



严格依据最新上海市公务员考试大纲编写

华智版
2013

上海市

公职考试一本通系列

综合管理一本通

陈五友 主编

华智公务员考试研究中心 审定

- ★ 囊括精华归纳考点 一脉相通全而不繁
- ★ 重点突出难点突破 融汇贯通活而不难
- ★ 同步辅导强化训练 触类旁通博而不乱
- ★ 精准选题优化解析 无师自通学而不厌

适用范围:

上海市公务员 | 事业单位 | 公安招警 | 干部考试等

赠

200元
巨智学习卡

团结出版社



严格依据最新上海市公务员考试大纲编写

华智版
2013

上海市

公职考试一本通系列

综合管理一本通

陈五友 主编

华智公务员考试研究中心 审定

团结出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

综合管理一本通 / 陈五友主编. -- 北京 : 团结出版社, 2012.6

(上海市公职考试一本通系列)

ISBN 978-7-5126-0851-1

I. ①综… II. ①陈… III. ①行政管理—公务员—考试—中国—自学参考资料 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 073279 号

出 版: 团结出版社

(北京市东城区东皇城根南街 84 号 邮编: 100006)

电 话: (010) 65228880 65244790 (出版社)

(010) 65238766 85113874 65133603 (发行部)

(010) 65133603 (邮购)

网 址: <http://www.tjpress.com>

E-mail: 65244790@163.com (出版社)

fx65133603@163.com (发行部邮购)

经 销: 全国新华书店

印 刷: 上海竞成印务有限公司

装 订: 上海竞成印务有限公司

开 本: 889×1194 毫米 1/16

印 张: 28 印张

字 数: 421 千字

版 次: 2012 年 8 月 第 1 版

印 次: 2012 年 8 月 第 1 次印刷

书 号: 978-7-5126-0851-1/D.176

定 价: 531.00 元 (全九册)

(版权所属, 盗版必究)

公务员是一种职业，也是一种追求

“正心、修身、齐家、治国、平天下”是中国传统知识分子追求的人生理想，在当今时代公务员作为政府工作的参与者，直接为国家服务、为社会服务、为人民服务，职业崇高神圣，具有较大的发展潜力。同时公务员职业稳定、体面，因此成为很多人才特别是青年学子理想的职业选择和人生追求。但是，自1996年以来公务员报考人数日渐升温，竞争也日益激烈，2012年国家公务员考试130.5万考生竞争17941个岗位，上海市公务员考试的3733个岗位也有5.3万名考生竞争。面对着竞争如此激烈的公务员考试，广大考生如何制胜？

一、有信心。“信心比货币和黄金更重要”。大家在公务员考试的路上真正的对手是自己，是和自己原有的知识结构和能力水平在竞争。广大考生要学会关注这个社会，完善自己的知识结构，这样方能取胜。同时大家要学会享受公务员考试这个过程，因为不管结果如何，它都是你能力提升的过程。诚如毛主席所言：“战略上藐视，战术上重视”，因为胜利终将属于那些相信自己能够成功的人。

二、好钻研。荀子在《劝学篇》中说：“不积跬步，无以至千里；不积小流，无以成江海。”广大考生很多都是在上班的同时备考公务员，的确很辛苦。但是大家要发扬挤劲，做到时间上的零存整取。同时更要发扬钻劲，正所谓“书读百遍，其义自现”。

三、善学习。准备公务员考试的学习不仅要有明确的目标、坚定不移的恒心，还要提高学习效率和质量，讲求读书的方法和技巧，在学习中提高思想水平，解决实际问题，实现自我超越。古人说：“学而不思则罔，思而不学则殆。”书本上的东西是别人的，要把它变为自己的，离不开思考；书本上的知识是死的，要把它变成活的，为我所用，同样离不开思考。读书学习的过程，实际上是一个不断思考认知的过程。思考是阅读的深化，是认知的必然，是把书读活的关键，这个对申论写作尤为重要。

四、要追求。马克思说：“我们的事业部显赫一时，但会永远存在，在我们的墓碑前，高尚的人们会洒下热泪。如果追逐个人名利，最后的结果往往是失望与痛苦。”诚如中组部部长李源潮要求青年干部要走一条无愧人生的道路：应该开阔眼界、开阔思路、开阔胸襟，始终坚持追求理想的实现、追求知识的提升、追求人格的完善、追求心灵的和谐。这些也是成为咱们这些准公务员的追求！祝大家成功！

