

ZHENGFU WENZE DE ZHIDUHUA YANJIU

政府问责的 制度化研究

秦 勤 曹德琪 赵厚钊 蒋之亮 著



西南交通大学出版社
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

四川省软科学重点项目

政府问责的制度化研究

秦 勤 曹德琪 著
赵厚钊 蒋之亮

西南交通大学出版社
· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

政府问责的制度化研究 / 秦勤等著. —成都: 西南交通大学出版社, 2011.10

ISBN 978-7-5643-1457-6

I. ①政… II. ①秦… III. ①国家行政机关—行政管理—制度化—研究—中国 IV ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 202732 号

政府问责的制度化研究

秦 勤 曹德琪 著
赵厚钊 蒋之亮

*

责任编辑 刘 立
特邀编辑 贺志翔
封面设计 本格设计

西南交通大学出版社出版发行

成都二环路北一段 111 号 邮政编码: 610031 发行部电话: 028-87600564

<http://press.swjtu.edu.cn>

四川锦祝印务有限公司印刷

*

成品尺寸: 170 mm×230 mm 印张: 18

字数: 324 千字

2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5643-1457-6

定价: 38.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

前 言

这几年，继“三鹿”毒奶粉牵动食品安全问题后，连续出现安全生产、医疗服务、教育收费、收入分配、社会治安、土地征收征用、房屋拆迁、企业改制、环境保护等问题，各地相继爆发了一系列的特大事故。随后，在政府高层领导中刮起了一阵强烈的行政官员问责风暴，且大多都伴随着某些责任人被逮捕或某位领导的“引咎辞职”，如孟学农引咎辞去山西省长的职务，等等。随着政府问责的日益高调，人们对政府问责产生了浓厚的兴趣，政府问责的制度化问题提上了行政体制改革的议程。新中国建立 60 周年来，我们党一直在对提高政府行政能力进行探索。随着经济体制改革的深入，政治体制改革也在不断推进，而作为经济体制改革和政治体制改革结合部的行政体制改革，大多集中在精简机构和放权与收权的往复循环中，政府问责的制度化改革相当滞后。与此相联系，我国关于政府问责的理论研究开始进行，在这方面也产生了一些研究成果，这些研究成果关注的内容从另一面也反映出政府问责制推行中的困难，远不能满足当前中国共产党为提高执政能力而推行问责制的理论和实践的需要。总体上来讲，理论界对于政府问责这一制度的梳理才刚刚开始，还没有形成一个较为完备和系统的理论框架，大多数研究只是涉及政府问责制度的一个或几个方面，没有从这一制度的法理基础及结合我国的具体国情进行分析，一些研究至今只是零乱散见于各研究政治体制改革或行政体制改革的文章中。理论研究滞后，自然带来政府问责行为制度建设的滞后，所以在一些地方政府行为出了差错，却没有成熟的制度予以纠正。在这样的背景下，研究政府问责制度就显得非常迫切。

经过 30 多年的改革开放和现代化建设，我国的经济规模已居世界第二位，人民生活在总体上实现了从温饱到小康的历史跨越，老百姓的腰包鼓起来了。但老百姓在开始富裕起来的同时，也开始追求自己应该享有的广泛而真实的权利，希望政府真正是代表人民群众根本利益的，政府要不折不扣地为人民群众服务。我们政府行为的指向与老百姓的价值取向是一致的，建设一个行为规范、公正透明、勤政高效、清正廉洁的政府，建设一个人民群众满意的政府，是我们的目标。我们的政府是人民的政府，真心实意为老百姓做事，

