

PUBLIC MANAGEMENT

A NEW PERSPECTIVE

公共管理 新论

● 黄健荣等 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

D035
H845

PUBLIC MANAGEMENT

A NEW PERSPECTIVE

公共管理新论

●黄健荣等 著

D035
H845



社会科学文献出版社
Social Sciences Academic Press(China)

CSW/20 10/1

公共管理新论

著 者 / 黄健荣等

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

策划编辑 / 武 云 (wuyun sky@sina.com)

责任编辑 / 武 云 鲁 妍

责任校对 / 潇 昀

责任印制 / 同 非

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 客户服务中心

(010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京智力达印刷有限公司

开 本 / 889 × 1194 毫米 1/32 开

印 张 / 19.25

字 数 / 480 千字

版 次 / 2005 年 5 月第 1 版

印 次 / 2005 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7 - 80190 - 546 - 6/D · 169

定 价 / 39.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

前 言

全球化和知识经济是 20 世纪中期以后人类社会所经历和正在经历的两场大革命。公共事务管理要能够回应时代要求，就必须建构优质治理的要素模式，这样的治理要素模式包括知识密集型治理和学习型治理。^① 知识密集型治理和学习型治理相辅相成。一方面，知识密集型治理要求公共事务的管理者必须以先进的管理理念、知识密集的管理技术和管理方式实施管理和社会治理。另一方面，进行这样的科学的管理实践要求管理者必须与时俱进，持续不断地学习、研究和应用新的治理理念和方法，并且这样的学习型治理要求管理者坚持不懈地力行终身学习、全员学习、全过程学习和管理组织各层面的学习。由此给政府界、学界提出的重要任务就是，必须深入研究公共事务管理和社会治理的理论、动力、方向、机制和运行方式，深入研究政府与市场、政府与社会之间的关系及其协调的方式，锲而不舍地探寻整合和优化社会资源配置、化解社会矛盾冲突、促进经济社会发展，建构和谐社会的理论、可行方式与路径，从而以知识密集型治理的积极模式来应对时代的挑战。

公共管理的兴起为我们观察和研究公共事务管理的运行、改

① Yehezkel Dror (2002). *The Capacity to Govern: A Report to the Club of Rome*, London: Frank Cass Publishers, p. 72.

2 公共管理新论

善政府管理和社会治理提供了一个广阔的理论和实践平台。近些年来,随着我国公共管理一级学科位置的确立和越来越多的高校中公共管理及其相关课程的大量设置以及公共管理硕士(MPA)学位教育的启动,公共管理学科的重要性已日益深刻地为人们所认识。毫无疑问,作为社会科学的一个新兴学科、新的研究范式和一个实践性很强的应用范式,公共管理的研究需要全力推进。

公共管理学既然是一门实践性很强的应用科学,那么它的理论和模式只有适应现实需要,能为实践服务才具有生命力。处在经济社会转型时期的中国,对于探寻和实践公共管理的新理念和新模式具有特别紧迫的现实需求。中国正在和平崛起。作为世界上最大的发展中国家,作为人口最多、领土面积居世界第三位的国家,作为拥有最悠久的文明史的国度之一,中国自改革开放以来所发生的沧桑巨变吸引了世人的目光,震动了整个世界。现在,尽管在中国的发展中还存在不少缺点、不足和难处,但是,世界上无论是对中国友好还是抱着敌意的人们,都已不能否认自1970年代末以来在中国这块古老而美丽的土地上出现的经济迅猛发展和社会深刻变化的事实,都不能无视中国在未来可持续发展的巨大潜力。这些发展和变化意义深远。它标志着中国在经历了近两个世纪漫长岁月的迟缓发展之后,终于开始了民族复兴的伟大历史进程。^①

中国的经济发展正在起飞。中国的发展必须乘势而上。然而,要保持中国经济自改革开放以来的发展势头,推进中国经济的可持续发展和社会的协调发展,是对中国政府的严峻挑战。政府要担负起这样的历史使命,必须继续加快推进政府管理改革,必须加快建设一个民主、法治、廉洁和高效政府的步伐。

