



公共管理系列教材

公共管理学概论

向 涛 马金城 著



中国商业出版社

公共管理系列教材

公共管理学概论

向 涛 马金城 著

中国商业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理学概论/向涛 马金城著.

—北京: 中国商业出版社, 2001.7

ISBN 7-5044-4291-7

I. 公… II. ①向… ②马… III. 公共管理—概论—高等学校—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 051798 号

责任编辑: 王志强

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

中国石油报社印刷厂印刷

★

850×1168 毫米 32 开 14.25 印张 321 千字

2001 年 7 月第 1 版 2002 年 10 月第 2 次印刷

定价: 20.00 元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

总 序

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和国民经济建设的日益发展,公共管理体制改革已被摆上了重要的议事日程。有识之士清醒地意识到,我国公共管理体制的落后是制约我国现代化进程的重要因素。因此,建立适应市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系,培养高素质、专业化公共管理队伍也就成为燃眉之急。

在我国,公共管理是一个新专业。许多大学为适应社会发展对于专业化公共管理人才的需要,设置了公共管理专业,致力于培养政府及其他社会组织的高级管理人才。前不久,经国家教育委员会批准,开始在清华大学等高校试点培养 MPA(公共管理硕士)。事实上,由于“管理主义”的发展,公共管理硕士(MPA)教育在西方如火如荼。尤其是 MPA 教育已有几十年的历史,早已成为培养公共管理专业人才的最重要途径。在国际上,MPA 包括公共管理硕士(Master of Public Administration)、公共事务硕士(Master of Public Affairs)和公共政策硕士(Master of Public Policy),取得这样的硕士学位,等于是进入公共管理领域的一个“准入证”以及获得事业成功的基本条件。目前,公共管理硕士学位、工商管理硕士学位及法律硕士学位在一些发达国家被视为文科高层次职业研究生教育的三大支柱。所有的迹象表明,公共管理领域将是 21 世纪我国社会各方面关注的一个热点。这套《公共管理系列教材》正是在这样的背景下推出的。

目前,在国内虽然已有公共管理方面的教材出版问市,但是,鲜有将现代管理学和经济学理论结合起来并运用通俗的语言,面向广大读者全面、系统、详细地阐述公共管理的主要组成部分及其

运行规律的书籍,本系列教材试图填补这个领域的空白。就这套系列教材的特色来说,主要有三:(1)前瞻性。力求对国内外公共管理学界的最新成果给予足够的关注,尽量把公共管理中最前沿的研究成果有机地融入各本书之中。既保留国外公共管理学精华,又具有“本土化”特点,内容较为系统、新颖、通俗和规范。(2)融合性。力求突破一些同类书籍单纯从政治学角度研究公共管理的狭隘视角,而将政治学与社会学、经济学与管理学理论融为一炉。尽可能体现经济类院校的专业特色。(3)适用性。力求除了对一般性的公共管理理论进行阐述分析外,最大限度地与中国国情结合起来,以指导中国公共管理体制改革和公共事业的发展。

本系列教材的选题力求涵盖公共管理的主要领域,不同题材之间既有一定的联系和呼应,又相对独立。本系列教材为高等财经类院校公共管理专业本科(专科)的必用教材,也可做为MPA各专业的参考教材和中等专业学校相关专业的选修教材,还可供任何具有高中以上文化程度的读者,特别是各级政府部门公务员、研究人员,以及各行各业对公共管理有兴趣的人士阅读。

公共管理系列教材编写组

2001年7月15日

前 言

公共管理学是一门综合地运用各种科学和方法研究公共管理组织和公共管理过程及其规律性的科学。目标是促使公共组织尤其是政府组织更有效地提供公共物品和公共服务，即追求有效增进与公平分配社会公共利益的调控活动。

公共管理学是管理学门类中的一级学科，是现代社会极为需要的管理学。它的建立，也是健全我国学科体系具有开拓性的工作。

公共管理学的发展可以上溯近百年的历史，它是在公共行政学的基础上发展起来的，是公共行政学进一步扩展的结果，是在与当代政治学、经济学、政策分析和组织与管理理论的进一步交叉融合的基础上形成和发展起来的。但公共管理学又不同于公共行政学。公共行政学主要研究政府机构和行政人员的管理与调度问题，包括行政制度、行政立法、行政体系的模式、范例与运行机制，侧重研究行政系统（包括政府部门体系）的有序运行与控制；公共管理学与此不同，它更主要的是研究有序化后的公共管理机构如何通过开展有效活动去管理公共事务，在公共管理机构产生后如何有效地发挥公共管理职能，公共行政部门的功能发挥构成公共管理核心内容。尽管政府行政机关仍是研究的核心主体，但公共管理学不仅明确地将其他国家机关（立法、司法机关等）当作研究对象，而且也把其他非赢利公共组织的管理活动纳入自己的研究范围之内。

