



严格依据最新社区工作者招录考试大纲编写

# 社区工作者公开招聘考试专用教材

# 社区工作者招录考试

# 一本通

编著：伍景玉 审定：华图社区工作者招聘考试研究院

透析社区工作特点  
梳理社区高频考点  
归纳社区考试技巧  
提升社区实务能力

2014  
最新版



严格依据最新社区工作者招录考试大纲编写

# 社区工作者公开招聘考试专用教材

# 社区工作者招录考试

# 一本通

编著：伍景玉 审定：华图社区工作者招聘考试研究院

2014  
最新版



 红旗出版社  
RED FLAG PRESS



## 图书在版编目(CIP)数据

社区工作者招录考试一本通/伍景玉编著.

—北京:红旗出版社,2012.12(2014.1重印)

社区工作者公开招聘考试专用教材

ISBN 978-7-5051-2491-2

I. ①社… II. ①伍… III. ①社区—工作人员—招聘—  
考试—中国—自学参考资料 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 292267 号

书 名 社区工作者招录考试一本通

编 著 伍景玉

出 品 人 高海浩

总 监 制 徐永新

出版发行 红旗出版社

邮政编码 100727

E-mail hongqi1608@126.com

发 行 部 010-64024637

印 刷 三河市杨庄刚利装订厂

开 本 850毫米×1168毫米

字 数 828千字

版 次 2012年12月北京第1版

ISBN 978-7-5051-2491-2

责任编辑 岳 蕾

封面设计 华图设计中心

地 址 北京市沙滩北街2号

编 辑 部 010-63944093

1/16

印 张 28

2014年1月河北第2次印刷

定 价 60.00元

欢迎品牌畅销图书项目合作

联系电话 010-84026619

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,本社发行部负责调换。

社区是相互有联系、有某些共同特征的人群共同居住的一定的区域,是社会的缩影。由于社区是社会成员的生活基地,绝大多数社会成员的基本活动都是在其所处的社区内进行的,成员以家庭为单位消费各种生活资料,解决最基本的社会生活需求问题,同时以此建立社会人际关系,通过社区提供的服务解决生活中遇到的难题。因此,可以说社区就是一个社会实体。

“十一五”期间,各地认真贯彻落实《国务院关于加强和改进社区服务工作的意见》,社区服务体系建设取得显著成效。但就总体情况而言,我国社区服务体系建设仍然处于初级阶段,存在一些困难和问题。例如,社区服务设施总量供给不足,社区服务设施建设缺口达49.19%,社区服务项目较少,水平不高,供给方式单一;社区服务人才短缺,素质偏低,结构亟待优化;社区服务体制机制不顺畅,缺乏统一规划,保障能力不强,社会参与机制亟待完善。“十二五”时期,我国城乡基层社会正在发生深刻变化,为更有效地应对社区服务体系建设面临的机遇和重大挑战,加强社区服务体系建设迫在眉睫。而做好社区工作者招聘、提高社区工作者队伍的整体素质正是加强社区服务体系建设的重要内容之一。在此背景下,社区工作者招聘考试的难度也相应增加。

为了帮助广大考生从容应对2014年社区工作者招聘考试,华图社区工作者招聘考试研究院特汇聚了一批具有丰富经验的考试命题研究专家,在深入研究社区工作者招聘考试的基础上精心编写了本套教材。具体来讲,本教材有以下特点:

第一,内容翔实,知识全面。本书涵盖了社区工作基础知识、公共基础知识、行政职业能力三大部分的内容,达到了知识全面的编写目的和全面覆盖核心考点的编写要求。

第二,时政热点,全面出击。本书特别搜集并整理了一些与国计民生、社会热点密切相关的资料以飨读者。作为社区工作人员,不仅需要具备广博的知识,更重要的是应该有关注社会、心系民生的觉悟,这些都可以通过阅读本书得到一定程度的提高。

第三,设计科学,实用性强。本书以科学、实用为理念,在体例、版式、栏目、内容的设计上,力图做到科学实用。在讲解上尽量避免使用繁冗拖沓的语言,力图使考生在最短的时间内迅速掌握应试技巧。

社区工作者招聘考试是实力的竞争,也是智慧的竞争,只有勤奋刻苦、讲求方法的考生才能在最终的决赛中胜出。我们衷心预祝考生在未来的考试中顺利过关,实现自己的梦想!

