

公共管理 概论

汪志友 主编



四川省人事厅 组织编写



公共管理

概论

四川大学出版社



● 四川省国家公务员培训教材

公共管理 概论

● 汪志友 主编

● 四川省人事厅 组织编写

四川大学出版社



责任编辑:罗庆华
责任校对:严伟君
封面设计:罗 光
责任印制:李 平

图书在版编目(CIP)数据

公共管理概论 / 汪志友主编. — 成都:四川大学出版社,2003.1

ISBN 7-5614-2521-X

I. 公... II. 汪... III. 公共管理 - 概论
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 109914 号

书名 公共管理概论

主 编 汪志友
出 版 四川大学出版社
地 址 成都市一环路南一段 24 号 (610065)
印 刷 四川五洲彩印有限责任公司
发 行 四川大学出版社
开 本 850mm×1168mm 1/32
印 张 8
字 数 199 千字
版 次 2003 年 1 月第 1 版
印 次 2003 年 1 月第 1 次印刷
印 数 0 001~5 000 册
定 价 12.00 元

版权所有◆侵权必究

- ◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。电话:85408408/85401670/85408023 邮政编码:610065
- ◆本社图书如有印装质量问题,请寄回印刷厂调换。
- ◆网址:www.scupress.com.cn

序

实现新跨越，人才是关键。建设一支高素质、专业化的国家公务员队伍，是在新的历史条件下转变政府职能的迫切需要，是建设廉洁、勤政、务实、高效的人民政府的必然要求；对适应新的形势，实现追赶型、跨越式发展目标，具有重要的意义。

四川需要建设一支高素质、专业化的国家公务员队伍。加快经济发展，促进社会进步，大量的工作要通过公务员来落实。各级政府机关公务员的能力素质、办事效率、工作质量如何，在很大程度上决定着政府的行政效率和管理水平，影响着经济、社会发展目标的实现。要清醒地看到，目前，我们相当一部分公务员还不适应建立社会主义市场经济体制的需要，不适应经济全球化和我国加入 WTO 的需要，不适应西部大开发的需要，

不适应追赶型、跨越式发展的需要。这“四个不适应”，是我们加快发展的一大障碍。为了改变这种状况，我们必须坚持用马列主义、毛泽东思想、邓小平理论武装头脑，特别要认真学习贯彻好江泽民总书记“七一”重要讲话和党的十五届六中全会精神，以“三个代表”重要思想为指导，加强政府自身建设尤其是公务员队伍建设，突出抓好观念、职能、作风的“三个转变”。

加大国家公务员培训力度，是克服“四个不适应”，实现“三个转变”，优化公务员队伍知识结构和加强能力建设的重要途径。在省委、省政府领导下，“九五”期间我省共有四十余万人次参加了各种形式的培训，公务员培训工作取得了显著的成绩，公务员的政治理论素养、业务技能和依法行政水平明显提高。今后，我们要进一步抓好公务员培训工作，把坚持理论武装、提高思想政治素质放在首位，同时大力提高业务水平和工作能力，特别是要根据建立社会主义市场经济体制和我国加入 WTO 的要求，重点加强依法行政、科学决策和高效运转能力的培养，进行政治、经济、法律、科技、管理和电子政务、普通话、外语的学习培训，全面提高公务员素质，真正做到与时俱进，开拓创新。为了适应这种需要，四川省人事厅会同有关部门在“九五”公务员培

训教材的基础上，修订编写了这套教材。这是专家、学者和实际工作者共同努力的结果，既可以作为公务员培训的指导教材，又可以作为公务员自学的知识读本。

在新世纪开局之年，在该套教材出版之际，希望广大公务员加强自身学习，不断接受培训，全面提高政治素质和业务技能，努力实践“三个代表”重要思想，全心全意为人民服务，争当人民满意的公务员，为实现我省追赶型、跨越式发展作出更大的贡献。

