

第一章 政府与政府管理

政府是国家机构的重要组成部分，是阶级专政的重要工具之一，是社会政治系统中十分重要的子系统。政府管理工作状况如何，将对社会生活秩序产生极为重大的影响，管理得好会促进社会生活安定和不断发展，否则会阻碍社会生活的稳定和发展。因此，人们对政治问题的关心，经常体现在对政府活动的关心上，并致力于政府管理工作及其活动规律的研究上，以求提高政府工作效率，促进政府管理科学化、法制化和现代化。

第一节 政府及其职能

一、政府的性质与特点

1. 政府的基本涵义

政府一词，历来就有广义和狭义的解释。广义概念上的政府(Government)是指掌握社会公共权力的各种国家机关的总和，比如议会、内阁、总统、法院等机构都属于广义概念上的政府。在实行总统制的资本主义国家，政府通常是指中央和地方政府全部的立法、行政和司法等机关。对广义概念的政府又存在两种不同的见解：一种认为国家的总统、总理、国务卿、部长、司局长、外交官、海陆空军的军官以及各级地方行政官员，都是政府官员的一部分，把这些各类官员所在的办事机构加在一起，就构成了一个国家的政府；另一种认为，司法部门的官员及其所在的机构也应包括在政府之内，因为这些官员的职责在于解释宪法和执行法律，这是执行国家意志即统治阶级意志的一种重要职能。狭义概念上的政府

(Administration) 仅指国家政权机关中的行政机关, 比如外国的内阁、总统、政务院等 以及我国的国务院、地方各级人民政府 都属于狭义概念上的政府。在实行议会内阁制的国家, 政府通常是指中央和地方的行政机关。本书赞成和采用的是狭义政府概念。

国家是行政权的主体, 行政主体为了行使行政权力和完成属于权力范围内的任务, 就必须设立必要的行政机关。国家行政机关是统治阶级运用国家权力对国家行政事务进行统一领导、组织和管理机关, 亦称国家管理机关, 或简称政府。它是依法行使国家权力, 为推行政务和统一领导与管理国家公共行政事务而组织起来的各种执行机构。它是构成国家机构的重要组成部分, 是根据宪法和有关法律的规定, 并按照一定的程序组建起来的。

我国宪法总纲第二条规定: “中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定, 通过各种途径和形式, 管理国家事务 管理经济和文化事业 管理社会事务。”宪法还规定: “中华人民共和国国务院, 即中央人民政府, 是最高国家行政机关。地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关, 是地方各级国家行政机关。”《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定: “地方各级人民政府对本级人民代表大会和上一级国家行政机关负责并报告工作, 县级以上的地方各级人民政府在本级人民代表大会闭会期间, 对本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。全国地方各级人民政府都是国务院领导下的国家行政机关, 都服从国务院。”宪法和有关法律还明确规定了政府行政管理对象和范围是: “依照法律规定的权限, 管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城市建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作 发布决定和命令 任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。”

根据上述法律规定, 政府的基本涵义包含以下几方面的内容:

(1)国家和地方各级人民政府都由相应的人民代表大会产生，是国家权力机关的执行机关。它体现着我国议行合一、一切权力属于人民的原则、它的一切行政权力都来自于人民代表大会的授予，都要接受本级人民代表大会的监督，并对其负责和报告工作。它必须真正代表和反映以工人阶级为领导的广大人民群众的利益和意志，在实施行政管理时，既要切实保证不违背人民的意志，坚决执行权力机关的决议，又要切实保障人民的民主生活，自觉接受人民群众的有效监督。

(2)政府不仅要向本级权力机关负责，而且要向上一级政府负责并报告工作和接受其监督。各级政府的行政管理，是整个国家行政管理的一个重要组成部分，地方各级政府都应接受国务院的统一领导，任何政府的行政管理，都不应当也不允许有悖于国家行政管理的基本原则和总体规划与要求，更不得各自为政、我行我素。

