

导论，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”是政府是政府机构提供公共物品服务的活动，行政官员或行政管理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”

公共部门：政府、非营利组织、公共企业

公共物品

公共物品：国防，治安，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

①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为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,尤其重视经济学分析手段。把政策执行研究的焦点集中在政府的项目,公共组织和私人企业。认为公共组织和私人企业在这两个方面是相同的。

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最有利行动方案。

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科研究途径，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、和方式以不同而

(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、传统政府官僚模式弊端——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、勤政的公务员队伍。

C、21世纪我国政府管理思想的转变。(1) 21世纪政府管理思想转变的必要性。

13、公共组织理论

1、公共组织

1、公共组织

2、公共组织

3、公共组织、私人组织、第三部门的差异

4、公共组织的类型

第一章、公共组织理论

(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级。

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。强调合法权威。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

具事

设置、人
本信息

组织

组织是公共组织，不可随意利用行政命令取消合同，不是孤立地处理公务。

组织是公共组织，组织人员、组织目标、基础范围、机构设置、以及资源分配、权责划分、规章制度、组织文化、组织设计、支持系统、控制

组织设计指公共组织内部结构、流程、制度、技术、文化、资源

组织设计

组织

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、业务部门、监督部门。

在我国，行政组织的横向结构服从纵向结构。

9、行政组织体制的基本类型。

(1) 首长负责制。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，指挥灵活有力，易于保守秘密，减少不必要的摩擦和消耗，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、经验、才能等方面的局限，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

共同执掌的组织体制。

优点：责任不明确，容易造成多头领导的弊端，委员间相互协调不易，决策难以集中，决策迟缓，并且容易泄露决策机密。

10、行政组织的纵向功能单位可分为层级制和职能制。

(1) 层级制。又称分级制，指行政组织的纵向分为若干层次，上下层业务性质相同，但有隶属关系，业务事项由上至下逐层处理的组织体制。

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来行事。

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，机关及个人很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应因时制宜，发挥其特长处理事务，行政措施紧贴实际，能适应客观环境的变化。

②各层级有各自独立权力和责任，容易激发行政人员的工作积极性。

③④能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级组织权力的分布特点，可分为首长制和委员会制。

首长制

①定义：指行政组织内部各职位的权力集中由一个人行使，一个人对下级负责，下级只服从一个人，一个人对上级负责，上级只服从一个人。②特点：①权力集中，决策迅速。②责任明确，权责一致。③行政效率高。④下级只服从一个人，上级只服从一个人。⑤一人负责，一人决策。⑥一人对上级负责，一人对下级负责。⑦一人对上级负责，一人对下级负责。⑧一人对上级负责，一人对下级负责。⑨一人对上级负责，一人对下级负责。⑩一人对上级负责，一人对下级负责。

委员会制

①定义：指行政组织内部各职位的权力由多人行使，多人对下级负责，下级服从多人，多人对上级负责，上级服从多人。②特点：①权力分散，决策缓慢。②责任不明确，权责不一致。③行政效率低。④下级服从多人，上级服从多人。⑤多人负责，多人决策。⑥多人对上级负责，多人对下级负责。⑦多人对上级负责，多人对下级负责。⑧多人对上级负责，多人对下级负责。⑨多人对上级负责，多人对下级负责。⑩多人对上级负责，多人对下级负责。

10. 权力的来源：纵向权力来源，横向权力来源。

纵向权力来源：指行政组织内部上下级之间的权力关系。纵向权力来源可以分为两种：一种是自上而下的权力来源，即上级机关对下级机关的权力；另一种是自下而上的权力来源，即下级机关对上级机关的权力。纵向权力来源的特点是：权力集中，决策迅速，责任明确，权责一致，行政效率高。

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

- 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。

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起开放系统

(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，所处的环境充满部争，变化迅速，顾客要求质量更高且更有选择性的服务。传统的官僚制已不能适应这种变化，成为障碍。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，它设计是应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，而是如何获取知识更新的问题。

(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：治理研究途径

(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治理。伴随供下的公共管理改革，主要包括：“最善国家的治理”、“新公共管理”和“善治”等说法。

①“新公共管理”以“经济人”为假设，以市场化和管理主义为政策取向，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，是全制度化的、不需借助政府及资源的公共领域;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

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(合同承包、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**管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、

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

多形式、多层次、多领域建设，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：政府是公共物品的主要提供者，政府有责任提供公共物品，政府有责任提供公共物品，政府有责任提供公共物品。

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企业运转的隐蔽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。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。

