



金鹰®版公开选拔系列

▶ 党政领导干部公开选拔和竞争上岗考试教材

DANGZHENG LINGDAO GANBU GONGKAI XUANBA HE JINGZHENG SHANGGANG KAOSHI JIAOCAI

2006 年最新版

- 国内最早、最专业的公选考试教材
- 人事改革倡导者程连昌主编
- 人事部、中央党校、国家行政学院、北京大学、中国人民大学专家联合撰写
- 依据最新大纲设置内容
- 热点时政一网打尽
- 积极探索最新命题趋势
- 考点涵盖全面，模拟试题与考试难度相当
- 依托网络，提供在线答题
- 短时间全面提升应考者能力
- 让你脱颖而出、走向领导岗位的必备书

《党政领导干部公开选拔和竞争上岗考试大纲》

复习指南 (下册)

原 人事部常务副部长 程连昌 主编
国家行政学院副院长



金榜®版公开选拔系列

▶ 党政领导干部公开选拔和竞争上岗考试教材

DANGZHENG LINGDAO GANBU GONGKAI XUANBA HE JINGZHENG SHANGGANG KAOSHI JIAOCAI

2006 年最新版

《党政领导干部公开选拔和竞争上岗考试大纲》

复习指南 (下册)



人事部常务副部长 程连昌 主编
国家行政学院副院长

国家行政学院出版社

永做人民公仆

江泽民

一九九三年九月八日

江泽民为国家行政学院题词

目 录

MU LU

第五部分 管 理

第一章 公共行政/553/

复习提示及命题预测/553/

本章知识结构图/553/

知识点详述/554/

第一节 公共行政的内涵/554/

第二节 政府职能/555/

第三节 行政组织/561/

第四节 人事行政与公务员制度/567/

第五节 公共财政/577/

第六节 行政绩效/582/

第七节 行政责任与行政伦理/588/

第八节 行政监督/593/

第九节 行政改革与创新/598/

标准化测试/601/

习题参考答案/605/

第二章 公共政策/606/

复习提示及命题预测/606/

本章知识结构图/606/

知识点详述/607/

第一节 公共政策的基本概念/607/

第二节 政策制定/608/

第三节 政策执行/611/

第四节 政策评价/613/

标准化测试/615/

习题参考答案/617/

第三章 领导学/618/

复习提示及命题预测/618/

本章知识结构图/618/

知识点详述/619/

第一节 领导活动和领导理论/619/

第二节 领导的本质/625/

第三节 领导者和领导群体/627/

第四节 领导体制/630/

第五节 领导决策/633/

第六节 领导用人/636/

第七节 思想政治工作/638/

第八节 领导方式、方法和艺术/641/

第九节 领导效能考评/645/

标准化测试/649/

习题参考答案/652/

第六部分 科学技术

第一章 科学技术与社会/655/

复习提示及命题预测/655/

本章知识结构图/655/

知识点详述/656/

第一节 科学技术及其作用/656/

第二节 科学技术发展的战略、方针和政策/660/

