

河南省国家公务员培训系列教材

HENANSHENG
GUOJIA
GONGWUYUAN
PEIXUNXILIEJIAOCAI

● 许传福 主编

公共行政管理学

河南大学出版社

河南省国家公务员培训系列教材

公共行政管理学

许传福 主 编

宋宏志

杜 欣 副主编

陈正军

河南大学出版社

河南省国家公务员培训系列教材

公共行政管理学

主 编 许传福

责任编辑 史锡平

河南大学出版社出版发行

(开封市明伦街 85 号)

河南大学印刷厂印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:7.75 插页:4 字数:194 千字

1993 年 8 月第 1 版 1997 年 5 月第 15 次印刷

印数:307001—312000 定价:6.00 元

ISBN7—81018—844—5/D·97

河南省国家公务员培训系列教材
编审委员会

主 任	林艾英		
副主任	刘运珍	许传福	曹中原
	尹敬修		
编 委	林艾英	刘运珍	许传福
	曹中原	尹敬修	苏秉钧
	王观留	王忠信	程金城
	宋宏志	霍心周	

本书编写者(以姓氏笔画为序)

石成华	许传福	刘广廉	刘彦德
宋宏志	杜 欣	陈正军	汪来杰
陆 梅	李晓想	贾玉珍	魏开汉

提高干部队伍素质
重在培训教育学习

九三年一月一日

重視培訓 優化素質
建設一支高質量的公
務員隊伍。

林文英 93.6

序

对国家行政机关工作人员实行正规化培训,是一项具有战略意义的工作,是干部人事制度改革的重要组成部分,是建立有中国特色的公务员制度的重要环节,是提高国家行政机关工作人员政治素质和工作能力的有效措施。

为适应我省深入开展国家行政机关工作人员培训的需要,为公务员制度的实施作好准备,省人事厅组织我省部分院校的专家、教师和具有丰富经验的实际工作者,编写了《社会主义市场经济概论》、《公共行政管理学》、《机关应用文写作》、《公务员行为规范》、《法律基础知识》、《人事管理学》等一套适用于我省国家行政机关工作人员培训的公共课教材。

这套教材具有鲜明的特点:坚持以马列主义、毛泽东思想为指导,以党的路线、方针、政策为依据,吸收最新研究成果,博采众家之长;坚持理论联系实际的原则,在体现内容系统性的前提下,突出针对性、实用性、可操作性;坚持通用性与地方性相结合,在体现我国国情的同时,充分考虑我省的实际,较好地显示了地方特色。

编写这套教材,是搞好我省行政机关工作人员队伍建设的一项基础性工作。我相信,这套教材的使用,将对推动省行政机关工作人员培训工作的深入开展,对进一步提高我省行政机关管理水平和工作效率,发挥积极的作用。

中共河南省委副书记

任志礼

1993年5月29日

目 录

第一章 导言	(1)
第一节 国家性质、职能与行政管理	(1)
第二节 公共行政管理的涵义、特征和内容	(8)
第三节 公共行政理论的形成与发展	(12)
第四节 建立有中国特色的公共行政理论体系	(16)
第二章 行政职能	(22)
第一节 行政职能概述	(22)
第二节 行政职能的主要内容	(25)
第三节 行政环境与行政职能	(31)
第四节 我国行政职能的转变	(34)
第三章 行政组织	(42)
第一节 行政组织概述	(42)
第二节 行政组织活动的指导原则	(50)
第三节 行政组织的编制管理	(57)
第四章 行政领导	(63)
第一节 行政领导概述	(63)
第二节 行政首长及其职责权的统一	(67)
第三节 行政领导者的素质与领导班子结构	(71)
第四节 行政领导的方法和艺术	(78)
第五章 行政决策与执行	(85)
第一节 行政决策概述	(85)

第二节	行政决策的原则和体制	(89)
第三节	行政决策的基本程序、方法和技术	(94)
第四节	行政执行的涵义、原则和过程	(101)
第六章	行政沟通与调控	(107)
第一节	行政沟通	(107)
第二节	行政协调	(115)
第三节	行政控制	(119)
第七章	行政法制与监督	(125)
第一节	行政法制	(125)
第二节	行政监督	(136)
第八章	人事行政	(148)
第一节	人事行政概述	(148)
第二节	人事行政的主要内容	(152)
第三节	我国干部人事制度改革 与国家公务员制度	(161)
第九章	财务行政	(168)
第一节	财务行政概述	(168)
第二节	财务行政的内容	(173)
第三节	行政机关的财务管理	(181)
第十章	机关管理	(185)
第一节	机关管理概述	(185)
第二节	机关管理的主要内容	(187)
第三节	行政机关作风建设	(197)
第十一章	行政效率	(202)
第一节	行政效率概述	(202)
第二节	提高行政效率的途径	(206)
第三节	行政效率测定	(217)
第十二章	行政改革	(222)

