



新编21世纪公共管理系列教材

公共管理概论

第二版

Introduction to Public Management

朱立言 谢明 主编



新编21世纪公共管理系列教材

公共管理概论

第二版

Introduction to Public Management

朱立言 谢明 主编

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理概论/朱立言, 谢明主编. —2 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 8
新编 21 世纪公共管理系列教材
ISBN 978-7-300-21763-5

I. ①公… II. ①朱…②谢… III. ①公共管理-高等学校-教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 179972 号

新编 21 世纪公共管理系列教材

公共管理概论 (第二版)

朱立言 谢明 主编

Gonggong Guanli Gailun

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	三河市汇鑫印务有限公司	版 次	2007 年 10 月第 1 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本		2015 年 8 月第 2 版
印 张	23.25	印 次	2015 年 8 月第 1 次印刷
字 数	540 000	定 价	42.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

主 编 简 介

朱立言 中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师；中山大学、国家行政学院等十多所知名高等院校兼职教授。曾任中国人民大学行政管理学系系主任、行政管理学研究所所长、组织与人力资源研究所所长，全国公共管理专业学位研究生（MPA）教育指导委员会委员兼秘书长，国务院学位委员会公共管理学科评议组成员，全国哲学社会科学（政治学）学科规划组成员，中国领导科学研究会常务理事兼学术委员会副主任等职。主要研究领域为公共部门人力资源开发、领导科学理论与实践等。主持国家社会科学基金项目、国家软科学研究项目、教育部人文社会科学研究项目等国家级和省部级研究课题多项。在《中国行政管理》、《管理世界》、《中国人民大学学报》、《公共管理学报》等期刊上发表学术论文数十篇。主要著作包括《行政领导学》、《领导科学与领导艺术》、《公共管理概论》、《管理学》、《政府组织适度规模研究》、《智慧、尊严、方略：领导者成功的理论与实践》等。

谢明 中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师；曾任中国人民大学公共政策与公共安全研究所所长。主要研究领域为公共政策基础理论、政策分析的基本方法、公平分配理论、政府决策机制等；主要讲授公共政策分析、公共管理、公共政策研究前沿、科学决策等课程。主要著作包括《政策透视》、《公共政策导论》、《公共政策分析概论》等。

内 容 简 介

《公共管理概论》一书是一部公共管理原理性教材，由我国著名公共管理学者、全国MPA教育指导委员会秘书处首任秘书长朱立言教授和著名公共政策专家谢明教授联合主编。全书系统地展示了公共管理学科的丰富内涵，提供了公共管理的一般性和基础性知识。在内容上，全书凸显了公共管理学科的历史性、完整性与严谨性，注重内容的翔实与科学，同时适度关照学科的前沿问题，为读者更深入地学习和研究做好铺垫。

与第一版相比，本书进行了较大篇幅的修订，主要体现在以下三个方面：一是增加了公共组织绩效管理、公共组织战略管理、应急管理三章内容，以充分反映当今公共管理学科的发展全貌；二是更加注重理论与实践的结合，增加了大量的案例和知识专栏，使得教材变得生动有趣，并能启发读者进一步思考相关理论问题；三是每章末尾增加了本章小结、关键术语、复习思考题、案例分析等内容，进一步增强了教材的教学适用性。

本书适合作为公共管理、行政管理、公共事业管理及相关专业教材，也是党政机关、事业单位工作人员系统学习公共管理知识的理想入门读物。

出版说明



现代意义上的公共行政与公共管理研究和教育始于 20 世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政与公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。自 20 世纪 80 年代起，为了适应政府改革与公共管理人才培养的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）教育的启动以及高校公共管理类本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域的一个充满生机活力、具有远大发展前景的学科。

为了满足广大高校公共管理类专业的教学需要，在历届教育部高等学校公共管理类本科专业教学指导委员会的指导和支持下，中国人民大学出版社自 1999 年起，陆续出版了“21 世纪公共行政系列教材”、“21 世纪公共管理系列教材”、“21 世纪公共事业管理系列教材”、“公共管理系列教材”、“公共管理核心课程系列教材”、“21 世纪劳动与社会保障系列教材”、“21 世纪土地资源管理系列教材”、“21 世纪城市规划与管理系列教材”等多个本科系列教材。这些教材被国内高校公共管理类专业广泛选用，并得到了公共管理学界的支持和认可，数十种教材被评为“十五”、“十一五”、“十二五”国家级规划教材、普通高等教育精品教材以及各省市精品教材，为我国公共管理学科发展和人才培养作出了积极的贡献。