这几年搞了很多实在的“工程”，但我们也要承认，对某些执政个体而言，更多的是对上级负责，关心的是自己的政绩，其行为往往与科学发展观相背离。尽管我们为此已努力进行了几次改革，但改革的效果并不尽如人意，一些机制体制性障碍没有突破，政府问责体制没有建立起来，执政能力自然受到影响。所以，当出现环保问题、食品安全问题、群体上访问题、矿难问题时，大多无法对地方官员问责。中国政府的问责行为，是我们党为提高执政能力一直都在努力解决的重大问题。在毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛几代领导人的政治理论中，都渗透着对政府问责行为的思考。经济社会发展到一定程度的时候，比如国际上公认人均收入 2 000~5 000 美元阶段，是各种社会矛盾高发期。在这个高发期，经济社会发展迅速，如果我们的政府在制度管理、体制建设方面滞后，就可能出现削弱我们党执政能力的问题。然而，要推进和深化体制机制性改革却不是一件容易的事情，这不仅需要敢于改革的胆识和勇气，还需要有行之有效的改革思路 and 措施。所以，加强政府问责制度的理论研究在当前十分重要。

2008 年 9 月 19 日，胡锦涛总书记在全党深入学习实践科学发展观活动动员大会暨省部级主要领导干部专题研讨班开班式上发表重要讲话，指出：一些地方发生重大生产安全事故和食品安全事故给人民群众生命财产造成重大损失。从这些事件中反映出，一些干部缺乏宗旨意识、大局意识、忧患意识、责任意识，作风飘浮、管理松弛、工作不扎实，有的甚至对群众呼声和疾苦置若罔闻，对关系群众生命安全这样的重大问题麻木不仁。我们对这些事件及其后果的严重性必须充分估计，对其中的惨痛教训必须牢牢记取。^①温家宝总理在 2007 年政府工作报告中指出，要全面提高行政效能，增强政府执行力和公信力。“我们必须以对国家和人民高度负责的精神，采取更加有力的措施，切实解决这些问题，决不辜负人民的期望。”^②可以说未来几十年行政改革的目标将是打造一个“高效”、“主动”、“服务”、“合法”的新型政府，其中，行政问责制度必须要得到完善。

改革是加快转变经济发展方式的强大动力，必须以更大决心和勇气全面推进各领域改革，大力推进经济体制改革，积极稳妥推进政治体制改革，使

① 见胡锦涛总书记 2008 年 9 月 19 日在全党深入学习实践科学发展观活动动员大会暨省部级主要领导干部专题研讨班开班式上的重要讲话。

② 见温家宝总理：2007 年政府工作报告。

上层建筑更加适应经济基础发展变化，为科学发展提供有力保障。国家的发展体现在绝大多数社会成员安居乐业和拥有收入稳定增长的预期，体现在可持续发展、社会生态平衡和民主政治上。胡锦涛在 2005 年 2 月 19 日中共中央举办的省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班开班式上说：“我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。”勿庸讳言，这应该是老百姓所希望看到的国家的前景，而要实现这样的前景，在于政府的执政能力。那么，政府行为出了错怎么办？政府问责制度建设是中国政治体制改革总体战略的重要组成部分，其实质是通过不对合理的政府行为进行纠错，规范失范了的政府行为，从而为经济建设和社会发展提供良好的政府公共服务。作为政治文明的重要组成部分，自 20 世纪 70 年代末开始，伴随着全球化、信息化、市场化以及知识经济时代的来临，世界各国进入了行政改革或公共部门改革的时代，政府改革或行政体制改革则构成当代公共管理发展的一个核心主题。

政府问责行为是一个政党的执政能力的社会表现，是一个国家社会民主和进步程度的具体写照。在推行科学和民主的政府问责行为方面，不同社会制度、不同意识形态的国家的认识是一致的，尽管他们对科学和民主的理解不一致、价值观不一致。因为，国家的发展不平衡是一个普遍现象，世界的多元化不可能求得所有政府问责行为的一致，这恰好说明各个国家的政府架构和政府问责行为存在一个很大的发展空间。由于我国与西方国家的社会体制不同，我们在研究政府问责制度时，只能是吸取国外有关政治文明研究的先进成果，力求与本国的实际相结合，达到符合中国国情、符合科学发展这一理想的程度。

