

经济学研究丛书

JINGJIXUE YANJIU CONGSHU

公共管理学案例分析

GONGGONG GUANLIXUE ANLI FENXI

刘飞跃等 编著



经济日报出版社

中国行政管理

公共管理学案例分析

公共管理学案例精选

王德胜 主编

中国社会科学出版社

经济研究丛书

JINGJIXUE YANJIU CONGSHU

公共管理学案例分析

GONGGONG GUANLIXUE ANLI FENXI

刘飞跃等 编著



经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理学案例分析 / 刘飞跃等编著. —北京:
经济日报出版社, 2015. 1

ISBN 978-7-80257-737-4

I. ①公… II. ①刘… III. ①公共管理—案例 IV.
①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 275268 号

公共管理学案例分析

作 者	刘飞跃 等
责任编辑	熊 瑛
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区右安门内大街 65 号 (邮政编码: 100054)
电 话	010—63567960 (编辑部) 63516959 (发行部)
网 址	www. edpbook. com. cn
E—mail	edpbook@126. com
经 销	全国新华书店
印 刷	三河市天润建兴印务有限公司
开 本	1/16
印 张	14. 25
字 数	246 千字
版 次	2015 年 1 月第一版
印 次	2015 年 1 月第一次印刷
书 号	ISBN 978-7-80257-737-4
定 价	36. 00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

《公共管理学案例分析》编委会名单

顾 问：钟惠英

主 编 著：刘飞跃

副主编著：李小敏 沈 鲸 钟云华 魏 敏
郭红卫 张颖华

编著成员：（按笔划排序）

王向红 李小敏 刘飞跃 刘秋菊
沈 鲸 陈 艳 张颖华 钟云华
侯旭平 郭红卫 魏 敏

前言

自 20 世纪 70、80 年代以来，伴随着全球化、信息化、市场化以及知识经济时代的来临，公共管理发展迅速。西方各国公共管理实践界为了应对财政危机和政府的信任赤字、绩效赤字，开始了大规模的政府改革，并逐步引入市场竞争机制，增强了公共管理效益；公共管理理论界也引入经济管理、商业管理的理论、方法及技术，致力于提高公共管理水平及公共服务质量。实践界与理论界的共同努力，使得西方国家政府管理由传统的、官僚的、层级节制的、缺乏弹性的行政，转向市场导向的、因应变化的、深具弹性的公共管理，公共管理的社会化与信息化趋势日益明显。

身处全球化浪潮中的中国也顺应时代潮流，不仅积极参与全球经济、社会、政治各项事务，而且深刻认识到在经济全球化与信息化相互交织背景下，国内公共管理形势和任务发生了深刻的变化，应不断着手推进公共管理创新。十八届三中全会更是明确指出，我国公共管理要特别注重处理好政府与市场的关系，合理界定政府管理的边界，并且强调政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，提供公共产品，维护市场秩序，保障国家安全和核心利益等。毋庸置疑，我国公共管理的进一步发展，不仅需要优化公共管理体制，而且需要培养一大批具有新公共管理理念、懂新公共管理方法与公共管理水平高的人才，需要公共管理研究界提供优秀的有关公共管理的理论著作与案例集锦。

长沙学院刘飞跃博士带领的公共管理创新团队，基于湖南省级精品课程《公共管理学》建设和长沙学院课程教材建设的契机，经历四年多的时间，编著了《公共管理学案例分析》一书。通读全书，本人发现与当前其他公共管理理论著作与案例集锦相比，此书从内容到形式都有一定创新。

第一，在编写目标上，本书重点不在于公共管理相关理论知识的传授，而在于通过公共管理理论知识的铺垫、公共管理案例引人入胜的陈述与入木



三分的深刻分析，着重培养阅读者公共管理新理念，并进一步开展方法的引导、能力的培养、态度的形成和心智的启迪。

第二，在内容选择上，力求知识性、实用性与可读性兼备，融理论于实践，力戒抽象化与学术化。全书共分十三个主题，每个主题分为本章知识点、案例陈述与案例分析三个部分，知识点对相关公共管理理论进行了梳理归纳，案例又生动形象地反映理论，而案例分析更是在理论陈述与实践案例中搭起相互理解的桥梁，避免了以往著作理论性与实践性不能有效调和的矛盾。

