

# 育明教育

专注考研 始于2006

育明考研网校 [www.517kaoyan.com](http://www.517kaoyan.com)

全国统一咨询热线：400-6998-626

学习改变命运 知识点亮人生

## 公共管理学（第二版）

陈振明 主编

参考书：

张成福 《公共管理学》 中国人民大学出版社

张国庆《公共行政学》 北京大学出版社

## 【复习方法和复习规划】

对于考研专业课的复习，育明教育咨询师建议大家可以采取以下建议：

### （一）记忆方法

#### 1.快速、反复、多次

根据育明教育咨询师多年辅导经验总结，绝大多数学员在考研复习的时候经常犯的几个错误有以下几个方面：

第一，看书速度比较慢，期望看一遍书就能够把考点记住。不单是复习专业课，很多考生在看英语单词的时候也经常犯这样子的错误。

第二，背诵的时候缺乏复习和巩固。只知道一本书一本书的背诵，结果往往背完之后很快就忘记了。

综上两个问题，育明教育咨询师希望大家一定要养成“快速、反复、多次”记忆的好习惯。

#### 2.重点突出，主次分明

不是考研专业课和考研政治的每个知识点都考，毋庸置疑，考试是有侧重点的。凡是企图一个字不差的记住和背诵下来的想法都是错误的。考研复习必须主次分明，重难点突出。

在考研过程中，20%的知识点会带来80%的分数，希望大家在考研复习的时候必须有所取舍。

#### 3.框架入手，由粗到细

对于一本书，大家首选要明确它的知识框架，然后再慢慢细化。这样比较有利于大家快速的建立起知识架构。

### （二）复习规划

第一阶段（8月末）：确定参考书，明确考点。

每年9月份之前，考生务必确定好报考院校专业，考研参考书和必须的一些资料。最近北大、人大等名校慢慢的不再公布参考书，这就更需要考生一定要收集到最权威、最详细的考研信息。在确定了参考书之后，大家在暑假期间要明确每本书的考试重点，为接下来的背诵奠定基础。

第二阶段（9-11月末）：背诵记忆

根据育明教育咨询师分析，当前中国考研还处于低层次，尤其是专业课的考察，主要还是考察考生的记忆力和理解力，大部分的考题还是需要背诵和记忆，灵活运用的考题并不多。

第三阶段（12月-考研）：掌握答题技巧，模拟考试

这个环节很少有考生做到，但是育明教育咨询师建议大家，最后一个阶段务必多做几套模拟题，而且务必要全真的模拟考试。育明教育咨询师建议大家可以从仿照高考去制定复习规划。

## 第一章 绪论：公共管理（学）的视野

1. “公共管理学”与“公共行政” “行政”本质上包含着从指示和服务的含义；而“管理”首先意味着获得结果以及管理者为获得结果负个人责任。

①“**公共行政**”是政府特别是执行机关为公共提供服务的活动，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）所制订的政策和法律。关注的焦点是过程，程序以及办公室的管理）传统的公共行政学以及公共行政学院 主要是培养政府的职业文官的学科或机构）。

②“**公共管理**”是公共组织提供公共物品和服务的活动，它主要关注的不是过程，程序和遵照别人的知识办事以内部取向，而更多的是关注结果和对结果的获得负个人责任。

2. “公共部门”与“公共物品”

(1) “公共部门”是公共事务的管理者和公共物品的提供者。广义的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；狭义的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) Why “准公共部门”（第三部门，非营组织）也归入公共部门中？因其“公共”特性：

①与纯粹的公共部门目标一致，第三部门生产或活动的基本

②与政府存在密切关系，其生产，活动的内容和方式往往由政府实行控制或必要的行政管制

③与政府为社会所提供的物品一致——公共物品或“准公共物品”

④投资主体或提供资源的主体也主要是政府。

(3) **公共物品**：指具有消费的非竞争性和非排他性，自然垄断性以及受费困难等特征的物品，具有规模效益大的特点，政府是提供同类物品的最佳方式。

(4) 公共物品的划分 ①纯公共物品：国防，公共安全，外交，法规政策，环境保护，基础研究，空间技术。准公共物品：道路，能源，交通，通讯，城市公共服务，教育，广播电视，社保。

②有形的公共物品（硬——）：公共设施 无形的公共物品（软——）：法律。政策，制度

③全国性的公共物品：国家或中央政府提供的服务——国防，外交，全国性法规政策 地方性的公共物品：城市基社，地方性法规，政策

### 3. “公共管理”与“私人管理”的异同

#### A、联系。

- (1) 都包含了合作团体的活动。
- (2) 都必须履行一般的管理职能。

#### B、差别。

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

(2) 与私人管理相比，公共管理的效率意识不强。

(3) 与私人管理相比，公共部门尤其是政府管理更强调责任。

(4) 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。

(5) 公共管理有明显的政治性和公共性。

### 4. “治理”与“善治”

①治理泛指任何一种活动的协调方式，有最小国家的治理，公司治理，新公共管理，善治，社会——控制系统及自组织网络六种用法。

②90年代后，世界银行提出“善治”口号，合法，法治，负责，透明，有效的政府成为善治的基本要素。

5. **公共管理学范式**的兴起 作为相对独立的学科，公共部门管理尤其是政府管理研究形成于19世纪末20世纪初，研究方向于1887年威尔逊的《行政的研究》一文确立，相对独立的学术框架建立于20世纪二三十年代，以1926年怀特《公共行政学研究导论》及1927年成洛比《公共行政原理》的出版为标志。三次重大范式变换，**传统的公共行政学**

**—公共政策分析—公共管理学。**

6. 公共管理范式的出现：两种途径——“政策途径”（P-途径）；“商业途径”（B-途径）

(1) ①“P-途径”来自于公共政策学院，以政策研究方向，重视定量分析方法，尤其是经济学分析手段。把政策执行研究的焦点集中在政府的项目，公共组织和私在所有不重要的方面是相同的。

②“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，并仍关注组织结构与过程。

(2) 共同点：以组织外部定向（关心行政机构以外的东西），强调政治因素在管理中的作用；重视规范研究并关心改善管理绩效，主张从经验中学习尤其是偏爱案例分析法。

(3) 各有所长：

①P 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。

②B 强调的研究和理论取向，应用和融合不同学科的理论，方法和技术，分成一种以公

管与私管相比较为基础的综合框架，重视战略管理，关心过程，强调公、私的相似性，很少区别。

7. 雪城大学（1991年9月20号——21号）第一次美国的公共管理学术研讨会是公共管理新范式诞生的象征性标志。

8. 公共管理学的研究对象：公共管理。即其要研究作为公共事务管理主体的公共组织，特别是政府组织的结构，功能及其与环境的关系，研究公共管理活动的过程及其环节（组织，决策，沟通，协调，监控，评论等）；研究如何应用各种科学知识及方法解决，公共事物的管理问题。——公共管理活动，公共管理实践。

9. 公共管理学的学科特征——与传统公共行政学的区别

(1) 研究对象与范围。传—局限于政府行政机关特别是官僚机构的研究 公—扩大到其他政府机关（立。司）和非营利组织或第三部门甚至私人部门的公共的方面。

(2) 公更具跨学科，综合性的特点。传—建立在政治学基础上，公—不同学科。

(3) 公将研究焦点由传的“内部取向”转为“外部取向”，由重视机构过程和程序研究转到重视项目、结果与绩效研究。

(4) 涉及大量公共行政学没涉及的主题。例：公共物品，公共选择，政府失败。。。。。

(5) 公既是实证的有规范的，传—局限规范研究。

10. 公共管理学的研究途径和方法

(1) 经济学途径成为公共管理学研究的一个重要途径（管理学途径，政治学途径，法学途径）。它采用经济学的理论 假定，概念框架，分析方法及技术来看待公共管理问题。

①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，它假定：政治行动者个人（不管是决策者或投票者）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新制度主义（新制度学派）：强调制度在政治生活中的决定性作用；制度的存在是因为它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；制度形成偏好，规定行为角色、约束行为和形成期望。

(2) 方法上的突出特征是强调跨学笠研究途径，提倡以问题为中心的知识产生方法。包括系统分析、比较分析、实验分析、案例分析。

11、市场经济国家的政府管理实践 A、在市场经济发展的不同时期，政府干预的范围、内容、和方式是不同的。

(1) 20 世纪 30 年代前，主张限制国家或政府作用，让商品经济在一种自由放任的状态下运行，国家昼少干预或不干预市场运行。奉行三个原则：么有财产神对不可侵犯原则，契约原则，自我负责原则。

(2) 1929—1933 年，西方资本主义爆发经济危机，客观上促使凯恩斯主义兴起。凯恩斯以“有效需求”为基础论证国家全国干预的合理性，他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。

(3) 20 世纪 70 年代西方市场经济国出现“滞胀”现象，西方新自由主义经济学思潮兴起主张限制甚至取消政府干预，充分发挥市场经济的作用。

B、由于经济发展水平，政治文化及历史传统等方面的差别，各市场经济国的政府公共管理模式亦不同。

(1) 英美的市场主导模式。

(2) 欧洲或莱茵模式。

(3) 东亚的政府主导型模式。

12、转型期我国公共管理的实践。

A、传统的政府管理模式的弊端——计划经济（“命令式经济”）条件下。所谓传统政

府即“全能型政府”：集中配置社会资源，对经济和社会生活全面、微观、直接干预。

- (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。

B、转型期政府管理面临的挑战。

- (1) 市场体制。
- (2) 公共管理体制的创新，行政政治体制改革，转变政府职能。
- (3) 高素质、廉洁奉公的公务员队伍。

C、入世对我国政府管理提出的挑战。

- (1) 入世对政府管理方式的冲击，传统的政府管理方式阻碍市场化进程。
- (2) 政府管理的法制化——法律规则意识淡薄，“上有政策，下有对策”，地方利益至上。
- (3) 公务员素质与能力（官员的市场观念落后；法律意识淡化；竞争意识不强；学习能力不足）。

13、行政国家：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、行政、法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强有力国家作用的一种国家现象。



## 第二章 公共组织理论

1、**组织**：是指在一定的社会环境中，人们通地相互效而形成的具有共同心理意识，并为了实现某一特定目标而按一定的方式联合起来的有机整体。组织目标与行为是组织的本质性特征。

2、**公共组织**：广义——就是以管理社会公共事务、协调社会公共利益关系为目的的组织。既包括政府组织，也包括 第三部门组织。狭义——国家机关组织。

3、**公共组织、私人组织、第三部门的差异**（43 页，表 1-1，了解就好）。

4、公共组织的类型。

(1) 按财务—会计标准划分（有利于加强审计和对公共组织的监督）：政府机构、教育组织、健康和福利组织、宗教 组织、慈善组织、基金会。

(2) 按公共权力标准分类。A、强制型公共组织：政府部门。根据宪法和法律的授权，依靠公共权力对公共事务实行强制性管理。如，纳税人必须接受税务管理部门的管理。B、半强制型公共组织：更多依靠市场手段而非行政手段。其强制性是可对抗的，当事人可拒绝裁决。如，仲裁委员会——起诉。消费者权益保障委员会，各种行业协会等。C、非强制性公共组织：非强制性与服务性。如，各种院校、社区学校、研究所、基金会、医疗保健机构、文化和科 学技术团体、各种咨询服务机构。

(3) 按权威与等级结构标准分类。A、古典模型：建立在行政管理等古典组织理论的基础上，效率是组织追求的首要价值。专业化与协作是组织的基本 要素。特点：①组织具有四个基础：目标、过程、顾客、领域。②对于每个组织而言，上述基础中必须有一个被赋予优先地位。③行政部门在最高层次上按主要目标组建，每个部门包含一切有助于实现组织目标的活动。④任何上级公能有效监督数量有限的直接下属，存在“控制范围”。⑤

