

全国城市规划师执业资格考试复习指导

CHENGSHIGUIHUA GUANLIYUFAGUI

城市规划管理与法规

尹强 苏原 李浩 编著

全新改版

QUANGUO CHENGSHIGUIHUASHI
ZHUYEZIGE KAOSHI FUXI ZHIDAO

敬告读者：

本书按照最新考纲编写，作者均为来自中国城市规划设计院的高级规划师，每年应邀到各省市进行考前培训辅导并参加阅卷工作，对复习重点把握适当，对历次考试中出现问题有所分析和点拨，使本书更具权威性。



天津大学出版社

TIANJIN UNIVERSITY PRESS

全国城市规划师执业资格考试复习指导

城市规划管理与法规

尹 强 苏 原 李 浩 编著

 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

城市规划管理与法规/尹强等编著. —天津:天津大学出版社,2003.8 (2010.7重印)

(全国城市规划师执业资格考试复习指导)

ISBN 978-7-5618-1814-5

I. 城… II. 尹… III. 城市规划—中国—建筑师—资格考核—自学参考资料 IV. TU984.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第064818号

出版发行 天津大学出版社

出版人 杨欢

地址 天津市卫津路92号天津大学内(邮编:300072)

电话 发行部:022-27403647 邮购部:022-27402742

网址 www.tjup.com

印刷 北京广益印刷有限公司

经销 全国各地新华书店

开本 185mm×260mm

印张 18.5

字数 462千

版次 2003年8月第1版 2010年7月第3版

印次 2010年7月第3次

印数 6 001—8 000

定价 48.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

导 读

城乡规划是一项重要政府职能,经批准的城乡规划具有法律效力,必须依法行政。遵循依法行政原则,《城市规划管理与法规》科目包括两方面内容:一是城乡规划法规,含城乡规划行政法学基础、城乡规划法、城乡规划法配套法规、城乡规划技术标准与规范、城乡规划相关法律法规和方针政策。二是城乡规划管理,含城乡规划管理基础知识、城乡规划编制与审批管理、城乡规划实施管理、城乡规划监督检查和城乡规划行业职业道德。本科目考试目的是:考核应试人员对行政法学和公共行政管理基本知识,城乡规划法规、技术标准与规范以及城乡规划方针政策,城乡规划管理的目的、原则、内容和方法以及城乡规划行业职业道德等有关知识的了解、熟悉和掌握程度。

本书再版主要增加了《城乡规划法》等最新法律法规的相关内容,并结合新形势的发展,增加了各部分的相应题目。本书是全国城市规划师执业资格考试重要的复习指导书,可作为注册规划师考试的参考资料,也可以作为城乡规划管理工作者的日常工作的参考书籍。

目 录

第一章 城乡管理基本知识	(1)
考试要求	(1)
第一节 行政管理学的有关知识	(2)
第二节 行政法学的有关知识	(13)
第三节 城乡管理的基本知识	(26)
第四节 复习题	(33)
第二章 城乡编制与审批管理	(45)
考试要求	(45)
第一节 城乡编制管理	(45)
第二节 城乡审批管理	(47)
第三节 城乡修改管理	(50)
第四节 城乡编制单位资质管理	(51)
第五节 复习题	(53)
第三章 城乡实施管理	(59)
考试要求	(59)
第一节 城乡的实施	(60)
第二节 建设项目选址规划管理	(62)
第三节 建设用地规划管理	(64)
第四节 建设工程规划管理	(66)
第五节 乡、村庄规划管理	(71)
第六节 临时建设和临时用地规划管理	(72)
第七节 历史文化遗产保护规划管理	(75)
第八节 风景名胜区规划管理	(76)
第九节 城乡实施监督检查	(78)
第十节 复习题	(80)
第四章 城乡法规文件	(87)
第一节 城乡法制建设概况	(87)
第二节 《中华人民共和国城乡规划法》	(91)
第三节 《中华人民共和国城乡规划法》配套法规	(98)
第四节 城乡规划技术标准、技术规范	(125)
第五节 城乡规划相关法律法规	(151)
第六节 复习题	(203)
第五章 城市规划方针政策和职业道德	(230)
考试要求	(230)

