

Gong Gong Guan Li Xue

公共管理学

主 编 / 林修果

副主编 / 曾盛聪 李月凤

吉林人民出版社

公共管理学

主 编 林修果

副主编 曾盛聪 李月凤

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学/林修果主编;曾盛聪,李月凤副主编.

—长春:吉林人民出版社,2006.4

ISBN 7-206-04923-0

I.公… II.①林… ②曾… ③李… III.公共管理学
IV.D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 030233 号

公共管理学 GONGGONGGUANLIXUE

主 编:林修果 副 主 编:曾盛聪 李月凤

责任编辑:李艳萍 封面设计:黄 鹤

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

印 刷:长春市第九印刷有限公司

开 本:880mm×1230mm 1/32

印 张:13.5 字数:350 千字

标准书号:ISBN 7-206-04923-0

版 次:2006 年 4 月第 1 版 印 次:2006 年 4 月第 1 次印刷

定 价:30.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

本书由福建师范大学教材
基金项目资助。

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 公共管理学概述	(1)
一、什么是公共管理	(1)
二、公共管理学与行政管理学区别	(4)
三、公共管理学的研究对象	(5)
四、公共管理学的研究内容与范围	(9)
第二节 公共管理范式的演进	(9)
一、公共管理范式演进的历史背景	(9)
二、以“效率”为核心的早期公共管理范式	(11)
三、以“公平”为核心的中期公共管理范式	(12)
四、以“与市场的协调”为核心的“新公共管理”范式	(14)
第三节 公共管理的主导理论	(15)
一、公共产品理论沿革	(15)
二、公共产品的性质	(18)
三、公共产品的分类	(21)
四、公共产品供给突出问题	(24)
第二章 公共组织理论	(29)
第一节 公共组织概述	(29)
一、公共组织的定义	(29)
二、公共组织的特性与作用	(33)
三、公共组织的类型	(37)
第二节 传统科层组织及其困境	(41)
一、传统科层制及其内在特征	(41)
二、对传统科层制理论的评述	(43)
三、中国公共行政体制改革与难局	(47)
第三节 公共组织的变革	(49)

一、公共组织变革理论的动因	(49)
二、公共组织变革的步骤	(52)
三、公共组织变革的主要内容	(56)
第三章 公共管理中的政府角色	(60)
第一节 政府的性质与作用	(60)
一、政府的性质	(60)
二、政府在市场中的作用	(61)
第二节 转型期我国政府职能定位	(71)
一、转型期我国政府职能定位	(71)
二、我国政府角色转换的目标	(79)
第三节 政府失灵及其启示	(81)
一、政府失灵的类型及其成因	(81)
二、政府失灵的纠正及防范	(88)
三、政府失灵理论对我国的启示	(91)
第四章 非营利组织管理	(94)
第一节 非营利组织概述	(94)
一、非营利组织的涵义	(94)
二、非营利组织的分类	(96)
三、非营利组织的产生与发展	(98)
第二节 非营利组织的作用与局限	(101)
一、非营利组织的作用	(101)
二、非营利组织的局限	(106)
第三节 非营利组织运营管理	(108)
一、非营利组织的设计与分工制度	(109)
二、非营利组织战略管理	(109)
三、非营利组织人力资源管理	(111)
四、非营利组织财务管理	(113)
五、非营利组织的营销管理	(115)
六、非营利组织绩效评估	(118)
第四节 我国非营利组织的发展、问题与对策	(120)
一、我国非营利组织的产生与发展	(120)

