

# 公务员公共管理核心课程简明读本

辽宁省人事厅  
组编



沈阳出版社

# 公务员公共管理 核心课程简明读本

辽宁省人事厅 组编

张军涛 主编

沈阳出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公务员公共管理核心课程简明读本/辽宁省人事厅组  
编. —沈阳: 沈阳出版社, 2005. 3

ISBN 7-5441-2767-2

I. 公... II. 辽... III. 公共管理—干部教育—  
教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 017721 号

---

出 版 者: 沈 阳 出 版 社

(地址: 沈阳市沈河区南翰林路 10 号 邮编: 110011)

印 刷 者: 丹东印刷有限责任公司

发 行 者: 沈 阳 出 版 社

开 本: 850mm×1168mm 1/32

印 张: 14

字 数: 338 千字

出版时间: 2005 年 3 月第 1 版

印刷时间: 2005 年 3 月第 1 次印刷

责任编辑: 田雪峰 姚德军

封面设计: 冯守哲

版式设计: 张 民

责任校对: 沈冯民

责任监印: 杨 旭

---

定 价: 20.00 元

联系电话: 024-24112933

邮购热线: 024-24124936

E-mail: sysfax\_cn@sina.com

# 序

赵国红

全面建设小康社会，支持东北地区等老工业基地振兴，是党的十六大提出的一项重要战略任务，是党中央继实施沿海地区开发开放战略之后，为加快全国区域经济协调发展作出的又一重大战略决策。东北要振兴，人才是关键。当今世界，政治多级化和经济全球化在曲折中发展，知识经济迅速兴起，科学技术突飞猛进；国内社会环境也发生了广泛而深刻的变化，社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日益多样化。面对新形势、新任务和新要求，各级公务员要不负重托、不辱使命，必须主动适应新形势、新任务的要求，在实践中掌握新知识、积累新经验、练就新本领。

众所周知，昔日东北老工业基地的发展壮大，无不凝聚着各类人才的智慧和创造，今天老工业基地再创辉煌，同样离不开各类人才的创新活力和中坚作用。公务员队伍是我国人才队伍的重要组成部分，是最重要的人才资源。公务员是行政行为的主体，是国家行政管理的具体执行者，担负着依法管理国家事务、经济和文化事业、社会事务的繁重任务。公务员的能力决定政府的管理水平。党的十六届三中全会明确提出要深化行政管理体制改革，“加快形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行

政管理体制”，党的十六届四中全会提出了加强党的执政能力建设，不断提高驾驭社会主义市场经济能力，构建和谐社会的执政理念。辽宁省委九届八次全会从实现辽宁老工业基地全面振兴的高度，围绕提高政府执政能力，进一步强调要实现“深化行政体制改革、加快政府职能转变、提高行政效率、降低行政成本、建设服务型政府”的目标，这对推进政府职能转变，加强公务员队伍能力建设，提出了新的更高的要求，我们必须适应市场经济发展和政府职能转变，加快建设一支观念新、作风实、与民同心的公务员队伍，不断提高公务员科学行政、民主行政和依法行政能力，使公务员队伍整体素质和能力在建设服务型政府、推动辽宁老工业基地振兴实践中得到充分提升和发挥，为老工业基地振兴、建设和谐辽宁提供有力的组织保证。

综观当今世界各国发展趋势，文官制度和行政体制改革已成为世界性的潮流。从发达的西方国家，到中东欧前计划经济国家，以及非洲、南美的发展中国家，在推动经济的改革和发展的同时，几乎无一例外地都在进行公职部门的变革，如美国的“再造政府行动”，英国的“下一步改革行动计划”，欧洲议会的“关于公共部门与私有化报告”等等，有的是整体的、多项的，有的是局部的、单项的。其共同特点是，围绕提高效率、减少开支、改善服务，把市场规则和企业管理经验引入政府部门的管理。理论和实践表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家核心竞争力方面具有不可替代的作用，政府的管理职能在不断调整和扩大，如何加强和改进公共管理是所有政府和政府管理者面临的共同问题。

目前，我国经济社会发展正进入一个关键时期。面对执政条件和社会环境的新变化，为贯彻落实党的十六大和十六届三、四中全会精神，进一步加强公务员队伍能力建设，国家人事部决定在全国公务员中普遍开展公共管理核心内容培训。按照人事部的

