



普通高等教育公共管理类十二五规划教材

公共管理学

吴爱明 主编



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

普通高等教育公共管理类十二五规划教材

公共管理学

主编 吴爱明

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理学/吴爱明主编. —武汉: 武汉大学出版社, 2012. 10
普通高等教育公共管理类十二五规划教材
ISBN 978-7-307-10128-9

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 232004 号

责任编辑:舒 刚 责任校对:黄添生 版式设计:韩闻锦

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)
(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 通山金地印务有限公司

开本: 787 × 1092 1/16 印张: 21 字数: 506 千字 插页: 1

版次: 2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-10128-9/D · 1034 定价: 35.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

目 录

第 1 章 公共管理与公共管理学	1
简短提要	1
重点问题	1
1.1 行政、公共行政与公共管理	1
1.1.1 行政	1
1.1.2 公共行政	2
1.1.3 公共管理	3
1.2 公共管理与私人管理	4
1.3 公共管理本质属性与基本特征	6
1.4 公共管理学	8
1.4.1 公共管理学概念	8
1.4.2 公共管理学研究途径	9
1.4.3 公共管理学研究方法	12
本章小结	13
关键术语	14
复习思考题	14
案例分析	14
阅读书目	15
第 2 章 公共管理理论	17
简短提要	17
重点问题	17
2.1 公共行政学时期的主要理论	17
2.1.1 传统理论时期	18
2.1.2 行为科学时期	20
2.1.3 系统理论时期	22
2.2 公共管理主要理论	26
2.2.1 新公共行政学	27
2.2.2 政策科学	31
2.2.3 公共选择理论	35
2.2.4 新公共管理	38
2.2.5 新制度主义	42

2.2.6 后官僚制	46
2.2.7 治理理论	50
2.2.8 新公共服务	54
本章小结	58
关键术语	59
复习思考题	59
案例分析	59
阅读书目	60
第3章 公共管理主体	62
简短提要	62
重点问题	62
3.1 公共管理主体概述	62
3.1.1 公共管理主体的界定	62
3.1.2 公共管理主体的特点	64
3.2 公共组织	64
3.2.1 组织与公共组织	64
3.2.2 公共组织的特征	65
3.2.3 公共组织设计	65
3.2.4 公共组织的变革与发展	69
3.3 公共组织人力资源	70
3.3.1 公共组织人力资源及其管理	70
3.3.2 公共组织人力资源管理的基本任务	71
3.3.3 战略性公共组织人力资源管理	72
3.3.4 国家公务员制度	72
3.4 非营利组织	74
3.4.1 非营利组织概述	74
3.4.2 非营利组织的兴起和发展	76
3.4.3 非营利组织的分类	77
本章小结	78
关键术语	79
复习思考题	79
案例分析	79
阅读书目	80
第4章 公共管理对象	81
简短提要	81
重点问题	81
4.1 公共管理中的公民	81

4.1.1	公民在公共管理中的地位和角色	82
4.1.2	公民是公共管理的参与者	83
4.1.3	政府对公民的管理	85
4.2	企业与公共管理	87
4.2.1	公共企业	87
4.2.2	私营企业	90
4.3	公共事务	93
4.3.1	公共事务概述	93
4.3.2	公共事务分类	95
4.3.3	公共事务的管理	96
	本章小结	97
	关键术语	97
	复习思考题	97
	案例分析	97
	阅读书目	98
第5章	公共管理的作用	100
	简短提要	100
	重点问题	100
5.1	提高公共组织效能	100
5.1.1	引入竞争机制	101
5.1.2	组织创新	102
5.1.3	绩效评估	102
5.1.4	改善公共组织人力资源管理	103
5.2	代表和实现公共利益	103
5.2.1	提供公共物品	103
5.2.2	制定和执行公共政策	107
5.2.3	促进社会资源合理配置	108
5.3	塑造和培育公共精神	110
5.3.1	民主	110
5.3.2	法治	111
5.3.3	公正	112
5.3.4	责任	113
5.4	承担和履行公共责任	114
5.4.1	促进社会公平正义	114
5.4.2	维护社会稳定和谐	115
5.4.3	保障市场经济发展	115
5.4.4	弥补市场功能缺陷	115
5.4.5	实现社会科学管理	115

