

公共管理硕士 (MPA)

系列教程

公共管理学

THE SCIENCE OF PUBLIC MANAGEMENT

★ ★ ★ ★ ★ 专业核心课 ★ ★ ★ ★ ★

吴肇基博士◎主编

MPA



中国财政出版社

公共管理学

中国戏剧出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理硕士 (MPA) 教程/吴肇基主编. - 北京: 中国戏剧出版社, 2001. 12

ISBN 7-104-01459-4

I. 公… II. 吴… III. 公共管理-研究生-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 083665 号

公共管理硕士 (MPA) 教程

吴肇基

中国戏剧出版社出版

(北京海淀区北三环西路大钟寺南村甲 81 号)

(邮政编码: 100086)

新华书店总店首都发行所 经销

北京金鼎印刷厂 印刷

250 千字 850×1168 毫米 1/32 开本 12.5 印张 0 插页

2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1-3000 册

ISBN 7-104-01459-4/C·71

全八册定价: 200.00 元

序

中共中央党校

冯秋婷 教授

MPA是公共管理硕士(Master of Public Administration)的英文缩写。MPA学位教育培养的是从事公共事务、公共管理和政策研究等方面的高级人才,为公共部门,特别是政府机关和非营利机构培养具有现代公共政策、公共事务或公共管理理论素养,掌握先进分析方法及技术,精通某一具体政策领域的领导者、管理者和政策分析者。

在国外,MPA是一种应用性而非学术性的研究生学位。作为一种专业学位,MPA最先是在美国发展起来的,1924年美国锡拉丘兹大学马克斯维尔公民与公共事务学院首次创办该专业。现在,MPA教育在欧洲、北美很多国家十分盛行,MPA与MBA(工商管理硕士)、法学硕士一起成为欧美国家文科职业研究生教育的三大支柱。目前,美国联邦政府中10%—20%的工作人员,公共政策领域中50%—60%的工作人员具有MPA或相近的学位。在韩国,60万公务员中,科长级以上公务员有万人,这一万人中的30%通过在职学习获得MPA学位。

随着我国社会主义市场经济体系的逐步发展和完善,以及加入WTO,对政府改革的要求突出出来。各级政府在推动经济及社会协调发展中的作用和管理手段必然发生深刻变化。由此对各级公务员的培养提出了迫切的要求。同时,随着政府职能的转变,过去很

多由政府包下来的公共事务职能也将由非政府的公共管理或服务部门，包括各种社会中介组织、基金会、协会等非营利的公共组织完成，这些组织的作用会日益明显，社会对这方面人才的需求也越来越强烈。在此背景下，“旨在为政府部门及非政府公共机构培养高层次、应用型的专门人才”的MPA教育就在我国应运而生了。北京大学、中国人民大学、清华大学、北京师范大学、北京航空航天大学、北京科技大学、中国农业太学、天津大学、东北大学、吉林大学、复旦大学、华东师范大学、南京大学、浙江大学、厦门大学、武汉大学、华中科技大学、中山大学、哈尔滨工业大学、上海交通大学、同济大学、国防科技大学、中国科技大学、西安交通大学等24所大学已被批准招收MPA。今年是这24所大学第一次招收MPA。这是我国教育领域中继工商管理硕士，法律硕士，教育硕士，建筑学、工程硕士，医学硕士等专业学位之后设立的又一个专业学位，主要面向已经获得学士学位有一定的实际工作经历的政府部门及非政府公共机构的工作人员。可以肯定地说，MPA教育在我国的发展势头将非常强劲，并极大地促进我国政府部门及非政府公共机构工作人员素质的提高，以适应迅速变化着的公共管理实践的需要。

为了适应MPA教育和政府部门及非政府公共机构工作人员学习MPA课程的需要，中国人民大学、北京师范大学、中国社会科学院的6位博士应中国戏剧出版社之邀，编写了MPA核心课程系列教材。这套教材具有系统性、针对性和实用性的特点，可以作为MPA课程的系列教材，作为党校和行政学院干部培训相应课程的教学用书，也可以作为党政干部和对MPA教育有兴趣的各类人员的自学读本。需要指出的是，问题导向、案例教学是MPA教育最普遍、最常用的方法，一般是就某一典型的管理或政策问题，提供背景情况，并指出面临的困境和若干种选择，但没有唯一的正确答案，使学生学会创造性地分析问题和解决问题。因此，使用和学习

