

中国现代科学全书 ● 管理学
CHINESE ENCYCLOPAEDIC SERIES OF MODERN SCIENCES ● SCIENCE OF MANAGEMENT

● 夏书章 著 现代
公共管理概论

AN INTRODUCTION TO MODERN
PUBLIC ADMINISTRATION

长 春 出 版 社

中国现代科学全书·管理学

现代公共管理概论

夏书章 著

长春出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代公共管理概论/夏书章著. - 长春: 长春出版社, 2000. 1

(中国现代科学全书·管理学)

ISBN 7-80604-857-X

I. 现… II. 夏… III. 公共秩序管理 IV. D035.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 56133 号

中国现代科学全书·管理学

现代公共管理概论

夏书章 著

出版·发行/长春出版社

经销/新华书店

印刷/北京经纬印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/11.75

字数/267 千字

印数/1-3,000 册

版本/2000 年 1 月北京第 1 版

2000 年 1 月北京第 1 次印刷

网址: <http://www.cesms.com.cn>

电话: 010-64851138

书号: ISBN 7-80604-857-X/C·17

定价: 22.00 元

出版声明/版权所有, 翻印必究。



作者简介

夏书章，江苏省高邮市人，1919年生。现为中山大学教授、博士生导师。曾任中山大学副校长、港澳研究所首任所长。中国政治学会副会长，全国行政学教研会首届理事长，全国高等教育自学考试指导委员会政治管理类专业委员会首届主任，联合国文官制度改革国际研讨会顾问等。所主编的《行政管理学》（中山大学出版社，1991年版）获优秀教材一等奖。公开发表论文约400篇，正式出版著作20余部。

中国现代科学全书总编辑委员会

名誉主编 胡 绳 钱伟长 吴阶平 周光召
许嘉璐 罗豪才 季羨林 王大珩
郑必坚

主 编 姜士林 郭德宏 刘 政 程湘清
卞晋平 王洛林 许智宏 白春礼
卢良恕 徐 诚 王洪峻 明立宇

(副主编和编辑委员名单容后公布)

管 理 学 编 辑 委 员 会

(主编、副主编和编辑委员名单容后公布)

导 言

——从我国研究生专业目录增设 “管理门类”学科说起

不久以前,我国研究生专业目录进行了修订。增设“管理门类”学科,是这次修订中的一大创举。“管理门类”共有五个一级学科,即管理科学与工程、工商管理、农林经济管理、公共管理、图书馆、情报与档案管理。本书的主要内容,便是关于“公共管理”这门学科的讨论。

应当指出,凡属引进学科,都有译名问题,“公共管理学”也不例外。过去长期以来,英文一直称它为Public Administration。较近年代,在英美学术界,亦有作Public Management的。而administration是个多义词,理解为行政、管理或行政管理均无不可。如Public Administration习惯上译为“行政学”或“公共行政学”,但Business Administration则译为“工商管理学”或“企业管理学”。

不能认为对Public Administration当时不译成“公共管理学”是出于随意性或偶然性。因为从学科的酝酿、形成直到今天,经历了一个发展过程。在早期阶段,自关于“政治与行政”的讨论开始,政府办事程序、行政效率、官场习气等方面同时受到企业界对管理的研究、改善的压力和挑战,使注意和加强行政的研究提上议事日程。因此,作为这门新兴学科发祥地的美国,最初和相继问世的著作,都集中或侧重研究政府的行政理论和实践,行政学也就成了政治学的分支——二级学科。换句话说,当时把公共管理仅局限于

研究政府组织与管理,译作“行政学”或“公共行政学”并无不当。

可是,如果说“行政学”或“公共行政学”还只是狭义的“公共管理学”的话,那么,其广义的一面应包括非政府的或社会的众多公共管理内容。学科发展的实践,正好证明了这一点。“行政学”或“公共行政学”逐渐有“行政管理学”或“公共行政管理学”的别称。尽管它们之间到底有没有区别还有不同的意见,但是其跨政治学和管理学两个领域和两者结不解之缘的趋势,则是不争的事实。列狭义的公共管理(行政管理)为广义的公共管理的分支——二级学科,也很自然。不过,若是研究政府行政管理,必须安排相应的政治学类课程是不言而喻的。

在汉语中,这是容易说得清或理得顺和摆得平的。然而要考虑到与国际接轨,用英文表述时,可不能简单处理。曾经向国外同行请教,一方面,他们在使用Administration和Management时常不很严肃认真;另一方面,在必须推敲时,却有前者层次较高,后者比较具体之说。国内也有人试图对此作出解释,如行政是高层次的管理,管理是低层次的行政之类。而在实际运用中,又不尽然。因而将一级学科的公共管理定为Public Management,二级学科的行政管理定为Public Administration,似乎尚待商榷。反之亦然,不妨从长计议。

