

第一章 导论

一、公共管理含义

所谓公共管理，就是为了维护、增进和公平地分配公共利益，立法、行政、司法等国家机关和非政府公共组织对公共事务依法进行管理的活动。显然，公共管理的主体是国家机关和非政府公共组织，客体是公共事务涉及政治、经济、文化各个方面，公共管理的目的和本质在于维护、增进和公平地分配公共利益，不断满足社会的公共需要。

二、公共产品

萨缪尔森在《公共支出的纯理论中》，把公共产品定义为每个人对这种产品的消费，都不会导致其他人对该产品的消费减少的产品，即公共产品的非竞争性。同时，公共产品还是具有非排他性的产品，简单讲就是不能排斥其他人的消费。

三、公共管理学范式的演进

分为三个阶段，范式即这个时期大家所信奉的价值和观念

1. 以“效率”为核心的早期公共管理范式

形成于 19 世纪末和 2 世纪初叶的早期公共管理学，其基础是韦伯的理性官僚体制和威尔逊的政治与行政相分离的二分法理论，其特征：第一，公共管理学研究是根本任务在于探讨如何运用最低的管理成本实现既定的管理目标；第二，公共管理的目的在于官僚体制对政府人员既定的管理目标的负责；第三，为了实现管理目标必须要有一个层级节制的单一的中央权威管理体系；第四，通过科学的专业途径确保组织成员的顺从；第五，拥有权威者和具有专业知识，掌握信息的人对组织及其成员实施最大程度的控制。

2. 以“公平”为核心的中期公共管理范式

从 20 世纪 50 年代末到 70 年代的二十年间，强调的是以民主为核心的公共管理模式，理论的前驱是早期的汉密尔顿和杰佛逊的民主行政管理，代表人物是弗雷德里克森。

3. 以“市场的协调”为核心的中期公共管理范式

20 世纪 70 年代开始，以经济为基础，以政府与市场的关系的协调为核心管理理念的公共管理理论。（详细内容在最后一张将会讲到）

第二章 公共组织理论

一、公共组织含义与特征

公共组织，从广义而言，凡是不以营利为目的，而是服务社会大众，提高公共利益为宗旨的组织，从狭义上来看，是指行使行政权，达成公共目的的组织。

特征：公共性 1 以实现公共利益为目的，这是与私人组织最根本的区别 2 管理公共事务。

社会性 1 本身是在社会过程中产生的 2 社会事务也是随着社会的发展不断变化的
合法性，依法正式成立的机构

服务性，是为社会提供公务服务的，不收费或者少收费

权威性，以国家权力为后盾

系统性，政府与非政府的结合

公开性，凡是不涉及保密事情的公共组织的政策、活动过程都必须公开。

二、传统科层制的特征及其评价

传统科层制的特征

韦伯认为，传统科层制不是效率低下与作风不正的官僚主义的同义语，而是指导按法理法则建立的一种理想化、正规化的正规组织形式，韦伯认为他的组织在社会中是最有效率的。这种组织的特征有：

- (1) 在科层组织中，每一位成员都有**固定和正式的职务，依法行使职权。**

- (2) **层级节制的权力体系**，是科层组织中的每个人，都能明确知道，该从什么人那里取得命令，并将命令传递给什么人。
- (3) 人员的工作行为以及人员间的工作关系，须遵循法规的规定，不得掺杂个人的好恶情感，即**非人格化**，这是科层制的最重要的特征。
- (4) 科层组织内的职位，按人员的专长做**合理的分工**，其工作范围和权责也以法律明文规定，在这种专业分工的原则下，职位的获得主要以技能为主。
- (5) **职业化倾向**。人员加入组织，是根据自由契约的方式，并经过公开的考试合格后加以任用，行政机关不能随便结束契约关系，相反，人员则有充分的自由，随时可以脱离行政机关。
- (6) 人员的工作报酬也有明文规定，**有固定的薪俸制度**。
- (7) **注重效率**。行政机关人员要严格遵守上级的指令，尽量减少人力物力财力的浪费，有效达成目标。

这种组织严重压抑了人的积极性和创造性，人就像是机器上的一个零件，随着社会的发展这种组织不是一种社会发展的主流。

对传统科层制的评述

传统科层制的基本贡献：

首先，把专业化分工原理广泛地引入组织管理之中，提出了职能化的管理的原理，为构造科学管理的组织结构及其发展演变奠定了一般的原则基础。

其次，总结概括出管理的基本原理，提出理性组织结构的依据，构造高效的等级制组织。

再次，倡导“理性化——法律化”的组织形态，强调组织的运作应以法律为规范。

总之，传统科层制组织研究者的这些思想奠定了公共组织理论进一步发展的基石，它追求理性和效率，其目的是排除人的情感因素对组织运行的影响，尽可能地消除偶然性，使公共组织成为一种客观系统。这种管理方法力图在无序中建立秩序，适应了工业社会的需要。

