



公共管理通论

onggong Guanli Tonglun

主编 曹闻民 陈 宪

国家行政学院出版社

公务员培训专用教材

甘肃行政学院教材建设项目

公共管理通论

主编 曹闻民 陈 宪

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理通论/曹闻民,陈宪主编.

—北京:国家行政学院出版社,2007.8

ISBN 978-7-80140-566-1

I. 公… II. ①曹… ②陈… III. 公共管理 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 114625 号

书 名	公共管理通论
作 者	曹闻民 陈 宪 主编
责任编辑	任 燕
出版发行	国家行政学院出版社 (北京市海淀区长春桥路 6 号 100089) (010)68920640 68929037 http://cbs.nsa.gov.cn
编 辑 部	(010)68929095
经 销	新华书店
印 刷	北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次	2007 年 9 月北京第 1 版
印 次	2007 年 9 月北京第 1 次印刷
开 本	880 毫米×1230 毫米 32 开
印 张	12
字 数	290 千字
书 号	ISBN 978-7-80140-566-1/D·262
定 价	28.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

甘肃行政学院教材编审委员会

主 任:石玉亭

副 主 任:陈 宪 马 方 夏孝义

成 员(按姓氏笔画):

王 伟 王继生 史占东 曹闻民

周克全 胡正旭 王俊莲 魏和平

名誉主编:陈 宪

主 编:曹闻民

前言

随着公共管理一级学科地位的确立，国内原有的“政治与行政学”或“行政管理学”科研机构 and 教学单位都纷纷更换门牌，改称为“公共管理”；势所必然，我们也将原行政管理教研部改称为公共管理教研部了。这就遇到一个问题：原来使用的《行政管理学》教材已经不能满足教学的需要，须另选教材；但国内已有的《公共管理学》教科书大都是针对普通高等教育中的本科生或研究生编写的，尚没有一部切合党政干部及企事业单位管理人员培训的简明实用的教材。根据学员的要求，我们试图编写一本既能适应干部培训的教学需要，又有一定学术水平的教科书；既能为公务员培训提供一本简明的公共管理学教材，又能为有志于进一步研究公共管理问题的同志提供一个入门的读本。这就是我们的教材不沿用《公共管理学》而定名《公共管理通论》的缘故。

2005年3月，胡锦涛总书记在给浦东、井冈山和延安三所干部学院开学典礼所发的贺信中提出“大

规模培训干部,大幅度提高干部素质”的要求;2006年1月,中共中央向全国各级党委和党组发出关于印发《干部教育培训工作条例》(试行)的通知,要求将“大规模培训干部,大幅度提高干部素质”的战略任务落到实处。在大规模的干部培训中,公共管理学的知识培训是不可或缺的;在大幅度的干部素质提高过程中,公共管理能力和水平的提高更是其重要内容。在与学员的交流中我们发现,包括县处级主要领导干部在内的公务员对公共管理的理论内涵较茫然;很多人在认识上将公共管理等同于政府管理或行政管理,对公共管理与行政管理在管理理念、管理体制、管理方式上的差异缺乏基本的了解,对由此引起的政府职能转变与管理创新的路向及其紧迫性缺乏透彻的理论把握。这种情况启示我们,在大规模的干部培训中,加强公共管理知识和理论的培训十分必要;编写一部具有针对性和通论性的公共管理教材,对提高干部素质、增强政府管理创新的自觉性很有现实意义。

由于我们设定的读者对象是党政干部和企事业单位的管理人员,因此,我们在本书编写中没有追求系统全面的学科构架,但力求内容切合现实,能够深入;也不拘泥内容的面面俱到,而尽可能地选择切近现实公共管理活动且需要深入探讨的重点问题作为确立章目的根据;同时在每章提供案例材料,并附思考与讨论题,以便更深入地思考所讨论的问题。有些章节把相近或相关的内容综合到一起予以讨论,目的是提醒读者能够有联系地而不是孤立地去看待和研究一些问题,譬如把公务员制度与公共人力资源开发结合起来,把政府绩效评估和政府成本研究结合起来,把第三部门同公共企业的研究结合起来等等。有些章节的内容理论的色彩较浓,但它可能对深入认识公共管理问题、开拓公共管理的思路有帮助,譬如“善治与和谐治理”一章的设立就是基于这一目的。有些章节的内容可能是其他教科书皆无而本教材独有的,譬如“法治与

