

直击上海公务员考试系列

2010

王君 主编

格致出版社 上海人民出版社

2010 综合管理

吴 涛 编著

资深命题官

全新修订

权威解读

全真尽览

精准预测

直击上海公务员考试系列

2010

王君 主编

格致出版社 上海人民出版社

综合管理

吴涛 编著

图书在版编目 (CIP) 数据

综合管理/吴涛编著. —上海:格致出版社:上海人民出版社,2009.8

(直击上海公务员考试系列)

ISBN 978 - 7 - 5432 - 1650 - 1

I. 综... II. 吴... III. ①公务员—招聘—考试—中国—自学参考资料②行政管理—公务员—招聘—考试—中国—自学参考资料 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 128750 号

责任编辑 田 青

美术编辑 路 静

直击上海公务员考试系列

综合管理

吴 涛 编著

出 版 世纪出版集团 格致出版社
www. ewen. cc www. hibooks. cn
上海人民出版社

(200001 上海福建中路193号24层)



编辑部热线 021 - 63914988

市场部热线 021 - 63914081

发 行 世纪出版集团发行中心
印 刷 上海市印刷七厂有限公司
开 本 787 × 1092 毫米 1/16
印 张 22.75
插 页 1
字 数 603,000
版 次 2009 年 8 月第 1 版
印 次 2009 年 8 月第 1 次印刷
ISBN 978 - 7 - 5432 - 1650 - 1/D · 26
定 价 35.00 元

2010 版说明

使用建议:

- 复习时:书——培训——博客三位一体,互补互促,效果更佳
- 读书时:水平测试,明知强弱——系统学习,扬长补短——模拟强化,巩固加深

“直击上海公考”系列用书——第一品牌,帮您圆梦

近年,公务员考试竞争日益加剧,平均录取比例已近百比一。这无论是对考生还是对命题人都提出了更高要求。特别是命题官,一方面,要通过设计的试题有针对性地了解考生的实力和水平;另一方面,更为重要的是要通过一套试卷把政府需要的真正优秀的人才选出来。对考生来讲,没人不希望考出好成绩。

但很遗憾,据笔者掌握的情况,考生很少对考试有正确的认识和应有的准备。不少考生把公务员看得太渺茫,只是去碰碰运气;也有不少考生受各种虚假信息的误导,准备的方向严重偏差,该学的没学,该掌握的没掌握,其根本原因在于考生直到考前都没能掌握公务员考试的特点和要求,更没能把握住当年的命题方向,总结起来就是没把握住考试的门道、学识和技巧。

要解决这一问题,不外乎两条途径:一是买好书读;二是如何能接受一些质量上乘的辅导和帮助。只可惜,许多考生把大量的准备花在一般知识的了解上,没上升到能力提高、理念更新上;辅导培训也只是掌握了一点所谓的技巧,妄想以技巧来取胜。

为了能帮助考生更好地准备上海公务员考试,从2006年笔者开始编写出版“直击上海公务员考试”系列教材以来,每年都根据当年形势对“直击公考”系列图书进行大幅度修订,以满足考生当年考试复习之需要。在修改过程中,笔者力求做到道、学、技的有机融合。正因为此,才促成“直击公考”的高知名度和上佳口碑,成为上海公考的第一品牌。

作为国内至今唯一真正由命题官编写的公考用书,品质乃生命。为力求臻于完美,这套2010版上海公务员考试用书的撰写和修改突出了三大变化:

一是行测内容丰富,难度加大。特别是“常识运用部分”,鉴于此部分与中央公考有本质差异,特别加大了此部分内容的更新力度,新编和从题库中抽取大量全新的中高难度的高质量题目入书。涉及行政复议法、行政处罚法、行政诉讼法、党的十七届三中全会、学习实践科学发展观活动、2010年上海世博会等内容。

二是申论加大重大政策与时政内容的梳理和分析,加大对策和作文的实例欣赏。涉及十七届三中全会、学习实践科学发展观活动、纪念改革开放30周年、2008年中央经济工作会议、全球金融危机、2009年中央和上海政府工作报告、六个“为什么”、突发事件应对、行政问责、城管执法、基本公共服务均等化、老龄化问题、促就业、经适房建设等内容。