行政权威和责任授予单一行政人员而非董事会或委员会这样的多成员机构。⑥垂直领导活动与参谋活动被严格加以区分。

**B、官僚模型：**其基础是马克斯·韦伯创立的官僚理论。理性——合法权威。认为组织靠非人格化的规则来管理，理性意味着效率。特点：①基于职能专业化的劳动分工。②有明确的职权等级制。③有与任职者和职责相关的规章制度。④有处理工作的程序系统。⑤人与人之间关系的非人格化。⑥雇员的选择与提升以其技术能力为基础。

**C、第三部门行政模型：**系统方法和权变方法的应用。特点：公共事务由多人的董事会或委员会进行管理；“代理人”政府；不可随意监督组织外的代理商，不可随意利用行政命令取消合同；不是孤立地处理公共事务。

5、**公共组织的构成要素：**组织人员、组织目标、职能范围、机构设置、职位设置、权力与职权、权责划分、规章制度、团体意识、组织设计、支持硬件、技术与信息。

6、**管理层次和管理幅度。**管理层次指公共组织内部纵向的等级数。管理幅度是指一名管理者或一个组织有效管理的下级人员或单位、部门的数目。二者在一定规模的组织内呈反比例关系。

A、“尖形结构”——**管理层次多、管理幅度小。**（1）优点：权力集中，分工明确，便于统一行动。（2）缺点：容易造成信息失真，使高层决策被“走样”执行。

B、“扁形结构”——**管理层次少、管理幅度大。**（1）优点：信息传递迅速，不易失真，决策执行时间短，下级执行人员拥有较大的自主权，决策、执行面广，也较灵活。（2）缺点：相对松散，集体行动难度大。

7、**公共组织的一般结构形式：**直线结构、职能结构、直线—职能结构、矩阵结构、旁系结构

8、**我国政府组织的结构。**（1）纵向结构。宏观——中央层次，地方行政组织的层次。微观——行政组织内部的工作层次关系。（2）横向结构。决策部门、执行部门、反馈部门、监督部门。在我国，行政组织的横向结构服务于纵向结构。

9、行政组织体制的基本类型。 A、根据行政组织中最高决策权所属人数可分为**首长制**

和**委员会制**。(1) **首长制**：又称为一长制或独任制，是指行政组织的法定最高决策权归

一个行政首长执掌的组织体制。优点：权力集中，责任明确，指挥灵敏有力，易于保守秘

密，减少不必要的摩擦和损耗，能迅速完成任务。缺点：①行政决策大权由首长一人独揽，

导致滥用权力，独断专行，压制民主，营私舞弊而无人牵制监督。②首长个人在精力、体

力、知识、智慧、才能方面的局限，不利于对行政事务的周密考察与恰当处理。(2) **委**

**员会制**：又称合议制。是指行政组织的法定最高决策权由两个以上的委员通过委员会议集

体执掌的组织体制。优点：能够集思广益，容纳多方面的意见，处事考察周全，委员互相

牵制，有利于权力监督。缺点：责任不明确，容易造成争功诿过的弊端，委员间相互协调

不易，力量难以集中，决策迟缓，并且容易泄露决策机密。 B、行政组织构成单位的功能

和性质可分为**层级制**和**职能制**。(1) **层级制**：又称分级制。指行政组织纵向分为若干层

次，上下层业务性质相同，但有隶属关系，业务范围由上至下逐层缩小的组织体制。优点：

①组织系统业务相通，便于沟通领导。②权力集中，从上到下辐射开来，有助于统一指挥。

缺点：①上级任务繁杂，往往顾此失彼。②缺乏专业分工，工作弹性小。③各层级行政

首长权力集中，要求下级对上级的绝对服从，容易造成独断专行。(2) **职能制**：又称

分职制。指行政组织横向依据不同的业务性质、职能而平等划分若干部门，每个部门所管业

务内容不同，但所管范围大小基本相同的组织体制。优点：分工明确，有助于工作专业化，

提高行政效率，行政首长也有精力进行组织的宏观管理。缺点：分工单位无力进行全局直

辖市，责任不明，过细的分工还促使部门主管过多，政出多门，使下级部门无所适从。 C、

根据行政权力的使用特点可分为**集权制**和**分权制**。(1) **集权制**：指行政权力集中在上级

机关，下级机关公有有限的权，须依靠上级机关的指令办事的组织体制。优点：政令统一，

可在行政组织系统内实行一致标准，便于集中力量，发挥优势，统筹兼顾。缺点：节制过

严，下级的行为带有被动性，积极性得不到发挥，不能因地制宜，及时处理行政事务，机关

及个人也容易导致独裁和长官意志。（2）**分权制**：指下级组织在其管辖范围内有较大裁

量权，上级组织不予干涉的组织体制。优点：①各级行政组织可以因地制宜发挥自己的特

长处理事务，行政措施紧贴实际，能适应客观环境的变化。②各层级有自己的权力和责任，

容易激发行政人员的工作积极性。③可防止上级组织和个人的独断行。缺点：①权力过于

分散，上级组织的目标、意图难以实现，上级反受下级牵制。②下级组织机关彼此分离，

中央无力调控，容易形成地方势力，相互冲突，发生纠纷，造成行政组织的分裂。D、根据

行政组织中同一各部门所受的指挥和控制可分为**完整制和分离制**。（1）**完整制**：又称集

约制或一元统属制。是指行政组织中同一层级的各个机关受一个机关或一位行政首长指挥、

监督的组织体制。优点：权责集中分明，组织结构简单统一，机构之间分工合作好，有利

于领导机构的全局统筹和行政命令的贯彻执行，并能人尽其用，发挥专业优势。缺点：行

政首长权力过分集中，属下单位缺乏自主性，容易造成因循守旧的工作作风。（2）**分离**

**制**：又称独立制或多元统属制。指同一层级的各机关，受两个以上的机关或行政首长的指

挥、监督的组织体制。优点：行政机关独立性大，措施灵活，通过发挥专业部门优势，对

某些局部事务能够采取有力的措施。缺点：机构间协调合作有一定难度，个别部门的独自

行动可以造成整个行政组织的工作混乱，降低行政效率。

10、权力的来源：纵向权力来源，横向权力来源。（1）对组织高层管理者而言，权

力来源于：正式的职位、所控制的资源、对决策前提和信息的控制、居于组织中心位置。（2）

中层领导的权力来源：取决于组织设计时的定位。（3）低层成员：个人资源、职

位资源。

11、权力的运行。（1）自上而下的权力运行：控制下属。（2）自下而上的权力运

行：控制上级。（3）横向权力运行：控制处在左右的同级部门或成员。

12、组织授权：包括外部授权和内部授权。授权有乎于提高组织效能，增强下属的工作积极性、主动性和适应性，增强组织活力。但由于上级组织或高级管理者们害怕失去权力后自己地位受到影响而使授权面临很大障碍。

13、组织冲突：指组织间行为的“不合辙”。（1）目标与顾客的冲突。当目标导向型和顾客导向型的组织发生关系时易产生冲突，组织内部的目标与顾客因素也会产生冲突。（2）功能与领域的冲突。如，中央要求对其在地方的下属部门加强管理，但地方则希望对其实行属地管理。即“条条”与“块块”的冲突。（3）目标间的冲突。组织目标的每次变动、不同组织的目标发生交叉时易发生。

14、组织协调。A、水平协调：组织间水平方向上的合作。（1）利益相关的组织通过协商达成协议，以明确相互间的边界。（2）在共同参与的领域，成立诸如机构间委员会这样的组织进行协调，推动合作。（3）根据组织领导准则，指定某个机构来协调特定范围内所有组织的活动。（4）建立一定的决策程序，使利益相关组织都有机会对其中任何组织的提议进行审议。B、垂直协调：领先组织的等级权威，上级对下级组织的协调。但是在同一层次组织数量众多时，范围超出上级的仲裁能力，而且每个组织副局长的共同上级的沟通将大大下降。

15、组织合作模型的特征。（1）实行小团体控制。（2）发展具有高参与性质的组织文化。（3）竞争以时间为基础，是效率的竞争。（4）成立自我管理团队。

16、组织合作的益处和冲突带来的损失。合作的益处 1、提高工作效率 2、雇员的团结和满意 3、组织目标的实现 4、创新和适应 冲突带来的损失 1、精力的分散 2、改变了判断力 3、失败者效应 4、协调不佳

17、个人行为与组织行为。（1）X理论与Y理论。A、X理论：①人一般生来厌恶工作，只要有可能就想逃避工作。②对大多数人须动用惩罚措施以鞭策他们努力实现组织

目标。③愿意受人指挥，希望逃避责任，没有进取心，安全重于一切。B、Y理论：①并非天生不喜欢工作。②惩罚并非唯一手段，自我控制、自我指挥。③若回报成正比例，产生献身于组织目标的努力。④寻求责任。⑤解决组织问题需员工较高水平的想像力、发明和创造能力。⑥一般人的智力潜能只是部分得到利用。（2）公共行政人员行为。A、“成人发展模型”。B、“文化行为模型”。C、“政治行为模型”。（3）公共选择理论与组织行为。A、公共选择理论：假设组织中的个体是“经济人”，个体行为具有“经济人”特征。①经济人是理性的，总是做出有利于自身利益的选择。②经济人追求的是自身利益的最大化。因而人们加入组织，目的同样是要通过组织实现自身利益的最大化。B、由于个人“经济人”的性质，个体行为与集体行为不易达成一致，且由于组织收益具有“非排他性”，易产生“搭便车”行为。

18、（1）公共组织的生态环境：主要指组织运行的外部环境，即宏观环境，同时也包括存在于组织之外的中介环境。（2）公共组织环境：指公共组织身外所有能够直接或间接对组织的存在与发展产生影响的因素的总和。

19、组织环境的基本构成因素（1）**政治环境**：对公共组织行为加以规范和引导。其基本要素包括政治体制、政治权力、国家结构、政府机构、政党制度、公共政策。（2）**经济环境**：对公共组织动机和行为有重要决定作用。其基本要素包括经济体制、经济利益、经济实力、产业结构。（3）**文化环境**：文化是公共组织行为方式的凝固化表现，文化环境对公共组织的影响相对政治环境和经济环境而言较迟缓，但是作用时间更长，组织变革必须在文化延续过程中进行。包括认知、价值、意识形态、行为规范、道德传统。（4）**技术环境**：制约着组织管理和活动方式方法。包括经验技术、实体技术、知识技术。

20、为什么公共组织要建立成开放系统（1）开放使公共组织能够建立起完善的新陈代谢机制。（2）开放的公共组织具有再生功能，能够实现组织的再生产。

21、公共组织的生命周期：说明组织的产生、成长和最终衰落的情况。包括产生阶段、集体化阶段、规范化阶段和精细阶段。

22、组织变革过程。 A、目标。（1）提高组织适应环境的能力。（2）提高公共组织的工作绩效。（3）使公共组织承担更多的公共责任。 B、环节：对危机的感知；变革方向的确定；变革；监督调整。

23、“政府再造论”：认为在今天大多数政府机构要完成的任务日益复杂，所处的环境充满竞争，变化迅速，顾客要求质量更高且更有选择作地的服务。传统的官僚制已不能适应这种变化，反而成为沉重的包袱。因此，必须发动一场革命，彻底打破官僚制。

