



第一章 公共管理导论

（二）卡尔森（Garson）和欧尔曼（Overman）的观点

他们认为，公共管理是对行政的一般方面的学科间整合的研究，它将人力、财政、物资、信息和政治资源的管理与管理学的计划、组织、控制职能相融合。

卡尔森和欧尔曼还说明了公共管理与公共行政的六点不同：

- （1）它包括一般管理的计划、组织、控制职能，以替代讨论社会价值以及官僚与民主的冲突；
- （2）对经济和效率标准认同的工具取向以替代公平、回应或政治特色；
- （3）以对中层管理者的使用关注，以取代政治或政策精英的观点；
- （4）倾向于视管理为类同管理，或者至少使公共和私营部门的管理差异极小化，而不是夸大它们的差异；
- （5）像关注组织内部运作那样的理性态度，关注组织的外部环境，而不是过分关注法律、制度和政治过程；
- （6）与科学管理传统的强有力的思辨联系，而不是与政治学或社会学紧密关联。

（五）休斯（Hughes）的观点

他认为，与管理相比，行政的范围更狭小、功能更有限，因此，从公共行政到公共管理的变化意味着理论和功能的变化；公共行政是服务公众的活动，公务员执行从其他方面产出的政策，公共行政关注程序，将政策转化为行动和机关管理；管理包括着行政，但同时意味着以最大化的效率实现组织目标以及对结果的责任；公共行政的焦点在于过程、程序以及顺序性，而公共管理包括得更多；公共管理者不仅仅遵循知识，而且关注达成结果以及为达成结果而承担的责任。

第二节 公共管理学的发展与研究途径

（二）公共管理的研究途径以及特质

依管理学家波兹曼（Bozeman）的观点，尽管研究公共管理的途径及理念有差异，但就概念的演进而言，大致可分为两种研究途径，即公共政策途径（Public Policy Approach，简称 P 途径）以及企业管理途径（Business Approach，简称 B 途径）。

1. P 途径下的公共管理

P 途径下的公共理论研究认为，公共管理必须与公共政策的形成与制定密切相关。P 途径下的公共管理研究源于 20 世纪 70 年代，在 70 年代，由于对传统公共行政学发展不满，产生了许多公共政策学院或课程。

P 途径研究的公共管理一般将公共管理者界定为高层次的政策管理职位，而非日常行政事务的管理者，同时他们特别强调具有政策制订权的高级行政主管的管理策略，因此相当重视公共管理的政治面向。以研究取向而言，P 途径十分重视非理论性、非量化的，以实务为基础的规范取向；研究方法上，大多采用个案研究法。

公共管理学家波兹曼（Bozeman）认为，公共政策取向的公共管理有三个基本共识：

- （1）视公共管理为政策分析互补之物；
- （2）在教学研究上十分重视个案研究，以从事实务工作者的经验为素材；
- （3）以高层管理者为教学研究对象，致力于促进此类人员与学界之间的沟通对话。

2. B 途径下的公共管理

B 途径下的公共管理研究也是始于 20 世纪 70 年代，企业行政管理学院开始重视工商政策与管理战略，受此影响，一些学者发展起 B 途径下的公共管理。

B 途径下的公共管理与 P 途径下的公共管理相比，有以下不同之处：



- (1) 前者之课程设计依循商业学院的传统, 后者则依循公共政策学院的传统;
- (2) 前者并不强调公共与私人组织的差异性, 后者则特别重视公共组织的特殊性;
- (3) 前者企图与公共行政合流, 后者则想要摆脱公共行政, 从而形成一个独立的管理领域;
- (4) 前者重视策略与组织间的管理, 强调组织设计、人事与预算等问题; 后者则强调政策与政治问题;
- (5) 前者主张采用量化分析, 后者则采用个案研究法。

学者波兹曼 (Bozeman) 对二者提出更深入的看法:

(1) P 途径的公共管理学者, 一心想要划清与传统公共行政的关系; 而 B 途径的公共管理学者与行政学者有较密切的关系和相似理念。

(2) P 途径的公共管理学者认为公司部门管理有别; 者不认为公司部门的管理有什么质的差异, 他们主张将企业管理的概念与工具运用于公共部门的管理上。

(3) P 途径的公共管理学者几乎完全依赖案例研究为获取知识的工具, B 途径的公共管理学者则把案例研究和量化研究两者作为教学研究的方法。

(4) P 途径的公共管理学者擅长与个案的处理与分析; B 途径的公共管理学者比较重视学术的研究与理论的建构, 擅长从不同的学术领域中吸取有用的理论、技术和方法。

(5) P 途径的公共管理学者以高层管理者, 特别是政治性任命人员为主要教学研究对象; B 途径的公共管理学者则以具备文官资格的公共管理者作为主要教学研究对象。

第三节 公共管理的特质以及与私人部门管理的区别

公共管理有何特质, 即是说到底在哪些方面区别与私人部门的管理, 这是一个一直有争议的问题。从规范理论的角度来看, 强调公私管理之间的区别以及联系, 对于理解公共管理的特质是十分有益的。

从现实来看, 公共部门与私人部门的界限尽管不是那么明晰, 但是二者皆为整个社会不可或缺的组成部分, 公域和私域往往是相连的和互动的。但是以政府为核心的公共部门与企业管理毕竟是两种不同类型的组织和实体, 其组织性质决定了二者之间存在着本质的区别, 反映在组织管理和运作中, 不可避免的出现差异。现将二者的差异分析如下。

(一) 政治权威与经济权威

公共管理是一种活动, 这种活动在本质上是国家的活动。公共管理不可避免的包括政治权威的作用 (也存在着非权威的作用)。公共管理的主体乃为政府。波兹曼认为公共管理就是政治权威的管理, 这说明了公共管理的本质。政府虽然是公共服务的提供者, 但也是政治权威的执行者, 所以许多公共管理活动本身就有强制性, 当人民违反法令的事情发生时, 其便可以在职权范围内依法予以处理, 而其他组织不拘有这种公权力。

私人部门或组织的管理, 在很大程度上也是权威的行使, 但这种权威是市场的权威或经济的权威。这种权威非制度与法律所授予, 而是来自经济性的市场力量, 这种权威往往不能以国家强制力为后盾。

(二) 多元制衡与自主性

公共管理是在民主宪政的框架下进行的, 在民主宪政国家, 公共管理的权威是割裂的。政府部门虽然较重视层级节制的权威, 但大多数情况下, 它仍然处于各种政治力量相互作用的环境中, 因此, 公共管理的过程充满了政治气氛, 公共管理的自主性受到影响。

私人部门的管理, 固然也受到各种权威以及政治环境的影响, 但这种影响与公共管理不可比拟, 因而, 私人部门管理有相对充分的管理自主权。

(三) 公共利益与私人利益



就公共利益而言，政府具有促进和实现公共利益的义务和责任，这是公共管理区别于私人管理的一个重要特征。公共管理应当将公共利益作为自己行动的出发点，当代公共管理的一个核心议题就是如何保证政府及其管理者能够代表并回应公共的利益。

相反，私人组织和部门往往是个人利益最大化的追求者，经济利润不仅仅是其管理的底线，而且往往被视为具有积极的经济和社会价值，当然，私人企业对经济利益的追求不能损害社会中其他人的权益和利益。

（四）法的支配与意思自治

政府部门可以依据不同的具体情况采取不同的行政行为，但是应在法律规定的范围内，受到法的支配，这是法治国家的基本要求和原则。随着社会的发展，在现实管理中政府拥有广大的自由裁量权，并发展有“行政保留权”，但法治政府的基本内核并没有发生根本性的改变。

对于私领域的管理，相比较于公共管理的严格受法支配而言，其更多遵循的是契约自由和意思自治，拥有高度的管理裁量权，其内部管理和外部的交易活动完全可以按自己的意思而为之。

（五）政府与市场

政府与市场是现代社会的两大控制体系，公共管理与私人部门管理的一个重要区别之处就在于政府与市场的区别与差异。与企业组织不同，政府提供的产品以及服务往往面对的不是自由、竞争性的市场。具体而言，这种差异表现在：

1. 垄断与市场

私人部门提供的产品和服务，多有竞争者；而公共部门提供的服务，往往是只有一家，因此公共部门通常缺乏竞争的压力。

2. 公共产品与私人产品

政府部门提供的是公共产品或准公共产品，这些产品和服务具有不可分割性和非排他性；而私人部门提供的产品和服务为私人产品，是可以分割和排他的，价格也是可以衡量的。

3. 自由与依赖

消费者在购买私人产品时，可以自由选择；而公共部门所提供的产品和服务，公民没有自主决定的权利。

4. 利润与支持

私人部门大都以利润为导向，而利润的多少取决于顾客的满意，顾客导向很容易成为其经营目标；而政府往往缺乏服务的动机。

（六）多元理性与经济理性

公共部门处在各种社会力量作用的中心，公共管理事实上也承担着社会价值权威性分配的职责。在这个利益和价值多元化的社会，政府往往需要在多元的、甚至是冲突的利益和价值之间作出平衡和选择。因此，政府治理中的理性往往是多元理性，需要综合考虑各种利益和价值的平衡。

私人部门的管理，因为它的组织属性和职能有限，所以造成的社会影响面较小，不易形成整体社会作用，因而其管理大多为工具的经济理性考虑，通常不顾及或少顾及其他理性的考虑。