谨以此文献给有志于参加公务员考试的考生。

华智公务员录用考试图书编写中心

2012年7月

华智培训简介

-----汇聚智慧精心育人

华智培训是上海市著名品牌、顶级的公职人员考前培训机构，专业从事上海市公务员考试、中央国家机关公务员、事业单位、参照公务员管理人员、人民警察、军转干、公安文职、三支一扶、村官、村干部、乡镇公务员、党政领导干部公开选拔、选调考试、MPA 考前辅导、教师等考试的考前培训。

历年来，华智学校独家占有上海市一半以上的公考培训市场份额，开班最多，既有高端的 VIP 班，又有性价比极高的强化班、冲刺班、全程班等，收费合理，且循环开班，自有教学场地及租赁教学场地综合面积最大，教学点最多。

“真的好，才是好！”历年来，华智培训一直秉承利国利民宗旨，坚持以知识学习和能力提升以及预测押题为三大核心的培训理念。自2003年6月6日创办以来，华智培训已成为上海市举办最早、培训规模最大、质量最高、专业性最强的顶级公考培训机构，已为上海及其它各省市培养了数万人次的政府机关等公职人才，数万名华智学员广泛分布在各地各级政府机构和事业单位，形成了极大的社会影响力。

华智培训具有先进的教学理念，精心育人，以“勤奋、思考、友好、成就”的学校精神服务于广大学员和考生。华智师资主要来自组织人事系统、党校系统、政府系统和部分权威名校等，所有授课老师皆毕业于相关名校，并从事相关工作。目前华智培训已汇聚最多的公务员考试命题研究专家和权威专业人士，每年还根据考试最新趋势，不断吸纳更多权威专家和业内人士授课，专业从事国家和上海市公务员考试等公职考试的考前培训，敏锐捕捉每年公务员及其它公职考试的最新信息和变化，准确进行考前预测和模拟串讲。特别注重体系设计、个性化教学，将课堂听讲、课后答疑结合起来，开展形式多样、完善周到的辅导和服务，帮助学员在有限时间内，达到事半功倍的学习效果。

至今，华智已经形成独特的教学培训体系，具备了上海市最强的品牌实力、师资实力和自主研发实力，形成了集面授培训、图书发行、网络教学于一体的考前学习培训体系，铸就了上海市公考培训行业遥遥领先的顶级品牌，学员考试通过率在上海市遥遥领先！为无数考生实现公职梦想提供了强大的智力支持与服务保障，为上海市培养了最多的高分高能考生和最多的政府机关精英人才，获得了极高的社会评价和极大的社会影响力，并获得了教育主管部门授予的“优秀教育培训机构”荣誉称号！

学员参加华智培训班获得的不仅是考试录用成功，还有一辈子的收益！华智学校价值观：“为学员创造价值、物有所值、物超所值！”



目 录

第一部分 公共行政.....	1
第一章 公共行政概述.....	2
第二章 行政组织和行政体制.....	13
第三章 行政领导	26
第四章 公共政策	41
第五章 行政执行与依法行政.....	60
第六章 行政方法与技术.....	75
第七章 人事行政	84
附录：《中华人民共和国公务员法》	92
第八章 公共财政	104
第九章 行政改革与发展.....	120
第二部分 行政法学.....	135
第一章 行政法概述	135
第二章 行政法律关系的主体.....	144
第三章 行政行为	151
第四章 行政立法	159
第五章 行政许可和行政确认.....	166
第六章 行政处罚和行政强制.....	177
第七章 行政征收、行政补偿和行政裁决等.....	187
第八章 行政程序	196
第九章 行政复议	202
第十章 行政赔偿	211
第十一章 行政诉讼	220



第三部分 综合管理实务.....	243
第一章 秘书理论概述	243
第二章 秘书工作机构的职能与工作要求	249
第三章 秘书机构的日常工作	255
第四章 秘书信息工作与调查研究	278
第五章 秘书公文写作概述	287
第六章 党政机关公文的写作	303
第七章 机关事务性文书的写作	332
第八章 行政公文的处理	344
第四部分 综合管理历年真题	359
上海市 2012 年录用公务员专业科目考试《综合管理》试卷	359
上海市 2012 年录用公务员专业科目考试《综合管理》答案解析	368
上海市 2011 年录用公务员专业科目考试《综合管理》试卷	377
上海市 2011 年录用公务员专业科目考试《综合管理》答案解析	387
上海市 2009 年录用公务员专业科目考试《综合管理》试卷	397
上海市 2009 年录用公务员专业科目考试《综合管理》答案解析	406
上海市 2008 年录用公务员专业科目考试《综合管理》试卷	415
上海市 2008 年录用公务员专业科目考试《综合管理》答案解析	425



