

GONGGONG
GONGGONG GUANLI

公共管理

(修订本)

汪玉凯 主编

公共管理的对象和任务
公共管理组织与组织战略
公共产品提供 公共服务
公共资源管理 公共项目管理
公共管理中的法制建设
公共管理中的绩效评估
公共伦理管理 公共管理发展趋势

国家公务员培训系列教材

公共管理

(修订本)

汪玉凯 主编

中共中央党校出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理/汪玉凯主编. —修订本. —北京: 中共中央党校出版社, 2006. 6

(国家公务员培训系列教材)

ISBN 7-5035-3492-3

I. 公… II. 汪… III. 公共管理—研究生—教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 065976 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

三河市燕华印装有限公司印刷装订

2006 年 6 月第 2 版 2006 年 9 月第 2 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 9.75

字数: 259 千字 印数: 6001—26000 册

定价: 17.00 元

内容提要

本书是按照国家公务员培训的要求，由国家行政学院、北京大学的政府管理专家集体编写的。

本书包括十章内容：公共管理的对象和任务，对公共管理的基本内容、基本理论、基本发展情况作了详细阐述；公共管理组织与组织战略，就公共管理主体、准主体、人员、基本战略作了系统论述；公共产品提供，主要阐述了公共产品提供方式和存在的问题；公共服务，就公共服务的基本内容、社会福利事业、社区服务与管理几个方面作了阐述；公共资源管理，包括公共部门人力资源、自然资源、信息资源管理几个部分；公共项目管理，重点阐述项目管理过程和项目的人员与组织；公共管理中的法制建设，就公共管理与法制的关系、公共管理主体，对公共管理主体行为的规范、监督和管理作了阐述；公共管理中的绩效评估，就公共管理与绩效评估的关系、功能、标准和指标体系、制度设计等方面进行分析；公共管理伦理，包括伦理规范、伦理规范建设目标、途径和问题；最后一章，就公共管理发展趋势，特别是面临的挑战、电子化政府、中国公共管理需要解决的问题作了深刻阐述。

本书内容简明扼要，针对性强，案例比较典型，适合作为各级公务员培训教材使用。

责任编辑	井 华 涛
封面设计	黄金支点
版式设计	李 灵
责任校对	王 洪 霞
责任印制	张 志 军

作者简介

汪玉凯，现任国家信息化专家咨询委员会委员，国务院电子政务示范工程总体专家组成员，国家行政学院公共管理教研部教授，北京大学政府管理学院、大连理工大学管理学院博士生导师。兼任中组部等多家中央部委培训中心客座教授，武汉大学等多所高校公共管理学院兼职教授，北京、厦门等多家地方政府顾问，美国思科公司电子政务专家、俱乐部专家等。享受国务院特殊津贴，有突出贡献专家。

近年来致力于公共管理、中国政府改革以及电子政务方面的研究。出版各类著作 20 余部，主要有《中国行政体制改革 20 年》、《公共管理》、《电子政务基础》、《公共管理与非政府公共组织》等。发表论文 300 余篇，多次获奖。曾在中央电视台《央视论坛》、《焦点访谈》、《百家讲坛》、《法治在线》、中央人民广播电台等重要媒体制作有关节目，或进行专题讲演。2005 年 4 月 19 日香港凤凰卫视在《风范大国民》栏目中专门介绍了其主要学术观点及影响。

曾多次赴欧美等国进行学术交流与考察，主持过多项国内外研究课题或咨询课题。参与由国务院办公厅、科技部组织实施的“电子政务示范工程”总体方案的制定。主持制定国内多家城市电子政务总体规划项目，主持完成国家十五重大科技攻关项目“中国电子政务法律法规研究”、“中国电子政务发展战略研究”等课题。主要业绩被收入《中国新一代思想家自白》等多部书中。

