

韬奋考研工作室复习笔记介绍

(务必阅读, 否则吃亏)

一、复习笔记是什么?

(一) 由本专业高分学长学姐倾力制作

复习笔记是由该专业高分学长/学姐, 根据历年真题上的考点分布、结合自己的考研经验, 倾力制作而成!

(二) 以历年真题为依据, 以考研经验为准绳

华政韬奋考研工作室的复习笔记, 绝对不是简单地对书上内容进行摘录, 而是根据历年真题结合考研经验以及自己在研究生期间了解到的相关信息, 对书本上的内容进行甄别、选择, 汇总编排制作。为了提高大家对真题的了解, 我们在历年考查到的考点上都做了备注, 以便大家知道这个点历年是否考过, 从而便于清楚地给这一知识点进行定位。

(三) 考点摘要, 指明复习方向

在此基础上, 学长学姐在考点之前附上【**考点摘要**】, 以便考生复习前大致了解本部分内容。如果看到【**考点摘要**】就能回忆出相关内容, 那么这部分内容就可以完全跳过, 直接进入下一个考点的复习。

(四) 考点分析, 剑指考研真题

在考点最后学长/学姐会附上【**考点分析**】, 让考生清楚地看到, 关于这部分内容, 究竟要掌握什么, 可能会怎么考, 以便做到复习有方向, 背诵有重点。

二、复习笔记该怎么用?

(一) 复习时间充裕: 先教材后笔记

如果你复习时间充裕, 那么建议你先看指定教材, 哪怕是教材边边角角的考点也不放过! 这样一遍的目的是为了夯实基本功, 以便更有效地使用复习笔记! 当然你在看教材的时候, 也可以自己画画考点汇总表、写写【**考点摘要**】、【**考点分析**】等, 换句话说, 你可以自己先做笔记, 然后跟学长/学姐编写的笔记比较, 从而达到查缺补漏的功能。毕竟每个人的认识都存在局限性嘛!

(二) 复习时间不足: 笔记为主, 教材为辅

如果你时间不够, 那么建议你直接看复习笔记, 因为看书的目的就是为了找出复习重点, 然而学长学姐已经帮你把这个工作做好了! 所以, 你可以直接看复习笔记, 然后对照参考书复习! 如果你看到复习笔记上的内容, 立刻就能把相关内容回忆出来, 那么不看教材也罢! 如果复习笔记看不懂, 那就去看参考书; 如果参考书还看不懂, 那么你就需要去找我们韬奋考研工作室的答疑学长和学姐了!

(三) 切勿本末倒置: 教材永远不可抛弃

无论你考什么专业, 都肯定要有一本参考书, 无论是指定的还是非指定的, 都一样! 这本参考书的目的是为检验你对知识掌握是否完整; 判断复习笔记等内容是否准确无误的唯一标准。如果你完全信赖笔记, 而疏忽了一些考点, 这也是有可能的, 毕竟编者不是出题人, 他们也只是根据经验判断。因此你们在复习是一定要有一本参考书在手边, 作为一本字典备查, 作为一面镜子自省!

总而言之, 有了复习笔记并不意味着完全可以抛开参考书! 复习笔记只是给你一个复习方向, 让你知道哪里是学长学姐所认为的重点, 让你少走弯路, 站在学长/学姐的肩膀上, 才能走的更远。

一言以蔽之, 复习笔记再好, 也不过是一个辅助资料! 如果您觉得自己能总结的更好,

那么就不需要这本所谓的复习笔记；因为在你看来，你的水平早已在编者之上，即使买来笔记，用处也不大！复习笔记不过是给你一个复习方向，让你知道哪里是学长学姐所认为的重点，让你少走弯路，站在学长/学姐的肩膀上，才能走的更远。

走近韬奋

（一）“Taufen”起源

华政园中央，座有韬奋楼；为亲切计，取名“韬奋考研”。后设计 logo，虽煞费苦心，憾无定论。后兵兵学长言，“韬奋”谐音与德文“Taufen”相像，且“Taufen”意指“为……洗礼¹”，与我们初衷不谋而合，即用韬奋资料给准备考研的大家举行一次精神洗礼，意在告诉大家，考研并不像传说中的那样，苦海无涯。如果您在恰当的时间遇到恰当的人，也许你的考研之路从此改变。考研路上，有韬奋相伴，成功自不遥远！

韬奋口号：韬奋，让考研变简单！Taufen！

（二）“Taufen”精神

一切皆有因果，“Taufen”亦不例外。成立之前，思索辗转，为何成立韬奋考研？当时精神有二，至今亦是：

1.助人为乐，圆梦华政。我们考研时，虽有辅导资料，但质量难让人满意，于准备时便立志改变局面，但恐误人子弟，不敢出手。但当我们圆梦时，欲以亲身经历告诉大家：考研究竟考什么（考点分析）、复习该如何进行（复习技巧）、真题应该怎样使用（复习技巧）、考试宜如何应对（考试技巧）等。韬奋资料上随处可见技巧痕迹。一言以蔽之，就是让大家尽快找到重点，学会分析、掌握和应用重点。我们一直信奉“送人玫瑰，手有余香。”但愿用我们的双手能够祝你一臂之力。

2.武装自己，自立自强。成立“Taufen”，于自身好处有二：（1）为编写笔记就要梳理知识点，增强体系感，为日后学习和工作增强知识储备；（2）能用知识贴补生活费，让自己学会生活独立。这里让我想到李嘉诚先生箴言：“当你放下面子赚钱的时候，说明你已经懂事了。当你用钱赚回面子的时候，说明你已经成功了。当你用面子可以赚钱的时候，说明你已经是人物了。当你还停留在原地喝酒、吹牛，啥也不懂还装懂，只爱所谓的面子的时候，说明你这辈子也就这样了……”说实话，为了把韬奋考研做好，有时需要扛着资料穿过校园，每当遇到老师、同学时，尴尬写满全脸，但每次我们都用嘉诚先生的话自我激励；有时需要在食堂帮助考研的学弟、学妹打饭、占座等，有时真的不好意思；有时我们需要摸索新软件的使用；有时需要熬夜备课；有时……有时……；不知道这样忙活了多少日夜，但当考生走出考场告诉我们，我们的冲刺笔记有些模拟题跟真题很像，向我们表示感谢时，我们顿时感觉到，这所有的一切都是值得的。我们对自己更有自信了。我们相信，只要我们认真去做一件事，这件事情就一定能做好。

（三）“Taufen”团队

韬奋考研，除了日常运营管理团队外，还有自己的专业答疑团队²、真题笔记撰写团队、复试辅导团队、高端复习辅导团队以及讲师宣讲团队，集结各路英才，诚邀青年才俊，为大家的考研之路，保驾护航。铁打的营盘流水的兵！随着时间流逝，学长、学姐逐年毕业，为保“Taufen”精神生生不息、薪火相传，为了帮助更多的学弟、学妹能圆梦华政，“Taufen”团队期待更多有志之士加盟助阵。在这里，你能够结交一批不甘平凡的青年才俊，收获一份同甘共苦的友情；享受一份助人为乐的感动，放飞尘封已久的梦想。心动不如快快行动。你

¹ 参见《朗氏德汉双解大词典》（修订版），外语教学与研究出版社 2010 年版，第 1772 页。

² 他们貌似离你们很远，实际离你们很近，不信你到华东政法大学吧、韬奋考研各专业 QQ 交流群、考研帮（华东政法大学专区）看看，他们的身影遍布每一个角落，只要你在哪里喊一声：“学姐/学长，我有问题要问，肯定会有人会给你答复！”对！我们就是那么负责，不信验证一下？

还在等待什么呢？赶紧加入我们的团队吧。（联系人：安安学长 QQ（940488665）、兵兵学长 QQ（1204268853））

华政考研辅导系列丛书

（微信公众号：Taufen）

专业名称及代码	图书名称	编者	定价/元
民商法学（615）	民商法学复习笔记	苏皖	149
	民商法学历年真题	苏皖	50
	民商法学答题技巧	苏皖	60
	民商法学冲刺笔记	苏皖	69
	民商法学录音配套讲义		30
经济法学（617）	经济法学复习笔记	沈燕茹	149
	经济法学历年真题	沈燕茹	50
	经济法学冲刺笔记	沈燕茹	69
	经济法学录音配套讲义		30
环境法学（618）	环境法学复习笔记	钱晓晨	149
	环境法学历年真题	钱晓晨	50
	环境法学冲刺笔记	钱晓晨	69
刑法学（614）	刑法学复习笔记	马驰	149
	刑法法学历年真题	马驰	50
	刑法学冲刺笔记	马驰	69
	刑法学配套讲义		30
国际法学（619）	国际法学复习笔记	赵丹	149
	国际法学历年真题	赵丹	50
	国际法学冲刺笔记	赵丹	69
	国际法学录音配套讲义		30
诉讼法学（616）	诉讼法学复习笔记	赵丹	149
	诉讼法学历年真题	赵丹	50
	诉讼法学冲刺笔记	赵丹	69
	诉讼法学录音配套讲义		30
知识产权法学（624）	知识产权法学复习笔记	顾洋	149
	知识产权法学历年真题	顾洋	50
	知识产权法学冲刺笔记	顾洋	69
宪法与行政法学（613）	宪法与行政法学复习笔记	方彪	149
	宪法与行政法学历年真题	方彪	50
	宪法与行政法学冲刺笔记	方彪	69
法学理论（611）	法学理论复习笔记	桂凡英	149
	法学理论历年真题	桂凡英	50
	法学理论冲刺笔记	桂凡英	69
法律史学（612）	法律史学复习笔记	姜增	149
	法律史学历年真题	姜增	50
	法律史学冲刺笔记	姜增	69

国际航运法学 (619) (国际公法、国际私法、海商法)	国际航运法学复习笔记	王森	149
	国际航运法学历年真题	王森	50
	国际航运法学冲刺笔记	王森	69
公安法学 (622)	公安法学复习笔记	周安安	149
	公安法学历年真题	周安安	30
	公安法学冲刺笔记	周安安	69
法学综合 (801)	法学综合复习笔记	韬奋合编	139
	法学综合历年真题	韬奋合编	50
	法学综合冲刺笔记	韬奋合编	69
	法学综合录音配套讲义		40
	法学综合复习方法与答题技巧	苏皖主编	19.9
公共行政 (628)	公共行政复习笔记	姚佳	149
	公共行政历年真题	门倩	50
	公共行政冲刺笔记	门倩	60
公共管理 (812)	公共管理复习笔记	吴璇	149
	公共管理历年真题	门倩	50
	公共管理冲刺笔记	吴璇	60
社会保障学 (630)	社会保障学历年真题	王相争	60
社会保障综合 (814)	社会保障综合历年真题	王相争	60
金融学 (804)	金融学冲刺笔记	胡伟	60
	金融学历年真题	胡伟	30

华政韬奋考研工作室专业答疑团队

为尽快帮助大家解决考研复习中遇到的各种疑问，我们华政韬奋考研工作室专门成立了答疑团队，成员具体信息详见下表。如您在复习中遇到问题，请尽管向他们咨询，他们肯定会耐心向您解答！因为我们的服务宗旨是：**知无不言，韬奋考研！有问必答，是啥说啥！**

学姐/学长	QQ	答疑专业	微信号
学姐	1960332481	民商法学、法本法硕	暂无
学长	2192046919	法本法硕	chenchen298243
学姐	1004321700	国际法学、国际航运、军事法学	zhangnajie1992
学姐	1403216307	经济法学、环境法学	wjm1993fl
学姐	673446091	刑法学	jingyuqingchen1314
学姐	804164336	法律硕士（非法学）	ZM20114507
学长	940488665	法理学、宪法学、法律史学	暂无
学姐	2357335445	诉讼法学（民诉、刑诉、法律逻辑）	smm_fighting
学姐	775326957	知识产权法学	care199306
学姐	874872977	商学院、政治学与公共管理	暂无
学姐	1170514557	公安法学	暂无