第四节 新公共管理

自 20 世纪 80 年代以来，西方各国为了应对财政危机和政府的信任危机、效率危机，均开始了大规模的政府改革。这股改革浪潮，虽然被赋予了不同的称谓，但可以统称为“新公共管理”。依据经济合作及发展组织的界定，这些国家所展现的具体行动，可以包括：（1）企业管理技术的应用；（2）服务及顾



客导向的强化；（3）公共行政体系内市场机制及竞争功能的引入。其共同特征则是引进公共管理的理念、技术及模型。

（一）胡德（C.Hood）对新公共管理的归纳

著名公共管理学家胡德（C.Hood）归纳出了新公共管理的七个要点：

1. 即时的专业管理

这意味着让公共管理者管理并承担责任。

2. 标准明确与绩效衡量

管理的目标必须明确，绩效目标能被确立并加以衡量。

3. 强调产出控制。

用项目与绩效预算取代传统的预算，重视实际成果甚于重视程序。

4. 转向部门分权

打破公共部门的本位主义，破除单位与单位之间的藩篱，建构网络性组织。

5. 转向竞争机制

引进市场竞争机制，降低成本及提高服务品质。

6. 强调运用私营部门的管理风格、方法和实践。

7. 强调资源的有效利用。

第二章 公共管理者的角色与知能

第一节 一般管理者的角色

管理理论家和实践着的管理者长期以来一直探讨和界定管理者做什么以及怎么做。

二、管理者的十大角色 明茨伯格的观点

哈佛大学教授，管理学大师明茨伯格 1973 年在其巨著《管理工作的性质》中，对管理者的角色和作用进行了多方面的研究和论述。他通过大量的、长期的观察和研究，得出结论：一个管理才同时起着不同的作用。这些作用和工作可归纳为三个方面：人际关系方面的工作，信息情报方面的工作和决策方面的工作。

1. 人际关系方面的角色

着重于人际关系的建立与维系，具体包括下列三种角色：

（1）挂名首脑。由于其正式的权威，管理者是组织的象征，有责任和义务从事各种活动，如会见宾客、代表签约、剪彩、赴宴、致词等等，有些属例行公事，有些具有鼓舞人心的性质。但全都涉及人际关系的活动，没有一项涉及信息处理或决策。

（2）领导者。负责对下属激励和鼓励，负责用人、培训和交际。管理者通过领导角色将各种分散的因素整合为一个合作的整体。

（3）联络者。负责同他所领导的组织内外无数个个人和团体维持关系，建立和发展一种特别的联系网络，将组织与环境联结起来。

2. 信息方面的角色

管理者在其组织内部的信息传递中处于中心地位，事实上是组织的“中枢神经”，他既是获取外部信息的焦点，也是传递信息的来源。信息角色包括下列三项：

（1）监听者。作为监听者，其角色是寻求信息，使其能够了解组织内外环境的变化，找出问题和机会。

（2）传播者。将收集到的信息传播给组织的成员；有些信息是关于事实的信息；有些信息是关于价值的信息，即某人有关“应该”是什么的主观信息，目的是指导下属正确决策。



(3) 发言人。作为正式的权威，代表组织对外发布信息，以期争取公众、利害关系人的理解与支持，维护组织形象。

3. 决策方面的角色

管理工作最重要的部分也许就是担任决策角色。管理者对他的组织战略决策系统负有全面的责任，也就是组织的每一项重大决策皆与管理者有关。包括以下四个主要角色：

(1) 企业家。作为企业家，管理者是组织中大多数可控变化的设计者和发起者，即按其意志进行变革的全部活动，包括发现利用各种机会，促进组织的变革。

(2) 故障排除者。企业家角色把注意力集中于可控的变革，而故障排除者角色则处理非自愿的情况以及部分地非管理者所能控制的变革，如对一件未所预料的事件，一次危机或组织冲突的处理和解决。

(3) 资源分配者。资源分配是组织战略制定的核心，战略是由重要的组织资源的选择决定的。作为正式权威，管理者必须进行资源分配，这里所说的资源包括时间、金钱、物质材料、人力以及信誉。所谓资源分配主要是安排时间、安排工作、批准行动等。

(4) 谈判者。代表组织与相关组织和人士进行协商和谈判，进行资源的交易。

第二节 公共管理者的特殊角色

一、执行与捍卫宪法的角色

公共管理者在就职时已宣誓要护宪及行宪，行宪的预期目标是营造一个稳定且有效运作的政治体系，而终极目标则是增加机会，促进平等以及持续地改进和提升全民的生活品质。这是公共管理者的天职。

二、人民受托者的角色

公共管理者受人民的托付，在治理过程中扮演正当与重要的角色，不能屈服于强烈短视的压力，应考虑长远的全民利益。公共管理者要不惧强权，更不能妄自菲薄，只把自己当成工具，应以追求公共利益为职责。

三、贤明少数的角色

公共管理者要能做到众人皆醉我独醒，不可人云亦云，要扮演贤明的少数，而不是随波逐流追求时尚的“喧嚷的多数”或有权的少数，他们有责任通过吸引民众参与公共事务，使贤明的少数变成多数。

四、平衡轮的角色

公共管理者必须对外在环境有回应或有反应，但绝不是像地震仪一样忠实地从事刺激反应的记录，或像忠诚的仆人一样只听命行事，也不能只是很有技巧地在各种利益集团间躲闪、求存。公共管理者要肩负专业责任，也就是要以维持公共利益及宪政运作为职志，公共管理者应以其合法权力及专业判断在治理过程中的各种势力中，扮演平衡轮的角色。

五、扮演分析者和教育者的角色

公共管理者应该或必须能够有意识地了解自己决策的价值体系与假定，为自己的所作所为提出合理说明并尽量将人民纳入治理过程。公共管理者应扮演分析者与教育者的角色，以增加民选领导、民意代表、所有在治理过程中的参与者，乃至一般民众对公共事务的了解，并向他们灌输公共利益的概念。

第三节 公共管理者的技能

一、技术性技能

技术性技能主要指从事自己管理范围内所需的技术与方法。

二、人际关系技能



正如瓦尔多所言，公共行政管理的本质在于其是协作性的人际活动，协作活动的核心在于人际的互动。

三. 概念化技能

所谓概念化技能，系指公共管理者所具有的宏观视野、整体考虑、系统思考和大局把握的能力。

四. 诊断技能

所谓诊断技能，是指针对特定的情境寻求最佳反应的能力，也就是分析问题、探究原因、因应对策的能力。

五. 沟通技能

可以这样讲，没有沟通便没有管理和组织，管理工作所做的每件事情都包含着沟通。

第四节 有效的公共管理者

有效的公共管理者有哪些基本的特质呢？波兹曼和史陶斯曼在《公共管理的战略》一书中，曾提出理想的公共管理者有七个基本特质。

- 一. 有效的公共管理者必须是一个良好的自我评估者
- 二. 有效的公共管理者必须是不令人讨厌的
- 三. 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
- 四. 有效的公共管理者必须具有耐心
- 五. 有效的公共管理者必须具有多样化的工作经验
- 六. 有效的公共管理者必须以民众为导向
- 七. 有效的公共管理者必须善于分析与思考

第三章 公共部门的角色

第一节 公共部门的性质与需要

一. 公共部门的性质

(三) 公共部门与私人部门的区别与联系

1. 区别

公共部门与私人部门的重要区别在于两个方面：一是经营公共部门的负责人所拥有的职务的合法性是直接或间接从政治选举过程中产生的；二是政府被赋有一定强制力，这种权力是私人机构所没有的。简单说，其核心差异在于是否拥有合法的强制力。

2. 联系

两者间充满了互动，现代经济和社会的发展正是两者相互作用的产物。任何一个社会和经济，都是公共部门和私人部门的有机组合，二者之间也是相互依赖的。私人部门依赖政府部门提供基础结构和法律，政府依赖私人部门提供产品和服务，依赖他们提供政府运作的基础结构赋税。

第二节 市场机制、市场失灵与政府干预

一. 市场机制

市场是买卖双方共同决定一项产品价格的场合，将所有各类的市场予以集合就是市场体系，在市场体系中，各个市场相互影响，价格会不断变动，而后自动趋于平衡，价格通过这种自动调节的功能，将市场体系中的经济活动者联系在一起，形成相互依赖关系。这种市场的自动调节功能就称为市场机制。

二. 市场失灵

定义

简单说就是因市场缺陷而引起的资源配置的无效率。包括两种情况：一是市场机制无法将社会资源予



以有效配置；二是市场经济无法解决效率以外的非经济目标。

（二）市场失灵的表现及危害

1. 公共产品的提供

对于消费者的偏好在市场上反映不出来的商品和服务即公共产品，市场根本不能进行生产和分配。

2. 市场经济中的垄断

市场实现资源配置优化的前提条件之一，是竞争存在与不存在垄断的现象。事实上，世界上根本没有出现过完全竞争的局面，即总是存在垄断和寡头经济。其祸害不在于谋取垄断利润，而在于破坏正常的市场运作。

