

公共管理与政治学系列

公共管理学

——一种不同于传统行政学的
研究途径

(第二版)

陈振明 主编

中国人民大学出版社

公共管理与政治学系列

公共管理学

——一种不同于传统行政学的
研究途径

(第二版)

陈振明 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理学：一种不同于传统行政学的研究途径（第二版）/陈振明主编.
北京：中国人民大学出版社，2003
(公共管理与政治学系列)

ISBN 7-300-04627-4/D·796

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 (2003) 第 024276 号

公共管理与政治学系列

公共管理学

——一种不同于传统行政学的研究途径（第二版）

陈振明 主编

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511239 (出版部)	
	010-62515351 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	三河汇鑫印务有限公司		
开 本	787×965 毫米 1/16	版 次	1999 年 3 月第 1 版 2003 年 4 月第 2 版
印 张	33.25 插页 2	印 次	2003 年 4 月第 1 次印刷
印 数	525 000	定 价	36.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

出版说明



公共管理与政治学系列

公共管理和政治学是当代社会科学及管理科学的两大学科，也是与社会经济发展密切相关、应用性前景十分广阔的领域；而MPA（公共管理硕士）与MBA（工商管理硕士）、JD或JM（法律硕士）一起构成了当代大学文科职业研究生教育的三大支柱。

20世纪80年代中期，我国恢复了政治学与公共行政学的教学与研究。经过近20年的发展，目前这两个学科在我国社会科学和管理科学的研究与教学中均占有重要的一席之地。特别是90年代末以来，随着我国市场经济体制的建立和政治—行政体制改革的深化，公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理和政治学本科专业的大量开设，公共管理以及政治学学科业已成为当代中国社会科学和管理科学领域研究及教学的一个



充满生机活力和具有远大前景的学科。近期国内的许多大学都把公共管理与政治学以及MPA教育作为社会科学及管理科学的一个重点发展领域，纷纷成立政治与公共管理领域的学院，就充分说明了这一点。

厦门大学政治学与行政学系以及MPA教育中心是我国公共管理和政治学人才培养的重要基地之一，该系的公共管理、政治学的学科发展具备了相当的规模与优势，1998—1999年，我社出版了由厦门大学陈振明教授主编的“公共管理与政策分析丛书”（MPA Series），这是我国首批出版的直接面向公共管理以及MPA教育的教学参考书，该丛书因其知识创新力度大、贴近我国公共管理实际而受到了学术界的好评，被当做公共行政学知识体系以及公共管理学的开创性著作。该丛书出版后多次重印，被多方引证和广泛使用，获得了多项省部级优秀科研和教学成果奖，取得了很好的经济和社会效益。

但是，由于当时的条件所限，该丛书作为公共管理创新研究的初步尝试，有一定的局限性，且出书种类不多；同时，该丛书问世的四五年来正是我国公共管理学科的理论与实践迅速发展的时期，公共管理的学术研究、知识应用和教育培训都取得了显著进展，特别是大量新文献的涌现（例如，我社推出“公共行政与公共管理经典译丛”），展示了当代西方公共管理学科的新视野、新途径、新理论及新成就，故此，我们认为，该丛书的某些观点和材料已过时。这就需要对该丛书加以修订和扩充。

有鉴于此，我社决定约请陈振明教授担任主编，将“公共管理与政策分析丛书”（MPA Series）改版和扩充，更名为“公共管理与政治学系列”。一方面，新的系列丛书将在保留公共管理领域原有的《公共管理学》和《政策科学》这两种书目并加以修订的同时，增加一些反映公共管理理论和实践发展的新选题；另一方面，增加与公共管理密切相关的政治学领域的若干选题。这套丛书将陆续出版，它既可以作为公共管理和政治学各专业的本科生和研究生，特别是MPA学生的教材，也可以作为公务员培训的教学参考书，还可以作为其他希望增长公共管理和政治学领域知识的读者的一般性读物。

中国人民大学出版社

2003年4月

前 言



公共管理与政治学系列

公共管理尤其是政府管理研究是当代社会科学和管理科学研究与教学的一个重要领域，而公共行政或公共管理硕士学位（MPA）与工商管理硕士学位（MBA）、法律硕士学位（JM）并驾齐驱，成为文科职业（专业）研究生教育的三大支柱。