华政韬奋考研工作室成立于2014年1月10日，虽然至今只有1年又11个月，但我们本着“**质量高于一切**”的服务宗旨，不断完善资料质量，逐渐受到大家的肯定与认可，目前店铺已经加冕5钻，我们对诸位由衷表示感谢。

华东政法大学研究生入学考试必备公共行政学复习笔记

目 录

上编: 刘厚金主编《行政学概论》	2
第一章 绪论	2
第二章 行政组织与体制	8
第三章 行政职能 (重点)	16
第四章 人事行政 (重点)	23
第五章 公共财政 (重点)	30
第六章 公共服务	37
第七章 应急管理 (非重点)	46
第八章 电子政务 (非重点)	47
第九章 机关管理 (非重点)	49
第十章 行政权力与领导 (重点)	50
第十一章 行政决策与执行 (重点)	59
第十二章 行政工具与方法 (非重点)	65
第十三章 行政绩效管理	69
第十四章 行政责任与伦理 (重点)	74
第十五章 行政行为与法治	80
第十六章 行政改革与发展 (重点)	84
下编: 张国庆著《公共行政学》	91
第一章 绪论	91
第二章 行政职能	108
第三章 行政权力	112
第四章 行政领导	120
第五章 行政组织	122
第六章 人事行政	129
第七章 行政决策	135
第八章 行政执行	143
第九章 行政方法	147
第十章 行政效率	152
第十一章 机关管理	157
第十二章 公共财政	160
第十三章 依法行政	165
第十四章 行政行为	166
第十五章 法制行政	171
第十六章 行政责任	176
第十七章 行政伦理	180
第十八章 现代政府能力	186
第十九章 当代中国的行政改革	188
第二十章 西方国家行政改革的理论背景	194
第二十一章 典范革命与官僚制典范批判	199
第二十二章 政府理论创新	201
第二十三章 修正政策与改革政府	205

上编：刘厚金主编《行政学概论》

第一章 绪论

【考点摘要】

本章建议掌握：行政学的由来及概念、主要研究对象、学科特点和理论渊源；古德诺的行政思想；国家行政管理的基础、主体、客体。

第一节 行政学概述

一、概念

指研究行政现象及其规律的科学，行政学在国外也称之为“公共行政学”、“行政管理学”和“公共管理学”，这些只是对同一学科不同的表述，本质上并无差别。

(一) 三个角度看行政

行政：指国家的行政机关依法对国家和社会的公共事务及其自身事物所进行的一系列组织和管理活动。

1. 政治与行政二分角度

所有的政治体制中都存在着两种基本的政府职能，即国际意志的表达和国家意志的执行功能，前者称之为政治，后者称之为行政。这就是政治行政二分法。

【政治行政二分法考察在考研的名词解释中经常出现，务必掌握】

2. 管理或功能角度

从该角度看，一切管理都是行政，侧重从技术的角度看问题，如管理中包括的计划、组织、指挥、协调、控制等。代表人物为怀特和西蒙。他们认为，公共行政是完成国家的各个目标过程中的对人和物的管理；行政是呈现或执行公共政策时的一切运作，是为完成特定目标而对许多人指挥、协调和控制。强调管理的重要性，很大程度上是将行政与管理等同起来。

3. 三权分立角度

权力分立制度对行政学的发展有巨大的影响，孟德斯鸠提出的“三权分立”思想形成了西方发达国家权力的基本结构。主要指把国家权力划分为立法权、司法权和行政权，并由议会、法院和政府“独立”行使。“三权分立”的国家权力结构形式实质上是西方国家的政权组织形式。

【对概念的考查是历年考研出题的重中之重，务必掌握】

二、学科特点 (P6)

三、与其他学科的关系 (P6)

第二节 行政学的演进历程

一、兴起

一般认为，行政学发端于 19 世纪末期，以伍德罗·威尔逊的《行政学研究》一文的发表为标志。《行政学研究》第一次明确提出把行政学当成一门独立学科进行研究。

以古德诺为代表的学者们，在这一阶段逐步建立起了行政学基本的理论框架，形成了初步的学科体系。最大的贡献在于突出强调关系活动及其研究在所有国家现象中的特殊意义，并为此提出了一系列的理论观点和某些范畴。此后，行政学作为一门独立的学科出现。

（一）历史原因

1. 西方资本主义国家行政职权的扩展对行政学的研究提出要求

随着社会条件的发展和变化，政府职能也在不断地发生变化。从原始社会和封建时代的简单职能到资本主义社会早期的消极主义、放任主义，再到社会化大生产时代，原来那种行政管理方法已经不适用当时的情况，迫切需要一种理论来指导国家行政管理活动，以使政府履行其职能和完成其使命。行政学应运而生。

2. 科学管理运动的兴起

科学管理运动是资产阶级学者对企业如何在社会化大生产这个激烈竞争的大背景下提高生产效率所进行的研究，称之为科学管理运动。而美国政府将科学管理运动提供的科学原理和方法应用于政府的行政管理，精简政府、调整机构、提高行政效率。

（二）理论渊源

1. **西方近代政治学说**，尤其是国家学说为行政学的发展提供了相关的概念基础，并提供了传统的理论和思辨的研究方法。

2. **官方学的发展**。研究如何有效地为国家管理财政、经济、行政等问题。

3. 普鲁士的**人管制度**和英国的**文官制度**，为行政学的公共人事行政研究提供了最主要的范畴和最早的规范，对行政学的形成具有直接的推动作用。

4. 行政学的形成是从研究**法律对行政活动的规范**开始的。

【在论述发展历程时，必须要对行政学的产生原因予以充分论述，同时对理论渊源简单提及，使得论述更充分】

二、发展

（一）传统理论时期（19 世纪末到 20 世纪 30 年代）

又称为科学管理理论时期或者古典管理理论时期。

主要贡献：探讨了行政学的理论框架，并提出了适用各类组织的有价值的原理和原则。

理论缺陷：只重视组织制度和规章制度的研究，忽视环境因素的影响。

1. 理论特点

把公共行政局限于与政治截然不同的“**中立性**”的行政领域，主要是**执行政策**而不是制定政策；行政与政治分离后的行政管理比较关注组织结构、科学管理和组织效率等问题；行政从政治中分离出来，为行政学的发展奠定了一定的基础。

2. 主要学派

（1）科学管理学派

以**泰勒**为代表，重点研究如何**提高企业的生产效率**，注重发现标准化的操作方法，主张以**科学的研究取代经验**的科研方法，科学地培养职工，按照科学的原则密切合作，并合理地进行分工。

（2）官僚模型学派

以**韦伯**为代表。官僚组织体制的**特点**：

- 专门化的职能分工。
- 明确的层级结构和权力体系。
- 有关任职者职权与职责的规章制度。
- 人与人关系的非人格化。
- 以技术能力为基础的人员雇佣和升迁程序。
- 固定而明确的薪俸制度。

(3) 行政管理学派

以**法约尔**为代表。法约尔根据自己在大企业的管理经验，提出了组织经营的 **14 条原则**：

- A. 劳动分工：实行劳动的专门化，可提高雇员的效率，从而增加产出。
- B. 权责相当：管理者必须拥有权力以发布命令，但权力必须与责任相当。
- C. 纪律严明：雇员必须服从和尊重组织规定，领导一身作则、管理者和雇员对规章有明确理解和公平的奖惩对于保证纪律的有效性非常重要的。
- D. 统一指挥：一个下属人员只应接受一个上级的命令，并向这个上级汇报自己的工作。
- E. 统一领导：从事同种工作的任何部门应该由同一个管理者按一个统一的计划来加以领导。
- F. 个人利益服从整体利益：个人和小集体的利益不能超越组织整体的利益。
- G. 报酬：必须给工作和服务以公平合理的报酬。
- H. 集权：集权的程度应该适合于该企业的实际情况和所属环境。
- I. 等级层次：表现为从最高权力机构直至低层管理人员的领导系列，上下层次之间和横向部门之间应保持灵敏的信息沟通。
- J. 秩序：企业成员和物品都应各得其位、各尽其用。
- K. 公平：管理者应该友善和公正地对待下属。
- L. 人员稳定：减少不必要的流动，以保证所属人员能很好地完成工作。
- M. 主动性：鼓励员工发表建议和增加执行任务的自觉性和积极性。
- N. 团结精神：任何分裂对企业都是非常有害的，所以要注意协作、协调、沟通、配合，甚至包括必要的妥协。

【书中没有详细列出，因往年真题考过，特加入笔记中，务必掌握】

(4) 理论行政学派

以**怀特**、**魏劳毕**为代表。采用理论研究方法研究行政学，从复杂的行政现象中发现规律，求得普遍的法则和原理，以建立科学的知识体系，指导行政活动。

(二) 行为科学研究时期（20 世纪 30 年代到 60 年代）

1. 霍桑实验学派

梅奥“社会人”：人并不是唯利是图的经济动物，他们除了有物质需要之外，还有社会需要和心理需要。人们在正式组织中得不到的需，可以在非正式组织中得到满足。非正式组织存在于正式组织之中，它对正式组织对成员的模式和缺乏尊重的状况进行弥补。

2. 动态平衡学派

巴纳德：组织的本质是有意识地协调两个或者两个以上的人的活动或力量的一个系统；组织是人群之间互动的关系组成的系统，组织内的非正式组织对于非正式组织来说具有积极的功能；认得贡献要与满足之间保持平衡；权威基本上在于命令是否被命令者接受或者遵从。

3. 决策理论学派

用**行为主义**的观点研究行政现象，主张管理就是决策。决策贯穿于管理的全过程，组织是由作为决策者的个人组成的系统。

4. 需要层次理论学派

马斯洛：自由生理、安全、社交、自尊、自我实现五种需要。

(三) 系统理论时期（20 世纪 60 年代到 70 年代）

认为系统内部要素是相互制约的，系统与环境之间也处于经常的相互作用之中。归纳起来主要有以下学派：

1. 社会系统理论

帕森斯认为，社会是一个系统，组织是社会系统中的小系统，在系统环境下，任何的组都要解决四方面的问题，即适应环境、达成目标、完成统一、维持形态。并以此划分层次：

华政韬奋考研工作室制作

考华政，上韬奋考研就购了！

官方淘宝店：华政韬奋考研工作室

掌柜：华政大冰

zhouanan1314

- (1) 策略层面：负责解决组织适应问题，根据不断变化的环境制定和调节决策。
- (2) 协调层次：负责组织内部的协调。
- (3) 技术层次：负责运用各种技术决策手段实现组织目标。

2. 开放系统理论

组织是一个开放的系统，预期环境交换信息、能量和材料。组织环境分为两类，一是社会环境，二是工作环境。

3. 生态理论

政府组织与行政行为必须考虑生态环境的因素，里格斯则将行政模式划分为：融合型、棱柱型、绕射型三种形态。

4. 权变理论

承认组织与其环境之间是相互联系的，各个分系统之间也是相互作用，相同的管理原则和管理方式不能适用于不同的组织，权变理论的核心是依据不同的环境自变量和管理因变量之间的函数关系确定相应的组织结构、领导方式和管理机制，从而使组织与管理更加有效。

【在考察对知识理论掌握的过程中会涉及到较多的学派观点，三阶段理论必然会囊括在内，需要掌握】

三、中国行政学的发展概况 (P15)

