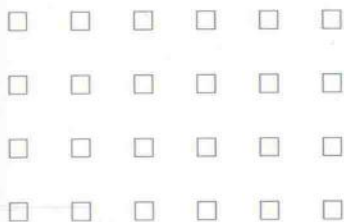




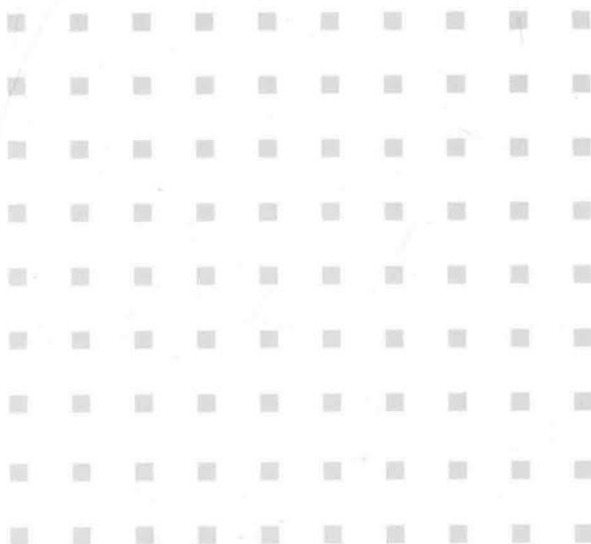
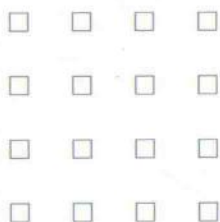
全国党政干部领导能力提升培训案例教程 系列



主编◎肖文涛 副主编◎胡熠

公共管理 案例教程

Case Study on Public
Administration





全国党政干部领导能力提升培训案例教程 系列

主编◎肖文涛 副主编◎胡熠

公共管理 案例教程

Case Study on Public
Administration

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理案例教程/肖文涛主编, 胡熠副主编.
北京: 中共中央党校出版社, 2013. 9
(全国党政干部领导能力提升培训案例教程系列)
ISBN 978-7-5035-5187-1

I. 公… II. ①肖… ②胡… III. 公共管理-案例-
中国-党校-教材 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 213625 号

公共管理案例教程

责任编辑 井 琪 李 云

版式设计 尉红民

责任校对 张新月

责任印制 王洪霞

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 www.dxcbs.net

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805824 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 北京四季青印刷厂

字 数 202 千字

版 次 2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 13.5

定 价 28.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

全国党政干部领导能力提升培训案例教程

系列丛书编审委员会成员名单

主 任：陈 雄

副主任：游龙波 姜 华 叶锦文 刘大可
顾越利

委 员：陈 耀 徐小佶 林默彪 何福平
田恒国 曹敏华 李新生 邢 亮
叶志坚 刘明辉 肖文涛 林 红
魏绍珠 杨小冬 吴志澄 吴其江

序 言

教材建设是全国党校、行政学院的一项基本建设工作，是衡量一所学校办学水平高低的重要标志之一，是保障和提高教学质量，深化教学改革的重要支柱和基础，是实现高素质干部人才培养目标的重要保证。面对干部教育培训工作的新形势、新任务、新要求，中央党校出版社切实贯彻质量立校战略，组织全国党校、行政学院系统专家学者立足校院联合办学的新起点，发挥新优势，在完善教材选用管理工作的同时，致力打造一批适合党校、行政学院系统使用的，有较高理论水平、有历史积淀的，体现时代性、前沿性和实践性的，体例比较规范的“精品教材”，努力形成具有校院自身特色，针对性和实用性强，满足干部教育培训需要的高质量教材体系，为纵深推进教学改革，创造一流教学质量奠定坚实基础。

党员干部的素质和能力，关系到全面建成小康社会和全面深化改革开放奋斗目标的实现，关系到在新的时代条件下推进中国特色社会主义事业的工作全局。党的十八大报告指出，“坚持和发展中国特色社会主义，关键在于建设一支政治坚定、能力过硬、作风优良、奋发有为的执政骨干队伍”。习近平总书记在2013年全国组织工作会议上进一步强调，建设一支宏大高素质干部队伍，确保党始终成为坚强领导核心。干部教育培训作为建设高素质干部队伍的基础性工作，加强党的执政能力建设、先进性和纯洁性建设的重要途径，着眼于提高素质和能力，进一步加强和改进干部教育培训，这既是校院工作职责所系，也是校院工作安身立命之本。从素质提升上看，理论教育要着力用中国特色社会主义武装干部，知识教育要着力加强培训满足实现全面建成小康社会所需的新知识、新技能和新本领，党性教育要着力保持先进性、纯洁性，着力改进工作作风、密切联系群众。从能力建

