



新版基层干部领导素质与领导能力提升 系列教材

★ 名师专家联手 ★ 打造一流干部教育

新形势

新要求

新能力

汪玉凯 主编

基层领导者 公共管理教程

- ◎ 基层领导与公共管理
- ◎ 从公共行政到公共管理
- ◎ 组织变革 公共产品提供 公共政策
- ◎ 服务型政府建设 依法行政
- ◎ 绩效评估 行政领导力
- ◎ 公务员能力建设 公共管理伦理
- ◎ 资源管理 危机管理 公共项目管理
- ◎ 政务信息化 公共管理发展新趋势

中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

新版基层干部领导素质与领导能力提升 系列教材

基层领导者公共管理教程

汪玉凯 主编



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

基层领导者公共管理教程/汪玉凯主编. —北京: 中共中央党校出版社, 2010. 5

(新版基层干部领导素质与领导能力提升系列教材: 1)

ISBN 978-7-5035-4296-1

I. 基… II. 汪… III. 公共管理—中国—干部教育—教材 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 041010 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

(010) 62805798 (编辑室)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京鑫海金澳胶印有限公司印装

2010 年 5 月第 1 版 2010 年 5 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 10.5

字数: 283 千字 印数: 1—6000 册

定价: 22.00 元

责任编辑 崔宪涛

版式设计 尉红民

责任校对 高 鹏

责任印制 张志军

序 言

掌握公共行政管理知识 提高基层领导干部执政能力

基层干部是处在一线分布于方方面面、负责落实国家各项政策、对社会进行管理的公务执行者，具有执行国家意志的义务，负有对农村社会管理的职责任务，其有效履行社会管理职能关乎乡村社会的顺利转型、关乎科学发展观在基层的贯彻和落实、关乎新农村建设的推进以及社会主义和谐社会的构建。特别是作为基层领导干部重要组成部分的乡镇干部，则是党和国家大政方针的具体执行者和实施者，国家治理的好坏与乡镇干部的执政素质和执政能力有直接的关系。开展公共管理知识培训，让包括乡镇干部在内的广大基层干部掌握现代公共管理知识，是推进公务员提升整体素质，建设高素质专业化公务员队伍的必然要求。

公共管理学是一门运用管理学、政治学、经济学等多学科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，其目标是促使公共组织尤其是政府组织更有效地提供公共服务，这已成为很多国家培养高层次、应用型公共管理人才的必修课。当前，国际经济全球化、政治多极化对我们的执政党执政能力提出了新挑战和新要求。落实科学发展观、构建社会主义和谐社会，要求各级管理机关要向着公共管理和公共服务方向转变职能。即从经济目标优先向社会目标优先转

变，从投资型财政体制向公共财政体制转变，从封闭型行政体制向公开透明的行政体制转变，从行政控制型向依法行政体制转变，从条块分割的行政向统一协调的行政转变。这是一套全新的行政管理模式，迫切需要观念全新、能力适应，特别是掌握公共管理学识，具备公共管理经验的公务员队伍与之相适应。

具体来说，基层领导干部加强公共管理知识培训，其重要意义主要有以下几个方面。

一、新世纪公共管理面临的挑战，要求我们必须认真学习和研究公共管理

新的世纪，不仅是发展中国家、即使发达国家的政府，实际上都面临一系列新的问题和挑战。作为世界上最大的发展中国家，中国面临的问题也许会更加一些。因为，中国除了面临世界一些国家共同的问题如应对全球化和技术革命的挑战外，还有许多特殊的问题：比如正在向比较完善的市场经济体制过渡，以及平衡政府与市场的作用，改进政府治理的有效性问题；加入世界贸易组织后对中国公共管理的影响问题；在公共管理领域维系并发展民主法治的问题；传统全能型政府的影响以及变革问题；巨大的人口、就业压力以及建立、健全社会保障制度问题；应对官僚腐败以及重振公民对政府的信任问题；发展经济与保护环境的矛盾问题，等等。所有这些问题，绝大多数都与公共管理有关。例如，中国加入世贸组织后，首先就会遇到某些公共政策与世界的接轨问题，还会遇到公共服务的开放问题，这些问题的解决，如果仍然按照过去的思路和解决方法进行，肯定是行不通的，只有主动适应世贸组织的要求，制定积极的应对策略，才能使我们的国家利益和人民利益不受损害。因此，要适应时代和形势变化的要求，我们的各级政府及其他参与公共管理的非政府公共机构，只有认真学习、掌握有关公

