

国家公务员实用手册

国家行政干部

吴庆荣 周江涛 等编

8-62

新时代出版社

国家 公 务 员 行 政 干 部 实用手册

吴庆荣 周江涛 等编

新 时 代 出 版 社

内 容 简 介

应当今我国改革及广大行政干部之亟需，我们编写了《^{国家} ^{公务员}行政干部实用手册》一书。本书为广大干部，特别是行政干部适应干部人事制度改革、实行公务员制度这一转变起着超前指导作用；也是广大干部驾驭改革潮流，成为新型的高效能的领导者 and 行政管理家的良师益友。

本书通俗易懂，内容丰富实用，适应性强。本书将现代行政管理知识、行政法律知识和领导科学三者有机地融为一体。全书共分七部分：行政一般知识、行政领导知识、行政法律知识、机关行政知识、国家公务员基础知识、财务行政知识和行政分类知识。

本书可供国家公务员、行政干部、高校有关专业师生、有关研究人员和一般读者参用。

公 务 员 国家行政干部实用手册 吴庆棠 周江涛 等编

新 时 代 出 版 社 出 版 · 发 行

(北京市车公庄西路老虎庙七号)

新华书店经售

北京卫顺排版厂排版 北京市顺义县印刷厂印装

850×1168毫米32开本 7.5印张 193千字

1988年12月第1版 1988年12月北京第1次印刷

印数：00001—10080 册

ISBN 7-5042-0059-X/C·1 定价：3.90元

代 序

党的十三大向全党全国提出的中心任务是进一步加快和深化改革。面对改革的浪潮，对广大行政干部来说，依然萧规曹随、墨守成规是不行的，盲目的摸索亦会误事，必须掌握现代行政管理知识、行政法律知识和科学领导方法，讲究领导艺术，才能成为新型的高效能的领导者和行政管理家，肩负起党的十三大的历史重任。《国家公务员实用手册》一书为广大行政干部、国家公务员提供了理论和实际工作的指南，应时代而生，是值得一读的好书。根据粗浅印象，本书具有下列几方面的特点：

1. 体例新颖。该书从行政管理的一般知识入手，用行政管理的一般理论统一说明行政分类管理的原则问题，使之与多类管理相互衔接、相互渗透。尤其以词条的形式编写，并使各词条间紧密联系，由浅入深，便于广大行政干部、国家公务员阅读和使用。

2. 勇于开拓。行政管理、行政法和领导科学是三门既有联系又有区别的学科。广大干部在工作中，必须掌握行政管理知识、科学的领导方法和艺术，同时又不能违反行政法。而在我国至今甚少或尚未看到将这三门学科融为一体的著作。作者在该书中，为将行政管理学、行政法学和领导科学有机地融为一体作了有成效的努力。

3. 博采众长。该书以党的十三大精神为指导，结合中国国情，对于已有的有关著作、总结和经验有选择、有鉴别地将“它山之石

为我攻玉”。尽力做好这一点确是难能可贵的。当然，随着形势和实践的发展，本书也必然不断加以必要的修订和补充。谨为之序。

陈忠经

1988年6月12日

陈忠经同志，原任对外文化联络委员会副主任，中国人民对外文化友好协会副会长；现任北京大学教授，中国国际问题研究中心常务理事，现代国际关系研究所研究委员会主任委员等职。

目 录

一、行政一般知识	1
行政的概念	1
行政管理的本质	2
行政管理的起源	2
行政管理的分期	3
行政管理的趋势	4
行政管理的职能	4
行政管理的功能	5
行政管理的系统原理	7
行政管理的整合分合原理	9
行政管理的反馈原理	10
行政管理的封闭原理	12
行政管理的能级原理	14
行政管理的行政方法	16
行政管理的法律方法	19
行政管理的经济方法	20
行政管理的社会心理方法	22
行政管理系统的概念	24
行政管理系统的静态特性	25
行政管理系统的动态特性	26
行政管理系统的建立	27
行政效率	28
行政效率的层次和因素	28