二、我国非营利组织发展中存在的问题	(123)
三、促进非营利组织发展的对策分析	(125)
第五章 公共部门战略管理	(130)
第一节 公共部门战略管理的性质	(130)
一、战略管理概述	(130)
二、公共部门战略管理的价值和特点	(133)
第二节 公共部门战略管理过程和原则	(136)
一、公共部门战略管理过程	(136)
二、公共部门战略管理的基本原则	(140)
第三节 公共部门战略规划及实施	(141)
一、公共部门战略规划的基本内容和过程	(141)
二、公共部门战略规划过程	(143)
三、公共部门战略规划中的 SWOT 分析	(145)
四、公共部门战略实施	(148)
第六章 公共政策	(160)
第一节 公共政策概述	(160)
一、公共政策的界定	(160)
二、公共政策的基本特征	(162)
三、公共政策的类型	(163)
四、公共政策的作用	(165)
五、公共政策系统的构成	(166)
第二节 公共政策的制定	(168)
一、政策议程	(168)
二、方案规划	(170)
三、政策合法化	(172)
第三节 公共政策的执行	(173)
一、政策执行的含义、特点和作用	(173)
二、公共政策执行的过程与手段	(176)
三、影响公共政策有效执行的因素	(181)
第四节 公共政策的评估	(186)
一、公共政策评估概述	(186)

二、公共政策评估的基本程序	(191)
三、公共政策的失效分析	(193)
四、关于发展政策评估事业的思考	(196)
第七章 公共部门资源管理	(199)
第一节 公共部门人力资源	(199)
一、公共部门人力资源管理概述	(199)
二、公共部门人力资源管理的主要内容	(204)
三、我国公共部门人力资源管理发展的现状、 应对及其趋势	(207)
第二节 公共部门预算管理与公共支出	(212)
一、公共部门预算管理	(212)
二、公共支出管理	(221)
第三节 公共部门信息资源管理	(225)
一、信息与公共管理	(225)
二、公共部门信息资源管理系统	(232)
三、公共部门加强信息资源管理的原则、方法和措施 ..	(234)
第八章 公共服务	(240)
第一节 公共服务概述	(240)
一、“公共服务”的概念	(240)
二、公共服务的理论基础	(241)
三、公共服务的类型与运作框架	(243)
第二节 公共事业管理	(249)
一、公共事业的概述	(249)
二、现代公共事业管理的制度基础	(255)
三、公共事业管理的国际趋势及启示	(258)
四、我国公共事业管理体制的重构:从政府控制 到社会选择	(260)
第三节 公共服务模式	(262)
一、公共服务模式的国际比较	(262)
二、构建有中国特色的政府公共服务模式	(274)

第九章 公共部门绩效评估	(279)
第一节 公共部门绩效评估概述	(279)
一、公共部门绩效评估的内涵分析	(279)
二、公共部门绩效评估的意义	(283)
三、西方发达国家政府开展公共部门绩效 评估的实践概况	(285)
第二节 公共部门绩效评估的内容、指标与方法	(290)
一、公共部门绩效评估的内容	(290)
二、公共部门绩效评估的指标	(292)
三、公共部门绩效评估的方法	(297)
第三节 公共部门绩效评估的问题及改进	(300)
一、公共部门绩效评估存在的困难与障碍	(300)
二、我国政府开展公共部门绩效评估的实践与探索	(304)
第十章 公共管理伦理	(314)
第一节 公共管理中的伦理	(314)
一、关于伦理	(314)
二、公共管理伦理	(316)
第二节 公共管理伦理的构成、类型及其功能	(319)
一、公共管理伦理的构成	(319)
二、公共管理伦理的类型	(320)
三、公共管理伦理的功能作用	(332)
第三节 公共管理伦理的调控机制	(335)
一、公共管理的外部控制	(335)
二、公共管理的内部控制	(343)
第十一章 电子政务	(349)
第一节 电子政务概述	(349)
一、电子政务的含义	(349)
二、电子政务的业务内容	(351)
三、电子政务的发展阶段	(353)
四、电子政务是信息时代的必然选择	(355)
第二节 电子政务对政府管理的影响	(358)