标准化测试/678/

习题参考答案/680/

第二章 科学常识与科学前沿问题/681/

复习提示及命题预测/681/

本章知识结构图/681/

知识点详述/682/

第一节 科学常识/682/

第二节 科学前沿问题/688/

标准化测试/693/

习题参考答案/695/

第三章 高新技术及其产业化/696/

复习提示及命题预测/696/

本章知识结构图/696/

知识点详述/697/

第一节 高技术及高技术领域/697/

第二节 高技术产业化/718/

标准化测试/722/

习题参考答案/724/

第七部分 历史、国情国力及公文写作与处理

第一章 中国古代史/727/

复习提示及命题预测/727/

本章知识结构图/727/

知识点详述/728/

第一节 先秦时期/728/

第二节 秦汉至明清时期/730/

标准化测试/741/

习题参考答案/744/

第二章 中国近现代史/745/

复习提示及命题预测/745/

本章知识结构图/745/

知识点详述/746/

第一节 晚清时期/746/

第二节 中华民国时期/752/

标准化测试/763/

习题参考答案/767/

第三章 中国当代史/768/

复习提示及命题预测/768/

本章知识结构图/768/

知识点详述/769/

第一节 中华人民共和国的成立和社会主义建设的曲折历程/769/

第二节 改革开放与中国特色社会主义建设的全面发展/778/

标准化测试/788/

习题参考答案/790/

第四章 世界历史/791/

复习提示及命题预测/791/

本章知识结构图/791/

知识点详述/792/

第一节 古代和中世纪史/792/

第二节 近现代史/795/

第三节 当代史/805/

标准化测试/812/

习题参考答案/814/

第五章 国情国力/815/

复习提示及命题预测/815/

本章知识结构图/815/

知识点详述/816/

第一节 国土与资源/816/

第二节 人口与国民素质/821/

第三节 民族与宗教/823/

第四节 生态环境状况/824/

第五节 社会经济结构/828/

第六节 综合国力/830/

标准化测试/834/

习题参考答案/837/

第六章 公文写作与处理/838/

复习提示及命题预测/838/

本章知识结构图/838/

知识点详述/838/

第一节 公文写作/838/

第二节 公文处理/850/

标准化测试/856/

习题参考答案/859/

附录 1:党政领导干部公开选拔和竞争上岗考试大纲/860/

附录 2:反分裂国家法/878/

附录 3:中华人民共和国公务员法/880/

附录 4:中华人民共和国行政许可法/893/

附录 5:中华人民共和国物权法(草案)全文/904/

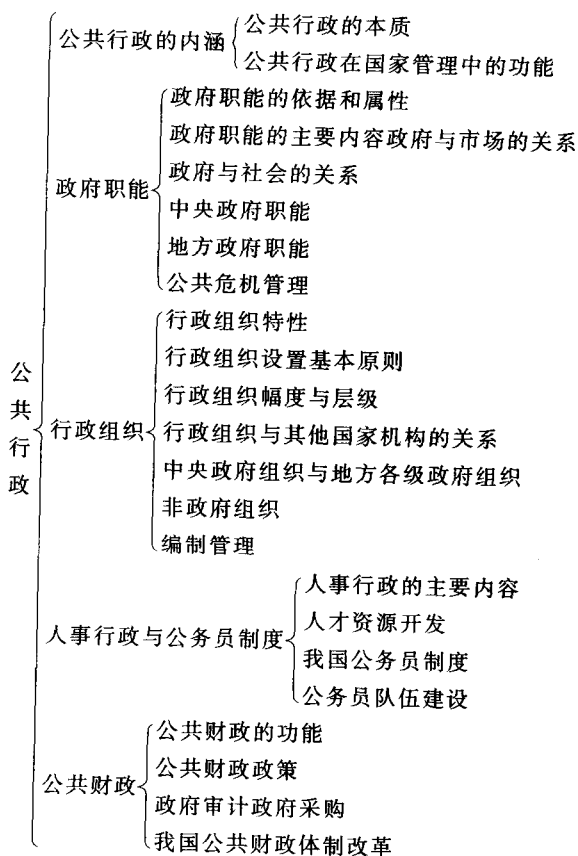
附录 6:国家突发事件紧急预案/914/

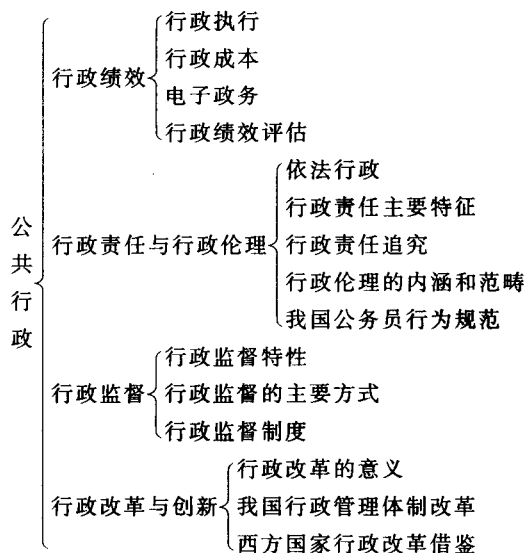
第一章 公共行政

复习提示及命题预测

