

ZHENG FU ZHINENG

SHULI YU CHONGGOU

当代中国政府管理与社区治理丛书

◎ 金太军 主编

政府职能

Zhengfu Zhineng 梳理与重构 Shuli Yu Chonggou

金太军 赵晖 高红
张方华 著

广东人民出版社

当代中国政府管理与社区治理丛书

◎ 金太军 主编

政府职能

Zhengfu Zhineng
Shuli Yu Chonggou

梳理与重构

金太军 赵晖 高红
张方华 著

广东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府职能梳理与重构/金太军等著. —广州: 广东人民出版社, 2002.7

(当代中国政府管理与社区治理丛书/金太军主编)

ISBN 7-218-03932-4

I . 政… II . 金… III . ①国家行政机关—行政管理—职能—研究—中国②国家行政机关—管理体制—体制改革—研究—中国 IV . D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 09993 号

责任编辑	倪腊松
封面设计	张焕林 张焕威
责任技编	黎碧霞
出版发行	广东人民出版社
经 销	广东新华发行集团股份有限公司
印 刷	中国人民解放军第四二三二工厂
开 本	850 毫米×1168 毫米 1/32
印 张	14.5
插 页	2
字 数	300 千
版 次	2002 年 7 月第 1 版 2002 年 7 月第 1 次印刷
印 数	4000 册
书 号	ISBN 7-218-03932-4/D·417
定 价	26.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

售书热线: (020) 83790667 83791084

总 序

政府是公共行政管理主体，社区则是政府管理的落脚点，政府管理和社区治理的优化与否关系到我国经济和社会的发展全局。改革开放以来，对这两个方面的研究逐步受到国内理论界的重视，相应的研究成果应该说也不算少。但总的来看，把政府管理和社区治理两个方面结合起来，进行比较系统的研究，还显得相当薄弱，高水平、成系列的研究成果尚不多见。

可喜的是，由知名青年学者金太军教授担纲主持编撰的《当代中国政府管理与社区治理》丛书在这方面做出了有益的探索。作为该丛书的第一位读者，我通阅全书，感受良多。

首先，我想说的是该丛书的出版对促进我国政治学和行政学的发展，培养高素质的行政管理人才和社区管理人才，推动我国经济体制、政治体制改革的不断深入和经济、社会的持续发展，有非常重要的现实意义。当然，这一点应该是毋庸置疑的，无须我多说。

其次，该丛书的具体选题都是我国改革开放和社会主义现代化进程中政府管理和社区治理领域的重大课题。如转变政府职能、提高政府公共政策的制定和执行能力、健全政府管理体制、改革政府机构、推行国家公务员制度、治理行政腐败、重塑政府与社会关系、改善社区治理结构、推进基层民主和自治等。这些课题作为现实中的热点和难点，对它们的关注，需



要很强的学术敏感性，对它们的深入研究，则不仅需要较为扎实的政治学和行政理论功底，而且有时也要有相当的学术勇气。从这个意义上说，丛书作者的研究方向和治学态度是难能可贵、值得赞许的。

注重理论和实际相结合，是该丛书的一大特点。从该丛书即将推出的第一辑的《政府职能梳理与重构》、《行政腐败解读与治理》、《公务员制度创新与实施》、《乡村关系与村民自治》等四个专题研究来看，主编和作者对政府职能及其转变、行政腐败及其治理、推行国家公务员制度、乡政与村治关系等方面的研究，都能做到以行政学与政治学的理论研究为基础，并紧密跟踪学术前沿，如借鉴当代政治学的“治理”和“善治”理论，行政学的“新公共管理”理论，赋予当代中国政府管理和社区治理以新的时代特征和科学内涵；同时主编和作者也注意吸收经济学、社会学、心理学、伦理学等相关学科研究成果，如运用“新制度经济学”、“国家—地方—民众三层分析理论”等研究框架来分析行政腐败的成因和乡镇行政管理与村民自治的关系，从而使得他们的研究成果既立足于新世纪的中国国情，又有坚实的学术支撑和逻辑依据。

研究方法的多样化是该丛书的一个鲜明特征。主编和作者在研究过程中，坚持以辩证唯物主义与历史唯物主义为指导，吸收与借鉴比较研究法、制度研究法、过程研究法、生态分析法、行为分析法、个案研究法、政策研究法、结构—功能分析法等方法。尤其注重运用了以下四种方法：（1）制度研究方法。重点阐释中国行政制度，特别是行政权力的横向结构和纵向结构以及社区治理结构的制度化规范。（2）过程研究方法。着重通过收集与分析大量实证材料，对当代中国行政体制与社区治理的实际运行状况加以描述与归纳，进而提出了相应的对策建议。



