

21 21st China Development Issue Report
世纪中国发展问题报告

中国

政府职能转变 问题报告

China Government Function Change Issue Report

问题·现状·挑战·对策

李文良 等/编著



中国发展出版社
DEVELOPMENT

21

21st China Development Issue Report

世纪中国发展问题报告

中国

政府职能转变 问题报告



西安政院201 2 0323092 9

问题·现状·挑战·对策

李文良 等/编著



中国发展出版社
DEVELOPMENT

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府职能转变问题报告/李文良等编著. —北京:
中国发展出版社, 2003.1

(21 世纪中国发展问题报告丛书)

ISBN 7-80087-615-2

I. 中… II. 李… III. ①国家行政机关—职能管理—研
究报告—中国 ②国家行政机关—政治体制改革—研究报告
—中国 IV.D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 090640 号

中国发展出版社出版发行

(北京市西城区赵登禹路金果胡同 8 号)

邮政编码: 100035

电话: 66187126 (编辑部) 66180781 (发行部)

URL: <http://www.developress.com.cn>

E-mail: fazhan@drc.gov.cn

北京星月印刷厂印刷 各地新华书店经销

2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月第 1 次印刷

开本: 1/16 710×980mm 印张: 29

字数: 516 千字 印数 1—8000 册

定价: 38.00 元

本社图书若有印装差错, 请向发行部调换

前 言

“世界潮流、浩浩荡荡、顺之者生、逆之者亡”，中国加入世界贸易组织(WTO)，意味着中国将要经历着世界经济市场化和全球化浪潮的洗礼；中国加入 WTO，意味着中国将要面临着世界经济新规则的挑战，意味着中国将无可避免地承担自身体制改革带来的阵痛，意味着我们走上了一个“机遇与挑战并存”的十字路口，我们需要抉择。

审视今天，放眼未来，我们发现，在这个重要的历史时点，我们的政府被 WTO 带来的冲击波推到了改革大潮的风口浪尖上。中国入世首先意味着中国政府入世，中国加入 WTO 的第一步是中国政府加入 WTO，因为 WTO 新规则带来的冲击首先是针对政府的，面对着世界经济市场化和经济全球化的大潮，我们的政府首当其冲。

世界贸易组织的诞生是世界经济市场化和全球化的产物，WTO 的种种规则最终都是为了建立一个全球范围的自由市场，都以实现全球资源自由交流为根本追求。WTO 是国际贸易组织，但 WTO 规则的冲击波并非单单只局限于企业和市场领域，政府不但不是 WTO 规则的禁区，而且 WTO 规则恰恰是针对政府而来的。仔细研读 WTO 规则，我们会发现，大多数 WTO 规则是针对政府而立的，也只有政府才能执行和遵守；政府是 WTO 规则的首要冲击对象。中国加入 WTO 之后，我们的企业高呼“狼来了”，但真正面对最严峻挑战的不是企业，而是我们的政府。入世之后，我们的政府面临着各种各样的挑战。

第一，政府行政理念面临着挑战。任何变革都从理念层面或者说价值层面开始，同样，任何不适应都是从理念层面或者价值层面开始的。政府管理观念与世界贸易组织规则的适应性既存在于宏观层面，也存在于涉及对外经济贸易发展的各个具体方面。在加入世界贸易组织的大背景下，我们对许多概念都要根据新的形势进行更新。如对市场的理解，对国内市场和产业保护的理解，对内外资企业的看法等等。如果仍然按照旧的管理观念行事，就谈不上适应性的调整，也就谈不上政府管理方式的转变，政府各部门也就不可

能积极、认真地进行经济管理制度和规则的改革、创新和发展,所以,政府及其职能机构以及政府高层管理人员管理观念的转换,是政府转换职能、完成加入世界贸易组织适应性调整的首要条件。

