

公共管理学知识重点整理

公共管理

所谓“公共管理”，是指政府为代表的公共部门依法通过对社会公共事务的管理，以保障和增进社会公共利益的职能活动。

涵义：

（1）公共管理的主体是政府和其他公共部门，而不是私人及其组织；（2）公共管理的对象——公共事务具有两个显著特征，即与公共利益直接有关，以及公共事务的受益对象是社会公众；

（3）由于公共事务关系到社会成员的利益，这就决定了公共事务及其管理的存在是永恒的，但具体内容会随着社会变迁不断调整；

（4）公共管理来自民众的授权并负有直接的社会责任，因此，必须依法进行，其工作绩效也不能简单地以利润或效率作标准；

（5）公共管理的公共性，决定了社会公众对公共管理部门拥有更多的制约权。

1.公共物品

公共物品是和私人物品相对应的概念。公共物品是指非竞争性的和非排他性的产品。

2.公共事务

所谓“公共事务”，是指涉及社会全体公众整体的生活质量和共同利益的一系列活动，以及这些活动的实际结果。

3.领域特点：

(1) 大众管理是一个整合性的概念。

(2) 公共管理是在并不改变公共部门公共性的前提下，将私部门的管理手段运用于公共部门。

(3) 公共管理重视与外部环境的关系，强调以最高管理者的战略设计、政策设计为核心。

(4) 公共管理不等于“政府管理”，而意味着一种新治理。

(5) 公共管理强调价值调和与责任，重视 4E，即经济（Economy）、效率（Efficiency）、效能（Effectiveness），公平（Equality）。

(6) 大众管理关注和正视政府改革与再造。

(7) 大众管理是一个不同学科配合参与的研究领域。

公共管理学研究途径

大众管理研究大致可分为两种路子，即大众政策路子（Public policy approach，P 路子）和企业管理路子（Business approach，B 路子）。

P 路子的大众管理强调的是与政策分析的渊源关系，有如下特征：第一，着眼于高层管理者以及他们所进行的政策研究；

第二，正视非量化和实务的取向，推崇通过个案研究来发展相关知识；第三，强调与政策分析结合，进行具有前瞻性的规范性的理论研究。

B 途径的公共管理主张师法企业，B 途径的公共管理的特征是：

第一，偏爱企业管理的原则；

第二，对公、私部门的差异不作严格辨别；

第三，除了正视策略管理及组织间的管理外，还强调大众管理的过程进行管理；第四，在研究方法上也偏爱诸如实验设计之类的量化方法。

公共选择理论

大众挑选理论（XXX）产生于 20 世纪 40 年代末，到 60 年代末形成一种学术思潮。XXX（XXX）是这一理论的代表人物。

所谓公共选择，就是通过集体行动和政治过程来决定资源在公共领域的分配，是人们选择通过民主政治过程，将个人的私人选择转化为集体选择的一种过程或机制。公共选择理论可以定义为非市场决策的经济研究，或者简单地定义为把经济学应用于政治科学。

政府失败论

“政府失败”（Government failure）是以 XXX 为代表的大众挑选学派在分析市场经济前提下政府干预行为局限性或非市场缺陷时所涉及的一个主题，也是大众挑选理论的一个核心论题。

所谓“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满足，公共部门在提供公共物品时趋向于浪费和滥用资源，公共支出成本规模过大或者效率降低，政府的活动达不到预期的目的这样一些情况。

为什么政府干预会产生“负效应”以及如何从制度上弥补这些缺陷？对这些题目的回覆就构成了大众挑选理论的“政府失败论”。

1.公共决策失效

相对于市场决策而言，政治决策是一个更加复杂的过程，具有相当程度的不确定性，存在着诸多困难、障碍或制约因素，

使得政府难以制定并实施好的或合理的公共政策，导致公共决策失效。原因是多方面的：

（1）实际上并不存在作为政府决策目标的公共利益。

（2）即使存在着某种意义上的大众利益，但现有的大众决议机制却因其自身的内在缺陷而难以达到完成这种利益的目的。

（3）决策信息的不完全性。

（4）选民的“短见效应”。

（5）选民的“理性而无知”。

2.政府工作机构的低效率。

（1）缺少竞争性压力。

（2）没有降低成本的激励机制。

（3）缺乏监督信息

3.政府的内部性与扩张

政府的内部性（internalities）是指 XXX 尤其是政府部门及其官员追求自身利益或组织自身的目标而非大众利益或社会福利。政府部门的扩张包孕政府部门组成人员的增加和政府部门支出水平的增长。