第三，在使用群体上，力争多元化。本书使用者可以是党派政府部门工作人员，也可以是非政府组织工作人员，两者通过书本的学习可以形成公共管理的新理念、掌握公共管理的新方法、提高公共管理水平；本书的读者还可以是高校公共管理专业的本科生与研究生，通过理论与实践紧密结合的案例集学习，不仅容易掌握公共管理理论知识，而且增加了公共管理的实践能力；本书的使用者还可以是高校教师与社会事务关心者。

总之，在全球化迅速推进与新公共管理运动兴起未艾的宏观环境中，本书顺应时代的呼唤，与时俱进，紧扣十八届三中全会有关公共管理的精神，理论联系实际，将公共管理知识与案例陈述巧妙结合，内容与形式都有一定程度的创新。书的顺利出版，有利于为我国公共管理理论研究与实践运行提供新的“色彩”。

钟惠英

2014年7月10日于长沙

目 录

第一章 公共管理导论	1
本章知识点	1
案例一 何处是“天堂”——一位河南返乡农民工有话说	4
案例二 死不起	9
案例三 湖南衡阳工商部门上收分流为保关系户弄虚作假	16
案例四 长沙市中巴禁运	21
第二章 现代公共管理经典理论	24
本章知识点	24
案例一 增加下属 vs 增加对手	27
案例二 英国新右派的政府改革	29
第三章 公共组织	32
本章知识点	32
案例一 HS 市撤销 49 个临时机构	34
案例二 强县扩权进行时	36
案例三 北京宣武区城市行政执法大队的设立与运行	41
案例四 我国政府机构改革的回顾和反思	45
第四章 市场失灵与政府职能	51
本章知识点	51
案例一 城管暴力执法已成了社会“公害”？	54
案例二 城市垃圾谁来管？如何管？	57
案例三 中国控烟背后的利益角逐：烟草企业干扰日益明显	64
案例四 英国地方政府的职能	67
案例五 政府的作用是“掌舵”而不是“划桨”	72



第五章 公共政策	78
本章知识点	78
案例一 炸楼是民意所向	80
案例二 从户外广告整治看公共政策	82
案例三 “封堵高考移民政策”具有合法性吗?	87
案例四 二滩电站:八亿元打个“水漂”	94
第六章 公共资源管理	96
本章知识点	96
案例一 从“颜兵离职”看我国的政府雇员制	98
案例二 公开招考公务员	100
案例三 南京市地方税务局实行能级管理	102
案例四 从“风能”到“乌木”,自然资源保护应制定细则	104
案例五 我国亟待提高生态保护与建设工程效能	105
案例六 河南省巩义市推行电子政务	108
第七章 公共物品管理	113
本章知识点	113
案例一 公园贴心服务提高市民幸福指数	116
案例二 社区养老服务离我们有多远	120
案例三 中国专家:菲对黄岩岛主权声索难以自圆其说	122
案例四 第七次全国环境保护大会	124
案例五 毛乌素沙漠农民治沙者的光荣与尴尬	128
第八章 公共服务管理	132
本章知识点	132
案例一 “公地悲剧”、“卫生死角”与公共治理	134
案例二 北京“限”字当头解决拥堵是否可行?	136
案例三 政府购买社区服务	139
案例四 加拿大“看病不要钱”的代价	142
第九章 公共部门财务管理	147
本章知识点	147
案例一 固定资产清理账务处理案例分析	149
案例二 高等教育成本核算研究:以对外经济贸易大学为例	152
第十章 公共部门绩效管理	156
本章知识点	156



