

保障军工核心能力建设： 政府职能及其法治化

胡象明 主 编

李丹阳 陈晓正 副主编

Baozhang Jungong Hexin Nengli Jianshe:
Zhengfu Zhineng ji qi Fazhigua



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社



李丹阳 陈晓正 副主编



王 强 王 强 王 强

六五 王假有庙，受兹介福，无疆。无家。



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

保障军工核心能力建设: 政府职能及其法治化 / 胡象明主编. —北京: 北京师范大学出版社, 2015.2
ISBN 978-7-303-18030-1

I. ①保… II. ①胡… III. ①军工企业—体制改革—研究—中国 IV. ①F426.48

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 231793 号

营销中心电话 010-58802181 58805532
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com>
电子邮箱 gaojiao@bnupg.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印 刷: 北京京师印务有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 155 mm × 235 mm

印 张: 16.75

字 数: 300 千字

版 次: 2015 年 2 月第 1 版

印 次: 2015 年 2 月第 1 次印刷

定 价: 56.00 元

策划编辑: 胡廷兰

责任编辑: 王 婉

美术编辑: 王齐云

装帧设计: 王齐云

责任校对: 李 茵

责任印制: 陈 涛

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010—58800697

北京读者服务部电话: 010—58808104

外埠邮购电话: 010—58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010—58800825

前言

前言

随着国防科技工业管理体制的不断调整和优化，我国军工行业从历史上供需合一、军政一体、政企不分、行业分割的封闭式运行模式逐步转向供需分离、军政分工、政企分开、行业整合的开放协作模式。与此同时，对军工核心能力的解读也从战争年代以军事装备尤其是尖端武器为主体的浅表认知，逐步发展到如今包含人力资源、管理制度等软能力在内的深入理解，尤其是对自主创新能力的重视，赋予了军工核心能力更丰富的内涵。军工核心能力作为一个国家军事实力的核心要素，对其的培育和建设是国防科技工业运行中的重中之重，在国防科技工业发展和国家安全保障中具有不可替代与复制的战略地位。在全球化的时代，国家间竞争越来越激烈，更需要政府加强军工核心能力建设，通过优化职能配置模式，进一步承担好军工核心能力建设的政府职能。

随着政府职能的本质由“统治”到“管制”到“管理”，最后到以“服务”为主旨，政府军工核心能力保障职能也在逐步顺应趋势进行转变。如何理顺政府与军工企事业单位的权责利界限，如何通过政府对政府职能转变客观规律的把握，推动政府保军职能的优化，是研究政府保障军工核心能力的关键。因此，在以军工核心能力建设为重点的新时期国防科技工业发展中，进一步厘清政府、军队、企业三者的职能边界，明确政府在保障军工核心能力建设中的职能定位和履职方式，是推动军工核心能力建设稳步高效发展的关键。基于此，本研究主要围绕保障军工核心能力建设中政府职能如何配置

前言

和发挥这一主题而展开，研究内容共分七章，每章围绕一个主题进行分析论证。

第一章为导论部分，主要介绍研究背景、研究方法、研究意义和研究框架等。随着市场经济制度的建立和完善，政府不再是主宰国防科技工业运行和发展的唯一要素，市场、企业与社会组织等要素在国防建设和军工发展中发挥越来越重要的作用。在此背景下，政府在国防和军工建设中到底应发挥哪些职能，以及如何建立政府、企业和社会组织的伙伴关系是新时期国防建设中亟待解决的难题，故本研究试图通过理论分析和实证研究的结合，作出一个较为完整的解答。本研究科学界定军工核心能力等相关概念，梳理分析政府在保障军工核心能力建设中的职能，探讨加强军工核心能力建设和政府保障职能的有效措施。此外，本研究主要涉及政府职能理论和核心能力建设理论，将这两个方面的理论阐述均放在导论部分，为探讨加强军工核心能力建设和政府保障职能的有效措施做好了理论铺垫和支撑。

