

惟一由资深命题官主编的公考教材

直击上海公务员考试系列

2011

王君 主编

吴涛 编著

综合管理

沪上公考第一品牌

全新修订

连续多年命中大量公考真题

格致出版社



上海人民出版社

直击上海公务员考试系列

2011

王君 主编

吴涛 编著

综合管理

格致出版社  上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

综合管理/吴涛编著. —上海:格致出版社:上海人民出版社,2010

(直击上海公务员考试系列)

ISBN 978-7-5432-1811-6

I. ①综… II. ①吴… III. ①行政管理-公务员-招聘-考试-中国-自学参考资料 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 148026 号

责任编辑 罗 康

美术编辑 路 静

直击上海公务员考试系列

综合管理

吴 涛 编著

出 版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社
(200001 上海福建中路193号24层)



编辑部热线 021-63914988
市场部热线 021-63914081

发 行 世纪出版集团发行中心
刷 上海市图宇印刷有限公司
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 20.5
插 页 1
字 数 540,000
版 次 2010 年 8 月第 1 版
印 次 2010 年 8 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5432-1811-6/D·39
定 价 38.00 元

“直击上海公务员考试系列” 2011版(第5版)修订说明

近年来,公务员考试竞争日益加剧,平均录取比例已近 1/100。这无论是对命题官还是对考生都提出了更高要求。对命题官而言,一方面,要通过科学设计具有适当难度和较高区分度的试题有针对性地测查考生的实力和水平;另一方面,更为重要的是要通过一套信度和效度较高的试卷把党和政府急需的人才选拔配置到公务员岗位上来。对考生而言,一方面,没有任何一位考生不想在考试中取得好成绩;另一方面,由于公务员考试是竞争性选拔考试,采用的是常模参照而非目标参照测验模式,试卷具有较高难度,要想在百里挑一(平均录取率)甚至千里挑一(个别岗位的录取率)的选拔中取胜,没有心理和能力方面的充分准备是难以想象的。但很遗憾,据我掌握的情况,我发现绝大部分考生对公务员考试缺乏正确的认识和应有的准备。不少考生把考公务员当成去碰运气,也有大量考生由于受到各种所谓“考试专家”的欺骗和虚假信息的误导,准备的方向发生严重偏差,该学的没学,学了大量不用学的内容,该掌握的没掌握,掌握了不少针对性不强的内容,该达到的水平远远没有达到,只达到基础水平。其中的原因有多个方面,但根本的原因主要在于众多考生直到考前都没能掌握公务员考试的特点和要求,没能把握住当年考试的命题方向,总结起来就是没把握住考试的道、学、技(即门道、学识和技巧)。

为了帮助考生更好地准备上海公务员考试,从 2006 年我首次出版“直击上海公务员考试”系列教材以来,每年我都根据当年形势对“直击上海公考”系列图书进行大幅度修订,以满足当年考试复习之需。在修改过程中,我力求做到道学技的有机融合。正因为此,才促成“直击上海公考”具有较高社会知名度和上佳口碑,成为上海公考的第一品牌,帮助众多考生圆梦。

作为国内至今唯一由真正命题官撰写的公考用书,品质乃生命。为力求臻于完美,这套 2011 版书籍在撰写和修改时突出四大特点:

一是行测围绕重点,加深难度。特别是“常识运用能力”和“综合分析能力”部分,鉴于这两部分与中央及其他省市公考的本质差异,在修订时特别加大了这两部分内容的更新力度,新编和新抽大量全新的高质量题目入书。

二是申论紧跟难点,提升素质。加大重大政策、重要时政内容的梳理和分析,丰富对策和作文的实例欣赏。鉴于“直击上海公考·申论”又一次无意间押中当年考题——2010 年上海公考申论题目“信息公开与保密”与本书 2010 版模拟试题 3 大同小异(见 2010 版直击上海公考·申论第 382~392 页),应广大考生要求,2011 版修订时大幅增加理论学习部分、精品范文部分和全真模拟试题。

