

国家公务员录用考试

行政管理与 公文写作

人事部人事科学研究院 学术委员会主任

朱庆芳 主编



中国人事出版社

国家公务员录用考试

行政管理与公文写作

朱庆芳 主编

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家公务员录用考试行政管理与公文写作/朱庆芳主编.
—北京:中国人事出版社,1997.5
ISBN 7-80139-066-0

I. 国… II. 朱… III. ①行政管理—公务员—招聘—考试
—自学参考资料②公文—写作—公务员—招聘—考试—自学参
考资料IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 14737 号

中国人事出版社出版
(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)
新华书店经销
北京通州区西定安印刷厂印刷

2001 年 3 月 第 2 版 2001 年 3 月第 2 次印刷
开本:787×1092 毫米 1/16 印张:9.125
字数:318 千字 印数:11001—21000 册
定价:18.00 元

出版说明

根据国家公务员录用考试的改革情况，在把握主要指导思想的基础上，我们以现行统编教材和国家行政机关对公务员的通用知识、能力素质要求为依据，组织编写了这套国家公务员录用考试指导丛书。

该套丛书有三个显著特点：

1. 注重以能力素质的测查为主。丛书的编写力求反映公务员录用考试的特点，在深刻理解知识点的基础上，反对死记硬背。

2. 紧跟命题的改革趋势。在公务员录用考试中，公共知识部分已实现了主观性试题的客观化测试、行政职业能力测试部分增加了常识判断等新内容，申论考试对考生提出了新的要求。为此，在丛书的编写、修订、调整过程中，力求体现最新精神，紧紧跟上最新的变化。

3. 权威性和创新性。丛书自推出以来，以其全面、精确、实用、创新等特点赢得了读者朋友的好评，给广大考生提供了巨大的帮助和支持。

国家公务员录用考试的命题思路及改革方向

一、国家公务员录用考试的考试科目

中央、国家行政机关公务员录用考试从 1994 年开始正式实行，最初的考试科目是《行政职业能力倾向测验》和《公共科目》，1997 年底《公共科目》作了适当的调整，改为《综合知识》，2000 年起把《综合知识》再进行修正，改为《公共基础知识》，并增加了《申论》考试。

《行政职业能力倾向测验》考查应试者从事国家行政机关工作的潜能，内容涉及知觉速度与准确性、常识判断、言语理解、数量关系、判断推理、资料分析，考试时间为 90 分钟，满分 100 分。

《公共基础知识》主要测查应试者了解、掌握从事国家机关工作必须具备的知识的程度，以及运用知识解决实际问题的能力，内容涉及马克思主义哲学、邓小平理论、法律、行政管理、公文写作和处理、前一年的国内外重大时事，考试时间 120 分钟，满分 100 分。

《申论》主要测试应试者对给定资料的阅读理解能力、分析归纳概括能力、提出和解决问题的能力及文字表达水平。申论，取自孔子的“申而论之”，即申述、申辩、论述、论证之意。它既有别于古代科举考试中要求就给定题目论证某项政策或对策，撰写论文的策论形式，也有别于以往公务员考试中的作文形式。但申论考试的内容、手法及其要达到的测评功能，实际涵盖了策论和作文这两种考试形式的基本方面。申论考试的时间是 150 分钟，满分 100 分。

二、国家公务员录用考试的命题思路

公务员考试的命题思路是在认真总结历年考试的改革情况，广泛听取中央有关部门、广大考生和外国专家的意见之后确定的，主要指导思想是更注重以能力素质的测查为主，在此基础上改进题型、题量和结构，完善《申论》材料的选择和评分，确保所录用人员的政治和业务素质，为优化中央、国家机关工作人员的结构作贡献。

上述命题思路在中央、国家机关公务员录用考试公共科目中都得到了落实。

1. 《公共基础知识》考试实现了主观性试题的客观化测试。以前的《公共基础知识》既有判断对错、选择题等客观性试题，也有案例分析、论述题等主观性试题，现在《公共基础知识》全部是可以在机读答题纸上填涂的客观题。实现客观化的测试可以起到两方面的作用：一是扩大了测查的知识面，过去试卷的容量只能考查 80 个知识点，而现在则达到了 130 个知识点；二是减少了记忆的比重，考生过去参加公务员考试时会感觉到，书中的很多内容还是需要记忆和背诵。而改革后的考试更注重考查考生在熟悉、掌握所学知识的基础上的分析和解决问题的能力。