省长 张中伟

2001年10月

目 录

| | |
|---------------------------------|---------|
| 第一章 公共管理绪论 | (1) |
| 第一节 公共事务与公共管理 | (1) |
| 第二节 公共管理的发展演变 | (5) |
| 第三节 公共管理的代表性理论 | (10) |
| 第四节 公共管理的原理与原则 | (14) |
| 第二章 公共组织及其职能 | (19) |
| 第一节 公共组织概述 | (19) |
| 第二节 政府组织及其职能 | (30) |
| 第三节 非政府公共组织及其职能 | (49) |
| 第三章 公共管理者角色定位与素质要求 | (55) |
| 第一节 公共管理者的角色定位 | (55) |
| 第二节 公共管理者的素质要求 | (58) |
| 第三节 做有效的公共管理者 | (63) |
| 第四章 公共部门领导工作 | (68) |
| 第一节 领导与领导者 | (68) |
| 第二节 领导集团与领导体制 | (72) |
| 第三节 领导权威与领导方式 | (76) |
| 第四节 领导方法与领导艺术 | (85) |
| 第五章 公共管理运行过程 | (89) |
| 第一节 公共政策的本质 | (89) |
| 第二节 公共政策的制定 | (95) |
| 第三节 公共政策的执行 | (102) |
| 第四节 公共政策的评估 | (109) |

| | |
|---------------------|-------|
| 第六章 公共部门战略管理 | (115) |
| 第一节 战略与战略管理 | (115) |
| 第二节 公共部门战略规划 | (120) |
| 第三节 公共部门战略实施 | (123) |
| 第七章 公共部门资源管理 | (129) |
| 第一节 公共人力资源管理 | (129) |
| 第二节 公共财政资源管理 | (136) |
| 第三节 公共信息资源管理 | (153) |
| 第四节 电子化政府建设 | (159) |
| 第八章 公共部门绩效管理 | (170) |
| 第一节 公共部门绩效管理概述 | (170) |
| 第二节 公共部门质量管理 | (182) |
| 第三节 公共部门目标管理 | (196) |
| 第四节 公共服务承诺制度 | (201) |
| 第九章 公共管理道德与法制建设 | (207) |
| 第一节 公共管理责任 | (207) |
| 第二节 公共管理道德 | (213) |
| 第三节 公共管理法制 | (216) |
| 第十章 公共管理改革与发展 | (232) |
| 第一节 新世纪公共管理面临的机遇与挑战 | (232) |
| 第二节 西方国家公共管理改革内容与趋势 | (237) |
| 第三节 我国政府公共管理改革与发展 | (241) |
| 后 记 | (247) |

第一章 公共管理绪论

公共管理学是研究社会公共部门对社会公共事务进行有效管理,解决社会公共问题,提供社会公共产品和服务,以满足社会公共需要的规律的一门社会学科。学习和掌握公共管理学,必须首先明确公共管理的基本问题。本章将对公共管理的基本问题进行阐述和分析。

第一节 公共事务与公共管理

一、公共事务与公共服务

(一) 公共事务

公共事务是指社会成员为保证社会生活正常、有序进行而共同要求处理和实现的事务,它涉及社会生活的所有方面,如维护国家主权和领土完整、国家安全、社会秩序,发展经济、教育、科技、文化、卫生、体育事业,开展社会公共服务等。社会公共事务一般具有公益性、非盈利性和规模性等特性。

社会公共事务依其范围大小可分为四类:国家事务、地方事务、跨行政区域的地方事务和公民事务。国家事务是指涉及国家和全民整体利益的全国性公共事务,如全国性社会保障体系建设、国防建设、全国范围内的地区间协调发展等。地方事务是指涉及地方公民公共利益的地方性公共事务,如城市公用事业、环境卫生、公共交通等。跨行政区域的地方事务是指涉及两个以上行政区域的公共事务,如跨区域的流域环境治理、大经济区协作

等。公民事务是涉及公民个人权利的事务，如户籍管理等。一般地讲，国家事务由中央政府和全国性的非政府公共组织负责管理；地方事务、跨行政区域的地方事务和公民事务，由地方政府和地方性的非政府公共组织负责管理或者协作管理。

（二）公共产品

公共产品是指那些能同时供许多人享用、且供给成本与享用效果不随享受它的人数规模的变化而变化的产品，如国防、道路、桥梁和城市基础设施等。公共产品的显著特征是公共性（共同消费）和消费的非排他性与非竞争性。

