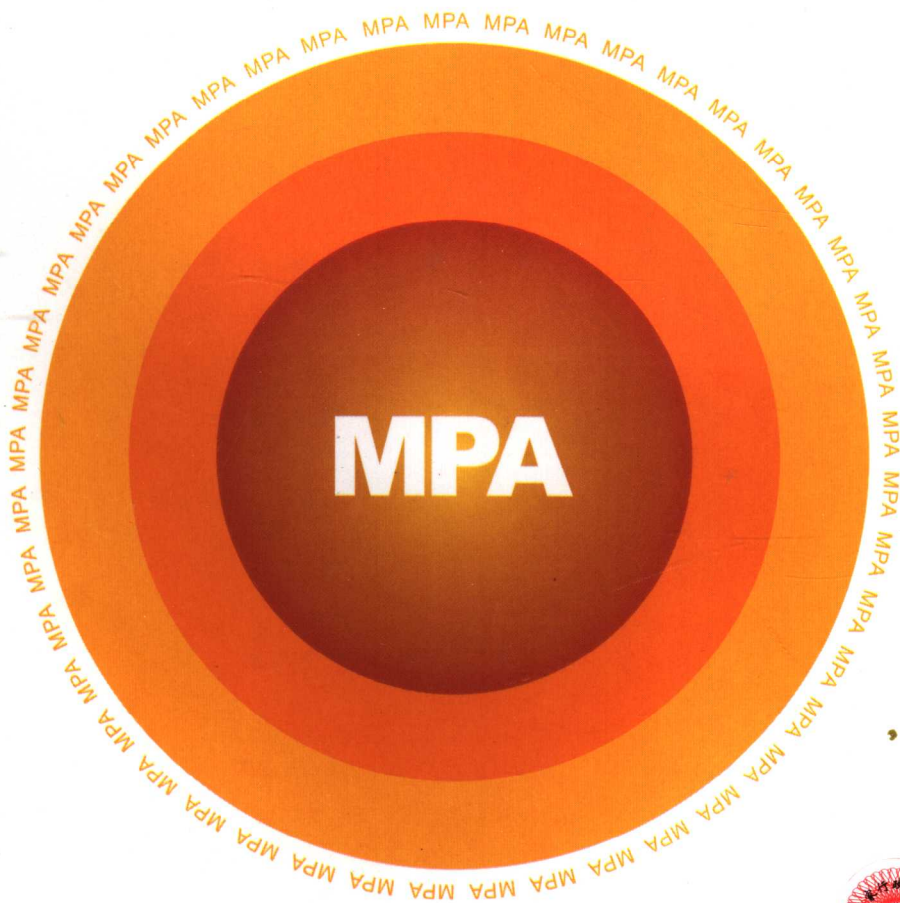


中共福建省委组织部
福建省人事厅 组织编写

公务员公共管理核心课程读本

本书编委会
主编 刘德章



国家行政学院出版社

中共福建省委组织部
福建省人事厅 组织编写

公务员公共管理核心课程读本

本书编委会

主编 刘德章

国家行政学院出版社

2006年·北京

图书在版编目(CIP)数据

公务员公共管理核心课程读本/《公务员公共管理核心课程读本》编委会编.

- 北京: 国家行政学院出版社, 2006. 7

ISBN7 - 80140 - 495 - 5

I. 公... II. 公... III. 公共管理

- 干部教育 - 教材

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 070121 号

书 名 公务员公共管理核心课程读本

主 编 刘德章

责任编辑 王 兵

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010)68920640 68929037

编 辑 部 (010)68929095

经 销 新华书店

印 刷 北京宏大印刷有限公司

版 次 2006 年 7 月北京第 1 版

印 次 2006 年 7 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开

印 张 31 印张

字 数 620 千字

书 号 ISBN 7 - 80140 - 495 - 5/D · 227

定 价 40.00 元

编者的话

学好公共管理,加强公务员培训 建设高素质的公务员队伍

公共管理是以政府为核心的公共部门进行有效治理的管理活动,涉及多学科的理论与方法。当前,随着经济与社会的协调发展,民主与法治的全面进步,公共管理的理念在迅速扩展,公共管理的部门在迅速增加,公共管理中的分工协作日益增加,公众对公共管理质量的要求越来越高。因此,学习公共管理,提高执政水平,是建设高素质的公务员队伍的必然要求。

