

家行政机关工作人员岗位培训公共课试用教材之一

公共行政学概论

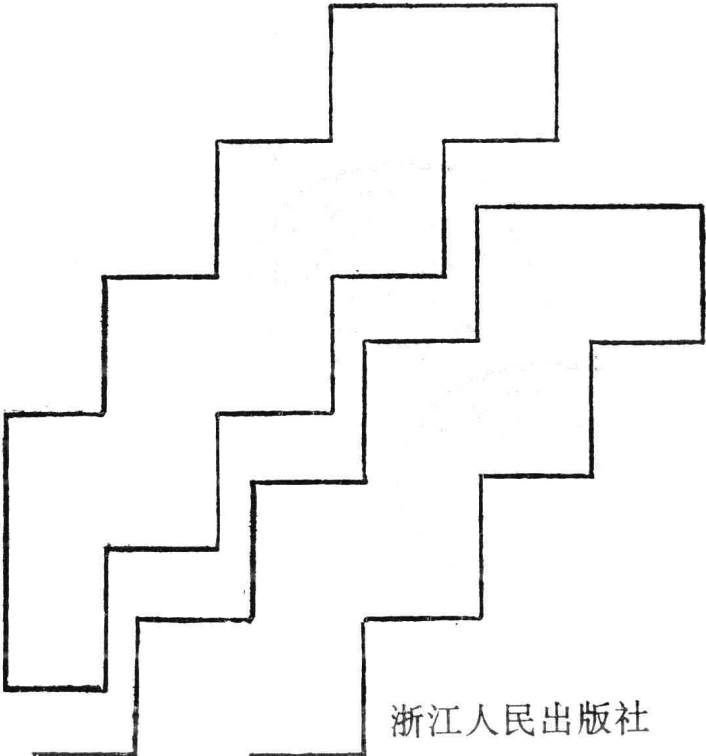
● 浙江省人事厅编

国家行政机关工作人员岗位培训公共课试用教材之一

公共行政学概论

浙江省人事厅编

●蓝蔚青 主编



浙江人民出版社

[浙]新登字 1 号

责任编辑:傅里甫

封面设计:王义钢

国家行政机关工作人员岗位

培训公共课试用教材之一

公共行政学概论

浙江省人事厅编

蓝蔚青 主编

浙江人民出版社出版发行

(杭州体育场路 347 号)

杭新印刷厂印刷

(杭州袁浦镇)

开本 787×1092 1/32 印张 10.25 插页 2 字数 21.5 万 印数:152650—171180

1993 年 3 月第 1 版 1995 年 2 月第 8 次印刷

ISBN 7-213-00920-6/D·137 定价:5.80 元

前 言

国家行政机关工作人员是国家政权建设的最基本要素，担负着行使国家行政权力，管理社会公共事务和组织经济建设重任。他们的政治和业务素质决定着政府机关的运转效率和行政管理的水平，影响着经济发展、社会进步和国家的长治久安。以马列主义、毛泽东思想为指导、坚持理论联系实际、贯彻学用一致、按需施教、讲究实效的原则，积极开展岗位培训，是提高行政机关工作人员素质的客观要求和重要途径。几年来，各级政府和部门把岗位培训作为干部教育的重点来抓，列入重要议事日程。全省行政机关工作人员岗位培训蓬勃地发展。党的十四大报告提出，加快改革开放和现代化建设步伐，夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利。这对包括岗位培训在内的行政机关工作人员教育培训工作提出了新的更高要求，标志着岗位培训进入一个新的发展时期。

培训教材是培训教育工作的基本建设之一，关系到岗位培训的实施及其教学质量。各地在培训实践中都感到有必要编写全省岗位培训的统一教材。为此，我们组织了有较高理论学术水平和较丰富的教学实践、实际工作经验的专家、学者和实际工作者，根据人事部关于岗位培训课程和教学大纲的要求，编辑了这套全省行政机关工作人员岗位培训公共课教材，课程有：《公共行政学概论》、《法学基础与行政法》、《社会调查

研究》、《国家行政机关应用文写作》、《宏观经济学》、《人事管理》、《国家公务员制度基本知识》等。各课教材注重把马克思主义基本原理、党的路线方针政策和行政机关的工作实际有机地结合起来,既阐述基本原理,又联系行政工作实际,符合省情,注意吸收最新研究成果。适合于行政机关工作人员岗位培训,也可以供各类院校教学和各行各业从事管理工作的同志自学使用。

