

育明官网：www.yumingedu.com 模拟题库、历年真题解析、历年状元视频，一步到位!!! 400-6998-626

15年北大行管考研第一名郑晗学员笔记

一、第三部门

由“李连杰壹基金”引发的思考，第一，筹集不到资金；第二，定位模糊；第三，“有了资金花不出去”。

第三部门是指介于政府与营利性经济组织之间的以公共利益或团体利益为目标取向，依靠政府财政拨款、民间捐款和会费收入为资金来源，以组织成员志愿参与为运作机制的正式自治性组织。近些年来，我国第三部门得到了迅速发展，并在分担政府责任、有效提供公共产品、促进社会公平和保持社会稳定等方面发挥着重要作用。但是，目前我国第三部门发展也面临着诸多问题，如组织发展资源不足、政府与第三部门的关系模糊、第三部门发展法制缺乏等。正确处理政府和第三部门的关系，放松对第三部门的管制并完善法制建设，建立科学的用人机制是完善我国第三部门发展的有效途径。

第三部门在我国社会发展过程中的重要作用：

(1) 有效地分担政府责任，有利于形成自律性社会秩序，促进社会稳定

20世纪90年代以来，“治理的政府”成为西方公共行政改革的重要内容，它意味着政府不再是社会唯一的权力中心。第三部门参与治理促使传统的单纯由政府——国家体制实行的治理向由政府——国家体制与非政府的社会体制相结合的治理体制转变，促使传统的自上而下的治理向自上而下与自下而上相结合的治理转变。由此，各种得到公众认可的第三部门都可能成为不同层面上的权力中心，政府和第三部门之间、公共部门和私人部门之间在处理公共事务的关系将发生改变，表现在它们之间的地位趋于平行，通过合作将共同分担公共责任，即第三部门将和私人部门在其中扮演更为重要的角色。

(2) 扩大就业渠道，提供就业机会，推动社会经济发展

在西方发达国家，第三部门已经成为推动经济发展，解决社会就业的一股重要的经济力量。

(3) 提高公共服务的供给效率，满足社会成员对公共产品的多样化需求

一般而言，专业性的组织更具有效率。第三部门的专业性使得第三部门在提供公共服务时更具优势。随着我国民主政治制度的不断完善，第三部门正逐渐发展成为影响政府决策的重要因素。许多具有丰富的专业知识的专业性学术研究团体，开始承担起政府智囊团的角色，为政府的决策提供咨询和参谋，从而对政府决策产生重要影响，推动了政府的决策民主化，减少了政府决策的失误，提高了政府的工作效率。

(4) 培养人们的互助协作精神，增强社会责任感

第三部门以其实际行动表现出当前社会缺乏的志愿精神、社会公德、责任感和同情心，为提倡社会公共精神树立了榜样，给社会带来了清新的伦理道德空气。它坚持自助、互助、助人的原则和自主解决社会问题的精神，可以减少市场机制的负面效果，超越国家机构的官僚作风，更能够得到公民的支持和认可，有利于培养人们的互助协作精神和社会责任感。第三部门倡导的沟通、协商、理解的方式能够维护社会成员之间的整合，降低社会运行的交易成本，其志愿性的工作不仅让人们感觉到互助合作的好处，而且在潜移默化地影响着旁观者。

目前我国第三部门发展过程中存在的主要问题：

虽然我国的第三部门在近年来取得了较大的发展，对我国政治、经济和社会等领域产生了重要而深远的影响。但是，由于我国政府改革和社会转型的渐进性，政府与市场的分离和政府职能的转变尚未完成，目前，社会公众对政府行为仍然具有很大的依赖性，社会力量的不够强大致使我国的第三部门发育不全，其成熟程度、管理方式远不及西方发达国家的第三部门。相对于政府、市场比较完善的西方发达国家而言，我国的第三部门仍然存在着许多问题，面临着发展的困境。

我国第三部门存在的问题主要表现在以下几个方面：

(1) 组织发展资源缺乏

组织发展资源包括资金、活动场所、办公设备和人力资源（专业人才）等。经费不足是很一个很普遍和很严峻的问题，无论在西方发达国家还是发展中国家，第三部门都或多或少存在着资金不足的问题，只是发展中国家的第三部门表现得更加突出一些。很多第三部门由于经费不足使得其扩展能力和可持续发展的能力不足，无法开展正常活动。资源不足带来的另一个后果就是不能吸引高素质的专业人才。由于第三部门是公民自愿参与形成的公益性组织，其行动的内驱力主要来自于道德信念的自我激励，再加上第三部门工作人员薪水不如私营企业和政府部门，因此很难通过经济上的激励吸引到优秀的人才。另外，缺乏专门的专业人才培养机制也是一个不容忽视的问题。

(2) 政府与第三部门关系模糊

相对于西方发达国家的第三部门而言，我国的第三部门与政府的关系比较复杂。一方面，第三部门的发展在很大程度上要依赖于政府的扶持，政府要为第三部门的发展创造条件，如为第三部门的发展提供充分的财政支持，为第三部门的运作创造良好的法制环境，规范第三部门的行为以保障其健康有序地发展；另一方面，第三部门要在依赖政府支持的前提下尽量保持其自身的独立性，体现其自治性。这就造成了第三部门发展过程中的一个悖论，即它必须在依赖政府支持的前提下保持独立性，这是很难实现的。

(3) 对第三部门常规性监督机制的缺乏

由于政府与第三部门的关系模糊，而且相关的法律、法规不健全，我国的第三部门在实际运作中不会受到强有力的监督，如此造成的后果就是给各种违章操作制造了很大的活动空间，增加了社会的交易成本。对第三部门的约束相当程度上靠的是一种道德和责任感驱动的自律，相对于政府和私营部门，第三部门的硬性约束环境要弱得多。对第三部门监督上的困境，在一定程度上增加了第三部门形成和发展的难度。

