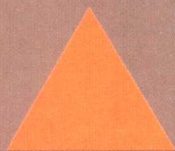
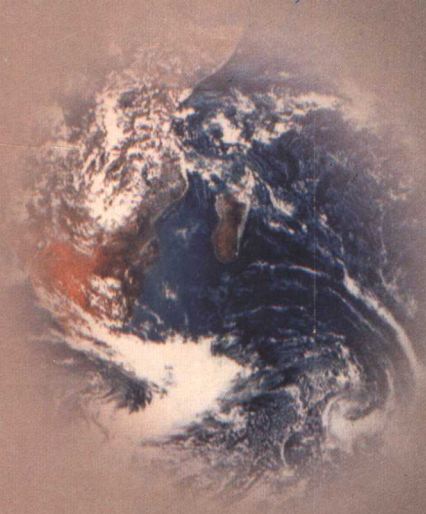


主编 罗振宇

公共行政 案例教程

GONG GONG XING ZHENG AN LI JIAO CHENG



中共中央党校出版社

公共行政案例教程

主编 罗振宇

中共中央党校出版社
· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

公共行政案例教程/罗振宇主编. —北京:中共中央党校出版社,2005.4

ISBN 7-5035-3160-6

I. 公… II. 罗… III. 行政学-案例-教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 014947 号

中共中央党校出版社出版发行

社址:北京市海淀区大有庄 100 号

电话:(010) 62805800(办公室) (010) 62805816(发行部)

邮编:100091 网址:www.dxcbs.net

新华书店经销

成都市万象印务有限公司印刷装订

2005 年 4 月第 1 版 2005 年 4 月第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 A5 印张:10.75

字数:280 千字 印数:1—3000 册

定价:20.00 元

责任编辑 山 边
封面设计 翟永莲
版式设计 李 灵
责任校对 郝 妍
责任印制 王汉吉

编审委员会

主任：李锡炎

委员：萧少秋	喻克彬	郭伟	李后强
曾强	周治滨	刘代银	肖百冶
林燕	吴宏放	杨亚光	刘建伟
卿厚明	淳廷才	石平	赵先文
薛建平	宋先钧	陈和平	张泽湘
周代志	程青兰	武宪熙	吕伟利
卿见香	谷运贵	杨洛桑	何学湘
李新	吴志强		

目 录

第一章 政府应该做什么	(1)
第一节 政府职能及职能转变的基本内容	(1)
一 政府职能及其影响制约因素	(1)
二 政府的基本职能	(2)
三 政府的行政运行职能	(3)
四 政府职能转变	(4)
五 我国政府在经济、社会转型时期的角色与 职能	(7)
第二节 政府职能转变的相关案例	(9)
【案例 1】	(9)
【案例 2】	(13)
【案例 3】	(15)
【案例 4】	(18)
【案例 5】	(21)
【案例 6】	(24)
【案例 7】	(26)
【案例 8】	(27)
【案例 9】	(28)
【案例 10】	(31)
【案例 11】	(32)
【案例 12】	(33)
【案例 13】	(35)

第二章 如何有效地实施行政领导	(37)
第一节 实施有效行政领导的基本条件	(37)
一 具有优秀素质的干部是实施有效行政领导的 人才保证	(37)
二 严格的责任制度是实施有效行政领导的机制 保证	(43)
三 卓越的方法艺术是实施有效行政领导的效率 保证	(47)
第二节 相关案例	(51)
【案例 14】	(51)
【案例 15】	(54)
【案例 16】	(56)
【案例 17】	(59)
【案例 18】	(61)
【案例 19】	(63)
【案例 20】	(66)
【案例 21】	(71)
第三章 如何实现由经济建设型政府向公共服务型 政府的转变	(72)
第一节 建设公共服务型政府是我国经济社会全面 转型的客观要求	(72)
一 从经济建设型政府转向公共服务型政府是 新阶段我国改革发展的客观要求	(73)
二 建设公共服务型政府是我国市场化改革进 程的必然选择	(74)
三 社会转型和社会发展失衡要求政府转型	(75)
四 建设公共服务型政府是新阶段我国政府职 能转变的基本目标	(76)

