

# MPA《公共管理学》教学内容的构建

张学礼 孙多勇

(国防科技大学 信息系统与管理学院, 湖南 长沙 410073)

**[摘要]** 《公共管理学》是MPA的核心课程之一, 全国试办MPA五年来, 《公共管理学》在各学校的教学中探索了许多经验和方法, 但就教学内容而言, 目前还没有形成共识, 还处在各行其是的阶段, 这种状况不利于该课程的建设。本文从公共管理的概念和特点出发, 探讨了《公共管理学》的教学内容, 提出了从公共管理的理论到工具、到公共资源管理, 最后到公共部门绩效管理的公共管理学教学内容体系。

**[关键词]** MPA; 公共管理学; 教学内容

**[中图分类号]** G642.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1672-8874 (2006) 03-0056-03

《公共管理学》是公共管理硕士(MPA)专业学位的核心课程之一。对《公共管理学》教学内容的界定, 国内各个MPA试办学校一直存在着分歧。到底《公共管理学》教学内容如何构建? 各部分内容应该讲到什么程度? 这是一个值得探讨的问题。笔者经过5年多的《公共管理学》教学实践, 结合对公共管理学的研究和思考, 有自己的一些体会和想法, 希望对这个问题做一个探讨。

## 一、公共管理的概念

关于公共管理的定义可谓仁者见仁, 智者见智, 众说纷纭, 莫衷一是。这主要是因为公共管理是在十分复杂的社会、政治和学术背景下发展起来的, 是一个具有综合性、学术性和应用性的学科领域。

什么是公共管理, 不同的学者从不同的角度对它进行了描述。有学者认为, 公共管理是对行政的一般方面的科际整合研究, 它将人力、财力、物力、信息和政治资源的管理和管理学的计划、组织、控制、职能相融合。有学者认为, 公共管理是公共行政和公共事务广大领域的一部分, 它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。有的学者则认为, 管理的范围比较行政的范围更宽泛, 功能更大。管理包含着行政, 但同时意味着以最大化的效率实现组织目标以及对结果的责任。公共行政的焦点在于过程、程序以及顺序性, 而公共管理包含着更多。公共管理不仅遵循指

示, 而且关注达成结果以及为达成结果而承担的责任。有学者认为, 公共管理是对政治权威的管理。如果不考虑组织的性质, 大部分管理工作的任务是具有共同性的。

综合以上观点, 我们认为, 公共管理是学术界和公共部门共同探讨和追寻的一种良好的政府治理理论和模式, 它在努力建立一个有能力、负责任、有效率, 更能体现和实现民主社会基本价值的、不同于传统官僚组织的政府组织模式、政策及运作模式的政府新治理。

由此, 我们这样定义公共管理, 公共管理是以政府为主体的公共部门在特定的价值体系指导下, 利用现有的人力、财力、物力、信息、技术等资源, 应用政治、经济、管理、法律和心理学理论或方法, 为提高公共服务品质和公共部门绩效, 实现公共利益最大化而进行的管理活动或过程。

根据这一定义, 我们可以发现公共管理具有如下特征。

### 1. 公共管理价值体系的指导性和价值理念的多元性

公共管理是管理主体在特定的、明确的价值体系指导下进行的一种管理活动。公共管理就是要扮演与捍卫民主宪政的角色, 这就要致力于发展和弘扬民主治理过程的合法性。一个政权的稳定、社会的繁荣, 都需要维持一个良好的宪政秩序, 这就要在明确的价值体系指导下进行公共管理。民主、法制、自由、人权、公正、秩序、公共利益等理念是现代民主法治社会的基本价值观, 公共管理要遵守

**[收稿日期]** 2006-05-08

**[作者简介]** 张学礼(1961-), 男, 湖北武汉人, 硕士, 国防科技大学副教授。

这些基本的价值理念和法则，有责任维护和发展这些基本价值，对这些基本价值观的回应和落实就体现了公共管理的合法性问题。如果我们不遵循这些基本的价值，公共管理就会缺乏灵魂，甚至会变成“少数人的暴政”。中国的公共管理现在遵循的“以人为本”、“和谐社会”以及“民主与法制”的思想都体现政府执政的基本价值观。

