



圣才[®]考研网

www.100exam.com

【圣才考研】—考研考博专业课辅导中国第一品牌

国内外经典教材辅导系列·管理类

适用教材：《公共管理学》（陈振明主编，中国人民大学出版社）

陈振明《公共管理学》 笔记和考研真题详解

主编：圣才考研网

www.100exam.com

赠

140元大礼包

100元网授班 +

学习卡

详情登录：圣才考研网（www.100exam.com）首页的【购书大礼包专区】，

刮开本书所贴防伪标的密码享受购书大礼包增值服务。

特别推荐：圣才考研专业课辅导班【保录班、面授班、网授班等】

圣才考研网
www.100exam.com

面授班网授班 考研考博真题
购书享受大礼包增值服务

密码

中国石化出版社

HTTP://WWW.SINOPEC-PRESS.COM

教·育·出·版·中·心

国内外经典教材辅导系列·管理类

适用教材:

《公共管理学》(陈振明主编,中国人民大学出版社)

陈振明《公共管理学》

笔记和考研真题详解

中国石化出版社

内 容 提 要

国内外经典教材辅导系列是一套全面解析当前国内外各大院校权威教科书的辅导资料。陈振明主编的《公共管理学》是国内最受欢迎的标准公共管理学教材之一。本书遵循该教材的章目编排,共分为13章(含导论),每章由两部分组成:第一部分为复习笔记,总结本章的重难点内容;第二部分为考研真题与典型题详解,精选详析了部分名校近年的考研真题,并针对该教材的重难点相应整理了典型题。

圣才考研网(www.100exam.com)提供全国所有高校各个专业的考研考博辅导班(保过班、面授班、网授班等)、国内外经典教材名师讲堂(详细介绍参见本书书前彩页)。购书享受大礼包增值服务【100元网授班+20元真题模考+20元圣才学习卡】。本书特别适用于各大院校学习该教材的师生以及在硕士和博士研究生入学考试中参加公共管理学科目考试的考生。

图书在版编目(CIP)数据

陈振明《公共管理学》笔记和考研真题详解/圣才
考研网主编. —北京:中国石化出版社,2011.2
(国内外经典教材辅导系列)
ISBN 978-7-5114-0796-2

I. ①罗… II. ①圣… III. ①公共管理-高等学校-
教学参考资料 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第016922号

未经本社书面授权,本书任何部分不得被复制、抄袭,或者
以任何形式或任何方式传播。版权所有,侵权必究。

中国石化出版社出版发行

地址:北京市东城区安定门外大街58号

邮编:100011 电话:(010)84271850

读者服务部电话:(010)84289974

http://www.sinopec-press.com

E-mail:press@sinopec.com.cn

北京东运印刷有限公司印刷

全国各地新华书店经销

*

787×1092毫米16开本17.75印张4彩插426千字

2011年2月第1版 2011年2月第1次印刷

定价:36.00元

《国内外经典教材辅导系列·管理类》

编 委 会

主编：圣才考研网(www.100exam.com)

编委：肖 娟 娄旭海 郭文杰 肖 萌 万对梅
徐少芳 万小峰 胡向木 张文杰 严写水
陆终杰 黄虚心 舒五玲 吴利平 李奋发
许新从 李天堂 连小刚 潘世溢 余应发
张文和 孙汉中 李发良 周益林 苏剑平

序 言

国内外经典教材辅导系列是一套全面解析当前国内外各大院校权威教科书的辅导资料。我国各大院校一般都把国内外通用的权威教科书作为本科生和研究生学习专业课程的参考教材,这些教材甚至被很多考试(特别是硕士和博士研究生入学考试)和培训项目作为指定参考书。这些国内外优秀教材的内容有一定的广度和深度,但其课(章)后习题一般没有答案或者答案简单,这给广大读者学习专业教材带来了一定的困难。为了帮助读者更好地学习专业课,我们有针对性地编著了一套适用于国内外教材的学习资料,整理了各章的笔记和课(章)后习题,精选了部分名校近年的考研真题,并提供了详细的参考答案。

陈振明主编的《公共管理学》是我国高校采用较多的公共管理学权威教材之一。作为该教材的学习辅导书,本书具有以下几个方面的特点:

1. 整理名校笔记,浓缩内容精华。本书每章的复习笔记均对该章的重难点进行了整理,并参考了国内名校名师讲授该教材的课堂笔记。因此,本书的内容几乎浓缩了该教材的所有知识精华。