政府问责制度的建立并不是一种改革事务或管理方式的微小变化，而是政府作用以及政府与公民社会关系的一种深刻变化，政府问责制度的建立意味着公共行政管理领域中新范式的出现。中国自 2002 年香港特别行政区实行“高官问责制”以来，有关政府问责制度的理论及实践引起了学术界和政府的高度重视，特别是 2003 年的“非典”，加快了中国政府问责制度建设的步伐。近几年来，学术界就“行政问责”、“高官问责”、行政责任和责任政府等相关问题进行了广泛探讨和深入研究，达成了许多共识。许多地方政府把建设责任政府作为其提高公共服务水平的重要措施，并着力推行“行政问责”制度，说明责任行

政已经成为政府的积极行为。从近年实施的情况看，问责制确实达到了推进责任政府建设、促使掌握公共权力的官员忠实履行职责的目的。这些理论与政府实践说明行政责任制度重构已经成为中国政府体制创新的重要需求。因此，建设中国政府问责制度具有实践依据和法理基础。

在本课题的立项过程中，得到了四川省科技厅政策法规处的支持和帮助，商波女士为课题的立项也给予了很好的指导和帮助。西南交通大学出版社为本书的出版提供了最便捷的通道，阳晓社长和编辑们更是付出辛劳。在研究中，我们参考和借鉴了一些专家和研究者的研究成果，在体例上还借鉴了张书军、秦勤、曹德琪、向自强所著《制度与政府行为——邓小平行政体制改革观》（四川科技出版社）。在此，一并表示真诚的感谢。

作 者

2011 年 9 月

目 录

第一章 行政体制改革与政府问责制度	1
第一节 政府及其职能	1
第二节 行政体制改革是推进政府问责制度建设的前提	12
第三节 中国行政体制改革牵引着政府问责制度发展	19
第四节 政府问责制度的法理基础及其政治意义	29
第二章 政府问责制度在反思与构建中确立的价值追求	38
第一节 政府问责行为改革的价值取向	38
第二节 人民民主是政府问责行为改革的基本原则	54
第三节 政府问责制度建设的方向	61
第四节 政府问责制度建设应遵循的原则和方针	78
第五节 政府问责制度建设促进政府行为模式的转型	92
第三章 政府问责制度建设的重要内容和主要任务	108
第一节 政府问责要真正形成一项制度性安排	108
第二节 党政分开是政府问责制度建设的首要任务	112
第三节 精简机构是政府问责制度建设的基本前提	121
第四节 正确处理中央与地方的关系	131
第五节 政府职能转变是政府问责制度建设的关键	140
第六节 政府职能转变的再认识	152
第四章 政府问责行为法制化	158
第一节 中国共产党人关于政府问责行为法制化建设的思想	158
第二节 政府问责行为法定化是行政法制建设的重点	170
第三节 行政审批制度改革是政府问责制度建设的必然选择	184
第五章 政府问责行为规范的保障制度	198
第一节 政府问责行为主体管理的创新和公务员问责制度的构建	198
第二节 行政问责的实施必须建立民主监督制度的基本框架	208
第三节 政府问责监督的核心是对政府权力的制约和规范	224

第四节	发挥道德在制约权力和政府问责中的作用·····	229
第五节	行政问责要强化政府廉政责任制·····	232
第六章	世界政治文明中的中国政府问责制度·····	242
第一节	政府行为问责制度建设的重要思想来源·····	242
第二节	政治文明发展中的中国特色问责·····	251
第三节	从现代政府治理理论中吸取政府问责行为规范的营养·····	259
第四节	构建社会主义和谐社会是政府问责的终极目的·····	266

第一章 行政体制改革与政府问责制度

政府行为需要问责。当政府出现了违背人民根本利益的行为时,其行为主体要承担行为后果,并为其行为后果“埋单”。政府行为与行政体制密切相关,两者良性互动还是表里相悖,体现了该国政府治理文明的发展程度。在政府行为出现不当后果时,它应该根据其价值取向而调整行为。这种行为调整,就是政府问责。在公共行政学研究中,对现代政府治理行为问责及其制度的研究,其根本和实质是通过对其不合理的政府行为进行改革,规范失范了的政府行为,目的是建立政府治理文明,从而为经济建设和社会发展提供良好的政府公共服务。

