

Zhengfu Zhineng Chuangxin

● 周文生 著

政府职能创新

一本由政府工作者研究撰写，呈现给各级政府领导和公务员，用以明晰政府职能转变内容、地位、作用、方向、问题、重点和方法的书。

中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

政府职能创新

周文生 著

中国矿业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府职能创新/周文生著. —徐州:中国矿业大学出版社, 2007. 11

ISBN 978 - 7 - 81107 - 774 - 2

I. 政… II. 周… III. 国家机构—行政管理—政治体制改革—研究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 169542 号

书 名 政府职能创新

著 者 周文生

责任编辑 孙建波 章 毅

责任校对 杜锦芝

出版发行 中国矿业大学出版社

(江苏省徐州市中国矿业大学内 邮编 221008)

网 址 <http://www.cumtp.com> **E-mail** cumtpvip@cumtp.com

排 版 中国矿业大学出版社排版中心

印 刷 江苏淮阴新华印刷厂

经 销 新华书店

开 本 787×960 1/16 **印张** 18.5 **字数** 359 千字

版次印次 2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月第 1 次印刷

定 价 28.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

论现代政府(代前言)

政府的起源。产生政府必须有这样的基础:有人的存在,有家庭的存在,有形成人们更多更大共同利益需要的社会关系。于是人们为了保护已有的利益、寻求更多利益,必须借助一个只能是由人组成的、人们普遍同意的、拥有更大能力、专门负责人们自身和家庭难以做到的公共事务的组织,这时政府就产生了。因此,无法就政府产生给定一个确切的时间。

政府的发展。政府发展的动力不是来自于政府自己扩张权力。自政府产生之日起,人们就看到了政府奇特的功效,即组织功效,那可是开天辟地第一回,它把任何动物或植物只有简单偶然配合的形式远远抛却了,代之以有目的组合人的力量、物的资源,奇迹般地实现任何单个人和家庭无法企及的目标。渐渐地,有了专门的人从事政府工作,也有了专门用于政府事务的钱、物,政府逐渐离开了个人和家庭,成了独立的社会组织,拥有了独立的权力及其行使权力的程序方式。最初的政府,可能是以拥有权威的个人为表象的,后来就有了或君主专制、或宗教和君主专制的政府,或民主的政府,这是一个漫长的过程。自15世纪相继面世的《君主论》、《乌托邦》、《政府论》和《社会契约论》,奠定了近代民主政府的理论基础,就是授权(委托)性、社会性、民主性精神的政府。到了20世纪70年代,“再造政府”的潮流从英国发轫,席卷欧洲、美洲、亚洲等发达和发展中国家,对行政理念、行政职能内容和行政方式进行全面“再造”。概括起来,就是将行政管理改造成“公共管理”,强化政府的社会性、公共性、服务性,职能内容定位有限性,管理方式引进市场方式,借市场之力完成政府公共事务。这就是现代政府的现状。我国根据国家性质和国体在借鉴了世界各国政府改革的有益经验基础上,也在进行政府改革。

近代民主政府。民主政府就是政府的权力来源于人民、行政成本由人民负担、目的是为人民服务并接受人民监督制约的政府。民主政府改变了“君权神授(神包括上帝、天主等)”——“天子”管理——人民必须接受奴役的模式,把政府的权力来源、权力支持和权力目的都统一在人民上,政府因为人民而产生、为了人民而存在、失却人民而垮台。近代民主政府理论的肇始大抵是洛克的《政府论》,其在1689年完成的“下篇”中认为:组成政府“只有一种方式,可以使一个人放弃他享有的这种天生权利(即自由、平等和独立),接受公民社会的约束,这就是通过

协议,同别的人联合成一个社会,以便每个人都能享有舒适、安全和安稳的生活,保护他们的财产安全,并且有更大的力量来抵御外来侵略”。他认为这就是政府的起源,这一理论思想适应了当时阶级斗争的需要,美国政府就是按照这一理论思想建造的,可以说是资产阶级民主政府的发端。尔后世界许多国家都奉行了“民主政府”的理念。

