


公共管理硕士(MPA)系列教材

# 公共管理学

张成福 党秀云 著

 中国人民大学出版社

公共管理硕士（MPA）系列教材

# 公共管理学

张成福 党秀云 著

中国人民大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理学/张成福, 党秀云著  
北京: 中国人民大学出版社, 2001  
公共管理硕士 (MPA) 系列教材

ISBN 7-300 03925-1/D·585

I. 公…

II. ①张…②党…

III. 公共管理学 研究生 教材

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 072054 号

公共管理硕士 (MPA) 系列教材  
**公共管理学**  
张成福 党秀云 著

---

出版发行: 中国人民大学出版社  
(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)  
邮购部: 62515351 门市部: 62514148  
总编室: 62511242 出版部: 62511239  
F-mail: rendafx@public3.bta.net.cn

经 销·新华书店  
印 刷 三河市新世纪印刷厂

---

开本: 787×980 毫米 1/16 印张: 24.75  
2001 年 11 月第 1 版 2001 年 11 月第 1 次印刷  
字数: 449 000

---

定价: 29.00 元  
(图书出现印装问题, 本社负责调换)

# 《公共管理硕士（MPA）系列教材》 编审委员会

**顾问** 夏书章：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会顾问，中山大学教授

**总主编** 纪宝成：中国人民大学校长、教授，全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员

**副总主编** 王乐夫：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员，中山大学教授

**编委** （以姓氏笔画为序）

王浦劬：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，北京大学教授

毛寿龙：中国人民大学教授

皮纯协：中国人民大学教授

许光建：中国人民大学教授

朱立言：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授

张成福：中国人民大学教授

张德信：国家行政学院教授

陈庆云：北京大学教授

陈振明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指

导委员会委员，厦门大学教授

季明明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，国家行政学院研究员

竺乾威：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，复旦大学教授

周光辉：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，吉林大学教授

周志忍：北京大学教授

胡 伟：上海交通大学教授

娄成武：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，东北大学教授

姚先国：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，浙江大学教授

顾建光：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，上海交通大学教授

高培勇：中国人民大学教授

董克用：中国人民大学教授

谭跃进：国防科技大学教授

薛 澜：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、副秘书长，清华大学教授

# 《公共管理硕士（MPA）系列教材》

## 总 序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织，尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科际整合的交叉学科群，是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史，在政府管理领域有着丰富的经验，这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说，中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于20世纪初在西方兴起，迄今有上百年的历史。我国从20世纪80年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建，自此以后公共行政与公共管理的研究和教育得到长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求，为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，完善国家公共事务和行政管理干部培训制度，建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍，1999年5月国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士（MPA）专业学位设置方案》，并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试，2002年3月MPA学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士（MPA）专业学位教育水平，保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展，国务院学位委员会、教育部和人事部于2001年2月成立了全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会。MPA专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

80年代以后我国出版了一些公共行政与公共管理的教材，这些教材在公共行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用，但仍存在一些缺陷，即教材

相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索回应公共管理实践中的问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而编写的9门核心课程教材，也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

本套教材力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果，为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映公共行政与公共管理硕士（MPA）专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，为此在教材中除讲授一般理论知识外，还加有大量案例分析；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共行政与公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合，理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外，也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理作为培训参考资料使用。

参与本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师，他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家，他们在公共行政与公共管理教育领域积累了丰富的经验，同时又比较注重社会实践，使理论与实践相结合。本套教材的作者来自全国各地，突破了一个学校、一个区域的界限，我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和有影响的老师都吸收进来，博采众家之长。为此，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士（MPA）系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践的不断发展，公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善，这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试，还望广大读者对这套教材提出批评建议，以便于我们不断修订、完善。

2001年9月



# 前 言

行政国家的兴起和发展是 20 世纪，特别是 20 世纪中后期，人类政治生活领域最显著的特征之一。政府权力的扩张、政府职能与范围的扩大、政府作用的深度和广度都是历史上前所未有的。无论是从历史，还是从现实来看，政府在促进政治发展、经济繁荣、社会稳定等方面都有不可替代的作用。可以大胆地预料，包括政府组织在内的公共组织对 21 世纪的社会经济、政治发展以及科技变迁的影响，将日益显著。全球竞争的焦点不但从“企业层次”转变为“国家层次”，竞争的基础更从“武力层次”转变为“能力层次”。

