



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

21世纪公共管理系列教材

Public
Administration
Public
Management

公共管理学

王乐夫 蔡立辉 主编



中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理学/王乐夫, 蔡立辉主编.

北京: 中国人民大学出版社, 2008

(普通高等教育“十一五”国家级规划教材, 21世纪公共管理系列教材)

ISBN 978-7-300-08889-1

I. 公…

II. ①王…②蔡…

III. 公共管理-高等学校-教材

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 003550 号

21 世纪公共管理系列教材

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

公共管理学

王乐夫 蔡立辉 主编

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		010-62511398 (质管部)
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62514148 (门市部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62515275 (盗版举报)
	010-62515195 (发行公司)		
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京东君印刷有限公司	版 次	2008 年 4 月第 1 版
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	印 次	2008 年 4 月第 1 次印刷
印 张	34.75	定 价	48.00 元
字 数	634 000		

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

21 世纪公共管理系列教材专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

- 王 名：(清华大学教授)
- 王乐夫：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员，中山大学教授)
- 王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)
- 王惠岩：(教育部文科社会科学专家咨询委员会委员，吉林大学教授)
- 邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)
- 毛寿龙：(中国人民大学教授)
- 曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)
- 朱立言：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授)
- 张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)
- 张成福：(中国人民大学教授)
- 陈庆云：(北京大学教授)
- 陈振明：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员，厦门大学教授)
- 郑功成：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)
- 周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)
- 竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授)
- 娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，东北大学教授)
- 夏书章：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会顾问，中山大学教授)
- 高培勇：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)
- 董克用：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)
- 薛 澜：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，清华大学教授)



公共管理系列教材

出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日,随着公共管理职业化的发展,公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始,适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要,我国的公共行政与公共管理研究和教育,在经历了发展的挫折之后,开始了恢复和重建的工作。经过20多年的发展,特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士(MPA)专业学位研究生教育的启动,以及高校公共管理专业的大量开设,公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要,更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作,2001年4月,教育部公共管理类学科教学指导委员会成立,并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论,很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要,对目前公共管理类的课程设置进行调整,按计划年内拿出调整方案。目前,公共管理教育发展很快,编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下,在对很多院校的公共管理类专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向进行



座谈的基础上,结合现有的教育部关于公共管理专业的四个方向(行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理)的课程设置情况,中国人民大学出版社组织全国著名专家,计划从2003年上半年开始,在两年内,陆续出版21世纪公共管理系列教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材强调基础知识与基本技能,从公共管理和公共行政教育的特点出发,在教材编写和内容安排上,强调基础知识、基本理论、基本技能;同时,也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加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、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家,我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式,出版高质量的、权威性的精品教材。此外,为了保证教材的质量,更好地反映公共管理本科教学的特点,中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的,变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践的不断发展,公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求,对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息,对这套教材提出批评、建议,以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



第1章 绪论	1
1.1 公共管理学概述	1
1.2 公共管理学的研究对象.....	15
1.3 公共管理学的研究途径和方法.....	28
本章小结	35
关键术语	35
复习思考题	36
参考文献	36
第2章 公共管理的理论发展	38
2.1 公共行政理论的演进.....	39
2.2 现代公共管理理论的发展.....	59
本章小结	80
关键术语	81
复习思考题	81
案例分析	81
参考文献	82



第3章 公共组织	84
3.1 公共组织的性质与结构	85
3.2 非营利组织	98
3.3 事业单位	108
3.4 公共组织的变革	115
本章小结	124
关键术语	125
复习思考题	125
案例分析	126
参考文献	127
第4章 公共领导	129
4.1 公共领导概述	130
4.2 公共领导体制	141
4.3 公共领导方法	148
4.4 领导能力	161
本章小结	167
关键术语	168
复习思考题	168
案例分析	168
参考文献	169
第5章 公共政策	170
5.1 公共政策概述	171
5.2 公共政策过程	180
5.3 公共政策分析	196
5.4 公共政策发展	206
本章小结	212
关键术语	212
复习思考题	212
案例分析	213
参考文献	214

