

普通高等教育“十二五”规划教材



21世纪公共管理学规划教材
行政管理系列

2nd edition

公共管理学

(第二版)

Public
Management

徐双敏 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



公共管理学

(第二版)

Public
Management

徐双敏 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学/徐双敏主编. —2 版. —北京:北京大学出版社,2014.4

(21 世纪公共管理学规划教材·行政管理系列)

ISBN 978-7-301-24129-5

I. ①公… II. ①徐… III. ①公共管理-高等学校-教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 073243 号

书 名: 公共管理学(第二版)

著作责任者: 徐双敏 主编

责任编辑: 耿协峰 舒 刚

标准书号: ISBN 978-7-301-24129-5/C·1005

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 新浪官方微博: @北京大学出版社

电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672

编辑部 62765016/62753121 出版部 62754962

印 刷 者: 北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 21.75 印张 350 千字

2014 年 4 月第 2 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 48.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010—62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

第二版前言

本书在 2007 年 8 月出版后,得到全国各兄弟院校师生及广大读者的厚爱,在同类教材不断出版的情况下,重印多次,并且在 2009 年获中国大学出版社协会优秀教材一等奖的荣誉。考虑到近年来中国公共管理领域的改革的不断深化,相关理论研究领域的拓展,以及我国公共管理改革实践的发展,教材需要跟上时代的步伐,需要反映新的理论研究和改革创新成果,我们对本书进行了修订。修订的内容主要是:第一,对教材的整体章目编排进行了优化,使得现在教材内容逻辑结构更为清晰,也更为适用。第一版共设十三章,现在这一版精简了两章的内容,只有十一章,而且对第二章、第十章的内容做了较大的调整。第二,基于对公共管理的主体是包括政府组织和非政府公共组织的基本认识,修改了所有与之相关的内容,在教材的第三、四、五、六章,都按照这样的认识重新编排内容,使得现在的公共管理学与行政管理学有了更为显著的区别,也更能体现公共管理的特点。第三,补充、完善、更新了我国非政府公共组织的相关内容,如增加了有关基金会在各章的相关内容,运用最新的资料和最新的理论研究成果,改写了有关我国事业单位、社会团体、民办非企业单位改革的相关内容。第四,校对、更新了书中所使用的资料和数据。书中尽量使用权威机构公布的各种最新数据,同时对各种专业概念进行了修正、删除,替换了一些已经被淘汰的概念。第五,对案例和参考文献进行了重新审定,替换了一些更合适、更有时代意义的案例和文献。

本书第二版仍由徐双敏任主编,提出并拟定修订大纲,组织协调全部修订工作,最后统稿。具体参加各章修订的是:徐双敏修订第一章、第十章,张景平

修订第二章、第十一章,谭安富修订第三章、第四章,陈尉修订第五章、第六章。陈尉、张巍、李婵、刘丽丽承担了案例和参考文献的更新工作。

在本教材修订过程中,我们参阅了大量相关著作和文献,使用了大量的案例,恕不在此逐一列举,仅对各位作者一并致以真诚的谢意。同时,我们对出版本书的北京大学出版社,对出版策划人舒刚博士表示由衷的感谢。

徐双敏
2013年11月于武汉

第一版前言

公共管理作为一级学科,出现在教育部的学科专业目录里不过十年时间,作为公共管理一级学科下各个二级学科专业的专业主干课程的《公共管理学》教材建设的时间当然就更短了。近几年有关公共管理学的研究在国内的“热度”是超常的,现在国内可以检索到的相关研究成果相当丰富,《公共管理学》的教材建设成果也不胜枚举。但是,由于《公共管理学》是一门新兴课程,所以国内现有版本各有特色,还没有形成共识。我们在开设了20年行政管理学课程的基础上,编写了这本《公共管理学》,既是对我们的教学体会的展示,也是为求教于各位同行专家,当然,主要还是为满足本科教学所需。在编写中我们有这样几点考虑:

第一,关于教材的学科地位,《公共管理学》是公共管理一级学科下各个二级学科专业的专业基础课或专业主干课程。明确这个定位,就意味着本教材必须突出学科特色,它不应该与《行政管理学》相同。本教材的学科空间来自公共管理自身的特点或主要内容。也就是说在内容的编排上,我们力求遵循对公共管理的一般理解,而不是我们个人的偏好或其他什么因素的影响。

第二,关于教材的研究特色,“公共管理”是西方舶来的概念,国内对公共管理学的研究及著述也始于对西方相关成果的介绍。我们认为,如果是进行学术研究,较多地借鉴西方的成果,或更多的是从一般意义上研究公共管理运动及公共管理学都是可以的,但是,现在作为本科学生使用的教材,就应该在研究“一般”的同时,把中国的“特殊”现实也交给学生,以便学生用在本课程学到的知识观察我们的社会、适应我们的社会。基于这样的考虑,我们在教材中比较系统地加入了有关中国的行政改革、事业单位改革、社会团体及民办非企业单位管理等内容。所以,既有公共管理的宏观研究,也有中国公共组织的微观研究,就是本教材的特色。

第三,关于教材的政策性和规范性,本教材有关国内改革的部分,忠实反映了党中央、国务院的相关改革文献精神,并以国家相关管理法律、法规为定义各个基本概念的科学依据。作为一门新兴的课程,学术界对本课程所涉及的基本范畴、逻辑框架等最基本的问题都还没有形成统一的认识,我们认为这些分歧,甚至是重大对立的存在是正常的,新兴的学科、课程往往正是通过对这些分歧的讨论、争论走向成熟的。但是,教材应该是严肃的,是规范的,教材最终交给学生的应该是他们走上社会后能够运用的理论和知识。所以本教材也十分注意反映我国改革的新成果,以及改革中出现的典型问题。

第四,关于教材的基本内容,在充分参考吸收本课程已有教材的基础上,我们确定了自己的教学体系。即本教材主要包括公共管理概念、公共管理主体、公共管理运行、公共管理的技术、公共管理的发展趋势等五方面十三章内容。具体安排是:第一章绪论对公共管理概念及公共管理学概念进行了系统研究。在这一部分,不仅系统研究了公共管理学的沿革还系统研究了公共管理学在中国的传播历程。第二至第六章是对公共管理主体的研究。其中,第二章研究政府的职能,其中专门研究了政府职能的社会化问题。第三章是研究公共组织。我们认为中国的公共组织包括政府组织和非政府公共组织,其中非政府公共组织有三种类型:事业单位、社会团体和民办非企业单位。这三种类型的非政府公共组织又可以分为两类:事业单位、非政府组织,即我国的社会团体和民办非企业单位可以大致对应国际上的非政府组织的概念,但只能是“大致对应”。教材的第四章公共管理主体间关系、第五章公共组织中的领导、第六章公共部门人力资源管理,都是基于上述对公共组织的认识,所以各章都有专门的部分研究事业单位、社会团体、民办非企业单位之间的关系及它们内部的管理问题。教材第七章至第十章研究公共管理运行,这四章分别研究了公共政策、公共管理中的法治、应急管理、公共财政管理等四个方面的管理,其中应急管理反映了我国最新改革实践。教材第十一章和第十二章是从管理学的角度,研究对公共组织的形象管理及公共管理的技术方法。公共组织的形象管理是从企业公共关系借鉴来的公共组织自我管理的重要内容,在公共管理的技术方法一章中,我们用了比较多的篇幅研究电子政务的兴起及在中国的发展。教材最后一章(第十三章),既从一般意义上研究了公共管理改革的历史意义,也专门研究了西方的新公共管理运动,研究了中国的政府改革和事业单位改革,并对公共管理的发展趋势作了展望。上述编排肯定会有不成熟之处,但却是我们独有的,也请

各位同行专家予以指正。

第五,关于教材的学习辅助资料,为方便师生使用本教材,本教材在每章都附有“本章小结”、“关键术语”、“练习与思考题”、“案例”。同时在书后附录了本课程的主要参考文献。

