

《党政领导干部公开选拔 和竞争上岗考试大纲》

学习读本 (下册)

中共中央组织部领导干部考试与测评中心组织编写

党建读物出版社

《党政领导干部公开选拔 和竞争上岗考试大纲》

2011版

《干部任用条例》

中共中央组织部编 中共中央党校出版社

ISBN 7-309-07000-0

《党政领导干部公开选拔 和竞争上岗考试大纲》 学习读本（下册）

中共中央组织部领导干部考试与测评中心组织编写

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

《党政领导干部公开选拔和竞争上岗考试大纲》学习读本/中共中央组织部
领导干部考试与测评中心组织编写. —北京:党建读物出版社, 2004

ISBN 7-80098-702-7

I. 党… II. 中… 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(2004)第 007978 号

责任编辑:周韬 王斌 文明 封面设计:欣然

党建读物出版社出版发行

(北京万寿路西街甲 7 号 邮编:100036 电话:010-68219430)

新华书店经销 河北省保定市印刷厂印刷

787×1092 毫米 16 开本 62.75 印张 1503 千字

2004 年 4 月第 1 版 2004 年 8 月第 2 次印刷

印数: 50001 — 81000

ISBN 7-80098-702-7/D · 577 定价:110.00 元(上、下册)

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话:010-68278452)

目 录

(下册)

第四部分 管理	(607)
第十七章 公共行政	(609)
第一节 公共行政的内涵	(609)
第二节 政府职能	(612)
第三节 行政组织	(620)
第四节 人事行政与国家公务员制度	(632)
第五节 公共财政	(644)
第六节 行政绩效	(650)
第七节 行政责任与行政伦理	(659)
第八节 行政监督	(665)
第九节 行政改革与创新	(671)
第十八章 公共政策	(684)
第一节 公共政策的基本概念	(684)
第二节 政策制定	(688)
第三节 政策执行	(696)
第四节 政策评价	(700)
第十九章 领导学	(707)
第一节 领导活动和领导理论	(707)
第二节 领导的本质	(714)
第三节 领导者和领导群体	(719)
第四节 领导体制	(726)
第五节 领导决策	(730)
第六节 领导用人	(736)
第七节 思想政治工作	(741)
第八节 领导方式、方法和艺术	(746)
第九节 领导效能考评	(751)

第五部分 科学技术	(759)
第二十章 科学技术与社会	(761)
第一节 科学技术及其作用	(761)
第二节 科学技术发展的战略、方针和政策	(768)
第二十一章 科学常识与科学前沿问题	(785)
第一节 科学常识	(785)
第二节 科学前沿问题	(791)
第二十二章 高新技术及其产业化	(796)
第一节 高技术及高技术领域	(796)
第二节 高技术产业化	(808)
第六部分 历史 国情国力 公文写作与处理	(813)
第二十三章 中国古代史	(815)
第一节 先秦时期	(815)
第二节 秦汉至明清时期	(821)
第二十四章 中国近现代史	(836)
第一节 晚清时期	(836)
第二节 中华民国时期	(846)
第二十五章 中国当代史	(863)
第一节 中华人民共和国的成立和社会主义建设的曲折历程	(863)
第二节 改革开放与中国特色社会主义建设的全面发展	(873)
第二十六章 世界历史	(883)
第一节 古代和中世纪史	(883)
第二节 近现代史	(888)
第三节 当代史	(895)
第二十七章 国情国力	(904)
第一节 国土与资源	(904)
第二节 人口与国民素质	(908)
第三节 民族与宗教	(911)
第四节 生态环境状况	(914)
第五节 社会经济结构	(919)
第六节 综合国力	(924)
第二十八章 公文写作与处理	(932)
第一节 公文写作	(932)
第二节 公文处理	(956)

