



行政学院培训用书

总主编 周文彰

政府公共管理教程

主编 傅小随 吴良仁

国家行政学院出版社

013028226

D630.1
199

行政学院培训用书

总主编 周文彰

政府公共管理教程

主编 傅小随 吴良仁

主审 马庆钰



北航

C1637423

国家行政学院出版社

D630.1
199

432020710

图书在版编目(CIP)数据

政府公共管理教程/傅小随,吴良仁主编. —北京:国家行政学院出版社,2012. 12

ISBN 978-7-5150-0616-1

I. ①政… II. ①傅…②吴… III. ①国家行政机关-公共管理-中国-干部培训-教材
IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 299445 号

书 名 政府公共管理教程
作 者 傅小随 吴良仁 主编
责任编辑 李旭颖 张泽洋
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928817
经 销 新华书店
印 刷 北京合众协力印刷有限公司
版 次 2013 年 3 月北京第 1 版
印 次 2013 年 3 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 14.125
字 数 202 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0616-1
定 价 25.60 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

行政学院培训用书

总主编 周文彰

编委	秦世才	范 文	乔仁毅	薄贵利	张占斌	胡建森
	刘 峰	龚维斌	陈炎兵	王民忠	祝宝钟	王光星
	李福明	金 瑞	毛玉本	倪连山	马志勇	朱 华
	王 军	杨仲林	吴良仁	陈 雄	陈春明	马殿平
	赵 鹏	马哲军	徐晨光	马星光	陈林杰	彭京宜
	唐青阳	刘 毅	韩卫东	黄 顺	石俊华	张贵孝
	石玉亭	武伟生	杨国林	牟振江	赵柳成	

编写说明

努力建设有特色高水平的行政学院,既是党中央、国务院领导同志对我们的要求,也是行政学院自身的追求。

2010年12月14日,习近平同志在视察国家行政学院时指出:行政学院区别于其他干部教育培训机构的最大特色是“行政”;行政学院以提高公务员素质和行政能力为核心,以公仆意识、政府管理、依法行政为培训重点。

为适应培训的需要,国家行政学院党委决定牵头组织全国行政学院力量,编写一套反映公务员培训规律、体现行政学院教学培训特色、供各级行政学院使用的培训用书。这一计划也得到全国行政学院系统的积极响应和大力支持。

为了编好这套培训用书,2011年底,我们成立了专门的办公室,制定了编写实施方案。2012年4—5月,办公室下发了推荐全国行政学院系统培训用书编委会委员人选的通知和培训用书编写工作招标公告,通过招标方式确定了分册主编并组建了编委会。同年8月,我们组织召开了全国行政学院教材工作研讨会和主编工作会,对用书编写工作进行安排部署,研究讨论编写提纲。编写工作正式展开。经过一年多的艰苦努力和紧张工作,行政学院培训用书终于出版发行了。

这套培训用书有以下几个特点:

在编写体系上,紧扣政府,更加彰显行政特色。全套培训用书包括《政府公共管理教程》、《政府经济管理教程》、《政府文化管理教程》、《政府社会管理教程》、《政府应急管理教程》、《政府领导科学教程》、《政府依法行政教程》等7本。

在编写内容上,突出管理,更加彰显实践特色。全套培训用书突出针对性、操作性和有效性,注重教学培训使用的实际效果。本套培训用书重点总结、梳理、归纳多年来国内教学实践成果和结晶,没有在理论源流、概念的辨析、管理历史以及国外政府管理方面做专门论述。

在编写风格上,追求自成一体的同时,不求面面俱到,注重突出重点;不求鸿篇巨著,力求短小精悍;不求一劳永逸,立足逐步修改,首先实现从无到有的突破,再在使用中汲取意见,发现和寻找不足,不断修改完善。

在编写主体上,通过招标选拔主编,主编们主要来自各地行政学院,国家行政学院各教研部主要负责人担任相应主审。各主编都是行政学院系统具有扎实专业

理论和相关研究成果的专家学者,也是培训工作专家。他们精心挑选的编写人员以高度负责的精神,夜以继日,勤奋工作,按规定时间完成了编写任务。每一本书稿形成后还同时邀请有关专家审阅,编写组再根据审稿意见修改,对保证本套培训用书的质量发挥了重要作用。

