2020年秋季学期MPA项目核心课程

公 共 管 理 学

何文盛

教授　管理学博士
兰州大学管理学院
hews@lzu.edu.cn

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

课程概述

- 公共管理学被定义为对**公共组织尤其是对政府组织的管理活动及其规律的研究**，或**定义为对公共组织如何有效地提供公共物品的研究**。它由传统的公共行政学的进一步拓展而形成，但其**主要部分或核心仍然是对政府管理活动的研究**。
- 本课程**主要包括**公共组织理论、政府改革与治理、政府间关系、政府作用、公共部门绩效评估、公共部门战略管理和公共管理伦理等重要内容。
- 本课程以**课堂讲授和案例讨论相结合**的方式进行。目的在于将公共管理的核心概念、原理与实际的公共组织及其管理行为结合起来进行分析，以全面掌握本课程的核心知识要点与知识体系。本课程在教学过程中穿插公共管理实践案例研讨与分析。

课程考核

本课程最终成绩由**出勤率、平时作业和课程考试三**部分构成，各部分所占比例如下：

出勤率和课堂参与	**30%**
平时作业	**10%**
课程考试	**60%**

说明：

1、如果出勤率低于学院基本要求，则学生必须重修本门课程

2、根据要求，必须按时提交平时作业，否则作业分数将适当扣分。

课程教材

陈振明：《公共管理学—一种不同于传统行政学的研究途径》，中国人民大学出版社，2003年。

课程参考书目

1. Government Performance and Results Act of 1993;

2. President Bill Clinton, Vice President Al Gore, Report of the National Performance Review. 1994;

3. [美]尼古拉斯.亨利：《公共行政学》，华夏出版社，2002 年5月版；

4. [美]奥斯本、盖布勒：《改革政府 —— 企业精神如何改革公营部门》，上海译文出版社 1996 年中译版；

5. [澳]欧文.休斯：《公共管理学导论》，中国人民大学出版社，2001年9月；

课程参考书目

6. ［美］乔治.伯克利，约翰.劳斯：《公共管理的技巧》，中国人民大学出版社，2007年5月；

7. ［美］马克·G·波波维奇：创建高绩效政府组织—公 共管理实用指南，孔宪遂、耿洪敏译，中国人民大学出版社，2002年

8. ［美］凯瑟琳. 纽科默等：迎接业绩导向型政府的挑战，张梦中、李文星译，中山大学出版社，2003年。

第 一 章　绪论：
公共管理（学）的视野

绪　　论

主要学习内容:

1. 公共管理及其相关概念

2. 公共管理学范式的兴起

3. 什么是公共管理学？

4. 市场经济与公共管理

1.1 公共管理及其相关概念

1.1.1 公共管理及公共行政的概念

- 公共管理主要是指各类公共组织公共物品和服务的供给，实现公共利益最大化的过程及其活动。

- 公共行政是指政府机构特别是执行机关为公众提供公共服务的活动。

1.1 公共管理及其相关概念

1.1.2. 公共管理与私人管理的主要区别

第一，公共管理与私人管理的根本使命不同。

第二，与私人管理相比，公共管理的的效率意识不强。

第三，与私人管理相比，公共部门尤其是政府更强调责任。

第四，公共组织尤其是政府中的人事管理系统比私人组织的人事管理系统要复杂和严格得多。

第五，公共管理有明显的政治性或公共性。

1.1 公共管理及其相关概念

1.1.3 .公共物品概念

公共物品是指具有消费的非竞争性、非排他性、自然垄断性以及收费困难等特征的物品。一般由政府或其他公共部门提供。

- **公共物品vs.私人物品**
- 公共物品分类

纯公共物品vs.准公共物品

1.1 公共管理及其相关概念

1.1.4. “治理”与“善治”

- “治理”概念的定义繁多。可泛指任何一种活动的协调方式。根据罗茨的说法，有最小国家治理、公司治理、新公共管理、善治、社会—控制系统和自组织网络等六种不用的用法。

- 90年代后，世界银行提出了“善治”口号，合法、法治、负责、透明、有效的政府成了善治的基本要素，成为规范整治权力的主要标准。

1.2 公共管理学范式的兴起

1.2.1 对传统公共行政学范式的批评

•公共管理研究领域的新途径是20世纪70年代开始在美国大学的公共政策学院（P-途径）和商学院（B-途径）中发展起来的。

•第二次世界大战后，传统的公共行政学途径受到了来自各个方面尤其是政治学行为主义的批判。如西蒙、达尔、阿普比、诺顿·朗和沃尔多等。

•20世纪60年代中期以后，出现了两种取代传统公共行政学的尝试：一是以弗雷德里克森为代表的“新公共行政学”；另一种是以拉斯韦尔和德罗尔为代表提出的政策分析或政策科学。

1.2 公共管理学范式的兴起

1.2.2. 公共管理范式的出现

- 在70年代末，几乎同时出现了两种明显不同的公共管理途径：一种是来自公共政策学院的“政策途径”；另一种是来自商学院的“商业途径”。
- 经过20世纪七八十年代的孕育和发展，公共管理P-途径和B-途径逐渐汇合，形成公共管理的新范式。
- 进入90年代，公共管理逐步成为一种与传统公共行政、公共政策分析并驾齐驱的公共部门管理研究的三大途径或三大范式之一。

1.2 公共管理学范式的兴起

1.2.3. 公共管理范式“新”在何处

- 凯特尔认为，公共管理运动所发展起来的公共管理途径是一种全新的途径。
- 波兹曼在《公共管理：学科现状》的导言中力图将P-途径和B-途径加以综合。
- 佩里在《公共管理理论：它是什么？它应该是什么？》一文中力图阐明公共管理理论的性质。
- 雷尼则认为，公共管理学应着重研究三个重要问题。
- 林恩在《公共管理中的理论》一文中着重讨论公共管理所使用的新的概念框架或理论。

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

1.3 什么是公共管理学

1.3.1对作为一个学科的公共管理学的三种不同理解

- 一是公共管理学等同于公共行政学；
- 二是把公共管理学当作公共行政学的一个分支学科；
- 三是将公共管理学看做一种不同于传统的公共行政学和政策分析的新途径、新范式或新的学科框架。

1.3 什么是公共管理学

1.3.2. 公共管理学的研究对象

- 公共管理学是一门研究公共组织（主要是政府）如何有效地提供公共物品与公共服务的学问。
- 与行政学的定义相比，公共管理学的范围更宽。传统行政学把行政的研究范围局限于政府行政机关的行政管理活动上。政府机关仍是研究的核心主题，但公共管理学不仅明确地将其他国家机关当作研究对象，而且把其他公共组织的管理活动也纳入自己的研究范围之中。

1.3 什么是公共管理学

1.3.3. 公共管理学的学科特征

- 一、公共管理学把研究对象扩大到其他政府机关（立法和司法机关）和非营利组织或第三部门甚至私人部门的公共的方面。
- 二、公共管理学更具跨学科、综合性的特点。
- 三、公共管理学的研究焦点转变为“外部取向”，重视项目、结果与绩效的研究，使一些在传统公共行政学中没有的或不被重视的主题成为公共管理学的核心主题。

1.3 什么是公共管理学

- 四、公共管理学涉及大量的公共行政学没有涉及的其他主题。
- 五、公共管理学既是实证的又是规范的。
- 六、公共管理学基于现实问题，因此更具现实性。

1.3 什么是公共管理学

1.3.4 .公共管理学的研究途径和方法

（一）研究途径

- 早期的公共行政学者采用制度或法理的研究途径。
- 20世纪20年代，公共行政学采用所谓的“原则”研究途径。
- 20世纪30、40年代，公共行政学推崇经验科学的研究方法。
- 第二次世界大战后尤其是五六十年代之后，公共行政学者广泛地运用运筹学、系统分析、损益分析、案例研究、计算机模拟等新的研究方法及手段。

1.3 什么是公共管理学

（二）研究方法

（1）系统分析

系统分析是一种根据客观事物所具有的系统特征，从事物的整体出发，着眼于整体与部分、整体与层次、整体与结构、结构与功能、整体与环境等的相互联系和相互作用，求得优化的整体目标的现代科学方法。

1.3 什么是公共管理学

（2）比较分析

比较分析法的要点是通过对不同事物或同一事物在不同阶段的情况等进行比较，从中找出共同点、本质或规律性的东西。

（3）实验分析

这种方法的本质是通过设计模拟实验，将事物的各个因素、事物的发展过程再现出来，以找到这种事物在真实世界中的各种数据及面貌。

1.3 什么是公共管理学

（4）案例分析

案例分析的要点是对已经发生的公共管理实践，分析者尽可能从客观公正的观察者立场加以描写或叙述，以脚本等形式说明一个事件有关的情况，力图再现与事件相关的当事人的观点、所处的环境，供读者评判。

1.4 市场经济与公共管理

1.4.1公共管理的起源与演变

- 专业专职的公共管理或行政管理活动是伴随着阶级和国家的产生而逐步形成，尤其是在市场经济出现之后，才涌现出真正意义上的现代公共管理行为。
- 国家或政府的公共管理活动的范围、内容和方式随社会经济的发展而变化，不同社会发展阶段对于公共管理的范围、内容和方式具有不同的要求。

1.4 市场经济与公共管理

1.4.2. 市场经济国家的政府管理实践

- 在市场经济发展的不同时期，政府干预的范围、内容、力度和方式是不同的。
- 由于经济发展水平、政治文化和历史传统等方面的差别，各市场经济国家的政府公共管理的模式（即政府干预的模式）也是不同的。

1.4 市场经济与公共管理

代表性的政府公共管理模式

（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

ASSOCIATION OF AMBAS ACCREDITED

1.4 市场经济与公共管理

1.4.3. 21世纪我国公共管理面临的挑战

传统政府管理模式的弊端：

- 政企不分，政资不分，政社不分。
- 机构臃肿，效率低下，责任不明。
- 权力过于集中，易滋生寻租腐败。
- 民主化、科学化、制度化薄弱。

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

1.4 市场经济与公共管理

一、市场经济发展对我国政府管理提出的挑战

1.来自建立与完善市场体制方面，需要进一步完善包括各类要素市场在内的整个市场体系；

2.政府必须进行公共管理或行政管理体制的创新，进一步深化适应现代市场经济根本要求的行政管理体制改革；

3.市场经济条件下政府公共管理的水平、质量，高度依赖于能否建立起一支高素质、有能力、廉洁奉公的专业化公共管理人员队伍。

ASSOCIATION OF AMBAS ACCREDITED

1.4 市场经济与公共管理

二、现代市场经济对中国政府管理带来的挑战

1. 市场经济的不断完善对传统政府管理方式产生冲击；

2. 市场经济对政府管理的法制化、规范化和科学化提出更高的要求；

3. 市场经济的发展对于政府部门管理者的综合素质与胜任能力提出更高的要求。

ASSOCIATION OF AMBAS ACCREDITED

1.4 市场经济与公共管理

三、社会转型期中国政府管理创新的基本要求

1. 快推进政府管理创新势在必行；

2. 加快推进政府管理创新，提升治理效能，关键要以深化行政审批制度改革为突破，进一步转变政府职能。

3. 推进政府运行机制创新，做到决策、执行和监督适当分立且互相协调。

4. 推进政府管理方式转变与创新，加快数字时代新技术在政府管理场景中的应用，提升政府电子政务整体建设水平。

5. 必须建设一支专业化、能力强、高素质的政府管理队伍。

第二章
公共组织理论

公共组织理论

本章主要内容：

- 公共组织概述
- 公共组织的结构
- 公共组织的过程和行为
- 公共组织环境

2.1公共组织概述

2.1.1.公共组织的定义

- 组织是指一定的社会环境中，人们通过相互交往而形成的具有共同心理意识，并为实现某一特定目标而按一定方式联合起来的有机整体。
- 公共组织就是以管理社会事务、协调社会公共利益关系为目的的组织，它既包括政府组织，也包括第三部门组织。
- 狭义的公共组织指国家的行政机关组织。

2.1公共组织概述

2.1.2. 公共组织的构成要素

1.组织人员

2.组织目标

3.职能范围

4.机构设置

5.职位设置

6.权力与职权

7.权责划分

8.规章制度

9.团体意识

10.组织设计

11.支持硬件

12.技术和信息

2.1公共组织概述

2.1.3.公共组织的类型

1.财务—会计标准分类

2.公共权力标准分类

（1）强制型公共组织　　（2）半强制型公共组织

（3）非强制型公共组织

3.权威与等级结构标准分类

（1）古典模型　　（2）官僚模型

（3）第三部门行政模型

ASSOCIATION OF AMBAS ACCREDITED

2.2 公共组织的结构

2.2.1. 管理层次和管理幅度

管理层次是指公共组织内部纵向划分的等级数。

管理幅度是指一名上级管理者或一个组织有效管理的下级人员或单位、部门的数目。

思考：公共组织的管理层次和管理幅度的适当标准。

2.2 公共组织的结构

- 管理层次与管理幅度在一定规模的组织内成反比关系。
- 管理层次多、管理幅度小——尖形结构
- 管理层次少、管理幅度大——扁形结构
- 在组织结构设计上，人们总是力图把尖形结构与扁形结构的长处结合起来、尽量克服两者的缺点，以求设计出令人们满意的结构。

