

ZHENGFU
LILUN GAIYAO

姜大谦

政府理论概要

宁夏人民出版社

姜大谦

政府理论概要

ZHENG FU LI LUN GAI YAO

宁夏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府理论概要/姜大谦著. —银川:宁夏人民出版社, 2005. 10

ISBN 7-227-03041-5

I. 政... II. 姜... III. 国家行政机关-理论研究
-高等学校-教材 IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 119255 号

政府理论概要

姜大谦

责任编辑 马若飞

封面设计 杜 强 艾 澍

版式设计 艾 澍 张淑萍

出版发行 宁夏人民出版社

地 址 宁夏银川市北京东路 139 号出版大厦

经 销 新华书店

邮购电话 0951-5044614 5014354

电子信箱 aishu666@soho.com

印 刷 宁夏石嘴山日报社印刷厂

开 本 880 × 1230mm 1/32

印 张 9.75

字 数 270 千

版 次 2005 年 12 月第 1 版

印 次 2005 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN7-227-03041-5/D·192

定 价 28.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

绪 论 国家的本质与政府的职能	(1)
一、国家的本质与职能	(1)
二、政府职能及其与国家职能的关系	(4)
三、理解国家的本质及职能和政府职能相互关系的意义	(7)
第一章 政府权力的基础与构造	(10)
第一节 政府权力及基础	(10)
一、政府权力的概念	(10)
二、政府权力的类型	(11)
三、政府权力的基础	(12)
第二节 政府权力构造的理论构想与实践模式	(18)
一、政府权力构造的理论构想	(18)
二、政府权力的实践模式	(20)
第三节 政府权力的系统构造过程与政府能力	(22)
一、从集中到分散	(23)
二、分工协作与牵制平衡	(25)
三、系统构造与能力最大化	(27)
第二章 政府权力的获得、维持与变动	(29)
第一节 政府权力获得的逻辑起点	(29)

一、政府权力的来源	(29)
二、专业化管理与“保护费”的征纳	(30)
三、强力的合法化	(31)
第二节 政府权力获得的依据	(32)
一、历史依据	(32)
二、现实依据	(33)
第三节 政府权力获得的方式和方法	(35)
一、暴力夺取	(36)
二、和平获得	(37)
第四节 政府权力的维持	(39)
一、政府为何要维持其权力	(39)
二、维持政府权力的基本方法	(42)
第五节 政府权力的变动	(44)
一、政府权力变动的趋势	(45)
二、导致政府权力发生变动的因素	(46)
第三章 政府职能及其转变	(48)
第一节 政府职能及其构成	(48)
一、政府职能的含义与意义	(49)
二、政府职能的特点与构成	(54)
第二节 政府职能的沿革	(61)
一、古代社会的政府职能	(61)
二、近现代社会的政府职能	(63)
三、当代国家政府职能的新趋势	(64)
第三节 政府职能的确定	(68)
一、确定政府职能的原则	(68)
二、确定政府职能的依据	(70)
第四节 政府职能转变	(75)

一、政府职能转变的含义与必要性	(75)
二、政府职能转变的原因	(76)
三、我国政府职能转变的基本内容	(80)
四、政府职能转变的方式与基本要求	(83)
五、政府职能转变的困难和障碍	(86)
六、政府职能转变的动力	(92)
第四章 市场经济与政府经济职能	(97)
第一节 市场经济与社会主义市场经济	(97)
一、市场经济的含义和特征	(97)
二、社会主义市场经济的一致性	(97)
三、我国社会主义市场经济的特色	(100)
第二节 市场失灵与政府的职能和角色	(102)
一、市场失灵的含义及其原因	(102)
二、市场失灵类型及其主要表现	(103)
三、市场经济中政府的经济职能与角色	(106)
四、市场经济对我国政府经济职能的新要求	(112)
第五章 政府作用	(118)
第一节 现代市场经济中的政府行为模式	(118)
一、国外学者关于政府作用问题的争论	(119)
二、现代市场经济中的政府行为模式	(120)
第二节 经济体制转换时期我国政府的任务	(123)
一、“强政府”与“弱政府”	(123)
二、体制转换时期我国政府的任务	(125)
第三节 政府失败与防范	(128)
一、政府失败问题的提出	(128)
二、政府失败的表现、类型与成因	(130)
三、政府失败的纠正及防范	(134)