毫无疑问，我们处在的人类社会我们的国家正在经历一场深刻的转变。这种转变是一种基本社会典范的变革。这种变革要求我们重新思考传统的社会基本典范，包括治理的典范。每一个时代都有与其相适应的治理方式，正如我们长大成人以后不能穿儿时的衣服一样，政府治理的形态也应该随着时代的发展而变化。

事实上，面对新世纪的挑战，全世界都在重新思考政府问题。思考的焦点在于如何摆脱传统科层制政府的僵化窠臼，建立、培养并发展一个具有合法性基础的、代表与体现公共利益、更具民主与法治精神、更具回应性和责任、更具效率和效能、更加公开和廉洁、更具能力和国际竞争力的新治理典范，建立优异的治理（Good Governance），实现善政（Good Government）。



公共管理，是一门以致力于发展优异的治理的科学、知识和艺术。自 1980 年以来，日益受到理论和实务部门人士的广泛重视。它不仅促进人们重新思考传统的公共行政的知识典范，而且激荡着现实世界中各国的政府再造运动。

本书定位为我国的公共管理者、研习公共管理的学人提供有关公共管理的一般性的知识参考框架。我们期望本书既能反映公共管理的知识发展，亦能提供实务上的最新发展及趋势的有价值的信息。公共管理作为一门学科和知识领域，处在不断的变化和发展之中。本书不是一本提供标准答案的书，而且任何著作都不可能为研究者和实务者提供现成的答案，因为在科学领域任何人都不能宣称自己掌握和垄断真理，但我们期望她能够引导读者与我们一起思考公共管理理论与实践上的问题。

21 世纪的学习是新学习。新学习的特点在于：学习如何思考；学习如何学习；学习如何创新；在实践中学习；在人们的相互交往中学习；持续不断的和多元化的学习。新学习不仅是个人的学习，而且是群体的学习、组织的学习、国家的学习。我们认为，这正是公共管理学习的根基所在。

由于智识、时间之限制，本书仍有许多缺失与疏漏之处，我们诚希望各方先进不吝给予指正。

**张成福 党秀云 谨识**

2001 年 8 月 20 日于中国人民大学 宜园素心斋

<b>第 1 章 公共管理导论</b> .....	1
1.1 公共管理的意义 .....	2
1.2 公共管理学的发展与研究途径 .....	5
1.3 公共管理的特质以及与私部门管理的区别.....	12
1.4 新公共管理.....	16
1.5 公共管理：现时代的挑战.....	18
本章小结 .....	23
关键术语 .....	24
复习思考题 .....	24
阅读材料 .....	25
本章参考文献 .....	30
<b>第 2 章 公共管理者的角色与知能</b> .....	32
2.1 作为一般管理者的角色.....	33
2.2 作为公共管理者的特殊角色.....	37
2.3 公共管理者的技能.....	38
2.4 有效的公共管理者.....	40

2.5 面向未来的、具有前瞻力的公共管理者·····	42
本章小结·····	44
关键术语·····	44
复习思考题·····	44
案例·····	45
本章参考文献·····	49
<b>第3章 公共部门的角色</b> ·····	<b>51</b>
3.1 公共部门的性质与需要·····	52
3.2 市场机制、市场失灵与政府干预·····	54
3.3 市场经济中政府的经济职能·····	59
3.4 政府治理工具的选择·····	61
3.5 政府失灵·····	65
本章小结·····	68
关键术语·····	68
复习思考题·····	68
阅读材料·····	69
本章参考文献·····	73
<b>第4章 公共部门战略管理</b> ·····	<b>74</b>
4.1 公共部门战略管理的性质·····	75
4.2 公共部门战略管理过程·····	78
4.3 公共部门战略规划与战略管理·····	81
4.4 公共部门战略管理的问题与改进·····	85
本章小结·····	87
关键术语·····	88
复习思考题·····	88
阅读材料·····	88
本章参考文献·····	97
<b>第5章 公共政策的设计、执行与评估</b> ·····	<b>99</b>
5.1 公共政策的性质·····	100
5.2 公共政策问题的建构·····	102

