

2006北大MPA考前辅导班行政学(2) PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/109/2021_2022_2006_E5_8C_97_E5_A4_A7_c72_109732.htm

第二章 行政职能第一节 行政职能概述一、行政职能的含义和特点行政职能是行政机关在管理活动中的基本职责和功能作用，主要涉及政府管什么、怎么管、发挥什么作用的问题。行政职能是国家职能的具体执行和体现。它在本质上是国家权力的执行，即通过实施行政行为实现国家行政权。行政职能与国家其他职能有机地联系着。行政职能的行使，受立法机关的监督，以司法机关等国家强制力为后盾；反之，行政职能发挥的程度又制约和影响其他国家职能的实现程度。值得注意的是，政府能力是近年来日益引起重视的一个重要问题，它与行政职能密切相关。政府能力指政府实际能够履行职责和功能的程度，它要解决的是政府如何去做、通过什么方式去做的问题。可见，行政职能框定了政府能力的基本内容和发展方向；政府能力的大小强弱则决定了行政职能的实现程度。二者互为条件、相互依存、缺一不可。政府能力实际上是政府履行行政职能的能力。行政职能具有如下特点：（1）执行性。从行政与立法的关系看，行政职能是一种执行性职能。行政职能的行使是以国家强制力为后盾的，与其他非国家活动的管理相比，它具有明显的代表国家意志的权威性。由于行政职能具有执行性特征，从而使得行政职能与社会变化直接相联系，行政职能对持续的社会变迁与复杂化极为敏感，往往会以各种机动灵活的方式渗透到社会生活中去以解决这些问题。（2）多样性。行政管理的范围涉及国家和社会生活的各个方面，因此

，行政管理的职能也是多种多样的。从性质上可分为政治职能和社会职能；从范围上可分为对外职能和对内职能；从具体领域上可分为政治、经济、文化教育、社会服务等基本职能；从运行过程上可分为决策、组织、协调、控制等职能；从管理层次上有高、中、低层次行政职能之别。（3）动态性。动态性说明行政职能不是静止不变的，它随着国家社会生活及行政环境的变化而变化。社会变迁是行政职能发展和转变的根本原因，社会发生变迁，行政职能的范围、内容、主次关系、作用、对象等也必然发生变化。适应变化和发展的需要，及时调整和转变行政职能，是搞好行政管理的重要前提和基础。

二、行政职能体系

1. 行政管理的基本职能

国家的基本职能之一是政治统治，它是国家本质的表现和阶级统治的必然要求，失去了政治统治的职能，统治阶级的地位和利益就不能维护；而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持续下去。因此，国家职能是政治统治职能和社会管理职能的统一，偏废任何一方都是有害的。行政管理作为国家权力的执行活动，必然要履行上述要求，以维护国家的政治统治、管理好社会事务为己任。行政管理的基本职能，可概括为政治、经济、文化教育、社会服务四项职能。这些职能集中体现了政府在国家社会生活中的整体作用以及行政管理的基本内容和范围。

（1）政治职能。

政治职能是维护国家统治的一项基本职能，其核心在于维护和巩固国家政权。它包括专政职能和民主职能两个方面。专政职能表现为国家行政机关必须运用职能机关，防范和打击敌对势力和反社会分子，保障现代化建设事业的顺利进行。具体说来，包括加强国

家军事管理、外交及对外事务管理，防御外来敌人的侵略和颠覆，保卫国家的独立和主权，保卫公民的合法权益和生命安全，同时承担起应有的国际义务，保卫世界和平，打击和惩治各种违法犯罪分子，维护正常的政治秩序、经济秩序等。现阶段，虽然我国的剥削阶级作为一个完整的阶级已被消灭，但阶级斗争还将在一定范围内长期存在下去，有时还会表现得相当尖锐和激烈。因此，专政职能不能被削弱，更不能被放弃。民主职能表现为政府必须进一步完善各种民主制度，建立健全民主监督程序，提高政府活动的公开性、民主性，不断扩大政府同群众联系的渠道，提高公民的参政意识，完善公民参政议政的机制等。发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标。因此，加强民主建设，保障人民民主权利，是人民政府的天职。

（2）经济职能。经济职能是政府在国家经济行政管理中的职责范围和应发挥的作用。在社会主义市场经济条件下，政府的经济职能比以往任何时期都占有更重要的地位和发挥更大的作用，它是对市场调节局限性与不足的一种补充。根据我国社会主义市场经济发展的不同阶段和具体国情，政府的职能主要是统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务和检查监督。概括起来包括：保持社会总需求与总供给的动态平衡，确保经济稳定、协调发展；制定中长期经济发展计划，实现国家和地方经济发展目标；制定各种法规和规章，并就执行情况进行检查；制定产业政策和重大投资政策，优化生产力布局和产业结构；实施有效的税收政策，调节行业之间、企业之间、个人之间的收入；建立健全全国统一市场，搞好各种协调工作；直接控制必须由国家经营

