

# 公共管理( 酝孕粤)简明读本

竺乾威摇主编

復旦大學 出版社

# 序

## 中共上海市委副书记、市委组织部长摇王安顺

实现党的十六大提出的全面建设小康社会的宏伟目标,关键在党,关键在人,关键在于各级领导干部的综合素质和能力水平。当今世界,政治多极化和经济全球化在曲折中发展,知识经济迅速兴起,科学技术突飞猛进;国内社会环境也发生了广泛而深刻的变化,社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日益多样化。面对执政条件和社会环境的新变化,各级领导干部要不负重托、不辱使命,必须主动适应新形势新任务的要求,在实践中掌握新知识,积累新经验,练就新本领。

公务员队伍是我国干部队伍的主体和重要组成部分。不久前召开的党的十六届三中全会讨论通过了《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,对我国现阶段的经济体制改革作了全面规划和整体部署,明确提出了完善社会主义市场经济体制的目标、任务、指导思想和原则,强调要深化行政管理体制改革;“加快形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制”,这对进一步完善我国的国家公务员制度,加强公务员队伍的能力建设提出了新的更高的要求。我们必须适应社会主义市场经济发展和政府职能的转变,加快建设一支高素质、专业化的公务员队伍,为全面建设小康社会提供有力的组织保证。

综观当今世界各国发展的趋势,政府的管理职能在不断调整和扩大,如何加强和改进公共管理是各国政府所面临的共同问题,建立高效、廉洁、公正的政府管理制度是每一个国家的共同任务。事实上,在中国改革开放的进程中,政府公共管理效能的高低在很大程度上关系到改革开放事业能否

顺利推进。我们必须把提高公共管理水平作为加强公务员队伍能力建设的中中之重,进一步加强对公务员队伍的公共管理能力培训。上海市委、市政府为认真贯彻全国干部教育培训规划的要求,汲取发达国家公务员培训的先进经验,推出了“愿承载”的干部培训模式,旨在经过几年的努力,使大部分公务员得到较为系统的公共管理能力培训。

中共上海市委组织部、上海市人事局会同复旦大学根据公务员培训的要求和特点,组织编写《公共管理(公务员)简明读本》,是一次全新的尝试。该书不同于一般的教科书,它将公共管理、公共政策与公共经济等方面的内容进行了提炼,凸现了“广”、“精”、“新”的特点。“广”,就是内容丰富、涉及面广;“精”,体现在内容精选、文字精炼;“新”,表现为内容新颖、富有新意。全书的内容均系经过反复讨论、科学论证确定的,涵括了公务员教育涉及的丰富理论和实践,其中,汲取了现代公共管理方面的最新理论发展成果,不乏作者多年的研究心得和体会,对当今中国公共管理理论研究的前沿问题,提出了许多带有创造性的独特见解。这对帮助公务员开阔视野、拓展思路、创新工作大有裨益。

经过编者的不懈努力和辛勤劳动,承蒙社会各方的大力支持和帮助,本书得以顺利出版面世,我由衷地感到欣慰和高兴。相信该书的适时推出,一定能够为我们的公务员队伍接受全面、系统的公共管理能力培训提供方便。希望我们的公务员通过公共管理能力的普及培训,在工作质量上更上新台阶,思想认识上更见新境界,精神风貌上更显新气象!

## 编者的话

复旦大学公共行政系主任、博士生导师摇竺乾威

本书是受上海市人事局的委托编写的,目的是专为公务员的培训提供一本教材。

本书共分为八篇,分别是:第一篇:宪法与政府(潘伟杰、李晓新),第二篇:公共行政(陈晓原、扶松茂、顾建光),第三篇:公共政策(唐贤兴),第四篇:国家公务员制度(孙君明),第五篇:行政伦理(高国希),第六篇:行政法学(周帆),第七篇:组织行为学(顾丽梅),第八篇:公共经济学(樊勇明)。事实上这些也是公共管理硕士研究生的核心课程的内容。我们确定这八个方面的内容,首先考虑到这些知识是公务员必备的基本知识;其次,本书每一篇的取舍既考虑到培训的针对性和实用性,也考虑到全书整个体系框架,在内容上做了一些调整,并尽量避免重复。如果学员有进一步的阅读兴趣和要求,可参阅复旦大学出版社出版的复旦博学·公共管理系列教材。

在此,我要对参与本书编写的作者致谢,对所有参与作为本教材基础的原有教材写作的作者表示感谢!同时,我还要感谢复旦大学国际关系与公共事务学院的邱柏生教授、胡雨春副教授为本书的编写所做的大量组织协调工作,感谢扶松茂博士为全书的统稿和体例编排所做的大量工作。上海市人事局的蔡志强副局长、丁贻麟助理调研员和上海市干部培训中心的李治中主任、顾银根副主任参与了本书框架的讨论,提出了一些宝贵的意见,对于他们的关心和支持我亦深表感谢!

