



since 2006

十年专注考研专业课

高校教师博士授课

育 明 教 育

中国考研专业课辅导第一品牌

育明教育，创立于 2006 年，由北京大学、中国人民大学、中央财经大学、北京外国语大学的教授投资创办，并有北京大学、清华大学、中国人民大学、北京师范大学、复旦大学等知名高校的博士和硕士加盟，是一个最具权威的全国范围内的考研专业课辅导机构。

全国统一咨询热线：400-6998-626

夏书章《行政管理学》考研笔记

育明教育内部辅导笔记

第一章 导论（育明教育注：了解）

一、名词

- 1、行政管理：指国家各级政府部门在执行法定职能及其具体运作的过程中，对于所经历的程序、环节，以及所处理的事项和解决的问题等一系列的管理活动。
- 2、行政管理学：是研究国家权力机关的执行机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的客观规律的科学。

二、问答

- 1、社会主义条件下，行政管理不上轨道和管理不善，必将产生的两种严重不良影响：一是严重影响共产党和人民政府的声誉和形象，直接损害党和政府与人民群众的关系；二是严重影响社会主义制度的声誉和形象，大大妨碍社会主义制度优越性的发挥。行政管理工作必须始终体现民主法治的原则精神。

行政管理考研高级咨询师 qq: 3073914370 苏老师 719668910 安老师 493371626 李强老师
全国免费咨询热线 400-6998-626



2、作为一门独立学科，行政学最先创立于美国的原因。

(1) 与欧洲各国相比，美国立国较晚，历史还不太长，因而较少受旧传统的约束和影响，不那么保守，容易发挥在发展资本主义条件下优越于封建社会的创新、进取精神；

(2) 科学技术和工商业都很发达；

(3) 美国实行立法、司法、行政三权分立，但在实际运作中，强总统制较为突出，行政权力和行政作用不可低估，人们通常比较容易集中注意力于行政方面，并在行政方面多下功夫，包括对行政管理改革的研究；

(4) 美国政治学和法学领域，有一批重量级学者，在酝酿和创立行政管理学的早期，起了决定性的积极作用。

3、我们把研究行政管理学的视野放宽一些，需注意的是：

(1) 学科的综合性要求吸收临近、边缘、相关、交叉、渗透学科的知识，这是学科发展的需要；

(2) 在同类即管理类学科中，尤其是管理科学和企业管理许多新的理论观点和实践经验颇有可以相通之处，应对他们的发展动态密切留意，从而受到启发；

(3) 学科的国际性使我们眼界大开，看到各国学者的意见和经验，大可参考借鉴；

(4) 学科的应用性决定了我们必须贯彻“学以致用”的原则，从实际出发，在弄清国情的基础上建设和发展这门学科。

4、行政管理学的研究对象、内容和方法。

(1) 对象：我们要研究的是行政组织的构成、运作、执行过程和效果，以及内部管理等的规律。①行政管理主体是国家权力机关的执行机构，即行政机关。在我国，行政管理主体是国务院和地方各级人民政府。

②行政管理的客体是国家事务、社会公共事务和行政机关的内部事务。③行政管理活动的根本原则是依法管理。④国家事务、社会公共事务和机关内部事务纷繁复杂、变化多端，往往令人难以捉摸。

行政管理学的研究对象从管理主体、客体、管理原则和根本任务等方面表现其矛盾的特殊性，这是行政管理学与其他学科相区别的重要根据。

(2) 内容：行政管理学的研究是不断变化和发展的，其理论体系也随之不断地变化和日趋完善，基于对行政管理学研究对象的理解，行政管理学研究内容主要包括：①行政管理学是一门科学；②行政管理学是在一定基础之上的上层建筑；③行政管理是由主体发动而作用于客体的有序管理；④行政管理是一个管理公共事务提高公共活动的活动过程；⑤行政管理的顺利进行并达到预期目标，必须获得必不可少的保障；⑥行政管理有效地为经济基础和国家政权服务，其本身必须充满活力和富有效率；⑦行政改革已成为世界潮流，各种改革模式不断出现；⑧现代高科技在行政管理过程中广泛应用，推行电子政务已现代行政管理学着力研究的重要内容。



(3) 方法: 研究方法的指导思想是马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义, 坚持理论结合实际的原则, 力求做到有的放矢和事实就是。

5、行政管理学在中国的发展。

(1) 20 世纪 30 年代即已引进的行政学, 但在当时时代未产生广泛的社会影响, 也未造成学科研究的强势, 虽是新兴学科, 但发育不全, 步履维艰;

(2) 解放初期的“行政组织与管理”及其中断。20 世纪 50 年代, 高等学校院系调整和学科建设认识上的偏颇, 行政管理学的有关专业和课程被取消, 该学科的研究和传播也随之中断;

(3) 改革开放以来的行政管理学。党的十一届三中全会开始了社会主义建设的新时期, 随着经济建设的发展和改革开放的深入, 行政管理的重要性和行政改革的迫切性日益明显的摆在人们面前, 推动人们对行政管理学的重新认识, 在往后的 20 多年里, 我国行政管理在恢复重建的同时获得迅速和健康的发展。

6、建设和发展中国特色社会主义行政管理学。

(1) 行政管理学本土化的必要性。

①行政管理本土化要求的提出, 是合乎客观规律的事情。但是在一般习惯上, 常需要不断地提醒, 有时甚至需要大声疾呼才能引起注意和予以重视; ②马克思主义的普遍真理尚且必须同中国的具体实践相结合, 那么对于引进科学需要中国化或本土化的问题, 也就不言而喻了; ③中国特色社会主义是理论联系实际的创新典范, 全国人民正满怀信心继续为之努力奋斗, 因此, 行政管理学研究必须本土化的问题, 也就迎刃而解了。

(2) 行政管理应为实现战略目标服务。

①在中国所行何政、为何行政、如何行政。行建设和发展中国特色社会主义之政, 为的是对这一伟大事业做应有的贡献, 而敬业、乐业、保持勤政、廉政, 充分发挥行政管理的积极作用。

②既然行政管理应为建设和发展中国特色社会主义服务, 那么对中国行政管理的研究者而言, 不能仅以掌握引进学科知识为已足, 而是要对中国特色社会主义方方面面有较多和较深的理解, 才能有具体针对性地做好服务工作, 不致文不对题, 格格不入。始终严格按照实现战略目标的要求去做, 在建设和发展中国特色社会主义的康庄大道, 实行民主政治、依法行政和科学行政。

(3) 以科学发展观建设和发展行政管理学。

要全面把握科学发展观的科学内涵和精神实质, 必须从它的第一要义、核心、基本要求和根本方法四个方面入手, 四者紧密联系, 缺一不可。

①科学发展观的第一要义是发展, 因而必须坚持把发展作为党执政兴国的第一要务;

②科学发展观的核心是以人为本, 全心全意为人民服务, 一切奋斗和工作都是为了造福人民;



③科学发展观的基本要求是全面协调可持续；

④科学发展观的根本方法是统筹兼顾，是做到和做好全面协调的不二法门。

⑤深入贯彻落实科学发展观，必须注意始终坚持"一个中心、两个基本点"的基本路线。它是党和国家的生命线，是实现科学发展的政治保障。从世界观和方法论的高度考虑，以科学发展观来建设和发展行政管理学是完全必要的。

第二章 行政环境（育明教育注：了解）

第一节 行政系统与外部环境的互动分析

一、行政环境的含义

行政系统的界限

行政系统的界限是把行政系统从外部环境中分离出来，又把二者联系在一起，从而使之既相区别，又彼此关联的中介环境。行政系统的界限有两种功能：一是抵抗外界环境的干扰，以保持行政系统的独立性；二是过滤来自外部环境的投入和行政系统自身的产出，以维持行政系统的生存与运转。

行政环境的含义

行政环境是指影响行政系统生存与发展的要素的总和，它包括外部环境和内部环境。外部环境是指行政系统界限之外的，直接或间接影响行政系统生存与发展的因素或条件的总称。内部环境是指行政系统界限之内的、影响其生存和发展的各种因素及条件的总称。

二、行政环境的构成

自然环境：在行政系统界限外、未经人工制作存在的事物

社会环境：在行政系统界限之外，直接影响行政系统活动并决定其兴亡的各种社会因素的总和。

三、行政系统与外部环境的互依性

行政环境与外部环境密切关联，相互影响、相互依赖。行政系统适应外部环境需要而产生，又能动地选择与塑造外部环境。同时，外部环境对行政系统的影响又有微观与宏观之分。

行政系统对外部环境的依赖

这是行政系统与外部环境互依性的首要表现，包括：

行政系统适应外部环境的需要而产生



外部环境的需要制约着行政系统及其价值观、目标、规模、结构与行为方式

行政系统的物质要素——人、财、物，非物质要素——信息，都要从外部环境输入

故行政系统只有不断地与其外部环境进行物质、能量与信息的交换，只有适应外部环境的需要，才能生存和发挥其功能作用，并反作用于外部环境，服务于社会。

行政系统对外部环境的选择与塑造

这是行政系统与外部环境的又一表现，包括：

行政系统作为开放系统，必须要从外部环境中接受物质，能量和信息的投入

行政系统不仅选择外部环境，更要设法改善、控制外部环境。通过对外部环境的改善，使之优化；行政系统通过对外部环境的控制，使其按照行政系统的希望与要求发展。

总之，行政系统与外部环境是辩证统一的关系。外部环境创造了行政系统，而行政系统反过来又改变了外部环境。行政系统首先从其社会环境中吸取物质，信息能量，接受社会环境的要求或支持。然后，又经过自身的加工，将其转换为路线、方针、政策与具体的行政行为，输出给社会环境，以满足社会环境需要，并推动社会发展。

第二节 经济和政治环境对行政系统的影响

一、经济环境对行政系统的影响

物质生产与人口生产的发展状况对行政系统的影响

生产力发展状况决定行政系统的存亡和性质

阶级即是生产力有一定发展的产物，又是生产力相对不发达的产物。在本质上，正是生产力的发展水平决定行政系统的产生、发展和消亡。同时，生产力的发展状况决定生产资料所有制的形式，后者又决定行政系统的阶级性。因此，生产力的发展状况是行政系统阶级性质发展变化的最后根源。

生产力发展状况制约着行政系统功能发挥和部门设置

行政系统作为国家对社会的管理组织，其管理对象和内容不是一成不变的，而是随着生产力的发展不断变化。因而，行政系统功能发挥和部门设置受到生产力发展状况的影响。

生产力的发展状况提供了行政系统运行的物质基础

行政系统总是在一定的物质条件基础上开展活动的。物质条件是否充裕，尤其是技术装备是否精良，直接关系到行政系统管理效率的高低。而物质条件与技术装备的发展与特定时期生产力的发展状况密切相关。

人口的发展状况影响着行政系统的发展战略和人口管理功能



首先，人口的发展状况制约着一国经济和社会发展战略的制定与实现，人口过多或过少都直接影响一国经济与社会的发展。

其次，人口的多少直接决定着行政系统的人口管理政策及部门设置。

最后，人口的多少还影响行政系统的编制多少及改革的难易。

生产关系与具体的经济体制对行政系统的影响

基本的生产关系决定行政系统的性质和变化

具体的经济体制影响行政系统的功能配置和运行模式

二、政治环境对行政系统的影响

国体直接决定着行政系统的基本性质

政体决定了行政系统的具体形式和地位

政党制度影响着行政系统的稳定性和完善程度

政治生活的民主、平等程度制约行政系统决策与执行的民主化、科学化程度

政治形势的稳健程度影响着行政系统的运行状态

法律制度规定与保障着行政系统在整个国家机构系统中的地位

法律的完善化、科学化程度制约行政系统的协调、规范水平

第三节 文化、民族和宗教环境对行政系统的影响

一、文化环境对行政系统的影响

关于行政系统一般行为的期望对行政系统的影响

不同的国家对行政系统的管理范围有不同的期望

不同的国家对行政系统的输入、输出有不同的期望

对行政系统的认同程度决定群众参与行政输入方式的差异

关于行政系统首脑权力的观念对行政系统的影响

血统论的行政文化认为、行政首脑的权力来自世袭

唯意志论的行政文化认为，行政首脑权力来自超人意志

法制论的行政文化认为，行政首脑权力来自人民委托，并通过体现民意的法律形式予以确认

关于行政系统运行方式的观念对行政系统的影响

行政系统运行方式的人治观念认为，行政系统内外治理的好坏，关键在人，而不在制度



行政系统运行方式的法制观念，又分专制主义和民主主义的法治观念

关于行政系统内部人际关系的观念对行政系统的影响

特殊的人际关系观念

普遍的人际关系观念

关于行政道德的观念对行政系统的影响

行政道德指导着行政系统成员的政治方向

行政道德制约着行政系统成员个人利益的实现程度

行政道德影响着行政系统成员的社会地位

二、民族环境对行政系统的影响

民族环境影响政府的民族政策及相应的行政机构设置

民族环境影响着行政系统的体制

民族环境制约行政系统权力的行使（考虑民族环境）

民族环境关系着行政系统的凝聚力大小

中国的民族环境对政府行政系统的影响

三、宗教环境对行政系统的影响

宗教制约行政系统的机构设置和职权行使

宗教推动或妨碍行政系统的管理活动

第四节 自然环境和国际社会环境对行政系统的影响

一、自然环境对行政系统的影响

地球环境影响人类文明的形成与发展，制约行政系统的发展模式

自然资源和国土面积影响各国综合国力的强弱，从而制约其行政系统的财力基础和功能发挥

自然资源环境影响各国经济发展的方向与结构，从而制约着其行政系统的部门设置与功能体系

地理形状影响国家的民族团结、国家统一与行政系统稳定状况

地理环境制约着政府的国际战略及其相应的功能组织

二、国际社会环境对行政系统的影响

国际环境是指一国在与外国或各种国际组织交往过程中所形成的、影响该国行政系统及其功能的各种因素的总和，包括国际关系的发展、重大国际事件、战争与和平、国际组织与国际法、及共同关心的其他事物。



国际社会环境不仅影响国家行政系统的设立、地位的高低，还制约行政系统权力的行使。

国家间的密切交往，影响各国行政系统的职能、政策及机构

重大国际事件的发生，促使各国设立处理这些事件的临时机构

国际社会的共同问题，使各国相应设置了解决问题的职能及机构

国际组织的出现，使各国政府产生了与之相对应的职能及机构

国家行政系统的活动还要受到国际社会所公认的行为准则的约束和调整，受到规范国家间相互关系的、具有法律约束力的国际法所制约

第五节 创建良好的外部环境

一、创建良好的经济环境

巩固、发展和完善社会的基本经济结构

行政系统是建立在一定基本经济结构之上的上层建筑，它的生存和发展以一定的社会基本经济结构为基础。

它的任务首先是为经济基础服务，以巩固、发展和完善基本经济结构为目的。巩固，即不准有破坏基本生产关系的行为；发展，即要随着生产力发展水平的提高，使生产关系也作相应的调整与发展；完善，即要使生产关系更加精细，更加灵活，更加有效地适应生产力发展的要求。

建立、健全符合本国国情的经济体制

充分调动一切人财物力，发展生产力，提高人民的生活水平

充分、合理的开发利用自然资源

合理开发合理人力资源

建立科学的微观控制机制

建立科学的宏观控制机制

二、创建良好的政治环境

积极稳妥的推进行政体制改革，实现行政系统民主化、科学化与法制化。

行政系统要建立健全民主、科学的决策体制和程序；要建立健全民主公开的监督体制和程序；要使办事程序公开化、科学化、制度化；要科学地设置政府机构，改革人事制度，改善领导体制。

自觉地接受人民代表大会的领导和监督，让人民群众的意志和利益在国家行政管理中得到充分体现

自觉接受共产党的领导，重视发挥人民政协、各民主党派、人民团体的作用，保证其社会主义方向

大力推动法治建设



充分利用自己的委托立法权限，根据社会需要，加快行政法规的制定工作，促使国家行政管理的进一步规范，法制化

自觉按照法律规定对社会进行管理，以公正无私的态度执行法律，真正做到执法必严，违法必究
要广泛深入地开展法制宣传教育，在全体公民中普及法律知识，提高法律意识，促使公民自觉遵守法律，依法维护合法权益

三、创建良好的文化、民族和宗教环境

创建良好的文化环境

树立民主意识

只有由民意产生的政府，才是合法的政府；政府的权力只能来自人民的委托，而不是来自神灵，更不是来自高贵的血统。

树立法律意识

法律要反映民意，人民要服从法律。树立法律意识，就是要树立法律至高无上的思想，任何人，团体都要服从法律。

树立双向沟通意识

一方面，社会各界人民要广泛地，经常地参与行政系统的输入活动，使人民能表达自己的意见，并能控制政府的行为，使其始终向有利于人民的方向运行；另一方面，政府也要向人民宣传、解释方针政策，公开行政活动，使人民能了解、理解政府，进而支持政府，这样，政府才能引导人民的的活动，使之有利于政府目标的实现。

