



公共管理知识手册

# MPA 全集

吴柏鸿等编著

企业管理出版社

# MPA 全集

——公共管理知识手册

MPA COLLECTED EDITION—A HANDBOOK  
OF PUBLIC ADMINISTRATION

上册

吴柏鸿等编著

企业管理出版社

# MPA 全集

——公共管理知识手册

MPA COLLECTED EDITION—A HANDBOOK  
OF PUBLIC ADMINISTRATION

下册

吴柏鸿等编著

企业管理出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

MPA 全集: 公共管理知识手册/《MPA 全集》编委会编, ——北京: 企业管理出版社,

20001.1 ISBN 7-80147-478-3

I. M... II. M... III. 管理学 IV. C93

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 83522 号

书名: MPA 全集——公共管理知识手册

作者: 《MPA 全集》编委会

责任编辑: 张双喜 技术编辑: 晓峰

标准书号: ISBN 7-80147-478-3/F·476

出版发行: 企业管理出版社

地址: 北京市海淀区紫竹院南路 17 号 邮编: 100044

网址: <http://www.cec-ceda.org.cn/cbs>

电话: 出版部 68414643 发行部: 68414644

电子信箱: [80147@sina.com](mailto:80147@sina.com) [emph1979@yahoo.com](mailto:emph1979@yahoo.com)

印刷:

经销: 新华书店

规格: 787 毫米×1092 1/16 开本 102 印张 2000 千字

版次: 2001 年 2 月第 1 版 2001 年 2 月第 1 次印刷

印数: 6000 册

定价: 490 元

版权所有 翻录必究·印装有误 负责调换

# 本书编委会

主 编：吴柏鸿 李相春

副主编：胡永佳

编 委：（按姓氏笔画顺序）

王志刚	刘 勇	何中奎	吴 丽	吴柏鸿
张贞德	李相春	李晓松	杨 红	杨天宇
陈 飞	陈 辉	周秋良	胡永佳	赵 斌
袁黎辉	陶 锐	崔保基	曹红国	曾晓波

## 前 言

随着改革的进一步推进，中国即将进入 WTO，参与国际竞争。我国政府为适应这一趋势，各个部门就机构和职能进行调整。由于我国人口基数大，部门重复交叉现象严重，造成行政人员数量过多，所以目前我国改革手段是进行人员下岗分流，精简机构，达到提高政府工作效率的目的。在改革之后，政府工作人员队伍的管理与建设尤其显得重要，可以说与中国的发展与前途息息相关。

为此，国务院学位委员会、国家教委和人事部通过了 MPA（公共管理硕士）教学，它将是政府工作人员一个重要的资格证书。

本书围绕 MPA 教学的核心课程公共管理，拟给国家机关人员——特别是领导干部提供比较完整，而且是必备的知识框架体系。

具体地讲，本书共分九编，第一编介绍了管理知识；第二编是本书的重点之一，详细介绍了三种典型的行政组织及其管理方法，同时就当前的热点——行政改革、行政监督和第三部门等进行了分析和探讨；第三编讲述我国公共经济管理的五个基本领域；第四编探讨公共政策的热点问题，以供读者思索；第五编以领导活动为对象，分析了当前我国领导体制的原则、职能及误区；第六编从我国现阶段的人事制度出发，研讨如何使我国用人制度实现科学化、规范化；第七编概括我国机关管理的主要方法与技巧，它是政府机关高效运转的有力保障；第八编行政法内容是我国政府机关依法行政的基础；第九编讲述行政道德的核心、内容与修养方法等，它是防止腐败的重要手段。

本书根据 MPA 的教学方法，收集了大量的案例，希望读者在了解理论知识之后，能结合案例掌握解决身边的实际问题。本书文字力求简明易懂，尽量避免使用表格和公式，内容也基本都是一些现实问题，例如：竞争上岗、社会保障制度、医疗改革、科学技术产业化等等。

自从 80 年代中期我国恢复行政学（也可称公共管理学）以来，我们在政府管理研究方面已经有了明显的进步。而在 2001 年，全国的 MPA 教育将全面展开。在这个关键时刻，我们出版的《MPA 全集》，将对整个社会起到抛砖引玉的作用，推进政府管理工作。

本书读者主要适合国家机关工作人员和各类事业单位的管理干部，当然也是院校——特别是党校和行政学院的参考书。由于编者的水平有限，书中不可避免出现一些错误，请读者批评指正。

