



严格依照党政领导干部公开选拔和竞争上岗考试大纲编写

2010



党政领导干部

公开选拔和竞争上岗考试辅导教材

公共科目(下)

主编：伍景玉

本书特色

◎紧跟当前形势

包含两会最新内容，囊括当前所有热点时政

◎讲解细致入微

分专题对考纲要求内容深入分析，提供应对策略，突出考点

◎内容全面周到

提供考点精讲、考试报考指南、考试特点分析及备考建议

◎网络超值服务

购书同时赠送华图网校20元代金券

京华出版社



严格依照党政领导干部公开选拔和竞争上岗考试大纲编写

2010



党政领导干部

公开选拔和竞争上岗考试辅导教材

公共科目(下)

主编：伍景玉

京华出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共科目/伍景玉主编. —北京:京华出版社,2009.12

党政领导干部公开选拔和竞争上岗考试专用教材

ISBN 978-7-80724-781-4

I. ①公… II. ①伍… III. ①国家行政机关—领导干部—招聘—考试—中国—教材
IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 216451 号

公共科目(下)

主 编:伍景玉

出版发行:京华出版社

(北京市朝阳区安华西里一区 13 楼 2 层 100011)

(010)64243832 84241642 (发行部)

(010)64258473(传真)

(010)64255036(邮购、零售)

(010)64251790 64258472 64255606 (编辑部)

E-mail:jinghuafaxing@sina.com

印 制:三河市冠宏印刷装订厂

开 本:850mm×1168mm 1/16

字 数:2728 千字

印 张 数:85.25 印张

版 次:2010 年 3 月第 1 版

印 次:2010 年 3 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-80724-781-4

全套定价:206.00 元

京华版图书,若有质量问题,请与本社联系



Foreword

党中央高度重视干部人事制度改革。党的十七大和十七届四中全会对深化干部人事制度改革作出了全面部署。为贯彻落实中央精神,中组部组织力量研究起草了《2010—2020 年深化干部人事制度改革规划纲要》。《纲要》指出,要加大竞争性选拔干部力度。公开选拔、竞争上岗等竞争性选拔干部方式,是当前干部群众认为最有成效的干部人事制度改革措施。要完善选拔方式,提高选拔质量,做到经常化、制度化、规范化。积极改进考试测评,突出岗位特点,注重实际能力,坚持干什么、考什么,提高考试测评的科学性和实用性,把考试与考察更好地结合起来,全面准确地了解干部德才表现和工作实绩,以人岗相适取人。

为了给广大中青年干部提供全面的、科学的理论指导,使广大竞聘者有针对性地、高效率地做好应试准备,并在考试中稳操胜券,华图公务员考试研究团队依托华图的师资力量和培训经验,组织国家行政学院、中共中央党校、北京大学、中国人民大学等单位的有关专家、学者,针对新修订的《党政领导干部公开选拔和竞争上岗考试大纲》精心编写了本书。本书在内容结构、体例编排等方面有如下特点:

1. 精心编写体现权威。严格依托《党政领导干部公开选拔和竞争上岗考试大纲》要求考点内容,专家团队共同精心打造。编写组成员分别来自中共中央党校、国家行政学院、北京大学政府管理学院、中国人民大学公共管理学院,有多年从事党政领导干部公开选拔和竞争上岗考试的命题研究工作经验。编写组成员群策群力、通力合作、精心打造,全面地为应试者点拨考试特点及最新考试动向。

2. 紧扣大纲变化体现实效性。本书是在对历年党政领导干部公开选拔和竞争上岗大纲与真题的深度研讨后而写成的。严格依据最新《大纲》变化编写,充分体现党政领导干部公开选拔和竞争上岗的最新精神,力求为报考人员提供最有价值的考试信息。尤其对考试中出现频率较高的党和国家重大时政内容,如:科学发展观;民生问题;国际国内形势;党的十七大及十七届三中、四中全会以及 2010 年“两会”精神等重要内容有针对性地进行了总

