

■ 付从惠 编

2010年度

上海市公务员招录考试辅导教材

综合管理

上海恩波学校
上海海派公务员考试研究服务中心 组编

 复旦大学出版社

2010年度上海市公务员招录考试辅导教材

综 合 管 理

付从惠 编

上海恩波学校

上海海派公务员考试研究服务中心

组编

復旦大學 出版社

图书在版编目(CIP)数据

2010年度上海市公务员招录考试辅导教材:综合管理/付从惠编.
—上海:复旦大学出版社,2009.7
ISBN 978-7-309-06728-6

I. 综… II. 付… III. 行政管理-公务员-招聘-考试-中国-教材 IV. D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第109296号

2010年度上海市公务员招录考试辅导教材:综合管理

付从惠 编

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路579号 邮编 200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 苏荣刚

出品人 贺圣遂

印刷 浙江省临安市曙光印务有限公司

开本 787×1092 1/16

印张 16.75

字数 407千

版次 2009年7月第一版第一次印刷

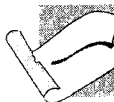
印数 1—6 000

书号 ISBN 978-7-309-06728-6/D·420

定价 38.00元

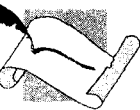
如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究



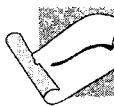
目 录

第一部分 公共行政管理	1
一、公共行政的概述	1
(一) 公共行政的含义	1
(二) 公共行政的主体	1
(三) 公共行政的客体	2
(四) 公共行政(行政机关)的职能	2
二、行政组织和行政体制	6
(一) 行政组织的含义	6
(二) 行政组织的类型	7
(三) 行政组织设置的原则	8
(四) 行政组织体制	8
(五) 行政组织与行政效率	10
(六) 行政机构改革	12
三、行政领导	13
(一) 行政领导的含义	13
(二) 行政领导者的职位、职权和职责	14
(三) 行政领导和管理理论	15
(四) 行政领导体制	17
(五) 行政领导的方式	18
(六) 行政领导者的素质与结构	19
(七) 行政领导集体的结构	20
四、公共政策	22
(一) 公共政策的含义和功能	22
(二) 公共政策的类型与体系	23
(三) 公共政策的主体与客体	25
(四) 公共政策的制定	26
(五) 公共政策的执行	31
(六) 公共政策的评估	33
(七) 公共政策的终结	35
五、行政执行	35
(一) 行政执行的含义	35
(二) 行政执行的原则	36



(三) 行政沟通的含义	36
(四) 行政沟通的类型与模式	36
(五) 行政协调的含义	37
(六) 行政协调的类型	37
(七) 行政协调的方式	38
(八) 行政控制的含义	39
(九) 行政控制的方式	39
(十) 行政监督的含义	40
(十一) 行政监督体系	40
六、行政方法与技术	42
(一) 行政方法的含义	42
(二) 行政方法的类型	42
(三) 行政技术的含义	44
(四) 行政技术的类型	44
七、人事行政	48
(一) 人事行政的含义	48
(二) 人事行政的基本原则	48
(三) 人事行政的过程	48
(四) 西方公务员制度的基本特点	49
(五) 中国公务员制度的基本内容	50
(六) 公务员伦理与行政伦理	55
八、公共财政	55
(一) 公共财政的含义	55
(二) 公共预算的含义	56
(三) 公共预算管理的基本模式	56
(四) 税收管理的含义和特点	57
(五) 非税收管理(政府收费、公债管理)的含义和形式	58
(六) 公共支出的类型	60
(七) 我国公共财政的体制	63
公共行政管理习题	65
习题一(单项选择题;1~135题)	65
习题一(单项选择题)参考答案	75
习题二(多项选择题;1~105题)	75
习题二(多项选择题)参考答案	86
第二部分 行政法学	87
一、行政法的概述	87
(一) 行政法的含义	87
(二) 行政法的调整对象	87
(三) 行政法的渊源	88



