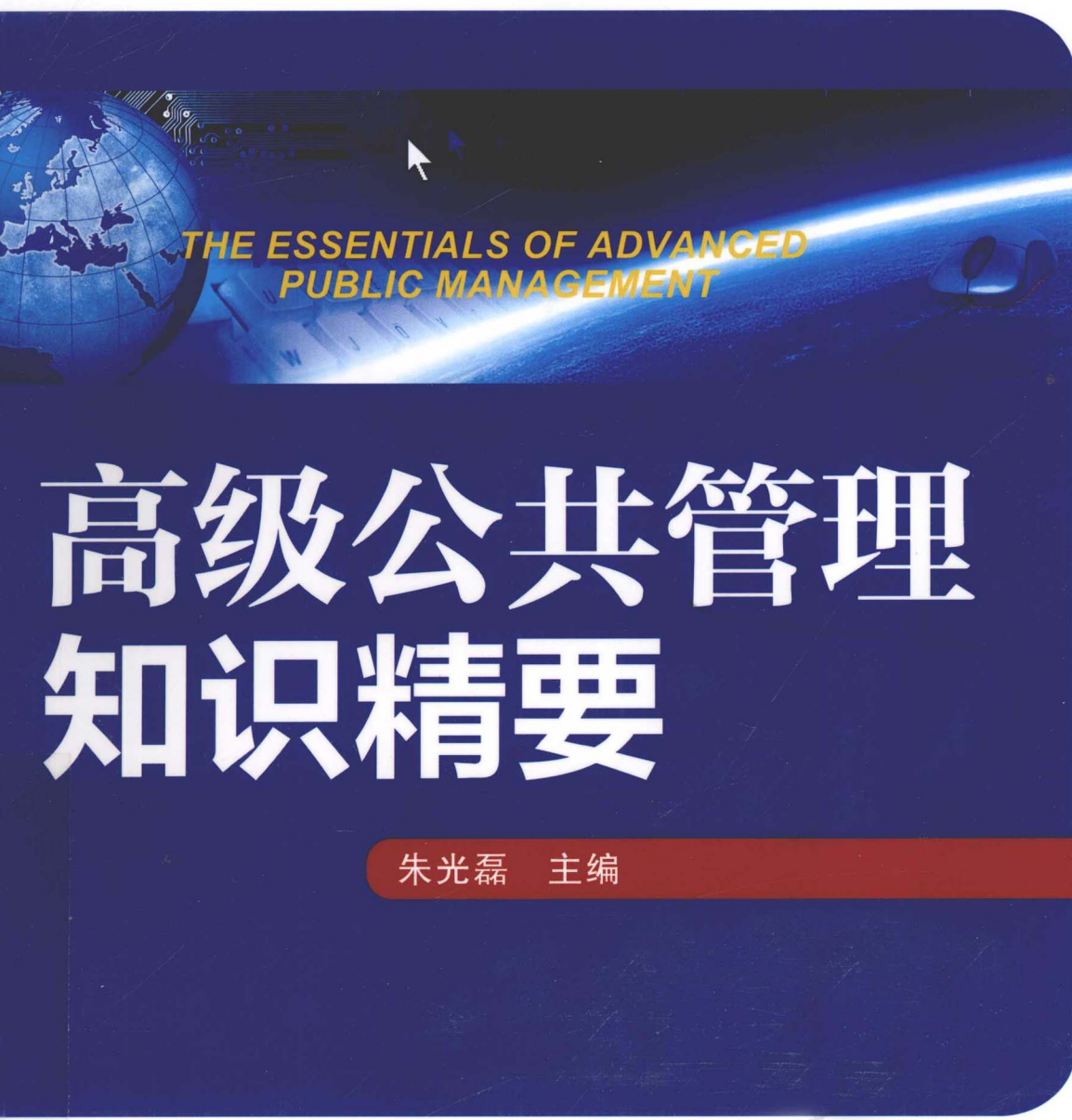




“十二五” 公务员能力建设与知识更新工程系列



THE ESSENTIALS OF ADVANCED
PUBLIC MANAGEMENT

高级公共管理 知识精要

朱光磊 主编

紧密配合人力资源和社会保障部发布的“十二五”时期我国公务员队伍能力建设计划编写

政府社会管理与公共服务宝典



电子工业出版社
PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY
<http://www.phei.com.cn>



