



教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

公共管理学概论

GONGGONG GUANLI XUE GAILUN

周晓红 主编

中央广播电视大学出版社

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

公共管理学概论

周晓红 主编

中央广播电视大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理学概论/周晓红主编. —北京: 中央广播电视大学出版社, 2003.6

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

ISBN 978-7-304-02403-1

I. 公… II. 周… III. 公共管理-电视大学-教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 050730 号

版权所有, 翻印必究。

教育部人才培养模式改革和

开放教育试点教材

公共管理学概论

周晓红 主编

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 发行部: 010-58840200 总编室: 010-68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号

邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 来继文

封面设计: 杨德有

责任编辑: 张 轶

印刷: 北京云浩印刷有限责任公司

印数: 96001~101000

版本: 2003 年 5 月第 1 版

2008 年 1 月第 11 次印刷

开本: B5

印张: 21.5 字数: 384 千字

书号: ISBN 978-7-304-02403-1

定价: 28.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

前 言

本教材是为中央广播电视大学“人才培养模式改革与开放教育试点”公共事业管理专业（教育管理）必修课程——公共管理学编写的教材。公共管理学是以解决政府和其他公共组织对社会公共事务的管理问题为核心，在公共行政学的基础上，融合当代经济学、管理学、政策分析、政治学和社会学等相关学科的理论和方法而形成的一门综合性学科。中央广播电视大学公共事业管理专业开设公共管理学的目的，是为了反映国内外公共管理研究领域的最新成果和最新信息，以提供多视角的思考空间，使学员在了解和掌握公共管理学的基本概念、基本理论、基本方法和发展动态的同时，开阔视野，更新观念，为进一步学习教育管理理论，提高教育管理的能力和水平奠定坚实的基础。

为适应公共管理学这一具有导论性课程的教学要求，同时考虑到学员的已有学习基础，本教材在编写上不刻意追求学科体系的逻辑完整，不在内容上搞面面俱到，而是在介绍公共管理学的基本理论知识的基础上，集中反映公共管理领域的新理论、新问题，以期更好地体现时代性和针对性。为方便学生自学，本教材在编写体例上，每章除正文外，还设有学习目标、学习提示、小结、思考与练习、建议阅读书目和进一步学习材料等项内容，以求理论联系实际，达到学有成效、学以致用效果。

本书由中央广播电视大学和东北师范大学教育科学学院的有关教师集体完成，周晓红任主编，全书各章的撰写者分别为：周晓红，第一章、第四章、第六章；阎平，第二章、第七章；杨颖秀，第三章、第九章；杨维臻，第五章、第八章。阎平任本课程主持教师，本书的组稿、修改和定稿工作由周晓红和阎平共同完成。

在本书的撰写过程中自始至终得到了张康之教授、杜钢健教授、陈孝彬教授、喻岳青教授、李德志教授和张创新教授、孙天正教授、王景英教授的大力支持和悉心指导。张康之教授对本书进行了最终审定。

中央广播电视大学出版社来继文副编审和张轶编辑对书稿进行了修改和完善。

本书在写作过程中参阅了国内外学者的有关研究成果和著述，参阅的文献已列于每章之后，在此一并表示衷心的感谢。

由于公共管理学及其教学还处在发展和完善之中，加之编者学识经验有限，本书的不妥之处以及缺点、错误在所难免，恳请专家、读者批评指正，以利本书的进一步修改和完善。

作 者

2003 年 4 月 8 日

公共管理学课程组名单

课程组组长 阎 平

主 编 周晓红

编写成员 周晓红 阎 平

杨颖秀 杨维臻

目 录

第一章 公共管理学导论	1
第一节 公共管理的内涵及其演进	2
一、公共管理的内涵	2
二、公共管理与企业管理的区别	5
三、公共管理的起源和发展	7
四、公共管理模式的基本特征	10
第二节 公共管理学的形成与发展	13
一、公共行政学的形成	13
二、对传统的批评与新公共行政学的出现	15
三、公共管理学的发展	17
第三节 公共管理学的研究对象和研究方法	20
一、公共管理学的研究对象和研究内容	20
二、公共管理学的学科特性	20
三、公共管理学的研究方法	22
第二章 公共管理的主体及其行为特征	35
第一节 政府的基本职能	36
一、市场经济国家中政府的基本职能	36
二、转型时期我国政府职能的转换	40
三、政府失效理论及启示	43
第二节 非政府公共组织的作用	46
一、非政府公共组织的含义和类型	46
二、非政府公共组织的基本特征	49

