


公共管理硕士(MPA)系列教材

# 公共管理学

(修订版)

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

（修订版）

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 (修订版) / 张成福, 党秀云著.

北京: 中国人民大学出版社, 2007

(公共管理硕士 (MPA) 系列教材)

● ISBN 978-7-300-08518-0

I. 公…

II. ①张…②党…

III. 公共管理-研究生-教材

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 141801 号

公共管理硕士 (MPA) 系列教材

公共管理学 (修订版)

张成福 党秀云 著

---

**出版发行** 中国人民大学出版社

**社 址** 北京中关村大街 31 号

**邮政编码** 100080

**电 话** 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

**网 址** <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

**经 销** 新华书店

**印 刷** 北京东方圣雅印刷有限公司

**规 格** 170 mm×228 mm 16 开本

**版 次** 2001 年 11 月第 1 版

2007 年 10 月第 2 版

**印 张** 26.75

**印 次** 2007 年 10 月第 1 次印刷

**字 数** 485 000

**定 价** 33.00 元

---

**版权所有 侵权必究**

**印装差错 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人员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

# MPA

公共管理硕士(MPA)系列教材

## 修订版序言

本书自2001年出版以来,承蒙学界抬爱,被许多大学作为公共管理专业的教材和参考书,也被许多教育培训机构作为政府公务人员学习和研究公共管理的培训教材和参考资料。我们一直认为,撰写教材,实为最艰难之事,因此自本书出版以来,一直诚惶诚恐,唯恐瞎人指路,贻误学人。学界许多先进和学友也曾通过各种方式指出旧版的一些缺陷和不足;好友刘晶女士也鼓励和督促我们修订书稿,深表谢意。

在当今世界,唯一不变的事情就是变。公共管理,无论是作为人类活动的领域,还是作为一个研究领域或学科,都处在不断的变化和发展当中。在本书修订时,尽力而为,企图能够反映公共管理的新变化。窃以为,公共管理有道、法、术之分。法术常变,而大道不可废。公共管理的大道就在于公共服务、公共利益和公共责任。

由于篇幅的限制,一些重要的议题,如公共管理学的中国化、知识管理和知识型政府、公共管理与政治的互动、公共管理与公民关系等没有在修订版中得到体现,只好在以后适当的时候再行补正。

**张成福、党秀云**

序于中国人民大学宜园二楼素心斋

2007年8月23日



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，我们所处的人类社会和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。

本书的定位主要是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。公共管理作为一个学科和知识领域，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了真理，但我们期望它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
思考与讨论的问题 .....	30
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
阅读材料·····	45
思考与讨论的问题·····	48
本章参考文献·····	48
<b>第3章 公共部门的角色·····</b>	<b>50</b>
3.1 公共部门的性质与需要·····	51
3.2 市场机制、市场失灵与政府干预·····	53
3.3 市场经济中政府的经济职能·····	58
3.4 政府治理工具的选择·····	60
3.5 政府失灵·····	64
3.6 矫正政府失灵和市场失灵的策略·····	67
本章小结·····	69
关键术语·····	69
复习思考题·····	69
阅读材料·····	70
本章参考文献·····	74
<b>第4章 公共部门战略管理·····</b>	<b>75</b>
4.1 公共部门战略管理的性质·····	76
4.2 公共部门战略管理过程·····	79
4.3 公共部门战略规划与战略管理·····	82
4.4 公共部门战略管理的问题与改进·····	86
本章小结·····	88
关键术语·····	89
复习思考题·····	89
阅读材料·····	89
思考与讨论的问题·····	94
本章参考文献·····	94

<b>第 5 章 公共政策的设计、执行与评估</b> .....	95
5.1 公共政策的性质 .....	96
5.2 公共政策问题的建构 .....	98
5.3 政策规划与设计 .....	103
5.4 公共政策执行 .....	106
5.5 公共政策评估 .....	111
本章小结 .....	116
关键术语 .....	116
复习思考题 .....	117
阅读材料 .....	117
思考与讨论的问题 .....	125
本章参考文献 .....	125
<b>第 6 章 公共组织管理</b> .....	128
6.1 组织的性质 .....	129
6.2 公共组织的特性 .....	130
6.3 公共组织设计与管理的一般原则 .....	133
6.4 传统科层组织及其困境 .....	138
6.5 弹性化政府的组织设计 .....	142
6.6 组织设计：组织学习的观点 .....	148
本章小结 .....	152
关键术语 .....	153
复习思考题 .....	153
阅读材料 .....	153
本章参考文献 .....	155
<b>第 7 章 公共组织中的领导</b> .....	157
7.1 领导与影响力系统 .....	158
7.2 领导权力与领导效能 .....	160
7.3 领导方式与领导效能 .....	163
7.4 权变领导理论 .....	165
7.5 转换型领导理论 .....	171
本章小结 .....	175

