



新世纪高等学校教材



北京市高等教育精品教材立项项目

公共管理核心课系列教材

汪大海 主 编

公共管理学

Public Management



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

新世纪高等学校教材

北京市高等教育精品教材立项项目

公共管理核心课系列教材

公共管理学

Public Management

汪大海 主编

(北京师范大学管理学院)



北京师范大学出版集团

BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP

北京师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理学/汪大海主编. —北京:北京师范大学出版社, 2009. 4

(公共管理核心课系列教材)

新世纪高等学校教材

ISBN 978-7-303-09829-3

I. 公… II. 汪… III. 公共管理—高等学校—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 021745 号

营销中心电话	010-58802181 58808006
北师出版社高等教育分社网	http://gaojiao.bnup.com.cn
电子信箱	beishida168@126.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 唐山市润丰印务有限公司

经销: 全国新华书店

开本: 170 mm × 230 mm

印张: 25.25

字数: 445 千字

印数: 1 ~ 3 000 册

版次: 2009 年 4 月第 1 版

印次: 2009 年 4 月第 1 次印刷

定价: 38.00 元

策划编辑: 韦燕春 责任编辑: 韦燕春

美术编辑: 高霞 装帧设计: 高霞

责任校对: 李菡 责任印制: 李丽

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

序

20 世纪 70 年代以来，全球公共管理革命风起云涌。“政府再造”、“顾客选择”、“竞争导向”、“以市场为基础”等思想，夹杂着“新右派”、“新自由主义”、“管理主义”等意识形态语言，成为人们耳熟能详的话语口号，在西方社会的官学两界激荡起无数波澜，并已成为公共管理学科发展的主导力量和实务探索的时尚选择。近年来，随着“治理”、“伙伴关系”、“协作”、“网络管理”等成为改革者与理论者分享的概念宠儿，公共管理的发展让人眼花缭乱，应接不暇。其实，肇始于公共行政学的公共管理学，诞生于西方发达国家的改革实践与学术总结，其核心议题无非政府与市场、管制与自由、公平与效率等。变革的永恒性在于公共管理“为人民服务”的宗旨，而在经济全球化冲击下，政府治理体系无法再运用大工业时代福特式生产的方式进行，韦伯官僚制的优越性在新世纪的新时代也显得老迈与力不从心。全球一体化的时代，社会公众更需要一个富有弹性、个人选择、回应性强、讲求法治、透明度高的政府，一个有效的政府，而非“小政府”或“大政府”。政府的“瘦身”不在于它能减少更多机构，而在于可以还权于民，“掌舵”而不是“划桨”；政府的“退守”，既是“行政国家”时代的反思，也是“结社革命”与公民社会勃兴的必然趋势；政府的“责任”意识，则显现了宪政发展的一贯诉求，以及公共伦理的新主张。

几乎与这股公共管理变革的浪潮同步，中国改革开放 30 年也启动了本土公共管理变革的实践，可谓方兴未艾，筚路蓝缕。从知识需求角度看，随着接受市场经济原则与加入世界贸易体系，并在全球化与社会转型的双重压力下，我国艰

难地进行着现代化努力,其中,政府角色尤为关键,对公共管理知识也更加渴求。欧文·休斯曾强调:“一般来说,传统的官僚制模式不能很好地为发展中国家服务,但随着民营部门作用的增强而引起的管理主义的变革,可以帮助发展中国家向较为发达的国家转变。”由此,系统引进和追踪国外公共管理的研究成果,加快公共管理的本土化进程,可以为理论发展、学科完善与实践创新拓展更大的空间。然而,从知识供给角度看,我国公共管理教育还处于探索阶段,更多地处于大规模引进和介绍国外思想的层面,缺乏实践经验的累积与系统思考的成熟,更缺少操作性、现实性、权威性的知识表达。基于此,我们编写了《公共管理学》一书,并作为“新世纪高等学校教材·公共管理核心课系列教材”之一,试图系统介绍公共管理知识,积极探索公共管理本土化,促进公共管理专业教育的发展。

