

一、基层行政职能

行政职能是指行政机关在管理国家事务、政府事务和社会事务中所担负的职责与功能，它包含行政管理的基本作用和行政管理活动的基本方面，反映着国家行政管理活动的实质和方向。

行政职能从不同的角度可划分为不同的类型。从管理的内容和任务来看，可划分为建设、保卫、服务等职能；从管理的过程和方式来看，可划分为决策、指挥、执行、协调、控制、监督等职能；从管理的层次来看，可划分为高层次行政职能，中层次行政职能，低层次行政职能。

行政职能是一个互相联系、互相交错、互相作用的完整的体系。它是建立行政管理体制，设置组织机构的主要依据。考察行政职能的目的，就是为了促使政府机关和政府部门更好地履行自己的职责，实现行政管理的目标。

行政职能应随着国家历史任务的变化而相应地发生变化，以适应社会不断发展的需要。

为官一任 造福一方

广西恭城县自1987年实行“为官一任，造福一方”岗位责任制以来变化很大，成为广西第一批脱贫县。

恭城县人均生产粮食，由1986年的590斤增加到1988年的770斤；两年来封山育林34.5万亩，造林7.2万亩，种柑橙、沙田柚等水果3.23万亩；工业产值由1986年的4012万元增长到1988年的8300万元，两年增长一倍多；1989年工业生产、乡镇企业和财政收入仍然保持增长势头。

1987年5月，桂林地委调整了这个县的领导班子，新上任的县委书记兰世琦与其他县领导同志，决定把共产党人全心全意为人民服务的宗旨、坚持生产力的标准与实现“小康”目标这三项内容融为一体，都集中到“为官一任，造福一方”的活动上来，用这一活动来推动全县的工作。县委首先要求各级领导干部在为官一任期间，要造福一方，绝不能搞穷一方，搞苦一方，在恭城这块土地上，为恭城人民办好事，办实事，带领各族人民奔向“小康”。

为了实现这一目标，县委制订了“为官一任，造福一方”的岗位责任制。具体内容有：

一、不管什么部门什么单位的干部都要承包一个点上的工作。县委把对全局有影响的计划生育、粮食生产、粮食入库和造林种果，列为岗位责任制的内容。县委、政府、人大、政协四套班子的领导干部承包全县 9 个乡镇，县直 87 个部、委、办、局承包全县面积最大、人口最多、工作难度最大的 33 个村公所，9 个乡镇干部承包剩下的 84 个村公所，村公所干部承包本村本片。点上工作以全县的中心工作为主，也包括经常性的一般工作，既要包物质文明建设，也要包精神文明建设，一包 3 年不变。

二、领导干部要交风险金，几项中心工作设重奖。县领导、县直机关各部门副局长以上的领导和乡镇副职以上的领导，对所包乡、村的计划生育工作要担风险，每人要交本人工资的 10% 作抵押金。年终考核达到规定指标，风险金退回本人，另奖给本人工资的 10% 作奖金；达不到考核指标的，风险金上交财政。1989 年还规定，包点乡村上半年计划生育达到一定指标时，承包单位每个干部奖 120 元，下半年达标时又奖 120 元。包点村早造粮食每亩增产 40 斤以上的，承包单位每个干部奖 120 元，增 30 斤的奖 100 元，增 20 斤的奖 80 元；晚造粮食增产，也按早造办法奖励。此外，年终总评时，奖金分为四等，一等 120 元，二等 100 元，三等 80 元，四等 60 元。完成点上计划生育，粮食生产、粮食入库、造林种果任务的单位，每个干部都可以拿到较高等级的奖金，完不成包点任务的单位，就要被降低评奖等级。

三、经常检查、评比，表扬先进，警告后进。恭城县成立了考评委员会，各条战线和乡镇成立考评领导小组，专门负责岗位责任制的检查、评比、考核、奖惩工作。恭城县每

项工作都有硬性指标，每项工作都要检查，检查不符合要求的，第一次通报批评，第二次“黄牌警告”，第三次如果没有客观原因仍不能完成任务的，承包单位的主要领导就要写出辞职报告。因为点上的中心工作与承包单位的全体干部的经济利益息息相关，点上的中心工作任务完成与否，关系到承包单位的名誉和领导干部的升降荣辱，因此，自实行这种岗位责任制后，承包单位对点上的中心工作都竭尽全力去完成。

