

中共江西省委党校 江西行政学院教材建设工程文库

# 公共管理学

G O N G G O N G G U A N L I X U E

主编◎李才平



江西人民出版社  
Jiangxi People's Publishing House  
全国百佳出版社

中共江西省委党校 江西行政学院教材建设工程文库

# 公共管理学

G O N G G O N G G U A N L I X U E

主编◎李才平



江西人民出版社  
Jiangxi People's Publishing House  
全国百佳出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

公共管理学 / 李才平主编. —南昌: 江西人民出版社, 2016. 12

ISBN 978 - 7 - 210 - 09029 - 8

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 308841 号

### 公共管理学

李才平 主编

责任编辑: 涂如兰

书籍设计: 同异文化传媒

出版: 江西人民出版社

发行: 各地新华书店

地址: 江西省南昌市三经路 47 号附 1 号

编辑部电话: 0791 - 86898965

发行部电话: 0791 - 86898815

邮编: 330006

网址: [www.jxpqh.com](http://www.jxpqh.com)

E-mail: [jxpqh@tom.com](mailto:jxpqh@tom.com)

2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

开本: 787mm × 1092mm 1/16

印张: 19.75

字数: 290 千字

ISBN 978 - 7 - 210 - 09029 - 8

定价: 48.00 元

承印厂: 南昌市红星印刷有限公司

赣版权登字—01—2016—882

版权所有 侵权必究

赣人版图书凡属印刷、装订错误, 请随时向承印厂调换

中共江西省委党校 江西行政学院教材编审指导委员会

主 任 舒仁庆

副主任 杨 超 廖清成 黄世贤

成 员 潘泽林 王仕国 吴志远 高莉娟 杨会清

舒小庆 李才平 程家健 胡长生 张剑萍

徐祖荣 侯巧宝 郭金丰

# 目 录

<b>第一章 公共管理学导论</b> .....	1
第一节 公共管理学的含义与研究对象 .....	1
第二节 公共管理学的产生与发展 .....	7
第三节 学习和研究公共管理学的意义和方法 .....	14
第四节 公共管理学理论基础 .....	18
本章小结 .....	23
思考题 .....	24
阅读书目 .....	24
<b>第二章 政府职能</b> .....	25
第一节 政府职能概述 .....	26
第二节 政府与市场 .....	28
第三节 政府与社会 .....	36
第四节 政府职能转变 .....	41
本章小结 .....	44
思考题 .....	45

阅读书目 .....	45
<b>第三章 公共组织 .....</b>	<b>46</b>
第一节 公共组织概述 .....	46
第二节 公共组织的分类 .....	51
第三节 公共组织的编制管理 .....	54
本章小结 .....	63
思考题 .....	63
阅读书目 .....	64
<b>第四章 公共部门人力资源管理 .....</b>	<b>65</b>
第一节 从人事管理到人力资源管理 .....	65
第二节 公共部门人力资源管理职能 .....	70
第三节 国家公务员制度 .....	82
本章小结 .....	87
思考题 .....	87
阅读书目 .....	87
<b>第五章 公共危机管理 .....</b>	<b>89</b>
第一节 公共危机管理概述 .....	90
第二节 公共危机管理体制 .....	93
第三节 公共危机管理机制 .....	98
第四节 公共危机管理法制 .....	103
第五节 公共危机管理预案 .....	106
本章小结 .....	109
思考题 .....	110
阅读书目 .....	110

<b>第六章 公共财政管理</b> .....	111
第一节 公共财政概述 .....	111
第二节 公共预算管理 .....	118
第三节 公共收入管理 .....	124
第四节 公共支出管理 .....	130
本章小结 .....	136
思考题 .....	137
阅读书目 .....	137
<b>第七章 公共服务</b> .....	139
第一节 公共服务概述 .....	139
第二节 服务型政府建设 .....	145
第三节 公共服务均等化 .....	151
第四节 公共服务创新 .....	153
本章小结 .....	160
思考题 .....	161
阅读书目 .....	161
<b>第八章 公共政策</b> .....	162
第一节 公共政策概述 .....	162
第二节 公共政策制定 .....	165
第三节 公共政策执行 .....	169
第四节 公共政策评估 .....	176
本章小结 .....	181
思考题 .....	182
阅读书目 .....	182

