

• 特区政治与公共管理研究丛书 •

特区服务型政府 公务员行政能力建设研究

TEQU FUWUXING ZHENGFU GONGWUYUAN
XINGZHENG NENGLI JIANSHE YANJIU

安应民 主编

民 出 版 社

特区服务型政府 公务员行政能力建设研究

TEQU FUWUXING ZHENGFU GONGWUYUAN
XINGZHENG NENGLI JIANSHE YANJIU

安应民 主编

人 民 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

特区服务型政府公务员行政能力建设研究 / 安应民主编.

-北京: 人民出版社, 2009

(特区政治与公共管理研究丛书)

ISBN 978-7-01-007935-6

I. 特… II. 安… III. 经济特区—地方政府—公务员—行政管理—能力培养—研究—中国 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 071724 号

特区服务型政府公务员行政能力建设研究

TEQU FUWUXING ZHENGFU GONGWUYUAN XINGZHENG NENGLI
JIAN SHE YANJIU

主 编: 安应民

责任编辑: 关 宏

装帧设计: 曹 春

人 民 出 版 社 出版发行

地 址: 北京朝阳门内大街 166 号

邮政编码: 100706 www.peoplepress.net

经 销: 全国新华书店

印刷装订: 河北永恒印刷有限公司

出版日期: 2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

开 本: 1/16

印 张: 23.5

字 数: 375 千

书 号: ISBN 978-7-01-007935-6

定 价: 48.00 元

版权所有, 盗版必究。有奖举报电话: (010) 65251359

人民东方图书销售中心电话: (010) 65250042 65289539

关于服务型政府的几点原则性构想（代序）

张康之

当前，我国的社会主义建设包含着三个基本的层面：在社会这个层面上，我们需要努力构建和谐社会；在经济社会的发展方面，需要确立起科学发展观，并在这一观念的引导下前行；在政府的改革和建设方面，则需要朝着服务型政府建设的方向努力。建构服务型政府的问题，是当前理论和实践上的热点问题，而且，在一个相当长的历史时期中，都会是一个持续的具有恒久性的热点问题。服务型政府的概念是在1998年的行政改革过程中提出的，经过几年的理论探讨，到了2004年，温家宝总理在中共中央党校的一次讲话中正式提出了服务型政府建设的问题，从而标志着服务型政府的理论探讨转向了实践，成为中国政府发展的指导思想。不过，直到今天，服务型政府还仅仅是一项基本理念，它应当是什么样子，是无法作出具体描述的。尽管如此，对它进行一些原则性的构想，又是必要的。

第一，服务型政府应当实现从控制导向向服务导向的转变。我们现在所见到的所有政府，都是控制导向的政府。农业社会的统治型政府就是要把社会控制住，能够把社会控制住，它就有了秩序，也就有了我们今天所说的安定团结的局面了，如果在哪一个方面没有控制住，就冒出了农民起义，所以它是控制导向的政府；近代管理型的政府也是控制导向的政府，它是通过科学化、技术化的手段来实现对自身以及对社会的控制的。政府要控制住自己，政府各个层级要管好各自的公务员，因为，政府自身会存在着多种声音，如果不加以有效控制，政府权力的运行就会趋于无效。对于政府来说，

只有控制住自己，才能控制好社会。我们说近代以来的政府是通过科学化、技术化的方式或手段来实现对社会的控制，可以理解成：表面上看，政府并不直接管社会的事和企业的事，而实际上，却是借助于公共政策、宏观调控等手段实现着对社会、对企业的控制。比如，政府把利息稍微调整一下，企业就会紧随其后。我们讲宏观调控，这里有个“控”字，这个“控”字就是控制。统治型的政府、管理型的政府都是控制导向的政府。现代管理学所说的“管理就是控制”，所表达的就是：管理是为了实现控制目标，管理行为自身就是控制行为，是广义的控制行为。所以，我们迄今见到的政府都是控制导向的政府，服务型政府的建设需要解决这个问题，让政府从控制导向向服务导向转变，服务导向并不是说服务型政府就不要控制了，那样说是不合乎人类社会发展的继承性逻辑的。没有控制，对于服务型政府来说，也是不现实的。但是，管理型政府是控制导向的，却有服务的内容，在今天，我们所探讨的“公共服务”在很大程度上就是管理型政府的服务内容。管理型政府所拥有的服务内容是在其控制导向下发生的，是从属于控制导向的。与管理型政府不同，服务型政府是服务导向的，也有控制的内容，也会有控制手段、控制过程以及各种各样的控制因素。但是，这些控制是从属于和服务于服务型政府的，它是在服务型政府这样一个总的框架下所使用的控制手段。

