

公共管理学

(第二版)

PUBLIC
MANAGEMENT

李军鹏 ◎ 著



首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

公共管理学

(第二版)

PUBLIC
MANAGEMENT

李军鹏 ◎ 著



首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理学/李军鹏著. —2 版. —北京: 首都经济贸易大学出版社, 2017. 6
ISBN 978 - 7 - 5638 - 2657 - 5

I. ①公… II. ①李… III. ①公共管理 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 117747 号

公共管理学 (第二版)

李军鹏 著

Gonggong Guanlixue

责任编辑 浩 南

封面设计  砚祥志远·激光照排
TEL: 010-65976003

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙 (邮编 100026)

电 话 (010) 65976483 65065761 65071505 (传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 北京砚祥志远激光照排技术有限公司

印 刷 人民日报印刷厂

开 本 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

字 数 585 千字

印 张 33.25

版 次 2005 年 3 月第 1 版 2017 年 6 月第 2 版
2017 年 6 月总第 3 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 2657 - 5/D · 175

定 价 55.00 元

图书印装若有质量问题, 本社负责调换

版权所有 侵权必究

第二版前言

时光如梭，距2005年我撰写的《公共管理学》教材出版，已有十二年了。这十二年中，国内外政治经济形势发生了许多重大变化，公共管理的理论与实践也产生了许多创新与转变。

十二年来，新公共管理运动进入了整体性治理与网络化治理时期，进入了后新公共管理阶段，目前正面临着公共管理发展史上的第三次转型。公共管理正向着整体治理、网络治理、智慧治理、公民治理的方向发展。

十二年来，中国已经从上中等收入起点水平的国家进入到了上中等收入较高水平的国家行列，正在发展为高收入国家。中国政府现代化取得了长足进展，正在向着更高水平的政府治理现代化进军，许多现代公共管理的创新做法在中国公共管理中得到了深度应用。

十二年来，我一直工作在公共管理教学与科研的第一线。从干部培训到公共管理硕士、博士培养，经过近三百场次的干部课堂讲授、近七十多次的网络录课教学、近三十多门次的公共管理课程主持教学，在这个过程中开发了大量公共管理、社会管理与公共服务前沿问题方面的新课程与新案例，我对公共管理的教学内容与方法如何适应新时期的要求有了更深的体会。同时，我主持与参与了三十多个国家课题与省部级课题，其中有工信部的委托重点课题、国务院法制办公室的委托课题、国家旅游局的旅游公共服务发展专项规划的制定等部委机关委托课题，国家行政学院重大项目、国家社会科学基金课题以及一些地方政府课题，在调研的过程中走遍了我国的每一个省份，对一些公共管理创新的前沿地区进行了多次、多主题、多渠道接待的正式调研，以及独立进行的无接待、走访式的田野调研。我曾被抽调为国务院深化行政管理体制改革联席会议综合组成员，参与了我国行政体制改革方案与国务院机构设置、职能配置与人员编制的研究制定工作；还应邀参加了一些中央政府部门权力清单制度、责任清单制度、基本公共服务清单、政府购买公共服务清单等工作的专家咨询与论证。另外，还针对“十三五”行政体制改革的目标与对策、加强对权力运行的制约与监督、公共服务发展等课题提供了高层次的咨询报告。这些课题研究咨询活动，使我对中国公共管理的前沿问题与实践有了更深入的认识。从事公共管理研究与实践活动以来，我在公开刊物与内部刊物发表了近三百篇论文与文章，出版了十余部个人学术专著，因此位列2016年12月发布的《中国社会科学最有影响力学者排行榜》（政治学Top50）第22位。