事情涉及语言文化背景和习惯,有同词异译的,也有异词同译的。前者例如President,英文在许多地方通用,汉语则要分总统、大学校长、总裁、董事长等。后者例如College, School, Institute等,汉语则常一律叫做学院。说到Administration和Management,有用后者于书名和学院名的,但学位MBA、MPA中的A仍为前者。称“某某(总统姓氏)行政当局”是“XX Administration”,大学里的校部办公大楼唤作Administration Building等,都可以视为“约定俗成”。只要相互了解,最好各从其便。

话又说回来,我们所要讨论的,是作为一级学科的广义的公共

管理。它包括很多分支学科,有不同的业务和范围,以及各自的特点。但应予肯定的,是理论原则上的共性和在管理过程中有必须共同注意之点或共同要求。本来,“公”是同“私”相对而言的。事实上,有大公和小公,公中有“私”(局部和个人),私中也有“公”(共同事务和利益)。一般共识大致是小公服从大公、局部服从整体,国家宪法和法律保护社会团体、企业、事业组织等和公民的正当权益,但不允许以私害公、损公肥私等违反、破坏公共利益的行为。

前已述及,我们现在所讲的公共管理,主要是面向社会公众,关系到公众福利的事情。顺便说说,行政管理也有其广义的方面。汉语中的“政”并非总是指政府、政治、政务、政事、政纲、政令之类。财政、邮政等固然专业性已经很强,但仍属于政府工作。而过去人们常挂在口边的,如主持(医院的)院政、(学校的)校政、(工厂的)厂政等,则与院务、校务、厂务等意思相近或相同。其中就不分是公立的还是私立的,甚至家庭管理也叫家政。公司、企业里的行政副总裁、行政副总经理等职衔早已司空见惯。

无论是行政、管理,还是公共行政、公共管理,撇开名义、名词看实际、看实质,任何一个团体、单位、部门,从其筹划、建立、存在、发展,到日常运作,莫不包含大量必不可少的、大体相同或相似的工作项目,如决策、计划、组织、人事、领导、协调、监督、财务等等,有待进行或处理。也就是说,一架管理“机器”,有其设计、制造、组装、启动、操作、运转的“部件”和“枢纽”,还要负责排除“故障”、经常注意“检修”、加以“维护”或“保养”等。这类关系全局和全过程的事情,又往往是综合性的,需要统筹兼顾和有预见性,不能顾此失彼和鼠目寸光。

1982年,著者曾经在一篇拙文中指出:“‘行政’惯指国家立法、司法以外的政务。实际上,任何公共或集体的办事机构,都有

行政工作,连立法、司法部门本身也不例外。”^①1986年,袁宝华同志在全国第四次经理、厂长统一考试工作会议上讲话时说:“需要特别指出的是,经济部门的领导同志不仅要重视经济管理,还要重视行政管理。……厂长不仅要懂经济管理,还要懂行政管理,工作才会有高效率。”1991年,在谈到行政管理在一个国家或地区发展中的重要作用时,著者又一次提及:“行政管理有狭义和广义的区别。前者指政府部门的行政管理工作;后者则指非政府机构中的具有行政管理性质的工作。”^②1996年,人们在讨论企业的两个文明建设中强调:“起关键作用的是领导干部,特别是党政一把手。”^③其中所说的“党政一把手”中的“政”,显然是指企业本身或内部的行政领导。

可见,不同范畴和程度的行政管理(包括广义和狭义)具有公共管理性质,是肯定无疑的。在现代学科发展的进程中,学科之间互相交叉、渗透的趋势日益显著。在管理类内部的各学科之间,尤其如此。即以前述五大一级学科而论,它们的关系非常密切,存在“你中有我,我中有你”的现象。“井水”、“河水”确是有区别,然而勿忘都是水,不能把“井水不犯河水”绝对化。同样好有一比,不要“胡子眉毛一把抓”,也要记住“胡子”、“眉毛”同属“毛发类”。

基于以上所述情况,公共管理研究的内容,在横向即平行方面,与其他管理之间,或在纵向方面即直属分支学科之间,有或多或少的交叉、重复、雷同之处,将在所难免或无可避免。这比较突出地表现于管理的基本要素,或主要环节、职能及要求等。特别是在理论原则上,互相参考、借鉴,直到引用之处更多。例如对环境 and 形势、组织和编制、人事管理和人力资源的开发与利用、领导和指挥、决策、目标、计划、执行、财务管理、规章制度和遵纪守法、精

① 夏书章.把行政学的研究提上日程是时候了.人民日报,1982-01-29.