虽然实现了客观化，但《公共基础知识》试题仍然保留了主观性试题的功能。尽管都是以选择题的形式出现，但试题中仍保留了案例题、公文改错题的考查内容，只不过作答形式不一样了，过去的案例分析要求考生写出对案例的判断和理由，现在是每一个案例后面都带着几个问题，每个问题需要考生从备选答案中选出选项。

2. 《行政职业能力倾向测验》增加了常识判断的内容。行政职业能力倾向考试经过十多年探索，已经是比较成熟的一项考试，考生对这项考试的满意度也是最高的，效果也是最好的。公务员考试为测量应试人员对现代科技、历史、文化、社会、地理等方面常识的了解程度，增加了常识判断的内容，比过去增加了 10 道题，但总体难度是持平的。

3. 按照考试的题目设计和功能要求，《申论》考试主要在材料的选择、《申论》的具体要求方面进一步体现对应试人员的提出问题、分析问题和解决问题的能力及表达能力的考查。在设计上一要做到材料是应试人员生活、工作中经常接触到、或是社会中的热点问题，不能太偏；二要做到材料既不能偏重于文科，也不能偏重于理科，没有学科、性别上的歧视。另外，《申论》的题目区分度较强。

公务员考试的三科中，《公共基础知识》和《行政职业能力倾向测验》都是客观试题，可以机读阅卷，没有评分误差。而《申论》是主观性试题，很多考生担心阅卷老师的主观喜好会影响打分。对此，公务员招考对《申论》的阅卷也做了改革，《申论》阅卷每一道题目都实行双人复核阅卷制，如果两人作出的评价不一致，就请第三者再做复核。为避免阅卷人在每一道题之间产生的印象关联，阅卷规定每一个老师只能看一份卷上的一道题目，不是一评到底，也就是说，一份《申论》试卷将由 6 个人评阅，这样可以尽量减少评卷误差。

三、国家公务员录用考试的改革方向

1. 公务员录用考试将向国际标准靠拢。

公务员考试一开始就是按照国际标准设计的，借鉴了一些发达国家在这方面的先进经验，注重对应试人员能力和素质的考查，从国际发展趋势来看，也是更加注重对应试人员从事行政机关工作和岗位职责所需要的能力素质的考查。像在日本、美国、加拿大等国家，《行政职业能力倾向测验》都是初进公务员队伍的必考科目。在法国，国家机关选拔比较高层的官员的时候，就采取了《申论》的考查方式。现在的公务员考试在科目设置、考试形式上都按国际标准设计，在内容上则是体现了中国特色。

公务员考试制度还将进一步和国际接轨。比如，实行公务员制度时间比较长的资本主义国家的公务员考试都是分类分等、定时定期进行的，人员的选拔录用与职位紧密结合，不是所有的人都用一张卷，这样可以体现不同岗位、不同职位对人的不同要求。我国也将逐步在公共科目试卷中体现中央国家机关和垂直管理系统在用人上的不同要求，逐步作到分类、分等考试。同时，每年的考试时间或报名时间都固定下来，方便应试人员报考。

2. 面试阶段将综合参考“心理素质测评”的结果。

笔试合格分数线确定以后，各招考部门将在笔试合格人员中，按照笔试总成绩由高

到低的顺序，按计划录用人数 3 倍的比例确定参加专业知识笔试和面试的人选。由于公务员考试是实行层层淘汰制，所以，进入面试阶段后，笔试成绩在录取中将不再起作用，所以，面试是能够被最后录用的关键环节。

据了解，面试主要考查的是应试者的综合分析、组织协调和人际合作能力以及个性。面试虽是由各招考部门组织，但面试的标准、参考题目都是由人事部和中组部提供，考官也经过上述部门的培训，整个面试不是随意进行的，而是按一定的要求设计好的，人事部和中组部也要进行监督和巡视。在面试前，应试者还要接受“心理素质测评”，面试考官会参考测评结果，根据面试效果最终出具面试意见书。