4.政府的寻租活动

寻租（Rent-seeking）活动是指人类社会中非生产性的追求经济利益活动，或者说是指那种维护既得的经济利益或是对既得利益进行再分配的非生产性活动。寻租是政府干预的副产品。当政府干预市场时，就会带来以“租金”形式出现的经济利益。寻租是指用较低的贿赂成本获取较高的收益或超额利润。

现代社会中的寻租活动，是利用行政法律的手段来阻碍生产要素在不同产业之间自由流动、自由竞争，以维护和攫取既得利益。

寻租活动导致“政府失败”，因为它导致经济资源配置扭曲，或说它是资源无效配路的一个根源；作为一种非出产性活动，它并不增加任何新产品或新财富，只不外改变出产要素的产权关系，把更大部分的国民支出装进公家腰包；它也导致不同政府部门间官员的争权夺利，影响政府的声誉和增加廉政成本，导致社会资源浪掷。大众组织

公共组织是以实现公共利益为目标的组织，它一般拥有公共权力或者经过公共权力的授权，负有公共责任，以提供公共服务、管理公共事务、供给公共产品为基本职能。政府是典型的公共组织。此外，以特定的公共利益为目标，为社会提供公共服务的非营利性的非政府组织，也构成了现代社会公共组织的重要组成部分

公共管理职能的限度

公共管理部门用来弥补市场缺陷的政策手段本身也并不是完美无缺的，公共部门的过度干预或无效干预，往往可能使事情变得更糟，造成“政府失败”的现象。

（一）公共决策的复杂性导致政策选择的偏差。

投票决策

利益集团妥协决策

精英决议

（二）政策实施的复杂性导致政策结果的扭曲。

政策实施需要消耗资源

政策实施具有“时滞性”

政策实施的效果有很大的不确定性

（三）寻租活动导致社会资源的极大浪费。

非生产性牟利

人为设租，增大交易费用

权力异化

（四）公共部门系统存在低效率常态。

缺少竞争

没有降低成本的激励

监督信息不完整

科层制的基本特征

一简介

（一）XXX 的科层制理论

德国社会学家 XXX，被称为“组织理论之父”——科层制（或译官僚制）理论。XXX 认为，任何组织的存在都是靠权威来维持的，而合法的权威主要有三种类型：

- 1、基于俗惯例的传统型权威；
- 2、基于领袖个人超凡魅力的超人型权威；
- 3、基于理性法规的法理型权威。

每种权威各有其理想的组织，而科层制则是与法理型权威最适宜的组织形式。

（二）科层制组织的特征

1. 组织标准化。为完成复杂任务，奉行标准化方法，提高绩效。

（1）分工专业化

（2）工作指标化

（3）人员统一化

2. 工作秩序化。强调在公共组织内部的各要素、环节之间形成有机联系，使相关组织之间互相协调，密切配合，形成了无障碍的工作流。要求理顺组织内外的各种关系，包括命令

服从关系、信息沟通关系等。3. 管理规范化。严格按规章制度行事，坚决抵制人情关系的干扰。包括：

（1）组织成员之间的关系完全以理性准则为指导，坚决排斥一切人为的、情感的、偶然的因素，尤其是排斥不良人际关系的影响。

（2）对所有人都一视同仁，使成员具有平等感和公平感。

（3）明确规定每一成员的职权范围和协作形式，使各个成员正确行使职权，减少摩擦和冲突。

（4）精确计算组织成员的工作成果，以业绩为依据进行奖惩，公正、客观、合理地处理问题。

二、传统科层制组织的困境

（一）对传统科层制理论的评述

传统科层制理论的基本贡献：

1、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（专业化）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。

