育 明 教 育

专注考研 始于 2006

育明考研网校 www.517kaoyan.com

学 习 改 变 命 运

《行 政 学》

张永桃主编 高等教育出版社，2009 年版

【说明】 本视频结合《行政管理学》，张永桃主编 高等教育出版社 2003 年版。但是两个版本没有实质的差别，大家在考研复习的时候可以选择任意一本。

第一章 绪 论

1、行政的涵义

（1）国内外学者对行政涵义的解释和分析

行政是随着国家的产生而产生的，是国家的一种基本职能形态。

在中国古代，行政是执掌政务、推行政令的意思。如《左传》中的“行其政事”、“行其政令”。

在西方，大致分为以下几种：

1）从“三权分立”的角度来理解行政

法国启蒙思想大师孟德斯鸠把管理国家的活动分为立法、行政、司法三类。我国台湾学者将此观点称为“法律执行说”，即在三权分立的国家，立法为制定法律，行政为执行法律，司法为维护法律。

2）从政治与行政的分离及不同功能的角度来解释行政

西方早期学者认为政治是国家意志活动的领域，主要指国家政策的制定；行政是指实现国家目的的方法和技术，主要是指国家政策的执行。美国学者古德诺在《政治与行政》一书中，明确提出国家功能的两分法：认为在所有的政治体制中都存在两种主要的或基本的政府功能，即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能，前者谓之政治，后者即是行政。

3）从管理功能的角度来分析和释义行政

认为凡是管理活动都是行政。1926 年，美国著名行政学家怀特在《行政学导论》一书中，认为行政乃是为完成某种目的时，对许多人所作的指挥、协调和控制。1930 年，美国行政学家费富纳在《行政学》一书中，认为行政就是由一些人的协调的努力，使政府的工作得以做成。

4）从综合的角度，全面地概述行政

A、（政府组织方面）行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务或活动。

B、（政治运用角度）行政乃是民意的实行，国家意志的执行，主要表现为一种执行活动。

C、（管理的观点和功能的观点）行政乃是以集体的努力与合作完成共同任务的活动，是为管理公共事务而对许多人所进行的指挥、协调、控制，是一种专门艺术。

D、（行为科学观点）行政是由有关行政活动的人的行为构成的，是许多人通力合作达到共同目标的集体行动。

我国台湾学者吴挽澜在《行政学新论》中认为，行政实系指政府机关依据国家的政策和法令，为达成工作目标，对有关之人、财、事、物、时、空等作有效运用之施政行为。简言之，行政便是化政令为具体行为

的一种过程。此种过程，若就行政的效能观念来论，即是输入政令，经由行政系统输出为民服务的绩效。

（2）科学理解行政的涵义应明确以下三方面关系

1）要明确行政与国家的关系。行政是指国家行政，是一个国家概念，是国家事务的管理。行政的主体是国家行政机关及其工作人员，行政的客体或内容是国家事务，行政的基础是国家权力。行政是政治上层建筑的重要组成部分，行政活动是国家意志的贯彻和执行，而国家总是代表某个阶级的利益和意志的，因此，行政是国家的行政，是阶级的行政，它是为实现国家的社会目标和统治阶级利益进行活动的，是阶级统治的一种工具。

2）要明确行政与管理的关系。行政是一种管理活动，但并非所有的管理活动都属行政。行政是管理，因此它具有管理的一般要素和特点；但行政只是管理的一种，是有特定意义的管理。只有通过国家行政机关对国家各种事务所进行的管理，才是行政管理。

3）要明确行政与法律的关系。行政是一种以国家强制力为后盾的管理，一切行政活动均以法律为依据，要依法管理。行政是凭借国家法定权力、依法管理国家事务的活动。

（3）行政的科学涵义

行政是国家行政机关依据国家法律和运用国家法定的权力，为实现国家的社会目标和统治阶级的利益，对国家和社会事务所进行的一系列组织和管理活动。

2、行政管理学及其研究对象

行政管理学又称行政学、公共行政学，是一门研究国家行政管理及其活动规律的科学。

行政管理学的研究对象不是一般的管理活动，而是通过国家行政机关对整个国家社会事务所实施的行政管理。行政管理的对象和范围具有广泛性，它决定了行政管理学研究对象的广泛性和复杂性。行政管理活动规律是行政现象、行政过程内在的、本质的、必然的联系，它寓于行政管理各项活动、各个要素以及它们的相互关系之中。

行政管理学的研究对象是行政现象，它是研究行政现象、行政过程内在本质联系的科学。

3、行政管理学的主要内容

行政管理学的研究对象决定了它研究的范围和主要内容。行政管理学的主要任务，是通过对行政系统、行政过程的抽象、综合研究，揭示行政管理的一般规律。主要内容包括三大部分：

1）行政管理的权力主体。行政管理是行政权力的行使及其过程。

2）行政管理过程和内容。包括行政决策、人事行政、财务行政、机关行政、行政监督等主要环节。这是一

个从决策到用人、管财、内部管理，再到实施监控的完整过程。

3）行政效率与行政改革。提高行政效率是行政管理的出发点和归宿，不断推进行政改革则是保持行政管理活动和提高行政管理效率的根本途径。

4、古立克的 POSDCORB、张金鉴的“十五 M”、厄威克的组织“八项原则”（育明教育注：重要考点，概念题）

1）POSDCORB：美国行政学家古立克强调以行政管理职能为行政学的主要研究对象，并把传统学派有关管理职能的理论加以系统化，提出了有名的 POSDCORB，即：计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算等管理七职能说。

2）“十五 M”：是我国台湾行政学家权威张金鉴提出的。认为行政内容包括：目标、计划、人员、金钱、物材、组织、方法、领导、激励、意见沟通、士气或服务精神、协调、时间、空间、改进。

3）厄威克的组织“八项原则”：目标原则、相符原则、职责原则、层级原则、控制幅度原则、专业化原则、协调原则、明确性原则。

5、行政管理学发展的几个阶段

1）**科学管理时期**。这是行政学的形成阶段。

A、科学管理理论的核心问题和所追求的首要目标是提高效率。为提高效率或生产率，泰罗等提倡整体观念、系统分析、完善组织、强化计划、协调合作、教育培训等一系列科学管理原则。

B、法国的法约尔被誉为“法国科学管理之父”，提出了十四项“普遍原则”：指挥的统一性原则；等级系列原则；控制幅度；集权原则；责任原则；分工原则；纪律原则；命令统一性原则；个别利益服从整体利益原则；报酬原则；秩序原则；公正原则；保持人员稳定原则；首创精神和集体精神原则。

C、德国的马克斯•韦伯提出了官僚集权组织理论，他被称为“组织理论之父”。

2）**行为科学时期**。行为科学是应用心理学、社会学、人类学以及其他相关学科的成果，来研究人的行为以及人与人之间关系的一门学科。行为科学最初被称为“人群关系学”，产生于 20 世纪 30 年代。

A、1927 年，美国的梅奥和罗特利斯伯格在芝加哥西方电气公司进行的“霍桑试验”，取得很大成功并总结出一套有关人际关系的原理和原则。主要有：a、工人不是只受物质因素制约的“经济人”，而是受各种社会因素影响的“社会人”；b、人不是单独的、孤立的、机械的个体，而是复杂的社会系统的成员；c、企业中除了正式组织外还存在着无形的“非正式组织”；d、管理者要寻求和采取一种以社会和人群关系技能

为基础的新的领导方式。

B、巴纳德是行为科学管理理论的重要奠基人。他的主要理论观点和贡献表现在以下几个方面：一是运用社会系统的观点推进了对正式组织的研究；二是非正式组织理论；三是权威的接受理论；四是组织平衡理论。

C、西蒙是行政学家中运用行为科学理论研究行政管理最有成就人之一，他的贡献在于是把决策概念引入行政管理，建立了一个比较完整的决策理论体系。他认为，管理就是决策，决策是行政的中心，行政行为之根本就是组织中决策制定的整个过程。他采用行为主义的行政研究方法，系统地研究了行政决策过程。他把决策过程分为三个阶段，即情报阶段、设计阶段、抉择阶段。他认为行政决策所涉及的一是价值因素，二是事实因素，前者是目的，后者是手段，强调决策不能只注意事实和过程，而忽视社会的价值。他还认为行政组织的作用在于提供一个有利于作出合理决策的组织结构。他强调，行政组织要为决策活动提供各方面的信息，要确定行政组织及其所属机构的活动目标，要确定各个层级组织成员制定决策的范围，并要为达到组织目标创造各种条件和提供各种有效手段。所以，人们把西蒙的组织理论称为决策过程组织理论。

3）现代化管理时期或管理科学时期。

A、这个时期行政管理学发展的一个最显著的特色，是把许多社会科学、自然科学、技术科学的最新成果广泛地运用到行政管理学的研究中来，使行政管理学日益成为一门多种学科相互交叉、相互渗透的综合性学科。

B、这个时期行政管理学发展的另一个重要特点，是发展迅速，学派林立，呈现出一种日新月异、百家争鸣的局面。

政策科学的兴起，是 20 世纪 70 年代以来行政学、政治学发展的一个重要现象和特征。

6、“新公共行政学”（育明教育注：重要考点，概念题）

从 20 世纪 60 年代末、70 年代初开始出现的“新公共行政学”，对传统的行政管理学提出了挑战和许多富有创意的“转变”或“修正”。代表人物：弗兰克·马里尼、乔治·弗雷德里克森。

“新公共行政学”的提出，要把出色的政府管理与追求社会公平作为一种新的公共行政的基本原理，作为行政活动的一项基本原则。“新公共行政学”有责任推动旨在实现政府高效和社会公平的行政改革。“新公共行政学”主张对传统的官僚组织理论进行重大变革和改造。他们强调行政组织形态的复杂因素与变迁，主张在各种组织的密切关系中，在经常变化的行政环境中，去重新认识和研究行政组织的功能和运作，力求建构一个有活力的、有凝聚力的、有效实现目标的组织整体。用以市场竞争驱动的“合同管理”取代官僚制管理，是新公共行政理论在公共管理模式上的重要追求。

7、学习研究行政管理学的意义

1）加强行政管理科学的学习和研究，有助于我们掌握现代行政活动规律，正确运用国家权力，正确行使国家的管理职能，有力地推动社会经济文化发展。

2）加强行政管理科学的学习和研究，有助于我们用科学的理论指导和推动行政管理体制改革，不断改进政府行政管理，以利于经济体制改革的深化和政治体制改革的展开。

3）加强行政管理科学的学习和研究，有助于我们从根本上认识管理的重要性，努力实现行政管理的科学化、法制化和现代化，更好地推动社会主义现代化建设事业的发展。

4）加强行政管理科学的学习和研究，有助于增强广大行政人员的现代管理意识，全面提高他们的基本素质和管理水平，造就一支适应社会主义现代建设需要的行政管理队伍。

8、学习研究行政管理学的指导原则

总的指导原则：

以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，从我国社会主义初级阶段的国情和行政管理的实践出发，研究的探索适合我国国情特点的行政管理理论和制度，借鉴和吸收世界先进国家行政管理和行政科学中一切对我们有用的知识和经验，创立有中国特色的社会主义行政管理学，并在实践中不断丰富、发展、完善我国行政管理学的学科体系，为促进改革和现代化建设事业服务。

这一指导原则包括以下几点基本精神：

1）学习研究行政管理学，首先必须坚持科学理论的指导。马列、毛、邓、“三代”是我们开展行政管理学研究的最重要理论武器和思想武器，是我们建设有的中国特色社会主义行政管理学的根本指针。

2）学习研究行政管理学，必须立足中国国情，直接面向中国改革与建设的实际，着力为中国的改革与建设事业服务。

3）学习研究行政管理学，必须以科学的态度广泛吸取各国先进的理论和经验。

4）学习研究行政管理学，必须用发展的观点来对待这门科学。

9、学习研究行政管理学的方法

1）理论与实际相结合的研究方法

2）比较研究方法

3）系统研究方法

4）综合研究方法

5）案例分析方法（个案研究方法）

第二章 行政权力

1、行政权力概念的内涵（育明教育注：重要考点，概念题）

行政权力是国家政权的重要组成部分，即国家行政机关赖以管理国家与社会公共事务、执行国家意志、履行国家行政职能的一种强制力量。

包括以下几个方面：

1）行政权力是国家政权的重要组成部分，是统治阶级赖以实现其政治统治，管理国家和社会公共事务的重要工具。

2）行使国家行政权力的主体是国家行政机关及其工作人员，他们依照宪法、法律和各种行政法规履行国家行政职能，实施各种行政行为。

3）设置和运用国家行政权力的目的和任务是执行国家意志，履行国家行政职能，管理国家和社会公共事务。

4）行政权力是一种合法的强制力量，是国家强制力的重要组成部分，它通常以行政法规、政策、计划、决议、命令等为表现形式，通过政府指挥命令系统来实现。

2、行政权力的来源（育明教育注：重要考点，简答题）

在现代法治国家，行政权力运行的基本前提是有法可依、有法必依、执法必严，违法必究。

现代国家行政权力的来源，主要有以下四个方面：

1）宪法、法律和法规是行政权力的主要来源。

2）惯例裁决是自由裁量权的重要形式。

3）授权也是行政权力的重要来源。授权主要包括法律授权和人为授权。

4）法理是推量裁决的基本依据。法理是法律的来源，法律又是行政权的来源，所以法理有时也是现代国家行政权力的重要来源。

3、我国行政权力的特点和性质

行政权力的性质从属于国家政权的性质，是国家政权性质的集中体现。

1）服务性或人民性的特点。表明国家行政权力属于人民，人民有追求、参与、行使和监督行政权力的权利，享有通过行政权力获得社会公共服务的权利；而行政权力设置、变更的目的，在于更加有效地为人民、为社会服务。

2）派生性或执行性的特点。表明行政权力是由国家权力机关派生的，从属于最高国家权力机关，其任务是为了执行通过国家权力机关形成的人民共同意志，实施国家权力机关通过的各项法律、法规和决定，体现了社会主义法治行政和法治国家的根本要求。

3）统一性或垂直性的特点。表明中央行政权力和地方行政权力、行政权力和国家权力的其他组成部分是统一的，不可分割或分立的，而且是垂直行使的，国务院对地方各级政府实行统一领导。

4）权威性或强制性的特点。表明行政权力是国家力量的象征，掌握着国家的内政和外交；同时，行政权力是国家机器的发动装置，对外代表国家或一级政府，是国家强制力的集中体现。依据行政权力所制定的各项行政法规、计划、政策、决议和命令，对全社会具有普遍的约束性和权威性。