的某些行业企业，保证国民经济的有效运转；提供信息引导，推进市场的完善和发展；建立和完善社会保障体系。具体地说，这些经济职能包括：培育和健全市场机制；国有经济的战略性调整和国有企业的改革；发展和培育社会中介组织；保证适度就业；缩小地区经济发展的差距；进行经济结构的调整与优化，提高国民经济的整体素质和效益；对若干重要的短缺资源，继续实行垄断控制；国有资产管理；集中若干资源于一些大型或特大型项目上；保持宏观经济环境的稳定，避免或减少经济周期的波动，保证市场主体正常运作；制定和执行产业政策，弥补由于外部性和规模经济造成的市场失灵；弥补信息不完全或信息不对称造成的市场失灵；制定和实施市场规则，保障公平竞争；提供公共物品和公共服务；进行收入和财富的分配与再分配，防止两极分化，保障社会公正等。

（3）文化教育职能。文化教育职能是指国家行政机关对全民的思想道德建设以及教育、科技、文化、卫生、体育、新闻出版、广播影视、文学艺术等方面的管理。这是建设高度发达的社会主义精神文明所必需的。文化教育职能的具体内容是：制定教育、科学文化事业的发展战略和规划，并负责具体实施；颁布教育、科学文化事业的发展政策、法令和规定；指导、监督、协调各地区各部门对教育、科学文化事业发展的关系；有领导有秩序地逐步开展教育、科学文化体制的改革；采取切实措施加强全民的思想道德建设。

（4）社会服务职能。社会服务职能是指为社会提供各种服务和搞好社会保障，搞好诸如环境保护、医疗卫生、城市规划、旅游娱乐以及建立健全养老保险制度和待业保险制度，逐步完善社会保障体系等。我国行政管理的根本宗旨是为

人民服务。因此，搞好社会服务，改善人民生活是我国行政管理的一项重要职能。社会服务职能的具体内容有：制定各种社会福利的法律、法规，建立完善的社会福利和社会保障体系；建立健全社会福利管理体制，加强对社会福利工作的指导、规划和协调；筹集社会保障基金，奠定社会福利事业的物质保证基础；创办各种社会服务事业，解决涉及百姓日常生活的各项设施和问题；保护和合理利用各种自然资源，努力开展对环境污染的综合治理，加强生态环境的保护等。2

· 行政管理的运行职能上述行政管理的基本职能，必须通过各管理环节才能实现，因此，从行政管理过程来看，行政职能又包括一系列的运行职能。关于运行职能的内容，国内外学者从不同角度作了不同的概括和表述。法国管理学家法约尔在其名著《工业管理和一般管理》一书中提出了“计划、组织、指挥、协调和控制”的五职能论；美国管理学家卢瑟古利克与英国管理学家林德尔厄威克则在《行政管理科学论文集》中将古典管理学派有关管理职能的理论加以系统化，进一步提出了有名的“POSDCRB”，即“计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算”的七职能论。但不管哪种观点，其基本内容还是大体相近的。我们将它们分为如下四类：

（1）决策职能。决策职能从20世纪50年代开始受到人们的重视。如著名管理学家西蒙就特别强调指出，管理就是决策，决策贯穿于管理过程的始终。无论计划、组织、领导还是控制，其工作过程说到底都是由决策的制定和决策的执行两大部分活动所组成的，因而决策职能是行政管理过程的首要职能，主要包括目标和计划在内。行政机关进行管理活动，首先必须根据客观实际资料，确定行政目标和任务，并具体设

计出实现目标的方案、步骤、方法等。一般说来，越往高层，战略性决策愈多，越往基层，执行性决策愈多。战略性决策多是非程序性的，较为复杂；而执行性决策多为程序性的，难度相对较小。决策活动贯穿于行政过程的始终，具体说来，确定组织的使命目标，制定各种战略计划和战术计划等，都需要在两个以上可供选择的方案中决定选取哪一个，这便是计划工作中的决策问题。组织机构的设置，部门划分方式的选择，集权分权关系的处理，以及各职位人员的选配等，这些是组织工作中的决策问题。在控制过程中，控制标准的制定，活动执行情况的检查和检查时点的选择，是否存在偏差、偏差性质的确认以及所采取的纠正措施的选择，等等，这些方面也都需要决策。

