

On the Transformation
of the Government's Functions

On the Transformation of
the Government's Functions
On the Transformation of the Government

政府职能转变论纲

■ 杜创国 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

On the Transformation
of the Government's Functions

政府职能转变论纲

■ 杜创国 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

政府职能转变论纲/杜创国著.

—北京:中央编译出版社,2008.8

ISBN 978-7-80211-742-6

I. 政...

II. 杜...

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 140373 号

政府职能转变论纲

出版人 和 龔

责任编辑 贾宇琰

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街 36 号(100032)

电 话 (010)66509236 66509360(总编室) (010)66509350(编辑室)
(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctpbook.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京印刷一厂

开 本 787×960 毫米 1/16

字 数 238 千字

印 张 16

版 次 2008 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 38.00 元

本社常年法律顾问:北京建元律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话:(010)66509618

目录

Contents

绪 论	1
第一章 理论阐释	11
一、政府及政府职能	11
二、政府职能理论综述	18
三、政府职能转变的内涵	29
第二章 国外政府职能转变	44
一、发达国家的政府职能转变历程	44
二、当代发达国家政府职能转变现状	50
三、东亚国家（地区）的政府职能转变	58
第三章 我国政府职能转变	72
一、传统政府职能模式	72
二、我国政府职能转变分析	87
三、机构改革与职能配置	103
第四章 政府的经济职能	115
一、政府与市场	115
二、经济转型期的政府职能	122

三、政府的经济调节职能	128
四、政府的市场监管职能	135
五、政企关系	141
第五章 政府的社会职能	155
一、政府与社会	155
二、政府的社会管理职能	162
三、政府的公共服务职能	168
四、社区自治：城市和农村	177
五、我国事业单位与日本特殊法人之比较	191
第六章 政府职能转变的趋势	202
一、全球化与政府职能转变	202
二、信息化与政府职能转变	215
三、进一步转变政府职能的构想	223
四、国外经验的中国化	226
结 语	230
参考文献	234
后 记	246

绪 论

在行政管理体制中,职能、结构、功能是其有机结合的重要组成要素。三者中,职能是逻辑起点,职能决定组织、结构和机制,最终体现为效能。政府职能是行政管理的基本问题,是政府一切活动的逻辑与现实起点。职能定位正确与否,是政府能不能正确行使权力、发挥相应作用的关键。作为一个发展中的大国,我国将在未来相当长时期内处在工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的“五化”同时推进并深入发展的情势下,这是绝大多数发达国家和发展中国家都不曾遇到过的问题。党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》强调指出,深化改革要以政府职能转变为核心,转变政府职能是行政管理体制改革的关键。

一、研究目的和意义

上层建筑必须与经济基础相适应,否则,便成为生产力发展的障碍,这是唯物史观的基本原理。任何一种政府体制都是适应经济基础的变迁而逐渐发展和完善的。回顾人类社会的历史,人们就会发现,每当生产力发展到一个关键的转折时期,政府体制必然会发生相应的变革。凡是在经济革命面前主动进行改革的政府,大多数都推动了本国经济的迅速发展。如果从这个角度来看 19 世纪的中国,不能不承认,中国的衰落和失败首先是政府的落后和腐败。由于决策者观念陈腐,缺乏改革的胆识和世界的眼光,使得保守、僵化、腐败和无能的政府既无力领导一场经济复兴,又用

权力的网络困住了经济发展，其结果只能是整个国家在暮气和衰败之中遭受列强的侵略。

1949年，中华人民共和国成立；1956年，社会主义制度建立。在社会主义建设中，我国不断地进行行政体制调整 and 改革。特别是改革开放以来，随着市场化的不断推进，行政管理体制也发生了深刻的变化。

与改革开放初期相比，目前我国经济社会形势及其对行政体制改革的要求发生了一些明显的变化。一是中央提出科学发展观的指导思想，政府在履行职能时更加重视“以人为本”，推进科学发展观与建设和谐社会。二是中央对改革开放作出全局部署，从以经济建设为中心转向全面推进经济建设、政治建设、文化建设和社会建设。三是经济社会结构发生了深刻变化。市场发挥作用的领域从商品市场、服务市场向各类要素市场拓展，政府调节和市场机制的相互作用更加复杂；居民收入来源多样化，各个社会阶层的利益诉求有差异；公共产品需求全面快速增长与供给不足的矛盾突出。四是我国对外开放的程度显著提高。五是人民群众对政府职能转变的要求更加强烈，期望更高。