三是专业和综合与时俱进,推陈出新。专业科目方面,在 2009 年组织推出《综合管理》(吴涛博士编著)一书外,今年推出吴涛博士的新作《政法》;综合基础知识方面,应广大公务员考试、事

业单位考试、三支一扶考试、军转考试、参公考试考生要求,今年我将在自己多年研究和积累的基础上,推出《公共基础知识指南新补与系统训练》新书。

本版主要针对 2011 年度上海公务员考试,同时适用于 2011 年度中央公务员考试、事业单位招聘人员考试、三支一扶考试、上海军转考试、上海市参照公务员法管理过渡考试、村官考试、人民警察考试等。

本修订版丛书的出版,得益上海世纪出版股份有限公司格致出版社社长何元龙先生及格致出版社各位老师的大力支持和帮助,得益于我的读者们提供的大量宝贵的意见和建议,在此深表感谢!

相信本书将带给您更多的惊喜!如有不足之处,敬请批评指正!

王 君

中国浦东干部学院教学研究部

上海市浦东新区前程路 99 号,201204

邮箱:jwang1221@sina.com

博客:<http://blog.sina.com/wangjungwy>

2010 年 7 月于上海

全新升级 直击考点

在应对上海市公务员考试《综合管理》这门公务员岗位招考录用范围最广、考生报考人数最多、考点最难把握的专业科目考试中,使用一本能够紧扣考点、具有针对性教材至关重要。去年,“直击上海公务员考试——综合管理”一经出版,即因内容独到、应试性强、易于掌握而为广大考生和教育培训机构所厚爱 and 推崇,该套丛书也曾荣登全国图书十大排行榜。

在今年上海市公务员考试复习备考之际,笔者在对上海市公务员考试《综合管理》最新的考试大纲深入研究的基础上,结合多年来笔者就上海市公务员考试命题研究及教学辅导的经验总结,并在多次切身体验此类考试实战的过程并取得了高分结果的实战检验中,我深感,要以优异的成绩通过 2011 年上海市公务员《综合管理》这一专业科目的考试,一是必须以考试大纲为复习的第一线索,按图索骥,直击考点;二是必须以各部门法学科领域群为学习的重要抓手,融会贯通,聚集专题;三是必须以历年相关真题为练习的基本载体,实战演练,总结规律。

由此,本书严格根据最新的上海市公务员《综合管理》考试大纲的要求,实现了全新的升级更新,特别是根据最新的考点、最新的真题和最新的考试趋势进行了全面优化,复习的针对性和考试的实战性更强,其体例特色及应对考试的针对性和实效性主要体现在:

一、以聚焦专题的形式紧扣考试大纲,易于掌握。全书通过 26 个专题分类解读公共行政、行政法学、综合管理实务这三大大部分,精心串联 163 个考点,并对相关的基本概念、基本理论进行了深入梳理和总结,详略得当,以利于考生融会贯通,深入浅出。

二、以直击考点的形式直击命题所在,聚焦考点。严格根据最新的上海市公务员《综合管理》考试大纲的要求,网罗并直击所有考点,特别就考点背后的难点及相关理论热点进一步分析总结,做到考点、难点、热点并重,理论与实践兼备,以利于考生迅速把握考试内容,直击命题要害。

三、以精解真题的形式实战体验真题,总结规律。几年来,在上海公务员及国家公务员的研究、传道、授业、解惑中,我提出了并一直坚持“以纲为基、以题为本”的复习理念,即必须以考试大纲为公务员复习备考的基石,以历年真题为把握命题规律的范本,因此,各专题精选了相关真题并配以专家精解,全书分部分共精心设计 6 套模拟题供考生演练测试,最后还附有高质量的 2011 年上海市公务员考试《综合管理》模拟预测题及专家精解,不仅有助于广大考生在最短时间内高效把握考点,也有助于真实接受实战的检验。

本书的出版得益于中国浦东干部学院王君副教授的大力支持、关心和指导,上海世纪出版股

份有限公司格致出版社诸位领导及罗康编辑的有力支持与帮助,也得益于多年来在上海公务员考试的研究、传道、授业、解惑的过程中,诸多学生提供的大量宝贵意见和建议,在此深表感谢!

