

国家公务员录用考试

行政管理与公文写作

国家人事部人事科学研究院 常务副院长

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

责任编辑:马艾林

中国人事出版社出版
(100028 北京朝阳区西坝河南里 17 号楼)
新华书店经销
北京仰山印刷厂印刷

1997 年 5 月 第 1 版 1997 年 5 月第 1 次印刷
开本:787×1092 毫米 1/16 印张:9.125
字数:318 千字 印数:1—5000 册
定价:18.00 元
ISBN 7-80139-066-0

前 言

行政管理简称行政或狭义的政府管理(本书所用的政府均指狭义,因此,行政管理与行政等同),是指依法享有行政权力的国家行政机关对国家事务(国防、外交等)、社会公共事务(经济、科教文卫等)、自身内部事务(人事、监察等)的管理活动。

行政管理学简称行政学或公共行政学,是研究国家行政机关对国家、社会公共、自身内部的事务进行有效管理的规律的科学。掌握行政管理学的一些基础性知识,是对有志进入国家公务员队伍的报考者的要求。

公文是国家机构及其他社会组织行使职权实施管理的重要工具,公文写作处理则是使公文得以形成并产生实际效用的重要活动,对机关管理职能的发挥产生直接影响。因此,国家公务员必须具备公文写作与处理的能力。

由此可见,行政管理与公文写作在国家公务员录用考试中占有十分重要的地位。

为帮助广大考生准确、全面地学习、理解和掌握行政管理与公文写作,我们特请国家人事部人事科学研究院常务副院长朱庆芳精心编写了这本复习用书。复习用书以现行统编教材中“行政管理”和“公文写作与处理”两部分为依据,以国家行政机关对公务员的通用知识、能力素质要求为准绳,充分考虑国家公务员录用考试的特点,知识面宽、内容精炼、针对性强、方便实用。

国家人事部人事科学研究院常务副院长朱庆芳,是我国公务员考试研究专家。他主编的《国家公务员录用考试报考须知》和《国家公务员录用考试行政职业能力倾向测验应试指导》,经部分省市试用,效果较好。

尽管本书作者阵容强大,但由于时间仓促,缺点和错误在所难免,诚请广大考生批评指正。

编 者

一九九七年五月

目 录

第一部分 行政管理

第一章 政府机构与职能	(3)
学习目的	(3)
学习纲要与知识点	(3)
重点与难点分析	(7)
练习题	(12)
练习题参考答案	(13)
第二章 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	(24)
练习题	(40)
练习题参考答案	(44)
第三章 行政领导与决策	(46)
学习目的	(46)
学习纲要与知识点	(46)
重点与难点分析	(50)
练习题	(54)
练习题参考答案	(58)

第二部分 公文写作

第一章 写作基础知识概述	(63)
学习目的	(63)
学习纲要与知识点	(63)
重点与难点分析	(71)
练习题	(75)
练习题参考答案	(76)
第二章 常用基本文件的写作方法	(78)
学习目的	(78)
学习纲要与知识点	(78)

重点与难点分析	(81)
练习题	(82)
练习题参考答案	(82)
第三章 公文概述	(84)
学习目的	(84)
学习纲要与知识点	(84)
重点与难点分析	(90)
练习题	(92)
练习题参考答案	(95)
第四章 公文写作	(97)
学习目的	(97)
学习纲要与知识点	(97)
重点与难点分析	(112)
练习题	(125)
练习题参考答案	(134)
第五章 公文的处理	(138)
学习目的	(138)
学习纲要与知识点	(138)
重点与难点分析	(140)
练习题	(142)
练习题参考答案	(144)

第一部分 行政管理



第一章 政府机构与职能

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,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、政府机构

(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统的一部分

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资设施,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,包括:

中央国家行政机关，地方各级国家行政机关，基层国家行政机关三大类型。二是中央和地方各级国家行政机关中的部门，由于职能分化朝垂直方向发展，按管辖职责范围而形成各级政府部门纵向组织体系，包括中央国家行政机关有部委——司局——处，省国家行政机关有厅——处——科等。