(3) 行政生态分析法。运用这种方法,考察当代中国政府管理与社区治理的社会经济、政治和文化条件,较好地把握了现阶段中国特定的时空背景下行政改革与行政发展以及城乡社区治理的原创性及其与外部环境的互动关系。(4) 比较方法。将中国的传统和现实以及中外政府管理与社区治理体制及其运行机制制作比较分析。特别值得肯定的是,该丛书在保持三种方法各自侧重点及其特色的前提下,做到了互补互通,相得益彰。

据我所知,该丛书主编金太军在政治学和行政学研究领域已笔耕了近 20 年,发表和出版著述逾 200 万字,具备比较扎实的专业功底和较强的中英文运用能力,是江苏迄今惟一“青年社会科学家奖”获得者。其他参与者也都是学有所长的青年学者,他们分别是相关学科的硕士、博士或副教授,在政治学、行政学、经济学、法学、社会学等学科有一定造诣,他们集体攻关,密切合作,形成了至关重要的学科互补和综合优势,从而保证了该丛书能较高质量地完成。

总的来看,该丛书结构设计精当,材料新颖、翔实,逻辑严密、紧凑,分析客观、准确,行文流畅、洗练,这使得该书既具有较高的学术品位,又有一定的可读性。

当然,该丛书亦有不足之处。主编和作者力图建构的基本理论框架还留下了有待继续研究和拓展的空间,特别是有些层面的研究还不够深入,如对行政腐败根源的考察就有待深化。这或许是因为主编和作者阅历尚浅,把握敏感、复杂的政治和行政问题的能力还略显欠缺。但瑕不掩瑜,该丛书的出版,将有助于推动人们对新世纪中国政府管理以及社区治理等一系列重大的理论和实践问题的研究。

张永桃

2001 年 10 月于金陵南秀村

主 编 前 言

改革开放以来,在渐趋繁荣的社会科学领域,行政管理学(又称行政学或公共行政学)作为研究公共行政或政府管理的一门系统化的科学,是发展最快、取得成果最为显著的学科之一。究其原因,最根本的还是行政管理学是一门与中国改革开放和现代化建设的伟大实践密切相关的应用学科。这也就是马克思所说的“理论在一个国家实现程度,决定于理论满足这个国家的需要程度”。从世界范围来看,对政府管理的研究,已愈来愈引起各国政府和学术界的重视,行政学已成为一种全球性科学。尽管存在着各种差异,但东西方各国已逐渐在以下问题上达成共识:一个国家能否在激烈的全球化竞争中求得生存和发展,很大程度上取决于是否有一个有权威、有能力、廉洁、勤政、务实的政府对包括经济事务在内的社会公共事务进行合理、高效、规范的管理。

对中国这样的发展中国家,政府行政管理的成效如何,对经济社会的稳定和发展更有着特殊重要的意义。正如美国学者M.P.托达罗所说:“公共行政是发展中国家最短缺的资源。”^①的确,中国才刚刚摆脱计划经济体制的束缚,与根深蒂固的计划经济体制相适应的传统的政府管理,从管理体制、职能、方

^① [美] M.P. 托达罗:《第三世界的经济发展》,中国人民大学出版社 1998 年版,第 221 页。



式、机构、人员等各个方面都需要进行重大的改革和调整，以适应改革开放和社会主义市场经济发展的需要。毋庸讳言，近20年来中国的行政改革在取得很大成就的同时仍存在很多弊端和缺陷。这些弊端已成为新世纪中国深化改革和经济社会持续发展的巨大障碍。因此，总结经验、剖析弊端、探求对策就成为中国行政学研究的时代主题，也是行政学理论工作者责无旁贷的神圣职责。当然，这种总结、剖析和探求都是建立在系统的学术研究和缜密的理性分析的基础上。

正是抱着上述宗旨，我们不揣浅陋，计划用5~8年的时间编写《当代中国政府管理与社区治理》丛书，内容主要涉及当代中国政府管理和社区治理领域中的一些重大问题，如政府职能的重组与定位，行政权力结构的调整与完善，政府机构的精简与人事制度的改革，政府伦理的建设与公共政策的优化，权力的制约监督与行政腐败的治理，行政制度的变革创新与政府管理的案例分析。

这里需要说明的是，我们之所以把“社区治理”作为研究的一项重要内容，主要是考虑到社区是政府管理的落脚点，社区治理的优化与否直接关系到政府管理的成效。从研究现状看，对社区治理的关注，更多的来自于经济学界和社会学界，这方面高质量的研究成果也比较多；而行政学界对社区治理的研究却未给予应有的重视，特别是把政府管理和社区治理两个方面结合起来所作的系统研究，还显得比较匮乏，高水平的系列研究成果尚很少见。

