

上海市公务员录用考试教材

本书适用于公务员、事业单位、军转干、村干部招考

2009

最新版



中公教育

公共基础知识

李永新

主 编

张永生 邓湘树 王学永 宋 震
李 鹏 吴鸿民 李 琳 于天笑
刘 彦 高富锋 戴立兴 翟庆海

编 著

中公教育公务员考试研发中心

 资料下载卡，登陆 WWW.SHOFFCN.COM 下载最新资料

- 精准把握命题趋势
- 独家解析最新题型
- 深度点拨答题技巧
- 系统优化解答思路
- 切实提高公共能力



新世界出版社
NEW WORLD PRESS

·上海市公务员录用考试教材·

公共基础知识

——·深度辅导教材·——

李永新

◇主编

张永生 邓湘树 王学永 宋 震

李 鹏 吴鸿民 李 琳 于天笑 ◇编著

刘 彦 高富锋 戴立兴 翟庆海

图书在版编目(CIP)数据

公共基础知识/李永新主编.—北京:新世界出版社,
2008.8

上海市公务员录用考试教材

ISBN 978-7-80228-901-7

I.公… II.李… III.公务员-招聘-考试-中国-教材 IV.D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 128687 号

公共基础知识

主 编:李永新

责任编辑:许 华(特约)

责任印刷:李一鸣 黄厚清

封面设计:中公教育设计中心

出版发行:新世界出版社

社 址:北京西城区百万庄大街 24 号(100037)

总 编 室:(86-10)6899 5424 (86-10)6899 6304(传真)

发 行 部:(86-10)6899 5968 (86-10)6899 8705(传真)

版 权 部:+86(10)6899 6306

E-mail: frank@nwp.com.cn(版权部)

<http://www.nwp.cn>(中文)

<http://www.newworld-press.com>(英文)

印刷:三河玉星印刷厂

经销:新华书店

开本:787×1092 1/16

字数:440 千字 印张:22

版次:2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978-7-80228-901-7

定价:40.00 元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书,如有缺页、倒页、脱页等印装错误,可随时退换。

客服电话:(86-10)6899 8733

作者简介

李永新

中公教育首席研究与辅导专家。毕业于北京大学政府管理学院,具有深厚的公务员考试核心理论专业背景,具有极其丰富的公务员考试实战经验,对中央国家机关和各省公务员招考有博大精深的研究,主持研发自成体系、独具特色、效果显著的公务员考试辅导课程和全系列教材。讲授深刻、系统、精彩,极受考生欢迎。

张永生

中公教育首席研究与辅导专家。多年来潜心致力于公务员考试的教学研究。参与编撰了中央国家机关及各省公务员录用考试专用教材,实践中充分体现了培训针对性强、真题命中率高的特点,是深受考生信赖的实力派讲师。

邓湘树

中公教育首席研究与辅导专家。北京大学政府管理学院博士,曾在组织部门工作多年,熟悉公务员考试录用工作,对中央国家机关和各省公务员招考有博大精深的研究,具有丰富的公务员考试面试经验。辅导课程思路清晰,条理清楚,深入浅出,幽默生动,深受广大学员欢迎。

王学永

中公教育首席研究与辅导专家。北京大学政府管理学院公共管理硕士,理论基础扎实。有着丰富的备考经验和技巧,受到各地学员的欢迎和认可,特别是对公务员考试的难点(演绎推理部分)有深入的研究,将理论与实战很好地结合起来,形成了最新成果,能让学员在考试过程中得到显著提高。

宋 震

中公教育首席研究与辅导专家。副教授,兼职律师。北京大学政府管理学院博士,公务员辅导与公共管理课程授课专家。多年从事公务员考试的辅导与研究,具有丰富的公务员面试命题与辅导经验,课程讲授深入浅出,生动幽默,深受学员欢迎。

李 鹏

博士,曾在政府部门工作多年,在国内某著名大学从事大学教育多年,对行政职业能力测验、申论和面试有系统深入的研究,具有丰富的教学经验和授课艺术,是中公教育研发团队核心成员,参与编写中公教育全系列教材,对公务员考试相关科目的研究具有强大的独创性。