第 6 章 公共人力资源管理	215
6.1 人力资源管理的基本理论	216
6.2 公共人力资源管理的主要内容	223
6.3 公共人力资源管理制度	236
本章小结	251
关键术语	251
复习思考题	252
参考文献	252
第 7 章 公共预算管理	254
7.1 公共预算概述	254
7.2 地方政府的预算管理	257
本章小结	279
关键术语	280
复习思考题	280
案例分析	280
参考文献	285
第 8 章 政务信息资源管理	287
8.1 政务信息资源管理概述	288
8.2 政务信息资源管理的内容	303
8.3 政务信息资源开发利用	320
本章小结	332
关键术语	333
复习思考题	333
参考文献	333
第 9 章 公共危机管理	335
9.1 公共危机管理概述	336
9.2 公共危机管理机制	350
9.3 公共危机管理法治	363
本章小结	374
关键术语	375



复习思考题	375
案例分析	375
参考文献	376
第 10 章 公共管理技术与方法	378
10.1 传统行政方法	379
10.2 当代公共管理新方法	384
10.3 战略管理	396
本章小结	408
关键术语	408
复习思考题	409
参考文献	409
第 11 章 公共管理规范	410
11.1 公共管理伦理	410
11.2 公共管理法律	423
11.3 公共管理监督	433
本章小结	449
关键术语	449
复习思考题	450
案例分析	450
参考文献	452
第 12 章 公共部门绩效评估	454
12.1 公共部门绩效评估概述	454
12.2 公共部门绩效评估指标体系的构建	470
12.3 公共部门绩效评估的程序	479
12.4 公共部门绩效评估的发展与完善	484
本章小结	491
关键术语	492
复习思考题	492
参考文献	492

第 13 章 公共部门改革	495
13.1 公共部门改革概述	496
13.2 西方国家公共部门改革	506
13.3 当代中国行政体制改革	522
本章小结	538
关键术语	539
复习思考题	539
参考文献	540
后 记	541



第 1 章

导 论

什么是公共管理？对这个基本问题的回答构成了我们对公共管理学科体系的理解。国内外学者都对这一问题进行了探讨，结合国内外学者的研究，我们提出了理解公共管理的分析框架。

重点问题

- 公共行政与公共管理的关系
- 公共管理学的概念范畴、研究对象和内容
- 公共管理学的研究途径与方法
- 公共管理学的学科特征

1.1 公共管理学概述

1.1.1 公共管理的含义

与西方国家不同的是，在中国，公共管理不仅是一种理论形态、一种管理公

共事务的活动，同时还是一个学科。因此，我们必须从公共管理的内涵入手进行阐释，才能从理论形态上、管理公共事务的活动上和学科意义上准确地理解公共管理。

1991年美国召开了第一次全国公共管理学术研讨会（The National Public Management Research Conference），1993年由波齐曼（Barry Bozeman）整理、编辑出版了大会研究成果《公共管理：艺术的状态》（*Public Management: The State of the Art*）论文集。1993年美国召开了第二次全国公共管理学术研讨会，由唐纳德·凯特尔（Donald F. Kettl）和布里顿·米尔沃德（H. Brinton Milward）整理、编辑出版了大会研究成果《公共管理的现状》（*The State of Public Management*）论文集。这两本论文集对公共管理的含义进行了阐述。

波齐曼在《公共管理：艺术的状态》的导言“两种公共管理概念”中将公共政策学派（P途径）和企业管理学派（B途径）加以综合，认为公共管理途径应具有如下特征：第一，既关心战略，又关心过程，但以一种外部的焦点为取向；第二，在强调“硬”知识（管理方法、技术尤其是定量分析技术）的同时，继续关注“软”知识（管理的政治环境、价值等）；第三，以资深公共管理者（中层和高层管理者）为方向；第四，公共管理中的“公共”具有更广泛的含义，非营利组织、私人企业的公共方面都包含于其中；第五，关注理论和规范研究。^①