② 夏书章.香港行政管理.北京:光明日报出版社1991.2~3.

③ 袁宝华.企业一把手要“两手抓、两手硬”.光明日报,1996-12-29(1).

神文明和职业道德、信息和咨询、协调和公共关系、办公室管理和后勤服务、效率和效益、监督和控制、改革和创新等问题,在各类管理中都有不同程度和角度的普遍意义。

目 录

导言——从我国研究生专业目录增设“管理门类”学科说起	(1)
第一章 管理、公共管理的实践活动及其理论原则和基本要素	(1)
第一节 管理的演进、分类和各种管理之间的区别和联系	(1)
一、管理实践活动源远流长	(1)
二、管理实践活动的发展及其分类	(2)
三、各类管理实践活动的异同	(4)
第二节 公共管理的涵义及其在现代社会中的地位和作用	(6)
一、广义公共管理和狭义公共管理	(6)
二、广义公共管理在现代社会中的地位和作用	(8)
三、公共管理内部对“行政”的不同理解和应用	(10)
第三节 公共管理的理论原则和基本要素	(12)
一、现代管理学界的众多学派	(12)
二、现代公共管理的重要原则	(15)
三、现代公共管理的基本要素	(17)
第二章 现代公共管理的出发点或根本依据	(20)
第一节 环境和形势	(20)

一、现代公共管理的历史背景和现实针对性·····	(20)
二、对于环境和形势的全面综合具体分析·····	(23)
三、对环境和形势认识判断错误后果严重·····	(25)
第二节 认清环境和形势,才能实事求是和因势利导·····	(27)
一、对环境和形势的正确认识和分析需要有关信息·····	(27)
二、根据环境和形势作决策、定目标、拟定计划·····	(30)
三、环境与形势中的“大气候”与“小气候”及其相互关系·····	(32)
第三节 环境和形势的变化发展·····	(34)
一、对环境和形势的变化发展应有高度敏感性·····	(34)
二、适应变化发展及时进行调整、调节或调控·····	(36)
三、实行改革开放的政策是环境和形势变化发展的要求·····	(38)
第三章 现代公共管理的职能、组织机构和编制·····	(40)
第一节 现代公共管理职能的重要性、专业性和综合性·····	(40)
一、现代公共管理的基本任务和重要职能·····	(40)
二、现代公共管理职能的专业性和相对独立性·····	(42)
三、现代公共管理职能的综合性 and 法定权威性·····	(45)
第二节 现代公共管理的组织机构·····	(47)
一、设置组织机构的原则·····	(47)
二、设置组织机构的目的·····	(50)
三、组织机构必须精简·····	(52)
第三节 现代公共管理组织机构的编制·····	(55)
一、合理编制的目的·····	(55)
二、编制设计·····	(57)

三、管理幅度、层次和领导副职与编制的关系	(59)
第四章 人事管理与人力资源的开发和利用	(63)
第一节 组织机构的工作岗位和工作人员	(63)
一、现代公共管理中的人的因素	(63)
二、人员素质要求应力争位得其人和人适其位	(65)
三、人事管理中的绩效考核和各种有关的规章制度	(67)
第二节 人事管理的实质在于开发人力资源	(69)
一、人才优势是现代公共管理发展中的重大优势	(70)
二、应重视培养、发现、罗致、选拔、挖掘人才	(70)
三、必须善于调动、发挥、保护各种人才的积极性	(72)
第三节 加强和改进培训工作	(73)
一、加强培训工作是当前时代潮流和世界潮流	(73)
二、进行培训的方式方法重在实效	(75)
三、如何做好培训工作需要认真研究	(77)
第五章 现代公共管理对于各级领导者的基本要求	(80)
第一节 领导工作关系全局和全过程	(80)
一、领导科学的兴起表明领导问题受到普遍重视	(80)
二、培训领导者是改进管理的有效方法	(82)
三、现代公共管理对领导者的要求	(84)
第二节 领导者的权威、素质和修养以及领导方法	(86)
一、领导者的权力和威信	(87)
二、领导者的素质和修养	(89)
三、“领导有方”即领导得法或有领导艺术	(91)
第三节 授权得当是现代公共管理中的重要领导方法之一	(93)

