

# 1. 导 论

一般来说，政府的规模、结构、组织形态和管理方式，是由政府的职能决定的。政府职能反映了政府活动的基本方向、根本任务和主要作用。因此，研究政府管理自然要从研究政府的职能入手，或者说，研究政府职能是研究政府管理的出发点。作为一个复合范畴，政府职能有着丰富内涵，可以依据不同的标准，对职能的内部构成进行不同的分类。同时政府职能又是一个历史范畴，在不同的国家或者同一国家的不同历史时期，政府职能具有不同的内容和特点。

## 1.1 政府职能的概念

职能，泛指一定的人员或组织所具有的职责和功能。顾名思义，政府职能就是政府具有的职责或作用。因此，要弄清政府职能，首先必须对政府的概念作一界定。

### 1.1.1 政府的涵义及其双重属性

政府这一词语，在使用中最常见的有两种含义。其一是广义上的，即指一个国家内行使国家权力的全部组织体系，如英国《大英百科全书》的定义：“由政治单元在其管辖的范围内制定规则和进行资源分配的机构，主要包括国家立法机关、行政机关和司法机关。政府的功能：（1）立法；（2）司法：

(3) 执行、行政管。”<sup>①</sup> 其二是狭义上的，专指一个国家政权体系中依法享有行政权力的组织体系。《美国百科全书》是这样界定的：“政府一词适应于管理团体和国家的机构及其活动。通常它指的是诸如英国或日本这些民族国家或其分支如省、市地方政府的组织机构及法定程序。就这一方面而言，政府对已经确认为某一民族国家中成员的事务进行管理。由此可见，政府就是一个国家或社会的代理机构。”<sup>②</sup> 比如在我国，根据宪法，国家权力机关行使立法权，人民法院行使审判权，人民检察院行使检察权，人民政府行使行政权。这里区别于国家立法、司法机关的国家行政机关，即狭义所指的政府。本书乃至本丛书所研究的对象专指这后一种含义上的政府。

政府作为国家的一部分，从诞生之日起，就具有了双重属性。<sup>③</sup> 一方面它从原始共同体公共管理机关那里承继了社会公共管理，因而同公共权力有机地联系在一起，执行着社会“公共事务”；另一方面又表现为一个专门的管理体系，一个实现经济上占统治地位的阶级的根本利益的机关。这就是政府的二重属性，即作为公共管理机关的属性和作为组织统治工具的属性。

马克思在《资本论》中关于国家职能性质的分析，当然也包括了对政府属性的分析。这一分析表明，政府的活动“既包括执行由一切社会的性质产生的各种公共事务，又包括

转引自辛向阳著的《新政府论》，中国工人出版社 1994 年版，第 3 页。

<sup>②</sup> 转引自徐争游等编的《中央政府的职能和组织结构》（上册），华夏出版社 1994 年版，第 203 页

参见王时中主编的《现代政府管理通论》，江苏人民出版社 1999 年版，第 4~5 页。

由政府同人民大众相对立而产生的各种特殊职能”<sup>①</sup>。马克思这里所说的“公共事务”，是指为保持人类社会基本的生存条件而采取的必不可少的和最低限度的措施，比如对物质生产领域的一定调整，社会生活各不同领域的某种协作，人们相互关系的共同生活准则的维系等等。这是由一切人类社会的共同性质所产生的公共事务，而从国家诞生以来，这一公共事务的执行人就是政府。

当然在阶级仍然存在的社会中，对公共事务执行管理并没有使政府成为超阶级的或对阶级中立的组织体系，因为政府总是掌握在统治阶级的手中，执行着由统治阶级的意志和利益而要求的特殊职能。但是，这种特殊职能也只有以公共事务职能为基础、并通过这种职能活动才能表现出来。正如恩格斯指出：“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继续下去。”<sup>②</sup>其一，这是因为任何政府的存在都是以一定的公共管理职能为前提的。如果失去了这一前提，不表现为和公共权力的联系，政府便不复存在，政治统治所要求的“特殊职能”也不可能实现。其二，这是因为一切政治统治的“特殊职能”只有通过公共职能的执行才能获得实现。迄今为止的历史表明，任何这种“特殊职能”，都是在社会对公共权力的认同中实现的，或者说只有表现为公共职能的执行才能获得实现。

