

新编公共管理硕士（MPA）系列教材

公共管理学

主 编 于 水



科学出版社

新编公共管理硕士(MPA)系列教材

公共管理学

主 编 于 水

副主编 曹海林 潘晓珍 林挺进

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

本书是依据 2014 年全国 MPA 教育指导委员会制定的《公共管理学》教学指导纲要编写的。教材立足于全球化、后工业化的时代背景,吸纳了公共管理最新研究成果的精髓,并对公共管理学中的热点问题进行深入探讨,将公共管理基本理念与具体管理环节有机结合,将公共管理价值与工具有机结合,体现了公共管理学科体系的科学性和系统性。本书的特色在于介绍公共管理理论知识的同时,注重培养分析和解决实际问题的能力,对政府及其他公共组织的管理工作具有指导意义。本书主要包括公共管理的理论基础、政府与治理、组织与协调、领导与战略、政策制定与执行、公共预算与财政管理、法治与监督等十四章内容。

本书可供高等院校的公共管理硕士研究生和本科生使用,也可供公务员和其他相关人员阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学/于水主编. —北京:科学出版社, 2014
新编公共管理硕士(MPA)系列教材
ISBN 978-7-03-041942-2

I. ①公… II. ①于… III. ①公共管理—研究生—入学考试—自学参考资料 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 219509 号

责任编辑:王京苏 / 责任校对:胡小洁
责任印制:霍 兵 / 封面设计:蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

三河市骏杰印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015 年 1 月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2015 年 1 月第一次印刷 印张:24 1/2

字数:580 000

定价:45.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

编委会成员

主 编 于 水(南京农业大学)

副主编 曹海林(河海大学)

潘晓珍(苏州大学)

林挺进(南京财经大学)

编 委(按姓氏笔画排列)

于 水(南京农业大学)

韦长伟(中国矿业大学)

刘述良(南京农业大学)

刘洪彬(沈阳农业大学)

刘晓光(南京农业大学)

严 强(南京大学)

严新明(南京大学)

杨建国(南京农业大学)

张艾荣(南京农业大学)

张 辉(中国矿业大学)

欧阳君君(扬州大学)

林挺进(南京财经大学)

季玉群(东南大学)

郑永兰(南京农业大学)

高志宏(南京航空航天大学)

郭 翔(南京信息工程大学)

曹海林(河海大学)

靳 力(东南大学)

潘晓珍(苏州大学)

前言

20 世纪 80 年代以来,人类社会逐步进入全球化时代,全球治理(global governance)作为应对全球化挑战的新领域和新视界引起了广泛讨论。随着信息化、市场化和全球化的快速发展及其带来的社会经济结构的转型,西方公共行政理念与政府治理范式变迁成为引人注目的国际性浪潮和趋势。新公共管理运动(New Public Management Movement)的理论和实践为政府治理开辟了一条路径,政府不断引进私营部门的管理原则、管理技术与方法。经济理论、管理理论、政治与行政学理论成为公共管理理论基础。全球范围的公共管理研究与改革,既是以工业技术和信息技术为代表的科技革命催生的结晶,也是政治学与管理科学成果全球共享的结果。20 世纪 90 年代之后,治理理论逐步引起政界和学界的密切关注,人类社会政治过程的重心逐步从“统治”(government)走向“治理”(governance)。我国公共管理学科是一门新兴的具有实践导向的学科,如何紧扣时代契机,提出具有针对性、有效性的方法应对现代社会的难题,如何以管理学、经济学为主导,融合各学科的相关知识和方法,已成为整个公共管理学界最为关心的话题。

21 世纪人类社会逐步迈入了知识经济时代,“知识经济”是以知识为基础的经济,是工业经济社会发展到一定程度出现的一种全新的社会经济形态,重视知识的生产、学习和创新,因此,具备知识和高素质的人力资源成为知识经济时代发展的迫切需要。政府及公共组织通过组织变革与制度创新回应时代,并要求政府官员能力核心要素全面提升以应对快速发展的社会。目前,普适性的公共管理人才培养还不能满足社会和受教育者的需求,人才供给的单一性与社会需求多样性的矛盾日益突出,既要具备专业人才培养的共性,又要彰显人才培养的个性,对公共管理人才培养提出了更高的要求。因此,加快推进《公共管理学》教材建设,是提升人才培养质量工程的一项重要任务。