案 例 思 考

- 1、恭城县领导班子是基于什么样的思想认识而实行“为官一任，造福一方”岗位责任制的？
- 2、你对领导机关的岗位责任制作何评价？
- 3、你认为应该怎样衡量一个县级领导班子的政绩？

一手托两家：农民和国家

曾以贫困而闻名的黑龙江省肇州县，如今成了产粮大县，1987年粮食总产突破5亿公斤，受到国务院的表彰。粮食丰收，带动了畜牧业、乡镇企业的发展，农民人均收入也逐年提高，1988年达到650元。这里的农民心平气顺，情绪稳

定，生产劲头很高。不少农民都说：“咱县上讲理，我们没啥说的，一门心思伺弄地，搞生产就是了。”

农民们说，播种前，县里把良种、化肥和农药送到家，不用农民自己出去乱跑，更不用担心这些东西是假的、劣的。化肥、农药、种子怎么个使法，有哪些新道道，冬季学科学的时候，都教过了，大家心里有谱，不会用“瞎”。贷款也及时，贫困户贷款由收入比较多的党员、干部家担保，不用担心贷不着；还有信息，哪样东西好销，哪样可能不好销，县上也给提供，比农民自己“摸”准多了。

这些年全县粮食连着丰收，交粮不用县上催，1987年征购粮1.1亿公斤，7天就完成了。

职责：在农民和国家之间协调

肇州县委、县政府感到，随着改革的进程，新旧体制的交替，农村的矛盾也在发生变化。现在，国家直接面对的是千家万户的农民，而农民已经是具有法人地位的独立的商品经济经营者。这两家一旦有矛盾，反映肯定要比过去敏感、强烈。作为县委、县政府，处在这对矛盾体的中间，要对国家负责，同时也要对农民负责。怎样在两者之间协调，把对国家负责和对农民负责，在实践中真正一致起来，无疑是新时期县委、县政府的重要职责。

他们深入农村调查感到，刚刚摆脱贫困的农民，承受能力还非常之脆弱。表面上看，人均收入600多元不算低，但长期以来，农民家底实在太空。现在，农民实际上还处在“垫底”的阶段，他们需要保护，需要扶持。对农民的状况有了切实的了解之后，县委、县政府确定，协调的原则是：

向农民倾斜，维护农民的合法权益，以调动农民生产的积极性。农民有了积极性，生产出又多又好的产品，国家的利益才有保证。

黑龙江是我国甜菜糖的生产基地。但是，近年来农民普遍不愿种甜菜，原因就是甜菜价低，加上种甜菜费工，对地力破坏也比较严重。肇州也同样碰到这个问题。县里有2家糖厂，每年需加工甜菜18万吨，也就是全县每年要保证种甜菜15万亩。否则，工厂吃不饱，不仅要亏损，还完不成国家下达的食糖生产任务。

县里作了分析，认为应当调动农民种甜菜的积极性。于是，他们制定了糖厂向农民让利的8条优惠政策，规定种甜菜的贷款利息由糖厂支付；种子半价供给，另一半由糖厂承担；化肥、农药也实行优惠价，为方便农民交甜菜，每个乡设一个收购站，从乡到糖厂的运费，由糖厂承担。这样一来，种甜菜就有利可图了。1986年以来，肇州县不仅甜菜种植面积有保证，而且产量高，质量好。2家糖厂因此吃得饱，年年盈利，很是兴旺。