李 琳

北京知名大学硕士,对行政职业能力测验和面试有系统深入的研究,授课严谨、幽默,是中公教育研发团队核心成员,参与编写中公教育全系列教材,对公务员考试相关科目的研究具有强大的独创性。

于天笑

法学硕士,副教授。毕业于中国青年政治学院,在高校从事法学教学工作 12 年,教学经验丰富,注重学生能力培养,知识讲解深入浅出,深受学生欢迎。

翟庆海

中公教育研究与辅导专家,毕业于北京大学政治学与行政管理系,从教多年,积累了丰富的教学经验,辅导课程思路清晰,条理清楚,深入浅出,出版著作 2 部,发表学术论文 40 余篇。

认清考试特点,选择好的图书

上海市公务员考试常识应用部分的考试特点与本书编写特点

针对上海市公务员考试的用书可谓多矣。但找一本真正契合考试内容深度和难度的公共基础知识书并不容易。这是由公共基础知识的考试特点所决定的。考生应认清考试特点,做到有的放矢。下面就对上海市公务员考试常识应用部分的特点作简要分析。

一、内容广泛

《上海市 2007 年考试录用公务员公共科目考试大纲》对常识应用部分的描述是:“主要考查应试者的知识面及作为公务员必须具备的基本常识。考查内容包括时事政治、公共行政、行政法规、文史常识和科技常识。包括基础知识题和综合分析题。”

《上海市 2008 年考试录用公务员公共科目考试大纲》对常识应用部分的描述是:“主要考查应试者的知识面及作为公务员必须具备的基本常识。考查内容包括时事政治、公共行政、行政法规、行政实务、文史常识和科技常识。包括基础知识题和综合分析题。”

总结下来,上海市录用公务员考试中行测试卷常识应用部分主要考查七大部分的内容。下表就是近两年考试中这七大部分题目的分布情况。

	时政	公共管理与公共政策	行政法	科技	人文	公文	公务员
07 年	14	11	8	15	6	0	6
08 年	12	10	15	9	4	7	2

针对考试的这个特点,本书一方面在内容的广度和深度上大大扩展,另一方面又对其知识点进行高度提炼,使全书保持一个合理的“身材”。全书的理论部分总页码为 280 页,横跨七大考试板块,平均每个板块的理论内容为 40 页。这样,考生既能做到全面复习,又能把握精要,大大提高了复习效率。

二、理论性强

上海市相当一部分考试题目的考查点是理论性的,如行政法的特点、行政程序的定义、行政效能的定义等。可以说,这些题目都不是简单的“常识应用”,而是一些非常专业的知识。毫无疑问,考生如果仅仅凭借“常识”去解答这些题目,那是很难取得好成绩的。

例如 2008 年上海市公务员考试第 112 题:

根据现代系统论的基本原理,系统的结构对系统功能具有决定性意义,一个系统能否发挥其整体功能,取决于该系统的结构是否合理。公共政策体系的功能主要体现在_____。

- A.自我维持功能
- B.相互配合功能
- C.综合治理功能
- D.功能最大化

2008年上海市公务员考试第112题:

以下说法中,不属于行政法的特点的是_____。

- A.各国通常有统一的行政法典
- B.行政法规范的数量在各部门法中占领先地位
- C.行政法的内容广泛
- D.行政法规范具有相对的易变性

针对考试的这个特点,本书专门加强了行政法等章节的理论色彩,对重要的基本概念从多角度进行透彻解析,这是与其他版本图书非常不同的一点。

三、重点突出

时政、公共管理与政策、行政法、科技等部分是近年来上海市公务员考试常识考查的重点,占据了绝大多数考试内容。其中,时政、公共管理与公共政策以行政法部分在公务员考试中是比较有特色的。考生对这些部分的复习一定要慎重,选择一本内容完全契合考试的辅导书至关重要。

针对考试的这个特点,本书一方面从体系上契合上海公务员考试常识应用的特点,另一方面在具体内容上对重点内容(特别是那些内容较多的章节)用加阴影、黑体等方法予以标识。

四、迷惑性强

题目均为不定项选择题,难度很高。

例如2008上海市公务员考试第133~136题:

2006年6月,时某打算成立一家装饰公司,向市某会计事务所申请验资。该会计事务所在未实际验资的情况下,便出具了一份该拟成立公司“拥有资金人民币300万”的虚假验资证明。同年7月,时某凭这份虚假验资证明,到工商行政管理部门申请设立XX装潢有限公司并获得了营业执照。同年年底,群众向市工商局举报时某上述违法行为,工商局立案,经过调查取证,认定时某在申请成立公司过程中有虚报注册资本行为,工商局遂依法作出撤销该公司的工商登记,并吊销了其营业执照。本案中的注册会计师和会计事务所也被有关行政管理机关给予相应的行政处罚。

133.下列选项中,说法正确的是_____。

- A.工商局的公司登记行为是一种行政许可行为
- B.婚姻登记是一种行政审批行为
- C.公司登记的前置条件可以由地方性法规设定
- D.工商登记属于资格许可行为

134.相对人通过违法手段取得行政许可的,必须承担相应的法律责任。对此,下列表述正确的是_____。

- A.这种责任主要是行政责任和刑事责任
- B.这种责任主要是行政责任和民事责任

C.相对人通过欺骗、胁迫、贿赂手段取得行政许可的,应当予以撤销

D.被许可人通过欺骗、胁迫、贿赂等不正当手段取得行政许可的,行政机关应当依法给予行政处罚

135.关于行政许可,下列说法正确的是_____。

A.行政许可是一种双方行政行为

B.行政许可是一种授意性行政行为

C.行政许可是一种要式行政行为

D.只有法律、行政法规才可设定行政许可

136.关于本案,下列说法错误的是_____。

A.时某既可以提起行政诉讼,也可以申请行政复议

B.行政机关在作出行政处罚决定前,应当告知时某有要求听证的权利

C.行政机关应当根据听证笔录作出行政处罚决定

D.本案中,受处罚的注册会计师和会计事务所不再承担其他法律责任

针对考试的这个特点,本书对习题进行了精选。大部分习题都是紧扣基本的理论点,而且配有详细的解析,对考生复习理论内容大有裨益。

五、题目数量大

常识应用能力部分包括基础知识题和综合分析题,共60题。这么大的常识题量是其他地方公务员考试很少见的。这就要求考生对常识部分一定要格外重视,要扎扎实实地系统复习。

针对考试的这个特点,本书大大扩充了习题的容量。全书436页,其中习题占155页,约收录各类题目900道,而且解析详尽,为考生提高实战能力提供了强有力的保证。

目 录

第一篇 公共管理与公共政策	(1)
第一章 管理概论	(1)
第二章 公共组织	(4)
第一节 公共组织概述	(4)
第二节 公共组织的结构	(6)
第三节 公共组织环境	(9)
第三章 公共决策	(10)
第一节 决策的基本问题	(10)
第二节 行政决策体制	(12)
第三节 行政决策程序	(13)
第四节 公共决策中的群体决策	(15)
第四章 行政领导	(17)
第一节 领导与领导者	(17)
第二节 我国行政领导制度	(19)
第五章 沟通与协调	(20)
第一节 沟通	(20)
第二节 协调	(23)
第六章 公共政策概述	(26)
第七章 公共政策体系与结构	(28)
第八章 公共政策过程	(30)
第九章 公共政策环境	(36)
第十章 精选真题练习	(37)
第二篇 行政法	(57)
第一章 行政法概论	(57)
第一节 行政法的概念与特征	(57)
第二节 行政法基本原则举要	(59)
第三节 行政法律关系	(62)

第二章 行政法主体	(65)
第一节 行政法主体的概述	(65)
第二节 行政机关	(68)
第三节 授权组织与受委托组织	(75)
第四节 行政相对人	(80)
第三章 行政行为	(81)
第一节 行政行为概述	(81)
第二节 行政给付	(84)
第三节 行政许可	(88)
第四节 行政确认	(92)
第五节 行政征收	(94)
第六节 行政处罚	(97)
第七节 行政强制行为	(103)
第八节 行政裁决	(106)
第九节 其他行政行为	(108)
第十节 行政事实行为	(112)
第四章 行政程序	(114)
第五章 行政救济	(116)
第一节 行政复议	(116)
第二节 行政诉讼	(123)
第三节 行政赔偿	(129)
第四节 行政补偿	(130)
第六章 精选真题练习	(131)
第三篇 时事热点	(151)
第一章 十七大专题	(151)
第一节 十七大报告中的新思想、新观点、新论断	(151)
第二节 中国共产党第十七次全国代表大会关于 《中国共产党章程(修正案)》的决议	(157)
第二章 2008 年“两会”专题	(159)
第一节 2008 年政府工作报告	(159)
第二节 行政管理体制改革	(177)
第三章 其他重要理论热点	(185)
第一节 胡锦涛“六·二五”在中央党校的讲话	(185)
第二节 构建社会主义和谐社会	(187)
第三节 实现经济又好又快发展	(193)
第四节 建设服务型政府	(195)
第五节 全面推进依法行政实施纲要	(198)
第六节 统筹协调各方面的利益关系	(205)

