿

王乐夫主编 陈瑞莲副主编



中国社会科学出版社

# 中国公共管理理论前沿

王乐夫 主编 陈瑞莲 副主编

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共管理理论前沿/王乐夫主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2006.4

(教育部人文社会科学重点研究基地中山大学行政管理研究中心学术文库)

ISBN 7 - 5004 - 5503 - 8

I. 中… II. 王… III. 公共管理 - 理论研究 - 中国 - 文集 IV. D63 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 022722 号

责任编辑 李 清  
责任校对 张 军  
封面设计 诚 信  
技术编辑 王炳图

---

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 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 三河鑫鑫装订厂

版 次 2006 年 4 月第 1 版 印 次 2006 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 980 1/16

印 张 21.75 插 页 2

字 数 409 千字

定 价 39.00 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



## 作者简介

王乐夫，1941年8月生，海南省定安县人，1965年7月毕业于中山大学哲学专业（本科5年），留校任教至今；现任中山大学校务委员会副主任、中山大学政治与公共事务管理学院、行政管理研究中心教授、博士生导师。曾任中山大学校党委副书记、法政学院院长、政治与公共事务管理学院院长、政治学与行政学系主任等。

现主要社会兼职：第五届国务院学位委员会公共管理学科评议组第二召集人、教育部社会科学委员会委员、国家社科基金规划项目学科评审组专家、中国政治学会副会长、中国行政管理学会教学研究会副会长等。

改革开放以来，共承担国家、省（部）级研究项目14项，在政治学、行政管理、公共管理、领导科学等领域取得了丰硕的成果，出版教材与著作《行政管理学》、《领导学：理论、实践与方法》、《政府管理现代化研究》等17本（含合作），发表论文近百篇，获得国家级教学优秀成果二等奖1项，省（部）级奖励12项（含合作），指导并获得学位的博士生与硕士生分别有31人与12人。已进站博士后3人，其中一位被评为优秀合作导师。40年来，王乐夫教授为高等学校和社会做出了突出的贡献，是国务院颁发证书的享受政府特殊津贴的有突出贡献专家。



## 作者简介

陈瑞莲，中山大学政治与公共事务管理学院教授，博士生导师。现任教育部人文社会科学重点研究基地——中山大学行政管理研究中心地方政府与区域公共管理研究所所长，兼任教育部高等学校公共管理类教学指导委员会委员、全国高等教育自学考试指导委员会委员、中国行政管理学会教学研究会常务理事、广东省机构编制管理研究会副会长等。主要研究领域为公共行政理论与方法、当代中国政府、地方政府与区域公共管理。公开出版的著作有《政府行政管理现代化研究》、《行政案例分析》、《广东行政改革研究》、《行政管理学》、《乡镇行政管理》、《珠江三角洲公共管理模式研究》、《中国城市公共行政与公共政策比较研究》等，并在《政治学研究》、《中国行政管理》、《中山大学学报》、《新华文摘》等刊物发表或转载论文六十余篇。目前正在承担国家社会科学规划基金项目“区域公共管理的理论与实践研究”、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“港澳特别行政区行政体制与公共管理模式研究”、广东省哲学社会科学“十五”规划特别委托项目“广东解决城乡二元经济结构的思路与对策”和广东省发改委“十一五”规划委托项目“加快广东省东西两翼和山区发展的思路 and 对策研究”等。

**责任编辑：李 清**  
**封面设计：诚 信**

## 教育部哲学社会科学研究重大项目阶段性成果

## 《文库》编委会成员

顾问 夏书章 王惠岩

主任 王乐夫

委员 (按姓氏笔画为序)

王乐夫	王浦劼	马 骏	刘 恒	刘德厚
朱立言	任剑涛	陈振明	陈瑞莲	肖 滨
郭小聪	郭正林	夏书章	曹沛霖	薛 澜
蔡 禾	蔡立辉	廖为建		

## 夏书章教授题词

“文库”，其实也是“武库”，因为其中贮存的是思想、理论“武器”。全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面，需要在邓小平理论和“三个代表”重要思想指导下的中国特色社会主义政治与公共管理理论密切结合实际的研究，去促进社会主义民主的健康发展，社会主义政治文明的顺利建设，科学民主决策的成功实行，以及行政管理体制的有效改革，等等。相信有关专家、学者必将共同积极努力，为此做出应有的贡献。

——书贺《中山大学行政管理研究中心学术文库》开始出版

夏书章

2004年3月

（夏书章教授，男，江苏人。全国著名行政管理学家、中国行政管理学会第一副会长、全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会顾问、中山大学行政管理研究中心名誉主任、博士生导师。）



