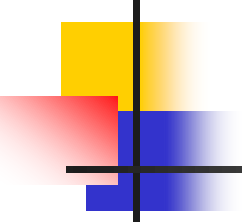




第一章 农村公共管理概述

王丽佳

wanglijia@lzu.edu.cn



主要内容

第一节 公共管理的概念及特点

第二节 公共管理与私人管理和行政管理的区别

第三节 农村公共管理的兴起和发展



第一节 公共管理的概念及特点

一、公共管理的概念

西方学者从多样化研究途径出发，对公共管理有如下界定：

Carson and Overman认为公共管理是一种对行政的一般方面进行的整合性研究，融合了财政、物资、信息和政治资源的管理与管理学的计划、组织、控制职能。

Otto, Hyde和Shafritz认为公共管理是公共行政或公共事务扩大领域的一部分，综合了公共行政的方案设计与组织重建、政策与管理规划、经由预算制度进行资源分配、财务管理、人力资源管理以及各种方法与艺术。

Barry Bozeman and Heffrey D. Straussman指出公共管理是对政治权威的管理，主要领域是在政治系统下，一旦政治权威进入管理戏局，管理的游戏规则就会改变。



第一节 公共管理的概念及特点

一、公共管理的概念

国内学者

陈振明认为：“公共管理是公共组织提供公共物品和服务的活动，主要关注的不是过程、程序和遵照别人的指示办事，以及内部取向，更多的是关注取得结果和对结果的获得，负个人责任。”

汪玉凯指出：“公共管理是指政府及其他公共机构，为了适应社会经济的发展 and 满足公众的要求，对设计公共利益的各种公共事务所实施的有效管理。”

徐双敏认为：“公共管理是社会公共组织通过观念和手段的不断创新，为增进公共利益及社会协调发展，对日益多样复杂的公共事务及公共组织自身进行调节和控制的活动。”



第一节 公共管理的概念及特点

一、公共管理的概念

公共管理是以政府为核心的社会公共组织，采用多种方法和手段管理社会公共事务的活动，目的是**最大化地实现公共利益**，促进社会发展。（李华，李燕凌，朱朝枝，《农村公共管理》，2016）



第一节 公共管理的概念及特点

一、公共管理的概念

对公共管理含义的理解，必须把握以下几点：

- 公共管理的**主体**是社会公共组织，核心是政府
- 公共管理的**客体**是公共事务
- 公共管理的**基本手段**是公共权力和公共财政
- 公共管理活动以实现和增进社会公共利益为**目的**



第一节 公共管理的概念及特点

二、公共管理的特征

- (1) 管理主体宽广
- (2) 公共管理强调社会责任
- (3) 公共管理重视互动式的民主管理
- (4) 公共管理注重运营市场机制的管理思路
- (5) 公共管理行为强调法治性



