



严格依据最新上海市公务员考试大纲编写

上海市

公务员录用考试专用教材

综合管理

编著：华图教育 审定：华图公务员考试研究院

2014
最新版

依据考纲 紧跟考情
夯实基础 突破难点
讲练测评 科学备考
增值服务 惠享课程

超值
赠送

520元网络课程+80元面授代金券+39元网课代金券



立信会计出版社
LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE



严格依据最新上海市公务员考试大纲编写

上海市

公务员录用考试专用教材

综合管理

组编：华图教育 审定：华图公务员考试研究院

2014
最新版



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

综合管理/华图教育组编. —上海:立信会计出版社, 2013. 3

上海市公务员录用考试专用教材

ISBN 978-7-5429-3843-5

I. ①综… II. ①华… III. ①行政管理—公务员—招聘—考试—中国—教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 051053 号

综合管理

出版发行 立信会计出版社

地 址 上海市中山西路 2230 号

电 话 (021)64411389

网 址 www.lixinaph.com

网上书店 www.shlx.net

经 销 各地新华书店

邮政编码 200235

传 真 (021)64411325

电子邮箱 lxaph@sh163.net

电 话 (021)64411071

印 刷 河北三河市冠宏印刷装订厂

开 本 850 毫米×1168 毫米 1/16

印 张 23

字 数 661 千字

版 次 2013 年 3 月第 1 版

印 次 2013 年 3 月第 1 次

印 数 1—10000

书 号 ISBN 978-7-5429-3843-5/D

定 价 46.00 元

如有印订差错,请与本社联系调换



FOREWORD

上海,中国第一大城市、四大直辖市之一、国际大都市,是中国的经济、科技、工业、金融、贸易、会展和航运中心。随着上海的飞速发展,对公务员的能力和素质要求也逐步提高,因此上海公务员考试的形式和题目不断创新。上海市公务员考试出题章法变幻莫测,相信广大考生或多或少领略过,心有戚戚焉。

先来看看上海公考的情况:根据 2013 年度上海市考试录用公务员考试大纲,上海市公务员录用考试分笔试和面试。笔试包括公共科目考试和专业科目考试。公共科目考试包括《行政职业能力测验》和《申论》。专业科目考试分为《政法》、《综合管理》、《经济管理》、《财务管理》、《信息管理》、《城市建设管理》和《农村建设管理》,上海市公务员录用考试全部采取闭卷考试的形式。专业科目均为客观性试题,试题类型分为单项选择题和多项选择题两种,考试时间每科 60 分钟,满分 50 分。

俗话说“十年磨一剑”,华图创立迄今十余载,铸剑无数,圆梦无数,对精品的追求从未中断,对考生的需求从未怠慢,这次推出的 2014 年版《上海市公务员录用考试专用教材》即是华图倾心为考生打造的又一套精品图书。这套教材共 21 本教材,包括 20 本笔试教材和 1 本面试教材,品种齐全,涉及上海公考的方方面面。

本套教材主要有两大特色:

一、立足大纲,着眼真题

大纲和真题是硬道理。本教材从国家机关对公务员素质与能力的要求出发,以上海市公务员考试大纲为基础,结合历年上海市公务员考试真题,特别是 2013 年上海市公务员考试真题,还搜集整理了近年来考试的新题型、新考点,由专家、名师对各科知识要点、试题规律和答题技巧进行权威解读,讲解严谨科学,技巧分析深入浅出,力求让考生在学习和训练中逐渐形成适合自己的知识体系、解题思路与方法,真正提高解题能力,这对于考生的复习有直接的帮助。

二、题纲并重,讲练结合

“题”是试题,包括历年真题和预测试题,“纲”是考试大纲,包括大的考试范围和具体的知识点。所谓题纲并重,就是对试题和大纲都十分注重。知识点是死的,题目是活的,只重视知识点的学习,忽视题目的练习,就应了“读书死”的老话了;与此同时,知识点是静态的,

题目是动态的,光靠题海战术,不以知识点为本,就违背了“以静制动”“万变不离其宗”的规律了。本套教材虽风格各异,但是对知识点的讲解和对试题的命制、解题技巧的总结都非常注重。