社会产品按照是否具有公共性（共同消费）和消费的非排他性与非竞争性可划分为三类：（1）纯公共产品，是指具有公共性（共同消费）和消费的非排他性与非竞争性的产品，如国防、外交、公安、消防、司法、义务教育、生态环境保护等。这些纯公共产品或基本公共产品，是政府向全体社会成员提供的平等的、无差别的共同服务，国民不受地位、种族、富裕程度和城乡差别的限制，均可平等享受。（2）纯私人产品，是指既不具有共同消费的特征，又不具有消费的非排他性和非竞争性的产品，如绝大多数通过市场供应的商品。（3）混合产品，是指既可供一些人共同消费，又具有消费的排他性或竞争性的产品，即介于纯公共产品和纯私人产品之间的产品，可称为混合产品或准公共产品，如高等教育、公共工程、宇宙航天业、原子能工业等。在现实社会中，公共产品一般包括纯公共产品和准公共产品，以及由政府出面提供的部分带有规模经济效益的公民消费服务，如邮政、民航、铁路、煤气等基础产业服务。

（三）公共服务

公共服务是指政府和其他非政府公共部门满足社会公共需要，提供社会公共产品和劳务的服务行为的总称。

政府的公共服务主要包括：（1）提供基本公共产品的公共服

务，如提供法律体系和公民权利保护；保证分配公正和经济稳定增长的财税金融政策、社会保险与社会福利政策；国防、外交、国家安全；中小学义务教育、公费医疗系统等。(2) 提供准公共产品的公共服务，如提供自然垄断型的准公共产品：下水道系统、供水系统、铁路运输系统、公路交通系统、天然气煤气系统、电力输送系统、电话电讯系统、垃圾处理服务等等；福利型公共产品：邮政服务系统、传染病免疫措施、必要的娱乐设施、避孕计划、统计情报等。(3) 政府管理私人部门所产生的管制性公共服务，如政府监管企业，要求企业产品符合统一的质量标准、卫生标准、技术标准、安全标准等。

政府负有组织提供社会公共产品和服务的责任，但社会公共产品和服务并不一定非要由政府部门直接提供，可以采取政府负责，社会与企业提供，或政府与企业合作提供等多种方式。一般地讲，基本公共产品应由政府部门负责提供，混合公共产品可采取公共部门、非政府组织、私人部门共同提供的方式进行。政府要有效地组织社会公共产品和提供服务，就应与企业、社会紧密合作，充分发挥非政府公共部门、私人部门在公共产品生产和提供服务中的作用。

二、管理与公共管理

(一) 管理的涵义与特征

管理是指一定组织中的管理者，在一定的环境条件下，通过计划、组织、指挥、协调、控制等职能活动，动员和运用组织的资源，以实现组织的特定目标的活动。

管理的主体是管理者，管理的客体是组织拥有的各种资源，管理的职能活动是计划、组织、指挥、协调和控制等，管理的任务是有效地动员和运用组织的各种资源，以实现组织在一定时期的特定目标。管理是在一定的环境条件下进行的，要与环境条件

相适应。

在阶级社会中，管理具有阶级性（社会属性）和科学性（自然属性）两重属性，同时又具有很强的目的性、组织性、人本性、创新性和艺术性等特征。

（二）公共管理的涵义与特征

公共管理是指社会公共组织为推进社会整体协调发展和增进社会公共利益，运用社会公共权力对社会公共事务所实施的管理。

公共管理的主体是社会公共组织，包括政府组织和非政府公共组织；公共管理的客体是社会公共事务，包括国家事务、地方事务、跨行政区域的地方事务和公民事务；公共管理的职责和任务是管理社会公共事务，处理社会公共问题，组织提供社会公共物品和服务，以满足社会公共需要，增进社会公共利益，推进社会整体协调发展。公共管理的主要方式是运用社会公共权力，制定和执行正确的社会公共政策，以调节和控制社会生活。

公共管理除具有管理的一般特征外，还具有下列特征：第一，以实现社会公共利益为目标；第二，以公共组织为依托；第三，以公共权力的运用为特征；第四，必须接受社会公众的监督。

三、公共管理与公共行政的区别和联系

美国当代著名行政学者安斯雷得·梅戈特在谈到公共行政与公共管理的关系时认为，从本质上讲，公共管理与公共行政并没有多少差别。公共管理不是对传统公共行政的简单否定，而是对公共行政的积极发展。这种发展突出地反映在政府为了适应外部环境变化，对履行政府管理职能的理念、方式以及管理过程的控制等所做出的新的选择。

从管理理念方面看，政府由过去单纯地注重效率，发展到效

率、效益及社会公平、公正并重，并把提高管理与服务的社会效益，保持社会的公平、公正等放到了突出的位置。

从管理方式方面看，公共管理意味着打破传统的由政府垄断的管理方式，在行政体系内部以及政府向社会提供的公共服务领域更多地引入市场机制，用企业精神改造政府管理，并把管理的主体扩大到非政府公共机构，运用授权、委托、代理等方式，调动更多的公共机构参与公共服务与管理，不断探索实现公私合作的途径。