三是专业部分指导吴涛博士完成《综合管理》的编写。上海公务员考试笔试部分除行测和申论外,还有六门专业课(可选其中一至六门)。应考生要求,从今年开始,笔者将陆续组织专家,逐步推出高水平的专业辅导用书;如时间允许,笔者将撰写全真面试模拟用书,以为考生应试之用。

本版专门针对 2010 年度上海公务员考试,同时适用于 2010 年度中央公务员考试、上海军转考试和事业单位招聘人员考试。

本修订版丛书的出版,得益于上海世纪出版股份有限公司格致出版社社长何元龙先生及格致出版社各位老师的大力支持和帮助,得益于读者们提供的大量宝贵意见和建议,在此深表感谢!

相信本书将带给您更多新惊喜!如有不足之处,敬请批评指正!

王 君

中国浦东干部学院教学研究部

上海市前程路 99 号,201204

E-mail: wang_jun1221@yahoo. com. cn

2009 年 7 月于上海

序

与中央国家机关公务员考试相比,上海公务员考试最显著的不同是加入综合管理、政法、经济管理、财务管理、信息管理、城市建设管理等六大类专业科目的考试,在这六门专业科目之中,综合管理专业涉及公共行政、行政法学、综合管理实务等三大部分的考查,具有“广、多、难”的鲜明特点,即这是一门公务员岗位招考录用范围最广、考生报考人数最多、考点最难把握的科目之一。

多年来上海公务员考试研究及传道授业解惑的经历也使我一直以来在深深地思考一个问题:如何才能在最大程度上帮助考生迅速把握考试要点,提高考试能力,提升考试成绩?古诗有云:“近水知鱼性,近山识鸟音”,列宁说:“理论在变为实践,理论由实践赋予活力,由实践来修正,由实践来检验”,而毛泽东则有言:“你要有知识,你就得参加变革现实的实践。你要知道梨子的滋味,你就得变革梨子,亲口吃一吃”。因此,在多次切身体验此类考试实战的过程并取得了高分结果的基础上,结合多年来上海公务员考试的研究心得及辅导经验,我深感,要以优异的成绩通过《综合管理》这一专业科目的考试,一是必须最大程度地吃透考试大纲的要求,聚焦考点;二是必须最大程度地把握考点背后的理论精髓,融会贯通;三是必须最大程度地体验历年真题,总结规律。

由此,根据最新的上海市公务员《综合管理》考试大纲的要求完成的这本《综合管理》(2010版)即致力于在最大程度上帮助广大考生达到上述“三个必须”的要求,其体例特色及撰写过程主要体现在:

一、以专题讲座的形式紧扣考试大纲,易于掌握。全书通过28个专题分类解读公共行政、行政法学、综合管理实务这三大部分,并在这三大部分后面共精选了数百道练习题和答案,一目了然,便于考生学习、复习、自测和查询。

二、以考点精义的形式直击命题所在,聚焦考点。在这28个专题中,均以“考点精义”这一栏目根据考试大纲的要求梳理出各个考点,以利于考生迅速把握考试内容,直击命题要害。

三、以理论延伸的形式阐述理论精髓,深度解读。由于综合管理这一科目考试涉及公共行政、行政法学、综合管理实务三大部分,涉及的知识点多、知识面广、理论与实践皆备,考生常常望而生畏,因此有必要就考点及考点背后相关理论作进一步延伸。专题中设置的“理论延伸”栏目就是聚焦于考点及考点背后相关理论的深度解读,以利于考生融会贯通,深入浅出。

四、以例题精解的形式体验真题,总结规律。几年来,在上海公务员及国家公务员的研究、传道、授业、解惑中,我提出了并一直坚持“以纲为基、以题为本”的复习理念,即必须以考试大纲为公务员复习备考的基石,以历年真题为把握命题规律的范本,因此,专题中“例题精解”栏目精选了部分真题并配以解析,不仅有助于把握考点,也有助于真实接受实战的检验。

本书的出版得益于中国浦东干部学院王君副教授的大力支持、关心和指导,得益于上海世纪

出版股份有限公司格致出版社诸位领导及田青编辑的有力支持与帮助,也得益于多年来在上海公务员考试的研究、传道、授业、解惑的过程中,诸多学生提供的大量宝贵意见和建议,在此深表感谢!