第七部分 公开选拔和竞争上岗考试综述	(967)
第二十九章 公开选拔和竞争上岗考试综述.....	(969)
第一节 公开选拔和竞争上岗考试的内涵.....	(969)
第二节 笔试的作用及测评要素	(971)
第三节 笔试的试卷结构与测试方式.....	(974)
第四节 面试的作用及测评要素	(980)
第五节 面试环节的方法及实施程序.....	(982)
后 记.....	(989)

第四部分

管理

第十七章

公共行政

【学习要求】通过学习,比较全面和准确地把握公共行政的本质,熟知公共行政管理的主要理论;理论联系实际,深刻认识有关中国政府行政管理的现实的理论和实践问题,自觉提升自身从事政府行政管理的全面素质与综合能力,更为有效地实行公共行政管理,服务国家、服务国民。

第一节 公共行政的内涵

一、公共行政的本质

公共行政又称行政管理,是指国家行政机关以公共利益为目的,通过科学制定和有效执行公共政策,依法运用公共行政权力,管理公共事务、提供公共产品、实施公共服务的活动。

公共行政与非公共行政相对应,其本质在于公共性,也就是说,公共行政作为现代国家政府体系中一种最为广泛、最为经常、最为直接的国家行为,必须依法运用公共权力,履行公共职能,解决公共问题,承担公共义务和公共责任,维护公共秩序和公共安全,保障公众利益,满足公众需求。

具体说来,政府公共行政具有以下主要的特征:

(一) 以公共利益为目标

一切权力来源于人民,一切权力属于人民,立党为公、执政为民,是我们党和政府一切行动的最终准则。同时,政府作为一种社会组织,其存在和发展的最终价值正在于为社会公众提供公共产品和公共服务,因此,我国政府公共行政的首要特征和惟一目的只能是代表最广大人民的根本利益,并为最大限度地实现这个公共利益而奋斗。正是从这个意义上,现代政府公共行政的執行者——公务员,必须做到“权为民所用,情为民所系,利为民所谋”,真正以人民公仆的标准时刻要求自己,克己奉公,秉公执法,维护社会公共秩序,增进社会公共福利。

（二）以公共权威为基础

公共权威包括公共权力和公共威信两个方面。公共权力是指政府权力来源于人民的授予并必须最大限度地贯彻、实现国家意志和国家目标,属于上层建筑的一种,因而它在整个社会都具有普遍的、合法的约束力和强制性。同时,在现代法治社会中,政府不仅是一种阶级统治的政治工具,更是一种推行公共管理、履行公共职责、解决公共问题的管理工具。因此,公共威信是指政府在运用公共权力的过程中必须得到社会公众的认可和拥护,拥护程度越高,说明政府的公共威信就越高。公共威信越高,则政府行使公共权力的绩效就越好。反之,一个缺乏公共威信的政府,单纯依靠专政机关的强制,很难赢得民众的持久赞同和拥护。

（三）以公共政策为途径

公共政策是现代国家的政府在特定时期为实现一定的政治、经济、文化和社会目标而制定的法律、法规、条例、规章、政令、办法等行为准则和计划。科学地制定公共政策(即决策)并付诸有效实施和科学评估,是政府主要的施政途径。公共政策贯穿于公共行政的全过程。公共行政是否较好地实现了社会公共利益,最根本的就是看公共政策的实施效果是否与预期的政策目标相一致或在多大程度上相一致。在此意义上,“管理就是决策”。

（四）以公共问题为对象

什么是“问题”?“问题”就是人们的预期目标与事物实际状况之间的差距。差距越大,问题就越严重。公共问题与私人问题相对应,是指这种差距已经关系到大多数人,也就是说,某一事物的实际状况不能满足大部分人的预期目标,那么,公共问题就产生了。与私人问题通过社会机制或市场机制解决不同,公共问题的解决主要靠政府机制。随着现代民主社会中公共行政的管理特性的日益增加,诸多公共问题,如环境污染、社会犯罪、社会救济等,均已成为现代国家公共行政的主要对象和施政重点。

