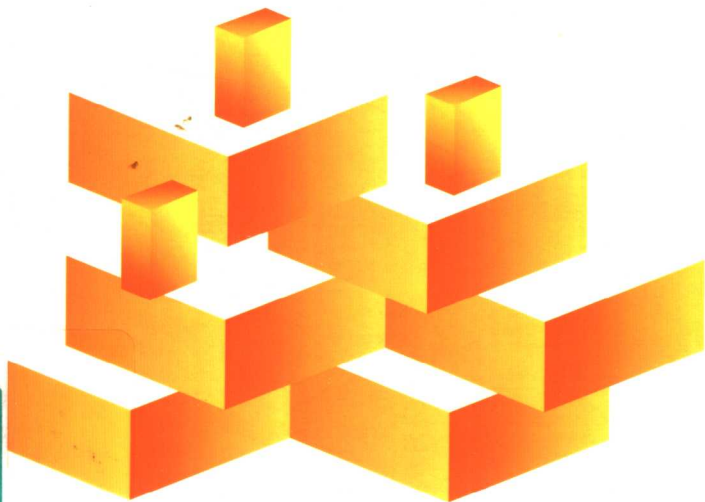


公共
管理
丛
书

主编 © 杨 艳

公共管理

Public Administration



国家行政学院出版社

公共
管理
丛书

主编 ◎ 杨 艳

公共管理

Public Administration



国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理/杨艳主编. —北京:国家行政学院出版社,2005.8
ISBN 7-80140-409-2

I.公… II.杨… III.公共管理 IV.D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 076893 号

书 名 公共管理

作 者 杨 艳

责任编辑 聂笃克

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)

电 话 (010)68920640 68929037

经 销 新华书店

印 刷 北京怀柔红螺福利印刷厂

版 次 2005 年 8 月第 1 版

印 次 2005 年 8 月第 1 次印刷

开 本 880 毫米×1230 毫米 大 32 开本

印 张 11.5

字 数 260 千字

书 号 ISBN 7-80140-409-2/D·187

定 价 26.00 元

总 序

迈入 21 世纪的当代社会，是一个全球一体化逐渐加速、知识经济初露端倪、和平与发展成为时代主题的社会。客观地讲，这样一种新的时代充满着多方面的风险与不确定性，世界范围内愈演愈烈的综合国力的较量、科技与人才的竞争等，就是这一时代的显著的表征。当前，国际社会面临着诸多带有普遍性的严峻而急迫的“公共性问题”：生态问题、能源问题、社会冲突与公正问题、权利平等问题、腐败问题、行政效率与有限责任政府问题、跨国犯罪问题、反恐问题等等。对诸如此类问题处理的方式，反映出一个政府公共行政能力的高低和政治管理智慧的卓越与否。1996 年 3 月，经济合作与发展组织 24 个成员国首次就公共问题举行了部长级会议。在总结报告中，会议主席艾丽斯·里夫林明确指出，24 个成员国的政府都面临着全球经济问题、日益不满的民众以及财政危机等问题的压力，并提出了“应该重新审视政府应该做什么、应该付出什么，哪些是

政府应该付出却没有付出的,哪些是政府既没有去做也没有付出的”深刻质疑,表达了世界各国在这些问题上应有的共同立场、公共责任和一致识见。

中国政府自 20 世纪 90 年代正式确立社会主义市场经济体制模式以来,在体制改革、制度建设以及有效地组织社会公共生活、整顿社会秩序等方面,都取得了举世瞩目的成绩,积累了丰富的实践经验。从以中国改革开放总设计师邓小平为核心的党的第二代领导集体“解放思想,改革开放”的理论与实践,到以江泽民为核心的党的第三代领导集体“三个代表,与时俱进”的开拓性创新,以及以胡锦涛为总书记的新一届党中央所提倡的“构建社会主义和谐社会”的大政方针和内政外交思想,无不反映出中国党和政府在领导中国人民建设富强、文明的现代化国家方面日趋成熟、稳健的政治风采。而正式加入世界贸易组织,成为其正式成员国,对正在昂首阔步前进中的中国社会来说,就更既是挑战,又是难得的历史机遇。就前者而言,最为直接、最为突出的,是对政府管理制度的理念和行政方略的挑战,在归根结底的意义上,则是对国家公务员队伍素质和能力的全面挑战;就后者而言,抓住机遇,结合中国的国情与现实,大胆借鉴国际上先进的公共管理的理论和实践经验,继续深入改革传统的行政管理体制,进一步转变政府职能,有效降低行政成本,努力提高行政效率,形成规范有序、公正透明、廉洁高效、特色鲜明的现代公共管理体制,应是 21 世纪新一代政府治理的目标和当务之急。

