

國家工作人員行政活動

指南

主編

範明英

簡明

史浩林

学苑出版社

国家工作人员行政活动

指南

主 编

范明英 简 明 史浩林

学苑出版社

序 言

近几年，随着社会主义现代化建设事业的发展，有关国家行政及其管理科学的知识已经和正在引起广大行政干部的浓厚兴趣。毫无疑问，研究和探讨国家行政活动的一般规律，并将这些成果尽快转化为实际应用，将会大大提高国家行政工作的效率。任何事物总是循着自己的规律前进和发展的，人们的工作要想取得预想的效果，就必须遵循规律办事，否则就会受到惩罚。国家行政活动及其管理是一门科学，有它自己的活动规律，我们要提高行政工作的效率，就亟需广大干部尽快更多的熟悉和掌握。如果说，过去我们的行政管理工作在一定程度上是凭经验办事，那么，随着党的工作重心的转移、社会主义现代化建设事业的推进和改革开放事业的逐步深入，我们的行政管理方式和方法也应随之发生根本的转变，即从凭经验办事转到以科学进行管理的轨道上来。

应该承认，由于复杂的历史和社会原因，我国广大干部的知识水平还不高，现有的知识结构也不尽合理，对于复杂变化的国家行政活动知识还比较缺乏。虽然，党的十一届三中全会以后，由于党和政府采取了一系列措施，包括各种形式的在职培训，使情况有了很大变化，但形势发展的突飞猛进和日新月异，又要求人们的知识不断更新和补充。况且，我们干部队伍接受培训的比例又不很大。因此对于广大干部来说，继续学习的任务还很艰巨。早在新中国成立前夕，毛泽东

同志就明确指出：我们的同志“必须用极大的努力去学会管理城市和建设城市”，“必须以极大的努力学习生产的技术和管理生产的方法”，“务需避免盲目地乱抓乱碰”（《毛泽东选集》合订本，第1317—1318页）。毛泽东同志的这些精辟之言是四十年前讲的，但至今对我们仍有理论指导意义。今天，我们面临的工作任务是极其繁重而艰巨的，这种客观情况决定了我们的多数行政干部不可能都进入专门学校，系统地掌握必要和相关的各类各门知识。因此，最重要的办法还是边工作边学习，在实践中学习。这我们是党创造的行之有效的学习方法之一。对于广大干部，特别是处于工作第一线的同志来说，这种方法尤为适用。

基于此种情况，我们提倡和鼓励专业理论工作者编写更多的通俗、实用、科学，具有较强的可读性、便览性和可供查询性的行政管理方面的工具书，为广大的各级各类国家工作人员提供理论向导和指南。现在，呈现在读者面前的这本《国家工作人员行政活动指南》，就是体现这方面特点的很好书籍。通阅全书，我们可以领悟到本书几位作者负有很强的政治使命感和工作责任心。实践证明，书的作者为此付出的努力是有价值的，是会受到读者热烈欢迎并产生浓厚的阅读兴趣的，因为，全书的内容对他们的工作将大为方便，读者从中也会大大受益。

本书主编邀我为此书作序，借此机会，我写了这些话，充分肯定这些同志辛勤劳动的成果。

粗略阅读全书，我感到本书有以下特点：

（一）全书以党的十三届四中、五中全会精神为指导，坚持四项基本原则和改革开放两个基本点。全书以马克思主义

基本理论为基础，以中国的国家行政活动为实践依据，同时吸收国内、国外有关方面的新情况和新信息，较好地体现了理论与实践的结合，科学与实用的统一，寓思想性和知识性为一体。这是值得称道的。

（二）准确性、通俗性、便览性、实用性的结合是本书的突出特点。全书内容均按我国现行法律、政策和制度的规定写作，文字通俗易懂，行文朴实、亲切；本书对行政活动的各类具体问题采取分条目写作，又依合理逻辑顺序编排，使读者很容易找到自己所要了解的知识，作到一读即懂，学即能用。一册在手，便览行政。