一、适当授权的必要性·····	(93)
二、授权前后的一些具体要求·····	(95)
三、妨碍正常授权的因素·····	(97)
第六章 现代公共管理中的决策·····	(100)
第一节 决策科学化、民主化的重要性和必要条件·····	(100)
一、决策理论方法必须科学化、民主化·····	(100)
二、决策科学化要求在决策过程中真正运用决策科学·····	(102)
三、决策民主化首先在于发挥集体智慧的作用·····	(104)
第二节 科学预测是公共管理决策的重要因素·····	(106)
一、决策科学化必须进行科学预测·····	(106)
二、预测的方式、方法及若干有关事项和问题·····	(108)
三、科学预测是决策能力的重要组成部分·····	(110)
第三节 决策是谋略智慧在管理过程中的具体运用·····	(112)
一、决策水平体现谋略智慧的运用和发挥·····	(112)
二、谋略与方法有联系也有区别·····	(114)
三、不同情况下的谋略·····	(116)
第七章 现代公共管理目标和目标管理·····	(119)
第一节 必须首先确立管理目标才能实行目标管理·····	(119)
一、没有目标就没有管理的原则和方向·····	(119)
二、管理工作需要目标明确·····	(121)
三、确立目标必须严肃认真和高瞻远瞩·····	(123)
第二节 管理目标修订、转移或放弃·····	(125)
一、长远和根本目标的修订·····	(125)
二、不符合总目标要求的分支目标应立即修订·····	(127)
三、目标的修订应具有充分理由·····	(129)

第三节 实行目标管理必须贯彻始终和坚持严格要求	(131)
一、必须以共同目标统率管理工作的全局和全过程	(131)
二、实行目标管理需要及时、准确、充分的信息反馈	(133)
三、健全的体制和高素质的工作队伍是实行目标管理的重要条件	(135)
第八章 工作计划	(138)
第一节 达到既定管理目标需要有行动计划	(138)
一、目标不可能自发地实现	(138)
二、评价工作计划的标准	(140)
三、计划评审法原则	(142)
第二节 达标行动计划必须切实可行和具有可操作性	(144)
一、计划绝对不可成为形式主义	(144)
二、计划的可行性应予严格论证	(146)
三、各种具体计划之间的联系	(148)
第三节 工作计划的权威性、严肃性和灵活性	(150)
一、工作计划的权威性、严肃性	(150)
二、不按照计划行事的危害性	(152)
三、工作计划应有灵活性	(154)
第九章 决策、目标、计划确定以后关键在于执行	(156)
第一节 有效执行是现代公共管理的主要和根本职责	(156)
一、公共管理的实际效果必须通过执行来检验	(156)

二、执行的自觉性	(158)
三、执行人员的素质	(160)
第二节 养成崇尚实干、巧干精神	(161)
一、理想的实现和事业的成功需要实干和巧干	(162)
二、现代公共管理工作要求全面和全过程密切 配合	(164)
三、不让一个工作环节影响整体质量和进度	(165)
第三节 执行过程中的偏差、失误、应急、总结和责任 ..	(167)
一、执行过程中发生偏差或失误应当找出真正 原因	(168)
二、对于执行中的突发事件必须有应急和应变 能力	(170)
三、总结工作应得到经验教训和明确责任	(172)
第十章 经费开支和财务管理	(174)
第一节 经费问题是现代公共管理的重要制约因素	(174)
一、现代公共管理中的管理费用和建设、维持 费用	(174)
二、必须掌握和运用好财权	(176)
三、“人头费”和“事业费”的关系及其正常比例	(178)
第二节 财务计划或预算的编制应以工作计划为 依据	(180)
一、财务计划与预算编制的量化	(180)
二、财务计划或预算的编制及其审批工作的改革 ..	(182)
三、财务计划或预算应当适当留有余地	(184)
第三节 提倡勤俭节约、精打细算,反对贪污、浪费等 不正之风	(186)
一、开源节流要依法、合法和有原则	(186)

二、经费充裕仍须节约反贪	(188)
三、健全制度和加强法纪、努力争取做到 弊绝风清	(190)
第十一章 建立健全规章制度是现代公共管理的要务	(192)
第一节 现代公共管理更加重视规章制度的主要原因	(192)
一、“不依规矩不成方圆”的现实意义	(192)
二、现代公共管理必须依法行事和按规章制度 管理	(194)
三、保障公共管理的稳定有序	(196)
第二节 没有严格的规章制度无法实行目标管理	(197)
一、实行目标管理需要步调一致	(198)
二、遵守规章制度实现共同目标	(199)
三、根据规章制度判断是非、正误、功过	(201)
第三节 没有严格的规章制度无法实行质量管理	(203)
一、国际竞争是质量的竞争	(203)
二、规章制度对保证质量的作用	(205)
三、严格执行规章制度才能奖惩有据	(206)
第十二章 现代公共管理中的精神文明建设和职业道德	(209)
第一节 现代公共管理必须高度重视精神文明建设	(209)
一、现代公共管理人员的精神状态、精神面貌与 公众印象	(209)
二、公共管理中的精神文明应与时代相适应	(211)
三、精神文明程度对公共管理水平的影响	(213)
第二节 现代公共管理从业人员应当讲究职业道德	(215)