

浙江省人事厅 编

现代公共管理 基础教程(上册)

■公共管理学■公共经济学■公共政策分析

浙江人民出版社

浙江省国家公务员公共课培训教材之十六

现代公共管理基础教程（上册）

浙江省人事厅 编

姚先国 陈国权 郁建兴 主编

浙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代公共管理基础教程/浙江省人事厅编. —杭州:
浙江人民出版社, 2003.10(2005.5 重印)

ISBN 7-213-02687-9

I. 现... II. 浙... III. 公共管理-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 091505 号

浙江省国家公务员公共课

培训教材之十六

现代公共管理基础教程(上下册)

浙江省人事厅 编

姚先国 陈国权 郁建兴 主编

- 出版发行 浙江人民出版社
(杭州体育场路 347 号)
- 封面设计 孙晓亮
- 责任校对 张谷年 朱晓阳 戴文英
- 激光照排 杭州兴邦电子印务有限公司
- 印 刷 杭州大众美术印刷厂
(杭州市拱康路)
- 开 本 889×1194 毫米 1/32
- 印 张 29.625 插 页 4
- 字 数 68 万
- 版 次 2003 年 10 月第 1 版
2005 年 5 月第 3 次印刷
- 书 号 ISBN 7-213-02687-9
- 定 价 45.00 元(上下册)
- 如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

前 言

党的十六大确定的“全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面”的奋斗目标,标志着在新的世纪,我国改革开放和现代化建设进入新的发展阶段。

面对新的形势、新的任务,各级政府迫切需要进一步转变职能,按照完善社会主义市场经济体制和推进政治体制改革的要求,坚持政企分开,精简、统一、效能和依法行政的原则,提高政府管理水平,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制,为经济建设和社会发展提供更加科学有效的管理和服。为此,对各级国家公务员进行有针对性的公共管理理论与实务培训,使他们精通国家政策法规,熟悉国际通行规则,掌握现代公共管理专业知识,切实提高政府管理水平和效率,增强公务员的综合素质和能力。

根据省委、省政府的指示,在浙江大学的大力支持下,经过研究,我们选择了公共管理学、公共经济学、公共政策分析、政治学、行政法学、伦理学等作为公共管理专业知识的核心课程,并组织有关专家学者编写了《现代公共管理基础教程》一书,供全省各级国家公务员开展现代公共管理知识培训之用。

书中不足之处,竭诚希望指正。

浙江省人事厅

2003 年 10 月

目 录

公共管理学

第一章 绪论	3
一、公共部门与公共管理	3
二、公共管理学的体系结构	6
三、公共行政范式的理论基础及其特征	7
四、公共行政范式存在的问题	18
第二章 新公共管理运动与新公共管理范式	24
一、新公共管理运动及其特征	24
二、新公共管理范式的理论基础	34
三、新公共管理范式的基本特征	48
第三章 政府与公共管理	54
一、政府及其性质	54
二、政府介入经济社会发展的基本手段	60
三、政府与经济社会发展:一个简要的历史考察	70
四、新公共管理范式下的政府职能	77
第四章 公共组织与环境	87
一、公共组织的环境及其构成	87
二、环境不确定性与公共组织响应	95
三、利益集团、政策团体及其作用	98

第五章 公共组织战略管理	113
一、私人部门战略与战略管理	113
二、私人部门战略分析框架	116
三、公共组织战略的特殊性	123
第六章 公共组织资源管理	138
一、公共组织的结构设计 with 人员配备	138
二、公共组织的信息管理	151
三、公共组织的绩效管理	157

公共经济学

第一章 公共部门的经济职能	169
一、公共经济的概念	169
二、公共部门的经济职能	173
三、中央集权与地方分权	178
第二章 公共产品供给与需求	188
一、公共产品的供给	188
二、公共产品偏好显示	193
三、公共产品偏好加总	197
第三章 公共支出与税收	203
一、公共支出规模与构成	203
二、公共支出结构分析	207
三、税收制度构成	211
四、税收负担转嫁	215
第四章 政府预算与公债	222
一、政府预算概述	222

二、政府预算赤字	226
三、公债的种类与发行	229
四、公债的规模与结构	235
第五章 政府规制与寻租行为	243
一、实行规制与放松规制	243
二、公共定价水平与体系	249
三、寻租概念与寻租成本	251
四、寻租—设租关系	254