最后,在本书出版之际,感谢华图社区工作者招聘考试研究院的各位专家、学者对本书所做的艰辛努力。同时,由于编者水平有限,书中恐会有疏漏及偏颇之处,敬请广大读者不吝指正。

服务类别	联系方式	说明
图书内容答疑	htbjb2008@163.com	解答读者对图书内容的疑问
代金券及网络授课	400-678-1009 http://v.huatu.com	代金券充值操作指导、网络授课购买及听课指导
最新考情、名师答疑	http://www.huatu.com	最新考情、真题下载、在线模考、在线估分、名师答疑、课程试听等

编者

2014年1月

# 目

# 录

## Contents

### 第一篇 社区工作基础知识

第一章 公共管理与社会工作基础知识 .....	1
命题热点归纳 .....	1
考点知识精讲 .....	1
第一节 公共管理概述 .....	1
第二节 公共管理职能 .....	3
第三节 公共管理执行 .....	6
第四节 公共政策概述 .....	9
第五节 社会工作概述 .....	10
第六节 社会工作直接方法 .....	15
第七节 社会工作价值观的内涵和体系 .....	28
本章强化练习 .....	31
第二章 社区概论 .....	33
命题热点归纳 .....	33
考点知识精讲 .....	33
第一节 社区的概念、要素和结构 .....	33
第二节 社区的功能和基本类型 .....	37
第三节 社区发展 .....	39
本章强化练习 .....	41
第三章 社区建设 .....	43
命题热点归纳 .....	43
考点知识精讲 .....	43
第一节 社区建设的含义和意义 .....	43
第二节 社区建设的特点和功能 .....	44
第三节 社区建设的内容和任务 .....	46
第四节 我国城市社区建设 .....	47
本章强化练习 .....	56
第四章 社区居民自治 .....	57
命题热点归纳 .....	57
考点知识精讲 .....	57
第一节 自治、基层群众自治与居民委员会自治 .....	57
第二节 社区居民自治的意义、原则、权力机关及制度 .....	61

本章强化练习 .....	68
<b>第五章 社区组织 .....</b>	<b>70</b>
命题热点归纳 .....	70
考点知识精讲 .....	70
第一节 社区党组织 .....	70
第二节 社区居民委员会 .....	71
第三节 城镇社区服务站 .....	77
第四节 其他社区组织 .....	78
本章强化练习 .....	85
<b>第六章 社区管理与社区服务 .....</b>	<b>87</b>
命题热点归纳 .....	87
考点知识精讲 .....	87
第一节 社区管理与社区服务概述 .....	87
第二节 社区管理与社区服务工作方法 .....	90
第三节 社区工作者素质要求 .....	98
本章强化练习 .....	102
<b>第七章 社区工作法律法规和政策文件选编 .....</b>	<b>104</b>
命题热点归纳 .....	104
考点知识精讲 .....	104
第一节 社区服务体系建设规划(2011—2015年) .....	104
第二节 国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要(节选) .....	110
第三节 中华人民共和国城市居民委员会组织法 .....	111
第四节 中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见 .....	113
第五节 民政部关于进一步推进廉政文化进社区工作的指导意见 .....	119
第六节 民政部关于进一步推进和谐社区建设工作的意见 .....	121
第七节 国务院关于加强和改进社区服务工作的意见 .....	125
第八节 国务院关于加强和改进城市社区卫生服务的指导意见 .....	128
第九节 民政部等十部委关于进一步做好社区组织的工作用房、居民公益性服务设施建设和管理工作的意见 .....	131
第十节 中共中央组织部关于进一步加强和改进街道社区党的建设工作的意见 .....	133
第十一节 民政部关于加强全国社区管理和服务创新实验区工作的意见 .....	137
第十二节 民政部关于开展第二次全国和谐社区建设示范单位创建活动的通知 .....	139
第十三节 关于推进社区公共服务综合信息平台建设的指导意见 .....	140