5.3 政策规划与设计 .....	107
5.4 公共政策执行 .....	110
5.5 公共政策评估 .....	115
本章小结.....	119
关键术语.....	119
复习思考题.....	119
阅读材料.....	120
本章参考文献.....	128
<b>第 6 章 公共组织管理.....</b>	<b>130</b>
6.1 公共组织的特性 .....	131
6.2 传统科层组织及其困境 .....	133
6.3 弹性化政府的组织设计 .....	137
6.4 组织设计：组织学习的观点 .....	143
本章小结.....	147
关键术语.....	147
复习思考题.....	148
阅读材料.....	148
本章参考文献.....	149
<b>第 7 章 公共组织中的领导.....</b>	<b>152</b>
7.1 领导与影响力系统 .....	153
7.2 领导权力与领导效能 .....	155
7.3 领导方式与领导效能 .....	158
7.4 权变领导理论 .....	160
7.5 转换型领导 .....	166
本章小结.....	170
关键术语.....	171
复习思考题.....	171
阅读材料.....	171
本章参考文献.....	178
<b>第 8 章 公务人力资源管理.....</b>	<b>180</b>

8.1	人力资源的特性 .....	181
8.2	现代人力资源管理的兴起 .....	183
8.3	人力资源管理的性质、功能和系统 .....	186
8.4	人力资源管理者的角色与知能 .....	189
8.5	公务人力资源管理的战略目标 .....	191
8.6	工作生活质量——公务人力资源管理的新策略 .....	197
8.7	现代公务人力资源管理发展的新趋势 .....	200
	本章小结 .....	203
	关键术语 .....	204
	复习思考题 .....	204
	阅读材料 .....	205
	本章参考文献 .....	207
<b>第9章</b>	<b>公共预算与财务管理</b> .....	<b>209</b>
9.1	公共预算的性质、功能 .....	210
9.2	公共预算的原则 .....	212
9.3	政府预算制度及其评估 .....	214
9.4	政府会计 .....	221
9.5	政府财务报告 .....	222
9.6	政府采购管理 .....	225
9.7	政府财务审计 .....	229
	本章小结 .....	232
	关键术语 .....	232
	复习思考题 .....	233
	阅读材料 .....	233
	本章参考文献 .....	237
<b>第10章</b>	<b>信息资源管理与电子化政府</b> .....	<b>239</b>
10.1	信息与公共管理 .....	240
10.2	公共管理信息系统 .....	245
10.3	公共管理决策支持系统 .....	249
10.4	电子化政府 .....	252
	本章小结 .....	268

关键术语·····	268
复习思考题·····	269
本章参考文献·····	269
<b>第 11 章 公共服务的绩效管理</b> ·····	<b>270</b>
11.1 绩效管理的性质与作用·····	271
11.2 公共部门服务的绩效评估与衡量的一般性指标·····	273
11.3 标杆管理与绩效管理·····	277
11.4 公共部门绩效管理的问题以及改进策略 ·····	279
本章小结·····	282
关键术语·····	282
复习思考题·····	282
阅读材料·····	283
案例·····	285
本章参考文献·····	296
<b>第 12 章 公共管理的新策略</b> ·····	<b>297</b>
12.1 公共服务的民营化·····	298
12.2 非营利组织与公共服务·····	301
12.3 公共部门的目标管理·····	306
12.4 公共部门的全面质量管理·····	309
12.5 公共管理的顾客导向·····	314
本章小结·····	317
关键术语·····	318
复习思考题·····	318
阅读材料·····	319
本章参考文献·····	321
<b>第 13 章 公共管理中的责任与伦理</b> ·····	<b>323</b>
13.1 公共管理中的责任：性质、重要性及困难·····	324
13.2 责任的行政控制机制·····	327
13.3 立法控制与责任·····	330
13.4 司法控制机制与责任·····	335

