

R 政府组织更新

Renovation In Government Organization



And

Human Resources Development

T 人力资源开发

窦胜功 祁 鸣 王树江
刘莹光 陈 青 卢纪华 编著



中国财政经济出版社

政府组织更新与 人力资源开发

窦胜功 祁 鸣
刘莹光 陈 青

江苏工业学院图书馆
藏书章

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府组织更新与人力资源开发/窦胜功等编著. —北京:
中国财政经济出版社, 2005.7

ISBN 7-5005-8393-1

I. 政… II. 窦… III. 国家行政机关-人事管理
-研究-中国 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 071820 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

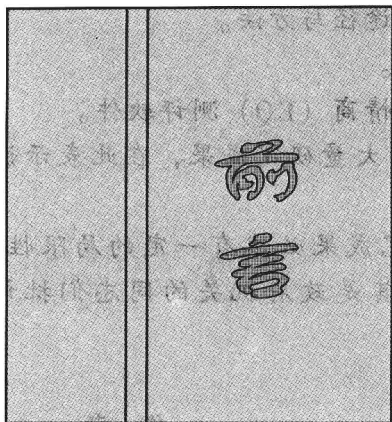
787×1092 毫米 16 开 15.25 印张 266 000 字

2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月北京第 1 次印刷

定价: 36.00 元

ISBN 7-5005-8393-1/F·7320

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



在世界经济一体化和我国加入 WTO 的新形势下,随着我国经济和政治体制改革的不断深入,政府部门的职能必将发生根本的转变,其组织形式、组织结构、思维方式、价值观念、管理理念、运行机制、工作精神、思想意识、行为方式、创新能力等诸方面都要发生全方位的变革,以适应新形势的需要,做到让人民满意、让社会满意,树立政府的良好形象。然而,目前在这些方面尚没有系统完整的研究。为了促进和加强政府机关的建设,沈阳市科委资助成立《政府组织更新与人力资源开发》(1033068-5-08)课题组,以本书作者为课题组成员,对政府组织更新与人力资源开发进行研究。其目的就是在总结历史经验和政府部门工作经验的基础上,从我国实际出发,进行政府部门的组织更新设计,提出一套系统的政府部门运行模式和理念体系,为政府的宏观管理和加强政府部门建设提供依据。本课题组成员既有长期从事政府工作、具有丰富经验的领导,又有长期从事政府工作的实践工作者,还有高等院校长期从事本学科教学研究的专家学者,他们优势互补,经过近两年的认真研究和辛勤工作,最终形成本研究成果。

本研究主要包括以下内容:

(1) 提出了新形式下的政府职能定位及其运行模式。

(2) 提出了政府公务员潜能开发的途径与方法。

(3) 提出了政府机关理念文化体系。

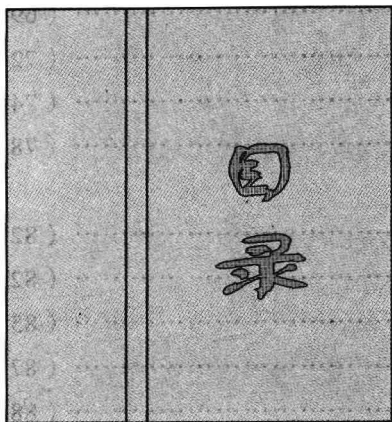
(4) 设计开发了公务员三维素质及情商(EQ)测评软件。

本研究借鉴并引用了国内外专家的大量研究成果,在此表示诚挚的感谢。

由于作者水平与视角所限,本研究成果必然有一定的局限性,甚至有错谬之处,敬请广大读者,尤其是政府机关的同志们批评指正。

作 者

2005年6月



第一章 政府、政府职能与政府机构	(1)
第一节 政府.....	(1)
第二节 政府职能.....	(7)
第三节 政府机构.....	(15)
第四节 政府机构改革与政府职能转变.....	(19)
 第二章 加入 WTO 我国政府面临的挑战	(23)
第一节 加入 WTO 我国政府面临环境的大变革	(23)
第二节 加入 WTO 主要是政府“入世”	(27)
第三节 加入 WTO 我国政府面临的挑战	(28)
第四节 加入 WTO 政府职能的转变	(35)
 第三章 新型政府的运行模式	(41)
第一节 服务政府.....	(41)
第二节 有限政府.....	(45)
第三节 有效政府.....	(50)
第四节 电子化政府.....	(55)
第五节 学习型政府.....	(62)
 第四章 政府理念的转变	(67)
第一节 法治政府.....	(67)

