

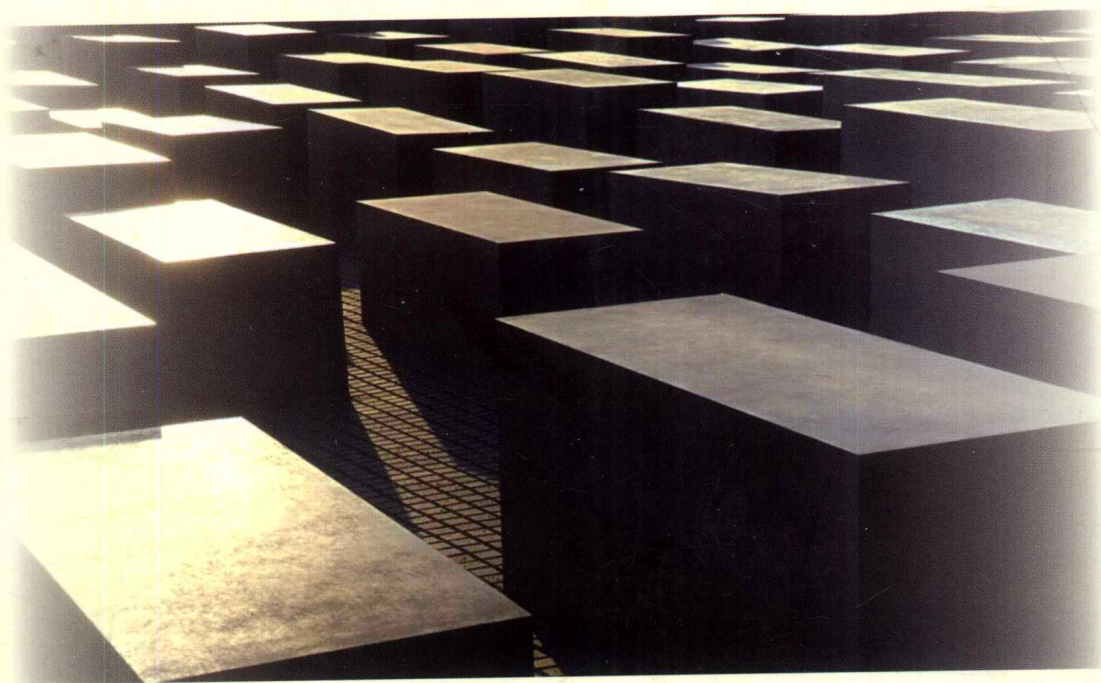
公共管理文库·公共管理实务丛书

中国行政管理学会 主编

政府部门管理

ZhengFu BuMen GuanLi

张永桃 凌宁◎主编



人民出版社

政府部门管理

主编 张永桃 凌 宁

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

政府部门管理/张永桃,凌宁 主编.

—北京:人民出版社,2010.10

(公共管理文库·公共管理实务丛书)

ISBN 978-7-01-009148-8

I ①政… II. ①张… ②凌… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 140052 号

政府部门管理

ZHENGFU BUMEN GUANLI

主编 张永桃 凌 宁

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:66.5

字数:981 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-009148-8 定价:128.00 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

总序

公共管理是以政府为主导的公共组织和社会组织为实现公共利益,运用公共权力,从事社会管理、向社会提供公共产品的职能和活动。公共管理学作为现代管理科学的重要学科之一,在当代世界和中国有着巨大的发展活力和广阔的成长空间。20世纪90年代以来,公共管理学在中国出现,展示了蓬勃的生命力。随着当代中国各项改革的深入和经济社会事业的发展,公共管理的作用越来越受到重视,公共管理学正在成为中国应用型科学研究领域新的增长点。

