

公共

管理学

GONGGONG GUANLIXUE

李 鹏 主编

中共中央党校出版社

公共

管理学

CHONGQING UNIVERSITY

CHONGQING UNIVERSITY

CHONGQING UNIVERSITY

公共

管理学

GONGGONG GUANLIXUE

李 鹏 主编

中共中央党校出版社

责任编辑 龙炜君
封面设计 黄金支点
版式设计 尉红民
责任校对 于小红
责任印制 张志军

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理学/李鹏主编. —北京:中共中央党校出版社, 2006. 11

ISBN 7-5035-3580-6

I. 公… II. 李… III. 公共管理-党校-教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 131335 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800(办公室) (010) 62805816(发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

三河市燕华印装有限公司印装

2006年11月第1版 2006年11月第1次印刷

开本: 700 毫米×1000 毫米 1/16 印张: 18

字数: 320 千字 印数: 1-6000 册

定价: 27.00 元

前 言

公共管理是一种客观存在的社会活动，它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事务进行有效治理的管理活动；它是一门经过科际整合而形成的交叉性学科，是以解决社会公共问题为宗旨的应用性学科。

中国作为一个有几千年历史的文明古国，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始于19世纪的西方国家，迄今为止已有一百多年的历史。20世纪90年代以来，随着中国经济和社会改革的不断深化，社会公共事务的内容迅速增加，“公共”领域不断扩展，旧有的行政管理模式越来越难以适应新形势对公共管理的要求。特别是中国加入世界贸易组织（WTO）后，中国需要从更多方面融入全世界的政治、经济、文化、社会和军事关系中，这对中国政府及其他公共组织的公共管理活动提出许多未曾遇到的重大复杂的问题与挑战。未来我国的社会主义市场经济、现代化建设、和谐社会的构建能否顺利健康向前发展，很大程度上取决于中国政府及其他公共组织公共管理能力。因此，研究和学习公共管理学对于认识和提高我国的公共管理水平和增强体制竞争力有着重要的意义和作用。

本书是为中共中央党校经济管理专业研究生编写的教材，我们定位于为国内的公共管理者、研习公共管理学的学人提供有关公共管理的一般性知识参考框架。公共管理作为一门学科和知识领域，处于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际工作者提供现成的答案。我们希望通过重点介绍有关的基础理论知识和本学科的基本内容，力求在以下几个方面有所发展：第一，从公共管理学的基础理论入手，立足于转轨时期我国公共管理的现实，探讨公共管理的一些基础问题和难点问题；第二，了解当前国外公共管理的新趋势、新变化，注意借鉴新的公共管理理论与方法；第三，能够从当前研究的理论出发，提出一些实际问题，并引导这些问题的解决。

当代意义的中国公共管理学尚处于初始阶段，因此，教科书的不成熟在所

难免，加之智识、时间的限制，本书必定存在许多缺失和疏漏之处，我们诚恳地希望读者不吝赐教，多予批评指正。

李 鹏

2006年10月

目 录

前 言	(1)
第一章 公共管理学导论	(1)
第一节 公共管理学的产生与发展	(1)
第二节 公共管理学相关概念	(8)
第三节 公共管理学的研究对象和研究方法	(12)
第二章 公共管理环境	(17)
第一节 公共管理环境概论	(17)
第二节 公共管理环境要素分析	(19)
第三节 中国公共管理的环境	(23)
第三章 政府职能	(28)
第一节 政府职能的一般理论	(28)
第二节 政府职能发展演变	(34)
第三节 市场经济条件下政府的主要职能	(38)
第四节 政府失灵	(41)
第四章 公共组织	(46)
第一节 公共组织概述	(46)
第二节 公共组织理论演变	(51)
第三节 公共组织编制管理	(62)
第五章 公共部门人力资源管理	(70)
第一节 公共部门人力资源管理概述	(70)
第二节 公共部门人力资源管理制度演变	(75)
第三节 国家公务员制度	(80)