第一部分 公共行政

【考纲透析】

从公共行政部分考试大纲看，这部分主要考查公共行政概述、行政组织和行政体制、行政领导、公共政策、行政执行与依法行政、行政方法与技术、人事行政、公共财政、行政改革与发展等九个方面。每一部分重点考查的内容如下：

一、公共行政概述：公共行政的涵义，公共行政的主体与客体，行政主体的职能。

二、行政组织和行政体制：行政组织的涵义，行政组织的类型，行政组织设置的原则，行政组织体制。

三、行政领导：行政领导的涵义，行政领导者的职位、职权和职责，行政领导和管理理论，行政领导体制，行政领导的方式，行政领导者的素质、技能、艺术，行政领导集体的结构。

四、公共政策：公共政策的涵义和功能，公共政策的类型，公共政策的主体和客体，公共政策的制定，公共政策的执行，政策执行的合法性与政府形象，公共政策的评估，公共政策的终结。

五、行政执行与依法行政：行政执行的涵义，行政执行的原则，依法行政的内涵，依法行政与政府行政能力，依法行政与政府合法性，行政沟通的涵义，行政沟通的类型、障碍和模式，行政协调的涵义，行政协调的类型，行政协调的方式，行政控制的涵义，行政控制的方式，行政监督的涵义，行政监督体系。

六、行政方法与技术：行政方法的涵义，行政方法的类型，行政技术的涵义，行政技术的类型。

七、人事行政：人事行政的涵义，人事行政的基本原则，人事行政的过程，西方公务员制度的主要特点，中国公务员制度的基本内容。

八、公共财政：公共财政的涵义，公共预算的涵义，公共预算管理的基本模式，税收管理的涵义和特点，非税收管理的形式，公共支出的类型，我国公共财政的体制。

九、行政改革与发展：行政机构改革，行政体制改革，公务员制度改革，地方政府改革与创新，行政发展模式，行政发展的新趋势，民主行政的涵义。

从公共行政这部分近年的考试来看，有如下几个特点需要注意：一是注重对基本概念、知识点和公共行政理论的考查；二是从单纯对最基本概念和知识点的专门考查转向注重对知识点与实际问题的结合进行考查；三是结合当前一些时事热点问题考查考生解决公共行政问题的能力；四是注重对现有的与公共行政相关的法律法规或文件内容的考查，考生需要熟悉这些法律法规和相关制度的内容，如《中华人民共和国国务院组织法》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》、《党政领导干部选拔任用工作条例》、《中华人民共和国公务员法》、《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国个人所得税法》、《中华人民共和国政府采购法》、《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国政府信息公开条例》、《中华人民共和国信访条例》，等等；五是考生在复习公共行政这部分内容时，还须关注党和政府最新的会议精神、各种报告与规划、文件等论述和新提法，如“十二五”规划纲要、十七届五中全会和刚刚召开的十七届六中全会、政府工作报告、关于政府机构改革的实施意见等内容；六是考生在备考过程中还须了解上海市在政治建设、经济建设、文化建设和社会建设的实际情况。



第一章 公共行政概述

【考纲透析】

这部分主要考查公共行政的涵义、公共行政的主体与客体、行政主体的职能等内容，要求考生在识记和理解基础上理论联系实际把握公共行政的基本特点、原则、内容、主客体及其职能等方面的内容。

第一节 公共行政的涵义

一、公共行政的定义

在西方，公共行政发展先后经历了科学管理时期（19 世纪末—20 世纪 30 年代）、行为科学时期（20 世纪 30—60 年代）、新公共行政时期（20 世纪 60—70 年代）、新公共管理时期（20 世纪 70 年代至今）和新公共服务时期。在这一发展过程中也形成了几种对公共行政不同的定义，其中具有代表性的几种考察视角见下表。