第二,政府体制受到挑战。行政体制是指行政系统内部围绕权力的划分和运行而形成的制度化的关系模式。行政体制的核心是行政权力的划分和配置,任何行政体制的设计、建立与完善,首先着眼于行政权力的划分和配置;行政组织机构、行政管理制度是行政体制的表现形式,行政组织及各种管理制度,是行政权力的载体,是行政权力配置及运行过程所形成的各种关系的制度化或外化;行政体制是政治体制的一个有机组成部分;行政体制受到社会经济结构、社会结构和文化结构的制约。行政权力体制和行政领导体制是其主要组成部分。

第三,政府职能受到挑战。政府职能是一个社会的行政体系在整个社会系统中所扮演的角色和发挥的作用。它反映了国家行政管理活动的实质与方向,是政府活动的全面概括。政府职能主要由政治职能、经济职能和社会管理职能组成。而政府经济职能在现代社会中日益凸显,从大的方面来说,政府的经济职能主要是培育市场,为市场提供制度基础,提供“游戏规则”,由“运动员”向“裁判员”转变。政府的经济职能主要有:宏观调控职能、经济规则职能、服务和监督职能、社会保障职能等。加入 WTO 之后,政府的这些经济职能必然受到严重的挑战。

第四,政府行为、管理方式受到严重的挑战。政府的职能只有通过政府机关的实施才能从理想状态向现实状态转化。由于体制结构所决定,政府行为更多体现的是指令性特点,这也是与我们的“指令型经济”或“命令型经济”相适应的。随着计划经济体制向市场经济体制转轨,政府行为也相应地发生了一些转变,特别是在建立社会主义市场经济体制过程中,提出让市场在资源配置中起基础作用,对政府行为的改造具有根本性意义。但是,从总体上看,政府行为仍然没有摆脱一靠红头文件,二靠政策手段,三靠保护垄断这样一种行政支配的行为模式。我们不少政府部门还习惯于直接干预企业的经济活动,行政管制还过多,审批制还在经济生活中起主要作用。所以,有人把中国经济形象地称之为“审批经济”或“政府管制型经济”。在现实经济运作过程中,确实存在着政府对市场的过度替代问题,一些应该由市场起作用的仍由政府包办,而一些应该由政府职能到位的却没有真正管起来。否则,我们很难理解一些地区存在的企业为上一个项目要盖 100 多枚公章的

事情。除了行业性的审批之外，现在问题比较突出的是地方政府行政审批可以说到了泛滥的程度。一些直接参与或者干预微观经济的政府部门，仍然大量存在，甚至有相当数量的行政机构就是靠自行设置的行政审批收费或者所谓的“行政执法”罚款收入来生存的，导致现实生活中行政审批事项的过多过滥。这种随意设置行政审批的事项，大到一部法律，小到一个区县政府的规范性文件，甚至是区县政府下属部委办局所发布的不知如何冠名的“红头文件”，都可以为自己设定一项审批权，形成“权力部门化、部门利益化、利益法制化”的现象。

加入 WTO，中国将融入世界经济的大潮中，将与世界规则接轨，成为市场规则的遵守者；而我们的政府在某些方面还抱残守缺。简言之，我们的政府还不能适应入世之后新规则的要求，政府改革成为我们的当务之急。

政府改革首先面临着政府理念的转变。加入 WTO 之后，要适应新形势和新规则，中国政府必须选择新的政府行政理念，有了新的理念，我们才会眼前一亮，找到我们的路。

首先，我们的政府要摒弃管制行政的传统，代之以服务行政的理念。管制行政是近千年来各国政府行政活动的传统，一直伴随人类走进 21 世纪，依然没有退出历史舞台。所谓管制行政就是政府以管理和统治者的身份对公民进行管理和制约，管制行政是一种政府行政理念，贯穿于政府行政管理活动的始终。延续了上千年的管制行政传统走到了今天，已经走到了尽头，WTO 带来的新挑战促使我们放弃管制行政传统，而选择新的行政理念。