案例一 英国公共部门财政支出绩效评估·····	158
案例二 烟台市推行“社会服务承诺制度”·····	161
第十一章 第三部门管理 ·····	166
本章知识点·····	166
案例一 “儿童村丑闻”与慈善监督盲区·····	168
案例二 北京红枫妇女心理咨询服务中心的志愿者管理·····	170
案例三 “郭美美事件”及其后遗症·····	173
案例四 “格桑花”在虚拟社区中绽放·····	176
案例五 中国工会应改变职能,不能只负责丰富业余生活·····	181
第十二章 企业型政府与政府再造 ·····	186
本章知识点·····	186
案例一 湖南的发展战略·····	187
案例二 政务超市:百姓和政府的零距离接触·····	191
案例三 深圳回应事业单位人均年薪 30 万:属制度缺陷无处罚 依据·····	196
第十三章 公共管理新策略 ·····	200
本章知识点·····	200
案例一 葛延风与翁文辉效应·····	202
案例二 殡仪馆火化“活人”背后的暴利冲动·····	205
案例三 启东“游行”事件,凸显民意不可违!·····	208
参考文献 ·····	211
后记 ·····	217

第一章

公共管理导论

本章知识点

一、公共管理的内涵

1. 公共管理

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，从而实现公共的福利与公共利益（张成福，2001）。准确理解该概念需要把握：其一，在管理主体上，打破了传统的、由政府垄断管理的方式，调动了更多的公共组织和其他社会组织（私人组织除外）参与公共事务的管理。其二，在管理观念上，突破了传统的国家本位主义，并引入了企业家精神改造政府，即由过去的更多地关注管理过程，发展为更多地关注管理结果，并把投入、产出、成本、效益等概念引入公共部门的管理之中。

2. 公共管理与私部门管理的关系

公共管理与私部门管理在一般情况下是两个并列的范畴，在特定情况下二者又会发生相互交叉或相互渗透的关系。因此，二者是一种对立统一的辩证关系。其区别主要体现在六个方面：

一是管理活动的性质不同。简单地说，公共管理是对公共事务的管理，私部门管理是对私人事务的管理。

二是管理的主体不同。公共管理的主体主要以代表公众利益的政府组织和其他相关组织，私部门管理的主体主要是以代表个体或利益集团利益为主



的个体或组织。

三是管理的目的不同。公共管理是一种国家活动，要为群众服务，追求公共利益，以服务为导向。私人部门依赖获利而生存，管理中以利益为导向，追求私人利益最大化。

四是管理的权力来源及权力威力不同。公共管理的权力源自群众的让渡，因此其权力的威慑力足够强大。私人部门管理的权力源自于投资的资本或个人魅力，因此其权力的威慑力相对有限，也就是其权力仅限于私人部门范围之内。

五是管理活动所需的经费来源不同。公共管理所需的经费预算主要来自国家财政收入，属于公共财政的范畴。私人部门赖以生存的物质基础是在市场竞争中所获得的利润，来自于投资的回报。

六是管理理念不同。在管理理念上，公共管理更强调社会责任和社会效益，私人部门管理则以经济利益最大化作为其首选。因此，在效率上，私人部门管理似乎比传统的公共行政管理更胜一筹。

其联系体现在：一是私人管理是从公共管理中分离出来的一种管理活动；二是人的双层身份决定了其离不开公共管理。

3. 公共管理与公共行政的关系

公共行政就是国家行政机构依法管理社会公共事务的有效活动。公共管理是在公共行政的基础上提出并发展起来的。因此，两者之间既有紧密的联系，同时也存在较大的不同。其联系主要表现在：两者都是以政府组织为主要管理主体并对公共事务所进行的管理活动，且两者的主体均依法开展管理活动并强调管理过程中的规范和效率。其区别主要体现在四个方面：

一是管理主体和管理客体的范畴不同。公共行政的主要主体是政府，而公共管理的主体则是多元的，即除政府外，还包括营利组织，因此，公共管理的客体比公共行政的客体更宽泛。公共行政管理的范畴多限于政府职能所属的社会公共事务，而公共管理的范畴则既包含了公共行政管理的客体，也包含有不属于政府管理职能范畴的社会公共事务，以及一些在传统公共行政中很难见到的客体。如公共环境、公共伦理等。

二是管理目标不同。公共管理既重视过程管理，又重视结果管理，而传统行政管理则更偏重于结果。

三是管理手段不同。公共行政重视计划、组织、指导、协调、报告等基本技能，而公共管理则重视一些在传统公共行政中易被忽视的工具，如预算分析与规范、监督技巧、反馈与控制等。