4、行政权力运行的基本原则（育明教育注：重要考点，简答题）

1）以民意为基础。在行政管理过程中要充分体现民意、尊重民意，反映广大人民群众的意愿和要求。

2）以政策为依据。国家行政权力的运行，必须以执政党的政策为依据，接受执政党的政策指导。

3）以法律或法规为准绳。在行政权力运行过程中，法律是最重要的依据和准绳。

4）以国家和社会公共服务为目的。

5、行政权力的基本功能（育明教育注：重要考点，简答题）

1）管理国家与社会公共事务，维护正常的国家和社会秩序，保持国家的长治久安。

2）组织、调控国家经济、文化建设，增进人民福利。

3）维护国家的主权和领土完整，不断提升国家的国际地位，为人类的发展做出应有的贡献。

4）在行政管理中，行政权力是一把双刃剑，既有积极建设作用，又有消极破坏作用。

6、我国行政权力的分类

我国是单一制国家，中央行政权力主要分为三大类：

1）行政性立法权。这是一种部门立法权，行使这种权力的结果是制定行政法规。

2）行政性管理权。

3）行政性决定权力。

7、行政权力与行政管理过程

行政权力贯穿于行政管理过程的始终。在行政管理过程中，行政权力主要体现为以下几个方面：

1）行政权力在行政管理过程中体现为行政组织的权威。包括领导权、指挥命令权、行政立法权、决策权、监察督导权等。

2）行政权力在人事行政管理过程中体现为人事决定权。包括考试录用权、任免权、考核权、奖惩权、处分权等。

3）行政权力在财务管理过程中体现为财政和财务决定权。包括预算决算编制权、会计检查或审计权、计划审批权、行政经费支配权等。

4）行政权力在机关行政管理过程中主要体现为行政事务处理权。包括程序性决策权、行政事务督办权、行政经费使用权和日常事务处理权等。

8、行政体制（育明教育注：重要考点，概念题）

行政体制是行政权力物化的结果，是各种行政组织、行政制度和行政关系的集合体。具有三方面的涵义：

1）行政权力决定了行政体制的状况，行政体制是行政权力的外部表现形式。

2）行政体制的核心是国家行政权力的配置和划分，尤其是在中央和地方的配置和划分。

3）行政权力和行政体制的关系及其变革取决于一国行政环境的状况，特别是政治体制的状况。

9、行政体制的基本形式

有三种：

1）集权制行政体制，又称逐级集权制。如法国（最为典型）、西班牙等。

2）分权制行政体制，又称分层集权制或分级集权制。美国是典型的联邦分权制国家，意大利和英国是典型的单一制分权国家。

3）均权制行政体制。孙中山提出的“均权制”行政体制，毛泽东加以继承和发展，进一步完善了民族区域自治制度，建立了特别行政区制度，改革了国家人事、财政、预算和税收制度，发挥了地方政府的积极性和创造性，维护了国家的长治久安。

无论何种政治制度，至少有三种公务必须由中央政府执行，一是国防，二是外交，三是币制，都属于全国性的行政事务，不宜地方政府各自为政。

10、如何推进我国行政体制改革的进程（育明教育注：重要考点，简述题）

当前我国行政体制改革的基本目标，是优化行政管理资源，增强行政体制对行政环境的弹性适应力，全面

提高国家行政机关现有的行政效率和行政管理水平。

我国应从以下几个方面来推进行政体制改革的进程：

1）对于已经展开的体制方面的改革，要进行全面评估，择势在必行者继续推行下去，但必须从属于上面的基本目标。

2）对于选任的行政领导者实行严格的任期目标责任制；对于非选任的行政领导者和一般职员实行定期目标责任制，或者采取严格的考评制度，以强化行政责任。

3）在各级行政首长不断“本土化”或地方行政首长在当地居民中的权威不断强化的过程中，增强中央政府对地方政府、上级机关对下级机关的法制约束力和宏观控制能力，尤其是发挥制度化管理和财务预算管理方面的控制监督作用。

4）在改革方式上，改变过去仅仅是自上而下的改革，采取既自上而下又自下而上的方式，发挥多方面的积极性和首创精神。

5）在组织领导上，中央政府有必要调整现有调研咨询机构，建立一个由专家组成的，具有高度权威的、旨在协助首脑机关推行行政改革的咨询与研究性质的常设（或非常设）机构，各省和大中城市也应该建立权威的行政改革咨询机构。

6）在中央与地方政府、政府与经济实体的关系上，我国实行了旨在理顺中央与地方关系、政企关系的权力下放与政企分开，给地方政府和经济实体以更大的行政权限和经营管理自主权，增强了地方政府和经济实体的活力，取得了良好的经济效益。

7）在党政关系上，我们实施以党政分开为核心的政治体制改革，旨在理顺和调整政治与行政的关系。从政治体制上理顺党政关系是行政体制改革的重要前提。

11、行政责任（育明教育注：重要考点，概念题）

权责一致是行政管理的基本要求。

（广义）行政责任是指行政行为主体在行使行政权力过程中向授权机关或上级机关负责，进而向人民负责的活动。

在行政行为中，根据行政责任和责任内容的不同，把行政责任划分为：

1）行政行为中的政治责任。各级政府行政首长及其他政府组成人员，既是一个行政角色，履行国家公务，又是一个政治角色，执行执政党的政策，接受执政党的政治领导。

2）行政行为中的法律责任。主要包括惩戒责任、刑事责任和民事责任。

3）行政行为中的行政职责。公务员在执行公务，履行职责时，应克己奉公，尽职尽责，树立服务第一、效率第一的观念，全心全意为人民服务。

4）行政行为中的道德责任。作为国家公务员，一定要做到自尊自爱，廉洁自律；一定要洁身自爱，率先垂范，树立良好的职业风范和个人形象。

（狭义）行政责任是指行政法学意义上的“行政责任”，即违法行为在行政上应承担的法律后果。

12、行政责任的基本特征及其重要意义（育明教育注：重要考点，简述题）

行政责任具有如下两个重要特征：

1）行政责任具有不可推卸性。只有认识到这一特殊性，才能使国家公务员在思想和行为上重视行政责任的履行，增强其责任感，树立主动承担责任、接受制裁的行政风范。

2）行政责任具有法律的规定性。履行行政责任和承担行政责任都是一种执法活动。

在行政管理实践中，明确行政责任这两个特征，对于健全和完善行政责任制度具有重要意义：

1）首先，要实现行政责任的法制化，建立健全各项行政责任制度，将公务员的职、责、权、利关系纳入制度化管理，教育广大公务员充分意识到自己担负的行政责任和应负的行政责任，正确履行其职务。

2）其次，要大力加强行政立法工作，在定性和定量分析的基础上，建立各种行政责任的评价指标体系和绩效管理系统，以保证国家公务员在职务范围内依法尽职尽责，并且使违法失职和不尽职责的行为得到应有的追究，进而提高单位行政效率和行政管理水平。

13、行政责任的分类

1）以行政责任产生的原因为标准，可分为：

A、依职位而产生的行政责任，是指因国家公务员担任一定的行政职务而具有的行政责任。

B、依法行政而产生的行政责任，是因国家公务员或其他公民、单位违反行政管理法规或有关规定而产生的责任关系。

2）以承担行政责任的主体不同为标准，可分为；

A、一般行政责任，是指公民或单位违反行政管理法规所应承担的行政法律后果。

B、专门行政责任，是指国家公务员在职权范围内应尽的义务和因违法失职行为所必须承担的法律后果。

3）以行政责任的不同作用为标准，可分为：（这种划分法具有重大的现实意义）

A、程序行政责任，是指国家公务员按照国家机关组织活动的法定程序所必须进行的工作以及没有按照法定程序进行工作所必须承担的行政法律后果。

B、实体行政责任，是指国家公务员的工作所必须达到的预期结果以及没有达到预期结果所必须承担的行政法律后果。

14、监督行政权力的意义和作用

在行政管理过程中，建立灵活高效的权力制约机制，强化对行政权力的监督，遏制腐败现象的滋生，具有重大的理论意义和现实意义。

1）对行政权力的监督贯穿于行政权力运行过程的始终，加强对行政权力的监督是我国行政管理法治化、制度化、科学化、现代化的可靠保证。

2）对行政权力的监督同时也是行政管理的基本职能之一，是行政管理体系中最重要的组成部分，因为外部监督的效果最终取决于国家行政机关及其工作人员的思想自觉和行政自律。

3）对行政权力的监督有利于促进行政机关及其工作人员依法行政，依法治国，确保宪法、法律、方针和政策有效地贯彻实施。

4）对行政权力的监督有助于激励公务员努力为人民服务，做合格的人民公仆，同时有利于支持各级行政机关及其公务员行使法定权力，维护其合法权益。

5）对行政权力的监督，是抑制和惩治腐败，克服官僚主义，推进廉政建设的必要措施；是发展民主政治、维护人民合法权益的重要途径。

15、行政权力监督的含义及其特点（育明教育注：重要考点，简述题）

监督，指监察和督导，对行政权力的监督是一种法制监督。主要包括：

1）政治监督。主要是指政治组织和国家组织对行政权力运行过程的监督。包括执政党的监督、民主党派的监督、国家权力机关的监督和其他政治组织的监督。政治监督的有效性取决于一国的政党制度和基本政治制度，取决于国家政治体制的状况。

2）行政监督。是指国家行政机关的自我监察和督导活动。主要包括一般监督和专门监督。对行政权力的运用来说，行政监督是一种最经常、最直接和最有效的监督。

3）法律监督。是指国家司法和检察机关对行政权力运行过程中出现的违法和非法行为的检察的审判活动。它是对行政行为的后果监督，其有效性取决于司法机关的独立性和司法行为的权威性，取决于法律面前人人平等原则的有效贯彻，而最终取决于国家行政机关及其工作人员乃至全体公民法制观念的不断提高。

4）社会监督。是指社会法人机构和普通公民对行政机构及其工作人员行使行政权力、管理国家和社会公共事务行为的监察和督导活动。其主要形式是舆论监督，其他还包括公民行使宪法、法律赋予的权利和承担相应的义务等形式。对行政权力的社会监督是最有效的监督形式之一，其有效性取决于监督主体的政治与社会地位。

第三章 行政职能

1、行政职能（育明教育注：重要考点，概念题）

行政职能也称政府职能，是指政府依法对国家政治、经济和社会事务进行管理时所承担的职责和任务。它反映了政府管理活动的内容和基本方向，决定了政府的规模和管理方式。行政职能是行政功能的表现形式。行政职能是国家的基本职能，它以国家的立法职能为依据，以国家的司法职能为后盾，同时又受立法机关和司法机关的监督和制约。

2、行政职能的特点

1）行政职能的政治性和社会性。政府的各项职能都是为统治阶级的政治统治服务的，都直接反映和体现了国家的阶级本质，其根本目的是为了维护统治阶级的利益，其政治性十分突出。行政职能又具有广泛的社会性。

2）行政职能的动态性和相对稳定性。作为上层建筑组成部分的行政职能不是一成不变的，社会生产力发展水平不同，行政职能的内容和范围也会有所差别；政治体制和经济体制不同，行政职能的基本内涵和实现形式也会发生相应的变化。然而在一个特定的历史时期，行政职能又表现出相对的稳定性，在这个时期内，行政职能不会轻易发生变化和做出调整，这是与国家政权在该时期内的主要任务相一致的。

3）行政职能的多样性和整体性。行政职能的多样性包括两个方面：一是行政职能内容的多样性；二是行政职能层次上的多样性。尽管在内容和层次上表现出一定的多样性，但相对于立法职能和司法职能来说，行政职能又是作为一个整体而存在的。

3、行政职能的类型

1）按国家性质的不同而分为：奴隶制国家的行政职能、封建制国家的行政职能、资本主义国家的行政职能和社会主义国家的行政职能。

2）按作用地域的不同而分为：政治职能（又包括保卫职能、专政职能和民主职能）、经济职能（最主要和最基本）、文化职能和社会职能。

3）按作用的过程和方式不同而分为：计划职能、组织职能、协调职能和控制职能。

4）按作用性质的不同而分为：统治性职能、保卫性职能、管理性职能和服务性职能。

5）按作用手段的不同而分为：立法性职能、行政性职能（具有程序性、权威性和惟一性）和司法性职能。

4、行政职能的意义

1）它是认识行政管理的前提。

2）它是建立国家政府行政机构的主要依据之一。

3）它反映着行政机构的性质和运动方向，规范着行政机构运行的主要内容。

4）它的转变是变革行政机构、行政活动方式的重要前提。

5）它是确定和划分政府职权的基础和依据。

6）它的实施状况是政府行政管理效能的体现，从而显现出行政管理在国家社会生活中的实际作用。

7）它是科学组织管理过程的重要依据。

总之，行政职能是行政管理中一个中心的、基本的问题。

5、行政管理的基本职能（育明教育注：重要考点，简答题）

行政管理的基本职能是政府行政组织作为在国家政治和社会生活中的重要角色所必需发挥的基本作用。它集中地体现了行政管理在国家社会生活中的整体作用，它反映了行政管理的基本内容。包括：

1）政治职能。政治职能具有鲜明的阶级性，它包括防御外来敌对势力的颠覆和侵略，维护国家的独立和主权，镇压国内敌对阶级的反抗，维护社会秩序，增进法制和民主等。政治职能可分为以下几种：A、保卫职能；B、专政职能；C、民主职能。

2）经济职能。它是政府根据一定时期社会经济发展的需要，对经济生活进行管理的全部活动，目的在于维护特定的经济基础，促进经济繁荣。政府管理经济的三种方法是：行政方法、经济方法和法律方法。

政府经济职能的转变涉及制度、组织和方法等几个方面的内容：A、管理模式的变革；B、经济管理机构的变革；C、经济管理职能的转变。

3）文化职能。其目的在于影响和控制公民的社会化过程，增进政府统治的合法性，并对公民的精神生活进行导向。

我国政府的文化职能包括：

A、制定科学、文化、教育、卫生、体育等事业发展的战略、规划和计划。

B、制定和颁布科学、文化、教育、卫生、体育等事业发展的法规和政策，为科教文卫体的发展提供良好的服务和环境。

C、组织力量对重大科学技术项目进行协调攻关，统筹安排基础研究和应用开发研究，组织科技知识的推广和应用工作。

D、健全文化市场的管理体制，规范文化市场的行为，坚持不懈地开展扫除“黄毒”和打击非发出版物的斗争，净化社会空气，维护文化市场的健康发展。

E、加强对图书馆、博物馆、科技馆、文化馆、体育场馆、纪念馆等文化基础设施的建设，为人民群众学习科学文化知识、陶冶情操、丰富业余生活提供更多更好的场所。

F、指导、协调和监督检查科学、教育、文化、卫生、体育等单位有效贯彻国家科教文卫体发展的规划、计

划、法规、政策和经费使用情况。

G、深化科技、教育、文化、卫生、体育管理体制的改革，建立与社会主义市场经济相适应的新体制。

H、加强思想政治工作，增加政府对科教文卫体等事业的投入，稳定和加强科学文化教育人才队伍的建设。

4）社会职能。是指除政治、经济、文化职能之外政府所具有的管理社会生活领域中公共事务的职能。它是通过专门机构对社会福利、社会救济、社会保险等事业进行管理，来保障和改善公民的社会生活，