结概括,提炼了大量翔实资料。

3. 点面结合体现系统性。本书涵盖了党政领导干部公开选拔和竞争上岗考试的全部内容,从考试规划到考试内容、从备考技巧到备考资料、从基础理论到操作实务,均做到了多角度论述、全方位覆盖。明晰的知识结构与详尽的知识要点更是可以帮助应试者提高答题的准确度与周延性,正确把握解题思路和方法,使应试者能够有针对性地进行备考,胸有成竹地参加考试。

4. 全真模拟体现实战性。本书综合了最近几年全国各地的党政领导干部公开选拔和竞争上岗考试试题的内容并加以整理分析,精选了其中有代表性的真题试卷,并提供了参考答案。同时还精心组织编写了若干套全真模拟备考试卷,并附有详细解答。确保每道题合理、实用,使广大应试者的学习事半功倍、更加高效。

5. 一举多得体现增值性。本书还通过“华图网校”为广大应试者提供网上答疑、考试资料下载、考生经验交流、考试信息查询等多项服务,便于广大应试者及时解决在平时学习中遇到的困惑。

本书在编写、出版过程中,得到了中央和国家机关相关部门、资深专家的大力支持,同时参考引用了部分相关资料,在此一并致谢。

编 者

2010年3月



Contents

第三部分 管理与科学技术

第一篇 管理	1
第一章 公共行政	1
专题一 公共行政的内涵	1
专题二 政府职能	3
专题三 行政组织	5
专题四 人事行政与国家公务员制度	9
专题五 公共财政	12
专题六 行政绩效	15
专题七 行政责任与行政伦理	21
专题八 行政监督	23
专题九 行政改革	27
巅峰真题	30
华图题库精选	32
第二章 公共政策	38
专题一 公共政策的基本概念	38
专题二 政策制定	40
专题三 政策执行	43
专题四 政策评价	46
巅峰真题	48
华图题库精选	49
第三章 领导学	50
专题一 领导活动和领导理论	50
专题二 领导的本质	52
专题三 领导者和领导群体	53



目 录

专题四 领导体制	56
专题五 领导决策	59
专题六 领导用人	63
专题七 思想政治工作	65
专题八 领导方式、方法和艺术	69
专题九 领导效能考评	71
巅峰真题	74
华图题库精选	76
第二篇 科学技术	82
第一章 科学技术与社会	82
专题一 科学技术及其作用	82
专题二 科学技术发展的目标与政策	86
华图题库精选	88
第二章 科学常识与科学前沿问题	92
专题一 科学常识	92
专题二 科学前沿问题	93
巅峰真题	96
华图题库精选	97
第三章 高新技术及其产业化	101
专题一 高新技术领域	101
专题二 高技术产业化	106
巅峰真题	109
华图题库精选	110
 第四部分 历史 国情国力公文写作与处理	
第一篇 历史	114
第一章 中国古代史	114
专题一 先秦时期	114
专题二 秦汉至明清时期(公元前 221—公元 1912 年)	117
巅峰真题	120
华图题库精选	122
第二章 中国近现代史	123
专题一 晚清时期	123



专题二 中华民国时期	125
巅峰真题	127
华图题库精选	129
第三章 中国当代史	130
专题一 中华人民共和国的成立和社会主义建设的曲折历程	130
专题二 改革开放与中国特色社会主义建设的全面发展	133
巅峰真题	135
华图题库精选	136
第四章 世界历史	138
专题一 古代和中世纪史	138
专题二 近现代史	139
专题三 当代史	141
巅峰真题	142
华图题库精选	144
第二篇 国情国力	145
第一章 国土与资源	145
专题一 自然状况	145
专题二 资源概况	147
专题三 资源保护政策	150
巅峰真题	155
华图题库精选	157
第二章 人口与国民素质	159
专题一 人口与计划生育政策	159
专题二 国民素质	164
巅峰真题	164
华图题库精选	166
第三章 民族与宗教	168
专题一 民族状况和民族政策	168
专题二 宗教状况与宗教政策	171
巅峰真题	174
华图题库精选	176
第四章 生态环境状况	177
专题一 生态环境面临的问题	177