该理论虽然有突出的贡献，但局限性也十分明显：

- 1、决策权威集中化造成管理的恶性循环。传统官僚组织的结构特色之一是决策权威的集中化，强调统一指挥、单一权威的原则。另外，决策权威的集中化也可能引起法规的过量增长。
- 2、专业分工原则的扭曲。科层意识形态的消极表现为科层政府的本位主义。
- 3、制式化对组织效能的影响。制式化的努力虽然可以促成机关运作，并建立起合理的运作体制，使组织效能得到提高，但当体制作用超过其所能处理环境问题的能力时，科层的反功能就出现了，组织效能随之下降。
- 4、遏止组织学习。表现在：一是学习动机的钝化，二是偏好经验学习，三是形成组织学习的断魂。
- 5、科层价值与民主价值的冲突。从民主发展过程来看，政治科层化所造成的精英统治、权力集中，与民主多数统治的原则是相背离的。
- 6、科层价值与人格成长的冲突。科层体系要求的“整合性”只重视规范的行为，而忽视了个人间的不同差异，压抑了个性的发展。它所要求的绝对服从关系，使组织成员逐渐丧失了独立解决问题的能力，团体的盲从现象就会发生。
- 7、防卫型官僚人格。这种性格反映在个人对于照顾、被爱、爱人、安全等需要的失望和焦虑。在人际关系上，它表现在两种极端的态度：对己有利者老练世故、热情照应；对己无益者冷漠无情、吝于关怀。

总之，科层制曾经意味着组织方式的理性和效率。但是，科层制形成了一种典型的官僚体制，专注于各种规章制度和等级节制的指挥系统，导致中央集权、层次繁多、行动迟缓的弊端。在新兴的信息社会，科层制管理模式已经不能有效地运转。

三、公共组织变革的动因

首先，引起公共组织变革的外部因素可概括为以下几个方面：

- 1、经济体制组织的转轨推动公共组织的变革。（计划经济向市场经济的转变）
- 2、政治制度的更迭导致公共组织的变革。政治制度制度的质变影响公共组织的质变。政治制度的量变影响公共组织的具体职能和机构改革。
- 3、社会发展程度促进或制约公共组织的变革。主要体现在四个方面：一是社会企事业组织的发育、独立和成熟程度。二是社会社会团组织的独立程度和参与意识。三是大众传播媒介对社会的介入程度和自身的现代化程度。四是公民素质的提高。
- 4、国际环境的重大变化影响公共组织的变革。国际关系中的重大的问题，如战争与和平，南北经济关系问题，都要各国政府作出相应的对策，调整自己的政策乃至职能和机构，甚至调整整个公共组织的目标。

其次，公共组织内部状况是公共组织变革的根本原因，这种内部力量主要来源于：

- 1、公共组织所采用的技术体系对组织形态提出新的要求，而这种要求是原有组织模式进行的常规发展所不能满足的，于是必然要求组织进行变革。这是组织变革最基本的原因。（电子政务要求信息共享）
- 2、公共组织成员对利益关系的要求和伦理要求与组织模式的冲突，也是推动组织变革的重要力量。
- 3、公共组织的政治局势的需要与现行组织模式的冲突，也是导致组织模式变革的重要原因。（集权与分权的冲突）

四、公共组织变革的主要内容

1、公共组织职能的变革

首先，从职能作用的领域来看，公共组织是由以政治职能为中心，逐渐向经济职能、社会事务管理职能、科技文化职能为重心转移的。

其次，从职能作用的性质来看，公共组织是由保卫性、统治性职能为主向管理性、服务性职能为主的方向转变。

再次，从职能的分化程度来看，公共组织的职能由原来混淆不清向高度分化转变。

最后，从职能行使方式来看，公共组织是由人治为主转向以法治为主，由以行政手段为主向以法律手段和经济手段为主。

2、公共组织的结构的变革：包括纵向层级结构和横向层级结构

（1）从横向部门结构上看，公共组织变革主要有以下两方面：

首先，从公共管理的过程来看，正在由重决策与执行部门，轻监督、咨询、信息等部门的倾向，向重咨询、信息、监督部门转变，力求与决策、执行部门相平衡。

其次，从公共管理的作用领域来看，由于有限政府的出现，使政府的横向部门结构发生了由“微观管理部门为主转向宏观管理部门为主的变革”。

（2）从纵向层级上，整个公共组织结构有着从集权式、尖塔型结构形式向着分权式、扁平型号的结构形式发展的趋势。

3、公共组织权力关系的变革

（1）公共组织向社会组织还权（企业、社会）

（2）横向分权。公共组织中的权力体系逐步由单纯的直线型权力关系向直线权力关系和参谋权力关系并存的状态转变。

（3）在纵向权力分配上，有着集权与分权互相作用融合的趋势。在对一般事务的管理上是从集权型走向分权型，而在对宏观事务的管理上是从分权型走向集权型

第三章 公共管理中的政府角色

一、市场经济条件下政府的作用

第一， 提供公共产品。

这是政府在现代市场经济中的一种最基本角色。公共产品属于共享产品，它在消费上具有明显的非竞争性和非排他性，

第二， 维护市场秩序。

市场机制在资源配置过程中的有效性依赖于完全竞争的理想模式。政府的责任便在于这对垄断或其他非竞争因素的存在以及所引起的竞争的不完全性，采取有效措施，从而维护市场秩序，保证竞争的有效性。

