

国家公务员培训教材

# 公务员 Train 公共管理综合知识 培训教程

西南交通大学公共管理学院编写组 编

成都市人事局组织编写

GUOWUYUAN GONGGONGGUANLI  
ZONGHE ZHISHI PEIXUN JIAOCHENG



西南交通大学出版社  
<http://press.swjtu.edu.cn>

国家公务员培训教材

# 公务员 公共管理综合知识 培训教程

西南交通大学公共管理学院编写组 编

成都市人事局组织编写

江苏工业学院图书馆  
藏书章



西南交通大学出版社  
<http://press.swjtu.edu.cn>

---

图书在版编目 (C I P) 数据

公务员公共管理综合知识培训教程 / 西南交通大学公共管理学院编写组编, 成都市人事局组织编写. —成都: 西南交通大学出版社, 2005.11

国家公务员培训教材

ISBN 7-81104-176-6

I. 公... II. ①西...②成... III. 公共管理—公务员—干部教育—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 117973 号

---

公务员公共管理综合知识教训教程

西南交通大学公共管理学院编写组 编

成都市人事局组织编写

责任编辑 祁素玲 秦 薇 朱丙军

责任校对 秦振秀

封面设计 何东琳设计工作室

西南交通大学出版社出版发行

(成都二环路北一段 111 号 邮政编码: 610031 发行部电话: 028-87600564)

<http://press.swjtu.edu.cn>

E-mail: cbsxx@swjtu.edu.cn

四川森林印务有限责任公司印刷

\*

成品尺寸: 146 mm × 208 mm 印张: 13.437 5

字数: 399 千字 印数 1—13 000 册

2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 7-81104-176-6 / D · 017

定价: 20.00 元

图书如有印装问题 本社负责退换

版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

《公务员公共管理综合知识培训教程》  
编审委员会

主任 李绍华  
副主任 冯跃国 刘立  
委员 赵全章 罗丰勉 胡宾  
姚鸿飞 王学和 杨志武

《公务员公共管理综合知识培训教程》  
编写组

组长 陈光  
副组长 叶子荣 高强 唐志红  
成员 (按姓氏笔画排名)  
王谦 叶子荣 肖平 陈光  
严冰 高强 唐志红 戴宾

## 内 容 提 要

为了加强公务员队伍的能力建设和政府自身建设,人事部决定在全国公务员中大规模开展以公务员通用能力、公共行政、公共政策、公共经济和依法行政为主要内容的公务员公共管理核心内容培训。本书围绕其中的三门核心课程——公共管理、公共经济和公共政策构建内容体系。第一篇公共管理,结合新时期政府公共管理所面临的挑战,从管理职能、管理组织、人事管理、危机管理和公共伦理等角度展开讨论。第二篇公共经济,从公共产品的基本内涵及其外部效应介绍入手,探讨公共选择理论、公共支出理论、公共收入理论、收入分配与国民经济调节和地方公共经济的相关内容。第三篇公共政策,从公共政策的本质、构成和功能介绍入手,对政策系统与政策行为者、公共政策问题的形成与认定、公共政策的规划与抉择、公共政策的执行和公共政策的评估与监控等展开讨论。本书既注重基本理论知识的介绍,又注重联系现实公共管理的实践,注重学术前沿;强调通过案例导出相关问题,强调可读性,同时又注意作为培训教材的特殊性,给教、学双方留下空间。

## 编者的话

历史每每如此：大变革的发生都会产生关于新旧体制转换的思想理论；最具时代特征的社会转型，总会伴生最富创造性、最富激情的理论。正在进行社会经济转型的中国大地也正在发生着历史上前所未有的大变革，大变革的时代是对许多新问题重新思考的时代。因此大变革时代也是人才辈出的时代，是理论快速发展的时代。

改革开放 20 多年来，我们结合社会主义市场经济改革的需要，通过规模空前的编译、引进和派出留学等“拿来”活动，根据中国市场经济体制步步推进的实践，总结、归纳和提炼，初步建成了中国特色的市场经济理论宝库。经过 10 余年市场经济改革的中国社会在近几年发生了新的变化：对公共管理理论的需要迅速达到空前高度，公共管理的基本理念深入人心；急切期盼传统的政府管理向现代公共管理转变，急需提高中国公务员队伍的公共管理和公共服务能力。为此，沿着市场经济理论进入中国的途径，公共管理理论来到了中国，在中国公共管理实践中得到丰富和发展，并逐步“中国化”，使中国公共管理理论宝库迅速得以充实。