2.2 公共组织的结构

2.2.2.公共组织的一般结构形式

科层组织是现代组织结构的主导形式。古典模型和官僚模型都是科层组织。

（1）直线结构

单一垂直领导，结构简单，领导隶属关系明确，每一层级的个人或组织只有一个直接领导。

（2）职能结构

相关部门在水平方向依职能不同进行分工，再分别对下级部门实施领导。职能结构依靠水平分工领导，拓展了各层管理事务的范围，适宜于相对较复杂的管理工作，但下级部门由于多头领导，容易出现政出多门的情况，而领导部门如果相互缺乏协调，反倒会造成执行混乱的局面。

2.2 公共组织的结构

（3）直线—职能结构

各级部门间既有垂直领导关系又有水平领导关系。直线—职能结构加强了对水平层次领导部门的协调领导，有助于克服政出多门的问题，但这种结构的一个**潜在缺陷是**，垂直领导有可能排斥水平领导，部门之间关系更加复杂。

（4）矩阵结构

以完成某项工作为核心，从有关部门抽调人员组成临时机构来履行工作任务，垂直领导与水平领导是并重的。矩阵结构既保持了组织成员构成的稳定性，又有助于充分发挥组织成员的综合优势，组织效率相对较高。

ASSOCIATION OF AMBAS ACCREDITED

2.2 公共组织的结构

2.2.3. 我国政府组织的结构

（1）纵向结构

又称层次结构，反映行政组织内若干层次中特别是上下层次之间的领导与服从关系。

宏观——中央和地方

微观——行政组织内部

（2）横向结构

又称分部结构，反映的是同级行政组织之间和各行政组织构成部门之间分工协作的关系。

按职能划分

按地区划分

按服务对象划分

按行业与产品类型划分

ASSOCIATION OF AMBAS ACCREDITED

2.2 公共组织的结构

2.2.4. 行政组织体制的基本类型

（1）首长制与委员制

- 首长制又称一长制或独任制，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。
- 委员制又称合议制，指行政组织的法定最高决策权由两个以上的委员通过委员会议集体执掌的组织体制。

ASSOCIATION OF AMBAS ACCREDITED

2.2 公共组织的结构

（2）层级制与职能制

- 层级制又称分级制，指行政组织纵向分为若干层次，上下层次业务性质相同，但有上下隶属关系，业务范围由上至下逐层缩小的组织体制。
- 职能制又称分职制，指行政组织横向依据不同的业务性质、职能而平行划分若干部门，每个部门所管业务内容不同，但所管范围大小基本相同的组织体制。

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

2.2 公共组织的结构

（3）集权制与分权制

- 集权制是指行政权力集中在上级机关，下级机关仅有有限的裁量权，须依靠上级机关的指令行动的组织体制。
- 分权制是指下级组织在其管辖范围内有较大的裁量权，上级组织不予干涉的组织体制。

（4）完整制与分离制

- 完整制又称集约制或一元统属制，指行政组织中同一层级的各个机关受一个机关或一位行政首长指挥、监督的组织体制。
- 分离制又称独立制或多元统属制，指同一层级的各机关，受两个以上的机关或行政首长指挥、监督的组织体制。

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

2.3 公共组织的过程和行为

2.3.1. 组织权力及其运作

（1）权力的来源

- 权力是一个组织中的个人或部门影响他人以达到预期结果的能力。
- 权力的来源可分为**纵向权力来源**与**横向权力来源**。
- 纵向权力体现了组织来源的特征，权力来源因所处职位高低而不同。

高层管理者　　中层领导　　低层成员

2.3 公共组织的过程和行为

（2）权力的运行

权力可划分为自上而下的权力、自下而上的权力和横向权力等三类。

- 自上而下的权力运行的目的是控制下属。
- 自下而上的权力运行的目的是控制上级。
- 横向权力运行的目的是控制处在左右的同级成员或部门。

2.3 公共组织的过程和行为

（3）组织授权

组织授权包括外部授权和内部授权等两种类型，组织授权的目的在于更好地实现某种特定组织目标，提高组织效率。

- 外部授权指组织间的授权。例如：中央政府给省级政府授权。
- 内部授权指上级把权力委派给下属，让下属更加自主地完成任务。例如：某厅（局）给下设的处（室）授权。

ASSOCIATION OF AMBAS ACCREDITED

2.3 公共组织的过程和行为

2.3.2. 组织冲突与协调

（1）组织冲突

组织冲突指组织间行为的“不合辙”。可能因组织目标、过程、领域等因素间的不相匹配与适应而引发。

- 目标与顾客的冲突，例如：扩大就业与城市管理
- 功能与领域的冲突，例如：区域发展与生态治理
- 目标间的冲突，例如：经济增长与环境保护

2.3 公共组织的过程和行为

(2) 组织协调

- 水平协调

  指公共组织间水平方向上进行有效合作，产生协调效果。

- 垂直协调

  上级对下级组织间冲突进行的有效协调。

(3) 组织合作模型

- 特征：实行小团体控制；发展具有高参与性质的组织文化；竞争以时间为基础，表现为效率竞争；成立自我管理团队。

2.3 公共组织的过程和行为

2.2.3. 个体行为与组织行为

(1) X理论与Y理论不同视角

- X理论——“关于指挥与控制的传统观念”，解释了古典模型组织中人的行为特征，“胡萝卜+大棒”；
- Y理论——表明个人目标可以与组织目标达成一致，奠定了社会心理学的人性论，“授权管理”“自我管理”。

(2) 公共行政人员行为解释

- “成人发展模型”
- “文化行为模型”
- “政治行为模型”

ASSOCIATION OF AMBAS ACCREDITED

2.3 公共组织的过程和行为

（3）公共选择理论与组织行为

- 公共选择理论假定组织中的个体是“经济人”，政策制定与执行中都能体现这种基本假设。
- 公共组织中容易产生“搭便车”问题，需要进行有效治理。
- 与利益是排他性的组织相比，具有相容性利益的公共组织更有可能实现组织集体目标。

ASSOCIATION OF AMBAS ACCREDITED

2.4 公共组织环境

2.4.1.公共组织的生态环境

- 对公共组织进行生态学的考察始于20世纪40年代左右。
- 1947年，美国哈佛大学的约翰·高斯教授率先应用生态学理论对行政组织的生态进行了探索性研究，认为了解生态环境的各种因素是解释行政行为的唯一途径。
- 1961年，美国夏威夷大学的福里格.里格斯教授首次区分了三种主要行政生态模型：农业社会（融合）、过渡社会（棱柱）型、工业社会（衍射）型。

2.4 公共组织环境

2.4.2.组织环境的基本构成因素

- **政治环境**

基本要素包括政治体制、政治权利、国家结构、政府机构、政治制度、公共政策等。

- **经济环境**

基本要素是经济体制、经济利益、经济实力、产业结构等。

- **文化环境**

基本要素包括认知、价值、意识形态、行为规范、道德传统等

- **技术环境**

基本要素包括经验技术、实体技术与知识技术。

ASSOCIATION OF AMBAS ACCREDITED

2.4 公共组织环境

2.4.3 .公共组织的变革与发展

（1）公共组织生命周期

- 产生（创业）阶段
- 集体化阶段
- 规范化阶段
- 精细阶段

2.4 公共组织环境

(2) 组织变革过程

环节： ①对危机的感知

②变革方向的确定

③实施变革

④监督调整

“政府再造论”——用企业化体制来取代传统官僚制，在政府内部进行观念、架构、流程变革。

2.4 公共组织环境

（3）组织变革趋势

一是着眼于数字经济时代组织特征及内部个体作用的变化。

二是着眼于公共组织结构的变化，弹性、柔性、去科层、效率提升。

三是着眼于公共组织功能的变化，从传统政府功能转向数字政府功能。

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

案例1：顺德市行政审批改革

2009年顺德完成中国当下最大胆的党政大部制改革，此后顺德在不同领域深化行政审批制度改革。首先是放宽重点领域准入审批要求，2012年5月启动商改，实施“三分离改建构”，即商事主体资格与主体资格分离、商事主体登记与住所审批相分离、有限公司认缴与实缴备案相分离，建构并联审批体系和一体化审批体系，部门共享信息平台与信息公示平次、宽进严管的市场监督体系。商改实施后，顺德企业登记出现井喷。在此基础上，进一步优化行政审批流程，取消和转移部分政府职能：2012年10月，顺德完成对区内23个审批部门1567项审批事项的梳理，并开始有步骤地取肖、转移行政审批事项。到2013年12月共进行两批次的行政事项取消变更，共取肖109项。事实上，2012年，顺德曾向省政府建议取消、转移及优公的事项达到548项，占顺德全部事项的三分之一，但实到到2013年取消的不足十分之一。

具体 参见《基层政府行政审批制度改革的路径分析———以顺德为案例 》

案例1：顺德市行政审批制度改革

结合材料思考以下问题：

1.在行政审批制度中,政府组织内的制度发生了什么样的变迁?

2.这些变迁是怎样进行的?主要的驱动力是什么?

3.审改中遇到的主要问题反映了政府组织内的制度变迁在当下存在着什么样的困境或特征?

第三章
政府改革与治理

政府改革与治理

本章主要内容:

1.治理理论

2.当代西方政府改革

3.转轨时期我国的行政体制改革

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

3.1 治理理论

- 政府（政治组织）与市场（经济组织）是人类社会的两种最基本的组织形式，也是推动、控制和影响社会发展的两股主要力量。
- 在当代，政府能力构成了一个国家或地区竞争力的一个核心或主导的方面。为更好地适应变化的社会经济环境，有效地履行其基本职能，政府组织自身也总是处于不断的改革与变化之中。
- 英国的“撒切尔主义”、美国的“重塑政府”运动、欧洲其他国家、以及澳大利亚、新西兰等国家政府改革战略对我国行政体制改革的深化具有明显的借鉴作用。

3.1 治理理论

20世纪90年代以来，“治理”与“善治”概念日益成为公共管理的核心概念。

3.1.1.治理理论的实践基础

基本演进脉络：

国家产生前　步入阶级社会后　随着农业社会向工业社会过渡　19世纪末20世纪初　20世纪70年代末　进入90年代。

不同实践阶段会形成不同的政府治理（管理）模式。

3.1 治理理论

3.1.2.治理理论的研究途径

分析角度	政府管理的途径	公民社会的途径	合作网络的途径
分析对象	政府部门与市场力量的关系	公民社会（第三部门）与政治国家的关系	多中心的公共行动体系
关系特征	掌舵与划桨	自治与认同	相互依存
行为假设	理性的、自利的	利他的、人道主义的	具有反思理性的“复杂人”
政策方案	私有化；工商企业的管理手段	授权社团和公民；自我管理和自我服务	建构公共服务供给的合作网络

3.1 治理理论

3.1.2.治理理论的研究途径

分析角度	政府管理的途径	公民社会的途径	合作网络的途径
政策过程特征	运用市场机制执行政府的决策	通过公共讨论发展自己的政策	通过信息、资源和目标的互动共同规划并执行政策；共同学习
成功标准	政策目标的实现	组织的自由	联合行动的实现
失败原因	模糊的目标；缺乏资源；监控不力等	缺乏资源；沟通的阻塞；得不到政治上的认可	缺乏集体行动的动机；利益、目标和策略上的冲突
补救措施	加强协调和监控	提高公民组织的动员能力和管理能力	加强网络管理：优化公共行动者互动的环境

3.1 治理理论

3.1.2 治理理论的研究途径

- 英文中的governance源自拉丁文的gubenare，**有掌舵、导航**的意思，常被用来指称有关指导（guiding）的活动，组织引导（steer）自身的过程。

- **中文中governance被译成“治理”**，最早出现在市政学中，用来研究如何有效地解决城市和地方上的种种问题。自20世纪90年代以来，这一概念不再局限于政治学领域，而是被广泛地应用与经济社会领域。

ASSOCIATION OF AMBAS ACCREDITED

3.1 治理理论

R·罗茨：治理的六种不同用法

- 作为最小国家的治理；
- 作为公司治理的治理；
- 作为新公共管理的治理；
- 作为“善治”的治理；
- 作为社会—控制系统的治理；
- 作为自组织网络的治理。

3.1 治理理论

1.“政府管理”的途径

- 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市场化条件下的公共管理改革，主要包括**“最小国家的治理”、“新公共管理”和“善治”**等用法。