(3)各级政府的行政管理，从范围来说是全方位的。其特定的任务就是领导、组织和管理国家公共行政事务。同中央政府相比，除外交、国防以及制定全国性行政法规外，各级政府要依法管理经济、政治、教育、文化、科学、建设、财政、民政、公安、司法行政和监察等各项事务。其中不仅有物质产品生产，而且有精神产品生产；不仅有管理 而且有监督 不仅有对物、财的管理 而且有对人的管理，等等。因此，我国政府行政管理的任务是相当繁重的，是保证经济生活正常运转、社会生活丰富安定以及部门、地区、各行业公民关系协调所不可缺少的。

(4)政府拥有法定的执行和管理的行政权，运用行政手段进行指挥活动。根据宪法和法律的规定，它有权规定行政措施，制定行政法规 发布决定和命令等 指导所属各部门、下级政府、企事业单位、社会团体和公民的社会活动，对此都必须遵守和执行。它可以运用行政法规、行政措施、发布命令等行政手段 和利用行政系统、上下级隶属关系，对整个国家的组织和行政事务管理进行指挥，并

且对整个社会都有着普遍的约束力和强制力。

(5)为人民服务是国家和各级政府的宗旨，是一切行政措施的出发点和归宿点。人民既是被管理的对象（客体），又是管理的主人（主体），因此，人民对于政府及其工作人员有提出批评、建议和监督的权利，对他们的违法、失职和渎职行为有向国家机关提出申诉、控告或检举的权利；人民犯了法也要受到行政处分，直至依法判刑。所以，人民政府人民管和人民政府为人民是辩证的统一。

2. 政府的性质

我国各级政府都是人民的政府，都是由相应的人民代表大会选举产生的，是国家权力机关的执行机关，代表人民的意志和利益行使职权，按照民主集中制的原则来领导、组织和管理各方面的国家行政事务，一切活动都要对人民负责、受人民监督，全心全意为人民服务。这就是我国政府的性质。

但这里需要探讨一下政府的性质和政府属性的关系问题。世界各国政府的实际情况表明，政府的属性应当是两种：阶级性和社会性。政府的阶级性规定了政府必须保证解决重大的阶级斗争的任务，如通过武装斗争夺取政权，推翻原有统治阶级的统治，建立新的国家政权。而社会主义国家政权建立以后，还要改造生产资料所有制，消灭剥削阶级，镇压剥削阶级的反抗，巩固和保卫社会主义国家政权，等等。阶级斗争的任务，是在一定历史时期内就可以完成的，而不是遥遥无期的。政府的社会性规定政府必须保证完成社会公共事务的管理。社会公共事务管理这个任务，不仅是伴随着政府的存在而永远存在，而且它是在政府诞生以前以及很久的将来国家机器自行消亡以后仍然存在，只要有社会，就有社会事务的管理。

政府的两种属性是任何国家的政府共同具有的。但在不同社会制度下的政府中，两种属性的阶级实质和内容是不同的，两种属性的比重在不同时期也是有所不同的。在剥削阶级统治的国家里，其政府无疑是剥削阶级专政的工具，这是它的本质和主导方

面；但同时它的政府也有管理社会公共事务的一面，否则，它们的政治统治就不能维持下去，它是为维护剥削阶级利益而进行公共事务管理的。社会主义国家政府的两种属性的比重，随着阶级斗争任务完成的程度在逐渐变化。在剥削阶级被消灭以后，社会主义国家政府的主要任务是发展社会生产力，应集中主要精力发展经济、科学、教育、文化和社会福利事业，不断提高人民的物质和文化生活水平，这是主导方面；但同时开展一定范围内的阶级斗争，打击和镇压一切破坏社会主义现代化建设的各种敌对分子和不法分子的破坏行为，安定社会秩序，巩固国家政权。因此，在剥削阶级被消灭以后，如果仍然坚持认为政府只有阶级性一面，一味强调“阶级专政工具”和“阶级压迫机器”，搞“阶级斗争为纲”，忽视社会性的一面，不仅在理论上自相矛盾，而且在实践上必然会只重视抓“阶级斗争”，只强调“加强专政”，而忽视发展社会生产力和管理公共事务的任务，势必会使国家的经济、科学、教育、文化、社会福利事业的发展受到影响，社会主义制度的优越性难以充分发挥。