本书仅提供了相关学科领域的一些基本的理论知识和最新的研究成果,我们希望学员通过学习,举一反三,开阔思路,提高分析问题和解决问题

的能力。本书没有收录实践案例,在教学过程中,培训教师可以适当利用若干案例供学员讨论,使理论学习与对实际问题的探讨结合起来,并使培训生动活泼。

编写此类培训教材对我们来说是一次新的尝试。一日千里的形势发展对公务员提出了更高的要求,因而也对公务员的培训提出了更高的要求,我们力图在这方面作一些微薄的贡献。对于本书的不足之处,敬请不吝指正。希望通过我们的共同努力,使公务员的培训工作更上一层楼!

二〇〇九年 怨月 源日于复旦大学

# 第一篇摇宪法与政府

第一章摇现代政府的宪法构造.....	猿
摇一、现代宪法的产生和发展.....	猿
(一) 宪法产生的一般条件.....	猿
(二) 现代宪法的产生和发展.....	源
(三) 现代宪法的发展趋势.....	苑
摇二、现代政府的体制形式.....	愿
(一) 代议民主制度的内涵.....	愿
(二) 代议民主制度的历史论证.....	愿
摇三、现代政府的权力配置方式与权力行使方式.....	愿
(一) 人民主权原则.....	愿
(二) 权力制约原则.....	猿
(三) 法治原则.....	猿
第二章摇现代立宪政府的理论基础.....	愿
摇一、现代西方立宪政府的理论基础.....	愿
(一) 理性主义.....	愿
(二) 智性主义.....	愿
(三) 制度主义.....	愿
(四) 个人主义.....	愿

二、当代中国立宪政府的理论基础 .....	二
(一) 人民民主 .....	三
(二) 民本主义 .....	四
(三) 社会平等 .....	五
(四) 集体主义 .....	六
三、现代立宪政府的制度构架及制度转型 .....	七
一、代议制度 .....	八
(一) 代议机关的产生、性质和地位 .....	八
(二) 代议机关的组成和职权 .....	九
二、行政制度 .....	一〇
(一) 行政机关的组织形式 .....	一〇
(二) 行政机关的职权 .....	一一
(三) 公务员制度 .....	一二
三、司法制度 .....	一三
(一) 法律适用上 .....	一三
(二) 法院组织上 .....	一四
(三) 实体法与程序法的侧重上 .....	一五
(四) 诉讼程序上 .....	一六
(五) 违宪审查制度上 .....	一七
四、现代立宪政府的制度转型 .....	一八
(一) 制度转型的推动力量 .....	一八
(二) 制度转型的现实演变途径 .....	一九
四、中国宪法与中国政府 .....	二〇
一、中国宪法的发展 .....	二〇
(一) 我国宪法的产生历程 .....	二〇
(二) 现行宪法的修改与完善 .....	二一
二、当代中国立宪政府的制度框架 .....	二二
(一) 立法制度 .....	二二
(二) 行政制度 .....	二三
(三) 司法制度 .....	二四

## 第二篇 公共行政

第一章 公共行政概论 .....	1
一、公共行政的含义、功能及原则 .....	1
(一) 公共行政的含义 .....	1
(二) 公共行政的功能 .....	2
(三) 公共行政的原则 .....	3
二、公共行政的理论和实践 .....	3
(一) 西方的公共行政理论 .....	3
(二) 转型时期的中国公共行政 .....	3
(三) 知识经济社会与公共行政 .....	3
第二章 行政组织 .....	4
一、行政组织及其类型 .....	4
(一) 行政组织的含义 .....	4
(二) 行政组织的目标 .....	4
(三) 行政组织的设计原则 .....	4
(四) 行政组织的类型 .....	4
二、静态和动态的行政组织 .....	4
(一) 行政组织的结构 .....	4
(二) 行政组织的体制 .....	4
(三) 行政组织的气候 .....	4
(四) 行政组织的冲突 .....	4
三、非正式组织 .....	4
(一) 非正式组织的含义与成因 .....	4
(二) 非正式组织的特征和类型 .....	4
(三) 非正式组织的结构与功能 .....	4