我们把本教材的使用对象主要定位为高等院校公共管理各专业及相关专业的本科学生,当然对实际从事公共管理的工作者,以及相关的理论工作者也会有参考和使用意义。

本教材由徐双敏担任主编,负责提出并拟定编写大纲,组织协调全部编写工作,最后统稿、改写、定稿。具体参加教材各章编写的是:绪论(徐双敏)、第二章(翟桔红)、第三章(邓光平、徐双敏)、第四章(徐双敏、张东豫、刘建文)、第五章(徐双敏、王雪莲、杨晓燕)、第六章(缪国书)、第七章(苏忠林)、第八章(蔡放波)、第九章(段龙飞)、第十章(杜兴洋)、第十一章(徐文)、第十二章(田进)、第十三章(徐双敏、莫光才、谭成文)。张东豫承担了全书参考文献的整理工作。

本教材在编写过程中,参阅了大量有关著作和文献,使用了大量的案例,恕不在此逐一列举,仅对各位作者一并致以真诚的谢意。同时,我们出版《公共管理学》的设想是在武汉大学出版社的全力支持下才得以实现的,所以,在此也对武汉大学出版社,特别是舒刚编辑表示由衷的感谢。

徐双敏

2007年6月于武汉

第一章 绪 论	1
第一节 公共管理的基本概念	15
第二节 公共管理学的产生与发展	15
第三节 新中国公共管理学的传播与发展	22
第四节 公共管理学的研究意义与方法	31
【本章小结】	33
【关键术语】	34
【复习思考题】	34
【案例与思考】	34
第二章 公共管理职能	37
第一节 公共管理职能概述	37
第二节 公共管理职能的转变	44
第三节 公共管理职能的社会化和市场化	53
【本章小结】	63
【关键术语】	63
【复习思考题】	63
【案例与思考】	64
第三章 公共组织	66
第一节 行政组织	66

第二节 事业单位	73
第三节 社会团体	76
第四节 民办非企业单位	81
第五节 基金会	85
【本章小结】	88
【关键术语】	89
【复习思考题】	89
【案例与思考】	89
第四章 公共管理主体间关系	92
第一节 政府组织及其职权	92
第二节 政府组织间的关系	104
第三节 政府对非政府公共组织的管理	111
【本章小结】	117
【关键术语】	117
【复习思考题】	117
【案例与思考】	118
第五章 公共组织中的领导	120
第一节 行政组织中的领导	120
第二节 行政领导的制度与方法	127
第三节 非政府公共组织中的领导和决策	135
第四节 领导者的素质	140
【本章小结】	144
【关键术语】	145
【复习思考题】	145
【案例与思考】	145
第六章 公共组织的人力资源管理	148
第一节 公共部门人力资源管理概述	148
第二节 政府部门的人事管理	152

第三节 事业单位人员的聘用管理	160
第四节 非政府组织的志愿者管理	164
【本章小结】	168
【关键术语】	168
【复习思考题】	168
【案例与思考】	169
第七章 公共政策	171
第一节 公共政策的基本内容	171
第二节 公共政策的制定	182
第三节 公共政策的执行	188
第四节 公共政策的监控	193
【本章小结】	200
【关键术语】	200
【复习思考题】	201
【案例与思考】	201
第八章 公共财政管理	203
第一节 公共财政管理概述	203
第二节 公共预算管理	209
第三节 公共收入管理	215
第四节 公共支出管理	221
【本章小结】	228
【关键术语】	229
【复习思考题】	229
【案例与思考】	229
第九章 公共组织的形象管理	232
第一节 公共组织形象及其意义	232
第二节 公共组织形象塑造	238
第三节 公共组织形象评估	252

【本章小结】	257
【关键术语】	258
【复习思考题】	258
【案例与思考】	258
第十章 公共管理的方法与技术	261
第一节 公共管理方法概述	261
第二节 公共管理的基本方法	264
第三节 电子政务与公共管理现代化	279
【本章小结】	289
【关键术语】	289
【复习思考题】	289
【案例与思考】	290
第十一章 公共管理改革	292
第一节 公共管理改革概述	292
第二节 西方新公共管理运动	304
第三节 新时期中国的行政体制改革	312
第四节 我国的事业单位改革	319
第五节 走向公共治理	324
【本章小结】	330
【关键术语】	330
【复习思考题】	330
【案例与思考】	331
参考文献	333

