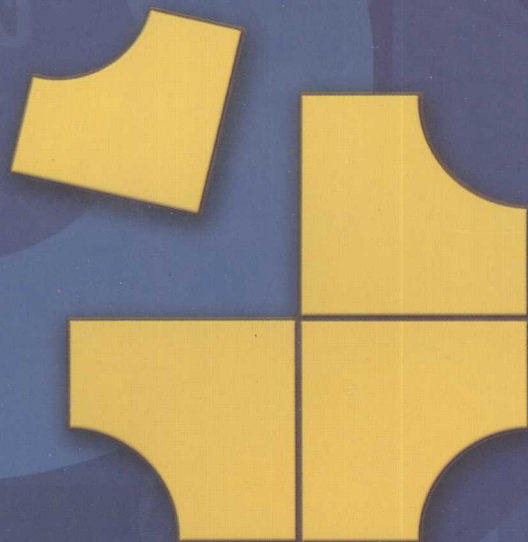


GONGGONG
GONGGONGGUANLIXUE
GAILUN

公共管理学概论

主编 黄德林 田家华



湖北人民出版社

本教材出版受到中国地质大学
“211”工程教学改革与建设项目资助

公共管理学概论

主 编：黄德林 田家华

副主编：孙 浩 曾 伟 蒲明强

湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学概论 / 黄德林, 田家华主编.
- 武汉: 湖北人民出版社, 2004. 9

ISBN 7 - 216 - 04075 - 9

I. 公…

II. ①黄…②田…

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(2004)第 086194 号

公共管理学概论

黄德林 田家华 主编

出版: 湖北人民出版社
发行:

地址: 武汉市雄楚大街 268 号
邮编: 430070

印刷: 军事经济学院印刷厂
开本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32
字数: 366 千字
印次: 2004 年 9 月第 1 次印刷
书号: ISBN 7 - 216 - 04075 - 9/D · 654

经销: 湖北省新华书店
印张: 14.125
版次: 2004 年 9 月第 1 版
定价: 22.00 元

本社网址: <http://www.hbpp.com.cn>

主编、副主编简介

黄德林教授

黄德林，中国地质大学（武汉）政法学院教授、博士、副院长；华中科技大学管理学院博士后。

男，湖北省光化县人，1959年10月生。1982年毕业于湖北财经学院政治系，获哲学学士学位。1987年毕业于华中师范大学，获法学硕士学位。1998年至1999年在日本广岛大学法学部做高级访问学者。2000年至2002年在湖北省郧县担任科技副县长。2002年毕业于中国地质大学（武汉）矿产普查与勘探专业（矿产资源经济方向），获工学博士学位。2002年9月起在华中科技大学管理学院做博士后研究。现任中国高等教育学会公共关系教育研究会常务理事、副秘书长；湖北省公共关系协会学术委员会委员；中国法学会环境资源法学研究会常务理事。华中科技大学博士后联谊会理事长。

主要从事管理学、法学研究。已经公开出版专著、教材10部（均为主编或第一作者），在国内外公开发表学术论文40多篇。主持的科研项目有：湖北省社会科学基金项目《网络环境下信息安全与湖北信息法规建设》、武汉市社会科学基金项目《武汉市“创新、亲民、务实”政府形象建设研究》等。参加的项目有：国家社会科学基金“九五”规划重点项目《矿地产业经济学研究》、教育部人文社会科学基金项目《行政信息公开制度研究》等。

田家华副教授

田家华，中国地质大学（武汉）政法学院副教授、博士。

男，湖北省嘉鱼县人，1966年生。1998年毕业于中国地质大学（武汉），获工学博士学位。主要研究领域为资源经济学、公共行政学等。近几年发表研究论文10余篇，出版专著2部，主持或参与研究项目5项。

