



对外经济贸易大学
远程教育系列教材

公共管理学

(第二版)

Public Management (Second Edition)

辛传海 主编



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

对外经济贸易大学远程教育系列教材

公共管理学

(第二版)

Public Management (Second Edition)

辛传海 主编

对外经济贸易大学出版社
中国·北京

内 容 简 介

本教材内容共分三个部分: 第一部分是基础知识, 主要介绍了从公共行政到公共管理的演化过程、公共管理学的发展与特点、公共管理者角色与技能以及公共部门的角色与定位、公共责任的本质含义与公共管理伦理的价值取向。第二部分是公共部门过程管理, 主要介绍了公共管理过程中的战略、计划、决策、组织、绩效的基本理论与基本方法。第三部分是公共资源管理, 主要介绍了公共部门中的人力资源管理、财力资源管理和信息资源管理。

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理学 / 辛传海主编. —2 版. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2013. 6
对外经济贸易大学远程教育系列教材
ISBN 978-7-5663-0697-5

I. ①公… II. ①辛… III. ①公共管理 - 高等教育 - 远距离教育 - 教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 110244 号

© 2013 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

公共管理学 (第二版) Public Management (Second Edition)

辛传海 主编
责任编辑: 赵 昕 王 京

对外经济贸易大学出版社
北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029
邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342
网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

唐山市润丰印务有限公司印装 新华书店北京发行所发行
成品尺寸: 185mm × 230mm 20.25 印张 430 千字
2013 年 6 月北京第 2 版 2013 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5663-0697-5
印数: 0 001 - 3 000 册 定价: 35.00 元

编审委员会

名誉主任 刘 亚

主 任 门 明

副 主 任 王丽娟 李福德

委 员 (按姓氏笔画排列)

丁志杰 于海纯 王 军 王 稳

王立非 刘 军 汤谷良 许德金

李景瑜 杨言洪 杨晓军 邹亚生

张凤茹 陈 进 洪俊杰 徐学军

黄健青 崔鑫生 彭向刚 彭秀军

韩 风 蒋先玲 董 瑾 鲍 禄

戴长征

总 序

(第二版)

2012年正值对外经济贸易大学远程教育学院(简称“贸大远程”)成立10周年。10年来,贸大远程在组织结构、管理体制、招生网络、教学管理、技术平台、教材建设、课件开发等方面已形成了自己的特色。远程教育的名人名师战略、西部战略,以人为本、终身学习的服务理念,以及多元互动的国际化办学特色已在社会上产生了较大的影响力,成为业内公认、全国知名的优秀网院之一。2010年在全国远程教育十周年庆典表彰活动中,贸大远程一举荣获网络教育教材建设奖金奖、国家网络精品课程(网络教育)建设组织奖银奖、优秀网络课程推广奖银奖、优秀论文奖和远程教育贡献奖等五项大奖,成为全国69家试点高校获奖最多的高校之一,受到了教育部和全国高校现代远程协作组的充分肯定和高度赞誉。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》强调指出:要“大力发展现代远程教育,建设以卫星、电视和互联网等为载体的远程开放继续教育及公共服务平台,为学习者提供方便、灵活、个性化的学习条件”。中国现代远程教育经过十余年发展,为实现教育大众化、促进教育公平、加快教育教学改革、推进教育信息化等做出了重要贡献。在远程教育系统中,教材无疑是与远程学习者关系最为密切的一个要素。抓好教材建设是办好远程教育的一项十分重要的工作,应充分认识教材建设在远程教育工作中的必要性和重要性。近年来,随着现代远程教育工程试点工作的展开,作为教学资源建设的一个重要组成部分,远程教育教材的研发也越来越为各办学机构所重视。早在2006

年，即“十一五”规划开局之年，贸大远程就率先组织本校具有丰富教学经验的优秀教师，以所开设的两个学历层次的七个特色专业为依据，以现有的导学课件为基础，编写了一套“对外经济贸易大学远程教育系列教材”。本套教材共分为经济贸易、工商管理、法律、金融与会计、行政管理、外语、综合七大系列，全面覆盖贸大远程相关专业的上百门课程。到目前为止，本套系列教材已经编写出版了近90种，其中，《商品学》、《投资管理》、《公共关系学》、《经济法学》和《商务英语写作》先后被评为“北京高等教育精品教材”；《公文写作》、《世界贸易组织概论》、《大学英语》、《国际商法》等教材经多次重印，仍畅销不衰。本套系列教材以品种全、质量高、成规模、销量大而著称，其选用者不仅限于贸大远程，而且涉及其他高校远程学院和培训机构；不仅在学校教学中发挥了重要作用，而且在社会上也具有良好的使用效果，产生了一定的社会效益和经济效益。