在这套教材的编写过程中,参考了有关研究成果,得到了人事部的指导和省委组织部、省政府办公厅、省行政学院等部門单位的大力支持,在此谨致谢意。

改革时代,国家行政管理的内容、方式和手段等都在迅速发展变化,许多理论和实践问题,尚待进一步研究和探索,加之时间匆促,经验不足,水平有限,书中不当之处难免,竭诚希望批评指正,以便修改完善。

浙江省国家行政机关工作人员
岗位培训公共课教材编写委员会

1992年11月14日

目 录

第一章 绪论	1
第一节 国家和公共行政.....	1
一、国家的阶级本质和历史类型.....	1
二、国家的基本职能.....	3
三、国家政权的基本结构和内部分工.....	4
✓第二节 公共行政学的研究对象和内容.....	6
✓、公共行政学的研究对象.....	6
✓、公共行政学的基本内容和特点.....	10
三、公共行政学的产生和发展.....	12
✓第三节 公共行政学的基本原理、原则和学习方法.....	14
✓、公共行政学的基本原理.....	14
✓、公共行政学的运用原则.....	19
三、学习公共行政学的目的和方法.....	23
第二章 行政职能	27
第一节 行政职能概述.....	28
一、行政职能的涵义和特征.....	28
二、行政职能和行政环境.....	31
三、行政职能和行政效能.....	37
第二节 行政职能的基本内容.....	38
一、行政基本职能.....	38

二、行政具体职能	40
三、行政运行职能	47
第三节 我国行政职能的转变与行政改革	51
一、我国行政职能转变的必然性和重要性	51
二、行政职能转变的主要内容	54
三、行政职能的转变和行政改革	59
第三章 行政组织	64
第一节 行政组织概述	64
一、行政组织的涵义和特征	64
二、行政组织的种类	67
三、行政组织同其他组织的关系	69
第二节 行政组织的体制、结构和编制	72
一、行政组织的体制	72
二、行政组织的结构	77
三、行政组织的编制	80
第三节 行政组织设置的基本原则	85
一、职能需要原则	85
二、责权相称原则	86
三、完整统一原则	87
四、分权管理原则	88
五、精干效能原则	88
六、依法设置原则	90
第四节 我国行政组织概况	91
一、我国行政组织的基本结构	91
二、我国的行政机构改革	94
第四章 行政领导者	98

第一节 行政领导概述	98
一、行政领导的涵义和特征	98
二、行政领导的类别及产生方式	100
三、行政领导者的地位与作用	102
✓ 第二节 行政领导者	103
一、行政领导者的职责	103
二、行政领导者的基本素质	104
✓ 第三节 行政领导集体	109
一、行政领导集体及其重要作用	109
二、行政领导集体的合理结构	110
第四节 行政领导者的行为方式	114
一、行政领导方式	114
二、行政领导方法	116
三、行政领导艺术	118
第五章 国家公务员	123
第一节 公务员和公务员制度	123
一、公务员的涵义和范围	123
二、公务员的类别和分类分级管理	126
三、建立有中国特色的公务员制度	130
第二节 公务员的权利和义务	133
一、我国公务员的基本权利和义务	133
二、公务员的工资、福利和保险	138
三、公务员的退休、辞职和辞退	140
第三节 公务员的管理制度	143
一、公务员的录用和辞退	143
二、公务员的职务任免	146

三、公务员的职务变动·····	150
四、公务员的考核和奖惩·····	153
五、公务员的培训·····	156
第六章 行政决策·····	158
第一节 行政决策在行政管理中的地位和作用·····	158
一、行政决策的涵义和特点·····	158
二、行政决策的种类·····	160
三、行政决策的地位和作用·····	163
第二节 行政决策的一般程序·····	164
一、确定决策目标·····	164
二、拟定备选方案·····	166
三、抉择最优方案·····	168
四、实施、反馈、完善决策·····	170
第三节 现代行政决策体制·····	172
一、决策中枢系统·····	172
二、决策咨询系统·····	173
三、决策信息系统·····	174
第四节 行政决策的原则和方法·····	176
一、行政决策的基本原则·····	176
二、行政决策的方法·····	178
第七章 行政执行·····	183
第一节 行政执行概述·····	183
一、行政执行的涵义和特点·····	183
二、行政执行的原则·····	186
第二节 行政执行的过程·····	188
一、行政执行的准备·····	188