(2) 从功能与作用划分

① 领导机关，指各级政府领导统辖全局的决策中心，由法定的少数行政领导人员组成，是政府首脑机关，如国务院总理召集的常务会，地方各级政府的常务会，行政首长办公会等。

② 职能机关，指分管政府某一方面行政业务的部门，如国务院的各部、委、办以及直属机构等。

③ 辅助机关，指为行政首长或为自身机关服务的机构，如办公厅、机关财务等部门。

④ 咨询参谋机关，指政府中出谋划策、调研论证、提供备选方案的部门，如政府的研究室等。

⑤ 派出机关，指一级政府和政府的部门按照所辖地域或者所管某一方面行政业务领域，在一定地区和部门设置的授权委派的代表机关。如省政府派出的地区行政公署，市或市辖区政府派出的街道办事处；公安局派出的公安派出所；国家监察部派驻部委的监察局等。

(二) 中央人民政府机构

1. 国务院组成机构

这是国务院机构的主体部分。它们负责领导和管理政府某一方面的行政事务，并相对独立行使某一方面的国家行政权力，工作中的方针政策、计划和重大行政措施，应向国务院请示、报告，由国务院决定；根据法律和国务院的决定，在本机构权限内发布命令、指示和规章。各组成机构的名称都冠以“中华人民共和国”字样（下列省略），它们的设立、撤销、合并，需经总理提出，由全国人大或全国人大常委会决定。目前国务院组成机构，共有 41 个部委。

2. 国务院直属机构

这是国务院根据工作需要设立、由国务院直接领导的职能机构。它们负责领导和管理某一方面的行政事务，其业务具有独立性和专门性，工作量较小或比较单一，在一定范围内也可以发文件；它们的设立、撤销、合并，由国务院常务会议决定；各直属机构的名称为“直属局”，凡涉外的机构，都冠以“中华人民共和国”字样，其机构的行政级别一般为副部级（国家税务总局，中国民用航空局已升为正部级）。目前国务院直属机构共有 13 个。

3. 国务院办事机构

这是国务院根据工作需要设立，协助总理办理专门事项，其工作直接向国务院总理负责的机构。它们只是

就某一方面的事务负责调研、政策分析、提供建议、组织协调有关工作，以及承办上级交办的有关事宜，没有独立的行政管理权，也不能独立发布文件，为国务院起草文件、命令、指示，其机构的行政级别未作统一规定，一般为直属局级，也有的属正部级。

目前国务院办事机构，5 个：国务院外事办公室、国务院侨务办公室、国务院港澳办公室、国务院特区办公室、国务院研究室。

4. 国务院行政序列外机构

(1) 国务院非常设机构。指常设机构之外，多担负跨地区或跨部门的综合性、协调性工作的机构，需经国务院常务会议讨论决定，一般由国务院各有关常设部门的领导同志组成，如国家禁毒委员会、国务院转业干部安置工作小组等。

(2) 国务院直属事业单位。指不直接担负政府行政管理职能，但所从事的精神生产或物质生产的基础工作，与国务院的工作有着直接关联的单位。至 1994 年底有 11 个单位：新华通讯社、中国科学院、中国社会科学院、中国工程院、国家行政学院、国务院发展研究中心、中国纺织总会、中国轻工总会、中国专利局、国家气象局、中国证券监管会。

(三) 地方各级人民政府机构

地方各级人民政府的机构，按照如前所述的以管辖地域形成的纵向层级地方政府组织体系，有中央国家行政机关以下地方各级国家行政机关和基层国家行政机关两大类型。县级以上地方各级国家行政机关这一类型，包括的层次较多，这里按照实际情况从上至下，作较系统的简述。

1. 省级政府机构

“省级”与“部级”（即国务院各部、委的行政级别）是平行的，有时并称为“省部级”；省级这个“级”字，以示与省处于同一平等层级的自治区、直辖市的政府机构都包含在内，当然省、自治区、直辖市政府机构三者各有自身的特点。