统一部署和要求，辽宁省人事厅在2005年1月12日下发了《关于在全省公务员中开展公共管理核心课程学习培训的通知》，并组织东北财经大学有关专家和学者编写了《公务员公共管理核心课程简明读本》。这本教材结合我省公务员队伍实际和公务员职业发展需要，将公共管理、公共政策与公共经济等三门核心课程的内容进行了提炼，体现了“广”、“精”、“新”的特点和较强的“理论性、针对性、实用性”。不仅吸收了现代公共管理方面的最新发展成果，而且对当今中国公共管理理论研究的前沿问题，提出了许多带有创造性的独特见解。既可以作为公务员培训的统编教材，又可以作为公务员自学的知识读本。

我们相信，该书的适时推出，将为我省推进公务员队伍能力建设，提升公务员驾驭改革、服务振兴的能力，全面增强公务员履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能的本领，发挥十分重要的作用，对帮助公务员开阔视野、拓展思路、创新工作大有裨益。希望广大公务员以服务振兴为己任，勤奋学习，扎实工作，在行政效能上更上新台阶，执政理念上更见新境界，精神风貌上更显新气象，为辽宁老工业基地的振兴作出新的更大的贡献。

**2005年3月**

**（作者系中共辽宁省委组织部副部长、辽宁省人事厅厅长）**

# 目 录

|         |     |
|---------|-----|
| 序 ..... | 赵国红 |
|---------|-----|

## 第一篇 公共管理

|                         |      |
|-------------------------|------|
| 第一章 导 论 .....           | (3)  |
| 第一节 公共管理的概念及其学科范式 ..... | (3)  |
| 一、公共事务的内涵和特性 .....      | (4)  |
| 二、公共权力的内涵和作用 .....      | (9)  |
| 三、公共管理的概念 .....         | (14) |
| 四、公共管理学的范式与内涵 .....     | (16) |
| 五、公共管理学的研究对象 .....      | (25) |
| 第二节 公共管理的基本要素 .....     | (30) |
| 一、公共管理的主体 .....         | (30) |
| 二、公共管理的基础和目标 .....      | (35) |
| 三、公共管理的客体 .....         | (37) |
| 四、公共管理的策略 .....         | (43) |
| 第三节 公共管理在中国 .....       | (47) |
| 一、公共管理在中国的兴起 .....      | (47) |
| 二、中国公共管理体制现状 .....      | (48) |
| 三、中国公共管理发展趋势 .....      | (49) |

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| <b>第二章 政治管理</b>       | (53)  |
| <b>第一节 政治管理概述</b>     | (53)  |
| 一、政治策略与管理策略           | (53)  |
| 二、政策活动中的行政管理          | (56)  |
| 三、政治权力场中的行政管理         | (62)  |
| 四、政治权能                | (67)  |
| <b>第二节 政府间和组织间的关系</b> | (70)  |
| 一、政府间关系               | (71)  |
| 二、组织间关系               | (79)  |
| 三、走向无间隔的政府            | (83)  |
| <b>第三节 管理的职责和伦理</b>   | (87)  |
| 一、管理职责的理念             | (87)  |
| 二、内部和外部控制             | (89)  |
| 三、公共管理伦理              | (92)  |
| <b>第三章 计划管理</b>       | (96)  |
| <b>第一节 计划</b>         | (96)  |
| 一、目标和计划概述             | (96)  |
| 二、计划的类型和模型            | (98)  |
| 三、预测                  | (101) |
| 四、公共部门制定计划的问题         | (102) |
| 五、战略计划的制定过程           | (103) |
| <b>第二节 决策</b>         | (106) |
| 一、事实和发现：决策的依据         | (106) |
| 二、决策：六种分析方法           | (107) |
| 三、决策中的实际问题            | (111) |
| <b>第三节 组织</b>         | (112) |
| 一、组织的五种类型             | (112) |
| 二、组织设计的流程             | (116) |