3. 市场经济的外部性

市场机制能够实现资源的合理配置，但市场经济也会造成资源配置的障碍。除公共产品与垄断外，最为显著的便是市场经济的外部性，表现为外部经济与外部不经济两种情况。

4. 市场波动与经济的不稳定性

市场从来就含有不稳定性。它的发展始终是以周期性的增长形式进行的。通过市场经济进行自发性的交换过程，始终孕育着经济活动急剧并大幅变动的可能性。这种变动，危害到市场机制的有效性，往往给资源分配、收入分配带来不利的影响。

5. 市场经济下的收入不平等

以市场机制为前提的收入分配，是由市场上的力量关系、个人能力、继承财产的多少、利用教育机会的可能性以及在社会上的灵活性等方面决定的。因此便产生了各种不平等。这从社会公正、社会稳定、经济效益来看都是不理想的。

针对市场失灵的种种表现和危害，政府应采取相应的干预措施。

1. 对公共产品的生产和提供，市场体系干不了，或者能干却干不了，是政府分内应做的事。

2. 政府应针对因垄断或其他非竞争性因素的存在以及所引起的竞争的不完整性，采取有效措施，保证竞争的有效性。从世界各国的情况来看，主要方法是实行政府的直接调控和立法的控制。政府的作用不是取消垄断或寡头经济，而是维持有效竞争。

3. 政府应保证市场无法发挥作用的外部经济效益的实现并有必要对外部损失成本发挥作用，使外部不经济最小化。

4. 实现经济稳定的主要途径，是通过政府的财政政策和货币政策。

5. 作为实现收入分配的手段，政府可以在公共经济管理里中，全面实行税收政策和转移开支的政策。另外，也可以通过政府直接干预市场机制，操作价格，以改变收入分配的不平等。

第三节 市场经济中政府的经济职能

对于市场经济下政府的职能问题历来存在着广泛的争论，而且事实上在实践中，政府的角色也是不断变化的。从历史上看，政府职能及其作用范围是不断变化的，它与其说是观念的产物，还不如说是社会期望的结果。历史发展证明，事实上并不存在一个理想的或最优的政府规模、政府作用以及政府作用的强度。但政府的一些基本职能是可以描述的。

处于政府使命核心地位的任务

（一）建立法律基础

（二）保持非扭曲的政策环境，包括宏观经济的稳定



投资于基本的社会服务与基础设施

保护承受力差的阶层

保护环境

市场经济条件下政府的基本职能

（一）提供经济发展的基础结构

政府为市场经济的运作提供基本必须的制度、规则以及框架。它们包括：界定和产权保护、契约的执行、公司法、金融制度、专利保护、著作版权、法律和秩序的维持。

（二）组织各种各样公共物品和服务的供给

由于公共物品的特点，使得私人部门很少有诱因去生产，因此，政府必须介入而由政府来提供。典型的公共物品包括：国防、基础研究、道路与桥梁、导航设施、灾害控制、交通管制系统以及其他基础结构。

（三）共有资源和自然资源的保护

共有资源和自然资源与公共物品一样没有排他性，但有竞争性，因而不可避免地导致私人决策者的过度使用。我们不能依靠市场去保护自然资源的浪费使用，使自然环境免于遭受损害。因此，政府通常通过管制措施保护共有资源和环境，或者实行收费，以减轻过度使用问题。

（四）社会冲突的调整和解决

政府存在的一个基本理由在于解决或消除社会中的各种冲突，以维持正义、秩序和稳定。在一个社会中，不可避免地会出现各种各样的社会冲突，政府的职责在于促使冲突的解决。此外，在一个社会中，总会出现强势集团，也会出现弱势群体，为保障社会中的弱势群体免遭强势集团的剥削和欺诈，政府需要保护弱势群体的利益。

（五）保护并维持市场竞争

垄断导致资源配置的无效率。为此，政府必须有所作为，努力使垄断行业更有竞争性或者对垄断者实施管制，前者如用制定反垄断法以增强竞争，后者包括价格管制等。

（六）收入和财产分配的调节

市场经济是会产生不平等的结果的，为了实现社会的公平，需要社会有一种公平再分配的机制。政府在进行再分配方面显然处于有利地位，因为政府拥有强制征税的权力，该项权力使得政府能大规模进行再分配工作，并且政府能够通过税制解决由于要素市场的不完备性与垄断定价产生的收入分配问题。政府实现再分配的直接手段有：税收转移、累进所得税、对高收入消费者购买的货物进行课税等。

（七）宏观经济的稳定

在市场经济中，会出现周期性的经济变动，经济会为长期的持续失业与通货膨胀所苦。政府的作用便在于通过公共政策的干预以保持宏观经济的稳定。稳定政策的工具包括财政工具和货币工具等。

上述七个方面的职能是政府的基本职能，称其为基本职能是因为这些职能是普遍的，甚至是跨时空的。当然，政府职能的范围、政府作用的强度，为实现这些职能所采取的公共政策和治理工具是会不断发生变化的。

第四节 政府治理工具的选择

一. 政府的治理工具

（一）定义

治理工具，又可称之为政策工具或政府工具，它是指政府将其实质目标转化为具体行动的路径和机制，政策工具是政府治理的核心，没有政策工具，旧无法实现政府的目标。



（二）政府治理工具的主要类型

1. 政府部门直接提供财货和服务。由政府部门承担政策规划即执行责任，费用由政府税收支出或使用者付费。如政府提供军队、警察、各种公共建设等。
2. 政府部门委托其他部门提供。由政府部门负责提供财税与劳务，但由政府机关间彼此签约并将其付诸执行。
3. 签约外包。此种方式指政府雇佣私人部门提供公共服务，费用则由政府编列预算支出。如政府托私人公司清运垃圾。
4. 经营特许权。是指由政府核准私人部门提供服务，但政府则保留价格之核准权，费用则由使用者付费。如高速公路出口的路线经营权。
5. 补助。即政府通过免税、低息贷款、直接补助等诱因来提供服务，其费用包括政府对业者的补助即使用者付费。如政府的出口退税政策。
6. 抵用券。是指政府赋予符合资格的人民自由选择去消费某种货品，而由政府付费，例如社会救济以及医疗服务的提供。
7. 市场运作。指政府对于市场运作不加干预，完全由市场之需求及供给自行调节，由费用者自行决定消费对象，政府仅维持市场秩序。

志愿服务。指由非盈利组织提供服务，政府对此予以鼓励。

自我协助。指由政府提供的公共服务不符合或不能满足民众的需要，人们自行寻求解决问题的方式。如社区内守望相助等。

10. 政府贩售。指消费者向政府购买特定服务，民众成为需求者而政府则为提供者。

上述十种方式，依政府介入的程度不同，可以用图 3—1 来表示。

第五节 政府失灵

一. 政府失灵

政府机制应呈现社会资源经由政府的配置达成最大化的效益。但是，不完全市场和不充分信息问题无论是在公共部门还是在私人部门都是相同的，也是相当普遍的，加之其他方面的原因，政府失灵也是普遍存在的一个问题。

所谓政府失灵，是指由于政府机制存在的本质上的缺失，而无法使资源配置效率达到最佳的情形。

二. 政府失灵的类型及原因

- （一）成本和收益的分离：过剩和成本提高
- （二）政策制定的复杂性和低质的政策
- （三）内部性问题
- （四）政府组织的低效率
- （五）另一种分配的不公平
- （六）寻租（寻租：寻租是指在某种政府保护的制度环境中个人寻求财富转移的活动，或者追求非生产性利
- （七）政策执行的无效率

第四章 公共部门战略管理

一. 战略管理含义：

一般而言，战略管理可视为管理者有意识的政策选择、发展能力、解释环境，以集中组织的努力，达



成目标之行为。也可以被界定为：制定、实施和评价使组织能够达成目标的、跨功能决策的艺术或科学。

四.公共部门战略管理 4 个原则（波兹曼和史陶斯曼）：

- 1) 关注长期趋势
- 2) 将目的与目标整合成一贯的层级体系
- 3) 战略管理与规划不是自我执行
- 4) 强调外部观点，要适应环境，而且要预期与影响环境的变迁

五. 公共部门战略管理过程：

- 1、环境分析。
- 2、战略规划。
- 3、战略实施。
- 4、战略评估。战略是监控战略实施，并对战略实施的绩效进行系统性评估的过程，它着重于建立一种反馈机制。

七. SWOT 含义，主旨，矩阵步骤，战略匹配：

1.含义: SWOT 分析是通过了解自己组织的优势与弱势，掌握外部机会，规避威胁，从而制定良好战略的方法。

2.SWOT 分的主旨在于给出一个有关组织内外环境、问题的集中图画，并激励组织调动其优势，以便利用机会，规避风险。

3.过程：

- 1) 列出组织的关键外部机会。
- 2) 列出组织的关键外部威胁。
- 3) 列出组织的关键内部优势。
- 4) 列出组织的关键内部弱点。
- 5) 将组织内部优势与外部机会相匹配，形成 SO 战略。
- 6) 将组织内部弱点与外部机会相匹配，形成 WO 战略。
- 7) 将组织内部优势与外部威胁相匹配，形成 ST 战略。
- 8) 将组织内部弱点与外部威胁相匹配，形成 WT 战略。