第一节	行政改革及其意义	(222)
第二节	我国行政改革的经验与目标	(226)
第三节	我国行政改革的主要内容	(229)
第四节	行政改革的原则	(234)
后 记		(238)

第一章 导 言

行政管理是政府依法对国家政务和社会公共事务的管理活动,是实现国家职能的重要保证。我国的行政管理肩负着繁重而艰巨的历史任务。行政管理好坏,直接关系到社会主义现代化建设事业的兴衰成败,关系到中华民族的前途命运。党的十四大把“下决心进行行政管理体制和机构改革,切实做到转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率”作为 90 年代加速改革开放、推动经济发展和社会全面进步的十大任务之一。因此,行政人员必须深入学习和研究行政管理的理论与实践,掌握有中国特色的社会主义行政管理的规律和规范,改善行政管理方法,提高行政效率,才能适应改革开放和社会主义现代化建设发展的需要。行政管理是国家行政人员的一门必修课。

第一节 国家性质、职能与行政管理

一、行政管理的性质取决于国家性质

(一)行政管理是随着国家的产生而出现的

马克思主义认为,一切社会劳动或公共劳动都或多或少地需要管理,因此,管理是人类一切有组织的活动的不可缺少的组成部分

分。它与人类社会同时诞生,相伴而行,只要有人群活动的地方,就会有管理。行政管理是人类社会管理活动中的一种,但又不是一般的管理。它不是随着人类社会的产生而产生的,而是随着国家的出现而产生和发展的。众所周知,国家是历史的产物。人类社会曾经有过不需要国家,而且根本不知道国家和国家权力为何物的时代。随着私有制和交换的发展,社会分裂为互相对立的阶级,这就需要有特殊暴力的强制机关,国家就是这种暴力机关。国家是阶级矛盾不可调和的产物和表现,是一个阶级压迫另一个阶级的工具。国家产生以后,就需要对国家事务进行有组织的管理活动,以实现统治阶级的意志。于是,行政管理作为国家的组织活动,便随着国家应运而生。

(二)行政管理的性质取决于国家性质

依国家的经济基础和阶级性质的不同,人类历史上出现过四种国家类型,即奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家和社会主义国家。不同历史类型的国家,其行政管理的性质也不同。前三种类型的国家都是建立在生产资料私有制的基础上,都由剥削阶级掌握国家政权,因此,它们都属于剥削阶级类型的国家。其行政管理的性质也都属于剥削阶级性质的。

在私有制国家废墟上建立的社会主义国家,是历史上最高类型的国家。社会主义国家的本质是无产阶级专政,它不同于历史上一切剥削阶级的国家,不是少数剥削者对广大劳动人民的统治,而是工人阶级为领导、以工农联盟为基础的绝大多数人民群众对少数敌对分子的专政。它是新型的民主国家和新型的专政国家。所以,社会主义应该并必将创造出比资本主义更高程度的富强、民主与文明。我国的人民民主专政是具有中国特色的无产阶级专政。我国的性质是社会主义国家。我国的行政管理充分体现了社会主义性质;我国社会主义性质的行政管理,建立在以公有制和按劳分配为主体的经济基础之上;执行人民民主专政的国家职能;按

民主集中制的原则建立组织体系；广泛吸收人民群众参与管理；根本宗旨是为人民服务。

二、行政管理是实现国家职能的重要保证

(一)国家的基本职能

国家性质通过国家职能来体现。国家职能是指国家为实现其根本任务，即维护统治阶级利益，实现统治阶级意志的基本活动。国家的职能，一般可分为对内和对外两个方面。对内职能包括政治统治和社会管理两个基本方面。国家的政治统治职能和社会管理职能是互为条件的，政治统治职能以社会管理职能为基础，社会管理职能服从于政治统治职能。这是由国家的产生和存在的基本原因决定的。只要国家存在，就要维护社会生产、生活的秩序，并在阶级冲突中维护统治阶级的利益，两者不可偏废。国家这两方面职能的发挥，都必须与同时期的社会生产力发展水平相适应，并且随着社会生产力的向前发展，国家要不断调整其两方面职能行使的深度和广度。国家职能是国家本质的外部表现。本质决定职能，职能体现本质。本质不同的国家，其国家职能和实现职能的方式也有所不同。

