第一章 绪 论

本章概述

第一节主要阐述行政和行政学的概念。应该重点理解行政的概念、行政管理的特征、政治与行政两分法；理解行政与政治、行政与管理的关系。可能的考试题型是选择题、名词解释和简答题。

第二节主要阐述行政学的产生和发展。作为现代社会科学的一个重要分支学科，行政学是在19世纪末西方发达资本主义国家特定的历史条件下产生和发展起来的。1887年，美国的伍德罗·威尔逊发表《行政学之研究》一文，标志着行政学的产生。此后，经过了大约三个阶段的发展。中国的行政学研究自20世纪80年代重建以来，获得了迅速发展。应该重点理解西方行政学产生的历史原因，每个发展阶段的总的特点、主要代表人物；理解西方行政学的发展趋势；理解行政学在中国重建的基本情况。可能的考试题型是选择题和简答题。

第三节主要阐述如何建设有中国特色的社会主义行政学的有关问题。应该重点理解建设有中国特色的社会主义行政学的依据和原则。可能的考试题型是简答题。

重点概念解析

1. 行政

（1）行政是指国家权力机关的执行机关（即国家行政机关）行使国家权力，依法管理国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务的活动。

（2）从这个定义可以看出“行政”概念的外延是国家、政府，但主要是行政（执行）部门，内涵则是国家或政府的公共事务管理活动及其过程。

2. 西方学者的行政概念界定

（1）魏劳毕：从小政府（即行政部门）的角度，将行政看做政府组织中的行政部门的业务活动。

（2）古德诺：从国家职能的角度，将行政视为国家意志的执行，是推行政府职能的活动。

（3）怀特：从管理学的角度将行政学定为通过运用组织、领导、计划、协调、控制等手段，有效地处理公务和政务的活动。

（4）戈德特纳：从公共政策的角度，将行政理解为制定和执行政策的活动。

3. 马克思的行政概念界定

行政是国家的组织活动。

4. 行政学

行政学是一门研究国家行政机关依法有效地管理国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务的学科，或者说是系统地研究行政现象及其活动规律的科学。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

重点问题提示

1. 行政与政治的关系

（1）政治与行政同是社会历史现象，都是建立在一定经济基础之上、为一定经济基础服务的上层建筑。两者既密切联系又有一定的区别。

（2）政治的实质是阶级之间的关系，其核心是国家政权；而行政正是以国家政权为后盾、以维护和巩固国家政权为根本任务的。因此，政治主导行政，行政从属于政治。

（3）行政不可能不表现国家的意志，执行也不可能不体现政治。行政的目标、职能、行为和活动，都在不同程度上具有政治属性。

（4）政治与行政难以截然分开，尤其是在当代政治经济一体化、经济政治化、政治经济化的趋势日益加强的情况下，更是如此。

2. 行政与管理的关系

（1）从管理功能的角度来解释行政的学者认为，一切管理都是行政，国家管理机关、一切营利与非营利的公共管理机关、私人企业管理机构及其活动，毫无例外地都属于行政。

（2）行政管理应当引进企业管理的一些经验和方法，也包括技术性和程序性的内容，但它首先是行使国家行政权力的政治性的管理，以国家的强制力为后盾，具有较高的权威性，一切行政活动均由法律作保证。而企业管理是生产资料的所有者或经营者对企业经济活动的管理，带有明显的营利性：企业之间是经济利益的关系，是一种商品交换的关系。因而，不管是国有企业的管理活动，还是私人企业的管理活动都不能列入行政的范畴。

（3）那种把行政管理完全融于企业管理，视为纯粹技术性的管理活动的观点，模糊了行政管理和企业管理的界限；那种把行政概念扩大和延伸于企业事业单位和行政机关以外的其他国家机关的管理活动的观点，同样也混淆了两者在业务范围、管理权限和法律依据等方面的重要区别。

（4）行政也是一种管理活动，行政与管理不是两个对立的概念，管理是更大范围的系统，行政只是整个管理系统中的一个子系统，是众多管理门类中的一个重要门类。

3. 行政学的产生和发展

（1）西方行政学产生的历史背景：

①“行政国家”的出现。

②“文官制度”改革运动的发展，推动了行政学的研究。

③多种学科逐渐形成并得到发展，尤其是管理学的产生和发展为行政学从政治学中分离出来创造了理论条件。

④专业教育和职业教育得到较快发展，行政学在职业学校和高等学校逐渐成为一门专门学科。

（2）西方行政学各个历史发展时期的主要特点

第一，形成时期的主要特点：

①在这一阶段，行政学的产生与形成受到工商企业管理科学的重大影响。

②行政学在这个时期的主要缺陷是：过分重视机械效率，忽视社会效益；过分重视组织的静态方面，忽视组织的动态方面，把行政机关变成了封闭系统，忽视了外部环境的影响；片面强

调人的物质利益，忽视了人的精神因素，缺乏对人的尊重。

第二，成长时期的主要特点：

①在这一阶段，行政学受到梅奥、巴纳德、马斯洛、麦克雷戈等人的行为科学理论和主张的重大影响。因此，行政学在这个时期又被称为人际关系时期。

②从过去只注重组织结构、法令、规章制度及权责分配，到同时重视组织中人员意见的沟通、个人欲望的满足、非正式组织的作用；从只重视监督制裁到重视激发人的积极性；由专断领导到民主管理 ,由“重事”到“重人”。