需要指出的是,编写者们所在的地方行政学院,都把参加编写工作看作是一项光荣的任务,并为编写这套培训用书提供了多方面的支持和帮助。国家行政学院教务部、教研部门以及出版社为这套系统培训用书的编写、出版和发行做了大量服务工作。可以说,本套培训用书是集体智慧的结晶,是全国行政学院系统各有关方面通力合作的结果。在此,我们对他们的支持和辛勤劳动表示衷心的感谢。

培训用书编写之时,适逢党的十八大召开。党的十八大全面确立了科学发展观的历史地位,系统阐述了坚持和发展中国特色社会主义的一系列重大理论和实践问题,描绘了全面建成小康社会和全面深化改革的宏伟目标,明确了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的总体布局,并作出了全面部署。全体编写者认真学习领会十八大精神,并根据十八大精神对各本用书进行了认真的修订。可以说,这是一套反映和体现、贯彻和落实十八大精神的培训用书。

作为全国行政学院系统第一次出版的培训用书,无论对于提高公务员培训质量和水平,还是对于推动行政学院的培训教材体系建设,都具有重要的意义。然而,由于政府管理工作一直处在改革实践探索过程中,加之书稿形成时间紧迫,本套培训用书肯定存在许多问题和缺点,希望广大读者提出宝贵意见,以便我们今后进一步修改完善。

行政学院培训用书编委会办公室

2013年3月4日

目录

第一章 绪论

第一节 认识政府公共管理新环境 / 003

- 一、经济快速转型发展 / 003
- 二、社会结构深刻变动 / 004
- 三、体制改革深入核心 / 005
- 四、公众参与热情高涨 / 006
- 五、公共治理观念普及 / 007

第二节 正视政府公共管理新问题 / 009

- 一、管理理念滞后时代 / 009
- 二、目标陷入利益纠缠 / 011
- 三、程序化规范化缺失 / 011
- 四、公信力权威性降低 / 012
- 五、管理方式简单封闭 / 013

第三节 明确政府公共管理新方向 / 014

- 一、建设人民满意的服务型政府 / 014
- 二、政府与市场、社会的关系调整 / 015
- 三、管理体系透明、诚信、公正 / 015
- 四、管理方式科学、民主、开放 / 016

