

全国党政系统公共管理 (MPA) 系列教材

总主编 徐颂陶



公共管理

GONG GONG GUAN LI

汪玉凯 主编

中共中央党校出版社

全国党政系统公共管理（MPA）系列教材

公 共 管 理

汪玉凯 主编

中共中央党校出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理/汪玉凯主编. —北京: 中共中央党校出版社, 2003.2

(MPA 系列教材)

ISBN 7-5035-2627-0

I. 公… II. 汪… III. 公共管理 — 研究生 — 教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 097751 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

北京四季青印刷厂印刷 河北三河丰华装订厂装订

2003 年 2 月第 1 版 2003 年 2 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 10

字数: 252 千字 印数: 1~3000 册

定价: 19.00 元

责任编辑 程连升
封面设计 恒信佳艺
版式设计 任志珍
责任校对 徐秀英 马丽蕊
责任印制 尉红民

《公共管理系列教材》编辑委员会

主 编 徐颂陶

编 委 (以姓氏笔画为序):

王满船	任 进	许正中	刘熙瑞
吴 江	汪玉凯	李和中	陈庆云
张成福	周志忍	段余应	胡冶岩
胡建华	郎佩娟	龚维斌	

执行主编 汪玉凯

策 划 崔宪涛 张 伟

本书作者

汪玉凯 (国家行政学院公共管理教研部教授、北京大学博士生导师) 提出编写大纲, 撰写第 1 章、第 2 章、第 10 章, 并负责全书统改, 定稿

郎佩娟 (中国政法大学法律系副教授, 硕士) 撰写第 3 章、第 4 章

龚维斌 (国家行政学院政治学教研部副教授, 博士) 撰写第 5 章

王满船 (国家行政学院公共管理教研部副教授, 博士) 撰写第 6 章、第 7 章

孙志祥 (北京市民政发展研究中心副主任, 硕士) 撰写第 8 章

任 进 (国家行政学院法学教研部副教授, 博士) 撰写第 9 章

序 言

徐 颂 陶

公共管理是指政府及其他公共机构，为了适应社会经济的发展 and 满足公众的要求，对涉及公众利益的各种公共事务所实施的有效管理。它强调的是政府的社会管理和公共服务职能，并在西方国家的行政改革中，得到了进一步发展。由于公共管理科学具有很强的应用性。因此，围绕公共管理所进行的教育，首先在市场经济发达国家逐步形成了以公共管理硕士（MPA）、工商管理硕士（MBA）以及法律硕士为代表的文科高层次专业学位教育的三大支柱。

国外的公共管理硕士、工商管理硕士以及法律硕士都属于专业学位教育。这种教育模式，是一种以特定职业为背景的学位教育，其目的是为某个职业领域培养高级专门人才，并反映该领域所需要的能力、素质和特定的要求，它与一般的科学学位教育是有一定区别的。在我国，专业学位教育开展的时间还比较短。自从 1990 年国务院学位委员会批准开办第一个专业学位即工商管理硕士专业学位至今，也不过只有十多年的历史。尽管如此，我国专业学位教育发展的势头还是十分迅猛的，各方面学习的热情也非常高涨，并已培养了大批工商管理和法律硕士。1999 年，国务院学位委员会根据形势发展的需要，又批准在我国开展公共管理硕士学位教育，这对促进我国的专业学位教育的发展，提高公共管理人员的素质，无疑具有重要的意义。

公共管理研究生教育，是以公共管理学科及其相关学科为基础的教育项目，其目的是为政府部门以及非政府公共机构培养高层次、应用型、复合型的专门人才。应该看到，在过去很长的一段时

间里，许多人把从事政府管理或公共管理工作，简单地理解为一种没有专业的行政工作，这是一种很大的误解。实际上，政府管理和公共管理，本身就是一门很大的学问，它需要一大批训练有素、具有较高专门知识的公共管理人员，才能更好地履行公共部门的职责，实现公共管理的使命。特别是在信息时代和经济全球化的今天，随着现代科学技术的飞速发展，经济全球化的来临，国际竞争的日益激烈，以及社会所发生的历史性变革，对政府及其公共部门从事公共管理的人员提出了更高的要求，如果我们的公共管理人员不能适应时代发展的要求，就会被这个时代所淘汰。