本书的第一、第二部分由我完成,第三部分由陈正芹与我共同完成。作为一本新书,本书肯定有诸多不足之处,恳请各位考生、专家、同行提供宝贵意见!发邮件请至:superwutao@sina.com,再次表示衷心的感谢!

吴 涛

2009年7月于上海

目 录

第一部分 公共行政	1
专题一 公共行政概述	3
专题二 行政组织和行政体制	17
专题三 行政领导	35
专题四 公共政策	44
专题五 行政执行	59
专题六 行政方法与技术	76
专题七 人事行政	82
专题八 公共财政	100
专题九 行政效率	110
公共行政练习题及答案	114
第二部分 行政法学	123
专题十 行政法概述	125
专题十一 行政法律关系的主体	134
专题十二 行政行为	141
专题十三 行政立法	146
专题十四 行政许可和行政确认	156
专题十五 行政处罚和行政强制	161
专题十六 行政征收、行政补偿和行政裁决	169
专题十七 行政程序	174
专题十八 行政复议	178
专题十九 行政赔偿	186
专题二十 行政诉讼	196
行政法学练习题及答案	214
第三部分 综合管理实务	231
专题二十一 秘书理论概述	233
专题二十二 秘书工作机构的职能与工作要求	242

专题二十三	秘书的日常工作	250
专题二十四	信息与调查研究	277
专题二十五	公文写作概述	285
专题二十六	行政机关公文的写作	292
专题二十七	机关事务性文书的写作	302
专题二十八	行政公文的处理	311
综合管理实务练习题及答案		326

第一部分

公 共 行 政

公共行政學

专题一 公共行政概述

公共行政的涵义

考点精义：公共行政是指国家行政机关依法管理社会公共事务和机关自身事务的活动。

这个定义包含着“谁在管理”、“如何管理”、“管理什么”三个方面的含义：第一，国家行政组织或公共行政组织是行政管理的主体，由于各国国家政治体制和行政体制各不相同，行政管理的主体也不同，用这种较为抽象的概念可以更多地概括它们的本质和共同点；第二，行政管理的主体并不是国家的最高权力机关，而是与立法、司法部门相对而言的行政执行部门或国家权力的执行机关，它对执行宪法和各种政策、法律负有责任；第三，管理国家和社会公共事务突出了“公共”的特性，涉及到公共权力的运用、公共利益、公共政策、公共服务等问题。

理论延伸：“行政”二字，在中国已有久远历史。在距今两千多年前撰写的《左传》中，就有“行其政事”、“行其政令”的记载。在距今约三百多年前撰写的《纲鉴易知录》中，也有“召公、周公行政”的记载。这些史籍中出现的“行政”概念，其含义很清楚，是指管理国家的政事。所以在中国通用的词典里，“行政”被界定为国家政务的管理。与此同时，在国外，也很早就出现了与中文中“行政”相似的词汇。两千多年前，古希腊学者亚里士多德就使用过“行政”一词。现今国际普遍采用的《社会科学大辞典》，对“行政”(Administration)的解释就是：管理国家事务。

在行政学中，“行政”是个基本的概念。然而，对于什么是行政，人们历来有不同的解释。

西方学者对“行政”概念的界定主要有如下四种角度及观点：(1)从小政府(即行政部门)的角度将行政看做政府组织中的行政部门的业务活动(如魏劳毕)；(2)从国家职能的角度将行政视为国家意志的执行，是推行政府职能的活动(如古德诺)；(3)从管理的角度将行政定义为，通过运用组织、领导、计划、协调、控制等手段，有效地处理公务和政务的活动(如怀特)；(4)从公共政策的角度，将行政理解为制定和执行政策的活动(如戈德特纳)。