大纲中的“公共行政”即原大纲中的“行政管理”。本章具体知识点除将“公共政策”另立一章外，增加了以下重要的知识点：(1) 公共危机管理；(2) 行政组织幅度与层级；(3) 非政府组织；(4) 公共财政政策；(5) 政府审计；(6) 行政执行；(7) 行政成本；(8) 行政责任与行政管理。对这些新增的知识点，考生应重点掌握。

本章知识结构图





知识要点阐述

第一节 公共行政的内涵

一、公共行政的本质

公共行政，即行政管理，是指国家行政机关依法管理国家事务和社会事务的组织活动。公共行政的主体是国家行政机关；客体是国家事务和社会事务；依法实施行政管理，提高行政效率，实现国家意志，是公共行政活动的主要方式和目的。

公共行政是国家管理的基础，是政府活动的核心。从管理对象来看，公共行政的对象几乎涉及国家管理的各个方面，包括政治、经济、社会和文化等；从管理任务来看，公共行政负责处理国家日常公共事务，行政任务占国家管理任务的很大份额，公共行政保障着国家的正常运转。因此，公共行政在国家管理中处于核心地位。

二、公共行政在国家管理中的功能

1. 执行国家意志

公共行政的本质是执行，主要是通过制定公共政策和具体实施政策来实现的。国家意志体现于法律法规中，但具体的执行主要由国家行政部门（政府）负责。在我国，人民代表大会是国家权力机关，各级人民政府是人民代表大会的执行机关，受其委托，管理社会公共事务，贯彻和执行国家意志。

2. 保障国家利益，推动社会协调发展

公共行政通过政府各个部门所做的政治、经济、科技、文教、外交等方面的工作，维持

社会生活的正常进行,保证国家的生存和发展,因此,对国家管理起到保障作用。

公共行政通过国防、外交方式等承担起保卫国家主权、民族独立以及维护国家利益的职责,最大限度地实现国家目的和国家利益。同时,政府还要确保公民的生命权、财产权、劳动权、言论自由权、选举权、被选举权、知情权、知识产权等宪法赋予的合法权利不受损害。

一个国家综合国力的增长、国民福利的提升乃至经济社会发展的整体和谐,均离不开一个有效的公共行政体系的关键性的统筹功能。各国的经验表明,政府能力的强弱,构成了现代化过程中国之间最大的政治分野。尤其在后发展国家,一个具有强烈的政策意愿、卓越的政策水平、坚定的施政能力和崇高的公共威信的政府,将极大地驱动其现代化进程,尽快实现其赶超世界先进的国家战略。

第二节 政府职能

一、政府职能的依据和属性

政府职能,亦称行政职能,是国家行政机关,依法对国家和社会公共事务进行管理时应承担的职责和所具有的功能。政府职能反映着公共行政的基本内容和活动方向,是公共行政的本质表现。

1. 政府职能的依据

与公共利益和公共需求直接相关的公共产品的存在是政府职能的基本依据。公共产品是指公共享有的消费品,如国防、大型基础设施等。公共产品的基本特征是消费的非竞争性和非排他性。非竞争性是指一个消费者对一种公共产品的消费不影响其他消费者对该产品的消费和使用;非排他性是指公众的任何一员都不能被排除在对该公共产品的消费之外,都可以享受这种产品。公共产品的特性导致了对其供给的稀缺,因而只能依靠政府出面组织生产和供应才有可能得以解决,这是政府职能的基本依据。