为政之道,贵在得人,“国以人兴,政以才治”。2000 年,党中央、国务院在制定“十五”规划过程中,面对新的世纪,站在时代的高度,总结国际国内经验,果断作出了实施人才战略,建设一支宏

大的、高素质的人才队伍的重大决策,并以整章的篇幅将其写入“十五”规划。实施人才战略,事关国家发展和国际竞争大局。建立和推行国家公务员制度,是党和国家的重大决策,各级各类公务员是人才队伍的重要组成部分,是党政机关的核心和关键。建设一支政治合格、作风优良、业务熟练、纪律严明的公务员队伍,是全面建设小康社会,全面推进社会主义物质文明、政治文明和精神文明的重要而有力的组织保证和制度保障。

经济全球化和加速建设开放型社会与学习型政府,是当前全党和全国人民所共同面临的社会大趋势。但从总体上看,客观地、实事求是地讲,我国公务员队伍的现状——尤其是知识水平和能力素质等,同新形势、新任务的要求还存在许多不相适应的地方。许多公务员对方兴未艾的新公共管理的理论知识还知之甚少,对新公共管理的基本技能和实务还缺乏基本的了解。所有这些,严重影响了全体公务员积极性、主动性和创造性的充分发挥,制约着公务员专业行政能力的进一步提高。

本套书的编写目的,就是为了进一步贯彻党的十六大提出的“不断健全公务员制度”的基本精神,认真贯彻和落实2003年12月人事部颁布的“公务员九项通用能力标准”以及2005年4月出台的《公务员法》,希望通过对公务员进行现代新公共管理理论的系统学习,引导和帮助他们初步了解和掌握现代公共管理的基本知识和实践技能,从而为推进中国的公务员制度建设、提高公务员的各项能力尽绵薄之力!

为便于广大公务员更好地学习、理解和掌握相关知识,本套书的每一册除基本内容外,均设了“本章重点”、“内容概要”、“核心概念”、“研讨与思考”等栏目,有的书末还附有一套精心设计的

测试题。

本套书的编写前后历时两年多,几易其稿,体现出作者和本书的编辑人员严谨治学的态度和敬业、负责的精神。参加编写的作者以国内著名高校公共管理学科的专家学者和青年博士为主,吸收了在京及其他省市国家机关具有较高理论素养和政策水平的部分政府官员,是双方精诚合作的结晶。在编辑思想上,力图体现理念新颖、材料精全、结构合理、案例得当、观点鲜明等特点。由于水平所限,书中不当之处,敬请读者不吝赐教!

本套书在编写过程中,借鉴、引用了国内外同行的许多有意义的研究成果,值此全书正式出版之际,特致以热忱谢意!