现代的含义。现代,与现代化具有同质内涵,前者指状态,后者指过程和趋向,同质是指现代的、新近的、时髦的内容。现代化起源于15~16世纪的欧洲,至今国内外尚无现代化的统一定义,也没有统一的标准、模式或路子。一般是指以工业化为动力由农业社会向现代工业社会转变,工业化渗透经济、政治、文化、思想的过程。现代化可以分为现代化和后现代化,从现代社会向后现代社会的转变提升就是后现代化,后现代化关注的是社会发展、生活质量和人类幸福。还可以分为普遍现代化和再现代化,前者指从传统社会向工业社会的转变,后者指从工业社会向风险社会的转变,就是降低经济、政治、社会、技术风险等。现代化应当包涵政治现代化、经济现代化、社会现代化、人的现代化、文化现代化及生态现代化等。现代化是我国确定的中长期发展目标,不少地方政府为此制定了指标体系,并实施和推进现代化建设。对于现代化,虽然作为政府目标或理论课题,但国际组织仅对其作历史性描述,或以经济收入指标划分发达与否,并无明确的现代化指标,如2000年联合国通过的《千年发展目标》,共有8项总目标,18项分目标和48项指标,但没有绝对标准值;世界银行1999年划分人均收入标准为:760美元为低收入,761美元~3 030美元为下中等收入,3 031美元~9 360美元为上中等收入,9 361美元以上为高收入。这些国际和国内各地的指标,有利于我们政府在推进现代化进程中作参考。具备与现代化进程相适应的现代职能、履行方式和能力的政府就是现代政府。现代政府就是:民主政府、法治政府、服务政府、责任政府、诚信政府、透明政府、效能政府。

政府是什么?政府,广义上讲,包括执政党组织、人民代表大会(议会)、政府机关及其部门、司法机关;狭义上讲,仅指政府及其部门。国家是一个包涵人民、领土和实际统治等要素的象征,其实质是阶级矛盾不可调和的产物,是统治阶级意志和利益的体现,是阶级压迫的工具。政府则从属于国家,是一个国家设置的执行实施国家意志的机关,是一个实体,它的权力来源、组织形式、行政方式及其行政保障都由国家予以规定,并对国家负责和接受国家监督。所以说,政府就是要依法行政。在我国,国家的实质就是人民民主专政。实际上国家是一个抽象物,政府是一个实在物,政府受国家的委托执行和实施国家意志,在阶级性上政府与国家是一脉相承的。对政府进行区分就是看其所从属的国家的性质,代表君主利益、资产阶级利益抑或人民大众利益的不同就区别为君主制(专制)、资产阶级或无产阶级的民主政府。从政治上讲,政府处于执行国家意志和面对社会

公民的中间位置,上承国家意志,行政于公民社会之中。从社会公民角度讲,政府就代表国家,是国家的一个重要机关。政府代表国家包涵两层意思:对国家就是负责执行国家意志,对社会公民就代表和体现国家意志。现代国家社会,国家的阶级性依然存在,但国家已将价值取向从阶级压迫转到了谋取国家发展和民众利益幸福上,这一转移具有十分重要的现代意义,把国家的阶级性、意志性以及社会和公民的利益性都包含在了国家发展和民众利益之中,国家和政府的阶级性似乎被社会性、公共性所代替,获得了一个可能是最大的包容。尤其在我国,从1949年新中国成立,我们党一贯的执政宗旨以及宪法的规定,党的、国家的、政府的和人民的利益都是一致的。在现代社会的包容结合,不仅能够实现利益意志的统一,而且为发展国家利益和民众利益提供了更丰富的资源和动力。从社会性上看,政府是一个组织,一个公共性组织,是一个能够组织公民团结合作、保护和实现公民及其集体更大利益的组织,是一个依靠公民力量提供社会公共秩序的组织。从市场角度看,政府是一个宏观调控、调节、监管市场的组织,是为市场提供公共服务包括公共设施和良善环境的组织,是一个市场消费者。

政府的宗旨。现代政府,以民主为基础,以公共性为社会基本特征。所以,维护和发展公众的利益是政府的社会宗旨,也是政府至高无上的法律,是政府合法性存在的基础。政府就是与市场、社会功能协作配合,在社会和公民生活中时时处处存在、负责执行实施法律、确保法律的效力的组织,就是保护人民的安全、财产、自由、平等,维护并促进公共利益,实现经济发展、社会进步,促进社会和谐的组织。

政府的特征。政府与其他政治、经济、社会组织或公民相比较,显现其重要的特征,就是公共性。公共性,是与“私人性”相对的,它具有共有的、公众的、公立的、公用的、公开的等多种含义。政府的公共性,包括公共权力、社会资源、公共需要、公共利益、公共服务、公共品、公共事务、公共责任、公平公正公开和公民参与等内涵。政府的公共性,就是指政府存在的公共性,及其所生产的产品和生产过程所具有公共支持和公共受益的特征。公共品,具有两个性质或特征:“非竞争性”,即私人 and 市场不能、不愿意、或不允许其提供的物品,如基础性科研、投资很大的高速公路、国防和军队等;“非排他性”,即公共产品生产出来以后,任何人都可以使用,甲使用并不妨碍乙及丙等使用,也不增加或减少此类产品的成本,而且使用者不需要付费。符合这些性质特征的产品就是公共产品,“兜着”这些公共事务的就是政府,政府就是承担这些“公共”职责的组织。

