

公务员理论素养与实践能力的培养系列教程

公务员

公共管理培训教程

本书编写组

GONGWUYUAN
GONGGONG GUANLI
PEIXUN JIAOCHENG

人民日报出版社

☆ 公务员理论素养与实践能力的培养系列教程

公务员公共管理 培训教程

本书编写组

人民日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员公共管理培训教程/《公务员理论素养与实践能
力培训系列教程》编写组编.

—北京:人民日报出版社,2006.8

(公务员理论素养与实践能培训系列教程)

ISBN 7-80208-409-1

I. 公… II. 公… III. 公共管理—公务员—培训—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 105790 号

书 名:公务员公共管理培训教程

作 者:本书编写组

责任编辑:孙琳

封面设计:杨光

出版发行:人民日报出版社

社 址:北京金台西路 2 号

邮政编码:100733

发行热线:(010)65369529 65369527

编辑热线:(010)65369511

经 销:新华书店

印 刷:北京盛达印刷厂

开 本:850×1168 毫米 1/32

字 数:980 千字

印 张:54

印 数:10000

印 次:2006 年 9 月第 1 版 第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-80208-409-1

定 价:119.00 元(全五册)

前 言

20 世纪 80 年代以来,伴随着全球化、新技术革命和信息社会的到来,西方各国政府为了迎接挑战,开展了声势浩大的公共部门改革和重塑政府运动。这场改革改变了公共部门的管理模式,传统的公共行政模式完全被新公共管理模式所取代。与此同时,新公共服务理论应运而生,建设服务型国家组织的呼声日益高涨。

在行政改革浪潮席卷全球的情况下,我国公共部门也面临着严峻的考验,尤其是经历了二十多年的改革开放,改革已经深入人心,政治体制、经济体制面临着进一步的改革,才能适应改革开放进一步向前发展。党的十六届三中全会上通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确提出“完善政府社会管理和公共服务职能”,“转变政府经济管理职能,深化行政审批制度改革,切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来”,这为我们转变政府职能,构建服务型政府指明了方向。

建设服务型政府,对公务员的素质和能力提出了新的要求和新的挑战,迫切需要建设一支政治坚定、业务精通、纪律严明、作风过硬的公务员队伍。国家公务员是党政人才队伍的重要组成部分,公务员的能力决定着政府的管理

和服务能力,公务员的水平决定着政府的管理和服务水平。从传统的政府管理模式向服务型政府过渡的进程中,公务员应该如何利用个人的知识和能力更好地为人民服务,如何提高服务质量、服务水平和服务效率,灵活快速地应对各种突发事件,一直成为我们应该深刻思考的问题。

2005年4月27日,国务院颁布的《中华人民共和国公务员法》中明确规定,公务员有参加培训的权利,从而不仅把对公务员的学习培训保障上升到法律层面,而且把通过培训提高公务员的服务能力、服务质量、服务水平上升到了制度层面。因此,培训承担着公务员能力建设的重要职责,是公务员队伍建设的一项重要的战略性、全局性、基础性和先导性的工作。

为了顺应公务员学习、培训的要求,紧密结合公务员工作实际情况,我们组织专家编写了这套《公务员理论素养与实践能力培训系列教程》。这套培训用书具有理论性强,内容充实,体系科学,语言流畅等特点,同时,针对公务员的实际情况,通过丰富的材料,生动的案例,富于启发性的思考题,帮助公务员充分吸收和消化所学的知识。这套培训系列教程除了可以作为培训用书之外,还可以作为政府、非政府公共机构和公共企事业单位的管理干部的案头之书!

