

公务员培训教材

公共管理

[MPA]

简明读本



主编/ 彭国甫

海南出版社

公务员培训教材

公共管理(MPA)简明读本

主 编 彭 国 甫

江苏工业学院图书馆
藏书章

海南出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理 (MPA) 简明读本/彭国甫著. - 海口: 海南出版社, 2006. 2

ISBN 7 - 5443 - 1662 - 9

I. 公… II. 彭… III. 公共管理 - 研究生 - 自学参考资料 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 009630 号

公共管理 (MPA) 简明读本

主 编: 彭国甫

责任编辑: 古 华

*

海南出版社出版发行

地址: 海口市金盘开发区建设三横路 2 号

电话: 0898 - 66830929 邮编: 570216

长沙理工大印刷厂印刷

2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月第 1 次印刷

开本: 730 × 960 毫米 1/16 印张: 22

字数: 450 千字

ISBN 7 - 5443 - 1662 - 9

D · 55 定价: 30.00 元

序

为认真贯彻落实党的十六届四中全会作出的关于加强党的执政能力建设的决定的精神,国家人事部决定在全国公务员中广泛开展公共管理核心课程的培训。

加强党的执政能力建设关键在于建设一支高素质的干部队伍,公务员队伍是干部队伍的重要组成部分,是党治国理政的主体,其素质和能力决定着党的执政能力和国家的管理水平。加强公务员队伍建设,始终是事关党和国家发展的大事。随着改革开放和社会主义市场经济的深入发展,政府职能逐步由传统的行政管理向公共管理转变,广大公务员必须把管理和服务的重点更多转向加强公共行政、公共管理、公共服务上来。因此通过开展公共管理核心课程的培训,切实强化广大公务员公共服务意识,提高公共管理与服务水平,既是加强党的执政能力、巩固党的执政地位的必然要求,也是落实科学发展观,坚持立党为公,执政为民,促进经济发展的重要保证。

为认真开展好此次培训,加强公务员队伍建设,湖南省人事厅组织公共管理学方面的专家学者编写了《公共管理(MPA)简明读本》。该书紧密结合政府公共管理和公务员队

伍建设实际,借鉴吸收了国内外现代公共管理和公共行政研究领域的最新理论成果,基本涵盖了公共管理教育涉及的理论 and 实践,汇聚了专家学者们多年的教学体会和研究心得,吸取了公共管理教育的丰富实践经验。其重点突出、知识面广、内容丰富、实用性较强,是公务员培训学习较好的“简明读本”。

希望通过公共管理核心课程的系统学习培训,使广大公务员较好地掌握公共管理学科的基础理论和专业知识,不断提高公共行政、公共管理、公共服务的本领,建设一支政治坚定、业务精湛、作风过硬、人民满意的公务员队伍,为促进湖南经济的持续发展,构建社会主义和谐社会提供组织保证。

苏仁华

2006年2月

目 录

第一篇 公共行政

第一章 公共行政概述	(2)
一、公共行政的本质	(2)
(一)公共行政的基本内涵	(2)
(二)公共行政的主体与客体	(3)
(三)公共行政的范围与功能	(4)
二、公共行政的理论与实践	(5)
(一)西方公共行政理论的演进	(5)
(二)当代中国公共行政的特色	(8)
(三)网络化与当代中国公共行政发展	(10)
三、公共行政的基本原理	(12)
(一)公共行政的法治原理	(12)
(二)公共行政的民本原理	(13)
(三)公共行政的责任原理	(13)
(四)公共行政的绩效原理	(14)
第二章 公共行政职能	(15)
一、公共行政职能的结构、特性及其确定	(15)
(一)公共行政职能的结构	(15)
(二)公共行政职能的特性	(16)
(三)公共行政职能确定的依据	(17)
二、现代社会的政府职能	(17)

(一)西方现代社会政府职能发展的轨迹和特征	(17)
(二)转轨时期我国多轨迹复合性的政府职能	(20)
(三)现代政府职能模式选择目标	(22)
三、社会转型与政府职能转变	(23)
(一)经济体制改革与政府职能转变	(23)
(二)政治体制改革与政府职能转变	(25)
(三)国家——社会关系的变化与政府职能的转变	(26)