行政效率的衡量	31
行政效率的提高途径	33
行政信息的概念	35
行政信息的作用	36
行政信息的运用	37
行政信息的交流	38
建立行政管理的信息系统	40
控制的概念	42
控制的基本前提	43
控制的基本要求	44
控制的过程	45
控制的类型	47

二、行政领导知识	48
领导的概念	48
领导活动的性质	49
领导活动的要素	50
领导的功能	51
领导观	52
领导的战略观	52
领导的大经济观	53
领导的时间观	54
领导的人才观	55
科学预测在领导活动中的作用	56
科学预测的原理	57
科学预测的要素和结构	59
科学预测的调查研究方法	59
科学预测的专家会议法	60
科学预测的德尔斐法	61
科学预测的德比克法	61
领导与智囊	62
智囊的一般发展过程及原因	62
智囊机构对决策组织的影响	65

智囊机构在决策程序中的作用	66
智囊机构对决策类型的影响	68
领导者要扶助和依靠智囊机构	70
智囊团要独立于领导者意志之外	71
决策的概念	72
科学决策的特征	72
决策在领导中的作用	73
决策的类型	74
决策的程序	75
领导者的抉择	77
领导者抉择的原则	78
决策的实施	80
追踪决策	81
追踪决策的条件	81
追踪决策的方法	82
领导素质	83
领导者的基本素质	84
领导者素质提高的途径	86
领导艺术	86
领导艺术的特点	87
领导艺术的作用	88
科学地运筹时间	88
善于运用会议	90
善于运用权力	91
领导效绩考评	93
领导效绩考评的原则	94
领导效绩考评的方法	96
三、行政法律知识	100
行政法	100
行政法的调整对象	100
行政法的本质	102
行政法的特点	103

行政法律关系·····	104
行政法的作用·····	106
行政法的法源·····	107
行政法的地位·····	109
行政管理法规·····	111
行政管理法规的制定·····	111
行政管理法规的种类·····	113
行政管理法规的效力·····	114
行政管理法规的实施·····	115
行政管理法规的修改、撤销和废止·····	117
行政行为·····	117
行政行为的内容·····	119
行政行为的成立要件·····	120
行政行为的撤销和改变·····	121
行政措施·····	121
行政措施的表现方式·····	122
行政措施的效力·····	123
行政强制执行·····	124
行政强制执行的方法·····	124
行政法制监督·····	125
行政法制监督的原则·····	126
行政法制监督的种类及方法·····	127
行政诉讼·····	130
行政诉讼法律关系·····	131
行政诉讼原则·····	132
行政诉讼的种类·····	133

四、机关行政知识 ·····	135
行政机关·····	135
中央行政机关·····	136
地方行政机关·····	137
民族自治地方的行政机关·····	138
机构编制·····	139

机构编制管理的基本原则	140
机构编制管理的方法	141
机构编制性质的划分	143
会议管理	145
文书管理	146
机关的环境和设备	148
机关岗位责任制	149
机关管理现代化	150
五、国家公务员基础知识	152
国家公务员	152
国家公务员的权利与义务	152
国家公务员的职位分类	153
国家公务员的考试录用	154
国家公务员的考核	155
国家公务员的奖惩	156
国家公务员领导职务的升降	157
国家公务员职务任免	158
国家公务员的培训	158
国家公务员的工资福利	159
国家公务员的辞职辞退	159
国家公务员的退休退职	160
国家公务员的管理机构	161
六、财务行政知识	162
财务行政的概念	162
财务行政的作用	162
财务行政的基本任务	163
预算的概念及其种类	164
预算的基本内容	165
预算管理体制	167
预算的管理权限和责任	167
预算编制的基本原则	168
会计的概念	171