2006年,《中华人民共和国公务员法》和《干部教育培训工作条例(试行)》已经相继实施。这是党和国家着眼全局作出的重大决策,是按照加强党的执政能力建设和先进性建设的要求,建设高素质公务员队伍的重要举措,标志着公务员培训工作将进入一个崭新的发展阶段。

福建省委、省政府历来十分重视公务员培训工作,在福建发展的每一个重要阶段,始终把公务员培训工作放在突出的位置。特别是当前福建已经进入加快海峡西岸经济区建设的新的时期,加强自身建设,推进政府创新,努力培养造就一支数量充足、结构合理、素质优良的公务员队伍,能运用公共管理理论分析与解决实践中面临的问题,为海峡西岸经济区建设提供强有力的组织保障,就成为摆在我们面前的一项十分紧迫而又重要的战略任务。

实践呼唤着理论的指导,培训急需适用的教材。我们组织力量编写了《公务员公共管理核心课程读本》,作为全省公务员培训的统一教材,目的就是为适应新形势对公务员培训提出的新要求。全书坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,立足于我省公务员队伍建设和政府公共管理的实际需要,通过介绍政治学、行政伦理学、行政法学、公共管理、公共经济、公共政策和

公务员制度等七门核心课程,力求既能比较系统地介绍理论,又能以比较通俗的语言来阐释理论,全书文字清晰易懂、深入浅出,使理论与实际有机结合,体现出较强的可读性、实用性和指导性。另外,全书在编写体例、篇章结构等方面也比较注意适应公务员岗位培训的需要,能够确保培训活动的顺利进行。

希望全省公务员切实提高对学习公共管理重要性的认识,积极参加培训,力争通过公共管理核心课程的学习,从根本上改变那些已经不能适应公共管理要求的传统观念、工作习惯和工作方法,不断提升自身的科学行政、民主行政、依法行政能力,更好地为海峡西岸经济区建设服务!

导 论

学习公共管理,为海峡西岸经济区服务

王 开 明

2004年初,福建省委、省政府按照中央科学发展观的要求,科学分析福建新时期发展面临的历史性机遇,集中全省人民智慧,提出了“建设对外开放、协调发展、全面繁荣的海峡西岸经济区”新战略。建设海峡西岸经济区是21世纪发挥福建优势、加快福建发展的新思路,是服务全国大局、服务祖国统一大业的重大决策。新战略的提出,在海内外产生了很大反响。两年多来,在省委、省政府领导下,全省人民努力探索、积极实践,使海峡西岸经济区建设的指导思想、奋斗目标、重点任务、关键举措更加明确、更加落实。建设的部署也逐步完善,形成了“四个推进”的指导思想,即推进树立和落实科学发展观,推进构建社会主义和谐社会,推进党的执政能力建设,推进海峡西岸经济区建设;“四个基本”的工作布局,即福建新一轮发展的基本构想、基本思路、基本态势、基本格局;“四个关键”的工作要求,即关键在“活”,关键在“和”,关键在“实”,关键在人。全省形成了风正气顺、人和业兴的良好发展趋势。

2005年底,党的十六届五中全会召开,中共中央在关于“十一五”规划建议中,第一次将“海峡西岸”写进中央文件,提出“支持海峡西岸和其他台商相对集中地区的经济发展”,让3400万福建人民备受鼓舞。紧接着在2006年初全国人大十届四次会议上,“海峡西岸”这一关键词又再一次出现在温家宝总理的《政府工作报告》中,“海峡西岸”由党的主张转化为国家意志,由全党的共识转化为全民的共识。

更加让福建人民感到振奋鼓舞的是,2006年新春伊始,胡锦涛总书记就来到福建视察,并且充分肯定省委、省政府提出的建设海峡西岸经济区的战略构想和取得的成效,殷切希望我省要抓住中央鼓励东部地区率先发展和支持“海峡西岸”经济发展的重大历史机遇,加快发展步伐,努力走在全国前列。

“海峡西岸”受到中央高度重视并写进中央文件,具有重大意义。福建省委书记卢展

工同志将其概括为“四个有利”，即建设海峡西岸经济区有利于完善全国区域经济布局，有利于在国家鼓励东部率先发展中发挥福建后发优势，有利于形成服务中部崛起、西部开发的新的对外开放的综合通道，有利于构建促进祖国统一的前沿平台。