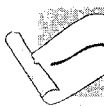


(四) 行政法的基本原则	89
(五) 行政法律关系的含义和特征	90
二、行政法律关系的主体	91
(一) 行政主体的含义	91
(二) 行政主体的范围	91
(三) 行政相对人的含义	92
三、行政行为	93
(一) 行政行为的含义	93
(二) 行政行为的类型	93
(三) 行政行为的构成要件和合法要件	94
(四) 行政行为的效力	95
四、行政立法	96
(一) 行政立法的含义	96
(二) 行政立法的种类	96
(三) 行政立法的原则	97
(四) 行政立法的权限	98
(五) 中国的行政立法体制	99
(六) 行政立法的效力	101
五、行政许可和行政确认	101
(一) 行政许可的含义	101
(二) 行政许可的种类	102
(三) 行政许可的程序	103
(四) 行政确认的含义	105
(五) 行政确认的形式和种类	105
六、行政处罚和行政强制	107
(一) 行政处罚的含义	107
(二) 行政处罚的种类	107
(三) 行政处罚的程序	109
(四) 行政强制的含义	110
(五) 行政强制的种类	111
七、行政征收、行政补偿和行政裁决	112
(一) 行政征收的含义	112
(二) 行政征收的种类	112
(三) 行政补偿的含义	113
(四) 行政补偿的性质	113
(五) 行政裁决的含义	114
(六) 行政裁决的种类	114
(七) 行政裁决的程序	114
(八) 行政指导的含义	115

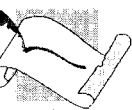


(九) 行政合同的含义	115
(十) 行政事实行为的含义及种类	116
八、行政程序	117
(一) 行政程序的含义	117
(二) 行政程序的基本原则	117
(三) 行政程序的基本制度	118
九、行政复议	120
(一) 行政复议的含义	120
(二) 行政复议的基本原则	120
(三) 行政复议的基本制度	122
(四) 行政复议的法律关系	123
(五) 行政复议的受案范围	125
(六) 行政复议的管辖	126
(七) 行政复议的程序	127
十、行政赔偿	130
(一) 行政赔偿的含义	130
(二) 行政赔偿法律关系的主体	131
(三) 行政赔偿责任的构成	132
(四) 行政赔偿的范围	132
(五) 行政赔偿的程序	132
十一、行政诉讼	136
(一) 行政诉讼的含义	136
(二) 行政诉讼法律关系的主体	136
(三) 行政诉讼的受案范围	137
(四) 行政诉讼的管辖	139
(五) 行政诉讼的证据	140
(六) 行政诉讼的程序	143
(七) 行政诉讼的法律适用	145
(八) 行政诉讼的判决、裁定和决定	147
行政法学习题	150
习题三(单项选择题:1~110题)	150
习题三(单项选择题)参考答案	158
习题四(多项选择题:1~80题)	159
习题四(多项选择题)参考答案	168
第三部分 综合管理实务	169
一、秘书理论与实务概述	169
(一) 秘书的含义和特征	169
(二) 秘书工作的内容、性质和作用	170
二、秘书工作机构的职能与工作要求	170





(一) 秘书工作机构的性质	170
(二) 秘书工作机构的设置原则	171
(三) 秘书工作机构的职能与工作要求	172
(四) 秘书部门和人员的管理	172
三、秘书机构的日常工作	173
(一) 沟通与协调	173
(二) 办公室管理	174
(三) 公文管理	177
(四) 会议管理	178
(五) 信访工作	184
(六) 督查工作	189
(七) 保密工作	190
四、信息与调查研究	195
(一) 搜集信息的主要内容和形式	195
(二) 信息工作的程序和方法	197
(三) 调查研究的内容、类型与方法	198
(四) 调查研究的程序和步骤	201
五、公文写作概述	201
(一) 公文的主题、结构(构成要素)、类型	201
(二) 公文写作的格式和规则	203
(三) 公文主题的特点	204
(四) 公文结构的特点和形式	204
六、行政机关公文的写作	205
(一) 命令	205
(二) 议案	206
(三) 决定	207
(四) 意见	208
(五) 公告	210
(六) 通告	210
(七) 通知	211
(八) 通报	213
(九) 报告	213
(十) 请示	214
(十一) 批复	215
(十二) 函	216
(十三) 会议纪要	217
(十四) 行政机关公文的比较	218
七、事务性文书写作	219
(一) 计划	219