第七节 认识收入差距扩大问题	(208)
第八节 加强领导干部作风建设	(210)
第九节 社会主义荣辱观	(212)
第十节 加强社会主义民主法制建设	(212)
第十一节 改革开放三十年	(214)
第十二节 生态文明	(220)
第四章 社会热点	(222)
第一节 民生问题	(222)
第二节 节能减排问题	(225)
第三节 汶川抗震精神	(226)
第五章 时事政治	(227)
第四篇 科学常识	(269)
第一章 常考科技词条	(269)
第二章 精选真题练习	(293)
第五篇 文学常识	(309)
第一章 中国古代文学部分	(309)
第一节 先秦文学	(309)
第二节 秦汉文学	(313)
第三节 魏晋南北朝文学	(315)
第四节 唐宋文学	(316)
第五节 元明清文学	(320)
第六节 古代文化常识	(321)
第二章 中国现代文学部分	(322)
第三章 中国当代文学部分	(325)
第四章 外国文学部分	(326)
第五章 精选真题练习	(328)
第六篇 公务员法	(343)
第一章 公务员法的基本理论	(343)
第一节 公务员的概念与范围	(343)
第二节 公务员法基本原则	(344)
第二章 公务员的分类管理制度	(345)
第三章 公务员的素质保障制度	(348)
第一节 公务员的录用	(348)
第二节 公务员的考核	(349)
第三节 公务员的交流	(350)

第四章 公务员的激励制度	(351)
第一节 公务员的职务任免	(351)
第二节 公务员的职务升降	(352)
第三节 公务员的奖励	(353)
第四节 公务员的工资福利保险	(354)
第五章 公务员的监控制度	(355)
第一节 公务员的义务	(355)
第二节 公务员的回避	(356)
第三节 公务员的辞退	(357)
第四节 公务员惩戒	(358)
第五节 公务员的法律责任	(361)
第六章 公务员的权利保障制度	(362)
第一节 公务员的权利	(362)
第二节 公务员的辞职	(363)
第三节 公务员的退休	(364)
第四节 公务员的申诉与控告	(365)
第七章 精选真题练习	(367)
第七篇 公文理论	(372)
第一章 公文概述	(372)
第一节 公文的特点与功能	(372)
第二节 公文的种类	(373)
第三节 公文的格式与稿本	(374)
第二章 公文写作要则	(378)
第一节 公文的行文规则	(378)
第二节 公文的语言	(380)
第三节 公文的写作过程	(384)
第三章 常用公文的写作要点	(388)
第一节 法规性公文	(388)
第二节 决定、决议、通知、通报、批复、通告	(392)
第三节 请示、报告	(400)
第四节 函、会议纪要	(403)
第五章 公文处理	(405)
第一节 概述	(405)
第二节 收文处理的程序	(407)
第三节 发文处理的程序	(412)
第四节 办毕公文的处理	(416)
第六章 精选真题练习	(418)

第一篇 公共管理与公共政策

第一章 管理概论

一、管理的含义

1.管理的构成要素与性质。

主体:管理是由管理者引导的活动。

客体:管理需要动员和配置有效资源。

环境:管理在一定的环境和条件下进行。

目标:管理需要实现特定的目标。

职能:一般认为,管理包括计划、组织、领导和控制四种职能。

实践:管理是一种社会实践活动。

2.管理的特性:管理具有两重性。所谓管理的两重性是指管理的自然属性和社会属性。

3.管理的职能:管理职能是管理者在管理过程中的各种基本活动及其功能。法国管理学家亨利·法约尔认为,管理的基本职能主要是计划、组织、指挥、协调和控制,即人们通常所说的“五职能说”。