综观世界各国政府改革的实践，我们发现，服务行政作为一种新兴的行政理念已经成为世界性的趋势，包括中国在内的各个国家都无法无视这一趋势，也无法阻挡这一趋势，更不能逆这一趋势而动。服务已经成为 21 世纪政府行政管理的本质，服务精神是 21 世纪政府行政的灵魂。中国政府职能的再设计中必须首先考虑“服务行政”这一核心价值理念。中国政府要将“服务”作为一种精神注入政府职能设计和政府行政之中，政府不再是管制主体，而应逐渐成为服务主体，政府不再是高高在上、指手画脚的统治者，而应渐渐成为平易近人、脚踏实地的服务者。

第二，有限政府和有效政府是中国政府改革的目标模式。我们树立了“服务行政”的理念，还需要明确自己的改革方向。中国加入 WTO 之后，我们的政府应该是一个什么样子？无论从历史发展还是从现实需要出发，我们都应该以有限政府和有效政府为政府的目标模式。

中国加入 WTO 意味着“无限政府”模式已经走到了尽头, WTO 规则要求一个“亲市场”的政府、一个民主的政府、一个廉洁的政府、一个富有创新精神的政府。入世之后, 中国政府要适应 WTO 规则, 就必须构建有限政府模式。有限政府严格坚守政府职能有限的价值理念, 合理划分同市场、社会的界限, 政府只做该做的事情, 只做能做得好的事情; 加入 WTO 之后, 中国市场经济的发展、社会权力格局的演变都将政府推上了“有限”的路径选择。

中国加入 WTO 意味着中国的政府不仅需要是“有限的”, 从而防止政府权力窒息市场经济的活力; 同时入世也意味着中国政府必须是“有效的”, 以便应对种种新的变数。有效政府一直是不同体制下政府的追求, 也是政府改革的目标和价值选择。WTO 呼唤一个高效的政府, 没有一个有效政府, WTO 规则就得不到真正的实行, WTO 的基本原则也就无法真正实现。中国政府需要在入世之后具备信用、谈判、中介等各方面的能力, 需要从文化、职能、组织和法治方面全面改革, 最终形成一个高能、高效的“有效政府”。

指导理念的战略目标的实现依赖具体的改革进程。中国加入 WTO 之后, 政府职能转变已经成为历史的必然, 但我们的政府改革需要有计划、有步骤、有重点地展开, 我们选择的是一条渐进的改革之路, 中国政府将在稳定有序的改革中逐步适应 WTO 的新规则, 最终与国际接轨、和世界同步。

第一, 中国加入 WTO 之后, 政府职能主体需要经历新变革。入世后, 为应对 WTO 规则, 政府职能主体应该经历四个方面的变革: 其一, 要建设法治政府, 所谓法治政府就是指整个政府的设立、变更、运作都是合法化、规范化的, 包括政府整体行为和个体行为。在政府整体行为中强调政府抽象行政行为和政府决策的合法性、规范性, 在政府个体行为中主要指政府具体行政行为的合法性、规范性。其二, 建设透明政府, 透明政府的核心思想是政府掌握的个人与公共信息向社会公开, 即“阳光法”, 它的执行将意味着两种特权的丧失: 首先是政府难于继续保持神秘感或者说神圣感, 其次是利益分配公开化之后, 不再有传统的暗箱操作。政府机关的所有活动, 从立法、执法、提供资讯、社会服务, 以及政府所掌握的个人信息, 除了必须保密以及涉及个人隐私的部分外, 都有义务向社会公众开放。其三, 要建立责任政府, 作为一种制度安排, 责任政府意味着保证政府责任实现的责任控制机制, 这种控制机制既包括内部的, 也包括外部的。内部的政府责任机制或