四、政府失败理论的启示	(137)
第六章 政府改革与治理	(140)
第一节 治理理论	(140)
一、治理理论的实践基础	(140)
二、治理理论的主要观点	(141)
三、治理的类型	(148)
四、网络治理的多重困境	(156)
第二节 当代西方各国政府改革	(161)
一、当代西方政府改革的浪潮	(162)
二、当代西方各国政府改革的主要内容及措施	(166)
三、治理的新模式	(169)
四、对当代西方政府改革的评价	(172)
第三节 深化我国行政体制改革	(175)
一、历次机构改革的简要回顾	(175)
二、行政审批制度改革	(179)
三、历次机构改革的经验与教训	(183)
四、我国行政体制改革的新趋势	(185)
第七章 中央政府	(187)
第一节 政府的设置原则和领导体制	(187)
一、“议行合一”理论	(187)
二、中国政府的“议行合一”原则	(189)
三、政府领导体制	(191)
第二节 国务院	(193)
一、关于国务院的制度规定	(193)
二、国务院的行政机构	(196)
三、行政立法	(199)
第八章 地方政府	(202)

第一节 省政府和省管市政府	(202)
一、省级政府	(202)
二、特别行政区	(206)
三、省管市政府	(210)
四、民族区域自治政府	(211)
第二节 基层政府	(215)
一、县政府	(215)
二、乡、镇政府	(216)
三、县乡关系	(218)
第三节 中央与地方的关系	(220)
一、我国中央与地方关系发展的三个阶段	(220)
二、我国中央与地方关系的特点	(226)
三、我国政府体制的结构特征	(227)
四、中央与地方的经济关系	(228)
五、中央与地方的政治关系	(232)
六、完善中央与地方的关系	(234)
第九章 政府间关系	(236)
第一节 政府间关系研究概述	(236)
一、政府间关系	(236)
二、政府间关系研究的途径	(237)
第二节 西方国家政府间关系的历史与现实	(239)
一、西方国家政府间关系的历史演进及发展趋势	(240)
二、西方国家政府间关系发展的新趋势	(242)
第三节 中国政府间关系的现状与改革	(245)
一、等级控制模式——中国政府间关系的传统模式	(245)
二、网络模式——中国政府间关系的新发展	(246)
三、我国政府间关系的进一步调整	(251)

第十章 地方政府行政体制改革	(256)
第一节 地方政府行政体制的现状	(256)
一、地方政府机构改革	(256)
二、地方公务员制度	(258)
三、地方行政区划	(258)
四、地方政府职能	(260)
第二节 地方政府的创新	(262)
一、进一步深化机构改革	(262)
二、完善地方公务员制度	(265)
三、合理地划分地方行政区划	(267)
四、科学界定地方政府的职能范围	(269)
第三节 走向地方治理	(272)
一、西方各国的主要经验	(272)
二、中国地方政府的发展方向	(274)
第十一章 电子政府与电子政务	(280)
第一节 电子政府的地位和作用	(280)
一、电子政府内涵的多种界定	(281)
二、电子政府的角色定位	(286)
三、电子政府构建中政府应承担的职责	(287)
第二节 电子政务	(292)
一、办公自动化阶段	(292)
二、政府上网阶段	(294)
三、电子政务建设阶段	(295)
四、电子政务建设的内容	(297)
五、实施电子政务的意义	(301)
后 记	(305)

绪 论

国家的本质与政府的职能

政府理论是一门研究政府的产生、发展及其运行规律的学科体系。然而,要研究政府是怎么产生、发展和运行的,探寻其内在的规律性,还得从研究国家开始。研究政府的职能,必须先了解国家的本质与职能。

一、国家的本质与职能

马克思主义认为,国家是—定阶级的统治机关。在阶级社会里,占统治地位的阶级借助国家这种形式对被统治阶级实行专政,镇压被统治阶级的反抗,维护本阶级的阶级利益,巩固自己建立的社会制度和社会秩序。

在国家的本质这个问题上,存在着两种片面的观点:—种观点认为国家是社会公共利益的代表,是—个管理社会公共事务的机关。因此,国家的职能就是为社会公众履行公务。西方国家的多数学者都持这种观点。尤其是20世纪30年代以来,随着凯恩斯主义的盛行,资本主义国家大规模地介入了社会经济活动,承担着越来越多的社会管理职能,因而使这种观点获得了广泛的市场。另—种观点则认为国家只是阶级专政的工具,是统治阶级镇压被统治阶级的机关。因此,国家只是—种属性——阶级性。所以,剥削阶级的国家根本不存在什么社会公共职能。国家只有两种基本职能,即镇压被统治阶级的内部职能和侵略别国或保护本国不受侵