## 目 录

## 第一编 构筑“MPA”的管理

<b>第一章 以人为中心的当代管理</b> .....	2
<b>第一节 人为管理之本</b> .....	3
一、管理学中人的观点：“工具人”到“复杂人” .....	3
二、人是管理的目的.....	6
三、寻求与对立并存的同一.....	7
<b>第二节 如何对待被管理者</b> .....	9
一、进行“感情投资” .....	9
二、把人当“人”看.....	10
三、下行沟通.....	11
<b>第三节 提高集体人气</b> .....	12
一、需要团队吗.....	12
二、增强群体的凝聚力和向心力.....	13
三、中国特色：发挥党团组织的作用.....	15
<b>案例：“干得很不开心”的体育局长</b> .....	16
<b>第四节 调动人的积极性</b> .....	18
一、管理需要人人参与.....	18
二、消除被管理者的“奴仆”意识.....	19
三、我国对人管理的特殊性.....	20
<b>第五节 公共管理的永恒主题：效率与公正</b> .....	21
一、经济效益服从社会效益.....	22
二、什么因素决定效益.....	22
三、效益：公共管理的一个检验标准.....	24
四、如何促进效率与公正.....	25
五、怎么评价效益好坏.....	28
<b>第二章 四种基本管理手段</b> .....	30
<b>第一节 最易滥用的行政手段</b> .....	30
一、权威与服从的典范.....	30
二、行政手段——管理者最乐意使用.....	32
<b>第二节 最刺激的经济手段</b> .....	33
一、经济手段的形式.....	33
二、配套使用各种经济手段.....	34

第三节 最严肃的法律手段.....	35
一、法律手段的内容和手段.....	35
二、广泛适用的法律手段.....	37
第四节 软而有效的思想工作手段.....	39
一、巧用感情打动他人.....	39
二、突出理想和道德教育.....	40
<b>第三章 目标与创新.....</b>	<b>42</b>
第一节 目标——管理活动的起点和归属.....	42
一、什么是目标.....	42
二、确定目标.....	44
三、目标管理.....	46
<b>案例：百年长虹的发展战略.....</b>	<b>49</b>
第二节 创新——管理生命的延续.....	51
一、创新与维持的矛盾.....	51
二、创新什么.....	53
三、如何创新.....	55
<b>第四章 激励与沟通.....</b>	<b>57</b>
第一节 激励：“老昏病”的良剂.....	57
一、激励：心理上的管理手段.....	57
二、哪些因素影响激励效果.....	59
<b>案例：一个大胆的激励计划.....</b>	<b>60</b>
第二节 针对需要激将发奋.....	62
一、如何使下属充满热情.....	62
二、遵循激励的原则.....	64
三、最有效的激励方式.....	66
第三节 沟通：管理的“疏通链”.....	70
一、沟通是你的生命线.....	70
二、灵活多变的沟通类型.....	71
三、如何进行无障碍沟通.....	73
<b>案例一：毛泽东的协调艺术.....</b>	<b>75</b>
<b>案例二：本田公司的沟通.....</b>	<b>75</b>
<b>第五章 信息与管理.....</b>	<b>77</b>
第一节 管理信息者利用信息艺术.....	77
一、信息乃管理之源.....	77
二、培养信息意识的诀窍.....	79



三、管理者获取和利用信息之术·····	81
第二节 管理信息系统·····	84
一、怎样支持决策·····	84
二、建立管理信息系统·····	87
第三节 关于政府上网·····	88
一、加强信息服务民众的意识·····	88
二、管理型向服务管理型转化·····	89
三、信息技术对公共行政的影响·····	91
<b>第六章 管理文化</b> ·····	<b>93</b>
第一节 管理文化及其核心·····	93
一、管理文化的兴起·····	93
二、管理文化的核心：价值观·····	95
三、中国特色管理文化的培育途径·····	98
四、如何培育管理文化·····	100
第二节 管理文化的行为：公共关系·····	102
一、公共关系与公共关系学·····	102
二、公共关系的管理功能·····	104
三、实现公共关系·····	108
<b>案例：通用塑料公司的“利益共享”计划</b> ·····	<b>114</b>
第三节 管理文化的形象：CI 战略·····	120
一、CI 的起源与发展·····	120
二、CI 的文化内涵：管理哲学·····	122
三、CI 的管理方法·····	125
第四节 中西方管理文化的差异·····	127