第二节	建设公共服务型政府的主要任务	(77)
一	实现经济建设型政府向公共服务型政府转变的主要任务	(77)
二	为社会提供足够的公共产品	(79)
三	建立公共服务型政府的财政体制	(80)
四	完善投融资体制改革	(81)
五	合理确定中央与地方的关系	(81)
六	从封闭型的行政体制向公开、透明的行政体制转变	(82)
七	政府治理结构创新	(82)
八	从行政控制型体制向依法行政型体制转变	(83)
九	大力发展民间组织, 架起政府与人民之间的桥梁	(84)
第三节	建设公共服务型政府需要彻底转变思想和文化观念	(84)
一	转变发展观念, 树立以人为本的协调发展观	(84)
二	自我革命, 转变观念, 树立依法治理、重在服务的管理观	(85)
三	转变观念, 树立以提供公共服务为目标的政府观	(86)
四	实现从经济建设型政府向公共服务型政府转变的相关措施	(86)
第四节	建立公共服务型政府的有关案例	(88)
	【案例 22】	(88)
	【案例 23】	(91)
	【案例 24】	(92)
	【案例 25】	(94)
	【案例 26】	(95)
	【案例 27】	(96)

【案例 28】	(97)
【案例 29】	(101)
【案例 30】	(102)
【案例 31】	(105)
【案例 32】	(107)
【案例 33】	(110)
【案例 34】	(113)
【案例 35】	(117)
【案例 36】	(119)
【案例 37】	(120)
【案例 38】	(122)
【案例 39】	(124)
【案例 40】	(127)
第四章 政府与管理者怎样制定与执行政策	(131)
第一节 公共政策制定与执行的基本内容	(131)
一 公共政策与公共政策问题	(131)
二 公共政策制定	(135)
三 公共政策执行与评价	(137)
第二节 公共政策案例分析	(140)
【案例 41】	(140)
【案例 42】	(142)
【案例 43】	(144)
【案例 44】	(148)
【案例 45】	(150)
【案例 46】	(151)
【案例 47】	(154)
【案例 48】	(156)
【案例 49】	(158)

【案例 50】	(160)
第五章 政府和管理者怎样开发人力资源	(166)
第一节 人力资源与人力资源管理	(166)
一 人力资源的含义	(166)
二 人力资源管理的含义	(167)
三 人力资源管理观念的引入对我国人事制度 带来的影响	(168)
四 政府人力资源管理的主要内容	(168)
第二节 国家公务员制度	(169)
一 国家公务员制度的含义	(169)
二 国家公务员制度的基本原则	(169)
三 我国公务员制度的基本内容	(170)
第三节 人力资源开发的基本方法	(173)
一 政策开发:创造有利于人才脱颖而出的 宏观环境	(173)
二 制度开发:建立与完善适应市场经济的人力 资源管理体制	(173)
三 投资开发:加大对人力资本的投资力度	(176)
四 使用开发:各级领导者要合理使用好、 管理好人才的创造力	(176)
【案例 51】	(177)
【案例 52】	(179)
【案例 53】	(182)
【案例 54】	(184)
【案例 55】	(189)
【案例 56】	(191)
【案例 57】	(194)
【案例 58】	(196)

【案例 59】	(197)
【案例 60】	(200)
【案例 61】	(202)
【案例 62】	(204)
【案例 63】	(206)
第六章 政府与管理者如何理财	(210)
第一节 公共财政理论概述	(210)
一 公共财政的内涵、特征和职能	(210)
二 政府间财政关系的理论	(211)
三 政府预算	(213)
四 政府采购	(220)
五 国库集中收付	(224)
第二节 公共财政的相关案例	(227)
【案例 64】	(227)
【案例 65】	(231)
【案例 66】	(234)
【案例 67】	(237)
【案例 68】	(244)
【案例 69】	(245)
【案例 70】	(248)
【案例 71】	(252)
【案例 72】	(256)
【案例 73】	(262)
第七章 如何监控政府与管理者的行为	(270)
第一节 行政法治与行政监督	(270)
一 行政法治	(270)
二 违法行政与行政法律责任	(273)

三 行政监督.....	(274)
第二节 相关案例.....	(280)
【案例 74】	(280)
【案例 75】	(282)
【案例 76】	(284)
【案例 77】	(286)
【案例 78】	(287)
【案例 79】	(289)
【案例 80】	(291)
【案例 81】	(292)
【案例 82】	(293)
【案例 83】	(297)
第八章 如何提高政府绩效与效率.....	(300)
第一节 政府绩效与绩效管理的基本理论.....	(300)
一 政府绩效与绩效管理.....	(300)
二 政府绩效评估.....	(302)
三 社会服务承诺制度.....	(305)
四 政府部门质量管理.....	(308)
第二节 相关案例分析.....	(310)
【案例 84】	(310)
【案例 85】	(312)
【案例 86】	(313)
【案例 87】	(315)
【案例 88】	(321)
【案例 89】	(329)
【案例 90】	(331)
后 记.....	(334)