(2) 组织职能。为了有效地实现既定的行政管理目标和任务，通过建立行政组织机构，确定职位、职责和职权，协调相互关系，从而将组织内部的各个要素联结成一个有机的整体，使人、财、物得到最合理的使用，这就是组织职能。任何管理目标和任务都要通过一定的组织机构和具体的指挥活动才能完成，所以组织是一项重要的运行职能。组织职能的要求是，通过科学设计组织结构和权责关系，合理安排和指挥组织系统内各种机构及各类人员的工作。行政管理的组织职能具体表现为：对机构的设置、调整 and 有效运用，搞好编制管理；对组织内部的职权划分和人员的选拔、调配、培训和考核；对具体行政工作的指挥监督等。

(3) 协调职能。协调活动是行政管理过程的核心环节。这是因为，行政管理归根到底就是设计和保持一种良好的行政环境，使身处其间的人们能够在组织内协调地开展行政工作，从而能有效地完成行政目标。可以说，每一项行政管

理职能的开展，都是为了更好地促进协调。有了协调，组织可以收到个人单独活动所不能收到的良好效果，即通常说的“1+1大于2”这种协同效应效果。行政管理的协调职能具体表现为：协调行政组织之间、组织与个人之间、人员之间的关系；协调各项行政管理之间的关系；协调行政组织与其他组织以及人民群众之间的关系。通过行政协调，理顺、沟通各方面的关系，减少、消除不必要的冲突和能量损耗，从而建立和谐的分工合作、相互促进的联系，实现行政管理目标。因此，行政管理过程必须重视公共关系与协调功能的发挥。

（4）控制职能。行政管理的控制职能是依据行政计划标准，来衡量计划完成情况并纠正计划执行中的偏差，以确保行政目标和计划目标实现的管理活动。控制职能的发挥，包括下述几个相互关联的环节，即确立控制标准、获取偏差信息、采取措施进行调节和实行有效监督等。控制职能在具体表现形式上可分为前馈控制、现场控制和反馈控制。因此，要实现控制职能，基本前提就是要有计划和标准，要有健全的组织机构和得力的控制手段。控制职能贯穿于行政管理活动的全过程，为了有效地发挥控制职能，必须进一步建立健全监督控制的组织系统，采取配套的、有效的控制手段，以保证行政管理目标和任务的顺利完成。上述基本职能和运行过程的职能之间相互渗透、相互交叉、相互作用，在彼此的联系与制约中发挥作用。我们只有以系统的观点来看待职能体系，正确认识 and 把握它们之间的有机联系，充分发挥各个职能环节及有关职能部门的作用，才能更有效地实施行政管理活动。

三、行政职能研究的意义

研究行政职能，把国家行政管理看做一个完整的职能体系，科学地认识、确定行政管理各

方面、各阶段的职能，保持它们之间的有机联系，并适应环境和形势的变化及时地转变职能，对有效地进行行政管理，具有十分重要的意义。首先，科学地认识和确定行政职能，对于建立合理的行政组织系统具有重要意义。要科学地认识和把握行政组织体系，必须明确政府应该管什么、不应该管什么以及管到什么程度的问题。行政职能是行政机构设置的重要依据。行政组织的设置并不是任意的，必须依据行政职能来建立相应的机构。行政职能的状况在很大程度上决定了政府组织的设置、规模、层次、数量以及运行方式。政府组织结构形成的过程就是把各项职能固定分配给各层级部门的过程。科学地认识和确定行政职能，是改革行政组织系统的依据和关键。行政组织的变革必须紧紧围绕行政职能这个中心。在行政职能没有转变的情况下，采取精简人员、撤并机构的措施，只是治标不治本，易于陷入“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈。只有以职能为基础来设置、改革行政机构，才能科学地认识到哪些机构是应该加强的，应该建立健全的，哪些机构是无必要的，应予以合并、撤销或调整的。只有这样，才能科学合理地改革机构，建立结构合理、功能齐全的行政组织体系。科学地认识和确定行政职能，对于实现行政管理过程的科学化也有着重要意义。行政管理的过程，正像现代“大机器”那样运转，是决策、组织、协调、控制诸职能有序运行的过程，每项职能都是不可缺少的环节。对其中任何环节的疏忽，将会直接影响整个管理系统，导致行政职能紊乱。只有科学地认识和把握行政管理职能及其相互关系，充分发挥其作用，才能保证整个管理系统高效地运行。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细

请访问 www.100test.com