序

这套教材一定要注意与案例分析相结合，注意公共管理的实际能力的培养和训练。

2001年11月27日

于中共中央党校42楼308室

前 言

人类的管理活动可以追溯到远古时代人类社会的形成初期。之后，随着社会经济的发展及人类活动范围的扩大，人们对自身群体行为的约束以适应社会环境变化的要求不断提高，管理于是逐渐演变为一门科学。公共管理学就是从管理学当中脱离出来的一门边缘学科，它植根于行政部门、公共组织的管理实践活动，融合了经济学、管理学、政治学、社会学等专业学科知识，不仅是一种新兴的政府管理理论，也代表了一种新的政府管理模式。

公共管理学的兴起得益于二战后全世界范围内经济、政治格局的巨大变动。当时，各国都在探讨和寻求一种与现代经济相适应的政府与市场关系模式，都在积极的转变政府职能来加强社会管理的力度。西方不少经济学家致力于这方面的学术研究，为公共管理学理论框架的形成奠定了厚实的基础。而很多西方国家更是将这些理论运用到本国的行政体制改革实践中去，成绩斐然。这些实践对正处于两种体制转轨时期下的中国来说还是难能可贵的外来经验，使我国在处理政府与市场、企业、社会关系时不会盲目冒进，而在明确政府在市场经济中的角色、正确处理中央与地方关系、发挥政府的计划、组织和领导职能时做到心里有数。

公共管理学作为一门科学，有其自身的学科特点。公共管理与决策、沟通、协调等基本职能是分不开的，并且与国家的预算和科教战略有密切的联系。公共管理要求公共组织以公共利益为重，将社会群体的行为纳入规范化的体系中来。这就要求公共管理也要有

法可依、执法必严，让公共管理走上一条法制化、规范化的健康道路。

公共管理学置身于管理学，是管理思想、方法在公共领域内的扩展和运用，也同样要强调群体行为的合理性，以建设高效团体为目标；并且要有效处理公共组织内部和组织间的沟通问题；还要对战略管理的计划与实施进行充分的研究。

新的形式、新的理念对公共管理提出了新的要求，走一条科学、民主、法治化全新管理道路是新时期公共管理的潮流与趋势。

编 者

2001年10月

目 录

前言	(1)
第一章 公共管理概论	(1)
1.1 管理及管理的演进	(1)
1.2 学习管理的重要性	(10)
1.3 走向国际化的管理	(14)
1.4 市场经济与公共管理	(18)
1.5 公共管理的研究对象、性质及方法	(25)
第二章 政府与公共管理的关系	(33)
2.1 处理政府与市场的关系	(33)
2.2 政府的宏观调控	(44)
2.3 处理政府与企业的关系	(55)
2.4 国有企业改革	(63)
2.5 处理政府与社会关系的理论	(70)
2.6 政府社会管理的最新趋势	(77)
第三章 政府的作用	(80)
3.1 行政体制改革	(80)
3.2 中央与地方的关系	(90)
3.3 我国的政府组织结构	(100)
3.4 政府在市场经济中的角色	(110)

第四章 公共管理全过程	(119)
4.1 公共管理与公共决策、公共政策的关系	(119)
4.2 优化公共决策系统	(127)
4.3 行政沟通与协调	(133)
4.4 行政执行	(137)
4.5 行政监督	(142)
4.6 评估公共决策成败	(150)
第五章 公共立法管理	(154)
5.1 公共立法的内涵与功能	(154)
5.2 研究公共立法的重要性	(157)
5.3 公共立法管理的价值观	(158)
5.4 公共立法机关与公共行政机关	(159)
5.5 公共立法管理过程	(161)
5.6 我国公共立法的改革与完善	(164)
第六章 公共司法管理	(169)
6.1 公共司法概述	(169)
6.2 公共司法的地位与作用	(172)
6.3 公共司法管理的组成	(174)
6.4 公共司法的过程	(176)
6.5 司法独立	(179)
6.6 法院	(180)
6.7 检察院	(182)
6.8 司法机关的地位和作用	(183)
第七章 建立精诚合作的团队	(184)
7.1 群体行为	(184)
7.2 公共管理者理论	(192)
7.3 优秀的领导者	(202)

7.4	控制过程与机能障碍	(207)
7.5	快捷高效的团队	(216)
第八章	合理有效的沟通	(221)
8.1	有效的沟通与人际交往的技能	(221)
8.2	化解冲突矛盾	(232)
8.3	恰到好处的激励	(238)
8.4	谈判沟通	(248)
8.5	会议沟通	(255)
8.6	书面沟通	(257)
8.7	口头沟通	(257)
8.8	非语言沟通	(260)
第九章	公共战略管理	(262)
9.1	战略管理概论	(262)
9.2	战略计划过程	(267)
9.3	公共核心战略	(272)
9.4	变革与创新	(274)
9.5	发展的阻力	(279)
第十章	把握好国家预算	(282)
10.1	什么是国家预算	(282)
10.2	税收	(291)
10.3	财政收入	(303)
10.4	政府支出	(312)
10.5	转移支付	(317)
10.6	赤字与公债	(324)
10.7	比较中西财制体制	(326)
10.8	完善我国的财务制度	(329)