（五）以公共财政为保障

政府公共行政的有效运行,必然离不开公共财政的支持。公共财政作为与市场经济相适应的财政类型,是指政府为满足社会公共需要和纠正市场失灵所进行的经济活动,具体表现为国家行政机关为履行行政职能、实施公共行政而进行的资金收支和管理活动,具有极其鲜明的公共性。公共财政的一个重要功能在于,通过财政支出确保政府履行政治、经济和社会各项职能,如行政管理、国家安全、公安司法、监察审计、科技教育、公共卫生、环境保护、社会保障、宏观调控、公益性事业、大型基础设施等,以满足社会公共利益。同时,现代公共行政还必须注意降低施政成本,努力构建一个少花钱、多办事的“廉价政府”。

二、公共行政在国家管理中的功能

立法体系、司法体系和公共行政体系的系统集成,构成一国宏观管理体系的基本内容。与前两者相比,公共行政体系是一种具有突出的日常性、操作性、创造性和权变性的管理活动。它在社会公共事务管理中主要具有以下功能:

（一）执行国家意志

行政就是行动的政治。简单地说,在一国宏观管理体系中,立法机关是国家意志的确立者,司法机关是国家意志的保障者,公共行政机关则是国家意志的执行者。立法机关经过一定的法律程序,将人民的意志上升为国家意志,其中国家意志又主要体现为其所制定的宪法、法律和法规。在我国,人民代表大会是国家权力机关,各级人民政府是人民代表大会的执行机关,受其委托,管理社会公共事务,贯彻和执行国家意志。

（二）弥补市场缺陷

在市场经济条件下,与政府不是万能的一样,市场这只“看不见的手”也同样存在失灵现象,如导致过度垄断、外部性、不提供公共产品、两极分化等,因此,政府与市场两大机制必须有机协调,优势互补。政府通过制定市场经济游戏规则,明确各市场主体职能定位,规范市场行为,维护市场秩序,确保公平竞争,降低交易成本,保证市场经济良性运行。

（三）促进社会公平

政府是公民“最后的依靠”。西方福利国家“从摇篮到坟墓”的社会政策实践昭示了政府促进社会公平的天职。如果说市场机制旨在实现资源配置效率的话,那么政府机制则旨在实现社会利益分配的公平。也就是说,市场主要考虑如何把蛋糕做大,而政府则主要考虑将蛋糕如何公平分配。发展是硬道理,必须坚持效率优先,但过度不公终将损害效率。因此,政府公共行政要按照统筹效率和公平的原则,制定完善配套的政策,调节不同社会群体的利益差别和利益矛盾,维护社会稳定,实现“机会面前人人平等”。

（四）维护国家利益和公民权利

公共行政作为国家管理体系之一环,必然要通过国防、外交等承担起保卫国家主权、民族独立以及维护国家利益的职责,最大限度地实现国家目的和国家利益。同时,政府还必须确保公民的生命权、财产权、劳动权、言论自由权、选举权、被选举权、知情权、知识产权等宪法赋予的合法权利不受损害。

（五）推动经济社会协调发展

政府是一个国家经济增长的结构性要素之一。一个国家综合国力的增长、国民福利的提升乃至经济社会发展的整体和谐,均离不开一个有效的公共行政体系的关键性的统筹功能。各国的经验表明,政府能力的强弱,构成了现代化过程中国与国之间最大的政治分野。尤其在后发展国家,一个具有强烈的政策意愿、卓越的政策水平、坚定的施政能力和崇高的公共威信政府,将极大地驱动其现代化进程,尽快实现其赶超世界先进的国家战略。

