

圣才 圣才考研网  
电子书 www.100xuexi.com

大礼包  
扫码领取



国内外经典教材辅导系列 · 管理类

# 张成福《公共管理学》

（修订版）

## 笔记和考研真题详解

第2版

主编：圣才考研网  
www.100xuexi.com

赠 超值大礼包

- ◆ 本书电子书（手机版、电脑版）
- ◆ 全国名校考研真题汇编电子书

说明：购书即可免费享受一个月大礼包增值服务；  
手机扫码（本书右上角）咨询专职顾问免费领取本书大礼包。

 中国石化出版社  
HTTP://WWW.SINOPEC-PRESS.COM

国内外经典教材辅导系列·管理类

# 张成福《公共管理学》

(修订版)

笔记和考研真题详解

(第2版)

主编：圣才考研网

[www.100xuexi.com](http://www.100xuexi.com)



中国石化出版社

[HTTP://WWW.SINOPEC-PRESS.COM](http://www.sinopec-press.com)

## 内 容 提 要

国内外经典教材辅导系列是一套全面解析当前国内外各大院校权威教科书的学习辅导资料。张成福、党秀云著的《公共管理学》是国内最受欢迎的标准公共管理学教材之一。本书遵循该教材修订版的章目编排,共分为15章,每章由三部分组成:第一部分为复习笔记(含知识框架),总结本章的重难点内容;第二部分是课(章)后习题详解,对该教材的所有课后习题都进行了详细的分析和解答;第三部分为考研真题详解,精选部分名校近年的考研真题,并提供了详细的参考答案。

圣才考研网(www.100xuexi.com)提供张成福《公共管理学》网授精讲班【教材精讲+考研真题串讲】、电子书、题库。购书即可免费享受一个月大礼包增值服务【本书电子书(手机版、电脑版)+名校考研真题汇编电子书】,另提供一对一专职顾问全程咨询服务。手机扫码(本书封面右上角)咨询专职顾问免费领取本书大礼包。

### 图书在版编目(CIP)数据

张成福《公共管理学》(修订版)笔记和考研真题详解/圣才考研网主编.—2版.—北京:中国石化出版社,2018.5

国内外经典教材辅导系列  
ISBN 978-7-5114-4877-4

I. ①张… II. ①圣… III. ①公共管理-研究生-入学考试-自学参考资料 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第095588号

未经本社书面授权,本书任何部分不得被复制、抄袭,或者以任何形式或任何方式传播。版权所有,侵权必究。

中国石化出版社出版发行

地址:北京市朝阳区吉市口路9号  
邮编:100020 电话:(010)59964500

发行部电话:(010)59964526

<http://www.sinopec-press.com>

E-mail:press@sinopec.com

武汉市新华印刷有限责任公司印刷

全国各地新华书店经销

\*

787×1092毫米16开本18.5印张466千字  
2018年7月第2版 2018年7月第1次印刷

定价:68.00元

# 国内外经典教材辅导系列·管理类

## 编委会

主编：圣才考研网(www.100xuexi.com)

编委：肖娟 娄旭海 李如玉 肖萌 胡辉  
陈欣 段瑞权 李昌付 涂幸运 赵萌  
邱亚辉 倪彦辉 黄顺 余小刚 万军辉

# 序 言

我国各大院校一般都把国内外通用的权威教科书作为本科生和研究生学习专业课程的参考教材，这些教材甚至被很多考试（特别是硕士和博士研究生入学考试）和培训项目作为指定参考书。这些国内外优秀教材的内容一般都有一定的广度和深度，但其课（章）后习题一般没有答案或者答案简单，这给广大读者学习专业教材带来了一定的困难。为了帮助读者更好地学习专业课，我们有针对性地编写了一套与国内外教材配套的复习资料，并提供配套的名师讲堂和题库。

张成福、党秀云著的《公共管理学》（修订版）是我国高校采用较多的公共管理学权威教材之一。作为该教材的学习辅导书，本书具有以下几个方面的特点：

1. 整理名校笔记，浓缩内容精华。本书每章的复习笔记均对该章的重难点进行了整理，并参考了国内名校名师讲授该教材的课堂笔记。因此，本书的内容几乎浓缩了该教材的所有知识精华。

2. 解析课后习题，提供详尽答案。本书参考大量公共管理学相关辅导资料，对每章的课（章）后习题都进行了详细的分析和解答。

3. 精选考研真题，巩固重难点知识。为了强化读者对重要知识点的理解，本书精选了部分名校近年的公共管理学/行政管理学考研真题，这些学校大都以该教材作为考研参考教材。所选考研真题基本涵盖了每章的考点和难点，特别注重理论联系实际，凸显当前热点。

