

全国军队转业干部培训教材

# 公共行政管理

国务院军队转业干部安置  
工作小组办公室组织编写

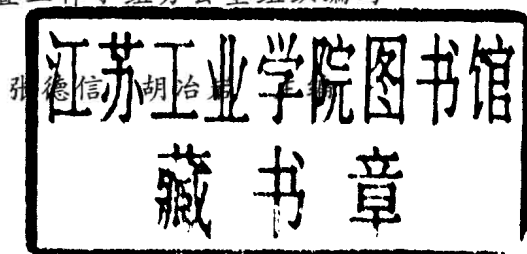
张德信 胡冶岩 主编

中国人事出版社

# 公共行政管理

国务院军队转业干部

安置工作小组办公室组织编写



中国人事出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

公共行政管理/张德信,胡冶岩主编, - 北京:中国人事出版社,1998.3

ISBN 7-80139-188-8

I.公… II.①张…②胡… III.行政管理 IV.D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 05693 号

中国人事出版社出版

(100028 北京朝阳区西坝河南里 17 号楼)

新华书店经销

北京今典印刷有限公司印刷

\*

1998 年 3 月第 1 版 2002 年 8 月第 3 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:7.875

字数:200 千字 印数:10000 册

定价:11.00 元

# 前 言

军队转业干部是国家的宝贵财富,把军队转业干部安置好、培训好、使用好是军队转业干部安置工作的一项原则。做好对军队转业干部的培训,积极开发转业干部人才资源,是军队转业干部安置工作的重要任务。党中央、国务院、中央军委历来十分重视对军队转业干部的培训,早在1977年,邓小平同志在党的工作重点转移前夕就高瞻远瞩地指出:今后每年也将有大批干部离开部队到地方工作,从军事战线转到社会主义建设各条战线,如何使他们尽快适应新的任务呢?办法就是为他们创造地方工作的条件。江泽民同志曾多次指示,要把军队转业干部培训好。20多年来,各级政府、各行业系统和各部门采取多种形式对军队转业干部进行了培训。实践证明,转业干部参加培训与不参加培训大不一样,经过培训的军队转业干部,熟悉地方情况,掌握了地方工作的知识和技能,绝大多数都能够顺利走上工作岗位。做好军队转业干部的培训,不仅促进了军队转业干部安置工作,而且对转业干部到地方工作后的成长和发展都起着重要作用。

根据中国共产党第十五次全国代表大会报告中关于“建设高素质干部队伍”的要求和中共中央《1996年——2000年全国干部教育培训规划》,针对军队转业干部的特点,我们组织编写了这套军队转业干部培训教材。教材分为通用和专用两种,相互配套,供各地组织军队转业干部培训使用。

《公共行政管理》一书,是在中国共产党第十五次全国代表大会和1998年第九届全国人民代表大会第一次会议之后组织编写

的,力求从中国国情和中国行政管理的实际出发,阐明具有中国特色的公共行政管理理论和方法。作为通用培训教材,可供公务员、行政管理、企业管理等军转干部培训班使用。本书由国家行政学院行政管理教研部主任张德信教授、领导科学教研部胡冶岩副教授担任主编,其他编写者为魏晓欣副研究员、行政管理教研部刘旭涛讲师。在此,对编写者表示感谢!

国务院军队转业干部安置工作小组办公室

1998年3月

# 目 录

|                     |      |
|---------------------|------|
| 引论 国家公务员的必修课        | (1)  |
| 一、公共行政管理理论研究的对象     | (1)  |
| 二、学习公共行政管理的目的、意义与方法 | (6)  |
| 三、公共行政管理理论的发展历史     | (9)  |
| 第一章 中国政府机构          | (18) |
| 第一节 中国政府机构概述        | (18) |
| 一、政府机构的含义           | (18) |
| 二、政府机构的类型           | (20) |
| 三、改革开放以来政府机构改革的简要历程 | (25) |
| 第二节 各级政府机构          | (29) |
| 一、中央政府机构            | (29) |
| 二、地方各级政府机构          | (36) |
| 第三节 政府机构设置的基本原则     | (43) |
| 一、职能优先原则            | (43) |
| 二、完整统一原则            | (45) |
| 三、管理幅度与管理层次相适应的原则   | (45) |
| 四、职、权、责一致的原则        | (46) |
| 五、精简与效能的原则          | (47) |
| 六、依法设置原则            | (48) |
| 第二章 政府职能            | (49) |
| 第一节 政府职能概述          | (49) |
| 一、政府职能的含义           | (49) |
| 二、政府职能的发展变化         | (52) |
| 三、政府职能的重要地位         | (55) |

