

公共管理学

庄序莹 主编



(第二版)

MPA (公共管理硕士)

系列



www.fudanpress.com.cn

 复旦大学出版社

上海市重点教材建设项目

公共管理学(第二版)

庄序莹 主编

復旦大學 出版社

前言

公共管理运动是公共部门尤其是政府部门管理实践的一次深刻变革。它不仅席卷了西方发达国家,对发展中国家的影响也日益显现。人们发现,固守于传统的行政管理理念无助于行政效率的提高,不仅如此,来自公众的抱怨、抨击和期望迫使公共部门急切地找寻到解决日益复杂的社会公共事务的恰当方法、工具和理念,于是,在实践和理论两个层面上,公共管理就应运而生了。

为了提高公共产品与公共服务的水平与质量,市场化的管理理念和方式被大量地引入公共部门,诸如签约外包、民营化、市场检验、激励弹性等,并几乎成为公共管理的代名词。的确,这种来自英国政府部门的自发的实践活动在早期为公共部门注入了相当的活力,引领了其他西方国家政府机构的大规模变革。热衷于推动行政管理改革的专家、学者等不断地对实践加以总结,以期将经验推广到其他国家和地区——于是,基于公共政策途径(P途径)和工商管理途径(B途径)的公共管理学研究蓬勃展开。但是,慢慢地,实务界和理论界都认识到,公共管理并非只是市场管理理念在公共部门的移植和运用——公共管理包含了市场化管理的一些理念,但远比它来得复杂和广泛。仅仅将公共管理运动停留在市场化管理阶段是不够的,要推动各国公共部门管理活动向更纵深、更细致、更全面的方向发展,需要一种更为广博的、能融合多学科基础理论的公共管理理论。这样的理论,应该揭示出公共管理产生的根本原因、运动特征和方式,以及发展规律,所以它能够较好地指导各国公共事务管理实践——因为仅凭以往的或者其他国家的经验法则是无法胜任这一要求的!值得注意的是,目前我们接触到的,很多都是国外学者的公共管理学著作或教材,一方面,国外的公共管理书籍都是基于西方资本主义国家的背景来展开研究的,对我国这样的发展中国家实际国情和公共管理实践了解不深、

涉及不多,这些都影响到西方公共管理理论对我国实践的指导意义。另一方面,这些著作或教材对有关学科理论的整合还远远不够,尤其是运用经济学的基础理论和基本分析方法来思考、解决公共管理问题的成果较少、整合思路不明晰,这就削弱了公共管理理论对实践的分析判断能力和指导作用。基于此,在长期的教学实践和科研基础上,我们编写了这本《公共管理学》教程,以期整合各学科理论,对公共管理活动作出有效的指导。

本书希望在以下一些方面创出自己的特色。

首先,加大经济学在公共管理理论构建中的主导作用,以使公共管理学的基础更为牢固,并更具对现实的解析能力。虽然有国内外专家指出经济学途径也将成为公共管理学研究的主导途径,但将之作为基础性理论并整合其精髓以发挥其主导作用的努力仍嫌不足,这与实践部门的要求还相距甚远。在我看来,公共部门所要管理的众多社会事务中有相当部分属经济事务,这些经济事务可交由不同的制度(组织)去完成——市场、政府、企业或是非营利组织等,这种制度路径的选择本身就是一个经济学命题。制度路径选择恰当,管理的效果就会事半功倍,否则就事倍功半。经济事务需要经济学的基本知识甚而精深的专业经济知识来解答,这是毋庸置疑的,而即使是公共部门要解决的非经济事务,由于稀缺资源的约束条件是现实世界不可逃避的一个“假设”,如何在稀缺资源的约束下行使管理的职能,以收到总体上好的管理效果,有赖于经济学的基本分析方法——收益/成本分析方法(当然,收益和成本要作广义的理解)。还有,如何来认识公共管理者本身?管理者是一个假定的外生变量、不需加以研究的虚拟的人抑或其他?《孙子兵法·谋攻篇》中有:知彼知己者,百战不殆。可见“己”也是需要审视和研究的。经济学对政府的看法已由早期的虚幻朦胧逐步地变得实际了,马克思主义、公共选择理论可说是帮助我们廓清了政府制度的迷雾。为什么不将它们引入进来,以使公共部门管理建立在更为现实的基础上呢?所有这些方面,都昭示着公共管理学的强大亟须经济学理论的浇灌。但是,现有的西方经济学、公共经济学或过于关注市场运行的逻辑过程,或过于迷恋自身的某些分析方法,以致于在分析视角和指导实践上与公共管理并不十分契合,因此,去伪存真、去粗取精的过程就是必不可少的。当然,这一整合过程仅仅是初步的尝试,随着公共管理活动在我国充分展开,将有更为丰富和有用的经济学理论被吸收到公共管理中来。