设上看,要着力增强激发新型创新的本领、社会管理的本领、协调利益关系的本领、处理复杂矛盾的本领、开展群众工作的本领等。

加强党员干部的素质能力培训,要求做到学理论、懂理论、用理论三者的有机结合。这是传统的理论讲授方法所难以解决的。经过多年探索和尝试,我们感到,以案例为载体,组织学员通过对某一实际问题开展深入思考、研讨交流和分析判断,有利于调动教学双方的积极性,实现教师与学员之间、学员与学员之间的多向互动;有利于促进理论与实践相结合,实现理论知识向行动能力的转化;有利于激发学员的创造性思维,提高运用理论知识分析和处理实际问题的能力。实践证明,案例教学能够较好地体现新时期干部教育培训教与学的特点,符合领导干部学习的规律,在联系实际创新路、加强培训求实效中发挥着重要作用,是素质教育和能力建设有机结合的一个好形式,已经成为党校、行政学院各班次教学的重要教学模式。

以“领导能力与素质提升”为主题,开展案例教学,设计和编写案例教程是首要的基础工作,案例教程编写得如何,直接关系到教学组织实施的成效。这套教材的编写坚持理论联系实际的原则,遵循“让教师好教,学员好学”的宗旨,融合互动式、体验式教学的设计理念,以问题为引导,所选案例既有成功经验,也有深刻教训,具有较强的实践性、典型性、针对性,符合干部教育培训的特点,在推进校院教材建设、深化教学改革道路上迈出坚实的一步。

由于时间较为仓促,本套案例教程难免存在一些不足之处。我们真诚希望,广大教师和学员多提宝贵建议和意见,以便今后再版时修订完善。

陈 雄

2013年8月15日

导 论 公共管理的基本问题

- 一、公共管理的含义及特性 /001
- 二、公共管理的产生和发展 /003
- 三、公共管理的前沿理论 /005
- 四、公共管理的内容与方法 /010
- 五、公共管理的目标与原则 /014
- 六、我国公共管理取得的成就与面临的挑战 /016

第一章 公共管理的组织与职能

- 一、公共管理组织 /022
- 二、公共管理职能 /024
 - 案例 1: 政府公共管理职能市场化——以深圳市西乡街道为例 /026
 - 案例 2: 红十字会的尴尬与信任危机 /029
 - 案例 3: 机构改革不易, 转变职能更难 /034

第二章 公共管理的责任与伦理

- 一、公共管理责任 /038
- 二、公共管理责任的控制途径 /039
- 三、公共管理伦理 /040
 - 案例 1: 巨额投资打“水漂” 饮水安全成“泡影” /043