第一节 公共管理的概念及特点

三、公共管理的职能

公共管理职能是以政府为核心的社会公共组织在一定时期内根据政治、经济、社会发展的需要而承担的职责和功能。

(1) 政治职能

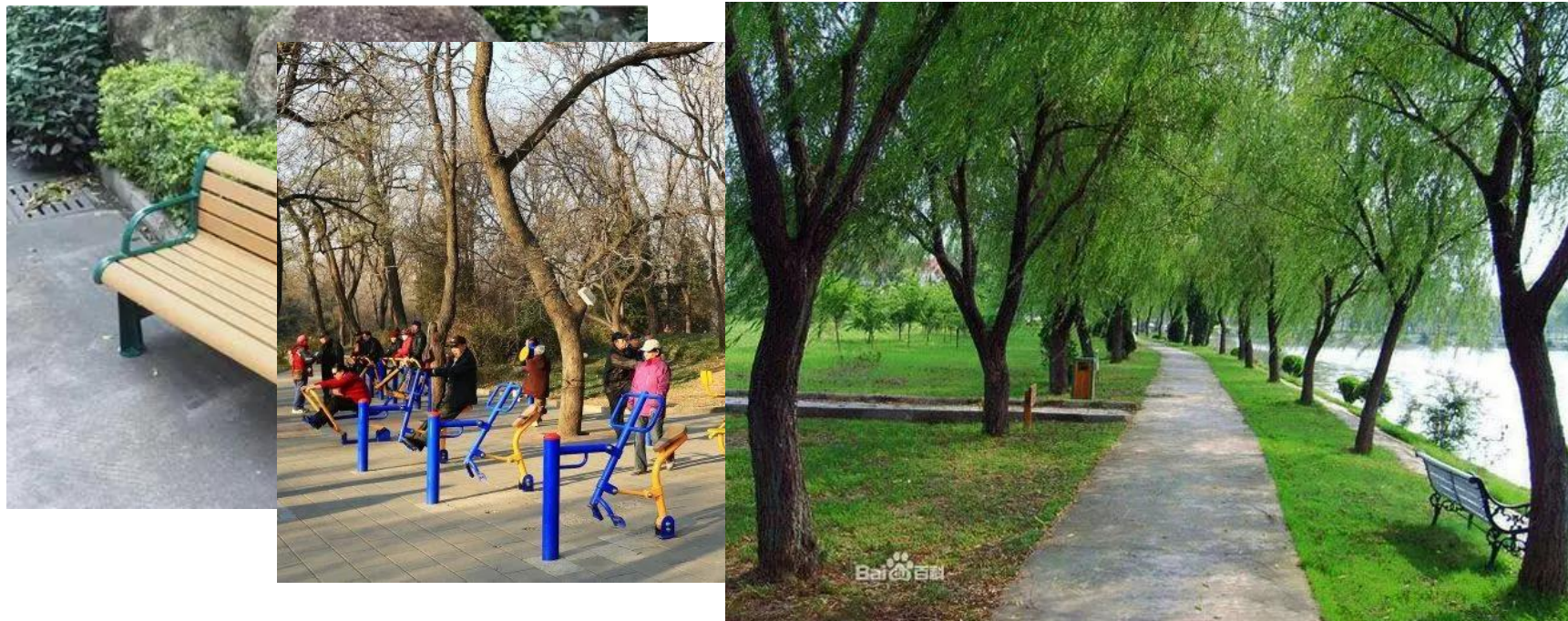
- 构建和维护良好的政治秩序
- 确定规范经济运行和维护市场竞争秩序的规章制度
- 制定维持社会秩序和促进社会发展的规章制度和公共政策

第一节 公共管理的概念及特点

三、公共管理的职能

(2) 经济职能

——改进和优化资源配置（提供公共物品和公共服务，纠正外部负效应问题）





第一节 公共管理的概念及特点

(2) 经济职能

——调节收入分配（通过对高收入个人或家庭课征累进所得税和对低收入个人或家庭的转移性支出（补贴和救济等）来得以实现）

个人所得税税率表



起征点	全年应纳税所得额	税率 (%)
5000元	不超过36000元的	3
5000元	超过36000元至144000元的部分	10
5000元	超过144000元至300000元的部分	20
5000元	超过300000元至420000元的部分	25
5000元	超过420000元至660000元的部分	30
5000元	超过660000元至960000元的部分	35
5000元	超过960000元的部分	45

第一节 公共管理的概念及特点

(2) 经济职能

- 宏观调控实现经济稳定和发展
- 培育和完善市场体系





第一节 公共管理的概念及特点

三、公共管理的职能

(3) 社会职能

- 提供公用事业方面的管理和服 务（文化、教育、娱乐、市政、公卫等）
- 制定和实施社会保障制度（是维持劳动力再生产、稳定社会发展、促进社会公平分配和调节经济运行的重要保障）
- 保护环境与生态



兰州市“金城·惠医保”普惠医疗保险项目

媒体沟通会

儿童接种

乙肝疫苗	第1剂:出生时
卡介苗	1剂:出生时
脊灰疫苗	第1剂:2月龄
百白破疫苗	第1剂:3月龄
白破疫苗	1剂:6周岁
麻疹/麻风疫苗	1剂:8月龄
麻腮风疫苗	1剂:18月龄
乙脑减毒活疫苗	第1剂:8月龄
A群流脑疫苗	第1剂:6月龄
A+C群流脑疫苗	第1剂:3月龄
甲肝减毒活疫苗	18月龄