本书的第一、第三部分由我完成,第二部分由陈正芹与我共同完成。恳请各位考生、专家、同行提供宝贵意见!发邮件请至:superwutao@sina.com,再次表示衷心的感谢!

吴 涛

2010年6月于上海

目 录

第一部分 公共行政	1
专题一 公共行政概述	3
专题二 行政组织和行政体制	6
专题三 行政领导	10
专题四 公共政策	21
专题五 行政执行与依法行政	34
专题六 行政方法与技术	50
专题七 人事行政	55
专题八 公共财政	72
专题九 行政改革与发展	76
公共行政真题精解	92
公共行政模拟预测题及答案	98
 第二部分 行政法学	107
专题十 行政法概述	109
专题十一 行政法律关系的主体	112
专题十二 行政行为	115
专题十三 行政立法	118
专题十四 行政许可和行政确认	127
专题十五 行政处罚和行政强制	130
专题十六 行政征收、行政补偿和行政裁决	133
专题十七 行政程序	137
专题十八 行政复议	140
专题十九 行政赔偿	147
专题二十 行政诉讼	155
行政法学真题精解	183
行政法学模拟预测题及答案	190

第三部分 综合管理实务	205
专题二十一 秘书理论概述	207
专题二十二 秘书工作机构的职能与工作要求	212
专题二十三 秘书机构的日常工作	217
专题二十四 信息工作与调查研究	242
专题二十五 公文写作概述	247
专题二十六 行政机关公文的写作	255
专题二十七 机关事务性文书的写作	265
专题二十八 行政公文的处理	273
综合管理实务真题精解	282
综合管理实务模拟预测题及答案	286
 2011年上海市公务员考试《综合管理》模拟预测题	 310

第一部分
公 共 行 政

专题一 公共行政概述

考点一：公共行政的含义

公共行政是指国家行政机关依法管理社会公共事务和机关自身事务的活动。

这个定义包含着“谁在管理”、“如何管理”、“管理什么”三个方面的含义：第一，国家行政组织或公共行政组织是行政管理的主体，由于各国国家政治体制和行政体制各不相同，行政管理的主体也不同，用这种较为抽象的概念可以更多地概括它们的本质和共同点；第二，行政管理的主体并不是国家的最高权力机关，而是与立法、司法部门相对而言的行政执行部门或国家权力的执行机关，它对执行宪法和各种政策、法律负有责任；第三，管理国家和社会公共事务突出了“公共”的特性，涉及公共权力的运用、公共利益、公共政策、公共服务等问题。

一般认为，西方公共行政学产生于美国，以 1887 年威尔逊发表《行政管理学之研究》为标志。此后一百多年来，公共行政学获得了突飞猛进的发展。如今，公共行政学已经成为大学的重要专业和有关学科的必修课程，研究机构遍及全球。这一历史过程大致可以划分为三个阶段：

(1) 形成时期，又称科学管理时期。这个时期大致在 19 世纪末到 20 世纪 30 年代。这一时期理论的主要特征是运用工商企业科学管理理论研究公共行政管理学，主要探究了行政权力的配置、组织机构的健全、工作方法标准化、管理程序的制度化等问题。它侧重研究人的活动对象，以及人与活动对象的关系。它采用标准化的机械管理模式，要求物力和人力有效地结合达到最佳目标。如 1887 年威尔逊发表的《行政管理学之研究》、1900 年古德诺出版的《政治与行政》、1912 年泰罗的《科学管理原理》、1926 年怀特的《行政管理学导论》和魏劳毕的《公共行政原理》。这个时期的理论为提高管理绩效、促进社会生产力的发展起了极为重要的作用。但是，这种注重“人与机”关系的理论，其根本缺陷是忽视人的因素，把人视为机器的附属物。他们以“物”为中心的管理思想，不可能用科学方法来研究人在组织中的行为和动力，无法充分调动人的积极性。

