

党政干部公务员专业技术人员培训教材

服务型政府 公共管理教程

中国行政管理学会公共管理研究中心
北京育知咨政公共管理研究所

联合编写



中国传媒大学出版社

中国公共管理案例与理论

服务型政府 公共管理教程

中国公共管理案例与理论
中国公共管理案例与理论



中国公共管理案例与理论

D03035-43
113

党政干部公务员培训教材

服务型政府公共管理教程

中国行政管理学会公共管理研究中心

联合编写

北京育知咨政公共管理研究所



中國傳媒大學出版社

2004 年 · 北京



GYXY703913

图书在版编目 (CIP) 数据

服务型政府公共管理教程/斯亚平主编.

- 北京: 中国传媒大学出版社. 2004. 10

ISBN7-81085-417-8/K·228

I. 服... II. 斯... III. 公共管理-公务员-培训

-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 104499 号

服务型政府公共管理教程

主 编 斯亚平

责任编辑 欣 雯

装帧设计 丹 尼

出 版 人 蔡 翔

出版监制 闵惠泉 曹 辉

出版发行 中国传媒大学出版社 (原北京广播学院出版社)

北京市朝阳区定福庄南里 7 号 邮编 100024

电话: 86-10-65738557 65738538 传真: 65779405

<http://www.cucp.com.cn>

经 销 新华书店总店北京发行所

印 刷 北京宏大印刷有限公司

开 本 850×1168 毫米 1/32

印 张 10.375 印张

字 数 260 千字

版 次 2004 年 10 月第 1 版 2004 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN7-81085-417-8/K·228 定 价: 20.00 元

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

服务型政府公共管理教程

编委会

主 编 斯亚平

顾 问 郭 济

副 主 编 沈荣华

杨百喜

陈晓峰

策 划 育知文化

编 委 会 斯亚平 郑自文 王 翔

王盛辉 徐建新 施林云

沈荣华 杨百喜 陈晓峰

敬告读者

本书封面粘有组织编写单位中国行政管理学会专用防伪标识，揭去标识，标底留有中国行政管理学会英文编写 CPAS 字样。

编者序

可以这么说,过去的二十多年经济改革,主要是在经济领域进行的改革,是从计划走向市场的改革,也是把绝大多数由个人可以胜任和完成的工作和领域交还给个人的改革。这个领域的改革特点,可以这样归纳:产权更加清晰,效率更加提高,国家和行政权力更加淡出,个人意志得到更多体现。

在经济领域以外,包括行政、文化、医疗、教育等等这些领域,产权很难界定甚至根本无法界定,而且单个人不太可能承担这些工作。在这些领域,改革似乎没有什么进展,很多情况下甚至连改革的方向和路径都没有得到共识。教育产业化的改革,虽然已经逐渐成为现实,却仍然无法得到社会各界的认同,反对的声音一浪高过一浪;由于“非典”,使我们看到医疗卫生改革滞后可能造成的严重后果;社会保障制度改革的滞后,更让我们感到在推动其他改革时捉襟见肘;滥占土地现象、河流的污染、森林被乱砍乱伐的现象以及到处乱开矿的现象,甚至有愈演愈烈的趋势。

小平同志要求的精神文明建设,要求的“两手都要硬”,我们可能还有很大一段距离,需要我们去努力做到。比如今天社会上一些不太好的行为仍然存在,至于各级

政府的行政行为,经常出现不应该有的失误也是屡见不鲜。

在如此宽泛的这些领域里,产权问题和效率问题也会有,但是可能更多的属于公开、公平和公正问题,更多的要充分考虑和吸收绝大多数人的意见,更多的情况下,不太可能由个人取代政府或者公共机构来主持这些工作,至少不可能全部由单个人来完成这些工作。那么,这些领域里的问题有没有规律性可言?如何来解决这些问题?这些问题应该划归到哪一个学科来研究?

正是由于研究的薄弱,这些领域可能出现工作上的漏洞,管理上的失误,造成巨大损失甚至产生腐败。仅讨论腐败现象,我们也可以大致看到这样的规律:越是产权清晰度较高的领域,腐败越不容易发生;越是产权不太明确的领域和根本就是公共产权的领域,腐败的机会就会越多。

根据国外的经验,这些领域被统一到一个学科,这就是公共管理学科。

关于公共管理这个概念,对绝大多数中国人来说,仍然是个新概念。不过,随着我们国家的执政党更加成熟,我们加入 WTO 以及经济全球化,各项工作走向正轨,关于公共管理的概念会越来越深入人心,会成为我们日常生活中最常见的一个概念。