省、自治区、直辖市一级政府是地方最高一级行政单位，担负着承上启下的重要职能，既要保证中央的方针政策在本级政府所辖行政区域内的贯彻执行，又要依法管理本地区内经济、文化、教育等各项事业的行政工作。因此，与中央人民政府相比，省级政府的机构相对少一些，无国防、外交行政机构，有些国务院设立的职能部门在省级政府所辖行政区域内也设立，但由国务院主管职能部门垂直管理与领导，不列入地方省级政府的行政序列。例如，民航局、铁路局、邮电管理局等。根据经济发展水平，人口和面积等实情将省级政府区分为两类，省级政府机构与国务院机构相联系分为三种类型：

与国务院的部门对应必设机构，称为“委”、“厅”（直辖市的部门称“委”、“局”），一般定为正厅级。主要有办公厅、计委、经贸委、教委、科委、公安厅、民政厅、司法厅、财政厅、人事厅、劳动厅（或劳动人事厅）、建设厅、交通厅、农业厅、贸易厅、文化厅、卫生厅、计生委、体改委、民族宗教委等，这类机构的职能综合性强，较为稳定。还有，与国务院的直属机构相对应的必设机构，如省政府的统计局、工商行政管理局、国家税务局、地方税务局等，称为局，定为副厅级。

与国务院的部门双重领导的必设机构，属省级政府序列，但是业务领导以国务院主管部门为主，如国家安全局、审计局等。

与国务院的部门非对口设置或者因地制宜设置的机构，即行使专门管理职能、负责政府专项事务的机构。如粮食厅、林业厅、水利厅、外贸委、乡镇企业厅、冶金厅、煤炭厅、机械委等，都要从本地区的实际情况和行政管理事务比重的大小出发，自主决定是否设置。对于各自治区、直辖市政府的，应根据自己的特点和工作需要精心设置。

2. 地州市区级行政机构

“地州市区级”与“司厅级”（即国务院部委下设的司局、省级政府下设的正厅级部门的行政级别）是平行的，有时并称为“司厅级”或“地司级”；“地州市区级”中的“地”是指地区行政公署（省、自治区政府的派出机关，不属一级政府，与地方省、县等一级政府主要不同之处，它不是由本级人民代表大会产生并对它负责，受它监督，而是由省级政府派出，对它负责，受它监督），“州”指民族自治地方的自治州（在内蒙古自治区称盟），“市”指“设区的市”或地级市或领导县的市，“区”指直辖市的区人民政府（如北京市海淀区人民政府等），地州市区级行政机构中的“行政”二字是基于行政公署的特殊性质——省级政府的派出机关，自治州政府的特殊性质——民族自治地方的自治机关（州人民代表大会和州人民政府），因此用行政机构较为确切些。

地州市区政府机构设置，根据经济发展、人口和面积等分为三类，也分为必设和因地制宜设置两种。机构一般称“委”、“局”，为处级。如自治州政府必设机构有办公室、计划与经济局、教育局（或教育与科学技术局）、民族宗教局、公安局、民政局、财政局、农业局、卫生局、计划生育局、审计局、统计局、工商行政管理局。

3. 县级政府机构

“县级”与“处级”（国务院部委中司局下设的处、省级政府厅局内设的处）是平行的，有时并称为“县处

级”；县级中的“级”字，以示与县同处于平行层级的县级市、自治县（在内蒙古自治区等地称旗）、设区的市或者地级市的区以及直辖市的区政府的派出机关街道办事处机构都包含在内。

县级政府或行政机关的机构设置，根据经济发展、人口和面积等因素分为四类，其数量和职能也各不相同。机构称“局”，为科级。如应设机构有办公室、计划与经济局、农业局、教育局（或教育与科学技术局）、公安局、民政局、人事局（或人事与劳动局）、计划生育局、审计局、统计局、工商行政管理局。

