

公务员培训参考用书

总主编◎周文彰

主编◎傅小随 吴良仁

政府公共管理

国家行政学院出版社

公务员培训参考用书 总主编◎周文彰

主编◎傅小随 吴良



政府公共管理

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府公共管理/傅小随, 吴良仁主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2017. 7
ISBN 978-7-5150-1987-1

I. ①政… II. ①傅… ②吴… III. ①国家行政机关-行政管理-研究-中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 174625 号

书 名 政府公共管理
作 者 傅小随 吴良仁
责任编辑 吴蔚然
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010) 68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010) 68922648
经 销 新华书店
印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司
版 次 2017 年 7 月北京第 1 版
印 次 2017 年 7 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 17.5
字 数 269 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-1987-1
定 价 52.00 元

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68929022

修订再版说明

为适应高中级公务员培训需要，2012年至2013年我院牵头组织全国行政学院系统师资力量，编写了一套公务员培训教材，共7本，涵盖政府公共管理、政府经济管理、政府文化管理、政府社会管理、政府应急管理、政府依法行政和政府领导科学。这套教材是我国贯彻、体现党的十八大精神的最早教材，鲜明地突出了“行政”特色，适应了行政学院教学培训的迫切需要。教材出版后在全国行政学院系统使用，取得了预想的教学效果，各方反映很好。

党的十八大以来，习近平总书记审时度势，根据国内外形势的新变化新发展，高瞻远瞩、改革创新，发表了系列重要讲话，提出了治国理政的新理念新思想新战略，带领全党全国人民开辟了中国特色社会主义事业的新局面。作为公务员培训教材，必须与时俱进，跟上形势发展的需要。于是，在国家行政学院主管领导的关怀和支持下，国家行政学院出版社动议并决定组织编写教材的原班人马进行修订。

国家行政学院原副院长、教材的总主编周文彰同志提出了修订方案和具体要求，这就是充分贯彻和体现党的十八大以来习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政的新理念新思想新战略，贯彻和体现党的十八大以来历次中央全会精神和党的创新理论成果；总结和体现党的十八大以来党中央国务院组织实施“四个全面”的伟大实践，在政府公共管理、政府经济管理、政府文化管理、政府社会管理、政府应急管理、政府领导体制和方式、政府依法行政等方面采取的有效做法和成功经验，并上升为理论，总结出规律性的认识。参与修订的同志进行了充分的讨论并根据上述要求展开修订工作，在保持原版总体框架、篇目结构、文字风格基本不变的情况下，把着力点放在内容的补充、修改、完善上。同时，我们将“公务员培训用书”改为“公务员培训参考用书”，为下一步根据教学培训的需要编写全新教材留下空间。

因为时间很紧，参加修订的同志都感到，现在摆在大家面前的这套参考用书



离修订的预期还有一定距离，有待将来弥补。尽管如此，参与修订的全体同志非常投入非常认真，花了大量时间和心血。国家行政学院教研部门的领导同志对修订稿进行了认真审读并提出了许多好的修改意见。出版社的编辑同志也付出了大量心血。在此一并表示谢意。

国家行政学院出版社

2017年6月

目录

第一章 绪论 / 1

第一节 认识政府公共管理新环境 / 3

- 一、新常态下经济转型发展 / 3
- 二、社会结构深刻变动 / 4
- 三、体制改革深入核心 / 6
- 四、社会公众参与热情高涨 / 7
- 五、公共治理观念普及 / 8

第二节 正视政府公共管理新问题 / 10

- 一、管理理念滞后时代 / 10
- 二、目标陷入利益纠缠 / 12
- 三、程序化规范化缺失 / 13
- 四、公信力权威性降低 / 13
- 五、管理方式简单封闭 / 14

第三节 明确政府公共管理新方向 / 15

- 一、建设人民满意的服务型政府 / 15
- 二、实现政府治理现代化 / 16
- 三、政府、市场与社会的关系深度调整 / 17
- 四、管理体系透明、诚信、公正 / 18
- 五、管理方式科学、民主、开放 / 19