第三， 消除市场经济的外部性。

外部性是指私人收益与社会收益、私人成本与社会成本不一致的情况。外部性主要有两种情况，即外部经济与外部不经济。外部经济亦称外部利益。所谓外部经济是指某一市场主体的经济活动或某一项目所产生的效益被与该项目无关的人所享有。外部不经济亦称外部损失成本。指某一市场主体的经济活动虽造成了经济损失但该市场主体并不承担外部成本的情况。

第四， 调控宏观经济。

第五， 再分配市场经济下的收入及财产。

当平等与效率发生冲突是，为了效率可以牺牲一些平等，为了平等可以牺牲一些效率。

二、转型期我国政府职能定位。

1. 转型期秩序稀缺的一般规律，决定了供给秩序应成为政府重要的综合性职能。
2. 在转型和开放的条件下，面对日趋激烈的国内外经济竞争，增强国家的竞争力应称为政府的核心经济职能。如何提升国家竞争力，可考虑从三个方面着手：一是国家创新系统建设是关键。二是要充分发挥政府的主导作用。三是要特别重视制度的效率，包括系统内各组织的效率，尤其是组织之间联系、沟通与合作的效率。
3. 在转型期和开放条件下，社会风险会变大，所以，稳定职能应成为政府一项之重要社会职能。在我国目前所面临的社会风险主要有：一是高失业率所导致的社会风险。二是国有企业困境所产生的社会风险。三是地区差距拉大产生的社会风险。四是贫富分化导致的社会风险。五是加入 WTO 会使我国的社会风险进一步加大。
4. 转型期可能会产生严重的腐败问题，所以应把预防腐败作为政府的一项重要政治职能。反腐败的措施：一是要制约政治权力，使其运行在法制的轨道上。二是强化监督制约机制。三是要使政治权力和经济权力的运行尽可能相互独立。四是要重视培育民间组织，支持第三部门发展，依靠第三方反对腐败。五是要加强和弱势群体的联盟，共同对抗既得利益阶层的腐败行为。

三、政府失灵的含义及其主要类型和成因

“政府失灵”，又称“政府失败”，是指个人对公共物品的需求在现代代议制民主政治中得不到很好的满足，公共部门在提供公共物品时趋向于浪费和滥用资源，致使公共支出规模过大或者效率降低，预算上出现偏差，政府的活动并不总象应该的那样或者象理论上所说能够做到的那样“有效”。政府失灵表现为以下几种情形：一是政府干预经济活动达不到预期的目标，二是政府干预经济活动达到了预期的目标，但成本高昂且效率低下，三是政府干预经济活动达到了预期的目标且效率较高，但引发了负面效应。

政府失灵的主要类型和成因

1. 公共政策失效

政府对市场干预的基本手段是制定和实施公共政策，以政策法规以及行政管理措施来弥补和矫正市场失灵。公共决策失效的主要原因来自于公共决策过程本身的复杂性及现有的公共决

策体制和方式的缺陷。

第一， 公共政策所追求的目标并不能代表社会大众的公共利益。

第二， 现有的各种公共决策体制及方式存在缺陷。

第三， 信息的不完全性会导致政策的失效。

第四， 政策实施和执行上的障碍。

2. 政府机构的低效率

第一， 政府机构的工作人员缺乏竞争机制。

第二， 政府机构缺少降低成本的激励机制。

第三， 政府机构缺乏监督机制。

3. 政府行为的内在效应

政府机构及其官员在以追求公共利益或社会福利为借口的同时，力求实现自身的组织目标或自身利益的现象，被人们称为政府行为的内在效应。

4. 政府机构及其官员的寻租与腐败。租金源于政府对自由市场经济的干预。寻租是政府干预的必然产物，那么在有政府干预的地方就可能产生寻租现象。寻租可以分为三种类型：一是通过政府管制的寻租，二是通过关税和进出口配额的寻租，三是在政府合同中的寻租。

第四章 公共政策

一、什么是公共政策及基本特征

公共政策是国家机关及其他政治团体在特定的使其为解决公共问题，在对社会公共利益进行选择、整合、分配和落实的过程，制定的行为方案或规定的行为准则。其表现形势有法令、条例、规划、方案、措施、办法等。

这个概念基本上包含了以下要义：一是政策主体。二是公共政策关注的对象。三是公共政策的制定和执行是动态的过程。四是公共政策的表现。五是公共政策的价值目标。

公共政策的基本特征

政治性、合法性、稳定性、目标选择的多重性

二、政策议程

议程即议事日程，政策议程就是将社会问题提上政府议事日程，纳入决策领域的过程。

两种基本的议程，即系统议程和政府议程。系统议程是由被社会公众广泛注意、普遍讨论，认为政府机关应该关注以及采取行动的问题构成的，并由此形成强大的社会力量，促使政策制定者注意和认识这些问题。政府议程是由那些已经引起政策制定者密切关注的问题组成的。在一般情况下，某个社会问题先进入系统议程，再进入政府议程，最好成为政策问题，出现这种状况的原因是多种的，可能由于问题本身的性质、规模、影响还没有达到应该或能够解决的程度，或是问题表达方式不符合政策体制，也可能是决策者判断失误等。同样，提上政府议程的问题，也并不一定经过系统议程，因为决策者可能根据自己对社会发展变化的研究分析，主动寻找问题，把它列入政府议程。

