

最新版

全国公开选拔党政领导干部考试教材编委会 编写

# 全国公开选拔党政领导干部

## 考试指南 (下)

考点精华本

人事部/中央党校/国家行政学院  
中国人民大学/北京大学  
考试专家倾力合作

人民日报出版社

# 考试指南

全国公开选拔党政领导干部

## 考点精华本

全国公开选拔党政领导干部考试教材编委会 编写

大笨蛋 (下)

最新版

人民日报出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

全国公开选拔党政领导干部考试指南/全国公开选拔党政领导干部考试教材编委会编.

—北京:人民日报出版社,2003.12

ISBN 7-80153-772-6

I.全...

II.全...

III.国家行政机关—领导干部—招聘—考试—中国—自学参考资料

IV.D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 106358 号

书 名:全国公开选拔党政领导干部考试指南  
    考点精华本(上、下册)

---

责任编辑:邓中好

选题策划:朱小平

---

出版者:人民日报出版社(北京金台西路2号/邮编:100733)

发 行 者:全国新华书店

印 刷 者:北京金华印刷有限公司

---

字 数:1312千字

开 本:850×1168 1/16

印 张:51.25

印 数:10000

印 次:2004年4月 第1次印刷

---

书 号:ISBN 7-80153-772-6/G·428

定 价:100.00元

目录  
MULU

目 录

下 册

第四部分 管 理

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| <b>第一章 行政管理</b> ..... | (411) |
| 考点精讲.....             | (411) |
| 重难点精讲.....            | (412) |
| 自测训练题.....            | (438) |
| 自测训练题参考答案.....        | (442) |
| <b>第二章 领导科学</b> ..... | (444) |
| 考点精讲.....             | (444) |
| 重难点精讲.....            | (444) |
| 自测训练题.....            | (460) |
| 自测训练题参考答案.....        | (462) |

第五部分 科学技术

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| <b>第一章 科学技术与社会</b> .....     | (464) |
| 考点精讲.....                    | (464) |
| 重难点精讲.....                   | (464) |
| 自测训练题.....                   | (479) |
| 自测训练题参考答案.....               | (480) |
| <b>第二章 科学常识与科学前沿问题</b> ..... | (481) |
| 考点精讲.....                    | (481) |

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 重难点精讲                       | 481 |
| 自测训练题                       | 493 |
| 自测训练题参考答案                   | 495 |
| <b>第三章 高新技术及其产业</b>         | 497 |
| 考点串讲                        | 497 |
| 重难点精讲                       | 497 |
| 自测训练题                       | 520 |
| 自测训练题参考答案                   | 523 |
| <b>第六部分 历史、国情国力、公文写作与处理</b> |     |
| <b>第一章 历史</b>               | 524 |
| 第一节 中国古代史                   | 524 |
| 考点串讲                        | 524 |
| 重难点精讲                       | 525 |
| 自测训练题                       | 535 |
| 自测训练题参考答案                   | 538 |
| 第二节 中国近代史                   | 538 |
| 考点串讲                        | 538 |
| 重难点精讲                       | 539 |
| 自测训练题                       | 548 |
| 自测训练题参考答案                   | 551 |
| 第三节 中国现代史                   | 552 |
| 考点串讲                        | 552 |
| 重难点精讲                       | 552 |
| 自测训练题                       | 560 |
| 自测训练题参考答案                   | 561 |
| 第四节 世界史                     | 562 |
| 考点串讲                        | 562 |
| 重难点精讲                       | 562 |
| 自测训练题                       | 577 |
| 自测训练题参考答案                   | 578 |
| <b>第二章 国情国力</b>             | 579 |
| 考点串讲                        | 579 |
| 重难点精讲                       | 579 |
| 自测训练题                       | 589 |
| 自测训练题参考答案                   | 592 |

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| <b>第三章 公文写作与处理</b> ..... | (593) |
| <b>第一节 公文写作</b> .....    | (593) |
| 考点串讲 .....               | (593) |
| 重难点精讲 .....              | (593) |
| 自测训练题 .....              | (625) |
| 自测训练题参考答案 .....          | (629) |
| <b>第二节 公文处理</b> .....    | (630) |
| 考点串讲 .....               | (630) |
| 重难点精讲 .....              | (630) |
| 自测训练题 .....              | (637) |
| 自测训练题参考答案 .....          | (639) |