目 录

第一部分 行政管理

第一章 政府职能及其转变	3
学习目的	3
学习纲要与知识点	3
重点与难点分析	4
练习题	7
练习题参考答案	7
第二章 中国政府机构及其改革	8
学习目的	8
学习纲要与知识点	8
重点与难点分析	11
练习题	13
练习题参考答案	14
第三章 国家公务员制度	15
学习目的	15
学习纲要与知识点	15
重点与难点分析	22
练习题	39
练习题参考答案	43
第四章 行政领导	45
学习目的	45
学习纲要与知识点	45
重点与难点分析	48
练习题	50
练习题参考答案	51
第五章 行政决策与执行、行政监督与协调	53
学习目的	53
学习纲要与知识点	53
重点与难点分析	56
练习题	60
练习题参考答案	63

第二部分 公文写作与处理

第一章 写作基础知识	67
学习目的	67
学习纲要与知识点	67
重点与难点分析	78
练习题	83
练习题参考答案	85
第二章 公文概述	87
学习目的	87
学习纲要与知识点	87
重点与难点分析	93
练习题	95
练习题参考答案	98
第三章 公文写作要则	100
学习目的	100
学习纲要与知识点	100
重点与难点分析	105
练习题	109
练习题参考答案	110
第四章 常用公文的写作要点	111
学习目的	111
学习纲要与知识点	111
重点与难点分析	122
练习题	131
练习题参考答案	139
第五章 公文处理	143
学习目的	143
学习纲要与知识点	143
重点与难点分析	146
练习题	147
练习题参考答案	149
附录一：国家行政机关公文处理办法	152
附录二：中国共产党机关公文处理条例	155

第一部分 行政管理

第一章 政府职能及其转变

学习目的

通过本章学习、掌握并了解政府职能、职能体系的内容，掌握当前我国政府职能转变的主要内容、根本途径。

学习纲要与知识点

一、政府职能的含义与构成

1. 政府职能的含义

政府职能是指国家行政机关在一定时期内，根据国家和社会发展的需要，依法对国家和社会生活诸领域进行管理、承担的职责和发挥的作用、功能。政府职能反映着国家行政管理活动的性质和方向，决定着政府机构的设置及其规模。

2. 政府职能的构成

政府的基本职能主要包括：政治职能、经济职能、文化职能和社会职能。一项完整的政府职能，构成的要素有三：一是职务范围，即国家行政机关这一管理主体，管什么，管多宽，依法对国家和社会哪些公共事务进行管理，在哪些领域或区域发挥作用。它标志着政府职能的横向广度。二是职责深度，即国家行政机关对其承担公共事务管到什么程度，包括所承担的某项职能独立完成的程度以及所负责任大小的程度。三是职权方式，即国家行政机关对承担的公共事务怎么管法，包括管理的手段，是微观的直接管理还是宏观的间接管理方式。

二、政府职能转变

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。

我国政府职能转变。在当前由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的过程中，既是行政管理体制改革以及机构改革的核心问题，又是建立社会主义

市场经济体制的中心环节。江泽民同志在党的十四大报告中指出：加快政府职能的转变，“这是上层建筑适应经济基础和促进经济发展的大问题，不在这方面取得实质性发展，改革难以深化，社会主义市场经济体制难以建立。”可见政府职能转变具有非常重要的作用。那么它转变的主要内容、根本途径是什么呢？

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，主要内容有四：

（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）由原来人治性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

从适应社会主义市场经济体制需要，促使企业成为自主经营，自负盈亏，自我发展，自我约束的法人实体和市场竞争的主体出发，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十四项职权，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)两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。这就是即使前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。”

重点与难点分析

一、关于市场经济与政府职能

我国现在实行的是社会主义市场经济，政府职能必须要与市场经济体制要求相适应。我们之所以反复强调要转变政府职能，其根本原因就在于，这是社会主义市场经济的要求。

所谓市场经济指的是以市场为资源的主要配置者，以市场利益为激励经济活动的主要调节者的经济运行模式。市场经济的优点，在于它以具有独立的经济利益的经济实体(例如企业)为资源配置的主体，并通过价格杠杆和竞争机制促使企业追求效益最大化；产权明确下的市场调节，反应之快、之准，是远远胜过任何计划的，这是因为市场是靠无数的信息组合，通过市价，不谋而合地传达了共同的信息，这既避免了计划的主观性，又减少了交易费用；社会经济运行主要利用市场对各种经济信号反应比较灵敏的优点，促进生产和需求及时协调，使资源配置合理有效。