第二节	透明政府	(69)
第三节	高效政府	(72)
第四节	责任政府	(74)
第五节	制度政府	(78)
第五章	政府人才资源开发	(82)
第一节	公务员制度	(82)
第二节	公务员职业道德	(85)
第三节	公务员行为规范	(87)
第四节	公务员的基本素质	(88)
第五节	公务员管理运行机制	(96)
第六节	“入世”对我国公务员队伍的挑战	(98)
第七节	公务员的潜能开发	(100)
第六章	政府组织再造	(111)
第一节	政府组织再造的含义、条件与内容	(111)
第二节	影响政府组织再造的因素	(114)
第三节	网络经济对政府组织再造的挑战	(120)
第四节	信息技术对政府组织再造的挑战	(125)
第五节	政府组织再造的制度创新	(136)
第六节	政府组织再造的“五 C”战略	(139)
第七章	政府组织发展变化的新趋势	(160)
第一节	政府的政治职能——走向民主法治之路	(160)
第二节	经济职能——从计划到市场	(164)
第三节	社会管理职能——从管理到服务和伙伴关系	(170)
第八章	非政府组织	(183)
第一节	非政府组织的含义与特征	(183)
第二节	我国非政府组织的现状	(186)
第三节	我国非政府组织发展中存在的问题	(188)
第四节	加入 WTO 对我国非政府组织的积极作用	(192)
第五节	积极应对非政府组织的全球化	(194)

第九章 政府组织文化.....	(197)
第一节 文化.....	(197)
第二节 组织文化.....	(203)
第三节 组织文化的建设——导入 CI	(211)
第四节 政府组织的理念文化.....	(224)
第十章 政府公务员素质测评.....	(227)
第一节 政府公务员三维素质测评.....	(227)
第二节 政府公务员情商测评.....	(231)
参考文献.....	(236)

第

一

章

政府、政府职能与政府机构

第一节 政 府

一、什么叫政府

政府通常有三种解释：一是广义政府概念，即政府是国家权力机关的总称，包括立法机关、行政机关和司法机关，这种理解将政府等同于国家。二是中义政府概念，即政府包括行政机关，以及依法成立的各种享有行政权的独立机构。三是狭义政府概念，即政府仅指行政机关。

通常人们所说的政府是指中义政府概念，即政府是指行政机关及独立行政机构。

二、公共行政

公共行政是指政府共事务、提供公共服务的管理活动。公共行政是以国家行政机关为主的公共管理组织的管理活动。而一切立法机关与司法机关的管理活动、社会组织的管理活动、私营企业的管理活动都不是公共行政。

公共行政（Public Administration）包括“公共”和“行政”两个方面。“公共”（Public）一词在英文中有公有的、公众的、公立的、公用的、公开的等多种含义。行政是“公共的”，是公共权力机构整合、满足社会公共需要、共利益、共事务而进行的管理活动。“行政”（Administration）一词在英文中有控制事务的方向、运用合法权力处理事务、管理等含义。公共行政是公共机构制定和实施公共政策、组织、协调、控制等一系列管理活动的总和。

(一) 关于“公共”

“公共行政”首先是“公共的”，其内涵包括如下七个方面：

1. 公共权力。行政权力是人民赋予的，为人民服务并受人民的监督。政府公共权力来源于人民的授权，人民可以通过公决等直接民主来制约公共权力。政府公共权力受立法通过的法律的制约，政府必须依法行政。政府公共权力还受到司法部门的监督和制约。政府公共权力行使的一个重要原则就是：行政机关的行为“越权无效”。行政机关超越立法机关的授权和法律允许的界线便是越权，而越权行为无效。

2. 公共需要与公共利益。公共行政存在和发展的依据是社会公共需要及其发展变化。政府存在的目的是为了满足不同社会公共需要、共利益，政府是公共利益的代表和体现。为维护公共利益，政府可以直接提供公共产品，也可以对企业的经济活动即私人行政进行符合公共利益的社会性管制和经济性管制，如强制性劳动标准、社会保障、价格管制、反垄断等等。

3. 社会资源。社会资源包括公共资源和民间资源两种。政府管理必须投入资源和产出资源，政府对社会的治理必须以有效地整合整个社会资源为基础。政府要善于利用政府机制、市场机制、社会自治机制三种机制，充分利用公共资源与民间资源。