海峡西岸经济区建设内容丰富，涵盖面广，包括构建产业发展、基础设施、城镇建设、社会事业、对外开放、区域协作、生态环境、防灾减灾、和谐社会等9大支撑体系以及项目带动、发展县域经济、加快产业集聚、壮大中心城市、提升民营经济、转变政府职能、建设海洋经济强省和文化强省等8大举措。

我省提出建设海峡西岸经济区的新战略，其主要立足点就是福建具有特殊的对台优势。20多年改革开放，对台优势的发挥与应用，促使福建经济发展实现了历史性大跨越。实施海峡西岸经济区战略，抓住难得的战略机遇期，福建仍然要继续发挥对台优势，做好闽台合作这篇大文章。闽台关系源远流长，可以概括为“五缘”。

血缘相亲：台湾地区2300万人口中，祖籍福建的占80%，其中约80%来自漳州、泉州。福建省内约有80万台属。

地缘相近：福建是祖国大陆离台湾岛最近的省份，其中平潭至台湾新竹距离最近，仅70海里。至于台澎金马等小岛屿与福建之间的距离就更近了，其中最近处距离仅1.7公里，海上航行仅需10多分钟。

文缘相承：闽台之间文化渊源甚深，一脉相承。两岸虽然分隔了近半个世纪，但至今仍然各自传承了相同的民间文化，比如南音、梨园戏、高甲戏、布袋戏、傀儡戏、歌仔戏（芗剧）等，这些民间文艺当年从闽南传入台湾，如今各自藏于民间，成为民族瑰宝。此外，闽台语言相通，台湾同胞大多数使用闽南语，两岸相隔多年，乡音未改。闽台独特的民间宗教具有很深的渊源。至今台湾1000多座妈祖庙公认福建湄洲岛妈祖庙为他们的祖庙，据统计目前台湾民众约有70%信仰妈祖女神。此外，台湾众多的关帝庙、保生大帝庙、临水宫等也都尊崇福建东山关帝庙、龙海角美保生大帝庙和古田临水宫为他们的祖庙。两岸民间宗教往来，至今绵延不绝，台胞赴闽宗教朝圣之旅已成为两岸文化交流一大特色。

史缘悠久：据史书记载，福建人移居台湾可以追溯到宋代，至今约900年。明清两代福建曾经三次大规模向台湾移民，清康熙二十二年设台湾府属福建统辖，200年后至光绪十二年台湾府才单独设省，但习惯上仍称“福建台湾省”，可见闽台历史渊源之深。

商缘密切：闽台商贸往来始于汉代，发展于元代，繁荣于明清。尤其是清统一的200多年间，台湾与福建漳州、泉州、厦门等口岸商贾往来，海上贸易，互通有无，都达到空前的规模。

正是基于闽台关系源远流长这个特殊性，中央于1979年从祖国统一的战略高度考虑，赋予福建“特殊政策，灵活措施”，使福建与广东成为祖国大陆最早对外开放的两个省份。20多年来，中央赋予福建许多对台方面的特殊政策，主要内容有：在福建设立四个国

家级台商投资区,湄洲岛和武夷山两个国家级旅游度假区,漳州和福州两个“海峡两岸农业合作试验区”,还设立对台直航试点口岸、“小三通”口岸、开展闽台海上小额贸易试点,批准福建 8 所大学,包括厦门大学、福建师大、福建中医学院等大学直接招收台湾学生入学。

20 多年来,福建运用中央赋予的对台特殊政策积极发挥对台优势,闽台经贸合作与文化交流开展得有声有色,取得明显成效,突显了福建在祖国统一战略中的特殊地位和作用。

在闽台经贸合作方面,截至 2003 年底,闽台贸易累计总额达到 305 亿美元,其中出口约 35 亿美元,进口约 270 亿美元。同一时期福建累计引进台资项目 7664 个,实际利用台资 99 亿美元;如果考虑到相当一部分台商将资金转向第三地(如香港)后再投资福建,累计实际利用台资数将超过 150 亿美元,约占内地引进台资总数 1/4 强。大量引进台资项目,加快了福建产业结构调整步伐。以汽车工业发展为例,福建发展汽车工业 20 余年,汽车年产量一直在 1 万辆左右徘徊。1995 年福建引进台湾“东南汽车”项目,经过 10 多年发展,目前“东南汽车”产量约 10 万辆,其中 4 万辆为菱帅牌小轿车,福建实现了轿车工业零的突破。目前,“东南汽车”已成为我国第二大轻型客车生产厂,汽车工业也因此成为福建工业三大支柱产业之一。这几年,台资企业华映光电(原“中华映管”)、冠捷电子、灿坤电器、后石电厂等与东南汽车一样,已经成为福建优秀台资企业一道亮丽的风景线。在两岸政治关系变数很大的情况下,两岸经贸关系依然强劲发展,出现了“你中有我,我中有你”,谁也离不开谁的局面。两岸“大三通”至今未实现,但闽台的“小三通”和“两岸直航试点”却一枝独秀。到 2003 年止,闽台两岸直航试点累计完成货运 230 万标箱,对台小额贸易约达 3 亿美元,真正做到了“官不通民通”。

