

公共事务管理（专科）（690206）

公共管理导论（13667）考试大纲

第一部分 课程性质及其设置目的与要求

一、课程性质和特点

《公共管理导论》是高等教育自学考试公共事务管理（专科）专业的一门必设课程。公共管理作为一种实践活动，是以政府为核心的公共管理部门依法处理公共事务，提供公共物品和服务的管理活动。公共管理学是一门运用包括、经济学、政治学在内的多学科的理论和方法，研究公共管理部门和公共管理过程及其规律性的科学，是关于促进以政府为核心的公共组织更有效地提供公共物品和公共服务，以增进和公平分配社会公共利益的知识体系。

从总体上看，公共管理学作为一门学科具有如下重要特点：公共管理是一个整合性的概念；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，以政策设计为核心；公共管理不等于“政府管理”，而意味着一种新治理；公共管理强调价值调和责任；公共管理关注和重视政府改革与再造；公共管理是一个不同学科共同参与的研究领域。当前阶段的公共管理学，具有如下值得注意的新特点：一是鲜明的实践导向性。公共管理学以实践中提出的、传统行政学解决起来力不从心的重要问题为导向。二是理论上的包容性。为解决公共管理提出的各种问题，公共管理学兼收并蓄，积极从其他学科吸收理论养分，这使公共管理学呈现出交叉性

强的特点。三是学科的年轻性。公共管理学从产生至今只有三十多年。从整体上看，公共管理学科还没有真正成形，还不具备系统的理论和方法论，与相邻学科边界还不清晰，这使得公共管理学在未来的发展中具有很大的可塑性。

二、课程的基本要求

《公共管理导论》课程是为培养和检验应考者的公共管理基本理论知识和应用能力而设置的。设置本课程的基本要求是：使应考者比较全面系统地掌握公共管理学的基本理论、基本知识和基本方法，提高其认识和运用公共管理的一般规律正确分析和解决公共管理实际问题的能力，以较好地适应公共管理工作的需要和公共管理人才队伍素质提高的需要。

第二部分 课程内容与考核目标

第一章 绪论

一、学习目的和要求

通过本章的学习，弄清公共管理与私部门管理的区别；理解公共管理学产生的社会背景；明确公共管理学的含义和特点；掌握公共管理学的研究方法；认识公共管理学对中国发展的意义。

二、考核知识点与考核要求

（一）公共管理成为独立学科的内在依据

领会：（1）公共管理与私部门管理的区别；（2）公共管理能够成为一门独立学科的内在依据。

（二）公共管理学是时代的产物

应用：公共管理学产生的社会背景。

（三）公共管理学的内涵与研究方法

识记：（1）公共物品的概念与特征；（2）公共事务的含义；（3）公共管理的定义和含义；（4）公共管理学的概念和特点。

领会：（1）公共管理的构成要素；（2）公共管理学的研究内容；（3）公共管理学的研究途径；（4）公共管理学的研究方法。

（四）公共管理学与中国的发展

应用：马克思主义指导下的公共管理学对当代中国发展的意义。

第二章 公共管理理论与实践的发展

一、学习目的和要求

通过本章的学习，理解公共管理学的理论渊源；理解当代经济学理论对公共管理学的影响；认识公共管理学的发展阶段；把握各国的新公共管理的实践，并能对新公共管理作出评析。

二、考核知识点与考核要求

（一）公共管理学的理论渊源

识记：（1）科学管理思想及其管理主义的开创者；（2）在管理发展史上，梅奥的霍桑实验开创了对人及其行为研究的新路径；（3）马斯洛的“需要层次论”，麦克格雷戈的“X”理论和“Y”理论，赫茨伯特的“双因素理论”；（4）决策学派以赫伯特·西蒙为开端，决策学派的另一位代表人物是查尔斯·林德布洛姆，埃佐尼提出了决策的综视模式；（5）系

统学派以切斯特·巴纳德将组织视为一个社会系统而得名，20 世纪 60~70 年代，系统学派又发展出两大理论，一是生态理论，二是权变理论；（6）企业再造、虚拟企业、学习型组织等概念；（7）公共选择理论的代表人物；（8）政府失灵与寻租的概念；（9）交易费用的概念，首先是由科斯于 1937 年在《企业的性质》一文中提出的。