只有认识政府的两种属性，才能正确认识政府的性质。目前我国正处在社会主义初级阶段，剥削阶级虽然已被消灭，但阶级斗争并没有结束，阶级专政的任务并没有完成，必须加强和巩固无产阶级专政政权。但是，我国政府的阶级性的一面随着革命任务的完成而逐渐减少；社会性的一面随着社会建设的发展而逐渐增大。因此，今后自觉地重视和搞好经济、科学、教育、文化等社会公共事务的管理，才能使政府的工作符合社会发展的客观实际，才能符合广大人民的需要和利益。

3. 政府的特点

政府作为一个内容十分丰富、涉及面非常广泛的大系统，从不同侧面可以概括出许多种特点。但就总体而言，政府具有主权性和独立性、政治性和阶级性、强制性和约束性、执行性和实践性、综合性和动态性等基本特点。

(1) 主权性和独立

主权性是指各级政府依照法律的规定独立行使执行和管理的行政权，具有独立自主地处理内外事务的最高权力。这是一个国家的统治阶级的统治全权在政治上和法律上的表现。如果政府不具备这种主权性和独立性，就不能在国内活动和国际交往中贯彻统治阶级的意志，就不能强制人们遵守它所制定的秩序和颁布的法规和命令等，也就不可能对整个国家实行统一的领导、组织与管理。

(2) 政治性和阶级性

各级政府都是从属于国家权力机关，必须执行权力机关制定的法律、法令和一切决议，必须对权力机关负责并报告工作，同时要接受权力机关的监督和质询。因为国家是阶级统治的工具，是统治阶级权力的象征，作为国家权力机关的执行机关的政府，不仅行使国家的职能，管理社会的公共事务，而且也行使阶级统治的政治职能；政治统治是以社会管理职能为基础的，任何社会公共事务的管理，都是以维护统治阶级的根本利益为前提的。正如恩格斯指出的：政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能继续下去。因此，政府管理工作好坏，行政效率的高低，直接影响着国家职能作用的发挥，势必也影响着四化建设的大局。

(3) 强制性和约束性

作为国家权力机关的执行机关的政府具有强制性，表现为统治阶级借助于军队、警察、监狱等暴力工具强迫全社会服从它的统治。它所拥有的是国家最高行政权力，它要施及所管辖的全体公民，无一例外；它所制定的各种行政法规、行政措施和发布的一切行政命令等，全社会成员都要遵守，即使是统治阶级的成员也不例外。这是实行阶级统治必不可少的条件。

(4) 执行性和实践性

政府是国家权力机关的执行机关。但在执行中，不只是消极被动地照章办事，而是积极能动地参与影响国家的立法和制定政

策。而在现代国家中，制定政策已成为政府管理活动中的重要方式。政府管理的各项工作都是最常见的日常问题，都同每个单位和个人有着直接和间接的关系；它提出的解决办法，都是从纷繁复杂的现象与事实中抽象提炼出来的，带有规律性的理论原则和艺术技巧，是经过科学分析和实践检验行之有效的方法；政府管理的全部过程，就是充分发挥行政工作人员的创造力，准确地把握和执行法律和政策的规定 善于审时度势 根据不同情况、不同任务 估量各种因素 处理好各种人际关系 运筹计划 作出抉择 并精心组织，周密安排而付诸实践，以求提高政府管理的效能和效率。

(5)综合性和动态性

政府按照法律的规定，综合领导和管理国家的各项公共事务，处理国内外各项重大关系问题；而这些工作又是处于不断丰富发展的动态之中。随着科学技术的发展，政府管辖范围逐渐扩大，管辖专业逐渐增多，管理机构相应增加，管理的体制日趋完善。因此，对政府工作人员的要求也越来越高，只有不断更新自己的知识，探求和掌握新的理论和方法，才能搞好政府管理工作。

二、政府的基本功能与职能

就字面而言，“功能”与“职能”很相近 甚至可以说基本相同。但政府的功能与政府的职能之间有着质的区别，二者不能混淆。政府管理社会公共事务的基本功能需要通过政府的各项具体职能体现出来。