马克思：《资本论》，载《马克思恩格斯全集》第 25 卷，人民出版社 1979 年版，第 432 页。

恩格斯：《反杜林论》，载《马克思恩格斯选集》第 3 卷，人民出版社 1972 年版，第 219 页。

政府的双重属性为政府的职能界定提供了基本依据。

### 1.1.2 政府职能的涵义

什么是政府职能，国内行政学界可以说是众说纷纭，并未形成统一的看法，甚至对政府职能的表述也不尽相同，有的学者称之为行政职能，有的又称为行政管理职能或功能，等等，但内涵基本相同，大致可归纳为三种观点：一是认为它是能力和作用的结合；二是认为它体现的是职责和功能；三是认为它表现为职责和作用。<sup>①</sup>从目前有关文献来看，采用后两种的观点较多。后两种观点的区别在于“功能”和“作用”的用词不同。实际上，“功能”和“作用”的含义基本相通，中文将“功能”解释为事物或方法所发挥的作用，而英文的“功能”（function）本身就有“作用”的内涵。因此，可以把政府职能界定为政府在国家和社会生活中所承担的职责和功能。具体地说，就是政府作为国家行政机关，依法在国家的政治、经济以及其他社会事务的管理中所应履行的职责及其所应起的作用。政府职能包括以下几个层面的含义。

（1）政府职能是国家职能在一个特殊方面的体现。国家是阶级统治的工具，同时又是公共事物管理机关。政府是国家权力体系的构成部分，是执行行政管理权力和履行公共管理功能的机关，政府职能是国家职能在这一方面的体现。所以，政府职能体现着国家意志的要求，也就是统治阶级意志的要求，反映政府所代表的国家的性质和活动的方向，并为占统治地位的阶级所赖以存在与发展的经济基础服务。这是政府职能的一个最基本的属性。

<sup>①</sup> 参见郭宝平、余兴安主编的《政府研究概览》，山西人民出版社 1992 年版，第 65 页。

(2) 政府职能和国家立法、司法等方面的职能相对称，表现为执行国家意志的管理方面的职能。在传统社会中，国家立法、司法方面的职能常常和行政方面的职能混为一体，用政府的一般职能去取代应由立法、司法机关履行的职能，常常导致专制型政府管理，全能型的政府职能和不受约束的行政专横。在现代社会中，政府行政管理职能应该和国家在其他方面的职能区分开来，只在行政的领域中履行其职责，而不是宽泛无边。

(3) 政府职能是对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。与之相对应的非政府的、非公共性的机构的内部管理也具有一定的职责和功能，但这种管理职能是个别领域的，“私人性”的。尽管这种管理在其一般规律上和政府公共管理有许多相通之处，但两者职能的性质有根本区别。私人领域的管理职能固然不能渗入政府公共职能。同时，政府公共管理职能也不能取代、否定私人领域的管理职能。如在中国现阶段，政府的公共行政职能和企业的经营管理职能要严格区分开来，不能混为一谈。

(4) 政府职能的实施者是政府组织体系。这一组织体系包括政府组织机构及其所属各类人员。政府组织体系的效率高，就看其履行政府职能的状况。所以，政府职能体系是其组织体系的设置基础和考核依据。

(5) 政府职能是政府行政管理职责与功能作用的统一。政府职能首先表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生活中的功用、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。不能把这两者孤立起来，或强调政府的法定职责而无视政府对社会的应尽义务，或只强调政府的社会功能而随意超越政府职责的法定范围。这两种倾向都是对政府职能理解的偏差，是在把握政府职能时应注意克服的倾向。

(6) 政府职能是一个完整的体系。因为政府职能的内容涉及政府行政系统对国家事务和社会公共事务进行管理的全部活动，从而构成了政府管理的全部工作范围。同时，政府内部各纵向层级和横向部门间又有各自的职能领域。这样，政府职能就是一个各构成要素纵横交错、相互支持而又相互制约的职能体系。所以，理解政府职能，要从整体上予以把握，理清各领域和各层级的相互关系，以及整个职能系统和外部环境之间的关系，而不能用“为官一任，造福一方”之类的伦理性责任来取代对政府职能的系统性把握。

(7) 在现代社会，政府职能行使的依据是国家通过宪法和法律赋予行政主体的行政权力，它实际上是行政权力的具体化和“外化”。国家为实现其基本任务，必然要赋予行政主体以一定的权力。政府正是通过运用这些权力来有序地完成国家所赋予的职能。

