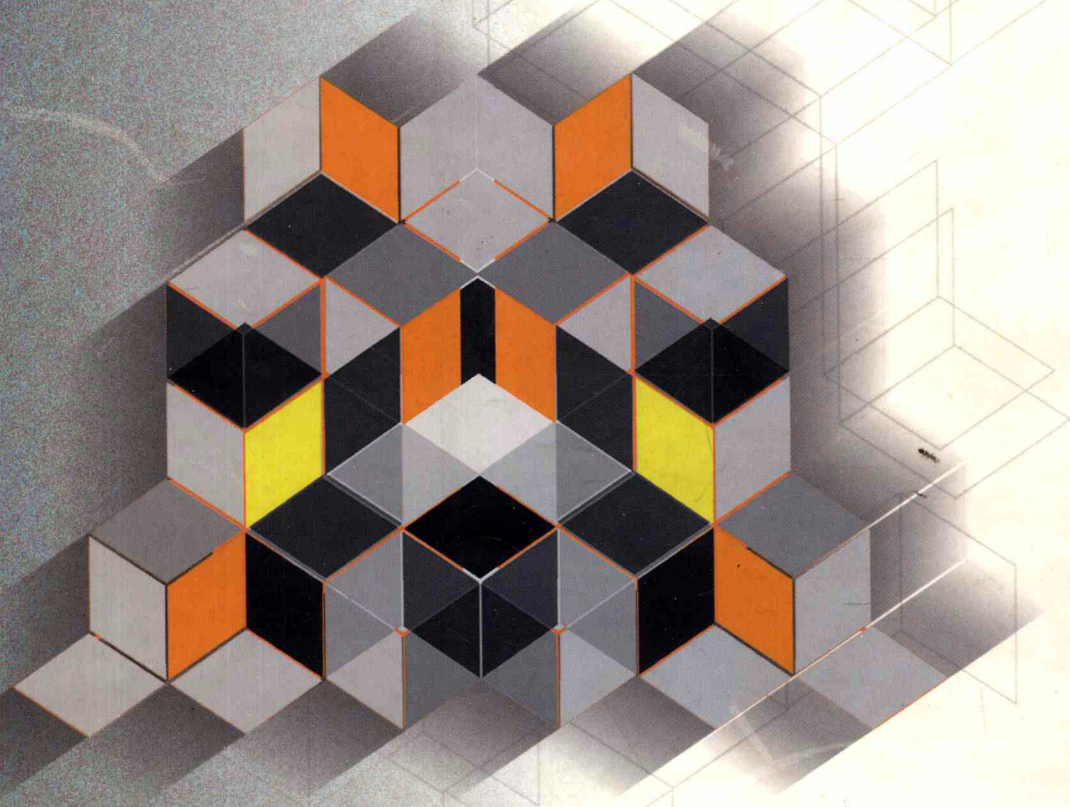


公共管理

■ 吴爱明 / 著

理论与实践



GONGGONG GUANLI
LILUN YU SHIJIAN

山西人民出版社



公共管理 理论与实践

■ 吴爱明 / 著

GONGGONG GUANLI
LILUN YU SHIJIAN

山西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理理论与实践/吴爱明著. —太原:山西人民出版社, 2004. 4

ISBN 7-203-05049-1

I. 公 ... II. 吴 ... III. 公共管理 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 012830 号

公共管理理论与实践

著 者: 吴爱明

责任编辑: 周 红

出 版 者: 山西人民出版社

地 址: 太原市建设南路 15 号

邮 编: 030012

电 话: 0351-4922220 (发行中心)

0351-4922235 (综合办)

E-mail: Fxzx@sxskcb.com (发行中心)

Web@sxskcb.com (信息室)