目 录

专题二 环境保护的政策和法律	178
专题三 环境保护的主要内容	180
专题四 环境保护的成就和问题	181
巅峰真题	186
华图题库精选	188
第五章 社会经济结构	189
巅峰真题	202
华图题库精选	203
第六章 综合国力	205
专题一 我国综合国力的基本状况	205
专题二 我国国防能力的增强	206
专题三 我国居民生活水平的提高	208
专题四 我国综合国力发展的前景和问题	209
专题五 国际竞争力的比较	209
巅峰真题	211
华图题库精选	212
第三篇 公文写作与处理	214
第一章 公文写作	214
巅峰真题	224
华图题库精选	226
第二章 公文处理	228
巅峰真题	229
华图题库精选	231

附 录

附录一 党政领导干部选拔任用工作条例(节选)	234
附录二 党政领导干部公开选拔和竞争上岗考试大纲	237
附录三 党政领导干部职务任期暂行规定	251
附录四 党政领导干部交流工作规定	252
附录五 党政领导干部任职回避暂行规定	255

第三部分 管理与科学技术

第一篇 管理

考情追踪

管理,是一个内涵、外延都很广泛的范畴。由于其复杂性,历年来的各种公务员考试都没有绝对固定化的规律可循。但是,对于党政领导干部公开选拔和竞争上岗考试来说,由于其所具有的更为鲜明、直接的选拔特点,让其有了可以摸索的余地。从往年的选拔考试来看,管理部分试题的题量能占到整个题量的15%左右,对于这一部分的考查大多集中在领导的本质、素养及其用人艺术等方面,因而,考生在备考时应当在精力上对此有所倾斜。此外,由于“管理”内涵的复杂性,考生还应在内容掌握的全面性上下些工夫。只有这样,考生才能做到基础性与重点性的统一,从而以不变应万变。

专家精讲

第一章 公共行政

专题一 公共行政的内涵

一、公共行政的含义

公共行政就是国家行政机构依法管理社会公共事务的有效活动。

1. 公共行政是一种活动,这一活动的主体是国家行政机构,即通常所说的政府或者行政当局,不包括立法和司法机构。
2. 这一活动的客体是社会公共事务,与管理社会公共事务的主体相应的必然是具有社会公共权威的机构,而这一机构在现代社会中非政府莫属。
3. 作为一种活动,它必须依法举行,而且必须是有效的。有效包含两个方面,即有效性和效率。

二、公共行政的功能

1. 提供公共产品

公共产品是和私人产品相对而言的,是指产品和劳动的利益由社会成员共同享有。它与私人产品能够加以分割并且提供给不同的个人是根本不同的。公共产品同时具有非排他性和非竞争性两个基本特征。



公共产品的范围十分广泛,从政治、法律、国防、治安、政府行政管理、大中型水利设施,到城市规划、公共道路、环境治理、环境卫生、防病防疫、天气预报、科学研究以及铁路、城市公共交通设施、广播、电视、教育以及抗旱、防洪等,都属于公共产品的范围。

2. 实现社会公平

社会公平主要有三个不同的标准:第一是贡献标准,第二是需求标准,第三是机会均等标准。

3. 实施管制

政府发挥着为社会和市场提供必要的法律和制度的作用。管制意味着政府以法律方式对社会发展和市场运行进行规范。管制可以是经济方面也可以是社会方面的。

市场的局限性和市场失灵使得政府管制成为必要。政府针对市场失灵的现象,设计出相应的制度来约束和规范经济主体的行为,以保证整个社会经济规范有序的运行。这些管制内容主要包括:(1)公益事业政策方面的管制;(2)保护消费者权益、信息公开、保护知识产权方面的管制;(3)针对外部经济问题的管制;(4)针对非价值物品的管制;(5)财税、金融政策方面的管制;(6)社会福利和社会保障制度方面的管制;(7)民商法及反不正当竞争法方面的管制;(8)产业政策和振兴科技政策方面的管制;(9)保护环境、土地及自然资源、劳动保护等方面的管制。

4. 宏观调控

政府宏观调控的主要目标是:(1)充分就业,是指非自愿失业者都能够就业;(2)稳定物价,是指一般价格水平的稳定;(3)经济持续均衡增长;(4)国际收支平衡;(5)收入公平分配,保障最低生活需要;(6)控制人口;(7)保护和改善生态环境;(8)合理配置资源;(9)控制外部性。