公共管理学以公共部门的管理（特别是政府管理）作为研究对象，其前身是传统的公共行政学——形成于19世纪末20世纪初，并支配了20世纪公共部门研究的大部分时光（20世纪70年代以前，它一直是公共部门研究的主导范式）。传统的公共行政（学）是一种与西方工业社会相适应的政府管理理论以及实践模式。自20世纪70年代开始，随着全球化、信息化以及后工业社会的来临，西方公共管理的理论与实践发生了深刻的变化，特别是出现了声势浩大的公共部门改革或政府改



革浪潮（“新公共管理”、“管理主义”、“重塑政府”或“企业化政府”运动）。这场改革不仅改变了西方公共部门管理的实践模式，而且也改变了公共部门管理的理论形态以及知识体系。用《公共管理与行政》（中译本译为《公共管理导论》）一书的作者欧文·E·休斯的话来说：“新公共管理的采纳意味着公共部门的研究领域中新范式的出现。”较之传统的公共行政学，今天的公共部门管理研究领域无论是学科基础、研究视野、理论主题，还是学科框架、知识体系、学科分支以及理论成就都已今非昔比、大异其趣了。

20世纪80年代，我国恢复了公共行政学的教学与研究。经过了近20年的发展，目前公共管理学科逐步成长为一个独立的研究领域，在我国社会科学和管理科学的研究中占有了重要的一席之地，并成为我国大学本科生、研究生教育的热门专业以及党政干部培训的一大支柱。特别是90年代末以来，随着我国市场经济体制的建立和行政体制改革的深化，公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理学科业已成为当代中国社会科学和管理科学领域研究及教学的一个充满生机活力和具有远大前景的学科。

与此同时，经过近20年特别是近几年的发展，我国公共管理的学术研究和知识应用方面也取得了显著进展，有大量的译著、论著及教材问世。例如近年来，为适应公共管理学科的教学与研究以及我国公共管理改革实践的迫切需要，中国人民大学出版社及时地推出了“公共行政与公共管理经典译丛”，译丛由“经典教材”、“公共管理实务”、“政府治理与改革”和“学术前沿”四个系列构成，其中的“经典教材”系列展示了当代西方公共管理学科的新视野、新途径、新理论及新成就，为我国的读者特别是公共管理各专业的师生、研究人员以及公共部门管理者提供了公共管理学科的崭新知识体系。

然而，另一方面，与国外尤其是西方国家相比，目前我国公共管理学科的教学与研究仍然比较落后，存在着学科视野狭窄，基础不牢，学科知识体系单一，知识内容陈旧，理论研究落后于实践发展，针对性、应用性不强，对国外公共管理领域的新思潮、新流派、新理论和新方法的跟踪研究还不够等方面的问题。因此，我国公共管理学科的知识体系亟待创新；



同时，21世纪我国公共管理领域正酝酿着理论上的突破。近几年来，公共管理理论上创新的迫切性与日俱增。目前我国公共管理学者不仅对当代西方公共管理学科的发展感兴趣，而且更对于我国公共管理学科的知识体系创新，尤其是作为一个一级学科的公共管理（学）的学科理论体系以及作为MPA教育培养方案核心课程的“公共管理学”的教学体系如何建立等一类问题感兴趣。相关的讨论已经进行了几年，关于什么是公共管理学以及如何建立该学科的理论体系问题成了目前我国公共管理学界争论的一个焦点。

我所在的厦门大学政治学与行政学系以及MPA教育中心是我国公共管理人才培养的基地之一。20世纪80年代末90年代初，该系开始了行政管理（行政学）专业的本科生和硕士研究生教育。作为我国公共管理硕士（MPA）专业学位的几个发起和论证单位之一以及首批的24个试点单位之一，该系较早跟踪研究了国外公共管理领域的新的发展趋势以及MPA、MPP（公共政策硕士）教育发展情况，注意引进、消化和吸收国外公共管理的理论和方法成果，并重视公共管理（行政管理）专业尤其是MPA的教材建设。特别是从1998年开始，该系在全国率先出版了两套公共管理（MPA）丛书（教材）：一套是由我主编、中国人民大学出版社出版的“公共管理与政策分析丛书”（MPA Series）；另一套是由福建人民出版社出版的“厦门大学MPA系列教材”。“公共管理与政策分析丛书”的出版在国内产生了较大的影响，被广泛使用，并荣获多项省部级优秀教学和科研奖。