1988年，肇州粮食大丰收，尤其是100万亩玉米，平均亩产达到449公斤。上级有关部门鉴于有些县份粮食受灾减产，要求肇州农民多作贡献，增交3000万公斤合同内定购的玉米。肇州农民手里有玉米，问题是当时市场玉米每公斤价格高于国家收购价6分左右。接到任务后，肇州县委、县政府向农民交底，讲清兄弟县受灾完不成任务，我们丰收了，要为国家多承担些义务。同时，县里考虑到全县大豆产量没有达到计划，在得到上级批准后，决定适当减少一些大豆定购任务。农民感到县委、县政府的做法通情达理，只短短

几天，3000万公斤玉米全部交齐。第二天，县里宣布粮食市场放开，农民把剩余的玉米拿到市场出售，家家户户都增加了收入。

服务：沟通两家的桥梁

肇州县委书记马殿有、县长王国学认为，国家对农民的政策，要通过县上的服务去落实，农民对国家的要求，也同样需要通过县上的服务来满足。农民分散经营后，有些事情办起来有困难，我们不提供服务，他们就会有意见。因此，服务是协调两家矛盾的环节，是融洽国家关系的媒介。服务工作做好了，不少矛盾会迎刃而解，一些尖锐的、棘手的矛盾，也会趋向平和，不致于对立。

肇州县委、县政府在实践中逐步摸索出了“为农民着想，不让农民作难”的服务工作路数。

肇州农民每年需要化肥10万标准吨，而国家只能拨给4万标准吨。县委、县政府急农民所急，要求县乡有关部门提前动手，采购来年要用的化肥，至于化肥贮存、损耗的费用，由县财政承担，县里每年要为此拿出20来万元，到来年开春化肥送到农户，则一分钱不涨。采取这些措施，这些年肇州农民没被化肥难住，而且亩施化肥由20标准公斤提高到50标准公斤。

玉米是肇州的主要农作物。长期以来，全县玉米单产超不过200公斤，压抑了农民种地的积极性。县委、县政府把玉米专家请来研究，在7户农家搞试验，以后又搞万亩攻关，逐步摸索出了“好种子、大密度、高投入”的玉米高产路子。经验成熟后，利用冬季给农民上课，一步一步地教，农

民照着做，产量就翻着番地提高了。近两年，获得玉米亩产八九百公斤的农户大批涌现。

为了进一步搞好服务，肇州县委、县政府的领导和各部门的负责人，都有自己联系的农民代表，经常通过各种方式征求他们的意见，改进服务工作。

廉洁：公正协调的基础

在肇州，县委、县政府说话灵，农民愿意听，这一方面是话说得在理，另一方面是说话的人身子正。

这些年，肇州的日子开始好转，但县委、县政府领导坐的小车，基本上还是“吉普”。1987年，有关部门通过正常途径，为县委购置了辆“桑塔纳”。当时县委书记马殿有正出国访问，等他回来知道后，抹下脸，严肃地说：“我们现在不到坐轿车的时候！”后来，那辆车给了一家企业。

县委、县政府领导的住房也不特殊，有的住处低洼，下雨还要往外掏水。县政府办公条件不好，有些局至今还在土盖的小平房里办公。县长王国学说，现在县财政状况有所好转，拿出一些钱盖几处办公用房不是不可以，但是，我们已经定了：三、五年内不盖办公用房，把有限资金用到生产上、教育上和基础设施建设上。大处如此，小处扣得也很紧。县机关干部的办公用品是“限量供应”的，每人发一些“内部券”，凭券领物，用完不补。

与此形成对照的是，1989年县里拿出1000万元投向农业，拿出100万元维修农村中小学校舍，还拿出一批资金发展县乡工业。这些年，为使“乡乡通柏油路”，县里已经自筹了240多万元。另外，为恢复村级卫生所，实现农村电话载波

化，维护农村机电井等等，县里又挤出了一部分资金……近几年，肇州的粮食生产、防护林建设、交通管理和农村基础教育 4 项工作，受到国家表彰。

这一切，农民都看在眼里。他们切实感到，县领导是在为咱谋福利。因此，当国家和农民发生矛盾，县委、县政府出面协调的时候，农民们都愿意听，也听得进，工作也比过去好做得多了。