(1)计划职能:管理活动中的预先筹划和安排。特点:预先性、预测性、评价性、选择性、调整性。

(2)组织职能:管理者按照组织的特点和原则,通过组织设计,构建有效的组织结构,合理配置各种资源并使之有效运行,以实现目标的活动。特点:合理性、有序性、规范性。

(3)领导职能:管理者按照组织目标和任务,运用管理权力,主导和影响被管理者,使之为了组织目标的实现而贡献力量和积极行动的活动。特点:权威性、主导性、决断性、公正性、协调性、规范性(公共道德)。

(4)控制职能:管理者按照组织目标和计划的要求,对组织运行状况进行检查、监督和调节的活动。步骤:实施标准的确定、实际状况和偏差的测定、纠偏措施与对策的制定和实施。

二、管理学

管理学是研究管理现象及其发展规律的科学。

管理具有科学性和艺术性。在人类活动的任何领域,科学知识的应用都存在艺术性,管理也是如此。

三、管理理论的演进

1.自从管理学成为独立的学科以来,大体经历了以下几个发展阶段。

(1)古典管理理论阶段:泰罗的科学管理理论的主要内容(八个方面)、法约尔的组织管理理论的主要内容(两个方面)、法约尔提出的管理的14项一般原则、韦伯把人类社会的权威划分为三种基本类型、韦伯提出了现代行政体系的五个基本原则。

1.科学管理学派。

代表人物及其代表作:美国的弗雷德里克·温斯洛·泰罗,《科学管理原理》。其主要思想:(1)科学管理的中心问题是提高效率;(2)为工作挑选一流的人员;(3)实行标准化管理;(4)实行刺激性的计件工资制;(5)劳资双方为提高劳动生产率共同合作;(6)实行计划职能与执行职能的分离;(7)使管理职能细化,在此基础上实行“职能工长制”; (8)实行组织控制的例外原则。

2.组织管理学派。

代表人物之一及其代表作:法国的亨利·法约尔,《工业管理与一般管理》。其主要思想:(1)关于管理的基本职能。法约尔认为,就一般企业而言,其主要活动有6项,即技术、商业、财务、安全、会计和管理活动。管理活动可以划分为计划、组织、指挥、协调和控制等5项基本职能。(2)法约尔提出了管理的14项一般原则,即:管理分工原则;权力与责任联系原则;确立和遵守纪律原则;命令的统一性原则;指挥和领导的统一性原则;个人利益服从整体利益原则;公平支付报酬原则;权力适度集中原则;管理划分等级系列原则;秩序原则;公平管理原则;保持组织成员稳定原则;首创精神原则;团结协作原则。

代表人物之二及其代表作:德国的马克斯·韦伯,《社会和经济组织的理论》。其主要思想:(1)把人类社会的权威划分为三种基本类型,即传统型、魅力型和法理型。(2)确定了现代行政体系的基本原则:①提出了理性化的基本原则和观念;②管理组织必须按照科层制设立;③按照法理性认同原则进行组织的权力管理;④管理遵循对事不对人的原则;⑤行政官员由委任产生,领取固定薪金,其升迁由上级决定。

(2)行为科学阶段:梅奥等人通过“霍桑实验”得到的结论(三个方面)。

关于人的需求、动机和激励问题:马斯洛的需求层次理论、赫茨伯格的双因素激励理论。关于管理中的人性问题:麦格雷戈的“X理论—Y理论”、阿吉里斯的“不成熟—成熟理论”。

关于人际关系问题:巴纳德的动态平衡理论、卢因的群体动力学理论。

1.人际关系学说。

代表人物是梅奥,其主要思想是通过霍桑实验得出的结论:(1)工人是社会人而不仅仅是经济人;(2)在组织中存在着非正式组织;(3)新型的领导在于提高工人的满足度,从而激发工人的劳动积极性。

梅奥等人的霍桑实验奠定了管理的行为科学的基础,通过该实验得出的结论构成了管理中的人际关系学说。

2.关于人的需求、动机和激励问题。

(1)马斯洛的需要层次理论。马斯洛在其代表性著作《人类动机的理论》和《激励与个人》中,提出人的动机是由需要决定的,这些需要由高到低划分为5个层次,即生理的需要、安全的需要、社交的需要、尊重的需要和自我实现的需要。