党的十七大报告提出“要抓紧制定行政管理体制改革总体方案，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制”^①的重要任务。显然，要加快行政管理体制改革，就必须着力转变政府职能，而我国将在未来相当长时期处于“五化”同时推进并深入发展的过程中，这一新形势必将给政府职能转变带来深远影响。同时，政府职能的全面转变也将推动“五化”的深入发展。因此，对“五化”环境下的政府职能转变问题进行研究，不仅对加快推进行政体制改革有着深远影响，也是夺取全面建设小康社会新胜利的重要举措。

深化行政管理体制改革的总体目标是，到2020年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制。通过改革，实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变，实现政府组织

^① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，北京：人民出版社2007年版，第32页。

机构及人员编制向科学化、规范化、法制化的根本转变,实现行政运行机制和政府管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变,建设人民满意的政府。

行政体制改革所涉及的内容相当广泛,它是行政体制的各种因素及其关系的调整、革新和完善,主要包括政府职能转变、政府机构改革、行政权力调整、人事制度改革等。政府体制改革的核心内容是解决“政府应该做什么,不应该做什么”的问题。在政治、经济、社会、文化、科技不断发展变化的过程中,政府职能转变已成为当今世界各国面临的共同问题。20世纪70年代末、80年代初始于撒切尔政府和里根政府的行政体制改革和政府职能转变,在20世纪90年代迅速扩展到所有西方发达国家和新兴工业化国家,并波及经济转型中的原苏东国家以及其他绝大多数国家和地区,形成了一股世界性的行政体制改革和政府职能转变浪潮。

相对于西方,我国政府职能自建国后在三个层面上发生了转变。第一个层面是政府职能从以政治职能为重心转向以经济职能为重心。第二个层面是政府的经济职能从计划经济取向向市场经济取向转变。1978年,我国重新启动了社会主义现代化建设。农村的联产承包责任制拉开了中国经济体制改革的序幕。1982年,党的十二大提出社会主义经济要以“计划经济为主,市场调节为辅”。这样从1978年到1982年中共十二大,党和国家实现了指导思想和方针政策的转移,党和国家的工作重心从“以阶级斗争为纲”转向“以经济建设为中心”,现代化建设开始成为“最大的政治”。1984年,十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》,确立了社会主义经济是“公有制基础上的商品经济”。1987年,党的十三大进一步将“社会主义有计划商品经济”的内涵明确界定为“计划与市场的内在统一”,使市场取得了与计划平行的地位。1989年,十三届四中全会认为,中国经济运行是“计划经济与市场经济相结合”。在邓小平提出计划和市场都是经济调节的手段,并澄清了关于两者身份的怀疑后,党的十四大正式确立了建立社会主义市场经济体制改革的目标。十四大报告指出:加快政府职能的转变,“这是上层建筑适应经济基础和促进经济发展的大问题,不在这方面取得实质性进展,改革难以深化,社会主义市场经济体制难以建立”,以及“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 and 检查监督”。1997年，党的十五大提出“以公有制为主体、多种所有制经济共同发展”，并把它作为我国的基本经济制度。第三个层面是党的十六大确立了在社会主义市场经济条件下，政府职能主要是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。党的十七大报告明确提出：“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”。服务型政府的核心内容是要求政府从过去的管理主导型向服务型政府转变，就是政府要承担起为公民提供公共产品和各种服务的责任和义务。

作为处于现代化浪潮中的后发展国家，我国正处于由计划经济向市场经济过渡时期，在这个转型过程中，研究政府职能转变问题具有重要意义。

首先，政府职能转变是我国经济持续增长的体制保障。转变经济增长方式是我国未来一段时期改革开放的主旋律，能否切实转变政府职能，有效限制政府的权力，进一步发挥市场配置资源的基础性作用，这是决定转变经济增长方式是否成功的重要因素。

其次，政府职能转变是我国行政管理体制改革以及机构改革的核心问题。在改革开放之初，我国行政管理体制改革希望通过精简机构和人员提高行政效率，但是每次改革都绕不出机构精简以后再膨胀的怪圈。政府职能转变是我国行政管理体制改革的一个突破口，只有以政府职能转变为中心，同时以与行政体制改革相关的政治问题及其他体制改革相配套，才能真正成功地实现我国行政体制改革。