(2) 成长时期，又称行为科学时期。这个时期大致在 20 世纪 30 年代到 60 年代。这一时期理论的主要特征是把行为科学运用于公共行政管理学的研究。把研究的重点放到人的本身、人的行为、人的作用、组织的作用以及人与组织、环境的关系等方面，主要运用心理学、社会学等研究的科学成果来研究管理的问题，如以梅奥为首的三位哈佛大学教授主持的著名的“霍桑实验”、以巴纳德为代表的动态平衡理论、以西蒙为代表的决策理论、以麦格雷戈为代表的 X—Y 理论、以马斯洛为代表的人的需要层次理论等。这个时期的研究由于重视人的多种要素、人的价值、领导的行为等在管理中的作用，进而推动了公共行政的发展。但是，这种人际关系组织理论过分强调了感情的社会的因素，忽视了理性、行政组织、法制规范以及外在环境的作用，因而在管理实践中显示出偏颇和不足。

(3) 发展时期，又称现代科学管理理论时期或新公共行政管理时期。这个时期大致从 20 世纪 60 年代开始至今。这一时期理论的主要特征是：大量的新流派、新理论和新方法，围绕政府管理问题的解决而交叉融合，为政府管理研究的突破奠定了坚实的基础。这一时期，西方社会科学在经历了长期的分化、初步的融合之后，开始大踏步向整体化迈进，跨学科、交叉综合研究成为社会科学研究的主要趋势。一方面，一批经济学学者用经济学的方法来研究传统的政治学和行政管理学的课题，形成一系列颇有影响的新公共行政理论。《布莱克维尔政治学百科全书》中的“公共行政管理学”词条这样写道：“以经济学为基础的研究方法对公共行政管理学的传统主流理论构成了严峻的挑战，因为它拥有一种通用的分析语言，广泛地采用了以消费者为导向的方法来研究公共服务。如果说公共行政管理学的传统主流研究方法对 20 世纪早期行政管理学发展作出了

贡献,并占据了相当重要的学术地位的话,那么,现在或许可以说这一位置已被以经济学为基础的研究方法所取代。”其中最有影响和最有成就的流派,是以布坎南为代表的公共选择学派,把“经济人”假设引入了政府行为理论,对政府行为的分析有独特的价值,为我们认识政府及其行为提供了新视角。这一理论在西方受到高度重视,其创始人布坎南 1986 年获得诺贝尔奖。此外,是以科斯为代表的新制度经济流派,其主要代表人物包括科斯、诺斯、威廉姆逊与德姆塞茨等。主要理论贡献有交易成本理论、代理理论、制度创新理论等。另一方面,传统行政管理学者把第二次世界大战以后出现的系统工程学、运筹学等新兴学科的理论引入公共行政研究,强调公共行政活动与外界环境、外在系统之间的关系,强调公共行政系统内部各部分之间的关系,强调根据环境的变化选择适当的管理方式等。如美国社会学家帕森斯提出的每个组织系统分为决策、管理和技术三个层次,美国哈佛大学的高斯等强调行政环境的重要性,等等。

考点二:公共行政的主体

公共行政主体是指实施公共行政管理行为的当事人,即享有行政管理权力,能以自己的名义实施有关管理行为,并承担相应法律责任的组织。公共行政的主体是国家权力机关的执行机构,即行政机关。在我国,行政管理主体是国务院和地方各级人民政府。

在我国,国家机构包括全国人民代表大会、中华人民共和国主席、国务院、中央军事委员会、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府、民族自治地方的自治机关、人民法院和人民检察院。其中,中华人民共和国国务院,即中央人民政府,是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关。地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关,是地方各级国家行政机关。民族自治地方的自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府,民族自治地方的国家行政机关是自治区、自治州、自治县的人民政府。

