

高等院校公共管理类
专业“十三五”规划教材

公共管理学

◎主编 赵宇峰

 西安电子科技大学出版社
<http://www.xduph.com>

高等院校公共管理类专业“十三五”规划教材
深圳大学教材出版基金资助

公共管理学

主 编 赵宇峰

西安电子科技大学出版社

内 容 简 介

本书主要包括导论、公共管理理论的溯源与发展、公共管理方法与技术、公共组织、公共政策、公共财政管理、公共部门人力资源管理、公共信息资源管理与电子政府、公共部门绩效管理、公共危机管理以及公共伦理等 11 章内容。

本书可作为高等学校公共管理专业的本科教材,也可作为公共事业管理工作者的参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

公共管理/赵宇峰主编. —西安:西安电子科技大学出版社,2018.9

ISBN 978-7-5606-5000-5

I. ① 公… II. ① 赵… III. ① 公共管理 IV. ① D035-0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 147456 号

策划编辑 高樱

责任编辑 杜敏娟

出版发行 西安电子科技大学出版社(西安市太白南路2号)

电 话 (029)88242885 88201467 邮 编 710071

网 址 www.xduph.com 电子邮箱 xdupfxb001@163.com

经 销 新华书店

印刷单位 北京虎彩文化传播有限公司

版 次 2018年9月第1版 2018年9月第1次印刷

开 本 787毫米×1092毫米 1/16 印张 18

字 数 500千字

定 价 39.00元

ISBN 978-7-5606-5000-5/D

XDUP 5302001-1

*** 如有印装问题可调换 ***

目 录

第一章 导论	1	一、公共选择理论	35
第一节 公共管理及其相关概念	2	二、新公共管理理论	35
一、公共管理的内涵与特质	2	三、新公共服务理论	37
二、公共管理与相关概念辨析	6	四、公共治理理论	39
第二节 公共管理学的研究对象与研究途径	8	本章小结	40
一、公共管理学的研究对象与学科特征	8	复习思考	41
二、公共管理学的内容体系	11	第三章 公共管理方法与技术	43
三、公共管理学的研究途径与方法	12	第一节 公共管理方法与技术概述	43
第三节 变革时代的中国公共管理学	19	一、公共管理方法与技术的内涵	43
一、中国公共管理的变革与创新	20	二、公共管理方法与技术的分类	44
二、中国公共管理学的发展状况	21	三、公共管理方法与技术的特征	45
三、中国公共管理学发展前瞻	23	第二节 传统公共管理方法与技术	46
本章小结	24	一、传统公共管理方法	46
复习思考	24	二、传统公共管理具体方式	48
第二章 公共管理理论的溯源与发展	26	第三节 现代公共管理方法与技术	49
第一节 从公共行政学到公共管理学的 范式转变	26	一、市场化的主要工具	49
一、政治与行政	27	二、工商管理技术	55
二、公共与私人	27	三、社会化手段	59
三、国家与全球	28	四、公共管理方法的发展趋势	61
第二节 公共行政理论的初创	29	本章小结	62
一、威尔逊、古德诺的政治-行政二分法	29	复习思考	62
二、泰勒的科学管理理论	30	第四章 公共组织	64
三、韦伯的官僚制理论	30	第一节 组织与国家管理	66
第三节 公共行政理论的形成与转变	31	一、封建制、中央集权制与国家管理	67
一、法约尔的“一般行政”理论	31	二、科学管理原理、科层制原理与 行政组织发展	70
二、怀特、古利克、厄威克与传统公共 行政学的形成	32	三、新公共管理运动与公共组织发展	73
三、公共行政理论的批评与转变时期	33	第二节 公共组织的主要类型及特征	75
第四节 公共管理理论的现代发展	34	一、政府组织	75
		二、事业单位	77
		三、社会组织	78

第三节 公共组织的变革	80	一、公共部门人力资源管理的内涵	142
一、政府组织变革	80	二、从人事管理到人力资源管理	143
二、事业单位变革	84	三、公共部门人力资源管理的功能与特点	144
三、社会组织变革	85	四、公务员制度	146
本章小结	87	第二节 公共部门人力资源管理的主要内容	149
复习思考	87	一、获取	149
第五章 公共政策	89	二、支持	153
第一节 公共政策与公共政策分析	90	三、奖励	155
一、公共政策的内涵及特征	90	四、开发	157
二、公共政策分析与公共政策学的兴起背景	92	五、调控	159
三、政策系统与政策环境	93	第三节 公共部门人力资源管理的发展	161
第二节 政策决策体制与政策工具	97	一、工作生活质量新策略	161
一、西方国家分权制衡体制下的公共政策	97	二、政府雇员制与公务员聘任管理	162
二、中国政治体制下的公共政策	99	三、放松规制与弹性管理	164
三、政策工具的构成与运用方法	100	本章小结	165
第三节 公共政策的主要过程	104	复习思考	166
一、政策制定	104	第八章 公共信息资源管理与电子政府	175
二、政策执行	108	第一节 公共信息资源管理的内涵及重要性	176
三、政策评估	109	一、公共信息资源管理的内涵	176
四、政策变迁	111	二、公共信息资源管理的重要性及发展历程	179
本章小结	113	三、政府信息公开与在公共信息资源管理中面临的挑战	180
复习思考	114	第二节 电子政府的内涵与发展	183
第六章 公共财政管理	115	一、电子政府的内涵与演进	183
第一节 公共财政与公共财政管理	116	二、中国电子政府的建设状况	185
一、公共财政的含义	116	第三节 智慧政府:电子政府的最新发展	187
二、公共财政管理的含义与目标	116	一、智慧政府的兴起	187
第二节 公共收入与公共支出	118	二、智慧政府的管理模式创新	191
一、公共收入	118	本章小结	197
二、公共支出	125	复习思考	197
第三节 公共预算与政府决算	129	第九章 公共部门绩效管理	200
一、公共预算	129	第一节 公共部门绩效管理概述	201
二、政府决算	137	一、公共部门绩效管理的内涵与功能	201
本章小结	139		
复习思考	140		
第七章 公共部门人力资源管理	141		
第一节 公共部门人力资源管理概述	142		