4. 乡镇级基层政府机构

“乡镇级”与“科级”（省级政府委厅局中处下设的科，或者地州市区级行政机关中委、局下设的科，或者县级政府下设的局）是平行的，有时并称为“乡科级”，乡镇级中的“级”字，以示与乡镇同处于平行层级的民族乡、民族镇（不属民族自治地方）、市辖区和县级市的派出机关街道办事处等的机构，都包含在内，乡镇级基层政府中的“基层”二字，特指农村基层政权中的部分（城市中市辖区和县级市虽行政级别不低，如北京市海淀区政府属地司级，江苏省的吴江市属于县处级，都属于基层政权）。

乡镇政府机构的设置，根据经济发展、人口和面积等因素将全国乡、镇分为三类，机构和人口不搞上下对口，不搞一人一职，也不再设派出机构（村公所），不实行政企合一。

（四）政府机构改革

1. 指导思想

政府机构改革的指导思想是：适应社会主义市场经济发展的要求，按照政企分开和精简、统一、效能的原则，转变职能，理顺关系，精兵简政，提高效率。

这一指导思想的贯彻落实，是政府机构改革成功的保证。其中，适应社会主义市场经济发展的要求转变职能是重点。下面着重阐述理顺关系、精兵简政、提高效率的问题。

2. 理顺关系

它的核心内容是正确处理政府纵向向系统方面的关系，合理划分政府机关内部各方面的职责权限，实现职位、职权、职责的统一，维护政府机关的整体功能。主要包括纵、横一系列关系。

（1）理顺政府纵向的上下级之间的关系

重点理顺：一是理顺中央政府与省级政府之间职责权限关系，把必要的集中（宏观经济调控必须集中在中央）与适当的分散（赋予必要的增加地方税收、制定地方性规章、政策、规划等权力）结合起来；二是理顺省与地州市，县级政府之间和直辖市与区县政府之间职责权限关系，其中要特别理顺政府与计划单列市政府（今

后省会城市不再实行计划单列)之间及地区行署与县(市)政府之间职责权限关系。

(2) 理顺政府横向的平行部门之间的关系

重点理顺:一是政府机构内部计划、经济与建设部门的关系,合理划分技术改造、重点建设项目管理方面的权限;二是建设部门之间的关系,解决房产与地产、建设与管理方面的矛盾;三是公安与交通部门在道路交通安全管理、水利与建设部门在城市地下水管理、教育与人事部门在大中专毕业生分配等方面的关系。

3. 精兵简政

转变职能和理顺关系,为精兵简政奠定了基础,创造了有利条件;精兵简政又从结构和人员上给转变职能、理顺关系提供了组织保证。

(1) 合理配置政府机构职能

对纵向的各级政府以及横向的政府工作部门所承担的职能,必须进行重新划分和合理配置,要一级一级、一个部门一个部门甚至一个职位一个职位的确定下来,它的前提是进行职能分解与界定,并且将上下左右各机构职能关系加以科学组合。这就必须科学地确定:哪些政府哪些职能是必须加强的(如国务院必须加强宏观调控、社会保障和监督职能,地方各级政府必须加强培育和发展市场的职能),哪些职能是必须弱化的(如国务院和省级政府工作部门要弱化微观的直接管理经济的职能),哪些政府部门的哪些职能是需要暂时保留而逐步转移出去的(如后勤服务职能),等等。

职能结构的科学配置决定机构的合理设置。

(2) 大力精简内设机构

“消肿”,消除机构臃肿,既是精兵简政的当务之急,又是长远之计,其主要内容有:一是大力裁并专业经济管理部门,将其大部分改为经济实体或者服务实体。二是大力裁并一些职能交叉重复或者职能单一、工作量较少的部门,将其合并到业务相近的部门。三是逐步将机关后勤服务机构从机关分离出去,走向社会化、企业化管理。四是大力撤销各种非常设机构,其中少量需要保留的改为议事协调机构或者临时机构。

(3) 大力精简人员

“消肿”,消除人员膨胀与人浮于事,是各国政府的“老大难”问题,更是我国社会主义市场经济发展的迫切要求。其主要内容有:一是严格定编定员。依据定职能、定机构、定编制“三定”,统筹安排,精心组织,上下结合,分步实施,将全国各级国家行政机关一个、一个地规定人员数额,包括设多少领导职数、设多少职位、以及什么资格条件,都一一予以落实。二是精简现有国家行政机关工作人员,也同样落实到各级各类国家行政机关乃至每一个人员。三是做好政府机构改革中富余人员的分流工作,既使行政人员队伍日益精干,又使