三、公共行政的原则

1. 法制原则

依法行政是依法治国的一个核心内容。

2. 服务原则

服务原则除了涉及一种意识之外,还涉及政府行为的两个方面,即反应和质量。

3. 效率原则

这里的效率包含两层意思:一是政府活动的有效性,二是政府活动追求的目标是以尽可能少的投入取得尽可能大的产出。

4. 责任原则

责任原则有两层含义:一是政府的行为对社会大众负责,一个轻率的、鲁莽的、不计后果的政府注定会给社会带来灾难;二是政府对自己的行为负责,对自身的失职、失误承担相应的责任。

四、西方的公共行政理论

1. 古典学派

古典学派也称程序学派或制度学派。古典学派有三位重要的代表人物。首先被称为程序学派创始人的是法国人亨利·法约尔。他的贡献在于,首先他提出了管理有五大功能,即计划、组织、指挥、协调以及控制。其次,他还提出了著名的14项管理原则与“法约尔跳板”原理。

德国社会学家马克斯·韦伯是古典学派的又一位重要代表人物。他的贡献在于第一次比较系统地论述了官僚制度的特征,并分析了官僚制度在西欧工业社会中的作用。

第三位代表人物便是科学管理的创始人泰勒。他的科学管理思想及管理主义对管理理论与实践产生的影响都是非常重大的。

2. 行为学派

该学派经历了一个从“人际关系”到人类行为科学的发展过程。



3. 决策学派

西蒙在其 20 世纪 40 年代出版的《行政行为：行政组织中决策程序的研究》一书中开创了对决策的研究，他提出了“管理就是决策”的著名观点。

另一个有影响力的决策理论即为林德布罗姆提出的渐进决策理论。

4. 系统学派

美国著名的管理学家切斯特·巴纳德是第一个把组织看作是一个社会系统的理论家，是系统学派的代表人物。

5. 经济学的贡献

20 世纪 80 年代和 90 年代，经济学中的公共选择理论和新制度经济理论对西方的公共行政产生了极为重要的影响。

五、转型时期的我国行政

我国的公共行政，从 1949 年新中国成立以来，经历了一个从传统向现代转变的过程，其转变的基础便是经济体制从原来的计划经济转向了市场经济。这一转变导致了许多方面的变化。首先是政府与人民关系的变化。其次是政府职能和角色的变化。最后是政府观念的变化。在整个转型时期，中国的公共行政应该处理好以下几个问题：

1. 政府定位问题

政府的定位问题涉及它扮演的角色及其运作方式。

2. 政府官员问题

官员的问题在相当大的程度上决定着我国政府的命运。

3. 制度建设和创新问题

制度建设和创新在组织结构、领导体制、运作程序和非人格管理方面显得尤为重要。

4. 依法行政问题

转型时期我国公共管理如何在运作中摆脱人格化管理，仍然是法制建设面临的一个问题。

5. 观念更新问题

市场体制的确立以及世界范围内一种新的经济社会形态的出现，要求我国的公共行政有一种全新的思维，这首先要求进行观念的更新，其次要有世界眼光。

专题二 政府职能

一、政府职能概述

(一) 政府职能的含义

政府职能，亦称行政职能，是国家行政机关，依法对国家和社会公共事务进行管理时应承担的职责和所具有的功能。它反映着公共行政的基本内容和活动方向，是公共行政的本质表现。

政府职能包括以下几层意思：1. 政府职能的实施主体是政府机构；2. 政府职能的主要内容是管理国家和社会公共事务；3. 政府职能的实施手段主要是依法行政；4. 政府职能是完整统一的体系。