24、政府再造：就是用企业化体制来取代官僚制，即创造具有创新惯性和质量持续改进的公共组织和公共体制，而不必靠外力驱使。

25、组织变革趋势（从三个方面展开）（1）着眼于知识经济时代组织特征及内部个体作用的变化。“学习型组织论”——新的组织所依赖的技术不以机器为基础，而以知识为基础，它设计是用来处理知识和信息的，组织成员的首要任务不是为了追求单一的效率，而如何识别和解决新的问题。（2）着眼于组织结构的变化。“无缝隙组织论”、“网络组织论”、“虚拟组织论”。（3）着眼于组织功能的变化。

### 第三章 政府改革与治理

1、治理理论的研究途径。（1）“政府管理”途径：这一途径将治理等同于政府管理，侧重从政府部门的角度来理解市场化条件下的公共管理改革，主要包括“最小国家的治理”、“新公共管理”和“善治”等用法。①“新公共管理”以“经济人”为假设，以

市场化和管治主义为政策取向，强调结果导向和顾客导向，关注公共部门的微观经济问题。

②“善治”是由世界银行提出的，合法、效率、负责、透明、开放是其基本要素。(2)“公

民社会”的途径：①此途径认为，治理是公民社会的“自组织网络”，是公民社会部门在

自主追求共同利益的过程中创造的秩序，在公共资源管理、社区服务与发展、同业协会和

跨国性问题网络中普遍存在。②自治的公民社会是共同利益的自愿结合，是个制度化的、

不需借助政府及其资源的公共领域；组织成员可自主治理生活领域中的公共事务。③“自

组织网络”：社会中心论的治理观。(3)合作网络的途径：试图在“网络管理”的框架

内整合上述两种研究途径。它综合考虑了政府层面和非政府层面有关治理的用法。

2、治理与统治的关系 治理是对合作网络的管理，又可称为网络管理或网络治理。指

的是为了实现和增进公共利益，政府部门和非政府部门等众多公共行动主体彼此合作，在

相互储存的环境中分离公共权力，共同管理公共事务的过程。其实质是种合作管理。A、

治理与统治的相同点：二者追求的目标相同，都需借助公共维持社会秩序和处理公共事务，

以促进公共利益的最大化。B、二者的异。(1)管理的主体不同。统是政府垄断公共事

务管理的活动；治理是政、企、社会团体和个人等公共活动者共同处理公共事务的活动。(2)

管理的客体不同。与统治相比，治理地对象更多，范围更广。治理除了要处理公共问题、管

理公共资源外，还涉及人群较少的集体事务(如，公共池塘资源)。(3)管理的机构不同。

统治的机制是控制；治理的机制是信任。(4)管理的手段不同。统治是强制性方式(行政、

法律、军事手段)；治理是新的管理工具(合同外包、内部市场、公共哲学、政策社区)。

(5)管理的重点不同。统治以满足统治阶级的利益为出发点，强调国家的作用、官僚组织

的能力；治理以满足公民的需求为出发点，强调国家与社会、政府与市场、私人领域与公共

领域的合作。

3、网络治理的新特征 (1)多中心的公共行动体系。(2)反思理性的“复杂人”。



(3) 合作互惠的行动策略。 (4) 共同学习的政策过程。

4、网络治理的实践模式 (结合 95 页图 2-1) (1) 全球治理: 为了维持正常的全球秩序, 国际社会通过有约束力的制度安排, 对全球生活中出现的生态、移民、毒品、地区冲突、贫富差距和国际共同财产等公共事务的合作管理。 特点: ①治理主体是世界范围的公共行动者。 ②治理客体是正在影响或有可能影响全人类的跨国性问题, 包括公益问题和公害问题。③治理机制是一系列用以解决跨国性问题和治理全球公务事务的制度安排。(2) 民族国家的治理: 特指在民族国家的范围内对政府主导的公共物品供给过程的管理。政府部门除直接提供某些公共物品外, 还要动员和利用各种社会力量来组织公共物品和服务的生产。①政府间合作网络: 污水处理、废物排放、公共交通、供水供电。 ②政府项目执行网络: 通过服务网络来执行供给项目, 不必通过科层制度亲自提供。 ③公私合伙网络: 通过财政补助、特许经营权、公私合营企业等来吸纳民间资源和社会力量共同承担公共事业责任。(3) 社区治理: ①志愿服务。 ②利用各种 NPO 和私营机构来整合社区的公共服务资源。 ③消费者控制。其优点: 第一, 更能制定符合成员需求的政策。第二, 推动社区成员参与社区发展计划, 使公共服务直接处于社区民众监控之下。

5、网络治理的多重困难 (1) 可治理问题。①在市场和政府起不了作用的地方, 合作网络与不一定能有效发挥作用, 并非所有社会问题均可通过合作网络解决。 ②合作网络可解决的问题由于合作与竞争的矛盾、开放与封闭的矛盾、原则性与灵活性的矛盾而无法解决。

(2) 合法性问题。指在相互依赖的环境下, 社会公众对民主政治的认同危机。合作网络的有效运作是提高政治系统合法性的一种途径和工具。 (3) 有效性问题。治理能力与治理需求之间的差距是产生有效性问题的直接原因。通过以下途径可提高合作网络的治理能力:

①明确网络的能力限度——“有所为有所不为”。②开发新的管理工具。③培养网络的管理者。④网络中的行动者要有行动意识。 (4) 责任性问题。由于政府部门与非政府部门共

享权力、分担责任，带来公私界限模糊、责任认定困难的问题，公共行动者互相推诿、转嫁责任成为可能。改善：①加强行政化建设，重塑职业主义精神。②完善公共责任制度，确保公民权利实现。③政府特殊的责任定位 确立合意，保持社会的凝聚力；“元治理”角色，即采取最后补救措施重塑合作网络。

6、西方各国政府改革的背景和原因 （1）经济和政治因素——石油危机后经济萧条，福利国家不堪重负。起决定性作用。（2）经济全球化——推动力。（3）新技术革命（信息革命）——催化剂。（4）传统的官僚体制的失效和商业管理模式的示范性影响。

7、当代西方政府改革的内容及措施 （1）政府职能的优化。（2）公共服务的市场化、社会化。（3）分权。（4）引入现代化管理技术。（5）人力资源管理改革。（6）机构的重组。

8、对当代西方政府改革的评价 A、积极：“新公共管理模式”克服了传统公共行政模式的弊端且更具现实性及生命力。第一，官僚体制是一种过时、僵化、无效率的政府体制模式。第二，政府机构不再是公共物品及服务的唯一提供者。第三，政治与行政分开在实践中难以做到，不现实。B、消极：理论上的矛盾——①企业自主与民主负责之间的价值冲突。

②公共企业图景与公民参与价值之间的冲突。③企业运转的隐弊性与民主所要求的开放性之间的冲突。④企业管理要求敢于承担风险与公共财政处置责任的冲突。实践中——人员精简问题、规章制度删除问题、权力下放 问题、等级问题、政治与行政分离问题、是公民还是顾客的问题、谁来负责、价值取向、改革的力度与持久性问题。

9、我国历次机构改革 （1）1952 年底开始：以加强中央集权为中心。（2）1956 年下半年：以中央向地方下放权力为主要内容。（3）1960—1965：重新强调集中统一。（4）1982：重点——撤并行政机构，裁减人员。（5）1988：以转变政府职能为关键，以经济管理部门为重点。（6）1993：其方向与目标即适应经济体制改革和经济社会发展的需要，关键

是转变职能，侧重点在政府经济管理部门。（7）1998：国务院调整和撤销了那些直接管理经济的专业部门，加强宏观和执法监督部门。（8）行政审批制度改革：1999年底启动，是校正政府在市场经济中“错位、缺位和越位”行为的最迫切工作。A、行政审批制度改革的一些问题。①保留事项的审批权限往往在上级，下改上不改就改不动。②在许多地方，审批事项仍较多，手续繁杂。③制度化建设与体制创新力度不够。④审批权产生机制不健全。⑤中介机构发展较慢，难以承担政府委托的任务。B、全面实施《行政许可法》的条件：①市场经济体制的完善及加入WTO创造良好环境。②行政审批制度的阶段性成果奠定基础。③较充分的政策执行的准备工作。④中央高层、各级政府、社会及人民群众重视、拥护。

10、历次机构改革成就、经验和教训 A、成就：（1）对于政府改革的重要性、必要性和迫切性取得一定程度的共识。（2）机构和人员膨胀势头得到了有效的抑制。（3）政府职能转变迈开实质性步伐，政府管理体制和运行方式创新力度加大。（4）政府间关系的理顺，政府与企业、社会、市场的关系调整有很大进展。（5）国家公务员制度的基本框架确立，依法治国、法治行政观念开始深入人心。B、经验：（1）坚持以适应社会主义市场经济体制为改革的目标。（2）坚持精简、统一、效能的原则。（3）坚持积极稳妥的方针。（4）坚持机构改革与干部人事制度改革相结合。（5）坚持统一领导、分级负责、实事求是、因地制宜。C、缺陷：（1）政府管制仍较多，市场机制作用没有得到充分发挥。（2）政府管理方式及手段单一、落后，政府对经济领域的干预仍较多，政府职能“越位”、“错位”、“缺位”现象仍存在。（3）政府内部决策职能与执行职能不明确，致使一些部门忙于具体事务、疏于决策，重审批、轻监管，既当裁判员又当运动员，缺乏有效的制约机制。（4）地方或部门利益观念强，公共意识和公共责任不强等。D、深化行政体制改革应处理好的几个关系。（1）处理好机关改革与其他配套改革的关系：不要局

限于机构精减、人员裁减，应组织重建、职能转变、流程再造 和管理方式更新以及相互关系的调整有机结合。①机构性的变革。②工具层面的变革。③价值层面的变革。（2）处理好实质理性与工具理性的关系。不公重视价值和价值目标，且需引进现代化的管理方式、方法和技术。（3）处理好中央政府改革与地方政府改革以及自上而下改革和自下而上改革的关系。①尽量避免“一刀切”并淡化机构设置及职能上下对口的色彩。②中央政府与地方政府的改革时间差应昼缩短。③将自上而下和自下而上两种改革方式有机结合，且更多采用自下而上的方式。

11、国务院机构改革的五个重点（方案）（1）深化国有资产体制改革：设立国有资产监督管理委员会（国资委）。（2）完善宏观调控体系：将国家发展计划委员会改组为国家发展和改革委员会（发改委）。（3）健全金融监管体制：设立中国银行业监督管理委员会（银监会）。（4）继续推进流通管理体制：组建商务部。（5）加强食品安全和安全生产监管体制建设。12、地方政府改革的新趋势（试点：城市改革的思路）2001下半年—2002上半年，先后确定广东的深圳和顺德、福建的晋江、浙江的上虞和青岛的城阳区作为全国深化公共体制改革和机构改革的试点。（1）由过去侧重于机构改革向更系统的改革转变，即向建立现代化政府管理体制和模式转变。（2）改革思路大都提出以创建服务型政府为目标。（3）加大了政府体制创新和政府职能转变的力度。（4）大都重视行政管理方式创新——市场竞争机制、工商管理方法及信息技术的引入。

### 第四章 政府间关系

1、政府间关系：指中央政府与各级地方政府之间纵横交错的网络关系，它既包括纵向的中央政府与地方政府、各级地方政府之间的关系，也包括同级地方政府之间以及不存在行

政隶属关系的非同级政府之间的关系。

2、我国政府间关系研究的不足 (1) 主要限于中央与地方关系的研究, 政府间其它脉络关系关注少(横向、交叉)。(2) 侧重经济关系, 对政府间的政治与行政关系分析少。