第三节 国家行政管理体制

【考点摘要】

本节建议：掌握行政管理的基础；了解行政管理的主体和客体。

一、基础

在公共行政的意义上，国家行政管理体制主要涉及国家行政权力的归属、结构以及运作的方式等问题。

(一) 概念

国家行政管理的基础，实际指作为国家权力机构一部分的**国家行政机关**，以国家的名义进行的政府行政管理的基础。包括：

1. 经由宪法、法律以及政治传统、社会习惯合法认定和授予的政府行政职能；
2. 政府名义上享有、实际上行使的国家公共权力。

(二) 行政权力

1. 一种权力

权力是一种**社会支配力量**，主要生成和存在于社会的等级落差中，具有将无形转化为有形的力量，遍布社会各角落。

2. 一种公共权力

行政权力是国家的政治部门按照合法的程序授予行政机关的一种**强制力量**，主要用于行政管理和公共事务管理。

3. 一种政治权力

主要是指**国家公共权力**。

4. 我国行政权力的基本特征

- (1) 以国家武装力量为后盾，具有**强制力**；
- (2) 适用于国家行政管理所涉及的**每个领域**，是所有权力中**最高的权力**。

二、主客体

(一) 主体

通常情况下指**政府**，即国家行政机关，代表国家。政府通过实施行政管理，来管理社会

公共事务，履行国家社会职能。

从名义上享有行政权和具体行使行政权的角度分析，国家行政管理主体可分为：

1. **政府**：包括中央政府和地方政府。政府是国家行政权力的象征、承载体和实际行为体。
2. **政府行政机关**：其行政权力是通过法律规定以及在法律规定之下的政府内部授权获得的。在获得法律和政府充分授权的前提下，行政机关所颁布的行政规定的效力等同于政府。
3. **行政首长**：这里的行政首长是一种非人格化的、特定的职位，而不是作为社会存在的自然人。
4. **普通政府公务员**：公务员有法律保障其身份和规定其职责，他们是政府内逐级授权的最后一层，得到特殊授权，有时也能代表政府。

（二）客体

国家行政管理是以**全社会为管理对象**的管理类型，这是它区别于其他任何管理的**显著特点之一**。

客体十分广泛，大致分为：

1. **经济性组织**：包括制造业、服务业等一切以营利为目的的组织。与公共行政的关系主要表现在利率、税收、正当开支、个人保障、环境保护等方面。
2. **社会性组织**：包括教会、社区团体等一切以非营利为目的组织。政府对它们以不妨碍他人、不危害社会和公众、不违反国家法律和行政管理法规为限度。
3. **政治性组织**：包括政党等政治性组织。依法促使它们按照政治竞争原则开展政治活动，防止和制止其颠覆国家的政治企图。
4. **教科文组织**：主要是对这些机构予以政策上的支持、财政资助，同时要求其遵守国家法律。
5. **新闻性组织**：以不违背国家相关法律法规为限度进行管理。
6. **公民**：是政府行政管理最大量的行为对象。最经常的保准是：履行国家义务。

【行政管理的主客体容易理解，但是其主体不是只有政府行政机关，切勿惯性思维！】

三、主要方式

不同的历史文化差异、不同发展阶段、实行不同政治体制和经济体制的国家，其行政管理方式有较大差异。

（一）行政立法

是市场经济体制下**政府发挥其职能作用**、有效使用**行政权**的形式，是政府依据立法机关授权而自行制定有关行政事务或行政活动、有一定法律效力的规范性文件的活动，其效力等同于立法。

包括**委任立法**和**管辖立法**。

（二）行政司法

行政机关兼掌一部分审判实务，主要是一些行政法规的适用、行政机关熟悉的专业性和技术性的纠纷事件。

（三）行政管理法规

国家行政机关依法制定具有行政法规范性的文件的总称。

包括：自主性行政管理法规、执行性行政管理法规、补充性行政管理法规。不得与宪法和法律相抵触。

（四）行政决策

国家行政机关及其工作人员未履行行政职能而依据既定政策和法律设计并选择解决问题的方案的活动。

主要特点有：主体的不确定性、内容的广泛性、目的的公共性、约束力的强制性。

（五）行政决定

是具有法定行政权能的组织或者个人行使行政权或者履行行政职责，针对行政相对人所做的直接产生外部法律效果的行为。

主要特征有：单方性、强制性、无偿性。

（六）行政政策

政府从当时当地的社会环境出发，为实现一定历史时期的基本任务或解决一定的行政管理问题而具体规定的行动准则或方案。

分类：长期政策、中期政策、近期政策。

（七）行政领导

是国家行政机关中的**行政行为主体**。主要指领导者，依法履行政府职能，行使国家公共行政权力，组织和管理公共行政事务所进行的各种行政活动的统称。

具有**三要素**：行政行为主体、行政行为客体（对象）、行政行为自身。

【可能会对部分概念进行单独抽查，例如“行政决策”，09、11、12年皆考查。务必掌握！】

第四节 其他

【考点摘要】

根据历年真题总结，本章其他考点特此添加，需要重点掌握。

一、公共行政向公共管理转变的必要性

主要阐述公共行政的主要缺陷和弊端 P11.

二、公共行政与公共管理的区别

（一）领域

公管：包括作为纯粹的公共部门的政府组织及其研究规律问题，还应包括第三部门的管理及其规律性问题；

行管：包括政府组织的管理机器规律，范围明显小于公共管理学。

（二）对象

公管：全部公共部门共有的管理方式和规律；

行管：仅是政府组织所持有的管理方式和规律。

（三）目的

公管：关注公共部门如何提高效率的利用现有公共资源为社会提供更多的公共服务和公共产品，更强调公共部门的自身的管理；

行管：更强调公共部门对社会公共事务的管理。

（四）侧重点

公管：更强调责任及其义务，是为了公众提供公共物品；

行管：侧重于组织的管理体系和政策的结果。

（五）主题

公管：由于其主体的广泛性以及研究客体的普遍性，有更高的创新思维和变通能力；

行管：由于其主题是政府，往往束缚于政府体制和意识形态，缺乏变通性和自主性。

（六）特性

公管：强调了“公共性”，即侧重于管理的公共意义层面的研究，突出了公共管理所承

担的社会责任；

行管：由于其行政主体的唯一性决定了其研究的范围，只能对主体负责。

（七）表现性

公管：体现了公民的参与性，监督意识，更好的反映出其研究所服务的对象及目的；

行管：体现不出其目的，只能体现出其手段和技术层面。

（八）法律适用性

公管：在适用于普适法律的前提下，权衡于社会舆论及公民监督；

行管：侧重于《行政法》等的法律规范和监督。

（九）作用

公管：绩效评估侧重于效率及受益的群体；

行管：强调行政的结果公平及规范社会的作用。

第二章 行政组织与体制

【考点摘要】

本章建议重点掌握：四大组织理论；行政组织的概念、特征；行政机关的概念、特征及结构；行政体制改革；中国行政体制面临的主要问题及其解决对策。

第一节 行政组织

一、四大组织理论

【考点摘要】

往年真题曾出现过此考点，考生需要掌握，尤其是古典组织理论（泰勒）和行为科学理论（巴纳德）。

（一）古典组织理论

主要是从静态结构的角研究组织，认为组织是由许多不同的部分所共同构成的完整统一整体，强调组织的层级结构、责权系统、统一目标、适当人员配置等。

1. 韦伯的科层官僚组织理论结构特征

（1）管辖权、职位和任务的专业化，即根据组织要完成的目标进行劳动分工和权威分配。

（2）通过层级化的权威协调专业化职位的活动，并整合其管辖权威。在最理性的官僚组织中，组织是由单一权威所领导的。

（3）官僚组织通常存在一套系统的管理规则和程序来规范和约束其组织成员的行为，以实现组织的合理性、合法性、稳定性和连续性。

（4）官僚组织中采取非人格化的管理方式，公务活动与私人活动有明显的界限，公务活动中不得参杂个人情感、偏好等非理性因素。

（5）官僚组织中，一切重要的决定和命令都要形成正规的决策文书，记录在案，用毕归档，使组织独立于个人之外而存在。

（6）存在一种职业阶梯结构，个体成员通过不同的职业和层级逐步晋升。晋升的依据是供给与年资。

（7）长期稳定的官僚结构。不论成员进入或退出，官僚结构维持不变。社会依赖于官僚制的功能发挥，如果官僚制遭到破坏，社会便会出现混乱。

（8）一般来说，官僚组织都是大型组织。

（二）行为科学组织理论

从动态行为过程，也就是从组织成员的心理以及交互行为的角度研究组织，强调组织

人的因素以及非正式组织的作用。重视组织中人力资源的开发和利用，重视组织成员的心理满足。交互行为和意见沟通等对组织的影响，认为组织是为达到一定目标而行动的人的活动体。

1.行政组织理论（巴纳德）

（1）认为组织是由人的行为构成的、动态发展的、内外相互协作的系统，维持和加强组织的各种协作关系是组织工作的核心内容之一。

（2）强调组织作为一个系统，不论哪一级别的组织，都包含着三种基本要素，即协作的意愿、共同的目标、和信息交流。

（3）对非正式组织的概念、功能、后果进行了分析和界定，认为非正式组织是一种没有固定形态、密度经常变化的集合体，是不确定的和没有固定结构的，没有确定的分支机构。

（4）强调为了组织的生存和发展，关键在于使得组织成员获得一种贡献与满足的平衡。组织要动用经济诱因和非经济诱因，保持你组织对内和对外的两方面的平衡。

（5）从组织成员是否接受一项命令、指示或者建议的角度来看待权威，强调一个命令之是否有权权威决定于接受命令的人，而不决定于权威者或发命令的人。

（6）组织中的决策分为个人决策和组织决策，前者处于个人动机，后者处于组织意图的非人格化的决策。组织决策存在目标和环境两个客观要素。

（7）在一个正式的组织中，管理人员“建立和维持信息交流体系，促成组织成员提供必要的服务以及规定组织的目标”，是最关键的核心。

（三）系统权变组织理论

着重于**组织整体**的研究。包括：

1. 强调应该用系统论的范畴、原理和方法，全面分析和研究组织的管理活动、内部结构、成员的相互作用以及情感与外部环境的关系，建立起系统模型，更精确的对组织进行分析。

2. 组织不仅有静态与动态的结构过程，而且还是一个有机的生长体。随着组织内外环境的变化，组织要不断进行修正、变革与发展，从而采取相应的组织结构和领导方式。

3. 强调组织的动态平衡，即组织必须在稳定性与持续性、适应性与革新性、静止性与动态性之间保持一个动态平衡。

4. 主张把组织看成开放组织体系，看成信息的输入、转变和输出的不断循环运动的过程，在其中高度重视信息的存储、反馈和调整，充分反映组织体系内外部因素的多元性。

（四）组织文化理论

主张利用**非经济手段对人进行管理**，发挥组织中所具有的内在超越价值，使组织管理开始从行为管理走向综合的文化管理。包括：

1. 行政组织文化的转型是行政组织变化的必要条件。

2. 文化是分析内部和外部环境的重要因素，其内部环境对行政组织的等级结构和规则施加的压力产生于目标、文化和内部结构。

3. 人物特征与社会文化共同决定了行政组织的行为方式和价值体系，并由此决定了行政组织的文化的特征，而行政组织文化对行政组织行为和行政组织绩效具有诱导性和强化的作用。