③这一时期，行政管理学仍表现出局限性，如过分重视人的行为因素，忽视了组织结构、法制的作用，忽视了环境的影响作用等。

第三，成熟与分化时期的主要特点：

①在这一阶段，行政学受到系统理论的重大影响。

②这个时期的行政学趋于成熟：既注重行政管理活动与外界环境、外在系统之间的关系，又注重行政管理系统内部各部分之间的关系；既强调组织结构、工作程序等静态方面，又强调人的因素。

③ 在 60年代末 70年代初之后,行政学出现分化,先是政策科学,后是(新)公共管理的兴起。

4. 西方行政学的发展趋势

(1)研究领域的不断扩大：

①从“纯行政”的研究扩展到对行政环境的研究；

②从一般行政的研究扩展到重视专业行政的研究；

③从政治与行政分离的研究扩展到政治与行政相互渗透的整体的研究。

(2) 研究侧重点的转移：

①从过去着重规律、定律、原则的探寻，转移到注重具体事实、案例的研究；

②从重视提高效率手段的研究，转移到重视“价值”的研究；

③从机械的效率观研究，转变为社会的效率观研究；

④从重视法规的研究，转移到重视行为的研究。

(3) 新的理论和方法不断引进：

①行政管理研究从静态的研究到动态的研究；

②从以事为中心的研究到以人为中心的研究；

③从单学科的研究到注重学科的交叉与整合的研究；

④从侧重于理论、原则和法律条文的研究，到侧重于行为、决策、程序和方法的研究；

⑤ 正是通过新的理论和方法的不断引进、使行政管理研究和政府的行政行为与行政活动呈现出更加紧密结合的趋势。

5. 建设有中国特色的社会主义行政学的基本依据和主要原则

(1)基本依据：

①理论依据：建设有中国特色的社会主义行政学，就其理论依据而言，是由行政管理的二重性决定的。行政管理既有一般性、科学性的一面，又有特殊性、阶级性或政治性的一面。行政管理的这种二重性就是建设有中国特色的行政学的充分的理论依据。

②实践依据：现代行政管理是古代行政管理的延续。中国古代灿烂的历史文化和行政管

理，必然为现代行政管理实践提供历史借鉴、推动有中国特色的行政学的产生。建设有中国特色的社会主义行政学，是建设有中国特色社会主义的重要组成部分，是现实发展的需要。

（2）主要原则：

①在指导思想上，应坚持以马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，来进行学科建设和丰富行政学的理论体系。

②在研究内容和目的上，应紧紧围绕经济建设和社会主义市场经济条件下的行政体制改革与完善这个中心。建立与社会主义市场经济体制相适应的行政管理体制，是我国行政学研究的中心内容和贯穿始终的生命线。

③在研究方法上，应加强与相关学科的结合。建设有中国特色的社会主义行政学的过程，应当是开放的过程，越是加强与相关学科的结合，同相关学科融合的理论原理越多，就越能加快它的成长和成熟。