形式至少包括职业主义的作用、代表性的重要性及其伦理道德的考虑。外部责任机制在现代政府体系中,至少包括组织的或监督的义务,行政控制、立法监督以及司法争议的解决。其四,要建设高效政府。高效政府既是高效率的政府,又是高效能的政府。为建设高效政府,在政府结构上,我们要变革组织结构,使组织结构合理化,适应环境,富有弹性,任务与组织的设置平衡,各部门、人员设置合理,分工明确,合作良好。在政府人力资源管理上,我们要从传统的人事行政向现在人力资源管理的维度上转变,真正做到“用人唯贤”,全面推行公务员管理制度,建立有中国特色的公务员制度。我们还要以电子化政府和行政审批制度为切入点,加快实现我国政务的电子化、公开化。

第二,中国加入 WTO 之后,政府职能主体间的关系模式也面临着变革的需要。这种变革,一方面表现为中国政府与外国政府之间关系的变化上,这种变化不仅体现在政治外交上,更体现在经济关系的变化上;中国作为世界大家庭中的一员,在全球化的大背景下,既要适应国际规则,又要学会运用国际规则处理国际关系,保护自己的合法权益。另一方面表现为中国中央政府与地方政府关系的转变上,这种转变是集权与分权的转变,是事权与财权的转变,传统“一收就死、一放就乱”的模式已经无法存在于入世之后的中国了,如何发挥中央政府和地方政府两个积极性成为我们政府改革的新课题。职能主体之间的转变还表现为地方政府与地方政府之间关系的转变上,加入 WTO,是全球范围内资源的整合,而这种整合应先在国内实现。地方政府之间的关系也要从计划经济体制下的僵化模式中走出来,各地由地方保护主义走向真正的互利合作。

第三,中国加入 WTO 之后,政府职能的内容需要新的变化。政府职能就是政府承担的功能和责任,也就是政府需要做的事情。以政府职能的内容为依据,中国政府的职能分为经济职能、政治职能、社会职能三大类。入世之后,为回应 WTO 规则的挑战,我们的政府的三种职能都需要有所变化。首先,就政治职能而言,随着传统的阶级统治职能的削弱,政治民主化以及建设社会主义法治国家也就成为人们广泛关注的政治议题,其中,最引人注目的莫过于作为上层建筑的政治体制的改革问题,是“以党内民主带动人民民主”还是走“农村包围城市”的道路,抑或实行中国特色的“新三权分立”体制,这些都不是简单的政治取舍的问题;至于经济职能,作为我国政府机构改革的重头戏,如何对它进行重新界定,市场经济中政府到底应该扮

演什么样的角色，WTO又在哪些方面对我国政府经济职能转变提出了挑战，在工业、农业以及服务业等各行各业中政府应发挥什么样的作用，这些都是我国政府应对入世迫切需要着手解决的问题；在社会职能方面，政府如何摆正自身与社会的关系，在强化对社会的管理职能的同时，提高自身的服务水平和质量，特别是在我国经济领域的改革相对深入、社会事务管理改革没有得到应有重视的情况下，如不加快社会职能转变的步伐，它最终将成为我国经济社会进一步发展的障碍。

中国经历了15年的艰辛努力，终于加入了WTO。但是我们的使命并没有终结，中国入世之后，要经过多少年才能真正适应新的规则，我们需要经历多少年的磨合才能真正在WTO规则中如鱼得水呢？中国入世首先是政府入世，政府如果可以迅速调整自己，越早适应WTO规则，那么中国受益的时间就越早，收益也就越大。因此，中国加入WTO必然意味着政府职能转变成为当务之急。我们编写此书的目的正是希望能为我们的政府“入世”贡献一点绵薄之力，也希望更多的读者关心我们的政府改革历程；毕竟这与我们每个人都或多或少有些切身的关联。