完善我国第三部门的路径选择：

(1) 正确处理政府与第三部门的关系

西方第三部门是在与政府的对立中产生和发展的，因此重点在于如何摆脱政府的控制。但根据我国的国情，保持政府与第三部门之间的密切关系是我国第三部门发展的必要条件之一。随着我国社会主义民主制度的逐步建立和完善，第三部门与政府的关系也在不断改善。毋庸置疑，第三部门的发展需要政府提供相应的资源，但保持第三部门自身独立性也尤为重要，第三部门不能成为政府的附庸，这就要求正确处理第三部门与政府的关系，使其形成良性的互动。所以当前应该明确：

第一，政府应该给予第三部门发展所需的大部分资金，并且财政拨款不应干涉第三部门的自身运作。经济上的支持总体来说就是政府应扩大投资第三部门的资金数量，并且应在法律上明文规定数额或是在政府预算中表明投资第三部门占 GDP 中的比例，同时改变投资领域，对自下而上的第三部门不应有任何歧视，应投资更多的资金鼓励其发展。

第二，政府是第三部门的合作者，而非领导者。第三部门不应该成为接受机构精简人员和离退休人员的场所，而是承接政府部门社会职能的组织。由于第三部门发挥着政府和市场不可替代的作用，因此，我国政府与第三部门的关系应是互补性的合作关系，而不是对抗的、相排斥的。同时政府也要依法对第三部门进行适当的监督管理，以利于第三部门良性发展。

(2) 放松管制，为第三部门的发展创造良好的政策环境

第三部门的发展与政府对社会干预的政策密切相关，这主要表现在：政府加强对社会的干预，第三部门萎缩；政府对社会放权，则第三部门发展迅猛。我国政府对第三部门的控制过于严格，第三部门要受到业务主管部门单位和登记管理机关的双重领导，同时也受到同行业竞争和地域性的限制。因此，我国政府应尽快改变对第三部门的过多控制，对其建立要持积极的支持态度，为其发展提供很好的政策支持，并用法律形式保证其快速发展。健全第三部门的相关法律法规是维护其合法性、独立性和组织权益的基本要求。随着我国对外开放、对内搞活政策的广泛实施，第三部门得以迅速发展，并在整个政治，经济和社会生活中占有相当地位，发挥着巨大的作用。但我国第三部门的管理目前还没有形成完备的法律制度体系，致使第三部门的成立及其活动缺乏必要的约束和保护。从立法的角度对第三部门的权利和义务给予保障，是加

深我国第三部门组织建设和管理的主要内容。推进第三部门的民主建设，严格依法管理。根据新形势，针对性的修改完善并广泛宣传已颁布的有关第三部门管理的法规政策，不断提高广大人民群众的法律意识，从而使我国的第三部门沿着法制化的轨道向前发展。

与此同时，还必须改革行政审批制度，减少行政审批事项。行政审批制度改革的实质是制约政府权力，放松政府对企业和社会的控制，这可为第三部门拓展新的活动空间营造宽松的行政环境。具体地说，一是要扩大第三部门的参政渠道，为第三部门的发展创造条件；二是政府要扶持第三部门的发展。在注册登记、筹措资金、改进技术等方面为其提供帮助，为其创造一个宽松的政策环境。只有第三部门越来越强大，我国的公民社会才能走向成熟。

(3) 建立科学的用人机制

目前，大多数第三部门的工作人员素质较低，普遍缺乏第三部门发展所需求的改革观念和创新意识。第三部门能否发展壮大，建立科学的用人机制至关重要。当前，建立科学的用人机制应该从以下几个方面努力：

第一，加强对工作人员的教育培训，切实加强专业人才的培养，使他们不断提高专业知识和业务素质，给他们提供更多的发展机会。

第二，建立合理的物质机制，包括具有公平性、激励性和竞争性的薪酬制度。

第三，用工作本身来激发工作人员的积极性、主动性和创造性，加强对从业人员的职业道德教育，增强其服务意识和责任意识。

第四，形成合理的晋升机制，让优秀的工作人员及早走上领导管理岗位。

第五，政府应给第三部门独立的人事任免权，让他们通过选举自主决定主要负责人员，要减少对第三部门的直接微观管理，赋予其负责人足够的管理控制权。这样有利于第三部门积极性和主观能动性的创造性发挥。政府不能控制第三部门，使第三部门成为准政府组织，产生政府职能的虚假转移，而应把维护社会稳定作为第三部门管理工作的根本出发点。

二、公共选择理论

公共选择理论的主要假设是经济人假设，它的含义是指人都是理性的自利主义者，即人们会在约束条件下使自身利益最大化。这实际上是把经济学中的基本假设运用到政治科学中。公共选择讨论的是政治市场中的经济人行为。政治市场中的经济人可以细分为三类：

(1) 选民，他们手中的选票相当于经济市场中消费者手中的货币。

(2) 政治家，是博取选民选票而生活的人。

(3) 官僚，即作为政策的职业执行者的经济人。

一般来说，公共选择的两大基本问题是集体行动和偏好加总问题。由于不管是集体行动还是偏好加总都取决于规则，因此规则才是最根本的。公共选择理论的最终目的就是寻找一种规则，使理性的经济人在自利的同时也造福社会。

启示：

公共选择理论中的“经济人”假设

公共选择理论中的“经济人”假设，为我们的财政决策机制设计提供了富有启发性的思路。政治市场中的“经济人”假设在西方学者中也是有争议的。但从应用角度看，这一假设也许是最接近实际的假设，便于人们以此为依据制定出有效率的制度和政策。这一假设的引伸含义是，若要政治决策能符合公共利益最大化要求，就必须建立起一套能约束和监督决策者的有效机制，否则，决策就可能偏离公共利益的轨道。我国的社会实践也证明，仅靠当事人的思想觉悟和道德约束，是难以形成理想的财政决策和有效的财政运行的。