二、公共部门绩效管理的特征	203	一、公共危机治理的社会动员	250
三、公共部门绩效管理的发展	204	二、公共危机治理的信息传播	252
第二节 公共部门绩效管理的过程	209	三、公共危机治理的国际合作	255
一、制定绩效计划	210	本章小结	256
二、管理绩效信息	211	复习思考	256
三、开展绩效评估	212	第十一章 公共伦理	258
四、绩效沟通反馈	214	第一节 公共伦理的含义	258
五、绩效结果运用	215	一、伦理的含义及伦理学的主要流派	258
第三节 公共部门绩效管理的工具与方法	216	二、公共伦理与私人伦理	260
一、公共部门绩效管理的常规工具	216	三、公共伦理的基本内涵	262
二、公共部门绩效管理新方法	222	第二节 公共伦理的价值追求	264
本章小结	224	一、公正	264
复习思考	224	二、慎用权力	266
第十章 公共危机管理	234	三、责任本位	270
第一节 公共危机管理概述	235	第三节 公共伦理的失范	273
一、公共危机管理的基本概念	235	一、公共伦理失范的表现	273
二、公共危机管理的类型	239	二、公共伦理失范的原因	276
三、公共危机管理的体制	242	三、公共伦理的价值重塑	279
第二节 公共危机管理的阶段与过程	244	本章小结	280
一、公共危机管理的阶段与原则	244	复习思考	280
二、公共危机管理的基本过程	246	后记	282
第三节 公共危机治理	250		

第一章 导 论

【学习目标】

公共管理学以公共事务管理和国家治理的实践作为研究对象。从公共行政到公共管理的发展反映了人类处理公共事务的思维与方式的变迁。通过本章学习,我们应该掌握公共管理的内涵和特质,了解公共管理与管理、工商管理、公共行政等概念的关系,掌握公共管理学的研究对象、学科特征、理论体系、研究途径和研究方法,了解我国公共管理的实践和改革动态以及公共管理学的发展,为以后的学习奠定基础。

【引导案例】

深圳史上最严“禁摩限电”行动缘何引发争议?

2016年3月21日开始,一场被称为史上最严厉“禁摩限电”集中整治行动在深圳进行。深圳交警部门数据显示,2015年全年,深圳实现了交通事故总数和死亡人数的双下降,但涉摩涉电交通事故死亡人数为114人,已占死亡总人数的24.77%,伤亡率明显高于其他交通事故。交警部门通报称,2015年该市查扣电动车、摩托车352714辆,拘留违法人员5347名,但由于涉摩涉电非法营运有利可图、违法成本较低、超标电动车源头管理存在瓶颈等原因,在降低涉摩涉电交通事故方面未能达到预期效果。

快递、送水、送气等行业违规使用电动三轮车是本次整治行动的重点。交警部门解释,电动三轮车的生产没有相关国家行业标准,目前上路行驶的均属非法拼装、改装机动车,无法取得牌照,不得上路行驶。

2012年,深圳市出台了《深圳市快递行业电动自行车备案管理意见》。该意见规定,深圳市物流与供应链管理协会是交警部门指定的唯一受理市快递业电动自行车备案申请的行业协会,受理全市快递行业电动自行车备案申请。凡在深圳市依法注册登记并有快递经营许可证的快递企业,均可提供相关材料申请快递电动车配额。协会将根据企业申报材料对申请备案的电动自行车进行初检,并将合格的电动自行车信息预录入市公安交警局互联网,获得编号的车辆准予上路。

目前,深圳共有快递员超过7万人,其中在一线的大约有4万人。在此次整治行动之前,深圳备案电动车辆达到3.8万辆,其中快递业近1.3万辆,占有行业总数的34%。1.3万辆配额、4万名快递小哥,供需之间显然存在巨大缺口。

在此次大规模开展“禁摩限电”整治工作前,深圳交警已经提前与行业协会及相关企业进行了多次沟通,解读相关政策,并告知其重点查处的是超标电动自行车、拼装电动(机动)三轮车违规使用者,呼吁快递企业加强自律,主动清理,杜绝使用电动(机动)三轮车。

交警部门介绍,针对快递行业反映的电动自行车配额不足的问题,交警部门已经增加5000辆备案电动自行车的配额,后续根据实际情况,可进一步协调增加。而对其使用电动

车送件过程中无其他交通违法的,暂不扣留车辆和人员。交警部门将结合实际,取消两年一次的特殊行业电动自行车的备案审核,同时,适当延长“过渡期”,给予相关快递企业“缓冲”,尽快消化库存的邮件,主动清理违规车辆。交警部门下一步将推进“涉电”事故连带追责工作,超标电动车发生交通事故的,将引导受害者向超标车生产、销售者索赔,在事故认定书注明,或采取其他书面形式明确告知受害者,可以将车辆生产、销售者列为被告,依法索赔。

然而,随着整治行动的开展,“50名快递员被拘留、800余辆快递车辆被查扣、上千名快递员辞职”等消息开始在网络上疯传,关于“禁摩限电”是否影响快递业发展成为舆论焦点话题。

(资料来源:《深圳史上最严“禁摩限电”行动引发争议》,武欣中,中国青年报,2016年4月5日。

<http://news.sina.com.cn/c/2016-04-05/doc-ifxqxcnr5334594.shtml>)