第四节 本教材的内容特点和结构安排 / 20

- 一、本教材的内容特点 / 20
- 二、本教材的结构安排 / 21



第二章 推进政府职能转变和转移 / 23

第一节 政府公共管理基本职能 / 25

- 一、宏观调控职能 / 26
- 二、公共服务职能 / 28
- 三、市场监管职能 / 30
- 四、社会管理职能 / 32
- 五、环境保护职能 / 33

第二节 地方政府职能问题 / 36

- 一、地方政府职能的界定 / 36
- 二、地方政府职能履行中的问题 / 40

第三节 深化简政放权 加快政府职能转变与转移 / 43

- 一、地方政府职能转变的方向和重点 / 43
- 二、地方政府职能转移的内容和途径 / 47
- 三、地方政府职能转变与转移的策略 / 50

第三章 深化“放管服”改革 / 55

第一节 深化行政审批制度改革 / 57

- 一、深化行政审批制度改革的背景 / 57
- 二、深化行政审批制度改革的做法 / 60
- 三、进一步深化行政审批制度改革的思路 / 64

第二节 加强政府监管 / 67

- 一、加强政府监管的必要性 / 68
- 二、加强政府监管的做法 / 70
- 三、进一步加强政府监管的思路 / 72

第三节 优化政府服务 / 75

- 一、优化政府服务的现实紧迫性 / 75
- 二、优化政府服务的做法 / 76
- 三、进一步优化政府服务的思路 / 78



第四章 改革公共管理组织体系 / 83

第一节 理顺地方政府公共管理组织体系 / 85

- 一、地方政府公共管理组织特点 / 85
- 二、地方政府公共管理组织缺陷 / 87
- 三、地方政府公共管理组织优化 / 89

第二节 继续推进大部门体制改革 / 91

- 一、大部门体制改革存在的困难和问题 / 92
- 二、大部门体制改革的方式与路径 / 94

第三节 推动政府公共管理与市场机制的结合 / 96

- 一、市场机制对政府公共管理的价值 / 96
- 二、市场化工具的使用 / 98
- 三、过度市场化的风险防控 / 100

第四节 推动政府管理与社会组织的结合 / 101

- 一、政府对社会组织的培育 / 102
- 二、政府与社会组织的合作方式 / 104
- 三、政府对社会组织的监管 / 105

第五章 强化政府战略管理 / 109

第一节 培养战略管理意识 / 111

- 一、树立战略管理观念 / 111
- 二、培养战略管理意识 / 113

第二节 运用战略管理方法 / 114

- 一、战略管理的过程 / 114
- 二、战略管理的方法 / 121

第三节 推进战略管理发展 / 127

- 一、政府职能转变与事务管理的度 / 127
- 二、地方政府战略管理缺陷的表现 / 128
- 三、强化战略管理的主要途径和策略 / 129



第六章 优化公共资源管理 / 135

第一节 优化公共人力资源管理 / 137

- 一、公共人力资源管理理念与体系 / 137
- 二、公共人力资源管理目标与方法 / 139
- 三、公务员管理体系与分类改革 / 141

第二节 改革公共财政资源管理 / 144

- 一、公共预算管理与改革 / 144
- 二、公共采购管理与改革 / 147
- 三、公共财政审计管理与改革 / 149

第三节 强化公共资产资源管理 / 150

- 一、经营性资产管理 / 150
- 二、非经营性资产管理 / 151

第四节 重视公共信息资源管理 / 153

- 一、推进政府信息公开 / 153
- 二、提升政府信息资源效益 / 156

第七章 掌握公共管理工具 / 161

第一节 推广量化管理工具 / 163

- 一、量化工具及其价值 / 163
- 二、常用量化管理工具 / 164

第二节 发展网络政务工具 / 171

- 一、电子政务系统建设 / 172
- 二、网络工具运用与管理 / 175
- 三、我国地方政府电子政务存在的问题 / 177

第三节 掌握效率管理工具 / 180

- 一、目标管理工具 / 180
- 二、流程管理工具 / 182
- 三、岗位责任制 / 184
- 四、服务承诺制 / 187



第八章 提高公共政策水平 / 191

第一节 提高政策制定水平 / 193

- 一、政策制定的基本原则 / 193
- 二、政策制定的基本程序 / 194
- 三、政策制定的误区与防范 / 196

第二节 提高政策执行能力 / 200

- 一、遵循政策执行的程序和原则 / 200
- 二、政策执行中的一般问题 / 202
- 三、提高政策执行力的途径与措施 / 204

第三节 加强政策评估与监控 / 206

- 一、政策评估的标准与程序 / 206
- 二、政策监控的机制与过程 / 209
- 三、政策评估与监控存在的问题 / 211

第四节 推进公共政策体制改革 / 212

- 一、从封闭式到开放式 / 213
- 二、从随意性到程序化 / 213
- 三、从重速度效率到重公平正义 / 214
- 四、从权力自主到科学民主 / 215