共管理的知识，了解公共管理的客观规律，才能在复杂多变的社会环境中把握好公共管理的方向，解决公共管理中的关键问题，从而赢得主动，更好地发挥其在公共管理中的作用。

二、政府改革的深入发展，特别是乡镇政府职能改革，迫切要求我们认真学习和研究公共管理

正像前面我们提到的，政府改革是一种世界性潮流。这种改革，从根本上说是政府为了适应外部环境的变化而采取的一种主动选择行为，以此来满足社会、公众对政府管理与服务提出的更高要求。近几十年来，无论是西方国家，还是发展中国家，政府改革的声势应该说是很大的，收效也是非常显著的。其中，改善政府传统的公共管理，就是主要内容之一。

改革开放以来，我国围绕政府的管理与服务所进行的改革也是前所未有的。特别是中国提出建立市场经济体制的目标模式后，对政府管理与服务提出了一系列新的问题，过去我们所进行的许多改革，也是围绕这个中心展开的。尽管如此，政府在公共管理中的许多问题依然非常突出，政府的管理和服务与成熟的市场经济的要求还有很大距离，需要我们不断地进行探索。正因为如此，我们需要从过去注重对政府自身的行政管理，转向更多地关注政府对社会的管理与服务上来，并将之贯穿于政府改革的全过程。这就需要我们认真学习公共管理的相关理论，探索公共管理的规律，以便更好地发挥政府在公共管理与服务中的不可替代的作用。

特别是随着乡镇政府职能改革全面深入，乡镇政府要将建设公共服务型政府作为新时期政府职能转变的基本目标，管理方式上要变计划管理为市场管理，变单一管理为综合管理，变直接管理为间接管理，变指挥命令为调节服务。要求乡镇政府通过服务达到管理，把管理融于服务之中，由过去的“管、收、

批”向“扶、予、助”转变。而且乡镇的行政体制上从行政控制型体制向依法行政型体制转变，改革“压力型”权力运动机制，真正实现法治政府，梳理、调整乡镇政府职能，提升提供公共产品和服务的意识和能力。而学习如何进行科学高效的公共管理，就成为乡镇干部的当务之急。

三、提高公务员的管理水平，建设一支高素质、专业化的国家行政管理干部队伍也要求我们加强公共管理的学习和研究

公共管理是以公共事务为研究对象的一门学问，对于广大国家公务员和其他非政府公共机构的人员来说，是其当然的必修课。之所以如此，在于国家公务员和其他非政府公共机构人员所从事的事业，都涉及公共事务领域，在社会的公共管理和公共服务领域，扮演重要的角色，起着重要的作用，因此，他们的管理水平、业务能力直接影响着整个公共管理与服务的水平。

从目前我国基层公务员队伍的实际情况来看，并不容乐观。其突出表现是这支队伍的整体管理水平较低，管理能力、业务水准都难以适应市场经济和外部环境发展变化的需要，亟待提高。至于非政府公共机构的人员，如大量从事非营利性服务的事业单位人员和其他一些公共机构人员，由于多种原因，也存在着良莠不齐、人浮于事等现象，再加上受传统计划经济体制的影响，这些人员的思维方式、管理方式等都不能适应新形势的要求，也迫切需要提高。当然提高的途径是多方面的，但是加强对公职人员队伍有关公共管理知识的学习和培训，提高他们这方面的能力与水平，无疑是一个非常重要的内容。正是从这个意义上说，我们学习和掌握有关公共管理的知识，提高公职人员的公共管理能力与公共服务水平，也是建立高素质、专业化国家行政管理干部队伍的需要。