自测练习题

一、单项选择题

1. 西方学者中从管理学的角度来定义行政概念的是（ ）。

A. 魏劳毕　　B. 古德诺　　C. 怀特　　D. 戈德特纳

2. 行政概念的内涵是（ ）。

A. 政府部门

B. 行政机关

C. 权力机关

D. 国家或政府的公共事务管理活动及其过程

3. 行政管理的主体是（ ）。

A. 权力机关　　B. 行政机关　　C. 监察机关　　D. 政法机关

4. 行政学的鲜明特点是（ ）。

A. 追求行政管理活动的高效率　　B. 具有广阔的研究领域

C. 具有广泛的适应性　　D. 研究对象的不确定

5. 行政学的实质是（ ）。

A. 研究国家行政机关的行政事务　　B. 研究行政管理活动的执行过程

C. 揭示行政管理活动的客观运行规律　　D. 建设有中国特色的社会主义行政学

6. 行政与管理的关系是（ ）。

A. 相互对立　　B. 毫无联系　　C. 等同关系　　D. 从属关系

7. 行政管理活动在性质上是一种（ ）活动。

A. 组织性　　B. 指令性　　C. 管理性　　D. 执行性

8. 行政管理活动的根本原则是（ ）。

A. 层级管理　　B. 依法管理　　C. 实事求是　　D. 为人民服务

9. 在我国行政管理的主体表现为（ ）。

A. 全国人大及其常委会　　B. 国务院

C. 全国人大和地方人大　　D. 国务院和地方各级人民政府

10. 从行政管理的出发点和归宿来说，行政学必须研究（ ）。
A. 如何增强行政效能和提高行政效率
B. 行政活动和行政环境之间的互动和平衡
C. 研究和了解行政学的研究对象和演变历史
D. 行政管理的执行机制和管理原则
11. 从行政管理的发展来说，行政学必须研究（）。
A. 行政目标、行政计划、行政决策和行政监督等
B. 行政管理体制的完善和行政改革与发展
C. 行政学的演变历史和发展趋势
D. 建设有中国特色社会主义行政学的依据和途径
12. “研究价值问题，做出价值判断”，体现了行政学的（）。
A. 规范性　　B. 理论性　　C. 政治性　　D. 实证性
13. 行政学发展到科学管理时期受到（）理论的影响。
A. 系统理论　　B. 双因素理论
C. 行为科学理论　　D. 工商业管理科学理论
14. 行政学的科学化阶段是指（）。
A. 传统管理时期　　B. 科学管理时期
C. 管理科学时期　　D. 现代化管理时期
15. 在行政学的发展过程中，由“重事”到“重人”的阶段是（）。
A. 形成阶段　　B. 科学化阶段　　C. 成长阶段　　D. 现代化阶段
16. 行政学出现分化的时期是（）。
A. 十九世纪八十年代　　B. 二十世纪三十年代
C. 二十世纪六十年代末和七十年代初　　D. 二十世纪八十年代末和九十年代初
17. 建设有中国特色社会主义行政学的理论依据是由行政管理的（）决定的。
A. 政治性　　B. 社会性　　C. 合法性　　D. 二重性
18. 我国行政学重建的标志是（）。
A. 新中国的成立　　B. 1952 年高等院系的调整
C. 十一届三中全会的召开　　D. 1984 年 4 月行政科学研讨会的召开
19. 建设有中国特色的社会主义行政管理学的指导思想是（）。
A. 坚持以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导
B. 以经济建设为中心
C. 以行政体制改革与完善为中心
D. 加强与相关学科的结合
20. 建设有中国特色的社会主义行政管理学的研究方法是（）。
A. 定量分析法　　B. 实验研究法
C. 调查研究法　　D. 加强与相关学科的结合

二、名词解释题

1. 行政
2. 行政学

需要全本请访问 www.ertongbook.com

三、简述题

1. 西方学者对行政的概念是如何界定的？其共同特点是什么？

2. 如何理解政治与行政的关系？

3. 如何理解行政与管理的关系？

4. 行政管理的主要特点是什么？

5. 行政学的学科特点是什么？

6. 行政学具有哪些研究方法？

四、论述题

1. 西方行政学是在怎样的历史背景下产生和发展起来的？它经历了几个主要的发展阶段，每个阶段的主要特点是什么？西方行政学的最新发展趋势是什么？

2. 建设有中国特色的社会主义行政学的主要依据什么？应该遵循什么原则？

自测题参考答案

一、单项选择题

1. C	2. D	3. B	4. A	5. C	6. D	7. D	8. B
9. D	10. A	11. B	12. A	13. B	14. C	15. C	16. C
17. D	18. D	19. A	20. D				

二、名词解释题

1. 行政：见“重点概念解析”。

2. 行政学：

(1) 行政学是一门研究国家行政机关依法有效地管理国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务的学科，或者说是系统地研究行政现象及其活动规律的科学。

(2) 可以从如下几个方面来把握行政学的定义：

①行政管理的主体是国家权力机关的执行机构，即国家行政机关。

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行政学的主要任务和根本目的就在于探讨和发现行政活动的规律性，形成科学理论，使行政管理建立在科学基础之上。

三、简述题

1. (1) 西方学者对“行政”概念的界定主要有如下四种角度及观点：

①从小政府（即行政部门）的角度将行政看做政府组织中的行政部门的业务活动（如魏劳毕）。

②从国家职能的角度将行政视为国家意志的执行，是推行政府职能的活动（如古德诺）。

③从管理学的角度将行政学定为通过运用组织、领导、计划、协调、控制等手段，有效地处理公务和政务的活动（如怀特）。

④从公共政策的角度，将行政理解为制定和执行政策的活动（如戈德特纳）。

(2) 共同特点是都认为“行政”的概念似乎包含了如下的基本内容：

①它有特定的主体——或者是广义的政府或国家(包括立法、行政、司法三个部门),或者

是狭义的政府即国家行政部门。

②它是一种活动和过程，包括了组织、领导、计划、协调、控制等环节或手段。

③它有特定的目的或目标，或者为了推行政务或公务，或者为了制定和执行政策，实现特定的公共目标。

④它是一个有别于私人管理领域的领域，即以政府的政务或活动为对象。

2. 政治与行政既密切联系又有一定的区别。

（1）政治与行政同是社会历史现象，都是建立在一定经济基础之上、为一定经济基础服务的上层建筑。

（2）政治主导行政，行政从属于政治。

（3）行政不可能不表现国家的意志，执行也不可能不体现政治。行政的目标、职能、行为和活动，都在不同程度上具有政治属性。

（4）政治与行政难以截然分开，尤其是在当代政治经济一体化、经济政治化、政治经济化的趋势日益加强的情况下，更是如此。

3.（1）行政与管理不是两个对立的概念。

（2）行政也是一种管理活动，管理是更大范围的系统，行政只是整个管理系统中的一个子系统，是众多管理门类中的一个重要门类。

（3）行政管理具有较高的权威性，而企业管理带有明显的营利性，因而，不管是国有企业的管理活动，还是私人企业的管理活动都不能列入行政的范畴，不能混淆了两者在业务范围、管理权限和法律依据等方面的重要区别。

4. 行政管理的特点主要包括以下几点：

（1）行政管理的主体是国家权力机关的执行机构，即国家行政机关。行政管理的支配权是行政权，行政权源于国家权力，是国家权力结构的组成部分。在我国，行政管理的主体表现为国务院和地方各级人民政府，我国的行政机关是国家权力的执行机关，其行政权力是国家权力机关依法授予的。因此，行政管理是以国家权力为根据的，是行使国家行政权力的一种公共管理。

（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。政府法制、依法行政是现代行政管理的本质特征。行政管理活动的执行性的性质，决定了行政管理必须以法律规范为根本的活动准则，在法律规范规定的范围内实施管理，不能超越法律之外和凌驾于法律之上。