第六章 公共财政管理	(96)
第一节 公共财政基本理论	(96)
第二节 公共收入管理	(100)
第三节 公共支出管理	(105)
第四节 政府预算管理	(110)
第七章 公共部门信息资源管理	(115)
第一节 信息与公共管理	(115)
第二节 公共管理信息系统	(118)
第三节 电子化政府	(127)
第八章 公共部门绩效管理	(134)
第一节 公共部门绩效管理概述	(134)
第二节 公共部门绩效评价体系	(141)
第三节 政府绩效评价	(148)
第四节 公共部门绩效管理的困境与出路	(151)
第九章 公共政策	(156)
第一节 政策科学与公共政策	(156)
第二节 公共政策过程	(168)
第十章 公共管理伦理	(180)
第一节 公共管理伦理概述	(180)
第二节 公共管理伦理规范	(188)
第十一章 公共管理监督	(198)
第一节 公共权力与制约	(198)
第二节 公共管理监督基本理论	(203)
第三节 公共管理监督体系	(207)
第十二章 非政府组织公共管理	(212)
第一节 非政府公共组织的含义和类型	(212)

第二节	非政府公共组织兴起及特点	(214)
第三节	非政府公共组织的作用	(218)
第十三章	西方政府新公共管理改革	(223)
第一节	西方国家新公共管理改革的内容	(223)
第二节	西方国家的新公共管理运动	(231)
第三节	政府管理模式创新	(248)
第十四章	中国公共管理体制的改革与发展	(253)
第一节	中国公共行政体制的发展演变	(253)
第二节	我国公共行政体制的现状	(260)
第三节	西方新公共管理改革对中国公共管理发展的启示	(262)
第四节	建立“以人为本”的中国“公共管理”新模式	(267)
参考文献		(276)
后 记		(278)

第一章 公共管理学导论

第一节 公共管理学的产生与发展

自有国家形态的人类社会以来，公共事务的管理作为一种实践活动就存在了，可以说，公共事务管理的历史与人类有组织活动的历史一样漫长。作为一门独立的研究领域或者学科，公共部门管理特别是政府管理研究形成于 19 世纪末 20 世纪初。在 100 余年的发展历程中，该领域经历了三次重大的研究范式转化，即从传统的公共行政学到新公共行政学，直至目前的公共管理学。

一、早期的公共事务管理活动

1. 原始时代的公共事务管理。

考古学最新的研究证明，人类远祖起源的时间可以上溯到 5000 万年前，而一般认为最古老的人科生物是距今 500 万~150 万年前上新世晚期和更新世初期生活在非洲南方的古猿，这是人类社会形成的起点。有了社会，就要有对社会生活和人们行为的调整，就要有实施公共事务管理的社会规范和行为规则。在漫长的原始社会里，调整原始先民的社会规范是多种多样的，不仅有原始社会中期的食物禁忌、性禁忌，以及图腾禁忌，还有母系氏族社会晚期的各种习惯规则。有了社会，就会有与公共利益相联系的一些公共事务，例如处理各种突发事件，解决各种纠纷与争端，组织宗教祭祀，主持节日庆典等。在这些活动中，代表社会组织并被赋予一定权力的人员，如氏族长、仲裁人、祭司，负责主持和处理这些公共事务。原始社会后期出现的以血缘关系为纽带的氏族组织，是人类历史上第一种社会组织形式。氏族是原始社会的一种生产、宗教和军事三合一的实体。氏族成员共同劳动，平均消费，享有平等的权利，部落首领实行“禅让制”。

中国古代从夏朝开始实行“家天下”的世袭制，这是我国从原始社会进入奴隶社会，公共管理体制发生根本变化的标志。原始时代的公共事务管理，正如古希腊诗人平得尔（Pinder）所说：“惯例和习俗是一切的主宰”，公共管理还没有成为人们自觉的、有意识的行为，公共管理作为一种职业还没有分化出来。

2. 奴隶时代的公共事务管理。

在奴隶社会，随着私有制的形成，阶级和国家也逐渐形成了。“作为专门职业的公共管理和行政管理活动”也“伴随着国家和阶级的产生而出现”了。奴隶主为了强迫奴隶劳动，从事修建都城、宫殿、道路、神庙等工程项目，对城邦政治制度、阶级关系的划分，以及社会经济生活、文化与宗教生活进行了各种规定和管理，可以说是一种早期的公共管理模式。在中国，由于奴隶社会生产力水平低下，国家行政管理职能既少又粗，所以其机构设置也较简单。最初，夏王朝在君王之下仅设三个相：牧正、车正和庖正，分管畜牧、车辆和膳食。到了西周王朝，奴隶制发展到鼎盛时期，朝廷的职能机构增多，有政务官、宗教事务官、武官和宫廷事务官。在西方，古巴比伦国王颁布的《汉谟拉比法典》，其中就包含许多如何管理公共事务的规定，例如第 215—241 条关于各种职业人员的报酬和责任的规定，等等。

