

2014 年中国人民大学公共管理学院
公共管理与公共政策模拟试题（一）

来源：育明教育

一、名词解释[共五个，每个 5 分]

1. 战略管理
2. 学习型组织
3. 公共物品
4. 制度理论
5. 政策执行

二、简答题[共五小题，每题 15 分]

1. 简述公共管理的研究途径及其特质。
2. 简述政府采购的方式及其优缺点。
3. 简述全面质量管理的特征。
4. 简述政策议程建立的障碍。
5. 简述政策评估的标准。

三、论述题[共两小题，每题 25 分]

1. 论述中国的政府再造的原因及其战略选择。
2. 论述政策环境的构成要素。

2014 中国人民大学公共管理学院
公共管理与公共政策模拟试题（一）参考答案
来源：育明教育

一、名词解释[共五个，每个 5 分]

1. 战略管理

答：所谓战略管理，是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，达成目标的行为。涉及到组织的计划、组织、协调和控制等各项职能，是一项重要的管理技术或工具。从管理过程的角度看，是以制定战略计划为起点，包括计划的执行、追踪与控制等环节的完整的管理过程。从决策的角度看，它可以被视为一种战略决策的制定及执行，包含对组织未来发展产生冲击的内、外环境进行分析；将整体组织与对其发生冲击的议题进行分析；关注组织目标以及发展方向的战略选择；促进战略的有效执行。公共部门的战略管理主要发生于较高级别的政府管理层。

2. 学习型组织

答：学习型组织是一种不断学习与转化的组织，其学习的起点为组织成员、工作团体和整个组织。学习是一种持续性、战略性运用的过程，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。

3. 公共物品

答：所谓公共物品是指那些能够被所有人得到的物品或服务。换句话讲，如果把公共物品提供给任何一个人，那么也必须提供给所有人。对单一消费者而言，该物品或服务的成本要远远高于其价值，所谓私人物品则是指那些通过市场选择而被个人消费的物品，而且只有那些为之付费的人才有权力对其进行支配。公共物品的主要特征表现在它的不可分割性，它面向所有人，不具有排他性。私人物品却带有明显的排他性特征，公共物品用税收和接待的方式予以支付，它们的价格表现在资助其生产所要求的征税水平，而私人物品则是通过在市场条件下运行的价格体系予以支付。

4. 制度理论

答：制度理论认为，公共政策与政府制度之间的关系是非常紧密的，政府制度是公共政策的母体，它在公共政策的整个生命周期里都发生着决定性的影响，即不同的政府制度会导致不同的政策输出，公共政策是政府制度的产物。

5. 政策执行

答：政策执行：就是政策方案被采纳以后，政策执行者通过一定的组织形式，运用各种政策资源，经解释、实施、服务和宣传等行动方式将政策观念形态的内容转化为现实效果，从而使既定的政策目标得以实现的过程。

二、简答题[共五小题，每题 15 分]

1. 简述公共管理的研究途径及其特质。

答：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 途径下的公共理论。该理论研究认为，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。

(3) 学者波兹曼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。

2. 简述政府采购的方式及其优缺点。

答：

(1) 分散采购

1. 分散采购的优点为：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. 分散采购缺点：不易产生标准化采购作业指导；采购决策可能与预算财务制度不合；采购财货与劳务缺乏内部控制。

(2) 集中采购

1. 集中采购的优点：节省采购成本，建立有效率的采购制度；减少各部门个别采购可能造成的不当行为。

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

(3) 联合采购

1. 联合采购的优点为：可采购到较低价格的产品；品质管制较个别机关为佳；对厂商有较多的选择。

2. 联合采购的缺点有：参与的机关需放弃部分弹性；参与的机关可能需配合联合采购的时间而改变其操作规程方式；将原由机关控制的品质管理移至其他地方；增加运输成本。

3. 简述全面质量管理的特征。

答：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、制度和方法。

其特征主要有：

- 1 全面质量管理的范围包括组织、社会及社群，以最佳客观标准作为评价标准；
- 2 全面质量管理是质量改善的整体制度；改善质量的方法，依据实施的决策，而非主观臆断；
- 3 全面质量管理的内容，不仅限于顾客所得到的产品或服务的质量，也包括改善组织内部绩效的一切作为；
- 4 全面质量管理认为质量是组织内部一切业务的必然结果，所有部门及成员皆应参与；
- 5 全面质量管理是一种管理方法，要求一切工作、程序能全程无误的完成。