犯的外部职能。甚至认为,社会主义国家归根到底也是一个阶级对另一个阶级实行专政的工具,因而主张要不断地强化社会主义国家的政治职能。

这两种观点的片面性在于它们都割断了国家是阶级性与公共性的统一。前者是以国家的公共性来否定其阶级性,后者则是以国家的阶级性来排斥其公共性。实际上,国家的阶级性和公共性是统一的和相互依存的。

一方面,国家作为阶级社会的特有现象,它代表着统治阶级的利益。在阶级社会里,任何国家都包含着阶级的规定性,不包含阶级规定性的国家是不存在的。因为国家之所以成为必要,就在于社会存在着阶级冲突而又无力摆脱这种冲突,只有国家的力量才能缓和这种冲突。关于这一点,恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一书中进行了科学的论述:“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凌驾于社会之上的力量,这种力量应当缓和冲突,把冲突保护在‘秩序’的范围以内;这种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。”^①现代资本主义国家的职能虽然大量体现在介入经济活动和从事社会公共管理上,但其目的仍然是缓和冲突、维持“秩序”,以便实现资产阶级的最大利益。所以,从根本上讲,现代资本主义国家仍然是资本主义社会关系的维护者。正如马克思、恩格斯所说的那样:“现代的国家政权不过是整个资产阶级的共同事务委员会罢了。”^②

另一方面,任何国家只有介入社会经济活动和社会公共管理,才能最终实现统治阶级的利益。这是因为,第一,任何阶级统治都是以实现一定的社会公共职能为前提的。恩格斯在《反杜林论》一

① 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社,1975年,第166页。

② 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社,1975年,第253页。

书中系统地论述了这一观点,“一切政治权利起先总是以某种经济的、社会的职能为基础的”,“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持续下去”^①。任何一种社会制度的国家,都是建筑在一定规模的社会公共事务的基础上的。只是由于生产力水平的制约,不同时代、不同社会、不同时期国家的社会公共事务的规模不同而已。但不论哪一个时代、哪一个社会、哪一个时期,也不论公共事务规模的大小,国家履行社会公共事务管理的职能都是不可或缺的。马克思在分析古代印度社会时就曾反复强调过“公共工程部门”的重要性。履行社会公共事务管理职能,对缓和社会矛盾、维持阶级统治、实现统治阶级的利益具有重要意义。任何国家缺少这方面的职能,其统治将无法维持。第二,统治阶级的特殊利益,在一定程度上受社会普遍利益的制约。剥削阶级的国家,本质上是为了维持和扩大统治阶级的特殊利益,但却不能无视社会的普遍利益,甚至不能不考虑社会的普遍利益。因为,如果不兼顾甚至扩大社会的普遍利益,如建设公共文化场所、发展社会保障系统、治理环境等,就无法维持和扩大统治阶级的特殊利益。正因为如此,当代资本主义国家更多的是用公共性的职能来代替早期的镇压性职能,从而赢得生产的外部条件和社会条件,赢得社会稳定和现存制度的长久存在,保证了资产阶级的长远利益。在社会主义国家,虽然同样存在着镇压敌对阶级和敌对势力反抗的职能和任务,但领导阶级并没有自己的特殊利益,国家利益和社会利益是一致的。因此,管理社会公共事务的职能,便是社会主义国家职能的主要内容。

国家的本质是阶级性与公共性的有机统一,是经济上占统治地位的阶级进行阶级统治和社会公共管理的工具。国家职能的实质就是实现国家本质的功能,是国家本质的具体展开。因此,国家职能必须充分体现国家本质的规定性,即阶级性和公共性。国家的阶级性,规定了国家必须用政治暴力来消灭敌对阶级,镇压敌对

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社,1975年,第222、219页。

分子,巩固国家政权以及维护国家主权,抵御外来侵略等;国家的公共性,又规定了国家必须实施对社会的经济管理和公共事务的管理。在阶级社会里,国家一旦建立就行使着三大职能:一是政治职能,对内控制被统治阶级,镇压敌对势力的反抗,协调统治阶级内部的利益冲突,维持统治秩序;对外维护国家主权的统一和领土完整,为实现统治阶级的统治和社会经济发展创造良好的外部环境。二是经济职能,干预社会经济活动,为实现阶级统治和促进社会发展创造物质基础。三是公共管理职能,管理社会公共事务和发展社会科教文卫等事业,以适应社会的政治、经济、文化发展的需要。国家的三大职能是相互联系、相互制约和相互促进的,任何时候都不能偏废任何一种职能。

