

PUBLIC ADMINISTRATION
PUBLIC ADMINISTRATION
PUBLIC ADMINISTRATION
PUBLIC ADMINISTRATION
PUBLIC ADMINISTRATION
PUBLIC ADMINISTRATION
PUBLIC ADMINISTRATION
PUBLIC ADMINISTRATION
PUBLIC ADMINISTRATION

公共管理学

· 张 良 编著

华东理工大学出版社

公共管理学

张良 编著

华东理工大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学/张良编著. —上海:华东理工大学出版社,2001.9

ISBN 7-5628-1198-9

I. 公... II. 张... III. 公共管理 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 055102 号

公共管理学

张 良 编 著

华东理工大学出版社出版发行 上海市梅陇路 130 号 邮编 200237 电话(021)64250306 网址 www.hdlgpress.com.cn 新华书店上海发行所发行经销 上海崇明晨光印刷厂印刷	开本 850×1168 印张 8.875 字数 237 千字 版次 2001 年 9 月第 1 版 印次 2001 年 9 月第 1 次 印数 1-5100 册
ISBN 7-5628-1198-9/G·213	定价: 16.00 元

内 容 提 要

本书共分为十章,它包括绪论、当代公共管理学发展的历史背景、公共管理学的原则、目标和职能、公共管理主体及其行为特征、公共管理的运作过程、公共管理方式的变革和创新、公共管理筹资模式和公共支出决定、公共管理的评价体系、公共管理机构的组织形象、互联网技术对公共管理发展的影响等。本书从政治学、管理学、经济学的结合点入手,系统分析了当代世界公共管理发展的基本状况和主要特点,以求全面准确地理解公共管理的过程和行为,并从理论上为我国公共管理改革和发展起指导作用。

本书可作为高校行政管理、公共管理专业及其他相关专业和学科的教材,也可作为政府部门、社会公共管理机构的工作人员及其他对公共管理感兴趣人员的教材或参考书。

2008/01

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 公共事务科学内涵的分析	1
一、公共事务的内涵和特性	1
二、政府成为社会公共事务管理主体的历史过程.....	5
三、公共权力的进一步分析	7
第二节 从公共行政到公共管理	10
一、公共行政形成的背景	10
二、公共管理内涵的扩展	12
三、社会公共事务的具体内容	15
第三节 公共管理学的研究对象和研究方法	20
一、公共管理学的研究对象	20
二、学习和研究公共管理学的意义	22
三、公共管理学的研究方法	24
第二章 当代公共管理学发展的历史背景	26
第一节 当代公共管理学发展的社会背景	27
一、西方国家公共管理发展的动因	27
二、我国公共管理发展的深层因素	29
第二节 当代公共管理学发展的主导理论	32
一、公共选择理论	32
二、政府失效论	37
三、交易费用理论	41
四、新管理主义理论	44
第三章 公共管理的原则、目标和职能	51
第一节 公共管理的原则	51
一、人本性原则	51

二、服务性原则	52
三、效能性原则	52
四、均衡性原则	53
第二节 公共管理的目标	53
一、公共管理目标的特征	53
二、公共管理目标的分类	55
三、当代公共管理发展的目标	57
第三节 公共管理机构的职能	62
一、计划职能	62
二、组织职能	65
三、协调职能	70
四、控制职能	74
第四章 公共管理的主体及其行为特征	80
第一节 政府职能的重新定位	80
一、政府的范围和职能	80
二、政府职能的转换	82
三、“企业化政府”模式和“灵活政府”模式	85
第二节 国有企业的民营化改革	89
一、国有企业经营机制的矛盾	89
二、西方国有企业变革的过程和特点	90
三、对国有企业改革的评价	97
第三节 中介组织的积极作用	99
一、中介组织的概念和类型	99
二、中介组织的基本特征	103
三、中介组织的活动及其作用	104
第五章 公共管理的运作过程	112
第一节 公共管理问题的确认和目标的的确立	112
一、公共管理问题的出现与确认	112
二、确认公共管理问题的主要方法	113