(二) 政府职能的属性

1. 公共性。政府职能涉及国家大量日常公共事务的处理，根本目的是为所有社会群体和阶层提供普遍的、公平的、高质量的公共服务。



2. 法定性。政府职能的法定性是指政府的一切活动都要在宪法和法律的范围内进行,宪法和法律规定了一国政府职能的边界,使公共行政有法可循。

3. 执行性。政府作为贯彻和执行国家意志的机关,其职能具有明显的执行性。

4. 强制性。政府职能的强制性是指其以国家强制力为后盾,行政相对人不得阻碍政府职能的正常行使。

5. 动态性。政府职能始终是变化的,取决于市场经济条件下政府与市场关系的动态性、政府与社会关系的力量对比以及政府与自然界的联系演变。

6. 扩张性。政府职能的扩张性是指随着现代社会中公共事务、公共问题日益增多且日益复杂,公众需求的日益个性化、多样化,政府承担了越来越多的职能,并逐渐扩展至社会各层面。

(三)政府职能的主要内容

政府职能的范围涉及国家和社会生活的各个方面。因此,政府职能是多种多样的。政府职能,从性质上,可分为政治统治职能和社会管理职能;从范围上,可分为对外职能和对内职能;从具体领域上,可分为政治、经济、文化、社会服务等基本职能;从运行过程上,可分为决策、组织、协调、控制等职能;从管理层次上,又有高、中、低层次的政府职能之别等。

我国社会主义初级阶段的政府职能主要内容包括三个方面:政府的基本职能、层级职能和运行职能。

1. 政府的基本职能。政府的基本职能是依据政府管理的事务性质划分的,是政府机构设置的主要依据。它包括政治职能、经济职能、文化职能、社会服务四项职能。这些职能集中体现了政府在国家社会生活中的整体作用以及公共行政的基本内容和范围。

2. 政府的层级职能。政府的层级职能是将政府职能按照政府所辖行政区域,在中央政府和各级地方政府之间进行配置和划分的职能。政府层级职能包括:中央政府职能、地方政府职能、中央政府与地方政府共同具备的职能。

3. 政府的运行职能。政府运行职能是指按照管理运行过程划分的政府职能。它可分为决策职能、组织职能、协调职能、控制职能。

二、政府职能转变

(一)政府职能转变的含义

政府职能转变指政府职能结构的重心发生的重大变化,以及与之相应的职能方式、职能体系的变化。所谓职能结构指政府职能的构成及各类职能在政府职能总体中所占的比重和相对地位。

政府职能转变意味着:第一,随着时空的变化,政府职能结构的重心从某个职能转向另一个职能。第二,在政府职能结构的重心转移的同时,政府职能结构中各职能的内涵会发生或多或少的变动,收缩或扩张。第三,政府职能行使的方式发生变化。职能方式是实现政府职能所采取的手段,是实现职能的保证,它与职能的要求相吻合。职能重心发生变化,职能行使的方式也会随之调整。

(二)十一届三中全会以来我国政府职能转变的必然性

1. 政府职能的转变是经济体制改革的必然要求

党的十一届三中全会以来,我国经济体制进行了一系列的改革。在农村,我国陆续推行了家庭联产承包责任制,重塑农村乡镇政府,实行了行政权与生产经营权的分离。在城市,我国积极推进企业改革试点;以打破条块分割为目的,扩大中心城市经济管理权限,对原来高度集中统一的计划经济管理体制进行了一次大的改革和调整。1987年提出了转变职能,加强宏观管理和减少直接控制的原则,把经济体制的改革引向了深入。1992年后确立了社会主义市场经济的理论,使我国开始了由计划经济向市场经济的根本转变。经济基础的这一系列变革,必然要求包括行政管理体制在内的整个上层建筑与之相配套、相适应,要求政府行政职能的调整与转变。



2. 政府职能的转变是实现职能体系合理配置的根本途径

我国原有的行政职能体系,是参照前苏联的模式建立起来的。这种模式的缺陷主要是政治统治职能太强,社会管理职能太弱;在经济职能中,微观管理功能太强,宏观管理功能太弱。而且,政企政事不分,职能内容庞杂,运行紊乱,管了许多不该管、管不好也管不了的事。此外,内部职能分解过细,职能交叉重复,往往导致相互扯皮、相互推诿等现象和弊端。因此,只有切实转变职能,理顺关系,才可能实现政府职能体系的合理配置。