伴随着我国政府改革的深化,公共管理学研究取得巨大的历史性进步,并逐步成长为一个独立的研究领域,缩小了与西方发达国家研究的差距。但整体而言,我国公共管理学研究仍处于起步阶段,相关研究多是对西方公共管理理论的引证与回应,致使我国的公共管理缺乏有效的本地化研究,陷入西方公共管理理论隐形框架的约束之中,学科研究非规范化,研究方法非科学化,实践指向性弱,缺乏高素质的公共管理拔尖人才。我国目前正处于从传统社会向现代社会转型的重要时期,公共管理的理论与实践也处于不断适应、调整与完善的阶段,探讨公共管理发展的理论基础与现实问题,对现实社会问题进行理论反思和追问,有利于为新时期我国政治与行政体制改革提供实践指导,推进国家治理体系和治理能力现代化。

我国改革开放和市场经济发展亟需公共管理及公共政策创新,特别是政府管理或治理的创新研究。公共管理学是一门以管理学、经济学、政治学、社会学、法学和其他社会科学为支撑、具有科际整合特点的学科,同时,公共管理学也是一门实践性和应用性很强的



学科。从学术和人才培养的方面看,我国对公共管理学科的知识体系创新,尤其是作为公共管理硕士(MPA)教育培养方案核心课程的“公共管理学”的人才培养体系建立等问题高度重视,公共管理学教育日益走向正规化和科学化。本书旨在通过对公共管理活动现象的观察和理解来揭示公共管理活动的规律、从而提供对公共管理活动有意义的指导;对公共管理活动现象的归纳、提炼和抽象形成系统化的知识体系,从而提供对公共管理活动现象的科学认识;不仅提供哲学层次上的理解公共管理活动现象的方法,也提供工具层次上的解决公共管理问题的方法。

公共管理硕士(MPA)教育以培养公共管理的高层次专门人才为目标,面向公共组织培养和输送人才,社会、市场对政府官员的能力要求,就是对公共管理培养人才的要求。公共管理教育需要注重提升人才培养的质量,基于知识经济时代和社会发展需求,围绕价值力、知识力、信息力、决策力、协调力、创新力、执行力(简称“七力”)等综合能力提升,不断探索人才培养模式与能力提升实践。①新体系创设,新模式改革。提出“融合、共享、提升”为教育指导思想,第一课堂与第二课堂有效衔接的教学新理念。在第一课堂率先构建了“一核两翼”教学新体系。确定以主干课为核心,学习管理学、经济学和政治与公共行政基本理论与知识以及管理技术与技能。在学术之翼,侧重培养学生科研创新能力,按照“通识教育为基础,创新意识培养为核心”,优化课程体系,紧跟国际学术前沿,培养公共管理事业未来的业务骨干和学术带头人。在应用之翼,以技能提高为重点,通过增强技能型课程模块,强化学生实践环节,培养具有“厚基础、宽口径、强技能、高素质”,适应我国经济建设和现代化建设需要的公共管理人才。②加强“双师型”师资队伍建设。优化教师队伍,实行激励与制约相结合,健全管理机制,采取“引、聘、送、下、带”,加强学院与政府及企事业单位“互兼互聘,双向交流”,建设双师优秀教学团队,建立健全教学团队的运行与激励机制。③加强实践教学与教学管理改革。构建“一条主线、三个层面、五个综合训练项目与过程控制”的实践教学体系框架。一条主线即以提升适应经济时代发展的未来公共管理人才能力为主线,着重开发能力核心要素,包括价值力、知识力、信息力、决策力、协调力、创新力与执行力。三个层面训练即单项基本技能操作训练、专业技能训练、综合技术应用能力训练。五个综合训练项目与过程控制即课程实习、社会调查分析与实习、专业综合实习、毕业实习、毕业论文(设计)等五个综合训练项目,通过综合练习、质量检查、过程控制,真正达到培养公共管理专业拔尖人才之目的。将实习实践课程和技能训练内容组合成不同学分的选课菜单,供学生自主选修。实习由基础性和研究性实习两大部分构成,基础性实习以系为单元,研究性实习以教授工作室为单元,组建科研小组开展课题设计与研究。规范毕业论文的过程管理,强化导师负责制,并建立论文管理网络系统。采用多元化考核方式,加强学生参与式与贯通式课外创新与实践能力的培养。

本书根据2014年全国MPA教育指导委员会制定的《公共管理学》教学指导纲要编写而成,注重理论知识的完备性、方法体系的科学性和能力训练的系统性。全书共十四章,主要包括绪论、公共管理的理论基础、政府与治理、组织与协调、领导与战略、政策制定与执行、公共预算与财政管理、法治与监督、公共部门人力资源管理、公共部门绩效管理、公共危机管理、公共部门信息管理、公共管理责任与伦理、公共管理改革与发展等

