

Series on Public Management

公·共·管·理·学·科 系列教材

高培勇 主编

公共部门： 概念、模型与途径

（第三版）

The Public Sector Concepts,
Models and Approaches

（英）简·埃里克·莱恩 著
谭功荣 马蔡琛 凌岚 涂春光 译
谭功荣 马蔡琛 审校



经济科学出版社
Economic Science Press

公·共·管·理·学·科 系列教材

高培勇 主编

公共部门： 概念、模型与途径

(第三版)

The Public Sector Concepts,
Models and Approaches

(英) 简·埃里克·莱恩 著
谭功荣 马蔡琛 凌岚 涂春光 译
谭功荣 马蔡琛 审校



经济科学出版社
Economic Science Press

责任编辑：郭宝荃
责任校对：徐领弟 杨 海
版式设计：代小卫
技术编辑：潘泽新

公共部门：概念、模型与途径
(第三版)

简·埃里克·莱恩 著

谭功荣 马蔡琛 凌 岚 涂春光 译

谭功荣 马蔡琛 校订

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京天宇星印刷厂印刷

华丰装订厂装订

760×990 16 开 24.75 印张 420000 字

2004 年 8 月第一版 2004 年 8 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7-5058-3875-X / F·3178 定价：35.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《公共管理学科系列教材》

编辑委员会

主 编

高培勇 中国人民大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

编委 (按姓氏笔画排列)

马海涛 中央财经大学教授

马敬仁 深圳大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

王俊豪 浙江财经学院教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

计金标 中央财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

邓大松 武汉大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任
委员

尹庆双 西南财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

丛树海 上海财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

- 李成智** 北京航空航天大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 曲福田** 南京农业大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员
- 曲德森** 首都经济贸易大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 杨灿明** 中南财经政法大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 张凤荣** 中国农业大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 武彦民** 天津财经学院教授
- 周 鸿** 西南师范大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 郑功成** 中国人民大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 耿庆茹** 西安交通大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 崔运武** 云南大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 寇铁军** 东北财经大学教授
- 董克用** 中国人民大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员
- 鞠晓峰** 哈尔滨工业大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

《公共管理学科系列教材》

总 序

一

经济科学出版社邀我出面组织编写一套公共管理学科领域的系列教材。经与有关同志商议，大家颇有信心和兴趣。于是，欣然接受了这一不算轻松的任务。

二

说起来，我们之所以乐于承担这套系列教材的编写任务，是颇有些缘由的。

1997年和1998年，教育部先后调整了研究生和本科生专业目录。其中的一个重大变化，就是管理学从经济学中分离出来，成为一个独立的学科门类。并且，在管理学门类项下，公共管理单设，同工商管理、农林经济管理并列作为一级学科而存在。可以说，中国的公共管理学科，就是从那时起真正步入蓬勃发展轨道的。

管理学和经济学相分离，特别是公共管理作为一级学科单设之后，相关学科的学科建设与发展问题也随之提上了议事日程。

1999年秋天，中国国际税收研究会在深圳市举行年会。会议间

隙，我同一道赴会的王传纶教授讨论财政学科的建设与发展方向问题。王传纶教授告诉我，可以从经济学和管理学互相交融的线索上做些事情。此后不久，我即到英国卡迪夫大学商学院做访问学者。利用这个机会，我旁听了卡迪夫大学商学院的公共管理类课程，查阅了卡迪夫大学图书馆几乎所有的公共管理类书籍，也通过卡迪夫大学图书馆从大英图书馆等处调阅了不少相关的文献。从这些课程、书籍和相关文献中，我看到了公共管理和公共财政之间的相通之处，亦感受到了将管理学和经济学分析范式共同引入政府治理领域的挑战性。事实上，支撑公共管理学科的理论基础就是经济学和管理学的复合物。^①进一步说，在当今的世界上，按照政府部门实质上是一个特殊的产业部门（即所谓“产业型政府”）的理解，有关公共管理的全部事项，说到底，就是生产或提供公共物品或服务。通过公共财政收支所折射、所反映的，正是公共管理领域的核心内容——围绕政府为生产或提供公共物品或服务而筹集财源、而拨付经费的活动。公共部门管理，或者说，“公共物品或服务业”的管理，既需要经济学——特别是其中的财政学——的思维，也需要管理学的理念。