第四节 本教程的内容特点和结构安排 / 017

- 一、本教程的内容特点 / 018
- 二、本教程的结构安排 / 019

第二章 推进职能转变和转移

第一节 政府公共管理基本职能 / 023

- 一、经济调节职能 / 024

二、市场监管职能 / 025

三、社会管理职能 / 026

四、公共服务职能 / 027

第二节 地方政府职能问题 / 029

一、地方政府职能的界定 / 029

二、地方政府职能履行中的问题 / 033

第三节 加快政府职能转变与转移 / 035

一、地方政府职能转变的方向和重点 / 036

二、地方政府职能转移的内容和途径 / 038

三、地方政府职能转变与转移的策略 / 040

第三章 改革公共管理组织体系

第一节 理顺地方政府公共管理组织体系 / 047

一、地方政府公共管理组织特点 / 047

二、地方政府公共管理组织缺陷 / 049

三、地方政府公共管理组织优化 / 051

第二节 继续推进大部门体制改革 / 053

一、大部门体制改革存在的困难和问题 / 054

二、大部门体制改革的方式与路径 / 056

第三节 推动政府管理与市场机制的结合 / 058

一、市场机制对政府公共管理的价值 / 058

二、市场化工具的使用 / 059

三、过度市场化的风险防控 / 062

第四节 推动政府管理与社会组织的结合 / 063

一、政府对社会组织的培育 / 063

二、政府与社会组织的合作方式 / 065

三、政府对社会组织的监管 / 067

第四章 强化政府战略管理

第一节 培养战略管理意识 / 071

一、树立战略管理观念 / 071

二、培养战略管理意识 / 072

第二节 运用战略管理方法 / 073

一、战略管理的过程 / 073

二、战略管理的方法 / 080

第三节 推进战略管理发展 / 085

- 一、政府职能转变与事务管理的度 / 085
- 二、地方政府战略管理缺陷的表现 / 086
- 三、强化战略管理的主要途径和策略 / 088

第五章 优化公共资源管理

第一节 优化公共人力资源管理 / 095

- 一、公共人力资源管理理念与体系 / 095
- 二、公共人力资源管理目标与方法 / 097
- 三、公务员管理体系与分类改革 / 099

第二节 改革公共财政资源管理 / 101

- 一、公共预算管理与改革 / 101
- 二、公共采购管理与改革 / 104
- 三、公共财政审计管理与改革 / 105

第三节 强化公共资产资源管理 / 106

- 一、经营性资产管理 / 107
- 二、非经营性资产管理 / 107

第四节 重视公共信息资源管理 / 109

- 一、推进政府信息公开 / 110
- 二、提升政府信息资源效益 / 112

第六章 掌握公共管理工具

第一节 推广量化管理工具 / 117

- 一、量化工具及其价值 / 117
- 二、常用量化管理工具 / 118

第二节 发展网络政务工具 / 124

- 一、电子政务系统建设 / 124
- 二、网络工具运用与管理 / 127
- 三、我国地方政府电子政务存在的问题 / 129

第三节 掌握效率管理工具 / 132

- 一、目标管理工具 / 132
- 二、流程管理工具 / 134
- 三、岗位责任制 / 136

四、服务承诺制 / 139

第七章 提高公共政策水平

第一节 提高政策制定水平 / 143

- 一、政策制定的基本原则 / 143
- 二、政策制定的基本程序 / 144
- 三、政策制定的误区与防范 / 146

第二节 提高政策执行能力 / 149

- 一、遵循政策执行的程序和原则 / 149
- 二、政策执行中的一般问题 / 152
- 三、提高政策执行力的途径与措施 / 153

第三节 加强政策评估与监控 / 155

- 一、政策评估的标准与程序 / 155
- 二、政策监控的机制、过程 / 158
- 三、政策评估与监控存在的问题 / 159

第四节 推进公共政策体制改革 / 161

- 一、从封闭式到开放式 / 161
- 二、从随意性到程序化 / 162
- 三、从重速度效率到重公平质量 / 163
- 四、从权力自主到科学民主 / 163

第八章 提升政府管理绩效

第一节 构建绩效管理评估体系 / 167

- 一、绩效评估主体构建 / 167
- 二、绩效评估指标体系构建 / 169
- 三、绩效评估方法体系构建 / 170

第二节 优化政府绩效评估流程 / 171

- 一、评估项目分析与确立 / 172
- 二、日程、技术和资料准备 / 173
- 三、评估实施 / 173
- 四、结果分析与运用 / 175

第三节 把握绩效管理的误区与度 / 176

- 一、政府绩效管理的误区 / 176
- 二、把握政府绩效管理的度 / 178

第四节 加强政府管理监督问责 / 180

- 一、伦理约束与行政内部监督 / 181
- 二、法律与社会监督 / 183
- 三、行政问责制的约束和促进作用 / 186

第九章 完善政府公共服务体系

第一节 推进基本公共服务均等化 / 191

- 一、确立公共服务型政府的目标追求 / 191
- 二、完善政府公共服务体系 / 193
- 三、全面推进基本公共服务均等化 / 194

第二节 推行公共服务标准化 / 196

- 一、构建地方政府公共服务标准化体系 / 196
- 二、实施和推广公共服务标准化 / 198
- 三、克服公共服务标准化建设的几个难题 / 199

第三节 提高政府公共服务质量 / 200

- 一、建立健全政府公共服务质量管理体系 / 201
- 二、借鉴国际公共服务质量保障经验 / 203
- 三、实施政府公共服务质量监督控制 / 204

第四节 充分发挥行政服务中心公共服务功能 / 206

- 一、加强行政服务中心的组织体系建设 / 206
- 二、促进行政服务中心运行机制的优化 / 208
- 三、强化行政服务中心的公共服务功能 / 211

后记



第一章

绪 论

第一章 绪论

改革开放 30 多年来,特别是公共管理学在我国兴起的 10 多年来,我国的政府公共管理经历了从观念到视野、从内容到形式的巨大提升,保持了与经济社会发展同步的开放和进步态势。但是,与快速变化的时代相比,与社会公众的期待相比,政府公共管理特别是地方政府公共管理中仍然存在着许多不相适应的方面,需要清醒认识并着力加以改进。

