

国家公务员培训教材

公共管理(MPA)简明教程

GONGGONG GUANLI
JIANMING JIAOCHENG

王乐夫 主编



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS
广西师范大学出版社

清华大学出版社

公共管理(MPA)简明教程

清华大学出版社

清华大学出版社

清华大学出版社

国家公务员培训教材

公共管理(MPA)简明教程

主 编 王乐夫

副主编 倪 星

编 者 (按篇章先后为序)

肖 滨 文明超 黎 民 倪 星

彭 青 郭巍青 文嘉荣 刘 莉

郭小聪 李和中 刘 恒 刘 英

任剑涛 蔡立辉

广西师范大学出版社

· 桂林 ·

图书在版编目 (CIP)数据

公共管理 (MPA) 简明教程/王乐夫主编. —桂林: 广西师范大学出版社, 2005.5

ISBN 7-5633-4979-0

I. 公… II. 王… III. 公共管理—公务员—培训—教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 096719 号

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市育才路 15 号 邮政编码: 541004)
网址: <http://www.bbtpress.com>

出版人: 肖启明

全国新华书店经销

发行热线: 0771-2092860

广西民族印刷厂印刷

(广西南宁市明秀西路 53 号 邮政编码: 530001)

开本: 787mm×1092mm 1/16

印张: 24 字数: 450 千字

2005 年 5 月第 1 版 2006 年 1 月第 4 次印刷

定价: 35.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

序

广西壮族自治区主席 陆兵

党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，提出了要以建设高素质干部队伍为关键，不断提高我们党驾驭社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力、应对国际局势和处理国际事务的能力，把党建设成为立党为公、执政为民的执政党，成为科学执政、民主执政、依法执政的执政党，成为求真务实、开拓创新、勤政高效、清正廉洁的执政党，成为一个始终做到“三个代表”的执政党。

政府行政能力是党的执政能力的重要体现。提高政府行政能力，关键在于提高广大公务员的综合素质和能力水平。公务员是党领导下公共行政管理的实施者，是党的路线、方针、政策的执行者，是带领广大人民群众全面建设小康社会的组织者。加强公务员队伍能力建设，关系到政府的施政能力和我们党的执政水平。特别是进入新世纪新阶段，国内外局势发生新的深刻变化，世界多极化和经济全球化的趋势继续在曲折中发展；知识经济迅速兴起，科技进步日新月异；国内各地改革开放的步伐加快，小康社会建设突飞猛进，社会经济高速发展，同时各种社会矛盾也日益凸显。研究改革中出现的新情况，解决发展中产生的新问题，构建社会主义和谐社会，对公务员队伍能力建设提出了更高的要求。

温家宝总理在今年3月向十届人大三次会议所作的《政府工作报告》中提出，要加强行政能力建设，加快转变政府职能，进一步推进政企分开、政资分开、政事分开。在继续抓好经济调节、市场监管的同时，更加注重社会管理和公共服务，把财力、物力等公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜，把领导精力更多地放在促进社会事业发展和建设和谐社会上。这不仅为政府职能转变指明了方向，也为加强公务员队伍能力建设明确了任务。

当前，我区已进入加快发展的重大战略机遇期和黄金发展期。西部大开发战略深入实施、中国—东盟自由贸易区和泛珠三角经济区建立、中国—东盟博览会每年在南宁举办、中越构建“两廊一圈”、大湄公河次区域合作深入开展等，给我区加快发展带来前所未有的机遇。能不能抓住这个战略机遇期，加快推进工业化、城镇化和农业产业化进程，促进经济快速、健康发展，把我区建设成为中国—东盟自由贸易区的区域性物流中心、商贸中心和加工制造中心，最终实现富民兴桂新跨越，关键在于政府

能不能营造良好的政务环境,提供一流的公共服务;关键在于能不能打造一支高素质、专业化、职业化的公务员队伍,打造一支懂经济、会管理、善服务的公务员队伍。目前,我区公务员队伍的整体素质还不够高,学历层次低、专业结构不合理的问题还很突出,特别是公共管理专业人才还很少,公共服务水平亟待提高。