偏好显示机制

公共选择理论揭示了“偏好显示机制”在公共决策中的重要性，这对我们完善这一机制，实现有效的财政决策具有一定的借鉴意义。我们的政府是代表人民利益的，财政决策应当体现人民的意愿和要求，要做到这一点，仅凭决策者的良好愿望和优良素质是不够的，还必须有一套把人民的利益和要求由下而上及时传达的机制，即公民的偏好显示机制。只有充分了解人民的偏好，重大决策让群众知情，让群众讨论和参与，我们的决策才会符合人民的利益和要求。当前，亟待解决的是财政信息的透明度问题，要尽快建立规范、及时、准确的财政信息发布制度。在此基础上，建立和完善有保障的、通畅的公民财政偏好显示机制，以保证财政决策的科学性和民主性。

政治决策程序和规则

公共选择理论对政治决策程序和规则的研究，对我国完善财政决策程序和规则有重要借鉴价值。决策的结果取决于决策程序和规则。从一定意义上说，在决策中，程序和规则更重要。我国以往的财政决策实践中，在一定程度上存在重结果，轻程序；重人的素质，忽视规则的作用问题。在财政立法中则表现为，重实体法，轻程序法。举例来说，我国的国家预算决策程序和运作程序都存在不科学、不规范的问题，预算的编制、审批、执行、调整到最后的决算，人为的、主观的因素都还太多，制约了预算绩效的提高。这种现象若要改观，就必须加强对科学的财政决策程序和规则的研究。

特殊利益集团

公共选择理论中的“特殊利益集团”理论，对于我们分析我国一些经济和财政现象，并制定相应的财政对策提供了一个有益的视角。市场经济是一个利益和决策分散化的经济，因此在我国也是存在利益集团

的。如行业利益集团、地区利益集团、生产者利益集团、消费者利益集团等。在一些地方盛行的地方保护主义就是以行政区划为单位的地区利益集团行动的结果。又如我国的农民利益集团问题，该集团由于人数众多，组织松散，难以形成有力的“特殊利益集团”，从而对公共决策的影响力较小，其利益常受到侵害，各种负担沉重。再如我国的垄断行业价格（注意：是公共定价）过高问题迟迟难以解决，等等。公共选择理论都可给出一些令人信服的解释，这对我们提出和制定有关对策无疑是有助益的。

三、新自由主义

新自由主义指的是一种政治—经济哲学，**反对国家对于国内经济的干预。**

自由主义的发展路径：古典自由主义、主张国家干预的自由主义、主张回复古典自由主义的新自由主义。

新自由主义的特点和主要内容是：

市场是完全自由的竞争

实质上是撇开人们的社会属性和在生产关系中的地位不谈，脱离经济基础和上层建筑，制造一种抽象的“理想市场”作为理论前提。

倡导个人主义

认为每个人在经济活动中首先是利己的，其次才是利他的动机和行为。

提倡自由放任的市场经济

认为自由选择是经济和政治活动最基本的原则。应当自由地拥有私人财产，自由地交易、消费和自由地就业。

崇拜“看不见的手”的力量

认为市场的自动调节是最优越和最完善的机制，通过市场进行自由竞争，是实现资源最佳配置和实现充分就业的惟一途径。

反对国家干预经济

认为由国家来计划经济、调节分配，破坏了经济自由，扼杀了“经济人”的积极性，只有让市场自行其是才会产生最好的结果。因此，只要有可能，私人活动都应该取代公共行为，政府不要干预。

主张私有化

认为私有化是保证市场机制得以充分发挥作用的基础，私人企业是最有效率的企业，要求对现有公共资源进行私有化改革。

新自由主义流派有的在提出自己的观点时，或多或少也触及资本主义经济政治制度的缺陷。但从整体上说，新自由主义经济流派只描述经济现象及其表面联系，不可能、不愿意也不敢去触及资本主义经济的本质。

主要观点：

在经济理论方面

新自由主义继承了资产阶级古典自由主义经济理论的自由经营、自由贸易等思想，并走向极端，大力宣扬“三化”。一是“自由化”。认为自由是效率的前提，“若要让社会裹足不前，最有效的办法莫过于给所有的人都强加一个标准”。二是私有化。在他们看来，私有制是人们“能够以个人的身份来决定我们要做的事情”，从而成为推动经济发展的基础。三是市场化。认为离开了市场就谈不上经济，无法有效配置资源，反对任何形式的国家干预。

在政治理论方面

新自由主义特别强调和坚持三个“否定”。一是否定公有制。几乎所有的新自由主义者都一致地认为，“当集体化的范围扩大了之后，‘经济’变得更糟而不是具有更高的‘生产率’”，因此，不能搞公有制。二是否定社会主义。在新自由主义者看来，社会主义就是对自由的限制和否定，必然导致集权主义，“集权主义思想的悲剧在于：它把理性推到至高无上的地位，却以毁灭理性而告终，因为它误解了理性成长所依据的那个过程”，因此，是一条“通往奴役之路”。三是否定国家干预。在他们看来，任何形式的国家干预都只能造成经济效率的损失。

在战略和政策方面

新自由主义极力鼓吹以超级大国为主导的全球一体化。经济全球化是人类社会发展的一个必然趋势和一个自然的历史过程。但经济全球化并不排除政治和文化的多元化，更不等于全球经济、政治、文化一体化。新自由主义并不是一般地鼓吹经济全球化，而是着力强调要推行以超级大国为主导的全球经济、政治、文化一体化，即全球资本主义化。

四、新公共管理

新公共管理的内容及评价

【育明教育解析】“新公共管理”“新公共行政”等作为行政管理学界的范式，在复习的时候需要多多留意。

新公共管理(new public management, NPM)是80年代以来兴盛于英、美等西方国家的一种新的公共行政理论和管理模式，也是近年来西方规模空前的行政改革的主体指导思想之一。它以现代经济学为自己的理论基础，主张在政府的等公共部门广泛采用私营部门成功的管理方法和竞争机制，重视公共服务的产出，强调文官对社会公众的响应力和政治敏感性，倡导在人员录用、任期、工资及其他人事行政环节上实行更加灵活、富有成效的管理。