## 第二篇 公共基础知识

<b>第一章 政治基础理论 .....</b>	<b>144</b>
命题热点归纳 .....	144

考点知识精讲 .....	144
第一节 马克思主义哲学基本原理 .....	144
第二节 毛泽东思想 .....	160
第三节 邓小平理论 .....	165
第四节 “三个代表”重要思想 .....	171
第五节 科学发展观 .....	173
第六节 中国共产党历史 .....	176
第七节 时事政治 .....	184
本章强化练习 .....	196
<b>第二章 我国国情</b> .....	<b>199</b>
命题热点归纳 .....	199
考点知识精讲 .....	199
第一节 我国的自然地理及经济带 .....	199
第二节 我国的行政区划与社会发展现状 .....	202
第三节 我国的文化遗产 .....	203
本章强化练习 .....	204
<b>第三章 经济基础理论</b> .....	<b>206</b>
命题热点归纳 .....	206
考点知识精讲 .....	206
第一节 社会主义市场经济理论 .....	206
第二节 主要国际经济关系 .....	212
第三节 国际经济发展趋势 .....	217
本章强化练习 .....	219
<b>第四章 法律基础知识</b> .....	<b>222</b>
命题热点归纳 .....	222
考点知识精讲 .....	222
第一节 法理学 .....	222
第二节 宪法 .....	225
第三节 行政法和行政诉讼法 .....	231
第四节 民法和民事诉讼法 .....	235
第五节 刑法和刑事诉讼法 .....	247
本章强化练习 .....	254
<b>第五章 公文写作</b> .....	<b>257</b>
命题热点归纳 .....	257
考点知识精讲 .....	257
第一节 公文概述 .....	257
第二节 公文写作 .....	263
第三节 事务性文书写作 .....	279
第四节 公文处理 .....	285



本章强化练习 .....	288
第六章 文化、历史、科技常识 .....	291
命题热点归纳 .....	291
考点知识精讲 .....	291
第一节 文化常识 .....	291
第二节 历史常识 .....	299
第三节 科技常识 .....	307
本章强化练习 .....	313

### 第三篇 行政职业能力

第一章 阅读理解 .....	316
命题热点归纳 .....	316
考点知识精讲 .....	316
第一节 文章阅读 .....	316
第二节 片段阅读 .....	324
第三节 选词填空 .....	333
本章强化练习 .....	339
第二章 判断推理 .....	350
命题热点归纳 .....	350
考点知识精讲 .....	350
第一节 逻辑推理 .....	350
第二节 定义判断 .....	374
第三节 类比推理 .....	378
第四节 图形推理 .....	382
本章强化练习 .....	394
第三章 数理关系 .....	404
命题热点归纳 .....	404
考点知识精讲 .....	404
第一节 资料分析 .....	404
第二节 数学运算 .....	415
本章强化练习 .....	423

### 附 录

附录一 十八大报告关于社会建设的表述 .....	436
附录二 十八届三中全会《决定》关于创新社会治理体制的论述 .....	438

# 第一篇 社区工作基础知识

## 第一章 公共管理与社会工作基础知识

### 命题热点归纳

1. 公共管理的主体和对象；
2. 社会工作的目标；
3. 社会工作的功能；
4. 社会工作直接方法；
5. 社会工作价值观及其实践。

### 考点知识精讲

## 第一节 公共管理概述

### 一、公共管理的逻辑起点——公共事务

公共管理因何而存在？为什么要研究公共管理？这些问题实际上就是公共管理逻辑起点的问题。公共管理的逻辑起点是公共事务。公共事务是人类进入文明时代的产物，它随着国家的产生而产生。公共管理实际上就是对公共事务的管理。没有公共事务，就没有公共管理。

公共事务是指一定时期与一定共同体成员共同利益相关的事务，体现为一定共同体成员普遍需求的公共物品和公共服务。公共事务是伴随社会发展过程发生的关系国家、集体、个人共同利益的社会性事务。

### 二、公共管理的概念

公共管理，就是以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量，广泛运用政治的、经济的、管理的和法律的方法，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，将公共管理者视为这一职业的实践者。

## ⊕ 真题链接 ⊕

公共管理是以( )为核心的公共部门整合社会的各种力量,广泛运用政治的、经济的、管理的、法律的方法,进而提升公共服务品质。

- A. 政府                      B. 非政府组织                      C. 公民                      D. 事业单位

**【答案】**A

**【解析】**公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量,广泛运用政治的、经济的、管理的、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,从而实现公共福利与公共利益。故本题选A。

### 三、公共管理的目的和特征

#### (一)公共管理的目的

公共管理的目的是实现公共利益。所谓的公共利益,是指为社会成员共享的资源与条件。公共利益的实现主要表现为公共物品的提供与服务。公共物品的含义非常广泛,既可指有形的物品,如公共场所、公共设施,公共道路交通;也可指无形的产品和服务,如社会治安、社会保障、教育、医疗等。

