

中国公共管理

刘熙瑞 主编

中共中央党校出版社

中国公共管理

刘熙瑞 主编

魏娜 董晓宇 副主编

中共中央党校出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共管理/刘熙瑞主编. —北京: 中共中央党校出版社, 2004. 8

ISBN 7 - 5035 - 2987 - 3

I. 中… II. 刘… III. 公共管理 - 研究 - 中国
IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 065194 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

中共中央党校印刷厂印刷 三河市南阳印刷有限公司装订

2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米 × 1230 毫米 A5 印张: 12.875

字数: 335 千字 印数: 1—6000 册

定价: 22.00 元

目 录

序 言	(1)
-----------	-------

第一篇 公共管理的基本理论

本篇总论	(23)
第一章 公共利益、公共事务与公共管理	(24)
1.1 公共利益：公共管理的本质追求	(24)
1.1.1 利益追求的合理性与合法性	(24)
1.1.2 公共利益的内涵	(26)
1.1.3 公共利益实现的复杂性	(30)
1.2 公共事务：公共管理的对象	(32)
1.2.1 事务与利益的相关性及其公私区分	(32)
1.2.2 公共事务的传统治理方式：政府垄断	(33)
1.2.3 政府垄断公共事务的治理危机与治理思维的创新	(36)
1.3 公共管理	(39)
1.3.1 公共管理的涵义	(39)
1.3.2 公共管理的特性	(41)
1.4 公共管理的实践与发展	(47)
1.4.1 西方国家公共管理的实践与发展	(47)
1.4.2 中国公共管理的实践与发展	(49)
简要结论	(51)
主要参考文献	(51)

目 录

第二章 公共管理主体及其责任	(53)
2.1 公共管理主体及其分类	(53)
2.1.1 作为公共管理核心主体的政府	(53)
2.1.2 公共管理的其他社会行为主体	(54)
2.1.3 公共管理主体的网络结构	(60)
2.2 公共组织及其发展	(63)
2.2.1 公共权力与公共组织	(63)
2.2.2 公共组织的性质	(65)
2.2.3 公共组织的传统结构与机制	(67)
2.2.4 公共组织结构与机制的再设计	(69)
2.3 公共管理主体责任	(71)
2.3.1 公共管理与公共责任	(71)
2.3.2 政府的公共责任及其实现机制	(72)
2.3.3 非政府公共管理主体的公共责任及其实现机制	(75)
2.4 公共职业伦理	(77)
2.4.1 公共职业伦理的必要性	(77)
2.4.2 公共职业伦理的基本要求	(77)
2.4.3 公共职业伦理的实现机制	(79)
简要结论	(81)
主要参考文献	(82)
第三章 中国公共管理的宪政体制与现实基础	(84)
3.1 当代中国公共管理的宪政体制	(84)
3.1.1 宪政的基本概念与内容	(84)
3.1.2 当代中国的国家权力结构及其关系	(87)
3.2 中国公共管理的环境与现实基础	(96)
3.2.1 环境与公共管理	(96)
3.2.2 中国公共管理所面临的环境因素	(98)

目 录

3.2.3 决定和影响中国公共管理体制的几个重要关系	(100)
简要结论	(110)
主要参考文献	(110)

第二篇 政府与公共管理

本篇总论	(111)
第四章 政府职能	(112)
4.1 政府职能的一般理论	(112)
4.1.1 关于政府职能模式的理论探讨	(112)
4.1.2 有效政府职能的衡量标准	(117)
4.2 一般市场经济条件下政府的主要职能	(120)
4.2.1 政治职能: 提供政治秩序, 促进民主发展	(120)
4.2.2 经济职能: 维护市场秩序和促进市场健康发展	(121)
4.2.3 调节职能: 实现经济与公民生活的协调发展	(122)
4.2.4 服务职能: 提供公共产品	(123)
4.2.5 救济职能: 提供社会保障和环境保护	(123)
4.3 入世与中国服务型政府建设	(124)
4.3.1 中国传统政府职能的基本特点	(124)
4.3.2 入世对政府职能转变的基本要求: 建设服务型政府	(125)
4.3.3 服务型政府对政府职能转变的要求	(127)
4.3.4 服务型政府建设的基本思路 and 措施	(129)
简要结论	(132)
主要参考文献	(132)