一、提高资源的利用效率	(358)
二、促进政府管理现代化	(359)
三、改变行政组织结构	(359)
四、变革政府决策方式	(360)
五、推动政府领导方式的转型	(363)
六、改进政府公共服务职能	(364)
七、提升公务员的行政能力	(365)
第三节 我国电子政务现状、问题与对策	(366)
一、我国电子政务建设现状	(366)
二、我国电子政务建设存在的问题	(369)
三、我国电子政务发展对策	(374)
第十二章 公共管理的改革与发展	(381)
第一节 新世纪公共管理面临的挑战	(381)
一、公共管理面临的“合法性”问题	(381)
二、政府治理问题	(385)
三、全球化、科技革命带来的外在压力	(387)
第二节 当代西方新公共管理	(389)
一、西方国家的新公共管理运动	(389)
二、新公共管理兴起的时代背景和理论基础	(391)
三、新公共管理的理论主张	(394)
四、新公共管理的成就与不足	(397)
第三节 中国公共管理的改革与发展	(404)
一、中国公共管理改革的现状分析	(404)
二、构建新公共管理体制:推进公共管理改革 的基本战略	(407)
三、参与式公共治理:中国公共管理发展的新趋势	(411)
参考文献	(417)
后 记	(419)

第一章 导 论

本书讲的公共管理学，主要研究公共组织如何有效地提供公共产品。这里公共组织主体、核心是政府部门。它是由传统的公共行政学的进一步扩展而形成的，其主要部门或核心仍然是对政府管理活动的研究。在导论中，我们将研究公共管理相关概念、研究对象、范式演进及其与市场经济的关系。

第一节 公共管理学概述

一、什么是公共管理

要明确公共管理学的内涵，首先应当弄清楚公共管理的概念。对于公共管理概念，国内外学界有不同的看法。

从国外来看，对公共管理的理解可说是见仁见智。有人认为公共管理就是应用管理的、政治的和法律的理论为全社会或社会的一部分履行规制和服务职能的过程。也有人认为公共管理涉及公共组织的外部环境和它们更广泛的使命和目标。^① 美国行政学界著名学者、公共行政思想史专家梅戈特则从公共行政和公共管理两个概念的对比中来理解公共管理的内涵。^② 她认为，公共行政在历史上与官僚机构和官僚联系密切，而公共管理则是个新术语。公共管理与政策活动紧密联系在一起。那些致力于政策形成、政策执行和政策评估的过程都可以理解为公共管理。在美国公共行政思想发展过程中，公共管理是继公共行政传统（19 世纪末—20 世纪 50 年代）、公共事务传统（20 世纪 50 年代—60 年代前期）、政策分析传统（20 世纪 60 年代中期—70 年代）三个传统之后的第四次浪潮。它

① 陈振明：《什么是公共管理学——相关概念辨析》，《中国人民大学学报》，2001 年版第 1 期。

② 张梦中：《美国公共行政管理历史渊源与重要价值取向——麦克斯韦尔学院副院长梅戈特博士访谈录》，《中国行政管理》，2000 年第 11 期。

虽与公共行政没有质的差别，但还是有所不同。仅就主体来看，公共行政的主体是政府行政部门和公务员，而公共管理的主体则不仅包括政府的三个分支（即立法、司法、行政）部门以及中央政府、省、市政府和基层政府三个层次，而且包括非营利部门。这就是说，公共管理的主体要比公共行政的主体宽泛得多，它涵盖了所有为公共利益服务的机构和人员。

在国内，对公共管理也没有形成一致的看法。主要有这几种观点：其一，认为公共管理有广义和狭义之分。狭义上是指政府组织及其管理活动；广义上是指政府以及非政府公共组织机构中具有行政管理性质的社会组织及其工作。从发展趋势上看，非政府公共管理活动越来越受到重视。从局限于政府管理研究到研究非政府的公共管理，是行政管理符合规律的发展。^①其二，认为公共管理是公共组织尤其是政府组织的管理活动。这里所说的公共组织，是以管理社会公共事务、协调社会公共利益关系为目的的组织。它既包括立法、司法、行政等国家机关，也包括各种非政府公共组织。^②其三，认为公共管理是指那些不以营利为目的、旨在有效地增进与公平地分配社会公共利益的调控活动。^③

