

国家公务员录用考试学习丛书

行政管理

主 编 张永桃
副主编 朱武生

南京大学出版社

国家公务员录用考试学习丛书

江苏省人事厅 组织编写

行政管理

主 编 张永桃
副主编 朱武生

南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政管理/张永桃主编. —南京:南京大学出版社,
2001.3

(国家公务员录用考试学习丛书)

ISBN 7-305-03628-5

I. 行... II. 张... III. 公务员-行政管理-招聘-
考试-自学参考资料 IV. D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2000)第54932号

国家公务员录用
考试学习丛书

行政管理

主 编 张永桃

出版发行 南京大学出版社

(南京汉口路22号南京大学校内 邮编 210093)

印 刷 丹阳市兴华印刷厂

经 销 全国各地新华书店

开 本 850×1168 1/32

字 数 227千

印 张 9.5

版 次 2001年3月第1版 2001年3月第1次印刷

印 数 1-5000

定 价 15.50元

ISBN 7-305-03628-5/D·428

声明:(1)版权所有,侵权必究。

(2)本版书若有印装质量问题,请与经销商联系调换。

发行部订购、联系电话:3592317、3593695、3596923

序

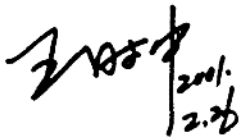
中共中央办公厅关于《深化干部人事制度改革纲要》(中办发〔2000〕15号)指出:深化干部人事制度改革,是建设高素质的干部队伍,培养造就大批优秀人才的治本之策,是建设一支符合“三个代表”要求的高素质干部队伍的重要保证。公务员的考试录用制度是干部人事制度的重大改革,对于在干部人事工作中引入竞争激励机制,体现公开、平等、竞争、择优的选人用人原则起着十分重要的作用。

我省自1989年起就对国家机关补充工作人员实行考试录用办法。近几年来,随着国家公务员制度在我省各级国家机关的全面推行,公务员考试录用制度也在不断健康深入地发展。考试录用的法规体系已基本建立,“凡进必考”已形成制度,考试录用的科学化不断提高,规范化不断完善。多年来,为我省各级国家机关选拔补充了一大批年纪轻、素质好、懂专业的优秀人才,进一步改善了我省机关工作人员的结构,给机关工作带来了生机与活力;同时,考试录用的实践也充分说明了这项制度有利于拓宽国家机关选拔人才的渠道,有利于创造优秀人才脱颖而

出的环境,有利于克服干部人事制度中的弊端,防止用人上的不正之风,促进机关的廉政建设。随着干部人事制度改革的深化,考试录用领域将进一步拓宽,国家行政机关的竞争上岗,事业单位专业技术人员、企业经营管理人才的选拔将普遍接受考试任用的方法。

为适应考试录用制度建设的需要,规范我省考试录用工作,给广大应考者提供平等条件,省人事厅、省政府政策研究室和南京大学重新编写出版了《国家公务员录用考试学习丛书》。《丛书》包括《语文基础与公文写作》、《马克思主义基础》、《国情与省情》、《法律》与《行政管理》。《丛书》的编写,坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和江泽民同志“三个代表”的重要思想为指导,密切结合当前我国社会主义建设的理论和实践的新发展,广泛吸取了最新的科研成果,结合我省考试录用工作的实际情况和需要。在编写中,体现了“为用而考,为事择人”和“考用结合”的原则,以国家机关对公务员的知识、能力素质的要求为依据,注重针对性、实用性和有利于提高应试者运用知识分析问题和解决问题的能力。

这套丛书可以用于国家公务员的录用考试,也可用于其他类型的选拔人才考试、干部培训及其他学习之用。《丛书》的出版对我省的考试录用工作必将起到积极的推动作用。



王明中
2001.
2.26

《国家公务员录用考试学习丛书》

编 委 会

主 任 王时中

副主任 洪银兴 芮明春 张永桃

编 委 (按姓氏笔画为序)

