

# 《公共管理学》

## 书籍信息

版次：31

页数：

字数：

印刷时间：2015年01月01日

开本：16

纸张：胶版纸

包装：平装

是否套装：否

国际标准书号ISBN：9787030419422

丛书名：21世纪高等院校教材·公共管理系列

## 内容简介

本书共分十四章，每章由七个部分构成，全面系统地介绍了公共管理学基本理论，内容包括公共管理理论基础、政府与治理、组织与协调、政策制定与执行、领导与战略、公共预算与财政管理、法治与监督、公共部门人力资源管理、公共部门绩效管理、公共危机管理、公共部门信息管理、公共管理责任与伦理、公共管理改革与发展等内容。

## 目录

### 第一章 绪论

- 第一节 公共管理的概述
- 第二节 公共管理学的研究对象和研究方法
- 第三节 公共管理学科的发展
- 第四节 中国公共管理学关注的几个问题

### 第二章 公共管理的理论基础

- 第一节 政治学与公共行政学理论
- 第二节 经济学理论
- 第三节 管理学理论

### 第三章 政府与治理

- 第一节 政府职能与角色的定位
  - 第二节 政府职能的范围与基本内容
  - 第三节 政府职能与角色的变革
  - 第四节 政府治理创新
- 第一章 绪论 第一节 公共管理的概述 第二节 公共管理学的研究对象和研究方法 第三节 公共管理学科的发展 第四节 中国公共管理学关注的几个问题 第二章 公共管理的理论基础 第一节 政治学与公共行政学理论 第二节 经济学理论 第三节 管理学理论 第三章 政府与治理 第一节 政府职能与角色的定位 第二节 政府职能的范围与基本内容 第三节 政府职能与角色的变革 第四节 政府治理创新 第四章 组织与协调 第一节 公共组织结构与设计 第二节 政府间关系与协调 第三节 政府与外部组织的关系及协调 第四节 中国公民社会的培育与发展 第五章 领导与战略 第一节 公共组织中的领导 第二节 领导与公共部门战略管理 第六章 政策制定与执行 第一节 公共政策概述 第二节 公共政策制定 第三节 公共政策执行 第四节 公共决策中的公众参与 第七章 公共预算与财政管理 第一节 公共财政管理概述 第二节 公共预算管理 第三节 公共财政收支管理 第四节 我国的公共财政管理体制 第八章 法治与监督 第一节 行政法治 第二节 行政行为 第三节 行政监督 第九章 公共部门人力资源管理 第一节 人力资源管理概述 第二节 人力资源管理技术与方法 第三节 现代公共部门人力资源管理 第四节 公务员制度改革与发展 第五节 事业单位人力资源管理 第十章 公共部门绩效管理 第一节 公共部门绩效管理概述 第二节 公共部门绩效管理的主要内容 第三节 我国公共部门绩效管理的发展困境与改进对策 第十一章 公共危机管理 第一节

公共危机及其演化理论 第二节 公共危机管理概述 第十二章 公共部门信息管理 第一节 公共部门信息管理概述 第二节 政府信息公开制度 第三节 组织学习与知识管理 第四节 中国政府的电子政务建设 第十三章 公共管理中的责任与伦理 第一节 公共管理中的责任概述 第二节 公共管理中的责任控制 第三节 公共管理中的伦理建设 第十四章 公共管理改革与发展 第一节 西方公共管理改革与发展 第二节 中国公共管理改革的回顾与前瞻后记

[显示全部信息](#)

在线试读部分章节

## 第一章 绪论

20世纪70年代，公共管理（public management）伴随着全球化的大背景而产生。它作为一个理论和科学研究领域，在人类社会出现巨大变化的时候应运而生。它从公共行政的范式转变出来，面对公共行政无法指引行动、理论缺乏解释力等一系列困境，在新形势下承担起众多复杂的问题。公共管理学是一门新兴学科，其理论涉及众多知识领域，极具现实的指导意义，并已经成为一门具有强大生命力的学科。

重点问题

- （1）两种不同取向的公共管理理论
- （2）公共管理理论的发展趋势

难点问题

- （1）中国传统行政思想的传承与创新
- （2）中国特色的公共管理理论建构路径

### 第一节 公共管理的概述

#### 一、公共管理的含义

公共管理的含义在不断动态变化。学者列恩提到：“将公共管理已经作为学术研究的一个焦点的辩解基本上是武断的，这个词仍然是含义不明的。”学者魏特克将其比喻为“变形虫”（amoebae），以说明现阶段公共管理研究重点、范围皆处在不断变化与发展之中。

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年由波齐曼整理、编辑出版了大会研究成果——《公共管理：艺术的状态》（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，由凯特尔和米尔沃德整理、编辑出版了大会研究成果——《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。第一章 绪论

20世纪70年代，公共管理（public management）伴随着全球化的大背景而产生。它作为一个理论和科学研究领域，在人类社会出现巨大变化的时候应运而生。它从公共行政的范式转变出来，面对公共行政无法指引行动、理论缺乏解释力等一系列困境，在新形势下承担起众多复杂的问题。公共管理学是一门新兴学科，其理论涉及众多知识领

