

公务员必读

GONGWUYUANBIDU

吉林省公务员公共管理
核心课程培训教材

JILIN SHENG GONG WU YUAN GONG GONG GUAN
LI HE XIN KE CHENG PEI XUN JIAO CAI

公务员必读编写组/编著
吉林科学技术出版社

公务员必读

——吉林省公务员公共管理核心课程培训教材

公务员必读编写组 编著

吉林科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员必读/公务员必读编写组编著. —长春:

吉林科学技术出版社, 2006.9

ISBN 7-5384-3229-9

I.公... II.公... III.公务员—能力培养—中国

IV.D630.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第105492号

公务员必读

公务员必读编写组 编著

责任编辑: 吴雪梅 封面设计: 张 卓

*

吉林科学技术出版社出版、发行

长春新华印刷厂印刷

*

787×1092毫米 16开本 17印张 320 000字

2006年9月第1版 2006年9月第1次印刷

定价: 28.00元

ISBN 7-5384-3229-9/Z·518

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换。

社址 长春市人民大街4646号 邮编 130021

电子信箱 JLKJCBS@public.cc.jl.cn

传真 0431-5635185

网址 www.jlstp.com

《公务员必读》编委会

主 编： 吴文昌
副主编： 浦生林 杨汝涛
董 平 周光辉
麻宝斌

编写人员(按编写章序为序)：

李 靖	齐宝江	王立峰
张创新	张锐昕	佟 岩
刘雪华	张亲培	刘兆鑫
王庆华	李德志	宋 艳
麻宝斌	郭 蕊	彭向刚
王郅强	罗克全	

前言

当前,我国政府正处于向“服务型政府”、“法治型政府”和“责任型政府”目标迈进的重要时期,无论从科学发展观的角度来看,还是从全面建设小康社会的角度来看,都要求政府的执政能力有一个较大的提高。国家公务员是党和政府执政活动的行为主体,其理论知识和实践技能的状况,直接关系到党和政府的领导能力和执政水平。温家宝总理在今年的政府工作报告中指出:“政府要加强行政能力建设”,“要创新政府管理模式”,“要更加注重社会管理和公共服务”。因此,培养和造就一批忠实践行“三个代表”重要思想,“知识水平高、业务能力强、工作作风实”的高素质的公务员队伍,对于提高各级政府管理水平和工作效能,密切党和人民群众联系,构建社会主义和谐社会具有重要意义。

我省现有各类机关干部13万余人,从总体方面看,我们的这支队伍政治素质和业务素质都是比较好的。在促进吉林经济和社会发展中发挥了重要的作用。但是,按照公务员队伍高素质、专业化的要求来衡量,仍有许多同志在知识和素养方面存在不足。首先,从学历结构方面来看,公务员队伍总体学历层次不高,学历结构有待改善;其次,从知识结构方面来看,公务员队伍中受过系统的公共管理专业教育的不多,即使接触过这方面的知识,也多显零散和单一;再次,从职业技能方面来看,市场经济驾驭能力、组织协调能力、行政管理能力、领导决策能力、开拓创新能力等普遍较弱;此外,专业意识、职业精神、政治作风、组织纪律等方面也存在一定的问题。

因此,在公务员中开展以现代公共管理核心课程为主要内容的培训,是时代发展对于政府工作要求的大势所趋,对于改善广大公务员的知识结构、提高公务员队伍的整体素质具有重要意义。2005年国家人事部适时下发了[2005]29号文件,要求在全国公务员中开展公共管理核心内容培训,并且强调“有条件的地方和部门可将此项培训与公务员在职攻读公共管理硕士专业学位结合起来”。这就为这一时期的公务员培训工作指明了方向和重点。

“公共管理硕士”,又称“MPA”,它是国际通行的专业硕士学位,其培养目标是政府部门及非政府公共管理机构的高层次、应用型专业管理人才。MPA教育起源于20世纪20年代的美国,如今已经在世界主要发达国家和地区推广和普及。MPA教育的基本对象就是政府公务员,事实证明,它在欧美国家公务员队伍的专业化和政府管理科学化方面

发挥了巨大的作用。有数据显示,在当今欧美国家的政府部门,有10%~20%的公务员具有MPA或相关学位;而这一数字在公共政策领域更是高达50%~60%。我国MPA教育始于2000年,起步虽晚,但发展较快,6年来各高校累计培养了近万名MPA毕业生,同时,公共管理核心课程作为公务员培训的热点知识正在逐渐走进政府工作的讲堂。