5. 作为一个学科或研究领域，行政学有如下特征：

（1）政治性和社会性的统一。行政学集政治性和社会性于一体，一方面它在整体上为统治阶级的利益服务，另一方面它所揭示的管理规律和方法又为不同阶级、不同政治倾向的管理者所接受和共享。

（2）理论性与实践性的统一。行政学要研究行政过程及其规律，形成相关的概念、理论和方法，因而具有较强的理论性。同时，这些理论来源于实践，又反过来为实践服务，因而具有很强的应用性。行政学这种理论性与应用性相统一的特点，使这门学科具有强大的生命力。

（3）综合性和独立性的统一。行政学是一门跨学科的综合性学科，它广泛运用了政治学、法学、管理学、社会学、经济学、统计学、系统论等学科的理论和方法。但它又具有独立的研究对象、概念框架、理论体系和研究途径，因而成为一门独立的学科。

（4）实证性和规范性的统一。行政学可通过经验研究揭示行政管理规律，形成实证的知

识，同时，行政学又必须研究价值问题，做出价值判断，因而具有规范性。

6. 行政学的研究方法主要包括：

（1）历史研究法。历史研究法从了解事物的过去出发来理解事物的现在，并预测将来。行政学研究的一个重要方面就是要抓住行政管理的历史发展，总结历史经验，并把它提升为理论。

（2）调查研究方法。行政实践是行政学形成和发展的肥沃土壤。到行政实践活动中去进行科学的调查研究，有助于全面地、立体地理解行政学，有助于及时掌握新鲜经验和新的课题，推动行政学的发展。

（3）比较研究方法。比较研究法通过对不同事物或同一事物在不同阶段的表现进行比较，找出异同，确定事物的本质及规律。有比较才能有鉴别，有鉴别才能有发展。要对古今中外的行政管理理论和实践加以比较研究，通晓其利弊长短，丰富行政学的理论与方法。

（4）案例分析方法。案例分析法是对已经发生的行政事件（案例）进行描述和分析，力图再现与事件相关的当事人的观点以及所处的环境，以发现经验和教训。行政案例分析是理论与实践的结合点。通过案例分析，从具体到一般，有助于通过生动，具体的途径来掌握行政学的基本理论。

（5）实验研究法。实验研究法通过设计模拟实验，将事物的各个基本要素再现出来以便找出规律性，通过社会实验（行政实验）探求行政管理的规律及理论。

（6）还有定量分析法、系统研究方法等。

四、论述题

1.（1）西方行政学产生和发展的历史背景是：

①“ 行政国家 ”的出现。

②“ 文官制度 ” 改革运动的发展，推动了行政学的研究。

③多种学科逐渐形成并得到发展，尤其是管理学的产生和发展为行政学从政治学中分离出来创造了理论条件。

④专业教育和职业教育得到较快发展，行政学在职业学校和高等学校逐渐成为一门专门学科。

（2）西方行政学经历了三个发展阶段即形成阶段、成长阶段、成熟与分化阶段。每个阶段的主要特点是：

①形成时期的主要特点：在这一阶段，行政学的产生与形成受到工商企业管理科学的重大影响。行政学在这个时期的主要缺陷是：过分重视机械效率，忽视社会效益；过分重视组织的静态方面，忽视组织的动态方面，把行政机关变成了封闭系统，忽视了外部环境的影响；片面强调人的物质利益，忽视了人的精神因素，缺乏对人的尊重。

②成长时期的主要特点：在这一阶段，行政学受到梅奥、巴纳德、马斯洛、麦克雷戈等人的行为科学理论和主张的重大影响。因此，行政学在这个时期又被称为人际关系时期。从过去只注重组织结构、法令、规章制度及权责分配，到同时重视组织中人员意见的沟通、个人欲望的满足、非正式组织的作用；从只重视监督制裁到重视激发人的积极性；由专断领导到民主管理；由“ 重事 ”到“ 重人 ”；但这一时期，行政管理学仍表现出局限性，如过分重视人的行为因素，忽视了组织结构、法制的作用，忽视了环境的影响作用等。

③成熟与分化时期的主要特点：在这一阶段，行政学受到系统理论的重大影响。这个时期

的行政学趋于成熟：既注重行政管理活动与外界环境、外在系统之间的关系，又注重行政管理系统内部各部分之间的关系；既强调组织结构、工作程序等静态方面，又强调人的因素。在 60 年代末 70 年代初之后,行政学出现分化,先是政策科学,后是(新)公共管理的兴起。

（3）西方行政学的发展趋势是：

①研究领域的不断扩大：从“纯行政”的研究扩展到对行政环境的研究；从一般行政的研究扩展到重视专业行政的研究；从政治与行政分离的研究扩展到政治与行政相互渗透的整体的研究。

②研究侧重点的转移：从过去着重规律、定律、原则的探寻，转移到注重具体事实、案例的研究;从重视提高效率手段的研究,转移到重视‘价值’的研究;从机械的效率观研究,转变为社会的效率观研究；从重视法规的研究，转移到重视行为的研究。

③新的理论和方法不断引进：行政管理研究从静态的研究到动态的研究；从以事为中心的研究到以人为中心的研究；从单学科的研究到注重学科的交叉与整合的研究；从侧重于理论、原则和法律条文的研究，到侧重于行为、决策、程序和方法的研究。正是通过新的理论和方法的不断引进、使行政管理研究和政府的行政行为与行政活动呈现出更加紧密结合的趋势。