第一节 政府及其职能

1. 政府的含义

何为政府?在中国古代就是指宰相治理政务的处所。在当代,各国对政府的解释也未定于一宗,但我们认为世界银行在《1997年世界发展报告》中对“政府”一词的界定比较准确:“政府一词往往在不同的场合下有不同的意义。它可以指管理的过程,权力的行使。它也可以指该过程的存在,指‘有秩序的法规’的状况。指那些处于国家权力位置中的人。还可能指在一个社会中管理的方式、方法或制度:指机构的结构和安排,以及它如何与被管理者发生联系。”^①按照世界银行的这一说法,政府的含义是十分清楚的。任何行政机关在行使对社会某一领域的管理时,所表现出的权力或权力行使的过程,被管理人都会认为这是政府的体现。尤其是普通老百姓,认为掌握这种权力或行使这种权力的只能是政府。在中国,行政机关包括执政党、政府、人大、检察院、法院等等,他们的任何行政行为都会被老百姓视为政府行为。政府权力的体现,不仅仅表现为某行政机关正在就某一事件进行处理,还主要体现在这种权力高悬在社会公

^① 世界银行:《1997年世界发展报告,变革世界中的政府》。北京:中国财政经济出版社,1997:20.

民的头上，张扬在社会的任何一个角落，存在于公民的意识中。它是以行政机关中的权力执行者、执行所依据的法规制度、执行的方式方法以及行政行为与被管理者的关系所具体表现出来的。例如，当城管人员在具体执行某一项城市管理公务时，被管理人以及其他人都认为是当地政府的行为，是政府在执行权力。

当我们在谈论政府时，国家的概念也会伴随出来，这就需要我们认识国家和政府的关系，只有认识了国家和政府的关系，我们才能认识政府。何谓国家？国家既可以被看作是存放在人们头脑里的一个抽象的概念，也可以被认为是真实的政治统治机器。古罗马著名的政治家西塞罗认为国家是一种事业，他在《论共和国》中就指出：国家是人民的事业，而人民是许多人基于法的一致和利益的共同而结合起来的集合体。^①德国著名的社会学家韦伯认为国家是一种权力垄断机构，他在《经济与社会》（上）中说：国家是一种制度性的权力运作机构，它在实施其规则时垄断着合法的人身强制。^②恩格斯认为国家是“一种表面上凌驾于社会之上的力量”，他在《家庭、私有制和国家的起源》中写下了关于国家的著名论断：“国家是社会在一定发展阶段上的产物；国家是表示：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。”^③只有这种凌驾于社会之上的力量，才能凭藉其强力机器，统治和治理所在地域的社会。所以，恩格斯告诫人们：“实际上，国家无非是一个阶级镇压另一个阶级的机器，这一点即使在民主共和制下也丝毫不比在君主制下差。”^④按照马克思主义观点，有社会就有统治，有国家就有压迫。所以，国家的实质就是一个阶级对另一个阶级进行专政的工具。社会的统治阶级只有依靠国家机器才能控制国家权力，在对整个社会进行领导和管理时，强迫被统治阶级服从自己的意志。换句话说，国家是一个凌驾于社会之上的、以暴力或合法性为基础的、带有相当抽象性的权力机构。如果我们再具体一点予以形象化解释，那么，这一权力机构是一种组织，也就是通常说的国家组织。作为国家组织的两大基本功能，是政治统治和政治

① 西塞罗.《论共和国》第1卷.上海:上海人民出版社,2006.

② 韦伯(德).《经济与社会》(上).北京:商务印书馆,2006.

③ 《马克思恩格斯选集》第4卷[M].北京:人民出版社,1972:166.

④ 《马克思恩格斯选集》第2卷[M].北京:人民出版社,1972:336.