一般地讲，对于市场经济自身运用的相当完善的地方，政府无须干预。在这些方面，政府职能有限，它不会有太多的事要干，但这并不意味着政府就无事可做了。恰恰相反，政府的作用在市场条件下是相当

重要的。

首先，政府的作用是纠正市场的固有缺陷。市场有其自身无法克服的弱点和消极方面：一是可能出现总量失衡；二是难以完全做到产业结构的合理化；三是市场自发配置资源，在交易费用大于零的条件下，无法解决“外部不经济”问题；四是微观经济主体的市场竞争，容易造成经济秩序上的混乱；五是市场自发运行的结果必然带来垄断，使竞争不充分、不完善。这是“市场失败”的地方。为了弥补市场的这些缺陷，政府就需要担负起相应的经济职能，最大限度地减少市场经济的消极面。

其次，政府的作用是超越市场、引导市场。政府干预市场不仅仅是为了纠正市场缺陷，更重要的是超越市场。美国学者保罗·威弗尔在《法规、社会政策和阶级斗争》一书中说：“政府法规的真正目的并不是要纠正市场的缺陷，而是要在整体上超越市场——就是说，政府法规不是经济政策，而是社会政策”。超越市场就是要求政府能够站在市场之上，控制市场的总体运行，防止其自发发展造成的危害。

在市场条件下，政府的职能是两个方面：纠正市场失灵和超越市场、引导市场。

二、关于企业与政府职能

在市场经济中，企业是指从事生产、流通等经济活动，通过满足社会需要获取利益，实行自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束制度的法人实体和市场竞争主体。市场经济中的企业的特征是：(1) 独立自主性，就是说市场条件下企业能够自主经营、自我发展、自我改造、自我调整；(2) 自负盈亏性，企业要对自己的盈亏负完全的责任，用自己的收入弥补支出，入不敷出到一定程度就要破产；(3) 市场导向性，企业生产经营活动主要以市场为中心，围绕市场这个轴心运行。企业的生产要素包括劳动力、资金、技术等主要从市场上获得，企业生产什么，生产多少，根据市场需要进行安排和决定。市场的销售状况直接决定企业生产经营的好坏，企业按市场竞争法则优胜劣汰。

这样的企业具有强大的能力，包括应变力、创新力、竞争力、发展力、内在冲动力等，它们可以自如地应付来自市场的任何变化。因此，它们对政府的要求得少，“去找市场不找市长”。这样，政府的职能就会从微观经济活动中转移出来。那么，是不是说，政府对企业就完全撒手不管了呢？政府对企业就一点责任也没有了呢？事情并非如此，政府对企业还负有相当的责任：(1) 建立社会保障制度，为企业解除沉重的社会负担；(2) 为企业创造良好的外部竞争环境；

(3) 为企业提供充足的人才和信息。

企业职能与政府职能是有很大的区别的；企业主要关心利润率，而政府要考虑社会利益；企业生产物品，政府则为社会服务；企业可以自由选择，政府则是稳定发展。过去，我们把两种职能混为一谈，让政府行使企业职能，使企业承担政府职能，造成政府膨胀、企业不活。在当前改革中，必须把两者明确分开。

三、我国政府的现有职能与职能转变

1. 我国政府的现有职能

对中国政府现有职能的分析，可以分为两个层次：一是从过程的角度看，政府的职能表现为相互衔接的几个环节；二是从内容的角度看，政府的职能表现在方方面面。

(1) 从活动过程的角度看中国政府的职能

政府活动的过程是一个前后相继的、由若干个阶段构成的完整的周期。从这个角度看，中国政府的职能有几个：计划职能、组织职能、协调职能、监控职能。

首先是计划职能。这是中国政府重要的职能。它有两个方面：①对自身的行为活动提出目标与计划，做出决议、安排，为政府自身的运行指明方向；②对社会和经济的发展规定一个目标，并做出一定的安排。政府的计划职能就是要事先决定做什么，怎样去做，为谁去做，何时去做和由谁去做。政府在制定计划时，必须充分考虑执行计划的主要因素——资金、技术水平、经济环境、劳动力的素质等——的状况。计划职能曾是中国政府最重要的职能。改革之前，我国实行的是高度集中的计划经济体制，政府的职能就是制定计划、实施计划、修正计划。政府基本上被各种计划淹没了。通过改革，传统的计划经济体制已逐步被放弃，社会主义市场经济体制开始确立，政府的计划职能发生了很大的变化，但并没有消失。政府的计划职能还是中国政府的一个重要方面。