在闽台文化交流方面,近年每年约有 40 万台胞来闽,有 10 万台胞长住福建。截至 2003 年,累计来闽台胞总数达 540 万人次,约占台胞到大陆总数 1/5。同一时期福建人员累计赴台交流达 1470 批、10 多万人次。这几年福建高校累计招收台湾学生达 2700 多人。此外,歌仔戏、南音、木偶戏、莆仙戏、高甲戏等民间文化艺术交流盛行于闽台两地,深受两岸民众喜爱。

在旅游业发展方面,台胞已成为福建旅游市场的主要客源之一,自 1997 年以来,每年来闽台胞游客量均在 40 万人次左右,约占全省接待境外游客总量的 1/3。2002 年福建接待台胞 47 万人次,占全国接待台胞总量 13%。在民间宗教朝圣旅游方面仅湄洲岛每年就吸引了 800 余批、近 10 万人次的台湾进香团前来进香朝圣。东山关帝庙、角美保生大帝庙、平和三平寺、安溪清水岩、古田临水宫等胜地的台胞朝圣旅游也发展得红红火火。

当然,我们也要清醒地看到,随着时间的推移,福建对台优惠政策,已随着我国全方位对外开放而逐步被普惠制所代替,特殊政策的效应逐渐被弱化。闽台血缘相亲、语言相通

的优势,也因为新一代台商逐渐年轻化被逐渐淡化,台商回大陆投资,也逐步从重视亲缘血缘关系,向重视投资环境转变,仅仅靠亲情招商,已经难以为继。正是在这种背景下,加快实施海峡西岸经济区新战略尤其迫切。一是要继续用足用好现有中央赋予福建的特殊对台政策,同时探索新时期闽台经贸合作新模式;二是把福建对台优势与港澳侨优势紧密结合起来,营造闽台港澳四地合作的良好创业环境,促进福建开放型经济发展;三是进一步加强闽台文化交流,服务祖国统一大业,以此改善海峡西岸经济区投资环境、推动闽台经济融合、提升福建综合竞争力。

2006年是“十一五”规划开局之年,在党的十六届五中全会和2006年“两会”精神指导下,福建将迎来“新的起点、新的谋划、新的重托、新的作为”。目前发展思路已经清晰,任务已经明确,现在的关键是要增强责任心,要立足实干。正如温家宝总理十届四次人大会《政府工作报告》中所指出的:“在看到成绩的同时,我们也要清醒地认识到,经济社会生活中的困难和问题还不少。一些长期积累的和深层次的矛盾尚未根本解决。”改革开放已经27年,目前我国仍然面对两个主要矛盾,一是人民群众的日益增长的物质文化需求与经济社会发展之间的矛盾;二是人民群众日益增长的公共服务需求与公共服务供应不足的矛盾。这后一个矛盾,目前日益尖锐,表现在教育、医疗、住房、社会保障等方面供应不足和城乡之间公共服务供应的严重失衡。

怎样解决公共服务供应不足问题,怎样满足人民群众日益增长的公共服务需求问题,将成为今后相当长时期内,党和政府必须着力解决的问题,也是海峡西岸经济区能否真正实现“对外开放、协调发展、全面繁荣”的关键。

