

公 务 员 培 训 教 材

公共管理(MPA)简明读本

竺乾威 主编

(第二版)



 复旦大学出版社
www.fudanpress.com.cn

公 务 员 培 训 教 材

公共管理(MPA)简明读本

(第二版)

竺乾威 主编

復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理(MPA)简明读本/竺乾威主编. —2版. —上海:
复旦大学出版社, 2006. 2
ISBN 7-309-03853-3

I. 公… II. 竺… 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(2003)第 119066 号

公共管理(MPA)简明读本(第二版)

竺乾威 主编

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路 579 号 86-21-65118853 邮编 200433

责任编辑 邬红伟

总 编 辑 高若海

出 品 人 贺圣遂

印 刷 上海浦东北联印刷厂

开 本 787×960 1/16

印 张 33.5 插页 2

字 数 548 千

版 次 2006 年 3 月第二版第七次印刷

书 号 ISBN 7-309-03853-3/D·245

定 价 40.00 元

版权所有 侵权必究

主编简介

竺乾威，全国MPA教育指导委员会成员，复旦大学国际关系与公共事务学院教授，公共行政系主任，博士生导师。主要讲授公共行政理论、比较行政等课程。在《公共行政与人力资源》和美国出版的《国际公共行政》等有影响的杂志上发表过学术论文，主编的著作有《当代中国公共政策》、《公共行政学》、《行政学导论》等，专著有《官僚政治》等。

内 容 提 要

本书是专为公务员培训而编写的教材，分八个方面阐述了公务员所必备的基本知识，如宪法的产生及其与政府体制的关系，公共行政、公共政策的基本概念和原理，中外公务员制度的形成与发展，中国和西方行政伦理观念的比较分析，行政法的基本原则与理论，组织行为学和公共经济学的基本范畴和基本理论等。全书充分考虑了公务员读者对象的基本特点，针对性、实用性强，信息量大，一本教材浓缩了八门公务员必修课程的精华。

本书第二版对第一版中的第四篇“公务员制度”和第五篇“行政伦理学”作了较大修改，特别是根据2006年1月1日起实施的《中华人民共和国公务员法》，对第一版中的相关内容作了较多的充实与完善。

本书既可作为公务员培训教材，亦可为广大国家机关工作人员及有志于成为公务员的读者自学使用。

序

中共上海市委副书记 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。党的十六届三中全会讨论通过的《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“8+X”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(MPA)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MPA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!

第二版前言

复旦大学公共行政系主任、博士生导师 竺乾威

我们很高兴本书在公务员的培训中受到了欢迎,这是本书的编著者和培训教师共同努力的结果。在培训过程中,培训教师和学员也对本书提出了一些很好的意见,这次再版在很大程度上吸取了他们的意见。

此次再版改动比较大的是“国家公务员制度”一篇。因为在此之前,《公务员法》还未出台,因此,现根据《中华人民共和国公务员法》作必要的修正是必需的。

我要对参与此次修订的几位作者表示感谢,尤其是要对李瑞昌、陈奇星和陆珉三位表示感谢。李、陈两位老师承担了“公务员制度”一篇的修改,陆珉作为上海市干部培训中心的主任对此次修订倾注了极大的关心。

培训的过程是一个培训教材的编著者、培训教师和接受培训学员之间互动的过程。此次修订也可以看作是这一互动过程的一个结果。这是作为编著者的我们非常乐意看到的。作为主编,我也要借此机会对所有参与“8+X”培训的人员表示感谢。

本书的修订还会有不足之处,欢迎大家批评指正。

2006年1月12日于复旦大学国际关系与公共事务学院

编者的话

复旦大学公共行政系主任、博士生导师 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·MPA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!

2003年9月4日于复旦大学

本教材订购电话：86-21-51029669

· 联系人：邹 强 张 芳

上海市干部培训中心

地 址：上海市斜土路 1223 号之俊大厦 28F

邮 编：200032

网 址：<http://www.21peixun.com>

E-mail: make@21peixun.com

目 录

第一篇 宪法与政府

第一章 现代政府的宪法构造	3
一、现代宪法的产生和发展	3
(一) 宪法产生的一般条件	3
(二) 现代宪法的产生和发展	4
(三) 现代宪法的发展趋势	7
二、现代政府的体制形式	8
(一) 代议民主制度的内涵	8
(二) 代议民主制度的历史论证	10
三、现代政府的权力配置方式与权力行使方式	12
(一) 人民主权原则	12
(二) 权力制约原则	13
(三) 法治原则	15
第二章 现代立宪政府的理论基础	19
一、现代西方立宪政府的理论基础	19
(一) 理性主义	19
(二) 智性主义	21
(三) 制度主义	22
(四) 个人主义	24