(二) 记录	220
(三) 总结	223
(四) 调查报告	224
(五) 简报	225
八、行政公文的处理	227
(一) 行政公文的办理	227
(二) 公文的行文规则	228
(三) 行政公文的整理与归档	229
(四) 电子文件的管理	231
综合管理实务习题	233
习题五(单项选择题:1~105 题)	233
习题五(单项选择题)参考答案	240
习题六(多项选择题:1~75 题)	240
习题六(多项选择题)参考答案	246
全真模拟试卷	247
一、单项选择题(1~40 题)	247
二、多项选择题(41~70 题)	251
全真模拟试卷参考答案	255
一、单项选择题参考答案	255
二、多项选择题参考答案	255
附录 上海市 2009 年考试录用公务员专业科目考试大纲	256
告考生书	259





第一部分

公共行政管理

一、公共行政的概述

(一) 公共行政的含义

公共行政是指国家行政机构为了公共的利益和目的,以公共权力和法律为基础,对社会公共事务和政府自身内部事务所进行的管理和服务活动。

行政学又称行政管理学,在国外也称公共行政学。“公共行政”的“公共”一词强调,公共行政的权力是来源于人民授权的公共权力;公共行政的目的是满足公共需要、促进公共利益;公共行政的功能是提供公共产品和公共服务;公共行政的资源是公共资源;公共行政的核心活动是处理公共事务、履行公共责任;公共行政的过程要遵循公平、公开、公正和公民参与原则。

“公共”性质是公共行政区别于企业管理的显著特征。

公共行政与公共管理也有所不同。公共管理是以政府为核心的各种社会公共组织为满足公共需要和促进公共利益而管理公共事务、提供公共产品和公共服务的社会活动。从主体角度看,公共管理的主体更加广泛,不仅包括立法、行政、司法等全部国家政权机关,也包括非营利性质的社会公共组织。

(二) 公共行政的主体

公共行政的主体是国家行政机构,即通常所说的政府或行政当局,不将立法和司法机关列入此内。立法、行政、司法三者关系极为密切,但是活动内容、要求、标准、功能、运作程序、方法手段等并不一样。

在我国,公共行政的主体就是各级人民政府及其所属的各类行政机构,立法机关、司法机关、人民团体、群众组织、民间社团、企业等都不是公共行政的主体。

国家行政机构只是国家机构的一部分。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。

（三）公共行政的客体

公共行政的客体主要是社会公共事务（如公共产品、公共服务等），也包括政府自身内部事务。政府只有在公共事务的管理上才是权威，私人事务不属它的管辖范围，在私人事务上政府不是权威。

公共产品是可以被一个以上的消费者共同消费或共同享用的产品，而私人产品是实现单个人独自消费的产品。公共产品与私人产品的区别在于排他性和竞争性，公共产品具有消费上的非竞争性和非排他性。公共产品可以分为三类：第一类是纯粹公共产品或比较公共产品，比如国防、治安、义务教育、环境保护等；第二类是准公共产品或混合公共产品，比如高等教育、基础设施等；第三类是由政府提供的带有规模经济效应的部分产品，比如邮政、电信、电力、煤炭、天然气、自来水等。

公共服务是指由法律授权的政府以及非政府公共组织和有关工商企业，在纯粹公共物品、混合性公共物品以及特殊私人物品的生产和供给中所承担的职责和履行的职能，其中，政府是责无旁贷的主导者。公共服务的社会实践由来已久，它从最初的社会民间和宗教组织零星的自发行动，发展和演化为以政府为主的公共组织系统的自觉行动和法定职能。公共服务与公共产品的区别在于：公共服务侧重于政府提供的那些无形的事项，提供和消费行为在时间和空间上不可分离；公共产品侧重于政府提供的那些有形的事项，生产和消费行为在时间和空间上可以分离。公共服务可以分为四类：第一类是基础性公共服务，比如交通、通讯、邮电、气象、水电煤气等；第二类是经济性公共服务，比如科技推广、咨询服务、政策性信贷等；第三类是社会性公共服务，比如公办教育、公办医疗、公办福利、环境保护等；第四类是公共安全服务，比如军队、警察、消防等。