首先,必须加快转变政府职能。目前我国在经济社会领域出现的诸多深层次问题,包括“三农”问题;群众看病难、看病贵、上学难、上学贵问题;土地征用、房屋拆迁、企业改制、环境保护问题;安全生产形势严峻问题;固定资产投资增幅偏高问题;部分行业产能过剩问题等等,都与政府职能转变严重滞后密切相关。美国前总统里根说过:“政府不是问题的答案,而是问题的根源。”这句话有一定道理。我国已经明确了社会主义市场经济改革的大方向,政府的职能必须重新界定,概括而言即是中央提出的16个字:“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务。”如果政府职能不能完成这个历史性转变,如果政府仍然停留在该管的事不管或管不好,而不该管的事又热衷于去管,那么建设和谐社会、建设全面小康社会就无从谈起。2003年我国实际的公务行政性支出占国家全部开支37.6%,而美国仅占12.5%;我国社会管理与公共服务开支占25%,美国则占75%;我国经济建设开支占11%,美国仅占5%。显然,中美两国在公共服务开支方面的巨大差距,很大程度上与我国政府职能仍然停留在计划经济时期有关。强化政府公共服务职能已经成为今后我国政府职能转变的重点。

其次,必须认真学习公共管理理论,提高公务员队伍整体素质。政府的方针政策、政

府的意志,必须通过广大公务员去执行、去落实。因此,提高公务员队伍整体素质,显然是政府职能转变的核心问题。针对政府提供公共服务不足问题,用现代公共管理理论武装公务员的头脑,增强公务员公共管理意识和相应技能,尤显重要。公共管理(MPA)理论内容十分丰富,其核心课题包括公共经济、公共管理、公共政策分析、政治学、行政法学、行政伦理学和公务员制度等。当前,在市场经济条件下重塑政府新的职能,离不开公共管理理论的指导。比如政府如何调节经济,就需要我们认真学习公共管理核心课程中的“公共经济学”,掌握资源配置与政府职能之间的辩证关系,提高公务员驾驭市场经济的能力。又比如政府如何监管市场问题,就需要认真学习“公共行政”和“公共政策”相关理论,把握转型时期中国公共行政的特点,科学设置行政组织、行政领导、行政沟通、行政监督流程,使政府监管做到既保证市场有序发展,又保持市场蓬勃的生机活力。再比如,在政府履行“社会管理、公共服务”职能方面,公共管理理论的核心课程“公共管理”、“公共政策分析”、“行政伦理学”、“公共经济学”等,都可以为广大公务员提供深刻的理论指导和案例示范。总之,学习公共管理理论,对于全面提升公务员的科学行政、民主行政、依法行政能力,切实树立与落实科学发展观和正确政绩观,建设一支符合我国经济社会发展要求的高素质公务员队伍,具有重要的意义。

学习公共管理理论,必须努力联系我国经济社会发展的实际,联系海峡西岸经济区建设的实际。歌德说过:“理论是灰色的,而生活之树长青。”再优秀的理论,如果脱离生机勃勃的生活实践,也会黯然失色。胡锦涛总书记在2006年初视察福建时提出六个“扎实推进”,包括扎实推进社会主义新农村建设、转变经济增长方式、深化改革开放、建设和谐社会、加强两岸交流和提高党的执政能力建设等等,不仅从理论上高瞻远瞩,总揽全局,还从实践上提出了许许多多需要认真解决的问题。因此,在学习公共管理理论过程中,继续倡导理论联系实际的学风,大兴调查研究之风,就更显得重要。福建省目前已有10多万公务员、70多万事业单位人员,他们肩负着为我省广大人民群众提供优质的公共服务的使命。2006年初,福建省省长黄小晶同志在题为《立足新起点,把握新机遇,加快海峡西岸经济区建设》的“政府工作报告”中提出,要建设“对人民负责的政府”,并且强调全省各级政府及其公务员队伍,必须着力提高依法行政的效率、提高服务发展的效率、提高为民办事的效率和提高实际运作的效率。这四个方面的“提高”道出了全省公务员的心声,也反映了全省人民的民意,同时也为公务员学习公共管理理论进而为海峡西岸经济区建设服务指明了方向。

福建省委组织部和省人事厅按照福建省委实施“人才强省”战略的要求,高度重视公务员队伍建设,把在公务员队伍中开展公共管理核心课程培训作为提高公务员队伍整体素质的中心任务来抓。还组织了省内外优秀专家,编写了《公务员公共管理核心课程读本》,将其作为全省公务员培训的统一教材。《读本》不仅全面阐述了公共管理的相关理