在70年代，新公共管理已经成为了西方“行政改革”浪潮中的重要实践和理论，而它的产生也是有一定的时代背景的。从本世纪70年代开始，传统的公共行政遭受到新的外部环境的越来越严峻的挑战，其近乎刻板、僵化的科层体制愈来愈不能适应迅速变化的信息和知识密集型社会和经济生活，政府面临着日益严重的问题和困难：政

府财政危机，社会福利政策难以为继，政府机构日趋庞大臃肿，效率低下，公众对政府能力失去信心等，“政府失败”论开始占主导地位。正是在这样的历史背景下，新公共管理在 80 年代的英美两国应运而生，并迅速扩展到西方各国。与以往传统的公共行政框架内进行的变革不同，新公共管理不是对现存行政管理体制和方式进行某种程度的局部调整，或仅仅是为了降低行政管理的成本，减少行政费用开支，更重要的是，它是对传统的公共行政模式的一种全面清算和否定。

核心理论主张：

(1) 公共政策领域中的专业化管理。这意味着让管理者管理，或如胡德所言“由高层人员对组织进行积极的、显著的、裁量性的控制”。对此最为典型的合理解释是“委以责任的前提是对行为责任进行明确的区分”。

(2) 绩效的明确标准和测量。这需要确立目标并设定绩效标准，其支持者在论证时提出“委以责任需要明确描述目标；提高效率需要牢牢盯住目标”。

(3) 格外重视产出控制。根据所测量的绩效将资源分配到各个领域，因为“需要重视的是目标而非过程”。

(4) 公共部门内由聚合趋向分化。这包括将一些大的实体分解为“围绕着产品组成的合作性单位”，它们的资金是独立的，彼此之间在保持一定距离的基础上相互联系。“在公共部门的内部与外部”，既可对这些单位进行管理又可以“获得特定安排所带来的效率上的优势”，其必要性证明了这种做法的合理性。

(5) 公共部门向更具竞争性的方向发展。这包括了“订阅合同条款以及公开招标程序”，其合理性则在于“竞争是降低成本和达到更高标准的关键所在”。

(6) 对私营部门管理方式的重视。这包括“不再采用‘军事化’的公共服务伦理观”，在人员雇用及报酬等方面更具有弹性，这种转变的合理性在于，“需要将私营部门‘经证实有效的’管理手段转到公共部门中加以运用”。

(7) 强调资源利用要具有更大的强制性和节约性。烽火猎头将这看做是“压缩直接成本，加强劳动纪律，对抗工会要求，降低使职工顺从企业的成本。“对公共部门的资源需求进行检查，少花钱多办事”的必要性证明这种做法是合理的。

从总体上来看，新公共管理以经济人（self-interest）为假设，基于公共选择代理人理论及其交易成本理论，以传统的管理主义和新泰罗主义为基点而发展起来的，其核心点在于：强带经济价值的优先性、强调市场机能、强调大规模地使用企业管理的哲学与技术、强调顾客导向的行政风格。新公共管理毕竟代表着现实世界中人们不断改进政府、实现理想政府治理的一个努力方向。它是否意味着意味着一个政府治理的典范时代的到来，现在下结论还为时过早。

五、新公共行政

新公共行政学也称为新公共行政运动，是相对传统公共行政学而言的，但是它也仅是在某些价值理念上与传统公共行政学有所区别，并且也无法根本改变官僚制的管理体制。它是 60 年代末、70 年代初一批青年行政学者对传统行政学提出挑战而形成的“新”理论。它强调公共行政学以公平与民主作为目的及理论基础，主张政治与行政、事实与价值关联；重视人性和行政伦理研究，倡导民主主义的行政模式以及灵活多样的行政体制研究。然而，由于“新公共行政学”缺乏概念和理论上的连贯性，并未最终生根立足，未能最终立足而取代传统的公共行政学“范式”。

新公共行政学力图摒弃传统行政的权威主义和以效率为中心的取向，而试图建立以公平为中心的民主行政。新公共行政认为应当研究与动荡不安时代，与公众的日常生活和与公共行政管理实践相关的议题。它强调政治与行政的连续性，将道德价值概念注入行政过程，将社会公平注入传统的经济与效率目标；强调政府公平，对公众需要负责而不是对公共机构负责，以及公共项目应当对决策和执行负责。它强调公民参与、政策制定、相关控制、分权授权、组织发展、顾客至上和民主工作环境。新公共行政所倡导的价值观，如社会公平、代表制、回应性、参与和社会责任等，推动了公共行政的发展，在某些方面它为新公共管理的产生做了理论准备。

“新公共行政学”以一种全新的视角研究公共行政领域，他们不满于传统行政以国家为中心来提高管理的效率、经济和效果，不满于 POSDCORB 以及诸如操作研究、决策科学、系统理论、PPB、MBO 及其它强调“理性”、“科学”、“行为主义”的技术职业性发明。

主要观点：

他们的基本思想是，要以社会公平作为核心的价值，建构一种入世的、改革的、具有广泛民主的新公共行政学，其主要观点是：

(1) 核心价值

社会公平和社会正义是公共行政的核心价值新公共行政学认为，传统的公共行政学注重公共服务管理的效率、经济和协调性，它的焦点在于高层管理和重要职能部门的管理，以至于有效的、经济的和协调性经常以社会公平为代价，而实现社会公平恰恰是新公共行政的基本目标，因此要在公共行政学的经典目标和理论基础中增加社会公平一项，并以此为核心重塑现代公共行政的价值体系。

总之，倡导公共行政的社会公平是要推动政治权力以及经济福利转向社会中那些缺乏政治、经济资源支持，处于劣势境地的人们。” 据此，新公共行政学提出自己的目标：现代公共行政必须考察政府提供的服务是否促进社会公平，效率必须以公平的社会服务为前提、为代价。

