

MPA

核心课程培训 干部读本

MPA核心课程培训教材编写组 组编

MPA

核心课程培训 干部读本

MPA核心课程培训教材编写组 © 组编

图书在版编目 (CIP) 数据

MPA 核心课程培训干部读本 / MPA 核心课程培训教材编写组 组编
北京: 中国人民大学出版社, 2005
ISBN 7-300-06205-9

I. M...

II. M...

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 130822 号

MPA 核心课程培训干部读本

MPA 核心课程培训教材编写组 组编

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511212 (总编室) 010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部) 010-62511118 (门市部)

010-62515195 (发行公司) 010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京宏伟双华印刷有限公司

开 本 720×965 毫米 1/16

版 次 2005 年 4 月第 1 版

印 张 29.75 插页 2

印 次 2005 年 4 月第 1 次印刷

字 数 306 000

定 价 35.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

学习公共管理 提高执政能力

中共青岛市委常委、组织部长 王书坚

党的十六大提出，各级党委和领导干部要不断提高科学判断形势的能力、驾驭市场经济的能力、应对复杂局面的能力、依法执政的能力和总揽全局的能力。十六届四中全会进一步提出，全党要按照推动社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展的要求，不断提高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。落实中央提出的“五大能力”和“五大任务”，关键在于建设一支高素质的干部队伍。当前，随着社会主义市场经济体制的不断完善、政府职能转变的不断推进和《行政许可法》的全面实施，干部的综合素质特别是在公共管理方面的素质和能力需要进一步提高。按照提高执政能力的要求大规模地开展公共管理知识培训，培养大批具有现代公共管理理论和公共政策素养、掌握先进分析方法及技术的专业化、应用型的公共管理人才，对于提高党政机关工作效率和服务水平，保证科学执政、民主执政和依法执政，必将起到极大的推动作用。

为使干部能够普遍学习公共管理各个领域的知识，扩大培训的覆盖面，青岛市委组织部委托中国人民大学编写了《MPA核心课程培训



干部读本》和《MPA 核心课程培训案例》培训教材。两本教材内容涵盖了公共管理领域中的重要理论和面临的实际问题，突出了理论性、实用性、时代性和可读性，是党政群机关、事业单位干部学习公共管理知识的好教材。相信该书的学习推广，必将进一步促进各级领导班子和干部队伍社会管理和公共服务能力的提高。

新世纪，面对加快发展的关键机遇，青岛市委集中全市人民的意愿和智慧，提出建设“繁荣青岛、平安青岛、文明青岛”，把青岛建设成为“全国重点中心城市”和“世界知名特色城市”的奋斗目标。这需要全市上下、各个方面的共同努力，特别是各级领导班子和领导干部、机关干部和基层干部担负着非常重要的责任。希望大家树立终身学习的观念，学好公共管理，掌握实际本领，努力为推动青岛经济社会全面发展，实现奋斗目标做出应有的贡献。

2005 年 3 月

目 录

第1篇 政治学

第一章 政治的性质	(3)
第一节 政治概述	(3)
第二节 政治权力	(7)
第二章 政治文化	(14)
第一节 政治文化的内涵	(14)
第二节 意识形态	(17)
第三节 政治社会化	(20)
第三章 国家	(22)
第一节 国家理论	(22)
第二节 国家的形式	(26)
第三节 国家机构	(29)
第四章 政党与政治社团	(34)
第一节 政党理论	(34)
第二节 政党制度	(38)
第三节 政治社团	(41)
第五章 政治统治与政治管理	(45)



第一节 政治统治概述	(45)
第二节 政治统治的过程与方式	(47)
第三节 政治管理	(50)
第六章 政治参与	(54)
第一节 政治参与概述	(54)
第二节 政治参与的制约因素	(58)
第三节 政治参与的作用	(62)
第七章 政治发展	(66)
第一节 政治现代化	(66)
第二节 政治民主	(72)

第 2 篇 行政法学

第一章 法治行政	(79)
第一节 人治、德治与法治	(79)
第二节 法治行政的特点	(82)
第二章 行政法的基本原则	(85)
第一节 行政法基本原则概述	(85)
第二节 具体的行政法基本原则	(86)
第三章 行政法主体	(90)
第一节 行政法律关系	(90)
第二节 行政主体	(92)
第三节 行政相对人	(94)
第四章 行政行为	(97)
第一节 行政行为概述	(97)
第二节 行政行为与公务人员的个人行为	(106)
第三节 行政违法与行政责任	(106)
第四节 违法行政行为的认定	(108)
第五章 行政立法	(118)
第一节 行政立法概述	(118)
第二节 行政法规与行政规章	(120)



第六章 行政监督	(124)
第一节 行政监督概述	(124)
第二节 行政系统的内部监督	(126)
第三节 行政系统的外部监督	(132)
第四节 职务犯罪的认定	(134)
第七章 行政诉讼的证据制度	(138)
第一节 证据的概念和特征	(138)
第二节 证明理论	(139)
第三节 我国行政诉讼的证据制度	(141)
第八章 行政复议与行政诉讼	(144)
第一节 行政复议	(144)
第二节 行政诉讼	(147)
第九章 行政赔偿	(150)
第一节 行政赔偿概述	(150)
第二节 行政赔偿的构成要件	(151)
第三节 行政追偿、行政赔偿范围与行政赔偿程序	(153)