2. 政府职能的属性

(1) 公共性。政府职能涉及到国家大量日常公共事务的处理,根本目的是为所有社会群体和阶层提供普遍的、公平的、高质量的公共服务。

(2) 法定性。政府职能的法定性是指政府的一切活动都要在宪法和法律的范围内进行,宪法和法律规定了一国政府职能的边界,使公共行政有法可循。

(3) 执行性。政府作为贯彻和执行国家意志的机关,其职能具有明显的执行性。

(4) 强制性。政府职能的强制性是指其以国家强制力为后盾,行政相对人不得阻碍政府职能的正常行使。

(5) 动态性。政府职能始终是变化的,取决于市场经济条件下政府与市场关系的动态性、政府与社会关系的力量对比以及政府与自然界的系统演变。

(6) 扩张性。政府职能的扩张性是指随着现代社会中公共事务、公共问题日益增多且日益复杂,公众需求的日益个性化、多样化,政府承担了越来越多的职能,并逐渐扩展至社会各层面。

3. 政府职能的地位

政府职能在公共行政中的重要地位主要表现为：

- (1) 政府职能满足了公共行政的根本要求。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。
- (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和改革。
- (4) 政府职能的实施情况是衡量行政效率的重要标准。

4. 政府职能的作用

- (1) 政府职能规定了国家行政活动的基本方向。
- (2) 政府职能是建立行政组织和进行机构设置、人员配备的最基本依据。
- (3) 行政职能的变化必然带来行政机构、人员编制以及运作方式的调整或改造。

5. 政府职能的变化

政府职能的发展变化，很大程度上取决于社会经济形态的发展变化。政府职能的发展变化经过了自然经济状态下的政府职能、近代资本主义国家的政府职能、现代资本主义国家的政府职能和传统社会主义国家计划体制下的政府职能这几个过程。

6. 政府职能的重要地位

行使政府职能是一个国家经济政治和社会发展的前提和基础。政府在社会中处于至高无上的地位。具体来说，其重要地位主要有：

- (1) 政府职能是政府进行机构设置人员配备的根本依据。
- (2) 政府职能体现了公共行政的本质要求。
- (3) 政府职能转变是行政管理体制和机构改革的关键。
- (4) 政府职能的实施情况是衡量政府行政效率的重要标准。

二、政府职能的主要内容

1. 政治职能

政治职能，亦称统治职能，政治职能是指政府为维护国家统治阶级的利益，对外保护国家安全，对内维持社会秩序的职能。我国政府主要有四大政治职能：①军事保卫职能；②外交职能；③治安职能；④民主政治建设职能。

2. 经济职能

经济职能是指政府为国家经济的发展，对社会经济生活进行管理的职能。随着我国计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变，我国政府主要有三大经济职能：①宏观经济调控职能；②提供公共产品的服务；③市场监管。

3. 文化职能

文化职能是指政府为满足人民日益增长的文化生活的需要，依法对文化事业所实施的管理。它是加强社会主义精神文明，促进经济与社会协调发展的重要保证。我国政府的文化职能主要是：①发展科学技术；②发展教育；③发展文化事业；④发展卫生体育。

4. 社会职能

社会职能是指除政治、经济、文化职能以外的政府必须承担的其他职能。这类事务一般具

有社会公共性,无法完全由市场解决,应当由政府从全社会的角度加以引导、调节和管理。目前,政府的社会职能主要有:①调节社会分配和组织社会保障的职能;②保护生态环境和自然资源的职能;③促进社会化服务体系建立的职能;④提高人口质量,实行计划生育的职能。

三、政府与市场的关系

正确处理好政府与市场的关系,既是关系到我国社会主义市场经济能否顺利发展的重大问题,也是转型期我国完善社会主义市场经济体制的核心任务。

在政府与市场问题上,迄今有两种极端的理念和实践:一个是市场至上和市场万能论,结果导致市场失灵;另一个是政府至上和政府全能主义,结果导致政府失灵。这两方面经验使当代各国政府都努力寻求政府职能的恰当定位,既避免市场垄断和市场失灵,也避免政府垄断和政府失灵。一般而论,政府的职能定位可以概括为:弥补市场不足,促进社会公平。

