

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期地方政府职能转变/张俊辉著. —成都: 四川人民出版社, 2006. 7

ISBN 7-220-07199-X

I. 新... II. 张... III. 地方政府—职能管理—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第075214 号

XINSHIJI DIFANGZHENGFU ZHINENGZHUANBIAN

新时期地方政府职能转变

张俊辉 著

责任编辑
封面设计
技术设计
责任校对
责任印制

李明棣
文小牛
古 蓉
叶 勇
李 剑 孔凌凌

出版发行
网 址

四川出版集团
四川人民出版社 (成都槐树街2号)
<http://www.scpph.com>
<http://www.scrmcs.com>
E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net

发行部业务电话
防盗版举报电话

(028)86259459 86259455
(028)86259524

印 刷
成品尺寸
印 张
字 数
版 次
印 次
书 号
定 价

四川五洲彩印有限责任公司
140mm×202mm
12.625
291 千
2006 年 7 月第 1 版
2006 年 7 月第 1 次印刷
ISBN 7-220-07199-X/D·943
26.00 元

■ 著作权所有·违者必究

本书若出现印装质量问题,请与工厂联系调换
电话:(028)85011398

序

胡锦涛总书记曾在中共中央政治局关于“行政管理体制改革和完善经济法律制度”的集体学习会上强调：“行政管理体制改革是一项政治性和政策性都很强的工作，必须积极稳妥推进。做到有利于建立完善的社会主义市场经济体制，有利于抓好发展这个党执政兴国的第一要务，有利于充分调动广大人民群众的积极性、主动性、创造性，有利于增强全社会的创造活力，有利于巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。”“五个有利于”的提出，为我国行政管理体制改革指明了方向，确定了基本原则和发展目标。

当前，我国的改革开放已进入关键时期，“十一五”规划明确把进一步深化行政管理体制改革作为完善社会主义市场经济体制，突破经济社会可持续发展瓶颈，构建社会主义和谐社会的核心和关键。这就需要进一步增强政府改革的使命感和紧迫感，进一步坚定政府改革的信心和决心，坚持用改革的办法、发展的办法解决经济社会发展中的深层次矛盾和问题。近年来，我国经济保持持续快速增长，政府发挥了特别重要的作用。但是，企业缺乏活动、投资过热、低水平重复建设蔓延、地区封锁与市场分割严重、社会事业发展滞后等深层次矛盾和问题的长期存在，也与政府行政管理体制不合理紧密相关，主要表现在政府机构

设置不合理、政事政企不分、政绩考核体系不科学、公务员选拔任用制度不完善等方面。因此，需要把推进政府管理体制的改革作为全面推进改革的关键。

在政府管理体制改革的进程中，转变政府职能，推动计划经济体制下的全能政府向适应市场经济需求的“有限政府”转变无疑是改革的核心问题，也是我们面临的现实难题。张俊辉同志所著的《新时期地方政府职能转变》一书，坚持以改革的精神，创新的思维，翔实的论述，通过中央政府和地方政府职能的比较，从理论分析和实践经验的层面，系统研究了政府和地方政府、地方政府职能、地方政府职能的履行、地方政府职能履行的保障等问题，提出了转型期地方政府职能转变的价值追求与现实途径，这对于我们思考深化地方政府改革的若干问题有很好的启迪作用，同时也为地方政府推进改革的实践探索提供了高水平的理论指导和实践借鉴。

这是一部理论性和操作性都很强的作品，值得一读。故在先睹之后欣然把这本书推荐给各位读者，以便推动社会各界对这个问题的关注。



一般职能，又具有地方政府的特殊职能。因此，我们不能不对地方政府的职能转变作进一步探索。改革开放以来，各级地方政府按照党中央、国务院关于行政管理体制改革的目标，切实转变政府职能，在这方面进行了大量的积极的有益的探索，积累了很多的经验，为研究地方政府职能提供了重要的借鉴和参考。本书试从这些改革创新的成果之中，对地方政府的职能作进一步的梳理，力图规律性的东西，奉献给大家。