今年,为认真贯彻落实党的十六大和十六届三中、四中全会的精神,国家人事部决定在全国公务员中开展公共管理核心课程培训。这非常符合我区的公务员队伍能力建设的需要。自治区人事厅根据自治区党委、政府的部署和国家人事部的要求,汲取发达国家和我国东部发达省市公务员培训的先进经验,适时推出了“8+X”的培训课程,旨在经过三年的努力,使我区公务员得到较为系统的公共管理专业知识培训,适应政府加强和改进公共管理的需要,增强公共服务意识,提高服务能力和水平。自治区人事厅、广西师范大学出版社会同我国首批开展MPA教育的中山大学和武汉大学,组织国内公共管理学方面的知名专家编写了《公共管理(MPA)简明教程》。这本教材不同于一般的教科书,它分为公民与政府、公共管理学、公共政策分析、公共经济学、公共人力资源管理与国家公务员制度、行政法学、行政伦理学、电子政务等八个部分,以浓缩的形式将八门MPA核心课程的内容编写成一本合订本,用精练的语言概括了公共管理领域的基本知识点和主要理论框架,并反映出国内外的最新研究进展,突出了形式新颖、内容丰富的特点,具有时代性、针对性和可操作性。本书吸收了MPA教育的丰富实践经验,汲取了公共管理和公共行政方面研究的最新理论成果,汇聚了专家们多年的教学体会和研究心得,其涉及的知识都是MPA学员和党政干部所应该掌握和熟练运用的,是培训党政干部和公务员的好教材。

我希望,通过《公共管理(MPA)简明教程》的出版发行,促进全区国家公务员公共管理核心课程培训工作的开展;促进广大公务员较好地掌握公共管理学科的基础理论和专门知识;促进政府职能的转变,提高公务员的公共管理和公共服务水平。我还希望,以此为契机,营造公务员终身学习的良好氛围,经过不懈的努力,培育一支政治坚定、业务精通、清正廉洁、作风优良的公务员队伍,为促进广西经济与社会的可持续发展,为富民兴桂新跨越作出更大的贡献!

2005年4月23日

目 录

第一编 公民与政府

第一章 公民：权利与义务	(2)
第一节 公民概念及其宪政意义	(2)
一、公民与公民身份	(2)
二、公民概念的宪政意义	(3)
第二节 公民的权利框架	(4)
一、法律权利	(4)
二、政治权利	(5)
三、社会权利	(5)
四、参与权利	(5)
第三节 公民的义务结构	(6)
一、权利与义务的关系	(6)
二、公民义务的内容	(6)
第四节 中国公民的权利与义务	(8)
一、当代中国公民权利的发展	(8)
二、中国公民的义务结构	(10)

第二章 政府(上): 起源与类型	(12)
第一节 政府的起源: 解释模式	(12)
一、阶级论	(12)
二、契约论	(13)
第二节 政府的形式: 政体类型	(14)
一、君主制与共和制	(14)
二、民主政体	(15)
三、极权政体	(16)
四、威权政体	(17)
第三节 当代中国的政体	(17)
一、人民代表大会制度的性质与特征	(17)
二、人民代表大会的职权与作用	(18)
三、人民代表大会制度的完善与发展	(19)
第三章 政府(下): 结构与功能	(21)
第一节 政府的组织结构	(21)
一、现代政府的权力配置与行使原则	(21)
二、立法机构	(23)
三、行政机构	(24)
四、司法机构	(25)
第二节 政府的职能与能力	(26)
一、政府职能	(26)
二、政府能力	(27)
第三节 当代中国政府的职能与能力	(28)
一、当代中国政府职能的转变	(28)
二、当代中国政府能力的提高	(29)
第四章 宪政与民主	(31)
第一节 宪法与宪政	(31)
一、宪法	(31)
二、宪政	(33)
第二节 民主与选举	(34)
一、民主的类型	(34)
二、选举制度	(35)
第三节 中国宪政民主的建设	(37)

一、中国宪法的发展历程	(37)
二、中国的选举民主	(38)
三、中国的宪政建设	(39)