4.战略匹配：

第一种是优势——机会（SO）战略。发挥内部优势，利用外部机会。

第二种是弱点——机会（WO）战略。利用外部机会，弥补内部弱点。

第三种是优势——威胁（ST）战略。利用内部优势回避或减轻外部威胁。

第四种是弱点——威胁（WT）战略。减少内部弱点，同时规避外部威胁（防御性战略）

第六章 公共组织管理

二：公共组织含义。特征。

1.含义：

从广义上而言，是指不以营利为目的，而以服务社会大众，提高公共利益为宗旨的组织。狭义上是指行使行政权，达成公共目的的组织。

三：公共组织设计,管理的一般原则。



1.统一指挥，统一目标

统一目标是统一指挥的前提，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。这些原则受到破坏的话，权利，纪律，秩序都将受到危害，稳定也会受到威胁

2.分层管理，分权治事

要实现有效地分层管理，分权治事，就比不处理好 2 种基本关系

- 1) 管理幅度与管理层次之间的关系
- 2) 集权与分权之间的关系。

3.职掌明确，权责一致

体现这一原则要做到：

- 1) 明确事权范围
- 2) 实行职务分工
- 3) 建立奖惩机制

4.以人为本，人性管理

尽量做到：

- 1) 工作分配要符合组织成员的主动性与兴趣。
- 2) 创造条件满足组织成员合理，正常的需要。
- 3) 增加组织成员晋升的机会。
- 4) 加强思想交流。
- 5) 由纪律制裁走向人性激励。

5.经济效能，讲求效率

- 1) 组织机构要精简。
- 2) 人员要精简。
- 3) 领导班子要精简。
- 4) 机构层次要简化。
- 5) 办事流程要简化。

6.适应环境，保持弹性

- 1) 单位区分保持弹性
- 2) 职掌权责区分保持弹性
- 3) 员额编制保持弹性
- 4) 对特定任务可采用人员临时编组方式处理

7.顾及平衡，协调发展

- 1) 分工与协调的平衡。分工着眼于专业，弱化整体观念。协调着眼整理，忽视单位间竞争，2 者需求平衡。
- 2) 个体与整理平衡。尽量使组织目标，利益与个人目标，利益结合起来、
- 3) 贡献与报酬平衡。

四：传统科层制组织含义。特征。困境。失效原因。（重点）

1.含义：

也称官僚制组织。是指依据法律行使权力，有着严密分工和层级结构的专业人员履行各种公共职责的



组织形态。

2.特征:

- 1)在科层组织中，每一位成员都有固定和正式的职掌，依法行使职权。
- 2)层级节制的权力体系。
- 3)人员的工作行为以及人员间的工作关系，必须遵循法规的规定，不得掺杂个人好恶情感。
- 4)科层组织内的职位，按人员的专长作合理的分工，其工作范围和权责也依法律明文规定，在注重专业分工的原则下，职位的获得主要以技能为主。
- 5)职业化倾向。

人员的录用须通过公开的竞争考试，一旦任用，除非犯错被依法加以免职，否则，行政机关不得随意解雇人员。而人员则可随时脱离行政机关。

- 6)人员有明文规定的、固定的薪酬。
- 7)注重效率。行政人员的工作要明确、具体、快速、准确，有丰富的经验和知识，有档案文件等信息可供参考。

3.困境:

- 1)决策权威集中化造成管理的恶性循环。
- 2)专业分工原则的扭曲。
- 3)制式化对组织效能的可能影响。
- 4)遏制组织学习。
- 5)科层价值与民主价值的冲突。
- 6)科层价值与人格成长的冲突。
- 7)防卫性的官僚人格。

五.弹性化政府结构特征。弹性化组织含义。（重点）

2..弹性化组织

(1)含义:

指的是一种扁平化的组织结构，以此去除中层管理者与扩大控制幅度以改善垂直的沟通，管理者的角色不是指挥与控制，而是教导与树立榜样。其定义有2个（特征）：

- 1) 弹性化的结构乃是一简单，高度分化的结构，决策权与控制权充分下放。
- 2) 弹性化结构将促使组织成员跨越功能与事业单位的界限。

3.影响组织结构的重要因素：组织规模，组织策略，科技，外在环境。

六.弹性化组织类型。

1.委员会制:

(1)含义:

委员会制是一种有别于首长制的组织结构，其决策是由一群具有相关经验与背景的人所共同决定，并各自行使其不同的职能。

(2)优点

- 1)集思广益，避免偏执或失误。
- 2)相互牵制，不易营私舞弊。
- 3)分工合作，提高工作效率。



4)符合民主精神。

(3)缺点:

- 1)责任不明，事权不一，容易争功诿过。
- 2)委员之间地位相同，易相互排挤，形成内耗。
- 3)参与讨论研究的人多，难以保守机密。

3.矩阵式组织

又称“专案组织”，是为达成某种特殊的工作而进行的团队组合。（不同部门借调，任务完成后回自己原来部门，双重命令体系）

优点:

- 1) 可以整合复杂和相互依赖的活动
- 2) 避免组织成员各行其是
- 3) 提升专业人员的有效分配
- 4) 提高适应外部环境的反应能力
- 5) 营造民主管理的环境与气氛。
- 6) 任务明确
- 7) 有助于培养通才。

缺点:

- 1) 多重利益造成政治性活动
- 2) 双重权威造成角色冲突
- 3)决策复杂化
- 4)难以达成权力的平衡
- 5)人员变动大，造成心理不安。

4.跨越功能的团队

(1) 含义:

跨越功能的团体与矩阵式组织相似，从各功能部门中借调其成员以组成团队，不同的是它的领导者具有完整的权力指挥其成员，避免双重命令体系引起的冲突。

(2) 优点：同上

(3) 缺点:

降低决策制定的专业性，影响对问题的宏观考虑，需要花费时间成本来决定跨单位事务与沟通协调，容易引发单位间冲突。

(4)

因而团队成立之初，就必须向组织成员灌输合作的信念，培养其自我管理的能力。领导者需要用影响力代替权威。

跨功能团队的领导者必须具备一定的条件：较高的声望、高深的专业知识、对计划方案的预算控制权、拥有较多的咨询等。

5.网络组织

(1) 含义:

是一种以契约为结合基础的动态联结体，其通常拥有一个核心组织以负责统筹协调与其他组织的关系与活



动。网络组织无自我包含能力，必须与其它组织合作才有存在的价值。

(2) 建构步骤:

- 1) 打破疆界，依专长塑造有竞争力的分子。
- 2) 解决内部计价问题。
- 3) 授权。
- 4) 培养成员的能力。
- 5) 成员之间的信息沟通。

(3) 优点:

提高了组织的弹性和对外界的反应能力，提升组织的效率。

(4) 冲击:

对管理层的冲击，使层级淡化。

七：（组织学习含义）。学习型组织含义。特征。5 原则。5 修炼。与传统科层组织区别。（重点）

组织学习：是指为了促进组织的长期效能与生存发展，而在环境变化中，对其基本的信念、态度和行为、结构和方式进行调整，从而获得面对各种问题持续改善的能力。

1.学习型组织含义:

学习型组织是一种不断在学习和转化的组织，其学习的起点为组织成员、工作团队和整个组织。学习是一种持续性、战略性运用过程，并与工作相结合，学习的结果将会导致知识、信念及行为的改变，并可强化组织创新与成长的能力。

2 特征:

- 领导者能采用风险承诺及实验性的模式；
- 分权式的决策；
- 对学习能力和技术性的记载并审核；
- 有系统的分享信息，并将其运用于工作实务上；
- 对员工的创见予以奖励，并形成一套制度；
- 对长期的成果以及他人工作的影响等均能作深入的考虑；
- 经常运用跨功能性的工作团队；
- 从日常工作的经验中提供员工学习的机会；
- 培养出回馈和坦诚的组织文化。

3.学习型组织建立的 5 项基本原则:

- 1) 每个人都是学习者。
- 2) 彼此相互学习。
- 3) 学习促进变革。学习将使人认识到变革的必要性
- 4) 学习是持续的。持续学习，终身学习是学习型组织的标志。
- 5) 学习是一项投资,而非消费。学习是对组织人力资本的投资。

4. 学习型组织的 5 项修炼。

1) 系统思维。

它要求认识事物之间的因果关系，互为因果的循环关系,发展的兴衰循环原理等，把握动态的系统反馈，培养整体的思考习惯。



2) 自我精进。

培养个人自我挑战的胸怀，专注于内在抱负和需求，要越挫越勇。

3) 改变心智模式。

组织应调整刻板的心智模式，在开放互信的环境中迸发出集体智慧。

4) 建立共同愿望。

共同愿望是自下而上的过程，应有进阶指标。

5) 团队学习(Team Learning)。

通过团体成员间的对话和讨论，促进团队学习。

第七章 公共组织中的领导

二. 领导权利含义：类型（弗兰奇）

1. 含义：

领导通过一定的方法措施影响组织成员，达成组织目标的能力。

2. 类型：

(1) 参考权

参考权就是一个人的行为、意见、态度等，变成了他人采取行为模式、表达意见和参考的对象。

(2) 专家权

专家权即专家在他们的专门知识和技能领域，具有的权威。

(3) 合法权

就文化价值而言，合法权是人民认为组织中影响它的权利合法，自己有义务接受这种影响；从组织结构的角度来看，个人之所以接受领导，是因为领导正式职位的存在。

(4) 奖酬权

是指被影响者如果接受某一影响，必会受到某种程度的奖励。

领导的奖励权取决于奖赏的吸引力，奖赏是否能兑现，奖酬是否公正合理。

(5) 强制权

强制权属于剥夺他人某种权益，即组织成员认为不接受服从，便会受到惩罚。领导者运用时应注意：

- 1) 将规定和罚则明示；
- 2) 在处罚之前有足够的警告，并要了解事实真相；
- 3) 惩罚适度，公平；

五. 权变领导含义：理论（3种）

1. 含义

所谓权变领导理论，主要是认为管理工作即为诊断与评估可能影响领导者领导行为与效果的各种因素，因此领导者在从事领导行为的选择与运用时，必须对各种环境因素加以考虑。

2. 理论

(一) 艾凡雪维奇的情景因素说：

领导者运用领导行为时，应注意以下四项情景因素：

(1) 管理者的特性：

- 1) 人格特质.如领导者的自信力，智力，能力等
- 2) 需要与动机.领导行为是基于某种需要与刺激而产生动机
- 3) 过去经验与强化.领导者过去领导部属



或接受他人领导的方式，均将影响领导者日后的领导方式。

(2) 部属特性:

1) 人格特质.