案例 2: 南京“述职直播”向民众汇报工作 /046

案例 3: 凤凰古城收费风波 /049

案例 4: 香港特首曾荫权的烦恼 /055

第三章 社会问题与公共政策

一、社会问题与公共政策的相关性 /061

二、公共政策及其研究现状 /063

案例 1: 圆明园防渗工程事件 /067

案例 2: “国五条”政策实施的喜与忧 /071

案例 3: PM2.5 列入国家环境空气质量标准 /075

案例 4: 哈尔滨市在全国率先实行城乡教师对口支援制度 /078

第四章 突发公共事件的应急管理

一、突发事件的基本范畴 /082

二、应急管理过程与应急决策 /083

三、应急管理应当把握的原则 /085

案例 1: 七天·七年·七小时——贵州瓮安“6·28”事件 /086

案例 2: 吉化爆炸引发多米诺骨牌式危机 /095

第五章 公共舆论管理

一、公共舆论的内涵与特点 /102

二、公共舆论管理的特征和原则 /103

三、新媒体时代公共舆论的发展态势 /104

四、公共舆论管理的基本思路 /105

案例 1: 四川省会理县“悬浮门”成危机公关典范 /107

案例 2: 湖南涟源“萝卜招聘” /111

案例 3: 美国政府的媒体应对机制及其启示 /115

第六章 公共管理的法治建设

一、现代公共管理的法律依据 /122

二、依法管理公共事务 /124

三、对公共管理行为的法律监督 /126

案例 1: 保卫政府诚信 /127

案例 2: 城市管理过程中的执法困境——上海“钓鱼执法”
事件 /130

案例 3: 颇受争议的“平坟复耕”——河南周口平坟事件 /135

第七章 公共管理者的阳光心态

一、公共管理者阳光心态概述 /140

二、影响公共管理者心态的主要因素 /141

三、公共管理者阳光心态的塑造 /143

案例 1: 苏东坡: 以阳光的心态为官 /145

案例 2: 官员的抑郁症 /149

案例 3: 人格影响心态, 心态决定人生 /152

第八章 公共部门绩效管理

一、公共部门绩效管理的主要内容 /156

二、公共部门绩效管理的国际实践 /158

三、我国公共部门绩效管理现状与发展趋势 /160

案例 1: 杭州市“3+1”综合考评的经验 /162

案例 2：晒太阳的污水处理厂 /167

案例 3：105 次罚单让谁蒙羞 /170

案例 4：美国《1993 政府绩效与结果法案》 /173

第九章 公共治理变革

一、公共治理的内涵与特征 /177

二、公共治理理论带来公共管理新变革 /178

三、构建具有中国特色的公共治理新体系 /179

案例 1：“长汀经验”之万亩杨梅基地生态治理 /181

案例 2：谁的城市，谁的社区——我国社区协同治理的两个实例与
思考 /186

案例 3：日本环境财团的环保之路 /193

参考文献 /198

后 记 /201

导论 公共管理的基本问题

自有人类社会以来就有了公共事务管理。但是，这样的管理活动直到20世纪后期才真正转向并拓展了一个全新的范式——公共管理。由发端于上世纪70年代与80年代之交的“新公共管理”运动引领，现代意义上的公共管理新概念横空出世，其理论与模式的建构正在回应时代挑战，伴随着波及全球的政府改革运动稳步推进。人类社会的公共事务管理从来没有像今天这样在全世界范围内持续地受到政府官员、学者和公众如此广泛和强烈的共同关注。数十年来，人们在公共管理的理论研究与社会实践上，取得了丰硕的成果与巨大进展，但公共管理作为一门新兴学科，无论是理论视野还是实践活动，都有许多问题尚须深入探究。

一、公共管理的含义及特性

（一）公共管理的含义

当前学界对公共管理概念的理解，可以说是众说纷纭，百家争鸣。

国外学者从公共政策、企业管理、公共行政、一般管理等多种角度对公共管理进行了多重分析。如克拉克和纽曼认为“公共管理是一种组织信仰和实务，是新的国家机关经营方式。”^①佩里和克雷默则认为，“公共管理混合了传统公共行政的规范导向和一般管理的工具导向。”^②如此等等。

国内学者也从不同角度对公共管理的概念进行阐述。诸如，“公共管理是由政府、非政府公共组织和民众所组成的管理体系，共同管理社会公

① 顾爱华：《公共管理》，东北大学出版社2002年版，第3页。

② 〔英〕克里斯托弗·波利特等著，夏振平译：《公共行政改革——比较分析》，上海译文出版社2003年版，第4页。

共事务的活动。”^①“公共管理是以政府为核心的公共部门为了增进公共利益，依法制定与执行公共政策、管理公共事务提供公共服务，从而实现良好治理的职能活动。”^②等等。可以说，关于公共管理的定义是复杂多样的，人们从不同角度可以对它有不同的理解。我们认为，公共管理是以政府为核心的公共管理主体，为实现社会公共利益的最大化，整合社会公共资源，运用恰当的管理方式，对社会公共事务进行的有效管理和提供公共服务活动的总称。

（二）公共管理的特性

1. 公共性。它包括两个层面的含义：一是其利益取向的公共性。以政府为核心主体的社会公共组织要以其所实施的公共事务管理去推进、实现和维护公共利益的最大化。公共利益是指所有公民的共同利益——既包括所有公民共同的根本利益和长远利益，也包括每一个个体公民的合法利益，而不是指向任何一个特定的阶层、阶级或群体。二是其公共参与性。公共管理的实施主体不仅是以政府为代表的官方，还包括政府之外的其他公共组织或公民。^③