我多年来一直坚持学习与积累，比较重视观察，善于比较分析，注意理性思维，去年初曾撰写出版了《企业如何影响政府决策》。之后，又在《四川省政务公开内容目录》的编辑工作中担任执行总编。与此同时，对政府特别是地方政府职能转变，努力建设法治政府、透明政府、责任政府和高效政府的现代政府，正确履行现代政府职能，实现政府决策的民主化、科学化，切实提高政府公信力和执行力等问题，进行了思考。还对地方政府与中央政府，地方政府与社会、企业、非政府组织，同级地方政府之间，上下级地方政府之间的关系和谐问题，提出了一些解决这些问题的新理念、新思想、新方法。借以表达对社会主义初级阶段地方政府职能转变愿景的展望。

作者

癸酉年 猿月

目 录

前言 (员)

第一篇 摇政府及地方政府

第一章 摇政府及其发展 (猿)

第一节 摇政府 (猿)

第二节 摇政府的历史发展 (员缘)

第二章 摇政府理论 (圆)

第一节 摇我国政府理论 (圆)

第二节 摇西方政府理论 (圆愿)

第三节 摇马克思主义政府理论 (猿源)

第三章 摇地方政府 (猿)

第一节 摇地方政府 (猿)

第二节 摇地方政府职能 (源)

第三节 摇政府及地方政府职能转变 (缘)

第二篇 摇地方政府职能

第四章 摇监管和调节 (远)

1

目
录

M
U
L
U

第一节	第一节 市场监管	(远袁)
第二节	第二节 经济调节	(苑远)
第三节	第三节 地方政府经济调节	(怨袁)
第五章	第五章 社会管理	(员猿)
第一节	第一节 社会管理	(员猿)
第二节	第二节 社会管理的主要任务	(员猿)
第三节	第三节 社会管理的方式方法	(员猿)
第六章	第六章 公共服务	(员猿)
第一节	第一节 公共服务	(员猿)
第二节	第二节 公共服务改革	(员猿)
第三节	第三节 建设公共服务型政府	(员猿)

第三篇 地方政府职能的履行

第七章	第七章 行政生态	(员猿)
第一节	第一节 行政环境	(员猿)
第二节	第二节 地方政府与中央政府的关系	(员猿)
第三节	第三节 地方政府的其他关系	(员猿)
第八章	第八章 依法行政	(员猿)
第一节	第一节 依法行政	(员猿)
第二节	第二节 依法行政的主要任务	(员猿)
第三节	第三节 依法行政的基本要求	(员猿)
第九章	第九章 制度创新	(员猿)
第一节	第一节 政务公开	(员猿)
第二节	第二节 政务公开的现状与国际借鉴	(员猿)

第三节 摇地方政府政务公开的实践 (猿怨)

第四篇 摇地方政府职能履行的保障

第十章 摇行政改革 (猿园)

 第一节 摇行政改革 (猿园)

 第二节 摇行政改革的现实途径 (猿园)

 第三节 摇坚持推进政治体制改革 (猿猿)

第十一章 摇监察监督 (猿圆)

 第一节 摇行政效能监察 (猿圆)

 第二节 摇行政监督 (猿愿)

 第三节 摇行政监督机制 (猿苑)

第十二章 摇绩效评估 (猿猿)

 第一节 摇政府绩效及其评估 (猿猿)

 第二节 摇绩效评估体系 (猿源)

 第三节 摇激励与约束 (猿缘)

第十三章 摇加强地方政府能力建设 (猿圆)

 第一节 摇地方政府能力 (猿圆)

 第二节 摇政府信用社会和谐 (猿缘)

 第三节 摇加强政府能力建设，构建社会主义和谐社会 (猿苑)

主要参考文献 (猿圆)

编后 (猿猿)

第一篇

政府及地方政府

如何正确认识和发挥新时期中央政府和地方政府的职能和作用，对于充分调动各级地方政府的积极性和创造性，贯彻落实科学发展观，努力构建社会主义和谐社会，不断推进中国现代化进程，切实提高政府能力，具有十分重要的理论和实践意义。

第一章 摇 政府及其发展

认真研究和回答新时期地方政府的职能和作用，首先应该对什么是政府及其发展加以解释和说明。本章共二节，着重从中外古今学界对“政府”概念的解释中，提出本书对“政府”这一概念的理解和回答。同时对政府的发生、发展的历史和未来作一展望。