第五章 公共政策	(134)
5.1 公共政策的涵义及其公共利益导向	(134)
5.1.1 公共政策的涵义	(134)
5.1.2 公共政策的公共利益导向	(136)

目 录

5.2 公共政策制定的权力体制及其过程	(139)
5.2.1 公共政策制定的权力体制	(139)
5.2.2 政府公共政策制定的领导体制	(141)
5.2.3 公共政策的制定过程	(143)
5.3 公共政策的执行与评估	(146)
5.3.1 政策执行中的制约因素及障碍分析	(146)
5.3.2 政策的评估与调整	(148)
简要结论	(149)
主要参考文献	(150)
 第六章 公共财政	(151)
6.1 公共财政与公共行政	(151)
6.1.1 公共财政的涵义	(151)
6.1.2 公共财政体制的要求	(152)
6.1.3 我国财政体制的演变	(154)
6.2 财政收入	(155)
6.2.1 财政收入的分类与结构	(155)
6.2.2 财政收入规模分析	(160)
6.3 财政支出	(161)
6.3.1 财政支出的分类与结构	(161)
6.3.2 财政支出的原则	(164)
6.3.3 公共支出项目的评估	(166)
6.4 国家预算	(169)
6.4.1 国家预算的含义与形式	(169)
6.4.2 预算外资金	(171)
简要结论	(172)
主要参考文献	(172)

目 录

第七章 政府人事制度与人力资源开发	(174)
7.1 西方国家的文官制度及其改革	(174)
7.1.1 文官制度的兴起和发展	(174)
7.1.2 文官制度的基本价值	(177)
7.1.3 西方公务员制度的改革趋势	(179)
7.2 中国的国家公务员制度	(182)
7.2.1 中国国家公务员制度发展情况	(182)
7.2.2 中国国家公务员制度的特色	(183)
7.2.3 中国国家公务员制度的主要机制	(184)
7.2.4 中国国家公务员制度的主要内容与基本框架	(185)
7.3 中国国家公务员制度的缺陷与完善	(187)
7.3.1 国家公务员制度的缺陷	(187)
7.3.2 国家公务员制度的完善	(189)
7.4 中国政府的人力资源开发	(191)
7.4.1 人力资源开发的目标与任务	(191)
7.4.2 人力资源开发的主要方式	(192)
7.4.3 人力资源开发的新趋势	(193)
简要结论	(195)
主要参考文献	(196)
第八章 电子政府	(197)
8.1 信息化与公共行政	(197)
8.1.1 信息化对公共行政带来的挑战	(197)
8.1.2 信息化对公共行政发展的机遇	(198)
8.1.3 信息时代的政府形态：电子政府	(199)
8.2 电子政府在国外的发展	(205)
8.2.1 美国的电子政府	(205)
8.2.2 英国的电子政府	(207)

目 录

8.2.3 日本的电子政府	(209)
8.2.4 新加坡的电子政府	(210)
8.2.5 韩国的电子政府	(211)
8.3 中国电子政府发展的概况与方向	(213)
8.3.1 电子政府在中国的发展现状	(213)
8.3.2 电子政府建设中存在的问题与对策	(214)
简要结论	(218)
主要参考文献	(218)

第三篇 非政府组织与公共管理

本篇总论	(220)
第九章 国有企业	(221)
9.1 国有企业概述	(221)
9.1.1 国有企业的性质	(221)
9.1.2 国有企业存在理由	(222)
9.1.3 国有企业管理中要解决的问题	(224)
9.2 西方国家的国有企业	(226)
9.2.1 西方国家的国有企业概况	(226)
9.2.2 西方国家政府与国有企业的责任关系	(228)
9.2.3 西方国家国有企业的经营机制	(230)
9.3 中国国有企业的问题与对策	(233)
9.3.1 中国国有企业的一般问题	(233)
9.3.2 在国有企业中建立现代企业制度的几个问题	(235)
简要结论	(238)
主要参考文献	(238)
第十章 事业单位及其改革	(239)
10.1 事业单位概述	(239)

