

县级市政府 职能转变问题研究

李平 侯保疆 等编著



当代中国出版社

广东省高教厅人文社会科学研究“九五”规划项目

县级市政府职能转变 问题研究

李 平 侯保疆等编著

当代中国出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

县级市政府职能转变问题研究/李平等编著. - 北京: 当代中国出版社, 2000.8

ISBN 7-80092-936-1

I. 县… II. 李… III. 县级市-国家行政机关-行政管理-职能-研究 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 67320 号

当代中国出版社 出版发行

社址: 北京地安门西大街旌勇里 8 号 邮政编码: 100009

三河东方印刷厂印刷 新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 7.25 印张 2 插页 160 千字

2000 年 8 月第 1 版 2000 年 8 月第 1 次印刷

定价: 13.80 元

前 言

我国正由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，这要求政府职能也相应转变。党的十五大提出了继续推进机构改革、按照社会主义市场经济的要求转变政府职能、实行政企分开的任务。1998年国务院机构改革顺利进行，改革的根本原则就是按照发展社会主义市场经济的要求，转变政府职能，实行政企分开。最近，国务院总理朱镕基提出了下大力气抓好“三个转变”，即转变政府职能，转变工作方式，转变工作作风。政府职能转变问题已成为社会关注的一个热点。县级市是联结大中城市和农村的纽带，随着县域经济的发展，我国的县级市由1978年底的97个，增至1996年的445个，增加了3倍多。^①费孝通先生在1997年5月中国县级市现代化管理研究会上的讲话指出：用不了多少年，我国的二千多个县，其经济实力将很快达到或超过撤县设市的标准，这是大势所趋。现在，我国的“县改市”已经出现过热现象。在撤县设市的实际操作中，出现了不完全符合社会经济发展自然进程的现象。许多县在不具备经济发展条件下，人为地用行政手段和各种途径争上县级市，以致这些县设市后的经济社会

^① 汤庭芳、赫国庆：《县级市行政管理体制探讨》，载《社会科学动态》1997年第2期。

的发展并没有出现较快的势头，反而造成全国城市建设成本加大和资源的浪费。中央已经关注到这一问题，并于1997年5月29日在全国冻结过“县级市审批”，后又开始恢复对县级市的审批。但最近中央又决定不再审批地方上县级市的申请案，以改变近年在此风潮下引起的混乱状况。^① 尽管如此，我国毕竟有相当数量的县级市。目前，我国县级市有437个。随着社会经济的发展和城市化的进程，撤县设市已是大势所趋，特别是政府体制改革的不断深入，建立政府三级（中央—省—县级市）管理体制是完全有可能的，因此，将县级市政府职能转变问题作为研究对象，是非常必要的。这些年来，由于部分县级市并未有效地实现由县政府到市政府的转变，加之县级市在领导体制运作上的不规范性，使县级市政府职能转变明显滞后。因此，在发展社会主义市场经济、在整体上推进行政体制改革的前提下，应用行政学、区位学、社会学的理论和方法，研究有关县级市政府职能转变的问题，对于撤县设市后的政府管理和建立精干、高效的政府行政体系有着重要的现实意义，它可以为重新构建县级市政府职能提供理论与实践的参考。

本书是广东省高教厅人文社会科学研究规划项目《粤东地区县级市政府职能转变问题研究》的成果。近年来，国内理论界对政府职能问题进行了广泛而富有成效的研究，较集中地论述了政府职能的涵义，转变政府职能的意义，以及政府职能转变的模式、目标体系、内容等问题。国外理论界、经济学界对政府职能问题进行的较深入的研究，集中提出了重新定位政府职能，提高政府有效性的途径，政府如何更好地为市场全球化的发展服务等

① 《报刊文摘》，2000年3月9日。

问题。总的来说,理论界对政府职能的研究基本上是属于一般理论层面,而针对不同层次、不同建制的政府职能的研究较少,对于县级市政府职能的研究更是屈指可数。本书通过对县级市政府职能的特点、现状、弊端,以及政府职能转变滞后的表现和成因等问题进行了系统、全面的调查研究,重点对粤东地区县级市政府职能转变的成功经验、难点进行个案研究,在此基础上,从建立社会主义市场经济体制、政府机构改革、依法治市、建立现代企业制度等多视角、多方位界定县级市政府职能的内涵,综合提出县级市政府职能模式的方案。