公共政策分析

第一章 现代政策研究的缘起及政策概念	265
一、现代政策研究的兴起	265
二、公共政策的内涵分析	269
三、当代公共政策的基本特征	273
四、公共政策的几个相关概念	275
第二章 影响公共政策的主要因素	282
一、政治系统自身因素	283
二、外部环境因素	287
三、内部环境因素	290
第三章 政策分析的过程描述与难点分析	299
一、政策分析的一般环节	299
二、分析工作中的若干原则	302
三、政策分析的方法论难点分析	312
第四章 政策分析中关于“人”的理论	318
一、争取利益的行动者	319

二、政策选择和群体的偏好显示	325
三、公共政策中的基本价值观	330
第五章 政策分析中关于物品的理论	337
一、政府干预:造成问题还是解决问题	337
二、物品的分类与处置方式	343
三、公共池塘与自主治理	354
第六章 政策分析中关于制度的理论	363
一、制度对政策的决定性作用	363
二、制度的类型和功能	366
三、对制度变迁的描述	372
第七章 前景预测和方案设计的方法	380
一、外推预测方法	380
二、理论模型预测方法	387
三、政策设计的方法	390
第八章 政策评估与政策建议的方法	402
一、经济可行性评估中的常见方法	402
二、评估中的政治因素	409
三、政策展示和建议的方法	411
四、政策执行的监测方法	414

公共管理学

张 钢 著

第一章 绪 论

一、公共部门与公共管理

公共管理涉及在明确的权威和分工基础上,公共部门中以人与人、人与资源之间关系的协调来实现特定的组织目标和组织有效性。一般来说,一个国家的社会结构是建立在政府、市场和市民社会三个要素的相互作用关系之上的,如图 1—1 所示。

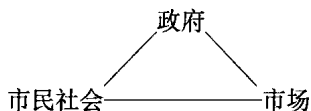


图 1—1 社会的三元结构

在上述社会的三元结构中,市场这个要素主要由私人企业组织构成,通常称为社会的私人部门。在私人部门中,组织的目标非常明确,即追求可持续经济利润的最大化。虽然在现实世界里,企业组织也还要追求其他目标,如环境保护、使利益相关者满意等,但毋庸置疑的是,这些目标的实现必须以利润目标为前提,同时也服务于利润目标。在私人部门中,企业组织若不能实现利润,便失去了存在和发展的空间。因而,私人部门的管理或企业管理是实现经济利润目标的重要手段,是为了实现可持续经济利润目标而对人与人以及人与资源之间的关系进行协调

4 现代公共管理基础教程

并保证组织有效性的活动。私人部门管理的突出特征表现在三个方面,即目标明确、协调过程中的效率优先、组织有效性度量相对容易。

与市场要素相对应,社会中的政府要素和市民社会要素分别是由政府组织和非政府组织或非盈利组织(也称为第三部门组织)构成,而这两大类组织通常合称为公共部门。在公共部门中,组织的目标并不像私人企业那样单一和明确,公共部门组织目标首先是多元的,其次更为强调社会的整体利益或公共利益而非私人利益。公共部门在组织目标上的多元化和整体性也恰好充分反映了公共部门区别于私人部门的一个本质特征,即公共性。

“公共”一词在古希腊语中有两个相对应的词汇,一个是“pubes or maturity”,强调的是个人能超出自身利益去理解并考虑他人的利益,同时意味着具备公共精神和意识是一个人成熟并且可以参加公共事务的标志;另一个是“Koinon”,英语“共同”(common)一词即源于该词,意思是人与人之间在工作、交往中相互照顾和关心的一种状态。从“公共”一词的词源分析中不难看出,公共性是指超越个人和特定私人组织的特殊利益而追求社会共同利益。公共性是公共利益的集中体现。

公共部门的公共性最终需要通过各种政府组织、非政府组织的具体行动予以体现。各种体现着公共性的活动,一般具有以下几方面特征:

(1) 公共部门活动的目标在于社会的公共利益,而公共利益是复杂的和多元的,因而,公共利益的表达和追求,不仅要通过市民社会和政府的协同作用,而且需要市场中的私人部门联合行动,正是从公共性的视角来看,市场、政府和市民社会之间并非泾渭分明,而是内在融为-体;

(2) 有效的政府组织应该认识到,公民是公共性的起点,公民的影响和参与对于有效的公共政策和公共项目来说是基础性的;

