

新时期 地方政府职能 转变

张俊辉 著

XINSHIQI
DIFANG ZHENG FU ZHINENG
ZHUANBIAN

新时期 地方政府职能转变

张俊辉 著

四川出版集团·四川人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期地方政府职能转变/张俊辉著. —成都: 四川人民出版社, 2006. 7

ISBN 7-220-07199-X

I. 新... II. 张... III. 地方政府—职能管理—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第075214 号

XINSHIJI DIFANGZHENG FU ZHINENGZHUANBIAN

新时期地方政府职能转变

张俊辉 著

责任编辑
封面设计
技术设计
责任校对
责任印制

李明棣
文小牛
古 蓉
叶 勇
李 剑 孔凌凌

出版发行
网 址

四川出版集团 (成都槐树街2号)
四川人民出版社
<http://www.scpsh.com>
<http://www.scrmcbs.com>
E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net

发行部业务电话
防盗版举报电话

(028)86259459 86259455
(028)86259524

印 刷
成品尺寸
印 张
字 数
版 次
印 次
书 号
定 价

四川五洲彩印有限责任公司
140mm×202mm
12.625
291 千
2006 年 7 月第 1 版
2006 年 7 月第 1 次印刷
ISBN 7-220-07199-X/D·943
26.00 元

■ 版权所有·违者必究

本书若出现印装质量问题, 请与工厂联系调换
电话: (028)85011398



张俊辉，陕西人氏，20世纪90年代由军队转入地方工作，四川省纪检监察学会常务理事、四川省政务公开联席会议办公室主任，长期致力于政治、经济、公共行政和企业管理的实践和研究，著有《企业如何影响政府决策》、《四川省政务公开内容目录》、《转变政府职能，建设服务型政府》等。

序

胡锦涛总书记曾在中共中央政治局关于“行政管理体制改革和完善经济法律制度”的集体学习会上强调：“行政管理体制改革是一项政治性和政策性都很强的工作，必须积极稳妥推进。做到有利于建立完善的社会主义市场经济体制，有利于抓好发展这个党执政兴国的第一要务，有利于充分调动广大人民群众的积极性、主动性、创造性，有利于增强全社会的创造活力，有利于巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。”“五个有利于”的提出，为我国行政管理体制改革指明了方向，确定了基本原则和发展目标。

当前，我国的改革开放已进入关键时期，“十一五”规划明确把进一步深化行政管理体制改革作为完善社会主义市场经济体制，突破经济社会可持续发展瓶颈，构建社会主义和谐社会的核心和关键。这就需要进一步增强政府改革的使命感和紧迫感，进一步坚定政府改革的信心和决心，坚持用改革的办法、发展的办法解决经济社会发展中的深层次矛盾和问题。近年来，我国经济保持持续快速增长，政府发挥了特别重要的作用。但是，企业缺乏活动、投资过热、低水平重复建设蔓延、地区封锁与市场分割严重、社会事业发展滞后等深层次矛盾和问题的长期存在，也与政府行政管理体制不合理紧密相关，主要表现在政府机构

设置不合理、政事政企不分、政绩考核体系不科学、公务员选拔任用制度不完善等方面。因此，需要把推进政府管理体制的改革作为全面推进改革的关键。

在政府管理体制改革的进程中，转变政府职能，推动计划经济体制下的全能政府向适应市场经济需求的“有限政府”转变无疑是改革的核心问题，也是我们面临的现实难题。张俊辉同志所著的《新时期地方政府职能转变》一书，坚持以改革的精神，创新的思维，翔实的论述，通过中央政府和地方政府职能的比较，从理论分析和实践经验的层面，系统研究了政府和地方政府、地方政府职能、地方政府职能的履行、地方政府职能履行的保障等问题，提出了转型期地方政府职能转变的价值追求与现实途径，这对于我们思考深化地方政府改革的若干问题有很好的启迪作用，同时也为地方政府推进改革的实践探索提供了高水平的理论指导和实践借鉴。

这是一部理论性和操作性都很强的作品，值得一读。故在先睹之后欣然把这本书推荐给各位读者，以便推动社会各界对这个问题的关注。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive characters. The signature is located in the lower right quadrant of the page.