政策议程的建构者

A 政治领袖 B 专家学者 C 行政人员 D 利益集团 E 大众传媒 F 社会公众

三、方案规划的原则

方案规划是指在既定原则指导下。对政策问题分析研究，并寻求方案优化的一系列分析和抉择活动，它包括目标确立、方案设计、方案择优等环节

方案规划的基本原则

A 信息完备原则 B 系统协调原则 C 科学预测原则

D 现实可行原则 E 民主参与原则 F 多样与可调原则

四、影响政府有效执行的因素

研究影响政策执行的因素的意义在于通过探讨这些因素对于政策执行的影响方式和作用结果,使我们在实际的政策执行过程智能光,尽量排除干扰,尽量消除不利于政策执行的因素,以促进政策的顺利实施。

影响政策执行的因素可从政策问题的特性、政策本身的因素、政策以外的因素三方面来分析。

第一, 政策问题的特性

政策问题的特性包括政策问题的类型、政策问题的性质以及政策目标等。

第二, 政策本身的因素

政策能否顺利执行、能否达到预期的效果,在很大程度上与政策本身的因素有关。

A 政策的合理性。政策的合理性是指政策本身所具有的因果联系,即这一政策是否是针对客观的政策问题并且能够切实地解决这一问题。

B 政策的连贯性。公共政策反映了一国政府在一个时期内的基本倾向,因此,它必须保持相对的稳定和一致。还包括另一层含义就是中央政策与地方政策在基本精神上要保持一致。

C 政策的具体性和可操作性。政策的具体明确是政策执行有效的关键所在,是政策执行者行动的依据,也是对政策执行进行评估和控制的基础。

D 政策资源的适度性。政策资源主要包括经费资源、人力资源、信息资源、权威资源以及管理资源。

第三, 政策以外的因素。这些因素包括目标团体、政策执行机构间的沟通和协调、政策环境等。

A 团体目标。团体目标是指政策直接作用、影响的对象。政策能否顺利达到预期目的,在很大程度上取决于目标团体的态度。

B 执行机构间的沟通与协调。沟通是政策执行过程中各级组织人员进行信息交流、传递的过程,是对于政策目标及其相关问题获得统一认识的方法和程序。

C 政策执行环境。政策执行环境是指政策执行机构自身以外的诸多社会因素和自认因素的总和。任何一项政策执行都要受到所处环境的影响和制约,并且只有在其所处的环境中找到平衡,才能在执行中达到预期效果。

第五章 公共部门人力资源管理

一、我国公共部门人力资源管理发展现状、应对及其趋势

1、发展主要表现

(1) 我国公共部门缺乏对现代人力资源管理理论的系统认识。

目前,我过许多公共部门仍旧习惯于把人事管理过程归纳为“进、管、出”三个环节,把人看作是完成组织目标的工具,强化对人的控制,视人力为成本,没有树立为人服务的观念,这与现代先进的人力资源思想背道而驰。

(2) 公共部门的人事管理体制和运行机制面临挑战。

改革开放以来,我国在干部终身制、论资排辈、管理无法制等的改革,取得了一定的成效。但现行的公务员管理体制和运行机制还不能适应 WTO 的要求:公务员分类制度设计不够科学合理;竞争上岗的用人机制尚不健全竞争未做到法治化和制度化;激励机制不能充分发挥作用等等,这些都有待于进一步改善。

(3) 职位分类制度尚未科学化。

公务员分类系统仍以领导职务和非领导职务的划分为主,而在实际操作中行政机关缺乏具体的工作分析、职位评价和工作说明书等实质性的内容。

(4) 人力资源开发培训不足。

我国公共部门的人力资源管理部门对组织成员的培训没有统筹考虑,缺乏学习氛围。

2、呈现出七大发展趋势

(1) 管理模式多元化

当代人力资源管理必须冲破传统模式，注意人才的开发和培养，挖掘人的聪明才智，运用新的管理理论、新方法和手段，建立全新的人力资源管理系统，对干部进行合理分解，使建立在职位体系分类基础上的新型人事管理体制实行多元化的分类管理。

(2) 管理方式私营化

私人部门和公共部门的管理具有共通之处。公共部门人力资源管理是企业人力资源管理模式在公共部门人事管理活动上的推广和应用。人力资源管理观念及模式不仅适用于私人部门的人事管理，同样适用与公共部门特别是政府组织的人事管理。