(3) 公民为采取集体行动而致力于公共协商,公民参与公共协商不仅公共政策制定具有实际价值,而且对于公民个人来说还具有内在价值,它标志着一个人的公共精神和意识;

(4) 市民社会充满生机和活力,并非政府组织和企业组织,而恰是市民社会中的自治性组织在创建民主社会中扮演着重要角色;

(5) 社区公民特别关心社区规划、可持续发展和地方民主治理等问题,并致力于有关这些问题的批判性对话。

远离公共性,公共管理很难被理解;而离开有效管理,公共性也难以实现。正是由于公共部门的公共性,公共管理虽然从一般管理活动的意义上说与企业管理有着许多相同的属性,但作为公共部门的管理活动,它又具有许多鲜明的特征。

首先,公共管理活动的目标是多元的,是不同利益集团协商对话的结果,同时由于利益博弈过程中信息的高度不对称,目标的表达也是不明确的,这就为公共管理活动中的资源配置和绩效度量带来了巨大困难。

其次,公共管理活动要以公共性和公共利益为其合法性基础,要以公民参与为其出发点,但由于公共利益的模糊性和公民及其团体目标的多元性,这就使公共管理活动中人与人以及人与资源之间关系的协调变得更为复杂。在这种复杂的协调过程中,如何寻找民主、公平、效率和效益的平衡点,也就成为公共管理活动的根本性诉求。

再次,也正是由于目标的多元和协调的困难,公共管理活动的有效性很难测度。在公共管理绩效测量中,单一效率评价尺

度存在严重不足,内部效率评价必须与外部公民满意评价相结合,而公民满意评价的意义恰在于:公共部门的目标是外生的,其管理绩效应由公民进行评价,并且由公开、公正的程序和制度予以保证。

二、公共管理学的体系结构

公共管理学有广义和狭义两种理解。广义的公共管理学,也就是通常人们所说的公共管理学,它是管理学的一个重要分支学科,以公共部门的组织管理活动为研究对象,具体包括对政府组织管理活动、第三部门组织管理活动、两者的复杂互动关系以及它们与市场部门的相互作用关系的研究。作为管理学分支学科之一的广义公共管理学,其学科基础除了管理学之外,主要还有政治学、经济学等。广义公共管理学还包括一系列更为具体的分支或亚分支,如公共政策学、公共经济学、行政法学、狭义公共管理学等等。广义公共管理学的体系结构如图 1—2 所示。

与广义公共管理学不同,狭义公共管理学主要以公共组织内部管理活动为研究对象,侧重于研究公共组织目标的实现过程以及相关的公共组织资源配置活动,而不是着重于研究公共目标和公共政策的制定过程、不同公共部门组织之间以及公共部门组织和私人部门组织之间的复杂互动关系,这些方面的研究主要由公共政策学、公共经济学等广义公共管理学的其他亚分支来承担。狭义公共管理学的研究内容包括:公共组织(如政府组织)的角色、公共部门组织战略管理、公共组织资源管理(具体包括人力资源、财务资源、物质资源、信息资源等的管理)、公共组织行为管理、公共组织绩效管理,等等。