目 录

10.1.1	事业单位的涵义	(239)
10.1.2	现行事业单位的范围	(242)
10.1.3	事业单位发展概况	(243)
10.1.4	传统事业单位的基本特征	(245)
10.2	事业单位存在的主要问题及其改革历程	(246)
10.2.1	事业单位存在的主要问题	(246)
10.2.2	事业单位改革的历程	(249)
10.2.3	事业单位改革的政策	(251)
10.3	深化事业单位改革的方向和措施	(253)
10.3.1	事业单位改革的总体方向: 社会化	(253)
10.3.2	事业单位改革的基本措施: 政事分开	(254)
10.3.3	事业单位改革的切入点: 以公益性确定 国家兴办公共事业单位的范围	(255)
10.3.4	事业单位管理的科学化: 建立规范的事 业单位管理体制	(258)
简要结论		(259)
主要参考文献		(259)
第十一章 中介组织		(261)
11.1	社会中介组织概述	(261)
11.1.1	社会中介组织的概念	(261)
11.1.2	社会中介组织的性质	(262)
11.1.3	社会中介组织的地位与功能	(264)
11.2	发达市场经济国家的社会中介组织	(265)
11.2.1	发达市场经济国家社会中介组织的主要类型和特点	(265)
11.2.2	发达市场经济国家社会中介组织发展的经验	(268)
11.3	中国社会中介组织与政府的关系	(269)
11.3.1	中国社会中介组织的发展历程	(269)

目 录

11.3.2 中国社会中介组织的主要类型与特点	(272)
11.3.3 中国社会中介组织发展中存在的问题	(275)
11.3.4 发展中国社会中介组织的对策	(277)
简要结论	(278)
主要参考文献	(279)
第十二章 基层群众自治与公共管理	(281)
12.1 基层群众自治及其理论基础	(281)
12.1.1 自治的涵义	(281)
12.1.2 自治的法理基础	(282)
12.1.3 自治的马克思主义理论基础	(283)
12.2 居民、村民自治组织的性质、特点与职能	(284)
12.2.1 居民自治组织的性质、特点与任务	(284)
12.2.2 村民自治组织的性质、特点与职能	(288)
12.3 居民、村民自治组织与基层政府的关系	(290)
12.3.1 居民自治组织与城市基层政府的关系	(290)
12.3.2 村民委员会与基层政府的关系	(293)
12.4 居民、村民自治中存在的问题及其改进	(295)
12.4.1 社区居民自治中存在的问题与改进建议	(295)
12.4.2 村民自治中存在的问题及其改进	(300)
简要结论	(304)
主要参考文献	(304)
第十三章 民间公益组织	(305)
13.1 民间公益组织概述	(305)
13.1.1 民间公益组织的特质	(305)
13.1.2 民间公益组织的类型	(306)
13.2 西方国家民间公益组织	(309)

目 录

13.2.1	当代西方国家民间公益组织的发展情况	(309)
13.2.2	西方国家民间公益组织参与公共管理的形式	(311)
13.2.3	西方国家民间公益组织存在的问题	(314)
13.2.4	西方国家政府对民间公益组织的干预	(318)
13.2.5	发达国家民间公益组织发展对中国的启示	(320)
13.3	中国民间公益组织的发展	(321)
13.3.1	中国民间公益组织现状概述	(321)
13.3.2	中国民间公益组织发展中的问题	(323)
13.3.3	中国民间公益组织的发展方向	(325)
	简要结论	(327)
	主要参考文献	(327)
第十四章	私人部门对公共管理的参与	(329)
14.1	重新认识私人部门的角色及其责任	(329)
14.1.1	关于私人部门的传统界定	(329)
14.1.2	私人部门的公共角色：新时代的新认识	(330)
14.2	私人部门参与公共事务的实现条件和方式	(337)
14.2.1	私人部门参与公共事务的实现条件	(337)
14.2.2	私人部门参与公共事务的机制和方式	(340)
14.3	政府与私人部门参与公共事务的绩效	(342)
14.3.1	私人部门参与公共事务治理的绩效	(342)
14.3.2	政府在私人部门参与公共事务过程中的作用	(343)
14.4	中国私人部门对公共事务的参与	(344)
14.4.1	中国私人部门参与公共事务的背景	(344)
14.4.2	中国私人部门参与公共事务的范围与作用	(346)
14.4.3	中国私人部门参与公共事务存在的问题	(348)
	简要结论	(349)
	主要参考文献	(349)