(8) 政府职能体系是一个生态系统。对行政组织的这种生态性，美国行政学家比尔德、高斯早在上个世纪 40 年代就先后作过系统地阐述，他们认为，政府职能的变化是可以通过对其环境的细致观察而得到说明的<sup>①</sup>。当然，政府职能体系由于其法定的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作固定不变。由于社会经济、政治和科学

【美】 R.J. 斯蒂尔曼：《公共行政学》，中国社会科学出版社 1988 年版，第 177 ~ 179 页

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作出相应调整，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。

### 1.1.3 政府职能的意义

政府职能是政府的神经系统，正确地确定政府职能，对于正确发挥政府管理的历史作用，建立合理的行政组织系统，有效地组织各项管理活动，有着十分重要的意义。

(1) 政府职能是建立行政组织的根本依据。职能和政府组织的关系可从两方面来理解。从政府职能角度说，职能的发挥，必须通过一定的政府机构来实现，缺乏政府机构这一实体，政府职能确立得再科学合理，需求再迫切强烈，也是无济于事的。政府组织是政府职能的必要载体，离开这一载体，政府职能就无法实现另一方面，政府组织的设置并不是任意的、随心所欲的，首先必须依据政府职能这一最重要的标准。一般说来，政府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。政府职能是一个完整的职能体系，因而政府组织也应是一个有机的体系。

事实上，政府职能的确定和政府系统组织结构的过程是同一个过程。政府组织结构形成的过程就是把各项政府职能固定划分给政府各部门、各层次的过程。政府管理有什么样的职能就应该建立相应的组织、结构。如果哪项职能是主要的，那么就应该把执行这种职能的机构作为政府系统的主要组成部分。只有依据政府职能去分析组织结构问题，才能清楚地认识到哪些机构是必要的，哪些机构是多余的。这样才能对组织机构进行合理地设置和精简，并正确地确定其相互关系。

(2) 政府职能的转变和变化是政府机构、人员编制改革的关键。尽管这种变化之间会产生一定程度的“脱序”现象，即

政府职能变化了，但政府机构设置不一定立即作出相应的调整，但从长远来看，这种变化或迟或早总会发生。

应该指出，政府组织的变革必须紧紧围绕政府职能这个中心。在政府职能没有发生转变的情况下，实行精简人员、删减机构数目、缩小组织规模的措施，只是治标不治本，往往是机构数目减了又增，人员裁了又添。结果在“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的循环圈中打转转。我国历史上的数次政府机构改革的经验证明了这一点。因此，进行政府机构改革，首先必须明确认识政府职能的变化状态，哪些政府职能需要加强，哪些应该削减或取消等等，然后根据职能的变动再来确定机构的改革。

(3) 政府职能是确定政府组织目标和任务的重要标准。政府职能反映着政府管理活动的基本方向和实质内容，规定着对国家和社会事务究竟管多少、管多大范围和多大程度，指明了政府管理活动中基本的、主要的工作。任何政府活动的内容、目标和任务都要在政府职能范围内，根据政府职能来确定。如果政府机关规定了超出政府职能以外的目标和任务，那就要管理许多不该管的事，结果是管不了，也管不好。而如果政府机关较少地确定管理目标和任务，就会有许多该管的事没有去管，无法全面履行政府对社会所负有的历史职责。政府职能具有相对稳定性，但政府管理的目标和任务具有多变性，随着时间、地点、条件而不断发生变动。政府管理目标和任务就是政府职能在一定历史条件下，在管理的各个方面的进一步展开和具体化。无论是哪一种职能，都可以分解为具体的实际的内容，成为政府机构的目标和任务。因此，我们必须正确研究确定政府职能，以此为前提和依据，确定各个时期的政府管理的目标和任务。

(4) 政府职能是组织管理活动科学化的重要基础。政府管理活动是一种职能活动，政府管理过程是行使政府职能的过程。这样，研究和确定政府管理的各项职能，就能使我们更清楚地、更科学地认识和把握政府管理过程，不仅能从宏观角度，而且还能从微观角度去了解观察管理过程的运转状况、各个环节内部的工作状况以及各个环节之间的衔接情况，从而把握管理各阶段所产生的实际影响和效果。每项政府职能行使都是政府管理不可缺少的重要环节，哪个环节出了问题都会影响整个管理过程。因此，注意发挥管理过程中各项职能应有的作用，认真检查各个环节之间的关系，就能够对薄弱环节及时予以加强和调整，采取正确有效的方法，组织管理活动，实现政府管理的科学化和高效率。

