

PUBLIC MANAGEMENT

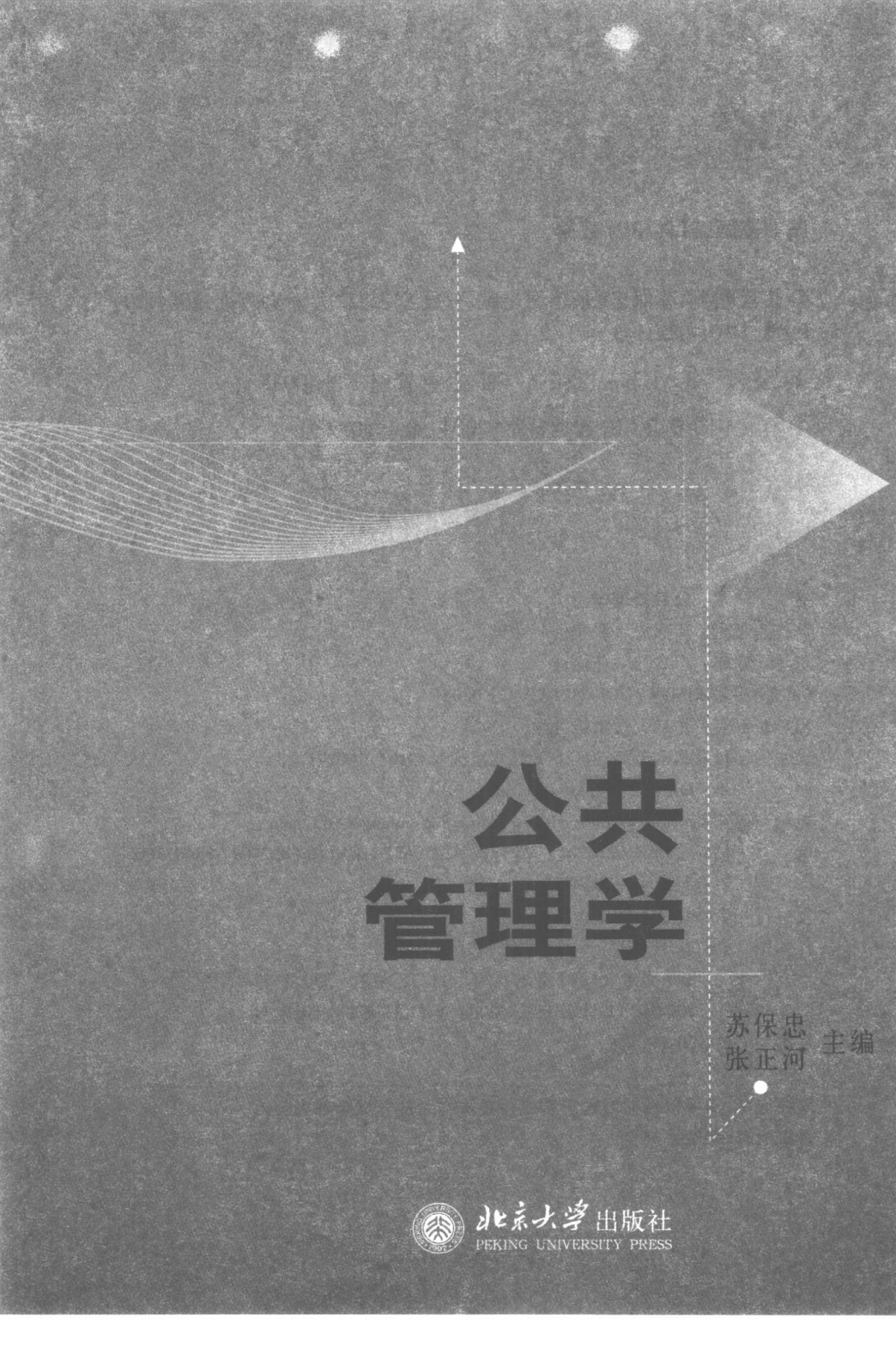


公共 管理学

苏保忠 主编
张正河



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



公共 管理学

苏保忠 主编
张正河



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学/苏保忠,张正河主编. —北京:北京大学出版社,2004. 11
ISBN 7-301-08219-3

