



社会快速转型期 政府领导方法 **创新**

SHEHUI KUAISU ZHUANXINGQI
ZHENGFU LINGDAO FANGFA CHUANGXIN

邹育根 著



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

广东省哲学社会科学“十一五”规划项目优秀结项成果

社会快速转型期 政府领导方法 **创新**

SHEHUI KUAISU ZHUANXINGQI
ZHENGFU LINGDAO FANGFA CHUANGXIN

邹育根 著

图书在版编目 (CIP) 数据

社会快速转型期政府领导方法创新/邹育根著. —广州:暨南大学出版社, 2011. 5

ISBN 978 - 7 - 81135 - 914 - 5

I. ①社… II. ①邹… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国
IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 143336 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 广州市星辰文化发展部照排中心

印 刷: 广东省农垦总局印刷厂

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 18.25

字 数: 300 千

版 次: 2011 年 5 月第 1 版

印 次: 2011 年 5 月第 1 次

定 价: 36.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)



深圳大学学术著作出版基金资助

Subsidized by Shenzhen University Foundation for the Production of Scholarly Monographs

序

张尚仁*

育根写了本《社会快速转型期政府领导方法创新》的书稿，因我分别研究过政府、领导、方法问题，出过书，发表过论文，却未能将三个方面联结成“政府领导方法”进行统一的课题研究，因此对其书稿特别感兴趣。阅过书稿后，我的第一印象是育根确实下了工夫对所论课题作了系统和较深入的研究，其研究成果达到了新的高度和水平。反复阅读和思考，我认为本书有如下特点：

1. 首次明确提出了“政府领导方法”是一个相对独立的研究领域，并初步构建了政府领导方法创新的理论体系和分析框架，这对促进领导学、行政学等学科发展具有一定意义。“领导方法”作为一个具有普遍性的概念是人们熟知的，学者们也做过很多研究。对企业领导方法、学校领导方法等特定领域人们也做过一些探讨，但从文献检索看，至今没有发现“政府领导方法”这个提法。而就社会整体的领导与管理而言，“政府领导”这个领域无疑是特别重要的，确实应专门研究。本书的选题本身即具开拓性和创新性。

2. 政府领导的领域涉及社会的每一个层面，本书不是分门别类去论述各个层面的领导方法，而是抓住一个核心。诚如第一章第三节所说：“‘政府领导方法有效性’是本书的核心概念，也是我们思考问题和分析问题的聚焦点。必须指出，政府领导方法有效性是政府领导活动效率、效益和效能的有机统一，是政府全部职能活动的最终结果。”书中除对这一核心概念作集中论述之外，其他重要问题，如社会快速转型期政府领导环境变迁、领导方法有效性影响因素、创新路径和策略等，都

* 张尚仁（1942—），男，华南师范大学教授、云南大学特聘教授、博士生导师、国务院特殊津贴专家，出版学术著作20余部，发表学术论文近300篇，是我国管理哲学、行政学、领导学等学科领域著名学者。

紧紧围绕这一核心概念展开。这样，读者在阅读本书时，不至于因课题领域宽广而难于把握，对本书所论问题也能有更为清晰的理解。

3. 本书对所论问题的分析有相当的理论深度。在这方面，除有效性、环境变迁、创新等问题外，我还特别赞赏“从‘政府社会’向公民社会转型”的提法。全能政府、无限政府的弊端学者们已作过许多探讨，但这些探讨的着眼点都在政府。这一弊端造成的是什么样的社会，一直没有找到一个恰当的概念来表达。书中提出的与“公民社会”相对应的“政府社会”概念，不失为一种有启发性的提法。

4. 本书的现实感很强。政府领导方法创新并不是一个纯理论问题，而是很现实的问题。比如书中关于“政府治理方式柔性化”的提法，就有很强的现实针对性。现在柔性的东西太少，有点事就采取强硬手段。本来一个老太婆在路边卖点菜是很小的事，城管一看到就来赶，把老太婆的菜掀掉，老太婆哭闹，人们就围上来，一看人来多了，城管就报警，警察来了，将围观的人驱散，有人用手机录下来，在网上一传，老太婆在街边卖点菜的事就成了轰动社会的大事件。这值得吗？如果换个柔性办法，和老太婆说几句好话，帮她把菜移到指定地点，事情就解决了。老子的《道德经》第43章说：“天下之至柔，驰骋天下之至坚。无有入无间。吾是以知无为之有益。不言之教，无为之益，天下希及之。”我们在重建政府管理机制时，确实要紧紧抓住柔性管理这个中心，这也是政府领导方法创新的题中应有之义。