与本书相配套，圣才考研网提供张成福《公共管理学》网授精讲班【教材精讲+考研真题串讲】、电子书、题库。

要深深牢记：考研不同一般考试，概念题（名词解释）要当作简答题来回答，简答题要当作论述题来解答，而论述题的答案要像是论文，多答不扣分。有的论述题的答案简直就是一份优秀的论文（其实很多考研真题就是选自一篇专题论文，完全需要当作论文来回答）！

购书即可免费享受一个月大礼包增值服务！手机扫码（本书封面右上角）咨询专职顾问免费领取本书大礼包。具体包括：①本书电子书（手机版、电脑版）；②全国名校公共管理学历年考研真题汇编电子书。

圣才考研网（[www.100xuexi.com](http://www.100xuexi.com)）是圣才学习网旗下的考研考博专业网站，提供考研公共课和全国各高校公共管理类专业考研考博辅导班【一对一辅导（面授/网授）、网授精讲班等】、电子书、题库（免费下载，送手机版）、全套资料（历年真题及答案、笔记讲义等）、国内外经典教材名师讲堂、考研教辅图书等。

考研辅导：[kaoyan.100xuexi.com](http://kaoyan.100xuexi.com)（圣才考研网）

管理考试：[www.100xuexi.com](http://www.100xuexi.com)（圣才学习网）

圣才学习网编辑部

# 目 录

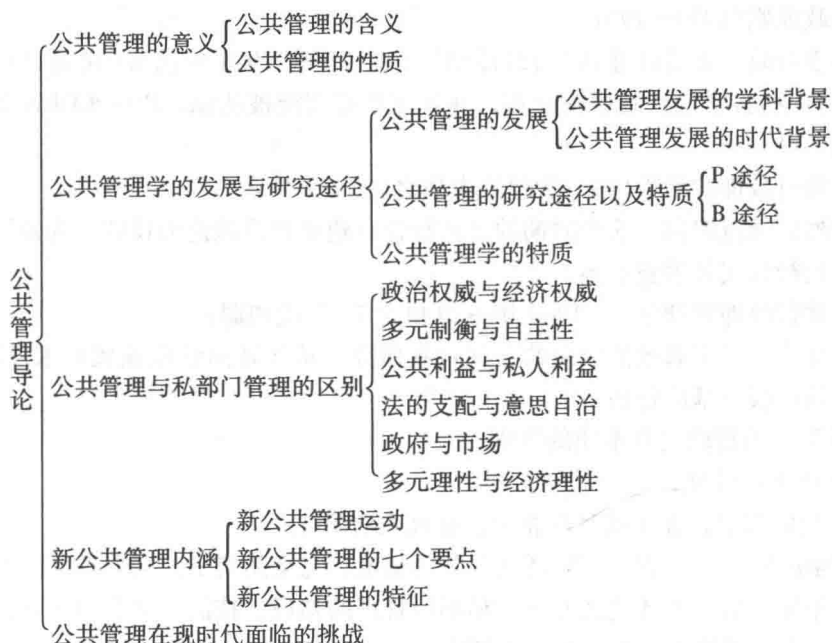
第1章 公共管理导论 .....	( 1 )
1.1 复习笔记 .....	( 1 )
1.2 课后习题详解 .....	( 7 )
1.3 考研真题详解 .....	( 14 )
第2章 公共管理者的角色与知能 .....	( 19 )
2.1 复习笔记 .....	( 19 )
2.2 课后习题详解 .....	( 22 )
2.3 考研真题详解 .....	( 25 )
第3章 公共部门的角色 .....	( 28 )
3.1 复习笔记 .....	( 28 )
3.2 课后习题详解 .....	( 34 )
3.3 考研真题详解 .....	( 41 )
第4章 公共部门战略管理 .....	( 51 )
4.1 复习笔记 .....	( 51 )
4.2 课后习题详解 .....	( 56 )
4.3 考研真题详解 .....	( 58 )
第5章 公共政策的设计、执行与评估 .....	( 63 )
5.1 复习笔记 .....	( 63 )
5.2 课后习题详解 .....	( 71 )
5.3 考研真题详解 .....	( 78 )
第6章 公共组织管理 .....	( 88 )
6.1 复习笔记 .....	( 88 )
6.2 课后习题详解 .....	( 99 )
6.3 考研真题详解 .....	( 107 )
第7章 公共组织中的领导 .....	( 112 )
7.1 复习笔记 .....	( 112 )
7.2 课后习题详解 .....	( 118 )
7.3 考研真题详解 .....	( 124 )
第8章 公务人力资源管理 .....	( 130 )
8.1 复习笔记 .....	( 130 )
8.2 课后习题详解 .....	( 140 )
8.3 考研真题详解 .....	( 146 )
第9章 公共预算与财务管理 .....	( 152 )
9.1 复习笔记 .....	( 152 )