本书在撰写过程中突破的重点和难点问题至少有三个:

第一,城市政府职能与县级市政府职能的区别。城市政府职能与县级市市政府职能在理论上有区别,但在实际运作中两者界限模糊,本书严格界定了城市政府职能与县级市政府职能。

第二,县级市政府职能与县政府职能的区别。县级市有着明显的区位优势,县域经济发达,城市化进程较快,它跨入城市序列,属于大中城市之末、小城镇及广大农村之首。县级市作为县级城市的政治、经济、科技、文化、教育、信息中心,上接大中城市,下联小城镇和广大农村,起着缓解大中城市的压力,带动、引导和促进县域经济、社会等各项事业发展的作用。县级市是由撤县而建立起来的,它与县之间有着内在的密切联系,又有着严格的区别,实际操作中存在撤县改市的标准过松,以及撤县改市后虽名称变了而职能的实际内容未变等问题。本书较好地把握了县级市政府职能的特点,弄清了它与县政府职能的区别。

第三,改革开放以来,社会主义市场经济发展较快,但县级市在行政体制改革、政府职能转变等方面却明显滞后,县级市政府职能难以适应社会主义市场经济的要求。本书分析了县级市政

府职能转变滞后的表现及制约因素。

本书的篇章结构正是在行政组织与政府职能理论研究的基础上，沿着县级市政府职能转变滞后的原因、社会主义市场经济条件下县级市政府职能的重新定位、县级市政府职能模式设计的内在逻辑展开的。全书由三大部分共十章组成。其中第一部分为理论研究，主要内容有：县级市与县级市政府职能，县级市政府职能与社会主义市场经济，县级市政府职能与机构改革，县级市政府职能与社会中介组织，即第一章至第四章的内容；第二部分为专题研究，主要内容有：县级市政府职能转变的现状与影响因素分析，粤东地区县级市政府职能转变模式研究，粤东地区县级市政府职能转变的目标体系，粤东地区县级市政府职能转变的内容设计，即第五章至第八章的内容；第三部分为个案研究，主要内容有：澄海市政府职能转变的现状与思考，潮阳市政府职能转变的现状与思考，即第九章至第十章的内容。

本书的撰写，借鉴和吸收了国内外有关政府职能的著作、论文，也是项目组全体成员利用寒暑假深入粤东地区的县级市进行调查研究的成果。但由于县级市政府职能涉及的知识面广，实践中的新情况、新问题不断涌现，我们尚缺乏这方面的实践，书中难免有疏漏浅量之处，敬请读者予以批评指正。

李 平

2000年4月于汕头大学桑浦山下

目 录

前言	(1)
第一章 县级市与县级市政府职能	(1)
一、政府职能的基本概念	(1)
二、政府职能的内容	(3)
三、县级市政府的特点及其与县政府的区别	(8)
四、县级市政府职能转变的客观必然性	(13)
第二章 县级市政府职能与社会主义市场经济	(17)
一、市场经济中的政府宏观调控	(17)
二、转变政府职能是社会主义市场经济的本质要求	(22)
三、社会主义市场经济对县级市政府职能转变提出了新的要求	(29)
四、社会主义市场经济条件下县级市政府行为方式的转变	(31)
第三章 县级市政府职能与机构改革	(35)
一、行政组织结构的基本理论	(35)
二、政府职能是机构改革的关键要素	(38)
三、县级市政府机构改革的难点与重点	(41)

四、县级市政府机构改革的框架	(44)
第四章 县级市政府职能与社会中介组织	(57)
一、社会中介组织概述	(57)
二、社会中介组织在县级市政府职能转变中的作用	(66)
三、县级市社会中介组织发展中存在的问题与对策	(71)
第五章 粤东地区县级市政府职能转变的现状与	
影响因素分析	(77)
一、粤东地区县级市政府职能运行状况	(77)
二、粤东地区县级市政府职能转变现状	(85)
三、粤东地区县级市政府职能转变的影响因素分析	(93)
第六章 粤东地区县级市政府职能转变模式研究	(101)
一、政府职能转变的原则	(101)
二、粤东地区县级市政府职能转变模式	(112)
第七章 粤东地区县级市政府职能转变的目标体系	
.....	(125)
一、粤东地区县级市政府职能转变目标定位的	
基本依据	(125)
二、粤东地区县级市政府职能转变的主要目标	(128)
三、粤东地区县级市政府职能转变的具体目标	(134)
第八章 粤东地区县级市政府职能转变的内容设计	(148)
一、粤东地区县级市政府职能转变的主要内容	(148)
二、粤东地区县级市政府职能转变的具体内容	(155)
第九章 澄海市政府职能转变的现状与思考	(166)
一、澄海撤县设市的背景及过程	(166)
二、澄海市政府机构改革的主要做法与成功经验	(170)
三、澄海市政府机构与职能现状	(173)