4. 公共服务与公共产品。为人民服务是政府的主要职责，政府活动的主要目的是为社会全体公民提供全面而优质的公共产品，为社会提供公正公平的公共服务。政府不提供私人产品。

5. 公共事务。政府活动的核心是对公共事务的处理，公共事务涵盖了政治管理、经济管理、文化管理、社会管理等各个方面和各个领域。政府在公共事务的管理上才是权威，私人事务不属于政府的管辖范围，在私人事务上政府不是权威。

6. 公共责任。政府的公共责任分为政治责任、法律责任、道德责任、领导责任、经济责任五个方面。政治责任是指政府要对立法机关负责、对政党负责、对司法机关负责、对公众负责、对民主政治负责；法律责任是指政府及其工作人员要承担违法行政的法律后果；道德责任要求政府是一个“廉价政府”，政府工作人员要勤政廉洁；领导责任是指政府及其工作人员对其行政决策的失误负领导责任并承担后果；经济责任是指政府必须严格按公共预算办事，讲究政府行为的绩效。

7. 公平、公正、公开与公民参与。“公民第一”的原则是公共行政的核心原则。公民在公共决策上享有知情权和顾问权。公共行政应追求社会分配的公

平与公正，应增加透明度，有利于人民的监督与参与。

（二）关于“行政”

行政是政府一系列活动的总和，是以政府为主的公共管理机构对公共事务的管理与指挥。它包括政府对社会事务的管理、政府对自身的管理两个方面。

公共行政包括决策、组织、协调和控制四种基本的管理活动。决策活动包括制定公共政策、做出行政计划、确定行政目标等方面。组织活动包括组织机构的建立、组织职责的划分与目标体系的建立、规章制度的建立与预算体系的确立、人员的配备、公共部门的人力资源开发、非正式组织的管理等内容。协调活动包括政府与市场关系的协调、政府与社会关系的协调、政府之间关系的协调、政府部门之间关系的协调、政策执行过程的沟通与协调等五个方面的内容。控制活动主要指对行政机关的监控，包括行政机关内部的自我控制机制，以及立法机关、司法机关、政党与群众团体、新闻媒体、人民群众等外部力量对公共行政的监控机制等。

三、公共行政的主体与客体

（一）公共行政的主体

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。公共管理组织除国家行政机关外，还有依法成立的、具有一定行政权的独立行政机构和法定组织。

国家行政机关是依法成立的公共行政机关，它由不同的层级组成，包括中央政府和地方各级政府。政府的不同层级构成不同的公共行政的主体，发挥不同的政府作用。一般而言，中央政府负责全国性公共产品的提供，如国防、外交、货币、银行、全国铁路、国道等全国性的公共事务；地方政府则负责地方性公共产品的提供，如地方铁道、地方公路、地方基础设施、地方医疗与教育等等地方性公共事务。我国居民委员会和村民委员会是基层群众性自治组织，负责本居住地区的公共产品的提供，如人民调解、治安保卫和公共卫生等。

独立行政机构虽然不属于政府行政机关系列，但却是依据立法机关的法律成立、享有公共行政权、承担专业性较强和比较单一行政事务的公共管理机关。这类机构在发达的市场经济国家广泛存在并发挥了行政机关所不能发挥的独特作用，如美国的联邦储备委员会、英国的大学资助委员会、荷兰的科学研究委员会等机构，都是属于非政府机关的公共组织，即独立行政机构。

（二）公共行政的客体

公共行政的客体即公共行政的对象是公共事务。公共事务依其范围的大小

可分为四类：国家事务、共同事务、地方事务和公民事务。国家事务是全国性统一的行政事务，如全国性的社会保障体系建设、国防建设、外交与对外经济技术合作、国家机关建设、海关监管、公安与国家安全事务、全国范围内的地区间协调发展等等。共同事务是涉及区域较广、涉及利益集团较多、跨行政区域、需要多方面协调的事务，包括流域环境治理、大经济协作、跨地区打击犯罪等等。地方事务是指地方性的行政事务，如城市公用事业管理、市容环境卫生、城市公共交通等等。公民事务是涉及公民个人权利的事务，如户籍管理、人口控制、老龄工作等等。

公共行政的主要责任是生产和提供公共产品，因而要建立科学、全面、公平的政府公共产品体系。政府的公共产品体系构成政府所管理公共事务的范围。从公共产品类别来划分，政府公共产品体系由如下几方面构成：