### 第七部分 各地最新考试真题汇编

|                                                |       |
|------------------------------------------------|-------|
| 某市 2003 年公开选拔副处级领导干部考试公共科目考试试卷 .....           | (640) |
| 参考答案 .....                                     | (647) |
| J 省某市 2003 年公开选拔副局级领导干部考试公共科目考试试卷 .....        | (650) |
| 参考答案 .....                                     | (657) |
| 2003 年广东省公开选拔副厅级年轻干部、女干部、党外干部笔试试题(主观题部分) ..... | (659) |
| H 省 2002 年公开选拔副厅级领导干部考试公共科目考试试卷 .....          | (662) |
| 参考答案 .....                                     | (665) |
| S 省 2002 年公开选拔副厅级领导干部考试公共科目考试试卷 .....          | (668) |
| 参考答案 .....                                     | (674) |
| 某副省级城市 2002 年公开选拔副局、副区级领导干部考试公共科目考试试卷 .....    | (677) |
| 参考答案 .....                                     | (683) |
| 某省 2002 年公开选拔党政领导干部考试公共科目考试试卷 .....            | (686) |
| 参考答案 .....                                     | (691) |
| F 省 2002 年公开选拔党政领导干部考试公共科目考试试卷 .....           | (694) |
| 参考答案 .....                                     | (699) |
| G 区 2002 年公开选拔副厅级领导干部考试公共知识考试试卷 .....          | (702) |
| 参考答案 .....                                     | (711) |

### 第八部分 公共科目全真模拟试题及参考答案

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| 公开选拔党政领导干部考试全真模拟试题(一) ..... | (713) |
| 参考答案 .....                  | (721) |
| 公开选拔党政领导干部考试全真模拟试题(二) ..... | (724) |
| 参考答案 .....                  | (731) |
| 公开选拔党政领导干部考试全真模拟试题(三) ..... | (735) |

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 参考答案.....                  | (742) |
| 公开选拔党政领导干部考试全真模拟试题(四)..... | (745) |
| ( 参考答案.....                | (753) |
| 公开选拔党政领导干部考试全真模拟试题(五)..... | (757) |
| ( 参考答案.....                | (764) |
| 公开选拔党政领导干部考试全真模拟试题(六)..... | (768) |
| ( 参考答案.....                | (775) |
| 公开选拔党政领导干部考试全真模拟试题(七)..... | (779) |
| ( 参考答案.....                | (786) |
| 公开选拔党政领导干部考试全真模拟试题(八)..... | (790) |
| ( 参考答案.....                | (798) |
| 公开选拔党政领导干部考试全真模拟试题(九)..... | (802) |
| ( 参考答案.....                | (809) |
| 公开选拔党政领导干部考试全真模拟试题(十)..... | (812) |
| ( 参考答案.....                | (821) |

# 第四部分 管 理

## 第一章 行政管理

### 👉 考点串讲

作为党政领导干部必备的业务知识,行政管理在公开选拔党政领导干部考试中一直占有较大比重。其中,政府职能与国家公务员管理是两个相当重要的知识点,即所谓的命题大户,考生应切实掌握。

以下就本章各考点的命题情况作出简要分析:

- (1)行政管理的地位和特征。该部分较少出题。
- (2)政府职能。该部分是重点考核对象,尤其是市场经济条件下政府职能的转变。
- (3)行政组织。相关理论考得较少,命题重点为我国中央人民政府和地方各级人民政府的组织机构。
- (4)人事行政与中国国家公务员管理。命题重点为我国公务员管理的主要内容与国家公务员行为规范。
- (5)公共政策。该部分出题不多,重点为政策制定的程序与方法、政策执行的手段与方法。
- (6)财务行政。该部分出题不多,重点为税收管理与政府采购。
- (7)行政监督。本部分为常考内容,应重点掌握几类监督的含义与区别。
- (8)行政效率。命题重点在于效率与公平的关系。
- (9)行政改革。命题重点为我国行政体制改革的性质、目标、原则和策略。



## 重难点精讲

### 一、行政管理的地位和特征

#### 1. 行政管理和国家管理的概念

(1)行政管理指国家行政机关依法管理国家事务和社会事务的组织活动。行政管理的主体是国家行政机关;客体是国家事务和社会事务;依法实施行政管理,提高行政效率,实现国家意志,是行政主体活动的主要方式和目的。

(2)国家管理指的是一个国家各个方面的管理活动和过程。从管理主体的角度可以分为立法管理、行政管理和司法管理;从管理对象的角度可以划分为政治管理、经济管理和社会管理等。