(3) 分析方法以实证研究为主, 理论分析不足。

3、政府间关系研究的途径 (1) 传统的中央控制模式: ①中央政府掌控一切, 它从等级制的顶端对政府体系进行管理, 而不是着眼于整个体系。②地方政府在等级制体系中是被控制的, 而不是自控制的, 是依赖性而非自治的。“自上而下”的分析视角。(2) 地方自治模式: 源自世界性的地方分权潮流。强调的是高度的地方分权与自主治理, 而不是中央的控制与影响。中央政府要对地方给予更多的关注, 并为其提供更多的资源。——“自下而上”的分析视角。(3) 网络模式。A、网络的三个基本内容: ①网络由各种各样的行动者构成, 每个行动者都有自己的目标, 且在地位上是平等的。②网络因为行动者之间的相互依赖而存在。③网络行动者采取合作的策略活动来实现自己的目标。B、特征: ①行动者的多样性与等级制色彩的弱化。②相互依赖与分权——讨价还价、相互妥协。③策略活动与合作——使障碍最小化。总之, 网络模式下的政府间关系要求一体化的程度以弱化等级色彩, 要求政府间的分权以提高地方的自主性, 要求政府间彼此合作以实现各方的共赢。

4、西方政府间关系发展的新趋势——网络模式的出现 (1) 政府间关系等级制色彩的弱化: 一是大都市区管辖单位的碎片化; 二是城市地位上升改变了城市与州和联邦关系。(2) 中央与地方的分权倾向: 增加地方自主性的方向发展, 改变地方过分依赖中央的局面, 使政府间的资源分配更趋平衡, 以提高相互依赖的程度。(3) 地方政府间的合作现象日渐普遍: 寻求合作, 追求更大利益。

5、中国政府间关系的传统模式 等级控制模式——这一模式下, 政府间关系特征如下:

(1) 政府间的结合构造上, 主要体现为层级隶属关系——金字塔: 中央与地方职能高度一致, 无明显分工。(2) 在政府间的权力分配上, 实行中央高度集权。①财政管理体制中: 中央集中绝大部分财政资金, 完全控制地方 预算资金使用范围和方向。②事务管理权限: 命令和执行、控制与被控制。③干部管理权限: 中央对地方干部的任免、提拔、审查和惩处进行全面管理和控制。(3) 在政府间的横向关系上——阻隔多而联系少。原来有两点: ①缺乏合作的内在动力与需求, “条条管理”排挤“块块管理”。②缺乏合作的物质基础, 地方政府缺乏资源控制在中央各部门。

## 6、中国政府间关系的新近发展: 网络模式 A、政府间关系等级制结构的变化。(1)

准层级大大减少——为政府间组织结构的扁平化奠定基础, 密切各级政府间的直接联系。

(2) 城市尤其是中心城市的发展对等级制结构产生重大影响。中心城市: 指在经济上有着重要地位起着特别重要的作用, 具有强大的吸引能力、辐射能力和综合服务能力的城市。

①计划单列的实行及副省级市的确立, 对政府间关系的等级制的影响不仅改变了副省级市在政府行政体系中的地位, 而且改变了中央政府与城市政府的关系: 经济管理上, 中央与副省级市的关系是直接的。但在行政指导和监督上, 中央与副省级市的关系是间接的, 须通过省政府。所以中央、省、副省级市三者由单一垂直的领导关系变为不等边的三角关系。②

“市管县”体制的影响。“市管县”——就是用地级市管辖原来属于地区管辖的县, 其实质是, 一方面把一级城市政府 变为辖县的一般政府, 同时又是将派出机关地区行政公署转变为省县之间的一级政权, 是城乡经济一体化和行政一体化的两个过程同步进行的结果。a、主要有三种模式。①“地市合并型”。具有相当经济实力的省辖地级市与地区行政公署合并, 用市政府取代原来的 行政公署, 实行市管县。②“升级合并型”。将一般的县级市升格为地级市, 实行市管县。③“县改市型”。将新设的县 改市升格为地级市, 实行市管县。b、

目的。①解决城乡分割问题, 城乡分治走向城乡合治。②解决条块分割问题, 促使城市行

政区与城市经济区保持一致。c、积极意义。①在地区经济和社会发展上，有助于城乡经济的互补与联合，有助于农村的城市化。②在地方行政体制发展上，加强了省、市、县之间的联系，使市、县两级政府的职能都有所扩展。d、对等级制的影响。①辖县市政府职权的扩大与独立性的明显加强，对省政府的利益和管理权限形成了挑战。②“市管县”体制使县与市的关系由平等变成隶属。B、地方分权改革。（1）中央与地方经济关系调整中的权力下放——“简政放权”、“放权让利”。①在财政权力方面，逐步扩大地方财政自主权——分税制。②在经济管理权限方面，中央将其下放到地方政府。（2）中央与地方政治关系调整中的地方扩权：行政管理权限、干部人事制度、行政领导体制。C、横向联系的扩展：改革前，企业与地方政府缺乏追求地区比较利益与发展地方经济的热情，地区经济与国民经济缺乏活力。（1）地方政府横向联系的类型：省区间的经济协作区、省区毗邻地区的合作、省区内合作、城市经济技术协作网络。（2）地方政府横向联系的典型案例：西南协调会、金三角区。（3）地方横向联系对政府间关系的影响。①增加了地方政府之间的相互依赖性。②中央与地方的博弈格局由一对一为主转向以一对联合体的博弈为主。

7、我国政府间关系的进一步调整（1）必然性：信息技术的迅猛发展、民主意识的强烈觉醒和市场经济发展的内在需求，使得传统的等级制模式的政府间关系已很难适应新的变化要求。（2）措施。①简化政府组织间的层级结构——有步骤地向三级制乃至二级制过渡。②地方合理的分权——财政、人事以及事务管理权限。③加强横向合作——“上有政策、下有对策”及地方保护主义问题的解决。（3）走向一种网络模式的中国政府间关系：以扁平化的组织结构、政府间的分权与相互合作为特征。

## 第五章 政府作用

1、关于市场体制下政府作用的争论 (1) 20 世纪二、三十年代——凯恩斯主义。凯恩斯主张放弃自由的放任主义，实行政府对经济生活的全面干预，（财政和货币政策调控市场经济的运行）。(2) 20 世纪 70 年代——西方新自由主义、新保守主义经济学思潮，主张限制或取消政府干预，充分干预市场机制的作用。(3) 20 世纪 70 年代末，80 年代初——新公共管理运动，公共服务市场化。

2、基于物品特性和提供机制政府角色分类:以物品提供中的政府作用为线索,将政府角色分为生产者,提供者和安排者。(1) 物品的分类: 竞争性(能否被共同消费)、排他性 是否 是个人物品 公共资源 否 自然垄断物品 集体物品 ①排他性是指可以阻止一个人使用一种物品时该物品的特性。②竞争性是指一个人使用一种物品而减少其他人使用该物品的特性。(2) 物品的不同参与主体及物品提供的不同制度安排。①物品的不同参与主体: 消费者、生产者、安排者。②物品安排的制度安排。以对市场由低到高的依赖性程度,十种制度安排: 政府服务、政府出售、政府协议、合同承包、特许经营、补助、凭单、自由市场、志愿服务、自我服务。(3) 政府角色的分类。①公共物品和服务的生产者——政府亲自生产服务。②公共物品和服务的提供者——不亲自生产,通过掌握的资源资助公共物品的生产和消费。③公共物品和服务的安排者——为生产者指派消费者,为消费者指派生产者,选择服务的生产者。

3、现代市场经济中政府的作用或行为模式——五种角色 (1) 公共物品的提供者。A、**公共物品**:指那种能够同时供许多人享用的物品,并且供给它的成本与享用它的效果并不随享受它的人数规模的变化而变化。B、why? ①因为公共物品消费的非排他性,以价格机制为核心的市场不能使得生产和供给达到最优;靠个人间的直接交易去解决公共物品的供



给问题，由于成本太高而得不偿失。②由于投入多，效益低而使私人经营部门不愿或无力

生产、提供；或容易造成垄断。 **(2) 宏观经济的调控者。** ①市场机制不能解决宏观经济总

量或总供给与总需求之间的平衡，须靠政府的财政政策和货币政策减缓经济周期波动，抑

制通货膨胀。 ②市场机制不能解决国民经济的长期发展问题，其调节具有短期性。 ③市场

机制难以调整和优化产业结构。 **(3) 外部效应的消除者。** ①外部性的存在无法通过市场

机制解决，政府通过补贴或直接的公共部门的生产来推进积极性的产出，通过直接的管

制来限制消极外部性的产出。 ②外部性是指个人的效应函数或企业的成本函数不仅依存于

自身所能控制的变量，而且依赖于其他人所能控制的变量，这种依存关系又不受市场交易

的影响。 **(4) 收入及财产的再分配者。** 市场经济可较好解决效率问题，但无法解决公平

问题。①市场经济不能自动达到社会收入分配方面的公平与协调，带来收入分配不公现象，

即使市场作用发挥较好的地方，分配的结果可能也不是按照社会所接受的标准去实现。 ②

无法解决全社会范围的社会问题。 **(5) 市场秩序的维护者。** ①建立和健全市场运行所需的

各种法规和制度，并监督其实施。 ②制定和实施各种反垄断法和反不正当竞争法。 ③培育

和完善市场体系。

4、市场经济条件下（尤其是转型期）我国政府在社会经济运行中扮演的角色 (1) 加

强市场经济法制建设，创立平等竞争的市场秩序与环境。 (2) 深化企业制度改革，造就市

场经济的微观主体——现代企业制度的要求。 (3) 培育和完善的各类市场，形成开放竞争的

市场体系。①条块分害。②价格体系理顺。 (4) 依靠宏观调控手段，保证社会经济的稳定

与增长。 (5) 参与某些经济领域的资源分配，充当公共物品的提供品。 (6) 制定并实施

分配与再分配政策，形成收入与财产公平分配机制。①收入的分配与再分配政策。②社会保

障制度改革。③促进社会中介组织的发展。④建立与完善社会性的服务体系。 (7) 扩大

对外开放，加强国际经济合作。 (8) 转变职能与精简机构，实现政府自身的革命。

5、现阶段我国政府角色定位的缺陷 A、政府生产角色的越位。（1）表现为政府所有的企业事业单位垄断生产大量的物品和服务，政府对社会和市场的管制过多过滥。①政府生产角色越位耗费了公共支出，干预了市场的公平竞争，也造成了公共物品和服务供给的低效、质量低劣和缺乏回应性。②为改变这一局面，需调整政府角色，途径有三：一是将自身不必要的生产职能交给市场。二是引入与私人生产者的竞争，激励政府生产组织提高效率。三是放松管制。（2）政府角色定位的不合理还表现在：①生产角色缺位——由政府提供的规范类公共物品的不足。②扭曲的政府出售形式——政府生产组织与私人生产组织在市场中不能够公平竞争。③政府间缺少合作——以协议方式提供服务的方式不多见。④错位的市场化改革。 B、政府提供角色的缺位。提供角色对应的制度安排有合同承包、补助、凭单三种。①合同承包应用不足——往往局限于政府的投入服务。②补助和凭单的安排欠缺——范围较小。 C、政府安排角色的错位。（1）表现：过分强调中央集权的官僚制组织、对私有产权和契约进行限制、政府垄断多数企业、政府控制资本、中央计划所有投资、在各个领域中过分强调政府垄断。（2）合理安排的原则。①能由市场和社会提供的物品和服务就交给市场和社会，政府只承担必要的提供责任。②注重引入竞争。③增加公众选择权。

6、转型期我国政府角色合理定位的思考（1）政府放弃不必要的生产职能——降低政府生产角色的比重。①委托授权：合同承包、特许、补贴、法令委托。②政府撤资：对撤资战略的选择要求对国有企业进行正确分类。③政府淡出：政府是消极与被动的。包括民间补缺、政府撤退、放松管制。④在基础设施领域实行民营化：与民间资本的合作。（2）规范市场秩序和社会秩序——公平竞争秩序；规范的市场秩序；健全、公平的公法和私法体系；公正的仲裁制度。（3）提高管理能力。①提高合同管理能力。②促进竞争。③建立规制框架，进行合理规制。④提高降低或分担风险的能力（商业风险、财政风险、政治风险）。⑤提高融资能力。

