



党员领导干部能力素养大课堂

党员领导干部

十五堂公共管理学课

万远英 钟兴民

编著

历经春秋多个方面。领导干部要通过研读历史经典，看成败、鉴是非、知兴替，起到“温故而知新”的作用，增加才情，做到“腹有诗书气自华”；通过研读哲学经典，改造思维、把握规律、增强哲学思考能力，通过研读理论经典，提升理论素养，做到“理论联系实际”；通过研读文学经典，陶冶情操、提升境界，做到“文以载道”；通过研读科技经典，增长知识、开阔视野，做到“科技是第一生产力”。总之，要通过研读优秀传统文化书籍，吸收前人在修身处事、治军理政等各个方面知识，提升境界、陶冶情操、增长知识、开阔视野，做到“腹有诗书气自华”；通过研读理论经典，提升理论素养，做到“理论联系实际”；通过研读文学经典，陶冶情操、提升境界，做到“文以载道”；通过研读科技经典，增长知识、开阔视野，做到“科技是第一生产力”。

领导干部要爱读书读好书善读书 建设学习型党组织权威读本



华文出版社



党员领导干部能力素养大课堂

党员领导干部

十五堂公共管理学课

万远英
钟兴民

编著



华文出版社

图书在版编目(CIP)数据

党员领导干部十五堂公共管理学课/万远英, 钟兴民编著. —北京: 华文出版社, 2010.3

ISBN 978-7-5075-3094-0

I. ①党… II. ①万… ②钟… III. ①公共管理-干部教育-学习参考资料 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 035452 号

书 名: 党员领导干部十五堂公共管理学课

标准书号: 978-7-5075-3094-0

作 者: 万远英 钟兴民

责任编辑: 宋军占

出版发行: 华文出版社

地 址: 北京市宣武区广外大街 305 号 8 区 2 号楼

邮政编码: 100055

网 址: <http://www.hwcbbs.com.cn>

电子信箱: hwcbbs@263.net

电 话: 总编室 010-58336255 发行部 010-58336270 编辑部 010-58336278

经 销: 新华书店

开本印刷: 北京温林源印刷有限公司

787mm × 1092mm 1/16 开本 20 印张 285 千字

2010 年 4 月第 1 版 2010 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 49.80 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书部分或全部内容

版权所有, 侵权必究

本书若有质量问题, 请与发行部联系调换

目 录

C CONTENTS

第一讲 公共管理与公共管理学

- 一、公共管理的性质 // 002
- 二、公共管理的主要职能 // 09
- 三、公共管理学及其学科性质 // 015
- 四、公共管理学研究方法 // 019
- 五、公共管理学的理论 // 021

