



“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材

教育部普通高等教育精品教材



新编21世纪公共管理系列教材

• 学科基础课与方法课系列 •

# 公共管理学

第二版

Public Management

蔡立辉 王乐夫 主编



“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材  
教育部普通高等教育精品教材



新编21世纪公共管理系列教材

• 学科基础课与方法课系列 •

# 公共管理学

第二版

Public Management

蔡立辉 王乐夫 主编

中国人民大学出版社  
· 北京 ·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理学/蔡立辉, 王乐夫主编. —2 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2018. 3

新编 21 世纪公共管理系列教材 “十二五” 普通高等教育本科国家级规划教材 教育部普通高等教育精品教材

ISBN 978-7-300-25287-2

I. ①公… II. ①蔡…②王… III. ①公共管理 IV. ①D035-0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 313407 号

“十二五” 普通高等教育本科国家级规划教材

教育部普通高等教育精品教材

新编 21 世纪公共管理系列教材·学科基础课与方法课系列

公共管理学 (第二版)

蔡立辉 王乐夫 主编

Gonggong Guanlixue

---

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京七色印务有限公司

版 次 2008 年 4 月第 1 版

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

2018 年 3 月第 2 版

印 张 30.75

印 次 2018 年 3 月第 1 次印刷

字 数 716 000

定 价 59.80 元

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

## 作者简介

**蔡立辉** 暨南大学公共管理学院（应急管理学院）院长，教授、博士生导师。曾任中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师，兼任全国政策科学研究会副会长、广东省电子政务协会副会长等职，2007年入选教育部“新世纪优秀人才支持计划”。主要从事公共管理理论与方法论、比较政府与政治、政府绩效评估、电子政务、社会风险评估与公共危机管理等领域的教学和研究工作。主持国家社科基金重大项目及其他国家级、省部级研究课题十余项；在《政治学研究》等刊物发表学术论文50余篇，出版学术专著8部；主持国家级精品课程、国家级精品共享课程“政府绩效评估”。

**王乐夫** 中山大学政治与公共事务管理学院原院长，教授、博士生导师。曾担任中山大学党委副书记、校务委员会副主任、法政学院院长等职，兼任国务院学位委员会公共管理学科评议组第二召集人、教育部高等学校公共管理类学科专业教学指导委员会主任委员、全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会副主任委员、中国政治学会副会长等职。主要从事公共管理、领导科学等领域的教学和研究工作。

**丁煌** 武汉大学政治与公共管理学院院长，教授、博士生导师。

**黄健荣** 南京大学政府管理学院原教授、博士生导师。

**周敬伟** 四川大学公共管理学院教授、博士生导师。

**倪星** 中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师。

**陈天祥** 中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师。

**牛美丽** 中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师。

**吴克昌** 华南理工大学公共管理学院原院长，教授。

## 内 容 简 介

由暨南大学蔡立辉教授和中山大学王乐夫教授主编的《公共管理学》一书，是一部广受好评的公共管理导论性教材，自2008年首次出版以来，获得了国内高校师生的广泛认可，先后被评为普通高等教育“十一五”国家级规划教材、教育部普通高等教育精品教材、“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材。

本书由中山大学、南京大学、武汉大学、四川大学、华南理工大学、暨南大学等高校的多位公共管理学者合作编写而成，在吸收国内外公共管理研究成果的基础上，构建了作为一级学科的公共管理学的知识体系和理论框架。全书首先概述了公共管理学科的基本概念、研究对象、研究方法及理论发展，在此基础上，重点阐述了公共组织、公共领导、公共政策、公共人力资源管理、公共预算管理、政务信息资源管理、公共危机管理、公共管理技术与方法、公共管理规范、公共部门绩效评估、公共部门改革等内容。

为了提升教材的教学适用性，本书各章安排了本章导读、知识结构图、重点问题、知识链接、本章小结、关键术语、复习思考题、案例分析、参考文献等辅助性内容，以帮助读者更好地学习相关概念、理论和方法。