7、转型期我国社会管理职能的强化 A、我国社会管理中存在的问题和缺陷。（1）政府职能界定不清，政府越位和缺位现象突出。（2）社会管理体制不顺。（3）社会管理运行机制不完善。（4）社会管理手段较为单一、落后。（5）配套的制度建设相对滞后。（6）现有的改革措施不到位。 B、措施。（1）更新管理观念，树立科学发展观。（2）调整组织结构，再造管理流程。①优化组织设计。②中央与地方的合理分权。③借鉴外国经验，设置独立管制机构。④再造社会管理流程，实现社会管理和服务的“简便、透明和高效”。（3）强化关键的管理职能，落实政府的社会目标。（4）推动“多中心主体”治理，提高社会自治与自我服务能力。①大力培育和发展社会中介组织。②拓宽公民参与社会治理的渠道。③推进社区建设，还权于社区。④重视政府公共关系建设。（5）引入现代化的管理技术，改进政府的社会管理方式。（6）建立社会运行状况监测体系，创造一人“有预见性”的政府。

8、政府失败问题的提出（1）20世纪20年代以后，福利经济学家们致力分析市场缺陷，为国家干预的合理性辩护。（2）六七十年代出现的以公共选择学者为代表的“新政治经济学家”则致力于政府干预的局限性及政府失败的研究。

9、政府失败现象的表现及成因 A、公共政策失效或失误—主要由于公共决策过程本身的复杂性和困难以及现有公共决策体制和方式的缺陷。（1）社会实际并不存在作为政府公共政策追求目标的所谓公共利益。“阿罗的不可能性定理”：试图找出一套规则或程序，来从一定的社会状况下的个人选择顺序中出符合某些理性条件的社会选择顺序，一般是办不到的。（2）即使现实中存在着一些大家利益比较一致的情况，现有的各种公共决策体制及方式（投票规则）因其各自的缺陷而难以达到最优化或最理想的政策。（3）信息的不完全、公共决策议程的偏差、投票人的“近视效应”、沉淀成本、先例等对合理决策的制约。

（4）政策执行的扭曲。 B、公共物品供给的低效率。（1）公共物品的估价或评价上的困

难。（2）公共机构尤其是政府部门垄断了公共物品的供给，缺乏竞争机制。（3）政府机构及官员缺乏追求利润的动机。（4）监督机制的缺陷。C、内部性与政府扩张。公共机构尤其是政府部门及其官员追求自身的组织目标或自身利益而非公共利益或社会福利，这种现象被人们称为内在效应或内部性。D、寻租及腐败。（1）在现在寻租理论中，一切利用行政权力大发横财的活动都可以称为寻租活动，租金则泛指政府干预或行政管理市场而形成的级差收入，一切市场经济中行政管制都会创造出这种减价收入即租金。（2）特点：利用程种合法或非法的手段以获得扔脐租金的特权。（3）寻租的危害：①使资源配置扭曲，是资源无效配置的一个根源。②是种非生产性活动，不增加任何新产品或新财富，只是改变生产要素的产权关系。③导致不同政府部门及官员争权夺权。④妨碍公共政策的制定与执行过程，降低行政运转速度甚至危及政权稳定。

10、政府失败的纠正及防范 A、公共选择学者及政策分析学者主要认为改革公共决策体制及政治制度引进竞争机制（用市场力量改进政府效率）。①进行立宪改革。②对政府的财政过程尤其是公共支出加以约束。③完善表达民主的方式以及新的政治技术。B、尼斯卡宁。①在政府内部重新确立竞争机制。②在高层行政管理者中恢复发挥个人积极性的制度。③更经常地采用由私营企业承担公用事业的政策。C、政策分析学者韦默和维宁。①解放市场。②促进市场。③模拟市场。

11、公共选择理论：应用经济学的假定和方法来研究非市场决策以共决策问题的一个研究领域，其核心主题是用经济学的方法来说明市场经济条件下政府干预行为的局限性以及政府失败问题。

12、政府失败论的启示（1）必须高度重视市场经济条件下政府干预行为的局限性及限度问题。（2）必须随市场经济发展及经济体制改革，及时进行政治一行政体制改革。（3）必须在政府机构中引入竞争机制，用市场的力量改进政府的工作效率。（4）必须加强公共

决策和政府管理的法制化建设。(5)反腐败必须釜底抽薪,从体制和制度的创新上下功夫,从根本上消除寻租及腐败滋生的土壤。

13、非市场缺陷论(政府失败论)的局限性 (1)该理论的倡导者往往因政府干预行为的局限性而得出反对国家或政府干预,贬低乃至否定国家的作用,要求放任自流的保守主义理论。(2)掩盖了当代资本主义国家(政府)的阶级实质。(3)主张对当代资本主义国家的代议民主制进行改良,目的并非推翻这一制度,而是维护、完善。(4)过分依赖“经济人”假设和经济学“交换范式”。

## 第六章 公共政策

### 6.1 公共政策与公共管理

#### 6.1.1 政策科学的形成

#### 6.1.2 政策科学的演变

#### 6.1.3 公共管理学视野中的政策科学

#### 6.1.4 公共政策在公共管理中的地位和作用

##### 1. 公共政策是公共管理的起点

##### 2. 公共政策是公共管理履行各项功能的基础

##### 3. 公共政策贯穿于整个公共管理过程的始终

### 6.2 公共政策的内容

#### 6.2.1 公共政策的性质与功能

①政策是由政府或其他权威人士所制定的计划和规划或所采取的行动;

②政策是由一系列的活动所构成的过程;

③政策具有明确的目的、目标或方向，并以一定的价值观为基础；

④政策是对全社会的有价值之物所做的权威性分配，即涉及人们的利益关系。

## 1. 公共政策的特征

四个基本特征：

特定的主体；

特定的价值取向；

是一种政治过程；

是一种行为准则或行为规范。

## 2. 公共政策的本质及功能

(1) 公共政策集中反映或体现统治阶级的意志和愿望，是执政党、国家或政府进行政治控制或阶级统治的工具或手段。

(2) 公共政策作为执政党、国家或政府的公共管理手段，服务于社会经济的发展和文化的进步。

(3) 公共政策作为分配或调整各种利益关系的工具或手段，是各种利益的调节器。

## 6.2.2 公共政策的种类

1. 分配性的、调节性的、自我调节性的和再分配的政策；

2. 总政策、基本政策和具体政策；

3. 政治的、经济的、社会的、文化的政策。

## 6.2.3 公共政策的目标和手段

1. 政策目标的价值前提

2. 基本政策目标

3. 公共政策的手段：

(1) 财政政策

(2) 货币政策

(3) 直接控制（管制）

(4) 制度变迁

6.3 公共政策系统及其运行

6.3.1 公共政策系统的构成

1. 信息子系统

2. 咨询子系统

3. 决断子系统

4. 执行子系统

5. 监控子系统

6.3.2 公共政策主体

1. 立法机关

2. 行政机关

3. 政党

4. 利益集团

5. 思想库

6. 大众传播媒介

7. 公民（选民）

6.3.3 公共政策过程

1. 政策过程本质上是一种政治过程

2. 政策过程的诸阶段

(1) 政策制定

(2) 政策执行

(3) 政策评估

(4) 政策监控

(5) 政策终结

### 3. 决策方式

民主的决策体制

非民主的决策体制

我国所实行的民主集中制原则是一种公共决策体制,也是一种民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合的表决方式或决策规则

### 6.3.4 我国公共政策系统及其运行的优化

#### 1. 公共政策的科学化

政策科学化是指决策者及其他参与者充分利用现代科学技术知识及方法特别是公共政策的理论和方法来进行决策,并采用科学合理的决策程序。

(1) 建立健全公共政策系统

(2) 遵循科学的决策原则

(3) 提高决策者和参与者的素质

#### 2. 公共政策的民主化

决策民主化是指必须保障广大人民群众和各种社会团体以及政策研究组织能够充分参与公共决策的过程,在政策中反映广大人民群众的根本利益和要求;并在决策系统及其运行中,形成民主的体制、程序及气氛。

(1)把民主机制引入决策系统,营造良好的决策氛围;



(2) 重视发挥参谋咨询人员在决策中的作用；

(3) 提高政治生活透明度。

### 3. 公共决策的法制化

决策法制化是指通过宪法和法律来规定和约束决策主体的行为、决策体制和决策过程，特别是通过法律来保障广大人民群众参与公共决策的民主权利，并使党政机关及领导者的决策权力受到法律和人民群众的有效监督。

(1) 理顺公共决策主体关系，完善决策规则；

(2) 决策程序法制化；

(3) 充分发挥决策监控子系统的作用。

民主化是现代公共决策的基础

科学化是现代公共决策的主导

法制化是现代公共决策的保证

## 第七章 公共部门绩效评估

1、绩效管理得到广泛研究的**影响因素** (1) 社会科学的发展。(2) 财政压力一诱因。

(3) 新的管理理念——催化剂。(4) 竞争的挑战。(5) 政府政策的推动与支持。

2、**绩效**：从过程、产品和服务中得到的输出结果，并能用来进行评估和与目标、标准、结果以及其他组织的情况进行比较。包括以顾客为中心的绩效、财务和市场绩效、运作绩效三种。

3、**政府绩效**：指政府在社会经济管理活动中的结果、效益、效能，是政府在行使其功能、实现其意志过程中体现出的管理能力。可分为政治绩效、经济绩效、社会绩效、文化绩

效。

4、政府绩效评估的内涵 (1) 微观层面, 是对个人工作业绩、贡献的认定。 (2) 中观层面, 是政府分支各部门, 包括事业单位、NPO 如何履行其被授权职能。 (3) 宏观层面, 整个公共部门尤其是政府的绩效的测评, 政府为满足社会和民众的需求所履行的职能。

5、公共部门绩效评估的类型 A、从评估机构的地位上看, 可分为内部评估和外部评估。

(1) 内部评估最大的优点在于评估的主体本身就是公共部门内部的决策者、管理者和工作人员, 对该组织有更详尽的了解, 他们在持续的长期的方案评估中更有优势。但是作出客观评价较难。因为: ①评估往往附着些自利行为, 如避免暴露缺陷。②带有局部利益, 易有片面性, 有浓厚的主观色彩。③是项复杂而精细的工作, 需评估者系统掌握有状的理论知识, 并熟悉某些专门的方法和技术。 (2) 外部评估者更为客观, 客观性使其易成为

有效的调停者; 更有可能质疑组织的基本前提; 会花费更多时间。但是获取资料困难。 B、个人

绩效评估和组织绩效评估。 (1) 个人绩效评估有利于管理层与雇员沟通组织的目标和目的, 能激发雇员的工作潜力、责任感与紧迫感。 (2) 开始以组织绩效评估为核心, 个人绩效以促进整个组织的绩效为前提。 C、管理与改进型评估、责任与控制型评估、节约开支型的评估。

6、公共部门绩效评估的意义开创了当代公共部门吸收、借鉴私营部门管理方法与经验的先例, 为政府改革实践和公共管理理论研究提供了新的视野, 在相当程度上来西方国家政府管理效率的提高和管理能力的增强, 各种社会的矛盾得到相对缓和。 (1) 绩效评估是公共管理的必要手段。