(1) 经济类公共产品，如国民经济发展战略与中长期指导性规划、技术开发与资源开发规划、财政政策与收入分配政策、产业政策、经济立法与司法、产品质量监督与劳动监督、重点工程建设与基础公共设施建设等等。

(2) 政治类公共产品，如外事、国防、公安、海关、国家机关管理等等。

(3) 社会类公共产品，如社会保障、社会福利、社会救济、基层政权建设与社区自我管理、城市公用事业管理与公共设施管理、城市土地管理与城市规划、环境保护与环境卫生、保健与防疫等等。

(4) 科技、教育与文化类公共产品，如教育战略与教育法规、义务教育、高等教育资助、科技发展战略与国家科技开发创新体系建设、基础性科学研究与高技术国家资助、科学普及、民族文化建设与文物保护、群众性体育活动与竞技体育资助等等。

四、政府公共服务

(一) 社会公共需要

社会公共问题的存在是一种普遍现象，只要有人群居住的地方，就会发生各种各样与人类生活息息相关的公共问题，如社会治安问题、市场秩序问题、人口问题、环境与资源问题等等。社会公共问题是超出个人问题和集团问题的范畴，与广泛的社会生活发生关系，造成广泛的社会影响，并关系到公共利益的问题。为维持正常的社会秩序，促进社会发展与进步，必须认真地解决人类社会出现的社会公共问题。需要解决的社会公共问题就构成社会公共需要。

社会公共需要是人类社会共同面临的社会公共问题，是社会成员在社会生产、生活中的共同需要，是除政府以外的其他社会团体和市场不能满足、不能

提供的需要，它具有社会成员的平等享用性。现代社会公共需要主要包括如下六个方面：维护社会公共秩序与安全秩序的公共需要，如国防、公安、外交等；维护经济秩序和市场交易秩序的公共需要，如市场监管、知识产权保护、公正司法等；为全体社会成员提供公共设施与公共事业的公共需要，如公众医疗保健、义务教育、公共交通、公共图书馆等；建立社会保障与救济体系、扶助社会弱势群体的公共需要，如政府扶贫、社会保险等；公共资源与公共财产管理的公共需要，如国有资产管理、保护环境、自然资源和人文资源等；在人民的生活水平处于发达状态时，人民对人权、自由等公民权利的公共需要。

社会公共需要是政府存在的原因，决定着政府活动的范围。政府的职责和功能就是为了满足社会公共需要。社会公共需要是随着经济发展和人民生活水平的不断提高而不断变化的。在经济发展和人均国民收入水平极低，处于极不发达状态时，人民的公共需求较少，人们的需要主要集中于个人的衣、食、住、行等基本的生存需要；当经济发展和人均国民收入达到一定水平时，人们的基本生存需要已经满足，就会要求政府满足与之相适应的新的社会公共需要，如城市自来水的供应、城市环境保护与绿化、城市交通快速道的建设、文化娱乐与教育场所的建设等；当经济发展和人均国民收入处于发达水平时，人们就会追求自尊、自由和自主等更高的需要，要求政府放松各种经济性和社会性的管制，要求政府提供发展高科技、保持国家核心竞争力等核心公共产品。因而，研究人民生活水平的变化，摸清社会公共需求变化的规律，主动地进行行政改革，为人民提供全面的公共服务，是政府的主要职责。

（二）公共产品

所有社会产品可分为两类，一类是公共产品，另一类是私人产品。私人产品是由私人部门（包括各种股份制企业和民营企业）相互竞争生产、由市场供求关系决定价格、消费者进行排他性消费的社会产品。公共产品是由以政府机关为主的公共部门生产、供全社会所有公民共同消费、所有消费者平等享受的社会产品。

公共产品主要分为如下三种：

1. 基本公共产品或称纯公共产品。它是政府向全体社会成员提供的平等的、无差别的共同服务，人们不受地位、种族、富裕程度和城乡差别的限制，均可平等享受。如，国防、外交、公安、司法、义务教育、生态环境保护等。

2. 混合公共产品或称半公共产品。这种公共产品既能满足公共需要，又能满足个人需要；既人人平等消费，又具有一定程度的竞争性与排他性。例如，高等教育中的研究生教育是满足研究生个人需要的教育产品，但研究生教

育又对整个社会的科技文化素质的提高有好处,因而又能满足公共需要;研究生教育对所有具备资格的社会成员开放,但是他们必须参加录取考试,所以又具有一定程度的竞争性和排他性。