|                          |      |
|--------------------------|------|
| 四、政府职能的类型·····           | (56) |
| 第二节 政府职能体系·····          | (58) |
| 一、政府的基本职能·····           | (58) |
| 二、政府的层级职能·····           | (63) |
| 三、政府的管理运行职能·····         | (67) |
| 第三节 政府职能转变·····          | (70) |
| 一、政府职能转变的必然性·····        | (70) |
| 二、政府职能转变的内容·····         | (71) |
| 三、政府职能转变的根本途径——政企分开····· | (73) |
| 第三章 行政领导·····            | (75) |
| 第一节 行政领导概述·····          | (75) |
| 一、行政领导的含义·····           | (75) |
| 二、领导的特性及其本质·····         | (77) |
| 三、行政领导的地位与作用·····        | (78) |
| 四、行政领导的理论·····           | (79) |
| 第二节 行政领导者的职责、权力和权威·····  | (80) |
| 一、行政领导者的基本条件·····        | (80) |
| 二、行政领导者的职责·····          | (82) |
| 三、行政领导者的权力·····          | (83) |
| 四、行政领导者的权威·····          | (84) |
| 第三节 行政领导群体·····          | (86) |
| 一、行政领导群体结构的含义·····       | (86) |
| 二、行政领导群体结构的合理形式·····     | (86) |
| 三、行政领导效能的考评·····         | (88) |
| 第四节 行政领导方式与行政领导艺术·····   | (90) |
| 一、行政领导方式·····            | (90) |
| 二、行政领导艺术·····            | (93) |
| 第四章 行政决策·····            | (98) |

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 第一节 行政决策概述 .....        | (98)  |
| 一、行政决策的涵义 .....         | (98)  |
| 二、行政决策的基本属性与特征 .....    | (99)  |
| 三、行政决策面临的问题与任务 .....    | (101) |
| 第二节 行政决策的体制、类型与程序 ..... | (103) |
| 一、行政决策体制 .....          | (103) |
| 二、行政决策类型 .....          | (105) |
| 三、行政决策程序 .....          | (110) |
| 第三节 行政决策的原则与方法 .....    | (114) |
| 一、行政决策的原则 .....         | (114) |
| 二、行政决策的方法与艺术 .....      | (116) |
| 第五章 行政执行 .....          | (122) |
| 第一节 行政执行概述 .....        | (122) |
| 一、行政执行的涵义 .....         | (122) |
| 二、行政执行的地位与作用 .....      | (123) |
| 三、行政执行的基本特点与原则 .....    | (125) |
| 第二节 行政执行的程序与过程 .....    | (128) |
| 一、行政执行的基本程序 .....       | (128) |
| 二、行政执行的准备阶段 .....       | (129) |
| 三、行政执行的实施阶段 .....       | (134) |
| 四、行政执行的总结阶段 .....       | (139) |
| 第三节 行政执行中的障碍及解决对策 ..... | (140) |
| 一、影响行政执行的因素 .....       | (140) |
| 二、行政执行中存在的障碍 .....      | (141) |
| 三、克服行政执行障碍的对策 .....     | (142) |
| 第六章 行政信息 .....          | (145) |
| 第一节 行政信息概述 .....        | (145) |
| 一、信息的涵义与作用 .....        | (145) |

|                        |       |
|------------------------|-------|
| 二、行政信息的基础地位 .....      | (147) |
| 三、行政信息系统的建设任务 .....    | (150) |
| 第二节 行政信息的特点与管理 .....   | (151) |
| 一、信息的构成要素与特点 .....     | (151) |
| 二、行政信息管理的内容 .....      | (155) |
| 三、行政信息工作中的障碍及其排除 ..... | (158) |
| 第三节 行政咨询 .....         | (160) |
| 一、咨询与信息的关系 .....       | (160) |
| 二、行政咨询的功能与作用 .....     | (162) |
| 三、行政咨询的组织建设 .....      | (164) |
| 第七章 行政协调 .....         | (167) |
| 第一节 行政协调概述 .....       | (167) |
| 一、行政协调的含义与特点 .....     | (167) |
| 二、行政协调的目的与作用 .....     | (169) |
| 第二节 行政协调的基本原则 .....    | (173) |
| 一、统筹兼顾原则 .....         | (173) |
| 二、目标性原则 .....          | (173) |
| 三、客观公正原则 .....         | (175) |
| 四、自觉性原则 .....          | (175) |
| 第三节 行政协调的过程与功能 .....   | (177) |
| 一、行政协调的一般过程 .....      | (177) |
| 二、行政协调的三个阶段 .....      | (179) |
| 三、行政协调的主要功能 .....      | (183) |
| 第八章 行政监督 .....         | (186) |
| 第一节 行政监督概述 .....       | (186) |
| 一、行政监督的含义 .....        | (186) |
| 二、行政监督的作用 .....        | (188) |
| 三、行政监督的基本原则 .....      | (189) |