公共管理学更多地从经济学的途径来研究公共管理或政府管理问题。公共管理学提供了一种当代公共管理的模式。它在处理公共管理实践尤其是政府与市场、政府与企业、政府与社会的关系时提供了一整套不同于传统行政学的新思路。

我们正是遵循这样的指导思想和思路编写这本《公共管理学概论》。

实践之树是常青的。在由计划经济体制向市场经济体制过渡时期的我国政府公共管理遇到了许多重大而复杂的问题与挑战,我国的改革开放、市场经济和现代化建设能否顺利健康向前发展,所取决的重要因素之一就是政府公共管理水平的高低。因此,作为以政府管理为主要研究领域的公共管理学,必须面向实际,研究并解决现实管理过程中出现的问题。而公共管理实践的发展也需要公共管理理论的指导。

本书作为教材,是为适应概论或导论性质的课程需要而编写的,因而着重于介绍有关的基础理论知识和本学科的基本内容;对于部门管理部分,我们重点撰写了非营利组织管理、立法行政与司法行政、社会保障管理、资源与环境管理等内容,其余部分的内容,由于《公共事业管理》一书重点阐述,为避免重复而未纳入。

本书由东北财经大学公共管理系、法律系,大连理工大学人文社科学院有关教师集体完成。由向涛列出提纲,向涛、马金城负责修改、统稿和定稿工作。各章撰写具体分工是:第1、2、3章:马金城;第4章:徐雪梅;第5章:刘丽霞;第6章:赵建国;第7章:马金城;第8章:王子政;第9章:赵建国、苗莉;第10章:苗莉;第11章:于亚南;第12章:蔡小慎;第13章:向涛。

本书是在东北财经大学公共管理系的领导下进行的,书稿得到中国商业出版社的大力支持。

责任编辑付出了辛勤劳动;在写作过程中,我们参阅并借鉴了国内外专家学者的研究成果,参阅的文献列于书后。在此一并致谢!由于公共管理的研究刚刚起步,特别是作者学识有限,加上时间仓促,不足之处在所难免,诚望专家、读者不吝赐教!

向 涛

2001.5.16

目 录

前 言	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 公共管理概述	(1)
第二节 公共管理学的研究内容	(9)
第三节 公共管理与市场经济秩序	(16)
第四节 公共管理学的研究方法	(23)
第二章 公共组织	(26)
第一节 公共组织概述	(26)
第二节 公共组织的结构与体制	(33)
第三节 行政组织体制改革	(42)
第三章 公共管理职能	(59)
第一节 公共管理职能体系与特性	(59)
第二节 公共管理职能的历史演变	(71)
第三节 政府职能与市场功能协调	(85)
第四章 公共部门人力资源管理	(99)
第一节 公共部门人力资源管理的性质与任务	(99)
第二节 公共部门人力资源管理与政府生产力	(106)
第三节 国家公务员管理	(110)
第四节 开发与配置整体性人力资源	(123)
第五章 公共决策与政策分析	(132)
第一节 公共决策的理论基础	(132)
第二节 公共决策系统运行及其优化	(140)
第三节 公共政策与政策分析	(151)
第六章 公共物品管理	(175)
第一节 公共物品的特性	(175)
第二节 公共物品供给	(177)

第三节	公共预算管理	(199)
第七章	非营利组织管理	(212)
第一节	非营利组织概述	(212)
第二节	非营利组织的运营管理	(219)
第三节	非营利组织的发展趋势与发展中的问题	(232)
第八章	立法行政和司法行政	(243)
第一节	立法行政和司法行政概述	(244)
第二节	立法行政的基本内容及特点	(251)
第三节	司法行政的基本内容和特点	(260)
第四节	与西方相关制度的比较及思考	(267)
第九章	社会保障管理	(278)
第一节	社会保障制度概况	(278)
第二节	社会保障管理的内容	(289)
第三节	社会保障管理体制	(297)
第四节	社会保障管理的经验总结	(301)
第五节	中国社会保障管理体制变革	(306)
第十章	资源与环境管理	(313)
第一节	自然资源与经济发展	(313)
第二节	我国资源开发、利用与管理 存在的主要问题	(317)
第三节	加强资源管理的对策	(324)
第四节	环境管理的内容和基本职能	(332)
第五节	环境管理制度	(341)
第十一章	公共管理方法与技术	(347)
第一节	公共管理的基本方法	(347)
第二节	目标管理方法	(351)
第三节	网络计划技术	(355)
第四节	社会调查研究方法	(361)
第五节	决策方法与技术	(365)