讲练结合,首先是讲解和练习结合,学习的过程是一个反复的过程,“温故而知新”,考生看了知识点的讲解,如果紧接着做几道练习题加以巩固,知识的基础就牢固了。所以我们编写教材时,在知识点的讲解中尽可能地穿插真题,知识点讲解告一个段落后附以练习题,帮助考生巩固学习成果。其次是心手合一,现在是网络时代,键盘代替了笔杆,很多人习惯了用心想、用眼看,而忽视了动手练、开口说,特别明显的,这对作答主观题是十分不利的,比如申论,比如面试,不勤动手、勤开口,是不可能取得高分的。

公务员考试是实力的竞争,也是智慧的竞争,只有勤奋刻苦、讲求方法的考生才能在最终的决赛中胜出。我们衷心预祝考生在未来的考试中顺利过关,实现自己的梦想。

由于时间仓促,书中难免出现纰漏和瑕疵,敬请广大读者指正!

如您有任何疑问,除拨打全国客服热线 4006-01-9999 外,也可按照下面提示进行咨询:

服务类别	联系方式	说明
图书内容答疑	htbjb2008@163.com	解答读者对图书内容的疑问
代金券及网络授课	400-678-1009 http://v.huatu.com	代金券充值操作指导、网络授课购买及听课指导
最新考情、名师答疑	http://www.huatu.com	最新考情、真题下载、在线模考、在线估分、名师答疑、课程试听等
图书增值服务	400-817-9797 http://www.1puzi.com	正版图书网络购买及邮寄、图书勘误、优惠活动及礼品赠送等

编者

2013 年 3 月



CONTENTS

绪 论

一、上海市公务员录用考试《综合管理》科目概述	1
二、上海市公务员录用考试《综合管理》最新考试大纲解读	1
三、最新上海市公务员录用考试《综合管理》试卷分析	1
四、《综合管理》科目备考建议及考场策略	2

第一部分 公共行政

核心考点与复习指导	3
第一章 公共行政概述	4
本章学前指导	4
第一节 公共行政的含义	4
第二节 公共行政的主体	5
第三节 公共行政的客体	6
第四节 行政主体的职能	7
第二章 行政组织和行政体制	14
本章学前指导	14
第一节 行政组织的含义	14
第二节 行政组织的类型	15
第三节 行政组织设置的原则	17
第四节 行政组织体制	18
第三章 行政领导	22
本章学前指导	22
第一节 行政领导的含义	22
第二节 行政领导者的职位、职权和职责	23
第三节 行政领导和管理理论	24
第四节 行政领导体制	26
第五节 行政领导的方式	28
第六节 行政领导者的素质、技能、艺术	30
第七节 行政领导集体的结构	32
第四章 公共政策	35
本章学前指导	35



第一节	公共政策的含义和功能	35
第二节	公共政策的类型	36
第三节	公共政策的主体和客体	38
第四节	公共政策的制定	39
第五节	公共政策的执行	42
第六节	公共政策的评估	45
第七节	公共政策的终结	47
第五章	行政执行与依法行政	50
本章学前指导		50
第一节	行政执行的含义	50
第二节	行政执行的原则	51
第三节	依法行政的含义	51
第四节	依法行政的内容	52
第五节	行政沟通的含义	53
第六节	行政沟通的障碍和模式	54
第七节	行政协调的含义	55
第八节	行政协调的类型	56
第九节	行政协调的方式	58
第十节	行政控制的含义	59
第十一节	行政控制的方式	60
第十二节	行政监督的含义	60
第十三节	行政监督体系	61
第六章	行政方法与技术	63
本章学前指导		63
第一节	行政方法的含义	63
第二节	行政方法的类型	64
第三节	行政技术的含义	66
第四节	行政技术的类型	67
第七章	人事行政	70
本章学前指导		70
第一节	人事行政的含义	70
第二节	人事行政的基本原则	71
第三节	人事行政的过程	72
第四节	西方公务员制度的主要特点	73
第五节	中国公务员制度的基本内容	74
第八章	公共财政	80
本章学前指导		80
第一节	公共财政的含义	80
第二节	公共预算的含义	81
第三节	公共预算管理的基本模式	82
第四节	税收管理的含义和特点	83
第五节	非税收管理的形式	84

第六节	公共支出及国民收入分配	85
第七节	我国公共财政的体制	88
第九章 行政改革与发展		89
本章学前指导		89
第一节	行政机构改革	89
第二节	行政体制改革	92
第三节	公务员制度改革	93
第四节	地方政府改革与创新	97
第五节	行政发展模式	98
第六节	行政发展的新趋势	98
第七节	民主行政	99
第八节	社会管理的含义	100
第九节	社会管理的内容	100
经典真题回放		102
过关强化训练		104
参考答案及详解		111

