

MPA Series

公共管理与政策分析丛书

# 公共管理学

转轨时期我国政府管理的理论与实践

---

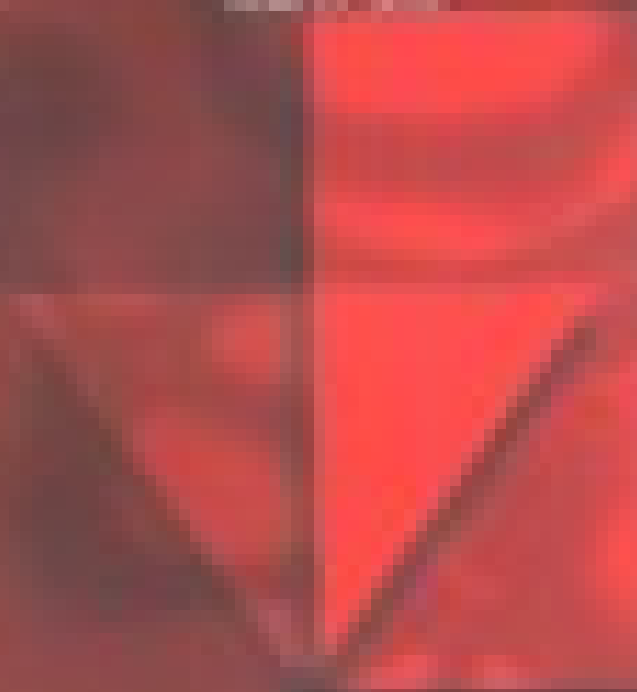
陈振明 主编

中国人民大学出版社

# THE HISTORY OF THE



OF THE



OF THE

公共管理与政策分析丛书

# 公共管理学

——转轨时期我国政府管理的理论与实践

陈振明 主编

中国人民大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理学：转轨时期我国政府管理的理论与实践/陈振明主编.

北京：中国人民大学出版社，1999

(公共管理与政策分析丛书)

ISBN 7-300-02787-3/C · 174

I. 公…

I. 陈…

Ⅰ. ①国家-行政管理-中国②国家行政机关-行政管理-中国

IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 00774 号

公共管理与政策分析丛书

## 公共管理学

——转轨时期我国政府管理的理论与实践

陈振明 主编

---

出版发行：中国人民大学出版社

(北京海淀路 157 号 邮编 100080)

经 销：新华书店

印 刷：北京市丰台丰华印刷厂

---

开本：850×1168 毫米 1/32 印张：25.75

1999 年 3 月第 1 版 1999 年 3 月第 1 次印刷

字数：637 000

---

定价：35.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

## 出版说明

公共管理及政策分析是当代社会科学和管理科学的研究与教学的一个重要领域。它以公共部门的管理（主要是政府管理）作为研究对象，其前身是传统的公共行政学。在国外尤其是西方，公共管理及政策分析研究已取得长足的发展，学科的理论和方法的体系已趋于完善。人们普遍认为它是当代西方社会科学中发展最快、最富有活力的学科领域之一。特别是近二三十年来，该领域的研究生教育迅猛发展，取得令人惊叹的成就。在美国大学中，公共管理硕士（MPA）与工商管理硕士（MBA）、法学专业硕士三种学位并驾齐驱、三足鼎立，成为美国文科职业研究生教育的三大支柱。

80年代中期，我国恢复了行政学（公共管理学）的研究与教学。经过学界和政界15年的努力，该领域的研究与教学已经起步，学术研究、学科建设和人才培养特别是研究生教育取得了显著进展，政府管理研究领域已经成为我国社会科学与管理科学研究的一支生力军，MPA学位正日益成为我国大学研究生教育的一个热门专业。1996—1997年，国家学位委员会组织修订了我国研究生专业目录，在新增列的管理学门类中，设立公共管理一级学科（行政管理是其中的一个二级学科、专业）；最近，国家学位委员会又批准设立了一批公共管理学科特别是行政管理专业的硕士点；此外，全国的MPA专业硕士学位的建设也已提上国家主管部门的议事日程。

