

张志荣 徐功敏 主编

# 行政体制改革 与转变政府职能

社会科学文献出版社

(京)新登字028号

**行政体制改革与转变**

**政府职能**

张志荣 徐功敏 主编

---

社会科学文献出版社出版发行

(北京建国门内大街5号 邮政编码: 100732)

新华书店经销 北京通县燕山印刷厂

---

850×1168 1/32开本 17 印张 433 千字

1994年9月第一版 1994年9月第一次印刷

---

ISBN 7-80090-559-6/D·120 定价: 17.00元

---

**版权所有 翻印必究**

## 编者说明

展现在我们面前的这本论文集，是部分政治学理论工作者奉献给广大读者的一份礼物。

中共十一届三中全会以来，政治学界对转变政府职能的探讨和研究时断时续，先后在中共十二届三中全会和十四大前后形成两次高潮。中国政治学会、政治学研究所于1986和1993年分别与山西省政治学会、浙江省政治学会等单位联合举办了两次有来自全国各地专家、学者参加的理论研讨会，对转变政府职能以及相关的机构改革、人事制度改革进行了较为系统、深入的研讨。众所周知，转变政府职能是当前深化改革过程中需要进一步探讨的重大问题，因为它既是经济体制改革对机构改革的客观需要，也是行政体制和机构改革的内在要求和关键之举。论文集分二部分<sup>①</sup>，1993年研讨会的论文既有对转变政府职能研究的佳作，也有关于行政体制、人事制度改革的真知灼见，我们均集结在册。此外，为了充分展示二次研讨会有关转变政府职能理论的丰富内容，我们将1986年研讨会的一部分论文做了一些个别文字修改，在基本保持原样的前提下收入论文集，一起奉献给读者。我们衷心希望能为理论研究和实际操作提供一些有参考价值的东西。

本文集是竭诚合作、共同劳动的结果，参加论文集编辑工作的有张志荣、杨海蛟、徐功敏、吴大英、皎京敏等同志。此外，早在1987年初，鲁孝文、雷忠勤同志对收入本文集的第二部分稿子曾作过审改工作，为我们编辑提供了方便，在此表示感谢。

---

① \*号以上者为1993年参会文章，\*号以下者为1986年参会文章。

## 目 录

试论转变政府职能·····	张志荣( 1 )
再论中国政府职能的转变·····	谢庆奎( 13 )
政府职能转变的目的和途径探讨·····	刘玉萼 胡凯红( 25 )
试论社会主义市场经济条件下的政府职能·····	刘作翔( 35 )
也论转变政府职能·····	严文部( 46 )
简论加速政府职能转变·····	崔 英( 59 )
经济体制转换与政府调控机制的变化·····	朱勤军( 68 )
理顺社会与国家间的权力关系是实现政府职能转变 的根本·····	吴仲平 杨雪冬( 82 )
经济体制转型期政府的宏观调控职能·····	周学斌 于殿武( 97 )
转变政府职能的三个基本价值取向·····	马文辉 张国胜(104)
城市政府职能转变与企业经营机制转换·····	孙学光(112)
市场经济条件下政府经济管理职能的法律思考·····	石玉平(125)
论政府职能转变的条件·····	王丕君(135)
关键在于转变政府职能·····	浦兴祖 杨小明 周建新(142)
论政府职能转变与政府廉政建设·····	彭吉龙 刘明波(158)
论现代政府协调职能·····	赵 军(176)
市场经济与政府公正·····	张忍成(191)
现代化进程中的中央与地方政府职能关系 研究·····	刘怡昌 施玉华(200)
吸收和借鉴国外经验加速政府职能转变·····	沈蕴芳(214)
我国政府机构改革的价值分析与前景预测·····	汪玉凯(228)
论我国行政体制改革的双重目标结构·····	包心鉴(237)