孙浩讲师

孙浩，湖北工业大学社会科学系讲师。

男，湖北省武汉市人，1976年生。毕业于武汉大学政治与公共管理学院行政管理专业，硕士。主要从事公共管理与公共经济等领域的研究。

曾伟副教授

曾伟，中国地质大学（武汉）政法学院公共事业管理教研室主任。

男，福建省人，副教授，1966年生。2003年在华中科技大学获管理学博士学位，主要研究领域包括公共管理、科技政策等。

蒲明强讲师

蒲明强，中国地质大学（武汉）政法学院行政管理教研室副主任、讲师。

男，河南省扶沟县人，1972年生，1995年毕业于武汉大学政治与行政学院行政管理专业。主要研究领域为行政管理学、公共管理学等。

目 录

第一章 公共管理学概述	1
第一节 公共管理学的研究对象	1
第二节 公共管理与公共管理学的历史演进	16
第三节 研究公共管理学的意义与方法	44
第二章 公共管理环境	51
第一节 公共管理环境的概念与意义	52
第二节 公共管理环境的分类与具体内容	62
第三节 中国现阶段公共管理环境	80
第三章 公共管理职能	97
第一节 公共管理职能概述	97
第二节 公共管理的基本职能	101
第三节 公共管理的运行职能	106
第四节 政府组织职能	107
第五节 非政府组织功能	127
第四章 公共管理组织与体制	131
第一节 公共管理组织	131
第二节 公共管理组织体制	150

第五章 公共部门人力资源开发与管理	160
第一节 公共部门人力资源概述	160
第二节 公共部门领导者	166
第三节 公共部门人力资源开发	178
第四节 国家公务员管理	187
第六章 公共部门的战略与公共政策	198
第一节 公共部门的战略管理	198
第二节 公共政策	213
第七章 公共部门的信息沟通	241
第一节 公共管理与信息沟通	241
第二节 信息化与公共管理	258
第三节 电子政务：政府信息沟通的新阶段	276
第八章 公共部门的绩效评估	295
第一节 公共部门绩效评估概述	295
第二节 公共项目的绩效评估	309
第三节 公共服务的绩效评估	316
第九章 公共管理法治与监督	328
第一节 公共管理法治	328
第二节 公共组织监督	347
第十章 公共管理伦理	358
第一节 公共管理伦理概述	358

第二节 公共管理伦理规范	369
第十一章 公共管理的改革与发展	385
第一节 改革是公共管理发展的动力	386
第二节 当代西方国家公共管理的改革	399
第三节 中国公共管理的改革	415
第四节 公共管理改革的必然趋势	429
参考文献	439
后 记	441

第一章 公共管理学概述

对于公共管理、公共管理学的定义，学术界出现了许多见解。本章通过介绍各种见解，对公共管理、公共管理学的定义进行了初步探讨。公共管理与公共行政的关系也是一个有意义的研究课题，本章也对此进行了研究。

公共管理是在一定的社会历史条件下产生的。研究公共管理理论的历史，必须从行政学产生和发展的历史开始研究。公共行政学、公共管理学的产生和发展，经历了公共行政学的产生和形成时期、发展时期、以及公共管理时期三个时期。西方公共管理研究，往往借助于经济学、管理学等学科的理论作为工具或切入点，在西方公共管理研究中，影响作用比较大的理论流派主要有公共选择理论、政府失效论等。

研究公共管理对于中国社会经济发展具有多重意义。研究公共管理的方法主要有比较分析法、抽样分析法、系统方法和生态分析法、案例分析法、定量分析法。

第一节 公共管理学的研究对象

一、公共管理的概念与界定

(一) 公共管理的概念、涵义

公共管理译自英语 Public Administration，后来也有称 Public Management 的。Administration 是多义词，可译为管理或行政。

因开始时主要研究政府管理，故中、日均译为行政，内涵拓宽后，原名未改，我国将公共管理和行政管理作一、二级学科处理。公共管理成为学科，酝酿于欧洲，出现于美国。

对于公共管理的概念和涵义，学术界有不同的描述和论断。

有的学者将公共管理区分为狭义的公共管理和广义的公共管理，他认为，“只限于指政府工作的狭义的公共管理（也是狭义的行政管理）所管辖的范围最广、事项最多和最有权威”；“而不限于政府工作的广义的公共管理（也是广义的行政管理），则除政府工作外，其他管理领域所管辖的范围都相对较狭、事项较少和权威有限”^[1]。

另一种意见认为，“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，而更多地是关注取得结果和对结果的获得负个人责任”^[2]。

有人认为，“公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量，广泛运用政治的、经济的、管理的、法律的方法，强化政府的治理能力，提升政府绩效和公共服务品质，从而实现公共的福祉与公共利益。公共管理作为公共行政和公共事务广大领域的一个组成部分，其重点在于将公共行政视为一门职业，而将公共管理者视为这一职业的实践者”^[3]。

