



管理大讲台

GUANLIDAJIANGTANG

公共管理学

主编 / 孙多勇

- ☐ 追踪公共管理的发展轨迹
- ☐ 厘清政府对社会治理的责任
- ☐ 培养公共部门的管理技能
- ☐ 在真实中探寻理论与实践的融合点

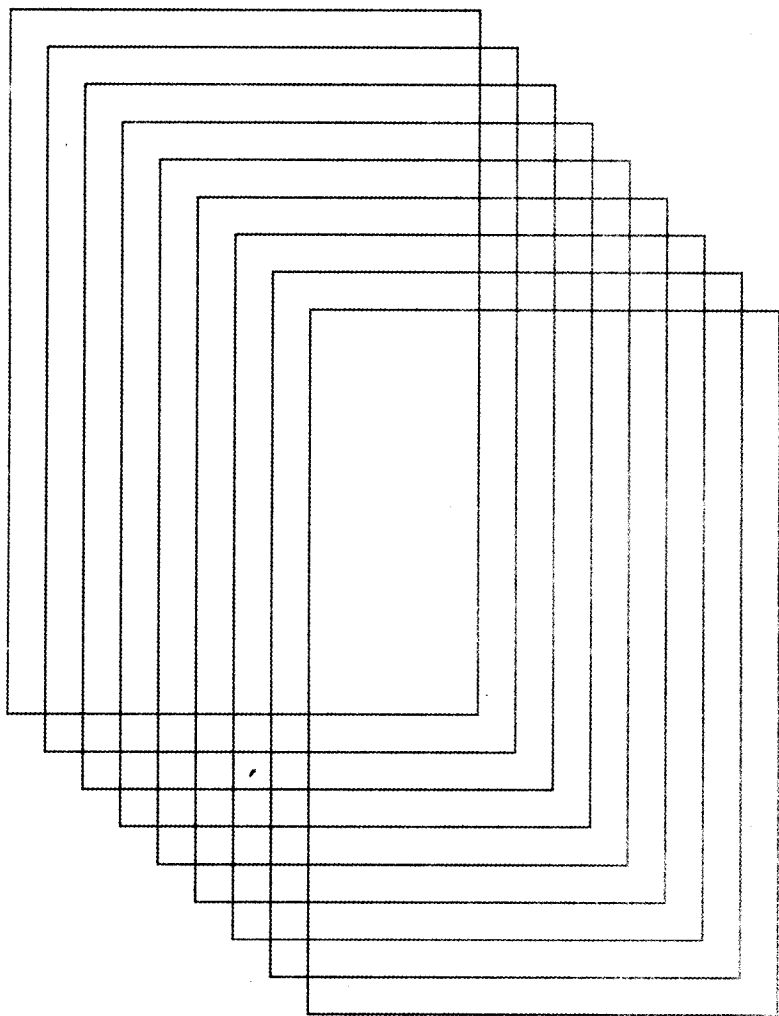
GUANLIDAJIANGTANG



湖南人民出版社

公共管理学

主编 / 孙多勇
湖南人民出版社



管理大讲台

GUANLIDAJIANGTANG

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学/孙多勇主编. —长沙:湖南人民出版社,
2004.12

(管理大讲堂)

ISBN 7-5438-3806-0

I.公... II.孙... III.公共管理-研究生-教材 IV.D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 113094 号

责任编辑:陈敬
戴茵
装帧设计:陈新

公共管理学

孙多勇 主编

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市营盘东路3号 邮编:410005)

湖南省新华书店经销 湖南望城湘江印刷厂印刷

2005年1月第1版第1次印刷

开本:787×1092 1/16 印张:23

字数:414,000 印数:1-4,000

ISBN7-5438-3806-0

C·164 定价:35.80元



导 言

公共管理是当代管理科学的重要领域,随着我国公共部门改革的不断深入和公共管理硕士(MPA)学位教育的开展,这一领域正在引起人们的高度关注。

20世纪80年代以来,伴随着全球化、新技术革命和信息社会的到来,西方各国政府为了迎接挑战,开展了声势浩大的公共部门改革和重塑政府运动。这场改革改变了公共部门的管理模式,其主要标志就是:传统的公共行政模式被新公共管理模式取代。改革浪潮也使得公共部门管理的理论框架和知识体系发生了重大变化,公共管理学作为一门崭新的学科得以诞生和发展。