I. 公… II. ①苏…②张… III. 公共管理 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 115037 号

书 名: 公共管理学

著作责任者: 苏保忠 张正河 主编

责任编辑: 卢 莎 苑海波

标准书号: ISBN 7-301-08219-3/C · 0304

出版者: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电子邮箱: pw@pup.pku.edu.cn qingqingshufang@163.com

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 58874097 88603700

印 刷 者: 北京华正印刷厂

发 行 者: 北京大学出版社

经 销 者: 新华书店

890 毫米 × 1240 毫米 A5 11.75 印张 330 千字

2004 年 11 月第 1 版 2004 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 20.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

序

公共管理学作为一个新学科,其生长的背景是人类进入了一个新的时代。目前公共管理学著作还不是很。最近,我的校友苏保忠先生主编了《公共管理学》,即将在北京大学出版社出版,这在公共管理学界还是一件比较领先的事情,值得庆贺。他嘱我写序,本欲婉辞,但亦想借机写一些感想,便应承了下来。

公共管理学,是政府改革的产物。在我国,公共管理概念的提出,是伴随政府职能从经济管理为主转变为经济调节、市场监管、社会管理、公共服务而产生的。学习和研究公共管理学,重点就是学习和研究政府新的职能配置,及与职能相应的组织结构、工作方式等。当然,公共管理还包括非政府的公共组织。

作为公共管理主体的政府,其首要职能是宏观调控。即运用经济、法律手段和必要的行政手段,引导和调控经济运行,调整和优化经济结构,发展对外经济贸易和区域经济合作,实现经济增长、增加就业,稳定物价和国际收支平衡。我们以往在政府推动经济发展方面存在着三个“过分”,一是过分关注经济增长,不太注意经济结构和区域协调;二是过分依靠事前控制,不太重视事中和事后的跟踪;三是过分依赖行政手段,发挥经济和法律的作用不够。

作为发展中国家,运用政府驱动经济,通过经济调节手段,直接促进经济发展,是一种必然选择的发展模式。但问题在于要把握好“度”,运用好“杠杆”,着眼于“高起点”。

政府直接推动经济的“度”设在哪里?一个是政府财力。有的地方经济贫困,却盖起豪华办公楼、修建大广场、宽马路。有的地方办各类劳民伤财的“节”、“招商引资”活动,连本都赚不回来。另一个是为市场经济的发育留足空间。就是说,在运用“看得见的手”时,要想到不能因此而遏止了“看不见的手”的作用。

所谓把握好“杠杆”,是指要把政府行为和财政资金用在刀刃上,用在调动民力、启动民间资本的“力点”上,起到四两拨千斤的作用。

所谓“高起点”,一是要正确把握“促进经济增长、增加就业、稳

定物价、保持国际收支平衡”这四大宏观调控目标,对社会总需求和总供给进行总量调控,并促进经济结构调整和优化,保持经济持续快速健康发展。二是要积极推进生产、流通、消费和分配各个环节良好循环,大力发展“三大经济”,即生态经济、知识经济和循环经济。三是要着眼于经济全球化大背景,更多地进入世界贸易市场。过去我们讲进入国内和国际两个市场,重点放在国内市场。现在我国已成为世界第四大贸易国,促进对外经贸,应该成为政府一项重要职能。四是要合理划分中央地方政府经济调节职能,宏观调控权主要应掌握在中央,给地方适当微调的权限。

作为公共管理主体的政府,必须履行市场监管职能。就是要创造公平和可预见的法制环境,完善行政执法、行业自律、舆论监督、群众参与相结合的市场监管体系,建立健全社会信用体系,实行信用监督和失信惩戒制度,整顿和规范市场经济秩序,建设统一、开放、竞争、有序的现代市场体系。在这方面,我们存在的主要问题是管理职能分割和监管力度不够。整合监管职能,一是要适当集中管理职权,解决“五龙治水”,“八个大盖帽管不住一个戴草帽的”,“十几个部门管不住一个网吧”等问题。二是某些监管职能实行上下联动、省级以下垂直管理。三是在城市推行联合执法工作。强化市场监管,就是要加大规范和整顿经济秩序的力度,严格执法,违法严纠,营造良好的投资环境和公平的市场环境。在市场经济条件下,政府对市场实施监管,要综合运用法律、经济和行政的手段,规范市场主体行为,维护正常的市场秩序和社会秩序。目前市场和社会管理面临的突出问题,是制假售假、偷税漏税、坑蒙拐骗、侵权盗版等扰乱正常经济社会秩序的行为屡禁不止,甚至在一些地方越演越烈,同时也是群众反映较为强烈的一个问题。解决的办法,除了政府加强监管、严格执法、依法查处等人们较为熟悉的方法之外,还可以借鉴发达市场经济国家普遍采用的方法——加大违法违规行为的经济和社会成本,使违法违规行为的预期成本高于预期收益,得不偿失,形成自我约束机制。例如:建立社会信用制度,一旦违法违规,不仅要受到罚款、停业等行政处罚,而且纳入信用记录体系,在从业就业、贷款投资等方面

