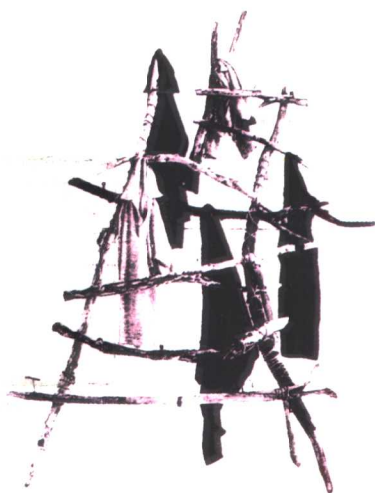


■ 公共管理学系列丛书

陈荣富/著

GONGGONGGUANLIXUE
QIANYAN
WENTIYANJIU
GONGGONGGUANLIXUE
QIANYAN
WENTIYANJIU

公共管理学 前沿问题研究



黑龙江人民出版社



公共管理学

GONGGONGGUANLIXUE
QIANYAN
WENTIYANJIU

GONGGONGGUANLIXUE
QIANYAN
WENTIYANJIU

前沿问题研究



黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据
公共管理学前沿问题研究/陈荣富著. —哈尔滨:黑
龙江人民出版社, 2002. 12
(公共管理学系列丛书/陈荣富主编)
ISBN 7-207-05771-7

I. 公... II. 陈... III. 公共管理—研究
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 099578 号

责任编辑:安春杰 朱佳新
封面设计:李 梅

公共管理学前沿问题研究

Gonggong Guanlixue Qianyan Wenti Yanjiu

陈荣富 著

出 版 者	黑龙江人民出版社
通讯地址	哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼
邮 编	150008
网 址	www.longpress.com E-mail hljmcbs@yeah.net
印 刷	哈尔滨地图出版社印刷厂
开 本	850 × 1168 毫米 1/32
印 张	11.25·插页 2
字 数	260 000
印 数	1 - 3 000
版 次	2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 7-207-05771-7/G·1303

定价:26.00 元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

《公共管理学系列丛书》总序

陈荣富

为了适应我国公共管理现代化、法制化、科学化和专业化的需要,1998 年国家教育部修订并公布了新的本科专业目录,其中管理类新增了“公共管理”一级学科,下设四个二级学科(专业):行政管理、公共事业管理、劳动和社会保障、土地资源管理。1999 年 5 月,国务院学位委员会第十七次会议通过《公共管理硕士 MPA 专业学位方案》(MPA 即 Master of Public Administration 的缩写),并从 2000 年起在我国开展公共管理硕士(MPA)专业学位试点工作,国家人事部已将公共管理硕士教育列入公务员培训“十五”规划。2001 年 10 月首次招生的 MPA 联考在全国各地同时举行。

普通高校本科专业目录“公共管理”一级学科的设立以及公共管理硕士的设立使公共管理成为同工商管理并驾齐驱的新热点。全国许多高校纷纷开办属于公共管理学科的本科专业,例如行政管理专业、公共事业管理专业等,并组建了公共管理学院。公共管理硕士的报考也出现了十分踊跃的情景。公共管理教育在我国已经受到政府部门、高校和社会的普遍重视,展现了良好的发展前景。

公共管理作为一门学科,诞生于 20 世纪初的西方国家,它已经走过了从公共行政学到新公共管理学的百年历程。西方公共行政学渊源于政治学、法学和企业管理学,其思想基础是由伍德罗·

威尔逊和马克斯·韦伯等人所奠定的。1887年威尔逊发表的《行政(学)之研究》一文,被视为公共行政学产生和发展的开端。这篇文章论述了公共行政学的对象、性质、方法以及发展方向等问题,成为该学科的纲领性文献。1911年马克斯·韦伯所写的《论官僚制或科层制》(即《建立在文官制度基础上的政府体制》)的论文对政府体制模式的建构以及公共行政学的研究焦点产生了重大影响。公共行政学的形成还受到20世纪初企业管理的重要影响,特别是泰勒的科学管理原理被成功地运用于公共部门,法约尔等人的管理职能和管理原则的思想也在公共部门得到利用和发挥。于是,到了20世纪二三十年代,在美国政府改革以及科学管理运动和政治学中的新学科方向的推动下,为适应工业社会政府管理的需要,公共行政学作为一门独立的学科正式产生,其典型标志是1926年同时出版的两本教科书:怀特的《行政学研究导论》和威洛比的《公共行政学原理》。公共行政学产生以后其理论体系和研究内容虽然随着时代、经济、技术、科学的发展不断变化,但其基本范式却没有改变,传统公共行政学的支配地位一直持续到20世纪60年代末70年代初。