(3) 管理观念的人性化

对人的管理是一种社会管理，管理的主体和客体都是能动的，是追求一定目的和能进行思考的人。人性化的管理，强调以人为本，注重对人性的尊重和人的需要的关注以及对人的潜力和创造性的挖掘。这是一种趋势。表现在：注重环境、尊重员工、发展各种管理功能；强调保障与公平；扩大政治权利；重视员工的工作条件与福利（需要扩展）。

(4) 管理手段的现代化

信息和网络通讯技术在公职人员管理中的运用，推动了管理手段的更新。人力资源的电子化和网络化的好处，缩减成本，提高工作效率，促进人力资源战略和政策的制定，加强沟通与联系，改善管理。趋势：电子人力资源政策、法规、电子招聘等。

(5) 管理人员性别及种族比例的渐趋合理化

少数民族与女性在社会中（某部门）的任职机会机会。

(6) 管理责任个人化

扩大民主参与和分权式改革的推行，使得公务员在获得很大的选择权的同时必须对自己选择的结果承担责任。

(7) 管理层面的策略化

公共部门人力资源管理的重要目的在于要使公共人员有良好的绩效表现以及较高的服务品质。而这一些均设计到改善公务人员的工作生活质量问题。如今，现代公共人力资源管理已转向营造良好的工作生活质量，并以此激发公职人员的活力。

二、公共部门预算管理的功能

- 1、资源配置功能
- 2、筹措财源的功能
- 3、稳定经济发展的功能
- 4、促使政府机关对预算资源的使用达到效率、效能的运用责任
- 5、控制支出的合法性、确定性并与政府决策相吻合
- 6、提供不同阶层间资金转移的机制
- 7、作为预算计划的社会和经济发展的工具
- 8、经由财政的监督权，驱使政府机关使其计划实施更具经济、效率和效能

三、公共支出的功能

从其本质详细展开来看，具有三大功能

1、公共财政支出有助于弥补市场失灵，提高资源配置的经济效率。

政府将其支配的经济资源投入到社会领域，有助于矫正因市场机制失灵而导致的资源错误配置。

2、公共财政支出有助于实现收入的公平分配

市场经济中，原有的分配原则可能导致收入不均和贫富差距问题，甚至出现“马太效应”。这一问题可靠政府来解决，公共支出是政府常用的手段之一：以补贴或价格管制的形式对居

民进行明补或暗补，改善低收入这的经济状况；加强教育方面的公共支出，提高国民素质，增强就业能力，影响劳动者未来收入分配。

3、公共财政支出有助于维持经济的稳定

首先体现在公共财政支出水平变化能对经济总量产生影响；其次，其中转移性支出具有较明显的“内在稳定器”的作用；最后，有助于纠正国民经济的结构性失衡，从深层次上消除经济不稳定的因素。

第六章 公共服务

一、公共事业的概念

1、概念。所谓公共事业，就是社会全体公众的事业，即关系到社会全体公众基本生活质量和共同利益的特定的社会公共事务。

2、特征。(1) 非政府性。如教育、文化、体育、旅游等行业(2) 非营利性(3) 非特定多数性。它的服务是面向全社会不特定的多数人的利益，如高等教育(4) 非实物生产性。知识密集、以脑力劳动为主(5) 非权利依附性。公共事业组织是民法意义上的法人，不依附于任何单位和组织而存在，自己进行独立核算。

二、公共事业的管理的国际化趋势

1、多元化、社会化

公共事业多元化、社会化管理主要是指多方投资，让全社会来办公共事业，与此相适应，是组织形式的社会化。

事业组织的社会化，主要是社会事业社会办，即由全社会共同兴办。社会化的另一层涵义是事业组织面向社会服务，加大事业单位同服务对象结合的力度和广度。如国外，关键技术的研究开发都是由政府来组织研究机构和企业共同完成。

2、市场化、产业化

所谓市场化、产业化即将不具有社会共同需要性质的“事业单位”推向市场，实现生产性经营管理，使其企业化、民营化、市场化，通过科技市场，教育、文化、卫生和体育市场等，实现公共事业产业化，实现公共资源的有效配置和公共事业的高效运营，实现公共事业与经济一体化。

3、法制化、规范化

发达的市场经济也是完善的法制经济。由于科教文卫体等公共商品的特殊性，各国政府都比较重视各类事业的经济立法，并依法对各类商品市场进行监督和管理，以“法制”取代“人治”。同时，各国还重视公共事业文化立法，以保障社会公共事业的健康发展，满足人们不断增长的生活需求，推动各项事业协调发展和全面进步。

四、启示(了解)

1、并非所有的科学、教育、文化、卫生、体育事业活动都不能实现商品化和市场化

2、并非所有的社会公共事业都必须由政府直接举办。

三、政府公共服务模式

1、现状：(1) 权力政府 我国长期的计划经济模式导致政府权利过大和过于集中，官本位、权力本位的现象较突出。在宏观经济调控方面，直接干预为主要手段；在具体行政事务方面，“审批”为主要方式。这种以权力为行政基础的政府就是权力政府，是管制型政府。

(2) 单目的服务 党的十一届三中全会以来，党和国家的工作都是以经济建设为中心。但在市场经济下，只停留在经济建设这个单一目的上显然是政府错位的表现。我国用于经济建设的费用偏高，而用于社会服务的费用则仍偏低。