2.（1）主要依据：

①理论依据。建设有中国特色的社会主义行政学，就其理论依据而言，是由行政管理的二重性决定的。作为对国家事务和社会公共事务的管理，行政管理必须根据管理对象的实际情况进行有效的计划、组织、指挥、协调,这是行政管理的一般性、科学性的一面;作为国家权力结构的一个部分，它又必须为一定的经济基础和政治服务，这是行政管理的特殊性、阶级性或政治性的一面。行政管理的这种二重性就是建设有中国特色的行政学的充分的理论依据。

②实践依据。现代行政管理是古代行政管理的延续。中国古代灿烂的历史文化和行政管理，必然为现代行政管理实践提供历史借鉴、推动有中国特色的行政学的产生。建设有中国特色的社会主义行政学，是建设有中国特色社会主义的重要组成部分，是现实发展的需要。

（2）主要原则：

①在指导思想上，应坚持以马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，来进行学科建设和丰富行政学的理论体系。

②在研究内容和目的上，应紧紧围绕经济建设和社会主义市场经济条件下的行政体制改革与完善这个中心。建立与社会主义市场经济体制相适应的行政管理体制，是我国行政学研究的中心内容和贯穿始终的生命线。

③在研究方法上，应加强与相关学科的结合。建设有中国特色的社会主义行政学的过程，应当是开放的过程，越是加强与相关学科的结合，同相关学科融合的理论原理越多，就越能加快它的成长和成熟。

第二章　行政职能

本章概述

本章属于考试的重点章节。

第一节主要阐述行政职能的概念和特征、行政职能体系构成。应该重点掌握行政职能、行政职能体系、行政基本职能、行政运行职能等概念；掌握行政职能的特征、行政职能体系的构成、行政基本职能和行政运行职能的构成，以及经济职能的基本内容；理解“行政职能是机构设置和改革的重要依据”。可能的考试题型包括选择题、名词解释和简答题。

第二节主要阐述西方国家行政职能演变的四个阶段，应该重点掌握每个发展时期行政职能的主要内容。可能的考试题型是选择题、名词解释和简答题。

第三节主要阐述 20 世纪 80 年代以来，在我国社会主义市场经济体制改革的新的历史条件下，行政职能的转变。应该重点掌握我国行政职能转变的必然性、必要性和行政职能转变的具体内容。请考生一定注意，在考试中，本节是重点中的重点！可能的考试题型包括选择题、名词解释、简答题、论述题。请一定掌握这一节的每一点内容。

实际问题链接

我国政府职能转变　请注意我国政府职能弊端，政府职能转变的必要性，职能转变的主要内容等。

重点概念解析

1. 行政职能

（1）行政职能是指国家行政机关在行政管理活动中的基本职责和功能作用，主要涉及政府管什么、怎么管、发挥什么作用的问题。

（2）行政职能是国家职能的具体执行和体现，它在本质上是国家权力的执行，即通过实施行政行为实现国家行政权。

2. 行政职能体系

行政管理的基本职能，可概括为政治、经济、文化教育、社会服务四项职能，这些职能有机结合起来构成了行政职能体系，从而集中体现了政府在国家社会生活中的整体作用以及行政管理的基本内容和范围。

3. 行政运行职能

从行政管理过程来看，行政职能包括决策职能、组织职能、协调职能、控制职能等在内的一系列运行职能。其中，决策职能是行政管理过程的首要职能。

4. 职能关系

职能关系是指不同的管理职能该由谁来行使以及管理主体之间职责权限的划分。

重点问题提示

1. 行政职能的主要特点

（1）执行性。从行政与立法的关系看，行政职能是一种执行性职能。行政职能的行使是以国家强制力为后盾的，与其他非国家活动的管理相比，它具有明显的代表国家意志的权威性。

（2）多样性。行政管理的范围涉及国家和社会生活的各个方面，因此，行政管理的职能也是多种多样的，既包括政治、经济、文化教育、社会服务等基本职能，又包括运行过程中的决策，组织、协调、控制等职能，管理层次还有高、中、低层次行政职能之别等。

（3）动态性。行政职能不是静止不变的，随着行政环境的变化，行政职能的范围、内容、主次关系、作用、对象等也必然发生变化。适应变化和发展的需要，及时调整和转变行政职能，是搞好行政管理的重要前提和基础。

2. 行政职能体系构成

（1）行政管理的基本职能。行政管理的基本职能，可概括为政治、经济、文化教育、社会服务四项职能。这些职能集中体现了政府在国家社会生活中的整体作用以及行政管理的基本内容和范围。

①政治职能。政治职能是维护国家统治的一项基本职能，它包括专政职能和民主职能两个方面。

②经济职能。经济职能是政府在国家经济行政管理中的职责范围和应发挥的作用。在社会主义市场经济条件下，政府的经济职能比以往任何时期都占有更重要的地位和发挥更大的作用，它是对市场调节局限性与不足的一种补充。根据我国社会主义市场经济发展的不同阶段和我国的具体国情，政府的经济职能主要是统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务和检查监督。

③文化教育职能。文化教育职能是指国家行政机关对全民的思想道德建设以及教育、科技、文化、卫生、体育、新闻出版、广播影视、文学艺术等方面的管理。这是建设高度的社会主义精神文明所必需的。

④社会服务职能。社会服务职能是指为社会提供各种服务和搞好社会保障，搞好诸如环境保护、医疗卫生、城市规划、旅游娱乐以及建立健全养老保险制度和待业保险制度，逐步完善社会保障体系等。