第二部分 行政法学

核心考点与复习指导	117
第一章 行政法概述	118
本章学前指导	118
第 一 节 行政法的含义	118
第 二 节 行政法的调整对象	119
第 三 节 行政法的渊源	120
第 四 节 行政法的基本原则	121
第 五 节 行政法律关系的含义和特征	122
第二章 行政法律关系的主体	124
本章学前指导	124
第 一 节 行政主体的含义	124
第 二 节 行政主体的范围	125
第 三 节 行政相对人的含义	126
第三章 行政行为	128
本章学前指导	128
第 一 节 行政行为的含义	128
第 二 节 行政行为的类型	130
第 三 节 行政行为的构成要件和合法要件	133
第 四 节 行政行为的效力	135
第四章 行政立法	138
本章学前指导	138
第 一 节 行政立法的含义	138
第 二 节 行政立法的种类	139
第 三 节 行政立法的原则	141



第 四 节	中国的行政立法体制	142
第 五 节	行政立法的效力关系	144
第五章	行政许可和行政确认	146
本章学前指导	.....	146
第 一 节	行政许可的含义	146
第 二 节	行政许可的种类	147
第 三 节	行政许可的程序	149
第 四 节	行政确认的含义	156
第 五 节	行政确认的种类	157
第六章	行政处罚和行政强制	158
本章学前指导	.....	158
第 一 节	行政处罚的含义	158
第 二 节	行政处罚的种类	159
第 三 节	行政处罚的程序	161
第 四 节	行政强制的含义	170
第 五 节	行政强制的种类	171
第七章	行政征收、行政补偿和行政裁决等	173
本章学前指导	.....	173
第 一 节	行政征收	173
第 二 节	行政补偿	175
第 三 节	行政裁决	176
第 四 节	行政指导	177
第 五 节	行政合同	179
第 六 节	行政事实行为	180
第八章	行政程序	182
本章学前指导	.....	182
第 一 节	行政程序的含义	182
第 二 节	行政程序的基本原则	184
第 三 节	行政程序的基本制度	186
第九章	行政复议	189
本章学前指导	.....	189
第 一 节	行政复议的含义	189
第 二 节	行政复议的基本原则	190
第 三 节	行政复议的基本制度	192
第 四 节	行政复议的法律关系	193
第 五 节	行政复议的受案范围	193
第 六 节	行政复议的管辖	196
第 七 节	行政复议的程序	197
第十章	行政赔偿	207
本章学前指导	.....	207
第 一 节	行政赔偿的含义	207
第 二 节	行政赔偿法律关系	208

第 三 节	行政赔偿责任的构成	209
第 四 节	行政赔偿的范围	210
第 五 节	行政赔偿的程序	212
第十一章	行政诉讼	214
本章学前指导		214
第 一 节	行政诉讼的含义	214
第 二 节	行政诉讼的法律关系	215
第 三 节	行政诉讼的受案范围	215
第 四 节	行政诉讼的管辖	220
第 五 节	行政诉讼的证据	221
第 六 节	行政诉讼的程序	222
第 七 节	行政诉讼的法律适用	224
第 八 节	行政诉讼的判决、裁定和决定	226
经典真题回放		235
过关强化训练		237
参考答案及解析		245

第三部分 综合管理实务

核心考点与复习指导	253
第一章 秘书理论概述	254
本章学前指导	254
第 一 节 秘书的含义和特征	254
第 二 节 秘书工作的性质、内容和作用	255
第二章 秘书工作机构的职能与工作要求	258
本章学前指导	258
第 一 节 秘书工作机构的性质	258
第 二 节 秘书工作机构的设置	259
第 三 节 秘书工作机构的职能和工作要求	260
第 四 节 秘书部门及其人员的管理	263
第三章 秘书机构的日常工作	266
本章学前指导	266
第 一 节 沟通与协调	266
第 二 节 办公室管理	275
第 三 节 公文管理	275
第 四 节 会议管理	281
第 五 节 信访工作	283
第 六 节 督查工作	285
第 七 节 保密工作	286
第四章 信息工作与调查研究	288
本章学前指导	288
第 一 节 收集信息的主要内容和形式	288
第 二 节 信息处理的程序和方法	290