我国有一支庞大的国家公共管理干部队伍。在这支队伍中，除了处于公共管理主体地位的国家各级行政机关的 500 多万公务员以外，还有一些其他机构实际上也承担着许多公共管理的职责，如执政党的机构、社会团体、群众组织以及其他一些非政府公共组织如一些事业单位、社会中介组织等。它们和政府一起，共同在公共管理中发挥自身的功能和作用。这说明，我国的公共管理干部队伍，实际上远远超出了国家公务员队伍的范围。

需要指出的是，经过 20 多年的改革开放，我国的公共管理干部队伍的整体状况已经发生了很大变化。这种变化，突出地体现在其内部结构更加优化，文化程度大大提高，管理能力也明显增强。这对顺利推动我国现代化的历史进程，建立社会主义市场经济体制，起到了重要的保证作用。当然，在充分肯定国家公共管理干部队伍建设中取得重大进展的同时，也应该看到，由于历史原因，我国从事公共管理干部队伍的整体素质还有待进一步提高。以国家公务员队伍的学历为例，在全国的 500 多万公务员当中，具有大专及以上学历的，共有 230 多万人，占公务员总数的 43% 左右；其中具有本科学历的只有 52 万人，占总数的 10% 左右；具有研究生学历的不到两万人，只占总数的 0.5%；而中专及以下学历的人数高达近 300 万人，占公务员总数的 56% 以上。这说明单从国家公务员的学历看，我国与国外就有较大差距。

为了提高广大公务员素质，党的十五大提出了“建设一支高素质、专业化的国家行政管理干部队伍”的目标，党的十六大提出“改革和完善干部人事制度，健全公务员制度”的目标，并将之与我国的改革开放和现代化事业紧密地联系起来，这对我国未来的党政干部队伍建设必将产生深远的影响。可以说，高素质、专业化目标的提出，不仅第一次明确了行政管理工作的专业化概念，而且也澄清了长期存留在一些人头脑中的某些误解。它从另一个角度说明，从事党政工作、公共管理，同样需要专门的知识，同样需要经过严格的专业化训练。在新的历史条件下，如果从事党政工作和行政管理的广大公职人员，不能适应时代的要求，尽快提高自身的专业化水平，就很难适应形势发展的要求，也很难在错综复杂的国内外环境中，掌握管理工作的主动权。当然，提高国家行政管理干部队伍整体素质，途径是多方面的，然而，借鉴国外的经验，加强公共管理研究生专业学位教育，至少是尽快造就一大批训练有素、具有较高专业水准、能够适应新世纪需要的公共管理人才的一条重要途径，也为在职公务员进修提高提供了具体目标。

可喜的是，目前我国广大公务人员学习和求知的热情是很高的。前两年，国家人事部与国家行政学院在全国范围内进行的公务员培训需求调研的结果显示，广大年轻公务员包括大批最近几年晋升的处级公务员，因目前知识结构不适应工作需要，迫切希望掌握政府管理的规律，学习公共行政、现代管理知识、市场经济理论、经济管理知识、金融知识、财税知识、法学理论以及计算机与信息管理等相关的实用性专业知识与技能，以提高科学决策能力、依法行政能力、综合分析能力、组织协调能力等。而公共管理研究生课程，正是按照公务人员以及其他非政府公共机构人员的实际需要，设置了一系列综合性、应用性的课程，使那些已具有其他相关专业知识的公务人员，通过一定时期的学习和训练，能够比较系统地掌握有关公共管理的相关知识和技能，从而达到提高公共管理能力的目的。

为了配合我国公共管理研究生教育的开展,也为了满足党校、行政学院培训党政领导干部和国家公务员对公共管理系列教材的需要,国家行政学院、北京大学、中国人民大学、中国社会科学院、武汉大学、中国政法大学等院校的有关专家、学者,联合编写了这套公共管理系列教材。该教材的最大特点是,在参照国务院学位委员会公共管理专业指导委员会规定的核心课程和选修课程的基础上,根据公共管理专业学习者的实际需要,有所选择,突出重点,并根据作者的研究专长,适当地予以扩展,把每本书的教材性和研究性有机地结合起来。如在核心课程方面,包括《公共管理》、《公共部门人力资源管理》、《比较公务员制度》、《公共管理与非政府公共组织》、《公共财政》以及《公共管理中的决策与执行》等。这些教材所涉及到的相关知识,应该说都是公共管理研究生教育必须掌握和了解的知识。正因为如此,本套教材的出版,不仅可以作为各级党校、行政学院培训党政领导干部和国家公务员系统了解公共管理知识的教材使用,而且对普通高校开展公共管理硕士研究生教育也具有重要参考价值。同时也为广大公务人员和其他公职人员自学公共管理的系统知识,提供了一份不可多得的重要读物。