四、设市后澄海市政府职能转变过程中遇到的 困难与问题	(182)
五、若干初步建议	(184)
第十章 潮阳市政府职能转变的现状与思考	(190)
一、潮阳撤县设市的背景及过程	(190)
二、设市以后行政机构改革情况	(198)
三、设市以后政府与企业的关系的处理	(200)
四、设市以后政府在职能转变过程中取得的成绩 和遇到的问题	(204)
五、影响政府职能转变的因素分析	(210)
六、几点建议	(211)
 主要参考书目	(213)
后 记	(216)

第一章 县级市与县级市政府职能

随着国务院机构改革方案的实施，政府职能转变和地方各级政府机构改革的问题成为全社会关注的热点。在县级市这个特殊层级上，如何转变职能、精简机构呢？本章力求在整体上推进行政体制改革的前提下，从理论层面上研究县级市政府职能问题，为重新构建县级市政府职能提供理论依据。

一、政府职能的基本概念

职能，通常指职责与功能作用，它是职和能的辩证统一。国家职能是指国家活动的基本方向，^① 是国家在实施其阶级统治和社会管理活动过程中担负的职责和功能。国家职能是国家本质的外在表现，本质不同的国家，其职能也不相同。国家本质首先表现在阶级性上。列宁曾经指出：“国家是一定阶级的统治机关”^② 从这个意义上说，国家的本质表明处于统治地位的阶级对处于被统治地位的阶级的专政，因此，任何一个国家都具有政治统治职能。国家本质还表现在公共性上。恩格斯曾指出：“政治统治到

① 《简明政治学词典》，吉林人民出版社 1985 年版，第 402 页。

② 《列宁选集》第 3 卷，人民出版社 1972 年版，第 176 页。

处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^①从这个意义上说，国家本质上是社会公共利益的代表，因此，国家必须具有对经济和社会公共事务管理的职能。概言之，国家职能作为国家本质的外在表现，从其发生作用的范围来看，包括政治职能、经济职能、社会公共管理职能。政府职能从属于国家职能，反映了国家行政管理活动的实质与方向，是政府活动总内容的全面概括，它回答政府管什么、怎么管、发挥什么作用的问题。所谓政府职能，是指国家行政机关在一定时期内，根据国家或社会发展的需要而承担的职责和功能。可见，政府职能是政府职责与政府功能的统一，其中政府职责要解决的是政府管什么事，管多少，管到什么程度为宜；政府功能强调的是政府管理的作用。政府职能在本质上是国家职能的具体执行，是作为国家管理执行机关的行政主体，依法对国家事务和社会公共事务进行管理时所承担的职责和所具有的功能作用。政府职能作为国家职能的有机组成部分，同样包括政治职能、经济职能和社会公共管理职能，只不过在职能范围上窄于国家职能。

政府职能从本质上说，是通过行使国家行政管理权力，实现国家意志，确保和维护有利于统治阶级的政治关系、经济关系和社会关系，为占统治地位的阶级服务，为它赖以产生的经济基础服务，这是政府职能与其他社会职能的不同所在。从总体上看，政府职能具有以下三个特点：

第一，执行性。政府是国家权力机关的执行机关，要执行本级人民代表大会及其常委会的决议，执行上级国家行政机关的决

① 《马克思恩格斯选集》，人民出版社 1976 年版，第 219 页。

定和命令。同时，政府职能是对国家事务和社会公共事务进行管理的基本职责和功能，很明显，带有执行的性质。

第二，多样性。政府职能是政府活动内容的全部概括，从静态看，它涉及社会经济、财政、文教卫科技、公安、社会福利、民政、环境保护、外交、城乡建设事业、司法行政、监察、计划生育等领域；从动态看，它包括政府所进行的计划、决策、组织、协调、控制等一系列环节和步骤；从层次看，有高、中、低不同管理层次的职能，呈现出多样性。

