


公共管理硕士(MPA)系列教材

# 公共管理学 原理

陈振明 主编

 中国人民大学出版社

公共管理硕士(MPA)专业学位教材

# 公共管理学 原理

王乐夫 主编

中国人民大学出版社

公共管理硕士（MPA）系列教材

# 公共管理学原理

陈振明 主编

中国人民大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理学原理/陈振明主编.  
北京:中国人民大学出版社,2003  
(公共管理硕士(MPA)系列教材)

ISBN 7-300-05109-X/D·912

I. 公…

II. 陈…

III. 公共管理-研究生-教材

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 096504 号

公共管理硕士 (MPA) 系列教材  
公共管理学原理  
陈振明 主编

---

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511239	(出版部)
	010-62515351 (邮购部)	010-62514148	(门市部)
网 址	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a> <a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	三河新世纪印刷厂		
开 本	787×965 毫米 1/16	版 次	2003 年 11 月第 1 版
印 张	29	印 次	2003 年 11 月第 1 次印刷
字 数	529 000	定 价	33.00 元

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

# 《公共管理硕士（MPA）系列教材》

## 编审委员会

**顾问** 夏书章：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会顾问，中山大学教授

**总主编** 纪宝成：中国人民大学校长、教授，全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员

**副总主编** 王乐夫：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员，中山大学教授

**编委**（以姓氏笔画为序）

王浦劬：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，北京大学教授

毛寿龙：中国人民大学教授

皮纯协：中国人民大学教授

许光建：中国人民大学教授

朱立言：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授

张成福：中国人民大学教授

张德信：国家行政学院教授

陈庆云：北京大学教授

陈振明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，厦门大学教授

季明明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委

员会委员，国家行政学院研究员

竺乾威：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，复旦大学教授

周光辉：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，吉林大学教授

周志忍：北京大学教授

胡 伟：上海交通大学教授

娄成武：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，东北大学教授

姚先国：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，浙江大学教授

顾建光：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，上海交通大学教授

高培勇：中国人民大学教授

董克用：中国人民大学教授

谭跃进：国防科技大学教授

薛 澜：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、副秘书长，清华大学教授

# 《公共管理硕士（MPA）系列教材》

## 总 序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织，尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科际整合的交叉学科群，是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史，在政府管理领域有着丰富的经验，这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说，中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于20世纪初在西方兴起，迄今有上百年的历史。我国从20世纪80年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建，自此以后该学科得到了长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求，为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，完善国家公共事务和行政管理干部培训制度，建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍，1999年5月国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士（MPA）专业学位设置方案》，并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试，2002年3月MPA学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士（MPA）专业学位教育水平，保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展，国务院学位委员会、教育部和人事部于2001年2月成立了全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会。MPA专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

20世纪80年代以后，我国曾经出版过一些公共行政与公共管理的教材。这

些教材在公共行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用，但仍存在一些缺陷，即教材相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索在公共管理实践中出现的新问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而编写的9门核心课程教材，也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

本套教材力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果，为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映公共行政与公共管理硕士（MPA）专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，为此在教材中除讲授一般理论知识外，还加有大量案例分析；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的管理理论与中国现实管理实践紧密结合，力求理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外，也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理作为培训参考资料使用。

参与本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师，他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家，在该领域中积累了丰富理论与实践的经验。本套教材的作者来自全国各地，突破了一个学校、一个区域的界限，我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和老师都吸收进来，博采众家之长。为此，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士（MPA）系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践的不断发展，公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善，这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试，还希望广大读者对这套教材提出批评建议，以便于我们不断修订、完善。

2001年9月





公共管理尤其是政府管理研究是当代社会科学和管理科学研究与教学的一个重要领域，而公共行政或公共管理硕士学位(MPA)与工商管理硕士学位(MBA)、法律硕士学位(JM)并驾齐驱，成为文科职业(专业)研究生教育的三大支柱。