第九章 提升政府管理绩效 / 217

第一节 构建绩效管理评估体系 / 219

- 一、绩效评估主体构建 / 219
- 二、绩效评估指标体系构建 / 221
- 三、绩效评估方法体系构建 / 222

第二节 优化政府绩效评估流程 / 224

- 一、评估项目分析与确立 / 224
- 二、日程、技术和资料准备 / 225
- 三、评估实施 / 226
- 四、结果分析与运用 / 227



第三节 把握绩效管理的误区与度 / 228

- 一、政府绩效管理的误区 / 228
- 二、把握政府绩效管理的度 / 230

第四节 加强政府管理监督问责 / 233

- 一、伦理约束与行政内部监督 / 233
- 二、法律与社会监督 / 236
- 三、行政问责制的约束和促进作用 / 239

第十章 完善政府公共服务体系 / 243

第一节 推进基本公共服务均等化 / 245

- 一、确立公共服务型政府的目标追求 / 245
- 二、完善政府公共服务体系 / 247
- 三、全面推进基本公共服务均等化 / 248

第二节 推行公共服务标准化 / 250

- 一、构建地方政府公共服务标准化体系 / 251
- 二、实施和推广公共服务标准化 / 252
- 三、克服公共服务标准化建设的几个难题 / 254

第三节 提高政府公共服务质量 / 255

- 一、建立健全政府公共服务质量管理体系 / 255
- 二、借鉴国际公共服务质量保障经验 / 258
- 三、实施政府公共服务质量监督控制 / 259

第四节 充分发挥行政服务中心公共服务功能 / 261

- 一、加强行政服务中心的组织体系建设 / 261
- 二、促进行政服务中心运行机制的优化 / 263
- 三、强化行政服务中心的公共服务功能 / 266

后记 / 269

第一章 绪 论





改革开放 30 多年来,特别是公共管理学在我国兴起的 10 多年来,我国的政府公共管理经历了从观念到实践、从内容到形式的巨大提升,保持了与经济社会发展同步的开放和进步态势。但是,与快速变化的时代相比,与社会公众的期待相比,政府公共管理特别是地方政府公共管理中仍然存在许多不相适应的方面,需要清醒地认识并着力加以改进。

第一节 认识政府公共管理新环境

当今时代,政府公共管理在发展程度和复杂程度上都面临着前所未有的国内形势,同时也身处大变革的国际潮流之中。剧烈变动中的世界政治、经济格局和深受影响的国家治理思维既给政府管理方式和能力提出了挑战,也给政府管理创新带来了动力。正确认识和把握新环境的新特点,是做好新时期政府公共管理工作的重要前提。

一、新常态下经济转型发展

经济发展新常态的含义是指我国经济增长已经或正在从高速转为中高速,经济结构处在不断优化升级过程之中,经济发展动力正在从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。全面建成小康社会是“十三五”时期我国改革发展的主要任务,为此,我们必须“准确把握国内外环境和条件的深刻变化,积极适应把握引领经济新常态,全面推进创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展”,^①以供给侧结构性改革引领经济结构转型和发展模式升级,为全面建成小康社会提供物质基础。

我国从 1995 年制定“九五”规划时就提出要转变经济增长方式。“十一五”期间再次将转变经济增长方式写进规划。党的十七大进一步提出加快转变经济发展方式,其内涵也从“粗放型”向“集约型”的一个转变扩展为“三个转变”,即从主要依靠投资、出口拉动向依靠消费、投资、出

^① 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要 [J]. 学习活页文选, 2016: 3-18.



口协调拉动转变，从主要依靠第二产业带动向依靠第一二三产业协同带动转变，从主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高和管理创新转变。这里讲的“管理创新”也包括了政府公共管理创新。党的十八大报告则指出“深化改革是加快转变经济发展方式的关键。经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系”。十八届三中全会全面部署了发挥市场在资源配置中决定性作用的经济体制改革。这表明，经济发展方式转变既是经济发展的一场深刻革命，也对政府公共管理提出了更高的要求。其一，从管理理念上来说，要从片面注重眼前的增长速度转向更加注重长远发展的可持续性，从片面注重某些显性指标的增长转向更加注重发展的实际价值，从将增长本身当作政绩的核心转向将实在的民生幸福作为政绩的核心；其二，从管理目标上来说，要从注重追求规模数量向注重追求质量效益转变，从注重单纯追求 GDP 增长向注重经济社会和环境人文等全面进步转变；其三，从管理方式上来说，要从政府过多地直接投入和直接介入微观经济过程转向更加注重发挥市场机制的资源配置作用，从习惯于运用行政手段转向更加习惯于运用法律手段和经济手段，从主要依靠政府自身推动发展转向激发社会活力推动经济发展。要坚持市场导向的改革方向，走法治的市场经济之路。经济体制与发展方式转型必然依靠政府转型。我们初步完成了从适应计划经济体制的政府公共管理向适应市场经济的政府公共管理的转变。下一步要提升这种适应性，推动政府走向与法治的市场经济模式相适应的公共管理道路。只有及时实现这些转变，我们才能走出“中等收入陷阱”，从而实现 2020 年前决胜阶段的各项发展目标，完成从党的十六大以来中央确定的全面建成小康社会的历史任务。