## 出版说明



现代意义上的公共行政与公共管理研究和教育始于 20 世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政与公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。自 20 世纪 80 年代起，为了适应政府改革与公共管理人才培养的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）教育的启动以及高校公共管理专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了满足广大高校公共管理类专业的教学需要，在历届教育部高等学校公共管理类学科专业教学指导委员会的指导和支持下，中国人民大学出版社自 1999 年起，陆续出版了“21 世纪公共行政系列教材”“21 世纪公共管理系列教材”“21 世纪公共事业管理系列教材”“公共管理系列教材”“公共管理核心课程系列教材”“21 世纪劳动与社会保障系列教材”“21 世纪土地资源管理系列教材”“21 世纪城市规划与管理系列教材”等多个本科系列教材。这些教材被国内高校公共管理类专业广泛选用，并得到了公共管理学界的支持和认可，数十种教材被评为“十五”“十一五”“十二五”国家级规划教材，普通高等教育精品教材，以及各省市精品教材，为我国公共管理学科发展和人才培养做出了积极的贡献。

我国高等教育改革的进一步深化，以及新技术和新媒体的不断发展，对高校教材提出了更高的要求。为了回应这种要求，我们在广泛调研的基础上，拟对上述系列教材进行整合和提升，推出“新编 21 世纪公共管理系列教材”，以满足国内高校公共管理一级学科下设的行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理、城市管理、海关管理、交通管理、海事管理、公共关系学等本科专业的教学需要。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”将秉承中国人民大学出版社“出教材学术精品，育人文社科英才”的宗旨，从本科教育的特点出发，从公共管理教育的特点出发，为广大高

校公共管理类专业师生提供一套高质量的本科教材。在教材编写和内容安排上，“新编 21 世纪公共管理系列教材”强调基础知识、基本理论和基本技能，同时，也尽可能地体现创新性和前沿性，反映相关领域理论与实践的最新发展情况。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”由中国人民大学、中山大学、北京大学、清华大学、复旦大学、厦门大学、武汉大学、浙江大学、吉林大学、东北大学、北京师范大学、山东大学、四川大学、西北大学等数十所国内著名大学的知名学者领衔著述，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，为国内公共管理学界奉上一套体现系统性、权威性、通用性，并兼具创新性、前沿性、启发性的精品教材。

公共管理的实践是不断发展和变化的。随着公共管理实践的不断发展，公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。我们将紧跟公共管理学科的发展，与所有作者一起，不断对本套教材进行修订和完善。望广大读者给我们反馈信息，对本套教材提出批评和建议，以使我们能够在所有读者和作者的帮助下，与中国公共管理学科共同成长。

中国人民大学出版社

## 教学支持说明

(教学课件)

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社秉承“出教材学术精品，育人文社科英才”的出版宗旨，多年来，出版了大批高质量的公共管理、教育学、政治学、政治理论公共课教材和学术著作。

我们为本教材制作了相应的 PPT 教学课件，任何一位采用本书作为授课教材的教师均可免费获得该课件。为了确保该课件仅为授课教师获得，烦请您填写如下材料，并将相关信息通过 E-mail 发送给我们，我们将在收到相关信息后通过 E-mail 给您发送该课件。欢迎您加入我们的 QQ 群（全国政管教师交流群，群号为 236159213），或登录我分社官方网站（[www.crup.com.cn/gggl](http://www.crup.com.cn/gggl)），注册成为 VIP 会员，以获得更好的服务。

我们的联系方式：

地址：(100872) 北京市中关村大街甲 59 号文化大厦 1202 室

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社

电话：(010) 82502724 62514775 (传真)

E-mail: [ggglcbfs@vip.163.com](mailto:ggglcbfs@vip.163.com)