这里需要强调指出的是,广义公共管理学与狭义公共管理

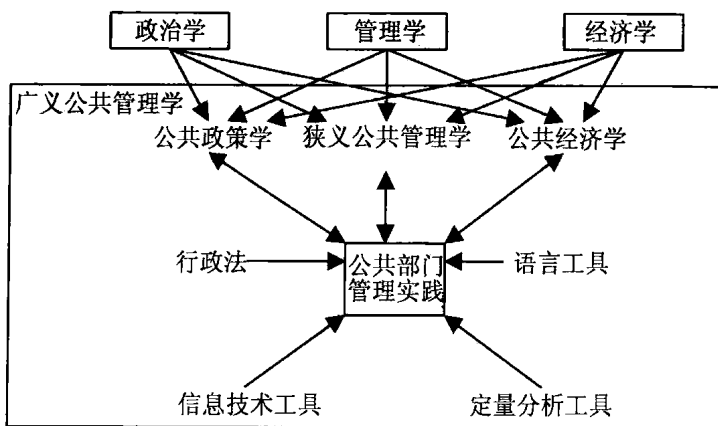


图 1—2 公共管理学的体系结构

学的区分并不具有绝对的意义,而只是为了理解和说明的方便。实际上,由于公共管理学乃至管理学的多学科交叉和面向应用的性质,公共管理学的学科界限并非清晰可辨。也许恰恰因为边界的虚拟和模糊,才使得公共管理学具有了创新的原动力和成长的生命力,能够不断适应公共部门管理实践发展的需要。广义公共管理学作为管理学的一个分支学科的名称或标志,其本身并没有什么具体内容和意义,它的意义主要表现在将其内部的亚分支整合在一起;而狭义公共管理学作为广义公共管理学的亚分支之一,则拥有具体而翔实的内涵和意义。平时当人们说广义公共管理学的时候,下意识所指却往往是狭义公共管理学。实际上,无论在实践、研究还是教学中,人们都很难将广义公共管理学与狭义公共管理学明确区分开来。

三、公共行政范式的理论基础及其特征

一般认为,在公共管理学的学科发展历史中,曾先后出现过

两个范式,一个是公共行政范式,另一个是新公共管理范式。公共行政范式产生于19世纪末20世纪初,正是由于该范式的产生,公共管理学得以成为一个独立的学科;新公共管理范式产生于20世纪70年代末80年代初的新公共管理运动,它是对公共行政范式的革命,经过这场范式革命,公共管理学无论在理论基础、方法来源还是基本特征上都产生了革命性变化。

在19世纪中下叶美国和欧洲行政体制改革的背景下,借鉴私人部门“效率管理”运动中的经验和理论,公共管理研究领域的第一个范式——公共行政范式,于1887年以美国著名政治学和行政学家威尔逊发表《行政学之研究》为标志诞生了。从此以后,公共管理研究成为一个相对独立的学科得以迅速发展,并对现实世界公共部门管理活动产生了深刻而持久的影响。促成公共行政范式产生的背景因素主要包括以下几个方面:

首先,在工业化背景下,私人部门和市民社会对效率的普遍追求,是促使传统行政体制改革并进而呼唤新理论的最为重要的推动力量。在18、19世纪的西方世界,机器是效率的标志,也是生产和组织的合理典范,而这些特点很自然地被搬到了公共管理领域。为使行政机构的工作有效率并像企业一样运行,有必要使它们与政治过程的不可预料性相隔离。这一看法是威尔逊对政治和行政所做的著名区分的基础。

其次,公共部门尤其是政府组织管理的改革是公共行政范式得以产生的直接动因。随着工业化和城市化进程,各种前所未有的复杂社会问题日益突现,而公共部门特别是政府地位的增强、责任的加重、职能的拓展、权力的扩大也就成为社会发展的合理欲求。然而,个人性质或人格化的行政体制却难以胜任工业化社会所赋予政府的职责,人格化行政体制所固有的严重缺陷在工业化的效率背景下更是暴露无遗。这就进一步迫使人

们关注政府,研究和解决公共领域的问题,以适应工业化社会均衡发展的需要。

第三,私人部门的科学管理运动以及由此所引发的对管理活动的系统化、科学化研究,为公共部门管理研究提供了有效的参照系和强有力的方法论支撑。

第四,政治学、行政法学和官房学是公共行政范式赖以产生的思想渊源和理论基础。近代政治学尤其是国家学说,为公共行政范式提供了有关国家权力、民权民意、政府结构、政治过程等概念和范畴;行政法学则开创了“依法行政”的思想源流,建立了“法制行政”的最初理论规范,这恰恰是公共行政范式最重要的理论基础之一;而官房学(又译为计臣学)主要研究如何有效地为国家管理财政、经济、行政等问题,它在改进行政制度、积累行政经验和人员培训等方面为公共行政范式提供了有益启示,官房学后来逐步演变为公共财政学。

公共行政范式的理论基础主要有两个,一个是威尔逊的“政治与行政二分”,另一个是韦伯的科层制。正是这两大理论以“行政活动的非政治化原则”和“行政组织的非人格化原则”,确立起公共行政范式的观念基石和理论框架。

1. 政治与行政二分

政治与行政二分最早是由威尔逊在他的著名论文《行政学之研究》中提出来的。威尔逊曾任美国普林斯顿大学教授和校长,后任美国新泽西州州长和美国第二十任总统。1887年,威尔逊在哥伦比亚大学《政治科学季刊》上发表了他在前一年在美国莫尔学院向学生们所作的一篇关于行政研究的报告,即《行政学之研究》一文。该文发表后产生了深远的影响,威尔逊也因此被称为“行政学之父”。