也有人认为，“公共管理是政府与非政府公共组织，在运用所拥有的公共权力，处理社会公共事务的过程中，在维护、增进与分配公共利益，以及向民众提供所需的公共产品（服务）所进行的管理活动”^[4]。

又有人认为，“公共管理就是管理机关依法对社会公共事务进行管理，以保障和增进社会公共利益公平分配的职能活

动”^[5]。

还有人认为，“所谓公共管理是指政府及其他公共机构，为推进社会整体协调发展、增进社会共同利益实现，根据市场经济的要求，对涉及公众利益的各种公共事务所实施的有效管理。”^[6]

Barry Bozeman 和 Jeffrey D. Straussman 认为，“公共管理就是对政治权威的管理。如果不考虑组织的性质，大部分管理工作和任务是具有共通性的。但公共管理的主要领域是在政治系统下，一旦政治权威进入管理戏局，管理的游戏规则就会改变”。在 Barry Bozeman and Jeffrey D. Straussman 看来，在其书中运用公共管理一词有两个原因：一是他们的著作讨论战略问题，公共管理一词含有这个意思，远比内部行政具有更广的含义；二是公共行政一词几乎与政府官僚组织相关联，而公共管理一词更具有弹性^[7]。

Garson 和 Overman 认为，“公共管理是对行政的一般方面科际整合的研究——它将人力、财政、物资、信息和政治资源的管理与管理学的计划、组织控制职能相融合”。Garson and Overman 还说明了公共管理与公共行政的六点不同：（1）它包括一般管理的计划、组织、控制职能，以替代讨论社会价值以及官僚与民主的冲突。（2）对经济和效率标准认同的工具取向（An Instrumental Orientation）以替代公平、回应或政治特色。（3）以对中层管理者（Mid - Level Managers）的实用关注，以取代政治或政策精英的观点。（4）倾向于视管理为类同管理（generic），或者至少使公共和私营部门的管理差异极小化，而不是夸大它们的差异。（5）像关注组织内部运作那样的理性态度，关注组织的外部环境，而不是过分关注法律、制度和政治过程。（6）与科学管理制度的强有力的思辨联系，而不是与政

治学或社会学紧密关联^[8]。

澳大利亚莫纳什大学公共管理学系 Owen. E. Hughes 教授认为,“与管理相比,行政的范围更狭小、功能更有限,因此,从公共行政到公共管理的变化意味着理论和功能的变化。”“公共行政是服务公众的活动,公务员执行从其他方面产出的政策。它关注意程序,将政策转化为行动以及机关管理。管理包括着行政,但同时意味着以最大化的效率实现组织目标以及对结果的责任。——公共行政的焦点在于过程、程序以及顺序性,而公共管理包括的更多。公共管理者不仅仅遵循指示,而且关注达成结果以及为达成结果而承担的责任”^[9]。

Otto, Hyde 和 Shafritz 认为,“公共管理是公共行政或公共事务广大领域的一部分,其可谓综合了公共行政的方案设计与组织重建、政策与管理规划、经由预算制度进行资源分配、财务管理、人力资源管理以及各种方法与艺术。公共管理将公共行政视为一门职业,将公共管理者视为职业的实践者。公共管理关注那些能够将理念、政策转化为行动规则的管理工具、技术、知识和技巧”^[10]。

在我们看来,公共管理是以政府为核心的公共部门,综合运用政治的、经济的、管理的、法律的等多种方法,合理配置公共资源,依法对社会公共事务进行管理,提升公共部门活动的绩效,提供公共产品,从而达到增进公共利益的目的的一种管理活动。

(二) 公共管理的界定

公共管理与行政管理、公共行政以及企业管理,有某些共同之处,为了更好地研究公共管理,有必要对公共管理与行政管理、公共管理与企业管理的联系与区别进行分析,以科学地确定公共管理的界限。