面对国内外新形势以及公共管理理论与实践的重大变化,《公共管理学》的修订成为必然。新版公共管理学教材的著述本着三个基本原则。

一是更便于教学的原则。好的教材必须是方便教学的教材,这是一个基本的也是根本的标准。对于学生容易误解和不容易懂的理论观点进行深入剖析,并提供新的小型案例加以说明。一些陈旧的案例被新的教学案例取代。许多教学案例是我在国家行政学院干部培训、博士生公共管理教育、MPA 公共管理教学中反复锤炼与修改后的成功案例。国家行政学院 2016 级博士生对于我主讲的公共管理理论与实践课程,打出了平均 98.6 分的高分,我将这看作是对我二十五年公共管理教学活动的一次肯定。学生的肯定与笑容是对我最好的激励。一些大型案例如神木医改的案例有几十场分组讨论教学的实践。一些教学案例对于引发学员学习兴趣、甚至引发学员对学位论文选题的思考都很有助益。教学对象的适用面也扩大到大学本科公共管理教学、硕士研究生与博士研究生教学、党校行政学院干部培训、港澳台地区学位与公务员培训,等等。例如,为适应澳门 MPA 教学,还专门精选了澳门本地政府治理案例;为适应博士生教学,提高了一些专门领域如公共服务理论、责任政府理论的深度与精度,当然本科生与硕士生也完全可以阅读理解。

二是重点反映国际上公共管理由新公共管理向后新公共管理的变化,反映当代公共管理的转型。因此,本书增加了整体政府理论的内容;新增责任政府的章节;新增金融危机与主权债务危机后各国公共管理改革的内容;新增政府购买公共服务、政府与社会合作(PPP)、公共管理现代化等内容。

三是突出反映我国公共管理实践的新进展。因而,本书增加了习近平公共管理与国家治理现代化重要思想;增加了我国近年来行政体制改革与公共管理创新的一些新做法与新知识,如互联网+政务服务、权力清单、社会稳定风险评估等内容。目前,一些报考公共管理硕士与博士的人士对于市场上公共管理教材普遍与实践脱节有所抱怨,希望这些新的增补,能有益于这一问题的解决。

本教材可以作为各类大学本科、成人教学、干部培训、硕士与博士教育的教材。

一部好的公共管理教材的产生,必然是千锤百炼、反复磨砺的结果。对于本教材中可能存在的各种问题,恳请各位专家、老师与学生不吝指出。

李军鹏

2017 年 5 月 28 日

前言

当今中国，公共管理学面临着难得的发展机遇，具有着广阔的发展前景。首先，完善政府公共管理职能、强化公共服务和社会管理职能、建设公共服务型政府、建设和谐社会已经成为中国政府改革的强大时代潮流。从中央到地方、从政界到学界，已经对这一发展潮流形成了广泛的共识。其次，加入世界贸易组织后只剩下两年的过渡期，改革政府、实施公共管理的任务更为迫切，研究公共部门管理科学化、民主化和法制化的公共管理学必将成为显学。在这一形势下，提高广大公职人员特别是公务员依法行政的能力、公共服务的能力、构建和谐社会的能力，都迫切需要系统、规范的公共管理学基础教材。

作为一部系统、规范的公共管理学教材，本书具有如下特色：

第一，本书系统研究了西方公共管理学的理论体系，对公共管理学的研究对象、研究内容、研究方法、研究领域进行了深入的挖掘和探索，突出地体现了公共管理学这一学科的基本特性。本书在借鉴当今西方公共管理学理论体系的基础上，将公共部门的管理划分为公共部门组织管理、公共部门政治管理、公共部门规划管理、公共部门资源管理、公共部门法治管理、公共服务与社会管理、非营利组织管理、公共管理创新等部分，从体系上摆脱了传统公共行政学、行政管理学的窠臼，使公共管理学本身的独特理论特性得以彰显。

第二，本书在综合研究中外公共管理学理论体系的基础上，结合中国公共管理的特点，着眼于解决中国公共管理的实际问题，并以此来建立公共管理学的理论体系。本书始终坚持了如下三条原则：一是要完整地反映当代西方公共管理的现状与基本特征，重点介绍了西方公共管理模式、福利国家的不同模式、公共服务与社会管理的基本情况。这是西方公共管理改革的前提和基础，如果我们不能对这一基本情况有清晰的了解，就无法理解西方国家在公共管理改革运动之后，政府公共服务支出依然占有政府支出的绝大部分这一事实，也无法理解为什么我国必须建设公共服务型政府和社会主义和谐社会这一改革目标。二是必须讲清楚作为西方公共管理核心的一些关键概念，如公共部门与私人部门划分的概念、混合经济的概念、福利国家的概念、私法与公法划分的概念、社区概念等等。这些概念在西方公共管理学著作中是作为背景概念而存在的，中国人学习公共管理，必须将这一背景概念“还原”出来，才能理解新公共管理在哪些方面进行了改革、为什么进行改革以及为什么要采取各种公共管理改革措施。从对西方公共管理改革的表层措施的了解深入到对西方公共管理的理论源流、逻辑流变