9.2	课后习题详解	(164)
9.3	考研真题详解	(167)
<b>第10章</b>	<b>信息资源管理与电子化政府</b>	(172)
10.1	复习笔记	(172)
10.2	课后习题详解	(181)
10.3	考研真题详解	(185)
<b>第11章</b>	<b>公共服务的绩效管理</b>	(190)
11.1	复习笔记	(190)
11.2	课后习题详解	(194)
11.3	考研真题详解	(196)
<b>第12章</b>	<b>公共危机管理</b>	(204)
12.1	复习笔记	(204)
12.2	课后习题详解	(212)
12.3	考研真题详解	(219)
<b>第13章</b>	<b>公共管理的新策略</b>	(220)
13.1	复习笔记	(220)
13.2	课后习题详解	(229)
13.3	考研真题详解	(235)
<b>第14章</b>	<b>公共管理中的责任与伦理</b>	(239)
14.1	复习笔记	(239)
14.2	课后习题详解	(248)
14.3	考研真题详解	(256)
<b>第15章</b>	<b>企业型政府与政府再造</b>	(268)
15.1	复习笔记	(268)
15.2	课后习题详解	(278)
15.3	考研真题详解	(281)

# 第1章 公共管理导论

## 1.1 复习笔记

### 【知识框架】



### 【重点难点归纳】

#### 一、公共管理的意义

##### 1. 公共管理的含义

公共管理是指以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量，广泛运用政治的、经济的、管理的、法律的方法，强化政府的治理能力，提升政府绩效和公共服务品质，从而实现公共的福祉与公共利益的过程。

##### 2. 公共管理的性质

- (1) 公共管理承认政府部门治理的正当性。
- (2) 公共管理强调政府对社会治理的主要责任。
- (3) 公共管理强调政府、企业、公民社会的互动以及在处理社会及经济问题中的责任共负。
- (4) 公共管理强调多元价值。
- (5) 公共管理强调政府绩效的重要性。
- (6) 公共管理既重视法律、制度，更关注管理战略、管理方法。
- (7) 公共管理以公共的福祉和公共利益为目标。
- (8) 公共管理将公共行政视为一种职业，而将公共管理者视为职业的实践者。



## 二、公共管理学的发展与研究途径

### 1. 公共管理的发展

#### (1) 公共管理发展的学科背景

公共行政学的发展，经历了四个时期的典范变迁：

##### ①第一阶段：政治与行政二分法(1900—1926)

以行政学者古德诺、怀特为代表，主张政治与行政二分法的观点，主张政治是国家意志的表现，而行政是国家意志的执行，政治不要干扰行政，行政应维持价值中立，以追求经济与效率为目标。

##### ②第二阶段：行政原则(1927—1937)

在这一阶段，许多行政学者关注建构“行政原则”。魏劳毕于1929年出版的《公共行政的原则》，特别强调有一些科学的行政原则存在，并且这些原则能被认识，PDSDCORB就是行政原则的最佳体现。

##### ③第三阶段：公共行政即政治学(第二次世界大战之后)

公共行政具有强烈的规范取向，这个时期的公共行政以建立规范理论为目的，为知识而追求知识，对改进公共行政实务助益不多。

##### ④第四阶段：公共行政即管理学(从1960年—20世纪70年代初期)

这一时期行政的部分学者不满政治取向的公共行政研究，从而转向管理领域寻求发展。这一时期公共行政的基本假设基础包括：

- a. 公共行政与私部门的行政没有本质的区别；
- b. 强调一般管理或类同管理；
- c. 企业绩效优于政府绩效，而主张师法企业，提高政府绩效。

公共行政即管理学的发展，形成了有管理无公共的窘境，完全忽略了公共管理所处的政治环境和公私管理之差异，由于大环境之差异，私部门管理的知识、技能、概念与工具，在引入政府部门运用后，产生格格不入甚至失灵的情形。

#### (2) 公共管理发展的时代背景

##### ①政府规模的扩大和政府角色的膨胀以及社会对政府之不满

二战后，在福利国家观念的推动下，政府的权力不断扩张，政府的职能范围扩大，政府的角色日益多样化，这导致政府必须投入大量的资源以提供公共服务。同时，为支付大量公共开支所采取的重税政策也导致经济竞争力的下降和民众的不满。

##### ②经济因素与财政压力

a. 工业化国家朝着福利国家的方向发展，造成政府每年必须负担庞大的转移性财政支出，拖垮了政府的预算和经济，造成经济衰退、失业率的上升，形成了政治、经济的不稳定。

b. 国际经济的自由化趋势所造成的竞争压力逐渐加剧，对各国政府均造成巨大的改革压力。促进国内经济发展、节省政府施政成本、提升国际竞争力成为各国执政者面临的核心课题。