一旦将财政学科融入于公共管理学科，在公共管理和公共财政互相交融的大棋局中探询财政学科以及公共管理学科的建设与发展道路，许多在过去看得不那么清楚、心中不那么有底的事情，似乎一下子看得清楚了，心中也变得有底了。其实，公共管理本来就是一门建立在多个学科基础之上、由多个视角进入的综合性的边缘学科。美国路易斯安纳州立大学公共管理学教授托马斯·D·林奇博士所开出的有关公共管理学覆盖内容的清单——“公共管理学=政治学+经济学+会计学+行为科学+财务学+……”，^②便是对公共管理学科内涵与外延的一个极好概括。所以，公共管理学科领域的耕耘者确实需要一个广阔的多学科、多视角的知识背景。财政学科也好，

① 参见欧文·E·休思：《公共管理导论》中译本，77页，北京，中国人民大学出版社，2001。

② 参见托马斯·D·林奇：《美国公共预算》中译本，7页，中国财政经济出版社，2002。

其他别的什么相关学科也罢，亦确实需要融入于公共管理学科，在多学科、多视角的交融之中确立学科建设和发展的方向。我想，这正是我们进行研究生和本科生专业目录调整的目的所在，这也正是我们下大气力建设和发展中国的公共管理学科的目的所在。

基于这样的认识，出于如此的判断，我们对公共管理学科的兴趣日渐浓厚了，我们投入于公共管理领域的精力越来越多了。而且，随着时间的推移，研究的深入，以至于萌发了一种念头：编写一套适合中国高等学校公共管理类专业教学和政府部门公务员培训需要的系列教材。

也可以说，这就是我们接受这一任务的背景。

三

追根寻源，作为一门独立的学科，公共管理学诞生于20世纪初期，至今已有近百年的历史。但是，在中国，前面已经述及，无论从哪方面讲，公共管理学都属于一门新兴的学科。从20世纪80年代部分高等学校开设行政管理学专业，到此后陆续设立劳动和社会保障、土地资源管理、公共事业管理等专业，再到1997年和1998年研究生和本科生专业目录调整进而形成一个独立的公共管理学科，加总求和，不过20多年的时间。引进和发展的历史既短，对于它的研究自然是不很充分的。具体到高等教育领域，无论专业设置、课程安排、教材建设，都尚处在探索过程之中。探索中的中国公共管理教育，固然要立足于中国的国情背景，但也有一个学习、借鉴国外思想成果和实践经验的任务。因此，编写公共管理学科领域的教材，首先要做的一件事，就是要尽可能地将国外使用多年且较为成熟的教材收入视野。在广泛汲取营养的基础上，按照中国人的思维习惯，结合中国的具体实践，给予中国化的阐释。

公共管理学科覆盖的范围极为宽广。从大的方面说，它包括公共行政管理、公共政策管理、国民经济管理、财政税收管理、土地

资源管理、教育管理、城市与规划管理、劳动和社会保障管理、外交政策与管理、科技管理、非营利组织管理、国防与国家安全管理以及电子政务管理等十几个专业方向。而且，这些专业方向所涉及的课程，可区分为基础课、专业基础课、专业方向课和选修课等几个类别，每个类别又分别由几门或多门课程所组成。如此宽广的专业方向和如此众多的课程门数，所需要的教材编写量当然不会是一个小数。就我们的人力资源和公共管理学科的发展现状而论，一次性地组织编写所有的教材，既不可能，也不必要。现实的选择只能是：“循序渐进，拾遗补阙。”所谓循序渐进，就是有选择、有重点地确定选题，分期分批地组织编写。所谓拾遗补阙，就是根据现时教学的状况，缺少什么教材，编写什么教材；什么教材急需，先着手编写什么教材。

我们相信，循着这样的路子走下去，一套既立足于中国国情，又可同国际接轨，准确反映公共管理领域理论与实践的最新动态，并且，以前沿性、启发性、权威性和实用性为基本特色的公共管理学科系列教材，将会展现在我们面前。

四

这套教材，主要是为高等学校公共管理类专业的教学和政府部门公务员培训的需要而编写的。高等学校的教师和学生以及政府部门工作人员，是这套系列教材的主要读者群。

作为主编，我最希望看到的社会效果是：这套系列教材能对中国公共管理学科的发展有所推进，能对中国高等学校公共管理类专业的教学有所贡献，能对中国政府部门公务员队伍的建设有所裨益。