第二节 政府职能

一、政府职能的依据和属性

政府职能也叫行政职能,是指国家行政机关在社会公共事务管理中依法承担的职责和功能。

(一) 政府职能的依据

政府职能的依据是指为什么需要政府职能的问题。与公共利益和公共需求直接相关的公共产品的存在是政府职能的基本依据。

人们的日常消费品包括两类:一类是私人享有的消费品,即私人物品或私人产品,如私人电脑;一类是公共享有的消费品,即公共物品或公共产品,如国防、大型基础设施。私人产品的鲜明特征是谁投入谁受益,在成本和收益之间有清晰的对应关系,具有典型的竞争性和排他性,因而其生产和供应主要通过市场机制来解决。公共产品则正好相反,其基本特征是消费的非竞争性和非排他性。非竞争性是指一个消费者对一种公共产品的消费不影响其他消费者对该产品的消费和使用;非排他性是指公众的任何一员都不能被排除在对该公共产品的消费之外,都可以享受这种产品。因而几乎不可能对公共产品进行收费,私人也就缺乏足够的激励来提供公共产品。

公共产品的特性导致了对其供给的稀缺,因而只能依靠政府出面组织生产和供应才有可能得以解决,这是政府职能的基本依据。

(二) 政府职能的属性

政府职能的属性是指政府职能的性质和特点,主要体现为公共性、法定性、执行性、强制性、动态性和扩张性。

1. 公共性

公共利益以及社会公众对公共物品或公共产品的需求是政府职能存在的前提和依据。公共物品或公共产品的特性决定了其很难仅仅通过社会个体的努力来获得,因而要由公众认可的公共权威角色即政府来提供。政府有义务、有责任为所有社会群体和阶层提供普遍的、公平的、高质量的公共服务。

2. 法定性

政府职能的法定性是指政府和执政党的一切活动都要在宪法和法律的范围内进行,宪法和法律规定了一国政府职能的边界,使公共行政有法可循。法有明文规定者,政府要全力做好,否则即为行政不作为、政府缺位;法无明文规定者,政府不可妄加施政,否则即为滥用职权、政府越位。我国宪法规定了国务院作为最高行政主体的地位和职责范围,以及各级地方政府在相应管辖范围内的行政主体地位和职责范围。

3. 执行性

与作为国家意志确立者的立法机构相比,政府作为国家行政机关,其职能具有明显的执行

性。而在国家意志的执行过程中,势必要求具有更多的行政艺术和管理技能,更加注意政策执行的灵活性、权变性、可行性和操作性。在我国,各级人民政府是人民代表大会的执行机关,受其委托,贯彻和执行国家意志,行使管理社会公共事务的职能。

4. 强制性

政府职能的强制性来自于政府职能的法定性,是指:(1)对公民而言,作为行政相对人,任何人、任何组织、任何团体均不得阻碍政府职能的正常行使;依法作出的政府行动和政府法令,务必令行禁止。(2)对政府自身而言,宪法、法律的强制性规定,决定了这种职能是不可推卸、不可免除的。

5. 动态性

政府职能的动态性意味着,政府职能始终是变动不居的。它取决于市场经济条件下政府与市场关系的动态性、政府与社会关系的力量对比以及政府与自然界的关系演变。譬如,随着市场经济体制的完善,政府就可以从不关系国计民生的竞争性领域退出;随着公民社会力量的壮大,政府就可以发挥治理的作用,逐渐摆脱“政府办社会”的负担;随着大气污染、水土流失等生态危机的加剧,政府就要适应大自然系统和谐发展的要求,增加相关职能,统筹人与自然的关系,寻求可持续发展道路。

6. 扩张性

政府职能的扩张性是指随着社会的发展,政府承担了越来越多的职能,并逐渐扩展至社会各层面。这是因为,现代社会中公共事务、公共问题日益增多且日益复杂,公众的需求也日益个性化、多样化。同时,政府职能的扩张性还来自于政府的“经济人理性”。对于作为稀缺资源的政府职能,政府及其管理者都有自然的内在冲动来扩张,并可能用这种稀缺资源去与其他社会资源相交换,以获得个人需求的满足。