公共管理学客观地说就是公共部门中的管理学,属于管理科学范畴。尽管公共行政学为公共管理学的发展奠定了良好的基础,但就此认为两者是一脉相承的学科体系也是不妥当的。欧文·E. 休斯教授认为,二者没有从属关系,应把它们看做两个相互竞争的典范。公共行政注重的是过程、程序和符合规定,关注的是内部事务,而公共管理涉及内容更加广泛,它注重的是取得结果、改进技能和增强责任,关注的是外部环境和管理策略。随着时代不断进步,公务员会日益成为管理者而不是行政者,他们的职能是进行组织,以实现他们对其行为结果负有真正责任的目标,而不仅仅是服从命令。将公共管理与公共行政区别开来,对公共管理学的发展是有重要意义的,因为依据行政概念发展起来的公共服务与依据管理概念发展起来的公共服务是截然不同的。公共部门所从事的实际工作更多的是管理工作,而不是行政工作。管理提供的是积极主动的服务,需要的是技能;而行政提供的是消极被动的服务,需要的是程序。

改革开放以来,我国的公共部门管理实践也发生了许多变化,公共部门的改革和创新层出不穷,但也暴露出许多问题。我国的公共部门管理实践迫切需要理论的指导,公务员也急需提高自身技能,从而实现卓有成效的管理。因此,公共管理学科的发展要注重理论与实践的结合,要摒弃信息丰富、技术缺乏、空泛的推论和哲

学讨论,以及过多地专注于伦理和规范性问题的发展模式,因为它很难为公共管理者提供技能发展和实践指导。公共部门管理的真正目的就是运用简明清晰的理论方法去真正解决公共部门的问题。因此,我们认为应该从管理实践的角度,来构建公共管理知识体系。基于这一想法,本书算是一个初步尝试。

本书依据基础知识、一般技能和专门技能三个知识领域,在结构体系上划分为三个部分。第一篇是公共管理的理论与实践基础,主要介绍公共管理的历史、发展与特点,公共管理者角色与技能以及公共部门的角色与定位,公共责任本质含义与公共管理伦理的价值取向,公共政策的制定、分析、执行与评估的基础知识,目的是为从事公共管理工作的人员建立公共管理的概念框架和相关知识储备。第二篇是公共部门过程管理,主要介绍公共管理过程中的计划、决策、组织、领导与控制的基本理论与基本方法,目的是帮助公共管理者掌握一些应当具备的基本技能。这样安排是为了与管理科学领域相对应。现代管理科学认为管理就是由计划、组织、领导和控制等环节组成的有目的实践活动,公共管理不应脱离这一背景,我们不能在管理学中讲的是一套,而在公共管理学中讲的又是另外一套,这样会让人感到迷茫。当然这里需要以公共部门为背景,需要强调公共管理的自身特色和方法,但是差别不易过分夸大,毕竟公共管理学只是管理科学一个组成部分。第三篇是公共资源的管理,主要介绍公共部门中的人力资源管理、财力资源管理和信息资源的管理,目的是帮助公共管理者发展一些专门技能。考虑到其他相关课程的安排,我们在内容取舍上进行了调整:财力资源的管理重点是介绍预算与采购的管理,信息资源管理被电子政府所取代。这样做的目的,是希望读者对电子政府有个较为全面的认识,这是个新兴领域,不单只是信息资源的管理问题。