目前，我国的公共管理与政策分析正处于发展的关键时刻，处

44053/07

于突破的前夜。世纪之交我国改革开放和现代化建设尤其是市场经济的发展和政治一行政体制改革的深化，对公共管理学科的学术研究和人才培养提出了更高的要求，也提供了极好的发展机遇。这就迫切要求我们迅速改变现有公共管理领域的教学与研究比较落后的局面，克服学术研究中的低水平重复，学科理论体系单一，课程设置老化，知识内容陈旧，理论研究落后于实践发展，针对性、应用性不强，缺乏对国外公共管理学科的新思潮、新分支及新理论、新方法的全面跟踪研究等弊端，迅速提高我国公共管理及政策分析的研究与教学水平，以适应迅速变化着的公共管理实践的需要，迎接新世纪的挑战。

为此，我们约稿出版这套由青年学者陈振明博士（厦门大学政治学与行政学系教授）组编的《公共管理与政策分析丛书(MPA Series)》，丛书选择了公共管理与政策分析中的一些重要的新的学科分支以及与我国的公共管理实践密切相关的重要课题进行研究，形成专著，分批出版。这套丛书将作为MPA课程的系列教材，作为党校和行政学院干部培训以及公共管理专业高年级本科生相应课程的教学用书；也可以作为MPA专业研究生入学考试和国家公务员考试参加者的参考资料，以及作为党政干部和一般读者了解公共管理的理论与实践的读物。

中国人民大学出版社

1998.8

## 前 言

80年代中期，我国恢复了公共行政学的教学与研究。经过近15年的发展，目前行政学已成长为一个独立的研究领域，在我国社会科学研究中占有了重要的一席之地，并成为我国大学本科生、研究生教育的热门专业以及党政干部培训的一大支柱。我国行政学的学术研究和理论应用取得了显著的进展，在国外行政学改革的研究、具有中国特色的行政学理论的探索等方面取得了可喜的成果。可以说，公共行政学已成为中国当代社会科学研究及教学的一个充满生机活力和具有远大前景的学科。

然而，毋庸讳言，中国行政学在其发展过程中也存在着一些困扰性因素，制约或限制着我国政府管理研究领域向更广阔和纵深的方向发展。存在的主要问题有：一是对于当代国外以政府管理为核心的公共管理的理论与实践的新发展、新趋势的跟踪研究做得不够，对国外行政学理论和方法的引进、消化和吸收仍亟待加强。现有的行政学理论体系较为陈旧、单一和狭窄，中国行政学“确立了以效率为中心的行政学逻辑和理论的起点，形成了以行政环境、行政职能、行政组织、行政决策、行政监督、人事行政、行政改革与发展为中心内容和范畴的学科框架体系”，在学科理论体系上“存在着惊人的一致倾向”（张成福：《发展、问题与重建：论面向21世纪的中国行政科学》，载《政治学研究》，1996（6），58页）。现有的大部分国内行政学教科书的理论体系及内容基本上停留在国外70年代以前的水平上，未能充分反映70年代以后国外政府管理及公共管理的理论与实践的新发展与新趋势及

新成就。二是行政学的研究缺乏广阔的视野，既未能及时地将政府管理领域的变化，将其他国家机关和公共组织的公共管理活动纳入自己的研究范围，又未能将公共行政学放在当代社会科学发展的整体化、交叉化的趋势中去加以考察，未能充分吸收相近学科尤其是经济学、政治学、政策科学、组织与管理理论在政府管理问题上所提出的新理论新方法。简言之，行政学不能突破以往的眼界或边界，开拓创新，而只能固守原有的阵地、束手束脚。三是尽管行政改革一直是我国行政学研究的主旨，“改革是中国行政科学发展的动力和源泉，是行政科学发展的主旋律”，“但是现有的理论体系还不能充分体现中国特色，与实践反差很大；尽管‘热点’、‘重点’集中于对现实问题的研究，但缺乏应有的高度和深度，解释政策、总结经验性的研究较多，拿出新观点、形成有价值的思想，提炼出规律性理论的研究成果还较少”（刘怡昌：《中国行政学研究的回顾与展望》，载《中国行政管理》，1996（2），14页）。突出的问题是行政学的理论研究落后于现实的政府管理实践，尤其是缺乏对市场经济条件下政府行政管理的重大的、基本的问题作全面、深入和系统的研究，行政学理论不能有效地指导当前政府的管理实践，为这种实践服务。世纪之交的中国行政学面临一次极好的发展与突破的机遇，面向21世纪的中国行政学或公共管理学必须解决好上述三大问题，否则，要取得进一步的突破是难以设想的。