试论本次行政改革的过渡性·····	龙明、汪永成(253)
机构改革亟需突破难关·····	雷忠勤(261)
唐代地方政府行政编制论要·····	张创新(265)
对《国家公务员暂行条例》中的职务分类的一点思 考·····	贾晓宁(281)
提高公务员素质是推行公务员制度的关键·····	孙君明(286)
法制化是中国工资制度改革的必由之路·····	阮国英(294)
反腐败斗争的几点思考·····	徐功敏(305)
* * *	
正确发挥城市政府管理经济的职能·····	杨崇春(314)
政府职能理论需要更新·····	陈兆钢(324)
政府职能转变与民主化进程·····	吴敏(331)
试论国家在宏观上对经济的间接控制·····	戴园晨(339)
正确发挥政府管理经济的职能建立具有中国特色的社会主 义经济体制·····	武玉风(348)
论政府对微观经济的管理·····	张明澍(360)
政府“企业化”·····	林至敏(369)
宏观控制与政府改革·····	杨春堂 李敏(378)
转变政府职能途径刍议·····	李砚林(386)
试论我国城市政府职能的新变化·····	董俊山(391)
城市政府经济管理部门改革中值得研究的若干问题 ·····	熊朝华 李牧 陈绪群 向欣(399)
制定区域性经济和社会发展战略是城市政府的一项 主要职能·····	刘贯文(408)
论中心城市政府经济管理机构的改革·····	罗健 严书翰(417)
改革县级政府行政管理的探索·····	宋继军(425)
发挥乡镇政府职能作用的一个关键问题 ·····	白益华 宋志强 汤晋苏(431)
论乡镇政府与集体经济组织的经济职能划分·····	王振海(439)

论管理经济是乡人民政府固有的重要职能·····	吴越(445)
论当代资产阶级国家政府的职能·····	曹沛霖(451)
论战后资产阶级国家政府的经济职能·····	张文显(461)
美国企业管理政策的基本内容、管理政策和效应 分析·····	公婷(474)
凯恩斯主义政府经济职能学说初探·····	佟福全(491)
西方国家地方政府职能的扩大及相关政策·····	王沪宁(504)
日本政府实现管理职能的重要形式—— “特殊法人”·····	王力华(514)
当代西方经济学家谈政府职能问题(资料)·····	夏明(522)

# 试论转变政府职能

张志荣

辩证唯物主义告诉我们，世界上任何事物都处在不断变化之中，政府职能也不例外。事实上每一个国家的政府职能总是随着经济和社会的发展而发展，围绕不同时期形势和任务的变化不断调整和转换。本文拟就我国目前正在进行的转变政府职能的科学涵义及其复杂性和艰巨性谈一点自己的看法。

政府作为上层建筑的重要组成部分和社会生活中的活动主体，代表国家行使多种行政职能，这种职能说到底是国家职能的具体落实和体现。它是一个十分复杂的结构体系，既有基本职能和具体职能的区别，也有社会不同系统和领域所蕴含及体现的不同内容和形式，适应并服务于各种体制。中共十四大报告明确指出，我国经济体制改革的目标是要建立社会主义市场经济体制，这一历史性转变，必然引发一场广泛而深刻的社会变革。适应这一总目标，必须转变政府职能。转变政府职能既是经济体制改革的客观需要，也是行政管理体制和机构改革的内在要求。只有在这方面取得突破性、实质性进展，才能保证整个改革的深化。为使转变政府职能把握正确的方向，有必要阐明以下几点：一、转变政府职能并不是政府职能根本性质的改变。市场经济作为人类社会的共同创造，本质上是社会经济发展的一个自然的历史过程，作为一种文明成果，为现代社会所共同拥有，作为一种调节手段，可以服务于不同的社会制度，与不同的社会制度相结合，便