1. 公共管理与公共行政的异同。

对于公共管理与公共行政的关系，目前在学术界有三种看法：（1）公共行政与公共管理并没有本质区别，公共行政传统从历史上看有它独到的特征，公共管理的名称尽管是后来才有的，却大有取代公共行政之势。不过在现阶段，公共行政和公共管理已经在很大程度上趋同，从本质上看，公共行政与公共管理已经没有什么区别。（2）公共管理是公共行政的一个分支，是专门研究公共行政中的方法、技巧和技术的部分，公共管理的具体活动主要是从事公共行政中的项目设计、组织结构规划、制定政策和管理计划，有效配置人力资源和其他公共资源等公共事业的开发和管理。（3）公共管理是不同于传统公共行政的新的管理模式，不能简单地将公共管理等同于公共行政，公共管理在管理内容、管理思想、管理手段等许多方面都有自己的特性，都区别于传统的行政管理^[11]。三种观点比较起来，我们认为第3种观点比较能符合实际。

公共管理与行政管理的联系：第一，两者都把社会公共事务作为自己的管理对象，都要通过对社会公共资源的合理配置，通过为社会公众提供公共产品和公共服务，通过协调、平衡公共利益，来维护社会的协调发展，增进社会公众的政治、经济等利益。第二，在公共管理和行政管理中，政府机构都是重要的主体，在行政管理中政府机构的主体性地位是不言而喻的，即使在公共管理中，无论在中国还是在西方发达国家，政府也都毫无疑问地居于主要地位。第三，无论是行政管理，还是公共管理，都要借助于政治的、经济的、法律的、伦理的等手段，通过直接管理和间接管理，来实现自己对社会公共事务的管理职能。

公共管理与行政管理的区别表现在：

第一，公共管理与行政管理的管理主体有差别。公共管理的主体是指公共管理活动的组织者、执行者、承担者，也就是公共管理活动中享有管理权力和承担管理义务的组织。行政管理的主体是指行政管理活动的组织者、执行者和承担者。公共管理的主体和行政管理的主体是有明显区别的。行政管理的主体仅仅局限于政府机构，也就是行政组织。公共管理的主体，尽管以政府机构为主，但是并不局限于政府机构，还包括承担社会公共管理职能的其他组织，比如非政府非营利组织，其中有慈善机构、社会福利、资助学术研究的基金会等机构。

在公共管理主体所包含的具体内容上，有学者认为，公共管理的主体与客体不仅是由公共管理的定义决定的，也是由具体的国情实际，特别是政治体制、经济体制决定的。因此，不论我国学术界对公共管理如何定义，由于我国与西方国家政治体制、经济体制的差异，必然要导致公共管理主体与客体的差异，也就是说，公共管理的主体和客体也必须实现本体化。朱广忠的结论是：“我国公共管理的直接主体是各级政府，我国公共管理的间接主体是中国共产党，企业不属于公共管理的主体”^[12]。这个定义中不包含非政府非营利组织，比如中介组织。因此这个有关公共管理主体的定义是不完整的。

学术界存在着对公共管理主体的不同观点，其中有一种观点把公共管理主体分为狭义和广义两种看法^[13]。狭义的认识是，公共管理就是政府行政管理，因此，管理主体就是政府，这里的“政府”一词不仅包含了立法、行政、司法等国家机构的广义政府，而且还涉及了执政党的机构^[14]。广义的认识是，公共管理是对一切社会公共事务的管理，因此，管理主体是一切服务于社会公共利益的组织，包括政府和一切非营利组织。也有人认为，公共管理主体是以政府为核心的多元化体系。除

政府以外的公共管理主体是指利他性、自愿性的非政府组织^[15]。也有的学者依据管理主体与公共权力中心的距离，将公共管理的主体系统地概括为六种类型：第一类是直接掌握公共权力处理公共事务的国家机关（广义的政府），也可以称为权力组织；第二类是执政党，它在权力组织的形成和运行过程中有着正式的、合法的、重要的地位与作用；第三类是政治团体，它们与国家权力不具有正式的、直接的、法律程序上的联系，但是也与国家权力相关，如工会、妇联、共青团等；第四类是依靠法律和政府授权来处理公共事务的公共部门，如各类事业单位等；第五类是在政府指导下，由基层群众组成的“自我管理、自我教育、自我服务”的自治组织；第六类是不依靠公共权力来处理公共事务的民间组织，一般分为社会团体和民办非企业单位两类。在社会转型时期，社会中介组织将伴随政府职能的转变而发挥越来越显著的作用，成为不可或缺的公共管理主体^[16]。