第一节 摇政摇府

一、政府的概念

中国学界的政府概念

什么是政府？这个问题一直纠缠着古今中外学者，至今仍众说纷纭，莫衷一是。

中国古代称政府为宰相治理政务的处所。《资治通鉴》记载：“李林甫领吏部尚书，日在政府。”胡三省注云：“政府，谓政事堂。”《宋史·欧阳修传》说“其在政府，与韩琦同心辅政”说的都是同一个意思。中国古代实行君主专制制度。皇帝之下设丞相或宰相，辅助皇帝处理政务及一切军国大事。皇帝集立法、行政、司法以及考试、监察大权于一身，宰相就成了这些权力的主要执行者。因而所谓治理政务的处所，不仅是处理一般行政事务的地方，也是

处理立法、司法等部分事务的所在。实际上，这既是一种统治机关，也是一种执行和管理机关。

近现代中国人对政府的定义有不同的理解。民主革命的先行者孙中山先生将国家权力分为民权和治权，即人民权（政权）和政府权（治权）。人民权包括选举、罢免、创制、复决四种权力。政府权包括立法、行政、司法、考试、监察五种权力。这里的政府，实际上变成了处理立法、行政、司法等事务的机关，同样兼有统治、执行和管理的含义。

中国政治学的开拓者邓初民说：“由于国家权力的运用，必然生发出一系列的立法、行政、司法的政治行为，要司掌这些行为，必须有立法、行政、司法等政府机关（中央政府和地方政府），设官分职，各司其事。这就是政府明确的说明。那么，政府不过是执行政治任务、运用国家权力的一种机关罢了。”^①

杨幼炯对国家和政府进行了比较研究，指出：“国家是为增进共同目的，满足共同需要，有政治组织的人或整体。政府则是陈述、表示和实现国家意志代理机关、官吏或组织之总称。政府是国家所必不可少的机关或代理者，但它并不是国家本身，就如一个公司的董事会而不是公司的本身一样。国家是一个由人民所组织而成的政治社会，不受外来的统治，对内完全自主。政府就是国家表示意志、发布命令和处理事务的机关。”

以上三种说法含义相近，均视政府为包揽立法、行政、司法事务的统治、执行与管理机关。

现代中国有关政治学和行政学的教科书、专著和辞典，对政府的定义总体上有两种说法。罗豪才教授主编的《行

^① 邓初民：《新政治学大纲》，生活书店 1934年版。

政法论》第三章指出：“国家行政机关是一个国家的统治阶级运用国家权力，组织和管理国家行政事务的机关。国家行政机关又称国家管理机关，简称政府。”《辞海》则称：“政府，即国家行政机关。国家机构的组成部分。”《简明政治学辞典》（河南版）说：“政府，通常指国家行政机关，是国家机构的重要组成部分，是统治阶级行使国家权力和实施其政策的主要工具。”这种意见认为，政府仅为国家行政机关。在社会主义各国，这种看法比较普遍，政府一般被定义为国家行政机关，如将国务院、政务院、部长会议等称之为政府。

另一种意见认为，政府有广义和狭义两种解释。狭义解释认为，政府是指中央和地方各级国家权力机关的执行机关或国家行政机关。广义解释认为，国家的立法机关、行政机关和司法机关，都称之为政府。赵宝煦教授主编的《政治学概论》以及《政治学辞典》（四川版）、《行政管理学大辞典》（社科版）均持这种看法。

西方学界的政府概念

近现代的西方学界是怎么看待这个问题的呢？英国思想家洛克指出，政府是人们自愿通过协议联合组成的“共同体”^①。共同体的权力源于其中的大多数人。政府就是代替大多数人行使权力的“裁判者”。法国思想家卢梭说：“政府就是在臣民与主权者之间所建立的一个中间体，以使两者得以互相适合，它负责执行法律并维护社会的以及政治的自由。”^②他认为政府其实只不过是主权者的执行人。卢梭的“中间体”和洛克的“共同体”相类似。他们都认为，在这个“共同体”或“中间体”里，一切权力属于人