形成不同的市场经济类型，这种社会制度本质规定性所决定，与具体社会制度相结合的市场经济又有其特殊性。社会主义市场经济作为一个整体，它是社会主义基本制度与市场经济结合在一起的产物。市场经济是要加速发展生产力，促进计划目标的实施和满足劳动人民的愿望和要求，其运行的过程在本质上是强化和壮大公有制经济实力，从整个社会生产的宏观目的来看是为了最大限度地满足人民群众日益增长的物质文化生活需要，逐步实现全社会共同富裕。这种社会主义市场经济体制，仅仅意味着市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，使经济活动遵循价值规律的要求，适应市场供求关系的变化，通过价格杠杆和竞争机制的功能把资源配置到效果较好的环节中去，并给企业以压力和动力，实现优胜劣汰，运用市场对各种经济信号反应比较灵敏的优点，促进生产和需求的及时协调。同时加强和完善国家对经济的宏观调控功能，以限制和消除市场的自发性和盲目性。因而适应社会主义市场经济体制的要求转变政府职能，丝毫没有意味着政府职能根本性质的变化，也不意味着政府和政府职能放弃和削弱社会主义性质。

二、转变政府职能并不是政府职能重心的转换。众所周知，任何政府均具有两种基本职能，即政治统治和社会管理，二者在性质不同的社会以及同一社会发展的不同阶段，随着社会主要矛盾和国家工作重心的变化而侧重点有所不同。我国自中共十一届三中全会以来，已经实现了国家工作重心的转移，并逐步确立了以经济建设为中心，坚持改革开放和坚持四项基本原则的基本路线，政府职能已经转移到社会管理上来，因而目前我们所强调的转变政府职能既不是政府职能重心的转移，也不是政府职能从社会某一领域向另一领域的转变。而是主要转变政府管理经济的具体职能，也就是按照社会主义市场经济发展的要求，重新配置和调整政府的经济管理职能，改变实现政府职能的手段和方式，健全和完善新的政府经济管理职能以及运行机制，改变过去权力过分集中，政府管得过多 统得过死



的管理方法，将政府作为国有资产所有者的代表与具体管理行为区分开来，集中精力搞好国民经济的宏观调控，由行政直接干预、直接管理为主转变为综合运用经济、法律手段间接调控。政府的职能主要是统筹规划，掌握政策，信息引导，组织协调，提供服务和检查监督，引导和调控企业行为。统一规划就是政府要从全局的高度出发，合理确定国民经济和社会发展的战略目标，制定经济和社会发展的战略、计划、方针和政策，制订资源技术和智力开发等方案，集中必要的人力、物力和财力进行重点建设；尊重经济规律，综合运用经济杠杆，重点搞好经济发展预测、总量调控、重大结构和生产力布局规划。掌握政策，就是重视宏观政策的制定和执行，通过制定市场经济要求的产业政策，引导和调控固定资产投资取向和规模；运用财政税收政策，搞好国家财政收支平衡和预算外资金的管理；运用货币政策，有效地加强信贷规模的控制；制定和运用分配政策，在效率优先，兼顾公平的原则指导下，在允许一部分地区和一部分人先富起来的情况下，带动其他地区和全社会共同富裕，防止两极分化。努力改变政策执行不力的情况，强化政府特别是中央政府的权威性和严肃性。信息引导就是政府要搞好信息引导，大力建设多系统、多门类、多层次的信息市场，搞好各类信息特别是经济信息汇集，进行科学的处理；抓好信息的预测和发布工作，及时向企业和劳动者提供具有超前性和指导性的信息，使其能够科学、有效地组织生产。组织协调就是政府协调好各地区、部门、企业之间的经济关系，搞好宏观经济综合平衡；通过利益的调整和再分配，减少利益主体之间的矛盾、冲突和摩擦，消除不断积聚的社会张力，使社会各种利益关系协调，并努力做好战略协调、政策协调和涉外协调，使经济和社会有序地良性发展。提供服务就是集中必要的人力、物力和财力做好宏观和微观服务，积极培育和发展市场体系，建立和完善社会保障制度。搞好企业和地方难以办好的基础设施、公共设施建设，维护公共环境，搞好公共服务。监督检查就是政府监督企业执行国家法律、

