

公共管理职能 公共政策决策

公共管理创新 公共财政管理

公共管理职能 公共政策决策

公共管理创新 公共财政管理

公共管理职能 公共政策决策

公共管理创新 公共财政管理

公共管理职能 公共政策决策

公共管理创新 公共财政管理

公共管理职能 公共政策决策

公共管理创新 公共财政管理

公共管理职能 公共政策决策

公共管理创新 公共财政管理

公共管理职能 公共政策决策

公共管理创新

公共财政管理

公共管理简明读本

GONGGONGGUANLI JIANMING DUBEN

主编：及耀斌

河北人民出版社

公共管理简明读本

GONGGONGGUANLI JIANMING DUBEN

主编：及耀斌

河北人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理简明读本 / 及耀斌主编. —石家庄: 河北人民出版社, 2008. 12

ISBN 978-7-202-05078-1

I. 公… II. 及… III. 公共管理 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 178682 号

书 名	公共管理简明读本
主 编	及耀斌
责任编辑	王笠晖
责任校对	傅敬华
封面设计	赵 建
出版发行	河北人民出版社 (石家庄市友谊北大街 330 号)
印 刷	石家庄陆军指挥学院印刷厂
开 本	787×1092 毫米 1/16
印 张	18.25
字 数	236000
版 次	2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷
印 数	1-5000
书 号	ISBN 978-7-202-05078-1/D·526
定 价	32.00 元
版权所有	翻印必究

主 编

及耀斌

副主编

贾京磊 朱 智 张金华

梁陆鸿 赵淑兰

编 委

(按姓氏笔画排列)