（五）比较

1.同

都以**组织本身**作为**对象**进行研究的。

2.异

古典组织理论：以组织内部的组织形式和法规制度对行政效率的影响为研究重点。

行为组织理论：侧重于研究行政组织成员及行政组织本身的行为对行政效率的影响。这两个组织理论都忽视了环境对组织的影响和制约。

系统权变组织理论：不仅注重组织整体的研究，更重视在组织与社会环境间的输入、输出以及反馈方面进行静态和动态相结合、微观与宏观相结合的研究。

组织文化理论：侧重于试图超越组织空间限制，寻求一种整体的组织文化管理范式。

【四大理论的对比分析需要掌握】

二、概念

是国家**行政职能的承担者**，定义可从广义与狭义、静态和动态、生态和心态、政治统治与社会治理这四个角度加以理解。

（一）广义

泛指一切具有计划、组织、指挥、协调、控制等行政功能的**组织机构**，既包括国家行政部门的组织，也包括国家立法、司法部门中履行行政职能的组织，还包括非政府组织中管理行政事务的机构。

（二）狭义

指为执行国家的行政管理事务所结成的有系统的组织机构，即依照宪法和法律的规定，在一定的权限内执行各种公共事务的机构的总称。

总之，行政组织是一种**特殊社会组织**，是一个组织和结构按特定的形式结合起来，并依法对国家事务和社会事务进行管理，为公众提供服务的系统。

三、特征

除了具备一般的组织特性，如：系统性、整体性、目的性、适应性、层次性，还有：

（一）政治统治性

行政组织与国家制度相联系的，是国家组织的重要组成部分，代表国家形式权力，体现国家意志。国家的阶级属性决定了其必然也具有阶级属性，并通过具体的公共行政过程和活动得以体现。**阶级性是最本质特征**。

（二）社会管理型

行政组织承担着社会管理公共事务的职能，统治阶级为了维护政治统治，稳定社会秩序，必须管理社会公共事务。

（三）公共服务性

任何现代国家的行政组织都是服务性的，它产生于社会，又要服务于社会，施益于社会公众。其要适应和服务于社会经济的稳定和发展，为执行宪法和法律服务，为社会公众的利益服务。**公共服务性是基本属性**。

（四）法制性

行政组织是国家权力的执行机关，拥有的权力和承担的责任是由宪法和法律明确规定的。它的设立必须具有法律依据，否则就会动摇其存在的基础。

1. 组织宗旨、人员编制、机关设置、财政预算等都必须符合宪法和法律规定。
2. 必须坚持依法行政的原则，在法律和宪法赋予的权限范围内行使行政管理职能。

（五）权威性

来源于其合法性。代表国家行政管理职权，而国家行政权力的内容和范围是由宪法和法律规定的。行政组织从其法律地位出发，在权力范围内有权制定行政管理法规，行使行政自由裁量权处理社会公共事务。

【重点掌握行政组织的含义、特征，同时在运用行政组织特征分析问题时千万不要忽视其最大的特征—公共性】

四、构成要素

行政组织是对人财物和信息进行制度整合，以发挥有效功能，达到一定行政目标的组织。

（一）目标要素

首先要有明确且清晰的职能目标。确定总目标，按层级进行分解，以此确定所属各个组织的分目标，构成行政组织的“目标网络”。目标要素是**灵魂**，**共同目标**是其赖以产生和发展的**基础**和**前提**。

（二）人员要素

行政人员是行政组织的**主角**与**核心**，也是公共行政的**主体**。行政人员的素质结构，是其**最为重要**的**能动要素**。

（三）结构要素

结构是行政组织的**实体**，也是行使行政权力的**载体**和**表现形式**。其内部要实行科学的职位分类，科学合理地确定职位、职责等，明确每个行政人员的职责，实现行政人员的合理有效配置。

（四）信息要素

行政信息是行政组织生存、发展并保持活力的“**血液**”，反映整个行政管理活动的各种**资料**、**情报**、**数据**等所包含的内容。

（五）制度要素

有效的行政组织必须有健全的规章制度和法律规范，以保证行政组织依法办事，推进行政法治的进程。

（六）物质要素

行政组织必须具备一定的物质条件，如经费、设备等。

（七）精神要素

包括良好的人际关系、行政人员的协作和配合愿望、团结友好的组织气氛、工作的主动性和积极性。

（八）环境要素

指直接或间接作用或影响行政组织本身及其行为过程、活动方式的外部要素的总和。包括政治、经济等。

【侧重了解目标、人员、结构和信息要素】

五、类型（P33）

第二节 行政机关

一、概念

指依照宪法和法律的规定建立的，行使**国家行政管理权**，组织管理国家行政事务的机关。行政机关也称**国家行政机关**，是国家机构的重要组成部分。

（一）是享有国家行政权的机关，能否以自己的名义实施行政行为，并有独立的资格和能力承担起行为的后果；

（二）是依法成立的组织，它有一定的机构和成员，有一定的组织规则和工作程序；

（三）是享有行政权的组织，这使得它与立法机关、司法机关等其他国家机关区分开来；

（四）享有行政权，这使得它与企事业单位或社会团体区分开来。

二、特征

(一) 是具有国家**强制性**的行政组织。它以国家强制力为后盾，与其他社会组织相比，具有高度的**权威性**，公民必须服从政府机关在依法管理范围内的管理活动。

(二) 具有较强的**执行色彩**的组织。在我国宪政体制下，行政机关是权力机关的执行机关。国家行政机关在法定范围内，享有广泛的**自由裁量权**，是独立的组织系统，其目的是保证能够有效完成管理国家事务的任务。

(三) 必须按照一定的**层次**和**结构**组织起来，并且按照**科学**的方法，依法进行活动。

三、结构

(一) 纵向

决定纵向结构形式的两个重要因素：

1. 管理层次

也称**组织层次**，是描述组织纵向结构特征的一个概念。如果以构成组织纵向结构的各级管理组织来定义，管理层次就是指从组织最高一层管理组织到最低一级管理组织的各个组织等级。每个组织等级就是一个管理层次。一个企业的管理层次的多少表明其组织结构的纵向复杂程度。

2. 管理幅度

也称为**管理跨度**，是指一名领导者直接领导的下级人员的数量。例如，总经理直接领导多少名部门经理，某部门经理直接领导多少名业务主管，等等。上级直接领导的下级人员数量多，称之为管理幅度大或跨度宽，反之，则称之为管理幅度小或跨度窄。由于被领导的下级人员都承担着某个部门或某方面业务的管理工作，所以管理幅度的大小往往反映上级领导人直接控制和协调的业务活动量的多少。

3. 关系

(1) 两者存在**反比**的数量关系，同样规模的企业，加大管理幅度，管理层次就少；反之，管理层次就多。

(2) 管理幅度与管理层次是**相互制约**的，其中管理幅度起主导作用。管理幅度决定管理层次，管理层次的多少取决于管理幅度的大小。同时，管理层次对管理幅度也存在一定的制约作用。

(二) 横向

按照不同的标准，可以有不同的分类。如按职权分为一般权限机关与专门权限机关，按照行政管理环节分为决策机关、执行机关、监督机关、咨询机关等。

(三) 网络技术的冲击

网络技术的发展从两个维度对行政机关的结构产生重要影响：

1. 工具性

网络技术的发展打破了行政机关构建所依赖的物质基础，使行政机关权力运作与信息传达超越时空限制，为行政机关纵向层级的压缩和横向幅度的扩展提供了技术可能。

2. 价值性

网络技术的发展受社会价值的引导，社会价值要求行政机关高效、廉洁、服务，而要实现这一目标，则要求行政机关进行层级精简和部门归并。

四、设置

(一) 发展趋势

国家行政机关的设置一般涉及关键因素有：

1. 行政管理事务的实际需要

不同历史时期和不同性质的国家对行政管理的实际需要和具体内容有相当大的差异。总趋势是，随着经济的发展和社会的进步，国家行政管理的内容日益增多，这是一个全球性的趋势。

2. 现代公共行政的功能

随着社会主义市场经济的逐步完善和科学技术的飞速发展，公共行政从决策、执行混而为一的单一功能向决策、执行、咨询、监督等健全的多功能发展。

(二) 基本原则

1. 适应需要原则

即适应社会和经济发展的需要。检验行政机关是否符合标准之一，就是看它是否有利于经济和社会的发展。这要求行政机关的设置必须**结合实际、与时俱进、有足够强大的应变能力**。

2. 精简原则

这意味着要用尽可能少的人办最多、最好的事。精简原则与适应需要原则相互促进、相互制约。现代行政管理要求机构职责分明，撤销重叠机构，合并相近业务，做到**层次简化、人员精干、要因事择人**而不因人设事。

3. 高效率原则

高效率是现代化对社会生活各个方面的普遍要求，行政上的高效率是指用最少的时间完成最多的工作，以最少的消耗获得最大的效益。是否达到行政上的高效率，主要看这三个标准：**节约、迅速、有效性**。

4. 依法设置原则

指行政机关的设立必须依照法定程序，由有权设置、变更和裁撤的机关，在职权范围内设置、变更和撤销行政机关，否则即为非法。

【考查行政机关的这一知识点，考官肯定会列举一些行政机关设置不当的案例作为案例分析题的材料，这就要求考生能够透过现象看本质，抓住关键点。最实用的办法就是通过对机构设置基本原则的掌握来分析案例中存在的具体问题】

五、与行政组织

行政机关与行政组织是既有区别又有联系的两个概念。

一般来说，机关必有组织，从这个意义上讲，行政机关也是行政组织。但，行政学所谓的**行政组织**，有时指一切行政机关、行政机构的综合，是行政机构体系的总称，既包括纵向的联系，又包括横向的结合，有时则指各个行政机关本身的构成。通常所称的行政机关是指构成各个行政机关组织结构的本体。

【对行政机关概念的考查不会通过单一的简答题来进行，最常见的考察方法是与行政组织概念的对比分析。因此需要掌握】

第三节 行政体制

【考点摘要】

本节建议：熟悉了解执法体制、执法效能、体制改革。考题形式多为案例分析。

一、概念

是相对于立法体制、司法体制而言的，指管理国家行政事务的行政系统中的组织设置、职权划分与运行等各种关系模式的**总称**。它属于上层建筑的范畴，是国家政治体制不可分割的重要组成部分。

由国家基本的**政治制度**所决定，受经济制度、历史文化传统等因素的制约。**职权**的划分和**职能**的设置是行政体制的**核心内容**。各类各级行政机构的设置是行政体制的载体和表现形

式。

二、作用

(一) 有助于更好地发展**社会生产力**和促进**社会主义市场经济**的完善。科学合理的行政体制属于上层建筑的范畴，其首要含义是适应社会经济发展的要求，在合理确定职能的基础上，科学的设置职能齐全、运转灵便、富有效率的各级各类行政机构。

(二) 有助于克服**官僚主义**，增强行政管理的**生机和活力**，降低行政成本，提高行政效率。科学合理的行政体制就是对行政机关及其行政人员的行政职权科学合理地划分。

(三) 有助于造就更多的优秀的**行政管理人才**，锻炼出一支高素质的公务员队伍。科学合理的行政体制，其中一项重要的内容就是对行政人员依法进行科学的分类管理，为年轻有为的优秀行政管理人才脱引而出创造良好的环境。

(四) 有助于维护**社会公平**，保证社会的**长期稳定**。科学合理的行政体制就是要理顺社会各方面的关系，调动各方面的积极性，保障弱势群体的利益，努力实现社会公平和正义，维护广大人民群众的利益，保障社会的安定团结。

三、相关领域

(一) 行政权力体制

指一个国家行政权力机关与该国其他国家机关、政党组织、群众团体等之间的权力分配关系及其制度的总称。**中心内容**是国家行政机关在该国政治体制中所拥有的职权范围、所占有的权力地位。