我国高等教育改革的进一步深化，以及新技术和新媒体的不断发展，对高校教材提出了更高的要求。为了回应这种要求，我们在广泛调研的基础上，拟对上述系列教材进行整合和提升，推出“新编 21 世纪公共管理系列教材”，以满足国内高校公共管理一级学科下设的行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理、城市管理、海关管理、交通管理、海事管理、公共关系学等本科专业的教学需要。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”将秉承中国人民大学出版社“出教材学术精品，育

人文社科英才”的宗旨,从本科教育的特点出发,从公共管理教育的特点出发,为广大高校公共管理类专业师生提供一套高质量的本科教材。在教材编写和内容安排上,“新编 21 世纪公共管理系列教材”强调基础知识、基本理论和基本技能,同时,也尽可能地体现创新性和前沿性,反映相关领域理论与实践的最新发展情况。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”由中国人民大学、中山大学、北京大学、清华大学、复旦大学、厦门大学、武汉大学、浙江大学、吉林大学、东北大学、北京师范大学、山东大学、四川大学、西北大学等数十所国内著名大学的知名学者领衔著述,我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式,为国内公共管理学界奉上一套体现系统性、权威性、通用性,并兼具创新性、前沿性、启发性的精品教材。

公共管理的实践是不断发展和变化的。随着公共管理实践的不断发展,公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。我们将紧跟公共管理学科的发展,与所有作者一起,不断对本套教材进行修订和完善。望广大读者给我们反馈信息,对本套教材提出批评和建议,以使我们能够在所有读者和作者的帮助下,与中国公共管理学科共同成长。

中国人民大学出版社

前 言



当今世界面临着日趋多样的竞争与挑战：从地区冲突到社会矛盾，从全球变暖到抗击埃博拉病毒，从后金融危机到人口老龄化等。从我国的情况来看，社会经济发展正在步入新常态。这些变化对公共管理提出了新的要求和更大的挑战，也为公共管理的学习和研究赋予了新的使命和更多的职责。

本书自第一版出版以来，得到了学界的肯定和读者的厚爱，承蒙中国人民大学出版社的信任和支持，我们从2014年开始组织了本书的修订工作。本次修订，一是继续坚持完整性、系统性的原则，为读者提供有关公共管理的一般性和基础性知识，并新增了公共组织绩效管理、公共组织战略管理与应急管理三章；二是注重理论与实践相结合，每章都穿插了相关案例，用于培养学生思考和解决实际问题的能力，同时也大大增强了本书的可读性；三是满足教学便利性的需要，对每章内容进行了归纳总结，提炼了主要知识点，为读者特别是学生读者的总结和复习提供了便利；四是坚持与时俱进的原则，对书中的一些提法和用语作了相应修订，对相关内容进行了充实和完善。

公共管理实践纷繁复杂，公共管理学科也在不断的变化和发展之中。公共管理作为一门致力于优异治理的科学和艺术，也必将追随时代的脚步而前行。我们期望本书的此次修订不但能反映公共管理学科的发展情况，而且能对公共管理的实务有所助益，也希望读者朋友们一如既往地给予支持和帮助，共同为推动我国公共管理学科的发展贡献力量。

朱立言 谢明

人大版公共管理类教材

公共管理类本科专业教材——学科基础课教材

书名	作者
现代管理学原理（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	娄成武 魏淑艳
一般管理学原理（第三版）	张康之 李传军
管理学基础（第三版）	方振邦
管理学教程	方振邦
政治学原理（第三版）	景跃进 张小劲
现代政治学原理（第四版）	石永义 刘玉尊 张 璋
政治学教程	舒 放 刘琼莲
公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径（第二版）	陈振明
公共管理学（“十二五”国家级规划教材）	王乐夫 蔡立辉
公共管理学（精编版）	王乐夫 蔡立辉
《公共管理学》学习指导书	王乐夫 蔡立辉
公共管理概论（第二版）	朱立言 谢 明
公共管理学概论	曹现强 王佃利
公共管理案例分析（第二版）	王丛虎
公共管理案例	中国人民大学公共管理学院
公共政策导论（第四版）	谢 明
公共政策概论（第二版）	谢 明
公共政策学——政策分析的理论、方法和技术（“十一五”国家级规划教材）	陈振明
政策科学——公共政策分析导论（第二版）	陈振明
公共政策学导引与案例	陈季修
公共政策案例	中国人民大学公共管理学院
公共政策案例：分析与思考	谢 明
公共经济学（第三版）（“十二五”国家级规划教材）	高培勇
《公共经济学（第二版）》学习指导书	高培勇 崔 军
政府经济学（第四版）（“十一五”国家级规划教材）	郭小聪
政府经济学（第四版）	潘明星 韩丽华