富余人员得到妥善安排,充分发挥其聪明才智。

4. 努力提高行政效率

它的基本标志是获取最大的行政效果,也就是以投入最少的人力、物力、财力和时间,办数量更多、质量更高的行政事务。这是各国政府行政管理追求的目标,也是我国进行行政管理体制以及机构改革的出发点和落脚点。

提高行政效率,是各种综合因素作用的结果。其中转变政府职能,理顺各种权责关系,精简政府机构,提高行政人员素质能力,都是非常重要的因素。因此,当前相关的举措有三:

人员精简同提高行政效率、发展社会生产力有机结合。国家公务员要减少,更要精干,其目的是提高行政效率,促进经济发展。

人员精简同改善国家公务员结构、提高素质有机结合。行政效率的提高是与国家公务员个体、整体素质的提高成正比的,决不可通过精简把素质高、能力强的人员减下来了,把与之相反的人员保留下来了,这将是事与愿违。

人员精简同按照职位要求、选配人员有机结合。应将政府机构每一职位的职责要求、任职资格条件,同现有人员的实际条件相对应,通过严格考核,实行竞争性的人员过渡,达到好中择优。

二、转变政府职能

(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

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、政府机构与其他机关机构的区别

为了能够准确地把握政府机构概念,要正确区分以下几个界限:一是与非国家机关(如人民政协、工会、共青团、妇联、居民委员会、村民委员会)。二是国家行政机关与非国家行政机关(如各级人民代表大会——国家权力机关,各级人民法院——国家审判机关,各级人民检察院——国家检察机关等,这些都是国家机关,但都不是国家行政机关)。三是在国家行政关系中的一级政府与政府部门(如县人民政府是地方一级政府,由本级人民代表大会产生;县的工商行政管理局是县政府的工作部门)。四是一级政府派出机关(如地区行政公署,城市的街道办事处等,这都不是由本级人民代表大会产生的,而是作为上一级政府——省政府,市或区政府的派出机关;还有一种政府部门的派出机关,如国家审计署郑州特派员办公室是国务院的国家审计署的派出机关,公安派出所是公安局或公安分局的派出机关)以及不同的行政层级(如省、县、乡等)。

二、关于政府机构的改革

1. 我国政府机构的现状

我国原来的政府行政机构,是为适应高度集中的产品经济模式的需要而建立起来的。历史上经过的几项机

构改革, 虽在当时的历史条件下起过一定作用, 但效果都不理想。目前, 我国政府机构的状况是: (1) 政企不分的情况依然严重, 政府主要采取直接管理方式, 微观管的多, 宏观调控机制不健全。政府各部门中, 经济管理部门多, 占政府部门总数的 $\frac{2}{3}$ 以上。(2) 党政不分, 党的机构承担了许多应由政府机构承担的任务, 例如长期以来, 政府管理政法、文化的一些功能就是由同级党委的一些机构直接管理的。党的机构过多地陷入行政性、事务性的工作中, 一方面使政府有关部门缺乏应有的权威, 另一方面, 也会削弱党研究制订路线、方针、政策和进行自身建设的功能。(3) 政府机构中结构不合理, 机构臃肿, 层次多。专业经济管理部门多, 而宏观调控、综合、监督部门薄弱。(4) 工作人员素质不高, 人员的结构不适应经济的、法律的间接管理方式的需要。一方面人浮于事, 人员超编, 另一方面, 很多事又因缺乏得力的干部, 而没有管起来。

我国政府机构是在建国初期建立并逐步发展完善的。在第一个五年计划时期, 全面学习了前苏联高度集中的经济管理模式。到1956年, 国务院设部委48个, 直属机构24个, 办公机构8个和1个秘书厅, 共81个单位, 达到建国以来政府机构数量的第一次高峰。在这以后, 经历了三次规模较大的机构改革。