对于远程教育的教材而言，“质量与特色”是一个至关重要的问题。教材是否具有远程特色，是否适合远程学习者学习，直接关系到学习者的学习成效，也关系到远程教育的质量。贸大远程在系列教材的策划初期，就高度重视学生在开放教育环境中的个性化学习需求，突出成人教育和远程教育的教学规律，专门为远程学生量身定制。在系列教材的编写与出版过程中，学院高度重视教材建设，始终与作者和出版社保持密切联系，注重收集来自教师与学生的反馈信息，对教材进行及时有效的评价与更新，注重教材的系统性、针对性，确保教材的质量。在系列教材的使用过程中，随着国家政治经济形势的不断变化，国家法律法规的不断颁布与修订，学科的不断发展与知识的不断更新，以及学习者需求的不断变化，贸大远程审时度势，及时根据学院“十二五”教材建设规划作出了对第一版系列教材进行修订再版的决定，以顺应形势的变化、学科的发展以及学习者的需求，适应学院事业发展的新战略。工作着眼点从追求教材的“数量与规模”逐渐转为注重教材的“质量与特色”，着力打造贸大远程优质教材品牌。

第二版远程教材的修订，除了要继续保持和发扬第一版教材在编写体例、结构形式、版式设计等技术层面的原有特色外，更加注重对教材内容及体系的更新和创新，使之更加突出现代远程教育人才培养模式与教学规律，更加体现远程课程体系、教学内容和教学方法方面的改革创新，更加注重理论联系实际和对学员应用能力的培养，更能适应成人教育对象业余学习并以自学为主的特点和需要，较之第一版教材具有更强的针对性、实用性和可操作性。现代远程教育的一个本质特征就是教的行为和学的行为在时空上的相对分离，并以计算机、多媒体、网

络为主要媒体的教育形式。在这种新的教育体制下，传统的纸介质教材虽然不再是教学活动的主要媒介，但是在当前技术条件还十分有限的情况下，它仍然是远程教学活动必不可少的辅助工具。有鉴于此，本次远程教材的修订工作，更是有针对性地提出了交互性、一体化的修订策略。力争在导学教材自身的交互性方面有所突破，并力争在媒体建设上实现一体化。将纸质教材与多媒体教学资源有机结合，充分发挥远程教育电子媒体教学资源的优势，减少纸质教材的篇幅。纸质教材要求简洁明了、重点突出。在纸质教材讲清楚基本概念、基本知识、基本技能基础上，拓展阅读参考资料，将与课程内容相关的法律法规、工具模板、操作范例等以多媒体网络资源的形式提供给学生。伴随第二版教材的修订工作，与之相配套的导学课件也将进入新一轮的更新制作阶段。

一套教材只有经过市场的考验，不断修订、完善与更新，才能打造成为精品之作。随着第一版远程系列教材的出版，已经整整过去6年了，经过贸大远程广大师生两至三轮教与学的使用与实践，经过社会大众学习者多年的选用与检验，教材的组织者、编写者和出版者从中积累了丰富的编写与出版经验。随着学院对教材工作的更加重视，我相信在不久的将来，将会有一批体系更加成熟、内容更加实用、形式更加新颖的新版教材陆续问世。步入“十二五”新的历史发展阶段，贸大远程将与时俱进、不辱使命，本着对学生、对社会高度负责的精神，及时推出第二版远程教育系列教材，这是我们贸大远程人为推动中国远程教育的进一步发展所尽的一份教育者的责任。

“读书百遍，其义自见。”希望广大学员养成读书的好习惯，多读书，读好书，并且学以致用。衷心祝愿本套系列教材的修订再版，能够进一步满足接受远程教育的广大学子日益增长的教育需求，伴随大家不断成长和进步。

对外经济贸易大学远程教育学院院长



2012年7月于北京

再版前言

远程教育主要借助于网络学习，不能到课堂听老师讲授，因此，一本好的教材就显得特别重要，好的教材就是好的老师。

《公共管理学》教材自出版以来，已经历时5年，主要作为对外经济贸易大学远程教育公共管理学科的教学用书，深得学生好评。它主要有这样一些特点：一是内容丰富，基本涵盖公共管理学的主要议题；二是体系完整，包括公共管理基础知识、公共部门过程管理及公共资源管理三个部分，各部分之间具有内在逻辑；三是深入浅出，从基本概念入手，对每一个理论和原理的阐释清楚明了；四是编排新颖，便于学习，每一章前都有本章节的重点难点提示，章节后有对本章内容的总结，然后是针对本章内容的练习题，最后是根据本章所涉及基本知识和原理的实际案例剖析。

但由于时间推移而带来的变化，以及在使用过程中发现的一些具体问题，使得本书在适用5年之后，有进行再次修订的必要。如，在公共管理领域里的一些理论上的重要创新，公共政策的变化和政府改革的新的规划和进程，公共部门变革的新趋向，一些由于时间的推移显得已经过时了的案例的更新，学生在使用本书过程中问题集中较多的章节等等，都是本次修订的重要依据。