公共管理类本科专业教材——方法课教材

书名	作者
管理定量分析：方法与技术	刘兰剑 李 玲
公共管理的方法与技术（第二版）	魏 娜
公共管理实用分析方法	汪明生 胡象明

公共管理类本科专业教材——行政管理、公共事业管理专业教材

书名	作者
行政法学导论	姜晓萍
行政法学	朱新立 唐明良 李春燕
公共部门人力资源管理（第四版）	孙柏瑛 祁凡骥
公共部门人力资源开发与管理（第四版）（“十二五”国家级规划教材）	孙柏瑛 祁凡骥
公共部门人力资源开发与管理（第三版）	孙柏瑛
公共部门人力资源管理（第三版）	滕玉成 于 萍
公共部门人力资源管理	方振邦

书名	作者
公共部门人力资源管理与社会保障案例	中国人民大学公共管理学院
公共人事制度	刘俊生
行政管理学（第四版）	郭小聪
公共行政学（第五版）	彭和平
公共行政学	张康之 张乾友
行政学导论（第三版）	齐明山
行政管理学导引与案例	陈季修
管理心理学	范逢春
公共组织行为学（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	孙 萍 张 平
公共组织学（第三版）	李传军
行政组织学	张 昕 李 泉
公共事业管理概论（第三版）	朱仁显
公共事业管理概论（“十一五”国家级规划教材）	娄成武 李 坚
公共组织财务管理（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	王为民
《公共组织财务管理》学习与实训指导书	王为民 博 迪
国家公务员制度（第三版）（“十二五”国家级规划教材）	舒 放 王克良
公务员制度概论	李如海
国家公务员制度概论	郝永勤 刘碧强
行政领导学（第三版）	朱立言 李国梁
领导学（第四版）	邱霏恩
领导学	王自亮
领导学：理念、行为与艺术	祁凡骅
现代市政学（第四版）	王佃利 张莉萍 高 原
市政管理学（第四版）（“十一五”国家级规划教材）	杨宏山
市政学导引与案例（第二版）	李燕凌
社区管理（第三版）	汪大海 魏 娜 郇建立
社区管理原理与案例	魏 娜
电子政务教程（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	赵国俊
电子政府与电子政务（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	张锐昕
电子政府概论（第二版）	张锐昕
管理信息系统	张维明 黄金才
行政伦理学教程（第三版）（“十二五”国家级规划教材）	张康之 李传军
公共危机管理导论（“十一五”国家级规划教材）	肖鹏军
公共危机管理概论	王宏伟
公共危机与应急管理：原理与案例	王宏伟
应急管理导论	王宏伟
行政决策学	许文惠 张成福 孙柏璞
公共决策导论	王佃利 曹现强
中国公共政策（“十一五”国家级规划教材）	陈振明
非营利组织管理	吴东民 等
非营利组织管理	康晓光
非营利组织管理导引与案例	崔向华 张 婷
当代中国政府与政治	景跃进 陈明明 肖 滨
当代中国政府与行政（第三版）	魏 娜 吴爱明
当代中国政府（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	吴爱明
地方政府学概论（第二版）	方 雷
地方政府管理（第二版）	陈瑞莲 张紧跟
管理秘书实务（第四版）	赵锁龙

书名	作者
行政秘书学	唐 钧
公文写作与处理	赵国俊
机关管理的原理与方法（第三版）	赵国俊 陈幽泓
政府绩效管理	方振邦 葛蕾蕾
政府绩效评估	蔡立辉
公共关系概论（第二版）	邹正方
政府公共关系（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	廖为建 张 宁
社会管理	汪大海
社会管理——理论、实践与案例	陈振明
西方行政学理论概要（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	丁 煌
公共行政学经典理论导引与案例	付小均
西方公共管理名著导读	汪大海
管理思想史教程	方振邦 葛蕾蕾
文化管理学（第三版）（“十二五”国家级规划教材）	孙 萍
文化创意产业导论	魏鹏举
卫生事业管理（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	李 鲁
教育经济与管理（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	娄成武 史万兵
现代公用事业管理	崔运武

公共管理类本科专业教材——劳动与社会保障专业教材

书名	作者
社会保障概论（第五版）（教育部推荐教材）	孙光德 董克用
《社会保障概论》（第三版）学习指导书	孙光德
社会保障管理（“十一五”国家级规划教材）	邓大松 刘昌平
劳动经济学（“十一五”国家级规划教材）	董克用 刘 昕
社会保险学（第二版）	孙树菡
社会保险精算原理与实务	王晓军
国际社会保障制度教程	穆怀中
员工福利概论（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	仇雨临
医疗保障	王虎峰