本教材的基本框架包括:“内容结构图”、“引导案例”、“正文”(含“学术背景”、“政策背景”、“案例思考”等专栏)、“小结”、“关键概念”、“思考与练习”、“案例分析”、“推荐读物”等。其中,“内容结构图”使读者对本章学习有一个清晰的认识,说明本章的基本内容及内在逻辑;“引导案例”则引出本章内容,以吸引读者的阅读兴趣;正文中“学术背景”、“政策背景”、“案例思考”等专栏,根据教学需要,每章穿插,这些栏目增加了可读性和活泼性,帮助读者更好地理解本章内容;“小结”、“关键概念”、“思考与练习”、“案例分析”等栏目,为读者特别是为本科生读者总结和复习使用,并帮助读者很好地将理论联系实际;每章最后所设“推荐读物”,列出本章论述内容的参考读物,是为了帮助有兴趣的读者阅读以加深对本章的理解。

本教材共13章内容,其基本内容和理论体系包括:(1)导论。主要介绍公共管理概念的界定、公共管理理论与实践的发展、公共管理的研究对象与研究途经。(2)公共管理的公共性、服务性与共治性。主要介绍公共性是公共管理合法性的首要基础,服务性体现了公共管理变革的基本趋势,共治性是合作型社会治理模式的本质属性。(3)公共管理的主体。主要介绍公共管理主体的多元化特征,政府、社会自治组织、事业单位等公共管理主体及其结构。(4)公共管理的环境与内容。主要介绍复杂性与不确定性的历史特征、风险社会的现实要求,以及全球化、信息化、知识化与民主化的时代背景等内容。(5)公共管理的战略。主要介绍公共管理是一种战略管理以及公共管理战略的实现途径。(6)公共管理的政治和法律基础。主要介绍传统确定性的法律、现代促进性的法律、行政立法与行政司法以及公共管理的法制化。(7)公共管理的资源。主要介绍公共管理的人力资源、财政资源、知识与信息资源、信任资源、舆论

资源。(8)公共管理的过程。主要介绍公共问题的识别、公共管理运作方案的制定、实施与执行、评估、纠正和监督以及解决机制。(9)公共管理的工具。主要介绍公共管理工具的性质、主要类型、工具的选择。(10)公共管理的技术与方法。主要介绍公共管理的技术理念、技术及方法。(11)公共管理者的新技能与新策略。(12)公共管理的责任与伦理。(13)公共管理发展趋势的预测。主要介绍作为理论形态的公共管理的发展趋势、作为实践形态的公共管理的发展趋势以及公共管理的制度创新。

具体来说,本教材的编写体现了以下特点和优势:(1)独创性。本教材全面、准确、深刻地把握公共管理学科规律和专业教育趋势,逐章逐节进行编写,力求突出重点、突破难点,形成自己的学科体系特色。(2)本土化。为避免以往教材忽视总结国内经验的缺陷,本教材着力突出本土化特色,切实帮助读者在最短的时间掌握教材的基本内容和基本要点,并进行迅速的本土化思考以及分析我国转型社会出现的实际问题。在案例选择上,本教材也尽量体现本土化,或以本土为出发点,以中国的公共管理视角去分析解剖一些国外的经典案例;以对中国的管理实践有所启迪。(3)全面性。在教材体系上,本教材内容既涵盖一个公共管理专业已经形成并为多数专家认同的知识,又阐述围绕这些知识的最新学术研究进展,内容系统全面,联系公共管理实际,从整体上帮助读者学习本学科知识。(4)互动性。本教材针对读者可能面对的学科困惑,特在编写过程中专门突出背景知识介绍、相关案例分析、阅读材料推荐。(5)可读性。在内容表达上,本教材克服以往国内教材比较刻板的写法,力争文笔的生动,表达的活泼,提高可读性。

本书是集体智慧的结晶,我的导师朱立言教授及张康之教授、刘俊生教授在本书的写作过程中以极大的热情作出了突出的贡献。汪大海、高慧军、辛传海、王学栋、唐德龙、魏毅敏、程倩、杨艳、闭恩高参加了本书的撰写。北京师范大学出版社的韦燕春编辑耐心催促,严格把关,细心编校,她在第一时间保证了本教材的面世。对她付出的辛勤劳动,我表示深深的敬意和感谢。同时,在本书的编写过程中,参考了国内外有关公共管理研究的诸多文献,在此,对本书所引用文献的作者们表示感谢!