#### (二)公共管理的特征

##### 1. 公共管理主体的多元化

在新公共管理理论中,政府虽然还是专门的公共管理机构,但却不是唯一的机构。在政府之外,还有相当一部分社会公共机构、中介组织、自治组织、社区组织和其他公共组织等承担着部分公共管理职能。新公共管理理论强调政府广泛采用私营部门成功的管理方法和手段(如成本—效益分析、全面质量管理、目录管理等)以及竞争机制,取消公共服务供给的垄断性,如“政府业务合同出租”“竞争性招标”等。政府应根据服务内容和性质的不同,采取相应的供给方式。公共管理主体分化的结果是公共管理主体的多元化发展。

##### 2. 政府政策的公共化取向

随着公共管理主体的多元化和公共事务管理非政府化趋势的发展,政府不再是高高在上、“自我服务”的官僚机构,政府公务人员应该是负责任的“企业经理和管理人员”,社会公众则是提供政府税收的“纳税人”和享受政府服务作为回报的“顾客”或“客户”。政府服务应以“顾客”为导向,增强对社会公众需求的响应力。

##### 3. 公共事务的社会化委托

在管理主体多元化和政府决策公共化之后,公共管理在很大程度上从政府转移到了社会中,大量的社会公共事务将逐步分散或委托给公共组织和民营机构。这样,通过下放行政权力、简化政府职能、减少政府业务、加强政府监管等措施,实现降低管理成本、转变政府职能、提高政府绩效的目的;在“发育”良好的市民社会中,在社区组织和社会中介组织等社会公共组织健全的社会中,市民可以越来越多地参与到公共管理当中来。公共管理的社会化意味着,社会化的公共管理组织势必要利用目前最有效的资源配置方式——市场机制来提供公共产品和服务,因此,竞争和服务意识就会被激发出来,从而不断推动公共管理的自我创新。

##### 4. 绩效目标与顾客服务导向

与传统公共管理关注成本监控而忽视产出效果的做法不同,新公共管理强调关注政府计划和项目的有效性,目标是管理行为的中心,行政权力和行政行为都从属和服务于这一中心。而新公共管理最明确的目标指向就是“令顾客满意”。通过关注“顾客”需求,建立起明确的服务标准和绩效评估体系,从而保证公共服务的质量得到改善和提高。

## 四、公共管理的主体和对象

### (一)公共管理的主体

公共管理主体可以分为政府和其他公共管理主体两类。所谓其他公共管理主体,就是指以实现公共利益为目标而存在的一些组织,一般可称为非营利组织或者第三部门。

### (二)公共管理的对象

公共管理以社会公共事务作为管理对象。社会公共事务的具体内容分为公共资源、公共项目、社会问题等。

#### 1. 公共资源

公共资源主要包括公共设施及产品、公共信息资源、人力资源和自然资源等。

#### 2. 公共项目

公共管理的主要任务集中于将有关的政策变成现实,这些政策通常是由公共管理机构根据社会问题的需要而制定出来的一系列行为准则。而政策的具体化就是各种各样的公共项目。于是,公共项目成为公共管理最直接的对象。

#### 3. 社会问题

社会问题只有在属于公共管理机构职责范围内、与其公共目的相符合的情况下,才成为公共管理的对象。社会问题主要包括文化、教育、公共卫生、交通等相关领域问题。

## 第二节 公共管理职能

### 一、公共管理职能的概念及其基本内涵

#### (一)公共管理职能的概念

公共管理职能,是指以政府为核心的各类公共组织在履行公共责任、实现公共目标、向社会提供公共物品和服务的过程中所体现出来的功效与作用。公共管理职能与通常所说的政府职能既有联系又有区别。政府职能是公共管理职能体系中的一个核心组成部分,但是随着社会自治能力的不断加强和政府职能社会化改革在各国的展开,公共管理职能越来越超出政府职能的范围。

#### (二)公共管理职能的基本内涵

第一,公共管理职能的实施者是以政府为核心的各类公共组织。政府是实施公共管理职能的核心主体。除政府之外,凡是以有效提供公共物品和公共服务,促进公共利益最大化为目标取向的组织、机构及其工作人员都是公共管理职能的实施者。