前 言

随着世界多极化、经济全球化、信息网络化步伐的加快，地方政府在现代经济社会发展中发挥着越来越重要的作用，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。加快政府职能的转变，已经成为深化行政体制改革的关键和核心。所谓政府职能转变就是要将政府职能由计划经济体制下，管得过多、过宽，主要靠行政手段管理和权责分离，进一步转到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来。按照社会主义市场经济发展的要求行使职权，做到权责统一，不错位、不越位、不缺位。一方面政府不该管的事一定不要管，坚决放开；另一方面，政府该管的事一定要管，而且一定要管好。

政府职能的转变，既表现为中央政府职能的转变，也表现为地方政府职能的转变。地方政府相对于中央政府，处在中国政权建设的基础地位，承上启下，发挥着至关重要和不可替代的桥梁和纽带作用。地方政府作为一级政府，既具有中央政府的一

般职能，又具有地方政府的特殊职能。因此，我们不能不对地方政府的职能转变作进一步探索。改革开放以来，各级地方政府按照党中央、国务院关于行政管理体制改革的目标，切实转变政府职能，在这方面进行了大量的积极的有益的探索，积累了很多的经验，为研究地方政府职能提供了重要的借鉴和参考。本书试从这些改革创新的成果之中，对地方政府的职能作进一步的梳理，力图规律性的东西，奉献给大家。

- 2 我多年来一直坚持学习与积累，比较重视观察，善于比较分析，注意理性思维，去年初曾撰写出版了《企业如何影响政府决策》。之后，又在《四川省政务公开内容目录》的编辑工作中担任执行总编。与此同时，对政府特别是地方政府职能转变，努力建设法治政府、透明政府、责任政府和高效政府的现代政府，正确履行现代政府职能，实现政府决策的民主化、科学化，切实提高政府公信力和执行力等问题，进行了思考。还对地方政府与中央政府，地方政府与社会、企业、非政府组织，同级地方政府之间，上下级地方政府之间的关系和谐问题，提出了一些解决这些问题的新理念、新思想、新方法。借以表达对社会主义初级阶段地方政府职能转变愿景的展望。

作者

2006年3月

目 录

前言	(1)
----------	-------

第一篇 政府及地方政府

第一章 政府及其发展	(3)
第一节 政府	(3)
第二节 政府的历史发展	(15)

第二章 政府理论	(21)
第一节 我国政府理论	(21)
第二节 西方政府理论	(28)
第三节 马克思主义政府理论	(34)

第三章 地方政府	(39)
第一节 地方政府	(39)
第二节 地方政府职能	(44)
第三节 政府及地方政府职能转变	(51)

第二篇 地方政府职能

第四章 监管和调节	(63)
-----------------	--------

第一节	市场监管	(63)
第二节	经济调节	(76)
第三节	地方政府经济调节	(93)
第五章	社会管理	(113)
第一节	社会管理	(113)
第二节	社会管理的主要任务	(123)
第三节	社会管理的方式方法	(137)
第六章	公共服务	(143)
第一节	公共服务	(143)
第二节	公共服务改革	(151)
第三节	建设公共服务型政府	(173)
 第三篇 地方政府职能的履行		
第七章	行政生态	(191)
第一节	行政环境	(191)
第二节	地方政府与中央政府的关系	(194)
第三节	地方政府的其他关系	(205)
第八章	依法行政	(215)
第一节	依法行政	(215)
第二节	依法行政的主要任务	(220)
第三节	依法行政的基本要求	(224)
第九章	制度创新	(236)
第一节	政务公开	(236)
第二节	政务公开的现状与国际借鉴	(248)