第一章 政府应该做什么

第一节 政府职能及职能转变的基本内容

一、政府职能及其影响制约因素

政府职能是指政府在依法管理国家和社会公共事务中所承担的职责和具有的功能。它涉及的是政府应该管什么，能够管什么，以及如何管和发挥什么作用的问题。

政府职能体现着政府的职责范围和作用，规定着政府行政活动的方向和内容，决定着政府机构设置、人员编制和运行机制等。

政府职能界定受到国家政治、经济、社会、科学、教育、文化发展状况和国际环境的影响和制约。其中最主要的因素是：(1) 社会经济发展和人民生活水平提高所提出的社会公共需求的数量；(2) 社会组织的发展状况及自主管理的能力；(3) 政府的治理理念、体制与能力；(4) 科学技术发展水平及其在政府管理中的运用；(5) 国际环境的影响等。

在当代，政府职能问题越来越成为人们关注的焦点。我国正处在计划经济向市场经济转轨时期。由于现代市场经济是一种以市场调节为基础，政府调节为补充的经济体制。因此，政府如何处理好与市场、企业、社会的关系，确定并履行好自己的社会公共事务管理职能，是市场经济发展中的一个至关重要的问题。

二、政府的基本职能

政府的基本职能是执行国家的阶级统治和社会管理职能。它涉及到国家的政治、经济、文化和社会生活各个方面，故一般概括为政治、经济、文化和社会职能。

政治职能是维护国家政治统治和有利于统治阶级的统治秩序的职能。我国政府的政治职能包括民主和专政两个方面，主要有：保卫国家的独立、主权和领土完整，维护人民民主专政的政权；推行和平外交政策，维护世界的和平与稳定；保护国家、集体和个人的财产，维护社会主义的经济制度；打击各种经济与刑事犯罪，维护社会经济和治安秩序；加强民主政治建设，保障人民当家作主的权利等。从发展趋势看，政府传统的专政职能在弱化，民主政治建设职能在强化，政治职能正向着培植与发展社会主义民主和法制的方向转变。

经济职能是组织管理经济，发展社会主义生产即建设社会主义物质文明的职能。根据社会主义市场经济发展的内在要求，现阶段，我国政府的经济职能主要有：宏观经济调控、提供公共产品与服务、市场监管、管理国有资产和监督国有资产经营等。从发展趋势看，政府经济职能在不断扩大和强化；同时，政府在科学教育、社会福利、环境保护等方面的职能也在不断增强。

文化职能是组织管理思想建设和科学文化建设，建设社会主义精神文明的职能。我国政府的文化职能主要有：加强马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和爱国主义、集体主义、自力更生、艰苦奋斗的宣传教育；铸造中华民族自立于世界民族之林的强大精神支柱；加强对教育、科学、文化、卫生、体育等事业的战略规划与管理，大力发展我国的教育、科学、文化、卫生、体育等事业，全面提高中华民族的素质等。

社会职能是指除政治、经济、文化职能以外的政府必须承担的其他社会职能。目前，我国政府的社会职能主要有：调节社会分配与组织社会保障、保护自然资源和生态环境、促进社会化服务体系

建立、实行计划生育与提高人口质量等。从发展趋势看，政府的社会服务职能在逐步扩大。

政府的四项基本职能是密切联系，不可分割的。其中，政治职能是核心，经济职能是重心（中心），文化职能是基础，社会职能是保障。它们相互联系，相互依存，其中某一项职能的行使，既依赖于其他职能，又有利于其他职能，只有同时发挥政府在上述四个方面的职能作用，才能加快社会主义现代化建设，提高人民物质文化生活水平。

三、政府的行政运行职能

政府在行政运行过程中的职能作用主要有：计划、组织、指挥、协调和控制。

计划职能就是对未来的活动进行事先的筹划和安排。计划的过程，是政府为完成某一时期的某项任务；制定战略目标，确定实施步骤的过程。计划工作的内容包括：（1）根据组织职能和客观情况，确定组织的工作目标；（2）围绕工作目标，拟订可供选择的计划方案；（3）分析评价计划方案，选择满意的计划方案；（4）制定政策措施和工作标准，以保证计划实施，并根据实施情况调整工作计划。

