



科学发展时代领导者能力与素质提升 系列

基层领导

公共管理实务

PUBLIC ADMINISTRATION

主 编 丁恒龙

副主编 杨月坤 栗茂

公共组织管理 公共政策管理

公共管理的运行过程

公共部门绩效管理

公共产品管理 公共财政管理

公共人力资源管理

自然资源与环境管理

公共服务管理 公共危机管理

 中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House



科学发展时代领导者能力与素质提升 系列

基层领导

公共管理实务

PUBLIC ADMINISTRATION

主 编 丁恒龙

副主编 杨月坤 粟茂

图书在版编目 (CIP) 数据

基层领导公共管理实务/丁恒龙主编. —北京:
中共中央党校出版社, 2013. 12
ISBN 978-7-5035-5258-8

I. 基… II. 丁… III. 公共管理—研究—中国
IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 280222 号

基层领导公共管理实务

责任编辑 井 琪 冯 研 王慧颖

版式设计 李 灵

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 三河市华润印刷有限公司

字 数 364 千字

版 次 2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 19.75

定 价 39.00 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

目 录

第一章 公共管理绪论	(1)
第一节 公共事务与公共管理	(3)
一 公共事务	(3)
二 公共管理	(5)
第二节 公共管理的演进历程	(12)
一 起源：公共行政	(12)
二 形成：新公共管理运动	(13)
三 发展：新公共服务	(15)
第三节 公共管理的基本模式	(16)
一 公共管理的干预模式	(17)
二 公共管理的市场模式	(17)
第四节 公共管理的基本方法	(19)
一 公共管理的干预方法	(20)
二 公共管理的服务方法	(22)
第二章 公共组织管理	(27)
第一节 公共组织概述	(29)
一 公共组织的内涵与构成要素	(29)
二 公共组织的特点	(31)
三 公共组织的结构	(32)
第二节 政府组织管理	(37)
一 政府组织的内涵及其角色定位	(37)
二 政府组织的主要特点	(38)
三 政府的公共管理职能及管理工具	(39)
四 提升政府的公共管理能力	(40)
第三节 非政府组织管理	(42)
一 非政府组织的形式	(43)
二 非政府组织的特征	(45)
三 非政府组织的经济社会功能	(46)

四 我国非政府组织面临的问题	(48)
五 加强对非政府组织的监督与管理	(49)
第三章 公共政策管理	(55)
第一节 公共政策概述	(57)
一 公共政策的内涵与特征	(57)
二 公共政策的基本功能	(59)
三 公共政策的环境	(61)
第二节 公共政策的制定	(62)
一 公共政策的制定过程	(62)
二 公共政策制定的方法	(66)
三 公共政策制定中的影响因素	(68)
四 我国公共政策制定的方式及其完善	(71)
第三节 公共政策的执行	(73)
一 公共政策执行的基本方式	(73)
二 公共政策执行的主要环节	(74)
三 公共政策执行中的原则性与灵活性	(75)
第四节 公共政策的评估	(79)
一 政策效果的评估标准	(79)
二 政策效果评估的基本程序	(79)
三 公共政策的调整	(81)
第四章 公共管理的运行过程	(87)
第一节 公共管理目标的确定	(89)
一 公共管理目标的内涵	(89)
二 公共管理目标的特征	(90)
三 公共管理目标的分类	(91)
四 公共管理目标的功能	(92)
五 确定公共管理目标时应注意的问题	(94)
第二节 公共管理的计划	(95)
一 公共计划的含义与任务	(95)
二 公共计划的程序和方法	(97)
第三节 公共管理的执行	(100)
一 公共执行的含义和原则	(100)
二 公共管理执行的过程	(103)