领会：（1）科学管理思想及其管理主义的基本理论观点及其对公共管理学的启示；（2）布坎南等人关于导致公共决策失效的原因；（3）布坎南关于政府机构工作低效率的原因。

应用：（1）公共选择理论对公共管理学的启示；（2）政府失灵论对公共管理学的启迪。

（二）公共管理学科发展的历程

识记：（1）以 1887 年伍德罗·威尔逊的《行政学研究》一文的发表为标志，公共管理研究进入学科前期——行政学阶段；（2）公共管理总体上可分为公共行政和公共管理两大时期，其中前期又可以大致分为两个具体的阶段：一是传统公共行政阶段，二是新公共行政阶段；（3）公共行政时期也可称为传统的公共管理时期，历时约 90 年。总体上看，这是建立在政治与行政二分论和韦伯的官僚制理论这两大基本框架之下；（4）官僚制理论形成于 20 世纪初，最集中地表现在马克斯·韦伯 1992 年出版的《社会与经济组织》一书中，该理论把组织权力划分为三种类型；（5）德罗尔的公共政策三部曲。

领会：（1）公共管理学科发展历程的阶段划分；（2）新

公共行政时期的学科进展。

（三）公共管理

识记：（1）以 1979 年英国首相玛格丽特·撒切尔上台为标志，20 世纪 70 年代末 80 年代初，西方国家兴起的公共行政改革运动，代表着新公共管理实践的开端；（2）克林顿在 1993 年 3 月成立“全国绩效检评委员会”全面推进政府改革计划。