① 黄健荣:《中华民族复兴的曙光照耀21世纪》,2000年4月8日《人民日报》(海外版),第8版。

当前中国社会变迁的大趋势，一方面是以由计划经济体制向市场经济体制转轨为主要特征的经济社会转型，另一方面是政府管理模式的嬗变。前一种转型已历经二十多年的中国经济走向初步繁荣的艰苦跋涉而正在步步深入；而后一方面的嬗变，则仅是刚刚起步。自1949年以来，在先后经历了改革开放前的政治为本导向型和其后的经济为本导向型之后，我国的政府管理终于开始向以人为本的公共服务型转变。需要引起我们警觉并且要居安思危、增强忧患意识的是，在经济社会转型时期的中国，社会矛盾日愈复杂，社会分化问题突显，经济建设和社会发展中的许多问题亟待回应和纾解，而此时政府管理体制和管理运行机制中的弊端也日益彰显，腐败现象还难以遏制。这些，无疑都给中国政府管理带来了巨大的压力和挑战。如果这些问题不能得到及时有效的缓解或化解，就会严重影响中国的社会稳定，中国的发展就难以为继。在这样的时候，以公共管理的新视野、新理念和新方法推进政府管理改革，促进政府与公众的良好沟通互动，促进以人为本的公共服务型政府的建构，促进和实现政府与公民社会的合作共治，从而实现经济社会的持续与和谐发展，无疑具有至关重要的意义。因此，进一步拓展深化公共管理的研究，并结合中国的实际探讨其可行方式，已是当务之急。

本书正是在这方面所做的一份努力。其特色是以新的学术视野检视公共管理学科形成与发展的学理基础及其时代使命，考察公共管理与传统公共行政的关系，剖析公共行政嬗变的原因及其进程，并从一系列主要相关问题切入研究当代公共管理的基本理论和运行模式及其应如何满足现实社会的需求。本书在对学科知识的覆盖、最新学术信息的投射和理论分析的力度诸方面都力求达到新的水准。此外，本书不仅力求对学理阐释精微得当，深入浅出，而且独辟蹊径，结合实际探讨当代公共管理与政治文明、公共管理与宪政的关系以及中国治道变革等人们广为关注的具有

现实意义的重要问题。本书既是一本有特色的学术专著，亦适合研究生或本科生用于教材，还可作为其他希望增长公共管理相关知识的读者的有益读物。

项目主持人黄健荣承担本书的项目策划、思路设计、课题论证和统稿改定工作。各章节的协作分工如下：第一、十五章，黄健荣；第二、四章，杨占营；第三章，周鑫；第五、十三章，余敏江；第六、十二章，杨和焰；第七、十章，刘仁春；第八章，梁莹；第九章，钱洁；第十一、十四章，褚添有。

黄健荣 谨 识

目 录

前 言	1
第一章 公共管理导论	1
一 公共管理的本质	1
二 公共管理何以成为当代全球关注的重要问题	6
三 新公共管理与公共管理	18
四 公共管理的研究范围与本书探讨的主要问题	23
第二章 公共管理改革运动的兴起及其价值取向	27
一 公共管理改革运动的兴起	27
二 公共管理改革运动的历史阶段及主要模式	39
三 公共管理改革运动的价值取向及其评价	55
第三章 公共管理与公共行政及官僚制模式比较分析	71
一 公共行政的理论与实践	72
二 公共管理与公共行政的比较分析	94
三 公共管理与官僚制的比较分析	105
结 论	113

2 公共管理新论

第四章 公共管理与公共管理者	115
一 管理与管理者	117
二 公共管理者的特殊意蕴	126
三 领导与行政：后官僚制时代的公共管理者	138
第五章 政府职能与政府失灵	151
一 政府职能的界定	152
二 政府失灵的原因及表现	165
三 政府失灵的矫正	175
第六章 公共管理与第三部门	188
一 第三部门兴起及其现实背景	188
二 第三部门与公共管理关系	215
第七章 公共管理与企业	234
一 政府与企业——公共管理的视界	234
二 公共管理与公共企业	244
三 公共企业的民营化	253
第八章 治理、善治与公共管理	267
一 治理与公共管理	268
二 善治与公共管理	284
三 良好治理在公共管理中的地位与作用	293
第九章 公共管理与公共政策	314
一 公共政策的性质和范畴	314