2. 服务性。管理就是整合和优化组织的资源以实现组织的目标，实现组织利益的最大化。公共管理的服务性指的是，公共管理所有活动的价值取向都是服务于整合和优化一个社会中的资源以实现社会公共利益的最大化这样的目标，为社会公众提供一个和平、安全、稳定、有序、能够实现良性竞争的社会环境的目标。

3. 合作共治性。公共管理所强调的治理理念鲜明地指出，在公共事务管理中必须通过实现政府与公民社会的合作来进行治理。这是人类社会管理史上一个划时代的极富创新的管理革命。公共管理的治理思想，挑战传统的国家和政府的垄断权威，宣告政府不是社会中唯一的权力中心，更不应该是唯一的公权载体。它明确指出，对于解决社会和经济问题，政府受制于种种自身的或外部的不可避免的条件缺陷，不是、也不可能是全知全能，因而必须通过发挥社会中其他资源的作用来对政府功能缺失或失效进行补救和矫正。这样的重要资源就是社会中应当同样可以称为权力主体

① 曾峻：《公共管理的逻辑起点论析》，《上海师范大学学报》2003年第5期。

② 朱立言、谢明：《公共管理概论》，中国人民大学出版社2007年版，第5页。

③ 陈庆云、曾峻荣、歆益奋：《关于公共管理基本理论的几点思考》，《甘肃行政学院学报》2005年第3期。

的其他公共组织和公民的力量。公共管理推崇治理就是要推进和实现政府与公民社会的合作共治，这不仅是对市场失灵和政府失灵救治的需要，也是当代社会民主化进程发展的要求使然。

（三）公共管理与公共行政的区别

公共管理与公共行政渊源很深，后者是前者的一个重要来源，但二者又有许多方面的不同。其一，主体多寡不同。公共行政是政府，特别是执行机关为公众提供服务的活动，公共管理是包括政府在内的公共组织为公众提供公共物品和服务的活动。前者只有政府一个唱独角戏的主体，后者主体很多，政府只是其中最重要的一个。其二，关注的焦点不同，公共行政以“内部取向”为特征，关注的焦点是机构、人员、办事的过程、程序以及将政策转变为实际的行动。公共管理则转变为“外部取向”，关注的焦点是项目、环境、战略和绩效，尤其注重行为的结果以及对结果所负的责任。其三，研究方法不同。公共管理改变了传统的公共行政以规范研究为主的做法，重视量化方法与案例方法的应用，广泛吸收经济学、管理学、社会学、政策分析等学科的理论与技术手段，从而把公共管理的理论与实践置于广阔、开放的学科发展平台上。简言之，公共管理既异于公共行政，又不是对公共行政的简单否定，而是对公共行政的积极扬弃。

二、公共管理的产生和发展

（一）公共管理的产生

公共管理是西方各国政府改革的产物。20 世纪 70 年代末，全球范围内掀起了一股持续性的政府改革浪潮。其实践动因，则是“由于政府规模的扩大和政府角色的膨胀以及社会对政府的不满”^①。西方各国政府面临三大危机，即经济上的财政危机、组织上的管理危机和政治上的信任危机。面对全球化和信息化时代公共事务的日益复杂多变，具有内在结构缺陷的政府垄断公共事务的弊病日益凸显，即官僚制政府对日益高涨和多样化的公共需求越来越难以满足，社会公共事务陷入了“不可治理性”的尴尬境地。

目睹传统的政府行政已经失效，人们迫切需要找到一种新的政府管理

^① 张成福：《公共行政的管理主义：反思与批判》，《中国人民大学学报》2001 年第 1 期。

方式。而此时，经济学方法在政治学中的应用为政府改革提供了理论基础。它们采用方法论上的个人主义和“经济人”假设来解释政治与行政问题，认为传统的官僚制模式不具有责任机制、激励约束机制和灵活性，需要向灵活的、负责的、成本与收益对称的市场机制转变，市场可以提供比政府更好的公共产品与服务。

实践的需要与理论支撑，促使西方各国在政府与社会关系、政府与市场关系、政府内部关系、政府组织管理机制等各个层面，采取了一系列持续性的改革措施并取得巨大的成就。政府与公共部门改革风起云涌，有力地推动着传统公共行政模式向公共管理模式的转变，公共管理由此勃兴。