由于我们水平所限,书中难免有不足之处,敬请广大读者批评指正。

本书编写组

2006年9月

目录 CONTENTS

第一章 公共管理基础知识	(1)
学习导航	(1)
学习目标	(1)
第一节 什么是公共管理	(1)
第二节 公共管理对象	(3)
第三节 公共管理方法	(8)
小视窗	(11)
思考题	(11)
案 例	(12)
 第二章 公共组织管理	 (17)
学习导航	(17)
学习目标	(17)
第一节 公共组织管理概述	(17)
第二节 公共组织的结构	(24)
第三节 行政组织体制的基本类型	(30)
小视窗	(34)
思考题	(37)
案 例	(38)

第三章 公共部门人力资源管理	(40)
学习导航	(40)
学习目标	(40)
第一节 人力资源概述	(41)
第二节 公共人力资源管理的主要环节	(44)
第三节 公共人力资源管理新走向	(49)
第四节 公共部门如何使用和留住优秀人才	(54)
小视窗	(58)
思考题	(58)
案 例	(59)
 第四章 公共政策	(64)
学习导航	(64)
学习目标	(64)
第一节 公共政策概述	(65)
第二节 公共政策的目标和手段	(70)
第三节 公共政策主体	(72)
第四节 公共政策系统的构成	(79)
第五节 公共政策过程	(82)
第六节 我国公共政策系统及其运行的优化	(88)
小视窗	(96)
思考题	(97)
案 例	(98)

第五章 公共财政管理	(102)
学习导航	(102)
学习目标	(102)
第一节 公共财政管理概述	(103)
第二节 公共预算管理	(105)
第三节 公共收入管理	(111)
第四节 公共支出管理	(118)
第五节 政府采购管理	(122)
第六节 我国公共财政管理的完善	(130)
小视窗	(134)
思考题	(135)
案 例	(135)
 第六章 公共部门绩效评估	 (144)
学习导航	(144)
学习目标	(144)
第一节 公共部门绩效评估概述	(144)
第二节 公共部门绩效评估的要素	(153)
第三节 公共部门绩效评估的程序	(159)
第四节 改进公共部门绩效评估的途径	(170)
第五节 我国公共部门绩效评估事业的发展与改进 ...	(173)
小视窗	(180)
思考题	(183)
案 例	(183)

第七章 公共管理责任与伦理	(188)
学习导航	(188)
学习目标	(188)
第一节 公共责任与公共责任保障机制	(188)
第二节 公共管理伦理概述	(200)
第三节 转轨时期的公共管理伦理建设	(213)
小视窗	(224)
思考题	(225)
案 例	(225)
 第八章 政府形象与政府公关	(233)
学习导航	(233)
学习目标	(233)
第一节 政府形象	(233)
第二节 政府公共关系	(238)
小视窗	(245)
思考题	(247)
案 例	(247)
 第九章 非营利组织管理	(255)
学习导航	(255)
学习目标	(255)
第一节 非营利组织概述	(256)
第二节 我国非营利组织管理的基本法律框架	(258)
第三节 我国发展非营利组织的对策	(271)

小视窗	(274)
思考题	(274)
案 例	(274)
第十章 电子政务	(280)
学习导航	(280)
学习目标	(280)
第一节 电子政务概述	(280)
第二节 电子政务的结构	(287)
第三节 我国电子政务的建设	(290)
第四节 电子政务的发展方向	(292)
小视窗	(296)
思考题	(297)
案 例	(297)
第十一章 依法行政	(302)
学习导航	(302)
学习目标	(302)
第一节 依法行政概述	(302)
第二节 依法行政的内容	(308)
第三节 依法行政的意义	(314)
小视窗	(319)
思考题	(320)
案 例	(320)

第十二章 地方政府管理	(323)
学习导航	(323)
学习目标	(323)
第一节 地方政府概述	(323)
第二节 地方行政体制	(326)
第三节 市政管理	(330)
第四节 乡镇政府管理	(337)
思考题	(344)
案 例	(345)

第一章

公共管理基础知识

学习导航

对于那些选择以公共管理为职业生涯的人来说,理解公共管理的过程是培养公共管理技能的基础。只有理解了,素质提高了,观念转变了,技能提高了,你才可能成为一名有效的公共管理者。当然,公共管理本身既是一门科学,也是一门艺术,一本书最多只能起到帮助你们入门的作用,只有不断的实践和探索,才能帮助你获得最终的成功。

学习目标

1. 了解掌握公共管理的涵义、特点、意义以及公共管理的主体。
2. 熟知公共管理对象——公共产品和公共服务。
3. 重点掌握公共管理的几种基本方法。

第一节 什么是公共管理

一、公共管理的涵义

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,综合运用各种科学技术手段和方法对涉及公众利益的各种公共事务所实施的有效管理的过程。它强调的是