“十二五”公务员能力建设与知识更新工程系列

高级公共管理 知识精要

朱光磊 主编

电子工业出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京·BEIJING

内 容 简 介

本书紧密结合人力资源社会保障部发布的《人力资源和社会保障事业发展“十二五”规划纲要》中提到的“十二五”时期公务员队伍能力建设计划,以及政府管理创新和公务员知识更新的实际需要,涵盖了MPA教育涉及的大部分内容,特别注意汲取了现代公共管理的最新理论发展成果。本书共13讲,全面、系统地论述了政治学、行政学基础理论以及服务型政府建设、政府管理相关理论与操作性知识等,适合作为EMPA教材和公务员知识更新工程培训教材使用,同时也可供各类公务员培训与公务员自学参考。

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。
版权所有,侵权必究。

图书在版编目(CIP)数据

高级公共管理知识精要 / 朱光磊主编. —北京: 电子工业出版社, 2012.9

(“十二五”公务员能力建设与知识更新工程系列)

ISBN 978-7-121-17839-9

I. ①高… II. ①朱… III. ①公共管理—公务员—学习参考资料 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第182247号

责任编辑: 杨洪军

印 刷: 三河市鑫金马印装有限公司

装 订: 三河市鑫金马印装有限公司

出版发行: 电子工业出版社

北京市海淀区万寿路173信箱 邮编100036

开 本: 787×980 1/16 印张: 35.75 字数: 735千字

印 次: 2012年9月第1次印刷

定 价: 78.00元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题, 请向购买书店调换。若书店售缺, 请与本社发行部联系, 联系及邮购电话: (010) 88254888。

质量投诉请发邮件至 zltz@phei.com.cn, 盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

服务热线: (010) 88258888。

前言

当前中国经济社会的各个层面都在经历着深层次的变革。如何在这样一个历经坎坷、内部差异比较大,并且日益融入国际竞争环境的大国,通过改革来实现根本性的社会变革,是一个世界级的难题。这也对我国以政府为主的公共管理部门提出了巨大的挑战。能否抓住历史机遇期,实现民族复兴的伟大理想,需要全社会,特别是政府等公共部门具有高超的智慧、开阔的视野、坚忍不拔的进取精神,也需要高效的策略行动;既要有“欲善其事”的理想与追求,也要有各种方法、工具等“利器”的保障和支撑。如何才能“利其器”?“磨刀石”就是各种适应变革需求的思维方式、知识结构和工具方法,也就是不断进行知识更新,并在不断更新的理论知识体系指引下开展深入的调查研究,知行互长,这就是本书立意与成稿的初衷和目的所在。

公共管理是一个十分庞杂的系统,包括的内容涉及经济社会生活的各个领域,因此在本书的写作过程中,对内容的筛选就成为编写组面临的第一个难题。基于对中国公共管理相关领域的持续关注以及前期的研究积累,编写组首先对中国当前发展的现状形成了一个基本判断,即中国正在经历现代化与后现代化并进的具有高度时空压缩特征的特殊历史时期。一方面,中国沿海地区用30年的时间走完了西方几百年的现代化路程,并且与西方国家按顺序完成两次现代化不同,中国是现代化与后现代化“两步并作一步走”,因此很多地区在大规模开展以基础设施建设为特征的现代化建设的同时,又具有以信息技术和科技创新为先导的后现代化特征;另一方面,中国的现代化在不同区域间存在不平衡,在台湾、香港、上海等沿海地区率先跨入知识经济时代的同时,西部的很多地区仍处于工业经济的发展时期,这使得在全国范围来看,现代化与后现代化并行的特征更为突出。

基于上述基本判断,编写组从知识需求的视角出发,对中国未来经济社会以及政府等公共部门发展的三大趋势进行了分析。这三大趋势分别为:第一,加快转变发展方式是未

来中国经济社会发展的必然要求，并且核心是在如何“加快”；第二，加快转变政府职能将在不同层级政府以不同的方式和路径展开，实现政府从偏重经济活动到全面履责的转变；第三，服务型政府建设将以建立适合我国国情的公共服务体系为基本任务，不断深化和扩展。

基于以上三大趋势，可以得出当前对公共管理知识更新的需求，从管理对象来看，既包括公共部门自身管理的相关知识，也包括管理各类公共事务的知识；从宏微观层面来看，既包括公共管理理念更新的知识，也包括工具与方法等应用类知识；从管理领域来看，既包括经济管理方面的知识，也包括社会管理方面的知识；从任务的特征来看，既包括常规工作管理的知识，也包括非常规工作管理的相关知识。基于以上思维梳理过程，编写组最终确定了本书的内容与结构。

