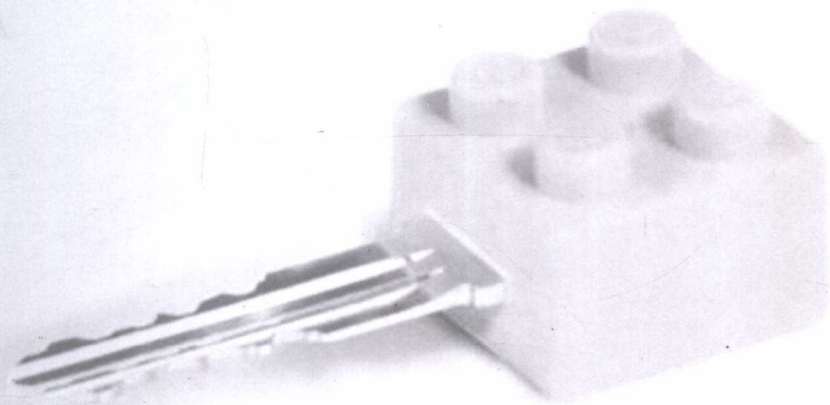


政府职能论

ZHENG FU ZHI NENG LUN

曹闻民 著



人民出版社

政府职能论

曹闻民 著

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:胡 催

图书在版编目(CIP)数据

政府职能论/曹闻民 著

—北京:人民出版社,2008.3

ISBN 978-7-01-007017-9

I. 政 II 曹... III. 国家机构-行政管理-政治体制改革
-研究-中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 053056 号

政府职能论

ZHENG FU ZHINENG LUN

曹闻民 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:13

字数:220 千字 印数:1-3000 册

ISBN 978-7-01-007017-9 定价:28.00 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

目 录

绪论	(1)
一、变革社会中的政府角色	(1)
二、社会转型期的政府责任	(7)
三、与时俱进的政府职能	(11)
第1章 政府的角色与职能	(17)
1.1 政府职能的内涵及其特点	(17)
1.1.1 政府在中国的历史演变	(18)
1.1.2 政府概念在西方发展变化	(24)
1.1.3 政府职能的含义与特点	(30)
1.2 不同政府角色的职能界定	(34)
1.2.1 “政治人”政府的职能	(34)
1.2.2 “守夜人”政府的职能	(34)
1.2.3 “道德人”政府的职能	(35)
1.2.4 “经济人”政府的职能	(36)
1.2.5 “中心人”政府的职能	(37)
1.2.6 “社会人”政府的职能	(38)
1.3 政府职能界定面面观	(38)
1.3.1 界定政府职能的现实意义	(39)
1.3.2 全面把握政府职能	(40)
1.3.3 政府职能界定应遵循的原则	(43)
1.3.4 当代中国政府职能界定应关注的实质要素	(45)

2 政府职能论

1.3.5 社会主义市场经济体制下中国政府职能的重新界定	(47)
第2章 政府职能分析	(51)
2.1 政府职能分类的标准	(52)
2.2 基本职能与具体职能	(54)
2.2.1 政府的基本职能	(54)
2.2.2 政府的具体职能	(56)
2.3 中国政府职能体系分析	(65)
2.3.1 当代中国政府角色定位	(66)
2.3.2 中国政府职能框架述要	(70)
2.3.3 中国政府的特殊职能和过渡职能	(74)
第3章 政府职能关系	(79)
3.1 政治统治与社会管理	(79)
3.2 政务管理与经济管理	(80)
3.3 宏观调控与微观规制	(82)
3.4 公共管理与公共服务	(85)
3.5 社会需求与政府偏好	(89)
第4章 政府职能配置	(94)
4.1 职能配置的依据和前提	(94)
4.2 职能配置的基本原则	(99)
4.3 职能配置的障碍因素分析	(102)
4.4 合理配置政府职能的方式与途径	(104)
第5章 市场化进程中的政府职能	(110)
5.1 “入世”与“接轨”的喜与忧	(110)
5.1.1 “入世”的挑战:政府首当其冲	(112)
5.1.2 中国政府如何应对入世	(115)
5.1.3 入世与中国的市场化进程	(117)
5.1.4 适应市场化改革的政府职能及其转变	(118)
5.2 行政发展与政府转型	(122)