---

|                        |       |
|------------------------|-------|
| 三、政府的重组与再造·····        | (118) |
| 第四节 领 导·····           | (120) |
| 一、领导素质·····            | (120) |
| 二、组织中的激励·····          | (122) |
| 三、组织中的沟通与学习·····       | (123) |
| 四、领导变革·····            | (125) |
| 第四章 资源管理·····          | (128) |
| 第一节 公共人力资源管理·····      | (128) |
| 一、公共人力资源(人才)的职能环境····· | (128) |
| 二、公共人力资源管理的目标·····     | (134) |
| 第二节 公共预算管理·····        | (140) |
| 一、公共预算管理概述·····        | (140) |
| 二、公共预算管理过程·····        | (142) |
| 三、公共预算收入管理·····        | (143) |
| 四、公共预算支出管理·····        | (145) |
| 五、我国公共预算管理体制的改革·····   | (147) |
| 第三节 公共财产管理·····        | (148) |
| 一、公共财产概述·····          | (148) |
| 二、国有资产管理·····          | (150) |
| 三、非国有公共财产的管理·····      | (152) |
| 第四节 信息资源管理·····        | (154) |
| 一、信息技术·····            | (154) |
| 二、信息经济问题·····          | (156) |
| 三、领导信息革命·····          | (158) |
| 四、公共部门的学习型组织·····      | (160) |
| 第五章 绩效管理·····          | (164) |
| 第一节 绩效管理概述·····        | (164) |
| 一、绩效和政府绩效的含义·····      | (164) |

|                   |       |
|-------------------|-------|
| 二、绩效评估与绩效管理       | (165) |
| 三、绩效评估的类型         | (167) |
| 第二节 公共部门绩效评估      | (170) |
| 一、公共部门绩效评估的意义     | (170) |
| 二、公共部门绩效评估的要素     | (171) |
| 第三节 公共管理工作绩效评估    | (175) |
| 一、公共管理工作绩效评估的内容   | (175) |
| 二、确定有效评估的标准       | (176) |
| 三、绩效评估的评价标准和说明性指标 | (177) |

## 第二篇 公共政策

|                 |       |
|-----------------|-------|
| 第六章 公共政策概论      | (185) |
| 第一节 公共政策的理解     | (185) |
| 一、公共政策的内涵       | (185) |
| 二、公共政策的产生与本质    | (189) |
| 三、公共政策的特征、类型、功能 | (192) |
| 第二节 市场经济与公共政策   | (203) |
| 一、市场失灵与政府干预     | (204) |
| 二、政府失灵及其原因      | (205) |
| 三、政府失灵与政策分析     | (206) |
| 第七章 公共政策系统      | (208) |
| 第一节 公共政策系统的构成   | (208) |
| 一、公共政策主体        | (208) |
| 二、公共政策客体        | (219) |
| 三、公共政策环境        | (222) |
| 四、系统内部的相互关系     | (231) |
| 第二节 公共政策系统的划分   | (233) |

|                        |       |
|------------------------|-------|
| 一、信息子系统.....           | (234) |
| 二、咨询子系统.....           | (235) |
| 三、决断子系统.....           | (236) |
| 四、执行子系统.....           | (237) |
| 五、监控子系统.....           | (239) |
| 第八章 公共政策过程.....        | (242) |
| 第一节 公共政策过程与公共政策周期..... | (242) |
| 一、公共政策的过程阶段与阶段划分.....  | (242) |
| 二、公共政策周期的内涵.....       | (244) |
| 三、公共政策周期的现实意义.....     | (245) |
| 第二节 公共政策问题界定.....      | (247) |
| 一、公共政策问题概述.....        | (247) |
| 二、公共政策问题界定.....        | (249) |
| 三、公共政策议程建立.....        | (250) |
| 第三节 公共政策制定.....        | (253) |
| 一、公共政策制定及其程序.....      | (253) |
| 二、影响公共政策制定的因素.....     | (258) |
| 三、公共政策合法化与法律化.....     | (260) |
| 第四节 公共政策执行.....        | (263) |
| 一、公共政策执行概述.....        | (263) |
| 二、公共政策执行的程序.....       | (265) |
| 三、公共政策执行的原则和手段.....    | (267) |
| 四、影响公共政策执行的主要因素.....   | (270) |
| 第五节 公共政策评估.....        | (272) |
| 一、公共政策评估概述.....        | (272) |
| 二、公共政策评估主体.....        | (276) |
| 三、公共政策评估程序.....        | (278) |
| 四、公共政策评估标准.....        | (280) |