我国从1978年改革开放开始,进入具有历史意义的社会转型期。市场经济体制取代计划经济体制并日趋完善,政府职能也开始转变。但由于行政理念的转变、宏观经济体制转型以及政府自身能力的提高需要一个渐进的过程,因此我国政府在政府与市场关系问题上存在典型的政府职能“越位”、“错位”、“缺位”现象,亟待克服。

四、政府与社会的关系

简单地说,政府与社会的关系也就是“官”与“民”的关系。这种关系主要包括三个方面:一是政府对社会的治理;二是社会对政府的支持和监督;三是政府与社会通过精诚合作作用于市场机制,共同治理宏观社会,增进社会整体福利。

在计划经济体制下,由于市场的弱化或取消,我国建立了政社不分的“大政府、小社会”的管理模式,政府经常性地运用超强制行政手段对社会进行全面管理。这在当时具有一定的合理性和必然性。但随着从计划经济体制向社会主义市场经济体制的转型,传统的社会管理模式由于缺乏自我管理和自我发展能力,越来越难以适应市场经济发展的要求。因此,必须按照三种途径构建政社分离的新型社会管理模式。

(1) 培养社会自治能力。培养社会自我管理的组织,把政府包揽的事还给社会,由社会组织自行管理,如各类行业协会和城乡居民的自治组织以及社会中介组织,可以在社会的自我管理上发挥作用。

(2) 加快社会保障制度改革。尽快建立起与市场经济相适应的社会保障制度,切实保障弱势群体的基本生活权利,维护社会稳定,保证经济社会和谐发展。

(3) 确立政府与社会的良性互动体系。政府不能包办社会具体事务,而应充分发挥社会组织的积极性,由社会组织去管理社会的微观事务。同时,有必要形成社会对政府权力的有效制约机制,以防止政府权力的滥用。

五、中央政府职能

在我国行政系统中,国务院居于最高领导地位,它统一领导所属各部、委的工作,统一领导全国各级地方行政机关的工作,有权根据宪法、法律管理全国范围内的一切重大行政事务。根据我国宪法规定,国务院共行使18项职权。这18项职权可归结为六个方面:

- (1) 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) 向全国人民代表大会及其常务委员会提出议案。
- (3) 规定各部各委员会的任务和职责,统一领导各部和各委员会的工作,领导全国性的行政事务。

- (4) 统一领导全国各级地方行政机关的工作,规定中央和地方行政机关职权的划分。
- (5) 负责执行国民经济计划与国家预算,管理科学、教育、经济、文化、卫生等工作。
- (6) 任免行政人员权。

此外,国务院还有最高权力机关及其常设机关授予的其他职权。

六、地方政府职能

自 1994 年起,各级地方政府机构相继进行改革,改革的主要内容和重点是:转变政府职能,实行政企分开;合理划分职权,理顺各种关系;大力实行精兵简政,提高行政效率。

1. 县级以上各级地方人民政府的主要职能

(1) 执行本级人民代表大会及其常务委员会的决议,以及上级行政机关的决议和命令,规定行政措施,发布决议和命令;

- (2) 领导和监督所属各工作部门和下级人民政府的工作;
- (3) 执行经济计划和预算,管理本行政区域内经济文化建设、民政和公安等工作;
- (4) 依法任免和奖惩国家行政机关工作人员;
- (5) 保护公共财产,维护社会秩序,保障公民权利,保障少数民族的平等权利;
- (6) 监督所属各部门和下级人民政府的工作;
- (7) 办理上级国家行政机关交办的其他事项。

2. 乡、镇人民政府的主要职能

- (1) 执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令,发布决定和命令;
- (2) 执行本行政区域内的经济和社会发展规划、预算,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作;
- (3) 保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产,保护公民私人所有的合法财产,维护社会秩序,保障公民的人身权利、民主权利和其他权利;
- (4) 保护各种经济组织的合法权益;
- (5) 保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯;
- (6) 保障宪法和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利;
- (7) 办理上级人民政府交办的其他事项。