以上是国内外对公共管理概念的几种理解。从中可以看出，虽然表述各不相同，但有一点是相同的，那就是与传统的公共行政相比，公共管理的主体大大地拓展了。传统上，公共行政的主体是狭义上的政府，即公共行政组织。而在当代，越来越多的人认为，公共管理的主体是公共组织，其范围相当广泛，不仅包括行政机关，而且包括立法、司法等国家机关以及各种非政府公共组织。

从广义上说，立法、司法和行政等机关属于政府的范畴，它们都是公共组织，当然也是公共管理的主体。在公共管理中，它们各自扮演着不同的角色。立法机关主要通过行使立法、决定、监督等权力对公共管理和公共利益产生影响。司法机关按照司法程序维护社会公共秩序和公共利益。行政机关则通过行政立法、行政执法和其他行政管理活动保障并增进社会公共利益。过去，人们在探讨公

① 夏书章：《公共管理学》，长春出版社2000年版，第6-9页。

② 陈振明：《公共管理学》，中国人民大学出版社1999年版，第39-26页。

③ 陈庆云：《公共管理研究中的若干问题》，载《中国人民大学学报》，2001年第1期。

共事务的管理时，常侧重于研究行政机关的作用，或把这三种国家机关分开进行研究，这不利于从总体上把握国家在公共事务管理中的作用。现在，公共管理理论应当重视对三者在公共管理中的作用和它们之间互动关系的研究。

至于说非政府公共组织，它也属于公共管理的主体。非政府公共组织在西方有多种称谓，非营利组织即是一种。非营利组织是除政府组织和营利组织以外，具有非营利性、民间性、自主性和合法性等特征的正式社会组织，它包括社会服务、环境与动物保护、基层群众自治、慈善机构、商会、工会、专业协会等组织。自20世纪70年代以来，随着各国行政改革不断推进，发达国家和第三世界国家的非营利组织蓬勃发展，其在公共领域内的作用日益突出，成为国际学术界关注的一个焦点。美国学者埃莉诺·奥斯特罗姆在经过充分的实证分析后指出，人类社会大量的公共事务既不是依赖国家、也不是通过市场来解决的，人类社会中的自我组织和自治，实际上是更为有效的管理公共事务的制度安排。^①著名管理学家杜拉克在总结西方国家几十年的福利经验后也指出，现在人们终于明白了，“政府履行社会职责的能力是极为有限的，而非营利部门可以发挥巨大的作用。”^②当然，他们的说法不一定能反映各个国家的情况，但是，至少从发展趋势上来说，非营利组织的作用是不可低估的。一般来说，宏观方面的管理职能和法律规定是必须由政府履行的职能。如国防、外交和行政执法活动，应当由政府来完成。微观方面的管理活动，政府可以承担其中的一部分，更多的可以交给社会其他公共组织去完成。“愈是接近基层方面的公共事务，愈有可能让相关的非政府部门来完成。”^③

基于上述分析，我们认为，所谓公共管理，就是为了维护、增进和公平地分配公共利益，立法、行政、司法等国家机关和非政府公共组织对公共事务依法进行管理的活动。显然，公共管理的对象

① Elinor Ostrom. *Governing the commons The evolution of Institutions for Collective Action*. 转引自毛寿龙：《有限政府的经济分析》，上海三联书店2000年版，第171页。

② Drucker, peter F. *Managing the Nonprofit Organization. Practices and Principle*, 1990. 转引自周志忍、陈庆云：《自律与他律——第三部门监督机制个案研究》，浙江人民出版社1999年版，第285页。

③ 陈庆云：《公共管理研究中的若干问题》，载《中国人民大学学报》，2001年第1期。

是公共事务。公共事务的内容相当广泛，它涉及政府、经济、文化、社会生活等多个领域。公共管理实际上就是各种公共组织从各个层面向社会提供公共服务和公共产品，如建立法制基础、维护社会公共秩序、保持非扭曲的政策环境、投资于基本的社会服务与基础设施、保护承受力差的阶层、保护环境等。公共管理的目的和本质在于维护、增进和公平地分配公共利益，不断满足社会的公共需要。公共利益是一个社会共同体存在和发展的基础，公共组织应当是社会公共利益的代表和体现。勿庸讳言，公共组织也有自身的特殊利益。这就要求公共组织在维护、增进和分配公共利益时，应处理好公共利益与自身利益之间的关系，将公共利益置于自身特殊利益之上，体现公共组织的公共性。为了保证社会公共利益能够得到维护、增进和公平的分配，必须建立公共组织依法活动的责任机制。法制是公共组织行动的准绳，责任是公共组织活动的动力。在当代世界上，法制和责任已经成为衡量一个国家政治民主化程度和公共管理完善程度的重要标志。