公共管理学以公共部门的管理(特别是政府管理)作为研究对象，其前身是传统的公共行政学——形成于19世纪末20世纪初，并支配了20世纪公共部门研究的大部分时光(20世纪70年代以前，它一直是公共部门研究的主导范式)。传统的公共行政(学)是一种与西方工业社会相适应的政府管理理论以及实践模式。自20世纪70年代开始，随着全球化、信息化以及后工业社会的来临，西方公共管理的理论与实践发生了深刻的变化，特别是出现了声势浩大的公共部门改革或政府改革浪潮(“新公共管理”、“管理主义”、“重塑政府”或“企业化政府”运动)。这场改革不仅改变了西方公共部门管理的实践模式，而且也改变了公共部门管理的理论形态以及知识体系。用《公共管理与行政》(中译本译为《公共管理导论》)一书的作者欧文·E·休斯的话来说：“新公共管理的采纳意味着公共部门的研究领域中新范式的出现。”较之传统的公共行政学，今天的公共部门管理研究领域无论是学科基础、研究视野、理论主题，还是学科框架、知识体系、学科分支以及理论成就都已今非昔比、大异其趣了。

20世纪80年代，我国恢复了公共行政学的教学与研究。经过了近20年的发展，目前公共管理学科逐步成长为一个独立的研究领域，在我国社会科学和管理科学的研究中占有了重要的一席之地，并成为我国大学本科、研究生教育的热门专业以及党政干部培训的一大支柱。特别是90年代末以来，随着我国市场经济体制的建立和行政体制改革的深化，公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理学科业已成为当代中国社会科学和管理科学领域研究及教学的一个充满生机活力和具有远大前景的学科。

与此同时，经过近20年特别是近几年的发展，我国公共管理的学术研究和知识应用方面也取得了显著进展，有大量的译著、论著及教材问世。例如近年来，为适应公共管理学科的教学与研究以及我国公共管理改革实践的迫切需要，中国人民大学出版社及时地推出了“公共行政与公共管理经典译丛”，译丛由“经典教材”、“公共管理实务”、“政府治理与改革”和“学术前沿”四个系列构成，其中的“经典教材”系列展示了当代西方公共管理学科的新视野、新途径、新理论及新成就，为我国的读者特别是公共管理各专业的师生、研究人员以及公共部门管理者提供了公共管理学科的崭新知识体系。

然而，另一方面，与国外尤其是西方国家相比，目前我国公共管理学科的教学与研究仍然比较落后，存在着学科视野狭窄，基础不牢，学科知识体系单一，知识内容陈旧，理论研究落后于实践发展，针对性、应用性不强，对国外公共管理领域的新思潮、新流派、新理论和新方法的跟踪研究还不够等方面的问题。因此，我国公共管理学科的知识体系亟待创新；同时，21世纪我国公共管理领域正酝酿着理论上的突破。近几年来，公共管理理论上创新的迫切性与日俱增。目前我国公共管理学者不仅对当代西方公共管理学科的发展感兴趣，而且更对于我国公共管理学科的知识体系创新，尤其是作为一个一级学科的公共管理（学）的学科理论体系以及作为MPA教育培养方案核心课程的“公共管理学”的教学体系如何建立等一类问题感兴趣。相关的讨论已经进行了几年，关于什么是公共管理学以及如何建立该学科的理论体系问题成了目前我国公共管理学界争论的一个焦点。

我所在的厦门大学政治学与行政学系以及MPA教育中心是我国公共管理人才培养的基地之一。20世纪80年代末90年代初，该系开始了行政管理（行政学）专业的本科生和硕士研究生教育。作为我国公共管理硕士（MPA）专业学位的几个发起和论证单位之一以及首批的24个试点单位之一，该系较早跟踪研究了国外公共管理领域的新的发展趋势以及MPA、MPP（公共政策硕士）教育