①（英）洛克，叶启芳译：《政府论》（下篇），商务印书馆 1962 年版。

② 卢梭：《社会契约论》，商务印书馆 1962 年版。

民，政府是权力的执行者。这种看法在西方一直比较流行。

英国自由主义理论家密尔在《代议制政府》第二章中，将政府称之为“政府机器”，这台机器包括立法、行政、司法等部分。他反驳了两种关于政府的界说，即认为政府严格地说是一种实际的艺术，除手段和目的问题外不发生其他问题；认为不能把政府等同机器，而是一种自然产物。在驳论中他强调了三点：政府应该能够促进人本身的美德和智慧，政府是人的劳作，政府需要人民最大限度的参与。据此，他给政府所下的定义是：“政府既是对人类精神起作用的巨大力量，又是为了公共事务的一套有组织的安排。”

美国著名教授威尔逊（~~威尔逊~~）指出：“政府系国家的机器，它是社会控制的杠杆，而它的官员充当为国家的代理者。”^① 这里提出了政府是社会控制的杠杆的观点。这种看法也是现代西方人一种比较普遍的看法。

6 目前，实行总统制的西方国家，政府一般都是指中央和地方全部的立法、司法、行政机关。而实行议会内阁制的西方国家，政府通常是指中央和地方的行政机关。在英国，政府仅被认为是内阁或全体行政长官。这就是英国人常说的“丘吉尔政府”或“工党政府”。对行政机关的解释也不尽相同。一种意见认为，行政机关是行政机构和行政官员的总和；另一种意见认为，司法机构和司法官员也包括在内，因为他们也要解释宪法和执行法律；还有一种意见认为，行政机关仅指国家最高的行政机构，或称中央行政机关。

综上所述，这些关于政府是国家的机器、工具和代理者的认识，政府是立法、行政、司法机关的总和的表述，政府是执行国家权力、控制整个社会、管理公共事务的机

^① 谢庆奎：《当代中国政府》，辽宁人民出版社 1995 年版。

关的观点，都是值得参考的有价值的见解。

从政治学和行政管理学的角度来探讨政府的定义，要避免形而上学的思维方式，而要将政府与国家、阶级、政党、社会等多方面联系起来进行考察。因此，本书所指的政府的含义应该是：政府是国家进行阶级统治、政治调控、权力执行和社会管理的机关。它理所当然地应当包括立法、行政、司法机构。

研究当代中国政府，从严格的政府定义出发，就是要研究当代中国从中央到地方的立法、行政和司法机构，研究政府的环境背景、历史沿革、未来发展、机构设置、职能运转以及与之密切相关的宪法、政党等重大的理论和实际问题。

二、政府的属性

政府属性是政府理论中的一个重要问题，从概念上理解，属性在哲学名词里是指实体的本性，即实体本质方面的特性。在逻辑名词里，属性是指对象的特性、特征，包括状态、动作、关系等。

国家是阶级社会的一定阶级、一定地域和一定居民的社会政治组织。它除了为统治阶级服务之外，还要承担着必要的社会管理任务。因而任何国家都具有阶级压迫和社会管理的功能，也都具有阶级性和社会性。

政府和国家有区别，但却是密不可分的。国家是实施阶级统治和压迫，进行社会控制和管理的机器。政府是陈述、表示和实施国家意志的代理机关。二者虽然不是等同关系，但政府毕竟是国家的代表，是国家机器的主要组成部分。因而国家的性质决定了政府的性质，国家的属性决定了政府的属性。就是说，政府的属性也有两种，即阶级性和社会性。这是任何国家的政府都具有的两种属性。

政府的阶级性规定了政府必须用强制力消灭敌对阶级和敌对势力，镇压被统治阶级和敌对分子的反抗，巩固和保卫国家政权。剥削阶级国家的政府还有可能用武力来侵略别国、扩张领土和掠夺财富。政府的社会性规定政府必须保证完成社会公共事务的管理。管理社会公共事务的任务，不仅是伴随着政府的存在而长期存在，而且在政府诞生以前和政府消亡之后也依然存在。只要有社会，就需要有对社会公共事务的管理。