论,而且还密切联系我国改革开放的实际,密切联系我省建设海峡西岸经济区的实际。《读本》共分七篇,每篇的主要内容如下。

第一篇 政治学

政治学是公共管理的基础学科。在当代,政治学与经济学、社会学并列,构成社会科学的三大支柱。本篇借鉴系统理论,从政治系统及其运行的角度,将政治理解为政治主体为达成政治目标,采取特定的政治行为,推动政治发展的过程。由此,本篇的框架由五部分组成。第一部分政治的性质,是研究政治学的基础。重点讨论政治与政治学的基本概念,介绍政治学的发展历程,进而分析政治权力的含义与政治权力的基础,政治权力的表现形式,权威与合法性的关系等等。第二部分政治文化,是政治主体采取的政治行为所遵循的价值准则。在讨论政治文化的概念与内容,政治文化的基本功能后,重点研究作为政治文化的一个重要方面的意识形态,对意识形态的政治与经济功能作深入分析,最后简要介绍政治社会化的媒介以及政治社会化的功能。第三部分政治主体,也就是政治活动的载体,包括国家、政府、政党与政治社团这三个最重要的政治主体,它们之间的相互作用和相互斗争就是现代政治生活的基本内容,对它们的分析与说明构成了本篇的重点内容。第四部分政治行为,表现为公共权力的获取、巩固和运用过程,重点介绍政治统治理论和政治参与理论。第五部分政治发展,政治发展总是朝向实现政治现代化的目标,其基本的内容是实现政治的民主。对政治现代化和政治民主的阐述是政治学知识体系中不可或缺的内容。

第二篇 行政伦理学

行政伦理学是研究公共行政领域中伦理与道德的一门学科,它与行政学、政治学和伦理学都有着密切的联系。行政伦理学是在反思行政学研究中的事实与价值关系的基础上形成的,它关注的核心问题涉及公民权、社会正义以及美德伦理等方面的内容。行政伦理是公共行政领域中的伦理,它包括行政伦理意识、行政伦理规范以及行政伦理评价等内涵。本篇从行政与伦理相结合的角度入手,介绍了行政伦理学的起源和研究方法,先阐述了以公平、正义和民主为基本内容的行政伦理观,接着,分别从“行政人员个体”和“行政组织”这两个维度对个人和组织的行政伦理做出评价。其中,行政伦理规范是“行政人员”处理个体之间以及与组织之间相互关系的行为准则,在全篇中起着承上启下的作用。通过对行政伦理规范政治性、强制性、示范性和秩序性等特征的描述,引出了对行政人员在行政良心和行政人格、行政理想与行政荣誉、行政责任与行政纪律等方面的要求和应尽的义务,而对这种要求和义务的履行情况进行评价和监督则形成了行政道德评价与伦理监督的主要内容。最后,在“行政组织”层面,重点就政府信任关系进行探讨,研究了政府信任关系的内容和建构政府信任关系需要遵循的基本原则,并对当前社会比较关注的服务型政府的构建,从伦理的角度分析了其价值基础,提出了构建服务型政府的伦理途径。

第三篇 行政法律制度

行政法是调控行政活动的法,是与刑法、民法并行的从属于宪法的行政法律规范的总称。本篇先介绍行政的含义、行政法的概念、行政法的基本原则和法律渊源等内容,使读者对行政法的内涵、外延和价值有一个基本认识。在此基础上按照一般意义上法的架构对行政法的主体、行为、程序、救济等进行分析。行政法主体包括行政主体、行政相对人、行政法制监督关系主体等,重点是行政主体和行政相对人两部分;行为历来是行政法学研究的重点,而对行政行为的研究主要分为理论研究和制度研究两个方面,前者主要考察行政行为的概念、成立要件、合法要件、效力种类等问题,后者则关注行政处罚、行政许可、行政强制等具体制度,而对最重要的行政行为类型之一的行政立法,则用专章进行论述;行政程序重点介绍行政程序的概念、价值、原则和具体制度;行政复议和行政诉讼构成我国行政救济制度和行政监督制度的两个支柱,通过介绍受案范围、管辖、主体、程序等相关问题,使读者以对《行政复议法》和《行政诉讼法》以及相关司法解释所规定的行政复议和行政诉讼制度有一个全面的理解和把握。此外,行政赔偿制度虽然与行政复议制度和行政诉讼制度有关系,并主要通过行政复议和行政诉讼程序来实施,但又是相对独立的一种责任制度和救济制度,因此也对行政赔偿的范围、主体和标准等进行专门地介绍。