3. 封建时代的公共事务管理。

到了封建社会，随着管理实践的发展，公共管理思想又有所深化，且东西方各有侧重。这时期的公共管理思想主要体现在统治阶级政治家、思想家的政治主张之中。“人性”问题是管理理论的哲学基础，孟子的“性善论”和荀子的“性恶论”对人的本性的论争为当时和历代封建统治者强化王权，建立一整套完备的行政体制和官吏制度提供了充分的思想依据。韩非是先秦法家思想的集大成者，提出了以法治为中心、“法、术、势”不可一无的法制思想，“势”即政权。韩非的思想对秦王朝的统治产生了重大影响。秦始皇统一全国后，为适应大一统的政治格局，在行政管理上采用了专制集权的管理模式，集大权于一身。在经济和文化上，实行统一货币、度量衡、车轨、文字和风俗的政策。中央政府内设置“三公九卿制”，三公指丞相、太尉、御史大夫，分管行政、军事、司法监察事务；九卿指奉常、郎中令、卫尉、太仆、廷尉、典客、正宗、治粟内史、少府，分管各种行政与宫廷事务。可见秦王朝的政府机构与行政管理已粗具规模。此后，历代封建统治者都沿袭了秦朝的这一专制集权的管理模式，规模越来越大，明清两代是封建王朝皇族管理机构、宫廷事务机构和皇帝安全机构最庞大的时期。

在西方，随着封建制度的发展，封建社会内部形成了一整套等级制度，通过这套等级制度，可以说在中央集权和分权问题上取得了暂时的平衡，为后世的国家管理提供了许多经验教训。法兰克国王查理大帝，为巩固帝国的统一，采取了各种措施：统一货币，规定某些物价，实行某些统一的税收和劳役，保护商业流通，管理对外贸易。意大利文艺复兴时期的政治思想家尼克罗·马基维利著有《君主论》等书，探讨了最好的国家管理形式问题，认为共和国是最

好的形式，这是他的政治理想。马基维利还有关于领导者（君主）素质的论述，具体说明了一个君主应该具备哪些条件和才能，应该怎样治理和巩固自己的君主国。欧洲早期空想社会主义学说的创始人托马斯·莫尔著有《乌托邦》一书，在这本书中他从宏观上对所有制结构问题提出了重大改革意见，主张完全废除私有制。他强调社会“分工”的思想，主张用民主的方式选举官吏，按民主的方式建立国家，他设想乌托邦岛上的整个社会经济应该是按照一定的统一原则管理的。可见，在中世纪的西方，政治家们对公共事务的管理主要集中于国家管理的基本形式问题，包括国家体制、基本的政治制度和基本的经济制度等问题。

但是，在奴隶社会和封建社会的国家管理模式中，公共管理只是阶级专政的附庸，它的形式和内容都服从阶级统治的需要，即通过直接地为公共利益服务来间接地服务于阶级的政治统治。在封建时代，东西方都形成了一整套比较健全的公共行政制度和行政管理思想，积累了比较丰富的实践经验，但这还不是现代意义上的公共行政学理论，更不是当代意义上的公共管理学理论。现代意义上的公共行政学是在后来的西方资本主义时代产生、发展起来的。

二、传统公共行政学

对公共事务的管理作为一门学科，成为专门的公共行政学，是从资本主义时代开始，在逐步与政治学、社会学、法学和管理学相分离而独立出来的。由于公共行政学与公共管理学之间有如此密切的关系，所以在国外这两者有时混而不分，公共行政学也称公共管理学、国家管理学或行政管理学。

传统的公共行政模式是在 19 世纪末 20 世纪初随着西方诸国工业化的完成而建立起来的，距今已有上百年的历史，它是为了适应大机器时代的政府管理而发展起来的。首先，19 世纪后期西方资本主义国家经过两次技术革命的洗礼，生产力大大提高，生产关系也发生了重大变革。生产的社会化要求国家行政管理科学化、高效化，但是政府机构臃肿、部门林立、官员腐败、效率低下等弊病严重阻碍了资本主义的发展，加强国家行政部门对国家事务和公共事务的有效管理已势在必行。其次，政府对社会公共事务管理的职能日益扩大，由此引起政府部门逐渐扩展，管理人员队伍迅速增长。再次，英国和美国先后出现的文官制度改革运动要求采用科学的方法对工作实绩进行考核和评定，这就有必要对行政管理人员的考核、培训和效率等问题进行专门研究，在此背景下逐渐形成“公共行政”这一核心概念。德国学者冯·史坦因于 1865 年在《行政学》一书中最早提出了“行政学”的概念，并试图建立一门有关国家行政的社会科学。1887 年美国学者威尔逊（后任美国第 28 届总统）在其《行政研究》一文