部属的自信心，智力，能力等的高低，亦会影响其与领导者之间的关系。

2) 需要与动机

部属随需要的变化将产生不同的动机，领导者应根据部属的需要与动机的不同采取不同的领导行为。

3) 过去的经验与强化:

部属过去所接受的领导形态，将影响其行为取向。

(3) 团体因素:

1) 团体发展.

团体在不同发展阶段，内部活动重点不同，领导者应在团体发展的不同阶段，采取不同领导行为。

2) 团体结构.

领导行为应根据团体成员的交互行为及聚合力程度的不同适时地进行调整。

3) 团体工作.

团体的工作性质不同，领导行为亦将不同。

(4) 组织因素:

1) 权力基础.

领导者拥有的权力大小，种类不同，其领导行为自然会受到一些限制。

2) 规则与政策.

领导行为受组织内规则，政策目标的限制，需要配合并作出不同的适应。

3) 专业主义.

专业知识是影响力的基础，领导者与部属专业知识的掌握程度将影响领导行为。

4) 时间.

紧急情况工作导向，正常情况员工导向领导行为较好。

总之，艾氏的理论是人们意识到，领导行为最重要之处就在于适应情景，配合情景因素以发挥领导效能。

(二) 费德勒的权变领导理论

1. 影响领导形态的情景因素主要有三方面:

(1) 职位权力

职权不同，部属接受其领导的程度就不同，领导方式就不同。

(2) 工作结构

指群体工作任务的例行程度及可预测性。对例行性工作领导者影响力极为有限，对复杂性工作领导行为的运用就较有弹性。

(3) 领导者与部属关系

如果双方关系良好，领导者就趋向于员工导向的领导形态。反之，领导者将趋向于工作导向的领导形态。

总之:在有利情况下，领导者有较多职权，工作结构较低，获得非正式支持多，对群众有良好指导。在不利情况下，群体因缺乏控制，如同散沙，工作导向领导方式较有效。中都有利（不利）情况下，员工



导向领导方式更有效。这一理论对于部署生产力的提高及员工满足感的增进，具有相当价值。

（三）豪斯的途径目标理论

豪斯认为领导者的主要功能在于影响部署的偏好与预期，增进部属对达成目标的偏好，祛除障碍，增进目标达成的几率，这将使部属更努力工作并较高满足感。

1.豪斯的途径目标理论的基本命题为：

- 1) 领导的功能为一辅助功能。领导是员工满足的来源。
- 2) 领导行为对部属士气之激励。其影响是由情境所决定的。3.中的情形

2.领导行为四种：

- 1) 工具行为，即对部属的行为予以计划、组织与协调。
- 2) 支持行为，对部属需要的满足，给予支持性的考虑与关心。
- 3) 参与行为，领导者与部属分享情报，征询部属意见，达成团体决策。
- 4) 成就导向行为，领导者为部属设定富有挑战性的目标，期望部属有高水准的工作表现以及不断地寻求改进。

3.情景因素，主要包括两类：

（1）部属的特性

1) 能力.

部属能力较大—领导者采取参与行为，成就导向行为。

反之—工具行为。

2) 控制所在..

内在控制即部属能控制环境，处理事故—参与行为。外在控制即需要凭借外力控制工作事故—指导行为。

3) 需要与动机.

生理，安全需要—媒介行为导向

归属感，荣誉—支持行为导向

自我成就需要—参与行为，成就导向行为

（2）工作环境的特性

1) 部属的工作。

例行工作—支持行为，参与行为

复杂，不明确的工作—工具行为

2) 工作团体。

起始阶段，内部问题解决阶段，成长与生产力阶段，评价与控制阶段。不同阶段特点不同，采取的领导行为不同。

（3）组织因素

1) 规则、政策与程序对部属工作约束的程度。

2) 高压或紧急情况

3) 高度稳定的情景

总之：豪斯的途径目标理论所提出的领导行为较具弹性，依情景因素的不同而选择适当的行为，各种领导在不同情景下均应予以考虑，只是其运用程度有所不同。



六. 转换型领导理论含义：特质：构成要素

1.含义：

转换型领导源于魅力领导与交易领导两种理论，是一种能够结合组织成员共同需求与愿望的组织变革过程，通过领导的作用，建立起人员对组织目标的共识与承诺，领导创造人员信念和行为转变的有利条件。

2.构成要素：

(1)个别的关怀：

在工作层面上，将关切的焦点从工作绩效提升到工作道德的层面上.在人员的层面上个别关怀表现在：

1)发展取向。

领导针对部属的个别条件与潜能指派任务，促进其能力发展。

2)亲和取向。领导者与部属之间保持密切的接触关系,重视思想交流。

3)辅导取向。注意辅导新进人员，使其安心工作。

(2)动机的启发与精神感召

领导者必须先揭示一个能结合组织发展与个人成长的未来愿景，并使该愿景成为人员工作的动机，赋予个人的工作行为较深刻的意义。

领导者的精神感召也同样重要，通过真诚的交流使部属认同领导者所提示的共同目标和哲学信念。

(3)才智的激发

领导者的职责在于建立一种能够激发组织上下才智的互动创造过程。从根本上培养部属独立自主的能力，避免盲从和单一思考。才智激发以存在导向、理想导向较为合适。

(4)相互的影响关系

转换型领导的领导者与部属间是一种“相互影响”的关系，这种关系的产生可能基于专业上的尊重、社会的影响力，情感的交流等，但基本上是超越层级职位权力的。

3.特质：

1) 创造前瞻愿景

转换型领导者的个人魅力源于其能结合人员不同的需求创造出组织的前瞻性愿景，以此凝聚内部力量和信任感，使人员有努力的目标，而不至于彷徨无措。

2) 启发自觉意识

转换型领导并非通过强制方式获取权力，而是洞察人员的长处和潜能，加以启发，使部属从授权的过程中得到自我发展，心悦诚服，培养自我管理的能力。

3) 了解人性需求

转换型领导需要了解不同人员的需，给予适当的回应，激发其潜能。

4) 鼓舞学习动机

转化型领导者自己要有寻求新知的欲望，还要能培养部属不断学习新知的习惯。

5) 树立个人价值

转换型领导着必须树立起诚实、有信、正义、公道等价值信念，作为人员奉行的依据。

6) 乐于工作

领导者必须展现出对工作的高度热情，并能将这份热情扩散，以感染所有的组织成员。使之全力投入工作。



一.人力资源含义。特征。

1 含义

从广义，一国的人力资源泛指现在和未来一切可能成为生产性要素的人口，它包括现实的人力资源，潜在的人力和未来的人力资源。从狭义，人力资源指一个国家、一个地区乃至一个组织能够作为生产性要素投入社会经济活动的劳动人口的数量和质量。

三.人力资源管理含义。功能

1. 含义

人力资源管理是指组织内所有人力资源的获取、使用和维护等一切管理的过程和活动，或者是组织管理中涉及到人力资源的政策和实践。

2. 功能

1) 人力资源的获取。

是人力资源工作的第一步，它涉及人力资源规划、录用和选拔。

2) 人力资源的发展。

是整合培训与发展、职业发展、管理发展与组织发展，以增进个人和组织的效能的过程。人力资源发展功能的需要来自于组织内外环境的不断变化。

3) 人力资源的激励。

其主要议题包括：联结报酬与绩效、工作再设计、提升工作的满足感、绩效评估等多方面。主要任务就在于确认和运用恰当的激励技术。

4) 人力资源的维持。

其主要议题包括：人际关系和沟通问题，员工的福利问题，工作环境和职业安全问题等，它更关注于为员工创造一个良好的环境。

5) 人力资源的研究。

每个组织所面临的人力资源管理问题可以说是具体而又特殊的，发展出最适合自己的套人力资源管理系统是重要的。

总之 1) 人力资源管理的功能是高度联结和整合的，不同职能领域是相互交叉和影响的；2) 组织的内外环境对组织的人力资源政策发挥着巨大的影响，不可忽略环境因素及其影响。

六.战略性人力资源管理含义（重点）

1.含义：

是一种新的人力资源管理理念和政策，核心在于将人力资源战略与组织战略整合在一起，使人力资源管理成为组织战略管理的一个重要组成部分，使人力资源管理更好地服务于组织战略的实现。

