

总主编 李如海

国家公务员培训教材

公共行政管理

主编 张荣臣 李聚山

研 究 出 版 社

——国家公务员培训教材——

公共行政管理

主编 张荣臣 李聚山

研究出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政管理/张荣臣,李聚山主编.

—北京:研究出版社,2004.3

ISBN 7-80168-119-3

I. 公…

II. ①张…②李…

III. 行政管理

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 014606 号

责任编辑:童 兴 责任校对:郑 燕

公共行政管理

主编 张荣臣 李聚山

研究出版社出版发行

(北京 1746 信箱 邮编:100017 电话:010-63097512)

北京时代华都印刷有限公司印刷 新华书店经销

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32

印张:9.25 字数:217 千字

2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月第 1 次印刷

印数 1—10000

ISBN 7-80168-119-3

定价:15.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换

国家公务员培训教材

编辑委员会

总 主 编 李如海 中国人民大学国家公务员研究所教授

副 总 主 编 朱立言 中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师,全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会秘书长

刘配书 中国人事出版报刊社高级编辑

编 委 会 (以姓氏笔划为序)

宁炳辉 朱大平 朱立言

刘配书 李如海 张荣臣

ZONGXU

总序

公务员制度推行 10 年来,在我国得到了进一步的巩固和完善。目前,我国已具备一支体系完整、素质较高的公务员队伍,他们是建设中国特色社会主义事业,完善社会主义市场经济体制和处理国家事务、推动社会进步的中坚力量,是行政功能网络的基点,在上情下达、下情上报的信息通道中发挥着重要作用。

加入 WTO 后,我国与世界各国的交流和接触日益频繁,世界正朝多极化、全球化、信息化的方向发展,给公务员应对各种复杂局势和提高公共行政管理能力带来了严峻的考验。

“三个代表”重要思想的本质是立党为公、执政为民。胡锦涛同志在 2003 年“七一”讲话中也指出:“群众利益无小事”。这是对各级公务员提出的高标准、严要求。公务员作为人民群众的“公仆”,其公务行政行为直接关系到党群关系、干群关系的融洽,影响着党和

政府在人民群众心目中的形象。

2003年12月19日,新中国成立以来第一次全国人才工作会议在北京召开,胡锦涛总书记在会上作了重要讲话。人事部部长张柏林在会上指出:公务员的培训将以能力建设为核心大规模展开。要重点抓好公务员的学习能力、实践能力,特别是创新能力的培养。鼓励公务员在职自学和参加培训,完善带薪学习制度。所以,各级各类公务员必须以“三个代表”重要思想为指导,身体力行“三个代表”,做学习“三个代表”重要思想的组织者、推动者和实践者,切实提高自身的综合素质。完善社会主义市场经济体制,对公务员依法行政、依市场规律行政提出了新的要求,迫切要求公务员开拓工作思路,增强九项通用能力,提高行政水平。

全国各地正在加紧组织公务员参加各种形式的培训,人事部对此项工作也作了具体安排。

为满足国家公务员培训的需要,根据人事部2001-2005年公务员培训规划的要求,我们组织相关专家、学者编写了这套培训教材。该教材内容体系的规划比较完整,观点新颖独到,阐述简明扼要,文字表达流畅,面向各个层次公务人员的不同需求,在结合各地各类培训教材特点的基础上,增强了科学性、针对性和实用性,使教学活动更加生动实在,使公务员在学习过程中达到触类旁通的目的。

衷心希望这套教材有助于公务员进一步提高政治理论和业务知识水平,不断增强工作创新的能力、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、依法行政的能力和总揽全局的能力,更好地适应新形势、新任务的要求,为全面建设小康社会、推动中国特色社会主义事业不断前进起到促进作用。

国家公务员培训教材编辑委员会

2004年2月

CONTENTS

目录

第一章 公共行政管理一般理论	(1)
第一节 什么是公共行政管理	(3)
一、行政与管理.....	(4)
二、公共行政管理的概念与特质.....	(5)
三、公共行政管理的发展历程.....	(6)
四、我国的公共行政管理简介.....	(10)
第二节 公共行政管理的主体和对象	(12)
一、公共行政管理主体.....	(13)
二、公共行政管理对象.....	(17)
第三节 公共行政管理的范围、原则与作用	(19)
一、公共行政管理的范围.....	(19)
二、公共行政管理的原则.....	(20)
三、公共行政管理的作用.....	(25)
第四节 公共行政科学的基本内容	(27)
一、公共行政科学的基本范畴.....	(27)
二、公共行政科学的基本内容.....	(29)
三、公共行政科学的学习与研究方法.....	(31)
 第二章 公共行政职能	(33)
第一节 政府职能	(35)
一、政府职能的涵义.....	(35)
二、关于政府职能的理论流派.....	(37)