第四节 公共管理的控制	(105)
一 控制的含义与类型	(105)
二 控制的过程	(107)
三 控制的方法	(108)
第五章 公共部门绩效管理	(111)
第一节 公共部门绩效管理概述	(113)
一 绩效的内涵	(113)
二 绩效管理的内涵	(113)
三 公共部门绩效管理活动的基本构成	(114)
四 公共部门绩效管理的特征	(115)
五 公共部门绩效管理的作用	(117)
第二节 公共部门绩效管理指标与方法	(119)
一 公共部门绩效评估指标	(120)
二 公共部门绩效评估标准和方法	(123)
第三节 公共部门绩效管理的困境与出路	(126)
一 公共部门绩效管理的困境	(126)
二 公共部门绩效管理的出路	(127)
第六章 公共部门人力资源管理	(133)
第一节 公共部门人力资源管理概述	(135)
一 人力资源的含义及其特点	(135)
二 人力资源管理与公共部门人力资源管理	(136)
三 由传统人事管理到现代人力资源管理的变迁	(139)
第二节 公共部门人力资源管理的主要环节	(143)
一 公共部门人力资源规划	(143)
二 工作分析与职位分类	(145)
三 公共部门人力资源获取	(146)
四 公共部门人力资源的开发和培训	(147)
五 公共部门人力资源绩效考核	(148)
六 公共部门人力资源激励	(149)
第三节 公共部门人力资源管理发展的趋势	(150)
一 人力资源管理更具灵活性和适应性	(151)
二 利用现代信息技术,实现人力资源管理网络化	(151)

三 确立“以人为本”的人本管理理念	(152)
四 重视员工的职业生涯管理	(152)
五 强调公务伦理责任	(153)
第七章 公共财政管理	(157)
第一节 公共财政管理概述	(159)
一 公共财政的内涵	(159)
二 公共财政管理的内涵与特点	(159)
三 公共财政管理的基本职能	(160)
第二节 公共预算管理	(163)
一 公共预算的内涵与功能	(163)
二 公共预算的原则	(165)
三 公共预算管理	(166)
第三节 公共收入管理	(168)
一 公共收入的内涵	(168)
二 公共收入管理的主要内容	(169)
三 公共收入管理的原则	(174)
四 公共收入的规模及影响因素	(175)
第四节 公共支出管理	(176)
一 公共支出的内涵	(176)
二 公共支出管理的主要内容	(176)
三 公共支出管理的原则	(178)
四 有效进行公共支出管理	(179)
第八章 自然资源与环境管理	(181)
第一节 自然资源管理	(183)
一 自然资源概述	(183)
二 自然资源管理的特征与意义	(185)
三 自然资源管理的内容	(186)
四 自然资源管理的目标与原则	(189)
五 加强我国自然资源管理的对策	(191)
第二节 环境管理	(193)
一 环境与环境管理	(193)
二 环境管理的内容	(195)

三 环境管理的基本职能	(196)
四 环境管理的基本原则	(199)
五 加强我国环境保护的对策	(202)
第九章 公共产品管理	(207)
第一节 公共产品概述	(209)
一 公共产品的含义与特性	(209)
二 公共产品的类型	(211)
第二节 公共产品的提供方式	(214)
一 公共产品的政府供给	(214)
二 准公共产品的供给	(216)
三 公共产品的非政府组织供给	(219)
第三节 我国政府公共产品的供给	(221)
一 我国政府公共产品供给不足的原因	(221)
二 改革我国政府在公共产品管理中的行为	(224)
第十章 公共服务管理	(227)
第一节 公共服务概述	(229)
一 公共服务的界定	(229)
二 公共服务的基本特征	(231)
三 公共服务的分类	(232)
第二节 建立健全基本公共服务体系	(236)
一 基本公共服务的内涵	(236)
二 基本公共服务的范围	(236)
三 基本公共服务的功能	(237)
四 基本公共服务体系的构建原则	(239)
五 实现基本公共服务的保障措施	(239)
第三节 加强和改进社区公共服务	(242)
一 社区公共服务的内涵	(242)
二 社区公共服务的主要内容	(243)
三 社区公共服务的类型	(246)
四 社区公共服务的原则	(248)
五 加强和改进社区公共服务的对策	(249)