正是基于这种考虑，我们承担了“转轨时期我国政府管理的若干问题”（福建省教委重点课题）和“市场经济条件下的政府作用”（福建省邓小平理论研究中心重点课题）两个项目的研究工作，展开了对市场经济条件下我国政府公共管理的理论与实践的较为系统的研究。本书正是在这两个课题的研究成果的基础上形成的，它的部分成果先后在《中国社会科学》、《政治学研究》、《开放导报》和《厦门大学学报》等杂志发表过。我们在研究和写作的过



程中，力求体现如下的三个基本要求：第一，以邓小平建设有中国特色的社会主义理论为指导，立足于转轨时期我国公共管理的现实，探讨市场经济体制形成与完善时期公共管理的各种重大问题；第二，跟踪当代国外公共管理的新趋势、新变化，注意借鉴当代国外公共管理的新理论、新方法、新经验和新模式；第三，拓宽行政管理的视野，既把过去未受人们重视的部门管理领域纳入公共管理的范围，又注意跨学科研究，借鉴当代经济学、政治学、政策科学、组织与管理理论等学科在政府管理或公共管理研究上所取得的新成就。通过本书各专题的研究，我们力求确立起一个既能反映当代国外公共管理理论的新进展，又能体现转轨时期我国公共管理实践特点的公共管理学的教学理论体系。

本书由厦门大学政治学与行政学系的中青年骨干教师和福建省委组织部 MPA（公共行政学硕士）班二期的学员集体完成。作为两个课题的主持人，陈振明教授提出全书的基本思路，并负责修改、统稿和定稿工作。各章的撰写人分别是：绪论：陈振明；第一章：李刚；第二章：王芳；第三章：王玉明；第四章：陈振明；第五章：黄新华；第六章：汪志强；第七章：陈炳辉、王瑞华；第八章：唐俊杰；第九章：卓越，许友滋；第十章：许继松；第十一章：徐晓丹；第十二章：朱仁显；第十三章：江秀平；第十四章：郝文杰；第十五章：王平；第十六章：娄东生；第十七章：李泽或、赵婷婷；第十八章：徐辉；第十九章：张萍；结论：陈章干、王新。

本项研究得到了福建省教委和福建省邓小平理论研究中心的资助。书稿的出版得到了中国人民大学出版社的大力支持，责任编辑李艳辉女士为书稿的编辑付出辛勤劳动；在研究和写作过程中，我们参阅了大量的国内外文献，并得到了厦门大学社会科学研究处的指导。在此，一并致谢！鉴于面向 21 世纪的中国行政学或公共管理学的研究是一个需要学界和政界长期共同努力的重大

课题，本书只是这方面研究的初步尝试，再加上作者学识所限，不足偏颇之处在所难免，诚望得到同行专家、读者的批评指正！

**陈振明**

1999年1月

# 目 录

绪论 公共管理学论纲 .....	(1)
第一节 从公共行政学、新公共行政学到公共 管理学 .....	(1)
一、公共行政学的传统 .....	(2)
二、对传统的批评与新公共行政学的出现 .....	(8)
三、公共管理学的兴起 .....	(16)
第二节 市场经济与公共管理 .....	(21)
一、公共管理的起源与演变 .....	(21)
二、市场经济国家的政府公共管理实践 .....	(23)
三、转轨时期政府公共管理面临的挑战 .....	(28)
第三节 公共管理学的“范式” .....	(32)
一、公共管理学的研究对象 .....	(33)
二、公共管理学的学科性质 .....	(39)
三、公共管理学的研究方法 .....	(41)

## I 组 织 篇

第一章 公共组织理论 .....	(47)
第一节 公共组织概述 .....	(47)
一、公共组织的定义 .....	(47)
二、公共组织的构成要素 .....	(48)
三、公共组织的类型 .....	(50)
第二节 公共组织的结构 .....	(52)