2. 精选考研真题,巩固重难点知识。为了强化读者对重要知识点的理解,本书精选了部分名校近年的公共管理学和行政管理学考研真题,这些学校均以该教材作为考研参考教材。所选考研真题基本涵盖了每章的考点和难点,特别注重理论联系实际,突显当前热点,同时精选了大量现实案例并进行了分析。

3. 补充典型题,提供详尽答案。本书参考大量公共管理学相关辅导资料,针对每章的重难点补充整理了典型题,并给出了详细的分析和解答。

圣才学习网(www.100xuexi.com)是一家为全国各类考试和专业课学习提供名师网授班、面授班、在线考试等全方位教育服务的综合性学习型门户网站,包括圣才考研网、中华公共管理学习网、中华管理学习网、中华物流考试网等50个子网站。其中,中华公共管理学习网是一家为全国各种公共管理类学历考试和公共管理学专业课学习提供全套复习资料的专业性网站,为考生和学习者提供一条龙服务的资源,包括:面授班与网授班、在线考试、历年真题详解、模拟试题详解、专项练习、笔记讲义、视频课件、学术论文等。

圣才考研网(www.100exam.com)是圣才学习网旗下的考研考博专业网站,提供全国所有院校各个专业的考研考博辅导班(保过班、面授班、网授班等)、经典教材名师讲堂、考研题库系统(在线考试)、全套资料(历年真题及答案、笔记讲义等)、考研教辅图书等。购书享受大礼包增值服务【100元网授班+20元真题模考+20元圣才学习卡】。

考研咨询: 010-62516421, 4006-123-191(免长途费)

考研辅导: 圣才考研网 www.100exam.com

管理考试: 中华管理学习网 www.100guanli.com

中华公共管理学习网 www.100gggl.com

官方总站: 圣才学习网 www.100xuexi.com

圣才学习网编辑部

目 录

导 论 公共管理学的视野	(1)
0.1 复习笔记	(1)
0.2 考研真题与典型题详解	(6)
第一章 公共组织理论	(11)
1.1 复习笔记	(11)
1.2 考研真题与典型题详解	(22)
第二章 政府改革与治理	(35)
2.1 复习笔记	(35)
2.2 考研真题与典型题详解	(45)
第三章 政府间关系	(82)
3.1 复习笔记	(82)
3.2 考研真题与典型题详解	(86)
第四章 政府作用	(95)
4.1 复习笔记	(95)
4.2 考研真题与典型题详解	(104)
第五章 公共政策	(123)
5.1 复习笔记	(123)
5.2 考研真题与典型题详解	(132)
第六章 绩效管理	(163)
6.1 复习笔记	(163)
6.2 考研真题与典型题详解	(171)
第七章 人力资源管理	(183)
7.1 复习笔记	(183)
7.2 考研真题与典型题详解	(190)
第八章 公共经济管理	(203)
8.1 复习笔记	(203)
8.2 考研真题与典型题详解	(209)
第九章 第三部门管理	(219)
9.1 复习笔记	(219)
9.2 考研真题与典型题详解	(222)
第十章 战略管理	(234)
10.1 复习笔记	(234)
10.2 考研真题与典型题详解	(240)

第十一章 公共管理伦理	(248)
11.1 复习笔记	(248)
11.2 考研真题与典型题详解	(254)
第十二章 政府工具	(264)
12.1 复习笔记	(264)
12.2 考研真题与典型题详解	(275)
(1)	1.0
(2)	2.0
(3)	3.0
(4)	4.0
(5)	5.0
(6)	6.0
(7)	7.0
(8)	8.0
(9)	9.0
(10)	10.0
(11)	11.0
(12)	12.0
(13)	13.0
(14)	14.0
(15)	15.0
(16)	16.0
(17)	17.0
(18)	18.0
(19)	19.0
(20)	20.0
(21)	21.0
(22)	22.0
(23)	23.0
(24)	24.0
(25)	25.0
(26)	26.0
(27)	27.0
(28)	28.0
(29)	29.0
(30)	30.0
(31)	31.0
(32)	32.0
(33)	33.0
(34)	34.0
(35)	35.0
(36)	36.0
(37)	37.0
(38)	38.0
(39)	39.0
(40)	40.0
(41)	41.0
(42)	42.0
(43)	43.0
(44)	44.0
(45)	45.0

导论 公共管理学的视野

0.1 复习笔记

一、公共管理及其相关概念

1. “公共管理”与“公共行政”