政府自身事务既包括静态层面的行政区划、行政体制、机构设置、公共人员、公共财政资源、后勤档案等，又包括动态层面的行政信息、行政决策、行政执行、行政监督等。政府自身建设的目标是提高行政效率、降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公共透明、廉洁高效的行政管理体制。

（四）公共行政（行政机关）的职能

1. 行政职能的含义

行政职能，亦称政府职能，是指政府在国家、社会生活中所起的基本作用，更具体地说，是国家行政机关依法对国家和社会公共事务进行管理时应承担的职责和所具有的功能。

国家职能包括立法职能、司法职能和行政职能三个部分，行政职能是国家职能的重要组成部分。

行政职能是完整统一的体系，各个政府机构所承担的职能都是政府总体职能的分解和细化，必须紧密配合，协调一致，而不能与国家政府的整体利益相违背。

行政职能的特点主要有：执行性、多样性、动态性。





2. 行政职能的发展

社会经济形态的发展变化很大程度上决定了行政职能的发展变化。行政职能的发展变化划分为以下五个阶段。

(1) 自然经济状态下的行政职能。奴隶制国家和封建制国家就是建立在自然经济基础上的。在自然经济状态下,行政职能一方面表现为政治统治职能的极端强化;另一方面表现为社会管理职能的相对弱化。这是由与生产力水平低下和社会分工不发达相适应的自然经济基础所决定的。

(2) 自由资本主义时期的行政职能。从18世纪到20世纪30年代,政府一直充当“守夜人”的角色。经济运行主要由市场这只“看不见的手”自动调节。行政职能主要发展为三项:御外、安内和建设公共设施。但是,与自然经济状态下有所不同,近代资本主义国家行政职能的弱化是政府与市场之间的权衡,政府只是为市场经济提供良好的运行环境,相信市场可以自动调节经济的运转而有意不干预经济自由。而自然经济状态下社会管理职能的相对弱化是政府无力控制社会经济运转的表现,原因在于当时市场化程度很低、社会经济处于分散状态。

(3) 现代资本主义国家的行政职能。20世纪以来,现代资本主义国家的行政职能主要有:提供公共产品和服务,稳定宏观经济,调节社会分配,维护市场秩序。从总体趋势上看,现代资本主义国家政治职能中的暴力职能相对减弱,而保持社会稳定的调节职能不断加强,社会管理职能不断拓展,经济职能成为职能重点,宏观调控职能的强化与行政职能的社会化同步进行。

(4) 传统社会主义国家计划体制下的行政职能。传统社会主义国家以生产资料公有制为主、实行计划经济体制的特征,决定了社会主义国家行政职能高度集中、计划管理的方式。政府包揽一切经济事务和社会事务,企业只是作为政府的附属物而存在。这种方式在社会主义国家建国初期,对加快经济建设、奠定国民经济基础,发挥过一定的积极作用。

(5) 社会主义市场经济条件下的行政职能。政府的主要职能是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四个方面。

3. 政府的基本职能

依据政府管理的事务性质横向划分的行政职能称为政府的基本职能。这是最普遍的一种职能分类方法,体现了专业化分工的特点,但也容易造成行政机构之间职能交叉重叠的现象。政府基本职能主要包括政治职能、经济职能、文化职能、社会职能。

(1) 政治职能:又称统治职能,是指政府所承担的维护和实行阶级统治、保卫国家和社会安全的职能。我国政府主要有四大政治职能:军事保卫职能、外交职能、治安职能、民主政治建设职能。