从管理过程来看，政府由过去更多地关注管理过程，发展为更多地关注管理的结果，并把投入、产出、成本、效益等重要概念引入公共部门的管理之中。

四、公共管理的地位与作用

在国家存在的历史条件下，政府和政府公共管理在整个国家与社会生活中居于重要地位，起着重要作用。其重要性集中表现在国家公共管理的好坏直接关系到国家的兴衰与成败。世界各国的历史经验表明，管理能力高的国家，其生产力和生活水平较高，而管理能力低的国家，其生产力和生活水平也较低。对于那些生产力和生活水平低的国家来讲，如果不首先大大提高管理水平，是不可能提高生产力和生活水平的。因此，科学管理和科学技术一样，是推动社会前进的车轮。一个国家、一个民族的生存和发展，在很大程度上要取决于这两个方面的能力。

第二节 公共管理的发展演变

一、公共管理的产生

从一般意义上讲，自从有了人类社会，就有了社会公共事务

和管理社会公共事务，解决社会公共问题的公共需要。社会公共需要是社会公共部门存在的理由，并决定着社会公共部门的活动范围与方式。由于社会公共需要是随社会经济发展和人民生活水平的提高而不断变化的，因此，社会公共部门的组织形式、管理职能和管理方式也在不断地发展变化。

在原始社会，社会公共事务的管理职能主要由部落酋长履行。由于原始社会生产力水平极低，社会公共事务和公共需要极少，所以，社会公共管理的任务极轻，主要是解决有限的食品分配和部落间的战争问题。

在阶级社会，社会公共事务的管理职能主要由政府和其他非政府公共组织来履行。在经济发展和人均国民收入水平的不同阶段，社会公共需要和政府满足社会公共需要的职能是不一样的。把握社会经济发展和人民生活水平变化的状况，摸清社会公共需要变化的规律，主动调整政府的公共管理职能，积极发挥其他非政府公共组织在社会公共事务管理中的作用，对于满足社会公共需要，增进社会公共福利，促进社会整体协调发展，全面提高社会公众的生活质量十分重要。

二、公共管理的发展阶段^①

(一) 早期成长阶段（社会公共事务管理产生之初至 18 世纪 70 年代）

这是一个漫长的发展阶段。在这个发展阶段，经历了原始社会、奴隶社会和封建社会，社会公共事务和公共管理需要随社会生产力的缓慢发展和人民生活水平的缓慢提高而缓慢增加，管理主体由氏族组织逐步转变为国家政权组织，政府逐渐成为社会公共事务管理的主体。在这一阶段后期，自然经济占主导地位。在

^① 参见李贵鲜主编：《公共行政概论》，人民出版社 2002 年版，第 19~25 页。

自然经济状态下，由于社会分工不发达，生产力水平低下，生产自给自足，加之国民居住分散，交通与通讯不发达，以及在封建制度下农民对土地的依附，使得为数不多的社会公共事务在分散状态下得到自行解决。因此，在自然经济状况下的政府公共管理职能主要局限于“御外”和“安内”，维持国家统治方面表现为政府统治职能的极端强化，社会公共事务管理职能的相对弱化。

这一阶段的社会公共事务管理，内容和形式比较简单，也不够规范，处在实践与经验积累阶段，还没有形成系统的理论。

(二) 工业化初期阶段 (18 世纪 80 年代至 19 世纪 70 年代末)

当人类社会进入资本主义发展阶段以后，机器大工业取代手工作坊成为生产的主要形式。由于商品生产与商品交换的发展，城市规模的扩大，交通、通讯的发达，社会公共事务与公共需求日益增加。在这一时期，由于自由竞争市场经济占主导地位，社会经济运行主要由市场这只“看不见的手”来自动调节，无需政府过多干预，因此，政府只充当“守夜人”的角色，只提供法律制度、产权保护等最基本的核心公共产品，其余的事都交由市场自行调节，用不着政府操心。在自由市场经济国家，政府的职能一般有五项：(1) 维护主权和领土完整。(2) 制定和实施法律，维持社会基本秩序。(3) 界定产权，保护产权。(4) 监督合同的执行。(5) 维系本国货币的价值。这一时期的政府公共管理奉行的是“管得越少的政府就是越好的政府”的信条，不直接干预社会经济活动。