波齐曼在《公共管理：艺术的状态》一书中，通过总结所收录的各篇论文的观点，指出学者们关于公共管理所达成的共识包括：第一，关心规范研究和规范理论；第二，焦点集中在公共管理和公共组织的明确特征尤其是政治影响上；第三，问题焦点甚于过程焦点；第四，强调组织脉络背景和经验知识；第五，关注战略和多元组织问题。^②

波齐曼和斯特拉斯曼（Jeffrey D. Strassman）1990年出版的《公共管理战略》被认为是第一部较完整的公共管理教科书。在谈到该书为什么使用“公共管理”而非“公共行政”概念时，他们说原因在于公共管理涉及以往公共行政所无法包含的两个核心问题：一是战略问题，即关于公共组织的外部环境和它们更广泛的使命和目标问题；二是公共管理不仅在政府机构的背景上出现，而且也在其他公共机构的背景上出现，而公共行政总是与官僚机构相联系。他们还认为，公

^① Barry Bozeman (ed.), *Public Management: The State of the Art*. San Francisco: Jossey-Bass, Publishers, 1993, p. 5.

^② James L. Perry, "Public Management Theory: What Is It? What Should It Be?", Barry Bozeman (ed.), *Public Management: The State of the Art*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993, pp. 16-19.

共管理注重组织的外部管理，而公共行政着眼于内部管理。^①

唐纳德·凯特尔认为，公共管理运动发展起来的公共管理途径是一种全新的途径，它既不同于以往的公共行政途径，也不同于政策分析中的执行研究途径。凯特尔综合了20世纪80年代公共管理的研究成果，将公共管理的特点归纳为以下几个方面^②：

第一，排斥公共行政和执行研究。公共管理从一开始就明确拒绝公共行政和政策执行研究这两种传统。这从主要的公共管理学者很少是公共行政学家或政治学家这一点就可以得到说明。公共管理学者来自于各种学科背景，倾向于推进原有的知识背景而产生新的见识。他们把公共行政学和政策执行研究抛在一边，因为他们认为前者对政策和管理没有多大指导意义，而后者则给人们描绘出一幅政策及项目很少起作用的灰暗、令人失望的图画。其实，公共管理更多的是从商学院的战略研究中成长起来的。

第二，是一种乐观的规范研究领域。与政策执行研究致力于研究取得项目或政策目标的不可能性不同，公共管理致力于研究如何产生结果。政策执行研究的发起者普雷斯曼（Jeffrey L. Pressman）和威尔达夫斯基（Aaron Wildavsky）在《执行》一书中说：联邦的项目起作用令人惊奇的事^③；林恩（Laurence E. Lynn）在《管理公共事务》中则说：“政策执行者对于政府绩效的获得是关键的。”^④

第三，以高层管理者的战略决策为焦点。公共管理分析的单位是公共部门的高层管理者的行为。在公共管理者看来，公共管理是要给公共管理者坚定的支持以便使他们取得结果，高层管理者的工作是决定战略；公共行政学主要的任务是寻找行政原则——这些原则很少对实践者有指导作用；政策执行研究则似乎认为执行难以有结果。

第四，通过案例研究来发展知识。公共管理研究通过一种粗糙的演绎方法，通过与商学院相类似的决策案例和公共管理者的个人经验来寻找真知灼见。公共

① Barry Bozeman and Jeffrey D. Strassman, *Public Management Strategies*. San Francisco: Jossey-Bass, 1990, p. 4.

② Donald F. Kettl, "Searching for Clues About Public Management: Slicing the Onion Different Way", B. Bozeman (ed.), *Public Management: The State of the Art*. San Francisco: Jossey-Bass, Publishers, 1993, pp. 55-68.

③ Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973, 1979, 1984. p. 73.

④ L. E. Lynn, *Managing Publics Business*, New York: Basic Books, 1981. p. 107.

管理者认为,难以做出预测和发展出模式,但可以靠观察来了解什么东西能起作用,什么东西不起作用,并从观察中提出管理者所能运用的命题,最终的目标是确定规范,以指导公共管理者的行为。

第五,为管理研究取得与政策研究相同的立足点而努力。在公共政策学院中,政策分析已取得支配地位。这不仅是因为经济学往往在其中起主导作用,而且还因为政策被当作更重要的问题,公共管理在政策分析中是次要角色。但是,成功的政策创新表明,它们很少是由政策分析的综合研究所产生的。相反,由于管理者最了解情况,管理实际更为重要。因此,公共管理者自觉地为管理能够取得与经济学和政策分析同等的地位而努力。

布里顿·米尔沃德认为,公共管理与社会科学理论有着,而且应该有着或紧密或松散的联系,它研究的是基于实践经验的方法(experience-based prescription)和管理技术。公共管理中的所有问题都与绩效和管理有关,绩效的意义在于公共组织或非营利组织如何在各种形势背景条件下改善与提高纳税人所要求的效率与有效性;管理则是指在一个赋予公共管理者充分权力的活动领域中,对公平、关心和责任产生作用的一种新的安排,包括采取私有化、公私合伙和承包等方式。^①

詹姆斯·佩里(James L. Perry)在《公共管理理论:它是什么?它应该是什么?》一文中明确提出,“简而言之,公共管理理论应该提供关于公共管理者在各种变化的形势条件下如何做出行为的有用的、实用的普遍性原理。‘有用的和实用的’这两个词表示公共管理理论必须有实用价值和以问题为导向(problem-oriented)。”^②根据詹姆斯·佩里的观点,公共管理理论就是为公共管理者提供实施有效管理的技术,以及提高其在不同情形下的管理应变能力、获得解决问题的方法提供普遍实用的原理与方法,以便增加管理绩效。公共管理理论要做到这一点就必须提供行动理论和规范理论:行动理论有助于公共管理者了解或解释他们所处的社会环境背景和潜在干预的功效;规范理论则给予公共管理者思考和认识他们应该如何行动的能力。公共管理研究应将这两种理论有机结合。公共管理理论与公共管理实践的关系,就像“医生和病人”:医治病人的过程典型地包含了诊断、治疗和疗效观察,并依赖最初的疗效来决定是停止治疗还是继续疗程。

^① Donald F. Kettl, H. Brinton Milward (ed.), *The State of Public Management*, (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press 1996), pp. 307-310.

^② James L. Perry, "Public Management Theory: What is it? What should it be?". Barry Bozeman, *Public Management: The State of the Art*, (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993). pp. 16-19.

如同医生一样，公共管理者寻找各种情形的一般规律，确定因果关系模式，辨别出恰当的行为方式，选取一种合适的行为措施。对于公共管理者来说，这个过程所遇到的不确定性比医生遇到的要多得多。重要的是，理论对于管理绩效的取得有作用，但这种作用不是以完全预言的方式发生。

胡德（Hood）认为：“公共管理即‘国家的艺术’，能够松散地被定义为如何设计和运作公共服务部门并且细化政府执行部门的工作”^①。

1991年雷尼（Hal G. Rainey）出版了《理解和管理公共组织》，这是一本关于公共组织及其管理的综合性教科书。雷尼认为，公共管理学应着重研究如下三个重要问题^②：第一，公共组织和管理者的类型之间存在什么样的区别？以往的关于公共官僚体制的文献讨论过于一般化，往往集中在公共组织和管理者的共同性质上，低估了其不同，也很少加以区别。公共管理已有这方面的尝试性研究，必须大力加强。第二，公共管理所研究的“政治环境”指的是什么？这些脉络背景如何影响公共组织及其管理？这些脉络背景的关键因素和变量又是什么？既然公共管理被假定是在一种明确的政治和制度的背景上发生的，那么，关于背景的问题就必须弄清楚。第三，说公共部门的管理目标是“模糊不清的”是什么意思？目标模糊又是如何影响公共组织及其管理的？人们往往通过将公共组织和私人组织比较得出前者目标模糊的结论，但有调查表明，对于目标清晰和绩效期望问题的回答，公共管理者与工商企业管理者的答案并没有什么大的不同。所以，这个问题必须加以进一步的研究。