1. 政府的基本功能

政府的基本功能主要是指政府在社会生活中发挥的基本作用 其他作用往往是以此为基础而引申出来的 它直接体现着政府的基本目标。弄清这一问题对认识政府的性质、结构及其他相关的基本目标都有重要的意义。对于政府的基本功能，人们曾提出几种不同的观点：洛克认为，政府的目的是保护人民的生命财产；卢梭认为 政府主要负责执行法律并维持社会和政治的自由 我国

理论界长期认为，政府只是阶级镇压的工具。所有这些观点都未能真正揭示政府基本功能的涵义。

实质上，政府的基本功能只有一种，就是运用国家公共权力，调整社会生活基本秩序，即站在社会之上管理社会公共事务。这种公共事务包括：(1)从历史发展的角度进行分析，可以把政府所处理的公共事务分为历史全程性公共事务和历史阶段性公共事务。前者是指那些贯穿人类社会始终的，并一直为政府机关所管辖的公共事务，如社会治安管理、社会救济管理等；后者是指那些在人类社会的发展过程中逐渐产生、又逐渐消灭的社会问题，即在某些特定的历史阶段内才为政府管辖的对象。(2)从受政府管辖的公共事务的产生顺序上进行分析，可以把政府所处理的公共事务分为固定的公共事务和新生的公共事务。前者是指那些自有人类社会以来就存在着的社会性事务，也是各国最早管辖的事务，如武装力量的管理；后者是指那些在社会发展过程中逐渐产生的社会性事务，如环保事业管理，婚姻家庭关系的管理等。(3)从普遍性进行分析，可以把政府所管辖的公共事务分为共有的公共事务和特有的公共事务。前者是指那些为各国政府普遍管辖的公共事务；后者是指一些为某个或某类国家所专有的公共事务，如宗教问题，在政教合一的国家里，宗教则成为重要的公共事务。

2. 政府的职能

政府职能是指政府在一定时期内根据社会发展需要而负有的职责和功能。它是政府机关权限范围的规定性，包括职权、任务和管辖范围等内容，不同国家的政府具有各自特定的职能，反映着政府的实质和活动方向。各国政府的职能不是一成不变的，它是随着经济、政治、文化、科学和社会的发展而发展，根据不同时期的形势和任务的变化而变化的。明确政府职能对于机构建制、目标管理，建立各级政府机关及其工作人员的岗位责任制，提高行政效率都有好处。

我国县以上各级政府的职能，在法律中都有明确规定。宪法

第 89 条规定了国务院的 18 项职能 宪法第 107 条、108 条、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第 51 条规定了县级以上各级政府的职能《中华人民共和国民族区域自治法》对民族区域自治地区 自治区、自治州、自治县 政府的自治职能作了一些补充规定。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》也规定了乡、镇人民政府的职能。综合上述规定，我国各级人民政府的职能有：基本职能、主要职能、专业职能等不同层次。

政府具有两种基本职能，即阶级职能与社会职能。它们分别是由政府的双重属性，即阶级性和社会性决定的。阶级性决定阶级职能是保证阶级斗争的胜利，实行阶级统治。在社会主义国家，这种职能将随着剥削阶级的消灭和社会主义民主以及人民自治的发展而逐渐减弱，以至于消失。社会职能是由其社会性决定的，是管理社会公共事务的职能，这些公共事务是全社会所需要的，并不带有阶级性。如公共交通、公共医疗、公用电力、环境保护、邮政等等。政府管理公共事务的社会职能，是随着政府的存在而存在，是任何时候都不可缺少的。我国在完成社会主义改造，进入社会主义建设时期以后，政府的阶级职能越来越弱，社会职能的比重将越来越大，这是发展的必然趋势。