公共管理实践的发展需要理论的支撑。基本理论与方法研究是学科成熟程度和研究规范水平的重要标志。加强公共管理基本理论和方法的系统研究,构建符合中国国情的公共管理理论体系和方法体系,可以为整个宏观管理与政策学科的开拓创新和与国际接轨积聚实力、助长后劲。这对于提高本学科的整体创新水平具有重要的系统建构意义,对于我国建设创新型国家、提高政府执政能力、应对社会转型期的许多重大管理和政策问题具有重要的现实指导意义,而且可以发展出符合中国国情的社会科学研究理论和方法体系。

近年来,党和政府提出科学发展观,做出构建社会主义和谐社会、建设创新型国家等战略决策,并采取切实可行的措施,推进党的执政能力建设,深化行政管理体制改革、政府管理创新和服务型政府建设。这既为中国公共部门尤其是政府的改革与发展提出了新的课题,对公共管理理论与方法的研究提出了更高的要求,也为该学科的发展提供了前所未有的历史机遇。公共管理研究必须根据转型期中国公共管理的实践发展和现实需要,选择更具有战略性和针对性的理论与实践课题进行研究,切实解决复杂的公共管理和公共政策问题。

如何有效发挥政府作用是公共管理的核心问题,也是一个世界性和历史性的课题。在全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的新形势下,系统研究和借鉴当代公共管理理论与实践经验,结合我国国情和经济全球化的背景,建立具有本土特色的公共管理理论体系,是摆在我们面前的重要任务。

中国行政管理学会是研究行政管理理论与实践的全国性学术团体,始终致力于研究行政管理体制改革中面临的重大理论和实际问题,积极为政府提供参谋咨询服务。近几年来,我们根据国务院领导和国务院办公厅关于要深入开展行政管理体制改革研究的指示精神,抓住政府行政管理体制改革中的重点、热点和难点问题,组织学会理事、专家学者、实际工作者和地方行政管理学会,从理论与实践的结合上深入开展专项课题研究,取得了很多成果,对推进我国行政管理体制改革理论和实践研究发挥了支持和促进作用。

“公共管理文库”是为适应国内公共管理理论与实践发展需要,由中国行政管理学会组织编写、人民出版社出版的一套具有权威性、前瞻性、高质量的公共管理大型系列丛书。“公共管理文库”坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,落实科学发展观,立足于新的实践和新的发展,解放思想,坚持实事求是的思想路线,尝试建立一个以公共性为根基的行政分析框架,力求涵盖公共管理学科及其主要知识领域,切实把握公共管理学理论所应承担的任务与具有的特质,在此基础上寻找公共管理学理论创新的途径,为政府部门的实际工作者、从事公共管理和行政管理研究的理论工作者以及广大学生提供权威的专业信息资料和开阔的思维空间,为发展公共管理科学和促进改革发展提供理论支持。

“公共管理文库”编委会

2009年3月

序

当前,我国正处于改革发展的重要时期,深化行政管理体制改革,建立适应社会主义市场经济发展的行政管理体制,是完善社会主义市场经济体制,推进社会主义现代化建设事业的重要内容。深刻认识、准确把握科学发展观对行政管理提出的新任务、新要求,就要从理论和实践的结合上研究贯彻科学发展观的新思路、新举措,探索解决行政管理实践中与科学发展不相适应的突出问题,为建立中国特色社会主义行政管理体制提供理论支撑。

转变政府职能是推动科学发展、解决经济社会发展深层次矛盾的客观要求,进一步理顺关系、优化结构、提高效能,建立权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制显得尤为迫切。解决这些问题要求我们理论工作者和行政管理者,紧密联系实际,加强对行政体制改革中重大理论问题的研究和探讨。

受中国行政管理学会委托,江苏省行政管理学会组织省内有关专家学者,历时一年半时间,完成了中国行政管理学会、人民出版社组织出版的系列丛书中的《政府部门管理》的撰写。本书是国内第一部以“政府部门管理”为书名的著作。该书在理论层面从政府部门管理的产生与发展、历史与现实、主体与客体、要素与资源、目标与实践、职能变迁与模式演进、管理政策与法律依据等多角度出发,系统地探索政府部门管理的原理与方法;在实践层面直面处于转型期的中国,阐释中国政府在政治、经济、文化、社会管理中发挥的积极作用,探索符合科学发展的政府部门管理体制和运行机制,对于优化政府部门管理