同时,也应该看到,开展公共管理知识培训,是提高党的执政能力和政府公共管理服务水平的迫切需要。政府工作涉及方方面面,涵盖社会的各个行业和领域。公务员无论职位高低,在什么岗位上工作,都应当有一个共同的“专业”,这个专业就是公共管理。所有的公务员必须掌握行政管理、公共决策、公共财政、公共经济等方面的基本理论和基本知识。特别是随着政府职能向“服务政府”、“责任政府”、“法治政府”转变,学习公共管理的基础理论、国内外的研究成果、正反方面的案例,对于我们突破社会发展瓶颈,更有非常现实和重要的意义。乡镇基层领导干部作为公共事务的具体管理者,更应该学习掌握公共管理的有关知识,把自己从经验型管理向知识型管理转变,不断提高自己的领导能力和管理能力。

公共管理是一门在实践中不断发展的学科,是一门没有绝对标准答案的学问,是公务员每天都在学习和实践着的学问。只有在学习中提高,在实践中发展,才能成为公共事务的有效管理者、实践者和探索者。要拓展视角,走出自己的领域,善于从全局思考,善于辩证思维,多渠道汲取有益经验。与此同时,要学以致用。学习的目的在于应用,在于解决实际问题。要能够与实际结合、与本职工作结合,学有所得,学以致用,取得较好效果。

目 录

第一章 从公共行政到公共管理	(1)
第一节 公共管理概述	(1)
第二节 公共管理的主要内容	(6)
第三节 从公共行政到公共管理的理论变革	(10)
第四节 从公共行政到公共管理的实践发展	(16)
【案例】 日本的缓和规制改革——政府与市场关系 的调整	(19)
第二章 公共组织理论与组织变革	(21)
第一节 公共组织理论概述	(21)
第二节 公共组织变革与发展方向	(32)
第三节 组织变革理论	(37)
【案例】 广东顺德大部制改革：党政合一符合基层 实际	(39)
第三章 公共管理与公共产品提供	(46)
第一节 什么是公共产品	(46)
第二节 常见的几种公共产品	(49)
第三节 公共产品的提供方式	(59)
【案例1】 小学股份制改造的风波	(62)
【案例2】 美国邮政以及其他公用事业的竞争	(63)

第四章 公共管理与公共政策	(66)
第一节 公共政策的发展范式	(66)
第二节 公共政策的理论基础	(71)
【案例】退耕还林政策的进退之道	(76)
第五章 公共管理与服务型政府建设	(81)
第一节 服务型政府概述	(81)
第二节 服务型政府的理论基础	(83)
第三节 建设服务型政府的主要途径	(90)
【案例】麻柳经验与服务型政府建设	(98)
第六章 公共管理与依法行政	(101)
第一节 依法行政概述	(101)
第二节 依法行政存在的问题及原因	(105)
第三节 推进依法行政提高公共管理水平	(108)
【案例】查处“钓鱼式执法” 提升依法行政能力	(111)
第七章 公共管理与绩效评估	(114)
第一节 公共管理与绩效评估关系概述	(114)
第二节 公共管理绩效评估的功能	(120)
第三节 公共管理绩效评估的标准和指标体系	(121)
第四节 公共管理绩效评估的制度设计	(125)
【案例】政府绩效评估	(130)
第八章 公共管理与行政领导力	(134)
第一节 行政领导力概述	(134)
第二节 领导决断力	(136)
第三节 领导者的权力驾驭能力	(138)
第四节 领导者的激励能力	(140)

第五节 创新能力·····	(143)
【案例】领导力：提高领导力 羊群变狮群 ·····	(148)
第九章 公共管理与公务员能力建设 ·····	(151)
第一节 公务员能力概述·····	(151)
第二节 公务员应具备的主要能力·····	(153)
第三节 公务员能力建设面临的主要障碍·····	(155)
第四节 公务员能力建设的主要途径·····	(159)
【案例】公务员能力建设的误区 ·····	(163)
第十章 公共管理伦理 ·····	(165)
第一节 公共管理伦理界说·····	(165)
第二节 公共管理伦理规范·····	(171)
第三节 中国公共管理伦理规范反思·····	(176)
第四节 中国公共管理伦理规范的建设目标·····	(178)
第五节 中国公共管理伦理建设的途径·····	(183)
【案例】西方的商业、政治家的道德 ·····	(185)
第十一章 公共管理与政务信息化 ·····	(187)
第一节 发达国家政务信息化简介·····	(187)
第二节 我国政务信息化的发展历程·····	(196)
第三节 我国政务信息化面临的问题及其对策·····	(200)
第四节 电子政务对公共管理的影响·····	(203)
【案例】电子政务建设：规划要先行 ·····	(205)
第十二章 公共资源管理 ·····	(209)
第一节 公共部门人力资源管理·····	(209)
第二节 自然资源管理·····	(218)
第三节 公共部门信息资源管理·····	(227)