5.4.6 推进公共文化建设	116
本章小结	116
关键术语	117
复习思考题	117
案例分析	117
阅读书目	118
第6章 公共管理行为	119
简短提要	119
重点问题	119
6.1 公共管理行为概述	119
6.1.1 公共管理行为的含义	119
6.1.2 公共管理行为的特点	120
6.1.3 公共管理行为的功能	120
6.1.4 公共管理行为的效力	122
6.1.5 公共管理行为与公务员的个人行为	122
6.1.6 行政行为	123
6.2 公共管理行为的基本方式	125
6.2.1 公共管理执法行为	125
6.2.2 行政合同行为	126
6.2.3 行政司法行为	126
6.3 公共管理行为过程	127
6.3.1 公共问题的识别	127
6.3.2 公共管理运作方案的制定	128
6.3.3 公共管理行为的实施与执行	130
6.3.4 公共管理行为的评估、纠正和监督	132
6.4 西方公共管理行为的新走势	134
6.4.1 公共管理行为方式从命令方式向以“顾客导向”的伙伴关系发展	134
6.4.2 公共管理权力从集权到分权	134
6.4.3 公共管理运营行为从“公营”向私营化发展	135
6.4.4 公共管理行为涉及的范围从国内向国际化发展	135
6.4.5 公共管理行为从专业化、技术化向与情感化并重的方向发展	136
6.4.6 公共管理行为向信息化发展	136
本章小结	137
关键术语	137
复习思考题	137
案例分析	137
阅读书目	138

第 7 章 宏观调控	140
简短提要.....	140
重点问题.....	140
7.1 政府经济职能与宏观调控	140
7.1.1 西方市场经济体制下的政府经济职能	141
7.1.2 中国社会主义市场经济体制下的政府经济职能	142
7.1.3 宏观调控的含义与目标	144
7.2 宏观调控的经济政策体系	145
7.2.1 财政政策体系	145
7.2.2 货币政策体系	148
7.2.3 财政政策和货币政策的搭配运用	151
7.3 宏观调控的国际经验	153
7.3.1 美国的宏观调控实践	153
7.3.2 日本的宏观调控实践	155
7.3.3 德国的宏观调控实践	156
7.4 中国宏观调控体系的变革与发展	158
7.4.1 改革开放以来中国社会主义市场经济下国家宏观调控的演变	158
7.4.2 经济全球化浪潮中中国宏观调控体系的发展与定位	161
本章小结.....	162
关键术语.....	162
复习思考题.....	162
案例分析.....	163
阅读书目.....	165
第 8 章 政府监管	167
简短提要.....	167
重点问题.....	167
8.1 政府监管概述	168
8.1.1 政府监管的起源与含义	168
8.1.2 政府监管的理论基础	170
8.1.3 政府监管机构	173
8.2 政府监管的主要类型	174
8.2.1 经济性监管	174
8.2.2 社会性监管	176
8.3 政府监管新议题：放松监管和监管改革	179
8.3.1 政府监管失败	179
8.3.2 放松监管	181
8.3.3 监管管理改革	182
8.3.4 英国、法国和日本的监管改革	184

8.4 中国政府监管的主要内容与改革走向	186
8.4.1 中国政府监管的主要内容与不足	186
8.4.2 中国政府监管的改革走向	187
本章小结	188
关键术语	188
复习思考题	188
案例分析	189
阅读书目	190
第9章 社会管理	191
简短提要	191
重点问题	191
9.1 社会管理的内涵与特征	192
9.1.1 社会管理概念厘析	192
9.1.2 社会管理的特征	193
9.2 社会管理的主体与客体	194
9.2.1 社会管理的主体	194
9.2.2 社会管理的客体	195
9.3 西方主要发达国家的社会管理	196
9.3.1 建立健全的社会发展指标体系和社会风险管理机制	196
9.3.2 将市场机制引入社会管理领域	197
9.3.3 在社会管理上重视与民间组织的合作	197
9.3.4 科学合理的组织设计	197
9.3.5 社会管理运行机制的分权化倾向	198
9.4 中国社会管理的主要内容	198
9.4.1 群众权益维护	198
9.4.2 社会组织管理	199
9.4.3 基层社会管理	199
9.4.4 突发事件应急管理	200
9.4.5 社会治安综合治理	200
9.4.6 人口服务管理	201
9.4.7 信息网络管理	201
9.5 加强社会管理，推进中国社会管理体制创新	201
本章小结	203
关键术语	203
复习思考题	204
案例分析	204
阅读书目	206