## 第二编 公共行政的组织管理

<b>第一章 公共行政组织的演变</b> ·····	<b>136</b>
第一节 规制型行政组织——贪污腐败的解毒剂·····	136
一、规制型行政组织：近代工业革命的产物·····	136
二、韦伯的“理想行政组织”·····	141
三、规制型行政组织的优越性·····	142
第二节 情感型组织——人不是机器零件·····	147
一、组织的情感含量·····	147
二、为什么“胡萝卜”加“大棒”失灵·····	149
三、几种人性假设·····	151

四、需求层次·····	152
<b>第三节 与当代社会相适应的行政组织</b> ·····	154
一、为何在行政组织管理中引入市场机制·····	154
二、在行政组织中建立责任中心·····	160
三、“小政府”模式·····	163
<b>第二章 行政组织的结构</b> ·····	167
<b>第一节 规制型行政组织的构建</b> ·····	167
一、职位结构·····	167
二、副职的“双向选择”·····	173
三、提高组织规则度的措施：政务公开与热炉法则·····	175
他山之石：日本各行政机关设立文件阅览室·····	181
<b>第二节 行政组织机构</b> ·····	182
一、机构设置·····	182
二、机构类型·····	186
三、威尔逊机构管理理论·····	189
<b>案例：这样的机构该不该增设</b> ·····	193
<b>第三节 情感方式组织</b> ·····	194
一、协作组织家族化·····	194
二、Z型组织·····	196
三、非正式组织·····	201
<b>第四节 类行政组织</b> ·····	205
一、行政改革的关键措施：发展类行政组织·····	205
二、类行政组织的种类·····	208
三、行政组织类化——第三部门·····	218
<b>案例一：轻工业部怎么样转化为轻工业总会</b> ·····	223
<b>案例二：中国钨业协会制止恶性竞争</b> ·····	224
<b>第三章 行政组织管理的主要方法</b> ·····	225
<b>第一节 以人为中心的管理方法</b> ·····	225
一、民主管理·····	225
二、提案制度·····	227
三、工作扩大化·····	228
四、公关管理·····	229
<b>第二节 管理方格法</b> ·····	230
一、管理方格法的提出·····	230
二、管理方格法的主要内容·····	232
三、实现“9—9型”管理方式的途径·····	234

第三节 权变方法：以动制动	235
一、变动不拘的管理环境	235
二、创造行政组织管理的艺术	237
<b>案例：三国中管理权变的思想</b>	239
第四节 公共服务承包	241
一、公共服务业的性质	241
二、政府服务职能重新定位	242
三、公共服务业中的竞争	243
四、公共服务招标	244
<b>案例：菲尼克斯市垃圾收集工作实行公共承包</b>	247
第五节 追求效率：公共行政的出发点与落脚点	248
一、公共行政的理论分析	249
二、行政效率的绩效评估	251
三、我国行政效率现状解剖	252
四、提高公共行政效率的有效率途径	255
<b>案例一：“爱扛活”的市长</b>	258
<b>案例二：天津提高行政效率的调研报告</b>	260
<b>第四章 公共行政组织监督</b>	264
第一节 公共行政组织监督的一般理解	264
一、什么是公共行政组织监督	264
二、监督的种类	265
<b>案例：“徒法不能以自行”：西汉依法治官的经验与教训</b>	267
第二节 公共行政组织的内部监督	270
一、行政规章	270
二、结构性监督	271
三、违法违纪监督	272
四、党内监督	273
第三节 组织外部监督	274
一、立法监督	274
二、司法监督	278
三、政党监督	279
四、社会监督	280
<b>他山之石：国外政府监督</b>	282
<b>第五章 大趋势：公共行政改革</b>	284
第一节 为什么需要变革	284
一、外部环境的变化	284