第三节 地方政府政务公开的实践	(259)
-----------------------	-------

第四篇 地方政府职能履行的保障

第十章 行政改革	(281)
----------------	-------

第一节 行政改革	(281)
----------------	-------

第二节 行政改革的现实途径	(300)
---------------------	-------

第三节 坚持推进政治体制改革	(313)
----------------------	-------

第十一章 监察监督	(322)
-----------------	-------

第一节 行政效能监察	(322)
------------------	-------

第二节 行政监督	(338)
----------------	-------

第三节 行政监督机制	(347)
------------------	-------

第十二章 绩效评估	(353)
-----------------	-------

第一节 政府绩效及其评估	(353)
--------------------	-------

第二节 绩效评估体系	(364)
------------------	-------

第三节 激励与约束	(375)
-----------------	-------

第十三章 加强地方政府能力建设	(382)
-----------------------	-------

第一节 地方政府能力	(382)
------------------	-------

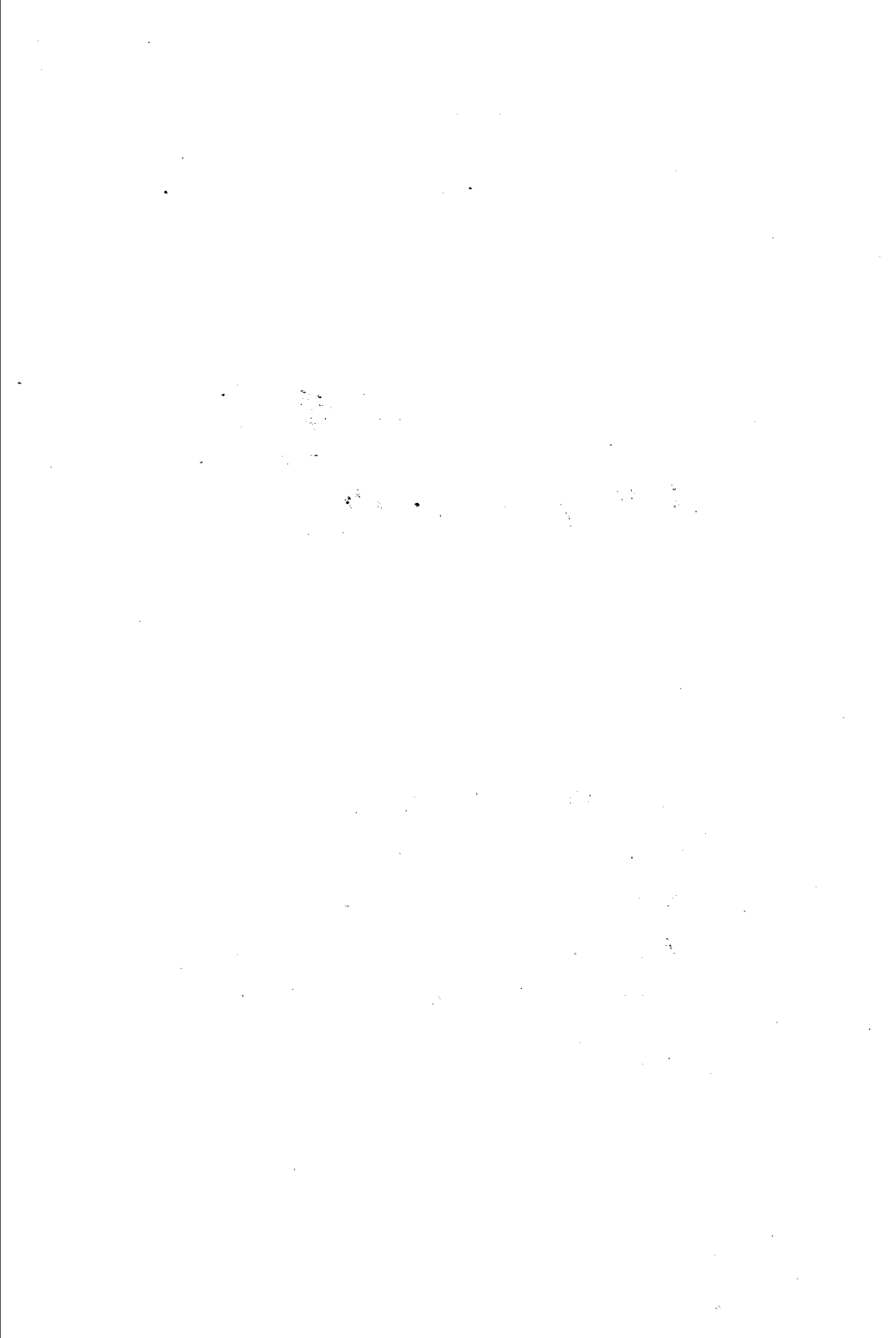
第二节 政府信用社会和谐	(385)
--------------------	-------