考点三:公共行政的客体

公共行政的客体是国家事务、社会公共事务和行政机关的内部事务。

为了加深对公共客体的理解,我们有必要对行政与几个相关概念的关系作简要的分析。

(1) 行政与政治。政治与行政同是历史的范畴,但在相当长的时间里,两者都没有明显的界限。“政”和“治”实际上包含了政治与行政两方面的意思。近代资本主义国家产生后,随着政府职能的分化,两者的区分才引人注目并且成为必要之举。在西方,最早论述政治与行政的区别,从政治与行政分离的角度来解释行政的是美国行政学家威尔逊和古德诺。他们在论述政治与行政的区别时,虽然具体表述方式不同,但都蕴涵了“政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行”的观点。凡属执行国家意志的管理部门及其管理活动,都是行政。显然,这种分离的观点不能为人们所普遍接受。政治与行政同是社会历史现象,都是建立在一定经济基础之上、为一定经济基础服务的上层建筑。两者既密切联系又有一定的区别。政治的实质是阶级之间的关系,其核心是国家政权;而行政正是以国家政权为后盾、以维护和巩固国家政权为根本任务的。因此,政治主导行政,行政从属于政治。行政不可能不表现国家意志,其执行也不可能不体现政治。行政的目标、职能、行为和活动,都在不同程度上具有政治属性。政治与行政难以截然分开,尤其是在当代政治经济一体化、经济政治化、政治经济化的趋势日益加强的情况下,更是如此。

(2) 行政与立法、司法。西方资产阶级政治学理论从“三权分立”的角度来解释行政,把国家权力体系分为立法权、司法权和行政权,并分别由议会、法院和政府“独立”行使,因此,认为行政就是与立法、司法并立的“三权”之一。“三权分立”的国家权力结构形式实质上是资产阶级国家的政权组织形式。我国实行的是人民代表大会制的政权组织形式。在这种形式下,国家权力结

构形式表现为:全国人民代表大会是国家最高权力机关,行使立法权;国务院和地方各级人民政府行使行政权;审判机关和检察机关行使司法权。但我国的国家行政机关、审判机关和检察机关都由人民代表大会产生,并对其负责、接受其监督。因此,在尊重国家权力的统一性、不可分割的前提下,立法、司法、行政是国家权力的三大系统,行政是有别于立法和司法的一种国家权力,行政活动也有别于立法活动和司法活动。

(3) 行政与管理。从管理功能的角度来解释行政的学者认为,一切管理都是行政,国家管理机关、一切营利与非营利的公共管理机关、私人企业管理机构及其活动,毫无例外地都属于行政。特别是 20 世纪初期的科学管理革命,使一般管理与行政机关的管理相互融合,表现在把行政活动理解为纯粹的技术和程序,试图找到符合所有管理活动的基本原则和方法。同时把行政概念扩大到企事业单位和行政机关以外的其他国家机关的管理活动,形成了大行政的模糊概念。而实际上非国家行政机关的企事业单位内的人事活动、后勤和办公室活动,通常也称为行政,但它们在业务范围、管理权限和依据上都与行政管理有重要差别。诚然,行政管理应当引进企业管理的一些经验和方法,也包括技术性和程序性的内容,但它首先是行使国家行政权力的政治性的管理,以国家的强制力为后盾,具有较高的权威性,一切行政活动均由法律作保证。而企业管理是生产资料的所有者或经营者对企业经济活动的管理,带有明显的营利性。企业之间是经济利益的关系,是一种商品交换的关系。因而,不管是国有企业的管理活动,还是私人企业的管理活动,都不能列入行政的范畴。那种把行政管理完全融于企业管理,视为纯粹技术性的管理活动的观点,模糊了行政管理和企业管理的界限;那种把行政概念扩大和延伸于企事业单位和行政机关以外的其他国家机关的管理活动的观点,同样也混淆了两者在业务范围、管理权限和法律依据等方面的重要区别。行政也是一种管理活动,行政与管理不是两个对立的概念,管理是更大范围的系统,行政只是整个管理系统中的一个子系统,是众多管理门类中的一个重要门类。