（2）行政管理的运行职能：从行政管理过程来看，行政职能又包括一系列的运行职能。

①决策职能。这是行政管理过程的首要职能，包括目标和计划在内。

②组织职能。行政管理的组织职能具体表现为：对机构的设置、调整和有效运用，搞好编制管理；对组织内部的职权划分和人员的选拔、调配、培训和考核；对具体行政工作的指挥监督等。

③协调职能。行政管理的协调职能具体表现为：协调行政组织之间、组织与个人之间、人员之间的关系；协调各项行政管理之间的关系；协调行政组织与其他组织以及与人民群众之间的关系。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

④控制职能。行政管理的控制职能是依据行政计划标准，来衡量计划完成情况并纠正计划执行中的偏差，以确保行政目标和计划目标实现的管理活动。控制职能贯穿于行政管理活动的全过程。要实现控制职能，基本前提就是要有计划和标准，要有健全的组织机构和得力的控制手段。

3. 西方国家行政职能的演变

（1）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。

①奴隶制时期，国家行政职能的重点在于政治统治，经济职能十分微弱，社会管理职能也很少。

②封建制国家行政职能的重点仍在于政治统治，封建制国家经济职能的内容稍有增加，社会管理职能仍很微弱。

（2）自由资本主义时期的行政职能。这一时期，资本主义国家采取自由主义的管理方法，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。

（3）垄断资本主义时期的行政职能。

①在这一时期，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。

②政府的经济职能和社会职能都扩大和加强了，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。

（4）当代资本主义的行政职能。

①这一时期，政府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。

②政府还承担了更多的经济职能，并以此作为行政职能的重点。政府在充分发挥“无形的手”调节社会经济发展的前提下,也强调利用“有形的手”(政府)来弥补市场机制的不足,为资本主义社会经济生活的运行创造条件和提供相对稳定的社会环境。

③政府的社会服务职能也在逐步扩大，对诸如就业、住宅、交通、人口控制、环境保护、生态平衡等社会问题以及一些投资大、见效慢，私人垄断组织无力承担或不愿承担的社会公共事务，政府都着力解决，以维护社会经济的发展和政治的稳定。

4. 转轨时期我国行政职能转变

（1）职能转变的必然性和必要性：

第一，行政职能的转变是经济体制改革和社会主义市场经济发展的必然要求。

随着我国经济体制改革的深入开展和对外开放的不断扩大，宏观调控体系框架的初步建立，特别是社会主义市场经济体制的确立和发展，市场在资源配置中的基础性作用明显增强。在这种社会历史条件下，过去的那种行政职能已经到了不改就难以为继的程度。因此，行政职能的转变被提上了议事日程。

第二，行政职能的转变是实现行政职能体系合理配置的根本途径。

只有切实转变政府职能，理顺关系，才可能实现政府职能体系的合理配置，才能明确划分各管理主体的职责权限。

第三，行政职能的转变是机构改革的重要前提和基础。

①行政职能是政府机构设置和机构改革的重要依据。

②政府机构改革并不是简单的撤减、合并，而是要转变政府行政职能，在转变职能的基础上，该撤减合并的撤减合并，该增设加强的增设加强。不以转变职能为基础的机构改革，最终都将导致机构周而复始恶性膨胀。

（2）我国行政职能转变的主要内容：

第一，职能重心的转变。

党的十一届三中全会明确提出了把党和国家的工作重点从长期以来重政治统治职能、轻社会管理职能和重阶级斗争、轻经济建设转移到经济建设上来，围绕经济建设这个中心，实现了政府职能重心的根本转变，开创了我国行政管理的新局面。

第二，职能方式的转变。

①由运用行政手段为主转变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。

②由微观管理、直接管理为主转向宏观管理、间接管理为主。

③由重视计划、排斥市场转向把计划与市场有机地结合起来，在社会主义市场经济体制下，计划和市场都是资源配置的手段，市场对社会资源的配置起基础性作用。

第三，职能关系的转变。

①理顺中央与地方、上级与下级政府之间的职能关系。理顺中央与地方、上级与下级政府之间的职能关系，在具体内容上，就是指各级政府之间的合理分权，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，就是既要维护国家政令的统一，防止地方割据，发挥中央政府的宏观调控职能，又要保证地方、基层能够因地制宜，有利于调动地方和基层的积极性。

②理顺政企关系。理顺政企关系的基本原则是权力下放，政企分开。一是把所有权和经营权分开，把生产经营权还给企业，调动企业的积极性。二是把政府的国有资产所有者职能和行政管理职能分开，理顺产权关系。三是实行国有资产分级管理制，最终建立起政府以经济、法律、行政等综合手段控制市场，市场引导企业的宏观调控体系。

③理顺政府与市场的关系。在社会主义市场经济体制下，政府与市场相互关系的总原则是：市场机制能够解决的，就让市场解决，政府只管市场做不好和做不了的事，政府引导市场，市场调节企业。我国实行的是社会主义市场经济体制，社会主义市场经济体制就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。政府与市场的关系表现为：社会主义市场经济的顺利发展，客观上要求把市场对社会经济运行和资源配置的基础性作用与政府宏观调控的指导性作用有机结合起来。社会主义市场经济的宏观调控，是以市场为基础的，主要用来弥补市场调节的不足，纠正市场调节的缺陷。

