

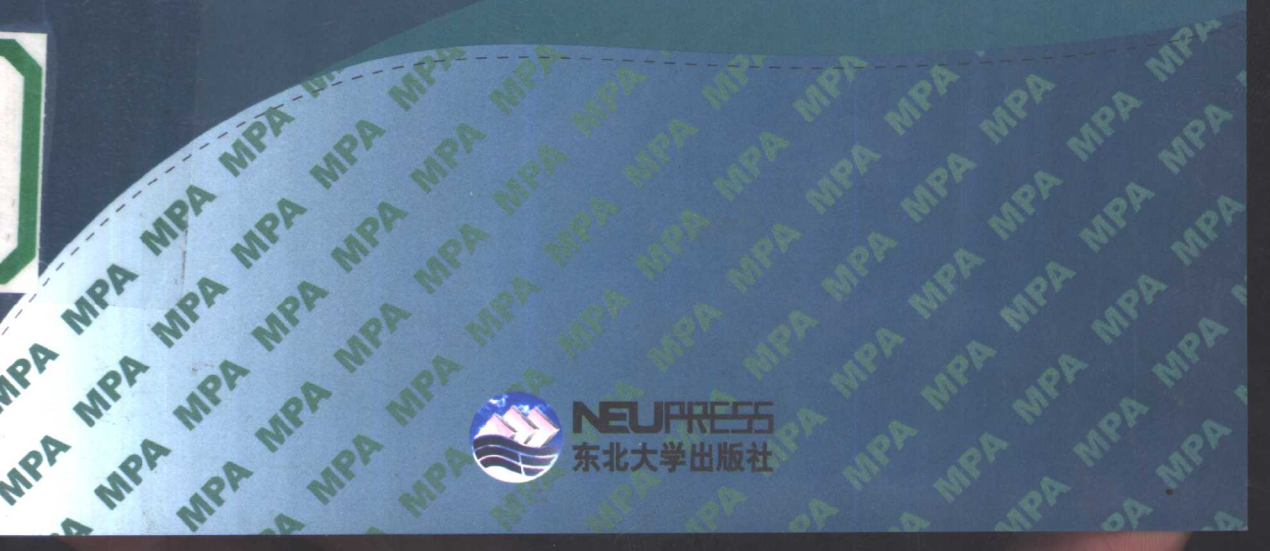


MPA教材系列丛书

MPA

公共管理

顾爱华 编著



NEUPRESS
东北大学出版社

● MPA 教材系列丛书 ●

公共管理

顾爱华 编著

东北大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理/顾爱华编著. —沈阳:东北大学出版社, 2002.8

ISBN 7-81054-734-8

I. 公… II. 顾… III. 公共管理-研究生-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 066806 号

出 版 者: 东北大学出版社

(邮编: 110004 地址: 沈阳市和平区文化路 3 号巷 11 号)

出 版 人: 李毓兴

印 刷 者: 东北大学印刷厂

发 行 者: 东北大学出版社

开 本: 787mm×960mm 1/16

字 数: 304 千字

印 张: 17.5

印 数: 1~3000 册

出版时间: 2002 年 8 月第 1 版

印刷时间: 2002 年 8 月第 1 次印刷

责任编辑: 李毓兴 特邀编辑: 李 艳

责任出版: 秦 力

封面设计: 唐敏智

定 价: 26.00 元

垂询电话: 024—83680267 (社务办)

024—83680265 (传 真)

83687331 (市场部)

83687332 (出版部)

E-mail: neuph@neupress.com

<http://www.neupress.com>

目 录

第一篇 绪 论

第一章 公共管理概述	3
第一节 公共管理的概念	3
第二节 公共管理主体	12
第三节 公共管理职能	14
第二章 公共管理的历史发展	20
第一节 公共管理产生的背景	20
第二节 公共管理的理论流派	25
第三节 公共管理的实务发展	28
第四节 公共管理的发展趋势	32
第三章 公共管理的价值观念	38
第一节 生产力价值	38
第二节 服务价值	41
第三节 公平与效率价值	44

第二篇 社会管理

第四章 管理者——公共组织	53
第一节 公共组织概述	53
第二节 政府组织	56
第三节 公共事业组织	67
第五章 管理基础——公共权力	87
第一节 公共权力概述	87
第二节 中国的公共权力	92

