

公开选拔党政领导干部考试 复习指南

主编 杨 林 党耀升

(下 册)

陕 西 师 范 大 学 出 版 社

《公开选拔党政领导干部 考试复习指南》编委会

主 任	吴新成		
编 委	李宏选	刘昀彩	吕学国
	王西凉	杨 林	党耀升
主 编	杨 林	党耀升	

目 录

第九章 管 理	(1)
一、行政管理	(1)
(一)行政管理的地位和特征	(1)
(二)政府职能	(3)
(三)行政组织	(7)
(四)人事行政与国家公务员管理	(13)
(五)公共政策	(25)
(六)财务行政	(30)
(七)行政监督	(37)
(八)行政效率	(41)
(九)行政改革	(44)
二、领导科学	(49)
(一)领导科学是一门科学	(49)
(二)领导的本质	(55)
(三)领导者与领导班子	(62)
(四)领导职能	(71)
(五)领导方法与领导效能	(82)
第十章 科学技术	(91)
一、科学技术与社会	(91)

(一)科学技术及其作用	(91)
(二)科学技术发展的战略、方针和政策	(96)
二、科学常识与科学前沿问题	(112)
(一)科学常识	(112)
(二)科学前沿问题	(117)
三、高新技术及其产业	(121)
第十一章 历史	(137)
一、中国古代史	(137)
(一)先秦	(137)
(二)秦汉、魏晋、南北朝	(139)
(三)隋唐、五代、宋辽金	(144)
(四)元、明、清	(147)
二、中国近代史	(151)
(一)从鸦片战争到五四运动	(151)
(二)从五四运动到中华人民共和国成立	(159)
三、中国现代史	(169)
(一)从中华人民共和国成立到社会主义 建设的曲折历程	(169)
(二)开创社会主义现代化建设新局面	(177)
四、世界史	(192)
第十二章 国情国力	(212)
第十三章 公文写作与处理	(228)
一、公文写作	(228)
二、公文处理	(247)

第十四章 试题题例选	(271)
一、笔试题例	(271)
二、面试题例	(348)
附：全国公开选拔党政领导干部	
考试大纲(试行)	(361)

第九章 管 理

一、行政管理

(一)行政管理的地位和特征

〔现代行政管理〕 最广义的行政管理含义：是指一切社会组织、团体对有关事务的治理、管理和执行的社会活动。这里的行政管理，不仅包括政党和国家的立法、行政、司法组织活动，还包括企业、事业、社会团体等各种各样的社会组织的执行事务。广义的行政管理：是指国家政治目标的执行，包括立法、行政、司法等社会组织领域内特定组织的指挥活动及其机关内部的总务后勤工作等。狭义的行政管理含义：是指国家行政机关及其官员在管理国家事务、社会事务和机关内部事务的过程中进行的计划、组织、指挥、协调和控制等各项管理活动。

〔行政管理在国家管理中的地位和作用〕 (1)科技、文化的发展和广泛干预国家经济、社会生活，对行政管理要求越来越高，而面对世界科技文化发展新时期的挑战，各国为免于在竞争中落后，争相研究进一步提

高管理水平,加强行政管理的对策。因此,提高行政管理的科学水平,是针对新的技术革命,发展科学文化的一项重要战略对策。

(2)现代社会发展,主要依靠科学技术和和管理。只有通过行政管理手段对社会活动进行卓有成效的管理,将科技、经济和整个社会生活协同成一个有效的整体,才能推进生产和社会发展。

(3)巩固、发展经济体制改革,适应政治体制改革,必须深入进行行政管理体制改革。

(4)行政管理同立法、司法、政治的关系日趋融合,相互渗透。

(5)我国的行政管理与国家关系十分密切、广泛。我国是社会主义国家,国家权力机关与国家行政机关是分开的。

〔行政管理的特点〕 (1)执行性。社会主义国家的行政机关从属于国家权力机关,是国家权力机关的执行机关。在实施行政管理过程中,必须以执行党和国家权力机关的路线、方针、政策为前提。

(2)政治性。我国的行政管理者要提高社会主义政治觉悟,牢记为人民服务的宗旨,以公仆的态度为人民“行”好“政”。这是社会主义行政管理者同一切剥削阶级行政管理者的根本区别。

(3)权威性。行政管理活动是以国家名义进行的,代表国家并以国家强制力为后盾的。一切管理对象,对行政机关及其工作人员的管理行为都有服从的义务。

〔行政职能〕 行政职能是指行政机关在管理活动中的基本职责和功能作用,主要涉及政府管什么、管到什么程度、发挥什么作用的问题。它既包含政府的行政职责,也包含政府的行政功能,是行政职责和行政功能的辩证统一。