第一节

认识政府 公共管理 新环境

当今时代,政府公共管理在发展程度和复杂程度上都面临着前所未有的国内形势,也身处大变革的国际潮流之中。这既给政府管理方式和能力提出挑战,也给政府管理创新带来动力。正确认识和把握新环境的新特点,是做好新时期政府公共管理工作的重要前提。

经济快速 转型发展

加快转变经济发展方式是今后相当长一个历史时期内我国经济发展的基础任务,也是“推动科学发展的必由之路,符合我国基本国情和发展阶段性新特征。加快转变经济发展方式是我国经济社会领域的一场深刻变革”。^①

我国从 1995 年制订“九五”规划时就提出要转变经济增长方式。“十一五”期间再次将转变经济增长方式写进规划。党的十七大更进一步提出加快转变经济发展方式,其内涵也从“粗放型”向“集约型”的一个转变扩展为三个转变,即从主要依靠投资、出口拉动向依靠消费、投资、出口协调拉动转变,从主要依靠第二产业带动向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变,从主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高和管理创新转变。这里讲的“管理创新”也包括了政府公共管理创新。这表明,经济发展方式转变既是经济发展的一场深刻革命,也对政府公共管理提出了更高的要求。其一,从管理理念

^① 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议[N]. 人民日报,2010-10-27.

上来说,要从片面注重眼前的增长速度转向更加注重长远发展的可持续性,从片面注重某些显性指标的增长转向更加注重发展的实际价值,从将增长本身当作政绩的核心转向将实在的民生幸福作为政绩的核心;其二,从管理目标上来说,要从注重追求规模数量向注重追求质量效益转变,从注重单纯追求 GDP 增长向注重经济社会和环境人文等全面进步转变;其三,从管理方式上来说,要从政府过多地直接投入和直接介入微观经济过程转向更加注重发挥市场机制的资源配置作用,从习惯于运用行政手段转向更加习惯于运用法律手段和经济手段,从主要依靠政府自身推动发展转向激发社会活力推动经济发展。要坚持市场导向的改革方向,走法治的市场经济之路。经济体制与发展方式转型必然依靠政府转型。我们初步完成了从适应计划经济体制的政府公共管理向适应市场经济的政府公共管理的转变。下一步要提升这种适应性,推动政府走向与法治的市场经济模式相适应的公共管理道路。只有及时实现这种转变,我们才能够走出“中等收入陷阱”,全面建成小康社会。



社会结构 深刻变动

1978 年以来,我国的改革开放政策造就了世界历史上大国经济快速发展的奇迹,在 30 多年的时间内,国民经济保持了年均接近 10% 的发展速度,并且于 2010 年提前 40 年实现了“三步走”战略确定的目标,即人均国民收入 4 000 美元,达到 20 世纪 80 年代初期时中等收入国家的平均水平。

然而,经济的快速增长并没有必然推动社会全面进步。进入新世纪以来,与经济快速发展相伴而生的是社会结构性矛盾与冲突日渐突出,表征着社会发展与经济发展的差距及其对全面协调健康发展的制约作用。一方面,30 多年市场取向的改革造成我国的城乡结构、阶层结构、人口结构、就业结构和家庭结构等发生了巨大而显著的变化。对此,十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出:“我国已进入改革发展的关键时期,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化。这种空前的社会变革,给我国发展进步带来巨大活力,也必然带来这样那样的矛