【案例】 云南：做好科学规划 整顿规范矿产资源 开发	(235)
第十三章 公共危机管理	(240)
第一节 公共危机管理概述	(240)
第二节 我国公共危机管理法制建设	(249)
第三节 提高政府公共危机管理能力	(253)
【案例】 瓮安“6.28”事件	(258)
第十四章 公共项目管理	(263)
第一节 项目管理概述	(263)
第二节 项目过程管理	(272)
第三节 项目管理人员与组织	(283)
【案例】 卫生部发中西部新农合管理能力建设项目 管理方案	(292)
第十五章 公共管理发展趋势	(296)
第一节 公共管理面临的挑战	(296)
第二节 电子化政府的出现	(299)
第三节 中国公共管理发展中需要解决的几个问题	(308)
【案例】 云南省电子政务建设成绩显著	(316)
主要参考文献	(318)

第一章 从公共行政到公共管理

第一节 公共管理概述

一、公共管理的基本内涵

公共管理是西方国家在 20 世纪 60 年代以后，伴随新公共行政学的崛起出现的一个新概念，它与公共行政、公共事务、公共政策等都有密切的联系。

对于公共管理的定义，国内外的学术界以及政府部门并没有一个比较一致的看法，综合学术界的观点，我们认为，所谓公共管理是指政府及其他公共机构，为了适应经济社会的发展和满足公众的要求，对涉及公共利益的各种公共事务所实施的有效管理。它强调的是政府的社会管理和公共服务职能，而使政府的政治职能相对淡化。这一定义与公共行政相比，至少有以下四个方面的积极内涵：首先，公共管理不是对传统公共行政的简单否定，而是对公共行政的积极发展。这种发展突出地反映出政府为了适应外部环境变化，对履行政府管理职责的理念、方式以及管理过程的控制等所作出的新的选择。其次，从管理理念方面看，政府由过去单纯地注重效率，发展到效率、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、平等放到了突出的位置。第三，在管理方式方面，公共管理意味着打破传统的由政府垄断的管理方式，在行政体系内部以及政府向社会提供的公共服务领域，更多地引入市场机制，用企业精神改造政府管理，并把管理的主体也扩大到非政府公共机构领域，运用授权、委托、代理等方

式，调动更多的公共机构参与公共服务与公共管理，不断探索实行公私合作的途径。第四，从管理过程来看，由过去更多地关注管理过程，发展为更多地关注管理的结果，并把投入、产出、成本、效益等重要概念引入公共部门的管理之中。

二、公共事务与公共管理

由于公共管理是以各种公共事务为对象的，因此，分析公共事务与公共管理之间的关系，对理解公共管理的研究对象有重要的意义。

按照西方学者的观点，公共事务是相对于私人事务而言的。西方学者之所以对公共事务作出如此宽泛的解释，原因在于人们对公共事务本身的理解，在现实中存在诸多差异。比如，人们可以从国家学说的角度，对涉及国家主权、合法性、普遍性等，视为公共事务；也可以从政府管理的角度，对涉及人们共同利益的事务如交通、邮电、教育、医疗等，视为公共事务；还可以从个人在公共活动中的体验，如公共秩序、安全、社会保障等，视为公共事务。但更准确地说，包括西方国家，普遍用公共产品的提供作为界定公共事务的主要依据。

公共产品是公共经济学的一个重要的概念。所谓公共产品，按照美国经济学家萨缪尔逊的解释，是将利益不可分割的产品扩散给社会全体成员，无论个人是否想要购买这种产品。这就是说，公共产品是指产品和劳动的利益由社会成员共同享有。它与私人产品能够加以分割并分别提供给不同的个人是根本不同的。正因为公共产品的这种利益不可分割性以及社会全体成员利益共享性，决定公共产品同时具有非排他性和非竞争性两个基本特征。就公共产品的非排他性而言，绝大多数公共产品在技术上都不易排斥众多受益者，也就是说，这类公共产品的受益对象具有公众性，即使某些公共产品在技术上可以做到排他，但排他的成本是十分昂贵的，在经济上难以行得通。比如国防，就是一种较为典型的非排他性的公共产