“治理”与“管理”并不是随意使用的两个概念。治理是当代政府管理的一种新形式，是行政改革的产物。好的治理即善治就是使公共事物所覆盖的公共利益最大化的社会管理过程，其本质特征在于它是政府和公民对社会公共事物的合作管



理。治理的主体既是政府，也是民间公众。治理的对象则是公共事物。治理的基本构成要素有五个：（1）合法性，即社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态；（2）透明性，即与公民利益相关的政府政策信息的公开性；（3）责任性，即公众尤其是公职人员和管理机构由于其承担的职务而必须履行的相应责任和义务；（4）法治，即法律是公共管理的最高准则，政府官员和公民在法律面前人人平等；（5）回应，即公职人员和管理机构必须对公民的需求作出及时的、负责的反应。在一些西方发达国家，近些年来出现了由传统的政府管理转变为治理（善治）的潮流，与此相应，对治理与善治的研究也成为西方政治学与行政学研究的热点与前沿课题。在我国，最近几年随着改革的深入，政界与学界也开始讨论并在实践中探索政府治理（善治）的问题。就现阶段的实际情况来看，由管理向治理（善治）的变迁还刚刚起步，其范围还主要局限于城乡基层社区，特别是在中国辽阔的农村地区出现的乡政村治体制下的村民自治，它虽是治理（善治）的初级形态，但却推动了政府管理向治理（善治）的变迁。有鉴于此，我们把城乡基层治理包括村（居）民自治作为重要的研究内容。

本丛书作为南京师范大学行政管理学学科建设的一项重点工程，受到南京师范大学行政管理学特聘教授专项课题以及新兴交叉与应用学科研究方向建设项目资助。南京师范大学从基金资助、人员配备、办公条件、社会调查乃至写作时间等诸多方面给予了大力支持和扶助，从而在很大程度上保证了本课题的顺利实施。

本课题无疑是南京师范大学政治与行政学院行政管理系和行政管理研究所集体努力、精诚合作的结果。作为项目主持人，我本人负责课题论证和思路设计以及各书的逻辑体系、章目编



排和修改、统稿、定稿工作,并参与了部分章节的撰写。钱再见、赵辉、高红、窦振斌、陈辉、叶勤、李雪卿、张方华、施从美诸位分头撰写有关章节,也付出了艰辛的劳动。此外,王立新博士也参与了《公务员制度创新与实施》一书编写提纲的讨论以及部分资料的搜集工作。可以说,本课题凝聚着课题组全体成员的心血和汗水,充分体现出梯队攻关、同心协力的团队精神。

本课题的研究还得到了南京师范大学政治与行政学院的直接支持和多方关照。特别是院长、博士生导师王小锡教授对项目研究提出了许多建设性意见,并提供了重要的方法论指导;副院长王跃教授为本丛书的出版等事宜作了大量工作。广东人民出版社的远见卓识和责任编辑倪腊松的不辞劳苦则保证了本丛书的第一批四本书能有幸作为该社年度重点出版项目推出。

我们还特别要致以谢意的是,我省行政学界前辈、国内知名政治学与行政学家张永桃教授在百忙之中为本书欣然作序,更令我们备受鼓舞。实际上,不仅我本人多年来一直得到张先生的悉心指点,而且近年来,他对我主持的南京师范大学行政管理学科的建设也提携有加,表现出一个真正学者的宽广胸怀和高尚品格。此外,编委会各位专家以不同的形式对我们的研究给予了支持与帮助。同时,我们还吸收和引用了国内外大量的相关研究成果。当然我们已在本书的注释和所附的《主要参考文献》中作了必要的注明。在此一并致谢。

最后需要说明的是,由于我们学术功底尚浅,研究能力有限,加上教学任务繁重,书中难免有诸多疏漏甚至错误之处,祈望专家学者和广大读者不吝赐教,予以批评指正。

金太军

2001年9月18日深夜于龙江白云园



主编简介

金太军 男, 1963年生, 教授, 博士生导师, 九三学社江苏省委常委, 江苏省迄今惟一社会科学类“青年科学家”奖获得者, “333工程”第2层次培养对象。1999年被南京大学破格评为政治学教授, 2000年4月起任南京师范大学特聘教授、公共管理学院行政管理系主任、行政管理和公共事业管理研究所所长, 兼任中国政治学会理事、全国政策科学研究会常务理事、《中国行政管理》理事, *Chinese Public Administration Review* (美国)、《管理科学》、《公共行政》等刊编委, 教育部重点文科基地中山大学行政管理研究中心、华中师范大学农村问题研究中心、安徽大学兼职教授。在研究中外政治体制和政府职能方面有较深造诣, 是当今江苏省政治学和行政学界中青年学者的代表人物。近年来, 主持国家和省级重点工程课题各1项, 出版个人专著4部, 在国内外权威性刊物或全国中文核心期刊发表论文90余篇, 获省部级哲学社会科学优秀成果二等奖5项。