(1) 公共管理的含义

公共管理是指公共组织提供公共物品和服务的活动，主要关注的不是过程、程序和遵照别人的指示办事以及内部取向，而是关注取得结果和对结果的获得负个人责任。

(2) 公共行政的含义

公共行政是指政府特别是执行机关为公众提供服务的活动。行政官员或行政人员在这种活动中主要是执行由别人(政治家)所制定的政策和法律。

(3) “公共管理”与“公共行政”的联系与区别

①“公共管理”除包括“公共行政”的许多内涵外，还具有以最低的成本取得目标以及管理者为取得结果负责的内涵。

②“公共管理”是以“管理”概念为基础的公共服务，而“公共行政”是一种以传统的“行政”概念为基础的公共服务。

2. “公共部门”与“公共物品”

(1) 公共部门的含义

公共部门是指公共事务的管理者和公共服务的提供者。广义公共部门包括政府机构、公用事业、公共事业、非政府公共机构等部门以及各种不同组织的公共层面；狭义公共部门仅包括政府机构以及依据政府决策产生的机构和部门，是最纯粹的公共部门。

(2) 公共物品的含义

公共物品是指具有非竞争性的和非排他性的物品。非竞争性是指一个使用者对该物品的消费并不减少对其他使用者的供应；非排他性是指使用者不能被排除在对该物品的消费之外。

(3) 公共物品的分类

①纯公共物品和准公共物品。凡是能严格满足消费上的非排他性等特征的物品是纯公共物品；凡是不能严格满足消费上的非排他性等特征的物品是准公共物品。

②有形的公共物品(硬公共物品)和无形的公共物品(软公共物品)。有形的或“硬”的公共物品是指看得见、摸得着的公共物品，如公共设施；无形的或“软”的公共物品主要是指政府所提供的法律、政策和制度一类的服务。

③全国性的公共物品和地方性的公共物品。全国性的公共物品是指由国家或中央政府提供的物品和服务，如国防、外交、全国性的法规、政策等；地方性的公共物品是指由地方政府所提供的物品或服务，如城市基础设施、地方性法规、政策等。

3. “公共管理”与“私人管理”

(1)使命不同。公共管理是为公众服务，追求公共利益的，私人管理以营利为目的。

(2)效率意识不同。与私人管理相比,公共管理的效率意识不强。

(3)责任意识不同。与私人管理相比,公共部门尤其是政府管理更强调责任。

(4)人事管理的复杂性不同。公共组织尤其是政府中的人事管理系统比私人组织中的人事管理系统要复杂和严格得多。

(5)政治性或公共性不同。与私人部门的管理不同,公共管理具有明显的政治性或公共性特征。

4. “治理”与“善治”

治理可泛指任何一种活动的协调方式。当涉及国家的发展问题时,治理被等同于单个国家的可统治性,是“为了发展而在一个国家的经济与社会资源的管理中运用权力的方式”。

善治的基本要素包括合法、法治、负责、透明、有效的政府等几个方面,这几个要素成为规范政治权力的主要标准。

二、公共管理学范式的兴起

1. 公共管理学的形成

公共管理学形成于19世纪末20世纪初,其研究方向由1887年威尔逊的《行政之研究》一文所确定,其相对独立的学术框架建立于20世纪20~30年代,以1926年怀特的《公共行政学研究导论》和1927年威洛比的《公共行政原理》的出版为标志。

2. 公共管理学的发展与公共管理范式的产生

(1)公共管理学发展过程中的三次范式转换

指从传统的公共行政学到公共政策分析再到公共管理学,代表了公共部门管理研究发展过程中依次出现的三种研究途径或范式。

(2)对传统公共行政学范式的批评

指20世纪60年代中期以后,出现了两种取代传统公共行政学的尝试:①以弗雷德里克森等人代表的“新公共行政学”,强调一种民主取向的公共行政学;②政策分析或政策科学,这一流派在20世纪60年代末、70年代初迅速成长,在70~80年代成为与传统公共行政学相抗衡的学派。

(3)公共管理范式的产生

①公共管理的P途径和B途径

a. 公共管理的P途径,即公共管理的政策研究途径。P途径的研究焦点集中在政府的项目上,将项目作为基本的分析单位,机构方面的重要性不再由其自身所决定,而是由其与公共项目绩效的相关性所决定。这一途径强调在管理方面的差异性,主张用政策分析的方法去研究政府组织管理过程。P途径重新认识政策分析对于公共管理的重要性,学习实践者的经验,重视吸取经验教训并加以传播,促进政治执行官与资深管理者的对话。

b. 公共管理的B途径,即公共管理的商业研究途径。B途径强调将工商管理和经济学的概念、理论和方法应用于公共部门管理的研究中,并仍然关注组织结构与过程;B途径强调公共组织与私人组织管理的相似性;B途径更强调以研究和理论取向,应用和融合不同学科的理论、方法和技术,发展一种以公共管理与私人管理相比较为基础的综合框架,注重战略管理,关心过程问题,把焦点集中在职业化的公共管理者而非政治执行官身上。