2、总结概括出管理的基本原理，提出建立理性组织结构的依据，力图构建高效的等级制组织。

3、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，传统科层制组织的研究者们所追求的

幅度适中，权责相称，协调一致，法规完整，高效合理的组织体系。

主要不足：

1、只研究了大众组织的静态结构，而忽视了对组织的动态方面的研究。他们关注的重点是组织的结构，以及如何分工，如何建立层级控制的体系，如何订立法令规章及工作标准等，未看到如果法规、制度失之繁琐，可能对组织目标的完成产生晦气影响。

2、在强调组织的非人格化、理性化时，忽视了对人的主观能动性及多方面的需求的研究。把人简单视为生产工具与经济动物，忽视人的尊严与价值。

3、只将组织当作一个封闭型的系统来研究，而没有探讨组织与其外在环境之间的相互关系、相互影响。

（二）科层制组织的内在缺陷

1. 科层制管理造就了一种刚性的官僚系统，就象一部呆板，没有灵活性和主动精神，只有齿轮之间的被动运转。

2. 采用标准化的管理和服服务，忽视人的差异性和多样性。

3. 排除了竞争的必要与可能，组织成员照章办事，默守陈规，以至造成得过且过、不负责任。

目，导致机构不断收缩，职能交叉重叠。

科层制曾经意味着组织方式的理性和效率。它给公共组织带来的逻辑规范，与装配流水线给工厂带来的逻辑规范一样，十分稳定、公平和精确。

公共组织的科层制，形成了一种典型的官僚体制，它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。如果环境稳定，任务简单明确，社会需求单一雷同，那么传统的官僚体制还是可以胜任的。

在新兴的信息社会，人的个性与要求更加多样化和复杂化，事物的变革幅度与速度也增加了，科层制管理模式已经不能有效地运转，必须采用新的管理方法。

绩效

效率（**efficiency**）和效能（**effectiveness**）总和，其中效率是对产出与投入的比率，效能则是将实际功效与原定的预期功效进行比较，前者适用于一切能将投入和产出量化或货币化的场所，后者则可用于那些收益无法用货币来计量的场所。

1、公共管理的绩效概念包含 3 方面内容：

1.公共管理的成本或目标

2.大众部门的产出与效益

2、绩效管理的概念及内容

所谓绩效管理（**Performance Management**）是在设定公共服务绩效目标的基础上，对公共部门提供公共服务的全过程进行追踪监测，并作出系统的绩效评估的过程。绩效管理是公共管理者的主要职责。

绩效管理过程一般包括 3 个最基本的功能活动：

- （1）绩效指标化（**Performance measurement**）
- （2）绩效监控（**performance monitoring**）
- （3）绩效评估（**XXX**）

3、绩效管理的作用

- （1）使大众管理的义务落到实处。
- （2）能较好地满足服务对象的不同要求。
- （3）体现了公共管理的结果导向的精神。
- （4）满足了评估组织绩效和个人绩效的双紧张求。

4、从实践的角度看，绩效管理具有如下意义：

- （1）建立了一种诱因机制（**incentive mechanism**），激发人的工作热情和动力。
- （2）供给了一种管理工具。

评估目标、划分评估项目、进行绩效测定，使用评估结果的行为体系，是持续提高管理绩效、不断促进有效管理的过程。

6、大众部门绩效评估指标的挑选

1. 经济（Economic）

以尽可能低的成本，供给与维持既定命量和质量的大众产品或服务。

2. 效率（Efficiency）

投入与产出之间的比例关系，效率关心的是经常以泉币体式格局体现的手段题目。效率可以分为两种类型：一类是出产效率（Productive efficiency），另一类效率是配路效率（Allocative efficiency）。