(2) 社会公平

以社会公平为核心，致力于突破传统公共行政学以政治与行政两分法为基础的思维框架。新公共行政学拒绝

“政治中立”的观点，认为行政系统游离于政策制定之外的状况根本不存在。行政人员既从事行政执行，也从事政策制定，“行政管理不是中性的。应责成他们承担责任，把出色的管理和社会公平作为社会准则、需要完成的事情或者基本原理。”

对行政人员的决策地位的认识采取积极态度，有助于提高行政机关及其人员的自觉意识，即除在执行政策中尽职尽责外，更以主动的态度设计政策议程，并使用裁量权发展公共政策，使政策更加有效地解决社会问题。

(3) 主张建构新型的政府组织形态

新公共行政学认为，组织结构与功能状况关系到公共服务的质量，而传统的官僚制组织体制已经造就了一种超稳定的能力，使政府失去了必要的敏感性和同情心，正在远离社会公众。因而需要寻求以顾客导向、应变灵活和回应性强的组织形态。

这样，分权、权力下放、规划、合同、敏感性训练、责任扩大、顾客导向、组织发展成为新公共行政学分析组织问题的一些基本概念。他们还主张用诸如行政分权模型、居民控制模型、讨价还价模型等组织模型，对现有科层制组织体系，尤其是组织结构进行改造。

(4) 研究范围和内容

对于公共行政学的研究范围和内容，新公共行政学认为，两分法使得行政研究的焦点局限于行政机关的预算、组织和管理、人事以及大量其它中性问题上，很少重视与社会、政治密切相关的政策制定与政策分析等研究，使公共行政远离于社会危机处理的需要，因而过于狭窄，过于以“组织内部”为取向，理论上过于空洞。

这就需要从一种全新的角度对行政现象进行分解，通过重新定义分配过程，整和过程、边际交换过程和社会动机过程，来适应和改善公共行政学。

(5) 主张民主行政

新公共行政学认为，民主行政的核心在于尊重人民主权和意愿，实现社会正义和社会公平，反对滥用权力和行政无能。民主行政要求公众需要是行政系统运转的轴心，即公众的权利或利益应高于政府自身的利益扩张和利益满足。他们期待着公共行政发展进入到一个全新的领域，即建立民主行政的模型，并主张通过行政改革使民主行政得以实现。

新公共行政学的理论主张对公共行政学的发展有着重要影响，尤其是关于公共行政的价值观、道德观和关注现实政策的主张，一直是当代公共行政的中心议题。

评价：

新公共行政学的研究重心在公共行政学的“公共部分”，倡导公共服务的平等性、行政官员的政治回应性、民主行政、社区自治等基本价值，强调将“社会公平”引入政府目的和运作机制之中，即“要推动政治权力以及经济福利转向社会中那些缺乏政治积极资源支持，处于劣势境地的人们”。尽管由于新公共行政学自身的一些原因，例如，缺乏概念的连贯性，没有明确限定的宪法基础等。它没有成为行政学研究的主导范式，然而正是由于它对社会

公平与正义的追求，对公共行政“公共性”的关注，公共行政学自此开始步入“自觉构建公共性”的历史阶段。新公共行政学的主要贡献在于将社会公平提高到公共行政追求的首要价值目标，倡导民主行政，增强了公务员的内省伦理道德意识等。它扩大了公共行政学研究的视野，极大地丰富、发展了公共行政学。

六、公共危机管理

定义：

公共危机管理，也称政府危机管理，是指政府针对公共危机事件的管理，是解决政府对外交往和对内管理中处于危险和困难境地的问题。即政府在公共危机事件产生、发展过程中，为减少、消除危机的危害，根据危机管理计划和程序而对危机直接采取的对策及管理活动。

公共危机应对措施：

第一、建立应急指挥中心，尽快调集相关专业人士和各种社会力量，及时、有效地开展营救、抢救工作，并启动专题科研工作。

第二、行政首长立即亲临现场（注意形象和语言设计），安抚受害者和相关工作人员，缓和紧张气氛，激励工作人员的士气。

第三、建立应急团队，主动与相关部门沟通，争取社会各界投入营救工作，确保信息畅通、设备到位、人员不缺，快速化解危机。

第四、及时建立政府专题发言人制度，确保提供真实的一个声音、明确的一个观点。在新闻发言中，牢记“三T法则”，即 Tell your own tale（以我为主提供情况）、Tell it fast（尽快提供情况）、Tell it all（提供全部情况）。

第五、及时了解公众损失，制定政策性补偿方案。如果出现公职人员伤亡，应给予名誉追认，并制定相对从优的抚恤方案。

第六、推行事故问责制和引咎辞职制，及时追究相关人员行政、经济甚至法律责任。

第七、举一反三，改革现行管理制度和机制，从根本上研究解决问题的方案，杜绝类似危机发生。

公共危机中政府如何处理好与媒体的关系？（媒体的作用？）

第一，建立新闻发言人制度

第二，建立信息发布平台

第三，及时与媒体进行沟通，为其提供必要的信息

七、大部制改革

解析：“大部制”改革是近几年比较热点的问题，育明教育咨询师建议大家在复习行政管理的时候，要多留意。育明教育咨询师认为，以下几个问题弄明白了，关于“大部制”的问题就可以迎刃而解了。

一、含义

大部制即为大部门体制。按照业内专家的提法，为推进政府事务综合管理与协调，按政府综合管理职能合并政府部门，组成超级大部的政府组织体制。特点是扩大一个部所管理的业务范围，把多种内容有联系的事务交由一个部管辖，从而最大限度地避免政府职能交叉、政出多门、多头管理，从而提高行政效率，降低行政成本。