第二章主要概括梳理了当代中国军工管理模式，以及政府保障军工核心能力建设职能变迁的历程。由于历史时代背景的不同，政府保障军工核心能力建设职能发生了很大的变化，致使当代中国军工管理模式也在不断地改变。新中国成立初期，政府保障军工核心能力建设职能的运行方式表现为：金字塔式集权管理、条条式分割管理、指令式计划管理、微观式全能管理、单线程式垂直管理、军民分离式封闭管理和政治动员式集中管理。党的十一届三中全会以后，为了适应国家以经济建设为中心的战略转移，其职能运行方式与以往有了较大改变，具体表现为：市场与计划双向调控、指令和指导双轨管理、初步法制化管理、弹性定价采购、融资多元式管理、多元结构组织管理、行政垄断式管理和军地结合式管理。随后，1998年开始的国务院机构改革进一步优化了国防科技工业的管理体制，政府对国防工业的管理模式进一步发展成为“小核心、大协作、寓军于民”。由新中国成立初建立的“军队主导、军政企合一”模式到改革开放初形成的“军政合一、政企分开”模式，再到1998年后形成的“军政分工、政企分开”模式，每个阶段每种模式都形成了各自显著的特征。

第三章侧重从理论分析角度探讨军工核心能力建设及政府保障职能问题。首先，在对军工核心能力研究文献进行评述的基础上概括了军工核心能力的基本定义、内涵及其内容，阐述了军工核心能力建设的两大主体（政府与社会）和两大层次，以及我国军工发展中政府、军队、企业三者之间的关系。我国政府、军队和企业间关系经历了由军事机构主导的供求合一管理模式转型为军队、政府、市场各司其职的供求分离管理模式。在此

过程中，军队由自产自用的主导角色转变为市场中的需求方，政府由发布指令性计划的命令者转变为宏观管理者进而转变为新型服务者，而军工企事业单位则成长发育为武器装备市场中最重要的一方。我们认为，三大主体的理想关系应该呈现“角色明确、权责分离、交互协作”的形态。其次，从国防工业产品的特征分析入手，通过论述政府加强军工管理职能的必要性和重要性，剖析了军工核心能力建设与政府职能相关性。最后，阐述了政府保障军工核心能力建设职能的特征与内容。强调了政府军工管理的五大职能：购买职能、投资职能、管制职能、调控职能和服务职能，以及这些职能之间的内在关联。

第四章侧重从实证角度对政府保障军工核心能力建设职能进行研究。笔者对我国三个省市的国防工业管理部门和多家国防工业企业进行了较为深入的调研。在军工核心能力建设的认知方面，受访者对于政府在军工核心能力建设中的角色和地位已基本达成共识，均主张政府应在军工核心能力建设中扮演主导者角色，通过战略规划、制度供应、资金支持、监督管制等多种手段从宏观层面引导军工核心能力的建设力度和发展方向。而对于政府在军工核心能力建设中的职能认知和评价方面，调查显示，政府在军工核心能力建设中的职能排序为：加大投资力度、搞好规划调控、健全监督管制、提供良好服务。实然职能排序为：加大投资力度、健全监督管制、搞好规划调控、提供良好服务。受访者对政府在军工核心能力建设中投资职能的评价欠佳，政府在投资职能上存在投资量不足、投资结构不合理和投资壁垒过高三方面的问题。受访者对政府在军工核心能力建设中的监管职能普遍持肯定态度，而对政府在军工核心能力建设中的规划职能认识模糊。受访者认为近年来政府的服务意识增强，经常为军工研究院所和企业排忧解难。但服务平台的搭建尚未完成。“军地分割”、“政企不分”、“行业分割”被认为是政府在军工核心能力建设的职能关系中最突出的三对矛盾。本课题基于对问卷和访谈资料的分析，概括了当前政府在军工核心能力建设中职能运行中存在的一系列问题。并针对这些问题提出了相应的政策建议。

第五章以欧盟为例对军工核心能力建设及政府保障职能进行比较研究。结合欧盟军工产业的发展特点和政府相关政策，概括和提炼欧盟军工核心能力方面的政府职能，主要表现为战略规划、军品采购、多元支持和市场调控四个方面。然后以此为分析框架展开论述。通过对欧盟三大军事强国英、法、德各国政府战略规划、管理体制、工业政策、行动措施的研究，同时结合对欧盟层面的联合机构——欧洲防务局的相关规划的介绍，来对四种政府职能进行分析。最后通过总结欧盟的经验和不足，提出我国

政府建设军工核心能力的政策建议。

第六章尝试探索我国政府保障军工核心能力建设职能配置的模式优化方案。本章首先分析了我国军工核心能力建设的现状和存在的主要问题。接着论述了我国政府保障军工核心能力建设职能配置的依据与配置原则。其次，提出既要优化保障军工核心能力建设的政府职能目标模式，又要优化保障军工核心能力建设的政府职能内容；既要优化保障军工核心能力建设的政府职能履职主体，又要优化保障军工核心能力建设的政府职能运行方式。