具有一定的理论意义和实践价值。

江苏省委常委、常务副省长
江苏省行政管理学会名誉会长

赵克志

2010年2月

目 录

总序.....	1
序.....	1

第一篇 政府部门管理导论

第一章 政府职能体系与政府部门管理模式.....	3
第一节 政府职能结构的历史变迁与政府部门管理模式的演进.....	3
一、政府职能结构是确定政府部门管理模式的基本依据	4
二、政府统治职能与政府部门管理模式	5
三、政府管理职能与政府部门管理模式	6
四、政府服务职能与政府部门管理模式	7
第二节 我国政府职能与政府部门管理模式的历史变迁	10
一、传统计划经济体制的政府职能与政府部门管理模式.....	10
二、社会主义市场经济体制下的政府职能与政府部门管理模式.....	17
第二章 政府部门管理基本要素	20
第一节 政府和政府职能	20
一、政府的内涵及与特性.....	20
二、政府职能的内涵、意义和特性	22
第二节 政府部门管理的主体	29
一、邦国制时期的政府部门体系.....	29
二、郡县制时期的政府部门体系.....	31

三、中华民国时期的政府部门体系·····	36
四、新中国成立后的政府部门体系·····	39
第三节 政府部门管理的客体 ·····	57
一、经济事务·····	58
二、政治事务·····	61
三、社会事务·····	63
四、文化事务·····	65
第三章 政府部门管理资源 ·····	68
第一节 物质资源 ·····	68
一、相关背景·····	68
二、现状与问题·····	69
三、相关引导性对策·····	70
第二节 人力资源 ·····	72
一、相关背景·····	72
二、现状与问题·····	74
三、相关引导性对策·····	75
第三节 信息资源 ·····	77
一、相关背景·····	77
二、现状与问题·····	78
三、相关引导性对策·····	80
第四章 政府部门管理的理论基础和价值理念 ·····	82
第一节 政府部门管理的理论基础 ·····	82
一、新公共管理理论·····	82
二、治理理论·····	85
三、新公共服务理论·····	86
四、马克思主义民主理论·····	89
第二节 政府部门管理的价值理念 ·····	94
一、传统行政理念·····	94

二、现代公共服务型理念·····	99
第三节 行政理念转变的路径·····	108
一、树立服务行政理念·····	109
二、强化政务公开意识·····	111
三、确立多元行政理念·····	115
第五章 政府部门管理中的决策与执行·····	118
第一节 公共政策的基本范畴·····	118
一、公共政策与政策过程·····	118
二、公共政策的执行特点与原则·····	121
三、公共政策执行的影响因素·····	123
第二节 公共政策执行梗阻的现状·····	125
一、公共政策执行梗阻的基本表现·····	126
二、公共政策认知的梗阻·····	129
三、公共政策落实的梗阻·····	131
第三节 相关对策措施·····	135
一、改进公共政策执行体制·····	135
二、优化公共政策执行主体行为·····	141
第六章 政府部门管理的绩效评估·····	144
第一节 政府部门管理绩效的特殊性·····	144
一、政府部门的特殊性·····	144
二、政府部门管理绩效评估内容与影响因素的特殊性·····	145
第二节 政府部门绩效评估的困境及体制弊端·····	147
一、政府部门绩效评估的困境·····	147
二、政府部门绩效评估的体制弊端·····	148
第三节 政府部门绩效评估体制改革的客观必然性·····	149
一、政府部门是落实科学发展观、构建和谐社会的当然主体·····	150
二、政府部门管理绩效评估体制改革的客观要求·····	151
第四节 政府部门管理绩效评估体制创新·····	153