为了适应提高公务员公共管理和公共服务水平的需要，成都市人事局推出了《公务员公共管理综合知识培训教程》，作为基层公务员培训用书。《教程》由“公共管理篇”、“公共经济篇”、“公共政策篇”三部分组成，可视为“公共管理理论简读本”。针对基层公务员的实际情况，《教程》力求简明扼要，突出易读、易懂、易掌握的特点，希望其实用性能够得到证实。

《教程》由西南交通大学公共管理学院组织相关专业的教师，结合我国公共管理的实际需要编写而成。除特别注明的以外，其余作者均来自公共管理学院。具体分工为：

“公共管理篇”由唐志红博士（西南交通大学人文社会科学学院）统

筹和总纂,编写分工如下:第一章、第二章、第四章由严冰副教授(西南交通大学人文社会科学学院)负责;第三章、第五章由唐志红负责;第六章由肖平教授负责。

“公共经济篇”由叶子荣教授统筹和总纂,编写分工如下:第七章由林翰负责;第八章由郝晓薇负责;第九章由冯莉负责;第十章由邬德政负责;第十一章由刘颖负责;第十二章由胡建中负责。

“公共政策篇”由高强副教授统筹,编写分工如下:第十三章、第十四章由张锐负责;第十五章、第十六章由李春梅负责;第十七章、第十八章由陈韬负责。

本书编写过程中较多地参考和吸收了当前公共管理学术界的研究成果,限于篇幅,难以一一列出,在此,编写组一并致歉和致谢!由于公共管理在我国还属于新兴学科,中国特色的公共管理理论体系的完善尚需时日,中国公共管理实践也正朝着纵深发展,因此,本《教程》难免存在遗漏甚至错误,敬请同行批评指正。

**《公务员公共管理综合知识培训教程》编写组**

**2005年10月**

# 目 录

## 公共管理篇

<b>第一章 公共管理学导论</b> .....	1
一、公共管理的内涵及本质 .....	2
二、公共管理的基本职能 .....	15
三、公共管理与公共管理者 .....	21
课堂讨论题 .....	24
<b>第二章 公共组织</b> .....	25
一、公共组织的概念及类型 .....	26
二、公共组织的设计原则 .....	32
三、公共组织结构的一般形式 .....	37
课堂讨论题 .....	43
<b>第三章 公共部门人力资源管理</b> .....	44
一、人力资源管理概述 .....	45
二、公共部门人力资源管理的含义及任务 .....	49
三、公共部门人力资源管理的基本原理 .....	51
四、公共部门人力资源管理的基本制度——公务员制度 .....	54
五、公共部门人力资源管理的具体内容 .....	59
课堂讨论题 .....	69
<b>第四章 公共管理监督与控制</b> .....	70
一、公共权力及其运行 .....	71
二、公共管理监督 .....	77



三、公共管理控制 .....	84
课堂讨论题 .....	90
<b>第五章 公共危机管理 .....</b>	<b>91</b>
一、对公共危机及公共危机管理的认识 .....	92
二、公共危机的类型 .....	98
三、公共危机管理的机制 .....	101
四、公共危机管理的原则 .....	108
五、中国城市公共危机问题 .....	110
课堂讨论题 .....	112
<b>第六章 公共管理中的伦理问题 .....</b>	<b>113</b>
一、法制与伦理 .....	114
二、公共管理责任 .....	121
三、公共管理伦理 .....	127
课堂讨论题 .....	133

## 公共经济篇

<b>第七章 公共经济学的基础理论 .....</b>	<b>134</b>
一、公共经济学的研究对象 .....	135
二、公共经济学在中国的发展 .....	136
三、公共产品理论 .....	137
四、资源配置与政府职能 .....	144
五、公共选择理论 .....	152
课堂讨论题 .....	162
<b>第八章 公共经济理论与中国社会转型 .....</b>	<b>163</b>
一、社会经济转型是前进中中国的必然选择 .....	163
二、经济体制改革与政府职能的转变 .....	164
三、政府职能转换定位 .....	166
四、当代中国的决策科学化与民主化 .....	170