二、目前我国行政机构存在的问题

大部制改革的核心是转变政府职能。根据一些学者的不完全统计，在国务院现有的 66 个部门中， 职责多达 80 多项，仅建设部门就与发改委、交通部门、水利部门、铁道部门、国土部门等 24 个部门存在职责交叉。另外，农业的产前、产中、产后管理涉及 14 个部委。行政职能的错位和交叉，不仅造成了部门之间扯皮现象多，行政效能低下，过多经济资源被行政机构自身消耗掉；更重要的是，它无法履行宏观经济管理、市场监管、社会管理等职能，无法向民众提供合格的公共服务和社会保障等。因此，必须对现有政府机构进行有效整合，改变政府机构繁多、职能交叉的现象，通过减少机构数量，降低各部门协调困难，使政府运作更有效率，更符合市场经济的宏观管理和公共服务的角色定位。而不仅仅是像过去一样，简单地推进“政企分开、政资分开、政事分开、政府与中介组织分开”，虽然这些是政府机构改革中最基础性的工作。

换言之，推行大部制同时就意味着政府职能必须以提供公共产品和公共服务为己任，从而使得政府权力得以规范、回归公共服务。如果大部制改革达不到转变政府职能的效果，那么，它就会像之前的历次政府机构改革一样，陷入“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈。这种可能性是存在的。因为大部制一个直接的目的就是要打破现有的部门利益，但正如人们所担心的，如果几个部合并成为一个超级部，权力很大，对它进行监督恐怕更加困难，因此，若没有建立起有效的权力约束机制，在大部制下，原来的“部”降格为“司”，“阎王”变成了“小鬼”，可手中的权没有变，仍然行使过去“部”的职权，那么，大部制改革就可能把过去分散的部门利益，积聚为集中的部门利益。要解决这一难题，惟有真正转变政府职能。

总之，大部制是社会大转型中政府保障服务性功能突出、行政色彩淡化的必然选择。而一个整合了不同部门利益的强势大部委，其职能也应该适应和体现市场经济发展和公共行政的管理需求。随着两会的来临，有关大部制改革将会受到社会的更多关注，笔者衷心地希望这次大部制改革能够收到扎扎实实的成效，政府部门都能成为一个个办事干练、勤政为民的

推行大部制改革的意义

按照部门的职能大小和机构的数量多少不同，政府机构设置一般有“小部制”与“大部制”两种类型。小部制的特征是“窄职能、多机构”，部门管辖范围小、机构数量大、专业分工细、职能交叉多。我国目前实行的即是这种小部门体制。大部制是一种政府政务综合管理组织体制，其特征是“大职能、宽领域、少机构”，政府部门的管理范围广，职能综合性强，部门扯皮少。按照党的十七大精神推行的“大部制”改革，是完善社会主义市场经济体制和深化社会管理体制改革的需要，具有重要而显现的现实意义。

1. 有利于减少职能交叉，完善行政运行机制

我国目前政府组织机构设置存在的突出问题是部门过多、职能交叉、权责脱节。据不完全统计，目前国务院部门之间有 80 多项职责交叉，例如，建设部门与发展改革部门、交通部门、水利部门、铁道部门、国土资源部门等 24 个部门存在职责交叉；农业产前、产中、产后管理涉及 14 个部委（局）；劳务输出也存在多头对外的问题；在人力资源管理方面，劳动保障、人事、教育部门职能交叉；在信息产业管理方面，信息产业部、国信办、广电总局等部门职能交叉；在城市供水、地下水管理方面，水利、建设、国土资源等部门职能交叉，等等。这种较为典型的“小部制”，既造成部门之间的职责交叉、推诿扯皮，又导致职能分散、政出多门，削弱了政府的决策职能，也不利于集中统一管理。职能交叉还损害了国家整体利益的实现，严重影响了经济社会统筹发展。实行“大部制”，能适应信息技术发展带来的由传统的以职能为中心的职能导向型政府转向建设以流程为中心的流程导向型政府，有利于整合政府资源，再造工作流程，确保全面履行政府职能，为公众提供便利和高质量的公共服务，最终“整合不同的体制，提供无缝隙的服务”。

2. 有利于落实“问责制”，建设责任政府

部门过多必然造成职能分散、政出多门，既不利于集中统一管理和加强政府应有权威，又不利于落实“问责制”和建设责任政府。多个部门负责同一项工作的做法，貌似加强领导，实则减轻了部门应承担的责任，同时，还导致部门利益的滋生，使国家利益部门化、部门利益合法化甚至个人化。大部制强调的是部门职能的有机统一和综合管理，能够较好地协调职能机构统一和专业分工的关系，对于协调部门关系、强化政府权威和落实责任追究具有重要意义。此外，鉴于中央政府与地方政府职能的有效划分和呼应，如果国务院将部门数量控制在 20 个以内，则地方各级政府就基本上能够做到与中央一样合理设置部门，有利于政令上通下达，便于管理的衔接和延续。

3. 有利于行政体制改革的突破和深化，是加快行政管理体制改革的关键环节

大部制将是未来行政管理体制改革的重点和亮点，应当将大部制改革放到整个行政管理体制改革的全局来定位和设计，综合考虑政府改革的系统配套问题，将组织重建、体制变革、机制创新、职能转变、流程再造、管理方式创新以及相互关系的调整有机结合起来，以全方位推进我国政府组织变革。因此，要从整体推进行政管理体制改革的，实现政府治理创新和现代化的高度，充分认识推进大部门的重大意义，将其作为加快行政管理改革的关键环节，按照深入贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求，加强领导、科学规划、周密设计、统筹协调、稳步推

行。

值得指出的是，大部制改革反映了地方政府对行政体制改革的普遍愿望。据我们课题组 2007 年暑期在全国 14 个省的调查，很多地方政府及部门都提出了推进部门整合的意见，这也说明推行大部制改革具有广泛的社会基础。