树立政绩意识

行政系统中的职权分配要以个人的政绩为标准，而不能看其出身及其与领导者的特殊关系。

树立新的道德意识

与民主行政相适宜的行政道德标准，应是爱国、民主、服务、创新、廉洁。

创建良好的民族环境

坚持民族平等，尊重少数民族的政治权利，语言文字风俗习惯

加强民族团结，培养国家民族意识

在多民族国家，解决民族问题的最好方式是实行民族区域自治

积极帮助各少数民族发展经济文化事业，缩小各民族间事实上的不平等

创建良好的宗教环境

1.、实现政教分离



- 2、保护宗教活动的正当场所
 - 3、加强行政系统与宗教界的双向沟通
 - 4 宗教信仰自由与其他民主权利一样受法律的约束
- 四、创造良好的国际社会环境
- 培养行政系统成员的国际意识
- 反对侵略，反对霸权主义，争取和平的国际环境
- 坚持独立自主的外交政策
- 坚持和平共处五项原则，积极发展国与国之间的关系
- 坚持对外开放，加强与国际社会的全方位交流

第三章 行政职能（育明教育注：重点）

行政职能反应行政管理活动的内容，实质与方向，表明政府在国家，社会生活中扮演的角色和发挥的作用，是行政组织设置和改革、行政决策和执行的基础。

第一节 行政职能概述

一、行政职能的含义和特点（育明教育注：重点）

行政职能是行政机关在管理活动中的基本职责和功能作用，主要涉及管什么、怎么管、发挥什么作用的问题。它是国家职能的具体执行和体现，其行使受立法机关的监督；反之，它发挥的程度有制约和影响其他国家职能的实现程度。行政职能框定了政府能力的基本内容和发展方向；政府能力的大小强弱决定了行政职能的实现程度。行政职能有如下特点：

执行性，从行政与立法的关系看，行政职能是执行性职能

多样性，行政管理范围涉及国家和社会生活各方面

动态性，行政职能随国家社会生活及行政环境的变化而变化

二、行政职能体系（育明教育注：重点）

行政管理的基本职能

政治职能

这是维护国家统治的基本职能，核心在维护和巩固国家政权。它包括民主和专政两个方面。



经济职能

社会经济管理职能

国有资产管理职能

文化职能

社会职能

行政管理的运行职能

决策

组织

协调

控制

三、行政职能研究的意义

1. 科学地认识和确定行政职能，对于建立合理的行政组织系统具有重要意义。行政职能是行政机构设置的重要依据。
2. 科学地认识和确定行政职能，是改革行政组织系统的依据和关键。行政组织的变革必须紧紧围绕行政职能这个中心。
3. 科学地认识和确定行政职能，对于实现行政管理过程的科学化也具有重要意义。行政管理的过程，正像现代“大机器”那样运转，是决策、组织、协调、控制诸职能有序运行的过程，每项职能都是不可或缺的环节。对其中任何环节的疏忽，将会直接影响整个管理系统，导致行政功能紊乱。只有科学地认识和把握行政管理职能及其相互关系，充分发挥其作用，才能保证整个管理系统高效地运行。

第二节 西方国家行政职能的演变

一、前资本主义时期的行政职能

前资本主义时期是指奴隶制和封建制社会时期。奴隶制时期国家行政职能的重点在于政治统治，通过强化政治职能，采取残暴的统治方式来维护奴隶主阶级政权的生存和发展，经济职能十分微弱，社会管理职能也很少。

前资本主义时期的行政职能体现出两方面的特点，一方面是政治统治职能的极端强化；另一方面是社会管理职能的相对微弱，这是由奴隶社会和封建社会条件下的自然经济及其经济基础所决定的。

二、自由资本主义时期的行政职能



自由资本主义时期是资本主义发展的上升阶段。这一时期，英国古典政治经济学家亚当·斯密等以理性经济人假定为基础，极力推崇市场机制这只“看不见的手”，反对政府干预经济生活，认为最好的政府，就是最廉价的政府。因此，自由资本主义时期政府采取自由主义的管理方法，以保障资产阶级的自由、平等、民主权利为目的，通过政治统治职能对新生的资产阶级政权的巩固和发展起着“守夜人”的作用，奉行“政府管得越少越好”的信条，主要依靠市场这只“无形的手”来调节和引导社会经济及其他各项事业的发展。

三、垄断资本主义时期的行政职能

进入垄断资本主义时期以后，资本主义所固有的矛盾日益尖锐，自由主义的统治方法已不适应这个时期的统治要求，形成了干预主义的政府职能论。这一时期资本主义国家充分地运用和强化了政府的政治统治职能，行政权力扩大，专政镇压职能大大加强，民主职能有所削弱。在经济领域，强调政府对社会经济的调节和干预，垄断代替了自由竞争，垄断资本和国家政权紧密结合，政府的经济职能和社会职能都扩大和加强了，如政府通过行政手段和法律手段来保证市场秩序，通过预算和高额税收、发行公债等办法承担某些社会公共事务，在收入及分配领域采取一系列福利措施等。

四、当代资本主义的行政职能

当代西方学者既不赞成政府只承担“守夜人”职责的自由主义，也不同意政府全面干预经济的干预主义，而主张有选择地干预“市场失败”。当代西方国家的行政职能呈现出如下发展趋势：

1. 行政职能扩大。
2. 政治职能中的暴力职能相对减弱，而保持社会稳定的调节职能趋于加强。这种调节职能表现为，政府通过与各种利益集团、各种社会力量之间的妥协来达到平衡；通过吸收工人和人民群众参与管理等，以缓和劳资矛盾、改善劳资关系；通过对上层建筑和生产关系的调整与改革来适应经济基础及生产力的发展需求，保持现实和未来发展平衡等。
3. 政府的宏观调控、综合协调职能的强化与行政职能的社会化同步进行。为确保行政管理活动的顺利进行和经济活动的相对稳定发展，当代资本主义国家在行政改革中都把加强政府通过宏观协调，将一部分职能交还给社会，由社会组织替代政府进行直接管理，实现社会职能社会化，这是当代政府职能发展的新特点、新趋向。

第三节 转轨时期我国行政职能的转变

一、我国行政职能转变的必然性、必要性

政府职能转变是社会主义市场经济发展的必然要求



政府职能转变是适应经济全球化发展趋势的要求

政府职能转变是机构改革的重要前提和基础

二、我国行政职能转变的基本内容

职能重心的转变

职能关系的理顺

理顺中央与地方、上级与下级政府间的职能关系

各级政府间的合理分权，把过分集中于上级政府的权力下放给下级政府，做到权责利相一致；在指导原则上，就要既维护国家政令统一，防止地方割据，发挥中央宏观调控职能，有保证地方、基层能因地制宜，有利于调动地方和基层的积极性。

理顺政企关系

政府按投入企业的资本享有所有者权益，对企业的债务承担有限责任；向企业派出稽查特派员，监督企业资产营运和盈亏状况，负责主要企业领导干部的考核、任免，不直接干预企业的经营活动，取消政府对企业的行政隶属关系；企业依法自主经营、自负盈亏，照章纳税，对国有资本负有保值增值的责任，不损害所有者权益。政府对产业经济管理的主要手段是产业政策，也运用法律手段和一些必要的行政手段。

理顺政府与市场关系

打破地区、部门分割和封锁，建立和完善平等竞争、健全的国内统一市场；搞好国民经济发展总体规划和布局，统筹规划，协调和建立生产资料市场、金融市场、技术市场、信息市场和企业产权转让市场等，促进市场体系发育完善；发布市场信息，加强市场管理，制止违法经营和不正当竞争等、

理顺政府与社会关系

三大转变：管理范围由政府包办一切社会事务的做法转变为向社会提供“公共物品”；管理模式从“大政府，小社会”到“小政府，大社会”；在管理方法上，从以行政方法为主转为以法律方法为主

理顺政府内部各职能部门的关系

进行科学的职能分解和分析，严格按权责一致，分工明确的原则，明确各部门职责分工，建立严格的工作责任制和岗位责任制，从制度上解决职能不清、人浮于事、多头领导、政出多门的弊端

职能方式的转变

由运用行政手段为主转为运用经济手段为主，经济手段、法律手段和必要的行政手段相结合

由微观管理、直接管理为主转向宏观管理、间接管理为主



第四章 行政组织

第一节 行政组织概述

一、行政组织的基本概念

行政组织的含义

行政组织是静态组织结构和动态组织活动过程的统一。就动态讲，行政组织指为完成行政管理任务而进行的组织活动和运行过程。就静态讲，有广义、狭义之分。广义的行政组织，除政府行政组织外，还包括立法、司法、企业、事业等部门及社会团体中具有行政性职能的机构。狭义的行政组织，则专指为推行政务，依据宪法和法律组建的国家行政机关体系，是国家机构的重要组成部分。本节着重研究静态的、狭义的行政组织，即政府行政组织。

（二）行政组织的基本要素（育明教育注：重点）

1. 组织目标。
2. 机构设置。
3. 人员构成。

权责体系。

5. 法规制度。
6. 物质因素。

（三）行政组织的特性

1. 政治性与社会性

主要表现在政治代表和政治维护两方面；表现在社会管理和社会服务两方面。

2. 法制性与权威性

是行政权威性的基础，表现为行政组织自身的法制化和行政组织活动的法制化；表现在普遍约束和强制执行两方面。

3. 系统性与动态性

具有系统的一般特征；随社会发展和环境变化而变化，以适应形势发展的需要。

（四）行政组织与其他社会组织的关系

- 1、行政组织与中国共产党的关系
- 2、行政机关与权力机关的区别



行政机关和权力机关间是从属的而不是平行的关系

行政组织与司法机关之间的关系

行政机关无权干涉人民法院的审判活动，无权干涉人民检察院的检察活动。司法机关既无权管理国家政务，也不负管理国家政务的责任。

行政组织与民间组织的区别

行政组织按宪法和法律程序组建，以国家强制力为后盾，行使国家行政权，对其社会团体有约束力。而民间组织没有国家权力的属性是“自愿组成，为实现共同意愿、按照章程开展活动的非营利性社会组织”，民间组织必须到政府部门申请登记，经核准后方可进行活动。民间组织的章程、规定等，不得与宪法和法律相抵触，且仅对其成员有约束力。

民间组织是联结政府与社会、政府与民众之间的桥梁和纽带，在社会管理和社会建设中发挥“调节器缓冲器”的作用。它通过提供咨询、信息沟通、发表意见、协商对话等途径和方式反映民意。影响政府政策的制定，协调社会各利益主体的关系，以促进社会和谐发展。尤其是在社会管理民主化、公共服务社会化的发展趋势下，社会公共物品的提供已由过去单一的政府主体逐渐向多元化主体转变，民间组织承接了许多政府分离出来的社会性、公益性事物。

因此，行政组织必须充分发挥民间组织的功能作用，调动社会各阶层的积极性，形成公共管理与公共服务的整体合力。一方面，要重视对民间组织的培育和引导，通过相应的政策扶持其发展，促进其壮大，赋予其自立性、自主性和自为性，提升其社会自治能力。另一方面，理顺民间组织的管理体制，完善有关法律法规建设，为民间组织的发展提供良好的法治环境，使民间组织的管理和日常活动有法可依、有章可循，形成一套自我约束、自我管理的运作机制。

行政组织与非正式组织的区别

非正式组织是正式组织内的若干成员由于生活接触、感情交流、情趣相近等产生的交互行为和共同意识，并由此形成自然的人际关系。

积极功能：可以调节、弥补正式组织的不足，加强组织内部意见沟通，增强成员内部凝聚力，是组织成员遵守团体文化价值规范，进而增进团结，影响和规范人的行为，改善组织气氛，促进人的全面发展。

二、行政组织的类型

领导机构

执行机构

监督机构

咨询机构



信息机构

辅助机构

派出机构

三、行政组织结构

行政组织结构指构成行政组织各要素的配合和排列组合方式。它包括行政组织各成员、单位、部门和层级之间的分工协作以及联系、沟通方式。结构合理、运转灵活的行政组织是实现行政目标，提高行政效率的重要组织保证。

行政组织的纵向结构

行政组织的纵向结构又称为直线式结构，是纵向分工形成的行政组织的层级制。其特点是上级直接领导下级，行政指挥和命令按照垂直方向自上而下地传达和贯彻。它具有事权集中、权责明确、指挥统一、便于控制等优点。其缺点是组织内没有专业化的管理分工，各级行政首长管理过多，责重事繁，容易顾此失彼。

1. 管理层次与管理幅度的关系。管理幅度与层次有密切的关系。一般说来，在条件不变的情况下，幅度与层次成反比例。加大管理幅度，层次就相应减少；相反，缩小管理幅度，则层次相应增多。因此，管理幅度与层次是影响行政机构形态的决定性因素，两者必须同时兼顾，做到幅度适当，层次少而精。

2. 层次管理的原则。

行政组织的横向结构

行政组织的横向结构又称为职能式结构，是横向分工形成的行政组织的职能制，即同级行政机关和每级行政机关内部各组成部门之间的组合方式。从现代行政管理的运行过程来看，一般都要先决策，然后执行，而决策前、执行后都要调查研究，这就需要信息。为使决策适应复杂多变的情况，还需要参谋咨询。从现代管理功能看，每级政府内部都由决策、执行、咨询、信息和监督等部门组成，如果这样来设置机构和配备人员，将是一种比较科学的横向结构。

（三）行政组织纵向、横向结构的统一

单纯的纵向型、横向型结构各有其优缺点，因此，现代各国行政组织一般把二者结合起来，形成网络型的直线职能式结构。其特点是行政领导者的统一指挥同职能专业部门相结合，吸收了直线式和职能式结构的优点，扬弃了部分缺点，使其互相补充、制约，它是前两种结构的发展。

第二节 行政组织理论

一、西方行政组织理论的演变



（一）古典行政组织理论

这是西方早期的行政组织理论，主要有以泰勒为代表的科学管理组织理论；以法约尔、古立克为代表的行政管理组织理论和以韦伯为代表的科层组织理论（旧译官僚组织理论）。

（二）新古典组织理论

又称行为科学组织理论。从20世纪30年代起，行政组织理论的研究逐渐引进行为科学的方法，形成了新古典组织理论。主要有以梅奥为代表的人际关系组织理论；以巴纳德为代表的组织平衡理论和以西蒙为代表的决策过程组织理论。新古典组织理论的特点是以组织中人的问题为中心，从动态的角度研究人的行为对于组织的影响及其相互关系。但局限于人和组织行为的研究，只注重社会科学实证的研究方法，忽视组织结构、法规及环境的作用等。

（三）现代组织理论

20世纪60年代以后，组织理论的研究引进系统论、控制论、信息论的成果，使西方组织理论进入了一个新的发展阶段。主要有以卡斯特、罗森茨韦克为代表的系统分析组织理论和以劳伦斯、洛西、伍德沃德为代表的权变组织理论。

系统分析组织理论用系统分析方法研究组织，认为行政组织是一个“结构的社会技术系统”，由许多分系统组成；组织又是一个有机的开放性系统，是受社会经济、文化等环境影响的生态系统，它与社会环境的互相作用中建立和维护自身的工作流程，从而保持组织功能与社会环境的动态平衡。

二、马克思主义的行政组织理论

（一）马克思、恩格斯的组织理论

马克思、恩格斯在总结巴黎公社经验的基础上，对社会主义国家行政组织的建设提出了重要的原则构想。

（二）列宁的组织理论

列宁提出的行政组织建设的若干重要理论原则。主要是：主张精简机构；强调民主管理；强调行政组织的效能问题；克服行政组织中的官僚主义现象。

（三）毛泽东、邓小平的组织理论

毛泽东创立的适合我国实际的行政组织原则。主要是：坚持共产党对行政组织的领导；依靠人民大众管政府；强调行政组织的设置必须适应革命中心任务的需要；实行民主集中制的原则，较好地划分中央政府与地方政府的职权，调动各方面积极性；实行精兵简政，要求“达到精简、统一、效能、节约和反对官僚主义五项目的”；注重行政组织的作风建设，强调实事求是，密切联系群众等；加强思想政治工作，形成官兵一致、军政一致、军民一致的良好人际关系。

邓小平在领导我国社会主义现代化建设和改革开放的过程中，进一步丰富和发展了马克思主义的行政组织



理论：针对我国存在的机构臃肿，层次重叠，手续繁杂，效率极低的问题，明确提出“精简机构是一场革命”的论断；指出改革的目标是建立“精简、统一、效能”的行政组织体系；改革的方针是“胆子要大，步子要稳，走一步，看一步”。

第三节 行政组织的编制管理

一、编制管理的含义及其意义

（一）编制管理的含义

狭义的编制是指一个法定社会组织内人员的数额及职位的配置。广义的编制则指一个法定社会组织的职能范围、机构设置、隶属关系、规格级别、人员数额、人员结构及职位的配置。行政组织的编制管理，就是按法律规定的制度和程序，对行政组织的职能范围、机构设置和人员配备等进行的管理。它包括职能管理、机构管理、人员编制管理三方面。