案例思考

1、肇州县广大农民的生产积极性为什么如此高涨？这种政通人和的局面是怎样得来的？

2、该县领导班子是如何履行自己的职责的？他们如何协调农民和国家的利益？

“父母官”为民解难记

近年来，贺县县委、县政府的领导怀着深厚的感情关心群众疾苦，帮助群众解决困难，再现了干群新的鱼水深情。

1988年4月，县委书记刘汉生下乡来到桂岭镇，听完镇领导的工作汇报已近黄昏。此时，他想：如今正值春荒季节，那些困难户不知生活得怎样？于是，他顾不上吃晚饭，

便同镇民政干部罗致祥一道，赶到善华、平安两个比较贫困的村子，走访困难户、五保户。每到一家，他不但问寒问暖，还亲自看看他们的饭锅、菜锅，揭揭他们的米缸盖。有位姓于的困难户，得了风湿病，双脚瘫痪，不能劳动。爱人怕吃苦于今春离家出走，接着母亲又病故。由于两个小孩年幼，他治病无钱，渡荒无粮，生活十分困难。刘汉生听后与罗致祥商量，决定给这户以钱粮救济。临别时，这位农民在小女儿的搀扶下，拄着拐杖，流着泪水，把刘汉生送出大门，连声感谢党的关怀。这天晚上，刘汉生共走访了 6 户困难户、五保户。回到县里，他立即布置各乡镇干部要切实安排好困难户、五保户的生活。他多次对乡镇干部说，眼下形势虽好，但那些还有困难的群众，仍需要我们去关怀、去帮助。在他的带动下，今年这个县的救济工作得到了较好的落实。

1987 年春节前夕，县委副书记谢金华，在水口乡发现不少群众排队争购商贩的大米，立即到群众中去走访。原来，这些山区农民早已没米下锅了，眼下年关将到，不得不买高价米过年。谢金华找到乡干部们说：“我们当干部的，不要只为自己买鞭炮、购鸡鸭过春节，群众过年缺口粮，也得关心呵！”后来，他与县有关部门取得联系，使这个山区乡群众缺粮的问题很快得到了解决。

县委副书记邵博文虽负责县的日常工作，也把下乡了解民情当作自己的一项重要任务。今年他挤时间去鹅塘，到沙田，进开山，足迹遍及各个乡镇。他发现一些退下来的村干部特别是那些老村干，离职回家后，有的生活、生产都存在不少困难。在他的建议下，县委、县政府采取了相应措施，

把党的关怀送到这些村干部们身上。

1988年初秋，贺县遇到了40年来未有的大旱，晚稻插秧成了大问题。县委副书记、县长陈彬全，赶到灾情较重的仁义镇，顶着骄阳，一垌田一垌田查看旱情，当晚又同有关部门联系加大水库放水流量。第2天，他又组织镇干部分段包干看水，确保渠道畅通。一次，他发现有一处渡槽出现渗漏，便同乡干部一起脱下衬衣，用衣服包上胶质泥土，跳下齐腰深的水里堵漏，使几千亩稻田得救。群众感动地说：“县长为民引来甘泉水，真是我们的贴心人！”

案例思考

- 1、作为“父母官”，群众有了疾苦应该怎么办？
- 2、你从贺县县委、县政府领导“为民解难”的事例中得到了哪些启发？

扶绥县人畜饮水工程见成效

扶绥县委和县人民政府关心和重视人畜饮水问题，采取有力措施，积极开发利用地下水源，不仅使全县13万多人的饮水困难得到解决（占应解决饮水困难总人数的63%），而且还能灌溉部分水稻，浇淋部分旱地。