政府的主要职能是指贯穿在政府管辖的各种事业中的共同职能，是政府各部门共有的职能。主要有以下七种：

第一，指导职能。政府是国家权力机关的执行机关，其首要职能是根据国家权力机关的决策和一切法律，贯彻执行权力机关的意志，对下属机关进行指导，使之变为全社会的行动。

政府的指导主要是方针政策的指导。它根据宪法、法律的原则，党的总路线、方针和政策，以及党在一定时期的指导思想和重大战略部署，针对特定的社会行政问题制定出具体的、个别的、切实可行的方针政策，作出具体的决议或决定。从而对各地区、各部门以至各行各业的行政活动作出指导，明确方向。早在 1980 年，

邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》一文中指出 要‘真正建立从国务院到地方各级政府从上到下的强有力的工作系统。今后凡属政府职权范围内的工作，都由国务院和地方各级政府讨论、决定和发布文件 不再由党中央和地方各级党委发指示、作决定。’这里所指的‘工作系统’就是政府系统。今后 凡属政府职权范围内的工作，都应由中央和地方各级人民政府讨论、决定，而不是由党中央和各级党委发布指示、作出决定。这既有利于使党委摆脱日常事务，集中力量去管好党务工作、思想政治工作和组织监督工作，也有利于各级政府机关发挥主动性、创造性和积极性，从而提高政府管理工作的效率。

政府的指导日益通过制定行政法规来体现。行政法规，即行政规章，是政府为执行行政权力而依法制定的普遍性规则，它是方针政策的具体化、条理化，且具有法律效力。行政法规的成立必须具备一定的实质要件和形式要件。实质要件是指由政府机关在其职权以内按照合法程序所做的合法行为。也就是说，政府机关所根据的权限必须是合法的，行政法规的内容必须有法律依据。形式要件是指行政法规的形式行为，必须用书面表示，由政府机关负责人签名，记明年月日，证明其内容及成立时期，才能生效。行政法规一旦生效，对政府机关及其工作人员和下级单位以及群众，就具有约束力，对于完成管理目标和任务，具有指导作用。

政府的指导还体现在发展规划的指导。规划是管理工作的综合部署，是搞好管理工作的依据和前提。只有制定好规划，政府管理工作才能在较长时期内有可靠的依据，使对下级工作的指导有前提和基础。规划工作要力求科学、完整、不能粗糙、脱节 要体现全面改革的精神，注重社会效益；既有长期的、全局的宏观部署，又有微观的、近期的、明确而具体的指导和要求，以便分类指导。

此外，还有科学规律的指导。这是指政府部门必须按照科学规律指导所管辖的各项事业，而不是凭主观愿望、长官意志和过时

的经验去指导。这就要求政府官员必须懂得有关的科学知识，具有较高的水平。

第二，管理职能。这里讲的管理不言而喻是行政管理。就是各级人民政府具有对本行政区域内各项行政事务实施管理。这种职能在于用科学的方法、技术、程序和规范推行政令，旨在以最佳的手段获得最大的效果。因此，它也是各级政府的主要职能。我国宪法和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》对其内容作了一些具体规定 包括经济、城乡建设、教育、科学、文化、卫生、体育、计划生育、财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察等管理职能 其中经济管理职能居于重要位置。

政府的管理职能主要运用经济杠杆、法律手段、行政手段和宣传教育的手段来管理经济和社会事务，促进有利于人民和国家的事业发展。

政府的行政管理必须运用经济杠杆手段。运用经济杠杆进行管理 包括制定经济政策和用税收、信贷、价格、利息、奖金等手段，处理好国家与企业 企业与企业 以及国家、企业、个人在具体利益上的差别。正确的经济政策能引导人们按照客观经济规律办事，调动各方面的积极性；利用各种经济杠杆是调节经济活动和经济关系的重要手段。运用经济杠杆进行管理还可利用市场机制，进行市场调节。市场是直接检验产品优劣，对产品优胜劣汰的规律产生直接的影响。因此，政府行政管理可及时吸收市场信息，采取灵活的经济手段来调节商品的供求关系。

政府的行政管理必须运用法律手段。新形势、新任务迫切要求改变以政策代法，以权代法进行管理的落后局面，必须制定相应的行政法规，作为各级政府依法行政和进行管理的重要依据。