二 公共管理中的公共政策·····	325
三 公共政策对公共管理价值实现的意义·····	350
第十章 公共部门人力资源管理·····	361
一 公共部门人力资源管理的兴起·····	361
二 公共部门人力资源管理的核心制度与基本职能·····	369
三 公共部门人力资源管理发展的趋势·····	386
第十一章 公共服务绩效管理·····	391
一 公共服务绩效管理：推动政府再造的有效工具·····	391
二 西方发达国家公共服务绩效管理评析·····	409
三 公共服务绩效管理的障碍及其克服·····	422
第十二章 公共信息资源管理与电子政府·····	433
一 公共信息资源及其在公共管理中的重要地位·····	433
二 信息社会公共管理的新特点·····	446
三 电子政府与公共信息资源管理·····	454
第十三章 公共管理与宪政·····	467
一 宪政的涵义及功能·····	468
二 公共管理与宪政的相关性·····	473
三 在宪政平台上重建公共管理的价值基础·····	479
四 建构以宪政规制和导引的当代中国公共管理·····	485
第十四章 公共管理与政治文明·····	492
一 公共管理视界的政治文明·····	493

4 公共管理新论

- 二 公共管理与政治文明之间的内在逻辑····· 512
- 三 改善中国公共管理，彰显现代政治文明····· 524

第十五章 中国治道变革与建设以人为本的公共服务型

- 政府····· 538
- 一 我国治道变革势在必行····· 539
- 二 我国治道变革的动力····· 553
- 三 变革治道，建设我国以人为本的公共服务型政府····· 561
- 主要参考文献····· 583
- 后 记····· 603

第一章 公共管理导论

人类社会的公共事务管理从来没有像今天这样在全世界范围内受到政治家、政府官员、学者和公众如此广泛和强烈的共同关注。由发端于 20 世纪 70 年代与 80 年代之交的新公共管理运动所引发和推动，公共管理新概念横空出世，其理论与模式的建构正在回应时代挑战，伴随着波及全球的政府改革运动稳步推进。它以对传统公共行政批判性承继、拓展、接替和超越的态势，以前者从未有过的张力和活力迅速发展，在新世纪从理论与实践的结合上继往开来，塑造、规制和导引着现代公共事务的管理方向和运作方式。

一 公共管理的本质

开宗明义，什么是公共管理？胡德认为：“公共管理即‘国家的艺术’，能够松散地被定义为如何设计和管理公共服务的问题，以及政府行政部门的细微工作。”^① 需要指出，这里所说的“国家的艺术”的行为主体不仅仅是政府，还应包括其他的公共组织以及公众。波齐曼强调：“当代公共管理是某种不同于传统

① Hood Christopher (1998). *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Claremont Press, p. 3.

公共行政的东西……与公共行政相比，公共管理更广泛、更综合和更少受功能专门化的限制。”^① 公共管理可以定义为：以政府为核心的公共组织以有效促进公共利益最大化为宗旨，运用政治的、法律的、经济的和管理的理论与方式，民主运用公共权力，并以科学的方法依法制定与执行公共政策、管理社会公共事务、提供公共物品和公共服务的活动。这里所说的公共管理与传统公共行政紧密相关，它是对传统公共行政的积极发展，是对公共行政的承继、拓展、深化和超越，是在更深、更广的层面上对公共资源的整合和对公共事务的协调管理。

自有人类社会以来就有公共事务管理。但是，这样的管理活动只是到了 20 世纪末才真正转向或是拓展了一个全新的范式：公共管理。公共管理的深刻内涵和重要意义在于它的公共性、管理本质的服务性和政府与公民社会的合作共治性。公共管理的公共性包含两个层面的涵义。一是其利益取向的公共性。这表明以政府为核心主体的社会公共组织要以其所实施的公共事务管理去推进、实现和维护公共利益的最大化。这样的公共利益指所有公民的共同利益——既包括所有公民共同的根本利益和长远利益，也包括每一个个体公民的合法利益，而不是指向任何一个特定的阶层、阶级或群体。政府的存在是受托于全体人民以管理公共事务，它应该致力于实现社会整体的公共利益，而不是作为某一个特定阶层或群体实现其意志的工具。进而言之，公共性的宣示表明，公共管理不是一种统治方式，不是一种政治控制的方式，而是如前所述，是推进、实现和维护社会公共利益的方式。二是其公共参与性。公共管理的实施主体不仅是以政府为代表的官方，

① Bozeman, B. & Straussman, D. J. (1990). *Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, p. 214.