其次是组织职能。政府的组织职能，就是通过自身的机构和人员对已经决定的计划、政策、路线加以具体实施。这种职能包括：对政府机构的科学设置、有效调配和运用，对行政组织的管理目标和社会发展的任务加以分解并运用自己的力量加以实施，对执行计划的人员进行选配、培训、考核和组织，对财力、物力进行必要的行政筹集和供应。中国政府的组织职能还包括社会的动员作用，这就是要把广大人民群众动员起来，为完成政府的计划共同努力。只有把广大人民群众组织起来和调动起来，政府的目标和计划才能实现。

再次是协调职能。政府的协调职能就是要协调好政府各部门之间、部门内部人与人之间、各种活动之间的内在联系，使之协同有序。协调的主要内容包括：政策性协调（防止政策前后矛盾）、计划协调、职权协调、人事协调、机构协调等。政府要通过自身的协调，及时调整组织之间、人员之间、活动之间的各种紧张关系，避免事权冲突，保证政府机构的正常运行。

第四是监控职能。政府的监控职能是两个方面的：

- ①监督职能，监督各级政府及其他部门对国家法律的执行情况，政府行使监督职能，不仅要及时检查违法活动，而且更要采取强有力的措施及时制止违法活动。
- ②控制职能，就是对管理活动进行监督、检查并及时反馈，使管理活动按计划进行并取得预期的效果。

政府的这几个职能是在时间上继起、空间上并存的；计划制定后，就要组织实施，在实施过程中进行协调和监控。由此形成一个职能体系。

(2) 从活动的内容看中国政府的职能

从活动的内容看，中国政府有三个职能：建设职能、服务职能、保卫职能。

其一，政府的建设职能。

我国政府的主要职能就是搞社会主义建设，这包括经济建设、政治建设、思想文化建设。

①首先是经济建设。政府工作的重点或中心就是要努力发展社会生产力，建设高度的社会主义物质文明，把经济搞上去。在政府行政管理的各项基本职能中，发展经济的职能始终处于中心地位。从目前来看，我国政府从事经济建设的主要活动和职能有：制定长期和中短期的经济和社会发展的战略、计划、方针和政策；进行产业结构的调整；培养和发育市场体系；制订资源开发、技术改造和智力开发的方案；协调地区、部门、企业之间的经济和社会发展规划与区域经济关系；加强重点工程，特别是能源、交通和原材料工业的建设；推进大中型国有企业经营机制的转换；收集、处理、传播经济信息；掌握财政、税收、信贷等经济杠杆，对经济进行导控；制定并监督执行经济法规；管理对外经济技术交流和合作；依据有关规定，任免奖惩有关的经济管理人员。

②政治建设。就是要建设高度的社会主义民主政治，保证国家的长治久安。在这个方面政府的作用，一是运用自身的力量推进社会主义民主政治建设的进程，扩大民主的范围；二是运用专政工具，坚决打击各种犯罪分子，保障人民的民主权利不受侵犯；三是政府要切实执行人民代表会议通过的决议，尊重人大常设机构的职权，如立法权、人事任免权、审查政府工作报告及批准政府预算、监督政府工作的权力，政

府以身作则，从而可以更有效地推进社会主义民主的发展；四是认真组织和广泛吸收人民群众直接参加国家管理；五是精心培育各种民主的萌芽因素，并提供适宜的土壤，使之茁壮成长。

③思想文化建设。要以“科学技术是第一生产力”的理论为指导，努力提高中华民族的科学文化水平，建设高度的社会主义精神文明。在这个方面政府的作用，一是保障学术自由，并创造条件繁荣社会科学；二是推进文化体制的改革，完善与文化事业有关的经济政策与法规；三是发展教育科学文化事业；四是制定政策与法规，推动科技进步，使科学技术真正成为“第一生产力”。