过去有一种看法，认为政府只有一种属性，就是阶级性。其依据是：“一切政府都是阶级统治的工具。”这句话本来没有错，但是不能绝对化，不能因此而否定政府的社会性。古今中外的实际情况表明，政府的属性除了阶级性外还有社会性。人类社会发展的历史已经昭示：先有社会公共事务管理，后有国家和政府。而且国家和政府最初是借着管理社会公共事务而发展为特殊机构的。国家和政府建立之后并没有取消对社会公共事务的管理。相反，随着社会的发展，社会公共事务越来越复杂，因此，管理社会公共事务的任务越来越多，政府的负担也越来越重。政府必须加强对社会公共事务的管理，否则无法维护政治统治。正如恩格斯所指出的那样：“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维持下去。”^①

在剥削阶级国家的政府中，两种属性的倾斜度比较大。剥削阶级统治的国家，阶级性是非常鲜明的。其政府无疑是“一个阶级压迫另一个阶级的机关”，是“一个阶级对另一个阶级的统治的机器”，是少数人压迫多数人的工具。在

^① 马克思，恩格斯：《马克思恩格斯全集》第4卷，人民出版社1955年版。

奴隶社会，是奴隶主阶级压迫奴隶阶级的机器；在封建社会，是地主阶级压迫农民阶级的机器；在资本主义社会，是资产阶级压迫无产阶级的机器。尽管如此，剥削阶级政府也具有管理社会公共事务的社会性。

社会主义国家的政府，同样也有两种属性。社会主义国家的政府，是人民当家作主的政府，是代表最大多数人的利益和要求的政府。其阶级性是由无产阶级专政国家的性质决定的，其社会性也是非常突出的。管理社会公共事务，实际上就是为最大多数人服务，为最大多数人谋利益。这是社会主义国家的政府义不容辞的责任，也是社会主义国家的政府的重要宗旨和目标。因此可以说，社会主义国家政府的社会性是由它的人民性决定的。而且，社会主义国家政府的社会属性反映和代表了社会发展的趋向。

在社会主义国家的政府中，两种属性的比重在不同时期会有所不同。在社会主义的国家和政府建立之初，由于无产阶级刚刚取得胜利，政府还要镇压被推翻的剥削阶级的反抗，粉碎外部敌对势力的颠覆，对生产资料私有制进行社会主义改造，进而用革命思想占领意识形态领域，消灭剥削阶级，所以阶级斗争的任务比较繁重，这时候强调政府的阶级性是非常必要的。在大规模的疾风暴雨式的阶级斗争已经成为过去，剥削阶级作为一个阶级已经被消灭以后，虽然还存在阶级斗争，存在着“和平演变”的可能性，存在着敌对分子的破坏活动，需要加强人民民主专政，政府的阶级性仍然不可忽视。但是，政府的社会性的比重却在逐步增大。这时候政府的主要任务是集中力量发展经济、科学、教育、文化和社会福利事业，加强对社会公共事业的管理。如果看不到这种因阶级斗争形势的改变所引起的政府属性的变化，那就有可能只重视阶级性的一面，而忽视社会性的一面；只强调抓阶级斗争，而忽视发展经

济和对社会公共事务的管理。其结果必然会使社会主义现代化建设受到损害，使社会主义制度的优越性难以得到发挥。

正确认识政府的两种属性，对于了解国家和政府的本质，分辨资本主义国家的政府与社会主义国家的政府的区别是很有意义的。正确对待社会主义国家的政府属性的消长变化，对于促进社会主义现代化建设，推动经济、科学、教育、文化的发展，加强社会公共事务的管理，都具有重要作用。

三、政府的类型

政府是国家机构的主要组成部分，政体是国家政权的组织形式，二者的内涵和外延都相近，因此关于政府的分类实际就是关于政体的分类。这个问题从古希腊柏拉图和亚里士多德开始至今，众说纷纭，没有定论，形成了以下若干种有代表性的分类法。

第一，亚里士多德分类法。亚里士多德在《政治学》^①一书中，按照两个不同的标准对政府进行分类。第一个标准是执政者的人数，第二个标准是执政者所追求的目的。按照第一个标准，一人统治的为君主政府，少数人统治的为贵族政府，多数人统治的为共和政府。他把这三种政府称之为正常形态的政府（“常态政体”）。按照第二个标准，他把追逐执政者私利的相应的政府分别叫作僭主政府、寡头政府和平民政府。他认为这是“变态政体”。亚氏分类法对后世有很大影响。

^①（古希腊）亚里士多德，吴寿彭译：《政治学》，商务印书馆 1963 年版。