管理,而政府正是统治阶级进行政治统治和政治管理的实施者。相对于抽象的国家概念,政府是作为政权的载体而出现的,是清晰的具体的政治统治和政治管理体系。实际上,在国家与政府的关系问题上,有时国家与政府的概念不分,国家就是政府,政府就代表了国家。政府作为国家的象征,对外代表主权,对内代表治权。但是,国家与政府是有区别的,当我们清晰地区分国家与政府时,国家大于政府,国家的外延大于政府的外延,尤其是国家是主权者的同义词,而政府只是国家权力的执行者和国际权力的被委托人。马克思主义认为,政府作为统治阶级行使国家权力、实施阶级统治的工具,是随着阶级和国家的出现而产生的,且随着国家的发展和社会政治、经济生活的日益复杂,政府的职能将不断扩大,政府机构也逐步完善,并随着国家的消灭,政府也将随之消亡。

西方古典自由主义学者洛克在《政府论》中,从人的“自然状态”出发,围绕“自然法”、“自然权利”、“契约”等范畴分析了政府的起源。洛克认为人类最初处于一种完备无缺的自然状态。在自然状态下,有一种为所有人所应遵守的自然法即理性对它起着支配作用。但是,同时在这种自然状态下,基于人的本性,即源于对自我生命的爱护,又很容易出现人与人之间的相互侵扰。例如对食物的争夺,对土地的争占等,由于私心和感情用事而导致发生混乱。由于人人都是自由平等的,每一个人都在维护自身的利益时,做出偏向于自己的判决,也就是人人都具有惩罚别人的侵权行为的权力,但这种权力的行使既不正常又不可靠,是在无序状态下的互相伤害和混乱,反而造成更大的伤害和混乱,所以,人与人之间常常处于纠纷之中。解决纠纷最简单的方式就是使用强力。当出现一个人对另一个人的人身用强力或表示企图用强力,这些纠纷便很容易会恶化成一场又一场人与人之间的战争。由此可知,那种自然状态,其实是一种生活质量不高,生命和财产都没有安全感的混沌和混乱的状态。为了避免战争状态并克服自然状态的缺陷,促使人们在理性的指引下寻找一个能托底的机构,希望个人的财产由此得到保障。人们相互协商,共同签定契约,自愿放弃他们单独行使的一部分权力,交给他们所一致相信的人,按照社会全体成员或他们授权的代表所一致同意的规定来行使,形成公共权力,而掌控这些公共权力的机构和人就是政府。“这就是政府和社会本身的原始权利和起源,立法和行政权力的原始权力和起源也在于此。”^①按照洛克的说法,政府就是上帝用来约束人们的偏私和暴力的工具。

按照洛克的理论,我们就政府产生的自然过程作一假设:假定在一个自然

^① 洛克(英).《政府论两篇》.西安:陕西人民出版社,2005:202.

状态下的一群人共同生活的社会里，每个人都是完全自我的个体，享有属于人的全部权利和权力，自己的牲畜、草原、房屋、田地，不需要向他人交纳任何物品，每个人随心所欲地生活、生产。但是，正由于这种随心所欲地生活、生产，必然出现在个人私欲的驱使下侵犯他人的权利的现象，如最早可能出现的是因自然灾害原因，自己所在的牧场没有青草可供自己的牲畜生长，就将牲畜赶进他人的牧场，甚至将他人赶出牧场，抢占他人的牲畜和房屋，对方为了捍卫自己的利益，只得采用强力抗争。这样，造成人与人之间的纠纷不断。处于同一区域的人们争水源、争牲畜、争草场、争田地，甚至争抢其他部落的人员，采用强力侵占他人的身体，等等。为了解决这一区域的人们共同生活所必然带来的上述问题，人们曾采取了各种方式，和平的、武力的，但由于都是个体的单个行为，收效甚微，反而不断出现一群人与另一群人的暴力冲突。最终，人的理性占了上风，这一区域的人们集合起来开会，讨论相处办法，制定相处规则，达成共识，每个人分出自己的部分权力，交给一个专门的组织，推举一帮人专门掌握这些权力，以专职负责解决上述对共同生活在这一区域的人们来说必须解决的问题。这个组织就是政府，这一帮人就是政府公职人员，解决人们相处所产生的共同问题就是政府的职能。这个组织运行所需的费用则由共同生活在这一区域的人们采取纳税的方式分摊。以后，随着社会的进一步发展，公共事务的增加，这个组织的职能必然扩大，促使政府专门组织不断分化、增设，出现了维持公共秩序的“警察”、负责对外防御的“军队”、处理违法行为的“法院”等，至此，一个完整的政府体系就建立起来了。由此，得出一个结论：当人们集合在一起而形成群体，有了区域性的互相依存的联系，个体人为了保护自己的权利、财产免遭他人强力侵犯而通过协商出让自己的一部分权力，每个人出让的一部分权力集合在一起就成为公共权力，这种公共权力服务于全体出让权力的公民，而不再属于哪一个公民，并通过契约方式，委托一个他们公认的执行公共权力的机构，代为实现他们的初衷——保护人身、财产免遭非法侵犯。这种执行公共权力的机构就是政府。