提出上面四个特点并不是对本书的总体评价，而是我在阅读书稿后印象特别深刻的几个方面。就本书而言，诸如逻辑清晰、论证严密、资料翔实、文字表述质朴通俗等，都是显而易见的。

我曾在华南师范大学哲学管理学研究所任过所长，后又在广东行政学院任过院长，期间和育根是同事。他调深圳大学工作后，他所在的院系又聘我为客座教授。我对他在教学科研上负责的态度，以及学术上孜孜以求的精神是了解的。他的这部书要我写个序，我与他共事多年，加上对他所论问题的兴趣，也就答应下来了。写出上面的文字，如对读者阅读本书有所帮助，我也就满足了。

2011年4月16日

于华南师范大学

目 录

序	张尚仁	1
第一章 导 论		1
第一节 问题的提出、研究背景和意义		1
一、问题的提出		2
二、研究背景		4
三、研究意义		7
第二节 文献回顾		9
一、研究主题		10
二、研究视域		17
三、研究方法		22
四、研究评述		25
第三节 本书的立论视角与分析框架		27
一、立论视角		27
二、分析框架		32
第二章 政府领导方法及其有效性理论		35
第一节 政府领导方法的概念、特征与作用		35
一、政府领导方法概念的界定		36
二、政府领导方法的基本特征		40
三、政府领导方法的主要作用		43
第二节 政府领导方法有效性理论		45
一、政府领导方法有效性理论梳理		46
二、政府领导方法有效性阐释		49
三、政府领导方法有效性影响因素分析		51

第三章 社会快速转型期政府领导环境变迁	59
第一节 社会快速转型及其主要特征	59
一、社会快速转型的涵义	60
二、社会快速转型的理论阐释	60
三、社会快速转型的主要特征	62
第二节 社会快速转型期政府领导环境变迁	64
一、政府领导环境及其构成要素	65
二、改革开放前我国政府领导环境	67
三、社会快速转型期政府领导环境变迁分析	72
第四章 外部因素变迁对政府领导方法有效性的影响	81
第一节 经济体制转型与政府领导方法有效性	81
一、经济体制转型及其范围特征	82
二、经济体制转型的目标与制约因素	86
三、经济体制转型对政府领导方法有效性的影响分析	89
第二节 社会阶层分化与政府领导方法有效性	95
一、社会阶层与阶层分化	95
二、我国社会阶层分化的主要表现	97
三、社会阶层分化对政府领导方法有效性的影响分析	99
第三节 信任危机与政府领导方法有效性	102
一、政府信任与信任危机	102
二、政府信任危机产生的社会背景及主要原因	104
三、当前政府信任危机形态类别与趋势特征	108
四、信任危机对政府领导方法有效性的影响分析	112
第四节 伦理道德变迁与政府领导方法有效性	115
一、伦理道德阐释	115
二、我国伦理道德的形成与发展	116
三、社会快速转型期我国伦理道德变迁	118
四、伦理道德变迁对政府领导方法有效性的影响分析	121
第五节 信息技术发展与政府领导方法有效性	124
一、信息技术发展与电子政府的兴起	125