政府的社会管理和公共服务职能,注重效率、公平和社会公正。

二、公共管理的特点

1. 公共管理主体的范围更广。公共管理的主体除了政府行政机关这个最主要的公共组织外,还包括立法机关和司法机关,并且扩展到除私人企业和私人机构以外的非营利组织和公共企业。

2. 注重效率与公平。公共管理更加注重增进、维护与实现公共利益,提供公共服务,并注重维持和发展民主宪政、法治公平等社会基本价值观,注意实现效率和公平的平衡。

3. 重视现代科学技术与方法的运用。在公共管理中大量的科学技术方法被吸收和应用,主要包括:编制战略计划、加强领导与管理、推进组织的变化与发展、人力资源管理、绩效评估、公共预算、全面质量管理、建立管理信息系统,等等。这些技术和方法的运用也确实为公共管理的主体提供了很多有效的分析和执行工具。

4. 强调结果导向和为达成结果而承担责任。随着时代发展,任务导向、结果导向越来越受到重视,越来越强调通过建立和发展公共责任机制、监督机制来促使公共管理主体达成目标,满足社会公众的需求。

三、公共管理的主体

在我国,依据管理主体与公共权力中心的距离,可以将公共管理的主体划分为以下六类:

1. 直接掌握公共权力处理公共事务的国家机关(政府),也可称为权力组织。

2. 执政党,它在权力组织的形成和运行过程中有着正式的、合法的、重要的地位与作用。

3. 群众团体,它们与国家权力不具有正式的、直接的、法律程序上的联系,但是也与国家权力相关,如工会、妇联、共青团等。

4. 依靠法律和政府授权来处理公共事务的公共部门,如各类事业单位等。

5. 在政府指导下,由基层群众组成的“自我管理、自我教育、自我服务”的自治组织。

6. 不依靠公共权力来处理公共事务的民间组织,一般分为社会团体和民办非企业单位两类。

也就是说,公共管理的主体应该是以政府为核心的开放式体系。当前我国这一体系的现状是:中国共产党处于领导地位,政府是公共管理的核心主体,各种非政府公共部门、自治组织和社会团体在公共管理中的作用日益突出。

四、公共管理的现实意义

公共管理兴起于 20 世纪 80 年代,是在传统的公共行政的基础上发展而来的。它既是对西方市场经济发达国家公共部门改革实践的总结,也体现了西方公共行政理论的新发展。也可以说,公共管理是公共行政适应经济全球化和信息化时代而发展起来的一种新的理论范式。我国作为一个正在逐步建立和完善市场经济体制的国家,面临着保持经济和社会协调发展的艰巨任务,这就要求我们立足当代中国实际,借鉴和吸收公共管理的最新理论成果与实践经验,以更好地服务公共管理实践。

第二节 公共管理对象

一、公共产品

(一)公共产品的涵义

公共产品,也称公共物品、公共商品或公共品,是相对于私人

产品而言的。公共产品具有以下特征：

1. 非竞争性

非竞争性指的是一个人对公共产品的消费不会影响到其他人对公共产品的消费；同一单位的公共产品可以被许多人消费，它对某一个人的供给并不会减少对其他人的供给；增加一个单位的消费，所引起的边际成本为零。例如，路灯，增加了使用人数的时候，成本不会随着增加。

2. 非排他性

非排他性指的是只要有人提供了公共产品，在该公共产品的效应覆盖范围和区域内，任何人都能够“消费”该产品，不管该提供者是否愿意让其他人也消费该产品。或者说，如果将一个公共产品提供给了某个集体，它就不可能或者至少要花很大的成本才能阻止其他人从中受益。我们将满足这两个条件的产品，称为公共产品。在这里，我们给出一个公共产品的定义：公共产品是指一个人对某些物品或劳务消费的增加并未使他人的消费减少的物品。