5.2.1 推行依法行政与建设法治型政府	(123)
5.2.2 推行行政问责与建设责任型政府	(124)
5.2.3 强化公共服务与建设服务型政府	(126)
5.2.4 提高行政效能与建设效能型政府	(128)
5.3 职能转变的两大契机	(132)
5.4 市场化改革与政府的责任和效能	(137)
5.4.1 责任政府的信誉	(137)
5.4.2 效能政府的能力	(144)
第6章 全球化时代的政府职能	(150)
6.1 “全球化”时代与“全球治理”	(150)
6.1.1 经济全球化与“全球性革命”	(156)
6.1.2 国外行政改革的原则、内容和总趋势	(163)
6.2 民主行政:“没有政府的治理”	(164)
6.2.1 治理主体间的平等协商	(167)
6.2.2 过程与结果的公正透明	(168)
6.2.3 治理方案的民主参与和公共选择	(168)
6.2.4 表达和创新权利的互相尊重	(169)
6.2.5 治理状态的自主和自由	(170)
6.3 21 世纪的行政伦理和行政哲学	(171)
6.3.1 21 世纪的行政伦理观	(172)
6.3.2 面向 21 世纪的中国行政哲学	(174)
第7章 科学发展观引领下的政府职能	(176)
7.1 发展主题的历史变奏	(176)
7.2 以人为本的行政理念	(178)
7.3 目的与手段的统一	(183)
7.4 重新思考效率与公平	(188)
主要参考文献	(196)
后记	(202)

绪 论

一、变革社会中的政府角色

社会大变革是社会进步的引擎和社会大发展的前奏。中国社会正处在前所未有的大变革时期。市场化进程的不断加快,政治体制改革的稳步推进,文化教育的繁荣发展,多元价值观的共存互补,社会结构的分化重组等等,都是大变革的标志和产物。与中国社会大变革的进程相伴而行的是中国经济的持续快速发展和中国社会的日益繁荣进步。大变革是和平、合作与发展时期世界性的社会历史现象。而中国社会的变革之大之快成果之卓著,不但在中国历史上前所未有,就是在整个社会主义阵营的改革史上也无出其右者,因而备受世界关注。

审时适变是中国政治的传统。虽然中国封建社会的演进十分缓慢,缓慢到基本政治制度几千年一贯制,但主张变法革新的思想代有传人,迄未消歇。从韩非的“世异则事异,事异则备变”^①到扬雄的“可则因,否则革”^②到王安石的“变风俗,立法度,今之所急”^③,无不传达着审时适变的改革思想。近代以来,中国社会历经了三次巨大转型,每一次社会大转型,都伴随着全社会的思想启蒙和全方位的政治经济改革。其中兴起于20世纪70年代末期的第三次思想启蒙和社会全面改革是中国社会迈向现代化的启蒙和改

① 见《韩非子·五蠹》。

② 见扬雄:《法言·问道》。

③ 见《宋史·王安石传》。

革,是社会主义制度的自我革命和自我完善,不但继续体现了中华民族审时适变的改革传统,而且以其经济基础的根本变革和意识形态的巨大变化谱写了社会主义改革的新乐章,拨正了社会主义发展的航向,因而具有深远的世界历史意义。

改革是社会主义制度发展与成熟的必要步骤和必然逻辑。社会主义作为一种社会形态和政治制度,其存在的合理性在于它比资本主义更有利于社会生产力的解放和发展,更有助于效率与公平问题的解决,更能促进社会经济的快速发展,更有可能推进人类和平、幸福与安宁的实现。但社会主义是世界历史舞台上的新事物,是前无古人的事业。新事物的发展规律决定了社会主义制度本身需要在不断地改革中实现自我完善,才可能发挥其制度本身的优越性。

发生在中国社会的这场政治启蒙和全方位改革,是国际社会主义运动改革发展的重要组成部分。前社会主义阵营中的15个社会主义国家在同一历史时期不约而同地走上改革之路,正是传统社会主义制度本身的弊端严重阻碍社会主义制度优越性的有效发挥使然。这15个社会主义国家在欧洲、亚洲和拉丁美洲的先后出现,使社会主义从空想变成了现实;但从乌托邦社会主义到现实社会主义的道路是十分漫长的,可能需要几代人的艰苦探索。就在被国际社会承认的这15个社会主义国家内部,对于什么是社会主义,如何建设社会主义的问题,都一直没有得到完全解决。中国目前正在进行的以建立社会主义市场经济体制和社会主义民主法治国家为核心目标的全面改革,正是建设中国特色社会主义伟大构想实施过程中对于“什么是社会主义,如何建设社会主义”的问题进行再探索的一场巨大的制度创新试验。对于世界社会主义运动来说,其意义将不亚于中华人民共和国的成立。

