

公共管理学（第二版）

徐双敏（主编）

北京大学出版社

第一章 绪论	1
第二章 公共管理职能	3
• 关键术语	3
• 小结	3
第三章 公共组织	6
• 关键术语	6
• 小结	6
第四章 公共管理主体间关系	9
• 关键术语	9
• 小结	9
第五章 公共组织中的领导	12
• 关键术语	12
• 小结	12
第六章 公共组织的人力资源管理	14
• 关键术语	14
• 小结	14
第七章 公共政策	17
• 关键术语	17
• 小结	17
第八章 公共财政管理	19
• 关键术语	19
• 小结	19
第九章 公共组织的形象管理	20
• 小结	20
第十章 公共管理的方法与技术	21
• 关键术语	21
• 小结	21
第十一章 公共管理改革	23
• 关键术语	23
• 小结	23

第一章 绪论

• 关键术语

公共管理	社会公共组织通过观念和手段的创新，为增进公共利益及社会协调发展，对日益多样复杂的公共事务及公共组织自身进行调节和控制的活动
行政管理	国家行政机关为实现社会公共利益而对国家政务与社会公共事务进行的管理
非政府组织(NGO)	可以有效影响国家政策、又不受国家支配、并可以协调自身行为的社团
公共物品	公共使用或消费的物品，具有非竞争性和非排他性
研究范式	研究范式是通过研究方法、论述方法、学术评价标准体现出来的学科范式
市场失灵	通过市场配置资源不能实现资源的最优配置，原因包括垄断、外部性、公共物品和不完全信息等因素
凯恩斯主义	主张国家采用扩张性的经济政策，通过增加需求促进经济增长。即扩大政府开支，实行赤字财政，刺激经济，维持繁荣
政府失灵	个人对公共物品的需求在现代化代议制民主政治中得不到很好的满足，或者说政府做出了降低经济效率的决策或不能实施改善经济效率的决策

• 公共管理活动

- 主体：公共组织（特征：公共性、非营利性、合法性、组织性、服务性）
- 管理对象：公共事务及公共组织自身
- 管理目的：增进公共利益及社会协调发展
- 管理途径：观念和手段的创新
- 管理活动内容：对管理对象进行调节和控制

• 公共管理VS企业管理

不同点	公共管理	企业管理
管理目标不同	最大程度实现公众利益	经济效益
管理手段不同		
管理结果的衡量标准不同	难以确定	可确定标准数值

• 公共管理VS行政管理

不同点	公共管理	行政管理
管理概念不同	政府管理绩效	内部管理效率
管理主体不同	政府及其他公共组织	政府组织
与外部环境关系不同	注重外部政治环境影响	内部管理程序化
管理方法不同	更注重战略管理	行政、法律等强制管理

管理目的不同	公共利益的实现	强调行政过程、程序、顺序
--------	---------	--------------

- 传统公共行政学范式受到质疑和批评的社会原因：国家垄断资本主义的发展
- 作为理论的公共管理学源头：19世纪后期诞生的行政学

• 新中国领导人的行政管理思想

毛泽东	行政管理核心——全心全意为人民服务 基本方法——从群众中来，到群众中去 干部选用标准——又红又专
邓小平	行政管理核心——要坚决批评和纠正各种脱离群众、对群众疾苦不闻不问的错误 领导体制——坚持实行党政分开和权力下放 依法行政——建立和完善行政法规和制度，反对家长制和特权现象 人事制度——建立科学的用人制度，破除事实上的领导干部终身制
新的中央领导集体	核心思想——诚心诚意为人民谋福利 行政体制改革——以政府职能转变为核心，建立有中国特色的社会主义行政管理体制 依法行政——有法可依，有法必依，执法必严，违法必究 人事制度——建立健全科学、民主、规范的用人制度

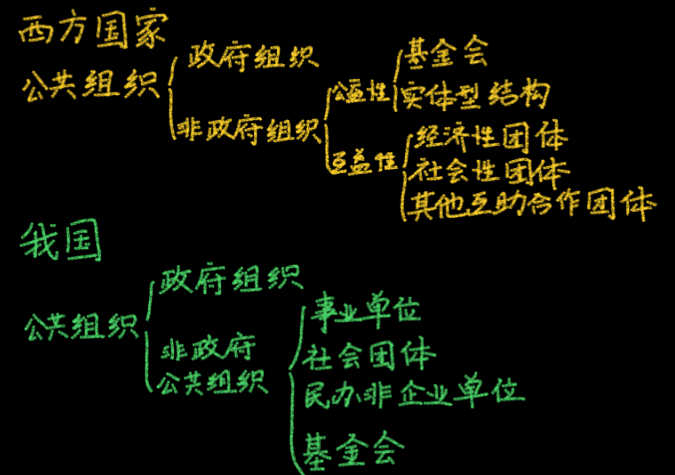
- 公共管理学研究范围：政治学基础理论、管理学基础理论、行政管理、经济学基础理论……
- 建设中国特色的公共管理学需要考虑：
 - ① 中国的国情特点：中国还将长期处于社会主义初级阶段
 - ② 当前学科建设特点：当前学科建设要注重改革实践和创新

• 公共管理学的研究意义

- 是深化政府管理体制改革的需要
- 是促进社会协调进步发展的需要
- 是建设有中国特色社会主义的需要
- 有助于提高我们的管理素质和能力

• 公共管理学的研究方法

案例分析法、比较分析法、实践抽象法、实体分析法



第二章 公共管理职能

• 关键术语

公共管理职能	社会公共组织在社会公共管理活动中的基本职责和功能作用（为社会提供公共物品和公共服务）
政府职能转变	国家行政机关在一定时期内，根据国家和社会发展的需要，对其应担负的职责和所发挥的功能、作用的范围、内容、方式的转移与变化
公共管理职能社会化	政府调整公共事务管理的职能范围和履行职能的行为方式，。将一部分公共职能交给社会承担并由此建立起政府与社会的互动关系以有效处理社会公共事务的过程
公共管理职能市场化	政府按照市场经济的基本要求转变经济管理的职能