(2) 提高了公共部门绩效的动力机制。①有于实现和落实政府责任。②有助于提高公共服务供给的质量和效率。③有助于改进政府公共部门与社会公众之间的关系。

(3) 有利于政府信誉和形象的提高——是从“暗箱操作”到“阳光行政”的重要途径。①有助于政府合法性和合理性的巩固强化。②控制、监督政府的供给。 (4)

绩效评估是一种有效的管理工具。①可用作一种诱因机制。②进行资源配置的重要手段。

③诊断组织发展的有力措施。

7、公共部门绩效评估的要素 A、绩效评估的目标。（1）绩效评估最根本的目的是评价公共部门的行为活动和运营状况，审查公共组织对资源的利用及所取得的成绩，以期向公众证明公共资金得到合理和富有效率 and 效力的使用，从而维护公共部门的存在合法性。（2）目标：①提高组织绩效。②明确责任制。③增收节支。（3）实现：需制定步骤清晰的计划时间表，建立绩效追踪和控制系统，设计出能有效评价成功与否的评估指标体系，不断地对组织绩效进行评价和分析。B、绩效评估的途径。（1）自上而下或自下而上进行；全面推进或渐进式推进。（2）自上而下——用实验性的方法，侧重于评估技术的有效性、可靠性、同质性。自下而上——更多强调协调合作。C、绩效评估的制度安排：指评估中各部门的地位和角色的安排。（1）财政和预算部门。（2）在现有部门内部建立专家管理机构起思想库的作用。（3）培训制度 帮助组织成员转变观念态度。D、绩效评估的信息系统：包括确定评估的内容、绩效资料的审核、绩效结果的反馈制度和绩效信息的使用机制。

8、绩效评估的程序包括四个步骤。确立目标、实施评估方案、审查评估结果、修正目标和实施方案。（1）绩效评估的整体规划。①确定决策者的需要。②明确项目问题的性质和范围。③制定被评估项目有效目标。④制定全面的考核方法。（2）确定有效评估的标准。①有效性/准确性。②可理解性。③时效性 ④不鼓励与目标相背的行为的潜在性。⑤唯一性。⑥资料收集的成本。⑦可控制性。⑧广博性。

9、绩效评估的评价标准和说明性指标（1）4E 标准。经济/成本标准、效益/质量标准、效率/生产力标准、公平标准。（2）根据评价标准而定的一些指标。①工作量完成的指标。②实际的单位成本与工作量标准的比率指标。③效率衡量和效果质量相结合的指

标。④资源利用指标。⑤生产力指数。⑥成本—收益的比率指标。⑦综合性的绩效指标。

10、公共部门绩效评估面临的困难 (1) 公共部门的产出难以量化。①“非商品性产出”，对其数量上的正确测量带来技术上的困难。②无法取得可比较的成本或收益数据（无竞争单位）。③即使可量化，以量化形式表现绩效不适宜。(2) 目标缺乏准确性。①绝大多数体制中存在多重的甚至相互冲突的目标。②目标常具有抽象性和笼统性。③目标过大过高难以达到，评估的实际操作困难。(3) 绩效标准指标难确定。①与品质有关的指标难以制定。②功能相同的公共组织地区性、规模、大小均有差异性，以同样指标衡量，有失公平。③主观判断的片面性。(4) 评估信息系统的不健全。①信息收集困难。②信息沟通障碍。(5) 管理者与评估者的对立。

11、改进公共部门绩效评估的途径 (1) 引入公民参与机制。①帮助公共部门以民众的需求目标为动作和努力导向。②公民充当问题架构者，帮助政府机构办公室重要问题，提出解决方案。③可将事实与价值取向相结合，增加指标体系的社会相关性。(2) 争取高层的支持：使绩效评估更具合法性和有效性。(3) 建立绩效信息系统。①组织专门力量收集信息。②建立评估信息的传递网络。③充分利用电子计算机和现代通信技术。(4) 充分利用电子政府的新载体。

12、我国公共部门绩效评估事业的发展 A、现状。(1) 在评估实践方面已取得一定经验。政府有关部门和机构陆续开展了一些针对政府政策、发展规划、计划等项目的评估工作，但是评估水准不高；已出现一些专门评估机构，但是水准亦不高。(2) 开展政府绩效评估的社会环境正在形成。①社会主义民主政治取得重大进展。②人民群众参与国家管理的积极性日益增强。③公务员对自身的绩效评估也较为热衷。(3) 在绩效评估理论与方法的研究上取得一定成就。 B、问题。(1) 公共评估项目本身存在的问题：①缺乏系统理论指导，实践中具有盲目性。②手段与效果缺乏逻辑性。(2) 公共管理部门内部存

## 10年考注考研专业课

在的问题。①决策者和管理人员抑制评估。②资金投入不足。③伴随批评与改革，因此没被公共管理部门有效利用，反而对其贬低与否定。（3）绩效评估技术上的问题：①无法建立一套完善的公共部门绩效评估的指标体系和方法。②相关配套措施不完备。③评估方法单一。C、推进：思想认识、组织动工、管理办法、人才培养。（1）加强宣传以提高对绩效工作意义的认识。（2）加强绩效评估立法工作：确立绩评地位；树立绩评权威性；颁布绩评工作的制度和规范。（3）建立健全合理有效的评估体制。①各级公共部门内部。②立法、审计部门。③全国各级人大机关。④民间中介评估组织。（4）培养评估人才以适应评估发展之需。

### 第八章 公共部门人力资源管理

1、传统的人事管理与人力资源管理的区别（人力资源管理新在何处）（1）人资管将员工视为组织的最重要的资源，强调人事与组织发展战略之间的相互作用。（2）人着眼于未来，注重人力资源的预测、规划和开发；传关心眼前，为企业补充人员、培训职工、发放工资、解决劳资纠纷。（3）人管理的范围更广泛，内容更丰富。（4）人的体制及方式更加灵活，特别重视培养职业的认同感和责任感及自我管理能力；传则体制僵化，缺乏应变能力，将人作物管理。

2、传统的政府管理模式的特征及局限性（1）视事为中心。（2）人才的发现和利用相当薄弱。（3）视人为集体财产。（4）受政治影响较大。（5）不重视人事管理的地位与作用。

3、我国传统的政府人事管理制度及模式的特点及弊端 A、特点：统称“国家干部”，

国家统一的方式进行管理。B、弊端：①高度集中的单一管理模式使得权利分离，管人与管事脱节。同时还阻碍竞争机制发生作用。②管理权限过分集中强调“人治”，忽视“法治”。③陈旧单一的管理模式阻碍各类人才成长，不利优秀人才脱颖而出。

4、公共部门人资管的特征（1）关于人的假定上。传统人事管理视人为成本；人资管视人为资源。（2）在管理原则上。传统人事管理以事为中心；人资管以人为中心。（3）在管理方法上。传是强制性，被动型的“管家式”管理；人为主动开发型，强调定性与定量结合，心测与量化并重。（4）在管理内容上。传为本组织招募新人，填补空缺；人注重全社会人力资源的开发与利用。（5）在管理部门的地位上。传视其为非生产、非效益部门，地位较低，从事管理的人员进不了决策层；人咨询专业的技术的中枢性机构，管理者进入高层领导。（6）在对边公务人员的管理上。传采用同一管理模式，运用同样管理手段；人致力于公共人力资源的开发利用，重视现代国家公务员制度的建立与完善。

5、人力资源管理模式在我国公共部门的推广 A、**影响**：将有力地推动我国干部人事制度的全面改革以及公务员制度的完善，加快我国公共部门人力资源的开发利用步伐，提高行政管理水平，促进我国社会经济的全面进步和发展。（1）人资管观念和模式的引入有助于我国人事管理体制的创新，推动我国传统的高度集中统一的人事管理体制向现代化的灵活高效的新体制。（2）加快我国人事管理方式的更新。（3）促进人力资源的有效开发和利用。B、**发展趋势**。（1）人事职位体系：大一统型——分类型。（2）人事管理模式：单一型——多元型。（3）人事权力动态：集中型——分散型。（4）人事管理行为：封闭型——开放型。（5）人力资源配置方式：计划型——市场型。（6）政府管理行为：微观型——宏观型。（7）管理机制：重资历型——重功绩型。（8）管理规范：文件——国家法律。（9）管理观念：建立法制、竞争、自主、人才社会所有的观念、

6、国家公务员制度（文官制度）：是通过制定法律和规章，依法对政府中行使国家行

政权力、执行国家公务的人员进行科学管理的一种人事制度。

7、西方国家公务员制度的特点 (1) 公务员制度的法律化。(2) 严格区分事务官和政务官。(3) 强调“政治中立”。(4) 以公开、平等为原则，以考试为核心的任用制度。(5) 实行功绩晋升制。(6) 严格的培训制度，强调公务员的知识化、专业化。(7) 科学的管理体系。(8) 强调官纪官风和职业道德，重视公务员队伍的廉洁。(9) 合理优厚的公务员福利保障制度。

8、与传统的干部人事制度比较，公务员制度的优越性 (1) 具有新陈代谢机制，有效实现人员的能进能出、能上能下。(2) 具有竞争激励机制，能够实现公平、公开地选拔人才。(3) 具有勤政廉政及反腐倡廉的作用。(4) 具有健全的法规体系，实现人事管理法制化、科学化、规范化。

9、我国与西方公务员制度的区别 (1) 动因不同。西是促进资本主义社会的发展；我国是促进社会主义经济的发展。(2) 基本原则不同。西是“政治中立”；我国是四项基本原则。(3) 管理方式不同。西是独立于党派之外，由专门机构管理；我国是党管干部。(4) 服务宗旨和利益关系不同。西是雇员与雇主的关系；我国是全心全意为人民服务。

10、转动期我国公务员制度的完善 A、成就 (1) 行政机器的生机和活力得到增强。(2) 促进了政廉政建设 (3) 初步建立了公开、平等、竞争、择优的用人机制、激励机制和新陈代谢机制。(4) 促进了社会资源特点是人力资源的优化配置。 B、问题。(1) 传统封建主义政治文化的影响。①“官本位”思想的影响。②“官利一体化”思想的影响。(2) 组织人事制度整体改革滞后。(3) 配套改革不到位。社会保障体制、管理机构和管理制度不健全、户籍制度僵化。(4) 相关制度发育不成熟。①工资制度：工资不高，福利待遇不够，激励工资不够。②职务分类制度：没有做到纵向和横向平衡，体系和序列等归级合理。③回避制度和考核制度上都存在问题。 C、完善。(1) 营造良好的社会生态环境

境是完善公务员制度的前提。（2）深化改革是完善公务员制度的关键：健全法制、建立机制、改进管理和加强监督。（3）队伍建设是完善公务员制度的根本。①强化四个观念：服务、竞争、成本、创新。②培养四种能力：政治鉴别能力、驾驭社会主义市场经济的能力、科学管理和依法行政的能力、廉政勤政和抵御腐朽思想侵袭的能力。③加强制度管理：严把进口，畅通出口。

11、公共部门人力资源开发：指为充分、科学、合理和有效地发挥公共部门人力资源在行使国家行政权力，管理国家和社会公共事务过程中，对社会进步和经济发展的各级作用而进行的资源配置、素质提高、能力利用、开发规划及效益优先等一系列活动相结合的有机整体。（1）具有战略性、系统性、社会性、预见性、动态性。（2）其内容包括预测与规划、教育与培训、选拔与使用、配置与管理。

12、加快我国人力资源开发的步伐（1）树立公共部门人力资源开发新观念。①确立人力资源是第一资源观念。②确立人力资本的观念。③确立人才商品化的观念。④明确人才资源开发的特殊性。（2）加快我国公共部门人力资源开发的对策。①提高认识，重视公共部门人力资源的开发。②形成合力，加大公共部门人力资源开发力度。③科学配置，合理调整公共部门人力资源结构。④齐头并进，增加教育与培训的力度。⑤配套改革，提供公共人力资源开发的制度保障。⑥拓宽视野，加强公开发的国际交流与合作。⑦建立市场，发掘公开发的潜力。⑧走向社会，拓宽公开发的途径。

