

“新版基层干部领导素质与领导能力”系列教材

# 基层领导公共行政实务

JI CENG LING DAO GONG GONG XING ZHENG SHI WU

丁恒龙 / 主编



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”系列教材

# 基层领导公共行政实务

主 编 丁恒龙

副主编 杨月坤 朱悦怡

中共中央党校出版社

· 北 京 ·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

基层领导公共行政实务/丁恒龙主编. —北京: 中共中央党校出版社, 2007. 1

“新版基层干部领导素质与领导能力”系列教材  
ISBN 978-7-5035-3625-0

I. 基… II. 丁… III. 基层干部-行政管理-中国-干部教育-教材 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 002194 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)

邮编: 100091 网址: [www.dxcbs.net](http://www.dxcbs.net)

新华书店经销

北京四季青印刷厂印刷 河北省三河丰华装订厂装订

2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 8.25

字数: 222 千字 印数: 1—6000 册

定价: 17.00 元

责任编辑 崔宪涛  
封面设计 北京大地  
版式设计 尉红民  
责任校对 马 晶  
责任印制 张志军

# 目 录

|                             |              |
|-----------------------------|--------------|
| <b>第 1 章 公共管理导论 .....</b>   | <b>( 1 )</b> |
| 1.1 公共管理的内涵和特征 .....        | ( 1 )        |
| 1.2 公共管理的演进历程 .....         | ( 7 )        |
| 1.3 公共管理的基本模式 .....         | ( 8 )        |
| 1.4 公共管理的基本方法 .....         | (12)         |
| 案例 1 “政府买服务”凸现公共管理新模式 ..... | (17)         |
| 案例 2 公路变私院背后的猫腻 .....       | (18)         |
| <b>第 2 章 公共组织管理 .....</b>   | <b>(21)</b>  |
| 2.1 公共组织概述 .....            | (22)         |
| 2.2 政府组织管理 .....            | (27)         |
| 2.3 非政府组织管理 .....           | (30)         |
| 案例 1 红头文件不准律师接沱江污染官司 .....  | (37)         |
| 案例 2 外来工自治组织初现浙江瑞安 .....    | (38)         |
| <b>第 3 章 公共政策管理 .....</b>   | <b>(41)</b>  |
| 3.1 公共政策概述 .....            | (41)         |
| 3.2 公共政策的制定 .....           | (45)         |
| 3.3 公共政策的执行 .....           | (53)         |
| 3.4 公共政策的评估 .....           | (55)         |
| 案例 1 长沙市“中巴出城” .....        | (60)         |
| 案例 2 运用头脑风暴法决策 .....        | (61)         |

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| <b>第4章 公共管理的运行过程</b> .....  | (65)  |
| 4.1 公共管理目标的确定 .....         | (65)  |
| 4.2 公共管理的计划 .....           | (69)  |
| 4.3 公共管理的执行 .....           | (72)  |
| 4.4 公共管理的控制 .....           | (75)  |
| 案例1 海西州深化预算管理 为政府采购定        |       |
| 目标 .....                    | (78)  |
| 案例2 上海“万人就业项目”计划 .....      | (80)  |
| 案例3 国务院严处郑州市违法占地 批评         |       |
| 河南省政府 .....                 | (82)  |
| 案例4 公共汽车公司调价风波 .....        | (84)  |
| <b>第5章 公共部门绩效管理</b> .....   | (86)  |
| 5.1 公共部门绩效管理概述 .....        | (86)  |
| 5.2 公共部门绩效管理的特征 .....       | (89)  |
| 5.3 公共部门绩效管理指标与方法 .....     | (91)  |
| 5.4 改进公共部门绩效管理的途径 .....     | (95)  |
| 案例1 哈尔滨铁路运输检察分院绩效管理探索 ..... | (98)  |
| 案例2 江苏省级机关开展“万人评议”活动 .....  | (101) |
| 案例3 厦门市思明区政府的“公共部门绩效        |       |
| 评估系统” .....                 | (104) |
| 案例4 青岛出了“政务考核官” .....       | (106) |
| <b>第6章 公共管理的运行环境</b> .....  | (109) |
| 6.1 影响公共管理运行的环境因素 .....     | (109) |
| 6.2 公共管理与环境的互动 .....        | (112) |
| 6.3 国际环境对我国公共管理的挑战 .....    | (115) |
| 案例1 壮大环保民间组织亟须法律撑腰 .....    | (118) |