2000/10

当代中国政府管理与社区治理丛书

编 委 会

顾 问 张永桃
主 编 金太军
编 委 (按姓氏笔画为序)

王乐夫 (中山大学) 王浦劬 (北京大学)
王 辉 (安徽大学) 王 岩 (中国矿业大学)
毛寿龙 (中国人民大学) 朱立言 (中国人民大学)
朱光磊 (南开大学) 乔耀章 (苏州大学)
刘东文 (中国行政管理学会) 刘 峰 (国家行政学院)
刘 霞 (湖北大学) 李 平 (汕头大学)
吴 坚 (扬州大学) 杨海蛟 (中国社会科学院)
余逊达 (浙江大学) 张永桃 (南京大学)
张凤阳 (南京大学) 张德信 (国家行政学院)
张康之 (中国人民大学) 张梦中 (美国国家生产力研究中心)
陈振明 (厦门大学) 金太军 (南京师范大学)
周光辉 (吉林大学) 竺乾威 (复旦大学)
林尚立 (复旦大学) 周 平 (云南大学)
周志忍 (北京大学) 周毅之 (江苏行政学院)
郑志龙 (郑州大学) 施雪华 (武汉大学)
胡象明 (武汉大学) 胡元梓 (新华文摘杂志社)

胡 伟 (上海交通大学) 俞可平 (中共中央编译局)
徐 勇 (华中师范大学) 徐晓林 (华中科技大学)
唐代望 (广东行政学院) 高小平 (中国行政管理学会)
桑玉成 (上海师范大学) 黄卫平 (深圳大学)
鲍 静 (中国行政管理学会)

目 录

1. 导论	1
1.1 政府职能的概念	1
1.2 政府职能的构成	13
1.3 政府职能的历史变迁	17
1.4 政府职能的理念	25
1.5 政府职能的确定	29
1.6 政府职能的转变	38
2. 传统计划经济体制下的中国政府职能	46
2.1 全能型政府职能的形成	46
2.2 全能型政府职能的特征	59
2.3 全能型政府职能的弊端	74
3. 经济、政治改革与政府职能转变	87
3.1 经济体制改革与政府职能的转变	87
3.2 政治体制改革与政府职能的转变	93
3.3 国家—社会关系的变化与政府职能的转变	103
3.4 政府职能转变的制约因素与目标模式	123
4. 政府政治职能的重心转移	148
4.1 维护统治秩序	149



4.2	维护国家主权	157
4.3	推进民主和法制建设	163
4.4	加强政府自身建设	175
4.5	界定和保护产权	182
5.	政府经济职能的战略重构	187
5.1	纠补政府失灵：战略性重构的内涵之一	188
5.2	弥补市场失灵：战略性重构的内涵之二	193
5.3	限制和约束政府权力和职能： 战略性重构的对策之一	209
5.4	提高政府能力：战略性重构的对策之二	219
5.5	结论与思考	225
6.	政府社会职能的转变	234
6.1	政府社会职能的强化	234
6.2	现代西方国家政府社会职能的演变	257
6.3	我国政府社会职能的缺陷及其改革	267
7.	政府职能重塑与机构改革	281
7.1	政府职能重塑与机构改革的相关性	282
7.2	历次机构改革的简要回顾与职能演变分析	289
7.3	政府职能重塑与机构改革的阻力	306
7.4	机构改革中重塑政府职能的对策	323
8.	政府职能重塑与中央和地方关系的改革	350
8.1	纵向职能视角中的中央与地方关系的演变	351
8.2	中央与地方政府职能关系问题的原因分析	369

8.3 转型时期中央政府与地方职能的 一般特征及定位	382
8.4 重构中央与地方政府职能关系的 基本原则和对策	395
9. 全球化网络时代的中国政府职能面临的新挑战	414
9.1 全球化与政府职能	414
9.2 网络化与政府职能	426
主要参考文献	448

1. 导 论

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。因此，研究政府管理自然要从研究政府的职能入手，或者说，研究政府职能是研究政府管理的出发点。作为一个复合范畴，政府职能有着丰富内涵，可以依据不同的标准，对职能的内部构成进行不同的分类。同时政府职能又是一个历史范畴，在不同的国家或者同一国家的不同历史时期，政府职能具有不同的内容和特点。

1.1 政府职能的概念

职能，泛指一定的人员或组织所具有的职责和功能。顾名思义，政府职能就是政府具有的职责或作用。因此，要弄清政府职能，首先必须对政府的概念作一界定。

1.1.1 政府的涵义及其双重属性

政府这一词语，在使用中最常见的有两种含义。其一是广义上的，即指一个国家内行使国家权力的全部组织体系，如英国《大英百科全书》的定义：“由政治单元在其管辖的范围内制定规则和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；