处处受到制约;将严重违规或屡次违规部门和个人公布于众,信誉扫地;通过提高信用标准要求、支付额外保证金等方式,使有违法违规不良记录的部门和个人付出更高的成本,抬高其就业从业门槛。

作为公共管理主体的政府,必须加强社会管理职能。就是要完善社会管理政策和法律、法规,依法管理和规范社会组织、社会事务,妥善处理社会矛盾,维护社会秩序和社会稳定,促进社会公正。加强城乡基层群众性自治组织和社区建设。培育并引导各类民间组织的健康发展,充分发挥其作用。依法建立健全各种突发公共事件应急机制,提高政府应对公共危机的能力。在社会管理方面,现在存在的问题错综复杂。战后,世界经济繁荣,但社会问题层出不穷。贫困、就业、冲突已经成为全球性社会问题,各国政府都把社会管理放在突出位置。主要表现在以下方面:(1)贫困问题。全球有10亿以上人口仍然生活在贫困之中,大约有5.5亿人每晚忍饥就寝,有15亿以上的人享受不到清洁的饮水和卫生条件。与物质贫困相关的是精神贫困问题,全球有5亿儿童连初等教育都享受不到,还有大约10亿人仍处于文盲状态。(2)贫富差距问题。占世界人口40%的人靠世界总收入的3.3%的份额为生,占世界10%的人口却拥有世界上大部分的国民生产总值。(3)生态问题。如:温室效应,森林植被遭滥伐,臭氧层破坏,物种快速减少等。(4)犯罪问题。国际贩毒,国际恐怖主义,国际走私。(5)人口与失业问题。全球公开失业人口1.2亿人,潜在失业人口7亿人口。(6)宗教与种族冲突问题。正因如此,1995年春天在丹麦首都哥本哈根,联合国召开了有史以来首次社会发展世界首脑会议,三个议题:消除贫困,增加就业,促进社会融合。我国目前社会管理中亟待加强的领域有:(1)人口管理;(2)教育管理;(3)收入分配管理;(4)劳动就业与用工管理问题;(5)医疗卫生管理;(6)社会保障管理;(7)城镇发展管理(包括土地管理);(8)社会秩序和治安管理;(9)突发事件应急管理。

作为公共管理主体的政府,公共服务是一项最基本的职能。政府公共服务,就是要完善公共政策,健全公共服务体系,努力提高公共产品和服务,推进部分公共产品和服务的市场化进程,建立健全公

共产品和服务的监管和绩效评估制度,简化程序,降低成本,讲求质量,提高效益。其重点,一是要增加由政府直接提供的基础性公共服务。政府职能转变的重点,是向全社会提供优质高效的公共服务。不仅要向社会提供更多更好的公共服务,也要注重政府服务提供方式。在市场经济条件下,政府履行公共服务职能,可以直接向社会提供,也可以与社会和市场共同提供。无论从理论上,还是从许多国家实践经验看,基础性公共服务应当由政府直接提供。因此,对于基础性公共服务,如公共政策制定、公共安全保障、基础教育(特别是在农村)、环境保护、公共卫生、社会保障等,都应当由政府来直接提供,并在发展规划、财政预算、资源配置等方面予以保证,不能出现角色缺位。二是要加快非基础性公共服务的市场化步伐。如城市公用设施、公共交通、环卫服务、邮政和电信服务等,都可以开放市场,或降低市场准入,或公共部门引入市场竞争机制,提高服务效率和质量,降低政府行政成本。三是实行公共服务绩效管理。政府部门提供公共服务,极易低效率,且往往重投入轻效益。这就需要建立一套严格和系统的绩效评估制度。