第三节 加强政府能力建设, 构建社会主义和谐社会	(387)
--------------------------------	-------

第一篇

政府及地方政府

如何正确认识和发挥新时期中央政府和地方政府的职能和作用，对于充分调动各级地方政府的积极性和创造性，贯彻落实科学发展观，努力构建社会主义和谐社会，不断推进中国现代化进程，切实提高政府能力，具有十分重要的理论和实践意义。



第一章 政府及其发展

认真研究和回答新时期地方政府的职能和作用，首先应该对什么是政府及其发展加以解释和说明。本章共二节，着重从中外古今学界对“政府”概念的解释中，提出本书对“政府”这一概念的理解和回答。同时对政府的发生、发展的历史和未来作一展望。

第一节 政 府

一、政府的概念

1. 中国学界的政府概念

什么是政府？这个问题一直纠缠着古今中外学者，至今仍众说纷纭，莫衷一是。

中国古代称政府为宰相治理政务的处所。《资治通鉴》记载：“李林甫领吏部尚书，日在政府。”胡三省注云：“政府，谓政事堂。”《宋史·欧阳修传》说“其在政府，与韩琦同心辅政”说的都是同一个意思。中国古代实行君主专制制度。皇帝之下设丞相或宰相，辅助皇帝处理政务及一切军国大事。皇帝集立法、行政、司法以及考试、监察大权于一身，宰相就成了这些权力的主要执行者。因而所谓治理政务的处所，不仅是处理一般行政事务的地方，也是

处理立法、司法等部分事务的所在。实际上，这既是一种统治机关，也是一种执行和管理机关。

近现代中国人对政府的定义有不同的理解。民主革命的先行者孙中山先生将国家权力分为民权和治权，即人民权（政权）和政府权（治权）。人民权包括选举、罢免、创制、复决四种权力。政府权包括立法、行政、司法、考试、监察五种权力。这里的政府，实际上变成了处理立法、行政、司法等事务的机关，同样兼有统治、执行和管理的含义。

中国政治学的开拓者邓初民说：“由于国家权力的运用，必然生发出一系列的立法、行政、司法的政治行为，要司掌这些行为，必须有立法、行政、司法等政府机关（中央政府和地方政府），设官分职，各司其事。这就是政府明确的说明。那么，政府不过是执行政治任务、运用国家权力的一种机关罢了。”^①

杨幼炯对国家和政府进行了比较研究，指出：“国家是为增进共同目的，满足共同需要，有政治组织的人或整体。政府则是陈述、表示和实现国家意志代理机构、官吏或组织之总称。政府是国家所必不可少的机关或代理者，但它并不是国家本身，就如一个公司的董事会而不是公司的本身一样。国家是一个由人民所组织而成的政治社会，不受外来的统治，对内完全自主。政府就是国家表示意志、发布命令和处理事务的机关。”