的把握,是我们深刻理解西方公共管理理论与实践的前提。三是必须全面比较不同国家在不同的市场经济体制条件、不同的民主政治条件、不同的社会结构条件、不同的经济发展阶段的不同的公共管理模式,特别是总结出不同国家公共管理的国情因素,从而既了解公共管理的普遍规律,也了解公共管理的国别规律。这是把握中国政府改革的基本方法论原则。

第三,本书力图将理论传授方法与案例教学方法结合起来,为公共管理教师和学生提供教学和学习的良好工具。在关键理论部分,都适当地配有一些案例与相关理论相印证;在每章结尾,都有相应的案例。这些案例都经过了作者的精心挑选,有些案例是新的实证案例,如关于法国公共服务的案例,就是作者2004年春天到法国、丹麦、挪威等国考察公共服务时收集到的典型案例。

本书绝不是迎合时需的应景之作,而是长期理论研究和教学经验的心血凝聚,书中许多观点和结论都是作者本人多年研究的学术成果。应该说,本书的写作长达7年之久。作者在北京大学政府管理学院攻读博士学位期间,于1997年开始跟踪研究西方公共管理改革的理论与实践,并开始有计划地撰写专著。到2000年时,已有约20万字的初稿,当时重点是研究新公共管理理论与改革,题目也是“新公共管理”。但是,随着民主党、工党、社会党等政党在美国、英国及其他欧洲国家相继登台,“第三条道路”理论大行其道,西方公共管理改革又具有了一些新的特征,需要重新深入研究。因而,作者又致力于探讨20世纪90年代后期西方公共管理改革的新动向。经过不断研究和思考,作者的一些研究成果相继在《学术研究》、《中国行政管理》、《国家行政学院学报》等刊物发表,约发表了公共管理理论与实践研究的相关学术论文60余篇。这些研究成果在学术界被广泛引用,取得了良好的社会影响。在这些研究的基础上,作者决心在原有书稿的基础上,撰写一部系统的、融贯中西公共管理、兼顾公共管理理论与实践、着眼于解决中国公共管理紧迫问题的教材,于是就有了这部《公共管理学》教材的问世。需要特别说明的是,本书的写作借鉴了当今中外公共管理学界理论研究的最新成果,也是中国公共管理学理论研究丛林中的一株新木。

本书是针对公共管理专业本科教育、MPA教育、公务员教育与干部培训而撰写的教学用书和学生参考用书,也可以作为党政干部和一般读者了解公共管理理论与实践的读物。

鉴于世界范围内公共管理学理论尚处于蓬勃发展的过程当中,中国公共管理学发展的时间还较短,再加上作者本人的学识所限,不足之处在所难免,诚恳地希望学界同仁批评指正。

李军鹏

2005年1月

目 录

CONTENTS



第一章

公共管理理 / 1

- 第一节 公共管理的内涵、兴起与发展 / 3
- 第二节 公共管理的基本理论 / 24
- 第三节 公共管理学的基本内容与研究方法 / 43



第二章

公共管理职能 / 51

- 第一节 政府职能定位与现代政府角色 / 53
- 第二节 政府公共管理职能 / 57
- 第三节 福利国家及其改革 / 70
- 案例分析：澳门民生导向的福利社会建设 / 78