发展情况，注意引进、消化和吸收国外公共管理的理论和方法成果，并重视公共管理（行政管理）专业尤其是MPA的教材建设。特别是从1998年开始，该系在全国率先出版了两套公共管理（MPA）丛书（教材）：一套是由我主编、中国人民大学出版社出版的“公共管理与政策分析丛书”（MPA Series）；另一套是由福建人民出版社出版的“厦门大学MPA系列教材”。“公共管理与政策分析丛书”的出版在国内产生了较大的影响，被广泛使用，并荣获多项省部级优秀教学和科研奖。

作为“公共管理与政策分析丛书”之一种，1999年出版的由我主编的《公共管理学：转轨时期我国政府管理的理论与实践》是当时为数不多的同类著作之一，被当做公共行政学知识体系的创新之作以及公共管理学的开创性著作。该书出版后多次重印，产生了积极的反响，被多方引证和使用。但是，鉴于当时的条件，该书作为公共管理学研究的初步尝试，有相当的局限性；同时，该书问世的四五年来正是我国公共管理学科理论与实践迅速发展的时期，特别是大量新文献的涌现，使得该书的不少观点和材料已过时。这就需要对该书加以修订、重版，甚至重写。

现在摆在读者面前的这本《公共管理学原理》可以说是一本新书。它在保留《公共管理学：转轨时期我国政府管理的理论与实践》一书的部分主题并加以重写或修改的基础上，增加了几个反映公共管理学科视野中的新主题。陈振明担任本书的主编，并撰写了本书的大半部分。撰写人的具体分工为：第一章：陈振明；第二章：李刚；第三章：陈振明，蔡全胜；第四章：黄秀兰，陈振明；第五章：陈振明；第六章：陈振明；第七章：林倩，夏军，李红霞；第八章：陈振明，徐晓丹；第九章：朱芳芳；第十章：黄骏，张涛；第十一章：梁建东，陈振明；第十二章：江秀平。

本书受教育部“高等学校优秀青年教师教学科研奖励计划”的资助，书稿的出版得到了中国人民大学出版社的大力支持，刘晶女士为本丛书的出版，责任编辑于波、邢伯春和陈莹为本书的编辑付出了辛勤的劳动；在研究和写作的过程中，我们参阅了大量的国内外文献，在此一并致谢。鉴于公共管理学的研究是一个需要学界长期共同努力的重大课题，再加上作者学识所限，本书的不足、偏颇之处在所难免，诚望得到读者及同行专家的批评指正。

**陈振明**

2003年2月10日



<b>第 1 章 绪论：公共管理（学）的视野</b> .....	1
1.1 公共管理及其相关概念 .....	1
1.1.1 公共管理与公共行政的概念.....	2
1.1.2 公共管理与私人管理的区别.....	4
1.1.3 公共物品概念.....	5
1.2 公共管理学范式的兴起 .....	7
1.2.1 对传统公共行政学范式的批评.....	8
1.2.2 公共管理范式的出现.....	9
1.2.3 公共管理范式“新”在何处 .....	12
1.3 什么是公共管理学.....	16
1.3.1 对作为一个学科的公共管理学的三种不同理解 .....	16
1.3.2 公共管理学的研究对象 .....	19
1.3.3 公共管理学的学科特征 .....	20
1.3.4 公共管理学的研究途径和方法 .....	21
1.4 市场经济与公共管理.....	23
1.4.1 公共管理的起源与演变 .....	23
1.4.2 市场经济国家的政府管理实践 .....	25