##### ③社会问题与政府不可治理性的增加

a. 随着工业化和科技发展，在社会进步的同时，也引发了诸多的社会问题，如人口膨胀问题、都市化问题等。政府所面临的公共问题的复杂性、动荡性和多元性环境，导致政府不可治理性的增加。

b. 传统的政府功能已不足以应对日益复杂的社会问题，加之官僚体系本身的缺陷引发了民众对政府的信任危机，使政府的存在充满了合法性危机。让公共服务回归社会、市场的呼声日渐高涨，缩小政府职能成为一股潮流和趋势。

#### ④新右派学说与保守主义政治意识形态的巨大影响

从20世纪70~80年代起，具有保守主义政治倾向的政党在西方执政，新右派的政治主张抨击60年代盛行的社会福利国家和政治的缺点，并认为政府失灵比市场失灵更为严重，应将私部门管理引进公部门之中。在这种意识形态下，亲市场、反国家的信念大行其道，公共行政求助于市场或者类似市场的解决之道，几乎成为一种不可置疑的选择。

### 2. 公共管理的研究途径以及特质

#### (1) P途径下的公共管理

P途径下的公共管理是指以公共政策为研究途径的公共管理理论研究。该理论研究认为，公共管理必须与公共政策的形成与制定密切相关。P途径研究的公共管理一般将公共管理者界定为高层次的政策管理职位，而非日常行政事务的管理者，同时特别强调具有政策制定权的高级行政主管的管理策略，并相当重视公共管理的政治面向。以研究取向而言，P途径十分重视非理论性的、非量化的，以实务为基础的规范取向；在研究方法上，大多是采用个案研究法，因此，P途径代表公共事务管理的“柔性面”，政策分析则代表公共事务管理的“硬性面”。

公共政策取向的公共管理有三个基本特点：

- ①视公共管理为政策分析的互补之物，成为这些学院教学课程的方向；
- ②在教学研究上十分重视个案研究，以从事实务工作者的经验为素材；
- ③以高层管理者，特别是政治性任命官员为教学研究对象，致力于促进此类人员与学界之间的沟通对话。

#### (2) B途径下的公共管理

B途径的公共管理是指以企业管理为研究途径的公共管理理论研究。B途径的公共管理与P途径的公共管理的区别如下：

①P途径的公共管理试图摆脱传统公共行政，形成独立的管理领域；B途径的公共管理则试图与公共行政合流。

②P途径的公共管理认为公私部门管理有别；B途径的公共管理者则认为公私部门的管理没有质的差异，应以较严谨的态度发展实证理论来描述与解释公私部门的异同。在此前提下，B途径的公共管理者偏好、认同并接受企业管理的概念与工具，并将之引入运用于公共部门的管理。

③P途径的公共管理几乎完全依赖案例研究为获取知识的工具；B途径的公共管理兼采案例研究与量化研究作为教学研究的方法。

④P途径的公共管理长于个案的处理与分析；B途径的公共管理比较重视学术的研究与理论的建构，长于从不同的学术领域中吸取有用的理论、技术与方法。

⑤P途径的公共管理以高层管理者，特别是政治性任命人员为主要教学研究对象；B途径的公共管理以具备文官资格的公共管理者为主要教学研究对象。

### 3. 公共管理学的特质

(1)公共管理基本上是一个整合性的概念，基本上是一种介于企业管理与公共行政之间的“第三条道路”。

(2)公共管理是将私部门的管理手段运用于公共部门，但并未改变公共部门的主体性。公共管理并不否定公共部门的特性。

(3)公共管理重视与外部环境的关系，强调以最高管理者的战略设计、政策设计为焦点。任何公共事务的管理必须解决两大问题，即内部技术问题和外部整合问题。当代公共管理非常重视外部整合问题。

(4)公共管理不完全等于“政府管理”，而意味着一种新治理。它强调治理，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。