第二编 公共管理学

第一章 公共管理概述	(42)
第一节 公共管理的含义与构成要素	(42)
一、公共管理的含义	(42)
二、公共管理的构成要素	(43)
第二节 公共管理学的理论渊源与研究方法	(44)
一、公共管理学的理论渊源	(44)
二、公共管理学的研究途径	(45)
三、公共管理学的研究方法	(45)
第三节 公共管理学与中国改革	(46)
一、公共管理学与中国市场经济建设	(46)
二、公共管理学与中国社会发展	(47)
第二章 公共管理组织	(48)
第一节 公共管理中的组织	(48)
一、公共组织的含义	(48)
二、公共组织的性质	(49)
三、公共组织的结构	(49)
第二节 公共组织的类型与作用	(50)
一、政府	(50)
二、非营利组织	(51)
三、公共组织的作用	(52)
第三节 公共组织中的人员	(52)
一、公共组织中的领导者	(52)
二、公共组织中的一般管理者	(54)
三、被管理者	(55)
第三章 公共管理的职能	(57)
第一节 公共管理职能概述	(57)
一、公共管理职能的含义	(57)

	二、公共管理的程序性职能	(58)
	三、公共部门的任务性职能	(59)
第二节	公共管理职能的历史演变	(60)
	一、传统社会的公共管理职能	(60)
	二、西方国家公共管理职能及其演变	(61)
	三、建国后我国公共管理职能的演变	(62)
第四章	公共管理的过程	(64)
第一节	公共管理计划	(64)
	一、公共管理计划的含义	(64)
	二、公共管理计划的编制	(65)
	三、我国公共管理计划的改进	(65)
第二节	公共管理决策	(66)
	一、公共决策的过程	(66)
	二、公共决策的基本原则	(67)
	三、我国公共决策的优化	(68)
第三节	公共管理执行	(69)
	一、公共管理执行的含义	(69)
	二、我国公共管理执行中存在的问题	(69)
	三、公共管理执行的新趋势	(71)
第四节	公共管理控制	(71)
	一、公共管理控制的内涵	(71)
	二、我国公共管理控制过程中存在的问题	(72)
	三、公共管理控制的有效化	(73)
第五章	公共管理的手段	(75)
第一节	公共部门的战略管理	(75)
	一、战略管理概述	(75)
	二、公共部门战略管理的产生	(76)
	三、公共部门战略规划	(76)
	四、公共部门战略实施	(77)
第二节	公共部门的目标管理	(78)
	一、目标管理的含义	(78)
	二、目标管理的过程	(78)
	三、目标管理的实施	(79)

第三节	公共部门的绩效管理	(80)
一、	绩效管理概述	(80)
二、	公共部门绩效评估指标的选择	(81)
三、	公共管理绩效的改进	(81)
第六章	公共管理的责任	(83)
第一节	公共权力与公共责任	(83)
一、	公共组织的发展与公共权力的形成	(83)
二、	公共权力的内涵	(84)
三、	公共权力与公共责任的统一	(84)
第二节	公共责任的性质与落实	(84)
一、	公共责任的内涵	(84)
二、	公共责任的性质	(85)
三、	公共责任的落实	(85)
第三节	公共权力的监控	(86)
一、	公共权力监控的内涵	(86)
二、	公共权力监控的机制	(86)
三、	公共权力监控的优化	(87)
第七章	公共危机管理	(88)
第一节	公共危机概述	(88)
一、	公共危机的概念	(88)
二、	公共危机的特点	(89)
三、	公共危机的种类	(91)
四、	公共危机的诱因	(92)
第二节	公共危机管理机制	(93)
一、	公共危机管理概述	(93)
二、	公共危机管理原则	(93)
三、	公共危机管理机制	(94)
第三节	公共危机管理过程	(95)
一、	公共危机预防与准备	(95)
二、	公共危机处理	(97)
三、	公共危机善后处理及恢复管理	(98)
第四节	非正常集体上访事件处理	(99)
一、	科学界定上访事件的性质	(99)

二、非正常上访事件的类型及诱因分析	(99)
三、非正常上访事件处理	(99)