七、公共危机管理

公共危机通常指一系列中止和平进程或瓦解社会正常关系、秩序的事件。

1. 公共危机的特点

- (1) 事出突然,具有意外性,作出反应的时间有限。

公共危机事件是由一系列细小事件逐渐发展而来的,事实上存在某些征兆,因而在理论上存在预警的可能性。但从各国实践的情况看,公共危机真实发生的时间、地点往往具有相

当的不可预见性，而且，正因为公共危机通常出乎社会秩序或人们的心理惯性运行，才会形成某种程度上的紧急性、危险性。

(2) 威胁公共利益。公共危机表现为由于某种不可预知事件的发生，打破了正常的社会秩序、经济秩序和生活秩序，威胁到了公众的财产以致生命安全，进而引发了一个地区的社会公众的比较普遍的恐慌情绪和恐慌行为的情境状态。

(3) 高度不确定性。公共危机之所以成为危机，在一定程度上就是因为很难预料它可能带来的后果。同时，由于信息时代的发展，事物之间的联系愈发呈现多元和共时的特征，资源的有限性也会导致事实上顾此失彼，形成“连锁反应”，把危机的影响扩大。

2. 公共危机管理的原则

公共危机管理的首要目标，是在紧急情况下建立秩序，稳定公众，维持社会经济系统的正常运作。

(1) 时间性原则。公共危机具有巨大的破坏性、危害性和负面影响，一旦发生，时间因素往往是决定性的。因此，政府及早在事发现场采取一系列的紧急处置手段，及时控制危机事态的发展，是公共危机管理的第一原则。

(2) 效率性原则。公共危机的蔓延速度往往是很快的。这就要求政府具有快速反应的应变能力和有效率的资源动员能力。

(3) 协同性原则。由于参与危机应对的人员和力量来自各个方面，包括交通、通信、消防、信息、搜救、食品、公共设施、公众救护、物资支持、医疗服务和政府其他部门的人员，以及军队、武警官兵等，有的时候还有志愿人员参加，因此，危机应对中协同一致运作特别重要。危机的不可避免性以及危机应急管理的紧迫性，要求政府在危机发生后，实现不同职能管理部门之间的协同运作，明晰政府职能部门与机构的相关职能，优化整合各种社会资源，发挥整体功效，最大可能地减少危机的损失。

(4) 科学性原则。公共危机应对中所谓的“科学性原则”，主要是针对那些因工业技术而引起的灾害以及由自然灾害而造成的危机事件。前者包括危险物品、辐射事故、水坝决堤、资源短缺和大量建筑物着火等；后者包括干旱、海啸、森林大火、山崩、飓风、火山爆发等。应对这些危机事件，不可盲目蛮干，而应当注重科学性、技术性，多征求特定技术领域内专家的意见。

3. 公共危机的应对要点

- (1) 减少、缓解危机；
- (2) 动员、准备资源以有效地控制危机；
- (3) 回应社会与公众的需求；
- (4) 危机后的恢复与重建。

八、国家突发事件应急总体预案^①

1. 编制目的

提高政府保障公共安全和处置突发公共事件的能力，最大程度地预防和减少突发公共事

^① 全文见附录6 《国家突发事件应急总体预案》

件及其造成的损害,保障公众的生命财产安全,维护国家安全和社会稳定,促进经济社会全面、协调、可持续发展。

2. 编制依据

依据宪法及有关法律、行政法规,制定本预案。

3. 分类分级

本预案所称突发公共事件是指突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件。

根据突发公共事件的发生过程、性质和机理,突发公共事件主要分为以下四类:

(1) 自然灾害。主要包括水旱灾害,气象灾害,地震灾害,地质灾害,海洋灾害,生物灾害和森林草原火灾等。

(2) 事故灾难。主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故,交通运输事故,公共设施和设备事故,环境污染和生态破坏事件等。

(3) 公共卫生事件。主要包括传染病疫情,群体性不明原因疾病,食品安全和职业危害,动物疫情,以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。