第三章

公共管理主体与公共组织管理 / 83

- 第一节 公共管理主体概论 / 85

第二节 公共组织管理理论与公共组织改革 / 92

第三节 中国的大部门体制改革 / 102

案例分析：广东省佛山市顺德区的大部门体制改革 / 105

第四章

公共部门政治管理 / 111

第一节 公共管理政治学 / 113

第二节 政府间关系管理 / 120

第三节 组织间关系管理 / 127

第四节 政府与社会合作 (PPP) / 131

案例分析：福建省泉州市刺桐大桥项目的政府与社会合作 / 139

第五章

公共部门规划管理 / 141

第一节 公共政策的制定、执行与评估 / 143

第二节 公共部门战略管理 / 150

第三节 公共管理领导 / 159

第四节 公共部门绩效管理 / 163

案例分析：三门峡大坝决策的启示 / 169

第六章

公共部门资源管理 / 175

第一节 公共部门人力资源管理 / 177

第二节 公共财政与预算管理 / 192

第三节 公共部门信息资源管理 / 202

案例分析：深圳大疆的发展与深圳市创新性人力资源开发 / 207

第七章

公共部门法治管理 / 209

第一节 私法与公法 / 211

第二节 公共管理行为 / 217

第三节 法治政府建设 / 224

第四节 公共管理监督 / 232

案例分析：落马“老虎”对完善公共管理监督的启示 / 239

第八章

公共服务 / 243

第一节 公共服务概述 / 245

第二节 发达国家政府公共服务的基本内容 / 262

第三节 公共服务体系的子系统 / 281

案例分析：神木医改与公共服务体系建设 / 306

第九章

社会管理 / 319

第一节 社会管理概述 / 321

第二节 社会政策与社会福利 / 329

第三节 社区管理 / 335

第四节 非营利组织管理 / 340

第五节 中国社会管理及其创新 / 355

案例分析：广东茂名PX项目事件 / 365

第十章

责任政府建设 / 369

第一节 责任政府的内涵 / 371

第二节 西方政府责任与多元复合的政府问责机制 / 379

第三节 建设中国特色责任政府 / 414

案例分析：“欧文龙”案 / 421

第十一章

西方公共管理现代化与行政改革 / 423

第一节 西方公共管理现代化的发展过程 / 425

第二节 当代西方行政改革的基本内容 / 436

第三节 当代西方公共管理创新 / 441

第四节 政府购买公共服务 / 459

案例分析：深圳市城管业务外包 / 469

第十二章

当代中国行政体制改革与公共管理创新 / 471

第一节 中国公共管理的指导思想 / 473

第二节 中国行政体制改革的进程与成就 / 491

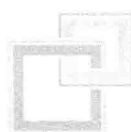
第三节 中国行政体制改革的目标与任务 / 499

案例分析：澳门现代政府建设 / 510

参考文献 / 517

第一章

公共管理理论





本章学习要点与要求

1. 准确把握公共管理的公共属性与一般管理属性，掌握公共管理与公共行政的区别、公共管理与企业管理的区别。
2. 了解公共管理的基本特点与基本要素。
3. 了解公共管理兴起与发展的基本原因，了解从新公共管理走向后新公共管理的时代背景。
4. 掌握公共管理的基本理论，了解与掌握公共产品理论、新公共管理理论、新公共服务理论、整体政府理论、治理与善治理论的基本内容。
5. 掌握公共管理学的基本内容。
6. 了解和掌握公共管理学的基本研究方法。

第一节 公共管理的内涵、兴起与发展

一、公共管理的内涵

公共管理（public management）是公共部门与准公共部门满足公共需求、处理公共事务、提供公共产品和公共服务、实现良好治理的管理活动。公共管理包括“公共”和“管理”两个方面的内容。“公共”是指公共管理的本质属性，它表明公共管理的本质是提供公共产品、管理社会公共事务，以满足社会公共需求；“管理”是指公共管理作为管理活动的一般属性，它表明公共管理是公共管理主体实施公共事务管理的一系列计划、组织、协调、控制等管理活动的总和。