我国引进公共管理这个概念虽然时间不长,但是发展非常快,据介绍,目前已经有 24 所大学建立了公共管理学院,招收公共管理硕士也就是我们习称的“MPA”。

公共管理的本质是服务型政府,也就是涉及到公共服务的问题。要在制度规范上完善,实现从传统行政管理体制向公共管理制度的转变,建立政府公共管理制度,一是要加强人大工作立法,树立人民代表大会的权威,加大大人在重大事项决策方面的力度和范围,约束行政立法的范围和数量,并加强对行政立法和执法的监督。二是要健全对行政领导与公务员的法律监督。三是要细化部门预算,实行绩效预算和零基预算,实行国库集中支付制度,对政府预算资金的使用实行全过程的监督,建立公共财政体系。四是要制定《行政程序法》,规范政府行政行为,同时彻底清理政府对社会经济活动的各种前置式审批,对政府垄断领域要实行市场化改革。五是要建立公共管理的绩效管理制度,通过科学的绩效管理制度(如设立绩效目标、进行绩效考评、建立绩效诱因机制等),促进公共管理绩效的提高。

我们相信,绝大多数人都会关注与自身相关的这些领域的问题。学者和研究机构对这些问题更会比较敏感和重视。鉴于此,我们推出服务型公共管理教程,给关心这些问题的学者和政府公务员们提供一个平台,给与这些问题相关的机构,共同促进这个领域的研究。

开展和推动公共管理学科的研究,推动社会各界关注这些领域的改革,已经刻不容缓。这些研究对提高我们行政管理的效率,保证执政公平,对反腐败都有着极为重要的意义。

目 录

编者序	(1)
第一章 导 论	(1)
第一节 公共管理的重要性	(3)
第二节 建设公共服务型政府	(6)
第三节 公共管理的本质是服务型政府	(9)
本章习题	(11)
本章教学案例	(12)
第一篇 公共行政管理	(15)
第二章 公共行政管理概述	(17)
第一节 公共行政管理学范畴	(18)
第二节 公共管理学的研究问题	(30)
第三节 我国行政管理改革的特点及模式	(40)
第四节 新公共管理对我国行政管理改革的借鉴意义	(49)
本章习题	(58)
本章教学案例	(59)
第三章 公共行政组织	(62)
第一节 公共行政组织的基本概念	(63)

第二节	制度变迁中的行政组织	(68)
第三节	我国行政组织制度发展的基本情况	(78)
第四节	公共行政组织的变革——组织法制化的设想	(85)
	本章习题	(89)
	本章教学案例	(90)
第四章	公共行政领导	(94)
(1)	第一节 行政领导理论	(94)
(1)	第二节 新世纪政府行政领导创新	(99)
(5)	第三节 行政领导类型与领导体制改革	(109)
(7)	第四节 行政领导与政府危机管理	(118)
(9)	本章习题	(128)
(11)	本章教学案例	(129)
第五章	公共政策	(132)
(21)	第一节 公共政策概述	(132)
(71)	第二节 公共政策的功能定位与价值取向	(140)
(81)	第三节 公共政策的主要模式	(148)
(83)	本章习题	(154)
(04)	本章教学案例	(155)
第六章	公共部门人事管理	(157)
(94)	第一节 公共部门人事管理概述	(157)
(82)	第二节 公共部门人事管理的必要性	(162)
(92)	第三节 国家公务员制度的分析	(166)
(58)	本章习题	(173)
(86)	本章教学案例	(174)

第七章 公共财政	(175)
第一节 公共财政范畴	(175)
第二节 公共财政研究	(180)
第三节 公共收入理论	(185)
第四节 公共支出理论	(194)
本章习题	(198)
本章教学案例	(199)
第八章 政府绩效	(201)
第一节 绩效管理	(201)
第二节 行政管理效率观	(206)
第三节 政府绩效评估	(218)
本章习题	(225)
本章教学案例	(226)
第二篇 公共服务能力与公共服务型政府的建设	(229)
第九章 公务员的公共服务能力	(231)
第一节 公务员业务行为规范	(232)
第二节 牢固树立公务员的公共服务观念	(244)
第三节 公共服务与行政成本意识	(246)
本章习题	(265)
本章教学案例	(266)
第十章 公共服务型政府的建设	(268)
第一节 服务型政府的新定位	(268)
第二节 政府职能转换	(272)
第三节 加强建设公共服务型政府	(285)