第七章从法治化角度研究我国军工核心能力建设的政府保障职能。首先，系统而全面地梳理了我国军工核心能力建设政府保障职能的法治化历程。其次，详尽地分析了当前我国军工核心能力建设政府保障职能法治化中存在的一系列问题。如在立法上，表现为缺乏权威性、系统性和整体性等问题；而在执法上，表现为执法理念有待更新、行政裁量有待规范和行政公开有待加强等问题。最后，阐述了当前加强我国军工核心能力建设的政府保障职能法治化的意义、原则和途径。我们主张，以实体法治为主，兼顾程序法治的发展路径是一种在传统中超越的渐进式法治模式，符合政府保障军工核心能力建设职能的发展规律，不会引起秩序重构中的动荡，成本低、效率高、阻力小、社会可接受性强，有利于我国政府保障军工核心能力建设职能法治化进程的推进，有利于法治的良性发展和法治目标的最终实现。

在“建立小核心、大协作、寓军于民的国防科技工业新体系”的背景下，政府保障军工核心能力建设职能的研究还存在大量空白。本书通过采用文献查阅、访谈座谈、问卷分析等多种社会调查方法，从内涵界定、现状分析、国别比较、政策建议等多层面进行探讨，进而提出对政府保障军工核心能力建设的职能目标、职能内容、职能实施主体角色与结构，以及职能运行方式的优化方案，力图较系统地提出有中国特色的保障军工核心能力建设的政府职能理论，为我国国防工业的发展提供可靠的理论依据和研究探索方向。

尽管目前有关我国国防工业发展以及有关我国国防工业管理体制改革的研究成果已不少见，但系统地研究我国国防工业行政管理职能的文献尚且不多，本书的研究成果在这方面能起到一个重要的补缺作用。当然，我们在这方面的研究也处于初始阶段，书中的很多观点及其论证还存在着这样或那样的不足或问题，对于这些不足和问题，我们抱着谦虚的态度，敬请读者批评指正。

目 录

第一章 导论	(1)
1 研究的缘起	(1)
2 研究的理论基础	(6)
3 研究方法与意义	(21)
第二章 我国军工管理模式及政府职能变迁的历史分析	(24)
1 “军队主导、军政企合一”模式与政府保障职能	(24)
2 “军政合一、政企分开”模式与政府保障职能	(41)
3 “军政分工、政企分开”模式与政府保障军工核心能力建设职能	(51)
第三章 军工核心能力建设及政府保障职能的理论分析	(58)
1 军工核心能力及其内容构成	(58)
2 我国军工发展中政府、军队、企业间关系	(68)
3 军工核心能力建设与政府职能相关性的一般分析	(76)
4 政府保障军工核心能力建设职能的特征与内容分析	(82)
第四章 政府保障军工核心能力建设职能的实证研究	(94)
1 调查对象的基本信息	(94)
2 军工核心能力建设认知的调查和分析	(98)
3 对我国政府保障军工核心能力建设职能的调查与分析	(108)
4 调研结论、发现的问题与政策建设	(124)

第五章 政府保障军工核心能力建设职能的比较研究——以 欧盟为例	(129)
1 欧盟军工核心能力建设及其政府保障职能	(129)
2 欧盟各国政府保障军工核心能力建设职能具体分析	(135)
3 欧盟军工核心能力建设的政府职能评价及对我国的启示	(164)
第六章 我国政府保障军工核心能力建设职能的优化	(174)
1 我国军工核心能力建设的现状及存在的主要问题	(174)
2 我国政府保障军工核心能力建设职能配置的依据与原则	(185)
3 我国政府保障军工核心能力建设职能的优化	(192)
第七章 我国政府保障军工核心能力建设职能法治化研究	(202)
1 我国政府保障军工核心能力建设职能的法治化历程	(202)
2 当前我国政府保障军工核心能力建设职能法治化中存在的问 题分析	(237)
3 当前加强我国政府保障军工核心能力建设职能法治化的意义、 原则与途径	(240)
附录 “军工核心能力及其政府保障职能”访谈提纲	(249)
参考文献	(251)
后 记	(258)