第十一章 公共危机管理	(255)
第一节 公共危机管理概述	(257)
一 公共危机	(257)
二 公共危机管理	(260)
第二节 公共危机管理的流程	(265)
一 潜伏期的预防准备	(265)
二 爆发期的应急处置	(268)
三 恢复期的重建评估	(272)
第三节 提高公共危机管理能力	(273)
一 提高危机识别能力	(274)
二 提高快速决策能力	(274)
三 提高危机沟通能力	(275)
四 提高心理素质能力	(275)
五 提高组织恢复重建能力	(276)
第十二章 公共信息管理	(279)
第一节 公共信息管理概述	(281)
一 公共信息	(281)
二 公共信息管理	(284)
三 加强公共信息管理的对策	(288)
第二节 电子政务	(290)
一 电子政务的内涵	(290)
二 电子政务的具体内容	(291)
三 电子政务与政府管理创新	(295)
四 我国发展电子政务的对策	(298)

第一章

公共管理绪论

本章导读：

党的十八大报告指出，加强社会建设，是社会和谐稳定的重要保证。必须从维护最广大人民根本利益的高度，加快健全基本公共服务体系，改进政府提供公共服务方式，加强基层社会管理和服务体系建设，增强城乡社区服务功能，充分发挥群众参与社会管理的基础作用。各级政府和党委坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻科学发展观，按照与经济社会发展水平相适应、结果大致均等、促进公平正义的要求，深化体制改革、优化资源配置、强化政策支撑、加大财政投入，分阶段、有重点地推进基本公共服务体系建设，努力实现城乡之间、区域之间、群体之间基本公共服务均等化。本章主要介绍公共管理的一般理论，阐述公共管理的一般含义、基本特征、基本模式和基本方法。

关键概念：

公共管理 公共事务 公共资源 公共产品 公共服务 公共行政 新公共管理

第一节 公共事务与公共管理

一、公共事务

(一) 公共事务的内涵

公共事务由“公共”和“事务”组成。

汉语词典对“公共”解释为“公有的”、“公用的”、“公众的”、“共同的”、“社会的”。即公共是指可以同时供许多人使用，具有非排他性，即无法阻止某个人使用。对“事务”解释为所做的或要做的事情。而“事情”是指人类生活中的一切活动。据此，“事务”就是指人们所从事的各种社会活动，包括政治、经济、科学、文化及其他各项社会活动。

依据上述解释，我们可以把公共事务作如下界定：公共事务是指那些涉及全社会成员的公共利益、满足其共同需要、关系其整体利益的一系列活动，以及这些活动的最终结果。

(二) 公共事务的内容

公共事务的具体内容可以分为公共资源、公共项目和社会问题。

1. 公共资源

公共资源是指那些没有明确所有者，人人都可以自由获得、免费利用的资源。公共资源可以分为自然资源和公共社会资源。

自然资源是指一切可作为生产投入的未经人类劳动加工而自然存在的物质及其可利用的条件。许多自然资源属于公共物品或准公共物品，其主要包括：水资源、土地资源、森林资源、海洋资源、气候资源、矿产资源，以及其他各种动植物资源等。

公共社会资源是指除自然资源以外，用于公共服务的资源，包括公共设施、产品和信息，如图书馆、学校、医院、城市道路、城市公园、路灯、桥梁等，这些公共设施和公共物品是人类长期生活积累创造的为公众所共有的财产，它能为人类的生存和发展创造必要的条件，是关系社会公共利益、关系人民群众生活质量、关系国民经济和社会可持续发展的资源。

2. 公共项目

公共项目是指各种提供公共物品或公共服务的一次性和独特性的任务，

是提供公共物品和公共服务的途径和载体，公共项目成果就是公共服务或公共物品。也指由国家政府事业机构从事的为社会大众提供便利的公共基础设施工程。例如：市民广场、水电暖气管道、公共给排水工程等。

