

黎民版《公共管理学》复习要点

1、公共管理与私部门管理有本质区别

(一) 公共利益目标与私人利益目标

(二) 垄断强制性与自由竞争性

(三) 制衡性与自主性

(四) 多元理性与经济理性

(五) 政府机制与市场机制

2、公共管理学产生的社会背景

(一) 西方国家摆脱困境的需要

1. 政府角色膨胀和规模扩大引起民众的不满

2. 经济衰退和财政压力的加剧

3. 社会问题与政府不可治理性的增加

(二) 科技革命和全球化浪潮

1. 科学技术革命是公共管理学产生和发展的重要推动力量

(1) 现代科技革命使社会成员参与公共领域活动的性质和形式发生了重大变化。

(2) 现代通信和信息技术革命对传统政府管理提出变革的要求。

(3) 科技革命将导致社会治理新形态的出现。

2. 全球化是公共管理学产生和发展的另一推动力

(三) 政府管理和民主制度方面的矛盾

1. 以韦伯官僚制思想为基础的行政体制难以适应时代的要求

(1) 传统科层官僚制难以适应信息社会政治、经济、社会发展要求

(2) 科层官僚制难以适应当代市场经济发展的要求。

(3) 科层官僚制的专业分工原则导致政府功能退化。

(4) 官僚制的科层原则使组织行为保守，难有创意。

2. 西方国家民主的现状难以满足民众的“民主需求”

(1) 民众应直接参与公共服务的供给过程。

(2) 公民应既能控制政治家，又能控制官僚。

(3) 国家应解决特殊利益集团对政府决策的控制。

(4) 国家应寻找解决西方民主制运作过程中深层次矛盾的途径。

3、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。

4、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功能活动。

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。

5、公共管理学的特点:

(1) 公共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)公共管理关注和重视政府改革与再造。

(7) 公共管理是一个不同学科共同参与的研究领域。

6、P 途径与 B 途径的异同

A。 P 途径的公共管理学者一心一意想划清与传统公共行政的关系;B 途径的公共管理学者与行政学者 , 特别是认同“公共行政即管理学”的学者,认为公共管理与公共行政有较密切的关系和相似的理念。

B. P 途径的公共管理学者认为公私部门管理有别 ;B 途径的公共管理学者认为公私部门的管理有什么质的差异 , 而主张以较严谨的态度发展实证理论来描述和解释公私部门的异同 . 在此前提下 , 后者偏好、认同并接受企业管理的概念与工具 , 而且将之引入并运用于公共部门的管理上。

C。 P 途径的公共管理学者几乎完全依赖案例研究作为获取知识的工具 ;B 途径的公共管理学者兼采案例研究与量化研究作为教学研究的方法。

D。 P 途径的公共管理学者长于个案的处理与分析 ;B 途径的公共管理学者比较重视学术的研究与理论的构建 , 长于从不同的学术领域中吸取有用的理论、技术与方法。

E. P 途径的公共管理学者因强调决策而以高层管理者 , 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因重视执行过程而以具备文官资格的公共管理者为主要教学研究对象.

7、公共选择理论包含的内容

公共选择理论(Public choice theory)产生于 20 世纪 40 年代末,到 60 年代末形成一种学术思潮。詹姆斯·布坎南 (James。 M。 Buchanan) 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。

公共选择理论认为,人类社会由两个市场组成,一个是经济市场,另一个是政治市场。公共选择理论试图把人的行为的这两个方面纳入一个统一的分析框架,用经济学的方法和基本假设来统一分析人的经济与政治行为,从而拆除了经济学与政治学的传统壁垒.

8、政府失败论的定义

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。

政府失败表现:

(1) 公共决策失效。

在布坎南等人看来，导致公共决策失误的原因是多方面的：

- a 社会上并不存在作为政府决策目标的所谓公共利益。
- b 即使现实社会中存在着某种意义上的公共利益，但现有的公共决策机制却因其自身的内在缺陷而难以达到实现这种利益的目的。
- c 决策信息的不完全性。
- d 选民的“短见效应”。
- e 选民的“理性而无知”。

(2)政府工作机构的低效率。

原因:a 缺乏竞争性压力。b 没有降低成本的激励机制。c 缺乏监督信息。

(3)政府的内部性与扩张。

政府的内部性 (internalities) 是指公共机构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公共利益或社会福利。

政府部门的扩张包括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置的一个根源；作为一种非生产性活动，它并不增加任何新产品或新财富，只不过改变生产要素的产权关系，把更大部分的国民收入装进私人腰包；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，导致社会资源浪费。