第六节	政府上网·····	(370)
第十二章	公共管理监控·····	(374)
第一节	公共权力与责任·····	(374)
第二节	公共管理监督·····	(381)
第三节	公共管理控制·····	(394)
第四节	健全我国公共管理监控体系·····	(404)
第十三章	公共管理发展趋势·····	(410)
第一节	新公共管理：政府变迁新时代的开始·····	(410)
第二节	新公共管理的社会背景和理论渊源·····	(417)
第三节	新公共管理的模式·····	(428)
第四节	新公共管理的借鉴作用·····	(434)

第一章 绪 论

公共管理学是一门综合地运用各种科学知识和方法来研究公共管理组织和公共管理过程及其规律性的学科。作为当代管理科学的一个重要组成部分，公共管理学是当代科学技术尤其是社会科学综合交叉的产物，它是一个综合性的研究领域。在我国，公共管理学的研究还是一门新兴的学科，随着政治经济体制的深化改革，学习、研究和运用公共管理学有着重要的现实意义。

第一节 公共管理概述

一、公共管理的含义

公共管理由“公共”和“管理”两词组成。对于公共管理的认识，人们通常习惯于与“私人管理”对照起来考察。结合中外学者的观点，我们认为，准确把握公共管理的含义应从管理主体、管理客体和管理内容的角度加以分析和认识：

1. 管理主体。公共管理的主体是指公共管理活动的参与者，也就是公共管理活动中享有管理权利和承担管理义务的当事人。私人管理活动的当事人比较简单，就是私人本身，当然，私人并不单纯指自然人，它还包括任何以营利为目的设立的经营单位。与私人管理相对照，公共管理的当事人必然具有“公共”性质，它是管理社会公共事物的当事人。对于公共管理主体范围的认识，因对公共管理的范围认识的不同而有所不同。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，当然，这里的政府不仅包括了立法、行政、司法等国家机构的广义政府，而

且还涉及执政党的机构。^①；广义的认识是，公共管理是对一切社会公共事物的管理，因此，管理主体是一切服务社会公共利益的组织，它包括政府和其他非营利组织。这里政府是上述狭义公共管理中所指的政府，非营利组织是不以营利为目的，从事社会公共服务的社会组织。比照这两种认识，我们认为，政府管理与公共管理是两个不同的概念，不能将公共管理的主体简单的局限为政府。任何一个社会都存在着大量的公共事务管理活动，这些活动从宏观到微观，都直接涉及社会民众的切身利益。在阶级社会中，政府确实是这些管理活动的核心主体，但谁都无法否认，现代社会中的公共管理活动，除政府之外还有许多其他公共组织参与其中。经济增长与社会发展都需要公共管理，但这绝不可能由政府对社会的管理所包办。因此，对公共管理的主体应从广义方面加以界定，即，公共管理的主体是政府部门及其他从事社会公共事务的非营利组织。

2. 管理客体。公共管理的客体是指公共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。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。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。

3. 管理内容。公共管理的内容是指公共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人的权利和义务，也包括被管理人的权利和义务。从管理人的角度来看，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

^① 参见张良：《公共管理学导论》，49页，上海三联书店，1998。

主要包括执行的义务，服务的义务，保护合法、查处违法的义务。从被管理人角度来看，权利主要包括依法行为的权利，监督管理人的权利，申诉、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。总之，公共管理的内容如果从法律关系角度考察，它就是各方权利和义务关系的总和。研究公共管理的内容，就是研究公共管理活动的具体行为规则，提高公共管理的效能。