这是我本人、编委会成员以及所有编写人员的目标。我们朝着这些目标努力了，但是否做到了，则要留待广大的读者朋友去评判了。

编写公共管理学科教材，本来就是一件新鲜事物。编写建立在

规范化的课程体系基础上的公共管理学科系列教材，难度就更大了。我们深知，这一批以及今后陆续出版的系列教材，肯定存在着这样或那样的不足之处，还需在使用过程中不断充实、完善。期望读者朋友喜欢这套系列教材，更期望读者朋友帮助我们编好这套系列教材。

高培勇

2002年7月于第一批《公共管理学科系列教材》发排之际

中译本序

莱恩的《公共部门：概念、模型与途径》是一本学术性很强的教材，它反映了20世纪末关于公共部门研究所能达到的水平，把它推荐给中国读者，相信会有启发和借鉴的意义。

在我国，长期以来，虽然“公”、“私”两个词语时常挂在人们的口头上，而实际上，它所指的是国家与个人或集体与个人之间的区别，而不是指公共领域与私人领域、公共部门与私人部门之间的区别。也就是说，长期以来，在我国并不存在着严格意义上的公共部门和私人部门。所以，公与私可以成为意识形态强化的对象，却不可能成为科学研究和探讨的问题。公与私作为科学问题提出来，是市场经济的必然，市场经济造就了公共领域与私人领域、公共部门与私人部门，市场经济把对公共部门的专门研究推荐给了社会科学。鉴于我国市场经济发生、发展的历史进程才刚刚启动，与之相适应的科学研究也还处于起步阶段，引进和学习市场经济比较成熟国家在科学研究领域中取得的相关成果，是非常必要的。虽然我国的公共部门还未最终成形，但是，了解西方国家对这个问题的探讨，特别是有了他们对概念的清晰厘定、对各种模型的系统认识和对各种实现途径的积极探索，我们就会大致确立起我国公共部门建设的方向。

在一切探讨公共部门的文字中，“公共部门”、“公共领域”、“政府”、“公共性”、“官僚部门”、“官僚制”等等概念是我们经常遇到的，许多人在使用这些概念的时候并不加以区分，在我们阅读的一些书籍和文章中，这些概念的使用之混乱达到了惊人的地步，

对这些概念加以界定是非常必要的。莱恩的书首先引导我们思考一些基本概念，对于提高学科理论素养是有益的。我们知道，在官僚制得到普遍施行的 20 世纪中，政府中的行政组织模型与官僚制之间有着密不可分的联系，但是，在私人部门即公司之中，我们也可以看到官僚制的存在。在此意义上，可以看到，官僚制并不是公共部门所独有。同样，公共部门与官僚部门在现实中也并不是重合的，公共部门实际是由政治家和官僚部门这样两个部分构成的。政府的实际情况也不是威尔逊等所设定的，是一个纯粹的官僚部门。政府也是政治家活动的舞台，在一定程度上，一个国家公共部门中的各种矛盾和冲突、协调与合作等等，都会反映在政府中的政治家与官僚部门之间。当然，近些年来，社会治理主体的发展表明，不仅政治部门、官僚部门属于公共部门的范畴，而且在社会自身之中成长起来的各种公共管理组织也被归入公共部门。但是，莱恩没有进行这种严格的区分，而是在公共部门与私人部门、政府与市场的比较中主张一种模糊的公共部门概念，基本精神还是把政府作为公共部门的核心，根据政府权力、公共政策和官僚部门的行为影响范围来确定公共部门的边界。这种讨论概念的方法显然是社会科学研究传统不能接受的，对于中国学生来说，更会感到不习惯。但是，这种概念探讨的非概念化和只重内容陈述的做法，对于讨论的深入是有益的。在西方国家，这一点已经成为一种普遍的学术著作叙述风格。为什么现代西方会出现这种文风，肯定有着非常复杂的原因，其中，实证主义的研究方法可能是导致这种文风的一个重要原因。

翻开任何一本研究政治体制的书籍，都会看到形形色色的政治体制模型，在不同的国家，也会有着主导性的和一贯的政治体制模型和各种各样辅助性的、暂时的补充性政治体制模型。与政治体制模型的多样性相比，在公共部门这一概念下的各种体制模型显得更为复杂。对于社会治理而言，政治体制总是实质性的方面，实质性因素在外显的过程中必然会拥有更多的表现形式。所以，在形式的方面探讨公共部门的治理模型，当然需要大量的提炼和归类工作要做。