公共行政学产生几十年来的实践证明,它是适应工业社会的公共行政模式,它使政府在过去数十年中得以有效地运行。在20世纪70年代以前,人们对政府解决社会问题的能力普遍持乐观态度。

但是,随着西方发达国家开始进入后工业社会和信息时代,以韦伯官僚制为主要特征的传统行政模式固有的弊端日益显现,难以适应新时代公共管理的需要。于是从20世纪80年代开始,西方发达国家普遍兴起了新公共管理运动,并很快波及全世界。这场被称之为“再造政府”、“重塑政府”的新公共管理运动以经济学、公共选择理论、私营部门管理和新公共管理主义为理论基础,其核心思想

是主张运用市场手段和企业管理的方法来改造政府,用一种以市场为基础的模式来取代官僚制模式。其主要思想可以概括为:(1)政府的管理职能应是掌舵而不是划桨;(2)政府应当借鉴和采用私营部门成功的管理手段和经验;(3)政府应运用市场方法管理公共事务,在公共管理中引入竞争机制;(4)政府管理应扩大民主和参与,广泛采用授权或分权方式进行管理;(5)政府服务应以市场或顾客为导向,重视提供服务的效率、绩效和质量;(6)公务员在政治上不必保持中立。新公共管理反映了当代西方公共管理实践的发展趋势,体现了公共管理研究的新成就。新公共管理范式的出现预示着人类社会管理模式的一次重大变革。

近几年来,我国许多学者十分关注西方新公共管理运动,翻译了大量有关的著作,写了许多评析文章,研究西方新公共管理对我国行政改革的借鉴意义,探讨我国公共管理学科的建设问题。

但是,公共管理学作为一门独立的学科,即使在西方也尚未成熟,至今尚无被多数学者认可的范本。在我国,公共管理的教学和研究刚刚起步,开展公共管理的学科建设,建设有中国特色的公共管理学,还受到诸多条件的限制,还需要从许多最基本的工作做起,包括公共管理的学科定位、公共管理的理论定位、以及研究我国公共管理的外部环境(含社会环境、政治环境、文化环境、国际环境)和研究目的等。

江泽民同志在党的十六大报告中指出:要深化行政管理体制改革,进一步转变政府职能,改进管理方式,推行电子政务,提高行政效率,降低行政成本,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。这既是我国行政管理体制改革的目标,也给公共管理教育提出了更高的要求。公共管理教育必须适应行政管理体制改革的需要,为政府部门及非政府公共组织培养掌握现代管理科学、经济学、社会科学等现代科学的基本理论和基本知

识,具有适应电子政务、办公自动化、应用管理信息系统所必须的知识和技能,熟悉我国有关的法律、法规、方针政策,具备公共管理的基本能力的全面发展的高级专门人才。公共管理本科专业和硕士教育在中国还是新生事物,还缺乏经验。虽然有历时七十多年的西方公共管理教育经验可供借鉴,但由于国情的差异和公共管理鲜明的政治属性,使我国的公共管理教育无论在课程的设置上还是在教学内容上都应有自己的特色,我们需要在消化吸收国外公共管理教育经验的基础上办好有中国特色的高水平的公共管理教育。

首先,要对 20 世纪 80 年代我国形成的行政学体系进行改造。形成于 20 世纪 80 年初的我国行政学体系,对于中国行政学的恢复和发展,对于推动中国行政体制改革发挥了巨大的作用。但由于时代的局限,它不可避免地存在许多缺陷。随着我国市场经济体制的完善,政府职能转变的逐步到位,行政审批制度改革的深入和依法行政的真正实施以及第三部门的发展,原先的行政学已经在许多方面不能适应公共管理的需要,必须与时俱进,进行改造,对传统的行政学体系加以反思,有所批判,有所扬弃,有所继承,有所创新。

其次,要总结改革开放以来,特别是十三年来我国在行政体制改革方面积累的丰富经验,例如政府机构改革的经验,行政审批制度改革的经验,推行政务公开和电子政务的经验,深化干部人事制度改革的经验,适当引入市场化手段提供公共服务的经验等,紧密结合我国的实际,探讨有中国特色的公共管理学。在中国建立和发展公共管理要从中国的制度环境和现实问题出发,这是基本的出发点和前提。