(3) 政府经营的服务 长期以来，政府基本集中所有的公共资源，提供着几乎所有的公共服务可以说全被政府所垄断。随着生存环境的变迁，这种方式带来了越来越多的弊端，不仅

导致政府机构庞杂，负担沉重，还造成严重的资源浪费，效率低下成本提高，质量日趋下降，在提供者与服务对象之间产生了信任危机，同时公共部门官僚作风日盛，出现了种种不正之风，严重损害了政府的形象。

(4) 歧视性服务 目前我国政府公共服务还存在着较为严重的不平等现象，也就是说存在公共服务歧视现场，突出体现在城乡居民所享受的政府公共服务的不平等现象上。

2、建设有中国特色的政府公共服务模式

(1) “社会性公共服务支出为主体”的公共服务支出模式

从公共支出的领域来划分，政府公共支出可分为经济性公共支出和社会性公共支出。经济性公共支出是政府为促进经济发展而直接进行各种经济投资的支出，如投资经营国有企业与公共事业、基础设施建设等；社会性公共支出是指政府通过转移支付和财政支持对教育、社会保障、公共医疗卫生、环境保护、科技补贴等社会性公共服务的支出。

从市场经济发展史来看，发达国家政府职能演变的规律是：政府职能从以经济性服务为主，逐步扩展到以社会性公共服务为主。

在长期的趋势中，公共支出结构中经济性支出比重逐渐下降而社会性支出逐渐上升。

(2) “科教优先”的公共服务增长模式

强化政府公共服务职能，必须处理好科教型公共服务与转移支付性公共服务的关系，优先完善科教型公共服务。西方国家的转移性为主的实践证明，我国要坚持“投资先于消费”的原则，优先发展科技教育等人力资本投资的公共服务。充分发展科技教育公共投入的前提下再依此考虑基本公共卫生、最低生活保障制度等纯消费性的公共服务。

(3) “广覆盖、低水平、兼顾公平与效率”的公共服务消费模式

在中国政府公共服务发展的过程中，由于受到公共支出总量和公共支出结构的限制，不可能采取西方发达国家的高水平的公共服务消费模式，而应采取自己的发展模式。这一模式的基本特点是，在保证最低生活保障、初级卫生保健、义务教育的基础上，以保护贫弱者为重点，扩大公共服务的覆盖面，使人人都享有基本公共服务，从而促进经济增长的同时达到社会公正的效果。具体地说，它具有以下特点：

第一，以最低生活保障为底线，平等保障每一个人的生存权利

第二，实行就业优先战略，将促进就业、保障公平作为政府公共服务的首要原则

第三，要坚持“生存先于享受”的原则，优先保障人们的生存需要

第四，统筹城乡公共服务，改变城乡二元保障机制，使农民享有平等的基本公共服务

第五，要贯彻“自助先于公助”的原则，将社会保障与个人贡献挂钩

(4) “多中心治理”的公共服务供给模式

随着社会主义市场经济体制的不断完善和政府职能转变的进程不断深入，建立政府与其他公共管理主体共同提供公共服务的多中心治理模式，已经具备了组织与资源基础。为弥补政府公共服务供给的不足，我国政府要广泛调动社会各界和各方面力量参与提供集体产品和公共产品的积极性，形成公共服务的多元化与社会化格局，例如实行基层自治，由基层民众组织社会公共服务等。

第十章 公共管理伦理

一、公共管理伦理的概念及其类型

所谓公共管理伦理就是用于规范公共管理主体的行为，以保证公共管理事业的公正性，合理有效地实现公共目的的价值准则体系。

公共管理伦理作为一个有机的体系，主要包括了制度伦理、组织伦理、政策伦理和职业伦理四种类型。

(1) 制度伦理：是公共管理伦理研究的一个重要主题，它能够协调组织、机构之间良好

的合作关系和改善公共管理的服务供给，使整个公共管理体系进入良好的运行状态。

(2) 组织伦理。作为组织层面的伦理，其主要内涵包括三个方面：程序公正、民主责任和组织信任。

(3) 政策伦理。公共政策伦理作为公共管理伦理的一种建构，有两层含义：其一是指维护某种公共秩序所需的伦理规范，是由政府或者其他社会权威机构设计、制定和推广的。其二是指对于政府预制倡导的这些公共领域的伦理规范，除了用社会舆论、良心自律等软约束手段支持外，还要为其配置政策化的硬约束手段，使这些伦理规范真正成为公众在这一公共领域中的普遍化行为方式。

(4) 职业伦理。具体而言，公共管理职业伦理最主要体现在以下几个方面：一是提供公共福利；二是忠实地执行法律；三是承担公共责任；四是为社会树立典范；五是追求专业的卓越；六是促进民主。

