

新世纪的

公共管理

主 编/高 航 杨 松
执行主编/安卫华



中国商业出版社

新世纪的公共管理

主编 高航 杨松

图书在版编目(CIP)数据

新世纪的公共管理/高航,杨松主编.—北京:中国商业出版社,2001.9

ISBN 7-5044-4388-3

I.新... II.①高... ②杨... III.公共管理—文集
IV.D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 060701 号

责任编辑:陈朝阳

中国商业出版社出版发行

(100053 北京广安门内报国寺1号)

新华书店总店北京发行所经销

北京诚顺达印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 17.375印张 436千字

2001年9月第1版 2001年9月第1次印刷

定价:28.80元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

《新世纪的公共管理》编委会

学术顾问:(排名不分先后)

李景鹏	谢庆奎	陈庆云
王浦劬	周志忍	黄恒学
江荣海	朱立言	毛寿龙

主 编:高 航 杨 松

执行主编:安卫华

副 主 编:黄自贵 钱跃飞
杨爱勤 曹誉曦

编 委:(排名不分先后)

林挺进	宋 斌	祝乃娟	兰明善
曾勇明	卢 莎	李若鹏	杨欣欣
李 静	石义霞	尚志民	汤 洋
孙 浩	徐 立	沈 岚	赵付明
范 力	臧振远	樊燕来	

序 言 一

李 景 鹏

北京大学政治学与行政管理系研究生会围绕着公共管理问题编辑了这本书,作者中有几位是我系和外校的资深教授,此外大部分都是我系的博士和硕士研究生,其中许多人都听过我的课,看到他(她)们的名字,他(她)们的面孔便浮现在我眼前,感到十分亲切。所以当研究生会要我为这本书写一篇序言时,我虽然感到有些为难,但还是欣然答应了。我之所以感到为难,是因为对于行政学我没有专门的研究,可以说是一个门外汉。当然,公共管理问题和政治学也不是完全不沾边的,因此我也就只能说一些边缘性的话了。

这本书的内容涉及到了公共管理问题的各个方面,包括公共管理与公共理性、政府改革与政府发展、制度分析与公共政策、公务员制度与人力资源开发、基层治理与基层民主以及学科发展等等。可以说是比较全面地反映了公共管理的内容。希望它的出版能有助于人们对公共管理问题的研究。

从政治学的角度来说,国家与社会之间的关系分为两个性质不同的方面,一个是统治,一个是管理。统治所反映的是在经济上和政治上占统治地位的阶级与其他阶级之间的关系;而管理所反映的则是政府与全体社会成

员之间的关系。管理虽然从根本上从属于统治,但它有很大的独立性。因此它才可以作为一门单独的学问来研究。而且在我们研究管理的时候,也可以暂时不去涉及统治的问题。当我们不涉及统治而只谈管理的问题时,公共性问题便出现了。管理的公共性首先表现在其合法性上。这就意味着管理的权力是由公众委托的权力,因而是受公众制约的权力。其次,管理的公共性表现在其所管理的对象是公共事物,也就是和每个公民的利益密切相关的事物,而不是仅仅与某个特殊阶层的利益相关的事物。第三,管理的公共性表现在政府的公共决策过程应该是公民与政府之间的互动的过程。第四,管理的公共性表现在政府管理的内容应该主要体现政府对公民的服务。第五,管理的公共性表现在面对政府,每个公民都有平等的参与权利。这些就应该是公共管理概念中“公共”的含义。

然而,在现实生活中公共管理的公共性却往往不能充分地体现出来。掌握行政权力的人,常常忘记自己的权力是由公民委托因而必须随时受到公民的制约和监督的,往往把权力看成是私有财产,而为所欲为;掌握行政权力的人往往不是为每个公民的利益着想,而是为自己的小集团牟利,或者为对他们有好处的某些特殊阶层牟利;掌握行政权力的人往往只强调自上而下的控制,而不允许公民运用自己的权利自下而上地与政府互动;掌握行政权力的人往往习惯于对社会事物进行管理和干预,而不懂得要为公民服务;掌握行政权力的人往往不能为