第四篇 特别行政区的公共管理及 中国公共管理的未来发展

本篇总论	(351)
第十五章 特别行政区的公共管理	(352)
15.1 香港特别行政区的公共管理	(352)
15.1.1 香港公共管理的环境	(352)
15.1.2 香港公共管理的机构与职能	(353)
15.1.3 香港的公共部门及其服务提供	(359)
15.2 澳门特别行政区的公共管理	(361)
15.2.1 澳门公共管理的环境	(361)
15.2.2 澳门公共管理的机构与职能	(364)
15.2.3 澳门的公共部门及其服务提供	(369)
15.3 特别行政区公共管理对大陆的借鉴意义	(372)
15.3.1 控制政府规模, 精简机构	(372)
15.3.2 满足市民需要, 提高服务水平	(373)
15.3.3 改革公务员制度, 开发公共人力资源	(374)
15.3.4 引入市场机制, 推行公共服务的市场化	(375)
简要结论	(376)
主要参考文献	(376)
第十六章 中国公共管理面临的挑战与未来发展	(378)
16.1 中国公共管理的时代环境	(378)
16.1.1 变革中的世界	(378)
16.1.2 转型中的中国	(380)
16.2 中国公共管理发展中的主要问题	(382)
16.2.1 公共管理“公共性”的缺失	(382)
16.2.2 公共管理“科学性”的不足	(387)

目 录

16.3 中国公共管理未来发展的方向	(388)
16.3.1 调整政府内外关系, 形成公共事务治理 的新格局	(388)
16.3.2 推动公共管理的民主化	(392)
16.3.3 推动公共管理的现代化	(395)
简要结论	(397)
主要参考文献	(398)
后 记	(399)

序 言

这是一本酝酿了几年的书。之所以很长时间未拿出来，是因为一些问题觉得思考不成熟。在我们看来，规律或真理，是不能随便就说的。就是现在，也不能说已拿得很稳。因此，从本意上说，仍是抱着与大家讨论的态度，就教于方家，就教于同行，就教于社会。这些问题是：什么是公共管理？有无中国公共管理？如果有，其特定涵义是什么？我们又为什么要研究中国公共管理？怎样研究中国公共管理？现谈出我们看法与大家讨论。

(一)

什么是公共管理？什么是中国公共管理？要搞清这两个问题，应搞清管理、行政、公共行政、新公共行政、新公共管理等相关概念。

一涉及概念，就涉及了语言学问题。这是另一个学科，我们不便也不能随便发表意见。但有一点可以说一下，即语言是历史的产物。这意味着，它既是时代的产物，又不是一个时代的产物；它一般是一个民族的产物，但又受其他民族语言的影响。因此，它随着时代的发展而变化，又要在时代发展中保持一定的稳定性；在引入或融合其他民族语言的同时，又体现本民族语言的本色。具体到公共管理等概念，我们就要既考虑到与其他国家的相通性，更要考虑在自己国家的特定含义，以及在语言发展中的前后衔接性和稳定性。这里，我们应有一个原则，即古今比较，应以现在为主；中外比较，应以中国为主，以此来确定某些有歧义概念的现代含义。尤其后者更需注意，因为尽管我们有与国际接轨的问题，但同时又有