政府行政管理还必须采取必要的行政措施。这种行政手段带有强制的性质，凡公民犯有违反行政法规的行为，情节轻微、尚不够刑事处分的，可由政府机关给予行政处罚 包括警告、罚款、行政拘留、没收财物、停业、责令赔偿损失、停产治理和对外国人限令出

境等。

运用经济杠杆、法律手段和行政手段进行行政管理，彼此之间是有机联系、互相渗透的。经济杠杆和行政手段带有灵活性、可塑性，法律手段带有稳定性和规范性。经济杠杆和行政手段在许多方面要用法律的形式固定下来。在行政管理活动中既要遵守社会主义法制，做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，又要使法律手段渗透到经济杠杆和行政手段中去。从而使之几个方面相辅相成，以求行政管理的最佳效果。

第三，协调职能。协调是使相关的方面配合适当、步调一致。各级政府都拥有协调职能，就是为完成特定的目标任务，而改善和调整各机关、各部门、各人员和各项活动间的关系，使各项活动分工协作、配合适当、步调一致，共同实现管理目标。政府协调的范围主要包括：协调政府各部门之间、政府与企业之间、中央政府与地方政府之间、国民经济各部门之间的矛盾，以达到综合平衡，协调发展。

政府管理和任何管理一样，都可能出现两种对立的倾向：一种是有意识的活动所保障的有效调节的倾向；另一种是无秩序的变化造成失去组织机制的倾向。政府协调的职能就是要排除后一种倾向，实现前一种倾向。现代政府机关随着改革、开放和经济、科技、社会生活的发展而发展横向的联系越来越多，纵向的关系越来越深，呈现出上下层次多，专业门类细，管理工作涉及面广，事务繁杂的状况特点。这就要求政府在组织执行时必须进行协调。政府管理虽然总的方向目标是一致的，但因对党和国家的方针政策理解不同，或因职权大小不同，管辖范围宽窄不同，所处的角度不同，或是本位主义、个人主义作祟等原因，以至形成各部门发展不平衡，造成矛盾冲突，甚至各霸一方，各自为政等现象。这就要靠政府协调，进行调节、平衡，使相关的方面配合得当。

通过政府行政协调，能使各机关单位分工合作，密切配合，避免工作重复与矛盾冲突；使各机关工作人员在目标一致的前提下，

和谐地执行公务 增进效益 提高行政效率 使多数人扭成一人 个别努力成为集体的努力 单独的行动成为合作的行动 使各机关工作人员在其岗位上尽其应尽之职 守其应尽之份 无殒无越 不致发生过份或不及之弊。

政府协调的内容主要包括 政策协调 计划协调 职权协调和机构、人事协调 等等。政府协调的前提是沟通信息。它可以使各方了解情况 掌握信息 知道彼此的意见 从而知己知彼 为采取共同的措施和行动作好思想准备。

政府协调的方式很多，主要是通过政策、法令和各项具体措施 不断地调整组织之间、人员之间的关系，以避免事权冲突和工作遗漏或重复 减少相互间的不和谐 保证政府活动的正常有效地进行 通过统一的行政计划 形成文件 使各机关、各部门都有必须遵循的准绳、依据和指针 以保持政府活动的方向一致 通过行政组织的指挥系统 规定各机关、各部门的职责范围 使之分工明确，做到不扯皮、不推诿 各司其职 各负其责 通过信息资料 包括会议纪要、公告和宣传报导等形式 使各方面了解情况 知道彼此的意见 协调有关方面的行动 通过专门的工作委员会或不固定的临时机构 诸如各种联席会议等)协调工作部署 以解决和减少矛盾与冲突 达到行政管理的协调一致 通过专门的智囊机构或秘书班子进行决策分析和可行性研究，以充分的事实和有力的论证帮助领导班子达到统一认识、统一行动和协调一致。从而使整个政府的管理工作有机高效地运转。

第四 控制职能。控制是政府管理过程的主要环节 是实现有效领导的有力手段。控制是指按既定的计划、命令或工作质量为标准 对管理活动进行检查监督 发现偏差 反馈信息 采取纠正措施 调节行动 以达到预期的目标。换言之 控制是为保持计划目标的措施，而对管理活动的过程进行检查、监督和调节的管理活动。政府控制职能是指政府对各种社会事务 既有促进的职权 又有控制的职权。对于合法的有利于人民和国家的事业，运用国家