公民创造一个平等参与的环境和程序,而是为公民的平等参与设置重重的障碍,等等。产生这些情况的原因,一方面是由于统治对管理的渗透,也就是社会中有经济上和政治上最有势力的少数人对公共管理过程控制的结果。另一方面,也由于公共管理权力的运行缺乏必要的程序、规则、伦理的约束,更缺乏公民资格和公民文化的构建。因此我们研究公共管理问题,就是要研究如何将公共管理权力置于一定的程序、规则和伦理的约束之下,以及如何构建公民资格和公民文化,以使公共管理权力的公共性真正地发挥出来。这对于我国来说,既是迫切的任务,又是长远奋斗的目标。切实地、一步一步地推进这一目标的实现,是我们公共行政学者的义不容辞的历史性责任。我希望这本书在解决这个问题上能给人们以启示。

2001年6月1日

于北大燕园

序 言 二

王 浦 劬

公共部门管理研究领域成为相对独立的学科分支是从19世纪末20世纪初开始的。在百余年的发展、演变过程中,该学科领域经历了三次范式转变,即从传统的公共行政学到新公共行政学和政策科学,再到新公共管理学。及至20世纪80年代中后期,在当代社会科学和管理科学的整体化趋势及公共部门管理实践特别是政府改革实践的推动下,出现了“新公共管理”运动,运动的目标是以公共部门管理问题的解决为核心,融合多种学科相关的知识和方法,创立一个新的公共管理尤其是政府管理的知识框架,以适应当代公共管理实践发展的迫切需要。新公共管理学者来自于公共行政学、经济学、政策分析、管理学等学科领域;它突破了传统公共行政学的学科界限,把当代经济学、政策科学、管理学、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之中;它在保留传统公共行政学、政策科学的某些主题基础上,在研究领域及主题上有重大的突破与创新,涉及诸如公共物品、外部性、公共服务供给、理性人、交换范式、制度选择、公共选择、政府失效等大量新主题;新公共管理学更多地从经济学的途径来研究公共管理尤其是政府管理问题,主张引入市场机制和企业管理的方式来改造政府管理体制,实

现公共管理和治理体制重塑等,被人们称为“以经济学为基础的新政策管理理论”或“市场导向的公共行政学”;它提供了一种当代公共管理的新模式,在处理公共管理实践尤其是政府与市场、企业和社会的关系时提供了一整套不同于传统行政学的新思路。

我国正处于一个由计划经济体制向市场经济体制转轨的时期,公共管理及其学科研究无论是对我国的具体实践还是学科建设都具有重要意义,其主要表现在三个方面:

首先,改革开放至今,政府和社会组织体系之间开始建立新型的关系,主要是政企分开,政府由无所不包的微观管理逐渐转变为以提供公共服务为主的宏观调控,而公共管理所研究的主题就是政府和非政府公共组织应该有何作为及如何实际地作为,以提供优良的公共服务问题。第二,随着中国市场化改革的不断深入,社会主义市场经济机制的确立,引起了人们心理和思想观念层面的变化,人们开始以一种审视的眼光,关注政府腐败、制度理性等问题,这些深层次的变化赋予了公共管理研究一种特殊的使命感,那就是如何评价一项公共政策、如何才能减少政府腐败、如何让政府的政策和制度给人们带来福祉而不是灾难。第三,市场化和民主是分不开的。市场化的今天需要政治上的民主和管理的科学化,如何改变传统的管理方式、不科学不合理的管理程序以及由此导致的种种权力滥用、官员腐败等现象,这些都是公共管理这门学科所担负的不可推卸的重任。

