

干部录用考试试用教材

XINGZHENGXUE

中华人民共和国人事部考试录用司组织编写



湘新登字 004 号

干部录用考试试用教材

行政学

人事部考试录用司组织编写

责任编辑：周翰宗 柏立

湖南科学技术出版社出版发行

(长沙市展览馆路3号)

湖南省新华印刷二厂印刷

1982年2月第1版第1次印刷

开本：787×1092毫米 1/32 印张：6.75 插页：1 字数：149,000

印数：1—50,000

ISBN 7-5357-1036-0

F·130 定价：3.40元

《干部录用考试试用教材》

编审委员会

主任：程连昌

委员：（按姓氏笔画排列）

刘俊林 张文寿 陈光中

周锁洪 戴光前

前 言

建立考试录用制度是按照邓小平同志指示进行的干部人事制度改革的重要内容。1980年，邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》重要讲话中提出，要勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度，要健全包括招考制度在内的一系列干部人事制度。并明确指出：“将来很多职务、职称，只要考试合格，就应当录用或者授予。”1987年党的十三大决定在我国建立国家公务员制度。1988年3月，七届人大一次会议通过的政府工作报告再次强调：“今后各级政府录用公务员要按照国家公务员条例的规定通过考试择优选拔。”1989年1月，中央组织部、国家人事部联合下发了《关于国家行政机关补充工作人员实行考试办法的通知》，要求县以上国家行政机关补充非领导职务的工作人员，要按照德才兼备标准，公开考试、严格考核，择优录用。从那以后考录工作取得了明显进展，全国90%的省、一半以上的国务院部门程度不同地采取了考试考核办法，全国5万余人通过考试考核进入各级国家行政机关。

考试录用制度的建立，开阔了用人单位选择干部的视野，选贤择优，为机关注入了活力；促进了机关的廉政建设，密切了党、政府和人民群众的联系；丰富和发展了干部选择方法，受到了用人单位和广大考生的欢迎，社会反映良好。

为了进一步推进机关补员的考试工作，奠定实施公务员考试录用制度的基础，减少各省工作的投入，提高考试的效果、效率；逐步统一全国行政机关补员考试教材，建立标准化的笔试

试题题库，加快考试录用工作科学化、规范化进程，经国家人事部考试录用司与各省、中央有关部门多次研讨，在总结实践经验的基础上，组织有关方面的专家学者和有实际经验的机关工作人员，编写了这套考试试用教材，共包括《政治》、《法律》、《行政学》、《公文写作与处理》四本。

这套教材以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，以国家行政机关对工作人员的基本要求为依据，水准定在大专文化程度，突出了录用考试教材的特色。各科教材照顾了学科本身的系统性、理论性，在内容上进行了合理取舍，特别突出了实用性，通过原理运用、案例分析，密切联系实际，着眼于提高读者运用知识分析、解决实际问题的能力。同时考虑了考试复习的特点，简明扼要，便于学者者把握要点。各科主编和作者都是高等院校的专家、学者和有实际经验的机关工作人员，并组成了以国家人事部副部长程连昌为主任，中组部研究室、政法大学、中国行政管理学会、国务院办公厅秘书三局等单位的负责同志为委员的编委会，负责审定各科教材。

《行政学》是这套教材中的一种，共十二章。阐明了行政组织，行政领导，行政的决策、执行与监督，以及人事行政、公务员制度等有关内容。

本书由国家行政学院徐理明教授任主编。参加编写的同志有徐理明、初尊贤、尉智前、王培章、阎更耀、李文成等同志。本书大纲拟完后，曾广泛征求意见，初稿完成后，由中国行政管理学会常务副会长张文寿同志审稿。

考试录用工作正在实践中发展，逐步统一适用于机关补员考试的试用教材，既是工作需要，也是发展的标志。为建立适合中国国情的考试录用制度，还需要继续探索，这套试用教材也需要经过实践，不断修改提高。因此，希望各地、各部门，以

及广大读者提出宝贵意见。

国家人事部考试录用司

一九九二年一月

目 录

绪论	(1)
第一节 行政学的研究对象	(1)
一 行政的概念	(1)
二 行政学研究的对象	(3)
第二节 行政学的产生发展	(7)
一 行政学的产生	(7)
二 行政学的发展	(8)
三 行政学在中国的发展	(12)
第一章 行政职能	(14)
第一节 行政职能概述	(14)
一 行政职能的概念	(14)
二 行政职能的构成	(16)
三 行政职能的意义	(16)
四 行政职能的类型	(17)
第二节 行政职能体系	(18)
一 基本行政职能	(18)
二 运行行政职能	(21)
第三节 行政职能调整	(24)
一 行政职能调整的动因	(24)
二 我国行政职能调整的内容	(26)
第二章 行政组织	(28)
第一节 行政组织构造	(28)
一 行政组织的概念	(28)
二 行政组织的构成	(29)
三 行政组织的原则	(31)