本书作者

- 汪玉凯（国家信息化专家咨询委员会委员、国家行政学院公共管理教研部教授、北京大学政府管理学院博士生导师）提出编写大纲，撰写第一章、第二章前三节、第十章，并负责全书统改、定稿
- 龚维斌（国家行政学院政治学教研部教授、博士）撰写第三章
- 王满船（国家行政学院公共管理教研部教授、博士）撰写第五章、第六章
- 任进（国家行政学院法学教研部教授、博士）撰写第七章
- 孙志祥（北京市民政研究中心副主任、硕士）撰写第四章
- 张勇进（北京大学政府管理学院博士生）撰写第二章第四节
- 黎映桃（北京大学政府管理学院博士生）撰写第八章、第九章
- 吴倚天（北京大学政府管理学院博士生）编写两个案例

目 录

第一章 公共管理的对象和任务	(1)
第一节 公共管理的含义及其研究对象.....	(1)
第二节 公共管理的主要内容.....	(8)
第三节 公共管理理论.....	(13)
第四节 公共管理的兴起与发展.....	(18)
第五节 学习和掌握公共管理知识的意义.....	(21)
第二章 公共管理组织与组织战略	(25)
第一节 作为公共管理主体的政府.....	(25)
第二节 作为准公共管理主体的非政府公共组织.....	(43)
第三节 公共管理人员.....	(53)
第四节 公共组织战略.....	(61)
案例：国际非政府组织在云南.....	(76)
第三章 公共产品提供	(78)
第一节 什么是公共产品.....	(78)
第二节 常见的几种公共产品.....	(82)
第三节 公共产品提供方式.....	(95)
案例：小学股份制改造的风波.....	(98)

2 公共管理(修订本)

第四章 公共服务	(99)
第一节 公共服务概述.....	(99)
第二节 社会福利事业.....	(101)
第三节 社区服务与管理.....	(111)
案例:实现社区服务中心自我发展的有益尝试 ——北京市西城区西长安街社区服务中心的 运行机制.....	(125)
第五章 公共资源管理	(131)
第一节 公共部门人力资源管理.....	(131)
第二节 自然资源管理.....	(141)
第三节 公共部门信息资源管理.....	(154)
第六章 公共项目管理	(165)
第一节 项目管理概述.....	(165)
第二节 项目过程管理.....	(176)
第三节 项目管理人员与组织.....	(188)
第七章 公共管理中的法制建设	(201)
第一节 公共管理与法制.....	(201)
第二节 公共管理主体.....	(205)
第三节 对公共事务的依法管理.....	(212)
第四节 对(准)公共管理主体行为的规范、 监督和管理.....	(220)
案例:列车票价上浮引出行政复议和行政诉讼.....	(229)
第八章 公共管理中的绩效评估	(231)
第一节 公共管理与绩效评估关系概述.....	(231)
第二节 公共管理绩效评估的功能.....	(239)

第三节	公共管理绩效评估的标准和指标体系·····	(243)
第四节	公共管理绩效评估的制度设计·····	(246)
第九章	公共管理伦理 ·····	(252)
第一节	公共管理伦理界说·····	(252)
第二节	公共管理伦理规范·····	(259)
第三节	中国公共管理伦理规范反思·····	(264)
第四节	中国公共管理伦理规范的建设目标·····	(267)
第五节	中国公共管理伦理建设的途径·····	(272)
第十章	公共管理发展趋势 ·····	(275)
第一节	公共管理面临的挑战·····	(275)
第二节	电子化政府的出现·····	(278)
第三节	中国公共管理发展中需要解决的几个问题·····	(287)
案例:	云南省电子政务建设成绩显著·····	(296)
主要参考文献 ·····		(299)
后 记 ·····		(301)