表 1-1 西方学者对公共行政的三种界定

公共行政考察类型	核心论点	主要代表人物
政府组织结构说	从“三权分立”的角度界定公共行政范围。狭义：行政是政府组织中行政机关所管辖的事务；广义：立法、行政和司法三大权力机关管理社会事务的活动。	狭义：W. 魏洛比 广义：菲利克斯·尼格罗；劳埃德·尼格罗
政治与行政关系说	政治与行政分离。政治是国家意志的表达和政策的制定，行政是国家意志和政策的执行。	威尔逊和古德诺
广义的管理说	行政是为了实现共同目标而进行一切管理的活动。	怀特；古立克（POSDCORB）；H·西蒙

从以上三种定义可以看出，政府组织结构说从某种程度上规定了公共行政的主体，但缺乏对公共行政客体的说明；政治与行政关系说通过将政治与行政分离，从而区分出国家意志表达职能和国家意志执行职能，这种定义强调政治是国家的活动，而行政则属于事务性活动。事实上，这种定义将行政定位为狭义的管理主义，即当时称之为公共管理；广义的管理说在界定公共行政的范围时，认为一切管理都是行政，这种定义抹杀了公共行政与管理的区别，一切行政都是管理，但并非一切管理都是行政。



一般认为，公共行政是国家公共行政组织依法对国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务进行有效管理和服务的活动。可见，公共行政既不同于企业的管理和社会组织的管理，也与国家的政治管理存在差异。

首先，公共行政这一活动的主体是以政府为主体的公共行政组织，不包括立法和司法机构。

其次，公共行政的客体不仅包括国家事务和社会公共事务，也涉及行政机关内部事务，这就规定了公共行政主体必须是具有公共权威的机构。

再次，公共行政必须是合法的，即它必须是依法进行的。

最后，这种管理和服务的活动必须是有效的，体现公共行政的效率。

二、公共行政的特点及其功能

（一）公共行政的特点

1. 公共行政的公共性。公共性是指政府以主权在民，公共权力的使用必须以国家目标和公共利益的实现为目标。公共行政确定了政府权力来自人民的民主理念，这就规定了政府的存在是以公共性为前提的，这是政府存在的合法性的基础。社会公共事务作为政府的基本职能，必然要求政府提供向公众提供优质高效的公共物品和公共服务，维护社会公共秩序和公共利益。

2. 公共行政的政治性。公共行政的活动与行为是政治活动领域中的基本内容，是体现和执行国家意志的有效形式。公共行政在国家政治生活中的地位日趋重要，在确保政治统治职能实现上起着日趋突出作用。随着现代国家的兴起，政府的意志主导着国家的发展，其职能不仅扩展到立法、司法等国家权力领域，而且向社会生活的各个领域不断延伸。

3. 公共行政的法治性。公共行政的法治性体现在依法行政。依法行政要求政府的行政活动和行为必须遵从宪法和法律的规定，要贯彻和体现宪法的原则和精神，并维护执行宪法。也就是说，在处理国家事务、社会公共事务和机关内部事务中，任何公共行政组织不得自行其是，超越权限，而必须接受国家权力主体和社会的监督。这一方面是为了规范公共行政主体的行为从而增强公共行政的合法性和权威性，另一方面也有助于保护公众的合法权益。

4. 公共行政的执行力。公共行政的基本特征是国家意志的执行。在我国，公共行政的执行力表现在三个方面：一是政府行政机关执行党的文件政策，如税务部门学习贯彻胡锦涛总书记“七一”重要讲话精神，推进税务干部队伍和党风廉政建设。二是行政机关执行人大的法律法规，如税务部门执行《中华人民共和国个人所得税法》。三是行政机关执行行政系统自己制定的行政法规、规章、条例和规范性文件等，如税务部门执行《中华人民共和国个人所得税法实施条例》。

5. 公共行政的动态性。随着政治、经济和社会的发展，公共行政的生态环境必然处于变化中，这就要求公共行政通过如政府机构改革、行政职能调整、行政制度的变革和新的管理方法或技术采用来应对和处理国家事务和社会公共事务，如电子政务建设、政务服务中心（一站式服务窗口）等。公共行政的动态性还体现在民主行政的发展上。在现代社会中，公民参与成为民主行政的重要标志，公民对政府的监督意识逐渐增强，这使得公共行政朝向更加开放、透明的方向发展成为必然。

6. 公共行政的公平性。在市场经济体制背景下，公平不是搞平均主义，公平是依法行使公共权力并有效处理社会公共事务的基本价值和原则。重视公平，符合“全心全意为人民服务”的宗旨和“立党为公、执政为民”的执政理念，符合我国建立公共服务型政府的要求。