②公共管理范式的产生

经过20世纪70~80年代的孕育和发展,公共管理的P途径和B途径逐渐汇合,形成公

共管理的新范式。进入 20 世纪 90 年代, 公共管理逐步成为一种与传统公共行政、公共政策分析并驾齐驱的公共部门管理研究的三大途径或三大范式之一。

(4) 公共管理途径的特征

① 拒斥公共行政学和执行研究。公共管理从一开始就明确拒绝公共行政学和政策执行研究这两种传统。

② 一种乐观的规范研究领域。与政策执行研究致力于研究取得项目或政策目标的不可能性不同, 公共管理致力于研究如何产生结果。

③ 以顶层管理者的战略决策为焦点。公共管理分析的单位是公共机构的高层管理者的行为, 而高层管理者的工作是决定战略。

④ 通过案例研究来发展知识。公共管理研究通过一种粗糙的演绎方法, 通过与商学院相类似的决策案例和公共管理者的个人经验来寻找真知灼见。

⑤ 为管理研究取得与决策研究相同的立足点而奋斗。在公共政策学院中, 政策分析已取得支配地位, 而(公共)管理在决策分析中是次要角色, 公共管理自觉地为取得与经济学和政策分析的同等地位而努力。

三、公共管理学的学科范围

1. 公共管理学的研究对象

公共管理学是一个研究公共管理活动或公共管理实践的学科, 其目标是促使公共组织尤其是政府组织更有效地提供公共物品。

2. 公共管理学的学科特征

- (1) 研究对象与范围更为广泛。
- (2) 公共管理学更具跨学科、综合性的特点。
- (3) 公共管理学将研究焦点由传统公共行政学的“内部取向”转变为“外部取向”, 由重视机构、过程和程序研究转到重视项目、结果与绩效的研究。
- (4) 公共管理学涉及大量的公共行政学没有涉及的其他主题。
- (5) 公共管理学既是实证的, 又是规范的。
- (6) 与传统行政学相比, 公共管理学更具现实性。

四、公共管理学的研究途径和方法

1. 公共管理学的研究途径

较有影响的学科途径有四种: 管理学途径、政治学途径、法学途径和经济学途径。

- (1) 管理学途径。它把公共行政视作一种管理行为, 与民营部门的运作相类似。
- (2) 政治学途径。强调公共行政的公共性, 从而关注其政治的层面。
- (3) 法学途径。强调主权、宪法和管制实践在公共行政中的重要性, 从而将公共行政视为一种法律事务。
- (4) 经济学途径。即采用经济学的理论假定、概念框架、分析方法及技术来看待公共管理问题。在当代公共管理及公共政策学科中, 最有影响的经济学途径是公共选择理论和新制度学派。

① 公共选择理论

公共选择理论将“经济人”假说、交换范式和方法论个人主义应用到政治和公共政策领域。作为一种公共政策的研究途径, 公共选择理论假定: 政治行动者个人(不管是决策者还是投票者)都被自利的动机所引导而选择一项对其最有利的行动方案。

②新制度学派

新制度学派强调制度在政治生活中的决定性作用，认为制度本身是人类设计的产物，是工具性指向的个人的合目的结果；制度之所以在社会中存在，是因为可以克服社会组织中的信息障碍和减少交易成本；在社会中，两种能最小化交易成本的组织是市场和等级制（官僚制）；作为持续不断的正式或非正式的规则，制度规定行为角色、约束行为和形成期望，因而不仅增加或减少交易成本，而且也形成偏好。

2. 公共管理学的研究方法

公共管理学的兴起，在方法上的突出特征是强调用跨学科研究途径来研究公共管理问题，提倡以问题为中心的知识产生方法。公共管理学的基本研究方法有：系统分析、比较分析、实验分析和案例分析。

五、实践中的公共管理

1. 政府管理的起源与演变

(1) 行政国家的含义

行政国家是指19世纪末20世纪初，与垄断的进程相一致，尤其是第二次世界大战以后，在资本主义国家立法、司法、行政三权分立的国家权力主体关系中，行政权力和活动扩张，具有制定同议会立法效力相当的行政命令和制定同法院判决效力相近的行政裁决权，大量直接管理和介入国家和社会事务，从而起到最活跃和最有力国家作用的一种国家现象。