中提出建立一门独立的学科——公共行政学的建议，引起学术界的广泛重视，产生了深远影响。威尔逊的《行政学研究》一文开创了西方公共行政学研究的先河。到了20世纪二三十年代，由于政府改革运动、科学管理运动和政治学中新学科发展的推动，传统公共行政学的框架得以形成。

1. 传统公共行政的理论基础。

(1) 政治与行政二分的理论。

威尔逊的政治与行政二分的原则是现代公共行政的逻辑起点，古德诺在《政治与行政》一书中对“政治—行政”二分法加以系统的发挥。古德诺把现实的权力运行分成两大部分，一部分是“国家意志的表达”，另一部分是“国家意志的执行”。“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能，即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能，前者谓之政治，后者谓之行政。”政治所关心和考虑的是国家意志在政策中的表达，即政治是负责制订政策的；而行政所关心和负责的则是国家意志如何通过政策得到实现，即行政是承担执行政策的任务的。

(2) 马克斯·韦伯的官僚制理论。

马克斯·韦伯(Marx Weber)被人称为“组织理论之父”，在他的论著《社会组织和经济组织》、《论官僚制度》等中提出了“理想的行政组织体系理论”，即官僚制或科层制理论。该理论认为，理想的行政组织体系不是凭家族世袭地位、人事关系、个人感情等来进行组织，而是按照严密的行政组织、严格的规章制度来组织管理机构。他将官僚制度看做是一种建立在权威和理性基础上的最有效率的组织形式。他的官僚制度理论对于传统公共行政学注重正式政府组织及其结构形式的研究产生了重要影响，开创了对公共行政组织进行理论研究的先河。

(3) 科学管理理论。

这一时期的行政管理理论与实践受到泰勒科学管理理论的巨大影响。科学管理理论亦即微观管理理论，是将科学化、标准化引入管理，根本目的是谋求最高效率。科学管理的另一个代表性人物是亨利·法约尔(Henri Fayol)，他在其《管理职能在事业经营中的重要性》、《国家管理理论》和《工业管理和一般管理》等著作中，提出了行政管理的五种职能，即计划、组织、指挥、协调和控制职能，行政管理的十四条原则，即劳动分工、权力、职责、纪律、命令统一、个人利益服从整体利益、报酬、集权、权力线、秩序、公平、人员任期稳定、首创精神和集体精神，法约尔主张运用这些原则提高管理者的工作效率。尽管科学管理理论来源于企业管理实践，最早也主要应用于企业管理，但随着在公共行政管理中的应用，对提高公共行政管理的工作效率起了很大作用。

2. 传统公共行政学的基本原则。

(1) 行政管理的一般性和普遍性原则。

这一时期的研究者一方面由于要使行政管理的研究领域成为一门独立的学科,另一方面由于受到科学管理学派追求管理的一般原理的示范性影响,大都热衷于一般行政管理理论的研究。他们相信,在行政管理领域,存在着整套与其他学科相类似的普遍性原理或一般性原则,行政学的任务就是发现它们,尽管可能这些原理不一定具有普遍有效性。

(2) 行政官僚价值中立原则。

与“政治—行政二分法”相关联,传统公共行政理论设想的是一个政治中立的公务员制度。其基本思想是行政官僚应恪守价值中立原则,公务员不应该有明显的政治倾向,他们应该能够为任何一个具有合法地位的统治者亦即任何一个获选政党组成的政府服务。尽管对于某一特定的政策,公务员允许有自己的看法,身为负责制定和执行政策的政府机构成员,他们也应当提出自己的意见。但是他们不应该有党派色彩的意见,否则会导致他们无法重视服务于公众利益的政府。政治中立的公务员制度强调公务员主要是执行政治领导者的决策,并且应该相信这些决策的正确性。行政部门处于政治领导的正式控制之下,由常任的、中立的官员任职,不偏不倚地为任何政党服务,并执行政治官员制定的政策。