## 总 序

自 20 世纪 80 年代中国恢复行政学教学与研究以来，至今不过 20 多年历史。然而，就是在这短短的 20 多年中，中国行政管理的研究与实践取得了令人瞩目的辉煌成就。它表现在：第一，学科建设蒸蒸日上，学科门类日益齐全，目前已经形成包括一级学科、二级学科等在内的学科体系和涵盖行政管理、社会医学与卫生事业管理、教育经济与管理、社会保障、土地资源管理等不同学科方向的研究与教育体系。第二，教学科研层次逐步提高，形成了以博士后、博士、硕士及学士培养为主干的多层次教学科研体系。第三，科研取得了丰硕成果，出版了一大批优秀教材、专著，发表了大量学术论文，其中不乏在国内外较有影响的力作。第四，实现了范式转换，由此提出了许多新观点，形成了较多有价值的思想，提炼出不少带有规律性的研究成果。行政管理学基础理论的研究也已深入到行政管理的各个方面，对行政管理分支学科进行系统研究。而且，在基本理论以及行政管理各个研究领域和研究方法方面，更多地与政治学、法学、社会学、经济学、管理学、心理学等相关学科的研究进一步紧密地结合起来，互相借鉴与渗透，有中国特色的社会主义行政学学科体系与学科建设在探索中获得了更进一步的发展。1997 年后，随着公共管理一级学科的建立，行政管理的定位进一步得到明确与加强，有关行政管理理论研究成果也更加丰富起来，进而大大促进了行政管理学科建设和教学水平的提高。当然，相对于纷繁复杂的行政改革实践来说，理论的建构还有许多未尽之功，这就为今后进一步加强行政管理理论与实践研究提供了广阔的空间。

在行政管理领域异军突起的队伍中，中山大学行政管理研究中心于 2000 年 12 月成为教育部人文社会科学重点研究基地，在把其建设成为全国唯一的行政管理科学研究、人才培养、学术交流、咨询服务、体制改革等“五个建设标准”的目标的驱动下，全体专、兼职人员不辱使命，努力拼搏，为中国行政管理发展尽心尽力，并且取得了较丰硕成果。展现在读者面前的这套《文库》，就是中心几年来主要科研成果的结晶。过去三年里，聚集在中山大学行政管理研究中心周围的专家、学者都各自承担了一些国家级、省部级等研究项目，经过几年的潜心研究，成果陆续孵出。与此同时，在我们培养的博士生中，一部分博士论文也具有相当创见。为了更好地向社会汇报并接受检验，特决定把这

些研究成果通过出版《文库》的形式郑重推出。这套《文库》有 30 多部著作。我们期望通过这一形式，一方面总结并反映本中心过去三年在行政管理领域研究的基本成果，另一方面也为国内行政管理理论与实践的发展和 innovation 做出一点应有的奉献。作为全国行政管理学的国家级重点学科研究基地，中心一直把中国行政管理的发展视为自己的责任，也一直把本中心的发展视为中国行政管理不断开拓创新的一面缩影。我们相信，《文库》的陆续出版，将是行政管理学界的一件实事。

## 二

中山大学行政管理学科研究与教育传承久远，最早可以追溯到 1906 年广东法政学堂的行政本科。1924 年，孙中山创办广东大学时将法政学堂并入，使之成为后来中山大学的政治学系，直至 1952 年“院系调整”才告中断。孙中山先生倡导“天下为公”，并从公共管理视阈解读“政治”，他丰富的政治与行政管理理论与实践，是中山大学行政管理学科建设的宝贵财富。著名行政管理学家夏书章教授在中山大学执教半个多世纪，为中国行政管理学科的建设与发展作出了显著的贡献，也为中山大学行政管理学科学术地位的确立起着奠基性的作用。20 世纪 80 年代，中山大学行政管理学科重建以来，在国内同仁的关心和支持下，经过广大教师的共同努力，获得了快速的发展：1998 年，行政管理专业获得行政管理专业博士学位授予权，成为全国首批拥有行政管理博士学位授予权的三个单位之一；2000 年 12 月，“中山大学行政管理研究中心”被评定为教育部人文社会科学重点研究基地；2001 年 8 月，行政管理专业被评定为国家级重点学科并获得公共管理硕士（MPA）专业学位的办学权；2002 年，行政管理本科专业被评为广东省名牌专业；2003 年，获得公共管理一级学科博士学位授予权。