公共管理学是公共管理硕士(MPA)专业学位教育的核心课程之一。本次出版的《公共管理学》是作者根据多年从事高级管理学和公共管理学教学和科研的实践经验,结合MPA教学特点而编写的。本书依据MPA人才培养的要求,系统地介绍了公共管理学的基本概念、理论和方法,尽可能反映学科前沿和最新成果。本书每章均配有案例和思考题。内容可以按照54学时讲授,也可根据需要进行增减。

本书主要服务对象有三类:一是攻读MPA学位人员;二是公共管理类相关专业的硕士研究生;三是各类来自于政府、非政府公共机构和公共企事业单位的管理干部,本书可作为他们在职学习和培训的基础教材。

公共管理学本身是一个发展性的学科,需要不断地更新和完善。尽管我们力图反映当今的一些最新研究成果,但由于编者水平所限,教材中自然会有许多不当之处。恳请读者和MPA教育事业的同行们给以批评指正。

2004年8月

目 录

导 言

001

基础篇

第1章 公共管理者与公共管理

003

第1节 谁是公共管理者

004

第2节 什么是公共管理

005

第3节 公共管理者的角色与技能

008

第4节 有效的公共管理者

011

第5节 为什么要学习公共管理

015

【案例】 在顺德怎样做官

016

第2章 公共管理的发展

020

第1节 早期公共行政思想

021

第2节 传统公共行政理论

024

第3节 公共管理的兴起

030

【阅读材料】 用企业家精神改革公共部门的
十大原则

046

【案例】 深圳“行政三分制”改革

049

第3章 公共部门的角色

052

第1节 谁是公共部门

053

第2节 政府的角色

056

第3节 公共企业的角色

064

第4节 非政府公共部门的角色

068

【案例】 宜兴的政治新词

072

SBR43/01

第4章 公共管理的责任与伦理

075

第1节 什么是公共责任

076

第2节 公共责任的保障机制

082

第3节 公共管理伦理

088

【案例】 最富争议的市委书记

091

第5章 公共政策

095

第1节 什么是公共政策

096

第2节 如何制定公共政策

099

第3节 公共政策分析

107

第4节 公共政策实施

109

【案例】 北京出租车业改革：公司化还是个体化

116

【案例】 一本奇书的奇遇——中央的农业政策为何

120

得不到宣传和切实执行

过程管理篇

第6章 计划与决策

125

第1节 公共管理中的决策

126

第2节 公共部门计划与战略管理

144

【案例】 福州长乐机场决策失误调查

162

【案例】 市公安局提出年内阶段目标

166

第7章 组织

167

第1节 理解公共组织

168

第2节 组织结构及其设计

173

第3节 政府再造

184

【案例】 克里奇将军的组织创新

189

【案例】 满足顾客需要的服务创新

193

【案例】 按照病人的要求整合 提供无缝隙服务

196

第8章 领导与激励 199

- 第1节 公共部门中的领导理论 200
- 第2节 公共部门的领导者 213
- 第3节 公共部门领导的沟通与激励 219
- 【案例】 咸安改革是“孤岛突围”还是“人走政息” 226

第9章 控制 231

- 第1节 理解控制 232
- 第2节 公共部门中的作业管理控制方法 237
- 【案例】 专利与商标办公室的公共服务质量改进 243
- 【阅读材料】 新加坡住房发展委员会的流程再造 248
- 【案例】 上海市徐汇区政府的流程再造实践 250
- 第3节 公共部门绩效管理 251
- 【阅读材料】 中国政府绩效评估体系面世 33个指标评政府绩效 258
- 【案例】 湖州“如何评价官员” 酝酿新标准 260

资源管理篇

第10章 公共部门人才资源管理 265

- 第1节 公共人力资源特性 266
- 第2节 公共人力资源管理的主要环节 269
- 【阅读材料】 广东公选副厅级干部 271
- 【阅读材料】 美国的人才汇集机制 274
- 第3节 公共人力资源管理新走向 277
- 【案例】 直面高层人才短缺之痛 将才帅才短缺制约经济发展 280
- 第4节 公共组织创新对人力资源管理的
要求 282
- 第5节 建立高绩效人力资源管理系统 285
- 第6节 如何使用和留住优秀人才 289
- 【案例】 做好用人这篇大文章 292