第二节 行政组织结构	(34)
一 行政组织结构的形态	(34)
二 我国行政组织结构的体系	(35)
三 我国行政组织结构的调整	(37)
第三章 行政体制	(42)
第一节 行政体制的意义	(42)
一 行政体制的含义	(42)
二 影响行政体制的因素	(43)
三 行政体制的作用	(46)
第二节 行政体制的内容	(47)
一 政府首脑体制	(47)
二 中央政府体制	(48)
三 地方政府体制	(50)
四 我国行政体制改革	(53)
第四章 行政领导	(55)
第一节 行政领导主体	(55)
一 何谓行政领导	(55)
二 行政领导者的产生方式	(57)
三 行政领导者的素质结构	(58)
第二节 行政领导体制	(60)
一 行政领导体制的类型	(60)
二 具有中国特色的行政首长负责制	(63)
第三节 行政领导行为	(64)
一 加强调查研究	(64)
二 进行科学决策	(66)
三 知人善任	(67)
四 讲究领导方法	(67)
第五章 行政决策	(69)
第一节 行政决策概览	(69)
一 行政决策的定义	(69)
二 行政决策的类型	(70)

三	行政决策的作用	(73)
四	我国行政决策的经验	(74)
第二节	行政决策组织体系	(75)
一	行政决策的中枢系统	(75)
二	行政决策的情报信息系统	(76)
三	行政决策的咨询参谋系统	(77)
四	行政决策的审批控制系统	(78)
第三节	行政决策过程	(80)
一	发现问题、确定目标	(80)
二	拟定方案、分析评估	(81)
三	抉择方案、试点检验	(83)
第六章	行政执行	(85)
第一节	行政执行的地位	(85)
一	行政执行的概念	(85)
二	行政执行的特点	(87)
三	行政执行的层次	(89)
四	行政执行的作用	(92)
第二节	行政执行的原则与手段	(94)
一	行政执行的原则	(94)
二	行政执行的手段	(97)
第三节	行政执行的过程	(100)
一	行政执行的准备工作	(100)
二	行政执行的指挥与沟通、协调与控制	(102)
三	行政执行的评估总结	(106)
第七章	行政监督	(108)
第一节	行政监督的意义	(108)
一	行政监督的概念	(108)
二	行政监督的范围	(109)
三	行政监督的类型	(110)
四	行政监督的作用	(112)
第二节	行政内部监督体系	(113)

一	国家行政机关的自我监督	(113)
二	行政监察机关的专门监督	(115)
三	国家审计机关的特种监督	(117)
第三节	行政外部监督体系	(118)
一	中国共产党的监督	(118)
二	国家权力机关的监督	(120)
三	国家司法机关的监督	(122)
四	非国家政权机关的监督	(123)
第八章	人事行政	(127)
第一节	人事行政概述	(127)
一	人事行政的含义	(127)
二	人事行政的演进	(128)
三	人事行政机构	(129)
第二节	中国特色的公务员制度	(130)
一	国家公务制度的含义	(130)
二	建立国家公务员制度的意义	(131)
三	我国公务员制度的特色	(132)
第三节	我国公务员制度的构想	(134)
一	考试录用制度	(134)
二	职位分类制度	(135)
三	考核制度	(135)
四	奖惩制度	(136)
五	职务升降制度	(137)
六	培训制度	(138)
七	回避制度	(139)
八	工资保险福利制度	(139)
九	辞职辞退制度	(140)
十	退休退职制度	(141)
十一	申诉控告制度	(141)
第九章	财务行政	(143)
第一节	财务行政的作用	(143)

一	财务行政的含义	(143)
二	财务行政的功能	(144)
三	我国财政管理体制	(145)
四	我国财政管理机构	(146)
第二节	我国财务行政的内容	(150)
一	国家预算的管理	(150)
二	国家决算	(155)
三	预算外资金管理	(155)
四	财政监督	(156)
第十章	行政机关管理	(159)
第一节	行政机关管理概述	(159)
一	行政机关管理的概念	(159)
二	行政机关管理的任务	(161)
三	行政机关管理的作用	(164)
第二节	行政机关管理的内容	(167)
一	日常工作程序管理	(167)
二	会议管理	(168)
三	接待管理	(169)
四	保密管理	(169)
五	环境管理	(170)
六	后勤保障管理	(171)
第三节	行政机关管理的趋势	(173)
一	办公机关管理的现代化	(173)
二	办公自动化	(174)
第十一章	行政改革	(176)
第一节	行政改革的趋势	(176)
一	行政改革的必然性	(176)
二	国外行政改革的趋势	(179)
第二节	我国的行政改革	(181)
一	我国行政改革的目标	(181)
二	我国行政改革的思路	(184)