(2) 经济职能:是指政府所承担的组织和管理社会经济建设的职能,是社会主义市场经济体制发展的内在要求。

(3) 文化职能:是指政府指导和管理文化事业的职能。我国政府的文化职能主要有四类:发展科学技术的职能、发展教育的职能、发展文化事业的职能、发展卫生体育的职能。

(4) 社会职能:是指政府所承担的社会服务和社会保障职能。这类事务一般具有社会公共性,无法完全由市场解决,应当由政府从全社会的角度加以引导、调节和管理。目前政府的社会职能主要有四类:调节社会分配和组织社会保障的职能、保护生态环境和自然资



源的职能、促进社会化服务体系建立的职能、提高人口质量和实行计划生育的职能。

4. 政府的运行职能

按照政府运作的过程和履行职能的方式分的行政职能成为政府运行职能。前述政府的基本职能必须通过政府运作的各个管理环节才能实现。政府运行职能可以分为计划职能、组织职能、协调职能、控制职能。

(1) 计划职能是指确定行政管理的目标、任务及实现目标的具体程序、步骤和方法的过程和要求。计划职能是行政管理过程的首要职能。计划职能的基本要素有目标、机构、人、财、物、步骤、时间等。计划职能主要包括四项内容：制定组织的整体目标，围绕目标制定可供选择的方案，对方案进行分析并最后选择可行的方案，确定具体实施步骤。

(2) 组织职能是指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和各类人员将既定计划方案付诸实施的过程和要求。组织职能主要包括四项内容：将计划整体目标分解并具体化为可操作执行的工作项目；将分解的各工作项目落实到具体部门或个人；配备必要的人力、财力、物力保障，提供必要的信息；明确职权划分和奖惩措施并授予下属执行任务的权力和责任。

(3) 协调职能是指加强组织与组织之间以及组织内部各个机构、环节和人员的沟通、联系与合作，采取各种影响和激励措施，从而有效完成组织目标的过程和要求。现代领导艺术在于使组织的目标与组织中个人的目标统一起来，使正式组织满足职工经济需求的功能与非正式组织满足职工的社会心理需求之间保持平衡，使组织目标的实现与个人需求的满足很好地结合起来。协调职能主要包括三项内容：协调组织之间、组织与人员之间、人员之间的关系，协调各项行政管理活动及其管理环节之间的关系，协调行政组织与其他社会组织以及社会成员之间的关系。

(4) 控制职能是指为保证计划目标的实现，通过信息反馈和绩效评估机制，检查、督促计划完成情况并纠正计划执行偏差的过程和要求。控制职能贯穿于行政管理过程中的每一个环节。控制职能一般可分为前馈控制、现场控制、反馈控制。前馈控制是指预计可能的输出结果来预先调整输入量，如提前招聘员工、适时增加原材料库存。现场控制主要为基层管理人员采用。反馈控制是根据输出结果来调整输入，是最常用的控制方式。控制职能主要包括五项内容：明确的控制标准、恰当的控制幅度、畅通的反馈渠道、有力的调节手段、有效的督促和检查。

5. 政府的层级职能

按照政府所辖行政区域，在中央政府和各级地方政府之间进行配置和划分的行政职能成为政府的层级职能。政府层级职能包括：

(1) 中央政府专有职能：主要管理国家事务和全国性公共事务，与之相应的机构设置、人员编制、经费支付等也应由中央政府管理。如国防事务、外交事务等。

(2) 地方政府专有职能：主要是在维护国家利益和中央权威的前提下管理地方性公共事务，与之相应的机构设置、人员编制、经费支付等均应由地方管理。如调控所辖行政区域经济社会发展、举办地方公益事业、征收地方赋税。

(3) 中央政府与地方政府共享的职能：主要是指有些公共事务涉及国家整体利益，但由地方政府具体实施比较有效，则应当由中央政府和地方政府共同承担。如社会治安、公共福利、城市发展、环境保护、国土管理、民族事务、司法监察。一般由中央政府制定全国统一的