第二，服务型政府应当实现从效率导向向公正导向的转变。我们知道，统治型政府是不讲效率的，统治型政府赖以发生的社会是一个低速运行的社会，而且，统治型政府的核心价值目标在于实现社会秩序，即维护统治，它没有促进社会发展的要求，因而，没有效率目标。与统治型政府不同，管理型政府由于两个方面的原因而不得不把效率的问题突出到一个显著的位置上。其一，管理型政府是政治与行政相对分化条件下的政府，政府部门被视为决策的部门，而行政部门（即狭义的政府）被视为执行的部门，作为一个执行部门，必须把执行的效率放在首位；其二，与统治型政府不同，管理型政府肩负着引导和促进社会发展的使命，在政府职能中包含着指向未来的向度，在发展的内涵中，必然包含着效率追求，政府也只能以自身的效率追求去推动社会发展的高速度。我们知道，管理型政府，特别在20世纪发展

得比较充分的管理型政府，其效率导向是非常明确的。在一定程度上，20世纪所有的行政改革运动，都是在效率目标这样一个感召下进行的，改革要解决什么问题呢？机构臃肿、职能交叉、冗员充斥、办事低效率，归结到一点，就是改革官僚主义的办事低效率。但是，我们也看到，管理型政府的效率追求带来了许多问题。首先，管理型政府往往陷入到效率与公平的矛盾中去，也就是说，在管理型政府作用于社会的时候，当它获得了效率时，也就同时丧失了公平，反之亦然；其次，管理型政府在效率追求中周期性地陷入无效率的困境之中，为了获得效率，它往往谋求政府自身的科学化、技术化建设，在致力于科学化、技术化的时候，却带来了官僚主义的低效率。所以，服务型政府应当超越管理型政府的效率追求，从效率导向转变到公正导向上来。关于公正，我们应当看作是公平与效率的“合题”，它包含着公平的实现，同时也是效率的达成。

第三，服务型政府应当实现从政府及其行政的工具定位向价值定位的转变。近代以来，特别是在威尔逊的政治与行政二分原则下建构起来的政府，是一个工具定位的政府，更不用说它的行政了。政府及其行政就是政治决策的执行，执行总是仅仅考虑效率的问题，因而在政治上保持“价值中立”，不偏向任何一个党派。政府不仅在整体上是工具定位的，而且，政府作为一个职位和岗位的“集合体”，其中的每一个岗位和职位也是工具定位的。进而，岗位和职位上的人，也是被看作为岗位和职位的填充物，是用来填充岗位和职位的“材料”。我们知道，马克斯·韦伯的官僚制理论在谈到作为组织形式的政府时，要求它在每一个层面都必须满足“非人格化”的原则，根据这一理论，我们在政府中所看到的就不再是人了，而是政府这架机器中的一个一个“部件”。在思考服务型政府的时候，如果我们撇开政治的价值不谈，那么其社会价值也是一个必须考虑的问题。政府处于社会的中心，担负着引导和推动社会发展的职责，如果只看到它的工具性层面，显然是片面的，即使政府作为社会结构中的一个构成要素，它的价值层面的内涵也是客观存在的。所以，服务型政府建设必须扬弃关于政府的工具性定位，必须把政府作为一个价值实体来认识和建构。如果深入到政府内部的话，服务型政府不应仅仅看到自身作为岗位和职位集合体的存在形态，而且要看到政府首