第 10 章 公共服务	207
简短提要	207
重点问题	207
10.1 公共服务概述	208
10.1.1 公共服务的含义	208
10.1.2 公共服务的类型	209
10.1.3 公共服务的特征	210
10.2 公共服务运行机制	211
10.2.1 公共服务决策机制	211
10.2.2 公共服务供给机制	211
10.2.3 公共服务绩效评估机制	216
10.2.4 公共服务激励约束机制	218
10.3 国内外公共服务实践	220
10.3.1 英国“公平福利型”公共服务模式	220
10.3.2 美国“市场主导型”公共服务模式	222
10.3.3 新加坡“政府主导下的自我积累型”公共服务模式	225
10.3.4 中国：经济转轨和社会转型背景下的基本公共服务均等化	227
10.4 公共服务创新策略	230
10.4.1 信息化浪潮中的公共服务	231
10.4.2 全球性公共服务的供给	232
本章小结	233
关键术语	234
复习思考题	234
案例分析	234
阅读书目	235
第 11 章 公共管理方法	236
简短提要	236
重点问题	236
11.1 公共管理方法概述	236
11.1.1 公共管理方法的内涵	236
11.1.2 公共管理方法的价值和功用	237
11.1.3 从传统公共管理方法走向现代公共管理方法	237
11.1.4 公共管理方法的老“三论”和新“三论”	239
11.1.5 老“三论”：系统论、信息论、控制论	239
11.1.6 新“三论”：耗散结构论、协同论、突变论	240
11.2 公共管理的基本方法	241
11.2.1 行政手段	241
11.2.2 经济手段	242

11.2.3 法律手段	242
11.2.4 思想政治工作手段	243
11.3 公共管理过程中的重要方法	243
11.3.1 公共管理中的领导方法	243
11.3.2 公共决策	245
11.3.3 公共管理中的激励	246
11.3.4 公共管理中的沟通	247
11.3.5 公共管理中的协调	248
11.3.6 公共管理中的危机处理	249
11.3.7 公共管理中的公共关系	251
本章小结	253
关键术语	253
复习思考题	253
案例分析	253
阅读书目	254
第12章 公共管理工具	256
简短提要	256
重点问题	256
12.1 公共管理工具研究概述	256
12.1.1 公共管理工具研究的兴起及其原因	256
12.1.2 公共管理工具的含义	257
12.1.3 西方公共管理工具研究的基本途径	258
12.1.4 公共管理工具研究的主题与成就	259
12.1.5 公共管理工具研究发展趋势	261
12.2 公共管理工具的性质	262
12.2.1 公共管理工具是政府公共职能的履行手段	262
12.2.2 公共管理工具是公共产品和服务的提供途径、方式和手段	263
12.2.3 公共管理工具是公共政策的实施工具	263
12.3 公共管理工具的类型	264
12.3.1 胡德的分类	264
12.3.2 萨拉蒙和郎德的分类	265
12.3.3 艾兹奥尼的分类	266
12.3.4 瓦当的分类	266
12.3.5 萨瓦斯和奥斯特罗姆等的分类	266
12.4 公共管理工具的选择	267
12.4.1 影响工具选择的客观因素	267
12.4.2 影响工具选择的主观因素	267
12.5 当代西方国家公共管理工具选择的新方向	268