第二讲 公共管理的主体：公共组织

- 一、公共组织概论 // 030
- 二、政府部门 // 038
- 三、非政府组织 // 049
- 四、事业单位 // 057

第三讲 公共管理的客体：公共事务

- 一、公共事务的性质与特征 // 062
- 二、公共事务的基本内容 // 067

第四讲 公共管理者

- 一、公共管理者的角色 // 074
- 二、公共管理者的素质 // 079

第五讲 公共人力资源管理

- 一、公共人力资源及其特征 // 088
- 二、公共人力资源的管理 // 092

第六讲 公共财政管理

- 一、公共财政的本质与构成 // 106
- 二、公共预算管理 // 115
- 三、公共收入管理 // 126
- 四、公共支出管理 // 133

第七讲 公共政策的设计、执行与评估

- 一、公共政策的性质与功能 // 142
- 二、公共政策的设计 // 150
- 三、公共政策的执行 // 158
- 四、公共政策的评估 // 165

第八讲 公共决策与执行

- 一、公共决策 // 176
- 二、公共决策的过程与方法 // 182
- 三、公共决策的执行 // 190

第九讲 公共危机管理

- 一、公共危机的性质与危害 // 198
- 二、公共危机的管理过程 // 204
- 三、公共危机的管理体制 // 211

第十讲 公共管理规范

- 一、公共管理规范概说 // 220
- 二、公共管理责任 // 225
- 三、公共管理伦理 // 229

第十一讲 公共管理监督

- 一、公共管理监督概说 // 240
- 二、公共管理监督机制与监督过程 // 245

第十二讲 公共部门的战略管理

- 一、公共部门战略管理概说 // 252
- 二、公共部门战略管理的规划与实施 // 256

第十三讲 公共部门的绩效管理

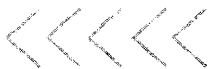
- 一、公共部门绩效管理概说 // 266
- 二、公共部门的绩效管理运行 // 270
- 三、公共部门绩效管理水平的提高 // 275

第十四讲 公共事业管理

- 一、公共事业的性质与功能 // 282
- 二、公共事业管理的原则与目标 // 284
- 三、公共事业的分类及其管理 // 288

第十五讲 公共企业管理

- 一、公共企业的性质与功能 // 300
- 二、公共企业的内部治理与外部环境 // 304
- 三、公共企业的民营化 // 308



第一讲

公共管理与公共管理学

● 公共管理是包括以政府为主导的公共组织和以公共利益为指南的非政府组织的一项根本职能，也是承担公共责任，实现公共利益，为社会提供公共产品和服务的管理活动。公共管理学，是现代管理学科的四大分支之一，是通过应用管理学、政治学、法律学、经济学等各学科的理论与方法，专门研究公共组织尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科。近年来，公共管理学已成为各国培养高层次应用型公共管理人才的主要途径之一，被认为是未来社会最具有发展潜力和广阔前途的学科。

一、公共管理的性质

1. 公共管理的含义

公共管理是以政府为核心的公共管理部门整合社会的各种力量，广泛运用政治的、经济的、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。

2. 公共管理的特征

(1) 公共部门是管理的主体。公共部门有两层意思：一是指运用公共权力对社会进行管理的政府部门；二是运用技术和专业服务于社会公众的部门。

(2) 公共管理的客体是公共物品，也叫做公共事务。这种公共物品是企业不愿提供的，因为无利可图，有些也是政府无法全面顾及的，因为它是具有专业性的事务，只能由非政府组织来提供。

(3) 公共管理的目的是满足社会成员的公共需求和实现社会公众整体利益。这就是说，公共管理关注的不是个人的所得，而是社会成员的普遍诉求和整体利益。

(4) 公共管理的方法是采用一定的制度、体制和机制，追求的是对涉及公共利益的各种社会公共事务的有效治理。

(5) 公共管理是公共组织在一定的环境中进行的，以促进社会发展

和进步为宗旨。

(6) 公共管理讲求治理的有效性和效益。为了提高管理的成效,公共管理讲求投入和产出的关系,讲求效率和公平的关系,因而引进了企业管理的方法。同时,公共管理主张的治理是除了政府力量以外,还广泛地吸纳社会力量参与管理。

3. 公共管理的公共性

公共管理的公共性体现在以下几个方面:

(1) 主体的公共性。公共管理的主体是公共组织,作为公共管理主体,这些公共组织具有不同于其他非公共组织(私域组织)的公共性特征。

(2) 客体的公共性。公共管理的客体或对象是公共事务,所谓公共事务是指涉及全体社会公众整体生活质量和共同利益的社会活动,而且这些社会活动及其产生的实际效果都具有鲜明的公共性。

(3) 手段的公共性。公共管理的手段实际上就是公共组织运用公共权力实现管理目标的社会活动,而公共权力的行使必须受到社会舆论和社会公众的监督。

4. 公共管理的管理性

公共管理是一般管理范畴中的子集。由于公共管理活动也具有一般管理活动的要素和职能,因此公共管理具有管理的一般属性。这就决定了公共管理是一种结果导向性的管理,公共部门必须提高公共服务的质量和效率,必须接受市场检测。因此,公共管理可以借鉴企业管理和市场运行的成功经验,运用市场机制和企业管理经验改革政府管理机制。