总之,推进公共管理及其学科发展不仅是社会主义市场经济发展的必然要求,而且也是政府自身管理现代化的客观要求。公共管理研究和教育在中国还是新生事物,需要不断的探索和实践。北京大学作为首批获得公共管理教育资格的著名高校,在公共管理教育领域进行了许多有益的探索,积累了丰富的经验。《新世纪的公共管理》这本书就是我系广大师生初步探索的结晶,希望有助于我国公共管理理论与实践的发展。

2001年6月10日
于北京大学

目 录

✓序言一·····	李景鹏(1)
✓序言二·····	王浦劬(4)

第一篇 学科发展与范式转换

✓公共管理研究中的若干问题·····	陈庆云(1)
✓公共行政与公共管理:概念辨析与学科界定·····	张庆东(15)
论政治学的学科特征与中国政治学研究 的范式转换 ·····	王振海(31)
政府研究范式 ·····	杨立华(54)

第二篇 公共管理与公共财政

论我国公共财政体制构建中的若干 重大问题与对策 ·····	黄恒学(69)
✓公共管理中的代理问题及其控制 ·····	杨 松(79)
当前我国公共领域的特征分析 ·····	刘 伟(92)
公共组织内部规则不确定性的负面效应分析·····	王庆锋(106)
✓新公共管理的理念、实践及其 对中国的借鉴·····	朱海江 孙广厦(124)
论城市公共物品的性质·····	涂晓芳(138)

第三篇 公共理性与民主政治

- 公共选择理论对传统公共行政模式的批判…………… 安卫华(148)
- 公共选择理论与交易政治
- 读詹姆斯·M·布坎南：
- 《自由、市场与国家》…………… 胡宁生(165)
- 两种政治：掠夺性政治和交易性政治…………… 沈友军(175)
- 公共理性：在文化多元中谋求政治一致
- 罗尔斯的公共理性观析论…………… 陈 伟(186)
- 从多数民主走向共识民主
- 英国新工党的宪政改革述评…………… 刘启云(204)
- 西方民主的困境
- 剖析 2000 年美国总统大选之怪现象 …… 刘灿灿(217)

第四篇 公共领导与人力资源开发

- MPA 教育与公共行政领导的成长…………… 朱立言(232)
- 浅论新世纪中国政治家的必备能力…………… 叶富春(242)
- 西方发达国家政府官僚控制模型分析及其启示
- 从“用手投票”到“用脚投票”的机制转换
- 模型分析…………… 王庆锋(251)
- 公务员竞争上岗制度的产生及其启示…………… 宋 斌(272)
- 团队精神塑造
- 知识经济时代人力资源开发新取向…………… 李若鹏(283)

第五篇 政府改革与政府发展

- 中国地方政府机构改革的历程与思路…………… 谢庆奎(292)
- 治道变革背景下的政府改革初探…………… 卢 莎(302)

政府机构改革的环境探析·····	祝乃娟(311)
论政府职能转变与中介组织发展·····	林挺进(321)
当代西方市场化行政改革述评·····	黄仁宗(336)
现代化理论及其发展前景·····	褚松燕(353)
直面挑战	
——全球化背景下政府管理的六大悖论·····	张 鑫(369)

第六篇 制度分析与公共政策

公共选择与制度分析:西著东译与本土化研究

——以 IAPP 为例·····	毛寿龙(387)
政策科学的理论困境与本土化问题·····	徐湘林(409)
试论现代政府的公共政策能力·····	曹誉曦(424)
政府采购与制度创新·····	王冬欣(435)

第七篇 基层治理与基层民主

基层政府治理变迁的制度分析

——以四川省遂宁市市中区步云乡乡长 直选为个案·····	唐 娟(448)
两种治理理论·····	曾勇明(464)
乡镇权力结构与功能分析·····	朱 宇(477)
农村选举与中国渐进改革·····	王振耀(491)
村民自治:中国政治体制改革的突破口·····	谭胜国(496)
行政学视角下的农民负担问题·····	谷 雪(506)
规范的居委会选举及其规范分析模式	
——关于北京市第四次居(家)委会换届选举 的调研报告·····	安卫华(524)
后记·····	(538)