组织职能就是根据实现计划目标的要求，建立组织机构，明确职责权限和相互关系，配备相应人员，将组织内部的各个管理要素联结成一个有机整体的活动。组织工作的内容包括：（1）合理分解计划目标，确定实施的步骤与方法；（2）建立精简、统一、效能的组织机构，明确职责权限和相互关系；（3）调整配备工作人员，建立精干高效的工作班子；（4）健全组织的规章制度，确保组织机构正常运行；（5）协调人、财、物等资源配置，保证计划顺利执行。

指挥职能就是行政领导者按照既定的目标和计划，适时发令调度，指导下属工作，以实现计划目标的行为或活动。指挥工作的内容包括：（1）将指挥权集中在一个机关或行政领导者手中，避免多头指挥造成混乱；（2）正确把握工作的局势和进程，分析计划执行中

出现的新情况、新问题，依据主客观条件，作出正确的判断，及时发出行动指令，以推动工作向前发展；（3）根据实际工作需要和环境条件的变化，灵活调度人、财、物资源，以保证计划顺利执行。

协调职能就是排除计划执行中的各种障碍，理顺各种关系，促使组织机构正常运转和计划目标顺利实现的各种努力或活动。协调工作的内容包括：（1）协调公共组织内部和外部的各种关系，包括职权关系、利益关系和人际关系等；（2）协调各项公共管理活动之间以及公共管理活动与资源配置之间的关系等。通过协调，理顺各方面的关系，优化资源配置，消除或减少不必要的矛盾、冲突与能量损耗，建立和谐有序的工作氛围，促进工作计划顺利执行和计划目标圆满实现。

控制职能就是按照工作计划和工作标准，衡量计划执行情况，纠正计划执行中的偏差，以确保计划目标实现的活动。控制工作的内容包括：（1）建立控制系统，确定控制的关键部位；（2）确立控制标准，使之具有客观性、完整性、具体性和可操作性；（3）检查衡量工作进展情况，获取偏差信息；（4）研究采取措施，纠正计划执行中的偏差，以确保计划目标实现。控制的主要手段有：财政手段、法纪手段、组织手段等。

四、政府职能转变

政府职能转变是指政府在一定时期内，根据经济、社会发展需要，对其职责范围、内容、方式的调整与转移。政府职能转变是社会经济发展的客观要求，是深化经济体制改革的客观要求，也是改革政府工作机构，建立有中国特色的、功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体系的迫切需要。影响和制约我国政府职能转变的因素很多，但最根本的因素，是我国经济体制发生了根本性的变化和我国加入 WTO。由于我国的经济体制已经由计划经济体制转向市场经济体制，所以，原来建立在计划经济体制之上的、与之相适应的政府职能配置、政府机构设置和行政运行方式，

完全不适应市场经济的要求，必须按照社会主义市场经济的要求进行转变。由于中国加入了 WTO，所以，中国政府的职能配置必须与 WTO 的要求相适应，凡是不相适应的，必须按照 WTO 的要求进行调整和转变。

政府职能转变的内容主要包括：政府职能重心的转变、政府职能内容的转变、政府职能关系的转变、政府职能作用方式的转变和政府职能的完善与发展等。

政府职能重心的转变，即政府工作重心的转变，是由社会基本矛盾变化决定的。我国建国初期，阶级职能是政府职能的重心。其后，随着社会主要矛盾的变化，政府职能的重心便由阶级职能逐步转向社会管理职能。党的十一届三中全会决定，把党和国家工作的重心转移到以经济建设为中心的现代化建设的轨道上来。经过 20 多年的努力，我国已实现政府职能重心的根本转变，经济职能已成为政府职能的重心。从发展趋势看，政府管理社会公共事务的职能，将逐步从以经济职能为主向以经济和其他社会事务管理职能并重的方向发展，以促进经济和社会协调有序地发展。

政府职能内容的转变，即政府管理内容的调整变化，是发展社会主义市场经济和实现政府职能优化及管理科学化的客观要求。按照社会主义市场经济的要求，政府应将不属于自己的职能交还给企事业单位及社会中介组织等，防止政府职能的“越位”；将属于自己的职能收归政府，避免政府职能的“缺位”，实现政府与其他非政府组织之间的职能重新调整与组合。通过这样的职能转变，明确“政府应该管什么和发挥什么作用”，找准自己在社会公共事务管理中的位置。

政府职能关系的转变，即政府系统内部纵向层级和横向部门之间的职能重新划分和配置。首先是中央政府与地方政府之间的职能划分和配置。应按照必要的集中与适当的分散相结合的原则，合理划分中央政府与地方政府的职能范围，明确各自的权力和责任。一般地讲，凡属全国性公共事务的管理职能，应由中央政府行使，与