第三章 公共行政组织	(27)
一、公共行政组织的本质	(27)
(一)公共行政组织的内涵	(27)
(二)公共行政组织的要素	(28)
(三)公共行政组织的特征	(29)
(四)公共行政组织的功能	(30)
二、公共行政组织体制	(30)
(一)公共行政组织的结构	(30)
(二)公共行政组织的体制	(32)
(三)公共行政组织的编制	(34)
(四)网络化背景下公共行政组织体制创新	(34)
三、公共行政组织运行与发展	(36)
(一)公共行政组织的激励	(36)
(二)公共行政组织的沟通	(37)
(三)公共行政组织的控制	(37)
(四)公共行政组织的发展	(38)

第四章 公共行政领导	(41)
一、公共行政领导概述	(41)
(一)公共行政领导结构	(41)
(二)公共行政领导的职位、职权与职责	(42)
(三)公共行政领导的类型	(43)
二、公共行政领导者	(43)
(一)公共行政领导者的角色定位	(44)
(二)公共行政领导者的主要职能	(45)
(三)公共行政领导者产生的方式	(46)
(四)理想的公共行政领导集体	(46)

三、公共行政领导力	(47)
(一)公共行政领导力的来源	(47)
(二)公共行政领导力的构成	(48)
(三)公共行政领导力场分析	(49)
四、公共行政领导方法与艺术	(51)
(一)战略思维的方法与艺术	(52)
(二)科学决策的方法与艺术	(53)
(三)执行落实的方法与艺术	(53)
(四)沟通协调的方法与艺术	(54)
(五)选人用人的方法与艺术	(55)
(六)激励的方法与艺术	(55)
(七)应对危机的方法与艺术	(56)
 第五章 公共行政人力资源管理	(57)
一、公共行政人力资源管理概述	(57)
(一)公共行政人力资源管理及其特点	(57)
(二)公共行政人力资源管理的目标和任务	(58)
二、公共行政人力资源管理的主要内容	(59)
(一)公共行政人力资源的规划与获取	(59)
(二)公共行政人力资源的薪酬与激励	(61)
(三)公共行政人力资源的培训与开发	(63)
(四)公共行政人力资源的绩效评估	(64)
三、公共行政人力资源管理的发展	(65)
(一)公共行政人力资源管理发展的新趋势	(65)
(二)公共行政人力资源管理的新策略	(67)
 第六章 公共行政监督	(69)
一、公共行政监督概述	(69)
(一)公共行政监督的内涵	(69)
(二)公共行政监督的特征	(70)
(三)公共行政监督的功能	(71)
二、公共行政监督体系	(71)
(一)外部监督体系	(71)
(二)内部监督体系	(74)
三、以权力监督和制约公共权力运行	(75)

- (一)以权力监督和制约公共权力运行是预防和治理腐败的根本 (75)
- (二)权力对公共权力监督和制约的本质要求与现实分析 (77)
- (三)加强权力对公共权力运行监督和制约的基本对策 (78)

第二篇 公共政策

第一章 公共政策系统分析	(84)
一、公共政策的本质属性	(84)
(一)公共政策的基本性质	(84)
(二)公共政策的构成要素	(85)
(三)公共政策的基本功能	(88)
二、公共政策的运行规律	(89)
(一)公共政策生命周期规律	(90)
(二)公共政策发展相对稳定规律	(90)
(三)公共政策利益调控规律	(91)
(四)公共政策效力作用规律	(92)
三、公共政策分析	(93)
(一)公共政策分析的基本过程	(93)
(二)公共政策分析的基本模式	(94)
(三)公共政策分析的基本方法	(95)
第二章 公共政策的制定	(100)
一、公共政策制定的主体	(100)
(一)公共政策制定的直接主体	(100)
(二)公共政策制定的间接主体	(101)
二、公共政策制定的模型	(102)
(一)公共政策制定的认知模型	(102)
(二)公共政策制定的过程模型	(105)
三、公共政策制定的程序	(107)
(一)公共政策问题的界定	(107)
(二)公共政策议程的建立	(108)
(三)公共政策方案的规划	(110)
(四)公共政策的合法化	(113)