第一节	城市建设和规划的方针政策	(230)
第二节	城市规划行业职业道德	(231)
第三节	综合分析题	(232)
附录		(252)
附录 1	复习题参考答案	(252)
附录 2	建设项目选址意见书	(255)
附录 3	城市规划管理局规划意见书	(257)
附录 4	中华人民共和国建设用地规划许可证	(260)
附录 5	中华人民共和国建设工程规划许可证	(262)
附录 6	建设项目规划审批申报表	(264)
附录 7	建设项目规划审批申报表(市政工程)	(267)
附录 8	控规调整申报表	(270)
附录 9	居住类建筑工程设计方案	(272)
附录 10	建设工程规划监督登记表	(277)
附录 11	建设项目竣工规划验收申请表(存档)	(278)
附录 12	建设项目竣工规划验收合格证(存根)	(279)
附录 13	立案审批表(一)	(280)
附录 14	立案审批表(二)	(281)
附录 15	现场勘验笔录	(282)
附录 16	询问笔录	(283)
附录 17	送达回证	(284)
附录 18	违法建设停用通知书	(285)
附录 19	罚款决定通知书	(286)
附录 20	行政处罚强制执行申请书	(287)
附录 21	建设工程规划监督若干规定	(288)

第一章 城乡规划管理基本知识

考试要求

一、城乡规划法学基础

(一)行政法学知识

1. 了解法律的本质、作用与法律渊源
2. 熟悉行政法学的概念与原则
3. 熟悉行政法律关系主体和行政行为的内涵
4. 了解行政违法与行政责任
5. 熟悉行政法制监督的内涵和基本要求

(二)行政立法知识

1. 了解行政立法概念和我国的法律体系
2. 熟悉行政立法权限与程序
3. 熟悉行政立法的内涵和立法要求

(三)行政许可知识

1. 了解行政许可的内涵和行政许可的设定
2. 熟悉行政许可的基本内容与实施程序

二、城乡规划管理知识

(一)公共行政管理知识

1. 了解公共行政的概念
2. 熟悉公共行政的主体与对象
3. 掌握政府的主要职能
4. 熟悉行政权力与行政责任
5. 掌握公共政策与公共问题

(二)城乡规划管理基本内容

1. 熟悉城乡规划管理的概念与特征
2. 掌握城乡规划管理的目的和任务
3. 掌握城乡规划管理的原则、依据与方法
4. 熟悉城乡规划管理的工作内容

第一节 行政管理学的有关知识

一、绪论

行政与行政管理是行政管理学的基本概念。在西方学术界,学者对“行政”的理解见仁见智,说法多种,其代表性的观点有三种。目前,我国行政管理学界关于“行政”的含义也众说不一,但是人们都把马克思主义关于“行政”的阐释作为共同的遵从,即“行政是国家的组织活动”。行政管理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。

研究和探求国家行政机关依法对国家事务和社会公共事务进行有效管理的规律的科学,人们称之为行政管理学;“公共行政学”,亦简称“行政学”。

行政管理学作为一门理论性与应用性相结合的系统的科学,其学科特点是比较突出的,具体表现在以下几个方面:综合性;实践性;系统性;技术性;发展性。

行政管理真正形成一个完整的体系,成为一门独立的学科,是在 19 世纪末 20 世纪初。其形成和发展的过程,主要经历了三个时期,即科学管理时期、行为科学时期和系统理论时期。

二、行政和行政管理

1. 行政的概念

行政是一种社会组织有序进行活动的形态、社会现象和社会活动,它通过一定的形式、活动和关系表现出来。狭义行政概念:行政是一定社会政治意愿的积极推行、执行政治决策和实现政治目标,从属于一定社会的政治。广义的行政概念:行政是一个组织为实施自己的政策目标(一般是非赢利性的目标)而采取的活动。

2. 行政管理的概念

行政管理是围绕执行公共权威而展开的活动,是国家的组织活动。它有三层基本含义:

(1)行政管理是一种实践活动,行政管理是一种动态功能。它通过自己的各种形态的活动,通过完成自己的各种功能来执行社会公共权威,达到既定目标。行政管理同时也是一种社会活动,它产生于一定的社会,作用于一定的社会,它的活动涉及整个社会。行政管理活动构成一个有序的整体系统。

(2)行政管理具有一定的形式,通过行政体制与组织形式,来执行自己的动态功能。

(3)行政管理体现一种关系。行政关系有多种形式,如权威关系、组织关系、人际关系、沟通关系、行政体系与社会的关系、行政管理者与被管理者之间的关系等等。各类关系在一定的条件下都可能有不同的格式和性质,会对行政管理活动和形式产生一定的作用,影响行政管理活动和形式。从实践的意义上说,行政管理活动既是政府管理外部各种公共事务的活动,又是政府为管理外部社会各项事务而展开的内部管理活动。

三、行政环境

(1)人们把围绕行政管理主体并直接或间接地作用于行政管理活动的客观因素的总和,称为行政环境。它具有如下特点:多样性;复杂性;可变性;互动性。

(2)对复杂多样的行政环境,可以从内容上、社会结构上、行政环境具体作用过程及地域

上、行政环境对行政主体的影响范围上等不同的角度进行分类。

(3)行政环境是行政管理系统存在和发展的客观制约条件,是行政活动的前提和出发点,但行政管理对行政环境不是消极的、被动的、无能为力的,而是积极的、能动的、创造性的。行政管理与行政环境之间的关系具体表现在两个方面:

- ①行政环境制约和影响行政管理系统及其活动;
- ②行政管理反作用于行政环境。

四、政府职能

(1)政府职能与其他职能相比,它具有广泛性、适应性、执行性、层次性、动态性等特点。为了更好地把握行政管理系统与外界之间的相互关系以及内部组成部分与各因素之间的关系,最有效地发挥政府职能,可以从国家的阶级本质、发挥作用的领域、行政作用的性质、行政管理作用的过程和方式、行政控制的幅度等不同角度对其进行划分。

(2)政府政治职能,也称阶级统治职能,是政府最主要的职能之一。它的内容比较广泛和复杂,主要有:阶级专政职能;军事保卫职能;社会治安职能和民主职能。我国政府的政治职能,主要是通过发挥国防、外交、公安、安全等职能部门的作用来行使的。

(3)政府经济职能鲜明地体现着上层建筑决定于并服务于经济基础的特性。它具有:全局性、综合性、协调性、服务性等特点。在现代国家,政府管理经济的一般职能有:①产权界定和保护;②宏观经济调控;③提供经济发展的基本条件;④进行收入再分配,缓解收入分配不公。

(4)政府文化职能是国家行政管理最古老、最重要的职能之一,并且在不同时代,不同国家有着不同的内容和方式。我国现阶段的文化事业一般包括教育、科学、文学艺术、新闻出版、广播影视、卫生、体育、文物、图书馆、博物馆等。政府的文化职能,一般是通过文化管理机构来实施的。

(5)政府社会职能是维护社会安定团结、保证社会正常秩序的基本前提之一。从某种意义上说,社会职能是政治职能的基础。政府的社会职能,一般是通过建立专门机构来行使的。我国的民政、公安、环境保护等部门是行使这些职能的机构。治理环境污染、加强环境保护是我国的一项基本国策,这是近些年给政府提出的一项突出的、特殊的社会职能。

(6)实现中国政府职能转变的途径:

- ①充分认识中国政府职能转变的价值和影响;
- ②强力推进市场经济体制的建立;
- ③政治体制改革与行政体制改革同步进行;
- ④抓住政企分开这一实现政府职能转变的关键。

五、行政体制

(1)行政体制又称行政管理体制,它由该国的基本的政治制度规定,受该国经济制度、文化传统等因素的制约。就行政体制各组成部分的地位和关系而言,行政体制的核心是行政权力的划分和行政职能的配置。