三、政府职能的主要内容·····	(39)
第二节 政府管理·····	(44)
一、政府管理模式分析·····	(45)
二、政府管理的价值取向·····	(52)
三、政府管理的主要方式·····	(53)
第三节 政府职能转变·····	(55)
一、政府职能转变的涵义与原因·····	(56)
二、我国政府职能转变的过程·····	(57)
三、我国政府职能转变的成果和存在的问题·····	(59)
四、完善政府职能转变的对策分析·····	(60)
 第三章 公共行政领导·····	(65)
第一节 行政领导的地位和作用·····	(67)
一、行政领导的含义·····	(68)
二、行政领导的特性及其本质·····	(70)
三、行政领导的地位与作用·····	(71)
四、行政领导的理论·····	(72)
第二节 行政管理者队伍·····	(74)
一、行政管理者的基本条件·····	(74)
二、行政管理者的职责·····	(76)
三、行政管理者的权力·····	(77)
四、行政管理者的权威·····	(78)
五、行政管理者队伍的群体结构·····	(80)
六、行政管理效能·····	(82)
第三节 行政领导方式方法·····	(84)
一、行政领导方式方法·····	(85)
二、行政领导艺术·····	(87)

第四章 公共政策	(91)
第一节 公共政策的本质.....	(93)
一、公共政策的概念及特征.....	(94)
二、公共政策的本质.....	(95)
三、公共政策的基本功能.....	(97)
第二节 公共政策的制定.....	(99)
一、公共政策制定的基本原则.....	(99)
二、公共政策的制定过程.....	(99)
三、公共政策制定的主要方法.....	(104)
第三节 公共政策的执行.....	(106)
一、公共政策执行.....	(107)
二、公共政策效果的评价分析.....	(113)
第五章 人事行政	(119)
第一节 人事行政的产生和发展.....	(121)
一、中国古代人事制度.....	(122)
二、建国后我国人事行政的发展过程.....	(127)
三、西方文官制度的历史和发展.....	(130)
第二节 人事行政的运行.....	(133)
一、人事行政运行的范围.....	(134)
二、人事行政运行的管理机构.....	(135)
三、人事行政运行的基本原则.....	(136)
四、人事行政运行需要创新两个方面.....	(138)
第三节 国家公务员制度.....	(140)
一、国家公务员的概念.....	(140)
二、国家公务员制度的形成与发展.....	(142)
三、国家公务员制度的一般特征.....	(145)
四、国家公务员制度的基本内容.....	(148)

五、中国国家公务员制度概况·····	(151)
第六章 公共财政 ·····	(157)
第一节 公共财政的含义与特点·····	(160)
一、公共财政的含义·····	(160)
二、公共财政的特点·····	(161)
三、公共财政的职能·····	(164)
第二节 政府预算管理·····	(167)
一、政府预算概述·····	(168)
二、政府预算的类型·····	(170)
三、政府预算的原则与政策·····	(173)
四、政府预算管理的功能·····	(176)
五、政府预算管理体制·····	(177)
六、政府预算的编制·····	(179)
七、政府预算的执行与决算·····	(181)
第三节 政府采购制度·····	(183)
一、政府采购的概念、作用和特点·····	(184)
二、政府采购制度·····	(185)
三、政府采购制度的运作方式·····	(186)
四、政府采购的法定程序·····	(189)
五、建立和完善我国政府采购制度·····	(190)
第七章 地方政府管理 ·····	(193)
第一节 地方政府职能·····	(195)
一、地方政府·····	(195)
二、地方政府职能·····	(196)
第二节 地方行政体制·····	(199)
一、地方政府机构设置·····	(200)

二、地方行政体制改革·····	(201)
第三节 市政管理·····	(206)
一、市政管理的内涵及主要特点·····	(206)
二、市政管理体制·····	(208)
三、市政管理职能·····	(212)
第四节 乡镇政府管理·····	(215)
一、乡镇政府·····	(216)
二、乡镇政府职能·····	(216)
三、乡镇政府体制·····	(218)
 第八章 政府绩效·····	(225)
第一节 政府绩效管理·····	(228)
一、政府绩效与政府绩效管理的涵义·····	(228)
二、进行政府绩效管理的作用和意义·····	(230)
三、政府绩效管理的程序·····	(232)
第二节 政府绩效评估·····	(234)
一、政府绩效评估的产生与发展·····	(235)
二、政府绩效评估的作用·····	(237)
三、政府绩效评估的内容与方法·····	(240)
第三节 社会服务与承诺·····	(244)
一、社会服务承诺制度的产生与初步发展·····	(244)
二、社会服务承诺制的内容·····	(247)
三、完善社会服务承诺制的践诺机制·····	(249)
 第九章 行政法治与监督·····	(253)
第一节 行政法治的基本要求·····	(256)
一、行政法治的概念与涵义·····	(256)
二、行政法治的基本要求·····	(258)

第二节 行政法律责任·····	(267)
一、行政法律责任的涵义·····	(267)
二、实施行政法律责任的基本措施·····	(268)
三、行政法律责任的内容·····	(270)
第三节 行政法治监督·····	(271)
一、行政法治监督的涵义·····	(272)
二、行政法治监督的内容·····	(272)
三、改革和完善行政法治监督机制·····	(276)
参考文献·····	(281)
后 记·····	(282)