社会的存在和发展是按照一定的秩序维持的，因为社会的各个阶层和各个群体，是遵循一定的游戏规则才得以生存并得以相处。要使社会的各个阶层和各个群体遵循一定的游戏规则生存和相处，需要一个强力机构进行引导和协调，必要时，这一强力机构还要动用暴力强制各个阶层和各个群体遵循维系社会的游戏规则。这就是政府。政府是国家机器的最主要组成部分，它的职能是代表统治阶级实行政治统治和管理社会公共事务。正是在政府产生后，人类社会才开始走向成熟。在现代国家，一般由宪法和法律规定政府的

结构、组成和职权。政府直接指挥国家军队、警察、监狱、法庭等强力机器,维护有利于国家政权巩固的社会秩序,进行政治统治。同时,政府还必须管理社会公共事务,必须为社会各个阶层各个群体的生存和发展提供足够的条件,这是政府进行政治统治的前提和基础。政府的职权包括对内和对外两个方面。对内,指挥国家机器,维持统治秩序和社会秩序,调整各种社会关系,管理公共服务事业,发展社会福利等;对外,发展与其他国家的政治、经济、文化交流,捍卫本国领土和主权,维护国家的独立等。政府的职能随着国家和社会的发展在不断变化和扩大。

最早对政府的完整论述,当属古希腊思想家亚里士多德。公元前 326 年,他在《政治学》一书中,根据国家统治者人数的多少把政府分为 3 类,即个人统治的君主政府、少数人统治的贵族政府、多数人统治的共和政府。这样的区分,实际上把政府的性质和特征作了精到的概括,为后人认识政府提供了简洁的政治标准。在现代,学者和政治家根据立法、行政、司法机关的相互关系,把资本主义国家的政府分为内阁制政府、总统制政府、半总统制政府、委员会制政府等。其中,总统制政府与内阁制政府是资本主义国家最主要的两种政府类型。马克思则从阶级划分的角度,根据国家的性质把政府分为奴隶制国家政府、封建制国家政府、资本主义国家政府和社会主义国家政府 4 种。

按管辖范围区分,单一制国家的政府可分为中央政府和地方政府,联邦制国家则有联邦政府、邦(州)政府。单一制国家的中央政府代表国家,行使国家最高行政权力,统一领导国家事务;地方政府则在中央政府统一领导和监督下,负责本区域内的公共事务。地方政府中,有的国家由中央政府直接任免地方政府长官,有的国家的地方政府长官由地方选民直接选举产生或通过议会选举产生。联邦制国家的联邦政府代表国家,它依据联邦宪法行使国家外交、国防、财政等主要权力;邦(州)政府则根据联邦宪法和本邦(州)宪法和法律规定行使职权,在宪法规定的范围内对联邦政府负责。

2. 政府的职权、职责和职能

政府作为管理和行使国家权力的机关,其构成要素主要有政府体制、政府职权、政府职能、政府过程、政府人员等实体要素和政府价值目标、政府责任、政府效率、政府利益等功能要素。在中国当前建设社会主义和谐社会的大背景下,政治文明更集中地体现在政府的治理文明上,而政府构成要素对政府治理文明直接产生重要影响。为此,我们就政府构成要素中最基本的三个要素,即