(2)赫茨伯格的双因素激励理论。美国行为科学家赫茨伯格在其《工作的推力》和《工作与人性》等著作中,提出影响人的积极性的因素主要有两大类:一是保健因素,二是激励因素。在管理过程中,保健因素起着保证和维持原有状况的作用,它能够预防组织成员的不满。但是,保健因素不能激发组织成员的积极性,要激发组织成员的积极性,必须采用激励因素,即通过成

就、认可、挑战性工作、责任、升迁和发展等因素,来调动组织成员的积极性。

3.关于管理中的人性问题。

(1)麦格雷戈的“X 理论—Y 理论”。

(2)阿吉里斯的“不成熟—成熟理论”。

4.关于人际关系问题。

巴纳德的动态平衡理论是这方面的代表理论,卢因的群体动力学理论也代表了这一方面的研究成果。

5.行为科学阶段管理理论的特点。

强调对人性的全面关注;重视非正式组织;主张在管理方式上由监督制裁转向人性激发,由专断转向民主。这些思想改进了古典阶段的管理理论,但是,由于它们过分偏重对组织中人的行为的研究,忽视了组织的结构及其制度、规则的重要性;在强调非正式组织的同时,有忽视正式组织的倾向;过分强调人际关系和人的心理需要的满足,忽视了对于专业和职位角色的要求。

发展阶段	管理流派	代表人物	代表作及其主要思想
古典管理理论阶段	科学管理学派	泰罗	《科学管理原理》,主要内容有 8 项
	组织管理流派	法约尔	《工业管理与一般管理》,提出管理的基本职能和管理的 14 项一般原则
		韦伯	《社会和经济组织的理论》,权威划分为三种基本类型,即传统型、魅力型和法理型,确定了现代行政体系的基本原则
行为科学阶段	人际关系学说	梅奥	提出工人是社会人、非正式组织理论,新型的领导在于提高工人的满足度
	需要层次理论	马斯洛	《人类动机的理论》和《激励与个人》,人的动机是由需要决定的,人的需要划分为 5 个层次
	双因素激励理论	赫茨伯格	《工作的推力》和《工作与人性》,提出影响人的积极性的因素主要有两大类:一是保健因素,二是激励因素
	“X 理论—Y 理论”	麦格雷戈	《企业的人事方面》,X 理论—Y 理论
	不成熟—成熟理论	阿吉里斯	《个性与组织》,人性是发展的,会经历一个从不成熟到成熟的过程
	动态平衡理论	巴纳德	组织是人群之间互动关系组成的系统,重视非正式组织的作用
	群体动力学理论	卢因	分析和论述了非正式组织,研究和论述了非正式组织群体对管理的影响和作用

(3)管理理论演进的特点

1.管理学的发展是从对管理中“经济人”、“机械人”的设定到对管理中“社会人”设定的过程。

2.管理学的发展是从管理过程的单个因素、单个过程和单个侧面的研究到全面系统研究的过程。

3.管理学的发展是从以定性分析为主到定性分析与定量分析结合的过程。

4.管理学的发展是从学派分化到兼容并包、相互借鉴、吸收融合的过程。

第二章 公共组织

第一节 公共组织概述

一、组织的定义与特性

1.组织是指在一定的社会环境中,人们通过相互交往而形成的具有共同心理意识,并为了实现某一特定目标而按一定的方式联合起来的有机整体。组织目标与行为是组织的本质性特征。

2.组织的特性:

- (1)组织是人们在相互交往中形成的一定行为关系的集合;
- (2)组织有着某种特定的目标;
- (3)组织有一定的结构和行为方式;
- (4)组织有其内在的精神意识,这种精神意识并非自发形成,而是有意养成的,最终系统化为组织文化;
- (5)组织是一个开放系统,随着组织环境的变化而有机发展。