网 址: www.sxskcb.com

经销者: 山西人民出版社

承应者: 山西科林印刷有限公司

开 本: 175mm×250mm

印 张: 40.75

字 数: 773 千字

印 数: 1-3000 册

版 次: 2004 年 4 月第 1 版

印 次: 2004 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 59.00 元

版权所有

侵权必究

印装差错

负责调换

目录

MULU

第一章 公共管理与公共管理理论	(1)
第一节 公共管理	(2)
一、“行政管理”与“公共管理”	(2)
二、新公共管理运动与公共管理学	(5)
三、公共管理及其本质	(7)
四、公共管理与私人部门管理的联系与区别	(9)
五、公共管理的基本特征	(12)
第二节 近现代社会的政府管理思想	(14)
一、近代限制、约束政府权力思想的发展	(14)
二、民主和效率的协调:政府管理作为一门独立学科的诞生	(26)
三、行政研究走向系统化的历程	(35)
四、行政管理研究向纵深的发展	(43)
五、马克思主义政府管理思想的发展	(48)
第三节 当代政府管理思想	(56)
一、行政决策理论:对政府管理任务的再认识	(56)
二、行政改革理论:政府管理思想研究热点的形成	(59)
三、专业人员国家论:政府管理主体发展趋势的探索	(63)
四、政府管理方法的革新	(67)
第四节 公共管理新理论及其发展趋势	(71)
一、公共选择:公共管理学研究的经济学方法	(71)
二、多元社会的利益集团理论	(74)
三、文化理论:21 世纪公共管理学研究的主旋律	(75)
四、后官僚制:未来公共管理学体系建立的体制模型	(76)
五、新公共行政学和政策科学	(77)

六、新公共管理	(78)
七、应用与发展:公共管理学的活力与目的	(80)
第二章 公共管理职能	(81)
第一节 政府职能的一般理论	(82)
一、政府职能的含义	(82)
二、政府职能的基本特征	(82)
三、政府职能的类型	(83)
四、公共物品	(84)
第二节 政府职能的发展演变	(87)
一、资本主义以前的政府职能	(87)
二、前市场经济国家的政府职能	(88)
三、市场经济条件下政府职能模式	(91)
第三节 政府的基本职能	(94)
一、政府的政治职能	(94)
二、政府的经济职能	(97)
三、政府的文化职能	(100)
四、政府的社会职能	(102)
第四节 政府运行职能	(103)
一、政府的计划职能	(103)
二、政府的组织职能	(104)
三、政府的控制职能	(105)
第五节 全球化经济中我国政府职能模式选择	(107)
一、我国的全能型政府职能模式	(107)
二、过渡时期采用的引导型政府职能模式	(108)
三、最终选择干预型政府职能模式	(109)
四、我国在政府职能定位中的价值取向	(110)
第六节 我国政府职能结构调整	(112)
一、实现政府与国际组织即超国家组织之间的职能协调	(113)
二、进一步完善和发展我国政府的特色职能	(114)
三、逐步实现我国政府职能配置与经济一体化国家的协调	(117)
四、进一步合理组合政府职能	(120)
第三章 公共管理权力	(122)
第一节 权力与国家权力	(123)
一、权力的含义	(123)
二、权力资源和权力的特性	(124)

三、权力的类型	(125)
四、国家权力及其类型	(126)
五、国家权力结构	(128)
六、国家权力的运行模式	(132)
第二节 行政权力	(133)
一、行政权力的含义和性质	(133)
二、行政权力的特性	(136)
三、获得行政权力的途径和方式	(138)
四、行政权力体制——集权制与分权制	(139)
第三节 行政权力的运用和制约	(140)
一、责权一致和权能一致	(140)
二、正确授权	(141)
三、行政权力的制约	(142)
第四节 我国政府的权力调整	(143)
一、国外政府的权力调整	(143)
二、我国政府权力调整选择的权力结构体系	(144)
三、中国政府权力调整的表现	(144)
四、中国政府权力调整存在的问题	(147)
五、中国政府权力调整的负面影响	(148)
六、中国政府权力调整的方向	(150)
第四章 公共管理组织	(153)
第一节 行政组织概述	(154)
一、行政组织的含义	(154)
二、行政组织的基本特征	(155)
三、行政组织的构成要素	(158)
四、行政组织的类型	(160)
五、行政组织的地位与作用	(162)
第二节 行政组织理论	(163)
一、古典组织理论	(163)
二、行为科学时期的组织理论	(166)
三、系统论时期的组织理论	(168)
四、组织理论的新发展	(168)
第三节 行政组织结构	(170)
一、行政组织结构基本理论	(170)
二、行政组织结构分析	(173)