第三篇 程序管理

第六章 公共决策	107
第一节 公共决策的基本涵义和意义	107
第二节 现代公共决策组织体系的架构	110
第三节 公共决策过程	113
第七章 公共执行	121
第一节 公共执行的涵义和原则	121
第二节 公共执行的手段	123
第三节 公共管理执行的过程	125
第八章 公共领导	129
第一节 国外领导理论的演变和发展	129
第二节 公共领导的涵义及类型	134
第三节 公共领导体制	136
第四节 公共领导者的素质	141
第九章 公共管理协调	147
第一节 公共管理协调的涵义与作用	147
第二节 公共管理协调的类型及其机制	148
第三节 有效沟通:公共管理协调的前提条件	151
第十章 公共计划	157
第一节 公共计划的涵义与任务	157
第二节 公共计划的程序和原理	158
第三节 计划目标	162
第十一章 公共管理控制	166
第一节 控制的概念与原理	166
第二节 控制的类型与要求	169
第三节 控制过程	172
第四节 控制方法	174
第十二章 公共管理监督	178
第一节 公共管理监督的涵义与意义	178
第二节 公共管理监督的方式	181

第四篇 资源管理

第十三章 公共人力资源管理	191
第一节 公共人力资源管理概述	191
第二节 公共人力资源开发	195
第三节 国家公务员制度	204
第四节 加强专业技术人才资源开发与管理	209
第十四章 公共财政管理	216
第一节 公共财政	216
第二节 公共财政管理	222
第三节 公共财政管理体制	232
第四节 政府采购制度	236
第十五章 公共信息管理	245
第一节 公共信息概述	245
第二节 电子政务与公共管理	251
附 录	259
主要参考书目	272

第一篇 绪 论

公共管理作为一门新兴学科，诞生于 20 世纪 70 年代的美国。公共管理是研究公共组织依法运用公共权力管理社会公共事务，实现社会公共利益的过程。公共管理水平决定国家发展水平和社会进步程度。研究公共管理对提高我国社会管理水平与效率具有重要意义。

第一章

公共管理概述

公共管理是在传统的公共行政学基础上形成的一门新兴的社会科学，它源于和服务于世界性的政府改革实践，并且不断发展、成熟和完善，目前已经成为管理科学中引人瞩目的新兴学科。公共管理作为一门理论性和实践性兼容的学科，是研究公共组织依法运用公共权力管理社会公共事务、实现社会公共利益过程的社会科学。它旨在帮助公共管理者获得解决公共问题、满足公众需求及处理社会公共事务所需要的知识、技能与策略。

第一节 公共管理的概念

公共管理是一个有争议的概念，国内外学者从不同角度做了多重分析。

一、外国学者对公共管理概念的阐述

公共管理作为人类探索社会管理的一种理论与实践，自产生时起就众说纷纭。概括起来主要是从以下四个角度来界定。

1. 从管理的角度界定

从管理的角度界定公共管理，是把管理学作为其理论基础，把公共管理建立在“好的管理必然足以医治社会与经济的毛病”的假定上，目标是建立一个管理主义的国家。其代表人物是克拉克和纽曼（Clarke and Newman）。

他们认为，公共管理是一种组织信仰与实务，是新的国家机关经营方式。

他们的主要观点有：①社会的进步依赖经济生产力的提高；②必须运用先进的科学技术来提高生产力；③建设一支具有纪律性的能够熟练掌握科学技术的公务人力队伍，才能实现公共组织的管理目标；④政府

管理是一门专业和技术，政府经营的成功取决于具有专业技能的管理者的管理水平与技术能力。⑤管理者必须拥有管理的权力才能执行其重要角色。

2. 从“公共行政”角度界定

从“公共行政”角度定义公共管理的学者将公共管理与公共行政视为同义词，认为公共管理是公共行政发展的一个新阶段。其理论基础是公共行政学和政治学。理论假设是将公共行政视为一组功能性的社会系统，这一系统根据其自订的次序规则运行，并且受复杂与变迁的社会环境制约。代表人物是德国学者考宁（Koning）。这派学者代表性的观点有两种：

一种认为，公共行政的运作必须依据特定的次序与原则，该次序与原则是基于社会的反映与功能分化的结果；公共行政的产生必须根据政治行政系统所排定的优先顺序或政府与公民社会的密切关系与义务，同时国家机关拥有合法强制执行的权力，它不能依据市场规则运作。这个定义非常强调公共行政的“公共”特质，认为公民社会与市场无法取代公共行政的运作。