推行大部制改革的原则

- 1. 回应性调适原则。**一要回应市场经济发展的需要。强化宏观决策，加强市场监管，弱化微观管理，同时兼顾我国在经济转型中培育市场、促进特殊行业发展、有效管理骨干国企的需要。
- 2. 回应社会发展的需要。**扩展社会职能，保障基本公共服务的均等化，充分培养社会的自治精神和能力。三要回应利益多元的需要。充分考虑地方利益、地区利益和行业利益的平衡，既要合理配置利益机制，又要防止追逐违法利益。四要回应技术发展的需要。减少管理层级，实行扁平化管理。
- 3. 总体性统筹原则。**一要总体统筹职能设置。构建经济调节、市场监管、社会管理、公共服务职能错落有致的服务型政府职能架构。二要总体统筹权力配置。加强国务院最高领导层对各部门的统筹能力，同时合理划分国务院与地方政府人权、财权、事权的权限。三要总体统筹各种关系。统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展和对外开放，统筹中央和地方关系，统筹个人利益和集体利益、局部利益和整体利益、当前利益和长远利益。四要总体统筹府际改革，形成国务院机构改革与地方政府机构改革的协调张力。
- 4. 系统性集中原则。**一是整合职能。有机合并相近职能，避免职能交叉，相互扯皮。二是整合权责。健全政府权责体系，形成部门间和层级间合理的权责构成。三是整合机构。减少管理环节和层次，优化结构。四是整合机制。整合大部门内部的运行机制，降低协调成本，提高行政效能。
- 5. 制约性协调原则。**一是国务院整体（国务院和部门及部门之间）决策权、执行权与监督权的制约性协调。二是部门内部的决策权、执行权与监督权的制约性协调。三是中央与地方政府之间的决策权、执行权与监督权的制约性协调。
- 6. 总揽性分别原则。**一是要进行改革的总体设计，形成包括中央和地方政府，近期和远期改革的整体方案。二是要实行分层要求，对国务院和省市以下政府改革既要明确共同性，又要有不同针对性。三是要实行分类指导，对东部、西部、中部和东北地区政府改革提出适应地区经济社会发展状况的指导。四是要实行分步实施，既要考虑改革目标的实现，又要考虑改革的现实可操作性，尽可能减少改革所带来的负面效应和消极成本。

推行大部制改革需要重点研究的若干问题

（1）决策、执行、监督的分离与协调问题

目前我国决策职能与执行职能和监督职能不分现象突出，监督流于形式，使决策部门普遍受到执行利益的干扰，导致问责更加困难，国家利益部门化。解决这个问题，就是要探索建立决策、执行、监督既相互协调又适度分离的行政运行机制，实现决策科学、执行顺畅、监督有力。我们认为，建立不同层面的适度分离机制是可供考虑的思路。即：既要在政府部门的整体层面上构建决策、执行、监督适度分离的组织架构，也要在部门内部建立决策与执行相

分离的机制，将公共服务和行政执法等方面的执行职能分离出来，设立专门的执行机构，避免集决策、执行、监督于一身的弊端。有些职权的分工与制约，还需要从与人大、司法部门的关系上来考虑。近几年来，一些部门已经在探索这方面的改革。例如，交通部于1998年实施了水上安全监督管理体制改革，建立了交通部负责决策、交通部海事局负责监督、交通部所属地方海事机构负责执行的相互协调又适度分离的组织机构体系。

(2) 在大部制改革中还需要着力解决市场监管体制问题。

我国市场监管部门过多、多头执法、交叉执法的问题非常突出。例如，对食品的监督管理，目前是农业部门负责初级农产品生产环节的监管，质检部门负责食品生产加工环节的监管，工商行政管理部门负责食品流通环节的监管，卫生部门负责餐饮业和食堂等消费环节的监管，食品药品监管部门负责对食品安全的综合监督、组织协调和依法查处重大事故。地方政府因机构设置不同，涉及食品监管的部门更多，有的省涉及十几个部门，有的省会城市涉及二十几个部门。这种分段监管体制，不仅造成部门职责交叉，提高监管成本，而且降低了监管效能，直接影响到人民群众的生命财产安全。为了从根本上完善市场监管体制，必须按照市场统一、开放、竞争的要求，将现行涉及市场监管的有关机构整合，统一行使市场监管职能，以增强监督的统一、公正和有效。

(3) 综合管理部门与专业管理部门的关系问题

我国目前综合管理职能与专业管理职能配置不科学。综合管理部门权力过于集中，行业或产业管理部门的行政管理职能不到位、权力分割，项目立项、资金支配等事项都要经过综合管理部门的层层审批，统筹协调困难，对一些问题难以及时出台有效的政策。因此，必须进一步理顺综合部门与专业管理部门的关系，做到各负其责、相互协作。一是综合管理部门的基本定位是服务、协调、指导、监督，主要研究制定国家战略、重大规划、宏观政策，协调解决经济社会发展中的重大问题，对各个产业或行业存在的共性问题进行统筹协调。为此要切实减少微观管理和具体审批事项，实现从“项目管理”向“宏观管理”、从直接管理向间接管理的转变。二是按照大部制的要求适当拓宽专业管理部门的管理范围，其工作重点是研究解决产业或行业存在的重大问题，拟定相关法律法规草案和中长期发展规划及政策，统筹配置行业资源，发布行业信息标准，维护行业市场秩序，开展行业执法监督检查，提供行业相关信息服务。三是设立专司统筹经济社会事务的办事机构，统一协调解决职责交叉和综合管理事务。

(4) 推行大部制改革的法律保障问题

大部制改革事关政府体制机制的创新和权力利益的调整，应当按照决策科学化、民主化、程序化的要求，畅通利益表达和意愿诉求渠道，在深入调研和广泛征求社会各界意见的基础上起草改革总体方案，由中央讨论决定，并由全国人大审议通过，以提高改革方案的科学性、可行性、合法性和回应性。应当随着我国法治建设的发展，切实加强行政组织法体系建设，推进行政组织设置、职能定位和机制运行的法治化。由于受计划经济和部门立法的影响，我国相当程度上存在一个部门一套法律体系，大部制改革后，有关执法主体、诉讼管辖和法律适用可能会出现一定的问题，必要时可以由全国人大常委会作出有关机构改革中法律适用问题的决定予以解决。同时，大部制改革必然涉及到现行法律法规的修改问题，应当以此为契机，增强我国法律体系的协调统一和实行综合立法。