行政职能是国家职能的具体执行和体现。国家基本职能之一是政治统治,它是国家本质的表现和阶级统治的必然要求,失去了政治统治的职能,统治阶级的地位和利益就不能维护;而“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去”。因此,国家职能是政治统治职能和社会管理职能的统一,偏废任何一方都是有害的。行政管理作为国家权力的执行活动,必然要履行上述要求,以维护国家的政治统治,管理好社会事务为己任。

行政职能具有阶级性、服务性、多样性、动态性等特征。

(二)政府职能

〔政府职能的基本内容及特征〕 政府职能,也称行政管理职能或行政功能。政府职能是国家行政管理性质和方向的直接体现,是建立国家行政机构和组织管理体系的基本依据。政府职能具有阶级性、权威性、执行性、多样性、动态性的特征。其内容包括:(1)政治职能,即:军事保卫职能;外交职能;治安职能;民主政治建设职

能。(2)宏观调控职能;提供公共产品和服务;市场监管。(3)文化职能:发展科学技术的职能;发展教育的职能;发展文化事业的职能;发展卫生体育的职能。(4)社会职能:调节社会分配和组织社会保障的职能;保护生态环境和自然资源的职能;促进社会化服务体系建立的职能;提高人口质量,实行计划生育的职能。

〔政府职能在公共行政中的重要地位〕 (1)政府职能体现了公共行政的本质要求。政府职能是公共行政的核心内容。

(2)政府职能是政府机构设置的根本依据。政府机构是政府职能的物质载体。

(3)政府职能转变是行政管理体制和机构改革的关键。机构改革必须要根据政府职能的变化来进行,首先确定政府职能,然后再进行政府机构的调整 and 改革。

(4)政府职能的实施情况是衡量行政效率的重要标准。政府机构配置合理,实施效果好,行政效率就可能得到提高;反之,行政效率不可能提高。

〔确定政府职能的原则〕 确立政府职能的根本依据是社会的需要,主要是生产力发展的要求。政府职能确立的合理程度,实际上就是政府对该时期社会需要的满足程度。确定政府职能需要遵循如下原则:第一,适应性原则。政府职能的确立必须适应制约行政职能的各种条件。这些条件主要是:生产力发展水平、社会性质、社会的组织程度、公民的观念、素质、能力与文化水平。第二,必要原则。政府职能的确立应严格限制在“必须去

管,不管不行”的范围内,防止职能发生不必要的扩大。第三,胜任原则。政府职能的确立,并不单是外部条件要求的问题,还必须考虑政府内部条件是否具备。不能不顾财力、物力、人力,硬去管那些需要做而暂时做不了的事。第四,发展原则。政府职能的确立必须贯彻变革精神,要随着社会的发展而发展。

〔中央政府职能〕 中央人民政府即国务院,是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关。根据宪法规定,其职权共有 18 项,大体可以概括为以下五个方面:(1)行政立法权。根据宪法和法律,规定行政措施,制定行政法规,发布决定和命令。(2)提案权。根据行政管理中出现的新情况、新问题,建议最高权力机关制定或修改法律,增设或撤销行政机构,任免国务院组成人员等。(3)领导权。统一领导全国行政机关的工作;统一领导和管理全国内政外交行政事务。(4)监督权。监督全国各级行政机关是否忠实地贯彻执行宪法、法律和国务院的行政法规等。(5)人事权。审定行政机构的编制,依法规定任免、培训、考核和奖惩行政人员。

〔地方政府职能〕 地方各级人民政府机构包括:省级政府机构;地州市区政府机构;县级政府机构;乡镇级基层政府机构。地方各级政府的层次不同,职权也不完全相同。以县政府为例,依据宪法和地方组织法规定,其职权主要是:(1)执行本级人大及其常委会的决议和上级政府的指令或命令,规定行政措施,发布决定和命令;(2)领导所属各工作部门和下级政府的工作;(3)执行国

民经济和社会发展计划和预算,管理本区域内经济、文化建设和各项事务;(4)保护国家、集体和个人财产及合法权益;(5)办理上级机关交办的其他事项。

〔市场经济条件下政府职能的转变〕 政府职能转变,是指国家行政机关在一定时期内对社会公共事务管理的职责、作用、功能的转换与发展变化。包括管理职权、职责的改变,管理角色的转换,管理手段、方法及模式的转变等。我国政府职能转变,就是要把社会经济管理职能由计划经济体制,转向适应社会主义市场经济体制。其主要内容是:由原来微观经济管理与调控转向宏观经济管理与调控;由原来管企业转向管市场;由原来人治性计划经济管理转向法制经济,实行依法行政,依法办事;由对经济生活实行全面的直接干预和高度封闭的管理转向全方位开放,实现与国际经济、国际市场互接互补。政府职能转变的根本途径是政企分开,促使企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争的主体。党的第十四次全国代表大会的报告指出:“政府的职能,主要是统筹规划,掌握政策,信息引导,组织协调,提供服务和检查监督。”这是我国政府职能转变的基本方针和基本目标。