王凤祥 王时中 王振槐

张永民 张永桃 芮明春

范 健 杨 猛 柳士镇

洪银兴 姚慧泉 童 星

臧健东

FN25/17

目 录

第一章 行政管理与行政管理学

- 1 第一节 行政管理的性质与特点
7 第二节 行政管理学的发展与建设
-

第二章 行政职能

- 14 第一节 行政职能的涵义与类型
28 第二节 行政职能的转变
-

第三章 行政组织

- 43 第一节 行政组织是国家机构的重要组成部分
48 第二节 行政组织的结构与设置
52 第三节 行政组织的类型与构成
59 第四节 行政组织的领导体制与管理体制
62 第五节 我国行政机构改革

第四章 国家公务员制度(上)

- | | | |
|----|-----|---------------|
| 66 | 第一节 | 我国公务员制度的形成与特点 |
| 74 | 第二节 | 国家公务员的义务与权利 |
| 76 | 第三节 | 国家公务员的职位分类制度 |
| 85 | 第四节 | 国家公务员的考试录用制度 |
| 92 | 第五节 | 国家公务员的考核制度 |
| 99 | 第六节 | 国家公务员的奖惩制度 |

第五章 国家公务员制度(下)

- | | | |
|-----|-----|-----------------|
| 108 | 第一节 | 国家公务员职务升降与任免制度 |
| 114 | 第二节 | 国家公务员培训制度 |
| 118 | 第三节 | 国家公务员交流与回避制度 |
| 123 | 第四节 | 国家公务员的工资保险福利制度 |
| 127 | 第五节 | 国家公务员的辞职辞退和退休制度 |
| 130 | 第六节 | 国家公务员的申诉控告制度 |
| 133 | 第七节 | 国家公务员的管理与监督制度 |

第六章 行政决策

- | | | |
|-----|-----|-----------|
| 136 | 第一节 | 行政决策概述 |
| 140 | 第二节 | 行政决策体制 |
| 145 | 第三节 | 行政决策模式与程序 |
| 151 | 第四节 | 行政决策的实施 |

第七章 财务行政

- | | | |
|-----|-----|-----------|
| 156 | 第一节 | 财务行政概述 |
| 165 | 第二节 | 预算制度 |
| 175 | 第三节 | 预算会计与决算制度 |
| 187 | 第四节 | 审计制度 |

第八章 机关管理

- | | | |
|-----|-----|-----------|
| 199 | 第一节 | 机关管理概述 |
| 205 | 第二节 | 机关管理的主要内容 |
| 221 | 第三节 | 机关管理现代化 |
-

第九章 行政道德

- | | | |
|-----|-----|----------|
| 230 | 第一节 | 行政道德及其作用 |
| 235 | 第二节 | 行政道德规范 |
| 241 | 第三节 | 加强行政道德建设 |
-

第十章 行政监督

- | | | |
|-----|-----|------------|
| 245 | 第一节 | 行政监督概述 |
| 248 | 第二节 | 行政监督的类型与体系 |
| 255 | 第三节 | 完善我国行政监督制度 |
-

第十一章 依法行政

- | | | |
|-----|-----|-----------|
| 260 | 第一节 | 依法治国与依法行政 |
| 267 | 第二节 | 依法行政的主要内容 |
-

第十二章 行政效率

- | | | |
|-----|-----|------------|
| 280 | 第一节 | 行政效率概述 |
| 283 | 第二节 | 行政效率的测量与评价 |
| 288 | 第三节 | 行政效率的提高 |

第一章 行政管理与行政管理学

国家行政管理,作为一种运用国家权力对整个社会生产与社会生活宏观管理的活动,是现代社会进步和发展所不可缺少的,是国家与社会不断向前发展的重要保障和推动力量。研究并揭示国家行政管理一般规律的科学,即是行政管理学。对于国家公务员来说,要做好行政管理工作,就必须学习和掌握行政管理的基本知识和基本技能,了解和把握我国行政管理的基本情况、运行特点及其发展趋势。

第一节 行政管理的性质与特点

一、行政管理的涵义

行政管理,亦称行政。行政中的“行”,是指执行、推行;“政”,意即政事、国事。行政,就是执掌政务、推行政令的意思,就是国家事务的管理活动。行政一词,本有一层管理之涵义,但