- **新公共管理**是对20世纪70年代末80年代初以来西方政府改革运动的总结，被许多学者和政府官员**视为政府治理的新模式**。

- 新公共管理以“经济人”为行为假设，以市场化和管理主义为政策取向，强调结果导向顾客导向，关注公共部门的微观经济问题，是新自由主义在国家问题上的集中表现。

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

3.1 治理理论

胡德概括“新公共管理”的主要特征：

1、即时的职业化管理；

2、明确的管理目标和绩效评估；

3、强调产出控制；

4、实行部门分权，破除部门之间的藩篱，建立网络型组织；

5、引入市场竞争机制；

6、强调运用私营部门的管理风格和方法。

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

3.1 治理理论

2.“公民社会”的途径

- 在“公民社会”途径看来，**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、同业协会和跨国性的问题网络中普遍存在。

- 在这一途径看来，自治的公民社会是共同利益的自愿结合，通过不受国家支配的公民团体或民间组织，社会的各个部分完全可以**自我建设、自我协调、自我联系、自我整合和自我满足**，从而形成一个制度化的、不需要借助政府及其资源的公共领域；组织成员也完全可以在这一领域中通过公共讨论和公共对话，自主地治理生活领域中的公共事务。

3.1 治理理论

3. 合作网络的途径

这种途径认为，**治理就是对合作网络的管理**，又可称**网络管理或网络治理**，指的是为了实现与增进公共利益，政府部门和非政府部门等众多公共行动主体基于相互信任，彼此之间进行有效的合作，在相互依存的环境中分享公共权力，共同管理公共事务，满足公民基本需求的过程。

3.1 治理理论

在治理的诸多用法中，“只有网络治理才有新的特征”。表现在以下几个方面：

- 多中心的公共行动体系
- 反思理性的“复杂人”
- 合作互惠的行动策略
- 共同学习的政策过程

3.1 治理理论

3.1.3 网络治理的实践类型

网络治理按照网络涉及的对象和作用的范围，可分为：

1.全球治理

全球治理是对国际合作网络的管理。

主要特点：

（1）治理的主体是世界范围的公共行动者；

（2）治理的客体是正在影响或有可能影响全人类的跨国性问题；

（3）治理的机制是一系列用以解决跨国性问题和管理全球公共事务的制度安排。

3.1　治理理论

2.民族国家的治理

指在民族国家的范围内对政府主导的公共物品供给过程进行的管理。

众多权威交叠共存构成了多中心的合作网络，有效地发挥了各类主体的能力，成为西方发达国家的主流治理结构。

3.1 治理理论

合作网络的三种表现形式：

（1）政府间合作网络

美国政府间合作网络有三种主要类型：

第一种是政府协商会议

第二种是特区

第三种是地方政府之间在特定领域的合作

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

3.1 治理理论

（2）政府项目执行网络

集体行动需要通过政策产出来实现公共物品和服务的供给，供给决策成为政府的首要职责，但政府并不一定要通过传统的科层制来亲自生产与提供产品，而可以通过构建广泛的服务网络来执行供给项目，例如，这个服务网络可以包括政府的其他层次、非营利组织和私人组织。

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

3.1 治理理论

（3）公私合伙网络（Public-Private Partnership）

指政府通过吸纳社会资本、民间力量和民间资源来共同从事公共基础建设，一起承担公共事业的重要责任。

常见的方式有：

- 财政补助
- 特许经营权
- 公司合营企业

3.1 治理理论

3.社区治理

- **社区治理是对社区合作网络的管理**。社区部门在提供公共服务方面有独特的优势。在很多情况下，社区治理是政府部门主动建构的结果。
- 社区部门经常通过**以下几种方式**来提供公共服务，促成公民与政府进行合作：

一是志愿服务。

二是利用各种非营利组织或私营机构来整合社区的公共服务资源。

三是消费者控制。

3.1 治理理论

3.1.4 网络治理的多重困境

1.可治理问题

合作网络治理不是灵丹妙药，并非任何社会问题都可以通过合作网络来解决，在市场和政府起不了作用的地方，合作网络也不一定能有效地发挥作用。这就向合作网络提出了**可治理性问题**。

就算是可用合作网络加以解决的问题，在具体实施时却又可能面临多种两难选择：

- 一是合作与竞争的矛盾；
- 二是开放与封闭的矛盾；
- 三是原则性与灵活性的矛盾。

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

3.1 治理理论

2.合法性问题

主要指在相互依赖的环境下，社会公众对民主政治的认同程度。

公众必须认识到，合作网络的有效运行并非以削弱国家的行动能力为前提，国家依然是身份认同的象征者，统治秩序的维护者，社会与资源的（再）分配者和使用暴力等强制性手段的垄断者。

合作网络的有效运作是提高政治系统合法性的一种途径和工具，以这样的方式去理解代议制与合作网络的关系，也是弥合公众认知鸿沟的第一步。

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

3.1 治理理论

3.有效性问题

治理能力与治理需求之间的差距是产生有效性问题的直接原因。

为了提高合作网络的有效性，必须：

（1）明确网络的能力限度；

（2）开发新的管理工具；

（3）培养网络的管理者；

（4）网络中的行动者要有这样的行动意识——不能各执己见，互不退让，甚至针锋相对，而要在重视共同利益的基础上，学会在对话中相互理解，在互动中彼此尊重，并约束自己的不合理要求。

提升合作网络的有效性只能是一个动态、长期的过程。

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

3.1 治理理论

4.责任性问题

由于合作网络建立在政府部门与非政府部门共享权利、分担责任的机制上，带来了公私界限的模糊、责任认定等困难，这为公共行动者互相推诿、转嫁责任提供了可能。

因此，可以从以下几个方面增强网络的责任性和回应性：

（1）加强行政伦理建设，重塑职业主义精神。

（2）完善公共责任制度，确保公民权利的实现。

（3）在合作网络中，明确政府有着特殊的责任定位。

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

案例2：郑州市网络问政平台（ZZIC）

一、郑州市网络问政体系与平台的工作机制

2011年7月，郑州市政府媒体网络事项督办中心（ZZIC）正式挂牌成立。2010年12月25日，在“大河网2010年度网友年会”上，ZZIC荣获“金牌网友”。2011年12月25日，ZZIC被网友授予“最佳社会责任奖”。

ZZIC的工作机制主要包括如下几个方面：

第一，充当市委市政府网络发言人。ZZIC在重大突发事件中反应迅速，及时通过网络公开信息使广大市民了解实情。如在2011年“水管爆裂过程中”，ZZIC多次滚动播报信息，使广大市民了解到停水区域和停水时间；在“抢购食盐风波中”，ZZIC及时发布真实信息，稳定市民情绪。这些及时发布的信息在社会管理方面发挥了重要作用。

案例2：郑州市网络问政平台（ZZIC）

第二，办理网络诉求事项。ZZIC分别在市政府网站、大河网、中原网、商都网开设网民诉求窗口，及时收集和办理网民诉求事项。2010年7月17日至今，共办理事项24405件，办结回复23595件，办结回复率96.68%，日均办理近50项。

第三，对事项办理进行评价和持续跟踪督办。ZZZIC通过媒体和网络对办理事项评优评差并将评议结果与办理单位年终绩效考核挂钩等措施，促进了办理单位工作效率和办结质量的提高。

第四，同步建立网络事项办理和长效管理机制。在各县（市）区和市政府各职能部门都同步建立了一套网络事项办理和长效管理机制，并确定相对固定人员协作联动，形成全市网络问政工作网络化。

案例2：郑州市网络问政平台（ZZIC）

第五，倾听民意，利用民智，凝聚民心民力。ZZIC于2011年开始每一季度举行一次“市民座谈会”，市委市政府主要领导和网民代表面对面座谈，并已形成制度。2011年1月28日，ZZIC组织了首次“畅通郑州工程专题市民座谈会”。这种座谈会进一步拓宽民意渠道，促进更多的民众参与到郑州市的经济建设和城市发展中。

二．ZZIC网络问政平台的技术架构

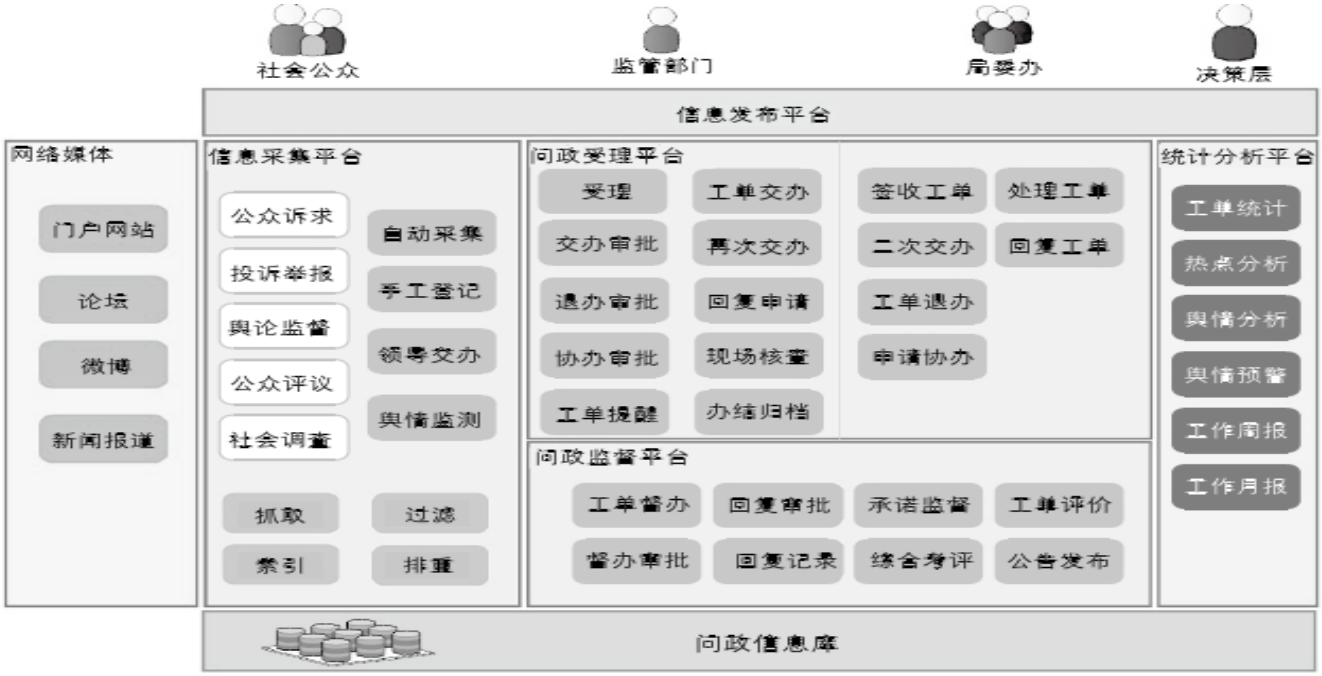


图1　ZZIC网络问政平台技术架构

案例2：郑州市网络问政平台（ZZIC）

三、ZZIC网络问政内容分析

在ZZIC系统后台将市民反映的问题内容分为求助、投诉、建议、表扬、咨询、问题、反弹、参考（签收后办结）8大类，将问题类型划分为房管、法律、公安、公交、供电、供水、供暖、供气、交警、教育、监察、旅游、人事、市容、统计、物业、餐饮、服务、物价、消防、薪酬、交通设施、交通道路、土地城建、规划建设、环保噪声、网络通信、园林绿化、食品卫生等共29类。这些问题既与市民的日常生活工作密切相关，也与事项办理的职能部门相对应。网友通过ZZIC反映的最常见问题主要集中在垃圾处理、城市交通、市政设施等领域。

案例2：郑州市网络问政平台（ZZIC）

（一）垃圾处理

ZZIC开通的早期，很多网友发帖反映垃圾处理问题。2010年7月31日，网友反映“北环路徐砦村范围的锦绣汇城门外路旁臭气熏天垃圾不断，建议让管理人员去参观一下，让我们的省会更美丽”。经ZZIC交办，确定了垃圾积存点所属管辖区域和负责机构，由村内保洁公司进行处理，于10个工作日内办结并公开回复。

（二）城市交通

这类问题包括路标设置、公交线路改进等。公交线路和站点设置不合理，曾是ZZIC开通之初网友集中反映最多的问题。在ZZIC协调下，2010年9月初，市公交公司通过网络、报纸等新闻媒体，主动征求意见，对近40%的公交线路进行了合理优化。