(5)公共管理强调价值调和与责任。公共管理强调价值的调和，不仅重视“三E”，即经济、效率、效能，同时也重视公平、正义和民主。

(6)公共管理关注和重视政府改革与再造。政府部门的改革、变革、再造、创新一直是公共管理研究的主体。这反映了公共管理理论与实务之间结合的特性。

(7)公共管理是一个科际整合的研究领域。随着社会事务的多样化和复杂化，公共问题的解决日益依赖于多学科共同努力。

### 三、公共管理与私部门管理的区别

#### (1)政治权威与经济权威

①公共管理在本质上是国家的活动，不可避免地包括政治权威的作用。

②私部门或组织的管理是非公权力的行使，即市场的权威或经济的权威的行使。这种权威非制度与法律所授予，往往不能以国家的强制力为后盾，是来自经济性的市场力量。

#### (2)多元制衡与自主性

①公共管理是在国家民主宪政的框架下进行的，在民主宪政国家，公共管理的权威是割裂的。政治越民主的国家越注意政治权威的分立与制衡。

②私部门的管理固然也受外在各种权威的影响，受政治环境的影响，但仍具有相对充分的管理自主权。

#### (3)公共利益与私人利益

①政府具有促进和实现公共利益的义务和责任。公共管理应当将公共利益作为自己行动的出发点。

②私人企业和组织往往是个人利益最大化的追求者，经济利润不仅仅是其管理的底线，而且往往被视为积极的经济和社会的善。

#### (4)法的支配与意思自治

①为实现政府任务，达成政府的目的，政府部门可依不同的具体情况，采取不同的行政作用，但是应在法律允许的范围内，受到法的支配。

②私领域的管理更多的遵循的是契约自由和意思自治，拥有高度的管理裁量权，其内部管理和外部的交易活动完全可以按照自己的意愿行事。

#### (5)政府与市场

①垄断与市场。私部门所提供的产品和服务通常都有竞争者；公部门所提供的服务往往只能有一个行使治权的治理部门，公共部门缺乏竞争的压力。

②公共产品与私人产品。政府部门提供的是公共产品或准公共产品，这些产品和服务具有不可分割性、非排他性；而私部门提供的产品和服务是私人产品，是可以分割的、排他的，价格也是可以衡量的。

③自由与依赖。消费者在购买私人产品时，可以自由选择；而公共部门所提供的产品或

服务，公民没有自主决定的权利。

④利润与支持。私部门大都以利润为导向，而利润的多少取决于顾客的满意度，顾客导向很容易成为其经营的目标；而政府往往缺乏服务的动机。

#### (6) 多元理性与经济理性

①公共部门处在社会各种力量作用的中心，政府治理中的理性也往往是多元理性，政府往往需要在多元的甚至是冲突的利益和价值之间作出平衡和抉择。

②私部门的管理，因其组织属性所定，加之职能有限，其管理大多为工具的经济理性的考虑，而往往不顾及或少顾及其他理性的考虑。

### 四、新公共管理内涵

#### 1. 新公共管理运动

(1) 西方各国改革的共同趋势

①企业管理技术的应用；

②服务及顾客导向的强化；

③公共行政体系内市场机制及竞争功能的引介。

(2) 共同特征

主要表现在引进公共管理的理念、技术及模型。

#### 2. 新公共管理的七个要点

著名的公共管理专家胡德(C. Hood)曾归纳了新公共管理的七个要点：

(1) 即时的专业管理。这意味着让公共管理者管理并承担责任。

(2) 标准明确与绩效衡量。管理的目标必须明确，绩效目标能被确立并加以衡量。

(3) 强调产出控制。用项目与绩效预算取代传统的预算，重视实际成果甚于重视程序。

(4) 转向部门分权。打破公部门的本位主义，破除单位与单位之间的藩篱，建构网络型组织。

(5) 转向竞争机制。引进市场竞争机制，降低成本及提高服务品质。

(6) 强调运用私营部门的管理风格、方法和实践。

(7) 强调资源的有效利用。

#### 3. 新公共管理的特征

法汉姆及霍顿(Farnham and Horton)综合其他各家的看法，提出了新公共管理的特征：

(1) 采取理性途径的方式处理问题，亦即在设定政策目标及阐明政策议题时特别强调战略管理所扮演的角色及作用。

(2) 重新设计组织结构，其目的在于使政策制定与执行相分离，并且对服务的传输都必须建立起一个赋予责任的行政单位。

(3) 改变组织结构，促进官僚体制更为扁平化，授权给管理人员，以利绩效目标的实现。

(4) 依据经济、效率、效能等标准来衡量组织成就；发展绩效指标，使组织的成就能够被加以比较和测量，并据此进一步提供信息来作为未来决策的参考。

(5) 改变现行的政策，使公共组织能在被传统公共服务价值所支配的文化中，转换成为“新公共服务模式”，强调与市场及企业价值相适合的文化。

(6) 运用人力资源管理技术，其目的在于淡化集体主义的色彩而采取个人主义的途径，包括寻求动员员工的支持和承诺，来持续地进行结构与组织的变革。

(7) 试图建立一种弹性、回应性及学习的公共组织，并发展一种将大众视为顾客、消费者及市民的“公共服务导向”，公共服务不再由专业的供给者来支配，而是以回应人民真正的需求来提供公共服务。

(8) 以契约关系来取代传统的信托关系。

从总体上来看，新公共管理以自利人为假设，基于公共选择代理人理论及其交易成本理论，以传统的管理主义和新泰罗主义为基点而发展起来的一种公共管理范式。其核心点在于：强调经济价值的优先性、强调市场机能、强调大规模使用企业管理的哲学与技术、强调顾客导向的行政风格。