政府的产品和流程。企业生产自行车、洗衣粉或衣服等产品,政府有产品吗?回答是肯定的,政府的产品就是公共服务。产品的区别是:企业生产有形物化的产品,追求满足“私益”,满足具体的使用价值需要,这由市场引导企业生产提供;政府生产的是公共服务性产品,包括无形(如社会治安、经济环境、精神文

明等)和有形(如道路、学校、医院等)两种,满足社会公共“公益”需要,这由政府负责生产提供。这里的公共服务包括原来意义上的政治职能、经济职能和社会文化职能,也包括今天市场体制下政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能。这些职能,不论性质、名称、方式如何,归结在一点上,都是公共服务。政府生产产品的流程是:良好的政府(精简、统一、效能)—使用公共成本(财税和非税收入)—公共服务(有形和无形)—社会公民消费(生产或生活)—良好的政府。在这个流程上,社会公民生产和生活消费是终点和目的,是拉动政府生产的起点,产品就是公共服务,生产成本包括固定资产和流动资金都来自公民的税收和公共资源使用等收入,生产规程就是法律,在节约成本提供优质产品上要求政府尽量好一些,即“有限”和有效能,通俗地说,就是少花钱、多办事、办好事的政府。

政府的服务性。政府的服务性,是指政府在履行全部职能过程中应坚持服务的原则和精神,体现服务的宗旨,努力提供高质量高效率的服务。政府的服务性是政府的职能地位决定的,政府对于国家处于执行国家意志并负责的地位,对于人民则处于以人为本和为人民服务为宗旨的地位,对于市场则处于发挥市场作用和为市场创造环境的地位,对于社会则处于产生于社会、作用于社会和受制于社会的地位。政府的服务性是政府的性质决定的,我们的政府是人民政府,是民主的政府,是以人民满意、赞成、拥护为依归的政府。政府的服务性是其存在的合法性基础决定的,现代政府由人民代表大会或其常务委员会选举产生,选举机关同时有权罢免政府组成人员,政府的机构设置、职权以及履行方式均依体现人民意志的法律予以设定,人民的拥护和支持是政府存在和履行职能最根本的保障。政府的服务性还与人民和社会的物力保障分不开,公民和企业依法纳税,构成了政府行政的物质保障,社会为政府行政打下了环境基础,政府离开人民和社会是无法存在的。政府的服务具有“天然”性,政府应当为人民、社会和市场提供服务是天经地义的。

政府服务的方式。服务,按照词典的解释就是为一定的对象而工作。人们常常直观地把服务理解为处于低下地位的人服侍地位居高的人,服务就是为他人的生产或生活提供便利或享受。但是现代政府的服务,与我们常说的服务在性质和方式上不同,政府服务的方式是公共管理。政府履行职能的全部活动,都可以用公共管理来概括。政府是这样通过公共管理实现服务目标的:安全,建设军队、公共安全制度和机制,配备相应人员,按照最广大人民的需要提供稳定安全的生产、生活环境和秩序,使人们能够在安全秩序可预期的环境下放心地去做自己想做的事情;秩序,通过宣传、执行法律等管理活动,实施社会、市场和公民的行为规则,努力使人们在与他人、社会、市场或者物发生法律关系时,都控制在符合最广大人民的根本和长远利益需要的状态下,使人权、物权、财权、自由权、

平等权等正当权利行使得以有序进行,并得到维护;促进和提高,政府积极履行职能,创造条件和提供支持,促进人的、社会和市场的进步发展,提高人的生活 and 价值实现的资源、环境、条件,最终提高社会的和谐水平及人民的幸福水平;平衡与和谐,政府通过公共管理促进社会、经济发展平衡,如转移支付等二次分配、调配人力物力支持、健全社会保障和保险等,促进全面、协调和可持续发展等;公共设施和公益,提供公共设施和发展公益事业,发展文化、教育、卫生等社会事业,提高人们的知识、技能、健康水平,满足人们的文化精神需要;御侮和惩戒,政府通过防止动乱,抵御外敌,打击制裁犯罪和违法等“害群之马”,维护国家稳定,取得发展环境和人民幸福生活的环境。“在服务中实施管理,在管理中体现服务。”政府的服务大多不是针对具体人予以直接服务,而是对社会公众的公共性服务,政府的服务效果或效益有即刻实现的,也有预期逐步显现出来的。政府的服务有时对个人直接受益,如社会救济和保障、免除九年义务教育的学杂费等,政府这样做的目的仍然是为了公共目的,不是为了具体一个人或一个家庭。政府的服务方式就是管理,就是为公民、社会、市场等提供安全及环境保障等。而公民、社会、市场等的发展、进步和具体公民的幸福、价值实现,责任不在政府,是需要公民、社会、市场等主体自己努力或发挥职能功能作用去实现。公民自己创造幸福,政府提供秩序服务。那些把政府管理当作“管制”、“替民作主”,把政府当作依赖的“父母”等想法和做法都是背离政府以管理提供服务的性质的。