案例思考题:

1. 政府应该在城市交通事务中扮演怎样的角色?请阐明理由。
2. 快递行业电动自行车配额管理制度是否合理?请阐明理由。
3. “禁摩限电”行动缘何引发争议?请阐明理由。

第一节 公共管理及其相关概念

一、公共管理的内涵与特质

(一) 管理的内涵

管理(management)是人类各种组织活动中最普通和最重要的一种活动。小到一个家庭、一个公司,大到一个城市、一个国家,都会涉及管理问题。随着社会经济的发展,管理活动日益频繁,管理内涵更加丰富,管理外延不断扩展,管理方式愈加复杂,人们对管理活动的认识逐渐深化和完善,在此基础上形成了管理科学知识体系。在一般意义上,管理是指在特定情境下,管理者通过执行计划、组织、领导、协调、控制等职能,整合组织的各种资源,实现组织既定目标的活动过程。它有三层含义:①管理是一种目的性很强的活动,它服务并服从于组织目标;②管理是一个连续进行的活动过程,实现组织目标的过程,就是管理者执行计划、组织、领导、协调和控制等职能的过程;③管理活动是在一定的环境中进行的,复杂多变的环境成为决定组织生存与发展的重要因素。

彼得·德鲁克(Peter F. Drucker)在《管理——任务、责任、实践》一书中认为:“管理是一种工作,它有自己的技巧、工具和方法;管理是一种器官,是赋予组织以生命的、能动的、动态的器官;管理是一门科学,一种系统化的并到处适用的知识;同时管理也是一种文化。”亨利·法约尔(Henri Fayol)在《工业管理与一般管理》中指出:管理是所有的人类组织都有的一种活动,这种活动由计划、组织、指挥、协调和控制五项要素组成。

管理不仅仅指工商企业管理,虽然在现代市场经济中工商企业管理最为常见。除了商业管理,还有很多种类的管理,如行政管理、经济管理、社会管理、城市管理、卫生管理等。每一种组织都需要对其事务、资源、人员进行管理。管理普遍适用于任何类型的组织,这是

因为组织为了实现其特定的目标,都存在稀缺资源的合理调配和有效利用问题,因此也就有了管理问题。不同类型的组织,由于性质和功能的差异,管理活动的内容和方法也不尽相同,但从基本管理职能和管理原理与方法来看,各种不同类型的组织具有相似性、共通性。

现代管理科学已经形成一个庞大的学科体系,除了专门研究现代管理一般规律的管理学之外,更有众多专门研究各个特定领域中管理特殊规律的学科,它们都有各自确定的管理主体和管理客体,如工商管理、工程管理等。在大类划分的基础上,还可以做进一步划分。公共管理学亦属于一类特定领域的管理学,它所研究的是公共领域管理的特殊规律和过程。

(二) 公共管理的内涵

公共管理(Public Management)有着悠久的历史,自从人类社会有了公共事务,就产生了公共管理实践和公共管理思想。“中国古代大量鸿篇巨制中包含着丰富的哲学社会科学内容、治国理政智慧……为中华文明提供了重要内容,为人类文明做出了重大贡献。”^①当然,早期的社会公共事务较为简单,正如马克思在《不列颠在印度的通知》一文中所指出的,“在亚洲,从远古的时候起一般说来就只有三个部门:财政部门,或者说对内掠夺的部门;战争部门,或者说对外进行掠夺的部门;最后是公共工程部门。”^②早期的公共管理思想也缺乏系统性,还远没有能够成为学科化的专门理论。

学科化的公共管理理论是在19世纪末20世纪初,“在威尔逊、古德诺等的政治-行政二分法和韦伯的官僚制理论基础上,并经过泰勒的科学管理理论和法约尔的一般管理理论等工商企业管理理论的推波助澜,最终通过怀特的系统化理论框架而逐步创立起来的”。^③20世纪80年代以来,西方一些发达国家致力于回应技术变革、全球化和国际竞争的挑战,其公共部门的管理发生了重要的变革。建立在正式官僚制、政治与行政二分法和最佳工作方式基础上的传统行政模式已经过时,被一种建立在经济学和私营部门管理基础之上的新公共管理模式有效地取而代之。“当前,管理主义模式的变革似乎是不可逆转的。”^④“未来的公共部门无论是在理论上还是实践上都必然是管理主义取向的。”^⑤

胡德(Hood)在《国家的艺术:文化修辞学和公共管理》一书中认为,公共管理是国家的艺术,大致可以定义为如何设计和提供公共服务,以及政府行政的具体工作。^⑥欧文·休斯在《公共管理导论》一书中认为,公共管理包括的含义是强调管理技术而不是政策;强调绩效评估和效率;把公共官僚组织分解为自主性的执行机构;引入市场机制和实行合同承包,鼓励竞争;降低成本;重视产出、目标、短期合同、金钱刺激和自我管理的管理方式。王乐夫(2005)认为,所谓公共管理,就是为了维护、实现和公平地分配公共利益,国家行政机

① 习近平. 在哲学社会科学工作座谈会上的讲话. 人民日报, 2017-5-18.

② 马克思和恩格斯选集. 第1卷. 2版. 北京: 人民出版社, 1995-762.

③ 丁煌. 西方公共行政管理理论精要. 北京: 中国人民大学出版社, 2005-7.

④ [澳]欧文·E. 休斯. 公共管理导论. 3版. 张成福, 王学栋, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2007-18.

⑤ [澳]欧文·E. 休斯. 公共管理导论. 3版. 张成福, 王学栋, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2007-53.

⑥ Christopher Hood. The Art of The State: Culture, Rhetoric, and Public Management Oxford; Oxford University Press, 1998, “Preface”, p. 3.