(4) 社会安全事件。主要包括恐怖袭击事件,经济安全事件和涉外突发事件等。

各类突发公共事件按照其性质、严重程度、可控性和影响范围等因素,一般分为四级:Ⅰ级(特别重大)、Ⅱ级(重大)、Ⅲ级(较大)和Ⅳ级(一般)。

4. 适用范围

本预案适用于涉及跨省级行政区划的,或超出事发地省级人民政府处置能力的特别重大突发公共事件应对工作。

本预案指导全国的突发公共事件应对工作。

5. 工作原则

(1) 以人为本,减少危害。切实履行政府的社会管理和公共服务职能,把保障公众健康和生命财产安全作为首要任务,最大程度地减少突发公共事件及其造成的人员伤亡和危害。

(2) 居安思危,预防为主。高度重视公共安全工作,常抓不懈,防患于未然。增强忧患意识,坚持预防与应急相结合,常态与非常态相结合,做好应对突发公共事件的各项准备工作。

(3) 统一领导,分级负责。在党中央、国务院的统一领导下,建立健全分类管理、分级负责,条块结合、属地管理为主的应急管理体制,在各级党委领导下,实行行政领导责任制,充分发挥专业应急指挥机构的作用。

(4) 依法规范,加强管理。依据有关法律和行政法规,加强应急管理,维护公众的合法权益,使应对突发公共事件的工作规范化、制度化、法制化。

(5) 快速反应,协同应对。加强以属地管理为主的应急处置队伍建设,建立联动协调制度,充分动员和发挥乡镇、社区、企事业单位、社会团体和志愿者队伍的作用,依靠公众力量,形成统一指挥、反应灵敏、功能齐全、协调有序、运转高效的应急管理机制。

(6) 依靠科技,提高素质。加强公共安全科学研究和技术开发,采用先进的监测、预测、预警、预防和应急处置技术及设施,充分发挥专家队伍和专业人员的作用,提高应对突发公共事件的科技水平和指挥能力,避免发生次生、衍生事件;加强宣传和培训教育工作,

提高公众自救、互救和应对各类突发公共事件的综合素质。

6. 应急预案体系

全国突发公共事件应急预案体系包括：

(1) 突发公共事件总体应急预案。总体应急预案是全国应急预案体系的总纲，是国务院应对特别重大突发公共事件的规范性文件。

(2) 突发公共事件专项应急预案。专项应急预案主要是国务院及其有关部门为应对某一类型或某几种类型突发公共事件而制定的应急预案。

(3) 突发公共事件部门应急预案。部门应急预案是国务院有关部门根据总体应急预案、专项应急预案和部门职责为应对突发公共事件制定的预案。

(4) 突发公共事件地方应急预案。具体包括：省级人民政府的突发公共事件总体应急预案、专项应急预案和部门应急预案；各市（地）、县（市）人民政府及其基层政权组织的突发公共事件应急预案。上述预案在省级人民政府的领导下，按照分类管理、分级负责的原则，由地方人民政府及其有关部门分别制定。

(5) 企事业单位根据有关法律法规制定的应急预案。

(6) 举办大型会展和文化体育等重大活动，主办单位应当制定应急预案。

7. 国务院各有关部门已编制了国家专项预案和部门预案；全国各省、自治区、直辖市的省级突发公共事件总体应急预案均已编制完成；各地还结合实际编制了专项应急预案和保障预案；许多市（地）、县（市）以及企事业单位也制定了应急预案。至此，全国应急预案框架体系初步形成。

第三节 行政组织

一、行政组织特性

行政组织是指国家为履行行政职能而依法建立的有职位设计、人员配备的统属关系和办事程序的机构实体。

国家行政组织的法权地位和与之相一致的公共行政事务管理的广泛性及其对国民承担的责任，决定了国家行政组织的特性。

(1) 政治性。政治性是一切国家组织的共同属性。对国家行政组织而言，其政治性体现在两个方面：一是反映国家行政组织本质特征的阶级性；二是由国家行政组织在国家公共管理治理结构中居于的强大决策地位所决定的决策性。