(2)行政体制具有如下特点:①行政体制产生的先导性;②行政体制存在的永久性;③行政体制对行政效率影响的全局性;④行政体制各构成要素的可变性。

(3)行政体制的功能可分为积极功能和消极功能。积极功能的作用体现在两个方面:①对政府行政组织的框定、调控和制约作用;②对国家政治和社会经济的促进、保证和保护作用。消极功能的作用常在行政体制功能失调的情况下产生。行政体制功能失调的原因极其复杂,主要有:第一,行政体制的惰性;第二,行政体制缺乏合理性、科学性,引起行政管理的混乱和无序。

(4)行政体制是由若干相关要素构成的有机整体。这些基本要素主要有:行政权力体制;行政领导体制;人事管理体制;行政监督体制;中央与地方关系体制和行政区划体制。

(5)三权分立制度是根据近代分权学说建立起来的。近代分权学说由英国的洛克倡导,由法国的孟德斯鸠完成。它建立的根据是英国的君主立宪制,理论基础是与社会契约论相结合的近代自然法学说。三权分立制度建立实行首先在美国,后为绝大多数的资本主义国家所采用,是资本主义国家的国家机关组织与活动的基本制度。但因各国不同而有不同的形式。美国是实行三权分立最典型的国家之一。

(6)在现代国家中,行政领导者以不同的组织原则和方式、方法,组织并形成了多种类型的领导体制:这些领导体制:按照各机关参与最高决策事务的人数,可划分为首长制和合议制;按照上下级组织享有决策权的大小,可分为集权制和分权制;按照机关内部各组成单位之间的职权性质和工作范围,可划分为层级制和机能制;按照行政领导是否统一,可划分为完整制和分离制等。同时,这些类型在各国又有不同的存在形态和称谓,如美国的总统制,英国的内阁制,瑞士的委员会制,中国的国务院制等。上述类型或形态各有优劣利弊,对行政效率都各自有积极的影响作用,也各自有消极的制约作用。

(7)行政区划是国家进行分权管理、实施有效统治的重要手段之一。行政区划与地方各级政权相互依存。社会主义国家行政区域的划分主要根据以下原则:①政治原则;②经济原则;③民族原则。还要综合考虑历史传统、人口分布、地理环境和国防需要等条件,科学地、合理地确定行政区划,以利于社会主义建设的发展。

(8)新中国建立后,我国的行政区划大体上经历五个发展时期。现行宪法规定,中国行政区域按三级划分。目前,中国设有省级单位 32 个,其中 4 个直辖市、23 个省、5 个自治区。另外,“国家在必要时得设立特别行政区。”我国政府分别于 1997 年 7 月 1 日和 1999 年 12 月 20 日恢复了对香港、澳门行使主权并设定了香港、澳门特别行政区。它们是按照一国两制而建立的享有高度自治权的地方行政区域,直属中央人民政府,体现了中国新的历史时期行政区划的一个特点。

六、行政机构

1. 行政组织

是社会行政系统的结构形态,是行政行为赖以表现的组织基础。行政组织的含义包括 4 个方面:

(1)组织结构。主要是从职能目标的分工、权责大小的分配、层次等级的划分、管理制度的确立、制度纪律的规范等方面来确定组织的表现形式。

(2)组织行为。组织中的人员为管理目的而活动,在人员之间所进行的相互交往、沟通、协作、默契等行为。

(3)组织环境。组织受到环境的制约和影响。

(4)组织意识。组织中人员对目标、行为、环境的认识和心态意识极大地影响到组织的凝聚力。

2. 行政组织的基本要素

主要有:职能目标、行政人员、行政机构、权力与责任、运行程序、法制规范、物财资源。

3. 行政组织的类型

主要有:领导机关、职能机关、办公机关、咨询机关、派出机关、信息机关。

4. 行政组织结构

是指行政组织各层级、各部门依据法律准则确立的排列组合关系。这些结构模式主要有:直线式;直线参谋式;直线职能式;直线综合式和多维式。合理的行政组织结构是实现行政目标、提高行政效率的物质基础,其主要功能在于:

- ①促进行政目标的实现;
- ②有利于稳定人员情绪,调动人员的工作积极性;
- ③促使行政组织系统保持良好的沟通关系;
- ④是提高行政效率的重要前提。

5. 影响行政组织层级设置的因素

- ①行政组织的层级设置取决于组织规模和组织的管理幅度。
- ②行政组织的层级设置还应综合考虑以下具体因素:组织内部工作任务的相近程度;组织内各工作岗位的接近程度;组织成员的素质条件;工作任务需要协调的程度。

6. 行政组织结构设计的一般原则

- ①职能目标原则;
- ②完整统一原则;
- ③精简原则;
- ④法制原则;
- ⑤职、责、权一致原则;
- ⑥动力原则。

七、行政领导

1. 行政领导的基本概念

行政领导是行政组织或机构的管理者通过一定方式指挥影响组织内的个体或群体,从而实现一定组织目标的活动过程。行政领导有4层含义:

- ①领导是一种行为活动的过程,旨在实现某一管理目标。
- ②领导是一种上下双方共同行为的过程。
- ③领导是领导者对被领导者施加影响的过程。这种影响一是来自权力的影响力;二是来自非权力的影响力。
- ④领导活动是在特定的环境中进行的,它不能超越环境的制约。因此,领导者、被领导者和环境构成了领导活动的三个层面的基本要素。

2. 行政领导的功能

- ①确立本组织目标;
- ②组织与协调下级的工作;

- ③协调本组织与外部的关系；
- ④激励下属努力为实现组织目标而工作并对他们的工作及时予以评价和控制；
- ⑤发现人才,培养人才,起用人才。

3. 行政领导方式

主要有强制命令方式、疏导教育方式、物质激励方式和榜样示范方式 4 种。

4. 行政领导类型

按照行政管理过程中决策参与的范围,行政权力分配的集散程度以及行政监督方式的不同,行政领导类型可分为集权性、分权型和放任型 3 种。

5. 行政领导方式的综合运用

- ①要承认各种领导方式的局限性；
- ②要注意发挥各种行政领导方式的优势；
- ③要系统综合发挥行政领导方式的结构优势；
- ④社会主义国家的行政领导活动更应注重榜样示范方式和疏导教育方式的运用。

6. 行政领导者

是指依据国家法律行使行政权力,在行政领导活动中承担相应责任,处于领导、决策地位的人员。他们具有一般行政人员所没有的如下特点：

- ①行政领导者的工作手段主要是计划、组织、指挥、协调、控制与监督；
- ②行政领导者的工作对象不仅是物质要素,更主要的是非物质要素,即行政信息；
- ③行政领导者的工作性质是脑力劳动、生产性劳动和创造性劳动；
- ④行政领导者是职位、权力、责任的综合体。

7. 行政领导者的产生方式

主要有 4 种,即选任制、委任制、考任制和聘任制。根据不同标准,行政领导者可进行多种类别划分。

8. 行政领导者群体结构

是指行政领导者在领导群体或领导班子中的排列组合。优化的行政领导者群体结构,其意义体现在：

- ①有利于行政领导者个体作用的发挥；
- ②有利于发挥行政领导群体的整体功能；
- ③有利于行政领导群体的新陈代谢,使领导群体处于动态平衡中,实现行政权力的正常交接。

9. 行政领导者群体结构的合理形式

- ①行政领导者群体专业知识结构合理形式的基本要求是具有不同专业知识人员的优化组合；
- ②行政领导者群体智能结构合理形式的基本要求是具备不同智能人员的优化组合；
- ③行政领导者群体气质结构合理形式的基本要求是不同气质性格人员的优化组合；
- ④行政领导者群体年龄结构合理形式的基本要求是群体成员由老、中、青优化组合。

