

公共管理学

庄序莹 主编



(第二版)

MPA (公共管理硕士)

系列



www.fudanpress.com.cn

 復旦大學出版社

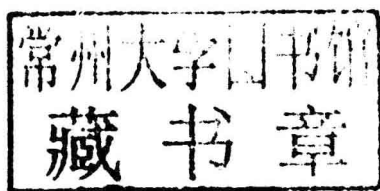
上海市重点教材建设项目

MPA (公共管理硕士) 系列

公共管理学

(第二版)

庄序莹 主编



復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学/庄序莹主编. —2 版. —上海:复旦大学出版社,2012. 6
(复旦博学·MPA 系列)
ISBN 978-7-309-08829-8

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 069872 号

公共管理学(第二版)

庄序莹 主编
责任编辑/孙程蛟

复旦大学出版社有限公司出版发行
上海市国权路 579 号 邮编:200433
网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>
门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853
外埠邮购:86-21-65109143
大丰市科星印刷有限责任公司

开本 787×960 1/16 印张 25.75 字数 466 千
2012 年 6 月第 2 版第 1 次印刷
印数 1—5 100

ISBN 978-7-309-08829-8/D·558
定价:40.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。
版权所有 侵权必究

本书论点摘录

公共管理是以政府为核心的公共部门为了实现社会公共利益，提升公共部门绩效和公共品质量以应对不断高涨的公众需求和期望，而加强治理结构的一系列决策制定、执行、监督、控制、评价、协调和沟通等活动。它注重结果及管理者的个人责任。

仅仅将公共管理运动停留在市场化管理阶段是不够的，要推动各国公共部门管理活动向更纵深、更细致、更全面的方向发展，需要一种更为广博的、能融合多学科基础理论的公共管理理论。

加大经济学在公共管理理论构建中的主导作用，以使公共管理学的基础更为牢固，并更具对现实的解析能力。

当政府部门的官员都时刻提醒自己是在资源稀缺的约束条件下行使管理职能、并用经济学的基本分析方法——收益—成本分析法来权衡他所要处理的众多事情时，管理的成效将要高得多。

公共部门管理权力从本质上来看基于政府的授权，并且也要在国家宪法和法律框架下活动。但实际上在很多情况下政府部门自己出面制定规则，并可以修订部门法规、规章，这就使政府部门掌握的公共权力比私人部门要大得多。这样的权力安排是有道理的，但是其带来的负面效应也是不可忽视的。

建立起应对公众诉求的快速反应机制已显得越来越重要，这是新公共管理区别于传统的官僚制和私人部门的一个重要标志。

主编简介

庄序莹，女，经济学博士，原任上海财经大学公共经济与管理学院副教授，现为对外经济贸易大学国际经济贸易学院副教授，硕士研究生导师。

主要研究领域：财政、国有资产管理 and 公共管理，在《财政研究》、《财贸经济》等学术刊物发表论文20余篇；出版专著《事业单位改革与发展》、《非经营性国有资产监督与管理》、《公共管理的经济学基础分析》、《中国证券市场监管理论与实践》；主编教材《公共管理学》、《西方财政思想史》等。

主持上海市哲学社会科学课题“积极推进事业单位分类配套改革研究”、上海财大211课题“公共财政框架下的国有资产管理研究”；参与国家社科基金重点项目等多项课题。

2009年荣获教育部高等学校科学研究优秀成果奖（人文社会科学）经济学三等奖；2010年获上海市决策咨询二等奖。

内 容 提 要

本书是在长期的教学实践和科研基础上编写而成的。

教材分成四个部分。第一部分主要阐述公共管理的基础性问题，如公共管理的概念、主要学科基础，以及公共管理与传统行政模式、私人管理的区别等，力图为读者勾勒一个公共管理学的大致框架。第二部分为公共管理最重要的主体——政府部门的管理活动概要。在引入经济学假设分析政府部门运行特征的基础上，论及政府失灵的表现和矫正方法；在具体的政府管理公共事务的路径和工具选择上，将西方国家流行的市场化管理方法逐一介绍。政府管理必然涉及到政府间关系的处理，和政府对财政资源的分配和管理，即公共财政管理活动。第三部分主要介绍其他两大公共管理主体——公共企业和非营利组织，它们各自面临的问题和发展的方向是我们关注的重点。同时我们也在对中国的非经营性国有资产管理作了阐述。第四部分涉及管理的基本要素，如公共政策、绩效管理、战略管理和人力资源管理，从规范和实证角度阐述了这些管理要素在公共部门的运用方式和状况。