其次,公共管理学的规范理论研究和案例研究应并重,不可偏废。有人认为,公共管理应以案例教学、研究为主,公共管理没有太多理论或不必重视理论研究。这种观点是偏狭的。怎样来评价公共管理活动的好坏?公共管理的目标是什么?公共管理涉及哪些部门?公共管理的具体方式有哪些?公共管理应该向哪个方向去努力?等等,这些实践中浮现出来的问题需要我们一一去解答,没有一整套规范的理论作为支撑,就缺少了一个讨论问题的共同平台,“公说公有理,婆说婆有理”,陷入到就事论事的圈子里去,从而也就达不成共识。这种局面是不利于问题的解决的,也无助于公共管理活动的展开——因为当人们得到的一些局限于具体事例的经验或教训不能上升为普适性的理论时,我们就只能原地踏步而永远不可能把握问题的实质,更不用说抓住公共管理实践的运行规律了。只有在规范理论的指导下剖析案例,才能更好地理解案例本身,并掌握公共管理活动的本质。

最后,本书所构建的公共管理学的一般理论框架试图对我国这样的发展中国家具有指导意义。鉴于国外公共管理著作关注发达国家管理实践的状况,我们更多的是从本土的视野来观察和分析问题,所举案例尽可能地贴近我国的现实,探讨我国公共部门管理活动所需要的理论营养。我们力图以开放的姿态充分吸收发达国家公共管理理论的先进研究成果,同时,以警觉的眼光批判其局限性,剔除其不合理之处,使公共管理学建立在坚实的马克思主义的立场和方法上。坚持公共管理学的中国特色而不是被西方国家的意识形态和价值观所左右是必需的。

经过多年努力,《公共管理学》第二版以目前的姿态展现在大家面前。本书分成四个部分。第一部分主要阐述公共管理的基础性问题,如公共管理的概念,它的起源和发展,公共管理的主要学科基础,以及公共管理与传统行政模式、私人管理的区别等,力图为读者勾勒一个公共管理学的大致框架。第二部分为公共管理最重要的主体——政府部门的管理活动概要。在引入经济学假设分析政府部门运行特征的基础上,论及政府失灵的表现和矫正方法;在具体的政府管理公共事务的路径和工具选择上,我们逐一介绍了西方国家流行的市场化管理方法。政府管理必然涉及政府间关系的处理,和政府对财政资源的分配和管理,即公共财政管理活动,因此,在这部分列出一章专门论述这个问题。第三部分主要介绍其他两大公共管理主体——公共企业和非营利组织,它们各自面临的问题

和发展的方向是我们关注的重点。第四部分涉及管理的基本要素,如公共政策、绩效管理、战略管理和人力资源管理,我们既从规范的角度阐述了这些管理要素在公共部门的运用方式,也论及我国公共部门目前运用这些管理要素的状况。全书编写大纲由庄序莹负责拟订,具体分工如下:庄序莹(第一、二、三、四、五、六、七、八、九章),徐曙娜(第六章部分内容),李俊(第九、十章),王东梅(第十一章),戈珍珍(第十二章)。

本书适合作为公共管理学研究生教材,也可为较高层次的公共部门的实践者提供有效的理论指导。当然,本教材还适合对公共管理问题有兴趣的公共管理学本科生及其他读者阅读、参考。

本书得到了上海市重点课程建设项目、上海财经大学“211工程”第三期教材建设项目的资助。

近几年公共管理学理论又有新的发展,我国的公共管理实践活动也在不断深化。本书在2005年第一版的基础上进行了修订。希望本书的出版能为我国公共管理学的发展贡献绵薄之力。因水平有限,本书中难免存在错误和不足之处,敬请读者批评、指正!