照章纳税、交费、保证国有资产保值增值。监督市场，坚决打破条块分割、封锁和各种形式的垄断，促进和保护公平竞争，保证形成良好的市场经济的新秩序。三、转变政府职能的根本途径是政企分开，通过理顺产权关系，按照所有权和经营权分开的原则，落实企业自主权，凡是国家法令规定属于企业行使的职权，各级政府都不得截留，都下放给企业，促进企业转换经营机制。使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人主体和市场竞争主体，并承担国有资产保值增值的责任。

由此可知，对转变政府职能不能作片面的形而上学的理解。转变政府职能是一种扬弃，是转换、调整、重新配置、依法规范的统一，具有丰富的内涵和复杂的内容，既有对原有职能的保留、内容更新，也有职能的转移，交给经济单位或其他组织，还有职能的强化和增加。正因为如此，转变政府职能并不是一件一蹴而就的易事，它是一项复杂而艰难的系统工程，具有极为强烈的复杂性和艰巨性。回顾改革开放十几年的历史，就转变政府职能而言，尽管先后出台了一系列有关举措，但未曾从根本上改变政府与企业之间权力的放与收，增与减的循环总是在这一怪圈中徘徊。究其原因，主要有以下几个因素制约和影响着政府职能转变的进程。从外部条件而论，经济体制改革的深化与否是最为直接的原因。众所周知，早在1984年中共十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》，就对政府的经济职能明确规定为“制定经济和社会发展的战略、计划和政策；制订资源开发、技术改造和智力开发方案，协调地区、部门、企业之间的发展计划和经济关系；部署重点工程特别是能源、交通和原材料工业的建设；汇集和传布经济信息，掌握和运用经济调节手段，制订并监督执行经济法规；按规定的范围任免干部；管理对外经济技术交流和合作，等等。”1986年六届全国人大四次会议通过的《关于第七个五年计划报告》，对政府的经济职能概括为6条“统筹规划，掌握政策，组织协调，提供服务，运用经济调节手段和加强检查监督。”1991

年十三届七中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》中进一步明确国家经济管理的主要任务是：合理确定国民经济发展的计划、规划和宏观调控目标；制定正确的产业政策、地区政策和其他经济政策；做好综合平衡，协调重大比例关系；综合配套地运用经济、法律和行政手段引导和调控经济的运行。但是，由于经济体制改革的取向一直不太明确，因而转变政府职能一直未有突破性进展。中共十四大明确了经济体制改革和转变政府职能的目标，然而转变政府职能是与建立市场经济体制相辅相成、互为条件的。没有政府职能的转变，政企分开，便不可能真正实现企业经营机制的转换，建立现代企业制度，也就不可能有完善的市场。反过来，如果没有一定的市场基础和一大批适应市场变化的企业，缺乏较完善的市场体系和运行机制，政府职能的转变也难以顺利实现。正因为如此，在我国实现政府职能的转变是极为艰难的，因为市场体制的建立和完善是极其复杂和困难的。众所周知，市场经济是发达商品经济的产物，尽管我国经过十几年的改革开放，商品经济、市场已经有了一定程度的发展，但从总体上看，我国的商品经济极不发达，商品的专业化、社会化程度不高，一些主要生产资料诸如资产和劳动力等仍未真正成为商品进入市场，全国统一开放的市场体系的培育将是一个艰苦的过程，市场制度与市场法规的建设，打破条块分割、封锁和垄断，促进和保护公平竞争这一经济体制改革的关键之举更不是一朝一夕所能完成的，作为市场经济基础的现代企业制度的建立，由于市场发育难以在短时期完成，社会保障制度改革难以迅速到位，企业至今未能真正转换内部经营机制。加上自主经营的条件仍不具备，企业对政府的依赖关系，政府对企业的干预关系还会维持；由于产权关系难以较快理顺，企业很难成为市场竞争主体，良好的经济运行机制的建立困难重重，举步维艰。