王立功 王保国 叶顺清

白要杰 刘万敏 刘英才

刘志科 刘小颖 曲晓明

吕建国 李增义 李忠林

沈顺阳 汤舜华 张万录

苑鸿志 周 兵 赵洪波

侯洪琳 郝占奎 封闻书

耿立峰

目 录

第 1 章 公共管理导论 /1

第一节 公共管理的含义与特征 /3

第二节 公共管理的原则与方法 /4

第三节 公共管理理论的发展 /8

第 2 章 公共管理职能 /13

第一节 公共管理职能体系 /15

第二节 经济调节职能 /17

第三节 市场监管职能 /25

第四节 社会管理职能 /28

第五节 公共服务职能 /35

第 3 章 公共管理主体 /41

第一节 中国公共管理组织 /43

第二节 国家公务员制度 /46

第三节 公共管理者的素质 /51

1

↑

第4章 公共政策决策 /57

第一节 公共政策决策体制 /59

第二节 公共政策的体系 /64

第三节 公共政策决策系统 /67

第四节 公共政策决策程序 /70

第五节 公共政策的优化 /77

第5章 公共政策执行 /81

第一节 公共政策执行的意义 /83

第二节 公共政策的实施过程 /84

第三节 公共政策执行力 /85

2 第6章 公共政策监督 /91

第一节 公共政策监督体系 /93

第二节 公共政策执行监督 /96

第7章 公共财政管理 /103

第一节 公共财政的职能 /105

第二节 公共财政预算管理 /108

第三节 公共财政支出管理 /113

第四节 公共财政管理体制 /117

第 8 章 公共危机管理 /123

第一节 公共危机概述 /125

第二节 公共危机的管理 /131

第三节 公共危机管理的经验 /137

第 9 章 公共绩效管理 /145

第一节 公共绩效管理体系 /147

第二节 公共绩效的评估 /149

第三节 公共绩效管理的发展 /156

第 10 章 非政府组织管理 /159

第一节 非政府组织的功能与作用 /161

第二节 非政府组织活动 /163

第三节 非政府组织的发展 /167

第 11 章 公共管理规范 /173

第一节 公共管理法律规范 /175

第二节 公共管理伦理规范 /180

第三节 公共管理失范 /185

第 12 章 公共管理信息化 /191

第一节 公共管理信息化概述 /193

第二节 电子政务 /197

第三节 国外电子政务应用 /207

第 13 章 公共管理创新 /213

第一节 政府管理体制创新 /215

第二节 公共管理制度创新 /225

附 录 /231

附录一：《全面推进依法行政实施纲要》 /233

附录二：《河北省电子政务建设总体规划实施意见》 /246

附录三：《2006～2020 年国家信息化发展战略》 /257

附录四：《关于深化行政管理体制改革的意见》 /274

附录五：《国务院机构改革方案》 /280

参考文献 /283

第 1 章

公共管理导论



第一节 公共管理的含义与特征

一、公共管理的含义

公共管理是指以政府为主体的公共组织，在公众的参与下，为实现公共利益，依法对公共事务进行规划、执行和协调的社会管理活动过程。

公共管理的主体是由政府、非政府公共组织和民众三大主体所组成的管理体系。三大主体中，政府是公共管理的核心主体。随着社会的进步，非政府组织和民众参与公共管理呈现逐步发展的趋势。

公共管理的客体（对象）是社会公共事务。社会公共事务包括政治性公共事务、经济性公共事务和社会性公共事务三个方面。

公共管理的目的是实现公共利益。公共利益是指一定区域范围内事实上或者可能影响到全体成员的利益。公共管理追求公共利益最大化。

二、公共管理的特征

1. 公共性

公共管理的公共性是指公共组织管理公共事务，实现公共利益。表现为：

- (1) 公共管理主体的公共性。明确了管理主体是公共组织。
- (2) 公共管理对象的公共性。明确了管理对象是公共事务。
- (3) 公共管理目的的公共性。揭示了管理目的的公益性。
- (4) 公共管理手段的公共性。揭示了管理手段是公共权力。

2. 合法性

公共管理的合法性是指公共管理应遵循一定的标准、规范。

表现为：

- (1) 公共管理主体资格的合法性。
- (2) 公共管理行为规范的合法性。
- (3) 公共管理结果的合法性。

3. 管理性

公共管理的管理性是指公共管理属于管理活动的范畴，具备一般管理的内在特性。表现为：

- (1) 公共管理的过程必须经历计划、组织、指挥、控制等管理环节。
- (2) 公共管理要实现效率与公平的均衡，讲究权力与责任的一致，遵循原则性和灵活性的结合，体现人本、诚信与服务的精神。

4. 公开性

公共管理的公开性是指公共管理信息及时向社会公布，置于社会公众监督之下。表现为：

- (1) 公共管理信息要主动公开。
- (2) 公共管理信息公开的形式应当便于群众查询和收集。

5. 公正性

公共管理公正性是指公共管理的目标取向是维护社会公平公正。表现为：

- (1) 公共管理过程公正。
- (2) 公共管理结果公正。

第二节 公共管理的原则与方法

一、公共管理的基本原则

1. 公共利益与个人利益相统一，重在公共利益上

在公共管理活动中，不承认个人利益，就谈不上共同利益，

更谈不到公共利益。因为人们在社会交往过程中，总是以各自的利益与他人的利益发生联系，并形成了共同利益。其中某些共同利益又被社会成员共享，成为公共利益。公共利益的增进与发展应当以民众的利益是否得以实现和满足为基础，而民众的利益是与无数个人利益的共同要求分不开的。社会对公共利益的尊重、保护与增进，最终也是为了实现绝大多数的个人利益的保护与增进。然而不同的个体之间，不仅存在着个人利益上的差异，而且也会存在着尖锐的个人利益冲突。社会的稳定与发展，不可能允许个人利益至上，必然以社会公共利益与不同组织“共同利益”的存在，促进并带动个人利益的发展。

2. 政府组织与非政府公共组织相统一，重在政府组织上

政府是公共管理活动的核心主体，宏观方面的管理职能或全局性的关键事件，特别是国防、外交、重大法律、法规与政策的制定，只能由政府来完成。从微观方面的管理来看，政府可以承担一部分，但更多地应该交给社会的其他公共事务管理部门来做。愈是接近基层方面的公共事务，愈有可能让相关的非政府组织来完成。