二、行政执行的实施.....	193
三、行政执行的总结.....	193
第三节 行政执行中的诸环节.....	197
一、行政指挥.....	197
二、行政授权.....	200
三、行政沟通.....	203
四、行政协调.....	208
五、行政控制.....	211
六、行政检查.....	215
第四节 行政执行的方法.....	216
一、行政执行的一般方法.....	217
二、目标管理方法.....	221
三、网络规划方法.....	223
第八章 行政监督	228
第一节 行政监督概述.....	228
✓ 一、行政监督的涵义.....	228
✓ 二、行政监督的特点和种类.....	229
三、行政监督的作用.....	231
第二节 行政内部监督.....	232
一、行政一般监督.....	233
二、行政监察.....	235
三、审计监督.....	239
第三节 行政外部监督.....	243
一、共产党的监督.....	243
二、国家权力机关的监督.....	244
三、司法监督.....	246

四、社会监督.....	247
第九章 机关管理	249
第一节 机关管理概述.....	249
一、机关管理的涵义.....	249
二、机关管理的意义、作用和原则.....	250
三、办公室的职能.....	252
第二节 机关管理的主要内容和基本要求.....	254
一、公文管理.....	254
二、档案管理.....	261
三、会议管理.....	264
四、机关总务管理.....	267
五、行政经费管理.....	270
第三节 机关行政责任制.....	274
一、行政责任制的涵义和作用.....	274
二、行政责任制的基本要求.....	276
三、行政责任制的制定和实施.....	278
第四节 机关管理现代化.....	280
一、机关管理现代化的涵义和意义.....	280
二、办公自动化的内容和物质基础.....	282
三、办公自动化的实施步骤.....	285
第十章 行政效率	287
第一节 行政效率的涵义和意义.....	287
一、行政效率的涵义.....	287
二、行政效率的基本要素.....	289
三、行政效率的层次.....	292
四、行政效率的意义.....	293

第二节 行政效率的评价.....	294
一、行政效率的评价标准.....	294
二、行政效率的评价内容.....	296
三、行政效率的评价方法.....	298
四、评价行政效率应注意的事项.....	300
第三节 行政效率的提高.....	302
一、影响行政效率的因素.....	302
二、提高行政效率的主要途径.....	305
后 记.....	312

第一章 绪 论

公共行政学是研究国家行政管理活动规律的科学。学习公共行政学，首先要掌握有关国家的政治学基本知识，如国家的阶级本质和历史类型、国家的基本职能、国家政权的基本结构和内部分工，弄清国家行政机关在国家政权中的地位和行政管理活动在国家的全部活动中的地位，从而正确发挥行政管理的职能，处理好同其他国家机关的关系。此外，同学习其他任何学科一样，要了解这门学科的研究对象、基本内容、基本原理和学习方法等，作为学习的指南。

第一节 国家和公共行政

一、国家的阶级本质和历史类型

恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中指出：“国家是社会在一定发展阶段上的产物；国家是表示：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和

冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。”^① 恩格斯所下的这个科学定义，深刻揭示了国家的阶级本质。

首先，国家属于上层建筑，它是在一定的经济基础之上产生并为经济基础服务的。它是生产资料私有制发展到一定阶段产生了阶级对立的产物，又反过来用强制性手段保护和发展自己的经济基础。随着经济基础的根本性变化，国家这个上层建筑迟早也将发生根本性的变化。

其次，国家有阶级性，它是阶级斗争不可调和的产物和表现，“是一个阶级压迫另一个阶级的机器”，“是维护一个阶级对另一个阶级的统治的机器”^②。它是经济上占统治地位的阶级镇压和缓和被统治阶级的反抗，调节社会矛盾，维持有利于统治阶级的社会秩序的工具。

第三，国家是社会公共事务的管理者，这使它在表面上显得不属于任何阶级，是一个不对任何阶级负责的公正的权威，而实际上国家对社会公共事务的管理同样是为了维护统治阶级的利益。

国家的阶级本质决定了国家有不同的历史类型。在不同的社会形态中，不同的经济基础之上，形成了不同历史类型的国家。奴隶主阶级占统治地位的是奴隶制国家，地主阶级占统治地位的是封建制国家，资产阶级占统治地位的是资本主义国家，工人阶级和劳动群众占统治地位的是社会主义国

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，第166页。

② 《列宁选集》第4卷，第49、48页。

家。这些不同历史类型的国家的区别在于国体不同。所谓国体，就是国家的阶级性质，即社会各阶级在国家中的地位，国家掌握在哪个阶级手里，为哪个阶级服务，哪个阶级是统治阶级，这个阶级又联合哪些阶级去统治、镇压哪些阶级。