再次，政府职能转变有利于我国公民社会的发育和成长。政府职能转变使我国由集权向民主分权转变，由于政府从原来管辖的社会领域中的选择性退出，以及政府把发展权还给了各个社会组成细胞，更多的公共资源对公民和基层平等开放使用，有利于公民自治和基层自治。

最后，政府职能转变有利于我国建设一个高效、自律、科学、法治的服务型政府。职能转变使政府高效、公平、公正地向公众提供各种公共服务和公共产品，有利于营造良好的社会环境和自然环境。

二、相关研究文献综述

政府研究的核心问题是政府职能问题。为此我们需要对国内外有关政府职能及其转变的研究现状进行描述,对其存在的问题进行分析,并在此基础上提出本书的研究思路。

邓小平说:“社会主义要赢得与资本主义相比较的优势,就必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果,吸收和借鉴当代世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代化生产规律的先进经营方式、管理方法。”^①因此,我们必须立足国情,研究国外政府职能及其变革并分析它们的经验教训,为我国政府职能转变提供一些参考。

在亚当·斯密(Adam Smith)以前,学者们一般都是从哲学的角度探讨政府职能。他们认为人是生而平等的,生命、自由和追求幸福是天赋的不可转让的权利;建立政府的目的是保障人们的天赋权利。政府是通过社会契约产生的,其职能是为了保障个人的权利,促进人类的福利。

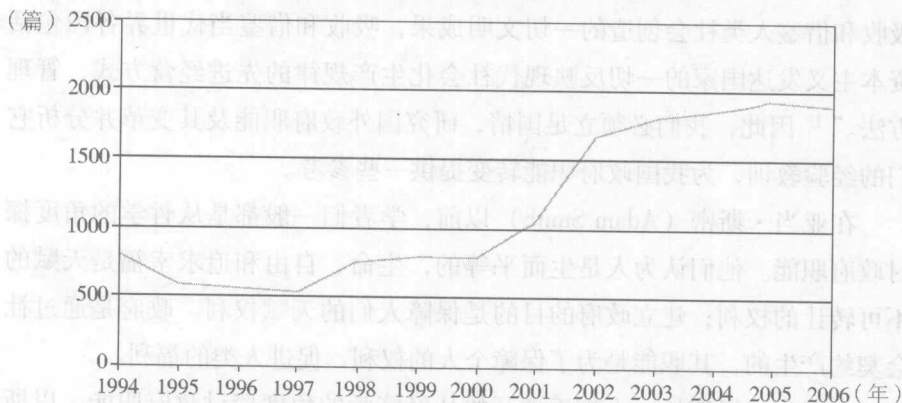
自亚当·斯密始,人们逐渐开始从经济学的角度探讨政府职能。以斯密为代表的自由主义学者,基于对个人主义和理性的无限崇拜,认为市场经济是万能的,它能自发调节所有问题,创造人间的繁荣,而且市场进程本身能比政府干预产生更好的整体效果。政府只是必要的恶,政府应尽可能地远离市场,政府职能仅是消极地而且有限地提供国防和治安服务,提供基础设施以及救济穷人等。在经历资本主义经济危机后,以凯恩斯为代表的学者,通过对市场失灵的分析而主张政府对经济的强干预,认为政府能弥补市场失灵以及实现无所不能的国家神话。政府职能活动进入市场领域,充当市场规律的调节者。同时,政府为其公民提供广泛的失业保险、医疗教育等社会救助。由于福利国家产生的政府失败,20世纪70年代新自由主义弥漫于经济和政府领域,理论上以戴维·奥斯本(David Osborne)、特德·盖布勒(Ted Gaebler)的改革政府理论为基础,实践上以

^① 《邓小平文选》第3卷,北京:人民出版社1993年版,第373页。

英国撒切尔政府和美国里根政府实行的“小政府”为主，两者均主张大规模地缩减与限制政府的规模和职能。

我国学者在政府职能研究方面虽然滞后于西方学者，但随着社会主义市场经济的逐步建立，有关政府职能研究的文献愈来愈多。至2006年底，中国期刊网中收录有关“政府职能”的文献多达8000多篇，研究成果层次鲜明，内容丰富。^①

与“政府职能”相关的文献总量年度变化规律图



(资料来源：<http://define.cnki.net/WebForms/WebDefines.aspx?searchword=%e6%94%bf%e5%ba%9c%e8%81%8c%e8%83%bd>)