反映了这样一种理念：人是组织的重要资产，其价值可以通过投资得以强化。其目的是最大限度地帮助组织达成使命。

2.政府部门战略性人力资源管理的8大要素：（略）

一. 公共预算含义。性质。目的。功能。角色。原则。



1.含义

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，即经过政治程序所进行的国家资源配置。

2.性质

1) 政府预算本质是一种分配稀有资源的活动。它意味着政府在不同的潜在支出目标之间作出选择。2) 政府预算是一种多重面向的政府财务制度。3)在预算文件中，政府表达了其基本的价值偏好，所欲完成的各项政策、行政措施。4)政府预算作为政府治理的工具，是政府施政的蓝图。

3.功能

- 1) 为达到施政优先次序、目标及政策所从事的资源配置
- 2) 通过税收和借贷（公债）筹措预算财源
- 3) 通过与货币政策的协同，以预算展现的财政政策稳定经济发展
- 4) 促使政府机关对预算资源使用达到效率、效能的运用责任:
- 5) 控制支出的合法性、确实性并与政府决策相吻合
- 6) 提供不同层级间资金转移的机制：中央政府通过资金转移补助地方政府，均衡全国地方财政。
- 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. 政府预算制度分类（略）

（五）零基预算(含义，特征，优点，缺点)

1.含义：

是指每种政府计划和活动应在新的会计年度归于零，以现有的计划和活动合理存在为基础而编制预算的制度.零基预算与设计计划预算的最大差别在于前者重视计划的削减，后者则强调计划的发展。

2.特点

- 1) 每种政府计划和活动应在新的会计年度归于零，重新开始。
- 2) 现有的计划和活动不应自动地预算拨付,而应由行政主管合理说明其继续存在的理由。
- 3) 强调计划的发展。

3.优点

- 1) 以零为预算编制基础，避免传统预算累积加成，持续膨胀的弊端。
- 2) 以决策包的效益评估为基础，同一基础评估新旧计划。可删除低效益计划，激励新计划。合理配置国家资源，。排列决策方案的优先顺序，利于预算的弹性分配。
- 3) 决策包优势。可利用主管人员的专业经验弥补系统分析的不足，决策包由基层人员拟定，符合民主精神。

4.缺点

- 1) 以零为基础编制预算，建制初期将会增加工作人员工作负担。
- 2) （与设计计划相同）一些政务活动难以量化衡量。
- 3) 删除旧计划,裁减机关人员，易增加人事困扰。

七. 政府采购含义。原则。方式。方法。采购制度的基本要素。采购人员的伦理（重点）

1.含义：

指政府为提供公共产品与服务而进行的一系列购买活动。



2.原则:

- 1) 透明。采购作业应公开，避免利益输送之嫌。
- 2) 一贯性。采购方式、流程与政策应前后一致，不得朝今夕改
- 3) 公众的信任。采购作业应做到赢得人民的信心，无贪污不法的行为；
- 4) 公平对待厂商。
- 5) 提升经济与最大化购买价值。以最低成本购买财货。
- 6) 促进竞争。政府通过向不同厂商购买来促进市场竞争。
- 7) 监督保证品质与无瑕疵。确保购买的财货品质完整无缺。

3.方式（三种）：

（一）分散采购

(1)优点:

高度专业部门可自主决定采购决策，以其专业知识分辨采购物品的品质，亦可配合其业务需要进行采购。

(2)缺点:

- 1) 不易产生标准化采购作业指导
- 2) 采购决策可能与预算财务制度不合。因为各部门人员对预算财务制度不熟悉
- 3) 采购财货与劳务缺乏内部控制。

（二）集中采购

(1)优点:

- 1) 节省采购成本，建立有效率的采购制度。
- 2) 减少各部门个别采购可能造成的不当行为。

(2)缺点:

- 1) 各部门需配合采购部门进度而调整业务。
- 2) 对采购部门及人员有较高要求：
 - 1)熟悉供给来源；
 - 2)了解定价与市场特征
 - 3)了解组织法令限制
 - 4)对审查与执行采购政策负责
 - 5)与销售厂商或承包厂商互动
 - 6)在投标过程中代表组织。

（三）联合采购

是指各机关联合起来共同采购，其目的在于节约成本。

(1)优点:

- 1) 可采购到较低价格的产品。
- 2) 品质管制较个别机关为佳。
- 3) 对厂商有较多的选择。

(2)联合采购的缺点有:

- 1) 参与的机关需放弃部分弹性。



- 2) 参与的机关可能需配合联合采购的时间而改变其操作方式。
- 3) 将原由机关控制的品质管理移至其他地方。
- 4) 增加运输成本。

八. 政府审计含义。功能。范围。类型。程序

1.含义:

是指政府审计机关对会计账目, 进行独立检查的活动。

5.类型:

1)事前审计和事后审计

事前审计是在财务往来发生前的审查, 主要审查其是否合法。事后审计是在会计期终了时对财务往来的审查。它能履行政府审计中的所有审计范围。

2)内部审计和外部审计

内部审计是指审计者是政府行政部门的成员, 其目的是通过提供信息、分析、评价和发表与管理职责及目标有关的意见, 以加强管理, 以便达到组织的目标。

外部审计与内部审计相反, 其审计者是被审查的政府或政府机构以外的执行机构的成员。

第十章

信息资源管理与电子化政府

七.电子化政府含义。特征。(国际, 中国)发展。问题。前景因素分析

1.含义:

所谓电子化政府, 是指政府有效利用现代信息和通信技术, 通过不同的信息服务设施(如电话、网络等), 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。

6.我国电子化政府发展前景的因素分析

- 1) 明确中国政府信息化的愿景和目标。
- 2) 发展公用电子资料库, 推进其加值利用。
- 3) 制定涉及政府信息公开的法律制度。
- 4) 推动政府信息和通信网络的发展。
- 5) 推动和发展政府业务的电子化, 提升行政服务的水准。
- 6) 建立健全政府信息化组织和协调运作机制
- 7) 强化信息安全管理
- 8) 加强公务员现代信息和通信技术的教育和培训。

第十一章

公共服务的绩效管理

一.绩效管理含义。功能(内容)。重要性

1. 含义



绩效管理是指收集绩效信息，进行绩效衡量，设计与执行有效管理，推动绩效不断持续改进的整体活动和过程。在公共管理互动中，绩效管理是指对公共服务或计划目标进行设定与实现，并对实现结果进行系统评估的过程。

2. 功能

- 1) 绩效评估：指评估一个组织如何达成以及是否达成目标的系统化过程
- 2) 绩效衡量：为了进行绩效评估，设计的衡量组织绩效的指标，进行不同机关与不同时期绩效的比较。
- 3) 绩效追踪：指对组织绩效进行持续性的检测，记录与考核，以作为改进组织绩效的基本依据。

3. 重要性

- 1) 责任落实：
- 2) 利害关系人的期望：
绩效衡量可以衡量公共政策是否满足了不同利害关系人的要求。
- 3) 对结果导向的强调
公共管理重视程序和规则，但更强调最终获得满意的结果。
- 4) 个人绩效和组织绩效的双重要求
个人绩效和组织绩效有机结合起来才能提高组织整体绩效。
- 5) 绩效管理作为一种诱因机制
将绩效与奖惩相联系，建立在绩效评估上的奖惩，强化了组织的激励约束机制。
- 6) 绩效管理作为一个管理工具
作为管理工具重点在于在政府管理上加上了成本-效益考虑，是公共部门进行有效资源配置的一个重要手段。

四.标杆管理含义。类型。程序（模式）

1. 含义：

即追求卓越的管理模式，并将之学习转化，以提高组织绩效的管理工具。它与绩效管理。联系：从绩效管理角度看，标杆向组织提供了改进组织绩效的信息。区别：绩效标杆的设计本身并不能改进组织的绩效。

二.公共危机管理含义。内容。战略内容（重点）

1.含义

是一种有组织，有计划，持续动态的管理过程，政府针对潜在的或者当前的危机，在危机发展的不同阶段采取一系列的控制行为，以期有效地预防，处理和消弭危机。危机管理的重点在于：危机信息的获取和预警；危机的准备与预防；危机的控制与回应；危机的恢复与重建；持续不断的学习与创新。

三.全面整合的危机管理系统含义。特征和构成因素

1.含义

指在高层政治领导者的直接领导和参与下，透过法律、制度、政策的作用，在各种资源支持系统的支持下，通过整合的组织和社会协作，通过全程的危机管理，提升政府危机管理的能力，以有效地预防、



回应、化解和消弭各种危机。从而保障公共利益以及人民的生命、财产、安全，实现社会的正常运转和可持续发展。它代表着一种危机管理的哲学和理念；代表着一种危机管理的基本制度安排；代表着一种危机管理的整合流程；代表着一套危机管理的科学方法。

2.特征和构成因素:

- 1) 政治承诺、政治领导与政治支持
- 2) 全危机的管理
- 3) 发展途径的危机管理
- 4) 全过程的危机管理
- 5) 全面风险的危机管理
- 6) 整合的危机管理
- 7) 建立在充分资源支持基础上的危机管理
- 8) 以绩效为基础的危机管理

13章

公共管理的新策略

一.公共服务的民营化含义。

1.含义:

指由市场或民间部门参与公共服务的生产及输送的过程。即政府部门通过契约外包、业务分组、共同生产或解除管制等方式，将部分职能转由民间部门经营，政府只须承担财政筹措、业务监督，以及绩效成败的责任。