1. 三权分立制

指国家的立法、行政、司法三权分别由议会、内阁（总统）和法院掌握，各自独立行使职权，同时又相互制衡的权力体制。首先在美国建立并实施，后为绝大多数的西方国家所效仿，是西方国家的国家机关组织活动的基本制度。

2. 议行合一制

指立法权和行政权属于同一个最高权力机关，或者行政机关从属于立法机关，仅是立法机关的执行部门的政体形式和政权活动原则。其理论依据是国家的一切权力属于人民。比三权分立制更能体现人民意志在政治生活中的作用。

(二) 政府首脑体制

指最高行政权力的代表者与其世袭承担者之间的权力关系的制度。即它体现了不同政体的各国国家元首与政府首脑之间的最高行政权力的配置关系。一般划分：一元制(单头制)、二元制和三元制。

(三) 中央政府体制

是指一个国家代表统治阶级统一领导全国和地方行政工作的最高行政机关的职权划分、活动方式和组织结构形式等制度的总称。它是行政体制的**核心部分**，直接影响着行政效率，关系着整个国家行政系统的运行状况，乃至决定着国家经济和社会的发展。由于各国政权性质以及历史发展条件不同，划分为：内阁制、总统制、委员会制、国务院制。

(四) 行政区划的主要原则

1. **政治原则**。促使国家机关密切联系群众，便于管理国家，实现人民当家做主。
2. **经济原则**。必须有利于生产力的发展和社会经济的繁荣。
3. **民主原则**。有利于各民族的团结和进步。
4. **精简、统一、效能原则**。有利于提高效率，尽可能精简机构，使政令有效统一。

第四节 行政体制改革

【考点摘要】

华政韬奋考研工作室制作
官方淘宝店：华政韬奋考研工作室

考华政，上韬奋考研就购了！
掌柜：华政大冰 zhouanan1314

这里的改革指中国的行政体制改革。关于这个话题至今任然和激烈，因此考试绝对不会放过。考察题型主要是论述或案例分析。

一、中国现有体制的主要问题

尽管三十年的改革开放取得了巨大的成就，但是我国行政体制改革还处于发展时期，一些深层次问题仍未得到根本性解决，存在的问题有：

(一) 政府**职能正在转变**，远未到位，行政审批和对企业的行政干预，行政审批和对企业的行政干预仍然过多，政企关系有待进一步规范。适应市场经济打发展，下放权力，转变政府职能，是我国行政体制改革的重点。

(二) 政府**机构总数仍然偏多，职责交叉重复现象仍然存在**，行政执法体制中的多层执法、多头执法、执法扰民现象严重。政府机构臃肿，人员庞杂，是我国行政体制的一大顽症。历次机构改革虽然精简幅度较大，但是与市场经济的发展要求仍然有较大的差距。

(三) 中央与地方的**职权划分**需要进一步**科学化、规范化**，中央及省以下垂直管理机构与地方政府的关系没有理顺，条块矛盾突出。计划经济时期的中央高度集权的管理体制的弊端很多，已经不适应社会主义市场经济的需要。

(四) **政府与企业、事业、中介组织以及第三部门等其他社会主体的关系尚未明确**，有待进一步理顺。行政体制改革需要理顺政府内部的各种权责关系，而政府内部关系的理顺是以政府外部关系的理顺为前提的。政府与经济主体、政治主体和社会主体的关系不顺，政府职能和权力边界就很难界定清晰。

(五) **行政法治建设滞后**。依法治国基本方略的中心内容，就是依法行政，而要做到依法行政，必须加强行政法治建设。

二、发展趋势

(一) **行政体制改革与经济体制改革需配套进行**。

(二) **公共政策**的制定和公共服务的提供不断受到新的挑战。

(三) **民主政治建设的进程**对提高政府管理的效率、实现公开化以及**廉政建设**提出更高要求。

(四) **网络技术**的发展对行政组织结构、权力运作方式、政府信任水平、组织信息公开等提出了较高要求。

三、具体思路

(一) 正确处理**党委与政府的关系**。要在坚持党的领导的前提下，改善党的领导，改革和完善党的领导方式和执政方式，将党的领导纳入社会主义民主法治轨道。

(二) 继续推行**政府机构改革**，科学规范部门职能，合理设置机构，优化人员结构，实现机构和编制的法定化，切实解决层次过多、职能交叉，人员庞杂、权责脱节和多层多头执法等问题。

(三) **加大政府职能转变力度**。这是深化行政管理体制改革的核心，健全政府职责体系，全面正确履行政府职能，努力建设服务型政府。

(四) 依法规范**中央与地方的职能和权限**，加快**财政体制改革**步伐。建立和完善中央与地方的合理分权体制，理顺垂直部门与地方政府的关系，建立和完善公共财政体制。

(五) **正确处理政企、政事、政社关系**。要按照社会主义市场经济发展的要求，实行政企、政事、政社分开，切实扩大并依法保障企事业单位和社会团体的管理自主权。

(六) 培育和发展**社会中介组织**。重视发挥行业协会、上回和其他社会组织的作用。

(七) 继续深化**干部人事制度**，改革和完善**公务员制度**，造就高素质的专业化国家行政人员。

(八) 改革和完善**行政首长负责制**，依法明确行政首长的职责权限，既要充分发挥行政首长负责制的作用，又要防止和克服行政首长的家长制现象。

(九) 改革和完善**行政监督体制**，加强对公共权力的监督和制约，防止和克服滥用权力

的现象。

(十) 加强政府**廉政建设**，加大**反腐败**的力度。要把反腐倡廉建设放在更突出的位置，旗帜鲜明地反对腐败。

(十一) 继续深化和推进**大部制行政改革**，促进行政职能整合，提高公共服务质量。

(十二) 推进**行政省直管县(市)改革**，精简行政层级，提高行政效率。

(十三) 深化**行政审批制度改革**，推动政府职能转变。

(十四) 推进**事业单位分类改革**，推动公益事业更好更快地发展，不断满足人民群众日益增长的公益服务需求。

(十五) 完善**行政改革方式**，建设**服务型政府**。着力推进政府职能转变，进一步推进政企分开、政资分开、政社分开，切实减少政府对资源配置以及对经济行为的过多干预。

第三章 行政职能（重点）

【考点摘要】

本章建议：掌握行政职能的概念与特征、转变内容及其体现和转变的动力；了解行政职能转变的历史，即三大主义：（自由放任、国家干预、新自由主义）。最重要的是能运用政市关系来分析问题。

第一节 行政职能概述

一、概念

（一）职能

即职责与功能。**职责**，即履行某种职务应该承担的责任；**功能**，即履行某种职务应该发挥的作用。

（二）行政职能

1. **主体**是行政组织系统及其工作人员，而非企业或非营利组织及其人员。
2. **发挥依赖**行政组织系统的运作。行政职能是行政权力的依据，而行政权力是行政职能的实现手段。
3. 依附于行政机构，**行政机构**是躯壳，而**行政权力**是灵魂，两者相互依赖、相互影响。
4. 与**立法、司法职能**相对称、相制衡，不能将行政职能与国家立法和司法功能混为一谈。
5. 是国家治理体系的一部分，是国家治理能力现代化的**重要方式**，是实现国家制度现代化的**根本**。
6. 有其内在的、复杂的**系统结构**，从横向与纵向、静态与动态、生理与心理、过程与结果等层面对其可以不同理解。

二、特征

（一）政治性

主体是政府机关，政府机关是国家统治的重要工具，因此行政职能是政府机关为统治阶级服务的，直接反应和表达**统治阶级的利益和意志**，具有很强的政治性。

（二）社会性

不论是从行政职能的内容上，还是从行政职能的作用方式和作用目的而言，行政职能都具有深刻的社会性。

（三）动态性

不论是从时间上还是从空间上来说，行政职能都处于不断地变化之中。

（四）执行性

行政职能不仅是一种软性的**规章或制度**，从广义上也可以理解为一种**具体的工具**，用来执行国家宪法和法律。所以其不论是作为目的还是手段，都具有执行性。

（五）多样性

1. **主观**：行政职能涉及社会生活的方方面面，作用对象十分宽泛。
2. **客观**：行政职能随外部行政生态环境的变化而不断调整。

三、历史演变（西方）

（一）自由放任主义

1. 反对

- （1）政府对经济的干涉。
- （2）政府征收除了足以维持和平、治安和财产权以外的税赋。

2. 主张

- （1）让自由市场自行其道是更适当而更迅速的方法，将能省去任何由政府运作所造成的效率低下。
- （2）市场里看不见的手将能指引人们借着争取各自的利益来达成公共的利益。
- （3）政府对于民间经济如价格、生产、消费、产品分发和服务等的干预越少，将能使经济运作的更有效率。

（二）国家干预主义

1. 概念

是西方国家公共管理职能发展的一个阶段，主要是指反对自由放任，主张扩大政府机能，限制私人经济，由国家对社会经济活动进行干预和控制，并直接从事大量经济活动的那样一种经济思想和政策。

2. 表现

最初集中表现为欧洲封建社会晚期的重商主义，在当代为凯恩斯主义。

3. 特点

- （1）政府权能体系迅猛扩张，“行政国家”取代“守夜警察”，成为各国政府职能体系发展的主流趋势。
- （2）各国公共部门政治职能总体上进一步得到加强。
- （3）在经济与社会职能上，各国普遍采取了积极干预的职能模式。

（三）新自由主义

1. 概念

指的是一种政治—经济哲学，反对国家和政府对经济的不必要干预，强调自由市场的重要性。是西方现代政治思想的主要派别。

2. 主张

在新的历史时期维护个人自由，调解社会矛盾，维护自由竞争的资本主义制度。

3. 评价

不同于经典自由主义，它提倡社会市场经济，即政府只对经济起调节以及规定市场活动框架条件的作用。在国际政策上，强调开放国际市场，支持全球性的自由贸易和国际分工。新自由主义者反对社会主义，贸易保护主义，环境保护主义和民粹主义，认为这会妨碍个人自由。

四、基本体系

(一) 分类

行政职能体系可从不同角度和层面进行考察和分类，常见分类：

1. **任务型职能**：包括政治职能、经济职能、社会职能和文化职能四个方面。
2. **程序性职能**：包括计划职能、组织职能、协调职能和控制职能四个方面。
3. **层级化职能**：包括中央政府职能和地方政府职能。

(二) 中央与地方职能关系

1. 中央政府职能与地方政府的职能是国家的**整体和部分**的关系，在一国政治、行政关系体系中居于十分重要的地位。

2. 这种关系在实际政治生活中主要表现为**中央政府与地方政府**的关系，亦即中央政府与地方政府之间彼此**职责权限的划分**，它构成了政府内部的纵向权力结构，是国家行政管理的一个基本的和主要的方面。

3. 能否正确处理这两者**关系**，合理配置行政的纵向权力结构，直接关系到一个国家政治和行政活动的稳定有序和整个社会的协调发展。

4. **地方政府**的设立，是为了满足地方居民的共同需要。地方政府代表本地区居民的利益，照本地区居民的意愿和偏好做事。地方政府最了解本地区居民的**意愿和偏好**；**中央政府**的设立，是为了满足全国民众的共同需要。中央政府代表全国公民的利益，承担着地方政府不宜承担却又是公民所需要的公共服务公共设施。

5. 在我国，中央政府与地方政府关系上长期实行的高度中央集权体制存在着种种**弊端**，同时改革中也出现了一些**新问题**，如宏观调控中**中央与地方**的利益博弈分析随着改革的深入，中国经济和社会所呈现的多元化特点和利益格局上的冲突日益明显。宏观经济运行中的矛盾更为复杂，宏观调控也面临诸多复杂的利益关系，集中表现在中央政府与地方政府之间的博弈：中央政府的许多政策出台后，地方政府并不积极执行，造成两者的政策博弈进入白热化。