5. 公共管理的服务性

公共管理是为社会提供各种服务的,因而具有鲜明的服务性特征。特

别是近 10 年来，由于政府公共职能范围的扩大，对经济生活干预的加强，使公共服务显得更加重要。在西方一些较为发达的国家，由于中央政府与地方政府有较为明确的事权划分，因此，公共服务主要是由地方政府提供的，其涉及的领域也十分宽泛，诸如教育、福利、警察、消防、垃圾处理、污水处理等。随着社会经济的发展变化，

政府的公共管理以及由此提供的公共服务，正在不断地进行调整。但就其趋势而言，公共服务的领域、范围在不断地扩大。作为社会主义国家，中国的公共管理，随着社会经济的进步，应该为广大民众提供更多的服务。只有这样，才能真正体现为人民服务的宗旨和社会主义的性质。

6. 公共管理的主体

所谓公共管理主体，一般是指实施公共行政职能的行政主体，即享有实施公共行政职务的权力，并负担由于实施公共行政职务而产生的权利、义务和责任的主体。

一直以来，政府都是公共管理的核心主体，但不是唯一的主体。一般而言，宏观方面的管理职能或者是全局性的关键事项，应主要由政府来承担，特别是如国防、外交、重大法律法规与政策的制定，则只能由政府来完成。从微观方面的管理来看，政府可以承担一部分，更多的应该交给非政府公共组织来做，愈是接近基层方面的公共事务，愈是有可能让相关的非政府公共组织来完成。

7. 公共管理的客体

公共管理的客体即公共管理的对象，它是指各类社会公共事务。公共事务是相对于私人事务而言的。所谓公共事务就是指涉及全体社会公众生活质量和共同利益的一切事务的总称。公共事务具有公益性、非营利性和规模性等特点。按照社会公共事务的性质，可将社会公共事务分为政治事务、经济事务、社会事务三类。政治事务是涉及国家主权和领土完整、国

家政权稳定和社会安定、国家利益与民族利益等内容的各项事务，包括外交、国防、公安、国家安全、民族工作等等；经济事务包括维护宏观经济稳定、维护市场经济秩序的各项宏观调控和经济管理方面的事务，包括运用制定和执行计划、财政政策、金融政策、产业政策等手段进行宏观调控，运用经济性规划与社会性规划等手段进行微观经济管理，从而引导整个国民经济持续、快速、健康发展；社会事务是社会领域的公共事务，主要包括教育、科学、公共卫生、社会保障、环境保护、文化等方面的事务。

8. 公共管理环境

所谓环境，是指存在于某一事物周围的一切情况和条件的总和。从环境的一般定义来看，公共管理行为之外的所有影响因素都可以作为公共管理的环境，这些因素分别来自组织内部和组织外部，相应地，公共管理环境可以分为内部环境和外部环境两个方面。所谓内部环境，主要是指公共组织内部的各种关系和要素组合，包括公共机构内部人际环境、政府部门之间的关系、与社区的公共关系状况。所谓公共管理的外部环境是指公共组织之外的影响因素，如政治、经济、地理、人口、文化、民族、宗教等，主要包括生态环境、文化环境和政治、经济环境等。内部环境侧重于影响公共管理的运行过程本身，而外部环境则主要制约公共管理的运行方向，它提出一定的客观要求和各种人力、物力资源从而促进或阻碍公共组织的运转，并提供管理的场所、氛围和外部规范。通常所说的公共管理环境是指外部环境，即公共管理主体系统赖以存在和发展的外部条件的总和，或者说是直接或间接作用或影响公共管理主体及其活动方式、活动过程的外部要素的总和。

9. 公共管理的手段

公共管理的手段包括公共权力、公共政策的制定及其施行与监督。公

公共权力是指解决公共问题、处理公共事务的权力。公共权力使公共组织具备了影响和支配社会成员的强制性力量，公共组织凭借公共权力解决公共问题，对社会公共事务进行管理。公共权力是公共管理活动的基础，没有公共权力，公共管理就不能有效实施。公共问题的解决必须按照一定的规程、方式方法等进行。因此，公共管理的手段就是制定公共政策，围绕公共问题，对涉及社会公众整体利益的公共事务进行选择、综合、分配等，通过公共政策的制定以及执行、监督等，实现有效管理。

