



辽宁省“十二五”普通高等教育本科省级规划教材
公共管理系列教材

公共管理学

Public Management

(第二版)

志刚 主编



大连理工大学出版社



辽宁省“十二五”普通高等教育本科
公共管

公共管理学

Public Management

(第二版)

张志刚 主编



大连理工大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学 / 张志刚主编. — 2 版. — 大连: 大连理工大学出版社, 2013. 11

公共管理系列教材

ISBN 978-7-5611-8279-6

I. ①公… II. ①张… III. ①公共管理—高等学校—教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 239433 号

大连理工大学出版社出版

地址: 大连市软件园路 80 号 邮政编码: 116023

发行: 0411-84708842 邮购: 0411-84703636 传真: 0411-84701466

E-mail: dutp@dutp.cn URL: <http://www.dutp.cn>

大连力佳印务有限公司印刷

大连理工大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm×240mm 印张: 20.25 字数: 408 千字

2008 年 12 月第 1 版 2013 年 11 月第 2 版

2013 年 11 月第 3 次印刷

责任编辑: 邵 婉

责任校对: 李 雪

封面设计: 波 朗

ISBN 978-7-5611-8279-6

定 价: 38.00 元

第二版前言

“芳林新叶催陈叶，流水前波让后波”是唐代著名诗人刘禹锡的名句。后人常常以此来形容自然界的新陈代谢规律和人世间不断发生变化的事物。自从西方国家在20世纪六七十年代兴起新公共管理以来，已经有半个世纪的时间了。在中国从20世纪末算起，公共管理学的发展、研究和教学也历时十余春秋了。其间，无论是管理实践还是管理理论都发生了很多新的变化，可谓新思维层出不穷，新成就硕果满枝。作为置身于公共管理研究和教学中的人来说，也深觉“催”与“让”的紧迫感、压力感和责任感。及时地反映当前科研的新成就，追赶学术的前沿，吸纳新的思想观点，更新教学的内容，补充新的见解并将其融入教学之中，成为一种职业的责任，成为催促我们必须以敬业和勤业的主动进取精神去补充和完善教科书的动力。这也是我们对于2008年10月编写的《公共管理学》一书进行修改的基本原因。在修订计划付诸行动之际，欣闻拙作被评选为辽宁省首批“十二五”普通高等教育本科省级规划教材，这更加激励和鞭策了我们。在多年未遇的盛暑高温的暑期，终于完成了《公共管理学》的修订并付梓再版。

《公共管理学》(第二版)与《公共管理学》(第一版)相比发生了较大的变化：

首先，体系结构上回炉重塑，再造新篇。经过删繁就简、重新梳理，全书共13章，分为四篇：第一篇为公共管理范畴和学科发展，第二篇为公共管理组织，第三篇为公共管理对象，第四篇为公共管理职能和绩效，第五篇为公共管理组织文化和伦理。

其次，内容上进行了补充，力求完善。新增加的内容包括“公共管理范畴”“社会团体管理”“社区管理”“社会中介组织管理”“公共服务管理”“公共政策管理”“公共规制管理”“政府信息管理”“公共管理过程”“公共管理组织文化”等。

再次,文字容量上削尽繁臃,简明扼要。删除了不适合融入教学和自学的成分,但追求公共管理学科体系的完整。全书内容力求丰富和充实,结构追求完整与合理,论述追求简明与实际。

最后,风格表述上一以贯之,通俗畅达。避免了多人编写教材留下的陈述不一、习惯迥异的问题。充分体现了按照教学的体例由浅入深、“剥笋”分析、启发思考的特点。除了教学内容之外,每一章的后面都附思考题,以体现提领重点、教学互动。

本书的修订和写作定位是供高等学校行政管理、公共事业管理、社会保障等本科专业学生使用的教材,也可以作为公共管理硕士(MPA)和行政管理专业研究生教学与研究的参考,还可以作为公共部门领导和干部理论学习与培训的参考书。

全书的修改、重写、补充皆由张志刚完成。

在修订或重新写作过程中,吸收和引用了国内外专家学者新近的大量观点和思想,并尽力罗列其书、其名,以示尊重敬意。

由于时间仓促,加之水平有限,书中缺点和错误在所难免,恳请广大读者不吝赐教。

张志刚

2013年8月

前言

公共管理学(Public Management or Public Administration),是一门综合运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法,研究以政府组织为核心的公共部门管理公共事务活动及其规律的学科体系。在西方国家中,公共管理学滥觞于20世纪初形成的行政学和60~70年代流行的新公共行政学,后来在70年代受西方“政府再造”运动的影响并受公共政策和工商管理两个学科取向的影响和启发而逐渐发展起来。如今它已经成为融合了公共政策、公共事务管理等多个学科方向的大学科门类。