另一种认为，公共行政是国家机关与公民社会之间的连锁关系，这种互动的平等关系可以分为两种：一是产出连锁（output linkage），意指将国家机关的信息与资源输出到公民社会的过程；二是投入连锁（input linkage），意指将公民社会的需求与意见投入国家机关内部的过程。这种连锁关系必须是双向的沟通，一方面是私营部门朝向国家机关的政策需求，另一方面则是国家机关执行公共政策，向公民社会提出成果。

3. 从“政策管理”的角度界定

从“政策管理”的角度界定公共管理，是将公共管理视为政策管理。其理论基础是政策科学，代表人物是林恩（Lynn）和马苏金（Selma Mushkin）。

他们认为政策管理是指在广泛的裁判基础上，进行需求的认定、备选方案的分析、计划的选择与资源的分配。

将政策管理等同于公共管理的理由是：①公共管理与政策分析紧密结合，两者是不可分离的科学活动；②政策管理者所进行的活动非常广泛，包括需求认定、备选方案分析、计划选择与资源配置。由此可见，其工作内容与政策分析重叠，无法分离；③政策管理者所从事的活动必须受到行政责任、组织能量、个人技巧与能力的限制；④政策管理者之

目的在于为政府的政策行动进行政治上的有利解释，所以，政策管理者的地位很高，绝非一般事务官能比，应属于机关中的资深重要管理人员。

4. 从“新公共管理”角度界定

从“新公共管理 (New Public Management)” 角度界定公共管理的理论基础是经济学和管理学中的交易成本理论 (transaction cost theory)、代理理论 (agency theory)、公共选择理论 (public choice approach) 和新泰勒主义。

新公共管理打着“以少胜多” (do more with less) 的旗号，引进市场机制与民间力量，试图以绩效管理、参与管理、契约管理与责任管理解决官僚体制的僵化与无能，期盼建立一个“成本最少、效率最高、回应最快、品质最好”的企业型政府。因此，效率、效果、经济、品质就成为新公共管理追求的价值目标。

新公共管理的代表人物是奥斯本和盖布勒，主要著作是他们两人合著的作为美国国家绩效评估报告改革基础的《改革政府》(Reinventing Government) 一书。书中所提的新公共管理、政府再造和绩效管理等名词已经成为公共管理的主要范畴。

他们认为公共管理有 8 大信条：

(1) 以理性方式从事管理活动，强调策略管理在设定目标与制定政策上的重要地位。

(2) 改变政策与行政分离的组织结构，创造一个负责提供服务的行政单位，其服务对象既包括组织内部的其他单位，也包括组织外部的民众。

(3) 改变层级节制的组织结构，将管理责任依据实践目标的绩效成果，指派给个别管理者。

(4) 以效率、效果与经济标准衡量组织成就。发展绩效指标，仅作为相互比较与未来决策的参考。

(5) 发展一套改变组织文化的政策，希望能从传统公共服务的价值文化转变为市场导向与企业精神的新公共服务模式。

(6) 执行人力资源管理技术，强化个人主义，弱化集体主义的色彩；动员员工支持组织与结构变迁。

(7) 创造弹性的、回应的与学习的公共组织，发展以顾客与公民为焦点的公共服务取向，希望从供给导向转变为需求导向，不再受制于专业的供给者，而须回应被服务群众的需求。

(8) 将传统以预算和层级结构控制的恩惠关系转变为买方与卖方根据价格、数量和品质的契约关系。

以上是国外学者从不同角度对公共管理内涵的阐述,概括起来其基本内容有三个方面:

第一,公共管理不是一种意识形态或文化形式,而是一种新兴专业或管理实务,是西方国家用来解决官僚主义、政府低效等问题的一种新方法。

第二,公共管理与传统的公共行政不同,是一种新修正的公共行政。目前,公共行政在政府管理中仍占据主流地位,特别是在德国与法国,公共行政几乎包含了公共管理的全部内容。在英国、美国、新西兰、加拿大等国家虽然出现以公共管理取代公共行政的趋势,但并未完全推翻公共行政的基本理论。所以,从公共行政角度界定公共管理是不妥当的。