第一章 导论

1.1 研究的缘起

市场经济条件下，政府与市场是国防科技工业运行的制度基础。而作为满足国防所必需的武器装备的特殊行业，国防工业的公共性、外部性等特征决定了政府在其中必须履行比其他产业更重要的、不可替代的职能。“军工核心能力建设的政府保障职能”这一命题正是围绕我国国防科技工业的发展变迁以及由此带来的政府职能转变而展开的，问题的提出源于如下两大趋势所催生的变化与需求：

1.1.1 寓军于民趋势下，军工能力逐层剥离，核心能力日渐凸显

“军工核心能力”这一概念并非贯穿国防科技工业发展的全过程，而是产生于特定时期，并根据不同阶段国内外安全形势的变化、军事工业的战

略规划和军品市场的主体关系而具有不同的内涵。

计划经济时期，我国的国防科技建设经历了常规武器仿制阶段、尖端武器突破阶段、自制能力完善阶段以及武器装备发展阶段。虽然其间遭遇了国际断交和国内动荡等严酷局势，但在老一辈的不懈努力下，军工能力建设取得了突出成绩：武器装备制造能力、军工管理能力、人才吸纳和培养能力等不断增强，最为关键的创新能力也从无到有，形成模仿创新，并向自主创新进一步发展。但该时期，“军工核心能力”这一概念尚未出现，原因在于：一方面，我国国防科技工业处于起步阶段，军工建设的各项能力发育均不成熟，且国内外安全形势严峻，国家长期处于战备状态，故各项军工能力均需要大力建设，没有严格区分核心能力与非核心能力。另一方面，计划经济时期我国的国防科技工业呈现“供需合一”、“军民分离”的特点，军工的资源配置、行业发展规划和空间布局都集中在国家计划中，呈现出浓厚的指令性色彩，尚未形成市场主体与政府分担保障军工核心能力建设职能的局面，军工能力也因此作为一个庞大的实体，未形成核心与非核心的层次区分。

改革开放后，我国进入市场经济时期，党和国家根据“和平与发展”的时代特征对国防和军队的指导思想做出战略性转变。提出在有效保障国防建设的前提下，更好地兼顾国防与经济建设协调发展。政府开始通过市场渠道，利用市场机制对国防工业进行干预和调节。江泽民在1999年全国技术创新大会上提出军工能力建设应遵循“哑铃型”模式^①，强化两头的“研究开发”和“总装”环节，集中力量、突出重点，同时精简中间的“加工环节”，尽可能借助市场力量实现军民合作。此时，由于市场的出现和发展，“军工能力”核心层次和一般层次的区分也初露端倪。政府将军工能力中已较为成熟、保密性较低、技术含量不高且军民兼容的部分逐渐剥离，交由市场负责建设，而保留关键部分由政府统一管理。随着国防科技工业的进一步发展和市场的进一步完善，“核心能力”逐渐成为军工能力建设的主旋律。其要旨在于压缩一般武器装备的生产能力、保留并发展现代技术特别是高新技术武器装备的科研生产能力。2002年，在“军品研究生产能力结构调整”有关文件中显示出对军品科研生产体系的“小核心”部分的重视；“十一五”规划明确了国防科技工业发展“小核心、大协作”的格局，提出对核心能力要加大改造力度，使其成为军工先进制造业的龙头。党的十七大再次强调在“建立寓军于民的武装科研生产体系”中加强对“核心能力”的发展。2008年大部制改革，将“保障军工核心能力建设”作为国防科工局两大

职能之一。至此,“军工核心能力”这一概念经历了从无到有,从模糊到清晰的过程,并日渐凸显,成为国防科技工业发展的重中之重。同时军工能力的外围部分已基本放开,允许市场进入。

虽然“军工核心能力”的重要性毋庸置疑,但如何界定其内涵,如何在“寓军于民”的背景下赋予其准确的定位并明确军工核心能力建设的具体内容,是亟待解决的问题,也是深化政府机构改革和职能转型的现实基础。

1.2 供需分离模式下,政军企关系逐步理顺,政府职能亟待明确

国防科技工业的特殊性以及武器装备交易由供需合一到供需分离的变迁,致使我国军工产业的发展具有与一般产业不同的特征,其中的政府、军队和企业三大主体间也呈现出较为复杂的关系。