三、公共管理目标的确立	115
四、公共项目的目标管理法	118
第二节 公共管理运作方案的决策	121
一、公共管理运作方案的拟订	121
二、公共管理方案的抉择	126
三、备选方案的抉择标准——满意标准	133
第三节 公共管理运作方案的实施和修正	135
一、公共管理运作方案的实施	135
二、公共管理运作方案修正的必要性	137
第六章 公共管理方式的变革和创新	140
第一节 公共管理方式变革的市场化取向	140
一、公共管理方式市场化取向的内涵	140
二、公共管理方式市场化取向的实质	142
第二节 政府规制理论及其规制的放松	144
一、规制理论的由来	144
二、放松规制和改革规制	146
三、美国电信业放松规制的经验	150
第三节 公共管理方式市场化的形式	155
一、公共服务市场化	155
二、政府采购制	157
三、公共管理机构内部竞争机制	161
第七章 公共管理筹资模式和公共支出决定	164
第一节 公共管理的多元筹资模式	164
一、政府投资	164
二、政策性金融	166
三、利用资本市场融资	168
四、项目融资	171
第二节 公共支出的决定	172
一、公共支出规模的决定	172

二、公共支出结构的决定	175
第三节 公共支出的效应分析	178
一、公共支出的政策效应	178
二、购买性支出经济效应	179
三、转移性支出经济效应	184
第八章 公共管理的评价体系	189
第一节 公共管理评价的标准和方法	189
一、公共管理评价的标准	189
二、公共管理评价的方法	190
三、公共管理评价中社会指标的应用	193
第二节 公共项目的评价	196
一、公共项目的经济评价	196
二、公共项目的社会评价	200
第三节 公共服务质量评价	202
一、用户满意的理念	202
二、公共服务质量评价体系	204
三、英国的“公民宪章运动”	212
第九章 公共管理机构的组织形象	219
第一节 组织形象及其在公共管理中的作用	219
一、公共管理机构的组织形象及其分类	219
二、公共管理机构组织形象的作用	223
三、公共管理的公共关系环境	225
第二节 公众形象的评价标准	230
一、公众形象的构成要素及其评价标准	230
二、公众形象评价方法	234
第三节 公共管理中的 CIS 策略的运用	237
一、CIS 策略概况	237
二、公共管理 CIS 策略的运用	241
第十章 互联网技术对公共管理发展的影响	247

第一节 互联网技术的发展与影响·····	247
一、互联网技术的发展状况·····	247
二、互联网技术对国家治理带来的巨大冲击·····	249
三、互联网技术为公共管理的变革提供了新的契机·····	251
第二节 电子政府——政府改革的新取向·····	255
一、电子政府的意义定位与产生背景·····	256
二、电子政府的作用·····	257
三、电子政府的应用领域·····	259
第三节 网络社会公共管理发展的条件和对策·····	263
一、网络社会公共管理发展的条件·····	263
二、中国迎接网络社会公共管理发展的对策·····	266
三、香港的数码政府·····	269

第一章 绪 论

公共管理学是研究公共部门对社会公共事务管理的原则、特点和方式的学科。在现代社会,政府作为公共部门的主体承担了大量管理社会公共事务、改善公众生活质量、保证社会有序运行、推动社会稳定发展的任务。随着科学技术的快速发展和社会的不断进步,公共管理的重要性更加突出,同时,社会公共事务管理的理论、原则和方式也受到新的挑战,迫切需要进行变革和创新,探索新的方式,形成新的模式,以适应未来社会发展的要求。

管理作为一种普遍的社会活动,其由来已久。人类进入 20 世纪后,管理活动日益频繁,管理内容更加丰富,管理外延不断扩展,管理方式愈加复杂,人们对管理的认识进一步深化和完善。

现代管理科学已经发展成为一个庞大的学科体系,除了专门研究现代管理一般规律的管理学之外,还有众多研究特定领域中管理特殊规律的学科,例如,经济管理学、社会管理学、军事管理学、科技管理学、教育管理等等。在上述大类划分的基础上,还可以进一步作多层次的划分。

公共管理学居于特定领域管理学的范围,它所研究的是社会公共事务管理的特殊规律和主要过程。

第一节 公共事务科学内涵的分析

一、公共事务的内涵和特性

从一般意义上说,公共事务是相对于私人事务而言的,但是,

学术界至今尚未形成普遍认可的关于公共事务的确切定义。造成这一状况的原因,一方面是由于公共事务客观上存在着不确定性,例如,公共事务的范围多变,公共事务的内容重叠等,使其外延难以确定;另一方面是由于各国的社会发展程度不同导致对公共事务的认识难以一致,因此,对公共事务的理解必然歧见纷呈。

