

全国党政系统公共管理 (MPA) 系列教材

总主编 徐颂陶



公共管理中的决策与执行

GONGGONG GUANLI YU FEI ZHENG FU GONGGONG ZU ZHI

刘熙瑞 主编



中共中央党校出版社

中国行政管理(2007年)总第369期

总第369期



公共管理博观与执行

总第369期



中国行政管理出版社

全国党政系统公共管理（MPA）系列教材

公共管理中的决策与执行

刘熙瑞 主编

中共中央党校出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理中的决策与执行/刘熙瑞主编. —北京:
中共中央党校出版社, 2003.2

(MPA 系列教材)

ISBN 7-5035-2625-4

I. 公… II. 刘… III. 公共管理-研究生-教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 097753 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) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京四季青印刷厂印刷 河北三河丰华装订厂装订

2003 年 2 月第 1 版 2003 年 2 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 9.375

字数: 251 千字 印数: 1~3000 册

定价: 18.50 元

责任编辑 程连升
封面设计 恒信佳艺
版式设计 任志珍
责任校对 王巧艳 王京京
责任印制 尉红民

《公共管理系列教材》编辑委员会

主 编	编	徐颂陶			
	委	(以姓氏笔画为序):			
		王满船	任 进	许正中	刘熙瑞
		吴 江	汪玉凯	李和中	陈庆云
		张成福	周志忍	段余应	胡冶岩
		胡建华	郎佩娟	龚维斌	
执行主编		汪玉凯			
策 划		崔宪涛	张 伟		

序 言

徐 颂 陶

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和满足公众的要求，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，并在西方国家的行政改革中，得到了进一步发展。由于公共管理科学具有很强的应用性。因此，围绕公共管理所进行的教育，首先在市场经济发达国家逐步形成了以公共管理硕士（MPA）、工商管理硕士（MBA）以及法律硕士为代表的文科高层次专业学位教育的三大支柱。

国外的公共管理硕士、工商管理硕士以及法律硕士都属于专业学位教育。这种教育模式，是一种以特定职业为背景的学位教育，其目的是为某个职业领域培养高级专门人才，并反映该领域所需要的能力、素质和特定的要求，它与一般的科学学位教育是有一定区别的。在我国，专业学位教育开展的时间还比较短。自从1990年国务院学位委员会批准开办第一个专业学位即工商管理硕士专业学位至今，也不过只有十多年的历史。尽管如此，我国专业学位教育发展的势头还是十分迅猛的，各方面学习的热情也非常高涨，并已培养了大批工商管理和法律硕士。1999年，国务院学位委员会根据形势发展的需要，又批准在我国开展公共管理硕士学位教育，这对促进我国的专业学位教育的发展，提高公共管理人员的素质，无疑具有重要的意义。

公共管理研究生教育，是以公共管理学科及其相关学科为基础的教育项目，其目的是为政府部门以及非政府公共机构培养高层次、应用型、复合型的专门人才。应该看到，在过去很长的一段时

间里,许多人把从事政府管理或公共管理工作,简单地理解为一种没有专业的行政工作,这是一种很大的误解。实际上,政府管理和公共管理,本身就是一门很大的学问,它需要一大批训练有素、具有较高专门知识的公共管理人员,才能更好地履行公共部门的职责,实现公共管理的使命。特别是在信息时代和经济全球化的今天,随着现代科学技术的飞速发展,经济全球化的来临,国际竞争的日益激烈,以及社会所发生的历史性变革,对政府及其公共部门从事公共管理的人员提出了更高的要求,如果我们的公共管理人员不能适应时代发展的要求,就会被这个时代所淘汰。

我国有一支庞大的国家公共管理干部队伍。在这支队伍中,除了处于公共管理主体地位的国家各级行政机关的 500 多万公务员以外,还有一些其他机构实际上也承担着许多公共管理的职责,如执政党的机构、社会团体、群众组织以及其他一些非政府公共组织如一些事业单位、社会中介组织等。它们和政府一起,共同在公共管理中发挥自身的功能和作用。这说明,我国的公共管理干部队伍,实际上远远超出了国家公务员队伍的范围。