本教材以16个专题的形式编排,内容紧扣人事部文件“公共行政”、“公共政策”、“公共经济”、“依法行政”和“公务员能力”五项要求,既介绍了西方公共管理的基本知识,又突出了当代中国政府改革和社会发展的重点和热点问题。我们希望通过这样一部教材,为广大公务员打开一扇感受现代公共管理和政府变革趋势的窗口,在理论与实践的互动中,不断地提高自身的能力和素养。

编 者

2006年7月

目 录

前 言

第 1 章 全球化时代的政府改革	1
1.1 全球化时代呼唤政府改革	3
1.1.1 全球化对各国政府的影响	3
1.1.2 各国的政府改革应对全球化的挑战	4
1.2 西方各国的政府改革	6
1.2.1 民营化时期的政府改革	6
1.2.2 重塑政府时期的政府改革	8
1.3 面对全球化的中国政府改革	11
1.3.1 以市场为导向推进政府职能转变	11
1.3.2 以政府机构设置的扁平、弹性为目标推动政府机构改革	13
1.3.3 以弹性人事制度为切入点推进人事制度改革	14
1.3.4 以私营部门成功管理方法为催化剂推动政府管理方式的转变	15
第 2 章 服务型政府	17
2.1 为什么要建设服务型政府	19
2.1.1 西方国家政府治理观念变革借鉴	19
2.1.2 我国提出建设服务型政府的意义	20
2.2 什么是服务型政府	23
2.2.1 谁来服务	23
2.2.2 为谁服务	24
2.2.3 服务什么	25
2.2.4 怎样服务	26
2.3 怎样建设服务型政府	27
2.3.1 树立服务理念	27
2.3.2 强化服务职能	28

2.3.3	健全服务机构.....	29
2.3.4	培训服务人员.....	29
2.3.5	发展服务系统.....	30
2.3.6	完善服务制度.....	30
第 3 章	法治型政府.....	33
3.1	法治政府概述.....	35
3.2	法治政府的基本特征与预期目标.....	35
3.2.1	法治政府的基本特征.....	35
3.2.2	法治政府的预期目标.....	37
3.3	法治政府的构建.....	38
3.3.1	行政体制的法治化.....	39
3.3.2	政府职能的法治化.....	39
3.3.3	政府行为的法治化.....	40
3.3.4	政府主体的法治化.....	41
3.4	法治政府建设的路径和任务.....	41
3.4.1	法治政府建设的路径选择.....	42
3.4.2	法治政府建设的任务.....	44
第 4 章	责任型政府.....	49
4.1	理解责任型政府	51
4.1.1	政府责任的涵义.....	51
4.1.2	建立责任型政府的内涵及必然性.....	51
4.2	政府责任的类型	53
4.2.1	政府的政治责任.....	53
4.2.2	政府的法律责任.....	54
4.2.3	政府的行政责任.....	55
4.2.4	政府的道德责任.....	56
4.3	责任型政府为谁负责	57
4.3.1	对公民负责.....	57
4.3.2	对国家负责.....	57
4.3.3	对社会负责.....	58

4.3.4	对市场负责.....	59
4.4	责任型政府怎样负责.....	60
4.4.1	责任型政府的四项基本理念.....	60
4.4.2	责任型政府的四项基本要求.....	61
4.4.3	责任型政府的四项基本措施.....	62
第 5 章	电子化政府.....	65
5.1	党的十六大提出“推行电子政务”的原因.....	67
5.1.1	电子政务的国家战略地位.....	67
5.1.2	电子政务的政府改革效应.....	70
5.1.3	电子政务的全球发展态势.....	72
5.2	国家电子政务建设的框架内容.....	75
5.2.1	电子政务建设的框架结构.....	75
5.2.2	电子政务建设的具体内容.....	77
5.3	电子政务建设需要的政府基础.....	78
5.3.1	重组组织机构.....	78
5.3.2	优化政务流程.....	79
5.3.3	转变政府职能.....	79
5.3.4	提高公务员素质.....	79
第 6 章	行政伦理理论与实践.....	81
6.1	行政伦理的内涵.....	83
6.2	行政伦理的规范标准.....	86
6.3	行政实践中的伦理问题.....	87
6.3.1	行政自由裁量权的合理使用问题.....	87
6.3.2	行政忠诚与服从问题.....	89
6.3.3	行政手段的正当性问题.....	89
6.3.4	伦理妥协问题.....	90
6.4	中国行政伦理建设.....	91
6.4.1	加强行政伦理教育.....	91
6.4.2	强调行政制度的道德化.....	92
6.4.3	加强行政伦理立法建设.....	93