郑州市网络问政平台ZZIC案例

（三）市政设施

城市建设和管理问题一直是ZZIC受理最多且最具代表性的问题。2011年8月2日，网民发帖反映“南三环下穿机场高速立交桥下面的护坡被冲悬空，影不影响桥的安全，是不是桥脆脆”。ZZIC工作人员于8月3日下午与交通委项目部赶往现场进行勘查，经检查系7月26日雨水冲刷所致，已排除安全隐患，着手施工整修因水受毁的护坡；同时，ZZIC建议整修护坡时修建导流槽，以便及时排放雨水，保护护坡。2010年8月10日，网友发帖反映“丰产路85号院排污管道阻塞，造成污水外流到自来水表井，居民吃水困难”，ZZIC交办金水区并要求在一周内将窨井疏通，解决民众的用水问题。金水区在办理过程中提高了自来水井地势，对院内不平的地势进行修复，彻底解决了问题。

郑州市网络问政平台ZZIC案例

ZZIC的发展表明，郑州市电子政务已经超越了单向信息发布阶段，进入了深度互动的高级阶段，对于中国电子政务的进一步发展具有重要的启发意义。

参见案例《Web2.0时代的政府治理：郑州市网络问政平台ZZIC案例研究》

结合材料，思考以下问题：

1.Web2.0模式在政府治理中发挥了怎样的作用？

2.郑州市网络问政平台对于我国地方政府治理有哪些启示？

3.结合你所在的公共部门，谈谈面临的公共问题，以及如何在Web2.0模式下进行治理？

3.2 当代西方政府改革

3.2.1 当代西方政府改革的浪潮

1.西方各国政府改革的概况及特点

当代西方“新公共管理”或“管理主义”改革起源于英国、美国、澳大利亚和新西兰，并逐步扩展到其他西方国家乃至全世界。

英国：新公共管理运动的发源地之一；

美国：现代管理科学的摇篮，也是（新）公共管理改革迅速的国家之一；

新西兰、澳大利亚：新公共管理改革最为迅速、系统、全面和激进的国家；

欧洲大陆各国：管理主义色彩浓厚，各具特色。

ASSOCIATION OF AMBAS ACCREDITED

3.2 当代西方政府改革

2.西方各国政府改革的背景和原因

（1）经济和政治因素发挥决定性作用；

（2）经济全球化的出现是一个重要的推动力；

（3）新技术革命尤其是信息技术革命是改革的重要催化剂；

（4）传统的官僚体制的失效和商业管理模式的示范性影响是一个主要动因。

ASSOCIATION OF AMBAS ACCREDITED

3.2 当代西方政府改革

3.2.2 当代西方政府改革的主要内容及措施

3.2 当代西方政府改革

3.2.3 治理的新模式

- 休斯概括“新公共管理”模式的六大要点
- 哈伯德将“管理主义”模式的内容归纳为十大趋势
- 费利耶:四种模式:

1.效率驱动模式

2.小型化与分权模式

3.追求卓越模式

4.公共服务取向模式

- 彼得斯提出了当代西方行政改革及公共管理实践中正在出现的四种治理模式

3.2 当代西方政府改革

3.2.4 对当代西方政府改革的评价

作为传统公共行政模式的替代，“新公共管理”模式是公共部门管理特别是政府管理中出现的一次具有里程碑意义的深刻变革。与以往的传统改革模式相比，新公共管理模式更具现实性和生命力。

首先，作为传统的公共行政模式基石的官僚体制已被证明是一种过时、僵化和无效率的政府体制模式。

其次，政府机构作为公共物品及服务的唯一提供者的垄断地位已经动摇。

再次，政治与行政的分开在实践中是难以做到和不现实的。

最后，传统的政府人事行政模式发生了重大变化。

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

3.2 当代西方政府改革

必须认识到，当代西方政府改革的“新公共管理”取向及实践模式也具有某些内在的缺陷或局限性。

首先，人们批评“新公共管理”的理论基础和意识形态倾向。

其次，人们批评“新公共管理”改革的市场化和管理主义的总方向。

最后，人们还对“新公共管理”改革的各项具体措施（包括市场导向、私有化、分权、放松管制、结果控制、绩效评估、顾客至上等）提出质疑与批评。

3.3 我国的行政体制改革回顾

3.3.1 历次机构改革的简要回顾

- 建国以来，尤其是党的十一届三中全会以来，党和国家为建立一个办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体制而不断地进行改革。
- 从1949年到2002年我国前后经历了7次较大的以机构改革为重点的行政体制改革。

3.3 我国的行政体制改革回顾

改革开放前（央地权力调整为核心）：

改革时间	改革目标	改革成效
第一次（1954年）	加强中央集权	国务院部门和机构总数增加
第二次（1958年）	下放权力	权力下放，机构精简
第三次（1970年）	中央集中管理	增加机构，总数膨胀（非正常）

3.3 我国的行政体制改革回顾

改革开放后（降低行政运行成本和转变政府职能为核心）

改革时间	改革目标	改革成效
第一轮（1982年）	提高工作效率，实现领导干部年轻化	废除领导干部职务终身制，加快了干部队伍年轻化建设
第二轮（1988年）	转变职能，强化宏观管理，淡化微观管制	在调整和减少工业专业经济管理部门方面取得了进展
第三轮（1993年）	适应建设社会主义市场经济的需要，政企分开	加快政府向市场经济方向转型和政府职能转变
第四轮（1998年）	建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的行政管理体制	政府职能转变进入实质性阶段，实现政企分开
第五轮（2003年）	形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制	进一步转变政府职能，完善市场经济体制建设
第六轮（2008年）	到 2020 年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制	将政府的管理能力和其责任联系起来，强调政府的服务职能
第七轮（2013年）	加快建设人民满意的服务型政府	以改善民生为重点，加强整合社会管理和公共服务部门
第八轮（2018年）	构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系	—

3.3 转轨时期我国的行政体制改革

3.3.2 历次机构改革的成就、经验、教训

五条基本经验

- 1.坚持以适应社会主义市场经济体制为改革的目标，把转变政府职能作为机构改革的关键；
- 2.坚持精简、统一、效能的原则，把精兵简政和优化政府组织结构作为机构改革的重要任务；
- 3.坚持积极稳妥的方针，既审时度势，把握时机，坚定不移地迈出改革步伐，又充分考虑各方面可承受的程度，审慎地推进改革；
- 4.坚持机构改革与干部人事制度改革相结合，制定配套的政策措施，妥善安排分流人员，优化干部队伍结构；
- 5.坚持统一领导分级负责，分步实施，从实际出发，因地制宜地进行改革；

3.3 转轨时期我国的行政体制改革

张成福等在《公共管理学》一书中对我国政府改革存在的缺陷作了比较深入的分析：

- 政府改革的被动适应性远远大于主动前瞻性；
- 政府改革视角的褊狭；
- 缺乏对政府改革理论上的反思；
- 政府改革孤立于政治和社会系统；
- 效率主义改革典范的局限。

3.3　转轨时期我国的行政体制改革

深化行政体制改革应注意处理好如下的几个关系：

1.处理好机构改革与其他配套改革的关系

2.处理好实质理性(价值层面改革)和工具理性（工具层面改革）的关系

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与自下而上改革的关系

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

3.3 转轨时期我国的行政体制改革

3.3.3 我国行政体制改革的形势

1. 我国行政体制改革的基本方向
2. 国务院机构改革方案
3. 试点城市深化公共行政体制改革的方案

3.3 十四五时期我国的行政体制改革

试点城市的改革思路具有几个不同于以往机构改革的新特点，显示出了新一轮中国地方政府行政体制改革的若干新趋势：

首先，这几个试点城市的改革已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体制和模式转变。

其次，这几个试点城市的改革加大了政府体制创新和转变政府职能的力度。

再次，这几个试点城市的改革思路大都提出以创建服务的提供，处理好政府与企业（市场）、社会的关系，增强政府公务员的服务意识。

最后，这几个试点城市的改革思路大都重视行政管理方式的创新。

第四章
政府间关系

政府间关系

主要内容：

1.政府间关系研究概述

2.西方政府间关系的历史与现实

3.中国政府间关系的现状与改革

4.1 政府间关系研究概述

4.1.1什么是政府间关系

1.政府间关系的词源

intergovernmental relations(IGR)

IGN的一个简化定义是: 政府之间以及它们的机构之间的联结、互动、相互依存以及公共官员之间的相互影响。

4.1 政府间关系研究概述

2.国内学者对政府间关系的理解

（1）政府间关系

以林尚立的《国内政府间关系》

（2）府际关系

以谢庆奎的《中国政府的府际关系研究》

一文为代表

4.1 政府间关系研究概述

3.政府间关系的定义

政府间关系是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非同级地方政府之间的关系。

4.1 政府间关系研究概述

4.1.2 国内外政府间关系研究的进展

1.国外政府间关系的研究现状

20世纪80年代以前的研究主要关注中央与地方的关系。20世纪80年代以来，政府间关系的实践出现了许多新情况，大大拓展了政府间关系研究的视野。

4.1 政府间关系研究概述

2.国内政府间关系研究的成就与不足

概念提出始于1998年林尚立所著的《国内政府间关系》。此前政府间关系的研究也取得了不少成就。

首先，中央与地方关系的研究一直受到我国学者的重视，相关的文献著述十分丰富。

其次，区域经济学中，对政府间的横向关系给予了一定的关注。

最后，在分析方法上也不断得到丰富，一些学者从博弈论的角度来分析政府间关系。

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

4.1 政府间关系研究概述

我国政府间关系的研究仍然存在着许多不足，主要表现在：

（1）主要限定于对中央与地方关系的研究，对政府 间其他脉络关系（如横向的及交叉的关系）关注较少。

（2）对中央与地方关系的分析侧重于经济关系，对政府间的政治与行政关系分析较少。

（3）在分析方法上，以实证研究为主，而理论分析不足，尤其是对政府间关系的模式分析至今然较少。

ASSOCIATION OF AMBAS ACCREDITED

4.1 政府间关系研究概述

4.1.3 政府间关系研究的网络途径

政府间关系的研究途径主要有三种：传统的中央控制模式，地方自治模式和网络模式。

这三种分析途径各自反映了不同时期政府间关系的主要特征。

- 行动者的多样性与等级制色彩的弱化
- 相互依赖与分权
- 策略活动与合作

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

4.1 政府间关系研究概述

以上三个特征中，行动者的相互依赖是网络关系最本质的特征，正因为相互依赖才能使行动者实现地位的平等，正因为相互依赖才需要采取合作的策略活动。同时他们又是彼此交织，不可分离的。

4.2 西方政府间关系的历史与现实

4.2.1 西方政府间关系的历史演进

从整体上看，西方政府的中央和地方关系的历史大致经历了由集权到分权，再由分权走向集权，又由集权走向分权两个起伏的阶段。

- ❖第一次是在西欧封建社会末期及资本主义发展初期。
- ❖第二次世界性中央高度集权态势的出现是在第二次世界大战前后。

4.2 西方政府间关系的历史与现实

4.2.2 西方政府间关系的若干模式

1.拉焦尔模式

拉焦尔根据分权的程度将政府间关系的类型分为：政治性分权、行政性分权、行政权转让。

2.赖特模式

分离模式、下位包含模式、相互依存模式。

3.罗斯构想

相互依存、地方单方面依存于中央、中央单方面依存于地方、相互独立。

4.2 西方政府间关系的历史与现实

4.松村岐夫模式

垂直式行政控制模式、相互依存模式

5.罗茨模式

官僚体制、市场方法、网络管理

4.2 西方政府间关系的历史与现实

4.2.3 西方政府间关系发展的新趋势：网络模式的出现

1.政府间关系等级制色彩的弱化

西方国家政府间关系等级制的弱化主要体现在两个方面，一是大都市区管辖单位的“碎片化”（fragmentation），二是城市地位的上升改变了城市与州和联邦的关系。

4.2 西方政府间关系的历史与现实

2.中央与地方的分权倾向

- 美国：“还权于州与地方”。
- 英国：对威尔士、苏格兰和北爱尔兰地区实行自治。
- 日本：通过《关于国家和地方关系等的改革推进纲要》，实施“试点自治制度”，实施《地方分权推进法》，成立“地方分权推进委员会”，制定地方分权推进计划并落实。
- 法国：通过《市镇、省和大区权力和自由法案》，此后4年又通过22个法律和170多个政府法令。

4.2 西方政府间关系的历史与现实

3.地方政府间的合作现象日渐普遍

最初动因：经济以及社会纽带日益将它们紧密联系在一起，使它们在许多方面成为利益共同体或者常常面临共同的问题，必须彼此依赖对方的资源和协作才能实现各自的目标，并使各方共同受益。

美国“州际协议”、加拿大《国内贸易的联邦一省协议》、英国《谅解备忘录》和《协约》、澳大利亚政府委员会（Council of Australian Governments,COAG）。