为了完成本书的写作任务，编写组充分发挥了团队作战的优势，本着兼顾知识性与前瞻性的原则，以理论与工具相结合的方式展开论述。一方面包含了从基础概念到一般理论架构的分析，防止“啃不动”；另一方面也包含了对前沿性问题的专题分析，避免“吃不饱”，使这本《高级公共管理知识精要》能够兼顾更多公共部门以及各个层级的不同知识需求。因此本书既可以作为各级各类公务员知识更新工程的教材，供开展培训使用，也可以作为阅读材料，为提升工作效能以及开展公共部门管理创新提供分析框架。

编写组成员在本书写作过程中付出了大量辛勤的劳动，在此向他们表示感谢。书稿写作的具体分工如下：朱光磊（南开大学周恩来政府管理学院教授）编写了前言；朱光磊和张志红（南开大学周恩来政府管理学院副教授）共同编写了第一讲；朱光磊和郭道久（南开大学周恩来政府管理学院副教授）共同编写了第二讲；张彬（内蒙古大学公共管理学院副教授）编写了第三讲；张志红编写了第四讲和第十二讲的第二节；孙涛（南开大学周恩来政府管理学院教授）编写了第五讲；赵聚军（南开大学周恩来政府管理学院讲师）编写了第六讲；翟磊（南开大学周恩来政府管理学院讲师）编写了第七讲和第九讲；杨书文（天津财经大学财政系副教授）编写了第八讲；侯波（天津行政学院公共管理学教研部副教授）编写了第十讲；徐晓日（南开大学周恩来政府管理学院副教授）编写了第十一讲和第十二讲的第一节；郭道久编写了第十二讲的第三节和第十三讲的第四节；刘颖（大连民族学院经济管理学院副教授）编写了第十三讲的第一节和第二节；贾义猛（南开大学周恩来政府

管理学院副教授)编写了第十三讲的第三节。朱光磊负责对全书纲要的设计,朱光磊和翟磊一起负责对全书的统稿;翟磊分担了有关编务方面的工作。在这里,我们特别感谢电子工业出版社常淑茶老师在本书构思与编辑出版的全过程中给予的支持和帮助,感谢她专程从北京赶到南开大学与我们一起讨论本书的出版事宜。

在写作过程中,对于引用的成果观点和数据资料,尽量一一注明出处,倘有遗漏,敬请谅解并希望与我联系。由于公共管理涉及的问题很多,并且正处于不断变革的过程中,因此一方面编写组会不断跟踪收集相关资料,另一方面也请各位读者、专家和实践工作者提出宝贵建议,以期不断对本书的内容进行更新和完善。

朱光磊

2012年8月

目 录

第一讲 中国宪法与中国政府	1
第一节 中国宪法	1
一、中国宪法的性质.....	1
二、中国宪法的功能.....	2
三、中国宪法的原则.....	3
四、宪法对国家制度与政府体制的规定.....	4
五、宪法对公民权利与义务的规定.....	5
第二节 国家政治权力结构	7
一、“党”的方面.....	8
二、“政”的方面.....	9
三、“军”的方面.....	12
四、“法”的方面.....	13
第三节 中央政府	14
一、国务院的法律地位.....	14
二、国务院的领导体制与机构设置.....	15
三、国务院的职权配置.....	18
四、中央政府与地方政府的的关系.....	19
第四节 地方政府	21
一、省级政府.....	22
二、地市级政府.....	24

三、县级政府	26
四、乡级政府	28
五、民族区域自治政府	30
六、特别行政区政府	31
第五节 政府过程	32
一、意见表达	32
二、意见综合	33
三、决策	34
四、政策实施	36
五、政府过程的保障机制：信息传输与监督	37
六、城市政府过程与农村政府过程的区别	39
拓展读物	41
第二讲 政治学理论	42
第一节 政治与政治学	42
一、政治的概念	42
二、政治学的研究对象和学科构成	43
第二节 阶级、阶层与社会关系	44
一、阶级	44
二、阶层	46
三、西方国家的阶级、阶层和社会关系	47
四、中国的阶级、阶层和社会关系	49
第三节 国家	51
一、国家的本质	51
二、国家的基本职能	52
三、国体和政体	54
四、国家结构形式：单一制和联邦制	55
第四节 国家机构	56