三 我国行政改革的经验	(187)
第十二章 行政效率	(190)
第一节 行政效率的地位	(190)
一 行政效率的概念	(190)
二 行政效率的测定	(191)
三 行政效率在行政管理中的地位	(193)
四 行政效率的评价	(195)
第二节 影响行政效率的因素	(195)
一 行政机关权威因素	(195)
二 政府行政体制因素	(196)
三 行政领导体制因素	(196)
四 行政人员素质因素	(197)
五 行政环境因素	(197)
第三节 提高行政效率的途径	(198)
一 掌握并应用行政原理	(198)
二 探索并遵循行政规律	(200)
三 改革行政体制	(202)
四 加强行政法制建设	(202)
五 改善行政人员素质	(202)
六 改进领导方法	(203)
参考书目	(204)

绪 论

行政学，有时不加区分地作为行政管理学的简称，这是一门研究国家行政管理的科学，也是一门理论性和应用性都很强的新兴学科。掌握它的研究对象和产生发展历史，是学习行政学首要的、必备的基础知识。

第一节 行政学的研究对象

一、行政的概念

当今对行政学或者行政管理学的“行政”这一概念，国内外学者有着多种解释和定义。由于行政学源于西方国家，因此西方国家一些学者对行政所下的定义至今仍有相当的影响作用，概括起来，主要有下列三种看法。

狭义的看法。认为行政是国家权力当中与立法、司法相并列的三种权力之一的执行活动。这是从“三权分立”理论的角度所作的解释，亦即“三分法”的狭义看法。

中义的看法。认为行政是国家意志的执行，换言之，凡属执行国家意志的管理机关及其活动即行政。这是从政治与行政分离的角度所作的解释，也就是说国家只有两种权力，政治权力是国家意志的表达，行政权力是国家意志的执行（显然是将司法权力包含于行政权力之中了）。这是政治行政“二分法”的中义看法。

广义的看法。认为行政是一切公务机关的组织管理活动，存在于一切正式团体与固定组织之中，包含着计划、组织、指挥、协调、控制等运作过程。这是从管理学的角度所作的解释。正如我国当前一切设有“行政处”、“行政科”的机关和单位，它们所进行的后勤总务等活动，都统称为行政活动一样。无疑，这是一种包罗万象的广义看法。

特别需要提出的是马克思主义经典作家的观点，认为行政是“国家的组织活动。”^①这就指明了行政既是一种国家活动，与一般社会团体、私人企业的管理活动相区别；它又是一种组织活动，与国家的其他立法、司法活动相区别。这对于我们把握行政的本质含义是非常有益的。

综合上述各种看法，结合我国行政实践经验的总结，我们认为：所谓行政是指**国家权力系统按照自身的意志，通过自己的执行机构，从事国家和社会公共事务的管理活动**。这一定义包括下列三层含义：

（一）主体是国家权力系统的执行机构

国家权力系统，在当今是指拥有国家权力和实现国家职能的各种国家机构的组织体系。在我国，是指国家权力机关以及由其产生的国家行政机关、审判机关、检察机关等构建的国家机构组织体系。显然，其中的国家行政机关，在我国是指中央人民政府和地方各级人民政府，即为行政的主体。

（二）客体是依法管理国家和社会公共事务

国家权力系统中的执行机构这一主体作用于客体，就是担负着一国政治、经济、文化、社会等各个领域以及各个层次的公共事务的管理，包括行政决策、计划、组织、协调和服务等

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷第479页。

环节，包含管理的幅度、深度和力度。在当今以追求高效率、最佳整体效益作为行政管理的出发点和落脚点。

（三）职责是执行国家权力系统的意志

国家权力系统的执行机构对国家和社会公共事务所进行的管理活动，所体现的意志，是国家的意志，是国家权力机关的意志。在社会主义中国，集中体现为全国人民代表大会和地方各级人民代表大会所制定的法律法规、决议决定。因此，国家行政机关对国家和社会公共事务实施有效管理的过程，是执行国家意志、执行国家法律的过程，在我国也就是工人阶级领导的广大人民群众共同利益、共同意志实现的过程。