7. 公共行政的高效性。公共行政效率要求政府以最少的投入实现最多的产出，即政府在进行国家事务、社会公共事务和机关内部事务管理和服务过程中把行政成本控制在最低范围，必须以效率为中心。



【真题 2008-6】

某市政府根据《城市房屋拆迁管理条例》，经过大量调查研究，在反复教育无效的情况下，对某一“钉子户”依法作出了行政强制执行决定，并在有关部门的共同配合下执行完毕。其余居民受到很大震动。在接到区政府限期拆迁决定书后，如期搬迁，使一场拖了半年多未能解决的问题迅速得到解决。行政机关为保证法律、法规和行政决定的贯彻而实施的行政强制执行的最本质特征是（ ）。

- A. 行政性 B. 强制性 C. 权威性 D. 执行性

【解析】选 B。行政强制措施是行政主体在采取其他措施无效果，或没有其他措施可采取的情况下，以国家强制力对相对人的人身自由、财物、行为等采取的相对人无法反抗或不得违抗的强制性行为，这是行政强制措施最本质的特征。

（二）公共行政的功能

现代公共行政自产生以来，在对社会公共事务的管理中履行着如下的功能：

1. 调控功能。公共行政的调控功能主要体现在政府的宏观调控方面，如涉及经济持续均衡增长、物价稳定、国际收支平衡、收入公平分配、充分就业保护、生态环境改善、资源合理配置等。
2. 管制功能。管制意味着政府以法律方式或行政手段对社会发展和市场运行进行规范，它体现了公共行政组织的权威性和强制性的特征。
3. 计划功能。政府为了实现公共利益，达到公共行政的目标，确定公共行政管理和服务的一系列行动方案的活动，都是其计划功能的体现。
4. 组织功能。组织是实现公共行政管理和服务活动的关键性要素。能否顺利实现公共行政的目标，很大程度上取决于是否拥有要素配置合理、保持良性运作的行政组织体制。
5. 服务功能。公共行政的过程也是输出公共物品和公共服务的过程。行政系统承担着向社会提供各种公共物品和公共服务的责任，如提供公共科技馆、公共图书馆和医疗、教育服务等。
6. 维护功能。即维护国家和社会的稳定，确保安全的社会生产和生活环境。
7. 保障功能。行政系统有责任为社会弱势群体和个人提供必要的帮助。

【真题 2011-69】

政府自从产生以来，就扮演着公共权利的执行者的角色，它在对社会公共事务的管理中主要履行的功能包括（ ）。

- A. 管制功能 B. 服务功能 C. 稳定与发展功能
D. 治理功能 E. 维护功能

【解析】选 ABCDE。政府在对社会公共事务的管理中履行的功能很多，主要包括管制功能、组织功能、服务功能、稳定与发展功能、维护功能、治理功能、保障功能等。

三、公共行政的原则

现代公共行政的原则一般包括：

（一）法治原则

依法行政是现代公共行政最基本的特征之一，也是依法治国的必然要求。依法行政首先要做到有法可依，执法必严。其次是国家行政机关必须在法律框架内行使自己的职权，不得凌驾于法律之上。

（二）效率原则



公共行政管理和活动的效率原则，指政府在追求和实现目标过程中必须考虑成本效益分析，以最低的成本实现经济效益和社会效益的最大化。

（三）责任原则

在公共行政管理和活动中，非常强调权责相称，即公共行政主体在行使行政权力的同时，也应该承担相应的责任。这里的责任既包括对社会负责，也包括对失职和错误负责。

（四）服务原则

我国宪法规定国家的一切权力属于人民，确立了人民组织政府的权力，这表明公共行政的本质是为人民服务，一切公共行政管理和活动都不能偏离这一根本宗旨。

第二节 公共行政的主体与客体

一、公共行政的主体

在通常情况下，政府即国家行政机关代表着国家，是国家权力的执行机关，其权力是国家权力机关依法授予的。行政权力源于国家权力，是国家权力结构的组成部分。

在我国，公共行政的主体是以国家行政机关为主的公共管理组织，立法机关与司法机关不属于公共行政的主体。公共行政主体包括中央政府即国务院和地方各级人民政府。政府是公共行政权力的直接载体，以政府名义依法发布的行政法规、行政决定、行政命令、行政裁决和行政检查等都对公共行政客体产生效力。