林恩（Laurence E. Lynn）在《公共管理中的理论》一文中着重讨论公共管理的概念框架或理论，包括代理关系（委托—代理理论），市场、等级和小集团，有限理性和认知风格，集体行动的逻辑和博弈论，组织重构，网络模式，垃圾桶模式，管理工具等等。^③

费利耶（Ewan Ferlie）等人在《行动中的新公共管理》一书中列举了新公共管理必须研究的四个重要的且具有争论的主题：第一，公共部门与私人部门之间的差别和相似性；第二，组织变迁；第三，正在变化着的公共管理主体的角色

① Hood, Christopher, *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. (Clarendon Press, Oxford 1998), p. 3.

② Hal G. Rainey, "Important Research Questions", Barry Bozeman (ed.), *Public Management: The State of the Art*. (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993), pp. 9-12.

③ Laurence E. Lynn Jr., "Theory in Public Management", Barry Bozeman (ed.) *Public Management: The State of the Art*. (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993), pp. 13-15.

与关系；第四，公共服务组织的战略顶层。^①

在国际学术界，有学者认为公共管理与公共行政、政策分析已取得并驾齐驱的地位。欧文·E·休斯（Owen E. Hughes）在《公共管理与行政》一书中认为，公共行政、公共政策和公共管理都是对公共部门的研究，是三种不同的范式或途径，他把从传统公共行政模型转换而来的新范式称为“新公共管理范式”或“管理主义”。^②他还认为，公共行政、公共政策和公共管理之间也是相关的。然而，在美国公共部门研究中，这三个学派的学者之间的学术联系很少，它们有各自的追随者，有各自的学术会议和杂志。^③

但事实上，作为一种新范式（paradigm）的“公共管理”，迄今尚未成熟，就连公共管理的主要代表人物胡德也不在他的著作《国家的艺术：文化、修辞学和公共管理》中承认，“虽然近些年来公共管理引来了大量的讨论，在世界上有许多关于‘范式变化’的谈论，但是，还没有形成关于分析公共管理的普遍同意或接受的基本知识”。^④

从国外学者关于“公共管理”（public management）的论述中我们发现，公共管理至今还没有形成一种独立的范式，它是公共行政（public administration）中重视公共组织或非营利组织实施管理的技术与方法、重视公共项目与绩效管理、重视公共政策执行的理论派别和分支学科。它是80年代中后期，在当代社会科学和管理科学的整体化趋势以及公共部门管理实践特别是“新公共管理”运动的推动下，以公共部门管理问题的解决为核心、融合多种学科相关知识和方法所形成的一个知识框架。公共管理在实施管理的主体、管理活动的内容与范围、管理目标等一些基本的原则和管理理念方面，仍然与公共行政保持一致。

因此，公共管理学的概念是：公共管理学是公共行政的一个分支学科，是研究以政府行政组织为核心的各种公共组织管理公共事务的活动及其规律的学问。

1.1.2 公共管理学的概念范畴

范畴（category）就是基本的概念体系。思想体系的不同，也就是概念体系

① Ewan Ferlie etc., *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press, 1997. p. 33.

② Owen E. Hughes, *Public Management and Administration* (Second Edition), St. Martin's Press, Inc., 1998, p. VI.

③ Ibid., p. 7.

④ Christopher Hood, *The Art of The State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford University Press, 1998, "Preface", p. VI.