第三，动态性。政府职能内容是变化的，这是由行政环境的变化所决定的，如社会经济的发展，国家形势和任务的变化，政府职能内容也相应发生变化。如果社会形态发生变化，政府职能要发生变化。就是同一社会形态国家的不同时期，政府职能的内容也不相同，显示出动态性。

二、政府职能的内容

根据政府职能的涵义及其特点，政府职能的内容可以从静态的管理范围和动态的管理过程两方面研究。

1. 从管理范围看政府职能的内容

从管理范围看，政府职能内容广泛，但从总体上可以概括为政治职能、经济职能、社会公共管理职能。

第一，政治职能。这是维护国家政治统治的基本职能，它最集中地体现了国家的本质，其核心问题是巩固国家政权。所谓政治职能，指政府通过一系列的政治活动，维护有利于统治阶级的社会秩序及内外环境的职责和功能。政治职能涉及面广，但政府政治职能比国家政治职能的涉及面要窄些，其主要内容包括：

(1) 军事保卫职能。政府通过本地区的国防建设、预备役建设、

征兵等工作保卫国家安全；通过一定范围的外交活动，促进人们友谊，为本地区创造一个良好的外部环境。（2）镇压和治安职能。在我国，各级司法机关和行政机关是行政系统内部维护社会秩序、担任镇压和治安职能的主要机关。政府要做好预防和打击犯罪的工作，做好治安行政工作，做好机关和各种经济文化的保卫工作，做好监狱和劳教所工作。（3）加强民主建设职能。我国是社会主义国家，人民是国家的主人，《宪法》规定，“中华人民共和国的一切权力属于人民”，而人民的权力，最根本的是参与国家管理的权力。政府负有加强民主政治建设的任务，维护人民代表大会制度，支持人民代表大会的活动并接受其监督，吸收人民群众参与管理并接受其监督，在职权范围内加强法制建设，加强人民自治组织的建设。

第二，经济职能。政府职能的存在，是为产生它的经济基础服务，以各种形式来推动生产力的发展。所谓政府经济职能，就是指政府从社会经济生活宏观的角度，履行对国民经济进行全局性的规划、协调、服务、监督的职责和功能。政府经济职能主要包括四方面内容：（1）统筹规划。这是宏观调控的重要手段之一。（2）组织协调。通过财政、信贷、税收、工资、物价等部门及其相应机构，充分发挥经济杠杆作用。（3）提供服务。通过掌握政策、信息引导，为企业提供服务。（4）检查监督。政府审计部门、工商部门按有关法规和各单位会计记录，对其遵纪守法、财政财务收支活动、经济效益等进行监督。

第三，社会公共管理职能。政府要组织并促进地方经济、社会的发展，还必须处理和管理好社会公共事务，发展科技文教卫生事业。所谓政府社会公共管理职能，指政府管理社会公共事务和发展社会科教文卫事业的功能。政府的社会公共管理职能主要

包括两方面内容：（1）管理社会公共事务。政府通过相应的职能部门管理社会公共事务，为社会提供各种服务、基本公共设施和社会保障。（2）发展社会科教文卫事业。政府对人们的思想道德、科技、教育、文化、卫生、体育和新闻出版等方面进行管理，保证经济与社会的协调发展。

综上所述，政府具有政治、经济、社会公共管理等三大职能，三者是一个相互联系的有机整体，不能弱化其中任何一个职能，因为，任何一项职能的偏废，都会影响政府功能和作用的发挥，都会影响整个社会与经济的协调发展，因此，转变政府职能，并不是弱化经济职能，或强化社会公共管理职能，而是从政府系统整体目标和结构来考虑其功能与作用，进行职能内容、方式、方法和手段的转变。