• 小结

公共管理职能是社会公共组织在社会公共事务管理活动中的基本职责和功能作用。在不同的社会阶段和历史时期，公共管理职能的范围、方式和关系呈现出不同的内容。从中西方国家公共管理职能演变的过程可知，公共管理职能社会化、市场化乃大势所趋。公共管理职能的社会化是指，让除了政府组织以外的其他非政府公共组织也参与到公共物品和公共服务的供给工作中来。

公共管理职能的市场化是指，利用各种市场的方式提供公共物品和公共服务。公共管理职能的市场化和社会化就是通过释放市场活力和激发社会的参与，为公众提供更加多样的、优质的、廉价的公共物品和公共服务，尤其是满足更多个性化的需求，从而提高政府的公信力和满意度。在中国，公共管理职能的市场化和社会化，还能进一步理顺政府、市场、社会三大领域之间的关系，有助于推进政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。

- 公共管理职能的特性：公共性、社会性、多样性、法定性、适应性
- 公共管理职能与政府职能的关系：政府组织是公共管理主体，并在公共管理主体中居于核心、主导地位，政府职能是公共管理职能的重要组成部分。而现代社会中，非政府组织也参与公共物品供应、社会公共事务管理，成为公共管理主体，因此，政府职能不等于公共管理职能，公共管理职能涵盖了政府职能。
- 公共管理职能体系
 - 基本职能
 - ③ 政治职能：发展经济、改善民生、建设精神文明的政治基础
 - ④ 经济职能：政治稳定、社会发展、文化繁荣的财力保证
 - ⑤ 社会职能：夯实政府的合法性基础，增强公民参与经济文化建设的主动性
 - ⑥ 文化职能：政治文明发展、经济腾飞、公民社会形成的智力支持
 - 运行职能：决策、组织、协调、控制

- 职能转变：管理主体转变（政府组织-非政府组织）、职能中心转变（政治统治-经济发展-社会管理）、职能方式转变（行政命令-多方式结合）、职能关系转变（内部政府组织-外部非政府组织）

• 公共管理职能的转变趋势

	西方国家	我国
管理主体	政府组织的某些职能被非政府组织承担	由“一元主体”过渡到“多元主体”
职能中心	经济社会职能扩大，政治职能相对减弱	从政治统治到经济建设再到社会服务
职能方式	政府宏观调控职能强化，同时干预经济的形式改变	由单一的行政方式转为多种方式有机结合
职能关系	政府与非政府组织合作	从政府高度集权变为适度放权

• “政府失灵”现象出现的原因

- 经济“滞胀”（经济停滞与通货膨胀同时出现相互交织）
- 社会问题丛生
- 财政赤字居高不下
- 政府遇到信任危机

• 公共管理职能方式多样化的必要

- 单一的行政方式存在弊端
- 市场经济的内在要求
- 政府自身能力有限

• 公共管理职能方式多样化的可能

- 市场经济体制的不断完善
- 各种非政府组织的发展

• 公共管理职能社会化

- 目的
 - ⑦ 利用市场经济的“经济原则”与“效率原则”改善并提高政府公共服务的水平与质量
 - ⑧ 针对某些政府职能和政府业务，给予删减或终止，以此缩小政府活动和政府职能的范围
- 构成
 - ⑨ 委托（通过合同或协议等形式让非政府组织行使某些公共职能，提供一定的公共产品和服务，目的在于减轻政府压力，实现“适度政府”目标）：授权合作式委托、合同项目式委托（合同式委托）、公开招标、其他委托方式
 - ⑩ 替代（非政府组织通过独立自主、积极主动地开展活动，起到事实上替代政府一部分职能的效果）
- 作用
 - ⑪ 降低公共服务成本
 - ⑫ 提高服务效率和质量

⑬ 增加公众选择机会

⑭ 吸收民间资本，整合国家资源

- 公共管理职能市场化

- 政府业务合同出租
- 建立政府部门与私营企业的伙伴关系
- 使用者付费
- 补贴制度（补助、凭单）
- 撤资（出售、转让、无偿赠与、清算）

第三章 公共组织

• 关键术语

行政组织	国家行政机关，是公共管理的核心主体，国家权力的执行机关，即国务院系统，我国最高权力机关——全国人民代表大会的执行机关
准行政组织	不具备国家行政机关性质，而实际承担着某些行政管理职能的非政府公共组织
编制	
编制管理	
管理层次	
管理幅度	
事业单位	国家为了社会公益目的，由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织
社会团体	中国公民自愿组成，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性社会组织
民办非企业单位	企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的，从事非营利性社会服务活动的社会组织
基金会	利用自然人、法人或其他组织捐赠的财产，以从事公益事业为目的，依法设立的非营利性法人

• 小结

公共组织是具有公共性、非营利性、组织性的为社会提供公共物品和准公共物品的组织。行政组织，即国家的行政机关，是我国规模最大也最具权威性的公共组织。事业单位是我国特有的，国家为了社会公益目的，由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。在我国，行政组织与事业单位都是由国家编制部门管理的。社会团体是指中国公民自愿组成，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性社会组织。民办非企业单位是指企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的，从事非营利性社会服务活动的社会组织。一般来说它们具有非政府性，它们参与公共物品的供给，也是公共组织。基金会是利用自然人、法人或其他组织捐赠的财产，以从事公益事业为目的，依法设立的非营利性法人。

- 行政组织
 - 特性：政治性、社会性、权威性、法制性、系统性
 - 类型：行政领导机关、行政职能机关、行政辅助机关、派出机关、临时机关
 - 结构：纵向（层级制）+横向（职能制）
 - 作用：有利于实现行政组织目标、有利于提高行政效率、有利于调动行政人员的积极性
- 准行政组织
 - 性质