为了准确地认识公共管理学这门学科,首先必须对公共事务的内涵作出科学的界定。经济学对公共物品的研究和分析可以对理解公共事务的内涵提供有益的启示。

公共物品是与私人物品相对应的概念,经济学理论对公共物品和私人物品作出了明确的区分:“与来自纯粹的私有物品的效益不同,来自公共物品的效益牵涉到对一个人以上的不可分割的外部消费效果。相比之下,如果一种物品能够加以分割因而每一部分能够分别按竞争价格卖给不同的个人,而且对其他入没有产生外部效果的话,那么这种物品就是私有物品,公共物品常常要求集体行动,而私有物品则可以通过市场被有效率地提供出来。”^[1]简单地说,公共物品是指物品和劳务的利益由社会成员共同享有,而不能为一个人所单独享有。虽然,物品和劳务共同享有的范围可以不同,但是,作为公共物品必然就是人们集体使用这种物品,并共同享有其利益,而难以把集体使用的部分和个人获利加以区分。

从实际状态的角度分析,公共物品具有两个重要特征,即共同消费和非排他性。所谓共同消费是从物品使用的特点来看,即当某人在消费一定物品的同时,其他人也可以消费等量的同类物品。所谓非排他性是从物品的所有关系来看,即同一物品不仅供其占有者来消费,而且无法排斥占有者以外的人来消费。把是否具有共同消费特征和是否具有非排他性特征组合起来,可以得到四种不同的组合。

表 1 四种不同消费特征和排他性组合

		排他性	
		是	否
共同消费	是	1	2
	否	3	4

第 2 种组合同时具有共同消费和非排他性特征的物品,是典型的公共物品;第 3 种组合既不具有共同消费特征,又不具有非排他性特征的物品,是典型的私人物品。而第 1 种组合具有排他性质的共同消费的物品,第 4 种组合虽然具有非排他性特征,但难以做到完全的共同消费的物品,介于典型公共物品与典型私人物品之间,如果其更倾向于公共物品性质,可称之为准公共物品。在现实中存在大量的准公共物品,因此,在许多情况下公共物品的范围包含准公共物品。

这里需要强调指出两点:第一,公共物品和私人物品的理论划分与社会制度没有必然联系,私有制国家照样存在公共物品,公有制国家也照样存在私人物品。第二,不同社会中公共物品的范围存在着客观的差别,这既受到社会发展程度的制约,也受到社会制度的影响,例如,森林、土地、矿产资源等在私有制国家完全可以成为私人物品,公共性并不确定,而在公有制国家则成为公共物品,具有较强的公共性,甚至通过法律予以明确规定。

公共物品不仅直接表现为物质形式,也可以是服务形式。由此引申出来可以说明公共事务的涵义。如果说,公共物品是对客观状态的界定的话,那么,公共事务则是对公共物品的形成和效能的实际描述。所谓公共事务是指涉及全体社会公众整体的生活质量和共同利益的一系列活动,以及这些活动的实际结果。这个定义是比较宽泛的,反映了公共事务的基本特征。一般而言,公共事务表现出如下特征。

1. 公益性

公益性是指公共事务的受益对象是全体社会公众,虽然社会公众的具体范围可大可小,但既为公共事务也就意味着这个社会中的全体公众都可以享受这种利益。这样,一方面公共事务所提供的物品和服务应该由全体公众来享用,另一方面公共事务所提供的物品和服务是整个社会发展所必不可少的条件。因此,公共事务的公益性反映的是社会整体的公共利益。

2. 非营利性

公共事物的公益性决定了在一般情况下,社会公众在享受公共事务的物品和服务时是不需要交费的。有时为了弥补提供公共事务过程中的经费不足,或者为了平衡在享受公共事务的物品和服务方面实际存在的差异,也会采用收费的办法。但是,这种收费绝不以营利为目的。

3. 规模性

公共事务的规模性有两层意思:其一,公共事务对于社会整体而言是不可分割的,这既有技术上的因素,但更强调共同的特质;其二,公共事务的范围十分庞大,建立一个公共事务的体系需要大量的投入,而且大部分属于经常性支出,同时,公共事务的有些内容必须达到一定的规模后才能体现出应有的效益。公共事务的规模性要求具有较强的投资能力。