3. 社会问题

社会问题是指社会关系失调、影响社会大部分成员的共同生活、破坏社会正常活动、妨碍社会协调发展的社会现象。在任何社会和任何时代，都要面临着这样或那样需要重视和解决的问题，如食品安全、劳动就业、生态环境、青少年犯罪、人口老龄化等等，这些都是社会问题。社会问题多种多样，层出不穷，公共管理不可能去解决所有社会问题，但群众利益无小事，每一个问题都需要认真地加以解决。

（三）公共事务的特征

1. 社会性

社会性是公共事务的基础性特征。公共事务来源于社会，产生于社会，并随着社会的发展而发展。社会是人类生活的共同体。马克思主义认为，社会是以生产关系为基础的各种社会关系的总和。这就是说，社会不是单个人的堆积或简单相加，而是人们的相互交往关系或联系。公共事务就是在人们的交往或联系中产生的。

2. 公共性

公共性是公共事务的本质特征。与“公共”相对应的是“私人”。公共事务是与私人事务相比较而存在的，没有私人事务的存在，也就没有公共事务的存在。公共事务是涉及全体社会公众整体的生活质量和共同利益的各种活动，它以实现公共利益为依归。而私人事务是涉及私人利益的各种活动，它以追求个体自身利益最大化为目的。但是，公共事务与私人事务也不是决然分开的，所谓“公中有私（局部和个人），私中也有公（共同事务和利益）”，就是指两者的联系性。

3. 共享性

共享性是指社会公共事务所提供的物品和服务由全体社会公众共同享有，而不能为一个人所单独享有。虽然社会公众的具体范围大小不同，但作为社会公共事务就意味着这个社会中的全体公众都可以享用这种物品，享受这种服务。

从消费的角度分析，共享性就是由全体社会公众共同消费公共事务所提供的物品和服务。即当一个人在消费某项物品或服务的同时，其他人也可以消费等量的同类物品或服务。

从所有权的角度分析，共享性就是由全体社会公众共同占有社会公共事务所提供的物品和服务。即同一物品或服务不仅供其占有者来使用，而且无

法排斥占有者以外的人来使用。

4. 非营利性

非营利性是公共事务区别于私人事务的重要标志之一。作为涉及社会利益和全体公众利益的一系列活动，公共事务的性质和目的在于为社会公众谋福利，不以营利为目的。这是由公共事务的公共性决定的。

如前所述，公共事务以实现公共利益为依归，不以追求某一个体的自身利益最大化为目的。因此，可以说，公共事务是公益性的事务。

一般而言，公共事务是社会成员个人和私人组织不愿做、做不好、做不了而又是社会存在与发展所必须做的事务。因此，在某种程度上可以说，公共事务是“无利可图”的事务。这表明，公共事务是非营利性的事务。

但非营利性并不就等于完全无偿性。也就是说，在以提供公共物品和服务为主要活动的社会公共事务中，有一部分是适度的有偿性活动，还有一部分是无偿性的活动。前者需要收取一定的费用，回收一定的成本，但不是为了获取利润，以弥补提供公共物品和服务过程中的经费。

【资料链接 1—1】

公地悲剧

美国生物学教授哈丁在 1968 年的《科学》杂志上发表了一篇著名文章《公地的悲剧》，其中引用了这样一个例子：有一片公共牧场，无偿地向所有牧羊人开放。每个牧羊人从追求自己最大利益的角度出发，在这片牧地上放养尽可能多的羊。最终有一天，牧地的容量达到了极限，“公地悲剧”发生了：牧地被过多的羊群摧毁了。在这个悲剧产生的过程中，每个牧羊人都作为一个理性人，追求自己的最大利益。每个人都打着个人的小算盘：增加一头羊的收入完全归自己所有，而过度放牧对公地造成的损失则在所有牧羊人中分摊，因此增加一头羊给个人带来的收益要大于给个人带来的损失。正因为公地的损失大家分摊，从而不受约束的自由放牧最终带来了公地毁灭。后者是不需要收费的义务性活动，其经费主要通过其他渠道解决（如税收等）。