方面的内容。在教材的编写和内容安排上,强调基础知识、基本理论、基本技能;同时,也尽可能地体现创新性、前沿性等特点。本书具有以下特色:①注重公共管理学科体系的科学性和系统性,构筑知识结构和能力结构体系,丰富和完善了教材的内容体系;②依据学科性质和学术前沿性的需求,关注公共管理理论和实践的最新发展,引介学术界的最新研究成果,拓展了理论空间和研究视野;③内容设计更加本土化,充分体现目前我国的政策导向,结合了我国目前政治体制改革的要求,将国外的公共管理理论与我国的实际进行了紧密的结合;④教材的编写团队是来自省内、外各高等院校教授、专家和学者,使思考方式与研究方法更具多样化,增强了作为研究性教材的可读性和适用性。

参加教材编写的是全国十多所高校的拥有丰富教学经验和科研经验的专家和学者,使教材的编写工作突破区域的界限,实现了优势互补、资源共享。各章的写作分工如下:第一章于水(南京农业大学)和第二章于水(南京农业大学)、严新明(南京大学);第三章潘晓珍(苏州大学);第四章刘洪彬(沈阳农业大学);第五章韦长伟(中国矿业大学);第六章刘晓光(南京农业大学)、欧阳君君(扬州大学);第七章刘述良(南京农业大学)、季玉群(东南大学);第八章高志宏(南京航空航天大学);第九章曹海林(河海大学);第十章张艾荣(南京农业大学);第十一章郭翔(南京信息工程大学)、靳力(东南大学);第十二章张辉(中国矿业大学);第十三章杨建国(南京农业大学);第十四章郑永兰(南京农业大学)、林挺进(南京财经大学)。主编于水教授对全书的主要内容和知识体系进行了审核,并负责全书的统稿工作。

公共管理的理论和实践处于不断嬗变之中,公共管理学的研究范围和研究内容也应不断地发展和完善。这要求公共管理的教育、研究及教材编写能够与时俱进,顺应时代发展,贴近中国实际。由于时间仓促和编者水平与能力有限,本书难免有疏漏和不妥之处,望各位专家学者及其广大读者提出批评和建议,以便不断地修正、更新和完善。

于 水

2014年2月于美国宾夕法尼亚州立大学

目 录

第一章 绪论	1
第一节 公共管理的概述	1
第二节 公共管理学的研究对象和研究方法	5
第三节 公共管理学科的发展	8
第四节 中国公共管理学关注的几个问题	13
第二章 公共管理的理论基础	16
第一节 政治学与公共行政学理论	16
第二节 经济学理论	28
第三节 管理学理论	38
第三章 政府与治理	53
第一节 政府职能与角色的定位	53
第二节 政府职能的范围与基本内容	57
第三节 政府职能与角色的变革	62
第四节 政府治理创新	64
第四章 组织与协调	69
第一节 公共组织结构与设计	69
第二节 政府间关系与协调	72
第三节 政府与外部组织的关系及协调	75
第四节 中国公民社会的培育与发展	84
第五章 领导与战略	91
第一节 公共组织中的领导	91
第二节 领导与公共部门战略管理	104
第六章 政策制定与执行	117
第一节 公共政策概述	117
第二节 公共政策制定	121
第三节 公共政策执行	127
第四节 公共决策中的公众参与	138
第七章 公共预算与财政管理	146
第一节 公共财政管理概述	146
第二节 公共预算管理	150
第三节 公共财政收支管理	159
第四节 我国的公共财政管理体制	169



第八章 法治与监督	172
第一节 行政法治	172
第二节 行政行为	182
第三节 行政监督	194
第九章 公共部门人力资源管理	219
第一节 人力资源管理概述	219
第二节 人力资源管理技术与方法	224
第三节 现代公共部门人力资源管理	235
第四节 公务员制度改革与发展	242
第五节 事业单位人力资源管理	249
第十章 公共部门绩效管理	254
第一节 公共部门绩效管理概述	254
第二节 公共部门绩效管理的主要内容	258
第三节 我国公共部门绩效管理的发展困境与改进对策	271
第十一章 公共危机管理	277
第一节 公共危机及其演化理论	277
第二节 公共危机管理概述	282
第十二章 公共部门信息管理	301
第一节 公共部门信息管理概述	301
第二节 政府信息公开制度	306
第三节 组织学习与知识管理	310
第四节 中国政府的电子政务建设	314
第十三章 公共管理中的责任与伦理	321
第一节 公共管理中的责任概述	321
第二节 公共管理中的责任控制	327
第三节 公共管理中的伦理建设	336
第十四章 公共管理改革与发展	346
第一节 西方公共管理改革与发展	346
第二节 中国公共管理改革的回顾与前瞻	356
后记	381

第一章 绪 论

20 世纪 70 年代, 公共管理 (public management) 伴随着全球化的大背景而产生。它作为一个理论和科学研究领域, 在人类社会出现巨大变化的时候应运而生。它从公共行政的范式转变出来, 面对公共行政无法指引行动、理论缺乏解释力等一系列困境, 在新形势下承担起众多复杂的问题。公共管理学是一门新兴学科, 其理论涉及众多知识领域, 极具现实的指导意义, 并已经成为一门具有强大生命力的学科。