第二,公共管理职能的实施依据是国家授予的某些特定权力或社会赋予的权威。

第三,公共管理职能的内容广泛而全面,既涉及公共组织对整个社会公共事务进行的管理,同时也涉及公共组织对自身机构所进行的管理活动。

第四,公共管理职能具有动态性。不同的历史时期,对公共管理职能的要求有差异,或者说公共管理的重心会向某一方面转移,因而公共管理职能具有动态性和可变性。

### 二、公共管理的职能体系

公共管理的职能体系主要由两大职能系统构成:公共管理的程序性职能和公共管理的任务性职能。

公共管理的程序性职能反映了公共部门在管理社会公共事务的过程中所具有的一般性或普遍性的作用,表现在管理活动的共性方面,也是所有管理活动中的最基本、最普遍的职能,包括决策、组织、领导、控制四大职能。

公共管理的任务性职能反映了公共部门在公共事务管理过程中所发挥的具体的、特定的作用,表现

在公共部门活动的个性方面,包括政治、经济、社会、文化四大职能。

可以说,构成公共管理职能体系的两大职能系统是从不同角度考察公共管理的职能,这两个角度也体现了公共管理职能的一般性与特殊性。

### (一)公共管理的程序性职能

#### 1. 决策职能

决策职能是公共管理过程中的首要职能。公共管理过程中的决策是管理者在发现和处理公共管理问题时,根据实际情况和条件,对可供选择的方案作出最优选择,以有效地达到预定的目标。决策是公共管理活动的起点,在公共管理过程中处于核心地位;决策是公共管理履行其他各项职能的基础,决策行为贯穿于公共管理过程的始终,公共管理的其他各项职能都离不开决策活动,整个公共管理活动实际上是一系列决策活动的总汇,是决策的“流”。

#### 2. 组织职能

组织职能就是针对决策目标和计划所规定的任务,落实机构与人员,划分权力与责任,配备财力与物力,从而将组织内部各个要素联结成一个有机整体,以便有效地开展活动。具体来说,组织职能一般包括组织结构设计与人员配备与力量整合等基本内容。其中,组织结构设计与人员配备是基础,力量整合则是组织职能的核心价值所在。

组织是一个协作性系统。为了确保系统整体性功能的发挥,需要组织机构中的各个部分实现协调运转,以及组织全体成员和谐一致地开展工作。为此,必须整合组织中的各种力量,建立高效的信息沟通网络,处理好组织的不同成员之间、直线主管与参谋之间,以及高层管理人员之间的各种关系,从组织结构上确保分散在不同层次、不同部门、不同岗位的公共部门成员的工作朝同一方向、同一目标努力,以更好地落实和实现决策与计划。有效地组织工作是实现决策和计划的关键。

#### 3. 领导职能

领导职能是指在政府部门担任领导职务的人员,为有效完成组织目标,对下属人员所采取的各种影响和激励过程。现代领导者的职责,就是要使组织的目标与组织成员的个人目标统一起来,使组织目标的实现与个人需求的满足很好地结合起来。

领导职能包括以下内容:

- (1)指导下属人员的工作,使其尽快熟悉业务;
- (2)激励下属,使其热爱自己的工作,愿意为组织作贡献;
- (3)协调下属人员的工作,把每个人的目标与组织目标很好地协调起来;
- (4)加强组织内的信息沟通,为顺利完成组织目标创造良好的内部环境。

#### 4. 控制职能

控制职能在公共管理中起着监督、检查、修正、纠偏的作用,力求使实际工作的结果同预期的结果保持一致,按计划完成任务。

控制职能主要体现在两个方面:

(1)依据搜集、分析、研究计划执行和完成的有关情报资料,对活动中的数量、时间、质量等因素加以控制;

(2)依据有关资料,具体掌握人、财、物和方法等情况,对活动中的各种行为进行控制。

有效的控制通常应具备以下条件:

- (1)明确的控制标准;
- (2)恰当的控制幅度;
- (3)畅通的获取信息的渠道;
- (4)有力的调节措施;
- (5)持之以恒的监督检查。

公共部门控制职能的发挥一般包括确定标准、衡量成效、纠正偏差三个步骤。

## (二) 公共管理的任务性职能

### 1. 经济职能

(1) 宏观调控职能。宏观调控,主要指对整个国民经济进行的管理,包括制定国民经济计划和各种重大的国民经济政策;保持社会总需求和总供给的平衡;适当调整社会产业与区域结构,保持国民经济的适度增长和良好的经济投资环境;加强水利、电力、交通、邮电等对国民经济发展具有重要影响的公用事业和基础设施的建设;促进国内外市场体系的形成和发展等。通过宏观调控,主要实现四大目标:促进经济适度增长、保持物价基本稳定、实现充分就业、争取国际收支平衡。