五、中国政府的反腐败斗争 .....	172
课堂讨论题 .....	176
<b>第九章 国家预算</b> .....	177
一、国家预算概述 .....	178
二、国家预算的类型 .....	182
三、我国国家预算的作用 .....	186
四、我国国家预算及其改革 .....	189
课堂讨论题 .....	193
<b>第十章 公共支出与公共收入</b> .....	194
一、公共支出原则 .....	194
二、公共支出的结构 .....	196
三、公共支出的成本—效益分析 .....	197
四、我国的公共支出 .....	201
五、公共收入及其构成 .....	207
六、最优税收理论 .....	212
七、我国的税收 .....	218
课堂讨论题 .....	226
<b>第十一章 收入分配与社会保障</b> .....	227
一、收入与分配 .....	227
二、收入分配制度 .....	233
三、西方国家的收入分配和社会保障 .....	236
四、中国的收入分配制度 .....	239
五、中国的社会保障制度建设 .....	243
课堂讨论题 .....	250
<b>第十二章 地方政府的职能与行为</b> .....	251
一、地方公共产品与地方政府职能 .....	251
二、俱乐部理论与蒂博特模型 .....	256
三、中央集权与地方分权 .....	260

四、地方政府的收入与支出 .....	262
五、发达国家的地方公共经济 .....	271
六、中国的地方公共经济 .....	274
课堂讨论题 .....	279

## 公共政策篇

<b>第十三章 公共政策的本质、构成与功能</b> .....	280
一、公共政策的产生及发展 .....	281
二、公共政策的本质及特征 .....	286
三、公共政策的构成与功能 .....	291
课堂讨论题 .....	302
<b>第十四章 政策系统与政策行为者</b> .....	303
一、政策系统的构成及其环境 .....	304
二、公共权力与公共政策 .....	309
三、公民、社会团体、政党与公共政策 .....	312
四、公共决策体制 .....	318
课堂讨论题 .....	326
<b>第十五章 公共政策问题的形成与认定</b> .....	327
一、问题、社会问题、公共问题和公共政策问题 .....	328
二、公共政策问题的形成与提出 .....	334
三、公共政策问题的分析方法 .....	336
四、公共政策问题的认定 .....	342
课堂讨论题 .....	350
<b>第十六章 公共政策的规划与抉择</b> .....	351
一、公共政策目标的确定 .....	352
二、公共政策方案的规划 .....	357
三、公共政策的抉择 .....	364
课堂讨论题 .....	372

<b>第十七章 公共政策执行</b> .....	373
一、公共政策执行的特点与过程 .....	373
二、公共政策执行的资源 .....	380
三、公共政策执行的手段 .....	382
四、影响公共政策执行的主要因素 .....	385
五、公共政策执行偏差及其矫正 .....	387
六、公共政策执行机制的构建 .....	393
课堂讨论题 .....	396
<b>第十八章 公共政策的评估和监控</b> .....	397
一、公共政策评估的含义、作用和主体 .....	397
二、公共政策评估的过程、标准和影响因素 .....	398
三、公共政策评估的方法 .....	405
四、公共政策监控 .....	407
五、公共政策的终结与周期 .....	409
课堂讨论题 .....	414
<b>参考文献</b> .....	415



## 第一章 公共管理学导论



### 【引入案例】

2005年8月,全国人大法律委员会、财政经济委员会和全国人大常委会法制工作委员会决定于9月27日在北京举行个人所得税(简称“个税”)起征点听证会。消息一经披露,成都不少法律界人士提交申请。9月中旬,有两名成都代表入选个税起征点全国听证会的候选陈述人。两名成都代表分别主张个税起征点应以2500元和2000元为宜。

目前,《个人所得税法(草案)》确定的起征点是1500元,代表意见将作为人大立法的重要参考。两名成都代表均表示,她们将把自己通过各种途径收集到的市民意见递交到全国人大。