Contents

Preface I	Li Jingpeng(1)
Preface II	Wang Puqu(4)

Chapter I Discipline Development & Paradigm Switching

Some Questions in the Research of Public

Management and Administration Chen Qingyun(1)

Public Administration and Public Management: concept
discriminating and discipline defining Zhang Qingdong(15)

Analysis of the Disciplinary Feature and Study

Paradigm Switching of Political science Wang Zhenhai(31)

The Paradigm of Government Study Yang Lihua(54)

Chapter II Public Management & Public Finance

On Some Major Problems And Solutions In The Course Of Market
- Oriented Reform And Public Fiscal System

Construction In China Huang Hengxue(69)

The Agent - Problem in the Public Management and

the Restraining Mechanism Yang Song(79)

An Analysis of Characteristics of Modern China's Public Fields ...

..... Liu Wei(92)

On the Negative Effects caused by Interior Regulations'

Uncertainty in Public Organizations	Wang Qingfeng(106)
The Concept and Practice of New Public Management & Benefits of China	Zhu Haijiang Sun Guangxia(124)
The Quality of Urban Public Goods	Tu Xiaofang(138)

Chapter III Public Ration & Democracy Politics

Criticism of Public Choice Theory to Traditional Model of Public Administration	An Weihua(148)
Public Choice Theory and Politics - as - Exchange	 Hu Ningsheng(165)
Two Kinds of Politics: Predatory Politics and Politics - as - Exchange	Shen Youjun(175)
Public Reason: Seeking Political Consensus Among Cultural Pluralism——Research on John Rawls'	
Idea of Public Reason	Chen Wei(186)
From Majority Democracy to Mutual Democracy	Liu Qiyun(204)
Morass of Occidental Democracy	Liu Cancan(217)

Chapter IV Public Leader & Human Resources

MPA and the Road of Public Leader	Zhu Liyan(232)
On the Necessary Abilities of Statesmen in the New Century China	Ye Fuchun(242)
The Models Analysis of Control Bureaucrats' in Developed Country and Its Revelation	Wang Qingfeng(251)
Analysis of Institution of the Civil Services	

Competition for Positions	Song Bin(272)
Fostering Team Spirit: new trends in human resource development at the era of knowledge economy	Li Ruopeng(283)

Chapter V Government Reform & Development

History and Route of Chinese

Local Government Reform	Xie Qingkui(292)
The preliminary Research into Government Reform in the Background of Governmance	Lu Sha(302)
The Research on the Environment of the Governmental Institution reform	Zhu Naijuan(311)
On the Transform of Government's Function & the Developing of the Third Sector	Lin Tingjin(321)
Review of Modern Western Market - Oriented Administration Reforms	Huang Renzong(336)
The Theory of Modernization and Its Prospect	Chu Songyan(353)
Facing the Challenges —— Six Dilemmas of the Chinese Government Administration under the background of Globalization	Zhang Xin(369)

Chapter VI Institutional Analysis & Public Policy

Public Choice and Institutional Analysis	Mao Shoulong(387)
Theoretical Research and Domestic Research of Policy Science	Xu Xianglin(409)

On public policy ability of modern government	··· Cao Yuxi(424)
Government Procurement and Institution Innovation	····· Wang Dongxin(435)

Chapter VII Local Governance & Primary Democracy

Institutional Analysis of the Transition of Local Governance	····· Tang Juan(448)
The Two Kinds of Governance Theory	····· Zeng Yongming(464)
Analysis of the Power Structure and Functions of Xiang - Zhen in China	····· ZhuYu(477)
Country Elections and Progressively Reform in China	····· Wang Zhenyao(491)
Rural Self - Governing: the Crevice of Political System Reform in China	····· Tan Shengguo(496)
An Administrative Research on the Chinese Peasantry's Burdens	····· Gu Xue(506)
The Normative Election of Residential Committee and A Normative Analytic Model	····· An Weihua(524)
Postscript	····· (538)