- ⑮ 不属于党政机关，但都由执政党或政府直接设立
- ⑯ 费用都来源于国家财政，预算纳入国家总的财政预算，并通过国家财政拨付
- ⑰ 在管理上都参照党政机关管理模式进行
- 类型
 - ⑱ 国务院直属事业单位：中国证监会、中国地震局、中国气象局……
 - ⑲ 隶属于政府部门但具有一定行政管理职能的事业性机构：隶属国家知识产权局的国家专利局、隶属国家工商总局的国家商标局……
 - ⑳ 行政性行业组织：中国贸促会……
- 功能
 - ㉑ 有助于政府转变职能
 - ㉒ 有利于政府减少机构，降低行政成本
 - ㉓ 有利于消除公共权力的寻租现象

• 事业单位

- 特征
 - ㉔ 社会性质：社会公益性组织
 - ㉕ 举办主体：国家机关或其他组织
 - ㉖ 经费来源：国有资产
 - ㉗ 组织目的：从事社会根本服务
 - ㉘ 活动领域：科技、教育、文化、卫生……
- 作用
 - ㉙ 稳定和促进经济发展：促进政府职能科学转变、培育和规范市场、推动企业转换经营机制
 - ㉚ 加强和创新社会管理：社会服务、社会沟通、社会评价、社会调节、社会保障等作用

• 社会团体

- 特征：非政府性、自愿性、共同性、非营利性
- 区别

	社会团体	事业单位
组织目的	实现会员共同意愿	社会公益
经费来源	成员缴纳的会费及社会捐助	财政拨款
经营性质	非营利性	营利性或非营利性
登记、管理机关	由登记管理机关登记管理、业务主管单位业务管理	本级人民政府的事业单位管理机关

- 分类：学术性社会团体、行业性社会团体、专业性社会团体、联合性社会团体
- 作用：沟通和协调社团与政府、社团与企业、社团成员间的关系

• 民办非企业单位

- 特征：民间性、非营利性、社会公益性、独立性、实体性
- 区别

	社会团体	民办非企业单位
组成方式	由个人会员和除国家机关以外的单位会员组成，服务对象主要为会员	具备相关业务技术和资格的固定的工作人员

组织目的	为成员提供服务，完成会员的共同意愿（互益性组织）	整合民间资源从事非营利性社会服务活动（公益性组织）
机构设置	自行设置一级分支机构或代理机构	不被允许设立分支机构
实体性程度	不一定有外在的、经常可辨别的实体性，一般用会员数量衡量其组织规模	以专门的活动场所、固定的专门工作人员，以及服务对象规模作为衡量依据

- 分类

- ③① 根据承担民事责任的不同划分为法人型、合伙型、个体型

- ③② 根据行业不同划分为科教文卫体等不同类别

- 作用：增加社会公共服务的补给、促进政府职能转移、促进就业

- 基金会

- 特征：公益性、财团法人、信任托管

- 功能：对政府的补充替代、对财富的分配调节、文化促进和价值倡导、对社会秩序的调节维护

- 分类：公募基金会（全国性/地方）、非公募基金会

第四章 公共管理主体间关系

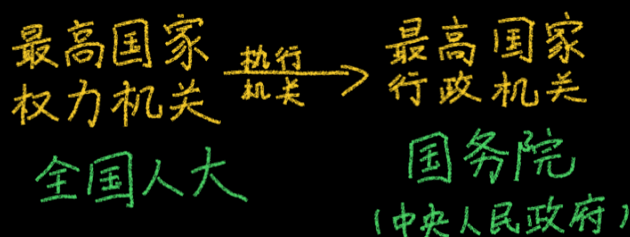
• 关键术语

中央政府	国家最高行政机关，是全国范围内总揽国家政务的国家机构总称
科层式管理体制	各级政府组织之间严格遵循领导与被领导关系的管理体制
垂直管理体制	上下级政府职能部门直接隶属的管理体制
地方政府	依法按照国家行政区域建立起来的地方各级行政机关
集权主义	强调中央政府对整个社会的协调和控制地位
地方分权主义	强调地方自治
均权主义	强调中央与地方之间的分工与协调
联邦主义	关于联邦制的性质和功能的理论研究
社团管理体制	统一登记、双重负责、分级管理
基金会管理体制	登记管理、业务主管、设立标准、公益支出管理

• 小结

公共管理主体包括政府组织和非政府公共组织，所以研究公共管理主体首先要研究政府组织。政府组织一般分为中央政府和地方政府，我国还有民族自治地方和特别行政区这两种特殊的地方政府。对这些不同性质的政府组织实行管理的管理体制即政府体制，它是国家行政制度的重要组成部分。政府组织的管理体制一般分为科层式管理体制和垂直管理体制，与这两种管理体制一致的是双重管理体制。中央政府与地方政府间关系是国内政府间关系的主线，其实质是国家利益与地方利益的关系；其主要内容是权力关系、财政关系、行政关系。单一制、联邦制以及特别自治模式是中央与地方关系实践的主要模式。地方各级政府间的纵向关系受到中央与地方关系的制约，所以主要是政治关系。地方政府间的横向关系主要是合作与交流的经济关系，我们要积极推进地方政府间的合作总体关系。一直以来，我国政府与非政府公共组织之间的关系是领导与被领导的关系，所以研究它们之间的关系，实际是研究政府对非政府公共组织的管理。新中国成立以后形成的事业单位管理体制，是高度行政化和国家统包的管理体制。改革开放以来，这种管理体制弊端日益显现，正在改革。我国现行的社团管理体制和民办非企业单位的管理体制大体相同，都是遵循统一登记、分级管理的原则进行管理的。

• 中央政府及其职权



- 国务院=职能机构+办事机构+直属机构+部、委归口管理的国家局+国务院直属事业单位+非常设机构+特设机构（国有资产管理委员会）
- 国务院职权：立法权、提案权、领导权、人事权+全国人大及其常委会授予的其他职权
- 我国政府五级行政体制：中央政府+地方政府（省、地「地级市」、县、乡）

• 地方政府及其职权

- 地方政府=政法综合管理机构+财经综合管理机构+经济行业管理机构+文教管理机构+市政管理和工作的部门机构+派出机关（行政公署）
- 地方政府职权：执行权、制令权、管理权、领导监督权（乡镇级政府主要为执行权和管理权）