庄序莹

2012年3月8日

目 录

第一编 管理的基础

第一章 导 论.....	3
第一节 公共管理相关概念.....	3
第二节 公共管理学的学科特征.....	9
第三节 公共管理学的理论基础	13
案例 1-1	36
[复习与思考]	38
第二章 公共管理的一般性质	39
第一节 传统行政模式	39
第二节 公共管理与私人管理	48
案例 2-1	53
第三节 公共管理的特点	53
第四节 公共管理变革的必然性	63
案例 2-2	69
[复习与思考]	75

第二编 政府部门的管理

第三章 政府部门的运行特征	79
第一节 市场制度与市场失灵	79
第二节 对政府职能范围的认识	84
第三节 政府机制的效率和公平	92
第四节 直接民主决策机制与代议制政府	103
案例 3-1	105
[复习与思考]	106
第四章 政府制度的失灵及其改进	108
第一节 政府制度的失灵	108
案例 4-1	113
第二节 政府制度失灵的矫正	116
第三节 现代经济下的政府(制度) 职能	122
第四节 政府履行职能的路径和工具选择	129
案例 4-2	139
[复习与思考]	141
第五章 政府间关系	142
第一节 政府间关系的实证研究	143
第二节 政府间关系的规范研究	147
第三节 我国政府间关系的特点	153
案例 5-1	164

[复习与思考]	171
第六章 公共部门财务管理	172
第一节 公共财政框架下的财务管理	172
第二节 公共预算管理	180
第三节 国库管理	193
第四节 公共收入管理	197
第五节 公共支出管理	205
案例 6-1	209
[复习与思考]	210

第三编 其他公共部门的管理

第七章 公共企业管理	213
第一节 公共企业的定义	214
第二节 公共企业产生的原因	216
第三节 公共企业的类型	221
第四节 公共企业的内部治理结构与外部环境	231
第五节 公共企业的民营化	241
案例 7-1	247
[复习与思考]	250
第八章 非营利组织管理	252
第一节 非营利组织的定义及分类	252
第二节 非营利组织的兴起和发展	257

第三节 非营利组织的作用及其缺陷·····	264
第四节 非营利组织的内部治理及外部监管·····	272
第五节 我国非营利组织的发展状况·····	280
案例 8-1 ·····	285
[复习与思考] ·····	286
第九章 非经营性公共资产管理·····	288
第一节 非经营性公共资产概述·····	288
第二节 非经营性资产管理的解决机制·····	292
第三节 非经营性资产管理失效的原因及表现·····	294
第四节 加强非经营性资产监管的对策·····	297
[复习与思考] ·····	301
 第四编 管理的要素 	
第十章 公共政策分析·····	305
第一节 公共政策概述·····	305
第二节 公共政策的系统构成·····	309
第三节 公共政策的运行过程·····	314
第四节 公共政策分析方法论·····	318
案例 10-1 ·····	323
[复习与思考] ·····	326
 第十一章 公共部门绩效管理·····	 327
第一节 绩效管理概述·····	327

第二节 绩效管理的优越性及目标·····	330
第三节 绩效管理的问题和对策分析·····	332
案例 11-1 ·····	338
[复习与思考] ·····	344
 第十二章 公共部门人力资源管理·····	 345
第一节 公共部门人力资源管理概述·····	345
第二节 公共部门人力资源管理的基本制度框架·····	347
第三节 人力资源战略管理·····	351
第四节 公共部门人力资源管理操作实务·····	355
案例 12-1 ·····	363
[复习与思考] ·····	369
 第十三章 公共部门战略管理·····	 370
第一节 公共部门战略管理概述·····	370
第二节 公共部门战略管理模式·····	374
第三节 公共部门战略管理过程·····	379
案例 13-1 ·····	387
[复习与思考] ·····	388
 参考文献·····	 389

第一编

管理的基础

第一章 导 论

什么是公共管理? 什么公共管理学? 为什么近 20 多年西方国家会掀起公共管理(学)的热潮并迅速地波及世界大多数国家? 政府部门内部的自身管理可以说自古有之,为什么近 20 年才冠以“公共管理”之名? 它与早期的公共行政管理学之间究竟是怎样的一种关系?