政府职权、政府职责、政府职能从一般意义上来进行讨论,其他要素将在本书各章中涉及。

作为行使公共权力的政府,它有权、有责和能。了解政府的职权、职责和能,才能对政府有一个完整的认识。

政府职权是指法律赋予政府机关的权力。法律是国家意志的体现,国家意志是人民意志的集中。人民通过其代表机关制定法律,将公共权力授予政府,并使它按照人民的意志活动。这就是我们说的政府职权。我国政府的职权是通过各级人民代表大会赋予的。政府职权通常称为行政职权或行政权,是国家行政权的转化形式,即通过法律将抽象的国家行政权在具体的行政主体上表现出来,是各行政主体实施国家行政管理活动的资格及其权能。行政职权即政府职权只能由行政主体行使,行政相对方不享有行政职权。政府职权依其来源一般分为两大类:固有权和授予权。固有权为专门行使国家行政管理职能的政府所拥有,是政府与生俱来的职权,在国家行政管理活动中发挥着最主要的作用,因此通常要以国家层面的法律规范对之加以规定,它在总体上随着政府机关的产生而产生,随着政府机关的消灭而消灭,与政府机关的存续时间同步。授予权是指法律授权政府机关行使某项行政权力,这些行政职权是适应形势发展、出于某种需要在一定阶段赋予政府机关的,或许会随着政府的存续而存续下去,或许会在另一个阶段失去作用而消亡,失去了这些行政职权的政府机关原有身份并不受影响,因此在总体上并不随着政府机关的产生而产生、消灭而消灭,与政府机关的存续时间不一致。政府职权概括起来主要包括以下权力:行政立法权;行政许可权;行政确认权;行政检查权;行政奖励权;行政物质帮助权;行政处罚权;行政强制执行权;行政合同的签订权;行政复议权;行政指导权、行政裁决权等行政职权。政府职权的特征非常明显:一是强制性,即政府职权是法定权力,具有国家强制力;二是不可处分性,即政府职权体现着国家意志,未经法律许可,不得转移或放弃,不得自由转让或处分;三是职权与职责的统一性,即政府主体的职权与职责是一个事物的两个方面,当政府行使职权时也就是在履行政府职责。

政府职责是政府与生俱来的一种义务,是指政府因拥有法律赋予的职权所产生的责任,是政府在行使职权过程中必须承担的法定义务。政府是代表人民的利益而建立的一个管理公共事务的机构,个体的人把自己享有的一部分权利剥离出来,和他人的这部分权利集合而形成公共权力,把它授予了代表人民利益的政府。政府承担了公共权力,就必须作为,政府职责就是相应产生的政府作为。当政府享有了某一职权,相对应的也就有了这一职权所要求的职责。职

责和职权相生相伴，两者都不能单独存在，而互为对方存在的条件；政府职责随着政府职权的产生、变更或消灭而相应产生、变更或消灭，体现了权责统一、有权必责的政治文明理念。政府职权是政府构成要素中的实体要素，是硬性要素；政府职责是政府构成要素中的功能要素，是软性要素。任何事物的存在都通过硬性要素和软性要素相交织而表现出来，从而让人们所认识。政府职权和政府职责相生相伴，在于使政府既“高悬在人们头上”，又交融在人们的日常生活中。政府职责的核心是依法行政，其具体内容包括：政府主体必须按照法定职权，在法定权限范围内履行职务，不得失职、渎职、越权或滥用权力；政府主体实施政府行为必须严格遵守法定程序，避免程序违法；政府主体的行为必须遵循合理、适当的原则，公平、公正，避免行为失当。

政府职能是指政府在国家和社会生活中所承担的职责和功能。具体地说，是指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和服务中所应履行的职责及其所应发挥的作用。政府职能反映着政府行为的基本内容和活动方向，是公共行政的本质表现。这一本质决定了政府职能的根本目的是为所有社会公民、社会群体和阶层提供公共管理和公共服务。而且，政府作为代表人民行使国家权力、实施国家统治的工具，政府职能体现的是国家权力。