本书修订过程中，对两章内容进行全面修改，分别是第八章“公共部门人力资源管理”和第十一章“公共部门信息资源管理”，这两章的修改工作是由我的研究生陆苑琪协助完成的。其他部分根据其不同情况，不同程度地进行修改。刘哲西、任治奇、马楠、刘甜、廖云翔、王伟强、颜拓、娄云、李璇、洪嘉等同学在修订的过程中从资料收集、图表制作、文字校对、具体修订等不同方面给以协作，在此一并表示感谢。

对在本书的修订工作中对外经济贸易大学出版社编辑李晨光老师给予的大力支持表示感谢。

辛传海
2012 年 12 月 26 日

目 录

第一章 绪论

- 第一节 从公共行政学到公共管理学
- 第二节 公共管理学的基本概念和相关范畴
- 第三节 公共管理学的理论基础
- 同步测练与参考答案

第二章 政府部门管理

- 第一节 政府部门概述
- 第二节 政府与市场、社会的关系
- 第三节 政府再造
- 同步测练与参考答案

第三章 公共企业管理

- 第一节 公共企业管理概述
- 第二节 公共企业的治理结构与环境
- 第三节 公共企业民营化
- 同步测练与参考答案

第四章 非营利部门管理

- 第一节 非营利组织概述
- 第二节 非营利组织的运作与管理
- 第三节 非营利组织的发展趋势
- 同步测练与参考答案

第五章 公共管理战略

- 第一节 公共部门战略管理概述
- 第二节 公共部门战略管理的过程



第三节 公共部门战略管理的问题与改进 同步测练与参考答案

第六章 公共组织管理

第一节 公共组织概述 第二节 公共组织理论的演进 第三节 公共组织设计 同步测练与参考答案

第七章 公共部门决策

第一节 公共政策概述 第二节 公共政策运行过程 第三节 公共政策与公共管理的关系 同步测练与参考答案

第八章 公共部门人力资源管理

第一节 公共部门人力资源管理概述 第二节 公共部门人力资源管理的基本制度 第三节 我国公共部门人力资源管理的改革和创新 同步测练与参考答案

第九章 公共预算管理

第一节 公共预算管理概述 第二节 公共预算的方法、程序、技术和工具 第三节 公共预算管理的改革与发展 同步测练与参考答案

第十章 公共部门绩效管理

第一节 公共部门绩效管理概述 第二节 公共部门绩效管理的指标和方法 第三节 公共部门绩效管理的问题和对策 同步测练与参考答案

第十一章 公共部门信息资源管理

- 第一节 公共部门信息资源管理概述
- 第二节 公共部门信息资源的开发与利用
- 第三节 电子政务
- 同步测练与参考答案

第十二章 公共管理方法

- 第一节 传统的公共管理方法
- 第二节 目标管理
- 第三节 全面质量管理
- 第四节 其他现代公共管理方法
- 同步测练与参考答案

第十三章 公共管理的责任与伦理

- 第一节 公共管理责任
- 第二节 公共管理伦理
- 同步测练与参考答案

综合测练与参考答案

- 综合测练与参考答案（一）
- 综合测练与参考答案（二）
- 综合测练与参考答案（三）

参考文献

CONTENTS

Chapter 1 Introduction to Public Management

- 1.1 From Public Administration to Public Management
- 1.2 Some Basic Concepts of Public Management
- 1.3 Theoretic Bases of Public Management
- Exercises & Answers

Chapter 2 Management of Government

- 2.1 Outline of Government
- 2.2 Relations between Government and Market, Society
- 2.3 Government Reengineering
- Exercises & Answers

Chapter 3 Management of Public Enterprise

- 3.1 Outline of Public Enterprise
- 3.2 Managing Structure and Environment of Public Enterprise
- 3.3 Privatization of Public Enterprise
- Exercises & Answers

Chapter 4 Management Of Non-profit Sector

- 4.1 Outline of Non-profit Sector
- 4.2 Operation and Management of Non-profit Sector
- 4.3 Development of Non-profit Sector
- Exercises & Answers

Chapter 5 Strategy of Public Management

- 5.1 Outline of Public Management Strategy



- 5.2 Process of Public Management Strategy
- 5.3 Problems and Improvement of Public Management Strategy
- Exercises & Answers

Chapter 6 Management of Public Organization

- 6.1 Outline of Public Organization
- 6.2 Evolution of Public Organization Theories
- 6.3 Design of Public Organization
- Exercises & Answers

Chapter 7 Public Policy Making

- 7.1 Outline of Public Policy
- 7.2 Operation of Public Policy
- 7.3 Relationship between Public Policy and Public Management
- Exercises & Answers