（三）书的内容信息量大，但由于编排合理、剪裁得当，取舍准确，使内容简意赅，读者可以在短时间和比较轻松的阅读中摄取大量的知识性信息，很好地体现了“指南”性书籍的特点。这说明，书的作者为此是费了一番苦心的。

当然，情况在不断变化，行政管理科学的研究也在不断深入，本书在某些条目方面还存在不全面，甚至不正确之处。但瑕不掩玉，总体上说，这是一本值得推荐的好书，便于广大行政干部随身阅读，指导工作。

我们翘首希望有更多更好的这类书籍问世。

许洪林

1989年10月

目 录

序言	
----	-------

第一篇 国家·行政·科学

一、国家	 (1)
国家	 (1)
国家的基本职能	 (2)
国家的政治制度	 (4)
国家政体	 (6)
国家结构形式	 (7)
国家政体的历史演变	 (9)
资本主义国家的政体	 (10)
社会主义国家的政体	 (12)
二、国家行政	 (14)
国家行政	 (14)
资本主义国家的行政	 (15)
社会主义国家的行政	 (17)
国家行政职能	 (18)
国家行政功能	 (20)
国家行政结构	 (21)
国家行政体制	 (22)
国家行政组织	 (24)

国家行政关系	(25)
国家行政行为	(26)
国家行政人员	(27)
三、管理科学	(29)
管理学	(29)
行政学	(31)
管理社会学	(32)
管理心理学	(34)
行为科学	(35)
人才学	(37)
人际关系学	(38)
公共关系学	(40)
行政组织理论	(41)
领导科学	(44)
系统论及其在行政管理中的应用	(45)
控制论及其在行政管理中的应用	(47)
信息论及其在行政管理中的应用	(49)

第二篇 国家行政组织

一、综论	(51)
国家行政机关	(51)
国家行政机关与其他国家机关的关系	(53)
国家行政机关与社会团体、企事业单位的区别	(55)
国家行政机关的种类	(56)
国家行政机关的职能	(58)
国家行政区划	(60)

国家行政机关的职权·····	(61)
国家行政机关的编制、级别和规格、规模·····	(62)
我国行政体制改革的必要性及改革重点·····	(63)
我国行政体制改革的方向和目标·····	(65)
我国行政体制改革的基本原则·····	(66)
二、最高国家行政机关·····	(68)
我国的最高国家行政机关·····	(68)
国务院的性质和地位·····	(69)
国务院与全国人大的关系·····	(69)
国务院的职权·····	(70)
国务院的组织权力结构·····	(71)
国务院的工作制度和原则·····	(72)
国务院的组成机构及其功能·····	(74)
国务院的职能机构·····	(75)
国务院的办公机构·····	(76)
国务院的直属机构·····	(76)
国务院内部机构的设立、合并和撤销·····	(77)
建国以来国务院内部机构的调整 and 改革·····	(78)
国务院与地方人民政府的关系·····	(80)
国家行政组织系统·····	(82)
三、地方国家行政机关·····	(83)
地方国家行政机关的性质·····	(83)
地方国家行政机关的任务·····	(84)
地方国家行政机关的职权·····	(85)
地方国家行政机关与中央国家行政机关的职能区别 ·····	(87)

地方国家行政机关活动的法律依据·····	(88)
地方国家行政机关的组成·····	(89)
地方国家行政机关的机构设置原则·····	(90)
地方国家行政机关内部机构及其相互关系·····	(91)
地方国家行政机关的机构变更程序·····	(92)
地方国家行政机关的层次序列·····	(93)
建国以来我国地方国家行政机关的沿革·····	(93)
地方人民政府与同级人大的关系·····	(95)
地方人民政府与同级党委的关系·····	(97)
地方人民政府上下级之间的关系·····	(98)
省级人民政府·····	(99)
省辖市人民政府·····	(100)
行政公署·····	(101)
县级人民政府·····	(102)
乡、镇人民政府·····	(103)
四、民族自治地方的自治机关·····	(104)
民族区域自治·····	(104)
民族自治地方的自治机关·····	(105)
民族自治机关的组成·····	(106)
民族自治地方自治机关的自治权·····	(106)
民族自治地方内部的民族关系·····	(108)
上级国家机关对民族自治地方的领导和帮助·····	(109)
五、企业事业单位中的行政机构和社会基层自治组织 ·····	(112)
企业事业单位中行政机构的性质·····	(112)
企业事业单位中行政机构的职能·····	(113)