关、立法机关、司法机关和其他社会公共组织对社会公共事务依法进行管理的活动。^①张康之(2010)认为,公共管理活动表现为多元治理主体之间的互动过程。^②陈振明(2017)认为,公共管理是公共组织提供公共物品和服务的活动。^③倪星等(2014)认为,公共管理是指以政府为代表的公共部门依法通过对社会公共事务的管理,以保障和增进社会公共利益的职能活动。^④胡税根(2014)认为,公共管理是指国家机关、第三部门和公民共同参与,为有效保障公共物品和服务的供给、维护和实现公共利益,依法管理社会公共事务的活动。^⑤

综上所述,从字面上看,公共管理由“公共”和“管理”两个词组成,“公共”一词体现出公共管理活动的公共性特征,“管理”一词反映出其属于管理学的一个分支。其中的逻辑关系是:公共管理立足于“管理”,但本质上要体现“公共性”。“公共性”强调公共管理的目标是管理好公共事务,以维护和实现公共利益为宗旨,代表某种规范性的价值追求,因此不可避免地把公平、正义等社会伦理道德纳入自己的视野;“管理性”则表达了公共管理的一般特性,表明它是一种旨在追求效率的,有技术性、定量性、规范性的社会管理活动,因而与一般的管理活动有着基本的相通性。这要求公共管理必须讲求对管理一般原则和技术方法的掌握和运用,以获取管理效益。因此,我们主张“公共性”和“管理性”是全面解释公共管理概念或活动不可或缺的一对概念。公共管理的“公共性”是公共管理的本质属性,它使公共管理与一般管理有所不同;“管理性”则是公共管理的一般特征,它表明公共管理存在的基础是管理的一般原理与方法。总之,公共管理是公共性与管理性二者相互贯通的辩证统一。^⑥

因此,所谓公共管理,是指以政府为主导的公共组织,为维护和实现公共利益,对公共事务进行有效管理、为社会提供公共物品和公共服务的活动。在现代社会,不管人们对政府的看法如何,其财政支出项目与规模都有极大的增长。无论是公民还是组织,都高度依赖于政府的公共服务,没有政府的国家是不可想象的。政府通过购买支出和转移支付的方式,深深地嵌入到我们的生活中。

(三) 公共管理的特质

公共管理活动具有如下特质:

第一,公共管理的逻辑起点是公共物品。公共管理的基本功能是为社会成员提供公共物品。公共物品(Public Goods)和私人物品(Private Goods)都是社会共同体必不可少的,都有生产、经营和管理的问题。一般来说,私人物品具有消费上的竞争性和排他性特征,通过市场价格体系提供,而公共物品则具有非竞争性和非排他性的特点,通常通过政府的政治程序(公共选择)来提供。^⑦现实中,纯公共物品(Pure Public Goods,如国防和外交等,具有

① 王乐夫. 试论公共管理的内涵演变与公共管理学的纵向学科体系. 管理世界, 2005(6): 61.

② 张康之, 李传军. 公共管理学是一门新兴学科. 行政论坛, 2010(1): 8.

③ 陈振明, 等. 公共管理学原理. 修订版. 北京: 中国人民大学出版社, 2017: 3.

④ 倪星, 付景涛. 公共管理学. 2版, 大连: 东北财经大学出版社, 2014: 6.

⑤ 胡税根. 公共管理学. 北京: 中国社会科学出版社, 2014: 4.

⑥ 王乐夫. 论公共行政与公共管理的区别与互动. 管理世界, 2002(12): 51.

⑦ [美]约瑟夫·E. 斯蒂格利茨. 公共部门经济学(上). 3版, 郭庆旺, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2013: 133.

完全的非竞争性和非排他性)的例子并不太多,许多物品和服务是处在纯公共物品和纯私人物品这两个极端之间的。^①不过,正如对完全竞争的分析能够引出关于现实市场运行的重要结论一样,对纯公共物品的分析可以帮助我们理解公共决策者所面临的问题。^②

第二,公共管理主体的多元化。公共管理主体是指在公共事务管理的过程中,以维护和实现公共利益为目的,按照一定程序,运用公共权力,提供公共物品与公共服务的公共组织和个人。政府是公共事务最重要的管理者 and 责任者,“从出生到死亡,我们的生活总是受到无数形式的政府活动的影响。”^③不过,政府并非唯一的公共管理主体,现代社会众多的非政府组织与私营部门,甚至跨国性机构或国际性组织,都可以成为良好的公共服务组织者和提供者。政府组织、非政府组织与公民合作共治,呈现出一种良性的互动关系。

第三,公共管理对象的广泛性。公共管理的对象即公共管理的客体,是指各类社会公共事务。公共事务是相对于私人事务而言的。所谓公共事务,就是指涉及全体社会公众生活质量和共同利益的一切事务的总称。公共事务具有公益性、非营利性和规模性等特点。按照社会公共事务的性质,可以将其分为政治事务、经济事务、社会事务三类。公共事务涉及的范围非常广泛,包括国防外交、公共安全、经济发展、宏观调控、市场秩序、教育事业、卫生医疗、社会保障、生态保护、能源交通、城市管理、消防、土地管理、住宅建设等。

第四,公共管理价值取向的平衡性。公共利益是公共管理的根本价值追求,公共性是公共管理的本质特征。在公共管理实践中,公共部门必须妥善处理、平衡各种复杂的利益关系,“既要把蛋糕做大,又要把蛋糕分好”。^④公共管理强调价值调和,不仅重视经济、效率、效能,同时也注重公平、正义和民主。公共管理主张弹性、授权和自主管理,同时也强调透明、责任性、回应性和前瞻性的重要性,认为只有遵循客观的绩效标准并有效实施,公共管理才能实现“善治”(Good Governance),促进公共利益最大化。