中国实施全面改革的动力来自内外两个方面。一方面,来自社会主义中国十几亿人民求生存谋发展的现实要求,即内动力或称自动力。没有这种自求发展的强烈内动力,则改革不可能几十年持久不衰。另一方面,来自国际社会主义运动面临的压力和挑战,即外动力或称他动力。一直以来,社

会主义兴而不旺,资本主义垂而不死的现实迫使社会主义者反思产生这一历史悖论的原因:前者由于守旧,后者由于革新。社会主义要真正走上兴旺发达之路,必须弃旧图新,除弊兴利,扬长避短,实施改革,用人类创造的一切智慧和文明成果来丰富、滋养自己,用奋发图强的实际行动和历史业绩来刷新社会主义。没有这种来自外部压力的他动力,则改革的力度不可能如此之大,步伐不可能如此之快。改革的内动力先使中国走上改革促开放的路子,而改革的外动力又使中国走上开放促改革的路子,从而使中国迈上了发展的快车道。发展使中国人开始扬眉吐气;发展使中国政府开始在国际事务中敢于说“不”;发展使古老的中华民族再次焕发生机,为世界所瞩目;而举世瞩目的中心是中国共产党领导下的中国政府。

在共和国的历史上,中国人民从来没有像今天这样重视自己的政府,也从来没有像今天这样挑剔过自己的政府;民众对国家领导人的素质、行踪和作为从来没有像今天这样热切地关注过;国家领导人从来没有像今天这样体察民情和重视民意,也从来没有像现在这样频繁地出访、进行外交活动和参与各种国际事务;国际社会更从来没有像现在这样密切地关注和评论中国政府及其国家领导人的政治动向。这一切说明什么?说明中国国家领导人正在把自身融入到民众和世界之中,说明中国政府在当今的国际国内事务中扮演着越来越重要的角色。从社会变革与社会治理的意义上说,执政的中国共产党和中国政府正是中国社会大变革的主导力量。不但是中国改革开放政策的制定者和国家发展蓝图的设计者,而且是改革进程积极的推动者和改革航船坚定的护卫者。

在新世纪,中国面对的是一个大变革的世界,中国政府面对的是一个大变革的社会。置身于大变革之中的中国政府,如何通过自身的改革提高行政水平,增强行政能力,以应对日益发展的变革形势?面对复杂多变的国内外形势,中国政府正在充当着什么样的角色?应该充当什么样的角色?这就是我们要探讨的全部问题的起点和落脚点。

政府应充当什么角色,应当做什么,不应当做什么,并不完全取决于政府自己的意愿,也不完全取决于民意,更不是遵从政治学者的意见,而是由

政府所处的特定时代特定国家的具体社会环境的实际决定的。因为政府总是存在于特定的时代和国家。世界上没有两个政府是完全充当同一角色,行使同样职能的。在同一时代和同一社会形态中,只有基本相同的政府和大体相当的政府角色与政府职能。政治学者所概括和描述的政府角色和政府职能与现实的政府角色和政府职能总是有差距的。现实的政府角色和政府职能,即特定政府正在充当的角色和正在行使的职能,其实是该政府与其所处环境(民意、利益集团压力和专家意见)之间初步妥协的结果,或者说是政府不断适应新环境的结果。理想的政府角色和政府职能,即政府应该充当的角色和应该行使的职能,其实也不过是特定政府与其特定环境之间需要继续达成的政治妥协,或者说是政府为适应不断变化的新环境而应当作出的政治选择而已。在大变革的中国社会,政府与其治理环境之间同样正在进行着这样一场持久的政治妥协,或者说一种不断地适应过程。这种业已变化了的并且继续变化着的新的治理环境就是社会主义市场经济环境。