第十一章 公共科技文化教育的管理	(332)
11.1 公共科技管理	(332)
11.2 公共文化管理	(336)
11.3 公共教育管理	(341)
11.4 转轨时期的改革与完善	(345)
第十二章 社会责任与社会道德	(351)
12.1 什么是社会责任	(351)
12.2 社会责任与经济发展	(355)
12.3 利润最大化与管理道德	(356)
第十三章 新形式下的公共管理理念	(362)
13.1 自我管理	(362)
13.2 以人为本	(367)
13.3 时间管理	(374)
13.4 网络管理	(378)
13.5 走一条全新的道路	(380)
附录一 国外著名 MPA 院校巡礼	(389)
附录二 全国首批 MPA 试点院校巡礼	(407)
附录三 MPA 报考指南	(414)

第一章 公共管理概论

1.1 管理及管理的演进

一、管理的含义

管理作为一种普遍的社会活动，其由来已久。当人类社会进行生产和公共活动的同时，管理就应运而生。随着生产力的发展和人类社会的进步，生产和社会分工的细化和协作程度不断加深，社会政治结构日益复杂，从而对生产和社会管理的要求不断提高，管理逐渐演变为一门科学，被人们当作专门的课题来研究。

从管理的职能出发，管理就是为了特定的目的而实行的计划、组织、指挥、协调和控制，这是管理活动的五要素：计划是指预测未来和拟定一个行动计划；组织是指将管理活动纳入到集体活动中来，以便进行有效的运作和控制；指挥包括维持组织中的人员的活动；协调即将工作与其它活动相结合，将员工能力与工作特性相结合，使之统一并且和谐；控制就是使所有活动按照已定计划有条不紊的来完成。

从管理的手段和目的来看，管理是确切的知道你要别人去干什么，并使他用最好的方法去干，研究的关于管理者如何来激励员工以提高业绩的员工怎样寻找好的工作方法以提高效率。

从管理中的决策来看，提出管理就是决策。也有的学者更重视管理中的人际关系，从这个意义上把管理解释为协调人际关系，激发人的积极性，以求达到共同目标的活动；还有的学者则从系统论的原则出发，提出管理是组织中协调各分系统并使之与环境相适应的活动。

随着社会经济的发展，管理活动的日益频繁，人们对管理的认识也不断深化和完善。尽管管理的定义有这样那样的说法，但是经过多年的研究和探讨，人们发现任何一种管理活动都离不开五个基本要素，它们是：

1. 管理的主体。管理活动中各个层次的指挥领导构成了管理主体。在现代条件下，管理主体呈现多样性的特点，包括国家的统治者，政府的领导者，生产资料的所有者以及由他们以各种形式委托的代理人，也包括各种非政府的公共组织的领导者。既可以是个人形式存在，也可以是以集体形式出现。

2. 管理的客体。即管理的对象或管理什么。不同的领域、不同的组织所经营的对象不同，可根据不同的标准和侧重点，对管理活动进行不同分类。

3. 管理的职能。这一点在管理活动中较为敏感。这些职能包括计划、组织、领导和控制等方面。在管理实践中，管理者应根据实际需要，对这些基本职能进行演绎和具体化。

4. 管理的目标。管理活动都是围绕着管理的目标而进行和展开的。因此，从本质上说是为了有效地实现管理目标的活动。由于管理的环境、条件、类型、性质、层次以及时间跨度考虑的不同，具体的管理活动会具有不同的目标。尽管如此，以实现既定的目标为目的却是一切管理活动的共性。

5. 管理的环境。管理的环境和条件，一般指管理者面临的内外部环境和条件其中外部环境和条件，主要是管理者所管理的组织面对的自然环境和社会环境。自然环境如气候和地理状况、生产力

水平、自然资源状况等；社会环境则包括特定的社会文化、制度、法律和政策等。所谓内部环境和条件，指的是管理者所管理的组织内部的状况，一般包括组织性质、组织制度、人员状况、组织技术水平等。管理的环境和条件又有动态和稳态之分。动态的环境和条件是指变化剧烈的环境和条件，静态环境和条件则相反。

二、管理的特性

通过以上对管理的含义的讨论，我们可以把管理归纳为：管理是管理者在一定环境下运用资源有效进行整合操作，从而达到特定目的一种活动。管理活动在产生、形成和发展中，逐渐形成了不同于其它社会活动的特点。