(2) 公共管理活动的范围、内容和方式的演变

①在农业社会，由于生产力水平低，经济不发达，国家或政府组织的规模相对较小，结构简单，政府公共管理的目标单一。在这种社会中，君主专制体制是最普遍的政府管理体制。

②在近代，政府的管理任务越来越重。近代各主要的资本主义国家在孟德斯鸠等人所提出的“三权分立”思想的基础上，建立起立法、行政、司法三权分立的资产阶级政府体制，奠定了由行政部门履行公共管理职能的相对独立地位。

③19世纪末20世纪初，随着自由资本主义向垄断资本主义的发展，西方各主要的资本主义国家相继进入发达工业社会。这一时期政府的组织机构迅速膨胀，公共管理活动加强，政府增长，公共管理活动的范围扩大。同时，在立法、行政、司法三种权力中，出现行政权力扩张的趋势，形成了“行政国家”。

2. 市场经济国家的政府公共实践

(1) 在市场经济发展不同时期的政府公共管理实践

①自由资本主义时期

20世纪30年代以前，西方各主要的市场经济国家都奉行自由经济政策，奉行三个基本原则，即私有财产神圣不可侵犯原则、契约原则和自我负责原则。在这一时期，商品、劳力和资本等生产要素通过市场在各部门自由流动，自由竞争的市场机制是实现资源配置和调节私人经济活动的基本手段；国家或政府所扮演的是“守夜人”的角色，人们推崇的是管得最少的政府就是最好的政府的信条。这一时期政府的主要职能有：

- a. 按照民法维护资产阶级商品；
- b. 保护市场机制免受自我破坏力的影响；
- c. 从整体上满足经济生产的先决条件（公共教育、运输、通信）；
- d. 使民法的制度适应积累过程的需要（税收、金融、企业法）。

②国家干预主义时期

1929—1933年，西方资本主义世界爆发了有史以来最严重的经济危机，不仅给资本主义制度以沉重的打击，而且宣告了自由放任政策的破产。凯恩斯主义主张放弃自由放任主义，实行对经济生活的全面干预，特别是通过财政和货币政策调控市场经济的运行。凯恩斯主义提出的国家调节经济的政策是：国家必须用改变租税体系、限定利息率以及其他方法，指导消费倾向，投资由社会总揽。

③新自由主义的发展

20世纪70年代以后，西方市场经济国家出现以低经济增长、通货膨胀、财政赤字、高失业率为特征的滞胀现象，人们对政府干预主义进行反思，西方新自由主义经济学思潮由此兴起。新自由主义经济学思潮主张限制甚至取消政府的干预，充分发挥市场机制的作用。以新自由主义为理论基础的改革实践基本上围绕三条主线进行：一是调整政府与社会、政府与市场的关系，减少政府职能，做到管少管好；二是利用市场和社会力量提供公共服务，弥补政府财力和服务能力的不足；三是改革政府部门内部的管理体制，提高公共机构的工作效率和服务质量。

(2)不同市场经济国家的政府公共管理模式

①英美的市场主导模式。其特点是主要靠市场调节，政府的干预或调控被限制在一定的范围之内，具有较浓厚的自由经济色彩。

②欧洲或莱茵模式。其特点是政府宏观调控的力度较大，国有经济的成分也比较大，有明显的混合经济色彩。德、法和北欧国家都属于这种模式。

③东亚的政府主导型模式。日本、韩国、新加坡、中国台湾和香港地区以及印尼、马来西亚、泰国等新兴工业国家或地区所采取的是政府引导市场模式，即采取“亲”市场战略——政府的干预遵循“充分的市场、必要的政府”原则。