第三章摇行政领导 .....	怨远
摇一、行政领导的结构和过程 .....	怨远
(一) 行政领导的结构 .....	怨远
(二) 行政领导的过程 .....	怨愿
摇二、行政领导的方式和类型 .....	员员
(一) 行政领导的方式 .....	员员
(二) 行政首长的领导类型 .....	员圆
第四章摇行政沟通 .....	员猿
摇一、行政沟通的含义、理论基础、原则及功能 .....	员猿
(一) 行政沟通的含义 .....	员猿
(二) 行政沟通的理论基础 .....	员猿
(三) 行政沟通的原则 .....	员源
(四) 行政沟通的功能 .....	员远
摇二、行政沟通的种类、方式与形态 .....	员苑
(一) 行政沟通的种类 .....	员苑
(二) 行政沟通的方式 .....	员愿
(三) 行政沟通的形态 .....	员怨
摇三、行政沟通的关系与过程 .....	员园
(一) 行政沟通的关系 .....	员园
(二) 行政沟通过程 .....	员园
摇四、行政沟通的障碍及克服 .....	员猿
(一) 行政沟通的障碍 .....	员猿
(二) 克服行政沟通的障碍 .....	员源
第五章摇行政监督 .....	员远
摇一、行政监督系统的构成 .....	员远
(一) 一般行政监督系统 .....	员苑
(二) 专门行政监督系统 .....	员愿
摇二、行政监督的内容 .....	员园
(一) 行政指派监督 .....	员园
(二) 行政指导监督 .....	员员

(三) 行政评价监督 .....	104
------------------	-----

## 第三篇 公共政策

第一章 公共政策概述 .....	105
一、公共政策的含义 .....	105
(一) 公共政策的概念 .....	105
(二) 公共政策的特征 .....	106
(三) 公共政策的价值和功能 .....	107
二、公共政策的分析模型 .....	108
(一) 公共政策学 .....	108
(二) 公共政策分析 .....	109
(三) 公共政策分析模式 .....	110
第二章 公共政策体系与结构 .....	111
一、公共政策体系 .....	111
(一) 公共政策体系的含义 .....	111
(二) 公共政策体系的特征 .....	112
(三) 公共政策体系的结构 .....	113
(四) 公共政策体系的功能 .....	114
二、公共政策的运作规律 .....	115
(一) 公共政策运作规律的含义 .....	115
(二) 公共政策效力作用规律 .....	116
(三) 公共政策利益调控规律 .....	117
(四) 公共政策生命周期规律 .....	118
第三章 公共政策过程 .....	119
一、公共政策制定 .....	119
(一) 公共政策制定的含义 .....	119

(二) 公共政策制定者 .....	页猿
(三) 公共政策制定程序 .....	页缘
(四) 公共政策制定的主要模型 .....	页苑
(五) 影响公共政策制定的因素 .....	页园
摇二、公共政策执行 .....	页园
(一) 公共政策执行的含义 .....	页园
(二) 公共政策的执行者 .....	页猿
(三) 公共政策执行的原则和手段 .....	页缘
(四) 公共政策执行过程 .....	页苑
(五) 影响执行的因素与政策执行的困难性 .....	页怨
摇三、公共政策评价 .....	页员
(一) 政策评价的含义与意义 .....	页员
(二) 公共政策评价主体 .....	页圆
(三) 公共政策评价标准 .....	页猿
(四) 公共政策评价程序 .....	页源
(五) 公共政策评价方法 .....	页缘
(六) 影响公共政策评价的因素 .....	页远
摇四、政策调整与终结 .....	页苑
(一) 政策调整的特点和作用 .....	页苑
(二) 政策调整的依据和原因 .....	页愿
(三) 政策调整的内容和类型 .....	页愿
(四) 政策终结的含义和作用 .....	页怨
(五) 政策终结的对象和方式 .....	页园
(六) 政策终结的障碍 .....	页员
 第四章摇公共政策环境 .....	 页园
摇一、公共政策与环境 .....	页园
(一) 公共政策环境的特征 .....	页园
(二) 公共政策的宏观环境：一般环境因素 .....	页猿
(三) 公共政策的微观环境：工作环境因素 .....	页远
摇二、公共政策与民主 .....	页苑
(要) 民主制定公共政策] : .....	页苑