盾和问题。”^①另一方面,社会结构的变化速度相对较慢,且与经济结构存在巨大落差。正如有学者指出,“中国的社会结构已经发生了深刻的变化,但仍处于工业社会的初期阶段,而经济结构已经是工业社会的中期阶段”,“中国现在的社会结构大约滞后于经济结构 15 年”^②。社会结构中变化最慢的环节是以政府公共管理体制为核心的社会体制部分。它总体上仍然延续着计划经济时代的体制架构和管理模式,并没有进行彻底的适应性变革,例如户籍制度、教科文卫体事业体制等都是如此。

这套体制在我国迈向工业化、现代化、城市化和信息化的过程中,已经越来越显示出其严重的不适应性,造成“城乡、区域、经济社会发展仍然不平衡……劳动就业、社会保障、收入分配、教育卫生、居民住房、安全生产、司法和社会治安等方面关系群众切身利益的问题仍然较多,部分低收入群众生活比较困难”。^③ 这些问题考验着执政党的执政能力,考验着政府的决策和应对能力。按照党的十八大的部署,改变这种状况的根本途径是加快进行社会体制改革,其内容包括户籍制度这样的基础制度改革,教科文卫体等社会事业与公共服务体制改革,特别是政府社会管理的创新能力提升和社会管理的方式方法改革等等。只有这样,政府的公共管理才能适应社会转型时期的新需求。

体制改革 深入核心

经过 30 多年的改革和发展,以计划经济体制和思维方式为核心形成的整套政治、经济和文化体制等,其中的较浅层次问题已经基本得到解决。进入新世纪以来,各项改革逐步进入深水区,触及内核问题。这些内核性问题包括:

其一,从经济体制的角度来看,以效率为先、让一部分人先富起来的局面形成之后,社会公平和正义的问题开始愈加突出起来。传统的政府与国有企业之间指挥与被指挥的关系、政府

① 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定[N]. 人民日报,2006-10-18.

② 陆学艺. 当代中国社会结构[M]. 北京:社会科学文献出版社,2010.

③ 胡锦涛. 在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[M]. 人民日报,2007-10-25.

与市场之间谁发挥基础调节作用的问题逐渐被新的问题所取代,变成了政府将资源更多配置到基础性民生领域还是产业的增长领域的问题,政府与各类投资企业之间利益勾连和互相利用的畸形关系问题,政府对市场的干预控制过多或者对市场调控不力的问题等。由于多年来政府对基础性民生领域投入偏少而造成社会贫富差距过大;由于政府权力在经济发展过程中的介入过深,一定程度上造成了对市场和社会力量的挤出效应,压缩了企业的活动空间,降低了企业的创新动力,制约了经济发展方式的快速转变。这些问题既需要通过深化收入分配制度改革,大力推行基本公共服务均等化来解决,又需要继续对市场、对社会实施简政放权,充分调动、发挥市场和社会推动经济发展的原动力,并划清政府和企业的利益界线来改变经济生态,调整发展模式。

其二,从政治体制和社会体制的角度来说,广大人民群众参与国家管理,行使民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权利渠道不畅,其知情权、参与权、表达权、监督权没有得到很好的尊重和保障,缺乏能够得到扎实落实的工作机制,致使一些地方人民群众对政府管理产生不满情绪,干群关系紧张,矛盾冲突频发,甚至发展成大规模群体性事件。这些问题很多都是由于一些地方政府部门思想僵化、观念落后造成的,是封闭式运作的体制机制造成的,都需要通过政治体制和社会体制改革加以解决。

可见,在我国改革的关键时期,各项改革最终都汇集到政府体制上面,都需要通过政府的改革才能得到真正的推动。在这个意义上说,体制改革在关键问题上都汇集于政府改革。政府改革成了各项改革的核心和焦点,牵一发而动全身,责任非常明确,任务十分艰巨,意义极其重大。

四 >>>

公众参与 热情高涨

现今是一个网络时代。微博兴起之后我们更是迅速进入了社会成员个体可以比专业媒体更快速传播新闻事件的自媒体时代。简便易行、高速廉价的传播工具方便了更多人参与到社会进程之中,彰显自身的存在和价值,实现自身的权利和利益诉求,监督政府的行为。这种人人皆可拥有的大众传播工具激发