3. 转型期我国公共管理的实践

(1)我国传统政府管理模式的弊端

包括：①政企不分，政资不分；②机构臃肿，效率低下；③权力过于集中；④政治民主化、科学化、制度化薄弱。

(2)转型期我国政府管理面临的挑战

①在建立与完善市场体制的方面，转轨国家市场体制的建立要靠政府自身的力量。

②政府必须进行公共管理或行政管理体制的创新，推进行政政治体制改革。

③要推进机构改革，加快国家公务员制度建设。

(3)入世对我国政府管理的挑战

①入世对政府管理方式的冲击。

②入世对政府管理的法制化提出了相当高的要求。

③入世对公务员素质与能力提出了更高的要求。

(4)入世给我国政府管理带来的机遇

①入世给我国进一步深化行政体制改革带来了机遇，带来了从全球视角审视我国政府能力的机会，能够在与世界各国政府的比较中找到自身的差距。

②入世使越来越多的人意识到，创造并维护一个有效率的市场比产业政策更重要。

(5)转型期我国政府管理创新

①加快推进政府管理创新势在必行。

②推进政府管理创新，关键是进一步转变政府职能。

③推进政府运行机制创新，做到决策、执行和监督相协调。

④推进政府管理方式创新，加快电子政务建设。

⑤实现政府管理创新要求必须建设高素质的公务员队伍。

(6)我国政府管理体制改革的任务

①转变政府职能。按照“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”的要求，合理界定政府在市场经济活动中的职能范围，推进政府职能转变。

②创新组织体系。其核心是建立“决策科学、分工合理、执行顺畅、运转高效、监督有力”的行政管理体制。

③完善决策机制。其核心是大力推进决策的科学化、民主化，提高决策透明度。

0.2 考研真题与典型题详解

一、概念题

1. 公共行政(华中师大2007、2004年研)

答：公共行政是指政府特别是执行机关为公众提供服务的活动。行政官员或行政人员在这种活动中主要是执行由别人所制定的政策和法律，关注的焦点是过程、程序以及将政策转变为实际的行动，并以内部定向关心机构和人员以及办公室的管理。

现代公共行政自产生以来，对社会公共事务的管理履行着以下四种功能：①管制功能。即协调和处理社会各种关系和利益，以在整体上维持社会生活的正常运行。②服务功能。行政系统承担着向社会提供各种公共产品的任务。③维护功能。即维护社会的稳定，维持社会生活的正常运作。④扶助功能。行政系统有义务对社会的有关团体和组织提供某种帮助，并对社会的弱势集团和个人提供帮助。

2. 行政和行政学(中国传媒大学2009年研)

答：行政是指国家权力机关的执行机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的活动。行政是行政管理学的基本概念，有广义与狭义两种说法：广义的行政是指国家机关和非国家机关如企事业单位、社会团体乃至私人组织中的计划、决策、协调、人事、后勤庶务等管理活动；狭义的行政是指政府机关执行的任务和进行的活动。

行政学又称行政管理学、公共事务管理学、公务管理学等，是指关于公共行政制度或行政体制及其运行机制的合法性、合理性、有效性、发展性的比较系统的思想、理论、逻辑、知识和方法的体系。行政学是一门以狭义政府即各级国家行政机关为主要研究对象，涉及领域广泛、内容丰富、综合性和动态性较强的理论与应用相结合的相对独立的学科。

行政是行政学的研究对象，行政学是行政的理论载体，两者相互促进，共同发展。行政现实中的问题需要行政学理论的指导，行政学的理论需要在行政实践中得以检验。同时，二者在一定程度上是共同向前发展的，但是行政学的发展速度一般快于行政。

3. 公共部门(华中师大2008年研)

答：公共部门是指公共事务的管理者和公共服务的提供者。广义公共部门包括政府机构、公用事业、公共事业、非政府公共机构等部门以及各种不同组织的公共层面；狭义公共部门仅包括政府机构以及依据政府决策产生的机构和部门，是最纯粹的公共部门。政府以公共利益为导向，其职能是对社会公共事务进行管理，无偿占有社会公共资源，并为社会提供公共物品和公共服务。除政府机构外，还存在公用事业、公共事业、非政府机构等“准公共

部门”组织，又称第三部门或非营利组织，但因其具有的鲜明的“公共”特性，也将其归入公共部门之中。

4. 公共产品(华中师大 2007、2003 年研；华东政法学院 2007 年研)

答：参见本章复习笔记相关内容。

5. 公共管理的 P 途径

答：参见本章复习笔记相关内容。

6. 行政国家

答：参见本章复习笔记相关内容。

二、简答题

1. 简述公共管理与私部门管理的本质区别。(中国传媒大学 2009 年研；北师 2008 年研；华东政法学院 2007 年研)

答：公共管理与私部门管理的本质区别主要有：

(1) 使命不同

公共管理是为公众服务，追求公共利益，而私人管理以营利为目的。公共管理的服务导向来自行政官僚要帮助由选举产生的政治家反映公众对政府服务所提出的愿望与要求；私人管理以利润为导向，私人部门或组织最终要依靠获利而生存。