第四篇 公共管理

公共管理是当代管理科学和社会科学的一个重要的组成部分,虽然它的含义众说纷纭,没有统一的界定,但它的目标毫无疑问是促使公共组织尤其是政府组织整合社会的各种力量,强化政府的治理能力,从而实现公共的福利与公共利益。本篇可分成三个部分。第一部分主要介绍公共管理概念性的知识,其中包括公共管理的含义及研究对象,公共管理的主要内容以及公共管理的主体分析,公共管理的方式、目标和职能。第二部分是公共管理过程和模式,公共管理的过程分为公共决策和公共执行,公共决策的重点在于决策的程序,而公共执行的重点在于执行的过程。在回顾了公共管理模式的历史沿革,阐述了公共管理的主要模式后,提出了我国公共管理模式选择的意见,重点还介绍了公共服务的基本原则、我国政府公共服务模式、公共服务创新以及公共服务型政府的建立。第三部分是公共管理的主体,包括公共管理组织和公共部门人力资源管理。公共管理组织又可以分成占主导地位的政府组织以及非政府公共组织,在分析了政府组织在公共管理中的职责,以及非政府组织在公共管理中的地位和作用后,转入介绍公共部门人力资源管理方面的知识,其中包括公共部门人力资源管理概述、公共资源人力资源管理的必要性,公共部门人力资源规划以及我国公共部门人力资源开发。

第五篇 公共经济

公共经济学是主要研究政府的支出和收入活动以及这些活动对资源配置和收入分配影响的学科。它从经济学的角度解释、分析了市场经济体制下,政府应具有的职责与作

用,尤其是政府的经济职能。本篇的内容大致可分为四个部分。第一部分为基础理论。介绍了公共经济学的发展与研究对象,公共经济学的学习目的与手段,对我国公共经济与政策研究进行了定位,分析了市场和政府配置资源的两种机制,探讨了市场失灵的原因和表现,并在此基础上讨论政府的基本经济职能,分析政府失灵的表现、原因与矫正,提出了政府干预的原则。重点介绍了公共选择理论。第二部分为公共支出。主要内容是阐述公共支出的概念及其分类方法,对购买性支出中的行政管理支出、公共投资支出和转移性支出中的社会保障支出、财政补贴进行了详细的介绍,对我国公共支出管理提出一些意见。第三部分为公共收入。主要内容是公共收入的范畴、含义以及公共收入规模及其影响,阐述了不同的分类方法对公共收入进行的划分,简要说明了公共收入的原则,重点介绍了公共收入中的税收收入和公债管理。第四部分为公共预算。重点介绍公共预算管理,其中包括公共预算的概念、性质、作用,公共收支的预算范围以及公共预算的监督,对财政政策的功能、目标和近年我国实施的财政政策进行了回顾与思考。

第六篇 公共政策

公共政策是公共权威部门为实现一定时期的特定任务与目标所制定并实施的行为规范,是当代社会科学中的一个重要的、富有成果和充满活力的研究领域。本篇共分为三个部分。第一部分为公共政策系统。在介绍公共政策的概念及特征、公共政策的重要地位以及公共政策的主要功能后,重点介绍公共政策系统,其中包括公共政策的主体、客体和公共政策环境。第二部分为公共政策过程。包括公共政策制定与执行、公共政策监控与调整、公共政策评估与终结三大内容。公共政策制定与执行由公共政策议程、方案规划和公共政策执行过程和手段等内容组成,其中政策制定是政策过程的首要阶段,是政策科学的核心主题,而政策的执行则关系着政策的成败;公共政策监控与调整则介绍了公共政策监控的内涵、特点与作用,公共政策监控的体系,公共政策调整的原因和特点,公共政策调整的内容与形式;公共政策评估与终结则分别介绍了政策评估的含义、类型、作用和标准,以及政策终结的内涵、特点、作用及方式。第三部分为具体公共政策分析。重点探讨了环境保护政策和社会保障政策,分析了我国在环境保护政策和社会保障政策方面的成绩和存在的问题,在此基础上,进一步分析可持续发展的公共政策,其中主要包括我国的可持续发展战略、可持续发展的经济政策以及可持续发展的教育政策。

