

► 公务员公共管理核心内容培训用书

GONGWUYUAN GONGGONG GUANLI HEXIN NEIRONG PEIXUN YONGSHU

公务员 公共管理核心内容读本

GONGWUYUAN GONGGONG GUANLI HEXIN NEIRONG DUBEN

►►主编 / 汪玉凯

公共管理基础知识 / 公共组织管理 / 公共政策
公共财政 / 公共部门绩效评估 / 公共管理伦理
非营利组织管理 / 电子政务 / 地方政府管理

中国人事出版社

公务员 公共管理核心内容读本

主 编：汪玉凯

副主编：何银虎 陈 稹

编 委：（排名不分先后）

汪玉凯	石 伟	何银虎
陈 稹	吴 静	曹誉曦
安卫华	祝明娟	曾永明
尚民志	赵明明	

D035
WYK2

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员公共管理核心内容读本/汪玉凯主编. —北京:
中国人事出版社, 2006. 2

公务员公共管理核心内容培训用书

ISBN 7—80189—357—3

I. 公... II. 汪... 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 006508 号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

北京慧美印刷有限公司印刷

*

850 毫米×1168 毫米 32 开本 10.5 印张 263.424 千字

2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月第 1 次印刷

定价: 22.00 元

若有印装质量问题, 请与印刷厂联系 (010) 82570299

前 言

温家宝总理在十届全国人大三次会议的政府工作报告中,明确提出要加强行政能力和政风建设,核心内容是努力建设服务型政府。强调要创新政府管理方式、提高行政效率和服务水平,健全社会公示、社会听证等制度,让人民群众更广泛地参与公共事务管理,提高依法行政能力,大力推进政务公开,增强政府工作透明度,提高政府公信力。建设服务型政府的重大决策,与“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”这个全面履行政府职能的十六字方针一道,共同构成了在完善社会主义市场经济体制过程中,通过推进建设来促进社会转型、建设和谐社会的重要指导思想。

建设服务型政府,对公务员的素质和能力提出了新的要求和新的挑战,迫切需要建设一支政治坚定、业务精通、纪律严明、作风过硬的公务员队伍。国家公务员是党政人才队伍的重要组成部分,公务员的能力决定着政府的管理和服务能力,公务员的水平决定着政府的管理和服务水平。培训承担着公务员能力建设的重要职责,是公务员队伍建设的一项重要的战略性、全局性、基础性和先导性的工作,是提高公务员政治业务素质、加强能力建设的重要途径。党和国家高度重视教育培训和人才培养工作,每当在革命、建设、改革面临新形势新任务的重要时刻,总是把加强学习和教育干部的问题突出地提到全党面前。为适应新要求、迎接新挑战,国家人事部最近下发了《关于在全国公务员中开展公共管理核心内容培训的通知》,对公共管理核心内容培训的目标、对象、内容和形式提出了明确要求。强调要通过培训,使公务员掌握现代公共管理知识,提高科学行政、民主行政、依法行政能力,切实树立和落实科学的发展观和正确的政绩观,进一步提高政府公共管理水平,为

经济建设和社会发展提供优质高效的和管理和服务。

为配合全国公务员公共管理核心内容培训,统一培训的水平 and 标准,提高培训质量,我们邀请中央党校、国家行政学院和中国人民大学等校的公共管理教授及一些中央国家机关的专家编写了一套公务员公共管理核心内容培训用书:包括《公务员公共管理核心内容读本》、《公共行政》、《公共政策》、《公共经济》、《公共服务》、《公共危机与管理》等。本套丛书主编由国家行政学院公共管理教研部教授、北京大学政府管理学院博士生导师、国务院电子政务示范工程总体专家组成员——汪玉凯教授担任。

这套培训用书,紧密结合我国公共管理和公务员队伍建设实际,具有知识面宽、重点突出、内容精炼、适于自学等特点。在策划、编写上突出了三个原则:一是突出针对性。根据大规模培训公务员的任务和公务员培训工作实际,对学科内容进行合理取舍,突出重点、要点和关键点;二是突出实用性。在原理运用和案例分析上,尽量联系国家行政管理、公共服务和公务员职业发展实际,以提高公务员的实际能力为核心;三是突出有效性。从众多学科、内容中精选、确定这些用书,充分考虑公务员工作很忙等特点,以有限时间获取尽可能多的知识为原则,保证管用、有效。