扶绥县境内多属岩溶地区，地表水渗漏严重，加上地面蒸发量大，形成了奇特的干旱地带。全县38万人口中，有21万人饮水困难，被列为全国14个缺水县之一。为了解决人畜饮水问题，该县从1970年以来，每年都拨出专款，建造了一批过滤水井和蓄水池。但是，这些水池只能积储地面水，冬春雨水少了，水池干枯，群众饮水还是困难。1981年，县里从中东镇六禾村开发地下河解决人畜饮水的事例中得到启发。于是，及时组织有关技术人员对县内进行普查，发现全县共有13条地下河，而且分布均匀，群众饮用水困难的地方基本上都有地下水。根据这一有利条件，县里将解决人畜饮水问题的工作重点转移到开发利用地下水源上。县委和县人民政府成立了专门领导小组，分工一名县委副书记和一名副县长抓这项工作，各乡镇也相对固定一名副乡（镇）长负责，县里还拨出6万多元资金，购买了一台测水仪器和一套钻井机械设备，并从水电局抽出10名职工组成专业打井队，深入各村屯为群众钻打深井。同时，他们改变以往单靠国家拨款投资的做法，发扬“人民饮水工程人民办”的精神，采取国家投资、地方财政自筹和受益群众集资相结合的办法，有效地解决了资金来源，调动了群众的积极性。几年来，全县先后共投资494.69万元，其中群众筹集121.73万元，从而使开发利用地下水工作迅速开展。

案例思考

- 1、缺水是人畜生命攸关的大事，扶绥县委、县政府采

取有力措施解决这一严重问题，表明了他们什么样的精神？

2、政府领导班子在任期内应把建设事业放在什么样的位置上？

平果县社会治安形成网络

平果县近年在县乡（镇）相继成立治安队、保卫组，村屯建立治保会、调解会，使全县的社会治安综合治理形成了网络。据到1989年10月底统计，全县今年共破获各种案件855件，摧毁犯罪团伙74个，缴获电视机等一大批赃物和赃款，价值17.8万多元。

针对当前社会治安混乱状况，平果县于年初即成立了社会治安综合治理领导小组，他们采取“突出重点，全面出击，步步为营”的办法，奔赴各乡镇开展工作，逐级展开治安综合治理工作。马头镇是县直机关所在地，在一些路边店内，仅10个月就发生76起案件。县工作组先后3次集中力量进行打击，共破获各种刑事案件19起，查处治安案件35起，摧毁犯罪团伙10个（成员34人），取缔6家违法店，并根据违法程度，分别给予了罚款、教育处理。通过整顿，路边店的案发率比去年同期下降41%。

在整顿、严打中，县直各部门通力协作，做到整顿一方，管好一方。有段时间，这个县的封建迷信活动较猖獗，有的甚至在街上摆起了道场。为此，全县对2100名道公、巫婆、

神汉进行集训，使其懂得搞迷信活动对社会造成的危害，并让他们自己动手毁庙堂，交出道具。全县共收缴各种道服855件，道书4560本，道具1884件，并当众烧毁，罚款总额达5.9万多元。

为巩固治安综合治理成果，到10月底为止，全县168个村公所，已建立治保会139个、调解会93个；县直104个单位，有33个建立了治安保卫制度，有51个单位配有治安人员共287人。他们积极配合公安机关破案，有效地维护了全县的社会治安。

案例思考

- 1、平果县是如何形成社会治安网络的？并取得了什么样的效果？
- 2、平果县的这一做法体现了行政管理中的哪一种职能？

强化社会治安打击路盗

贵港市是西南3省的物资集散地和出口物资的重要港口，一些心术不正的人把发财的眼睛盯在铁路、公路上，仅1988年在宾盘线贵港路段就有案件100多起，损失折款40多

万元；黄练路段报案有50多起，其中1000元以上的44起。1989年全线路盗案件仍有增无减，而且作案手段多样化，成员团伙化、村落化。有的团伙已形成偷、运、销一条龙作案。黄练乡村有一个村60多名青年几乎全部参加。作案的手段多种多样，或者飞车行盗，或者设置路障，暴力抢劫，或者结伙乘车，趁机行盗。

