

上海市重点图书

“都市公共管理和公共政策”系列教材

主编 叶海平

公共管理学

(第二版)

张 良 编著



华东理工大学出版社

“都市公共管理和公共政策”系列教材

主编 叶海平

公共管理学 (第二版)

·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. —2 版. —上海: 华东理工大学出版社, 2005. 8

(上海市重点图书. 都市公共管理和公共政策系列教材)

ISBN 7-5628-1789-8

I. 公... II. 张... III. 公共管理-高等学校-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 082437 号

上海市重点图书

“都市公共管理和公共政策”系列教材

公共管理学(第二版)

编 著 / 张 良

责任编辑 / 韩宽程

封面设计 / 王晓阳

责任校对 / 金慧娟

出版发行 / 华东理工大学出版社

地 址: 上海市梅陇路 130 号, 200237

电 话: (021)64250306(营销部)

传 真: (021)64252707

网 址: www.hdlgpress.com.cn

印 刷 / 上海崇明裕安印刷厂

开 本 / 850×1168 1/32

印 张 / 10.25

字 数 / 266 千字

版 次 / 2001 年 9 月第 1 版 2005 年 8 月第 2 版

印 次 / 2005 年 8 月第 1 次

印 数 / 9161-14210 册

书 号 / ISBN 7-5628-1789-8/C·97

定 价 / 20.00 元

“都市公共管理和公共政策”系列教材 顾问委员会名单

(按姓氏笔画为序)

- 孙 荣 (同济大学教授,上海市行政管理学会副秘书长)
- 忻 平 (华东师范大学教授、博导,华东师范大学党委宣传部
部长)
- 竺乾威 (复旦大学教授、博导,全国 MPA 教学指导委员会委
员,上海市行政管理学会副会长)
- 张忠民 (上海社会科学院教授、博导,上海社会科学院研究生
部主任)
- 胡 伟 (交通大学教授、博导,上海交通大学公共管理学院副
院长)
- 徐永祥 (华东理工大学教授,华东理工大学公共与社会管理
学院院长,全国社会工作教育协会副会长)
- 曹沛霖 (复旦大学教授、博导,上海市政治学会常务理事)

第二版序

20世纪90年代中期,在经济体制改革和科学技术革命双重动力的推动下,我国政府职能转变和管理体制变革的任务被提上了重要的议事日程。与此同时,“新公共管理”运动正如火如荼地向全球蔓延。“新公共管理”运动的目标与我国政府改革的方向存在许多契合之处。华东理工大学行政管理系的教师敏锐地观察到了这一变化趋势,提出了在行政管理专业建设中融入公共管理新内核的设想。

从1993年6月筹建行政管理专业时起,我们就“双管齐下”地开始探索我国公共管理的理论,一方面,了解公共管理的现实需要和发展态势;另一方面,对公共管理的理论进行系统研究,把握公共管理理论的前沿进展和发展趋向。

1994至1996年,我们在行政管理专业本科教学中开设了“公共管理发展研究”专题讲座,系统介绍全球公共管理理论的最新进展,实证分析我国公共管理实践的状况和问题。这可以看成是在传统行政管理的深宅大院中引进了公共管理的清新气息。

1997年,我们在行政管理专业中正式开设了作为“公共管理学”课程前身的“公共管理导论”课,并出版了专著《公共管理导论》(张良、何云峰、郑卒著,上海三联书店1997年9月版)。这既是我国高校最早开设的公共管理学方面的课程,也是我国最早出版的公共管理学研究著作之一。

在跨入新世纪之际,我国兴起了学习和研究公共管理学的热潮。国际上“新公共管理”运动的理论和实践被大量介绍到国内,同时,国内各地区、各部门积极推进公共管理改革的实践,取得了明显成效。在此背景下,许多高校的行政管理专业纷纷开设“公共

管理学”课程。2001年起,我国开始试行公共管理专业硕士(MPA)。公共管理教学的快速发展迫切需要具有特色的公共管理专业教材。

在总结前几年公共管理学课程教学经验的基础上,结合公共管理理论的最新进展,本人出版了《公共管理学》一书(华东理工大学出版社2001年9月版)。作为当时为数不多的专业教材之一,该书有许多创新之处,引起了良好的反响,被一些大学用作专业课程的教材,其中的一些理论观点和概念被许多论者所引证。

在华东理工大学行政管理系开设“公共管理学”课程之初,我们就形成了一个重要共识,即:公共管理学具有综合性和实践性的特征,在教学过程中必须充分体现这些特征和要求。根据这一共识,我们在组织课程教学内容时,注重不同学科知识的融合,注重对现实问题进行理论分析。在教学过程中特别强调“案例教学法”,以案例为中心阐述公共管理学的重要概念和理论核心。为此,我们专门组织编写了教学案例,以增强教学的现实感,提高学生理论分析能力和实际运用能力。案例教学过程被设计为四个步骤:介绍案例—提出问题—引导讨论—归纳小结。同时,邀请政府部门官员及相关研究人员来学校授课,向学生介绍我国公共管理发展的实际情况。