三、行政组织体制	(178)
第四节 行政组织原则	(181)
一、西方学者提出的行政组织原则	(181)
二、行政组织设置与运行的基本依据	(182)
三、设置行政组织必须遵循的原则	(183)
第五节 我国政府组织机构调整	(187)
一、我国政府机构的缺陷	(187)
二、我国政府机构的改革方向	(189)
第五章 公共人事管理	(195)
第一节 公共人事管理概述	(196)
一、人事与人事管理	(196)
二、公共人事管理	(197)
三、公共人事管理在政府管理中的地位和作用	(198)
第二节 西方国家的文官制度	(201)
一、西方公共人事管理理论的基本内容	(201)
二、西方国家的文官制度	(209)
第三节 中国公务员制度	(213)
一、我国公务员制度的建立	(213)
二、我国公务员制度纵横差异比较分析	(215)
第四节 当代公共人事管理及其发展趋势	(222)
一、公共人事管理战后发展的动力	(222)
二、当代公共人事管理制度发展趋势	(224)
三、当代公共人事管理理论的发展趋势	(229)
第五节 公共人力资源管理	(236)
一、人力资源管理理论的兴起	(236)
二、公共人力资源管理	(241)
第六章 公共部门的领导	(245)
第一节 领导概述	(246)
一、领导的含义	(246)
二、领导的基本要素	(247)
三、行政领导	(248)
第二节 领导理论	(250)
一、领导理论的产生和发展	(250)
二、特质理论	(253)
三、领导行为理论	(256)

四、领导情境理论	(261)
五、领导生命周期理论	(263)
六、领导替代理论和自我领导理论	(264)
第三节 领导体制	(266)
一、领导体制的概念	(266)
二、行政领导体制类型	(267)
三、我国行政领导体制	(267)
第四节 领导结构	(270)
一、领导结构的含义及特征	(270)
二、领导群体的“硬结构”	(272)
三、领导群体的“软结构”	(275)
四、领导群体优化的原则	(276)
五、领导结构科学化的途径	(277)
第五节 领导者素质	(277)
一、领导者素质的含义	(278)
二、行政领导者素质	(279)
三、领导者素质的特点	(280)
四、领导素质理论的变迁	(281)
五、中国古代领导者的基本素质要求	(283)
六、我国领导者素质的基本内容	(284)
七、我国领导者素质在不同的历史时期的不同要求	(287)
八、西方领导素质理论	(289)
第六节 领导方法	(292)
一、基本领导方法	(292)
二、领导艺术	(294)
三、日常工作方法	(295)
第七节 领导效能	(296)
一、领导效能的含义及其意义	(296)
二、领导效能的考评	(297)
三、提高领导效能的途径和方法	(299)
第七章 公共政策	(301)
第一节 公共政策概论	(302)
一、公共政策的概念	(302)
二、公共政策的产生与本质	(304)
三、公共政策的特征	(308)

第二节 公共政策的类型和功能	(314)
一、公共政策的类型	(314)
二、公共政策的功能	(317)
第三节 公共政策系统	(322)
一、公共政策主体	(322)
二、公共政策客体	(335)
三、公共政策系统划分	(336)
第四节 公共政策过程	(338)
一、公共政策问题的形成	(339)
二、公共政策的制定	(339)
三、公共政策的执行	(340)
四、公共政策评估	(340)
五、公共政策调整	(341)
六、公共政策终结	(341)
第五节 公共政策研究的发展	(341)
一、政策科学的历史发展	(341)
二、西方的政策咨询研究机构	(345)
三、公共政策研究的新发展	(347)
第八章 公共财政	(355)
第一节 公共财政的基本理论	(356)
一、公共财政的内涵和特征	(356)
二、公共财政与经济其他环节的关系	(358)
三、公共财政与一般分配的关系	(359)
四、公共财政的职能	(361)
第二节 公共收入	(367)
一、公共收入的含义	(367)
二、公共收入的功能	(367)
三、公共收入的源泉	(368)
四、公共收入的形式	(368)
五、公共收入的分类	(371)
第三节 公共支出	(372)
一、公共支出的内涵与意义	(372)
二、公共支出的原则	(372)
三、公共支出的分类	(373)
四、公共支出结构比较	(375)