二、国家的基本职能

国家的职能即国家的社会作用，它指的是国家活动的基本方向，是国家实现统治阶级意志、维护统治阶级利益的基本活动。它体现了统治阶级的利益和意志，也反映了社会生活有序化的客观要求，它是国家本质的表现。

国家的职能，一般分为对内职能和对外职能。国家的对内职能又包括两种基本职能：一是统治职能，即保持统治阶级在经济上、政治上和思想上的统治地位，保护统治阶级的利益不受侵犯，镇压敌对阶级的反抗；二是社会职能，即管理社会，调节社会矛盾，维护社会秩序。这两种基本职能通常是互为条件、互相补充，并结合在一起的。一般来说，统治职能是主要的，社会职能居于服从的地位，它在任何情况下都不能损害统治阶级的根本利益，国家执行社会职能的根本目的，是为了阶级统治的需要。但社会职能又是统治职能的基础。恩格斯指出：“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。”^①而社会主义国家虽然在一定时期内也要行使阶级统治职能，但从发展趋势上看，社会主义国家的任务是创造条件，使一切阶级统治归于消灭。因此，在剥削阶

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷，第219页。

级作为阶级被消灭以后，阶级统治已不是社会主义国家的主要职能了，国家的主要职能是发展经济文化，提高人民生活水平。正是在这个意义上，我们说社会主义国家已经不是原来意义上的国家了，而是开始走向消亡的国家。

国家的对外职能，是抵御外来的侵略和颠覆，保卫本国的
主权和领土完整，调整国与国之间的关系，维护本民族的
利益，首先是统治阶级的利益。国家的对内职能和对外职能是密切联系的，它们服从于共同的目的，反映同一阶级的利益和意志。一般地说，对内职能是主要的，但在特定的历史条件下，对外职能也可能上升为主要职能。

三、国家政权的基本结构和内部分工

国家政权的基本结构是由国家职能决定的。任何统治阶级要统治、管理社会，都必须通过一定的机构和程序使自己的意志变成法律，通过一定的机构来执行这些反映统治阶级意志的法律，通过一定的机构来惩罚违反这些法律的行为，并通过一定的机构来保证统治和法律能够顺利地得到贯彻。随着社会生活和社会管理的复杂化，国家政权的内部分工日趋发达和科学化。目前，世界各国的国家政权一般都分为立法机关、行政机关、司法机关和军队、警察、监狱等国家暴力机关。

立法机关的主要职能是制定和修改宪法，制定法律和法令，解释法律，讨论和通过国家预决算，监督国家行政机关等。有些国家的立法机关还选举、决定、任命国家元首和政府组成人员，决定国家其他重大事项等。

行政机关的主要职能是贯彻执行宪法和法律，根据宪法

和法律，规定行政措施，发布政令，提出议案，决定和实施国家的内外政策，任免行政人员，领导和指挥军队、警察、监狱等暴力工具，同外国签订条约和协定，保护国家利益，维护公共秩序等。

司法机关的主要职能是行使审判权(有的国家的司法机关还包括行使检察权的检察机关)，惩治违法行为，保障法律的贯彻执行。

暴力机关的主要职能是镇压被统治阶级的反抗，惩罚犯罪行为，保卫国家的主权、安全和领土完整，剥削阶级国家的暴力机关有时还有对外侵略、扩张的职能。

资本主义国家的政权机关一般都实行“三权分立”的原则，立法权归议会，行政权归政府或总统，司法权归法院，三者互不统辖又互相制约。这样的政权结构和内部关系对防止任何个人或机关独断专行，对资产阶级民主的发展确有一定作用。然而，这归根结蒂不过是资产阶级内部矛盾的产物和协调矛盾冲突的手段。它只着眼于国家政权几个组成部分的相互制衡，强调立法权、行政权和司法权的独立性，而不是保证绝大多数人的议政参政和监督国家机关的权力。而且“三权分立”的发展趋势是强化行政权力，使政府成为实际上的权力中心，弱化议会权力，其目的是削弱选民对国家的制约，使官僚成为国家的主宰。因此，它是适合于少数人统治多数人的形式。它还使统治阶级内部拉帮结派、争权夺利的斗争合法化、经常化、普遍化，造成巨大的内耗，大大降低了国家活动的效率。

社会主义国家的政权机关则实行民主集中制原则。代议机关是国家权力机关，它不仅有立法权，而且享有广泛的高