

2014 年中国人民大学公共管理学院  
公共管理与公共政策模拟试题（三）

来源：育明教育

一、名词解释[共五个，每个 5 分]

1. 政府预算
2. 电子化政府
3. 精英理论
4. 实质性议程
5. 政策主体

二、简答题[共五小题，每题 15 分]

1. 简述有效公共管理者的基本特质。
2. 简述非营利组织对公共管理的挑战。
3. 简述维持和实现公共管理责任的困境。
4. 简述公共政策的功能。
5. 简述政策执行的特征。

三、论述题[共两小题，每题 25 分]

1. 论述公共组织设计和管理的一般原则。
2. 论述政策评估的要素。

2014 年中国人民大学公共管理学院  
公共管理与公共政策模拟试题（三）答案

来源：育明教育

一、名词解释[共五个，每个 5 分]

1. 政府预算

答：政府预算即一国政府在一定时期内为达成政治、经济和社会目标，依据国家之施政方针，以国家整体资源与国民负担能力为评估基础，所预定的公共财政的收支计划，也即经过政治程序所为之的国家资源配置。

2. 电子化政府

答：电子化政府，是指政府有效利用现代信息和通讯技术，通过不同的信息服务设施，对政府机关、企业、社会组织和公民，在其更方便的时间、地点及方式下，提供自动化的信息及其他服务，从而建构一个有回应力、有效率、负责任、具有更高服务品质的政府。

3. 精英理论

答：精英理论类似于英雄史观，它将公共政策视为把握统治权力的政治精英们的价值偏好，其主要观点是：在政策过程中，公众完全是被动的，他们的要求及其行动对公共政策不会产生决定性作用。与之相反，占统治地位的政治精英们把握政策制定的主动权，公共政策完全由他们来决定，然后由行政官员及其机构加以执行。

4. 实质性议程

答：实质性议程往往涉及一些社会影响非常广泛、具有潜在和爆炸性特征的公共政策问题，这些议题的重要性和复杂性使其不可避免的带有冲突的特征。它们通常会在公众中、决策者中以及三者之间引发争议，从而存在导致重大冲突的可能性。一个政府问题进入实质性议程必须具备三个条件：一是公共资源的分配涉及重大的利害关系；二是议题引起公民和决策者的密切关注；三是议题包含了发生重大变化的可能性。

实质性议程所讨论的实质性问题不仅涉及范围广、而且影响强度高、公众可能对此已进行了长时间的争论，触角已深入到一些细节。

5. 政策主体

答：政策主体一般可以简单界定为直接或间接地参与政策制定过程的个人、团体或组织。代表性看法是政策主体的构成要素主要包括立法机构、行政决策机构（政务官系统）、行政执行机构（文官系统）、司法机构、政治党派、利益集团、思想库、大众传媒和公民个人等。

二、简答题[共五小题，每题 15 分]

1. 简述有效公共管理者的基本特质。

答：对于一个公共管理者而言，成为一个有效的公共管理者是重要的。有效性是一个相当模糊的概念，是一个充满价值判断的词汇，它是经济、效率、效能、公平等的综合体现。

基本特质：

1. 有效的公共管理者必须是一个良好的自我评估者。自我评我甚为重要，因为，公共管理者借此可以认识自己，了解自己的优缺点，以便在策略的执行时能优胜劣汰
2. 有效的公共管理者必须是不令人讨厌的。为此，公共管理者就必须具有创造力。
3. 有效的公共管理者必须追求美好的意志与周全的政治感觉。公共管理者不应是唐斯所谓的“狂热家型的官僚”，因为这种人在积极推动某项运动时，只支持他们自己的狭隘政策而阻止其它任何的发展，常常会引起冲突和仇恨。公共管理者应成为“政治家型官僚”，使其拥有远大的目光和开阔的胸怀
4. 有效的公共管理者必须具有耐心。
5. 有效的公共管理者必须具有多样化的工作经验。
6. 有效的公共管理者必须以民众为导向。要与民众和睦相处，还要能了解民众。
7. 有效的公共管理者必须善于分析与思考。现代公共管理强调分析，尤其是价值、判断、直觉、经验间的分析思考与分析工具的整合。