第五,公共管理技术手段和方法的综合性。公共管理以行使公共权力为基础,“公共权力是公共管理最基础性的手段,并且体现了公共管理区别于其他管理活动的本质特征”。^⑤除了传统的行政手段、法律手段、经济手段和思想教育手段,当代公共管理实践还涌现出了一些新的治理工具,如市场化工具、工商管理技术和社会化手段等。民营化、使用者付费、合同外包、特许经营、凭单制、分散决策、放松管制、产权交易、内部市场,是市场化工具的具体方法。工商管理技术将工商企业管理理念和方法引入到公共部门中来,包括全面质量管理、目标管理、顾客导向、标杆管理和流程再造等。社会化手段强调公共管理更多地利用社会资源来实现公共管理的目标,如社区治理、志愿者组织、公众参与听证会等。此外,战略管理作为一种管理方法,在当代公共管理实践中发挥着越来越重要的作用。

公共物品的存在及其特殊性决定了在一般情况下私人 and 市场机制不愿、不能有效提供

① 社会可选择的产品和服务可分为四类:纯私人产品;可用价格排除的公共产品;拥挤性公共产品;纯公共产品。参见[美]大卫·N·海曼,财政学:理论、政策与实践,10版,张进昌,译,北京:北京大学出版社,2015:98。

② [美]哈维·S·罗森,特德·盖亚,财政学,10版,郭庆旺,译,北京:中国人民大学出版社,2015:48。

③ [美]约瑟夫·E·斯蒂格利茨,公共部门经济学(上),3版,郭庆旺,等,译,北京:中国人民大学出版社,2013:3。

④ 王印红,公共管理价值取向的重新审视,重庆大学学报,2014,20(4):98。

⑤ 王乐夫,试论公共管理的内涵演变与公共管理学的纵向学科体系,管理世界,2005(6):61。

和管理这类物品,而需要借助公共部门以集体行动的方式来统一供给、配置和经营,这是公共管理之所以能够存在的根本原因。^①

二、公共管理与相关概念辨析

(一) 公共管理与工商企业管理

当代公共管理活动的一个显著特点是将工商企业管理的一些经验、方法和理论引入到公共管理实践中。因此,就人类社会的管理活动而言,公共管理与工商企业管理有许多相通之处,都须履行计划、组织、指挥、协调、人事、预算和控制等一般的管理职能。但由于管理所要达到的目标不同、管理对象及内容不同、管理行为的依据不同,它们之间存在着明显的差异,具体如下:

第一,管理性质不同。公共管理与工商企业管理的根本性差别在于“公”与“私”的分界。公共管理是国家、政府以及其他公共组织的职能和活动范围,与公共利益相关,处理公共领域的事务,具有广泛的社会公众参与,以行使公共权力为基础,公共管理的过程通常具有强制性。工商企业管理处理的是企业内部事务,与私人利益相关,其运营遵循的是市场价值规律,涉及的社会关系主要是经营者与顾客的关系,更强调契约精神。“公共性是公共管理和公共组织区别于企业管理和私人组织的所有特性的集中概括,是公共部门管理活动的最高价值。”^②

第二,管理的使命不同。公共管理遵循公共理性,以服务公众、实现公共利益和维护公共秩序为目的,提供的是公共物品,以维护社会公平正义为基本的价值取向,更强调责任感和公众回应性。工商企业管理遵循经济理性,以利润为导向,提供的是私人物品,强调成本—收益,更注重股东收益回报。^③

第三,管理的广泛性、复杂性程度不同。公共管理承担了社会资源权威性分配者的职责,需要在多元的甚至是冲突的利益和价值之间进行公共选择。与工商企业管理相比,公共管理涵盖的领域更为广泛,需要平衡的利益关系更为复杂,绩效评估更为困难,但商业组织面临的市场竞争更为激烈,这使得商业组织较公共部门有更大的创新冲动和创新绩效。

上述观点尽管不能完全概括公共管理与工商企业管理的差异,但已显示出公共管理是与工商企业管理具有不同本质的管理活动,是有独立的学科属性的。管理不等于“企业管理”。长期以来,大多数人在谈到对管理的理解时都会联想到企业管理,十分自然地形成了管理就是企业管理的假设。持有这种观点的人甚至认为这个假设是不言而喻的,是一种不需要证明的理论。实际上,假设“管理是企业管理”的观点是一种“想当然”的现象,反映了管理在非企业组织之外应用和研究的不成熟状况,带有典型的绝对论色彩。^④

① 曾峻. 公共管理的逻辑起点论析: 公共管理学基本问题研究之一. 上海师范大学学报, 2003, 32(5): 41.

② 曾峻. 创新公共管理学理论体系的探讨. 中国行政管理, 2007(3): 75.

③ 胡象明. 关于公共部门的界定与公共管理学的研究范围: 兼谈公共管理学与行政管理学的关系. 武汉大学学报, 2001, 54(5): 558-559.

④ 高梁. 管理学基础. 北京: 中国人民大学出版社, 2014: 3.