考点四:行政主体的职能

行政主体的职能是指公共行政管理机关在经济、社会发展中所应承担的职责和所应发挥的作用,通常也被称为政府职能。

行政主体职能主要涉及政府管什么、怎么管、发挥什么作用的问题。行政主体的职能是国家职能的具体执行和体现,行政主体职能的行使受立法机关的监督;反之,行政主体的职能发挥的程度又制约和影响其他国家职能的实现程度。行政主体职能的科学定位和合理配置不仅直接决定政府机构的设置和人员的配备,而且会对经济、社会发展产生深远的积极影响,可以说这是整个行政管理体制改革和制度创新首要的、核心的问题。同时,行政主体职能也与政府能力密切相关。政府能力指政府实际能够履行职责和功能的程度,它要解决的是政府如何去做、通过什么方式去做的问题。可见,行政职能框定了政府能力的基本内容和发展方向;政府能力的大小强弱则决定了行政职能的实现程度。二者互为条件、相互依存、缺一不可。政府能力实际上是政府履行行政职能的能力。

专题二 行政组织和行政体制

考点一：行政组织的含义

行政组织是静态组织结构和动态组织活动过程的统一。就动态讲,行政组织指为完成行政管理任务而进行的组织活动和运行过程。就静态讲,有广义、狭义之分。广义的行政组织,除政府行政组织外,还包括立法、司法、企业、事业等部门及社会团体中具有行政性职能的机构。狭义的行政组织,则专指为推行政务,依据宪法和法律组建的国家行政机关体系,是国家机构的重要组成部分。比较多的研究静态的、狭义的行政组织,即政府行政组织。

行政组织具有如下特征:

(1) 政治性。

行政组织是国家为推行政务和管理社会事务而建立的组织实体,是行政体制的组织表现形式,而行政体制又是政治体制的重要组成部分,因此,政府机构具有政治性特征。这一特性主要体现在政府机构的一切活动,必须以实现统治阶级的意志和目标为根本方向。我国政府机构必须坚持社会主义方向,坚决贯彻执行中国共产党的方针、政策和路线。

(2) 法制性。

行政组织是依法代表国家行使行政权的组织实体,因此,具有很强的法制性。这一特性主要体现在无论是政府机构的自身建设和管理,还是各项行政活动的开展,都必须依法进行。我国政府机构必须依照《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国政府组织法》的规定设置;行政人员必须按照法律规定行使职权,依法行政。

(3) 服务性。

行政组织作为上层建筑的重要组成部分,必须适应和服务于经济基础,要为国民经济的稳定和发展,为社会公众和社会公共利益服务。服务性是行政组织的基本属性。在社会主义中国,政府机构及其公务员是人民公仆,无论是为经济建设服务,还是为社会公共利益服务,都要从最广大人民群众的根本利益出发,要把全心全意为人民服务作为根本宗旨。

(4) 权威性。

行政组织作为国家权力机关的执行机关,按照宪法和法律行使行政权力,因此,具有法定的权威性。这一特性主要体现在各级政府机构在其职权范围制定的一系列行政法规、规章和措施,对其管理对象具有普遍的约束力。无论是政府机构自身,还是企事业单位、社会团体和公民等,都必须接受这一约束。政府机构在依法行使行政职权的过程中,任何个人和集体,都必须服从。

(5) 系统性。

行政组织是一个规模庞大、结构复杂的组织系统,其权力关系、组织结构和工作程序具有层级分明、纵横交织、上下沟通、密切配合的特点。我国政府机构就是按照宪法和有关法律规定的,从中央政府到各级地方政府,功能齐全、层级分明、上下沟通、紧密联系的完整的组织系统。

考点二：行政组织的类型

行政组织是一个体系完整、功能齐全的系统,按照不同的功能,从不同的角度可以分为若干类型。

按照行政职权与管辖范围,可将我国行政组织分为中央人民政府和地方各级人民政府。中央人民政府,即中华人民共和国国务院,是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关。地方各级人民政府是中央人民政府领导下的地方国家行政机关,又是地方各级人民代表大会的

执行机关。

根据行政组织的功能和作用的不同,行政机关可划分如下:

(1) 领导机关。指各级政府领导统辖全局的决策核心。领导机关是行政组织的中枢,是各级政府决策和执行的指挥机关,它统筹全局、运筹决策,是决定政府效能的关键。

(2) 职能机关。指各级政府中负责组织和管理某一专业方面行政事务的执行机关。职能机关在领导机关领导下进行工作,执行领导机关制定的方针、决策、指示,对上受政府首长的指挥监督,对下在所管辖范围内行使行政管理职能。

(3) 监督机关。指对各种行政机关及其管理活动进行监督检查的执法性机关,如监察机关、审计机关等。它是建立健全行政组织制衡机制的重要组成部分,是促使行政机关及其工作人员依法行政、忠于职守的重要保障。

(4) 辅助机关,亦称幕僚机关。指为行政首长或专业职能机关实现行政目标,在机关内部承担辅助性工作任务机构。它对各专业部门无直接指挥和监督的权力。辅助机关又可分为政务性或事务性的辅助机关。国务院和地方政府的办公厅(室)就是综合性辅助机关,它参与政务,掌管事务,协助领导进行决策,沟通协调各方面的关系,管理机关日常事务。各机关的人事、财务等部门是专业性辅助机关。政策研究室是政务性的辅助机关。机关事务管理局等则属于事务性的辅助机关。这些辅助性功能,在整个行政组织中是不可缺少的。

(5) 咨询参谋机关。指由具有权威的专家学者和富有实际经验的政府官员组成,为政府出谋划策,提供各种建议方案的机构。各国政府越来越重视咨询参谋机关的作用。

(6) 派出机关。指上级领导部门按管辖地区划分的授权委派的代表机构。在管理区域比较分散、不利于领导机关统一指挥的条件下,由派出机构承上启下实行管理。如我国省级政府管辖的县多在100个左右,为便于分区域管理,有的省设置若干地区行署,代表省政府对所属各县行使行政权。

考点三:行政组织设置的原则

(1) 职能需要原则。行政职能是随着社会政治、经济与文化的发展不断变化的,行政组织也应进行相应的调整 and 改革。

(2) 精干高效原则。机构设置要精简,人员编制要精干,办事程序要简化。

(3) 完整统一原则。行政职能完整统一,机构设置完整统一。

(4) 权责一致原则。明确规定行政组织部门的职责权限和部门之间的职能分工,避免多头管理、政出多门的弊端;明确规定行政人员的职责权限,通过制度化的途径做到各行其权、各负其责,避免诿过揽功、相互扯皮等现象。

(5) 依法设置原则。健全和完善各级政府组织法,制定行政组织编制法。

(6) 管理层次与管理幅度。管理层次与管理幅度是影响组织结构的两个决定性要素。管理幅度是指一名主管人员或上级机关所能直接领导、指挥和监督的下级人员或部门的数目;管理层次指组织的纵向等级结构和层级数目。

考点四:行政组织体制

行政组织体制是一个国家的行政组织系统内有关上下左右各种机构的地位、权限、领导关系和组织程序的法律制度。它侧重于对行政组织现象进行宏观的研究。不同的行政权力的分配形式及其归属常与一定的组织体制相联系。以行政权力的归属为核心的行政组织体制根据不同划分标准,常有如下几种划分方式:

(1) 首长制与委员会制。这是依据行政决策和承担行政责任的人数多少来划分的。首长制, 又称独任制、一长制, 指行政组织最高决策和管理权力由行政首长个人行使并负责的组织体制。组织内其他参与决策的管理者地位处于行政首长之下, 只起到咨询建议的作用, 没有最终决定权力与责任。首长制的优点是: 行政组织权力集中, 责任明确, 决策与行动迅速, 指挥有力, 避免相互推诿, 减少不必要的冲突, 易于保密。其缺点是: 行政首长一人知识、经验、精力有限, 决策和处理问题可能欠周到和难以胜任, 影响行政效能, 而且行政首长一人独揽大权, 如果缺少监督制约机制, 容易形成独断专行, 不符合民主精神。委员会制又称合议制, 指行政组织决策和管理权力由若干人组成的委员会共同行使, 按少数服从多数或协调一致的原则集体决定、共同负责的组织体制。委员会制的优点是: 决策能集思广益, 考虑问题周全, 能反映各方利益和要求; 领导成员彼此相互牵制, 可防止专断。其缺点是: 权责不明, 事权不一, 容易造成相互推诿, 借口集体负责而实际上无人负责; 行动迟缓, 决而不行, 反应迟钝, 致使行政效率低下。首长制和委员会制都有优点和缺点。因此, 在行政过程中, 是采用首长制还是委员会制, 应视具体情况而定。一般说来, 执行性、决策性、技术性、速决性工作宜采用首长制; 立法、咨询、协调性事务宜采用委员会制。