## 2. 简述非营利组织对公共管理的挑战。

**答：**非营利组织是指组织设立的目的不在于获取利润，且净盈余不得分配，由自愿人员组成的，实现自我管理的，具有独立、公共和民间性质的组织或团体。

### 其对公共管理的挑战：

1. 公共行政与管理意涵的扩大
2. 公共管理的价值
3. 对公共服务的强调
4. 设计更民主、开放的公共组织
5. 参与机制的建立

## 3. 简述维持和实现公共管理责任的困境。

**答：**公共管理责任分为主观责任和客观责任的观点看，公共管理责任也可以相应的分为主观责任和客观责任。所谓公共管理的主观责任，是指公共管理主体对所从事的公共事业的忠诚、良心以及认同。主观责任主要来自于公共管理主体对责任的感受和信赖，即对公共管理所要达到和追求的公共目标有必要的认识和认同。所谓公共管理的客观责任，是指有关公共管理的法律要求，以及上级交付的客观应尽的义务责任，主要指负责任和义务。

### 维持和实现公共管理责任的困境：

1. 专业知识与信息。公共管理者在其专业领域是一个专家，外人无法挑战其专业性；另外，公共管理者掌握着一般人无法获知的信息，而这些信息通常是决策的重要基础。这使得他们比监督者更有优势，可以躲避来自监督者的监督。
2. 专职地位的优势。绝大多数的公共管理者都是全职的，而外部监督者无法全身心地观察与掌握他们所作的一起。
3. 人事制度的保护性质。
4. 反制法则。反制法则是指：决策者或高级官员越是致力于控制下级的行为，部属就越致力于付出更大的心力去规避或反制这些控制。
5. 协调问题。权力分立的目的是为了实现责任。在缺乏协调的情况下，彼此的监督制衡容易造成监督能力的丧失。
6. 政治指导的缺乏。
7. 组织结构和功能的分割。
8. 公共管理的规范和范围的庞大。公共部门雇用了大量的人员，从事各种各样的活动，每天花费大量的经费，这使得监督变得十分困难。

## 4. 简述公共政策的功能。

**答：**公共政策是指社会公共权威在特定情境中，为达到一定目标而制定的行动方案或行动准则。其作用是规范和指导有关机构、团体或个人的行动，其表达形式有法律法规、行政规定或命令、国家领导人口头或书面的指示、政府的大型规划、具体行动计划及相关策略等。

### 其功能主要是：

#### 1. 导向功能

公共政策作为规范公众行为的社会准则，其对公共行为具有重要的引导作用，这种引导即包括行为的引导也包括观念的引导。公共政策的导向功能具有两种作用方式，一是直接引导，二是间接引导。公共政策的导向功能从作用结果看，即有正向功能也有负向功能。所谓正向功能是指政策对事物发展方向的正确引导，体现了公共政策与事物发展规律的协调一致；所谓负向功能是指对事物发展方向的错误引导，表现了公共政策与事物发展规律的冲突和矛盾。

#### 2. 管制功能

为避免一些影响社会良性运行的不利因素的出现，公共政策要发挥对目标群体的约束和管制职能。这种功能往往是通过政策的有关条文规定明确的加以表现，通常采取两种途径达到这一目标：一是积极性管制：政策条文的规定突出正激励原则，即对某种行为加以物质或精神方面的奖励，以刺激这种行为重复出现的频率，从而达到减少其

反向行为的目的。二是消极性管制：政策条文的规定突出负激励原则，即对某种行为加以物质或精神方面的惩罚，以抑制这种行为重复出现的可能，从而达到有效管制的目的。

### 3. 调控功能

公共政策的调控功能是指政府运用政策手段对社会生活中出现的利益冲突进行调节与控制。政策的调控功能主要体现在调控社会各种利益关系，特别是物质利益关系。公众的利益矛盾经常会涉及这样几方面的问题：第一，人们的利益增长的快一点、激进一点，还是慢一点、稳定一点之间的矛盾。第二，社会中一部分人与另一部分人的冲突。第三，人民这方面的利益与那方面的利益之间的矛盾。公共政策不仅需要指明人们应该做什么和不该做什么，而且还需要指明人们应该先做什么和后做什么，并以此调控社会群体和个人的行为倾向。因此，公共政策的调控功能还常常表现出其特有的倾斜性。