重点问题

- (1) 两种不同取向的公共管理理论
- (2) 公共管理理论的发展趋势

难点问题

- (1) 中国传统行政思想的传承与创新
- (2) 中国特色的公共管理理论建构路径

第一节 公共管理的概述

一、公共管理的含义

公共管理的含义在不断动态变化。学者列恩提到: “将公共管理已经作为学术研究的一个焦点的辩解基本上是武断的, 这个词仍然是含义不明的。”学者魏特克将其比喻为“变形虫” (amoebae), 以说明现阶段公共管理研究重点、范围皆处在不断变化与发展之中。

1991 年美国召开了第一次全国公共管理学术研讨会 (The National Public Management Research Conference), 1993 年由波齐曼整理、编辑出版了大会研究成果——《公共管理: 艺术的状态》(Public Management: The State of the Art) 论文集。1993 年美国召开了第二次全国公共管理学术研讨会, 由凯特尔和米尔沃德整理、编辑出版了大会研究成果——《公共管理的现状》(The State of Public Management) 论文集。这两本论文集对公共管理的含义进行了阐述。

波齐曼在《公共管理: 艺术的状态》一书中, 通过总结论文集的观点, 指出公共管理所达成的共识包括五点: 第一, 关心规范研究和规范理论; 第二, 焦点放在公共管理和公共组织的明确特征, 尤其是政治影响上; 第三, 问题焦点甚于过程焦点; 第四, 强调组织脉络背景和经验知识; 第五, 关注战略和多元组织问题。

波齐曼和斯特拉斯曼于 1990 年撰写的《公共管理战略》被认为是第一部较完整的公



共管理教科书。在谈到该书为什么使用“公共管理”而非“公共行政”时，他们认为公共管理与公共行政相比，虽然还谈不上是两个分裂的研究范式，但两者的确不同：公共管理的内容是战略、外部环境，而不是内部行政的狭隘研究范围；公共管理更为灵活，不一定只发生在政府体制内部。

凯特尔认为，公共管理运动发展起来的公共管理途径是一种全新的途径，它既不同于以往的公共行政途径，也不同于政策分析中的执行研究途径。凯特尔综合了20世纪80年代公共管理的研究成果，将公共管理的特点归纳为以下五个方面。

第一，排斥公共行政和执行研究。公共管理从一开始就明确拒绝公共行政和政策执行研究这两种传统。公共管理涉及各种学科背景，其在原有的知识背景的基础上而产生新的见识。公共行政学和政策执行研究往往被其忽略，因为他们认为前者对管理没有多大的指导意义，而后者对政策及项目很少起到作用。其实，公共管理更多的是从商学院的战略研究中成长起来的。

第二，是一种乐观的规范研究领域。与政策执行研究致力于取得项目或政策目标的可能性不同，公共管理致力于研究如何产生结果。林恩在《管理公共事务》中提到，“政策执行者对于政府绩效的获得是关键的”。

第三，以高层管理者的战略决策为焦点。公共管理分析的单位是公共部门的高层管理者的行为。在公共管理者看来，公共管理是要给公共管理者坚定的支持以使他们取得结果，高层管理者的工作就是决定战略。

第四，通过案例研究来发展知识。公共管理研究通过一种粗略的演绎方法，通过与商学院相类似的决策案例和公共管理者的个人经验来寻找真知灼见。公共管理者认为，难以作出预测和发展模式，但可以通过观察来了解东西是否能起到作用，并从观察中提出能指导管理者的命题，最终的目标是确定规范，以指导公共管理者的行为。

第五，为管理研究取得与政策研究相同的立足点而努力。在公共政策学院中，政策分析已取得支配地位。这不仅是因为经济学在其中起主导作用，还因为政策被当成更重要的问题，公共管理在政策分析中是次要角色。但是，成功的政策创新表明，它们很少是由政策分析的综合研究所产生的。相反，由于管理者最了解情况，管理实际更为重要。因此，公共管理者应自觉地为取得与经济学和政策分析的同等地位而努力。

从国外学者关于公共管理的论述来看，公共管理比较重视在公共组织或非营利部门实施管理上的新技术、新方法的应用，焦点集中在战略管理、绩效管理和多元参与等方面。

在我国，近十多年来，学者们在翻译介绍公共管理理论的著作的同时，对公共管理的内涵和特征也表达了自己的看法。张康之认为公共管理具有三重含义：其一，公共管理是公共部门中的管理；其二，公共管理是服务于公共事务的管理；其三，公共管理是具有公共性质的机构或组织对社会的管理。张成福则强调公共管理作为公共行政和公共事务广大领域的一个组成部分，其重点在于将公共行政视为一门职业，而将公共管理者视为这一职业的实践者。