• 特殊的地方政府及其职权

- 民族自治地方

1. 行政级别：省级（自治区）、地级（自治州）、县级（自治县、旗）、乡镇级（自治机关民族乡）
2. 职权=一般地方政府职权+自治权
 - ① 管理地方性政治社会事务的自治权
 - ② 管理和安排地方经济建设的自治权
 - ③ 管理地方财政的自主权
 - ④ 管理自治地方教科文卫体等事业的自主权
 - ⑤ 使用和发展当地通用的一种或几种民族语言的自主权

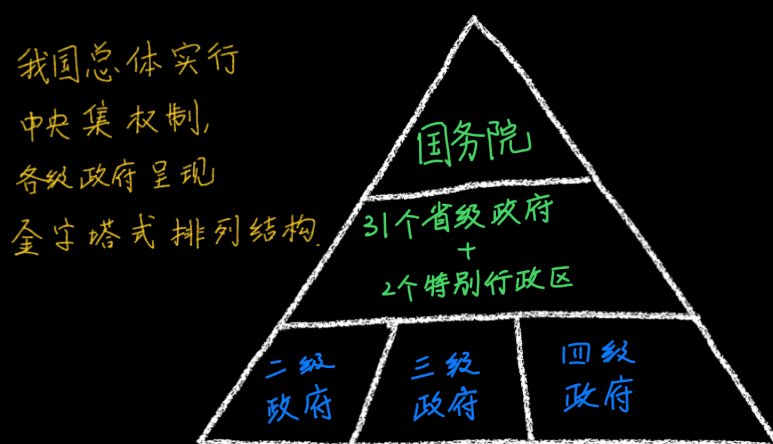
- 特别行政区

3. 基本原则：“一国两制”、高度自治、由当地人管理
4. 职权：行政管理权、立法权、独立司法权及终审权

• 政府组织间的关系

- 管理体制

1. 科层式管理体制（“金字塔式”的体制）



2. 垂直管理体制

- ① 同一级政府内部职能部门的纵向结构
- ② 上下级政府职能部门的纵向结构

3. 双重管理体制（双重负责制）

- 中央与地方关系（相互联系、相互制约）

- ③③ 核心内容：中央与地方各自拥有的权力关系和职能关系

- ③④ 实质：国家利益与地方利益的关系

- ③⑤ 主要内容：权力关系、财政关系、行政关系

- ③⑥ 理论观点：集权主义、地方分权主义、均权主义、联邦主义

- ③⑦ 实践模式：单一制（我国）、联邦制、特别自治

- 地方政府间的关系

- ③⑧ 基本格局：基层、中间层、地方最高层

- ③⑨ 关系：政治关系（纵向）+合作与交流关系（横向）

- ④⑩ 实践模式：横向积极的政府间关系

- 政府对非政府公共组织的管理

- 事业单位

- 传统事业单位管理体制特征及弊端：非经济性（脱离社会经济发展轨道）、国有化（加重财政负担，降低事业投入的使用效率）、行政化（泯灭事业单位发展内生动力，泛化事业职能和政府行政职能，出现政事不分和事业单位行政化现象）

- 社会团体管理体制：统一登记、双重负责、分级管理

- 民办非企业单位

- ④① 管理体制：统一登记、双重负责、分级管理

- ④② 内部制度建设：建立各项内部制度；制定章程；建立组织机构和管理制度；建立财务、会计、资产管理制度

- 基金会管理体制：登记管理、业务主管、设立标准、公益支出管理

第五章 公共组织中的领导

• 关键术语

领导	领导者为了实现所在组织的目标，依靠组织赋予的权力及自身的综合影响力，通过组织、协调、引导和鼓励等手段，不断动员和激励被领导者实现组织目标的过程
行政领导	行政组织中的领导者为了实现特定行政目标，依法行使行政权力及自身的综合影响力，通过组织、协调、决策和指挥等手段实现组织目标的过程
行政领导制度	政府组织的领导制度
领导方式	以领导者对权力运用方式的不同可分为专权型领导、民主型领导、放任型领导
领导方法	领导者为达到一定的领导目标而采用的工作方式和手段
领导艺术	领导者个人在一定知识和经验基础上，在实施领导职能的过程中，运用特殊的手段和方法，创造性地、富有成效地解决各种实际问题，尤其是解决疑难问题的领导方式、方法和技能等
领导素质	领导者的政治、思想、知识、技能、性格、气质、体魄等因素的总和
领导集体的素质结构	领导集体中不同专业、不同智能、不同年龄、不同性格气质的领导人员的搭配和配合

• 小结

领导是领导者为了实现所在组织的目标，依靠组织赋予的权力及自身的综合影响力，通过组织、协调、引导和鼓励等手段，不断动员和激励被领导者实现组织目标的过程。行政领导，就是行政组织中的领导者为了实现特定行政目标，依法行使行政权力及自身的综合影响力，通过组织、协调、决策和指挥等手段实现组织目标的过程。行政领导者的职权具有法定性，职位具有等级性，权威具有合法性。事业单位的领导人员录用方式多样；领导者具有部门行政职务和行政职级双重身份；领导管理采用任期目标责任制；领导具有专业性。长期以来，我国的事业单位比照行政机关管理，所以，领导的行政色彩十分浓厚。非政府组织领导的特点有：产生方式民主化；领导具有专业权威性；领导机制非行政化；领导活动以服务为主。非政府组织一般实行董事会的领导体制。领导者个人的素质包括：政治素质、知识素质、能力素质、身体素质。领导集体的素质结构优化，则指促进领导集体在专业结构、智能结构、年龄结构、性格气质结构等方面的合理化。领导集体的素质结构优化是提高领导集体系统功能的关键。

	行政领导活动	行政领导者
特点	鲜明的政治性、明显的执行性、关系有协同性、公共性	职权的法定性、职位的等级性、权威的合法性
作用	保证行政活动过程的统一 保证行政活动过程的内外协调 保证行政目标的顺利实现	制定决策与实现决策 调配与激励被领导者 协调人际关系与评估工作业绩 提供服务与示范