## 五、公共管理在现时代面临的挑战

(1) 关于回应维持宪政秩序和政府稳定问题

作为公共管理者，如何防止政府的崩溃，建立和发展宪政秩序并在此基础上实现良好的政府治理至为关键。

(2) 关于如何在公共管理领域维系并发展民主法治社会的基本价值问题

公共管理的一个重要使命在于要扮演执行与捍卫民主宪政的角色，公共管理对民主宪政基本价值的回应和落实，关系到政府治理的合法性问题，关系到政府的权威和公信力的问题，也关系到公共管理作为一门科学的合法性问题。

(3) 关于平衡政府与市场的作用，以促进政府治理的有效性问题

政府与市场不是谁取代谁的问题，而是二者有机地配合和协调的问题。必须辩证地思考二者之间的关系，抛弃意识形态上的偏见，发展公域与私域的对话与沟通，平衡二者的作用，才能达到提高国家竞争力和人民生活质量的目标。

(4) 关于回应全球化的挑战问题

对于政府治理而言，全球化是机会，也是挑战。在全球化的时代，一个政府如何维护自己的国家的主权与独立；如何在推动经济发展的同时，维护经济的安全；如何在学习多元文化的同时，维护自己的文化传统和民族认同等，都是 21 世纪公共管理需要面临的新议题。

(5) 关于如何平衡目前及最近未来与较长远未来的需要问题

可持续发展要求：

① 政府治理要更具前瞻性、更具战略规划；

② 公共政策的制定、评估标准应符合和体现以人为中心，人口、资源、环境、经济社会协调发展的思想；

③ 政府治理应突破传统的工具理性，发展更具人文色彩的价值取向；

④ 在政府的引导下，发展建立新的伦理标准。

(6) 关于如何应对科学技术革命带来的挑战问题

科技革命正在改变着政府自身的组织结构、运行方式、工作行为，如何回应科技发展、利用科技创新政府正成为世界性的潮流。新的技术革命也要求每一个公共管理者发展适应技术发展和各自管理岗位需求的技术能力。

(7) 如何应付越来越多的官僚腐败，重振公民对政府的信任问题

对于任何一个国家来说，限制政府权力，使政府能够控制其自身是一个永恒的挑战。政府治理者必须采取各种战略和有效措施，如政治的、立法的、司法的策略和方法等，加大对腐败的治理力度，重振公民对政府的信任。

#### (8)关于重振政府的治理能力问题

重振政府的治理能力，取决于政治环境的改善、重塑政府体制、公民与社会的参与、政府管理技术和方法的创新、公共管理者的知识和技能。

#### (9)关于如何发展有效的组织体制问题

如何建构适应新时代发展的组织，并使之适应新环境的需要，是21世纪公共管理面临的挑战。

#### (10)如何构建国家与社会的共同治理模式问题

政府部门已经无法成为唯一的政府治理者，必须依靠与民众、企业、非营利部门共同治理与共同管理。问题在于政府是否能够给社会提供这样的机会以及政府是否能够改变自己传统的优势感、自我中心意识。

#### (11)公共管理如何应付复杂、不确定与变革的管理问题

未来需要的是新的集体行为模型。管理的复杂性，需要改变传统的机械的管理思维方式，发展一种有机的、整体的、生态的管理方式。

#### (12)重建公共管理的道德秩序问题

公共管理不仅关乎专业技术，也重视公共服务的道德追求。新时代的公共管理面临着道德秩序重建的挑战。

## 1.2 课后习题详解

### 一、概念题

#### 1. 公共管理

答：参见本章复习笔记相关内容。

#### 2. 公共管理学

答：公共管理学是指运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织，尤其是政府组织的管理活动及其规律的一门学科体系。它是一个科际整合的交叉学科群，是以解决公共问题为导向的应用科学。这一学科的目的是帮助公共管理者获取解决公共问题，处理公共事务所需的知识、技能与策略。

公共管理作为一门学科或研究途径，其特征包括：

(1)公共管理学是整合性概念，是介于公共行政和企业管理之间的研究领域。

(2)强调将私部门的管理手段运用于公共部门，但并未改变公共部门的主体性。

(3)重视与外部环境的关系，强调以最高管理者的战略设计、政策设计为焦点。

(4)公共管理不完全等于“政府管理”，而意味着一种新治理，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。

(5)公共管理强调价值调和与责任。

(6)公共管理关注和重视政府改革与再造。

(7)公共管理是一个科际整合的研究领域，从政治学、经济学、社会学、心理学、管理学借用了许多理论与方法。

#### 3. 新公共管理

答：新公共管理是指以自利人为假设，基于公共选择代理人理论及其交易成本理论，以传统的管理主义和新泰罗主义为基点而发展起来的一种公共管理范式。新公共管理的前提假设是：通过引入自由市场的竞争运行机制，政府能像私人组织一样合理利用资源，注重投入