建设服务型政府,大规模培训公务员公共管理核心内容是一项长期任务,编写公务员公共管理核心内容培训用书是一项有意义的工作,同时,也是公务员自身学习的需要。本套丛书的主要作者有:汪玉凯、石伟、何银虎、陈祺、吴静、曹誉曦、安卫华、祝明娟、曾永明、尚民志、赵明明。

本书在编写过程中,广泛吸收了公共管理学界已有的研究成果,有些案例直接选自相关出版物,并参考、引用了部分著作、文件资料,在此,我们一并表示衷心感谢!

当然,这套用书也需要经过实践检验,不断修改提高,期望得到各级领导、专家学者和培训教育工作者的批评指正。希望各地、各部门,以及广大读者,尤其是参加培训的公务员提出宝贵意见。让我们共同为完成公务员公共管理核心内容培训的任务而努力。

编者

2006年1月

目 录

第一章 公共管理基础知识	(1)
第一节 公共管理概述	(1)
第二节 依法行政	(4)
案例一 是依法行政,还是依“法”打架?	(15)
案例二 2001 年铁路春运票价上浮 是否应当依法听证案	(27)
第二章 公共组织管理	(31)
第一节 公共组织概述	(31)
第二节 公共组织的结构	(36)
第三节 行政组织体制的基本类型	(41)
案例一 “市管局”引发市场管理之争	(47)
案例二 郑州市“馒头风波”	(54)
第三章 公共政策	(59)
第一节 公共政策概述	(59)
第二节 公共政策的目标和手段	(64)
第三节 公共政策主体	(67)

第四节	公共政策系统的构成	(75)
第五节	公共政策过程	(83)
第六节	我国公共政策系统及其运行的优化	(88)
案例一	“红头文件”开道,强掏干部职工腰包	(96)
案例二	“大树进城”的得失	(99)
第四章	公共财政	(102)
第一节	公共财政管理概述	(102)
第二节	公共预算管理	(104)
第三节	公共收入管理	(110)
第四节	公共支出管理	(117)
第五节	转轨时期我国公共财政管理的完善	(125)
案例一	“中原制药厂”的财政成本	(130)
案例二	地方政府与金融失序	(134)
第五章	公共部门绩效评估	(140)
第一节	公共部门绩效评估概述	(140)
第二节	公共部门绩效评估的要素	(149)
第三节	公共部门绩效评估的程序	(155)
第四节	改进公共部门绩效评估的途径	(167)
第五节	我国公共部门绩效评估事业的发展与改进	(170)
案 例	地方人大对政府工作人员的述职评议	(178)
第六章	公共管理伦理	(187)

第一节 公共管理伦理概述	(187)
第二节 公共责任	(198)
第三节 转轨时期的公共管理伦理建设	(215)
案例一 拿张批条少纳车税成千上万	(229)
案例二 一次考核的悬念	(235)
第七章 非营利组织管理	(237)
第一节 非营利组织概述	(237)
第二节 我国非营利组织管理的基本法律框架	(242)
第三节 我国发展非营利组织的对策	(255)
案 例 外来工自治组织初现浙江瑞安	(259)
第八章 电子政务	(265)
第一节 电子政务及其发展	(265)
第二节 国内外电子政务的实践	(269)
案例一 北京市电子政务的建设与发展	(273)
案例二 广东省南海市电子政务建设	(277)
案例三 四川党政网	(283)
第九章 地方政府管理	(290)
第一节 地方政府职能	(290)
第二节 地方行政体制	(294)
第三节 市政管理	(300)
第四节 乡镇政府管理	(309)

案例一 烟台市推行社会服务承诺制度	(317)
案例二 城市主题公园热质疑	(323)
参考文献	(327)

第一章

公共管理基础知识



第一节 公共管理概述

一、公共管理的概念

△公共管理是指政府及其他公共机构,为了适应社会经济的发展 and 满足公众的要求,对涉及公众利益的各种公共事务所实施的有效管理。它强调的是政府的社会管理和公共服务职能,注重效率、公平和社会公正。