3. 由政府出面提供的部分带有规模经济效益的公民消费服务。这种公共产品的特点是:最终消费者是个人,由使用者付费,具有规模经济特性,只有政府集中投资与管理才能产生效益。如,邮政、民航、铁路、煤气等基础产业。

(三) 政府公共服务

并不是所有社会公共需要都会自动地转变为政府公共服务,只有那些进入政府供给程序的社会公共需要才会转化为政府公共服务。也就是说,社会公共需要只有在被立法机构以立法的形式确认,并且交由行政机关执行、由司法机关司法的情况下,才会成为公共服务。政府公共服务是政府满足社会公共需要、提供公共产品的劳务和服务行为的总称。

1. 公共服务可分为如下几种:

(1) 政府提供基本公共产品的公共服务。如,法律体系、公民权利保护;保证分配公正和经济稳定增长的财税金融政策、社会保险与社会福利政策;国防、外交、国家安全、航天科技;公费中小学教育、公费医疗系统等等。

(2) 政府提供混合公共产品的公共服务。包括自然垄断型的混合公共产品,如下水道系统、供水系统、铁路运输系统、公路交通系统、天然气煤气系统、电力输送系统、电话电讯系统、垃圾处理服务等等;福利型公共产品,即不论人们收入水平高还是低,都要消费或得到公共产品,如邮政服务系统、传染病免疫措施、必要的娱乐措施、避孕计划、统计情报等等。

(3) 政府管理私人部门所产生的管制性公共服务,即政府对企业进行监督,要求企业产品符合统一的质量标准、卫生标准、技术标准、安全标准等等。

2. 公共服务的提供方式有如下几种:

(1) 由公共部门提供的方式。基本公共产品由政府部门负责提供,并且由政府部门亲自生产基本公共产品,如纯粹由政府独资经营的公共产业、警察服务、义务教育、社会保障、管制性公共产品等。可以采取公共部门之间竞争的方式提供部分基本公共服务,实行公共服务竞争制度,如将国营自来水公司进行地区分割,形成多个地域性的竞争实体,通过相互竞争来提高服务质量。

(2) 由非政府组织和私人部门生产的方式。政府负有提供公共产品的责任,但不是由政府机关亲自提供公共服务,而是由非政府组织和私人部门去生

产公共产品，政府负责监督公共产品生产的效果与效益。混合公共产品和带有私人性的公共产品可以由私人部门或非政府组织生产。如政府发包的公共工程，可由民营企业竞标建设；又如城市自来水供应，既让国有企业提供，又让民营企业进入，由国有企业、民营企业竞争等。

(3) 一部分混合公共产品可以采取公共部门、非政府组织、私人部门共同提供的方式。如我国的社区保护网络的建设，是由公安机关、社区服务组织、居民委员会一起协作组织的，就属于这种情况。

第二节 政府职能

一、政府职能的含义

何为政府职能，国内行政学界的主要观点如下：其一，政府职能就是社会的一个行政体系在整个社会系统中扮演的角色和所发挥的作用。其二，行政职能是狭义的政府即国家行政机关承担的国家职能。其三，行政职能是指行政机关在管理活动中的基本职能和功能作用，主要涉及政府管什么、怎么管和发挥什么作用的问题。

总之，政府职能是根据社会需求，政府在国家和社会管理中承担的职责和功能。政府职能包括以下几层含义：

1. 政府职能的主体是行政组织系统及其工作人员，表现为从中央到地方的国家行政机关，在中央为国务院及其部委，在地方为地方政府及其组成部分。

2. 政府职能是国家职能的组成部分和重要体现。国家职能由政府职能、立法职能、司法职能等方面组成，政府职能表现为执行国家意志的管理方面的职能。政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。

3. 政府职能与私人职能的区别表现为政府职能的公共性。政府职能是国家事务和社会公共事务实施管理时表现出来的职能，因而是一种公共性的职能。

4. 政府职能是政府行政职责与功能作用的统一。政府职能首先再现为作为国家行政机关，依法应履行的职责，即政府应该管什么、管到什么程度和怎样去管；同时，政府职能又表现为政府在国家和社会中的功用、效能，应发挥

出怎样的作用。这两者的关系应是统一的，即政府的社会功能是政府法定职责的前提和内容，政府的法定职责是政府社会功能的实现和保障。

5. 政府职能体系是一个生态系统。对行政组织的这种生态性，政府职能体系由于其性质和行政惯例性而具有相对的稳定性，但是，不能把这种相对稳定性看做固定不变。由于社会经济、政治和科学技术的发展，管理环境会相应发生变化，这时就应及时对政府职能体系做出相应调整，以适应发展的情况。只有这样，才能始终保持政府行政管理的活力。