国家公务员培训教材

公共行政管理

第一章

公共行政管理 一般理论

DI YI ZHANG
GONGGONG XINGZHENG GUANLI YIBAN
LILUN

【知识要点】

公共行政管理作为一门理论性和实践性兼容的学科,是研究公共行政活动规律的科学。公共行政活动与人类命运和社会发展息息相关,因此,创造性的公共行政是解决人类生存与发展问题的关键因素,对于促进经济发展、社会进步和人类幸福都起着越来越重要的作用。

公共行政管理一般理论,主要阐述公共行政管理的概念、主体和对象、研究范围、原则与作用、主要内容等基本问题。

正确理解公共行政管理的一般理论,科学认识和把握公共行政活动及其发展规律,使政府以有效的行政活动为社会提供廉价、优质、高效的服务,是公共行政管理的基本任务。

第一节 什么是公共行政管理

理论分析必然以概念的准确界定为前提。公共行政管理作为一门学科在西方已有 100 多年的发展历程,但迄今为止,理论界对公共行政管理的称谓并不统一,与之近似的概念有行政学、公共事务管理学、公务管理学、公共管理等等。这一方面反映了公共行政管理荆棘丛生的发展历程,更能折射出不同专家学者、理论流派的研究理念和研究重点的细微差异。因此,有必要首先对概念进行界定,对于学习公共行政管理,准确把握学科内容、

理论实质、地位与作用是十分必要的。

一、行政与管理

无论是在英文还是中文中,“Administration”(行政)和“Management”(管理)都是近义词。“管理”则被定义为从词源上看,两词均源自拉丁语。

(一)行政。中文中“行政”一词最早出现在《史记·周本纪》中,基本含义是指国家事务的管理。英文中“Administration”(行政)源自于拉丁词语“minor”和“minstare”,意思是“为……服务”和“控制和统治”。《牛津英语词典》对“行政”的解释是:一种诸如“处理事务”、“指导或监督执行”、“运用或引导”的活动。从上述词典的解释以及词源内容来看,“行政”可以理解为推行政务,为民服务。

(二)管理。《牛津英语词典》对“Management”(管理)的解释是:“通过自己的行动引导、控制事务的过程”、“照料或看管”。它源自于拉丁词语“manus”,意思是“用手控制”。因此,管理可以通俗地理解为管辖和治理。管辖,意味着一定的工作范围或地域。它决定着管理者的权力。治理,指理顺各种人与人、人与物之间的制度关系。根据系统论的观点,任何管理都是由管理主体(专门的机构或人员)对管理客体(人、财、物、时间和信息等资源)实施有效调整与配置以实现组织目标的行为过程。这一过程是由管理者(机构或人)、管理对象(机构、人和事)和管理目标、管理环境所共同构成的整体。管理有计划(决策)、组织(建立机构和配备人员)、指挥、协调、监督和反馈等五个方面的环节和职能,相互联系、相互制约,构成一个封闭的环环相扣的管理链条。

(三)行政管理。行政管理,从字面上理解,就是指国家通过它所组织的政府为推行政务、提供服务而进行的社会公共事务

的管理活动。马克思主义经典作家对行政管理曾做过精辟而科学的界定。马克思认为“行政是国家的组织活动”，列宁认为行政是“在技术上掌握国家机构”、“开动这个机构”。这些具有真知灼见的论述，无疑为行政管理的概念界定提供了依据。在目前，由于管理社会公共事务的主体主要是政府组织。因此，人们习惯于将行政管理等同于政府管理，即各级政府用国家公共权力管理社会公共事务的活动。

二、公共行政管理的概念与特质

公共行政管理，是指政府行政机关采取组织的、命令的或政策的方式，对社会进行公平的、低成本的和高效率的管理活动。

公共行政管理是相对于传统行政学的一种新范式，具有新的特征——公共性。根据权威的工具书的解释，“公共”一词有“共同”、“公有、公用”、“公众共同”等不同的意义。解释虽略有差别，但其基本词干确是一个，即“共同”。这无疑弱化了传统行政管理中的阶级统治功能，强化了社会公共事务的管理与服务，强调公共目的、公共利益、公共权力、公共行为，这正是区分公共管理和企业管理的重要标准。由“公共性”引发出一系列新的特质。

（一）公共事务是公共行政管理的起点。公共事务是与私人事务相对的概念，是指统治阶级为了把社会控制在“秩序”范围内，推动社会发展，所进行的满足社会成员共同需要与要求的一系列社会活动。公共事务从内容上更多地表现为公共物品与公共服务；从性质上表现为公益性，其消费具有非排他性，不能只为供给方单独享有，而是会使社会成员普遍受益；从形式上公共事务的受益对象是一定范围的社会公众。

（二）服务对象的顾客取向。公共行政管理崇尚服务理念，而