产出，提高效率。

新公共管理理论认为政府改革和发展的方向是通过行政改革进行自我解构，全面引进私营部门的管理模式，塑造企业型政府。这一理论的核心在于，强调经济价值的优先性、强调市场机能、强调大规模使用企业管理的哲学与技术、强调顾客导向的行政风格。

新公共管理的特点主要有：①即时的专业管理；②标准明确与绩效衡量；③强调产出控制；④转向部门分权；⑤转向竞争机制；⑥强调运用私营部门的管理风格、方法和实践；⑦强调资源的有效利用。

#### 4. P 途径的公共管理

答：参见本章复习笔记相关内容。

#### 5. B 途径的公共管理

答：B 途径的公共管理是指以企业管理为研究途径的公共管理理论研究。B 途径即企业管理途径，B 途径不强调公共与私人组织的差异性，重视策略与组织间的管理，主张采用量化分析，如集群资料分析、实验设计。B 途径受管理主义的影响，主张效法企业，以企业管理的方法来提升公共部门的服务质量。

B 途径的公共管理的特征主要包括：

- (1) 偏爱企业管理的原则；
- (2) 对公、私部门的差异不作严格区分；
- (3) 除了重视策略管理及组织间的管理外，还强调对公共管理的过程进行管理；
- (4) 在研究方法上偏爱量化方法。

## 二、思考题

### 1. 何谓公共管理？公共管理与公共行政有何异同？

答：(1) 公共管理的含义

公共管理是指以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量，广泛运用政治的、经济的、管理的、法律的方法，强化政府的治理能力，提升政府绩效和公共服务品质，从而实现公共的福祉与公共利益的过程。

(2) 公共管理与公共行政的异同

公共管理是在公共行政基础上衍生而来的，公共管理作为公共行政和公共事务广大领域的一个组成部分，其重点在于将公共行政视为一门职业，而将公共管理者视为这一职业的实践者。公共管理除包括公共行政的许多内涵外，还具有以最低的成本取得目标以及管理者为取得结果负责的内涵。具体来说，公共管理与公共行政的区别包括以下几个方面：

①传统公共行政相当程度是规范取向的。指关切民主与行政之间的关系且重视公平、正义、代表性等价值观念的实现；公共管理则企图结合规范取向与一般管理。除重视公平、正义、代表性等价值观念实现的问题之外，也重视政府机关内部管理层面的问题。

②公共管理的研究重点包括一般管理的计划、组织、控制职能；而公共行政的研究重点是讨论社会价值以及官僚与民主的冲突。

③公共管理以研究问题为主，举凡政府机关如何有效执行公共政策，公经理人如何运用规划、组织、控制、评估等方法来提升政府服务质量等管理层面的问题，都是公共管理研究的主要课题；公共行政之研究范围包括所有足以影响政府运作之政治、法律、社会、文化等层面的问题。

④公共管理着重政府机关内部的运作情形，即着重于公经理人在执行公共政策上的表

现；公共行政着重行政、立法、私法体系间之互动关系，即着重于行政人员在政策方案设计、执行及改变过程中的角色与功能。

⑤公共管理倾向于视管理为同类管理，或者至少使公共和私营部门的管理差异极小化；而公共行政更多地是夸大公共部门和私营部门的差异。

⑥公共管理更多地是对中层管理者的实用关注；而公共行政是政治或政策精英统治的观点。

## 2. 公共管理兴起的时代背景和学科背景为何？

答：参见本章复习笔记相关内容。

## 3. 公共管理研究的途径为何？你认为公共管理的研究还有哪些途径可以开拓？

答：(1)公共管理研究的途径

新公共管理的研究可以分为两种研究途径，即公共政策的途径(简称P途径)以及企业管理(简称B途径)。具体分析如下：

### ①P途径下的公共管理

P途径下的公共管理是指以公共政策为研究途径的公共管理理论研究。该理论研究认为，公共管理必须与公共政策的形成与制定密切相关。P途径研究的公共管理一般将公共管理者界定为高层次的政策管理职位，而非日常行政事务的管理者，同时特别强调具有政策制定权的高级行政主管的管理策略，并相当重视公共管理的政治面向。

### ②B途径的公共管理

在20世纪70年代，企业行政管理学院受管理思潮的影响，开始重视工商政策与管理战略，不再着重于内部行政管理的机制与过程，一些公共管理学者发展起B途径的公共管理。B途径受管理主义的影响，主张效法企业，以企业管理的方法来提升公共部门的服务质量。B途径的公共管理的特征主要包括：a. 偏爱企业管理的原则；b. 对公、私部门的差异不作严格区分；c. 除了重视策略管理及组织间的管理外，还强调对公共管理的过程进行管理；d. 在研究方法上偏爱量化方法。