二、政府职能及其与国家职能的关系

人们对政府现象的研究由来已久。公元前6世纪的古希腊时期,毕达哥拉斯就提出了“政治正义”学说。受其影响,在公元前4世纪,亚里士多德在《政治学》一书中也对国家、政府等社会政治现象进行了较深入的研究,并成为“政治正义”学说的典型代表。亚里士多德认为,人类之所以选择城邦为生存的方式,不是单纯以人类的生存、经济、商业、军事、防御等为目标,而是为了使人们能过上更优良的集体生活或政治生活。他的这种观点,深刻影响着其后的学者们,如古罗马的西塞罗、文艺复兴时期的意大利政治思想家马基雅维利以及17世纪~19世纪的西方古典民主理论家和政治学家(如洛克)等。

然而,关于“政府”的定义,至今仍是众说纷纭,尚未取得一致。大致可以区分为广义和狭义两种。广义的“政府”,是指一个国家内行使国家权力的全部组织体系。代表性的定义是英国《大英百科全书》给政府下的定义:“由政治单元在其管辖范围内制定规则 and 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、行政管理。”狭义的“政府”,专指一个国家政权体系中依法享有行政权力的组织

体系。代表性的定义是《美国百科全书》所下的定义：“政府一词适用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。”^①在我国，根据宪法规定，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。因此，我国宪法中所说的“人民政府”是狭义的政府。

从“政府”的两个典型定义可以看出政府与国家之间的密切关系。就是说，之所以存在着“政府”，主要原因在于“为了使国家意志得到表达和执行，必须建立、维持并发展一个非常复杂的政府组织”^②。作为政治实体的国家，其职能只有通过一定的国家机关才能得以实施。国家机关，就是实施国家职能的物质载体。那些根据国家的本质和基本的政治制度建立起来的、用于履行国家职能的机关，通常被称为“国家机器”，也就是广义的“政府”。而这本身也有其渊源，那就是，在古代社会，履行国家职能的国家机关体系是合而为一的，分化不明显，一切都从属于王权或皇权。所以，在古代社会并不存在狭义的“政府”。只是到了近代，国家机器才明显分化为国家代表机关（国家权力机关或立法机关）、国家元首、国家行政机关（国家管理机关或直接叫政府）、审判和检察机关（司法机关）、暴力机关（武装力量）。因此，近代以来，一般都是从狭义上来理解政府的，即政府职能是指国家行政机关在一定时期内，根据国家和社会的发展需要而承担的职责和功能。

那么，政府职能与国家职能又是一种什么样的关系呢？概括地说，政府职能从属于国家职能，但两者职责相同而侧重点和功能却不同。第一，国家职能包括了政府职能。国家职能也同时存在

① 徐争游等编：《中央政府的职能和组织结构》（上册），华夏出版社，1994年，第203页。

② F. J. 古德诺著，王元译：《政治与行政》，华夏出版社，1987年，第43页。

于政府的职能之中。这一点正如古德诺所说的：“作为政府实体的国家的行为，既存在于对表达其意志所必需的活动中，也存在于对执行其意志所必需的活动中。”^①这里所说的“执行其意志所必需的活动”是指政府履行职能的活动。也就是说，国家的职能同时也存在于政府履行职能的活动中，政府职能是国家基本职能的一个重要组成部分。从内容构成来看，政府职能虽然同样由政治职能、经济职能和社会公共管理职能组成，但每一职能的外延都要相应地比国家职能的外延窄一些。第二，政府和国家承担共同的职能，但政府履行职能的侧重点有所不同。政府作为国家机关的一个重要组成部分，与其他国家机关一起承担着共同的职能，如维护国家主权的统一和领土的完整、维护社会秩序、组织并促进国家的经济和社会发展、为社会公共事业提供服务等。但政府在履行职能时，侧重于组织和干预社会经济生活，以及处理和管理社会公共事务。而国家权力机关则侧重于整体职能的把握，其他国家机关履行职责的侧重点主要在于维持国家政权的稳定、巩固以及社会的安定和一切活动的有序化。当然，政府和其他国家机关在有重点地履行职能时，并不是互相排斥的，而是相互作用的。第三，政府与国家履行职能的权力功能不同。由于统治阶级要实现自己的意志，“不仅要求统治者的意志在能够被执行之前就表述或表达出来，还要求把这种意志在很大程度上委托给一个不同于国家意志表达机关的机关”^②。负责执行国家意志的机关就是国家行政机关，即中央政府和各级地方政府；而负责表达国家意志的机关则是国家权力机关，如我国的全国人民代表大会。在这里，国家权力机关不仅集中着国家的最高权力，而且代表着国家的整体职能。它拥有国家意志的表达功能和把握国家整体职能分解的权力；而政府只拥有国家意志的执行功能和为实现国家职能而承担服务的权力。近代以来，国家机关的分化，实质上是国家功能分化的结果，但就其功能而言，基本上可以分为表达意志的机关和执行意志的机关两