第 三 节	调查研究的内容、类型与方法	290
第 四 节	调查研究的程序和步骤	294
第五章	公文写作概述	295
本章学前指导	.....	295
第 一 节	公文的主题、构成要素、类型	295
第 二 节	公文写作的格式	297
第 三 节	公文主题的特点	303
第 四 节	公文结构的特点和形式	304
第六章	公文的写作	306
本章学前指导	.....	306
第 一 节	决议	306
第 二 节	决定	307
第 三 节	命令(令)	308
第 四 节	公报	310
第 五 节	公告	311
第 六 节	通告	312
第 七 节	意见	313
第 八 节	通知	314
第 九 节	通报	316
第 十 节	报告	317
第 十 一 节	请示	319
第 十 二 节	批复	321
第 十 三 节	议案	322
第 十 四 节	函	323
第 十 五 节	纪要	324
第七章	事务性文书的写作	326
本章学前指导	.....	326
第 一 节	计划	326
第 二 节	记录	328
第 三 节	总结	329
第 四 节	调查报告	330
第 五 节	简报	331
第八章	公文的处理	332
本章学前指导	.....	332
第 一 节	公文的办理	332
第 二 节	公文的行文规则	333
第 三 节	公文的整理和归档	334
第 四 节	电子文件的管理	334
经典真题回放	.....	341
过关强化训练	.....	343
参考答案及解析	.....	351

一、上海市公务员录用考试《综合管理》科目概述

公务员考试历来以《行政职业能力测验》和《申论》为主要考查科目,在此基础上,上海市公务员考试一直以来保持着强烈的地方特色,针对不同的职位会安排不同的专业科目进行考查。专业科目考试侧重于对行政领域的专业基础知识的测查,《综合管理》是其中很重要的一科,主要包含公共行政、行政法学和综合管理实务三部分,涉及的考点众多,以基础性知识为主,题目设置多为理论与实际应用相结合。

二、上海市公务员录用考试《综合管理》最新考试大纲解读

2013 年度上海市公务员录用考试《综合管理》考试大纲变化不大,具体如下:

(一)第一部分 公共行政

1.“四、公共政策”删除了“政策执行的合法性与政府形象”:公共政策的含义和功能,公共政策的类型,公共政策的主体和客体,公共政策的制定,公共政策的执行,公共政策的评估,公共政策的终结。

2.“五、行政执行与依法行政”删除了“依法行政的内涵,依法行政与政府行政能力,依法行政与政府合法性”,替换为“依法行政的含义,依法行政的内容”:行政执行的含义,行政执行的原则,依法行政的含义,依法行政的内容,行政沟通的含义,行政沟通的类型、障碍和模式,行政协调的含义,行政协调的类型,行政协调的方式,行政控制的含义,行政控制的方式,行政监督的含义,行政监督体系。

3.“九、行政改革与发展”增加了“社会管理的含义,社会管理的内容”:行政机构改革,行政体制改革,公务员制度改革,地方政府改革与创新,行政发展模式,行政发展的新趋势,民主行政,社会管理的含义,社会管理的内容。

(二)第二部分 行政法学

无变动。

(三)第三部分 综合管理实务

1.“六、公文的写作”改为:决议,决定,命令,公报,公告,通告,意见,通知,通报,报告,请示,批复,议案,函,纪要。

这一知识点有了较大的变化,除了说法上(2012 年度的考试大纲表述为“行政机关公文的写作”)和排列顺序上的调整,实质性的改动有两点:(1)增加了“决议”和“公报”这两个文种;(2)将“会议纪要”改为“纪要”。这里要提到新实施的《党政机关公文处理工作条例》,此处的修改正是根据这一条例而来,该条例自 2012 年 7 月 1 日起施行,与此同时,1996 年 5 月 3 日中共中央办公厅发布的《中国共产党机关公文处理条例》和 2000 年 8 月 24 日国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》停止执行。

2.“八、公文的处理”改为:公文的办理,公文的行文规则,公文的整理和归档,电子文件的管理。

这一点没有实质性的变化,也是因为新实施的《党政机关公文处理工作条例》,党政机关公文处理工作统一规范了,所以原来“行政公文”的说法一律改为“公文”,即包括党政机关的公文。