二、行政学研究的对象

一门独立的学科都有其独立的、特定的研究对象和研究范围。在了解行政这一概念的含义基础上，对什么是行政学，亦即行政学研究的对象及其范围是什么，就迎刃而解了。

行政学是研究执行国家意志和实现国家职能的政府行政机关对国家和社会公共事务进行有效管理的规律的科学。

行政学上述研究对象的确立，比较符合当今各国行政学研究的发展趋势，更加切合社会主义中国行政管理的客观实际。因此，有必要对其研究对象作如下解释：

（一）执行国家意志和实现国家职能

这是行政学研究的核心内容。毋庸置疑，自从国家产生之后有了相对独立的行政组织和行政行为，自从行政学作为一门独立的学科加以研究，就离不开这一核心。不论研究者、实践者是否意识到这一点，客观上，国家意志和国家职能都对行政组织和行政人员及其行政行为起着支配、指导的作用。说到底，国家意志和国家职能是行政组织、行政权力、行政职能的源头。

在我国，人民代表大会制度作为根本的政治制度，国家一切权力属于人民并通过人民代表大会行使国家权力。因此，作为国家权力机关的执行机关，其行政权力是由国家权力派生的，是人民赋予的；其行政职能是由国家职能派生的，是整体职能的有机组成部分。从行政组织执行国家意志、行使人民赋予的权力引伸而言，在我国，中国共产党作为执政党和各族人民利益的集中代表者，是国家政治生活和社会主义现代化建设事业的领导核心，从而党的路线方针政策，是通过法定程序和法律形式变为国家意志的，政府行政机关必须坚决贯彻执行。正是从这个意义上，人民政府执行国家意志和实现国家职能同坚持党的领导是相行不悖的。

在当今政党政治占居主导地位的各国，政府行政机关强调执行国家意志、依法行使职权的同时，注重贯彻执政党的重大方针，执行其中上升为国家法律的政党意志，这是当今政治与行政不可分割、也不能分割的普遍体现。在社会主义中国创建有自己特色的行政学，必须把坚持四项基本原则，尤其是坚持党的领导、坚决贯彻执行党的基本路线和大政方针置于重要的地位，并与执行国家意志、实现国家职能有机地结合起来，而不是分割开来、对立起来。否则，既不符合社会主义中国四十多年行政的基本实践经验，也不利于当前和今后行政改革的顺利发展。当然，我们在注意一种倾向掩盖着另一种倾向的同时，仍然必须克服、坚决纠正党政不分、以党代政的倾向。否则，行政学就无独立的研究对象，就无立足之地。

（二）执行性的政府行政机关

这是行政学研究的主体地位。毋庸置疑，当国家权力和国家职能随着社会分工、历史发展不可逆转地发生分化和分解时，自成体系的又相对独立的政府行政机关，就从广义的政府机关

(或称为“国家机构”、“国家政权机关”)中分离出来,并且日益成为国家机构中部门设置、人员编制最多的机关。行政机关就当今世界各国而言,一般都与立法机关、司法机关相对应、相平行。在我国和其他一些国家,由于设有国家机构中权力最大、地位最高的国家权力机关,因而行政机关具有对国家权力机关的从属性和执行性,也就是由国家权力机关产生,对它负责,受它监督,执行国家权力机关制定的法律法规、作出的决议决定。行政机关的这种从属性和执行性集中体现为国家意志,服务于工人阶级领导的广大人民群众共同利益的实现。这是社会主义国家行政机关的本质和灵魂。

在当今强调推进行政管理科学化、法制化、现代化的同时,在我国突出行政管理要服从、服务于国家意志的实现,工人阶级领导的广大人民群众共同利益的实现,是拒腐防变的需要,是广大干部群众切齿痛恨少数人以权谋私、行贿受贿、贪污腐化的心声。我们必须从近年来国内外惊心动魄的严酷斗争中警醒、深思,只要我国行政机关及行政人员的行政行为,代表并实现着人民的利益意志,同代表并实现着社会发展规律相一致,我们将无往而不胜。

(三) 执行国家和社会公共事务的管理

这是行政学研究的行政职能行为。任何类型的国家意志和国家职能,只有通过一定的主体运用操作于一定的客体,才得以实现。正是从这个意义上说,行政管理的过程就是政府行政机关执行国家意志、发挥国家职能对国家和社会公共事务实施管理的过程。这是一种非常庞杂而又协调有序的职能行为和职能活动。所谓庞杂是指对一国政治、经济、文化、社会各个领域以及各个层次的公共事务都需要进行有效的管理;所谓协调有序是指政府行政机关通过实施法律法规、方针政策,使国家