二、行政系统内部结构与功能的失调·····	285
第二节 国外行政改革的趋势·····	286
一、政府的公共服务逐渐社会化·····	286
二、公共行政体制的集约化·····	287
三、实行行政人力的资源化和市场化·····	287
四、政府事务日益公开化、国际化·····	288
他山之石：荷兰政府自主化改革·····	289
第三节 行政改革的类型·····	297
一、突变式改革与渐进式改革·····	297
二、外延型改革与内涵型改革·····	297
案例：唐太宗精简机构·····	298
第四节 试论我国政府机构的主要问题·····	299
一、机构设置不稳定·····	299
二、规范化、法制化程度不高·····	300
三、政府职能长期不明确·····	301
四、党政关系不规范影响政府机构·····	303
五、政府机构单位化·····	304
第五节 公共行政改革在中国·····	305
一、变革什么——行政改革的主要内容·····	305
二、转变政府职能·····	305
三、调整政府机构·····	312

## 第三编 公共经济学

第一章 对外经贸管理·····	318
第一节 国际贸易管理政策·····	318
一、关税设置·····	318
二、非关税贸易·····	322
三、鼓励出口的措施·····	325
四、创新出口退税机制 全面实行零税率·····	326
他山之石：日本在日美贸易摩擦中采取的对策·····	329
第二节 中国对外贸易行政管理·····	333
一、对外贸易行政管理机构·····	333
二、对外贸易经营许可与管理·····	334
三、出口配额与出口许可证·····	336
四、进口配额与进口许可证·····	340
五、从打破行业垄断开始的变革·····	343

<b>案例一：同室操戈 相煎何急</b> .....	347
<b>案例二：他们的出口贷款为何成了坏账</b> .....	349
<b>第三节 技术引进</b> .....	350
一、优化引进技术结构.....	351
二、引进技术管理.....	353
三、引进适用先进技术.....	354
四、进口二手设备.....	357
五、采用国际标准化.....	361
六、引进技术与消化吸收.....	364
七、为出口创汇服务.....	367
八、以竞争求技术——开放经济下技术进步的新战略.....	369
<b>第四节 对外贸易价格</b> .....	373
一、对外贸易价格的作用.....	373
二、国际贸易产品价格的构成规律.....	374
三、对外贸易价格的“活”价原则.....	376
四、进出口商品的国内价格问题.....	380
五、影响对外贸易价格的因素.....	381
<b>第五节 关税和贸易总协定</b> .....	384
一、关税与贸易总协定概述.....	384
二、关贸总协定的基本原则.....	387
三、关贸总协定其他主要原则.....	390
四、关贸总协定主持的多边贸易谈判.....	394
五、关贸总协定的作用.....	398
六、我国加入 WTO 的利弊与得失.....	399
<b>第二章 公共财政</b> .....	402
<b>第一节 弥补市场缺陷</b> .....	402
一、财政：取之于民，用之于民.....	402
二、国家导致财政的产生.....	402
三、无偿满足公共需要.....	403
四、优化资源配置.....	405
<b>第二节 财政收入</b> .....	409
一、财政收入来之何方.....	409
二、财政收入规模.....	413
三、影响财政收入规模的因素.....	414
四、公共财政与地方财源建设.....	415
五、关于费改税的思考.....	418
<b>第三节 财政支出计划</b> .....	421

一、财政支出的科学分类	421
二、政府公共财政支出	423
三、财政补贴	428
四、财政支出规模	431
五、少花钱,多办事,办好事	434
六、政府采购制度	436
<b>案例一:香港政府的财政支出效益</b>	438
<b>案例二:廊坊政府采购</b>	440
<b>第四节 财政预算</b>	442
一、预算方式	442
二、预算的编制、执行和决算	444
三、预算管理体制	447
四、预算外资金出路何在	452
五、改革政府预算编制,建立预算管理新机制	454
<b>他山之石:美国财政预算</b>	457
<b>第五节 财政信用</b>	460
一、财政信用与银行信用的异同	460
二、国债制度与管理	461
三、国外公债与外债	467
四、财政信用投资	471
五、中国国债——政府宏观调控的重要工具	473
<b>第六节 西方公共财政理论</b>	476
一、公共产品	476
二、公共财政存在的必要性	477
三、西方公共财政理论运用	478
<b>他山之石:澳大利亚的财政监督</b>	479
<b>第三章 金融</b>	482
<b>第一节 多样化的金融机构</b>	482
一、金融机构的功能	482
二、金融机构体系的构成	483
三、我国金融机构体系	486
<b>案例:规范银行委托代理行为</b>	490
<b>他山之石:美联储监管信息共享机制</b>	491
<b>第二节 扩展金融市场</b>	493
一、金融市场的内容	493
二、短期资金市场	495
三、长期资金市场	498