• 行政领导制度

- 根本制度：民主集中制
- 基本制度：行政首长负责制、集体领导制（集体决策、共同负责）、个人分工负责制
- 一般制度（日常制度）：协调领导集体内部关系制度、协调领导者与群众关系的制度
- 领导方式：专权型领导、民主型领导、放任型领导
- 领导方法
 - 领导的思想方法：辩证、系统
 - 领导的具体方法
 - ① 主观指导与客观实际相结合
 - ② 领导和群众、下属或服务对象相结合
 - ③ 说服教育、典型示范
 - ④ 抓重点带一般
 - ⑤ 调查研究：典型调查法、抽样调查法、重点调查法、普查法
- 领导艺术：运时、用人、处事、授权
- 事业单位领导特点：
 - 领导者录用方式多样：委任制、聘任制、聘用制（竞争聘任、选举聘任、招考聘任、招标投标聘任）
 - 领导者具有部门行政职务和行政职级双重身份
 - 领导管理采用任期目标责任制
 - 领导者具有专业性
- 非政府组织决策
 - 决策类型
 - ⑥ 根据决策的处理流程特点分为程序化决策、非程序化决策
 - ⑦ 根据决策内容和实效性分为战略决策、管理决策、业务决策
 - 决策机构——理事会
 - 执行领导——秘书长
 - 决策的科学化与民主化：
 - ⑧ 注意决策的目的、条件和标准
 - ⑨ 注意依靠充分的情报和科学的决策方法
 - ⑩ 建立和健全科学决策的支持系统
 - ⑪ 鼓励下属参与决策
- 领导者素质的特点：综合性、层次性、动态性
 - 领导者个人素质结构组成：政治素质、知识素质、能力素质、身体素质
 - 领导集体素质结构优化方面：专业结构、智能结构、年龄结构、性格气质结构

第六章 公共组织的人力资源管理

• 关键术语

人事行政	国家行政机关对公共行政活动中的行政人员与行政事务之间的关系和行政人员相互之间关系的组织、指挥、协调、控制和监督等管理活动
公共部门人力资源	指在公共部门就业的人员，主要包括政府机关公务员和非营利组织的雇员（在我国指党政机关、群众团体、中介组织和某些事业单位的工作人员）
职位分类	以“事”为中心的人员分类体制，指在工作分析的基础上将适合职位分类的公务员职位，按工作性质、责任轻重、难易程度和所需资格条件分成若干不同的类别和等级，从而对组织职位进行分类管理的过程
品位分类	以“人”为中心的人员分类体制，是以国家政府部门工作人员的个人条件为主要依据的分类管理办法
全员聘用制	事业单位实行的公开招聘的人事管理制度
志愿者	为社会提供志愿服务的人

• 小结

传统的人事行政管理，是指国家行政机关对公共行政活动中的行政人员与行政事务之间的关系和行政人员相互之间关系的组织、指挥、协调、控制和监督等管理活动。传统人事管理是以事为中心的管理。公共部门人力资源管理则奉行以人中心，重视采用各种激励手段调动人的积极性。政府部门人员实行分类管理。品位分类和职位分类两种分类方法各有短长。我国的公务员管理结合了品位管理和职位管理的优势，将公务员分为综合管理类、专业技术类和行政执法类。我国的事业单位实行“全员聘用”，即所有人员根据按岗聘用、竞聘上岗的原则，确定具体岗位，明确岗位等级，根据岗位需求公开招聘，签订聘用合同。事业单位岗位按照客观公正、民主公开、注重实绩的原则进行定期考核，考核的内容包括德、能、勤、绩四个方面。非政府组织的人员一般包括决策者、管理者和志愿者三类人员。非政府组织人力资源的构成分为有酬员工和志愿者两部分。非政府组织人员构成的主体是志愿，所以对志愿者的招录培训激励是非政府组织人力资源管理的主要内容。

• 传统人事管理的特点

- 视事为中心
- 管理活动局限于给人找个位置，为事找人，人才的发现和利用相当薄弱
- 视人为集体财产，只重拥有而不重使用，更谈不上开发，人才闲置、压制、浪费现象严重
- 人事管理过程受政治影响较大，强调个人“服从安排，听从调遣”，“哪里需要到哪里去”，而否定个人的需要与个性，管理运行机制是自上而下的“垂直式”管理
- 不重视人事管理的地位和作用，把其看作管理的次要部分

	传统人事管理	公共部门人力资源管理
关于人的假定	视人为成本，把人事管理工作看做行政工作，属日常人事行政事务	把人看作资源，把对人的管理置于重要位置

管理原则	以事为中心，恪守“进、管、出”管理模式	以人中心，重视采用各种激励手段调动人的积极性
管理方法	靠纪律和监督，是强制性、被动型的“管家式”管理	实行主动开发型、有预见性的方式，强调定性与定量结合
管理内容	主要任务是为本组织招募新人，填补空缺，监督执行“进、管、出”各环节的有关规定	视野广阔，着眼于地区、国家乃至国际的人力资源规划与生产，重视人与事、人与环境的协调配合
管理部门地位	把人事部门视为非生产、非效益部门，地位较低，且从事管理的人员进不了决策层	除落实具体人事事务外，还协调管理系统、提供决策预案的咨询专业技术，人力资源管理者成为高层核心成员之一
对国家公务人员的管理	采用同一管理模式，运用同样管理手段	致力于公共部门人力资源开发利用并通过它给社会经济的迅速发展和国家富强带来效益与效率