12.5.1 市场化工具·····	268
12.5.2 工商管理技术·····	272
12.5.3 社会化手段·····	276
本章小结·····	278
关键术语·····	278
复习思考题·····	278
案例分析·····	278
阅读书目·····	279
第 13 章 公共管理规范 ·····	280
简短提要·····	280
重点问题·····	280
13.1 公共管理伦理·····	280
13.1.1 公共管理伦理的内涵·····	280
13.1.2 公共利益·····	282
13.1.3 公共责任·····	284
13.2 公共管理法治·····	286
13.2.1 法制与法治·····	286
13.2.2 法治的主要思想·····	287
13.2.3 实现公共管理法治化·····	290
13.3 公共管理监督·····	290
13.3.1 公共权力制约机制的演变·····	291
13.3.2 我国公共权力制约机制·····	292
本章小结·····	295
关键术语·····	296
复习思考题·····	296
案例分析·····	296
阅读书目·····	298
第 14 章 公共管理改革与发展 ·····	299
简短提要·····	299
重点问题·····	299
14.1 公共管理改革概述·····	299
14.1.1 公共管理改革的内涵·····	299
14.1.2 公共管理改革的历程及趋势·····	300
14.2 西方国家的公共管理改革·····	301
14.2.1 美国的公共管理改革·····	301
14.2.2 英国的公共管理改革·····	304
14.2.3 西方国家公共管理改革评价·····	307

14.3 当代中国的公共管理改革.....	308
14.3.1 我国行政体制改革的历程及内容.....	308
14.3.2 我国行政体制改革的趋势.....	310
本章小结.....	312
关键术语.....	312
复习思考题.....	312
案例分析.....	312
阅读书目.....	317
参考文献.....	319
后 记.....	324

第 1 章

公共管理与公共管理学

简短提要

20 世纪七八十年代，西方政府管理领域掀起了一场声势浩大的改革运动，这场被称为“新公共管理”的运动不但对西方政府治理实践产生了深远影响，而且也导致了学术界对传统公共行政学的批判与反思，公共管理学企图突破传统行政学的学科视野、研究模式和研究方法，以适应时代背景提出的理论需求。

重点问题

- ◆ 公共管理的概念
- ◆ 公共管理与私人管理的区别与联系
- ◆ 公共管理的基本特征
- ◆ 公共管理学的研究途径和方法

1. 1 行政、公共行政与公共管理

1. 1. 1 行政

“Administration”（行政）一词源于拉丁文的“minor”，而后演变为“ministrare”，意思是“进行服务，其后是进行治理”。《牛津词典》将“行政”一词定义为：“一种行政执行行为”，即“对各种事物进行管理”或“对执行、运用或处理进行指导或监督”。^①

在学界对“行政”有多种认识。有的从“三权分立”的角度来理解行政，认为行政是指与立法、司法并立的三权之一的部分。有的从政治与行政分离的

^① [澳] 欧文·E. 休斯. 公共管理导论（第二版）[M]. 彭和平，周明德，金竹青译. 中国人民大学出版社，2005：6.

角度来解释行政，认为政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行，凡属执行国家意志的管理部门、管理活动就叫行政。有的从管理功能的角度来解释行政，认为一切管理都是行政。国内当代影响最大的教科书即由黄达强、刘怡昌教授主编的《行政学》一书认为，“把行政理解为国家政务的管理活动是为人们所共同接受的，至少是多数人所能接受的”^①。还有学者认为，“公共行政简称行政，是政府依法对国家事务、自身事务和社会公共事务进行的管理活动”^②。

在西方，对“行政”一词考察较为详细的公共行政学者当属党塞尔（Andrew Dun-sire），他对“行政”的阐释如下：行政是立法机构的意图被实现和随后的行动所记录（控制的目的）的制度及过程。在我们的日常生活中，“行政”是生活中的“文件”记载。在军营、医院或发电厂中，行政是指文件运行方面，而与场所的真实工作如练兵、护理病人及发电相区别。行政是办公室工作，它的费用由行政费用所承担，区别于原材料费用或车间生产费用。“行政”有时是集体名词，如克林顿政府（Clinton Administration），此时的 Administration 是指克林顿政府的所有高级官员及其执政纲领。“行政”有时是政府的机构名称，如“食品与药物管理局”（Food and Drug Administration）。牛津英语字典认为“部长”（minister）一词源于拉丁文 minus，意思是“少”权，与主人的单词“master”相对应，意思是“多”权。部长是主人（君王或总统）的服务员，或者说是上司的下属，承担帮助或协助的角色。当然，为最高统治者服务，如被授权代表最高统治者的意志行事，这样的人权力极大。从这个意义上讲，部长亦被看做是主人。“行政”不纯粹是政策制定（policy making）、管理（management）、执行工作（executive work）、操作（operation）、专家（specialist）或职业工作（professional work）等。^③