在我国,人们已习惯把“行政”明确称为“行政管理”。

对于行政管理或行政,人们历来有不同的理解和释义。把行政管理解释为国家事务的管理活动,虽为国内外学者普遍接受,但在具体分析、运用这一概念时,又有不同的认识。要科学地说明行政管理,应着重正确理解和把握以下三个方面的关系:

1. 要正确理解行政管理与国家的关系

我们所讲的行政管理,是一个国家概念,是指国家行政管理,是随着国家的产生而出现的一种管理活动。马克思就曾明确把行政称为“国家的组织活动”^①。行政管理主体是国家行政机关及其工作人员;行政管理的客体或内容是国家事务;行政管理的基础是国家权力。不存在国家,也就不会有什么行政管理。行政管理作为一种国家事务的重要管理活动,是国家的一种基本职能形态,是上层建筑的重要组成部分,是阶级统治的工具,它必然要为实现国家的社会目标和统治阶级的利益服务。

2. 要正确理解行政管理与一般管理的关系

管理是人类社会的一种有组织的控制、治理活动,是协调个人活动和组织群体活动的一种指挥职能。人类群体活动出现以后,就同时产生了管理。管理是人类社会基本活动之一,是人类社会的一种普遍的、永久的现象。管理无处不有,小到个人家庭,中到一个团体、组织,大到国家和整个世界,都需要管理,都存在管理。行政管理也是一种管理活动,因此它具有管理的一般要素和一般特点;但行政管理只是管理的一种,是有特定涵义、特定内容的管理活动。只有通过国家行政机关对国家事务所进行的管理活动才称之为行政管理。

3. 要正确理解行政管理与法律的关系

行政管理虽然也是一种管理活动,但它同非行政性的管理活动有一个显著的区别,即行政管理是一种以国家强制力为后

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷,第479页。

盾的管理,一切行政活动均以法律为依据,必须依法管理。在现代国家,国家行政机关的组织形式、地位、职权、责任,国家行政人员的职责、权利、义务,国家行政机关行使职权和实施管理的原则、方法、程序等,都要以法律为基本依据,不得超出法律规定的范围。从这个意义上说,行政管理是国家行政机关凭借国家法定权力、依法管理国家事务的管理活动。

综上所述,可以对行政管理作一概述性的表述:行政管理是国家行政机关运用国家权力和依据国家法律,为实现国家的职能和统治阶级的利益,对国家事务所进行的一系列组织和管理活动。

二、行政管理的性质

行政管理是一种国家管理,它通过政府行政机关的管理活动来发挥、实现国家的职能。其性质可以从两个不同而又相互联系的方面来分析。

首先,行政管理具有鲜明的政治属性、阶级属性。行政是国家的组织活动,它不可能脱离国家而独立存在。任何行政管理活动,首先都服从于国家,服从于统治阶级,其性质由国家的性质所决定,并最终决定于该国家的社会经济基础。资本主义国家的行政管理活动,本质上是为资产阶级统治服务的,体现着资产阶级的根本利益。社会主义国家的行政管理,作为无产阶级专政或人民民主专政的国家政权的一种重要功能,必然要由广大人民群众来当家作主,必然要体现和服务于人民群众的根本利益。

其次,行政管理还具有执行一般社会服务职能的社会属性。行政管理的这一属性,随着社会的发展和进步而日益充分地体现出来。在奴隶社会和封建社会,社会生活内容比较简单,社会公共事务的社会职能表现得不很明显。到了资本主义社会,行政机构及其权力不断扩张,政府开始起着最活跃、最强有力的国

家作用,对社会的决定权和影响力越来越大。为适应经济发展、社会进步的需要,政府的服务职能、社会职能日趋重要,各种管理社会公共事务方面的机构不断建立和完善起来,政府在干预和管理社会各种公共事务方面的作用愈益突出和重要。例如,西方国家政府通过一些专门机构对社会福利、社会救济、社会保险事业以及环境保护、治理污染等许多公益工作所进行的管理,明显体现了行政管理的社会属性。

行政管理的阶级属性和社会属性,是一个事物的两个方面,是国家行政机关执行国家统治职能和社会服务职能的客观反映。只有坚持这两方面的统一,才能科学地把握行政管理的性质,才能正确地认识行政管理的发展轨迹及其趋势。