3. 社会问题管理与资源管理相统一，重在问题解决上

在公共管理活动中，当人们把注意力集中到公共组织内部的管理活动时，效率至上也促使人们过多地思考资源配置的效率问题。公共管理则更多地解决社会问题，即消除社会多数成员所期望的现象与实际现象产生的偏差。这些偏差所包含的内容是多方面的，既有要素及其配置有效性问题，也有利益分配的公平性问题。我们不否认资源管理在公共管理中的重要性，因为管理过程中若资源配置不当，就不能实现公共管理要解决社会问题之目的。然而社会问题管理比资源管理所包含的内容更丰富，更复杂。前者需要后者做保证，但即使后者实现目标，也不一定会使前者成功。

4. 管理所追求的公平与效率相统一，重在公平上

效率与公平是公共管理的两大基本目标。效率与增进公共利

益有关，公平与分配公共利益有关。在政府与市场的关系上，市场机制主要解决效率问题，政府的政策机制主要解决公平问题。这里讲的公平，是广义的公平，包括分配公平、规则公平、竞争环境的公平以及程序公平等等。

5. 公共组织的外部管理与内部管理相统一，重在外部管理上
公共管理更多地是要解决社会公共问题，强调公共利益，重在结果管理，突出公平等等，实质上都是围绕公共组织对外实施管理展开的。当然，加强政府自身管理是必要的。但这种活动的最终归宿还是体现于外部的管理，即对社会公共事务的管理。不论是政府，还是其他社会公共组织，都要把对外管理的质量作为衡量其绩效的最终标准。

6. 服务管理与管制管理相统一，重在服务上
社会中大量存在的问题主要有两类：一类是管制性问题，另一类是服务性问题。打破传统管理理论的思维模式，不是从管理主体的角度考虑如何管制被管理者，而是站在社会与民众的立场，要求公共管理的主体，特别是政府如何为公众服务，这是公共管理发展史上里程碑式的进步。因此，公共组织承担着管制管理与服务管理两个任务，但其立足点还是在服务上。

7. 管理制度与技术相统一，重在制度创新上
公共管理活动所运用的技术与方法，主要是针对效率问题的。而制度变革与制度建设，既要解决效率又要处理公平问题。正是在这个意义上，我们十分强调公共管理活动中制度创新的特殊意义。

二、公共管理的方法

1. 编制战略规划

战略规划能够用来帮助政府、非政府公共组织的领导者、管理者和公共管理人员决定他们应该做什么和怎么做才能实现公共管理目标，能够为思考与评价公共组织或社区的发展方向、所处的环境和所采取的策略提供一套系统的手段与方法。

2. 加强领导与管理

经济全球化时代,充满着不稳定的经济条件、激烈的国际竞争。在这种环境条件下,政府与非政府公共组织为保证战略计划的实施,对其目标、步骤与过程进行领导和管理。

3. 推进组织的变化与发展

政府与非政府公共组织的职能、履行职能的活动方式、活动领域、组织结构、权力关系、组织内部的管理、组织目标等,必须随着市场化和全球化的发展而变化与发展。

4. 倾听公众的声音

公共管理民主化的发展使社会公众成为公共管理活动服务的对象,是公共服务的消费者或顾客。从经济的角度讲,社会公众是公共组织经费的来源者,或称之为公共组织的所有者;从政治的角度讲,他们是政务类公务员的选民。顾客、消费者、社会公众与他们作为这个社会的主人、所有者具有了同一的意义。倾听顾客声音的方法正是在民主化社会背景条件下政府和非政府等公共组织吸收私营部门的管理经验、引进市场竞争机制的结果。