### 第九章 公共财政管理

1、公共部门经济学：是一门研究公共部门经济行为尤其是政府经济行为的学科领域，



涉及公共支出、税收及经济主体行为之间的关系等问题。

2、**公共财政** (1) 概念: 指的是公为市场经济提供公共服务的政府分配行为, 它是国家财政的一种具体存在动态, 即与市场经济相适应的财政类型。 (2) **特征**: 以弥补市场失效为行为准则; 为市场活动提供一视同仁的服务; 非市场营利性; 法治性。

3、公共财政管理: 公共部门为保证公共财政职能的履行, 而对财政收支所进行的决策、管理、监督等活动的总和。 **内涵**: ①公财管的主体是公共部门。②贯穿包括计划、资源取得、分配、监督等环节在内的全过程。③是项技术性活动。④技术多元。⑤目的是为了保障公共财政的基本职能得到最大限度履行。

4、公共财政管理的地位 (1) 是对公共资源进行直接管理, 在政府管理中具有核心地位。 (2) 西方, 公共财政的政治背景使公财管成为国家政治生活中最重要的舞台之一。 (3) 变动性大, 较其他领域更具活力。 (4) 近三四十年, 公财管的每一次变革都成为公共管理变革的先导。

5、**公共预算管理** (1) 预算管理的内涵。①侧重政治概念上的: 政府依据法律有计划地对预算资金的筹集、使用进行的组织、协调和 监督等管理活动。②侧重行政上的: 政府依据法律对预算进行编制、执行和决策的管理活动。 (2) 基本模式 (注意④⑤) 。①分项排列预算模式。②规划—计划预算模式。③目标管理预算模式。④**零基预基**。⑤**绩效预算模式**。把握三点: ①绩效评估的精确化。②放权以使项目管理者成为绩效责任人。③把绩效当作改善业绩的手段。 (3) 预算的过程: **编制、执行、决算**。

6、公共收入管理 A、**税收管理**: 税收是国家依照法律预先规定的标准, 强制、无偿地取得公共收入的一种手段。具有**强制性、无偿性、固定性**三大特征。 (1) 税收管理的核心: **实现公平征税和税收效率**。①公平征税: 坚持同等税收待遇原则、坚持支付能力原则、坚持受益原则。②税收效率来自于与缴纳方: a 税收意味管理成本与遵从成本的最小化。b

税收效率意味着税收超额负担的最小化。（2）全球性的税制改革。①强化税务管理，简化

征管手续，降低税收运行成本。②治理税务腐败。B、政府收费管理：政府提供特殊服务或

某些经济行为而向相关主体收取的费用。直接有偿性、排他性和非规范性。（1）政府收费

包括：①使用者费——直接费、公共事业特种费、特许费。②规费——行政规费、司法规费。

（2）政府收费管理需注意的问题：①确定课税还是收费。②如何有效收费。③合理确定收

费水平。④防止乱收费。C、公债管理：政府凭借其信用而举借的债务，自愿购买而非强制

性的，按期偿还和付息。（1）按发行地域：内债和外债。按发行机构地位：中央公债和

地方公债。按偿还期限：短、中、长。按是否允许上市流通：自由流通公债、非自由流

通公债。（2）公债作用：①增强政府宏观经济管理的能力。②弥补赤字，维持政府收支

平衡，包括长期平衡和短期平衡。③为一定时期内的特定公共投资项目筹集资金。（3）

发行方式：公募法、包销法、公卖法。（4）趋势：①保持一定公债发行规模，防止债务依

存度过高，债务风险增长。②在不助长经济波动的前提下，促使公债利息成本最小化。③

调整债务结构，增大长期公债的比例，延长政府债务。

7、公共支出管理 A、公共支出管理的目标：财经纪律、根据政策重心配置资源、良好的

运作管理。（1）在实现经济与财政目标方面：宏观经济稳定；有效的预算。（2）管

理目标方面：财经纪律、提高效率、项目与工程管理、财务披露。（3）符合公共利益要

求目标方面：透明度、责任制、重视顾客。（4）政治相关目标：政治上的可接受度、公

众参与。B、购买性支出管理：反映政府直接进入资源配置的范围与力度。（1）购买性

支出的范围：投资性支出、教科文卫支出、行政管理支出和国防支出。（2）政府采购管

理：最为重要的购买性支出手段。①政府采购：也称公共采购。指政府机构出于履行职责需

要，以购买、租赁、委托或雇用等方式获取货物、工程或服务活动。②政府采购的主体：

主管机关、采购机关、中介机关和供应商。③模式：分散采购、集中采购。④基本方式：竞

竞争性招标采购、有限竞争性招标采购、竞争性谈判、询价采购、单一来源采购。C、转移

**性支出管理：**体现政府再分配的水平。（1）社会保障支出管理：社保支出是政府向由于各种原因暂或永久失去劳动能力、失去工作机会或生活面临贫困的社会成员提供保障其基本生活的支出，包括社会保险、社会救助、社会优抚、社会福利。（2）财政补贴管理：政府根据特定需要向企业或个人提供的无偿补助。包括价格补贴、企业亏损补贴、财政贴息、税式支出和其他补贴。

8、我国公共财政管理目前存在的问题 主要受计划型财政管理模式的影响。（1）公共财政管理尚未得到全社会足够的重视：公共财政的基本职能因缺乏有效的操作管理手段而得不到根本落实。（2）预算管理与经济社会发展存在矛盾：①在编制方法上，仍普遍采用“基数法”，由于各基数具有“刚性”，并不能真实反映实际情况。②在编制程序上，采用公历年制，使预算方案的批准滞后于实施约一个月。（3）公共收入管理不尽合理：①税收征管成本偏高。②税费没有科学区分。③公债管理权过度集中，地方政府未被赋予举债权，地方财政的潜在风险增大。（4）公共支出亟须规范：政府采购缺乏统一的操作规范。（5）公共财政管理法律制度不健全。

9、转型期我国公共财政管理的完善（1）完善预算管理。放弃“基数法”，采用绩效管理先进方法。（2）加强公共收入管理。继续完善税制体制；大力推进税费改革；科学运用公债工具。（3）改革现行公共支出管理制度。（4）加强对公财管的审计监督——政府会计制度。（5）健全公财管法律制度。（6）注重信息技术在公共财政管理中的运用——电子政府，信息化。（7）加快公财管专业人才培养。

## 第十章 第三部门管理

1、**第三部门**：指介于政府部门与营利性部门之间，依靠会员缴纳的会费、民间捐款或政府财政拨款等非营利性收入，从事前两者无力、无法或无意作为的社会公益事业，从而实现服务社会公众、促进社会稳定和发展的宗旨的社会公共部门，其组织特征是**组织性、民间性、非营利性、自治性和志愿性**。

2、第三部门研究的兴起 真正对第三部门进行大规模系统研究在20世纪80年代，随着第三部门发展，公共管理学、社会学、经济学、人类学也纷纷介入。（1）公共管理学：为“治理”开辟新领域。（2）政治学：社群主义兴起。为第三部门运动在政治哲学上得到确证提供了思想基础，也为承认其社会政治生活中的地位提供理论指导。（3）社会学：从关注“公民社会”开始。公民社会理论与第三部门的结合，将为第三部门的规范性研究提供思路。（4）经济学：寻找资源配置的第三种选择。增加第三部门研究的定量分析成分，提高第三部门决策的科学含量。（5）人类学：独特的视角。一是揭示，二是扩展，三是深化。

3、第三部门研究呈现的发展趋势（1）随着第三部门国际化趋势的加强，第三部门研究将越来越多地吸收全球化的相关理论。（2）学习国外先进发展经验的同时，强调中国第三部门的实际情况，即做好国外与国内第三部门的比较研究。（3）注重实证分析和系统分析。

4、研究第三部门的方法：分类法、文献分析法、案例调研法、定量分析法。

5、西方国家第三部门兴起的原因（1）政府改革的需要。政府的积极干预政策及社会福利制度遭到质疑，放权成为必然。（2）市场失灵和政府失败并存赋予第三部门新的社会价值。（3）第三部门从传统的慈善、公益领域转向现代公共领域获得了更为广阔的发

展空间。（4）第三部门自身在不断成熟。（5）信息技术的支持作用。打破原有的非正式性、分散性的组织体系。（6）学术研究对第三部门发展的推动。

6、**西方第三部门的作用** 答：（1）促进经济增长。（2）增加就业机会。（3）提供公共物品和弥补政府缺陷。（4）增加资源运用的透明度和合理性。（5）扩大社会公平。（6）培养人们的互助协作精神。（7）在国际事务中发挥监督、协调作用。

7、西方第三部门发展面临的问题（1）无法摆脱公共部门固有的的禀性—深受官僚制影响。（2）缺乏独立自主性—与政府关系极为密切，妨碍其按照组织宗旨展开行动。（3）不公平竞争—逐渐模糊与营利性组织的界限，利用其免税特权进行不公平竞争。（4）追求自身利益—对提供服务比促进参与显得更有热心。（5）成为利益交易的场所，正在远离它的纯洁性。（6）国际活动能力有限。

8、西方边公共服务部门改革的做法和经验（1）公私合作模式—民营化、私有化改革。成为私有化对象的资产的主要类型：①在商业和竞争性部门的资产。②在仍然处于公共服务或垄断部门的商业领域中的资金。（2）代理机构的建立：承担那些没必要由政府直接管理，但是公益性又较强不能完全由民间部门负责的管理责任。（3）西方公共服务改革对我国事业单位改革的启示。①政府需对公共服务进行明确划分，针对不同的性质采用不同的提供模式。②参照“执行机构”制度，理顺行政机关同事业单位之间的关系。逐步下放管理权限，赋予事业单位自主权。③有效应用绩效评估、公共合同等管理工具，加强问责制度的建设。④制定必要的法律规范，作为事业单位改革的先导，并为改革的合法性提供依据。

9、**中国第三部门发展的轨迹** A、中国第三部门迅速崛起的原因。（1）计划经济体制向市场经济体制的转变，呼唤第三部门的发展。（2）改革开放取得的巨大经济成果为第三部门的发展创造必要的前提条件。（3）政府对第三部门在社会政治经济生活中的作用

## 10年考注考研专业课

有了一个全新的认识，由原来否定第三部门存在到支持第三部门的发展。（4）自下而

上的草根参与意识逐步流行。B、中国第三部门的作用。（1）分担政府责任，促进社会公平和稳定。（2）对社会资源进行公正、合理和高效率的配置。（3）促进中国基层民主建设。（4）净化社会风气。

10、中国第三部门发展中存在的问题（1）缺乏独立性和自主活动能力——由政府机构领导。（2）缺乏资金、人才等组织发展的基本条件。（3）法律法规不健全。（4）缺乏对第三部门权威、常规性的监督机制。（5）公众对第三部门的认同度不高。

11、推进中国第三部门发展的对策 面临生存与发懈、满足社会需求以及政府压力的三重挑战;同时，又面临“全球结社革命”、民主化浪潮以及市场经济日趋成熟的三种机遇。

（1）政府对第三部门重新定位：①接受机构精简人员和离退休人员的场所——承接政府部门社会职能的组织。②政府职能转变形式化的工具——公民社会最活跃的公共部门。③不是向政府夺取帮助政府治理社会。（2）政府与第三部门关系的明晰化：①政府应承担第三部门发展所需的大部分资金，且财政拨款不应以左右第三部门为条件。②政府是第三部门发展的监督者，但是要依法进行。③政府不是第三部门的领导者，而是合作者。（3）健全第三部门发展的相关法律法规：维护其合法性、独立性及组织权益的基本要求。（4）“官办”社团的改革：逐渐弱化与政府业务主管机构的关系。（5）鼓励民间组织的发展：在注册登记、筹集资金、改进技术等提供帮助。（6）培养公众的志愿精神和互助品质。（7）积极参与“全球结社革命”：走出国门，与其国家的第三部门组织、国际组织开展交流与对话。