（资料来源：<http://wenku.baidu.com/view/2fb0deacd1f34693daef3e61.html>）

二、公共管理

（一）公共管理的内涵

公共管理是西方国家在 20 世纪 60 年代以后，公共行政理论与实践发展

的产物。

“公共管理”一词的英文为“Public Administration”。对其定义，国内外学者众说纷纭，莫衷一是。我们认为，公共管理是以政府为核心的公共部门为了建立与维持公共秩序、实现和保护公共利益，运用政治、经济、法律和技术的方法，依法制定与执行公共政策、管理公共事务、提供公共服务的活动。

为准确理解和把握公共管理的内涵，我们可以从公共管理的主体、客体、目的和实质等方面去理解。

1. 公共管理的主体是公共组织

社会公共组织是指以实现社会公共利益为目标，以提供社会公共产品和服务为基本职能的社会组织。其特殊性就在于它的公共性，这是区分社会公共组织和非公共组织的标志。

社会公共组织包括政府组织和其他非政府公共组织。政府组织是典型的公共组织。现代政府作为社会全体成员共同利益的代表，是通过法定的公共程序产生的，其权利是得到社会公众认同的，因此政府的管理具有合法性和强制性。在社会生活中，管理社会公共事务是政府的主要责任，因此，政府是公共管理的主要依托，政府所进行的行政管理工作是公共管理的主要形式。然而随着社会生活的复杂化和多样化，社会公共事务也日益呈现出多样化的趋势，为了有效地实现公共利益，保证社会生活的正常运行，人们便在政府之外组成了具有利他性、非营利性、自愿性等特点的非政府公共组织，由此，非政府的公共组织也成为公共管理的重要组织依托。这些非政府的公共组织包括学校、研究机构、社区服务机构、文化团体、咨询机构、行业协会、消费者协会，等等。由于非政府公共组织是授权于政府而进行公共管理的，所以，一般来说，它不具有最终强制性的特性。

2. 公共管理的客体是社会公共事务

公共事务是指涉及社会成员的共同利益，满足社会成员的共同要求，提高社会成员生活质量的社会活动。由于社会生活的领域十分广泛，因此，公共事务的内容亦十分广泛，它几乎涉及和包括社会生活的所有方面。

3. 公共管理的目的是实现公共利益

公共利益是指在一定的条件下，与一定区域共同体多数成员普遍密切相关的社会需求或要求。公共利益是公共管理所要实现的根本目的，也是公共管理存在的客观基础。公共利益所包括的范围非常宽泛，它既可能是经济利益，也可能是教育、卫生、环境等各个方面的利益。因此，在公共管理活动中，就必然要以公共物品的提供为基本内容。所谓的公共物品是指具有效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性等特性的产品。公共物品

既包括有形的产品,如公共道路、桥梁、路灯、公园、广场和公共建筑等基础设施和其他公共工程设施,也包括无形的产品和服务,如国家安全与防务、法律、制度、政策以及教育、文化娱乐、医疗保健、社会保障等等。政府的核心职能是提供公共物品,满足社会公共需要,维护公众利益,促进人的全面发展。

4. 公共管理的过程是公共权力的运作

权力是权与力的组合,权是权谋、谋略、权衡力,是力量能力。权力是指支配影响、控制他人的一种力量(意志的强加)。所谓公共权力,是指在公共管理的过程中,国家代表社会公共利益,以公共支持为基础,用以处理公共事务、维护公共秩序、增进公共利益的权力。从本源上讲,公共权力来源于人民。公共权力的产生是为了维护社会公共秩序,增进社会公共利益。在传统社会,公共权力来源于最高统治者的授权,带有人格化的特征。在现代社会,公共权力的获得往往是通过法律的途径,是由宪法或其他基本法律做出明确规定的,即使没有在宪法等基本法律上做出明确的规定,也必然是由代表国家意志的最高权力机关通过一定的方式和程序授予公共组织的。公共权力是社会权力资源的高度集中,是社会力量中最强大的力量;公共权力以政治合法性作为其基础,具有运用和运行的权威性;公共权力具有对全社会的制约性,具有特定的约束性。