我相信,在本教材的帮助下,读者一定能够系统学习公共管理知识,提高公共管理学习兴趣,夯实该专业学科教育的基础。当然,公共管理学是一门新兴学科,鉴于研究资料和作者学识所限,本教材虽经精心编写,但因时间仓促,本书定有不足、偏颇之处,敬请读者和专家予以指正。

编者

2009年3月10日

目 录

第1章 导 论 /1

【内容结构图】	1
【引导案例】撒切尔夫人：弗里德曼的忠实信徒	1
1.1 公共管理概念的界定	2
1.1.1 公共行政与公共管理	2
【学术背景】美国公共行政基础的四大传统	6
1.1.2 公共部门与公共物品	11
【案例思考】灯塔是公共物品吗	12
1.1.3 公共行政学与公共管理学	15
1.2 公共管理理论与实践的发展	19
1.2.1 公共管理的理论演进	19
1.2.2 公共管理的实践发展	24
【案例思考】新公共管理运动	26
1.3 公共管理的研究对象与研究途径	30
1.3.1 公共管理的研究对象	30
1.3.2 公共管理的研究途径与方法	33
【本章小结】	36
【关键概念】	36
【思考与练习】	36
【案例分析】英国“第三条道路”评析	37
【推荐读物】	40

第2章 公共管理的公共性、服务性与共治性 /41

【内容结构图】	41
【引导案例】“公交挤退摩的”：公共管理的“软着陆”	41
2.1 公共管理的公共性	42
2.1.1 公共管理的公共性原则	43
2.1.2 公共管理公共性的价值	45
2.1.3 公共管理公共性的表现途径	47
2.2 公共管理的服务性	48
2.2.1 公共管理的服务性原则	49
2.2.2 公共管理服务性的价值	51
2.2.3 公共管理：服务型社会治理模式	52
2.3 公共管理的共治性	53
2.3.1 公共管理的共治性原则	54
2.3.2 公共管理共治性的价值	55
2.3.3 公共管理：合作型社会治理模式	56
【案例思考】灾后重建中政府与民间实现良性互动	58
【本章小结】	59
【关键概念】	59
【思考与练习】	60
【案例分析】让百姓参与管理自己的事情	60
【推荐读物】	62

第3章 公共管理的主体 /63

【内容结构图】	63
【引导案例】北京志愿者协会被授予“联合国卓越志愿服务组织奖”	63
3.1 公共管理主体的多元化特征	64
3.1.1 公共管理主体的内涵	64
3.1.2 公共管理主体的多元化	66
【案例思考】我国环保民间组织达 3700 多家	69
3.2 政府	71
3.2.1 政府的结构	71

3.2.2 政府的职能	73
3.2.3 政府失灵与职能转变	78
【政策背景】深化行政管理体制改革的指导思想、基本原则和总体目标	82
3.3 社会自治组织	83
3.3.1 职业自治组织	83
3.3.2 行业自治组织	85
3.3.3 学术自治组织	87
3.3.4 社区自治组织	90
3.3.5 综合自治组织	93
【案例思考】昆明小区业主“自治”为何困难重重	95
3.4 事业单位	96
3.4.1 事业单位概述	96
3.4.2 事业单位的公共管理职能	98
3.4.3 事业单位改革	100
3.5 公共管理主体的结构	103
3.5.1 从线型结构向网络结构的转变	103
3.5.2 公共管理主体结构的特征	106
【本章小结】	107
【关键概念】	108
【思考与练习】	108
【案例分析】“大部门体制”：向服务型政府转变的新变革	108
【推荐读物】	111

第4章 公共管理的环境与内容 /112

【内容结构图】	112
【引导案例】中国呼吁世界各国加强政策协调 共同应对金融危机	112
4.1 复杂性与不确定性的历史特征	113
4.1.1 公共组织的生态学考察	113
4.1.2 公共管理环境的内涵	114
4.1.3 公共管理环境的两个主要历史特征	115

4.2 风险社会的现实要求	117
4.2.1 风险与风险社会	117
4.2.2 风险社会与中国	119
4.3 全球化、信息化、知识化与民主化的时代背景 ...	122
4.3.1 全球化	122
4.3.2 信息化	124
4.3.3 知识化	125
4.3.4 民主化	126
4.4 常态管理与危机管理的并重	127
4.4.1 常态管理与危机管理的辩证关系	127
【案例思考】“问题奶粉”背后的应急管理之软	128
4.4.2 实现常态管理和危机管理的有机结合	129
【政策背景】中国应急管理机制形成大事记	130
【本章小结】	130
【关键概念】	131
【思考与练习】	131
【案例分析】全球金融危机的严重后果	131
【推荐读物】	133