公共管理价值理念是多元的，这主要体现在社会问题的多样性和复杂性。社会问题不仅仅是哪一个方面和哪一个利益群体的问题，往往体现出多元利益主体。因此应用公共管理理论解决问题要采用多元理性分析的方法，包括经济理性、政治理性、社会理性和文化理性等。也即分析和解决一个公共管理问题不能仅仅从经济的或政治的单方理性来看，要结合问题的性质从多个方面来分析和解决。

#### 2. 公共管理使用资源的广泛性和共有性

任何一个公共管理问题的解决都离不开资源的使用，这些资源包括人力、财力、物力、技术、信息等资源，它们具有广泛性的特征。任何一个公共问题的解决都不是某单一资源利用的结果，而是要将这些资源进行整合利用。

公共管理的资源是全社会所共有的，属于全体公民而不是属于公共管理者自身，它具有公共性的特征。公共管理资源的公共性决定了对这些资源的使用必须要经过公民的同意，采取民主的、合法的程序。对这些资源利用的目的就是社会公共利益的最大化。

#### 3. 公共管理具有多学科交叉的特点，其解决问题的方法和手段具有多样性

公共管理解决的社会问题具有复杂性的特点，要解决这些复杂的社会问题就必须利用现有的一切政治的、经济的、法律的、社会的、心理的、管理的方法。所以公共管理作为一个学科而言，它不能离开政治学、经济学、社会学、法律、心理学和管理学等多学科的知识和方法，它具有多学科交叉的特点。

政治学的知识和方法是公共管理必须遵循的基本原理和指导。维护宪政，保持政治稳定和政权的顺利交接是对公共管理者的基本要求。经济学的知识和方法就是用最有效率的方式来解决一个社会问题。讲求效率是任何一个稳定的社会在发展的过程中所追求的利益最大化，价值最大化的表现，这是任何一个稳定的社会必须遵守的准则。法律和制度是公共管理的依据或规则，是政府公共部门实施管理的基础。公共管理必须在法律和制度的框架下进

行。否则公共管理将变成“肆意妄为”或“随心所欲”，这是对公共管理合法性的最大损害。社会学的方法是一个合法性的公共管理主体考虑问题的前提和基础。人民的政府是人民的授权，政府只有考虑人民的需求，考虑社会的发展，才能体现执政的合法性和稳定性。心理学的方法是政府考虑公共问题的一种手段和方法。在社会利益多元化，社会需求多样化的今天，人们的需求往往都是在一定的心理支配下产生的，所以，公共管理者在处理公共问题时必须考虑社会心理的承受能力。同时公共管理还要重视战略管理和一般管理方法。这是因为公共管理的战略决定了公共管理的价值和方向，作为公共部门代表着社会大众和人民的利益，它必须首先考虑人民的长远利益，这就要求公共管理强调管理战略；同时利用适应社会需要的管理方法，采取不同的施政方针，来达到良治和善治的目的。

#### 4. 公共管理有明确的目标追求，强调绩效管理

公共管理有自己明确的价值取向和目标追求。公共管理所追求的目标就是公共利益和公共福祉的最大化。公共利益就是公共管理者所追求的社会共同利益，公共福祉就是公共管理所实现的利益目标。公共管理的实质是以公共利益为核心，是为社会大众服务的，公共管理的一切行为都是围绕这个目标的行动。

为了考核公共管理的目标以及目标实现的程度，公共管理也强调绩效管理。因为政府是公共管理的核心和主体，政府又是一个社会的主导，政府和公民社会建立起来的“委托—代理”关系，是建立在人民让渡一部分权力给政府的基础之上的，因此，人民有权对政府的行为结果进行监督和控制，所以，公共管理强调政府的绩效管理。

#### 5. 公共管理体现了一种政府对社会的新治理

公共管理是一种新治理。它与传统的行政管理比较体现在其目标、手段和方式上有自己的特点。首先公共管理强调的是治理，它是多元主体参与的对社会公共事务的管理，它要求上下互动，社会各个组织和集团参与，包括政府、企业甚至个人都可以是公共管理的参与者。它是民主社会下公民对政府和社会的一种基本利益诉求。它体现了一种利益共享，责任共担的机制。

## 二、《公共管理学》的教学内容构建

公共管理学是研究公共管理的学科领域，是MPA课程的主体和核心。作为一门课程，《公共管

理学》是MPA的一门综合性的、应用型的、导论性的课程。它的教学内容应该包括公共管理的一般基础理论、思想、原理和方法。具体来说,《公共管理学》的内容应该由如下部分组成:公共管理的基础理论;公共管理的工具;公共资源管理;公共管理的方法、技术和手段;公共管理的伦理及评价以及其他专业部门或领域的管理。具体在课程教学中,又突出其中部分内容,省略部分内容。