这一阶段是公共行政学产生的酝酿阶段，有影响的理论主要有“守夜警察”政府论和“法治国家论”。

(三) 工业化完成阶段 (19 世纪 80 年代至 20 世纪 70 年代末)

工业化发展与完成时期也是资本垄断形成时期。进入 20 世纪以后，自由竞争的资本主义过渡到垄断资本主义。由于资本主义固有矛盾的加深和“市场失灵”，导致西方国家在 20 世纪 30

年代爆发了严重的经济危机，在这种情况下，政府干预经济的思想占了上风。因此，第二次世界大战以后，西方各国政府都不同程度地加强了对经济和社会事务的直接干预。现代资本主义国家政府在干预经济、纠正市场失灵方面的职能作用主要有：(1) 提供公共产品和服务。(2) 稳定宏观经济。(3) 调节社会收入和财富分配。(4) 消除经济的负外部性效应。(5) 维护公平竞争的市场秩序。(6) 弥补市场的不完全性和信息的不对称性等。这就导致社会公共事务的内容和范围迅速扩大，政府的规模与财政支出大大增加。政府职能的不断扩大，使政府对社会经济运行的干预不断扩大，其结果是福利国家的建立。

这一阶段是公共行政学的形成阶段。1887年，美国学者威尔逊发表《行政之研究》一文，第一次明确提出应该把政府管理作为一个单独的领域来研究，需建立一门独立的学科——行政学。1900年，美国学者古德诺出版了《政治与行政》一书，明确提出应划分政府的政治功能与行政功能，认为政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行，从而将行政学从政治学中分离出来。1926年，美国学者怀特出版《行政学导论》，魏洛比出版《公共行政学原理》，这标志着西方公共行政学基本形成。这一阶段的公共行政学理论被称为传统行政学理论，其基本理论构架有三个：政治与行政分开理论、理性行政组织理论、企业管理取向的行政理论。

(四) 知识经济时代 (20世纪80年代以来)

20世纪80年代以来，以信息技术、生物技术为代表的高新技术及产业迅猛发展，人类社会开始迈入知识经济时代。这一时期占主导地位的经济组织形式是跨国公司、风险投资公司和机构投资者为主导的公司治理结构，人类社会进入了全球化的市场经济时期。在这一时期，人们认识到政府与市场一样，也存在缺陷和失灵的现象。政府过度干预社会经济活动，垄断社会公共产品

和服务的提供，导致政府规模急剧扩大和财政支出急剧增加，特别是福利国家的建立，使国家公共财政不堪重负。迫于财政压力和债务负担，西方国家的政府开始实行公共服务社会化和市场化的改革，并从部分公共产品领域退出，注重发挥市场和其他非政府组织在公共产品与服务供给领域的作用。于是，公共管理从具体内容到组织形式都发生了根本性的变化。首先是公共管理主体呈现多元化趋势，除了政府组织承担公共事务的管理和公共产品与服务的供给以外，其他非政府的公共组织，如非营利性的事业单位、社区服务机构、社会中介组织、社会民间团体等，也在辅助政府承担部分公共事务的管理和公共产品与服务的供给责任。其次是社会公共事务呈现不断扩展的趋势。随着社会的发展与进步，一方面，社会公共事务的具体内容逐渐扩大，整体性更加突出；另一方面，社会公共事务涉及的地域范围也逐渐扩大，并且出现了全球范围的社会公共事务。

在这种社会经济背景下，公共行政学者开始反思传统公共行政的弊病，进而提出新公共管理理论。其主要观点是：（1）公共行政应从注重程序和过程转向注重产出和责任，更为清楚地设置公共组织的目标，更加关心公共部门直接提供服务的效率，更注重系统使用绩效指标衡量公共组织成果，并强化国家的核心竞争能力。（2）公共行政应离开经典的理想官僚制理论，使公共行政组织与人力资源管理更为灵活，用分权的管理取代高度集权的等级制组织结构，使高级文官更倾向于负有政治责任而不仅仅是原来的无党派倾向和政治中立。（3）主张公共部门进行企业化管理，加强竞争和市场导向，借用私营部门的管理理论、模式、原则、方法和技术，包括成本—效益分析、全面质量管理、目标管理等，全面提高公共部门的管理绩效。（4）认为政府的职能是“掌舵”而不是“划桨”。政府应集中精力做好公共政策的制定工作（掌好舵），而把具体的公共服务性工作承包给私营企业和非