三、非政府公共组织的作用	50
四、我国非政府公共组织发展中存在的问题 及解决对策·····	52
第三节 公共管理者的角色	53
一、公共管理者的角色分析	53
二、转型时期我国公共管理者的角色转换	55
三、当代公共管理者必备的职业能力	57
第三章 公共政策的制定、执行与评估	82
第一节 公共政策概述	83
一、公共政策的含义	83
二、公共政策的特征	83
三、公共政策的类型	85
第二节 公共政策的制定	87
一、公共政策问题的建构	87
二、公共政策的规划	91
第三节 公共政策的执行	94
一、政策执行的本质及作用	94
二、政策执行的理论模式	95
三、影响政策执行的因素分析	96
第四节 公共政策的评估	99
一、政策评估的含义、特点与功能	99
二、政策评估的一般标准	100
三、政策评估的障碍	101
四、政策评估结果的处理方式	102
第四章 公共组织管理	116
第一节 公共组织概述	117
一、公共组织的含义和类型	117
二、公共组织的构成要素	118
三、公共组织的特征	119
第二节 公共组织的结构与设计	121

一、公共组织的结构	121
二、公共组织的设计	127
第三节 公共组织的变革与发展	130
一、公共组织变革的含义和类型	130
二、公共组织变革的动力和过程	132
三、公共组织变革的阻力和消解对策	134
四、公共组织的发展趋势	139
第五章 公共部门人力资源管理	155
第一节 公共部门人力资源管理理念的确立	156
一、人力资源管理理论的由来及其基本内容	156
二、人力资源管理理念在公共管理领域的引入	160
三、公共部门人力资源管理的特性	162
第二节 公共部门人力资源管理制度的选择	165
一、公共部门人力资源管理制度的内涵与模式	165
二、西方国家公共部门人力资源管理制度的 演进及特点	168
三、我国公共部门人力资源管理制度的改革 与探索	173
四、现代公共部门人力资源管理制度的基本 精神和内在运行机制	184
第六章 公共财政管理	198
第一节 公共财政概述	199
一、公共财政的含义	199
二、公共财政的职能	200
三、我国公共财政框架的构建	203
第二节 国家预算	206
一、国家预算的含义和作用	206
二、国家预算的分类	207

三、国家预算的原则	210
四、国家预算管理过程	211
第三节 预算会计	213
一、预算会计的含义和作用	213
二、预算会计的层级	215
三、预算会计的内容和方法	215
第四节 政府审计	218
一、政府审计的含义和作用	218
二、政府审计的分类	219
三、政府审计的程序	221
第七章 信息资源管理与电子政务	233
第一节 信息技术与公共管理	234
一、信息与信息技术	234
二、信息技术对公共管理的影响	237
三、公民知情权与政府信息公开	238
四、政府信息资源的管理	240
第二节 公共管理信息系统	242
一、管理信息系统及其功能	242
二、公共管理信息系统的提出与建立	245
三、公共管理信息系统的进一步发展： 决策支持系统	246
第三节 电子政务	247
一、电子政务的含义	247
二、电子政务在各国发展的概况	251
三、电子政务在我国的发展	254
第八章 公共部门绩效管理	270
第一节 绩效管理概述	271
一、绩效管理的含义	271
二、绩效管理的特性	273
三、绩效管理在公共管理中的意义	274

第二节 绩效评估	276
一、公共部门绩效评估的研究与实践	276
二、绩效评估的标准、指标和方法	278
三、公共部门绩效评估的新取向：用户 满意原则	287
第三节 公共部门绩效管理的困境与出路	292
一、公共部门的特点与绩效管理的困难	292
二、完善公共部门绩效管理的策略	295
第九章 公共管理中的伦理	310
第一节 公共管理伦理概述	311
一、公共管理伦理化的必然性	311
二、制度伦理与公共管理者的道德定位	312
三、公共管理伦理的含义、结构与内容	313
第二节 公共管理伦理的建设	315
一、公共管理伦理的功能	315
二、公共管理伦理的立法	315
三、公共管理伦理的管理	316
第三节 公共管理的责任	317
一、公共管理责任的含义、特征及现实必要性	317
二、公共管理的责任机制	319