#### 2. 行政管理在国家管理中的地位

行政管理是国家管理的基础,是政府活动的核心。国家管理主要是通过制定公共政策和具体实施政策来实现的,而行政的本质是执行。立法机关的意志体现于法律法规中,但具体的执行主要由国家行政部门(政府)负责。从管理对象来看,行政管理的对象几乎涉及国家管理的各个方面,包括政治、经济、社会和文化等;从管理任务来看,行政管理负责处理国家日常公共事务,行政任务占国家管理任务的很大份额,行政管理保障着国家的正常运转。因此,行政管理在国家管理中处于核心地位。

#### 3. 行政管理在国家管理中的作用

(1)基础作用。行政管理涉及到国家大量日常公共事务的处理,它的有效与否、效果好坏,直接影响到国家管理的方方面面,在国家管理中起到基础作用。

(2)保障作用。行政管理通过政府各个部门所做的政治、经济、科技、文教、外交等方面的工作,维持社会生活的正常进行,保证国家的生存和发展,因此,对国家管理起到保障作用。

(3)主导作用。行政管理的主体——政府部门及国家公务员,在国家部门和国家工作人员中所占的比例都很大,而且工作任务繁重且基础性强,因此,行政管理的效果和水平往往反映或影响国家管理的效果和水平,可以说,行政管理在国家管理中起着主导作用。

#### 4. 中国行政管理的主要特征

(1)鲜明的政治性。行政管理是国家管理的基础和核心内容,必然体现国家的本质,为国家的根本统治服务。中国行政管理建立在公有制基础上,其政治基础是以工人阶级为领导的人民民主专政的国家政权,其政治体制背景是“议行合一”,它必须坚持党在新时期的基本路线,以邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导,坚持社会主义道路,坚持人民民主专政,坚持共产党的领导,坚定不移地为中国特色社会主义现代化建设事业服务。

(2)广泛的服务性。社会主义中国,人民是国家的主人,实行最大多数人对极少数人的专政。为人民服务既是我党的根本宗旨和优良传统,也是社会主义国家的基本要求,因为政府权

力来自于广大人民,必须为人民服务,因此,行政管理的全部活动都必须服从于人民的利益和要求,而社会主义中国的人民具有广泛性。

(3)重要的执行性。依据中国的政体,国家行政机关是国家权力机关的执行机关,对国家权力机关负责和报告工作,并接受其领导和监督。国家权力机关根据人民的利益和要求,决定国家的大政方针,制定颁布法律法规,而行政机关负责制定具体的措施、细则,来贯彻实行这些内容,没有行政管理,就不能实现国家权力机关的意志,也就不能实现国家的意志。

## 二、政府职能

### 1. 政府职能的概念

政府职能,亦称行政职能。是国家行政机关,依法对国家和社会公共事务进行管理时应承担的职责和所具有的功能。它反映着公共行政的基本内容和活动方向,是公共行政的本质表现。

### 2. 政府职能的基本内容及特征

(1)政治职能。亦称统治职能,政治职能是指政府为维护国家统治阶级的利益,对外保护国家安全,对内维持社会秩序的职能。我国政府主要有四大政治职能:①军事保卫职能;②外交职能;③治安职能;④民主政治建设职能。

(2)经济职能。经济职能是指政府为国家经济的发展,对社会经济生活进行管理的职能。随着我国计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变,我国政府主要有三大经济职能:①宏观经济调控职能;②提供公共产品和服务;③市场监管。

(3)文化职能。文化职能是指政府为满足人民日益增长的文化生活的需要,依法对文化事业所实施的管理。它是加强社会主义精神文明,促进经济与社会协调发展的重要保证。我国政府的文化职能主要是:①发展科学技术;②发展教育;③发展文化事业;④发展卫生体育。

(4)社会职能。社会职能是指除政治、经济、文化职能以外的政府必须承担的其他职能。这类事务一般具有社会公共性,无法完全由市场解决,应当由政府从全社会的角度加以引导、调节和管理。目前,政府的社会职能主要有:①调节社会分配和组织社会保障的职能;②保护生态环境和自然资源的职能;③促进社会化服务体系建立的职能;④提高人口质量,实行计划生育的职能。