域，极具现实的指导意义，并已经成为一门具有强大生命力的学科。重点问题

(1) 两种不同取向的公共管理理论 (2) 公共管理理论的发展趋势难点问题

(1) 中国传统行政思想的传承与创新 (2) 中国特色的公共管理理论建构路径第一节

公共管理的概述一、公共管理的含义

公共管理的含义在不断动态变化。学者列恩提到：“将公共管理已经作为学术研究的一个焦点的辩解基本上是武断的，这个词仍然是含义不明的。”学者魏特克将其比喻为“变形虫”（amoebae），以说明现阶段公共管理研究重点、范围皆处在不断变化与发展之中。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年由波齐曼整理、编辑出版了大会研究成果——《公共管理：艺术的状态》（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，由凯特尔和米尔沃德整理、编辑出版了大会研究成果——《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。

波齐曼在《公共管理：艺术的状态》一书中，通过总结论文集的观点，指出公共管理所达成的共识包括五点：第一，关心规范研究和规范理论；第二，焦点放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。

波齐曼和斯特拉斯曼于1990年撰写的《公共管理战略》被认为是第一部较完整的公共管理学公共管理教科书。在谈到该书为什么使用“公共管理”而非“公共行政”时，他们认为公共管理与公共行政相比，虽然还谈不上是两个分裂的研究范式，但两者的确不同：公共管理的内容是战略、外部环境，而不是内部行政的狭隘研究范围；公共管理更为灵活，不一定只发生在政府体制内部。

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五个方面。

第一，排斥公共行政和执行研究。公共管理从一开始就明确拒绝公共行政和政策执行研究这两种传统。公共管理涉及各种学科背景，其在原有的知识背景的基础上而产生新的见解。公共行政学和政策执行研究往往被其忽略，因为他们认为前者对管理没有多大的指导意义，而后者对政策及项目很少起到作用。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取得项目或政策目标的可能性不同，公共管理致力于研究如何产生结果。林恩在《管理公共事务》中提到，“政策执行者对于政府绩效的获得是关键的”。

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的高层管理者的行为。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使他们取得结果，高层管理者的工作就是决定战略。

第四，通过案例研究来发展知识。公共管理研究通过一种粗略的演绎方法，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，难以作出预测和发展模式，但可以通过观察来了解东西是否能起到作用，并从观察中提出能指导管理者的命题，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立足点而努力。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在其中起主导作用，还因为政策被当成更重要的

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，公共管理者应自觉地为取得与经济学和政策分析的同地位而努力。

从国外学者关于公共管理的论述来看，公共管理比较重视在公共组织或非营利部门实施管理上的新技术、新方法的应用，焦点集中在战略管理、绩效管理和多元参与等方面。在我国，近十多年来，学者们在翻译介绍公共管理理论的著作的同时，对公共管理的内涵和特征也表达了自己的看法。张康之认为公共管理具有三重含义：其一，公共管理是公共部门中的管理；其二，公共管理是服务于公共事务的管理；其三，公共管理是具有公共性质的机构或组织对社会的管理。张成福则强调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。

陈振明认为公共管理（学）是一个研究公共管理活动或公共管理实践的学科，是一门综合运用各种科学知识和方法来研究公共管理组织和公共管理过程及其规律性的学科。他更多的是关注结果和对结果的责任。王乐夫则从公共管理的公共性质来定义其含义。

### 第一章 绪论 13

管理是公共管理主体为了解决公共问题，维护与实现公共利益，运用公共权力对社会公共事务与公共部门施加管理的活动。

据此，我们可以对公共管理下一个基本的定义，即公共管理是以政府为核心的公共部门为了实现社会公共利益，提升公共部门绩效和公共产品质量以应对不断高涨的公众需求和期望，而运用经济的、管理的、法律和行政的方法、技术进行的活动。通过这一基本定义，可以总结出公共管理的四个基本特征，具体如下。

（1）公共管理的主体具有多元性。与传统公共行政模式下政府作为单一主体不同，公共管理模式既强调政府在公共事务管理中的核心地位和作用，也重视发挥各种非政府公共部门以及私人部门和公民的参与功能。多元管理主体构成一个多中心的合作网络治理体系，以共同应对现代社会日益复杂多变的公共问题的挑战。在这个体系中，政府不再包揽所有公共事务，而是与多方力量共同合作，优势互补，构建伙伴关系，实现社会的良好治理。

（2）公共管理的目的是实现公共利益。公共利益是社会成员共享的资源与条件。从范围来看，公共利益既可以是全球的、国家的，也可以是区域性的和社区性的。公共利益不是简单的个体利益的累加，它是与个体利益密切相关的一定范围内的人们的共同的利益。社会实践和理论模型都证明个体对自身利益的追求，有时不能保证作为整体的公共利益，甚至可能损害公共利益，所以公共利益的实现必须由公共部门来承担。这是公共部门公共性的表现，也是公共管理合法性的基石。