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| 第二节 行政监督体系·····                   | (191) |
| 一、行政系统的外部监督体系·····                | (191) |
| 二、行政系统的内部监督体系·····                | (194) |
| 第三节 行政道德·····                     | (198) |
| 一、行政道德的含义和特征·····                 | (198) |
| 二、行政道德规范的基本内容·····                | (200) |
| 三、行政道德与行政监督·····                  | (201) |
| 第九章 人事行政·····                     | (204) |
| 第一节 人事行政概述·····                   | (204) |
| 一、人事行政的含义·····                    | (204) |
| 二、人事行政的基本原则·····                  | (206) |
| 三、现代人事管理的新发展——人才资源的开发<br>与管理····· | (208) |
| 第二节 中国特色的公务员制度·····               | (210) |
| 一、国家公务员制度的含义·····                 | (210) |
| 二、我国公务员制度的基本框架·····               | (213) |
| 三、我国公务员制度的特征·····                 | (216) |
| 四、我国公务员制度的时代特征·····               | (219) |
| 五、我国公务员制度的法律特征·····               | (220) |
| 第十章 机关行政·····                     | (224) |
| 第一节 机关行政概述·····                   | (224) |
| 一、机关行政的含义与作用·····                 | (224) |
| 二、机关行政的内容与特点·····                 | (226) |
| 三、机关行政的原则和现代化·····                | (227) |
| 第二节 机关办公事务管理·····                 | (228) |
| 一、机构编制管理·····                     | (228) |
| 二、规章制度管理·····                     | (229) |
| 三、文书档案管理·····                     | (230) |

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 四、会议管理 .....        | (232) |
| 第三节 机关行政财务管理 .....  | (233) |
| 一、预算管理 .....        | (233) |
| 二、经费管理 .....        | (235) |
| 三、财务监督与审计监督 .....   | (236) |
| 第四节 机关后勤事务管理 .....  | (237) |
| 一、房产设施管理 .....      | (237) |
| 二、物资设备管理 .....      | (238) |
| 三、车辆管理 .....        | (239) |
| 四、生活条件与办公环境管理 ..... | (239) |

## 引论 国家公务员的必修课

作为一名即将到政府机关工作的转业军人,进入到国家公务员队伍,面临着新的社会角色的转换,为了适应新的工作岗位的要求,必须尽快完成角色转换,用新的职业行为规范要求自己。列宁明确指出:“凡是熟悉实际生活、阅历丰富的人都知道:要管理就要内行,就要精通生产的一切条件,就要懂得现代高度的生产技术,就要有一定的科学修养。”<sup>①</sup>任何管理工作都需要有特殊的本领,“没有专长,没有充分的知识,你们怎么能管理呢?”<sup>②</sup>一个单位、一个政府机关,以至一个国家也是一样。因此,一切国家公务人员必须认真学习公共行政管理的科学知识。

《公共行政管理》一书,是供国务院军队转业干部安置工作小组办公室培训的教材。本书着力从中国国情和中国行政管理的实际出发,阐明具有中国特点的公共行政管理理论和方法,旨在对公务员掌握行政管理理论知识,提高行政管理能力有所帮助。为此,有必要对这一课程的所究对象、主要内容、学习这一门课程的目的、意义与方法,以及这一学科的发展历史作一简要说明。

### 一、公共行政管理理论研究的对象

#### 1、公共行政管理的含义

要搞清楚什么叫公共行政管理,先要搞清楚什么叫管理。

管理,是一个古今常用的词。古时多用单音词管或理。管,本

<sup>①</sup> 《列宁全集》第30卷,第394页。

<sup>②</sup> 《列宁全集》第36卷,第544页。

来是指竹制的六孔乐器,兼指竹管及与之相似的东西。古时的钥匙也是成管状的,因此钥匙也叫管。《左传·僖公三十二年》:“郑人使我掌其北门之管”。掌管即掌握钥匙,无疑是要害性的工作,因而掌管也就逐渐发展为有主管意义的动词,并被理解为联合结构,于是,管字也就有了主管的意思。如《战国策》:“淖齿管齐之权”。理,本来是指玉的纹理,古时名词常引作动词用,理作动词指治玉。《韩非子》:“王乃使玉人理其璞而得宝焉”。引伸为治理,如清代中央有“理藩院”,是治理蒙藏少数民族事务的机关。现代汉语发展为联合结构的双音词“管理”,其基本涵义仍是主管和治理。