从公共行政权力行使和行政法角度看，除各级行政机关外，公共行政主体还包括行政首长、政府公务员和法律授权或委托的事业单位（如食品卫生监督检查部门）、公共企业（如电信、电力、邮政、保险等）、社会组织（如中国科学技术协会、中国消费者协会、上海社会组织服务中心等）。行政首长指一种非人格化的特定职位，如政府首脑、高级政务类行政首长、政务首长以下的各级常务首长。政府公务员作为公共行政的主体，有时也能代表政府，并处理政府日常事务。

【真题 2005-26】

公共行政的范围包括（ ）。

- A. 一切政党、社会团体、企事业单位的管理活动，不属于公共行政
- B. 它是指依法享有行政权力的国家行政机关、对国家事务、社会公共事务进行有效的管理活动
- C. 国家权力机关、国家行政机关、国家司法机关的公务活动均属公共行政
- D. 国家行政机关、社会中介组织以及共青团的活动，均属公共行政

【解析】选 B。公共行政是国家公共行政组织依法对国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务进行有效管理和服务的活动。除各级行政机关外，公共行政主体还包括行政首长、政府公务员和法律授权或委托的事业单位、公共企业、社会组织等。

【真题 2006-1】

下列属于行政管理活动的是（ ）。

- A. 某国有企业解决工人的医疗保险问题
- B. 某志愿者为贫困地区的学校募捐
- C. 某镇政府开会讨论解决环境污染问题
- D. 某法院对某公司诉某镇政府拖欠工程款的案件进行审理



【解析】选 C。

二、公共行政的客体

公共行政客体的范围极其广泛。管理国家和社会公共事务突出了“公共”的特性，涉及公共权力的运用、公共利益、公共政策、公共服务等问题。

从公共行政的定义不难看出，公共行政的客体包括国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务。国家事务一般涉及国家安全、社会秩序、民族事务、公民人身和财产权益的问题等。社会公共事务指涉及社会公众整体生活质量和共同利益的事务，包括经济、教育、科技、文化、卫生、体育、交通运输等。行政机关内部事务包括政府机构设置、行政区划、行政体制设计、公务人员管理、后勤档案、行政决策与行政执行、行政监督与行政评估等。

（一）按照公共行政发生作用的领域分

从公共行政主体管理和服务的内容看，公共行政的客体指与国家利益和社会整体利益相关的事务和活动，涉及国防、外交、经济、教育、科技、文化、卫生、体育、交通运输、社会治安、环境保护、民族事务等各个方面。

根据国家和社会公共事务的领域层次，又可以将其分为：全国性的公共行政事务，如国防、外交等；地区性的公共行政事务，如区域经济、地方医疗与教育、地区环境保护、地方基础设施等；街道或社区公共事务，如街道或社区治安、环境卫生等。

（二）按照公共行政发生作用的行为主体分

由于公共行政是以全社会为其对象的管理类型，因而与它发生行政和法律关系的一切行为主体都是公共行政的客体。根据公共行政发生作用的行为主体的性质，可将公共行政的客体大致分为政治类组织、经济类组织、社会类组织、教科文组织、新闻类组织和公民六大类。

【真题 2005-25】

公共行政的客体是（ ）。

- A. 公共组织 B. 公共利益 C. 公共事务 D. 公共产品

【解析】选 C。一般来说，公共行政的客体主要是社会公共事务。

第三节 行政主体的职能

公共行政主体的职能就是指公共行政主体在国家和社会公共事务活动中所承担的职责和功能。它是确定公共行政组织目标和任务的重要标准，是建立公共行政组织的根本依据。从组织（政府）职能的内容和性质角度看，公共行政主体的职能包括阶级统治职能和公共管理职能。从组织（政府）运作角度看，又可将公共行政主体职能划分为计划职能、组织职能、协调职能和控制职能等。

在我国，公共行政主体的职能，又通常称为政府职能。从政府管理和活动的领域看，主要涉及政治、经济、社会和文化四大方面，形成了公共行政主体的政治职能、经济职能、社会职能和文化职能。

一、政治职能

公共行政主体的政治职能的核心是维护和巩固国家政权，即维护本阶级的政治、经济和文化利益。政治职能包括专政职能（政治统治职能、保卫国家主权的职能）和民主职能。



专政职能表现为国家行政机关通过运用职能机关,在加强政府政治统治的合法性的同时,也必须保卫国家主权和领土完整。具体通过军事手段、外交手段领导国内武装力量和国防建设,反对霸权主义和强权政治,保持独立自主和促进世界和平发展;通过公安机关并联合司法系统依法打击各种犯罪和处理违法行为,维护社会公共秩序和社会公共安全,实现依法治国、依法行政。