（二）公共管理的发展

尽管各国政府改革的侧重点、进度与风格存在差异，但从总体上看，西方国家公共管理的发展经历了以下三个阶段。

第一个阶段是 20 世纪 70 年代末至 80 年代的新公共管理运动。新公共管理运动始于英国撒切尔夫人领导的政府改革，后波及到澳大利亚、新西兰等英联邦国家，并在一定程度上影响了后来的克林顿政府改革。此阶段政府改革的主要方向是重新界定政府与社会的关系。表现为推动国有经济的私有化和民营化，压缩社会福利项目、推动公共服务的市场化、放松政府对社会经济生活的规制，以及在公共部门中引入企业管理技术、市场竞争机制和激励机制，建立亲市场和顾客导向的政府。

第二个阶段是 20 世纪 80 年代至 90 年代的“打破官僚制”、“重塑政府”运动。改革的焦点是革除官僚制政府组织运行机制的高耗低效弊端，采取的举措有调整部门分工、减少管理层级、精兵简政、简化工作流程、撤销各种不必要的繁文缛节、更多地向基层下放权力、推进人事和预算制度改革等，以增强政府运作的灵活性和回应性。

20 世纪 90 年代之后，这种改革视角的侧重点转向利用日益普及的网络信息技术来全面“再造政府”，即通过公共部门的信息化，全面革新政府的组织结构与工作流程，建立集成化、无缝隙、虚拟化的政府运作平台，以提高政府管理与服务的效率，同时实现公民社会与政府之间的民主互动。

第三个阶段是 20 世纪 90 年代中期以后的“治理运动”。这场运动的标志主要以英国工党政府领导的“协同政府”为代表。协同政府是西方国家新公共管理改革实践的新趋势，它的核心目的是整合相互独立的各种组

织,以实现政府所追求的共同目标。此时政府改革的焦点是关注民间自治与公共参与的力量,超越传统狭隘的“公私”对立思维,建立政府与市场及公民社会的信任与合作。此时关注的焦点,是根据公共事务的复杂性、多样性、动态性,建立一个市场自组织、社会自治理、分层级的政府治理以及它们之间彼此有效合作所形成的复杂性、多样性、动态性的公共事务治理体系。

西方国家经过上述三个阶段的政府改革运动,基本上奠定了公共管理未来的发展方向,新的公共事务治理模式也渐露端倪。需要说明的是,进入 21 世纪十多年来,西方国家的政府改革仍在持续进行,而且改革的重点转向了公共服务质量的持续改进机制和更有效的公民参与。^①

三、公共管理的前沿理论

当代公共管理正处于不断深化的过程之中,公共管理的理论、流派和思想正在不断产生、生长与融合。纵观当代公共管理的不同理论流派,可以依据其基本理论取向将之划分为四种主要理论:一是公共产品理论,探讨的是“公共管理的具体内容是什么”的问题;二是新公共管理理论,探讨的是“怎样进行公共管理”的问题;三是新公共服务理论,探讨的是“为什么要进行公共管理”的问题;四是治理理论,探讨的是“谁在进行公共管理”以及“通过什么方式实现公共管理”的问题。

(一) 公共产品理论

公共产品理论是随着西方混合经济理论产生而产生的。它系统地研究了市场经济条件下社会公共需求与政府公共供给之间的相互关系,重点研究了社会公共需求的弹性特点,研究了政府公共产品与公共服务供给的特点、种类、结构及其发展规律,并对政府公共支出结构的发展演变进行了系统的深入分析。

1. 公共产品的需求弹性理论。公共产品的需求弹性理论认为,公民对公共产品与公共服务的需求具有价格弹性和收入弹性,价格变动 1% 所引起的公共产品需求量变化,称为公共产品的价格弹性。公共产品价格的变动会影响到公众对公共产品的需求,在不考虑其他因素的情况下,价格

^① 董晓宇:《公共管理的理论基础与实践发展》,《北京行政学院学报》2004 年第 4 期。

越低需求量越大，反之则越小。收入水平每增长1%所引起的公共产品需求量增长，称为公共产品的收入弹性。公众对公共产品的需求通常随着收入水平的提高而增长。一般来说，随着人均收入水平的提高，用于社会服务方面的消费支出占消费支出的比重，呈现出明显的递增趋势。随着平均每人全部年收入增加，与政府公共服务相关的医疗保健支出、交通通信支出、娱乐教育文化服务支出都大幅增长。