2.目的:

- 1)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和质量。
- 2)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。

3.类型:

(1) 撤资

公营事业或资产转移到民间。此种转移型民营化可经由出售、无偿移转及清理结算的等策略进行。

(2) 委托

政府部门委托私营部门部分或全部财货与服务的生产活动，政府承担监督责任。政府委托外包的形式有:

- 1) 签约外包
- 2) 特许权
- 3) 补助
- 4) 抵用券
- 5) 强制 (失业保险金)

(3) 替代

当大众认为政府提供生产或服务不能满足社会需求，而民间私营部门则意识到此种需求是，私营部门就可替代政府提供某种生产或服务，以满足社会大众需求。替代的形式有:

- 1)功能不足之替代。如当社会治安日趋恶化，而警力又明显不足时，就可由民间保安公司替代。



2)退离之替代。由于私人企业规模及市场占有的逐渐扩张, 公共部门缩减规模及资源投入, 以利私人企业的发展。

3)放松管制之替代。即经由法令的制定, 允许私人企业, 对原本由公有独占的市场环境进行竞争和挑战。

二.非营利组织含义。

1.含义:

指组织设立的目的不在于获取利润, 且净盈余不得分配, 由资源人员组成的, 实现自我管理, 具有独立、公共和民间性质的组织或团体。

4.优点: (重点)

1)发展公共政策:

非营利组织在直接参与社会事务处理过程中能发现许多公共问题。同时它通过广泛运用影响力, 为政策制定提供意见。

2)监督市场。如消费者权益保护。

3) 监督政府。非营利组织提醒政府与公民更关心公共事务。

4) 直接提供公共服务。弥补政府无法履行的公共服务。

5) 维护良好的社会价值: 通过自己的行为, 倡导和维护社会正面的价值观。

6) 促进积极的公民精神和扩大社会参与: 强调公民应积极主动地介入公共事务。

四. 目标管理含义。构成。过程(实施)。限制(公共部门应用)

1.含义:

由参与管理制定目标, 并经过自我管理和自我控制等管理方式, 建立各级人员的责任心和荣誉感, 最终实现组织绩效的一套管理系统。

2.构成:

1) 目标设定。

2) 预算。

3) 自主。目标执行过程中赋予组织人员适当权利与责任, 使其自定的工作方式, 主动解决问题, 并对结果负责。

4) 反馈。

5) 奖赏。为促进目标的达成, 奖赏系统的设计是不可或缺的,

五.全面质量管理含义。特征。过程(实施)。标准

1.含义:

全面质量管理是一种全员参与的、以各种科学方法改进组织的管理与服务, 通过高素质和不断改进的产品和服务, 获取顾客满意的管理理念、制度和办法。

七. 顾客导向含义。作用。变革表现

1.含义:

指组织以及组织成员站在顾客的立场上, 仔细评估组织的管理绩效, 以追求顾客满意为基本目标。

二. 责任机制含义。途径



1.含义

是旨在实现责任的一套制度安排或确保责任实现的途径。

2.达成行政责任的途径有正式与非正式、内部与外部四种。正式确保途径是指宪法、法律、行政规章所明确的责任归属机制，如上级的行政命令、议会的立法、法院的判决。非正式确保途径指责任的要求起源于个人伦理道德、公民偏好、政治过程等。内部、外部的区别在于启动责任的来源，如来自行政部门内部，则属内部途径；如来自行政部门以外的外部环境能够，如议会、法院、新闻等，则属外部途径。

三. 公共管理责任机制类型

(一) 行政控制机制

1.科层制组织责任机制:

实现官僚责任的最好办法在于 1) 高度的专业化分工 2) 明确的权责分配 3) 完备的规则和程序 4) 科层节制 5) 重视文件和资料的处理工作

显然，传统的管理制度设计在维护责任方面是有优势的：如保证公共管理的资专业水平和能力，规则和程序能起到控制的效果，不存在模糊不清的责任归属问题，能促进组织的效率。

2.行政监督:

作用:

- 1) 对具有隶属关系的组织进行指导。
- 2) 对无隶属关系的组织进行指示或指导。
- 3) 认可或核准。
- 4) 备案或备查。
- 5) 视察。
- 6) 审核。
- 7) 撤销，变更，废止。
- 8) 奖惩。
- 9) 争议解决。

10) 行政立法与解释。这些行政监督权的主要目的在于防止及矫正违法不当的行政行为，但同时有积极的作用，有助于责任的维护和实现。

3.行政监察

为了保证行政责任的实现，在行政机关内部设立专门监察机关，对行政机关以及公务员的行政行为进行的监督。

4.行政审计

审计是由专职机关通过对公共组织各机关一切财务事项的记录、报告与验证，以鉴定其收支事项的正确程度以及财务行为是否忠诚，并考核其绩效的专门工作。分为外部审计和绩效审计。

5.行政复议

指公民、法人或其他组织认为行政机关的不法行为侵害了其合法权益时，请求该行政行为的行政机关或其上级行政机关审查该行政行为的合法性与适当性，以排除不法行为或补救公民、法人和其他组织受损的合法权益的活动。

(二) 立法控制机制



1. 议会对行政的控制方式:

1) 质询权:

指议员对政府决策以个人或集体名义提出询问或质疑, 要求答复。询问不能引起辩论, 质疑一般需要辩论, 然后进行信任投票。不信任投票占多数就会导致政府危机。

2) 调查权:

由专门的调查委员会进行经常性的国内调查或临时性调查。调查范围涉及法律执行、官员违法失职行为。调查结果可能导致对官员的弹劾或对政府的不信任。

3) 弹劾权:

议会对政府高官的违法失职行为, 有众议院提出诉讼, 由参议院或宪法法院进行审判的制裁权。弹劾范围一般限定在与职务有关的违法犯罪行为方面。

4) 不信任表决权: 指议会对政府决策通过不信任方案, 甚至政府必须辞职。

2. 人民代表大会对政府的监督方式:

(1) 听取和审议政府工作报告: 包括 3 个层次:

1) 人民代表大会听取和审议政府的全面工作报告, 是听取和审议政府工作报告中最重要的一个层次, 具有宏观全面的特点。

2) 人大常委会听取和审议政府某一方面的专题报告, 对政府工作提出批评和建议, 肯定成绩, 询问有关问题。

3) 人大专门委员会或工作委员会听取政府有关部门的情况报告。使各委员会即使掌握有关情况, 审议好有关议案。

(2) 审查和批准国民经济计划和财政预算、决算:

人大及其常委会审查和批准划、预算, 其实质是从最基本的方面制约、监督政府分为 3 个阶段:

1) 初步审查: 国务院就国民经济, 社会发展计划执行状况向全国人大财政经济委员会汇报, 由其进行初步审查。

2) 正式审议: 全国人大全体会议听取国务院报告, 进行审议。

3) 表决批准: 全国人大批准计划和预算, 并对其执行进行监督。

(3) 审查政府的法规、决定和命令:

全国人大常委会有权撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的决定。省、自治区、直辖市、被授权的市的人大及其常委会有权撤销本级人民政府不适当的规章。这是人大及其常委会监督政府的一个重要手段。

(4) 质询和询问: 质询是人民带便依据宪法和法律的规定对政府机关提出质问, 要求被质问的机关在法定时间内以法定行使进行答复。

1) 询案的时间应在人大会议或常委会会议期间。

2) 提质询按必须符合法定的人数。

3) 质询案以书面形式提出。

4) 质询对象主要是政府及其有关部门, 还可质询法院和检察院。

5) 受质询机关必须负责答复。询问只是为了解有关情况, 可由个人提出, 不必采取书面形式, 也可由机关其他工作人员答复, 不具有批评色彩。

(5) 视察和检查:



视察：人民代表通过视察了解政府的工作情况，并对政府的工作提出建议、批评和意见，监督政府作其目的是联系群众，了解情况，为议会的重大稳定作准备。分为个人视察和集体视察2种方式。

检查：

- 1) 全国人大及其常委会可以对特定问题组织调查委员会，根据调查报告，做出相应的决议。
- 2) 执行检查就是对法律的实施情况进行检查和监督。其谜底是保证宪法，法律，行政法规的各自的行政辖区范围内得到贯彻和执行。

(6) 建议、批评和意见：

依据群过人大组织法和地方组织法的规定，全国和地方各级人大代表有权向本机人大或其常委会提出对全国或本行政区域范围内各方面工作的建议、批评和意见。对政府各自具有广泛监督作用。有利于政府不断改进工作。

(7) 受理申诉和检举：

人民群众对政府的规范性文件或决定，对政府侵犯公民合法权益的行为，对政府组成人员的违法犯罪行为可向各级人大常委会提出申诉或检举。主要渠道有 1) 向人大代表和委员提出，由其转交有观行方部门 2) 以来信方式直接向全国人大常委会提出，信访部门负责接受。3) 公民亲自来访，信访部门负责接待。

(8) 罢黜职务。

我国宪法规定全国人民代表大会有权罢免国务院总理，副总理，国务委员，各部部长，各委员会蜘蛛人，审计长，秘书长。地方组织法规定，地方各级人民代表大会有权罢免本级人民政府的组成人员。