新中国成立初期,政府对军工的管理采取的是军事机构主导的供求合一的管理模式,具有高度的“军事化”管理特征,军队与政府系统完全融为一体。中央军委、国防部及其下属部门,不仅承担了武器装备需求管理职能,而且承担着管理军工的职能。^① 为了加强武器装备的自给自足,我国先后建立了以军队或军区为领导的诸多兵工厂,此时的武器装备获取方式属于自筹性质。新中国成立后至20世纪80年代中后期,我国仿照苏联实行国家对武器装备生产和供给自上而下全面的行政管理。武器装备生产方,逐步建立包括兵器、航空、航天、造船等部门的军事科技工业体系;武器装备需求方则设立了武器装备规划计划、修理、军援与进口等部门,建立驻厂军代表制度。此阶段,虽然生产方供给代替了军方自筹,但仍实行政指指令式的单一计划机制,严格意义的武器装备市场并未形成,存在着政府与军队、政府与企业的职能不分、职责不清等现象,管理机构重叠,管理效率不尽如人意。

20世纪80年代初,邓小平就提出要把军工生产部门与军品使用部门的关系调整为“订货关系”,搞合同制。曾经由中央军委领导的各军工部门逐步转为由国务院领导的部级行政性总公司,带有一定的经济实体色彩。军工企事业单位的市场微观主体地位初步得到确立,并开始面向市场开发产品和获取生产要素。政府不再成为军工部门唯一的投资主体,并开始借助市场机制对国防工业的运行进行干预。当时成立的由国务院和中央军委双重领导的国防科技工业委员会,仍属于军队建制,工作侧重点集中于军队武器装备发展,对军工总公司及其下属企事业单位具有相当大的行政权

① 杜人淮. 新中国成立以来国防工业运行中的政府职能变迁及启示[J]. 经济研究参考, 2009 (38)

力。企事业单位与军兵种是研制生产部门与使用部门的关系，是国家两个部门的关系，而不是武器装备采办市场上的供货方与购买方关系^①。该阶段，政府、企业、军队三者关系呈现出纷繁复杂的局面，突出表现为体制不顺、职责不清、渠道不畅、处断不力等^②。

以1998年的国务院机构改革方案为序幕，掀起了国防科技工业历史上力度最大的一次改革。国务院成立了新的国防科学技术工业委员会，隶属政府序列，负责军工行业管理。同时，中央军委成立了总装备部，负责全军武器装备的订货、采购、维修等工作。新国防科工委的成立，标志着国务院对国防科技工业的集中统一管理，实现了军政分开、政企分开、供需分开，理顺了国防科技工业宏观管理体制^③。2008年，国务院以转变政府职能和理顺部门职责关系为指导进行大部制改革。成立了隶属工业和信息化部国防科工局，并确定其核心任务为：（1）促进武器装备保质保量、保进度完成；（2）军工核心能力建设规划与监管。标志着我国军工管理体制改革进入了一个新的历史阶段。

以史为鉴，可知唯有在理顺管理部门关系的基础上，方能保障军工能力的建设。因此，在以“军工核心能力”建设为重点的新时期国防科技工业发展中，进一步厘清政府、军队、企业三者的职能边界，明确政府在保障军工核心能力建设中的职能定位和履职方式，是推动军工核心能力建设稳步高效发展的关键。

政府在军工运行中的职能一直是学界热议的话题。由于国防工业直接关系到国家安全，因而学者无不赞同政府应该在国防工业建设中发挥积极作用，即便极力推崇经济自由主义、反对政府干预的古典经济学者，也将国防工业视为特例。如亚当·斯密指出：“由于现代战争中的军火消耗庞大，必须要由国家力量对其给予支持和扶持。”

谈及具体的政府军工管理职能，学者众说纷纭：美国防务经济领域著名的军工理论专家雅克·甘斯勒在其著作《国防工业》（1980）中从美国自身特点出发，将政府在国防工业中的职责阐述为“唯一的买主、市场各项活动的管制者、待购产品要求的规定者、银行家和申诉法院等”。同时，他提出“冷战”后美国政府的职责应是制定适当的国家宏观经济政策和创造一种大力促进经济发展的环境，利用采购法令、规章、规范、贸易和税收政策及其购买能力，帮助国防工业迈向“冷战”后时代的理想目标。