（二）民主实施公共政策 .....	102
（三）民主监督和评价公共政策 .....	103

## 第四篇 国家公务员制度

第一章 国家公务员制度概述 .....	104
一、国家公务员的涵义 .....	104
（一）国家公务员的概念 .....	104
（二）中国的国家公务员 .....	105
二、西方公务员制度的形成与变革 .....	106
（一）西方国家公务员制度的形成与发展 .....	106
（二）西方国家的文官制度 .....	107
三、我国公务员制度的建立和发展 .....	107
（一）我国公务员制度的建立 .....	107
（二）国家公务员制度的发展 .....	108
第二章 国家公务员的权利与义务 .....	109
一、国家公务员权利与义务的统一 .....	109
（一）国家公务员的权利 .....	109
（二）国家公务员的义务 .....	110
二、权利与义务体现的准则 .....	110
（一）一致性的准则 .....	110
（二）法制性准则 .....	111
（三）自我约束准则 .....	111
（四）学习型准则 .....	112
三、西方国家公务员权利与义务的规定 .....	112
（一）各国公务员的主要权利 .....	112
（二）各国公务员的主要义务 .....	113
四、我国公务员的权利与义务 .....	113

(一) 我国国家公务员的权利 .....	四四一
(二) 我国国家公务员的义务 .....	四四二
摇五、我国公务员权利与义务的保障 .....	四四三
(一) 法律保障 .....	四四三
(二) 组织保障 .....	四四四
(三) 经济保障 .....	四四四
第三章 国家公务员制度的管理与完善 .....	四四六
摇一、职位分类管理 .....	四四六
(一) 职位分类的概念与内容 .....	四四六
(二) 职位分类的功能 .....	四四七
(三) 职位分类的局限性 .....	四四七
(四) 我国的职位分类管理 .....	四四八
摇二、考试录用管理 .....	四四八
(一) 考试录用制度的概念 .....	四四八
(二) 考试录用管理的机构 .....	四四八
(三) 考试录用的组织实施 .....	四四九
(四) 录用考试 .....	四四九
摇三、激励管理 .....	四四九
(一) 考核管理 .....	四四九
(二) 奖惩管理 .....	四五〇
(三) 职务升降管理 .....	四五〇
(四) 工资、福利、保险管理 .....	四五〇
摇四、培训管理 .....	四五〇
(一) 培训的概念与意义 .....	四五〇
(二) 培训的原则 .....	四五〇
摇五、调控管理 .....	四五〇
(一) 交流制度 .....	四五〇
(二) 回避制度 .....	四五〇
(三) 辞职、辞退与退休制度 .....	四五〇
摇六、完善我国国家公务员的管理 .....	四五〇
(一) 我国国家公务员管理的经验 .....	四五〇

(二) 完善我国国家公务员管理的对策 .....	四九
--------------------------	----

## 第五篇 行政伦理学

第一章 行政组织伦理 .....	一〇
一、行政组织伦理的内涵 .....	一〇
(一) 个体合作与公共理性 .....	一〇
(二) 行政权力与公民权利 .....	一〇
二、政府治理与行政伦理 .....	一〇
(一) 行政伦理的价值基础 .....	一〇
(二) 政府类型的伦理含义 .....	一〇
三、中西传统行政理念的差异 .....	一〇
(一) 西方行政传统——为公民权利限定政府权力 .....	一〇
(二) 中国行政传统——伦理政治 .....	一〇
第二章 制度与公共政策的伦理向度 .....	一〇
一、制度设计与公共政策的伦理向度 .....	一〇
二、制度设计与公共政策的伦理原则 .....	一〇
(一) 制度设计与公共政策的伦理原则 .....	一〇
(二) 我国制度设计与公共政策的伦理原则 .....	一〇
三、制度与公共政策目标的原则 .....	一〇
(一) 功利效率原则 .....	一〇
(二) 公正原则 .....	一〇
(三) 人本原则 .....	一〇
(四) 关爱原则 .....	一〇
四、行政权力与制衡的伦理思考 .....	一〇
(一) 立法不能规避责任 .....	一〇
(二) 伦理立法与反腐策略 .....	一〇