抛开西方学者的这些定义的差别不说，在他们眼里，“行政”的概念似乎包含了如下的基本内容：(1)它有特定的主体，或者是广义的政府即国家(包括立法、行政、司法三个部门)，或者是狭义的政府即国家行政部门；(2)它是一种活动过程，包括了组织、领导、计划、协调、控制等环节或手段；(3)它有特定的目的或目标，或者为了推行政务或公务，或者为了制定和执行政策，实现特定的公共目标；(4)它是一个有别于私人管理领域的领域，即以政府的政务或活动为对象。

我国学者对“行政”要领的界定多受西方学者的影响。也有学者根据马克思的观点，将行政看做国家的组织活动(这种定义原则上把行政活动的主体看做是国家)。有的学者把行政主体限定在小政府即行政部门上，有的则扩展到整个国家系统及党组织的系统，因而有“大行政”和“小行政”之别。这两种行政观各有其合理性。

由此可见，“行政”概念的外延是国家、政府，但主要是行政(执行)部门；其内涵则是国家或政府的公共事务管理活动及其过程。这个定义试图将大行政和小行政结合起来，既强调行政学以政府行政部门的活动作为研究重点，又适当考虑其他国家机关的公共管理活动。后者可以作为行政学研究的广阔背景和参照系，这也考虑到我国公共行政管理的某些特点。

例题精解：

公共行政的范围包括()。(单选)

- A. 一切政党、社会团体、企事业单位的管理活动，不属于公共行政。
- B. 它是指依法享有行政权力的国家行政机关对国家事务、社会公共事务进行有效的管理

活动。

C. 国家权力机关、国家行政机关、国家司法机关的公务活动均属公共行政。

D. 国家行政机关、社会中介组织以及工青妇的活动,均属公共行政。

解析:答案B。解答此类题目一定要牢牢把握“公共”二字,公共行政起源于公共,落脚于公共,其行使的过程也离不开公共。选项A的“一切”显然过于绝对化;C中国家权力机关的活动属立法活动,国家司法机关的活动属司法活动;D中社会中介组织范围较广,如律师事务所、会计师事务所的活动往往是营利性的,并非公共行政。

公共行政的主体

考点精义:公共行政主体是指实施公共行政管理行为的当事人,即享有行政管理权力,能以自己的名义实施有关管理行为,并承担相应法律责任的组织。公共行政的主体是国家权力机关的执行机构,即行政机关。在我国,行政管理主体是国务院和地方各级人民政府。

理论延伸:在我国,国家机构包括全国人民代表大会、中华人民共和国主席、国务院、中央军事委员会、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府、民族自治地方的自治机关、人民法院和人民检察院。其中,中华人民共和国国务院,即中央人民政府,是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关。地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关,是地方各级国家行政机关。民族自治地方的自治机关是自治区、自治州、自治县的人民代表大会和人民政府,民族自治地方的国家行政机关是自治区、自治州、自治县的人民政府。

公共行政的客体

考点精义:公共行政的客体是国家事务、社会公共事务和行政机关的内部事务。

理论延伸:为了加深对公共客体的理解,我们有必要对行政与几个相关概念的关系作简要的分析。

(1) 行政与政治。政治与行政同是历史的范畴,但在相当长的时间里,两者都没有明显的界限。“政”和“治”实际上包含了政治与行政两方面的意思。近代资本主义国家产生后,随着政府职能的分化,两者的区分才引人注目并且成为必要之举。在西方,最早论述政治与行政的区别,从政治与行政分离的角度来解释行政的是美国行政学家威尔逊和古德诺。他们在论述政治与行政的区别时,虽然具体表述方式不同,但都蕴涵了“政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行”的观点。凡属执行国家意志的管理部门及其管理活动,都是行政。显然,这种分离的观点不能为人们所普遍接受。政治与行政同是社会历史现象,都是建立在一定经济基础之上、为一定经济基础服务的上层建筑。两者既密切联系又有一定的区别。政治的实质是阶级之间的关系,其核心是国家政权;而行政正是以国家政权为后盾、以维护和巩固国家政权为根本任务的。因此,政治主导行政,行政从属于政治。行政不可能不表现国家意志,其执行也不可能不体现政治。行政的目标、职能、行为和活动,都在不同程度上具有政治属性。政治与行政难以截然分开,尤其是在当代政治经济一体化、经济政治化、政治经济化的趋势日益加强的情况下,更是如此。