先是人的集合体，政府官员是活生生的、现实的人，只有把政府中的官员当作人来看待，才能建构起一整套管束人的方式和方法。如果像管理型政府那样只考虑岗位和职位，对岗位和职位进行定义的话，是找不到从根本上管束人的方式、方法的。所以，服务型政府是一个以人为本的政府，它的行政也可以称作为“人本行政”。“以人为本”就是服务型政府价值定位的基本内涵，政府作为一个整体，在对外的向度上把社会公众当作人而不是一群“匿名的”符号，在对内的向度上，则把行政人员作为人的属性突出出来。

第四，服务型政府需要确立起一个合作和信任的整合机制。简单地说，统治型政府的整合机制是权威整合机制，或者说，在根本上是权力在发挥整合作用；管理型政府建立起了权威与价格的二元整合机制。对于管理型政府而言，一方面，权力沿着组织的等级体系在发挥作用，协调组织；另一方面，机构的预算和拨款，行政人员的工资和福利保障等，都是它（他）们的价格。在管理型政府中，权威和价格都发挥着整合作用，而且，权威整合和价格整合是互补的，形成一个相互补充和相互支持的整合机制。但是，在管理型政府的权威整合和价格整合机制中，是看不到人的，人是作为权力客体和可以定价的物品而存在的，所以我们看不到人际间以及机构间的信任关系。作为权威整合和价格整合的结果，政府在整体上被建成一个“分工—协作”的体系，至于组织机构以及成员之间的合作，则是没有根据的。服务型政府的建设，是不能照搬管理型政府的这一整合机制的，服务型政府作为以人为本的政府，必须充分考虑到政府与社会公众之间以及行政人员之间作为人而应具有的信任与合作关系的价值，必须把信任与合作的因素纳入到政府整合机制中来，或者说，需要根据人们之间的信任与合作而去自觉地建构起作为服务型政府自身所特有的整合机制。总之，人际间的信任与合作关系是服务型政府建设中不可忽视的因素，也恰恰是这一点，构成了它与管理型政府的实质性区别。

第五，服务型政府需要谋求德治与法治的统一。政府如何治理社会，是与它赖以展开的制度框架联系在一起的，有什么样的制度框架，就会拥有什么样的治理方式。统治型的政府基本上是依靠权力去治理社会的，我们把这种社会治理称作为“权治”。这种依靠权力的治理并不是孤立的，它也是发

生在一定的制度框架下的，或者说，权治的制度框架也是一种权力的制度，可以简称为“权制”。近代以来，特别是经历了18世纪的启蒙运动，在西方国家率先建立起了法律的制度，我们通常简称其为“法制”。正是在这一法律制度框架下，政府逐渐地形成了自身的一整套法治的治理方式。特别是对政府作出了“责任政府”、“有限政府”等定义之后，现代政府在治理方式上已经拥有了较为完善的法治策略，在某种意义上，现代政府也就是法治政府。但是，法治政府仅仅是管理型政府的基本特征或属性，服务型政府的建设是不能够完全不变地将其移植过来的。当然，服务型政府应当继承人类社会治理方式上的法治文明，但是，它并不满足于此，它需要提出德治的构想，努力去用德治统摄法治，实现法治与德治的统一。当然，服务型政府的德治也必然是建立在一定的制度框架下的，这种制度框架应当具有不同于近代以来法制的基本特征和内容，我们设想它是一种道德的制度，也可以简称为“德制”。可以说，在今天去谈论“德制”的问题是比较费解的，因为在现有的语境下，去接受一种道德的制度显然是困难的。所以，正像法律制度的出现经历了18世纪这样一场启蒙运动一样，关于道德制度的确立，也需要有一场启蒙运动为它开辟道路。随着服务型政府建设的要求越来越强烈和越来越具体，我们相信，这样一场运动必将出现。