政府的社会职能主要有：

A 制定社会发展的战略、规划、计划、法规和政策，改革社会事务管理体制。

B、建立健全社会保障体系，改革社会保障制度，建立与社会经济发展水平相适应的社会保障制度。

C、筹集社会保障基金，监督和管理社会保障基金的有效使用。

D、加强公共服务和公共设施的建设和管理，提供优良的社会服务。

E、合理利用和保护自然资源，强化对环境污染的综合治理，改善生态环境。

F、控制人口增长，提高人口素质，促进人口生产与社会经济的协调发展。

G、及时收集、汇集、整理、发布和传递各类信息，促进信息畅通。

H、积极引导社会生活，提倡文明、健康、科学的生活方式，克服愚昧落后和腐朽颓废的生活方式。

政府的政治、经济、文化和社会等基本职能，是一个相互制约、密切联系和不可分割的有机整体。

6、行政管理的程序性职能

为完成行政工作和处理行政事务而必须遵循的一系列前后相继的操作步骤和过程就是行政程序。政府部门在从事行政管理活动时为履行一定的行政程序所体现出来的职能就是行政管理的程序性职能。

最著名的就是美国学者古立克创立的管理七职能说（即 POSDCORB），包括规划、组织、人事、指挥、协调、报告和预算。

P 规划是为需要解决的问题设计总体计划并采取措施以实现组织的目标。

O 组织是通过为特定目标而进行的对次级结构的安排、确定和协调来建立权威的正式结构。

S 人事是为雇佣、培训员工及维持工作的适宜条件而具有的整体的人事功能。

D 指挥是为制定决策和将决策体现为特殊的和一般的命令及规章制度以及作为组织领导者所承担的持续性任务。

Co 协调是为使工作的不同部分相互联系而承担的所有重要职责。

R 报告是使对执行负有责任的人能够随时得到进展情况的信息，包括使其本人和其下属通过记录、研究和检查随时获得信息。

B 预算是与所有以财务计划、账目和监控的形式表现的与预算有关的活动、职能等的统称。

上述七种职能可概括为三个方面：

1）计划职能，是政府行政机关确定目标、选择实现目标手段的过程，包括确立目标、进行预测、预算和方案抉择等。计划职能是行政机关为实现既定的行政决策目标，对整体目标进行科学的分解和测算，并筹划必要的资金、财物和人员，拟定具体实施的步骤、方法以及相应的政策、策略等一系列管理活动。计划职能在行政管理过程中起着重要的作用：A、首先，它有利于调动各方面的力量和积极性，集中目标，协调发展；B、其次，有利于消除隐患，未雨绸缪；C、最后，有利于行政决策的具体化，并为行政执行提供依据。

2）组织职能，是政府为实现目标、计划而建立政府的组织体制，并对行政管理过程进行有效的指挥、沟通和协调，也是行政机关及其人员把确定的计划方案付诸实施的活动过程。包括：A、设置、调整和有效运转有关机构；B、选拔、调配、培训和考核工作人员；C、合理安排和有效利用已有的人员、资金、物材等；D、督促、检查和指导执行活动。

3）控制职能，是政府为保证计划的实现而确立的职能，包括监督、检查和纠偏等方面的内容。主要体现在：A、通过收集、加工、分析、研究计划和完成过程中的有关情报资料，对活动中数量、时间、质量等因素加以控制。B、通过了解和掌握活动中的人事、组织、财务、物资和方法等情况，对活动中的各种行为进行控制。

7、行政职能转变（育明教育注：重要考点，简答题）

行政职能转变是指政府的行为方向和基本任务的转变。包括下面六层意思：

1）行政职能的转变主要是行政的经济、文化、社会职能的转变。

2）行政职能的转变是行政职能结构的重心从一个职能转向另一个职能的过程，此时其他职能并不消失。

3）行政职能转变是行政职能内涵由简单转向复杂的过程。

4）行政职能转变是行政职能行使方式由政治性、行政性、直接性向经济性、法律性、间接性转变的过程。

5）行政职能转变是行政管理权限由“无限政府”向“有限政府”的转变过程。

6）行政职能的转变过程是行政能力提高的过程。

总之，行政职能的转变过程是一个综合的、连续的、动态的过程。

8、我国行政职能转变的意义

1）有助于加强和改善政府对整个社会的管理，提高政府管理的整体效能。

2）有利于建立科学的行政组织体系，这是我国政府机构改革的关键。

3）还有助于理顺政府管理体系内部的各种关系，克服官僚主义，增强政府管理的生机和活力。

9、我国行政职能转变的依据

我国行政职能的结构性转变有着广泛的社会基础，它是以现阶段社会、经济、政治发展的客观现实为依据的。

1）社会主要矛盾的转变使得国家和政府的工作重心发生了转移。

2）从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的要求。

3）推进社会主义民主建设，实现行政管理民主化、法制化和现代化的需要。

4）加入 WTO，对行政职能的重新思考和定位。

10、我国行政职能转变的目标（育明教育注：重要考点，简述题）

1）第一，按照社会主义市场经济体制的要求，转变行政职能，实现政企分开，把行政职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来，把企业生产经营管理的权力切实交还给企业。

2）第二，调整行政组织结构，强化宏观经济调控部门，调整和减少专业经济部门，适当调整社会服务部门，加强执法监督部门，培养和发展社会中介组织。

3）第三，按照权责一致的原则，调整行政部门的职责权限，明确划分行政部门之间的职能分工，相同或相近的职能交由同一部门承担，克服多头管理、政出多门的弊端。

4）第四，按照依法治国、依法行政的要求，加强行政职能体系的法制建设，实行行政职能运行的法制化。

11、我国政府行政职能转变的主要内容（育明教育注：重要考点，论述题）

1）根据市场经济发展的要求，进一步明确政府职能定位。

A、政府经济管理职能必须变直接微观管理为间接的宏观经济调控，建立新型的政府和企业关系，在清晰界定产权的基础上，实现国有企业投资主体的多元化。

B、加强市场监管，使政府从对市场的直接干预者转变为市场规则的制定者以及规则执行的监督者，从侧重市场准入转向全面规范市场主体、维护正常的生产秩序，推进垄断行业改革，打破行业垄断，确立竞争机制。

C、加强政府的社会管理职能，处理好政府与社会之间的关系，在培育社会中介组织的同时，坚决做到政府部门与各种社会中介组织的彻底脱钩。

D、强化政府的公共服务职能，弱化权力意识，强化服务意识，加大基础设施建设的投入，为企业发展、应对“入世”后面临的挑战和机遇创造良好的外部环境。

2）按照权责一致的原则，继续理顺政府部门内部的职能分工。理顺政府部门间的职能分工是实现行政职能转变的基础，也是避免职能交叉重叠和互相推诿、无人负责的有效途径。

3）坚持依法行政，从严治政。依法行政是依法治国的重要组成部分和关键所在，是实现行政职能转变的中心环节，也是发展社会主义市场经济的内在要求。大力提高行政立法的质量是依法行政的基础。公正执法

和从严治政是依法行政的关键。制定并实施严格的责任追究制度是依法行政和从严治政的有力保障。

4）改革和简化行政审批制度。这是适应社会主义市场经济发展的必然要求，是进一步转变政府职能的突破口和紧迫任务，也是加强廉政建设和反腐败斗争的一项根本性措施。

5）加快政府管理的信息化建设。

12、我国行政职能转变的途径（育明教育注：重要考点，论述题-方法论指导）

1）继续发展和完善社会主义市场经济体制。就是要充分发挥市场机制在资源配置过程中的主导地位，逐步实现部分政府职能的剥离，减轻政府行政组织的负担，为行政职能的转变创造有利的外部条件。

2）进一步推动政治体制改革。政治体制改革的成败是行政职能转变的关键。政治体制改革是适应市场经济发展的要求，建设社会主义民主国家，实现我国政治发展的根本途径。

3）政企分开是实现行政职能转变的根本途径。政企分开：A、要实现国有企业的产权变革，建立现代企业制度，使国有企业真正成为“独立经营、自负盈亏、自我发展、自我约束”的经济实体。B、要建立和健全国有经济的进退机制，通过培育市场竞争机制，制定和完善竞争规则，建立科学的管制体系，解决企业运行机制与外部环境之间的相容性问题。

4）培育社会公众的自我管理意识。行政职能的转变离不开社会公众的支持，而社会公众自我管理意识的增强又成为转变行政职能必不可少的外部条件。

第四章 行政组织

1、行政组织（育明教育注：重要考点，概念题）

行政组织是行政管理活动的主体，即国家为推行政务，依照宪法和有关法律规定的程序组建的行政机构体系。简言之，行政组织是指国家为推行政务依法组建的行政机构体系。

理解：

1）行政组织是行政权力的物化，是中央和地方各级政府行政管理活动的主体。

2）国家行政组织是依照法定程序组建和变更的。

3）行政组织是各类行政机关的有机组合，是由人员、职位、单位、部门等复合而成的有机整体。

4）设置、组建和变更行政组织的目的在于有效地推行政务，即有效地管理国家和社会公共事务。

2、行政组织的基本特征（育明教育注：重要考点，概念题）

1）一般特征：A、政治性；B、公共性；C、系统性；D、权威性。

2）比较特征：

A、行政组织与政党组织相比，具有国家强制性特点。

B、行政组织与国家权力机关相比，具有不同的职能和“派生性”、“执行性”、“垂直性”特点。

C、行政组织与司法机关相比，主要是性质和职能上的差异，在上级对下级的“领导”关系上，也具有各自不同的特点。

3、行政组织的分类

1）在宏观上的分类

A、在联邦制条件下，可分为联邦政府行政机关、中间政府行政机关和地方政府行政机关三类。

B、在单一制条件下，可分为中央国家行政机关和地方国家行政机关两类。

2）在微观上的分类

A、领导机关，是指中央和地方各级人民政府的行政首脑机关。

B、职能机关，是指各级政府中负责管理某一专门行政事务的执行机构，是领导机关的部门机关。

C、辅助机关，是指中央和地方各级政府内部为行政组织提供辅助性工作服务的机构。包括政务性、事务性、专业性和综合性的辅助机关。

D、咨询机关，是指为政府出谋划策，提供政策方案、政策规划的机构。

E、派出机关，是指一级政府机关根据行政管理的需要，在其管辖区域内设立的代表机构。

4、行政组织的构成要素（育明教育注：重要考点，简答题）

1）行政职位，这是行政组织的最基本的结构要素，它是行政组织系统的“细胞组织”，主要由职务、职责和职权等因素复合而成。职位法定、职数法定、权责一致、名实相符，应该是行政改革的基点；而职位的组合、职位关系的变更与调整，则是形成良好组织机制的基础。

2）行政人员或公务员，这是行政组织中最积极最活跃的因素，也是行政组织结构要素中惟一具有主观意志和主观能动性的因素。有了人的因素，其他要素才能有效地发挥作用。所以，人员因素是行政组织结构要素的关键因素，行政人员的素质状况直接关系到行政管理水平和行政效率的高低。

3）行政资源，它是信息、经费、物材等物质因素的总和，是行政管理的物质基础。

5、行政组织体制

行政组织体制是指一级政府内部的领导关系和组织结构方式，是行政组织内部各要素、各单位、各部门乃至各层级之间的组合方式，以及各种行政关系制度化的表现。各国普遍采纳的行政组织体制主要有首长制与委员会制、层级制与职能制、集权制与分权制等。行政组织体制是各国优良行政传统和管理经验的结晶。

6、古典时期的行政组织原则（育明教育注：重要考点，简答题）

1）专业化分工原则。（古立克）

2）命令统一原则。（韦伯）

3）业务类同原则。（古立克）

4）权责法定原则。（施泰因）

5）权责统一原则。（阿尔福特）

6）行政幅度原则。（古立克）

7）政治与行政分离原则。（威尔逊、古德诺）

7、我国行政组织原则(育明教育注：重要考点，简答题)

行政组织原则是行政机构设置、调整、废止、建设和管理的理论依据，是行政机构改革的理论指南。

1）法制行政原则。法治国家和法治行政是现代政治和行政的基本价值准则。贯彻这一原则的基本要求是：

A、在组织管理中，消除人治残余，树立法治权威，从法律和制度上消除因人设事、因人设职和因人改废行政组织机构的动因。

B、制定完备的行政组织法规体系，使行政组织管理和机构改革做到有法可依。

C、依法建立和健全各项行政组织制度，从制度上保证行政法规能够有效地贯彻执行，依法循制地进行组织管理。

D、建立有效的组织管理执法体系，加大行政组织管理和行政机构改革的执法力度，严格依法设置，依法管理。

2）职能目标原则。行政组织是实现政府职能目标的工具。贯彻这一原则应注意以下几个方面：

A、政府职能不是永恒不变的，而是随着行政环境和政府任务的变化不断发生变化的，因此，在组织建设中，要密切注意政府职能的变化，确立行政组织的职能目标体系。

B、政府职能目标的变化，是调整和改革行政机构的前提。

C、政府职能目标是决定政府组织规模和人员编制的先决因素。

3）精干效能原则。精干效能是党和国家在组织建设中一直贯彻的原则。贯彻这一原则的基本要求是：A、机构设置要合理精干。B、人员编制要合理精干。C、坚持效能至上。D、建立廉价负责的政府。

4）管理幅度与层次适度的原则。管理幅度又称行政幅度，是指领导机关直接管辖下属部门或人员的数额。管理层次则指行政组织系统划分层级的数额。贯彻这一原则应注意以下关系：