如果对 20 世纪世界各国公共部门中的治理模型进行实证的考察，可能需要编写一本辞书式的大部头书籍才能够容纳得下。即使就理论而言，20 世纪的政治学、社会学、经济学、行政学和政策科学也提出了难以计数的关于公共部门的模型。莱恩的这本书容量并不大，但其对各种公共部门模型的梳理非常成功，特别是对各种模型之间的关系以及优差比较都给人以非常醒目的印象。

莱恩这本书名曰《公共部门：概念、模型与途径》，概念和模型都是在公共部门实体意义上的考察，而公共部门确立与完善的过程、公共部门的职能实现的过程等等，都会选取什么样的途径，则是本书的重心所在。因为，莱恩在对公共部门模型的考察方面只用了 3 章的篇幅，即概括出“公共政策模型”、“执行模型”和“公共管制模型”，而对公共部门实现途径的叙述则花了 9 章的篇幅，占了全书的将近 2/3。这一点代表了整个西方学术界关于公共部门研究的学术倾向，那就是关于公共部门的概念界定和模型设计都应当从属于公共利益、效率、效能、公平和正义等等公共性相关问题的有效和合理的解决。

正如许多关于公共部门研究的书籍一样，对于莱恩这本书，我们也很难归类到传统的政治学、社会学、经济学或行政学等学科门类中，因为它的研究视角、研究方法和叙述逻辑都已经不属于传统的任何一门学科，而是属于具有综合性特征的新学科的。这是 20 世纪后期以来社会科学发展的一个新的趋势。在我国，把这种代表社会科学发展新趋势的学说、理论、研究方法和认识视角都归入到“公共管理学”是非常明智的，特别是我们在使用公共管理学这个概念时，是把它作为一门学科来看待，而不是像西方那样作为一种新的理论范式提出来。正是这一点，有可能使我们站在社会科学发展的前沿，更好地致力于学科建设，而不是疯狂地在理论上进行攻伐。就此而言，我们可以说，公共管理的思想和理论诞生于西方，而学科的成长将在中国，中国人现在大量移译西方该领域的书籍，将是一部恢弘乐章的序曲。有了这种信心，我们在阅读这些移译过

来的著作时，就会把它们放在特定的科学背景、历史背景和叙述逻辑程式上来加以理解，而不是囫圇吞枣、食洋不化。

科学具有历史性，社会科学尤其如此，在社会发展的不同历史阶段，总会有着属于这一特定历史时期的科学出现。就公共管理学而言，也是历史发展的产物。我们不同意谈论所谓奴隶社会的公共管理、封建社会的公共管理，甚至不同意谈论资本主义社会的公共管理，虽然有了人类就有了公共管理的问题存在，但在所有这些历史阶段中，都不存在作为一种社会治理模式的公共管理。公共管理能够作为一种社会治理模式出现，是20世纪后期的事情，它是人类从工业社会向后工业社会转型的过程中出现的一种新型社会治理模式。也正是由于这个原因，传统的政治学、社会学、经济学、行政学等学科的研究视角在这里都会感到力不从心，从而才把公共管理学推向了社会科学的前沿。

我们惊叹西方实证科学把社会治理工具发展得如此完善，禁不住要学习、模仿。其实，这是不足为奇的。关于鲁班的传说也是非常引人入胜的，在现代社会，我们肯定找不到鲁班那样的工匠。但是，如果还有鲁班的作品遗世的话，我们相信，他的技艺完全可以通过一套工艺流程的设计而让拙劣的工匠仿制出他的作品，甚至会做得更好。不是我们的时代没有鲁班那样的人才，而是鲁班的技艺在我们的时代并不是必需的。社会治理也是这样，在不同的时代，对治理工具的要求是不一样的。在权力关系基础上进行社会治理时，权术、权谋是必需的。不要去读《史记》、《资治通鉴》，只要读一下《三国志》，就会惊叹权术、权谋作为一种治理工具所达到的发达水平。可是，在法律关系的基础上进行社会治理时，治理工具的选择就必须从属于科学化、技术化的原则。所以，在科学的视角中，西方社会当前在治理工具的发展中可以说走向了顶峰。如果我们提出一个假设，法律关系基础上的社会治理仅仅属于工业社会，在后工业社会中，将会在另一种关系的基础上确立起全新的社会治理模式，那么现代西方社会的这一治理工具体系会不会像农业社会中的