QQ 群：236159213

兹证明\_\_\_\_\_大学/学院\_\_\_\_\_院/系\_\_\_\_\_专业\_\_\_\_\_学年第\_\_\_\_\_学期开设的\_\_\_\_\_课程，采用中国人民大学出版社出版的\_\_\_\_\_（书名、作者）作为本课程教材。授课教师为\_\_\_\_\_，授课班级共\_\_\_\_\_个、学生\_\_\_\_\_人。授课教师需要与本书配套的教学课件。

联系人：\_\_\_\_\_

通信地址：\_\_\_\_\_

邮编：\_\_\_\_\_

电话：\_\_\_\_\_

E-mail：\_\_\_\_\_

系/院主任：\_\_\_\_\_（签字）

（系/院办公室章）

\_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月\_\_\_\_\_日



# 目 录



第 1 章 导论 .....	1
1.1 公共管理学概述 .....	2
知识链接 1-1 公共管理对话平台：全美公共管理学术研讨会 .....	2
1.2 公共管理学的研究对象 .....	13
知识链接 1-2 把行政学的研究提上日程是时候了 .....	21
1.3 公共管理学的研究途径和方法 .....	25
本章小结 .....	30
关键术语 .....	30
复习思考题 .....	30
参考文献 .....	31
第 2 章 公共管理的理论发展 .....	32
2.1 公共行政理论的演进 .....	33
知识链接 2-1 西沃之争的缘起 .....	46
2.2 现代公共管理理论的发展 .....	50
知识链接 2-2 管理主义 .....	54
知识链接 2-3 治理理论在发展中国家适用性分析 .....	66
本章小结 .....	66
关键术语 .....	67
复习思考题 .....	67
参考文献 .....	68
第 3 章 公共组织 .....	70
3.1 公共组织的性质与结构 .....	71
3.2 非营利组织 .....	81
知识链接 3-1 非营利性组织的分类 .....	83
知识链接 3-2 中国非营利组织的登记条件 .....	85

3.3 事业单位 .....	91
3.4 公共组织的变革 .....	96
本章小结 .....	104
关键术语 .....	104
复习思考题 .....	105
参考文献 .....	106
<b>第4章 公共领导</b> .....	108
4.1 公共领导概述 .....	109
4.2 公共领导体制 .....	118
4.3 公共领导方法 .....	124
4.4 公共领导能力 .....	134
本章小结 .....	139
关键术语 .....	139
复习思考题 .....	139
参考文献 .....	140
<b>第5章 公共政策</b> .....	141
5.1 公共政策概述 .....	142
5.2 公共政策过程 .....	150
5.3 公共政策分析 .....	163
5.4 公共政策发展 .....	170
本章小结 .....	175
关键术语 .....	175
复习思考题 .....	175
参考文献 .....	176
<b>第6章 公共人力资源管理</b> .....	178
6.1 人力资源管理的基本理论 .....	179
6.2 公共人力资源管理的主要内容 .....	186
6.3 公共人力资源管理制度 .....	196
本章小结 .....	209
关键术语 .....	209
复习思考题 .....	209
参考文献 .....	210
<b>第7章 公共预算管理</b> .....	212
7.1 公共预算概述 .....	213
知识链接 7-1 预算资金的分配模式 .....	215
7.2 地方政府的预算管理 .....	216
知识链接 7-2 零基预算 .....	222
本章小结 .....	234