对私人部门(特别是私人企业)管理的研究可谓内容丰富,成绩卓越,而对公共部门的管理——如何管理、管理的原则、管理的目标等的研究则似乎尚未充分展开,如何将工商管理的经验运用到公共部门之中正处于不断的摸索中。

实践的需要推动着理论的发展,当传统的公共行政管理学已不能为处于全球化趋势加剧、私人部门的竞争日益激烈、社会价值观趋于多元化等猛到冲击中的政府部门提供有效的帮助时,迫切寻找到一种超脱于单一的学科之上的、融多学科知识体系于一体的、能切实提供公共部门应对激烈变化的社会问题的思想武器,便成了一种必然的选择。公共管理学正是在这样的背景下应运而生。那么作为一门学科,究竟有哪些理论为它提供了发展和壮大的营养? 当我们试图去理解并探索公共管理学兴盛的原因时,所有这些问题似乎都会扑面而来。在第一部分里,我们将回答这些问题,或者,至少为公共管理的爱好者打开一扇探索的窗户。

第一节 公共管理相关概念

一、公共部门、私人部门及其组成

所谓“公共”,一种理解就是管理的主体是“公共部门”。如果将整个社会划分成两大部门,那么一类是“私人部门”,另一类就是与之对立的“公共部门”。所以,公共管理,就是除私人部门以外的公共部门的管理活动。这个讲法固然不错,但仍

嫌笼统。进一步发问的话,到底哪些属公共部门?毫无疑问,政府是公共部门的核心和重要组成部分,公共企业也是重要的公共部门,除此之外,越来越多的非政府组织的力量也不断壮大,成为公共部门不可或缺的组成部分。(对非政府组织的称呼各种各样,有的称社会公众组织,有的称非营利组织,也有的称类行政组织。总之,它们是独立于政府和公共企业之外的一类公共部门。当然,也有人将之视为独立于公共部门和私人部门的第三部门组织。)因此,公共部门管理绝不是单纯地研究政府机构内部的管理,而是将研究的视野拓展到整个公共部门,这是公共管理与传统公共行政的一个非常大的区别。对此,美国的公共管理学学者波齐曼(Barry Bozeman)和斯特拉斯曼(Jeffrey D. Strassman)在1990年出版的《公共管理战略》一书中谈到,公共管理不仅在政府机构内出现,而且也在其他公共机构的背景下出现(而公共行政总是与官僚机构相联系)^①。我国公共管理学学者也指出,“就研究对象与范围来说,公共管理学并不像传统的公共行政管理学那样,将自己主要局限于政府行政机关特别是官僚机构的研究上,而是把研究对象扩大到其他政府机关(立法机关和司法机关)和非营利组织或第三部门甚至私人部门的公共的方面。”^②又如“公共管理不完全等于‘政府管理’,而意味着一种新治理。传统意义上的公共行政强调的是政府行政或政府管理(government administration or government management)。公共管理中的管理者,不一定完全是政府,私人部门、非营利部门,非政府组织等都是公共管理的一个重要组成部分。它强调的是治理(governance),即由众多行动者组成的一个关系网络,和众多行动者之间的合作伙伴关系。”^③这就把私人部门也作为公共管理的主体之一。当然,这在现实中是很少发生的,更确切地说,当私人部门基于某种普遍的或特殊的公共利益而介入到公共事务中来,行使某种公共权力(政府授予或公众委托)时,实际上这一私人部门的性质已发生了变化,即它在某一特定时期、特定情况下已成为公共组织,尽管这种转变是不稳定的、可变化的。所以,当以追求私利为主的私人部门在某些特定情况下行使公共权力、追求公共利益时,我们完全也可以将它视为公共部门来对待。当然,有些非营利性组织也不一定是公共管理主体,原因在于这些组织不具有管理公共事务的职能和实现公共管理职能的权力^④。可见,有些公共部门特别是非政府部门和私人部门的分界并不是非常清晰的,但基于上述分析,这并不妨碍我们仍

① Barry Bozeman and Jeffrey D. Strassman, *Public Management Strategies*, San Francisco: Jossey-Bass, 1990, p. 4.

② 陈振明 《公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径》,中国人民大学出版社,2003年,第23页。

③ 张成福、党秀云 《公共管理学》,中国人民大学出版社,2001年,第12页。

④ 毛昭晖 《公共管理法律基础》,中国人民大学出版社,2003年,第76页。

将公共管理主体定位在公共部门——政府机构、公共企业及具有公共权力、行使公共管理职能并以追求公共利益为目标的非政府组织。公共部门在国民经济中的地位及与私人部门的关系如图 1-1 所示。