第3篇 公共管理学

第一章 导言：什么是公共管理	(159)
第二章 公共管理的主体	(166)
第一节 多样化的公共管理主体	(166)
第二节 公共管理主体的合作模式	(182)
第三章 公共部门的战略管理	(189)
第一节 公共部门战略管理概述	(189)
第二节 公共部门战略管理的模式和方法	(192)
第四章 公共组织管理	(198)
第一节 公共组织概述	(198)
第二节 公共组织的改革策略	(200)
第五章 公共人力资源管理	(206)
第一节 公共部门人力资源管理概述	(206)



第二节 人力资源管理的内容与程序	(211)
第六章 公共管理的新工具	(215)
第一节 目标管理	(215)
第二节 全面质量管理	(221)

第4篇 公共部门经济学

第一章 市场经济中的公共部门	(231)
第一节 机会成本与稀缺资源的配置	(231)
第二节 市场失灵与公共干预	(237)
第三节 外部性	(247)
第四节 公共部门经济活动的一般原则	(248)
第五节 政府失灵	(249)
第二章 公共物品	(251)
第一节 公共物品是普遍存在的	(251)
第二节 公共物品的形态	(252)
第三节 公共物品的一般特征	(252)
第四节 公共物品的成本与效率	(253)
第五节 公共选择与非市场决策	(257)
第三章 公共支出	(261)
第一节 公共支出的分类	(261)
第二节 公共支出增长的现实原因	(264)
第四章 公共收入	(266)
第一节 公共收入的种类	(266)
第二节 公共收入取得的基本原则	(270)
第三节 公共收入规模的决定因素	(274)
第五章 税率与税收效应	(275)
第一节 税率	(276)
第二节 税收的归宿与转嫁	(282)
第三节 税收效应	(287)
第六章 财政赤字与公债	(289)



第一节 财政赤字的基本概念	(289)
第二节 公债的基本概念	(292)
第三节 关于财政赤字与公债经济效应的一般理论	(292)
第四节 公债的经济效应	(295)
第五节 公债的规模与限度	(299)
第七章 公共经济政策	(304)
第一节 财政政策的主要目标	(304)
第二节 财政乘数效应	(306)
第三节 税基弹性效应	(309)
第四节 财政政策的手段搭配	(310)
第五节 货币政策概说	(312)
第六节 就业政策概说	(316)
第七节 现代国际贸易、发展经济学理论与国际贸易政策	(321)
第八节 蒙代尔铁三角与汇率和货币政策的选择	(325)
第九节 开放经济下的财政政策价值取向	(328)

第 5 篇 公共政策分析

第一章 公共政策	(333)
第一节 公共政策概述	(333)
第二节 公共政策的特征、类型和作用	(339)
第二章 政策分析	(347)
第一节 政策分析的基本含义	(347)
第二节 政策分析的基本方法	(350)
第三章 政策分析模型	(352)
第一节 模型概述	(352)
第二节 政治模型——公共政策的分析途径	(354)
第三节 政策分析的相关理论	(360)
第四章 公共政策制定	(363)
第一节 政策问题的确认	(363)
第二节 政策议程的建立	(365)



第三节 政策规划程序	(367)
第五章 公共政策执行	(371)
第一节 政策执行的含义、特点和作用	(371)
第二节 政策执行的相关条件	(375)
第六章 公共政策评估	(385)
第一节 政策评估的含义和功能	(385)
第二节 政策评估的类型	(388)
第三节 政策评估要素	(389)
第四节 政策评估步骤	(394)
第五节 政策评估的障碍	(396)

第 6 篇 组织行为学

第一章 导论	(401)
第一节 组织行为学的产生与发展	(401)
第二节 管理思想中人性假设的演变	(404)
第三节 对组织行为学有贡献的学科	(409)
第四节 组织行为学的研究对象	(411)
第五节 组织行为学的研究方法	(413)
第二章 个体行为研究	(416)
第一节 个体的行为模式	(416)
第二节 个体的基本心理过程	(418)
第三节 个体的心理特征与个体差异	(421)
第四节 人格	(423)
第五节 情绪	(425)
第三章 群体行为	(428)
第一节 群体的相关知识	(428)
第二节 群体结构变量	(432)
第三节 团队及团队建设	(438)
第四章 组织行为研究	(446)
第一节 组织概述	(446)



第二节 组织文化	(452)
第三节 组织变革	(458)