6.4.4	建立行政伦理的社会监督机制.....	94
6.4.5	设立行政伦理的专门管理机构.....	95
6.4.6	注重公民美德建设.....	96
第 7 章	公共政策制定.....	97
7.1	政策制定者和政策制定体制.....	99
7.1.1	政策制定者.....	99
7.1.2	政策制定体制.....	101
7.2	政策制定程序.....	102
7.2.1	政策问题和政策议程.....	102
7.2.2	政策规划与政策论证.....	105
7.2.3	政策合法化.....	107
7.3	影响政策制定的因素.....	109
7.3.1	政策制定体制.....	109
7.3.2	政策制定者.....	110
7.3.3	政策对象.....	110
7.3.4	政策制定的手段和方法.....	110
第 8 章	公共政策执行.....	111
8.1	政策执行概述.....	113
8.1.1	政策执行的涵义.....	113
8.1.2	政策执行者.....	114
8.2	政策执行的过程与手段.....	115
8.2.1	政策执行的过程.....	115
8.2.2	政策执行的手段.....	117
8.3	政策执行阻滞分析.....	118
8.3.1	政策过程因素.....	119
8.3.2	政策体制因素.....	120
8.3.3	政策主体因素.....	121
8.3.4	其他因素.....	121
8.4	改善政策执行之道.....	122
8.4.1	健全执行机制.....	122

8.4.2	提高政策认识.....	123
8.4.3	优化执行主体行为.....	124
8.4.4	整合必要的执行资源.....	125
8.4.5	强化沟通和协调.....	126
8.4.6	加强执行监督.....	126
第 9 章	市场与政府.....	129
9.1	理解市场是驾驭市场经济的前提.....	131
9.1.1	市场与市场经济.....	131
9.1.2	市场是资源配置的一种方式.....	131
9.1.3	市场失灵: 政府干预经济的理论依据.....	133
9.2	政府与市场关系的理论认识和实践模式.....	135
9.2.1	“守夜人”式的政府与市场的关系.....	135
9.2.2	凯恩斯主义下的政府与市场的关系.....	136
9.2.3	各国政府与市场的结合模式.....	137
9.3	转轨时期我国政府的经济职能定位.....	139
9.3.1	市场经济下政府的一般经济职能.....	139
9.3.2	我国政府经济职能转变的制度背景.....	140
9.3.3	转轨经济下我国政府的经济职能.....	141
第 10 章	公共产品需求与供给.....	143
10.1	公共产品的属性及需求.....	145
10.1.1	按社会性质的产品分类.....	145
10.1.2	公共产品的需求分析.....	146
10.2	公共产品的供给分析.....	148
10.2.1	公共产品的决定机制: 公共选择.....	148
10.2.2	公共产品消费的收费问题.....	148
10.2.3	公共产品供给主体的多中心化趋势.....	150
10.2.4	公共产品供给方式的多元化.....	151
10.3	我国公共产品的需求与供给.....	152
10.3.1	我国日益增长的公共产品需求.....	152
10.3.2	我国公共产品的供给现状.....	153

10.3.3	调整公共支出结构与规模, 构建和谐社会.....	155
第 11 章	行政法.....	159
11.1	行政法概述.....	161
11.1.1	行政法概述.....	161
11.1.2	行政法的作用.....	161
11.1.3	行政法的基本原则.....	162
11.2	行政行为.....	163
11.2.1	抽象行政行为.....	163
11.2.2	具体行政行为.....	165
11.3	行政救济.....	169
11.3.1	我国目前的行政救济制度.....	169
11.3.2	行政执法人员常见违法形态.....	173
第 12 章	解读《公务员法》.....	177
12.1	《公务员法》颁布实施的意义.....	179
12.1.1	有利于健全干部人事管理的法律法规体系, 实现干部人事管理的法制化	179
12.1.2	有利于深化干部人事制度改革, 实现干部人事管理的科学化.....	179
12.1.3	有利于促进干部队伍建设和各级政权建设, 提高党的执政能力.....	180
12.1.4	有利于推进政治体制改革, 建设社会主义民主政治.....	180
12.2	《公务员法》的基本内容.....	181
12.2.1	新陈代谢机制.....	181
12.2.2	竞争择优机制.....	181
12.2.3	监督约束机制.....	182
12.2.4	权益保障机制.....	183
12.3	《公务员法》相对于《国家公务员暂行条例》发生的几大重要变化.....	184
12.3.1	调整了公务员的范围, 体现了我国政治制度的基本特点.....	184
12.3.2	完善了职位分类制度, 提供了多样化的职业发展阶梯.....	185
12.3.3	对职位聘任制度做出了明确规定, 健全了公务员的职务任用制度.....	187
12.3.4	规定了公务员离职后的从业限制, 以有效地遏制“权力期权化”	188