(2) 微观管理职能。微观管理,主要指对作为市场主体存在的各类公共组织的生产和经营进行的管理活动。在一定的社会经济发展水平下,桥梁、道路、水、电、天然气等关系到国计民生的具有自然垄断特性的产品与服务往往只能由不以营利为目的的各类公共组织来提供。

### 2. 政治职能

(1) 构建和维护有利于统治阶级掌握国家政权的政治、经济、法律 and 文化的制度。国家的稳定、经济的发展都离不开稳定的政治、经济、法律和文化环境,公共管理就是要通过完善各项制度来改善这些环境,从而确保国家政权的稳定,体现维护阶级统治的职能。公共管理通过维护社会规范的约束性,以制度和文化等形式,维护政府的权威性和相对稳定性。

(2) 制定和执行代表统治阶级利益的政治、经济、社会和文化政策。公共管理政策的制定旨在维护社会公共利益,而统治阶级常常代表着公共利益的方向。因此,维护公共利益的政策实质上也是维护统治阶级利益的政策。

(3) 建立和维护从中央到地方的公共管理机构及其必要的设施,并保障机构工作人员的利益。通过公共管理机构的建立和完善,实际上从中央到地方建立起维护国家经济和社会秩序的机构并配备必要的设施,这是维护阶级统治的基础,而通过收取税、费,不仅保障了公共开支的需要,也满足了维护统治阶级的物质利益需要。

### 3. 社会职能

(1) 提供社会保障。社会保障是对公民基本生存条件的保障。在市场经济条件下,社会保障体系主要包括社会保险、社会救助、社会福利三方面的内容。一个文明的社会必须建立健全社会保障体系,以保障其成员都能享受到最基本的生活资料。

(2) 保护环境。自然环境是人类赖以生存的物质基础。环境也是一种公共产品,同样具有非排他性和非竞争性,靠私人提供和管理缺乏效率,只能由政府来提供。随着工业化进程的加快,全世界面临着有史以来最严重的环境危机:环境污染加剧、全球气候变暖、土地沙漠化、森林和动植物资源减少、空气质量恶化等。环境危机日益成为公众普遍关注的全球性危机。环境保护是各国政府社会管理的一项重要内容,各国政府都在积极努力采取各种有效措施来消除环境污染,加强环境保护。一个普遍的趋势是各国政府开始日益重视社会力量的参与,日益重视以市场为基础的政策来治理环境污染。

(3) 公共事业管理。提供公共事业方面的管理和服务日益成为重要的社会职能。公共事业涉及的范围十分广泛,诸如对教育、科技、卫生、文化、娱乐等方面的管理。公共事业直接关系到社会公众基本的生活质量,是公众普遍关心的问题。缺乏有效的管理,无法提供周到的服务,势必引起公众的不满,所以各国政府都很注意对社会公共事业的管理和服务。

(4) 维护社会治安。公共部门具有确保社会所有机关团体和个人遵纪守法、维护社会秩序和保护公民合法权利的重要职责。一国政府的社会治安职能主要是运用法律、政策、条例等约束机关团体和个人行为,以维持安全、稳定的社会秩序,并确保公民权利不受非法侵害。

### 4. 文化职能

文化职能,主要指政府及其他公共部门为了满足人民群众日益增长的精神文化需求而提供公共物品

与服务的一种管理职能活动。文化职能包括科技、教育、文化、娱乐、卫生、体育、新闻出版等各个方面。文化职能在公共管理职能中的比重正在日益增加。现阶段,我国公共部门的文化功能主要体现在精神文明建设上。我国政府的文化职能主要是:(1)发展科学技术;(2)发展教育;(3)发展文化;(4)发展卫生体育。

### 三、公共管理职能的特征

#### (一)公共性

公共性是公共管理区别于企业管理的所有特性的集中概括,是公共部门管理活动的最高价值。这一点同样体现在公共管理职能中。就公共管理职能而言,承担的主体是公共部门,解决的是公共问题,目的是实现公共利益,因此具有非常明显的公共性。

#### (二)动态性

公共管理职能不是静止不变的,而是处于不断的变动之中。

从时间的角度来看,变动分为两个方面,一是从古到今,公共管理职能的主体、内容、重点处于变动与调整之中;二是某一国家的公共管理职能会随着经济的发展和社会的进步发生变动。