权力促进其发展；对于违法的不利于人民和国家的事业，可以制止其发展。因此，实行政府控制，发挥控制职能作用，必须纵观全局计划的进程，调查了解下属执行决策和计划的情况，发现执行中的偏差，寻找产生偏差的原因，及时采取适当的纠正措施，对偏离目标的局部现象进行协调；或者发现原计划中未曾预见到的情况或问题，及时对原计划目标作出必要的修正。这是保证政府各项管理工作得以顺利进行并圆满完成的必要条件。

控制有三个基本要素：标准、比较和校正。三者互为条件、互相制约，缺一不可。没有控制的标准，就没有比较的依据；没有实际工作情况与计划标准的比较，就无法掌握和考察计划执行中的偏差；不采取有力措施纠正已发生的偏差，控制也就没有存在的必要了。控制的三个基本要素在执行过程中，又具体化为六个步骤，即标准、下达、检测、比较、报告和纠正。

政府行使控制职能的方法手段是多种多样的。按控制活动的实施时间分，有预先控制、现场控制、反馈控制；按控制的手段分，有直接控制和间接控制；按控制的集中程度分，有集中控制与分散控制。政府通过这些手段和方法，保证经济和各种社会活动沿着社会主义轨道健康地发展。

第五，监督职能。监督是一切管理活动的重要职能，是保证管理活动正常运行的必不可少的条件，并为控制提供信息和依据。监督是指依据国家和管理机构的法律、法令、指示、决定和计划等，查明管理活动距目标和计划的偏差，查明原因，分清责任，责成有关组织和人员，及时采取措施加以纠正，实现既定管理目标的一种活动。实行监督，在于取得实际情况，将其同标准和限额加以比较，发现偏离目标的现象及其程度，并通过分析寻找其倾向性和规律性，及时采取断然措施加以纠正与制止；发现违法乱纪行为，查明有关肇事者、原因和行为动机，对照有关党纪国法，追究责任，予以惩治。政府监督职能是政府的重要职能，它主要是由上级政府机关和独立的权威性的综合监督机构和专业性监督机构对政府各

部门、企事业单位和社会团体执行国家法律和政策、完成国家计划执行情况进行检查监督。政府行使监督职能，不仅要及时检查违法活动，而且更加重要的是能够采取强有力的措施及时制止违法活动，减少违法活动给国家和人民造成的损失，对于违法者不论职务高低都能依法惩处。只有做到这些，政府的监督职能才能有效。

政府监督的目的在于使下属的组织、机关和工作人员能迅速、准确、经济、有效地去完成指派的任务。因此，政府监督的内容一般包括：工作指派、工作指导和工作控制三个方面。它们之间不仅是相辅相成、有机联系的，而且要有相应的组织机构实施执行。

政府实施监督的方法是多种多样的。除了纪检和监察部门配合办公厅（室）系统的信访、综合处等部门加强对下属机关的督导工作外，还可以通过审计和银行等部门的业务活动，反映并监督各部门的经济活动和财务收支情况 通过制定行政法规、规范、准则，约束各部门及其领导者和工作人员的行为活动；通过报刊、电台和其他宣传部门表扬、批评、鼓励和揭发各种守法廉洁以及违法犯罪等倾向；还可以通过发动群众评议、组织群众监督岗和采取各种举报措施，来监督政府机关和工作人员的行为作风，使之更好地发挥政府职能作用。

第六，服务职能。服务职能，就是进行服务工作，这是巴黎公社的原则之一。马克思在评论巴黎公社时说：巴黎公社的委员和一切公职人员都是人民的公仆，把人民视为自己的主人，理应属于政府权力的职能，应当不是由凌驾于社会之上的机构，而是由社会本身的负责勤务员来执行。我国政府继承了巴黎公社服务职能这一重要原则。在党章和宪法里都明确规定了党员和国家机关工作人员必须信守为人民服务的根本宗旨。正如邓小平同志在全国教育工作会议上所指出的：什么叫领导？领导就是服务。几年前我曾说过愿意给教育科技部门的同志当后勤部长。今天，我还是这个态度。愿我们的一切机关领导干部和一般干部，都能在机关管理工作中 倾听群众的意见 改善服务态度 提高服务质量。