（一）公共管理的公共属性和一般管理属性

1. 公共管理的公共属性。“公共的”（public）意指多数人的或关系多数人利

益的。“公共的”问题的存在是公共管理存在的基础。公共问题广泛地存在于人类生活的各个方面，只要有人群居住的地方，就会发生各种各样与人类生活息息相关的公共问题，如公共危机问题、贫富差距问题、人口老龄化问题、严重环境污染问题、资源危机问题等。公共问题是与广泛的社会生活发生关系，造成了广泛的社会影响，并关系到公共利益的问题。为维持正常的社会秩序，促进社会发展与经济持续增长，人类必须认真地处理社会公共问题。

处理“公共”问题，关键是通过公共部门与准公共部门的合作，共同满足社会公共需求、提供公共产品与公共服务、处理社会公共事务，从而达到良好治理的目标。公共需求（public demands）、公共产品（public goods）、公共服务（public service）、公共事务（public affairs）、良好治理（good governance）是公共管理的五个基础概念。

（1）公共需求。公共需求或社会公共需要是人类社会共同体解决所面临的社会公共问题的共同需要。公共需求由国家集中剩余产品提供，主要由公共产品满足，社会公众不需交费或少许付费即可享用。公共服务需求不是每个个人需要的简单相加，而是除政府以外的其他社会团体和市场不能满足、不能提供的需要，具有社会成员享用的互不排斥性与平等享用性。

公共需求决定了政府的职能、活动范围与活动方式，公共需求的变化决定了政府职能、体制与行为的变化，公共需求与公共供给的矛盾构成了政府行政发展的动力。公共供给必须适应公共需求的规律，或者说公共服务供给必须与公共服务需求相平衡的规律，是公共管理的基本规律。

广义的公共服务需求主要可分为如下几种：第一，维护社会公共秩序与安全秩序的公共服务需求，主要是国防、公安、外交、行政管理等。第二，维护经济秩序和市场交易秩序的公共需求，主要是市场监管、知识产权保护、法律体系建设、公正司法与公正执法等。第三，为全体社会成员提供公共设施与公共事业的公共需求，如医院、公众医疗保健、义务教育、公共图书馆、公园、体育馆等。第四，建立社会保障与救济体系、扶助社会弱势群体的公共需求，如政府扶贫、救灾、社会救济、社会福利、社会保险等。第五，公共资源与公共财产管理的公共需求，如国有资产管理、公共企业的管理、社会共有资源的管理、保护自然资源等。第六，在人民的生活水平处于发达状态时，人民对公正、自由等公民权利的公共需要，它以人民的安全需要、生存需要和发展需要的全面满足为前提，并且以法治社会 and 良好治理秩序为基础。狭义的公共服务需求主要指第三种和第四种公共服务需求。

公共需求决定着现代政府活动的目的与范围，有效的政府能充分满足公共需求，而无效与失效的政府则不能充分及时地满足公共需求。随着经济发展和人民

生活水平的提高,公共需求出现了长期增长的客观趋势,社会公共需求的增长与政府公共供给不足的矛盾会越来越突出。只有不断提高政府能力,改革公共服务与公共产品的提供机制,才能使政府更好地满足公共需求。

在经济发展的不同阶段与人民生活水平的不同阶段,公共需求不同,由此决定了政府公共供给不同,即工作重点不同。在经济发展初期阶段,政府需要提供社会基础设施与人力资本投资;当人均国民生产总值超过贫困线后,人们的消费模式发生变化,对政府提供公共服务提出更高要求,高等教育、健康设施、停车场、高速公路和空间探索等方面的公共需求大量增加。经济进入成熟期后,公共支出的主要对象又从提供社会基础设施,转向提供教育、卫生和福利、社会保障和收入再分配。如果政府不能适应社会公共需求的变化,不能及时、充足、优质地提供人民群众所需要的公共产品与公共服务,就会导致公共产品与公共服务严重短缺、社会发展严重滞后、社会利益失衡与社会矛盾加剧的恶劣后果。