第二节 公共管理与私人管理和行政管理的区别

一、公共管理与私人管理的区别

	公共管理	私人管理
管理主体	以政府为核心的社会公共组织	私人或企业的所有者、经营者
管理目的	为社会成员提供非营利性产品和服务，追求最大限度实现公共利益	追求个人利益最大化
管理资源基础	消耗公共资源，不能随意支配	企业利润，不受社会制约
管理绩效的评估标准	标准不易确定，无法做到统一采用定性或定量的评估标准	根据管理目标、市场竞争需要设定管理绩效评估标准
管理手段	运用法律、规制的手段	遵循市场法则，受制于市场力量
管理的效率意识	较低	高效率管理

第二节 公共管理与私人管理和行政管理的区别

二、公共管理与行政管理的区别

	公共管理	行政管理
管理主体	政府、非营利组织	政府组织
管理理念	注重政府管理绩效，追求包括经济、效率和效益在内的多元价值	强调规则，注重效率，主要是内部管理效率
管理方法	重视技术与方法	重视计划、组织、协调、控制等基本技能
管理目标	实现公共利益，强调取得结果和实现目标，关注点在最终结果	维护国家政治统治秩序，注重组织内部运作，强调行政执行过程，顺序和程序
管理监督机制	强调体制外的监督，接受立法、司法、正当、社会舆论和利益集团的监督	依赖自身的监督机制和官员的自我约束



第三节 农村公共管理的兴起与发展

一、农村公共管理的界定及内涵

农村公共管理是指政府通过制定公共政策，与公共事业单位和所有非政府组织等社会公共组织一起提供公共产品和服务等多种手段和方法，对关系到农民基本生活质量和共同利益的农村公共事务进行管理的一切活动，**目的**是最大化地实现公共利益，促进社会发展。**任务**是缩小城乡差距，构建和谐社会和美丽中国。