3. 政府职能的转变是机构改革的重要前提和基础

职能是机构设置和机构改革的重要依据。只有分清职能和明确职能,才有可能据此对原有机构进行科学的调整 and 改革。过去,常把机构改革看成单纯的机构撤销、合并和调整,由于只裁并机构,不转变职能,过不了多久,行使原来职能的机构又以老名目或新名义恢复,甚至更加膨胀。因此,机构改革必须抓住转变职能这个关键,应把转变职能作为机构改革的重点。

(三)我国政府职能转变的内容

在我国建立社会主义市场经济的背景下,政府的职能重心、职能方式和职能关系发生了根本性变化。政府职能重心从重政治统治职能轻社会管理职能以及重阶级斗争轻经济建设转向以经济建设为中心。以经济建设为中心意味着政府职能重心转向为市场运行、为经济发展提供政策环境、制度环境、基础设施环境方面,并要履行好公共管理与公共服务职能。因而,中国政府职能转变主要是围绕政府与市场关系这一轴心展开和确立的。

与政府职能重心的转移相适应,政府职能方式、方法也发生了转变,这就是从旧体制下的直接管理、微观管理转向间接管理、宏观调控,政企分开,政事分开,将企业的自主经营权还给企业;从运用行政手段为主转向以经济手段、法律手段为主,并辅之以行政手段。

政府职能重心和职能方式转变要通过职能关系调节的途径来实现,这是实现政府职能转变的关键环节。职能关系是指不同的管理职能该由谁来行使,以及管理主体的职责权限的划分问题,涉及职责、权限、结构等。结合我国职能转变的实际,在职能关系调整中,政府与社会的关系、中央与地方的关系、政企关系、政府内部各职能部门的关系是着重要解决好的问题,也是难点问题。职能关系调节的总的要求是:清理职能、调整结构;下放权力,理顺关系;微观放开搞活,宏观调控服务。

专题三 行政组织

一、行政组织概述

(一)行政组织的含义

行政组织是政府管理国家和社会的公共事务,提供公共服务的组织。任何公共行政活动都是通过行政组织来推行的。行政组织是否精干高效,直接关系到行政职能的发挥和行政效率的高低。因此,行政组织历来是公共行政的重要内容。

(二)行政组织的特征

行政组织具有与其他社会组织不同的三个特性:

1. 政治性与社会性

行政组织是为推行国家政务而组建起来的国家行政机关体系,是统治阶级维护本阶级的利益,巩固其统治地位的重要工具,这决定了政治性是行政组织的本质特性。同时,与其他各种政治组织、军事组织不同,行政组织承担了管理社会事务的职能,它必须服务于社会,施益于社会公众,这又使行政组织具有



社会性的一面。

2. 法制性与权威性

行政组织的设立、变更或撤销均须依据宪法和法律的规定按程序进行;行政组织及其工作人员的一切管理活动都必须在宪法和法律规定的范围内开展,这是行政组织的法制性特点。另一方面,行政组织是依法代表国家行使行政权的机构,它以国家法律、权力为后盾,对各社会组织和公民以及社会事务进行管理和施加影响,因而具有普遍的约束力和权威性。

3. 系统性与动态性

行政组织是按一定的序列和等级组建起来的规模庞大、结构严密的社会系统。在这个系统中,它按不同区域、不同层次、不同的管理功能进行划分,并设置相应的组织机构,形成一个纵横交错且具有制约和隶属关系的权责体系。另一方面,这个严密的组织系统不是一成不变的,它受到不同时期的政治制度、经济条件、科技水平等因素的影响和制约,随着社会的发展和环境的变化而变化,以适应形势发展的需要,因此行政组织还具有动态性。

(三)行政组织的基本结构

组织结构是指组织内各部分及各部分之间联系和关系的总和。行政组织的结构仅从责任、权利、利益方面规定组织内所有机构和所有工作人员的工作关系,这种结构是人们有意识设置、明确规定了的,因而是组织中的正式结构。

