



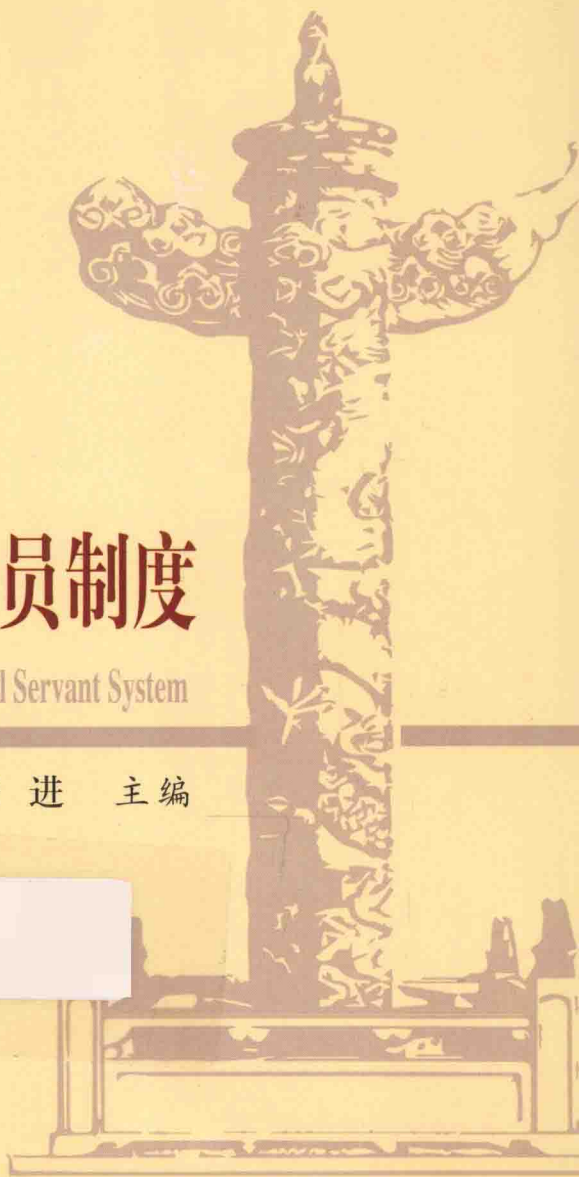
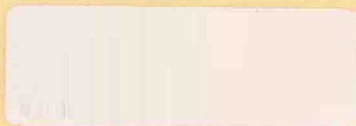
港澳和外国公务员研修培训用书

中国

行政体制与公务员制度

Chinese Administrative Institution & Civil Servant System

马庆钰 任进 主编



国家行政学院出版社



港澳和外国公务员研修培训用书

中国

行政体制与公务员制度

Chinese Administrative Institution & Civil Servant System

马庆钰 任进 主编

国家行政学院出版社



图书在版编目(CIP)数据

中国行政体制与公务员制度/马庆钰 任进主编. —北京:国家行政学院出版社, 2014. 3

ISBN 978-7-5150-0768-7

I. ①中… II. ①马…②任… III. ①行政管理体制-研究-中国 ②公务员制度-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 089745 号

- 书 名 中国行政体制与公务员制度
作 者 马庆钰 任 进 主编
责任编辑 李旭颖
出 版 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68928817
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)62928817
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2014 年 3 月北京第 1 版
印 次 2014 年 3 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 10.5
字 数 132 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0768-7
定 价 25.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

国家行政学院
港澳和外国公务员研修培训用书
编写委员会成员名单

主 任 魏礼群

副主任 周文彰 杨克勤 华 建

委 员 （按姓氏笔画排序）：

刘 峰 郭长建 钱益兵 周 骏 杨 茂

殷洪浩 秦世才 陆林祥 薄贵利 张占斌

胡建森 龚维斌 邵文海 范 文

编写说明

国家行政学院是培训高中级公务员的新型学府,是培养高层次管理人才和政策研究人才的重要基地,是为中央提供决策咨询服务、开展公共行政等领域理论研究的重要机构,发挥着公务员教育培训主渠道作用和政府参谋咨询思想库作用。与此同时,国家行政学院也接受委托,承担香港、澳门特别行政区公务员和各界人士的研修任务,承担外国政府高中级公务员培训工作。2010年12月14日,习近平同志在国家行政学院调研座谈会上指出:开放办学是行政学院的突出优势和特点,国家行政学院要充分发挥开放办学优势,积极开展多种形式对外合作与交流,加强对外国公务员特别是发展中国家公务员的培训,以各种形式对港澳地区各类人员开展培训。