一、评估指标与评估标准	154
二、指标权重与评估方法	155
三、评估主体与评估事实	156
四、评估程序与评估结果	157

第二篇 政府部门政治事务管理

第七章 国防管理	161
第一节 国防管理的含义	161
一、国防的含义及内涵	161
二、国防管理的概念及内涵	162
第二节 国防管理的体制和职能	163
一、国防管理体制	163
二、国防管理职能	165
第三节 国防管理的原则和内容	168
一、国防管理的原则	168
二、国防管理的内容	173
第四节 国防管理的政策和法律依据	179
一、国防管理的政策依据	179
二、国防管理的法律依据	182
案例 我国的国防建设和战略	186
第八章 外交管理	195
第一节 外交管理概述	195
一、外交管理概念	195
二、外交管理主体与客体	196
三、外交管理的目标与原则	197
第二节 外交管理体制与职能	198
一、外交管理的体制	198

二、外交管理的职能	203
第三节 外交管理依据、过程与文书	205
一、管理的政策与法律依据	205
二、外交管理运行	206
三、外交文书及其使用的要求	208
第四节 我国外交政策的演变	210
一、历史回顾	211
二、中国外交管理经验	222
案例 中美“撞机”事件	223
第九章 安全管理	225
第一节 安全管理的管理者与对象	226
一、安全管理的管理者	226
二、安全管理的管理对象	230
第二节 安全管理的目标与原则	233
一、安全管理的目标	233
二、安全管理的原则	236
第三节 安全管理的机制与职能	238
一、安全管理的机制	238
二、安全管理的职能	240
第四节 安全管理的依据与手段	243
一、安全管理的理论依据	243
二、安全管理的手段	247
案例 安全管理实例	249
第十章 危机管理	252
第一节 危机管理概述	252
一、危机的概念及其分类	253
二、危机的特点	255
三、危机管理的概念及其基本原则	256

第二节 危机管理理论基础	259
一、危机管理要素理论	259
二、危机管理周期理论	262
三、危机干预模式理论	264
四、危机控制理论	266
五、危机公关理论	267
六、冲突管理理论	268
第三节 危机管理系统及其模型设计	271
一、危机管理系统及其特点	271
二、危机管理系统处理程序的模型设计	272
第四节 公共危机管理的策略选择	275
一、健全危机管理体制	276
二、重构危机管理运行机制	277
三、建立危机管理预案体系	278
四、完善危机管理保障体系	278
五、加强公共危机事件防范	279
六、做好危机事件善后工作	280
七、构建危机管理能力系统	281
案例 太湖蓝藻爆发与治理	283
第十一章 人事管理	295
第一节 人事管理的主体与受体	296
一、人事管理的主体	296
二、人事管理的客体	298
第二节 人事管理的目标与原则	299
一、人事管理目标与基本任务	300
二、人事管理原则	301
第三节 人事管理体制与职能	305
一、人事管理体制及其变迁	305

二、人事管理职能	307
第四节 人事管理的依据、手段与机制	309
一、人事管理政策与法律依据	309
二、人事管理的手段	310
三、人事管理机制	314
第五节 人事管理过程与管理文书	320
一、人事管理过程	320
二、人事管理文书	321
案例 江苏省公推公选省管领导干部	322
第十二章 基层政权组织管理与创新	325
第一节 城乡基层政权管理体制变迁	325
一、农村基层政权管理体制变迁	325
二、城市基层政权管理体制变迁	329
第二节 城市街道办及居委会管理与创新	333
一、街道办管理现状与改革	333
二、居委会管理现状与改革	336
第三节 乡镇及村委会管理与创新	340
一、乡镇管理现状与改革	340
二、村委会管理制度与思考	346
案例 湖南基层政权考察报告	349

第三篇 政府部门经济事务管理

第十三章 宏观经济调控管理	357
第一节 宏观经济调控管理概述	357
一、宏观经济调控管理的定义	357
二、宏观经济调控管理的历史背景与理论基础	358
三、宏观经济调控管理的现实性与必要性	359