第三章 公共政策的执行	(115)
一、公共政策执行的概述	(115)
(一)公共政策执行的特点	(115)
(二)公共政策执行的原则	(116)
二、公共政策执行的基本程序	(116)
(一)设计公共政策执行方案	(116)
(二)学习和宣传公共政策	(117)
(三)公共政策执行的试点	(117)
(四)公共政策的全面执行	(118)
(五)公共政策执行的监督与反馈	(119)
三、影响公共政策执行的因素	(119)
(一)公共政策执行主体	(119)
(二)公共政策执行对象	(120)
(三)公共政策执行方案	(121)
(四)公共政策执行资源	(121)
(五)公共政策执行的手段和方法	(122)
(六)公共政策执行环境	(124)
四、公共政策执行力的增强	(125)
(一)合理进行公共政策变通	(125)
(二)积极推进公民参与	(126)
(三)科学应用网络技术	(128)
第四章 公共政策的评估与监控	(130)
一、公共政策评估的主体及标准	(130)
(一)公共政策评估的主体	(130)
(二)公共政策评估的标准	(131)
二、公共政策评估的程序	(133)
(一)公共政策评估的影响因素	(133)
(二)公共政策评估的程序	(134)
三、公共政策评估的方法	(135)
(一)过程对比评估法	(135)
(二)价值分析评估法	(137)
(三)模糊综合评估法	(138)
四、公共政策的监控	(143)

(一)公共政策监督	(143)
(二)公共政策控制	(144)
(三)公共政策的监控机制及功能	(147)
第五章 公共政策的调整与终结	(148)
一、公共政策调整的原因、内容与作用	(148)
(一)公共政策调整的原因	(148)
(二)公共政策调整的内容	(149)
(三)公共政策调整的作用	(150)
二、公共政策调整的程序、原则与策略	(151)
(一)公共政策调整的程序	(151)
(二)公共政策调整的原则	(152)
(三)公共政策调整的策略	(154)
三、公共政策的终结	(155)
(一)公共政策终结的对象	(155)
(二)公共政策终结的原因	(157)
(三)公共政策终结的阻力及其对策	(157)

第三篇 公共经济

第一章 资源配置与政府职能	(162)
一、公共经济及其范围	(162)
(一)公共经济及其发展	(162)
(二)公共经济的范围	(163)
(三)公共经济与中国改革开放	(164)
二、市场经济中的资源配置	(165)
(一)市场经济的基本特征	(165)
(二)资源配置的主要方式	(166)
(三)资源配置的优劣标准	(167)
三、市场经济中政府的公共经济职能	(169)
(一)市场失灵与政府干预	(169)
(二)政府失灵及其纠正	(170)
(三)政府的一般公共经济职能	(172)

第二章 公共产品理论和公共选择理论	(173)
--------------------------------	--------------

一、公共产品及其供给	(173)
(一)公共产品的特征	(173)
(二)纯公共产品和准公共产品	(174)
(三)公共产品的有效供给	(174)
二、外部效应及其纠正	(176)
(一)外部效应及其产生的原因	(176)
(二)外部效应的经济影响	(177)
(三)外部效应的纠正	(178)
三、公共选择及其行为动机	(180)
(一)公共选择与市场决策	(180)
(二)投票机制和中位选民	(181)
(三)公共选择中的行为动机	(184)

第三章 公共支出

一、公共支出管理	(187)
(一)公共支出的原则和分类	(187)
(二)公共支出的结构分析	(188)
(三)公共支出的成本与收益分析	(189)
二、公共支出对经济的影响	(191)
(一)公共支出对生产和就业的影响	(191)
(二)公共支出对流通的影响	(192)
(三)公共支出对分配的影响	(193)
三、公共支出的增长与控制	(193)
(一)公共支出增长理论	(193)
(二)公共支出增长的原因	(194)
(三)公共支出的控制	(195)

第四章 公共收入

一、税收	(198)
(一)税收制度	(198)
(二)税负转嫁与归宿的经济分析	(199)
(三)税收效应分析	(200)
二、公共债务管理	(202)
(一)公共债务及其经济影响	(203)
(二)国债的发行与管理	(203)