1. 管理的目标性

毫无目的的管理是不存在的，就此而言，管理目标构成了管理活动的必要因素，并且它拥有复杂的结构。

第一，管理的目标是共同目标，这种共同性表现为管理目标不是个人目标，而是特定组织和群体所有成员的目标，是特定组织和群体成员目标的共同部分，是全体成员共同认同的目标。

第二，管理目标具有层次结构性，在既定的时空范围内，管理目标总是处在一个总体目标下，囊括着各个不同管理领域、不同单位、不同部门的分目标和各个人的小目标。

第三，管理目标具有时间跨度的区别，对目标实现期的限制使得管理目标往往包含着近期目标和中长期目标。

第四，管理目标具有多元性。一般企业的管理目标常常被人们理解为单一的追求最大经济利润，但是，实际上，企业在盈利之外，也包含着市场地位、科研竞争力、企业社会责任和社会形象、企业内部和谐等多种管理价值。而政府和其他公共组织的管理，更具有效率、公平、公正、秩序、安全、民主等多种价值要求。

第五，管理目标具有可行性。一方面，管理目标既要具有先进

性，又要具有现实可能性，以有效合理地实现管理目标的作用；另一方面，管理目标在确定以后，随着实践的发展和环境条件的变化，也常常需要人们进行必要的调整和变动。

2. 管理的组织性

组织是特定的社会成员为共同目标而按照特定的规则组成的集合，因此，人是组织中最基本的元素，包括管理和被管理者。同时，组织也包含各种物质资源、非物质资源和特定的规则因素。

管理的组织性表现在，管理的目标与组织的目标具有同一性；管理必须以组织作为其行使和实施的载体和依托；管理必须以组织的合理构建作为其有效实施的重要前提和基本职能；管理活动受组织规则和规范的制约，必须按照组织法定的程序进行。

管理的组织性的优势是管理可以迅速有效地集合起所需资源，形成管理的组织力量；还使得管理者能够最大程度地贯彻组织的目标和管理实施方案，使得管理能够按照有序和规范的途径运行。

3. 管理的两重性——科学性和艺术性

管理一方面必须遵守客观的法律，按照科学规范的要求，运用科学的方法来进行，同时，管理的知识和行为具有可检验的标准性和可重复检验性。但同时，管理是人的活动，由于人的活动的复杂性，因此，管理又有特定的艺术性。管理的艺术性集中体现在管理活动中对于“度”的把握，也就是说，一切管理活动都应该从实际出发，确定具体的合适的限度。管理的艺术性还体现在它是一种创造性的活动，正是管理者有声有色的创造，才推动了社会的发展和进步。

4. 管理的创造性

管理活动面临的物质、社会制度和文化等环境条件总是处于不断变化的状态中，对每一个具体的管理对象没有一种唯一的完全有章可循的模式可以参照，那么要想达到一定的组织目标，需要管理的主客体发挥创造性。现代管理学家弗里蒙特卡斯特就说过，“管

理的特点就是变革——迅速的、不断的、根本的变革。而唯一不变的就是变革。”

管理因素的发展和管理方式的深化推动了管理活动的创新，其中的物质因素、信息、机会、价值等的更新是促进管理活动变化发展和直接动因。管理的创新性使得管理活动能够不断深入和丰富发展，因此说管理是一种极富创造性的活动。

5. 管理的动态性

管理的动态性可以说是创造性的解释和递进，并且与科学性相关。动态性特征主要表现在这类活动需要在变动的环境与组织中进行，并且需要消除资源配置过程中的不确定性。因此管理不是停留在书面上的东西，它是现实实践中的操作。书上的东西最多是管理实践的总结或理论的推理，是一种静态的东西，学习管理需要学习书面上的东西，但重要的是学会在什么样的情况下如何实施具体的管理。

三、管理的历史演进

管理活动伴随着人类社会的生产活动一同产生并发展起来，可谓历史悠久。随着管理活动的产生，人类形成了有关管理的思想，但是，这些管理思想没有文字记载，只是散见于一些民间传说中。随着人类社会进入奴隶社会和封建社会，在社会分工的基础上，产生了私有制、阶级和国家，管理成为一种专门的社会活动，并且与剥削阶级对劳动人民的剥削压迫联系在一起，成为维护其剥削和统治地位的工具。在这一过程中，管理思想得到了发展。但是，这些思想大都杂合在有关哲学、政治、经济、社会或文学的文献中。同时，这些思想大都停留在经验层面，尚未形成科学的管理理论和学说。

在工业革命以后，生产力水平得到了空前的发展，如何通过改进管理的制度和方法来进一步提高生产的效率，发挥技术革命的潜