A、管理幅度与层次成反比。

B、管理幅度与管理者的管理素质、管理水平、管理手段的先进程度等因素成正比例关系。

C、管理幅度的大小与行政事务难易程度、组织内部信息是否通畅、规章制度是否健全等因素密切相关。

5）职、责、权一致原则。贯彻这一原则的基本要求：

A、从组织层面上，贯彻职、责、权一致原则，要运用法制的手段。

B、从公务员层面上，贯彻职、责、权一致原则，要通过制度化途径，建立岗位责任制度和分工负责制度。

6）稳定性与适应性相结合原则。贯彻这一原则的基本要求：

A、要保持行政组织系统的相对稳定。

B、行政组织机构要适应经济、政治、文化和社会生活发展变化的需要。

C、要把稳定性与适应性有机地结合起来，准确地把握行政管理的实际需要，把行政机构改革作为组织发展的一种恒常机制，在改革中力求稳定，在稳定的前提下锐意改革。

8、把行政机构改革作为行政管理的一项经常性任务的意义

1）这可以避免“运动式”改革带来的震荡，既可以防止积弊，避免积重难返；又可以减少内部冲突和改革的代价，保持政府行为的持续性、有效性和政府活力。

2）这意味着把改革本身纳入法治化、制度化和科学化的轨道，可以有效地避免改革过程中的人为性、随机性因素的影响，从而依法循制、循序渐进地进行经常性改革。

3）这关键在于建立一整套行政组织与行政管理的预警机制，便于及时发现问题和解决问题，提高政府的及时反应能力。

4）这需要在各级政府建立权威的、有效的专家咨询调研机构。

9、我国行政编制管理法制化的理论前提

1）价值前提，主要来自于马克思主义政治理论和我国行政管理实践。

2）法律前提，行之有效的编制法是控制政府规模，推行编制管理法制化的前提和保证。

3）事实前提，必须立足现实，建立在客观实际需要的基础上。

10、行政编制管理法制化的实践依据

1）环境因素。主要指行政组织系统所处的外部社会环境状况和内部组织环境状况。外部社会环境包括政治、经济、文化、社会生活方式以及行政事务社会化程度等因素，这些因素对政府规模有直接和间接的影响。内部组织环境如行政人员素质、办公手段的现代化程度、行政管理制度化程度、行政文化状况等。

2）职能因素。这是行政编制立法的一个重要依据，因为政府职能对政府机构和人员编制具有直接影响作用。

3）管辖范围因素。这是一个复杂的因素，它与行政编制数成正比，即管辖范围越大，编制数就越多；反之就越少。管辖范围因素主要包括两个方面，即区域范围和业务范围。

4）人口与财政因素。人口与财政收入状况也是确定行政编制标准的重要依据。人口因素可从人口数量和人口质量两个方面加以考虑。人口数量与行政编制成正比例关系，人口素质与行政编制数成反比例关系。财政预算既是确定编制的依据，又是控制编制的重要手段。

第五章 行政领导

1、领导及其构成要素

领导是一种能影响别人去完成（实现）一定目标的管理活动。

领导是组织者、指挥者和被组织者、被指挥者共同活动的过程。形成领导活动必须具有领导者、被领导者、作用对象和环境四个基本要素。

2、行政领导（育明教育注：重要考点，概念题）

行政领导就是国家各级行政机关的行政领导者依法行使国家行政权力，组织和管理行政事务，进行决策、指挥、组织、控制、检查、监督等行政活动。它在整个国家管理活动中处于极为重要的地位，是整个国家机器正常运行的核心部分，行政机关的决策、执行都直接影响到国家各项事业的发展，关系到国家的前途和命运。

行政领导具有两个较为显著的特征：统一性；执行性。除此之外，还具有权威性、强制性和合法性等一般领导的特征，这是行政领导本质特征的重要体现。

3、行政领导的基本职能（育明教育注：重要考点，概念题）联系管理学内容

1）决策职能。决策是指行政机关和行政领导者为了执行党和国家权力机关的决定、规定、任务，结合本地区的实际情况，确定本地区的发展目标并拟定出实现这些发展目标的实施方案。行政机关级别和行政领导者职位越高，其行政决策的范围就越大，对决策所负责任也就越大。尤其是在社会发展迅速、社会改革任务繁重的时期，行政决策任务也更为繁重，决策方案实施后的影响也就更大。正确的决策将促进社会经济、政治、文化的繁荣和发展。为了保证行政领导决策活动的正确性、可行性，必须实现决策活动的科学性和民主性。因此，行政领导者在实施决策职能时必须做到：A、目标明确；B、有预见性；C、遵循科学决策程序；D、发扬民主，听取群众、行政人员、专家学者的意见，使决策方案符合客观实际，具有可行性；E、统筹兼顾。

2）计划职能。通过制定计划，可以使整个组织目标正确并集中，也为组织提供了一个考核、检查工作的标准。规划和计划的制定具有超前性、预见性。制定计划应遵循的原则有：A、必须从本地区、本行业实际出，具有可行性，切勿脱离实际，也不可保守不进取；B、尽量做到周到细致，充分考虑各方面的条件和因素，正确预测各种后果，做到统筹兼顾，切勿顾此失彼或因小失大；C、要有弹性，要留有余地，要根据条件的变化及时修改计划，使计划更符合实际。

3）组织职能。这是指行政领导者为了执行规划根据任务进行的具体组织建设。组织建设有三方面的内容：

A、合理设置机构，并进行科学定编。机构、人员是行政组织的主要结构要素，是行政领导者实现领导、完成目标的重要条件。

B、制定出保证机构正常运转的规章制度，使各级行政组织有章可循，有规可蹈。

C、选用人才，将合适的人安排在适合他能力和特长的岗位上。这是一个核心问题，任何任务都要靠人去完成，选用人才是完成任务的关键。

4）协调职能。行政协调是调整行政管理系统内部和外部各方面的关系，明确职、责、权范围，使各部门各方面紧密合作，互相配合，和谐运转，发挥整体行政功能，实现行政目标的行为。其活动内容包括两个：A、各种决定的协调；B、各种活动的协调。其范围包括三个：行政机关内部各部门之间和各部门成员之间的协调；B、上下级行政机关的协调；C、行政机关与各协作单位之间的协调。其方式有：A、正式的沟通、协调方式；B、非正式的沟通、协调方式。

5）控制职能。行政控制是指通过调节、纠正等措施将行政体系的运行纳入完成行政目标、行政计划的轨道，使行政机关和行政人员的行为符合行政目标要求的一种活动。行政控制是对整个行政管理活动或完成某项行政任务的执行过程进行监控。

6）监督职能。行政监督的根本目的、基本职能是通过对国家行政管理活动和行政管理人员的行为的监督，控制行政活动的过程，改善行政管理，提高行政效率，维护国家法律和人民的利益。

4、行政领导方式

行政领导方式是行政领导者从事行政领导必须遵循的比较稳定的领导模式。

1）按行政领导者运用行政权力的不同方式或程序分类，可分为专断式领导方式、民主式领导方式和放任式领导方式三类。

2）按对行政权力控制的程度分类，可分为集权式领导方式、分权式领导方式和均权式领导方式三种。

3）按行政领导者指导工作的重点不同分类，可分为重人式领导方式、重事式领导方式和人事并重式领导方式三类。

5、行政领导艺术

领导艺术是领导者为了有效地实现领导目标而灵活运用的各种领导技巧、手段和方法。领导艺术是在实际领导活动中总结出来的，建立在经验和理论基础上的领导技巧，它反映了领导者的智慧、能力和经验。领导艺术是一种领导技能、技巧，是实现行政领导科学化的重要方面。包括：

1）处理事的艺术。处理事的关键是要当机立断。领导者应学会抓中心工作、统筹兼顾、协调平衡、弹钢琴等理事艺术。

2）领导人的艺术。其目的就在于调动人的积极性，中心是处理好上下级和左邻右舍的关系，使下级努力工

作，同级乐于配合，上级大力帮助，上下左右齐心协心拧成一股绳，共同做好工作。为了达到这个目的，行政领导者必须掌握一些主要的处理人与人关系的技巧：A、关心人，了解人，尊重人；B、对己严，对人宽；C、知人善任；D、要善于处理人与人之间的矛盾，遇到矛盾要客观地调查、分析，分清责任，奖罚分明。

3）掌握时间的艺术。主有要：A、有计划地安排好时间；B、学会节省时间；C、开好会议。

6、行政领导者的基本素质

1）思想素质和政治素质。指领导者在政治方向、政治立场、政治品德、思想作风和工作作风方面的表现。领导干部要具备的政治业务素质：A、要有远大的共产主义理想，坚持正确的政治方向，坚定地走中国特色的社会主义道路，坚决贯彻党的基本理论、基本路线和各项方针政策；B、努力实现党的全心全意为人民服务的宗旨，密切联系群众，特别是工农群众，坚持维护人民群众的利益；C、解放思想，实事求是，一切从实际出发，善于开拓进取，具有唯物辩证的思想方法和工作方法；D、模范地遵纪守法，保持清正廉洁，发扬艰苦奋斗精神，自觉拒腐防变，坚决反对消极腐败现象；E、刻苦学习，勤奋敬业，不断加强知识积累和经验积累，具备做好本职工作的专业知识和能力。

2）业务素质。是指领导者的专业化、知识化，具有真才实学、能够开创新局面的组织领导才能和管理才能。领导者的知识化和专业化是指干部要具备一定的文化水平和业务知识。

3）其他素质。必须具备健康的体魄和较好的气质，具有坚强的意志，充满活力和富有创造力，这是关于干部年轻化的要求。为了对被领导者产生重要的影响力和吸引力，领导者还需具备平易近人、广交朋友、风趣幽默、胸襟开阔、豁达大度等风格和优点。这些方面对提高领导者的威信也能起到重要作用。

4）组织领导能力和管理能力。主要包括：A、计划和决策能力；B、组织、协调和指挥能力；C、创造能力；D、应变能力；E、处理人际关系能力。

7、行政领导班子的合理结构

1）具有丰富全面的知识结构。知识结构是指行政领导班子成员有较高的文化素养和各方面的知识。行政领导必须具有现代科学技术知识、社会主义市场经济知识，才能履行起行政领导的责任。

2）具有较高的专业知识结构。专业知识结构是指领导班子成员应具备各类业务专业特长和精通分管专业的管理知识。领导成员要懂得专业知识，同时还要懂得专业管理知识，实现真正的内行领导。

3）具有较强的能力结构。领导班子的能力结构是指领导者所具备的认识世界和改造世界的水平、才能方面的合理构成。行政领导者必须具备较强的认识事物和改造事物的能力水平。

4）具有合理的年龄结构。合理的年龄结构是指领导班子成员的年龄要形成一个梯队，老、中、青相结合，并以中年为主。

5）具有良好的气质结构。领导班子良好的气质结构是指领导班子成员的性格、气质、兴趣、意志、风度、风格等方面应有合理的结构。

第六章 行政决策（重点）

1、行政决策

行政决策是指具有行政决策权的机关或个人依据国家的法律，为了国家和公众的利益，有效地推行行政管理，为一定的行政行为确定行政目标、制定并选择行政方案的过程。巴纳德最早提出，西蒙《公共行政》系统论述。

2、行政决策的特点

1）共性：A、决策活动的主体是人；B、决策必须以对客观规律的认识为基础；C、决策是一个过程。

2）自身的特性：A、行政决策的主体是国家行政机关及其工作人员；B、行政决策的内容十分广泛，涉及政治、经济、文化、教育、外交事务等一系列行政活动；C、行政决策的根本目的是为了公众利益。

3、行政决策的分类

1）按行政决策的先进程度为标准对行政决策进行分类：

A、经验决策，是指根据决策者个人的思想水平、认识能力和工作经验进行决策。

B、科学决策，是指以现代化科学技术为基础，按照科学程序，采用现代决策技术进行决策。

二者的区别：

A、产生的时代不同。经验决策的产生可追溯到很古老的年代，至少在原始社会后期就存在，其自身也是一个发展过程。科学决策产生于二战期间，是现代科学技术发展的必然结果。

B、决策主体的构成不同。经验决策的主体构成主要是决策者个人，个人决策即决策者仅凭个人的思想、认识水平和经验进行决策，是经验决策的基本特征之一。个人的经验和才智是经验决策的主要依据。集团决策是现代科学决策的基本特征之一。

C、决策过程的表现形式不同。个人决策表现为个人的思考和决断；科学决策表现为实现决策的程序化。

D、决策所凭借的手段不同。（最重要）

2）按决策问题是否重复出现对行政决策进行分类：

A、程序化决策，又称常规决策，是指在行政管理过程中对重复出现的行政问题所进行的决策。它所要解决的问题主要是确定型决策问题。

B、非程序化决策，又称非常规决策，是指在行政管理中对非重复出现的行政问题所进行的决策。它所要解

决的问题有风险型决策问题和不确定型决策问题两种。

4、行政决策在行政管理中的地位

1）行政决策不仅仅是行政管理过程中的一个重要环节，而且贯穿于行政管理过程的始终。

2）行政决策的正确与否，关系到行政管理的成败，关系到党和国家的兴亡，关系到人民的利益和命运。

总之，行政决策处于行政管理的中心环节，它是行政管理成功的关键，在整个行政管理过程中处于首要地位。

5、行政决策模式（育明教育注：重要考点，简述题）

1）理性决策模式（科学决策模式）。特点：A、决策时要求遵循严格的程序；B、决策时要求运用科学方法；C、把决策过程看成一个理性分析的过程；D、认为能够制定和选择出最佳决策方案。这是一种较为理想化的模式，将它应用于实际的决策过程时，存在着诸多困难。

2）满意决策模式（有限理性决策模式）。西蒙。主要观点：A、认为理性分析有其必要性，但也有其局限性；B、用满意准则代替最优准则。这具有积极意义，但也具有主观色彩，也有一定的局限性。

3）渐进决策模式。林德布洛姆。把决策过程看成是一个通过缓慢地进展小心地改变现实的过程，认为一切决策都是在原有基础上因陋就简，修修补补而成的。这有其合理的一面，但只适用于比较安定和变化不大的社会环境中，因而也有局限性。

4）综视决策模式（混合扫描决策模式）。埃特奥尼。综视决策模式力图克服理性决策模式和渐进决策模式两者的缺点，并吸收两者的优点，既要考虑带根本性的决策，又要考虑渐进决策。综视决策模式既考虑了决策中的理性因素，主张在决策过程中采用科学的分析方法；又看到了决策分析的局限性，考虑到了可用于决策分析的时间及其他资源的有限性，因而吸收了渐进决策模式中的合理内容，是一种较为完善的决策模式，对于现实的行政决策过程具有重要的指导意义。但也不是十全十美的。