作为“公共管理与政策分析丛书”之一种，1999年出版的由我主编的《公共管理学：转轨时期我国政府管理的理论与实践》是当时为数不多的同类著作之一，被当做公共行政学知识体系的创新之作以及公共管理学的开创性著作。该书出版后多次重印，产生了积极的反响，被多方引证和使用。但是，鉴于当时的条件，该书作为公共管理学研究的初步尝试，有相当的局限性；同时，该书问世的四五年来正是我国公共管理学科理论与实践迅速发展的时期，特别是大量新文献的涌现，使得该书的不少观点和材料已过时。这就需要对该书加以修订、重版，甚至重写。

现在摆在读者面前的这本《公共管理学：一种不同于传统行政学的研究途径》可以说是一本新书。它在保留《公共管理学：转轨时期我国政府



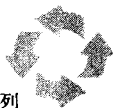
管理的理论与实践》一书的部分主题并加以重写或修改的基础上，增加了几个反映公共管理学科视野中的新主题。陈振明担任本书的主编，并撰写了本书的大半部分。撰写人的具体分工为：绪论：陈振明；第一章：李刚；第二章：陈振明，蔡全胜；第三章：黄秀兰，陈振明；第四章：陈振明；第五章：陈振明；第六章：林倩，夏军，李红霞；第七章：陈振明，徐晓丹；第八章：朱芳芳；第九章：黄骏，张涛；第十章：梁建东，陈振明；第十一章：江秀平。

本书受教育部“高等学校优秀青年教师教学科研奖励计划”的资助，书稿的出版得到了中国人民大学出版社的大力支持，刘晶女士为本丛书的出版，责任编辑于波、邢伯春和陈莹为本书的编辑付出了辛勤的劳动；在研究和写作的过程中，我们参阅了大量的国内外文献，在此一并致谢。鉴于公共管理学的研究是一个需要学界长期共同努力的重大课题，再加上作者学识所限，本书的不足、偏颇之处在所难免，诚望得到读者及同行专家的批评指正。

陈振明

2003年2月10日

目 录



公共管理与政治学系列

第一章 绪论：公共管理（学）的视野	(1)
第一节 公共管理及其相关概念	(2)
一、公共管理与公共行政的 概念	(2)
二、公共管理与私人管理 的区别	(4)
三、公共物品概念	(6)
第二节 公共管理学范式的兴起	(8)
一、对传统公共行政学范式的 批评	(9)
二、公共管理范式的出现	(10)
三、公共管理范式“新”在何处	(14)
第三节 什么是公共管理学	(18)
一、对作为一个学科的公共管理学	



的三种不同理解	(19)
二、公共管理学的研究对象	(22)
三、公共管理学的学科特征	(23)
四、公共管理学的研究途径和方法	(24)
第四节 市场经济与公共管理	(26)
一、公共管理的起源与演变	(27)
二、市场经济国家的政府管理实践	(29)
三、21 世纪我国公共管理面临的挑战	(33)
第二章 公共组织理论	(40)
第一节 公共组织概述	(41)
一、公共组织的定义	(41)
二、公共组织的构成要素	(44)
三、公共组织的类型	(45)
第二节 公共组织的结构	(49)
一、管理层次和管理幅度	(49)
二、公共组织的一般结构形式	(50)
三、我国政府组织的结构	(53)
四、行政组织体制的基本类型	(55)
第三节 公共组织的过程和行为	(59)
一、组织权力及其运作	(59)
二、组织冲突与协调	(62)
三、个体行为与组织行为	(64)
第四节 公共组织环境	(68)
一、公共组织的生态环境	(69)
二、组织环境的基本构成因素	(70)
三、公共组织的变革与发展	(72)
第三章 政府改革与治理	(78)
第一节 治理理论	(79)
一、治理理论的实践基础	(79)
二、治理理论的研究途径	(81)
三、网络治理的实践类型	(91)