剥削阶级国家的对内职能主要是通过暴力镇压和政治欺骗手段压迫和剥削广大劳动人民，通过干预经济来巩固剥削阶级的统治；对外职能是保持本国领土主权以防外来侵略，并推行侵略和扩张政策，甚至发动侵略战争，来扩大剥削范围。

社会主义国家职能集中地体现人民的利益和要求，以组织社会主义的物质文明和精神文明建设为基本活动。具体而言，社会主义国家的对内职能，在剥削阶级被消灭以前，主要是镇压被推翻的反动阶级的反抗，同时也领导、组织社会主义经济和文化建设；在剥削阶级消灭以后，社会主义经济管理职能就处于突出地位，成为国家对内的主要职能。对外职能主要是保卫社会主义国家的领

土和主权,防止外敌入侵,维护世界和平。

(二)行政管理是实现国家职能的重要保证

一个国家要行使它的职能,完成它的使命,需要通过各种国家机关从事各种活动,如权力机关的活动、行政机关的活动、审判和检察机关的活动以及军事、警察机关的活动。而政府的行政管理活动是国家管理活动的重要方面,它本质上是国家权力的执行,即通过实施行政行为实现国家行政权。所以,一个国家行政管理搞得好坏,不仅影响和制约着国家职能的实现状况,而且直接关系到国家、民族的兴衰。只要严格遵循客观规律办事,坚持行政管理的原理原则,就能保证国家职能的顺利实现,促进社会的发展。

三、行政管理必须适应国家形式

无论何种类型的国家,统治阶级总是要通过适当的国家形式来组织自己的国家权力,以实现自己的统治和对国家的管理。国家形式直接影响统治阶级意志的实现和国家职能的发挥。因此,历代统治阶级都十分重视对国家形式问题的研究。

国家形式是相对国家本质而言的,国家形式包括国家结构形式和国家管理形式。

(一)国家结构形式

国家结构形式是指国家中央政权机关和地方政权机关之间、国家整体和部分之间的相互关系的性质和方式。根据中央与地方关系的不同,国家结构形式,主要分为单一制国家和复合制国家两种形式。单一制形式的国家是指由若干行政区域构成的统一的主权国家。它具有统一的宪法、最高国家权力机关和行政机关,中央政权机关对地方政权机关实行集中统一领导,对外保持独立自主,地方政权机关对外不具有独立性。复合制形式的国家是由若干独立的国家或相当于国家的政治实体(共和国、州、邦)联合组成的国家联盟。马克思主义国家学说认为,一个国家究竟采用何种结构

形式,要根据各国客观的历史条件、民族关系、地理条件以及当时阶级斗争形势和外部环境等现实条件来确定。由于国家结构形式是根据权力集中程度的不同而划分的,所以国家结构形式从属于国家的阶级本质,同国家的本质相适应。

(二)国家管理形式

国家管理形式亦称政体,是指国家的统治阶级采取何种形式组织和管理政权。也就是统治阶级为了实现自己的统治,根据统治阶级确定的原则,组成并系统行使国家权力的组织体系。马克思主义国家学说认为,国家的阶级本质与国家政权的组织形式,即国体与政体是一个统一体中不可分割的、互相联系的两个部分。国体需要相应的政体来表现,政体又由国体决定,并为其服务。各种阶级性质的国家都是通过一定的组织形式来反映统治阶级意志和利益的。没有适当的政治组织形式,就不能代表国家。因此,政体对更好地实现阶级统治的任务,巩固国家的安定,是有重要意义的。作为国家机构重要组成部分的行政机关是统治阶级实现自己意志和对国家进行统治的重要工具,这就决定了行政机关的性质是由国家本质决定的。行政机关的设置、组织结构和行政管理的方式,都必须与国家的管理形式相适应。国家管理形式决定着行政机关的设置和行政机关与其他国家机关之间的关系。