1.4.3	21 世纪我国公共管理面临的挑战 .....	29
<b>第 2 章</b>	<b>公共组织理论 .....</b>	<b>35</b>
2.1	公共组织概述 .....	36
2.1.1	公共组织的定义 .....	36
2.1.2	公共组织的构成要素 .....	38
2.1.3	公共组织的类型 .....	40
2.2	公共组织的结构 .....	43
2.2.1	管理层次和管理幅度 .....	43
2.2.2	公共组织的一般结构形式 .....	44
2.2.3	我国政府组织的结构 .....	46
2.2.4	行政组织体制的基本类型 .....	48
2.3	公共组织的过程和行为 .....	51
2.3.1	组织权力及其运作 .....	51
2.3.2	组织冲突与协调 .....	54
2.3.3	个体行为与组织行为 .....	56
2.4	公共组织环境 .....	60
2.4.1	公共组织的生态环境 .....	60
2.4.2	组织环境的基本构成因素 .....	61
2.4.3	公共组织的变革与发展 .....	63
<b>第 3 章</b>	<b>政府改革与治理 .....</b>	<b>68</b>
3.1	治理理论 .....	69
3.1.1	治理理论的实践基础 .....	69
3.1.2	治理理论的研究途径 .....	70
3.1.3	网络治理的实践类型 .....	79
3.1.4	网络治理的多重困境 .....	87
3.2	当代西方政府改革 .....	92
3.2.1	当代西方政府改革的浪潮 .....	93
3.2.2	当代西方政府改革的主要内容及措施 .....	97
3.2.3	治理的新模式 .....	101
3.2.4	对当代西方政府改革的评价 .....	106
3.3	转轨时期我国的行政体制改革 .....	110

3.3.1	历次机构改革的简要回顾·····	110
3.3.2	历次机构改革的成就、经验和教训·····	115
3.3.3	我国行政体制改革的新趋势·····	117
<b>第4章</b>	<b>政府间关系</b> ·····	122
4.1	政府间关系研究概述·····	123
4.1.1	什么是政府间关系·····	123
4.1.2	国内外政府间关系研究的进展·····	126
4.1.3	政府间关系研究的网络途径·····	129
4.2	西方政府间关系的历史与现实·····	133
4.2.1	西方政府间关系的历史演进·····	133
4.2.2	西方政府间关系的若干模式·····	134
4.2.3	西方政府间关系发展的新趋势：网络模式的出现·····	137
4.3	中国政府间关系的现状与改革·····	143
4.3.1	中国政府间关系的传统模式：等级控制模式·····	143
4.3.2	中国政府间关系的新发展：网络模式的端倪·····	145
4.3.3	我国政府间关系的进一步调整·····	155
<b>第5章</b>	<b>政府作用</b> ·····	160
5.1	现代市场经济中的政府角色·····	161
5.1.1	国外学者关于政府作用问题的争论·····	161
5.1.2	现代市场经济中的政府行为模式·····	162
5.1.3	国家神话和市场乌托邦·····	165
5.2	转轨时期我国政府的作用·····	167
5.2.1	“强政府”或“弱政府”·····	167
5.2.2	转轨时期我国政府角色定位的前提条件·····	169
5.2.3	转轨时期我国政府的八大角色·····	173
5.3	政府失败论·····	176
5.3.1	政府失败问题的提出·····	176
5.3.2	政府失败现象的表现、类型与成因·····	179
5.3.3	政府失败的纠正及防范·····	188
5.3.4	政府失败论的启示·····	192

<b>第 6 章 公共政策</b> .....	196
6.1 公共政策与公共管理 .....	196
6.1.1 政策科学的形成.....	196
6.1.2 政策科学的演变.....	199
6.1.3 公共管理学视野中的政策科学.....	202
6.1.4 公共政策在公共管理中的地位和作用.....	203
6.2 公共政策的内容 .....	204
6.2.1 公共政策的性质及功能.....	204
6.2.2 公共政策的种类.....	206
6.2.3 公共政策的目标和手段.....	208
6.3 公共政策系统及其运行 .....	211
6.3.1 公共政策系统的构成.....	211
6.3.2 公共政策主体.....	216
6.3.3 公共政策过程.....	221
6.3.4 我国公共政策系统及其运行的优化.....	225
<b>第 7 章 公共部门绩效评估</b> .....	231
7.1 公共部门绩效评估概述 .....	231
7.1.1 公共部门绩效评估的兴起.....	231
7.1.2 绩效、绩效评估与绩效管理.....	235
7.1.3 绩效评估的类型.....	238
7.1.4 公共部门绩效评估的意义.....	241
7.2 公共部门绩效评估的要素 .....	243
7.2.1 评估的目标.....	244
7.2.2 绩效评估的途径.....	245
7.2.3 绩效评估的制度安排.....	245
7.2.4 绩效评估的信息系统.....	246
7.3 公共部门绩效评估的程序、方法和技术 .....	248
7.3.1 绩效评估的程序.....	248
7.3.2 绩效评估的模式、方法和技术.....	258
7.4 公共部门绩效评估的改革和发展 .....	262
7.4.1 公共部门绩效评估面临的困难.....	262
7.4.2 改进公共部门绩效评估的途径.....	264