6、行政决策体制（育明教育注：重要考点，简述题）

一个良好的行政决策体制，是行政决策过程顺利运行的组织保证。行政决策的机构和人员所形成的组织体系及其制度，构成现代行政决策体制。包括：

1）行政决策中枢系统。

在现代行政决策的组织体制中，存在一个承担全面决策责任并行使最后决策权的核心集团，这就是行政决策中枢系统，即行政决策中心，它由拥有行政决策权的领导机构及其人员组成。行政决策中心的任务主要有：A、领导、协调、控制整个决策过程；B、确认决策问题和决策目标，组织评估决策方案；C、最终抉择方案。总之，行政决策中枢系统是现代行政决策体制中的核心部分，居于核心地位。在整个行政决策过程中既是主要权力的行使者，又是主要责任的承担者。行政决策的正确与否和行政决策的中枢系统有着重要

的关系。

2）行政咨询系统。

行政咨询系统是为行政决策服务的辅助机构，主要由各专业科学研究机构和政策研究机构及其人员组成，又称为行政决策的“智囊团”、“思想库”、“头脑公司”或“脑库”。现代行政咨询机构的特点有：A、辅助性；B、相对独立性。三大任务：A、发现问题并向决策者提出问题，使某个决策问题引起决策者的注意，将此问题提上决策者议事日程；B、拟订决策方案；C、协助中枢系统对决策方案进行评估论证。行政咨询系统是现代行政决策体制中的一个重要组成部分，在现代行政决策过程中发挥着不可替代的作用。正确处理好中枢系统与咨询系统的关系，对于行政决策来说具有重要的意义。

3）行政信息系统。现代行政信息系统主要由行政信息处理的机构、人员及其信息通道、信息工具组成。行政信息系统的主要任务是收集和加工处理各类行政信息，为决策中枢系统和咨询系统服务。行政信息系统收集的信息和处理信息必须全面、准确和及时。行政信息是行政决策的基础，行政信息系统的工作在整个行政决策过程中起着基础作用。

7、行政决策的科学化和民主化

现代行政决策从本质上说是一种科学的、民主的决策。行政决策的科学化和民主化是现代行政决策发展的一个基本趋势。它对于保证行政决策的正确性具有十分重要的意义。

行政决策的科学化是现代社会发展和科学技术发展的客观要求。

行政决策的科学化，要求实现行政决策体制的科学化、行政决策程序的科学化和行政决策的科学化。

怎样实现行政决策的科学化：**（育明教育注：重要考点，简述题）**

A、必须更新决策观念，加强行政决策科学化的思想理论建设。为此，应深入研究现代决策理论，努力建立具有中国特色的行政决策理论体系，并广泛宣传科学决策理论，用科学的决策理论武装决策者的头脑。

B、要加强行政决策科学化的组织建设，改革现有的决策体制，重视咨询机构和信息机构的建设，使它们真正具有相对独立的性质和科学研究的功能，在行政决策科学化过程中真正发挥自己的作用。

C、要大力加强行政决策科学化的程序研究和方法研究，以不断提高我国行政决策的科学化水平。

现代行政决策要求建立广泛的民主参与机制，这种广泛的民主参与机制对于保证行政决策的正确性具有以下三方面的重要意义：

A、民主参与机制有利于广开言路，集中更多人的经验和智慧，从而有利于提高决策方案的质量；

B、民主参与机制有利于广大人民群众参与决策，提高决策的透明度，有利于实现社会公平；

C、民主参与机制为行政决策过程提供了一种有效的监督机制，以防止决策者因滥用决策职权而造成决策失误。

行政决策的民主化，关键在于扩大行政决策过程中的公民参与、提高行政决策的透明度，实行依法决策。坚持民主集中制原则和群众路线，是中国特色的民主政治建设的重要内容之一，也是中国特色的决策理论和方法。

8、行政决策的形成过程（育明教育注：重要考点，简述题）

1）发现问题，确定目标。发现问题是整个行政决策过程的起点。问题的性质、范围和程度是在发现问题过程中首先必须弄清的基本内容。确定目标，就是根据决策问题的不同情况确定行政决策的具体目标。在确定行政决策目标的过程中，应特别注意目标的明确性、时效性和可行性。

2）收集信息，拟定方案。信息是决策的基础。在信息的收集过程中，心须充分发挥行政信息系统的作用。行政决策方案既是解决问题的具体方法和措施，也是实现决策目标的根本保证。

3）分析评估，抉择方案。方案的分析评估主要是对决策方案进行可行性分析，以作为选择行政决策方案的依据。可行性分析包括：A、对决策方案进行条件分析；B、对决策方案进行成本或代价分析；C、对决策方案实施的结果进行预测；D、对决策的效益进行分析。

9、行政决策实施的环节（育明教育注：重要考点，简述题）

决策实施是为实现行政决策目标而进行的行政实践活动，又称为行政执行。决策实施是一个过程，主要包括以下几个环节：

1）思想准备和物质准备。思想准备包括决策的宣传和解释；动员和教育。物质准备包括人力、物力和财力方面。

2）行政组织与行政指挥。决策实施过程中的行政组织是指把决策实施者有效地组织起来，并建立合理的组织系统，包括组织结构、人员配备、职能和职权的划分、通讯联络系统、工作程序和办事制度等。行政指挥是指行政领导者为完成一定的行政任务，指导、协调和控制下属所进行的决策实施活动的过程。在行政指挥过程中，必须注意以下三点：A、指挥者应有一定的权威；B、指挥必须统一，这是行政指挥的一条基本要求；C、指挥必须分级进行。

3）行政沟通与行政协调。行政沟通是指有关行政机构及其人员对共同任务和问题获得共识的方法和程序，也是交流思想、互通信息的过程。行政沟通的目的在于使参与决策实施的行政机构及其人员对共同任务和问题获得共识，交流思想，互通信息。行政协调是指行政主体为达到一定行政目标而引导行政组织、部门、人员之间建立良好的协作与配合关系，以实现共同目标的行为。行政指挥和行政沟通都是为行政协调服务的。

10、行政决策的完善过程

1）信息反馈。信息反馈就是指在决策实施过程中将情况迅速传递给决策中枢系统，使决策中枢系统能够及时对原方案进行修正、补充或重新决策的一个信息回授过程。信息反馈是决策修正和追踪决策的基础。行政决策中枢系统决定是否对决策方案进行修正以及如何修正，或者追踪决策以及如何实行追踪决策，其依据主要是决策实施过程中的反馈信息。因此，信息反馈一定要注意信息的真实性和反馈的及时性。

2）决策修正。决策修正就是指在已作出的决策基本正确并能够继续执行的前提下，为了更好地实现决策目标，对原决策方案所进行的部分调整和补充。决策修正是一件正常的、经常性的工作。

3）追踪决策。**（育明教育注：重要考点，概念题）**追踪决策是指在决策执行过程中由于发现原有决策失误或无法继续执行下去而对决策目标和方案所作的一种根本性修改。追踪决策所面对的客观环境并不是初始状态下的环境，而是一种被决策者原有的错误决策改造过的环境，这种被错误决策改造了的环境一般说来会使原有决策问题变得更为严重和复杂。

决策完善是决策过程的一个必要阶段。

第七章 人事行政

1、人事行政（育明教育注：重要考点，概念题）

人事行政是指国家人事行政机关通过一系列法律、法规、制度和措施，对行政管理活动中的行政人员与行政事务之间的关系以及行政人员相互之间的关系所实施的一整套管理活动或管理行为，它包括对国家行政人员（国家公务员）的录用、考核、培训、交流、奖惩、纪律、工资、福利、退休等方面的规划和管理。我国的干部人事制度分为党政干部制度、国有企业人事制度和事业单位人事制度。

2、人事行政的地位和作用

1）人事行政是提高行政管理质量和效率的关键因素。

2）人事行政是实现政治稳定、巩固国家政权的重要保证。

3）人事行政的发展与完善能有力地推进政治民主化进程。

4）科学的人事行政管理，能充分开发利用人力资源，极大地推动和促进生产力发展与社会的全面进步。

3、我国人事行政的范围与内容

1）政策制度类。主要指人事行政政策的制定与实施、人事行政制度的改革与完善。在我国，重大的人事行政政策一般由党的中央组织制定，人事行政机关担负着贯彻执行的重要职责。政策制度类的内容是人事行政中最具特色、最富有创造性的部分。

2）组织体系类。主要包括人事行政组织体制和管理体制，人事管理机构的职能、权限范围、职责划分及彼

此间关系，人事组织体制和管理体制的改革与发展等。国家人事行政的运作，必有一个庞大、复杂的组织系统。这个组织系统要正常运转，一般要有三个条件：一是合理的组织机构，二是明确的职能和管理权限，三是科学的组织运行机制。

3）实际操作类。主要包括两部分内容：一是人事行政过程的各个环节，即各项具体人事管理。二是人事技术工艺及管理。

4、人事行政的原则

人事行政的原则，是指对人事行政工作具有普遍指导意义的一些准则和要求，是人们对人事行政活动规律的总结和概括。

1）任人唯贤原则。就是在选拔任用行政人员时，坚持德才兼备的标准，反对任人唯亲。德才兼备，就是要求行政人员既有德，又有才。

2）适才适用原则。就是根据每个人的专长和能力、志向和条件，安排相应的职位，各随其职，各尽其才，各献其功。

3）晋升唯功原则。就是将行政人员的工作成绩和贡献作为评价、奖励、晋级、晋职的主要标准。

4）智能互补原则。一个行政组织机构要发挥较好的效能，就要合理地配备各种人才，形成最佳结构。

5）积极激励原则。与之密切联系的就是赏罚分明原则。

6）合理流动原则。就是要把握好人才的合理流向，改变行政人员分布不平衡、专业不对口和使用不适当的状况，促进各个地区、各个行政机构行政人员队伍结构的优化和合理化。

7）用人与治事统一的原则。人事行政工作的基本功能就是用人治事。用人与治事是统一的：用人是为了治事，治事必须用人。

8）依法管理原则。就是人事行政的一切方面，包括行政人员的考试、录用、考核、晋升、奖惩、工资、福利、退休等，都必须按照有关人事法律、法规的规定严格实施，使得一切人事管理工作都依据国家的法律、法规进行。

5、国家公务员录用制度（育明教育注：重要考点，简述题）

录用制度，也称任用制度，即是按照有关法律、法规和其他规定，采用一定的录用方式和程序，选拔和任用国家公务员的制度。这是人事行政过程中公务员进入环节的最重要的制度。国家公务员录用工作，必须遵循人事行政的各项原则，特别是德才兼备原则。公务员录用方式主要有以下四种：

1）选任制。它是通过选举来确定录用对象的一种制度和方法。选任制公务员都有任期。

2）考任制。它是通过公开考试，择优录用公务员的一种制度和方法。其主要特点是必须通过考试，故也称为考试录用制。实行考任制，是建立国家公务员制度的主要标志。考任制的关键环节是组织考试。我国公

务员考试包括笔试、面试和心理测试等形式。

3）委任制。即由任免机关（一般为上级机关）在其任免权限范围内，直接确定任用人员， 委派某人担任一定职务的任用方式。委任制的特质是由上级机关或首长直接决定任用人选，充分体现上级机关和上级首长的用人权。委任制任用方式的主要特点是权力集中，程序简单，操作方便，效率很高，有利于用人与治事的统一，有利于提高领导权威和贯彻执行行政命令，有其一定的适用范围和特定作用。

4）聘用制与聘任制。聘用制就是用人单位运用合同形式聘用工作人员的任用方式。聘任制主要适用于领导职位。

6、职位分类制度

职位分类制度是以职位为对象，按照每个职位的工作性质、责任轻重、难易程度以及所需资格条件等标准因素，分为不同类别和等级，为国家公务员各项管理提供依据的一种人事分类制度。其特点是：A、分类的对象是职位，遵循“因事择人”原则；B、分类的基本依据是职位的工作性质、责任大小、难易程度及所需资格条件；C、分类的目的是为公务员的各项人事管理工作提供依据。

我国公务员的职位分类制度，**（育明教育注：重要考点，简述题）**是以职位分类基本原则为基础，职位分类与品位分类有机结合的具有中国特色的职位分类制度。其主要特点是：A、强调以事为中心，又兼顾人的因素，把职位分类与品位分类有机地结合起来；B、我国的职位分类制度，既遵循职位分类的基本原则，保持其基本特征，又从中国实际出发，方法简便，程序简化，易于操作，利于推行。C、在实行职位分类制度的过程中，强调并贯穿循序渐进、逐步完善的原则。

我国公务员职位分类制度的基本内容，主要包括职位设置、制定职位说明书、确定公务员职务与级别、职位的后续管理等四个方面。

7、公务员考核制度的涵义和重要意义

公务员考核制度即是国家行政机关或行政首长根据公务员制度中有关考核的规定，在其职权或管理权限范围内，对公务员的各种表现和工作成绩进行检查和评价的制度。

对公务员实行科学、有效的考核，在国家公务员管理中具有重要意义：

1）考核是了解和评价公务员各方面表现和工作成绩的基本手段，为实施公务员奖惩制度、职务升降制度、工资制度等提供最重要的依据。

2）通过考核，可以比较全面地了解公务员的专业知识水平和实际工作能力，这既为公务员的正确任用提供可靠的依据，又为公务员的培训提供了明确的目标和方向，有利于公务员整体素质的提高。

3）考核也是对公务员实施经常性监督的有效手段，具有激励、鞭策、督导作用。

8、我国公务员考核制度的特点

1）坚持和贯彻公务员考核工作的三大原则，即客观公正原则、民主公开原则、注重实绩原则。

2）在公务员考核标准方面，强调从实际出发，力求科学，公正、有效。

3）在公务员考核方法上强调“三个结合”，注重实效。“三个结合”是指领导考核与群众考核相结合、平时考核与定期考核相结合、定性考核与定量考核相结合。

9、国家公务员职务升降制度的三项原则

1）坚持实行法治原则，反对、改变人治现象。

2）坚持贯彻民主集中制原则。

3）坚持遵循公平、平等、竞争、择优的原则，保证优秀人才得到合理重用。

10、国家公务员培训制度

国家公务员培训，是指国家行政机关根据经济、社会发展的需要和国家公务员的任职要求，为提高公务员的政治、业务素质和工作技能，通过各种形式，有组织地对公务员进行培养和训练。其实质是采用培养、训练的手段对政府机关的人力资源进行开发利用，以适应现代社会对政府管理越来越高的要求。