10. 行政领导者群体结构的优化组合

①加强每个行政领导者的政治思想和道德品质教育,培养他们正确的思想观念,是行政领导者群体结构优化组合的基础；

- ②从行政管理活动的实际需要出发,优化行政领导者群体结构;
- ③动态调整,维持行政领导者群体结构的优化组合;
- ④面向未来,建设年轻化的行政领导群体。

八、人事行政

1. 人事行政的原则

人事行政是人事管理活动的一种,它应坚持以下原则:①坚持党的领导;②德才兼备;③适才适应;④合理流动;⑤人事统一。

2. 人事行政的发展阶段

人事行政自产生以来,大体上经历了3个发展阶段:一是以恩赐官僚制为核心的人事行政时期;二是以分赃制为核心的人事行政时期;三是以功绩制为核心的人事行政时期。综观人事行政向现代化演进的过程,我们可以发现现代人事行政发展的趋势:①人事行政科学化;②人事行政法制化;③人事行政队伍专业化;④人事行政业务范围扩大化;⑤人事行政的地位更加突出。

3. 考试录用制度

现代意义上的考试录用制度,最早确立于英国。目前,世界范围内实行公务员制度的国家一般都实行了考录制。考录制包括考试制和录用制。世界各国公务人员考试录用的技术环节可能存在差异,但贯穿于考试录用过程的基本原则都是一致的,这些原则是:①公开原则;②平等原则;③竞争原则;④择优原则。

4. 公务员培训

我国国家公务员培训的类别主要有初任培训、任职培训、专门业务培训和更新知识培训。公务员培训要坚持理论联系实际、学用一致、按需设教、讲求实效的原则。培训是国家公务人员管理的一项制度,也是提高公务员素质的重要措施。充分发挥培训在公务人员管理中的作用,关键是要实现培训的科学化、法制化。

5. 公务员考核

公务人员考核的内容大致有两类,一是单纯对工作实绩的考核;二是从德、能、勤、绩四个方面进行全面考核。我国公务员考核是以上两类考核内容的综合,即在考核德、能、勤、绩的同时,重点考核工作实绩。从目前各国的实践看,考核存在的一个普遍问题就是考核的客观公正性问题。

6. 工资制度

工资制度在人事激励中能否充分发挥作用,取决于制度本身的公平性与合理性。科学的工资制度应体现如下原则:①统一原则;②公平原则;③平衡原则;④适应原则;⑤明确原则;⑥定期提薪原则。

7. 公务员监督

监督制就是对公务员在行政管理过程中的各种行为是否遵守了法律制度和道德规范进行监察和督导的一系列规定。对公务人员实施监督的内容主要包括:政治监督;法制监督;品德监督;职务活动监督;工作作风监督和日常工作监督。依据监督主体的不同,对公务人员实施的监督可分为一般行政监督、法制监督、社会监督、行政监察和审计监督等。

九、行政沟通

1. 行政沟通的作用

行政组织决策、规划、指挥、协调、控制等职能的发挥,都离不开行政沟通。首先,它是有效决策的依据。其次,行政沟通能增进行政人员对组织目标、工作环境的了解,促进行政人员对组织的认识和认同,形成一种积极的组织意识。最后,行政沟通能改善人际关系和组织气氛。

2. 行政沟通的原则

行政沟通旨在为实现某一目标而产生一定的沟通效应、速度、广度和准确度。为了最大限度地取得沟通效应,沟通时应当坚持以下3项原则。

(1)高效率原则。指某一行政信息完成沟通过程所需要的时间越少,沟通效率则越高。为了实现行政沟通的高效率原则,必须特别注意以下两个方面:一是保证沟通渠道畅通无阻,减少人为干扰和失真现象,尽可能选择最短、最直接、容量适中的渠道进行沟通。二是沟通技术现代化。

(2)高质量原则。是指行政信息在传递过程中所达到的真实性、准确性和全面性,尽可能地减少信息传递过程中的干扰和失真,注意减少与信息接收者的要求或行政决策活动无关的信息。

(3)民主化原则。就是要扩大行政人员参与决策的机会,创造一种民主、宽容、和谐的沟通气氛。

十、机关管理

1. 机关管理的功能

机关管理的功能可概括为辅助功能、服务功能、协调功能和保障功能。

2. 机关管理的原则

包括:①分工协作原则;②制度化原则;③科学化原则;④勤俭节约原则;⑤安全保密原则。

3. 机关管理的作用

①机关管理提供基础性工作条件,保障行政管理各项职能活动的顺利进行;