政府行政的起点是职能。说起政府,包含机关、人员、设施、财力、职能、执法内容和程序方法,与执政党和权力机关的关系等许多方面,可以说千头万绪。那么政府行政的起点或者说源头在哪里呢?起点在政府职能,就是说政府职能是政府一系列相关内容的源头,看政府关键是看其应该做什么,能够做什么,已经做了什么,还应该做什么,其他内容都是以此为源而派生的内容。政府职能之所以是起点,理由是,在人类社会中,社会、国家、政府、市场和公民等都是重要的主体,各主体具有各自的特点和职能或功能范围,其中任何一个主体功能的实现都需要其他主体正常的发挥作用,以实现全面发展和进步,各主体之间是相互配合与协作的关系。一个现代社会,应当是社会各方面协调配合的社会,是各个社会主体充分发挥作用同时避免冲突和矛盾即“内耗”的社会。政府也不例外,也仅是其中的一个“成员”,也有自己的特点和职能范围限制。这就需要国家科学界定各个主体的职能,明确各主体“有能”、“有为”的范围和界限,把各个主体“安置”在科学的位置上,使其“有为”而“有位”。因此说,政府诸问题的逻辑起点是政府职能。公民和国家需要政府,才以法律形式授给政府一定的职能,然后授给政府履行职能的权威、财力、设施等工具。政府也应当清楚,政府关键是履行自己的职能,只有切实履行国家人民授给的职能,国家和人民才会满意政府的行政,政府才具有最好、最坚实的合法性。同理,政府改革的核心和关键是政府职

能改革,不触动政府职能的改革,仅仅是在政府外围的改革和“维新”。如果政府不在意自己的职能,“种了别人的地,荒了自己的田”,没有“种”好自己的田,或去做那些细枝末节的事,或者反而去“侵夺”人民,就是损害国家,那么人民和国家就会在心里不赞成政府,那就是政府合法性基础的动摇。过去,政府“一股独大”,以强势主体出现,挤压社会、市场和公民等主体的职能功能,损害了其他主体的职能功能作用,政府也是“小马拉大车”,力不能胜,“忙”反而“无功”,最终损害的还是人民和国家的利益。政府还是应该去做能做、该做的份内事,做好应该做的事,“有限”而“有为”。

政府在行政法律关系中的地位。行政法律关系,就是在政府行政执法管理过程中形成的权利义务关系。这种关系涉及两类主体,其中一个必须是行政机关,另一个主体可以是公民、法人或其他组织,称为行政相对人,而且形成行政法律关系必须因行政活动而引起,即因行政而形成行政法律关系,如果因政府建办公楼、采购等合同原因引起的就是民事法律关系,而非行政法律关系。人们对行政法律关系往往有误解,从宪法等法律和国家的宣传中形成了认识,政府是民主政府,是为人民服务的,是服务政府,那么,公民等行政相对人的地位应高于政府,起码应该平等。而现实行政执法和管理中,政府的地位总是高于行政相对人,而且,行政处罚法、行政诉讼法等法律还规定,行政决定一经作出就发生法律效力,不因行政相对人不服或复议、起诉而停止执行。这好像互相矛盾,“说一套做一套”。这就是误解或不解之所在。我们在上面已经说过,政府的服务方式就是管理,管理就是政府唯一的、法定的服务方式。因为,政府的管理主要矛头都是指向那些违法的或国家认为不宜的行为的,如驾驶员在公路上依法行使,就可以畅行无阻,交通警察不但不能拦阻或处罚,而且应当保驾护航;再如工商部门不核准一些企业营业执照,可能因为企业生产或经营行为违法,也可能因为该类生产或经营市场已经饱和,再追加投资可能无利可图。如果国家法律不给予政府“说话算数”的权力,行政执法管理人员无法保证公民驾车畅行无阻,无法保护公民财产权、投资收益权,那么,我们要这样的政府还有什么用呢?再有,政府不但每天面对千变万化的情况,应对处理市场和社会中无数为了“私利”企图铤而走险的对象,而且要及时处理像地震、海啸、瘟疫、爆炸等自然或人为的灾难事故,假如政府遇到这些事故、违法者、铤而走险者,没有决定权,需要与违法者“协商”处理,那么,人民的权利就荡然无存了,人民需要的服务就不存在了,政府就失去了人们选择和安排及授予权力的目的了。所以,为了国家和人民的利益,为了使政府更切实、更好地为人民服务,必须以法律形式授予政府在行政法律关系中“强制性”的地位、“决定性”的权力,通过管理、执法等方式,去处罚、处分、制裁、制止那些违法者、破坏者,以及从整体利益上考虑限制那些不宜的行为,以实现人民的整体和长远利益。结论是:在行政法律关系中,在法律面前,政府和行