五、影响公共支出结构的因素分析	(376)
第四节 政府预算	(378)
一、政府预算的体系和原则	(378)
二、政府预算制度	(381)
三、政府预算过程	(382)
四、政府预算管理体制	(388)
第五节 现阶段我国启动经济的积极财政政策	(391)
一、实施积极财政政策的背景	(391)
二、“积极财政”的政策措施	(393)
三、积极财政政策的配套措施	(395)
第九章 电子政务	(397)
第一节 电子政务的发展背景	(398)
一、新技术革命的影响	(398)
二、信息社会的到来	(398)
三、知识经济的发展	(400)
四、互联网的冲击	(402)
五、政府改革浪潮	(404)
第二节 电子政务的基本理论	(405)
一、电子政务的概念与内涵	(405)
二、电子政务的业务内容	(406)
三、电子政务的系统结构	(408)
四、电子政务的运行环境——政府信息平台	(412)
五、电子政务的发展阶段	(413)
第三节 电子政务对政府管理的影响	(417)
一、提高资源的利用效率,降低管理成本	(417)
二、促进政府管理现代化	(418)
三、改变政府结构	(419)
四、变革政府决策方式	(420)
五、推动政府领导方式转型	(421)
六、使政府管理系统建立在与外界的互动基础上	(422)
七、改进政府服务效率和服务质量	(423)
八、政府工作人员的工作方式发生变化	(424)
九、促进工作人员的全面发展	(424)
十、政府办公出现虚拟化倾向	(425)
第四节 中国电子政务的发展	(425)

一、电子政务在中国的出现	(425)
二、中国电子政务的发展过程	(427)
三、中国电子政务的现状和问题	(438)
四、中国电子政务建设的目标和指导原则	(443)
五、中国电子政务的主要任务和发展方向	(445)
六、中国电子政务的应用领域	(446)
第五节 全球电子政务的发展	(448)
一、国外电子政务的出现	(448)
二、国外电子政务的特点	(449)
三、国外电子政务的发展重点	(451)
四、国外电子政务发展中的难点和制约因素	(452)
五、国外民意中的电子政务	(453)
六、国外电子政务的设计理念	(454)
第十章 公共管理创新策略	(456)
第一节 政府创新	(457)
一、创新的意义	(457)
二、政府创新的提出与发展	(458)
三、政府创新提出的背景	(460)
四、政府创新的内涵与要求	(463)
五、如何全面理解政府创新	(465)
第二节 政府绩效管理	(468)
一、绩效管理与政府绩效管理	(468)
二、政府绩效管理的基本任务和特点	(470)
三、政府绩效评价体系	(470)
四、国外政府的绩效管理	(478)
五、政府绩效管理存在的问题	(480)
六、绩效管理成功的条件	(481)
第三节 公共部门的目标管理与标杆管理	(482)
一、公共部门的目标管理	(482)
二、公共部门的标杆管理	(485)
第四节 政府部门的全面质量管理	(488)
一、全面质量管理	(488)
二、政府全面质量管理的推行	(491)
三、政府全面质量管理标准	(492)
第五节 公共服务的民营化	(494)