第一章

公共管理学导论

学习目标

了解：公共管理的内涵；公共管理与企业管理的区别；公共管理学的研究对象；公共管理和公共管理学在不同历史时期的发展状况。

理解：公共管理的内涵；新公共管理运动要解决的主要问题；20 世纪 80 年代以来公共管理学的发展特点；公共管理学的学科特征。

掌握：公共管理模式的基本特征；公共管理学的研究方法。

学习提示

本章在第一、第二节里比较详尽地论述了公共管理的内涵和公共管理模式的基本特征，以及公共管理和公共管理学的演进历程，目的是为了更好地理解公共管理学的研究对象和学科特征，掌握公共管理学的研究方法，为下一步的学习奠定基础。为此，在本章的学习中要重点掌握公共管理的内涵及模式特征，公共管理学的研究对象和研究方法，着重理解 20 世纪 80 年代以来公共管理和公共管理学的发展特点。

公共管理是对社会公共事务的管理，它作为一种客观的、独特的社会现象及活动过程，自然也就构成了公共管理学的研究对象，因此，公共管理学就是一门研究公共管理活动规律的学科。公共管理学是在公共行政学的基础上，融会了现代经济学、政治学、政策科学、组织行为学和管理学的相关理论而形成和发展起来的一门新兴学科。它源于 20 世纪 80 年代的一场全球性的公共行政改革实践，目前正处于不断发展和完善之中。在我国，随着政治经济体制改革的进一步深化，学习、研究和运用公共管理学理论将对提高我国社会管理水平和效率具有重要的现实意义。

第一节 公共管理的内涵及其演进

如果首先将公共管理学概括性地界定为研究现代公共管理活动规律的一门学科的话，那么，为了更好地理解公共管理学的研究对象和学科特点，就有必要明确公共管理的内涵及其演进历程。

一、公共管理的内涵

在现代社会中，人们一般将纷繁复杂的社会生活分成两大基本领域，即公共领域和非公共领域（或私人领域）。在公共领域，代表社会公共利益，承担社会公共事务的政府和非政府公共组织是其主要组织形式，其运行遵循公共生活的制度和规则。在非公共领域，工商企业构成了其主要组织形式，作为市场的主体，其运行遵循着市场的原则和规律。按照这两大领域及其主体的组织形式，我们就可以把现代社会的管理划分为公共管理和企业管理两大基本类型，而公共管理正是本节要谈的核心内容。

何谓公共管理，可以说是众说纷纭，莫衷一是。结合中外学者的有关论述，可以将公共管理的含义界定为公共组织运用所拥有的公共权力，为有效地实现公共利益，对社会公共事务进行管理的社会活动。

为准确地理解和把握公共管理的内涵，应该注意以下几点：

1. 公共管理的主体是公共组织

所谓公共组织是指以实现公共利益为目的，以提供公共物品或服务为基本职能的社会组织。以此来判断社会上形形色色的各种组织，则政府组织是典型

的公共组织。现代政府作为社会全体成员共同利益的代表,是通过法定的公共程序产生的,其权力是得到社会公众认同的,因此政府的管理具有典型的合法性和强制性。在社会生活中,政府负有管理社会公共事务的主要责任,因此,政府的各部门和各层级是公共管理的主要依托,政府所进行的行政管理是公共管理的主要形式。然而随着社会生活的复杂化和多样化,社会公共事务也日益呈现出多样化的趋势,为了有效地实现公共利益,保证社会生活的正常运行,人们便在政府之外组成了具有利他性、非营利性、自愿性等特点的非政府公共组织,由此,非政府的公共组织也成为公共管理的重要组织依托。这些非政府的公共组织包括学校、研究机构、社区服务机构、文化团体、咨询机构、行业协会、消费者协会,等等。由于非政府公共组织是授权于政府而进行公共管理的,所以,一般来说,它不具有最终强制性。可以看出,现代公共管理是以政府为核心的、多元化的开放主体体系,而不同的主体又是根据自身的行为特点,在公共管理的运作中,发挥着各自的作用。

2. 公共管理的客体是社会公共事务

公共事务是社会成员为保证社会生活的正常有序进行而共同要求处理和实现的事务。由于社会生活的领域十分广泛,因此,公共事务的内容亦十分广泛,它几乎涉及和包括社会生活的所有方面。根据公共事务性质不同,可以将其归属为四种不同的类别,即管制性公共事务、基础性公共事务、服务性公共事务和保障性公共事务。