二、我国电子政府建设的现状和问题	130
三、信息技术发展对政府领导方法有效性的影响分析	134
第五章 内部要素演变对政府领导方法有效性的影响	138
第一节 理念演进与政府领导方法有效性	138
一、政府理念的涵义	139
二、政府理念的主要形态	140
三、政府理念演进对政府领导方法有效性的影响分析	144
第二节 体制改革与政府领导方法有效性	148
一、政府体制与体制改革	148
二、政府体制改革历程及其特征	150
三、当前我国政府体制存在的主要问题	153
四、体制改革对政府领导方法有效性的影响分析	157
第三节 职能转变与政府领导方法有效性	159
一、政府职能及其理论梳理	160
二、当前我国政府职能履行状况描述	165
三、职能转变对政府领导方法有效性的影响分析	169
第四节 主客体变化与政府领导方法有效性	171
一、政府领导主体与客体	171
二、政府领导主体与客体变化	173
三、主客体变化对政府领导方法有效性的影响分析	176
第六章 政府领导方法创新的宏观思考与路径选择	180
第一节 政府领导方法创新的宏观思考	180
一、政府领导方法创新的思想基础	180
二、政府领导方法创新的价值取向	182
三、政府领导方法创新的立足点	186
第二节 政府领导方法创新的路径选择	189
一、从传统行政向现代行政转型	190
二、从“政府社会”向公民社会转型	194
三、从职能“碎片化”向职能有机整合转型	199

四、从垄断供给机制向市场化机制转型	208
第七章 政府领导方法创新的实现策略	215
第一节 以公众满意为导向建设服务型政府	215
一、公众满意与服务型政府的机理关系	216
二、服务型政府及其构建的理论基础	218
三、服务型政府建设的主要思路	222
第二节 以合作治理为途径建设掌舵型政府	225
一、掌舵型政府的理论阐释	225
二、合作治理及其与掌舵型政府的内在机理	228
三、掌舵型政府建设的主要策略	232
第三节 以行政问责为保障建设责任政府	239
一、责任政府的理论阐释	239
二、行政问责及其与责任政府的内在机理	242
三、当前我国行政问责存在的主要问题	245
四、责任政府建设的整体思路和建议	247
第四节 以信息公开为基础建设阳光政府	251
一、阳光政府与信息公开	251
二、阳光政府建设的意义和存在的问题	254
三、阳光政府建设的主要策略	257
第五节 以取信于民为目标建设诚信政府	261
一、诚信政府的内涵	262
二、当前我国政府诚信存在的问题	263
三、诚信政府建设的主要对策建议	266
结束语：我国政府领导方法迫切需要范式转换	270
参考文献	273
后 记	282

第一章 导 论

当前，我国正处于社会快速转型时期，经济体制、政治体制、行政体制、社会体制和文化体制等各领域的改革，正稳步、全面和大力地向前推进。我国在经济上已经取得了前所未有的巨大成就，社会发展模式也发生了深刻的变革。随着政府职能转变的进一步深化，政府领导效能明显提升。但是，由于受诸多因素的影响，必须承认这还不能有效地解决当今社会建设和社会发展过程中凸显的各种社会矛盾和问题。换言之，当前政府领导方法在很大程度上影响和制约着政府能力与领导效能，特别是随着科学技术的迅速发展以及全球化进程的不断加快，使得政府领导者身处更加复杂多变的国际、国内环境。所以，必须创新政府领导方法才能积极应对各种严峻的挑战。

第一节 问题的提出、研究背景和意义

领导方法是领导学理论研究的重要领域，其他相关学科如公共管理学、政治学、社会学和心理学等，也都从各自的学科视域进行了理论诠释。但应当指出，目前我国领导学理论及相关学科的研究成果，对丰富、复杂的政府领导活动与政府领导实践的概括力、分析力和解释力还较弱，而且极少关注政府领导方法有效性的问题。然而，现实中“有效的领导无疑是人类集体的成功、幸福和维系的最有决定性的因素之一。如果一个组织能够使每个成员在从事工作时，最大限度地运用他们的能力和知识，那么无疑这个组织在本质上是最有效能的，但大多数群体和

组织却没能这样做”^①。

一、问题的提出

任何科学研究的起点一般是首先提出问题，再就提出的问题进行深入的分析 and 探讨。就当前我国政府领导活动的客观实践而言，还存在诸多不足与缺陷，有的还涉及政府体制、政府理念等较深层次的问题，这是我们应当充分认识和不容忽视的。这些问题主要表现在：

首先，高度集权，特别是“一把手”权力过分集中。对此，邓小平早在 1980 年就一针见血地指出：“在加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几个书记，特别是集中于第一书记，什么事都要第一书记挂帅、拍板。”^②应当指出，高度集权现象之所以在我国较长时间存在，这与我国长期封建统治形成的“专制制度”和“特权制度”密切联系，也与计划经济时期的“高度集中”、“直接管理”体制相关。