德治”、“城市与农村”两章的设置,看似与公共管理学科体系稍有不合,但它们的确是现实的中国公共管理中最需要关注、把握和处理好的重要关系和问题。有些一般教科书都有的内容,譬如公共管理中的领导、公共政策等,则因为都已构成相对独立的学科,且我们有单独编写教材的打算而从略。还需说明的是,为了强调公共管理与行政管理及政府管理的差别,我们在编写中适当加大了公民社会及其组织管理功能的内容,并且以上、中、下三篇的结构形式予以突出。以上所述,是我们的一些新尝试,或可称为这本教材的“特色”所在。这种安排是否切合公务员培训的实际,还有待教学实践检验。诚望读者提出宝贵的意见,以便我们进一步修订提高。

这本教材的编写者主要是甘肃行政学院公共管理教研部的老师。导论、第一章由曹闻民编写;第二章由张巧艳、冯洁编写;第三章由李冰心编写;第四、五章由罗梁波编写;第六章由高选编写;第七章由冯洁编写;第八章由张巧艳编写;第九章由经济学教研部的马翠玲老师编写;第十章由兰州理工大学人文学院的陈东老师编写。由主编曹闻民负责全书的统稿和修改工作。

本书作为甘肃行政学院立项教材,在编写出版过程中得到甘肃行政学院领导、学院教材编审委员会和图书信息中心同仁的鼎力相助。教材编审委员会主任石玉亭院长在百忙中多次对本书的编写给予关怀和指导;甘肃省行政管理学会副秘书长史国珍教授花费很多时间审读本书初稿,提出了很好的修改意见;学院图书信息中心的史占东主任和杜志涛副主任在教材审阅出版过程中做了很多协调联络工作;正是由于他们真诚的关心、支持和帮助,本书才得以按时付梓,在此一并致谢!

本书在编写过程中,对国内已出版的同类教材多有借鉴参考,我们都在书中一一注明,在此谨向他们表示谢忱!

此前,我们曾合作编写了专题性的《公共管理问题研究》一书,但编写这样一部具有通论性质的教材,还是第一次。由于经验和学识所限,本书的疏漏和错误在所难免,敬请读者和专家批评指正。