国家公务员培训制度，就是有关国家公务员培训的原则与内容、种类与方式、培训机构以及保障措施等各种法律规定和具体制度的总称。意义：

1）实施公务员培训制度，是提高公务员政治、业务素质的重要途径。

2）实施公务员培训制度，从法律上保证了培训工作顺利展开并达到预期的目的。

3）实施公务员培训制度，也是保证勤政廉政机制有效运行的重要条件。

我国公务员培训所遵循的四条原则：A、理论联系实际的原则；B、学用一致原则；C、按需施教原则；D、讲求实效原则。

我国公务员培训的内容有三部分：A、政治理论和政治思想方面的培训；B、公共业务知识方面的培训；C、专业知识和技能方面的培训。

我国公务员培训种类有四种：A、初任培训；B、任职培训；C、专业业务培训；D、更新知识培训。

我国公务员培训方式有六种：A、行政学院培训；B、部内培训；C、部际培训；D、委托培训；E、交流培训；F、工作培训。

11、人事行政体制

人事行政体制是关于人事行政机构设置、人事行政权力分配、人事行政运行机制等方面的总称。它是人事行政制度的综合表现形式和实现机制。就人事行政体制的内涵而言，大体包括三个密切相连的基本问题：

1）人事行政机构的设置。人事行政机构或称人事行政机关、人事部门，是人事行政运行的载体。

人事行政制度要通过人事行政机构及其工作人员去运作和实现。人事行政机构有三项基本职能：A、制定与

执行人事法规、规章等；B、制定与执行人事政策；C、推行各项人事行政制度和人事行政措施。人事行政机构的组织形式有部外制、部内制、折衷制三种。在我国，人事行政的最高原则是“党管干部”原则。我国现行的人事行政机构从整体上分为两大体系：一是党的干部管理机构系统（核心和主体）；二是政府人事行政机构系统。

2）人事行政权力的划分。三种划分：A、横向的划分；B、纵向的划分；C、人事机构内部的权力分配。

3）人事行政的运行机制。是指人事行政机构及其工作人员在管理人事行政事务过程中所遵循的价值标准、行为规则以及程序等。法治规则、民主规则、竞争规则、以人为本规则、制约与保障规则等，是现代人事行政体制中最为重要的一些行为规则。“按法定的程序办”，是现代人事行政运行的基本规范。在我国公务员制度中所体现、贯彻的竞争激励机制、新陈代谢机制、廉政勤政制约保障机制等，实际上也是我国人事行政运行的三个重要的机制。建立、健全这三大运行机制，是实施国家公务员制度的重要保障，其共同目标是增强公务员队伍的素质和活力，不断提高政府工作的质量和绩效。

12、我国人事行政体制改革应解决好的几个问题

1）按邓小平提出的“党政分开”的重要思想，进一步理顺党的干部管理机构与政府人事行政机构的职能和关系，既要坚持党管干部的原则，又要适应新的情况，积极改进党管干部的方法，健全政府人事管理机构的功能，充分发挥政府人事行政机构在国家公务员管理方面的重要作用。

2）在中央政府人事行政机构与地方政府人事行政机构的关系上，要按照我国国家结构形式的特点，既要坚持中央的统一领导，又要充分发挥地方的主动性和积极性，进一步理顺中央政府人事行政机构与地方政府人事行政机构的职权和关系。

3）按照依法治国的要求，贯彻法治原则，全面推进人事行政法制建设，是现阶段我国人事行政体制改革最具根本性意义的任务。建设法制化人事行政：A、一要进一步建立、健全人事行政法律、法规体系；B、二要在严格执法上下功夫，立法是前提，执法才是关键；C、三是要建立与完善人事行政法律监督制约机制。

第八章 公共行政

1、财务行政（育明教育注：重要考点，概念题）

财务行政是指国家有关行政机关，依照法定的原则和制度，对所有行政单位的各种资金运动进行合理的组织、调节、检查和监督，以正确处理资金运动所体现的各种经济关系，保证行政管理机构的正常运转，有

效发挥国家的行政职能。财务行政的本质问题是政府财政收支的有效管理方法与程序，是政府宏观调控的重要手段。财务行政大体包括预算、会计、决算和审计四大部分，分别担负着财务计划编制、财务计划执行、财务计划总结、财务计划监督等方面的职能。

2、财务行政的特点

1）政策性。财务行政的各个工作环节和程序，都必须严格按照国家的方针、政策和法律办事。

2）计划性。财务行政的计划性主要体现在：各行政管理机关的行政经费是按照预算计划拨领的、使用的；行政管理机关的会计体系采用收付实现制。

3）广泛性。国家行政管理机关遍及全国城乡，哪里有行政管理活动存在，哪里就有财务行政。

4）复杂性。行政机关类型的多样性和复杂性决定了财务行政的多样性和复杂性。

5）人民性。各级政府以及内部财务行政体现了社会的整体利益和人民的意志，反映了以人民民主专政国家为主体的取之于民、用之于民的社会主义分配关系。

3、财务行政的功能（育明教育注：重要考点，简述题）

财务行政是国家财政的重要组成部分，具有筹集资金、分配资金、协调平衡、审计监督等功能。财务行政承担的基本任务是：通过经费的领拨、资金的筹集和合理有效的使用，对行政单位的各项财务活动实施有效的综合管理。具体包括：

1）制定和实施各种财政财务收支计划。

2）建立健全各种财政财务管理制度。（基本功能）

3）加强财务检查监督。

4、财务行政的原则

1）贯彻执行国家方针、政策、法律、法规和财务规章制度的原则。

2）积极服务原则。为国家政权建设和各项行政工作服务是财务行政工作必须坚持的重要原则。

3）量入为出、厉行节约、讲求效果原则。

4）兼顾国家、单位和个人三者利益的原则。必须正确处理国家、单位和个人三者之间的利益关系：A、要通过在财务行政管理中实行“统一领导、分级管理”和权责结合的原则，处理好国家与单位之间的利益关系；B、要通过贯彻按劳分配原则和实行民主理财，正确处理好单位与个人的利益关系；C、国家行政机关在组织收入和安排支出时，既要充分考虑到生产，保证生产的扩大和经济的稳定发展；又要兼顾到人民的生活，在条件允许的前提下，逐步提高人民的物质文化生活水平。

5、分税制财政管理体制改革

（1）分税制的涵义与原则（育明教育注：重要考点，概念题）

分税制是指一国的中央和地方各级政府按照税种划分财政收入的一种预算管理体制。建立规范、合理、彻底的分税制财政管理体制，必须坚持以下原则：

1）按照中央和地方政府的事权划分，合理确定各级财政的支出范围。

2）根据事权与财权相结合的原则，将税种统一划分为中央税、地方税和中央地方共享税，并建立中央税收和地方税收体系，分设中央和地方两套税务机构，分别征管。

3）科学核定地方收支数额，逐步实现比较规范的中央财政对地方的税收返还和转移支付制度。

4）建立和健全分级预算制度，硬化各级预算约束。

（2）建立规范、合理、彻底的分税制财政管理体制的指导思想

1）正确处理中央和地方的分配关系，调动两个积极性，促进国家财政收入合理增长。既要考虑地方利益，调动地方发展经济、增收节支的积极性，又要逐步提高中央政府的宏观调控能力。

2）合理调节地区之间的财力分配。既要有利于经济发达地区继续保持较快的发展势头，又要通过中央财政对地方的税收返还和转移支付，调节分配结构和地区结构，扶持经济不发达地区的发展和老工业基地的改造。

3）坚持统一政策与分级管理相结合的原则。

4）坚持整体设计与逐步推进相结合的原则。

（3）分税制的内容

1）中央和地方事权与支出的划分。

2）中央与地方收入的划分。

3）在合理确定地方财政收支的基础上，科学地核定地方上解和补助地方的数额，实行中央财政对地方的税收返还和转移支付制度，以调节地区结构和分配结构。

（4）分税制财务管理体制的完善

1）经济条件：

A、继续切实提高预算收入占国内生产总值的比重和中央预算收入占全国预算收入的比重，增强中央财政的调控能力，但要注意把握调整、提高“两个比重”的途径和措施。

B、进一步优化和健全税制结构，加快建立、完善地方税收体系，使地方财政收入有较为稳定的来源，并能够保持一定的增长，这对地方经济的发展和社会的稳定至关重要。

2）制度条件：

A、要正确处理财政改革与财政发展、稳固之间的关系，坚持以财税改革促进财政发展和稳固，通过体制改革和制度创新，培育新的财源，调整财政支出结构，才是财政得以发展和稳固的根本之路。

B、要建立和完善财政转移支付制度，调整收入分配结构，根据中央政府财力，逐步加大对经济发展落后地区和低收入阶层财政转移支付的力度。

C、要在法律上明确划分各级政府的事权与财权，确保其划分的严肃性、稳定性和规范性。

D、要建立和完善省以下分税制财政管理体制。

E、要清费立税，即费改税。

6、预算及其分类

预算是按法定程序编制、审批和执行的政府机关的年度财政收支计划，是政府各项收支的总体规划，包括收支规模、支出用途、资金来源和筹集方式等。它是国家预算的组成部分，是行政单位和国家预算之间预算资金缴拨关系的反映，是行政单位在计划期内业务活动规模和方向的反映。因此，预算是行政单位财务行政工作的基本依据。**（育明教育注：重要考点，概念题）**

预算由预算收入与预算支出组成。预算收入划分为中央预算收入、地方预算收入、中央和地方预算共享收入；预算支出划分为中央预算支出和地方预算支出。

预算的分类如下：

1）按预算的组织形式分类：单式预算、复式预算、绩效预算、计划规划预算和零基预算。

2）按预算的内容分类；总预算、单位预算、附属单位预算、单位预算的分预算或附属单位预算的分预算。

3）按预算的范围分类；中央预算和地方预算。

4）按预算编制的程序分类；概算、预算草案、法定预算和分配预算。

5）按预算执行方法分类：经常预算、临时预算、追加预算和非常预算。

6）按预算的用途分类：正常经费预算和专项经费预算。

7）按预算包括的项目分类：总额预算和纯额预算。

7、预算的特点

1）计划性。2）统一性。3）法令性。4）民主性。

8、预算的作用（育明教育注：重要考点，简述题）

1）预算是政府机关赖以存在的经济基础，是政府完成行政任务、实现政府职能的物质保障。

2）预算是立法机关控制行政活动的重要工具，也是政府事先控制财政收支的有效办法，有利于政府节约使用财政资金，提高工作效率。

3）预算是整个财务行政的基础，是分析、考核和评价行政单位财务活动的主要准则和根据，也为实行财务民主和财务监督创造了条件。

4）预算可以保证政府机关更好地贯彻执行国家的路线、方针、政策和法律，从而控制行政活动的方向。

9、确定预算管理形式的原则

总原则“统一领导，分级管理”。

具体包括以下原则：

1）根据行政单位的性质和特点，分别不同情况，制定不同的预算管理模式。

2）要有利于行政单位工作任务的完成。

3）有利于行政单位积极组织收入，合理安排支出，减轻国家的财政负担。

4）有利于行政单位的责权利相结合。

5）有利于财政部门和主管单位进行监督管理。

根据上述原则，财政部门对行政单位实行全额预算管理。

10、全额预算管理

全额预算管理是指行政单位的各项收入和支出全部纳入单位预算统一管理，统筹安排使用。即所取得的各项收入全部上缴国家预算，所需的支出全部由国家预算拨款提供。这种预算管理形式，有利于国家财政部门对行政单位实行收支统一管理，有利于国家全面监督管理行政单位的收支状况，充分保证行政单位的资金需要。

11、预算包干的办法

预算包干，是指财政部门对行政单位定项、定额拨款，行政单位对政府拨款收入包干使用，超支不补，结余留用。具体有三种办法：

1）对实行全额预算管理的人大、政府机关、党派团体、公检法机关和行政性事业单位，实行“分类核定、节余留用、超支不补”的预算包干办法。

2）对实行全额预算管理的行政单位，实行经费合同承包制。

3）对实行全额预算管理的行政机关的正常经费，实行“总额包干、结余留用”的办法。

12、各级政府、各部门、各单位在编制预算草案时应坚持的原则

1）量入为出、收支平衡的原则。

2）与国民生产总值的增长率相适应的原则。

3）统筹兼顾、确保重点的原则。

4）厉行节约、勤俭建国的原则。

在编制预算草案时应注意的问题：

1）中央预算和地方各级政府预算，应当参考上一年预算执行情况和本年度收支预测，按照复式预算编制，具体分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算。

2）中央预算和有关地方预算中，必须安排必要的资金，用于扶助经济不发达的民族自治地方、革命老根据地、边远、贫困地区发展经济文化建设事业。

3）各级政府预算应当按照本级政府预算支出额的 1%至 3%设置预备费，用于当年预算执行中的自然灾害救灾开支及其它难以预见的特殊开支。

4）各级政府预算应当按照国务院的规定设置预算周转金。

5）各级政府预算的上年结余，可以在下年用于上年结转项目的支出；有余额的，可以补充预算周转金；再有余额的，可以用于下年必需的预算支出。

13、预算执行的任务、内容

（1）预算执行任务：

1）研究落实财政税收政策的措施，支持经济和社会的健康发展。

2）制定组织预算收入和管理预算支出的制度和办法。

3）督促各预算收入征收部门、各预算缴款单位完成预算收入任务。

4）根据年度支出预算和季度用款计划，合理调度、拨付预算资金，监督检查各部门、各单位管好用好预算资金，节减开支，提高效率。

5）指导和监督各部门、各单位建立健全财务制度和会计核算体系，按照规定使用预算资金。

6）编报、汇总分期的预算收支执行数字，分析预算收支执行情况，定期向本级政府和上一级政府财政部门报告预算执行情况，并提出增收节支的建议。

7）协调预算收入征收部门、国库和其他有关部门的业务工作。

（2）预算执行内容：

1）预算收入的执行。预算收入征收部门，必须依照法律、行政法规的规定，及时、足额征收应征的预算收入。

2）预算支出的执行。各级政府财政部门必须依照法律、行政法规和国务院财政部门的规定，及时、足额地拨付预算支出资金，加强对预算拨款的管理。应遵循以下原则：A、按照预算拨款；B、按照规定的预算级次和程序拨款；C、按照进度拨款。

（3）预算执行措施：

1）设立国库。国库是办理预算收入的收纳、划分、留解和库款支拨的专门机构。国库分为中央国库和地方国库。

2）加强领导，强化管理。各级政府应当加强对预算执行的领导，支持政府财政、税务、海关等预算收入的征收部门依法组织预算收入、支持政府财政部门严格管理预算支出。

14、决算及其工作步骤

决算是预算执行情况的总结报告，从总体上集中反映了预算执行的实际结果和国家政治经济活动的规模及方向。决算一般由决算说明书和决算报表两部分组成。

决算工作的步骤是：

1）单位决算草案的编制。

2）部门决算草案的编制。

3）各级政府决算草案的编制和审批。

4）决算的批复和报送备案。

15、预算会计

预算会计是各级财政机关、行政单位和事业单位核算、反映和监督政府预算执行及其资金活动状况的专业会计，是以政府预算管理为中心，为政府预算管理服务的。预算会计具体由财政总预算会计、行政单位会计和事业单位会计组成。预算会计的核算对象一般是政府预算资金的收入和支出活动及其执行结果。