4.3中国政府间关系的现状与改革

4.3.1 中国政府间关系的传统模式：等级控制模式

改革开放以前，我国政府间关系在总体上是一种自上而下的高度一体化的等级控制模式。在这一模式下，政府间关系主要有三个显著的特征：

第一，政府间的结构关系上，主要表现为层次隶属关系；
第二，政府间的权力分配上，实行中央高度集权；
第三，政府间的横向关系上，阻隔多而联系少。

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

4.3中国政府间关系的现状与改革

4.3.2 中国政府间关系的新发展：网络模式的端倪

1.政府间关系等级制结构的变化

（1）准层级的压缩

（2）中心城市的发展对等级制的影响

第一，计划单列的实行及副省级市的确立对政府间关系等级制的影响；

第二，市管县体制的影响。

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

4.3中国政府间关系的现状与改革

2.地方分权改革

（1）中央与地方经济关系调整中的权力下放

总体思路是“简政放权”或“放权让利”

- 在财政权力方面，对财政管理体制进行了多次调整，逐步扩大地方的财政自主权，实行分税制。
- 在经济管理权限方面，中央将一些原属于中央的经济管理权限下放给地方政府，扩大地方政府的经济管理权限。

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

4.3中国政府间关系的现状与改革

（2）中央与地方政治关系调整中的地方扩权

- 在行政管理权限方面，1982年通过的新宪法即“八二宪法”规定了中央与地方国家机构职权划分的总原则，扩大了地方政府的某些职权。
- 在干部人事方面，中央下放和扩大地方的干部管理权限。
- 在行政领导体制方面，由集体负责制改为首长负责制。

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

4.3中国政府间关系的现状与改革

3.横向联系的扩展

（1）地方政府横向联系的类型

一是省区间的经济协作区

二是省区毗邻地区经济协作区

三是省区内经济协作区

（2）地方政府横向联系的典型案例—西南协调会和金三角区

4.3中国政府间关系的现状与改革

（3）地方政府的横向联系对政府间关系的影响

第一，地方政府间的横向合作密切了地方之间的经济关系，从而增加了地方政府之间的相互依赖性。

第二，地方政府间横向合作的发展改变了中央与地方政府的博弈格局。

西方各国的实践证明，用网络模式来重理政府间关系适应了时代的要求，它应该成为我国调整政府间关系的明智选择。

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

4.3中国政府间关系的现状与改革

4.3.3 我国政府间关系的进一步调整

1.我国政府间关系的进一步调整的必然性

（1）信息技术的发展改变了政府的生存环境，要求政府压缩层级，分散决策权力；

（2）政治民主化的发展也要求地方适度分权；

（3）市场经济发展的内在需求以及政府事务的日渐交织也推动着政府间关系做出适应性调整，推动政府间横向合作的发展。

4.3中国政府间关系的现状与改革

2.我国政府间关系的进一步调整的措施

（1）简化政府间的层级结构

（2）地方的合理分权

（3）加强横向合作

4.3中国政府间关系的现状与改革

3.走向一种网络模式的中国政府间关系

网络模式的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，它正在成为中国政府间关系的未来走势。

首先，政府组织结构将不再以科层体系为基础，而是建立在与信息社会相适应的网络组织之上。

其次，政府间的关系将从单向依赖走向相互依赖。

最后，地方政府间的合作关系会更加密切，合作的方式和领域都将向纵深发展。

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

案例：政策网络视角下重庆地票政策执行的案例分析

所谓地票，是包括农村宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公共设施和公益事业用地等集体建设用地，经过复垦和土地管理部门严格验收后产生的指标。这些指标通过交易可以有效解决农村宅基地闲置和城市建设用地紧缺之间的矛盾，地票交易是国土资源部给重庆市的特殊试点政策。（国发［2009］3号文件）。

地票产易的基本程序是：首先由具有稳定居所证明的农民自愿申请，如果符合复垦条件符合要求则进行第二步测绘，每家每户有多少面积可以参与复垦，需要一一测量造册，再将合适规模的地块打包成一个个项目；第三步，由乡镇将之前的资料收齐后，由区县报送给市地国土部门进行核查；第四步进行复垦实施工，通过核查的地块由区县通过发包的方式进行施工；第五步进行验收，涉及乡镇、区县、市局三级的检查或抽查，而且还要通过 水务、林业、农委等部门的认定；最后一步，指标形成之后，土交所则根据产生的指标总量以及开发商的需求度来进行匹配，从中选择合适的机会召开交易会进行地票拍卖。在交易完成后，土交所扣除费用将价款按85/15的比例返还给农民和集体，2010年以前标准是不低于每亩9.6万／1.7万，2011年后不低于每亩12万／2.1万的基准价。

案例：政策网络视角下重庆地票政策执行的案例分析

重庆市的地票交易政策自2008年12月开始实施，到2010年底，土交所每年的地票交易量只有1万亩左右，约占国家每年给重庆市下达的计划建设用地指标的10%，明显是低效率执行，没有达到预期政策目的。为此为此，市局专门出台了《重庆市国土房管局关于调整地票价款分配及拨付标准的通知》（渝国土房管发［2011］170号），明确了管理成本留存的分配方式，进行指标奖励，将土地整治纳入行政考核，对乡镇一级实行一票否决，并制定了一系列的配套措施。从2011年开始，重庆地票交易量猛增至5万亩。

参见案例《政策网络视角下的府际联动———基于重庆地票政策执行的案例分析》

结合材料，回答以下问题：

1.地票交易涉及哪些政府机构，其层次关系如何?

2.2011年前重庆的地票交易为何低效率执行?

3.2011年后，政府是如何推动地票政策的高效率执行?

第五章
政府作用

政府作用

主要内容：

1.现代市场经济中的政府角色

2.转轨时期我国政府的作用

3.政府失败论

5.1 现代市场经济中的政府角色

5.1.1 国外学者关于政府作用问题的争论

1.在市场经济发展初期，西方国家强调重商主义主张的政府干预作用。

2.市场经济体制确立之后，魁奈为代表的重农主义学派、亚当斯密、李嘉图和穆勒为代表的古典学派和马歇尔为代表的新古典学派主张自由放任的政策。

3.1929-1933年的经济危机让人们认识到了自由放任的弊端，在二战后，西方各国普遍采取了当时主流的凯恩斯主义的政府干预政策。

5.1　现代市场经济中的政府角色

5.1.1　国外学者关于政府作用问题的争论

4.20世纪70年代后，西方国家出现了凯恩斯主义也无法解决的“滞涨”的现象，现代货币主义学派、公共选择学派、新制度学派、理性预期学派等提出了反对凯恩斯主义的新自由主义政策，并成为了当时的主流。

5.20世纪80年代初，随着新公共管理运动的兴起，市场化背景下的政府角色问题又一次被提上桌面。从1979年英国私有化运动开始，公共服务市场化先后在世界其他各国推进，美国，加拿大，澳大利亚等发达国家都进行了类似的改革。

5.1 现代市场经济中的政府角色

5.1.2 现代市场经济中的政府行为模式

基于物品特性和提供机制，政府的作用可以划分为生产者、提供者、安排者三种基本角色。综观现代市场经济国家在处理政府与市场、企业和社会的关系的实践，则可以将政府的作用或行为模式概括为如下五种角色：

1.公共物品的提供者——这是政府在现代市场经济中的一种最基本角色。政府通过国家预算开支，担负公共物品的生产和供给的主要责任，在现代市场国家，政府对交通运输、邮电通讯、供水、供电、环境保护、基础研究和公共教育等公共设施和公共服务及市政设施进行大量直接投资，在基础设施和公共服务中发挥重要作用。

5.1 现代市场经济中的政府角色

5.1.2 现代市场经济中的政府行为模式

2.宏观经济的调控者——由于市场的不完全及缺陷，政府必须干预市场经济的运行过程，对经济生活加以宏观调控。

3.外在效应的消除者——外在效应又称外部性或外部经济，在现代市场经济国家中，政府通过补贴或直接的公共部门的生产来推进积极外部性的产出；通过直接的管制来限制消极外部性的产出。

4.收入及财产的再分配者——市场经济在解决社会稳定、协调发展方面有明显的局限性，它能较好地解决效率问题，却不能解决好公平问题。这就要求政府从全社会的整体利益出发，对各阶层的收入和财产再分配加以调节，建立和健全社会保障体系，以保证社会稳定协调发展。

5.1 现代市场经济中的政府角色

5.市场秩序的维护者——市场机制容易被破坏，放任自由的市场竞争将导致垄断。市场机制的正常运行以一定的规则和契约的关系作为前提，一旦这些规则及关系被破坏，那么市场机制就会失效。因此，市场经济条件下政府的一个基本职能是维护市场秩序，通过立法来保证市场运转，政府充当裁判员，为市场公平竞争创造和维护必要的制度环境。

5.1 现代市场经济中的政府角色

5.1.3国家神话和市场乌托邦

- 国家神话：片面夸大国家或政府的作用，认为政府能完全弥补市场缺陷，消除市场失灵，政府能够解决好所有的经济和社会问题，因而主张国家全面干预社会经济生活。
- 市场乌托邦：片面夸大市场的作用，认为市场机制本身能够解决好各种经济问题，政府的干预只能使问题恶化，因而反对国家干预，主张自由放任。

ASSOCIATION OF AMBAS ACCREDITED

5.2 转轨时期我国政府的作用

5.2.1 “强政府”或“弱政府”转轨时期政府的作用

政府更多地干预社会经济生活，包括促进市场机制的形成——**“强政府”**

尽量减少政府的干预，让市场机制充分发挥作用——**“弱政府”**

5.2 转轨时期我国政府的作用

5.2.2转轨时期我国政府角色定位前提条件

- 价格机制的形成方面
- 造就市场经济的微观主体方面
- 宏观调控的建立方面
- 应合理确定转轨时期政府干预的范围、内容、力度及方式，以保证市场经济的顺利发展

5.2 转轨时期我国政府的作用

5.2.3 转轨时期我国政府的八大角色

1.加强市场法制建设，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；

3.培育和完善各类市场，形成开放竞争的市场体系；

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者；

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；

7.扩大对外开放，加强国际经济合作；

8.转变职能和精简机构，实现政府自身的革命。

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

5.3 政府失败论

5.3.1 政府失败问题的提出

公共选择学派的奠基者布坎南说：“市场可能失败的论调广泛地被认为是为政治和政府干预做辩护的证据”。市场不是万能的，存在着市场失灵，因此，需要由政府来调节市场机制，弥补市场缺陷，纠正市场失灵。西方政府采取了一系列的干预行为来调节市场机制，在某种程度上弥补了一些市场缺陷，然而政府本身的行为也有其内在的局限性，政府同样会失败，市场不能解决的问题，政府不一定能解决，而且政府失败会给社会带来更大的伤害。这就客观上促使人们在分析政府与市场关系问题时，从原来对市场缺陷和市场失灵的关注转向对政府行为的局限性及政府失败的关注。

ASSOCIATION OF AMBAS ACCREDITED

5.3 政府失败论

5.3.2政府失败问题的表现、类型与成因

非市场缺陷及政府失败有种种表现，可以归纳为以下四种:

1.公共决策失效或失误

2.官僚机构提供公共物品的低效率

3.内部性和政府扩张

4.寻租及腐败等基本类型

5.3 政府失败论

1.公共政策失效

政府对经济生活干预的基本手段是制定和实施公共政策，以政策、法规及行政手段来弥补市场的缺陷，纠正市场的失灵。与市场决策相比，公共决策是一个更复杂的过程，存在着种种困难、障碍和制约因素，使得政府难以制定并执行好的或合理的公共政策，导致公共政策失效。这非但不能起到补充市场机制的作用，反而加剧了市场失灵，带来更大的资源浪费，甚至引发社会灾难，这是非市场缺陷及政府失效的一个基本表现。

（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。

（2）即使现实中存在着一些大家利益比较一致的情况，但现有的各种公共决策体制及方式因其各自的缺陷也难以达到最优化或理想的政策。

（3）信息的不完全、公共决策议程的偏差、投票人的近视效应、沉淀成本、先例等对合理决策的制约。

（4）政策执行上的障碍。

5.3 政府失败论

2.公共物品供给的低效率

非市场缺陷或政策失败的这一表现也可以说成是官僚机构的低效和浪费。

（1）公共物品的估价或评价上的困难。根据公共选择和政策分析学者的观点，导致公共机构提供公共物品低效率尤其是官僚机构低效率的主要因素有四点；

（2）公共机构尤其是政府部门垄断了公共物品的供给，缺乏竞争机制；

（3）政府机构及官员缺乏追求利润的动机；

（4）监督机制的缺陷。

ASSOCIATION OF AMBAS ACCREDITED

5.3 政府失败论

3.内部性与政府扩张

公共机构尤其是政府部门及其官员追求自身的组织目标或自身利益而非公共利益或社会福利，被称为内在效应或内部（在）性。有如外部性被看成是市场缺陷及市场失灵的一个重要原因一样，内部性或内在效应被认为是非市场缺陷以及政府失败的一个基本原因。