一、公共服务民营化概述	(494)
二、民营化的类型	(495)
三、公共服务民营化的优点	(496)
四、公共服务民营化存在的问题	(496)
第六节 非营利组织的发展	(497)
一、非营利组织概述	(497)
二、非营利组织与政府的相互作用	(499)
三、非营利组织的特点	(501)
四、非营利组织的种类	(502)
五、非营利组织的理论基础	(503)
六、非营利组织面临的挑战与对策	(506)
七、中国的非营利组织	(508)
第七节 政府管理中的顾客导向	(509)
一、政府的顾客	(509)
二、顾客导向的政府管理	(510)
三、政府管理中顾客导向的作用	(511)
四、国外顾客导向政府管理的实施	(511)
五、顾客导向对政府管理的影响	(516)
第八节 公共部门的战略管理	(517)
一、战略与战略管理	(517)
二、公共部门的战略管理	(519)
三、公共部门战略管理过程	(520)
四、公共部门战略管理的实施	(521)
第十一章 行政改革	(524)
第一节 行政改革的起因与特点	(525)
一、行政改革的基本概念	(525)
二、当代行政改革的发展阶段	(526)
三、行政改革的原因	(527)
四、行政改革的基本内容	(530)
五、行政改革的特点	(531)
第二节 行政改革的策略	(532)
一、行政改革的目的	(532)
二、行政改革的阻力分析	(533)
三、行政改革的前提	(534)
四、行政改革方案的总体规划和策略选择	(535)

五、行政改革程序的设计	(538)
六、行政改革的类型	(539)
第三节 西方国家的行政改革	(540)
一、当代西方行政改革的背景	(540)
二、西方行政改革的理论依据	(544)
三、西方行政改革的内容	(549)
四、西方国家行政改革的做法和经验	(550)
五、西方行政改革的趋势	(553)
第四节 我国行政改革	(556)
一、改革开放前的中国政府	(556)
二、中国行政改革过程	(560)
三、2003 年国务院机构改革	(562)
四、中国行政改革的成效	(568)
五、中国行政改革的发展趋势	(570)
六、十六大后我国行政改革的目标和任务	(571)
第十二章 行政发展与政府治理	(574)
第一节 行政发展	(575)
一、行政发展理论的产生	(575)
二、行政发展的含义和特点	(576)
三、行政发展的必然性	(577)
四、行政发展的障碍	(579)
五、行政发展的条件	(582)
六、行政发展的步骤和方法	(584)
第二节 治理与政府治理	(588)
一、治理的兴起	(588)
二、治理的概念与主要内涵	(590)
三、国家治理	(592)
四、政府治理	(594)
五、行政发展的方向:从统治到治理	(595)
六、政府治理的目标——善治	(597)
第三节 政府治理模式	(601)
一、政府再造与企业型政府	(601)
二、新公共管理的多治理模式	(604)
三、未来政府治理模式	(607)
第四节 我国政府管理与服务方式变革	(613)

一、我国政府提供公共服务的现状及缺陷	(613)
二、我国公共服务的社会化与市场化	(615)
三、我国政府管理与服务方式的变革	(617)
参考文献	(622)

第一章

公共管理与公共管理理论

第一节

公共管理

对公共管理的研究,在我国尚处于起步阶段。对公共管理的认识,目前还在争论之中。就“公共管理(学)”一词的含义及其与“公共行政(学)”的关系而言,有学者提出主要有如下三种不同的理解:(1)将公共管理(学)等同于公共行政(学),这是那些坚持传统范式的学者们即公共行政学派所主张的。例如,罗森布罗姆(David H. Rosenblom)的《公共行政学》就持这种看法。(2)将“公共管理(学)”当做公共行政(学)的一个分支,即专门研究行政管理方法、技术与技巧的这一部分。这以奥特(J. Steven Ott)等人主编的《公共管理精华读物》为代表。(3)将“公共管理”当做一种与传统的公共行政学、公共政策范式(途径)相竞争的新范式或新途径。如波齐曼(Barry Bozeman)和斯特拉斯曼(Jefrey D. Straussman)的《公共管理战略》、雷尼(Hal G. Rainey)的《理解和管理公共组织》、休斯(Owen E. Hughes)的《公共管理与行政》以及大量的“新公共管理”或“管理主义”学者的著作。^①实际上除了这三种理解之外,还有一种重要的思想,就是公共管理涵盖了公共行政,或者说公共管理学是公共行政学发展到一个新的时期的产物。陈庆云教授在《公共管理研究中的若干问题》一文中充分表述了这种观点。^②

一、“行政管理”与“公共管理”^③

我国绝大多数学者都把“行政管理”称之为“公共行政”。暂且不谈美国学者的不同看法,如果承认“今天,公共行政与公共管理在很大程度上趋同”,“公共行政(public administration)与公共管理(public management)均翻译为公共管理亦符合美国行政学发展的历史”^④的话,则它是否也符合20世纪90年代中期前行政学在中国发展的历史事实呢?