- 人员分类管理的意义
 - 有助于提高政府部门人力资源管理的效率
 - 有助于政府部门人力资源管理的规范化
 - 有助于政府部门人员的自我激励和开发
- 品位分类制
 - 特征
 - ⑫ 是以“人”为中心的分类体系
 - ⑬ 分类和分等结合在一起（先确定等级再分类别）
 - ⑭ 强调综合的行政管理能力
 - ⑮ 官位和等级与职位可以分离
 - 优点
 - ⑯ 人员线条粗犷，结构富有弹性，工作适应性强，有利于个人全面发展和人才流动
 - ⑰ 强调工作人员个人条件，有利于吸收高学历、经验丰富的人员进政府部门
 - ⑱ 比较适用于担任领导责任的高级公务员的分类
 - ⑲ 有利于某些临时性工作的开展
 - 缺点
 - ⑳ 不注重对工作人员现有岗位设置是否合理进行调查分析，容易造成因人设岗、机构臃肿、职责不清、人浮于事的局面
 - ㉑ 主观随意性较大，不利于严格的科学管理
 - ㉒ 过分重视学历、资历等因素，限制了学历低、资历强的人才发展
 - ㉓ 不重视专业人才的选拔与培养，不利于业务类工作效率的提高
- 职位分类制
 - 优点
 - ㉔ 因事设人有利于获得职位的最佳人选
 - ㉕ 可以使考试和考核标准客观
 - ㉖ 有利于公平合理的酬劳制度的建立
 - ㉗ 可做到职责分明，减少不必要的推诿纠纷，提高组织机构的运行效率
 - ㉘ 有助于预算管理

- 缺点

- ②⑨ 不适用于高级行政职位、临时性职位以及通用型较强的职位
- ③⑩ 强调以事为中心，个人积极性得不到充分发挥，严格规定人员升迁调转途径，妨碍人员全面发展和人才充分流动
- ③⑪ 工作描述复杂，不容易分类和及时调整
- ③⑫ 实施程序繁琐复杂，费时费力且成本高昂
- ③⑬ 存在误差

第七章 公共政策

• 关键术语

公共政策	政府和其他公共权威组织为达到公共目标而制定的、在特定区域或范围内起作用的行为规范和行动准则
决策者	受社会、政治、经济、文化和心理等诸多因素影响的决策主体
政策制定	又称政策规划，指为解决某个政策问题而提出一些列可接受的方案或计划，并进而制定出政策的过程
政策执行	公共政策执行者通过建立组织机构，运用各种政策资源，采取解释、宣传、实验、实施、协调与监控等各种行动，将公共政策观念形态的内容转化为实际效果，从而实现既定公共政策目标的活动过程
政策评估	对政策执行效果进行判断、评定和提出改进建议的过程，是政策合理化的实践检验和完善阶段
政策监控	为了实现政策的合法化与保证政策的贯彻实施而对政策的制定、执行、评估和终结等活动进行监督与控制的过程

• 小结

公共政策是政府和其他公共权威组织为达到公共目标而制定的、在特定区域或范围内起作用的行为规范和行动准则。横向上的公共政策分类，主要是从公共政策所涉及的社会生活领域来划分的，政策之间通常为并列关系。纵向上的公共政策分类，主要是按公共政策的纵向层级、从中央与地方之间的关系来划分的，政策之间通常具有从属关系。政策目标就是政策制定者的预期。政策制定主体主要包括立法机关、行政机关、司法机关、政党、公民、智囊团、大众传媒、利益团体。公共政策在制定中会受到各种因素的影响，这些因素主要是政策制定者自身素质、政策制定者的价值取向，社会主要利益集团，其他政治团体和社会舆论等。公共政策执行的手段主要有法律手段、行政手段、经济手段和思想诱导手段。政策评估是对政策执行的效果进行判断、评定和提出改进建议的过程，是政策合理化的实践检验和完善阶段。政策监控是为了实现政策的合法化与保证政策的贯彻实施而对政策运行状态进行监督与控制的过程，其目的在于保证政策系统的顺利运行，提高政策制定与执行的质量，促进既定政策目标的实现和提高政策效率。

• 公共政策

- 特征

- ③4 具有政治性与公共性
- ③5 具有目的性与明确性
- ③6 具有合法性、权威性和强制性
- ③7 具有稳定性与变动性

- 本质

- ① 公共政策是阶级意志、利益的集中体现和表达
- ② 公共政策服务于经济社会的发展
- ③ 公共政策是各种利益关系的调节器

- 功能：引导、制约、调控、分配

- 分类

- ① 横向（并列）：政治政策、经济政策、社会政策、文教政策、科技政策
- ② 纵向（从属）：总政策、基本政策、具体政策
- ③ 按影响划分：分配性政策、调节性政策、自我调节政策、再分配政策
- 制定主体：立法机关、行政机关、司法机关、政党、利益集团、智囊团（智库）、大众传媒、公民
- 执行原则：严肃性原则、创造性原则、协调性原则、反馈性原则
- 执行手段：法律、行政、经济、思想诱导
- 公共政策制定
 - 影响因素：政策制定者自身素质、政策制定者的价值取向、社会主要利益集团、其他政治团体和社会舆论等
 - 一般程序：确定政策目标-设计备选方案-论证评估方案-抉择方案
 - 制定方法（实事求是、因地制宜）：传统理性决策方法、有限理性决策方法、渐进决策方法、混合扫描决策方法、集体行动决策方法-精英决策方法
- 政策监控
 - 含义
 - ④ 是一种目的明确的行动
 - ⑤ 具有特定主体
 - ⑥ 具有特定客体，即政策系统及其运行
 - ⑦ 贯穿于整个政策运行首尾
 - 作用
 - ① 保证政策合法化
 - ② 保证政策的贯彻实施
 - ③ 实现政策的调整与完善
 - ④ 促使政策终结
 - 主要环节：政策监督、政策控制、政策调整
- 政策评估
 - 内容
 - ⑤ 政策目标和政策计划实际实现的程度
 - ⑥ 影响政策目标和政策计划实现的因素
 - ⑦ 政策所产生的各种问题和效果
 - 方法
 - ⑧ 确定评估机构或评估人员
 - ⑨ 确定评估目的和评估任务
 - ⑩ 确定评估标准
 - ⑪ 确定可靠的评估信息和资料
 - ⑫ 确定适当的评估方法
 - ⑬ 提出评估结论及政策修改或取舍建议