再者，我国搞市场经济有其自身的特殊性，我们面对的是一

个与市场经济运行方式截然不同的高度集中的计划经济体制，这种体制沿袭下来的行政化竞争规则与市场化竞争规则格格不入。在对这种计划体制的改革过程中，必然会遇到传统体制惯性作用的阻碍，也会出现双重经济体制，这样除了必然存在的漏洞和管理的“真空”外，还有一些新的体制偏差，这种偏差不仅导致经济方面的种种弊端的滋生，而且也模糊人们对改革方向的认识，增加改革的难度。我国现有的国有企业与政府之间的权力边界如何合理界定；有待于进一步明确和理顺，如何对国有企业的保值增值进行监督管理，采取何种形式还很模糊，如何改变政府的错位现象和企业沉重的社会职能现象仍是一个十分复杂的问题。国有企业及其相应的生产组织、分配形式如何通过改革，适应社会主义市场经济体制所要求的经济所有权的独立性、分散性和依赖性<sup>①</sup>及生产资料所有制关系的一般特点，不仅需要转变观念，建立完善的社会保障制度，而且必将经历一个痛苦的过程。

此外，我国的改革是社会主义制度的自我完善，建立社会主义市场经济体制既要利用市场的优势，又要对其自发性、盲目性、破坏性以及逐利的短期性、小集团性予以合理限制，这种两难选择的最佳点不经过一个时期的探索很难找到，既需要具有极大的勇气和魄力，又需要付出艰苦的努力和卓越的智慧。社会主义的本质是发展生产力，消灭剥削和两极分化，最终实现共同富裕，要坚持效率优先兼顾公平的原则，如何实现二者的结合，在体制上予以体现，在建立市场体制过程中也将是难以回避的矛盾，解决类似矛盾是史无前例的创举，无成功经验可借鉴，这种探索必然是极其艰难的。同时还需要明确的是，我国是一个发展中国家，社会主义市场经济刚刚起步，在当今激烈的国际竞争面前，如何抓住机遇，加大改革力度，加快发展速度，如何处理好改革、发展和稳定的关系，必然是深入体制改革，建立社会主义市场经济中必须考虑的问题，由此势必影响行政管理体制的改革和政府职能的转变。

转变政府管理经济的职能，必然涉及政府自身的变革。如果说经济体制的改革是转变政府职能的前提条件的话，那么政府自身的变革才是真正的内在动力。因为说到底转变政府职能还是由政府去实现，由政府工作人员去落实。就政府自身而言，转变职能有这样几个难点需要突破。

其一，转变思想观念。转变政府职能首先要转变人的思想观念。政府职能由管理计划经济向管理市场经济转变，是一场具有历史意义的革命性变革。要求社会成员特别是政府工作人员以全新的思想观念，能动地参与，推动改革的深入。否则，转变政府职能就会走样和畸变。然而在原有经济体制下，形成的许多思想观念根深蒂固，习惯了的传统思想自觉不自觉地阻碍政府职能的转变。转变政府职能要实现政企分开，企业将摆脱政府附属物的地位，成为市场竞争的主体，根据国家的宏观政策、技术的发展、市场需求的变化以及商品价格信号、竞争因素的消长，作出敏感的反映，及时作出生产经营的各种决策。市场在资源的配置过程中发挥基础作用，分投资、批项目、分物资的做法将被适应供求关系变化，通过价格杠杆和竞争机制功能，将配置到效益较好的环节上去的做法所代替。这样政府原有的经济活动组织者、决策者、管理者的身份发生了根本性的动摇，原有的一些职权已经不是权力。领导部门将失去对企业的权力，意味着将失去一定的利益，于是一些政府部门和工作人员产生了失落感，不愿放权，有的用旧观念、老办法解决新问题，这种对权力的迷恋，必将对转变政府职能形成一种无形的阻力。面对新的工作内容，对政府工作人员的知识结构、工作能力、工作方法提出了新的更高的要求，习惯于过去工作方法的政府工作人员，面对新的挑战，有的官本位意识严重，不但不去适应新的变化，接受新的挑战，而是想方设法在固守旧体制上做文章阻碍政府职能的转变。尤其值得注意的是有极少数政府工作人员对马克思主义、社会主义仍停留在教条主义的理解上，思想僵化、观念陈旧，对市场经济、转变政府职能