① 魏刚，陈浩光编著，武器装备采办制度概论[M]，北京：国防工业出版社，2008：21

② 袁和平，国防科技工业体制改革的历史回顾[J]，国防科技工业，2008（10）

③ 袁和平，国防科技工业体制改革的历史回顾[J]，国防科技工业，2008（10）

苏联经济学家阿·伊·波札夫在《社会主义国家国防实力的经济基础》(1981)一书中对苏联“军事共产主义”时期、和平建设时期和卫国战争时期政府在军工生产等军事经济活动中所发挥的作用进行了分析,揭示了政府的职能主要是“从整个国民经济角度处理好军事生产各环节的比例关系,以确保国民经济按比例协调发展”。

国内相关文献中最具代表性的当数杜人淮在《国防工业有效运行的制度安排:政府与市场》一书中对政府军工管理职能的总结。他指出,国防工业是政府主导的产业,政府在其中发挥着极为独特的作用,具体而言,包括购买职能、投资职能、管制职能、调控职能、规划职能和服务职能。上述职能必须与国防科技工业特点以及政府能力相适应,并随外部环境变化适时调整。

经反复探讨,国防科技工业建设与管理中的政府的定位及政府与市场的边界基本达成共识。但遗憾的是,诸多学者的研究成果都只显示了政府在国防科技工业运行中的一般职能,具体到“军工核心能力建设的政府保障职能”,研究成果可谓是凤毛麟角。

由于“军工核心能力”这一概念成形于本世纪初,其涉及范畴、重点内容、表现方式等均处于探索阶段,故政府在军工核心能力建设中的职能亦属较前沿的理论问题。其内涵尚无权威阐释,相关研究多从实证角度入手,针对政府职能的运作现状和存在问题进行分析并给予政策建议。如国防科工局综合司撰文,将政府履职不足归纳为“工作重心偏移、投资范围过宽、核心能力动态性不足”等三个方面^①,而原国防科工委法规司提出包括“坚持能力建设和监管并重、对核心能力进行动态调整、重视核心能力评估”等政策建议^②,为政府进一步完善职能提供参考。

首次对军工核心能力建设中的政府职能做出明确规定是2008年大部制改革时国防科工局的“三定”方案,将政府在保障军工核心职能中的职能表述为“负责军工核心能力建设规划与监督管理”,表明政府将以“规划”和“监管”为基础履行职责,并贯穿军工核心能力建设的始末。可见,目前对军工核心能力建设的政府保障职能仅存在概括性框架,其准确定义、包含要素、履行方式、运作机制等有待深入研究。

① 综合司.认真履行政府职能,做好“三个服务”——十论建设先进的国防科技工业[J].国防科技工业,2009(2).

② 国防科工委政策法规司.建设和监管并重保障军工核心能力建设[J].国防科技工业,2008(7).

2 研究的理论基础

2.1 政府职能及其特征与内容构成

2.1.1 多视角理解政府职能

“职能”是对组织所扮演的角色和所发挥作用的描述，是职权、责任、功用、能力等的统一体，是一个内涵确定但外延变化的普遍概念。政府作为社会的核心政治组织，其职能可解释为“政府依法对国家社会生活诸领域进行管理所担负的职责和功能”^①。政府职能有广义和狭义之分：广义的政府职能是指总统制国家“三权分立”体制下的“大政府”职能，包括立法、行政、司法三类；而狭义的政府职能则是指议会制国家“议行合一”体制下的小政府职能，即等同于行政职能，体现公共行政的性质和方向。政府职能可以从三个方面进行分类^②：从职能作用的领域可分为政治职能、经济职能、科学教育文化职能和其他社会职能；从职能属性上可分为保卫性职能、统治性职能、管理性职能和服务性职能；从职能作用方式上可分为立法职能、行政职能、司法职能等。政府职能随着经济发展和社会进步而变化：早期的政府目标在于维持和稳定社会秩序，故职能较简单，专注于保卫性和统治性职能。而随着人类社会的进步，国际安全形势的转变，社会秩序发生了很大变化。政府职能的侧重点也随之转移，由保卫性和统治性职能过渡到以管理性和服务性职能为主。

对于政府职能的定义，学术界并没有特别明确的定义，只是基于内涵描述了一个概念性的框架。如国内学者郭宝平等认为，政府职能大致有三种观点：是能力和作用的结合；体现的是职责和功能；表现为职责和作用。曹闻民认为现代意义上的政府，其实质是被赋予了特殊政治权力的公共组织。政府职能是指政府组织的职责和功能，在当今法治社会中，是指政府依法应当行使的职责和所具有的职能。这一观点含有两方面的含义：政府作为特殊组织所应肩负的责任，政府将其所肩负的社会寄托的责任付诸行动时对社会产生的作用。夏书章指出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。李文良及赵学清、王仕军认为政府职能是指根据一个国家和社会的需求，政府在国家和社会管理中应当承担的职责和功能，实质是指政府的权力范围和职责范围。