(三)行政组织

〔行政组织的基本理论〕 行政组织理论主要研究行政组织的类型、结构和人员编制,从而保证行政组织的正常运转,提高行政效率,取得较好的行政工作绩效,是行政组织设置的理论根据。行政组织理论主要包括:传统行政组织理论、现代组织理论、马克思主义行政组织理论研究。

马克思主义行政组织理论研究,认为国家行政组织是国家机器的重要组成部分。社会主义国家行政组织的任务是保卫社会主义制度,领导和组织社会主义建设。社会主义国家行政组织的依靠力量是人民。阐明国家行政组织的阶级性质,是马克思主义关于国家行政组织理论研究的出发点和基本立场。同时,马克思主义行政组织理论研究,重视分析和吸收西方行政组织理论的科学成分,特别是它所引进和运用的以提高行政组织效率为目的的现代科技成果。

〔我国的行政组织理论〕 以毛泽东为代表的中国共产党人在民主革命时期的革命根据地建立了人民政权,在政府组织建设方面积累了丰富的丰富经验,创立了一些适合我国实际的行政组织原则。主要是:坚持共产党对政府组织的领导。依靠人民大众管政府。强调政府组织的设置必须适应革命中心任务的需要。实行民主集中制的原则,较好地划分中央政府与地方政府的职权,调动各方

面积极性。实行精兵简政,要求“达到精简、统一、效能、节约和反对官僚主义五项目的”。注重政府组织的作风建设,强调实事求是,密切联系群众等。加强思想政治工作,形成官兵一致、军政一致、军民一致的良好人际关系。新中国成立后,这些经验和原则被应用到政府行政组织的建设上,并得到了进一步的补充和完善。

邓小平在领导我国社会主义现代化建设和改革开放的过程中,进一步丰富和发展了马克思主义的行政组织理论:(1)他针对我国存在的“机构臃肿,层次重叠,手续繁杂,效率极低”的问题,明确提出“精简机构是一场革命”的论断。(2)指出改革的目标是建立“精简、统一、效能”的行政组织体系,“真正建立从国务院到地方各级政府从上到下的强有力的工作系统”,“要有完善的规章制度,工作方法,领导方法”,同时,“不但要注意出的问题,还特别要注意进的问题”,注重选贤任能。改革的方针是“胆子要大,步子要稳,走一步,看一步”。邓小平的行政组织理论,为我国机构改革的深化指明了道路和方向。

〔政府机构设置的原则〕 (1)职能优先的原则,有四层意思:①职能是机构存在的前提;②科学界定政府总体职能;③科学配置和划分政府职能;④以政府职能是否顺利实现来检验政府机构设置的合理性。

(2)完整统一的原则,有三层意思:①政府职能是完整统一的;②行政权力是完整统一的;③政府机构设置是完整统一的。

(3)管理幅度与管理层次相适应的原则,在实用中,

应遵循以下规律:①在管理对象和内容不变的情况下,管理幅度与管理层次成反比;②管理幅度与事务的难易程度成反比;③管理幅度同管者的能力以及管理手段的先进程度成正比;④管理幅度与下属人员的能力成正比关系;⑤管理层次与组织效率成反比。

(4)权责一致的原则,有三层意思:①合理的职位体系;②权责相称的制约机制;③奖惩分明的激励机制。

(5)精简与效能的原则,有三层意思:①机构设置要精简;②人员编制要精干;③办事程序要简化。

(6)依法设置原则,有两层意思:①政府机构设置程序要依照有关法律法规进行;②有关政府机构的各项规范要由法律法规来确定。

〔行政组织划分的主要方法〕 行政组织划分的主要方法是处理好行政组织各层级和各部门之间的相互关系。(1)层级关系划分。各级政府上下级之间,各级政府各工作部门上下级之间构成领导与服从的主从关系。上下级关系的划分,所解决的是行政组织的纵向分工问题。这种关系的排列组合方式,即为行政组织的纵向结构。(2)同一层级各部门之间的关系划分。同级政府之间或每级政府各部门之间,构成合作与协调的平行关系。各部门之间关系的划分,所解决的是行政组织的横向分工问题。这种关系的排列组合方式即为行政组织的横向结构。