第一次, 在1957—1959年, 由于当时机构臃肿庞大、管理过分集中的弊端日益明显地暴露出来了, 国务院于1957年正式公布下达了关于改进工业、商业、财政管理体制的规定, 到1959年底, 国务院设部委39个, 直属机构14个, 办公室6个和1个秘书厅, 共60个单位。由于大跃进运动, 机构精简没有达到预期的效果。在大跃进中, 不该下放的权力不适当地下放, 造成管理混乱。1960年冬, 中央决定实行“调整、巩固、充实、提高”的方针, 1961年开始重新把管理权上收, 并上收一批企业, 中央直属的企事业单位, 1956年时共有9300个, 1958年下放后到1959年减少到2400个, 此时又增加到10533个。经济管理体制再次实行高度的集中统一管理, 机构又重新膨胀起来, 到1965年底, 国务院设部门共79个, 又恢复到1956年的水平。

第二次, 在文化大革命期间, 对机构又进行了大的精简, 1970年, 实行企业大下放, 中央直属企事业单位只剩下500多个。经过裁并, 国务院只设32个部门, 其中有的部门归军委办事组和“中央文革小组”领导, 实际上国务院只领导19个部门, 达到建国以来中央政府机构数的最低点。由于这种精简和下放是在极不正常的情况下进行的, 给政府工作和经济建设造成了极大的损害和混乱。

从1971年底开始, 对机构和体制又逐步进行调整。1973年底, 国务院恢复到45个单位, 1975年, 恢复到

52个单位。到1981年底国务院设部门100个, 达到建国以来最高峰。

第三次, 党的十一届三中全会开始了经济体制改革。1982年, 进行了第三次的新时期机构改革, 到1983年, 国务院只设63个单位。

但在此以后, 国务院机构又出现增加的趋势。1993年机构改革前, 国务院属下又有72个单位。还有14个部委归口管理的国家局, 非常设机构也大幅度增加, 1982年, 非常设机构由44个减少为30个, 到1993年机构改革前, 增加到77个。

由此可见, 前三次机构改革, 实际是三减三增, 经历了“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的反复。根本原因在于:

第一, 没有触动旧的体制, 机构改革没有与经济体制改革及政治体制改革结合进行。1982年机构改革时, 以城市为重点的全面经济体制改革尚未展开。

第二, 没有从转变职能入手。这几次机构改革都仅仅是实行“精简人员、裁并机构”, 企业下放, 也只是改变了企业的隶属关系。

第三, 没有相应进行干部制度的改革。干部能进不能出, 能上不能下, 缺乏科学的录用、晋升、奖惩、离职、退休的办法, 不能择优汰劣, 使干部队伍数量越来越大。

第四, 机构的设置和调整缺乏科学性, 主观随意性大。应该重视行政管理科学, 制定一套行政法规, 用法律形式把机构改革的成果巩固下来, 使政府工作制度化。这在过去, 也被忽视了。

2. 政府机构改革必须以转变政府职能作为关键

政府机构改革必须按照经济体制改革和政企分开的要求, 以转变职能为关键, 要从机构配置的科学性和整体性出发, 贯彻精简、统一、效能的原则, 使政府对企业由直接管理为主转变到间接管理为主, 克服政府机构庞大臃肿、层次过多、效率低的弊病, 建立起高效率的政府。具体有三方面的含义: 首先, 政府机构的改革必须适应政治体制改革和经济体制改革的要求和进度。按照党政分开、政企分开的原则, 把按产品经济而设立的直接管理企业的机构, 通过转变职能, 改革成适应市场经济发展的要求, 善于运用经济、法律和行政等手段实行间接管理的行政管理体制。其次, 政府机构的改革必须以现代管理科学的要求, 合理配置机构, 适当加强决策咨询和监督、调节、审计、信息部门。按决策、执行、监督的结构配置机构, 完善行政管理体系, 使行政机构功能齐全、结构合理、协调运转、灵活高效。第三, 政府机构改革必须从我国的实际情况出发, 既要考虑现代管理科学的要求, 又要考虑现实的社会承受力和现实的可能。理想化不行, 因为, 我国政府机构运行已