第七篇 公务员制度

公务员制度是为适应政策管理的实践需要而逐步形成和发展起来的。2005年,全国人大审议通过《中华人民共和国公务员法》并于2006年起实施,这是规范公务员制度的一部法律。本篇基本按照公务员法的结构进行论述,可分为两大部分,第一部分是基础部分,包括公务员制度的概要叙述,公务员的条件、义务和权利,明确了公务员的概念,介绍了我国公务员制度的历史沿革,指出了我国公务员制度的基本原则和基本特点。第二部

分是公务员制度中的各个单项管理制度。公务员的职位分类,主要介绍公务员的分类管理制度,职位分类的原则和方法以及我国公务员的职位分类制度;公务员的录用和考核制度主要介绍其含义和意义,以及我国公务员录用和考核制度;公务员职务的任免和升降,主要介绍公务员任职制度、免职制度、兼职制度、晋升制度和降职制度;公务员奖励与惩戒,主要介绍公务员奖励制度和惩戒制度;公务员的培训制度主要介绍培训的意义、原则和种类,交流制度主要介绍交流的原则和主要形式,回避制度则主要介绍回避的种类和程序;工资、福利保险制度重点介绍工资、福利和保险的区别;辞职辞退与退休制度构成了公务员队伍“出口”的主要形式;申诉控告制度则构成了公务员权益保护机制;职位聘任制度介绍了其意义和聘任合同的内容,并强调需要有人事争议仲裁制度与之相配套。《读本》的每一章还附有“习题”。书后附有公务员常用法律法规作为附录,以供公务员学习和查阅。相信参加培训的公务员,通过认真学习,将会获得新知识、新本领,为服务海峡西岸经济区建设,做出新的贡献。

(本文作者:福建省人民政府发展研究中心副主任、研究员)

目 录

第一篇 政治学	(1)
第一章 政治的性质	(3)
本章要点	(3)
第一节 政治与政治学	(3)
第二节 政治权力	(5)
本章习题	(9)
第二章 政治文化	(10)
本章要点	(10)
第一节 政治文化理论	(10)
第二节 意识形态	(12)
第三节 政治社会化	(15)
本章习题	(16)
第三章 国家	(17)
本章要点	(17)
第一节 国家理论	(17)
第二节 国家的类型	(18)
第三节 国家的结构形式	(21)
第四节 国家机关	(21)
本章习题	(23)
第四章 政府	(24)
本章要点	(24)
第一节 政府体制理论	(24)
第二节 政府机关	(27)
本章习题	(28)

第五章 政党与政治社团	(29)
本章要点	(29)
第一节 政党与政党制度	(29)
第二节 政治社团	(32)
本章习题	(34)
第六章 政治统治	(35)
本章要点	(35)
第一节 政治统治理论	(35)
第二节 政治统治的过程与方式	(36)
第三节 政治统治的类型与规律	(38)
本章习题	(39)
第七章 政治参与	(40)
本章要点	(40)
第一节 政治参与理论和参与方式	(40)
第二节 政治参与的作用	(42)
本章习题	(44)
第八章 政治现代化	(45)
本章要点	(45)
第一节 政治现代化理论	(45)
第二节 政治革命	(47)
第三节 政治改革	(48)
本章习题	(49)
第九章 政治民主	(50)
本章要点	(50)
第一节 政治民主理论	(50)
第二节 民主制度	(52)
本章习题	(53)
第二篇 行政伦理学	(55)
第一章 导论	(57)
本章要点	(57)

第一节 行政与伦理的结合	(57)
第二节 行政伦理学的起源与发展	(59)
第三节 研究意义与方法	(61)
本章习题	(63)
第二章 行政伦理观	(64)
本章要点	(64)
第一节 公共行政的科学观与伦理观	(64)
第二节 公平、正义与民主	(66)
第三节 行政伦理规范	(68)
本章习题	(70)
第三章 行政良心与行政人格	(71)
本章要点	(71)
第一节 行政良心	(71)
第二节 良知与良能	(72)
第三节 行政人格及其模式	(74)
第四节 独立行政人格的生成	(75)
本章习题	(77)
第四章 行政理想与行政荣誉	(78)
本章要点	(78)
第一节 行政理想概述	(78)
第二节 行政理想的实现	(79)
第三节 行政荣誉概述	(81)
第四节 行政荣誉的获得	(83)
本章习题	(84)
第五章 行政责任与行政纪律	(85)
本章要点	(85)
第一节 行政责任概述	(85)
第二节 行政责任制度	(86)
第三节 行政纪律概述	(87)
第四节 行政人员的自律	(89)