16、预算会计的特点

1）一般特点：以货币为统一计量单位，进行连续、系统、全面的经常核算，有一套完整科学的专门方法，并严格地以凭证为依据等。

2）自身特点：A、统一性；B、以收付实现制为结账基础；C、只计算预算资金的余额，不计算盈亏。

17、预算会计的职能

1）核算、反映和监督预算执行的情况和结果。核算、反映和监督是预算会计的基本职能。

2）预测预算资金的运动趋势，参与政府决策。

3）调控宏观经济运行。

18、预算会计的任务

预算会计的一般任务是及时、系统、准确地反映预算资金的集中、分配、拨转和使用的整个过程，为政府预算的编制、执行和考核提供第一手资料，监督国家法律法规的执行，是政府进行预算管理的重要工具。

（1）总预算会计的主要职责：是进行会计核算，反映预算执行，实行会计监督，参与预算管理，合理调度资金。基本任务如下：

1）处理总预算会计的日常核算事务。

2）调度财政资金。

3）实行会计监督，参与预算管理。

4）组织和指导本行政区域预算会计工作。

5）做好预算会计的事务管理工作。

（2）行政单位会计的主要任务：

1）积极组织预算收入，为行政单位完成公务活动筹集和提供必要的资金。

2）根据预算确定的用途列报相关费用支出，节约使用各项资金。

3）如实、准确反映本单位的资产、负债、基金以及经费结余。

4）根据国家的会计制度和有关法律法规的规定，以行政单位实际发生的经济业务为依据，做好记账、算账、报账和对账工作，保证各项收支数字正确有据，各项手续严密清楚，以提供真实可靠的会计信息。

5）加强会计监督，严肃财经财务纪律，保障国家资金和财产的安全完整。

6）加强人员培训，提高财会人员的政策水平和业务素质，造就一支既会核算，又会管理的财会队伍。

（3）事业单位会计的主要任务；

1）根据事业计划和财务预算，及时组织预算资金和业务收入。

2）合理安排资金使用，提高资金使用效益。

3）管好用好各项财产物资，合理分配结余。

4）如实反映预算执行情况，参与制定本单位事业计划和财务预算。

5）实行会计监督，维护财经纪律。

19、预算会计核算的原则

1）客观性原则。 2）相关性原则。 3）可比性原则。 4）统一性原则。

5）一贯性原则。 6）及时性原则。 7）清晰性原则。 8）收付实现制原则。

9）专款专用原则。10）全面性和重要性相结合的原则。11）实际成本原则。12）配比原则。

20、预算会计的要素

预算会计要素是对会计对象的基本分类，是构成会计报表结构的基础。分为五类：

1）资产。资产是会计主体占有或使用的能以货币计量的经济资源，包括财产、债权和其他权利。资产可以细分为各级财政资产、行政单位的资产和事业单位的资产。

2）负债。负债是一个会计主体承担的能以货币计量、需要以资产或劳务偿还的债务。

3）净资产。净资产是资产减去负债的差额。

4）收入。收入是国家或单位取得的非偿还性资金。

5）支出。支出是一级政府或单位按照批准的预算发生的资金耗费及损失。

21、预算会计的基本核算方法

预算会计核算方法是完成预算会计任务的基本手段。主要有：

1）设置会计科目。会计科目是对预算会计对象的具体内容按照一定原则进行科学分类的一种技术方法，是在预算会计要素的基础上设置的。

2）确定记账方法。记账方法是指运用一定的记账符合、记账方向、记账规则，编制会计分录和登记账簿的方法。根据现行法律法规的规定，预算会计采用借贷记账法。

3）填制会计凭证。会计凭证是记录经济业务、明确经济责任的书面证明，是用来登记账薄的依据。会计凭证按照填制程序和用途的不同，可以分为原始凭证和记账凭证两种。

4）登记会计账簿。会计账簿是以审查合格的记账凭证为依据，运用会计账户，连续、系统、全面地记录和反映各项经济业务的簿籍，由具有一定格式、互相联系的若干账页组成。会计账簿按照其不同的用途可分为序时账簿、分类账簿和备查账簿。

5）编制会计报表。会计报表是反映预算收支执行情况或财务状况的书面报告，是财政部门和行政、事业单位了解情况、掌握政策、指导预算执行工作的基础材料，也是编制下一年度预算的基础。

22、审计的任务

审计是审计机关依法独立检查被审计单位的会计凭证、会计账簿、会计报表以及其他与财政收支、财务收支有关的资料和资产，监督财政收支、财务收支的真实性、合法性和效益性的行为。

审计的主要任务是：以法律、法规和国家其他有关财政收支、财务收支的规定为审计评价和处理、处罚依据，审查监督政府机关、国有金融机构和企事业单位的会计工作和经济业务情况，审查监督财政财务法规和财政财务预算的实际执行情况，以纠正错误，克服弊端，提高社会经济效益。审计的具体任务是：

1）审查鉴别会计资料（包括会计凭证、会计账簿、会计报表）的准确性、真实性和完整性。

2）审查财政财务法规和财政财务预算的实际执行情况。

3）审查经济业务的合理性和合法性，揭露和制止各种违法乱纪行为，保护国家财产的安全，防止国有资产的损失。

4）检查内部控制制度，包括会计组织和会计制度的建立和运行情况，促进被审计对象财务行政工作的改善和提高。

23、审计的作用

1）促使政府部门和国有金融机构、企事业单位改进财务管理，保证国家资金的合理有效使用。审计监督是合理有效使用财政财务资金的重要保证。

2）保证国家宏观调控措施更好地贯彻执行，促进经济改革和经济建设健康地发展。

3）促进政府的廉政建设，克服腐败现象。

总之，审计监督有利于维护国家利益和全体人民的共同利益；有利于完善国家经济监督制度，保障和促进

社会主义市场经济的发展；有利于维护国家财政经济秩序，促进社会稳定。

24、审计的分类

1）外部审计和内部审计。（按审计执行机构的不同）

2）事前审计、事中审计、事后审计和后续审计。（按审计时间的不同）

3）全面审计和重点审计。（按审计范围的不同）

4）预告审计和突击审计。（按审计方法的不同）

5）期中审计和期末审计。（按会计报告期时间的不同）

6）送达审计、就地审计、委托审计和联合审计。（按组织审计的方式的不同）

25、审计的依据

审计依据是衡量和判断审计结果、作出审计结论、进行处理和提高改进建议的基础和标准，是判断经济业务合理性、合法性、真实性和准确性的依据。有三种：

1）事实依据。这是指政府经济活动过程中的确已经发生的或客观存在的并同审计对象有内在联系的客观经济事实和实物存在。包括反映经济往来业务和资金收支实况的计划、统计会计资料及与此有关的内部控制制度。

2）理论依据。是指在开展经济业务活动过程中，处理各种经济业务的社会公认的、正确的原理、原则、程序和方法，包括会计原理、会计准则和会计方法。

3）法律依据。是指与审计对象有关的审计时期当时的国家政策、法律、法规、制度、纪律规定以及决议、指示等书面文件。

26、审计的原则（育明教育注：重要考点，简述题）

1）政策性原则。2）独立性原则。3）客观公正性原则。4）群众性原则。5）重要性原则。6）系统性原则。7）保密性原则。

27、审计方法

审计方法是审计人员用以检查审核审计对象、完成审计任务、实现审计目标所使用的各种方法的总称。有两种：

1）审计的基本方法。包括核对法、审阅法、查询法、比较法、盘存法、实验鉴定法、详查法、抽查法、顺查法、逆查法。

2）审计的技术方法。包括审核法、核对法、分析法、验证法、实查法、观察法、询证法等。

28、审计机关的职责

审计机关的职责是审计监督国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门的财政收支、国有金融机构和企

事业组织的财务收支以及其他依照规定应当接受审计的财政、财务收支的真实性、合法性和效益性。其主要职责有：

1）审计监督本级各部门（含直属单位）和下级政府预算的执行情况和决算，以及预算外资金的管理和使用情况，并提出审计结果报告。

2）审计监督国有金融机构的资产、负债、损益和中央银行的财务收支。

3）审计监督国家的事业组织的财务收支。

4）审计监督国有企业的资产、负债和损益。

5）定期审计与国计民生有着重大关系的国有企业、接受财政补贴较多或者亏损数额较大的国有企业，以及国务院和本级地方人民政府指定的其他企业，如国有资产占控股地位或者主导地位的企业。

6）审计监督国家建设项目预算的执行情况和决算。

7）审计监督政府部门管理的和社会团体受政府委托管理的社会保障基金、社会捐赠基金以及其他有关基金、资金的财务收支。

8）审计监督国际组织和外国政府援助、贷款项目的财务收支。

9）专项审计调查地方、部门、单位与国家财政收支有关的特定事项，并向本级人民政府和上一级审计机关报告审计调查结果。

10）指导监督各部门、国有金融机构和企事业组织的内部审计以及依法独立进行社会审计的机构的工作。

29、审计机关的审计监督权

1）有权要求被审计单位按照规定报送预算或者财务收支计划、预算执行情况、决算、财务报告、社会审计机构出具的审计报告，以及其他与财政收支或财务收支有关的资料。

2）有权检查被审计单位的会计凭证、会计账簿、会计报表以及其他与财政财务收支相关的资料和资产。

3）有权就审计事项的有关问题向有关单位和个人进行调查，并取得有关证明材料。

4）有权制止被审计单位正在进行的违反国家规定的财政收支、财务收支行为。

5）有权建议有关主管部门纠正被审计单位所执行的上级主管部门有关与法律、行政法规相抵触的财政收支、财务收支的规定。

6）有权向政府有关部门通报或者向社会公布审计结果，但应当依法保守国家秘密和被审计单位的商业秘密，遵守国家的有关规定。

30、审计程序

1）审计机关根据审计项目计划确定的审计事项组成审计组，并应当在实施审计三日前，向被审计单位送达审计通知书；被审计单位应当配合审计机关的工作，并提供必要的工作条件。

2）审计人员通过审查会计凭证、会计账簿、会计报表，查阅与审计事项有关的文件、资料，检查现金、实物、有价证券，向有关单位和个人调查等方式进行审计，并取得证明材料。

3）审计组对审计事项实施审计后，应当向审计机关提出审计报告，但审计报告送审计机关前，应当征求被审计机关的意见，被审计机关应当自接到审计报告之日起 10 日内，将其书面意见送交审计组或者审计机关。

4）审计机关审定审计报告，对审计事项作出评价，出具审计意见书；对违反国家规定的财政收支、财务收支行为，需要依法给予处理、处罚的，在法定职权范围内作出审计决定或者向有关主管机关提出处理、处罚意见。审计机关应当自收到审计报告之日起 30 日内，将审计意见书和审计决定送达被审计单位和有关单位。审计决定自送达之日起生效。

第九章 行政监督

1、行政监督的特点（育明教育注：重要考点，概念题）

行政监督，是指对国家行政的监督，是政党、国家和人民根据法律的规定，对国家行政机关及其工作人员在行政管理活动中执行法律与遵守纪律的情况所进行的检查、督促、指导、纠错的活动。

行政监督是行政管理活动不可分割的重要组成部分。它具有以下特点：1）行政监督的对象具有特定性；2）行政监督的主体具有多元性；3）行政监督的性质具有法制性。

2、行政监督的类型（育明教育注：重要考点，简述题）

1）（按行政监督主体的不同分类）政党监督、国家机关自身对国家行政活动的监督、社会和群众监督。

2）（按行政监督体系的不同分类）外部监督和内部监督。

3）（按行政监督性质的不同分类）一般监督和专业监督。

4）（按实施监督的时间不同分类）事前监督、事中监督和事后监督。

3、行政监督的外部监督体系（育明教育注：重要考点，简述题）延伸——如何健全？

1）政党监督。在我国，政党监督是指中国共产党和各民主党派对国家行政活动的监督。中国共产党的监督是分层次进行的，有中央和地方各级党委的监督、党的基层组织的监督和党的各级纪律检查委员会的监督。

2）国家权力机关的监督。人大及其常委会的监督是国家监督、法律监督，也是最高层次、最有权威的监督。人大及其常委会对政府的监督分为法律监督和工作监督。

A、法律监督主要是监督宪法和法律的实施。

B、工作监督是指人大及其常委会对国家行政机关的工作进行监督。监督的方式主要有：a、听取和审查人民政府的工作报告，这是最常见的方式；b、向本级政府及其所属的各个部门提出询问和质询；c、组织特

定问题的调查委员会；d、组织人民代表视察和检查政府工作；e、罢免或撤消政府工作人员的行政职务；f、受理人民群众对国家机关及其工作人员违宪违法行为的申诉、控告；g、对政府组成人员和职能机关进行述职评议活动。

3）司法监督。是指人民检察院和人民法院对国家行政机关和行政工作人员的行政管理活动实行的监督。人民检察院是我国的法律监督机关，人民法院是我国的审判机关。

4）社会团体监督。在我国主要指工会、共青团、妇联的监督。

5）群众监督。是指人民群众通过批评、建议、申诉、控告、检举等方式对行政机关及其工作人员招待和遵守法律、法规的情况进行监督。我国人民群众监督的主要形式有控告、申诉、检举等。

6）舆论监督。是通过大众传播工具，如报纸、刊物、电视、广播等对国家机关及其工作人员的违法违纪行为进行揭露的一种监督，它是迅速、有效、广泛的监督。

4、加强行政监督的意义（育明教育注：重要考点，简述题）

1）加强和完善我国行政监督制度是实行行政管理法制化的有力措施和保证。

2）加强和完善我国行政监督制度是实现行政机关和行政人员为政清廉的重要保证。

3）加强和完善我国行政监督制度也是保护公民合法权益的重要保障。

5、健全和完善行政监督制度的内容（育明教育注：重要考点，简述题）

1）强化法律监督机关和行政监督机关、纪检机关的职能。A、首先，要加强各级国家权力机关的监督职能，特别是强化对法律实施情况的检查监督，加强对行政机关工作的监督；B、其次，要加强党政一体的纪检监察机关的组织建设，增强力量，完善运行机制，理顺关系，调动积极性，以查处违纪案件为纪检监察工作的中心环节，疏通信访渠道，强化举报工作；C、须进一步研究和建立有效的监察领导体制。

2）完善监督制度和法规。这是监督主体行使监督权的前提条件，是实现监督工作制度化、法律化的关键。我国监督制度和法规不完善主要表现在：A、缺乏一部较为完整、专业性强的监督法以及规范政府行为的行政程序法、行政道德法等；B、对行政监督的程序规定也不够完善。完善监督制度还包括完善舆论监督制度、公开举报制度、政务公开制度、信访制度、公民参与制度和其他民主监督制度。