<b>第九章 公共关系</b> .....	184
第一节 公共关系概述 .....	184
第二节 公共组织形象塑造 .....	191
第三节 公共组织形象评估 .....	196
本章小结 .....	203
思考题 .....	204
阅读书目 .....	204
<b>第十章 公共管理信息化</b> .....	205
第一节 信息技术与公共管理 .....	205
第二节 大数据时代的电子政务 .....	212
第三节 政府信息公开 .....	221
本章小结 .....	227
思考题 .....	228
阅读书目 .....	228
<b>第十一章 公共治理</b> .....	229
第一节 治理理论的兴起 .....	230
第二节 当代西方国家公共治理实践 .....	233
第三节 中国公共治理现代化 .....	238
本章小结 .....	249
思考题 .....	250
阅读书目 .....	251
<b>第十二章 公共行政伦理</b> .....	252
第一节 公共行政伦理概述 .....	252
第二节 国外公共行政伦理思想和实践 .....	256
第三节 中国当代公共行政伦理思想与实践 .....	263



本章小结 .....	272
思考题 .....	272
阅读书目 .....	273
<b>第十三章 公共行政监督 .....</b>	<b>274</b>
第一节 公共行政监督的概念 .....	274
第二节 公共行政监督体系 .....	284
第三节 公共行政监督的国内外实践 .....	290
本章小结 .....	295
思考题 .....	296
阅读书目 .....	296
<b>主要参考文献 .....</b>	<b>298</b>
<b>后记 .....</b>	<b>305</b>

# 第一章 公共管理学导论

现代管理对人类文明的进步和经济社会的发展产生了重大影响,科学技术和现代管理被称为推动当代社会发展的两个轮子。作为现代管理的重要组成部分,公共管理对促进经济社会发展、满足社会公众需求发挥直接作用。

## 第一节 公共管理学的含义与研究对象

### 一、公共管理学的含义

公共管理是公共管理的核心概念,正确理解和掌握公共管理的含义,有助于全面理解公共管理学的学科体系和基本内容。

从字面上看,公共管理由“公共”和“管理”两个词组成。但它们各自的含义同公共管理的本义并不完全一致,因此两个词都难以阐述公共管理学的基本概念。即便是作为公共管理学的基本概念,公共管理的含义也在不断地演变,因此,要给公共管理下个定义有一定的困难。时至今日,国内外学者对此仍是众说纷纭。有作狭义理解的,认为公共管理仅限于政府行政机关的管理。有作广义理解的,认为公共管理不限于政府行政机关的管理,它还包括非政府公共

部门的管理。<sup>①</sup>

为了展示对公共管理定义的困难,我们列举几个代表性观点:

奥托·海蒂和谢夫里茨认为,公共管理是公共行政或公共事务广大领域的一部分,综合了公共行政的方案设计与组织重建、政策与管理规划、经由预算制度进行资源分配、财务管理、人力资源管理以及各种方法与艺术。<sup>②</sup>

欧文·休斯教授认为,公共管理与公共行政是不同的,两者之间并没有从属关系,它们应该被看成是两个相互竞争的典范。<sup>③</sup>

张成福教授认为,公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量,广泛运用政治的、经济的、管理的、法律的方法,强化政府的治理能力,提升政府绩效和公共服务品质,从而实现公共的福祉与公共利益。公共管理作为公共行政和公共事务广大领域的一个组成部分,其重点在于将公共行政视为一门职业,而将公共管理者视为这一职业的实践者。<sup>④</sup>

上述有关公共管理的定义说明了学者们对于公共管理的概念有见仁见智的理解,这一方面说明了人们对于作为一个研究领域的公共管理缺乏共识,另一方面恰恰说明了公共管理引起了广泛的关注,在这一点上,公共行政与公共管理具有相似性。

我们认为,公共管理是指以政府为核心的公共部门,为实现国家利益和公共利益依法运用多元治理手段对社会公共事务进行有效管理的活动。准确把握这一概念应注意以下几点:

#### (一) 公共管理的主体是多元化的公共部门

不言而喻,在公共管理活动中,政府是当然的主体,且居于核心地位,但政府不是唯一的主体。当代公共管理实践已经表明:相当一部分社会管理职能交由非政府公共部门来完成,不仅是可能的,而且是可行的、必要的。甚至在一些

① 夏书章. 现代公共管理概论[M]. 长春出版社,2000:7.

② 张成福,党秀云. 公共管理学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2001:3.