二、公共管理学与行政管理学区别

明确了公共管理的概念，就不难理解公共管理学的内涵了。简单来说，公共管理学是一门研究公共组织管理公共事务的过程及其规律的学科，其目标是为公共组织有效地处理公共事务、实现公共利益提供理论指导。

为了进一步把握公共管理学的内涵，我们有必要把它与公共行政学作一个比较。从内容上看，公共行政学主要研究国家行政系统内部的运行过程及其规律，其目的是为提高行政效率提供理论指导。而公共管理学则主要研究公共组织如何通过有序的活动去管理公共事务，其侧重点在于对公共组织外部管理活动的研究。应当说，重视公共组织自身内部管理是必要的，但内部管理只有最终体现在外部管理即社会公共事务管理的有效性上才有意义，各种公共组织都应把对外管理的质量和效率作为衡量其绩效的最终标准。从研究范围上看，公共管理学主要研究公共管理环境、公共事务、公共权力、公共利益、公共组织、公共组织与社会、公共组织与市场、公共管理体制、公共政策与执行、公共人力资源管理与开发、公共管理绩效评估、公共管理责任、公共管理伦理、公共管理法制、公共管理变革等。可见，在公共管理学的研究中，公共组织自

身的建设和政策运行机制仅是其中两项基本内容,公共管理学研究的视野要比公共行政学宽泛得多。

当然,公共管理学与公共行政之间也有着密切的联系。公共管理学是以公共行政学为基础,同时又吸收了政策科学、经济学、管理学和社会学等其他学科的最新成果而发展起来的。公共管理学综合运用这些理论研究各种公共事务的管理问题,正逐步形成新的知识体系。这也正是美国的梅戈特教授认为公共管理在美国公共行政思想发展过程中是继公共行政、公共事务、公共政策之后第四次浪潮的原因。她说:“20世纪80年代以前,公共行政、公共事务、公共政策从一定程度上讲是泾渭分明的。自20世纪80年代之后,这三个传统确有趋同的态势。这三个传统并没有统一的名称。照我们看来,公共管理是继前三个传统之后的第四次浪潮。”^①我国也有学者指出,公共行政、公共事务、公共政策是构成公共管理学的三大支柱。^②

三、公共管理学的研究对象

按照唯物辩证法的观点,任何一个学科都是以客观世界的某一类事物、现象或过程作为自己的研究对象。主要探讨这类事物或现象及过程的本质联系或规律性,从而形成学科的概念、范畴、定理、原理和方法的理论体系。自从有了国家就有了公共管理活动,公共管理是一种客观的社会活动过程,它构成公共管理学的研究对象。公共管理学要研究作为公共事务管理主体的公共组织,特别是政府组织的结构、功能及其与环境的关系,研究公共管理活动的过程及其环节(如组织、领导、决策、执行、沟通、协调、监督、评估等);研究如何应用人类所创造的各种科学成果、知识、方法来解决社会管理、公共服务问题,以促进政府及其他公共组织更有效地提供公共物品。

因此,公共管理学的研究对象是公共管理活动,而不是研究公共管理活动的所有细节。公共管理研究的对象是公共组织尤其是政

① 张梦中:《美国公共行政管理历史渊源与重要价值取向——麦克斯韦尔学院副院长梅戈特博士访谈录》,《中国行政管理》,(11)