在我们看来，严格地讲，公共管理的主体中不应该包含立法、司法等广义的国家机构，而只应该包含执行管理职能的狭义的政府机构，包含承担对社会公共管理职能的非营利非政府组织。从这一个认识出发，我们可以清楚地看到，行政管理的主体与公共管理的主体的差异，主要表现在：第一，是否包含承担对社会公共管理职能的非营利非政府组织。第二，在行政管理中，多数学者的观点没有把中共党委、人大等作为行政管理的主体进行研究，而在公共管理中，有相当一部分学者将中共党委、人大甚至法院检察系统都包含在公共管理主体之中。

第二，公共管理与行政管理的管理客体有一定差异。所谓管理客体，指的是管理活动中具体的权利和义务所指向的对象，也就是权利和义务得以产生的凭借物。有人认为，公共管

理活动所涉及的内容比较宽泛，因此公共管理的客体所包括的内容也就比较广，它主要包括公共行为、公共项目、公共人力资源、公共财产和资源、公共收费等。公共行为包括公共管理行为和公众行为。公共项目是具体的公共服务工程；公共人力资源主要是政府和社会公共服务的人力资源；公共财产和资源主要包括公共设施、公共物品和产品、公共信息资源；公共收费是指公共管理过程中的收费项目。相比之下，行政管理的客体所包含的内容就比较狭小一点，一些被包含在公共管理客体中的内容，没有包含在行政管理的客体之中。

第三，公共管理与行政管理的管理内容有所差别。管理内容是指管理活动中具体的权利和义务。这些权利和义务既包含管理者的权利和义务，也包含被管理者的权利和义务。公共管理的管理内容，比起行政管理的内容来说，要宽泛一些。从管理人的角度来说，权利主要是指组织和管理的权利，强制和处罚的权利，委托和监督的权利；义务包括执行的义务，服务的义务，保护合法、查处违法的义务。从被管理人的角度来说，权利主要包括依法行为的权利，监督管理人的权利，申诉和控告的权利；义务主要包括遵纪守法的义务，接受委托代理执行的义务，承担违法后接受处罚的义务，等等。

第四，公共管理与行政管理的管理目标有所不同。从管理目标上看，公共管理从传统公共行政的“内部取向”转变为“外部取向”，重视机构、过程和程序的管理转变到重视项目、结果与绩效的研究和管理。公共行政强调管理过程的规范性，而公共管理更强调结果。对于公共管理来讲，其目标是实现效率和公平，因此，除了要掌握好决策、计划、控制等环节外，还要认真履行公共责任，用好公共权力，提倡公共道德；要解决资源配置中的矛盾，更要解决社会问题，要研究如何增进并

公平分配公共利益，因此，公共管理既要注重过程管理，又注重结果管理。

第五，公共管理与行政管理的管理手段有一定差别。从管理手段上看，公共行政重视计划、组织、指导、协调、报告等基本技能，而公共管理集中关注那些可以用来将思想和政策转变为行动的管理工具、技术、知识和技巧。包括职位分类、招聘和选择程序、预算分析和规划、监督技巧、反馈和控制等。这些工具在传统的公共政策中很容易被忽视。

第六，公共管理与行政管理的管理思想有所差异。公共管理将企业管理的思想引入到公共管理中来，强调“管理市场化”。而公共行政中强调执行规范，注重“政策科学化”^[17]。

2. 公共管理与企业管理的异同。

自从 20 世纪 80 年代以来，英国等国家开展了新公共管理运动。新公共管理运动的主要内容之一是追求政府管理的效率和效益，强调借鉴企业管理的经验和技术，对政府公共管理进行改造，因此，有人将新公共管理运动称之为用企业家精神改造政府。那么，公共管理与企业管理究竟是否可以完全同化？公共管理与企业管理有什么相同之处和不同之处？关于这一点，可以首先指出，公共管理与企业管理在技术上、思想上虽然可以互相借鉴、学习，但是两者毕竟有着本质的区别。对此，有人指出，公共管理与私人管理的差别体现在六个方面：公共管理与私人管理的目的不同；公共管理与私人管理相比其效率意识不强；公共管理与私人管理相比，公共管理更强调责任；公共管理中人事管理系统比私人组织中的人事管理系统要复杂和严格；公共管理与私人管理相比，具有明显的政治性或者公共性；公共管理所强调的公共利益与某些私人管理所强调的共同利益的边界不同^[18]。这里讲的虽然是公共管理与私人