二、政府职能的特点

（一）政府职能的整体性

政府行政系统和行政行为不是孤立和独立的，其本身就是一个高级系统。各大小系统之间密切配合、相互依存，成为一个完整的统一体。由于行政系统的这一特性，政府职能也具有完整性的特性。

（二）政府职能的执行性

行政管理相对于国家权力机关立法职能而言，具有明显的执行性质。行政管理必须贯彻执行党的路线、方针和政策，必须执行人民代表大会的决定和决议。

（三）政府职能的多样性

政府职能的结构极为复杂。从横向分析，政府的地位决定了自身必然渗透到社会生活的方方面面，其职能涵盖社会各个领域，体现在对整个社会的管理和控制上。客体的多元性要求政府职能不应局限和停留在某一方面，从事单一的行为和活动。任何强调某一方面而忽视、偏废其他方面以及顾此失彼的做法，都会带来社会的畸形发展和混乱。即使一个国家处于以经济建设为中心的时期，也仅仅意味着政府职能的主次缓急，并不是说可以舍弃除经济以外的其他职能。从纵向讲，政府职能再现为一定的层次性，处于不同层次的政府部门，行使职能的范围、内容和方法不尽相同。在具体内容上，政府职能有基本和具体两个层次。基本职能是政府的根本职能，主要有政治统治和社会管理（包括经济职能）两个方面，二者具有不同的地位和作用；具体职能是政府基本职能在实施过程中在各个部门分解为对经济、文化、教育、卫生、民政、公安、司法等方面的职能，每种具体职能同样具有十分丰富的内涵。

（四）政府职能的动态性

既然政府职能的内容、范围源于社会的需求，随着社会的变化，政府职能也是不断发展和变化的。对政府职能及时做出调整与适应正是政府行政系统赖

以生存与发展的前提条件。事实上，在不同的历史时期和不同的环境条件下，尽管政府的基本职能维持一定的稳定性，但政府职能的重点、内容、强度和实现政府职能的方式均有所差异。

三、政府职能的内容

政府职能在性质上完全不同于立法职能和司法职能。与立法职能相比，政府职能具有更强的实践性、操作性、技术性、具体性和经常性；与司法职能相比，政府职能则更具创造性、主动性、灵活性、积极性和变化性。

政府职能可以从不同的角度进行考察和划分。从职能的作用领域看，有政治职能、经济职能、文化职能、科技教育职能、社会管理职能等；从职能的属性来看，有统治职能、保卫职能、管理职能、服务职能等；从职能的性质看，有行政立法职能、行政司法职能、行政检察职能等；从职能的过程和作用方式看，有计划职能、指导职能、协调职能、控制职能、沟通职能、监督职能等。

中国内地学者一般从政府的政治职能、经济职能和社会管理职能三个方面来论述政府的职能。

（一）政府的政治职能

政府的政治职能是指政府在国家和社会中所起的政治作用。政府的政治职能包括政治统治职能、保卫国家主权的职能和民主职能。

1. 政府的政治统治职能。政府的政治统治职能是政府最基本的职能。从一定意义上来说，政府的其他职能都是为加强政府的合法性服务的。

2. 保卫国家主权的职能。保卫国家主权的职能是政府的重要职能之一。作为主权国家必须捍卫国家的领土完整和国家主权。保卫国家主权是一个政府的重要职责。政府必须重视国防建设，用科学技术建设军队。要开展积极的外交活动，捍卫国家主权和国家尊严，多交朋友、广交朋友，争取大多数。作为政府必须做好两手准备，加强国防建设，积极开展外交活动，使我国立于不败之地。

3. 民主职能。发展和完善社会主义民主是我国政府的重要职能。一个现代化的国家必然是民主国家。没有民主就没有社会主义，社会主义的优越性就应该表现在它比资本主义社会有更高的民主。民主职能首先应该确保公民的政治民主权力。在政治上，每个公民都应该享有同样的权利，不能有特权存在。发展民主，要保证公民有参政议政的权利。其次必须建立稳定的民主政治秩序。民主是有秩序的民主，没有秩序就没有民主。建立稳定的民主政治秩序是确保公民民主权利的必要条件。所谓稳定的民主政治秩序，要求必须有保证公