从空间的角度来看,由于各个国家的政治制度不同,社会经济发展水平不同,因而公共管理职能也会有一定的差异。

#### (三)交叉性

交叉性是指公共管理的各种职能并非彼此独立、互不相干,而是相互交叉、相互作用。

首先,总体上两大职能体系之间存在着不可分割的关系。表现在公共管理的各种任务性职能都必须通过公共管理主体行使决策、组织、领导、控制等各项职能才能实现,而整个管理过程的任何一个环节或程序的职能,又都是在公共管理的各项任务中发挥出来的。

其次,每一职能体系之间也是相互作用、相互制约的。就公共管理职能的任务体系来说,无论在纵向层级方面还是在横向关系方面,各个层次的管理职能之间、各种类型的管理职能之间,都存在纵横交错、相互制约的密切关系。

#### (四)服务性

公共管理的公共性要求公共管理应该坚持服务性,要求公共部门必须变自我本位(尤其是政府组织中的官本位)为服务对象本位,在管理中时时处处从服务对象角度思考问题,以服务对象满意不满意、高兴不高兴为最高标准。这也是建设服务型政府的应有之义。

## 第三节 公共管理执行

### 一、公共管理执行的含义及其基本手段

#### (一)公共管理执行的含义

公共管理执行即为对公共政策的执行,是在公共管理活动中,公共管理组织利用人、财、物等资源,通过计划、组织、协调、调适、控制等手段和方式,将公共政策进行贯彻落实的动态过程。

公共管理执行的主体既包括传统的行政执行主体,即行政机关及其公务人员,也包括介于私人组织和纯粹的公共组织之间为了公共利益、具有公共性质的第三部门组织。

公共管理执行的客体为公共政策。公共管理执行是对公共政策的执行,强调客体的特定性。

公共管理执行的目的是实现公共政策目标。公共政策离不开公共管理执行,公共管理执行的目的是实现公共政策目标。

公共管理执行需要资源的支撑。公共政策是对全社会利益的权威性分配,覆盖面广,牵涉的利益关系复杂,因此要求公共管理执行必须有足够的能力和资源,否则就难以实现政策目标。

公共管理执行手段和方式具有复杂性和灵活性。公共管理执行首先要制订切实可行的计划,然后组织人员、财物等资源,根据环境和政策目标的不同情况选择相应的手段和方式执行公共政策。

## (二)公共管理执行的基本手段

公共管理执行是对公共政策的贯彻落实,需要充分而必要的各种资源条件作为保障,还需要选择适当的手段对资源进行整合利用,达到实现政策目标的目的。公共管理执行的基本手段包括行政手段、经济手段、法律手段、思想教育手段。

### 1. 行政手段

行政手段是指依靠行政组织,运用决议、决定、命令、指令、规定、指示等进行公共管理的方法。行政手段的本质是借助行政权力和隶属关系强制实施公共政策,具有权威性、强制性、垂直性、具体性等特点,能够保障将各种政策资源集中迅速调集,集中力量办大事,实现公共政策的统一高效执行。

### 2. 经济手段

经济手段是指政策执行主体运用经济杠杆,按照经济规律,开展管理活动,追求最佳执行效益。在市场经济体制下,经济手段发挥的作用日益增强。它是以利益诱导的方式进行间接管理的方法,具有间接性、有偿性、灵活性、多样性的特点。

### 3. 法律手段

法律手段是指掌握公共权力的行政机关,根据统治阶级的根本利益和意志,通过法律、法规、法令、条例等,调整公共管理各方面的关系,使公共政策得以顺利执行的方法。法律手段具有权威性、规范性和稳定性的特点。

### 4. 思想教育手段

思想教育手段是指依靠宣传、说服、沟通、精神鼓舞等手段,激励人们的积极性,从而实现公共政策目标的方式。它有助于提高政策执行者的思想素质,从而提高执行效率,对公共政策的有效执行具有极为重要的意义。思想教育手段具有潜在性、长期性、内在稳定性、超前性等特点。

## 二、公共管理执行的绩效评估

### (一)公共管理执行的绩效的含义和绩效评估的积极作用

公共管理执行的绩效是指公共部门的政策执行行为及其取得的业绩、效果和效率,是衡量公共管理活动实际效果的客观标准。

绩效评估的积极作用是:

- (1)有利于政策制定者正确地选择政策目标;
- (2)是提高公共部门绩效的有效工具;
- (3)有助于树立良好的公共部门形象,有利于密切公共部门与民众之间的关系,增进民众对公共部门的信任程度;
- (4)有利于良性激励制度的建设,促进资源的有效配置。