(2) 效率意识不同

与私人管理相比，公共管理的效率意识不强。政府部门的资金大部分来自财政拨款，不必为利润担忧，他们没有削减开支和有效运作的诱因；而商业组织以有效的运作为动机，因为它们必须在市场中靠竞争获得生存与发展的机会。政府提供的是公共物品，公共物品的特征也使得政府活动难以具有高效率。

(3) 责任意识不同

与私人管理相比，公共部门尤其是政府管理更强调责任。在私人组织中，权威和责任的划分是比较清楚的，而在政府中，责任机制的扩散加深并复杂化了公共决策的过程。

(4) 人事管理的复杂性不同

就人事管理方面而言，公共组织尤其是政府中的人事管理系统比私人组织中的人事管理系统要复杂和严格得多。一般而言，政府工作人员的雇用和解雇要困难得多。在公共部门，雇用和提拔雇员的功绩系统包含了几种标准，这往往超出了技术效率的观点。

(5) 政治性或公共性不同

与私人部门的管理不同，公共管理包括广泛而复杂的政府活动，而且公共管理的运作是在政治环境中进行的，因而，它具有明显的政治性或公共性的特征。

2. 简述公共管理学的学科特征。

答：公共管理学是一个研究公共管理活动或公共管理实践的学科，其目标是促使公共组织尤其是政府组织更有效地提供公共物品。其学科特征主要表现在以下几个方面：

(1) 研究对象与范围更为广泛。公共管理学不局限于政府行政机关特别是官僚机构的研究，而是把研究对象扩大到其他政府机关(立法机关和司法机关)和非营利组织或第三部门甚至私人部门的公共的方面。

(2) 公共管理学更具跨学科、综合性的特点。公共管理学的研究者来自于广泛不同的学科，充分吸收了当代各门科学的理论和方法，特别是更多地依赖于经济学的理论和方法，并日益与工商管理学相融合。因此，它的基础更扎实，并具有更广泛的学科知识框架。

(3)公共管理学将研究焦点由传统公共行政学的“内部取向”转变为“外部取向”，由重视机构、过程和程序研究转到重视项目、结果与绩效的研究。

(4)公共管理学涉及大量的公共行政学所没有涉及的其他主题，如公共物品、公共选择、集体行动的逻辑、委托—代理、产权、交易成本、交换范式、制度安排与创新等。

(5)公共管理学既是实证的(重视经验研究，从经验中汲取出知识)，又是规范的(提倡研究“应该不应该”的问题，用以规范公共管理行为)。案例分析成为公共管理的一种核心研究方法。

(6)与传统行政学相比，公共管理学更具现实性。公共管理学将自身建立在当代公共部门管理的实践尤其是政府改革的实践基础上，是从这种实践中产生的新理论范式，反过来成为指导这种实践的模式。

3. 简述公共管理学的研究方法。

答：公共管理学的兴起，在方法上的突出特征是强调用跨学科研究途径来研究公共管理问题，提倡以问题为中心的知识产生方法。公共管理学的基本研究方法有：

(1)系统分析

就其本质而言，系统分析是一种根据客观事物所具有的系统特征，从事物的整体出发，着眼于整体与部分、整体与层次、整体与结构、结构与功能、整体与环境等的相互联系和相互作用，求得优化的整体目标的现代科学方法。公共管理学中使用系统分析方法的目的是，要帮助人们理解公共管理系统及其与社会环境的关系；鼓励对公共管理系统的各个组成部分、公共管理过程的各个环节进行同时的研究；引导人们注重这一系统中的结构、层次与功能；促使人们从不同的角度提出问题，开拓新的知识领域。系统分析方法的内容包括整体分析、环境分析、结构分析、层次分析、相关分析等。

(2)比较分析

比较分析法的要点是通过对不同事物或同一事物在不同阶段的情况等进行比较，从中找出共同点、本质或规律性的东西。公共管理学中的比较分析要求研究者对不同国家或地区的公共管理系统及过程加以比较，要求对同一个国家或地区在不同历史时期的公共管理系统及过程加以比较，从中既找到公共行政学的一般的或普遍的理论，又发现各国家或地区在不同时期的公共管理特色，丰富整个公共管理学的理论及方法理论体系。