第 11 章 公共部门预算与采购管理 293

第 1 节 公共预算 294

【案例】 费尔菲尔德市的支出控制式预算 301

第 2 节 政府采购 302

【案例】 一次政府采购投标的伤心之旅 313

【案例】 “预算水分”凸显公共财政建设紧迫性 314

第 12 章 电子政务 319

第 1 节 信息社会与电子政务 320

第 2 节 电子政务促进政府管理的改革与创新 327

第 3 节 中国实施电子政务的策略选择 334

第 4 节 电子政务的发展方向 345

【案例】 上海市电子政府建设 348

参考文献 350

后 记 357



管理大讲堂

基础篇

第 1 章 公共管理者与公共管理

孙多勇

第 2 章 公共管理的发展

孙多勇

第 3 章 公共部门的角色

孙多勇

第 4 章 公共管理的责任与伦理

苏徐红

第 5 章 公共政策

孙多勇

苏徐红



第1章

公共管理者与公共管理

公共管理者可以是各种身材、各种模样、各种肤色和不同性别的人，他们在各类公共组织中履行着自己的职责。他们可以是政府机构的管理者，也可以是军队、学校、医院、行业协会等公共部门的管理者；他们可能是身居要职的高级领导干部，也可以是担任基层工作的一般公务员。作为学习公共管理的入门，本章主要回答谁是公共管理者，什么是公共管理，公共管理者做什么，为什么要学习公共管理。

第 1 节 谁是公共管理者

管理科学中所研究的管理主要是指组织中的管理。所谓公共管理者显然就是公共组织中的管理者。这些管理者与一般的管理者有什么不同呢？最大的不同是来自于公共组织的本身特性：公共性。因此，了解了公共组织就可以帮助我们更好地了解公共管理者。大家都知道政府、学校、医院、博物馆是公共组织，行业协会、公共企业也可以看作是公共组织，那么我们如何界定公共组织呢？我们知道，组织是为了实现特定目标经由分工与合作及不同层次权力和责任制度而构成的人的集合。作为一个公共组织，一般来说它有三个共同特征：一是以实现公共利益为目的；二是有一套自身的系统性结构，体现分工与合作及不同层次权力和责任制度，其特点是运用公共权力提供社会公共服务，承担公共责任；三是由正式雇员所组成。根据这一含义我们可以把政府部门和由政府管辖、经营的一切机构以及某些具有准政府职能的中介机构都看作是公共组织。

那么，如何来界定组织中的管理者呢？见图 1-1。就一般组织而言，我们可以将其成员划分为两类：一类是操作者，他们直接从事某项具体的工作和事务，不具有指挥和监督他人工作的职责，比如企业里的员工、大学里的老师、医院里的医生和护士等；另一类就是管理者，他们是指指挥或监督别人活动的人，有相对固定的下级，比如企业里的班组长、经理，大学里的教学组长、主任，医院里的科室组长、主任、护士长等。

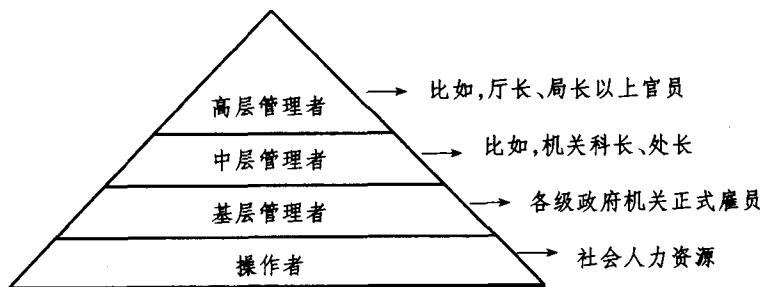


图 1-1 公共管理的层次

那么，这一划分原则对公共组织是否适用呢？是否公共组织中的每一个人都是管理者呢？显然不是，因为公共组织既有自身特性，但同时又是一个十分宽泛的概念。可以说，在各级政府部门工作的正式雇员都是公共管理者，比如政府机关的正式雇员、处理交通事故的警员、城管执法大队的队员，以及他们的上级，因为他们都在参与着通过行使公共权力、运用社会资源、解决公共问题、承担公共责任这样一个公共