其二，政府的服务职能。

政府的服务职能，简单地说，就是由政府来发展社会公益、福利事业，为社会提供某些无偿服务。政府为社会提供的服务包括运输、邮电、水电、煤气等公共事业的服务，还包括储蓄、保险、金融方面的服务，以及信息、咨询方面的服务。

其三，政府的保卫职能。

我国政府的保卫职能有两个主要内容：

①对内保卫职能，即通过国家强力机关运用法律法规和行政强力手段，打击一切破坏社会秩序和危害人民生命财产安全的犯罪人员。这方面的职能：一是户籍管理职能，政府要对每一地域内的人口进行登记造册，证明公民身份，保护公民合法权益；二是公共秩序管理职能，政府要制定维护公共秩序的行政规范并强制加以推行，以保证公共场所的安全；三是城市交通管理职能，制定严格、科学的交通规则，对道路、行人、车辆及驾驶人员进行严格管理，保证人身安全；四是公共设施管理职能，为了保证公共设施（如电力干线、道路等）的完好，政府制定有关规则并建立执法队伍进行管理；五是消防管理职能，这是政府一个重要的职能，它直接关系到国计民生和社会的安定，每年，我国因火灾造成的损失都在百亿元以上，消防工作要加强；六是边防管理职能，等等。

②对外保卫职能。作为政府，对外要抵御外来侵略和破坏，通过政治的、经济的、外交的、军事的、科技文化的手段和途径保证和维护国家的独立、主权和领土完整，以及国家的各种利益不受侵犯。在我们不断扩大开放，与世界经济逐渐接轨的新形势下，政府的对外保卫职能将更加重要。

2. 政府职能转变的主要内容与基本途径

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。

我国政府职能转变。在当前由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的过程中，既是行政管理体制改革以及机构改革的核心问题，又是建立社会主义市场经济体制的中心环节。江泽民同志在党的十四大报告中指出：加快政府职能的转变，“这是上层建筑适应经济基础和促进经济发展的大问题，不在这方面取得实质性进展，改革难以深化，社会主义市场经济体制难以建立。”可见政府职能转变具有非常重要的作用。那么它转变的主要内容、根本途径是什么呢？

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，主要内容有以下四个方面：

(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) 由原来人治性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，依法办事。

(4) 由对经济生活实行全面的直接干预和高度封闭性管理转向全方位开放，实现与国际经济、国际市场互接互补。

从适应社会主义市场经济体制需要，促使企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争的主体出发，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十四项职权，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)两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。这就是既使前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。

练习题

一、填空题

1. 政府职能是指国家行政机关在一定时期内,根据国家和社会需要,对~~国家~~和社会生活诸领域进行管理,承担的职责和发挥的作用、功能。

2. 一项完整的政府职能,构成要素是职权方式、管理手段、管理方式、职责深度、职务范围。

3. 政府职能转变,是国家行政机关在一定时期内对管理的职责、作用、功能的转换与发展变化。包括管理范围的改变、管理方式的转变等。

4. 我国政府职能转变,在当前由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的过程中,既是行政管理体制改革以及机构改革的核心,又是建立社会主义市场经济体制的关键环节。

二、判断题

1. 从适应社会主义市场经济体制需要,促使企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争的主体出发,实现政府职能转变的根本途径是政企分开。(✓)

三、选择题

1. 下列部门中承担对政府内部事务管理职能的有_____。

- ☒ A. 行政监察部门 B. 公安部门
☒ C. 检察院 D. 人民法院

2. 政府基本职能主要包括_____。

- ☒ A. 政治职能 ☒ B. 经济职能
☒ C. 文化职能 ☒ D. 社会职能

3. 一项完整的政府职能的构成要素有_____。

- ☒ A. 职权方式 B. 管理手段
☒ C. 管理方式 ☒ D. 职责深度
☒ E. 职务范围

4. 承担保卫性职能的国家机关有_____。

- ☒ A. 国家审判机关 ☒ B. 公安机关
☒ C. 国家安全机关 ☒ D. 国防部门
☒ E. 国家检察机关

四 简答题

1. 当前我国政府主要从哪几个方面转变其社会经济管理职能?