(二) 公共管理与公共行政

公共管理(Public Management)与公共行政(Public Administration)在一般意义上,都可以理解为公共部门对社会公共事务的管理活动。^①公共行政的基本含义最初来源于威尔逊(Woodrow Wilson)的解释。作为公共行政学的奠基人,威尔逊将政府划分为两个领域,即政治与行政,政治与公共政策的形成有关,行政与公共政策的执行有关。他认为,建立独立的公共行政学的目的就是“使政府不走弯路,使政府专心处理公务和少做政治干预,加强和纯洁政府的组织机构,为政府的尽职尽责带来美誉”。政治-行政二分法使行政研究集中于政府的效率,效率价值取向孕育了公共行政学中管理主义的思想。效率价值与韦伯官僚制组织模型实现了最好的结合。1926年怀特(Leonard White)编撰了美国第一本公共行政学教科书《行政学导论》(Introduction to the Study of Public Management),标志着公共行政学这门学科的基本形成。公共行政的研究有两种价值取向:一种是管理主义的取向,它秉承管理学和经济学的传统,关注效率,强调工具理性;一种是宪政主义的取向,它秉承政治学和法学的传统,关注民主、社会公平,强调对公共权力的制约和限制。^②

公共管理是在公共行政的发展中成长起来的,是对公共行政的延续和发展,代表一种新的理论旨趣和实践价值取向。公共管理学是20世纪70年代末期,受公共政策学科范式和工商管理学科范式的影响,在原有公共行政学的基础上形成的,表现出强烈的管理主义倾向。佩里和克雷默(Perry and Kenneth L. Kraemer)在《公共管理:公共的和私人的观点》一书中表示,他们关于公共管理的灵感来自威尔逊的“公共行政学研究”。从这个意义上讲,公共管理学可以说是古典公共行政学的回归。1991年美国召开了第一次全国公共管理学术研讨会(The National Public Management Research Conference),会后整理出版了论文集《公共管理:艺术的现状》(Public Management: The State of the Art),可以看作是公共管理学派的“宣言”。20世纪90年代,公共管理学逐渐成为与公共行政、公共政策分析并驾齐驱的公共部门研究的三大途径。

公共管理与公共行政有着密切的联系,但公共管理不同于公共行政。公共行政是一种“内部取向”,“重视机构、过程和程序的管理”;公共管理则是“外部取向”,“重视项目、结果和绩效的管理”。“公共行政学主要以国家的行政系统——政府为研究对象,而且主要是研究政府自身的管理问题,希望通过政府自身管理问题的解决去为政府外部职能的实现提供保障。公共管理的侧重点放在公共物品的生产和运营问题上,着重研究多元治理主体之间在公共物品的供给问题上的合作行动。这也说明,对于公共行政学来说,追求效率是第一位的;而对于公共管理学而言,提高公共服务质量才是第一位的。”^③

波兹曼(Barry Bozeman)和斯特劳斯曼(Jeffrey D. Straussman)的《公共管理战略》(1990)是确立公共管理学科框架的第一本教科书。他们在书中说:“本书所用的概念是‘公共管理’而不是‘公共行政’……这里使用‘公共管理’一词有两个理由:第一,本书关心战略问题,涉及该组织的外部环境和它们更广泛的使命和目标。‘公共管理’一词似乎也正是按照这种方式进化的,这使得它所关心的东西比内部行政要多得多。……第二,公共管理不

① 王乐夫. 论公共行政与公共管理的区别与互动. 管理世界, 2002(12): 51.

② 蔡立辉. 公共管理范式: 反思与批判. 政治学研究, 2002(9).

③ 张康之, 李传军. 公共管理学是一门新兴学科. 行政论坛, 2010, 17(1): 7-8.

必只是在政府机构的背景上出现,而‘公共行政’一词总是或最终在整体上与政府官僚机构相联系。‘公共管理’这一新术语可能更具弹性。”^①

公共管理汲取了现代经济学和工商管理学的理论与方法,如以顾客为导向,强调公共服务质量、公众满意度、绩效管理等。公共管理的出现给公共行政注入了新的活力,使公共行政获得了实现其目标的新思维和新手段,极大地推动了公共行政的发展。

自20世纪70年代开始,对公共部门的抨击、经济理论的变革、私营部门的变革以及技术变革等诸多因素,推动了西方国家声势浩大的公共部门改革浪潮,即“新公共管理”“管理主义”“重塑政府”或“企业化政府”运动。公共部门的运作发生了变化,由传统官僚的、层级节制的、缺乏弹性的公共行政,转向市场导向的、与时俱进的、更具弹性的公共管理。这场改革浪潮不仅改变了西方公共部门管理的实践模式,而且也改变了公共部门管理的理论形态以及知识体系。

第二节 公共管理学的研究对象与研究途径

一、公共管理学的研究对象与学科特征

(一) 公共管理学的研究对象

按照科学主义的观点,任何一个学科都是以客观世界的某一类事物、现象或过程作为自己的研究对象。它要探讨这类事物、现象及过程的本质联系或规律性,从而形成学科的概念、范畴、原理和方法的理论体系。

公共管理学的研究对象是社会公共事务管理,即国家治理或治国理政的实践,它是一种客观的社会活动及过程。与传统公共行政学一脉相承,公共管理学要研究作为公共事务管理主体的公共组织,特别是政府组织的结构、功能及其与环境的关系,研究公共管理活动的过程及其环节(如计划、组织、领导、决策、协调、沟通、控制、评估等)。作为一种有别于公共行政学的新“范式”,公共管理学的研究更注重如何应用人类所创造的各种科学知识及方法来解决公共事务的管理问题,以促进政府及其他公共组织更有效地提供公共物品或公共服务。在这个意义上,从静态的政治组织结构和制度研究导向动态的公共服务需求与供给问题,正是传统公共行政学向公共管理学变革的重要标志之一。^②

自20世纪70年代末以来,西方国家掀起了一场新公共管理改革运动。新公共管理改革的基本内容是试图运用市场竞争机制来改善公共服务,这成为公共管理替代传统公共行政的核心所在。正如马克·霍哲所说:“自20世纪70年代以来,市民对改进政府绩效的关注推动着公共组织机构逐渐将注意力转移到提供更好的服务上来。于是,当代公共行政改革的一项根本任务便是提升公共服务的质量和绩效。”随着公共服务需求日趋复杂,整合性公共服务(Integrated Public Service)成为当代西方国家公共服务提供的新模式。多机构的伙伴关系是整合性公共服务的基本工具,多机构的功能整合则是整合性公共服务的本质所

^① Barry Bozeman, Jeffrey D. Straussman, *Public Management Strategies*, San Francisco: Jossey - Bass Publishers, 1990: 4.