管理过程。而在非政府公共机构中工作的正式雇员有些是公共管理者,有些则不是公共管理者。公共管理者的来源有任命和民选两大类,被任命的公共管理者又可以分为政治任命和经过文官考试录用两类。通常根据职务等级还可以把公共管理者划分为高层、中层和基层公共管理者。一般来说,高层公共管理者负责组织的全面管理,制定组织运行政策,引导组织与环境相互作用,比如一个城市的市长;中层管理者负责落实组织的各项政策,比如机关各处室领导;基层管理者指挥操作者,没有监督其他管理者的权力,比如各级政府机关的办事人员。根据公共管理者的活动范围,我们又可以把他们划分为职能管理者和综合管理者。所谓职能管理者主要指仅仅负责单一职能任务的管理者,比如财务预算管理、人力资源管理、后勤保障管理等;而综合管理者是指承担组织全面工作、负责所有职能管理活动的人,比如负责人事、财务、后勤、业务部门等全面工作的局长、厅长等。

第 2 节 什么是公共管理

一、公共管理的界定

尽管存在不同头衔的公共管理者,但是他们的工作还是有一些共同的特征。公共管理(Public Management)作为一门新兴的学科领域产生于 20 世纪 70 年代,目前正处在快速的发展变化之中,要给出一个权威公认的定义是不现实的,也是没有必要的。我们可以通过了解公共管理的一些特征,来对公共管理做一个基本的界定。

公共管理是一般管理范畴中的子集,其特点就在于公共性,即通过依法运用公共权力、提供公共产品和服务来实现公共利益,同时接受公共监督。这是公共管理区别于其他管理的根本标志。所谓管理,主要是指同别人一起或通过别人的工作来有效地实现组织目标的过程。在这些活动过程中,管理者需要发挥的主要职能有计划、组织、领导和控制四项职能。基于这些认识,我们可以把公共管理看成是,在公共组织中,依法运用公共权力,通过计划、组织、领导和控制等环节来协调社会资源,有效地实现社会公共利益的过程。

其主要特征是:

(1) 公共管理是发生在公共组织中的活动,非公共组织中涉及局部群体利益的管理活动不属于公共管理。

(2) 公共管理以实现社会公共利益为总体目标,这一目标又可以分解为一些子目标,比如生存、安全、秩序、效率、公平、民主等。子目标之间经常是相互冲突和矛盾的,它们的确定和取舍又往往受到价值取向的影响,需要平衡和折中。

(3) 公共管理的基础是公共权力,这是协调社会资源的保障。公共权力来源于人民通过法律的授权,带有强制性。所以公共管理行为要强调公共责任,要受到全社会

的监督。

(4) 公共管理的主要任务是向社会全体成员提供公共产品和公共服务。公共产品既包括有形的产品,比如国防、水坝、道路、桥梁等,也包括无形的产品,比如法律法规、政策和制度等;公共服务主要包括公共安全与秩序的提供、公共问题的解决与处理、公共财产和公共资源的管理等。

(5) 公共管理强调公共部门的行为绩效,即作为公共产品和服务的提供者,要有效地实现公共利益,必须讲求效率、效果、经济和公平。

(6) 公共组织实现目标并取得良好效果的关键是协调,协调既包括组织内部的协调活动,也包括组织与组织之间、组织与社会的协调活动。所以,政府间的关系、政府与企业的关系、政府与社会的关系,也是公共管理研究的内容。由于在组成公共组织的各种要素中,人处于中心地位,公共组织中各种错综复杂的关系最终所表现的仍然是人与人的关系,所以协调活动主要是针对人而展开的。由于人不但有物质需要,也有精神需要,还会受到社会多种因素的影响,所以协调手段和方法要求多样化。