第一章 导 论

本章要点

本章主要是关于公共管理与公共服务的总体内容的概述。

所谓公共管理,就是通过制定社会政策和法规,依法管理和规范社会组织、社会事务,化解社会矛盾,维护社会公正、社会秩序和社会稳定。这既是弥补“市场失灵”的必然要求,也是协调各种矛盾与冲突的必要前提。而公共服务是 21 世纪公共行政和政府改革核心理念,包括加强城乡公共设施建设,发展教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业,为社会公众参与社会经济、政治、文化活动等提供保障。公共管理主要是以行政强制为基础,以法律为保障,对社会关系进行调整和约束,政府在其中起主导作用。而公共服务则以合作为基础,强调政府的服务性,强调公民的权利。

随着改革开放的不断深入和社会主义市场经济的迅速发展,各种各样的社会问题也在日益增多。如何适应新形势新要求,加强公共管理职能,提升公共服务水平,已成为各级政府共同面临的一项重大课题。所谓公共管理,就是通过制定社会政策和法规,依法管理和规范社会组织、社会事务,化解社会矛盾,维护社会公正、社会秩序和社会稳定。这既是弥补“市场失灵”的必然要求,也是协调各种矛盾与冲突的必要前提。而公共服务是 21 世纪公共行政和政府改革核心理念,包括加强城乡公共设施建设,发展教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业,为社会公众参与社会经济、政治、文化活动等提供保障。公共管理主要是以行政强制为基础,以法律为保障,对社会关系进行调整和约束,政府在其中起主导作用

用。而公共服务则以合作为基础,强调政府的服务性,强调公民的权利。

这些年来我国各级政府在加强公共管理与公共服务实践中进行了积极的探索,但总的来看,政府公共管理和公共服务职能仍比较弱,还面临许多亟待解决的突出问题。就公共管理而言,我国传统的公共管理模式是政府与社会高度合一的集中管理模式,它导致社会缺乏自我管理和自我发展的能力,最终影响到社会的协调、健康发展。同时,这种管理模式还使政府部门机构臃肿、层次重叠、人浮于事、效率低下、管理成本高。就公共服务而言,一是政府仍然承担了过多的公共服务职能,政府控制公共服务的范围仍然过宽,难以满足社会投资多元化与消费多元化的需求;二是政府侧重服务的投入而轻视服务的结果,为公众服务的观念还未完全确立;三是政府提供的公共服务存在着城乡失衡、地区失衡等问题。

如何完善政府公共管理与公共服务呢?我们应当按照科学发展观的要求,切实履行政府公共管理和公共服务职能,应重点抓好以下几个问题:一是创新公共管理和公共服务机制。由于社会事务具有复杂性,社会公众需求具有多样性,因此,应充分发挥政府、社会组织、公民等多方面的积极性,形成政府调控、社会组织和公民协同参与的公共管理和公共服务新机制。二是不断提高公共产品和公共服务的质量。应通过建立健全统一、公正、透明的法律制度和公共政策体系,创造一个良好的制度与政策环境,不断提高政府公共服务的质量。三是加快建立健全各种突发事件的应急机制。如何提高政府应对公共危机的能力,加强各种公共管理机制的整合,最终形成有效覆盖全社会的应急管理系统,这是当前公共管理中亟待解决的一个难题。当然,在强调完善应对突发事件应急机制的同时,也不能忽视社会常态管理机制的进一步建立和完善。四是注意借鉴发达国家在公共管理和公共服务方面的成功经验。

本书将就公务员的公共管理与公共服务方面的知识作较为详细的论述。

第一节 公共管理的重要性

当今社会的人们越来越认识到,高质量的公共生活是高质量的人类生活的重要基础,而高质量的公共管理是高质量的公共生活的重要保障。在公共管理研究方面,现有的社会科学如公共经济学等已经作出了举世瞩目的贡献。

根据现有的公共经济学理论上,为人类的需要而生产的所有物品,都可以分为两种物品:私益物品和公益物品。私益物品的特性是其质量相对易于衡量、只能由一个人消费、易于排除未付费的人、个人一般可选择消费或者不消费、个人一般可选择物品的种类和质量、对于物品的付费与需求和消费密切相关,私益物品的配置决策主要依靠市场机制作出。私益物品的例子非常多,比如苹果、服装、住房等。与此相反,公益物品的特色是其质量相对难以衡量、同时由许多人共同消费、难以排除未付费的人、个人一般不能选择消费或者不消费、个人对于物品的种类和质量几乎没有选择或者完全没有选择、对于物品的付费与消费或者需求没有密切关系,公益物品配置决策主要通过政治程序作出。公益物品的例子也非常多,最典型的例子就是国防和治安。