第三章摇行政人员伦理.....	圆猿
摇一、角色与责任 .....	圆猿
(一) 职业分工 .....	圆猿
(二) 职业内涵 .....	圆猿
(三) 职责 .....	圆源
摇二、行政人员伦理分析 .....	圆源
(一) 意图伦理与责任伦理 .....	圆源
(二) 责任冲突——行政伦理学的困境 .....	圆远
(三) 领导风格 .....	圆苑
摇三、行政道德 .....	圆苑
 第四章摇西方行政伦理概述.....	圆猿
摇一、经济合作与发展组织( 经合组织)国家的行政伦理建设 .....	圆猿
摇二、日本行政伦理 .....	圆缘
摇三、美国行政伦理 .....	圆远

## 第六篇摇行 政 法 学

第一章摇行政法概述.....	圆猿
摇一、行政法的含义 .....	圆猿
(一) 行政法的含义 .....	圆猿
(二) 行政法的分类 .....	圆源
摇二、行政法的渊源 .....	圆缘
(一) 成文法的渊源 .....	圆缘
(二) 不成文法的渊源 .....	圆苑
摇三、行政法治原则 .....	圆苑
(一) 依法治国方略的提出 .....	圆苑
(二) 行政合法原则 .....	圆愿
(三) 行政适当原则 .....	猿园

(四) 行政公开原则 .....	猿园
摇四、行政主体 .....	猿园
(一) 行政主体的特征 .....	猿园
(二) 行政主体的资格界定 .....	猿源
(三) 行政主体的类型 .....	猿缘
(四) 行政主体的权力与责任 .....	猿苑
摇五、行政授权与行政委托 .....	猿园
(一) 行政授权与行政委托法律地位 .....	猿园
(二) 行政授权与行政委托的法定要件 .....	猿园
第二章 摇行政行为规范 .....	猿园
摇一、行政行为 .....	猿园
(一) 行政行为的特征 .....	猿园
(二) 行政行为的法律功能和形式 .....	猿猿
(三) 行政行为的要件 .....	猿源
(四) 行政行为的效力和生效规则 .....	猿远
摇二、行政立法 .....	猿愿
(一) 行政立法的特征 .....	猿愿
(二) 行政立法的原则 .....	猿园
(三) 行政立法主体 .....	猿员
(四) 行政立法的类型 .....	猿圆
摇四、行政许可 .....	猿源
(一) 行政许可的特征 .....	猿源
(二) 行政许可的原则 .....	猿缘
(三) 行政许可的类型 .....	猿远
(四) 行政许可程序 .....	猿愿
摇五、行政处罚 .....	猿园
(一) 行政处罚的特征 .....	猿园
(二) 行政处罚的原则 .....	猿员
(三) 行政处罚的种类与设定 .....	猿猿
(四) 行政处罚的程序 .....	猿猿
摇六、行政征收 .....	猿苑

(一) 行政征收的特征 .....	猿苑
(二) 行政征税 .....	猿苑
(三) 行政收费 .....	猿园
摇七、行政程序 .....	猿园
(一) 行政程序的特征 .....	猿园
(二) 行政程序的分类 .....	猿园
(三) 行政程序法 .....	猿猿
(四) 行政程序法的原则 .....	猿缘
 第三章摇行政救济规范.....	猿愿
摇一、行政复议 .....	猿愿
(一) 行政复议的原则 .....	猿愿
(二) 行政复议法律关系 .....	猿园
(三) 行政复议受案范围 .....	猿园
(四) 行政复议的程序 .....	猿园
摇二、行政诉讼 .....	猿源
(一) 行政诉讼的原则 .....	猿源
(二) 行政诉讼法律关系 .....	猿苑
(三) 行政诉讼受案范围 .....	猿愿
(四) 行政诉讼程序 .....	猿园
摇三、行政赔偿 .....	猿园
(一) 行政赔偿的要件 .....	猿园
(二) 行政赔偿的范围 .....	猿猿
(三) 行政赔偿程序 .....	猿缘

## 第七篇摇组 织 行 为 学