---

|                               |              |
|-------------------------------|--------------|
| 案例 2 行业协会打赢了“洋官司” .....       | (120)        |
| <b>第 7 章 公共部门人力资源管理 .....</b> | <b>(124)</b> |
| 7.1 公共部门人力资源管理概述 .....        | (125)        |
| 7.2 公共部门人力资源管理的主要环节 .....     | (129)        |
| 7.3 公共部门人力资源管理发展的趋势 .....     | (135)        |
| 案例 1 深圳的政府雇员制改革 .....         | (138)        |
| 案例 2 不经过培训不提拔 .....           | (143)        |
| <b>第 8 章 公共财政管理 .....</b>     | <b>(145)</b> |
| 8.1 公共财政管理概述 .....            | (145)        |
| 8.2 公共预算管理 .....              | (147)        |
| 8.3 预算会计与审计制度 .....           | (149)        |
| 8.4 政府采购制度 .....              | (153)        |
| 案例 1 让公共财政的阳光更温暖 .....        | (157)        |
| 案例 2 新河镇公共预算改革观察 .....        | (159)        |
| 案例 3 离任审计牵出一桩窝案 .....         | (163)        |
| 案例 4 江苏政府采购优先购买节能设备 .....     | (167)        |
| <b>第 9 章 公共资源环境管理 .....</b>   | <b>(170)</b> |
| 9.1 自然资源管理概述 .....            | (170)        |
| 9.2 我国自然资源的开发、保护和利用 .....     | (173)        |
| 9.3 环境管理概述 .....              | (175)        |
| 9.4 加强我国的环境保护 .....           | (180)        |
| 案例 1 保护森林资源构筑“两江”屏障 .....     | (184)        |
| 案例 2 污染让乡村不再安全 .....          | (185)        |
| <b>第 10 章 公共产品管理 .....</b>    | <b>(190)</b> |
| 10.1 公共产品概述 .....             | (191)        |

---

|               |                      |              |
|---------------|----------------------|--------------|
| 10.2          | 公共产品的提供方式·····       | (194)        |
| 10.3          | 我国政府公共产品的供给·····     | (200)        |
| 案例 1          | 杭州湾大桥建设中的多元化投资·····  | (202)        |
| 案例 2          | 教育公平,从取消“借读费”开始····· | (204)        |
| 案例 3          | 小城镇公益事业民营化·····      | (205)        |
| <b>第 11 章</b> | <b>公共服务管理</b> ·····  | <b>(209)</b> |
| 11.1          | 公共服务概述·····          | (209)        |
| 11.2          | 社会福利事业·····          | (212)        |
| 11.3          | 社区服务工作·····          | (220)        |
| 案例 1          | 常州打造服务型政府·····       | (229)        |
| 案例 2          | 和平里街道探索社区服务新模式·····  | (231)        |
| <b>第 12 章</b> | <b>公共信息管理</b> ·····  | <b>(236)</b> |
| 12.1          | 信息与公共管理·····         | (236)        |
| 12.2          | 公共管理信息系统·····        | (241)        |
| 12.3          | 电子政务·····            | (245)        |
| 案例 1          | 厦门为农民搭建信息服务平台·····   | (251)        |
| 案例 2          | 扬州市城管插上“数字化”翅膀·····  | (253)        |
| <b>后 记</b>    | ·····                | <b>(256)</b> |



# 第 1 章 公共管理导论

## 本章导读：

随着社会主义市场经济体制的逐步完善，各级政府在经济与社会协调发展中的职能和管理手段也在发生着深刻变化，建立高效、协调、规范的公共管理体系，加快公务员队伍的建设和其他公共部门管理人才的培养，势在必行。同时，随着经济全球化的发展，公务员的素质、政府的管理水平和办事效率都将成为影响我国参与国际竞争的重要因素。本章主要介绍公共管理的一般理论，阐述了公共管理的含义、基本特征、基本模式和基本方法。