(2) 行政与立法、司法。西方资产阶级政治学理论从“三权分立”的角度来解释行政,把国家权力体系分为立法权、司法权和行政权,并分别由议会、法院和政府“独立”行使,因此,认为行政就是与立法、司法并立的“三权”之一。“三权分立”的国家权力结构形式实质上是资产阶级国家的政权组织形式。我国实行的是人民代表大会制的政权组织形式。在这种形式下,国家权力结构形式表现为:全国人民代表大会是国家最高权力机关,行使立法权;国务院和地方各级人民政府行使行政权;审判机关和检察机关行使司法权。但我国的国家行政机关、审判机关和检察机关

都由人民代表大会产生,并对其负责、接受其监督。因此,在尊重国家权力的统一性、不可分割的前提下,立法、司法、行政是国家权力的三大系统,行政是有别于立法和司法的一种国家权力,行政活动也有别于立法活动和司法活动。

(3) 行政与管理。从管理功能的角度来解释行政的学者认为,一切管理都是行政,国家管理机关、一切营利与非营利的公共管理机关、私人企业管理机构及其活动,毫无例外地都属于行政。特别是20世纪初期的科学管理革命,使一般管理与行政机关的管理相互融合,表现在把行政活动理解为纯粹的技术和程序,试图找到符合所有管理活动的基本原则和方法。同时把行政概念扩大到企事业单位和行政机关以外的其他国家机关的管理活动,形成了大行政的模糊概念。而实际上非国家行政机关的企事业单位内的人事活动、后勤和办公室活动,通常也称为行政,但它们在业务范围、管理权限和依据上都与行政管理有重要差别。诚然,行政管理应当引进企业管理的一些经验和方法,也包括技术性和程序性的内容,但它首先是行使国家行政权力的政治性的管理,以国家的强制力为后盾,具有较高的权威性,一切行政活动均由法律作保证。而企业管理是生产资料的所有者或经营者对企业经济活动的管理,带有明显的营利性。企业之间是经济利益的关系,是一种商品交换的关系。因而,不管是国有企业的管理活动,还是私人企业的管理活动,都不能列入行政的范畴。那种把行政管理完全融于企业管理,视为纯粹技术性的管理活动的观点,模糊了行政管理和企业管理的界限;那种把行政概念扩大和延伸于企事业单位和行政机关以外的其他国家机关的管理活动的观点,同样也混淆了两者在业务范围、管理权限和法律依据等方面的重要区别。行政也是一种管理活动,行政与管理不是两个对立的观念,管理是更大范围的系统,行政只是整个管理系统中的一个子系统,是众多管理门类中的一个重要门类。

公共行政的职能

1. 公共行政职能的概念

考点精义:公共行政的职能是指公共行政管理机关在经济、社会发展中所应承担的职责和所应发挥的作用,通常也被称为政府职能。

理论延伸:公共行政职能主要涉及政府管什么、怎么管、发挥什么作用的问题。公共行政的职能是国家职能的具体执行和体现,公共行政职能的行使受立法机关的监督;反之,公共行政的职能发挥的程度又制约和影响其他国家职能的实现程度。公共行政职能的科学定位和合理配置不仅直接决定政府机构的设置和人员的配备,而且会对经济、社会发展产生深远的积极影响,可以说这是整个行政管理体制改革和制度创新首要的、核心的问题。同时,公共行政职能也与政府能力密切相关。政府能力指政府实际能够履行职责和功能的程度,它要解决的是政府如何去做、通过什么方式去做的问题。可见,行政职能框定了政府能力的基本内容和发展方向;政府能力的大小强弱则决定了行政职能的实现程度。二者互为条件、相互依存、缺一不可。政府能力实际上是政府履行行政职能的能力。

2. 公共行政职能的特点

考点精义:执行性、多样性、动态性

理论延伸:

(1) 执行性。从行政与立法的关系看,行政职能是一种执行性职能。行政职能的行使是以国家强制力为后盾的,与其他非国家活动的管理相比,它具有明显的代表国家意志的权威性。由于行政职能具有执行性特征,从而使得行政职能与社会变化直接相联系,行政职能对持续的社会变迁与复杂化极为敏感,往往会以各种机动灵活的方式渗透到社会生活中去以解决这些问题。

(2) 多样性。行政管理的范围涉及国家和社会生活的各个方面,因此,行政管理的职能也是

多种多样的。从性质上可分为政治职能和社会职能;从范围上可分为对外职能和对内职能;从具体领域上可分为政治、经济、文化教育、社会服务等基本职能;从运行过程上可分为决策、组织、协调、控制等职能;从管理层次上有高、中、低层次行政职能之别。

(3) 动态性。动态性说明行政职能不是静止不变的,它随着国家社会生活及行政环境的变化而变化。社会变迁是行政职能发展和转变的根本原因,社会发生变迁,行政职能的范围、内容、主次关系、作用、对象等也必然发生变化。适应变化和发展的需要,及时调整和转变行政职能,是搞好行政管理的重要前提和基础。

3. 公共行政职能的体系与内容

考点精义

公共行政职能的体系在宏观与微观的意义上,可分成基本职能和具体职能两部分。

基本职能:政治职能、经济职能、文化职能和社会职能。

具体职能:计划、组织、协调、控制和监督职能。

理论延伸

基本职能侧重于宏观上对公共行政职能体系的划分,这些职能集中体现了政府在国家社会生活中的整体作用以及行政管理的基本内容和范围,其包含的四个基本职能可从如下方面理解:

(1) 政治职能。政治职能是维护国家统治的一项基本职能,其核心在于维护和巩固国家政权。它包括专政职能和民主职能两个方面。专政职能表现为国家行政机关必须运用职能机关,防范和打击敌对势力和反社会分子,保障现代化建设事业的顺利进行。具体说来,包括加强国家军事管理、外交及对外事务管理,防御外来敌人的侵略和颠覆,保卫国家的独立和主权,保卫公民的合法权益和生命安全,同时承担起应有的国际义务,保卫世界和平,打击和惩治各种违法犯罪分子,维护正常的政治秩序、经济秩序等。现阶段,虽然我国的剥削阶级作为一个完整的阶级已被消灭,但阶级斗争还将在一定范围内长期存在下去,有时还会表现得相当尖锐和激烈。因此,专政职能不能被削弱,更不能被放弃。民主职能表现为政府必须进一步完善各种民主制度,建立健全民主监督程序,提高政府活动的公开性、民主性,不断扩大政府同群众联系的渠道,提高公民的参政意识,完善公民参政议政的机制等。发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是全面建设小康社会的重要目标。因此,加强民主建设,保障人民民主权利,是人民政府的天职。

(2) 经济职能。经济职能是政府在国家经济行政管理中的职责范围和应发挥的作用。在社会主义市场经济条件下,政府的经济职能比以往任何时期都占有更重要的地位和发挥更大的作用,它是对市场调节局限性与不足的一种补充。根据我国社会主义市场经济发展的不同阶段和具体国情,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。概括起来包括:保持社会总需求与总供给的动态平衡,确保经济稳定、协调发展;制定中长期经济发展计划,实现国家和地方经济发展目标;制定各种法规和规章,并就执行情况进行监督检查;制定产业政策和重大投资政策,优化生产力布局和产业结构;实施有效的税收政策,调节行业之间、企业之间、个人之间的收入;建立健全全国统一市场,搞好各种协调工作;直接控制必须由国家经营的某些行业企业,保证国民经济的有效运转;提供信息引导,推进市场的完善和发展;建立和完善社会保障体系。具体地说,这些经济职能包括:培育和健全市场机制;国有经济的战略性调整和国有企业的改革;发展和培育社会中介组织;保证适度就业;缩小地区经济发展的差距;进行经济结构的调整与优化,提高国民经济的整体素质和效益;对若干重要的短缺资源,继续实行垄断控制;国有资产管理;集中若干资源于一些大型或特大型项目上;保持宏观经济环境的稳定,避免或减少经济周期的波动,保证市场主体正常运作;制定和执行产业政策,弥补由于外部性和规模经济造成的市场失灵;弥补信息不完全或信息不对称造成的市场失灵;制定和实施市场规则,保