政相对人双方的法律地位是平等的;而面对行政性法律法规内容的规定,政府作为行政管理一方法律则肯定并授予其主动、优势的的决定性地位、能力和权力,法律确认和保护在(已存在的)行政法律关系中政府与行政相对人的法律地位不平等,这是人民和国家为了整体和长远利益制定行政性法律的本意,是古往今来通行、必须和有益的做法。

政府管理的“强制性”与为民服务“矛盾”的平衡。上文分析得出结论,在行政法律关系中,政府拥有主动、优势的的决定性地位,行政具有“强制性”特征。那么,政府是否会借着法律强化自身的“强势”,以致吞噬行政相对人的利益呢?结论早已就有了。很早的时候,先哲们分析政府时,就把政府视为“利维坦”,是不得不把一群“羊”交给一只“狼”来管束。再加之政府是由具体人组成的,对政府的理性安排和期望与现实总是有出入的,政府是有强化自身优势的趋向和趋势的,比如“三难”(门难进、脸难看、事难办)、“三乱”(乱收费、乱罚款、乱审批)等。因此,在政府这一方不断强化中,行政相对人一方必然逐步弱化和失势,政府的服务和公民享受的服务越来越少,形成了鲜明的矛盾,这是一个博弈过程。最终,人们有能力选择和成立政府,就有能力在自己最关切的利益博弈中选择和安排矛盾平衡,既克服和限制政府的“恶性”,又张扬政府的“善性”,倒掉“脏水”又保住孩子。人们还是用法律来实现这一平衡:一是确立政府为民服务的性质。在宪法和所有行政法律中,都确立民主政府和为公民、社会公共利益服务的政府性质,这是对政府最大、最基本的法律约束。二是规定政府只能依法行政。就是政府只能、也必须依据法律的授权范围行政,人民和国家授给政府多少权(职能),政府就只能行使这些权,超出法律授权范围就是违法,法无规定行政就违法,而公民等行政相对人的行为,则是法无禁止即可行。三是规定政府必须依据法律程序行政。程序就是权利实现的保证,又是限制和约束权力滥用的保证,如河对面有筵席,只有给予过河的桥梁或渡船等工具(程序)才能享受筵席。法律规定给予行政处罚时要听取行政相对人的意见,听证、公开就是对行政权滥用的预防和制止。四是法律授予行政相对人救济的权利。政府行政有主动的决定权和执行效力,但是只要行政相对人认为这个行政行为违法、不合理、有错误,就可以提出行政复议,提起行政诉讼,还可以直接向上级权力机关反应、检举、揭发。法律还规定,政府行政违法、不合理、有错误的,应当纠正、赔礼道歉、返还财产、赔偿或补偿等。五是规定政府行政执法人员的法律责任。除了外部行政法律规定行政执法和管理的法律责任以外,国家制定内部行政法律(如公务员法等)限制约束规范行政执法和管理人员的行政行为。六是监督行政行为。法律规定,执政党、权力机关、政府内部,以及社会团体、舆论和公民个人都有监督政府行政的权力。通过以上多方面的法律和主体的约束、限制和规范,努力避免、防止和减少行政的“恶”性,使行政的特殊的法律地位只能用来为民、为社会公共利益服

务,使博弈向着有益良性的平衡方向趋进。

政府的作为与不作为。政府的行政行为可以分为作为的和不作为的两种形式,前者是指具有积极动作行为的行政行为,典型的如执法检查、行政处罚、行政强制等;后者是指具有消极动作的行政行为,典型的如须经申请才审发的各类证件,还包括行政相对人依法要求保护而行政机关未履行职责等。从以上理解和行政实践来看,政府的行政行为可以是作为的方式,也可以是不作为的方式。但是,政府作为或不作为不是政府随意决定的,而是由法律予以规定的,政府必须严格按照法律规定去作为或不作为。政府的作为或不作为都可能出现违法的情形,一种是应当作为时却没有作为,如某公民家中发生盗窃、抢劫,报警后公安民警却没有出警;一种是不应当作为时反而作为,如对一对夫妻在自己家中看黄色录像进行处罚;还有一种是作为不当,如某地民警因救助跳河自杀的妇女而从此负责抚养该妇女的孩子。严格意义上讲,不能撇开具体行政事实而对政府作为或不作为作出“对”或“错”的判断,只有针对具体行政法律事实才能决定政府应当作为或不作为,而且,才能确定政府应当对“谁”作为、作为到什么程度,以及用什么方式作为。法律不仅规定了作为或不得作为的事项和范围,而且规定了具体情形下作为、不作为的对象、程序、方式等,政府必须按照法律规定作为或不作为,否则,行政的违法或不当,就是政府违法,这是原则和常态。在缺少法律规定的特殊情形下,政府只有在确凿判断为了公共利益需要、依据政府行政的法律精神和普遍原则,并以理性决定行政作为或不作为,而且,如果因此造成行政相对人损害、损失的,政府应当承担补偿责任。政府行政应当“勤”且“谨”,依法恰当地作为,在该作为时一定作为,不该作为时一定不作为,当为则为,不当为不为,为则为好。