(2) 公共产品。公共产品是和私人产品相对应的概念。公共产品是指具有非竞争性和非排他性的产品。非竞争性是指一个使用者对该物品的消费并不减少它对其他使用者的供应,即当某人在消费一定物品的同时,其他人也可以消费等量的同类物品;非排他性是指使用者不能被排除在对该物品的消费之外,无法排斥占有者以外的人来消费。公共产品的这些特征,以及规模效益大、初始投资量大的特点,使得私人企业或市场不愿意提供、难以提供或即使提供也难以做到有效益,因而,公共产品一般由公共部门与准公共部门来提供。

(3) 公共服务。公共服务(public service)是政府为满足社会公共需要而提供的产品与服务的总称。它是由以政府机关为主的公共部门生产的、供全社会所有公民共同消费、平等享受的社会产品。其根本特点在于两个方面:第一,公共服务是满足社会公共需要的社会产品。公共服务是政府运用公共资源,根据权力、正义等公共价值,积极回应社会公共需要,为实现社会福利最大化而提供的社会产品与服务。第二,公共服务是公民平等享受的社会产品。公共服务的目标是平等地解决社会成员的基本生存、基本生活问题,平等地改善公民的生活状况、提高公民的生活质量、造就精神心理健康且有能力的公民。

理解公共服务的内涵,首先要明确“公共服务”概念与“公共产品”概念的区别。“公共服务”概念比“公共产品”广泛,一些公共服务具有公共产品的性质,这些公共服务的成本不可能通过向消费者收费而收回,必须由国家收费或接受捐赠;如果通过公共服务的提供者向使用者收费来收回成本,就会导致公共服务的供给不足。因而,公共服务首先具有公共产品的特征。但是,基于公平性的考虑,公共服务的内涵比公共产品广泛,公共服务是在社会福利最大化意义上

的公共产品，隐含着价值观的判断，即什么东西应该由政府提供，如医疗服务消费具有竞争性的特点，但是在社会发展与进步的意义上来说，政府应当提供或部分提供医疗公共服务，因而，政府对医疗服务提供补贴，主要是因为对收入不平等的后果的关注。同时，一部分公共服务还具有正的外部性，如义务教育，儿童接受良好的义务教育不仅对其本人及其家庭有益，对整个社会和民族也有益。

依据公共服务的水平，可将公共服务分为基本公共服务和非基本公共服务两类。基本公共服务是指政府为满足社会基本公共需求而提供的公共服务与产品，包括义务教育、公共卫生、公共文化体育、社会保险与社会救助、公共安全保障等内容；基本公共服务是政府依照法律法规，为保障社会全体成员基本社会权利、基础性的福利水平，必须向全体居民均等提供的基础性公共服务。非基本公共服务是指混合公共服务或政府为满足更高层次的社会公共需求而提供的公共服务与产品，如高于社会保险水平的高福利等。

(4) 公共事务。公共事务是指涉及社会全体公众整体的生活质量和共同利益的一系列活动，以及这些活动的实际结果。公共事务具有公益性、非营利性和规模性。公共事务的受益对象是全体社会公众，反映的是社会整体的公共利益，公共事务所提供的物品和服务应该由全体公众来享用，公共事务所提供的物品和服务也是整个社会发展必不可少的条件。公共事务的公益性决定了社会公众在享受公共服务的过程中一般不需要交费，有时为了弥补公共事务经费的不足也会采用收费的办法，但这种收费绝不以营利为目的。公共事务的范围十分庞大，建立公共事务体系需要大量的投入，而且公共事务的某些内容必须达到一定的规模后才能体现出应有的效益，因而，公共事务具有规模效益。

(5) 良好治理。治理是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和，是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益。治理是政治国家与社会的合作、政府与非政府组织的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。治理是一个上下互动、全方位互动的管理过程，主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理。良好的治理即善治，是使公共利益最大化的社会管理过程，合法性、透明性、责任性、法制和有效性等构成它的基本要素。良好治理的本质特征是通过政府与公民的良好合作实现对公共事务的良好治理。

与私人产品、私人服务、私人事务相比，公共产品、公共服务、公共事务具有不同的性质和不同的运行规则。由专门的、拥有足够管理资源和合法性的公共组织与非营利组织合作，依照某些特定的规则来提供公共产品与公共服务，处理