企业和政府的关系·····	(114)
企业厂长的产生、地位和职权·····	(116)
企业职工代表大会·····	(117)
社会基层自治组织的性质·····	(118)
社会基层自治组织的职能和任务·····	(119)
社会基层自治组织的主要工作方式·····	(120)
社会基层自治组织的类型·····	(120)
城市居民委员会·····	(121)
农村村民委员会·····	(122)

第三篇 国家行政与公务人员

一、国家行政工作人员·····	(123)
国家行政工作人员·····	(123)
国家行政工作人员的种类·····	(124)
国家行政工作人员的任免·····	(125)
国家行政工作人员的调配·····	(126)
国家行政工作人员的行政职务变更·····	(127)
二、国家公务员·····	(129)
国家公务员的含义及适用范围·····	(129)
国家公务员制度的涵义·····	(132)
建立社会主义国家公务员制度的必要性·····	(133)
国家公务员与国家干部的区别·····	(135)
我国实行国家公务员制度的基本设想和步骤·····	(137)
国家公务员的产生·····	(138)
国家公务员的性质分类·····	(139)
政务类公务员的性质和责任·····	(141)

业务类公务员的性质和责任·····	(142)
业务类公务员管理制度的主要内容·····	(142)
政治体制改革中的公务员制度建设·····	(143)
国家公务员的权利与义务·····	(145)
国家公务员的任用·····	(149)
国家公务员的职位分类·····	(152)
国家公务员的考试录用·····	(156)
国家公务员的考核·····	(160)
国家公务员的奖励·····	(162)
国家公务员的惩处·····	(164)
国家公务员的职务升降·····	(166)
国家公务员的职务任免·····	(170)
国家公务员的培训·····	(172)
国家公务员的调动与转任·····	(175)
国家公务员的轮换·····	(177)
国家公务员的回避·····	(179)
国家公务员的工资·····	(180)
国家公务员的辞职和辞退·····	(184)
国家公务员的退职和退休·····	(187)
国家公务员的申诉和控告·····	(190)
国家公务员的权益保障·····	(193)
实行国家公务员制度应遵循的基本原则·····	(194)
国家公务员的管理机构·····	(197)

第四篇 国家行政管理

一、综论·····	(203)
-----------	-------

行政管理	(203)
行政管理的特点	(204)
行政管理的作用	(205)
行政管理的基本内容	(206)
行政管理的主要方式	(207)
行政管理的要素	(208)
行政管理系统的构成	(209)
行政管理的科学化	(210)
行政管理组织系统	(212)
行政组织的构成要素	(213)
行政组织的结构	(214)
行政管理层次	(215)
行政管理幅度	(216)
直线型组织结构	(217)
职能型组织结构	(218)
直线职能型组织结构	(219)
矩阵型组织结构	(220)
人事行政	(221)
财务行政	(222)
行政管理信息	(223)
行政管理信息系统	(225)
行政管理效能	(226)
行政管理咨询	(227)
行政领导及其地位和作用	(228)
行政领导的职责	(228)
行政领导的权力	(230)

行政领导的类型·····	(231)
下放权力的基本原则和方法·····	(232)
行政领导的素质·····	(233)
提高行政领导素质的途径·····	(234)
行政领导艺术·····	(236)
目标管理·····	(237)
责任管理·····	(238)
系统管理·····	(239)
行政管理体制改革·····	(240)
党政分开·····	(241)
政企分开·····	(243)
二、行政管理过程·····	(244)
行政管理过程·····	(244)
行政决策·····	(246)
行政决策的作用·····	(247)
行政决策的特点·····	(248)
行政决策的原则·····	(249)
行政决策的程序·····	(251)
行政决策体制·····	(253)
行政决策信息系统·····	(254)
行政决策的类型·····	(255)
最佳决策及其标准·····	(257)
行政决策的技术方法·····	(258)
预测技术·····	(259)
决策评审技术·····	(260)
决策可行性研究·····	(262)