政府职能的特征:①政府职能的实施是政府机构;②政府职能的主要内容是管理国家和社会公共事务;③政府职能的实施手段主要是依法行政;④政府职能是完整统一的体系。

### 3. 政府职能在行政管理中的地位和作用

#### (1)政府职能在公共行政中的重要地位:

①政府职能满足了公共行政的根本要求。政府职能是公共行政的核心内容。

②政府职能是政府机构设置的根本依据。

③政府职能转变是行政管理体制和机构改革的关键。机构改革必须要根据政府职能的变化来进行,首先确定政府职能,然后再进行政府机构的调整和改革。

④政府职能的实施情况是衡量行政效率的重要标准。

#### (2)政府职能的作用。

①政府职能规定了国家行政活动的基本方向。

②政府职能是建立行政组织和进行机构设置、人员配备的最基本依据。

③行政职能的变化必然带来行政机构、人员编制以及运作方式的调整或改造。

#### 4. 政府职能设置的原则

(1)整分合原则。必须遵循在职能系统整体规划下的职能分工,在职能分工基础上的有效综合。

(2)封闭原则。在职能设置时,必须配置决策、执行、监督、信息反馈等职能,使其保持封闭,这样才能使职能得到有效保障。

(3)弹性原则。客观发展的无限性与主观认识的有限性,决定了人们在进行职能设置时,留有一定余地,以适应管理过程中的各种变化,以便掌握职能设置的主动权。

#### 5. 中央政府职能

在我国行政系统中,国务院居于最高领导地位,它统一领导所属各部、委的工作,统一领导全国各级地方行政机关的工作,有权根据宪法、法律管理全国范围内的一切重大行政事务。根据我国宪法规定,国务院共行使 18 项职权。这 18 项职权可归结为六个方面:

(1)根据宪法和法律,规定行政措施,制定行政法规,发布决定和命令。

(2)向全国人民代表大会及其常务委员会提出议案。

(3)规定各部各委员会的任务和职责,统一领导各部和各委员会的工作,领导全国性的行政事务。

(4)统一领导全国各级地方行政机关的工作,规定中央和地方行政机关职权的划分。

(5)负责执行国民经济计划与国家预算,管理科学、教育、经济、文化、卫生等工作。

(6)任免行政人员权。

此外,国务院还有最高权力机关及其常设机关授予的其他职权。

#### 6. 地方政府职能

县级以上各级地方人民政府的主要职权是:执行本级人民代表大会及其常务委员会的决议,以及上级行政机关的决议和命令,规定行政措施,发布决议和命令。领导和监督所属各工作部门和下级人民政府的工作。执行经济计划和预算,管理本行政区域内经济文化建设、民政和公安等工作。依法任免和奖惩国家行政机关工作人员。保护公共财产,维护社会秩序,保障公民权利,保障少数民族的平等权利。监督所属各部门和下级人民政府的工作。办理上级国家行政机关交办的其他事项。

#### 7. 市场经济条件下政府职能的转变

所谓政府职能转变,是指国家行政机关在一定时期内对社会公共事务管理的职责、作用,功能的转换与发展变化。包括管理职权、职责的改变(对哪些事务负有行政管理权责,管什么,管多宽,管到什么程度),管理角色(主角、配角等)的转换,管理手段、方法及其模式的转变等。

(1)政府职能转变的主要内容。

从以往适应计划经济体制,到当前转向适应社会主义市场经济体制,政府的社会经济管理职能转变,主要内容有:①由原来微观经济管理与调控转向宏观经济管理与调控。与此相适应由原来的直接管理转向间接管理,由原来的单一行政手段转向运用经济手段、法律手段和必要

的行政手段管理国民经济。②由原来管企业转向管市场。与此相适应由原来主要管国有企业转向积极引导包括国有企业、集体企业以及各种非公有制企业,平等参与市场竞争,提供各种服务和公平交易的市场秩序。③由原来计划经济管理转向法制经济,主要以法律来引导与规范,约束与管理市场经济,实现依法行政,依法办理。④由对经济生活实行全面的直接干预和高度封闭的管理转向全方位开放,实现与国际经济、国际市场互接互补。

### (2) 政府职能转变的根本途径。

实现政府职能转变的根本途径是政企分开。其要点有三:

①政府的职能和企业的职权分开。凡是按照国家法律法规的规定属于企业行使的职权,各级政府都不要干预。下放给企业的权利,中央政府部门和地方政府都不得截留。在明确划定企业职权的基础上,政府职能主要是统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务、检查监督,从而使政府与企业各司其职,各负其责。

②政府的社会经济管理职能和企业自主经营职能分开。政府的社会经济管理职能主要是制订和执行宏观管理、调控政策,运用经济、法律、行政等手段,管理国民经济、调控社会经济活动,协调各种利益关系;企业自主决定生产经营,成为独立的市场经济主体。