本书可作为MPA课程的基本教材，也适合作高校公共管理本科和研究生教材，为较高层次的公共部门的实践者提供有效的理论指导。当然，本教材也适合对公共管理问题有兴趣的其他读者阅读、参考。

前 言

公共管理运动是公共部门尤其是政府部门管理实践的一次深刻变革。它不仅席卷了西方发达国家,对发展中国家的影响也日益显现。人们发现,固守于传统的行政管理理念无助于行政效率的提高,不仅如此,来自公众的抱怨、抨击和期望迫使公共部门急切地找寻到解决日益复杂的社会公共事务的恰当方法、工具和理念,于是,在实践和理论两个层面上,公共管理就应运而生了。

为了提高公共产品与公共服务的水平与质量,市场化的管理理念和方式被大量地引入公共部门,诸如签约外包、民营化、市场检验、激励弹性等,并几乎成为公共管理的代名词。的确,这种来自英国政府部门的自发的实践活动在早期为公共部门注入了相当的活力,引领了其他西方国家政府机构的大规模变革。热衷于推动行政管理改革的专家、学者等不断地对实践加以总结,以期将经验推广到其他国家和地区——于是,基于公共政策途径(P途径)和工商管理途径(B途径)的公共管理学研究蓬勃展开。但是,慢慢地,实务界和理论界都认识到,公共管理并非只是市场管理理念在公共部门的移植和运用——公共管理包含了市场化管理的一些理念,但远比它来得复杂和广泛。仅仅将公共管理运动停留在市场化管理阶段是不够的,要推动各国公共部门管理活动向更纵深、更细致、更全面的方向发展,需要一种更为广博的、能融合多学科基础理论的公共管理理论。这样的理论,应该揭示出公共管理产生的根本原因、运动特征和方式,以及发展规律,所以它能够较好地指导各国公共事务管理实践——因为仅凭以往的或者其他国家的经验法则是无法胜任这一要求的!值得注意的是,目前我们接触到的,很多都是国外学者的公共管理学著作或教材,一方面,国外的公共管理书籍都是基于西方资本主义国家的背景来展开研究的,对我国这样的发展中国家实际国情和公共管理实践了解不深、

涉及不多,这些都影响到西方公共管理理论对我国实践的指导意义。另一方面,这些著作或教材对有关学科理论的整合还很不够,尤其是运用经济学的基础理论和基本分析方法来思考、解决公共管理问题的成果较少、整合思路不明晰,这就削弱了公共管理理论对实践的分析判断能力和指导作用。基于此,在长期的教学实践和科研基础上,我们编写了这本《公共管理学》教程,以期整合各学科理论,对公共管理活动作出有效的指导。

本书希望在以下一些方面创出自己的特色。

首先,加大经济学在公共管理理论构建中的主导作用,以使公共管理学的基础更为牢固,并更具对现实的解析能力。虽然有国内外专家指出经济学途径也将成为公共管理学研究的主导途径,但将之作为基础性理论并整合其精髓以发挥其主导作用的努力仍嫌不足,这与实践部门的要求还相距甚远。在我看来,公共部门所要管理的众多社会事务中有相当部分属经济事务,这些经济事务可交由不同的制度(组织)去完成——市场、政府、企业或是非营利组织等,这种制度路径的选择本身就是一个经济学命题。制度路径选择恰当,管理的效果就会事半功倍,否则就事倍功半。经济事务需要经济学的基本知识甚而精深的专业经济知识来解答,这是毋庸置疑的,而即使是公共部门要解决的非经济事务,由于稀缺资源的约束条件是现实世界不可逃避的一个“假设”,如何在稀缺资源的约束下行使管理的职能,以收到总体上好的管理效果,有赖于经济学的基本分析方法——收益/成本分析方法(当然,收益和成本要作广义的理解)。还有,如何来认识公共管理者本身?管理者是一个假定的外生变量、不需加以研究的虚拟的人抑或其他?《孙子兵法·谋攻篇》中有:知彼知己者,百战不殆。可见“己”也是需要审视和研究的。经济学对政府的看法已由早期的虚幻朦胧逐步地变得实际了,马克思主义、公共选择理论可说是帮助我们廓清了政府制度的迷雾。为什么不将它们引入进来,以使公共部门管理建立在更为现实的基础上呢?所有这些方面,都昭示着公共管理学的强大亟须经济学理论的浇灌。但是,现有的西方经济学、公共经济学或过于关注市场运行的逻辑过程,或过于迷恋自身的某些分析方法,以致于在分析视角和指导实践上与公共管理并不十分契合,因此,去伪存真、去粗取精的过程就是必不可少的。当然,这一整合过程仅仅是初步的尝试,随着公共管理活动在我国充分展开,将有更为丰富和有用的经济学理论被吸收到公共管理中来。