编 者

2006年12月1日于兰州

目 录

公共管理通论

导 论 公共管理视域 /1

一、公共问题与公共管理理念 /1

二、从公共行政到公共管理 /9

三、公共管理学在中国 /17

【参考文献】 /35

上篇 公共管理中的政府

第一章 政府角色与职能 /39

第一节 公共管理中的政府角色 /40

一、政府角色的历史考察 /40

二、中国政府的现实角色 /43

三、转型期的中国政府角色重塑 /46

第二节 公共管理中的政府职能 /47

一、政府职能的含义与特点 /47

二、政府的基本职能与具体职能 /49

三、中国政府职能体系分析 /55

第三节 政府管理创新与政府能力提升 /61

一、建立和谐的公共管理体制 /61

二、构建合作型政府治理模式 /63

三、管理创新的目标是提升政府能力 /64

第四节 建设公共服务型政府 /65

一、强化服务型政府理念 /66

二、建立公共服务体制 /67

三、完善公共服务提供机制 /68

【案例】 安全社区让公众远离伤害 /70

【思考与讨论题】 /72

【参考文献】 /72

第二章 公务员制度与公共人力资源开发 /74

第一节 从传统人事管理到公共人力资源开发 /75

一、传统人事管理理念 /75

二、当代人力资源开发与管理理念 /76

三、传统人事管理与人力资源理念的异同 /79

四、公共部门人力资源管理新潮 /82

第二节 公共部门人力资源的规划与开发 /84

一、公共部门人力资源规划 /84

二、公共部门人力资源开发的基本途径 /87

三、我国公共部门人力资源开发前瞻 /88

第三节 公务员制度为公共人力资源开发奠定了

制度基础 /91

一、西方国家公务员制度的形成及其特点 /91

二、我国公务员制度的建立与发展 /94

三、《公务员法》与我国公务员制度的进一步完善 /95

四、公务员制度是公共人力资源开发的基本制度 /99

第四节 重视公务员心理健康 提高公务员心理素质 /102

- 一、公务员心理健康的基本含义 /102
- 二、重视公务员心理健康的社会意义 /104
- 三、提高公务员的心理调适能力,培养良好
心理素质 /105

【案例】 吉林省试行政府雇员制度 /107

【思考与讨论题】 /109

【参考文献】 /109

第三章 政府成本与政府绩效 /110

第一节 政府成本与政府绩效的理论概述 /111

- 一、政府成本的涵义 /111
- 二、有效成本和无效成本 /112
- 三、政府绩效理论 /113

第二节 对中国政府成本的现实考察 /121

- 一、中国政府成本现状 /121
- 二、政府高成本运行的原因 /122

第三节 政府部门绩效评估 /125

- 一、绩效、绩效评估与绩效管理 /125
- 二、政府部门绩效评估的目标和意义 /126
- 三、政府部门绩效评估模式及其改进 /130

【案例】 哈尔滨“行政效能建设”为政府部门“提速” /137

【思考与讨论题】 /140

【参考文献】 /140

第四章 政府行为规范 /141

第一节 政府行为规范的治理意义 /141

- 一、政府的行为模式 /141

- 二、政府行为规范的内容和要求 /144
- 三、政府组织规范化管理的难点及其解决 /146
- 第二节 宪法和法律对政府的行为规范 /150
 - 一、依法行政对构建和谐社会的重要性 /150
 - 二、依法治国的核心是宪政精神 /152
 - 三、法治政府的基本标志 /155
- 第三节 责任伦理对政府的行为规范 /158
 - 一、公共职业伦理：责任行政理念 /158
 - 二、责任控制的机制：行政问责制 /161
- 【案例】 城市强制拆迁引发的人间悲剧 /170
- 【思考与讨论题】 /172
- 【参考文献】 /172

中篇 公共管理中的社会

第五章 善治与和谐治理 /177

- 第一节 治理与善治 /178
 - 一、“治理”理论的兴起 /178
 - 二、治理的概念 /180
 - 三、善治 /184
- 第二节 走向善治：当代中国社会治理新模式 /186
 - 一、社会治理模式 /186
 - 二、当代中国社会治理变革 /187
 - 三、走向善治的社会治理模式 /192
- 第三节 多元共治和协同治理 /199
 - 一、社会多元共治的结构 /199