李文良

2002年9月于中国人民大学

目 录

第一章 总 论

第一节	中国政府职能演变的历史与现实	1
一、	何为政府职能	1
二、	中国政府职能演变的历史	16
三、	中国政府职能的现状分析	24
第二节	政府机构改革	32
一、	政府机构改革的基本内涵	32
二、	政府机构改革的历程	45
三、	政府机构改革与政府职能转变	55
第三节	WTO 背景下中国政府职能转变的理论基础	60
一、	行政生态学：政府与环境互动	60
二、	加入 WTO，中国环境的大变革	68
第四节	中国政府职能的新愿景	77
一、	WTO 带来的新挑战	77
二、	加入 WTO，中国政府职能发展的战略抉择	93

第二章 WTO 背景下，政府职能的再定位

第一节	中国政府职能的新目标模式：有效与有限的政府	105
一、	服务行政：一个全球化趋势	105
二、	目标模式一：有限政府	114
三、	目标模式二：有效政府	119
四、	政府职能目标模式的实现途径	130
第二节	政府与市场	135
一、	WTO 与市场经济	135
二、	加入 WTO，政府与市场进一步调整	139

三、 政府为市场提供的基本条件·····	147
第三节 政府与社会·····	156
一、 政府与社会的理论梳理·····	156
二、 政府与社会权力格局的变化·····	162
三、 善治：政府与社会的合作·····	173
第四节 政府与企业·····	178
一、 企业角色的转换·····	178
二、 政府与企业互动·····	182

第三章 WTO 背景下，政府职能主体变化的新趋势

第一节 加入 WTO 之后政府理念的转变·····	193
一、 政府职能转变的先导：理念转变·····	193
二、 法治政府·····	194
三、 透明政府·····	202
四、 高效政府·····	206
五、 责任政府·····	212
第二节 政府结构转变·····	220
一、 政府职能转变的载体：结构·····	221
二、 政府职能与政府结构的关系·····	222
三、 政府结构转变的主要内容·····	223
第三节 政府制度创新·····	234
一、 政府职能转变的新形式：制度政府·····	234
二、 政府职能转变与制度创新·····	241
第四节 政府人力资源管理·····	243
一、 政府职能转变的关键：公务员·····	243
二、 公务员在政府职能转变中作用·····	251
三、 政府职能转变与人力资源管理·····	253
第五节 电子化政府·····	266
一、 政府职能转变的手段：电子化政府·····	267
二、 电子化政府与政府职能转变·····	275
第六节 行政审批制度·····	288

一、 政府职能转变的切入点：行政审批制度·····	289
二、 行政审批制度改革与政府职能转变·····	294

第四章 WTO 背景下，政府职能主体之间关系变化的新趋势

第一节 中国政府与外国政府之间关系的转变·····	309
一、 中国与外国政府之间关系的历史沿革·····	310
二、 WTO 背景下，中国政府与外国政府之间的关系·····	318
第二节 入世后中央与地方政府的关系·····	325
一、 中国中央与地方政府关系的历史沿革·····	326
二、 WTO 背景下，中央与地方政府关系的新模式·····	338
第三节 地方政府之间关系的转变·····	349
一、 中国地方政府之间关系的历史沿革·····	349
二、 加入 WTO 地方政府之间关系的新目标模式·····	356

第五章 WTO 背景下，政府职能内容变化的新趋势

第一节 WTO 引致政府职能内容的转变·····	360
一、 政治职能：走向民主法治之路·····	361
二、 经济职能：从计划到市场·····	369
三、 社会管理职能：从管理到服务和伙伴关系·····	375
第二节 WTO 与政府经济职能转变·····	379
一、 政府经济职能转变的挑战与核心·····	379
二、 各行各业中的政府·····	389
第三节 WTO 与政府社会管理职能转变·····	397
一、 政府社会管理职能的主要内容·····	398
二、 WTO 背景下，政府社会管理职能的转变·····	408
第四节 政府与非政府组织·····	415
一、 非政府组织的全球化发展·····	415
二、 中国的非政府组织·····	427
三、 入世后非政府组织的新曙光·····	438
参考文献·····	445
后 记·····	451