编 者

2005年8月

前 言

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、系统科学等多学科理论与方法对社会公共事务进行管理,维护公共利益,提供公共产品的活动。无论是作为一门学科还是作为一种实践活动,公共管理始终伴随着社会的进步和时代的发展,汲取多学科知识,不断完善、创新和发展。而在公共管理学发展的历史过程中,又始终与行政、公共行政等概念相互交织、相互影响。实际上,行政的概念具有广义和狭义两重内容。狭义的行政是指政府的内部管理;而广义的行政除了包括政府自身运行的管理之外,还包括政府对社会公共事务的管理。从广义行政的角度来看,实质已经包含了公共管理的基本内容。传统公共行政学的发展,是以 1887 年威尔逊在《政治科学季刊》上发表《行政学研究》一文为标志的。从此,行政学作为一门独立的学科受到人们越来越多的关注,成为指导公共部门实践的一门重要学科。直到 20 世纪 70 年代以前,行政科学一直在整个公共部门占据主导地位,成为研究的主要范式。从 20 世纪 70 年代以后,随着全球化、信息化以及后工业社会的来临,以英国首相撒切尔和美国总统里根为代表,掀起了一场所谓的“企业化政府”和“重塑政府”运动,学术界称之为“新公共管理运动”,这场运动形象地表明了西方的公共部门从理论到实践都开始发生了翻天覆地的变化。尽管

这既不是一场有组织的、系统的改革运动,也没有统一的指导理论,但其影响却是深远的。

当今社会,和平与发展已成为时代的主题。世界各国都纷纷加强了以社会公众利益为导向的公共管理理论与实践发展的力度。通过 20 多年的改革开放,中国政府公共管理也积累了丰富的经验。随着社会主义市场经济体制的进一步完善,随着我国正式成为 WTO 的一员,融入经济全球化的国际潮流,政府公共管理既面临机遇也面临挑战。抓住机遇,改革传统的行政体制,进一步转变政府职能,改进管理方式,推进电子政务,提高行政效率,降低行政成本,形成规范、协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制,是政府治理的当务之急。借鉴西方公共管理的相关理论及实践经验,联系中国的实际,探索中国特色的政府公共管理模式已迫在眉睫。

本书是根据各级政府部门公务员加强公共管理理论教学、学习的要求而编写的。在概念、理论方面采用了学术界的主流观点,并对相关争议进行了概要性的介绍,重点突出对实践具有指导性的经验描述,其目的是为了帮助读者在较短时间内能快速了解国内外公共管理理论与实践的发展及最新进展,理解公共管理的一般原理,掌握公共管理的一般方法,学会理论联系实际地分析解决当今社会发展过程中出现的各种各样的问题。本书内容结构以公共管理的历史、发展、创新为脉络:绪论部分简要介绍了公共管理理论与实践的历史;第一章从公共部门人员、公共组织、公务员制度入手,分析了公共管理的主体结构;第二章主要从政府与市场、政府与社会的角度阐述了公共管理的职能;第三章则分析了公共管理的权力及其运行过程;第四章从公共管理的过程入手,

着重介绍了公共决策、行政执行以及公共项目评估;第五章主要介绍了公共管理的保障机制,重点探讨了公共管理的方法与技术以及依法行政、以德行政的一般问题;第六章从公共管理的生态环境入手,介绍了公共管理在当代的发展趋势,主要是制度创新和公共部门的绩效管理;最后一章则概要介绍了转轨时期我国政府管理面临的主要挑战和模式选择问题。

从学用结合的角度,本书在内容体例上采取点面结合的方式,每一章节都突出重点,开篇介绍,篇末小结,并附有研讨与思考和经典案例介绍,以供读者巩固学习成果。

由于学识所限以及成稿时间仓促,书中难免错误和疏漏,敬请广大读者及各界同行批评指正。

编者

2005年8月

目 录

总 序

前 言

绪论 走进公共管理	001
第一节 公共管理概述	003
一、公共管理的起源与早期发展	003
二、新公共管理的兴起	015
第二节 公共管理的含义及特征	024
一、公共管理的含义	024
二、公共管理的特征	027
三、公共管理与行政管理	030
第三节 公共管理的研究对象与学习方法	033
一、公共管理的对象	033
二、公共管理的学习方法	034
核心概念	038
研讨与思考	039