从实际运作来看，编制管理的具体内容包括：

1. 制订编制方案；
2. 确定各部门的职能范围，进行科学的职能配置；
3. 审批机构与人员；
4. 监督编制执行情况；
5. 做好编制统计；
6. 制定有关的编制法规。

（二）编制管理的意义

1. 编制管理是建立精干高效的行政组织体系的重要前提。
2. 编制管理是防止官僚主义，密切政府与群众关系的重要手段。
3. 编制管理有助于节省国家财政开支。行政机构的经费开支由国家财政拨款。

二、编制管理的原则和方法

（一）编制管理的原则

编制管理直接涉及政府机构的设置和人员配备，政策性强，影响深远。为切实搞好编制管理，应遵循下述基本原则：

1. 精简原则。精简机构，减少层次；精简人员，合理定编定员
2. 统一原则。统一领导，严格按统一规定、制度、程序进行；统一职能目标，明确划分职责权限，保证同



类行政事务由同一行政机构负责，防止机构重叠政出多门；机构设置统一完整。

3. 编制立法原则

（二）编制管理的基本方法

1. 行政方法。
2. 经济方法。
3. 法律方法。

第五章 行政领导（育明教育注：了解）

第一节 行政领导概述

一、领导的含义、特点及其与管理的关系

（一）领导的概念

领导是指领导者在一定的环境下，为实现既定目标，对被领导者进行指挥与统御的行为过程，即指领导活动。领导是一种多层次、多领域的立体现象，可以从不同的视角进行不同的分类。按领导的权力基础分类，有正式领导和非正式领导；按领导活动的层级分类，有高层领导、中层领导和基层领导；按领导活动领域分类，可以把领导分为政治领导、行政领导和业务领导等。另外，作为名词的领导是指领导者。

（二）领导的特点

1. 领导是一个社会组织系统
2. 领导是一个动态的行为过程
3. 领导是高层次的管理
4. 权威性

（三）“领导”与“管理”两个范畴之间的关系

1. 在广义或外延层次上二者具有相等性
2. 在狭义上两者具有本质的差异性
3. 二者广义和狭义的混合关系

二、领导管理工作的专业化

（一）领导管理工作专业化的含义

领导管理工作的专业化，是领导管理工作科学化的一个重要内容，也是加速社会主义现代化建设的迫切要



求。

(二) 领导管理工作专业化的意义

准确地认识领导管理工作专业化有着重要的实际意义和理论意义。

1. 在领导管理工作实际方面，准确地认识领导管理工作专业化的意义在于：

- (1) 领导管理工作健康发展的需要。
- (2) 纠正被扭曲的领导管理工作专业化标准，科学选才用人的需要。
- (3) 有利于“岗上”的领导管理者专业素质的提高。

2. 在理论方面，准确地认识领导管理工作专业化有利于领导管理学科的发展和建设。从泰勒、法约尔创建科学管理伊始，领导管理科学迄今还不到一个世纪的历史，在我国兴起也不过 20 年左右。相对于传统学科来说，她还年轻，学科基础建设和全面繁荣的任务还很重，路子还长。而学科产生和发展的原动力在于社会领导管理实践。

(三) 领导管理工作专业化的实现途径

实现两个专业化的转型

三、行政领导的含义、特点及其地位、作用（育明教育注：重点）

(一) 行政领导的概念

行政领导是指在行政组织中，经选举或任命而享有法定权威的领导者，依法行使行政权力，为实现一定的行政目标所进行的组织、管理、决策、指挥等的社会活动。

(二) 行政领导的特点

行政领导是国家行政管理活动中的领导活动，它具有一般领导的共同特点，又有自身的特点。主要表现为：

1. 行政领导发生在行政管理活动中。
2. 行政领导的执行性，是它的明显特点。
3. 从行政领导活动的社会属性来看，其具有鲜明的政治性。

(三) 行政领导在行政管理中的地位和作用

1. 行政领导是行政管理协调统一的保证。
2. 行政管理是行政管理过程的核心。
3. 行政领导是行政管理成败的关键。

第二节 行政领导者的职位、职权和责任

一、行政领导者的职位



（一）行政领导者职位的含义

行政领导者的职位是指国家权力机关或国家人事行政部门根据法律与行政规程，按规范化程序选择或任命行政领导者担任的职务和赋予其应履行的责任。职务和责任是构成行政领导者职位的两个不可缺少的要素。只有担任了某一职务，才负有与其相应行政部门的工作指挥与统御权；而担任某一行政领导职位的人，就负有对该组织的领导责任。

（二）行政领导者职位的特点

- （1）职位是以“事”为中心确定下来的。
- （2）职位的设置数量的规定性。
- （3）职位本身具有相对的稳定性。

二、行政领导者的职权

（一）行政领导者职权的含义

由法律规定与职位相当的行政权力是行政领导者的职权。职权时行政领导者发挥支配性影响力的实质条件。同时，职权还意味着行政领导者必须承担的行为责任，否则就构成失职。因此，职权对行政领导者，即是他的权利又是他的义务，职权时权力与义务的共同表现。

（二）行政领导者的职权与职位的关系

1、从职权的特点来看

- （1）职位与职权联系在一起。职权由职位衍生出来，职位的性质决定职权的性质。行政领导的职位有工作任务、指标、绩效的要求，职权和职位与个人因素无关。
- （2）职权与职位有对称关系。职权的额大小与职位的高低、责任的轻重相适应。任意扩大职权，即为滥用权力；随意失职失权，即为渎职行为。
- （3）职权是法定权力。法律、法规不仅可以约束行政领导者的思想与行为，还能确保权力的稳定性。使其不能以任何形式进行私人交易。任何行政领导都应有有效的工作，即最少的投入，最大的产出来保证自己行使权力的正当性、合理性与有效性。

2、从职权的范围来看

行政职权时有限度的权力，是国家权力机关考虑到公共管理分工的不同而进行的功能性划分，并由国家权力和领导机构授予，被授予者需对权力有明确认识，从而掌好权、用好权。行政领导的权限范围包括人事权、物权、财权、组织权。

三、行政领导者的责任

（一）行政领导者责任的含义



行政领导者的责任是指行政领导者违反其法定的义务所引起的必须承担的法律后果。

(二) 行政领导者责任的内容

行政领导者的责任有多方面的内容，主要由政治、工作、法律三个层面构成。

四、行政领导权威

(一) 行政领导权威的含义

行政领导的权威是指建立在法定规范或领导者自身人格魅力基础之上的对领导对象的影响力。它是领导权力与自身风格的综合反映，对领导活动的效果具有重要作用或影响。

(二) 行政领导权威的意义

坚强有力的行政领导权威，是我们多元利益整合，调动一切积极因素，为了中华民族全体人民长远利益和根本利益，实现四化建设的重要保证。在管理决策高度科学化、现代化的现实社会实践中，肩负广泛社会管理职能的各级行政领导，不仅需要科学的、现代化的决策和管理水平，而且需要具有坚强有力的权威性。

第三节 行政领导制度

行政领导制度从整体上说可以划分为三个层次：一是从根本性上制约行政活动的制度安排；二是足以保障领导者个人可以与组织协调行动的制度，以使领导者个人的能量与组织的能量最大限度地发挥；三是足以保证日常行政领导活动顺畅开展的制度性措施，使行政活动富有成效，不致无的放矢。根据这三个不同的层次，我们重点研究几种主要的行政领导制度。

一、民主集中制

(一) 民主集中制的含义

民主集中制是民主制和集中制有机结合的一种制度。

(二) 民主集中制的主要内容

民主集中制是我国根本的行政领导制度。我国宪法把民主集中制作为人民民主专政国家政权的组织原则和国家的根本领导制度确立下来。

二、集体领导、个人分工负责与行政首长负责制

(一) 集体领导与个人分工负责制的含义

1. 集体领导是集体决策、共同负责的制度，即对重大问题，由领导集团全体成员讨论，做出决策和决定，一经决定，必须共同遵守。

2. 个人分工负责制就是行政领导集团内各成员为执行集体领导的意志而密切配合，各司其职，各尽其责。



(二) 集体领导与个人分工负责制的关系

集体领导和个人分工负责是辩证的统一，是不可偏废或分割的。集体领导是个人分工负责的前提，个人分工负责是集体领导的基础。集体领导的决策是个人分工负责的方向、目标，个人分工负责是集体领导意志实现的途径。离开集体领导的个人分工负责就是无政府主义和自由主义；离开个人分工负责的集体领导，只能是“清谈馆”。坚持集体领导与个人分工负责相结合，就要反对个人说了算和不敢负责的官僚主义倾向。

(三) 行政首长负责制

行政首长负责制是相对于委员会制而言的，是民主集中制和集体领导与个人分工负责制相结合制度的一种具体形式。它是指重大事务在集体讨论的基础上由行政首长定夺，具体的日常行政事务由行政首长决定，行政首长独立承担行政责任的一种行政领导制度。

三、日常的具体行政领导制度

(一) 处理行政领导者与行政活动参与者关系的制度

(二) 上下级行政领导者之间联系的制度

(三) 协调行政领导班子内部关系的制度

第四节 行政领导的方法、方式与艺术

一、行政领导方法的含义

行政领导方法是指行政领导者在行政活动过程中，为实现行政领导目标而采取的各种手段、办法和程序的总和。行政领导方法可以分为两类：领导制度所要求的具有广泛制约力与影响力的根本方法和提高工作效率的具体可变的方法，这种方法随着时间和条件的变化而改变，又称为行政领导方式和艺术。

二、根本的行政领导方法

(一) 实事求是的方法

(二) 群众路线的方法

(三) 矛盾分析的方法。

三、行政领导方式

(一) 行政领导方式的含义

行政领导方式是领导方法的一种表现，是在领导过程中领导者、被领导者及其作用对象相结合的形式。如陈云同志所说，领导方式的中心问题是正确处理上下级关系。



(二) 几种主要的领导方式

从行政领导的工作侧重点的角度进行划分，行政领导方式可划分为以事为中心式、以人为中心式、人事并重式；从行政领导者作用于行政人员的方式角度进行划分，行政领导方式可划分为强制式、说服式、激励式、示范式。

四、行政领导艺术

(一) 行政领导艺术的含义与分类

行政领导艺术是行政领导者领导方法的个性化、艺术化，是行政领导者在工作中结合普遍经验和亲身体会而形成的，它属于行政领导方法中创造性、随机性、权变性较强的部分。行政领导艺术对行政绩效的影响是通过它本身所具有的超规范和非模式化途径达到的，是通过行政领导对偶发性的特殊情况的艺术化处理而获得的，是将个人经验与科学规则有机结合为领导方法而达成的。行政领导艺术的类型，从范围影响上进行区分，可划分为总体性、局部性、专业性的领导艺术；从领导事务的类别上进行区分，可划分为授权艺术、用人艺术、运时艺术、处事艺术。

(二) 行政范围影响意义上的行政领导艺术

1. 把握好总体性领导艺术。
2. 专业性的领导艺术。

(三) 行政领导事务类型上的领导艺术

1. 授权艺术。
2. 用人艺术。
3. 处事艺术。
4. 运时艺术。

第五节 行政领导者的素质结构及其优化

一、行政领导者的素质

(一) 行政领导者素质的含义

所谓领导者素质有双重含义：首先是指构成领导者的各种内在要素，即使领导者之所以成为领导者的生理、心理、文化、思想、政治、道德等因素，以及由这些因素综合而形成的本质性能力，亦即领导能力；还指这些要素、能力的现实状态，即发展程度或实际水平。也就是说，领导者素质同时又是一个发展的动态概念，用以描述和揭示现实领导者的实际状态、水平和差距。领导者素质与先天遗传的生理、心理特点有关，



受它们的影响与制约，但主要是后天社会实践中自身努力的结果。

(二) 行政领导者素质的重要性

公共行政领域运作和发展的活力，归根结底取决于其工作人员，特别是公共行政部门领导者的素质。要建立办事高效、运转协调、行为规范的公共行政管理体系，完善国家公务员制度，建设高素质的专业化国家行政管理干部队伍，素质建设是其中的重要问题，领导者素质尤其是重中之重。一位领导者，特别是优秀的领导者应具备什么样的素质，如何据此去识别、选拔和培训领导者，包括领导者本人怎样据此有意识地发展自己，是素质理论的核心内容。

(三) 行政领导者素质的特点

领导者素质具有时代性、层次性的突出特点。

二、行政领导者个人素质结构

(一) 政治素质

- 1、要有坚定正确的政治方向
- 2、要有全心全意为人民服务的思想境界
- 3、要有廉洁奉公的政治道德

(二) 知识素质

(三) 能力素质

1、创新能力的具体要求

洞察力、预见力、决断力、推动力、应变力

综合能力的具体要求

信息获取能力、知识综合能力、利益整合能力、组织协调能力

(四) 心理素质

敢于决断的气质、竞争开放的性格、坚忍不拔的意志

三、行政领导班子素质结构及其优化

(一) 合理的静态结构

行政领导班子是一个有机的整体，从静态意义上说，其素质结构包括四个方面：年龄结构；知识结构；智能结构；气质结构。

(二) 合理的动态结构

领导班子的动态结构，是指在动态领导过程中，行政领导班子所形成的合力，包括合力关系和合力状态。



第六节 公共领导：行政领导的发展趋势

公共领导就是强调具有“公共性”的领导，具体而言，是指公共部门，特别是政府职能部门在公共管理过程中，为了实现公共利益，体现公共精神而进行的高层次管理活动。公共领导是社会主义中国现代行政领导发展的趋向，同样也是为之奋斗的目标。

一、公共领导是具有“公共”精神的领导

对于一般组织，领导是组织的统帅与灵魂，但对于公共管理来说，公共领导是为了实现公众利益而进行的社会活动，它应该成为组织本身与组织活动对象的公共性的领导和指引，即具备公共精神的领导。当然，这种公共精神不是虚幻的称谓，它表现为公共领导行为赖以实施的基本权力来源于公众，公共领导以实现组织的公共利益而不是单个成员个体利益为宗旨，公共领导是公共部门的领导而不是私人部门的领导等等。当前，在国内公共管理改革实践中，真正具备公共精神的领导并不普遍。因为公共领导首先考虑的是为谁服务的问题，其次才是怎样做好服务。但实际上，许多领导并没真正认识到其自身权力的公众来源，也不会认真考虑到为公众负责，而过多的甚至只是把目光盯在对上级负责之上，其行为体现不出公共利益与公众要求，使得这种领导远离公共精神，甚至背道而驰。不论对公共领导做什么解释，公共领导的问题都不能不讲“谁的领导”的问题：是个人领导，还是组织领导？是企业的领导，还是公共部门的领导？这些问题只能通过领导主体体现出来。

二、公共领导是政治或政策型领导

在许多传统公共管理理论流派看来，如何实现管理的效率与效益的方法是最重要的，然而现代公共管理理论却越来越重视高层次公共管理的影响与作用。这种独特的研究视角必然会使公共领导成为一个新的重要研究领域，并使公共领导更多地与高层决策及政治问题联系起来。从这一角度出发，公共领导又被看作是一种政治或政策领导。鲁克(Luke, 1998)认为，政策领导是一个在多样化的利益中间激发公共政策制定与实施的活动，具体地说，政策领导涉及这样一些活动：激发人们对于有问题环境的注意，进而在各种竞争的多样化的利益中间就恰当的政策解决方案达成共同的认识，并能在公共政策的实施中不断地维持该公共政策。公共领导在政策制定与实施的层面上不同于一般的组织领导，相对而言，公共领导更关注外部组织之间的关系及其对重大决策的影响，而一般领导则致力于组织内部的政策目标。

越来越多的学者认为，不管是公共管理还是传统公共行政，都必须体现公共性的价值观，即公共管理要讲“政治”，而不是只关注效率和管理任务的实现。事实上，在政治与行政管理“二分法”的缺陷已经显露、大量的文献也已经证明政策制定和政策执行不可分割的情况下，现代公共管理与政治在其本质上已经是密不可分。在美国，甚至街头工作也有决策问题，于是乎，美国出现了“街头官僚”现象。国外一些学者认为，



公共管理是与传统公共行政不同的、自下而上的“政治管理”，并将这种政治管理看作公共组织管理中一个极为重要的构成部分。在这种管理中，公共管理者就像院外游说者那样，会与政治家或公共政策决策者进行博弈，通过影响政策过程和内容而获得公共组织有效运作的基本资源，包括公共权力资源、人力资源、信息资源、货币和其他物品等，在此基础上创造公共价值。这里的公共管理就可以理解为公共领导，因为公共领导本身就是高层公共管理，它与决策、政治的联系最为密切。所以我们说，作为公共管理高层决策者的公共领导，不仅要讲管理和效率，更要讲政治，并且公共管理的政治性特征主要体现在公共领导身上。