第八章 公共财政管理

• 关键术语

公共财政	在市场经济条件下，由政府提供公共产品或服务的分配活动或分配关系的政府收支模式或财政运行机制模式
公共预算	公共财政管理的运行机制
公共收入	政府为履行公共职能，满足公共支出需要，凭借公共权力通过国家财政筹措的所有资金的总和
公共支出	政府为了实现其职能的需要而进行的一种财政资金分配活动

• 小结

公共财政是在市场经济条件下，由政府提供公共产品或服务的分配活动或分配关系的政府收支模式或财政运行机制模式。“公共财政”不同于传统意义上的“财政”。有效的公共财政管理可以提高政府公共管理能力。公共财政管理包括公共预算管理、公共收入管理、公共支出管理和政府审计。公共预算是公共财政管理的运行机制，它不仅是财政的收支计划，更重要的是它体现着政府宏观调控政策，反映政府资源配置的方向，同时，也保证公共财政符合公共利益的方向发展。公共收入是指政府为履行公共职能，满足公共支出需要，凭借公共权力，通过国家财政筹措的所有资金的总和。公共收入管理不仅是政府自身的行为，其影响是广泛的。公共收入的规模、构成、方式，对利益分配关系、经济主体的行为选择、商品的供需结构等都有重要的制约作用。公共支出管理是政府为了实现其职能的需要而进行的一种财政资金分配活动，从性质上说，它既是政府成本管理，也是实现政府职能的主要手段。

• 公共财政管理

- 总体目标：效率、公平、稳定
- 意义
 - ① 有利于政府职能的转变
 - ② 可以规范政府的财政收入
 - ③ 可以引导财政支出
 - ④ 有利于建立预算监督体系

• 公共预算管理

- 特征：决定性、精细性、完整性、时效性、透明性
- 组织形式
 - ① 单式预算与复式预算
 - ② 增量预算与零基预算
 - ③ 中央预算与地方预算
 - ④ 规划计划预算与绩效预算
- 过程：预算的编制、预算的审批、预算的执行和政府预算

第九章 公共组织的形象管理

• 小结

公共组织形象就是公众对公共组织总体的、抽象的、概括的认识和评价，是公共组织的表现与特征在公众心目中的反映。公共组织形象塑造的目标就是美誉度、知名度与和谐度的结合。公共组织形象塑造的法制管理主要包括公共组织的组织精神、价值观、组织目标等的规范化和法制化、公共组织行为的法制管理和公共组织的组织名称、产品名称、建筑等一些外显标识的法制管理。公共组织形象评估的最根本的标准应该是生产力标准和人民根本利益标准,而具体标准应该是对公共组织形象塑造的目标的分解，主要包括公共组织形象塑造的目标评估、组织合理性评估、政策评估和效率评估。公共组织形象评估的方法主要有个人观察反馈法、目标管理法、舆论调查法和内外部监察法。公共组织形象的推广，需要经过精心和周密的策划,制定尽可能详尽的推广计划,通过内外宣传，使公共组织良好的形象尽快地得到更多的社会公众的认同。主要包括公共组织形象的对内宣传和对外推广。

第十章 公共管理的方法与技术

• 关键术语

行政指令方法	行政组织依据相关法律法规，按照法律法规所规定的职权范围、职权方式、强制要求下级或社会组织及个人服从管理的不管理方法
经济方法	行政机关运用价格、利润、 税收、信贷、工资、奖金等经济手段和方法，对被管理者加以引导和控制的不管理方法
法律方法	行政机关运用行政法律规范，及国家法律法令等各种法律手段，实施公共管理的方法
行为激励方法	通过有目的地设置一定的条件，刺激人们的需要，从而激发人们的行为动机，动机导致行为的出现，行为的结果是达到先前设置的目的，满足一定的需要
绩效管理	管理者用来确保组织及员工的工作活动、工作条件与组织目标保持一致的手段及过程
目标管理	是一种程序或过程，使组织中的上级和下级一起协商，根据使命确定一定时期内组织的总目标，由此决定上、下级的责任和分目标，并把这些目标作为经营、评估和奖励每个单位和个人贡献的标准
应急管理	对突发公共事件的管理
电子政务	政务机构运用现代信息技术，打破原有组织机构界限，优化原有工作流程，办理公务、管理政务、提供公共服务的一种模式

• 小结

公共管理方法是实现公共管理预期目标的实战途径，离开了公共管理方法的支持，公共管理的目标就无法转变成现实。公共管理方法是在传统行政管理方法的基础上发展而来的，既继承了传统行政管理方法中行之有效的部分内容，又从现代企业管理中汲取了有益的经验。公共管理方法一般包括行政命令方法、经济方法、法律方法、行为方法等。绩效管理、目标管理和应急管理的方法是从企业管理中借鉴，近些年来在公共部门普遍实行的有效方法。在具体的公共管理活动中，各种方法是相互补充、相互配合的。电子政务以互联网、计算机技术为核心内容，信息技术在公共组织的工作中的广泛运用和发展，已经引起、并将继续引起公共管理领域的深刻变革。

• 公共管理方法

- 定义：公共管理领域中，公共组织及其工作人员，为了开展管理工作、达成公共管理目标所采取各种管理措施、手段、技巧等的总和
- 特点
 - 传统行政方法：直接源于实践、缺乏科学依据；针对性强，忽视未来预测；简单易行，强调定性少用技术
 - 公共管理方法：系统性、技术性、可量化性
- 作用
 - ⑤ 是公共管理思想变为现实状态的中间媒介
 - ⑥ 是公共管理执行中的重要环节
 - ⑦ 是实现公共管理目标的途径