第5章 公共管理的战略 /134

【内容结构图】	134
【引导案例】费城的“公元2000年费城”	134
5.1 公共管理是一种战略管理	134
5.1.1 传统战略管理的内容与特征：从点到面的战略	135
5.1.2 公共战略管理的内容与特征：从元战略到战略群集 ...	137
5.2 公共管理战略的实现途径	140
5.2.1 公共政策驱动	140
5.2.2 价值导向	142
【案例思考】中国大飞机豪迈启程 承载国家意志	143
5.2.3 政府引导	144
5.2.4 社会合作	145
【本章小结】	146

【关键概念】	146
【思考与练习】	146
【案例分析】国家战略勾勒长三角六大蓝图	146
【推荐读物】	149

第6章 公共管理的政治与法律基础 /150

【内容结构图】	150
【引导案例】沈阳重大行政决策须经合法性审查	150
6.1 公共管理的政治基础	150
6.1.1 公共管理的宪政价值	151
6.1.2 公共管理的政治控制	153
【案例思考】英工党政府反恐新提案遭上议院否决	154
6.1.3 参与式治理	155
6.2 公共管理的法律基础	157
6.2.1 依法治国：传统确定性的法律	157
6.2.2 现代促进性的法律	160
6.2.3 行政立法与行政司法	163
【案例思考】扯断国家赔偿和错案追究的联系	168
6.2.4 公共管理的法制化	168
【本章小结】	170
【关键概念】	170
【思考与练习】	170
【案例分析】鲍威尔表态支持奥巴马	170
【推荐读物】	171

第7章 公共管理的资源 /172

【内容结构图】	172
【引导案例】广东建立行政机关政务信息资源共享机制	172
7.1 公共管理的人力资源	173
7.1.1 人力资源管理的内涵与特点	173
7.1.2 公共部门人力资源管理的体系与方法	175
7.1.3 中国公共部门人力资源管理的发展	181

【案例思考】浙江把缩小公共服务城乡差距纳入领导干部政绩考评	183
7.2 公共管理的财政资源	183
7.2.1 财政资源管理的内涵与职能	183
7.2.2 财政资源管理的要素与过程	184
7.2.3 财政资源管理的方法与工具	188
7.3 公共管理的知识与信息资源管理	190
7.3.1 知识、信息与公共管理	190
7.3.2 公共部门的知识管理	192
7.3.3 公共部门的信息资源管理	194
【案例思考】河南首例政府信息公开行政诉讼案庭外和解	196
7.3.4 知识管理、信息资源管理与电子政务	197
7.4 公共管理的信任资源	199
7.4.1 信任：公共管理的必需资源	199
【案例思考】上海运用信用制度防范惩治腐败 打造“诚信政府”	203
7.4.2 信任：公共管理的独特资源	203
7.5 公共管理的舆论资源	207
7.5.1 舆论的定义	207
7.5.2 公共管理中舆论的来源	209
【背景知识】互联网逐步成为舆论“主流媒介”	210
7.5.3 公共管理中舆论的作用	212
7.5.4 公共管理中如何正确引导、采用舆论资源	215
【本章小结】	217
【关键概念】	217
【思考与练习】	217
【案例分析】扬州试水全面政府雇员制	217
【推荐读物】	220

第8章 公共管理的过程 /222

【内容结构图】	222
【引导案例】卫生部：交通伤害已成严重公共卫生问题	222

8.1 公共问题的识别	223
8.1.1 公共问题的界定	223
8.1.2 公共问题的识别过程	224
8.1.3 公共问题识别的影响因素和识别误差	225
【案例思考】后奥运时代中国环境保护走向何方	225
8.2 公共管理运作方案的制定	226
8.2.1 公共管理运作方案目标的确立	226
8.2.2 公共管理运作方案的设计	227
8.2.3 公共管理运作方案的抉择	228
【案例思考】沪立法听证“旅馆结账办法” 消费者与业界激烈交锋	229
8.3 公共管理的实施与执行	230
8.3.1 公共管理的执行主体	230
8.3.2 公共管理的实施过程	231
8.3.3 影响公共管理执行的因素	233
8.4 公共管理的评估、纠正和监督	235
8.4.1 公共管理评估	235
8.4.2 公共管理过程的纠正机制	236
8.4.3 公共管理监督	237
【案例思考】甘肃：《干部任用条例》贯彻执行情况检查工作展开	237
8.5 公共管理的解决机制	240
8.5.1 公共管理的整合机制	241
8.5.2 公共管理的沟通协调机制	242
8.5.3 公共管理的信息传递机制	242
8.5.4 公共管理的利益表达机制	243
【本章小结】	244
【关键概念】	244
【思考与练习】	244
【案例分析】重庆股田制改革实验被中央叫停	245
【推荐读物】	247