3. 效能（Effectiveness）

效能指大众服务符合政策目标的程度，通常以产出与结果之间的关系衡量。效能可分两类：一类为近况的改变程度；另一类为行为的改变幅度。

4. 公平（Equity）

公平作为衡量绩效的指标，它关心的主要题目在于 接受服务的团体或个人都受到公平的待遇吗？需要特别照应的弱势群体获得更多的社会照应了吗？”但公平作为一个绩效评估指

较难以测量。 、建立大众部门绩效评估体系，应包孕 3 方面的内容：

（1）建立一套有效的绩效评估制度，包孕目标任务的肯定，考核指标的计较，分析评估，奖惩步伐以及监督工作的实施等方面的内容；

（2）建立科学合理的绩效评估指标体系；

（3）把大众部门的绩效评估路于社会监督之下。

8、公共部门绩效评估的指标体系

1.业绩

2.效率

3.效能一对公共部门的效能可从两个方面考核：

（1）行为合理化水平

（2）政府机关效能。

4.管理成本

大众管理成本是指大众部门管理行为所占用和耗费的资源及其程度，包孕两个方面：一是为了维持政府机构运转所产生的费用，二是为了履行其职能所产生的投入，如发展教育、科技等的投入。一般而言，人们所说的大众管理成本指的是第一种寄义。

（一）影响公共部门绩效的因素

1.外部因素

（1）政治因素。

（2）经济因素。

（3）社会因素。

（4）科学技术因素。

2.内部因素

（1）组织因素。影响公共部门绩效的组织因素主要有 3 个。第一，机构设置。第二，职位的设置。第三，管理各环节的衔接。

（2）人员因素。

目标管理

目标管理的涵义

目标管理定义：由参与管理的各方面制定目标，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，最终以实现组织绩效的一套系统管理体制格局。

目标管理涵义的变化

可以细分为 5 个阶段。

- 1.作为一种管理哲学阶段。
- 2.作为绩效评估工具的阶段。
- 3.整合组织与个人目标阶段。
- 4.正视长期和战略后果阶段。
- 5.系统改善出产力的阶段。

目标管理的过程

（一）设定组织目标

关键要注意如下几点：

- 1.透彻地分析判断组织所拥有的资源实力，可调动资源的多寡，组织存在的问题和相对优势所在，从而判断自己有无核心专长。
- 2.透彻地分析组织外部环境以及构成这些环境的因素的将来变革。
- 3.组织目标一旦设定就成了组织计划工作的前提或依据。

（二）目标的详细化。

- 1.将组织目标按组织体系层次和部门逐步展开，直至每个组织成员。
- 2.组织体系中的每个层次、每个部门、每个成员均可以根据自己的部门、层次、岗位分工和职责要求，结合初步下达的目标进行思考分析，最终提出自己的目标。

3.组织将自下而上的目标与下达目标比较，分析差异，征询下级意见再进行修订；然后再下达，下级各方仍可以修正。

（三）目标完成检查和业绩考评。

目标管理的核心思想就是把目标分解下达后成为组织内每个层次、每个部门和每个单位的工作业绩的衡量标准。因此，目标管理全过程中最后一个紧张工作就是根据初期下达的目标对各方工作和业绩进行检查和考评。

三、目标管理的实施

（一）实施目标管理的前提

- 1.组织成员自我管理能力较强。
- 2.组织具有统一的价值理念。
- 3.组织高层领导正视。

（二）有效地设定管理目标

- 1.定性目标向定量方面转化。
- 2.长期目标的短期化。
- 3.目标实施的资源配合。

（三）目标管理的具体实施

目标管理一般分为 4 个阶段：计划、执行、检查、改进。为了发挥目标管理的潜在优势，防止出现理论与实际的脱节，

管理学家 XXX（1985）归纳出 15 项指导纲领，作为实施目标管理的指引

四、目标管理的优缺点和在公共部门应用的局限

目标管理的优缺点

1.目标管理的优点

- （1）激励明显。
- （2）管理有效。
- （3）任务明确。
- （4）控制有力。
- （5）自行管理。

2. 目标管理的局限。

- （1）容易注重短期目标。
- （2）设路目标存在困难。
- （3）难以权变。

目标管理在公共部门应用的限制

1.由于公共部门所处的环境比较私部门所处环境要复杂多变，因而目标管理运用规模和程度会受到一定的影响。

2.目标管理存在信任问题，但研究表明，在官僚体制中建立信任是一件很不容易的事。3.公共部门的目标往往比较模糊，不易量化，其结果也不容易衡量。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/136024220015010231>