对中央的行政体制改革所取得的阶段性成果奠定基础。对地方改革取得的工作。

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) 坚持以建立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自上而下和自下而上相结合。

11. 国务院机构改革的五个重点（方案）

二、

12. 地方各级政府机构改革的新思路（地方各级政府改革的总原则）

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。

(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。

第三章、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 对至要限于中英与地方关系的研究,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地方政府在等级制中是被控制的。

是受控制的，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。——从“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组成，每个行动者都有自己的目标，有资源能力是平等的；(2)网络因为行动者之间的相互依赖而存在；(3)行动者采取合作的策略活动来实现自己的目标。

(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平级管理权限: 中央对地方平级的任免、提拔、奖惩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缺乏合作的中央

之关系控制而在中央各设一。

6. 中国政府间关系的跃进发展: 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。

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多为主。

二、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简化政府层级间的层级结构——有步骤地向二级制乃至一级制过渡；②地方管理权的分散——简政、大部以及单务管理权限；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央政府间关系：以扁平化的组织结构、政府间的分权与相互合作为特征。

第四章、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，芝加哥学派以熊彼特主张放任自由的放任主义，主张政府对经济生活的全面干预，以财政和金融政策调控市场经济的运行。

(2) 20世纪四五十年代——以凯恩斯主义为代表，主张国家干预主义，认为国家干预是市场经济充分发展、有效运行的前提。

(3) 20世纪六七十年代，新制度学派主张国家干预主义，认为国家干预是市场经济充分发展的前提。

2. 基于物品特性和提供机制政府角色分类

公共物品提供机制与政府角色			
物品特性	提供机制	政府角色	政府行为
非排他性、非竞争性	政府提供	政府提供	政府提供
非排他性、竞争性	政府提供	政府提供	政府提供
排他性、非竞争性	政府提供	政府提供	政府提供
排他性、竞争性	政府提供	政府提供	政府提供

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时该物品的特性。

(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、 订单、自由市场、 服务、 服务

② 市场机制不能解决长期发展问题,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。——建立现代制度的要求。

(3) 培育和完善各类市场，形成开放竞争的市场体系。①条块分割。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。——社会保障体系在社会主义市场经济体制的建立过程中，起着举足轻重的作用。

5、现阶段我国政府角色定位的缺陷

(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率、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、任务三种。①合同承包应用不足——往往局限于政府的投入服务。

②补助和任务的安排欠缺——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

(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)

7、转型期我国社会管理职能的强化

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、公共政策失败现象产生是由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找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）因其内在缺陷，难以达到最优或最理想的政策。

(3) 信息的不完全、公共决策议程的偏差、投票人的“近视效应”、利益集团

10、政府失败的纠正及防范

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公共经济及公共政策问题的本质。

12. 政府失败论的启示

13. 非市场缺陷论（政府失败论）的局限性

第五章、公共政策（略）

第六章、绩效管理

1、绩效管理得到广泛研究的影响因素

2、

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 and 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, 需评估者看系统掌握过硬的理论知识, 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, 个评以促进整个组织的绩效为前提。

C、管理改进型评估、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有助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的关系。

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和效力的使用，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、绩效考评活动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其他指标。

①工作质量
②实际的单位成本
③效率衡量指标
④资源利用效率指标

单位成本与工作量标准的比率指标。

量 and 效果质量相结合的指标。

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。

绩效评估面临的困难

①产出难以量化。

②品质性产出，对其数量上难以测量或要求难以比较。

③难以找到可比较的成本或收益数据（无竞争单位）。

④难以量化，以量化形式表现绩效不适宜。

⑤准确性。

⑥政府体制中存在多重的甚至相互冲突的目标。

⑦具有抽象性和笼统性。

⑧目标过高难以达到，评估的实际操作困难。

⑨指标难以确定。

⑩有关的指标难以制定。

⑪不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，

⑫新的片面性。

⑬评估系统的不健全。

⑭实施困难。

⑮沟通障碍。

⑯评估者的对立。

如何改进评估的途径

①公民参与机制。

②公共部门以民众的需求目标为动作和努力导向。

③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。

④事实与价值取向相结合，增加指标体系的社会相关性。

⑤高层的支持：使绩效评估更具合法性和有效性。

- (1) 公共部门
 - ①公共部门
 - ②无法取得
 - ③即使可用
- (2) 目标缺乏准确性
 - ①绝大多数
 - ②目标常常
 - ③目标过大
- (3) 绩效标准难以制定
 - ①与品质有
 - ②功能相同
 - ③主观判断
- (4) 评估信息系统不健全
 - ①信息收集
 - ②信息沟通
- (5) 管理者与评估者对立
 - ①帮助公
 - ②公民参与
 - ③可将事
- (2) 争取高层支持
 - ①帮助公
 - ②公民参与
 - ③可将事