第一章 公共管理的对象和任务

第一节 公共管理的含义及其研究对象

一、公共管理的基本内涵

公共管理是西方国家在 20 世纪 60 年代以后，伴随新公共行政学的崛起出现的一个新概念，它与公共行政、公共事务、公共政策等都有密切的联系。

对于公共管理的定义，国内外的学术界以及政府部门并没有一个比较一致的看法，有些观点还相距甚远，这就使有关公共管理内涵的界定变得十分困难。比如，有的国外学者认为，公共管理的实质内涵是政策分析、财务管理、人力资源管理以及信息管理与外交关系等。有的认为，公共管理更倾向于从效率、有效性和服务质量等方面来关注结果，它适应了分权式管理环境变化的需要，灵活地获得替代直接管理的可行方案，并在公共部门内部和公共部门之间营造竞争环境等（陈庆云：《关于公共管理研究的综合评述》，载《中国行政管理》2000 年第 7 期）。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；而公共管理对于公务员

2 公共管理(修订本)

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。因此,他认为,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(张梦中:《美国公共行政管理历史渊源与重要价值》,载《中国行政管理》2000年第11期)。

我国学者对公共管理的研究还处于起步阶段。即便如此,人们对公共管理的理解也同样有较大的差异。比如,有的认为:“所谓公共管理是指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。”(张良等:《公共管理导论》,第5页,上海三联书店1997年版)有的认为:“公共管理学是一门研究公共组织(主要是政府)更有效地提供公共物品的学问。”(陈振明:《公共管理学》,中国人民大学出版社1999年版)还有的认为:公共管理只限于指政府工作的狭义公共管理(也是狭义的行政管理),而不同于指政府工作的广义公共管理(也是广义的行政管理),如公共事业和所有其他非政府部门、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(夏书章:《现代公共管理导论》,长春出版社2000年版)。

以上观点虽然不尽相同,但都从一个角度或侧面对公共管理的基本内涵作出了各自的解释和判断。综合学术界对公共管理基本内涵的理解,我们认为: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。它强调的是政府的社会管理和公共服务职能,而使政府的政治职能相对淡化。这一定义与公共行政相比,至少有以下四方面的积极内涵:首先,公共管理不是对传统公共行政的简单否定,而是对公共行政的积极发展。这种发展突出地反映出政府为了适应外部环境变化,对履行政府管理职责的理念、方式以及管理过程的控制等所作出的新的选择。其次,从管理理念方面看,政府由过去单纯地注重效率,发展效率、发展效益以及社会公正、平等并重,并把提高管理与服务的社会效益、保持公共管

理的公正平等放到了突出的位置。第三，表现在管理方式方面，公共管理意味着打破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，用企业精神改造政府管理，并把管理的主体也扩大到非政府公共机构领域，运用授权、委托、代理等方式，调动更多的公共机构参与公共服务与管理中来，不断探索实行公私合作的途径。第四，从管理过程来看，由过去更多地关注管理过程，发展为更多地关注管理的结果，并把投入、产出、成本、效益等重要概念引入公共部门的管理之中。

二、公共事务与公共管理

由于公共管理是以各种公共事务为对象的，因此，分析公共事务与公共管理之间的关系，对理解公共管理的研究对象有重要的意义。

按照西方学者的观点，公共事务是相对于私人事务而言的。西方学者之所以对公共事务作出如此宽泛的解释，原因在于人们对公共事务本身的理解在现实中存在诸多差异。比如，人们可以从国家学说的角度，对涉及国家主权、合法性、普遍性等，视为公共事务；也可以从政府管理的角度，对涉及人们共同利益的事务如交通、邮电、教育、医疗等，视为公共事务；还可以将个人在公共活动中的体验，如公共秩序、安全、社会保障等，视为公共事务。但更准确地说，包括西方国家，普遍用公共产品的提供作为界定公共事务的主要依据。

公共产品是公共经济学的一个重要概念。所谓公共产品，按照美国经济学家萨缪尔森的解释，是将利益不可分割的产品扩散给社会全体成员，无论个人是否想要购买这种产品。这就是说，公共产品是指产品和劳动的利益由社会成员共同享有。它与私人产品能够加以分割并分别提供给不同的个人是根本不同的。正因为公共产品的这种利益不可分割性以及社会全体成员利益共享性，决定公共产