陈振明认为公共管理（学）是一个研究公共管理活动或公共管理实践的学科，是一门综合运用各种科学知识和方法来研究公共管理组织和公共管理过程及其规律性的学科。他更多的是关注结果和对结果的责任。王乐夫则从公共管理的公共性质来定义其含义。公共

管理是公共管理主体为了解决公共问题,维护与实现公共利益,运用公共权力对社会公共事务与公共部门施加管理的活动。

据此,我们可以对公共管理下一个基本的定义,即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产品质量以应对不断高涨的公众需求和期望,而运用经济的、管理的、法律的和行政的方法、技术进行的活动。通过这一基本定义,可以总结出公共管理的四个基本特征,具体如下。

(1) 公共管理的主体具有多元性。与传统公共行政模式下政府作为单一主体不同,公共管理模式既强调政府在公共事务管理中的核心地位和作用,也重视发挥各种非政府公共部门以及私人部门和公民的参与功能。多元管理主体构成一个多中心的合作网络治理体系,以共同应对现代社会日益复杂多变的公共问题的挑战。在这个体系中,政府不再包揽所有公共事务,而是与多方力量共同合作,优势互补,构建伙伴关系,实现社会的良好治理。

(2) 公共管理的目的是实现公共利益。公共利益是社会成员共享的资源与条件。从范围来看,公共利益既可以是全球的、国家的,也可以是区域性的和社区性的。公共利益不是简单的个体利益的累加,它是与个体利益密切相关的一定范围内的人们的共同的利益。社会实践和理论模型都证明个体对自身利益的追求,有时不能保证作为整体的公共利益,甚至可能损害公共利益,所以公共利益的实现必须由公共部门来承担。这是公共部门公共性的表现,也是公共管理合法性的基石。

(3) 公共管理的对象是公共事务。传统的公共行政主要关注政府自身和政府内部事务,公共管理更加关注政府以外的社会事务。公共事务的表现形态就是公共物品和公共服务。由于公共物品和公共服务具有非排他性和非竞争性,所以只能由公共部门来提供。当然提供不等于直接生产。对公共服务和公共产品的供给进行管理,既体现了公共性又体现了社会性。

(4) 公共管理的过程是民主参与。与传统公共行政的官僚制和等级制不同,在公共管理模式下,虽然政府仍然扮演关键角色,但政府的行为边界已经缩小,政府的管理过程是开放的,政府的资源也不再是独占性的。非政府的管理主体拥有较多的自治权,他们既可以参与到政府的项目中,又可以独自承担公共管理项目。社会公众对公共事务的治理过程可以参与和监督,并可以以自己的满意度来评判公共管理绩效。

二、公共管理学的概念范畴

范畴就是基本的概念体系。公共管理学的理论体系就是由公共管理理念和基本范畴(基本概念体系)所组成。公共管理学的基本范畴是公共管理本质特性的最集中的反映。概括起来,“公共”是公共管理学的基本范畴。以公共为核心,公共管理、公共行政、行政管理都属于公共管理学的基本范畴体系。有必要理清它们之间的关系和边界。

(一) 公共管理与公共行政

administration 和 management 是两个含义相近的词,以至于人们经常将两个词互换加以使用,如“business administration”(商业管理)和“administrative behavior”(管理行为)。但事实上,这两个概念的含义是有明显差异的。公共行政的概念必须回答和解



决由谁来进行公共行政、公共行政活动的内容与范围以及如何行政这三个问题,即公共行政的主体问题、公共行政的范围和内容问题、公共行政的行为方式问题。

学界中,关于公共行政、公共管理之间关系的理解,主要有三种观点:第一,公共管理是公共行政的一个学派,在实践上,通过行政改革逐步实现市场化;在理论上,通过管理主义、新泰勒主义和全面质量管理(total quality management, TQM)理论、绩效管理理论等为公共行政改革提供支持。第二,公共管理是公共行政的替代品,将公共管理看成一种不同于公共行政和公共政策的新途径、新范式或新的学科框架,即公共行政—公共政策—公共管理。第三,认为公共管理是公共行政的属概念,公共管理范围更广,公共行政只是公共管理中的一部分。

从目前国际学术界关于公共行政、公共管理的研究来分析,主流的观点认为公共管理作为独立的范式还没有出现,公共管理仍属于公共行政项目设计、组织结构化政策和管理计划等的应用方法论方面的一个分支学科。我们认为公共管理学作为公共行政的一个分支学派,是公共行政中重视公共组织或非营利组织实施公共管理的技术与方法,是重视公共项目的绩效管理与公共政策的执行的理论派别。我们总结了两者的七点区别。