(3) 效率原则是公共行政的最高标准。

政治与行政的二分法,认为政策的制定是一个价值评判和价值取舍的过程,离不开政治价值和道德目标的指导,而政府的职责不是对政治价值的追随,而仅仅是对政治决策的执行。因此,把政府的职责限于“执行”,效率就成为公共行政研究的主题。古利克认为“在行政科学中,不管是公共还是私营,最基本的‘善’就是效率。行政科学的基本目的就是以最少的人力和材料的消耗来完成手头上的工作。因此,效率是行政管理的价值尺度中的头号公理。”^①所以,在传统公共行政理论中,效率不仅仅是手段,而且是一种目的,一种价值观,是评价政府的最高标准,公共行政应该围绕“促进政府管理变得合理化和高效率”而展开。

三、新公共行政学

20世纪40—60年代,是对公共行政学传统理论的批评与该学科的转变时

^① 陈振明主编:《公共管理学——转轨时期我国政府管理的理论与实践》,中国人民大学出版社1999年版,第8页。

期，以1968年、1988年在锡拉丘兹大学（Syracuse University）的明诺布鲁克会场举行的两次研讨会和1983年发表的《公共行政与政治治理》（黑堡宣言）为标志，新公共行政学的观点基本形成。

新公共行政学以公平为核心，拒绝传统行政学一系列的基本观点。首先是抛弃了政治—行政二分法的观点。他们认为行政管理者并不是价值中立的，应该对好的管理与社会公平作出承诺，以此作为价值、奋斗目标或理论基础。对于社会公平的承诺意味着新公共行政学渴望变革，它要改变那些妨碍社会公平的政策和机构，寻求增进它的目标（好的管理、效率、经济和社会公平）的变迁；对于社会公平的承诺还包含着发现具有灵活性和变化能力的组织与政治形式。因此，新公共行政学倾向于抛弃传统的过于稳定的官僚体制，寻求具有灵活性的行政组织结构或官僚组织形式。这样，分权、权力下放、项目、组织发展、责任扩大、冲突和顾客至上是新公共行政学分析组织问题的一些基本概念。

此外，在研究领域及分支的界定上，新公共行政学也不同于传统的行政学。传统行政学的研究固定在“预算”、“人事管理”、“组织与管理”一类的范畴上，过于狭窄、过于以“组织内部”取向，理论上过于空洞。按照新公共行政学的观点，在公共组织中存在着四种基本的作用过程，即分配过程、整合过程、边界交换过程和社会动机过程，这四种过程适用于理解和改善公共行政学^①。

新公共行政学的出现既是公共行政学的学科自身发展的必然结果，也是20世纪60年代美国社会改革在公共行政学研究上的一种回应。它提出了一系列不同于传统公共行政学的新范式，强调以“社会公平”为核心，实际上是一种民主的行政理论，奥斯特罗姆在《美国行政管理危机》一书中认为，这种民主行政理论与韦伯和威尔逊等人的官僚行政理论是公共行政学的两种基本理论和分析模式。

尽管新公共行政学是公共行政学范式的一次变化，但是，由于缺乏概念和理论上的连贯性，并未最终生根立足，未能取代传统公共行政学而成为行政学研究的主导范式。《布莱克维尔政治学百科全书》对新公共行政学作出了如下的评价：“在本世纪政治动荡的60年代，美国出现了一个新公共行政运动，这是那十年激进政治在行政管理方面的回音。新公共行政学关注如何使官僚机构反映某些‘委托人’（特别是穷人）的愿望，而较少反映其他‘委托人’（特别

^① 陈振明主编：《公共管理学——转轨时期我国政府管理的理论与实践》，中国人民大学出版社1999年版，第14页。

是全体中产阶级)的愿望。新公共行政学缺乏概念上的连贯性,没有明确限定的宪法基础,没能生根立足,容易被反对者当做仅仅是一种情感的爆发而不予理睬”。^①

四、公共管理学

20世纪70年代以后,西方社会科学在经历了长期的分化、初步的融合之后,开始大踏步迈向整体化,跨学科、交叉综合研究成为社会科学研究的主要趋向。各种与政策管理密切相关的学科都取得了长足的发展,出现大量的新流派、新理论和新方法,并开始围绕政府管理问题的解决而交叉、融合,从而为政府管理研究的突破奠定了坚实的理论基础。