一、国家机构的基本构成	56
二、西方国家机构的组织原则和主要体制	61
三、民主集中制原则和人民代表大会制	63
第五节 政党和政党制度	65
一、政党的概念	65
二、西方国家的政党制度	66
三、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度	67
第六节 政治民主	68
一、现代西方民主的要点	69
二、现代社会主义民主的要点	70
三、社会主义民主和资本主义民主的区别	72
四、中国特色社会主义民主政治建设	73
第七节 国际政治	74
一、国际政治的基本概念	74
二、国际组织的新发展和新特点	76
三、当代国际政治的若干重要问题	78
拓展读物	82
第三讲 公共管理	83
第一节 公共管理概述	83
一、公共管理的内涵及特征	84
二、公共部门与公共事务	89
三、公共管理的公共性问题	91
第二节 公共管理学的缘起及其理论架构	94
一、公共管理学的发展脉络	94
二、公共管理学的学科定位	99
三、公共管理学的研究视野	100
四、公共管理学的研究方法	106

第三节 新公共管理运动的理论与实践	106
一、新公共管理运动的理论取向	107
二、新公共管理运动的实践模式	109
三、新公共管理运动的启示意义	111
第四节 中国公共管理学与公共管理实践	115
一、中国公共管理学的发展脉络	116
二、中国公共管理学的困境与出路	119
三、中国公共管理的实践理念设计	120
拓展读物	123
第四讲 公共政策	124
第一节 公共政策概述	124
一、什么是公共政策	124
二、公共政策的范围与分类	126
三、公共政策的功能与层次	129
第二节 公共政策形成的政治过程	131
一、公共政策系统的构成	131
二、公共政策形成中的政治互动	134
第三节 公共政策分析的主要模式	136
一、理性分析模式	136
二、渐进分析模式	139
三、政治系统分析模式	141
四、政治精英分析模式	142
五、公共选择分析模式	143
第四节 公共政策的决策过程	145
一、公共政策问题的认定	145
二、公共政策议程的设置	149
三、公共政策规划	156

四、公共政策合法化	161
五、公共政策执行	163
六、公共政策评估	168
七、公共政策终结	172
拓展读物	173
第五讲 政府经济	174
第一节 政府经济学的学科特点	174
一、政府经济学的研究范畴	174
二、政府经济学的基本概念	176
第二节 政府的经济角色与自身经济活动	179
一、政府是一个特殊的经济实体	179
二、政府自身经济活动的主要方式	180
第三节 政府的再分配职能	187
一、政府的再分配收入	187
二、政府的再分配支出	191
第四节 政府调控经济的方式和手段	194
一、政府调控经济的基本方式	194
二、政府调控经济的重要手段	196
第五节 政府规制建设	202
一、规制的含义及其理论依据	203
二、政府规制的分类	209
三、规制改革的国际背景和经验	213
四、中国政府规制与规制改革	215
拓展读物	219
第六讲 公共部门人力资源管理	220
第一节 公共部门人力资源管理概述	220

一、公共部门人力资源管理的内涵	220
二、公共部门人力资源管理的基本职能	223
三、公共部门人力资源管理的特质	225
四、公共部门人力资源管理的演进与变革	227
第二节 公共部门人力资源管理的理论基础	232
一、人力资本理论	232
二、人性假设理论	234
三、激励理论	235
第三节 公共部门人力资源规划与资源配置	239
一、人力资源规划	239
二、职位分析	240
三、人事分类	242
四、招募与甄选	245
第四节 公共部门人力资源的激励与开发	247
一、绩效评估	247
二、培训与开发	251
第五节 公共部门人力资源管理的发展与展望	253
一、西方典型国家人事管理制度改革的主要实践	253
二、公共部门人力资源管理的发展趋势	255
拓展读物	257
第七讲 现代组织理论	258
第一节 组织与组织理论	258
一、组织与公共组织	258
二、组织理论的演变	260
三、公共组织的系统性	261
四、公共组织的有效性及其发展趋势	262
第二节 公共组织环境与组织设计	264

一、公共组织系统设计的外部环境	264
二、组织设计的变量	267
三、组织结构的基本形式	270
第三节 公共组织管理	274
一、公共组织的目标与目标管理	274
二、非正式组织及其管理	276
三、公共组织的冲突管理	279
四、公共组织的沟通管理	280
第四节 公共组织创新与变革	281
一、公共组织变革的原因	281
二、公共组织变革的内容	283
三、公共组织变革的程序与方法	285
四、公共组织实施组织变革的策略	287
第五节 公共组织文化和伦理	288
一、公共组织文化的结构与内容	288
二、公共组织文化建设	290
三、公共组织伦理与社会责任	292
四、公共组织伦理的塑造与形成	293
第六节 学习型公共组织	295
一、学习型公共组织的内涵与基本特征	295
二、学习型公共组织的理论基础	298
三、构建学习型公共组织的途径	299
第七节 公共组织行为	300
一、公共组织行为的特征与分类	300
二、公共组织的个体行为与群体行为	303
三、公共组织决策	304
拓展读物	306