13.5 公民参与责任的维护·····	339
13.6 公共管理职业与职业伦理·····	341
本章小结·····	345
关键术语·····	345
复习思考题·····	346
阅读材料·····	346
本章参考文献·····	349
<b>第 14 章 企业型政府与政府再造</b> ·····	<b>350</b>
14.1 政府再造的内涵与背景·····	351
14.2 企业型政府的基本理念·····	353
14.3 企业型政府的实施策略及其限制·····	356
14.4 企业型政府与政府再造实践·····	358
14.5 面向 21 世纪的中国政府再造·····	365
本章小结·····	375
关键术语·····	375
复习思考题·····	375
本章参考文献·····	376
<b>后记</b> ·····	<b>378</b>

# 公共管理导论

公共管理 (Public Management) 作为一门理论和科学研究领域, 严格来说, 发展于 20 世纪 70 年代以后。众所周知, 上个世纪 60 年代以后, 人类社会发展的形态出现了巨大的变化, 对于这种变化, 人们有不同的描述, 如第三次浪潮、后工业社会、知识社会、信息社会等等。在这个社会剧烈变革的时代, 无论是理论界还是实践部门, 深感建构在韦伯 (Weberian) 官僚体系下的公共行政出现合法性危机 (Crisis of legitimacy), 在传统的偏狭的理性主义之下的公共行政, 明显地发生知识无法指引行动, 理论缺乏解释力, 以及无法忠实体现人民需求等现象 (Denhardt, 1993)。

在政府治理研究领域, 公共管理的出现, 是伴随着对传统行政学典范的挑战而来的。学者波林斯 (Borins, 1994) 曾经为新的公共管理典范提出如下框架: (1) 管理者必须从旧有的集权式官僚组织中挣脱出来, 并增加其自主性; (2) 组织及其成员的作为结果必须能够被测量, 并与原订的绩效目标相符合; (3) 人力和技术资源必须发挥到最大作用, 以促使产出极大化, 成本极小化; (4) 在竞争和顾客导向的双重压力下, 促进整体效率; (5) 确保公共服务的品质。

在实践方面, 自 1980 年以来, 政府再造推动的新公共管理 (New Public Management) 运动风行全球, 尽管其称谓各有不同, 如管理主义 (Managerialism), 以市场为基础的公共行政 (Market-based Public Administration), 企业型政府



(Entrepreneurial Government),新治理 (New Governance)等等。这股改革浪潮以及许多思想、主张和观点,极大地扩充和丰富了公共管理的理论。

本章主要说明公共管理的性质;阐明公共管理的特质。

## 重点问题

- 公共管理的性质
- 公共管理的研究途径与公共管理学的性质
- 公共管理与私部门管理的区别与联系
- 新公共管理
- 公共管理的时代挑战

### 1.1 公共管理的意义

自从20世纪70年代以后,各种冠以公共管理(Public Management)的研究著述层出不穷,但何谓公共管理,可以说是众说纷纭,不能定于一案。正如公共管理学者列恩(Laurence Lynn, 1996)所言:“将公共管理已经作为学术研究的一个焦点的辩解基本上是武断的,这个词仍然是含义不明的”。学者魏特克(Whitaker, 1994, 262)将现阶段公共管理研究领域比喻为“变形虫”(amoebae),以说明其研究重点、范围皆处在不断变化与发展之中,这种比喻的确比较恰当。

虽然人们很难给公共管理下一个明确的定义,而且事实上其含义也与时俱进,但这并不意味着对其定义是徒劳之举,因为某个定义反映了人们在不同时期对公共管理的理解,这有助于我们理解公共管理的性质和范围。现在我们从时间的先后顺序检视不同时期人们对公共管理的理解。

#### 皮瑞和克莱姆的观点

公共管理是一种新的途径,它是传统公共行政的规范取向(Normative Orientation)以及一般管理(Generic Management)之工具取向的结合体。公共管理的重点是将公共行政(Public Administration)作为一种职业,并将公共管理者(Public Manager)视为职业的实践者,而非政客(politician)或政治家