高度集权直接导致了少数“一把手”的权力过分集中，因而在有些地方，“一把手”统管一切、个人说了算、一言堂、一锤定音也就在所难免，这在客观上无疑为腐败的滋生提供了“温床”。如 2010 年新年伊始，河南、江苏相继晒出商业贿赂“典型案件”名单。河南省曝光的典型案件名单显示，2009 年全省共查处商业贿赂和工程建设领域案件一千多件，涉案金额两亿多元。而名单中最为引人注目的是多名厅级干部因受贿“落马”，更频现政府机关“一把手”的影子，此前轰动一时的该省漯河市原市委书记刘某某和该省安监局长李某某赫然在列。在江苏省建设厅曝光的商业贿赂十大典型案件名单发现，涉案十人中政府机关“一把手”占了四人^③。“地方‘一把手’权力过度集中，主要不是在省、市级，更多集中在基层”，国家行政学院一位教授于 2010 年 1 月 12

① [美] 菲德勒、加西亚：《领导效能新论》，何威等译，北京：三联书店，1989 年版，中文版序言第 2 页。

② 《邓小平文选》（第 2 卷），北京：人民出版社，2004 年版，第 329 页。

③ 汪挺：《地方纷纷出招防止“一把手”权力再度过分集中》，《中国商报》，2010 年 1 月 19 日。

日对《中国商报》记者说,在他们进行的一项调查中,发现基层“一把手”普遍存在权力过度集中的问题,“调查表明,权力过度集中,特别容易导致贪污受贿犯罪”^①。

由于权力过分集中,党政关系在一般情况下就较难理顺,因而在有些地方,以党代政、权责不清、领导班子不团结、不和谐的现象也就难以杜绝。据2004年中共中央党校的一项调研显示:在不少地方,党委书记与行政首长之间的“矛盾”或“磨擦”时有发生,这种情况在有的地方还占较高比例。党政职能不清、机构和分工重叠、责权不统一的体制,是党政领导不团结的主要根源^②。而由此带来的“内耗”,必然导致政府领导方法的失效或无效。

其次,少数政府领导者法治观念淡薄。由于长期受封建统治思想的影响,以权代法、权大于法、有法不依等现象仍存在。例如,少数政府领导者唯我独尊、盲目自大、专横独断、官本位、权本位思想意识还较为严重;有的地方政府领导者错误地认为在任一方,就是一方的“父母官”,因而官气十足,“长官”意志决定一切。应当指出,上述带有浓厚封建人治色彩的政府领导方法,有着明显的主观性、随意性和多变性的特征,完全有悖于现代政府民主法治理念,对当前政府的领导活动实践是极其有害的,其后果是降低了执政党的领导水平和执政能力,削弱了政府的公信力,这必然严重影响政府领导方法的有效性。

再次,有的政府领导者思想狭隘保守,思维僵化封闭,观念陈旧落后。这种封建小生产者思想意识,严重阻碍了经济社会的发展,如有的政府领导者在地方治理上,多从地方利益出发,地方保护主义和本位主义还较严重;有的政府领导者见利就上,但当遇到困难或矛盾时,就避而远之、绕道而行,根本就不去想办法解决问题,因此“研究研究”、“踢皮球”、“耍太极”、“公文旅行”等民众深恶痛绝的现象屡见不鲜;有的政府领导者目光短浅、视野狭隘、固步自封,习惯用片面性、绝对化的领导方法来思考和解决问题;有的政府领导者毫无与时俱进的精神,安于现状、不思进取、得过且过、做一天和尚撞一天钟,等等。应该充分

① 汪挺:《地方纷纷出招防止“一把手”权力再度过分集中》,《中国商报》,2010年1月19日。

② 程瑛:《中国重新定位党政关系 制度治党提速》,《瞭望东方周刊》,2004年10月20日。

认识,这种精神状态对政府领导方法有效性会产生严重影响。对此,邓小平在1992年南方讲话时就曾给予严厉的批评和告诫:“没有一点闯的精神,没有一点冒的精神……就走不出一条好路,走不出一条新路,就干不出新的事业。”^①