③政府的国有企业所有者职能和企业自主经营职能分开。国有企业是社会主义公有制的主体。中央和省级(含省、自治区、直辖市)、市(地)三级政府通过设置专司国有资产管理机构,加强对企业国有资产的监管。这就是即使上述的政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开,又使这两种职能与企业自主的经营职能分开。当前在建立现代企业制度的过程中,按照财产构成,国有企业实行公司制的组织形式,这有利于进一步实现出资者所有权和企业法人财产权(拥有包括国家在内的出资者投资形成的全部法人财产权)的分开,将使产权关系逐步明晰。

在当前社会主义市场经济的条件下,实现政企分开这一政府职能转变的根本途径,正如有关学者用形象的语言所说的:城市企业在产、供、销,与人、财、物方面遇到问题就“不找市长找市场”了;企业与政府的新关系是“你开业我办照,你盈利我收税,你亏损我同情,你破产我救济,你违法我处理。”

## 三、行政组织

### 1. 行政组织的基本理论

行政组织是指国家为履行行政职能而依法建立的有职位设计、人员配备的统属关系和办事程序的机构实体。

(1)行政组织的特点:阶级性、服务性、系统性、法制性、适应性、权威性。

(2)行政组织的类型:领导机关、职能机关、辅助机关、派出机关、直属机关、咨询机关。

(3)行政组织的结构:是指构成行政组织各要素的排列组合方式。

(4)行政组织的功能:①实现目标;②适应环境;③内部沟通。

(5)结构与功能的关系:行政组织的结构决定行政组织的功能,行政组织的功能反过来也会促进行政组织结构的调整,具体来说,行政组织结构对于行政组织各项功能的发挥,具有以下几方面的作用:①提高效率;②促进改革;③沟通关系;④稳定情绪。

(6)行政组织的管理层次与幅度。①管理层次:指建立在纵向垂直分工基础上形成的行政组织等级层次。在我国包括五个层次:中央行政组织→省级行政组织→市级行政组织→县级行政组织→乡级行政组织。②管理幅度:指行政组织或其领导者直接指挥、控制下级的数目。③管理层次与管理幅度的关系:成反比关系。

(7)行政组织体制:①首长制和委员会制;②层级制与职能制;③集权制与分权制。

## 2. 行政组织设置的基本原则

(1)总体目标。建立一个行政管理部门或机构,必须以共同的行政总体目标为基础,即一个部门或机构,从总体上说,只能管理目标同一的事。

(2)同类同事。同类性质的行政活动,必须归纳到同一单位中。否则,同一件事,谁都有权管理,势必彼此冲突形成摩擦,或者互相推诿。

(3)职责相称。授予一个行政单位的权限和责任必须相称。有职无权或有权无职的情况,都必然会损害行政管理的质量。

(4)单头领导。一个行政组织的下属人员,只能有一个上级来领导。多头领导往往是产生摩擦、矛盾、政出多门等弊病的重要原因之一。

(5)领导限度。每个领导都有一定的下属人数,超过了这个数的限度,就会出现顾此失彼的现象,从而会影响管理的效率。

(6)区分性质。专业性的行政机构,必须区别于职能性的机构,两者应明确划分,不可混同。

(7)明确路线。在一个行政机构中,自上而下的命令指示和自下而上的请示汇报,都要有明确的路线。

(8)级别层次。在正常情况下,一个行政管理单位内工作人员的工作关系,应该遵循明确的级别和层次,只有遇到非常或特殊情况,才能越级请示,或越级指挥。

(9)精简效能。精简就是指行政组织的组成和人员的配备都要少而精;效能就是指精简、统一的机构应具有迅速、正确地制定并高效率地实现行政目标的作用。

(10)厉行节约,反对官僚主义。社会主义国家的政府机关必须十分珍惜和节约使用人民的一切财富。尤其是需要认识到,节约是一种现代观念和未来观念而不是陈旧观念。反对官僚主义是社会主义政府的本质要求,它要求加强监督职能和法制建设。

## 3. 行政组织部门划分的主要方法

(1)职能部门化。按行政职能的标准划分行政组织的部门,称职能部门化。它使职能性质相近的工作归集到一起组成部门。其优点是专业化程度高,职责明确,权力统一,缺点是容易产生本位主义。

(2)区域部门化。按照管辖区域的界限划分行政组织,称为区域部门化,即把一定的地域范围内的各种事务统一分派给一个下级行政单位去负责。我国的省、县就是按区域部门化划分的。

(3)服务对象部门化。按照服务对象划定部门界限,称为服务对象部门化,其优点是能直接为群众服务,方便服务对象,缺点是可能造成与其他部门发生业务交叉和冲突。

(4)行业和产品部门化。按照行业和产品系列的界限来划分行政部门,称为行业和产品部

门化,如农业部、水利电力部就是按行业划分。

#### 4. 行政组织与其他国家机关的关系

行政组织与国家权力机关是领导与被领导关系。法律规定,各级人民政府都是同级人大的执行机关,都对本级人大或其常委会负责并报告工作;法律还规定,各级人大或其常委会有权监督本级人民政府,有权撤销本级人民政府及其部门不适当的决议和命令,并有权罢免本级人民政府组成人员。