管制性公共事务是指包括宪法和法律的完善、国家安全的保障、社会秩序的稳定以及社会治安、社区治安的改善等在内的,是以和谐的社会秩序为目标,以权威性的强制规则为后盾,需要拥有强制性公共权力的管理主体加以处理的社会事务。相比之下,宏观经济的稳定、地区经济的发展、科学技术的创造发明与推广应用、全国性或地方性设施的发展、社区性公共福利的增进等就构成了社会发展最基本的层面。而管理这些基础性公共事务往往被视为不同层级政府的传统公共责任。与管制性公共事务所不同的是,处理基础性公共事务不需要凭借强制力来进行,而只需要适当的高绩效的制度安排和公共权威机构加以解决。教育、文化娱乐、社会保障、医疗卫生、社区服务等等,这类以公众为直接服务对象,以公众现实利益要求是否得到保障和满足为目标,具有明显的服务性特征的公共事务,则被称为服务性公共事务。此外,通常为人们所关心的生态和环境、人口数量及结构、能源等方面的问题,其严重程度及解决与否,都构成了社会发展的“外部”条件,会对社会发展和其他类型公共事务

的有效管理产生极大的影响。因此类事务具有保障社会发展的功能，所以将其称为保障性公共事务。

3. 公共管理的目的是实现公共利益

从理论意义上讲，利益是指人类为了生存与发展所必须具有的资源与条件，显然，那些为社会成员共享的资源与条件，就是公共利益。因此公共利益不是单个社会成员或者单个组织的特定利益，而是全体社会成员的共同利益。公共利益的构成在价值上有多元综合性，它至少包含着生存、安全、秩序、效率、公平、公正、民主、效益等基本价值。而这些价值是保证社会成员进行正常有序的共同生活所必需的。因此从这个意义上讲，公共利益的实现就是公共管理的根本目的。

在其现实性上，公共利益的实现具体体现为社会成员对公共物品或服务的享用，因此，既然公共管理以公共利益的实现为基本目标，那么在现实的管理活动中，就必然要以公共物品的提供为基本内容。公共物品是指具有效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性等特性^{〔1〕}的产品。公共物品既包括有形的产品，如公共道路、桥梁、路灯、公园、广场和公共建筑等基础设施和其他公共工程设施，也包括无形的产品和服务，如国家安全与防务、法律、制度、政策以及教育、文化娱乐、医疗保健、社会保障等等。

4. 公共管理过程是公共权力的运作过程

公共权力是公共组织履行职能、实现公共管理目标所必须的支配性力量。在传统社会，公共权力来源于最高统治者的授权，带有人格化的特征。在现代社会，公共权力的获得往往是通过法律的途径，是由宪法或其他基本法律做出明确规定的，即使没有在宪法等基本法律中做出明确的规定，也必然是由代表国家意志的最高权力机关通过一定的方式和程序授予公共组织的。公共权力是公共管理活动得以进行的力量凭借，没有公共权力的公共管理，是不可能有效实施的。因此，公共管理的各种活动，从权力的意义上来看，也可以理解为是公共权力的行使过程，而公共管理的职能，实际上是公共权力在公共管理的过

〔1〕 效用的不可分割性，指公共物品或服务是向整个社会共同提供的，整个社会的成员共同享用公共物品或服务的效用，而不能将其分割为若干部分，分别归属于某些厂商或个人享用，或不能按照谁付款谁受益的原则，限定为之付款的个人或厂商享用。消费的非竞争性，指某一个人或厂商对某种公共物品或服务的享用，并不排斥、妨碍其他人或其他厂商同时享用，也不会因此而减少其他人或其他厂商享用的数量或质量。受益的非排他性，是指在技术上没有办法将拒绝为之付款的个人或厂商排除在公共物品或服务的受益范围之外。

程中的特定行使方式。同时,公共权力所具有的特性,也为公共组织进行公共管理提供了独特的条件:公共权力是社会权力资源的高度集中,因此,它是社会力量中最大的力量;公共权力以政治合法性作为基础,因此,它具有运用和运行的合法性;公共权力是全体社会成员共同意志的集中表现,具有对全社会的制约性,因此,它具有权威的约束性。公共权力的这些特性,使得公共管理对全社会的成员具有强有力的约束力和合法的权威性,由此形成的支配—服从关系,是公共管理得以顺利进行的必要条件。