1. 行政组织的纵向结构——层级制

层级制结构是行政组织内部纵向的结构形式,它是上下级政府之间以及上下级政府所属部门之间所形成的关系形式。在这种结构中,职位、职权、职责在合法基础上,从组织最高层向最低层垂直分配,形成不同的等级系列。每个层级拥有所管辖范围的决策权、指挥权。不同层级所管辖的业务性质大体相同,只是管辖的范围随层级的降低而缩小。

2. 行政组织的横向结构——职能制

行政组织横向结构的职能制是行政组织内部各功能单元之间以协同与制约关系为主要内容的结构形式,即在层级制的统一系统外,按专业化原则设置的职能系统,它是组织横向专业化分工的结果。

3. 管理层次和管理幅度

层级制和职能制带来管理层次和管理幅度问题。管理层次和管理幅度问题是影响行政组织结构形态的两个决定性因素。管理幅度是指一个层级的行政机构或一位行政首长直接控制的下级机构或人员的数目。它是对行政组织横向结构进行裁量的问题。管理层次指行政组织纵向结构的层级。纵向层次的设置必须适中适宜。合理的管理层次一般分为高、中、低三个层次,或高、中、低、基层四级。

(四)行政组织的分类

1. 中央政府和地方政府。这是从政府的法律地位的角度所作的分类。无论古今中外,除了“两个政权”短暂并立的罕见现象外,一个国家只有一个中央政府,而地方政府则为数众多,只是因国情不同而拥有不同的法律地位。

2. 领导机构、职能机构、辅助机构、咨询机构和派出机构。这是从政府或政府部门的内部组织功能的角度所作的分类。在政府或政府部门中,领导机构是拥有最高领导决策权的机构,职能机构是拥有某一方面管理决策权的机构,辅助机构是专门为领导机构和职能机构提供辅助管理的机构,咨询机构是专门提供决策咨询的机构,派出机构则是政府或政府部门为适应分散管理的需要按辖地、部门或专门事项派出的工作机构。

3. 常设机构和非常设机构。这是从组织存在的法定时间长短的角度所作的分类。

4. 首长制组织、合议制组织和混合制组织。这是从领导体制上对政府、政府部门和内设机构所作的分类。



5. 集权制组织和分权制组织。这是从权力配置状况角度所作的分类。

6. 完整制组织和分离制组织。这是从领导关系的多寡角度所作的分类。凡同一层级机构只受单一上级机构领导的组织即为完整制组织。受两个以上上级机构领导的组织即为分离制组织。

7. 法人组织和非法人组织。这是从法律地位角度所作的分类。凡具有法人资格即享有法定权利、履行法定义务并具有法定能力的组织即为法人组织。反之,则为非法人组织,如公安派出所和工商派出所等。

8. 职级综合制组织、矩阵组织和分权制组织。这是从体制性结构角度所作的分类。

二、我国行政组织的设置

(一)我国行政组织的设置

1. 中央政府组织

中央政府即国务院,是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关,统一领导全国各级行政机关的工作。国务院根据法律规定和工作需要设置行政组织机构。

国务院的行政组织机构按职能分为:

(1)国务院办公厅。它是协助国务院领导同志处理国务院日常工作的机构。

(2)国务院组成部门。即各部、委员会、人民银行、审计署。

(3)国务院直属机构。主管国务院的某项专门事务,具有独立的行政管理职能,在其业务范围内,对外可发布指示、规章。

(4)国务院特设直属机构。目前只有 2003 年国务院机构改革中新设立的国务院国有资产监督管理委员会。

(5)国务院办事机构。国务院办事机构协助总理办理专门事项,不具有独立的行政管理职能,一般不对外直接发布指示、规章。

(6)国务院议事协调机构和临时机构。主要承担跨部门的重要业务工作的组织协调任务以及临时突发性事务。

(7)国务院直属事业单位。从其承担的事务性质而言可分为三种情况:一是依法承担执法监管职能的机构,如中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会;二是承担的事务具有特殊重要性,如新华社、全国社会保障基金理事会;三是承担的事务专业性特别强,如中国地震局、中国气象局。

2. 地方各级政府组织

(1)省、自治区、直辖市人民政府

全国现有 23 个省(含台湾)、5 个自治区、4 个直辖市。省、自治区、直辖市人民政府(统称省级政府),是省级国家权力机关的执行机关,是省级国家行政机关。省级政府根据工作需要和精简的原则,设置必要的工作部门。