二、主体协同治理的过程 /202

【案例】 加拿大的地方治理创新 /205

【思考与讨论题】 /208

【参考文献】 /208

第六章 第三部门与公共企业 /210

第一节 第三部门的兴起与发展 /211

一、什么是第三部门 /211

二、第三部门研究的兴起 /212

三、西方第三部门的发展 /214

四、第三部门在中国的发展 /217

第二节 第三部门的治理功能 /219

一、第三部门的作用与面临的问题 /219

二、西方国家对第三部门的改革及其经验 /222

三、中国第三部门的改革 /223

第三节 公共企业的社会管理作用 /226

一、公共企业的概念与类型 /226

二、建立公共企业的原因和作用 /230

三、公共企业的民营化改革 /232

第四节 公共服务社会化的治理价值 /235

一、公共服务的社会化趋向 /235

二、公共服务社会化的治理价值 /236

三、公共服务改革中的政府责任 /238

【案例】 青岛船东协会 /239

【思考与讨论题】 /242

【参考文献】 /242

第七章 公民社会与自主治理 /244

第一节 中国公民社会的形成与发展 /245

一、公民社会的概念及其特征 /245

二、公民社会产生的必然性 /247

三、中国公民社会现状 /248

四、如何构建和完善中国的公民社会 /250

第二节 公民意识的觉醒和培育 /255

一、中国公民意识缺失的历史根源 /255

二、改革开放与公民意识觉醒 /256

三、公民意识对中国现代化的精神驱动 /257

四、公民意识培养 /261

第三节 自主组织与自主治理 /263

一、民主管理思想与社会自主组织 /263

二、我国基层民主自治的发展现状 /265

三、社会民主自治的制度建设 /268

【案例】 政府给商会让渡哪些权力 /271

【思考与讨论题】 /272

【参考文献】 /273

下篇 转型期的中国公共管理问题

第八章 法治与德治 /277

第一节 公共管理视野中的法治与德治 /278

一、公共管理视野中的法治 /278

二、公共管理视野中的德治 /279

三、法治与德治的互补整合:现代国家治理的

现实逻辑 /281

第二节 建设法治政府与实施依法治国方略 /286

一、法治国家目标与建设法治政府 /286

二、实施依法治国方略对依法行政的基本要求 /287

三、社会转型期中国政府的法治建设进程 /289

第三节 官德修养与公民道德建设 /292

一、以德治国对官德修养的新要求 /292

二、官德对公民道德的重要影响 /295

三、树立社会主义荣辱观,加快公民道德

建设步伐 /297

【案例】 处女“嫖娼”案 /300

【思考与讨论题】 /302

【参考文献】 /302

第九章 城市与农村 /303

第一节 城镇化进程中的公共管理 /304

一、中国的城镇化过程 /304

二、我国城镇化进程存在的突出问题和制约因素 /307

三、优化城镇化管理的基本对策 /310

第二节 新农村建设中的公共管理 /315

一、农村公共管理面临的主要问题 /316

二、新农村建设中如何强化公共管理 /318

第三节 城乡一体化发展与和谐社会建设 /325

一、城乡一体化对建设和谐社会的重要意义 /325

二、我国城乡一体化发展过程中的制约因素 /328

三、推进城乡一体化,实现社会的和谐发展 /330

【案例】 甘肃临泽的生态文明新村建设 /334

【思考与讨论题】 /338

【参考文献】 /338

第十章 公共部门战略管理 /339

第一节 公共部门战略管理途径的兴起 /340

一、私营部门战略管理的演进 /340

二、公共部门战略管理的兴起 /342

三、公共部门战略管理兴起的背景 /343

第二节 公共部门战略管理的基本内容 /345

一、公共部门战略管理的价值 /345

二、公共部门战略管理的特点 /346

三、公共部门战略管理过程 /347

四、公共部门战略管理的基本原则 /350

第三节 我国公共部门战略管理能力的提升 /351

一、提升公共部门战略管理能力的理论价值 /352

二、提升公共部门战略管理能力的现实意义 /354

三、我国公共部门战略管理能力提升的路径选择 /355

【案例】 巨资轻轨背后的政府抉择 /360

【思考与讨论题】 /362

【参考文献】 /362

导 论

公共管理视域

一个新学科的出现总是伴随着一场新的社会改革运动或实践活动而后生。公共管理学作为一个独立的新兴学科登上世纪之交的学术舞台,根源于 20 世纪 80 年代初发生的那场席卷全球的政府革命,即“新公共管理运动”的兴起。这场推动政府革命、管理革命和社会革命的“全球性革命”运动的持续发展,不但改变着传统的行政理念、管理理念,而且改变着既往的经济社会发展理念,并且最终引发了一场以全球化为背景的思想革命和理论创新过程;由此极大地拓展了人们的思维空间和理论视野,从根本上改变着人们的世界观、发展观和治理观。公共管理学的勃兴既是全球化背景下管理学和政府学理论创新的成果展示,又是全球化过程得以全面深入推进的重要思想动力。在导论中,我们试图对公共管理的基本问题、基本理念、基本理论、基本范畴、基本特征以及在中国发展的基本走向进行较为全面的梳理,即对公共管理的视域作一全景式勾勒。

一、公共问题与公共管理理念

在理论创新的角度,我们倾向于把公共管理首先看作是一种新的管理理念。这种新理念的最终确立不