第三编 公共政策分析

第一章 公共政策概述	(104)
第一节 公共政策的含义	(104)
一、公共政策的定义	(104)
二、公共政策的特点	(105)
三、公共政策的类型	(106)
四、公共政策的功能	(106)
第二节 公共政策的主体与环境	(107)
一、公共政策行为主体	(107)
二、政策环境	(108)
第三节 公共政策学科的历史沿革	(109)
一、公共政策学科的产生与特点	(109)
二、公共政策学科的发展历程	(109)
第二章 政策分析方法	(111)
第一节 方法论基础	(111)
一、公共政策与知识	(111)
二、公共政策与理论模型	(112)
第二节 方法论原则	(112)
一、归纳方法和演绎方法的统一	(112)
二、经验性分析和规范性分析方法的运用	(113)
三、综合分析能力的要求	(113)
四、理论运用和实证分析相结合	(113)
第三节 政策分析的方法	(114)
一、定性分析与定量分析	(114)
二、专门的分析方法	(114)
第三章 政策过程	(117)
第一节 政策议程中的问题	(117)
一、政策问题的确认	(117)
二、政策议程设定	(118)

第二节	政策形成	(119)
一、	供选择的政策方案的形成	(119)
二、	政策制定	(119)
第三节	政策执行	(120)
一、	政策执行的概念	(120)
二、	政策执行的主体及其对象	(120)
三、	影响政策执行的因素	(121)
第四节	政策评估	(122)
一、	政策评估的概念	(122)
二、	政策评估主体和标准	(122)
三、	政策评估的类型	(123)
第五节	政策变迁与终结	(123)
一、	政策变迁的原因和类型	(123)
二、	政策终结的类型与方法	(123)
三、	政策循环	(124)
第四章	公共政策的发展与前景	(125)
第一节	公共政策与全球化	(125)
一、	什么是全球化	(125)
二、	全球化对公共政策的影响	(126)
第二节	公共政策与治理理论	(127)
一、	治理与善治	(127)
二、	治理视角下的公共政策	(128)
第三节	公共政策与民主	(129)
一、	科学与民主	(129)
二、	政策民主	(130)
第四编 公共经济学		
第一章	市场经济与政府经济管理职能	(134)
第一节	市场经济与市场失灵	(134)
一、	市场经济的含义与特征	(134)
二、	市场失灵的机理与表现	(135)
第二节	政府经济管理职能	(137)
一、	资源配置职能	(137)

	二、收入再分配职能	(137)
	三、稳定经济职能	(137)
	四、市场管制职能	(138)
第三节	政府经济管理效能改进	(138)
	一、政府失败的含义与表现	(138)
	二、政府经济管理效能改进	(139)
第二章	政府经济管理的方式	(141)
第一节	宏观调控	(141)
	一、宏观调控的含义与特点	(141)
	二、宏观调控的杠杆	(141)
第二节	政府管制	(142)
	一、政府管制的含义	(142)
	二、政府管制失灵	(143)
	三、放松管制	(143)
第三节	行政审批	(144)
	一、行政审批的含义与类型	(144)
	二、行政审批改革的原则	(144)
第三章	政府经济管理的政策	(145)
第一节	财政政策	(145)
	一、财政政策的含义与特点	(145)
	二、财政政策的调控作用	(146)
	三、财政政策手段及其功能	(146)
第二节	货币政策	(149)
	一、货币政策的含义	(149)
	二、货币政策的目标	(149)
	三、货币政策的作用	(150)
	四、货币政策的手段	(150)
第三节	产业政策	(152)
	一、产业政策的含义与特征	(152)
	二、产业政策的功能	(152)
	三、产业政策的选择	(153)
第四节	收入分配政策	(153)
	一、收入分配政策的含义	(153)