④理顺政府与社会的关系。首先，这要求政府的社会管理实现三大转变：一是在管理范围上，改变原来由政府包办一切社会事务的做法，向社会提供“公共物品”；二是在管理模式上，从“大政府、小社会”转变为“小政府、大社会”；三是在管理方法上，从传统的以行政方法为主转变为间接的以法律方法为主，为了实现这三大转变，有效地处理好政府与社会的关系。其次，在具体措施上，政府必须培养社会的自治能力，大力培育社会中介组织，建立起与市场经济体制相适应的社会保障体系；确立政府与社会的良性互动关系。

⑤理顺政府内部各职能部门的关系。要对政府各部门进行职能分解和职能分析，明确各

自的职责分工，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。

自测练习题

一、单项选择题

1. 行政职能在本质上是（）。

A. 行政事务的管理和执行　　B. 行政部门利益的实现

C. 国家权力的执行　　D. 各种社会利益的行政协调

2. 行政职能的特点是（）。

A. 执行性、多样性、动态性　　B. 执行性、公共性、动态性

C. 执行性、权威性、专业性　　D. 执行性、专业性、动态性

3. 行政管理过程的首要职能是（）。

A. 决策职能　　B. 组织职能　　C. 协调职能　　D. 控制职能

4. 作为行政管理的运行职能中的决策职能包括（）。

A. 目标和任务　　B. 计划和方法　　C. 资料和方案　　D. 目标和计划

5. 依据行政计划标准来衡量计划完成情况并纠正计划执行中的偏差，以确保行政目标和计划目标实现的管理活动体现了行政管理的（）。

A. 决策职能　　B. 组织职能　　C. 协调职能　　D. 控制职能

6. 下列选项中不属于行政组织职能具体表现的是（）。

A. 对组织内部的职权和人员的选拔、调配、培训和考核

B. 对行政组织之间、组织与个人之间、人员之间的关系进行协调

C. 对机构的设置、调整和有效运用，搞好编制管理

D. 对具体行政工作的指挥监督

7. 行政职能与行政机构的关系是（）。

A. 行政职能是行政机构设置和改革的重要依据

B. 行政机构的设置是行政职能确立的依据

C. 行政机构设置的变化必然带来行政职能的变化

D. 二者的关系不大

8. 当代资本主义行政职能的重点是（）。

A. 政治职能　　B. 经济职能　　C. 暴力职能　　D. 社会服务职能

9. 政府充当“守夜人”角色是（）时期政府行政职能的特点。

A. 前资本主义　　B. 自由资本主义

C. 垄断资本主义　　D. 当代资本主义

10. 实现行政职能体系合理配置的根本途径是（）。

A. 改革行政管理体制　　B. 转变行政职能

C. 弱化政治职能　　D. 强化经济职能

11. “政府调节市场，市场引导企业”的经济运行新格局体现了我国行政职能方式（）。

A. 由行政手段为主转为经济手段为主

B. 由微观管理为主转为宏观管理为主

C. 由重计划排斥市场转为计划与市场的有机结合

D. 由直接管理为主转为间接管理为主

二、名词解释题

1. 行政职能

2. 行政职能体系

3. 行政运行职能

4. 守夜警察式政府

5. 职能关系

三、简述题

1. 行政职能的主要特点是什么？

2. 一个完整的行政职能体系，主要由哪些行政职能构成？

3. 社会主义市场经济条件下，我国政府主要有哪些经济职能？

4. 行政管理的运行职能主要包括哪些具体内容？

5. 西方国家行政职能经历了哪几个历史阶段的演变和发展，每个阶段的主要特点是什么？

6. 如何理顺政府和企业的关系？

7. 如何理顺政府和社会的关系？

8. 如何理顺政府和市场的关系？

9. 如何理顺中央政府和地方政府之间的关系？

10. 转轨时期我国政府职能转变，应该理顺哪几方面的关系？

11. 转轨时期我国政府职能方式应该进行怎样的转变？

12. 改革前我国政府职能重心存在怎样的偏差？

四、论述题

1. 怎样理解职能转变是机构改革的核心和关键？

2. 试论述社会主义市场经济体制转型期我国行政职能转变的历史必然性、必要性和政府职能转变的主要内容。

五、案例分析题

一些厂商曾假货欺市，信誉缺损，消费者对此叫苦不迭，于是引起社会震动，纷纷打假。时隔不久，又引出了追根究底、声势浩大的“质量万里行”活动。把打假又一次推向高潮。但制假售假之风并没有因此被扼制住，反而大有愈刮愈烈之势。在 1997 年前 10 个月中，仅假冒产品就使“红塔山”集团遭受损失上亿元。虽然各生产厂家纷纷斥巨资积极打假，但收效甚微。在国内市场上,还有诸如‘茅台’、“999”、“娃哈哈’等上百家知名品牌,也遭受了不同程度的侵害,不仅使这些名牌企业经济上受损，而且在信誉方面也大打折扣。打假声势一浪高过一浪，而制假售假者还如此猖獗，原因何在？值得深究。通常所说的几种原因，笔者以为并非根本原因。首先,《消费者权益保护法》、《反不正当竞争法》、《商标法》等一系列惩治假冒、保护名牌的法律早已出台。已经颁布实施修订过的《中华人民共和国刑法》，也专门对惩治制假售假行为作出了刑罚规定，即根据制假售假的销售额及危害性，分别规定处以有关责任人有期徒刑、无期徒刑直至死列；并处以销售额 50% 以上、两倍以下的罚金或没收财产。这不能说法律制裁力度不足，