政策法规,由地方负责实施,与之相应的机构设置、人员编制、经费拨付等则由中央和地方分别管理。

依据我国宪法规定,中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。外交事务、国防事务、货币、度量衡、行政区划调整、财政拨款、国民经济和社会发展与布局规划等,凡属全国性的行政管理事务,涉及全国利益者,应由中央行政机关统一管辖。地方性经济建设规划、文化、教育、卫生、体育、环保、生活福利设施等,凡属地方性的行政管理事务,涉及地方利益者,应由地方行政机关独立自主地管辖。在本地区独立实施某项行政管理事务发生困难的地方行政机关,有权向中央行政机关申请援助,中央行政机关应在人力、物力、财力等方面给予支持和援助。

6. 行政职能转变及其影响因素

行政职能转变是指政府职能重点的转移、政府履行职能方式的转变,具体表现为行政职能数量上的增加或减少,质量上的弱化或强化,以及结构上的集中或分散。在一定时期内,根据经济和社会发展的需要,对其职能的范围、内容、方式的转移与变化。

影响与制约行政职能转变的要素包括:社会环境变迁是决定行政职能转变的外在动因;公共行政的科学化是行政职能转变的内在动力;技术手段的创新是行政职能转变的根本保障;传统行政文化是影响行政职能转变的制约因素。

7. 行政职能转变的内容和方式

行政职能转变包括内容和方式两方面。

(1) 行政职能的外部转移是指政府与其他非政府组织之间发生的职能重新调整和组合。政府将不应属于自己的职能交还给企事业单位以及社会中介组织,防止行政职能的“越位”,同时还应将属于自己的职能收归政府所有,避免行政职能的“缺位”。

(2) 行政职能的内部转移是指政府系统内部纵向层级之间和横向部门之间的职能配置和划分。在纵向层级之间要按照必要的集中与适当的分散相结合的原则,合理划分各级政府的职能范围,明确各自的权力和责任;在横向部门之间要按照相同或相近的职能由一个部门承担的原则,合理配置和划分政府部门之间的职责分工。

(3) 行政管理方式的转变是指政府行使职能的方式,包括工作方式、工作作风、运行程序等各个方面。

8. 我国行政职能转变的必然性

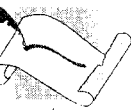
我国行政职能转变的必然性体现在:行政职能转变是经济体制改革和社会主义市场经济发展的必然要求;行政职能转变是实行行政职能合理配置的根本途径;行政职能转变是机构改革的重要前提和基础。

9. 我国行政职能转变的基本内容

(1) 职能重心的转移:党的十一届三中全会明确提出把党和国家的工作重点转移到经济建设上来,实现了行政职能重心的根本转变,开创了我国现代化建设的新局面。随着行政职能重心的转变,行政职能的实现方式也发生了转变。

(2) 职能方式的转变:从运用行政手段为主转变为运用经济手段为主;从微观管理、直接管理为主转向宏观管理、间接管理为主;从重视计划、排斥市场转向把计划和市场有机地结合起来,并强调计划和市场都是资源配置的手段,为政府职能方式的转变指明了方向。

(3) 职能关系的转变:一是理顺中央与地方、上级与下级政府之间的职能关系,就是既要



维护国家政令的统一,防止地方割据,发挥中央政府的宏观调控职能,又要保证地方、基层能够因地制宜,有利于调动地方和基层的积极性。二是理顺政企关系,基本原则是企业下放、政企分开,具体措施包括把所有权和经营权分开、把政府的国有资产所有者职能和行政管理职能分开,从而理顺产权关系、实行国有资产分级管理。三是理顺政府与市场的关系。社会主义市场经济的宏观调控以市场为基础,关键在于弥补市场调节的不足,纠正市场调节的缺陷。四是理顺政府与社会的关系。在管理范围上,改变原来由政府包办一切社会事务的做法,向社会提供“公共物品”;在管理模式上,从“大政府、小社会”转变为“小政府,大社会”;在管理方法上,从传统的以行政方法为主转变为间接的以法律方法为主。五是理顺政府内部各职能部门的关系。要对政府各部门进行职能分解和职能分析,明确各自的职责分工,建立严格的工作责任制和岗位责任制,从制度上解决职能不清、人浮于事、多头领导、政出多门的弊端。