## 学习重点：

1. 公共管理的含义。
2. 公共管理的基本特征。
3. 公共管理的基本模式。
4. 公共管理的基本方法。

## 1.1 公共管理的内涵和特征

### 1.1.1 公共管理的内涵

“公共管理”一词直接对应的英文为“Public Administration”。对其定义，国内外学者众说纷纭，莫衷一是。皮瑞和克莱姆认为，公共管理是一种新途径，它是传统公共行政的规范取向及一般管理之工具取向的结合体。公共管理的重点是将公共行政作为

一种职业，并将公共管理者视为职业的实践者，而非政客或政治家。

卡尔森和欧尔里认为：“公共管理是对行政的一般方面进行整合的研究……它将人力、财政、物资、信息和政治资源的管理与管理学的计划、组织、控制职能相融合。”

奥托、海蒂和沙夫里茨认为：公共管理是公共行政或公共事务广大领域的一部分，其可谓综合了公共行政的方案设计与组织重建、政策与管理规划、经由预算制度进行资源分配、财务管理、人力资源管理以及各种方法与艺术。公共管理将公共行政视为一门职业，将公共管理者视为职业的实践者。公共管理关注那些能够将理念、政策转化为行动规则的管理工具、技术、知识和技巧。

张成福认为，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，广泛运用政治以经济的、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，从而实现公共的福祉与公共利益。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，而将公共管理者视为这一职业的实践者。

王乐夫认为，公共管理是公共管理主体为解决公共问题，实现公共利益，运用公共权力对公共事务施加管理的社会活动。

汪玉凯认为，所谓公共管理是指政府及其他公共机构，为了适应社会经济的发展 and 满足公众的要求，对涉及公众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。

综合学术界对公共管理基本内涵的理解，我们认为，公共管理是以政府为核心的公共部门为了建立与维持公共秩序、实现和保护公共利益，运用政治、经济、法律和技术的方法，依法制定与执行公共政策、管理公共事务、提供公共服务的活动。

为准确理解和把握公共管理的内涵，我们可以从公共管理的主体、客体、目的和实质等方面去理解。

### 1. 公共管理的主体是公共组织

社会公共组织是指以实现社会公共利益为目标, 以提供社会公共产品和服务为基本职能的社会组织。其特殊性就在于它的公共性, 这是区分社会公共组织和非公共组织的标志。

社会公共组织包括政府组织和其他非政府公共组织。政府组织是典型的公共组织。现代政府作为社会全体成员共同利益的代表, 是通过法定的公共程序产生的, 其权利是得到社会公众认同的, 因此政府的管理具有合法性和强制性。在社会生活中, 管理社会公共事务是政府的主要责任, 因此, 政府是公共管理的主要依托, 政府所进行的行政管理工作是公共管理的主要形式。然而随着社会生活的复杂化和多样化, 社会公共事务也日益呈现出多样化的趋势, 为了有效的实现公共利益, 保证社会生活的正常运行, 人们便在政府之外组成了具有利他性、非营利性、自愿性等特点的非政府公共组织, 由此, 非政府的公共组织也成为公共管理的重要组织依托。这些非政府的公共组织包括学校、研究机构、社区服务机构、文化团体、咨询机构、行业协会、消费者协会, 等等。由于非政府公共组织是授权于政府而进行公共管理的, 所以, 一般来说, 它不具有最终强制性的特性。

### 2. 公共管理的客体是社会公共事务

公共事务是指涉及社会成员的共同利益, 满足社会成员的共同要求, 提高社会成员生活质量的社会活动。由于社会生活的领域十分广泛, 因此, 公共事务的内容亦十分广泛, 它几乎涉及和包括社会生活的所有方面。根据公共事务性质不同, 可以将其划分为四类, 即管制性公共事务、基础性公共事务、服务性公共事务和保障性公共事务。