### 4. 分配功能

对社会公共利益进行分配是公共政策的本质特征。政策的这种利益分配功能对社会的良性运行和稳定发展有着非常直接的影响。

## 5. 简述政策执行的特征。

**答：**政策执行就是政策方案被采纳以后，政策执行者通过一定的组织形式，运用各种政策资源，经解释、实施、服务和宣传等行动方式将政策观念形态的内容转化为现实效果，从而使既定的政策目标得以实现的过程。

### 其主要特征是：

#### 1. 对象的适用性

所谓对象的适用性，是指一定的政策只适用于一定的对象。任何政策都必须明确其适用范围。所谓政策对象就是指政策作用和影响的对象，它涉及一定的人和事。政策执行首先应该弄清楚该项政策的适用对象和范围，否则不仅不可能达到政策目标，反而还可能闹出笑话，影响政策的权威性和严肃性，从而削弱政策执行的力度。严格地说，政策执行对象的适用性是指政策的时间效力、空间效力和政策对人的效力。

#### 2. 执行的灵活性

由于政策环境的复杂性和客观条件的多变性，政策制定者往往只是规范某些基本原则，而把实现政策目标的更多权力交给政策执行部门去承担。因此，在实现政策既定目标的过程中，政策执行机构可以采取多种多样的执行途径。

#### 3. 执行的有序性

执行的有序性是指政策执行应保持一定的阶段性顺序和过程的连续性。这是政策执行程序的核心要求，也是保证执行工作稳定开展的基础要素。尤其要防止超阶段的执行行为。如果在政策执行条件不成熟的情况下强行实施某项政策，就可能导致政策执行的失败，最终阻碍政策目标的实现。

#### 4. 执行的动态性

要根据具体情况和变化了的条件以及反馈的信息，不断地改变、修正和调整原定的执行策略、计划和程序，是政策执行过程中在所难免的现象。

#### 5. 执行的协调性

政策执行是各种政策要素在空间上的分配、重组、开展和运动的过程，其中任一要素的发展变化以及各要素的分配方式、比例、组合结构等变化都会直接影响到整个政策执行的进程。影响政策执行协调性最主要的因素是制度性因素，政策目标的实现，既包括政策执行主体依据其法定职权来履行政策执行的职责，同时也包括政策执行主体依据政策新赋予的职权执行政策。不管是前者还是后者，由于政策执行主体之间的职能交叉或职能重合，客观造成多头管理，而多头管理的表象是推诿扯皮，其结果则是效能低下，严重破坏了政策执行的协调性。

#### 6. 执行的时限性

政策执行的时限性不仅指政策执行中每一个环节都有时间上的要求，还指政策执行进程的及时完成，这是对随意性的限制和对权利的制约。同时，政策执行的时限性为政策参与者提供了统一化、标准化的时间标准，克服了行为的个别化和非规范化，从而使政策执行行为在时间上连贯和衔接，避免行为各环节的中断。影响执行时限性的一个主要因素就是由利益冲突导致的某种妥协。

## 三、论述题[共两小题，每题 25 分]

## 1. 论述公共组织设计和管理的一般原则。

**答：**组织原则是人们在长期的管理实践中，基于对组织发展变化的规律性认识而提出并被实践所检验为正确的思想和行动规范。它反应了组织管理实践中的经验和教训，是指导组织工作的准则，衡量、评价组织的基本尺度。

**其设计和管理的一般原则主要是：**

### 1. 统一指挥，统一目标

任何组织体系都是一个完整的统一体，任何局部都是有机整体的组成部分，各自发挥不同的功能，互为条件、互为依存，从而形成一个完整的统一体。要保证各部分统一行动，就必须统一指挥、统一号令。统一指挥的前提条件是统一目标；统一领导是统一指挥的关键；机构设置统一是统一指挥的保证。