三、公共领导是战略型领导

战略与策略可能最早源于军事领域，但过去一直多被私人管理所大量使用。如今，现代公共管理也把它们纳入自身考虑的范畴。正如欧文·休斯(2001，第149页)指出的，“传统的行政模式因其过分关注内部问题及其短视行为而受到批判。随着新公共管理的出现，以及公共部门越来越比以往更重视长期战略，这两方面的不足已有所改善”。战略问题受到重视，表明公共管理特别是公共领导比一般领导更加具有前瞻性和宏观驾驭力，它是完成公共管理重大任务不可或缺的资源条件。公共领导战略涉及到如何运用智慧和指挥能力来引导公共组织去实现既定方针或目标，如何制订并控制良好政策使其达到最佳效果。国外有人认为，公共部门的战略管理或领导还包括，通过一个有意识的理性决策过程，使组织形成自己的目标，执行目标并对其进行监督。当环境和组织条件变化时及时进行适当调整等。公共领导的战略管理区别于私人管理的战略性，这是由公共管理的本质特征所决定的。一般而言，公私部门的管理在管理层面和执行层面都大体相似，但在领导层面，由于公共管理是建立在公共权力强制力之上，它受到政治权威和合法强制力的双重限制，所以公共领导的战略有其独特内涵，例如权力(利)的不可让与性、绩效测评的困难等特点。这显然是私人部门领导在进行战略管理时无须考虑的。正如前述公共性时已涉及了的，这种区分还提醒我们，在我国公共领导理论与实践的建构上，如何真正体现领导行为的“公共性”，而不是简单地照搬私人管理的经验和做法，值得高度注意！

三、公共领导更关注对公共事务的管理

在很大程度上，传统公共行政关于领导问题的研究主要集中在对本组织的领导。对公共管理而言，公共领导的活动不但是局限于组织内部，而且更主要的还包括组织之间进行的复杂多变的外部环境下的领导活动。亦即公共领导比以往领导更加关注组织内外的变化和与此相应的管理。这是因为公共管理的内涵在社会性，随着经济全球化趋势的加快，公共领导的社会化倾向会日益明显。公共领导者一定要以开放的思维模式，走出内部管理的“禁区”，关注和解决更为广阔的领导外部世界的方方面面问题，有效地推动公共领导向前发展。这也从另一方面证实公共管理比公共行政更能吸引现代改革者的目光。



第六章 人事行政（育明教育注：了解）

第一节 人事管理、人事行政和人力资源管理

一、人事管理

人事管理是指组织运用一定的手段和方法，有效的把人的因素与物的因素合理地组织在一起，从而发挥他们各自的作用，实现组织管理目标。它既指一种管理实践活动，即如何让人做事和事得其人，所谓人事两宜或适人适事，又指一门科学，即研究人事管理的科学。

人事管理的职能主要包括：

招聘

调配

培训

考核

薪酬

劳动关系管理

二、人事行政与人事管理的区别

管理对象不同

管理权来源不同

权威性不同

性质不同(公益性与自利性)

复杂性不同

法律规范程度不同

三、人力资源管理

人力资源管理是指对人力资源进行有效开发、合理配置、充分利用和科学管理等活动的总和。

人力资源管理与人事管理的区别：

工作性质和地位不同

“成本中心”与“利润中心”

内容不同

传统人事管理主要存在于雇佣关系从发生到结束的运动过程；人力资源管理不仅涵盖了传统人事管理的基



本内容，而且纵深发展，大大拓宽了原有人事管理的内容，形成全方位的管理。

任务不同

以物为中心与以人为中心

责任分担不同

管人与管事脱节与管人与管事统一

管理方式和手段不同

标准化、刚性主要运用行政手段；人性化、柔性民主管理，注重人文关怀

第二节 国家公务员制度

一、西方国家公务员制度

在西方国家政府人事管理领域的典型制度是公务员制度。西方国家通常把通过非选举程序产生而被任命担任政府职务的国家工作人员称为公务员，管理这类人员的制度称为公务员制度。

西方各国公务员制度主要有以下一些特点：（育明教育注：重点）

严格区分政务官与事务官

强调政治中立

公开考试，择优录取

实行功绩制原则

强调官风官纪和职业道德，重视公务员队伍的廉洁

二、中国公务员制度

中国公务员制度的建立和发展

中国公务员制度的特点

不搞政治中立

分类管理与统一领导相结合

公务员法的适用范围

宗旨是为人民服务

中国公务员制度的主要内容（育明教育注：重点）

公务员的义务与权利

义务：模范遵守宪法和法律；按规定的权限和程序认真履行职责，努力提高工作效率；全心全意为人民服



务，接受人民监督；维护国家安全、荣誉和利益；忠于职守，勤勉尽责，服从和执行上级依法作出的决定和命令；保守国家和工作秘密；遵守纪律，恪守职业道德，模范遵守社会公德；清正廉洁，公道正派；法律规定的其他义务。

权利：获得履行职责应当具有的工作条件；非因法定事由、非经法定程序，不被免职、降职、辞退或处分；获得工资报酬，享受福利、保险待遇；参加培训；对机关工作和领导人员提出批评和建议；提出申诉和控告；申请辞职；法律规定的其他权利。

职位分类

公务员录用

考核、奖励、纪律与惩戒

职务任免与升降

培训、交流与回避

工资、保险与福利

公务员辞职、辞退、退休与申诉控告

职位聘任

第三节 当代人事行政的变革

一、当代西方国家人事行政的变革

从20世纪70年代末80年代初开始，西方国家掀起一场规模庞大的政府改革运动，又称新公共管理运动，其基本精神是借鉴工商企业和市场化方法，有人甚至提出建立“企业家政府”。在这场运动中，政府人事管理也发生很大变化，现代意义的人力资源管理模式逐渐被引入政府部门。

政治中立原则的动摇

弹性化的任用制度

谈判工资制

绩效管理和绩效工资出现

放松规制

注重人力资源开发

二、中国人事行政的变革

政府雇员制



竞争上岗和公开选拔领导干部

绩效考核创新

大力进行人力资源开发

第七章 公共预算（育明教育注：重点）

第一节 公共预算概述

一、公共预算的含义（育明教育注：重点）

公共预算是政府关于未来某个时期的收支预测，它反映的是政府在未来某个时期内的活动选择以及相应的成本估算，是政府的政策选择以及相应的政策成本测算。

二、公共预算的功能（育明教育注：重点）

控制功能是指为确保有效实施特定工作任务而对具体人、财、物的控制，所以，他常建立在对预算支出详细分类的基础上。

管理是指确定了组织目标后，项目管理者确保有地获得和利用资源以实现组织目标的过程，是解决“怎么做”的问题，它非常关注管理绩效。

计划是指确定组织目标、测算为实现组织目标需要的资源，以及决定怎样获取、使用这些资源等一系列决策过程，主要回答“做什么”的问题

三、公共预算的目标

在宏观层次上，公共预算制度对政策制定和构成财政总额约束；在中观层次上，公共预算制度影响以战略重点为基础的资源配置和利用；微观层次上，公共预算制度影响资金使用、进而影响公共服务生产和供给的效率。因此公共预算主要有三各层次的基本职能和目标：加强对财政总额的控制、按战略意义上的优先顺序分配财政资金、提高财政资金的使用或运作效率。从根本上讲，公共预算是现代国家最重要的财政问责机制。公共预算最终的目标是通过一系列制度确保财政资金的吸取和使用履行对公民的责任，实现财政问责。

总额控制

配置效率

运作效率

财政问责



第二节 我国的预算改革

一、预算改革前我国的预算体制

预算资金分配权分散，预算编制模式简单，导致政府内部缺乏集中的行政控制。

一方面，使财政部门无法编制出保函所有财政收支、反应全部政府及部门活动的政府预算；另一方面，传统的功能预算编制模式比较简单粗糙，预算编制不能将资金细化到部门和具体项目。

财政管理体制比较分散，导致在预算执行中缺乏集中的行政控制

现代余额分散

采购分散，付款分散

财政交易监管和会计控制分散

由于预算编制不完整、不细化，人大无法有效地行使宪法和预算法赋予的预算审查与监督职能

二、1999年以后的预算改革：迈向现代公共预算

(1) 采用综合预算方法编制部门预算，要求部门将所有收支统一纳入部门预算中反映，这就改变了以前政府预算指反映预算内收支，大量预算外资金只报账甚至不报账的粗放管理方式。

(2) 规范预算编制方法，改进政府预算收支科目体系，细化部门预算，建立规范、科学的预算分配模式，提高资源配置效率。

(3) 为进一步实现预算管理的科学性、规范性和透明度，积极稳妥地推进政府收支分类改革和行政事业单位国有资产的管理体制改革。

此外，随着部门预算改革的推进与逐步完善，政府预算也编制的越来越全面、细化和准确，为人大预算监督奠定了基础。

1999年预算改革标志着现代公共预算开始在我国建立。其主要目标是建立控制取向的现代公共预算。

一方面，这些改革在政府内建立起集中的行政控制，主要体现在：部门预算改革在预算编制环节建立起集中的行政控制；国库集中收付体制改革和政府采购则在预算执行过程中建立起外部控制体制。这有助于改进预算的资源配置效率和运作效率，规范部门的收支活动，为建立责任政府创造条件。

另一方面，这些改革，尤其是部门预算改革为全国人大更好地行使宪法和法律赋予的预算审查监督职权奠定了基础，有助于建立财政问责机制。



第三节 我国预算过程中的预算参与者、职能与预算周期

一、预算参与者及其职能（见 p164）

二、预算周期

第四节 预算编制与审批

一、我国预算的编制、审批程序

“一上”：支出部门在收到财政部门的年度预算编制通知后，对部门下一年度收支进行测算，然后报送财政部门。

“一下”：财政部门收到各部门预算后，由职能处室对各部门预算进行审查，然后将审查意见反馈给各部门。

“二上”各部门在财政部门下达控制数内重新编制本部门预算。然后报送财政部门。

“二下”人大通过预算后，由财政部门批复给各部门，开始预算执行。

二、我国政府预算编制原则

合法性原则（中华人民共和国预算法）

真实性原则（以实际需要为依据）

完整性原则（体现综合预算思想）

科学性原则（方向、程序、方法、核定要科学）

稳妥性原则（稳妥可靠、量入为出、收支平衡、不得编制赤字预算）

重点性原则（先保证基本支出、后安排项目支出；先重点急需后一般项目）

透明性原则（体现公开、透明原则）

绩效性原则（建立绩效考评制度）

三、编制方法

人员支出和公用支出：定额管理

部门的职能和工作量；财力；往年支出标准；其他地区标准

项目支出

遵循综合预算、科学论证合理排序、追踪问效的原则

绩效评价



四、审查、批准政府预算

部门预算改革从以下几方面为人大预算监督创造了条件

每个部门编制一本部门预算，并将部门预算提交人大审议

实行综合预算，将预算外资金纳入部门预算，从而纳入人大预算审批的范围

细编预算，这使得提交人大审查的预算包括了详细的各个部门收支的预算信息

早编预算，使得人大能够提前介入预算

人大审查、批准政府预算的基本框架

以部门预算为基础开展预算审查监督，而非以预算支出功能来审批

加强人大预算监督立法，各地出台各自的预算审查监督条例，依法审查监督

加强组织能力建设，夯实人大常委会预算工作委员会的人员编制，并加强其专业技术力量

确立人大审查政府预算的基本程序，包括初审和大会审两个主要阶段

加强预算工作委员会的工作力度，激活人大代表的作用的创新举措

扩大预算草案发放范围，提高人大代表知情权和参与度

要求政府预算真正遵守预算的全面性原则，将所有政府收支编入部门预算

要求预算调整和追加报人大审批

加强人大预算工作委员会与政府财政部门预算信息沟通

由于时间、能力有限，开展以部门或专题为主，百姓关注的重要领域进行审查

开展多种形式培训，提高人大的专业技术水平，针对普通百姓进行宣传教育

人大审批预算存在的问题

人大初审权力和责任定位不明确。首先，预算初审的职能定位和性质不明确，一些地方预算审查属形式审查，而非实质性审查；其次，初审对象和标准不明确。

预算修正权尚未落实

第五节 预算执行

预算执行是各个部门根据批复的预算筹集财政收入，进行支出，开展各项活动，履行其职能的过程。预算执行通常涉及预算收入执行、预算支出执行和预算变更。

一、控制与灵活性的权衡

应设置适当的约束机制以确保无论发生怎样的调整都不会威胁到公众的接受能力或预算的会计责任。



尽量减少预算变更的需要和程度。

在制度上明确规定，哪些预算变更必须事先报立法机关审查批准，哪些则不用。

在我国，为了确保预算执行顺利进行，使各项事业有效地得以实现，需要遵循以下几个原则：

依法执行预算

严格执行预算

执行进度合理

遵守各种规章制度

严格依程序进行预算变更

二、财政管理周期

政府授权周期

与现金管理相联系的控制过程

现金和债务管理之间的配合

三、我国预算执行存在的主要问题

执行进度偏慢，导致大量的预算结转

财政支出进度偏慢，一方面会降低财政资金运行效率和使用效益，造成财政资金的闲置、浪费、效益低下已经大量资金的结转，冲击下年预算；另一方面会使得国家的方针政策不能得到及时有效的落实。

收支过程中仍然存在违规行为

违规拨付和支付财政资金

截留、挪用财政资金

在基本支出中，比较容易出现的违规行为包括：一是无预算的支出；二是擅自扩大支出范围，提高开支标准；三是未经批准随意调整基本支出预算；四是虚列支出套取财政资金。

在项目支出中，比较容易出现的违规行为包括：挪用项目资金，用于基本支出；对达到政府采购标准的商品和服务支出不执行政府采购程序；对应纳入招标投标的工程项目直接规定工程承包商或施工单位。

预算变更随意性仍然比较大

在我国预算执行过程中，涉及到预算变更的情形包括预算调剂、预算调整、预算追加、预算超收收入使用、动用预备费和预算规划。

第六节 政府决算

政府决算是指经法定程序批准的年度政府预算执行结果的会计报告，是各级政府在年度内预算的收入和支



出的最终结果。

一、政府决算的主要内容

政府决算由中央总决算和地方总决算组成。其中，中央总决算由中央直管部门的行政事业单位决算、企业财务决算、基本建设财务决算、国库年报和税收年报等汇总而成；地方总决算由省（市、自治区）总决算汇总而成。

二、政府决算的编制程序和方法

年终清算具体工作包括：核对年终预算收支数字；清理本年应收应支；结清预算拨借款；理清往来账项。

财政总决算的年终决算包括：

预算管理体制的结算，包括了原预算管理体制确定的对补助地区的“体制补助”以及上解地区的“体制上解”等

不列入财政收支包干基数的事项需要在年终进行结算

企事业单位财务隶属关系改变后预算规划的结算

国家采用重大经济政策和改革措施引起两级财政两级资金相互转移，影响原来的收支包干基数

单位决算的编制程序是：基层单位完成决算编制后，连同单位决算说明书，经单位负责人审阅盖章后正式报送主管部门，汇总变成部门的汇总单位决算。然后由主管部门报送财政部门，作为财政部门编制本级总决算的依据。

第八章 行政信息（育明教育注：了解）

第一节 行政信息概述

一、行政信息的内涵

信息资源与行政信息

信息资源

狭义的信息资源仅指信息内容，是限于信息本省的文献资源或数据资源，或各种媒体和形式的信息集合，包括文字、声像、印刷品、图形、图像、电子信息等。

广义的信息资源以信息本身为核心，包括与信息相关的人员、设备、技术、资金和信息资源管理体制等各要素的总称。

行政信息



行政信息作为信息资源的组成部分，是政府部门及其授权的公共组织等在依法履行职能过程中制作或获取的、以一定形式记录与保存的信息，以及制作或获取信息的技术、设备、网络、人才资源和信息化管理体制。具体包括：

政府部门及其授权组织的等行政管理主体为履行职能而采集、加工和使用事物各类信息。

政府部门在办理业务和事项过程中产生与生成的各类信息。

政府部门直接管理的各类信息

各政府部门投资建设的行政信息

与行政信息的制作和获取相关的技术、设备、网络、人才等信息资源

信息化管理体制及其运行机制

(二)信息资源管理

1、信息资源管理的含义

(1) 管理哲学说。此说认为信息资源管理是一种哲学或思想

(2) 系统方法说。此说将信息资源管理看成方法或者技术

(3) 管理过程说。此说认为信息资源管理是一种管理过程

(4) 管理活动说。此说认为信息资源管理是管理活动

信息资源管理是系统的管理思想和方法，是基于信息技术的、为满足信息需求而实施的集约化管理活动，包括对信息活动要素（信息、人员、技术设备、资金等）的规划、组织、控制和协调，以实现资源的最佳配置和提高信息资源的开发利用水平。

信息资源管理的层次

微观管理是最基层的信息资源管理，是基于政务部门、信息机构等具体组织层面的信息资源管理为对象，以分析组织内部各类人员对信息资源的需求、采用综合管理手段对信息资源实施规划、开发、集成和控制为主要任务。