① 参见陈振明:《公共管理范式的兴起与特征》,《中国人民大学学报》,2001年第1期。

② 该文发表于《中国人民大学学报》,2001年第1期。

③ 在本节随后的内容中,大多数地方直接引用了陈庆云《公共管理研究中的若干问题》一文的思想,甚至其全文包括其所引用的资料都在该节中得到了体现。由于引用的篇幅较多,恕未一一注明。参见陈庆云:《公共管理研究中的若干问题》,《中国人民大学学报》,2001年第1期。

④ 张梦中:《美国公共行政(管理)历史渊源与重要价值取向——麦克斯韦尔学院副院长梅戈特博士访谈录》,《中国行政管理》,2000年11期。

在我国的早期历史文献中,“行政”是指“管理国家政务”。所以早年学者在研究威尔逊的“The Study of Administration”一文时,经过再三斟酌,认为把“administration”译为“行政”为宜。因为威尔逊认为,行政学研究的目标,“首先在于发现政府能恰当成功地做些什么,其次在于发现政府如何以最少的金钱和精力为代价,以及以最大可能的效率来做这些恰当的事”^①。众所周知,从威尔逊到古德诺以及威洛比,他们在构建行政学体系时,都是立足于政府组织的。所以,我国学者所说的“行政管理”,一开始其内涵基本是指“政府管理”。人们把这种认识称为“从政治的观点来解释行政意义”,“是较为传统及保守的观点”^②。西方学者还有一种从“管理”的角度来解释行政意义的看法,基本是“从行政的技术、程序和方法看问题”^③。它与前一种观点一样,也反映了行政学的发展过程。19世纪末20世纪初,企业生产中的“科学管理”所带来的高效率,使得不少人认为科学管理的原则也应被引进政府机构,因而产生了一批以管理观点来解释行政的行政学家。西蒙等人认为:行政是为达到共同目的所作的合作的集体行动。若按这种理解,“administration”被译为中文时,“行政”与“管理”之间几乎无差别。需要说明,这种看法后来被相当多的行政学者所接受。

20世纪80年代中期,行政学研究在中国恢复时,学者们也展开了对“行政”概念的讨论。夏书章先生在《行政管理学》一书中,曾从“三权分立”、政治与行政分离、管理的功能等方面全面地评述了“行政”概念,指出:“我们认为,从社会主义国家的实际情况来看,行政是行使国家权力的管理活动,凡不属于国家机关的管理活动,便不属于行政。”“行政不应只局限于国家行政部门的狭义的行政概念,也不宜使用包括国家机关以外所有企业事业部门管理事务最广义的行政概念,而应将以行使国家权力从事国家管理活动,称为行政。”^④1985年,夏老在《行政学新论》中又强调“行政管理是伴随着国家的出现而出现的,有政府就有行政管理”^⑤。

1988年,由黄达强、刘怡昌主编的《行政学》一书中写道:“把行政解释为国家政务的管理活动是为人们所共同接受的”,“可以把管理看成是更大范围的系统,行政是这个大系统中的子系统”,“行政学是研究国家行政组织对社会事务进行有效管理的规律的科学”。^⑥其后,作为《行政学》的作者之一,许文惠在其主编的《行政管理学》中再次指出:“行政管理也即行政,主要是指国家行政机关对国家

① 威尔逊:《行政的研究》,竺乾威、马国泉:《公共行政学经典文选》(英文),复旦大学出版社,2000。

② 张润书:《行政学》,三民书局,1979。

③ 王沪宁、竺乾威:《行政学导论》,上海三联书店,1985。

④ 夏书章:《行政管理学》,山西人民出版社,1985。

⑤ 夏书章:《行政学新论》,中国政法大学出版社,1985。

⑥ 黄达强、刘怡昌主编:《行政学》,5页,中国人民大学出版社,1988。