现代管理学意义上的管理,是指专门机构进行的组织和协调各种社会关系使之有利于社会存在和发展的活动。

从上述定义中我们可以明确以下问题:(1)管理的实质是一种组织和协调活动。在社会政治、经济、文化、科技等各个领域,存在着人与人、人与社会之间的目标和利益的复杂关系。人们各自追求的目标不一定完全一致,行为也就不一致。因此,要通过组织和协调亦即管理活动来求得整体的一致性。(2)管理的对象是社会关系,主要包括人、财、物、时间、信息等要素。这些要素不是孤立的、静止的,而是互相联系的动态系统。各种要素本身就是一个小系统,而它们彼此相互联系又构成一个大系统。所以,管理是联系系统内部各要素之间以及系统与各要素之间关系的纽带,力图使系统产生良好的工作效果。(3)管理的目的是创造经济效益和社会效益,促进社会的发展和进步。早期的管理理论主要研究的是对工厂企业的管理,人们认为管理的目的是赚取更多的钱。后来,管理理论研究的范围扩大,一些人又认为管理的目的是为了提  
高劳动效率。然而,提高劳动效率的目的又是什么呢?无非是增加经济效益和社会效益,并把两者有机地统一起来。不能做到这一点,管理就是失败的。

了解了管理的含义,我们可以发现,管理是一种十分普遍的社

会现象,是集体活动中一种必不可少的职能,它在人类进步的历史上有不可磨灭的功绩。荀子说:人虽然“力不若牛,走不若马,而牛马为人所有”,就是因为“人能群,彼不能群也”。人类能生存,就在于能合群,就在于发明了群居生活所必不可少的“管理”职能。在大规模的集体劳动中,管理显得特别重要,所以马克思说:“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动,都或我或少地需要指挥,以协调个人的活动,并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己,一个乐队就需要一个乐队指挥”。<sup>①</sup> 随着时代的进步,劳动的共同性质和社会化程度也就愈高,因而管理也就愈重要。难怪有人说:20世纪人类最大的发明不是原子弹和火箭,而是管理科学;19世纪是工业世纪,20世纪则作为管理世纪载入史册。

从古到今,管理的内容十分丰富。根据不同的标准,可以把它划分为不同的类别。比如,按照管理对象的公私性质可以将管理分为国家公共事务的管理(即公共行政管理)和私人企业事业管理,又据此把有关的学问分为“公共行政管理理论”和“企业事业管理理论”两大部类。由此可见,公共行政管理只是管理的一部分。那么什么叫公共行政管理呢?

公共行政管理是政府依照法律对国家政治事务和社会公共事务进行管理的活动。公共行政管理又称行政管理,有时也简称为公共行政或行政。“公共”二字,在于强调它与企业的经营管理以及一般社会团体内部管理的区别。

上述定义的外延是政府(国家行政机关)的活动,不包括其他国家机关的活动;其内涵是对国家政务和社会公共事务的管理活动,不是其他活动诸如法人活动等。公共行政管理的主体是政府,它的客体是国家政务和社会公共事务。

---

<sup>①</sup> 《资本论》1975年版,第367页。

## 2、公共行政管理特征

公共行政管理是一种管理活动,具有一般管理的共同属性,但它又和一般的管理活动不同,具有一些鲜明的特征。

(1)兼有政治和社会二重性。公共行政管理兼有政治属性和社会属性。一方面,在阶级社会中,公共行政管理是为了维护统治阶级的利益,贯彻的是统治阶级的政治路线、方针和政策,这是公共行政管理的政治属性;另一方面,任何公共行政管理又都必须履行其管理社会公共事务的职能,如城市公共设施等,而且随着时代的发展,公共事务日益复杂,对政府的公共事务管理的要求越来越高,这是公共行政管理的社会属性。公共行政管理具有政治性、社会性相统一特征,而一般的管理活动只具有社会属性,没有政治属性。