(5) 政府职能的落实情况是政府管理效能的表征和检验标尺。<sup>①</sup> 政府职能是否能得到充分发挥和完全实现，既受到国家本质和政治制度的制约，又受到行政权限划分、组织机构设置、人员素质、活动原则、经费收支等方面的影响，尤其受到行政决策是否科学的制约。所以政府职能实施的情况，是检验政府管理方方面面的一个依据，也是政府管理结果的表现。

实践证明，正确认识政府职能对充分发挥政府管理对国家社会发展的推动作用有决定性的意义。同一国家处于基本相同的行政大环境之下，某个时期由于政府正确把握其职能，这一时期的国家政治稳定、社会经济文化发展迅速，管理效率很高，国家经济实力和人民生活水平显著提高。这已为国内外大量经验事实所反复证明。反之，如果国家把本国当时的基本形势估计错了，从而错误地确定政府的主要职能，比如在和平建

参见许文惠主编的《行政管理学》，红旗出版社 1992 年版，第 40-42 页

设时期，把政府的军事职能、镇压职能这类政治职能当作重点来实施，把人民内部矛盾视同为敌我矛盾，以阶级斗争为纲，结果社会秩序失去平衡，经济文化建设受到冷落，整个社会发展非但得不到进步，甚至可能出现倒退。这是至为惨痛的教训所以政府职能问题始终为各国政府所关注和重视。

#### 1.1.4 政府职能的特点

我们可以从以下几个层面去揭示政府职能的特点：

(1) 全方位性与多层次性的统一。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。从纵向上讲，政府职能表现为一定的层次性，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。

(2) 从属性与权威性的统一。作为国家行政机关的政府，尽管处于相对独立的地位，但并不是抽象和绝对独立的，其职能从属于国家性质，体现国家的意志和利益。政府职能的内容和手段无不反映国家的性质，在人类历史上，既没有抽

象的政府职能，更没有脱离国家性质的政府职能。在当今世界，政府职能严格地在国家的基本政策和法律允许的范围内执行，并与其保持高度的一致，不得有丝毫偏误，更不允许有任何抵触，任何一级政府职能均不得与国家的基本政策和法律阳奉阴违。国家活动的目的和任务，国家工作的重心的活动方向决定政府职能的调整变化和轻重缓急。尽管如此，政府职能具有极强的权威性，特别是中央政府的职能，在执行过程中，具有无可争议性，并对全社会有普遍的约束力，令行禁止是政府职能最起码的要求。为了有效地实现政府职能，政府行为有时带有某种强制力，在一定时空范围内，任何集团与个人对整个社会的影响和作用在广度和深度上均无法与此相比拟。

(3) 恒定性与动态性的统一。政府职能的基本内容贯穿于政府活动的始终，与政府相伴而来，共存同亡。无论何种类型国家的政府，都必须具有一定的职能。然而政府职能的这种稳定性就其基本内容而言，具有相对的意义，如同其他事物一样，政府职能不是僵死不变的，而是处在瞬息万变之中这种动态性有这样几种表现形式：第一种情况为，一旦国家性质发生变化，必然引起政府职能的相应变化；第二种情况为，社会形势和任务发生变化，政府职能的主次地位也将发展相应转移；第三种情况为，随着社会环境和各种体制的改变，政府职能的某些具体功能发生根本性变革，这种变革较为彻底，存在着取舍、存留的抉择问题；第四种情况为，随着科学技术的发展，人类社会生活日益丰富多彩，政府职能也会增加新的内容、方法和手段。

(4) 时效性与非营利性的统一。政府职能的执行，特别讲求时间观念和时间效应，决不能无限期地拖延。在重要时

刻，一旦迟疑，贻误时机，造成的恶果不堪设想，不仅会影响工作效率和政府形象，甚至可能导致“倒阁”和政权更迭。但是政府职能的时效性并不必然以营利为目的，政府本身是一种行政性组织，其利益具有明显的行政性。政府的管理功能在经济活动中至关重要，但政府本身并不创造价值，实现价值增值，由政府系统的行政性和基本职责所决定，政府职能不可进行赢利性活动。以经济建设为中心，只是以此为轴心展开活动，并不是鼓励政府以赢利为目的，以赢利多寡为转移。当然，政府的某些职能涉及经济的增值，但并不是说政府可以直接从事赢利活动，更不可为政府谋福利。特别是社会主义国家的各级政府，以人民和社会的利益为己任，其职能的目的是贯彻执行党和国家的政策，虽然政府部门及工作人员也有自身的特殊利益，但在任何时候和任何情况下，都不能背离自己的宗旨。