三、行政管理的特点

行政管理的特定涵义及其性质,决定了它不同于一般社会活动和管理活动的特点。现代行政管理具有以下几个主要特点:

1. 政治性

作为国家活动一个重要组成部分的行政管理,其管理对象、管理目标与国家职能的实现有着直接的关系,或者说它是贯彻和体现国家职能的一种直接手段和方法,它是代表国家并为着国家的利益展开活动的,因而具有明显的政治性。现代西方行政学家普遍认为,现代行政的职能就是处理政治社会的公共事务,它作为“政治的一部分”或“一个政治过程”,实际上已超越单纯的技术性、中介性和方法手段方面的问题而体现着社会集团的目的。在马克思主义看来,行政管理作为国家的组织活动,必然要为掌握国家政权的统治阶级服务,其根本目的是为了维护统治阶级的统治秩序和利益。这种鲜明的阶级性是行政管理的政治性特点的集中表现。

2. 服务性

现代行政管理的对象和范围愈益扩大到社会经济生活和文

化生活各个方面,扩大到社会公共事务领域,为促进社会经济文化事业的发展 and 保障社会生活的正常秩序服务。在现代资本主义国家,公共行政的一项重要功能就是组织社会经济活动和管理社会公共事务。为维护资产阶级的整体利益,政府部门的各类服务性机构相继建立起来并不断得到增强,从事着大量的服务性工作。在社会主义制度下,包括政府机关在内的国家机关及其工作人员,是“社会公仆”,行政管理的服务性特点,不仅直接体现着为人民服务,为人民谋利益,而且服务的范围更趋于扩大,服务的质量要求更高。

3. 科学性

现代行政管理愈益注重科学性,即用现代化的科学理论和方法以及先进技术手段实施管理,不断提高行政管理的质量和效率。实现行政管理科学化,是现代行政管理的一个基本目标。国家行政管理是人们的一种高度自觉性活动,其严密的组织性、计划性是别的社会活动所不能比拟的,这就要求人们认识和把握被管理的对象和行政管理活动本身的特点及其规律性,并按照客观规律的要求科学地组织各方面的管理。现代科学理论、科学技术的不断进步,为实现行政管理的科学化创造了重要条件,使行政管理活动能够真正成为一种自觉的、科学的行为。

4. 法制性

任何国家的行政管理,都是依法运用国家权力管理国家事务、社会事务的活动。现代行政管理的法制性主要表现为:行政管理的各个领域都有有关法律规定,都能有法可依;行政管理的各个部门、各种机构的权力都是法律授予的,它们各自在法律赋予的权限范围内活动;行政机关对社会各种事务的管理都是以有关法律为依据,严格依法行政,并承担相应的法律责任;一切行政机构都是依据有关法律、法规设置的;行政机构中各个组织和工作人员的职责、权利、义务等都用法的形式明确规定下来;任何行政机关和工作人员的违法行为都要受到法律追究。现代

行政管理的法制性特点,表现为行政管理全过程始终要贯彻法制原则,并严格实施法制监督,以保证各级行政机关及其工作人员严格按照有关法律规定办事。

我国社会主义行政管理,除了具有现代行政管理的一般特点以外,还具有由社会主义制度和本国国情所决定的一些重要特点,主要有以下几条:

1. 我国行政管理的宗旨和根本目的是为全体人民服务

我国的人民民主专政的社会主义国家性质,决定了在我国只有人民才是国家和社会的主人。一切权力属于人民,一切为了人民的利益,这是我国国家制度的本质。国家行政机关及其工作人员的权力是人民赋予的,他们是按照人民的意愿并代表人民的利益从事管理工作的。因此,为人民服务,维护人民利益,更多更好地为人民造福,是我国行政管理惟一宗旨和根本目的。脱离人民群众,高居于人民之上作威作福,无视人民利益的官僚主义作风,都是同我国社会主义行政管理的根本性质和特点相违背的,应当坚决反对和纠正。