(2)政府管理的权威性。公共行政管理以国家强制力做后盾,突出其公共权威。任何国家的政府都力图确立自己的权威,没有权威的政府是不可能顺利完成它的政治职能和社会职能的。

(3)行政运行的合法性。依法行政是现代公共行政管理的主要标志之一。公共行政管理中的机构设置、权责配备、方法和程序等,都必须以法律为基本依据。

(4)面向社会的服务性。公共行政管理在对社会进行宏观调控的同时,特别强调提供综合服务。在我国,政府要为国家权力机关、为基层、为企业提供综合服务。

(5)社会管理的统筹性。公共行政管理必须坚持统筹经济发展与社会稳定的综合效益,不能只顾一端。企业管理可以只谋求本企业的利润,公共行政管理则要谋求社会的公共利益。既要促进经济发展,又要保持社会稳定。

可见,公共行政管理不是一般的管理活动,它既要维护统治阶级的利益,又要维护全社会的公共利益;既要树立权威,又要依法行政;既要领导组织国家建设,又要提供各方面的综合服务;既要

谋求经济发展,又要力保社会稳定。公共行政管理工作的确是相当复杂的,要做好它并不是轻松的事情,需要全体行政机关工作人员刻苦努力才行。

### 3、公共行政管理理论的主要内容

公共行政管理理论的内容,在不同国度、不同历史时期、不同理论学派,都不尽相同。随着社会的发展和进步,公共行政管理理论不断地充实和更新。一般来说,它应该包括从静态组织结构到动态运行过程,从行政职能到具体行政方法和技术,从一般行政到专业行政的完整理论体系,本书介绍以下十一个方面的内容:

(1)引论,国家公务员的必修课。阐述了公共行政管理理论研究的对象,表现的特征,包括的内容,学习这门课的目的、基本方法及这门学科的发展历史。

(2)中国政府机构。对中国政府机构作一概述,了解中国的中央政府与地方政府的构成,政府机构设置的基本原则等。

(3)政府职能。介绍政府职能及类型,职能体系,当前我国政府职能的发展变化等。

(4)行政领导。介绍在政府系统中工作的行政领导及其职责权力,行政领导群体的合理形式及效能的考评,行政领导方法与艺术等。

(5)行政决策。介绍行政决策的特征、体制与程序,行政决策的原则与方法等。

(6)行政执行。介绍行政执行的程序、原则,行政执行中的障碍及其排除对策等。

(7)行政信息。介绍行政信息的特点、任务与管理,行政信息与行政咨询的关系等。

(8)行政协调。介绍行政协调的原则、类型,行政协调的方法等。

(9)行政监督。介绍行政监督的基本原则,行政监督体系,行

政道德特征、内容,行政道德与行政监督的关系等。

(10)人事行政。介绍人事行政的基本原则,人才的开发与管理,中国特色的公务员制度等。

(11)机关行政。介绍机关行政的内容、特点与原则,行政机关办公事务、财务与后勤服务的管理等。

## 二、学习公共行政管理的目的、意义与方法

### 1、学习公共行政管理的目的

学习公共行政管理的目的是什么?科学研究是人类认识活动的高级表现形式,任何科学研究活动的目的都是为了探索一定研究对象的本质和本质之间的必然联系,揭示隐藏在研究对象内部的客观规律,并应用这些规律去指导人们的实践活动。公共行政管理作为社会科学的一个新的分支,也应该如此。学习研究的目的是要探索我国政府行政管理活动的普遍规律,进而为行政管理实践提供具有指导意义的理论知识。本书以新中国成立以来人民政府的行政管理活动为主要研究对象,探讨我国行政管理理论和行政管理实践,特别是十一届三中全会以来的行政管理理论和行政管理实践,用以指导从事政府机关工作的公务员如何履行职责。

### 2、学习公共行政管理的重要意义

第一,认识政府职能,明确职责地位。

社会是由各类组织联结起来的整体,每一个组织又设置许多岗位,每个岗位履行不同的职责,这样,社会才能正常运转。这就要求在每一个岗位上工作的人,都要明确自己的职责,作为在政府机关工作的国家公务员,当然也不能例外。

国家公务员的职责,可以从总体的和具体的两个方面来认识。

从总体上来看,我国建立和推行国家公务员制度,是为了在党的基本路线和建设有中国特色社会主义理论指导下,贯彻党的干部路线、方针和政策,建立分类管理体制和激励竞争机制,培养一支精干、廉洁,具有生机和活力的公务员队伍,提高政府工作效率,