9月27日,两名成都代表将乘机飞赴北京,参加全国人大法制工作委员会举行的个人所得税起征点立法听证会。

“我有信心获得正式发言的机会。”其中的一名代表告诉媒体。她说,她收到全国人大的通知后一直在充实自己的观点,还专程到四川省统计局“取经”。四川省统计局有关专家向她介绍了物价指数与居民收入、生活水平之间的关系,以及数据的横向和纵向关系等不少专业知识。她认为,全国应该实行统一的个税起征点,因为如果富裕地区起征

点较高,在全国来说实际上就是“劫贫济富”;而且起征点不应该是死的,国家应该根据物价指数的变化,定期调整起征点。

“为了提高调查的代表性,我还专门骑车到华阳进行随机调查。”另一名代表告诉媒体。根据调查,有60%的市民都认为个税起征点应以2 000元为宜。

资料来源:《成都商报》2005年9月25日

## 一、公共管理的内涵及本质

公共管理是在公共行政的基础上提出并发展起来的,公共管理与公共行政的管理主体和管理对象都存在较大的不同,但在运作方式上大同小异。

### (一) 公共管理、行政管理与公共管理学

#### 1. 公共管理的含义

一般地,公共管理是指由政府、非政府公共组织和民众共同参与的,对社会公共事务进行规划、协调和执行的活动的。

可以从四个方面对公共管理的含义进行更全面的理解:

(1) 从管理主体看,公共管理是由政府、非政府公共组织和民众三大主体所组成的管理体系,三大主体间存在有机的社会互动。如民众成立社会组织,社会组织与民众选举政府或影响政府决策,政府依法对社会组织和全体民众进行管理。三大主体中,政府是公共管理实施的“主渠道”。当然,随着社会的进步,非政府组织和民众参与公共管理在现代国家中呈逐步发展的趋势。

(2) 从管理客体看,公共管理的对象是社会公共事务。它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。教育、科技、卫生、体育等公共事业,社会服务、社会公用事业,以及社会秩序、环境保护等,都属于“社会性”公共事务的范畴;公民参与政治活动、选举

国家或地方政府的领导人的活动,以及参与国家宪法、法律的制定与修改等,属于“政治性”公共事务范畴;而对区域经济发展提出意见、建议,对中央政府的经济政策、产业政策、税收政策(如“引入案例”所述)等提出意见、建议等,则属于“经济性”公共事务范畴。

(3) 从管理范围看,社会公共事务所指的“社会”或“公共”都是相对概念。“社会”或“公共”既可以用来指称像全球、全世界、全国、全省等大行政区划,又可以表示像城市、乡镇甚至某个具体社区等小范围的区域。只有根据具体的语言环境、上下文的逻辑关系,“社会”或“公共”的真实所指才能确定。指称的范围不同,社会公共事务的内容在质与量上都会有所区别。

(4) 从管理内容看,公共利益是公共管理的核心。经济是基础,个人与个人、个人与社会、组织与组织乃至国家与国家之间权利与义务关系,本质上都是对社会各方利益关系的界定。个人、团体间的权利与义务关系是互为条件的,所以,不仅权利与义务的边界存在被突破的可能性,而且有的权力与义务的关系本身就没有明确。一些私人事务表面上只涉及少数人,但可以通过某种放大机制演变成为全社会必须面对并加以解决的公共利益问题;组织或集团对共同面临的问题给以关注或处置,将不同程度地影响组织或区域内的所有个人。

## 2. 行政管理

行政管理(或公共行政)的出现与发展早于公共管理。这是因为,自国家产生以来,就有了某种形式的管理国家的行政机构。然而,除了古希腊的雅典民主制城邦(前 549—前 404)和古罗马共和国(前 509—前 27)的行政管理具有实质性的公共行政意义外,古代社会国家大都实行王权制度。国王或皇帝大权独揽,任何“国事”都是统治者的“家事”。在这样的制度下,国家的行政管理实际上都是以统治者的效用最大化为目的,至于社会“公共利益”,最多不过是实现统治者利益的工具或手段而已。

真正意义上的行政管理(或公共行政)是伴随资本主义制度在西方的最终确立而产生的,其中,作为国家权力中心的资本主义议会制度的产生和“非人格化”的职业行政官僚体制的形成,是国家行政管理向公共行政转变的最为重要的两大标志。