- (1) 公共管理强调取得成效和实现目标;公共行政重视执行的过程。
- (2) 公共管理注重战略管理和管理的的外部环境;公共行政关注组织内的管理运行。
- (3) 公共管理注重公众的意愿和要求;公共行政强调规则和程序。
- (4) 公共管理注重与社会各方面互动以实现有效治理;公共行政依靠政府自身权威和运行机制。
- (5) 公共管理注重竞争和责任;公共行政关注政府运行方式和层级关系。
- (6) 公共管理强调来自体制外的监督;公共行政主要依靠自身的监督机制和官员的自我约束。
- (7) 公共管理的主体是政府(包括立法和司法机关)和非政府组织;公共行政的主体主要是政府。

(二) 公共管理与私人管理

公共的与私人的相对,沃尔多在《公共行政学研究》中归纳了公共的三个方面的含义:一是从哲学、法学和政治理论层次上,即从国家或政府的角度给“公共的”下定义,这里涉及的是主权、合法性、福利一类的问题;二是从经验层次上,即从公共职能和公共活动的范围上来界定;三是从政府执行活动或职能的角度来下定义。公共管理与私人管理有本质的区别,公共利益目标与私人利益目标的不同是公共管理与私人部门管理的最重要区别,公共管理活动在本质上是国家的活动,这使得公共管理具有明显的垄断和强制的特点(当然也包括非垄断和非强制的一面),更具制衡性和多元理性;而私人部门管理则不具有这个特点,而是具有较多的自主性和经济理性。

(三) 公共管理与行政管理

关于公共管理与行政管理之间关系的争论,其实与我国对 public administration 的最早译法有关。20 世纪 80 年代,我国的行政学研究带有明显的政治取向和政治色彩,因而我国学者将 public administration 翻译为行政管理学(简称行政学),高校的教学研究机构

也被称为行政管理系,用以突出我国当时行政管理的阶级属性。在中国人民大学的行政学所的研讨会上,尽管学者毛寿龙提出要把它直接翻译成公共行政的建议,但是限于当时的时代背景,理论界普遍认为“公共”二字会误解抹杀行政管理的这一属性,所以,最后还是保守地采用了行政管理一词。但不管怎样讲,中国特色的行政管理其实就是西方的公共行政。20世纪90年代后期,研究行政学的政治敏感性逐渐淡化,根据我国公共部门管理的新特点,public administration开始恢复本来的词义,公共行政这一称谓开始流行。然而,先入为主的行政管理仍然占据主流位置,大学的学科设置、社会上的学会名称以及相关的教科书都还保留着行政管理的字样,公共行政还没有彻底取代行政管理。公共行政和行政管理实属同一内涵,只是一个学科两种不同的叫法而已。因此在这里,公共管理与行政管理的区别也就无需赘言了。

第二节 公共管理学的研究对象和研究方法

(一) 公共管理学的研究对象和内容

任何一门学科都要通过探讨现象、事务或过程之间内在的联系和规律,从而形成科学的概念、范畴、定理和方法的理论体系。总体来说,公共管理的对象就是各类公共事务的管理以及与其相关的现象和内在发展规律。公共管理学所要研究的是作为社会治理主体的公共组织(包括政府组织、非政府组织以及其他社会自治力量)之间的关系、社会治理活动和所运用的手段。可以说,作为一种人类社会客观存在的实践活动,公共管理本身构成的研究对象决定了公共管理学的研究范围与公共行政学的研究范围有很大不同。这主要体现在公共管理学不仅研究政府部门的管理及其规律,而且研究非政府组织、其他社会自治力量的管理和发展规律,研究公共管理过程中政府部门和第三部门的协调合作问题以及共有的规律。公共管理学更加注重公共资源的有效配置,提供更多、更好的公共产品和服务,公共行政学则更关注政府部门的行政过程、原则和程序等。

美国著名公共管理学者斯塔林在《公共部门管理》一书中将公共管理学的内容分为公共部门政治管理、公共部门规划管理、公共部门资源管理三大部分,其中,公共部门政治管理包括行政管理政治学、政府间和组织间的关系、管理的职责和伦理等内容,公共部门规划管理包括计划、决策、组织、领导、执行与评估等内容,公共部门资源管理包括人力资源管理、预算、信息管理等内容。

澳大利亚公共管理学者休斯在《公共管理导论》中,将公共管理学分为改革的时代、传统的公共行政模式、新公共管理、政府的角色、公共企业、公共政策与政策分析、战略管理、管理内部要素(包括财政管理、人事管理与绩效管理等内容)、管理外部要素、发展中国家的公共管理、政治与行政等内容。