以上三个角度是考察公共管理活动的关键所在，把这三个角度结合起来给公共管理下个定义，我们认为，公共管理就是管理机关依法对社会公共事物进行管理，以保障和增进社会公共利益公平分配的职能活动。准确把握这一定义的含义应注意这样几点：首先，公共管理活动是“公共人”的行为，这一活动的主体是不以营利为目的的机构，它包括国家机关和非营利组织，而国家机关是核心主体，因此，本书对于公共管理的研究也主要是围绕政府的行政管理活动展开。需要注意的是，作为公共管理的国家行政机关并不是国家的最高权力机关，而是与立法、司法部门相对而言的行政执行部门或最高国家权力的执行机关，它对执行宪法和各种法律负有责任，在宪法和法律规定的范围内进行管理是各国行政组织的一种普遍特点。其次，公共管理的客体具有鲜明的“公共”性。因此，必须界定哪些是公共事物。社会公共事务是一种范围极其广泛的概念。一般来说，国家行政事务都是社会公共事务。国家行政事务涉及国家立法部门授权国家行政部门管理的所有与国家利益和社会整体利益有关的事务和活动，包括经济、财政、教育、科学、文化、卫生、体育、外事、邮政、交通运输、民族事务、国防建设等各个方面，它是社会公共事务最主要的组成部分。除国家外，有许多地方性的、社会局部的公共事务也属于社会公共事务的范围，需要由国家行政组织直接管理或指导地方行政组织进行管理。但是，并不是所有的社会公共事务都是国家行政事务，有些事物，如基金会、慈善事业虽然也要纳入公共管

理的范畴，但并不属于政府行政事务。再次，公共管理是管理主体在行使公共事物管理权力时所体现的权利和义务，这一权利和义务行使的前提是合法，这一权利和义务的行使的边界是“公共事物”，这一权利和义务行使的原则是规范和效率。

二、公共管理与私人管理的区别

公共管理与私人管理（或商业管理）是相对应的，在探讨公共管理时，大多数学者都会将二者比较起来考察。事实上，商业管理与公共管理在所有其他不重要的方面上是相似的，如所有组织的管理都包含了合作团体的活动，而且所有的大组织（不论是政府部门、大学、医院、工会，还是工厂、商业企业）都必须履行一般的管理职能，如计划、组织、人事、预算等。但是，公共管理在许多重要的方面上是与私人管理存在着差别的。按照西方学者的概括，这些差别主要表现在以下几方面：^①

1. 公共管理与私人管理的目的不同。公共管理是为公众服务，追求公共利益，而私人管理以营利为目的。公共管理服务导向来自于选择一种需求，即行政人员要帮助由选举产生的政治家反映公众对政府服务所提出的愿望与要求；私人管理以利润为导向，是因为私人部门或组织最终要依靠获利而生存。

2. 公共管理与私人管理相比其效率意识不强。由于政府部门的资金大部分来自于财政拨款，政府官员不必为利润担忧，他们并没有太多的削减开支和有效运作的诱因；而商业组织以有效的运作为动机，它们必须在市场中靠竞争获得生存与发展的机会。政府提供的是公共物品，而商业组织提供的是私人物品。而正是公共物品这个特征，使得政府活动难以达到高效率。

3. 公共管理与私人管理相比其更强调责任。在私人组织中权威和责任的划分是比较清楚的，而在政府中，由于其运作的规模

^① 参见陈振明：《公共管理学》，34～35页，中国人民大学出版社，1999。

的复杂性，对政府机构加以政治控制的要求，对一致性和协调性的寻求等一类因素，导致了责任机制的扩散，并因此加深并复杂化了公共决策的过程，使其责任更强。

4. 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。一般而言，政府工作人员的雇佣与解雇都很难。

5. 公共管理与私人管理相比，具有明显的政治性或公共性。公共管理包括广泛而复杂的政府活动，而且公共管理的运作是在政治环境中进行的，它具有明显的政治性或公共性。

6. 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体利益边界不同。是否以营利为目的是区别“公共管理”和“私人管理”的重要标志。然而社会中确实有这样一类组织，包括相当多的非正式组织，它们的存在与发展的目的不像企业那样是为了追求利润的最大化，组织成员的共同利益是维系他们合作的基础。但这样的组织不是公共管理要研究的公共组织，这些组织仍然属于带有“私域”特征的“利益共同体”，它们的“共同利益”边界与公共组织为谋求具有社会共享性利益的边界不同，共同利益并不等于公共利益，从这一点上看，公共组织的公共管理区别于这些组织的私域形式管理。