二、当代中国立宪政府的理论基础	25
(一) 人民民主	26
(二) 民本主义	27
(三) 社会平等	29
(四) 集体主义	30
第三章 现代立宪政府的制度构架及制度转型	32
一、代议制度	32
(一) 代议机关的产生、性质和地位	32
(二) 代议机关的组成和职权	34
二、行政制度	36
(一) 行政机关的组织形式	36
(二) 行政机关的职权	38
(三) 公务员制度	40
三、司法制度	40
(一) 法律适用上	41
(二) 法院组织上	41
(三) 实体法与程序法的侧重上	43
(四) 诉讼程序上	43
(五) 违宪审查制度上	44
四、现代立宪政府的制度转型	44
(一) 制度转型的推动力量	45
(二) 制度转型的现实演变途径	46
第四章 中国宪法与中国政府	48
一、中国宪法的发展	48
(一) 我国宪法的产生历程	48
(二) 现行宪法的修改与完善	51
二、当代中国立宪政府的制度框架	54
(一) 立法制度	54
(二) 行政制度	58
(三) 司法制度	61

第二篇 公共行政

第一章 公共行政概论	67
一、公共行政的含义、功能及原则	67
(一) 公共行政的含义	67
(二) 公共行政的功能	69
(三) 公共行政的原则	72
二、公共行政的理论和实践	74
(一) 西方的公共行政理论	74
(二) 转型时期的中国公共行政	77
(三) 知识经济社会与公共行政	79
第二章 行政组织	81
一、行政组织及其类型	81
(一) 行政组织的含义	81
(二) 行政组织的目标	82
(三) 行政组织的设计原则	83
(四) 行政组织的类型	84
二、静态和动态的行政组织	84
(一) 行政组织的结构	84
(二) 行政组织的体制	86
(三) 行政组织的气候	90
(四) 行政组织的冲突	90
三、非正式组织	92
(一) 非正式组织的含义与成因	92
(二) 非正式组织的特征和类型	93
(三) 非正式组织的结构与功能	94

第三章 行政领导	96
一、行政领导的结构和过程	96
(一) 行政领导的结构	96
(二) 行政领导的过程	98
二、行政领导的方式和类型	101
(一) 行政领导的方式	101
(二) 行政首长的领导类型	102
第四章 行政沟通	103
一、行政沟通的含义、理论基础、原则及功能	103
(一) 行政沟通的含义	103
(二) 行政沟通的理论基础	103
(三) 行政沟通的原则	104
(四) 行政沟通的功能	106
二、行政沟通的种类、方式与形态	107
(一) 行政沟通的种类	107
(二) 行政沟通的方式	108
(三) 行政沟通的形态	109
三、行政沟通的关系与过程	110
(一) 行政沟通的关系	110
(二) 行政沟通过程	112
四、行政沟通的障碍及克服	113
(一) 行政沟通的障碍	113
(二) 克服行政沟通的障碍	114
第五章 行政监督	116
一、行政监督系统的构成	116
(一) 一般行政监督系统	117
(二) 专门行政监督系统	118
二、行政监督的内容	120
(一) 行政指派监督	120
(二) 行政指导监督	121

(三) 行政评价监督	122
------------------	-----

第三篇 公共政策

第一章 公共政策概述	127
一、公共政策的含义	127
(一) 公共政策的概念	127
(二) 公共政策的特征	128
(三) 公共政策的价值和功能	129
二、公共政策的分析模型	130
(一) 公共政策学	130
(二) 公共政策分析	131
(三) 公共政策分析模式	132
第二章 公共政策体系与结构	134
一、公共政策体系	134
(一) 公共政策体系的含义	134
(二) 公共政策体系的特征	134
(三) 公共政策体系的结构	136
(四) 公共政策体系的功能	138
二、公共政策的运作规律	139
(一) 公共政策运作规律的涵义	139
(二) 公共政策效力作用规律	140
(三) 公共政策利益调控规律	140
(四) 公共政策生命周期规律	141
第三章 公共政策过程	142
一、公共政策制定	142
(一) 公共政策制定的含义	142

(二) 公共政策制定者	143
(三) 公共政策制定程序	145
(四) 公共政策制定的主要模型	147
(五) 影响公共政策制定的因素	150
二、公共政策执行	152
(一) 公共政策执行的含义	152
(二) 公共政策的执行者	153
(三) 公共政策执行的原则和手段	155
(四) 公共政策执行过程	157
(五) 影响执行的因素与政策执行的困难性	159
三、公共政策评价	161
(一) 政策评价的含义与意义	161
(二) 公共政策评价主体	162
(三) 公共政策评价标准	163
(四) 公共政策评价程序	164
(五) 公共政策评价方法	165
(六) 影响公共政策评价的因素	166
四、政策调整与终结	167
(一) 政策调整的特点和作用	167
(二) 政策调整的依据和原因	168
(三) 政策调整的内容和类型	168
(四) 政策终结的含义和作用	169
(五) 政策终结的对象和方式	170
(六) 政策终结的障碍	171
第四章 公共政策环境	172
一、公共政策与环境	172
(一) 公共政策环境的特征	172
(二) 公共政策的宏观环境: 一般环境因素	173
(三) 公共政策的微观环境: 工作环境因素	176
二、公共政策与民主	177
(一) 民主制定公共政策	177