政府与市场的关系。自人类社会有组织形式以来,政府(政治组织)和市场(经济组织)是人类社会两种最基本的组织形式,是推动、影响和控制社会发展进步的两支强大的力量。政府主要为社会公共利益服务,办理社会公共事务;市场主要为私人利益服务,搭建私人直接利益实现的舞台。市场对资源起基础性配置作用,就是大量和经常性地资源配置是市场的功能范围,政府负责依据社会公共利益需要调节市场,引导企业。凡是市场能够承担的职能就应由市场负责,界限是只要不损害公共利益,政府应尊重市场的资源配置功能。市场机制和规律引导企业的投资、生产和经营,企业主要看市场的“风向”,政府不直接管理企业微观主体,主要以政策导向调节市场,市场传导给企业决策者,企业也有必要及时了解政府的相关政策,及时作出投资、生产或经营的决策,从政策中“掘金”。政府如果直接办企业,只能是为公共服务目的的企业,或者调节经济或调控市场的企业,且不得以营利为目的。政府有责任调节市场,包括宏观经济调控,制定政策进行引导,制定市场规则,控制“出入口”,监督市场主体行为是否危害公共

利益。但是,政府的调控主要通过间接手段,就是法律手段、经济手段,必要时才采取直接手段,即行政手段。政府有责任为市场创造环境,包括硬环境如公共设施等,软环境包括政策、舆论导向等,市场主体有责任依法纳税、依法经营;政府负有为社会公共利益服务和处理公共事务的责任,但是,不一定这些公共事务都由政府直接亲自去完成,政府在一定情形下可以借用市场力量或引进市场方式完成公共事务,这样既节省行政成本,又便于监督,如大型公共设施建设的 BOT 方式、城市卫生和公共设施维护的合同外包方式、发放教育券和游览券由公共消费者选择等方式。政府与市场在社会层面上是各司其职、相互配合的关系,政府有为市场发展创造条件和服务的责任。

政府与社会的关系。社会是人们交往的产物,是各种社会关系的总和,包括与人相关的各类组织、机构、团体和自然人,政府仅是其中一个组织,一个较大的组织系统。政府是社会的产物,政府产生于社会,职能作用于社会,也受制于社会。社会的职能与政府的职能在社会公共利益和事务上许多是重合的,但政府的职能范围不局限于社会方面,还涉及政治、经济、文化等其他方面的公共利益和事务。政府行政的规则是法律,是政策,是国家的意志,主要是外在约束。社会的规则是社会道德、社会文化、社会习惯,主要是靠人的内在自律约束。在计划经济时期,我们的政府比较强大,大量代替了社会的职能作用,使社会组织及其作用受到压抑。在市场体制下,政府应当将社会能够承担的职能责任还给社会,以方便政府去做和做好该做的事,尤其是发挥基层自治组织自治、自律和自我服务的作用,办理大量具体事务的作用,发挥社会中介组织的社会服务作用,发挥其他社会组织在质量、技术、信用、评估、认证等资格服务等方面作用等。政府对于社会组织的职能实现,一是尊重与配合,充分发挥社会的职能作用;二是制定法律规则予以规范、监督;三是在财力、物力和环境上予以扶持、资助和引导。社会组织应当依靠社会和组织成员积极履行社会职能,壮大组织,提高素质能力,提升服务水平,同时加强与政府的沟通,取得支持和支持政府工作。

政府与司法的关系。政府与司法机关都是同级权力机关产生的机关,机关的设置以行政地域为职能范围,都执行同一个权力机关的决议、法律、法规,都对权力机关负责,同时都与对应的上级机关存在领导关系或法律上的上下级关系,都属于同级党委领导,在履行职能的宗旨目的上是一致的。政府、司法机关的区别在于:政府负责行政区域内的全部行政事务,进行行政执法和行政管理;司法机关负责实施国家和地方的刑事、民事法律法规,法院履行司法审判执行职能,检察机关负责对司法行为的法律监督和公诉,公安机关的刑事和经济犯罪侦查职能属于司法性质,行政不干预司法,司法依法监督政府。政府与司法机关的联系:司法机关的人力、财力、物力主要来源于同级政府,司法机关依法监督政府的相关行政行为,依法监督和惩罚行政官员的职务相关犯罪行为,行政环境和司