公共管理的基本理论包括作为公共管理主体的政府及公共部门的职能,公共部门战略管理,公共组织管理,公共部门领导与管理等内容。其中,政府及公共部门的职能是《公共管理学》的重点,它主要介绍政府及其他非政府公共部门应该履行的职能以及如何履行职能。公共部门战略管理介绍公共部门战略的组成,战略的构建,战略的实施和战略的评估。公共组织管理主要介绍公共组织的特性、公共组织的设计、公共组织的变革以及面向未来的公共组织。公共部门领导与管理主要介绍公共部门领导学的基本理论和思想,公共管理者的素质和基本技能以及面向未来的领导者等内容。

公共管理者主要通过公共政策工具实施管理,所以,公共管理的工具主要是公共政策。它是公共管理者借以实施管理的手段和方式。公共政策是公共管理学科的一个主要专业方向和学科分支,在MPA的课程体系中,公共政策是独立的课程,因此,在《公共管理学》中主要从宏观上介绍公共政策的制定、公共政策的执行、公共政策的评估和公共政策的改进等内容。

公共资源管理是公共管理的物质基础和技术保障,包括人力资源管理、财政资源管理(政府预算、政府采购),信息资源管理等内容。人力资源管理主要介绍人力资源的基本概念、性质、功能,人力资源管理的主要环节和战略等内容。财政资源管理主要介绍政府预算和政府采购等内容。信息资源管理是一个很重要的内容,但在MPA核心课程中开设了这门课程,这里可以不讲。

公共管理的伦理及评价是公共管理的起点和归属,它包括公共管理伦理和公共部门绩效管理。公共管理伦理是公共管理者履行责任的内在动力和精神导向,每个公共管理者都按照自己的伦理观实施公共管理行为。主要介绍公共管理伦理的产生、伦理的组成、公共管理的责任与伦理以及公共管理伦理的构建等。公共部门绩效管理主要介绍公共部门绩效评估的思想、标准和方法,它是对公共管理活

动结果的总结和检验,是衡量公共管理结果的标准,是公共管理的主要内容之一。

公共管理的技术、手段和方法是公共管理的基础工具和操作技能,是MPA十分重要的内容,它包括信息技术、定量方法、项目管理、系统方法等。但是由于他们的技术性和操作性很强,MPA单独将他们列为课程,所以在《公共管理学》中可以不作详细介绍。

公共部门的改革与创新是公共管理的发展趋势和方向,是公共管理理论和实践的结合点。它包括公共产品和服务提供方式的改革,现代新型政府模式的构建,政府制度创新,体制创新,流程再造等内容。它是《公共管理学》的前沿和发展趋势,可以引起学生对公共管理问题的继续深入思考。

其他专业部门或领域的管理包括公共事业管理,公共企业管理,城市管理,土地资源管理、劳动和社会保障、教育经济及管理、项目管理、军队管理等。这些内容都可以在专业方向课程中开设,在本课程中可以不介绍。

综观上述,《公共管理学》的教学内容构建是由公共管理的基本理论、公共管理的工具、公共资源管理、公共管理的伦理及评价、公共管理的改革与创新等内容组成。如果按照专题介绍,这些专题包括:政府和公共部门的职能,公共部门战略管理,公共组织管理,公共部门领导与管理,公共政策,公共人力资源管理,公共预算与采购,公共部门绩效评估,公共责任与伦理,公共部门改革与创新等。

值得注意的是,这种教学内容的构建方法是将《公共管理学》作为MPA的一门综合、应用和引导性课程来考虑的,从课程开设的时间上看,它应该在其他专业课程之前、公共课程之后进行。

#### [参考文献]

- [1] 张成福.公共管理学[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [2] 陈振明.公共管理原理[M].北京:中国人民大学出版社,2003.
- [3] 欧文·E·休斯.公共管理导论[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [4] 陈荣富.公共管理学前沿问题研究[M].哈尔滨:黑龙江人民出版社,2002.
- [5] Otto, J. S. Public Management: The Essential Readings, Chicago[M]. Nelson - Hall, 1991.

(责任编辑:范玉芳)