6. 因此，**科学合理**地对政府行政职能**重新予以设置和划分**，妥善协调好中央和地方的关系，对于经济和社会的健康发展至为重要。

【“中央与地方职能关系”这一考点若是出现，简答与主观题出现的概率非常大，尤其是主观题中要求根据所给材料作答时可能涉及到。因此需要理解掌握】

第二节 行政职能转变

【考点摘要】

本节考点在历年的考试中都有涉及，因此同学们万万不可大意，一定要牢牢掌握行政职能转变的背景、动力、方向和内容。

一、背景

(一) 公民社会的兴起于公共服务的推进

1. 随着我国经济分飞速发展，**公民意识**逐渐觉醒，公民对**自身权利**的要求也越来越多。
2. 我国逐渐由计划经济走向市场经济，公民的许多限制和束缚开始得到放松和解除，社会从“**行政大国**”中逐渐剥离，社会空间越来越大。
3. 在未来社会，**公民参与**是政府决策质量的保证，公民将越来越多地参与政府决策的制定，发挥公民社会的力量。
4. 同时，**公共服务**也在行政职能中得到越来越多的体现。

(二) 社会发展转型与公共安全的困扰

我国目前处于**社会转型期**和**矛盾多发期**，各种社会矛盾相互交织，社会保障和社会稳定

系统脆弱，随时可能引发各种社会安全问题。尤其是在当前现实空间与网络空间、虚拟与现实相互转换的情况下，各种社会矛盾和社会问题难以预测和控制，这增加了政府的工作任务和工作压力。政府职能在社会发展转型期内功能弱化，以及社会转型带来的风险和不确定性是引发公共安全问题的**重要原因**。

（三）国家治理体系与治理能力现代化

不仅关系到市场体系建设和基本市场制度建设，而且关系到政府体制改革和社会体制改革，更关系到政府职能转变和政府职能完善。

（四）国务院机构改革和职能转变案

我国正处于政府职能转变的黄金期，国务院机构改革和职能转变方案为我国政府职能转变提供了蓝图，指明了方向。

二、动力

政府职能转变是**社会现实的需要**推动的，这也是政府职能转变的强大动力，动力包括：

（一）经济体制转轨

我国经济体制逐渐从计划经济到有计划的市场经济，再到市场经济，这一过程伴随着政府职能的不断变化，只有行政职能得到彻底的转变，真正做到简政放权、职责清晰，经济体制转轨才能取得成功。

（二）政治秩序更迭

政治秩序是影响政府职能地重要因素之一，无论哪一国的政治秩序都不是一重不变的，都会随着社会生态的变化而不断调整，新制度会量变性的或质变性的取代旧制度，这些变化对政府职能也会产生“链条反应”。

（三）社会结构变迁

随着经济飞速发展和人民生活水平的提高，社会结构也发生分化和变迁，第二部门和第三部门得到了快速发展，尤其是第三部门如雨后的春笋般邮箱，对政府部门产生了深刻影响，要求政府根据社会生态变化适时作出转型。

（四）职能体系积弊

政府职能转变与政府机构改革密不可分，只有政府职能得到有效转变，政府就改革才能得到真正的成功，否则政府机构改革可能进入“精简——膨胀——精简——膨胀”的怪圈。

三、内容

（一）重心转变

行政职能重心指的是政府行政职能的重点和中心，即政府花费人力、物力和财力所集中关注和集中处理的事物。新中国成立以来的**两次转变**：

1. 1956 年，社会主义改造基本完成后我国一直维持政治统治职能的主导局面。
2. 1978 年，十一届三中全会明确提出将党和国家的工作重心转移到经济建设上来。

（二）方式转变

指政府机构在行使行政职能时所采取的手段和方法。它作为实现行政目标的重要工具，对行政职能的效果产生了重要影响。根据不同的标准，行政职能方式存在不同的划分，其转变方向也会有所差异。

（三）体系转变

行政职能体系指的是行政职能的构成结构及其构成内容的相对重要程度或相对地位状态。在当前我国社会转型的大背景下，行政职能体系也在不断的发生变化。

（四）关系转变

行政职能关系是指行政职能的执行主体确定和行政职能执行主体之间的关系，行政职能关系的转变是当前我国政府职能转变的重点，许多重要领域的变革都聚焦于此。

第三节 行政职能角色定位

【考点摘要】

角色定位即理清政府在职能关系中的职责与功能。同时行政职能转变的核心与重点集中于职能关系，因此必须理解掌握政府与市场、社会的关系。这一内容也是本章的重中之重。务必重点掌握！

一、政府与市场

（一）市场失灵

1.不能实现有效宏观调控

市场在资源配置中起**基础性**作用，这种机制运作依赖于价格信号和自由竞争，而价格信号形成是在资源投放市场之后。

市场调节**缺陷**：

（1）**滞后性**：市场调节具有一定的“时差反应”。

（2）**盲目性**：市场具有分散性和自主决策性，两者混合在一起可能导致市场主体的集体非理性。

2.不能解决社会公平问题

市场在提高效率方面具有显著的作用，而在保障公平方面却显得功能不足。虽然市场机制通过价格信号传递和自由公平竞争实现资源配置，但是在资源分配过程中，由于不同地区、不同人群、不同阶层拥有的社会机会和自身禀赋不同，必然导致社会分配不均衡。

3.不能解决负外部性问题

外部性是指某人的行为或决策对其他人的行为或效应产生不可避免、不可控制的影响。分为：

（1）**正外部性**：给其他利益主体带来积极效应；

（2）**负外部性**：会损害其他利益主体。

4.不能有效提供公共产品

公共产品是指具有非竞争性和非排他性的产品。

（1）**非竞争性**：指一个人对该物品的消费不会影响其他人对该物品的消费；

（2）**非排他性**：指不能从技术上排除其他人对该物品的消费。

正因为公共产品的非竞争性和非排他性，才出现了“**搭便车**”现象，即不进行投入只进行消费的行为。公共产品无法阻止搭便车现象，因此市场便无法很好地提供公共产品。

5.不能消除非公平性竞争

市场的基础性作用是建立在**三个前提条件**上的，一是大量市场主体，二是自由进入市场，三是完全信息对称。不能同时满足这三个条件的市场不是完全竞争市场，必然导致非公平性竞争。

在市场上，人们为了利益往往利用产品专利、地区优势、成本优势等相关资源占据市场有利地位，甚至产生垄断行为，转嫁社会成本，最终阻碍市场资源的合理流动。

（二）政府职能的市场作用

1.调控宏观经济

市场无法有效地控制社会经济总量的均衡，给国家经济发展埋下隐患。政府作为市场的弥补，在一定程度上能很好地解决市场的缺陷。

政府可以通过**财政政策**、**货币政策**、**区域政策**和**产业政策**等调节市场资源配置，实现

社会经济总量平衡。

2. 促进社会公平

政府存在的**重要目的**之一就是保证人民权益、促进社会公平、提高生活质量，而市场只是作为一种促进社会效率的工具，其本身不具有价值性色彩。

针对市场机制作用下的贫富差距问题，政府可以采取**税收调整**、**物价管制**、**转移支付**等措施，这些措施很大程度上可以遏制市场资源配置中的弊病，推进社会公平。

3. 界定交易产权

在现实生活空间中，市场不可能是完全竞争市场，其交易费用和交易成本不可能为零，因此需要政府部门对相关产权进行界定，确立明确清晰的产权界限，保障市场主体的个人利益不受侵犯，同时有效防范负外部性带来的消极影响。

4. 提供公共产品

由于公共产品的非竞争性和非排他性，导致一般市场主体不敢轻易涉足公共产品，造成市场机制下公共产品供应不足。政府的重要职能便是提供公共产品，满足公民基本需要。

随着治理主体的多元化，政府提供公共产品的方式也越来越多样化，包括**直接提供**和**间接提供**。

5. 保障市场竞争

市场竞争虽然能够自发实现，但是其运作过程中可能认为扭曲，并沦为个人或者集团牟利的工具，因此确定**市场竞争规则**和维持**市场竞争秩序**是防止市场违法行为和垄断行为的重要对策。秩序是保障市场竞争的重要前提，政府只有建立合理地市场秩序，才能使市场的基础性作用得到有效发挥。

（三）政府失灵

1. 低效运行

政府机构经常出现低效运行的状态，许多政府公务员得过且过，不求进取，办事拖拉，这使得政府工作效率低下。

（1）**体制上**：政府机构属于层级结构，下级的升迁和变动取决于上级，政府公务人员只需讨好上级即可升迁。

（2）**监督上**：政府监管部门在巨大的行政事务中信息不对称，无法对政府公务人员进行有效监督。

2. 寻租腐败

政府机构内部的公务人员也是具有理性的经纪人，在利益诱导下也会做出一些违背公共利益的行为，这就是**政府的内部性问题**。政府公务人员利用手中的权力，做一些违反乱纪的行为，获取一些非市场性的非法收入，会妨碍市场资源的流动和配置，导致市场秩序紊乱。

3. 政策失败

主要包括：

（1）**政策本身失败**：指政府制定的公共政策存在缺陷，如公共政策制定方向偏离、公共政策预测失败、公共政策违背法律等。

（2）**政策执行失败**：指公共政策在执行过程中出现政策扭曲的现象，如信息传递失真、无法具体执行、执行风险巨大等。

4. 执行受阻

政府在执行行政职能的过程中往往会遇到替换性执行、选择性执行、附加性执行、象征性执行、对抗性执行等行为，这些行为阻碍了行政职能的发挥，是政府干预附带的“结症”。政府职能受阻是政府干预市场有限性的重要原因，政府职能依自身能力对市场进行介入。

【政府作为市场的重要补充，在解决市场缺陷方面发挥着不可替代的作用，然而政府并非全能型，也有自身的缺陷。因此，在分析市场与政府的关系时一定要注意这个问题】

二、政府与社会

【考点摘要】

市场失灵能够通过政府介入得到一定程度的弥补，而政府失灵则可以通过社会治理得到一定程度的弥补。社会组织在许多政府“管不好、不想管、不好管”的领域发挥着越来越重要的作用。因此，对非政府组织或者说第三部门的考察也是必然的。建议理解掌握本部分。

（一）公民社会的有效弥补（公民社会的作用）

政府并不是万能的，由于其性质、成本、手段等各种因素，不能事无巨细的深入到社会内部进行干预和调控，而公民社会则具有**分散性、灵活性、志愿性、非营利性**等特征，在某种程度上能很好地弥补政府职能不足。

1. 监督公共权力

由于政府存在内部性和寻租腐败等缺陷，因此需要加强对政府部门和其公职人员的监督，但是政府自身的监督机制也存在漏洞和空白，需要**社会舆论和社会公众参与**监督。

社会公众监督和舆论监督具有主体的广泛性、方式的公开性、成本的低廉性、影响的及时性和效果的威慑性等**优势**。

2. 促进公民参与

公民参与政府活动，一方面为政府决策提供了丰富多彩的信息反馈，另一方面培养了良好的公民意识和权力意识。公民参与不仅增加了政府职能的**合法性**，也能促进社会民主发展。

3. 调节信息失衡

公民社会是一个庞大的网络群体，如果政府能够通过**与公民社会合作**而获取相关的信息，那么政府收货的不仅是成本的节省，而且是**效率的提高**，更是民心的获取。

4. 促进社会沟通

公民社会能够充当政府和群众之间的桥梁和纽带，将政府的政策和精神传导给群众，而群众则通过社会组织将其利益诉求传达给相关政府部门，使得政府与群众之间相互了解，达成共识。