^② 陈振明,等. 公共管理学原理. 修订版. 北京:中国人民大学出版社,2017: 17-18.

在。^①珍妮特·V. 登哈特的新公共服务理论帮助我们重新认识到了公共服务的公共性及其主体的多元化,它主张用一种基于公民权、民主和为公共利益服务的新公共服务模式来代替当前那些基于经济理论和自我利益为主导的行政模式,未来的公共服务是以公民对话协商和公共利益为基础的,三者是紧密结合在一起的。^②

关于公共管理学的研究对象,学者们从不同的角度进行了诠释。胡向明(2001)认为,公共管理学是研究公共部门管理过程及其规律的科学,主要是研究公共部门如何高效率地为社会提供公共服务和公共产品的科学。^③王乐夫、蔡立辉(2012)认为,公共管理学是一门综合运用各种科学知识和方法来研究公共管理活动及其规律的学科,它的目标是促使公共组织尤其是政府组织更有效地执行公共政策、提供公共物品和提高公共管理绩效。^④倪星等(2014)认为,公共管理学是一门研究公共管理部门和公共管理过程及其规律性的科学;是关于促进以政府为核心的公共组织更有效地提供公共物品和公共服务,以增进和公平分配社会公共利益的知识体系。^⑤陈振明(2017)认为,作为一门研究公共事务管理活动或公共管理实践的学科,公共管理学可以被界定为一门综合地运用各种科学知识和方法来研究公共事务管理,即公共组织和公共管理过程及其规律性的学科。公共管理的目标是促使公共组织尤其是政府组织更有效地提供公共服务。或者说,公共管理学是一门研究公共组织(主要是政府)如何有效地提供公共服务的学问。^⑥

综合学者们的上述观点,我们认为,公共管理学(Discipline of Public Management)是一门综合运用包括管理学、经济学、政治学在内的多学科的理论和方法,研究公共管理活动及其规律性的学科。可以说,公共管理学的目标是促使公共组织尤其是政府组织更有效地管理社会公共事务、更好地提供公共服务和提高公共管理绩效。

(二) 公共管理学的学科特征

公共管理学是一门既古老又年轻的学科。说它古老,是因为它与人类文明相伴,促进了人类文明的繁荣发展。古埃及尼罗河流域的治理、中国商周秦汉以来的文治武功,都有公共管理的烙印。说它年轻,是因为它与现代技术、现代观念和社会进步息息相关,是与时俱进的知识体系。作为独立的学科,公共管理学的历史并不长。如果以1887年伍德罗·威尔逊的《行政学研究》一文发表为标志,公共管理学也仅有100多年的历史。我国公共管理研究起步较晚,但发展很快,在科学化、规范化、国际化方面取得了长足的进步。在我国,公共管理不仅是一个独立的学科概念,而且是大于公共行政的学科概念。公共管理是管理学科类下属的一个一级学科,而公共行政(行政管理)是公共管理下属的一个二级学科。^⑦目前,我国公共管理一级学科下设行政管理、社会保障、教育经济与管理、社会医学与卫生

① 曾维和. 整合性公共服务: 当代西方国家公共服务提供的新模式. 上海行政学院学报, 2012(1): 10.

② 顾丽梅. 英、美、新加坡公共服务模式比较研究: 理论、模式及其变迁. 浙江学刊, 2008(5): 108.

③ 胡象明. 关于公共部门的界定与公共管理学的研究范围: 兼谈公共管理学与行政管理学的关系. 武汉大学学报, 2001. 54(5): 561.

④ 王乐夫, 蔡立辉. 公共管理学. 精编本. 北京: 中国人民大学出版社, 2012: 15.

⑤ 倪星, 付景涛. 公共管理学. 2版. 大连: 东北财经大学出版社, 2014: 7.

⑥ 陈振明, 等. 公共管理学原理. 修订版. 北京: 中国人民大学出版社, 2017: 18.

⑦ 王乐夫, 蔡立辉. 公共管理学. 精编本. 北京: 中国人民大学出版社, 2012: 7.

事业管理、土地资源管理等二级学科或专业。

公共管理学的学科特征包括：

第一，公共管理学具有综合性、跨学科的特点。传统公共行政学主要建立在政治学的基础上，尤其是将官僚制理论和政治-行政二分法作为其理论基础；公共管理学的研究者来自广泛的不同学科，充分吸收了当代各门学科的理论和方法，特别是更多地依赖于经济学的理论和方法，并且日益与工商管理学相融合。^① 社会公共事务的多样性和复杂性需要公共管理学在不同学科的渗透和融合中找到解决问题的思路和方法。正是依靠和合理运用其他学科提供的理论工具，公共管理学才得以兴起和发展。尽管公共管理学的发展离不开更开放的学术视野和更广阔的学科发展平台，但政治学、公共行政学仍然是公共管理学的学科基础，这是需要特别强调的问题。^② 切断公共管理学与政治学、公共行政学的内在联系，极易导致把公共管理看作纯技术化的“管理主义”倾向。公共管理学不仅要解决“如何做”(How)的问题，也要解决“为谁做”(Who)的问题。