### (二)公共管理执行绩效评估的标准

对公共管理执行进行绩效评估,首先要确定其评估标准,也就是要确定对哪些内容进行评估,否则就会造成评估的随意性,评估结果的可信度和说服力都会大打折扣。从理论上讲,构建绩效评估指标体系可以使用“四要素”的模式:输入(提高服务所需的资源、人员、物力、财力),过程(传送服务的路径),输出(组织活动或提供的服务),结果(每一个产出或服务产生的影响)。这种模式虽然可以从一个侧面反映一个组织的绩效,但是更常见的是用反映公共部门绩效的价值取向的“4E”(Economy, Efficiency, Effectiveness, Equity, 即经济、效率、效益、公正)概念来构建指标体系。

#### 1. 经济标准

经济与绩效的关系可以表述为:完成同一公共管理执行活动,开支越少,则绩效越高,反之则越低。



完成同类公共管理工作,在开支相同的情况下,完成的任务多,表明绩效高,反之则低。以最低的投入或成本,生产和提供了既定数量和质量的公共产品或服务,在经济水平方面是最好的管理。经济指标要求的是以尽可能少的投入或成本,提供与维持既定数量和质量的公共产品或服务。

## 2. 效率标准

效率这一概念在社会活动中,泛指社会活动所取得的结果和所消耗的劳动量的比率。

公共管理执行的效率包括技术效率和配置效率。提高技术效率的方法是充分利用资源提高产出,而提高配置效率主要靠调整投入要素之间的比例,虽然侧重点有所不同,但只有当技术效率和配置效率都达到较高程度时才可以说公共管理执行具有高效率。

## 3. 效益标准

效益包括经济效益和社会效益,公共管理执行绩效中的效益主要是指社会效益。效益衡量要看“情况是否得到改善”,即用来衡量公共管理执行的影响和质量,看执行结果符合政策目标的程度。效益关心的是“目标或结果”,组织目标是评价组织绩效的主要依据。就公共部门而言,主要是看公共管理执行的产出即执行结果是否满足了社会公众的需要,以及这种产出对既定目标的实现作出了多大贡献。

## 4. 公正标准

公正作为衡量标准,关心的是“接受服务的团体或个人是否都受到公正的待遇,需要特别照顾的弱势群体是否能够享受到更多的服务”。公共管理执行的公正主要体现在:(1)公正地看待和理解公共政策;(2)对目标群体中的每位个体都给予公正的对待;(3)公共管理执行的程序和手段要公正合理。总之,公共管理执行的公正标准体现在执行结果维护和促进社会公正的程度。

综上所述,四种标准构成了公共管理执行绩效的评估标准体系。四种标准相辅相成,各有侧重:经济标准侧重于投入的成本与资源;效率标准侧重于可量化的投入与产出比;效益标准侧重于定性化的产出;公正标准侧重于价值。在对公共管理执行进行绩效评估时只有将这四种标准结合起来才能将绩效评估落到实处。

### (三)公共管理执行绩效评估的方法

评估方法是公共管理执行绩效评估的具体手段,只有标准与方法结合才能将绩效评估落到实处。

#### 1. 比较法

比较法是评估活动中最常用的方法之一,是通过比较发现差异与成效的方法。比较法又分为标准比较法和前后对比分析法。标准比较法又叫常模参照法,即首先在与本部门工作相关的领域内找到开展某项工作的最佳做法,将其设定为一个参照标准;前后对比分析法,是将公共管理执行前后的有关情况和状况进行对比,从而判定公共管理执行的绩效的方法。

#### 2. 费用测评法

费用测评法是以经费的开支和使用的合理性及其效果为依据来评定管理绩效的方法。完成同一件公共管理执行活动,开支越少,绩效越高,反之则越低。完成同一类工作,在开支相同的情况下,完成的任务量越多,绩效越高,反之则越低。

#### 3. 目标评估法

目标评估法是着重对绩效目标的科学性与完成目标的程度进行评估,在客观条件和投入变动不大时对绩效值进行粗略评估的方法。它是一种对公共管理执行绩效目标实现程度进行衡量并向组织机构及全体公务人员提供反馈信息的一种管理手段。

#### 4. 因素分析法

公共管理执行是多种因素相互联系、共同作用的过程。所谓因素分析是指对影响公共管理执行结果的人力、经费、物资、机制、机构、制度、方法等因素进行分析,通过综合评价区分效率的高低和功能发挥程度的方法。