三、最新上海市公务员录用考试《综合管理》试卷分析

(一)模式基本固定

1. 考试时间:60 分钟。

2. 试卷总分:满分 50 分。

3. 题型及分值:分为单项选择题和多项选择题,单项选择题每小题 0.5 分,多项选择题每小题 1 分。

(二)每年略有调整

1. 题型:总的题型一直是单项选择题和多项选择题,但在大题型下,每年都有根据一段材料设置几道题的小题型,可以称之为“材料题”,有时候在单项选择题下,有时候在多项选择题下,有时候两大题型下都有。以 2012 年和 2013 年为例,2012 年是单选和多选各有 1 道材料题,各包含 3 个小题;2013 年则仅单选有 2 道材料题,一道包含 2 个小题,一道包含 5 个小题。

2. 题量:总的题量不太固定,两大题型的题量分布也有变化,2008—2009 年共 70 道小题,单选 40 道,多选 30 道;2012—2013 年则为 80 道小题,单选 60 道,多选 20 道。

3. 分值:总分值和每道题的分值一直没变,但单选和多选的总分值不固定,2008—2009 年是单选 20 分,多选 30 分。2012—2013 年是单选 30 分,多选 20 分。

另外,按照知识点来看,每部分的题量、分值也不相同,而且每年也有变化。以 2012—2013 年为例,其分值分布大约是:2012 年第一部分公共行政 19 分,第二部分行政法学 18 分,第三部分综合管理事务 13 分;2013 年第一部分公共行政 20.5 分,第二部分行政法学 14.5 分,第三部分综合管理事务 15 分。2013 年的试卷是按顺序排列,即单选、多选都是按公共行政题、行政法学题、综合管理事务题的顺序排列,一目了然,这也许是以后的命题趋势。



四、《综合管理》科目备考建议及考场策略

上海市公务员录用考试《综合管理》的总题量为 80 题,题目的信息量很大,考生需要在 60 分钟内顺利完成这些题目,应该说还是存在相当的难度。针对《综合管理》科目的特点,我们建议考生从基础知识入手,把握重要考点,以理论为指导,以真题为导向,结合知识结构,全面而又突出重点地复习。

(一)掌握全面,重点突出

《综合管理》考试大纲列出了考试涉及的所有考点,对此,考生要逐一进行复习,千万不可遗漏。从历年真题来看,虽然每年的考题都会出现几个冷门的知识点和概念,但都属于基础性知识,难度并不大,因此对考点的全面把握非常重要。此外,该科目的重要考点每年都会涉及多道题目,如行政复议、行政领导、公文写作等,一直都是常见出题点,考生对这些常考知识点要重点突破,理论知识要扎实,实践应用要灵活。

(二)关注热点,关心政治

作为一名合格的公务员,首先要求政治合格。上海市国民经济和社会发展“十二五”规划指出,2020 年上海要基本建成与我国经济实力和国际地位相适应、具有全球资源配置能力的国际经济、金融、贸易、航运中心,基本建成经济繁荣、社会和谐、环境优美的社会主义现代化国际大都市。可以预计,诸如此类的政治热点问题很可能会在考题中出现,甚至以行政管理实例等形式考查,因此建议考生平时多看多听多想,以理论联系实际,结合现实来深刻理解政治理论。

(三)心态平和,沉着冷静

根据多年的考试经验,我们可以知道,考试时保持适度的紧张对答题是有一定帮助的,可以让自己注意力更加集中,态度更加积极;然而过度紧张或者焦虑毫无疑问不利于考生的正常发挥。考生应当给自己一个正确的心理暗示,那就是:放松心情,以一个积极、冷静的心态去面对,不给自己设定任何遥不可及的目标,自加压力。总之,良好的心态可以帮助我们最终通向成功,能够正常甚至超常发挥出自己的水平;反过来,即使在知识储备上做了充足的准备,但是心理应变能力脆弱或者忽视了对心态的调适,最初所做的努力也会付诸流水。

此外,考生应该针对自己的具体情况,对考场时间进行统筹安排,具体分配答题时间。考生对每一题大概所需的时间要预先作出时间分配,如果超过了这一时间仍无法得出答案,就应当立刻转向下一道试题,顾全大局。