改革开放以来，我国政府职能转变的理论研究是围绕改革开放的进程和经济发展展开的。20世纪70年代末和80年代政府职能转变的研究，重点是政治型政府转变为经济型政府的实践。通过思想解放的路径，提高了政府职能转变的自觉性；通过农村改革的路径，对传统管理模式进行了改革；通过对外开放的路径，塑造了外向型政府的职能；通过政企分开、下放权力的路径，使企业经营逐步摆脱了政府的直接干预；通过地区和城市的综合改革试点的路径，扩大了地方政府改革开放和经济社会发展的自主权。

20世纪90年代的政府职能转变研究，重点是政府由直接管理经济转

^① 上海社会科学院理论时评小组：《2006年重大理论问题研究年度综述》，上海：学林出版社2007年版，第132页。

向间接管理经济的实践。通过宏观调控体制改革的路径,使政府职能转变向更高的层级推进;通过建立现代企业制度的路径,找到了公有制的多种实现形式;通过引入市场机制的路径,进行了公共福利制度改革。

进入 21 世纪后,新技术的发展、经济全球化和信息时代的到来,要求各级政府职能在更高的层面上转换,同时要求政府成为建设小康社会、节约型社会和环境友好型社会,以及构建和谐社会的组织者和领导者。

这期间与政府职能研究相关的文献主要有:谢庆奎等著《中国政府体制分析》,施雪华著的《政府权变理论》,朱光华主编的《政府经济职能和体制改革》,任晓著的《中国行政改革》,沈亚平著的《公共行政研究》,赵立波著的《政府行政改革》,周喜安著的《透视政府经济职能》,汪玉凯主编的《中国行政体制改革 20 年》,曾峻著的《公共管理新论》,薛刚凌主编的《行政体制改革研究》,颜廷锐编著的《中国行政体制改革问题报告》,李文良编著的《中国政府职能转变问题报告》等等。这些著作都从不同角度和不同程度上分析、探索了我国政府职能转变这一课题,提出了自己的见解。中国学者毛寿龙等著的《西方政府的治道变革》则分析探索了当代西方国家的政府职能及其变革问题。

进入 20 世纪 90 年代以来,世界银行所发表的年度世界发展报告都涉及市场经济条件下,政府如何处理公共事务从而导致可持续发展的问题。1997 年世界银行以“变革世界中的政府”为题,系统地探讨了市场经济条件下政府的治理之道。我国确立社会主义市场经济体制改革的目标后,政府职能转变的研究首先偏重经济职能的研究,然后更加细化,逐渐偏重地方政府、社区、社团等角度的研究,如袁文平著的《西部大开发中地方政府职能研究》、贺立平著的《让渡空间与拓展空间:政府职能转变中的半官方社团研究》、于燕燕著的《社区自治与政府职能转变》等。

应该说,对政府职能转变问题的研究,国内已经取得了相当丰富的成果,并且对实际工作产生了一定影响。但是,政府职能转变依然滞后于社会发展的需要,在研究中也依然存在一些问题,比如,对政府经济职能的研究较多,而对社会职能的研究较少;一般性的理论说明较多,具体政策建议较少;对政府职能内容转变的研究较多,对政府职能实现方式转变的研究较少等等。

三、研究方法

在历史唯物主义这一总的指导思想下，政府职能及其转变问题研究要运用以下几种方法。

实证方法。这种方法主要回答事物本身“是什么”，分析事物的历史和现实存在，即过去是什么、目前又是怎样。在这种分析中应该超脱或排斥一切价值判断，只研究事物本身的规律，并根据这些规律来分析和预测事物将来的变化趋势，即推断“将来怎么样”。通过实证分析，能够进一步了解政府职能的现状。

系统方法。系统是指由若干相互作用、相互依存的部分组合而成的具有特定功能的有机整体。任何系统都有一定的功能，系统功能是各个要素发挥作用的结果。系统论认为客观世界是由大小、形形色色的系统构成的。系统论或系统分析法是通过分析系统的构成要素、功能及系统与外部环境的关系来揭示系统的特征及其运行规律的理论。在系统论中，人们认为组织是一个开放性系统，组织“整体大于各要素之和”，同时组织对环境具有适应性。政府职能转变并非孤立的现象，而是整个社会历史进程的一部分，与社会其他领域，尤其是经济领域是相互影响、相互制约的。因此，对政府职能转变的观察和分析要放到现代化进程的系统环境中进行，这样才能真正深入研究政府职能转变。