关键术语	234
复习思考题	234
参考文献	238
<b>第8章 政务信息资源管理</b>	<b>240</b>
8.1 政务信息资源管理概述	241
知识链接 8-1 大数据	250
8.2 政务信息资源管理的内容	254
知识链接 8-2 美国公共数据开放的编年里程碑	262
知识链接 8-3 《开放数据宪章》战略原则	264
知识链接 8-4 政府数据资源共享开放工程	270
知识链接 8-5 国家大数据资源统筹发展工程	271
8.3 政务信息资源开发利用	272
本章小结	282
关键术语	282
复习思考题	282
参考文献	283
<b>第9章 公共危机管理</b>	<b>284</b>
9.1 公共危机管理概述	286
9.2 公共危机管理机制	298
知识链接 9-1 舆情管理六原则	305
知识链接 9-2 突发事件中网络民意的应对	307
9.3 公共危机管理法治	309
本章小结	318
关键术语	319
复习思考题	319
参考文献	320
<b>第10章 公共管理技术与方法</b>	<b>322</b>
10.1 传统行政方法	324
10.2 当代公共管理新方法	328
知识链接 10-1 民营化形式	329
知识链接 10-2 美国 PPP	330
10.3 战略管理	339
本章小结	349
关键术语	349
复习思考题	350
参考文献	350
<b>第11章 公共管理规范</b>	<b>351</b>
11.1 公共管理伦理	352

11.2 公共管理法律 .....	362
11.3 公共管理监督 .....	370
知识链接 11-1 新加坡反腐政策:新加坡模式 .....	372
本章小结 .....	384
关键术语 .....	385
复习思考题 .....	385
参考文献 .....	387
<b>第 12 章 公共部门绩效评估 .....</b>	<b>389</b>
12.1 公共部门绩效评估概述 .....	390
知识链接 12-1 合法性与政府绩效评估 .....	400
12.2 公共部门绩效评估指标体系的构建 .....	403
知识链接 12-2 美国公路安全目标和绩效指标 .....	409
12.3 公共部门绩效评估的程序 .....	410
知识链接 12-3 平衡计分卡及其夏洛特市实践 .....	417
12.4 公共部门绩效评估的发展与完善 .....	420
本章小结 .....	430
关键术语 .....	430
复习思考题 .....	430
参考文献 .....	431
<b>第 13 章 公共部门改革 .....</b>	<b>433</b>
13.1 公共部门改革概述 .....	434
13.2 西方国家公共部门改革 .....	444
知识链接 13-1 政府接受信息化改革的六个主要原因 .....	447
13.3 当代中国行政体制改革 .....	456
知识链接 13-2 从“三证合一”走向“五证合一” .....	463
本章小结 .....	471
关键术语 .....	471
复习思考题 .....	471
参考文献 .....	472
<b>后 记 .....</b>	<b>474</b>