第 1 章

总 论

第一节 中国政府职能演变的历史与现实

随着中国加入 WTO，政府必须重新调整自己的角色，只有这样才能适应这一变化。而政府重新调整自己角色的过程也就是政府职能转变的过程。因此在中国加入 WTO 的背景下，探讨政府职能转变问题具有十分重大的理论与现实意义。而要弄清楚在 WTO 背景下如何转变政府职能，必须首先要对中国政府职能演变的历史与现实有一个清楚认识，只有这样才能发现问题，找出切入点，切实地转变政府职能。

一、何为政府职能

一般来说，政府的规模、结构、组织形态和管理方式，是由政府的职能决定的。政府职能反映了政府活动的基本方向、根本任务和主要作用^①。因此加入 WTO 之后，我们必须首先转变政府职能。要转变政府职能，我们必须对政府职能的基本理论有所了解。

1. 政府职能的含义

^① 金太军等著：《政府职能梳理与重构》，广东人民出版社 2002 年版，第 1 页。

何为政府职能,国内行政学界可以说众说纷纭,莫衷一是,并未形成统一的想法。主要观点如下:其一,“政府职能,简单地说,就是一个社会的行政体系在整个社会系统中所扮演的角色和所发挥的作用。”^①其二,“行政职能又称公共行政职能,在某些条件下亦称政府职能。概括地说,行政职能是狭义的政府即国家行政机关承担的国家职能,是相关政治权利主体按照一定的规则,经由一定的过程,通过多种表达形式实现彼此价值观念和利益关系的契合,从而赋予国家行政机关在广泛的国家政治生活、社会生活过程中的各种任务的总称,是国家行政机关因其国家公共行政权力主体的地位而产生,并由宪法和法律加以明示规定的国家行政机关各种职责的总称。”^②其三,“行政职能是指行政机关在管理活动中的基本职能和功能作用,主要涉及政府管什么、怎么管、发挥什么作用的问题。”^③其四,有学者对上述政府职能进行归纳,认为政府职能大致有三种观点:一是认为它是能力和作用的结合;二是认为它体现的是职责和功能;三是认为它表现为职责和作用^④。事实上,功能和作用的含义基本相同,因此,可以把政府职能界定为根据社会需求,政府在国家和社会管理中承担的职责和功能。政府职能包括如下几层含义:

(1) 政府职能的主体是行政组织系统及其工作人员,表现为从中央到地方的国家行政机关,在中央为国务院及其部委,在地方为地方政府及其组成部分。政府组织体系的效率高低,就看其履行政府职能的状况,所以,政府职能体系是其组织体系的设置基础和考核依据。

(2) 政府职能是国家职能的组成部分和重要体现。国家职能由政府职能、立法职能、司法职能等方面组成,政府职能表现为执行国家意志的管理方面的职能。正如古德诺所指出的,政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行。在传统社会中,国家立法、司法方面的职能常常和行政方面的职能混为一体,用政府的一般职能去取代应由立法、司法机关履行的职能,常常导致专制型政府管理、全能型的政府职能和不受约束的行政专横。在现代社会中,政府行政管理职能应该和国家在其他方面的职能区分开来,只在行政的领域中履行其职责,而不是宽泛无边。马克思主义认为国家有两种职能,一种职能是政治统治职能,一种职能是社会管理职能。政府职能是国家职能的重要体现。政府是国家权力体系的构成部分,是执行行政管理权力和

① 许文惠、齐明山、张成福主编:《行政管理学》,人民出版社1997版,第55页。

② 张国庆主编:《行政管理学概论》(第二版),北京大学出版社2001年版,第84页。

③ 夏书章主编:《行政管理学》(第二版),中山大学出版社1998年版,第49页。

④ 郭宝平、余兴安主编:《政府研究概览》,山西人民出版社1992年版,第65页。

履行公共管理功能的机关,政府职能是国家职能在这一方面的体现。所以,政府职能体现着国家意志的要求,也就是统治阶级意志的要求,反映政府所代表的国家的性质和活动的基本方向,并为占统治地位的阶级所赖以存在与发展的经济基础服务。这是政府职能的一个最基本的属性。