第八讲 行政法学	307
第一节 行政法概述	307
一、行政法的概念、性质和特征	307
二、行政法的法源与基本原则	308
三、行政法律关系	310
四、行政法的地位和作用	312
第二节 行政法主体	313
一、行政法主体概述	313
二、行政机关与国家公务员	314
三、授权组织和委托组织	316
四、行政相对人	317
第三节 行政行为	317
一、行政行为概述	317
二、依申请行政行为	319
三、依职权行政行为	320
四、行政立法与行政规范性文件	322
第四节 行政程序	323
一、行政程序概述	323
二、行政程序的基本原则	323
三、行政程序的基本制度	324
第五节 行政复议与行政诉讼	326
一、行政复议	326
二、行政诉讼	330
第六节 行政赔偿与行政补偿	334
一、行政赔偿	334
二、行政补偿	336
拓展读物	337

第九讲 政府项目管理	338
第一节 政府项目管理概述	338
一、政府项目的内涵	339
二、政府项目的相关利益主体	341
三、政府项目管理的层次与目标	343
第二节 政府项目融资	346
一、项目融资与政府项目融资	346
二、政府项目融资的方法	347
三、政府融资平台及管理	351
第三节 政府项目评估	354
一、政府项目的全生命周期评估	354
二、政府项目的经济性评估	356
三、效率与公平兼顾的政府项目的社会影响评估	358
四、政府项目的环境影响评估	360
第四节 政府项目管理过程	361
一、政府项目生命周期的划分及各阶段的工作内容	361
二、政府项目管理过程的内容	364
三、政府项目的全生命周期管理	365
第五节 政府项目管理体系	368
一、政府项目的时间、成本与质量管理	368
二、政府项目的采购、人力资源与沟通管理	370
三、政府项目的范围、集成与风险管理	372
第六节 项目组织管理与项目团队	374
一、项目组织结构与项目组织管理	374
二、项目经理	378
三、项目管理办公室	379
四、项目团队	381

拓展读物	384
第十讲 应急管理	385
第一节 应急管理概述	385
一、突发事件的含义、特征及分类	385
二、加强应急管理工作的必要性	388
三、现代应急管理工作的基本特点	390
第二节 应急准备	393
一、应急预案建设	393
二、应急体制机制建设	395
三、应急基础设施建设	399
四、应急保障工作	400
五、应急知识宣传教育及应急管理培训	402
第三节 监测预警和应急处置	403
一、监测预警	403
二、应急处置	409
三、善后与恢复	413
第四节 应急管理理论范式	414
一、PPRR 理论	414
二、“4R” 理论	416
三、危机公共关系“5S 原则”	417
拓展读物	419
第十一讲 信息管理与电子政务	420
第一节 信息化与政府管理变革	420
一、政府信息资源管理概述	420
二、政府信息管理的演变	421
三、“重塑政府” 运动与电子政务的兴起	422

四、电子政务与政府管理创新.....	426
第二节 电子政务的基本理论.....	435
一、电子政务的定义.....	435
二、电子政务的内容及功能.....	439
三、电子政务的体系结构.....	443
第三节 中国电子政务的实践探索.....	451
一、电子政务的发展历程.....	451
二、电子政务建设的典型模式.....	457
三、电子政务的发展策略.....	462
拓展读物.....	464
第十二讲 公共管理专题.....	466
第一节 定量分析技术.....	466
一、定量分析技术概述.....	466
二、定量分析技术在公共管理中的应用.....	470
三、常用的定量分析技术.....	472
第二节 政府间关系的处理.....	481
一、政府间关系的含义与范围.....	481
二、政府间纵向关系的协调发展.....	484
三、地方政府间横向关系的协调.....	486
四、构建有效的政府间伙伴关系.....	488
第三节 听证制度及其组织.....	491
一、听证的内涵及原则.....	491
二、听证制度的范围.....	493
三、听证会的组织.....	494
四、听证制度的发展和完善.....	497
拓展读物.....	500