12.3.5	将引咎辞职法制化,使其从一种政治责任、道义责任演变为法律责任.....	189
12.3.6	公务员获得对上级说不的权利.....	189
12.3.7	工资制度更加规范与科学.....	191
12.3.8	公务员的权利获得更切实的保障.....	192
第 13 章	公务员能力建设.....	193
13.1	加强公务员能力建设的必要性.....	195
13.2	公务员应具备的能力及建设途径.....	196
13.2.1	政治鉴别能力.....	196
13.2.2	依法行政能力.....	198
13.2.3	公共服务能力.....	199
13.2.4	调查研究能力.....	200
13.2.5	学习能力.....	201
13.2.6	沟通协调能力.....	202
13.2.7	创新能力.....	203
13.2.8	应对突发事件能力.....	204
13.2.9	心理调适能力.....	205
第 14 章	树立科学领导观念 提升现代领导力.....	207
14.1	科学的领导观念是提升现代领导力的思想基础.....	210
14.1.1	准确把握领导的含义和特征.....	210
14.1.2	深刻理解“领导”的本质和价值.....	211
14.1.3	清醒认识领导的要素和规律.....	212
14.1.4	科学预见领导的发展趋势.....	215
14.2	全面履行领导的职能是提升现代领导力的主要内容.....	216
14.2.1	坚持科学发展观,谋划工作和事业的发展思路.....	216
14.2.2	坚持人才兴业战略,搞好选才用人.....	217
14.2.3	坚持制度创新,深化组织结构和行政管理体制改革.....	217
14.2.4	坚持以人为本,开展深入细致的思想工作.....	218
14.3	提高领导者的综合素质是提升现代领导力的关键.....	219
14.4	善于应用领导方法和领导艺术是提升现代领导力的基本要求.....	220

14.4.1	处理日常事务的方法和艺术.....	220
14.4.2	协调上下级关系的方法和艺术.....	221
14.4.3	协调正副职关系的方法和艺术.....	221
第 15 章	突发公共事件的应急管理.....	223
15.1	突发公共事件对我国构建社会主义和谐社会提出了严峻挑战.....	225
15.1.1	什么是“突发公共事件”.....	225
15.1.2	社会转型时期是我国突发公共事件频发的高峰期.....	228
15.1.3	应对突发公共事件成为我国构建社会主义和谐社会的应然之义.....	229
15.2	突发公共事件应急管理的特征、体系与过程.....	230
15.2.1	突发公共事件应急管理的特征.....	230
15.2.2	突发公共事件应急管理的体系.....	232
15.2.3	突发公共事件应急管理的过程.....	232
15.3	当前我国突发公共事件应急管理的现状与问题.....	233
15.3.1	已经开始设置专门的应急管理机构,但仍存在严重缺陷.....	233
15.3.2	局部的、针对某一方面的应急管理机制正在形成, 但尚未建立全面的、全国性的责权明晰的应急反应机制.....	234
15.3.3	应急管理的法律体系已经初步具备,但与实际要求相比还有差距.....	235
15.3.4	应急管理中的政府动员能力很强,而社会动员能力相对不足.....	235
15.3.5	应急管理的技术和手段还有待从“经验主义”跳出来转向“科技创新”.....	235
15.3.6	应急管理的国际性合作有所加强,但还有很大改进的余地.....	236
15.3.7	对于政府应急管理的科学研究和人员培训工作开始起步.....	236
15.4	当前我国应对突发公共事件的指导原则.....	236
15.4.1	以人为本原则.....	236
15.4.2	立足尽早化解原则.....	237
15.4.3	依法处理原则.....	237
15.4.4	慎用警力原则.....	238
15.4.5	属地领导原则.....	238
第 16 章	社会主义荣辱观.....	239
16.1	社会主义荣辱观的基本内涵.....	241
16.1.1	社会主义荣辱观的时代背景.....	241

16.1.2 社会主义荣辱观的基本内容.....	242
16.1.3 社会主义荣辱观的基本特点.....	244
16.2 “八荣八耻”与社会主义道德实践.....	245
16.2.1 中华民族的道德传承.....	245
16.2.2 社会主义道德思想发展.....	246
16.2.3 社会主义初级阶段的道德要求.....	246
16.3 社会主义荣辱观与公务员队伍建设.....	251
参考文献	253
附: 吉林大学MPA教育与公务员培训中心简介	255

第 1 章

全球化时代的政府改革

Quan qiu hua Shi dai de Zheng fu Gai ge