还包括政府之外的其他公共组织或私人组织以及公民。这一点在下文所论及的公共管理的另一特征——合作共治性时将进一步阐述。

管理本质的服务性。论述公共管理的服务性，有必要首先界定管理这一古老而又历久弥新的概念。从现代意义上看，什么是管理呢？人们可以从不同的学术视角进行诠释。“管理就是决策”这是赫伯特·西蒙的名言。管理的一切活动，从确立组织目标、拟定实现组织目标的计划、策划组织结构，到组织的人力资源管理和组织运行绩效的评估等，都是决策。此其一。管理就是服务。一切管理活动都是服务。例如，政府的种种活动，无论是指导、协商、调控、约束还是强制，都是为实现政府目标，即为公民赋予的使命创造条件、提供服务。创建服务型政府正是政府管理改革的题中应有之义和必然趋势。其他组织的管理也同样是服务于组织目标的实现。此其二。管理就是协调。管理就是要协调各方面的利益关系和各种矛盾冲突，协调人与人、人与物、物与物的矛盾。化消极为积极，化被动为主动，化低效率为高效率，化低效能为高效能，化腐朽为神奇。管理就是要创造和谐而有效率的组织运行体系和内外环境以实现组织的目标。此其三。管理就是平衡。生命在于平衡。一切管理也都是为了取得平衡与和谐，例如，利益关系的平衡（不是平均），生产与消费的平衡，财政收入与支出的平衡，改革与稳定的平衡，人与自然的平衡，发展与环境的平衡，一个国家中内地与沿海地区发展的平衡，发达地区与不发达地区发展的平衡等。此其四。管理就是发展。发展是硬道理。管理就是致力于取得效益，致力于创新，致力于发展。因此，管理就是要与时俱进，不断把事业（无论是政治、经济、文化，还是非营利性事业）做好、做强、做精，不断超越自我，创造新的水准，创造新的天地。没有发展，管理就没有意义。此其五。

概而言之，管理就是整合和优化组织的资源以实现组织的目标，实现组织利益的最大化。管理是以高效率、高效能、低成本和符合正义的方式为实现组织目标所必需的一切努力的总和。基于这样的理念，公共管理的服务性就是，公共管理所有活动的价值取向都是服务于整合和优化一个社会中的资源以实现社会公共利益的最大化这样的目标，服务于以符合上述四个基准点的方式为社会公众提供一个和平、安全、稳定、有序、能实现良性竞争的社会环境的目标。换言之，以政府为核心主体的公共组织所实施的公共管理的种种活动，无论是指导、协调、调控、约束还是强制，都是为实现公共利益的目标和履行公民赋予的使命创造条件，提供服务。因此，公共管理的服务性不仅必须明确，而且至关重要。

合作共治性。公共管理所强调的治理理念鲜明地提出，在公共事务管理中必须通过实现政府与公民社会的合作来进行治理。这是人类社会国家管理史上的一个划时代的极富创意的鲜活思想。之所以提出治理理念，并以治理代替以往统治性或控制性管理，是因为在过去的的一个多世纪的实践中，人们看到，在社会资源的配置中，既有市场的失灵，也有政府的失效。一方面，仅仅依靠市场手段，无法实现资源的最优配置。另一方面，仅仅依靠政府的计划和行政措施，也无法实现资源配置的最优化，不能实现公众利益的最大化。因此，治理的思想离经叛道，挑战传统的国家和政府的权威，宣告政府不是社会中惟一的权力中心，更不是只此一家别无分店的公权载体。公共管理中的治理思想明确指出，对于解决社会和经济问题，政府受制于种种自身的或外部的不可避免的条件缺陷，不是、也不可能是全知全能，因而必须通过发挥社会中其他资源的作用来对政府功能缺失或失效进行补救和矫正。这样的重要资源就是社会中应当同样可以成为权力主体的其他公共组织和公民的力量。公共管理推重治理就是要推进和实现政府与公民社会的合作共治，这不仅是对市场失灵和政府失