第二，公共管理学研究的内容具有广泛性。公共管理学将研究焦点由传统公共行政学的“内部取向”转变为“外部取向”，由重视机构、过程和程序研究转到重视项目、结果与绩效的研究，这使得战略管理、公共管理的政治环境、项目执行、绩效评估、公共责任制及改革管理伦理这样一些在公共行政学中没有的或不被重视的主题成为公共管理学的核心主题。同时，公共管理学也涉及大量的公共行政学没有涉及的其他主题，如公共物品、公共选择、政府失败、集体行动、委托-代理、产权、交易成本、成本核算、管理工具等。^③

第三，公共管理学既是实证的，又是规范的。公共管理学重视经验研究，重视从经验中汲取知识和重视以问题为导向，同时提倡研究“应该不应该”的问题，以规范公共管理行为。从研究方法来说，公共管理学重视量化方法与案例方法的应用，广泛吸收经济学、管理学及其他相关学科的理论和技术手段。公共管理学将自身建立在当代公共部门改革尤其是国家治理变革的实践基础上，是从这种实践中产生出来的新的理论体系，反过来又成为指导这种实践的理论模式，因而具有鲜明的实践导向性。公共管理学需要通过有效回应信息化、市场化和全球化条件下公共领域中出现的新问题、新挑战，来显示自己的学科优势，并获得源源不断的学科发展动力。

第四，公共管理学具有年轻性的特点。判断一个学科及研究方式是否成熟的基本依据或主要标准是：学科范围和边界的确定、学科知识的增长或累积、研究方法的适用性和独特性以及学科建制的相对完善。用这些标准来衡量，公共管理学(公共行政学)虽然有独立的研究领域，但很难说已成为一个成熟的学科，尚不能有效回应公共管理实践的需求，这使得公共管理学在未来发展中具有很大的可塑性。因此，明晰学科边界，引入多样化的研究方法，形成规范的研究范式，加强理论建构，拓展或深化相关主题领域研究，促进知识增长，是目前公共管理学科发展的关键问题。^④

① 陈振明. 公共管理范式的兴起与特征. 中国人民大学学报, 2001. (1): 16.

② 王乐夫, 蔡立辉. 公共管理学. 精编本. 北京: 中国人民大学出版社, 2012: 15.

③ 陈振明. 什么是公共管理学: 相关概念辨析. 中国行政管理, 2001(2): 15.

④ 陈振明, 等. 公共管理学原理. 修订版. 北京: 中国人民大学出版社, 2017: 22.

二、公共管理学的内容体系

公共管理学研究的是公共组织及其管理实践,因此,与公共组织和公共管理实践相关的内容都属于公共管理学的范畴。《中国大百科全书》第三版中首次增加了“公共管理”学科。编委会讨论了第三版公共管理学的学科框架,拟定了16个分支:综论(学科基本概念、理论、人物和事件)、公共组织理论、政府改革与治理、政策科学、比较公共管理与全球治理、公共部门人力资源管理、公共财政与预算、电子政务、公共伦理与法治、风险与危机管理、经济政策与管理、社会治理、社会保障、公共服务管理、资源环境政策与管理、城市与区域治理(也可包括乡村治理)。本书按照公共管理主体、公共管理价值与规范、公共资源管理、公共危机管理以及公共管理的技术与方法等基本范畴及其内在逻辑联系构建内容体系。具体包括:

第一章,导论。涉及公共管理以及公共管理学基本概念和理论体系的阐述,包括公共管理的内涵和特质、公共管理与工商企业管理及公共行政等相关概念的联系与区别;公共管理学的研究对象、学科特征、内容体系、研究途径和方法;公共管理在中国的实践。

第二章,公共管理理论的溯源与发展。包括公共行政理论方式的转换、公共行政理论的初创以及公共管理理论的现代发展等内容,对公共选择理论、新公共管理理论、新公共服务理论和公共治理理论进行了简要的介绍。

第三章,公共管理方法与技术。当前我国的公共管理研究特别需要加强对经验的研究或对实证分析及技术的研究、引进和应用,由此推动公共管理学的科学化水平,具体内容包括传统和现代的公共管理方法与技术。

第四章,公共组织。公共组织是公共管理活动的载体,主要涉及公共组织的内涵、特征、类型、作用及其发展;政府的角色和职能;公共组织的变革,包括大部制改革和扁平化改革等内容。

第五章,公共政策。公共政策是公共管理的基本手段,涉及公共政策的内涵与特征、公共政策分析、政策决策体制与政策工具以及公共政策的主要过程。

第六章,公共财政管理。公共部门需要财政资源以达成使命来实现组织目标,各国治理变革大都将预算与公共财政改革作为重点。公共财政管理涉及公共支出与公共收入、公共预算的方法和分类以及一般过程。

第七章,公共部门人力资源管理。涉及公共部门人力资源管理的内涵、功能和新理念,公共部门人力资源的规划、获取、开发、保障和约束等环节;同时对公共部门人力资源管理的新发展进行了介绍,包括工作生活质量新策略、政府雇员制与公务员聘任管理、放松规制与弹性管理等内容。

第八章,公共信息资源管理与电子政府。涉及公共信息资源管理的内涵和重要性、发展历程及电子政务等内容,并对信息化管理与公共管理改革的关系进行了分析。

第九章,公共部门绩效管理。涉及公共部门绩效管理的内涵、目标、特征、发展历程;公共部门绩效管理的过程(制定组织战略、构建评估指标体系、选择评估方法、执行和监督评估、评估结果应用、开展绩效改进);公共部门绩效管理的常规工具和新方法。

第十章,公共危机管理。涉及公共危机管理的内涵和相关概念辨析、发展历程、公共危机管理体制以及公共危机管理阶段与过程,包括预警、响应与决策、恢复与重建、风险管理