(2) 集权制和分权制。这是依据行政组织上下级职权的大小来划分的。集权制是指组织的一切事务的决定权力集中于上级, 下级处于被动受控地位, 凡事都依据上级命令或秉承上级指示办理的组织体制。集权制的优点是: 有利于保证政令统一, 标准一致; 有利于维护组织的整体利益, 统筹全局, 力量集中, 指挥灵便; 有利于提高组织应变能力, 便于命令的贯彻和执行。其缺点是: 集权运用不当, 则不能因地制宜, 缺乏生机与活力; 上级容易滋生官僚主义, 忽视和挫伤下级利益与积极性; 下级事事向上级请示, 缺乏应变能力, 降低了工作效率。分权制是指组织中的下级机关在其管辖范围内有较大自主权, 能自行解决、处理问题, 不必事事请示上级, 上级对下级在权限范围内的事不加过多干涉的组织体制。分权制的优点是: 便于发挥下级组织的主动性和积极性, 克服权力集中的现象; 便于下级在本地区因地制宜处理问题, 应变能力强。但分权制也会产生一些问题, 如果权力过度分散, 则会破坏政令统一, 导致指挥失灵, 控制不力, 监督困难, 下级各自为政, 形成本位主义, 从而影响组织整体功能发挥, 甚至走向失控。

(3) 完整制与分离制。这是依据同一层次上的各个行政组织所受上级指挥和控制的异同来划分。完整制, 又称集约制或一元统属, 是指同一层次的各行政组织或同一行政组织各机构只受同一上级组织或同一首长的统一指挥、控制与监督的组织体制。完整制的优点是: 指挥统一, 权力集中, 关系明确, 责任确定, 易于沟通, 步调一致; 上级机关或首长能统筹全局, 全面规划。其缺点是: 缺乏监督制约机制, 上级机关或首长容易专断篡权, 滋生官僚作风; 下级容易失去主动性和积极性。分离制, 又称独立制或多元统筹制, 是指同一层次的各行政组织或同一行政组织各机构受两个以上的首长或上级机关的指挥、控制或监督的组织体制。分离制有利于各组织间相互牵制, 防止独断专行; 事权分散, 易于发挥下级主动性和积极性; 但分离制运用不当, 亦会造成政出多门, 各自为政, 统属不清, 责任不明, 相互推诿与扯皮等弊病。

(4) 层级制与职能制。这是依据行政组织内部各机构功能与性质来划分的。层级制, 又称分级制、直线制或科层制, 指行政组织纵向分为若干个层级, 每个层级的工作性质和基本职能相同, 各对其上一层级负责, 但管辖范围从上到下依次缩小的组织体制。层级制的优点是: 结构较为简单, 权力集中, 责任分明, 联系简洁, 决策迅速, 政令统一; 其缺点是: 行政组织各级主管事务繁多, 行政领导难以有效地胜任工作; 下级成员接受命令过多, 疲于应付; 层级节制过严, 中间层次过多, 容易造成信息失真, 决策失误。职能制, 又称分职制或分部制, 是指行政组织同一层级横向划分为若干个部分, 每个部分业务性质和基本职能相同, 但互不统属、相互分工合作的组织体制。职能制的优点是: 各部门业务专一, 责任明确, 有利于建立有效的工作秩序, 提高行政效率; 但如果