以上三种说法含义相近，均视政府为包揽立法、行政、司法事务的统治、执行与管理机关。

现代中国有关政治学和行政学的教科书、专著和辞典，对政府的定义总体上有两种说法。罗豪才教授主编的《行

^① 邓初民：《新政治学大纲》，生活书店1947年版。

政法论》第三章指出：“国家行政机关是一个国家的统治阶级运用国家权力，组织和管理国家行政事务的机关。国家行政机关又称国家管理机关，简称政府。”《辞海》则称：“政府，即国家行政机关。国家机构的组成部分。”《简明政治学辞典》（河南版）说：“政府，通常指国家行政机关，是国家机构的重要组成部分，是统治阶级行使国家权力和实施其政策的主要工具。”这种意见认为，政府仅为国家行政机关。在社会主义各国，这种看法比较普遍，政府一般被定义为国家行政机关，如将国务院、政务院、部长会议等称之为政府。

另一种意见认为，政府有广义和狭义两种解释。狭义解释认为，政府是指中央和地方各级国家权力机关的执行机关或国家行政机关。广义解释认为，国家的立法机关、行政机关和司法机关，都称之为政府。赵宝煦教授主编的《政治学概论》以及《政治学辞典》（四川版）、《行政管理学大辞典》（社科版）均持这种看法。

2. 西方学界的政府概念

近现代的西方学界是怎么看待这个问题的呢？英国思想家洛克指出，政府是人们自愿通过协议联合组成的“共同体”^①。共同体的权力源于其中的大多数人。政府就是代替大多数人行使权力的“裁判者”。法国思想家卢梭说：“政府就是在臣民与主权者之间所建立的一个中间体，以使两者得以互相适合，它负责执行法律并维护社会的以及政治的自由。”^②他认为政府其实只不过是主权者的执行人。卢梭的“中间体”和洛克的“共同体”相类似。他们都认为，在这个“共同体”或“中间体”里，一切权力属于人

①（英）洛克，叶启芳译：《政府论》（下篇），商务印书馆1964年版。

② 卢梭：《社会契约论》，商务印书馆1964年版。

民，政府是权力的执行者。这种看法在西方一直比较流行。

英国自由主义理论家密尔在《代议制政府》第二章中，将政府称之为“政府机器”，这台机器包括立法、行政、司法等部分。他反驳了两种关于政府的界说，即认为政府严格地说是一种实际的艺术，除手段和目的问题外不发生其他问题；认为不能把政府等同机器，而是一种自然产物。在驳论中他强调了三条：政府应该能够促进人本身的美德和智慧，政府是人的劳作，政府需要人民最大限度的参与。据此，他给政府所下的定义是：“政府既是对人类精神起作用的巨大力量，又是为了公共事务的一套有组织的安排。”

美国著名教授威尔逊（F. G. Willsom）指出：“政府系国家的机器，它是社会控制的杠杆，而它的官员充当为国家的代理者。”^① 这里提出了政府是社会控制的杠杆的观点。这种看法也是现代西方人一种比较普遍的看法。

目前，实行总统制的西方国家，政府一般都是指中央和地方全部的立法、司法、行政机关。而实行议会内阁制的西方国家，政府通常是指中央和地方的行政机关。在英国，政府仅被认为是内阁或全体行政长官。这就是英国人常说的“丘吉尔政府”或“工党政府”。对行政机关的解释也不尽相同。一种意见认为，行政机关是行政机构和行政官员的总和；另一种意见认为，司法机构和司法官员也包括在内，因为他们也要解释宪法和执行法律；还有一种意见认为，行政机关仅指国家最高的行政机构，或称中央行政机关。

综上所述，这些关于政府是国家的机器、工具和代理者的认识，政府是立法、行政、司法机关的总和的表述，政府是执行国家权力、控制整个社会、管理公共事务的机

^① 谢庆奎：《当代中国政府》，辽宁人民出版社 1991 年版。