一、	管理层次和管理幅度 .....	(52)
二、	公共组织的一般结构形式 .....	(53)
三、	我国政府组织的结构 .....	(57)
四、	行政组织体制的基本类型 .....	(59)
第三节	公共组织的过程与行为 .....	(65)
一、	公共权力及其运作 .....	(65)
二、	公共组织过程 .....	(71)
三、	个体行为与组织行为 .....	(73)
第四节	公共组织环境 .....	(75)
一、	公共组织的生态环境 .....	(75)
二、	政治环境、经济环境与文化环境 .....	(77)
三、	公共组织的变革与发展 .....	(79)
第二章	行政体制改革 .....	(82)
第一节	行政体制改革的内容和作用 .....	(82)
一、	行政体制改革的含义 .....	(82)
二、	行政体制改革的内容 .....	(84)
三、	行政体制改革的地位和作用 .....	(87)
第二节	当代国外政府改革的趋势 .....	(89)
一、	当代国外政府改革的概况 .....	(89)
二、	当代国外政府改革的内容 .....	(92)
三、	当代国外政府改革的新趋势及特点 .....	(98)
第三节	转轨时期我国行政体制改革的思考 .....	(103)
一、	建国以来历次机构改革的简要回顾 .....	(104)
二、	我国行政体制中存在的主要问题 .....	(106)
三、	转轨时期推进我国行政管理体制改革的措施 .....	(108)
第三章	中央与地方关系 .....	(115)
第一节	中央与地方关系的理论思考 .....	(115)

一、国外学者论中央与地方关系·····	(116)
二、重构中央与地方关系的必要性·····	(119)
三、重构中央与地方关系的目标取向·····	(121)
四、重构中央与地方关系的基本原则·····	(123)
第二节 国外中央与地方关系的实践模式·····	(128)
一、国外中央与地方关系的两种基本类型·····	(128)
二、西方国家中央与地方关系的演变·····	(131)
三、国外中央与地方关系的发展趋向·····	(133)
四、国外处理中央与地方关系的经验及启示·····	(134)
第三节 转轨时期我国中央与地方关系的重构·····	(139)
一、我国中央与地方关系的演变·····	(139)
二、中央与地方关系的困境及原因·····	(146)
三、转轨时期重构中央与地方关系的对策·····	(153)

## II 职能篇

第四章 政府的作用·····	(173)
第一节 现代市场经济中的政府角色·····	(173)
一、国外学者关于政府作用问题的争论·····	(174)
二、现代市场经济中的政府行为模式·····	(176)
三、国家神话和市场乌托邦·····	(179)
第二节 转轨时期我国政府的作用·····	(182)
一、“强政府”或“弱政府”·····	(182)
二、转轨时期我国政府角色定位的前提条件·····	(185)
三、转轨时期我国政府的八大角色·····	(190)
第三节 政府失败论·····	(195)
一、政府失败问题的提出·····	(195)
二、政府失败现象的表现、类型与成因·····	(199)
三、政府失败的纠正与防范·····	(212)

四、政府失败论的启示·····	(217)
<b>第五章 政府与市场</b> ·····	(223)
第一节 市场或政府·····	(223)
一、作为制度安排的政府与市场·····	(224)
二、西方经济学说史中政府与市场关系理论的演变·····	(226)
三、世界银行对政府与市场关系的重新认识·····	(229)
第二节 国外处理政府与市场关系的模式·····	(235)
一、发达国家处理政府与市场关系的模式·····	(235)
二、发展中国家处理政府与市场关系的模式·····	(241)
第三节 市场失灵与宏观调控·····	(247)
一、市场经济体制下的市场失灵·····	(247)
二、社会主义市场经济与宏观调控·····	(251)
三、市场经济宏观调控体系的建立及其关键·····	(254)
<b>第六章 政府与企业</b> ·····	(258)
第一节 市场经济与企业主体·····	(258)
一、计划经济体制下政府与企业关系的特点和弊端·····	(258)
二、市场经济体制下的企业和政府·····	(261)
第二节 国外处理政府与企业关系的经验·····	(265)
一、西方国家政府与私人企业的关系·····	(265)
二、西方国家政府对国有企业的管理及改革·····	(269)
第三节 转轨时期我国政府与企业关系的重塑·····	(276)
一、用法律和经济手段管理企业·····	(276)
二、明晰产权关系，建立现代企业制度·····	(279)
三、对国有企业实行分类管理·····	(285)
四、进行机构改革·····	(288)
<b>第七章 政府与社会</b> ·····	(293)