需要指出的是,经过 20 多年的改革开放,我国的公共管理干部队伍的整体状况已经发生了很大变化。这种变化,突出地体现在其内部结构更加优化,文化程度大大提高,管理能力也明显增强。这对顺利推动我国现代化的历史进程,建立社会主义市场经济体制,起到了重要的保证作用。当然,在充分肯定国家公共管理干部队伍建设中取得重大进展的同时,也应该看到,由于历史原因,我国从事公共管理干部队伍的整体素质还有待进一步提高。以国家公务员队伍的学历为例,在全国的 500 多万公务员当中,具有大专及以上学历的,共有 230 多万人,占公务员总数的 43% 左右;其中具有本科学历的只有 52 万人,占总数的 10% 左右;具有研究生学历的不到两万人,只占总数的 0.5%;而中专及以下学历的人数高达近 300 万人,占公务员总数的 56% 以上。这说明单从国家公务员的学历看,我国与国外就有较大差距。

为了提高广大公务员素质，党的十五大提出了“建设一支高素质、专业化的国家行政管理干部队伍”的目标，党的十六大提出“改革和完善干部人事制度，健全公务员制度”的目标，并将之与我国的改革开放和现代化事业紧密地联系起来，这对我国未来的党政干部队伍建设必将产生深远的影响。可以说，高素质、专业化目标的提出，不仅第一次明确了行政管理工作的专业化概念，而且也澄清了长期存留在一些人头脑中的某些误解。它从另一个角度说明，从事党政工作、公共管理，同样需要专门的知识，同样需要经过严格的专业化训练。在新的历史条件下，如果从事党政工作和行政管理的广大公职人员，不能适应时代的要求，尽快提高自身的专业化水平，就很难适应形势发展的要求，也很难在错综复杂的国内外环境中，掌握管理工作的主动权。当然，提高国家行政管理干部队伍整体素质，途径是多方面的，然而，借鉴国外的经验，加强公共管理研究生专业学位教育，至少是尽快造就一大批训练有素、具有较高专业水准、能够适应新世纪需要的公共管理人才的一条重要途径，也为在职公务员进修提高提供了具体目标。

可喜的是，目前我国广大公务人员学习和求知的热情是很高的。前两年，国家人事部与国家行政学院在全国范围内进行的公务员培训需求调研的结果显示，广大年轻公务员包括大批最近几年晋升的处级公务员，因目前知识结构不适应工作需要，迫切希望掌握政府管理的规律，学习公共行政、现代管理知识、市场经济理论、经济管理知识、金融知识、财税知识、法学理论以及计算机与信息管理等相关的实用性专业知识与技能，以提高科学决策能力、依法行政能力、综合分析能力、组织协调能力等。而公共管理研究生课程，正是按照公务人员以及其他非政府公共机构人员的实际需要，设置了一系列综合性、应用性的课程，使那些已具有其他相关专业知识的公务人员，通过一定时期的学习和训练，能够比较系统地掌握有关公共管理的相关知识和技能，从而达到提高公共管理能力的目的。

为了配合我国公共管理研究生教育的开展,也为了满足党校、行政学院培训党政领导干部和国家公务员对公共管理系列教材的需要,国家行政学院、北京大学、中国人民大学、中国社会科学院、武汉大学、中国政法大学等院校的有关专家、学者,联合编写了这套公共管理系列教材。该教材的最大特点是,在参照国务院学位委员会公共管理专业指导委员会规定的核心课程和选修课程的基础上,根据公共管理专业学习者的实际需要,有所选择,突出重点,并根据作者的研究专长,适当地予以扩展,把每本书的教材性和研究性有机地结合起来。如在核心课程方面,包括《公共管理》、《公共部门人力资源管理》、《比较公务员制度》、《公共管理与非政府公共组织》、《公共财政》以及《公共管理中的决策与执行》等。这些教材所涉及到的相关知识,应该说都是公共管理研究生教育必须掌握和了解的知识。正因为如此,本套教材的出版,不仅可以作为各级党校、行政学院培训党政领导干部和国家公务员系统了解公共管理知识的教材使用,而且对普通高校开展公共管理硕士研究生教育也具有重要参考价值。同时也为广大公务人员和其他公职人员自学公共管理的系统知识,提供了一份不可多得的重要读物。