品。就公共产品的非竞争性来看，由于公共产品所特有的不可分割性以及全体社会成员的利益共享性，决定公共产品常常处于非竞争状态。参与公共产品消费的社会成员的消费活动，只要保持在公共产品所提供的最大消费容量的限度之内，都不会增加公共产品生产的可变成本。比如，政府市政建设中为改善市民生活环境而建造的广场、绿地等，就属于非竞争性的公共产品。人们都可以在这里休息、娱乐、参与消费，而并不需要交纳费用。但是，当某种公共产品产生消费竞争时，政府就可能采取某些限制消费人数的措施如收取一定费用等。这时这种产品就不再是纯粹的公共产品而变成一种需要限制使用的公共所有的资源了。

通过以上分析，可以对公共事务作如下界定：所谓公共事务是指那些涉及全体社会成员的共同利益、满足其共同要求、关系其整体生活质量的一系列活动，以及这些活动的最终结果。社会性、公益性、非盈利性以及规模性是其最主要的特征。公共管理正是以公共事务作为其管理对象的。

三、公共权力与公共管理

在公共管理中，行使和运用权力，是实现公共管理目标的重要前提。这就是说，任何具有公共管理职能的机构，如果离开公共权力的行使和运用，就不可能履行公共管理的职责。

所谓公共权力，是指公共机构处理公共事务的权力。这里的公共机构主要是指各级政府部门和一些准公共组织。对于公共权力的产生，历来众说纷纭，难以形成统一的认识。大致说来，主要包括两种相互对立的观点：一种观点认为，公共权力是社会中的强者为维护自己的利益而以法律的形式制定并规范的，因此，作为公共权力来源的法律只是强权的合法化；另一种观点认为，公共权力是人们相互平等地签订契约而达成“联合意志”的结果，因此，公共权力不是某些强者的意志，而是社会公众的“公意”。尽管人们对公共权力的产生就像对国家、政府的产生一样仁者见仁，智者见智，

但有一点则是共同的，这就是公共权力是人类社会发展到一定历史阶段的必然产物，是与国家、政府的出现紧密联系在一起的。作为行使公共权力的主体，政府是凌驾于社会之上的最具权威的公共机构。这一公共机构的出现，一方面预示着社会成员分裂为管理者和被管理者，以一部分人对另一部分人的控制作为存在的条件；另一方面从事控制和管理职责的公共机构及其人员，必须承担起维护社会生活的基本秩序、调节社会成员和不同群体的利益冲突，以及控制社会秩序和社会生活方式的发展方向等各种职能。这就使公共权力的行使具有相对的独立性。

在社会成员之间的利益冲突、摩擦普遍存在的条件下，公共权力的行使，常常是刚柔并济，强制性和非强制性并行。所谓公共权力的强制性，是指社会成员必须绝对服从的权力，这既是人类社会文明进化的结果，又是公共权力实现对社会进行有效控制的必要条件。所谓公共权力的非强制性，是指通过说服、教化、引导而使之服从的那种大权力。与强制性权力相比，非强制性权力，更容易被社会成员所接受，并能有效地实现公共管理目的。当然，公共权力的强制性，或者公共权力主体拥有运用强制性公共权力的权利，并不意味着公共权力主体可以随心所欲地支配公共权力客体，而是在一定的价值合理性范围之内，通过强制力保障社会规范的效力，维护社会的公共利益。

值得指出的是，近年来随着行政改革的发展，公共权力行使主体也开始发生一系列新的变化，其中最主要的，就是政府的管理职能正在悄悄地变革。随着政府职能的转变，管理方式的更新，以及权力的下放，政府把大量具体的执行性的公共管理职责，转移出政府，由一些准公共机构、甚至私人部门所承担。从这个意义上说，目前我们所说的公共权力，与传统意义上的公共权力已发生了明显变化。从以上分析，我们可以看出，政府对公共事务的管理是通过行使公共权力来实现的，离开了公共权力的运用和行使，政府就很难对公共事务实行有效的管理。