四是管理理念不同。公共行政强调规范的执行，而公共管理则将更多的企业管理思想引入到管理过程中，强调“管理市场化”。

二、公共管理学的起源

公共管理学，是一门概括和探讨人类社会历史时期公共事务管理的本质、规律和方法的综合性应用学科。从理论上说，其成为一门学科的历史较短。在西方，它源于20世纪初形成的传统公共行政学和60~70年代流行的新公共行政学，后于70年代末期，因受到公共政策和工商管理两个学科取向的强烈影响而逐渐发展起来。但从实践上看，在人类社会的最早阶段——原始社会已有应用，因此，它的形成有着深厚的社会基础和思想基础。社会基础表现在人类社会的发展过程（尤其是工业社会向后工业社会）中的“三性”——社会事务复杂性、社会价值观多元性、公共关系的错综复杂性；思想基础表现在对“三性”问题治理上的不同思想流派实践的修正。如亚当·斯密的自由主义思想——市场失灵，凯恩斯主义的国家全面干预思想——政府失灵。实践中的市场失灵和政府失灵，催生了新自由主义——现代公共管理理论——多中心治理，充分发挥政府、市场与社会的作用。

三、公共管理学的研究对象及价值取向

1. 研究对象

公共管理学是研究以政府为核心的公共部门依法对社会公共事务进行有效管理的规律的学科。

2. 价值取向

与传统行政管理学比较，公共管理学有三个突出的价值取向，即效率、效益和公平。效率强调的是公共资源是否被有效地利用；效益强调的是投入产出是否经济可行；公平强调的是公共投入对整个社会成员是否公平合理。

四、当前公共管理面临的挑战（张成福，2001）

1. 关于回应维持宪政秩序和政府稳定的问题
2. 关于如何在公共管理领域维系并发展民主法治社会的基本价值问题
3. 关于平衡政府与市场的作用，以促进政府治理的有效性问题
4. 关于回应全球化的挑战问题
5. 关于如何平衡目前与未来的需求问题
6. 关于如何应付科学技术革命带来的挑战问题



7. 关于如何应付官僚腐败，重塑政府诚信问题
8. 关于重振政府治理能力问题
9. 关于如何发展有效的组织体制问题
10. 关于如何构建国家与社会共同治理模式问题
11. 关于公共管理如何应付复杂、不确定与变革的管理问题
12. 关于公共管理的道德秩序重建问题

案例一 何处是“天堂”——一位河南返乡农民工有话说

一、案例内容

当城市不断爆出问题食品之后，不知从何时开始，农村被城市人定义为可能出产安全食品的最后一块乐土——专挑农村来的土菜土货，或干脆去农村租地种菜，在过惯了都市生活的人的眼中，乡村或是他们一时向往的“天堂”。

农村食品真如城市人意想的那般美好吗？近日，南方周末记者走进了河南省邓州市一个普通农民的家，试图通过一位有多年务农经验的年轻农民的介绍，给读者呈现一个真实的乡村食品图景。

1. “矮壮素”和“一扫光”

我家有十二亩多地，主要种苞谷（又称玉米）、小麦和花生。苞谷苗破土后，根据地里荒草长势情况，总要喷洒除草剂。这些药都是从镇上种子站购买的，如何使用，包装袋或瓶体上都有简要说明，一看就懂。如果草长得太凶，就用“一扫光”。说明书介绍说，这是一种强力除草剂，高效低毒，但施药时还是得小心，否则药水会伤了叶苗。

苞谷杆只抽长不结穗可不是什么好事。于是，我会依据经验打一种抑制长个，促进结穗的“矮壮素”。遇到害虫钻了苞谷秆，对付方法就是打“马拉辛硫磷”（这是什么药啊？），虫子一触即死。