二、公共管理的主体

公共管理是以公共事务为主要对象的管理活动。市场经济的发展程度和公共事务本身的层次性和复杂性,决定了公共管理主体的多样性。在我国,依据管理主体与公共权力中心的距离,可以将其划分为六类:

第一类是直接掌握公共权力处理公共事务的国家机关(广义的政府),也可称为权力组织。

第二类是执政党,它在权力组织的形成和运行过程中有着正式、合法的、重要的地位与作用。

第三类是群众团体,它们与国家权力不具有正式的、直接的、法律程序上的联系,但是也与国家权力相关,如工会、妇联、共青团等。

第四类是依靠法律和政府授权来处理公共事务的公共部门，如各类事业单位等。

第五类是在政府指导下，由基层群众组成的“自我管理、自我教育、自我服务”的自治组织。

第六类是不依靠公共权力来处理公共事务的民间组织，一般分为社会团体和民办非企业单位两类。

总之，公共管理的主体应该是以政府为核心的开放式体系。目前，这一体系的构成是：中国共产党处于领导地位，政府是公共管理的核心主体，各种非政府公共部门、自治组织和社会团体在公共管理中的作用日益凸显。

三、公共管理的方式与方法

依据管理与管理方法的两重性原理，我们可以把公共管理的方式与方法概括为两个层次，即实质方法与技术方法。

1. 实质方法

实质方法是由于社会属性和社会发展阶段不同而采用的适合各国实际情况的管理方式，必然体现该社会的特定生产关系。它包括法律手段、政策手段、思想政治手段等。

在我国，最具特色的公共管理方法是依法治国与以德治国的结合。1997年，党的十五大提出，“依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略。”2001年1月，江泽民同志在全国宣传部长会议上又指出，“对一个国家的治理来说，法治与德治，从来都是相辅相成、相互促进的。二者缺一不可，也不可偏废。”依法治国和以德治国从治理国家的大局出发，指明了我们党治国方略转变的根本方向。法治是要求党和国家机关的活动必须依照法律，管理的目的是保护公民权利。德治是指加强社会主义道德建设，既包括提高人民群众道德素质，也包括提高党和国家机关工作人员的廉洁自律、奉公守法意识，尤其以党和国家机关干部的“官德”建设为核心。

心。只有把党和国家机关及其工作人员的依法活动和“官德”密切结合起来,才能贯彻党领导人民治理国家的基本方略。

社会主义国家管理公共事务除了要应用法治和德治手段外,还要运用政策手段。尤其是在制定法律还不成熟的社会条件下,对新的社会关系和社会问题,就要由政策来加以解决。公共管理学所要研究的政策,是党和国家把解决全局性问题的方法细化、具体化的结果。在当代科学技术迅速发展,国际国内情况瞬息万变的条件下,决策就成为各项事业成败的关键。为了避免和减少决策的失误,就必须使决策科学化、民主化。推进决策科学化、民主化,提高决策水平和工作效率是健全社会主义民主制度的一项重要内容。科学化是对决策的共性要求,在中西方没有本质区别。民主化则必然反映一个国家的阶级属性。我国的社会主义国家性质,决定了我国的公共管理决策必然反映人民群众的根本利益和意志。在资本主义国家中,公共决策在名义上反映的是全民的公共利益,事实上所维护的是资产阶级的整体利益。

2. 技术方法

技术方法则是随着社会发展而不断更新,但与社会生产关系属性的相关性不大,可以为不同社会制度中的人们共同采用的方法。20世纪80年代以后,西方发达国家在公共管理技术方法方面获得了巨大的发展,既采用了资源与支出控制的技术,也使用了用于保证个人和团体绩效的技术。其中,收支预测、财政趋向监控、战略计划、零基预算、目标基础预算和方案预算被西方发达国家认为是最有效的几种方法。另外,纯粹的管理技术手段也获得了极大发展,主要表现在计算机与管理信息系统和决策支持系统的普遍应用方面。我国同样处于公共管理的发展时期,对于这些技术方法,应该积极借鉴、吸收,使之为我所用。