中观信息资源管理以地区、行业的信息资源的信息资源管理为对象，以制定地区或行业政策法规和条例来组织与协调本地区、本行业内部的信息资源开发和利用活动，及本地区和本行业与其他地区或行业的信息资源交流、协作，实现本地区或本行业的信息资源的利益最大化为主要任务。

宏观管理是战略管理，由国家信息资源管理部门通过经济、法律、有关政策、法规以及相应的技术手段，从总量和结构上组织、协调信息资源的开发利用活动，管理效果带有总量和全局性质；确定目标、进行投资决策，并为各行政管理主体中观层次信息资源管理提供条件；确定信息资源管理的标准、保密和保存制度，协调与国际间的信息资源交流合作关系；一资源的最优配置原理确定信息资源分布。



信息资源管理的要素

信息资源管理架构

信息资源管理组织

信息资源管理环境

信息资源管理的服务

信息资源管理技术

（三）、行政信息管理

1、行政信息管理的含义

GIRM 是集成性和综合性管理活动，是政府部门为实现行政目标，以现代信息技术为手段，对信息资源进行采集、加工、存储、交换共享、开发利用和服务，对信息管理各要素进行规划、预算、组织、协调、指导、培训和控制，以实现行政信息的合理配置、有效地满足政府部门和社会信息需求的活动过程。

2. 行政信息管理的目标

行政信息管理的目标就是要在确保国家秘密和信息安全的前提下，实现行政信息最大限度的共享，提高行政信息开发利用水平，促进行政信息化发展，提高行政管理能力和服务质量，推动行政管理正常运转、经济的良性运作和社会的健康发展。具体包括四个方面：实现行政信息科学管理，是基础性目标；实现行政信息的有效利用，这是行政信息管理的根本性目标；实现行政信息的合理开发，是直接目标；促进行政管理正常运转，经济良性运行和社会和谐发展，是终极性目标。

第二节 行政信息管理的内容

行政信息管理是与行政信息有关规划、预算、组织、指导、培训和控制等活动的总称。其具体内容包括行政信息、信息技术、信息人员和信息设施等在内的信息资源管理。

一、行政信息管理体制

行政信息管理的机构

在国务院和地方各级政府成立领导小组，国务院总理和各级政府最高行政领导担任组长。

在国务院成立负责行政信息化建设的专门管理部门

在各政府部门内成立行政信息管理工作部门或机构，一般是部门内部的信息中心、信息部或情报中心

行政信息管理职能

行政信息宏观管理职能



主要从宏观层次上通过国家、地方或系统有关政策、法规、管理条例等来组织、协调国家、地区或系统内部信息资源管理工作，使信息资源按宏观调控的目标，在不影响国家信息主权和信息安全的前提下得到最合理的开发和有效利用。行政信息宏观管理职能包括统筹规划、组织协调、业务指导和监督控制职能。

行政信息微观管理职能

主要指各政府部门管理机构对本部门行政信息实施具体管理和开发利用工作的职能。其主要职能是在行政信息宏观管理的指导下，根据本部门的行政信息利用需求，合理开发信息资源管理系统，通过对行政信息的采集、组织、检索、开发、传播和服务等，实现行政信息的有效利用

二、行政信息采集管理

三、行政信息存储

四、行政信息分级分类

五、行政信息分开

六、行政信息交换共享

第三节 行政信息开发利用

一、行政信息开发利用概述

二、行政信息开发利用战略

三、行政信息法制建设

第九章 政策过程与政策分析方法（育明教育注：重点）

第一节 政策过程

大多数学者将政策过程分为五个阶段，即政策议程建立、政策方案形成、政策决定、政策执行与政策评估。

一、政策议程建立

议程建立是政策过程的第一阶段，决策者需要辨认什么是政策问题，并依据某种标准，对问题的轻重缓急作出排序。

政策问题的确认

政策问题所要解决的问题是那些带有普遍性和共性的社会问题或公共问题。成为政策问题的问题都必须具



备一定范围和强度的影响力。问题的强度和影响力，以及渴望解决问题的强度在很大程度上决定了该问题能否进入议程和在议程中的排序。不同角度和不同理解会有不同的问题定义，又是甚至会形成冲突。实际决策过程中大量问题都是边界模糊的复杂问题，不同角度有不同看法。

建立议程的途径

公众关心和讨论的各种问题叫做公众议程，进入决策程序并被正式提出来讨论的各种问题，则是制度议程或政府议程。

外在发动型

政治动员型

内在发动型

二、政策方案的形成

制订方案时必须遵循以下原则：

信息性原则：掌握充分的信息是分析解决问题的基础。政策问题是具体的，政策方案必须基于信息的可靠性、准确性和广泛性。

系统性原则：任何一个政策问题都不是孤立的，与其他问题相互关联，形成相互交织的网络和系统。

预见性原则：方案的制定要有较强的预见性和适应性。

灵活性原则

可行性原则

决策的科学化民主化，应从政策方案的形成阶段上就充分强调和贯彻。

三、政策决定

具体的政策制定过程可能是多样的、不稳定的，操作技术因素也是不断发展的，我们这里要强调的是政策的合理性如何得到保证。

合理性既需要充分展开的民主，也需要充分有效率的决断。一般来说，在政策方案形成阶段上，应该尽可能地提供民主咨询的机会。而在政策决定阶段上，则强调集中与通盘考虑。

合法化：

决策者及其权力的合法化

政策决策程序的合法化

政策内容的合法化

政策内容法律化

四、政策执行



政策执行的主体及其对象

各级政府行政部门

立法与司法机构

中介组织

社区组织

政策执行的影响因素

政策决定因素：合法性、合理性

政策资源因素：执行经费、执行人员、执行机构、执行保障

政策环境因素：公众态度、执行机构态度、政府整合程度、公共管理部门的威信

五、政策评估

首先是确认政策到底产生了怎么样的影响，并对其进行描述；肉厚，用一系列衡量标准和方式去评估政策的效果，是成功还是失败。

政策评估的主体和标准：内部和外部评估者

政策评估的类型：正式评估与非正式评估；内部评估与外部评估；事前评估和事后评估

第二节 政策分析的方法

一、定性分析与定量分析

二、专门的分析方法

（一）过程方法

（二）实体方法

（三）逻辑实证方法

（四）计量经济学方法

（五）后实证主义方法

（六）参与主义路径

（七）规范性描述方法

（八）意识形态方法

（九）历史方法



第十章 政府公共关系与行政沟通、行政协调（育明教育注：了解）

第一节 政府公共关系

一、政府公共关系的含义和特征

政府公共关系的含义

政府公共关系特指政府在施政过程中运用传播沟通方法，促进政府与公众间相互了解、理解、信任与合作的管理活动。

政府公共关系是公共关系学的一般理论在政务活动中的运用。从静态看，政府公关主要指发生在政府与公众间的信息交流与沟通的行为与状态；从动态看，政府公关即政府机构与社会公众间的双向传播沟通活动；从管理角度看，政府公关是一种管理职能，即对政府组织与社会公众间的传播沟通行为和状态进行管理，或对政府组织与社会公众之间传播沟通的目标、对象、媒体、资源、过程与效果等基本要素进行管理，以提高政府的知名度和美誉度，塑造政府的良好形象，争取公众对政府工作的认同、理解和支持，最终达成政府目标。

政府公共关系的特征

主体的权威性

对象的复杂性

传播的优越性

目标的独特性

二、政府公关关系在中国

我国政府公共关系发展的动力

经济市场化是政府公共关系发展的基础

市场经济要求政府职能重新定位，重构政府与其他社会组织的关系，其中最重要的是理顺政企关系。同时，世贸组织要求我们确立高美誉度的政府形象，即有限政府、有效政府、责任政府、透明政府形象，以及作为国际的愿意和平共处、坚持独立自主、乐于互惠互利、倡导沟通协商、能够守信负责的政府形象。

政治民主化为政府公共关系的发展创造了条件

民主政治参与政治，即民众有知情权、参与权和监督权；民主政治也是公意政治，政府应以公众满意为其绩效准绳。这是民主政治环境中政府公关的外部推动力。



行政改革的突破是我国政府公共关系发展的直接动力

我国行政体制改革一直伴随着经济体制和政治体制改革的进行为深入。政府改革的目的是建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，建立专业化的行政管理队伍，逐步构建适应社会主义市场经济体制的行政管理体制。

我国推进政府公共关系的意义

有利于社会主义市场经济体制的建立与完善

政府公共管理和公共服务职能的强化，要求政府相应强化公关职能，以适应社会关系的转型。

政企关系的平等性也使政府不得不以平等的姿态去作公关引导、协调关系，化解政企间可能产生的矛盾和误解。

有利于加强社会主义民主政治建设

沟通是民主的基本特性

政府严格按民主程序办事，加强与公众间的传播沟通，集思广益，从根本制度上保证了决策民主化。

通过开展政府公关，可保证政府时刻接受群众监督，保证下情上达和上情下达，密切政府与公众的鱼水关系，使社会主义民主政治建设有现实可行的渠道

有利于维护转型期社会秩序的稳定

政府开展有效的公关工作，及时沟通各方面的联系，有助于协调关系，缓解矛盾，使各种社会摩擦与冲突的能量能在微调方式中得到释放和缓解，从而形成稳定、和谐的政治局面与社会秩序。

有利于提高政府的国际形象

三、政府公关关系的任务

把握公众舆论，为政府决策提供依据

了解舆论；引导舆论；回应舆论；完善舆论

政务公开和信息公开，满足公众知情权，争取公众了解和支持

首先要加强政府机构的对外信息发布工作，其次要公开办事程序。

开展社会沟通，建立完善有效的渠道，缩短公众与政府的距离

从思想层次看，社会越开放，政府与人民群众的沟通越显得重要，只有树立强烈的沟通意识，才会有自觉沟通行为。

从行为层次看：社会协商对话；公众咨询活动；政府机构开放接待日；推动政府上网工程建设。

多办实事，协调内部外部关系，创造“人和”的行政环境

要有群众观念，时刻注意把群众意见最大，最迫切需要解决的问题，作为办实事的重点，限期解决，取信



于民。

改进政府某些不合理、不适当的行为模式，坚决杜绝推诿扯皮现象，尽可能完善各种为公众服务的设施，采取方便群众的工作方法，如现场办公、提供某些项目审批服务。

经常深入实际，及时捕捉典型事例，对那些代表未来发展倾向的苗头，要做超前研究，把握公众需要的脉搏。

四、行政公共关系实务举要

（一）民意测验

政府的每项事关民生的重大政策或措施出台之前，都应该通过民意测验了解公众的基本态度和意见，为决策提供更充实可靠的根据。

（二）信访工作

政府的信访工作部门在做好人民群众来信来访工作方面，发挥着重要的政府公共关系作用。

（三）政府信息公开与办事公开。

（四）新闻发布。

建立和完善政府发言人制度；完善政府新闻发布工作的内容。

拓宽社会沟通渠道。

社会协商对话；公众议政活动；公众投票公决。

公共危机事件处理。

公共危机事件，是指在特定时间和地域内危及政府职能运行、社会生活和群众利益的重大事件。对政府来说，国内国际社会出现的重大纠纷或冲突都可以成为公共危机事件。

尽快掌握事实真相的全貌

确定对外发言人及统一新闻发布口径

加强信息交流，寻求公众支持

做好善后处理

政府形象管理。

政府形象是公众心目中对政府的政策表现、公务员的言行所形成的总体印象和评价，也是政府组织的外部风貌、内部特征以及全部活动状况在社会公众心目中产生的心理反应。

政府形象而对基本特征

政府形象是整体形象与个体形象的统一。

政府形象是政府自我设计形象与人民期望形象的统一。



政府形象是行为事实与公关宣传的统一

政府形象管理

所谓政府形象管理，是指政府为塑造和维护政府形象而采取的决策、组织、指挥和协调的行为。（1）形象调查：政府自我期望形象调查；政府实际形象评估和政府形象差距分析。（2）政府形象塑造（3）形象评估与检测

第二节 行政沟通

一、行政沟通的概念和要素

行政沟通是指行政过程中上下级间、各部门间行政信息的传递、交流与分享。沟通时与行政过程紧紧相伴的行为，是行政管理活动中最具共性的东西。

二、沟通主体：行政组织和组织化了的个人

（一）行政组织作为传播源的缺陷

（二）行政沟通把关人

（1）信息内容要求把关

（2）沟通者自身因素影响把关

三、沟通内容：行政信息

（一）沟通内容与行政活动

（二）不同层次的沟通内容对行政过程的影响

上、中、基层信息

四、沟通渠道：质量与选择

（一）沟通渠道的容量与长度

（二）行政过程中的沟通渠道选择

五、沟通对象

（一）信任度与认同感：一般受众心理状态分析

（二）主动性与积极性：双向不对称沟通模式对工作人员的影响

六、沟通效果对行政过程的影响



第三节 行政协调

一、行政协调的概念和作用

（一）行政协调的概念

行政协调是指行政管理过程中的协调，是行政主体为达到一定的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。

（二）行政协调的作用行政协调能够保证行政过程的稳定，正常发挥行政功能，提高行政效益。行政协调的作用具体表现为三点：

1. 有利于增强行政凝聚力。一个组织是否具有生命力，取决于其集体向心力和聚合力的程度。
2. 有利于合理利用资源。有效的行政协调，可以节省金钱，减少浪费，使人、财、物等资源的利用得以适当调节，特别在防止和处理不正常竞争中对资源的开发纠纷和无序开发的现象，乃至急功近利破坏资源的现象，行政协调都有特殊的作用。
3. 有利于提高行政效率。行政协调使有关规章制度相互配套，各项政策、计划、法规，使其互不抵触，使行政组织对重要的事情处理都有合法程序；同时通过对行政系统内外多重要素的综合调控，遏制或减少了系统内部上行、下行、平行各组织单元之间的摩擦、冲突等损耗因素，这本身就是一个减少内耗的过程。另一方面，行政协调沟通内外，融洽环境，使行政过程更多的为外界群众所了解、关心，这对行政实施成本的降低也有很重要的作用。

二、行政协调的基本原则、主要模式和方法

（一）行政协调的基本原则

在行政协调的各种不同的协调模式中，也要遵循一些共同的基本原则：

1. 坚持统筹全局。
2. 坚持分层运作。
3. 坚持动态协调。
4. 注意非平衡因素的影响。

克服非平衡的恶性因素；适当引进一些非平衡的良性因素。

（二）行政协调的主要模式

1. 内部协调模式
2. 外部协调模式
3. 纵向协调模式



4. 横向协调模式

（三）行政协调的主要方法

在实际操作中，行政协调的具体技术多种多样，在此主要介绍以下几种：

1. 主体合流法。
2. 中间数法。
3. 冷处理与热处理法。
4. 当面表态法。
5. 谈心法。
6. 跟踪处理法。

第十一章 行政伦理（育明教育注：了解）

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。

行政伦理关系

行政伦理关系是一种比较特殊的权力义务关系，它与行政管理活动紧密相关，既包括行政管理中的道德关系，又包括决定行政管理这种特殊职业道德的理由的各种关系，受到行政伦理观念、行政道德原则和规范的支配。简单来说，行政伦理关系应该表现在以行政主体为核心所形成的各种主体内部关系和主客体关系之中。具体划分如下：

行政主体中个人之间的伦理关系。

行政组织与个人之间的伦理关系

行政组织相互之间的伦理关系

行政主体与政治主体之间的伦理关系

行政管理考研高级咨询师 qq: 3073914370 苏老师 719668910 安老师 493371626 李强老师

全国免费咨询热线 400-6998-626



行政人员与社会公众之间的伦理关系

政府与社会之间的伦理关系

行政伦理的结构与功能

一、公务员的个人品德

（一、）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

二、行政职业道德

（一）行政职业道德概述

所谓职业道德，就是从事一定职业的人们在其特定的工作中或劳动中的行为规范的总和。

行政职业道德规范

1、奉公 2、守法 3、忠诚 4、负责

三、行政组织层面的伦理

（一）组织层面行政伦理的意义

（二）行政组织层面伦理的内容

行政组织层面伦理主要是指跟行政组织的程序与制度相关的伦理道德。

1、程序公正

2、组织信任

3、民主责任

4、制度激励

四、公共政策伦理

（一）伦理价值对于公共政策的意义

（二）公共政策的伦理基础

1、功利主义

2、普遍主义



3、公平正义论

4、个人自由论

行政伦理失范及其原因

公正、廉洁、高效，是行政管理所追求的目标。

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：

行政管理角色的角色冲突

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。

行政伦理的管理及其立法

（一）行政伦理立法的趋势

（二）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。

第一，道德惩处的**纽伦堡原则**，即被告遵照其镇政府或某一长官之命而行动的事实，不能使其免除责任。

第二，道德监督的检举揭发机制，即对于具有道德良心和正义感而违背组织政策去坚持伦理标准的组织成员的保护。

第十二章 行政法治（育明教育注：重点）

第一节 行政法治概述

一、行政法治的含义

行政法治是行政组织结构法治、行政职权法治和行政行为法治的总称，具体包括：

(1) 行政组织结构法治：根据《编织法》《政府组织法》管理政府行政机构设置、职能和职权配置；处理各级政府间、各政府部门间的关系。

(2) 行政职权法治：政府职权来源于法，政府各项职权都由法律明文规定；政府自身不能为自己设置任何职权。行政权力是国家公共权力的组成部分，坚持政府职权法治要从根本上杜绝国家公共权力部门化、部门权力个人化的做法。