- 公共管理一般方法
 - 行政命令方法：强制性、权威性、层次性、具体性、无偿性
 - 经济方法：利益性、有偿性、平等性、间接性
 - 法律方法：权威性、强制性、规范性
 - 行为方法：主要为行为激励，包括目标激励、奖惩激励、竞争激励、反激励等
- 绩效管理
 - 特点
 - ⑧ 有明显的目标导向
 - ⑨ 是经过评价的工作结果
 - ⑩ 目的是改进工作
 - ⑪ 是一个不断改进绩效的过程
 - 作用
 - ⑫ 能够促进组织战略目标的实现
 - ⑬ 能够促进组织优化资源配置
 - ⑭ 能够促进组织的工作流程再造
 - 主要环节：计划-实施-评估-反馈
- 目标管理
 - 特征：重视人的因素、建立目标锁链与目标体系、重视成果
 - 一般过程：建立一套完整的目标体系-制定目标-组织实施-检查和评价
- 应急管理
 - 引发突发公共事件原因：自然灾害类、事故灾难类、公共卫生事件类、社会安全事件类
 - 特性：公共性、突发性、不确定性、破坏性
 - 原则
 - ① 以人为本，减少危害
 - ② 居安思危，预防为主
 - ③ 统一领导，分级负责
 - ④ 依法规范，加强管理
 - ⑤ 快速反应，协同应对
 - ⑥ 依靠科技，提高素质
- 电子政务
 - 特征：虚拟、开放、透明
 - 产生背景：全球化、信息技术发展、电子商务驱动、西方国家政府改革运动推动、IT企业推动
 - 内部应用系统：G2G
 - 公共服务系统：G2B、G2C
 - 对公共管理的影响
 - ① 促进政府更新理念
 - ② 促进政务流程再造
 - ③ 改变组织结构和管理体制
 - ④ 改变政府工作方式
 - ⑤ 提高政府工作效率
 - ⑥ 转变工作作风

第十一章 公共管理改革

• 关键术语

公共管理改革	是公共管理领域的改革，是特定社会为维护社会的根本制度而进行的社会自我调整和自我完善的重要方式，不改变社会性质，只改变社会对公共事务管理的理念、机构、机制、方式和方法
新公共管理	一种新的政府管理理论，试图取代传统公共行政学
行政体制改革	
公共行政	
事业单位改革	
公共治理	以政府为主导、多种社会组织并存合作的新型社会公共管理模式

• 小结

在任何历史条件下的社会改革，都是社会的自我完善和自我发展的需要。20世纪70年代以来全球范围内兴起的这场公共管理改革也是这样。这场被称为“新公共管理运动”的改革适应了战后世界经济、社会、政治的发展，并在促进世界各国的发展方面显示了巨大的能量。中国的改革虽然与这场世界性的公共管理改革在时间上几乎是同步的，但中国的改革动因却完全不同于西方国家。进入20世纪90年代以后，中国走上了市场经济的改革道路，才逐步与世界范围的公共管理改革汇合，并充分借鉴了西方新公共管理运动中的理论和经验。公共管理改革的共同趋势是实现公共治理。

- 公共管理改革
 - 一般动因
 - ⑦ 适应社会发展的需要
 - ⑧ 适应经济基础变革的需要
 - ⑨ 适应社会科学技术发展的需要
 - 一般内容
 - ① 转变公共管理职能重心
 - ② 转变公共管理职能范围，包括非国有化、自由化和压缩式管理
 - ③ 转变公共管理职能方式，包括政府业务合同出租、以私补公打破政府垄断、建立政府部门与私营企业的伙伴关系和公共服务社区化
 - ④ 改革政府部门内部的管理体制
 - 理论依据
 - ① 公共选择理论（政府失灵相关）
 - ② 委托-代理理论
 - ③ 生产成本理论
 - ④ 平衡记分卡理论（组织战略管理相关）
 - ⑤ 治理理论
 - 一般趋势：效率驱动模式、小型化与分权模式、追求卓越模式、公共服务取向模式
- 西方新公共管理运动

- 兴起背景

- ① 传统公共行政模式日益凸显的内在理论缺陷
- ② 传统公共行政模式在实践中正在遭受日益广泛的抨击
- ③ 经济理论的变革对传统公共行政模式提出了严峻的挑战
- ④ 知识经济的兴起及经济全球化的加速

- 特点

- ① 改变了传统公共模式下的政府与社会之间的关系
- ② 实现了由公共行政的内部取向到外部取向的转变
- ③ 注重公平与效率的统一，公共利益与私人利益的统一
- ④ 强调管理主体包括政府部门和非政府组织（非营利组织）两大类
- ⑤ 重视人力资源管理

- 对我国的借鉴意义

- ① 适应全球化时代发展的需要
- ② 适应社会主义市场经济体制完善和发展的需要
- ③ 深化行政改革的需要

- 我国行政体制改革

- 经验

- ① 坚持中国特色，不盲目照搬外国经验
- ② 坚持社会主义自我完善的改革性质
- ③ 坚持以经济建设为中心
- ④ 坚持“稳定压倒一切”的原则
- ⑤ 坚持政府职能转变为导向
- ⑥ 坚持全方位开放

- 反思

- ① 政府职能转变不彻底
- ② 利益固化，藩篱未能冲破
- ③ 事业单位改革目标不明，方法单一

- 主要任务

- ① 健全宏观调控体系
- ② 正确履行政府职能
- ③ 优化政府组织结构

- 我国事业单位改革

- 历程

- 1979-1986 初步探索改革阶段
- 1987-1995 全面推进改革阶段
- 1996-2001 改革深化和各事业领域多元化发展阶段
- 2001-至今 改革加快推进阶段

- 主要内容

- ① 加快事业单位分类改革
- ② 建立事业单位法人治理机构
- ③ 建立各类事业单位统一登记管理制度

- 公共治理

- 特征：管理主体多元化、治理客体宽泛化、治理责任社会化、治理手段多样化
- 优势
 - ① 具有分权导向，实现治理主体的多元化
 - ② 具有社会导向，调整国家与公民关系
 - ③ 具有市场导向，重构政府与市场的关系
- 现实依据：经济全球化及各国经济市场化、政治民主化
- 改革趋势
 - ① 深化行政改革，合理界定政府职能
 - ② 创新社会治理，建立多中心治理模式
 - ③ 完善公民社会，扩大公民参与
 - ④ 实现政府与非政府组织良性互动