(作者为原国家人事部副部长,
国际行政学会副主席,全国博士
后管委会主任,国务院学位委员
会委员)

目 录

第一章 公共管理的对象和任务	(1)
第一节 公共管理的含义及其研究对象	(1)
一、公共管理的基本内涵.....	(1)
二、公共事务与公共管理.....	(3)
三、公共权力与公共管理.....	(4)
四、企业管理与公共管理.....	(6)
五、公共管理的对象.....	(8)
第二节 公共管理的主要内容	(8)
一、问题.....	(9)
二、政策.....	(9)
三、项目.....	(10)
四、资源.....	(11)
五、服务.....	(12)
第三节 公共管理理论	(13)
一、公共选择理论.....	(13)
二、新公共管理理论.....	(15)
三、重塑政府理论.....	(17)
第四节 公共管理的兴起与发展	(18)
第五节 学习和掌握公共管理知识的意义	(21)
一、新世纪的到来以及公共管理面临的挑战， 要求我们必须认真学习和研究公共管理.....	(22)
二、政府改革的深入发展，迫切要求我们认真 学习和研究公共管理.....	(23)

2 公共管理

- 三、提高公务员的管理水平,建设一支高素质、专业化的国家行政管理干部队伍也要求我们加强公共管理的学习和研究…………… (24)

第二章 公共管理组织…………… (25)

第一节 作为公共管理主体的政府…………… (25)

- 一、政府体制与公共管理…………… (25)
- 二、政府在公共管理中的职责…………… (32)
- 三、政府改革…………… (34)

第二节 作为准公共管理主体的非政府公共组织…………… (43)

- 一、非政府公共组织的含义和特征…………… (43)
- 二、非政府公共组织作为准公共管理主体的依据…………… (45)
- 三、非政府公共组织的结构…………… (47)
- 四、非政府公共组织在公共管理中的地位和作用…………… (49)

第三节 公共管理人员…………… (53)

- 一、西方主要国家公务员的内涵及范围…………… (53)
- 二、西方公务员制度及其改革…………… (55)
- 三、中国公务员制度及其改革…………… (57)
- 四、非政府公共组织人员及其管理…………… (60)

第三章 公共管理模式…………… (64)

第一节 公共管理模式的历史轨迹及多样设计…………… (64)

- 一、公共管理模式的历史轨迹…………… (64)
- 二、公共管理模式的多样设计…………… (65)

第二节 公共管理主要模式阐述…………… (69)

- 一、公共管理的干预模式…………… (70)
- 二、公共管理的市场模式…………… (72)

第三节 中国公共管理模式的选择…………… (76)

- 一、中国公共管理模式选择的时机…………… (76)

二、中国公共管理模式选择的基础·····	(77)
三、中国公共管理模式的选择及公共管理的 社会化·····	(82)
案例：日本的缓和规制改革——政府与市场关系 的调整·····	(84)
第四章 公共管理方法·····	(86)
第一节 公共管理干预方法·····	(86)
一、公共管理干预方法的提出·····	(86)
二、公共管理干预方法的构成·····	(88)
三、公共管理干预方法的合理使用·····	(91)
第二节 公共管理的服务方法：公共管理指导·····	(92)
一、公共管理指导的概念、特点和性质·····	(92)
二、公共管理指导的分类及相关制度·····	(93)
第三节 政府与非政府公共机构关系的处理方法·····	(97)
一、公共管理合同·····	(98)
二、公共管理授权·····	(101)
三、公共管理委托·····	(103)
案例：高×与×县政府指导农民发展林业·····	(105)
第五章 公共产品提供·····	(107)
第一节 什么是公共产品·····	(107)
第二节 常见的几种公共产品·····	(111)
一、国防·····	(111)
二、秩序·····	(113)
三、环保·····	(115)
四、科学·····	(117)
五、教育·····	(119)
六、文化·····	(122)