1688年,英国资产阶级通过不流血的所谓“光荣革命”掌握了国家政权。1689年,英国议会制定了《权利法案》(The Bill of Rights),将立法权、征税权、法庭创设权等国家基本权力赋予议会。英国王室与议会近半个世纪的权力争夺最终以议会的胜利划上句号,英国的君主立宪制度正式确立。此后,各种形式的议会制度相继在西方资本主义国家建立,国家行政权力开始了向公共服务的转变。

资本主义议会制度有效地消灭了个人意志凌驾于国家之上的王权制度,实现了国家权力的政党分享制,从而赋予了政府行政管理一定程度的社会公共性。然而,议会制将国家权力从国王手中夺走后,却将其赋予了执政党。因此,早期的资本主义议会制实际上变成了“政党分赃制”,即在一个新的政党选举获胜后,从高层到低层的每一个行政职位都被获胜党指定人选。“政党分赃制”产生了许多不良后果,如19世纪美国随着政府更迭、官员大换班而出现的同步周期性经济振荡,行政管理混乱与政党之间的不信任及行政部门与司法部门的冲突<sup>①</sup>等问题。

为了防止议会制沦为“政党分赃制”工具,1855年,英国参照中国的科举制度,开始推行公开考试、平等竞争、择优录用的文官考试制度。1870年,英国文官考试制度走向制度化、正规化。在美国,1868年詹克斯提出了效仿中国、英国和普鲁士建立文官制度的议案。同年,建立了文官考试制度。1883年,美国国会通过了以平等竞争为原则的文官考试法案,即《彭德尔顿法》,1923年颁布第一部文官《职位分类法》,1949年又出台了《新职位分类法》。至此,美国的文官体制走向科学化与现代化。

由议会制度和文官考试制度作支撑的西方行政管理被称为“传统的公共行政”管理模式<sup>②</sup>。这是一种金字塔式的组织结构,是资本主义企业雇用制度和管理制度(例如,将工作流程标准化、规范化以提高生产效率的泰勒管理制)在社会公共事务管理中的运用。

论证传统公共行政管理体制效率的代表性理论是德国马克斯·韦

<sup>①</sup> 这种冲突导致了1868年美国总统被弹劾。1868年2月26日,安德鲁·约翰逊总统因反对南方重建而违反官吏任期法案等问题,由众议院决定对其进行弹劾。

<sup>②</sup> 见[澳]欧文·E·休斯著:《公共管理导论》,中国人民大学出版社2002年版。



伯的“科层组织”理论。等级制,专业分工,行政管理档案系统,明确的程序、规章和制度,专业培训,以及采用固定的薪金并按照资历、政绩晋升等六个方面的要求,是“传统的公共行政模式”的基本特征。

国家权力的分享制和“非人格化”的文官考试制度的建立,赋予了政府权力——行政管理——对社会事务进行管理,从而产生了真正公共行政意义上的政府组织。

### 3. 公共管理学

在西方,公共管理学(Public Administration or Public Management)是在20世纪初形成的传统公共行政组织理论与产生于20世纪80年代后期的新公共管理理论融合的基础上,并受公共政策和工商管理两个学科取向的强烈影响而逐渐发展起来的。公共管理学是一门研究以政府为主的公共组织如何更有效地提供“公共物品”的学问。公共管理的“主力军”是政府,它是包括了立法、行政、司法等国家机构的广义政府。

发展至今,公共管理学已经成为融合了管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法,专门研究公共组织,尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科。较之韦伯的官僚体制的行政管理理论,公共管理学体现出两大新特点:①综合运用多学科理论与方法,重视从经济学视角、运用经济学的分析工具来研究公共管理问题;②以公共利益为核心,将社会事务管理的研究扩展到政府组织管理以外的一般的社会公共组织、公益性组织或非政府组织、非营利组织的管理领域。

## (二) 新公共管理

### 1. 新公共管理产生的原因

20世纪八九十年代,与资本主义工业化发展相适应的传统行政管理模式遭到越来越多的批评。这些批评主要集中在三个方面:①行政管理与政党、政治从来都是联系在一起的,而不是像公共行政要求的那样——命令发布者与命令执行者相分离。这是因为,行政体制不仅是政治决策的执行者,而且也是许多重要政策的制定者。政治与行政相互联系、相互影响。②传统行政管理模式无法适应范围日渐扩大的公共服务