的认识至今在姓“资”姓“社”的价值判断之中徘徊，如此思维定式和思想积淀势必驱动其行为，在转变政府职能过程中表现出阳奉阴违，在固守旧的管理体制和管理方式的总目标下，大搞“上有政策、下有对策”的伎俩。

其二，规范政府职能。转变原有政府职能的前提是科学地规范政府职能，确定转变的内容、程度和范围。而要做到这点，必须对现有政府职能在充分调查研究的基础上，根据市场经济体制的特点，对其作出抉择，究竟该转变什么，增加什么，强化什么，面对着运行了多年来的政府体制、政府职能模式进行新的调整和配置，必然会遇到一系列棘手的难题。

原有政府机构如何改革，按照结构功能理论，有什么样的机构就会有怎样的功能。由于原有的体制，政府以所有者的身份对占主导地位的国有企业进行直接管理，不仅造成了政府职能结构的紊乱和政府行为的错位，而且使政府的职能呈高度行政化结构，各级政府全方位地行使管理社会、管理生产、管理经济等职能，因而造成了机构膨胀、人浮于事、效能低下。十一届三中全会以来，我国政府曾经想通过改革来精简机构和工作人员，但由于没有从根本上触动政府体制和政府职能结构，未曾找到人员分流的渠道，总是未走出“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的循环圈，机构臃肿，人员超编、行政经费过大等问题愈演愈烈，困扰着我国政治经济的发展。转变政府职能必然涉及机构的设置、行政机构的改革，按照社会主义市场经济发展的要求，重新配置政府管理经济的职能，按照政企分开和精简、统一、效能的原则，对现行行政管理体制和党政机构进行改革，撤并某些专业经济部门和职能交叉重复而业务相近的机构，大幅度地裁减非常设性机构，精简机关人员，严格定编定员。这对于几十年来一直缺乏竞争机制，严重地带有惰性的机关工作人员来说，不亚于一场革命。转变政府职能之后，许多人员不得不分流出去，并丧失官位及相应的待遇，同时留在机关的人员原有的权力也将下放

给企业与基层，这种变化很容易诱发一些人的抵触情绪。这一难点对转变政府职能的影响不那么直观，但却是极为深刻的。

转变政府职能是使整个行政体制发生结构性变化，它不仅仅是中央政府或任何一级地方政府的事，能否理顺政府各部门之间、上下级政府之间、党政工作部门之间、政府部门与企事业单位之间的关系，完善行政运行机制，直接影响着行政管理体制能否协调运转，有效地行使管理职能。合理配置职能，减少重复，明确各部门的职责权限和业务，并通过“定职能、定机构、定编制”，使各部门职责分工确定下来，明确行政运行程序和办事规则，建立各级政府部门之间的协调制度。同时理顺中央与地方的关系，合理划分中央各部门与省、市、自治区的经济管理职能，然后才能说得上职能转变。这种事权的划分实质上是一种政治权力在各部门之间、中央与地方之间的重新划分。然而在目前，由于条件还不具备，而且划分事权更为复杂，因而事权在一定范围还会显示出不确定性，加上市场体系建立的艰巨性，法律规范短时期难以健全完善，政府与市场、法律的权限很不明晰，影响政府职能的定位。特别值得重视的是，多年来形成的党政不分、以党代政的现象，使事权划分、转变政府职能举步维艰，困难重重。

转变政府职能，其中一个重要内容就是转变政府管理经济的方法，政府要学会用经济的、法律的手段调控市场，转变职能后的政府，应把工作重心放在“统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务和检查监督”上来，即由过去的微观管理为主转变为宏观调控为主，由直接管理为主转向间接管理为主，由部门管理为主转向行业管理为主，由管理全民所有制企业为主转向引导和调控全社会的经济活动，由以经济目标为己任转变为以社会目标为己任。但如何提高政府能力，将这些总的原则、方针落实到每个单位、每个部门，政府工作人员的素质极为重要，因为说到底，政府职能是由政府工作人员去贯彻落实的。而政府工作