这些农药对苞谷病害有效，但对人体危害也不小。今年暑假的一天，我们村一个姓杨的小孩，因误食了一包杀虫剂，后来送医院也没有救过来。

现在，种苞谷小麦基本都不用农家肥了。虽然电视报纸上都说农家肥好，无污染，但因肥力效率低，我家不用，我也没有看到人家用。市场上的化肥农药名目繁多，功效不一。三个多月前，我从农资商店买了一种据说可



以让小麦高产增收的药剂，卖药的人还给了专门的配方，至于这种传说的新配方对人体有没有危害，我还不清楚，也没有人告诉我。

按照以往年份，我家每年苞谷小麦要收 15000 多斤，扣除 2000 斤的口粮，其余全部卖掉，买主多是附近的几家面粉加工厂。

2. 链接阅读：80%县以下无食品监管机构

按照目前体制，食品药品监管部门只设到县一级，且人员很少，监管能力普遍不足。比如，地处西部的甘肃平凉市华亭县，辖 101 个行政村，18.4 万人口。该县食品药品监督管理局只有 19 位工作人员，平均每万人仅有 1 名监管人员。而且全县无一所食品药品检验技术机构，更没有快检车和快检设备。这种情况并非华亭县独有，全国 80%以上的县均如此。

现在有些城里人担心城里的蔬菜不卫生不安全，就跑来农村租地种菜，或找农户直接签订购买合同，请农户帮忙种菜，其实在我看来多半是徒劳的，现在农村很少有农家肥了，大环境也不如以前，病虫害多，不打农药不行（源自《人民日报》）。

3. 清水塘和过滤器

你现在看到的这些污水坑，我小时候都还是一口口清水塘，可以洗菜淘米，塘里还有鱼虾。天热时，我跟着哥哥在水塘边洗澡。也就近几年的时间，村里人外出多了，水塘没人清淤，慢慢变成了臭水塘，甚至是垃圾坑。一到太热天，臭气熏天，原来的碧波荡漾都成了儿时的记忆。

这里与南方农村不同，没有贯穿村落的河流小溪，吃水基本靠打井。上小学时，村头有一口大水井，每天放学我和哥哥都会去抬水，那时的井水甘甜。现在，受邻近污水坑的影响，井水水质变差了，于是，每家每户开始在自家院子里打井。

五六米是以前打井的深度，现在至少十米深，有的人家水井打了快二十米，可抽上来的水还是一股咸味。后来，有镇上过来的检测人员用仪器检测，说是井水中有一种污染物超标，必须安装过滤器，所以大多数人家就安装了过滤器，不过，水还是难喝。

我其实想说，除了空气质量可能比城里稍稍好一点，农村真不是你们说的什么天堂。城市有政府统一供应的清洁的自来水，拧开水龙头就可以用。城里的生活垃圾有环卫工人专门打扫，我们这到处都是垃圾堆，尤其村口那座巨大的垃圾场，生活垃圾混杂医疗垃圾，可就是没人去管。每到枯水季节，镇边上惟一条河的河床也被几条挖沙船捣腾得千疮百孔，可还是无人过问。让我无法忍受的，还有渐川县几个正在开采的钒矿，据说其中一个直



线距离丹江口水库不到 20 公里。一些农户说，开矿之后，附近菜地里的辣椒无缘无故枯死了，还说这种污染估计对孕妇也有影响。

4. 年猪与卤鸡翅

现在，村里很少有人家再喂猪了。以前，一头猪养了一年。春头从集镇上抓一只猪仔回来，喂它剩饭剩菜，过年春节杀来吃，我们这儿就叫年猪。年猪肉跟饲料猪肉不同。年猪肉香，好吃，炖土豆、白菜更是上品，可还是养的人少。村里仅有几户养猪的人家，都担心猪长得慢，无一例外地喂饲料，只是不知道有没有喂瘦肉精，才六七个月就出栏了。

大家更愿意骑十分钟摩托车去镇上的超市，那里能买到冷冻鸡肉，包括卤制的熟食。偶尔也会有小小的意外，今年五月，邻村一家人宴请亲朋，其中的卤鸡翅是从镇上买的熟食，哪知最后出了问题，所幸没有吃死人。