(3) 政府职能与私人职能的区别表现为政府职能的公共性。政府职能是国家事务和社会公共事务实施管理时表现出来的职能,因而是一种公共性的职能。与之相对应的非政府的、非公共性的机构的内部管理也具有一定的职责和功能,但这种管理职能是个别领域的,“私人性”的。尽管这种管理在其一般规律上和政府公共管理有许多相通之处,但两者职能的性质有根本区别。私人领域的管理职能固然不能渗入政府公共职能,同时,政府公共管理职能也不能取代、否定私人领域的管理职能。如在中国现阶段,政府的公共行政职能和企业的经营管理职能要严格区分开来,不能混淆。

(4) 政府职能是政府行政管理职责与功能作用的统一。政府职能首先表现为作为国家行政机关,依法应履行的职责,即政府应该管什么,管到什么程度和怎样去管;同时政府职能又表现为政府在国家和社会中的功用、效能,应发挥出怎样的作用。这两者的关系应是统一的,即政府的社会功能是政府法定职责的前提和内容,政府的法定职责是政府社会功能的实现和保障。不能把这两者孤立起来,或强调政府的法定职责而无视政府对社会的应尽义务,或只强调政府的社会功能而随意超越政府职责的法定范围。这两种倾向都是对政府职能理解的偏差,是在把握政府职能时应注意克服的倾向^①。

(5) 政府职能体系是一个生态系统。对行政组织的这种生态性,美国行政学家比尔德、高斯早在20世纪40年代就先后作过系统的阐述,他们认为,政府职能的变化是可以通过对环境的细致观察而得到说明的^②。当然,政府职能体系由于其法定的性质和行政惯例性而具有相对的稳定性,但是,不能把这种相对稳定性看做固定不变。由于社会经济、政治和科学技术的发展,管理环境会相应发生变化,这时就应及时对政府职能体系做出相应调整,以适应发展的情况。只有这样,才能始终保持政府行政管理的活力。

2. 政府职能的特点

从政府行政系统以及社会系统相互关系来看,政府职能具有如下特点:

(1) 政府职能的整体性。政府行政系统和行政行为不是孤立和独立的。

^① 金太军等著:《政府职能梳理与重构》,广东人民出版社2002年版,第6页。

^② [美] R·J·斯蒂尔曼:《公共行政学》,中国社会科学出版社1988年版,第177~179页。

它是外在高级系统的一个子系统,同时其本身就是一个高级系统。各大小系统之间密切配合,相互依存,成为一个完整性的统一体。由于行政系统的这一特性,政府职能也具有完整性的特性。尽管各次级行政系统有其个性和功能,但不能脱离整体的系统职能而存在;反之,整体职能亦必须倚仗各次级系统的职能方能完整地存在^①。

(2) 政府职能的执行力。如前所述,行政管理相对于国家权力机关立法职能而言,具有明显的执行性质。我国是工人阶级领导的,以工农联盟为基础的社会主义国家,行政管理必须贯彻执行共产党的路线、方针和政策,必须执行人民代表大会的决定和决议^②。

(3) 政府职能的多样性。政府职能的结构极为复杂。从横向分析,政府的地位决定了自身必然渗透到社会生活的方方面面,其职能涵盖社会各个领域,体现在对整个社会的管理和控制上。客体的多元性要求政府职能不应局限和停留在某一方面,从事单一的行为和活动。任何强调某一方面而忽视、偏废其他方面以及顾此失彼的做法,都会带来社会的畸形发展和混乱。即使一个国家处于以经济建设为中心的时期,也仅仅意味着政府职能的主次缓急,并不是说可以舍弃除经济以外的其他职能。从纵向讲,政府职能表现为一定的层次性,处于不同层次的政府部门,行使职能的范围、内容和方法不尽相同。在具体内容上,政府职能有基本和具体两个层次。基本职能是政府的根本职能,主要有政治统治和社会管理(包括经济职能)两个方面,二者具有不同的地位和作用;具体职能是政府基本职能在实施过程中在各个部门分解为对经济、文化、教育、卫生、民政、公安、司法等方面的职能,每种具体职能同样具有十分丰富的内涵。