许多公共经济学家都认为,市场机制能够有效地处理私益物品,但不能有效地处理公益物品。这是正确的,但是他们又进一步建议,既然市场不能处理公益物品,唯一的选择就是由政府来处理公益物品了。美国著名经济学家、克林顿政府经济顾问、世界银行副行长就是最典型的例子。不仅如此,即使是主张“守夜政府”的亚当·斯密也认为政府应该处理国防、公共设施建设以及提供法律和秩序等事务。以主张最低限度国家的当代政治哲学家诺齐克

也认为,为公民提供保护是政府的天职。

笼统地说,这些都是正确的。但是,对于亲身管理公共事务的政府官员来说,这是不够的;对于研究公共管理的学者来说,也是不够的。对于公共管理的实践者和学者来说,世界是复杂的,人类所需要的物品和服务的性质也是复杂的,并不完全只是现有的公共经济学所界定的这两种类型,现实存在的许多物品,都是两者之间的,并且每一种物品本身又具有其内在的复杂性。如果不具体地考虑每一种物品和服务的内在特性的多样性,我们就不可能很好地提供公益物品和服务。比如,就警察服务来说,虽然具有不可分性和排他性的特点,但这两个特点只是在一定程度上的。它的不可分性和排他性是在一定范围内而言的,并且警察服务本身就是复杂的,它在与公民的关系上可以分为直接服务和间接服务,前者涉及到直接接触服务对象的服务,比如巡逻服务、交通控制服务、犯罪调查服务等,后者不需要与公民直接打交道,但也是高质量的警察服务所必需的,比如入警培训、在职培训、犯罪实验室分析、无线电通讯、成人预审拘留等。提供警察服务的组织也并不是单一的一体化的组织,是一个高度集权的韦伯式的官僚组织。所有各种警察服务,也并不一定由政府直接生产或者提供。这一点,即使是许多重要的学者在讨论公共服务时都没有涉及到,都简单地把警察服务看作是简单的具有同一特性的服务,从而难以理解警察服务也需要如此复杂多样的组织。又比如,气象服务也是一种典型的公益物品,但是对其进行仔细考察,我们会发现,气象服务也可以像警察服务那样分为各种类型,具有各种各样的属性,并且气象服务的组织也是复杂的。

即使就私益物品来说,市场虽然可以有效地进行生产和提供,但是在实际生活中,私益物品本身的许多属性也具有公益物品的性质,比如有关其产品的质量如何的信息就是具有公益物品的性质。如果消费者难以判断私益物品的质量,生产者和销售者就可

以弄虚作假,导致假冒伪劣商品泛滥,损害公民的利益。在这些方面,显然就需要我们政府采取集体行动,而在采取这些集体行动方面,政府应该起关键的作用,但具体发挥作用的政府组织,显然也不是像一个人那样的协调一致且无所不能的行动者。水、森林、渔业等,在过去都是“取之不尽,用之不竭”的,那时这些资源都既不是私益物品也不是公益物品的“免费物品”,现在,由于人类开发能力的提高,这些资源已经成为具有一定稀缺性的“经济资源”。面对断流时间越来越长的黄河、正在消失的森林、正在枯竭的海洋渔业资源、正在濒临灭绝的动植物,越来越需要人们采取有效的集体行动。要有效地采取集体行动,需要我们进行高质量的公共管理。对此,现有的简单化、模式化的市场理论和政府理论或国家理论,不足以为高质量的公共管理提供适当的理论基础。现有的有关一般行政组织或者企业组织的管理理论,显然也无法胜任这一艰巨的任务。

因此,我们不仅需要公共经济学,不仅需要公共行政学,不仅需要从企业管理学中借鉴管理知识,而且还需要我们根据复杂的公共管理的实践,开发更为复杂但更为实际的公共管理理论。可喜的是,无论中外,都已经有许多学者和官员注意到了公共管理问题的重要性和复杂性。他们已经在广泛的公共管理实证研究的基础上,已经开发或者正在开发适用于复杂公共管理的理论,包括实证的和规范的,并为高质量的公共管理提供了新的思路。公共管理学科和专业建设已经受到了各方面的重视,公共管理硕士的培养已经发展成为世界性的潮流。公共管理研究范围极广,所涉及的主题既可以包括公共哲学、社会政治哲学、行政哲学等方面与公共管理相关的论题,也可以包括警察服务、水资源治理、牧场治理、环境污染治理等具体的公共事务治理问题;既可以着眼于公共管理的历史研究,也可着重于当代政府的治道变革问题以及公共管理的未来发展;既可涉及国家层次的公益物品或服务的供给,也可