严重的中毒事件也发生过，有一年年末，18 个人在县城里食用熟牛血中毒，后来我听说，熟牛血中含有过量的亚硝酸盐。再早一年，张村也发生过 6 人食物中毒，惊动了市急救中心，还出动了救护车。

别以为农村的食品就是安全的，其实漏洞很大，毫不客气地说这里是一个监管的真空地带。

5. “雪露”与“欢汇”

在城里很少见到的假烟假酒，在我们这里随处可见。如果你跟店主不熟，即使不要假烟，店主给你的烟也可能有假。肥皂、牙膏、白酒，无所不假，这是我们当地公开的秘密。

中小学校门口更是假货当道。在一初中部门口的那家小卖部，有城里学生可能见都没见过的小食品，一种叫“雪露”的饮料，它的外包装与可乐公司生产雪碧几乎一模一样，字体字号完全相同，还有一种叫“欢汇”的火腿肠，产品名字写得跟“双汇”如出一辙，还有河南、湖北、广东等工厂生产的鲜橙多、可乐、桃汁、营养快线。

更多的是被厂家称之为牛肉、羊肉、鸡柳、鱼片的小食品，其实就是豆制品，可外包装上几乎不见任何提示。中小学门口卖的小食品，包装新颖，颜色鲜艳，商品名称引人注目，可生产厂家地址不详，也总是不见保质期。然而，包括我孩子在内，很多学生对这些食品还是格外喜欢，只要有零钱，就会买几个尝尝。

我的一个做生意的朋友说，这些小食品多源自湖北襄阳长虹食品新城，那是一家辐射鄂西北及周边省份的食品批发市场，因路途不远，很多河南邓县、内乡、新野、唐河的商户都前来批货。



这在大城市肯定是不可想象的，因为摆在市面上卖的商品肯定是工商质检部门首要督查的对象，而这些假货劣货在我们这里却大行其道，少有质检部门问津。

（资料源自南方周末电子版，<http://www.infzm.com/content/67076>）

二、思考题

1. 结合上述材料，简要说明当前我国公共管理面临的严峻挑战。
2. 根据材料，分析造成这种现象的根源及影响因素。
3. 请联系实际，谈谈政府在食品安全问题上应采取的措施。

三、解答提示

上述材料不仅从显性层面描述了科学技术负外部效应带来严重后果，而且从隐性层面暗示了作为公共管理的最重要主体——政府，因在食品安全问题上的责任缺失而有可能动摇其执法者的权威形象。众所周知，科学技术是一把“双刃剑”，当这柄剑指向正外部效应之时，人类社会所面对是福祉，当这柄剑指向负外部效应之时，人类社会所面对的可能不仅仅是一般性的灾难，而是毁灭性的灾难。然而在当今社会，由于大多数人缺乏对科学技术的了解和对科学技术负外部效应的重视，以及市场机制的不完备性等原因，从而使政府所面临的治理（管理）环境变得比以往更为动荡、更为不平衡、更为复杂和更为变化莫测。政府治理环境的这种巨变，在发展中国家，尤其是处于转型期的我国社会表现得更为明显。上述材料描述的仅仅是食品安全问题，但实质已远远超出了材料本身的描述，它反映了我国公共管理正面临着科学技术变革所带来的一系列严峻挑战。这些挑战包括八大方面：一是关于回应维持公共秩序和政府稳定问题。安全保证与秩序稳定是人类社会发展的一个基本前提，是政府最根本的职能。假设一个国家没有良好的社会秩序，人们的生命财产安全得不到保证，那么该国的经济发展、社会繁荣、国家竞争力等就无从谈起，政府的威信就会动摇，并最终导致政府管理完全失控；二是关于平衡政府与市场的作用，以促进政府管理的高效问题。科学技术转化为生产力，既需要一个有效的政府，也需一个完备的市场机制。理论研究表明，国家中心主义和市场中心主义的偏狭观点对于科学技术的开发与使用是有害的，过分强调任何一方的作用都可能造成灾难性的结果。因此，我们必须辩证地思考二者的关系，发展公域与私域的对话与沟通，平衡二者的作用。唯有如此，科学技术才能充分发挥其正外部效应和大大降低其负外部效