为满足港澳和外国公务员研修和培训工作的需要,国家行政学院从2009年7月开始进行《港澳和外国公务员研修培训用书》的编写工作。国家行政学院和国务院有关部门联合组成编写委员会,成立了专门的办公室。在各有关部门、有关领导的关怀、指导下,在专家学者的积极参与下,历经近4年的不懈努力,精心编著,港澳和外国公务员研修培训用书得以付梓出版,与读者见面。

本套用书共十三册,分别为:《中国概况》、《中国对外开放》、《中国基本经济制度》、《中国基本政治制度》、《中国行政体制与公务员制度》、《中国法制建设》、《中国外交与外交政策》、《中国民族与民族政策》、《中国宗教与宗教政策》、《中国传统文化》、《中国社会建设》、《中国生态文明建设》、《中国人口发展与生育政策》,主要目的是加强港澳人士对国情、外国公务员对中国的了解。内容涵盖政治、经济、文化、社会建设等方面的情况,汇集各学科和相关课程的基本理论、主要学术观点,以满足港澳和外国公务员学习研修的需要。

本套用书有以下突出特点:在编写体系上,以中国的基本国情国

策为主线,以国家的建设方略为脉络,以国家的基本国策为重点,系统展示中国的基本情况。在编写内容上,包括政治、经济、文化、社会、生态五位一体建设的方方面面,内容翔实。在编写主体上,注重凝聚各方面智慧,来自6个单位、部门的主编、著作人,或者是来自一线实践部门的领导,或者是相关领域的知名专家学者。在编写质量上,注重把好草拟、编写、审读、出版多个环节,编写委员会就本套用书的编写出版工作先后召开过多次专题会议。在编写过程中,要求引用数据、资料权威,使用概念准确,并将书稿交有关权威部门审核。

本套用书的编写出版,凝聚着各方面的辛劳与汗水。国家行政学院领导高度重视本套用书的编写工作。编写委员会同志为本套用书的出版付出了大量的心血,审读专家细心审读并提供宝贵修改建议,各位主编、参编人员精心研究,根据多次编委会的意见和专家审读、学员试读的意见,反复修改,精心推敲,数易其稿。国家行政学院教务部等部门从选题立项、纲目设计、编写修改到统筹保障方面做了大量组织协调工作。国家行政学院出版社的编辑们三度审稿,精雕细琢。中央政府驻港联络办、中央政府驻澳联络办、国务院新闻办、外交部、国家民族事务委员会、环境保护部、国家卫生和计划生育委员会、国家新闻出版广电总局、国家宗教事务局、国务院港澳办、国务院法制办、中央民族大学、北京林业大学、香港中文大学等有关单位及同仁们对本套用书的编写出版给予了大力支持。在此,我们对所有支持本套用书出版的有关单位、领导和专家学者表示敬意,对他们给予的指导和付出的辛劳表示诚挚的感谢。