关键术语·····	176
复习思考题·····	176
阅读材料·····	176
思考与讨论的问题·····	183
本章参考文献·····	183
<b>第8章 公务人力资源管理·····</b>	<b>185</b>
8.1 人力资源的特性·····	186
8.2 现代人力资源管理的兴起·····	188
8.3 人力资源管理的性质、功能和系统·····	191
8.4 人力资源管理者的角色与知能·····	194
8.5 公务人力资源管理的战略目标·····	196
8.6 公务人力资源管理的新理念：战略性人力资源管理·····	202
8.7 工作生活质量——公务人力资源管理的新策略·····	205
8.8 现代公务人力资源管理发展的新趋势·····	208
本章小结·····	211
关键术语·····	212
复习思考题·····	212
阅读材料·····	213
思考与讨论的问题·····	215
本章参考文献·····	215
<b>第9章 公共预算与财务管理·····</b>	<b>217</b>
9.1 公共预算的性质、功能·····	218
9.2 公共预算的原则·····	220
9.3 政府预算制度及其评估·····	222
9.4 政府会计·····	229
9.5 政府财务报告·····	230
9.6 政府采购管理·····	233
9.7 政府财务审计·····	237
本章小结·····	240
关键术语·····	240
复习思考题·····	241

阅读材料.....	241
思考与讨论的问题.....	245
本章参考文献.....	245
<b>第 10 章 信息资源管理与电子化政府 .....</b>	<b>247</b>
10.1 信息与公共管理 .....	248
10.2 公共管理信息系统 .....	253
10.3 公共管理决策支持系统 .....	257
10.4 电子化政府 .....	260
本章小结 .....	271
关键术语 .....	272
复习思考题 .....	272
本章参考文献 .....	272
<b>第 11 章 公共服务的绩效管理 .....</b>	<b>274</b>
11.1 绩效管理的性质与作用 .....	275
11.2 公共部门服务的绩效评估与衡量的一般性指标 .....	277
11.3 标杆管理与绩效管理 .....	281
11.4 公共部门绩效管理的问题以及改进策略 .....	284
本章小结 .....	286
关键术语 .....	286
复习思考题 .....	286
阅读材料 .....	287
案    例 .....	289
案例思考与讨论的问题 .....	299
本章参考文献 .....	300
<b>第 12 章 公共危机管理 .....</b>	<b>301</b>
12.1 危机的性质与影响 .....	302
12.2 公共危机管理与全面整合的危机管理模式 .....	304
12.3 公共危机管理的战略 .....	308
12.4 公共危机管理的阶段与政策 .....	312
本章小结 .....	315

关键术语 .....	316
复习思考题 .....	316
阅读材料 .....	316
思考与讨论的问题 .....	323
本章参考文献 .....	323
<b>第 13 章 公共管理的新策略 .....</b>	<b>325</b>
13.1 公共服务的民营化 .....	326
13.2 非营利组织与公共服务 .....	329
13.3 公共部门的目标管理 .....	334
13.4 公共部门的全面质量管理 .....	337
13.5 公共管理的顾客导向 .....	342
本章小结 .....	345
关键术语 .....	346
复习思考题 .....	346
阅读材料 .....	347
本章参考文献 .....	349
<b>第 14 章 公共管理中的责任与伦理 .....</b>	<b>351</b>
14.1 公共管理中的责任：性质、重要性及困难 .....	352
14.2 责任的行政控制机制 .....	355
14.3 立法控制与责任 .....	359
14.4 司法控制机制与责任 .....	364
14.5 公民参与责任的维护 .....	368
14.6 公共管理职业与职业伦理 .....	369
本章小结 .....	373
关键术语 .....	374
复习思考题 .....	374
阅读材料 .....	375
本章参考文献 .....	377
<b>第 15 章 企业型政府与政府再造 .....</b>	<b>379</b>
15.1 政府再造的内涵与背景 .....	380



15.2 企业型政府的基本理念 .....	382
15.3 企业型政府的实施策略及其限制 .....	385
15.4 企业型政府与政府再造实践 .....	387
15.5 面向 21 世纪的中国政府再造 .....	394
本章小结 .....	404
关键术语 .....	404
复习思考题 .....	405
本章参考文献 .....	405
第一版后记 .....	407