历史方法。历史方法是按照客观事物历史发展的自然进程来揭示客观事物的本质及其运动规律。它是基于客观事物的具体性、丰富性，再现客观事物的发展过程和人类认识的历史发展过程。这种方法注重具体事实及表现，强调不加修饰地如实直书。过去的经验教训可以成为当前和未来决策的依据，把握政府职能的变化发展规律，便能准确地预测今后的发展方向。研究的重点在政府职能的起源、发展及其变革上，其主要依据是各种史料和学者的著作。

比较方法。比较研究法是通过不同事物或同一事物在不同阶段的情况进行比较，找出其中异同、本质或规律性。通过比较研究，把不同时

期、不同国家或地区的政府职能体系、特点、经验、过程或实现方式等加以比较,通过纵向的“古今”比,横向的“中外”比,甚至“古今中外”的纵横交错比较,寻求异同及分析原因,权衡优劣利弊,取长补短。

四、研究思路

金融专家路易斯·马尔肯认为,在20世纪80年代,各国的致命弱点是不了解政府在经济中的职能。美国学者约翰逊(Johnson)在《政府到底应该干什么?》一书中也指出:所有政府都干预经济,且有其各自的原因,但问题是干预到什么样的程度?目的何在?这个问题一直是20世纪以来政治上的关键。目前,我国仍处于由传统的计划经济体制向市场经济体制艰难推进的转型时期,政府职能的确立既受到计划经济惯性的困扰,又受到市场经济条件下不可避免的矛盾的威胁,同时还面临着当代世界各发达国家政府职能变革的压力。

笔者根据马克思主义唯物史观,综合运用政治学、经济学、管理学等学科的知识和方法,对新中国政府职能演变史,特别是改革开放后政府职能转变的历程进行分析和总结,同时在借鉴国外经验的基础上,探索和阐明一个促进发展、推动改革、维护社会稳定和充满生机活力的政府职能体系,以此为我国政府更好地发挥作用提供一些思路。

本书拟从以下方面展开讨论:

在研究了自由主义、干预主义、有限干预等政府职能理论的基础上,论述政府职能转变的内涵以及我国政府职能转变的原则。其中侧重于对西方政府职能的理论综述,从历史和现存的各派理论和方法中总结规律,提出我国政府职能转变的原则。

在科技革命和经济转型的驱动下,政府职能转变成为政府改革的一种趋势。通过对资本主义原始积累、自由资本主义、垄断资本主义、两次世界大战、第二次世界大战以后的西方国家的政府职能演变,以及东亚国家(地区)政府职能转变的分析,研究政府职能转变过程中积累的丰富经验和教训。

政府职能转变均会受到本国传统政府职能的影响与制约。通过对我国传统政府职能的形成、表现特征和弊端进行分析,概括政府职能转变的成就、问题以及职能转变的目标和实现途径。这就为深刻理解政府职能转变的必要性和构建目标提供了分析基础。

我国在建立和完善社会主义市场经济体制的进程中,政府职能必然发生变化,主要体现为政府经济职能的转型和社会管理职能的增强。“宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务”,是当前政府的经济社会职能重点,加强社会管理和公共服务,是政府职能转变和行政管理体制改革的关键环节。

政府的经济职能是政府职能中最为古老和历久弥新的一项职能。大多数学者都认识到国家干预和市场机制同样重要,争论的焦点转移到政府的具体经济职能的选择、政府干预的方式、范围和程度上来。笔者通过分析西方政府与市场关系的历史沿革,在研究我国的政府与市场关系模式基础上,论述我国政府的经济调节和市场监管职能。同时,以政企分开作为我国政府经济职能转变的根本途径,通过叙述我国政企关系演进及其主要问题,提出我国政企关系改革的基本思路。

通过对无政府主义、国家主义、自由主义、马克思主义、当代中国马克思主义的政府—社会观的考察,笔者提出新型、合理的权力关系是政府职能转变的基础和根本。只有重新界定社会权力和国家权力之间的界限,发展社会权力,规范国家权力,重塑二者之间的关系,才能使政府职能转变从抽象议论成为一项根本性变革。通过对西方国家公共服务模式及其改革历程的分析借鉴,针对我国政府公共服务现状,笔者提出我国转型时期政府公共服务提供模式及其完善途径,并以城市社区和农村社区的基层自治和事业单位作为案例讨论我国政府的社会职能。