2. 我国行政管理全面贯彻和体现社会主义民主原则

社会主义民主原则,是社会主义制度下不可动摇的政治原则。我国社会主义行政管理,必须而且能够全面贯彻和体现这一根本的政治原则。这一方面要使各级国家机关的权力建立在广泛的民主基础上,能够真正代表人民的利益和意志,真正成为人民行使权力的机关;另一方面又要依据法律规定,通过各种途径和形式,把民主扩展到人民的政治生活、经济生活、文化生活和社会生活的各个方面,使他们充分享有管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的权利。

3. 我国行政管理的中心任务是领导和组织社会主义经济建设

我国行政管理的内容和范围极为广泛,包括对整个国民经济和社会各种事务的管理。这是以往任何剥削阶级国家所不能

比拟的。目前我国还处在社会主义初级阶段,国家的根本任务是集中力量进行社会主义现代化建设。作为实现国家目标的主要工具的行政管理,理所当然地要把领导和组织社会主义经济建设作为中心任务。政府机关怎样按照经济规律和行政管理活动规律组织和管理整个社会经济生活,是现阶段我国行政管理学所要研究和不断解决的最重要的课题。

4. 我国的行政管理采取说服教育与强制相结合的基本方法

任何国家的行政管理,都是依法运用国家权力管理国家事务和社会事务的活动,其管理方式必然具有强制性。我国的行政管理也不例外。在行政管理过程中,对于一切违反法律和行政法规的行为,必须采取相应的强制措施予以纠正和克服,以保证社会生产和社会生活的正常秩序,维护国家和人民的利益。但是,我国社会主义行政管理的这种强制性,是体现人民的根本利益和意志的强制,是建立在说服教育的基础上、并与此相结合的强制。列宁明确讲过:“我们必须首先说服,然后再强制。我们无论如何必须首先说服,然后再强制。”这就要求我们在行政管理过程中,不能单纯靠行政权力发号施令,也不能单纯用行政手段硬性执行,而必须同时采用有效的思想政治工作方法,进行说服教育和引导,使广大人民群众自觉遵守各项法律、法规,维护行政管理的权威性和有效性。我国行政管理的实践证明,只有说服教育与强制相结合,国家行政管理才能顺利进行并取得显著的社会效果。

7

第二节 行政管理学的发展与建设

一、行政管理学是研究和揭示行政管理规律的科学

专门研究行政管理的学问,即为行政管理学。作为一门科

学,决非仅仅是对某一方面或某一领域的客观事物的简单描述、反映,而是要对这一客观事物及其运动过程的内在本质联系,即发展规律进行研究和揭示。行政管理学就是研究和揭示行政管理活动一般规律的科学。

作为行政管理学研究对象的行政管理,同其他管理一样,是人们的一种高度自觉活动,要求人们正确认识和掌握管理现象、管理过程的内在规律性,以达到科学管理之目的。行政管理又不同于其他管理,它是通过国家行政机关实施的管理,是一种国家管理活动,它所涉及的是社会领域中的一种特殊社会现象,即行政现象。行政管理活动规律是行政现象、行政过程的内在的、本质的、必然的联系,它寓于行政管理各项活动、各个环节以及它们的相互关系之中。行政组织的设计和运行,行政人员的选择和使用,行政决策的制定和实施,行政管理的方法和手段等,都有一定的规律性。整个行政管理过程是在一定规律的支配、作用下运行的。当人们正确认识和利用行政活动规律时,行政管理就能顺利进行并达到预期的目标;反之,行政管理活动就会出现失误和混乱。

8 规律是寓于事物内部的一种必然趋势。它不像事物现象本身那样为人们肉眼明见,而要通过人们运用科学的理论和方法,对该事物的运动进行反复的探索和研究方能总结和概括出来。探索规律的过程,是揭示事物本质并驾驭其运动的过程。事物是不断发展的,探索其活动规律的过程也随之不断深化。对行政管理活动规律的认识也是如此。正是对行政管理活动规律不断深入探索和研究的需要,才形成行政管理学这门科学。行政管理学作为一门科学,它旨在揭示行政管理活动的客观规律,科学地确立国家行政机关对国家各种事务进行有效管理的原理、原则、体制、结构、方法、手段等,以指导行政管理实践,提高行政管理水平和行政效率,达到预期的行政管理目标。