由于编写者水平和时间所限,全书肯定还有一些不足之处,我们诚恳希望读者不吝赐教,对书中内容提出宝贵意见,以便再版时充实提高。

国家行政学院港澳和外国公务员
研修培训用书编写委员会办公室

2013年10月

目录

Contents

导 言 / 1

第一章 中国政府架构与行政运行机制 / 7

第一节 行政体制基本原理 / 9

一、行政体制的涵义、功能和主要影响因素 / 9

二、行政体制的组织和运行原则 / 13

三、行政体制改革与法治政府建设 / 15

第二节 中国政府的职能和组织架构 / 17

一、中国政府的主要职能 / 17

二、中央人民政府及其机构 / 19

三、地方政府及其机构 / 29

四、中央政府与地方政府的关系 / 37

第三节 行政运行机制及其完善 / 44

一、行政运行的基本环节 / 44

二、依法科学民主决策 / 45

三、严格规范公正文明执行法律 / 46

四、政府信息公开 / 48

五、对行政权力的制约和监督 / 52

第二章 中国行政体制改革与发展 / 55

第一节 行政体制改革的进程 / 57

一、行政体制改革的原因 / 57

二、行政体制改革的阶段 / 59



三、行政体制改革的实施/61

第二节 行政体制改革带来的变化/70

一、精简机构与优化结构/71

二、转变职能与改善民生/74

三、完善法治与依法行政/82

第三节 行政体制改革的发展战略/86

一、行政体制改革的战略目标/86

二、行政体制改革的辩证原则/88

三、有待深化的改革任务/91

第三章 中国公务员制度/99

第一节 公务员制度的形成/101

一、公务员制度的建立/101

二、公务员的范围和条件/104

三、公务员的义务和权利/107

四、公务员分类和级别/112

第二节 公务员更新优化管理/126

一、公务员的录用/127

二、公务员的培训与任职/128

三、公务员的辞职和辞退/131

四、公务员退休/133

第三节 公务员激励保障管理/134

一、对公务员的考核/135

二、对公务员的奖励/138

三、公务员职务升降/139

四、公务员工资福利/141

五、公务员申诉和控告/144

第四节 公务员监督约束管理/147

一、对公务员的违纪惩戒/148

二、公务员的交流与回避/152

三、公务员离职后的从业限制/154

后 记 /157

导 言

中国行政体制是中国国家治理体系中的重要组成部分,在配置行政职能权限、规范行政机构设置和权力运行以及保障依法行政等方面,具有重要作用。

行政体制与政治体制、经济制度、行政文化等密切相关。中国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家,实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、人民代表大会制度、统一的多民族国家结构和民族区域自治制度以及基层群众自治制度;国家在社会主义初级阶段,坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。中国行政体制应符合宪法原则和国家权力结构,适应国家政治、经济、社会发展的需要,做到精简、统一、效能,并依法设置和管理。

学习《中国行政体制和公务员制度》,需要了解中国行政体制和公务员制度的基本内容,关注中国行政体制的发展和改革,并掌握基本的学习方法。

一、中国行政体制和公务员制度基本内容

行政体制主要是国家行政机关的组织、管理体制。在中国,国务院即中央人民政府,是最高国家行政机关,是最高国家权力机关的执行机关,领导全国行政工作。国务院由总理、副总理、国务委员、各部

部长、各委员会主任、审计长和秘书长组成。国务院实行总理负责制，但国务院工作中的重大问题，必须经国务院常务会议或全体会议讨论决定。国务院设办公厅、组成部门、直属特设机构、直属机构、办事机构、直属事业单位、组成部门管理的国家局、议事协调机构等。

省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民政府，是地方各级人大的执行机关，是地方各级国家行政机关。县级以上地方各级人民政府对本级人大及其常委会和上一级国家行政机关负责并报告工作，并服从国务院的统一领导。地方政府实行行政首长负责制，但地方政府工作中的重大问题，须经政府常务会议或全体会议讨论决定。地方各级政府机构，包括县级以上地方政府的工作部门、派出机关、部门管理机构、议事协调机构以及乡镇政府的综合办事机构。

中国各级政府的工作，涉及经济、政治、社会、文化、生态建设等各方面，其主要职责和作用是在保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵；主要职能包括宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务和环境保护等。

中国行政权运行主要涉及决策、执行、监督三个重要环节。决策依法科学民主，执行坚决，监督有力，才能全面提高政府的管理水平。中国的行政体制，体现国家基本政治制度的优势并不断改革，努力使决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调。

按中国《公务员法》的规定，公务员在中国是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。公务员范围包括下列机关中除工勤人员以外的工作人员：中国共产党机关，人大及其常委会机关，行政机关，政协机关，审判机关，检察机关，各民主党派机关和工商联各级机关。另外，参照《公务员法》管理的有两类：经过法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位和使用行政编

制或由中央机构编制部门直接管理机构编制的人民团体或群众团体。

公务员管理,坚持公开、平等、竞争、择优和法治原则,监督约束与激励保障并重原则,任人唯贤、德才兼备原则及分类管理和效能原则。

中国按照公务员职位的性质、特点和管理需要,将公务员职位类别划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类,并根据不同的职位类别设置其职务序列。根据《公务员法》,公务员职位分为领导职务和非领导职务。公务员在同一职务上,可以按照国家规定晋升级别。