第一章 公共管理的主体	041
本章重点	041
内容概要	041
第一节 公共部门的人员	043
一、公共部门人员的含义及分类	043
二、公共部门人员的权利	047
三、公共部门人员的义务和责任	049
四、公共部门人员的素质	052
第二节 公共组织	055
一、公共组织的含义及特征	055
二、公共组织的结构及类型	057
三、公共组织的发展	062
第三节 公务员制度	065
一、公务员制度概述	065
二、我国公务员制度的建立	072
三、我国公务员制度的基本内容	077
核心概念	082
经典案例	083
某市公务员公开招考的尴尬	083
研讨与思考	085
第二章 公共管理的职能	087
本章重点	087
内容概要	087
第一节 公共部门的角色	089

一、政府职能的历史演变	089
二、政府职能的当代发展	095
三、政府职能的主要内容	098
第二节 政府与市场的关系	101
一、政府与市场关系的历史沿革	101
二、各国政府与市场关系的实践	103
三、探索符合中国国情的政府与市场关系模式	117
第三节 政府与社会的关系	123
一、政府与社会关系理论的历史沿革	123
二、西方国家处理政府与社会关系的实践	132
三、探索符合中国国情的政府与社会关系模式	136
核心概念	143
经典案例	144
某市几次机构改革的经验分析	144
研讨与思考	146
 第三章 公共管理的权力	 147
本章重点	147
内容概要	147
第一节 公共管理权力概述	148
一、公共管理权力的由来	149
二、公共管理权力的含义及特征	152
第二节 公共管理权力的结构	158
一、行政权力的纵向结构	159
二、行政权力的横向结构	162

第三节 公共管理权力的运行	164
一、公共管理权力运行三要素	164
二、公共管理权力运行的过程	167
核心概念	172
经典案例	173
成都市政府“革自己的命”	173
研讨与思考	175
第四章 公共管理的过程	177
本章重点	177
内容概要	177
第一节 公共决策	179
一、公共决策的含义	179
二、公共决策的特点	180
三、公共决策的类型	181
四、公共决策的体制	186
五、公共决策的程序	190
第二节 行政执行	193
一、行政执行的含义与特点	193
二、行政执行的步骤	197
三、行政执行的内容	200
第三节 公共项目评估	204
一、公共项目评估的含义及内容	204
二、公共项目评估的程序及作用	207
三、我国项目评估的发展与现状	210

核心概念	214
经典案例	215
三套方案,当选哪个	215
研讨与思考	216
第五章 公共管理的保障	217
本章重点	217
内容概要	217
第一节 公共管理的方法与技术	219
一、公共管理方法与技术的含义	219
二、公共管理的主要方法与技术	219
第二节 依法行政	224
一、依法行政的含义	224
二、依法行政的理论基础和现实意义	225
三、依法行政的具体要求	228
第三节 以德行政	233
一、以德行政的概述	233
二、以德行政的理论基础和现实意义	243
三、公共管理的伦理建设	247
核心概念	252
经典案例	254
行政执法的价值、目的与依据	
——来自四川、沈阳两案例之思考	254
研讨与思考	255

第六章 公共管理的发展	257
本章重点	257
内容概要	257
第一节 公共管理与生态环境	259
一、生态环境的含义及其类型	259
二、生态环境的基本构成要素	263
三、公共管理与生态环境的关系	270
第二节 公共管理的制度创新	272
一、制度创新概述	273
二、制度创新的根据	275
三、制度创新的目标和类型	278
第三节 公共部门的绩效管理	279
一、公共部门绩效管理概述	280
二、公共部门的绩效评估	284
三、完善我国公共部门的绩效管理	288
核心概念	294
经典案例	296
思明区公共部门绩效评估实践与探索 ——以服务为导向以市民为中心	296
研讨与思考	298
第七章 转型期我国的政府管理	299
本章重点	299
内容概要	299
第一节 我国政府管理的历史与现状	300

一、我国政府管理的历史	300
二、我国政府管理的现状	307
三、我国政府管理的创新	314
第二节 转型期我国政府管理模式的探索	319
一、市场式政府管理模式	320
二、参与式政府管理模式	322
三、弹性式政府管理模式	325
四、解制式政府管理模式	328
核心概念	333
研讨与思考	333
综合测试题	335
参考答案	341
主要参考文献	342