我国对公共管理学的研究兴起于20世纪末,1997年教育部研究生培养学科调整后才正式成为管理学大门类下的一级学科。目前它包含原行政管理、社会医学与卫生事业管理、教育经济与管理、社会保障、土地资源管理等五个二级学科,成为具有良好发展前景的新型学科。经过了近十年的蓬勃发展,不论是在理论研究还是在实践中,公共管理学都成为显学。

我们是在20世纪末随着全国公共事业管理专业和公共管理硕士(MPA)专业学位教育的兴起开始涉足这一研究领域的。在学习、研究和教学的过程中,备感这一领域的广阔和内容的复杂,而且,伴随着我国公共管理实践的开展和各项体制改革的深入,更感觉到深入研究公共管理具有十分重要的现实意义和历史意义,同时也感到适应和融入这一领域的艰难。这也是“学,然后知不足;教,然后知困”的过程。

作为一门新兴学科的公共管理学,虽然目前国内尚无统一的教科书逻辑体系,但是,对于其基本的理论体系框架则有了较为清晰的认识。基于目前学术界公认的理论体系,撰写一部既能反映当前研究水平,又能满足教学需要,同时又能对广大公共管理实际工作者理论学习和实际工作需要有所裨益的教科书,是我们几年来的愿望。我们在借鉴和学习

中外公共管理理论成果的基础上,结合我们在教学和研究中的体会共同编写了这本《公共管理学》。倘若这本教材的出版能够对广大读者在学习、教学、研究和实际工作中有所帮助,我们将感到由衷的欣慰。

我们编写的这本《公共管理学》教科书,在逻辑上可分为五个层次,一是阐释了公共管理的含义、特点以及与其他管理的关系;二是回顾了公共管理的由来和发展以及面临的任务;三是分析了公共管理的主体和客体,包括政府组织、第三部门、事业单位和民办非企业组织的管理与公共物品的供给等;四是探讨了公共管理的过程和职能,涉及了人力资源、公共财政、公共信息、公共伦理等方面的管理;五是研究了公共管理的战略与策略、技术和方法以及公共部门的绩效管理与监督等。

本书是按照教学的体例编排的,除了基本内容之外,每一章的后面都附有思考题,既注重理论的阐述又考虑到了学习的方便。全书内容力求丰富和充实,结构追求完整与合理,论述追求实际与详细。

本书是供高等学校公共管理硕士(MPA)和行政管理专业研究生使用的教材,也可以是广大公务员理论学习与培训的有益读物。

本书主要由大连理工大学的部分专业教师撰写,其中第4章、第3章和第9章分别由大连海事大学、辽宁师范大学、长春师范学院的相关教师 and 研究人员承担了写作任务。

全书共分成16章。张志刚撰写提纲并对全书进行修改、统稿和定稿。各章的任务分工分别是张志刚(第1章、第2章和第5章部分)、常蕾(第3章)、康健(第4章)、孙岩(第5章部分内容、第6章、第7章)、刘兰华(第8章)、丁利(第9章)、艾丽娟(第10章)、董晓辉(第11章)、李鹏(第12章)、王丽丽(第13章)、卢小君(第14章、第15章、第16章)。

在写作过程中,我们吸收和引用了国内外专家学者的大量观点和思想,我们尽力罗列其名、其书,以示对专家学者的尊重,在此我们深表谢意。

由于时间仓促,加之我们水平有限,书中讹错疏漏之处在所难免,恳请广大读者不吝赐教。

编者

2008年10月

于大连理工大学人文社会科学学院

目 录

第一编 公共管理范畴和学科发展

第 1 章 公共管理范畴	3
1.1 公共利益与公共需求	3
1.1.1 公共利益	3
1.1.2 公共需求	8
1.2 公共事务与公共事业	10
1.2.1 公共事务	10
1.2.2 公共事业	13
1.3 公共资源与公共资产	15
1.3.1 公共资源	15
1.3.2 公共资产	19
1.4 公共组织与公共管理	20
1.4.1 公共组织	20
1.4.2 公共管理	24
思考题	26
第 2 章 公共管理的由来和发展	27
2.1 外国的公共管理学科探索	27
2.1.1 从公共行政学到行政管理学的流变	27
2.1.2 从新公共行政范式到新公共管理范式的演进	29
2.1.3 新公共管理与传统公共行政的区别	32
2.1.4 公共管理教育的兴起和发展	33
2.2 中国的公共管理实践和学科建设	36
2.2.1 中国公共管理实践的发展	36
2.2.2 中国行政管理体制向公共管理体制转变的过程	37