(5) 普遍性与特殊性的统一。任何国家的政府都承担着一些基本职能，即都要维持政治统治和担负社会管理这两大职能，这体现出政府职能超越疆域和社会制度的共性。但由于政府职能归根结底是为了满足经济社会发展的需要，而各个国家和地区的社会制度不同，社会经济发展水平有异，因此各国政府的职能也呈现不同的特性。撇开阶级属性、社会制度不论，一般来说，社会经济发展水平较低的国家，由于国家管理的社会事务有限，因此，政府的职能规模较小；而社会经济发展水平较高的国家，由于国家管理的社会事务的扩张，政府的职能规模相对较大。但这种情况也有例外的时候，如社会主义国家虽然经济发展水平不如资本主义国家，但由于受意识形态和体制的影响，社会主义国家的政府职能规模却大于资本主义国家的政府职能规模。即使在资本主义

国家中，也有现代化国家与后现代化国家之分，它们的政府职能也有明显的差别。

## 1.2 政府职能的构成

政府职能是一个完整的体系，可以也应该对它作分类研究。依据不同的标准或从不同的视角出发，政府职能可以分为不同的类型。例如从国家本质来看，可分为奴隶制国家的职能、封建制国家的职能、资本主义国家的政府管理职能和社会主义国家的政府管理职能。从体现国家职能角度看，政府职能包括阶级统治职能和一般社会公共管理职能；从政府管理的作用的性质看，可分为统治性职能、保卫性职能、管理性职能和服务性职能等。从政府管理职能的运行来看，可分为计划职能、组织职能、协调职能和控制职能等。而为了更好地观察政府职能的具体领域和具体运作规则，从而优化政府职能的选择，人们更注重从政府管理的领域看政府职能的构成，即把政府职能分为政治职能、经济职能、社会职能三大类。

### 1.2.1 政治职能

政府的政治职能是国家阶级统治职能的构成部分。国家的统治职能还包括在立法、司法等方面的职能。政府的政治职能是指通过行政强力机关行使约束性、控制性、防御性、保卫性以及镇压性的功能，防御外来的入侵和渗透，镇压被统治阶级的反抗，制止和打击不法分子的各种破坏活动，建立和维护有利于统治阶级的社会秩序及内外环境，妥善处理统治阶级内部的各种关系，其核心功能是巩固国家政权。

具体说，政府的政治职能包括这样一些基本方面：首先是

军事保卫职能，即通过加强国家军事管理、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，同时也承担起应有的国际义务，保卫世界和平，反对霸权主义。其次是镇压和治安方面的职能，即通过以公安机关、司法行政机关为主的治安行政机关，打击和惩治各种违法犯罪分子，维护正常的政治秩序、经济秩序和其他方面社会生活秩序，保护公民的民主权利、维护国家发展目标的实现。最后是组织、维护和保障人民民主、促进民主建设的职能。其中包括维护、巩固、支持、完善国家基本政治制度的职能；加强法制建设，保证人民依法行使管理国家权力的职能；组织人民按一定程序参与管理，并保障其实施监督作用的职能；促进各种人民自治组织的建设，组织和保障人民充分行使自治权利的职能。

### 1.2.2 经济职能

政府的经济职能是广义的政府社会职能的一部分，指政府在社会经济生活中依法履行的职责及其所发生的功能。这是政府管理中一项基本的职能，自国家产生之日起就已经存在，并以各种不同的方式作用于社会经济生活。但越是进入现代社会，这一方面的职能在政府职能体制中越显得突出。在 20 世纪各国政府管理中，潮流性的趋势是政府经济职能正在成为全部政府职能中最重要的职能。

当代世界各国关心政府的管理职能，首先和最主要的就是关心政府的经济职能。政府经济职能的选择是否得当，政府和市场的职能配置和关系模式设计是否合理，直接关系到这个国家资源配置是否具有效率。显然这对于一个国家、一个民族来说，是关系到发展还是衰退、繁荣还是贫穷、生存兴旺还是落后挨打的大问题。在我国，政府经济职能的原初

设计，是以高度行政集权的计划经济体制为背景的，实践证明这种职能模式难以适应现阶段生产力发展的要求。党的十一届三中全会以来，我国实行了以市场经济为取向的体制改革，这一改革的一个重点内容就是政府经济职能的转变，通过这一转变，形成适应社会主义市场经济体制环境的新的政府经济职能体系。