障公平竞争;提供公共物品和公共服务;进行收入和财富的分配与再分配,防止两极分化,保障社会公正等。

(3) 文化职能。文化职能是指国家行政机关对全民的思想道德建设以及教育、科技、文化、卫生、体育、新闻出版、广播影视、文学艺术等方面的管理。这是建设高度发达的社会主义精神文明所必需的。文化教育职能的具体内容是:制定教育、科学文化事业的发展战略和规划,并负责具体实施;颁布教育、科学文化事业的发展政策、法令和规定;指导、监督、协调各地区各部门对教育、科学文化事业发展的关系;有领导有秩序地逐步开展教育、科学文化体制的改革;采取切实措施加强全民的思想道德建设。

(4) 社会服务职能。社会服务职能是指为社会提供各种服务和搞好社会保障,搞好诸如环境保护、医疗卫生、城市规划、旅游娱乐以及建立健全养老保险制度和待业保险制度,逐步完善社会保障体系等。我国行政管理的根本宗旨是为人民服务。因此,搞好社会服务,改善人民生活是我国行政管理的一项重要职能。社会服务职能的具体内容有:制定各种社会福利的法律、法规,建立完善的社会福利和社会保障体系;建立健全社会福利管理体制,加强对社会福利工作的指导、规划和协调;筹集社会保障基金,奠定社会福利事业的物质保证基础;创办各种社会服务事业,解决涉及百姓日常生活的各项设施和问题;保护和合理利用各种自然资源,努力开展对环境污染的综合治理,加强生态环境的保护等。

具体职能是从微观角度对公共行政职能体系的划分。关于具体职能的内容,国内外学者从不同角度作了不同的概括和表述。法国管理学家法约尔在其名著《工业管理和一般管理》一书中提出了“计划、组织、指挥、协调和控制”的五职能论;美国管理学家卢瑟·古利克与英国管理学家林德尔·厄威克则在《行政管理科学论文集》中将古典管理学派有关管理职能的理论加以系统化,进一步提出了有名的“POSDCRB”,即“计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算”的七职能论。但不管哪种观点,其基本内容还是大体相近的。我们将它们分为如下五类:

(1) 计划职能。计划是指政府机关为完成某一时期或某一项任务,制定目标,并确定行动措施和实施步骤的行为过程。计划职能体现了行政管理的目的性和规划性。各类行政计划的制定与实施,使各种行政行为围绕统一的目标模式发挥效用,并对行政活动各个环节的有机衔接和共同运作起指导预测和统一安排的作用,从而有利于更好地完成各项行政任务,达到行政目标。计划职能与决策密切相关,决策从20世纪50年代开始受到人们的重视。如著名管理学家西蒙就特别强调指出,管理就是决策,决策贯穿于管理过程的始终。无论计划、组织、领导还是控制,其工作过程说到底都是由决策的制定和决策的执行两大部分活动所组成的。行政机关进行管理活动,首先必须根据客观实际资料,确定行政目标和任务,并具体设计出实现目标的方案、步骤、方法等。一般说来,越往高层,战略性决策愈多,越往基层,执行性决策愈多。战略性决策多是非程序性的,较为复杂;而执行性决策多为程序性的,难度相对较小。决策活动贯穿于行政过程的始终,具体说来,确定组织的使命目标,制定各种战略计划和战术计划等,都需要在两个以上可供选择的方案中决定选取哪一个,这便是计划工作中的决策问题。组织机构的设置,部门划分方式的选择,集权分权关系的处理,以及各职位人员的选配等,这些是组织工作中的决策问题。在控制过程中,控制标准的制定,活动执行情况的检查和检查时点的选择,是否存在偏差、偏差性质的确认以及所采取的纠正措施的选择,等等,这些方面也都需要决策。

(2) 组织职能。为了有效地实现既定的行政管理目标和任务,通过建立行政组织机构,确定职位、职责和职权,协调相互关系,从而将组织内部的各个要素联结成一个有机的整体,使人、财、物得到最合理的使用,这就是组织职能。任何管理目标和任务都要通过一定的组织机构和具体的指挥活动才能完成,所以组织是一项重要的运行职能。组织职能的要求是,通过科学设计组织