第一部分

公共行政

核心考点与复习指导

公共行政主要包括九个方面的内容:公共行政概述、行政组织和行政体制、行政领导、公共政策、行政执行与依法行政、行政方法与技术、人事行政、公共财政、行政改革与发展。

其中,公共行政概述部分需要掌握的内容为:公共行政的含义,公共行政的主体,公共行政的客体,行政主体的职能。

行政组织和行政体制部分需要掌握的内容为:行政组织的含义,行政组织的类型,行政组织设置的原则,行政组织体制。

行政领导部分需要掌握的内容为:行政领导的含义,行政领导者的职位、职权和职责,行政领导和管理理论,行政领导体制,行政领导的方式,行政领导者的素质、技能、艺术,行政领导集体的结构。

公共政策部分需要掌握的内容为:公共政策的含义和功能,公共政策的类型,公共政策的主体和客体,公共政策的制定,公共政策的执行,公共政策的评估,公共政策的终结,行政决策。

行政执行与依法行政部分需要掌握的内容为:行政执行的含义,行政执行的原则,依法行政的含义,行政沟通的含义,行政沟通的障碍和模式,行政协调的含义,行政协调的类型,行政协调的方式,行政控制的含义,行政控制的方式,行政监督的含义,行政监督体系。

行政方法与技术部分需要掌握的内容为:行政方法的含义,行政方法的类型,行政技术的含义,行政技术的类型。

人事行政部分需要掌握的内容为:人事行政的含义,人事行政的基本原则,人事行政的过程,西方公务员制度的主要特点,中国公务员制度的基本内容。

公共财政部分需要掌握的内容为:公共财政的含义,公共预算的含义,公共预算管理的基本模式,税收管理的含义和特点,非税收管理的形式,公共支出的类型,我国公共财政的体制。

行政改革与发展部分需要掌握的内容为:行政机构改革,行政体制改革,公务员制度改革,地方政府改革与创新,行政发展模式,行政发展的新趋势,民主行政,社会管理的含义,社会管理的内容。

本部分是《综合管理》科目中的基础内容,也是考试的重点。考生在复习过程中应侧重对知识的理解,结合现实中的一些案例来分析每一个具体的知识点。鉴于本部分内容知识点繁杂,本书特在内容讲解过程中加入“真题链接”以加深考生对知识点的理解,并附上“过关强化训练”以使考生对知识点掌握得更为牢固。

第一章 公共行政概述

本章学前指导

重点内容介绍

本章主要介绍了公共行政的相关概念,理论性较强,重点是能在熟记的基础上灵活应用,切忌死记硬背。

应试技巧指导

考生在学习时应侧重于对概念、含义的理解,将理论切实用于指导实践中去。

第一节 公共行政的含义

考点精讲

- * 公共行政的概念
- * 公共行政的特征

一、公共行政的概念

公共行政就是指公共行政组织依法行使权力,对社会公共事务进行有效管理并提供公共服务的活动。

这一概念的含义包括:

首先,公共行政的主体是公共行政组织,此处应作狭义的理解,仅指国家行政机构,即通常所说的政府或者行政当局,而不包括立法和司法机构。

其次,公共行政的客体是社会公共事务,是指涉及社会公众整体的生活质量和共同利益的那些社会事务,公共性是其最基本而突出的特征。

最后,作为一种管理活动,公共行政必须依法举行,而且必须是有效的。

二、公共行政的特征

(一)公共行政行为以维护政治统治和社会稳定为目的

无论是公共行政机关对国家事务的管理,还是对社会公共事务的管理,都内含着政治性和社会性相统一的要求,无论是对人、财、物、事等资源的配置方式,还是公共决策的目的与过程,都不仅要追求社会效益的最大化,还要有利于达到维护政治统治和社会稳定的目的。

(二)公共行政活动的开展遵循多项原则

随着政府实现行政目标方式的多样化、裁量空间的自由化以及政府主导公共行政活动范围的扩大化,行政行为需要更多原则来加以规范,以确保公共行政行为的长效性、稳定性以及实效性。现阶段,公共行政活动主要遵循以下四项原则:

第一,法治原则。要求公共行政活动要做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。不仅政府的执法要有法律依据,政府的执法行为本身也要符合法律程序。

第二,民主原则。要求行政机关制定和实施公共政策以及进行社会管理的执法行为本身要符合法律程序。民主原则要求行政机关在制定和实施公共政策以及进行社会管理中遵循民主制度,树立民主作风和民主意识。