三、公共管理模式的基本特征

公共管理模式是公共管理的基本行为方式，它包括管理组织体制、管理思想、管理手段等内容。现代公共管理是从传统行政管理基础上发展起来的，但它又区别于传统的行政管理。早期的行政管理强调的是政府的行政部门及其工作人员的基本技能，现代的公共管理不仅强调基本技能，还强调效率。对于现代公共管理模式的基本特征，北京大学陈庆云教授在其论文《公共管理研究中的若干问题》中做了如下归纳：^①

^① 参见陈庆云：《公共管理研究中的若干问题》，中国人民大学学报，2001。

1. 公共利益与私人利益相统一，重在公共利益上。社会的稳定与发展必须以社会“公共利益”与不同组织的“共同利益”的存在去促进并带动私人利益的发展。

2. 政府组织与其他公共组织相统一，重在政府组织上。政府是公共管理活动的核心主体，但它们不是惟一的主体，相反，西方新公共管理运动的实践已经证明，政府承担的不少公共管理职能及具体内容由非政府的公共组织来完成，这不仅是可能的，而且是可行的，后者不一定比前者差。一般地说，宏观方面的管理职能或全局性的关键事项，更多地应由政府来承担，特别是如国防、外交、重大法律、法规与政策的制定，只能由政府来完成。从微观方面的管理来看，政府可以承担一部分，更多地应该交给社会的其他公共事务管理部门来做。愈是接近基层方面的公共事务，愈有可能让相关的非政府部门来完成。

3. 社会问题管理与资源管理相统一，重在问题解决上。公共管理更多地是要解决社会问题，即由于社会多数成员所期望的现象与实际现象产生了偏差而提出来的社会问题。这些偏差所包含的内容是多方面的，既有要素及其配置的有效性问题，也有利益分配的公平性问题。我们不否认资源管理在公共管理中的重要性，因为管理过程中若资源配置不当，就不能实现公共管理要解决社会问题之目的。然而社会问题管理比资源管理所包含的内容更丰富、更复杂。

4. 结果管理与过程管理相统一，重在结果管理上。在公共管理活动中，对社会问题管理实际上包含三项内容：一是问题提出中的管理；二是问题解决的过程管理；三是问题解决的结果管理。资源管理更多地是关注前两项内容，很少讨论第三项内容。传统管理理论总是先设定一个目标，然后围绕如何实现这个目标去协调资源管理，关注管理过程。这种只关注如何有效地实现目标的过程，而不考虑目标确定的合理性以及实际分配的公平性管理，一直受到很多学者的抨击。过程管理更多地强调效率，而结果管理

更多地突出公平。

5. 管理所追求的公平与效率相统一，重在公平上。效率与公平是公共管理的两大基本目标。效率与增进公共利益有关，公平与分配公共利益有关。在政府与市场的关系上，市场机制主要解决效率问题，政府的政策机制主要解决公平问题。公共管理的主体主要解决公平问题，而市场机制主要解决效率问题。

6. 公共组织的外部管理与内部管理相统一，重在外部管理上。公共管理更多地是要解决社会公共问题，所以，强调公共利益，重在结果管理，突出公平等等，实质上都是围绕公共组织对外实施管理展开的。在政府管理研究中，围绕着提高“行政效率”，不少人把注意力常常放在政府内部管理上，当然，加强政府自身管理是必要的。但这种活动的最终归宿还是体现于外部的管理，即对社会公共事务的管理。不论是政府，还是其他社会公共组织，都要把对外管理的质量作为衡量其绩效的最终标准。

7. 服务管理与管制管理相统一，重在服务上。社会中大量存在的问题主要有两类：一类是管制性问题，另一类是服务性问题。为了维护政治统治，作为统治阶级工具的政府，凭借着强制性的公共权力，一直在社会管理中承担着“统治型”角色，但是，政府的管理并不是政府对社会民众的管制。相反，这种管理同时也是一种服务，这是公共管理发展中最重要特征。

8. 管理制度与技术相统一，重在制度创新上。管理活动所运用的技术与方法主要是针对效率问题的，而制度变革与制度建设既要解决效率问题，又要处理公平问题。正是在这个意义上，制度创新在公共管理活动中具有特殊意义。

结合国内外学者对公共管理模式的有关论述，我们认为，陈庆云教授对公共管理模式特征的归纳比较全面、系统地反映了现代公共管理的基本特征。

四、公共管理与公共行政的关系

公共管理(public management)是在公共行政(public admin-