推动和发展社会主义民主政治是我国政府的重要政治职能。民主职能首先要求完善各种民主制度,建立和完善各种民主监督机制,保障人民民主权力。通过增强政府活动的公开性、民主性,提高公民参政议政的意识和能力,建设社会主义政治文明。

二、经济职能

萨缪尔森在《经济学》(第十六版)中将政府的经济职能划分为:提高经济效益、改善收入分配、通过宏观经济政策稳定经济和执行国际经济政策四项。自十一届三中全会召开以来,我国提出“一个中心,两个基本点”的基本路线,确立了以经济建设为中心的政府职能。在社会主义市场经济条件下,经济职能成了政府职能的最核心的职能,在弥补市场调节的局限性和不足上发挥着举足轻重的作用。具体来讲,经济职能包括如下几个方面:

(一) 调控宏观经济

政府的经济职能是对整个国民经济的发展进行调控,通过货币政策、税收政策、金融政策、产业政策等,制定和执行中长期战略规划,确保国民经济健康有序发展。通过统筹规划,建立健全全国统一市场,搞好社会各主体之间的协调工作,实现资源在各行业之间的合理有效配置,维持社会总需求和社会总供给之间的动态平衡。

(二) 规范与监管市场秩序

由于我国市场经济体制是通过传统的计划经济体制转轨而来,受到传统计划经济体制惰性的极大制约,这就要求政府在做好统筹规划、信息引导、组织协调和提供服务的同时,必须加强法律法规和制度建设,规范和监督市场主体行为,为自由竞争营造公平、平等和公正的市场环境。

(三) 生产和保障公共物品

由于公共物品生产的非竞争性和消费的非排他性,市场机制难以使生产和供给达到最优配置,这就需要政府出面进行组织和保障生产与供给。例如,国防、教育、科技、文化、公共设施、环境保护、防灾抗灾、电信等公共物品,在投资过程中存在外部性,很难通过市场解决,这些任务往往需要政府通过公共财政、金融、公共政策等主导并整合市场和社会资源才能有效完成。

(四) 管理国有资产

我国是以公有制为主体的经济体制,国有资产数量庞大,这就决定了政府有为国有企业和事业单位的国有资产进行管理使其保值增值的义务。在我国,主要是通过设置国有资产监督管理委员会来负责国有资产的法规建设、考核评价、产权管理、规划发展、改革改组、企业分配、纪检监察等工作的。国有资产监督管理委员会属于国务院直属特设机构。

三、社会职能

我国公共行政的宗旨是为人民服务,因而,提供社会服务、改善民生是政府的一项重要职能。公共行政的社会职能十分广泛,总体来说主要体现为:维护社会公共秩序,加强社会治安管理;提供社会保障,确保社会公平分配;实现环境保护和环境治理;发展公用事业,完善公用事业管理体制。

《中共中央关于制定十二五规划的建议》中指出,要加强社会建设,建立健全基本公共服务体



系,着力保障和改善民生,必须逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,提高政府保障能力,推进基本公共服务均等化。加强社会管理能力建设,创新社会管理机制,切实维护社会和谐稳定。具体要做到:促进就业和构建和谐劳动关系;合理调整收入分配关系;健全覆盖城乡居民的社会保障体系;加快医疗卫生事业改革发展;全面做好人口工作;加强和创新社会管理。

【真题 2006-5】

下列属于政府社会职能的是()。

- A. 培育和健全市场体制
- B. 发展旅游和娱乐业
- C. 制定和执行产业政策
- D. 建立和完善社会保障和社会保险制度

【解析】选 D。公共行政的社会职能十分广泛,总体来说主要体现为:维护社会公共秩序,加强社会治安管理;提供社会保障,确保社会公平分配;实现环境保护和环境治理;发展公用事业,完善公用事业管理体制。

四、文化职能

文化是一个国家发展与进步的强大动力源泉,文化职能是公共行政的一项重要职能。文化职能是指国家行政机关依法对教育、科技、文化、卫生、体育、新闻出版、文学艺术等文化事业的管理。政府有义务推动艺术表演团体、文化事业单位的改革,构建公共文化服务体系,推动文化产业事业的发展。具体来讲,公共行政主体的职能包括:意识形态职能、科学文化教育职能、文学艺术与体育卫生职能、社会主义精神文明建设职能。