(作者为原国家人事部副部长,
国际行政学会副主席,全国博士
后管委会主任,国务院学位委员
会委员)

目 录

导 论	(1)
第一章 公共决策中的价值	(18)
第一节 公共决策中的价值研究及其意义	(18)
一、关于公共决策价值的认识分歧	(18)
二、对公共决策价值认识的理性分析	(24)
三、对公共决策价值研究的意义	(26)
第二节 公共决策公共利益取向	(30)
一、公共决策公共利益取向的必要性与可能性	(30)
二、公共决策公共利益取向的基本要求	(34)
第三节 实现公共决策基本价值的途径	(40)
一、努力提高公共决策的社会自治程度，积极 推进公共决策制定与执行的社会化	(40)
二、健全社会公众对公共决策的参与机制，提 高公共决策的民意反映程度	(42)
三、加强和健全监督机制，防止公共决策权力 的滥用	(43)
四、塑造公共管理的“公共”精神，强化公务 员的内在道德约束机制	(44)
第二章 公共决策的内容与理论分析	(47)
第一节 私人事务和公共事务	(47)
一、私域和公域的划分	(47)

2 公共管理中的决策与执行

二、私人事务和公共事务的界定·····	(48)
第二节 关于公共事务管理的理论分析·····	(51)
一、公共事务解决之道:政府还是市场·····	(51)
二、“自主组织和自治治理公共池塘资源”理论·····	(59)
三、公共事务的层次与公共决策·····	(64)
四、特殊时期公共决策的内容·····	(66)
第三节 我国公共决策内容上存在的基本问题及其 改进·····	(69)
一、我国当前公共决策内容上存在的基本问题 是公域与私域不分·····	(69)
二、改进我国公共决策内容公私不分的基本思路·····	(72)
第三章 公共管理决策体制·····	(78)
第一节 公共管理决策主体构成·····	(78)
一、执政党·····	(79)
二、立法机关·····	(80)
三、国家行政机关·····	(80)
四、承担行政职能的事业单位·····	(80)
五、非政府公共组织·····	(81)
六、利益集团和公民·····	(83)
第二节 公共决策体制的类型和特点·····	(84)
一、公共管理决策体制分类概述·····	(84)
二、几种常见公共管理决策体制的特点·····	(86)
第三节 中国公共管理决策体制弊端分析·····	(94)
一、公共管理决策体制的规范要求·····	(94)
二、中国公共管理决策体制弊端表现·····	(96)
第四节 中国公共管理决策体制改进·····	(104)
一、公共管理决策体制的发展目标·····	(104)
二、中国公共管理决策体制发展途径·····	(110)

第四章 公共决策过程	(116)
第一节 公共决策的逻辑过程	(116)
一、对公共决策问题的认知与决策目标的确定.....	(117)
二、拟定公共决策的备选方案.....	(122)
三、对公共决策方案的评估与抉择.....	(124)
四、对公共决策方案的修正与完善.....	(128)
第二节 公共决策的政治过程	(130)
一、公共决策是一个政治过程.....	(131)
二、公共决策过程中的主要政治力量.....	(138)
第三节 中国公共决策过程的社会化	(143)
一、公共决策过程社会化的必要性.....	(144)
二、公共决策过程社会化的发展途径.....	(148)
 第五章 公共决策的执行体制	(154)
第一节 公共决策执行体制概述	(154)
一、公共决策执行体制的概念与特点.....	(154)
二、公共决策执行体制的类型.....	(157)
三、公共决策执行体制实现的功能.....	(158)
第二节 公共决策执行体制问题分析	(160)
一、公共决策执行主体单一化.....	(161)
二、公共决策权对公共决策执行权的过度束缚.....	(163)
三、公共决策执行体制上存在的混乱.....	(165)
第三节 构建公共决策执行体制的有关理论	(169)
一、公共选择理论.....	(169)
二、参与模式理论.....	(172)
三、灵活政府模式理论.....	(174)
四、重塑政府理论.....	(176)
第四节 构建有中国特色的公共决策执行体制	(179)

4 公共管理中的决策与执行

- 一、中国公共决策执行体制的构成····· (179)
- 二、中国公共决策执行体制的建设····· (183)

第六章 公共决策的执行过程····· (190)

第一节 公共决策执行过程的问题分析····· (190)