(三)政府或有负债及其管理	(205)
三、公共收费	(206)
(一)公共收费的性质与特征	(206)
(二)公共收费的依据	(208)
(三)税费关系的规范分析	(208)
第五章 公共财政与公共预算管理	(211)
一、公共财政管理	(211)
(一)公共财政管理要素	(211)
(二)公共财政管理的原则与内容	(212)
(三)公共财政管理体制	(213)
二、公共预算管理	(214)
(一)公共预算管理体系	(214)
(二)公共预算管理体制	(215)
(三)公共预算过程管理	(216)
三、公共财政关系	(217)
(一)公共财政关系理论	(217)
(二)政府间的税收划分	(219)
(三)政府间的转移支付	(220)
第六章 公共经济与宏观调控	(222)
一、收入再分配与宏观调控	(222)
(一)收入再分配的目标与手段	(222)
(二)收入再分配政策的主要评判标准	(223)
(三)我国居民收入分配的现状分析	(224)
二、公共经济政策与宏观调控	(225)
(一)公共经济与国民收入决定	(225)
(二)公共收支平衡与社会总供求平衡	(226)
(三)公共经济政策与宏观调控	(227)
三、开放条件下的公共经济问题	(229)
(一)开放经济条件下的政府外债管理	(229)
(二)开放经济条件下税收的国际协调	(230)
(三)开放条件下的公共经济安全	(231)

第四篇 通用能力

第一章 公务员政治鉴别力	(236)
一、提高公务员政治鉴别力的重要性	(236)
(一)提高公务员政治鉴别力是党和国家发展历史的经验总结 ..	(236)
(二)提高公务员政治鉴别力是坚持党的基本路线的需要	(237)
(三)提高公务员政治鉴别力是形势发展的客观要求	(237)
(四)提高公务员政治鉴别力是公务员职业发展的要求	(238)
二、公务员良好政治鉴别力须具备的素质	(238)
(一)要具有扎实的政治理论功底	(239)
(二)要具有正确贯彻执行党的路线、方针、政策的能力	(239)
(三)应有敏锐的洞察力、严谨的分析力、科学的判断力	(240)
(四)要能坚持不懈地同形形色色的错误思潮作斗争	(240)
三、提高公务员政治鉴别力的途径	(240)
(一)用科学理论武装头脑,不断提高自己的理论素养	(241)
(二)坚持从政治高度去观察、思考问题	(241)
(三)坚持从维护人民的利益的角度看问题	(242)
(四)坚持加强个人修养	(242)
(五)加强和改进公务员教育培训工作	(243)
第二章 公务员公共服务能力	(244)
一、公务员公共服务能力的基本内涵	(244)
(一)公共服务的界定	(244)
(二)公务员公共服务能力的特征	(245)
二、公务员公共服务能力的构成	(245)
(一)诚信服务的能力	(245)
(二)为群众办实事的能力	(246)
(三)高效服务的能力	(247)
(四)运用现代行政技术的能力	(247)
三、公务员公共服务能力的提升路径	(249)
(一)牢固树立服务群众的宗旨和观念	(249)
(二)健全公务员公共服务效能监察体制	(250)
(三)创新公务员公共服务方法	(251)

第三章 公务员依法行政能力	(253)
一、公务员依法行政能力概述	(253)
(一)公务员依法行政能力的涵义	(253)
(二)我国公务员依法行政能力的现状及其原因	(254)
二、公务员依法行政能力构成	(255)
(一)公务员依法行政能力的纵向构成	(255)
(二)公务员依法行政能力的横向构成	(257)
三、公务员依法行政能力提升	(259)
(一)为公务员依法行政能力建设创造前提条件	(259)
(二)提升公务员依法行政能力的具体措施	(260)
第四章 沟通协调能力	(263)
一、公务员沟通协调能力概述	(263)
(一)公务员沟通协调能力问题的缘起	(263)
(二)公务员沟通协调能力的基本内涵	(264)
(三)公务员沟通协调能力的特征	(266)
二、公务员沟通协调能力的测评	(267)
(一)公务员沟通协调能力测评的指标设计	(267)
(二)公务员沟通协调能力测评的程序制度安排	(268)
(三)公务员沟通协调能力测评的基本方法	(270)
三、公务员沟通协调能力的培养	(272)
(一)树立正确的沟通协调理念	(272)
(二)建立科学的沟通协调网络	(273)
(三)掌握有效的沟通协调艺术	(274)
第五章 公务员心理调适能力	(276)
一、公务员的心理调适能力概说	(276)
(一)公务员心理调适能力的内涵	(276)
(二)公务员心理调适能力的构成	(277)
(三)公务员心理调适能力的功能	(278)
二、公务员心理健康问题分析	(279)
(一)公务员心理健康问题的主要表现	(280)
(二)公务员心理健康问题产生的原因	(281)
三、公务员心理调适能力的测评与提升	(283)
(一)公务员心理调适能力的测评	(283)