第9章 公共管理的工具 /248

【内容结构图】	248
【引导案例】公交改革“公”与“私”的轮回	248
9.1 公共管理工具的性质	249
9.1.1 公共管理的工具是政府公共职能的履行手段	249
9.1.2 公共管理的工具是公共产品和服务的提供途径、方式和手段	250
9.1.3 公共管理工具是公共政策的实施工具	250
【学术背景】政府再造的“元工具”	252
9.2 公共管理工具的主要类型	253
9.2.1 财政性工具	253
9.2.2 民营化	254
9.2.3 放松管制	257
9.2.4 分散决策	259
9.2.5 社区治理	262
9.2.6 流程再造	264
9.2.7 公私伙伴关系	266
9.2.8 听证会	269
【案例思考】消费者状告郑州物价局听证会程序违规案开庭	271
9.3 公共管理工具的选择	272
9.3.1 影响工具选择的客观因素	272
9.3.2 影响工具选择的主观因素	273
【本章小结】	274
【关键概念】	274
【思考与练习】	274
【案例分析】新西兰：改革的历史回音	275
【推荐读物】	281

第10章 公共管理的技术与方法 /282

【内容结构图】	282
【引导案例】可资借鉴的英国行政管理改革	282
10.1 公共管理的技术理念	283

10.1.1 老“三论”和新“三论”	283
10.1.2 自组织理念、学习型组织理论	286
10.2 公共管理的技术	289
10.2.1 目标管理(MBO)	289
10.2.2 全面质量管理(TQM)	291
10.2.3 绩效评估	293
10.2.4 标杆管理	295
10.2.5 无缝隙与顾客服务	297
10.2.6 危机管理	299
【案例思考】日本危机管理的范畴和原则	300
10.3 公共管理的方法	302
10.3.1 系统分析与控制方法	302
10.3.2 决策方法	304
10.3.3 网络规划方法	308
10.3.4 行动研究方法	310
10.3.5 案例研究方法	311
10.3.6 实验研究和调查统计研究方法	312
【本章小结】	313
【关键概念】	314
【思考与练习】	314
【案例分析】我国政府绩效评估的回顾与前瞻	314
【推荐读物】	317

第 11 章 公共管理者的新技能与新策略 /318

【内容结构图】	318
【引导案例】传统的“工程师治国”局面正在改变	318
11.1 公共管理者的角色	319
【学术背景】企业化政府的含义	322
11.2 公共管理者必备的职业能力	323
11.3 有效公共管理者的新能力	326
11.4 有效公共管理者的新策略	332
【本章小结】	335

【关键概念】	335
【思考与练习】	335
【案例分析】奥巴马经济内阁：稳定压倒一切	335
【推荐读物】	338

第 12 章 公共管理的责任与伦理 /339

【内容结构图】	339
【引导案例】如果碰到下述情况，你该怎么办	339
12.1 公共管理的责任	340
12.1.1 公共管理责任的内涵	340
12.1.2 公共管理责任的特征	342
12.1.3 公共管理问责制	344
12.2 公共管理的伦理	345
12.2.1 公共管理伦理的内涵	345
12.2.2 公共管理伦理的结构与功能	348
12.2.3 公共管理伦理的建设	351
【案例思考】俄罗斯腐败现象考验梅德韦杰夫	352
【本章小结】	353
【关键概念】	354
【思考与练习】	354
【案例分析】2008，行政问责的制度建设走向新高度	354
【推荐读物】	355

第 13 章 公共管理发展趋势的预测 /356

【内容结构图】	356
【引导案例】条件成熟 深圳取消区级政府	356
13.1 作为理论形态的公共管理的发展趋势	357
13.1.1 无缝隙政府理论	357
【案例思考】顾客之声评估技巧	360
13.1.2 多元公共行政理论	361
13.1.3 新公共服务理论	364
13.1.4 公共治理理论	366

13.1.5 后现代公共行政理论	367
13.2 作为实践形态的公共管理的发展趋势	369
13.2.1 公共产品的多元供给	370
13.2.2 公共价值的复兴重建	371
13.2.3 公共决策的公众参与	372
13.2.4 公共事务的自主治理	373
13.3 公共管理的制度创新	374
13.3.1 西方国家公共管理制度创新的特点	374
13.3.2 公共管理模式创新	376
【本章小结】	379
【关键概念】	379
【思考与练习】	379
【案例分析】为中国“善治”寻找“坐标”	379
【推荐读物】	385