第一章 绪 论

公共管理的概念在世界范围内被普遍接受和使用,不过是近三十年的事情,不过对公共管理概念所涉及的内容进行专门研究却已经有一百多年的历史了。本章主要研究公共管理这个概念的内涵沿革,研究促进行政学到公共管理学发展的各种影响因素,以及公共管理学在中国的介绍和传播,同时也研究中国建设公共管理学的现状及任务。

第一节 公共管理的基本概念

一、公共管理的内涵

公共管理(Public Management)的概念是20世纪70年代末在西方发达国家兴起的新公共管理运动中出现的。“公共管理”这个词,不论是在英文还是在中文里,都是由“公共”(public)和“管理”(management)两个词组成的。一般来说,“公共”总是被作为与“私人”相对的概念来理解的。也就是说,“公共”这个词肯定与多数人的利益相关,是涉及多数人的事务,这个词也很容易让人们联想到国家、政府,或者是其他的公共组织,联想到社会公众的广泛参与。而“管理”则一般被认为是与工商企业组织相关的活动,这些活动一般包括计划、决策、指挥、人事、预算、协调、控制等。当“公共”与“管理”两个词放在一起时,当然就意味着同时具有了这两个方面的含义,但是具体的理解却可能是多样的。

1. 西方学者对公共管理的研究

“公共管理”的概念产生于西方,所以西方学者对公共管理的研究早于我国。20世纪70年代至90年代,公共管理逐步成为一个相对独立的研究领域,经过不同学术背景、不同研究取向的学者们的不懈努力,相关的研究成果已经相当丰硕。美国学者波兹曼(Bozeman)和罗森布鲁姆(Rosenbloom)分别对已有的研究成果进行了归纳。波兹曼将已有的研究成果归纳为“两种研究途径”,罗

森布鲁姆将已有的研究成果归纳为“三个研究途径”^①,而格恩(A. Gunn)则用“第三条道路”(Third Way)形容公共管理。

波兹曼认为,以研究理念和途径区分研究者的差异,可以看到主要是“两种研究途径”的差异,即公共政策的途径(Public Policy Approach,简称“P途径”),和企业管理的途径(Business Approach,简称“B途径”)。^②

所谓“P途径”,即认为公共管理应该是与公共政策的制定密切相关的管理。这个观点的代表人物林恩(Lynn),甚至直接将公共管理界定为政策管理^③。“P途径”强调公共组织的特点,认为公共管理是一个独立的管理领域。在研究内容上,他们认为公共管理特指高层次的政策管理,而非一般的、日常的行政事务的管理,他们同时强调公共管理研究结果的政治取向。在研究方法上,他们十分重视个案研究,以从事实务工作者的经验为素材,还注意推动高层公共管理者或政治官员与公共管理学者之间的对话和沟通。现在美国的一些权威研究机构,比如哈佛大学肯尼迪学院、柏克莱公共政策学院等的研究都属于“P途径”。

所谓“B途径”,即认为公共管理是可以运用工商政策和企业战略的管理,公共管理的根本就是非政治化和企业化^④。代表人物沙雷(Wallace Sayre)的名言就是:“商业管理与公共管理在所有其他不重要的方面是相似的”^⑤。“B途径”不强调公共组织和私人组织的差异性,在研究内容上,特别重视组织策略与组织间的管理,强调组织设计、人事和预算等过程问题。他们的代表人物奥斯本(Osborne)和盖布勒(Gaebler)甚至提出“再造政府”(Reinventing Government)。在研究方法上,主张用量化分析的方法进行研究。20世纪90年代以后

① 由于翻译的原因,“途径”也可以理解为“取向”。如在薛澜的论文中介绍罗森布鲁姆的观点就是用的“研究取向”(薛澜:《公共管理与中国发展》,《管理世界》2002年第2期),而在张成福等翻译的罗森布鲁姆的著作中,则用的是研究“途径”,参见[美]戴维·H.罗森布鲁姆等:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》(第五版),张成福等译,中国人民大学出版社2002年版,第3页。本文使用“途径”的译法。

② B. Bozeman, "Introduction: Two Concepts of Public Management," in J. L. Perry (ed.), *Public Management: The State of Art*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993, pp. 1—5.