在这种社会科学发展的内力推动下,要求建立一种以政府和其他公共部门管理问题的解决为核心,融合各种相关学科和知识的新的公共管理的知识框架,以适应当代公共管理实践发展的迫切需要。1991年9月20日70多位美国学者在美国的雪城大学召开了第一届全国公共管理研究会议,这次会议标志着作为一门新学科的公共管理学的理论构架基本形成。公共管理学的目标是以公共部门管理问题的解决为核心,融合多学科相关的知识和方法,创立一个新的公共管理知识框架。其主要特点是综合运用多学科理论与方法,把当代经济学、组织管理学、管理理论、政策分析、政治学和社会学等学科的相关知识和方法融合到公共管理的研究之中,重视从经济学视角来研究公共管理问题。公共管理学大大突破了以往公共行政学的研究领域,它几乎改变了传统行政学的研究范围及主题、研究方法、学科结构和行政管理方式,成为当代西方公共管理尤其是政府管理研究领域的主流和这一领域实践发展的新趋势。

从公共行政到公共管理的转变,并非只是一种概念的变化,而是社会公共事务管理内涵和管理方式的深刻变化。首先,由于公共部门管理的变化,导致从公共行政向公共管理的转变。在20世纪70年代之后,特别是80年代以来,西方社会乃至整个世界发生了根本性的变化,并表现出如下特征:技术革新迅速,新技术和新发明层出不穷,技术对经济和社会的影响明显增加,特别是信息技术的发展和应用正在深刻地改变着人类社会;经济全球化趋势越来越强。时代的变化对政府提出了新的要求,政府必须更加灵活和高效,具有较强的应变能力和创造力,更多地使公众参与管理。曾经主导西方公共行政领域近一个世纪之久,并被誉是行之有效、甚至是最佳的传统或称主流的公共行政,遭受到新的外部环境的越来越严峻的挑战,其近乎刻板、僵化的科层体制愈来愈

^① 《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社1992年版,第613页。

不能适应迅速变化的信息和知识密集型社会和经济生活，其赖以建立的两大理论基础——威尔逊和古德诺的政治—行政二分论和韦伯科层制理论均无法回答和解决政府所面对的日益严重的问题和困难：政府财政危机，社会福利政策难以为继，政府机构日趋庞大臃肿，效率低下，公众对政府能力失去信心，“政府失败”论开始占主导地位。传统的公共行政理论无法解释这些新问题，更无法为当代政府管理实践尤其是政府改革提供有效的理论指导，时代变迁呼唤着新的公共管理模式。

其次，从公共行政到公共管理的转变，体现了公共部门管理理念的根本转变。公共行政强调以政府体系为中心，因此不可避免地带有特权意识。公共行政体现了权威和层次性，公共部门管理注重自上而下的过程、程序和符合规定，管理的程序是经过规范性界定和有原则可循的。与公共行政相对照，社会化是公共管理的基本内涵，把社会性问题的解决作为自身的主要任务，公共管理就是要建立一套以政府管理为核心的、以多元互动为特征的、以公民社会为背景和基础的管理体系。

第二节 公共管理学相关概念

一、行政管理与公共管理

行政一般被当做国家或政府的活动，政务的推行或与公共事务相关的活动（这也许就是为什么“public administration”被译为“公共行政”的原因）；而管理一般被当做与工商企业组织相关的活动，即与计划、决策、指挥、协调、控制一类相关的功能活动。基于行政和管理含义上的差别，加上“公共的”定语后的公共行政与公共管理也应有所不同。行政管理与公共管理是两个不同的概念，其标志是管理主体不同。我国绝大多数学者把“行政管理”称之为“公共行政”，把“行政管理”视为“政府管理”来理解，这是一种主流看法。

公共行政管理是指政府特别是执行机关为公众提高服务的活动，行政官员或行政人员在这种活动中主要是执行由别人（政治家）所制定的政策和法律，关注的焦点是过程、程序以及将政策转变为实际的行动，并以内部定向关心机构和人员以及办公室的管理。尽管管理也包含行政的许多内涵，但有以最低的成本取得目标以及管理者为取得结果负责的内涵。所以，公共管理是公共组织提供公共物品和服务的活动，它主要关注的不是过程、程序和遵照别人的指示办事以及内部取向，而更多的是关注取得结果和对结果的获得负个人责任。