中国的市场化改革意向最初来自民间,来自农村,来自社会底层。1978年春天,当安徽凤阳小岗村的18户农民为填饱肚子而冒着被打成“反革命”,被抓坐牢的风险,含泪在一张皱巴巴的“合同”(当事者约定,如果队干部被抓坐牢,他们的孩子由全村人供养)上按下手印,分田耕种,包产到户时,他们无疑已感到自己不是集权政治和计划经济的顺民了;他们的行为无疑是为了生存而逼出的政治博弈:代表人民利益的政府对此会如何表态,会作何选择?是支持还是反对?是顺民心而引导还是逆民意而取缔?在这个看来很符合市场逻辑但却严重背离传统社会主义逻辑的“分田耕种,包产到户”事件上,当时的中国政府和中国农民之间无疑存在着政治妥协的机制和可能。以相信群众、尊重群众的首创精神为政治传统的中国共产党和中国政府的英明之处在于,面对农民的自发改革行动,并没有马上表态支持或反对,而是采取默认的方式,随其发展,静看待变。这样,中国政府和中国农民之间以心照不宣的方式达成了第一次政治妥协。

中国农民自发的卓有成效的改革实践,不但增强了农民自力更生的信

念和信心,而且坚定了党和政府从农村开始进行全面改革的决心。农民的改革要求和政府的改革意向找到了现实的契合点,达到了空前的一致,政府和农民之间的政治妥协也通过公共政策的调整和转变而逐步达成;而中国各级政府,正是在这场由农民于农村掀起的并逐步向城市推进的市场取向的改革中,不断地调整着自己的角色,转变着自己的职能,重塑着自己的形象。

毫无疑问,中国农业经济体制的顺利转轨和农村改革的成功,与中国乡村几千年的社区自治传统有关,也与当代中国对农业公共政策的不断调适密切相关。从农耕传统来看,中国农村自给自足的自然经济传统使得农民在土地和农业经营方面具有独立自主、自力更生、不依赖政府的习惯根基,稳定的中国家族制度和深厚的村落文化基础使得乡村自治成为可能;也使得中国政府的农村经济管理职能可以十分简单,只要放任不管不予干涉,农民即可依靠自治解决温饱。但要求得农村社会的有序变革、和谐发展和全面进步,没有政府的协调、统筹与政策引导是不可想象的。在乡村社会,于温饱基础上要求变革、求发展、奔小康,以至实现农业的现代化,是离不开公共管理的。而基于民主与法治的公共管理,是社区自治与政府行政的有机结合与统一。不独农村,在城市的市民社会,有效的公共管理同样是社区自治与政府行政的有机结合与统一。不独中国,在变革时代的世界各国,追求善治的政府都面临着公共管理改革的问题,都存在一个政府与社会如何分工协作、和谐治理的问题。无论是发展中国家还是发达国家,在强调民主和自治的同时,没有谁再质疑政府存在的合理性、政府干预经济的必要性和政府在公共管理中作用的重要性。

大变革的时代是最需要秩序因而也最需要政府的时代。为了规则和秩序,追求自由民主不但需要政府,而且需要一个强有力的政府。这就是大变革时代社会的政治经济文化逻辑。特别是像中国这样一个经济政治文化全面转型的社会,政府作为现代化进程的主导力量,其能力的强弱,职能配置的合理与否,在哪些领域作为以及如何作为,将直接决定和影响社会的稳步转型。

在大变革的时代,中国政府正在扮演着并将继续扮演着十分重要而特殊的政治角色。其角色的重要性表现在,中央政府是中华人民共和国的唯一合法代表,是国家的象征;地方各级政府是公共管理活动的主导力量,是执政党路线方针政策的贯彻执行者和人民意志的代表者,是最主要的社会利益协调者和公共责任承担者。其角色的特殊性表现在,集传统的政府基本职能与现代社会对政府的多样性诉求于一身:既要通过适度行政集权维护中央权威、保持政令统一和人财物资源的协调与征用,又要恰当地处理好中央与地方、政府各部门之间的权力和利益关系,做到合理分工、有效协作;既要坚定不移地贯彻既定的治国方略和基本国策,又要积极推进政府创新,因地制宜、与时俱进地进行制度革新;既要十分重视各级政府和政府部门领导班子的配备,建立一支高素质公务员队伍,又要充分发扬民主,着力培养公民的权利观念和公民意识;既要加强对公共事务的管理、对公共道德的规制和对公益事业的领导,又要适当放松规制,强化公共协调与服务职能,注意对公众需求的尽可能满足和对主流民意的最大化回应;既要充分发挥政府对经济的宏观调控职能,积极地干预经济,热情地培育市场,有效地监管市场,又要尊重市场规律,维护市场主体的权利,坚决地从微观经济生活中退出来,以提高经济的自由度,等等。