二、公共管理的调控机制

内外两个方面：

内部：1.制度规范 2.法制与德规定 包括法制、德规、社会监督
外部：1.道德价值 2.道德自律 3.道德智慧

第十一章 电子政务

一、电子政务对政府管理的影响

(1) 提高资源的利用效率，主要表现在：①缩减政府规模②降低公务处理成本③提高政府信息资源的利用效率

(2) 促进政府管理现代化，主要表现在：①管理设备的现代化 ②管理手段、方式的现代化 ③管理人员的现代化

(3) 改变行政组织结构，主要表现在，①行政组织结构形态由金字塔型发展为扁平型 ②行政组织运行程序由暗箱操作走向透明开放 ③行政组织运行由技能化转向智能化

(4) 变革政府决策方式，主要表现在，①防止决策信息失真 ②网络拓展了行政决策信息源，有利于改善决策者的有限理性 ③电子政务能强化行政决策执行的监督，降低决策执行变形的发生率 ④电子政务能收缩行政决策范围

(5) 推动政府领导方式的转型，主要表现在，①政府动力结构由控制型向参与型和自主型转变 ②以人为本的管理 ③重视行政文化建设 ④注重创新管理

(6) 改进政府公共服务职能，主要表现在，①电子政务带来服务方式的变革 ②电子政务可以促进通信方式的创新 ③电子政务有利于带动电子商务的发展 ④电子政务可以促进行政审批制度改革创新

(7) 提升公务员的行政能力，主要表现在，①延伸与增强公务员的智力和体能 ②协助公务员建立合作开放的人际观念

第十二章 公共管理的改革与发展

一、新世纪公共管理学面临的挑战

(1) 公共管理面临的“合法性”问题

政府权力的合法性基础主要包括三个方面：意识形态基础、制度基础、有效性基础

①维持宪政秩序和政府稳定

对于当代政府治理而言，良好的宪政秩序是基本的基础和前提。良好的宪政秩序意味着法治权威的确立、政府合法性的建立，政府治理体系的稳定、政府过程的有序等等。作为公共管理者，如何防止政府的崩溃，建立和发展宪政秩序并在此基础上实现良好的政府治理至为重要。

②维系并发展民主法治社会的基本价值问题

价值观是国家政治与公共政策形而上的建构，它指引着一个国家及其机构生存、运行的基本方向。公共管理的价值观主要体现在平等、正义、民主、伦理和责任心等方面。公共管理对民主宪政基本价值的回应和落实，关系到政府的合法性问题，关系到政府的权威和公信力的问题，也关系到公共管理作为一门科学的合法性问题。

③制衡并监督公共权力的使用，重振公民对政府的信任

人民对政府的信任是政府合法性的真正来源，也是经济发展和社会繁荣的社会资本。公共权力是由政府和非政府公共组织掌握并行使的，用以处理公共事务、维护公共秩序和增进公共利益的强制力。公共权力的异化、腐败会亵渎了公民的信任，破坏了公共管理的良好秩序，也侵蚀了社会资本，腐败使政府面临信任危机，最终损害政府的合法性。因此，政府治理者必须抛弃那种一定程度上的有助于经济发展的错误观念，采取各种战略和有效措施，建立一个高效运行的法制监督体系，来防止和遏制公共权力异化，并且能够有效地治理权力腐败问题，重振公民对政府的信任。

(2) 政府治理问题

①政府治理的有效性问题

市场有其优越性，但会失灵，政府对经济发展有积极作用，能纠正市场失灵，但政府也会失灵。因此，政府与市场作为控制社会的两大力量，在推动社会经济发展中均起着重要的作用。一个有效的政府和一个较为完备的市场机制是推动社会整体发展的不可或缺的两个机轮。

②重振政府的治理能力问题

政府在规则的制定与维护、目标的确认以及在诸治理机构之间建立良好的合作关系等方面都发挥着重要作用。因此，如果政府要进一步促进经济的发展和繁荣，就必须提高自己的能力，通过自身管理的改善，来提高制定和执行正确的决策的能力，以更有效、更加公正地实现治理目标。

③政府治理工具的选择

财政危机和权威危机的产生，使得传统的治理工具的基础受到削弱，传统的治理工具失灵。因此，政府在解决治理问题时必须摸索出一些新的有效的治理工具。选择有效的政府治理工具，政府治理工具的创新是新世纪公共管理面临的又一大难题和挑战。

④构建国家与社会的共同治理模式问题

政府要在政府基本职能方面发挥核心作用，提供科技教育等基本公共产品。好的政府在于提供足够的机会和工具能够解决自己的问题，建立政府与社会合作的多中心治理结构，发挥非政府组织的作用，形成政府与社会合作的合作伙伴关系。总而言之，构建国家与社会的共同的治理模式，解决政府不可治理性，消除政府合法化危机的有效途径，也是新世纪公共管理必须解决的一大难题。

(3) 全球化、科技革命带来的外在压力

①应对全球化的挑战

全球化是当代整个世界面向未来的一种客观变化，同时又是一个充满矛盾的进程。一个成功的公共管理需要发展战略思考的能力，需要催化领导能力，需要多元文化学习能力。对政府治理而言，全球化是机会也是挑战，如何维护自己的国家主权和独立，如何在推动经济发展的同时维护经济安全，如何在学习多元文化的同时维护自己的文化传统和民族认同等等，都是新世纪公共管理需要面临的新议题。