公共管理类本科专业教材——土地资源管理专业教材

书名	作者
土地经济学（第七版）（“十一五”国家级规划教材）	毕宝德
《土地经济学》学习指导书	吕 萍 况伟大
土地法学	王守智 吴春岐
土地科学导论	叶剑平
土地资源管理学	张正峰
土地利用规划学	张占录 张正峰
不动产估价（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	叶剑平 曲卫东
土地信息系统	曲卫东 韩 琼
地籍管理（第五版）（“十一五”国家级规划教材）	谭 峻 林增杰

公共管理类本科专业教材——城市管理专业教材

书名	作者
城市管理学（第二版）	杨宏山
城市管理法	王丛虎

书名	作者
城市总体规划原理	郅艳丽 田 莉

公共管理硕士 (MPA) 教材——核心课教材

书名	作者
全国公共管理硕士 (MPA) 核心课程教学指导纲要	全国公共管理专业学位 研究生教育指导委员会
社会主义建设理论与实践 (第三版)	李景治 蒲国良
公共管理英语 (修订版)	顾建光
公共管理学 (修订版)	张成福 党秀云
公共管理学原理	陈振明
公共政策分析	陈振明
公共政策分析导论	陈振明
公共政策分析概论 (修订版)	谢 明
政治学: 基本理论与中国视角	任剑涛
公共部门经济学 (第三版)	高培勇 崔 军
行政法学 (修订版)	皮纯协 张成福
行政法学概论 (第三版)	胡锦涛
非营利组织管理概论 (第三版)	王 名
公共管理伦理学 (修订版)	张康之
社会研究方法	陈振明
定量分析方法 (第三版)	谭跃进
电子政务理论与方法 (第三版)	金江军
电子政务	吴爱明 何 滨
信息技术及其应用 (第三版)	张维明

公共管理硕士 (MPA) 教材——专业方向必修课、选修课教材

书名	作者
公务员制度教程 (第四版)	舒 放 王克良
《公务员制度教程》学习指导书	舒 放 王克良
比较政府与政治 (修订版)	卓 越
当代中国政府与政治 (第三版)	吴爱明 朱国斌 林 震
公共部门人力资源管理及案例教程 (修订版)	陈天祥
领导学	祁凡骥 刘 颖
领导学教程	常 健
西方公共行政管理理论精要	丁 煌
社会管理概论	唐 钧
公共部门绩效评估 (修订版)	卓 越
公务员绩效评估	卓 越
公共危机管理	王宏伟
公共部门危机管理 (修订版)	张小明
公共部门战略管理 (修订版)	陈振明
中国古代治国通论	纪宝成
城市管理理论与实务	杨宏山
数字化城市管理	修文群
公共冲突管理	常 健
MPA 学位论文写作指南	汪大海

教学支持说明

(教学课件)

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社秉承“出教材学术精品，育人文社科英才”的出版宗旨，多年来，出版了大批高质量的公共管理、教育学、政治学、政治理论公共课教材和学术著作。

我们为本教材制作了相应的 PPT 教学课件，任何一位采用本书作为授课教材的教师均可免费获得该课件。为了确保该课件仅为授课教师获得，烦请您填写如下材料，并将相关信息通过 E-mail 发送给我们，我们将在收到相关信息后通过 E-mail 给您发送该课件。欢迎您加入我们的 QQ 群（全国政管教师交流群，群号为 236159213），或登录我分社官方网站（www.crup.com.cn/gggl），注册成为 VIP 会员，以获得更好的服务。

我们的联系方式：

地址：(100872) 北京市中关村大街甲 59 号文化大厦 1202 室

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社

电话：(010) 82502724 62514775 (传真)

E-mail: ggglcbfs@vip.163.com

QQ 群：236159213

兹证明_____大学/学院_____院/系_____专业_____
学年第_____学期开设的_____课程，采用中国人民大学出版社出版的
的_____（书名、作者）作为本课程教材。授课
教师为_____，授课班级共_____个、学生_____人。授课教师需要与本书
配套的教学课件。