此外，欧文·E. 休斯则通过对比“行政”与“管理”来说明“行政”的含义。他认为：“行政”基本上是指服从指令和服务，而“管理”则指：（1）取得某些结果；（2）取得这些结果的管理者的个人责任。^④

虽然在“行政”定义的问题上见仁见智，但我们还是可以总结出“行政”内涵所包括的几个方面：（1）行政的主体是人，行政是人为事务，而非自在事务。（2）行政活动涉及权力的运用，是权力运行的一种方式。（3）行政的具体活动内容要通过文书活动来实现或记载。（4）行政与管理既有联系又有区别。（5）行政是一种有组织的活动，具有一定的规范性。

1. 1. 2 公共行政

由于对“行政”一词的含义莫衷一是，必然导致对“公共行政”含义之理解难以达成共识，因而对公共行政的理解也就会众说纷纭。

行政学者马诺力（Frank Marini）对公共行政的解释具有一定代表性。在他看来，

① 黄达强，刘怡昌．行政学 [M]．中国人民大学出版社，1988：3．

② 曾明德，罗德刚．公共行政学 [M]．中共中央党校出版社，1999：1．

③ 转引自：张梦中．美国公共行政学百年回顾（上）[J]．中国行政管理，2000（5）：22-23．

④ [澳] 欧文·E. 休斯．公共管理导论（第二版）[M]．彭和平，周明德，金竹青译．中国人民大学出版社，2005：6．

公共行政(学)(public administration)是:(1)与政府和其他公共项目以及组织和活动相关的政策形成及执行,这些政策形成及执行涉及职业部门、企业及活动;(2)与研究、改善和培训相关活动的学术领域。他将公共行政定义为:代表一个社会及它的公民,在经常性和有组织的基础上,研究和实践公共政策的职业形成与影响以及这种政策的执行。^①

罗森布鲁姆则认为,在众多有关公共行政的定义中,有五种是具有代表性的:(1)公共行政系政府行为,亦即政府落实其目的与意图的各种手段。(2)公共行政作为一个领域,其主要关注实现政治价值之手段。(3)公共行政完全可以与政府的行政相认同。(4)公共行政运作过程由影响政府施政目标或意图的行动构成。因此,公共行政可以说是经由组织的管理过程,以建构政府行为或运营的一部分,其目的在于执行立法部门之决议,同时接受司法部门的审核。(5)公共行政是:①一个基于何种而组成的公共团体;②其范围涵盖了行政、立法、司法三个部门与相关组织;③在公共政策的制定方面发挥重要作用,因而是政治过程的组成部分;④与民营部门管理在许多重要方面存在明显差异;⑤与民营部门或个人亦有密切之关系。^②他将公共行政定义为:运用管理、政治以及法律的理论和过程来实现立法、行政以及司法部门的指令,为整个社会或社会的局部提供所需的管制与服务功能。^③

从以上观点来看,公共行政在理论和实务上都缺乏共识,有关公共行政的支离破碎的定义似乎说明了并不存在一个公认的“公共行政”。不过,值得注意的是,这些不同的观点并不意味着公共行政不存在,它们甚至可以说恰好反映出公共行政客观存在的广泛性。

总体而言,公共行政一般被看成是实践活动与学术研究两个相区别而又联系的活动。公共行政是一个不易界定的概念,要把握公共行政核心含义在于把握多样化的公共行政含义的共同点。这些共同点主要集中在如下领域:(1)公共行政的主体是与公共利益有紧密关系的、且在一定地域内具有垄断或特殊地位的特定组织。(2)公共行政活动是非赢利的,其主要目标不是获取利润,而是直接以提供公共服务、满足公共需要为目标。(3)公共行政是有组织的、连续的行为,不是个体的行为,也不是一时兴起的行为,公共行政活动不能够随意中断和变更。(4)公共行政面对的是公众,不是内部人,也不是某一个特定的团体,而是本行政区域内一些不特定的个人、组织或事件。(5)公共行政活动为顾客提供的是无差别的服务。(6)公共行政机构的成本承担来自于公共财政或自愿捐助活动,提供的也是公共物品或公共服务,是一种来自于联合供给的公共产品。