第一节	政府与社会关系的理论	(294)
一、	无政府主义理论	(294)
二、	国家主义理论	(297)
三、	自由主义理论	(298)
四、	马克思主义理论	(301)
第二节	国外处理政府与社会关系的实践	(304)
一、	国外政府社会管理的历史演变	(304)
二、	国外政府社会管理的主要内容	(308)
三、	国外政府社会管理的最新趋势	(313)
第三节	转轨时期政府与社会关系的重建	(315)
一、	传统的社会管理模式的弊端	(316)
二、	市场经济体制对政府的社会管理的新要求	(319)
三、	转轨时期完善政府社会管理的若干思考	(321)

### Ⅲ 过程篇

第八章	公共决策	(329)
第一节	公共管理与公共决策	(329)
一、	公共决策是公共管理的首要环节	(330)
二、	公共政策是公共管理的基本手段	(331)
三、	政策研究学科的兴起	(335)
第二节	公共政策的性质、原因与效果	(338)
一、	公共政策的性质	(338)
二、	公共政策的原因	(341)
三、	公共政策的效果	(345)
第三节	公共决策系统及其运行	(348)
一、	公共决策系统	(348)
二、	公共决策程序	(353)

三、我国公共决策系统及运行的优化·····	(358)
<b>第九章 行政执行</b> ·····	(371)
<b>第一节 行政执行概述</b> ·····	(371)
一、行政执行的含义·····	(371)
二、行政执行的原则·····	(374)
三、行政执行的过程及手段·····	(376)
<b>第二节 行政沟通</b> ·····	(379)
一、行政沟通的含义·····	(379)
二、行政沟通与信息·····	(380)
三、行政沟通机制·····	(383)
<b>第三节 行政协调</b> ·····	(387)
一、行政协调在行政管理中的地位和作用·····	(387)
二、行政协调的方式和类型·····	(388)
三、行政协调方式中的若干关系·····	(392)
<b>第四节 行政监控</b> ·····	(395)
一、行政监控的含义与作用·····	(395)
二、行政监控的要素与过程·····	(397)
三、行政监控的方式·····	(400)
<b>第十章 公共项目评估</b> ·····	(403)
<b>第一节 公共项目评估的含义与作用</b> ·····	(403)
一、公共项目评估的兴起·····	(403)
二、什么是公共项目评估·····	(407)
三、公共项目评估的地位和作用·····	(410)
<b>第二节 公共项目评估的内容、程序和方法</b> ·····	(413)
一、公共项目评估的内容·····	(413)
二、公共项目评估的程序·····	(417)
三、公共项目评估的方法·····	(419)
<b>第三节 我国公共项目评估的发展</b> ·····	(424)



一、我国公共项目评估的现状·····	(424)
二、公共项目评估面临的困难·····	(427)
三、推进我国公共项目评估事业的途径·····	(431)

#### IV 人力资源篇

第十一章 公共人力资源管理·····	(439)
第一节 公共人力资源管理新观念·····	(439)
一、传统的人事管理理论及模式的局限性·····	(439)
二、人力资源管理理论的兴起·····	(442)
三、政府人事管理领域的变革——公共人力 资源管理新潮·····	(447)
第二节 国家公务员制度·····	(452)
一、西方国家公务员制度的形成与特点·····	(452)
二、我国公务员制度的建立·····	(454)
三、我国公务员制度的基本内容·····	(455)
四、转轨时期我国公务员制度的完善·····	(457)
第三节 公共人力资源的开发·····	(465)
一、什么是公共人力资源开发·····	(465)
二、公共人力资源开发的主要内容·····	(467)
三、对我国公共人力资源开发的思考·····	(468)
第十二章 对管理者的管理·····	(479)
第一节 加强对管理者管理的必要性·····	(479)
一、管理者角色的特殊地位及权力的特性·····	(479)
二、民主政治建设和现代国家管理的需要·····	(481)
三、人性的弱点与不可避免的无知·····	(482)
第二节 中国古代吏治的历史经验·····	(483)
一、严密法网，以法治吏·····	(484)
二、严格执法，维护吏治清明·····	(486)