联系人：_____

通信地址：_____

邮编：_____

电话：_____

E-mail: _____

系/院主任：_____（签字）

（系/院办公室章）

_____年_____月_____日

目 录

第1章 绪论	1
1.1 管理与管理理论的演进	1
1.2 行政与行政学	13
1.3 公共管理与公共管理理论的兴起	18
本章小结	27
关键术语	27
复习思考题	27
案例分析	28
第2章 公共组织	32
2.1 公共组织概述	33
2.2 公共组织的结构	38
2.3 公共组织的过程与行为	48
2.4 公共组织环境	54
本章小结	57
关键术语	57
复习思考题	58
案例分析	58
第3章 公共决策	60
3.1 决策概述	61
3.2 行政决策体制	66
3.3 行政决策程序	70
3.4 公共决策中的群体决策	75

本章小结	79
关键术语	80
复习思考题	80
案例分析	80
第4章 公共组织中的领导	82
4.1 领导与领导者	83
4.2 有效领导与领导理论	91
4.3 我国行政领导制度	100
本章小结	102
关键术语	103
复习思考题	103
案例分析	103
第5章 沟通、激励与协调	106
5.1 沟通	107
5.2 激励	112
5.3 协调	119
本章小结	123
关键术语	123
复习思考题	123
案例分析	124
第6章 公共组织的人力资源管理	126
6.1 公共组织人力资源管理概述	126
6.2 公共组织的人力资源开发	131
6.3 公务员制度	136
本章小结	143
关键术语	143
复习思考题	143
案例分析	144
第7章 公共管理的法律基础	147
7.1 法治行政概述	148
7.2 公法与私法	152
7.3 公共管理的法律关系	154
7.4 公共管理行为	160
7.5 行政救济制度	167
本章小结	176
关键术语	177
复习思考题	177
案例分析	177

第 8 章 公共财政管理	180
8.1 财政与国家职能的演化	180
8.2 财政预算	186
8.3 公共支出	194
8.4 公共收入	201
8.5 财政赤字与公债	207
本章小结	214
关键术语	214
复习思考题	214
案例分析	215
第 9 章 公共组织绩效管理	217
9.1 公共组织绩效管理概述	218
9.2 公共组织绩效评估指标体系的构建	222
9.3 公共组织绩效管理方法	227
9.4 公共组织绩效评估的改革与发展	231
本章小结	234
关键术语	235
复习思考题	235
案例分析	235
第 10 章 公共组织战略管理	237
10.1 公共组织战略管理概述	237
10.2 公共组织战略管理的过程	242
10.3 公共组织战略管理的意义与面临的挑战	251
本章小结	252
关键术语	253
复习思考题	253
案例分析	253
第 11 章 公共组织的文化与伦理	257
11.1 公共组织文化概述	258
11.2 公共管理伦理	267
11.3 公共组织文化建设	274
本章小结	281
关键术语	281
复习思考题	281
案例分析	282
第 12 章 政府治理工具	284
12.1 政府治理工具概述	284
12.2 主要的政府治理工具	290

12.3 政府治理工具的选择	296
本章小结	300
关键术语	300
复习思考题	300
案例分析	300
第 13 章 应急管理	303
13.1 突发事件概述	304
13.2 应急管理的活动与原则	310
13.3 应急管理的主要机制	315
本章小结	329
关键术语	329
复习思考题	329
案例分析	329
第 14 章 公共组织变革	334
14.1 全球公共部门改革浪潮	335
14.2 我国的政府改革	341
本章小结	349
关键术语	349
复习思考题	349
案例分析	349
参考文献	352
后 记	354

公地悲剧

公地悲剧 (tragedy of commons) 是指如果一种资源没有排他性的所有权, 就会导致这种资源的过度使用, 如草场过度放牧、海洋过度捕捞、森林过度砍伐等, 这些都是“公地悲剧”的典型例子。“公地悲剧”是哈丁 (Garrit Hadin) 于 1968 年在《科学》杂志上发表的文章《公地的悲剧》(Tragedy of Commons) 中首先提出的。哈丁说: “在共享公有物的社会中, 每个人, 也就是所有人都追求各自的最大利益。这就是悲剧的所在。每个人都被锁定在一个迫使他在有限范围内无节制地增加牲畜的制度中。毁灭是所有人都奔向的目的地。因为在信奉公有物自由的社会当中, 每个人都追求自己的最大利益。公有物自由给所有人带来了毁灭。”

公共管理通常可以理解为公共组织尤其是政府组织的管理活动, 或理解为公共组织有效地提供公共物品和公共服务的过程。它是在传统公共行政的基础上逐渐发展形成的, 其主要或核心部分仍然是政府管理活动。

本章内容主要涉及管理与管理理论的演进、行政与行政学的发展以及公共管理理论的兴起、公共管理的研究途径与方法等。

1.1 管理与管理理论的演进

1.1.1 管理的含义

管理与人类社会相伴而生, 是人类特有的一种活动。只要是有人群的地方就有管理,