管制性的公共事务是指包括宪法和法律的完善、国家安全的保障、社会秩序的稳定以及社会治安、社区治安的改善等等, 这些以和谐的社会秩序为目标, 以权威性的强制规则为后盾, 需要拥有强制性公共权力的管理主体加以处理的社会事务。

基础性公共事务是指社会发展最基本层面的工作。如促进科学技术的创造发明与推广应用、全国性或地方性基础设施的建设、社区性公共福利的增进等等。

服务性公共事务是指教育、文化娱乐、社会保障、医疗卫生、社区服务等等，这类服务以公众为直接对象，以公众现实利益的保障和满足为目标，具有明显的服务性特征。

保障性公共事务通常为人们所关心的生态和环境、人口数量及结构、能源等方面的问题，其严重程度及解决与否，都构成了社会发展的“外部”条件，会对社会发展和其他类型公共事务的有效管理产生极大的影响。此类事务具有保障社会发展的功能。

### 3. 公共管理的目的是实现公共利益

公共利益是指在一定的条件下，与一定区域共同体多数成员普遍密切相关的社会需求或要求。公共利益是公共管理所要实现的根本目的，也是公共管理存在的客观基础。公共利益所包括的范围非常宽泛，它既可能是经济利益，也可能是教育、卫生、环境等各个方面的利益。因此，在公共管理活动中，就必然要以公共物品的提供为基本内容。所谓的公共物品是指具有效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性等特性的产品。公共物品既包括有形的产品，如公共道路、桥梁、路灯、公园、广场和公共建筑等基础设施和其他公共工程设施，也包括无形的产品和服务，如国家安全与防务、法律、制度、政策以及教育、文化娱乐、医疗保健、社会保障等等。政府的核心职能是提供公共物品，满足社会公共需要，维护公众利益，促进人的全面发展。

### 4. 公共管理过程是公共权力的运作

权力是权与力的组合，权是权谋，谋略，权衡，力是力量能力。权力是指支配影响，控制他人的一种力量（意志的强加）。所谓公共权力，是指在公共管理的过程中，国家代表社会公共利益，以公共支持为基础，用以处理公共事务、维护公共秩序、增进公共利益的权力。从本源上讲，公共权力来源于人民。公共权力的产生

是为了维护社会公共秩序,增进社会公共利益。在传统社会,公共权力来源于最高统治者的授权,带有人格化的特征。在现代社会,公共权力的获得往往是通过法律的途径,是由宪法或其他基本法律做出明确规定的,即使没有在宪法等基本法律上做出明确的规定,也必然是由代表国家意志的最高权力机关通过一定的方式和程序授予公共组织的。公共权力是社会权力资源的高度集中,是社会力量中最强大的力量;公共权力以政治合法性作为其基础,具有运用和运行的权威性;公共权力具有对全社会的制约性,具有特定的约束性。公共权力的上述特性,使公共管理对全社会的成员具有很强的约束力和合法的权威性,由此形成的权威——服从关系,是公共管理得以顺利进行的必要条件。公共权力是进行公共管理活动必须凭借的力量,没有公共权力,公共管理就不可能得到有效实施。因此,公共管理活动的过程,实际上是公共权力运行的过程。公共权力的运行过程实际上也就是把权力的运行机制应用到经济、社会公共事务的管理之中,进而实现一定的经济、社会目标。

### 1.1.2 公共管理的特征

#### 1. 公共管理主体的广泛性

公共管理的主体是政府组织和非政府组织。政府组织处于公共管理的核心地位。在职能分工上,宏观上的管理职能或全局性的关键事务,如:国防、外交、社会安全、重大法律法规的制定等,只能由政府组织来承担;而微观方面,如:社会服务、社会保障等一些具体事情,就比较多地交给非政府组织来完成。