2. 从管理过程看政府职能的内容

从管理过程看，政府职能包括决策、组织、协调、控制四大职能，现分述如下：

决策职能。决策是政府的最基本职能，贯穿于政府管理工作的全过程，毛泽东同志曾经指出：“领导者的责任，归结起来，主要地是出主意、用干部两件事。”^① 这里讲的“出主意”，指的就是作决策。决策职能是政府各项职能的基础，只有通过决策确定目标和计划方案，才能因事设人，选用人才，才能按目标进行组织机构设置，职权划分，进行协调管理和控制，而用人、组织、协调、控制本身也存在着一个决策问题。政府要根据组织内部的实际情况和外部环境，权衡客观需要和主观可能，通过科学预测，提出未来一定时期内组织所要达到的目标和实现目标的决

^① 《毛泽东选集》第2卷，第515页。

策方案。当前，尤其要努力实现决策的科学化、民主化和法制化。政府决策的内容主要有：（1）有关党的路线、方针、政策和国家的法律、法令及上级的决策在本地区的贯彻执行；（2）关于本地区范围内工业企业的发展战略及确定本地区的优势行业产品的发展问题，关于本地区的调整及多种经营发展的规划；（3）关于本地区城市发展和建设的整体设想；（4）关于本地区交通运输、贸易流通的发展战略；（5）关于本地区科技、教育、文化、体育、卫生事业的发展规划及人才开发战略；（6）关于控制人口发展问题；（7）关于本地区社会治安和环境保护方面的问题；（8）事关本地区的人民群众切身利益的大事。

组织职能。组织是按照一定的目的和程序组成的一种权责结构，是一个有着共同目标、包括不同层次分工协作的有机整体。因此，组织是实现目标的工具，组织职能是实现决策职能的保证，即为了实现组织的共同目标而设计的一种组织结构，确定组织内各要素及其相互关系的活动过程。政府的组织职能就是要依据决策目标和计划方案，设计和维持一种职务结构，划分各层级各部门的权力职责，配备人、财、物等资源，将组织内部的各要素联结成为一个有机整体，其主要内容包括：（1）决定管理幅度与组织层级，设置、调整机构，搞好编制管理；（2）划分组织内部的职权关系，从整体上保持集权与分权的平衡；（3）配备人员，搞好人员的选拔、调配、培训和考核等人事管理工作。

协调职能。协调关系是政府的一项重要职能，是作为一个有效政府的重要条件之一。政府管理的核心是协调好人际关系，调动好人的积极性，发挥人的创造潜能，引导各部门和行政人员之间建立起相互协调、相互配合的良好关系，形成整体合力，从而保证行政高效率和组织目标的实现。协调职能的主要内容包括：

(1) 协调与上级领导、部下及同级之间的关系；(2) 协调行政组织内部各部门之间、组织与个人之间的关系；(3) 协调各项行政管理工作的关系；(4) 协调行政组织与外部组织及人民群众的关系。

控制职能。组织的一切工作都是为了实现组织的目标，目标确定后要层层分解到组织的各个部门直至各个成员，组织的各个部门和各个成员的活动是否在沿着目标的方向努力呢？是否偏离了目标呢？这就需要有控制工作。政府的控制职能就是按照行政计划标准对计划实施过程进行控制，掌握各部门及成员的工作是否有助于实现目标，衡量计划完成情况，纠正计划执行中的偏差。控制职能通过纠正偏差的行动与其他三个职能紧密结合在一起，使行政管理过程形成了一个相对封闭的系统。在这个系统中，决策职能选择和确定组织的目标、战略、政策和计划以及实现它们的程序，然后通过组织职能、协调职能去实现这些计划，为了保证计划的正确实施、组织目标的实现，就必须在计划实施的不同阶段，根据由计划产生的控制标准，检查计划的执行情况，可见，一旦计划付诸实施，控制工作就要紧紧跟上，同时，要进行有效的控制，还必须制定控制计划，必须有组织保证，配备人员，必须给予正确的协调，因此，控制工作存在于行政管理活动的全过程中，它不仅可以维持其他职能的正常活动，还可以通过纠正偏差的行动来改变其他职能的活动。控制职能的主要内容包括：(1) 拟定标准，即计量实际或预期工作成果的控制标准。要控制就要有标准。因此，控制过程的第一步就是确定标准。目标和计划是控制的总标准。为了对政府各项活动进行控制，还必须以总标准为依据设置更加具体的标准，作为直接控制的依据。(2) 衡量成效，即按照标准衡量实际成效。也就是按照