①② F. J. 古德诺著，王元译：《政治与行政》，华夏出版社，1987年，第45、46页。

大类。根据古德诺的观点,孟德斯鸠著名的分权理论正是建立在这种对政府功能的基本区分之上的。孟德斯鸠把国家权力分为立法权、司法权和行政权,这是他研究了英国政治制度而得出的结论。因为,英国是当时唯一一个把执行机构与司法机构严格分开的国家。但从国家功能来区分,说到底权力只有两种,“一种是制定法律,一种是执行法律,因此,除了这两种权力以外,没有第三种权力存在的余地”^①。即国家履行职能的权力功能是制定法律,而政府履行职能的权力功能则是执行法律。这也是政府职能之所以从属于国家职能的根本原因。

综上所述,国家的本质决定了国家及其政府具有政治职能、经济职能和社会公共管理职能。但国家职能与政府职能之间,在权力性质上,后者从属于前者;在职能范围上,后者窄于前者;在履行职能的重点上,后者侧重于组织、干预经济生活和社会公共事务,而前者则侧重于整体职能的把握;在权力功能上,后者是执行法律,而前者则是制定法律。

三、理解国家的本质及职能和政府职能相互关系的意义

从理论上正确理解国家职能与政府职能的基本含义以及两者之间的相互关系,对于学习和把握政府基本理论,尤其是理解当前我国政府行政管理体制改革,适应社会主义市场经济和加入 WTO 后按其规则办事等具有重要的意义。

(一) 有助于学习、理解和掌握政府基本理论

政府理论虽然不是一门“新兴”学科,它有着悠久的学术发展史,它总是与“政治学”、“行政管理学”混杂在一起。在我国,政府理论则是改革开放以后,特别是加入 WTO 以后,人们才重视对它的研究,但至今尚缺一本系统、全面地论述政府基本理论的学术著作,因为其基本理论仍在构建中。但就其基本内容而言,应该包括:政府的产生、发展和运行的规律;政府权力的获得、维持和变

^① F. J. 古德诺著,王元译:《政治与行政》,华夏出版社,1987年,第7页。

更;政府体制及其改革;政府职能及其履行;政府建设及政府职能在新形势下的转变等。如果不能正确理解国家的本质、职能和政府的职能及其与国家职能的相互关系,是很难把握上述一系列问题的。

(二)有助于理解和把握政府建设和政府职能的转变

改革开放以来,特别是加入 WTO 以来,我国政府建设,尤其是政府行政体制改革取得了突破性进展,正在由传统的管制型政府向透明型、责任型、法制型、效率型和有限型政府转变。在对转变政府职能问题的理解上,有一种观点认为,转变政府职能就是要弱化政府的经济职能,强化政府的社会管理职能,政府要集中精力管理好社会公共事务,并反复强调政府在经济领域管得越少越好。这种观点很容易在理论上和实践上造成混乱。实际上,政府的三大基本职能是一个有机的整体,三者之间既不存在相互转化的问题,也不存在弱化一个而强化另一个的问题。作为一定历史条件下的政治、经济和文化的有机整体,各个领域之间存在着相互制约和相互作用的关系。政府职能的任何一个方面出现空白或者淡化,都会给整个社会的全面发展造成重大影响。我国现阶段的政府职能转变具有特定的内涵。它既不是指政府职能从一个方面向另一个方面转变,也不是指政府职能重心的转移(即淡化一个,强化另一个),更不是政府职能基本性质的改变,而是特指政府履行职能的方法、方式和手段的转变。比如,政府在履行经济职能时,过去我们强调直接的微观管理,甚至政府直接办企业,而现在我们更多强调搞好统筹规划工作,强调宏观调控,强调主要用货币政策、财政政策、产业政策等经济政策来管理经济活动,强调用经济方法和经济手段来管理社会经济生活,等等。因此,只有正确地理解和把握了转变政府职能的特定内涵,才能使政府职能转变顺利进行和健康发展。

(三)有助于理顺政府与其他国家机关的关系

我国的国家机关不是按照“三权分立”的原则而是按照民主集中制的原则建立起来的,即实行议行合一的人民代表大会制度。