②机关管理使行政领导者和一般行政人员能够充分利用和节约时间资源,提高工作效率;

③机关管理促进行政决策的科学化;

④机关管理是加强行政组织自身管理、切实搞好廉政勤政建设、树立政府良好形象的重要途径。

十一、行政道德

1. 行政道德的意义和特点

行政道德是指从事政府行政管理工作的国家公务员在行使公共权力、管理公共事务的活动中,处理自身与工作对象之间、上下级之间、同事之间以及公私、得失等关系时,所应当遵循的原则和规范。它除具有其他社会道德所共有的特点外,还具有如下几个显著特点:明显的政治性、一定的强制性、很强的表率性。

2. 行政道德的功能

导向功能、调节功能、控制功能、教育功能、激励功能。

3. 行政道德规范

是行政道德原则的具体化,是行政道德关系和要求的反映,是政府工作人员应当坚持和遵守的行政道德准则,是行为范例和行为禁条的统一。具体说,我国政府工作人员应当坚持和遵守以下行政道德规范:忠于政府、忠于职守、公正廉洁、遵纪守法、实事求是、甘为公仆、团结协作。

十二、行政决策

1. 行政决策的特点

行政决策是众多决策的一种。与其他决策相比,它具有的特点是:

- ①行政决策的主体是拥有行政权力的组织和个人;
- ②行政决策的结果具有普遍的约束力;
- ③行政决策的内容具有广泛性;
- ④行政决策的目标具有非营利性。

2. 行政决策作用

行政决策在整个行政管理中处于核心地位,具有十分重要的作用:

- ①行政决策是行政管理的前提和依据;
- ②行政决策贯穿于行政管理的全过程;
- ③行政决策从根本上决定着行政管理的成败。

3. 行政决策原则

行政决策活动应遵循哪些基本原则,行政学界并无一致的看法,但大致可以概括如下:信息准全原则;科学预测原则;系统分析原则;对比择优原则;程序适当原则;切实可行原则;大胆创新原则;动态调整原则;民主参与原则;依法决策原则。

4. 行政决策的基本程序

行政决策的基本程序分为5个基本环节:

- ①调查研究,发现问题;
- ②科学预测,确定目标;
- ③科学设计,拟定方案;
- ④综合评价,选择方案;
- ⑤实施检验,调整完善。

5. 行政决策体制

是指承担行政决策的组织机构和人员的权责分配及决策制度的总称。现代行政决策体制,是一个由行政决策中枢系统负责确定行政决策目标和选定行政决策方案,由行政决策信息系统负责收集、处理和提供行政决策信息,由行政决策咨询系统负责设计、论证、评价行政决策方案,既密切合作,又相互制约的完整的行政决策系统。

十三、行政执行

1. 行政执行含义

是指行政机关及其公务员将行政决策付诸实施,以达到预期目标的全部活动。在对其含义的理解上,有两种观点是不可取的。一种是把行政执行与行政管理等同起来;另一种是把行

政执行等同于行政决策。行政执行具有目的性、经常性、强制性、实务性、时效性和灵活性等特点。

2. 行政执行的地位和作用

行政执行在行政管理中的地位和作用：

- ①行政执行是行政管理中的一个关键环节；
- ②行政执行是检验和修正行政决策的最好尺度；
- ③行政执行是行政领导者的一项主要责任；
- ④行政执行的效果是评估、判断行政管理工作的客观依据。

3. 行政执行过程

分准备、实施、总结 3 个阶段。准备阶段的内容主要包括法律准备、计划准备、组织准备、思想准备、物质准备和技术准备。具体实施行政计划是一个复杂的过程,是由管理工作的若干功能性环节所组成的,这些环节主要包括指挥、沟通、控制和协调。工作总结是行政执行的最后一个阶段,也是管理过程的最后一道程序。