综上充分表明,当前我国政府领导方法存在的问题显而易见,有的问题还较为普遍和突出。必须看到,这与我国当前社会快速转型所形成的新的政府领导环境,是极不相适应的。因此,无论是政府领导活动的实践者,还是政府领导理论的研究者,都必须思考和回答如下两个基本问题:

第一,“为什么”的问题——为什么我国政府领导方法至今仍存在较为普遍和突出的问题?怎样解释这些现象?是政府领导主体的原因还是政府领导客体的原因?是政府具体领导方法的问题还是政府体制等深层次的问题?要回答这些问题,我们认为,不能就事论事,必须突破一定的局限,将这些问题置于我国社会快速转型期的大趋势、大背景下来思考和解读,才能准确找出这些问题的症结所在。

第二,“怎么办”的问题——这是指要提出科学合理解决当前政府领导方法存在问题的路径和策略,以使政府领导者在领导活动过程中,提升效率、效益和效能,真正实现政府领导方法的有效性,这也是本书的主旨。因此,我们力图在找出问题的基础上,将问题的解决置于客观规律的指导之下,并从领导学、公共管理学等理论视域出发,厘清政府领导方法演进和创新的内在逻辑。

二、研究背景

当今世界,随着科学技术的飞速发展以及全球一体化进程的加快,国际社会的交往日趋频繁,不同国家和不同民族之间的相互依存度越来越高。与全球化相伴的除了经济发展的机遇之外,还有的是诸如环境污染、恐怖主义、粮食危机、主权争议和货币战争等不利因素,这对我国政府来说是严峻的考验。我国正处于社会快速转型的关键时期,在经济持续高速发展的同时,也存在大量的社会问题,例如,各种群体性事

^① 《邓小平文选》(第3卷),北京:人民出版社,1993年版,第372页。

件频发、房价和物价不断高涨、公职人员的贪污腐败、由户籍制度造成的城乡二元分化、民众对政府信任度降低，等等。

（一）全球化使政府领导环境更加复杂多变

1. 知识经济时代的信息技术变革

知识经济作为一种新的经济形态，已经成为世界经济发展的主流，“在知识经济条件下，由于领导环境、领导战略、领导组织、领导目标的变化，传统的领导方法已经不能适应领导工作的需要”^①。因此，有必要对政府领导方法进行根本性的变革，以提升政府的治理水平。当前，随着信息技术的迅猛发展和互联网的普及，人们掌握的信息越来越丰富，获取组织内外信息的渠道越来越多，因而对政府及其领导者的依赖程度越来越低，政府领导者行使权力所依赖的信息不对称现象，已经发生了根本性改变，同时，这种改变也大大增加了政府公共管理的难度。因此，政府领导者必须积极主动地应对这些变化，充分利用科学技术发展带来的先进技术，调整政府内部结构，加快转变政府职能。

2. 全球化带来的挑战

“全球化和信息革命等经济社会发展的长期趋势使得网络的重要性不断提高，并改变着领导环境”^②，这就要求政府领导者应具有全球视野和战略思维。随着经济交往的日益频繁，政府领导者特别是高层领导者必须时刻把握世界的动态，做到未雨绸缪，灵活应对全球化带来的各种挑战，才能提高国家和民族的竞争力。当然，全球化在一定程度上促进了世界经济的快速发展，但也存在很多不确定的因素，如上述提及的金融危机、环境污染、气候变化、核扩散和恐怖主义等，均是当前政府必须面对的问题。例如，2008年爆发的金融危机给全球经济带来的影响和冲击还没有完全消退，中国经济也受其拖累。从2010年以来，以美国为首的西方发达国家频频利用汇率手段向新兴经济体施加压力，迫使这些国家进行汇率改革，特别是紧盯着中国的汇率改革，企图迫使中国接受他们的条件。在这样的背景下，政府领导者必须具备敏锐的国际眼