12、我国事业单位改革的基本方向 A、事业单位的弊端。（1）仍保有计划经济体制下事业组织活动的方式：①主办单位单一性。②运行行政化。③经费财政化。④资源配置非社会化。（2）管理体制上：①管理体制僵化、职能边界不清。②管理机制不活，管理方

式落后。③人头负担沉重，事业经费不足。④布局结构不合理，事业资源浪费严重。⑤事业组织已有改革的局限性。⑥已有改革不全面、不彻底。 B、事业单位改革的基本思路 and 方向。 (1) 对事业单位进行分类调整：行政执行类、公益类、中介类、经营类。 (2) 在合理分类的基础上，走社会化、市场化、非营利化、产业化的改革道路。 (3) 在在社会化、市场化、非营利化、产业化的改革的同时，加大事业单位管理体制以及投融资体制改革的力度。

## 第十一章 公共部门战略管理

1、导致公共部门引入战略管理的内外部的因素 (1) 复杂的不确定环境的挑战：公共组织与非营利组织所处的环境发生了深刻变化。(2) 政府改革的产物。(3) 新公共管理主义的推动。战略管理的产生亦构成由传统的公共行政范式向新公共管理主义范式转变的一个重要组成部分。(4) 私人部门战略管理的示范性影响。

2、公共部门战略管理途径的形成 (1) 战略规划阶段 (20 世纪 80 年代初—90 年代)。①战略规划的基本假设是组织能够预测它周围环境的发展动态，并能控制它，或简单地认为它是稳定的。②战略产生于一个受控的有意识的正式规划过程。③思考与行动可分开。④原则上由首席执行官整个战略进程，实际上由全体计划人员负责。⑤认为战略一经制定，就自然而然得到执行。(2) 战略管理阶段 (20 世纪 80 年代末到现在)。战略管理旨在将计划功能与整体的管理工作整合在一起，它不仅包括战略规划过程，而且把战略扩大到包含战略执行和战略控制在内的更大的范围。从战略规划到战略管理的演进，是一种管理模式和框架的全面变迁。①从线性假设到非连续假设。在环境假设上，战略规划将组织

环境假设为一个线性变动的连续过程;战略管理将环境看成一个不断变动的非连续过程。

②从以方案为焦点到以行动为焦点。在战略焦点上,战略规划强调思考与行动分开,注重最优化战略的制定和正式行动方案的形成;战略管理则将思考与行动统一,强调全面管理过程,焦点在于战略性思考与行动。③从过程取向到结果取向。④从集中化到分散化。在战略主体上,战略规划将决策权力集中于高层;战略管理关注整合组织力量实现战略目标,强调决策权力的化与参与化。⑤从正式计划到应急战略。在战略形成上,战略规划注重通过深思虑或理性的分析去形成正式的计划,将战略产生看成受控的、有意识的规则过程;战略管理强调通过间或的学习、偶然的发现、灵感、直觉等非理发思维,以及对意外模式的认识去瓜不可预知的机会和非连续事件。⑥从理性到非理性。在战略思维上,战略规划是理性主义的,但是战略管理则强调非理性思维。⑦从关注外部环境到关注内部因素。在战略视野上,战略规划是由外到内的,将环境看作客观的存在,组织要去适应相关的环境,忽视组织内部;战略管理是由内到外的,坚持资源为本,重视人的因素,把核心竞争力看作一个组织共同学习的结果。

3、公共部门战略管理发展的新趋势 (1) 将战略管理作为“重塑政府”和“转变”NPO 的可用战略选择菜单。(2) 战略规划不再专注于前瞻性计划的制定和战略构思,而是延伸到执行领域,战略结果的实现。(3) 随着战略作用的扩张和计划管理者的更大卷入,战略规划走向分散化。(4) 战略过程得以进化,变得更灵活、更迅速和更具有目标选择性。(5) 战略规划融入新的战略特征。这些扩充的特征是内部取向的,更为具体化;拥有电脑网络系统和现代化图书馆支持。(6) 政府与 NPO 的战略联盟成为趋势,出现广泛的相互依赖和合作。

4、战略管理(小汤姆逊):是一个过程,在这个过程中,高层管理者确定组织的长期方向,设定特别绩效目标,根据与组织相关的内外环境,制定出能达成这些目标的战略,



## 10年考注考研专业课

并且卓有成效地实施这些被选定的决策方案。特征：（1）关注长期。（2）将长期目标与近期目标整合成一个连贯的层级。（3）认识到战略管理和计划并不是自行贯彻的。（4）采取一种外部观点，强调不是去适应环境，而是期待和塑造组织的变迁。战略管理必须充分认识到政治权威的影响。

5、公共部门战略管理途径的评价 A、成就（布赖森）。（1）对战略思考与行动的推进。（2）提高决策制定。（3）提高组织责任和绩效。（4）能直接给组织成员带来好处。B、批评（欧文·E·休斯）。（1）正式的战略计划过程被描述为比它的实际情况或所能做到的更具逻辑性和分析性。它的设计过于抽象，因此对在任何人类组织中起作用的社会—政治的动态现象未予考虑。（2）正式的战略过程过于呆板，因此面对要求作出快速变化的迅速变化和动荡不安的外部环境时，显得过于迟钝。（3）正式的过程与创造性的革新相违背。（4）将战略概念应用到与私营部门差异很大的公共部门可能产生严重问题。（5）战略由组织制定，会造成政治控制困难，产生责任问题。（6）公共部门的组织目标含糊不清，战略考虑毫无意义。（7）公共部门的时候观念过于短暂，认为它所提出的任何长期观点都必定遭遇失败。

6、公共部门战略管理研究的意义（1）从理论与学术价值来看，公共部门战略管理途径是对传统的公共行政学途径的过时或失效所做出的反应，是它的竞争或替代途径。（2）从公共管理的教学和人才培养方面来说，对于改善公共管理本科生和研究生（尤其是MPA）教育以及公务员培训的结构，提高未来（或在职）公共管理者的管理知识和技能，有重要意义。（3）从实践意义上说，战略管理为公共部门管理者提供了一个应当如何思考和行动的框架。

## 第十二章 公共管理伦理

1、**伦理**：是一种特殊的社会意识形态，是依靠社会舆论、传统习俗和人们内心的信念来维系的，表现为善恶对立的心理意识、原则规范和行为活动的总和，具有广泛社会性。

2、**公共管理伦理**：是特殊领域中的角色伦理，公共管理伦理或以公共管理系统为主体，或以公共管理者为主体，是针对公共管理行为和政治活动的社会化角色的伦理原则和规范。

3、公共管理伦理与个人伦理原则是不同的（1）**主体不同**。公——公共管理系统和公共管理者；个——个人。虽然公共管理系统由人构建，而且公共管理者也是人，本身却是非人格化的，代表的是社会、政治利益而不是个人的意志动机。（2）**影响不同**。个——受其行为影响的是少数人；公——与所有人或社会的所有成员发生关系。（3）**约束方式、依靠力量不同**。个——通过良知和舆论起作用；公——除良知及舆论外，还有制度的约束作用。

（4）**评价标准不同**。对公的评价主要是看这一公共管理系统的实际功能和作用。

4、公共管理伦理的构成（1）**观念形态**。即伦理意识，系统思考指导我们做出行为选择的价值观。包括伦理准则意识、伦理责任意识、伦理目标意识。（2）**实践形态**。以一定的伦理原则为指导的公共管理行为。（3）**准则评估形态**。观念与实践的结合形态或中介。检测正确性、公平性和合理性为核心。

5、公共管理伦理的思考方式、思考框架可分为四个层次，是个高度动态的系统。（1）情感表达层次。（2）道德规则层次。（3）伦理分析层次。（4）后伦理层次。

6、公共管理伦理的类型（1）**体制伦理**。特定社会体制在伦理上有多大合法性，通过体制自身的伦理性显示出来，能过不同体制的比较来评判。（2）**公共政策伦理**。①维护某种公共秩序所需的伦理规范。②为政府所倡导的伦理规范配置政策化的硬约束手段。（3）

公务员职业化理。①指导行为的行政良心。②实现职业功能的能力。

7、公共管理伦理的功能 (1) 引导功能。使行政系统中的群体有明确的正义目标;为理论与实践,理想与现实相结合提供了有效的具体形式。公共管理伦理有公共示范性。(2) 规范功能。公共管理伦理对行政行为的进行起检察官的作用。(3) 维系功能.使行政系统中的个人与个人之间有一种广泛的信任关系;在行政主体和行政对象之间形成沟通的桥梁。(4) 选择功能。伦理选择是指行政主体在一定伦理意识的支配下,根据某伦理标准,在不同的价值或善恶冲突之间 做出的自觉、自愿的选择,是指存在几种行为方案时,确定采取何种行为方案以实现伦理目标的过程。

8、公共责任: 广义是指国家公共管理部门的行政人员,在工作中必须对国家权力主体负责,必须提高自身职责的履行,来为国民谋利益。狭义上是指国家的公务人员违反行政组织及其管理工作的规定,违反行政法规所规定的义务和 职责时,所必须承担的责任。

9、现阶段我国政府的“公共责任”内涵。包括职业责任、政治责任、行政责任、法律责任、道义责任、道德责任。

10、官员问责制 我国现阶段推行的官员问责制,本质上是建立一个有责任心的政府,为人民利益负责的政府。(1) 当代中国官员问责制的指标(内容): 民主、公开、效率、公开。(2) 现阶段我国推行的官员问责制的责任体系构成。① 在其位、谋其职,并主动接受外部的监督。“民主政府”、“透明政府”。② 政府官员在没有履行好它分内的职责义务时,要承担政治上的责任。③ 承担来自政府系统内部的问责——又称行政问题。④ 来自法律法规的问责,即对失职、渎职的违法犯罪行为要承担的法律 责任,包括刑事的、民事上、经济上的赔偿等。⑤ 来自自身的问责。直接表现为“引咎辞职”。

11、公共管理伦理建设的途径 A、现阶段公共管理伦理失范的表现: (1) 权力交易: 以权换权。政府腐败及司法腐败常表现为权力的滥用和非法交易。(2) 渎职失责: 渎职是指国家工作人员利用职务上的便利滥用职权或者不尽职责;失责是享有一定权力的人对自

身 应负的责任和义务的一种无视、糟蹋。（3）权钱交易：经济腐败，寻租行为。严重破

坏了市场经济秩序的建立和经济建设的健康发展。B、加强公共管理伦理建设的途径。（1）

加强公共管理伦理教育。加强行政文化建设：①加大公共管理伦理建设的力度。②加强公务

员思想政治教育。③强化公务员的道德自律意识。④体现时代精神。（2）强调公共管理

伦理立法。把伦理行为上升为法律行为，使伦理具有与上层建筑的政治、法律同等地位的监

督、执法权力的法律效力和作用。（3）发展公民社会对行政活动的干预和监督。

### 12、合理有效的公共管理伦理体系的形成

（1）公共管理伦理的制度规范与公共管理伦理的理想信念的协调互补。

（2）确定公共管理伦理的最低要求和公共管理伦理的理想追求。

（3）把公共管理伦理作为公务员任职、升降和奖惩的必要条件。