行政组织与除国家权力机关外的其他国家机构主要是协作配合、相互制约的关系。这里所说的除国家权力机关外的其他国家机构,主要是指国家审判机关、检察机关以及军事机关。

#### 5. 行政组织与非政府公共部门的关系

##### (1) 行政组织与党的关系。

在我国的政治生活当中,行政组织与党组织的关系首先和主要地表现为与中国共产党的关系。中国共产党通过人民利益和意志集中代表者的历史地位实现对国家政治生活的领导权。这种领导权由宪法加以确认和肯定:一方面,中国共产党从执政党的地位出发导政和谋政,根据社会发展规律和人民群众的需要制定正确的大政方针,以及政府工作的指南,同时对涉及各个领域的国家行政组织的行为(合法性、合理性等)实行广泛、全面的监督;另一方面,中国共产党又通过自己的党员以政府公务人员的身份广泛参加各级政府组织的工作,来支持各级行政机关完成工作任务。由于中国共产党对社会生活的广泛影响力,以及中国共产党党员任职于各级政府机关的普遍性,这种支持对各级政府行政组织都是必不可少的。中国共产党党纲与政府政纲的一致性、党纪与政纪的一致性,是我国政党政治的基本特征之一。

在具体的政务活动中,国家行政机关单独行使宪法和法律所赋予的行政权力,并对自身的行为负责,即实行党政分开。中国共产党只对政府的行政事务实行原则指导和监督保证,保证国家行政机关积极主动、独立负责、协调一致地工作,并对在国家行政机关任职的党员进行遵守国法政纪的教育和实行约束。实践证明,在保证执政党对国家政务活动领导权的基础上实行党政分开,是改变过去以党代政的状况,调动国家行政机关及其成员的工作积极性,健全社会主义民主与法制,巩固和加强党的领导的重要途径。在某一级行政机关与某一级党的组织发生分歧的时候,双方以宪法和有关法律作为解决分歧的基本准则和依据。

##### (2) 行政组织与社会组织。

在我国,社会组织主要是指各级政协、各民主党派、工会、共青团、妇联、居民自治组织(包括居民委员会、村民委员会及其所属治保委员会、调解委员会等)以及各种社会团体。行政组织与社会组织的关系主要表现为政府依照宪法和法律,以及与宪法和法律相一致的行政法规,对各种社会组织和社会团体进行行政管理、行政干预和施加行政影响;各种社会组织和社会团体,同样依照宪法和法律,以及与宪法和法律相一致的行政法规,对政府行使以建议批评权为中心内容的监督权。由于政府机关在与各种社会组织和各种社会团体发生关系时代表国家并享有广泛的职权,所以,在发生关系的过程中常常占据主导地位。政府机关与社会组织和社会团体有关的一切行政行为,都不可避免地会对后者产生直接的权威性的促进、帮助或限制、制约作用。与此同时,各种社会组织和社会团体也将对行政机关及其工作人员遵守国法政纪的情况进行监督。政协章程总纲规定,人民政协对国家大政方针、建设事业和群众生活等重大问

题进行政治协商,并通过政协委员视察基层工作,反映各级政府机关管理活动中存在的问题等形式,向政府机关提出建议和批评,以发挥社会主义民主监督的作用,协助政府机关宣传和贯彻政策,改进工作。各民主党派除了通过政协这一组织形式外,还在“长期共存,互相监督”的原则基础上,单独行使对各级政府机关的建议和批评权。至于工、青、妇等组织,因其与执政的中国共产党的历史的和现实的特殊政治关系,及其广泛的代表性,因而在对国家行政组织的民主监督方面起着重要的、经常的、特殊的作用。居民自治组织即基层群众组织,除了协助办理一些政府交办的事务外,并向人民政府反映群众意见、要求和提出建议。