也不能说打假无法可依。其次，“王海”仍在行动，并专门成立了打假公司。而且在全国各地不断展开群众性的打假活动。说明广大消费者已初步树立起法律意识，为保护自己的合法权益，举起了打假的法律武器。许多名牌企业也为了维护自己产品在市场上的信誉，不惜巨资积极组织打假。再说消费者和生产厂家法律意识差，恐怕难以站住脚。再次，工商行政和司法等部门，对制假售假的打击力度也有了明显的增强。例如在 1997 年 8 月份，工商部门在福建省云霄县的一次打假中，就收缴制假设备和假冒产品约合人民币 200 余万元，并依照有关法律对制假者给予了严肃的处罚。那么，在各项法律日趋完善，消费者、厂商法律意识不断增强，工商、司法等部门打击力度日益加大的今天，制假售假者靠什么对消费者的投诉和工商、司法部门的打击不屑一顾呢？原因究竟何在？根本原因就在于地方保护主义。

针对上述材料，联系实际，回答下列问题：

1. 什么是集权制和分权制？

2. 根据所学行政学知识，说明怎样建构合理的中央地方关系结构，以防止地方保护主义的发生？

自测题参考答案

一、单项选择题

1. C　2. A　3. A　4. D　5. D　6. B　7. A　8. B

9. B　10. B　11. D

二、名词解释题

1. 行政职能 见“重点概念解析”。

2. 行政职能体系 见“重点概念解析”。

3. 行政运行职能 见“重点概念解析”。

4. 守夜警察式政府：这是指自由资本主义时期的资产阶级政府，这一时期的资产阶级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。

5. 职能关系：

(1) 职能关系是指不同的管理职能该由谁来行使以及管理主体之间职责权限的划分。

(2) 在我国，政府职能关系主要表现为：中央与地方、上级与下级政府之间的职能关系；政企关系；政府与市场的关系；政府与社会的关系；政府内部各职能部门之间的关系。

三、简述题

1. 见“重点问题提示”。

2. (1) 行政管理的基本职能：

①政治职能。政治职能是维护国家统治的一项基本职能，它包括专政职能和民主职能两个方面。

②经济职能。经济职能是政府在国家经济行政管理中的职责范围和应发挥的作用。

③文化教育职能。文化教育职能是指国家行政机关对全民的思想道德建设以及教育、科技、文化、卫生、体育、新闻出版、广播影视、文学艺术等方面的管理。这是建设高度的社会主义

精神文明所必需的。

④社会服务职能。社会服务职能是指为社会提供各种服务和搞好社会保障，搞好诸如环境保护、医疗卫生、城市规划、旅游娱乐以及建立健全养老保险制度和待业保险制度，逐步完善社会保障体系等。

（2）从行政管理过程来看，行政职能又包括一系列的运行职能：

①决策职能。这是行政管理过程的首要职能，包括目标和计划在内。

②组织职能。通过建立行政组织机构，确定职位、职责和职权，协调相互关系，将组织内部的各个要素联结成一个有机的整体，使人、财、物得到最合理的使用。行政管理的组织职能具体表现为：对机构的设置、调整和有效运用，搞好编制管理；对组织内部的职权划分和人员的选拔、调配、培训和考核；对具体行政工作的指挥监督等。

③协调职能。行政管理的协调职能具体表现为：协调行政组织之间、组织与个人之间、人员之间的关系；协调各项行政管理之间的关系；协调行政组织与其他组织以及与人民群众之间的关系。

④控制职能。行政管理的控制职能是依据行政计划标准，来衡量计划完成情况并纠正计划执行中的偏差，以确保行政目标和计划目标实现的管理活动。控制职能贯穿于行政管理活动的全过程。

3.（1）根据我国社会主义市场经济发展的不同阶段和我国的具体国情，政府的经济职能主要是 统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务和检查监督。

（2）概括起来包括：

①保持社会总需求与总供给的动态平衡，确保经济稳定、协调发展。

②制定中长期经济发展计划，实现国家和地方经济发展目标。

③制定各种法规和规章，并就执行情况进行监督检查。

④制定产业政策和重大投资政策，优化生产力布局和产业结构。

⑤实施有效的税收政策，调节行业之间、企业之间、个人之间的收入。

⑥ 建立健全全国统一的市场，搞好各种协调工作。

⑦ 直接控制必须由国家经营的某些行业企业，保证国民经济的有效运转。

⑧ 提供信息引导，推进市场的完善和发展。

⑨ 建立和完善社会保障体系。

（3）具体地说，这些经济职能包括：

①培育和健全市场机制，弥补信息不完全或信息不对称造成的市场失灵；制定和实施市场规则，保障公平竞争。

②制定和执行产业政策，弥补由于外部性和规模经济造成的市场失灵；进行经济结构的调整与优化，提高国民经济的整体素质和效益；对国有经济进行战略性调整和改革国有企业；对国有资产进行严格管理，集中若干资源于一些大型或特大型项目上，对若干重要的短缺资源，继续实行垄断控制，保持宏观经济环境的稳定，避免或减少经济周期的波动，保证市场主体正常运作。

③提供公共物品和公共服务，发展和培育社会中介组织。

④保证适度就业，缩小地区经济发展的差距，进行收入和财富的分配与再分配，防止两极分化，保障社会公正。

需要全本请访问 www.ertongbook.com