- 一、机械执行····· (190)
- 二、野蛮执行····· (192)
- 三、扩大执行····· (193)
- 四、中断执行····· (194)

第二节 公共决策执行过程的理论阐释····· (196)

- 一、政策执行过程理论····· (196)
- 二、执行调适理论····· (197)
- 三、管理理论····· (198)
- 四、市场模式理论····· (199)
- 五、委托代理理论····· (200)

第三节 中国公共决策的执行环节····· (202)

- 一、政策宣传····· (202)
- 二、决策执行····· (203)
- 三、决策执行中的监督····· (207)

第四节 中国公共管理决策的执行手段····· (210)

- 一、法律手段····· (210)
- 二、经济手段····· (212)
- 三、行政手段····· (214)

第七章 公共决策的执行评价····· (218)

第一节 公共决策执行评价存在的问题分析····· (218)

- 一、执行评价标准模糊····· (218)
- 二、执行评价标准偏差····· (219)
- 三、执行评价主体单一····· (221)

四、执行评价结果的无效·····	(222)
第二节 执行评价的有关理论·····	(224)
一、绩效评估理论·····	(225)
二、交易成本理论·····	(227)
第三节 中国公共决策执行评价模式·····	(229)
一、中国公共决策执行评价原则·····	(229)
二、中国公共决策执行评价标准·····	(231)
三、中国公共决策执行评价程序·····	(234)
四、中国公共决策执行评价方法·····	(236)
 第八章 公共决策与执行的责任追究机制·····	(238)
第一节 公共决策与执行责任追究的一般理论·····	(238)
一、公共决策、公共决策执行与公共权力·····	(238)
二、公共权力与责任·····	(240)
三、公共决策和执行责任追究的理论依据和类型·····	(243)
四、公共决策和执行责任追究的原则·····	(245)
五、公共决策和执行责任追究的方式及责任主体 构成·····	(247)
第二节 公共决策与执行责任追究中存在的问题 分析·····	(249)
一、公共决策责任追究中存在的问题·····	(249)
二、公共决策执行责任追究中存在的问题·····	(254)
第三节 公共决策与执行责任追究的制度建设·····	(256)
一、把公共决策纳入司法监督和行政复议范 围的必要性·····	(257)
二、把公共决策纳入司法监督和行政复议范 围的可行性·····	(259)
 结 语·····	(262)

附 录 当代西方公共行政决策体制及其借鉴价值·····	(269)
一、价值目标·····	(269)
二、构成要素·····	(271)
三、决策程序·····	(279)
四、借鉴价值·····	(282)
后 记·····	(287)

导 论

(一)

长期以来，我们一直思考这样一个问题：我国的政府机构改革，虽说已进行了多次，每次也都解决了一些问题，但总的结果却还不太理想。1998年开始的这次应该说很不错，尤其是开局（即国务院的机构改革）非常好，决心大，方法对，步子稳，效果明显。应该说，中央为此做的努力已到无以复加的程度了。但发展下来，其趋势似也不尽如人意，而且有越往下越打折扣的现象。这固然有客观的因素，比如越往下越有实际困难。但有没有其他因素呢？我认为，其他因素肯定是有的，不但有，而且很可能还是关键的因素。这就是：我们并没有真正抓住“体制”的转变，而仅仅在“机构”上费心思。当然，这里的“体制”是广义的体制，它包括了转变政府职能，但不仅限于转变政府职能。比如说，我们过去常常习惯于政府管理社会的一切，现在虽然开始了转变政府职能，把一些工作放出去，但剩下的工作，是否还习惯于完全由政府来做呢？我们是否对政府管理社会事务（当然有时是必须管）时先天固有的弱点进行了深入透彻的研究呢？如果进行了这种研究，我们是否得出了必须尽最大努力把政府职能缩小的结论呢？我们是否已在认真思考，要真正建立一种靠“公共”来管理社会事务的新体制呢？凯恩斯曾说过一句很耐人寻味的话：我们的困难与其说在于提出各种新思想，不如说在于摆脱旧思想的束缚。美国《重塑政府》一书作者在引用这句话后说：“我们大多数政府领导人和政治记者仍然抱住不放的旧思想，乃是仍旧把我们应有多大的政府而不是应