③ L. E. Lynn, *Managing Public Policy*, Boston: Little, Brown, 1987; *Public Management as Art, Science and Profession*, Chatham, N. J.: Chatham House Publishers, 1996, pp. 43—46.

④ 转引自[美]戴维·H.罗森布鲁姆等:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》(第五版),张成福等译,中国人民大学出版社2002年版,第24页。

⑤ 陈振明:《公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径》(第二版),中国人民大学出版社2003年版,第5页。

美国广泛开展的新公共管理运动中,充分吸收了这个研究途径的理论。

波兹曼指出了公共管理研究中存在的不同见解,也指出了他们的相同之处。他认为,公共管理的特征是:以公共管理者为研究重心,重视试验,从成功的管理经验和个案中提取管理的处方;重视公共组织和公共管理的公共特性,特别关注外部政治因素对公共管理的冲击与影响,以及二者之间的互动与关联;不仅关注管理过程的研究与设计,更关注战略的制定与执行。^①

罗森布鲁姆是从研究功能的视角对已有成果进行归纳的,他认为公共管理的研究途径有三个,即管理途径、政治途径和法律途径。^②

管理途径是把公共管理看做是一种管理行为,与私营部门的运作相类似。不过,管理途径又可以进一步细分为传统管理途径和新公共管理(New Public Management, NPM)途径两派。传统管理途径实际上是传统文官制度的改革者,他们把管理途径作为组织公共服务的方式。他们认为,传统的文官制度产生腐败和低效率,所以必须改革。而文官改革就是“政府事务中具有商业性质的部分应当以一种完全企业化的模式运作”^③。为了实现企业化经营,政府就得“非政治化”(nonpolitical),即政府的公务员的任免应该完全排除政治的和党派的因素,代之以工作“业绩”和“称职程度”为主要标准。他们强调,公共管理的意义在于追求效能、效率以及经济的最大化。新公共管理途径也是传统文官制度的改革者,与传统管理途径者比较,他们更注重获取结果而不是遵循程序。他们认为,为了获取预期的结果,应该更强调顾客导向、提升服务机关的竞争力、创造动态市场机制、借由市场机制解决问题、授权员工追求结果、分散决策权、简化预算流程、人事管理的分权化等。也就是说,非政治化和企业化(business-like)是新公共管理的根本观点。20世纪90年代美国政府改革运动中,上至联邦政府,下至各州和地方政府,都采用了新公共管理的措施。

政治途径强调从经验观察的角度建立理论,把公共管理视为一种政治过程。政治途径推崇“代表性”、“政治回应”、“责任”的价值观,认为这些价值不仅是建立宪政的重要元素,也应该贯穿于政府各层面的运作之中。比如公务员

① 张成福、党秀云:《公共管理学》,中国人民大学出版社2001年版,第11页。

② [美]戴维·H.罗森布鲁姆等:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》(第五版),张成福等译,中国人民大学出版社2002年版,第16—41页。

③ Carl Schurz, “The Necessity and Progress of Civil Service Reform” (an address, 1894), *Public Administration Review*, Vol. 43, No. 3 (May-Jun., 1983), pp. 219—227.

应从社会各阶层中甄选,政府的咨询委员会组成应更具代表性,政府部门对公众的责任需要增进,而实行政治多元主义、“阳光法案”(The Sunshine Act)、“日落条款”(Sunset Articles)、对官员进行“失察听证”等都是很重要的措施。显然,这与追求效率的管理途径完全不同。为了实现政治途径所追求的价值,需要政府行政程序规范,时时处处接受公众监督,尽可能实现公众参与等,而这样一来,工作效率肯定就不能顾及,甚至需要以效率为代价。