私人部门	公共部门
个人家庭部门	政府部门
私人企业部门	公共企业
	非政府组织

图 1-1 国民经济组成

在公共部门的三个子部门中,政府部门是核心。政府部门是指以财政拨款作为经费来源,免费或部分免费地向社会提供公共品和服务的单位的总称。政府管理即围绕着此展开。政府既然依靠税收获得收入,即可看出它是凭借强制性的行政权力作为管理后盾的,“行政权力是国家权力的核心,公共管理主体的权力中,最明显的就是行政权力。”^①行政权力是不同于个体的权利(私权利)的公权力,它的行使是为了实现社会公共利益而非权力主体自身的利益。

公共企业部门从事产品和服务的生产和销售,依靠销售取得收入,是政府部门实现其提供公共品和公共服务目的的必要途径,是公共利益实现的必要保障。公共企业既要从整体上服从公共利益的目标,又要在一定程度上追求盈利(或减少亏损),这就使它的管理上不可避免地带有工商管理的许多特点。

非政府组织是指具有社会公共管理职能的社会公众组织,它们有非政府性、非营利性和公益性等特点,介乎政府和市场之间,担当起两者的沟通和桥梁作用。非政府组织往往基于政府的授权、委托或组织内部的契约形成的权力来行使公共管理的职能,如社区自治组织、环境保护协会、行业协会、某些国家委托授权的质量认证中心、消费者协会、妇女联合会等。

在这三个子部门中,政府(包括立法机关、司法机关、行政机关)无疑是公共管理主体中最核心的部分,因为从规范意义上而言,只有政府才能作为全社会普遍的公共利益的实现者和推动者,而其他部门或团体不可能具有像政府部门所具有的这般广泛的利益。普遍的公共利益是为全社会成员享有的具有普遍性的利益,如国防安全、社会治安、环境保护等。而于这种普遍利益之外,还存在一定

^① 毛昭晖 《公共管理法律基础》,中国人民大学出版社,2003 年,第 83 页。

范围内由不特定多数人所享有的共同利益,或可称为特殊的公共利益,如某些非政府组织消费者协会、妇女联合会等追求的利益,无可否认,它们也都属于社会公共利益。基于公共部门权力源自政府(公共管理活动在本质上是国家的活动),以及政府追求的普遍性公共利益,政府部门仍将居于公共管理的核心是理所当然的。

但是,由于公共企业部门和非政府组织是公共部门的重要组成部分,且与政府部门有着较多的差别,对它们分别进行研究也是十分必要的。这是传统的公共行政管理学所忽略的,而在公共管理学中亟须加强的。为此,公共管理学家雷尼(H. G. Rainey)在谈到公共管理学应着重研究三个重要问题时指出,“公共组织和管理者的类型之间存在什么样的区别?以往的关于公共官僚体制的文献的讨论过于一般化,往往集中在公共组织和管理者的共同性质上,低估它们的差异,也很少加以区别。公共管理已有这方面的尝试性研究,必须大力加强……”^①

二、管理、行政与公共管理

“管理”首先是区别于行政的。尽管在英文中,行政(administration)和管理(management)也是近义词,并且经常用 administration 代替 management,如商业管理有时说成 business administration,公共管理亦说是 public administration,但 management 很少有行政的意思。在《牛津词典》和《韦伯斯特词典》中,administration 被解释为一种行政执行行为,对各种事务进行管理,即对执行、运用或处理进行指导或监督。对 manage 的解释,《韦伯斯特词典》则给予了更多的内涵。Management 被视作行动或艺术:将某种事务作为一种事业进行管理、处理或监督的行为或艺术,特别是在对结果负责的情况下商业活动项目中的计划、组织、协调、指导、控制等执行职能;明智地运用各种手段以实现某一目标。有些专业词典将 administration 定义为“与保留记录和信息处理有关的活动;日常文书工作”,或“与执行他人制定的规定、程序和政策有关的活动”。而 management 须“执行某种任务的过程、活动或研究,这种任务是以实现既定目标的方式保证完成许多不同的活动,特别是创造并维持……实现目标的种种条件”^②。因此,对于 administration(行政)的理解,通常认为是服从上一级的指令并遵照执行;对于 management(管理)的理解,则认为是执行某种任务并要取得结果,而且管理者个

^① Hal G. Rainey, Important Research Questions, In Barry Bozeman(ed.), *Public Management: The State of the Art*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers,1993, pp.9-12.

^② Derek French and Saward Heather, *Dictionary of Management (Secnd Edition)*, Aldershot: Gower, 1983.