第二节 宏观经济调控管理的调控主体、对象与受控主体	361
一、宏观经济调控管理的主体	361
二、宏观经济调控管理的对象	361
三、宏观经济调控管理的受控主体	362
第三节 宏观经济调控管理的目标与原则	363
一、宏观经济调控管理的目标	363
二、宏观经济调控管理的基本原则	365
第四节 宏观经济调控管理的手段与方式	366
一、宏观经济调控的手段	366
二、宏观经济调控的方式	371
案例一 7.37 亿“天量信贷”考验政府调控能力	373
案例二 房地产宏观调控涉及房地产市场主要政策措施	375
第十四章 金融调控管理	378
第一节 金融调控管理概述	378
一、金融调控管理的概念及其实质	378
二、金融调控管理的主体、受体与对象	378
第二节 金融调控管理的目标、手段、体制与职能	380
一、金融宏观调控管理的目标	380
二、金融宏观调控管理的手段	380
三、金融宏观调控管理的体制	380
四、金融宏观调控管理的职能	380
第三节 金融调控管理的法律依据与法制完善	381
一、金融宏观调控管理的法律依据	381
二、金融宏观调控管理立法存在的问题	382
三、我国金融宏观调控管理立法的完善	384
案例 央行信号传导银行战略微调	386
第十五章 财政调控管理	392
第一节 财政调控管理概述	392

一、财政调控管理主体、受体与对象·····	392
二、财政调控管理的内容体系·····	392
第二节 财政调控管理的目标·····	393
一、合理分配收入·····	393
二、有效配置资源·····	393
三、保障稳定·····	394
第三节 财政调控管理的体制与职权·····	394
一、财政调控管理的体制·····	394
二、财政调控管理的职权·····	394
第四节 财政调控管理的手段·····	397
一、财政政策的概念与分类·····	397
二、财政政策手段的作用·····	398
三、实施稳健的财政政策·····	399
案例 佛山市南海区财政绩效预算改革·····	400
第十六章 价格调控管理·····	405
第一节 价格调控管理概述·····	405
一、市场经济条件下价格调控管理的必要性·····	405
二、价格调控管理的概念与分类·····	405
第二节 价格调控管理的主体、受体与对象·····	406
一、价格调控管理的主体·····	406
二、价格调控管理的受体·····	408
三、价格调控管理的对象·····	408
第三节 价格调控管理体制与职能·····	408
一、我国价格调控管理体制与职能的内容·····	408
二、我国价格调控管理体制与职能的改革·····	409
第四节 价格调控管理的依据与手段·····	411
一、价格调控管理的依据·····	411
二、价格调控管理的手段·····	411

第五节 价格调控管理的过程·····	412
一、价格调控管理的机制效能·····	412
二、价格调控管理系统的运行要求·····	412
案例 “2000 元月薪招不来送水工”——如何看待当前劳动力价格 上涨·····	413
第十七章 产业政策调控管理 ·····	418
第一节 产业政策调控管理的主体、受体与对象·····	418
一、产业政策调控管理的主体与受体·····	418
二、产业政策调控管理的对象·····	418
第二节 产业政策调控管理的目标与原则·····	420
一、产业政策调控管理的目标·····	420
二、产业政策调控管理的原则·····	421
第三节 产业政策调控管理的手段·····	421
一、政府产业政策调控管理常用的手段·····	421
二、正确选择和运用产业政策手段·····	422
案例 国外交通产业政策的借鉴·····	423
第十八章 经济协调发展管理 ·····	427
第一节 经济协调发展管理概述·····	427
第二节 区域经济协调发展管理·····	427
一、区域经济协调发展管理的作用·····	427
二、区域经济协调发展管理的目标·····	428
三、区域经济协调发展管理的手段·····	431
第三节 城乡经济协调发展管理·····	433
一、城乡经济协调发展管理的基本要求与原则·····	433
二、城乡经济协调发展管理的对策与手段·····	434
案例一 环渤海区域合作中的经济协调互动机制·····	436
案例二 城乡统筹协调发展·····	438
第十九章 国民收入分配与税收管理 ·····	441