在实际的教学过程中,我们对以案例为中心进行教学的针对性和有效性有了进一步的认识。由于现有的教材较少有案例材料,不能完全适应案例教学的需要。本人根据实际教学的需要,对《公共管理学》教材进行了修订,在此基础上推出了《公共管理学》第二版。与第一版相比,《公共管理学》第二版内容主要有三个方面的调整:第一,按照系统合理的要求,对全书结构作了微调;第二,根据近年来公共管理理论的新进展,对一些观点和提法进行了补充完善;第三,针对不同章节的理论要求,增加了具体的案例内容,以增强学习者的现实感。

在《公共管理学》第二版的修订过程中,本人注意吸收我国公

共管理学界新的研究成果,并尽可能在书中作了说明和注释,但限于篇幅,未能全部列出,在此向有关作者表示感谢。同时,也认真听取了华东理工大学相关专业本科生和研究生的建议,谨表谢忱。本人非常欢迎来自各方面读者的批评与建议,一旦条件成熟,将根据这些意见对本教材再作修订。

张 良

2005年7月于上海

序

2001年10月24日,华东理工大学行政管理系举办了“地方公共管理和公共政策研究暨课程建设研讨会”,正是在这次会议上,与会的上海市各高等院校、科研机构的专家学者们,一致建议把“都市公共管理和公共政策研究暨课程建设”作为华东理工大学行政管理系今后专业建设和学科发展的基本方向。

定位在“都市”,一是因为我国理论界关于特大城市、超大城市(即大都市、国际性都会)的研究尚是一个明显的薄弱环节;二是我国的特大城市或超大城市均是我国某一地区的中心,在带动区域经济、政治、文化的全面发展,实现城市一体化,促进我国的改革开放事业中起着举足轻重的作用;三是因为上海作为全国最具综合竞争力的城市,有可能率先建设成为国际性大都市,对上海的研究有一定的典型性和代表性,它将预示着我国大城市发展的美好前景。

定位在“都市”,既要看到都市政府及其管理的特殊性,又要看到都市政府及其管理的普遍性,这种普遍性说明都市研究与地方政府及其管理的研究、中央政府及其管理的研究具有密切的相关性。

定位在“都市”,毫无疑问要关注都市的历史演变,包括都市功能、都市政府管理职能和体制的演变;要关注社会转型时期,由内源动力推动的我国都市政府及其管理体制的改革;要关注加入WTO以后,根据国际准则,由外部环境推进的我国都市管理体制的改革等等。要认真研究与都市政府及其管理相关的一切新问题、新情况、新挑战和新机遇。

定位在“都市”,当然是把“特大城市、超大城市”作为研究的重

点和立足点,但也并不否定对中小城市,甚至对小城镇的研究,原因在于绝大多数都市行政区域内部或都市群区域内部都包含着数量众多的卫星城、镇,包含着一定区域的农村及其县、镇(乡),这些都是研究“都市”的重要内容。

我们很高兴地看到华东理工大学行政管理系根据上述定位,正在抓紧时间编著“都市公共管理和公共政策”系列教材,在专业课程建设和学科研究方面开辟了一个新领域,拓展了一片新天地。

我们相信,华东理工大学行政管理系的教师们经过若干年的努力,在这个新领域和新天地里必然会有新作为、新发现、新创造和新贡献。

“都市公共管理和公共政策”系列教材

顾问委员会

2002年7月

目录



第二版序	1
序	1
第 1 章 绪论	1
第一节 公共事务科学内涵的分析	2
一、公共事务的内涵和特性	2
二、政府成为社会公共事务管理主体的历史过程	5
三、对公共权力的进一步分析	8
第二节 从公共行政到公共管理	13
一、公共行政形成的背景	13
二、公共管理内涵的扩展	15
三、社会公共事务的具体内容	18
第三节 公共管理学的研究对象和研究方法	23
一、公共管理学的研究对象	23
二、学习和研究公共管理学的意义	25
三、公共管理学的研究方法	26
四、本书的基本结构	28
第 2 章 当代公共管理发展的历史背景	31
第一节 当代公共管理发展的社会背景	32

一、西方国家公共管理发展的动因	32
[案例 1] 英国政府的程序迷宫	34
二、我国公共管理发展的深层因素	37
[案例 2] 从“家庭养老”到“社会养老”——上海养老 的社会化趋势	40
第二节 当代公共管理发展的主导理论	43
一、公共选择理论	43
二、政府失效论	48
三、交易费用理论	53
四、新管理主义理论	56
第 3 章 公共管理的原则、目标和职能	63
第一节 公共管理的原则	63
一、人本性原则	63
二、服务性原则	64
三、效能性原则	65
四、均衡性原则	65
[案例 3] 20 世纪末上海整治机动三轮车非法 营业	65
第二节 公共管理的目标	68
一、公共管理目标的特征	68
二、公共管理目标的分类	71
三、当代公共管理发展的目标	73
[案例 4] 20 世纪 90 年代美国医疗保健制度的 改革	74
第三节 公共管理机构的职能	79
一、计划职能	79