有四十多年，已经形成了独自运行规律，人们对此也已习惯。要建立一个新运行机制，改变人们的习惯和工作方式需要时间，因此，行政机构的改革既不可不改，也不能超前，必须从实际出发，分步进行。

之所以把转变职能作为改革政府机构的关键，首先是因为经济基础的变化。随着经济体制改革的发展和深化，产品经济正在向商品经济转化，这就要求政府的行政管理职能必须适应商品经济发展的要求。其次，也是汲取了历史上几次机构改革失败教训的结果。前几次机构改革往往是在经济紧缩的条件下开始的，都是以“精简人员、裁并机构”为目标，以减少财政支出为目的，各级政府都按比例往下压缩机构和人员。在政府机构的职能不变、管理方式和方法不变的情况下，虽然机构一时有所裁并，人员有所减少，但精简的成果很难巩固。因为，既然政府还要执行原来的职能，计划产品经济还要发展，那么按老方式或老方法管理经济的机构和人员，就必然要再度膨胀起来。历次精简机构的实践证明，只要直接管理企业的体制不改革，部门的职能就难以转变；部门的职能不转变，精简机构的效果就不会好，就必然陷入“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的恶性循环。因此，只有转变政府机构职能，才可能按新的职能配置机构，才有可能相应地改变工作方式和方法，从而形成新的行政管理体系，才能从根本上解决机构臃肿重叠、办事效率很低的问题。正是在这个意义上说，改革政府机构的关键是转变职能。

那么，怎样转变政府机构的职能呢？从总体上讲，政府机构职能的转变主要表现在：在管理内容上，要由微观管理转向宏观管理；在管理方法上，要由直接管理为主转向间接管理为主；在管理范围上，要由以产品为对象的部门管理转向行业管理；在管理手段上，要由以行政手段为主转向以经济和法律手段为主，以行政手段为辅；在管理思想和观念上，要从“管”字当头转向服务监督。

3. 政府机构改革的基本原则

(1) 转变职能，按职能组建机构。政府机构是实现国家职能的主要工具。政府机构的设置，是根据国家的基本职能任务，并加以分解，具体化，落实到承担的机构。政府职能变了，为实现职能的机构组成也应随之变化。实现政府机构转变职能，要以党政分开、政企分开和间接管理为基准，对现有机构职能进行全面、细致地分解：把直接管理企业的职能转移出去；把直接管钱管物的职能放下去；把决策、咨询、调节、监督的职能强化起来。在职能分解的基础上，确定哪些机构撤，哪些机构精简，组建哪些机构。

(2) 按精简、统一、效能的原则配置机构。在职能分解转移的基础上，把相同或相近的职能加以归并，由

一个部门去承担，撤销职能重叠的机构。在转变部门职能过程中，把本部门的某些必须保留但又可以同另一部门必须保留的职能合并的，组建新的机构去承担；对一些专业部门经过职能转变后撤销了，把保留的职能同其他部门保留的职能合并组成一个新的部门；对某些特殊部门一下子转变职能还有困难，可以采取部分转，部分留，或成立总公司。

(3) 突出重点，区别对待。政府机构改革的重点，是与经济体制改革关系密切的经济管理部门，裁减专业管理部门和综合部门内部的专业机构。这一个要求是从转变政府管理职能出发提出来的。这些机构同经济体制改革的深化关系极为密切，不改革对经济体制改革的深化不利。通过对部门职能的分解和转变，有些专业经济管理部门将其直接管理企业职能下放后，将成为行业管理部门；有的经过职能合并，已没有存在的必要。至于那些变动不大的经济专业管理机构 and 政法、文教、卫生等部门，也要按照转变职能、调整结构、精简人员的要求，对各自机构进行定职能、定机构、定人员，理顺内部机构和同其它部门的关系。

三、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人的信息组合，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的：纠正市场失灵和超越市场、引导市场。

四、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。

五、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，政府的职能表现在几个方面。

（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，任免奖励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、煤气等公益事业的服务，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规范和行政强力手段，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？