路盗案件为何屡打不止？究其原因，主要有四：一是近年来拓宽公路，沙石乱堆，路面凹凸不平，车速缓慢，而配套工程跟不上，客观上给犯罪分子提供了作案条件；二是社会上高消费观念的诱惑和影响，人们相互攀比，追求享受，欲望一时达不到，便不惜一切手段非法攫取；三是农村政治思想工作松懈，基层组织涣散，人际关系淡薄，不少干部群众明知某人违法犯罪，却视而不见，知情不举，避而远之；四是正不压邪，打击不力。由于诸多原因，路盗分子得不到及时有力的打击，致使发了横财的人逍遥法外，他们用不义之财建新房、添家具，又诱惑了不少红眼人参加路盗。

贵港市公安局根据公路上出现的问题，在市委、市政府的统一领导下，采取下述措施，收到较好效果：

强化治安网络。在重点地区、重点路段的20个派出所，组织警、干、群为主体的联防队、夜巡队，加强对重点路段的管理和控制。黄练乡的居仕、黄练峡、潭村路段是路盗案件的高发区，过往的司机苦不堪言，该局派出一名副局长带领干警与黄练乡派出所干警、治安队组成30多人的战斗行动小组，白天下村发动群众，晚上巡逻，守候伏击。1988年该乡抓获路盗分子33个，打掉团伙3个。1989年他们又采取公

开巡逻与暗中伏击相结合，统一行动与小股行动相结合的办法，连续出击，反复扫荡，又抓获爬车盗货罪犯43人，破获案件50多起，为国家挽回损失5万多元。

强化破案能力。该局在打击路盗罪犯中，重视破案工作，通过挖团伙、破案件，狠狠打击罪犯。1988年三、四月间，桥圩辖区的三塘路段接连发生路盗案件7起。桥圩派出所组织干警及时开展破案，挖出以李竟海为首的8人犯罪团伙，通过审讯扩大线索又挖出犯罪团伙3个，成员24人，破获案件31起，其中大案10起。1989年8月5日晚，市局领导带领的夜巡队抓获一名正在行抢的路盗分子黄家添，并顺线追查，在姚平、山泉等村挖出路盗团伙3个，成员25人，破获大小案件97起，其中抢劫案件12起。

强化自防能力。路盗案件的增多，既有客观原因，也有主观原因。司机、货主思想麻痹，自防自卫能力差，也给犯罪分子增加了作案的可能性、成功性。该局在严厉打击路盗分子的同时，积极会同有关部门和有车单位加强对司机的教育，增强自防自卫能力。6月20日晚，黄练乡马山村有5名歹徒逞凶行抢，一柳州过往货车司机、货主奋起反击，抓获一名、击伤一名罪犯；8月5日在桥圩何平村有一伙歹徒行抢贵州的一货车，司机任世明只身与歹徒搏斗，在公安巡逻人员协助下，抓获了行凶罪犯。

强化宣传教育。该局为动员广大人民起来围歼路盗分子，利用黑板报、标语、广播、影视等多种形式广泛开展法制宣传。他们还印发有关强化治安管理、打击路盗分子的宣传资料分发到有车单位和公路沿线的乡、镇。黄练乡有一个村经过宣传教育，有28名参加路盗的违法犯罪分子到

·公安机关投案自首。

案例思考

1、路盗的犯罪活动给社会带来什么样的危害？贵港市是如何强化社会治安打击路盗的？

2、你如何理解行政管理中的保卫职能？没有这一职能将给国家和社会带来什么样的后果？

乡政府放任不管 蒋桥集传出奇闻

位于河南项城县、商水县、上蔡县三县交界处的蒋桥集，自古以来就是“三不管”地区，如今成了专门出售各种假票证的“鬼集”。

摊主A不足两平方米的地摊上，堂而皇之地摆满了周口、驻马店地区及安徽等地10多个县市政府、民政局、税务、工商、救灾办的假介绍信、免税证、发货票、合同书等，其中数各地民政福利院、烈军属福利院、残疾人孤儿院的证明最受顾客欢迎。有位外地客人问摊主：“能办工商执照吗？”摊主神气十足地答道：“那当然喽。”“带照片砸钢印的那种，也行吗？”“能。不过砸那玩意儿得到家里去。”价钱