会计的任务·····	171
会计的作用·····	172
会计凭证、帐簿和报表·····	173
行政单位的资金管理·····	174
决算的概念·····	176
决算的作用·····	176
审计的概念·····	177
审计的作用·····	178
审计机关的职权·····	179
审计的内容及方法·····	180
 七、行政分类知识 ·····	 182
军事行政管理·····	182
外事行政管理·····	185
外交行政管理·····	187
外贸行政管理·····	189
对外文化行政管理·····	192
民政行政管理·····	193
公安行政管理·····	196
司法行政管理·····	204
工业行政管理·····	206
农业行政管理·····	209
交通运输行政管理·····	210
财政金融行政管理·····	211
商业行政管理·····	213
公用事业和环境保护行政管理·····	215
经济特区行政管理·····	216
海关行政管理·····	217
教育行政管理·····	218
科技行政管理·····	221
文化行政管理·····	223
卫生行政管理·····	226
体育行政管理·····	228
后记·····	230

一 行政一般知识

行政的概念

国家行政机关依据宪法和法律行使国家权力对国家事务进行管理的一种组织活动。行政的实质和特点表现在以下几方面：

(一) 行政是行使国家权力对社会事务的一种管理活动。人类的生存是以共同社会生活为基础的。人类为了获得必需的衣食住等物质生活条件而维持生存，就必须共同生活，以一定的生产方式相互结合起来，建立一定的社会秩序，保证整个社会生产和生活的正常进行。因此，就必然要有社会管理。在国家中，这种管理需要形成一定的组织机构，有专门的管理人员和一定的管理方式，这就形成了国家的行政管理。所以，行政是国家的一种职能，是以国家权力为基础的。国家对社会事务的管理，就是通过行使国家权力来实现的。(二) 行政是依据国家法律推行政务的组织活动，在执行中又能动地参与政治决策。按国家活动的级次看，行政从属于政治，服从于立法。但是，在现代国家中，行政管理的地位和作用越来越加强，行政不只是消极被动地照章办事，而是要在执行中积极能动地参与和影响国家的立法和政治决策。行政活动过程包括制定政策，而且制定政策是行政的一种重要活动方式。

(三) 行政既管理社会的公共事务，又执行阶级统治的政治职能。国家是阶级统治的工具，行使国家职能的行政活动，也必然要有鲜明的政治性和阶级性。行政从根本上说是以维护统治阶级的根本利益为前提的。同时，政治统治又是以社会管理职能作为基础的。(四) 行政不只是一个静态的组织机构的概念，也是一个动态的功能运动的活动过程。国家行政部门从事的行政管理活动固然属于行政，而且，凡是由国家依法授权或委托其他非行政部门执

行的行政管理职能，均属于行政性质的活动。(五)行政管理在于追求行政效能和效率。行政的功能在于有效地运用国家权力，通过组织、领导、计划、指挥、控制、协调、监督和改革等方式，合理的利用人力、物力、财力等要素，以实现国家任务的某项目标，达到应有的社会效果。(六)行政管理有客观的规律性。行政管理作为人类改造社会实践活动的一个特定领域，有它自身发展的客观规律性，是可以为人们所认识和掌握的。

行政管理的本质

它是科学性与阶级性的统一。行政管理具有两重性。一方面，它是集体协作的劳动过程，必然需要有统一的意志，这就体现了科学性，是行政管理的自然属性。这一属性说明，有些资本主义的行政管理，在社会主义社会的某些方面也能适用。但科学性讲的是事物的规律性，是方法问题，不能照搬，要研究它是否切合实际。另一方面，在劳动过程中必然产生一定的生产关系，即人与人在劳动中的关系，这就体现了阶级性，是行政管理的社会属性。这一属性说明，社会制度不同的国家，其行政管理在阶级性上也有根本的区别。行政管理的科学性和阶级性是互相依存的，但也不是等量齐观的。行政管理的两重性决定了我国行政管理为社会主义服务的阶级性，同时也指明我国行政管理可以也应该吸收各国及我国各历史时期有益的行政管理经验和管理方法，为我所用。

行政管理的起源

行政管理的历史开始于行政与政治的分工。自社会上产生了一些人统治一大批人，而统治者中又有分工时起，就有了行政与政治的分工，而行政与政治的分工，使行政有了独立的意义，由此也有了行政管理。但行政管理作为一门学科，则是在下述背景