10. 我国行政职能转变的关键

我国政府职能转变的关键是政企分开,这也是建立社会主义市场经济体制的内在要求。在社会主义市场经济条件下,政府职能转变的中心内容是政企分开,建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度,使企业真正成为自主经营、自负盈亏的市场主体。

(1) 政企分开的主要内容包括:实现政府与企业的社会职责的分开;实现企业所有权与经营权的分开;实现政府国有资产所有者职能与行政职能的分开。

(2) 政企分开的主要措施包括:加强和改善国有企业的监管方式;解除政府主管部门与所办经济实体和直属企业的行政隶属关系;大量裁减专业经济部门和各种行政性公司,发展社会中介组织;完善企业所有制制度,实现产权多元化,建立和完善新型的政企分开的投融资体制。

二、行政组织和行政体制

(一) 行政组织的含义

1. 行政组织的含义

组织是人们为达到共同的目标,按特定的结构形式和活动规范结合而成的开放性群体。

行政组织是静态组织结构和动态组织活动过程的统一。从动态上讲,行政组织是指为完成行政管理任务而进行的组织活动和运行过程。从静态上讲,行政组织有广义和狭义之分。广义的行政组织指一切具备计划、组织、协调和控制等行政功能的组织,它既包括国家行政部门的组织,也包括国家立法、司法部门内履行行政职能的组织,还包括企事业单位、群众团体内部的相应机构。狭义的行政组织是依照国家宪法和法律的规定,在一定的权限内执行各种公共事务的机构的总称,简单地说就是指政府机构。它的主要特征:一是具有权威性和强制力;二是属于预算拨款制行政单位。

行政组织的基本要素包括六项:组织目标、机构设置、人员构成、权责体系、法规制度、物质因素。其中,组织目标决定着组织行为的方式和组织发展的方向,是组织赖以建立和存在的出发点和前提;机构设置是行政组织的核心,是决定行政效率的关键。

2. 行政组织的特性

行政组织的特性包括:政治性与社会性、法制性与权威性、系统性与动态性。



行政组织与政党组织的区别：中国共产党是政治组织，党的领导主要是政治领导、思想领导和组织领导。行政组织必须坚持中国共产党的领导，这是一个根本原则。中国共产党并不直接行使行政组织的职权，凡属政府职权范围内的工作由行政组织讨论决定。

行政机关与权力机关的区别：我国各级行政机关是各级权力机关的执行机关，它们之间是从属的而非平行的关系。行政机关由权力机关产生，对其负责，并接受其监督。

行政机关与司法机关的区别：司法机关独立行使司法职权，行政机关不得加以干涉。司法机关无权管理国家政务，也不承担管理国家政务的责任。

行政机关与社会团体的区别：行政机关与社会团体的主要区别在于是否具有国家权力的属性。社会团体的作用主要是参政议政、民主管理、民主监督。

（二）行政组织的类型

行政组织是一个体系完整、功能齐全的系统，按照不同的功能，从不同的角度可以分为若干类型。

1. 按照行政职权与管辖范围，可将我国行政组织分为中央人民政府和地方各级人民政府。中央人民政府，即中华人民共和国国务院，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中央人民政府领导下的地方国家行政机关，又是地方各级人民代表大会的执行机关。

2. 按照行政组织的功能和作用不同，大体可分为领导机关、职能机关、辅助机关、直属机关、派出机关等5种基本类型。

（1）领导机关，也称首脑机关，是各级政府统辖全局的指挥、决策和督导中心。我国国务院的领导机关，是在总理领导下的由副总理、国务委员及各部部长参加的国务院全体会议和由总理、副总理、国务委员、秘书长组成的国务院常务会议。地方各级政府也有其相应的领导机关。