四、通货紧缩条件下储蓄——投资转化	502
第三节 灵活的货币政策	505
一、货币政策的目标	506
二、货币控制政策	507
三、现金发行	508
四、体制转换中财政、货币政策的配合运用	511
五、发挥货币政策作用 促进中小企业发展	513
第四节 我国债权转股权实证分析	518
一、目标选择——个案分析	518
二、历史分析——回归还是超越	521
三、债权转股权的核心——资产管理公司	523
四、债权转股权的延伸——个案分析	527
第五节 信贷服务	528
一、信贷计划	528
二、信贷政策	529
三、剥离不良贷款后的任务	532
他山之石:西方商业银行贷款管理的创新与借鉴	534
第六节 国际金融	539
一、国际收支	539
二、外汇	543
三、汇率	543
四、国际收支对国民经济的影响	545
第七节 金融调控	546
一、存款准备金	546
二、利率政策	548
三、公开市场业务	553
四、再贴现	554
五、基础货币与中央银行贷款	556
第四章 税 收	558
第一节 税收的基本内容	559
一、税收术语了解	559
二、税收的标志归类	562
三、我国现行税制	564
四、国际税收	575
五、因特网收税	577
第二节 税收的公平、效益原则	581
一、以法治税	581

二、集权与分权有机结合	582
三、注意涵养税源	582
四、专业管理与群众管理相结合	583
五、效率原则	583
他山之石：加拿大税务司法审判体系	585
案例：中国涉税第一大案	587
第三节 税务行政管理	593
一、税收管理机构	593
二、税务人员管理	595
三、税收文书送达	597
四、税务监察	599
五、偷税问题探源	601
他山之石：意大利的税制结构和征管体制	606
<b>第五章 工商行政管理</b>	<b>609</b>
第一节 企业登记	609
一、市场经营主体登记	609
二、营业登记注册管理	610
三、市场经营主体监督管理	611
四、现行企业名称登记管理弊端	611
案例：乱标简称 混淆视听	612
第二节 广告商标管理	613
一、商标管理机关及其职责	614
二、商标监督管理的内容	614
三、广告监督管理	615
四、广告监督管理的内容	616
五、网络广告的现状及其监督管理	617
案例：打假起波澜	618
第三节 市场管理	621
一、保护消费者权益	622
二、反不正当竞争	623
三、查处投机倒把行为	624
四、打击走私贩私行为	625
五、价格监督管理	626
六、商品质量与计量的监督管理	627
七、惩治假冒伪劣商品标本兼治的思路	628
第四节 治理分割和封锁市场的行政性壁垒	630
一、行政性壁垒的行为	630



二、行政性壁垒的危害和成因	631
三、清除行政性壁垒的法律法规	632
<b>案例：对移动通信公司限制竞争行为案的分析</b>	633
<b>第五节 经济合同管理</b>	636
一、企业动产抵押物登记管理	636
二、对利用合同进行违法行为的查处	637
三、经济合同纠纷的调解	638
四、查处合同欺诈案的几种做法	638
<b>第六节 建设法制化、规范化的工商行政管理体制</b>	640
一、真正树立市场监管权威	640
二、依法行政的措施	648
三、机构设置与领导体制	651
 <b>第四篇 公共政策</b>  	
<b>第一章 产业政策是对市场经济的必要干预</b>	656
<b>第一节 产业政策及其作用</b>	656
一、理解产业政策	656
二、“市场失败说”和“后发优势说”	658
<b>第二节 改革以来我国产业政策实施效果</b>	661
一、“八五”期间产业政策的主要内容及其实施情况	662
二、制约产业政策实际效果的因素	665
<b>第三节 转轨时期我国产业政策的调整</b>	670
一、转轨时期我国产业结构调整急需解决的问题	670
二、转轨时期我国产业政策调整的要点	672
<b>第四节 农业政策</b>	672
一、农业政策的全方位转轨：改革与务实	673
二、当代中国农业政策评析	679
三、中国粮食供给能力的过去与未来	680
<b>第五节 丛林中再生：不断变化的林业与公共政策和政府的作用</b>	687
一、森林中有什么	687
二、林业——发展中的森林利用行业	688
三、政府管理方面的进步	690
四、坎坷的前途	690
五、几点感想	691
他山之石：德国生态林业的经营政策	692
<b>第二章 社会保障</b>	701