（二）公民社会的修复程度（公民社会的缺陷、志愿失灵）

1. 非志愿性

（1）许多公民社会组织从事非营利性活动并非出自本能，而是在利益相关者的诱导下参与。

（2）大部分社会组织都是依赖特定领域和兴趣而自愿成立的。

（3）许多社会组织的管理往往服从于权力拥有者。

2. 强依赖性

（1）成立制度依赖，即其成立和运行受相关行政机关的制约。

（2）财政来源依赖，许多资金来源于政府财政拨款。

（3）人力资源依赖，没有核心的人才队伍。

3. 非合作型

（1）社会组织之间的合作治理存在较大的制度化难题和利益问题。

（2）政府部门与社会组织的合作治理存在一系列矛盾，即控制与反控制的问题。

4. 高腐败性

（1）社会组织的官僚化。

（2）社会组织的公共责任不明确。

（3）社会组织存在一些虚假慈善的问题。

（三）政社关系的定位与改善

良好的政社关系应该从以下角度入手才能使得政府职能发挥最大效应。

1.小政府

指政府应该**减少行政干预**，只管自己能管和管好的事情，自己不能管、不该管、管不好的事情应该让其回归社会。

按照其要求，应改革：

(1) **转变政府职能**。即要求政府职能由管制型向服务型转变，转变政府的工作重心和职能方式。

(2) **精简政府机构**。即减少政府的规模，将政府规模控制在适当的范围内。

(3) **规范政府行为**。即在转变政府职能过程中，应该通过法律制度等明确规定政府职能范围，限定政府行为的范围和幅度。

2.大社会

指将**社会**从政府中**解救出来**，让社会得到充分发育和成长，使其具有**独立自主**的能力，成为政府职能缺陷的重要弥补者。

大社会建立的重要前提：

(1) **经济快速发展**；

(2) **政府放松管制**；

(3) **自治能力加强**；

(4) **社会保障建立**。

3.合作治理

小政府和大社会的建立是政社关系发展的重要定位，也是政府职能转变的内在要求，而政社关系的升华和改善则依赖于小政府和大社会的良性互动，即政府与社会应该共同合作治理公共事务。

应注意：

(1) 二者是**相互制衡**的。

(2) 二者是**共生共赢**的。

(3) 二者是**此消彼长**的。

三、中央与地方 (P75)

第四章 人事行政（重点）

【考点摘要】

本章建议掌握：人事行政的概念、内容；人力资源管理；中国公务员制度以及中西公务员制度比较。

第一节 人事行政概述

一、概念

指国家机关未达成公共管理和公共服务的战略目标，依据相关的法律、法规、制度、措施等，基于特定的原则并运用科学的手段，对国家机关的人与事以及人与人的关系进行组织、协调、指挥、控制、监督，包括录用、考核、奖惩、培训、报酬及退出等一系列活动。

具体包括：

(一) 主体

即国家机关。人事行政是国家机关运用科学的管理方法和手段，对组织内部的人与事以及人与人之间的关系进行管理的一系列活动。人事行政的权力来源于国家机关的授权，这种管理权限是**国家强制力**的表现。

(二) 客体

即国家机关工作人员。其范围仅限于国家机关**系统内部**，是国家机关为实现公共管理和

公共服务目标，通过各种人事管理手段对机关工作人员进行的制度化和规范化的管理活动。

（三）核心

即组织、协调、控制机关工作中形成的**人与事**以及**人与人**的关系。具体说就是机关工作人员与所从事的工作之间应该相互协调，并通过科学的管理制度与方法，使得组织中人员之间相互配合、协调一致，最终达到人事关系、人与人之间关系的最佳状态。

（四）目标

即提升公共管理水平和公共服务质量。人事行政机关是代表国家行使人事行政权，履行人事行政职能，最终实现国家目标的宏观人事管理活动。

【众所周知，科学有效地人事管理活动是组织发展的关键所在，因此必须要正确处理好人与人、人与事、人与组织的关系。人事作为行政之本，其概念历来也为出卷人所重视，因此需要掌握】

二、内容

（一）选才是前提，即通过科学的方法和手段，在最广泛的范围内选择优秀人才为机关服务。

（二）用才是目的，即选拔出来的人才最终是要通过科学的人事行政活动使得人人发挥所长。

（三）育才是基础，即不断地对引进的人力进行培养、教育，使之逐渐适应组织的发展要求。

（四）留才是关键，即要通过各种方式和手段使得人才心甘情愿的留下来努力为组织工作。

【内容大致了解即可，几乎不涉及考点】

三、原则

（一）选贤任能原则

指在人事行政工作中注重选拔任用具有**真才实学**的高素质人才，**反对任人唯亲**的作风，破除排资论辈的观点，克服求全责备的思想。贤和能是辩证统一的关系，两者缺一不可，而且贤远远比能更重要，贤为能之帅。

（二）能级相称原则

指在人事行政过程中，根据个体**能力大小**，赋予相应的**责任**和授予相应的**职权**，使不同才能的人都处于**相应的能级岗位**，各献其能，各施其才，以保持和发挥组织或团体的整体效能。

（三）结构匹配原则

指根据组织的**目标任务和岗位要求**，对不同素质的人员进行**科学搭配**，以发挥人事行政效能的最大化。遵循此原则，要求关注工作人员之间立体的知识结构、互补的能力结构和协调的心理结构。

（四）注重实绩原则

指把工作实绩和贡献作为考察人员德才，进而决定其奖惩和职务升降的**重要依据**。

实绩是指一个人以自身的得和才为基础，在履行岗位职责中创造出来的、为社会所认可的、具有价值或效益的真实成绩和贡献。

（五）动态对应原则

指当人员或岗位发生变化时，要适时进行调整，以保证合适的人在合适的岗位上工作。

（六）依法管理原则

指要将**法治精神**贯穿于人事行政的各项具体环节，依照相关法律法规进行管理。

四、作用

人事行政在公共行政中居于**核心**和**关键**地位，一切公共行政活动都是通过其作用实现的。

（一）有利于合理配置政府人力资源

人事行政通过人与事的协调统一，达到人尽其才、才尽其用。并尽可能做到一定数量的事物与完成适应数量的人员之间达到平衡。

（二）有利于调动政府工作人员的积极性

科学的人事行政以人为中心，关注人的需要，通过对人的教育、激励和引导而调动起积极性。通过职务晋升、公开选拔和竞争上岗等制度安排工作人员明确自己的努力方向，发挥工作潜能。

（三）有利于提升公共行政效率

只有正确处理好人与人、人与事以及人与组织的关系，才能球儿的组织中的人与事之间关系的配合协调，也能持续提升组织效率。科学的人事行政可以不断提升公共行政效率。

（四）有利于公共行政目标的达成

组织战略目标是人事行政的前提和基础，人事行政活动的开展必须以公共行政目标的达成作为依据。为实现组织目标，任何组织都必须创设良好的工作环境，关心成员需求，充分发挥其主动性和积极性，使其在达成组织战略目标的同时也能实现个人的发展。

（五）有利于推动社会经济的发展

科学的人事行政是促进社会经济发展的重要条件，推动社会和经济的发展既要靠人力也需要财力，而人力的作用是主导性的。

【作用不会拿出来单独考察，更多是用其内容来作为分析人事行政制度改革理论依据和支撑，建议在理解的基础上更多的将其联系到主观论述题上】

五、发展趋势（P89）

第二节 中国公务员制度的基本框架

【考点摘要】

本节建议掌握：如何通过提升公务员队伍的整体素质和强化公务员责任机制来最终提升政府的政策制定能力。

一、吸纳制度

指通过**考试**和**考察**的方式，按照一定标准和既定的程序，将机关系统外符合条件的人员录用为公务员的**制度规范**。

二、管理制度

（一）考核原则

1.全面考核和重点考核相结合的原则

（1）**全面考核**：对公务员的德、能、勤、绩、廉五个方面要逐一进行考核。

（2）**重点考核**：在全面考核德、能、勤、绩、廉的基础上，要着重考核工作实绩，并把工作实绩作为评价公务员的主要依据。

2. 客观、公正、公开、民主的原则

(1) **客观**：即要实事求是地对公务员作出评价，全面地本质地反映公务员的政治、业务素质和实绩工作情况，避免片面性。

(2) **公正**：即对任何公务员都要按规定的程序进行考核，评定考核结果要公道，要能够全面公正地反映公务员的情况。考核结果的使用也要公道，使考核成为激励公务员奋发上进的有效手段。

(3) **公开**：即将考核的目的、范围、时间、方法、内容、标准公之于众，考核结果要书面通知本人。

(4) **民主**：即走群众路线。比如，对非领导成员公务员进行考核时，考核委员会或考核小组必须有群众代表参加。

3. 分类考核的原则

指对不同对象，考核方法不同。

(1) **非领导成员**：由主管领导提出考核等次建议，由机关负责人或其授权的考核委员会确定，以体现机关管理首长负责制的要求。定期考核采取年度考核的方式。

(2) **领导成员**：按照干部管理权限，由党委及其组织部门负责。定期考核采取届中届末考核的方式。

(3) **专业技术类、行政执法类**：采取与考核综合管理类公务员不同的考核标准和方法。

4. 考用结合的原则

指对公务员的考核必须同正确使用**考核结果**有机结合起来；考核结果要作为调整公务员的职务、级别和工资以及公务员的奖励、培训、辞退的依据。只有这样，才能充分发挥考核的作用，使考核工作成为公务员管理中不可缺少的重要环节。否则，考核成了为考核而考核，徒具形式，这样不但不会收到良好的效果，最终也难以坚持下去。

【在涉及公务员考点中考核原则比较重点，书上没有列出，特在此提出，需要掌握！】

(二) 任免与晋升原则

公务员的职务任免与职务升降，必须贯彻党的干部路线和方针，坚持：

1. **党管干部原则**。
2. **任人唯贤、德才兼备、注重实绩原则**。
3. **民主、公开、竞争、择优原则**。

【需要理解掌握。具体如何任免与晋升，考中概率很小，可略】

第三节 西方主要国家公务员制度的基本框架

【考点摘要】

本节建议：掌握中西公务员制度比较；熟悉西方公务员制度特征（结合其他教材总结）。

一、特征

现代公务员制度**最早**起源于**英国**，至今已有 150 年的历史。公务员制度是西方国家政党制度的**直接产物**：政党轮流执政的结果，造成政府所有工作人员“与政党共进退”，使政府工作经常处于一种不稳定的状态，因此，有必要建立起一支独立于党派之争的稳定的业务类公务员队伍。由于西方国家公务员制度的产生有其相似的经济、政治、文化背景，并且各国相互吸收和效仿，因此，各国公务员制度尽管有许多细微差别，但都具有以下**共同特色**，体现了现代**西方宪政**的**理念**和**行政管理**的**法治**要求。

(一) 实行分类管理

西方国家公务员制度普遍实行“**两官分途**”，分为：

1. **政务类**：实行任期制，由民选产生或由政府首脑任命，负责政党政策在政府工作中的贯彻执行。

2. **业务类**：实行常任制，多数通过考试录用，主要负责执行政府的日常业务。

两者不得相互转任。政务类公务员的产生和管理办法与业务类公务员不同，两者或者各自独立适用不同的法律，或者在同一部法律中分别独立规定。

（二）保持政治中立

西方国家既要坚持“**政党轮流执政**”，又要避免“政党分赃”的腐败现象，因而特别强调业务类公务员得保持政治中立：必须忠于政府，不得带有党派倾向和其他政治倾向，不得参与党派活动，同时其管理也不受政党干预。