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 五、影响公共政策评估的因素·····      | (282) |
| 第六节 公共政策监控·····         | (285) |
| 一、公共政策监控概述·····         | (285) |
| 二、公共政策监控的功能活动·····      | (287) |
| 三、公共政策监控机制·····         | (290) |
| 第七节 公共政策调整与终结·····      | (294) |
| 一、公共政策调整概述·····         | (294) |
| 二、公共政策调整的内容和方法·····     | (296) |
| 三、公共政策调整的原则和程序·····     | (297) |
| 四、公共政策终结概述·····         | (298) |
| 五、公共政策终结的内容和形式·····     | (299) |
| 六、公共政策终结的障碍与策略·····     | (301) |
| 第九章 公共政策分析·····         | (305) |
| 第一节 公共政策分析的要素与方法·····   | (305) |
| 一、公共政策分析的基本因素·····      | (305) |
| 二、公共政策分析的基本方法·····      | (307) |
| 第二节 公共政策分析过程中的主要方法····· | (313) |
| 一、问题界定的方法·····          | (313) |
| 二、目标确定的方法·····          | (321) |
| 三、方案搜寻的方法·····          | (324) |
| 四、结果预测的方法·····          | (327) |
| 五、方案比较的方法·····          | (329) |
| 六、效果评估的方法·····          | (333) |

## 第三篇 公共经济

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 第十章 公共经济与公共部门理论·····      | (341) |
| 第一节 公共经济学的研究对象、内容和任务····· | (341) |

---

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 一、什么是公共经济学                | (341) |
| 二、公共经济学的研究对象              | (342) |
| 三、公共经济学的主要研究内容            | (347) |
| 四、公共经济学的研究任务              | (350) |
| 第二节 公共经济学的产生与发展           | (352) |
| 一、公共经济学的产生                | (352) |
| 二、公共经济学的发展                | (353) |
| 第三节 公共部门的职能               | (355) |
| 一、公共部门的配置职能               | (355) |
| 二、公共部门的收入分配职能             | (358) |
| 三、公共部门的稳定职能               | (360) |
| 第十一章 公共产品理论               | (364) |
| 第一节 公共产品的特性与识别            | (364) |
| 一、公共产品的特性                 | (364) |
| 二、公共产品的分类及识别              | (365) |
| 第二节 公共产品与市场失效             | (368) |
| 一、公共产品与搭便车行为              | (368) |
| 二、博弈论与公共产品提供              | (369) |
| 第三节 公共产品的有效供给             | (374) |
| 一、公共产品有效供给的庇古均衡           | (374) |
| 二、公共产品有效供给的局部均衡分析         | (375) |
| 第四节 地方公共产品                | (378) |
| 一、地方公共产品的特征               | (378) |
| 二、地方公共产品供给的决策模式           | (380) |
| 三、地方公共产品的需求与地方政府的<br>最佳规模 | (382) |
| 第十二章 公共选择理论               | (388) |
| 第一节 投票理论                  | (388) |

---

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 一、公共选择行为与投票动机·····  | (388) |
| 二、投票方式及规则·····      | (393) |
| 第二节 官僚与政府·····      | (397) |
| 一、官僚机构的定义及特征·····   | (397) |
| 二、官僚行为理论·····       | (399) |
| 三、官僚机构的改革·····      | (408) |
| 第三节 寻租与腐败·····      | (415) |
| 一、寻利与寻租·····        | (415) |
| 二、寻租产生的根源·····      | (417) |
| 三、腐败的界定及具体表现形式····· | (419) |
| 四、寻租与腐败的区别与联系·····  | (421) |
| 五、寻租及腐败的治理·····     | (422) |
| 参考文献·····           | (428) |
| 后 记·····            | (431) |

# 第一篇



# 公共管理





# 第一章 导 论

公共管理活动是人类社会在市场经济体制下的重要社会活动。虽然自从人类社会产生以来，就存在着公共事务和对公共事务管理的需求，然而对公共管理进行系统性的研究，却是近几十年来的事情。公共管理对促进整个社会经济的协调发展，保证人们社会生活的正常运行极其重要。随着我国政治经济体制改革的深化，政府职能的转换和非政府公共管理机构的兴起，学习研究和运用公共管理学知识有着十分重要的现实意义。

## 第一节 公共管理的概念及其学科范式

公共管理是社会公共组织以及其他组织推进社会整体发展、增进社会共同利益的实现、通过制度创新和手段创新对社会公共事务进行调解和控制的社会活动。这一概念给出了公共管理的主体、客体、目标和手段，它们构成了公共管理的基本要素，这些要素我们在第二节中介绍。要深入理解这些要素，首先需要了解构成公共管理内涵的一些重要的基础性概念，为此，本节对公共事务（public affairs）、公共权力（public right）、公共行政（public administration）、公共政策（public policy）、公共产品（public goods）等基本概念进行分析。