2. 公共产品的供给结构演变理论。公共产品的供给结构演变理论认为，现代政府公共产品供给结构的演变与政府职能的演变具有明显的相关性。现代政府职能演变的规律是：政府职能首先主要是提供维持性公共产品；随着社会经济的发展，政府职能逐渐扩展到经济性服务领域，与政府职能的演变相适应，公共支出结构也有着相类似的长期演变趋势，政府公共支出首先主要是维持性支出；然后，维持性公共支出比重逐渐下降，经济性公共支出比重逐渐上升；随后是维持性公共支出与经济性支出逐渐下降，而社会性支出逐渐上升。

3. 公共支出发展模型理论。公共支出发展模型理论认为，经济性支出占全部公共支出的比重将逐渐下降，社会服务性支出比重将逐渐上升；在经济性支出内部，基础设施投资将经历一个由高到低的转换阶段：人均收入处于低收入水平的国家，对基础设施的需求上升的速度较快，在收入达到中等程度时在逐步下降；在社会服务性支出内部，转移支付的比重将会经历一个由低到高的转换阶段。在正常情况下，由于维持性公共服务具有“必需品”性质，维持性支出占公共支出的比重在长期内将呈现逐渐递减的趋势。

（二）新公共管理理论

新公共管理理论是20世纪80年代以来在英国、美国等国家出现的行政改革的指导理论。它是对当代西方行政改革实践经验的基本总结。新公共管理理论将公共管理看成是在公共产品与公共服务供给过程中由多元主体共同组成的复杂网络的治理，是由公共部门、准公共部门及部分参与公共服务提供的私人部门共同对公共事务的处理。

新公共管理的理论来源主要是公共选择理论、新管理主义理论和新制度经济学理论。它的基本观点是：第一，政府应该起掌舵而不是划桨的作用，政府可以通过民主程序设定社会需要的优先目标，与此同时，又利用非政府组织和私人部门的力量来提供公共服务。第二，公共组织和私人组织不仅具有相同的管理属性，而且私人部门的管理水平比公共部门先进得

多,因而主张引进市场竞争机制和私营部门成功的管理经验和手段,全面降低公共部门管理成本,提高管理效益。第三,必须重新定位政府与社会之间的关系。政府不再是高高在上、自我服务的官僚机构,政府公务人员应该是负有责任的“公共企业经理和管理人员”,社会公众是向政府提供税收的纳税人和享受政府服务的“顾客”或“客户”,政府服务应以“顾客”为导向,应增强对社会公众需要的回应力。第四,公共部门管理应由重视工作过程与投入转向注重结果与产出,应该明确规定公共机构应达到的工作目标,并对其最终工作结果进行绩效评估,对达到或超额完成预期目标的机构与人员进行奖励。第五,主张通过授权来改进公共部门的工作,致力于打破科层制的刚性,使公共组织及其管理更具柔性、灵活性和回应性。第六,重视公共人力资源的管理与开发。注意提高在人员录用、任期、工资及其他人事管理环节上的灵活性,如引进雇员制、实行短期合同制、以工作实绩为依据的绩效工资制等。

(三) 新公共服务理论

新公共服务理论是对当代世界新公共服务潮流的理论总结。它是在与新公共管理理论的争论中产生和发展的。从新公共管理学派产生起,新公共服务学派就对其加以不断的尖锐批评,用公共管理的公共取向、民主取向或社群取向批评新公共管理学的“市场模式”。新公共服务学派主张在新公共管理改革中倡导参与式管理模式、强调保护公民自由,发挥社区与非政府组织在公共管理中的作用,发挥民主特别是直接民主机制的作用。

新公共服务理论的基本观点是:第一,政府的作用是服务而不是掌舵。政府公务人员的重要角色是帮助公民表达并满足他们的共同利益,而不是试图控制并将社会掌舵到一个新的方向。第二,公共利益是目的,而不是副产品。公共行政者必须促成建立一个集体的、共享的公共利益观念,其目标是共同利益和共同责任的创新。第三,战略地思考,民主地行动。政府应鼓励公民责任感的强化,支持群体和个人参与社区契约的制订。第四,服务于公民,而不是顾客。政府与公民的关系不同于企业与顾客的关系。第五,责任不是一个简单的概念。公务人员不仅要关注市场,他们应该同时关注依法行政、政治规范、专业标准与公民利益。第六,尊重人的价值,而不是仅仅重视生产力的作用。公务员要善待公民,公务员本身也要受到公共机构管理者的善待。第七,尊重公民与公共服务的价值,重于企业家精神的价值。公共行政官员不是他们机构与项目的所有