二、社会结构深刻变化

1978 年以来，我国的改革开放政策造就了世界历史上大国经济快速发展的奇迹，在 30 多年的时间内，国民经济保持了年均接近 10% 的发展速度，并且于 2010 年提前 40 年实现了“三步走”战略确定的目标，即人均国民收入 4 000 美元，达到 20 世纪 80 年代初期时中等收入国家的平均



水平。

然而,经济的快速增长并没有推动社会实现同步性的全面进步。进入21世纪以来,与经济快速发展相伴而生的是社会结构性矛盾与冲突日渐突出,表征着社会发展与经济发展的差距及其对全面协调健康发展的制约作用。一方面,30多年市场取向的改革造成我国的城乡结构、阶层结构、人口结构、就业结构和家庭结构等发生了巨大而显著的变化。对此,党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中指出:“我国已进入改革发展的关键时期,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化。这种空前的社会变革,给我国发展进步带来巨大活力,也必然带来这样那样的矛盾和问题。”^①另一方面,社会结构的变化速度相对较慢,且与经济结构存在巨大落差。正如有学者指出,“中国的社会结构已经发生了深刻的变化,但仍处于工业社会的初期阶段,而经济结构已经是工业社会的中期阶段”“中国现在的社会结构大约滞后于经济结构15年”。^②社会结构中变化最慢的环节是以政府公共管理体制为核心的社会体制部分。它总体上仍然延续着计划经济时代的体制架构和管理模式,并没有进行彻底的适应性变革,例如,户籍制度、教科文卫体事业体制等都是如此。

这套体制在我国迈向工业化、现代化、城市化和信息化的过程中,已经显示出其严重的不适应性,造成“城乡区域发展差距和居民收入分配差距依然较大;社会矛盾明显增多,教育、就业、社会保障、医疗、住房、生态环境、食品药品安全、安全生产、社会治安、执法司法等关系群众切身利益的问题较多,部分群众生活比较困难;一些领域存在道德失范、诚信缺失现象”。^③这些问题考验着执政党的执政能力,考验着政府的决策和应对能力。按照党的十八大的部署,改变这种状况的根本途径是加快进行社会体制改革,其内容包括户籍制度这样的基础制度改革、教科文卫体等社会事业与公共服务体制改革,特别是政府社会管理的创新能力提升和社会管理的方式方法改革等。只有这样,政府的公共管理才能适应社会转型

① 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定 [N]. 人民日报, 2006-10-18.

② 陆学艺, 当代中国社会结构 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.

③ 胡锦涛, 在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告 [N]. 人民日报, 2012-11-18.



时期的新需求。习近平总书记要求,要通过深化改革,实现从传统社会管理向现代社会治理的转变,“构建全民共建共享的社会治理格局”。^① 据此,党的十八届三中全会部署了创新社会治理的改革任务,明确了改革目标。可见,政府公共管理须通过加快社会管理职能转变,推动从单向管理向多元共治进而实现治理现代化的模式提升。

三、体制改革深入核心

经过 30 多年的改革和发展,以计划经济体制和思维方式为核心形成的整套政治、经济和文化体制等,其中的较浅层次问题已经基本得到解决。进入 21 世纪以来,各项改革逐步进入深水区,触及内核问题。这些内核性问题包括:

首先,从经济体制的角度来看,以效率为先、让一部分人先富起来的局面形成之后,社会公平和正义的问题开始愈加突出起来。传统的政府与国有企业之间是指挥与被指挥的关系、政府与市场之间谁发挥基础调节作用的问题逐渐被新的问题所取代,变成了政府将资源更多地配置到基础性民生领域还是产业的增长领域的问题,政府与各类投资企业之间利益勾连和互相利用的畸形关系问题,政府与市场在资源配置中谁发挥决定性作用的问题,政府对市场的干预控制过多或者对市场调控不力的问题等。由于多年来政府对基础性民生领域投入偏少而造成社会贫富差距过大;由于政府权力在经济发展过程中的介入过深,一定程度上造成了对市场和社会力量的挤出效应,压缩了企业的活动空间,降低了企业的创新动力,制约了经济发展方式的快速转变。这些问题既需要通过深化收入分配制度改革,大力推行基本公共服务均等化来解决,又需要继续对市场、对社会实施简政放权,充分调动、发挥市场和社会推动经济发展的原动力,并划清政府和企业的利益界线来改变经济生态,调整发展模式。

其次,从政治体制和社会体制的角度来说,广大人民群众参与国家管理,行使民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权利渠道不畅,其

^① 中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本 [M]. 北京: 学习出版社, 人民出版社, 2016: 4.