Chapter 8 Human Resource Management of Public Sector

- 8.1 Outline of Human Resource Management of Public Sector
- 8.2 Basic Institutions of Human Resource Management of Public Sector
- 8.3 Reforms and Innovations of Human Resource Management of Public Sector
- Exercises & Answers

Chapter 9 Management of Public Budget

- 9.1 Outline of Public Budget Management
- 9.2 Approach, Process, Technique and Instrument of Public Budget Management
- 9.3 Reform and Development of Public Budget Management
- Exercises & Answers

Chapter 10 Efficiency Management of Public Sector

- 10.1 Outline of Public Sector Efficiency Management
- 10.2 Index and Approach of Public Sector Efficiency Management
- 10.3 Problems and Solutions of Public Sector Efficiency Management
- Exercises & Answers

Chapter 11 Information Resource Management of Public Sector

- 11.1 Outline of Information Resource Management of Public Sector
- 11.2 Development and Exploitation of Information Resource Management of Public Sector
- 11.3 Development of Electronic Government
- Exercises & Answers

Chapter 12 Approach of Public Management

- 12.1 Traditional Approach of Public Management
- 12.2 Objective Management
- 12.3 Total Quality Management
- 12.4 Other Modern Public Management Approach
- Exercises & Answers

Chapter 13 Responsibility and Ethics of Public Management

- 13.1 Responsibility of Public Management
- 13.2 Ethics of Public Management
- Exercises & Answers

Comprehensive Tests & Answers

- Comprehensive Tests & Answers I
- Comprehensive Tests & Answers II
- Comprehensive Tests & Answers III

References

C 第一章

CHAPTER ONE

绪 论

学 习 目 标

通过本章的学习，掌握公共行政学的起源、发展历程及其局限、公共管理学诞生的背景。明确公共管理的含义、基本特征、公共管理与私人管理的区别、公共管理学的研究对象和内容。了解公共管理学的基础理论。

重 点 难 点 提 示

- 公共行政学的起源、发展与局限
- 公共管理学诞生的背景
- 公共管理的基本特征
- 公共管理学的研究对象、内容与方法
- 公共管理学的理论基础

第一节 从公共行政学到公共管理学

一、公共行政学的起源

（一）公共行政学诞生的背景

虽然公共行政的历史与政府一样漫长，但在 19 世纪前一直没有形成相对规范的理论。这主要是那些时代社会生活和政府职能的简单性使然。因此，那时的公共管理基本上建立在个人观察、判断和直观基础上的传统经验管理，尽管管理思想源远流长，管理理论却进展甚微。

到了 19 世纪，这一局面发生了根本变化。科技革命带来的生产力方面的巨大变革，使社会生产力得到迅速发展，社会经济结构发生了巨大变化。工业革命后，机器劳动取代手工劳动使社会生产力取得了飞跃发展，新的经济组织——工厂制度普遍建立，大量工厂的经营不善和破产倒闭使传统的经验管理遇到了挑战，改进管理、降低组织活动的成本成为当务之急。19 世纪 40 年代末，美国掀起了铁路建设的热潮，由此导致美国铁路企业的成长。铁路企业的管理需要专业性的特殊技能和训练，支薪管理人员从此产生，现代职业经理阶层得以形成。19 世纪六七十年代以后，在美国、德国等国家发动的“电气革命”（第二次工业革命）进一步促进了生产力发展。同时，股份制的企业制度从铁路行业扩展到各个行业，所有权、控制权分离产生的职业经理人员形成了新的社会阶层（被称为“经理革命”），职业经理人员构成了管理理论专业研究队伍的主体，从而形成了社会性的管理研究潮流——“管理运动”。管理运动促使了科学管理理论的诞生，也为早期公共行政学奠定了基础。

19 世纪的技术进步和革命促进了社会生产力的迅速发展，使经济结构发生了巨大变化，也使得社会管理经济的任务越来越繁重，社会关系日益复杂，并带来了一系列的社会问题。政府职能迅速扩大，行政管理部门的工作领域和工作数量极大拓展，并使得任何一种政府职责都变得更加复杂和困难。政府管理范围的扩大，使得行政机构迅速增加，行政人员队伍日益壮大，公共事务管理职能日益扩大，行政经费开支急剧膨胀，对政府的效率不断提出更高的要求。与此同时，行政人员的贪污腐化、不负责任、能力低下和不称职等情况也日益严重。19 世纪末，一场废除政党分赃制，建立“中立的”文官制度和“功绩制”的文官制度的改革运动在美国兴起，直接推动了公共行政学的研究。另外，率先在行政改革方面获得成功的一些城市对公职人员专业培训的需要，也促使行政学独立。正是在这样一系列背景下，公共行政学应运而生了。

（二）公共行政学的理论渊源

对行政或行政管理进行专门性的研究大致始于 17 世纪末 18 世纪初的西方国家。德国