③ [澳]欧文·E. 休斯. 公共管理导论(第三版)[M]. 张成福等译. 中国人民大学出版社,2007:10.

④ 张成福,党秀云. 公共管理学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2001:4.

微观管理方面,非政府公共部门还具有某种优势。

## (二) 公共管理的对象是公共事务

公共事务是指那些涉及全体社会成员的利益和要求的事务。一般来说,人们对公共事务的概念的解释比较宽泛。比如,涉及国家主权、合法性、普遍性的国家事务,人们视之为公共事务;与国家和社会整体利益有关的国防、社会治安等公共安全与秩序事务,人们称之为公共事务;涉及人们共同利益的交通、邮电、教育、医疗等事务,人们也认为是公共事务。还有那些与人们共同拥有的财产、所有人都有可能享用或受益的公共资源有关的事务,也视作公共事务。公共管理是以公共事务为管理对象的,如果离开了这一基本点,公共管理的内涵就会被曲解。

## (三) 公共管理的目的是实现国家利益和公共利益

国家利益是指整个国家和民族的利益,公共利益是指全体社会成员的利益。不可分割性和全体社会成员的共享性是它们的基本特征。通常情况下,民主、法制、公平、公正、秩序、安全、效率、效益等现代社会的基本价值,以及国防、交通运输、通讯、警察、消防、电视广播、供水系统、教育、预防保健、邮政服务、统计信息等公共物品或公共服务,都是国家利益和公共利益的表现形式。公共管理把实现国家利益和公共利益作为其目的。公共管理的过程就是政府和其他公共部门维系现代社会的基本价值和提供高品质的公共物品或公共服务的过程。

## (四) 公共管理的依据是宪法和法律

政府和其他公共部门之所以能对公共事务进行管理,是因为它拥有公众授予的公权力,这种公权力使得政府和其他公共部门具备了对其他一切人或权利要求的权威,它是公共管理活动得以顺利进行的重要前提。这就是说,离开了这种公权力的行使和运用,公共管理就不可能实施。但是,一个部门有没有公权力、有什么样的公权力以及如何实施和运用这种公权力绝非随意,而是由国家的宪法和法律进行规范和限定。也就是说,公共管理活动必须根据宪法和法律的规定来进行。宪法和法律授权,政府和其他公共部门则必须依法履行管理职能;宪法和法律无授权,政府和其他公共部门则不可为。用宪法和法律对公

权力进行约束和限制,是防止公权力对公众合法权利进行侵害的有效手段。

### (五) 公共管理的目标是提高管理效率

公共部门实施公共管理活动,既要追求国家利益和公共利益最大化,以实现公共管理目的,又要追求以最小的成本实现最大的利益,提高公共管理效率。20世纪80年代中后期,为了降低行政成本,提高行政效率,许多发达国家在政府公共事务管理领域开始推行以顾客服务、竞争理念、契约理念、绩效评估等为核心的目标管理。这种管理模式的特点是:从注重过程控制转向注重结果管理,从重视公共行政的投入转向注重政府管理活动的产出和结果,重视公共服务的效率和质量。

## 二、公共管理学的研究对象和特征

### (一) 公共管理学的研究对象

“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。”<sup>①</sup>公共管理学与其他学科相区别正在于它的特殊的研究对象——公共管理。但由于对公共管理的解释和理解不同,国内学者对同一研究对象却有不尽相同的表述。

陈振明:“公共管理学研究的是公共组织尤其是政府组织的公共管理活动,或者说,它以现实的公共管理实践作为研究对象,目的是提供与公共管理相关的知识和方法。”<sup>②</sup>

张成福,党秀云:“公共管理学是一门新兴的学科与学派,旨在帮助公共管理者获取解决公共问题、处理公共事务所需的知识、技能与策略,作为一门学科,它以公共管理者为教学和研究的对象。”<sup>③</sup>

张良:“公共管理学是一门研究社会公共组织以及社会其他组织对社会公共事务进行管理的过程、原则、规律和方式的科学。”<sup>④</sup>

张康之:“公共管理学是一门运用管理学、政治学、经济学等多学科理论和

① 毛泽东. 毛泽东选集(第1卷)[M]. 北京:人民出版社,1991:309.

② 陈振明. 公共管理学:转轨时期我国政府管理的理论与实践[M]. 北京:中国人民大学出版社,1999:33.