(5) 与其他改革相配套问题

大部制改革作为行政管理体制改革的关键环节，涉及到复杂的利益关系和权力关系的调整，是一项系统工程，必须坚持整体配套改革的原则，使大部制改革与其他改革相互协调、彼此促进。当前特别重要的是应当以政府机构改革为契机，加快推进事业单位分类改革，创新公共产品的提供机制，重视公益性事业单位在提供公共产品和公共服务中的重要作用，还可以更多地采取购买服务的提供方式。要按照政事分开、政府与市场中介组织分开的原则，将大量的技术性、服务性和经办性职能交给事业单位和中介组织承担；规范和发展行业协会、商会等社会中介组织，为政府职能转变和机构改革提供良好的社会环境。大部制改革和行政管理体制改革在本质上从属于政治体制改革，特别是有关权力分离和制约问题，需要与司法体制、人大体制相结合来考虑。应当按照十七大确定的“统筹党委、政府和人大、政协机构设置”的要求，在政治体制的整体架构中确定改革方案和对策措施。

(6) 加强对大部制改革的理论研究

我国以往的机构改革往往是迫于形势压力，临时应付，一般是从政策阐释的角度提出改革主张，缺乏指导改革实践的较为系统和理性的、前瞻性的理论阐释，导致改革的系统性、科学性和前瞻性不够。换言之，理论滞后于实践的问题正在日益成为制约我国政府改革的突出问题。当前，在新形势下加快行政管理体制改革和推行大部制，应当着重对我国政府改革进行理性的反思，从价值选择的角度讨论政府改革与发展市场经济、实现制度创新、提高政府能力的关系。要加强政府改革与治理的学术研究，特别是加强公共组织理论的研究。要适应全球化和世界性政府改革与治理的发展趋势，进行国际比较研究，积极借鉴它国经验。要重视实证研究，立足于转型期的中国行政管理实践，调查和总结我国机构设置和改革的经验，提炼出具有规律性的通行做法，通过理论创新促进体制和机制创新。

八、行政责任

由“问责风暴”引起的思考。

行政责任，指经济法主体违反经济法律法规依法应承担的行政法律后果，包括行政处罚和行政处分。行政责任是指因为反行政法或因行政法规定而应承担的法律责任，行政法律规范要求国家行政机关及其公务人员在行政活动中履行和承担的义务。

特点：

主要表现在：①它是一种法律责任，不是基于道义或约定的道德责任。②它是在行政活动中由行政机关及其公务人员的违反行政义务引起的，与违宪责任、民事责任、刑事责任有程度上的不同。③它是一种不能以其他法律责任或纪律责任替代的独立的责任。

意义:

行政责任作为人类社会制度一定发展阶段的产物,有其生成和发展的必然性和条件。在现代社会中,行政责任愈来愈成为国家政治生活的一个重要方面,从而使确立和确保行政责任产生了不同于以往的重要意义,主要表现在以下两个方面:

第一,行政责任能够限制行政机关及其公务人员滥用行政权力。

19世纪末20世纪初,西方出现了行政国家现象。行政活动不再从属于政治,开始在国家政治生活中占据主导地位。行政国家现象的主要表现是,政府通过法律授权,从立法机关和司法机关那里接受了越来越多的委任立法权和委任司法权;政府利用宪法对政府职权的抽象规定,不断扩大自身的行政自由裁量权;政府通过对国家经济生活及社会生活干预的不断加强,自身的权力不断扩充。总之,政府在立法、行政、司法三权分立的国家权力格局中,地位明显加强,政府权力、职能和活动范围明显扩展,在国家和社会生活中发挥越来越大的作用。

然而,政府行政权力的扩张也造成了一些问题,在理论上,政府行使立法权与司法权,与三权分立的制度设计产生了矛盾,在实践上,政府职权的扩张,增加了政府谋取自身利益以及侵犯社会公众合法权益的可能性。因此,从制度设计上看,一方面需要强化政府的职能以满足社会发展的需要,另一方面又需要对政府的权力进行必要的限制,以维护社会公众和组织的合法权益。这就产生了如何在变化的社会条件下,既能充分发挥富有灵活性和机动性的行政权的作用,又能维持基本的三权互相制约的国家权力结构以及民主精神和法制精神,充分保障社会公众和组织的合法权益不受侵害。解决这一矛盾的重要途径之一,就是加强政府及其公务人员的行政责任。

第二,行政责任能够提高减少政府工作失误,提高政府工作效率。

20世纪以来,特别是两次世界大战以来,科学技术的发展使得人类社会的生产水平不断提高,生产规模和能力不断扩大。经济与科技的发展使得人们的社会生活日益丰富和多样化,人们的需求也日益增多和复杂化。社会发展的深刻变化对国家行政管理的方式、内容和范围都提出了新的要求,使得政府权力和职能明显扩张,政府组织结构更为复杂,政府公务人员的数量和种类大为增加。由于现代政府组织规模庞大而职能复杂,人员众多而分工细致,为提高行政效率,就要求在行政组织内部建立起职权与职责相一致的工作责任制度,使行政组织内部各个层级、各个部门以及各个公务人员都必须责任明确,从而保证行政行为的规范化,



育明考研课程特惠

课程体系	包含内容	价格
优惠资料包	考研历年真题 重点笔记 两次名师一对一指导 赠送复试指导	仅398
考研专业课全程视频指导	考研专业课全程视频 赠送考试资料	仅1280
暑期特惠小班	分为基础强化和冲刺两个阶段，为期一周。赠送专业课全套资料，复试免费辅导面试	仅3160
专业课一对一	VIP个性化辅导36课时。复试阶段可协助联系导师。	8800元起
状元集训营	从2015年1月直到12月31日。小班课程200课时，VIP个性化辅导36课时。复试阶段可协助联系导师。	36800元起