其次,公共管理学的规范理论研究和案例研究应并重,不可偏废。有人认为,公共管理应以案例教学、研究为主,公共管理没有太多理论或不必重视理论研究。这种观点是偏狭的。怎样来评价公共管理活动的好坏?公共管理的目标是什么?公共管理涉及哪些部门?公共管理的具体方式有哪些?公共管理应该向哪个方向去努力?等等,这些实践中浮现出来的问题需要我们一一去解答,没有一整套规范的理论作为支撑,就缺少了一个讨论问题的共同平台,“公说公有理,婆说婆有理”,陷入到就事论事的圈子里去,从而也就达不成共识。这种局面是不利于问题的解决的,也无助于公共管理活动的展开——因为当人们得到的一些局限于具体事例的经验或教训不能上升为普适性的理论时,我们就只能原地踏步而永远不可能把握问题的实质,更不用说抓住公共管理实践的运行规律了。只有在规范理论的指导下剖析案例,才能更好地理解案例本身,并掌握公共管理活动的本质。

最后,本书所构建的公共管理学的一般理论框架试图对我国这样的发展中国家具有指导意义。鉴于国外公共管理著作关注发达国家管理实践的状况,我们更多的是从本土的视野来观察和分析问题,所举案例尽可能地贴近我国的现实,探讨我国公共部门管理活动所需要的理论营养。我们力图以开放的态度充分吸收发达国家公共管理理论的先进研究成果,同时,以警觉的眼光批判其局限性,剔除其不合理之处,使公共管理学建立在坚实的马克思主义的立场和方法上。坚持公共管理学的中国特色而不是被西方国家的意识形态和价值观所左右是必需的。

经过多年努力,《公共管理学》第二版以目前的姿态展现在大家面前。本书分成四个部分。第一部分主要阐述公共管理的基础性问题,如公共管理的概念,它的起源和发展,公共管理的主要学科基础,以及公共管理与传统行政模式、私人管理的区别等,力图为读者勾勒一个公共管理学的大致框架。第二部分为公共管理最重要的主体——政府部门的管理活动概要。在引入经济学假设分析政府部门运行特征的基础上,论及政府失灵的表现和矫正方法;在具体的政府管理公共事务的路径和工具选择上,我们逐一介绍了西方国家流行的市场化管理方法。政府管理必然涉及政府间关系的处理,和政府对于财政资源的分配和管理,即公共财政管理活动,因此,在这部分列出一章专门论述这个问题。第三部分主要介绍其他两大公共管理主体——公共企业和非营利组织,它们各自面临的问题

和发展的方向是我们关注的重点。第四部分涉及管理的基本要素,如公共政策、绩效管理、战略管理和人力资源管理,我们既从规范的角度阐述了这些管理要素在公共部门的运用方式,也论及我国公共部门目前运用这些管理要素的状况。全书编写大纲由庄序莹负责拟订,具体分工如下:庄序莹(第一、二、三、四、五、六、七、八、九章),徐曙娜(第六章部分内容),李俊(第九、十章),王东梅(第十一章),戈珍珍(第十二章)。

本书适合作为公共管理学研究生教材,也可为较高层次的公共部门的实践者提供有效的理论指导。当然,本教材还适合对公共管理问题有兴趣的公共管理学本科生及其他读者阅读、参考。

本书得到了上海市重点课程建设项目、上海财经大学“211 工程”第三期教材建设项目的资助。

近几年公共管理学理论又有新的发展,我国的公共管理实践活动也在不断深化。本书在 2005 年第一版的基础上进行了修订。希望本书的出版能为我国公共管理学的发展贡献绵薄之力。因水平有限,本书中难免存在错误和不足之处,敬请读者批评、指正!