第二节 依法行政

一、依法行政的概念

依法行政指行政机关必须依据法律行使行政权。它有三个要点：

- (1)行政权力的取得必须具有法律依据；
- (2)行政权力的行使必须遵守法律；
- (3)违法行政必须承担法律责任。

二、依法行政的原则

1. 职权法定原则

行政机关的职权必须由法律规定。行政机关必须在法律规定的职权范围内活动。非经法律授权，行政机关不能行使职权。这与公民的权利不同，公民的权利，凡法律没有禁止的，公民皆可行使；行政机关的职权，凡法律没有授予的，行政机关就不得行使，法律禁止的当然更不得行使，否则就是超越职权。

2. 法律保留原则

凡属宪法、法律明确规定应当由法律规定的事项，只能由法律规定，或者必须在法律明确授权的情况下，由国务院以行政法规作出规定。只能由法律规定、不能授予国务院制定行政法规的，称为法律的绝对保留，如关于限制公民人身自由的处罚和强制措施；可以授权国务院制定行政法规的，称为法律的相对保留，如关于财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度等。

3. 法律优先原则

法律规范在效力上是有位阶层次的。法律在效力上高于任何

其他法律规范。这包括两种情况：一是在已有法律规定的情况下，任何其他法律规范，包括行政法规、地方性法规和规章，都不得与法律相抵触，都要以法律为准则；二是在法律尚未规定，其他法律规范先行作了规定时，一旦法律就此事项作出规定，其他法律规范的规定都必须服从法律，都必须作出修改。

4. 比例原则

这是为控制行政机关滥用行政裁量权设置的一种内在标准，它要求行政机关在行使行政裁量权时，所选择的行为方式和手段必须与法律所要实现的目的成比例、相一致。通常包括三方面内容：第一，适当性。行政机关所选择的行为方式和措施必须适合实现法律规定的目的，不能与法律目的相背离。第二，必要性。行政机关在若干适合实现法律目的的行为方式和措施中，必须选择使当事人损失最小的方式。第三，合比例。必需的行为方式和措施对个人所造成的损害与社会获得的利益之间应成比例、保持均衡。

5. 信赖保护原则

信赖保护原则，是指行政机关对自己做出的行为或承诺应守信用，不得随意变更或反复无常。主要包括下列内容：

(1) 行政行为具有确定力，一经做出，未有法定事由和未经法定程序不得随意撤销、废止或改变。

(2) 对行政相对人的行政行为做出后，即使发现有轻微违法或对行政机关不利，只要行为不是由相对人过错造成的，一般不得撤销、废止或改变。

(3) 行政行为做出后，如发现有严重违法情形或可能给国家、社会公共利益造成重大损失，必须撤销或改变此种行为的，行政机关对撤销或改变此种行为给无过错的相对人造成的损失，应当给予赔偿。

三、行政法的内容

行政机关依法行政主要依据的是行政法。所谓行政法,从性质上说,是关于行政权的法,是关于行政权的授予、行使和运作以及对行政权进行监督的法律规范的总和。这里所说的法律规范的总和,是指行政法是由众多法律规范组成的,这些法律规范分别存在于宪法、法律、行政法规、地方性法规和规章之中。这与刑法、民法一般都有专门法典不同。

行政法大致由三部分组成:

(1)行政组织法。即关于行政权的授予和组织行政机关的法律,大致由行政组织法、行政编制法和公务员法等法律组成。

(2)行政行为法。即关于行政权的行使和运作的法律。这部分法律数量最多,内容最为庞杂,统称为行政行为法。行政权的行使和运作大致有两种情况:一种情况是按行政管理事项划分的行政权具体运作的法律。行政机关管理的事项有多少种类,这部分法律就可以分为多少种类。其中有些部门还可自成体系,诸如公安、工商、财政、税务、环保等等。这些法律为数众多,范围很广,一般称为部门行政法。另一种情况是与各级政府和各个部门都有关的法律和规则,各级政府和各个部门都必须遵循。如关于行政立法的规则;关于行政执法的法律,包括行政处罚、行政许可、行政强制、行政征收、行政程序法等。本部分介绍的主要是与各级政府、各个部门都有关的全国统一的一些行政法律制度。