作为公共管理主体的政府,要坚持以人为本的理念。我把以人为本概括为三句话,即“一切为了人,为了人的一切,为了一切人”。一切为了人——政府的唯一使命和全部工作就是代表人民利益,为人民服务。为了人的一切——不仅要满足人的低层次需要,而且要满足人的越来越丰富的多方面需要,包括物质与精神,社会与生态等。为了一切人——地不分东西,人不分贫富,都是宝贵的资源,都是政府服务的对象。当然,这是一个历史的范畴,每一时期,处在不同的发展阶段,有不同的目标模式。

公共管理学是在传统行政学、管理学基础上发展起来的,源于行政学又宽于行政学。在公共管理学今后的发展中,有必要吸取行政学的某些教训。如防止偏于引进型、过于概念化、囿于正统说等问题。我希望公共管理学一开始就保持良好的“竞争态势”,真正按照“百家争鸣”的原则,维护学术尊严,坚持独创性、原创性、开创性,逐渐形成并不断发展各具特色的中国公共管理学流派,走出一条“学

派兴盛学科,学科成就学派”的新学科发展的新路子来。
是为序。

高小平

(中国行政管理学会副会长兼秘书长,研究员)

2004年9月16日

前言

在本书的前言里,我仍要对一些关键性的问题做出回答。这些问题是:(1)贯穿全书的基点是什么?(2)本书呈现给读者的结构与框架如何?(3)本书独特之处在哪里?(4)本书编写人员是如何分工的?(5)谁对本书的编写和出版给予了帮助和鼓励?

◇本书的基点:

在本书动笔之前,均需确定自己的基本着眼点。这些基本着眼点将成为确定本书构成内容的基本依据。这本书的基点是:

1. 公共管理是一个既有悠久历史又有全新内涵的领域

之所以说公共管理历史悠久,是因为自从中国古代王朝诞生之时起,人们已开始对国家的管理予以关注。说其有全新的内涵,在理论上,是因为直到1997年,在中国研究生的培养目录上才首次出现公共管理这一类别,我国公共管理人才的正规教育和培养步伐才刚刚开始。^①在实践中,是因为直到2003年,在党的十六届三中全会上,“公共管理”这一新概念才第一次被引入党和国家的纲领性文件当中,这是新一届政府正在努力将公共管理理论付诸于工作实践的一个重要标志。因此,作为一本教科书所包含的题材,我们要在正视历史的同时,还应当适应时代发展的要求。例如,公共部门如何适应经济全球化的不断发展?公共部门如何迎接知识经济时代的挑战?面对WTO,公共部门尤其是政府该如何进行革新?面对突发性事件的骤然而至,公共部门又应当采取何种措施加以应对等。

^①也正是在这一年,管理学第一次作为一个门类出现在国务院学位委员会颁布的中国研究生培养专业目录中。在此之前,中国的管理学教育一直都是隐含在经济学、政治学以及工程等学科之内的。参见董克用,《公共治理与制度创新》,中国人民大学出版社,第33页。

2. 公共管理学应当从一般管理者的角度来研究

20 世纪 80 年代以来,公共管理实践发生了深刻的变化,在过去那些有着行政头衔的人,现在更经常地被称为管理者(或经理)。正如英国学者波立特(C. Pollitt)所言:“在以前他们被称为行政官员、资本官员、财政官员、主任助理,现在人们称他们为管理者。”^①这绝非是一个称谓时尚与否的问题,而是意味着公共管理理论与实践的革新。因此,公共管理者的角色、地位、期望、行为方式以及他们与政治家和公民关系的变化,应该能在公共管理学的教科书上得到体现。

3. 内容应当适时、贴切,并富有针对性

毫无疑问,作为一种实践活动,公共管理涉及的问题繁多,过程复杂,方法或手段也多。但是作为一本导论性的教科书,它又不能无所不包,不避轻重。因此,在内容的选取上,作者应当自问,我的这些内容“是否符合时代发展的需求”?我的这些内容“一定必要吗”?因为我们所处的时代是瞬息万变的时代,而不同时代的读者会对作者有不同的要求。在世界飞速发展,我国改革开放和现代化建设不断前进的今天,像公共管理这一动态领域的教科书,必须反映这些要求。

◇本书的结构与框架

本书围绕公共管理这一核心领域,在汲取中外公共管理研究成果的基础上,对公共管理的基础理论和基本内容进行了深入、系统的阐述。

第一章主要介绍了公共管理的基本理论,如公共管理的概念、公共管理与相关概念的区别与联系、公共管理学的研究对象及其特征、公共管理学的产生与发展以及学习和研究公共管理学的意义和方法。

^①Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Service: Cuts or Cultural Change in the 1990s* (Second Edition), Oxford: Basil Blackwell, 1993, p. Ⅷ.