(4) 政府职能的动态性。既然政府职能的内容、范围源于社会的需求,随着社会的变化,政府职能也是不断发展和变化的。对政府职能及时做出调整与适应正是政府行政系统赖以生存与发展的前提条件。事实上,在不同的历史时代和不同的环境条件下,尽管政府的基本职能维持一定的稳定性,但政府职能的重点、内容、强度和实现政府职能的方式均有所差异。这种动态性表现在如下几方面:第一,一旦国家性质发生变化,必然引起政府职能的相应变化;第二,社会形势和任务发生变化,政府职能的主次地位也将发展相应转移;第三,随着社会环境和各种体制的改变,政府职能的某些具体功能发生根本性变革,这种变革较为彻底,存在着取舍、存留的抉择问题;第

① 许文惠等主编:《行政管理学》,人民出版社1997版,第56页。

② 夏书章主编:《行政管理学》(第二版),中山大学出版社1998年版,第50页。

四,随着科学技术的发展,人类社会生活日益丰富多彩,政府职能也会增加新的内容、方法和手段^①。

3. 政府职能的意义

把国家行政管理看做一个完整的职能体系,科学地认识、确定行政管理各方面、各阶段的职能和保持它们之间的有机联系,并适应环境和形势的变化及时地转变职能,有效地进行行政管理,具有十分重要的意义。

(1) 它对行政组织建设的科学化有重要意义。政府职能是建立行政组织的根本依据。职能和政府组织的关系可从两方面来理解,从政府职能角度说,职能的发挥,必须通过一定的政府机构来实现,缺乏政府机构这一实体,政府职能确立得再科学合理,需求再迫切强烈,也无法实现。政府组织是政府职能的必要载体,离开这一载体,政府职能就无法实现。另一方面,政府组织的设置并不是任意的、随心所欲的,首先必须依据政府职能这一最重要的标准。一般说来,政府职能的状况在很大程度上取决于政府组织的设置、规模、层次、数量以及运行方式。政府职能是一个完整的职能体系,因而政府组织也应是一个有机的体系。

事实上,政府职能的确定和政府系统组织结构的确定的过程。政府组织结构形成的过程就是把各项政府职能固定划分给政府各部门、各层次的过程。政府管理有什么样的职能就应该建立相应的组织、结构,如果哪项职能是主要的,那么就应该把执行这种职能的机构作为政府系统的主要组成部分。只有依据政府职能去分析组织结构问题,才能清楚地认识到哪些机构是必要的,哪些机构是多余的。这样才能对组织机构进行合理的设置和精简,并正确地确定其相互关系。

(2) 它对政府机构改革具有重大的理论与现实意义。政府机构改革是否成功,能否走出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈,在很大程度上取决于政府机构改革能否与行政改革相结合。只有在进行机构改革的同时进行政府职能的转变,才能真正地进行机构改革。政府职能的转变应该是政府机构改革的核心。

(3) 政府职能是确定政府组织目标和任务的重要标准^②。政府职能反映着政府管理活动的基本方向和实质内容,规定着对国家和社会事务究竟管多少、管多大范围和多大程度,指明政府管理活动中基本的、主要的工作。任何政府活动的内容、目标和任务都要在政府职能范围内,根据政府职能来确定。如果政府机关规定了超出政府职能以外的目标和任务,那就要管理许多

^{①②} 金太军等著:《政府职能梳理与重构》,广东人民出版社2002年版,第8、11页。