此外,要放眼世界,面向未来,积极借鉴西方发达国家行政改革的经验和新公共管理的理论与方法。既根植于本国的实际,不

照搬西方新公共管理的理论和方法,又与国际学术规范接轨,吸收西方公共管理的创新部分,使有中国特色的公共管理学建立在符合国际标准的学术平台上。

另外,要探讨公共管理学学科体系,正确处理公共管理与政治学、经济学、法学等学科的关系。有一种观点认为,公共管理学是全新的学科和管理理论,它根本不同于公共行政学,如果说公共行政学同政治学有密切关系,那么,公共管理则同经济学、管理学、法学、政策学等关系密切。这种看法肯定公共管理同经济学、管理学、法学、政策学等的密切关系是正确的,但否定公共管理同政治学的密切关系是不妥的。事实上,公共管理的最重要的主体仍然是政府,只要国家还存在,政府就有政治职能,而政治职能的实现离不开经济职能、社会职能和文化职能的实现。因此,公共管理割不断同政治学的渊源关系,研究公共管理不能忽视政治学的研究。同时,也应当看到,当代公共管理同管理学、经济学、法学、政策学的关系日益密切,公共管理必须克服传统公共行政学忽视经济学、法学等学科的偏向,拓展政府管理的研究领域,在保留传统公共行政学的传统主题的基础上,在研究主题及领域上应有重大的突破和创新。不仅在公共管理学的研究中要应用当代经济学、管理学、政策学、法学等学科的相关方法和知识,而且在公共管理学学科的专业基础课和专业课程的设置上,也应重视加强经济学、管理学、法学、政策学等课程的教学。

为适应我国公共管理本科和硕士教育和研究的需要,我们在多年教学和研究的基础上,组织编写了这套丛书,包括:《公共管理学前沿问题研究》、《公共经济学导论》、《非盈利组织战略管理》、《人力资源开发与管理研究》、《区域形象——现代区域发展的品牌 and 魅力》、《文化市场与管理》等六部。担任本丛书写作的作者,均具有副教授以上职称,多年从事经济学、管理学和公共管理的教学

与研究工作的,承担过十几项国家社科基金和省部级社科基金研究项目,有较高的学术水平,著述丰硕,是一支精干的骨干教师队伍。本丛书都是公共管理教育中的重大问题和必备的知识,我们力求在广泛吸收国内外学者相关研究成果的基础上,紧密结合我国经济体制和政治体制改革实践中出现的新问题,创造的新经验,上升到理论高度加以阐述。

公共管理学科在我国仍处在建设阶段,这给我们的写作增加了困难,但也给我们的写作提供了发挥的广阔空间。这套丛书在写作上既注意学科的基本要领和理论体系,又力求在理论探讨和解决实际问题的基础上有新思想、新水平、新高度。但由于我们水平的局限,本丛书疏漏和不妥之处在所难免,真诚祈望广大读者和学术同仁提出宝贵意见。

二〇〇二年于西子湖畔

前 言

新中国的行政学研究从 20 世纪 80 年代初被提上议事日程,迄今已经走过了二十多年的历程。经过政府有关部门和学界同仁的共同努力,取得了巨大的成就,出版了丰硕的论文、论著,培养了大批人才,对中国的行政改革起了很大的推动作用。

20 世纪 80 年代初,我国计划经济体制和单位制还没有被冲破,市场体系还远没有形成,介于政府(公域)和工商企业(私域)之间的第三域(第三部门)还在孕育过程中,政府仍然充当着社会公共事务管理的几乎是惟一的角色。理论是社会实践的总结和概括,不成熟的实践产生的只能是不成熟的理论。在当时的社会现实条件下形成的行政学不可避免地存在许多缺陷。随着我国行政体制改革的深入和社会主义市场经济体制的确立与发展,过去的行政学已经在许多方面不能适应我国行政的实践要求和行政学的教学要求。

于是,从 20 世纪 90 年代以来,我国学界开始以极大的热情关注西方发达国家的行政改革实践及其理论表现——新公共管理,试图在我国建立一门新学科“公共管理学”,学者们为此进行了大量艰辛的研究,取得了丰硕的成果。

尽管如此,我们认为“公共管理学”在我国尚处于探索阶段,建立一门成熟的“公共管理学”的条件尚不具备。当前应当做的工作,是消化西方政府治理和改革的论著及各种观点,结合我国的国情,从各方面进行更深入的研究和探讨。

正是基于这样的想法,我们不想写一本《公共管理学》教科书,我们只是对公共管理的若干问题作了一番探讨。本书取名《公共管理学前沿问题研究》,无非是说,本书所论述和探讨的问题,是当前我国公共管理学界所关心的重要问题。书中各部分之间并没有形成一个完整的体系,但又有一定的内在关系。