决策的实验与模拟·····	(263)
行政执行·····	(264)
行政执行的作用·····	(265)
行政执行的特点·····	(266)
行政执行的一般原则·····	(267)
行政执行中的准备工作·····	(269)
行政执行中的指挥·····	(270)
行政执行中的协调和沟通·····	(271)
行政执行中的控制和检查·····	(272)
行政执行活动的总结·····	(273)
行政监督·····	(275)
行政监督的作用·····	(275)
行政监督的主要形式·····	(276)
行政监督的体系·····	(278)
行政监督的范围·····	(279)
行政监督的原则·····	(281)
行政监督的程序·····	(282)
行政监督的方法·····	(283)
行政效率·····	(284)
提高行政效率的意义·····	(285)
测定行政效率的原则·····	(286)
测定行政效率的方法·····	(286)
影响行政效率的一般因素·····	(287)
提高行政效率的基本途径·····	(288)
三、行政法制·····	(290)
行政法制·····	(290)

行政管理法规·····	(291)
行政管理法规的作用·····	(292)
制定行政管理法规的权限·····	(294)
行政管理法规的名称·····	(295)
行政管理法规的种类·····	(296)
制定行政法规的程序·····	(297)
行政管理法规的效力·····	(298)
行政措施及其常见形式·····	(300)
行政措施的有效、无效和效力·····	(301)
行政奖励·····	(302)
行政制裁·····	(302)
行政纠纷·····	(304)
我国解决行政纠纷的方式·····	(305)
行政复议·····	(306)
行政仲裁·····	(308)
行政诉讼·····	(309)
行政诉讼法·····	(310)
我国行政诉讼的基本原则·····	(312)
人民法院受理行政案件的范围·····	(312)
行政诉讼参加人·····	(313)
行政诉讼的程序·····	(315)
四、机关管理·····	(317)
机关管理的含义、范围和作用·····	(317)
机关工作的特点·····	(318)
机关作风管理·····	(319)
机关日常工作管理·····	(321)

秘书工作的任务和特点·····	(322)
秘书人员的素质·····	(323)
机关会议管理·····	(324)
行政公文及其处理·····	(326)
机关档案管理·····	(327)
机关后勤管理·····	(328)
机关财务管理·····	(329)
机关岗位责任制·····	(331)
行政工作程序化·····	(332)
机关管理现代化·····	(333)
五、社会调查·····	(334)
社会调查·····	(334)
社会调查的一般程序·····	(336)
实地调查·····	(338)
普遍调查·····	(339)
典型调查·····	(340)
抽样调查·····	(341)
问卷调查·····	(343)
后记·····	(345)

一、国 家

国家 国家，是与历史发展的一定阶段相适应、与一定的民族共同体相联系的建立在一定社会经济基础之上的阶级统治工具和社会管理机关。

国家兼有阶级和社会的双重属性。从其起源来看，一方面，它是在原始社会末期，由于社会经济的发展产生了私有制和阶级，并且由于阶级矛盾逐步激化和不可调和而出现的必然产物；另一方面，它的产生也与社会发展的其他因素密切相联，主要是由于原有的氏族组织无法满足日益复杂的社会管理的需要。从其职能来看，它除了阶级统治职能即统治阶级镇压被统治阶级的反抗的职能之外，还有广泛的社会职能，如管理社会的经济、文化、教育及其他公共事务的职能。国家的阶级起源和阶级职能，决定了国家在本质上必然具有阶级性，即国家是统治阶级为了维护和促进本阶级的特殊利益而实施暴力统治的工具；同时，国家的社会起源和社会职能，又决定了国家具有一定的社会性，即国家行使着管理社会的职能。

历史上，国家主要有两种基本类型：剥削阶级国家和非剥削阶级国家。这两种不同类型的国家，在阶级性和社会性的关系上是完全不同的。剥削阶级国家的基础是阶级社会，在其内部存在着尖锐的阶级矛盾和阶级斗争；它是适应私有