### 2. 分层管理，分权治事

要实现有效的分层管理、分权治事，就必须处理好两种基本关系。一是管理幅度和管理层次之间的关系；二是集权和分权之间的关系。

要分层管理，需要注意几点：只设立必要的管理层次，一般来说，在一个大规模组织中，需要四个管理层次：高层管理者，中层管理者，低层管理者和基层管理者。实行逐级指挥、逐级负责制；实行分权管理。要分权治事，就要解决好集权和分权的关系，集权和分权只能依客观条件而定。没有集权的分权将导致自相残杀和冲突；相反，没有分权的集权将导致组织僵化、丧失活力。

### 3. 职掌明确，权责一致

所谓职掌明确、权责一致是指职位明确，权责分明，事有归属，责无旁贷，功莫由争，过无推诿。有职无权，不能完成工作；有权无责，则可能导致官僚主义、不负责任和滥用权力。要明确事权范围；实行职务分工；建立奖惩机制。

### 4. 以人为本，人性管理

组织的活力在于组织成员的积极性、智慧和创造力，故组织设计和管理必须讲求以人为本、适合人性。要做到这一点，在组织设计时，要注意一下几个方面：工作分配要符合组织成员的主动性和兴趣；创造条件满足组织成员合理和正常的需要；要增加组织成员晋升的机会，扩大调任的范围，使其不断产生新的希望和抱负，激发工作的热忱；加强思想交流；由纪律制裁走向人性激励。

### 5. 经济效能，讲求效率

效率是组织追求的目标之一，要达到效率目标，在组织设计时，应注意：组织机构要精简；人员要精简；领导班子要精简；机构层次要简化；办事流程要简化。

### 6. 适应环境，保持弹性

组织设计必须讲求与环境相适应，讲求组织富于弹性。单位区分要保持弹性；职掌权责区分要保持弹性；员额编制要保持弹性；对特定任务可采用人员临时编组方式处理。弹性原则的好处在于增加组织的适应性与扩大人力资源的运用；弊病在于组织形式不稳定。

### 7. 顾及平衡，协调发展

所谓平衡，是指组织系统中诸要素之间以及组织同环境之间形成的协调、和谐、有序及适应的关系。在组织设计时，一定要注意下列平衡关系：分工与协调的平衡。分工着眼于专业，专业化导致整体观念弱化；协调着眼于整体，但忽视单位之间的竞争。个体与整体的平衡；贡献与报酬的平衡。

## 2. 论述政策评估的要素。

**答：**政策评估就是依据一定的价值标准和事实标准，通过一定的程序和步骤，对政策实施中的价值因素和事实因素进行分析，目的在于利用这些政策相关信息，对政策的未来走向作出基本的判。政策评估是决定政策变化、政策终结的基础依据。

**政策评估的要素：**

### 1. 评估主体

- 1) 决策者和执行者
- 2) 专业学术团体和研究机构
- 3) 政策的目标群体。

## 2. 评估客体

评估客体是指政策评估的对象，即所要评估的具体政策。评估应以有效性，有没有实际价值；时间性，时机合适不合适；必要性，有没有现实需要；可行性，具不具备评估条件为前提，具体问题具体分析，不能不加区别，一概而论。

## 3. 评估目标

- 1) 政治方面
- 2) 行政方面
- 3) 方案方面

## 4. 评估标准

一般而言，政策评估既是一个事实判断的过程，也是一个价值判断的过程，因此政策评估既要建立事实标准，也要建立价值标准。事实标准的确立以特定事物和既定事实为依据，更多的是通过调查、统计等实证方法建立数字、比例等量化关系，旨在确定一项公共政策在事实上产生了哪些实际的效果和影响。而价值标准则是建立在道德、伦理、观念、文化等社会和政治价值观基础上的，旨在确定一项公共政策的价值影响。

5. 评估方法主要有前后对比法包括简单对比分析、投射对比分析、“有一无”对比分析、实验性对比分析；专家评估法；目标群体评估法；执行群体评估法

## 6. 政策评估步骤：

- 1) 计划与准备
- 2) 组织与实施
- 3) 总结与报告

## 7. 政策评估的障碍

- 1) 政策目标的不确定性
- 2) 政策影响的广泛性
- 3) 政策资源的混合和相关政策的重叠
- 4) 政策问题的复杂性
- 5) 政策主体及相关人员的抵制