在变革时代和多元社会中,生活更加丰富多彩,关系更加复杂多样,人们对政府角色的诉求也呈现出多样性:或者针对全能政府的弊端提出“有限政府”,或者针对庞大机构的弊端提出“小政府”,或者针对人治的危害提出“法治政府”,或者鉴于政府运转的高成本和行政腐败提出“廉价政府”,或者针对官僚主义的低效率提出“效能政府”、“企业化政府”,或者出于公共性的考虑和政府缺位现象提出“责任政府”、“服务政府”等等。这些对政府角色的个别描述和多样诉求无疑都是合理的。但从转型期中国社会不断变化的实际以及建设法治国家的目标出发来概括的话,我们认为政府应该扮演且实际扮演的是“改革者”、“执法者”和“协调者”的角色:在政治生活中,中国政府的角色主要是一个改革者——参与政治改革、经济改革、文化改革、社会改革以及自身改革方案的设计与制定,并推动改革;在经济生活

中,政府不是“经济人”,也不是“运动员”或“教练员”,而是“裁判”,即执法者——依法运用经济杠杆、法律规范和行政手段来宏观调控经济,微观服务经济,规范经济行为,仲裁经济纠纷,制裁经济违法,营造良好经济环境;在公共管理中,政府的角色主要是一个“协调者”——按照公共性原则,协调各种关系,协调各方利益,协调各类资源的合理配置。

二、社会转型期的政府责任

在大变革时代,“唯一不变的就是变革”。依照英国前首相撒切尔夫人的这句名言来推断,变革社会中的政府角色与政府职能无疑也都是不断变化的。随着政府职能的变换,政府在行使某项具体职能时所应担负的具体责任也要发生变化;但唯一不变的就是政府责任。正如政府的具体服务项目是变化的,而作为服务型政府的公共服务职能是不变的一样。责任意识和服务理念,是现代政府区别于传统政府的两大基本特征,是建立在民主宪政基础上的政治契约所规定的现代民主政府和法治政府的共同特性,因而已成为现代政府相对不变的基本属性。建设责任型政府和服务型政府,已成为民主与法治条件下公民社会对于政府的基本政治诉求和最高期待。政府必须在职能所及的一切方面尽可能地为市场、社会和公民个人提供周到而满意的服务,否则将受到法律和道义的问候。

在转型期的中国社会,政府的公共责任相对于以往和他国的政府来说显得尤其多尤其大也尤其重了。因为许多本该由市场、企业、社会中介组织和社区组织负责解决的事,由于市场的不完善、企业的幼稚、中介组织的不健全、社会自治力的缺乏而仍然需要通过政府组织的参与才能得到有效解决。凡是产权无法明确界定的领域,凡是市场、企业和公民社会不愿、不能或不予负责的事项,都属于政府的作为领域和责任范围。凡是公共领域和非私人领域的事务,政府都责无旁贷。只是相对于计划时期的“万能政府”来说,所负的是有限责任而已。只有首先在主观上成为一个责任政府,然后才可能成为客观上的服务型政府。概括地说,处于社会转型期的中国政府,