4 公共管理

第三节 公共产品提供方式·····	(124)
一、政府直接提供·····	(124)
二、政府间接提供·····	(125)
案例 1: 小学股份制改造的风波·····	(127)
案例 2: 美国邮政以及其他公用事业的竞争·····	(128)

第六章 公共资源管理····· (130)

第一节 公共部门人力资源管理····· (130)

- 一、公共部门人力资源管理的含义和作用····· (130)
- 二、公共部门人力资源管理的目标、任务和基本原则····· (135)
- 三、公共部门人力资源管理的主要内容····· (137)

第二节 自然资源管理····· (140)

- 一、自然资源管理: 公共管理的重要内容····· (140)
- 二、自然资源管理的理论概述····· (144)
- 三、自然资源管理的政策手段····· (149)

第三节 公共部门信息资源管理····· (152)

- 一、信息资源管理的含义····· (153)
- 二、公共部门加强信息资源管理的必要性和意义····· (153)
- 三、信息资源管理的内容····· (157)
- 四、公共部门加强信息资源管理原则、方法和措施····· (159)

案例: 印度尼西亚通过取消补贴保护环境资源····· (163)

第七章 公共服务····· (165)

第一节 公共服务概述····· (165)

- 一、公共服务的概念····· (165)
- 二、公共服务的供给····· (166)
- 三、公共服务市场化的主要原则····· (166)

第二节 社会福利事业	(167)
一、社会福利的内容与分类	(167)
二、社会福利与社会保障的关系	(169)
三、社会福利的模式选择	(171)
四、社会福利社会化	(175)
第三节 社区服务与管理	(178)
一、社区的来源与含义	(178)
二、社区服务的产生与发展	(178)
三、我国城市社区服务的产生和发展过程	(182)
四、我国城市社区服务的主要内容	(184)
五、社区服务发展的政策设计	(187)
六、社区建设与社区管理	(191)
案例：实现社区服务中心自我发展的有益尝试	(191)
第八章 公共项目管理	(198)
第一节 项目管理概述	(198)
一、项目与项目管理	(198)
二、项目周期	(201)
三、公共项目管理与私人项目管理的区别	(210)
第二节 项目过程管理	(211)
一、项目计划	(211)
二、项目控制	(215)
三、项目后评估	(221)
第三节 项目管理人员与组织	(224)
一、项目组织	(225)
二、项目团队	(230)
三、项目经理	(233)
第九章 公共管理中的法制建设	(238)

6 公共管理

第一节 公共管理与法制	(238)
一、公共管理法律规范及其在公共管理中的作用	(238)
二、公共管理法律规范的渊源形式和种类	(240)
三、公共管理的法律意义	(241)
第二节 公共管理主体	(242)
一、公共管理主体的法律意义	(242)
二、公共管理组织的界定、法律地位和范围	(243)
第三节 对公共事务的依法管理	(249)
一、行政机关的行政行为	(249)
二、非政府公共组织的管理行为	(254)
第四节 对(准)公共管理主体行为的规范、 监督和管理	(258)
一、对行政机关及其行政行为的监督	(258)
二、对非政府公共组织及其公共管理行为的规 范和管理	(263)
案例:列车票价上浮引出行政复议和行政诉讼	(267)
第十章 公共管理发展趋势	(269)
第一节 公共管理面临的挑战	(269)
一、信息时代的到来对政府治理提出了新的挑战	(269)
二、中国公共管理面临的主要问题	(270)
第二节 电子化政府的出现对公共管理的影响	(272)
一、国外电子政务发展简介	(272)
二、中国政府信息化对公共管理的影响	(278)
三、中国推进政府信息化的实践与目标	(283)
第三节 未来中国公共管理发展中需要解决的几 个问题	(286)
一、要树立有限责任政府的新理念	(287)
二、改变传统的政府审批方式	(289)

三、提高公共管理的透明度和公开性·····	(291)
四、变“依权力行政”为“依法行政”·····	(292)
五、推进公共行政体制创新·····	(294)
案例：未来中国行政管理体制改革的目标与趋势·····	(296)
 主要参考文献·····	 (304)