第三节 农村公共管理的兴起与发展

一、农村公共管理的界定及内涵

农村公共管理包括公共服务、公共资源、公共设施三种类型。

想一想：上述类型具体包括哪些方面？





第三节 农村公共管理的兴起与发展

一、农村公共管理的界定及内涵

农村公共服务：公共文化、公共教育、公共医疗卫生、社会保障、环境保护、公共安全、灾害防治等由政府提供的服务产品。

农村公共资源：村集体所有的山地、草场、森林、矿产、土地等。

农村公共设施：乡村道路、桥梁、自来水、农业灌溉系统等水利工程和农村基础设施的事关农村社会发展和村民生活的项目等。



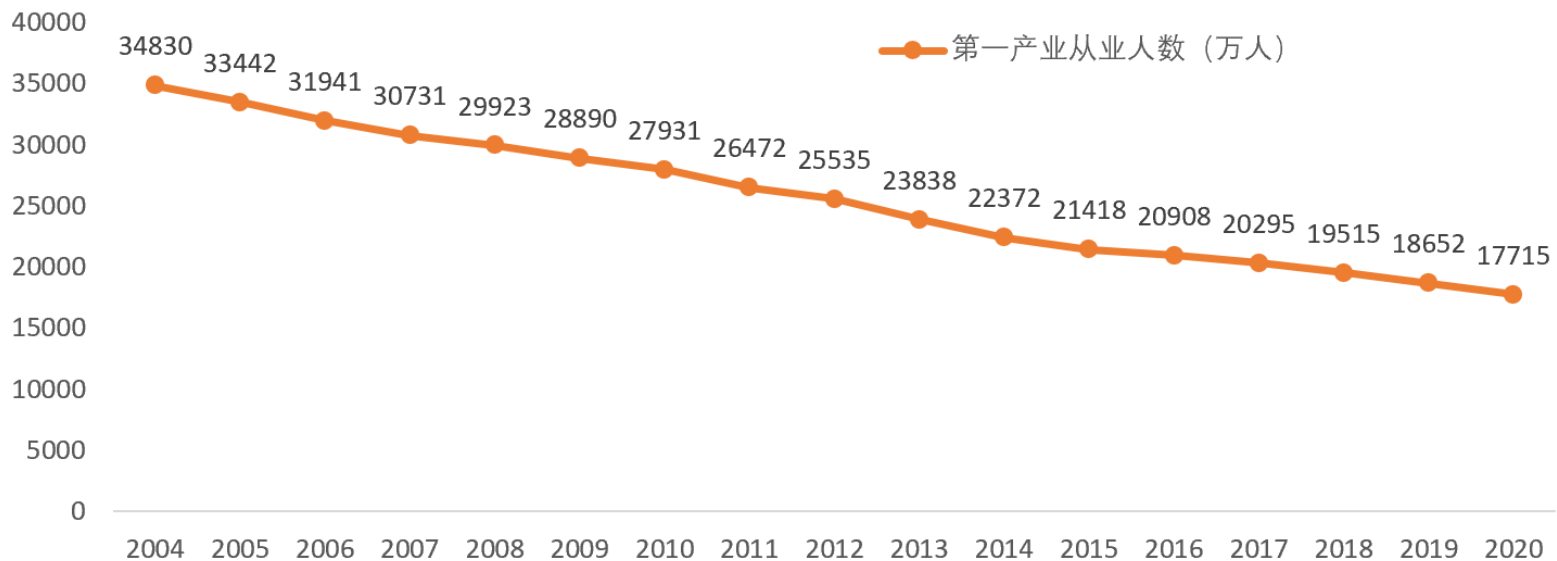
第三节 农村公共管理的兴起与发展

二、农村公共管理的背景

1. 农村社会结构变化带来的社会治理和发展的需要

——改革开放以来，第一产业产值占国内生产总值（**GDP**）比重每年下降**2-3**百分点；发达国家的共同点是农业增加值占**GDP**比重越来越低，政府对农业的支持力度和强度越来越高。

——改革开放后，农村确立了家庭经营制，大量农村剩余劳动力开始从农业领域转移出来。**2012**年《全国农民工监测调查报告》显示，流动人口的平均年龄为**28**岁，“**80**后”农民工占劳动年龄流动人口的近一半。**2020**年《全国农民工监测调查报告》显示，农民工平均年龄为**41.4**岁，比上年提高**0.6**岁。**40**岁及以下农民工所占比重为**49.4%**，比上年下降，**50**岁以上农民工所占比重为**26.4%**，比上年有所提高。



第三节 农村公共管理的兴起与发展

1. 农村社会结构变化带来的社会治理和发展的需要

- 随着大量青壮年劳动力外流，农村社会出现大量留守人口；
- 城乡居民收入差距仍然较大；
- 随着工业化、城镇化快速发展，农村常住人口逐渐减少，形成“空心化”现象。传统农村社区向现代农村社区转变已成为一种必然趋势。



从总体规模看



目前全国共有农村留守儿童**697万**余人。与2016年全国摸底排查数据**902万**余人相比，全国农村留守儿童总体数量**下降22.7%**。

1. 山西、辽宁、吉林、福建、海南、陕西、甘肃下降比例在**40%**以上；

↓
40%以上

↓
35%以上

2. 江西、山东、重庆、贵州下降比例在**35%**以上；

3. 浙江、广西、青海下降比例在**20%**以上；

↓
20%以上

↓
12%以上

4. 黑龙江、江苏、安徽、河南、湖南、广东、四川、云南下降比例在**12%**以上。

从区域分布看



四川省农村留守儿童规模最大，总人数为**76.5万**。

安徽

73.6万

10.6%

湖南

70万

10.1%

河南

69.9万

10.1%

江西

69.1万

9.9%

湖北

69万

9.9%

贵州

56.3万

8.1%

留守儿童总人数

占全国农村留守儿童总数的比例

上述7省的农村留守儿童总数占全国总数的**69.7%**。排在前七位的省份与2016年相同，相互间排名有所变化，四川省上升为第一位，江西省则从2016年的第一位下降到第五位。

从年龄分布看



各省份年龄结构与全国基本一致，表现为**6-13岁**的农村留守儿童规模最大，均超过**50%**。

0-5周岁

6（含）-13周岁

14（含）-16周岁

农村留守儿童总人数的比例

21.7%

67.4%

10.9%

四川省、安徽省、湖南省、河南省、江西省、湖北省、贵州省等7省的0-5岁、6-13岁、14-16岁年龄段农村留守儿童总数分别占全国农村留守儿童总数的**71.5%**、**69.2%**和**76.3%**。