第三,公共管理与新公共管理为同义词。英国、新西兰和澳大利亚等国学者比较偏好使用新公共管理一词,对他们而言,新公共管理似乎更能表示出当前政府再造的世界趋势。美国学者则交互使用公共管理与新公共管理,认为二者之间没有差别。

二、国内学者对公共管理概念的阐述

国内学者对公共管理概念的理解也是仁者见仁,智者见智,观点颇丰。择其主要者有:

1. 张成福和党秀云的观点

张成福和党秀云教授在其著作《公共管理学》一书中,将公共管理定义为,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。并认为,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。这一学科的性质在于:第一,公共管理承认政府部门治理的正当性。第二,公共管理强调政府对社会治理的主要责任。第三,公共管理强调政府、企业、公民社会的互动以及在处理社会以及经济问题中的责任共负。第四,公共管理强调多元价值。第五,公共管理强调政府绩效的重要性。第六,公共管理既重视法律、制度,更关注管理战略、管理方法。第七,公共管理以公共的福祉和公共利益为目标。第八,公共管理将公共

行政视为一种职业，而将公共管理者视为职业的实践者。^①

2. 王乐夫的观点

王乐夫在《论公共管理的社会性内涵及其他》一文中指出，公共管理是对公共事务进行管理的社会活动。具体说来，是公共管理主体为了解决公共问题，实现公共利益，运用公共权力对公共事务施加管理的社会活动。公共管理的特点是：第一，公共管理研究的对象是国家、政府与社会公共组织的公共事务及其管理过程。第二，公共管理研究的目的是谋求社会公共利益。第三，公共管理的性质具有垄断性。第四，公共管理的手段以行政手段和法律手段为主，带有强制性。^②

3. 张良的观点

张良认为，公共管理是指社会公共组织以及其他组织推进社会整体协调发展、增进社会共同利益实现，通过制度创新和手段创新对社会公共事务进行调节和控制的活动。他认为公共管理的基本特征有：第一，公共管理的主体是多元的，包括社会公共组织和社会其他组织两大类。社会公共组织主要有政府组织、准行政性组织、非营利性组织、社会民间团体等；其他组织主要有企业。企业在参与公共管理过程中有营利要求，但其营利程度被严格控制在公益目标范围内。第二，作为公共管理客体的社会公共事务表现出不断扩展的趋势。表现为社会公共事务的内容增多，涉及的地域范围逐渐扩大，并出现全球范围的社会公共事务。第三，公共管理的目的是推进社会整体协调发展和增进社会公共利益的实现。公共利益是社会成员在共同使用的基础上的共享利益。公共利益既是公共管理的根本目的，也是公共管理的本质要求。第四，公共管理的职能是调节和控制。调节就是根据公共管理客体的变化，及时调整公共管理的任务和目标，引导公共管理主体之间的互相协同和配合；控制就是在公共管理具体实施过程中，随时纠正偏离目标的行为，使各项管理活动保质保量，按时完成。通过调节和控制使社会公共事务处于有序、有效、可控的状态，以充分满足社会成员的共同需要。第五，公共管理体制和手段面临创新的迫切任务，与传统的行政管理有着明显的区别，需要启用新的管理体制和管理手段。^③

4. 吴肇基的观点

① 张成福，党秀云著，公共管理学，北京：中国人民大学出版社，2001.4

② 公共行政，中国人民大学报刊复印资料，2002（1），6

③ 张良编著，公共管理学，上海：华东理工大学出版社，2001.13

吴肇基博士在其所主编的《公共管理学》一书中,将公共管理定义为,政府为促进社会整体协调发展,采取各种方式对涉及社会全体公众整体的生活质量和共同利益的一系列活动进行调节控制的过程。这一概念强调公共管理是对公共事务的管理,其目的是维护公共利益,为公众群体服务,其内容包括公共政策和项目的制定、公共资源的组织、协调和控制,公共物品的合理利用和监管,提供公众需要的社会服务等。公共管理主要是由政府部门负责组织高、中、低层管理人员具体实施的管理行为和过程。公共管理机制由问题的确立、解决方案的提出到决策、实施和评估效果的基本运行过程构成。^①

三、公共管理的科学内涵

根据国内外学者对公共管理的分析,再结合中国的实际情况,我们认为公共管理的概念应该概括为:

公共管理是研究公共组织依法运用公共权力管理社会公共事务,实现社会公共利益的过程。

这一概念包括如下内容:

1. 公共管理的主体是多元化的公共组织

公共组织是以实现公共利益为目的,为社会提供公共服务的公法人组织。公法人是根据公法规定而成立的法人,以公共事务为成立目的。公法人是在法律上能够作为权利和义务主体的法人,作为法人在管理过程中因为管理者职务行为产生的法律效果可以由组织来承担,这是使公共管理活动具有统一性和连续性的一种法律技术,是公共组织的法律理论基础。公共性是公共组织与其他组织区别的标志。公共组织包括政府组织和非政府公共组织两种,它们是公共管理的组织依托。

2. 公共管理的目的是实现公共利益

公共利益就是全体社会成员的共同利益。公共利益在价值上具有多元性和综合性,它包含着生存、安全、秩序、效率、公平、公正、民主、效益等基本价值。这些价值是保证社会成员进行正常有序的共同生活所必需的。因此,公共利益的实现是公共管理的根本目的。实现公共利益的过程就是公共组织给公民提供公共服务的过程。

公共管理为公民提供的公共服务内容,包括公共事务的管理和公共产品的供给。公共事务,即社会成员为保证社会生活的正常有序进行而

^① 吴肇基主编,《公共管理学》,北京:中国戏剧出版社,2001.20, 25

共同要求处理和实现的事务。由于社会生活的领域十分广泛，因此，公共事务的内容亦十分广泛，它几乎涉及和包括社会生活的所有方面。公共产品是指具有消费的非排他性和非竞争性的产品，它包括有形的产品，如国防、道路、桥梁等公共设施，以及其他公共物品，也包括无形的产品，如法律、规章制度、政策以及意识形态等。

3. 公共管理的基础是公共权力

公共组织之所以能够管理社会公共事务就是因为它具有人民授予的公共权力，公共权力使公共组织具备了影响和支配社会成员行为的强制性力量，它是公共管理活动得以进行的基础，没有公共权力，公共管理就不能有效实施。因此，拥有公共权力是公共组织具有社会公共事务管理权的主要标志。

公共权力是指用于处理公共事务的权力。公共权力来源于全体人民的政治权利。《中华人民共和国宪法》第2条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民”，说明我国的公共权力来源于人民的授权。在阶级社会中，公共权力本质上是统治阶级的权力。公共权力具有规范、导向和发展的功能。作为规范，它提供社会法律和道德等行为准则，维护社会生活的基本秩序，保持社会稳定；作为导向，它提供社会发展战略和规划，保持社会良性运行、协调发展；作为发展，它靠一系列的社会政策，指引社会进步。

4. 公共管理的内容是社会公共事务

社会公共事务指全体社会成员的事务。其具体内容有公共安全与秩序、公共问题、公共财产和公共资源等。公共安全与秩序就是公共组织给全体社会成员提供国防、治安、民主等方面的服务，保证国家政权独立，社会秩序稳定，人民参政议政的团结安定的政治局面；公共问题即社会问题，一些属于全局性的、政治性的社会问题靠社会主体和市场主体解决不了的，要由公共组织去解决；公共财产是人们共同拥有的财产，也是公共物品，是由公共财政支出的，其来源是纳税人的税收，它是公共组织管理的经济基础；公共资源即所有人们都有可能享用和受益的，以物质性存在的能源、道路、桥梁、交通等设施与物品。公共资源既是公共组织给社会成员提供服务的内容，又是服务的工具和载体。

5. 公共管理要依法进行

依法管理即公共管理要依法进行，它包括管理根据由法律提供，管理手段受法律约束，管理行为负法律责任。管理根据由法律提供即公共管理的权力来源于人民通过法律的授权，法律授权即管理，法无授权即

禁止。用法律限制公共权力在公共领域范围内行使,防止公共权力侵犯公民的合法利益;管理手段受法律约束是指公共组织在社会公共事务管理领域内,依照法定职权和程序,把国家法律、法规实施到具体的管理活动中,以达到有效而合理的管理目标,旨在把公共组织的管理行为限制在法律的范围内,处于人民的监督之下,防止公共权力的滥用;管理行为负法律责任是指作为公共组织要为自己的行为后果负法律责任,给公民造成的各种损失要承担法律后果,以保证公共服务的质量和水平。