领会：（1）英国新右派的政府改革措施及主要特点；（2）美国新治理的内容及特征；（3）新公共管理实践的共同特点；（4）当前西方政府改革的新动向。

应用：新公共管理的启示。

第三章 公共管理的管理主体

一、学习目的和要求

通过本章的学习，理解公共组织与非公共组织的区别；认识公共组织的基本结构；明确公共组织的类型和作用；弄清公共组织领导者的领导方式；把握公共组织的变革。

二、考核知识点与考核要求

（一）公共组织的理论

识记：（1）组织的概念；（2）公共组织的基本要素；（3）公共组织的特征；（4）公共组织的横向结构类型；（5）公共组织的主要结构形式。

领会：（1）公共组织与非公共组织的区别；（2）直线制的特点与缺点；（3）职能制的优点与缺点；（4）直线职能制的优点与缺点；（5）矩阵制的优点与不足。

（二）公共组织的类型与作用

识记：（1）政府的概念；（2）政府的主要类型；（3）非政府公共组织的概念；（4）非政府公共组织的主要类型。

领会：公共组织的作用

（三）公共组织中的人员

识记：（1）领导的概念；（2）领导者影响力的类型；（3）领导方式的类型；（4）菲德勒有效领导的权变理论及其公式表示。

领会：（1）公共管理中的领导者应具备的素质；（2）作为被管理者的社会公众是如何影响公共管理的。

（四）传统公共组织的困境与变革

识记：（1）马克斯·韦伯被称为“组织理论之父”；（2）韦伯关于权威的三种类型。

领会：（1）科层制组织的主要特征；（2）科层制的主要特征；（3）科层制组织的内在缺陷。

应用：（1）对传统科层制理论的评述；（2）公共组织变革的主要动因及内容。

第四章 公共管理的物品及供给

一、学习目的和要求

通过本章的学习，明确公共物品的含义、特性、类型；明确公共物品供给的特点；了解公共物品有效供给的条件；了解混合物品的特点和供给；掌握政府提供公共物品的方式。

二、考核知识点与考核要求

（一）公共物品的含义和类型

识记：（1）公共物品的特性；（2）公共物品的类型。

领会：公共物品的含义。

（二）公共物品的供给

识记：（1）公共物品供给的特点；（2）混合物品的供给方式。

领会：公共物品供给的变化趋势。

（三）政府与公共物品供给

识记：政府提供公共物品的方式。

应用：如何改革政府公共物品管理中的行为。

第五章 公共管理职能

一、学习目的和要求

通过本章的学习，明确公共管理职能的内涵；了解公共管理职能的构成；了解公共管理职能的历史演变；把握市场经济条件下公共管理职能存在的依据、基本任务与运行限度。

二、考核知识点与考核要求

（一）公共管理职能概述

识记：（1）公共管理职能的概念；（2）公共管理程序性职能的种类；（3）公共部门的任务性职能的内容。

领会：（1）完整、准确地理解公共管理职能的内涵；（2）公共管理部门及其职能的存在原因。

（二）公共管理职能的历史演变

识记：（1）奴隶社会和封建社会时期公共管理职能的基本特征；（2）按照其内在特点，西方国家公共管理职能的发展可划分为三个阶段，各阶段公共管理职能的特点。

领会：我国公共管理职能体系的转变及其基本方向。

（三）市场经济中的公共管理职能

领会：（1）市场经济体制下公共管理职能体系的确定依据；（2）市场经济体制下公共管理职能的主要内容（基本任务）。

应用：市场经济体制下公共管理职能的运行限度。

第六章 公共管理的运行

一、学习目的和要求

通过本章的学习，明确公共决策的概念及其运行；把握公共政策与公共管理的关系；理解公共管理的执行控制。

二、考核知识点与考核要求

（一）公共决策

识记：（1）公共决策的概念；（2）公共问题的概念与特征；（3）公共决策程序的主要步骤。

领会：（1）公共决策与公共管理的关系；（2）公共决策系统的构成。

应用：我国公共决策系统如何优化。

（二）公共政策管理

识记：（1）公共政策的概念；（2）公共政策的基本性质；（3）公共政策制定的原则；（4）政策评估的概念。

领会：公共政策制定的基本步骤。

（三）公共管理中的执行与控制

识记：（1）公共管理执行的概念；（2）公共管理执行的模式。

领会：（1）公共管理执行的原则；（2）公共管理的控制过程。

第七章 公共管理的管理工具

一、学习目的和要求

通过本章的学习，明确战略管理的特征，公共部门战略管理产生的背景、存在的问题及其改进；理解公共部门绩效管理的含义与作用；掌握公共部门绩效评估的标准、方法和主要指标；了解公共部门绩效管理的主要困难及其改进策略；明确公共部门目标管理的含义及过程；认识目标管理的优缺点及在公共部门运用的限制。

二、考核知识点与考核要求

（一）公共部门战略管理

识记：（1）企业战略管理发展三个阶段以及代表人物、论著；（2）战略管理的概念、特征；（3）战略规划的概念。

领会：（1）公共部门战略管理产生的背景；（2）公共部门战略管理的实施过程；（3）战略规划的步骤；（4）SWOT 分析框架；（5）战略控制的内容与方法。

应用：（1）对公共部门的战略发展计划存在的主要问题；（2）公共部门战略管理的改进。

（二）公共部门绩效管理

识记：（1）绩效的概念；（2）绩效管理的概念；（3）衡量公共部门绩效的“4E”要素；（4）公共部门绩效评估的标准、方法、指标。

领会：（1）绩效管理的作用；（2）影响公共部门绩效的

因素；（3）组织修炼论的五种技能。

（三）公共部门目标管理

识记：（1）目标管理的概念；（2）目标管理的过程。

领会：目标管理的优缺点。

应用：目标管理在公共部门应用的限制。

第八章 公共管理的责任与监控

一、学习目的和要求

通过本章的学习，了解公共权力的形成与发展；明确公共权力的概念与性质；认识公共权力与公共责任的统一性；掌握公共责任的性质与落实；明确对公共权力监控的概念及监控机制；正确处理对公共权力监控中的问题。

二、考核知识点与考核要求

（一）公共权力与公共责任

识记：（1）公共权力的内涵及其特性；（2）责任的概念；（3）公共责任的性质。

领会：公共责任的落实。

（二）公共权力的监控

识记：（1）对公共权力监控的基本含义；（2）对公共权力监控的原则。

领会：公共权力的监控方法

应用：就公共权力监控中存在的问题谈谈自己的看法。

第九章 公共管理中的政府角色

一、学习目的和要求

通过本章的学习，明确我国中央政府与地方政府的职权；

明确政府与市场的区别；了解改善我国政府与企业的措施；认识我国新型的政府与社会的关系；弄清政府再造的含义；认识西方国家政府再造模式及对我国的借鉴意义。

二、考核知识点与考核要求

（一）政府的含义、性质与职能

识记：（1）政府的概念；（2）政府职能的概念。

（二）政府与市场的关系

领会：（1）政府与市场的区别；（2）政府与市场的联系。

（三）政府与企业的关系

领会：（1）政府与企业的差别；（2）政府与企业的三种模式及其特征。

（四）政府与社会的关系

领会：良好的政社关系的发展目标。

（五）政府再造

领会：西方国家政府再造的特征。

应用：西方国家政府再造模式对我国的借鉴意义。

第十章 非政府公共组织

一、学习目的和要求

通过本章的学习，掌握政府公共组织的含义与特征；认识非政府公共组织的作用；领会非政府公共组织的运行机制；正确处理政府与非政府公共组织的关系。

二、考核知识点与考核要求

（一）非政府公共组织概述

识记：目前我国非政府公共组织的主要类型。

领会：非政府公共组织在中国社会转型时期的独特功能。

（二）非政府公共组织的发展状况与趋势

领会：（1）西方国家非政府公共组织的发展趋势；（2）非政府公共组织在中国的发展展望。

（三）事业单位

识记：事业单位的主要特征。

应用：我国事业单位存在的主要问题。

（四）公共企业

领会：公共企业存在的必要性。

第十一章 公共管理的理论前沿

一、学习目的和要求

通过本章的学习，需掌握注意力分配的跨学科及组织研究，领会其宏观研究；识记强激励、弱激励的理论假说、正负效果、序贯顺序及公共部门激励扭曲原因，能应用激励扭曲测量；识记绩效博弈的概念、领域行为及类型学，领会其测量与应对，以系统理解相关理论并具备一定应用能力。