4. 阶级性

由于人类社会相当长的时期处在阶级社会中,社会的共同利益必然反映出统治阶级的利益要求,公共事务的具体内容也要求满足统治阶级的需要。从阶级性的角度,可以把公共事务分成两类:一类反映出长期历史发展的客观要求;另一类反映出特定阶段统治阶级的特殊要求。当然,这种区分并非一成不变,它的变动往往取决于统治阶级对于社会整体利益的认识和判断。

公共事务的上述四个特性,要求对公共事务的管理必须具有一定权威性。人类社会的这种权威性集中表现为公共权力中心,在现代社会,公共权力中心主要是政府,也就是说,由于政府作

为公共权力中心掌握了社会公共权力,从而具备了管理社会公共事务的权威性,于是,管理社会公共事务就成为政府的重要职能。

二、政府成为社会公共事务管理主体的历史过程

马克思和恩格斯系统地考察了国家的历史演变过程,提出了国家是与管理社会公共事务、行使社会公共权力的职能联系在一起的思想。

恩格斯在《反杜林论》中,认为国家萌芽于维护社会公共利益的需要。他以“开化得比较晚的民族的原始农业公社”为例,指出:“在每个这样的公社中,一开始就存在着一定的共同利益,维护这种利益的工作,虽然是在全社会的监督之下,却不能由个别成员来担当:如解决争端;制止个别人越权;监督用水,特别是在炎热的地方;最后,在非常原始的状态下执行宗教职能。这样的职能,在任何时候的原始公社中,例如在最古的德意志的马尔克公社中,甚至在今天的印度,还可以看到。这些职位被赋予了某种全权,这是国家权力的萌芽。”^[2]

在《论住宅问题》中,恩格斯从社会生产和交换的需要的角度,论述了国家的起源。他指出:“在社会发展某个很早的阶段,产生了这样的一种需要:把每天重复着的生产、分配和交换产品的行为用一个共同规则概括起来,设法使个人服从生产和交换的一般条件,这个规则首先表现为习惯,后来便成了法律。随着法律的产生,就必然产生出维护法律为职责的权力——公共权力,即国家。”^[3]

恩格斯在《家庭、私有制和国家起源》一书中进一步写道:“国家是以一种与全体固定成员相脱离的公共权力为前提的。”^[4]而这种特殊的公共权力是从不知国家为何物的氏族社会管理公共事务的职能发展而来的。恩格斯通过对雅典国家产生过程的分析,提出了“国家是怎样靠部分地改造氏族制度的机关,部分地用设置新机构来排挤掉它们,并且最后全部以真正的国家权力机关来取代

它们而发展起来的”。^[5]这种通过部分改造和排挤而取而代之以的结果是,形式上保留了“公共权力”的形态,本质上却“是和人民大众分离的公共权力”。这样,国家一方面具有管理公共事务的社会职能,一方面具有抵御外敌和压制奴隶的职能。前者是后者的基础,因为“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础的,而且政治统治只有在执行了它的这种社会职能时才持续下去”。^[6]

马克思和恩格斯实际上概括了国家起源的两种典型类型。第一种类型与阶级矛盾、阶级斗争的联系最为密切、最为直接,以至于可以直截了当地说,这种类型的国家是阶级矛盾不可调和的产物。古希腊的雅典国家和罗马国家的产生就属此类。不过,罗马国家的产生,不仅是由于当时罗马氏族内部的阶级斗争,还由于外族居民反对罗马贵族、争取平等权利的斗争。第二种类型是与社会分工和生产管理直接相关的,从一定意义上可以说,这种类型的国家是社会组织和社会生产之间的矛盾产物。东方古国,如古埃及、巴比伦、印度和中国就属此类。当然,这并不是说这种类型的国家起源不存在阶级因素,只是同第一种类型的国家起源相比,它的阶级因素不那么明显和典型而已。

国家起源的阶级性和社会性二重原因,归根到底还要由社会经济的发展来说明。根据历史唯物主义的观点,经济发展必然引起两方面的结果:一方面,它为私有制和阶级的产生创造了物质前提;另一方面,它以规模更大的社会生产为自己创造规模更大的生产管理组织。这两方面的结果必然造成氏族这种古老的社会组织的内在危机,最终被国家所取代。正如恩格斯在总结国家产生的条件时所指出的:“氏族制度已经过时了。它被分工及其后果即社会之分裂为阶级所炸毁。它被国家所代替了。”^[7]