第三,服务原则。要求现代政府具有“公民至上”的行政理念,把为公民提供优质服务作为第一要旨,把社会公众是否满意作为衡量政府绩效的标准。

第四,绩效原则。要求政府行为讲求社会效益、讲求时间约束、讲求经济效益,以“有限”的资源解决“无限”的问题。

第二节 公共行政的主体

考点精讲

- * 公共行政主体的概念
- * 公共行政主体的职权与职责
- * 公共行政主体的特征

一、公共行政主体的概念

公共行政主体是以国家行政机关为主的公共管理组织,立法机关与司法机关不属于公共行政的主体。需要注意的是,公共行政主体不等于行政机关,除行政机关外,法律、法规授权的组织也可成为行政主体。例如,经法律、法规、规章授权的社会团体和其他社会组织,如共青团、妇联、红十字会等,也是公共行政的主体。

其中,国家行政机关是指依法成立的公共行政机关,由不同的层级组成,包括中央政府和地方各级政府。政府的不同层级构成不同的公共行政的主体,发挥不同的政府作用。一般而言,中央政府负责全国性公共产品的提供,如国防、外交、货币、银行、全国铁路、国道等全国性的公共事务;地方政府则负责地方性公共产品的提供,如地方铁道公路、地方基础设施、地方医疗与教育等地方性公共事务。我国居民委员会和村民委员会是基层群众性自治组织,负责本居住地区的公共产品的提供,如人民调解、治安保卫和公共卫生等。

二、公共行政主体的职权与职责

公共行政主体的职权与职责是国家行政权的转化形式,是行政主体实施国家行政管理活动的资格及其权能。行政职责是指行政主体在行使国家赋予的行政职权、实施国家行政管理活动的过程中,所必须承担的法定义务。行政职责的核心是“依法行政”。

三、公共行政主体的特征

一般来说,公共行政主体具有下列三个特征:

1. 公共行政主体与其他国家机关、组织的区别主要在于,公共行政主体是享有国家行政权力,实施行政活动的组织。

2. 公共行政主体与行政机关内部的组成机构和受行政机关委托执行某些行政管理任务的组织的区别主要在于,公共行政主体是能以自己的名义行使行政权的组织。

3. 公共行政主体必须具有独立的法律人格,是能够独立对外承担其行为所产生的法律责任的组织。

真题链接

(2009—25)下列选项中,属于行政主体的是()。

- A. 正在执行公务的某行政执法大队的工作人员
- B. 与建筑公司签订承包合同的某税务机关
- C. 某公安局户政科
- D. 按照有关法律规定开展工作的食品卫生检验所

【答案】D

【解析】行政主体是指享有国家行政权力,能以自己的名义从事行政管理活动并独立承担由此产生的法律责任的组织。行政主体具有以下三个特征:(1)行政主体是享有国家行政权力,实施行政活动的组织。这是行政主体与其他国家机关、组织的区别所在。(2)行政主体是能以自己的名义行使行政权的组织。这是行政主体与行政机关的内部组成机构和受行政机关委托执行某些行政管理任务的组织的区别。(3)行政主体是能够独立对外承担其行为所产生的法律责任的组织。这是行政主体具有独立法律人格的具体表现,也是一个组织成为行政主体的必备条件。在我国,行政主体包括国家行政机关和法律、法规授权的组织。综上所述,本题中A项错误。与建筑公司签订的承包合同属于民事合同,因此税务机关和建筑公司形成的是民事法律关系,此时该税务机关属于民事主体而非行政主体,B项错误。公安局户政科属于行政机关的内部组成机构,不具有独立的行政主体资格,C项错误。D项属于因法律、法规授权而产生的行政主体。因此,D项正确。

第三节 公共行政的客体

考点精讲

- * 公共行政客体的概念
- * 公共行政客体的内容

一、公共行政客体的概念

公共行政的客体即公共行政的对象,是社会公共事务。

二、公共行政客体的内容

公共行政以社会公共事务作为管理的客体,具体内容分为公共问题、公共项目、公共利益、公共物品和资源。

(1)公共问题。公共管理不可能解决所有的社会问题,社会问题只有在属于公共管理机构职责范围内、与公共目的相符合的情况下,才成为公共管理的对象,即公共问题才是社会管理的内容。

(2)公共项目。是指依据行政政策而采取的一系列具体行为及其过程。公共项目是公共管理中最直接的对象。

(3)公共利益。是指为广大公民所能享受的利益。在充分保障公共利益的同时,应当确立公共利益依法界定的基本原则。

(4)公共物品和资源。包括公共设施、公共产品、公共信息资源、人力资源以及自然资源等。