下发展起来的：(一)随着工业革命的兴起，新兴工业资本主义势力上升，它要求国家机构要有相应的变革，来适应社会生产力的发展，为资本家获得利润服务。因此，需要把行政从政治领域中划分出来，使行政管理具有相对独立性。(二)十九世纪中叶以来，特别从第二次世界大战以来，科学技术有了很大发展，系统工程，预测科学、网络技术等进入了行政管理领域，使行政管理的面貌大为改观。(三)现代行政管理本身也在不断发展。从趋势上看，行政管理越来越倾向于脱离政治学（当然这并不等于削弱行政管理的政治性），而日益接近于管理学，它和科学技术方面结合得更密切了。总之，行政管理这门学科，从政治学中逐步分离而成为一个独立的分支，现在又同别的学科结合而成为一门综合性的学科，它经历了漫长的演变发展过程，才取得了目前的面貌。

行政管理的分期

行政管理首先走上科学管理的道路，继而又从科学管理走上管理科学的道路。后者的主要标志是定量方法（即数学方法）的应用。定量方法在行政管理中的应用，使行政管理逐步完善，而最后变成一门管理科学。行政管理的发展大体上经历了以下阶段：

（一）创立时期。这是行政管理的最早阶段。1887年，美国政治学者威尔逊第一次写了一篇名为《行政学的研究》的文章；1900年，美国又一政治学者哥德诺写了一本《政治与行政》，提出了“政治”和“行政”两个不同的概念，1927年，美国芝加哥大学教授怀德写了一本《行政学研究导论》，专门论述了行政学的几个重要方面，从而奠定了行政学作为一门独立学科的基础。（二）科学管理时期。这是行政管理的第二阶段。科学管理发端于美国工程师泰罗。1911年，他写了一本《科学管理原则》，创立了泰罗制。行政管理从泰罗制吸取了目标分解法，把组织机构根据目标逐步分解，成为次目标、子目标到基本单元，这样有利于组织好合理的行政机构。

（三）组织管理时期。这是行政管理的第三阶段。从1933年开始，

美国总统罗斯福推行新政，由政府办了许多大工程，每个大工程有成千上万人参加，为了使各个工程联系协调，在行政管理上作了某些改革。他对行政管理学的贡献，主要是使管理职能完备化，在规划、组织、用人以外，又加上控制、协调等职能，使管理有了比较全面的概念。（四）管理科学时期。这是行政管理的第四阶段。从四十年代开始，进入现代管理时期。这一时期主要是把定量方法应用到行政管理中去。随之而来的是电子计算机的应用。电子计算机进行运算的先决条件，是建立数学模型，然后才能输入。现在，电子计算机的运用已被逐步普及到行政管理的各个部门中去了。此外，把系统分析的方法应用到行政管理上，也是这一时期的重要特点。所谓系统分析，就是把事物看成一个系统，进行全面分析，定量地确定系统中各组成部分及其相互关系。从此就有了现代行政管理。

行政管理的趋势

行政管理除定量方法外，其发展趋势主要是：（一）运用行为方法。即用社会心理学来研究人的行为动机和社会环境对人的反应影响。实验证明，人的积极性并不完全因物质刺激而增长，却由于人群关系改善感情融洽而提高。（二）运用决策方法。制定一个政策，就要作出一个判断，探索一些方案，最后选择一个对策，作为最优决策。决策方法有利于启发人的思索，提出不同方法，作出合理判断。（三）运用战略方法。不能仅仅看到眼前，特别是在制定目标时，要估计各种可能发生的因素。因此要求发展预测科学，变未知为可知。

行政管理的职能

（一）规划。即为各项行政管理活动制定目标，以及实现目标所需的步骤和办法。（二）组织。即根据规定的目标和计划，建立

必要的组织机构和确定权责关系。(三)用人。即按照决定的规划和组织,配备具有一定数量和质量的工作人员。(四)指挥。即遵照规定的指挥系统,由上级提出明确的指示,使下属具体地贯彻执行。(五)控制。即根据规划预定的目标,进行必要的检查,督促各项活动按时、按质、按量完成。