5. 提高服务质量

提高服务质量是建立和发展公共责任机制的重要内容。公共组织提供服务的质量包含着服务质量和结果两方面的意义。质量指公共服务是如何提供的,例如提供公共服务是否及时与准确、是否让顾客感到方便以及提供服务时的态度等;结果是公共服务供给之后所产生的社会效果,例如政府、非政府公共组织供给公共服务与公共产品之后,社会、环境和人们的需要等是否得到了发展改进、发展与改进的程度、社会公众满意的程度等。

6. 开展项目评估

公共组织围绕其使命采用目标管理、全面质量管理等手段进行管理,强化公共组织对国家权力机关和对顾客的双重责任;实行成本核算,加强财务控制,完善信息反馈,实行绩效预算制度。项目评估成为公共组织加强管理的重要方法与手段,成为社会公众监督与参与管理的重要途径,也是建立和发展公共责任机

制的重要内容。

7. 开发管理信息系统

管理信息系统成为提高公共管理效率和管理能力、提高服务质量和公众满意程度的重要方法。管理信息系统还为建设公开、民主参与的政府公共部门提供了途径与方法，使政府公共部门的各种行为更为透明。

第三节 公共管理理论的发展

一、传统公共行政

传统的公共行政学形成于 20 世纪二三十年代，其思想基础奠定于 19 世纪末 20 世纪初，其主导地位一直持续到 20 世纪 60 年代。

1. 传统公共行政思想的内容

西方公共行政的思想基础是由威尔逊和马克斯·韦伯等人奠定的。主要内容有：

- (1) 非政治化的文官制度以及将政治与行政分开的假定。
- (2) 强调层级制和规章制度（即采用官僚体制模式）。
- (3) 公务员的终身受雇和政府组织的稳定性。
- (4) 以文官制度作为人事管理的基本制度。
- (5) 对文官的控制（外部规制）。
- (6) 要求结果的公平。

总之，传统公共行政是以政治行政二分法和官僚制为理论基础，以正式的政府组织机构为研究领域，以事为出发点，职责目标指向或核心功能在于效率。

2. 传统公共行政思想的缺陷

传统公共行政思想反映了早期公共行政学研究的理论成就，同时显示了其缺陷。

(1) 它采取一种形式主义的或静态的研究方法,只注重对官僚体制的分析,忽视了对非正式组织和行政管理过程的研究。

(2) 它将政治与行政截然分开,忽视了政治因素对行政过程的影响。

(3) 它将丰富多彩的行政现象或活动仅仅抽象为若干的原理及原则,推崇效率的标准导致价值因素如公平标准被忽视。

二、新公共行政

1. 新公共行政的产生

从 20 世纪 40~60 年代是对传统公共行政思想的批判时期,并产生了新公共行政思想。1968 年召开的第一次明罗布鲁克会议成为其诞生的标志,一直延续到 20 世纪 90 年代初重塑政府运动开始。

2. 新公共行政思想的主要观点

1971 年,美国出版《论新公共行政学:明罗布鲁克观点》一书,其中最具代表性的文章是乔治·弗雷德里克森的《论新公共行政学》。其主要观点是:

(1) 重构公共行政的价值基础。传统公共行政所注重的效率、经济目的和管理行为的协调性等常常以牺牲社会公平为代价,新公共行政主张放弃“价值中立”,以实现社会正义和社会公平为公共行政的根本目的和核心价值。新的公共行政的任务是:“它有责任变革那些在制度上、功能上、效果上妨碍社会公平的政策与影响公平目标的政府行政管理体制,因此社会公平不仅是公共行政的价值基础和准则,也是公共行政改革的价值取向和准则。”

(2) 倡导行政与政治的关联性。新公共行政理论认为,以增进社会公平为基本价值准则的公共行政不能游离于社会政治现实之外,它应关心社会生活中存在的矛盾和冲突,行政人员应具有强烈的社会责任感和伦理精神,运用自己的知识和技能去解决与社会、政治密切相关的公共政策的制定和政策分析问题。同时