4. 影响行政执行的因素

(1)客观因素,即非执行机关和执行人员的因素。如决策因素、环境因素、客体因素等。

(2)主观因素,即行政机关和行政执行人员的因素,这是主要的因素。如组织因素、个人因素、领导因素、群体因素等。

5. 行政指挥

行政指挥是行政执行的主要环节之一,是领导作用在行政执行过程中的直接体现。行政指挥在执行决策过程中的作用主要有:①保护作用;②推进作用;③激励作用;④预防作用。

6. 行政控制

行政控制要有效进行,必须具备两个前提:一是要有计划;二是要有组织机构。按照控制的时间先后、控制的程度和控制方式等进行划分,行政控制有不同的种类。

7. 行政控制的方法

主要有:自我控制;预算控制;法律规章控制;组织控制;工作程序控制和行为规范控制。

8. 行政协调的作用

行政协调的根本作用在于解决各个部门之间和人员之间所发生的矛盾和冲突,保证决策目标的实现。具体作用表现在以下 3 方面,即凝聚作用、平衡作用和放大作用。

9. 行政协调的原则

- ①从整体出发,统筹兼顾,力求平衡的原则;
- ②原则性和灵活性相结合的原则。

十四、行政效能

1. 行政效能的定义

行政效能就是行政投入与行政产出之间的比值。它是行政产出的能量、数量、质量与行政投入之间的综合比值关系,是行政能率、行政效率和行政效益的合称。

2. 行政效能的提高

提高行政效能应该采取综合治理,突出重点的方法,应该把重点放在改革和完善行政内部的体制、结构、程序和提高人员的素质上。把重点放在改善内部环境上,主要从 4 个方面进行自我改革和完善。

(1)改革组织体制。划清楚各项行政职能的内涵和外延,简改放权,根据职能加效能的原则重新考虑行政机构的设置及其编制、规模。优化组织结构、健全决策机构,加强信息机构和监督机构的职能,控制并适当减少过于庞大的执行机构。

(2)提高行政人员的素质,发挥他们的主动性和积极性。首先要提高行政人员的政治觉悟和职业道德水平。其次,要加强在职人员的知识教育与专业培训。再者,建立优胜劣汰的竞争—激励机制,尽快推行“国家公务员制度”,从制度上保证行政人员的质量

(3)完善行政过程。首先,要进一步优化决策,增强决策的科学性和民主性。其次,通过简化程序,减少中间层次和加强监控等方法消除执行和反馈中的“中间梗塞”和“信号衰减”现象。再者如加强协调与合作。最后,加强规划工作,科学运筹时间、人力、物力、财力等。

(4)实现行政管理方法与手段的现代化。将新的科学理论广泛应用到行政管理实践中去,以提高行政管理的科学化程度,采用电脑、图文传真设备等现代技术手段,从物质技术方面促进行政效能的提高。

十五、行政监督

1. 行政监督的特点

①行政监督主体的广泛性;

②行政监督对象的特定性;

③行政监督的法制性。

2. 行政监督间的关系

依据不同的标准,从不同的角度,对行政监督可有不同的分类,但由于标准和角度的不同,内容上自然有交叉和重合,它们相互之间的关系、界限并不十分清楚,它们往往是错综复杂的相互补充的关系。

3. 行政监督的原则

主要有:确定性原则;公开性原则;民主性原则;有效性原则和经常性原则。

4. 行政监督的任务和目的以及作用

行政监督的主要任务和目的就是要检查各级行政机关及工作人员对国家法律和政府决定的贯彻执行情况。具体作用有:预防作用、补救作用和改进作用。

5. 行政监督的分类

一般行政监督是指国家行政机关按照隶属关系和机关协作关系而产生的监督。它可分为上下级之间的互相监督、主管监督和职能监督。

6. 法制监督

是一种外部监督。它不同于其他监督,具有显著的特点:具有国家意志性;具有国家权力性;具有国家强制性。法制监督根据监督主体或监督内容的不同可分为立法监督、司法监督和检察监督;根据法制监督阶段的不同,可分为事前监督、日常监督和事后监督。

7. 社会监督

是一种外部监督,是法制监督的一部分,主要包括政党监督、社会团体监督、公民监督和社会舆论监督。

8. 行政监察的特点

①行政监察由政府所属专司监察职能的监察机关实施;