(3) 行政行为法治：要坚持依法行政，具体做到：一是行政权的作用不得与法律相抵触；二是行政权没有法律依据，不得是人民负担义务，或分割其权利；三是行政权没有法律依据，不得免除特定人在法律上应负的义务，或为特定人设定权利；四是法律经各级行政机关自由裁量时，其权限仍需受法律限制。一切权力的行使都必须根据、服从、遵守法律。

因此，行政法治的含义主要包括三个要点：行政权力的取得必须由法律设定；行政权力的行使必须依法；违法行政必须承担法律责任。将行政权严格置于法律约束下，乃依法行政本质。

二、行政管理的法律逻辑



(一) 行政权力需要法律的约束与规范

(二) 行政管理研究的法律途径

1、行政管理法律途径的兴起

(1) 宪法和行政法对行政管理调节和规范力度不断加大

(2) 司法机制对行政管理的裁判作用越来越明显，以致出现“公共行政司法化”趋势，即将行政运作程序视为与司法程序一样，目的在确保个人合法权益不受侵犯。

(3) 现代行政管理改革的一个重要特点，是“政府从权威的源泉和法律权威的享有者转变为市场合同的缔结者”

2、行政管理法律途径的基本理念

(1) 维护工作的基本权利，个人应享有的实质权利和法律的平等保护

(2) 正当法律程序，“不按照正当的法律程序不得剥夺任何人的生命、自由和财产”。

(3) 建立畅通、有效的救济渠道，包括建立司法审查、撤销、违宪审查、权力制约与监督、律师制度等。

3、行政管理法律途径的主要内容

(1) 强调宪法层面的公正、程序、权利和平等价值

(2) 把公共部门视为能通过公正的抗辩程序来解决争端的结构形式

(3) 注重建立明确的行政管理行为准则和监督机制

(4) 把行政管理的对象看作完整和独立的个体，关心个人宪法权利和法律权利的保障

(5) 重视行政管理结果的合理性，不仅要求行政管理行为的主体和程序合法，还要求有利于保护行政管理相对人的合法权益和提高效率。

三、西方国家法治行政的演进历史

法治行政是资产阶级民主宪政运动的产物。在资产阶级革命胜利以后，法治成为了一种重要的治国方法，法治原则也作为一个重要的宪法原则得以确立。没有法治行政，就不会有法治国家的存在。西方国家法治行政的基本要义、基本精神体现在法律制度和具体的法律规范之中，体现和贯彻实施于公共行政活动之中且历时变迁。

(一) 在自由资本主义时期，与反对国家干预的自由主义的统治方法和议会至上的资本主义政治制度相适应，法治行政的基本要义表现在：

(1) 行政权的作用不得与法律相抵触；

(2) 行政权没有法律依据，不得使人民负担义务，或分割其权力；

(3) 行政权没有法律依据，不得免除特定人在法律上应负的义务，或为特定人设定权利； (4) 法律经各



个行政机关自由裁量时，其裁量权的界限，仍须受法律限制。

一切行政权力的行使都必须根据法律，服从法律，遵守法律。这反映了自由资本主义时期“无法律即无行政”的法治行政现实，也是“政府法治主义”的充分体现。

（二）垄断资本主义时期：与积极行政、服务行政相适应的法律支配下的法治行政。

（1）凡有关人民自由、财产权的规定，应受法律的支配；

（2）以法律指导行政，行政行为与法律相抵触时，不产生效力；

（3）行政活动虽非必须全部从属于法律，但对基本权力的限制必须以法律制定。

垄断资产阶级面对尖锐的矛盾冲突，既要求授予政府广泛的委任立法权和自由裁量权，同时又要在根本上坚持资产阶级的民主宪政原则，对政府行使委任立法权和自由裁量权加以控制。因此，法治行政原则就包括了既要强调行政权威，授予政府必要的行政权力，以应付日趋复杂的社会关系和各种利益冲突；又强调控制政府，防止政府滥用行政权力的双重要义。

（三）资本主义一步一步走上国家资本主义或资本垄断之路，它的政治将不可避免地要极权化、官僚主义化。

这种极权化、官僚主义化的“万能政府”，形成了政府垄断，导致了公共行政的低效率，带来了巨额的政府财政支出与赤字，导致了政府干预的高额成本。针对这种社会现实，自20世纪70年代以来，西方国家掀起了政府改革运动——新公共管理运动。改革所采取的措施之一就是放松规制，民主宪政对公共权力的限制与制约，在形式上已不局限于刻板的法律条文对公共权力的限制，而是寓市场竞争机制于公共管理之中，强化公共部门的责任和“服务意识”；变过去的过程控制和单纯的规则控制为绩效控制、结果控制，推行政府绩效评估。这样，既要适应当代社会信息化、经济全球化、管理民主化的发展要求，充分调动政府公共部门及其公务人员的主动性、积极性，又要保证对行政权力进行有效的制约。

由此可以看出：第一，西方国家法治行政的基本含义，并不是固定不变的，而是随着社会条件的变化而变化；第二，无论如何变化，法治行政所包含的对行政权力加以制约的民主宪政理念没有改变，只是根据社会条件的需要，法治行政所依之法由议会制定的成文法律扩展到政府根据议会或法律授权而制定的规章，在行政权力制约的方式上也进行了变化；第三，这种变化越来越表明，在制度上要强化行政权力制约，以体现制度的公平、公正和民主，但在运行机制上，要强化行政权力的有效性、高效率性，并实现二者的有机统一。



第二节 行政立法

一、行政立法的含义（育明教育注：重点）

（一）行政立法的概念

行政立法，指政府机关为执行宪法和法律，依据宪法、法律规定的权限和程序，制定有关公共行政事务或与公共行政活动有关的事物的、有一定法律效力的规范性文件的活动。

（二）行政立法的实践及其发展

（三）我国行政立法的类型

1、职权立法

职权立法指政府行政机关根据管理国家和社会各项事务的职权所进行的立法。这种职权立法是国家宪法、法律的具体化，它本身不能创设实体上的权力与义务。政府职权立法要根据宪法和法律而制定，是一种执行性的立法活动。

2、授权立法

授权立法是指政府行政机关根据法律的授权，或者根据国家权力机关专门决议的授权，就自己职权范围以外的事项制定规范性文件，它包括国务院的授权立法，国务院所属各部委的授权立法以及地方人民政府的授权立法。

我国授权立法的另一种方式是根据法律、法规的授权，具体包括：根据国家法律授权立法；根据国务院制定、颁布的行政法规授权立法；根据国务院部门规章授权立法；根据地方政府规章授权立法等。

行政授权立法对弥补我国立法数量不足的缺陷，使社会关系能及时得到法律规范的调整，做到有法可依；对国家权力机关摆脱繁重的立法任务的困境，做到重大原则有权力机关立法解决，次要问题由授权立法解决；对细化法律、法规的原则规定，有效保障法律、法规的贯彻实施，都起到了积极作用，并且还为国家权力机关日后的立法积累了经验，提供了条件。

二、行政立法监督

立法监督是行政立法的重要环节，监督是否到位关系行政立法的质量，关系行政权力能否正确行使。一般来说，对行政立法的监督主要有以下方式：

1、权力机关的监督

2、行政主体自身的监督

3、司法机关的监督



第三节 我国行政管理的法治化

一、我国行政管理法治化建设的目标

（一）法治行政的必要性

- 1、法治行政是法治国家的基本要求
- 2、法治国家是市场经济运行的基石
- 3、法治行政是实现公共利益的保障

（二）法治政府建设

- 1、法治政府应符合依法行政的要求，遵循法律保留原则
- 2、法治政府应符合合理行政的要求，遵循比例原则
- 3、法治政府应符合程序正当的要求，遵循正当程序原则
- 4、法治政府应符合高效便民的要求
- 5、法治政府应符合诚实守信的要求，保护行政相对人的利益
- 6、法治政府应当符合权责统一的要求

（三）法治行政建设的目标

法治行政的原则：

第一、法律优先；第二、程序公开；第三、权力监督；第四、法律救济

法治行政建设的目标：

- 1、完善依法行政体制
- 2、加强依法行政主体建设
- 3、完善行政法律制度
- 4、强化法律实施和科学决策
- 5、强化行政权力监督

二、我国行政管理法制化的主要内容

（一）行政法治意识的培养

- 1、法律之上意识
- 2、服务意识
- 3、责任意识

为此，在观念上应有三个转变：



第一、在人民和政府关系认识上，注意向公民权力和政府责任转变

第二、在法治理念上，注重向依法规范和制约行政权转变

第三、在责任意识上，注意向强化政府责任转变

（二）行政组织法治

必须加快行政组织法治化进程，从内外两方面实现行政组织的法治化。行政组织内部管理的法治是行政组织外部管理法治的基础；行政组织外部管理的法治是行政组织内部管理法治的目标。

（三）行政职权法治

1、职权立法：通过完善的法律体系，规范职权行使的对象、程序、方式、时限及救济途径。

2、执行管理：依法执行是行使职权的基本要义，是落实法治行政和法治国家的必由路径。

3、行政监督：要是法律规范变为现实的法律秩序，发挥真正的约束作用，就必须加强监督。

（四）行政程序法治

行政程序是行政主体在行政活动中由行政行为的方式、步骤、时间、顺序等要素所构成的行为过程，包括行政行为程序、行政组织程序和行政诉讼程序。

第十三章 行政监督（育明教育注：重点）

行政监督指各类监督主体依法对政府行政机关及其工作人员行使行政权力行为是否合法、合理所实施的监察和督导活动。

第一节 行政权力制约的基本理论

一、分权制衡理论：以权力制约权力

分权制衡理论也称权力制约论，它是西方国家的立法、行政和司法三种权力各自独立又相互制约和均衡的理论。它强调：为防止政府权力的腐败或滥用，必须对它进行合理分割，并建立相互制约和监督的关系。

分权制衡论是被西方国家普遍运用在政治体系和其他国家管理活动中的重要法理。分权制衡理论对权力的制约最为直接有效。

孟德斯鸠的分权学说表现为一整套权力结构的设计，具体包括：

第一，他主张立法权应由人民选举的代表来行使。

第二，他认为行政权力和军队应交由国王掌握。



第三，他强调司法独立原则。

分权制衡论主导下的以权力制衡权力的权力制约模式虽能有效制约权力，但不可能解决所有的滥用权力问题。就三权分立自身而言，立法权、行政权和司法权虽是并列的，但在事实上，司法权是最弱的，而行政权则是其中最具有扩张性的，因此，很难达到理想的制衡效果。

二、人民主权理论：以权利制约权力

人民主权理论是西方思想家基于社会契约论和主权论提出的民主理论，是近代西方政治发展史上的一个重要理论成果，认为人民拥有主权，国家的主权源于人民权利的让渡，因此，人民对国家有天然监督权。

三、社会契约论：以道德制衡权力

第一、契约签订的直接动力在契约双方当事人间要达到某种目的。社会契约论中，政府权力的产生是公民与政府间订立契约的结果，其直接动力和目的都是为维护全体公民的公共利益，政府权力行为必须服从这个目的，为公民之公共利益负责。

第二、社会契约意味着双方当事人间权利义务的对称，政府掌管管理社会的公共权力，同时必须承担起维护公共利益义务。责任，公民有服从政府公共管理权力的义务，同时公民有被保护公共利益的权力，有监督和制约公共权力的权利。

第二节 行政监督体系

一、行政监督的内容（育明教育注：重点）

- （一）监督决策是否科学、合法
- （二）监督行政管理行为是否合法、合理
- （三）监督行政部门及其工作人员是否廉洁勤政、不滥用权力
- （四）监督自由裁量权是否被违规滥用

二、行政管理内部监督体系

行政管理内部监督体系，指上级行政机关对下级行政机关、专门行政监督机关对一般行政管理机关以及行政部门对工作人员进行的监督，它是行政管理系统内部建立的检查、督促等自我约束、制衡等自体监督体系。相对于外部监督体系，其独特的优势和特点：

第一，监督内容更具全面性。

第二，监督方式更具多样性。

第三，监督程序更具时效性。



(一) 一般监督：指基于组织层级和隶属关系，上下级行政管理机关间、同级行政管理机关间以及行政管理机关对自身或公务员进行的监督活动。

(二) 专门监督：在行政管理主体内部设立专门监督机关，即专门监察机关实行的监察活动。

1、行政监察体制：双重领导体制

2、行政监察行使

(1) 监察监督执法情况。

(2) 受理控告和检举。

(3) 调查处理违纪行为。

(4) 受理申诉。

3、行政监察权限：检查监察对象贯彻执行国家政策、法规情况，查处违法行为；受理对监督客体违法、违纪行为的申诉和控告；审议本级政府任命人员的额纪律处分事项；教育监察对象遵纪守法；制定、颁布监察工作相关规章、命令和指示。

(三) 行政复议：行政相对人认为行政主体的具体行政行为侵犯其合法权益而依法向行政复议机关提出复查该具体行政行为的申请，行政复议机关依法定程序对被申请的行政行为的合法性、适当性进行审查并作出行政复议决定的一种行政监督法律制度。

(四) 特种监督

1、审计监督体制

2、审计监督形式

3、审计监督权限

三、行政管理外部监督体系

行政管理组织以外的各种监督主体对行政机关及工作人员的管理活动所进行的多渠道的、多种形式的异体监督。

(一) 权力机关监督

1、听取和审议同级人民政府的工作报告，包括年度报告；财政预算报告；各项重大措施和政策报告；政府各部门负责人工作活动报告

2、审查并撤销本级行政机关发布的不适当的法规、规章、命令和决议

3、向政府及所属部门提出质询和询问，发表意见，同级政府组织的有关人员必须负责答复。

4、视察和检查政府工作，处理公民对政府的申述、控告和检举。

5、罢免政府组成人员。



（二）司法机关监督

（1）由专门的宪法法院或普通法院系统对政府颁布的行政管理法规和行政措施进行审查，以判断其是否违反宪法。

（2）由司法机关对政府管理有关的行政纠纷进行审理和裁判，以维护当事人的合法权益，即行政诉讼和行政裁判

（三）政党监督

（1）通过制定正确的路线、方针和政策来规定行政活动的方向

（2）通过党的纪检机关检查处理组织中党员的违法违纪行为

（3）通过对党员的教育，促进和保证公共组织中公务人员依法办事，自觉履行党的义务和职责，充分发挥党员先锋模范作用。

（四）社会监督

1、社会团体监督：群众性、行业性、公益性组织

2、公民的监督

3、社会舆论的

第三节 我国行政监督机制的完善

行政监督机制，指由行政监督的主体、对象、内容、程序、方式、手段等要素构成一体，以及各要素间相互依存、相互制约和相互作用的关系。

一、我国行政监督机制存在的问题

（一）监督机构内在动力不足

行政监督工作最终是依靠监督人员来完成的，而监督机构能否有效地实施监督，很大程度上取决于监督人员的主观能动性。这种主观能动性主要决定于三个方面：一是道德规范；二是责任机制；三是激励机制。

（二）监督体系设置不合理

一方面，我国行政管理机构及其人员受到多重监督，党的纪律检查委员会有责任对党的公职人员进行监督，政府的监察机关负责对政府官员及政府任命的其他人员的监督，有犯罪嫌疑的行政管理人员还受到司法监督，各级人大则要对政府组成人员和司法机关的主要领导进行监督。

另一方面，我国各个监督机构分别隶属于不同的管理系统，立法监督属于人大，司法监督属于法院和检察院，行政监督属政府。



(三) 法律制度不健全，监督缺乏可操作性

目前，我国立法的缺位还很严重，实施监督所必需的法制规范还很不完备，缺乏明确的监督标准和具体的实施细则，难以准确的判断和及时纠正监督对象的违法行为，使具体的监督活动无法可依、无章可循，缺乏可操作性，无法行使监督权力，同时又会造造成对监督权力缺乏有效约束的现象。

再如，群众监督权利不明确。

(四) 权力机关监督的实际效力比较小

(五) 新闻舆论和公民监督的实际效力弱

二、完善我国行政监督机制的措施

(一) 强化监督机构的动力机制

(1) 全面提高监督人员的素质。加强道德自律的教育

(2) 明确监督责任

(二) 建立行政监督的协调机制

(1) 加强监督立法

(2) 加强各监督主体的整合，应建立专司行政监督协调的权威机构

(三) 健全和完善行政监督法律机制

在行政监督立法、守法、执法三个环节齐抓共管

(四) 强化人大监督机制

(1) 健全组织机构

(2) 提高人大代表的素质和监督能力

(3) 加强人大代表的质询权、罢免权等监督权的落实，提高制约和监督力度

(4) 改进监督方式

(五) 完善新闻舆论和公民监督制约机制

首先，充分发挥人民监督作用。(1) 强化群众监督法律保障 (2) 进一步提高行政管理机构工作的公开性和透明度 (3) 继续加强信访举报工作 (4) 推进群众评议、领导干部任前公示制等制度，加强群众对干部的监督