③ 张成福,党秀云. 公共管理学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2001:23.

④ 张良. 公共管理学[M]. 武汉:华中理工大学出版社,2001:20.

方法研究公共管理活动或公共管理实践的学科,尤其是研究以政府为主体的公共组织的管理活动及其运动规律。”<sup>①</sup>

我们认为,公共管理学的研究对象可以表述为:公共管理学是研究以政府为核心的公共部门依法对社会公共事务进行有效管理的规律的科学。

这一定义,突出了以政府为核心的公共部门在公共管理学中的主体地位,突出了公共管理是以社会公共事务为对象的管理,突出了公共管理是通过法律作为“公平”保障机制的管理,突出了公共管理的鲜明特点是追求公共管理活动的有效性,突出了公共管理学实质是揭示公共管理活动的客观运行规律。

## (二) 公共管理学的基本特征

作为现代管理科学的一个重要组成部分,公共管理学是对现代科学和技术尤其是社会科学的总结,表现出交叉性特征,它是人们应用多种学科知识研究公共管理过程而形成的一个综合性研究领域。具体地说,公共管理学具有以下几个方面的基本特征:

### 1. 综合性和独立性的统一

公共管理学是一门综合性和交叉性的学科,是以政治学、管理学、经济学、社会学、心理学、统计学、法学、运筹学、人力资源管理、系统分析、财政学、政策学、哲学、数学等学科为背景发展起来的。但是,公共管理学在吸收其他学科理论和方法的基础上,也形成了自己的“研究范式”和“纲领”,具有自己的对象、范畴和体系,并且它的这种独立地位日趋稳固。

### 2. 理论性与应用性的统一

公共管理学是以实践和应用为取向的,是一门理论见诸于实践的学科。通过对不同时期、不同阶段的公共管理实践进行系统的总结和分析,形成了系统化的理论体系。因此,公共管理学有着很强的理论性。由于其理论是源于实践并指导实践的,因此,它体现了理论性和应用性的统一。

### 3. 实证性和规范性的统一

所谓实证性,是指公共管理学追求经验科学的证实、预见和客观性等传统,

---

<sup>①</sup> 张康之. 公共管理学[M]. 北京:经济科学出版社,2003:26.

要求对公共管理的对象、事实或经验加以归纳与分析,得出一般的假设或可验证的假设或可检验的命题和理论,并由经验和事实来验证其正确性。也就是说,公共管理学回答“是什么”和“为什么”的问题,使自己成为一门实证的科学。但是,公共管理学又不仅限于此,它还进一步追问“应当如何”的问题,并力求提供某些规范性的建议。

#### 4. 公共性与管理性的统一

如上文所述,公共权力是公共管理主体尤其是政府部门实施公共管理活动的必备前提和重要工具,公共管理的过程更多的是公共权力的运行过程。因此,公共管理学的研究就具有明显的公共性。但是,另一方面,公共管理学也具有明显的管理性特征。它从属于一般的管理过程,包含决策、组织、领导、协调、控制等基本环节,并采用一些共同的管理技术和方法。而且,公共管理学的这些管理性特征会随着现代社会的逐步发展而日趋突出。

### 三、公共管理学与主要相关学科的关系

#### (一) 公共管理学与管理学的关系

管理学是研究管理一般规律的科学。从18世纪下半叶开始到今天,现代管理学已经发展成为涉及工程、经济、心理、生理、数学、仿真学、电子计算机等学科的综合性很强的大学科群。公共管理学是管理学的一个分支,在公共管理学体系中渗透着大量的管理理论与方法,如泰罗、法约尔、韦伯、西蒙等管理学家创立的管理原则和方法技术已被大量地充实到公共管理学中,并成为公共管理学的重要构成。现代公共管理学的研究仍将密切关注管理科学的发展,及时引进先进的管理学理论和知识,以使公共管理学的研究获得新的营养,内容得到进一步更新。反过来,公共管理实践和理论的发展又不断丰富管理科学的内容,促进管理学科的进一步发展。

#### (二) 公共管理学与政治学的关系

政治学是研究国家政治组织、政治体制的学科,包括政治制度、政治权力、政治结构及其相应原理、原则,具有宏观性、理论性。早期的政治学也包括了不少公共管理学的内容。公共管理学研究公共管理主体尤其是政府部门如何运用公共权力管理社会公共事务,而公共权力具有强烈的政治性。因此,公共管