(2) 社会性。社会性由国家的社会职能所决定，主要指国家行政组织所承担的社会一般公共事务管理的职能。服务性和管理性是其内涵中相互联系的两个层次。

(3) 权威性。行政组织作为社会公共权力结构中最重要主体，以人类社会发 展过程中的强力和契约关系为基础，凭借宪法、法律和国家武装力量为后盾，使其行政行为具有以约束性和强制性为特点的权威性。

(4) 法制性。法制性的实质是“依法行政”，具体表现为两个方面：一是行政组织自身的组织宗旨、人员编制、机关设置、财政预算等都必须严格按照法律办事；二是行政组织的

行政行为或行政管理的内容和方式必须遵从宪法和法律的要求。

(5) 系统性。系统性是说国家行政组织从上到下形成一个具有极强整体性的有机系统。该系统表现出结构性和有序性两个特征,结构性是指行政组织根据社会分工建立起来的机关权责体系的特征,有序性是指由行政组织系统内一定的序列和等级体系所显现出来的特性。

(6) 发展性。发展性是指行政组织适应社会历史的进步,主动采取各种措施和方法调整自身的宗旨、职能、结构、行为方式,以实现与社会之间交互作用的动态平衡。这一特征包括适应性和动态性两个互为表里的方面。

二、行政组织设置基本原则

(1) 与职能一致原则。职能目标是任何一个组织存在的基础。组织作为一个整体,有其统一的职能目标;而在组织系统内部,又有从横向和纵向分解出来的若干层级组织和部门组织子系统,它们在整体组织统一目标之下也有各自相对完整的分目标及其职能。这些职能目标是组织设计的依据。组织设计必须根据职能目标的变化而相应调整。

(2) 完整统一原则。行政组织是一个统一领导和指挥下的组织,因此组织设计必须体现这样一种机制要求。在确定行政组织层级时,要使上下级之间形成一条连续的等级链条,并且在上级领导下级、下级组织只接受直接上级的原则下,明确行政链条上各级行政组织和各个行政工作岗位之间的工作关系,是自上而下成为一个便于指挥的完整统一的组织系统。

(3) 职权责一致原则。在行政组织中,职位、权力、责任三者相互依存、不可分离。在组织设计中,必须贯彻在其位、谋其政、负其责的原则。在其位就是确定每一个人的具体工作职位;谋其政就是根据所在职位确定职权范围,即获得与职位和岗位对应的职权;负其责就是在获得职位权力的同时要承担与之相应的行政责任。体现职权责一致原则的组织设计就有了保证行政组织平衡运行的基础。

(4) 以人为本原则。行政组织的核心动力是人的积极性和创造性,为此组织设计必须体现人本原则。在体现组织设计完整性统一性这种传统组织结构的同时,应当根据组织任务、职能性质、技术含量的不同,以及根据人员的受教育水平和素质的不同,相应采取项目型结构和矩阵型结构等直线分权式组织类型,这类扁平结构的设计所具有的人本精神,有利于人对于自身价值实现的追求,有利于通过授权来鼓励组织成员积极性和创造性的发挥。

(5) 依法设置原则。政府行政组织是国家管理组织中的一个系统,是受权力主体委托行使公共事务管理和公共服务职能的。因此必须根据宪法和法律以及有关的编制规定来决定行政组织机构的设置、调整和撤销,必须依法审定机构及其员额的增减,以保证政府行政组织设置的严肃性、权威性和稳定性。

(6) 精简高效原则。行政组织设计中应当体现因事设职、因职用人、人尽其才、物尽其用的行政成本概念。所谓精简并不是越少越好,而是相对于担负的职能任务而言,做到人员素质能力匹配,员额数量适中。这样既避免了人浮于事带来的扯皮摩擦而导致的低效和无效,又减少了行政经费的开销,有利于提高行政绩效,实现低成本高效率的政府行政目标。

(7) 管理幅度与层级适度原则。管理幅度与管理层级既是组织设计又是职能划分的两个重要因素。幅度构成组织的横向结构,层级构成组织的纵向结构,水平与垂直相结合构成组织的整体结构。在组织条件不变的情况下,管理幅度与管理层级通常成反比例关系,即管理