第六，服务型政府需要用行政程序的灵活性来取代行政程序的合理性。我们知道，行政程序就是政府行政的法律，它是行政的宪法，一切合乎程序的都是正确的，一切不合乎程序的都是不容许的，甚至是违法的。所以，我们的行政工作最讲究的就是按照行政程序办事。一般说来，如果行政人员出了问题，那一定是背离了行政程序；如果政府出了问题，那说明行政程序肯定是不合理的。对于行政人员，我们要求他的行为合乎行政程序；对于政府，我们则要求它不断地调整行政程序，使其合理化。所以，追求行政程序的合理性是近代以来政府发展的一条主线。但是，我们关于行政程序合理性的一切规划，都只能满足于低度复杂性和低度不确定性社会的要求。也就是说，在低复杂性和低度不确定性的条件下，政府所要处理的事情往往是重复出现的，政府所要应对的问题往往是可以预测的，以至于行政人员可以照章办事，按照行政程序一板一眼地做。这时，如果有例外的事项出现的

话，我们往往为其设置了“自由裁量权”，让行政人员有一定的自主活动的空间。但是，对于自由裁量权，也需要经得起事后的行政程序审查，以便确认行政自由裁量权的行使是恰当的。现在，人类社会进入一个高度复杂性和高度不确定性的时代，在这种条件下，即便是具有充分合理性的行政程序，也可能会成为捆绑住行政人员手脚的设置。从近些年来的行政改革现实中，我们也可以看到这一点，那些旨在加强行政程序合理性的改革措施，不仅无法把政府以及行政引向规范化的道路，反而使政府陷入更多的“危机管理”事务中去了。这说明，按照管理型政府建设的思路进行行政改革，出路是不乐观的。所以，服务型政府建设必须避免陷入这一窠臼，需要用行政程序的灵活性来取代行政程序的合理性追求，让行政人员在他需要办事的时候能够得到更多的程序性支持，而行政程序则是建立在公共利益得到基本保证原则上的灵活性程序。当然，这是一个很困难的问题，因为这里存在着许多悖论，正因为如此，我们需要探索如何解决行政程序的合理性与灵活性之间的冲突问题。特别是在处理那些有可能迅速演化为危机事件的问题时，政府应当让站在一线的公务员、行政人员获得能够及时加以处理的自主权，而这种自主权又不是对行政程序的僭越。可见，这是服务型政府建设中的一个难点，却又是复杂性和不确定性迅速增长这一社会环境要求服务型政府建设必须加以解决的问题。

第七，服务型政府需要用前瞻性取代回应性。政府是为回应社会要求而设立起来的，迄今为止，一切政府都根据它所服务的政治体系的要求而对社会作出回应，或者说，一切政府都努力有效地去回应社会要求，至少在主观上是这样。但是，立足于回应性要求的政府往往并不能真正有效地解决其回应性的问题。服务型政府与以往政府的不同也就表现在它对政府回应性的超越，它应当用前瞻性的行为取向去取代以往政府的回应性追求。关于这一问题，也同样需要从服务型政府建设所处的复杂性和不确定性社会环境中去加以理解。从20世纪的情况看，（1）以政治—行政二分原则、官僚制组织形式和科学管理为代表的经典时期；（2）行为主义时期；（3）公共政策运动；（4）新公共行政运动；（5）新公共管理运动；（6）新公共服务运动代表了政府回应性的六大基本模式。但是，它们都是在管理型政府总的回应性框架

下展开的，所要解决的都是政府如何回应社会要求的问题。在社会低度复杂性和低度不确定性的条件下，这些回应模式都发挥过积极的作用，递次描绘出了政府回应性的积极演进轨迹。但是，服务型政府建设问题的提出，恰处于一个社会复杂性和不确定性迅速增长的时代，在这一社会环境下，政府满足于回应性追求是无益的。因为复杂性和不确定性的社会环境，要求政府必须具有更强的前瞻性功能。简单地说，就是要求政府前瞻性地解决问题，主动地处理前景无法准确预测的事件，而不是等待社会问题累积起来再加以回应。这显然是在服务型政府功能方面提出的较高要求，但是，现代科学技术的发展日新月异，相信能够为服务型政府的前瞻性提供支持。

如上所说，在今天，服务型政府是作为一个基本理念而存在的，关于它的任何详尽描绘都是不科学的。但是，以上七点原则性构想应当成为服务型政府理论探讨和实践探索的基本方向。