# 第1章

## 导论

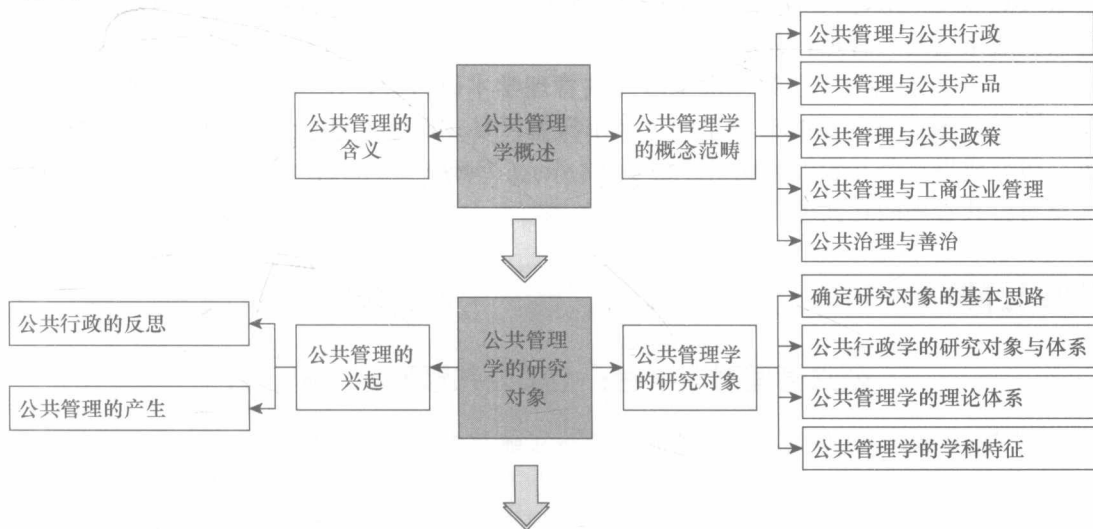


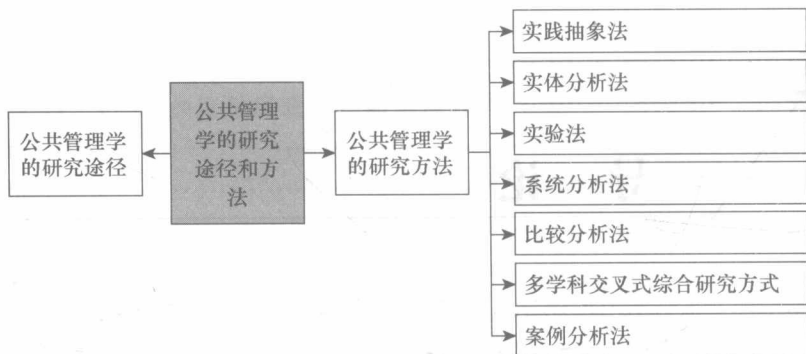
### 本章导读

什么是公共管理？对这个基本问题的回答构成了我们对公共管理学科体系的理解。国内外学者围绕公共管理的内涵、公共管理是否区别于公共行政的新范式等问题进行了探讨。本章结合国内外学者的研究成果，着重介绍了公共管理学的研究对象、概念体系、学科特征及研究途径。



### 知识结构图





## 重点问题

- 公共行政与公共管理的关系
- 公共管理学的概念范畴
- 公共管理学的研究对象
- 公共管理学的研究内容
- 公共管理学的研究途径

## 1.1 公共管理学概述

### 1.1.1 公共管理的含义

与西方国家不同的是，在中国，公共管理不仅是一种理论形态、一种管理公共事务的活动，而且是一个学科。因此，我们只有从公共管理的内涵入手进行阐释，才能从理论形态上、管理公共事务的活动上和学科意义上准确地理解公共管理。

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，由博兹曼（Barry Bozeman）整理、编辑发表了大会研究成果《公共管理：艺术的现状》（*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；1996年，由唐纳德·F.凯特尔（Donald F. Kettl）和H.布里顿·米尔沃德（H. Brinton Milward）整理、编辑发表了大会研究成果《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。

### 知识链接 1-1

#### 公共管理对话平台：全美公共管理学术研讨会

进入20世纪90年代后，公共管理仍然在继续发展，并且吸引了来自政策学派、公共行政、工商管理以及政治学的许多学者。为了促进沟通与对话，并确立公共管理的研究

日程,自1991年以来,美国公共管理的研究者已经组织了五次全国性的研讨会,每次会议的论文都已正式出版。1991年会议的论文由博兹曼编辑出版,即《公共管理:艺术的现状》。1993年会议的论文由凯特尔和米尔沃德编辑出版,即《公共管理的现状》(1996)。1995年的会议论文由弗雷德里克森(Friederickson)和约翰森(Johnson)编辑出版,即《公共管理改革与创新》(*Public Management Reform and Innovation*, 1999)。1997年会议的论文由布鲁德尼(Brudney)、奥图尔(O'Toole)、雷尼(Rainey)编辑出版,即《改进公共管理》(*Advancing Public Management*, 2000)。

资料来源:马骏,郭巍青.公共管理:新的研究方向.武汉大学学报(社会科学版),2002(1).