必须在以下方面承负基本的政治和社会责任：

首先，中国政府必须担负起不断谋划和深化改革、积极引导和持续推进社会转型的改革领导者的责任。通常认为，社会转型有两种方式。一种是急风暴雨式的革命运动促成的社会转型，另一种是和风细雨式的改良革新导向的社会转型。前者可称之为突变模式，即梁任公（启超）先生所谓“从根抵处掀翻之，而别造一新世界”的“天然淘汰”式的社会“变革”；后者可称之为渐变模式，当属被其斥之为“磨砖作镜，炊沙为饭之类”的“人事淘汰”式的传统社会“改革”。^①曾是保皇改良派的任公先生在血的教训下不但转而为“革命党”了，而且以“Revolution 之事业（即日人所谓革命，今我所谓变革）为今日救中国独一无二之法门”^②相号召，则无疑是赞成“休克疗法”式改革的了。我们虽然不能同意任公先生的“变革”论和“改革”观，但认为他对社会事物存灭淘汰规律的形象描述，有助于我们对大变革时代社会转型方式的认识和概括。在任公先生看来，革命性的“变革”（突变）是新政权对旧政权的取而代之和对旧秩序的破坏与新秩序的重建；而人为的“改革”（渐变）模式虽然也是一个破与立的过程，但破坏的程度要小得多，主要是制度的建构与创新，不涉及政府的更迭和根本政治制度的变动，是在既有合法政府的领导下进行的，目的在“易之使底于适，而因以自存者也”^③的自我完善式改革，并通过自我完善式改革来实现社会转型。目前的中国政府就是按照“费边战略”^④推行渐进性改革方案的改革者，也是实现中国社会全面转型的领导者、协调者和组织者。这是中国政府在政治生活中充当改

① 梁启超：《释革》，1902年，原载《新民丛报》第23号，《饮冰室文集》之七，中华书局，1936。

② 梁启超：《释革》，1902年，原载《新民丛报》第23号，《饮冰室文集》之七，中华书局，1936。

③ 梁启超：《释革》，1902年，原载《新民丛报》第23号，《饮冰室文集》之七，中华书局，1936。

④ “费边战略”又称费边精神、费边主义。来源于古罗马大将费边的事迹。公元前217年，费边接替前任败将的职务，迎战迦太基的一代名将汉尼拔。费边采取避其锋芒、迁延迂回进攻的策略，最终击败了汉尼拔。从此费边战略成为缓步前进、谋而后动的代名词。1883年，韦伯和萧伯纳等在伦敦成立“费边社”，提出通过渐进手段达到社会主义的主张。受其影响和推动，英国完成了社会管理方面的一系列立法，费边主义主张社会主义应采取渐进的革命手段；渐，并且进，是其精神实质，反对毕其功于一役的激进主义是其战略要点。

革者角色所必然要承担的政治责任。

其次,中国政府还必须对可能的改革风险和必要的改革代价承负起全部历史责任。任何一项社会改革,都内含着风险,并且要支付一定的成本和代价。在“搬动一张桌子也要流血”(鲁迅语)的中国社会,要实行一场全面的改革,更是一种必然会伴随着巨大阵痛和风险且要付出代价的政治博弈。改革已经付出了相当的代价,这是意料之中的事。但改革的车轮不能因此而停止,还要随着发展步伐的加快而最终驶入快车道。因为不改革,不深化改革,不加快改革的步伐,国家和民族将会支付更大的政治成本和社会代价。实践证明,中国的问题只能通过加快发展来解决,改革中出现的问题只能通过深化改革的方式来解决,问题在需要有人对发展的成本、改革的代价负责任。中国的改革既然是社会主义制度的自我完善,政府既然是改革的设计者、领导者和推动者,那么,作为旧制度的创造者、破坏者和新制度的建设者,政府对改革的风险和代价承担责任就是天经地义的。虽然改革的风险和代价实际上是由全社会承负的,但政府是最大的风险承担者和道义上的改革责任人则是确定无疑的。我国古代思想家荀子说过:“应之以治则吉,应之以乱则凶。强本而节用,则天不能贫;养备而动时,则天不能病;循道而不贰,则天不能祸。”^①荀子认为,统治者按照自然界的规律办事,未雨而绸缪,老老实实负起治理的责任,就能人庆年丰、国富民安。同理,政府倘能遵循人类社会的发展规律,切实担负起自身应尽的责任和义务,就能得民心、顺民意,无往而不胜,从而巩固自己的执政地位。

其三,政府必须把发展作为执政兴国的第一要务,把不断提高驾驭市场经济的能力作为自己的一项重要经济职能和重大管理责任。对于政府来说,整个社会转型期都是发展的重要机遇期。发展是一个全方位的概念,包括人的全面发展,经济、政治、文化、社会 and 生态的全面协调发展,以及政府自身的发展。政府能力的提升是政府自身发展的重要标志。从培育市场要素、健全市场机制、规范市场秩序、到完善市场运行,从综合运用经济、法律