奴隶社会是一种庄园经济,国王是最大的奴隶主,并通过分封制对整个国家实行统治。由于每个奴隶主既是实际的统治者,又是庄园经济的经营者,因而,一切公共事务也就成为奴隶主庄园内部的事务。在奴隶社会,统治社会的“国事”与庄园内部管理的“家

事”事实上是不分,也无法分开的。这样,奴隶主既是地方的行政长官,又是奴隶的所有者。因此,虽然当时已经出现了社会统治机构的某些职能,但在“家事”与“国事”不能分开的情况下,就无法产生真正的公共权力机构。国家仍处在形成阶段。

随着奴隶社会的解体,生产单位由庄园缩小到家庭。由于家庭数量众多,且分工不完善,在许多方面不得不求助于社会。这样,就产生了许多共同利益,客观上需要公共权力机构进行管理,这些属于众多居民共同利益的事务就是公共事务。公共事务一旦由国家进行管理也就出现了真正意义上的“国事”。在封建社会,封建王朝的“家事”与社会共同利益的“国事”有了一定的分离,虽然这一界限是模糊的,而且,从整体上看公共事务表现为内容少、范围小、形式简单的特点,但是,国家已基本成形,政府的概念也已经出现。

到了资本主义社会,随着商品经济的发展和社会生产力的提高,特别是随着城市规模的不断扩大和功能的日趋完善,公共事务的内容急剧膨胀,范围迅速增大,这不仅使对公共事务实行有效管理变得十分迫切,而且对管理组织和管理方式提出了进一步要求。在资本主义社会,政府职能的分解更加清晰,一方面政治统治职能和公共事务管理职能分立的状态越来越稳固,另一方面将公共事务按不同的受益范围分为地方事务和中央事务,出现了真正意义上的具有独立利益的地方政府。由此,形成了多级政府的格局,现代政府最终成型。

由此可见,国家的产生和发展与社会公共事务管理的需要密切相关,在漫长的历史演变过程中,国家取得了社会公共事务管理主体的地位。

三、公共权力的进一步分析

在公共管理中,“权力”是一个非常重要的概念。权力现象也是人类社会中最普遍的现象之一。每个社会成员在经济和社会活

动中都具有一定的权利,当权利具有强制他人行为的力量时就成为权力。因此,权力就是指影响和支配他人行为的强制性力量,或者说,是局部地或整体地使事物发生合乎自己意愿的变化的能力。实际上,每一种社会行为都是权力行为,每一种社会关系都是一个权力等式,社会群体或社会系统就是一个权力组织体系。同时,权力也可看作是施加影响和提出要求的潜力。虽然,权力与施加影响是有区别的,但是,缺乏权力可以通过施加影响(或压力)达到目的,同样,缺乏影响也可利用权力扩大其影响。因此,权力大小也常常用影响力的大小来测量,即权力大小与影响力大小之间存在正比关系。

一般而言,整个社会的权力是一个体系,包括人身权力、财产权力和公共权力。

公共权力就是用于处理公共事务的权力。公共权力是由社会共同需要产生的,其基本目的在于维持、调整或发展整个社会生活的基本秩序。对于公共权力的来源,存在着两种互相对立的基本观点。一种观点认为,公共权力是社会中的强者为维护自己的利益而以法律的形式制定并规范的,因此,作为公共权力来源的法律只是强权的合法化。另一种观点认为,公共权力是人们互相平等地签订契约而达成“联合意志”的结果,因此,公共权力不是某些强者的意志,而是社会公众的“公意”。

在前一种观点看来,在原始社会末期,氏族部落首领及其贵族阶级以强权破坏了原来氏族部落原始的生产、分配、交换、消费等社会习俗规范,建立起与氏族部落一般社会成员相对立的公共机构,此时,公共权力即随最初公共机构的建立而形成,它不管公共权力是否符合氏族部落大部分成员的意志,也不管公共权力的形成和公共机构的建立是否经过由氏族部落大部分成员同意的一套程序。而在后一种观点看来,氏族部落首领和贵族阶级以强力形成的公共权力并不合法。卢梭在《社会契约论》中指出,“强力并不产生权力”,^[8]也就是说,以强力形成的公共权力和公共机构没有