9、公共管理时期（评价）

公共管理作为一个新的时期，与公共行政时期的主要区别在于：不仅关注政府运行，也关注其他公共管理主体的活动及其与外部环境的关系；不仅关注政治与行政的关系，也注重当代经济学、管理学的理论以及工商管理经验的引进。

在实践上，公共管理主要是力图解决3个问题：

第一，重新调整政府与社会，政府与市场的关系，减少政府职能，以求政府只管那些应该由自己来管的事情，力争管得少一些，但要管得好一些；

第二，尽可能实现社会自治，鼓励公共管理社会化，即利用市场和社

会的力量来提供公共服务,以弥补政府自身财力的不足;

第三,改革政府部门内部的管理体制,包括尽可能地在一些部门引进竞争机制,以提高政府部门的工作效率和为社会服务的质量,从而使政府从根本上走出财政危机、管理危机和信任危机的困境。

如果以公平与效率的关系和韦伯的官僚制为主线来看待学科的分期,我们不难发现,传统行政学是采取的“效率至上”主义,即通过“行政与政治二分法”来排除政治对效率的干扰,通过官僚制组织的工具理性化实现效率;面对公平的缺失,新公共行政学提出了公平问题,要求在效率目标中增加公平函数。对于公共管理学来说,则是通过对传统模式的突破和制度创新,以实现公平前提下的效率改进。从这个角度上,公共管理学学科提出的解决办法是:在理论上,更多地借鉴经济学等重要学科的成果,打破公共行政学的局限;对公共管理的核心——政府,通过“再造”工程,通过官僚制模式,办成企业型政府;另外,极力发挥非政府组织在公共管理中的作用,更加重视管理主义的导向作用等。

10、新公共管理的核心思想是:把私人部门的管理手段和市场激励结构引入公共部门和公共服务之中,其目标不只是在公共行政内部作技术上的专业化努力,也不只是对公共部门进行改革,而主要是让公共部门从转换机制入手,从根本上改变政府与社会的关系,最终以新的公共管理模式取代传统的官僚制模式。特征:

(1) 转移权威,提供灵活性。

(2) 保证绩效，控制和责任制。

(3) 发展竞争和选择。

(4) 提供灵活性。

(5) 改善人力资源管理。

(6) 优化信息技术。

(7) 改善管制质量。

(8) 加强中央指导职能。

11、英国新右派的政府改革主要特点：

(1) 视民众为顾客，并强调顾客的选择权。民众可以在市场机制下，选择公共部门或私人部门来提供公共服务。

(2) 创造市场或准市场的竞争机制。以众多的公共服务供给者取代单一的垄断供给者，通过纳入私部门来形成竞争机制。

(3) 扩大个人及私部门的活动范围，使个人更能够自力更生，自愿性团体可以扮演更积极的角色。增加私部门提供公共服务的机会，政府机构则将注意力放在原先被视为不必要，但却是民众真正需要的服务上。

(4) 将公共物品购买者的角色与供给者的角色分离开来，防止政府机构利用自己的裁判员地位，为自己谋得额外的好处。

(5)对于公共服务供给者与购买者的关系，强调用契约或半契约的方式来加以控制。

(6)由市场来检测绩效目标。在部门内，管理者对资源的支配运用必须与管理目标相结合，即管理者的目标在于实现目标，而对部门绩效的评判，则取决于顾客的满意度。

(7)弹性薪酬。即由实际的市场和绩效水平来决定薪酬，使薪酬待遇成为一项激励工具。

12、各国新公共管理实践的共同特点

1. 为了解决本国的财政问题，各国行政改革的内容中大都包括了私有化或带有私有化倾向的改革措施。从实际效果来看，这种做法不仅使政府的财政压力大减轻，而且探索出了一条使社会逐渐摆脱对政府过分依赖的可行之路。

2. 为改革政府的传统官僚行政理念，政府部门引入了市场理念和私营部门的管理技能。

3. 为满足社会的动态需求而对行政架构作出调整，主要做法是界定决策机构和执行机构的职能，加强执行机构并赋予两者相应的支配权。这样，一方面可以使决策机构和执行机构依据社会需求的优先次序实行资源配置，另一方面可以使执行机构将主要精力放在提供必要的优质社会服务上。

4. 实现政府在公共服务方面的“角色”转变，由公共服务的直接提供者

变为公共服务的“监督人”。

5. 通过政府改革和由此而取得的成果，使各国执政者产生了一个认同：要想真正做到精简政府，使之摆脱财政赤字的困扰和琐事的干扰，政府就应该将自己的职能定位于“掌舵”而不是“划桨”上。