公共权力的上述特性,使公共管理对全社会的成员具有很强的约束力和合法的权威性,由此形成的权威—服从关系,是公共管理得以顺利进行的必要条件。公共权力是进行公共管理活动必须凭借的力量,没有公共权力,公共管理就不可能得到有效实施。因此,公共管理活动的过程,实际上是公共权力运行的过程。公共权力的运行过程实际上也就是把权力的运行机制应用到经济、社会公共事务的管理之中,进而实现一定的经济、社会目标。

(二) 公共管理的特征

1. 公共管理主体的广泛性

公共管理的主体是政府组织和非政府组织。政府组织处于公共管理的核心地位。在职能分工上,宏观上的管理职能或全局性的关键事务,如国防、外交、社会安全、重大法律法规的制定等,只能由政府组织来承担;而微观方面,如社会服务、社会保障等一些具体事情,就比较多地交给非政府组织来完成。

2. 公共管理目的的双重性

公共管理首先以“公共性”为重要特征,但运行中不可避免地会打上政治的色彩。公共管理的具体职能有:服务职能、经济职能、法律职能、政策

职能、社会保障职能。这些职能一方面体现了其政治性，公共管理活动具有执行国家及其附属物政府公共部门的意志、维护国家政治统治秩序的基本目的与性质；另一方面又体现了其公共性，在不同的历史时代、不同的发展阶段、不同的政治与经济体制下，公共管理活动的具体目的与性质虽有差异，但随着人类社会的发展，公共管理活动的具体目的与性质愈益趋同，这就是增进、维护与实现公共利益，提供公共服务。即使是执行国家及其附属物政府公共部门的意志、维护国家政治统治秩序的基本活动也开始逐渐“软化”（Softening）。

3. 公共管理活动的绩效性

公共管理的目标不仅仅是社会目标，追求社会效益，而且还包括了追求社会公平和提高服务质量、加强公共责任等多方面。公共管理主体在提供公共服务的过程中，要通过严格的公共责任机制、严明的绩效目标和绩效管理来增强对社会公众负责的责任意识，降低管理成本，确保服务质量，创新服务产品，提高公众的满意程度。

4. 公共管理活动的互动性

公共管理必须以社会公众需求为导向。这就要求公共管理主体之间、公共管理主体与社会公众之间建立起信息交流和沟通机制。其根本目的是为社会公众表达利益与意志、选择公共服务及其提供者、监督公共服务供给者、增强政府公共部门的回应力、提供便捷的渠道与途径。这样，政府等公共部门再也不是高高在上的官僚机构，而是公共服务的供给者；不是以自身制定的规则为依归，而是必须以社会公众的需求为导向，增强对社会公众需求的回应力，并积极引导社会公众参与公共管理。同时还应通过建立和健全公共责任机制、监督机制来促使公共管理主体改进管理方法和手段，充分利用现代信息与计算机技术来促使公共管理主体提高效率和管理能力、提高服务质量和社会公众的满意度。

5. 公共管理活动的公开性

公开性是“公共”的应有之义。这种公开性不仅包括让社会公众知晓公共事务管理和公共服务供给过程中的投入、产出、中期成果、最终成果以及绩效评定结果，而且还包括公共管理主体的各种公共事务管理活动及其公共服务的供给过程都必须置于社会公众、立法机关、司法机关、新闻媒体的检查、调查和监督之下。

（三）公共管理与公共行政

美国当代著名行政学者安斯雷得·梅戈特在谈到公共行政与公共管理的关系时认为，从本质上讲，公共管理与公共行政并没有多少差别。公共管理