^① 见《荀子第十七·天论》。

和行政的手段引导和调控经济运行,调整和优化经济结构,到发展对外经济贸易和区域经济合作,增加就业、稳定物价和国际收支平衡,实现经济的稳定和快速增长,从给市场竞争当好裁判、为市场主体提供服务到创造良好的投资和发展环境,无一不在体现着政府驾驭市场经济的能力,无一不是对政府经济管理能力和经济调控责任的重要检验。在促进全面发展的过程中,政府要坚持把发展经济置于各项工作的首位,始终扭住经济建设这个中心不动摇。同时,要坚持以人为本、全面协调和可持续发展的科学发展观;掌握对外开放的主动权,提高对外开放水平;逐步完善政府管理经济的手段,转变经济发展方式,提高政府管理经济的效能;在坚持聚精会神搞建设,一心一意谋发展的过程中,提高服务水平、提升政府能力,增强责任意识、增进政府权威,改进工作作风、改善政府形象。

其四,政府应成为坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的表率,成为维护国家统一、主权完整,实现民族和平崛起的中坚力量;积极担负起发展社会主义民主政治的责任,真正担当起人权、公道和正义守护神的职责。作为公共权力的拥有者和行使者,各级政府部门及其组成人员,是重要的政治责任主体,在积极稳妥地推进政治体制改革,巩固和发展民主团结、安定和谐的政治局面,保障社会秩序、保持社会稳定、保证公共安全、实现国家长治久安方面负有重大的责任。维护安全、主持公道、伸张正义是政府存在的第一个理由。在社会因法制不健全、治理不完善、运行不规范而引致的道德滑坡、诚信缺失、正义式微等转型期综合症频发时期,政府必须担当起公平与正义守护者的崇高职责,成为社会的良心。社会转型期的最大特点,就是可能什么都不缺但又一切都不健全、不完善、不规范、不到位。在社会转型期,求发展的欲望可能使得社会并不缺乏效率,但趋利的不择手段将会使社会公平和正义严重缺失。处于转型期的中国政府,在国家安全、主权完整,民族团结、社会稳定,公道彰显、政治发展方面,将肩负着十分神圣的使命。在推进国内的政治改革、发展民主政治方面,政府的任务十分艰巨;在反对国家分裂主义和粉碎国外敌对势力的颠覆方面,政府面临更加严峻的挑战。在这两个方面政府的任何一点失误和差池,无能和无为,都将导

致民心的丧失,道义的沦落和执政的合法性危机。

其五,政府必须把提供充足的公共产品,加强体制机制创新和制度供给,促使经济社会协调发展,构建社会主义和谐社会作为自己义不容辞的重要社会责任。落实科学发展观,要求政府牢牢把握住以人为本、全面发展与建设和谐社会这个大局不放。为构建和谐社会所必需的“更加有效的社会管理体制”^①当然包括而且主要体现为政府主导的公共管理体制。执政党的执政本领和驾驭新形势的能力,很大程度上是通过政府的公共管理水平来体现的。构建社会主义和谐社会是中国社会发展新观的一场革命,是促进社会全面进步、减缩改革成本代价的伟大实践。在这一实践过程中,政府要在党的直接领导下,通过政策、规则的科学制定和监督执行,通过制度的有效供给,最广泛最充分地调动一切积极因素,不断提高和谐社会人人共建的自觉性和责任感,实现经济、政治、文化、社会 and 人的全面发展。社会的和谐首先是人际关系和人自身发展的和谐;人的和谐发展根源于制度安排的和谐;和谐的制度安排来自于适应社会发展的制度创新、制度供给和制度变迁。制度的创新与变迁是效益更高的制度对原有制度的替代、转换和交易过程。政府在制度供给方面的责任、方式和有效性之所以对构建和谐社会意义重大,就因为一项新的制度安排必将引起政府治理模式的转换,而政府治理的方式和模式会直接影响到治理的绩效,间接影响到社会的发展。社会转型期的长短与制度变迁的力度及制度供给的有效性成反比。因此,转型期政府的重要责任是:积极回应新的制度变迁方式,尽可能提高制度供给的有效性,努力加大制度变迁的力度;从而加快社会转型的步伐,推动社会的良性运行和健康发展。

三、与时俱进的政府职能

转型期的中国社会是一个剧烈变化的社会,能否适应并驾驭这一变化

^① 《人民日报》2005年2月23日第一版。