〔国家行政组织与其他国家机关的关系〕 在我国,国家机关是指国家权力机关及其产生的国家行政机

关、审判机关、检察机关等。国家权力机关在同一级国家机构中,处于最高的、首要的地位,包括行政机关在内的其他国家机关要对权力机关负责,并受其监督。国家行政机关、审判机关、检察机关,通过实现各自承担的国家职能,体现国家意志。国家行政机关接受司法机关的法律监督。

〔国家行政机关与非政府公共部门的关系〕 非政府公共部门一般是指企事业单位和社会团体。行政机关与这些单位的关系是一种计划、指导、协调、服务和监督的宏观管理关系。即行政机关要为企业、事业单位的充分发展和不断繁荣创造环境和条件,提供各种必要服务。监督他们沿着建设有中国特色社会主义的方向前进。

〔行政组织与其他社会组织的关系〕 (1)行政组织与共产党组织的区别。中国共产党是我国的执政党,在国家政治生活中,中国共产党居于领导地位,是领导社会主义革命和建设的核心力量。各级行政组织必须坚持共产党的领导,任何排斥、否认共产党领导的做法都是极其错误的。但党组织和行政组织的性质不同,职能亦异。党是政治组织,党的领导主要是政治领导、思想领导和组织领导。因此,坚持党的领导,并非由党组织直接行使行政组织的职权,凡属政府职权范围内的工作应由各级行政组织讨论决定。

(2)行政机关与权力机关的区别。我国宪法第二条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民,人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代

表大会。”第三条规定：“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。”可见，我国的权力机关即全国人民代表大会和地方各级人民代表大会在国家机构中居最高地位，而国务院是最高国家权力机关的执行机关，地方各级行政机关是地方各级权力机关的执行机关。因此，行政机关和权力机关之间是一种从属的而不是平行的关系。

(3)行政机关与司法机关的区别。我国的司法机关包括人民法院和人民检察院。宪法规定，人民法院是审判机关，依法独立行使审判权，行政机关无权干涉其审判活动；人民检察院是法律监督机关，依法独立行使检察权，行政机关同样无权干涉其检察活动。而司法机关既无权管理国家政务，也不负管理国家政务的责任。

(4)行政机关与社会团体的区别。行政机关是按宪法和法律程序组建的。它以国家强制力为后盾，行使国家行政权，对其管辖内的社会团体具有约束力。而在我国境内组织的社会团体，不具有国家权力的属性，各社会团体必须依照规定到当地民政部门申请登记，经核准登记后，方可进行活动。各社会团体的章程、规定等，不得与宪法和法律相抵触，且仅对其团体成员有约束力。对于社会团体的合法活动，行政机关应予以支持，使其更好地表达和维护各自所代表的群体利益，更好地发挥参政议政、民主管理和民主监督的作用。

〔我国政府的组织机构〕 中央人民政府即国务院，其行政机构包括：(1)国务院办公厅，是国务院的日常

办公机构,由秘书长领导。(2)国务院最主要的职能机构,负责领导和管理某方面的国家行政事务。其行政首长均为国务院组成人员,故亦称为国务院组成机构。(3)国务院直属机构,在国务院领导下,主管各项专门业务。一般凡涉外机构,均冠以“中华人民共和国”或“中国”字样,其余则冠以“国家”或“国务院”字样。(4)国务院办事机构,是国务院内部设立的协助总理办理专门事项的工作机构,均冠以“国务院”字样。(5)国务院直属事业单位,如新华通讯社、中国科学院、中国社会科学院、中国工程院等。

省级人民政府行政机构的设置,大体上与国务院的行政机构相类似。除办公机构外,其他行政机关大体上可以归为:(1)行政综合管理机构。如外事、人事、编制、民族事务等厅、局、委、办;(2)财政经济综合管理机构。如计划、经济、外贸等委员会,审计、财政、劳动、税务等厅、局、办;(3)财政经济行政管理机构。如冶金、化工、机械、纺织、工商行政等厅、局、委;(4)科教文卫等机构。如科学技术、体育运动、教育、广播电影电视、新闻出版等厅、局、委;(5)政法类管理机构。如监察、民政、公安、司法等厅、局。

地级市人民政府的行政机构一般设有局(处)、委员会和办公室。局(处)是主管专门业务的工作机构;委员会是具有综合职能的工作机构;办公室有政府办公室、外事办公室、侨务办公室等。

县级人民政府其机构分三大部分:第一部分为直属