内部性可以用来解释政府扩张及低效。

5.3 政府失败论

4.寻租及腐败

寻租及腐败是非市场缺陷或政府失败的又一个基本类型，寻租是政府干预的副产品，当政府干预市场时，就会经常形成集中的经济利益和扩散的经济费用，政府干预带来了可以“租金”形式出现的经济利益——按照布坎南的定义，租金是支付给资源所有者款项中超过那些资源在任何可替代的用途中所得款项的那一部分，是超过机会成本的收入。

- 当政府干预市场时，就会经常形成集中的经济利益和扩散的经济费用，政府干预带来了以“租金”形式出现的经济利益。
- 在现代寻租理论中，一切利用行政权力大发横财的活动都可以称为寻租活动；租金则泛指政府干预或行政管制市场而形成的级差收入。

5.3 政府失败论

5.3.3 政府失败的纠正及防范

1.改善现有的西方民主政策体制及政治制度。公共选择者认为，政府失败及非市场缺陷是西方公共选择或公共决策体制的缺陷所造成的，实质上是西方政治制度的失败。因此，要避免政府失败，就必须改善现有的西方民主政策体制及政治制度。 具体措施有：

（1）进行立宪改革；

（2）对政府的财政过程尤其是公共支出加以约束；

（3）完善表达民主的方式以及发明新的政治技术。

2.公共选择和政策分析学者主张用市场力量改善政府的功能，提高政府效率，以克服非市场缺陷及政府失败。

5.3 政府失败论

5.3.4 政府失败论的启示

（1）必须高度重视市场经济条件下政府干预行为的局限性及限度问题。

（2）必须随市场经济发展及经济体制变革及时进行政治—行政体制改革。

（3）必须在政府机构中引入竞争机制，用市场的力量来改进政府的工作效率。

（4）必须加强公共决策和政府管理的法制化建设，尽快实现依法行政、依法治国。

（5）反腐败必须釜底抽薪，从体制及制度的创新上下功夫，从根本上消除寻租及腐败滋生的土壤与条件。

ASSOCIATION OF AMBAS ACCREDITED

案例：南京市鼓楼区居家养老服务网

鼓楼区是南京市六大主城区之一，是南京市的政治、文教中心，下辖7个街道、64个社区、3个行政村，户籍人口 67.73万，其中 60 岁以上人口有 93908 人，占全区总人口约为 16.07%，其中 70 岁以上老人有48184 人，80 岁以上老人有 12548 人。截至2009年末，全区养老机构仅24家，床位2168张，入住1281人。作老城区的鼓楼，并不无更多空间兴建养老机构，而另据统计，我国城市老年人居家养老意愿的占85%以上。

为此，鼓楼区于2003年11月开始实施“居家养老服务网”工程，采用政府向社会购买服务的方式，为区内符合条件的独居老人免费提供居家服务。区政府投入资金自2003年的15万元增加到2009年的250万元，为符合条件的2500余名老人提供居家养老服务，并兴建了20个左右的“居家养老服务网”社区服务站，为更多老年人家庭提供有偿、低偿和无偿相结合的居家养老服务保障。

参见《政府购买服务的逻辑与挑战—南京市鼓楼区居家养老服务网的案例研究》

案例：南京市鼓楼区居家养老服务网

阅读相关材料，分析以下问题：

1.养老服务是否属于公共物品？

2.政府向社会购买养老服务体现了政府怎样的角色定位？

3.在资源配置中，政府应该发挥什么样的作用？

第六章
公共部门绩效评估

公共部门绩效评估

主要内容：

1.公共部门绩效评估概述

2.公共部门绩效评估的要素

3.公共部门绩效评估的程序、方法和技术

4.公共部门绩效评估的改革和发展

6.1 公共部门绩效评估概述

6.1.1 公共部门绩效评估的兴起

公共部门绩效管理的兴起与发展与社会的发展密切相关。绩效评估在理论和实践上得到广泛研究与推行，与多种因素有关。

(1) 公共部门绩效评估的兴起与社会科学的发展紧密相关;

(2) 财政压力是公共部门绩效评估兴起的重要动因;

(3) 新的管理观念是公共部门绩效评估兴起的理论基础;

(4) 竞争的挑战是公共部门绩效评估兴起的主要推动力;

(5) 政府政策的推动与支持也促进了公共部门绩效评估的发展。

6.1　公共部门绩效评估概述

6.1.2　绩效、绩效评估与绩效管理

1.绩效

一般解释为成绩、成效，含有成绩和效益的意思。在经济管理活动方面它的意思是指社会经济管理活动的结果及成效，工商管理中的绩效也就是这个含义。

把绩效用于对政府行为效果的衡量，反映的是政府绩效，其含义更广泛一些，包含政府在社会经济管理活动中的业绩、效果和效率，是政府能力的基本体现。

政府绩效是指政府在社会经济管理活动中的结果、效益、效能，是政府在行使其功能、实现其意志过程中体现出的管理能力。

6.1 公共部门绩效评估概述

2.绩效评估

从三个方面来理解政府绩效评估的内涵：

微观层面，绩效评估是对个人工作业绩、贡献的认定；

中观层面，是政府分支的各部门，包括事业单位、非营利组织如何履行其被授权的职能；

宏观层面，是整个公共部门尤其是政府的绩效测评，政府为满足社会和民众的需求所履行的职能，体现为政治的民主与稳定、社会公正与平等、国家安全和社会秩序的改变、精神文明的提高等方面。

6.1　公共部门绩效评估概述

3.绩效管理

为了达到组织目标，通过持续开放的沟通过程，形成组织目标所预期的利益和产出，并推动组织和个人做出有利于目标达成的行为。西方各国开展的政府再造，都把追求绩效作为首要目标。

6.1 公共部门绩效评估概述

6.1.3 绩效评估的类型

随着公共部门绩效评估活动的开展和影响的深入，绩效评估也呈现出多样化的特点。从不同的角度，依据不同的标准，也可以将多样化的绩效评估分为不同的种类。

1.内部评估和外部评估——从评估机构的地位看；

2.个人绩效评估和组织绩效评估——从评估的对象上看；

3.管理与改进型评估、责任与控制型评估和节约开支型评估——从评估的目标看。

6.1 公共部门绩效评估概述

6.1.4 公共部门绩效评估的意义

公共部门绩效评估作为政府再造的重要内容和根本性措施在政府公共管理实践中的广泛运用，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，并在相当程度上带来了西方国家政府管理效率的提高和管理能力的增强，各种社会危机和矛盾得到了相对缓和。公共部门绩效评估的重要理论意义和实践意义主要表现为：

6.1 公共部门绩效评估概述

1. 绩效评估是公共管理的必要手段
2. 绩效评估是提高公共部门绩效的动力机制
3. 绩效评估有利于政府信誉和形象的提高
4. 绩效评估是一种有效的管理工具

6.2 公共部门绩效评估的要素

6.2.1 评估的目标

绩效评估的最根本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获得的成绩，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，从而维护公共部门存在的合法性。根据评估侧重点的不同，评估具有如下三种目标：

6.2 公共部门绩效评估的要素

1. **提高组织绩效**：通过绩效评估，促进公共部门组织内部的功能发挥，以达到持续提高组织绩效的目标。

2. **明确责任制**：通过绩效评估，确定资源在公共部门与私营伙伴之间的分配，并进一步明确两者相应的责任和建立相应的外部监控机制。

3. **增收节支**：通过绩效评估，缩减公共组织不必要的活动和开支，以实现增收节支的目标。

6.2 公共部门绩效评估的要素

6.2.2 绩效评估的途径

实现绩效评估可以是通过自上而下或是自下而上来 进行，也可以是全面推进或渐进式地推进。

- 自上而下的评估模式侧重于评估技术的有效性、可靠性和同质性。
- 自下而上的评估途径更多地强调协调与合作。这种途径的优点在于评估得到机构的更多支持，从而提高评估的有效性。

6.2 公共部门绩效评估的要素

6.2.3 绩效评估的制度安排

- 制度安排涉及评估中各部门的地位和角色的安排。一般说来，财政和预算部门在指导评估的过程中起着重要作用，有些国家的财政部中分别设有绩效评估管理机构和预算机构。
- 如果传统的政府部门并不能总是支持绩效管理和绩效评估，那么就在现有部门内部建立专家管理机构来帮助开展绩效管理和绩效评估是十分必要的。
- 培训员工，获得员工对绩效管理和绩效评估的支持，创造以绩效为导向的文化氛围。

6.2　公共部门绩效评估的要素

6.2.4　绩效评估的信息系统

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。

1.绩效评估体系的内容

一般包括产出、效益、财政结果、预先制定的衡量内容或服务质量、顾客满意程度等。

2.绩效评估信息的审核与评价制度

对与绩效相关的信息或资料进行审核是产生有效绩效评估的关键步骤。

6.2 公共部门绩效评估的要素

3.绩效评估信息的使用机制

绩效评估信息可以在三个方面使用：

(1) 使用绩效评估信息检验组织是否达到原先设定的目标；

(2) 利用绩效信息来进行绩效预算的操作；

(3) 在组织和个人层面上，利用绩效评估的信息对个人和组织进行激励。

6.3 公共部门绩效评估的程序、方法和技术

6.3.1 绩效评估的程序

绩效评估实际是一个循环流动过程。在评估开始之前，先要对评估做出整体的规划，解决好四个前提，即确定决策者的需要、明确问题的性质与范围、制定有效目标和制定全面的考核办法。

1.绩效评估的整体规划

2.确定有效评估的标准

3.绩效评估的评价标准和说明性指标

4.绩效指标设立中的几个问题

5.资料收集的方法

6.3 公共部门绩效评估的程序、方法和技术

6.3.2绩效评估的模式、方法和技术

模式	目标	假设	方法	技术
伪评估	采用描述性方法获得绩效的运行结果方面的有效信息	价值尺度是不证自明的或不容置疑的	社会系统核算 标杆比较法	图像显示 表格显示指数法 间断时间序列分析 可控时间序列分析

6.3　公共部门绩效评估的程序、方法和技术

6.3.2绩效评估的模式、方法和技术

模式	目标	假设	方法	技术
正式评估	采用描述性方法获得绩效的运行结果方面的有效信息。这些运行结果已经被正式宣布为计划目标	被宣布的目标是对价值的恰当衡量	发展评价 实验评价 回顾性过程评价 回顾性结果评价	目标图形化法 价值澄清 价值评论 交互影响分析 折扣法

6.3 公共部门绩效评估的程序、方法和技术

6.3.2绩效评估的模式、方法和技术

模式	目标	假设	方法	技术
决策理论评估	采用描述性方法获得绩效的运行结果方面的有效信息。这些运行结果已经被多个“利益相关者”明确评估过	利益相关者潜在的也是正式宣布的目标是对价值的恰当衡量	评价力估计 多重效用分析	头脑风暴法 辩论分析法 德尔菲法 用户调查分析

6.4 公共部门绩效评估的改革和发展

6.4.1公共部门绩效评估面临的困难

1.公共部门的产出难以量化

绩效评估的一个重要前提就是必须将所有绩效都以量化的方式呈现，再据此进行绩效评估。

2.公共部门目标缺乏准确性

公共部门目标缺乏准确性是绩效评估实践中的一大难题。一是公共部门绝大多数体制中存在着多重的甚至相互冲突的目标；二是公共部门所设定的目标经常具有抽象性和笼统性；三是有些公共服务的目标过大过高，不仅难以达到意欲实现的绩效目标也使评估人员的实际操作更加困难。

6.4 公共部门绩效评估的改革和发展

3.公共部门绩效标准指标的难确定性

绩效评估是依据一定的标准进行的价值判断的活动，评估指标的选择是绩效评估的前提。

4.评估系统的不健全

绩效评估活动的过程，从信息论的角度来看，是信息的筛选、加工、输出、反馈的过程，评估的有效性在很大程度上取决于信息本身及其传输的质量。

5.管理者与评估者的对立

由于绩效评估者常常扮演社会和政治的角色，这可能使得评估者同承担一线指挥职能的管理者之间存在着紧张的关系。

6.4 公共部门绩效评估的改革和发展

6.4.2 改进公共部门绩效评估的途径

公共部门绩效评估面临重重困难，其中有些困难是我们无法通过努力就能改变的，但这并不意味着我们就束手无策，我们可以在其他很多方面做些尝试。

1.引入公民参与机制

2.高层的支持和承诺

3.建立绩效信息系统，保证评估准确和有效

4.利用电子政府的新载体来改善公共部门绩效评估

6.4 公共部门绩效评估的改革和发展

6.4.3 我国公共部门绩效评估事业的发展

在我国，随着公用部门目标责任制的推行，公共部门绩效评估问题也开始引起了理论界和实践界的注意。因此，应立足国情，逐步推进我国公共部门的绩效评估事业。

1.我国公共部门绩效评估的现状

（1）在绩效评估理论与方法的研究上取得一定成就;

（2）在评估实践方面已取得一定经验;