7.4.3	我国公共部门绩效评估事业的发展	266
<b>第8章</b>	<b>公共部门人力资源管理</b>	<b>272</b>
8.1	公共部门人力资源管理的新观念	272
8.1.1	从传统的人事管理到当代的人力资源管理	273
8.1.2	公共部门人力资源管理新潮	276
8.1.3	人力资源管理模式在我国政府人事管理中的推广与应用	282
8.2	国家公务员制度	284
8.2.1	西方国家公务员制度的形成与特点	285
8.2.2	我国公务员制度的建立	286
8.2.3	我国公务员制度的基本内容	287
8.2.4	转轨时期我国公务员制度的完善	289
8.3	公共部门人力资源的开发	295
8.3.1	什么是公共部门人力资源开发	295
8.3.2	公共部门人力资源开发的主要内容	297
8.3.3	加快我国公共部门人力资源开发的步伐	298
<b>第9章</b>	<b>公共财政管理</b>	<b>307</b>
9.1	公共财政管理概述	307
9.1.1	公共财政管理的定义	307
9.1.2	公共财政管理的总体目标和主要内容	309
9.1.3	公共财政管理的地位	310
9.2	公共预算管理	312
9.2.1	公共预算管理的内涵	312
9.2.2	公共预算管理的基本模式	313
9.2.3	公共预算的过程	315
9.3	公共收入管理	317
9.3.1	税收管理	317
9.3.2	政府收费管理	321
9.3.3	公债管理	322
9.4	公共支出管理	323
9.4.1	公共支出管理的基本目标和内容	323



9.4.2	购买性支出管理	325
9.4.3	转移性支出管理	327
9.5	转轨时期我国公共财政管理的完善	329
9.5.1	我国财政管理体制沿革	329
9.5.2	目前我国公共财政管理存在的问题	330
9.5.3	转轨时期我国公共财政管理的完善	331
<b>第 10 章</b>	<b>第三部门管理</b>	<b>333</b>
10.1	第三部门及其管理研究的兴起	333
10.1.1	相关概念辨析	333
10.1.2	第三部门研究的兴起	335
10.1.3	第三部门研究的主题	339
10.1.4	研究第三部门的方法	342
10.2	西方第三部门的发展及其作用	344
10.2.1	西方第三部门的崛起	344
10.2.2	西方第三部门崛起的原因	346
10.2.3	西方第三部门发展面临的问题	348
10.2.4	西方第三部门的作用	352
10.3	轨迹时期我国第三部门的发展	354
10.3.1	我国第三部门发展的轨迹	354
10.3.2	我国第三部门的功能	357
10.3.3	我国第三部门发展中存在的问题	358
10.3.4	推进我国第三部门发展的思考	361
<b>第 11 章</b>	<b>公共部门战略管理</b>	<b>366</b>
11.1	公共部门战略管理途径的兴起	366
11.1.1	私营部门战略管理的演进	366
11.1.2	公共部门战略管理兴起的背景	370
11.1.3	公共部门战略管理的兴起历程	374
11.2	公共部门战略管理的流派与理论框架	381
11.2.1	战略管理研究的十大流派	381
11.2.2	对十大流派的综合分析	386
11.2.3	公共部门战略管理的理论框架	390