第二章首先对公共管理环境的概念和主要内容进行了概述,然后又阐述了公共管理环境与公共管理之间的互动关系,最后分析了我国现阶段的公共管理环境及其对我国当代公共管理活动的影响。

第三章关注的焦点是政府的角色问题,包括政府角色的必要性分析、政府角色转换的价值分析、我国政府角色转换的目标与途径以及政府功能的有限性等问题。

第四章重点阐述论述了非政府公共部门的基本问题,包括非政府公共部门概念、特征和作用,非政府公共部门的理论基础,非政府公共部门的营运管理体系以及我国非政府公共部门的发展现状、存在问题和相关对策等。

第五章着重探讨的是公共政策,内容包括公共政策的概念、特征,政策设计和制定的过程以及政策的执行与评估等。

第六章研究的重点是公共部门的战略管理,内容主要有战略管理的概念与特征、地位与作用、战略规划过程、战略实施以及公共部门管理存在的问题及对策等。

第七章主要研究的是公共部门人力资源管理,包括公共部门人力资源管理的概念与特征、国家公务员制度以及公共部门人力资源管理与政府生产力之间的关系等。

第八章重点阐释了公共财政管理,主要包括公共财政管理的概念、特征、相关制度、应急机制的构建、预算外资金管理以及我国的公共财政改革等。

第九章研究的重点是公共信息资源管理,内容主要有公共信息的基本含义及其特征、公共部门信息资源管理的内容、公共信息对公共管理的影响以及我国电子化政府发展的理论与实践等。

第十章的主要内容是公共管理活动的绩效评估,包括公共部门绩效评估的概念、地位与作用、价值取向、方法与指标以及公共部门绩效评估的难题和改进策略等。

第十一章将研究的重点转移到了公共管理伦理,主要内容有公共管理伦理的涵义、性质、功能、权力和权利的关系、公共管理伦理弱化的理论和现实原因以及现阶段针对公共管理伦理弱化所应该采取的救济措施等。

第十二章是本书的结尾,着重介绍了21世纪公共管理所面临的挑战、西方政府改革运动兴起的原因及其实践以及我国公共部门改革尤其是政府改革所应采取的战略选择。

◇本书的独特之处

本书以当代思想和思维水平为支持,并在释读公共行政和公共管理经典和感悟人类的公共行政和公共管理实践的基础上,深入、系统地阐述了公共管理学的基本内容。此外,本书在体系编排上还有所创新,突破了“正文+思考题”的传统编排模式。主要表现在:

(1)学习目标。在每一章的首部,我们都列出了本章的学习目标,以便于读者在学习的过程中能了解每一章的基本内容和重点。

(2)图标。许多的领导理论都是建立在大量研究的基础之上,有些观点和结论抽象和晦涩。为了便于理解和记忆,本书包含了必要的图表,这些图表可以清晰地表达那些重要的观点、不同变量之间的关系等。

(3)小结和思考题。在每一章的结尾都有一个小结,以便于读者加强记忆。思考题是一种有效的学习工具,能帮助读者尽快掌握和理解重要的知识点及其相关内容。

(4)网上冲浪。在每一章当中,都有两个以上的网上训练题。其目的是使读者能够在广阔的网络世界中畅游、学习。读者可以根据需要来访问一些与章节内容相关的网站,以便使自己能对所学内容进一步拓展。

(5)案例分析。各章最后都有案例供学生对所学问题进行分析或在课堂上进行讨论。案例中涉及的许多案例是读者有所了解或者是听说过的,其中不乏一些实际案例,但组织名称、地点和领导者名称已做了改动。这些案例有助于读者提高情景领导的能力和技能。

◇本书编写分工

本书主编是苏保忠、张正河,负责大纲拟订并修改定稿。

本书编写人员的具体分工(以姓氏笔画为序):