4. 简述政策议程建立的障碍。

答：政策议程的建立是社会问题转化为政策问题的关键一步。政策议程建立的障碍主要有：

1. 政治原则的偏离

任何国家都有其视为立国之本的基本政治原则，政策诉求一旦偏离了这些原则，政府就会通过各种方法将其排斥在政策制定系统或制度化程序之外。

2. 价值体系的排斥

任何社会都有其占主导地位的价值体系，它排斥特定的社会问题和政策选择方案进入政策议程。

3. 政府体系的封闭

如果政府体系封闭，决策过程封闭，民选代表就不能代表选举人的利益，那么公众与政府联系的渠道就会出现障碍，公众的呼声和愿望就很难为决策者所知，人们不仅无法与决策者进行必要的沟通，而且不能通过问题讨论等形式参与政策的制定过程。

4. 承受能力的超重

任何一种政策问题的提出，如果超出了决策者的承受能力，就会受到他们的排斥或回避。

5. 表达方式失当

有些问题本可以通过法定的正常渠道提出，却偏偏要选择正常渠道；明明可以在正式场合上讲，却偏偏要进行地下活动。这种表达方式的失当，很多时候使本该列入政策议程的问题没有被列入，本该受到重视的问题不被重视。

5. 简述政策评估的标准。

答：政策评估就是依据一定的价值标准和事实标准，通过一定的程序和步骤，对政策实施中的价值因素和事实因素进行分析，目的在于利用这些政策相关信息，对政策的未来走向作出基本的判断。政策评估是决定政策变化、政策终结的基础依据。

评估的标准是：

政策评估既是一个事实判断的过程，也是一个价值判断的过程，因此政策评估既要建立事实标准，也要建立价值标准。事实标准的确立以特定事物和既定事实为依据，更多的是通过调查、统计等实证方法建立数字、比例等量化关系，旨在确定一项公共政策在事实上产生了哪些实际的效果和影响。而价值标准则是建立在道德、伦理、观念、文化等社会和政治价值观基础上的，旨在确定一项公共政策的价值影响。

1. 政策评估的事实标准

政策评估的事实标准考虑的是“是不是”、“行不行”的问题，以效率为出发点。主要包括以下几个方面的内容：政策的投入与产出、成本与收益之间的比例关系；政策目标实现的程度和范围；政策对社会的影响程度。

2. 政策评估的价值标准

政策评估的价值标准考虑的是“该不该”、“值不值”的问题，以效益为前提。一般而言，公共政策的价值标准主要包括以下几个方面的内容：政策是否满足大多数人的利益？政策是否有利于社会生产力的发展？政策是否有利于增进人民的团结？政策是否有利于保持政权的巩固和社会的稳定？政策是否坚持了社会公正的原则？

三、论述题[共两小题，每题 25 分]

1. 论述中国的政府再造的原因及其战略选择。

答：政府改革应涉及改变国家与社会、政府与市场、政府与市民、政府与企业诸多关系的调整，涉及政府治理的观念、结构、方式和方法的变革；既涉及政府内部组织、运作程序的调整，更涉及外部关系的调整。

中国政府再造的原因：

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，无法应对社会发展的挑战。

2. 政府改革视角偏狭。将政府改革等同于机构改革，改革的视角总是停留在机构、人员的调整上。实际上，政府改革最少会涉及到三方面的变革：结构性变革、工具层的变革、价值层面的变革。显然，仅仅改变政府之结构，是无法达到改革的目的。

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的准备和反思不足。对于政府改革的一系

列重大理论问题，都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，并限制着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。政府改革不能、也不可能游离于整个社会系统之外。行政部门的问题是政治、经济、文化、法律多种因素的体现。因此，政府再造不仅仅局限于政府组织之内，而应与政治改革、经济改革、司法改革、立法改革、社会组织改革相呼应。

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。效率主义也存在着缺陷和不足主要表现在：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；可能忽视了民主、公平、社会正义、责任的价值；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；易使行政权力过分集中而腐化或沦为管制人民的工具。

中国政府再造的战略选择：

1. 从效率行政典范到民主行政典范：政府治理典范的变革。民主行政认为，以人民为中心是民主行政的基本出发点；政府是公共利益的代表，政府必须超越特殊利益集团；政府要重视公共服务的公平，实现社会正义；它强调政府决策的开放性，重视社会公民的参与；强调与他人共享权力；政府扮演成长、创造、转变、整合的角色；鼓励多元和创新等。