3. 政府职能从属于统治阶级的政治统治

我们在讨论行政体制改革时，首先要认识政府职能的内容。这里，从逻辑叙述的需要，先讨论政府职能与统治阶级的关系，具体的政府职能内容放到本书的第三章再继续讨论。

政府是公共行政的主体，作为公共行政本质表现的政府职能有四大部分，即政治职能、经济职能、文化职能和社会职能。政治职能是指政府为维护国家利益，对外保护国家安全，对内维持社会秩序的职能，它是国家政权得以巩固的根本保证。政府的政治职能主要分为四大块：军事保卫职能；外交职能；治安职能；民主政治建设职能。经济职能是指政府为推进国家经济的发展，对社会经济生活进行管理的职能，它是维护国家发展和稳定的基本保证。在市场经济条件下，政府主要有四大经济职能：宏观经济调控；提供公共产品的服务；市场监管；社会管理。文化职能是指政府为满足人民日益增长的文化生活的需要，依法对文化事业所实施的管理，它是促进经济与社会协调发展的重要保证。文化职能主要是：发展科学技术；发展教育；发展文化事业；发展卫生体育。

社会职能是指除政治、经济、文化职能以外的政府必须承担的其他职能。这类事务具有社会公共性，涉及社会所有成员，由政府加以引导、调节和管理，这一职能是社会成员得以和睦相处的重要保证。目前，政府的社会职能主要有：调节社会分配和组织社会保障；保护生态环境和自然资源；促进社会化服务体系建立；提高人口质量；维护社会公平、正义。

政治职能、经济职能、文化职能和社会职能是一个整体，缺一不可，从属于统治阶级的政治统治并为其服务。当一个阶级（政党）取得政权后，上升为统治阶级（执政党），它必然要行使政治统治。政治统治既包括对敌对势力的暴力制衡，也包括对所在国家各个群体各个阶层利益关系的调整。政治是一种人类协调社会关系、控制社会秩序、管理社会事务的公共权威现象，在一定的意义上讲，政治就是调整利益关系的手段。对外，国与国关系如此；对内，治理国家也是如此。这种手段的表现，对外是发展与其他国家的政治、经济、文化交流，捍卫本国领土和主权，维护国家的独立和尊严；对内是指挥国家机器，维持统治秩序和社会秩序，调整各种社会关系，管理公共服务事业，发展社会福利等。政府是一种制度性的权力运作机构，它在实施其规则时调整着合法的利益关系。政府首先通过管理社会公共事务，通过制度、政策等柔性措施调整公民之间的利益关系，这是政府进行政治统治的前提和基础。同时，政府还必须直接指挥国家军队、警察、监狱、法庭等暴力机器，辅之以强力调整公民之间的利益关系。

在现代国家，一般由宪法和法律规定政府的职权。没有战事的时候，政府的政治统治更多地表现为柔性调整公民之间的利益关系。现代国家是市场经济的国家，在一个国家以经济建设为中心治理国家事务，政府是采用市场这样的柔性手段调整公民之间的利益关系的。因此，需要正确处理好政府与市场的关系。在政府与市场关系的问题上，迄今有两种极端的理念和实践：一个是市场至上和市场万能论，结果导致市场手段失灵；另一个是政府至上和政府全能主义，结果导致政府管理失灵。这两方面的经验使当代各国政府都努力寻求政府职能的恰当定位，既避免市场垄断和市场失灵，也避免政府垄断和政府失灵。2008年美国雷曼公司破产引发的世界金融危机，让人们开始认真思考“市场至上和市场万能论”带来的危害。2009年，G8国、G20国峰会讨论解决世界金融危机的办法和措施，正是各国政府努力寻求政府职能的恰当定位的探索。一般而论，政府的职能定位可以概括为：弥补市场不足，促进社会公平。我国从1978年改革开放开始，进入具有历史意义的社会转型期。市场经济体制取代计划经济体制并日趋完善，政府职能也开始转变。但是，由于行政理念的转变、