本中心作为行政管理学科的国家级研究基地，在上级领导的精心指导和学界同行的鼎力支持下，自建立起就确定了可持续发展的目标。进入 21 世纪，我们将秉承传统，与时俱进，依托既有的成果，以《文库》出版为契机，经过不懈努力，力求把本中心建成名副其实的国家人文社科重点研究基地。值此《文库》出版之机，我尚望国内学界同行像昔日那样，继续对中山大学行政管理研究中心予以关爱和支持，把它办成全国行政管理领域中令人瞩目的学术园地！

## 三

公共管理学的研究包括本中心的建设必须坚持以下几项根本原则：一是借鉴国外理论与中国实际情境相结合。目前而言，国内公共管理的一个研究重点

还是对国外理论的挖掘与应用，这就需要我们在学习借鉴别人的理论时坚持突出特色，为我所用，既要吸收，又要鉴别，更要创新，始终把建立中国特色的公共管理理论体系作为己任。二是理论研究与实际应用相结合。缺乏理论指导的实践是盲目的行为，远离实践需求的理论研究是空洞的文字游戏。对于公共管理来说，其理论与实践的完善结合尤其至关重要。在《文库》中，既要反映出近年来公共管理领域内重大基础理论的研究成果，又要能体现围绕若干现实问题而作的理性思考与对策研究。三是专业化与多元化相结合。现代公共管理综合了政治学、管理学、经济学、社会学、法学等相关学科，是一门地地道道的多元化综合性学科，有鉴于此，各个系列的编著者来自于一个或几个不同学科，他们具备各自学科的专门知识与技能，又整合于公共管理这个大领域之内，从而使其成果具有专业理念和跨学科的综合性、互补性特色。四是注重传统与发展创新相结合。现代公共管理学科的迅速发展并不意味着它对传统理论的抛弃，我们应该重视从传统理论中获得宝贵营养；与此同时，更要认识到创新是一切事物生存和发展的基础。离开对未来环境的分析把握，公共管理就会沦落为实践行为的诠释者而不是先导者的地位。从这个意义上说，在公共管理理论与学科发展中，也必须保持与时俱进的品质。

#### 四

本套《文库》包括五大系列 30 多部著作，内容涵盖公共管理基础理论与实践、地方政府管理、区域公共管理、政府行为与依法行政等多个领域。

在“公共管理理论与实践研究”系列中，各位作者努力探索公共管理的基础理论和具体的管理领域，并力图为公共管理建构新的学科体系尽一点努力。该系列包括《中国公共管理理论前沿》、《西方公共行政学理论前沿》、《公共管理基础理论及体系》、《国际公共管理》、《政府公共管理》、《社会公共管理研究》、《国家公共管理》、《比较公共管理》、《电子政务：信息时代的政府再造》、《让渡空间与拓展空间——政府职能转变中的半官方社团研究》等。

在“地方政府与区域公共管理研究”系列中，各位研究者努力探索地方政府和区域公共管理的前沿问题和热点问题。该系列包括《区域公共管理研究》、《珠江三角洲公共管理模式研究》、《中国城市公共管理与公共政策比较》、《港澳特别行政区公共管理研究》、《中国地方政府制度创新研究——政府、产权、市场三维互动的透视》（已由高等教育出版社出版）、《制度变迁与城市管理》、《亚太地区合作的理论与实践》、《中国—东南亚区域合作与公共治理》、《都市边缘的村庄——广州北郊蓼江村的实地研究》等。

在“政府行为与依法行政研究”系列中，各位研究者研究了政府行为与依法行政方面亟待解决的热点问题。该系列包括《地方政府与就业政策》、《中国

行政监督研究》、《中国乡村权力结构》、《政府信息公开制度》、《行政复议制度改革研究》、《财政管理体制创新研究》、《腐败与反腐败的经济学研究》等。

“行政管理学专业博士学位论文”系列则是本中心近两年毕业的博士生学位论文选。包括《当代中国政府与非营利组织互动关系研究》、《乡镇公共物品制度外供给分析》、《中西古代政府制度及其近代转型路径约束比较》、《公共行政理论范式演变研究》、《当代中国地方政府间横向关系协调研究》等。

行政管理学是一门古老而又年轻的学科，其发展既有深厚的历史积淀，也有源源不断的后进勃发之势。为此，中山大学行政管理研究中心将和国内外同仁一道，携手并进，共同迎来行政管理学全面发展的新春天。在此，我们希望这套《文库》能够成为中国行政管理学领域百花齐放之中的一朵亮丽奇葩。

王乐夫

2004年4月6日

(王乐夫系中山大学校务委员会副主任、国务院学位委员会公共管理评议组第二召集人、全国高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员、全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会副主任委员、国家社科重点研究基地中山大学行政管理研究中心主任)