2. 从控制导向的管理到服务导向的管理。服务型政府意味着：施政目标，由机关和专家决定，到由民众希望和合法期待来决定；以成本——效益为基础的效率考量，转变为民众评估的考量；由政府以控制为要务转变为以传输服务为要务；由对特定“功能”、“权威”、“结构”的服从，转变为对“使命”、“顾客”、“成果”的认同；从一味强调按章办事到强烈的当事人取向，考虑到民众的具体情况；从独断专断的领导到民众参与领导。

3. 从以政府为本位和中心到亲市场的政府。政府在生产和产品的分配方面的作用应大幅度削弱；必须停止对民营经济的活动限制和直接控制；政府本身不要过分深入介入金融部门，应促使银行进行商业化运作；政府应致力于提供法律和体制上的环境

4. 从强势国家的单独治理到国家与社会共同治理。政府的治理过程绝非政府单方面行使权力的过程，而是政府与整个社会的互动过程，政府必须与民众、社会其它组织共同治理、共同管理、共同生产与共同配置。因此，政府、社会、公民的共治已成为当代重要的治理模式。

5. 从政企不分、政府管制到政企分开、放松管制。改革政府与企业关系，最核心者在于：国有企业逐步从竞争性生产和经济领域退出，通过产权处置的方法，压缩国有企业的规模；政府的公共管理职能和企业的经营管理职能实行最彻底的分离，使企业成为真正的市场主体。

6. 从权力集中到适度的地方分权。中国传统上是一个中央集权的国家，因此在调整权力结构时，要赋予地方必要的权力，让地方有更多的因地制宜的灵活性，发挥地方发展经济的积极性和创造性。同时也要加强中央的权威。

7. 从机械式的官僚组织到有机式的适应型组织。具有弹性和有机式组织的特点在于：对环境具有开放性；实行政策制定与执行的分离；组织结构扁平化，减少管理层级；广泛授权；以制度性的对话、知识和专门技能作为权力的来源；减少不必要的繁文缛节；重视决策的参与和组织的参与；网状形的沟通与联系；以团队精神而非命令与服从达到整合与控制；建立跨部门和功能的组织。

8. 从人治到法治。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，法律之于政府权力具有优先的、之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。具体而言，法治政府的含义包括：崇尚秩序并反对无政府状态，要求法律具有普遍性，要求体现实质正义，核心在于政府受法律的约束和控制。

2. 论述政策环境的构成要素。

答：是指作用和影响公共政策的外部条件的总和。它涉及诸多因素，从人到物，从自然到社会，从历史到文化，几乎无所不包。政策研究借助行政生态学的研究方法和理论成果，把政策和环境的互动视为一个生态系统。

其构成要素：

1. 地理环境的影响

地理环境是指一个国家所处的地理位置和自然状况，包括地形、地貌、气候、土壤、水系、矿藏甚至人中等自然构成。地理环境为社会发展提供了各种可能性，同时也为政策的制定与执行提供了各种可能性。地理环境对政策

环境的影响是永恒的，但不要过分夸大其作用，要用辩证的观点看待两者之间的关系。

2. 经济环境的影响

所谓经济环境指对政策系统有重要影响的各种经济要素的总和，主要由社会生产力和生产关系的发展状况构成，包括生产力的结构、性质和生产资料的所有制形式。其对政策制定具有决定性的影响，而政策系统对经济环境的反作用主要表现在它可以促进或阻碍生产力和科学技术的发展以及生产关系的健全与完善。

3. 政治传统与政治文化的影响

政治文化：阿尔蒙德认为政治文化是一个民族在特定时期流行的一整套政治态度、信仰和感情。《政治学分析词典》将政治文化表述为每一社会内学习和社会传递得来的关于政府和政治行为模式的聚集，通常包括政治行为的心理因素。《公共政策词典》把政治文化界定为一个民族在政治制度方面由社会遗传下来的传统和行为特征的综合，包括公众对政治过程所持的态度、信念和价值观，以及由这些观点所产生的行为和制度。总之，政治文化是政治心理和主观活动的集中表现。

4. 社会变迁的影响

5. 国际环境与公共政策