13、当前西方政府改革的新动向

1. 在政府与市场之间作公共选择。虽然在实践上依然更多地偏向于政府，但更多的市场，更小而有效的政府已经成为西方各国乃至转轨国家和发展中国家的共识，并继续成为世界各国政府改革的指导思想。

2. 政府与市场关系的改革在美国等国家转化为一场重塑政府的运动。虽然在削减社会福利支出方面没有取得实质性的进展，在有的国家甚至有些回潮，但是在放松管制，公共领域引进市场机制，建立公共领域的内部市场等方面取得了实质性的进展。

3. 强化信息技术运用的实践变成了一场重塑政府运动。20世纪80年代强调采用信息技术，90年代开始强调利用信息技术来改革原有的工作程序、组织等结构方面的问题。

4. 各国政府都开始重视政策制定能力的提高和政策执行效率的改善，在新公共管理思潮的影响下，许多国家开始了强化政府政策执行部门自主权的改革，从而重新塑造了政治(政策)与行政(执行)之间的关系。

14、对新公共管理的评析

(一) 新公共管理的时代特征

1. 新公共管理既是解决西方社会现实问题的产物，也是对公共管理的时代要求积极回应的产物。与传统的公共行政学相比，“新公共管理”范式具有一系列的创新，这主要表现在如下 4 个方面：**第一**，新公共管理为公共部门管理尤其是政府管理研究，奠定了更广泛、坚实的理论基础；**第二**，新公共管理开阔了公共行政学的理论视野，具有一系列主题创新；**第三**，新公共管理建立起一个更加全面、综合的知识框架；**第四**，新公共管理提供了一种当代公共部门管理尤其是政府管理的新实践模式。也是对公共管理的时代要求积极回应的产物。

2. 新公共管理体现了国家与社会，政府与市场关系的新格局。

3. 新公共管理反映了政府职能定位发生根本转变的趋势。

政府与市场关系新格局的形成，关键是由政府职能定位的根本性转变引起的。这种转变就是政府由所有者和经济活动的直接管理人向监管人和规则制定人转变。在公共管理中，这种转变具体表现为政府的公共政策化和公共管理的社会化。

15、公共管理主体包括：

1. 公共组织：a. 政府 b. 非盈利组织

公共组织的基本要素：

物质要素 (1) 人员。(2) 经费。(3) 物资设备

精神要素 (1) 目标。(2) 责权结构。(3) 人际关系。

2. 个人：领导者、一般管理者、被领导者。

16、非盈利组织的类型：根据中国的具体国情，参照国际惯例，我国的非盈利组织可划分为公办的非营利组织与民办的非盈利组织。

17、传统科层制理论的基本贡献：

首先，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。**其次**，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。**第三**，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理想组织是一个目标明确，专业分工，指挥统一，层级节制，幅度适中，权责相称，协调一致，法规完备，高效合理的组织体系。

不足表现为：

第一，他们只研究了公共组织的静态结构，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，如何建立层级节制的体系，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，可能对组织目标的实现产生不利影响。

第二,他们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。

第三,他们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。

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,就象一部机器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,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。

4. 依靠条块分割的专业化单位来解决不断出现的新老问题,导致机构不断膨胀,职能交叉重叠。

18、公共管理职能:是指特定环境下,公共管理部门在社会公共产品与服务的管理过程中所承担的基本职责与所具有的功能作用的统一体。

19、公共管理的任务性职能

(一) 经济职能

1. 宏观调控职能。所谓宏观调控,主要指对整个国民经济进行的总

量管理，包括制定国民经济计划和各种重大的国民经济政策、保持社会总需求和总供给的平衡、适当调整社会产业与区域结构、保持国民经济的适度增长和良好的经济投资环境，加强水利、电力交通、邮电等对国民经济发展有重要影响的公用事业和基础设施的建设，促进国内外市场体系的形成和发展，等等。

2. 微观管理职能.在这里，公共组织微观经济管理主要指作为市场主体存在的各类公共组织如公共企业、公司等单个经济主体所从事的与公共产品与服务的生产和经营有关的管理活动。

(二) 政治职能:1.民主建设.2. 社会治安。3.国家安全.

(三) 社会职能：1.提供社会保障。2. 促进公正的收入分配。3. 环境保护。

(四) 文化职能

20、市场失败的具体表现:

(一) 市场不能消除垄断和非公平竞争

(二)市场不能解决外部性问题

(三) 市场无法满足社会对公共产品的需求

(四)市场不能解决社会福利和收入分配的公平化问题

(五) 市场不能确定和控制宏观经济总量平衡

21、政策执行研究的途径

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/855221022214011123>