（2）职能机关，又称执行机关，是指各级政府管理业务和社会事务的机关，通称为业务部门，如国务院的部、委、办以及直属单位，地方政府的厅、局、委、处、科等。职能机关在领导机关的领导下，负责组织和领导某一方面的行政业务和社会事务。它的主要任务是贯彻执行领导机关的方针、政策、决定和指示；领导其管辖范围的业务、社会事务；指导下级政府中相同业务部门的工作和相关业务。职能机关通过行使管理职能，为实现组织的总目标服务。

（3）辅助机关是指为协助行政首长的领导工作而设置的办事机构。辅助机关大体有三类。一是综合性辅助机关，如各级政府的办公厅（室）、秘书处（科）等，参与政务、处理事务、搞好服务，协助行政首长调查研究，沟通协调各方面的关系，管理机关的日常事务；二是专门性辅助机关，如各机关的人事、财务以及其他专门事务机关；三是咨询性辅助机关，包括各种智囊团、政策研究室等。

（4）直属机关是指政府序列中主管某些专门业务的行政机构。在我国，国务院把一些业务不便于划归各部、各委员会管理的专门事务交付给暂设的直属机构管辖，这些直属机构的法律地位略低于各部委，一般称局，为副部级单位，如国家统计局、国家环保局、海关总署等。此外，美国联邦政府内部根据国会法令设立的，具有广泛立法权、行政权、司法权的独立

机构也属于直属机关的范畴。

(5) 派出机关是指一级政府按管辖地区授权委派的代表机构。派出机关不是一级政府行政机关,如大使馆、领事馆、特派员公署、街道办事处、公安局派出所。派出机关和地方政府的区别有:第一,地方政府是地域性的行政组织,派出机关是功能性的行政组织;第二,地方政府的权力来源于宪法和有关法律的规定,派出机关的权力来源于上级的授权;第三,地方政府的事务范围十分广泛,派出机关按照上级授权处理某一些事务。

(三) 行政组织设置的原则

1. 职能需要原则:行政职能随着社会政治、经济与文化的发展而不断变化,行政组织也应进行相应的调整和改革。

2. 精干高效原则:机构设置要精简,人员编制要精干,办事程序要简化。

行政组织的编制管理,就是按法律规定的制度和程序,为有效控制机构设置、人员配备、人员定额和结构比例所进行的管理。

编制管理的具体内容包括:行政组织机构设置的管理;机构内部人员数额的管理;人员结构和比例的管理。

编制管理具有重要的意义:一是建立精干高效的行政组织体系的重要前提;二是防止官僚主义、密切政府与群众关系的重要手段;三是有助于节省国家财政开支,机构和人员过多,势必增加国家财政支出。

编制管理的基本原则包括:精简原则、统一原则、编制立法原则。

3. 完整统一原则:行政职能完整统一,机构设置完整统一。

4. 权责一致原则:明确规定行政组织部门的职责权限和部门之间的职能分工,避免多头管理、政出多门的弊端;明确规定行政人员的职责权限,通过制度化的途径做到各行其权、各负其责,避免诿过揽功、相互扯皮等现象。

5. 依法设置原则:健全和完善各级政府组织法,制定行政组织编制法。

6. 管理层次与管理幅度:管理层次与管理幅度是影响组织结构的两个决定性要素。管理幅度是指一名主管人员或上级机关所能直接领导、指挥和监督的下级人员或部门的数目;管理层次指组织的纵向等级结构和层级数目。在组织条件不变的情况下,管理层次与管理幅度成反比例关系。层次与幅度原理要求:行政组织的层次和幅度恰当,考虑工作的性质和繁重程度,考虑上级和下级的素质、能力、水平等;下级只能有一个上级,上级只管一个层次下级。

(四) 行政组织体制

行政组织体制,是指行政组织结构中各层级、各部门之间的行政关系制度化的表现形式。行政组织体制是国家政治体制的重要组成部分,也是发挥行政组织整体效能的关键环节。按照不同的划分标准,常见的行政组织体制主要有以下五种形式。

1. 首长制与委员会制

这是按照行政组织最高决策人数的不同来划分的组织体制。