法环境具有相辅相成的关系。司法机关横向之间是相互联系、相互配合和监督制约的关系,政府对其所属部门是上下级领导关系。

政府的自由裁量权与救济。政府需要自由裁量权是基于以下考虑:政府应当依法行政,但是法律的缺点之一就是立法经常滞后于已经存在的社会关系,使政府处于无法可依的窘境,法律在权衡之后授予政府一定的自由裁量权予以解决。同时,政府不仅遇到经常发生的行政事务,而且会遇到突发的事务必须处理,立法需要程序明显来不及,搁置不理将危害社会公共利益,国家和人民也不允许,因此,国家用法律形式确定自由裁量的原则和适用的情形,授予政府“临机处置”的自由裁量和处置权。但是,因为政府是由具体人组成的,行政行为可能带有个人的能力、好恶、认知甚至情绪的影响,而且因换届可能使前任事与后任事有脱节或不同处置方式的差异等。不论什么原因,因为政府的行政行为尤其具体行政行为都直接关乎公共利益和行政相对人的利益,事关重大,所以必须慎之又慎。从行政的实践来看,行政自由裁量的内容范围在法治发展阶段还是比较广泛的,包括对突发临机事项的裁量处置,对经常性行政执法事项如处罚种类的选择、处罚幅度的确认等处置,对经常性管理事项的裁量处置,如提交的材料、审批的时限、收费的数量和计算方法及批准的有效期等。还有一个更大的裁量权,就是法律尚未明确职能归属,但属于政府公共服务原则的事务,政府大都可以纳入行政职能范围(随着法治健全此类事务将趋于减少)。因为政府拥有自由裁量权、自由裁量的内容范围比较广泛、政府的行政行为具有法律效力(确定力、约束力和执行力)、自由裁量权由人行使等原因,所以,政府的自由裁量权应当在授予的同时予以限制性规范,并明确较严格的法律责任。法律对政府的自由裁量权进行规范,是普遍的、必要的和有效的做法,主要设置自由裁量的基本原则,如属于公共事务的事项才能适用自由裁量,进行自由裁量应当符合国家和人民的利益需要,依法进行等,设定相应的适用范围,允许政府在法定情形下使用自由裁量权;设定自由裁量更加严格的决定程序,以行政程序约束规范自由裁量的行政行为。约束和规范政府的自由裁量行为,有利于促使政府恰当合理使用自由裁量权,更重要的是授予行政相对人在政府自由裁量情形下的法律救济权,行政相对人只要认为行政自由裁量行为违法或不当,就有权提出行政复议或行政诉讼,有权要求民事赔偿,或者因行政虽不违法但造成损害要求补偿等,确保政府的自由裁量行为不致剥夺或侵害行政相对人的合法利益。

政府的历史性。政府是在有了剩余劳动成果以后随着国家的产生而产生的,它是社会的产物,更直接是国家的设立和授权,它与国家具有相同的阶级性,是阶级统治的工具之一。按照马克思主义和我国执政党的最终目标,最终阶级将消亡,“世界大同”,国家也将不存在,随之政府也将消亡,政府仅是一个历史阶段中必要的承担社会公共事务办理的组织工具。实际上,政府将是社会和人们