二、公共管理的过程

过程是系统化的办事方式,这里所说的过程着重强调的是不论公共管理者的能力多大和级别多高,都是在为达到组织目标而从事一些相互关联的类似活动。从20世纪初开始,人们便普遍采用一般管理者的四项特殊职能来给管理下定义,这四项职能是计划、组织、领导和控制。尽管这种框架不见得完美,但它们已经为社会所接受。随着时代的发展,这些基本职能的内涵对于一名公共管理者来说,可能要增添或赋予许多新的含义,但是它依然是进一步深刻理解公共管理不可缺少的环节,也是公共管理研究不应回避的问题。结合一般管理和公共管理的特点,我们可以把公共管理划分为六项职能,即四个过程职能——计划、组织、领导、控制,二个综合职能——决策与创新。见图1-2。

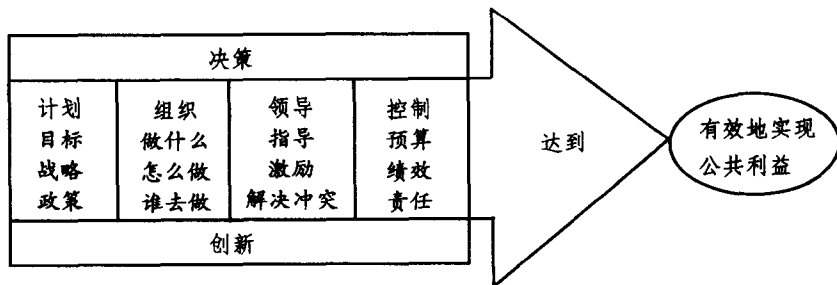


图1-2 公共管理过程相互作用特性

(1) 计划职能的本意是组织活动的事先安排。公共管理的计划职能,着重强调的是公共组织目标与宗旨的识别与确认,实现组织目标的战略选择与战略管理,为了实

施战略而进行的公共政策设计与选择。

(2) 组织职能的本意是分配和安排组织成员之间的工作、权力和资源,以便他们能够达到组织目标的过程。公共管理的组织职能,着重强调的是公共组织机构的设置、公共权力的配置、公共人力资源的配置与管理及公共资产的配置与管理等。

(3) 领导职能的本意是指导和协调组织中的人,即管理者通过激励下属,指导他们的活动,选择最有效的沟通渠道,解决成员之间的冲突,来完成基本的任务。公共管理的领导职能,着重强调的是公共领导的效能、体制与环境的匹配,公共激励方式的选择,公共沟通机制的建立,冲突的协调与解决,公共关系的协调等。

(4) 控制职能的本意是指监控、比较和纠正的活动,即为了保证管理活动按照既定的计划进行,管理必须监控组织的绩效,必须将实际的表现与预先设定的目标进行比较,如果出现了任何显著的偏差,管理的任务就是使组织回到正确的轨道上来。公共管理的控制职能,着重强调的是公共监督与公共责任机制,公共部门的绩效评估与管理,公共信息管理系统与电子政务,公共预算管理,公共部门全面质量管理等。

(5) 决策是一项综合职能,它渗透于公共管理的四项职能中。比如,计划中的目标与战略的决策;组织中的幅度与跨度决策,岗位设计和组织变革的决策,人事决策等;领导中的领导方式决策,沟通与协调的决策,冲突问题的决策等;控制中的关键点决策,控制方式的决策,建立管理信息系统的决策;等等。许多管理者的决策活动都是常规性质的,比如,你每天在哪里用餐,办公室中的许多例行事务的安排等,尽管你已经做了许多次这样的决策,尽管它不起眼,也很容易做出,但它仍然是一个决策。虽然决策对管理者来说非常重要,但就此认为公共管理就是决策是不正确的。