法律途径将公共管理视为在特定情境中应用法律、实施法律的活动,突出公共管理当中主权、机构和规制的重要性,把它看成是明显的法律事务。法律途径强调法治,强调正当法律程序、实质权利、公平等价值,反对绕过法律程序走捷径。法律途径关注的焦点是个体权利的本质,而不关注为保护这些权利所需的社会成本,所以管理途径极力主张的成本效能观点在法律途径中是没有地位的。

罗森布鲁姆的结论是,对公共组织和公共行政管理者而言,同时满足所有管理的、政治的及法律和宪政的要求是不可能的事情。基于效率的公共管理可能会忽略政治代表性和正当法律程序的价值。人们期盼公共行政管理者解决国家面临的问题,改善生活质量。但是,对他们如何实现这样的目标却还没有形成共识。

格恩认为公共管理是一个整合性的概念,是一种介于企业管理和公共行政之间的“第三条道路”。他说,公共管理在“什么”(What)与“为何”(Why)层面是沿袭公共行政或公共政策,而在“如何”(How)层面是沿袭企业管理。也就是说,公共管理是将私人部门的管理手段和管理理念运用于公共部门,以解决公共问题,满足民众的需求,但并不因此否定公共部门的特性,实际上是一种实用主义的选择。^①

事实上,由于西方的公共管理理论和实践都只有 30 年左右的时间,所以存在不同的观点是很正常的。我们看到,在西方的新公共管理运动中,各国政府实际是综合各派观点进行政府改革的,所以我们也把这些不同的观点理解为丰富我们的理论范式、启发和开拓我们的思维更好一些。

2. 中国学者对公共管理的研究

在中国,“公共管理”这个词是舶来品,20 世纪 90 年代中期至 21 世纪最初

^① 张成福、党秀云:《公共管理学》,中国人民大学出版社 2001 年版,第 11 页。

几年,学界围绕着“public management”这个词的中文翻译进行了非常热烈的讨论。讨论的焦点集中在对“administration”(行政)和“management”(管理)两个词的理解和区分上。

在英文中,这两个词是近义词。中文中也经常混用这两个词,比如美国著名的管理学家赫伯特·西蒙(Herbert A. Simon)的名著 *Administration Behavior* 在被翻译为中文时就定名为《管理行为》^①,但国内行政学界却将这部著作翻译为《行政行为》^②。另外,“administration”在中文中通用的译法是“行政”,但是在“Master of Public Administration”(MPA)专业硕士学位被引进到中国时,却被称为“公共管理”专业硕士。中国行政学界公认的学术权威夏书章先生在他主编的教材中也说:“行政管理学又称行政学,或公共行政学,或公共管理学,或公共行政管理学。”^③

可见,虽然现在国内在将“public administration”译为“公共行政”,“public management”译为“公共管理”方面,基本取得了共识,但也不能排除在特定条件下两者的通用。换句话说,现在如果有学者不遵循这样的译文“共识”,也不是不可以的。

总之,不论国内学者们关于这两个词汇的理解还有多少引经据典的论证,有一点是可以肯定的,那就是,我国对公共管理的研究,是从对“public management”这个词的中文译义开始的。

中国学者在研究西方的新公共管理运动时,研究了公共管理的概念,他们按照自己的理解对西方学者的观点进行了归纳。比如张成福认为:第一,公共管理基本上是一个整合性的概念,整合了公共行政或公共政策与企业管理的概念;第二,公共管理是将私营部门的管理手段运用于公共部门,但未改变公共部门的主体;第三,公共管理重视与外部环境的关系,强调以最高管理者的战略设计、政策设计为焦点;第四,公共管理不等于“政府管理”,而意味着一种新治理;第五,公共管理强调价值调和与责任,即不仅重视经济、效率和效能,同时也重视公平、正义和民主;第六,公共管理关注和重视政府改革与改造,公共管理概

① 该书中文译本书名为《管理行为——管理组织决策过程的研究》,由北京经济学院出版社1988年出版。

② 在丁煌所著的《西方行政学说史》中,就将西蒙的这部著作介绍为《行政行为——行政组织决策过程的研究》。见《西方行政学说史》,武汉大学出版社1999年版,第184页。

③ 夏书章:《行政管理学》(第三版),高等教育出版社、中山大学出版社2004年版,第1页。