(3)监督行政法。对行政机关的组织、行政权的行使和运作进行监督的法律,统称为监督行政法。如《行政监察法》、《审计法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》、《国家赔偿法》等。

四、行政组织法

行政组织法是规范行政机关的职能、组织、编制的法律。我国

目前已经有两部重要的行政组织法,即《国务院组织法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》。这两部法律对规范国务院和地方政府的组织和职权起到了重要作用。但多年来的实践也证明,长期以来,我国行政机关职权不清、权力相互交叉冲突的情况比较突出,有些部门甚至行使了一些自己不能或不该行使的权力;政府职能转变不能适应市场经济的需要;机构臃肿,人浮于事,编制不断扩充、膨胀的问题始终难以解决,等等。这说明已有的行政组织法没有完全起到应有的规范和控制作用。因此,应加速制定、修改和完善行政组织法,实现机构的组织、职能、编制的法定化。首先要完善已有的行政组织法,其中国务院组织法需要修改和充实,尤其是组织、编制部分;地方政府组织法线条过粗,缺少可操作性,可以考虑依照建国初期的办法,分别制定省、自治区、直辖市、市、县、乡等各级行政机关组织通则。目前在实践中问题较多的还有国务院各部门的组织法,建国初期曾制定过十几个部、委、局的组织简则,20世纪80年代后用“三定方案”代替部门组织法,作为过渡措施未尝不可,但最终还是要通过制定部门组织法的办法来解决职权交叉冲突和机构随意设置、编制任意增加等问题。

我国尚未制定《行政编制法》,1997年国务院发布的《国务院行政机构设置和编制管理暂行条例》,主要对机构设置管理和编制管理作了原则规定,时机成熟时应将其上升为法律。我国公务员制度已历经10余年的试行(1993年国务院发布《国家公务员暂行条例》),积累了非常丰富的经验,实践也迫切需要这样一部完善的公务员制度。因此,将《国家公务员暂行条例》上升为《公务员法》的条件已经成熟。我国于2005年4月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过《中华人民共和国公务员法》,对公务员的条件、义务与权利、职务与级别、录用、考核、职务任免、职务升降、奖励、惩戒、培训、交流与回避、工资福利保险、辞职辞

退、退休、申诉控告、职位聘任、法律责任等作了全面的规定。

五、行政行为法

行政机关依法行使权力,管理公共事务,直接或间接产生法律后果的行为,统称为行政行为。与所有行政机关都有关共同性的行政行为,可分为行政立法行为和行政执法行为两大部分。

行政立法行为是指国务院制定行政法规,国务院各部、各委员会制定部委规章,省、自治区、直辖市政府、省会市和经国务院批准的较大市政府制定地方规章的行为。此外,有规章制定权以外的政府及其部门,还要制定很多行政规范,统称为其他规范性文件。行政执法行为又称具体行政行为,涉及的范围很广,法律制度也很多。下面介绍几种在市场经济条件下最常适用的法律制度。

1. 行政许可制度

行政许可是行政机关根据公民、法人和其他组织的申请,以书面证照和其他方式允许其从事某种行为,确认其某种权利,授予其某种资格和能力的行为。许可的本意是禁止的解除。如对一般人都禁止驾驶汽车,但对取得驾驶执照者却允许开车,就是一种许可。许可因其控制程度的不同而不同:有特别许可,如佩枪许可;一般许可,如采矿许可;以及符合公开、法定条件即可登记的许可;还有各种专业资格的设立和取得制度,等等。2003年8月27日,全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国行政许可法》,2004年7月1日起施行。《行政许可法》按照合理与合法、效能与便民、监督与责任的原则,对行政许可的设定和实施都进行了规范,对行政审批权力、简化行政审批程序、提高办事效率和提供优质服务等方面做出了明确规定,是我国行政审批走向制度化、规范化、法制化的重要标志。行政审批必须遵循平等的市场准入原则和国民待遇原则,政府审批必须对各种经济成分、所有公民执行相同的审批标准,不因为所有制不同、地位不同、亲疏关系不同而执行不同的