3）加强纪检监察、执法队伍建设。这是实行有效行政监督的组织保证。

育明教育推荐思考：

如何加强媒体监督？如何处理好政府和媒体的关系？

如何看待网络监督对行政监督的作用？

第十章 行政文化与行政伦理

第一节 行政文化概述

一、行政文化的含义

二、行政文化的内容与分类

三、行政文化的功能

第二节 行政文化建设

一、行政改革与行政文化建设

二、行政文化建设的目标与内容

三、行政文化建设的基本途径

第三节 行政伦理与行政伦理制度化

一、行政伦理和行政道德

道德多指对人的行为进行判断的原则和标准，它按照风俗、习惯和观念直接判定行为的正当性。伦理多指行为判断标准的理由，它通过对风俗习惯和观念的检验和反省来对行为进行判断。一言以蔽之，伦理是对道德标准的寻求。

行政道德：主要涉及行政主体个人实践活动的正确规范及其所反映的价值观，这主要是作为行政主体的公务员人员在行政管理的职业实践中所形成和表现出来的，他包括公务人员的道德传统、道德意识和道德品质以及由此而形成的道德规范和道德风尚等。

行政伦理：主要是人们关于行政活动对错的判断过程以及判断理由，这主要涉及行政主体行政的正当性与合理性，亦即领导、决策和执行等行政管理活动的合法性问题，它包括公务人员个体在行政管理实践中道德观念、道德活动与道德规范，也包括行政主体作为群体及组织结构在行政活动中所应遵循的价值规范。可见，行政伦理概念的外延要大于行政道德的外延。简言之，伦理是一种包含着道德，同时又高于道德的社会现象。

二、行政伦理的涵义

（一）行政伦理是一种关于公私利益关系的观念体系。

（二）行政伦理是一种关于权利义务关系的规范体系。

（三）行政伦理是一种关于政府管理的价值体系。

（四）行政伦理是关于行政管理职业规范的范畴体系。

（五）行政伦理是行政权力的一种内在约束机制。

（六）行政伦理是一种特定的行政文化层面

行政文化：包括人们对于行政体系特定的态度、情感、信仰和价值观念，以及人们所遵循的行为习惯、传统和规范等。

二、行政伦理的内容与功能

（一）公务员的个人品德

（二）公务人员的思想态度

1、行政理想：指公务人员从事行政管理职业所追求的价值目标，它反映出公务人员个人的情感、偏好和价值观。

2、行政态度：指公务人员从事行政管理职业过程中履行义务或责任的积极性，以及敬业精神，它反映出公务人员对其服务对象的热爱与敬重程度。

（二）公务人员的思想品德

1、乐观 2、勇气 3、仁慈与公正

三、行政伦理制度化

（一）行政伦理失范及其原因

行政伦理失范

从本质上讲，行政伦理失范是行政权力的一种异化现象。行政权力本来是一种公共权力，它所涉及的对象是公共事务，其所追求的是一种公共利益，其运行过程也称作公共管理过程。然而，在行政权力运行过程中，行政主体往往会置行政伦理的规范和原则于不顾，损害公共利益，假公权以及私权，导致公共权力的滥用和腐败。这种情况就叫行政伦理失范。

按照学理分析，行政伦理失范大致可以分为八类：1、经商型 2、权力寻租型 3、公款共贿型 4、贪污腐化型 5、卖官鬻爵型 6、渎职型 7、泄密型 8、隐匿财产型。工人凝聚实际表现进行归纳，咋当代中国，与腐败相关的行政伦理失范包括：政治类失范、组织人事类失范、经济类失范、失职类失范、侵犯公民权利类失范、违反社会功德类失范和违反社会管理秩序类失范等七大类型。具体表现超过百种，无论什么类型的失范，其实质都在于行政权力主体放弃或违背行政权力的公共性，进行非公共的活动，实现非公共的利益。

行政管理中伦理困境

行政伦理本身所固有的困境使得行政伦理失范在所有国家的各种历史条件下都有可能发生，行政伦理失范的这种发生机制主要包括如下几个方面：

行政管理人员的角色冲突

集体行动与个人选择的冲突

公共机构的代表性和自主性之间的冲突

官僚制伦理观：公众把权力赋予行政主体，由他们代表公众，肮脏公众的意愿独立行事。

民主制伦理观：控制行政权力，保证行政主体具有符合民主精神的伦理道德，将民主政治精神贯彻于行政管理过程中。

公共管理目的与手段之间的冲突

肮脏之手：在公共管理活动中使用不道德手段的情况，被人们形象地成为肮脏之手。

（二）行政伦理立法

1.行政伦理立法的趋势

2.行政伦理立法的基本内容

（1）行政职业道德规范的界定

对国家公职人员行为规范的界定，其总体的要求是：公共利益之上，忠诚于国家和社会，忠实地履行法律规定，公正地执行公务，恪尽职守，不谋私利。

（2）行政组织伦理的保证机制

（1）行政领导必须对行政组织担负具体的伦理责任

（2）行政组织伦理的管理实际上就是要建立一种道德组织

（3）组织道德的建立离不开有关惩处与监督的规定。

第十一章 行政效率及绩效管理

1、行政效率、行政效能（育明教育注：重要考点，概念题）

行政效率是指一个行政单位在一定时期内的行政管理活动中，行政总产出与行政总投入的比例。公式为：行政效率=行政产出/行政投入。行政产出与行政效率之间成一种正比例关系；而行政投入与行政效率之间成一种反比例关系。

行政效能是指行政管理的有效性，是行政效率与行政目标之间的一种关系。公式为：行政效能=行政效率 X 行政目标。西蒙最早提出行政效能。选择正确的行政目标，对于提高行政效能起着关键作用。在目标正确的前提下，行政效能的高低主要取决于行政效率的高低，即行政效能随行政效率的提高而提高。

2、行政效率在我国现代行政管理中的意义（育明教育注：重要考点，简述题）

行政效率的高低，是衡量行政活动成功与否的一个重要标准，也是检验行政管理现代化、科学化水平的一个重要标准。因此，行政效率在我国现代行政管理中具有重要的意义，表现在：

1）行政效率是衡量行政管理质量的一个重要指标。追求高质量的行政管理是现代社会发展的一种客观要求。行政管理质量的高低取决于它所产生的行政效能，而行政效能的高低又主要取决于行政决策和行政效率。行政管理的高质量必须通过它所产生的一定量的行政效能体现出来。

2）行政效率是行政管理的生命线，贯穿于行政管理的各个环节和各个方面。行政效率也是行政管理的归宿。

3）行政效率是行政改革的核心问题和主要目的。

4）行政效率问题关系到中国现代化建设的进程和前途。

3、衡量行政效率的指标

建立科学合理的行政效率指标体系，是有效地测量行政效率的一个重要前提。其指标有以下几种：

1）质量指标。就是指行政工作的质量指标，即其结果是否符合法律的、计划的和技术的要求。

2）数量指标。是指在一定条件下所完成的行政工作量。

3）费用指标。是指完成一定的行政工作量所消耗的人、财、物的总和。这个指标所反映的内容实际上是行政投入。

4）时效指标。是完成一定行政工作量所需要的时间数量。行政效率最终可以用时间效率来表示。

4、行政效率的技术性测量方法

1）行政功能测量法。就是指对行政机关和行政管理工作人员能否有效地实施行政决策和实现行政目标，出色地完成行政任务等方面进行衡量的一种方法。

2）行政费用测量方法。是指对在行政管理过程中所消耗的人力、财力、物力和时间进行核算，看其是否节省，并能以最少的行政投入获得较大的行政产出的一种行政效率的测量方法。这是一种使用比较广泛的方法。

3）行政要素评分法。是指通过抓住行政要素，分项确定记分标准，并把各项要素的得分相加，以此来比较行政效率的高低的一种行政效率的测量方法。

4）标准比较法。就是指用公认的或权威的标准与行政效果作比较，看其是否达到标准并以此衡量行政效率的一种方法。

5、行政效率的社会性评价

行政效率的社会性评价，属于行政效能测评的内容，主要是评价行政效率对国家和社会的效益或有效性。

其具体内容包括以下两个方面：

1）政治价值评价。就是要考察行政管理中效率能否正确地体现国家意志，是否符合国家的法律、方针和政策，并在这种考察的基础上，对行政效率是有效还是无效作出评价。

2）社会效益评价。就是要考察行政管理的效率是否与国家、社会的基本利益相一致，能否和广大人民群众的基本利益相一致，能否为国家和广大人民群众带来有效的利益。

6、提高行政效率的途径（育明教育注：重要考点，简述题）

1）牢固树立效率观念。要提高行政效率，首先要解决思想观念问题。

2）行政机构设置的合理化。行政机构设置是否合理，是影响行政效率的组织因素。

3）提高行政人员素质。提高行政人员素质，对于提高行政效率有着重要的意义。

4）逐步实现行政管理技术手段和方式方法的现代化。

5）加强民主法制建设，为提高行政效率创造一个较好的政治环境和社会环境。政治环境和社会环境对行政效率的影响具有关键作用。民主和法制建设是我国社会主义建设的一项重要任务。

第十二章 行政改革与行政发展

1、行政改革

行政改革是政府为了适应变化了的行政管理外部生态环境的需要，而有意识地对行政管理从结构、功能、过程到行为方式诸方面进行变革的活动。它在本质上是政府对环境的一种适应过程。

2、行政改革的内容（如何进行政府改革？）

所有行政改革的基本内容有三大方面：**（育明教育注：重要考点，论述题）**

1）功能调整，就是政府系统的功能即通常所说的政府职能的转换，是对政府系统在整个社会系统中所扮演角色的重新确定。

2）结构重组，就是政府行政结构，主要是行政权力结构、行政组织结构和人事管理制度的变革。

3）行为变革，则包括了行政规章制度和工作程序、行政人员的工作态度和行为方式等方面的改造和更新。

3、行政改革的动力

行政改革的动力，是推动政府向其确定的行政改革目标运行的各种力量的合力。

1）行政改革的外部动力。包括政治、经济、意识形态、社会、人口和文化等多种动力。

2）行政改革的内部动力即政府系统内部产生的推动改革的力量。引起政府系统内部产生改革力量的因素主要有：新观念和新意识的出现；新技术的采用；利益要求。

4、克服行政改革阻力的措施（育明教育注：重要考点，简述题）

1）提高全体行政人员对改革的参与度。

2）通过广泛宣传和深入动员，改变组织成员的态度，建设勇于改革、勇于创新的组织文化。

3）通过积极有效的沟通，促进有利于改革的共识的达成。

4）合理安排改革的时间与进程。

5）对受损者进行补偿。

5、行政机构与管理方式的变化

1）政府机构日趋庞大，职能分工专业化。

2）政府部门综合协调职能的增强。战后，西方国家加强综合协调职能的主要做法有：A、建立综合性机构，履行政府多方面的职能；B、通过协调官员或协调组织，加强行政机构内部的协调；C、建立部际协调机构，促进行政机构之间的协调；D、建立政府部门与政府外各种团体的协调机构，加强政府外部协调。

3）加强政府参谋咨询组织建设。

4）建立健全行政信息系统，实行行政管理手段的现代化。

5）加强对社会经济的宏观调节和指导作用。

6）在政府管理中引进私人企业的成功管理方法。在政府管理中大量引进和吸收私人企业的成功管理经验和方法，以缩减政府规模，减少财政支出，提高行政效率，是当代西方各国政府管理方法变革的一个重要趋势。

6、西方国家行政改革的经验与启示（育明教育注：重要考点，简述题）

1）从本国实际出发推进行政改革。

2）行政改革是渐进性的过程。

3）注重专家咨询与改革前的方案论证。

4）以立法为指导，注重法律准备。

5）建立精干高效的改革工作班子，推动和控制行政改革方案的实施。

7、当代中国行政改革

1）中央与地方关系的调整及其反复。

建国 50 多年来，我国处理中央与地方的关系是在反复、曲折的调整中不断摸索经验，使之愈来愈适应我国社会和经济发展的客观要求。应从以下三个方面进行探索：A、必须真正转变政府职能；B、应当找到能使中央和地方各级政府的利益都得到相应体现的机制；C、确立法制的权威，主要是加强国家立法，力求中央与地方的权力划分规范化、法制化。

2）行政改革的曲折历程。总趋势是“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的曲折历程。**（育明教育注：重要考点，简述题）**其原因如下：A、经济体制的制约；B、行政管理体制的制约；C、人事制度的制约（体现在：大中专毕业生和军队转业干部的就业制度；干部管理制度不健全、不科学；富余人员安置没有出路；

工资制度）；D、机构编制管理的软约束（表现在：“长官意志”较多；缺乏法律制约手段；缺乏经费约束手段）。

实践证明，机构改革必须紧紧抓住转变政府职能这个关键环节，必须与经济体制改革进程相适应，必须与干部人事制度的改革配套进行，妥善安置机关富余人员。机构改革是一个长期的、复杂的过程。

3）中国行政改革的继续推进。行政改革的目标是：建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，完善国家公务员制度，建设高素质的专业化行政管理队伍，逐步建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的行政管理体制。为了实现既定的目标，跨世纪行政改革的原则是：按照发展社会主义市场经济的要求，转变政府职能，实现政企分开。

中国目前行政改革的特点：

A、这次改革是在全国上下要求改革的心情比较迫切的时候推出的，决心比较大，改革幅度也比较大。

B、这次改革的方案，是经过多年的艰苦探索，认真总结了建国以来历次改革的教训，广泛征集了各方意见，又经过反复、细致论证形成的，是在民主集中制基础上作出的科学决策。

C、这次改革是在经济初步市场化的条件下进行的。

D、这次改革是在宏观调控有了成功经验基础上展开的。

E、这次改革涉及各种利益关系的调整。

F、这次改革是以机构改革为中心内容，对国家行政管理的全面的综合性的革命。

育明考研课程特惠

课程体系	包含内容	价格
优惠资料包	考研历年真题 重点笔记 两次名师一对一指导 赠送复试指导	仅398
考研专业课全程视频指导	考研专业课全程视频 赠送考试资料	仅1280
暑期特惠小班	分为基础强化和冲刺两个阶段，为期一周。赠送专业课全套资料，复试免费辅导面试	仅3160
专业课一对一	VIP个性化辅导36课时。复试阶段可协助联系导师。	8800元起
状元集训营	从2015年1月直到12月31日。小班课程200课时，VIP个性化辅导36课时。复试阶段可协助联系导师。	36800元起