## 6. 中央人民政府组织机构

国务院行政机构根据职能分为国务院办公厅、国务院组成部门、国务院直属机构、国务院办事机构、国务院组成部门管理的国家行政机构和国务院议事协调机构。

(1) 国务院办公厅。根据国务院组织法,国务院设立办公厅,由国务院秘书长直接领导,是国务院综合性的日常办公机构。

(2) 国务院部委,即国务院组成部门。它们依法分别履行国务院基本的行政管理职能,相对独立地行使国家某一方面的行政权力。组成部门包括各部、各委员会、中国人民银行和审计署。它们的设立、撤销或合并,经国务院常务会议讨论通过后,由国务院总理提请全国人民代表大会决定(闭会期间提请全国人大常委会决定),但审计署按宪法规定必须设置。现行国务院组成部门,是由2003年十届全国人大一次会议通过的《国务院机构改革方案》确定的,共28个:外交部、国防部、国家发展和改革委员会(2003年国务院机构改革中由国家发展计划委员会改组而成)、教育部、科学技术部、国防科学技术工业委员会、国家民族事务委员会、公安部、国家安全部、监察部、民政部、司法部、财政部、人事部、劳动和社会保障部、国土资源部、建设部、铁道部、交通部、信息产业部、水利部、农业部、商务部(2003年机构改革中由国家经济贸易委员会和对外经济贸易合作部合并而成)、文化部、卫生部、国家人口和计划生育委员会(2003年国务院机构改革中,由国家计划生育委员会更名而成)、中国人民银行、审计署(以上机构的正式名称除“中国人民银行”外,前面均加“中华人民共和国”字样)。

(3) 国务院直属机构。亦称“国务院直属局”,直接隶属于国务院,具有独立行政管理职能,负责领导和管理某方面的行政事务;由于管理的事务业务性较强,工作量较小或比较单一,交给某个组成部门承担不方便,又不足以设置为组成部门,因而设置直属机构来管理。国务院直属机构的设立、撤销或合并,不需经全国人大或其常委会决定,由国务院本着工作需要和精简的原则自行设立。在2003年国务院机构改革中,加强食品安全和安全生产监管体制建设,在国家药品监督管理局基础上组建国家食品药品监督管理局;将国家经济贸易委员会管理的国家安全生产监督管理局改为国务院直属局。

(4) 国务院办事机构。国务院办事机构是国务院根据工作需要和精简的原则设立的协助国务院总理办理专门事项的国务院行政机构。直接隶属于国务院,但不具有独立的行政管理职能,只是就某一方面事务负责调查研究、政策分析、提供建议、组织联系和协调有关工作,以及承办上级交办的有关事宜;一般不独立发布文件,而是为国务院起草文件和命令、指示、法规,主要起国务院领导的助手作用。在2003年国务院机构改革中,为深化国有资产管理体制改革,设立国务院国有资产监督管理委员会。

(5)部委管理的国家局,即国务院组成部门管理的国家行政机构,简称“国家局”,是由国务院组成部门管理的,主管特定业务,行使行政管理职能的国务院行政机构。它不是组成部门的内设司局,具有相对的独立性。国务院组成部门管理的国家行政机构的设立、撤销或合并程序与国务院直属机构和办事机构相同;其行政首长人选由国务院决定。其内设机构为司、处两级,也可以只设立处级内设机构。2003年国务院机构改革中,为加强金融监管,设立的中国银行业监督管理委员会即国务院直属的正部级事业单位。

(6)国务院议事协调机构。亦称“国务院议事协调机构和临时机构”,属于国务院非常设机构,主要承担跨国务院行政机构(指上述国务院组成部门、直属机构、组成部门管理的国家行政机构等常设机构)的重要业务工作的组织协调任务。国务院议事协调机构的设立、撤销或合并的程序与国务院直属机构、办事机构等相同;其行政首长一般由国务院有关领导同志兼任,组成人员还包括国务院有关行政机构的负责人。议事协调机构大多数不单设办事机构,其具体工作由有关行政机构的内设司局承担;少数在有关行政机构内单设办事机构。

除上述行政机构外,国务院还直接管理了若干国务院直属事业单位、直属社团等。这些机构不属于国务院行政机构序列,因而不是政府机构。2003年国务院机构改革中,为加强金融监管,设立的中国银行业监督管理委员会即为国务院直属的正部级事业单位。

## 7. 地方各级人民政府组织机构

### (1)省级政府机构。

省级政府机构,包括省、自治区、直辖市政府机构,是地方最高一级政府机构。在行政级别上,省级政府与中央政府的部委相当,统称“省部级”。根据法律,省、自治区、直辖市的人民政府分别由省长、副省长,自治区主席、副主席,市长、副市长和秘书长、厅长、局长、委员会主任组成。