#### 2. 公共管理目的的双重性

公共管理首先以“公共性”为重要特征,但运行中不可避免地会打上政治的色彩。公共管理的具体职能有:服务职能、经济职能、律法职能、政策职能、社会保障职能。这些职能一方面体现了其政治性。公共管理活动具有执行国家及其附属物政府公共部门的意志、维护国家政治统治秩序的基本目的与性质;另一方面又体现了其公共性,在不同的历史时代、不同的发展阶段、不同的政治与

经济体制下，公共管理活动的具体目的与性质虽有差异，但随着人类社会的发展，公共管理活动的具体目的与性质愈益趋同，这就是增进、维护与实现公共利益，提供公共服务。即使是执行国家及其附属物政府公共部门的意志、维护国家政治统治秩序的基本活动也开始逐渐“软化”（Softening）。

### 3. 公共管理活动的绩效性

公共管理的目标不仅仅是社会目标，追求社会效益，而且还包括了追求社会公平和提高服务质量、加强公共责任等多方面。公共管理主体在提供公共服务的过程中，要通过严格的公共责任机制、严明的绩效目标和绩效管理来增强对社会公众负责的责任意识，降低管理成本，确保服务质量，创新服务产品，提高公众的满意程度。

### 4. 公共管理活动的互动性

公共管理必须以社会公众需求为导向。这就要求公共管理主体之间、公共管理主体与社会公众之间建立起信息交流和沟通机制。其根本目的是为社会公众表达利益与意志、选择公共服务及其提供者、监督公共服务供给者、增强政府公共部门的回应力提供便捷的渠道与途径。这样，政府等公共部门再也不是高高在上的官僚机构，而是公共服务的供给者；不是以自身制定的规则为依归，而是必须以社会公众的需求为导向，增强对社会公众需求的回应力，并积极引导社会公众参与公共管理。同时还应通过建立和健全公共责任机制、监督机制来促使公共管理主体改进管理方法和手段，充分利用现代信息与计算机技术来促使公共管理主体提高效率和管理能力、提高服务质量和社会公众的满意度。

### 5. 公共管理活动的公开性

公开性是“公共”的应有之义。这种公开性不仅包括让社会公众知晓公共事务管理和公共服务供给过程中的投入、产出、中期成果、最终成果以及绩效评定结果，而且还包括公共管理主体的各种公共事务管理活动及其公共服务的供给过程都必须置于社会公众、立法机关、司法机关、新闻媒体的检查、调查和监督之下。

## 1.2 公共管理的演进历程

公共行政的发展有一个漫长的历史过程，它的出现和兴起与国家、政府同步。欧文·E·休斯把公共行政模式的发展分为三个阶段：即早期的行政、传统的公共行政和现代公共管理三个阶段。

### 1.2.1 早期的公共行政

早期的行政最早可追溯到古埃及。公认的行政系统出现在古埃及，主要是为了尼罗河一年一度的洪水、管理灌溉和建造金字塔；在中国汉代，一些皇帝根据儒家学说管理国家；古希腊、古罗马等“行政的”帝国由中央根据规则和程序对国家进行控制。虽然一些具体的行政形式很早就出现了，但通常所说的“传统的公共行政模式”直到19世纪末才产生。

### 1.2.2 传统的公共行政

传统的公共行政模式是在19世纪末20世纪初，随着一些国家工业化的完成而建立起来的，距今已有上百年的历史。在这一阶段中无论是政治性公共事务还是社会性公共事务，其内容和范围都迅速扩大，迫切需要通过有效管理来满足社会共同需要；政府最终成为公共事务管理最重要的主体，主要运用行政手段，保证公共事务管理的有序规范。传统的公共行政模式的主要特点是：层次分明，权力集中，政府员工分工细致，任务简单，按照相对固定的行政程序处理公务，循规而行，并在行为方式上体现出韦伯所说的非人格化。

### 1.2.3 新公共管理

传统的公共行政模式只能适应工业时代的政府进行事务管理的要求。从20世纪60年代以来，这种模式受到了严重的挑战，引来了诸多的批评。西方各国政府当时在管理方面面临的挑战有，政府开支过大，财政危机加剧，经济停滞，福利制度使财政不堪重负，政府部门工作效率低下。特别是在20世纪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，西方各国进入了