2.2.3 中国公共管理教育的由来和发展	39
2.3 公共管理与其他管理的关系	41
2.3.1 公共管理与企业管理的关系	41
2.3.2 公共管理与行政管理的关系	42
2.3.3 公共管理与公共事业管理的关系	43
2.4 公共管理学的研究意义和方法	44
2.4.1 公共管理学的研究对象	44
2.4.2 公共管理学的特点	45
3.4.3 学习和研究公共管理学的意义	46
3.4.4 学习和研究公共管理学的方法	48
思考题	49
第3章 公共管理的思想资源	50
3.1 传统文化的公共管理智慧	50
3.1.1 中国传统文化中的公共管理思想	50
3.1.2 西方传统文化中的公共管理精神	52
3.2 管理学理论资源	54
3.2.1 近代的管理学思想	54
3.2.2 现代的管理学思想	57
3.3 社会学的理论资源	66
3.3.1 全球治理理论	66
3.3.2 冲突理论	70
3.4 政治学的理论资源	74
3.4.1 公民社会理论	74
3.4.2 民主理论	76
3.5 公共管理理论的代表	80
3.5.1 新公共管理理论	80
3.5.2 新公共服务理论	83
思考题	85

第二篇 公共管理组织

第4章 政府组织管理	89
4.1 政府组织的特征和管理工具	89
4.1.1 政府组织的含义和特征	89

4.1.2 政府组织的管理工具	90
4.2 政府组织的公共管理职能	91
4.2.1 经济调节职能	91
4.2.2 市场监管职能	96
4.2.3 社会管理职能	98
4.2.4 公共服务职能	102
4.3 政府组织治理模式的完善	106
4.3.1 “政府再造”的借鉴	106
4.3.2 “新政府治理模式”的参照	107
4.3.3 “服务型政府模式”的建构	109
思考题	110
第5章 非政府组织管理	111
5.1 非政府组织与公共管理	111
5.1.1 非政府组织的含义、特征和类型	111
5.1.2 非政府组织在公共管理中的作用	115
5.1.3 非政府组织管理的内容和措施	119
5.2 事业单位管理	122
5.2.1 事业单位的含义、范围和特点	122
5.2.2 事业单位在公共管理中的地位和作用	126
5.2.3 事业单位的改革和完善	128
5.3 民办非企业单位管理	134
5.3.1 民办非企业单位的含义和特点	134
5.3.2 民办非企业单位在公共管理中的作用	136
5.3.3 民办非企业单位的组织管理	137
5.4 社会团体管理	140
5.4.1 社会团体的含义、特点和类型	140
5.4.2 社会团体在公共管理中的作用	143
5.4.3 社会团体自身管理	145
5.5 社区管理	146
5.5.1 社区和社区管理	146
5.5.2 社区管理的体制模式	149
5.5.3 社区社会组织建设与管理	152

5.6 社会中介组织管理	154
5.6.1 社会中介组织的含义、特点和类型	154
5.6.2 社会中介组织的基本功能和行为方式	156
5.6.3 社会中介组织在公共管理中的地位和作用	157
5.6.4 社会中介组织规范化管理的政府规制	159
思考题	161

第三篇 公共管理对象

第6章 公共人力资源管理	165
6.1 公共人力资源管理的特征和内容	165
6.1.1 公共人力资源管理的含义与特征	165
6.1.2 公共人力资源管理的内容以及与传统人事管理的区别	168
6.2 公共人力资源管理中的公务员制度	170
6.2.1 西方公务员制度	170
6.2.2 我国公务员制度	172
6.3 我国的公共人力资源管理	174
6.3.1 公共人力资源管理发展趋势	174
6.3.2 我国公共人力资源管理的变革	175
6.3.3 我国公共人力资源管理完善的路径选择	177
思考题	179
第7章 公共财政管理	181
7.1 公共财政和公共财政管理概述	181
7.1.1 公共财政的含义、特征和职能	181
7.1.2 公共财政管理的含义和内容	183
7.1.3 公共财政管理的目标和手段	184
7.2 公共预算管理	185
7.2.1 公共预算和公共预算管理的概念	185
7.2.2 公共预算的体制和类型	186
7.2.3 公共预算管理的基本模式	187
7.2.4 公共预算的过程	189
7.3 公共收入管理和公共支出管理	190
7.3.1 公共收入管理的内容	190
7.3.2 公共支出管理的内容	193
思考题	195