品同时具有非排他性和非竞争性两个基本特征。就公共产品的非排他性而言，绝大多数公共产品在技术上都不易排斥众多受益者，也就是说，这类公共产品的受益对象具有公众性，即使某些公共产品在技术上可以做到排他，但排他的成本是十分昂贵的，在经济上难以行得通。比如国防，就是一种较为典型的非排他性的公共产品。政府负有维护国家主权、尊严和保障国家安全的职责，政府提供的这种国防服务，其受益对象是一个国家内的所有公民，而绝不是某一特定的群体。就公共产品的非竞争性来看，由于公共产品所特有的不可分割性以及全体社会成员的利益共享性，决定公共产品常常处于非竞争状态。参与公共产品消费的社会成员的消费活动，只要保持在公共产品所提供的最大消费容量的限度之内，都不会增加公共产品生产的可变成本。比如，政府市政建设中为改善市民生活环境而建造的广场、绿地等，就属于非竞争性的公共产品。人们都可以在这里休息、娱乐、参与消费，而并不需要交纳费用。但是，当某种公共产品产生消费竞争时，政府就可能采取某些限制消费人数的措施如收取一定费用等。这时这种产品就不再是纯粹的公共产品而变成一种需要限制使用的公共所有的资源了。

通过以上分析，我们可以对公共事务作如下界定：所谓公共事务是指那些涉及全体社会成员的共同利益、满足其共同要求、关系其整体生活质量的一系列活动，以及这些活动的最终结果。社会性、公益性、非盈利性以及规模性是其最主要的特征。而公共管理正是以公共事务作为其管理对象的。

三、公共权力与公共管理

在公共管理中，行使和运用权力是实现公共管理目标的重要前提。这就是说，任何具有公共管理职能的机构，如果离开公共权力的行使和运用，就不可能履行公共管理的职责。

所谓公共权力，是指公共机构处理公共事务的权力。这里的公共机构主要是指各级政府部门和一些准公共组织。对于公共权力的

产生，历来众说纷纭，难以形成统一的认识。大致说来，主要包括两种相互对立的观点：一种认为，公共权力是社会中的强者为维护自己的利益而以法律的形式制定并规范的，因此，作为公共权力来源的法律只是强权的合法化；另一种观点认为，公共权力是人们相互平等地签订契约而达成“联合意志”的结果，因此，公共权力不是某些强者的意志，而是社会公众的“公意”。尽管人们对公共权力的产生就像对国家、政府的产生一样仁者见仁、智者见智，但有一点则是共同的，这就是公共权力是人类社会发展到一定历史阶段的必然产物，是与国家、政府的出现紧密联系在一起。作为行使公共权力的主体，政府是凌驾于社会之上的最具权威的公共机构。这一公共机构的出现，一方面预示着社会成员分裂为管理者和被管理者，以一部分人对另一部分人的控制作为存在的条件；另一方面从事控制和管理职责的公共机构及其人员，必须承担起维护社会生活的基本秩序、调节社会成员和不同群体的利益冲突，以及控制社会秩序和社会生活方式的发展方向等各种职能。这就使公共权力的行使具有相对的独立性。

在社会成员之间的利益冲突、摩擦普遍存在的条件下，公共权力的行使常常是刚柔并济，强制性和非强制性并行。所谓公共权力的强制性，是指社会成员必须绝对服从的权力，这既是人类社会文明进步的结果，又是公共权力实现对社会进行有效控制的必要条件。所谓公共权力的非强制性，是指通过说服、教化、引导而使之服从的那种大权力。与强制性权力相比，非强制性权力更容易被社会成员所接受，并能有效地实现公共管理的目的。当然，公共权力的强制性，或者公共权力主体拥有运用强制性公共权力的权利，并不意味着公共权力主体可以随心所欲地支配公共权力客体，而是在一定的价值合理性范围之内，通过强制力保障社会规范的效力，维护社会的公共利益。这就是说，强制性公共权力的价值，主要体现在有能力限制那些非合作的反社会的行为，并保持对全体社会成员所具有的普遍约束力。在现代文明社会，公共权力的这种强制，常