②应对科技革命的挑战

鉴于科学技术发展的重要性，首先，政府作为推动科技发展的角色更加重要，政府必须成为推动大规模科技创新的主导力量之一；其次，政府作为伴随科技发展所引起的诸多社会问题的管制者的角色面临着艰巨的任务。另一方面，科技革命也正在改变着政府自身的组织结构、

运行方式、工作行为，如何回应科技发展、利用科技创新也正成为世界性的潮流。

二、新公共管理的特征与诉求（简单把握）

新公共管理是个非常松散的概念，它既指一种试图取代传统公共行政学的管理理论，又指一种新的公共行政模式，还指在当代西方公共行政领域持续进行的改革运动。

与传统公共行政相比，新公共管理具有独特的特征和价值诉求：

首先，新公共管理改变了传统公共模式下政府与社会之间的关系，重新对政府职能及其与社会的关系进行定位。

其次，与传统公共行政只计投入、不计产出不同，新公共管理更加注重政府活动的产出结果，即重视提供公共服务的效率和质量。

第三，新公共管理反对传统公共行政重遵守既定法律法规、轻绩效测定和评估的做法，主张放松严格的行政规制，而实现严明的绩效目标控制，即确定组织、个人的具体目标化，并根据绩效目标对目标完成进行测量和评估。

第四，与传统公共行政排斥私营部门管理方式不同，新公共管理强调政府广泛采用私营部门成功的管理手段及其竞争机制，取消公共服务供给的垄断性。

第五，在看待文官与政务官的关系上，新公共管理与传统公共行政存在着明显的分歧。传统公共行政强调政治与行政分离，强调文官保持政治中立和匿名原则；新公共管理则正视行政所具有的浓厚的政治色彩，强调文官与政务官之间存在着密切的互动和渗透关系。

第六，与传统公共行政热衷于扩展政府干预，扩大公共部门规模不同，新公共管理主张对某些公营部门实行私有化，让更多的私营部门参与公共服务的供给，即通过扩大对私人市场的利用以代替政府公共部门。

第七，与传统行政模式下的人事管理体制不同，新公共管理重视人力资源管理，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。

三.中国公共管理的现状分析及其构建新公共管理体制的基本方略

（1）中国公共管理现状分析

我国公共管理与西方公共管理有重大区别。我国的公共管理处于不发达行政阶段，具有不发达行政国家的特点。

首先，我国的政治制度与西方的政治制度不同。我国的根本政治制度是人民代表大会制度，公共行政基本原则是人民民主原则、社会主义宪法原则、党领导行政的原则和民主集中制原则。

其次，由于我国建设法治国家的历史较短，法制尚不健全。立法、执法和司法体系中还存在许多不尽人意的地方。

最后，我国缺乏法治国家传统，我国政府强调强化内部和外部的法治，职能转变重在政府微观经济职能的市场化，实现政企分开和国营企业的市场化和民营化。

（2）构建新公共管理体制：推进公共管理改革的基本方略

新公共管理体制的指导思想：执政为民

第一，以“执政为民”的思想来建立新型公共管理体制，使政府对社会的治理更容易贴近社会、得到社会的理解，承认其合法性。

第二，“执政为民”的民主行政管理体制是社会公众制约政府权力、控制政府失灵的有效途径。

第三，“执政为民”的民主行政管理体制是防止集中的权力被腐败而设置的防腐剂，但是它并不排斥公共行政领域必要的集中。

第四，“执政为民”的新型公共管理体制将有力地推动我国的法制建设，更快地建立依法行政和依法治国的民主社会。

（2）新公共管理体制的实现途径

第一，建立政府主导、多元主体共存的公共管理格局。

公共管理虽然强调政府的特殊地位，但更应注重通过相应改革措施动员其他管理主体的力量，以形成政府主导、各主体共同参与的格局。要改变过去政府管理中无所不包、无所不能的传统习惯，坚持有所为、有所不为。

第二，把竞争机制注入到公共服务领域。把竞争机制注入到公共服务中，就是要打破政府对公共服务的垄断，建立公私机构之间的竞争，使公共管理服务对象获得自由选择的机会，对公共服务提供者形成了压力，以此迫使公共管理机构降低服务成本，改善服务方式，提高服务质量。

第三，树立公共管理绩效评估的价值取向——公众满意原则。公共管理机构的职能是满足社会和公众对公共管理的要求，社会和公众的意愿与要求是公共管理的出发点和归宿点。一切以服务对象的满意为标准，“社会和公众的满意程度”是评价公共管理机构绩效的全面性、综合性和终极性的尺度。

第四，提高政府质量，建立政府质量管理机制，推行政府社会服务承诺制度。应建立政府绩效考评体系，以服务对象满意度为标准测评政府绩效，推行社会指标考核制。

第五，进行规制重建。公共管理的规制主要是指在市场经济体制下政府依据一定的法律、法规对公共组织进行制约、干预或管理，以约束和规范公共组织的行为，保证社会整体利益和协调发展。