二、政府职能的主要内容

在政府职能问题上,迄今有两种极端的公共行政理念和实践:一个是市场至上和市场万能论,结果导致市场失灵;另一个是政府至上和政府全能主义,结果导致政府失灵。这两方面经验使当代各国政府都努力寻求政府职能的恰当定位,既避免市场垄断和市场失灵,也避免政府垄断和政府失灵。一般而论,政府的职能定位可以概括为:弥补市场不足,促进社会公平。

具体说来,政府职能的主要内容包括:

第一,维护职能,即维护国家法律法规和政令规章的实施。主要通过制定得到社会公众认可的国家法律法规和政策,建立、确定和巩固国家的基本意识形态、基本社会制度、主要价值规范,从而维护国家统一、民族团结和社会和谐。

第二,保卫职能,即保卫国家和民族独立,保卫公民生命、财产权利,维持社会秩序。保卫职能在国家间关系上主要表现为通过国防、外交、对外政策,保卫国家主权和民族独立,最大限度地实现国家利益和国家目标。在国内关系上主要表现为:保卫公民的生命权、财产权、言论自由权、劳动权、受教育权、知识产权、选举权、被选举权等合法权利;运用警察、监狱和军队等国家强制力量,使法律得到有效实施,维持正常的社会秩序。

第三,扶助职能,即扶助公民、公民团体和工商组织均衡发展,扶助弱者生存。扶助公民、公民团体和工商组织均衡发展,主要是政府确定价值取向和价值标准,通过有效的产业政策、

贸易政策、税收政策、信贷政策等政策规制和政策倾斜,帮助各界顺利发展。扶助弱者生存,主要是政府保障和救济职能,包括由政府组织或监管的退休金、健康保险、失业救济、老弱病残救济等。政府扶助职能的履行状况,直接关系到社会的公平和稳定。

第四,管制职能,即管制社会行为主体与国家公共权力主体的社会行为。主要包括:(1)依法控制、限定和约束社会行为主体与国家公共权力主体的行为,使其不致因自身利益而非法或不当侵扰国家、社会、他人等其他行为主体的权益,否则予以法律惩罚,如“近亲不得结婚”、“严重传染病隔离”等,均属于管制职能的范畴。(2)为实现国家利益、社会利益、多数人的利益、长远利益,依法控制、限定和约束社会行为主体与国家公共权力主体的行为,如外汇管制、尾气排放标准管制等,都是政府履行经济 and 环境保护管制职能的表现形式。

第五,服务职能,即通过兴办各类公共事业,直接造福于国民。公共设施、公共卫生、公共交通、公共通讯、公共信息、公共教育等政府投资兴办及监管的事业,都属于政府公共服务的范畴,公园、公立图书馆、公立学校、政府公共信息网页等则是典型的政府公共服务的方式。提供更为广泛、快捷、公平、有效的公共服务,是现代国家政府普遍面临的重大挑战。

第六,发展职能,即运用各种可能的方式启发、诱导创新的意愿和积极性,促进经济发展和 社会进步。在当代知识经济社会中,知识创新、能力创新、机制创新、制度创新的重要性日益突出,政府发展职能的价值日益凸显。这就要求政府通过积极有效的公共政策的引导,统筹经济社会发展,统筹人与自然关系,统筹国内改革与对外开放,推动社会全面进步。

三、政府与市场的关系

各国政府之间的最大差别,在于市场取代政府或政府取代市场的程度。正确处理好政府与市场的关系,既是关系到我国社会主义市场经济能否顺利发展的重大问题,也是转型期我国完善社会主义市场经济体制的核心任务。政府与市场是现代市场经济中配置资源和供给产品的两大基础性制度安排,但在具体实践中,究竟是应以政府为主供给产品,还是应以市场为主供给产品?这在不同国家有不同的实践。

1. 发达国家政府与市场关系的主要模式

在市场经济发达的西方国家,政府与市场关系的内部组合有不同模式,较成功的主要有美国模式、日本模式、德国模式、北欧模式。

(1) 美国模式。该模式又称盎格鲁—萨克逊自由市场模式,强调市场力量对促进经济发展的决定性作用,认为政府对经济发展只能起次要作用;推崇企业家精神在政府管理中的运用,崇尚市场效率而批评政府干预和政府管制。