巴东阳光教育

从入学情况看



义务教育阶段农村留守儿童比例从2016年的**65.3%**上升至2018年的**78.2%**，在学阶段呈现更为集中的趋势。

未入园

7.1%

小学在读

51.9%

高中在读

2.2%

幼儿园在读

18.4%

初中在读

19.5%

中职在读

0.1%

不在学儿童

0.8%



巴东阳光教育



课堂讨论题：

近年来，留守儿童整体
数量减少的原因是什么？





第三节 农村公共管理的兴起与发展

2. 新型城镇化的需求

——1978-2016年，城市数量从193个增加到657个；

——2020年末，常住人口城镇化率超过60%；

——城镇化发展过程中，大量农业人口虽已转移到城镇就业，但融入城市社会较难，**市民化**进程滞后；

——目前我国失地或部分失地农民数量在6500万左右。以人均耕地1.39亩算，年均新增失地农民约260万人，照此速度，在未来20-30年间，中国失地农民将增至1亿人以上。



第三节 农村公共管理的兴起与发展

3. 城乡基本公共服务均等化的要求

——2014年2月21日，国务院发布《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》，决定合并新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险，建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度。

——2018年末，共有领取城乡居民养老保险待遇的人数是15898万人，养老保险基金支出2904亿元，人均月养老金待遇152元。

第三节 农村公共管理的兴起与发展

4. 城新型农村社区建设的需要

——2015年5月，中共中央办公厅，国务院办公厅印发了《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》，指出农村社区建设是社会主义新农村建设的重要内容，是推进新型城镇化的配套工程。

——农村社区是农村社会服务管理的基本单元（促进农村社区经济、政治、文化、社会、生态全面协调可持续发展，不断提升农村居民生活质量和文明素养，努力构建新型乡村治理体制机制）。





第三节 农村公共管理的兴起与发展

三、当前我国农村公共管理的复杂性和特点

1. 农村居民日益上升的非经济需求要求公共管理的目标多元化

——逐步从消费型向发展型升级，城乡医疗、文化、教育等方面的需求大大高于总消费的增长；

——在义务教育、医疗、养老保障、乡村道路、公共安全、农田水利、就业服务、环境保护、市场信息、畜牧防疫等方面潜在的公共需求开始转化为现实需求。

想一想：农民都关心哪些问题？





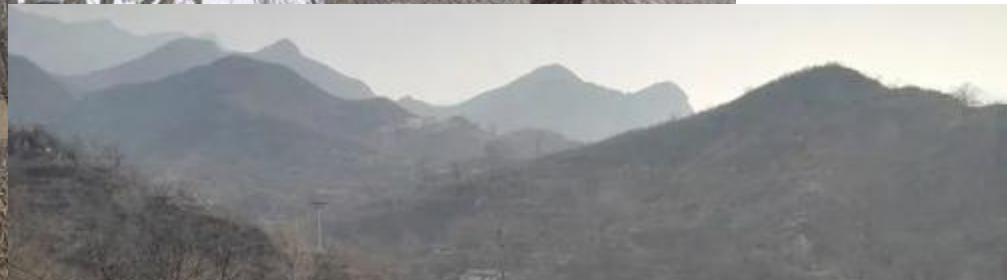
第三节 农村公共管理的兴起与发展

2. 农民公共需求具有明显的非均衡性

——西部地区的农村公共服务严重落后于东部和中部地区，不同地域农民的公共需求表现出大的地域差异

3. 农民公共需求具供给主体的多元化

——农村公共服务的供给主体是各级政府，农民的公共需求通过不同层级政府提供公共产品和公共服务得到满足。





第三节 农村公共管理的兴起与发展

4. 农村公共管理对管理手段和方法要求因地制宜
5. 农村公共管理具有较高的管理成本
6. 农村公共管理具有系统性和长期性

本章重点

- 公共管理与私人管理和行政管理的区别
- 农村公共管理的背景
- 我国农村公共管理的特点