人员素质的提高既需要加强理论学习，更需要实践锻炼。然而无论前者还是后者，都需要一个过程。况且在政府部门人事制度、工资制度改革严重滞后的情况下，横向攀比所产生的利益诱导，人员分流出现的不合理流动，使行政机关工作人员素质的提高又增加了新的困难。

由此可见，尽管转变政府职能对于搞好国有大中型企业，对于建立社会主义市场经济体制以及改革行政管理体制具有重大的现实意义，但是这种转变是极其困难的。如果说转变政府职能的工作与国民经济发展的速度相比较，不能说进展很快，相对比较滞后，有些地方对改革重视不够，还是以过去的老一套办法抓经济，不去触动一下过去一些旧体制，有的有畏难情绪，为了克服困难，排除阻力，顺利实现政府职能转变，必须从以下几个方面着手：

第一，解放思想，转变观念，科学实施。以建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线为指导，加大宣传力度和深度，使全社会尽快从高度集中的计划经济思想中解脱出来，按照市场经济的要求，用新观念对待转变政府职能，充分认识转变政府职能的必要性，坚定转变政府职能的信心和决心，增强改革的风险意识，强化主人翁意识和历史责任感，提高心理承受能力。同时，全面理解转变政府职能的长期性和艰巨性，充分估计转变政府职能过程中可能出现的问题，从中国的实际出发，牢牢把握时代特征和社会主义本质，大胆吸收和借鉴国外成功经验，坚持精干、统一、效能的原则，在充分调查研究的基础上，进行大量、深入的理论论证，对转变政府职能既要积极主动，又稳步推进进行，既要有战略目标和总体部署，又要有具体方案和科学安排，做到整体推进和重点突破相结合。

第二，配套改革，创造条件，协调进行。转变政府职能不可能孤立进行，需要与之相协调的各种条件。为了保证转变政府职能的顺利进行，除了尽快发育完善市场体系，充分地简政放权，



在理顺产权关系，确保国有资产保值增值，建立以公有制为主体的现代企业制度，真正实现政企分开外，要不失时机地深入行政体制和人事制度改革，遵照十四大确定的改革方针和原则，根据行政管理科学化、法制化的要求，理顺政府各部门之间、上下级政府之间的关系。尽快完成政府机构改革，完善行政运行机制。并密切结合行政管理体制和机构改革的特点，全面推行公务员制度，提高政府机关工作人员的素质，以促进社会主义市场经济体制的建立和转变政府职能的顺利进行。同时深入分配制度和社会保障制度的改革，统筹兼顾各方面的利益，协调各种利益关系，坚持以按劳分配为主体的多种方式并存的制度，体现效率优先、兼顾公平的原则，引入竞争机制，鼓励一部分人、一部分地区先富起来，逐步实现共同富裕。建立适应企业、事业单位和行政机关特点的工资制度与正常增长机制；建立多层次的社会保障制度，为城乡居民提供同我国国情相适应的社会保障，促进经济发展和社会稳定，从总体战略上处理好改革、发展和稳定的关系，为转变政府职能提供良好的社会条件。

第三，坚持法制，多手并用。转变政府职能作为深化改革的重要内容，必须有完备的法制来规范和保障。因此要加强立法工作，完善立法体制，加快立法步伐，以法规规范政府职能，并用法律的形式完成政府职能分解，规范政府各部门的法律地位、相互关系以及各自的职能内容，改变职能交叉、职责不清、各自为政、政出多门、推诿扯皮现象，建立起一个灵活高效、协调运转的政府管理体系，做到各司其职、各负其责。明确政府行使职能的运行方式和法律程序，为政府活动提供基本的规范和程序。依法重建政府与企业之间的关系，以法保障企业自主权的落实和运用。深入开展法制教育，提高全社会的法律意识和法制观念，严厉打击利用转变政府职能之机出现的各种违法乱纪活动，运用法律手段为转变政府职能扫除来自各方面的阻力。做到令行禁止，提高政府的权威性和各种调控能力。加强廉政法制建设，完善国家机