权术和权谋一样受到扬弃呢？

把公共管理作为一种新的理论范式来看待，必然会时时回顾传统理论和学说，沿着它脱胎于传统理论和学说的那根脐带去寻找自身的生长点，最多只能把新的理论看做是已有社会治理方式进一步完善的途径，而不会根据社会的变革去理解理论面向未来的功能。把公共管理理解成一门学科则不同，它会把人导向从社会发展的现实中寻找学科生长基点的方向，会去着力搜寻社会变革力量造就出来的新的社会特征和提出来的新的要求，并以此为基础去构想新的社会治理方案。

以上就是阅读莱恩的《公共部门：概念、模型与途径》时的一点感想。

张康之

2003年5月于中国人民大学

前 言

在近几十年有关公共部门的研究中，公共行政作为一门学科（discipline）已日渐衰落。公共行政已经过时，并失去了作为解释国家或政府的主流研究途径的地位。1990年，在一篇题为《公共行政——失落的帝国，无以替代？》的论文中，克里斯托弗·胡德（Christopher Hood）对公共行政学所面临的困境作了充分的描述。

目前，越来越多的概念、框架与理论正取代着公共行政。在现代国家中，公共部门中的政策制定与执行的过程是通过来自诸如公共选择理论，新制度经济学以及公共政策、政策执行、管理与评估等不同领域的各种模型来进行研究的。综述这些途径的目的在于，向学生介绍决策分析、政策执行以及公共部门的管理与公共行政等。

本书提出了现代国家政策制定、执行与管理的主要理论，并从理论视角陈述其利与弊。然而它并非试图为国家制度中的政策制定与执行的模型化等基本问题提出全新的解决方案。本书旨在向学生介绍公共政策制定、政策分析与公共管理或公共行政的最新发展等入门课程，即基本的概念范式以及重要的理论或理论假设。

在政治科学家看来，公共部门的概念包括两个方面：一是公共机构所从事的活动；二是这些公共机构如何制定与执行决策。因此，一方面，我们必须做出这样的理论，即公共部门是政府部门的一个分支，涉及有关资源配置、再分配与管理问题，以及分析这三大政府部门所涉及的各种概念。另一方面，我们必须对涉及政策制定与政策执行的公共部门持动态的政策观点。为了了解公共机构的内部运作，以及公共机构运作的产出与结果是否有效率或令人满意，公

共部门需要描述性与规范性的概念。从根本上而言，公共部门就是这样一系列机构，它们能协调以各种方式寻求公共活动的不同集团的利益。

在此，我引用了曾在论文合辑与国际期刊上发表过的一些论文。此外，我还引用了与托盖尔·奈恩合作撰写的一篇文章——《新制度主义与公共部门》（见 *Statsvetenskaplig* 杂志，95（4），1992 年）。除了这些最新的材料，本书还作了彻底的修订，以作为大学教材之用。我要感谢安德鲁·邓希尔（约克）、埃德·佩奇（赫尔）与理查德·罗斯（斯特拉思克莱德），他们给以前版本的书稿提出了非常有益的意见。部分章节来自于本人在“国际政治科学协会”（IP-SA）与“国际社会学会”（ISA）会议上提交给由“概念与术语分析专门委员会”（COCTA）发起的专门小组座谈会的一些论文。这些论文是“国际社会科学委员会”（ISSC）赞助的研究项目的部分内容，旨在关注社会科学的一些基本概念，并唤醒社会科学团体对理论问题的认识。

第二版前言

在本书第二版中，我作了几项重要补充。其中，有 3 章是全新内容：第 6 章与第 12 章是研究公共部门改革的，第 8 章是讨论新“管理国”与原来的“行政国”之间的逻辑关系。其他章节中也增加了一些新的内容，特别是“公共管制模型”（即第 5 章）与“公共政策模型”两章（即第 3 章）。此外，我对第一版中的一些讹误与印刷错误之处作了更正。

新增内容部分来自我近几年发表的一些论文。我非常感谢能允许使用以下内容：“公共管理将排斥公共行政吗？”（发表于《亚洲公共行政期刊》，16：139-51）、“公共部门改革的目标与手段”（发表于《政治学与国家实务》，1994，5：459-73）以及“经济组织理论与公共管理”（收录于 K. 伊莱亚森和 J. 库伊曼主编的《公共组织管理》一书中，London：sage，1993：73-83）。在荷兰鹿特