### (2)其他地方政府机构。

其他地方政府机构设置的原则与省级政府机构相似,大同小异。根据法律,自治州、县、自治县、市、市辖区的人民政府分别由州长、副州长,县长、副县长,市长、副市长,区长、副区长和局长、科长等组成。乡、民族乡人民政府设乡长、副乡长,镇人民政府设镇长、副镇长。自治州、县、自治县、市、市辖区的人民政府的局、科学工作部门的设立、增加、减少或者合并,由本级人民政府报请上一级人民政府批准。在具体工作关系上,各级人民政府工作部门受本级人民政府统一领导,并且受上一级人民政府主管部门的领导或者业务指导。

### (3)城市政府机构。

城市政府机构与一般政府机构相比有其特殊性,故此,特作单独阐述。城市人口密集,产业发达,城市建设及管理的任务很重。上到直辖市,下至县级市,在对所辖地区进行宏观管理的同时,都有很多具体工作要做,这使城市政府的机构不像其他地方政府机构那样超脱。如省建设管理部门的主要任务是对本省各市县的建设工作进行业务指导,具体工作较少,因而一般只设一个机构,人员也较少。而行政级别与各省建设管理部门一样的直辖市的建设管理部门,分工却细得多,机构、人员都多得多。如某直辖市管委会之下就有房地产管理局、公用局、市政局、园林局、环卫局、出租汽车管理局等诸多机构。

### (4)地方派出机构。

地方派出机构有政府派出机构及政府部门派出机构两类。在政府派出机构中,行政公署



是比较重要的一种,它们是省、自治区人民政府的派出机构,不是一级政府,但实际上发挥一级政府的职能。它们与市、县等地方人民政府的不同之处在于,行政公署不是建立于法定地域单位之上,不是由人大产生并对它负责,而是由省级政府派出,直接对省政府负责。此外,城市的街道办事处以及某些区设立的区公所、某些乡设立的村公所,也是一级政府派出机构。在政府工作部门派出机构中,比较典型的如公安派出所、乡镇工商所、税务所等。

## 8. 编制管理

### (1) 机构编制管理机关。

我国的编制工作采取“统一领导、分级管理”的领导体制。中共中央、国务院统一领导全国的编制工作;地方各级党委和政府领导本地区的编制工作。有关编制工作方针、政策的制定,各省、自治区、直辖市和中央各部门编制总额的核定,省、自治区、直辖市党政部门和中央各部、委司局一级机构的审批、有关职能配置与职责分工的协调,由中共中央、国务院集中管理。各地区编制总额的具体安排,下一级党政机关工作部门和本级工作部门内设机构的审批,以及本地区所属各部门事业单位的编制,由地方各级党委、政府根据中央的方针政策分级管理。

县级以上人民政府一般都设有机构编制委员会,负责所属部门的机构编制管理工作,具体工作由下设的编委办公室等部门承担。目前中央编制委员会及其办事机构已划归中共中央序列,全国党、政、群及事业单位的机构编制工作都由其统一领导,地方编委的归属不一。

### (2) 编制管理工作形式。

我国现行编制管理工作采取以下三种形式:

① 条块结合,以块为主的形式。即地方党政群工作部门的编制在上级党委、政府下达后,主要由同级党委、政府按规定的使用范围统筹安排,上级业务主管部门只能提出参考意见,没有决定权。这种形式适用于地方党政群机关的大部分工作部门。

② 条块结合,以条为主的形式。这种形式适用于上级业务主管部门垂直领导的工作部门,即这些部门的机构设置与人员编制都由上级业务主管部门管理,地方党委、政府只起监督作用。

③ 条块结合,编制单列的形式。适用于包括公安、安全、司法等政府机构在内的政法工作部门。它们的编制总额由中共中央、国务院统一核定,具体分配方案由政法部门与同级编制部门共同核定,逐级下达,专项使用。

### (3) 机构编制管理的任务。

① 职能管理。即根据国家在一定时期的方针政策及行政管理的需要,对各政府机构的职能进行配置、调整。其主要任务是:在拟定政府机构改革方案时,提出转变和调整政府职能配置体系的总体意见;在各部门实行“三定”时,合理配置各部门的职能;协调各部门之间的职责分工;协调同级政府部门与下级政府相关部门,以及与企业、事业单位、群众团体和其他国家机关之间的职责分工。

② 机构管理。即对机构设置与调整的管理,具体包括机构设置的名词、性质、级别、规模、序列、层次、数量等多方面的内容。其中政府机构的名称一般包括域名(表明地理位置或管理范围)、矢名(表明管理内容)和格名(表明规格级别)三项内容,分别说明这些机构的管理范围、隶属关系、管理内容及机构层次。如某市政府部门名为“××市民政局”,此处的“××市”表明