### (2)公共管理研究的其他途径

除了公共政策的途径(P途径)和企业管理(B途径)外，公共管理的研究还可以开拓经济学研究途径、伦理学研究途径等。公共管理研究的经济学途径主要是采用经济学的理论假定、概念框架、分析方法及技术来分析和看待公共问题。当代的公共管理学科中，最有影响的经济学途径是公共选择理论和新制度学派。公共管理研究的伦理学途径则主要研究公共管理中的伦理关系，公共管理伦理中的伦理规定，公共管理者的道德存在、责任义务以及对责任义务的论述，公共管理者的德性、道德行为选择等。

4. 何谓新公共管理？如何评价新公共管理？有学者认为新公共管理是新瓶装旧酒，你同意这一看法吗？

答：(1)新公共管理的含义

新公共管理是指以泰罗古典主义管理原则为基础，强调在公共管理中应用商业管理的理论、方法、技术及模式的一种理论和相关的政策、实践活动。新公共管理的前提假设是：通过引入自由市场的竞争运行机制，政府能像私人组织一样合理利用资源，注重投入产出，提高效率。新公共管理理论认为政府改革和发展的方向是通过行政改革进行自我解构，全面引进私营部门的管理模式，塑造企业型政府。这一理论的核心在于，强调经济价值的优先性、强调市场机能、强调大规模使用企业管理的哲学与技术、强调顾客导向的行政风格。



## (2)对新公共管理的评价

### ①正面评价

a. 新公共管理既是西方特定的社会、政治、经济条件的产物，又在一定程度上凸显出公共行政发展的规律和趋势。

b. 新公共管理调整政府与社会、市场之间的关系，将竞争机制引入政府公共服务领域，如实行“政府业务合同出租”“竞争性招标”，鼓励私人投资和经营公共服务行业，打破政府的垄断，提高了公共服务的效率和质量，同时也缓解了政府财政困难。

c. 新公共管理由注重遵守既定的法律和规章制度向注重实际工作绩效，特别是顾客(社会公众)的满意程度方向发展。

d. 新公共管理把一些科学的企业管理方法，如目标管理、绩效评估、成本核算等引入公共行政领域，对提高政府工作效率是有促进作用的。

### ②负面评价

新公共管理在西方各国日趋流行的同时，也遭受到许多批评和指责，主要有以下几方面：

a. 新公共管理无视公营部门与私营部门的根本差别，盲目采用私营部门的管理方法，但两者在根本目标上并不相同，前者是提供公共服务，后者则以利润为最终目的。

b. 新公共管理用经济学的眼光看待公共服务的供给，是不适当的，把政府与公众的关系完全等同于供方与顾客的市场关系，实际上是把前者简单化。

c. 新公共管理强调对产出或绩效目标进行精确的界定、测量和评估，但政府的许多服务项目，其产出、成本以及绩效都是难以量化的，因而也就难以准确测量和评估。

d. 新公共管理主张公营部门私有化，实际上是放弃政府的公共服务职能，逃避提供社会福利的责任。

e. 新公共管理强调目标管理、绩效管理，实际上是一种“新泰罗主义”。

f. 新公共管理主张对高级文官实行政治任命，以加强对他们的政治控制，这种做法破坏了传统的文官政治中立原则，在一定程度上会导致政治上的腐败和滥用职权。

g. 新公共管理强调的所谓“顾客导向”、长期计划和预算总量控制很难付诸实施。

## (3)对认为“新公共管理是新瓶装旧酒”的看法

我同意“新公共管理是新瓶装旧酒”这一说法。具体分析如下：

首先应明确官僚制与政治行政二分原则的关系。一般来说，西方理论界所讨论的理性官僚制的基本原则(即科层化、专业化、非人格化、等级化)的理论基石来自威尔逊与古德诺的“政治与行政二分”原则，把它与韦伯的理性官僚制理论联系起来，在政治与行政二分的前提下来思考韦伯的工具理性化的官僚制，才有可能对行政进行技术性的设计。由此，也可以看出此二者之间极其重要的联系。

新公共管理学派强调了对顾客授予权能并把官僚服务变成个人授权，它主张创新和企业行为，主张企业型政府，主张效率与效果的公共服务，并且认为理性的官僚制已经瓦解，而后工业时代及其影响的后官僚制时代已经来临。可见，新公共管理强调的是工具理性，主张的也是政治与行政的分离，未来的发展方向仍是更大的生产力。之所以说新公共管理是新瓶装旧酒，是因为其内部核心的部分并没有得到改变。

5. 公共管理与私部门管理有何异同？你认为私部门的管理可以应用到公共部门的管理吗？为什么？