(2) 日本模式。该模式又称东亚模式或政府主导型模式,主张以经济优先、效益优先、企业优先和战略产业优先为鲜明特征,在第二次世界大战后日本 20 多年的经济高速增长中发挥了极其重要的作用。其内容主要有:主张“有组织的市场经济”,强调政府调控职能和发挥市场机制相结合,坚决实施产业政策;政府对战略性企业予以保护和扶植,通过“贸易振兴会”等准官方组织为企业提供各种有关信息等。

(3) 德国模式。该模式又称莱茵协商福利模式或社会市场经济模式,追求经济自由、社会公正和社会安全,强调政府要尽可能减少干预,只保留必要的适度干预。

(4) 北欧模式。该模式又称北欧社会福利模式。实行该模式的国家信奉格兰德维希提出

的“没有人拥有太多,没有人一无所有”的理念,推崇“福利制国家”制度,主张发挥国家的职能,运用庞大而有效的公共机构,以税收为公共财政的来源,使享受社会福利成为每个公民的权利。因而,在这些国家,尽管政府的公共政策为企业的发展提供了广阔天地,但同时实行的高税收、高福利的政策却使得不同公民之间的收入差别缩小。实行北欧模式的国家是世界上生活水平最高的国家群体之一。

2. 市场失灵与政府失灵

不管上述模式利弊如何,关于政府与市场关系的所有模式都可以归结为政府和市场谁占主导地位的博弈问题。各国的公共行政实践表明,市场至上的自由放任模式将导致市场失灵,而政府至上的全能主义模式则导致政府失灵。

市场失灵的主要问题在于:(1)个人价值和集体原则存在矛盾;(2)完全竞争的假定在现实经济中无法充分实现;(3)市场调节不能解决宏观经济均衡问题;(4)帕累托最优是一种不能实现的理想;(5)信息存在不完备性和不对称性;(6)资源不能得到充分利用;(7)外部效应导致社会资源配置偏离;(8)市场不会自动供给公共产品。

政府失灵的主要问题在于:(1)经济管理因缺乏明确的利益主体而导致效率低下;(2)政府追求社会公平经常以牺牲效率为代价;(3)经济人理性和公共权力的稀缺性导致政府及其成员也会犯错误;(4)政府与人民之间的契约关系的不对等使得很难对政府违约行为进行惩罚;(5)政府经济运作涉及复杂的产权关系和激励机制,从而产生了公共性与私人性的矛盾;(6)政府垄断容易导致专横并降低资源配置的效率;(7)很难对政府公共行政的绩效作出科学评估。

经过理性反思,人们逐渐认识到,政府与市场既非对立关系,也非替代关系,而是一种相互依存、协调互补的内在统一关系。政府适合于提供公共产品,市场适合于提供私人产品。随着市场经济的完善,市场机制越来越倾向于提供种类繁多的产品,已经有相当一部分公共产品也可以间接通过市场机制来提供,近年来 BOT 即建设—经营—转让、政府业务外包、政府合同出租等民营化模式在各国的流行即经验性地证明了这一点。政府的作用应该越来越“亲近市场”,通过制定和实施法律制度和宏观经济社会政策,创造一个有利于降低交易成本的市场环境,弥补市场缺陷,克服市场失灵,构成了当代政府公共行政的核心任务。

3. 我国政府与市场的关系问题

从 1978 年改革开放开始,我国进入具有历史意义的社会转型期。市场经济体制取代计划经济体制并日趋完善,政府职能也开始转变。但由于行政理念的转变、宏观经济体制转型以及政府自身能力的提高需要一个渐进的过程,因此我国政府在政府与市场关系问题上存在典型的“三位”现象,亟待克服。