四、网络治理的多重困境	(101)
第二节 当代西方政府改革	(106)
一、当代西方政府改革的浪潮	(107)
二、当代西方政府改革的主要内容及措施	(112)
三、治理的新模式	(116)
四、对当代西方政府改革的评价	(121)
第三节 转轨时期我国的行政体制改革	(126)
一、历次机构改革的简要回顾	(126)
二、历次机构改革的成就、经验和教训	(132)
三、我国行政体制改革的新趋势	(134)
第四章 政府间关系	(140)
第一节 政府间关系研究概述	(141)
一、什么是政府间关系	(141)
二、国内外政府间关系研究的进展	(145)
三、政府间关系研究的网络途径	(148)
第二节 西方政府间关系的历史与现实	(152)
一、西方政府间关系的历史演进	(152)
二、西方政府间关系的若干模式	(153)
三、西方政府间关系发展的新趋势：网络模式 的出现	(157)
第三节 中国政府间关系的现状与改革	(164)
一、中国政府间关系的传统模式：等级控制 模式	(164)
二、中国政府间关系的新发展：网络模式的 端倪	(166)
三、我国政府间关系的进一步调整	(177)
第五章 政府作用	(184)
第一节 现代市场经济中的政府角色	(185)
一、国外学者关于政府作用问题的争论	(185)
二、现代市场经济中的政府行为模式	(187)
三、国家神话和市场乌托邦	(190)



第二节	转轨时期我国政府的作用	(192)
一、	“强政府”或“弱政府”	(192)
二、	转轨时期我国政府角色定位的前提条件	(195)
三、	转轨时期我国政府的八大角色	(199)
第三节	政府失败论	(202)
一、	政府失败问题的提出	(203)
二、	政府失败现象的表现、类型与成因	(206)
三、	政府失败的纠正及防范	(216)
四、	政府失败论的启示	(221)
第六章	公共政策	(226)
第一节	公共政策与公共管理	(226)
一、	政策科学的形成	(227)
二、	政策科学的演变	(230)
三、	公共管理学视野中的政策科学	(233)
四、	公共政策在公共管理中的地位和作用	(234)
第二节	公共政策的内容	(235)
一、	公共政策的性质及功能	(236)
二、	公共政策的种类	(237)
三、	公共政策的目标和手段	(240)
第三节	公共政策系统及其运行	(243)
一、	公共政策系统的构成	(244)
二、	公共政策主体	(249)
三、	公共政策过程	(256)
四、	我国公共政策系统及其运行的优化	(260)
第七章	公共部门绩效评估	(267)
第一节	公共部门绩效评估概述	(267)
一、	公共部门绩效评估的兴起	(267)
二、	绩效、绩效评估与绩效管理	(272)
三、	绩效评估的类型	(275)
四、	公共部门绩效评估的意义	(279)
第二节	公共部门绩效评估的要素	(281)

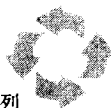


一、评估的目标	(282)
二、绩效评估的途径	(283)
三、绩效评估的制度安排	(284)
四、绩效评估的信息系统	(285)
第三节 公共部门绩效评估的程序、方法和技术	(287)
一、绩效评估的程序	(287)
二、绩效评估的模式、方法和技术	(298)
第四节 公共部门绩效评估的改革和发展	(303)
一、公共部门绩效评估面临的困难	(303)
二、改进公共部门绩效评估的途径	(305)
三、我国公共部门绩效评估事业的发展	(308)
第八章 公共部门人力资源管理	(314)
第一节 公共部门人力资源管理的新观念	(315)
一、从传统的人事管理到当代的人力资源管理	(315)
二、公共部门人力资源管理新潮	(319)
三、人力资源管理模式在我国政府人事管理中 的推广与应用	(325)
第二节 国家公务员制度	(329)
一、西方国家公务员制度的形成与特点	(329)
二、我国公务员制度的建立	(331)
三、我国公务员制度的基本内容	(332)
四、转轨时期我国公务员制度的完善	(334)
第三节 公共部门人力资源的开发	(342)
一、什么是公共部门人力资源开发	(342)
二、公共部门人力资源开发的主要内容	(344)
三、加快我国公共部门人力资源开发的步伐	(345)
第九章 公共财政管理	(355)
第一节 公共财政管理概述	(355)
一、公共财政管理的定义	(356)
二、公共财政管理的总体目标和主要内容	(358)
三、公共财政管理的地位	(359)