博兹曼在《公共管理:艺术的现状》的导言“两种公共管理概念”中将政策途径(P途径)和商业途径(B途径)加以综合,认为公共管理途径具有如下特征:第一,既关心战略,又关心过程,但以一种外部的焦点为取向;第二,在强调“硬”知识(管理方法、技术尤其是定量分析技术)的同时,继续关注“软”知识(管理的政治环境、价值等);第三,以资深公共管理者(中层和高层管理者)为方向;第四,公共管理中的“公共”具有更广泛的含义,非营利组织、私人企业的公共方面都包含于其中;第五,关注理论和规范研究<sup>①</sup>。

博兹曼在《公共管理:艺术的现状》一书中,通过总结所收录的各篇论文的观点,指出学者们关于公共管理所达成的共识包括:第一,关心规范研究和规范理论;第二,焦点集中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<sup>②</sup>。

博兹曼和斯特拉斯曼(Jeffrey D. Strassman)在1990年出版的《公共管理战略》一书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”概念时,他们说原因在于公共管理涉及以往公共行政所无法包含的两个核心问题:一是战略问题,即关于公共组织的外部环境和它们更广泛的使命和目标问题;二是公共管理不仅在政府机构中出现,而且也在其他公共机构的背景中出现,而公共行政总是与官僚机构相联系。他们还认为,公共管理注重组织的外部管理,而公共行政着眼于内部管理<sup>③</sup>。

唐纳德·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几个方面<sup>④</sup>:

第一,排斥公共行政和政策执行研究。公共管理从一开始就明确拒绝公共行政和政策

① BOZEMAN B. *Public management: the state of the art*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993: 5.

② PERRY J L. *Public management theory: what is it? what should it be?* //BOZEMAN B. *Public management: the state of the art*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993: 16-19.

③ BOZEMAN B, STRASSMAN J D. *Public management strategies*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1990: 4.

④ KETTL D F. *Searching for clues about public management: slicing the onion different way*//BOZEMAN B. *Public management: the state of the art*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993: 55-68.

执行研究这两种传统。这从主要的公共管理学者很少是公共行政学家或政治学家这一点就可以得到说明。公共管理学者来自各种学科背景，倾向于从原有的知识背景出发提出新的见解。他们把公共行政和政策执行研究抛在一边，因为他们认为前者对政策和管理没有多大指导意义，而后者则给人们描绘出一幅政策及项目很少起作用的灰暗、令人失望的图景。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研究取得项目或政策目标不同，公共管理致力于研究如何产生结果。政策执行研究的发起者普雷斯曼（Jeffrey L. Pressman）和威尔达夫斯基（Aaron Wildavsky）在《执行》一书中说：联邦的项目起作用是令人惊奇的事<sup>①</sup>。林恩（Laurence E. Lynn）在《管理公共事务》一书中则说：“政策执行者对于政府绩效的获得是关键的。”<sup>②</sup>

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便使他们取得成果，高层管理者的工作是决定战略；公共行政主要的任务是寻找行政原则——这些原则很少对实践者有指导作用；政策执行研究则似乎认为执行难以有结果。

第四，通过案例研究来发展知识。公共管理研究通过一种粗糙的演绎方法，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，虽然他们难以做出预测和发展出模式，但可以靠观察来了解什么东西能起作用，什么东西不起作用，并从观察中提出管理者所能运用的命题，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地位而努力。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往往在其中起主导作用，而且还因为政策被当作更重要的问题，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，公共管理者自觉地为使管理具有与经济学和政策分析同等的地位而努力。

布里顿·米尔沃德认为，公共管理与社会科学理论有着，而且应该有着或紧密或松散的联系，它研究的是基于实践经验的方法（experience-based prescription）和管理技术。公共管理中的所有问题都与绩效和管理有关，绩效的意义在于公共组织或非营利组织如何在各种形势背景条件下改善与提高纳税人所要求的效率与有效性；管理则是指在一个赋予公共管理者充分权力的活动领域中，对公平、关心和责任产生作用的一种新的安排，包括采取私有化、公私合伙和承包等方式<sup>③</sup>。

詹姆斯·L. 佩里（James L. Perry）在《公共管理理论：它是什么？它应该是什么？》一文中明确提出：“简而言之，公共管理理论应该提供关于公共管理者在各种变化的形势条件下如何做出行为的有用的、实用的普遍性原理。‘有用的和实用的’是表示公共管理

① PRESSMAN J L, WILDAVSKY A. Implementation. Berkeley: University of California Press, 1984.