(2)设区的市、自治州

全国目前有 236 个设区的市(亦称地级市),30 个自治州。

(3)县、自治县、不设区的市、市辖区政府

全国现有 1500 多个县,100 多个自治县,400 多个县级市,700 多个市辖区。

(4)乡镇人民政府

按法律规定,乡镇是基层政权组织,只设作为权力机关的人民代表大会和作为行政机关的乡镇人民政府。乡镇政府的工作机构一般只设 1—2 个综合性的办公室和若干助理员。大的乡镇可设 3—5 个机构,小的乡镇不设机构,只设若干助理员。



(二)我国行政组织设置的原则

1. 法治规范原则

政府机构具有法定性,必须遵循行政法治原则。否则,就会出现因人设机构、因人设职的人治现象和职能重叠现象,破坏行政秩序和行政效率。该原则包括依法设置和依法管理行政机构,主要要求是:(1)设置和管理行政机构必须以行政法为依据;(2)设置和管理行政机构必须遵循有关法定程序;(3)所设行政机构必须符合编制管理规定;(4)行政人员的管理实现法律化和制度化。

2. 职能需要原则

行政职能是行政体制的本源,也是设置政府机构的客观依据。因此,设置政府机构必须遵循职能需要的原则。其主要要求是:(1)适应社会的变化和需要,及时转变政府职能,调整政府机构设置;(2)政府职能应合理分解,形成协调有序的职能结构,机构设置不能与之相冲突;(3)设置政府机构,包括内设机构及职位,都必须以职能需要为前提,先明确其职能职责及其工作量,再确定其性质类别和层次级别。

3. 权责一致原则

政府机构同其他组织一样,本质上是一个分工合作体系,也是一个权责分配体系。因此,设置任何政府机构都必须尽量做到职、权、责三者之间的平衡一致。有关要求主要是:(1)根据职能需要程度,配置相应的行政权力和行政责任,不能主观臆断;(2)每个政府机构及职位的职能职责、权力和责任都必须明确规范,不能随意变动;(3)必须建立相应的组织和人事管理制度,特别是要形成合理有效的激励机制和责任追究机制。

4. 完整统一原则

政府机构是一个统一的组织体系,这是行政的特点和内在规律所决定的,因此必须遵循完整统一原则。有关要求主要是:(1)职能目标完整统一;(2)机构设置完整统一;(3)指挥统一。

5. 精简效能原则

行政绩效是行政的出发点和归宿,是工作效率和社会效益的统一,而行政效能是政府取得行政绩效的有效能力。因此,效能原则是机构设置的根本性原则,而提高效能又必须实行精简原则。有关要求主要是:(1)机构和职位设置要尽量精简;(2)实行业务类同原则;(3)简化办事程序;(4)优化组织结构。

6. 因职求人原则

行政管理实质上是行政人员的活动过程。但是,行政人员的任职必须以职位的科学设定为前提,以职位应有的任职要求为基本标准,实行因职求人原则。为此,一要改革我国的职位分类制度,真正坚持以事为中心,大胆剔除现有的品位因素;二是严格按任职要求录用和晋升行政人员。

7. 以人为本原则

行政组织实质上也是特定人群,因此,行政管理必须贯彻以人为本的原则。为此,一是贯彻人本原则应当建立在坚持以事为中心的基础上;二是实行适度分权;三是切实实行民主参与管理;四是实行高效的激励制度。

8. 首长负责原则

我国宪法规定:一切国家机关都必须贯彻民主集中制原则。对于行政管理来说,这一原则具体化为行政首长负责原则和民主参与管理原则的结合。为此,一是对行政首长负责制应当作出立法解释;二是使行政首长的权力与其责任相匹配;三是使责任追究真正成为行政首长尽职尽责的压力之源和非人格化的法治武器。

三、行政组织的编制管理

(一)编制管理的含义

所谓编制,是指各单位机构设置、人员数额和结构比例。行政组织编制管理,是指行政机关为有效地