保持汉语言纯洁性的问题，不可不慎重考虑。

管理二字，在中国古代“从竹”、“从玉”。因为“管”字或指管状乐器，或指毛笔的笔管，或指一种竹制的锁扣门户的工具，后者转义为锁钥。《左传·僖公三十二年》即有“郑人使我掌其北门之管”句。之后再引申为权力的归属，有权才能说“管”。理，本意是指“治玉”，即把原始玉石按其纹路雕琢成玉器。《韩非子·和氏》记云：“王乃使玉人理其璞，而得宝焉”（指和氏璧）。转义则是整理、条理、处理。因此，管理二字连用，一般是指在权限的范围内，对事物进行处理、条理或整理之意。

行政，古代指的是把“政”运行起来（推行开来）。因为“行”，主要强调的是现代意义上的“走”（古代的“走”则是“跑”的意思）。按《说文解字》讲，“行”是象形字，“从彳于”，意味着人的两条腿（三骨相连）站立前行。转义就是“运行”、“推行”。政，则是“从正从支”，而“支”，又是象形字，描画的是人手持鞭击打状。意味着统治者拿鞭子驱使老百姓走上所谓的“正路”（类似牧牛、放羊一类）。行政二字连用，即指把“政务”（实为统治之事）推行开来。我国《史记·周本纪》中记述的“成王少，周初定天下，周公恐诸侯叛周，公乃摄，行政当国”，“行政七年”等^①，就是这个意思。当然，在近代，尤其是我国引入西学后，此词义发生了重大变化，主要是两个方面：第一，它已不是整个政务的推行，而只是其中的一部分，即与立法、司法并行的一种工作；第二，实际上隐含了一种权力制衡关系，同时隐含了权力制约关系（社会制约政府），是一种民主体制下的分权。而我国解放后，在摒弃三权分立理论，改行议行合一理论的情况下，虽然也强调对行政权的制约，但由于种种原因，政府对社会的主体地位及主导作用却没有削弱反而有所加强。这种情况甚至在今天也还存

^① 司马迁：《史记·周本纪》，中华书局1959年版，第132页。

在。按“政府推行政务”这样的涵义来理解“行政”概念，就隐含了一系列缺失。包括：第一，它不能明确揭示管理的目的，因而难以杜绝为私的成分；第二，公民参与与否不明确；第三，被管理的事务性质不明确，并没有强调必须是公共事务，因而难以界定管理的范围；第四，它在行政中是否接受公民的制约，也没明确揭示出来，等等。这就导致我们在使用“行政”概念时的多方面遗憾。

若采用公共行政概念，情况就有很大不同。我们可以把公共行政定义为：为了公益目的，由享有国家公共权力的机构或人员，在公民广泛参与及制约下，对公共事务所进行的具体管理活动^①。其中，除“具体管理活动”特指一种执行性活动，以与整个国家管理中的立法、司法及其他重大决策区别外，它特别强调和突出了行政管理的“公共性”因素。我们知道，公共理念的萌发最早可追溯到古希腊。他们出于管理国家的需要，把社会事务分为公共事务与私人事务两部分。前者由有公民权的奴隶主阶级与自由民共同处理，以至有了当时的公民大会、议事会与执政官制度；后者则由公民个人自己处理，包括对一切生产活动的组织工作在内。这样，他们形成了公共事务、公共权力、公民等一些概念。应该说，公私事务的区分，是人类的一大发明，因为正是有了这种区分，才有了公共事务管理的基本需求，才有了古代与现代的民主观念（民主只是在公共事务领域才有），也才有了公民积极性在公私两个领域的发挥。我们甚至可以说，私人领域被独立出来，是公民在公共领域发挥积极性的基础。因为正是公民有了需要保护的 personal 利益，他才有了参与公共决策、投身于公共事务的积极性，才有了享受民主权

① 参见刘熙瑞：《我国公务员必须树立公共行政新理念》、《我国应明确提出建立公共行政体制》、《发展公共管理体制是我国的必然选择》等文。依次发表于《新视野》2000年第100期特刊、《中国机构》2001年第4期、《新视野》2002年第3期。