② 季明明:《当代公共行政改革的实践与公共管理学的崛起》,载《北京行政学院学报》,1999年第3期。

府组织对社会公共事务和自身进行有效管理的规律，这里主体是公共组织，重点是政府组织；目标是促使公共组织尤其是政府组织更有效地提供公共物品；或者说公共管理学是一门研究公共组织（主要是政府）如何有效地管理社会，更好地提供公共服务的一门学问。

对上述公共管理学研究对象界定与国内外学者关于公共行政学研究对象界定既有区别，也有联系。试举例如下：

波瑞和克莱姆的观点：

公共管理是一种新的途径，它是传统公共行政的规范取向以及一般管理之工具取向的结合体。公共管理的重点是将公共行政作为一种职业，并将公共管理者视为职业的实践者，而非政客或政治家。

卡尔森和欧尔曼的观点：

“公共管理是对行政的一般方面整合的研究……它将人力、财政、物资、信息和政治资源的管理与管理学的计划、组织、控制职能相融合。”卡尔森和克莱姆还说明了公共管理与公共行政的六点不同：

(1) 它包括一般管理的计划、组织、控制职能，以替代讨论社会价值以及官僚与民主的冲突。

(2) 对经济和效率标准认同的工具取向以替代公平、回应或政治特色。

(3) 以对中层管理者的实用关注，以取代政治或政策精英的观点。

(4) 倾向于视管理为类同管理，或者至少使公共和私营部门的管理差异极小化，而不是夸大它们的差异。

(5) 像关注组织内部运作那样的理性态度，关注组织的外部环境，而不是过分关注法律、制度和政治过程。

(6) 与科学管理传统的强有力的思辨联系，而不是与政治学或社会学紧密关联。

奥托、海蒂和沙夫里茨的观点：

公共管理是公共行政或公共事务广大领域的一部分，其可谓综合了公共行政的方案设计与组织重建、政策与管理规划、经由预算制度进行资源分配、财务管理、人力资源管理以及各种方法与艺术。公共管理将公共行政视为一门职业，将公共管理者视为职业的

实践者。公共管理关注那些能够将理念、政策转化为行动规则的管理工具、技术、知识和技巧。^①

波兹曼与史陶斯曼的观点：

“公共管理就是对政治权威的管理。如果不考虑组织的性质，大部分管理工作和任务是具有共通性的。但公共管理的主要领域是在政治系统下，一旦政治权威进入管理戏局，管理的游戏规则就会改变”。在波兹曼与史陶斯曼看来，在其书中运用公共管理一词有两个原因：一是他们的书讨论战略问题，公共管理一词含有这个意思，远比内部行政具有更广的含义；二是公共行政一词几乎与政府官僚组织相关联，而公共管理一词更具弹性。^②

休斯的观点：

“与管理相比，行政的范围更狭小、功能更有限，因此，从公共行政到公共管理的变化意味着理论和功能的变化。”“公共行政是服务公众的活动，公务员执行从其他方面产出的政策。它关注程序，将政策转化为行动以及机关管理。管理包括着行政，但同时意味着以最大化的效率实现组织目标以及对结果的责任。……公共行政的焦点在于过程、程序以及顺序性，而公共管理包括的更多；公共管理者不仅仅遵循指示，而且关注达成结果以及为达成结果而承担的责任”。^③

沃尔多：公共行政学是“研究公共行政这一特定过程的学问”，而“公共行政就是政府持续不断地活跃着的业务工作，这种业务工作是通过一系列组织和管理程序，同法律的执行联系起来。”^④

F. A. 尼格罗和 L. G. 尼格罗：公共行政学研究政府的公共行政活动，而公共行政可以分解为如下内容：“（1）是公共机构中的一个协作性集体的努力；（2）它遍布于三大政府部门（行政、立法和司法）及它们之间的相互关系之中；（3）它在公共政策的形成过程中发挥重要的作用，因而是政治过程的一个部分；（4）在

① Otto Hyde and Shafritz, 1991, 6

② Barry Bozeman and Jeffrey D. Straussman, 1990, 3—5

③ Owen · E · Hughes, 1998, 4—6

④ [美] R. J. 斯蒂尔曼：《公共行政学》，中国社会科学出版社 1988 年版，第 10 页。