公共部门管理尤其是政府管理改革的时代。美国从上世纪 60 年代起就掀起了新公共运动。1979 年,撒切尔夫人率先在英国掀起了一场声势浩大的以私有化为主要内容的行政改革浪潮。尔后,无论是英美、欧洲大陆国家,还是在地球另一边的澳大利亚、新西兰和东亚的日本,都相继掀起了政府改革的浪潮(在转轨国家、新兴工业国家和大部分发展中国家也出现了同样的改革趋势)。目前这场改革仍在进行中。尽管西方各国政府改革的起因、议程、战略、策略以及改革的范围、规模、力度有所不同,但都具有一个相同或相似的基本取向,这就是以采用市场经济的理论、方法及技术,引入竞争机制,提出以提高公共管理水平及公共服务质量为特征的“管理主义”或“新公共管理”纲领。“新公共管理”已成为当代西方政府改革的最基本的趋势。

### 1.3 公共管理的基本模式

公共管理模式指公共管理过程中存在或可供选择的政府与市场关系的处理方式或政府与市场的分工方式。政府对公共管理模式的选择,直接关系到政府公共管理功能的定位以及政府对公共管理的参与程度和参与方法。

从近代到当代,市场经济经历了从古典自由市场经济到现代市场经济的转变,公共管理的模式也经历了从干预模式到市场模式的演变。

#### 1.3.1 公共管理的干预模式

在自由资本主义时期,西方各主要市场经济国家奉行亚当·斯密的自由主义经济理论,相信“管得最少的政府是最好的政府”,政府职能被严格定位于保卫、防范和保护上,即保卫国家的领土主权,防范个人和企业 in 追求自身利益时发生损害社会的行为,保护私人财产不受侵犯和市场机制免受破坏。除此之外,政府对公共事务,尤其是对经济事务基本上采取不干预政策。学术界将这一时期的政府角色形象地比喻为个人和国家财富“守夜人”的角色,形成



了“保护型”或“保守型”政府职能模式。在这种模式中，政府虽然是国家、市场和私有财产安全的不可缺少的因素，但其公共管理作用却是极为有限的。20世纪20、30年代爆发于西方资本主义国家的世界性经济危机，宣告了“自由放任”、“自动调节”信念与实践的破产，为政府对公共事务、经济事务的全面行政干预提供了空间。首先是美国总统罗斯福采纳著名经济学家凯恩斯的学说，实施“新政”，使美国经济迅速好转。第二次世界大战后，许多资本主义国家政府纷纷效法美国，积极干预经济，形成了公共管理的干预模式。干预模式强调政府对经济和企业的全面控制，强调公共服务的政府独家供给，市场的作用则大大弱化。

### 1.3.2 公共管理的市场模式

20世纪70年代以后，西方市场经济国家出现了以低经济增长、通货膨胀、财政赤字和高失业率为特征的“滞胀”现象，促使人们对于建立在凯恩斯理论基础上的干预模式进行了批判性反思，出现了以新货币主义学派、供给学派、合理预期学派、产权学派、公共选择学派、新制度学派等为代表的新自由主义经济学思潮，并率先由英、美导出新一轮改革政府的浪潮。尽管各西方国家改革政府的起因、议程、战略、策略以及改革的范围、规模、力度有所不同，但都有一个相同的取向，即市场取向，形成了公共管理的市场模式。在这种模式中，政府的公共管理职能得到强化，政府与社会、政府与市场的关系得到调整，政府不再垄断公共服务的供给过程，而是通过政府与市场的分权，充分发挥市场的作用和力量为公众提供公共服务，使政府的公共服务供给能力大大提高。除公共管理的干预模式、市场模式，西方学者还对当代公共管理模式进行了多样设计，其中比较有影响的是美国学者戴维·奥斯本、特德·盖布勒的企业化政府模式设计<sup>①</sup>。以及美国学者盖伊·彼得斯的包括

---

<sup>①</sup> [美] 戴维·奥斯本、特德·盖布勒：《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》，上海译文出版社。