庄序莹

2012 年 3 月 8 日

目 录

第一编 管理的基础

第一章 导 论	3
第一节 公共管理相关概念	3
第二节 公共管理学的学科特征	9
第三节 公共管理学的理论基础	13
案例 1-1	36
[复习与思考]	38
第二章 公共管理的一般性质	39
第一节 传统行政模式	39
第二节 公共管理与私人管理	48
案例 2-1	53
第三节 公共管理的特点	53
第四节 公共管理变革的必然性	63
案例 2-2	69
[复习与思考]	75

第二编 政府部门的管理

第三章 政府部门的运行特征	79
第一节 市场制度与市场失灵	79
第二节 对政府职能范围的认识	84
第三节 政府机制的效率和公平	92
第四节 直接民主决策机制与代议制政府	103
案例 3-1	105
[复习与思考]	106
第四章 政府制度的失灵及其改进	108
第一节 政府制度的失灵	108
案例 4-1	113
第二节 政府制度失灵的矫正	116
第三节 现代经济下的政府(制度)职能	122
第四节 政府履行职能的路径和工具选择	129
案例 4-2	139
[复习与思考]	141
第五章 政府间关系	142
第一节 政府间关系的实证研究	143
第二节 政府间关系的规范研究	147
第三节 我国政府间关系的特点	153
案例 5-1	164

[复习与思考]	171
第六章 公共部门财政管理	172
第一节 公共财政框架下的财政管理	172
第二节 公共预算管理	180
第三节 国库管理	193
第四节 公共收入管理	197
第五节 公共支出管理	205
案例 6-1	209
[复习与思考]	210

第三编 其他公共部门的管理

第七章 公共企业管理	213
第一节 公共企业的定义	214
第二节 公共企业产生的原因	216
第三节 公共企业的类型	221
第四节 公共企业的内部治理结构与外部环境	231
第五节 公共企业的民营化	241
案例 7-1	247
[复习与思考]	250
第八章 非营利组织管理	252
第一节 非营利组织的定义及分类	252
第二节 非营利组织的兴起和发展	257

第三节 非营利组织的作用及其缺陷·····	264
第四节 非营利组织的内部治理及外部监管·····	272
第五节 我国非营利组织的发展状况·····	280
案例 8-1 ·····	285
[复习与思考] ·····	286
 第九章 非经营性公共资产管理·····	 288
第一节 非经营性公共资产概述·····	288
第二节 非经营性资产管理的解决机制·····	292
第三节 非经营性资产管理失效的原因及表现·····	294
第四节 加强非经营性资产监管的对策·····	297
[复习与思考] ·····	301

第四编 管理的要素

第十章 公共政策分析·····	305
第一节 公共政策概述·····	305
第二节 公共政策的系统构成·····	309
第三节 公共政策的运行过程·····	314
第四节 公共政策分析方法论·····	318
案例 10-1 ·····	323
[复习与思考] ·····	326
 第十一章 公共部门绩效管理·····	 327
第一节 绩效管理概述·····	327

第二节 绩效管理的优越性及目标·····	330
第三节 绩效管理的问题和对策分析·····	332
案例 11-1 ·····	338
[复习与思考] ·····	344
第十二章 公共部门人力资源管理 ·····	345
第一节 公共部门人力资源管理概述·····	345
第二节 公共部门人力资源管理的基本制度框架·····	347
第三节 人力资源战略管理·····	351
第四节 公共部门人力资源管理操作实务·····	355
案例 12-1 ·····	363
[复习与思考] ·····	369
第十三章 公共部门战略管理 ·····	370
第一节 公共部门战略管理概述·····	370
第二节 公共部门战略管理模式·····	374
第三节 公共部门战略管理过程·····	379
案例 13-1 ·····	387
[复习与思考] ·····	388
参考文献 ·····	389

第一编

管理的基础