(三) 司法控制机制

1. 政府的诉讼责任：

不同国家，政府的诉讼责任制度虽有不同，但行政诉讼的本质一致：即司法机关经凡人、公民申请、依法审查行政机关行政行为的合法性和适当性，从而追究政府机关的违法责任。

在我国行政诉讼责任是指公民、法人或其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益，依法向人民法院起诉，由人民法院依法审查，并追究法律责任。

2. 政府的侵权赔偿责任：

政府的行政赔偿是国家行政机关和行政机关工作人员在行使职权时，违法侵犯公民，法人或其他组织的合法权益造成损害时，所承担的法律責任。

我国法律规定，公民、法人或其他组织的合法权益受到行政机关或人员做出的具体行政行为侵犯造成损害的，有权请求赔偿。

(四) 公民参与机制

1. 公民参与含义：

指有参与愿望的公民通过一定的途径试图影响公共政策和公共生活的一切活动。

2. 功能：

- 1) 反应公民的需求与偏好，提高政府的代表能力和回应力。
- 2) 使公共管理者了解公民对公共组织绩效的评估意见。
- 3) 向公民提供公共管理信息。



4) 促使政府改善, 增强公民对政府的信心, 对政策支持。

3. 现存机制:

1) 公开听证。在涉及公共利益和公民利益的政策、规划、决策时, 举行公开听证, 广泛听取社会公众和利相当益群体意见, 以便做出更符合民意, 公众利益的政策、规划、决策。

2) 民意调查。

3) 咨询委员会。

可以加强公民与政府的联系, 改善行政机关和外界的联系。使决策更合理化。

4) 利益群体。

利益群体在一定程度上有能力将成员的愿望转变为政治需要, 有时能代笔啊公共利益但有时是狭隘的, 甚至是自私的, 常常牺牲公共利益。

4. 有效的公民参与影响因素:

1) 公民的主体性:

只有真正确立公民的主体地位, 政府的正当性和合法性要哦有公民参与, 肉则公民参与必是形式主义。

2) 知情的公民: 行政机关应保障公民的知情权, 使公民具备参与的能力。

3) 参与途径: 缺乏参与途径, 参与不可能实现。

15章

企业型政府与政府再造

二. 政府再造含义。背景

传统的行政改革回事了政府与环境的关系, 使改革难进行

1. 含义:

重塑国家与社会, 政府与市场, 政府与市民, 政府与企业的关系, 变革政府治理的观念, 结构, 方式和方法以引导, 管制及控制经济, 社会的发展。既涉及政府内部组织, 运作程序的调整, 又涉及外部关系的调整。实现非官僚化的, 具有创新精神, 以市场和公众需求为导向的具有较高工作效率的政府。

五. 企业型政府含义。特征。创新策略。优点。缺点

1. 含义

指政府部门由一群富有企业家精神的公共管理者组成, 他们能够运用各种创新的策略, 使原本僵化的官僚体制恢复活力, 并有效运用资源提高政府的效率。简言之, 凡是能够运用创新策略, 有效运用资源, 实现高绩效的政府即为企业家政府。

2. 特征

1) 重视成本效益关系。要求以最小的投入, 获取最大的产出。

2) 强调顾客导向。政府公共服务的提供应考虑公民的需求, 以顾客满意为衡量公共服务质量的标准。

3) 强调市场机制, 重视选择和竞争。主张通过市场机制的发挥, 提供公共服务。使民间机构与政府共同生产, 提供多种选择机会。

4) 授予权能。主张扩大公共管理者的行政自由裁量权来使其完成计划, 同时也包含着支持与容忍错误。

5) 创新与改革。

企业型政府要求解除规则枷锁, 打破结构惯性, 活化官员思维。公共企业家应用创新策略达到管理目标。



六.政府再造的 10 项策略。五 C 策略

1. 10 项策略:

1) 导航型的政府。

政府的职责在于规划远景，建立组织发展方向和使命，并从中担任催化角色，而实际的推动工作则可交由民间来执行。

2) 竞争性的政府。

政府应该扬弃公共服务独占的心态，鼓励民众参加提供公共服务，由顾客进行裁判和选择，以此刺激政府机关提高公共服务水平与品质。

3) 任务导向的政府。

行政机关应以目标和任务为导向，发挥创造性，以弹性、高效、便捷的方法完成其任务，使民众得到福祉。

4) 结果导向的政府。

企业型政府应运用绩效管理和全面质量管理的方法，以实际的结果为工作的重点，建立以结果为导向的管理体制。

5) 顾客导向的政府。

企业型政府应建立顾客回应系统，及时听取顾客意见，满足顾客要求。

6) 有企业心的政府。

企业型政府应该强调如何增加利润的观念，发挥企业经营的精神，进行有效的投资，获取更多利益。

7) 分权化的政府。

企业型政府讲求分权的管理理念，对内授予部属一定的决定权，对外授权地方政府或派出机关发挥因地制宜的作用。

8) 属于社区的政府。

企业型政府应提供有效的意见表达通道，鼓励民众参与公共事务，这样才能真正了解民众需求，对症下药。并可提升民众对政府施政的认同感。

9) 预防性的政府。

企业型政府重视策略的思考和长期性规划，能够针对未来可能发生的问题，事先制定对策，危机管理能力较强。

10) 市场导向的政府。

企业型政府在市场机制下具有资源有效运用的理念，开放公共服务的市场，使民间组织共同分担营运的风险，刺激机关工作效率的提高。

八. 中国政府（4 次）改革成果。教训。愿景（重点）

1. 成果:

- 1) 整个社会对政府改革取得了共识，认为不进行政府改革，经济改革与社会发展难以持续。
- 2) 政府机构扩张的总体势头得到了一定程度的遏制，机构本身向精减的方向发展。
- 3) 开始以重塑政府职能而创新政府管理体制。
- 4) 在理顺关系，特别是政企关系上，政府部门之间的关系有了突破性进展。
- 5) 公务员和公职制度正在实现从特殊主义的偏狭制向普遍主义的功绩制的转换。



6) 政府治理从遵循人治到重视法治。

2. 教训:

1) 政府改革的被动适应性远远大于主动的前瞻性

历次的政府改革，都不同程度地出于财政、机构、人员、官僚主义的压力，政府迫不得已才进行改革，政府的改革是消极的，缺乏主动性、自主性和前瞻性。

2) 政府改革视角偏狭

改革视角局限在机构、人员的调整上。实际上，政府改革最少涉及三方面的变革：结构性变革（如组织结构的重组，人员的精简），工具层的变革（如政府治理方式，方法，公务员做事方式），价值层面的变革（政府人员的心灵改革）。仅改变政府的结构，是无法达到改革目的的。

3) 缺乏对政府改革理论上的反思

历次政府改革都反映出我们理论准备和反思不足。对于政府改革的重大理论问题，缺乏系统的理论上的认知。改革在理论上的滞后，影响着我们对政府改革的思考，限制我们战略和政策的选择。

4) 政府改革孤立于政治和社会系统

我们需要的政府再造是一种大规模、普遍性、彻底性，关联政党与政治、立法、司法、社会组织等多种环境系统改革的政府再造，政府再造不仅局限于政府组织之内。这也是中国政府改革为什么不推不动、推亦不动的一个重要原因。

5) 效率主义改革典范的局限

检视过去的政府改革，主导我们改革的是行政理性模型，即行政改革的核心在于有效率的行政。客观的讲，政府行政必须是有效率的，效率也是重要的。但效率主义也存在着缺陷和不足，主要表现在：

- 1) 效率行政使行政发展和改革的视野狭隘，致使行政发展的目标无法落实，需知道缺乏消费者效用的效率是没有意义的
- 2) 效率行政可能忽视了民主、公平、社会正义、责任的价值
- 3) 效率行政将行政矮化为政府的执行工具，忽略了政策规划、制定与执行过程中的公民参与
- 4) 效率行政易使行政权过分集中而腐化或使之沦为宰制人民的工具。

九. 法治含义。法治政府含义

1. 法治含义:

法治是这样一种治理状态或秩序，在这一治理状态中，存在着法的普遍性和有效适用性，法律比政府的权力具有优先的、至上的权威，或者说政府应由法律规制并服从法律，最终公民的自由权利得到维护、保障并扩大。

2. 具体而言，法治政府的含义包括:

1) 法治政府崇尚秩序并反对无政府状态

人们在有秩序的生活中实现自己的价值。人类社会不可能在无政府状态下运转。对法治政府秩序的追求，就必然反对无政府状态。

2) 法治政府要求法律具有普遍性

法律应当具有普遍性意味着法律用以裁量大量的人类行为，而不是由用以处理单一的个别的情形。法律的普遍性意味着法律的普遍遵守和人人法律前的平等。但并不排斥特别法。法律的普遍性，



是法治政府的最基本要素。

3) 法治政府要求体现实质正义

法治政府承认法律的最高权威，要求政府依法行使权利，但法律必须体现正义。如果一个社会无视正义观念的主要实质性价值，那么它便不是一个法治国度。保障公民权利和自由，是实质法治区别于形式法治的关键。

4) 法治政府的核心在于政府受法律的约束和控制

法治政府重点不是“治民”，而是“治官”；它不是强调政府要维护和执行法律的秩序，而是政府本身要服从法律制度；通过立法为政府设定规则，通过广泛的分配权力来制约权力，防止不顾法律或重新制定适应本身利益的法律。

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

}