（张康之，中国人民大学公共管理学院教授，长江学者，博士生导师。这篇文章发表在《城市管理》2007年第4期上，经征得张康之教授同意作为本丛书序言。）

前 言

从20世纪70年代中后期开始，西方国家掀起了轰轰烈烈的政府改革浪潮。在这场政府改革进程中，新的服务型政府理念浮出水面。所谓服务型政府，也就是满足社会公共需求，提供充足、优质公共产品与公共服务的现代政府。现代服务型政府职能的公共性和有限性，决定了政府职能的核心内容是提供公共产品与公共服务。这种服务型政府模式，就是由政府来建立一种公共服务的供给体系，有效地满足人民群众日益增长的公共服务需求。但服务型政府模式下的公共物品供给主体并非仅限于政府组织，它需要最大限度地吸纳各类社会团体或私人企业参与到公共物品的供给中来。可见，服务型政府的构建是由四个基本因素决定的。一是以普遍的公民主权为基础的民主与宪政，这将决定国家权力的公共性质和政府为公民服务的地位。二是市场经济本质上是公民的经济而不是政府的经济，在政府与市场经济的关系上，市场经济是主体，政府是为市场经济服务的。三是社会是公民的社会而不是政府的社会，在政府与社会的关系中，政府是为公民社会服务的。四是以政府为依托的直接公共服务满足的是公民的直接需求，而间接公共服务即经济调控、市场监管和社会管理则是满足市场经济和公民社会发展需要的。

建设服务型政府也是我国市场化改革进程的必然选择，是当前和今后一个时期中国社会改革的重点。

首先，建设服务型政府是我国参与全球经济竞争的客观需要。当前，经济全球化进程加快，国际经济竞争日益激烈。哪里政府治理规范，投资成本

2 特区服务型政府公务员行政能力建设研究

低，办事效率高，服务环境好，哪里就能吸引到更多的资金、技术和人才，实现较快的发展。这就要求政府部门精简机构，转变治理方式，实现由微观治理向宏观治理、由直接治理向间接治理的转变，加快从“越位”的地方“退位”，在“缺位”的地方“补位”。长期以来，一些政府部门习惯于审批盖章、决策处理，权力高度集中，在治理理念、职能配置、政策法规、行为方式等方面，都存在着与世贸组织规则和市场经济要求不相适应的地方。因此，政府改革已成当务之急，必须搞好职能分离和转变，把政府职能真正集中到宏观调控、市场监管、社会治理和公共服务上来。

其次，建设服务型政府是社会主义市场经济发展的内在要求。在计划经济条件下，政府的职能无所不包。在市场经济条件下，政府只是市场规则的制定者和市场环境的监管者，而无论规则制定还是市场监管都是为市场、企业、公民提供服务的。政府的职能范围是有限的，治理方式必须由指挥和管理经济转变为服务经济，治理目的在于纠正“市场失灵”，弥补“市场缺陷”。只有这样，才会形成充分竞争的市场经济，才能实现经济社会的持续、快速、协调、健康发展。因此，建设服务型政府是我国市场化改革进程的必然选择，很多问题假如不从政府改革开始，就解决不了问题。从政府主导型经济向市场主导型经济转变，是市场化改革的必然趋势，必须改革一些政府机关国家权力部门化、部门权力利益化、获利途径审批化、审批方式和环节复杂化的治理现状。

再次，建设服务型政府是我国社会转型和社会发展失衡的必然要求。在经济高速增长的同时，我国经济和社会发展严重失衡，已经成为影响社会稳定的重要因素。其中四大失衡现象非常明显：一是城乡失衡，突出地表现在农村人口比重过大，城乡之间发展不平衡日益严重；二是地区失衡，我国东中西三大地带经济发展渐次落后，差距明显；三是产业失衡，我国三大产业发展的比重严重失衡，第一产业所占比重过大，第三产业所占比重过低；四是贫富失衡，城乡、地区、行业和各阶层之间的收入差距拉大，财产集中度提高。经济学家胡鞍钢曾明确提出，社会失衡还有两大表现，一是大规模破坏生态、制造环境污染，以大量消耗自然资源为代价实现高速增长；二是社会不稳定因素增长速度明显超过经济增长的速度。因此，转变政府职能、构