^① 刘兰芬：《知识经济与领导创新》，《中国行政管理》，1999年第12期。

^② [美] 约瑟夫·奈：《灵巧领导力》，李达飞译，北京：中信出版社，2009年版，第41页。

光,捕捉全球范围内的各种信息,才能够真正实现有效的公共管理。

(二) 社会快速转型使政府领导环境发生深刻改变

毋庸置疑,社会快速转型不仅促进了经济社会的全面发展和繁荣,同时也使我们实实在在感觉到了“社会生活和组织模式不断从传统走向现代、走向更加现代和更新现代的变迁过程”^①。社会快速转型期出现了很多新的特征,这些特征与传统领导方法之间存在矛盾,单纯靠行政手段或靠思想教化的领导方法,已经难以适应市场经济和社会发展的要求。随着社会转型的不断深入,“利益主体多元化、经济生活市场化、政治生活民主化、公民主体意识明晰化等都在不断深化”^②。与此同时,社会公共事务日益复杂化,公众对公共产品和公共服务的需求日益多样化,公共参与的意愿不断提高,等等,这些都对政府公共管理和政府领导方法带来了很大的影响。

社会快速转型使我国的社会面貌发生了巨大改变,政府领导环境也相应地发生了很大的变化,这就为政府领导方法创新提供了新的契机。但机遇往往是与挑战并存的。换言之,社会快速转型在给社会建设和社会发展带来机会、给人民带来实惠的同时,也在很大程度上给政府公共管理带来了压力。例如,当前出现的产业结构失衡、城乡分割、群体性事件、暴力拆迁、官员贪污和道德沦丧等社会问题和矛盾,就是由于社会转型期制度建设滞后所导致的,这在客观上造成了政府领导方法失效,政府治理的难度增加。

(三) 政府及领导者面临日趋严重的信任危机

当前,在世界范围内,领导者的信任危机是很普遍的现象,无论是在私人领域,还是在公共领域,很多领导者都面临着信任危机。如在私人领域,企业组织的高层管理者们由于自身道德的缺陷,违背了基本的商业道德和准则,从而导致企业领导者的信任危机,如美国安然公司和世通公司等存在的商业欺诈,一些公司高层管理者的性丑闻等。我国的

① 郑杭生:《改革开放三十年:社会发展理论和社会转型理论》,《中国社会科学》,2009年第2期。

② 戴长征:《当代中国社会转型与政治管理方式的变革》,《社会科学研究》,2008年第1期。

一些企业领导人，有的也由于各种原因而身陷囹圄。在公共领域，政府公信力下降已经演变为一种普遍趋势，美国、日本、法国、意大利等发达国家，由于政府领导者自身的能力和操守问题，也包括社会评价标准的提高、利益集团控制议会和大众传媒掀开政府黑幕等客观因素，民众对政府及其领导者的信任度越来越低。

在我国，一些地方政府领导者的贪污腐败、行政效率低下、服务意识淡薄等现象还普遍存在，公权力肆意妄为不受约束，民众利益受到严重损害。近几年，一些地方政府在应对诸如征地拆迁、食品安全等公共危机事件时，未能妥善处理好各种关系，引发群众不满；有的地方政府在公务员招考、选拔和录用过程中，由于程序不透明，甚至违规操作，导致人们对公务员招考及政府官员的选拔机制不信任；而在一些地方，有的政府领导者因各种原因被问责，但是仍然担任领导职务，有的甚至还获得了高升，也引发了民众的普遍不满，人们纷纷质疑现行问责机制的效力问题。面对这些问题，如果政府不及时转变观念、调整工作思路、改变工作态度和作风、改革政府体制、改进领导方法，民众对政府的不信任将会不断加深。

三、研究意义

政府领导方法创新研究所依托的理论主要为领导学和公共管理学理论，并在借鉴现有理论研究成果的基础上，力图与当前我国政府体制改革实践相结合，这对于丰富和发展我国领导学和公共管理学理论具有一定的学术价值。同时，在社会快速转型的背景下，政府领导方法创新研究对于促使政府转变领导观念、主动适应领导环境变迁、加快职能转变的步伐、促进公民社会建设等，都具有重要的现实意义。

（一）理论意义

从公共管理学的角度看，学术界在很长时间内的研究焦点一直是政府职能问题，即“政府应当干什么”的问题及与之相关的政府体制、政府组织、公务员管理等。但随着“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”四大职能定位的明确，“政府应当干什么”的问题就基本解决