其次，充分发挥新闻舆论的监督作用。舆论监督是监督体系中的先锋和桥梁，它的优点是时效性强，辐射面广，透明度高，威慑力大，与其他监督主体相结合，会产生无法替代的巨大监督力量。



第十四章 公共危机管理（育明教育注：重点）

一、公共危机释义

在最广泛的意义上，凡危及社会公众生命财产安全和公共利益的状态或事件都属于公共危机的范畴。确切地说，公共危机是一种非常态的具有高度不稳定性、不确定性和威胁性的，造成了比较严重的生命财产损失，引起了比较广泛的公众心理恐慌，破坏了正常的公共秩序和社会关系，危及了基本的社会价值准则的状态和事件。这种状态或事件包括四个要件：

巨大的人员伤亡或巨大的财产损失。

公众普遍的不安、担忧、紧张的心态。

公共秩序失范，正常的社会关系被扭曲。

信念和信任危机。

二、公共危机的类型

1、按照危机持续的时间以及影响：

(1) 龙卷风型 (2) 腹泻型 (3) 长投影型 (4) 文火型

2、按照危机的领域：

(1) 政治性危机 (2) 社会性危机 (3) 经济性危机 (4) 生产性危机 (5) 自然性危机

三、公共危机管理

危机管理的本质是：它需要一个既使用权威又使用民主的决策程序，在此环境中激发反映者做出一个富有弹性但又极具力度的决定。危机管理的核心问题在于：在一个分散无嘈杂混乱的环境中做出及时适宜的决策。

公共危机管理是一种公共产品，在最宽泛的、也是理想状态的意义上，公共危机管理指政府应对公共危机的系统安排。这个系统的要素可以从以下角度理解：

时间周期和序列。

公共危机管理包括三个阶段：一是在危机未发生时限制危机源，尽可能避免危机的发生；二是在危机发生时尽可能控制事态的蔓延和恶化，减少损失；三是在危机发生后尽早从危机中恢复过来。

法律规范。

领导体制和政府组织体制。

就领导体制而言，最重要的问题是公共危机管理需要单一、明确、强大的，承担危机管理的核心或关键决策职能和指挥职能的权力中心；就政府组织体制而言，最重要的问题则在于相关职能部门和不同层级政府



的协同力、执行力。

危机管理。

4R 危机管理理论：按照罗伯特·希斯的 4R 危机管理理论，危机管理的主要内容集中在少数危机的攻击力、冲击力、破坏力、影响力，做好应对危机情势的准备，权力应对已发生的危机，以及尽快从危机中恢复过来四个方面。这四个方面同时也是衡量政府应对能力的主要标准：（1）缩减力（2）预备力（3）反应力（4）恢复力

整合应对资源力量。

整合的基本问题在于形成官民协同的多维公共危机应对体制。（1）政府与媒体的关系。（2）政府与专家的关系。（3）政府和非政府组织的关系。

公民危机教育。

当忧患意识成为政府与公民的一种公共意识，当应对危机成为公民的日常习惯，甚至成为一种生活方式，国家和社会的危机应对能力和危机承受能力才是现实可靠的。

个体性的公民自救 2、群体性的公民自救

第十五章 办公室管理与后勤管理（育明教育注：了解）

办公室管理与后勤管理。

办公室管理是行政流程的综合性管理，有较强的协调性、中枢性和业务性。

后勤管理是行政组织的物质性资源供给与配置管理，有较强的保障性、服务性和社会性。

二者不仅是行政管理的必要构成，而且直接反映行政效能的高低与行政成本的大小，在行政管理现代化建设中有特殊作用。

办公室工作的性质与任务。

一、办公室（主要是指政府办公厅、室）除与其他部门一样有服务、辅助、执行、管理等特征外，还有鲜明的独有性质，就是它的政策性和协调性。

二、办公室工作的基本任务。办公室工作的范围广，任务杂。概括而言，可分为以下三类：

1. 日常工作，也称程序化工作，主要有九大项：公文处理、会议工作、信息处理、机关事务管理、印



章管理. 文书档案工作. 信访工作. 机要保密工作. 公关工作.

2. 综合协调工作. 办公室的综合协调工作, 内容和形式很多. 内容上, 有计划. 制度. 信息. 事务等多种协调工作之分; 总体上有内外或上下左右协调之别. 在此涉及的主要是工作任务. 管理事务和领导关系的协调. 就其特点而论, 前者主要是工作组织性质的, 而后两者往往表现为关系的调整. 疏通以及信息的交流. 沟通.

3. 辅助决策工作. 这是办公室的一项重要工作, 也是办公室工作人员充当领导参谋助手的首要任务. 办公室工作人员辅助领导机关或领导者决策, 包含四个方面的主要内容: 信息准备. 提供方案. 承担决策任务. 协助实施和检查.

办公室管理的科学化.

一. 办公室管理的科学化. 现代行政因其自身性质与环境的变化, 必然要求实现科学化的办公客室管理. 这主要包括办公室管理的规范化和制度化.

1. 规范化, 就是要求办公室工作必须按确定的原则. 标准和流程进行. 办公室管理的规范化首先要做好下面几项工作: 1) 公文撰写规范化. 2) 公文处理规范化. 3) 会议安排规范化. 4) 接待工作规范化. 5) 办事程序规范化.

2. 制度化. 制度化旨在使办公室工作有章可循, 工作人员各司其职, 做到事事有人管, 件件有落实, 从而提高工作的效率和质量. 有关办公室工作的主要规章制度有: 1) 岗位责任制. 这是办公室外内部明确职责. 分工, 进行目标管理和考核的一项重要制度. 2) 公文处理办法. 这是提高办公质量, 加速公文运转, 提高办公室工作人员和领导者工作效率的一项重要措施. 3) 会议制度. 要精简会议, 提高会议质量和效率, 就必须建立完善的会议制度. 4) 接待制度. 接待工作若无一定的标准, 不仅使接待人员无所适从, 也会违反有关政策和纪律. 因此, 须建立接待制度, 并严格执行.

办公自动化定义. 及对办公室管理的要求.

一. 办公自动化的定义目前在国际上并无一致性解释, 按我国国务院电子振兴领导小组办公自动化专业组所下定义, 办公自动化是应用计算机技术. 通信技术. 系统科学和行为科学等先进科学技术, 不断使人们的部分办公业务借助于各种办公设备, 并由这些办公设备与办公人员构成服务于某种目标的人机信息系统. 就一般意义而言, 这一人机信息系统的规模和功能, 既受行政组织机构. 办公制度和办公环境等因素制约, 又对这些因素的变化起重要的促进作用.

二. 要求. 办公自动化的实施, 对机关办公室管理的要求主要有三个方面:

1) 人员素质. 人们能否借助先进设备达到自动化, 关键是人的能力, 而非设备的可借助性能. 借助先进设备的能力, 必须成为办公室工作人员的基本素质.



2) 管理手段。在办公自动化条件下, 技术性手段成为管理的基本手段, 所谓技术性手段主要指对计算机技术和通信技术的方法、措施的采用。有助于对行政机关的协调、保障和支持。

3) 管理媒体。采用自动化办公手段, 大量不同性能的现代电子设备成为办公室管理新媒体, 其工作节奏为传统媒体的数十倍甚至数百倍, 而且能在管理者非办公时间起自动工作的作用, 如常见的电子邮箱、传真机等。管理媒体的变化, 要求管理者必须“理解”媒体的作用, 要做好无人状态的非工作时间的办公室管理工作。

后勤管理工作的意义和主要内容。

一. 意义。

1. 后勤工作是其他部门工作的基本条件。政府行政离不开财、物的供给与配置, 没有后勤服务, 各部门难以进行正常的工作。

2. 后勤管理是提高行政效率的重要条件。后勤管理与行政效率问题密切相关, 不仅因后勤工作效率是行政效率的当然构成, 还因为后勤系统的管理水平直接影响其他系统的工作效能。

3. 后勤工作是维护职工利益的需要。后勤工作管理体现了干部职工的利益, 以及这些利益是否得到合理维护。

4. 后勤管理改革具有重大的现实意义。后勤工作的出路, 在于社会化。实现后勤社会化, 是当前后勤工作改革的方向。后勤改革不仅对改进与提高后勤总务工作管理水平, 而且对提高机关的整个管理水平, 都有着重大的现实意义。

二. 内容。由于规模、层级不一样, 也因为也由于分工不尽相同, 各行政机关单位后勤工作的范围和任务有所区别。一般说来, 较大的机关单位的后勤工作, 大致有五大类。

1) 物资管理。物资设备种类很多, 为便于管理, 通常分为固定资产、材料和低值易耗品三大类。物资类的管理, 主要有四个方面: 日常管理、使用与维护保养管理、检查与检修管理、物资设备的改造与更新。

2) 财务管理。财务管理是对行政事业经费进行领拔、使用、管理和监督的一系列活动。财务管理的目的, 在于合理分配和使用资金。

3) 生活后勤管理。主要有房产管理、饭堂管理和环境管理。

4) 服务后勤管理。机关的服务后勤管理, 主要指车辆管理、水电管理和医疗保健管理。

5) 接待工作管理。即指行政机关后勤管理部门对来机关办事的人员提供生活方面的接等服务, 包括对内、外宾的接待服务, 机关招待所的接待服务和仁义接待服务等内容。

后勤管理体制改革的必要性和内容。

一. 后勤管理体制改革的必要性。



(一) 适应社会主义市场经济的要求。社会主义市场经济体制对机关后勤管理体制的要求，主要体现在以下三个方面。1. 后勤资源配置市场化。2. 经济利益市场化。3. 管理方式市场化。3. 管理方式市场化。

(二) 符合行政体制的发展。1. 机构精简。2. 职能转变。3. 高效行政。

(三) 满足后勤发展的需要。机关后期管理体制的改革，就其自身发展的动力来看，就是为了满足为各项行政活动提供有力保障的需要

二. 后勤管理体制改革的內容。我国行政机关后勤管理体制改革的內容，有一个逐步展开。丰富的过程。

(一) 规范后勤行政管理职能；

(二) 进一步明确机关服务中心的性质和任务

(三) 建立和完善结算制度；

(四) 加强机关服务中心的资产与服务管理

(五) 转换机关服务中心管理机制；

(六) 打破界限。推动联合

后勤管理体制改革的目的是。

(一) 实现机关后勤服务社会化。

1. 实现后勤服务社会化的条件。只有当整个社会生产体系走向市场化时，后勤服务才能与其他种类的劳动一样，实现社会化。可以说，社会主义市场经济体制的建立，是我国机关后勤服务社会化的最根本条件。

2. 实现后勤服务社会化的标志。后勤服务社会化的实现，关键在于后勤服务的内涵变化，这主要包括：

(1) 市场交换方式取代供给模式。(2) 资产所有多元化。(3) 经营方式多样化。(4) 职工收分配市场化。此外，后勤职工的个人收还要同劳动服务的供应关系相关联，同劳务市场的变动趋势相联系。在这些条件下，按劳分配原则和社会公平原则都能在后勤职工收分配上有更好体现。

(二) 实现后勤行政管理职能与服务职能相分离。实施行政管理职能与服务职能相分离，是我国后勤管理体制改革的內容，其要求是：为适应社会主义市场经济体制的发展，将后勤服务部门与机关行政序列分开，在事业单位企业化管理，同时，将机关后勤服务部门所承担的社会服务职能，逐步分离出去，形成社会服务体系。

1. 行政管理职能与服务职能相分离的意义。(1) 有利于行政机构改革。(2) 有利于后勤服务单位提高活力。(3) 有利于对后勤服务实行行业性规范管理。职能相分，使后勤服务单位不再受行政单位的条框限制，有利于提高经济效益和服务质量。

2. 行政管理职能与服务职能相分离的要求。(1) 理顺关系。(2) 循序渐进。(3) 宗旨不变。(4)



合理分流。

（三）实现后勤管理科学化。后勤管理科学化与后勤服务社会化有同等重要地位。后勤管理科学化，实质是现代科学技术转化为后勤生产力和管理效率。

1. 后勤管理科学化的作用。（1）后勤管理科学化是后期服务科学化的必要条件。（2）后勤管理科学化是后勤事业发展的重要保证。（3）后勤管理科学化是后期劳动市场化的重要保障。

2. 后勤管理科学化的要求。科学化管理涉及管理观念、管理体制、管理方式和管理人员等诸多方面，是一个系统性管理革新过程。这一过程的展开，应符合以下要求：（1）按客观规律办事。（2）总结与借鉴。（3）提高后勤管理队伍的素质。要实现后勤管理科学化，必须从提高人的素质着手。首先，应提高管理干部的素质。其次，应加强后勤工人的素质培训，彻底去除“后勤人员无技术”的观含树立以科学技术创优质服务，以优质服务参与市场竞争的新观念。后勤管理体制改革正处于重点突破，全面推进的新阶段，也就是进一步分离管理职能与服务职能，建立社会化服务体系的重要阶段。加强坚后勤管理体制及其改革者的研究，对于包括后勤体制在内的行政体制、包括后勤服务的第三产业的发展，都有重要意义。

第十六章 政府绩效管理（育明教育注：重点）

1、绩效管理：是一个包含绩效计划与实施、绩效考核、绩效反馈与改进等环节的系统过程，强调通过持续开放的沟通形成组织目标，并推动团队和个人达成目标。

2、政府绩效：是指政府在管理社会公共事务、提供公共服务过程取得的成绩和效益。政府部门的绩效概念包含三方面的内容：公共行政的成本、公共行政的产出与效益、公共行政成本与效益的比较。

3、公共行政成本：指的是行政活动中消耗的人力、物力、财力、信息、空间、时间、权威、信誉等各种有形与无形资源的总称。公共行政成本包括两方面：有效成本和无效成本。

4、公共行政的产出与效益：产出指公共行政活动所形成的结果，它可能是有形的，也可能是无形的，这是行政绩效难以精确测量的重要原因；效益是指政府部门的产出对社会所产生的影响。

5、公共行政的效益类型：①根据时间跨度，可分为近期、中期和远期效益；②根据内容和范围可分为经济、政治和社会效益；③根据效益的方向可分为正面和负面效益；④根据人们的认知程度可分为显性和隐性效益。

6、政府绩效管理的功能：绩效计划与实施；绩效考核；绩效反馈与改进。

7、绩效计划：是将个人目标、部门或团队目标与组织目标结合起来的目標确定过程，是绩效管理的起点。

8、绩效实施：制定绩效计划后，员工就开始按计划工作，即绩效实施。

9、绩效考核：是根据事先确定的绩效指标，对政府管理过程中投入、产出、中期成果和最终成果所反映的

行政管理考研高级咨询师 qq: 3073914370 苏老师 719668910 安老师 493371626 李强老师

全国免费咨询热线 400-6998-626



绩效进行评定和划分等级。它包括组织绩效考核和个人绩效考核。

10、组织绩效管理的意义：

(1) 绩效管理为公共管理新模式提供了支撑；(2) 绩效管理有利于政府部门形成竞争机制；(3) 绩效管理为公共行政提供了一种管理工具。

11、政府绩效管理的特征：

(1) 政府绩效管理的目的在于，通过奖惩机制强调政府的责任意识和危机意识，根据评估结果进行奖惩，促进政府效能建设，不断提高政府在经济、效率、效果和公平方面的绩效，以塑造服务民众、使民众满意的高效政府。(2) 政府绩效管理强调外部评价，对公民负责，这是由于其目标的公共性决定的。只有公众对政府提供的公共产品和服务满意时，政府管理才产生真正的绩效。公众对政府部门的满意程度，是衡量政府绩效的终极标准。(3) 政府绩效管理具有合理、精细的指标设计，能较好的满足不同民众的多方面要求。要塑造一个现代的顾客导向型的政府，必须综合各方面的要求设计一套符合大多数公民根本利益的考核体指标，有效地促进公共服务品质的提升。(4) 政府绩效评估过程中要吸引广泛的公民参与。发达公家绩效评估中的公民参与既表现在"顾客"导向的绩效指标设计和多样化的公民满意度调查，又表现为民间组织对政府部门绩效的独立评价和审视。(5) 企业绩效评估的一般原则是"目标导向"、"结果为本"，但是由于政府管理活动往往是涉及全局性、宏观性的领域，如果过分关注结果而放松对过程的监控，可能出现严重的结果，因此，政府绩效管理必须加强事前、事中监督，在注重结果的同时更注重管理过程的有效性。(6) 政府绩效管理要兼顾组织和跟人绩效的双重要求。