② LYNN L E. Managing public business. New York: Basic Books, 1981: 107.

③ KETTL D F, MILWARD H B. The state of public management. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996: 307-310.



理论必须有实用价值和以问题为导向 (problem-oriented)。”<sup>①</sup> 根据詹姆斯·L. 佩里的观点, 公共管理理论就是为了帮助公共管理者实施有效管理的技术, 以及提高其在不同情形下的管理应变能力, 获得解决问题的普遍实用的原理与方法, 以便增加管理绩效。公共管理理论要做到这一点就必须提供行动理论和规范理论: 行动理论有助于公共管理者了解或解释他们所处的社会环境背景和潜在干预的功效, 规范理论则给予公共管理者思考和认识他们应该如何行动的能力。公共管理研究应将这两种理论有机结合。公共管理理论与公共管理实践的关系, 就像“医生和病人”: 医治病人的过程典型地包含了诊断、治疗和疗效观察, 并依赖于最初的疗效来决定是停止治疗还是继续治疗。如同医生一样, 公共管理者寻找各种情形的一般规律, 确定因果关系模式, 辨别出恰当的行为方式, 选取一种合适的行为措施。对于公共管理者来说, 这个过程所遇到的不确定性比医生遇到的要多得多。重要的是, 理论对于管理绩效的取得有作用, 但人们无法对这种作用做出准确预测。

胡德 (Hood) 认为: “公共管理即‘国家的艺术’, 可以松散地被定义为如何设计和运作公共服务部门并且细化政府执行部门的工作。”<sup>②</sup>

1991年, 雷尼出版了《理解和管理公共组织》一书, 这是一本关于公共组织及其管理的综合性教科书。雷尼认为, 公共管理学应着重研究如下三个重要问题<sup>③</sup>: 第一, 公共组织和管理者的类型之间存在着什么样的区别? 以往有关公共官僚体制文献的讨论过于一般化, 往往集中在公共组织和管理者的共同性质上, 低估了它们的不同, 也很少加以区别。公共管理已有这方面的尝试性研究, 必须大力加强。第二, 公共管理所研究的“政治环境”指的是什么? 这些脉络背景如何影响公共组织及其管理? 这些脉络背景的关键因素和变量又是什么? 既然公共管理被假定是在一种明确的政治和制度的背景中发生的, 那么, 关于背景的问题就必须弄清楚。第三, 说公共部门的管理目标是“模糊不清的”是什么意思? 目标模糊又是如何影响公共组织及其管理的? 人们往往通过将公共组织和私人组织进行比较, 从而得出前者目标模糊的结论, 但有调查表明, 对于目标清晰和绩效期望问题的回答, 公共管理者与工商企业管理者的答案并没有什么大的不同。所以, 这个问题必须加以进一步的研究。

林恩在《公共管理中的理论》一文中着重讨论公共管理的概念框架或理论, 包括代理关系 (委托-代理理论), 市场、等级和小集团, 有限理性和认知风格, 集体行动的逻辑和博弈论, 组织重构, 网络模式, 垃圾桶模式, 管理工具等<sup>④</sup>。

费利耶 (Ewan Ferlie) 等人在《行动中的新公共管理》一书中列举了新公共管理必须研究的四个重要且具有争论的主题: 第一, 公共部门与私人部门之间的差别和相似性; 第

① PERRY J L. Public management theory: what is it? What should it be? //BOZEMAN B. Public management; the state of the art. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993: 16-19.

② HOOD C. The art of the state: culture, rhetoric, and public management. Oxford: Clarendon Press, 1998: 3.

③ RAINEY H G. Important research questions//BOZEMAN B. Public management; the state of the art. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993: 9-12.

④ LYNN L E. Theory in public management//BOZEMAN B. Public management; the state of the art. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993: 13-15.