政府的服务职能是两种社会制度的国家政府所共有的。资本主义国家政府通过贷款、税收、公共投资、提供信息等各种方式为企业服务，为发展经济服务；要通过建设各种公共设施，为社会服务。社会主义国家的政府是人民的政府，根本宗旨是为人民服务，又是国家上层建筑的重要组成部分，理应为社会主义的经济基础服务；社会主义企业向政府上缴大量税金，政府理应为企业服务，提供各种方便来促进生产的发展；同时人民政府理应为国家的富强和人民的富裕服务，也应为政府工作人员的切身利益以及日常生活服务。政府主要是通过贷款、税收、公共投资、提供信息、制定政策、制定规划、法规和措施等方式来促进企业和整个社会事业的发展。

第七，保卫职能。这对任何国家政府都是不可缺少的职能。这项职能包括：保卫国家的独立与主权，保卫公民的合法权益与生命安全 维护国家的法律 维护世界和平 抵御外来侵略 同时还包括领导国防建设 领导武装力量建设 维持社会治安 镇压叛乱 惩治犯罪等。

我国政府的保卫职能以保护社会主义现代化建设为主线，其常规任务涉及社会广泛的领域；保卫社会主义公有财产，防止任何组织和个人用任何手段侵占或者破坏国家的、集体的财产；保护个体经济的合法权利和利益；保护外国的企业、经济组织和个人在中国投资所获得的合法权利和利益；保护公民的人身自由和人格尊严 保护公民的合法收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权 保护公民私有财产的继承权；保障消费者的合法利益；保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要的历史文化遗产；保护公民通信自由和通信秘密；保护正常的宗教活动；以及其他依法保卫的事项。

政府为履行自己的保卫职能，应采用的方法和措施是：成立国家安全部（局）加强对国家安全工作的指导 大力加强政法和公安队伍的建设，全面提高政治素质和业务素质；加强和改革政法和公安工作，组织社会治安等综合治理的工作网络；加强基层的政权建

设，建立群众性的治安保卫队伍，发挥调解委员会的作用；广泛制定居民公约和乡规民约及各种守则，教育公民自觉维护社会治安，遵守公共道德和公共秩序。

我国政府的专业职能包括对内职能与对外职能两大类。对内职能主要包括经济职能，科学教育文化职能，社会福利职能和法律保护职能；对外职能主要包括社会主义国家互相合作职能，维护世界和平与实行和平共处职能，保卫祖国的独立与安全职能和支持各国人民正义斗争职能。

第二节 政府管理及其原则

一、政府管理的任务

1. 政府管理的基本涵义

政府管理是指政府依法行使国家权力对一切公共行政事务的管理。凡国家的疆界之内、权力所及的一切行政事务，都属于政府管理的范围。它是统治阶级对被统治阶级的统治、专政与管理的行为活动。在我国社会主义改造基本完成之后，剥削阶级作为阶级已被消灭，政府管理体现了我国各劳动阶级和各民族的共同意志和利益，体现了人民内部的纪律，个人服从集体，局部服从整体，全国服从中央的民主集中制原则要求。因此，政府管理是国家行政管理的主体和组织保障形式，是搞好政府行政管理工作的前提。

2. 政府管理的地位和作用

政府管理在整个国家的行政管理工作中，占有重要的地位，发挥重大的作用。

(1) 政府管理是国家行政管理体系中的重要组成部分。从最广义的解释来说，任何一种社会管理，都可以说是行政管理。它包括政府管理、专业管理、业务管理等等。但政府管理是整个国家行政管理中一个大的行政管理系统，不仅包括国务院各部门、(省、市) 自治区政府各部门，也包括各市、地人民政府、(县、区) 人民政府和