（三）贯彻公开、平等、竞争原则

源于近代西方国家**民主宪政**的思想文化基础，也是在公务员制度中落实宪法规定的公民权的基本要求。该项原则体现在公务员制度的各个环节上。“**平等**”主要表现在不能有“与生俱有”的差别歧视，如家庭出身、性别、种族、政治信仰等，但对一定职位所需的技能、资历、学识等资格条件，得普遍作出一定的要求，从而保证平等与竞争的有机结合。

（四）实行功绩制

功绩制强调的是实实在在的**工作成绩**，而不是年资高低、亲疏关系、党派关系等其他因素。它要求必须按照公开考试的成绩录用公务员，必须按照工作的成绩提升公务员。功绩制体现了“**任人唯能**”和“**奖优罚劣**”的思想，实现了担任政府职位“**机会均等**”的原则。

（五）保障公务员权利

西方国家公务员制度都很重视保障公务员的合法权利。公务员除享有一般公民的权利以外，还享有保障公务员身份的特殊权利，主要包括：**就职平等权**、**合理报酬权**、**职业培训权**、**带薪休假权**、**辞职权**、**申诉权**等。为保障公务员的合法权利，各国一般都在公务员制度的有关规定中对公务员的权利和义务进行明确规定，并设立专门的机构受理侵犯公务员权利的事宜，同时建立了公务员工会，充当公务员的利益代言人，就公务员的权益问题与政府谈判。西方国家通过这种权利保障制度，有效地防止了行政长官滥用职权处分公务员的行为，维护了公务员的合法权利。

二、中西比较

（一）权利与义务

1. 同

都规定公务员要依法行事，忠于职守，为大众服务，遵守纪律，不得经商，不得参加与本部门有关的赢利活动，不得兼职等。

2. 异

（1）**西方**各国强调地方公务员的权利和义务一般仅限于服务的地区范围；而**中国**所有公务员权力与义务都是相同的，不受服务地区的范围限制。

（2）**西方**各国强调公务员“**政治中立**”，不介入政党活动，即为文官工作不受党派斗争的影响。其目的是为了在多党竞争的政治环境中，避免“政党分赃制”造成的工作混乱和官员队伍的动荡不稳，从而使业务类公务员不卷入政治斗争，以保证政府各项工作的有条不紊地进行，稳定公务员队伍，保持政策的连续性和政治的稳定，但是实际上完全做到“政治中立”是不可能的；在**中国**，则要求全体公务员都要坚持**中国共产党的基本路线**，并接受马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”的教育。我国公务员制度的建立是为贯彻党的基本路线服务并提供组织保证的，这与西方文官制度所标榜的“政治中立”有本质的区别。

众所周知，作为上层建筑的国家政治制度的**公务员制度**，必然取决于并服务于本国的**根本政治经济制度**，由于国情不同，文化传统各异，因而必然各具其特色。

（二）录用考核

1.同

（1）录用皆坚持**客观公正原则**，以保证真正优秀的人才有机会担任公职，有利于提高公务员的素质，克服政府官员任用中的不正之风。

（2）晋升依据都是**年度考核结果**。

2.异

（1）考核原则

A. **西**：侧重于**功绩制**原则，要求按照工作成绩决定晋升，具有客观的测评标准。因为才能的高低、品行的好坏，应该反映在工作成绩上。其作用就在于激励公务员努力工作，提高政府的工作效率，同时，又可以强化竞争机制，促使公务员不断地争先创优。但这种考核往往注重人的现实能力，忽视人的潜能与发展趋势。

B. **中**：坚持**三大原则**，即一是客观公正的原则，就是要全面准确地实事求是地反映公务员的状况，并按统一标准公平地做出对公务员的评价；二是民主公开的原则，就是要将考核的内容、标准、方法和程序等公诸于众，公开接受群众监督，并通过征求意见，民主评议的方式，让群众直接参与考核；三是依法考核的原则。

（2）考核内容

A. 西：主要是考勤和考绩，以考绩为重点，一般不问政治行为。

B. 中：全面考核，重点考核工作实绩，强调坚持德才标准和注重考核政治思想表现。

（3）考核方式

A. 西：以领导考核为主，考核结果不公布。

B. 中：采取领导与群众相结合的方法，考核结果通知本人。

（4）考核机构

A. 西：以人事部门为主对各部门考核。

B. 中：各部门自己考核。

（5）考核次数与程度

A. 西：多年考核两次；考核比较简单。

B. 中：多年考核一次；考核相对复杂。

（三）公务员与政府关系

1. 西：雇用关系。把文官系统看作是独立的利益集团，将文官身份分裂开来（对公众是官员，对政府是雇员）。

2. 中：共同履行行政责任的连带关系。公务员是人民的勤务员，是国家的主人，是代表人民行使国家行政权利的工作人员。

（四）公务员培训

1.西

（1）重视公务员知识更新和能力提高，以各种形式培训，来保证其素质不断适应社会发展的需要，提高现有行政管理水平。如英国 1970 年成立了文官学院，以加强对文官的培养工作。

（2）注重公务员人格的培训，使其具有良好的品质，在工作中兢兢业业地完成其本职工作。

（3）新录用与晋升的公务员都要进行培训。

（4）重视公务员专业化原则，用人注重知识和专业。

（5）对公务员社会科学的培训，以拓宽视野。

(6) 进行单门知识和专业技术的培训以及对专门机构整理出来的政府机关亟待解决的实践课题和理论课题的研修培训。

(7) 对公务员的培训，强调针对性、灵活性的原则，形成了一些行之有效的培训方式。例如，法国国立行政学院是专门培训非技术性高级文官的“超尖子”学校。

2.中

在我国，《国家公务员暂行条例》规定：国家行政学院、地方行政学院以及其它培训机构按有关规定承担国家公务员的培训任务。它们分别按系统或按专业承担有关公务员的培训工作：

- (1) 国家行政学院负责培训高级公务员和部分中级公务员；
- (2) 地方行政学院负责培训地区中级和初级公务员；
- (3) 其它培训机构主要包括国务院各部委和直属机构所属的管理院校、高等院校的成人教育构等。
- (4) 培训内容主要是坚持政治教育和业务培训相结合。
- (5) 培训类型有新录用的公务员培训、晋升领导职务的公务员的培训、专门业务培训、知识更新培训等。

相比较而言，我国公务员的培训在**规范化**和**制度化**方面与西方各国差距较大。

三、我国当前公务员制度存在的问题及其完善

(一) 问题

由于我国推行公务员制度的**时间短**，再加上我国正处于**体制转轨时期**，目前我国的公务员建设不尽如人意，存在诸多的问题与缺陷，突出表现在：

1.制度建设还不完善

- (1) 立法层次较低，权威性不强。《国家公务员暂行条例》的立法层次相对较低，制约了公务员制度的完善和发展。
- (2) 有些制度需要改进。如公务员职位分类。目前在管理中只有领导职务和非领导职务的区分，分类的特点体现的尚不充分。
- (3) 一些单项配套制度尚未配套。

2.制度执行还不到位

如考试录用制度。作为一项成功的人事制度改革，得到了社会的广泛认可与支持，但是，到目前为止，“凡进必考”还没有全面落实到位。据统计，全国党政机关新录用人员中有 38% 没有经过考试，这种情况在县乡更为突出。

3.制度创新还不规范

近年来，各地各部门在公务员管理的很多方面进行创新，取得了突破，但也存在一些问题。比如竞争上岗，如何处理考试、考核与民主测评的关系等等，还需要进一步研究规范。

与西方各国的文官制度改革相比，我国的公务员制度的改革与发展有其**特殊性**：

- (1) 发展的时间短暂，而西方已有近 150 年的历史。
- (2) 框架刚刚开始形成，制度不完善、运行不规范，而西方各国尤其是英美已经历长时间的演变，相当成熟而走向僵化，它的等级制、专业化和严密的规制已不适应后工业时代的需要。
- (3) 推行是在一种经济不够发达、市场机制刚开始发育，处于一种向现代过渡的背景下进行的，而西方是在经济发达、市场机制完善的后工业社会的背景下来进行。
- (4) 二者政治制度环境和意识形态氛围不同。

(二) 改善

国情与环境的差别决定了我国的公务员制度的发展与西方文官制度改革的目标、战略、步骤、方法以及具体措施上的不同。因此，我们在加强公务员制度的建设的同时，应注意灵

活性，在两者之间寻求一个平衡。具体措施如下：

1. 加快立法，强化执法，提高公务员管理的法治化水平

(1) 抓紧制定公务员法。根据党中央、国务院和全国人大的要求，在认真总结公务员制度的基础上，抓紧《国家公务员法》的起草工作。

(2) 研究制定出台尚缺的单项法规。如公务员纪律、行为规范、调任、竞争上岗等；对现有的单项法规要在实践检验的基础上，进行修改、补充和完善。

(3) 抓好制度落实。

(4) 探索公务员管理的执法机制。要完善机制，创新办法，提高公务员管理的科学化水平。坚持“凡进必考”，完善考试录用制度。推进和规范竞争上岗，保证竞争上岗的效果。继续探索分类管理的思路，研究起草《专业技术类公务员管理办法》。改进考核制度，积极做好加强和改进党政机关年度考核工作的试点。搞好配套改革，抓紧制定降职、辞职、辞退的配套措施，推动公务员社会养老、医疗等社会保障制度建立。

2. 以强化竞争激励机制为重点，推动公务员制度的完善

(1) 完善考试录用制度，加强对应试者行政能力、潜力的测评。完善公务员录用考试制度，探索建立分级分类考试体系，创新考试组织方式。

(2) 要规范竞争上岗的程序和考试内容，探索完善竞争上岗的科学方法，为优秀公务员的成长铺设“快车道”。

(3) 改进考核制度，激励公务员奋发向上。

(4) 优化竞争激励机制的氛围。抓紧制定降职、辞职、辞退的配套措施，推动公务员社会养老、医疗、失业等社会保障制度建设。加强舆论宣传，促进观念转变，营造有利于竞争激励机制的良好环境。

3. 以能力建设为核心，深化培训制度

(1) 加强公务员能力建设，要扩大培训规模，确保全员轮训，五年内将全体公务员轮训一遍。创新方法，提高培训质量，大胆探索、积极采用双讲式教学、情景模拟、案例教学等先进的培训方法。

(2) 整合培训资源，加强基础设施建设。坚持培训与使用相结合，健全激励约束机制，增强培训约束机制的刚性，做到“不培训不上岗，不培训不任职，不培训不提拔”。

4. 根据不断变化的情况，勇于创新管理制度

要在巩固、健全并实施好现行制度的同时，着眼于全局，着眼于长远，针对新情况，研究新问题，勇于创新，使公务员制度充满活力和旺盛的生命力。

要把握重点，突出关键环节：

(1) 从完善制度入手，根据新形势、新情况，对公务员制度内容进行细化、补充，对公务员管理的重点环节进行探索。

(2) 围绕队伍建设这个目标，在公务员能上能下、能进能出和提高素质等方面，大胆尝试，摸索经验。

(3) 以解决人民群众和公务员关注的热点、难点问题为重点进行创新。

(4) 及时归纳、总结新的做法和经验，对较为成熟的制度大力推广。

(5) 对带有方向性，还不具备普遍推广条件的，要循序渐进地扩大试点，在试点中不断充实和完善。

【我国公务员制度问题与改善这一块考的概率比较大，建议掌握】

第五章 公共财政（重点）

【考点摘要】

本章建议掌握：公共财政的概念、特征和职能；市场失灵的主要表现；公共财政支出与收入的原则；政府预算的特征与职能；建立预算体制的基本原则；中国预算体制改革。