英国公共管理学者诺曼的《公共部门管理》一书的主要内容是:英国的公共部门,预算与公共支出,社会政策、福利国家与公共服务管理,制度、法律、政治与行政,引入市场机制、市场与管理行为、合同式管理,服务设计与顾客导向、绩效管理,员工管理、组织结构,公共部门管理的前景等。

张康之从公共组织所提供的公共服务的角度认为公共管理学的研究内容主要包括以下

几个方面：公共管理学担负认识公共管理这一新型社会治理模式的学科使命；公共管理学需为公共管理建构提供支持和帮助；公共管理学需正确把握人类社会后工业化、全球化过程中出现的新社会现象对社会治理的影响；公共管理学需特别关注新科学技术成果在公共管理过程中的运用；公共管理学还应承担起对人类社会治理历史的重新梳理的任务。

再者，公共管理学还需研究作为公共管理主体的公共组织，特别是政府组织的结构、功能、运作机制及环境的关系；研究公共管理活动的过程及其环节；研究公共管理的方法与艺术，以便政府及其他公共组织更有效地提供公共产品；研究公共管理学的价值实现机制，以加强公共利益最大化。

综合来看，公共管理学的研究内容应当包括以下七个方面。

(1) 公共管理基本理论研究。包括公共管理的基本属性、基本特点与构成要素，公共管理的理论流派与理论观点，公共管理的研究方法。

(2) 公共管理主体理论研究。包括公共组织和个人的研究，其中公共组织理论包括政府和非政府公共组织理论、公共领导理论。

(3) 公共资源管理理论研究。主要研究公共部门人力资源管理、公共预算和公共财政管理、公共信息资源管理等。

(4) 公共管理的技术与方法理论研究。主要研究公共部门绩效管理与评估、信息技术与公共管理创新，工商管理技术在公共管理中的运用等新管理技术与方法；还有近年来公共管理的焦点，公共危机管理传统的公共行政理论与方法。

(5) 公共管理改革与发展研究。主要研究公共部门的部门改革，如政府的行政体制改革、事业单位改革，以及公共治理模式创新，如服务型政府的建设、社区管理及农村基层自治等。

(6) 公共管理价值与规范研究。包括公共政策、公共管理伦理、公共责任、公共管理法律和公共管理监督等方面。

(7) 公共管理的环境研究。研究公共管理的特定性质、目标、方向以及具体管理的措施，能动地改造公共管理环境的过程。

(二) 公共管理学的研究方法

公共管理学是一门注重实践应用的学科，也是一门跨学科综合性的研究领域。在研究方法上主要沿袭公共行政学的传统，同时也借鉴了经济学、管理学、社会学的研究方法和技术，这里主要介绍五种常用的研究方法。

1. 案例分析法

案例分析法既是当代管理学科的一种重要的研究方法，也是当代管理科学的一种重要的教学形式。案例分析法是指通过对真实的或假设的公共管理场景、事件、数据的分析和讨论，思考和寻求答案的研究方法。在公共管理学中，具体是指对已经发生的公共管理学实践案例进行客观公正的描述，将案例尽可能真实地还原在读者眼前。而后从实证角度出发，通过对案例进行分析，得出相应的结论与评价。这种分析方法的重点是强调人际关系、政治因素对管理过程的影响，而不是抽象推理或细节刻画，因而它特别适应公共管理学及工商管理学的研究。

2. 比较分析法

比较分析法是指通过对不同研究对象或者是同一研究对象的不同发展阶段进行比较,找出两者之间的不同点和相同点,从而揭示事物本质和规律的研究方法。比较分析法可具体分为纵向比较分析方法和横向比较分析方法两种。纵向比较分析方法是采用纵向对比的形式,从历史演变的角度,对同一问题的不同变化和特点进行比较,找出这种变化的原因和实质;或者对同一个国家或地区的不同时期的公共管理活动或某个侧面进行比较分析,以研究、探索出公共管理活动中的普遍理论和最优方案。横向比较分析方法是对不同国家和地区的公共管理活动或公共管理的某个侧面进行分析比较,或对同一问题在不同区域中的表现进行比较,发现造成差异的原因,择优弃劣,取长补短。

在公共管理学中的比较分析法要求研究者对不同国家或地区的公共管理系统及过程加以比较,要求对同一个国家或地区在不同历史时期的公共管理系统及过程加以比较,从中既找到公共行政学的一般的或普遍的理论,又发现国家或地区在不同时期的公共管理特色,丰富整个公共管理学的理论及方法理论体系。

比较研究法是公共管理研究和学习中的一个极为常用的方法,尤其是对我国来说,在当今建立社会主义市场经济体制的改革走向深入、参与国际竞争的背景下,比较分析法更为重要。如运用纵向比较法,通过比较新中国成立以来不同的历史时期内公共管理所包含的特定的社会公共事务管理模式和方法等,就能从历史演变的角度,对公共管理的不同变化和特点进行分析,寻找出这种变化的历史原因和实质,加深对现阶段公共管理的认识。