【真题 2005-27】

我国政府的基本职能是()。

- A. 政治职能、外交职能、经济职能、文化职能
- B. 政治职能、经济职能、文化职能、社会职能
- C. 政治职能、军事职能、经济职能、社会职能
- D. 政治职能、外交职能、监督职能、文化职能

【解析】选 B。

【真题 2011-1】

政府职能是国家行政机关依法对国家和社会公共事务进行管理时应承担的职责和所具有的功能,主要涉及政治、经济、文化、社会公共服务等方面。下列关于政府职能的表述中,不正确的是()。

- A. 政府职能是政府机构设置的根本依据
- B. 政府职能转变是行政管理体制改革和机构改革的核心
- C. 政府职能决定了国家行政机关的发展方向
- D. 政府职能的实施情况是衡量行政效率的重要标准

【解析】选 C。国家行政机关的发展方向是由多方面的因素决定的,政府职能只是一个方面。



【本章小结】

公共行政是国家公共行政组织依法对国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务进行有效管理和服务的活动。国家公共行政组织主要指狭义的政府，不包括立法、司法系统。公共行政的特点主要包括公共性、法治性、执行性、动态性、公平性、高效性。公共行政的功能是多方面的，包括调控功能、管制功能、计划功能、组织功能、服务功能、保障功能、维护功能。公共行政必须体现法治、效率、责任、服务等原则。公共行政的主体和客体构成了公共行政的两个要件，主体指行使公共权力的行政机关及其委托机构，客体一般指公共事务。公共行政主体的职能又称为政府职能，主要指政治职能、经济职能、社会职能、文化职能。



同步练习题及解析

一、单项选择题

1. 在我国,最早提出“行政学”的是()。
A. 梁启超的《论译书》
B. 孙中山的“五院分离制度”
C. 张金鉴的《行政学的理论与实际》
D. 江康黎的《行政学原理》
2. “服务而不是掌舵”形成于()。
A. 新公共管理时期
B. 新行政学时期
C. 行为科学时期
D. 新公共服务时期
3. 下列属于公共行政活动范围的是()。
A. 浦东新区所辖街道及M社区居委会共同开展的社区安全宣传
B. 铁道部对全国铁路枢纽的安全大检查和不对不作为官员的惩罚
C. 上海市劳动争议仲裁委员会处理张某申请的劳动仲裁
D. 静安区社会组织联合会办公室对辖区社会组织的不管理
4. 《党政领导干部辞职暂行规定》中规定党政领导干部辞职包括因公辞职、自愿辞职、引咎辞职和责令辞职四种形式。其中,引咎辞职体现了公共行政的()。
A. 法治原则
B. 效率原则
C. 责任原则
D. 服务原则
5. 下列不属于政府经济职能的是()。
A. 营业性演出管理
B. 规范和稳定市场秩序,确保自由竞争
C. 国有资产的管理
D. 生产和提供公共物品,弥补市场缺陷
6. 社会管理是政府的一项重要职能。加强和创新社会管理,就是要按照健全()的社会管理格局的要求,加强社会管理法律、体制、能力建设。
A. 公众参与、社会协同、政府负责、党委领导
B. 公众参与、社会协同、党委领导、政府负责
C. 政府负责、党委领导、社会协同、公众参与
D. 党委领导、政府负责、社会协同、公众参与
7. 国务院曾几度“重拳”出击,试图将房价控制在“可接受范围内”。为提升第十三届上海读书节质量,上海市政府通过建立专项资金用于公共图书馆的建设。上海市食品药品监督管理局对近来涉及“地沟油”、“染色馒头”事件的企业给予了相应的处罚并责令限期整改。2011年,上海警方启动“失踪儿童快速查询机制”,并加大了严打拐卖妇女儿童的犯罪行为。汶川地震后,成都市民政部门将26位孤儿安置到社会福利院,并为每位儿童建立了成长基金。以上行为依次体现了公共行政的()。
A. 管制功能、维护功能、调控功能、服务功能、保障功能
B. 管制功能、服务功能、调控功能、保障功能、维护功能
C. 调控功能、服务功能、管制功能、维护功能、保障功能
D. 调控功能、保障功能、管制功能、维护功能、服务功能