建服务型政府是解决发展失衡的关键，必须明确政府的职能定位，合理界定政府治理的范围，切实把政府工作重点转变到经济调节、社会治理、公共服务和市场监管上来。

最后，建设服务型政府是人民群众的迫切愿望。随着改革开放的深入、社会主义市场经济的发展和民主政治建设进程的加快，人民群众的民主意识、法制意识、竞争意识和参政意识不断增强，对政府的要求也越来越高。但由于长期的惯性影响，无论政府机关还是公务员，在履行职能过程中都还有许多不尽如人意的地方，如官僚主义、形式主义严重，推诿扯皮，效率低下等。这些问题解决不好，人民群众就不会满意，政令就不能畅通。因此，行政治理体制改革不仅是整个经济体制改革进程中迫在眉睫的改革，也是牵动全局的要害性改革。因为行政治理体制改革是否到位，能否建立一个适应市场经济需要的现代政府，不仅是关系到中国经济安全的重大问题，而且也成为中国经济进入新的循环与增长方式转变的瓶颈，尤其是制约干部队伍健康成长和执政为民的重大隐患与障碍。

正如温家宝总理指出的：“职能转变是我们政府改革的一项重大任务。我们要转变政府职能，把应该交给企业、中介机构、市场的事情交出去，政府集中精力抓大事。抓什么大事呢，抓好两个‘四’。第一个‘四’是经济社会发展的四项指标：经济增长、居民就业、物价水平、国际收支平衡。我们不光要注重经济增长，还要注重就业问题，所以我们提出了积极的就业政策。第二个‘四’是政府职能的四条：经济调节、市场监管、公共治理、社会服务。政府职能要从对经济的直接干预跳出来，变为对经济的宏观调节。第二项任务是市场监管，要保证市场有一个公平公正的竞争环境，不能有假冒伪劣，不能伤害群众利益。对政府职能后两项任务公共治理和社会服务，恰恰是政府极为重要的职责，恰恰是政府最为薄弱的环节。……我们要把政府办成一个服务型的政府，为市场主体服务，为社会服务，最终是为人民服务。”著名经济学家吴敬琏也进一步提出，建设服务型政府，就是要把“全能大政府”体制颠倒了的政府与人民之间的主仆关系校正过来，建设一个公开、透明、可问责的政府。

正是基于上述这些因素和考虑，我们选择了《特区服务型政府公务员行

4 特区服务型政府公务员行政能力建设研究

政能力建设研究》这一选题，试图就公务员行政能力建设的一些基本理论和实践问题进行初步的探讨，研究并提出我们看法，为服务型政府构建以及公务员行政能力的建设做出新贡献。本书的研究内容主要涉及特区服务型政府公务员行政能力建设的基本问题、公务员政治鉴别能力、依法行政能力、行政决策能力、公共服务能力、调查研究能力、学习能力、沟通协调能力、创新能力、应对突发事件能力、心理调适能力、执行能力以及公务员行政能力的管理评价与开发等十三个方面。在研究和编写过程中，我们也尽可能使研究工作和研究成果能够体现三个特点：一是学术思想新颖，突出理论提升；二是实践思路清晰，突出实用可行；三是探讨基本问题，突出研究创新。但是，由于我们的水平所限，上述的研究目的和特点能否真正得以体现，还有待于专家学者和读者们的评判，以及实践的检验。特别是书中的疏漏、问题和错误也肯定不少，热诚期望各位专家学者和广大读者给予批评指正。

本研究课题得到了海南省政府省长基金的大力资助，为本课题的研究提供了良好的条件。本书在研究和编写过程中，曾引用和参考了国内外许多专家学者的研究成果，有的加了脚注，有的作为参考文献附录于后。同时，还得到了海南大学科研处和重点建设办公室、人民出版社东方编辑室张秀平主任、关宏编辑的热情帮助和支持，在此我们一并深表诚挚的谢意！