(6) 创新也是一项综合职能,是贯穿于公共管理全过程的一种经常性活动。公共管理中的战略管理和公共政策选择需要创新,公共组织的变革需要创新,公共领导行为、协调和激励需要创新,公共控制的手段、方法和工具同样需要创新。面对变化的环境,惟有创新才能生存。虽然作为具有一定垄断性质的公共部门不可能立刻遭遇生存问题,但一味的墨守成规和循规蹈矩的结果,终将会对其自身的生存带来极大的挑战。

在实践中,公共管理的过程不是各自独立的职能活动,也不是关系松散的活动,而是一组具有紧密联系和相互作用的职能活动。计划、组织、领导和控制是同时存在和相互联系的行为,这就决定了作为一名公共管理者日常繁忙的事务。是不是所有的公共管理者都时时刻刻在从事着管理性的工作呢?其实不然。几乎所有的管理者都会从事一些不属于管理性的工作,并不是公共管理者所做的每件事情都是上述职能性的活动。比如,筹集资金的活动和建立个人关系网络等。

第3节 公共管理者的角色与技能

从公共管理的过程可以看到,公共组织的管理者在不同阶段的角色是不同的。现实中我们已经熟悉了公共部门管理者大量具体的工作,比如代表部门参加各种各样的会议,文件的批阅和传达,文件精神的贯彻与执行,人员的配备和工作的安排,公共事务活动组织与协调,冲突的协调与解决,等等。虽然政府、学校、医院等公共部门的具体工作不同,但是从执行管理职能的角度看,他们所扮演的角色和所需的技能却有许多共同之处。通过角色的分类可以使我们进一步了解一名公共管理者每天究竟在做些什么性质的工作。

一、公共管理者的一般角色

公共管理者既具有作为一般管理者的普遍角色特点,又具有作为公共管理者的特殊角色特点。公共管理者首先是一名管理者,按照亨利·明茨伯格(Henry Mintzberg)教授提出的三个方面10种高度相关的角色理论,公共管理人员作为一个一般管理者在管理过程中所扮演的角色,可以归纳为三个方面:

一是人际关系方面的角色。首先,作为所在部门的公共管理者都要履行礼仪性和象征性的义务,比如代表组织出席会议,接待外单位来访,在庆典典礼上颁发证书等工作,这时候公共管理者扮演的就是挂名首脑的角色。第二,作为组织的领导人,负责选拔下属并对他们进行指导和激励,这时候公共管理者扮演的就是领导者角色。第三,在组织中充当联络员的角色,他们一方面对外代表组织与外界保持联系,另一方面对内负责上下的联系和沟通。

二是信息传递方面的角色。首先,作为公共部门的管理者都不同程度地要从外界接受和搜集信息,了解社会正在发生的变化,发现问题和机会,充当信息接受者的角色。第二,管理者还需要对下属传递有关的信息,扮演信息传递者的角色。第三,代表本组织向外界发布有关组织的计划、政策、行动和结果等信息,维护组织形象,充当组织发言人的角色。

三是决策制定方面的角色。首先,作为公共组织的管理者,有责任确定组织的发展方向,包括寻求机会,发起变革,制定战略,监督会议决议的执行,开展一项新的任务等工作,这时候的管理者就犹如一个企业家,充当的是企业家角色。第二,当组织内部出现矛盾和纠纷和组织面临重大、意外危机的时候,管理者要面对现实、解决矛盾、排除障碍,同时制定战略,采取行动应对那些没有预料到的问题,这时候公共管理者充当的就是冲突和危机驾驭者的角色。第三,管理者有时候还需要分配组织的各种资源,包括人、财、物、时间、机会、信息和权力资源等,批准所有重要的组织决策和行动,这时候管理者充当的就是资源分配者的角色。第四,管理者为了组织的