结构和权责关系,合理安排和指挥组织系统内各种机构及各类人员的工作。行政管理的组织职能具体表现为:对机构的设置、调整 and 有效运用,搞好编制管理;对组织内部的职权划分和人员的选拔、调配、培训和考核;对具体行政工作的指挥监督等。

(3) 协调职能。协调活动是行政管理过程的核心环节。这是因为,行政管理归根到底就是设计和保持一种良好的行政环境,使身处其间的人们能够在组织内协调地开展行政工作,从而能有效地完成行政目标。可以说,每一项行政管理职能的开展,都是为了更好地促进协调。有了协调,组织可以收到个人单独活动所不能收到的良好效果,即通常说的“1+1 大于 2”这种协同效应效果。行政管理的协调职能具体表现为:协调行政组织之间、组织与个人之间、人员之间的关系;协调各项行政管理之间的关系;协调行政组织与其他组织以及人民群众之间的关系。通过行政协调,理顺、沟通各方面的关系,减少、消除不必要的冲突和能量损耗,从而建立和谐的分工合作、相互促进的联系,实现行政管理目标。因此,行政管理过程必须重视公共关系与协调功能的发挥。

(4) 控制职能。行政管理的控制职能是依据行政计划标准,来衡量计划完成情况并纠正计划执行中的偏差,以确保行政目标和计划目标实现的管理活动。控制职能的发挥,包括下述几个相互关联的环节,即确立控制标准、获取偏差信息、采取措施进行调节和实行有效监督等。控制职能在具体表现形式上可分为前馈控制、现场控制和反馈控制。因此,要实现控制职能,基本前提就是要有计划和标准,要有健全的组织机构和得力的控制手段。控制职能贯穿于行政管理活动的全过程,为了有效地发挥控制职能,必须进一步建立健全监督控制的组织系统,采取配套的、有效的控制手段,以保证行政管理目标和任务的顺利完成。

(5) 监督职能。监督是指各类监督主体依法对政府机关及其公务员的行政行为所实施的监察、督查活动。我国政府系统通过行使监督职能,有效地监督各级政府机关及其公务员是否遵纪守法、廉政勤政等方面情况,它对维护党的方针、政策和国家的法律、法规的正确贯彻实施,促进机关的廉政勤政建设,提高行政效能,起着重要的保障作用。

上述基本职能和运行过程的具体职能之间相互渗透、相互交叉、相互作用,在彼此的联系与制约中发挥作用。我们只有以系统的观点来看待职能体系,正确认识和把握它们之间的有机联系,充分发挥各个职能环节及有关职能部门的作用,才能更有效地实施公共行政管理活动。

西方国家的行政职能发展历程

考点精义:

(1) 前资本主义时期的行政职能。前资本主义时期是指奴隶制和封建制社会时期。奴隶制时期国家行政职能的重点在于政治统治,通过强化政治职能,采取残暴的统治方式来维护奴隶主阶级政权的生存和发展,经济职能十分微弱,社会管理职能也很少。

(2) 自由资本主义时期的行政职能。自由资本主义时期政府采取自由主义的管理方法,以保障资产阶级的自由、平等、民主权利为目的,通过政治统治职能对新生的资产阶级政权的巩固和发展起着“守夜人”的作用,奉行“政府管得越少越好”的信条,主要依靠市场这只“无形的手”来调节和引导社会经济及其他各项事业的发展。

(3) 垄断资本主义时期的行政职能。这一时期资本主义国家充分地运用和强化了政府的政治统治职能,行政权力扩大,专政镇压职能大大加强,民主职能有所削弱。在经济领域,强调政府对社会经济的调节和干预,垄断代替了自由竞争,垄断资本和国家政权紧密结合,政府的经济职能和社会职能都扩大和加强了,如政府通过行政手段和法律手段来保证市场秩序,通过预算和高额税收、发行公债等办法承担某些社会公共事务,在收入及分配领域采取一系列福利措施等。