理学带有明显的政治性。

### (三) 公共管理学与社会学的关系

社会学是研究社会公共行为、社会价值准则和社会管理活动的方式等整个社会生活的科学,它关注社会现象,研究社会问题,探讨社会良性发展的规律。公共管理也是一种社会管理,但它更关注社会问题的解决,即社会问题如何才能通过政府和非政府公共部门的途径得到解决。

### (四) 公共管理学与行政管理学的关系

公共管理学与行政管理学的研究都离不开政府,但是,行政管理学主要研究行政制度、行政立法、行政组织体系、行政运行机制、行政人事管理机制等,即行政管理学侧重于政府部门内部的有效控制和有序运行。公共管理学虽然也关注政府部门内部管理,但它更注重外部管理,即它主要研究政府如何开展活动有效地管理社会公共事务,并在实施管理过程中如何发挥其功能,至于政府自身的管理则不是公共管理学的研究重点。

### (五) 公共管理学与公共政策学的关系

公共政策学主要研究政府制定政策的行为、政策行为过程中的相互关系及其运行机制,即它侧重于研究公共政策本身的提出、制定、实施以及评估的过程。公共管理学也研究公共政策问题,但它是把公共政策作为一种工具或手段,旨在通过公共政策解决公共问题,以实现公共管理的目标。另外,公共政策和公共管理在内涵和主体上的差别,也使得公共政策学同公共管理学之间存在更多的不同。

## 第二节 公共管理学的产生与发展

### 一、公共管理学在西方的兴起

公共管理学作为一门新兴学科,正式诞生于20世纪70年代的美国。导致公共管理学在西方产生的主要原因,一是学科发展的影响,再则就是深刻的社会背景。



### (一) 西方公共管理学产生的学科背景

公共管理学是一门跨管理学、政治学、经济学、政策学、社会学等多门学科的科学,但若探究其起源,就不能不论及公共行政学,因为,公共管理学是在公共行政学的基础上发展起来的。

从1887年威尔逊<sup>①</sup>的论文《行政之研究》发表之后,公共行政学便成为一门独立的学科。此后,古德诺<sup>②</sup>的《政治与行政》、韦伯<sup>③</sup>的《经济与社会》以及怀特<sup>④</sup>的《行政学导论》等论著又纷纷出版,使得公共行政学又得到了进一步的丰富和发展。到今天,行政学已成为大学的重要专业和有关学科的必修课程,研究的机构也遍及全球。从公共行政学的发展看,“政治行政二分法”和“行政基本原则”构成了早期(20世纪40年代以前)公共行政学研究的立足点,它既反映了早期公共行政学研究的理论成就,又充分暴露了其局限性。它采取静态的研究方法,只注重对官僚体制(正式政府组织机构)的研究,忽视了对非政府组织的研究;割裂了行政与政治的关系,忽略了政治环境对公共行政产生的影响,缺乏对政治环境的研究和了解,更没有政治管理相关知识的研究和探讨。这些缺陷从20世纪40年代开始就受到了严厉的批评。罗伯特·达尔(Robert A. Dahl)在其论著《公共行政学的三个问题》中,以政治学中的行为主义研究方法,从规范价值、人类行为以及社会环境三个方面入手,深刻阐释了传统公共行政学遇到的难题。达尔对传统公共行政学的批判,可谓是击中要害,但由于他的研究使得“公共行政向政治学回归”<sup>⑤</sup>,所以,对于改进公共行政事务来说助益不多。此后,西蒙在《行政谚语》以及收入此文的《行政行为》一书中从管理学的角度对传统公共行政学进行了批判,他的观点被认为是“对公共行政学所

---

① 托马斯·伍德罗·威尔逊(Thomas Woodrow Wilson,1856年12月28日—1924年2月3日),美国第28任总统。

② 古德诺(Frank Johnson Goodnow,1859—1939),行政学家、政治学家、法学家,曾任美国约翰霍普金斯大学校长。

③ 马克斯·韦伯(Max Weber,1864年4月21日—1920年6月14日)是和泰勒和法约尔同一历史时期,并且对西方古典管理理论的确立做出了杰出贡献的德国著名社会学家和哲学家。

④ 怀特(Leonard D. White),美国行政学家、历史学家,曾任美国文官委员会主席。

⑤ 张成福,党秀云.公共管理学[M].北京:中国人民大学出版社,2001:6.