二、组织职能	81
三、协调职能	85
四、控制职能	89
第4章 公共管理的主体及其行为特征	95
第一节 政府职能的重新定位	95
一、政府的范围和职能	95
二、政府职能的转换	97
[案例5] 浦东新区行政审批制度改革	100
第二节 国有企业的民营化改革	105
一、国有企业经营机制的矛盾	105
二、西方国有企业变革的过程和特点	107
三、对国有企业改革的评价	108
第三节 第三部门组织的积极作用	110
一、第三部门组织发展历史的简要回顾	110
二、第三部门组织的类型	114
三、第三部门组织的基本特征	117
四、第三部门组织的职能	119
[案例6] 浦东新区罗山市民会馆的社团管理 新机制	120
第5章 公共管理的运作过程	127
第一节 公共管理问题的确认和目标的确立	127
一、公共管理问题的出现与确认	127
二、确定公共管理问题的主要方法	129
三、公共管理目标的确立	130
四、公共项目的目标管理法	134
第二节 公共管理运作方案的决策	137
一、公共管理运作方案的拟订	137

二、公共管理方案的抉择	143
三、备选方案的抉择标准——满意标准	150
第三节 公共管理运作方案的实施和修正	152
一、公共管理运作方案的实施	152
二、公共管理运作方案修正的必要性	154
[案例 7] 我国社会医疗保障制度改革方案的形成 和实施过程	156
第 6 章 公共管理方式的变革和创新	165
第一节 公共管理方式变革的市场化取向	165
一、公共管理方式变革市场化取向的内涵	165
二、公共管理方式市场化的实质	168
第二节 公共管理方式市场化的过程和形式	169
一、政府规制的放松和改革	169
二、政府采购制	173
三、公共服务市场化的形式	175
四、公共管理机构内部竞争机制	177
[案例 8] 20 世纪 90 年代香港公交运营管理模式	179
第三节 公共管理方式市场化成效的评价	182
一、对公共管理方式市场化成效的不同评价	182
二、政府放松规制的成效	184
[案例 9] 美国电信业放松规制的经验	185
三、公共管理方式市场化改革的完善	190
第 7 章 公共管理筹资模式和公共支出决定	193
第一节 公共管理的多元筹资模式	193
一、政府投资	193
二、政策性金融	195

三、利用资本市场融资	198
四、项目融资	200
[案例 10] 杭州湾大桥建设中的多元化投资	201
第二节 公共支出的决定	205
一、公共支出规模的决定	205
二、公共支出结构的决定	208
第三节 公共支出的效应分析	211
一、公共支出的政策效应	211
二、购买性支出的经济效应	213
三、转移性支出的经济效应	217
第 8 章 公共管理评价体系和公共服务质量体系	223
第一节 公共管理评价的标准和方法	223
一、公共管理评价的标准	223
二、公共管理评价的方法	225
三、公共管理评价中社会指标的应用	227
第二节 公共项目的评价	230
一、公共项目的经济评价	230
二、公共项目的社会评价	234
第三节 公共服务质量评价	236
一、用户满意的理念	236
二、公共服务质量评价体系	238
[案例 11] 英国的“公民宪章运动”	246
第 9 章 公共管理机构的组织形象	253
第一节 组织形象及其在公共管理中的作用	253
一、公共管理机构的组织形象及其分类	253
二、公共管理机构组织形象的作用	257
三、公共管理的公共关系环境	259

[案例 12] 广东大亚湾核电站的危机公关	264
第二节 公众形象的评价标准	266
一、公众形象的构成要素及其评价标准	266
二、公众形象评价方法	270
第三节 公共管理中 CIS 策略的运用	274
一、CIS 策略概况	274
二、公共管理 CIS 策略的运用	277
[案例 13] 上海杨浦大桥建设过程中的 CIS 运用	278
第 10 章 现代信息技术对公共管理发展的影响	284
第一节 现代信息技术发展的社会影响	284
一、网络技术推动下的信息化发展	284
二、信息技术发展对国家治理带来的巨大冲击	285
三、信息技术发展为公共管理变革提供了新的契机	287
四、信息技术发展引起公共管理组织的新变迁	289
第二节 电子政府——政府改革的新取向	292
一、电子政府的意义和定位	292
二、电子政府的主要作用	293
三、电子政府的应用领域	295
第三节 信息社会公共管理发展的条件和对策	299
一、信息社会公共管理发展的条件	299
二、中国迎接信息社会公共管理发展的对策	302
[案例 14] 上海市长宁区以城市信息化推动政府	305
社会管理创新的实践	

第 1 章 绪 论

公共管理学是研究公共部门对社会公共事务进行管理的原则、特点和方式的学科。在现代社会中,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。在人类社会进入 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,人们对管理的认识也进一步深化和完善。

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原理之外,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、内容重叠等,使其外延难以确定;另一方面是由于各国社会发展的程度不同,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。长期以来,经济学家对公共物品进行了深入的研究和详尽的分析,构建了完善的理论框架,这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,而且对其他人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]

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