公共管理学系列丛书

陈荣富/著

《公共管理学系列丛书》编辑委员会

主 编:陈荣富 马志强

副主编:王仲尧

编 委:陈荣富 马志强 王仲尧 许新三

朱晓卫 曾宪凯 沈国祯 朱团欣

张文喜 陈 潋 许 彬



作者简介 ZUOZHEJIANJIE

陈荣富，1943年11月生，福建省龙岩市人。1966年毕业于北京大学哲学系，1982年毕业于复旦大学哲学系，获哲学硕士学位。曾任江西大学（今南昌大学）哲学系主任，江西省人民政府决策咨询委员会委员，江西省高校社会科学研究中心秘书长，江西省行政管理学会常任理事。现任杭州商学院教授、人文与公共管理学院院长、浙江省哲学学会副会长、硕士生导师；国内贸易部有突出贡献的专家，享受政府特殊津贴。长期从事马克思主义哲学、宗教学和行政学的教学与研究，1986年开始主讲公共行政学。

陈荣富

目 录

《公共管理学系列丛书》总序

前 言

第一章 对公共管理热的理性分析·····	(1)
一、公共管理硕士(MPA)的设置:公共管理热的导火线·····	(1)
二、社会变革:公共行政热的根本原因·····	(3)
三、政府与社会功能的进一步分化:从公共行政热 到公共管理热的根本动力·····	(10)
四、西方新公共管理思潮的影响: 公共管理热的强大推动力·····	(14)
(一)西方新公共管理的兴起有其深刻的国内外背景和 原因·····	(15)
(二)新公共管理的主要内容·····	(16)
(三)新公共管理的主导性理论基础·····	(20)
(四)西方国家推行新公共管理的情况和影响·····	(23)
第二章 公共管理与公共管理学内涵的界定·····	(29)
一、我国大陆学者关于“公共管理”范畴的不同观点·····	(30)
二、公共管理(学)范畴的界定·····	(34)
(一)公共管理主体的多元化·····	(34)
(二)公共管理的客体·····	(35)
(三)公共管理的目标是更有效地为社会公众提供公共物品,	

保障和促进社会公共利益的公平分配	(38)
(四)公共管理的手段是公共权力和其他各种行之有效的 科学方法	(39)
三、公共管理与工商管理(私人管理)的区别	(41)
(一)公共管理与工商管理研究和管理的领域不同	(42)
(二)公共管理与工商管理所掌握和运用的资源不同	(44)
(三)公共管理与工商管理追求的价值目标不同	(46)
(四)公共管理与工商管理的运行轨道和运行方式 不同	(48)
第三章 公共管理模式的决定性与选择性	(51)
一、社会管理模式的被决定性	(51)
(一)原始社会占有经济阶段的自治管理模式	(53)
(二)农业社会自然经济阶段的人治管理模式	(55)
(三)工业社会市场经济阶段的法治管理模式	(56)
二、社会管理模式的选择性	(58)
三、西方发达国家政府职能模式的演变	(61)
(一)古典国家干预模式	(62)
(二)自由放任型模式	(63)
(三)政府全面干预型模式	(70)
第四章 公共管理的新模式——政府未来模式的探索	(77)
一、市场式政府管理模式	(78)
(一)市场式政府的基本观点和理论依据	(78)
(二)市场式政府模式的基本内容	(80)
二、参与式政府模式	(90)
(一)参与式政府模式的基本观点和理念	(90)
(二)参与式政府模式的基本内容	(95)
三、弹性化政府模式	(98)

(一)弹性化政府的基本观点和理念	(98)
(二)弹性化政府模式的基本内容	(100)
四、解制型政府模式	(104)
(一)解制型政府模式的基本观点和理念	(104)
(二)解制型政府模式的基本内容	(106)
第五章 建构符合中国实际面向现代化的中国	
行政管理体制	(111)
一、建构和超越以现代官僚制为主导的多元行政模式 ..	(111)
(一)休斯教授的观点	(111)
(二)我国的行政环境是研究中国行政模式的 基础和出发点	(112)
(三)官僚制:适应工业社会的行政模式	(114)
(四)西方发达国家:官僚制并没有寿终正寝	(116)
(五)中国行政改革:官僚制的建构和超越	(119)
(六)中国行政模式:以官僚制为主的多元模式并存 ..	(127)
二、建构政府引导型为主的多元职能模式	(142)
(一)积极借鉴新公共管理的某些理论和实践	(142)
(二)充分认识制约因素,以审慎的态度引入 新公共管理	(146)
(三)建构政府引导型为主的多元职能模式	(155)
第六章 公共选择及其对中国的启示	(168)
一、公共选择理论述评	(168)
(一)公共选择理论的一个综述	(168)
(二)对公共选择理论的批评	(176)
(三)对公共选择理论的若干评价	(179)
二、公共选择理论对中国公共管理的几点启示	(181)
(一)对我国公共经济领域的启示	(182)