练习题参考答案

一、填空题

1. 国家 社会发展 依法
2. 职务范围 职责深度 职权方式
3. 社会公共事务 管理职权、职责 管理角色及其模式
4. 核心问题 中心环节

二、判断题

1. ✓

三、选择题

1. A 2. ABCD 3. BCE 4. BCD

四、简答题

1. 答:由原来的微观经济管理、调控转向宏观经济管理、调控,相应地由直接管理转向间接管理,由单一的行政手段转向运用经济、法律手段和必要的行政手段管理国民经济;由原来的主要管企业转向管市场;由原来的人治性计划经济管理转向法治经济;由原来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,实现与国民经济、国际市场互接互补。

第二章 中国政府机构及其改革

学习目的

通过本章学习，掌握政府机构和政府职能的概念、构成、类型；了解当前我国中央人民政府和地方各级人民政府机构的设置与改革。

学习纲要与知识点

一、政府机构概述

1. 政府机构的概念

所谓政府机构是指依法建立并享有行政权利、担负行政管理职能的国家行政机关的总称。在我国，主要包括中央人民政府和地方各级人民政府的机构。理解这一概念，需要把握以下三点：

(1) 政府机构是国家机构的重要组成部分

我国宪法规定，国家机构包括两个组成部分，一是国家权力机关，即全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，二是由国家权力机关产生，对它负责，受它监督的国家行政机关、国家审判机关、国家检察机关等。可见，政府机构是国家机构系列中的一部分，与国家权力机关的关系不是平列而是从属关系。

同时，政府机构是具有强制性的机关，如政府发布的命令要求公民遵守，下属执行，就没有讨价还价的余地，与其他社会组织根本不同。这就要求明确区分国家机构与非国家机构的界限（有的常把执政的中国共产党的组织机构、人民政协机构、工会、共青团、妇联等人民团体机构，企业、事业单位的行政处或科等机构，以及基层群众自治组织居民委员会、村民委员会非国家机构误认为国家机构），不能混同。

(2) 行政权力是国家权力的组成部分

我国宪法规定，国家一切权力属于人民，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，由民主选举产生的人民代表大会代表人民把行政权力、审判权力、检察权力分别委托给国家行政机关、国家审判机关、国家检察机关。可见，政府机构享有的行政权力，来源于人民和人民代表大会，是人民的权力，人民委托给予的权力，这就要求一切行政机构及其人员行使行政权力必须对人民负责。

政府机构享有的行政权力和担负的行政管理职能，与国家审判机关、国家检察机关享有的法定权力是不同的，从而构成国家权力不同的组成系统，这就要求在同属国家机构系统中，明确区分国家行政机关与非国家行政机关的界限。

(3) 任何政府机构是整个国家行政机关系的一部分

我国宪法规定，地方各级人民政府对上一级国家行政机关负责并报告工作；全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从于国务院。

2. 政府机构的构成

政府机构的组建及其享有的行政权力，都是由宪法、法律规定，由国家权力机关或者上级国家行政机关授予的。它由下列六个要素构成协调有序的机体。

职能目标。清晰的职能目标，是政府机构组建的前提，也是行使相应行政权力的根据。确定总目标，再进行分解，落实到所属各部门、职位直到个人。

机构设置。依据管理职能及其目标，设置一定的组织机构及其相应的职位，其关键是纵向设多少层次、横向设多少部门。

人员组合。根据不同层次、不同部门职位的职责及其任职条件，配备相应的、职能结构合理的人员，使职位、职权、职责与人员的素质、能力基本相称。

权责体系。明确清晰的职能目标，必须使各层级、各部门以至各职位、各个人，都具有明确清晰的职权与职责，即使有的可能发生交叉，也应明确谁为主。

行政经费。它是行使行政权力、履行行政职责的物质基础。政府有充足的经费，才会购置先进的办公设备和其他物材设施，也才会更多地吸引优秀人才。

运行规则。政府机构是一个不断与外界环境进行物质、能量、信息交换的动态开放系统，这种交换、转换过程就是行政运行过程。“不以规矩，不成方圆”。为使行政管理活动有序、有效，必须制定和严格遵循规范性的运行规则，特别是行政程序法规。

3. 政府机构的类型

(1) 从纵向层级划分

一是国家行政机关，由于职能分化朝垂直方向发展，按管辖地域而形成各级政府纵向组织体系，包