(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

利用电子政府的新载体。

公共部门绩效评估事业的发展

估实践方面已取得一定经验。政府有状部门和机构陆续开展了一些针对
发展规则、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。

政府绩效评估的社会环境正在形成。

社会主义民主政治取得重大进展。

人民群众参与国家管理的积极性日益增强。

务员对自身的绩效评估也较为热衷。

效评估理论与方法的研究上取得一定成就。

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。
果缺乏逻辑性。

管理部门内部存在的问题。①决策者和管理人员抑制评估。②资金投入
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。

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
②相关配套措施不完备。③评估方法单一。

思想认识、组织动工、管理办法、人才培养。

宣传以提高对绩效工作意义的认识。

绩效评估立法工作:确立绩评地位;树立绩评权威性;规范绩评工作的制
度。

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。
级人大机关。④民间中介评估组织。

养评估人才以适应评估发展之需。

第七章、人力资源管理

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)

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

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
训职工、发放工资、解决劳资纠纷。

(4) 充分利

12、我国公

A、现状。

(1) 在评
政府政策、
门评估机构

(2) 开展

①社

②人

③公

(3) 在绩

B、问题。

(1) 公共

②手段与效

(2) 公共

不足。③伴

(3) 绩效

系和方法。

C、推进: 展

(1) 加强

(2) 加强

度和规范

(3) 建

③全国各

(4) 培

1、传统的

(1) 人资

互作用。

(2) 人考

人员、培

(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特征及局限性

(1) 视事为中心。

(2) 人才的发展培养用相当薄弱。

(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管理权过分集中，严重强调“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、公共部门人资管特征

(1) 关于人的认识上。传在人事管理视人为政治工具党管人为管理

工具。在管理认识上。传在人事管理以事为中心。人依附事人为中心。

(2) 在管理方法上。传是强制型，被动的管理模式。现代人为主动。发现型。对人力资源开发认识与开发程度。

(3) 在管理对象上。传为干部管理少数人，现代管理人才涵盖全社会人力资源开发及利用。

(4) 在管理目的上。传在其为官僚制，官僚制下，职位低微，从事简单的人员从事了简单公共事务。现代人才的目的和标，管理人才，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。现代“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建立。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，促进我国的全面进步和发展。

(1) 人资管理理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**

8、与传统的干部人事制度比较，公务员制度的优越性

9、我国与西方公务员制度的区别

10、转动期我国公务员制度的完善

B、问题。

(1) 传统封建主义政治文化的影响。①等级制思想的影响。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) 具有战略地位、系统地位、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，加强公开发开的国际交流与合作。⑦建立市场，发掘公开发开的潜力。⑧走向社会，拓宽公开发开的途径。

第八章、公共经济管理

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:指由政府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形态,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目的是为了保证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。

基本模式(注意④⑤):①分项排列预算模式。②零基预算模式。③计划预算模式。④目标管理预算模式。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) 公债管理

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，采用日历平制，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”，采用绩效管理等先进方法。

(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。

第九章、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。

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

(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。逐步下移行政权力，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原因

A、中国第三部门迅速崛起的原因

- (1) 经济体制由计划经济体制向市场经济体制的转变，是第三部门发展的前提条件。
- (2) 改革开放取得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有了一个新的认识，正逐步肯定第三部门存在对支持第三部门的发展。
- (4) 自上而下的草根参与意识广泛流行。

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、合理且效率的配置。(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所存在的问题

- (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、促进中国第三部门发展的对策

面临生存与发配、满足社会需求以及政府压力的三重挑战;同时，又面临“全球社会革命”、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。②政府职能转变形式化的工具——公民社会最公共部门。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，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) 鼓励民间组织发展：在注册登记、筹集资金、改进技术等提供帮

(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

12. 我国事业单位改革的基本方向

第十章. 战略管理

1. 导致公共部门引入战略管理的内外部的主要因素

2. 公共部门战略管理途径的拓展

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从正式计划到应变策略。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“塑造政府”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,战略规划得以实现。

(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,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) 为组织成员带来好处。

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反应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。

(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,并能对不向体制的比较来评判。

(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面临道德冲突时,根据具体情境

8、公共责任

9、现阶段我国政府的“公共责任”内涵

10、官员问责制



(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上、刑事的、民事上、经济上的赔偿等。
- ⑤ 来自公民的问责。

11. 公共管理伦理建设的途径

- (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设和经济发展的健康发展。

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。