（3）开展政府绩效评估的社会环境正在形成。

6.4 公共部门绩效评估的改革和发展

2.我国公共部门绩效评估存在的问题

（1）公共评估项目本身存在的问题;

（2）公共管理部门内部存在的问题;

（3）绩效评估技术上的问题。

6.4 公共部门绩效评估的改革和发展

3.推进我国绩效评估事业的途径

（1）加强宣传，提高对绩效评估工作意义的认识;

（2）加强绩效评估立法工作;

（3）建立健全合理有效的评估机制;

（4）培养评估人才以适应评估发展的需要;

（5）政府绩效评估的成功还需要建立一个完善的信息系统。

案例：绩效评估的“甘肃模式”

“甘肃模式”开创我了国第三方评价政府的先河，但在开展了三年的评估后无疾而终，值得深入反思。2004年为激发民营企业的活力，地处西北的甘肃省决定以政府绩效评估为突破口，推行非公有制企业评政府，并于同年8月成立省评价领导小组，委托兰州大学中国地方政府评价中心承担此项目。评价中心在接受委托后立即协助省政府起草了《甘肃省非公有制企业评议政府部门活动实施意见》，组织有关专家进行方案论证，并制定了总体的评议方案 。

2004 年 12 月 22 日，甘肃省非公有制企业评价政府项目正式启动实施，针对各市州随机抽取的4200家企业，共计发放问卷 15750 份，回收有效问卷 10261 份，平均回收问卷有效率为 65.15 % ，此项评价占60%权重。省政府评价组根据统计资料，对各地市州政府和省级部门进行评价，占20%权重，另有评价专家委员会以考察、访谈的方式收集信息进行评价，占20%权重。

案例：绩效评估的“甘肃模式”

2005年1月，兰州大学中国地方政府绩效评价中心向省政府提交了《甘肃省非公有制企业评议政府绩效评价结果报告》；同年3月份，该报告以省政府新闻发布会的形式向全社会公布。此举取得了广泛的社会影响，被学界称为我国绩效评价的四大模式之一。但2006年第二次评估完成后就被叫停，目前依然没有重新启动的迹象。

参见案例《中国地方政府绩效评估的可持续性问题研究—基于“甘肃模式”的理论反思》

结合相关材料，思考以下问题：

1.第三方评价政府有何优劣势？

2.专业机构在政府绩效评价中扮演什么角色？

3.为何“甘肃模式”没有得到持续发展？

第七章
公共部门战略管理

公共部门战略管理

主要内容：

1.公共部门战略管理途径的兴起

2.公共部门战略管理的流派与理论框架

3.公共部门战略管理途径的评价与借鉴

7.1 公共部门战略管理途径的兴起

7.1.1 私营部门战略管理的演进

公共部门历来就有借鉴私人部门管理经验和技术的传统。公共部门战略管理途径的兴起在很大程度上是私人部门战略管理模式的示范性影响的结果，私人部门的战略管理构成了公共部门战略管理的先导。

1.预算与财务控制系统阶段（20世纪50年代以前）

2.长期计划阶段（20世纪50年代初-60年代初）

3.战略规划阶段（20世纪60年代初-70年代）

4.战略管理阶段（20世纪70年代初至今）

ASSOCIATION OF AMBAS ACCREDITED

7.1　公共部门战略管理途径的兴起

7.1.2　公共部门战略管理兴起的背景

公共部门战略管理的兴起绝对不是偶然的，或只是对私人部门战略管理的一种响应。它的兴起有其自身的根源，它是作为“新公共管理运动”以及新公共管理范式的一个重要组成部分而出现的，它是公共与非盈利组织对急剧变迁的不确定环境的能动适应。导致公共部门引入管理的内外部主要因素有：

1.复杂且不确定环境的挑战

2.政府改革的产物

3.新公共管理主义的推动

4.私人部门战略管理的示范性影响

7.1　公共部门战略管理途径的兴起

7.1.3 公共部门战略管理的兴起历程

跟私人部门一样，公共部门战略管理的兴起也经历了五个阶段。

1.战略规划阶段（20世纪80年代初-90年代）

20世纪80年代开始，战略规划技术开始从私人部门传入公共部门。奥尔森和伊迪：“战略规划是在宪法规定的范围内，为确保政府行为性质和方向的基本决策所进行的专业性的努力。”

2.战略管理阶段（20世纪80年代后期至今）

战略管理旨在将计划功能与整体的管理工作整合在一起，不仅包括战略计划过程，而且把战略扩大到包含战略执行战略控制在内的更大的范围。

7.1　公共部门战略管理途径的兴起

3.战略管理发展的新趋势

科廷在《公共与非盈利组织的战略管理》书中，描述了西方国家公共与非盈利部门战略管理实践的如下六个新发展趋势：

(1) 将战略管理作为“重塑政府”和“转变”非营利组织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。

(3) 战略规划走向分散化。

(4) 战略过程得以进化，变得更灵活、更迅速和更具目标选择性。

(5) 战略计划开始超越传统的基本类型，融入一些新的战略特征。

(6) 政府与非营利组织间出现了广泛的相互依赖和合作。

7.2公共部门战略管理的流派与理论框架

7.2.1 公共部门战略管理的各种流派

第一阶段，理性分析阶段(20世纪60年代初-80年代中期)

- 在这一阶段，战略管理理论是规范性的，强调研究战略应如何形成，战略应如何明确地表述，侧重于描述理想的战略行为；
- 它以理性主义为特征，战略是分析，是计划的有意图的活动，战略与逻辑的、理性的计算相联系。
- 这一阶段主要设计学派、计划学派以及定位学派。

7.2公共部门战略管理的流派与理论框架

第二阶段，非理性阶段(80年代中期-90年代初)

- 这一阶段是非理性主义的，战略管理开始注重对战略形成过程中的因素、非理性因素、行为因素、文化因素的研究。企业家学派、认识学派、学习学派、权力学派、文化学派、环境学派等六大学派，都属于这个阶段。

7.2公共部门战略管理的流派与理论框架

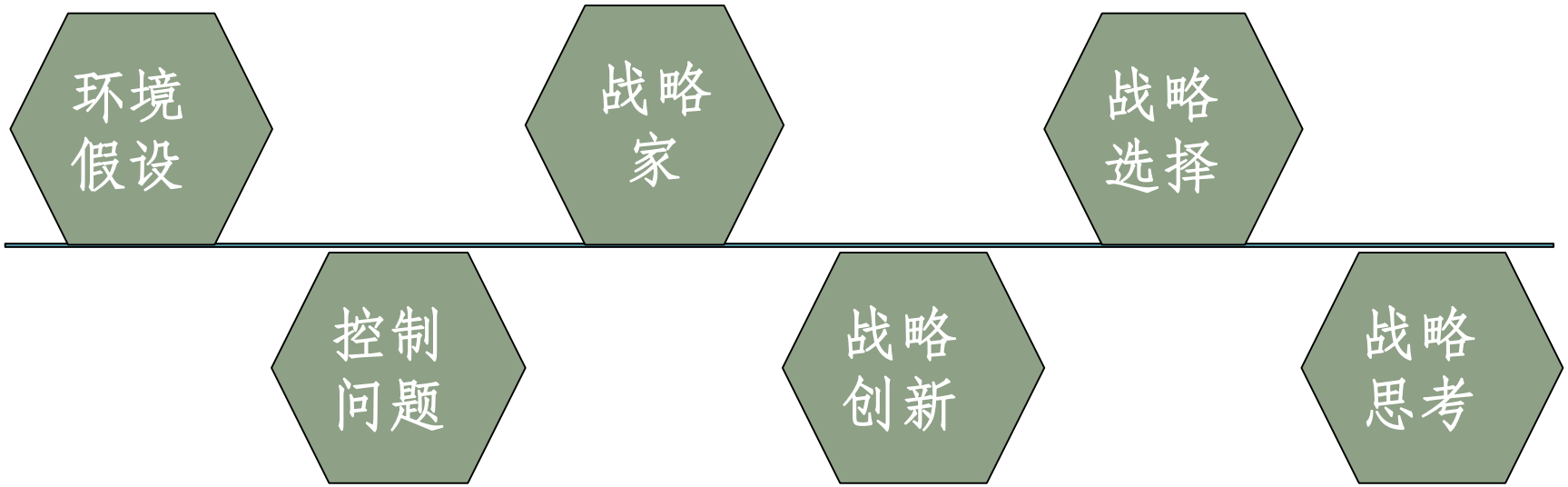
第三阶段：整合阶段

- 整合阶段主要产生了一个学派，即综合学派或结构学派。
- 它认为，大多数的时候，组织都可以被描述成为某种稳定的结构，但这种稳定时期偶然被一些转变过程所阻隔—向另一种结构的量的飞跃；战略的关键就是维持稳定，但会周期性地认识到转变的需要；组织战略制定过程是一个典型的由一系列因素构成的集合的形成过程。

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

7.2公共部门战略管理的流派与理论框架

7.2.2　对十大流派的综合分析



7.2公共部门战略管理的流派与理论框架

7.2.3　公共部门战略管理的理论框架

结合我国的实际，并借鉴国外公共部门的战略管理以及一般战略管理的理论框架及主题内容，公共部门战略管理的理论主题及内容应包括如下方面：

1、公共部门战略管理途径或学科范式
2、公共部门战略管理的概念基础
3、公共部门战略管理系统
4、公共部门战略管理过程
5、公共部门战略规划
6、公共部门战略实施
7、公共部门战略评价
8、公共部门战略变革
9、公共部门战略思维
10、公共部门战略管理的未来

ASSOCIATION OF MBAS ACCREDITED

7.3 公共部门战略管理途径的评价与借鉴

7.3.1 公共部门战略管理途径的成就

公共部门战略管理是作为克服传统公共行政过分关注内部问题及由此产生的短视行为的良方而引入的。它着重考察组织的内外环境，清晰描述组织目标和使命；它试图脱离常规的管理任务，而以系统的方式审视组织变化前景的长期情况，它从一种根本性的视角给组织以正确的定位，以面对未来日益增长的不确定性；它将关注的焦点由内部转向外部，从注重日常管理转向未来的发展管理。因此，公共部门引入战略管理是具有重大意义的。

布莱森从四个方面阐述了战略规划给公共与非盈利组织带来的好处：（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）能直接给组织成员带来好处。

7.3 公共部门战略管理途径的评价与借鉴

7.3.2 对公共部门战略管理及战略规划的批评

然而，对于将战略计划引入公共部门一直也存在批评意见，一部分批评是从总体方面对战略计划或战略管理提出的；另一部分则主要是对其在公共部门中的应用而提出的。欧文.E.休斯在《公共管理导论》中将之归纳为七种：

（1）正式的战略计划过程被描述为比他的实际情况或所能做到的更具有逻辑性和分析性。他的设计过于抽象，因此对于任何人类组织中起作用的社会—政治动态未予考虑；

（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；

7.3 公共部门战略管理途径的评价与借鉴

(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;

(6) 公共部门的组织目标含糊不清，战略考虑毫无意义;

(7) 公共部门的时候观念过于短暂，认为它所提出的任何长期观点都必定遭遇失败。

7.3 公共部门战略管理途径的评价与借鉴

7.3.3 公共部门战略管理途径的启示

(1) 从理论与学术价值来看，公共部门战略管理途径是对传统的公共行政学途径的过时或失效所做出的反应，是它的竞争或替代途径。

(2) 从公共管理的教学和人才培养方面来说，对于改善公共管理本科生和研究生（尤其是MPA）教育以及公务员培训的结构，提高未来（或在职）公共管理者的管理知识和技能，有重要意义。

(3) 从实践意义上说，作为一种新的管理实践模式及思维方式，战略管理为公共部门管理者提供了一个应当如何思考和行动的框架，因而日益受到了公共部门管理者的重视。

案例：浙江台州市路桥区城市战略管理

(一) 路桥区城市管理面临的主要矛盾和问题

改革开放以来,路桥区的商贸市场得到恢复并迅速发展。商贸业的发展带动了第三产业的增长和工业的兴起。但是,随着我国商贸业总体环境的变化,路桥区以传统商贸流通形态为主的专业市场也面临着萎缩的趋势。路桥区城市管理面临的矛盾和问题主要有:

1.发达的商贸业与落后的商贸形态之间的矛盾

首先,虽然路桥区商贸业总量较大,但是商贸业内部却存在着一些结构性矛盾。路桥区现有的商贸形态主要是小商品市场和生产生活资料市场,城市居民消费主要通过专业市场和商业街来完成。