第1篇 政治学

第一章 政治的性质

第二章 政治文化

第三章 国 家

第四章 政党与政治社团

第五章 政治统治与政治管理

第六章 政治参与

第七章 政治发展

第一章

政治的性质

第一节 政治概述

一、政治的概念

在形成科学的政治观之前，主要的政治观有：政治是一种上帝安排人世的力量；政治是一种治国之道；政治就是政府的活动；政治就是研究权力的形成和分享。

人们对政治的认识是随着政治发展而一同进步的。在前资本主义社会，政治是特权阶层的事；而到了工业社会或后工业社会，政治扩展到政府的管理活动以及非政府组织的活动。

我们认为，政治就是人们围绕公共权力而展开的活动以及政府运用公共权力而进行的资源的权威性分配的过程。对这一概念应作如下理解。

1. 社会需要进行资源分配

任何一个社会必须寻求一种途径以决定资源是如何分配的。这个分配过程就是政治。因此，政治是一个社会系统的关键部分，没有政治过程，社会就不能运转。

在日益复杂的现代国家，政府和政治家主要从事的就是这项活动。决定“谁

得到什么”的方法和技术可能因制度而异，但是政治的这一基本功能是不变的。权利和权力的取得都属于“谁得到什么”的问题。所以，问题已不是一个社会是否存在政治，而是政治过程采用何种形式。

2. 分配必须是权威性的

权威性分配是指有可能影响社会上每一个成员的制度安排，这种制度安排并不一定直接影响社会上的每个成员。

分配必须是权威性的说法一定意义上会导致这样一个命题：那些最有权威和权力的人控制着政治过程。但这并不意味着每一个政治体系由少数只为自己谋利益的精英分子所控制，事实上在现代社会，很多的团体和个人都能参与最基本的分配过程。因此，权威性分配是指，在大多数社会，是拥有权威和权力的政府机构做出决定。参与分配过程的还有政党、社团及政治人。

另外，我们还应该认识到，一个政治体系不但是分配好处，还要分配代价。军队、警察和社会福利项目的存在都是要付出代价的。大多数人总是追求他们认为公平份额的好处，同时却力图减轻他们支付代价的份额。政府靠征税和服役来分配这些代价。

3. 权威性的分配是一个系统化过程

从某种程度上，政治过程在履行着社会的关键性功能，政治系统处于社会的中心位置，它从社会那里接受“输入”，把输入的信息处理后就做出某些“输出”（决定），决定的执行又反馈到“输入”单位。

这一系统模式对我们理解政治有何帮助呢？其中一个重要意义是说明政治是一个持续的过程，在这一过程中，输入（要求与支持）影响输出（决定），而输出又影响下一轮的输入，如此循环往复。另外，把政治看成一个系统有助于理解政治过程的关联性。政治活动不是在与世隔绝的场所进行的，而是与文化、法律、意识形态和经济等系统相互作用的过程，这些系统又为政治活动提供某些规则。更重要的是，把政治看作系统，使人们明白政府是“谁得到什么”的主要决定者。

至此，我们对政治的认识仍然是框架性的和比较抽象的，还不明白“谁得到什么”到底是如何进行的。为此，需要借助博弈理论来加深对政治的认识。



4. 作为博弈的政治

政治是一门艺术，是一门调节利益冲突的艺术。利益的冲突是政治产生的主要原因。社会生活中充满了矛盾与妥协、冲突与合作。博弈论正是分析利益冲突的构架。

“博弈”（game）一词指某些个人或组织做出相互有影响的决策。博弈的结局，不仅取决于本人或本组织的行动，还取决于对方或其他方的相应行动。足球、篮球比赛是这样，解决冲突与合作的政治现实也是如此。作为博弈的政治是什么意思呢？

第一，博弈要有局中人。在政治博弈中，局中人包括个人、团体和国家。局中人把目标和资源带入博弈中。

第二，要有博弈的规则，即“游戏规则”。每一场博弈都应遵守一定的规则。宪法、法律、行政机关的决定、习惯与传统就是政治博弈的规则渊源。宪法规定了政治体系的基本框架。政府应该如何行为、公民的权利与义务等都在宪法中有原则性规定。

政治博弈就是在上述框架或规则之内进行的，它们规定了：如何确定博弈的结果；局中人的角色及与角色相适应的权力、责任和限制；谁能够从事这种博弈；越轨者应受何种处罚；如何使规则更具有适应性。

但是博弈的规则是变化的。政治博弈和其他体育项目一样，犯规者受罚。政治博弈都有强制执行的规则，但可能没有体育规则那么明确，因为政治规则处于正式或非正式的不断变化之中。

通过以上的讨论，关于政治的定义，我们也可以这样说，政治就是运用权力的政府机构根据一套规则以决定谁得到好处以及谁支付社会代价的系统化过程。

二、政治的地位

在社会大系统中，最为重要和最为基本的要素是政治和经济。如前所述，社会的运转离不开政治的规范，由于政治主要是关于权力的关系，因而政治也直接影响着经济。因此，政治的地位可以通过其如下作用得到认识：

第一，政治权力的首要功能是维护社会秩序。政治是围绕权力而展开的，而权力的产生本身是社会的需要。在阶级社会，政治权力就是用以维护在经济上占统治地位的阶级的利益。在资本主义社会，由于经济利益的冲突，统治阶级不能不借助政治强制力来对付被统治阶级。另外，“市民社会的一切要求（不管当时