3. 系统分析法

从本质角度讲,系统分析法是一种根据客观事物所具有的系统特征,从事物的整体出发,着眼于整体与部分、整体与层次、整体与结构、结构与功能、整体与环境等相互联系和相互作用,求得优化的整体目标的现代科学方法。公共管理学中使用系统分析法,可以帮助人们理解公共管理系统与社会环境的关系;鼓励对公共管理系统的各个组成部分、公共管理过程的各个环节同时进行的研究;引导人们注重这一系统中的结构、层次与功能;促使人们从不同的角度提出问题,开拓新的知识领域。系统分析法的内容包括整体分析、环境分析、结构分析、层次分析、相关分析等。

20世纪60年代以后发展起来的系统分析法是公共行政学理论与管理知识的汇合,为统一各种公共行政学理论流派创造了机会。系统分析法为人们提供了一种从整个公共行政活动及其与环境的相互作用中看待公共行政的途径,也为研究公共行政内部各个部分之间的关系提供了基础。同时,系统理论还为公共行政适应环境的权变观念与生态观念提供了基础。运用这种研究方式着重研究公共行政与其环境之间的相互关系和公共行政内部各部分之间的相互关系,以及确定关系模式即量变形态;致力于谋求公共行政与其环境之间及公共行政内部各部分之间具体的一致性,以保证公共行政的高效能、高效率。

4. 历史分析法

历史是指公共管理客观现实的历史发展过程以及人类认识公共管理客观现实的历史。历史分析法是具体分析方法的一种,即运用发展、变化的观点分析客观事物和社会现象的方法。客观事物是发展、变化的,分析事物就需要将其发展的不同阶段加以联系和比较,

弄清其实质,揭示其发展趋势。有些矛盾或问题的出现总是有它的历史根源,在分析和解决某些问题的时候,只有追根溯源弄清它的来龙去脉,才能提出符合实际的解决办法。

在公共管理学中运用历史分析法就是通过系统地收集、分析和评价历史数据,对过去某一时期的管理思想、管理学说、管理实践加以描述、解释,并在此基础上进行理解和分析。这种方法在公共管理学研究中非常重要,它能理清公共管理学的起源、发展和变革的整个过程,而且通过有价值的理论和实践经验的总结也能为公共管理学的未来发展奠定良好的基础。

5. 实证分析法

实证分析法又称为实验法,实验法的本质是通过设计模拟实验,将事物的各个因素、事物的发展过程再现出来,以找到这种事物在真实世界中的各种数据及原貌。实验法来自自然科学,它要求实验必须是在周密设计的可控环境内有计划地进行,而且实验结果是可统计和进行科学分析的。为了实验结果准确真实,实验必须可以重复进行。社会科学中的实验很难做到这一点,因为它涉及人的行为,而人的行为在很多情况下是无法确定的。严格地说,社会科学的实验法是一种准实验分析。公共管理进行的实验分析也是一种准实验分析,通过选择某些对象或领域,甚至人为地提供某些条件,推行管理实验或政策实验,以取得经验,进而进行推广和展开。

第三节 公共管理学科的发展

一、公共管理的兴起

公共管理一词最早是由古利克在参与美国联邦政府的布朗委员会时提出的。对于公共管理学的发展历程,学界大多数采用的是分期法。有的分成形成时期(19世纪末~20世纪30年代)、发展时期(20世纪40~60年代)和繁荣时期(20世纪70年代至今);还有的分成五大历史时期,即创始时期(1887~1899年)、管理科学效率时期(1900~1929年)、繁荣时期(1930~1959年)、重新调整期(1960~1979年)和政府改革与行政学发展新趋势期(1980~2000年);有的则把公共管理学科的历史分成传统公共行政学、新公共行政学和公共管理学三个阶段;也有的仅仅分成两大时期,即公共行政时期和公共管理时期。在此我们采用将陈振明和休斯结合的分期方法介绍公共管理的发展历程。

(一) 公共行政时期

公共行政自产生以来经历了大概100年的发展历史,经历了传统的公共行政和新公共行政两大阶段。传统公共行政时期是公共行政作为一个独立的学科的开端,强调政治与行政的二分,强调政府行政效率的提高。事物总是不断发展的,新公共行政时期则对政治行政完全分离和效率至上进行批判,是公共行政的公共性的回归。

1. 传统的公共行政

传统的公共行政与任何理论一样,其产生都有着当时特定的历史背景。当时的自由竞争资本主义经济已经被垄断经济所取代。垄断经济的产生破坏了原有的市场公平,产生了许多复杂的矛盾和问题,引发了经济和社会的不安。另外在政治上,政党分赃制度使资本