(3)实验分析

该方法的本质是通过设计模拟实验，将事物的各个因素、事物的发展过程再现出来，以找到这种事物在真实世界中的各种数据及面貌。这种方法最初来自于自然科学。自然科学中的实验分析可以做到精确；社会科学中的实验做不到这一点，因为它涉及人的行为，而人的行为在许多情况下是难以真正准确地加以预测的。公共管理学中实验分析更多的是准实验分析，通过选择某些对象或领域，甚至人为地提供某些条件，推行管理实验或政策试验，以取得经验，全面推广或铺开。

(4)案例分析

案例分析的要点是对已经发生的公共管理事件，分析者尽可能从客观公正的观察者立场加以描写或叙述，以脚本等形式说明一个事件有关的情况，力图再现与事件相关的当事人的观点、所处的环境，供读者评判。这种方法的重点是强调人际关系、政治等因素对管理过程的影响，而不是抽象推理或细节的刻画，因而它特别适应公共管理学及工商管理学研究的需要。案例分析既是当代管理科学的一种重要研究方法，又是当代管理科学的一种重要教学

形式。

4. 简述转型期我国公共管理的实践。

答：(1)我国传统的政府管理模式的弊端

①政企不分，政资不分。计划经济体制排除了市场机制(尤其是价格机制)的作用，没有竞争和市场主体。

②机构臃肿，效率低下。政府以部门为主直接微观管理经济与社会，造成部门林立、机构庞大、结构不合理、条块分割，以致人浮于事、无法达到专业协作并形成统一市场。

③权力过于集中。人、财、物、技术和信息分配权力高度集中，缺乏分权机制，地方的积极性无法充分发挥。

④政治民主化、科学化、制度化薄弱，尤其是公共决策的科学化、民主化程度低，难以制定出合理、全面、正确的计划和政策。

(2)转型期我国政府管理面临的挑战

①在建立与完善市场体制的方面，转轨国家的市场体制并不是自发形成与演化的，而是要靠政府自身的力量建立起来的。

②政府必须进行公共管理或行政管理体制的创新，推进行政政治体制改革；必须建立起一个与市场体制相适应、灵活、高效、精简、协调的新政府管理体制；必须切实转变政府的职能，由微观直接的干预过渡到宏观、间接的调控。

③推进机构改革，加快国家公务员制度建设。市场经济条件下政府公共管理的好坏、质量的高低，在相当大程度上依赖于能否建立起一支高素质、廉洁奉公的国家公务员队伍。在转型期，我国各级政府的一个艰巨任务正是要推进机构改革，加快国家公务员制度建设。

(3)入世对我国政府管理的挑战

①入世对政府管理方式的冲击

传统的政府管理方式阻碍了市场化的进程。目前在我国，许多政府部门仍延续过去计划经济体制下的全能政府模式，明显带有计划经济和行政干预的色彩，不符合入世的管理需要。

②入世对政府管理的法制化提出了相当高的要求

地方政府淡薄的法律规则意识和地方利益至上的行为将阻碍WTO规则的有效执行。强化政府的规则意识，尤其是各级地方政府的规则意识是目前需要解决的当务之急。

③入世对公务员素质与能力提出了更高的要求

入世后最大的挑战是对公务员素质与能力的挑战。虽然我国公务员素质能力逐年提高，年龄结构日趋合理，但仍不能满足市场经济发展以及入世的要求。具体表现在：

a. 官员的市场观念落后。指习惯按传统计划经济的思路办事，对经济社会生活干预过多、过宽、过深。

b. 官员的法律意识淡化。指信奉上级的红头文件，忽视或者漠视国家的法律法规。

c. 官员的竞争意识不强。指工作上墨守成规，晋升上论资排辈，缺乏创新和活力。

d. 官员的学习能力不足。指知识陈旧老化，不思进取，缺乏与时俱进的精神，满足不了知识经济时代、信息时代的要求。

(4)转型期我国政府管理创新

①加快推进政府管理创新势在必行。

②推进政府管理创新，关键是进一步转变政府职能。着力抓好三个环节：一是坚决实行

政企分开；二是加快行政审批制度改革；三是全面履行政府职能，强化社会管理和公共服务。

③推进政府运行机制创新，做到决策、执行和监督相协调。即一要完善科学化、民主化决策机制；二要大力推进依法行政；三要加强对行政权力的制约和监督。

④推进政府管理方式创新，加快电子政务建设。要按照“统筹规划，资源共享，面向公众，保障安全”的要求，从基础设施、技术开发、人员培训和安全保障等方面入手，大力加强电子政务建设。

⑤实现政府管理创新要求必须建设高素质的公务员队伍。即一要加强学习，掌握广博知识；二要解放思想，勇于改革创新；三要勤政廉洁，树立良好政风。