第二节	公共预算管理	(360)
一、	公共预算管理的内涵	(361)
二、	公共预算管理的基本模式	(362)
三、	公共预算的过程	(365)
第三节	公共收入管理	(367)
一、	税收管理	(367)
二、	政府收费管理	(371)
三、	公债管理	(372)
第四节	公共支出管理	(374)
一、	公共支出管理的基本目标和内容	(374)
二、	购买性支出管理	(376)
三、	转移性支出管理	(379)
第五节	转轨时期我国公共财政管理的完善	(381)
一、	我国财政管理体制沿革	(381)
二、	目前我国公共财政管理存在的问题	(382)
三、	转轨时期我国公共财政管理的完善	(383)
第十章	第三部门管理	(385)
第一节	第三部门及其管理研究的兴起	(385)
一、	相关概念辨析	(385)
二、	第三部门研究的兴起	(387)
三、	第三部门研究的主题	(392)
四、	研究第三部门的方法	(395)
第二节	西方第三部门的发展及其作用	(398)
一、	西方第三部门的崛起	(398)
二、	西方第三部门崛起的原因	(400)
三、	西方第三部门发展面临的问题	(403)
四、	西方第三部门的作用	(407)
第三节	轨迹时期我国第三部门的发展	(409)
一、	我国第三部门发展的轨迹	(409)
二、	我国第三部门的功能	(413)
三、	我国第三部门发展中存在的问题	(414)

四、推进我国第三部门发展的思考	(418)
第十一章 公共部门战略管理	(424)
第一节 公共部门战略管理途径的兴起	(424)
一、私营部门战略管理的演进	(425)
二、公共部门战略管理兴起的背景	(428)
三、公共部门战略管理的兴起历程	(433)
第二节 公共部门战略管理的流派与理论框架	(441)
一、战略管理研究的十大流派	(442)
二、对十大流派的综合分析	(447)
三、公共部门战略管理的理论框架	(452)
第三节 公共部门战略管理途径的评价与借鉴	(456)
一、公共部门战略管理途径的成就	(456)
二、对公共部门战略管理及战略规划的批评	(457)
三、公共部门战略管理途径的启示	(459)
第十二章 公共管理伦理	(461)
第一节 公共管理伦理概述	(461)
一、伦理与公共管理伦理	(462)
二、公共管理伦理的思考方式和类型	(464)
三、公共管理伦理的功能	(469)
第二节 公共责任	(471)
一、公共责任的本质与特征	(471)
二、公共责任与公共管理伦理	(477)
第三节 转轨时期的公共管理伦理建设	(485)
一、建构负责任行为的要素	(485)
二、公共管理伦理建设的途径	(489)
三、合理有效的公共管理伦理体系的形成	(493)
参考文献	(497)



绪论：公共管理(学)的视野

公共管理学可以一般地定义为对公共组织尤其是政府组织的管理活动及其规律的研究，或定义为对公共组织如何有效地提供公共物品的研究。它是由传统的公共行政学的进一步扩展而形成的，其主要部分或核心仍然是对政府管理活动的研究。当代市场经济国家公共管理的理论与实践已发生了深刻的变化；我国社会主义市场经济体制的不断完善以及加入 WTO 大大地改变了政府公共管理的性质、范围、内容和方式。这对于传统的公共管理学研究提出了新的挑战 and 更高的要求。必须立足于当代国内外变化着的公共管理的现实尤其是转轨时期我国公共管理的现实，研究新情况、新问题和新趋势，拓展行政学的研究范围，转换研究视角，引入新的研究方法，改变原有的理论形态，以便更好地为市场经济条件下以及加入 WTO 背景下的公共管理实践服务。在绪