行政管理的功能

行政管理工作应承担和可能完成的基本任务,大致为计划、组织、控制三个方面。(一)计划功能。主要是指在决策目标确定之后,为了具体实现已定的目标,如何对整体目标进行分解、计算,如何筹划人财物力,如何拟定实施步骤和方法,以及如何制订相应的策略、政策等等一系列管理活动。它是一个相对独立的系统,是行政管理的第一个功能。其作用是:1. 使决策具体化;2. 它是组织实施的纲领;3. 为控制提供标准。计划功能具有普遍性、经济性和目标性等性质。制订计划应遵循统筹原则、重点原则、连锁原则和发展原则。(二)组织功能。这是有效地组织实施决策、计划,保证决策目标实现和计划有效执行的一种功能。任何一项决策、计划,只有组织实施得有力,才可能收到预期的效果。决策优化、计划理想,但组织臃肿、松散、僵化,目标和计划则不能实现,行政管理无法进行。搞好决策的组织、实施,是行政管理组织功能所要解决的问题。组织功能的特点是:1. 它是客观的,不是以人们是否承认为转移的;2. 它是动态的;不是静止不动的单纯的组织形式;3. 它有其自身的特征和规律,是其他功能所不能替代的。行政管理的组织功能有以下三方面内容:1. 任务的分配;2. 力量的安排;3. 权力的授予。组织功能的原则是劳动专业化原则、部门化原则、控制跨度原则和统一指挥原则。衡量组织功能的标准有二:一是是否有利于提高管理效率;二是是否有利于实现管理目标。(三)控制功能。即随机处理问题的管理活动。控制工作具有三个前提条件:1. 控制要围绕目标。目标决

定控制内容，控制工作为实现决策目标服务，控制要时刻以实现目标为中心；2. 控制要按照计划进行。计划是控制的标准和依据，控制是计划实施过程中的保证；3. 控制要有组织机构。组织机构是控制工作的组织保证，控制工作是组织机构的中心任务和存在的基础之一。控制具有以下特性和原则：1. 控制的系统性及封闭原则；2. 控制的动态性与反馈原则；3. 控制的层次性与能级原则。上述三项功能相互之间是密切联系、互相交叉的，彼此之间并没有绝对的界限。因此，在具体行政管理过程中，各项功能往往很难划分得十分清楚。一般说来，行政管理工作为了实现决策目标，总是要先制订计划，再组织实施，并协调控制整个进程。在进行决策时，当然必须同时考虑计划、组织、控制等问题；同样，制定计划，不能只是考虑实现决策等目标，还必须同时研究进行组织、控制的可能性。在组织实施过程中，既要保证目标、计划的实现，还要根据新的情况，作若干修改、补充，便于控制，而控制过程就更复杂了，必须注意各项功能之间的联系和制约，真正体现出功能的系统性来。在现实管理中，决策不仅需要有计划、有组织地进行，而且在决策过程中，还应该有必要控制，科学地做出最佳决策。同样，制订计划也有决策和组织问题，要不断地调整和修改计划，使计划更加完善。组织实施要抓住分配任务、安排力量、授予权力三个环节，其中每个环节都不仅有科学决策、合理计划问题，而且都需要进行协调控制。所以，管理的各个具体功能在行政管理的各个阶段中常常是反复、交叉的。一般说来，在一个大的行政管理工程作出决策并付诸实施后，这个大工程下属的各个层次的种种细小任务，也要根据总的决策内容和总的计划、组织、控制任务进行不同层次的决策和计划、组织、控制。这些决策和计划、组织、控制活动立体地交织在一起，构成了复杂的管理动态网络。总而言之，行政管理的功能是通过管理过程反映出来的，而管理过程的每个阶段不只是单纯反映与其相应的功能，有时反映的是几个功能的综合。管理过程是动态的，所以管理过程反映出的各种管理功能也是错综复杂、彼此交叉、互相