1.1.3 公共管理

20世纪70年代以来,以公共管理命名的著作汗牛充栋,但著述者之间几乎没有就什么是公共管理达成一致,公共管理一词的含义一直隐晦不明。为了展示对公共管理定义的

^① 转引自:张梦中.美国公共行政学百年回顾(上)[J].中国行政管理,2000(5):22-23.

^② [美]戴维·H.罗森布鲁姆,罗伯特·S.克拉夫丘克.公共行政学:管理、政治和法律的途径[M].张成福等译校.中国人民大学出版社,2002:4-5.

^③ [美]戴维·H.罗森布鲁姆,罗伯特·S.克拉夫丘克.公共行政学:管理、政治和法律的途径[M].张成福等译校.中国人民大学出版社,2002:6.

困难，我们不妨列举几个有代表性的观点。

奥托·海蒂和谢夫里茨认为，公共管理是公共行政或公共事务广大领域的一部分，综合了公共行政的方案设计与组织重建、政策与管理规划、经由预算制度进行资源分配、财务管理、人力资源管理以及各种方法与艺术。^①

与上述观点不一样，欧文·休斯教授认为，公共管理与公共行政是不同的，两者之间并没有从属关系，它们应该被看成是两个相互竞争的典范。^②

张成福教授认为，公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量，广泛运用政治的、经济的、管理的、法律的方法，强化政府的治理能力，提升政府绩效和公共服务品质，从而实现公共的福祉与公共利益。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。^③

陈振明教授认为，公共管理是公共组织提供公共物品和服务的活动，它主要关注的不是过程、程序和遵照别人的指示办事以及内部取向，而更多的是关注取得结果和对结果的获得负个人责任。过去被称为公共行政的活动现在更经常地被称为公共管理活动，这反映了西方公共部门的管理实践发生了深刻的变化。^④

上述有关公共管理的定义说明了学者们对于公共管理的概念有见仁见智的理解，这一方面说明了人们对于作为一个研究领域的公共管理缺乏共识，另一方面恰恰说明了公共管理引起了广泛的关注，在这一点上，公共行政与公共管理具有相似性。本书认为，公共管理是政府主导下的公共部门为了公共利益的实现，动用自身和整合社会的各类资源与力量，运用政治、经济、法律、管理等手段提升政府治理能力、政府绩效和公共服务品质的一系列活动。这一定义包含以下内涵：（1）公共管理的目标是实现公共利益；（2）公共管理默认政府治理社会的正当性并认为政府在社会治理中应负主要责任；（3）公共管理强调治理手段的多元化；（4）公共管理强调政府绩效的重要性；（5）公共管理关注公共部门的外部环境，所以既传统地重视法律和制度，更注重战略；（6）公共管理注重社会资源和力量的参与，强调共同治理；（7）公共管理是一种职业，公共管理者是这一职业的实践者。

1.2 公共管理与私人管理

有关公共管理何以区别于私人管理的争论很多。一部分人从所谓类同管理出发，认为公共管理与私人管理不存在本质的区别，主张公共管理应该“师法企业”；另外一部分人则认为二者有着本质的差异，公共管理有不同于私人管理的“特质”。

从实际情况看，公共管理与私人管理都必须履行计划、组织、协调、控制、人事、预

① 张成福，党秀云．公共管理学 [M]．中国人民大学出版社，2001：3．

② [澳] 欧文·E. 休斯．公共管理导论（第三版） [M]．张成福等译．中国人民大学出版社，2007：10．

③ 张成福，党秀云．公共管理学 [M]．中国人民大学出版社，2001：4．

④ 陈振明．公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径 [M]．中国人民大学出版社，2003：4．