目 录

关于服务型政府的几点原则性构想（代序）	张康之 1
前言	1
第1篇 特区服务型政府公务员行政能力建设的基本问题	1
一、服务型政府公务员行政能力的概念与内涵	1
二、特区服务型政府公务员行政能力的构成与类型划分	8
三、特区服务型政府公务员行政能力的影响因素	15
四、特区服务型政府公务员行政能力的建设	20
第2篇 特区服务型政府公务员政治鉴别能力的建设	32
一、政治鉴别能力的概念与内涵	32
二、政治鉴别能力的功能与作用	34
三、特区服务型政府公务员政治鉴别能力建设的思路与原则	43
四、特区服务型政府公务员政治鉴别能力建设的途径与方法	48
第3篇 特区服务型政府公务员依法行政能力的建设	56
一、公务员依法行政能力概述	56
二、特区服务型政府公务员依法行政能力建设的重要意义	62

2 特区服务型政府公务员行政能力建设研究

三、特区服务型政府公务员依法行政能力建设的基本保障 与制约因素	67
四、特区服务型政府公务员依法行政能力建设的原则与方法	73
第4篇 特区服务型政府公务员行政决策能力的建设	81
一、特区服务型政府公务员行政决策能力的基本问题	81
二、提高特区服务型政府公务员决策能力的意义和要求	85
三、特区服务型政府公务员行政决策能力提升的 基石——行政决策体制建设	90
四、特区服务型政府公务员行政决策能力提升的 核心——决策素质	99
第5篇 特区服务型政府公务员公共服务能力的建设	109
一、特区服务型政府公务员公共服务能力的内涵与特点	109
二、特区服务型政府公务员公共服务能力建设的必要性	114
三、特区服务型政府对公务员公共服务能力提出的新要求	116
四、特区公务员公共服务能力存在的主要问题	118
五、特区公务员公共服务能力建设的具体内容	121
六、基于特区服务型政府框架下的公务员公共服务能力改善	124
第6篇 特区服务型政府公务员调查研究能力的建设	133
一、公务员调查研究的基本原则及其重要性	133
二、特区服务型政府公务员调查研究能力应具备的要素	137
三、公务员进行调查研究的基本方法	139
四、提高特区服务型政府公务员调查研究能力的途径与方法	157
第7篇 特区服务型政府公务员学习能力的建设	160
一、服务型政府视野下公务员学习能力的概念与内涵	160
二、特区服务型政府公务员学习能力建设的价值追寻	165
三、特区服务型政府公务员学习能力建设的现实分析	173

四、特区服务型政府公务员学习能力提升的路径	178
第8篇 特区服务型政府公务员沟通协调能力的建设	185
一、特区服务型政府公务员沟通协调能力的基本问题	185
二、提高特区公务员沟通协调能力的意义与影响因素分析	188
三、提升特区服务型政府公务员的内部沟通协调能力	196
四、提升特区服务型政府公务员的外部沟通协调能力	203
第9篇 特区服务型政府公务员创新能力的建设	210
一、服务型政府视野下公务员创新能力的内涵与价值	210
二、特区服务型政府公务员创新能力建设的现状分析	216
三、特区服务型政府公务员创新能力建设的有效途径	223
四、特区服务型政府公务员创新能力建设的基本目标	230
第10篇 特区服务型政府公务员应对突发事件能力的建设	237
一、突发事件的基本问题	237
二、特区服务型政府公务员应对突发事件能力建设意义	247
三、公务员应对突发事件能力的现状及其提高的思路	251
四、特区服务型政府公务员提高应对突发事件能力的途径 与方法	254
第11篇 特区服务型政府公务员心理调适能力的建设	259
一、服务型政府与服务行政心理支撑	259
二、特区服务型政府公务员心理问题分析	264
三、特区服务型政府公务员心理调适的对策与方法	269
四、特区服务型政府公务员心理调适的途径	280
第12篇 特区服务型政府公务员执行能力的建设	285
一、特区服务型政府公务员执行能力的基本内涵	286
二、提高特区服务型政府公务员执行能力的重要意义	291
三、特区服务型政府公务员执政能力缺失的主要表现与原因	293