（3）公共管理的对象是公共事务。传统的公共行政主要关注政府自身和政府内部事务，公共管理更加关注政府以外的社会事务。公共事务的表现形态就是公共物品和公共服务。由于公共物品和公共服务具有非排他性和非竞争性，所以只能由公共部门来提供。当然提供不等于直接生产。对公共服务和公共产品的供给进行管理，既体现了公共性又体现了社会性。

（4）公共管理的过程是民主参与。与传统公共行政的官僚制和等级制不同，在公共管理模式中，虽然政府仍然扮演关键角色，但政府的行为边界已经缩小，政府的管理过程是开放的，政府的资源也不再是独占性的。非政府的管理主体拥有较多的自治权，他们既可以参与到政府的项目中，又可以独自承担公共管理项目。社会公众对公共事务的治理

过程可以参与和监督，并可以以自己的满意度来评判公共管理绩效。

## 二、公共管理学的概念范畴

范畴就是基本的概念体系。公共管理学的理论体系就是由公共管理理念和基本范畴（基本概念体系）所组成。公共管理学的基本范畴是公共管理本质特性的最集中的反映。概括起来，“公共”是公共管理学的基本范畴。以公共为核心，公共管理、公共行政、行政管理都属于公共管理学的基本范畴体系。有必要理清它们之间的关系和边界。

### （一）公共管理与公共行政

administration和management是两个含义相近的词，以至于人们经常将两个词互换加以使用，如“businessadministration”（商业管理）和“administrativebehavior”（管理行为）。但事实上，这两个概念的含义是有明显差异的。公共行政的概念必须回答和解决由谁来进行公共行政、公共行政活动的内容与范围以及如何行政这三个问题，即公共行政的主体问题、公共行政的范围和内容问题、公共行政的行为方式问题。

学界中，关于公共行政、公共管理之间关系的理解，主要有三种观点：第一，公共管理是公共行政的一个学派，在实践上，通过行政改革逐步实现市场化；在理论上，通过管理主义、新泰勒主义和全面质量管理（total quality management, TQM）理论、绩效管理理论等为公共行政改革提供支持。第二，公共管理是公共行政的替代品，将公共管理看成一种不同于公共行政和公共政策的新途径、新范式或新的学科框架，即公共行政—公共

政策—公共管理。第三，认为公共管理是公共行政的属概念，公共管理范围更广，公共行政只是公共管理中的一部分。

从目前国际学术界关于公共行政、公共管理的研究来分析，主流的观点认为公共管理作为独立的范式还没有出现，公共管理仍属于公共行政项目设计、组织结构化政策和管理计划等的应用方法论方面的一个分支学科。我们认为公共管理学作为公共行政的一个分支学派，是公共行政中重视公共组织或非营利组织实施公共管理的技术与方法，是重视公共项目的绩效管理与公共政策的执行的理论派别。我们总结了两者的七点区别。

- （1）公共管理强调取得成效和实现目标；公共行政重视执行的过程。
- （2）公共管理注重战略管理和管理的的外部环境；公共行政关注组织内的管理运行。
- （3）公共管理注重公众的意愿和要求；公共行政强调规则和程序。
- （4）公共管理注重与社会各方面互动以实现有效治理；公共行政依靠政府自身权威和运行机制。
- （5）公共管理注重竞争和责任；公共行政关注政府运行方式和层级关系。
- （6）公共管理强调来自体制外的监督；公共行政主要依靠自身的监督机制和官员的自我约束。

（7）公共管理的主体是政府（包括立法和司法机关）和非政府组织；公共行政的主体主要是政府。

### （二）公共管理与私人管理

公共的与私人的相对，沃尔多在《公共行政学研究》中归纳了公共的三个方面的含义：一是从哲学、法学和政治理论层次上，即从国家或政府的角度给“公共的”下定义，这里涉及的是主权、合法性、福利一类的问题；二是从经验层次上，即从公共职能和公共活动的范围上来界定；三是从政府执行活动或职能的角度来下定义。公共管理与私人管理有本质的区别，公共利益目标与私人利益目标的不同是公共管理与私人部门管理的最重要区别，公共管理活动在本质上是国家的活动，这使得公共管理具有明显的垄断和强制的特点（当然也包括非垄断和非强制的一面），更具制衡性和多元理性；而私人部门管理则不具有这个特点，而是具有较多的自主性和经济理性。

### （三）公共管理与行政管理

关于公共管理与行政管理之间关系的争论，其实与我国对public administration的最早译法有关。20世纪80年代，我国的行政学研究带有明显的政治取向和政治色彩，因而我国学者将public administration翻译为行政管理学（简称行政学），高校的教学研究机构也被称为行政管理系，用以突出我国当时行政管理的阶级属性。在中国人民大学的行政学所的研讨会上，尽管学者毛寿龙提出要把它直接翻译成公共行政的建议，但是限于当时的时代背景，理论界普遍认为“公共”二字会误解抹杀行政管理的这一属性，所以，最后还是保守地采用了行政管理一词。但不管怎样讲，中国特色的行政管理其实就是西方的公共行政。

[显示全部信息](#)

本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

[更多资源请访问www.tushupdf.com](http://www.tushupdf.com)