### 1.2.3 社会职能

广义的社会职能包括经济职能，这里指的是狭义上的，即除经济职能以外的社会职能。它主要有以下两个方面：

#### （一）文化教育职能。

政府的文化教育职能是指通过文化管理机构依法对教育、科技、文化、卫生、体育、新闻出版、广播影视等社会科教事业和社会文化事业的管理。政府的文化管理职能包括这样一些基本方面：制定科学文化教育发展的总体战略、规划和计划，制定和颁布重大的科学文化教育的政策和法规，维护精神生产的正常秩序；同时，政府还必须组织完成重大的科技、文化、教育的攻关项目和这方面的重大的公共工程、文化服务设施的项目，这些项目有些是市场力量无法实现动员和达到目标的，有些通过市场力量的组织、动员和协调所需成本极高，且效率低下，但这些项目对于国家、民族的振兴，文化传统的传承，全体公民精神文化素质的提高是具有长远战略意义和根本利害关系的，所以政府应该承担起组织完成这些重大项目的职责。

#### （二）社会服务和保障功能。

各种历史类型的国家政府，都具有管理社会公共事务的功能。最初，社会服务和保障功能与经济功能是混在一起的，凡是致力于改善、保障人民社会物质文化生活的事业和措施都可

包括在内，如封建王朝对“河渠灌溉的经营”，资本主义国家的政府对“生产的领导”等。后来，随着社会分工的深化和政府管理的发展，经济功能与社会功能也逐步分离，形成了相对独立的社会服务和保障功能。当代资本主义国家，由于垄断的高度发展，竞争的日益加剧，特别是科技迅猛发展，使社会劳动力相对过剩和无产阶级相对贫困化问题日益严重。于是带来了以失业为中心的一系列社会问题，这就迫使资产阶级政府扩大和深化其社会保障功能。美国政府在 20 世纪 80 年代初，用于社会福利的费用每年约 1560 多亿美元，占联邦财政预算的 1/5 以上，仅次于国防费用。瑞典政府的社会功能更加广泛，甚至一度占居政府财政支出的首位。此外，科技成果的广泛应用，自然资源的过度开发，破坏了社会生态平衡，造成了严重的环境污染。为此，政府又需承担保护环境、治理污染等一些特殊的社会服务和保障功能。

政府的社会服务和保障功能，一般是通过建立各种有关机构，创办和管理社会福利、社会救济、社会保险、环境保护、治理污染等项事业实现的。其具体实施方式主要是：

(1) 制定各种社会福利的法律、制度、法规、条例，建立完善的社会福利和社会保障体系。

(2) 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。

(3) 筹集社会保障基金，奠定社会福利事业的物质保证基础。

(4) 创办各种社会服务事业，解决涉及人民群众日常生活的各项设施和问题。

(5) 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。目前我国上述各项事业已

经有了相当规模的发展，随着社会经济的发展，其范围和程度将越来越大。

## 1.3 政府职能的历史变迁

政府职能在历史上经历了不同的发展阶段，可大体归纳如下：

### 1.3.1 古代社会的政府职能

这里所说的古代社会，泛指前资本主义的传统农业社会。这种农业社会以自然经济为主要的社会经济形态。所谓自然经济，即自给自足经济，是一种生产者为了直接满足个人或经济单位的需要，并不是为了交换而生产的经济形式。它是与生产力水平低下、社会分工不发达和社会资源总量有限相适应的。人类历史上的奴隶制度和封建制度就是建立在自然经济的基础上。

古代社会的政府政治职能在整个政府职能结构中占据主导地位，社会职能则处于从属的次要地位。其中奴隶制国家形式下的政府职能更突出地体现了政治职能特别是镇压职能和军事保卫职能。奴隶制国家通过镇压职能和军事保卫职能的履行，保证奴隶主阶级直接地占有社会生产者奴隶和他们的劳动成果，维护奴隶主阶级的特殊利益，维持奴隶制国家的存在和发展。而政府职能中那些社会职能则极其微弱。这是由于奴隶制国家的社会生产和生活，都是由奴隶主组织奴隶分别进行的，为数不多的社会公共事务在分散状态中已由家族或家庭解决了

参见周世逖、苏玉堂主编的《中国政府学》，中共中央党校出版社 1994 年版，第 101~106 页