效救治的需要，也是当代社会民主化进程发展的要求使然。解决社会问题、实现社会和谐发展不能仅依靠政府的权力和权威，更不能完全由国家来支配。因为，正如吉登斯所指出的：“政府、国家同市场一样也是社会问题的根源……一个强大的市民社会对有效的民主政府和良性运转的市场体系都是必要的。”^①“只要以上三者中有一者居于支配地位，社会秩序、民主和正义就不可能发展起来。一个多元社会若想维持，它们之间的平衡必不可少。”^②因此，国家需要把先前完全由它自身担当的功能和责任部分地转移到公民社会。这些需要转移或部分转移的功能和责任包括：①政府本来就不应该介入的范围；②政府只有和社会合作才能做好的公共事务；③由社会相关组织承担可以获得比政府运作更高效益和效能的工作。公共管理所主张的治理与统治有如下重要的区别。其一，治理与统治的最基本的或是本质性的区别是权威来源的差异。现代社会治理所需要的权威包括政府，但并非一定是政府，而统治的权威必定是政府。统治的主体必定是社会的公共机构，而治理的主体既可以是公共机构，也可以是私人机构，还可以是公共机构和私人机构的合作。治理是政治国家与公民社会的合作，政府与非政府部门的合作，公共机构与私人机构的合作。其二，治理与统治的权力运行向度不一样。政府统治的权力运行向度总是自上而下，运用政府的政治权威和法定权力，以官方意志制定政策和执行政策，对社会公共事务实行单向度的管理。治理则是一个权力运行多向度的、包括横向互动和上下互动的管理过程。它主要通过协商合作、确立和认同共同目标和实现目标的方式来实施对公共事务的管理。在这一过程中，公共政

① [英] 安东尼·吉登斯：《第三条道路及其批评》，北京，中央党校出版社，2002，第29页。

② [英] 安东尼·吉登斯：《第三条道路及其批评》，北京，中央党校出版社，2002，第57页。

策的制定与执行必须充分吸纳公众的意愿，并在公众的监督下进行。公共管理定向于治理或合作共治的实质，是以确认社会构成的三分法为前提的，即确认“国家—社会—市场”或“政治社会—公民社会—经济社会”的三元划分，以补救和矫正市场失灵和政府失效为目标，建构政治国家与公民社会、政府与公众的协调合作关系，为实现公共利益的最大化而进行的权力运行向度多元互动的社会管理活动和管理过程。

二 公共管理何以成为当代全球 关注的重要问题

应当看到，公共管理及其变革在全世界范围内受到广泛和强烈的共同关注，不是政治家和学者们在官邸书斋中以心智和谋略导演出来的人工气候，而是人类社会现实生活的发展需求促成的，是时代挑战的大趋势使然。涵盖经济、政治、社会和文化全方位意义的全球化的发展，使世界多数国家自 20 世纪 70 年代以降在不同的程度上面临着相似的问题，社会矛盾的复杂化不可治理性问题的凸现，知识经济和技术革命的发展，现代民主化进程的发展等等，都以时不我待的紧迫态势向各国的公共事务管理提出了挑战，新的时代要求公共管理在理念、方式、效率和效能诸方面与时俱进，革故鼎新。这就使得公共管理成为 20 世纪后期以来人们不但不能回避，而且必须予以高度关注的重大问题。

全球化和知识经济是 20 世纪中期以后人类社会所经历和正在经历的两场大革命。全球化和知识经济正在渗透到社会和生活的各个方面，催生新的政策议程和新的政治文化。全球化的兴起是经济和技术的迅速发展所推动。全球化趋势体现为，在经济方面，资源在全球范围内依据市场需求重新配置；在政治方面，国际间对话协商、合作的必要性和重要性大大增强，全球联系更为