	二、收入分配政策的功能	(154)
	三、收入分配政策的选择	(155)
第四章	公共产品与公共选择	(156)
	第一节 公共产品	(156)
	一、公共产品与私人产品	(156)
	二、公共产品的种类	(157)
	三、公共产品的有效供给	(158)
	四、公共产品的生产方式	(159)
	第二节 公共选择	(160)
	一、公共选择与私人选择	(160)
	二、公共选择理论	(161)
	三、公共选择的规则	(162)
	四、公共选择的政治行为分析	(163)
第五章	公共支出与公共收入	(166)
	第一节 公共支出	(166)
	一、公共支出的含义	(166)
	二、公共支出的规模分析	(167)
	三、公共支出的结构分析	(169)
	四、公共支出的效率分析	(170)
	第二节 公共收入	(171)
	一、公共收入的含义与分类	(171)
	二、公共收入的规模分析	(172)
	三、公共收入的结构分析	(173)
	四、国债	(174)
	第三节 国家税收	(175)
	一、税收的含义与特征	(175)
	二、税种分类	(176)
	三、税收原则	(177)
	四、税收的宏观经济效应	(177)
第六章	政府预算管理	(180)
	第一节 政府预算概述	(180)
	一、政府预算的含义	(180)

	二、政府预算的原则	(181)
	三、政府预算的作用	(181)
第二节	政府预算收支	(182)
	一、政府预算收入	(182)
	二、政府预算支出	(182)
第三节	政府预算的编制与执行	(183)
	一、政府预算的组织形式	(183)
	二、政府预算的编制	(184)
	三、政府预算的执行	(184)
	四、政府预算的调整	(185)
第四节	政府决算	(186)
	一、政府决算的含义与决算的组成	(186)
	二、决算草案的编制	(186)
	三、决算的审核分析与审查批准	(186)

第五编 公共人力资源管理与国家公务员制度

第一章	国家公务员制度及其由来	(190)
第一节	公务员与公务员制度	(190)
	一、公务员的含义和范围	(190)
	二、公务员制度	(191)
第二节	国家公务员制度产生的历史动因	(193)
	一、公务员制度产生的社会经济原因	(193)
	二、公务员制度产生的思想文化基础	(193)
	三、公务员制度产生的社会政治原因	(194)
第三节	国家公务员制度建立的历史过程	(195)
	一、西方公务员制度建立的历史阶段	(195)
	二、西方公务员制度发展演化的内在客观原因	(195)
	三、主要西方国家公务员制度建立的具体过程	(196)
第二章	国家公务员的职务分类	(199)
第一节	国家公务员职务分类的结构	(199)
	一、国家公务员职务分类的基本类型	(199)
	二、职位分类与品位分类的比较	(200)
第二节	西方国家公务员职务分类系统的发展趋势	(200)

	一、西方国家公务员职务分类系统的两种模式	(200)
	二、西方国家公务员职务分类系统的改革趋向	(201)
第三节	中国公务员的职务分类系统	(202)
	一、中国公务员的职位分类系统	(202)
	二、中国公务员职位分类的特色	(204)
	三、进一步完善中国公务员职位分类系统	(205)
第三章	国家公务员的录用	(206)
第一节	公务员录用制度的含义、原则和功能	(206)
	一、公务员录用制度的含义	(206)
	二、考试录用制度的原则与功能	(207)
第二节	西方国家公务员录用制度	(208)
	一、西方国家公务员录用的原则	(208)
	二、西方国家公务员录用的标准	(208)
	三、西方国家公务员录用方式	(209)
第三节	中国公务员录用的程序和方法	(209)
	一、中国公务员录用制度的原则	(209)
	二、中国公务员录用方式	(210)
	三、中国公务员录用考试的发展方向	(211)
第四章	国家公务员的考核与职务升降	(212)
第一节	西方国家公务员考核与职务升降机制	(212)
	一、国家公务员考核与职务升降机制概述	(212)
	二、西方国家公务员考核与职务升降机制的特点	(213)
第二节	中国公务员考核与职务升降机制	(214)
	一、中国公务员考核的内容与方式	(214)
	二、中国公务员考核与职务升降机制的特点	(215)
第三节	进一步完善中国公务员考核与职务升降机制	(215)
	一、中国公务员考核机制所面临的问题	(215)
	二、完善中国公务员考核与职务升降机制的对策	(216)
第五章	国家公务员的培训	(218)
第一节	公务员培训及其意义	(218)
	一、公务员培训的含义	(218)
	二、公务员培训的意义	(218)