其次,路桥区市场的先发优势受传统观念、理念的束缚,规划滞后,设施落后。

再次,路桥区商贸功能发育比较迟缓。传统服务业比重仍然偏高,大部分新兴服务业处于发展的初始阶段,物流、金融、会展、信息等综合服务相对落后。

案例：浙江台州市路桥区城市战略管理

2.发达的地方经济与落后的城市形象之间的矛盾

路桥区地方经济比较发达,但是城市形象比较落后,这构成了路桥区城市管理的另一个主要矛盾。路桥区城市形象落后的状况是与城市规模的扩张以及商贸业未能及时转型和升级密切联系在一起的。另外,城市定位的游移也延缓了商贸业升级和城市规划调整的步伐。

3.发达的个体经济与落后的消费模式之间的矛盾

路桥区个体经济十分发达,然而其消费模式却仍然停留在商贸集镇市场的层次,零售业规模偏小、档次偏低、零售业设施低、小、散问题突出,反映出集镇型的传统商贸特征。另外,路桥区零售业在台州的首位度较低,正面临其他城区的挑战和威胁。

案例：浙江台州市路桥区城市战略管理

(二) 路桥区城市发展的战略困境

路桥区面临着商贸业发展的宏观环境急剧变化以及周边地区竞争加剧的外部环境条件,对于路桥区而言,可能的战略选择就是对现有商贸业进行重组、改造和升级,主要包括三个途径: 一是通过新建一批具有现代流通业态特征的专业市场、大型超市和高档商场、高水平的会展中心和物流中心,从整体上提升路桥区的商贸业和城市形象; 二是对现状专业市场和商业街进行改建和扩建,改善现有商贸业的设施和软环境; 三是对现有市场进行搬迁,在城区周边规划建设新的市场园区,促进专业市场的集中和集约经营,实现资源共享。

然而,看似可行的战略在执行过程中却遇到了很大的阻力。首先,在新建和扩建市场方面,路桥区面临着比较严重的土地资源制约。路桥区自身的发展空间比较有限,城市规模较小,可利用的土地资源十分有限。其次,扩建、改建和搬迁过程牵涉大量的既得利益调整,这使看似简单的市场改造变得复杂起来。

案例：浙江台州市路桥区城市战略管理

(三) 路桥区城市战略管理的出路

路桥区将城市发展定位于台州市商贸中心,提出建设现代商贸城的发展目标,进一步确立路桥区在台州的商贸中心地位,在现代零售业、专业市场建设、物流中心和会展中心等方面占据台州市发展的中心地位,以此为基础,增强路桥区商贸业的辐射能力,构筑浙江中部沿海地区重要的区域性商贸、物流和会展枢纽。为了解决土地资源对于商贸业发展的制约,路桥区将土地资源统筹规划,整合资源,有效利用土地,根据现状以及未来新建、扩建市场的需要,列出近期和远期的商贸业用地需求分析表,对土地使用需求进行系统摸底,集约使用。在搬迁和改造过程中,路桥区通过各种途径协调利益相关者的关系,建设合理的利益补偿机制,进一步扶持经营业主做大做强,利用市场搬迁和改造的契机,推动市场升级,加速传统零散的小商品摊位向大型生产生活资料流通中心转型。

案例：浙江台州市路桥区城市战略管理

路桥区城市战略管理的过程为我们提供了一个很好的公共部门战略转换的案例。城市战略管理的成败不仅仅取决于其要解决的问题、目标如何,还取决于其如何达到目标,因此,城市战略变革要从问题导向 、目标导向转为目标过程导向,需要妥善处理好利益相关者的补偿问题、传统社会文化的影响以及转变之后的效率问题,而能否处理好上述关系, 对于城市战略管理的成败至关重要。

结合材料，回答以下问题：

1.路桥区公共部门为什么要进行战略调整？

2.如何理解从“见缝插针”的战略到“统筹规划”的战略？

3.结合你所在的政府部门，谈谈如何制定科学合理的政府战略？

第八章
公共管理伦理

公共管理伦理

主要内容：

1.公共管理伦理概述

2.公共责任

3.转轨时期的公共管理伦理建设

8.1 公共管理伦理概述

8.1.1伦理与公共管理伦理

- 公共管理伦理或行政道德是以“责、权、利”的统一为基础，以协调个人、组织与社会的关系为核心的公共管理行为准则和规范系统。没有相应的公共管理伦理，公共管理就不能担负起它的应有作用。
- 伦理问题就是关注什么是公正、公平、正义，关注我们应该做什么，思考哪些行为应从人们的实际生活中被消除。伦理是一种特殊的社会意识形态，是依靠社会舆论、传统习俗和人们内心的信念来维系的，表现为善恶对立的心理意识，原则规范和行为活动的总和。

8.1 公共管理伦理概述

- 公共管理伦理就是特殊领域中的角色伦理，公共管理伦理或者以公共管理系统为主体，或者以公共管理者为主体，是针对公共管理行为和政治活动的社会化角色的伦理原则和规范。
- 公共管理伦理是一个有机的整体，具有诸多层面的要素：

（1）观念形态

（2）实践形态

（3）准则评估形态

8.1　公共管理伦理概述

8.1.2.公共管理伦理的类型

公共管理伦理是一个有机的体系，主要包括体制伦理、公共政策伦理和公务员职业伦理三种类型。

（1）体制伦理

通常人们有意无意的将伦理范畴看作为个体道德的代名词，看作为纯

粹个人主管观念的范畴。其实，公共管理伦理首先应该是体现在伦理方面。

8.1 公共管理伦理概述

8.1.2.公共管理伦理的类型

（2）政策伦理

有两层含义：其一是指维护某种公共秩序所需的伦理规范，是由政府或其他社会权威机构设计、制定和推广的；其二是指对于政府倡导的这些公共领域的伦理规范外，除了用社会舆论、良心自律等软约束手段支持外还要为其配置政策化的硬约束手段，使这些伦理规范真正成为公众在这一公共领域中的普遍化行为方式。

（3）职业伦理

公共管理者既要具备社会成员的一般伦理，又要具备作为政治角色的职业

伦理。职业伦理是相对于社会群体的关系以及特别事项而言的。

8.1 公共管理伦理概述

8.1.3 公共管理伦理的功能

公共管理伦理是产生于一定的社会经济基础，并反映一定社会经济关系的上层建筑，它一经产生便对一定的社会政治经济关系起到能动作用。

1.引导功能

公共管理伦理使行政系统中的群体有明确的正义目标，大家同心同德为这一目标努力奋斗。

2.规范功能

公共管理伦理是以一定的概念、范畴和一系列的伦理规范反映并作用于行政过程和行政行为而存在的。

8.1 公共管理伦理概述

3.维系功能

公共管理伦理是赢得民心和民意的重要砝码，从某种程度上它直影响着统治的稳固和国家的治乱兴衰。

4.选择功能

所谓伦理选择，是指行政主体在一定伦理意识支配下，根据某一伦理标准，在不同的价值或善恶冲突之间做出的自觉自愿的抉择，是指存在几种行为方案时，确定采取何种行为方案以实现伦理目标的过程。

8.2 公共责任

8.2.1公共责任的本质与特征

公共管理伦理与公共责任是紧密联系，内在统一的，。从某种意义上说，公共责任是公共管理伦理的具体化。公共责任只要与一定的责任意识相联系，就是公共管理伦理问题，可能表现为有利于或者有害于政府和人民利益的行政行为，它们也就同时成为公共管理伦理责任。

1.客观责任与主观责任

（1）客观责任

具体形式：职责和应尽的义务

（2）主观责任

我们自己的情感和信仰的责任

8.2 公共责任

2.公共责任的内容和特征

公共责任的内容：

广义的公共责任是指国家公共管理部门的行政人员，在工作中必须对国家的权力主体负责，必须提高自身履行职责的能力，来为国民谋利益。

狭义的公共责任是指国家的公务人员违反行政组织及其管理工作的规定、违反行政法所规定的义务时，所必须承担的责任。

8.2 公共责任

公共责任的特征：

(1)公共责任是一种义务

(2)公共责任是一种任务

(3)公共责任是一种监督、控制和制裁行为

3.公共责任的自律与他律

在公共组织中保持负责任的行为一般有两种方法：

（1）外部控制——他律

（2）内部控制——自律

8.2 公共责任

8.2.2 公共责任与公共管理伦理

1.公共管理伦理的一般原则

从制度的角度看，公共管理伦理就是要追求公正。

公正形式：

（1）交换公正

（2）分配公正

（3）程序公正与规则公正

（4）权利与义务的平等

（5）应该重新审视那种认为同等对待就是公平对待的假说

8.2 公共责任

2.公共管理伦理的责任冲突

(1)权力冲突

(2)角色冲突

(3)利益冲突

3.公共管理伦理的选择

公共管理伦理的选择实际上就是用什么标准证明行政行为的正确或公正。

公共管理伦理的选择模式：义务论行政选择模式、目的论行政选择模式、本质论行政选择模式

公共管理伦理选择应具有社会性

8.2 公共责任

8.2.3官员问责制

我国现阶段推行官员问责制，本质上是建立一个有责任心的政府，为人民利益负责的政府。而是否是有责任的政府，是否为人民服务，要由人民来评价。

根据之前对“公共责任”内涵的了解，现阶段我国推行的官员问责制的责任体系应由如下几个方面所构成：

1、在其位，谋其职，并主动接受外部的监督。

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。

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责任，包括刑事的，民事的，经济上的赔偿等。

5、来自自身的问责。这是官员出于道德上的责任义务而做出的一种“自问”，是官员本人自省的形式，它直接表现为引咎辞职。

8.3 转轨时期的公共管理伦理建设

8.3.1 建构负责任行为的要素

如何将道德和价值观融合进法律、规则、制度和官僚机构当中，是建构公共管理伦理的可能途径。

1.个人道德品质

2.组织制度

3.组织文化

4.社会期待

图 12—1 负责任行为的构成因素

8.3 转轨时期的公共管理伦理建设

8.3.2 公共管理伦理建设的途径

1.现阶段公共管理伦理失范的表现

(1)权力交易

(2)渎职失责

(3)权钱交易

2.加强公共管理伦理建设的途径

(1)加强公共管理伦理教育

(2)强调公共管理伦理立法

(3)发展公民社会对行政活动的干预和监督

8.3 转轨时期的公共管理伦理建设

8.3.3合理有效的公共管理伦理体系的形成

社会的经济转型要求公共管理伦理转型同步，而这种转型的脱节现在却未能真正客服，现代公共管理伦理的操作程序建设是我国现行公共管理伦理实践和制度伦理理论建设中的一个薄弱环节。因此，我们要探讨市场经济条件下公共管理伦理建设的内容、形式、特点和规律，使公共管理伦理建设具有较强的针对性和可操作性。

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；

2.确定公共管理伦理的最低要求和公共管理伦理的理想追求；

3.把公共管理伦理作为公务员任职、升降、奖惩的必要条件。

案例：“三亚宰客门”事件

旅游业作为我国的战略性支柱产业，在我国国民经济中发挥着越来越重要的作用。正在建设中的海南国际旅游岛 2012 年春节发生了震惊海内外的“三亚宰客门”事件，严重损害了三亚的国际旅游形象，敲响了旅游目的地政府在管理伦理上的警钟。

2009 年年底，中国政府明确肯定了旅游及旅行业在可持续发展、创造就业和社会发展方面对整个国民经济所发挥的作用，并将旅游业确定为国家的战略性支柱产业优先发展。

但是，2012 年春节发生在中国海南的“三亚宰客门”事件中当地政府的表现却如 2012 年席卷全球的寒流，侵入每个国民的心，让我们再度拷问和反思地方政府公共管理和服务的伦理。

案例：“三亚宰客门”事件

在新的国际国内形势下，探讨我国公共管理伦理，积极寻求解决对策，对保持经济与环境协调发展，文化和伦理道德齐头并进的可持续发展具有极其重要的现实意义。

2012 年 1 月 28 日，网民罗迪在微博上反映，其与朋友高先生在三亚消费时“被宰”，“三个菜价格 4000 元”，由此引发了三亚旅游宰客的大曝光。然而 1 月 29 日下午，三亚市政府在官方微博声称：“今年春节黄金周三亚没有接到一个投诉、举报电话，说明整个旅游市场秩序稳定、良好。”1 月 31 日，三亚通报春节期间旅游情况，当地政府恳请之前称“被宰”的当事人出面协助调查。有关官员表示：“对三亚恶意攻击的人，将依法追究责任。”

案例：“三亚宰客门”事件

随着事件的发展，社会舆论压力越来越大，三亚市政府不得不就之前官方发布的“春节期间宰客零投诉”说法致歉。短短几天三亚市政府对此事件的处理态度和方式让人质疑，处理该公共危机事件的方法有失水准，同时留给我们对于政府公共管理伦理无尽的思考。

1.试述“三亚宰客门”事件产生的原因。

2.“三亚宰客门”事件背后折射出的政府公共管理伦理缺失主要表现有哪些？

3.思考政府旅游管理伦理建设的有效措施。

THANKS!

何文盛

教授　　管理学博士

兰州大学管理学院

hews@lzu.edu.cn