(1) 政府职能“越位”,主要是指政府做了不该做的事和管了不该管的事,直接包揽了本来可以通过市场进行的纯粹私人物品的生产供应,以及可以由政府、企业、非政府非赢利公共组织共同参与的混合性公共物品的生产。具体表现为:政府职能与市场功能不分,以政治代替经济,如“一票否决制”主导下的政府招商模式;政府组织与企业组织不分;政府组织与社会中介组织不分;政府组织与事业组织不分。

(2) 政府职能“错位”,主要是指在政府职能分工定位上存在交叉和混淆的情况。交叉的情况,如中央政府职能对地方政府职能的挤占,上级政府职能对下级政府职能的侵蚀,同级政府不同部门之间因为缺乏统一协调的责任隶属关系机制而形成管理冲突与矛盾。

职能混淆的情况,如将政府国有资产管理职能混同于直接进行企业管理;将市场监管职能混淆为企业主管职能;将政府服务职能混淆为政府管制行为等。

(3) 政府职能“缺位”,主要是指本来应当由政府生产和提供的公共产品和服务,政府却没有充分尽职尽责,甚至在某些公共领域出现了“真空”。譬如,应由政府提供的邮政、铁路、水利、生态环境和其他必要基础设施的建设仍然力度不够;应当由政府保障的公民宪法权益还存在残缺;医疗、养老、失业、救济贫弱者以及其他社会保障服务的供应仍然不足;应由政府负责的市场秩序有缺陷,竞争规则不完备,信用制度不健全,还没有形成具有“自动稳定器”功能的市场运行和调节机制;应由各级地方政府提供的公共教育、文化、体育、医疗卫生等服务,以及城市公共服务如公交、自来水、电力、天然气供应,仍然不能满足企业和公民的需要。

四、政府与社会的关系

政府与社会的关系问题,是任何政府都不得不面临的一个重大问题。简单地说,政府与社会的关系也就是“官”与“民”的关系。

(一) 政府与社会关系的主要内容

这种关系主要包括三个方面:一是政府对社会的管理;二是社会对政府的支持和监督;三是政府与社会通过精诚合作作用于市场机制,共同治理宏观社会,增进社会整体福利。

1. 政府对社会的管理

这是最常见的一种政府与社会关系。政府公共行政作为一种解决公共问题的社会机制,必然要对社会进行管理。狭义的社会是指与政治活动、经济活动、文化活动相对应的社会活动领域,只是广义的社会活动、社会生活、社会关系的一部分。因此,社会管理是指政府对社会治安、人口控制、环境保护、社会保险和社会福利、社会医疗、社会服务等方面的管理。政府对社会的管理一方面反映了政府对社会秩序的维护,另一方面反映了政府对社会公众所提供的公共服务。

2. 社会对政府的支持和监督

政府与社会之间的关系不是单向的。除政府对社会进行管理外,社会本身也会作用于政府。这种作用具体包括社会支持和社会监督两个方面。离开社会对政府合法性的支持和拥护,则政府的行政绩效必然大打折扣甚至一塌糊涂。反之,则会极大地降低政府施政成本,提高行政效能。另一方面,社会在政府公共行政运行过程中扮演监督者角色。这种社会监督的主要途径和体现就是,通过社会舆论影响政府公共政策的实际绩效。“民心是杆秤”、“街谈巷议”,说的正是这个道理。

3. 政府与社会通过合作治理社会

与政府机制和市场机制一样,社会机制也是重要的问题解决之道,只不过,它既解决公共问题,也解决私人问题,因而,社会机制实际上处于政府机制和市场机制的中间环节。现代市场经济应该是“亲市场”的经济,应该是政府机制通过社会机制间接作用于市场经济,弥补市场失灵。

(二) 国外政府与社会关系的发展趋势

1. 政府社会管理的强化

这是各国政府与社会关系的一个重要趋势。这种社会管理的强化的趋势表现为政府社会