# 序 言

自公共行政学诞生以来的一百多年里，它一直以政府管理为主要研究对象。进入 20 世纪 70~80 年代，针对原有行政模式面临新环境挑战所导致的诸多“危机”，一场声势浩大的新公共管理改革运动首先在西方发达国家拉开帷幕，进而扩及世界各国。

新公共管理思想是西方社会特定的政治、经济、科学技术发展条件下的产物，体现了西方公共行政发展的趋势和方向。新公共管理改革浪潮在西方国家的普遍展开，已经在相当程度上提高了各国的公共管理水平，促进了经济与社会的发展，满足了更多的公共服务需求，同时也增强了西方国家在国际社会中的竞争能力。

作为发展中国家，中国正处于从计划经济向市场经济转轨的时期。随着全球一体化的发展趋势，国际竞争日益加剧，如何进一步发挥公共组织在我国社会主义市场经济建设中的作用，提高公共服务的质量和效率，实现公共管理的现代化，这是摆在国人面前的现实而又紧迫的问题。

为了对公共管理进行深入研究和探索，合理借鉴和吸收西方先进经验，并结合我国实际形成有中国特色的公共管理理论体系，国家教育部对公共管理基础理论研究进行了公开招标。本中心有幸承担了这一重大课题，并组织了相关成员对公共管理基础理论、公共管理体系等问题进行了研究。经过相关参与人员的共同努力，初步形成了我国公共管理研究的理论框架。

所谓公共管理，即公共部门对公共事务进行管理的社会活动。具体说来，是公共管理主体为了解决公共问题，实现公共利益，运用公共权力对公共事务施加管理的社会活动。按照公共事务的性质的不同，我们将公共事务分为四类（均为狭义视角）：一是国家公共事务，主要指国家立法、司法的公共事务。二是政府公共事务，主要指依法享有行政权力的政府组织关于维护公共秩序和满足社会总体利益等方面的公共事务。三是社会公共事务，主要指除上述“国家”、“政府”以外的非营利组织（第三部门）领域的公共事务等。四是国际公共事务，主要涉及国与国之间等相关的国际性的公共事务。与之对应，公共管理包括国家公共管理、政府公共管理、社会公共管理和国际公共管理。

为了集中展示我国学者在公共管理领域的最新研究成果，根据以上的理论框架，我们选录了部分学者的有关学术论文，出版了这本论文集。选录这些论文的时候，我们力图把握以下几条标准和原则：

前沿性原则。本文集所选录的论文必须是当前我国学者在研究公共管理领

域的最新研究成果，也就是遵循学科前沿性原则。为此，本文收集了当前我国学者在公共管理研究的相关领域，包括在基础理论研究、国家公共管理研究、政府公共管理研究、社会公共管理研究和国际公共管理研究等领域的最新研究成果，比较客观真实地展示了我国在公共管理研究领域的最新进展，具有前沿性特点。

代表性原则。要求选用的论文作者和内容观点必须具有代表性。本文集所选的论文的作者基本上来自全国各地，都是在研究公共管理方面具有代表性的学者。他们所撰写的论文，大体上涵盖了公共管理的各个方面，作者们从各自不同的出发点，对公共管理研究领域的相关问题进行了探讨，提出自己的独到见解，丰富和扩展了公共管理研究的内容，使本文集具有内容的代表性。

相关性原则。本文集所选录的论文，其内容一般是在公共管理的相关领域，对公共管理研究的相关问题进行探讨。因此，论文内容观点的相关性是我们考虑的一个重要标准。

根据以上原则，我们将全集共分为基础理论篇、国家公共管理篇、政府公共管理篇、社会公共管理篇和国际公共管理篇五个部分。

在基础理论篇中，我们收录了十篇论文，内容主要涉及公共管理的基础理论方面。作者们在潜心研究公共管理理论的基础上，对公共管理的缘起、公共管理的概念、公共管理的本质特征、公共管理的理论基础、公共管理与公共行政的关系等问题进行了深入的探讨和分析。

在国家公共管理篇收录的六篇论文中，主要涉及到我国权力关系、司法制度以及宪政制度等问题，并就全球化背景下的国家和公民的关系、我国的司法制度和宪政制度改革趋向进行了集中探讨。

政府公共管理篇主要是经验性地描述政府公共管理尤其是政府再造、新公共管理理论和运动中凸现的政府管理理念、技能、方式和方法——如市场导向、顾客导向理念，绩效评估、战略管理、电子政府等方式和方法，继而探究政府公共管理的历史演进，论述政府改革的走向。此外，论文也有涉及入世、信息通讯技术、知识经济、中介组织发展对政府公共管理改革的影响，地方政府的制度创新和政府的网上责任等内容。