第 8 章 公共物品管理	196
8.1 公共物品的含义、特点和类型	196
8.1.1 公共物品的含义和特点	196
8.1.2 公共物品的类型	198
8.1.3 公共物品、准公共物品和私用物品的区别	200
8.2 公共物品的管理	202
8.2.1 公共物品的配置方式	202
8.2.2 西方国家公共物品管理改革的形式	204
8.2.3 我国公共物品管理方式的创新	206
8.3 公共服务的管理	208
8.3.1 公共服务的含义和分类	208
8.3.2 基本公共服务和公共服务体系	211
8.3.3 公共服务的实现	213
思考题	215
第 9 章 公共政策、规制和信息管理	216
9.1 公共政策管理	216
9.1.1 公共政策的含义、特点和类型	216
9.1.2 公共政策的制定和修正	220
9.2 公共政策的实施与管理	222
9.2.1 公共政策执行的主要环节	222
9.2.2 公共政策执行的监控	224
9.2.3 公共政策的评估	226
9.3 公共规制管理	228
9.3.1 公共规制的含义和类型	228
9.3.2 公共规制的作用	229
9.3.3 公共规制的执行过程	230
9.3.4 公共规制的实施	231
9.4 政府信息资源管理	232
9.4.1 政府信息资源管理的内涵	232
9.4.2 政府信息资源的管理	234
9.4.3 政府信息资源管理的措施	235
思考题	239

第四篇 公共管理职能和绩效

第 10 章 公共管理的职能	243
10.1 公共管理计划职能	243
10.1.1 计划职能与公共管理计划职能的含义	243
10.1.2 公共管理计划职能的意义	244
10.2 公共管理组织职能	244
10.2.1 公共管理组织职能的含义	244
10.2.2 公共管理组织职能的形式	245
10.3 公共管理领导职能	246
10.3.1 公共管理领导职能的含义和内容	246
10.3.2 公共管理领导的职位、职责和职权	247
10.3.3 公共管理领导的方式	248
10.3.4 公共管理领导的效能	249
10.4 公共管理协调职能	250
10.4.1 公共管理协调职能的含义和内容	250
10.4.2 公共管理协调职能的作用	251
10.5 公共管理控制职能	253
10.5.1 公共管理控制职能的含义、目标和过程	253
10.5.2 公共管理控制职能实施的基本方式	255
思考题	256
第 11 章 公共管理的目标管理和绩效管理	257
11.1 公共管理的目标	257
11.1.1 公共管理目标的含义和特点	257
11.1.2 公共管理目标的类型	259
11.2 公共管理的目标管理	262
11.2.1 公共管理目标管理的内涵和特点	262
11.2.2 公共管理目标管理的基本步骤	263
11.3 公共管理的绩效管理	264
11.3.1 公共部门绩效管理的含义和步骤	264
11.3.2 公共部门绩效管理的评估指标	266
11.3.3 公共部门绩效管理的方法	268
11.3.4 公共管理绩效管理的运行	271
思考题	272

第五篇 公共管理组织文化和伦理

第 12 章 公共管理组织文化	275
12.1 文化、组织文化与公共管理组织文化	275
12.1.1 文化的含义和属性	275
12.1.2 组织文化的含义和结构	277
12.1.3 公共管理组织文化的内涵及其与企业文化的区别 ...	278
12.2 组织文化与现代管理的关系	280
12.2.1 现代管理期待文化介入	280
12.2.2 组织文化的管理意蕴	281
12.2.3 公共管理组织文化的基本功能	283
12.2.4 公共管理组织文化的主要影响	284
12.3 公共管理组织文化的传播	285
12.3.1 通过公共管理组织的价值观进行文化的渗透	285
12.3.2 通过公共管理组织的精神进行公共管理组织激励 ...	286
12.3.3 通过公共管理组织的管理方式全面展现公共管理组织 文化的管理功能	287
12.3.4 通过公共管理组织的人力资源管理渗透公共管理组织 的文化理念	288
12.3.5 公共管理组织文化期待公共管理组织形成灵活高效、 富有弹性的管理体制	288
思考题	289
第 13 章 公共管理伦理	290
13.1 公共管理伦理的作用和价值依据	290
13.1.1 公共管理伦理的含义	290
13.1.2 公共管理伦理的作用	291
13.1.3 公共管理伦理与公共利益	293
13.2 公共管理伦理的原则和规范	297
13.2.1 公共管理伦理的基本原则	297
13.2.2 公共管理伦理规范	299
13.3 公共责任的伦理意蕴和实现途径	301
13.3.1 公共责任的含义	301

13.3.2	公共责任的类型	302
13.3.3	公共责任的特征	304
13.3.4	公共责任的伦理意蕴	304
13.3.5	公共责任的实现途径	305
思考题		307
参考文献		308



第一篇

公共管理范畴和学科发展