二、公共组织的内涵、构成要素

1.公共组织就是以管理社会公共事务、协调社会公共利益关系为目的的组织,它既包括政府组织,也包括第三部门组织。而狭义的公共组织指的就是国家机关组织。

2.公共组织的构成要素。

- (1)人员:人是组织不可或缺的要素,组织首先是人际关系的体现,而非物质关系的体现。
- (2)目标:组织都是为了实现某个目标而建立起来的,公共组织的目标是实施对公共事务的管理和协调公共利益关系。
- (3)职能:组织围绕目标界定职能范围。职能范围是组织目标的具体化,决定着组织规模、内部职位设置等方面的内容。
- (4)机构:机构承载组织的各项职能,公共组织的目标通过一定的机构设置体现出来。
- (5)职位:职位是公共组织运行最基本的要素之一,职位设置指一定机构内职位(包括职级、职数、职责等)的确定。
- (6)职权:职权是指被组织正式承认的权力,它主要来自于组织的认可,与职位密切相关。
- (7)权责:划分权责指的是公共组织中各个部门、层次、成员之间若干从属、并列等相互关系的确认。
- (8)规章制度:规章制度是指以书面文件等形式对组织构建、组织行为、运行程序等进行严格规范,对组织成员具有普遍约束力,是正式组织与非正式组织最明显的区别之一。
- (9)团体意识:团体意识是形成组织目标的共同心理基础,公共组织往往需要比私人组织统一程度更高的团体意识。

(10) 组织设计: 组织设计主要指组织结构的分化和整合及组织目标的修正, 是公共组织构成诸要素中最为复杂的部分。

(11) 支持硬件: 硬件主要包括公共组织赖以存在的载体如场地、房屋、办公设备、经费等。

(12) 技术和信息: 公共组织构成因素中的技术包括科学技术与“政治技术”, 组织过程在一定意义上是一个信息收集、整理、制造、传递、反馈的过程。

三、公共组织的类型

公共组织可以依照不同的标准划分为不同的类型。

1. 按财务—会计标准分类。

政府机构、教育组织、健康和福利组织、宗教组织、慈善组织、基金会。

2. 按公共权力标准分类。

(1) 强制型公共组织。

这类公共组织主要是指政府部门。强制型公共组织的主要特点之一就是根据宪法和法律的授权, 依靠公共权力对公共事务实行强制性管理。它对某一事务作出裁决, 有关组织和个人必须遵从, 否则将受到惩罚。

(2) 半强制型公共组织。

在市场经济条件下, 政府管理是“有限管理”, 即在市场失灵的一定范围内实施管理。但是市场功能的内在缺陷又需要这样一些公共组织的存在: 这些公共组织实施管理更多地依靠市场手段而不是行政手段, 他们的管理行为对当事人有一定的强制性, 要求当事人遵守。但这类公共组织的强制性在一定程度上是可对抗的, 当事人也可拒绝裁决。如仲裁委员会、消费者权益保障委员会、各种行业协会等就是现实生活中人们最常接触到的半强制型公共组织。

(3) 非强制型公共组织。

这类公共组织的最大特点是非强制性和服务性, 其中多数是非营利的组织。非强制型公共组织主要是各种院校、社区学校、研究所、基金会、医疗保健机构、文化和科学技术团体、各种咨询服务机构等。

3. 按权威与等级结构标准分类。

古典模型、官僚模型、第三部门行政模型。

(1) 古典模型八项标准: 使人员适应组织结构; 承认一个高层经理为权威的来源; 坚持统一指挥; 使用专业人员和一般工作人员; 按照目的、方法和领域进行部门划分; 授权并使用例外原则; 要使职责与职权相称; 考虑适当的控制幅度。

古典模型的特点如下: ①组织具有四个基础: 目标、过程、顾客、领域; ②对于每个组织而言, 上述基础中必须有一个被赋予优先地位; ③行政部门在最高层次上按主要目标组建, 每个部门包含一切有助于实现组织目标的活动; ④任何上级仅能有效监督数量有限的直接下属, 即存在“控制范围”; ⑤行政权威和责任授予单一行政人员而非董事会或委员会这样的多成员机构; ⑥垂直领导活动与参谋活动被严格加以区分。

(2) 官僚模型组织的基础是理性—合法权威, 即根据在组织内所处地位而产生的职权, 行政人员的职权依理性建立的标准、法律和规章制度来确定, 也就是说, 组织不是靠服从个体而是靠非人格化的规则来管理的, 理性意味着效率。