(二)公务员心理调适能力的社会提升	(284)
(三)公务员心理调适能力的自我提升	(286)
第六章 学习力	(289)
一、学习力是唯一持久的竞争力	(289)
(一)学习的速度 < 变化的速度 = 死亡	(289)
(二)学习力是最持久最具有生命力的竞争力	(289)
(三)学习力是掌握其他一切能力的源能力	(291)
二、学习力是一个力大无比的力场	(291)
(一)学习力的构成要素	(292)
(二)学习力的力场结构	(294)
三、公务员应具备四种基本的学习力	(295)
(一)学会认知	(295)
(二)学会做事	(296)
(三)学会共处	(296)
(四)学会生存	(298)
四、提高学习力时不我待	(298)
(一)提高学习力势在必行	(299)
(二)提高学习力务求有的放矢	(300)
(三)提高学习力贵在推陈出新	(301)
五、享受学习是一种高品位的人生境界	(302)
(一)人之差异往往在业余	(302)
(二)享受学习是人生的一种美妙境界	(303)
(三)享受学习是人生最富有创造力的享受	(303)
第七章 公务员调查研究能力	(305)
一、提高公务员调查研究能力的重要意义	(305)
二、公务员调查研究能力概述	(307)
三、提高公务员调查研究能力的主要途径	(309)
(一)公务员调查研究能力的自我提高	(309)
(二)公务员调查研究能力的外部提高	(313)
第八章 应对突发事件能力	(315)
一、突发事件概述	(315)
(一)突发事件的特征	(315)

(二)突发事件的分类	(316)
(三)当前突发事件频繁发生的原因	(317)
二、公务员应对突发事件能力的构成要素	(318)
三、提升公务员应对突发事件能力的举措	(320)
(一)健全应对突发事件的法律法规	(320)
(二)建立应对突发事件的财政应急机制	(321)
(三)建立应对突发事件的预警机制	(322)
(四)建立应对突发事件的激励机制	(322)
(五)建立应对突发事件的信息网络机制	(323)
(六)建立应对突发事件的宣泄减压机制	(323)
(七)加强应对重大突发事件的区域和国际合作	(324)

第九章 公务员创新能力 (325)

一、公务员创新能力的内涵和重要性	(325)
(一)公务员创新能力的内涵	(325)
(二)公务员创新能力的重要性	(325)
二、公务员创新能力的构成要素	(327)
(一)健康的个性和独立性	(327)
(二)深厚的知识积累和较强的学习能力	(328)
(三)强烈的创新意识和敏锐的创新思维	(328)
(四)科学的批判精神和敢于超越的勇气	(329)
(五)百折不挠的品质和乐于奉献的精神	(329)
(六)脚踏实地的实干精神和工作作风	(329)
三、公务员创新能力的开发途径	(329)
(一)公务员要积极树立创新观念,不断强化创新意识的内核	(330)
(二)公务员要敢于说“不”,不断激发创新思维的原动力	(330)
(三)公务员要博学勤思,不断丰富创新见识的源泉	(330)
(四)公务员要善于运用创新原理,不断促进创新技巧的提高	(330)
(五)公务员要勇于实践创新活动,不断推动创新能力的飞跃	(331)
(六)营造公务员创新潜能不断提升和充分发挥的社会机制	(331)

后 记 (333)