10. 公共管理的任务

公共管理的核心是追求社会的公共利益，与此同时，还要讲效率问题和公平问题，它要促进社会公共利益的增进和发展，并给社会公众提供公共物品和公共服务，有些公共物品和公共服务需要政府直接提供，有些虽并不一定由政府直接提供，但是需要政府来组织，由非政府组织提供公共服务。无论是政府组织，还是非政府组织提供公共物品和公共服务，解决涉及广大社会公众公共利益的一系列问题，都有利于缓和公众的不满情绪，维护社会的公共秩序。

11. 公共管理的目的

公共管理的主体是公共组织，公共组织处理公共事务，实施公共管理的目的，主要是为了解决公共问题，其目标是实现社会公众的公共利益。私营组织的主要目的是追求个体的利润，而诸多无利可图的涉及社会公众公共利益的公共物品和公共服务则留给了公共组织，这也是公共组织义不容辞的使命。因此，在解决公共问题的过程中，公共组织必须维护公共利益。同时，公共组织改变了过去行政管理只单纯注重效率的做法，强调效率、效益以及社会公正、平等并重，并把提高管理与服务的社会效益、保持公共管理的公正、公平等放到了突出的位置；改变了过去行政管理更多地关注管理过程的做法，转变为更多地关注管理结果，并引入了投入、产

出、成本、效益等重要概念。

12. 公共管理与公共行政

人们往往将公共管理与公共行政相混淆，而事实上，二者是有区别的。

(1) 两者的主体不同。公共管理主体是公共部门，包括政府部门、公共企业部门和非政府组织，而公共行政的主体是政府部门，特别是政府的行政机关。

(2) 两者追求的目标不尽相同。公共行政主要指政府行政机关执行上级制定的政策将之转化为实际的行动，为公众提供服务，所以它关注的是执行的过程、执行的程序，将政策转化为行动和日常的办公室管理。而公共管理则关注政府部门及其他公共部门如何制定出正确的决策，如何将决策付诸实施以取得好的结果，以及在这一过程中管理者如何分配个人责任并协调行动等。

13. 公共管理与企业管理

公共管理与企业管理从大的方面来说都属于管理的范畴，二者有着密切的联系。但二者毕竟是两个不同的领域，差别也是显而易见的。第一，管理目的和动机不同，企业管理的目的是营利；而公共管理的主要目的是非营利。第二，管理的领域和性质不同，企业管理主要是在经济领域中运行，管理的性质属于经济管理；而公共管理的作用主要是为了管理经济秩序、社会秩序、法律秩序，更多的是在社会领域、政治领域中运行，其管理的性质属于更广泛意义的社会管理。第三，管理的运行轨道和绩效评估的标准不同，企业是经济组织，企业管理的目标是追求利润的最大化；公共管理则不同，整个过程都应当按照法律规定的程序和规范运行，既要体现法律规定的公平、公正的价值，也要遵守法律规定的行为准则并接受法律监督。从绩效评估来看，企业管理的绩效评估着重看经济效益，而公共

管理的绩效主要看社会效益，其绩效评估标准是公平与效率的统一，并重在公平。第四，管理的文化理念不同，企业文化的宗旨是企业获得利润服务。公共管理展现的文化精神则是不以营利为目的的公益精神、全心全意为人民服务的奉献精神、以人为本的人文精神、求真务实的科学精神、公平正义的伦理精神等等。

14. 公共管理与工商管理

公共管理与工商管理同属于管理学，因此，它们均具有管理的基本特征，但也存在着区别，主要表现在以下几个方面：

(1) 管理的领域不同。公共管理研究的是公共领域的管理问题，解决的是公共问题，提供的产品是公共物品；工商管理研究的是私人领域的管理问题，向社会提供的产品以私人物品为主。