社会公共管理篇主要是探讨政府与社会组织之间的竞争和合作关系，重点介绍了我国社会公共管理的基本趋向以及第三部门在我国公共管理中的地位、作用及其发展。并对我国社区建设的理论架构问题进行了初步探讨。

国际公共管理篇分析了全球问题对国际关系、国际安全的影响，重点探讨了国际公共管理的新方式——全球治理，同时对全球治理的定义、基本内容、评价标准、重要范畴等问题进行了论述，并结合当前全球治理过程中的问题，探讨了全球公共管理中的社会理念等问题。

从录选的论文来看，不同作者针对不同问题，甚至同一问题提出了比较独特的见解。不同的作者之间的观点或许不同，但他们的观点之间相互补充，相互论证，相互探讨，从而为读者系统深入地了解公共管理的相关问题提供了很好的机会，同时也是引导大家对公共管理的相关问题进行分析思考的很好的教科书。我们相信，该文集的出版一定会将我国公共管理研究进一步推向深入。

当然，由于我国公共管理研究工作尚处初创阶段，出版这本文集属于开创性工作，加之我们的视野有限，在文集中难免会存在缺失和疏漏之处，我们真诚希望各方给予指正。

王乐夫

2004年3月9日于中山大学康乐园

# 前 言

一、编辑本书宗旨。为了展示近年来我国公共管理兴起的初步成果，进一步推动中国公共管理的前进与发展，国家人文社科重点研究基地——中山大学行政管理研究中心特编辑出版这本《中国公共管理前沿》。

二、本书的框架依据。本书内容除公共管理基础理论外，根据编者把公共管理界定为“公共组织及其人员对公共事务管理的社会活动”以及把公共管理划分为国家公共管理、政府公共管理、社会公共管理、国际公共管理四种类型（均为狭义视角）来建构本书的框架，即全书分为公共管理基础理论篇、国家公共管理篇、政府公共管理篇、社会公共管理篇、国际公共管理篇等五个部分。

三、本书论文选录原则。鉴于本书篇幅所限，限于选录论文。所选录论文注意体现如下原则：一是前沿性。一般为观点较为新颖且具有前瞻性的作品。二是代表性。主要体现于论文的作者与内容的分布要有一定的多样性与普遍性。三是专业性。入选的论文应具有明显的关于公共管理的学科特色。四是均等性。一般一位作者限入选一篇。

四、编辑体例。除按常规体例编辑出版外，为全面体现规范性要求，入选论文按作者姓氏笔划（以篇为单位）排序。由于入选论文发表于各种期刊，文章的引文注释风格各不相同，为了统一起见，一律做了简化处理。

由于此项工作尚属首次，故不足甚至错误之处在所难免，对此，恳请予以批评指正。

王乐夫

2005年春节前夕于中山大学康乐园



# 目 录

## 一、基础理论篇

官僚组织、交易费用和区别性组合：新的思路·····	马 骏 (3)
论公共管理的社会性内涵及其他·····	王乐夫 (13)
公共管理基本问题初探·····	王惠岩 (22)
公共管理：现时代的挑战·····	张成福 (29)
公共管理：社会治理模式的转型·····	张康之 (35)
论区域公共管理研究的缘起与发展·····	陈瑞莲 (45)
公共管理研究中的若干问题·····	陈庆云 (57)
论公共管理的学科整合：问题、挑战与思路·····	周志忍 (66)
公共管理与知识管理·····	夏书章 (75)
论政府发展的涵义·····	谢庆奎 (81)

## 二、国家公共管理篇

制度文明的发展与中国行政公开制度的建立·····	朱立言 陈宏彩 (91)
宪政与中国·····	李步云 (106)
论完善我国的权力制约·····	张 浩 (127)
权力的交换与交换的权力·····	林 喆 (140)
论社会转型时期的中国宪政制度·····	胡锦涛 詹福满 (150)
论我国宪政模式的走向·····	郑贤君 (161)

## 三、政府公共管理篇

服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择···	刘熙瑞 (177)
新世纪政府管理改革的新课题·····	杜钢建 (182)
转轨时期政府公共管理面临的挑战·····	陈振明 (190)
论现代西方政府公共管理职能的变化：轨迹与特征·····	钱振明 (196)
中国地方政府制度创新的理论：作用与地位·····	郭小聪 (203)
论当代政府公共管理的方法·····	蔡立辉 (212)

## 四、社会公共管理篇

中国的非政府公共部门（上、下）·····	王 名 (227)
----------------------	-----------