苏保忠:第一章、第二章、第三章、第四章、第六章、第十二章。

张 燕:第十章、第十一章
周晓丽:第六章(参与)、第八章
高 静:第三章、第五章
葛清芳:第七章、第九章

因时间仓促及作者水平有限,书中难免有诸多不足之处,请广大读者批评指正。

◇致 谢

每一位作者都依赖于他人的指导、帮助和鼓励,我更是从中受益匪浅。

在本书的编写过程中,以各种方式给予我指导、支持和鼓励的有:南京大学的张永桃教授、中国行政管理学会副会长兼秘书长高小平研究员、全国公共管理(MPA)专业学位教育指导委员会秘书长朱立言教授、国家人事部的刘丽军处长以及国家机关事务管理局的范学臣处长,美国亚利桑那州立大学的蓝志勇教授、北京航空航天大学马建臣教授、中国农业大学的张正河教授、王秀清教授、辛贤教授以及方芳老师等人。

我要感谢中国农业大学网络教育学院的谢咏才女士。

我还要特别感谢北京大学出版社的责任编辑以及吴建坤先生。

我要感谢的还有我的家人:我的妻子王妹、我的儿子苏汇丰、我的父亲苏守礼、我的母亲刘海新、我的兄长苏保鹤、苏保庆和我的姐姐刘保荣。

苏保忠

2004年9月10日

目 录

第一章 公共管理概述	1
第一节 公共管理与公共管理学	2
第二节 公共管理学的产生与发展	13
第三节 学习和研究公共管理学的意义和方法	20
本章小结	24
思考题	24
网上冲浪	25
案例分析	25
第二章 公共管理环境	28
第一节 公共管理环境概述	28
第二节 公共管理环境要素分析及其变化发展	31
第三节 中国现阶段的公共管理环境	36
本章小结	39
思考题	40
网上冲浪	40
案例分析	41
第三章 政府的角色	42
第一节 市场失灵与政府角色的界定	42
第二节 转轨时期我国政府角色的转换	50
第三节 政府失灵理论	59
本章小结	63
思考题	64
网上冲浪	64
案例分析	65

第四章 非政府公共部门	67
第一节 非政府公共部门概述	67
第二节 非政府公共部门的营运管理体系	81
第三节 我国的非政府公共部门	87
本章小结	95
思考题	96
网上冲浪	97
案例分析	97
第五章 公共政策	101
第一节 公共政策概述	101
第二节 公共政策的设计和制定	110
第三节 公共政策的执行与评估	121
本章小结	130
思考题	131
网上冲浪	131
案例分析	132
第六章 公共部门战略管理	136
第一节 战略管理与公共部门	136
第二节 公共部门战略管理过程	142
第三节 公共部门战略管理的问题与改进	152
本章小结	156
思考题	157
网上冲浪	157
案例分析	158
第七章 公共部门人力资源管理	161
第一节 公共部门人力资源管理概述	161
第二节 国家公务员制度	169
第三节 公共部门人力资源开发与公共部门生产力	182
本章小结	191
思考题	191

网上冲浪.....	192
案例分析.....	192
第八章 公共财政管理	196
第一节 公共财政管理概述	196
第二节 公共财政管理制度	199
第三节 公共财政改革	208
本章小结.....	218
思考题.....	219
网上冲浪.....	219
案例分析.....	219
第九章 公共信息资源管理	225
第一节 公共信息资源管理概述	225
第二节 公共信息资源管理的内容	233
第三节 电子化政府	242
本章小结.....	252
思考题.....	253
网上冲浪.....	253
案例分析.....	254
第十章 公共管理活动的绩效评估	258
第一节 绩效评估与公共管理	258
第二节 绩效评估的内容、指标和方法	263
第三节 公共管理活动绩效评估中的问题与对策	276
本章小结.....	283
思考题.....	284
网上冲浪.....	284
案例分析.....	285
第十一章 公共管理中的伦理	289
第一节 伦理在公共管理中的作用	289
第二节 权力与责任的平衡是公共管理中最重要伦理	298
第三节 公共管理中的伦理弱化及其救济	307

本章小结.....	315
思考题.....	316
网上冲浪.....	317
案例分析.....	317
第十二章 公共管理的改革与发展	319
第一节 新世纪公共管理面临的挑战	319
第二节 当代西方的新公共管理	323
第三节 中国的公共管理改革与发展	337
本章小结.....	347
思考题.....	347
网上冲浪.....	348
案例分析.....	348