(2) 运用的资源不同。公共管理的核心主体是政府，政府要有效地实施公共管理，实现职能目标，必须掌握一定的资源。工商管理所掌握和运用的资源是非公共资源，工商管理所必需的权力是一种非公共权力，亦称为私权力，这种私权力最主要的是来源于产权。

(3) 追求的价值目标不同。公共管理追求的是公共利益，它主要给特定社区的人们提供非营利性的公共服务；工商管理是营利组织的管理，是“私域管理”，其价值目标是追求本企业利润最大化、收益最大化。

(4) 运行机制和运作方式不同。公共管理是以政府为核心的社会公共组织运用公共权力对社会公共事务的管理；工商管理则是以符合市场规律的方式运行的。

(5) 绩效评价标准不同。公共管理的绩效评估偏重于社会效益，工商管理的绩效评估则强调经济效益。

15. 公共管理的发展趋势

(1) 社会化。21 世纪的公共管理将主体中心主义转化为客体中心主义，把权力中心主义转化为服务中心主义，把效率中心主义转化为成本中心主义，把个体利益中心主义转化为公共利益中心主义。

(2) 国际化。随着经济全球化与一体化的发展，公共管理在向社会化发展的同时正日益呈现出国际化的趋势。新世纪公共管理国际化的趋势表现为管理思想、管理文化、管理人才等方面的国际化。

(3) 政策化。21 世纪政府管理所要解决的问题是使政府走出财政危机、管理危机和信任危机的三重困境。为解决这些问题，公共组织将更加注重对策性措施，诸如精简机构、转变职能、放宽管制、公共服务社会化等等。这些措施在实践中的运用体现着政府管理政策化的趋势。

(4) 可持续发展化。在新世纪的公共管理中，公共组织和社会公众都将遵守可持续发展原则，制定和实施可持续发展战略，并将其贯彻于整个公共管理活动的全过程。

二、公共管理的主要职能

1. 公共管理的职能

要完整、准确地理解公共管理职能的概念，必须注意以下几点：

(1) 公共管理职能的实施者是整个公共管理系统。

(2) 国家或社会通过某种途径赋予公共管理组织以某种特定权力或者权威，使其职能得以实施。

(3) 公共管理职能的内容涉及公共管理系统对一国公共物品与公共服务进行管理的全部事务。

(4) 公共管理职能也是公共管理组织特定功能作用的一种反映。

(5) 公共管理职能是一个独立、完整、动态的体系。公共管理职能的具体构成涉及社会生活的各个方面，都是为了实现各种各样的公共管理目标而确立起来的。各种职能相互依存，其运行也是环环相扣，既相互作用又相互制约，构成了一个有机整体。

2. 公共管理的政治职能

政治职能是自国家产生以来至国家消亡之前任何国家及其政府都要履行的一项重要职能。正如恩格斯所说的，由于国家是一种以与全体固定成员相脱离的特殊公共权力为前提的，因而西方学者往往以国家的公共面貌来宣扬其超然身份，然而却不能掩盖国家和政府统治的阶级本质。这一阶级本质体现在国家和政府的政治性职能中。一般说来，政府的政治性职能包括统治职能、保卫职能、外交职能等。

3. 公共管理的经济职能

公共管理的经济职能是：

(1) 维持经济总量平衡。在市场经济条件下，政府的经济调节职能主要是解决宏观经济运行方面的问题。

(2) 调整经济结构。我国社会主义市场经济下的宏观调控除了对经济总量平衡和经济增长进行调节外，还包括对经济结构进行全局性、战略性调整，但这种调整必须按市场经济规律办事。

(3) 公平收入分配。我国正面临着收入差距扩大的问题，因此，政府应积极发挥调节收入分配的职能，运用工资政策、税收、社会保障和其他政府救助的办法来调节社会成员之间的收入差别，以达到实现相对公平的目的。政府要履行上述几个方面的经济调节职能，必须对经济增长、物价水平、进出口贸易和劳动就业等进行调节，这些都属于宏观经济调控的内容。因此，政府应进一步加强和改善我国的宏观经济调控。