四、公共管理的特质分析

如果将我国学者与西方学者关于公共管理内涵及外在表现进行系统分析归纳,可以看出它有以下几方面的特质:

(1) 公共管理是将私营部门的管理手段运用到公共部门管理上,并未改变公共部门的主体性。公共管理在承认公共利益、公共意见、公共价值、公共服务等公共行政理论基本价值的基础上,主张学习与吸收私营部门的管理策略与方法等手段,改革政府管理,以实现公共部门所追求的效率、效果、公平与卓越的目标。所以,美国国家绩效评估报告中所主张的“企业型政府”,并不是将政府与企业画上等号,而是指运用私营部门管理手段或管理精神来解决公共部门的问题,满足公民需要,并没有改变公共部门的主体性质。

(2) 公共管理只选择性地运用市场机制手段,并不是将公共服务完全市场化。公共管理由于受到公共选择理论的影响,对于政客和官僚不断追求权力的膨胀与预算的扩大相当担心,因而主张要引进市场机制,将公共服务民营化,以加强竞争降低预算与权力的极大化,因此而称之为“市场取向的公共行政”^①或“市场驱动的公共管理”。^②“市场取向”或“市场驱动”的公共管理是指选择性地运用市场机制的手段与方法,并非实质上将政府予以“市场化”。实际上,政府既非企业,公共部门又未丧失主体资格,怎么可能成为市场的代名词呢?公共管理者在将公共服务交给市场之前,通常都会经过谨慎的可行性研究,英国的“下一步”计划中就将可能民营化的业务进行市场测试,并且交给市场经营的项目大都是例行性的、操作性的、非管制性的公共服务,对于政府统治的功能不仅没有负面影响,反而因为减轻负担而使效率提高。

① market-oriented public administration

② market-driven public management

(3) 公共管理既不是公共行政,也不是政策执行,更不排斥两者基本理论,只是主张予以吸收修正。公共管理与公共行政、政策执行是不相同的:公共行政的分析单元是政府组织行为,其目的是建立某些规范性规则,作为其行为的指南;政策执行的分析单元是公共计划本身,其目的是使公共计划的执行能够达到当初所设定的目标。因此,公共管理基本上是吸收公共行政和政策执行而发展出来的新兴领域。

从公共行政与公共管理的区别而论,前者是指依据事前决定的程序与规则,对于资源作有次序地安排,后者则是进行资源管理以达成一组目标的裁量权。所以,管理者必须要设定目标,要有自主管理权,当然要拥有专业能力与技巧从事这些活动。因此,公共管理与公共行政的区别在于,前者一方面重视目标的设定与成果的衡量,另一方面则强调其个人的责任;后者则强调管理过程与规则。

从政策执行与公共管理的区别而论,第一,从研究重点而言,前者着重于执行组织的结构与过程研究,后者则重视公共计划的成果与绩效;第二,从知识基础而言,前者乃是放在政治学、公共行政与政策领域内,后者则从科技整合观点,如政策学、经济学、社会学、心理学、管理学等不同学科领域进行研究,其理论基础的涵盖面较广。

就公共管理学学者而言,公共行政的管理程序与原则是非常值得吸收的内涵,政策执行强调以公共计划为单元的概念亦很受重视,所以,公共管理吸收且修正了公共行政与政策执行的理论观点。

(4) 公共管理重视与外部环境的关系,强调最高管理者的策略设计。公共管理兼顾内部与外部环境的关系,特别是重视外部环境,所以主张采取策略性的观点进行资源管理,该策略通常包括:如何认定顾客的需求、如何拟定因应计划与如何进行资源配置。但传统的公共行政则仅重视组织内部的环境因素,强调以标准作业程序与官僚控制完成组织目标。

传统的公共行政将政府组织视为基本范畴,探讨的主题是:应该如何建制、行政人员应解决哪些问题?解决程序是什么?如何能够达到效率目标?因此,其分析重点为政府的行政管理程序与原理;但是公共管理者的分析重点是政府组织中最高管理者的策略;他们所面对的问题是如何为他们的计划或政府组织设计适宜的管理策略。

(5) “公共管理”不完全等同于“政府管理”,是与私营部门、非营利部门或个人进行共同管理的合作模式。传统的公共行政强调的是以政府部门为主体的管理,可以称之为政府管理,但公共管理中所谓的管理