12、政府绩效管理的价值标准：

(1) 经济 经济指标一般指组织投入到管理项目中的资源量。经济指标关心的是投入，以及如何使投入以最经济的途径使用。经济指标要求的是以尽可能低的投入或成本，提供与维持既定数量和质量的公共产品与服务。

(2) 效率 效率可简单的理解为投入与产出的比例关系，效率关心的是手段问题，而这种手段经常以货币方式体现。可分为两种类型，生产效率：指生产或提供服务的平均成本；配置效率：指组织所提供的产品或服务是否能满足不同偏好。

(3) 效能 效能指公共服务符合政策目标的程度，通常是将实际成果与原定的预期成果进行比较。可分为两种类型：社会效能：包括两方面，一是政府部门制定的目标和采用的手段是否体现国家意志，是否代表广大人民的利益，二是政府部门实现目标的能力，即目标完成的程度和速度；群体效能，着眼于集体功能的发挥是否符合组织的目的，组织内部的运行机制是否合理。

(4) 公平 公平作为衡量绩效的标准，关心的主要问题在于"接受服务的团体或个人是否都享受到了公平的



待遇，需要特别照顾的弱势群体是否得到更多的社会照顾”。但公平的价值标准在市场机制中难以界定，在现实中也较难测量。

(5) 民主 政府绩效管理要考虑民众对政府的效率是否满意考察政府所做的工作在多大程度上满足了社会和公众的需要，民主作为衡量绩效的标准，关心的主要问题在于“公民参与的程度有多高，政府是否接受了民众的监督，使公民意志和利益能够及时体现在行政过程中”。公民参与以为着公民可以以社会的主人和服务对象的角色对政府绩效提出要求，协助和监督政府部门对其开支、行动和承诺负责，帮助政府机构界定重要问题议程，提出解决方案，判断目标是否达成。

13、绩效计划：是将个人目标、部门或团队目标与组织目标结合起来的目標确定过程，是绩效管理的起点。政府部门绩效计划主要围绕以下方面进行：①确定政府部门的战略目标②将战略目标分解为具体的任务或目标，落实到各个岗位上③绩效计划中的沟通和参与。

14、绩效实施与过程管理主要包括两方面：一是持续的绩效沟通；二是对员工数据、资料等绩效信息的收集与分析。

15、绩效沟通：是一个管理者与员工双方追踪进展情况、找到影响绩效障碍以及得到使双方成功所需要信息的过程。这些信息包括工作进展情况、潜在的障碍和问题、可能的解决措施以及管理者如何才能帮助员工等。绩效沟通的方式分正式与非正式两种。

16、与绩效有关的信息主要包括：①目标和标准达到或未达到的情况；②员工因工作或其他行为受表扬或批评的情况；③证明工作绩效突出或低下所需要的具体依据；④对管理者或员工找出问题有帮助的数据；⑤管理者同员工就绩效问题进行谈话的记录等。

17、绩效考核指标体系。

(1) 业绩指标，主要包括公共服务的数量和质量；公共管理目标实现的情况；政策制定水平与实施效果；公共管理的效益；公民对公共管理和公共服务的满意程度。

(2) 效率指标，通常包括提供公共服务与产品的单位成本、服务与产品的数目、公共政策执行的开支、政府部门的办公物品损耗费用等。

(3) 效能指标，效能：指公共管理活动对目标团体的状态或行为改变的影响程度。政府部门效能可从两方面考核：行为的合理化水平；政府机关效能。政府机关效能主要包括是否有合理而完善的制度；是否依法行政；是否推行政务公开；是否提高办事效率；是否提供使公众满意的优质服务。

(4) 成本指标：主要包括政府部门占用的人力、物力和财力；政府部门的支出。

18、SMART 原则：这一原则在英美等政府绩效管理相当成熟的国家被普遍使用。S-specific 要求绩效指标应该是具体的、明确的、切中目标的；M-measurable 要求绩效指标最终是可衡量的、可评价的，能够形成数



量指标或行为强度指标，验证这些绩效指标的数据或者信息是可以获得的；A-achievable 要求绩效指标在付出努力的情况下是能够实现的，避免设立过高或过低的目标；R-realistic 要求绩效指标是现实的，可以证明和观察；T-time bound 要求绩效指标具有时效性，注重完成绩效指标的特定期限。

19、个体绩效考核的技术/方法。

(1) 自我报告法，即利用书面形式对自己的工作进行总结及考核的一种方法。这种方法适应于管理人员或高层领导的自我考核，并且测评的人数不宜太多。

(2) 业绩评定表法，根据限定的因素对员工进行考评，是被广泛采用的考评方法。这个方法主要是在等级表上对业绩的好坏判断作记录。

(3) 因素考核法，即将一定的分数按权重分配给各项绩效考核指标，使每项绩效考核指标都有考核尺度，然后根据被考核者的实际表现在各考核因素上平分，最后汇总得出的总分，就是被考核者的考核结果。

(4) 工作标准法，即制定工作标准或劳动定额，然后把员工的工作与工作标准相比较，找出差距，以考核员工绩效。

(5) 面谈考核法

(6) 个人绩效合约，根据组织绩效目标自上而下的层层分解确定不同员工的主要绩效范围，然后设定相应的绩效目标并确定具体的考核目标。员工在与直接上级进行沟通后签订个人绩效合约。员工的直接上级负责监督绩效合约的完成，并负责根据绩效合约的具体要求对员工进行绩效考核。

(7) 行为等级评定法，即把行为考核与评级量表结合，用量表对绩效做出评级，并以关键行为事件为根据，对量表值做出定位。

(8) 360 度考核法，由直接上级、下级、同事和服务对象对个体进行多层次、多维度的评价，可以综合不同评价者的意见，得出全面、公正的评价。

20、关键绩效指标 KPI：是用于考核和管理被评估者绩效的可量化的标准体系。有三层含义：（1）关键绩效指标是一个标准化的体系，它必须是可量化的；（2）关键绩效指标体现对组织战略目标有增值作用的绩效指标，基于关键绩效指标对绩效进行管理，就可以保证真正对组织有贡献的行为受到鼓励；（3）关键绩效指标是进行绩效沟通的基石，它是连接个体绩效与组织战略目标的桥梁，通过在关键绩效指标上达成的承诺，员工与管理人员就可以进行工作期望、工作表现和未来发展等方面的沟通。

21、建立关键业绩指标体系应遵循的原则。

(1) 目标导向原则 (2) 注重工作质量原则 (3) 可操作性原则 (4) 强调输入和输出的控制 (5) 指标一般应比较稳定 (6) 关键指标应简单明了，容易被执行者理解和接受。



22、设计基于关键绩效指标体系的绩效考核体系步骤。

(1) 确定绩效产出；(2) 建立考核指标(3) 审核 KPI 指标(4) 实施考核并反馈。

23、平衡计分法(BSC)：是由哈佛学院教授罗伯特·卡普兰创立，它有绩效考核功能的管理系统。主要功能在实现内部过程和外部产出间的反馈循环，使组织发展战略落实为行为，从而能持续改善战略绩效，实现组织目标。

24、平衡计分法设置的四个关键管理层面及其关系。

(1) 平衡计分法设置的四个关键管理层面：财务层面：由营业收入成长与组合、成本下降生产力提高、资产利用投资策略等指标构成；顾客层面：由市场占有率、顾客延续率、顾客争取率、顾客满意度及顾客获利率等五大核心指标构成；企业内部流程层面：可分解为创新、运营、售后服务等三大流程；学习与成长层面：包括企业通过增强员工潜力、信息处理能力、明确权责和目标来提升员工满意度、员工留职率及员工生产力。

(2) 内在关系：学习与成长解决企业长期生命力问题，是提高企业内部战略管理素质与能力的基础；企业通过管理能力的提高为客户提供更大的价值；客户的满意导致企业良好的财务效益。以此为基础，从四个层面出发设计的各项考核指标在逻辑上紧密相承，保持了组织管理所需要的动态平衡。平衡的过程也就是通过关键因素的合理性整合，不断提升系统有效性的过程。

25、绩效反馈的作用。

(1) 使员工了解自己在本绩效周期内的业绩是否达到所定目标、行为态度是否合格，与管理者达成对考核结果一致的看法；(2) 探讨绩效未合格的原因所在并制定绩效改进计划；(3) 管理者可以在绩效反馈中向员工传递组织的期望；(4) 管理者和员工双方对下一个绩效周期的目标进行协商，形成个人绩效合约。

26、绩效合约：是一种正式的书面约定，它将管理者和员工双方讨论的结果列为具体的条目标记录下来，既有助于员工清楚自己要完成的任务有哪些，又有助于管理者在绩效周期结束时来对员工绩效进行评估。

27、政府绩效改进的过程。

(1) 分析组织绩效改进要素，确定期望绩效与实际绩效，找出两者间的差距，分析差距原因；(2) 要针对存在的问题制订合理的绩效改进方案，并确保其能够有效地实施；(3) 通过对绩效改进过程和产生的结果进行评估，分析绩效改进方案的实施效果。

28、绩效导入：就是进行绩效培训，为能保证绩效的持续改进，必须通过培训使管理者和员工具备相应的能力。

29、绩效改进和导入主要包括哪些内容？

(1) 绩效沟通，是绩效改进和导入的前提。



(2) 设定绩效改进目标。政府部门的公共性决定它要对公众负责，所以与公民满意度相关的绩效改进目标处于优先地位。

(3) 设定能力发展目标。能力发展目标：是指那些与员工工作效率和提供服务能力有关的目标。

(4) 绩效改进和导入方案的制订与实施。

30、中国政府绩效管理的现状。

第十七章 行政改革与发展（育明教育注：重点）

行政改革的基本含义和必须性。

一、基本含义。行政改革是指国家行政机关为适应内外环境的变化，对行政管理的诸方面因素进行的调整和变革。它包括行政责权的划分、行政职能、行政组织、人事制度、领导制度、行政方式和行政运行机制等方面的改革。行政改革是行政主体适应社会政治、经济、文化环境的变迁而进行的自我调整、变革过程。就改革的基本类型看，行政改革有“调适型”、“转轨型”和“发展型”改革三种。就改革的基本方式看，有“突变式”和“渐进式”两种。

二、行政改革的必然性。

(一) 行政改革是适应时代发展和应对全球化挑战的必然要求。

(二) 行政改革是促进社会经济发展和加强政府自身管理的需要。

(三) 行政改革是适应当代科技发展，实现行政管理科学化和现代化的需要。

当代西方国家行政改革的基本趋势。

(一) 优化政府职能。当代西方行政改革的一个基本趋势，是缩小政府行政管理的范围，分散、转移政府专业管理职能和部分公共服务职能，同时，强化政府宏观调控和综合协调功能。优化政府职能，普遍采取如下改革措施：

1. 国有企业私有化，将部分国有企业或资产卖给私人经营。

2. 公共服务市场化，将公共服务或部分政府职能委托给民间团体或私人管理。

3. 政府业务合同化，把政府主管的部分业务推向市场，由政府与企业签订合同，以保证其业务目标的实现。西方各国政府在缩小其管理范围的同时也十分注意加强政府的宏观调控和综合协调功能。各国政府普遍重视计划手段与经济手段、法律手段的综合运用。一方面通过制定指导性的经济计划，对国民经济发展前景作出预测，向经济和社会组织提供政府经济政策和市场发展前景的综合信息，制定保持市场正常运行的

行政管理考研高级咨询师 qq: 3073914370 苏老师 719668910 安老师 493371626 李强老师

全国免费咨询热线 400-6998-626



规则。另一方面，通过预算调控、货币金融调控、物价调控等经济手段以及法律手段对市场进行调控，以保证市场的正常运行和竞争的公正性、合法性。此外，各国政府普遍加强宏观调控和综合协调部门，建立和完善综合协调的机制。

(二) 重组政府机构。随着社会发展和国家干预的加强，传统科层组织制度产生机构庞大、效率低下和行为形式化等弊端。因此，改革传统科层组织制度，建立精干、合理、高效的政府成了当今各国政府改革的重要目标。

(三) 改革公务员制度。1. 精简人员，加强公务员定员管理。2. 放松规制，实行柔化管理。

(四) 改革社会福利制度，完善社会政策。

(五) 促进第三部门发展，培育社会治理的多元主体。

(六) 重视公共危机管理，建立有预见性的政府。1. 构建首长负责制的应急中枢指挥系统。2. 制定完备的法律法规和应急预案及计划安排。3. 重视新闻媒体的积极介入。4. 开展公共危机教育，培育理性的国民危机意识。

(七) 精简程序，改过管理方式。

(八) 改进中央与地方的关系。调整中央与地方的关系，扩大地方政府权力，是当代行政改革的趋势之一。在当代西方各国的分权与放权的改革中，各国政府都坚持财权集中、事权分散的原则，既保证国家整体利益得以维护，又充分调动地方政府的积极性。同时，都不同程度上强化中央政府对地方政府的严格有效的监督，加强中央宏观调控。

当代西方国家行政改革的主要特点。

(一) 坚持有计划、渐进式的行政改革，使行政改革稳步发展。

(二) 坚持依法改革，重视配套立法。

(三) 注重政府管理内涵的改革，追求政府管理的效益。

(四) 组织精干、高效的改革工作班子，重视发挥参谋咨询机构的作用。

(五) 强化监督，形成立体的政府绩效评估机制。

当代中国行政改革的进程。

(一) 1954年的改革。1954年，首届全国人民代表大会召开，制定我国第一部社会主义宪法，并在此基础上对政务院进行较大改革。

(二) 1958~1959年的改革。1958年，中央开始对管理体制进行改革，至1959年底，形成了第二次较大的国家行政改革。这是建国后关于国家行政管理体制分权的第一次尝试。

(三) 1965年的改革，1965年底，形成了中央政府机构设置的第二次高峰。“文化大革命”十年动乱期间，



国务院受到严重破坏，行政管理工作几乎瘫痪。这是极不正常的“变革”。粉碎四人帮后，从1977年开始，国务院很快恢复了部门管理体制，至1981年，达到建国以来机构设置的高峰。在这种背景下，党和政府作出重大决策，下决心进行新一轮改革。

（四）1982年的改革。这次改革是在党和国家工作重心全面转移到社会主义现代化建设上来之后首次进行的行政改革。这一阶段的改革为经济体制的全面改革铺平道路，为此后的行政改革积累了经验，奠定了基础。但由于这次改革是在经济体制改革尚未全面展开的情况下进行的，因而未能从根本上解决机构林立、职能重叠、人浮于事、效率低下的弊端。

（五）1988年的改革。与1982年相比，这次改革提出以转变政府职能为关键，要求政企分开的原则进行改革。这一阶段的改革为社会主义市场经济体制的确立创造了条件。当然，改革毕竟是按经济模式要求进行的，因而难免带有一定的局限性，政府职能转变未达到预期结果。

（六）1993年的改革。这是探索建立与市场经济体制相配套的行政体制的新阶段。这一阶段的改革由侧重下放权力转向制度创新，由改革旧体制转向建立新体制。由于历史条件制约和宏观环境限制，政府行政体制存在诸多问题仍未得到根本性的解决，机构设置与社会主义市场经济发展的矛盾仍十分突出，因此，改革必须继续向广度和深度全面推进。

（七）1998年的改革。这是历次改革中力度最大、机构变化和人员调整最大的一次。据党的十五大精神，改革的目的是：建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体制，完善国家公务员制度，建设高素质专业化行政管理干部队伍，逐步建立适应社会主义市场经济体制的中国特色行政管理体制。

（八）2003年以来的改革。2003年3月十届全国人大一次会议通过新一轮国务院机构改革方案，启动改革开放以来的第五次行政改革。本次改革目的在于解决行政管理体制中的突出矛盾问题，为促进改革开放和现代化建设提供组织保障。党的十七大报告进一步强调加快行政管理体制改革，建设服务型政府。可以预见，新一轮的改革将在“大部制改革”，建设服务政府、责任政府、效能政府、法治政府方面全方位铺开。

中国行政改革的经验及展望。

（一）中国行政改革的经验。行政改革是复杂巨大的系统工程，涉及社会生活的方方面面。为保证行政改革顺利进行，我国在推进行政改革中的基本做法和经验是：

1. 立足中国国情，坚持因地制宜、区别对待。
2. 坚持以发展经济为中心，与经济体制改革相配套。
3. 树立和落实科学发展观，正确处理改革、发展和稳定的辩证关系。
4. 广泛吸收和借鉴国外发达国家的行政改革经验及我国传统的行政精华。
5. 坚持分步实施、逐步到位的渐进改革方式。



(二) 中国行政改革展望.

- 1. 建设服务型政府. (1) 强化管理和公共服务职能. (2) 树立以人为本的理念, 培育公务员服务意识. (3) 深化行政审批制度改革.
- 2. 建设责任政府. (1) 建立以行政首长为重点的行政问责制度. (2) 建立绩效评估制度.
- 3. 建设效能政府. (1) 提高政府行政效能. (2) 增强政府执行力和公信力.
- 4. 建设法治政府. (1) 加强政府立法. (2) 加强行政执法及检查.

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