在现代社会,公共权力的行使,往往是与公共责任和法律规范联系在一起的,这就使得公共组织在运用公共权力进行公共管理的过程中,必须对公共利益的实现和权力的授予者承担公共责任,必须遵循法律的规范和规则。在公共组织中,政府是典型的直接运用公共权力进行公共管理的组织,而非政府的公共组织一般是经过政府授予特定公共权力进行公共管理的组织,或者是经过公共权力认可进行公共管理的组织,在这个意义上,这些组织进行公共管理的凭借也是公共权力。

二、公共管理与企业管理的区别

作为社会两大基本类型的公共管理和企业管理(私人管理)是相互对应的,为此人们在探讨公共管理时,总会将二者比较起来考察,以进一步明确公共管理的特性。事实上,公共管理与企业管理之间的界限是很难准确界定的,正如管理学家沙雷所说的那样“商业管理与公共管理在所有其他不重要的方面是相似的”^{〔1〕},这主要表现在它们都要履行一般的管理职能,包括计划、组织、领导、控制、人事、预算等。但是公共管理以及公共管理机构的行为已经越来越多地呈现出其特定的范围和特殊的规律,已经从一般的管理领域中区分出来,而与企业管理存在着较大的差别。这里按照西方学者的概括,将公共管理与企业管理的差别归结为以下几个方面:

1. 目的不同

从管理的目的来看,公共管理是要提高人民的生活质量,它主要给特定社区的人们提供非营利性的产品或服务,其目的是公益性的。而一般的企业管理,主要是通过生产和销售产品或服务,以营利为目的。两者的目的不同,也

〔1〕 参见陈振明主编:《公共管理学》,34页,北京,中国人民大学出版社,1999。

就决定了两种不同类型的管理机构在维持生存方面会有很大差异。公共管理既然是非营利性的，其生存就不能靠出售产品或服务来维持，而主要依赖于立法机构的授权。相反，企业管理以营利为目的，则企业的生存也就完全依赖于盈利的多少。正因为如此，公共管理的决策常常要反映公众或立法部门的倾向，而企业管理的决策在很大程度上受市场因素及顾客需求所左右。

2. 限制因素不同

从管理的限制因素来看，公共管理的整个过程中都受到法律的限制，即立法机构对其管理权限、组织形式、活动方式、基本职责和法律责任都以条文形式明确予以规定，这使公共管理严格地在法律规定的程序和范围内运行着。而企业管理则不同，法律在其活动中仅仅是一个外部制约因素，服从法律规则并不是企业的原初动力，遵纪守法常常只是盈利的附属物，其主要运行是在利益轨道上进行的。当然，企业经营活动必须符合法律规定，但合法不是其管理的根本原动力，企业管理的原动力就是为了追求高额利润。

由于两种不同的制约机制，所以两种管理具体运作方式也不同。公共管理机构和管理人员常常对政治气候十分敏感，并直接受政治法律思想的影响。所以，它是一种跟政治密切相关的管理过程。然而，企业管理主要在经济领域进行，并不直接被政治所影响，而是按照市场机制的要求去管理。只要顾客愿意购买，它就会大量地生产以最大限度地获利。所以，经济气候是企业管理的主要影响因素。

3. 物质基础不同

从物质基础看，两者有不同的支柱。公共管理作为对公共事务的管理，是政府的职能之一，因此，管理所需要的各种物质资源主要来自于税收，有时候也来自于发行债券，其耗费的资源也是公共的。在这种情况下，公共管理的经费预算属于公共财政支出，不能任意由公共管理人员支配，且必须公开化，接受纳税人的监督。但是，在企业管理中，所需要的各种物质资源主要来自于投资的回报，来自于所获取的利润。因此，管理中的耗费属于企业的“内部事务”，其他人无权干涉。相应地，经费预算也主要根据盈利状况而定。企业是自主的，其管理所需的物质资源也是自主的，不需要公开化。

4. 管理人员选拔方式不同

从管理人员方面来说，公共管理人员是选举或任命而产生的。选拔公共管理人员在很大程度上要依赖于其政治才干和政治倾向性，而且选择的程序十分严格，并由专门的部门或机构相对独立地加以考核、评估。从当今的发展趋势