(三)我国的国家结构形式和管理形式

我国的国家结构形式是多民族的单一制国家。我国单一制国家结构形式的形成不是偶然的,它是马克思主义国家结构理论与我国实际情况相结合的产物,是由我国的具体国情决定的。我国的单一制国家结构形式有两个突出的特点。其一,采用民族区域自治的形式解决民族问题。由于中国是一个拥有 56 个民族的单一制国家,所以,在单一制国家结构形式下,实行民族区域自治制度。即在国家统一领导下,在少数民族聚居的地方实行区域自治,设立自治机关,行使自治权的一种制度。这一制度的实施,体现了

国家充分尊重和保障各少数民族管理本民族内部事务权利的精神,体现了国家坚持实行各民族平等、团结和共同繁荣的原则。在集中统一的多民族国家内实行区域自治制度,符合我国历史上中央集权的统一国家长期存在、民族错居杂处和相互依存的状况,是合乎国情、顺乎民心的历史抉择。是中国共产党依据马克思主义关于民族问题的基本原理,运用国家结构形式解决民族问题的光辉典范。其二,运用特别行政区的形式解决国家统一问题。由于历史的原因,我国的统一大业尚未完成,留有香港、澳门、台湾问题。为了早日实现国家统一,1982年我国制定的《中华人民共和国宪法》第31条规定:“国家在必要时得设立特别行政区”。特别行政区的设立,使我国单一制国家结构带上了某种复合制国家结构的特点。特别行政区制度是根据“一个国家,两种制度”的科学构想提出来的,即在一个中国的前提下,国家的主体是社会主义制度,香港、澳门、台湾保持原有的资本主义制度长期不变,按照这个原则来推进祖国和平统一大业的完成。“一国两制”的科学构想是邓小平同志创立的建设有中国特色社会主义理论的重要内容之一,是中国共产党和中国政府从中国实际出发,充分尊重台湾和港、澳的历史与现实,既坚持一个中国的根本立场,又采取灵活的特殊政策,为实现祖国统一找到了一条切实可行的道路。

我国的政体是人民代表大会制度。这一制度是指中国各族人民按照民主集中制原则,定期选举产生自己的代表,组成各级人民代表大会,作为人民行使国家权力的机关,并由人民代表大会组织其他国家机关,以实现人民民主专政历史任务的政权组织形式。人民代表大会制度,作为中国的政权组织形式,直接关系到国家权力的行使,关系到人民民主专政的实现,全面反映着中国的政治生活,因此,它是当代中国的根本政治制度。它遵循着以下几条主要原则:第一,一切权力属于人民。人民代表大会制度的核心、灵魂、基石就是“一切权力属于人民”,人民是一切权力的根源、所有者。

人民为了有效地行使国家权力,通过普选,将全部国家权力委托给自己选出的代表,人民通过人民代表大会行使国家权力,保障了自己当家作主的地位。所以,这一制度能最充分地反映民意,便于全国人民参与国家管理。第二,民主集中制。对于人民代表大会制度来说,民主集中制既是一种组织原则,又是一种活动原则。作为组织原则主要体现在国家机关与人民群众的关系上、国家权力机关与其他国家机关的关系上和中央国家机关与地方国家机关的关系上;作为活动原则,主要体现在国家机关的决策过程中,不论是国家权力机关或是行政机关,对于一切重大决策和问题必须经过充分讨论,然后付之表决,按少数服从多数作出决议。所以,这一制度既便于集中统一行使权力,又保障中央和地方的一致性。第三,民族平等与民族团结。我国是一个多民族的国家。坚持各民族一律平等,维护和发展各民族之间的平等、团结、互助关系,对于巩固国家的统一,取得社会主义事业的胜利,具有极为重要的意义。人民代表大会制度充分体现了这一原则。人大代表不受种族、民族的限制,各少数民族都有适当名额的代表;全国人大以及由它产生的国务院,分别设立专门从事民族工作的机构。这样可以保障各民族通过自己的代表,平等地决定和管理国家大事,并从组织上保证民族平等与民族团结原则的实施。

总之,人民代表大会制度作为我国的根本政治制度,体现了我们国家的性质,符合我国的国情,既能保障全体人民行使国家权力,充分调动人民群众当家作主的积极性和主动性,又有利于国家政权机关分工合作,互相配合,有效地组织社会主义建设事业。它是我们国家能够经受各种风险,克服各种困难,实现稳定发展的可靠保证。当前继续完善人民代表大会制度是政治体制改革的重要目标,是社会主义发展的重要动力。所以,我国的行政组织结构和行政管理方式必须与国家的结构形式和管理形式相适应。