(二) 公共产品的分类

1. 非排他性和非竞争性的纯公共产品，如国防、有效率的政府或制度、环境保护、基础科学等；

2. 有排他性和非竞争性的俱乐部产品，如公共桥梁、公共游泳池以及公共电影院等；

3. 非排他性和有竞争性的共同资源，如公共渔场、牧场等；

4. 既有竞争性也有排他性的私人产品。

其实，纯公共产品、俱乐部产品和共同资源三者可以一起被看成是广义的公共产品。俱乐部产品和共同资源由于不同时具有非排他性和非竞争性，又被统称为准公共产品。

(三) 公共产品的提供方式

1. 政府直接提供

政府直接提供公共产品不仅通过政府部门的服务来进行，如

国防、社会治安服务、消防服务、保健事业等,也通过政府控制的国有企业或非企业机构来进行,如邮政服务、电力、铁路、中小学教育、图书馆、医院等。

2. 政府间接提供

改革开放以来,随着市场经济的发展、政府职能的转变,政府逐渐退出了一些(准)公共物品的生产领域。政府通过一些政策和经济杠杆,引导私人企业参与公共产品的提供。具体有如下几种方式:

(1) 签订合同

主要是指企业通过投标方式参与政府项目的竞争,政府与企业签订合同。这种方式适合于那些定价容易、收费简便、具有规模经济效益的项目,如自来水供应、城市交通等基础设施项目。政府在公开招标的时候,通过信息公开程序,给所有潜在供应商以平等竞争的权利,尽可能实现公平竞争。

(2) 授予经营权

对于外在效应比较显著的公共物品,如广播电视、报刊杂志、航海灯塔等,可以采取政府授权某私人企业或组织经营和管理的方式。国有或国有控股的市政公用企业,应在进行国有资产评估、产权登记的基础上,申请特许经营权。政府也可根据资产现状采取直接委托的方式授予经营权,并由主管部门与受委托企业签订经营合同。如北京城市排水集团有限责任公司与市政管理委员会签订了污水处理服务合同,由北京排水集团经营北京目前已建成的高碑店、酒仙桥、清河等六座污水处理厂,进一步提高污水处理服务水平。北京市政管理委员会负责监管,确保排放达标。

(3) 经济资助

对于一些高精尖的基础研究和应用技术的超前研究等准公共产品,政府增加供给的方式之一就是向私人企业或非营利部门提供经济上的资助。资助的方式有:补贴,津贴,优惠贷款,无偿赠

款,减免税收等。例如高等教育,政府对于非营利部门和私人兴建的教育事业提供一定的财政补贴,使可以引导和激励更多的民间力量在提供教育这种公共物品中发挥作用。

(4)项目融资(BOT)

BOT,即建设—经营—转让,是英文 build—operate—transfer 的缩写。这是目前新项目常采用的一种特许经营方式。一般是私人团体或国际财团统一提供资金,进行基础设施的建设和经营,并在一定时期内负责设施的维修,然后将这些设施转让给政府部门或其他公共机构。

我国政府改革的一个基本目标,就是中国的政府由经济建设型政府向公共服务型政府转变。可以说伴随着社会转型的需要,人们日益迫切地要求政府能够为他们提供基本而有保障的公共产品和有效的公共管理、公共服务。

要想为社会提供足够的、丰富的公共产品,政府就应该做到:

(1)政府应该将自己在提供公共产品上定位为“掌舵”,而不是“划桨”。也就是说,随着政府职能的改变,传统的全能政府的模式会逐渐转变为有限政府模式,在公共产品的生产和提供方面,政府越来越多地进行决策、指挥、控制、监督,而不是直接从事具体的公共产品的生产和经营。强调政府公共服务职能,并不意味着一定要扩大政府规模,也不意味着一定要增加公共支出和由政府来直接提供更多的公共服务。政府应转变角色,扮演好“掌舵者”,而非“划桨者”的角色,起到促进者、合作者和管理者的作用,将提供公共服务建立在市场机制、社会参与和政府自身变革的基础之上。

(2)全面履行政府职能,管好政府应该管而没有管好的事。应该继续把政府不该管的事交给企业、市场、社会组织 and 中介机构,更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用。积极开展和深化事业单位的改革,对于教育、卫生、科技、文化等公共产品,应该鼓励由企业、市场、社会组织和中介机构来提供。