二、考核知识点与考核要求

（一）注意力分配

识记：（1）注意力分配的跨学科研究；（2）注意力分配与组织研究。

领会：注意力分配的宏观研究。

（二）组织激励

识记：（1）强激励的理论假说；（2）强激励的负面效果；（3）弱激励的序贯顺序；（4）弱激励的功能；（5）弱激励

的负面效果；（6）公共部门激励扭曲产生的原因。

应用：激励扭曲的测量。

（三）绩效博弈

识记：（1）绩效博弈的概念界定；（2）教育领域的绩效博弈行为；（3）综合体系的绩效博弈行为；（4）绩效博弈行为的类型学。

领会：绩效博弈的测量与应对。

第十二章 公共管理的实践热点

一、学习目的和要求

通过本章的学习，明确电子政府的内涵、主要内容及其产生的背景与发展趋势；掌握公共危机的内涵与特性，公共危机管理的内涵与特征；明确公共危机管理的过程、原则与运行机制；积极探索公共管理新模式。

二、考核知识点与考核要求

（一）大数据与公共管理

识记：（1）大数据兴起的背景；（2）大数据的内涵；

领会：大数据对公共管理的影响。

应用：政府应该如何应对大数据时代。

（二）公共危机管理

识记：（1）公共危机的概念；（2）公共危机管理的概念；（3）公共危机管理的过程。

领会：（1）公共危机的特性；（2）公共危机管理的特征；（3）公共危机管理的原则；（4）公共危机管理的运行机制。

（三）公共管理新模式的探索

识记：（1）企业型政府的概念；（2）企业型政府的原则；（3）无缝隙政府。

领会：多模式论。

第三部分 有关说明与实施要求

一、对有关能力层次要求诸术语的解释

本大纲对于整本教材做了梳理，同时也是考核需要落实的要点。

（1）识记，就是能够了解其内容，并在此基础上记忆。

（2）领会的要求，就是能够解释、把握、概括、理解和归纳。

（3）应用的要求，就是能够运用了解、掌握的知识解决实际案例问题。

二、关于教材

指定教材：《公共管理学》，黎民、倪星主编，高等教育出版社，2020年版。

三、学习方法指导

（1）认真阅读本大纲，明确考核内容范围和考核目标。

（2）了解题型，做到有针对性地学习。

四、关于考试命题的若干规定

（1）本课程的考试命题，以本大纲为据，试卷的内容和材料均参考本课程指定教材。

（2）本大纲已经规定了试卷试题的考核目标 and 能力层次。

（3）试卷的内容和能力层次以及难易度，已经按照全

国高等教育自学考试指导委员会办公室编写的《全国高等教育自学考试命题工作规定》，依据 2: 3: 3: 2（容易—较容易—较难—难）的原则命题。

（4）本课程试卷题型是：单项选择题、填空题、名词解释题、简答题、论述题和案例分析题。题型例举见附录。

（5）考试时间：150 分钟。题量是以中等水平考生在规定时间内完成为度。

【附录】题型例举

一、填空题

如：在波兹曼看来，公共管理研究大致可分为两种途径，即公共政策途径（简称 P 途径）和_____。

二、单项选择题

1. 公共选择理论的代表人物是（ ）。

A. 泰勒 B. 韦伯 C. 布坎南 D. 科斯

三、名词解释

1. 公共政策

四、简答题

1. 公共物品有哪些特性？

五、论述题

1. 论述新公共管理的时代特征。

六、案例分析题

案例：一天，纽约市出现了一场灾难性降雪，负责扫雪的市公共卫生部门只有一半时间在工作，其余时间则消耗在

工间休息、取暖、喝咖啡、添加燃料、午餐和洗涤上。这件事引起了纽约市立大学管理学主任 E·S·萨瓦斯的兴趣。经过研究，他发现私营承包商收集每吨垃圾的花费约为 17 美元，而市公共卫生部门却需要花费 49 美元。1987 年，萨瓦斯对美国、加拿大、瑞士、日本的公私垃圾收集业进行对比研究，得出的结论是：受合同约束的私营企业同国营企业一样负责，工作效率却要高得多。

- 问题：1. 分析评价公共服务市场化的利弊；
2. 为提高公共服务的效率，可采取哪些改革措施？