公务员队伍的进入,主要包括录用(担任主任科员以下非领导职务)、调入(国有企业事业单位、人民团体和群众团体中从事公务的人员可调入)、公开选拔(厅局级正职以下领导职务或副调研员以上非领导职务出现空缺,可面向社会公开选拔)和聘任(对专业性较强的职位和辅助性职位);公务员队伍在职管理,主要包括考核、奖惩、升降、职务任免、培训、交流、回避、辞去领导职务、工资福利保险、申诉和控告等;公务员的退出,主要包括调出、辞去公职、辞退、退休和开除。

按重点突破、整体联动、协调推进的要求,中国正在推进公务员分类管理和聘任制改革,研究建立职务与职级并行制度,坚持和完善从基层一线选拔公务员制度,健全科学的公务员考核评价机制,健全和完善对担任领导职务公务员的监督机制,完善公务员工资制度。

二、中国行政体制的改革和发展

伴随经济体制改革与对外开放,中国政府一直在探索更加科学、合理、有效的政府管理方式,中国的行政体制也相应地进行改革。从1982年到2013年12月,中国先后进行了七次大的行政体制改革,即1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年和2013年的行政机构改革和政府职能转变。通过改革,在转变政府职能、理顺关系、优化结构、提高效能以及精简机构、提高公务员队伍素质等方面,取得重

要进展。

中共十八大提出,要按照建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府的要求,深化行政审批制度改革,继续简政放权,推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。稳步推进大部门制改革,健全部门职责体系,创新行政管理方式,提高政府公信力和执行力,严格控制机构编制,减少领导职数,降低行政成本,推进事业单位分类改革,完善体制改革协调机制,统筹规划和协调重大改革。此外,要确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调,确保国家机关按照法定权限和程序行使权力。

中共十八届三中全会《决定》指出:“科学的宏观调控,有效的政府治理,是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府。”

中共十八届三中全会《决定》提出了未来一个时期行政体制改革的主要任务。

一是加快转变政府职能。政府职能转变是深化行政体制改革的核心,是全面正确履行政府职能的基础。改革开放以来我国经历的多次行政体制改革中,政府职能转变都是改革的重点,但从总体上看,政府职能转变仍然比较滞后。随着我国经济体制改革的深入,需要进一步转变政府职能,推进简政放权,减少对微观经济的干预,强化公共服务、市场监管和社会管理,为市场主体创造良好发展环境,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。

二是优化政府组织结构,加快事业单位分类改革。转变政府职能必须深化机构改革,优化政府机构设置、职能配置、工作流程,完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制,严格绩效管理,突出责任落实,确保权责一致。

三是按照构建决策科学、执行坚决、监督有力的行政权力运行体系的要求,科学民主依法决策,坚持依法行政,规范行政权力运行,严格依照法定权限和程序履行职责。

四是强化对行政权运行的制约和监督。规范各级政府主要领导干部职责权限,科学配置政府部门及内设机构权力和职能,加强和改进对主要领导干部行使行政权力的制约和监督,加强行政监察和审计监督,推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度,依法公开权力运行流程,努力实现干部清正、政府清廉、政治清明。

三、中国行政体制和公务员制度的基本学习方法

中国行政体制和公务员制度,涉及政治学、行政学、法学等学科,要掌握基本的学习方法。

从学习研究方法看,对行政体制和公务员制度的学习研究,主要有综合研究方法(the compendious approach)、个案研究方法(the case study approach)和以问题为重点的研究方法(the problem focus approach)。学习中国行政体制和公务员制度,应注意以下几点。

一是把行政体制和公务员制度放到中国特定的政治、经济、社会和文化条件下加以学习。不仅要了解中国行政机构的组织、职能权限和运行机制,也要研究国家的基本政治制度、经济体制和历史文化,在整个国家治理体系中把握行政体制和公务员制度的全貌。

二是把握行政体制和公务员制度的发展和变革。行政体制和公务员制度是社会发展到一定历史阶段的产物,将随时代的变迁而不断变化。在当今所处的全球化时代,行政体制和公务员制度本身也在经历变革,这是在学习研究中不应忽视的。

三是借鉴相关学科的学习研究成果。学习行政体制和公务员制度有政治学、行政学的视角,也可以有法学的视角。学习、研究行政体

制和公务员制度,需要具有符合科学发展观的一体化思维和相结合的多学科视野。

此外,学习行政体制和公务员制度,除了应当分析一般原则和法律规范外,还要注意行政体制和公务员制度的实际运作状况、特点以及可以预见的发展趋势。

第一章

中国政府架构与行政
运行机制