随着全球化进程的加快,世界经济一体化、政府治理全球化、知识经济成为世界发展的重要特征,笔者结合目前发展的新趋势,探讨了全球化背景下政府职能转变的方向。另外,政府信息化的迅猛发展也成为政府职能转变的重要手段。在此基础上,笔者总结了政府职能转变的经验和不足,并对如何进一步推进政府职能转变提出了粗浅的看法。

第一章 理论阐释

政府职能 (Governmental Functions) 是公共管理研究的一个重要领域,而政府职能转变是当代经济、政治发展提出的一个时代性课题。20 世纪 70 年代末,中国开始了经济体制改革,这必然提出了政府职能及其转变的问题。为了从理论上回答这个问题,我们有必要先搞清楚政府、政府职能、政府职能转变的基本理论。

一、政府及政府职能

(一) 政府

国家是历史发展到一定阶段的产物,而国家的行政职能是通过国家的行政机构来完成的。国家的行政机构也就是我们通常所说的政府。

1. 含义

人们对政府 (Government) 这一概念有着不同的理解,大体可归纳为: (1) 最广义的政府,是指制定规则,为居民提供公共服务的机构; (2) 次最广义的政府,是指治理国家和社会的政治机构; (3) 广义的政府,是指执掌公共权力的所有的国家机构,包括各级立法机关、行政机关和司法机关; (4) 狭义的政府,是指各级国家行政机关,即按照立法、行政、司法三权分立的原则而建立起来的行政机构,包括中央和地方行政机关; (5) 最狭义的政府,仅指中央政府。西方文献中, Government 既意味着狭义的政府即行政部门,也指广义的政府。另外, Government 还有统治、治理、

管理公共事务和维护公共秩序之意。目前,在我国通常使用的政府概念,是狭义的政府,即国家行政机关,故国务院又称中央人民政府。

本书同时在广义上和狭义上使用政府一词。因为政府在对公共事务的管理过程中,必然要遵循和体现一定阶段内国家的基本原则和基本任务,这些基本原则和基本任务的形成和确定,既需要通过行政机关,又需要经过立法机关和司法机关。除此之外,执政党及其机构也起到了政府的某种作用。中国共产党在当代中国不仅事实上是一种社会公共权力^①,而且也是政府决策的核心。所以,在本书中使用政府这一概念时,一般是指广义的政府,还往往涉及执政党的机构。不过,本书有时也在狭义上使用政府概念,仅指行政机关,即国务院和各级人民政府。究竟文中使用的政府概念有多大,根据上下文可加以具体区别。同时根据学界的流行用法,本书在很多情况下,交替使用国家和政府,比如市场经济中国家的作用或政府的作用,此时政府和国家是同一的。^②

2. 特征

国家为了维护社会秩序、管理经济生活、行使公共权力,组建了政府。政府作为一种专门的国家机构或政权实体,不论国家的阶级性质如何,都有其共同性。具体表现为:

(1) 公共性。政府是因社会的公共需要而产生的,所以它具有公共性质。恩格斯把公共权力视为国家区别于氏族根本标志,并认为这种公共权力是凌驾于社会之上的力量。尽管政府的机构是由社会的个体所组成的,但是,政府的公共特性决定了政府的一般功能在于维护社会的公共利益,解决社会的公共问题。马克思、恩格斯希望政府官员成为社会公仆的

^① 现代政治是政党政治,但和西方政党执政机制和执政方式不同,中国共产党在国家政治和管理过程中处于领导地位,政府是政党贯彻主张意志的主渠道。中国共产党对国家政权机关的领导主要是由各级党委实现的。通常所说的党政关系中的“政”应作广义的理解,不仅包括政党与行政机关的关系,而且包括政党与立法机关的关系、政党与司法机关的关系。中国共产党不仅领导各国家行政机关,而且领导各类人民团体、群众组织以及国有企业。近年来,通过加强非公经济和民间社团的党建,执政党对这些领域的影响也在扩大(参见曾峻:《公共管理新论》,北京:人民出版社2006年版,第138页)。

^② 在这里就不详尽讨论国家与政府的区别和联系了,有关此讨论可参见朱光华主编:《政府经济职能和体制改革》,天津:天津人民出版社1995年版,第2—4页。