常是以一定的制度、程序的形式表现出来，并借以维持行使强制力过程中的有效性和准确性。至于非强制性公共权力，在公共管理中，则有更大的施展空间，其形式也更加灵活多样：如提出公共规范，树立学习榜样，倡导某种价值取向和伦理道德，实施仲裁和调解，间接干预市场，等等。这说明，运用非强制性权力，是公共权力主体在公共管理中的主要手段。

值得指出的是，近年来随着行政改革的发展，公共权力行使主体也开始发生一系列新的变化，其中最主要的，就是政府的管理职能正在悄悄地变革。随着政府职能的转变，管理方式的更新，以及权力的下放，政府把大量具体的执行性的公共管理职责转移出政府，由一些准公共机构、甚至私人部门承担。从这个意义上说，目前我们所说的公共权力，与传统意义上的公共权力已发生了明显变化。如何认识这一现象，将是本书后面要涉及到的重要问题之一。从以上分析我们可以看出，政府对公共事务的管理是通过行使公共权力来实现的，离开了公共权力的运用和行使，政府就很难对公共事务实行有效的管理。

四、企业管理与公共管理

在分析公共管理的研究对象时，我们之所以要把企业管理与公共管理作一比较，主要是为了进一步了解二者的联系与区别。否则，我们的讨论就可能由于概念的含混而造成某些误解。从大的方面来说，企业管理与公共管理都属于管理的范畴。就管理本身而言，它是人类一种普遍的社会活动。随着社会经济的进步，人类对管理活动认识的深化，管理的内涵更加丰富，管理的外延不断扩大，人类管理活动日益频繁，管理的方式也愈加复杂。虽然不同领域的管理有着不同的具体内容和形式，但管理的构成要素则基本是相同的，即任何一项管理活动都离不开管理主体、管理对象、管理目的、管理职能和方法以及管理环境等基本要素。从这个意义上说，都属于人类管理活动的企业管理和公共管理，二者有着密切的

联系。当然，公共管理与企业管理毕竟是两种不同的领域，它们的差别也是显而易见的。

作为一个独特的领域，公共管理以及公共管理机构的行为已经越来越呈现出其特定的范围和特殊的规律。尽管在西方公共行政改革中，公共管理中引入了一些现代企业管理的理念和管理方法，然而，公共管理与企业管理毕竟是两个不同的领域，二者的差异和区别仍然是明显的。

首先，公共管理与企业管理的目标有重大差异。正像前面我们所指出的那样，公共管理追求的根本目标是要提高社会成员的生活质量，为社会成员提供非盈利性的产品或服务，即使在某些方面，公共管理机构在提供公共产品和服务中，也会收取一定的费用，但这并不改变其非盈利的性质。公共管理活动的这种性质决定，作为公共管理主体的政府与其他公共管理机构，其公共管理活动，必须在国家立法机关的授权和国家的法律、法规的严格控制之下来进行，公共管理的权限、组织形式、活动方式、基本职责和法律责任等也必须通过严格的法律条文明确予以规定。而企业管理则不同。通过生产和销售产品或服务，追求利润的最大化，是任何一个企业追求的目标，也是企业管理的根本目的。企业管理的这种盈利性质与公共管理的非盈利性质是完全不同的。在企业管理中，法律无疑也是十分重要的，但是，法律对企业管理活动的约束，主要体现在它的外部制约性方面，企业的经营活动必须符合法律是其盈利的附属物，而不是它的原动力。

其次，公共管理与企业管理赖以生存的物质来源也有根本区别。由于公共管理是一种非盈利性社会活动，又是政府的重要职能之一，因此管理所消耗的资源是公共的，所需要的经费预算主要来自国家的财政收入，属于公共财政的范畴。这就决定，行使公共管理权力的公职人员不能随意地去支配这些费用，还要使其管理活动尽量公开化，并接受纳税人的监督。而在企业管理中，企业赖以生存的物质基础是企业在市场竞赛中所获取的利润，企业所需要的各