很长时期离不开的一个组织,现在的任务是研究和科学利用政府这个工具,使其发挥最恰当、最大的有益作用。

政府再造的世界潮流。自从17世纪、18世纪近代资产阶级民主政府建立以后,人们一直没有间断对政府定位、模式、职能、行政方式的探索研究,不断提出新的建议并进行改善,如系统论证官僚制度的马科斯·韦伯,宣称官僚制度破产的戴维·奥斯本等,提出政府再造模式选择即市场、参与、灵活和非管制模式的盖·彼得斯,提出重新设计政府的戴安·科伊尔,以及设计管理流程再造的迈克尔·哈默和詹姆斯·钱皮等。到了20世纪70年代,世界各国普遍认为:一个民主、灵活、高效和廉洁的政府,对于一个国家或地区社会经济发展具有至关重要的作用。因此,为了迎接全球化、市场化、信息化和知识经济时代到来,为了摆脱财政困境、提高国际竞争力和政府效率,西方各国掀起了政府改革再造的热潮。许多年过去后,可以把西方政府改革归为三类:第一类是推行“新公共管理”的英、美、加、澳、新等国,英国是改革的先驱,美国力争创造一个少花钱多办事的政府,加拿大谋求分权、民主和善治,澳大利亚强调竞争、绩效和透明,新西兰被称为改革的典范;第二类是受新公共管理影响推行渐进主义改革的法、德、荷、瑞等国家,荷兰的模式是走向一种自主化管理;第三类是以实现行政合法性和强调制度化的意大利和希腊等国家。虽然各国各类政府改革的起因、议程、途径、策略、进程、规模、范围和力度及进度异彩纷呈,但都有一个相近的取向,就是采用工商管理的理论、方法、技术,强调顾客(政府产品的消费者)导向和提高服务质量,不断脱离官僚体制,公共部门引入市场化机制,这被称为“管理主义”或“新公共管理”。“新公共管理”的基本特征是:传统行政模式的重大改变,注重结果的实现和管理者负个人责任;脱离官僚制趋势,使组织、人事及其任期更灵活;明确组织和人事目标,便于绩效评估和项目系统评估;公共管理人员更具政治色彩,而不是政治中立;政府职能更受市场影响,政府的职能履行并不必然通过官僚制手段;通过民营化、市场化机制和合同外包等减少政府职能等。其中引入市场机制是一个重要内容,已经尝试使用的市场化工具主要有:私有或民营化,将国有公司大部分股票出售给私人,或直接出售国有或国营公司;使用者付费,对一些公共服务采取收费方式;招投标,在政府采购、车辆维修、饮食服务、会计、财务管理、建筑设计等领域实施招投标;合同外包,政府或部门将公共服务事务用合同委托给私人服务组织;委托代理,政府宏观把握,把微观操作委托给非政府部门,建立公共服务市场;分散决策,就是分权和权力下放;产权交易,主要是对一些公共设施在所有权和收益权不变的情况下出让使用权;内部市场,将提供公共服务的公共部门人为地划分为生产者 and 购买者,形成“公对公的竞争”,以达到良好的服务效果等。当然,这些政府改革起到了重新定位政府职能,提高服务质量、效率,增加灵活性,减少行政成本以及提高政府形象的作用,但随之暴露出的一些

问题,也被认识和再改革。

我国新时期以完善市场经济体制为取向,以实现全面小康和现代化为目标,政府必须适应这个方向目标的需要,进行改革。多年来随着“市场化”改革的我国政府改革,在吸收世界各国政府改革有益经验的基础上,取得和正在取得积极进步。政府必须承担经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能,组织和推进国家目标的实现。政府必须胜任科学发展的需要,胜任现代公共管理的需要,成为民主的、法治的、有效的、廉洁的现代政府。

作 者

2007 年 10 月于苏州

目 录

论现代政府(代前言).....	1
-----------------	---

第一编 政府职能的基本问题

第一章 政府职能绪论.....	3
第一节 从政府的存在说起——我们要不要政府.....	3
一、人们非议政府哪些问题.....	3
二、我们是否可以不要政府.....	9
三、政府产生和存在的理由.....	9
第二节 政府职能的基本理论.....	13
一、政府职能的内涵.....	13
二、政府职能的特点.....	14
三、政府职能的地位.....	17
第三节 政府职能的主要内容.....	19
第四节 政府职能的变化性.....	24
一、政府职能变化性的原因分析.....	26
二、政府职能变化的规律性.....	28
三、政府经济职能内容确定的规律性思考.....	33
第二章 行政理念是先导,以人为本是根本.....	42
一、以人为本的行政理念.....	43
二、市场经济理念.....	44
三、强化政府能力的观念.....	45
四、法治理念.....	46
五、服务理念.....	47
第三章 论政府与市场、社会的关系.....	50
第一节 政府与市场的关系.....	50
一、政府与市场的存在.....	51

二、政府、市场在功能上的独立性	53
三、市场主体逐利会产生负外部性	54
四、社会公共利益是政府干预市场的正当理由	55
五、政府与市场联系和互动的纽带——法治	57
六、政府调节和监管市场的内容	59
第二节 社会、市场、政府及公民、企业的关系	60
一、政府与公民的关系——组成、参与和监督	61
二、政府与社会的关系——合作	61
三、政府与社会组织的关系——扶持、引导和规范	62
四、政府与市场的关系——配合、监管和服务	62
五、政府与企业的关系——间接引导和调节	63
第四章 提高政府在新体制下的行政能力	64
一、“小政府”与“大政府”	65
二、强有力的政府是正确的职能定位	66
三、强政府的内涵	67
第五章 公共品、公共利益、公共事务	70
第一节 公共品	70
一、认识公共品	70
二、政府提供公共品存在的问题	71
三、提高政府公共品供给能力的措施	72
第二节 公共利益	73
一、认识公共利益	74
二、公共利益是现代公共管理的核心问题	76
三、提高政府提供公共利益的水平	77
第三节 公共事务	78
第六章 推进依法行政 建设法治政府	81
一、国内外关于法治的理论	82
二、法治政府的含义、问题和意义	83
三、法治政府的基本要求	84
四、行政观念法治化	85
五、政府职能法治化	85
六、政府决策法治化	87
七、政府立法和制定规范性文件科学、法治化	88
八、行政执法法治化	88