① 张成福，倪文杰主编，现代政府管理大辞典[M]，北京：中国经济出版社，1991

② 杜剑国，政府职能转变论纲[M]，北京：中央编译出版社，2008：14

也有人认为,政府职能分为外部职能和内部职能。外部职能是指政府行政行为作用于市场、企业、社会组织、中介机构和公民等政府组织以外的主体的职能。内部职能是指政府对自身及其部门内部事务进行组织、指挥、管理的职能。

政府职能在长期的实践中不断发展和丰富,形成了多元化、多层次的职能内容。政府职能可以从不同的视角进行划分。从职能的过程角度则可以分为计划职能、指导职能、协调职能、控制职能、沟通职能、监督职能等^①。

综合上述观点,政府职能在内涵上体现为政府的职责、能力、作用,因为政府作用的基础权力是来源于公民的让渡,因而其在生成时也就具有相应的职责属性。而政府权力分解后也表现为政府作为特殊责任者所具有的能力和其产生的作用。而根据对政府职能进行进一步概括,表现为规划职能、执行职能、调控职能和沟通职能等。

2.1.2 政府职能的特征

由上述内涵界定可知,政府职能是一个具有多重属性的概念,但无论从哪个角度认知,政府职能都具有下列几个特征:

(1)政府职能具有法定性。职能法定是现代法治国家政府职能的首要属性。指政府职能的目标和行使必须严格依照宪法和法律的规定,任何政府部门和政府官员都没有超出法律规范以外的特殊权力。法无授权皆禁止,以防止政府职能盲目扩张、无序运行以及消极不作为。

(2)政府职能具有公共性。公共性是政府职能的重要属性。由于公共领域产权无法界定,极易滋生“公地悲剧”,故政府在该范围中必须积极作为,通过自身的权威与能力,保障公共物品和公共服务供给。

(3)政府职能具有有限性。政府权力有限、职能有限是市场经济和民主政治的精髓。因为政府不能保证完全理性,甚至对某些领域的干预会导致消极效果。故划清政府应当作为和不应当作为的界限至关重要。政府应在除公共领域外的私人领域奉行“当事人自治”原则,不干涉其微观运行;在第三领域适当介入、进行授权、规范和监督。

(4)政府职能具有公开性。政务公开是现代民主国家的必然要求。政府保证信息和职能行使过程及时向社会公布,一方面展现了政府自信,敢于接受民众的检验和批评;另一方面也表现出政府对社会的信任,广开言路,吸纳建议和意见,不断完善职能配置。

(5)政府职能具有服务性。对于现代社会而言,服务型政府成为政府

^① 颜廷锐. 中国行政体制改革问题报告[M]. 北京: 中国发展出版社, 2004: 64

角色转型的基本趋势。政府主动增强回应性，通过宏观调控、战略规划、信息提供、监督引导等间接手段为市场运行、社会发展和公民生活个人提供高质量的公共服务，实现管制职能的逐步缩减和服务职能的不断强化。

2.1.3 政府职能的内容构成

依据政府的属性，其基本职能一般划分为两类：第一，由政府阶级性决定的政治统治职能，是政府强制力的体现，是其作为凌驾于社会之上的统治机器的合法性所在；第二，由政府社会性决定的社会管理职能，是政府政治民主化的标志，是政府与社会合作治理从而弥补市场失灵和社会自治力不足的必然选择。但随着我国政府职能的不断转变，经历了从政治职能与社会管理职能并重，到以政治职能为重心，再到偏重经济职能，最后到现阶段强化社会管理和公共服务职能的转变^①，以“小政府、大社会”的服务模式代替“大政府、小社会”的管理模式缩减了政府的职能范围和干预程度。2004年2月21日，国务院总理温家宝在省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研讨班结业式的讲话中指出：“在社会主义市场经济条件下，政府的主要职能是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四个方面。”这是在市场经济和改革开放背景下对我国政府职能内涵的最新诠释：

(1)经济调节职能。党的十四届三中全会以来，我国经济调节的方式从直接转向间接，调节对象从企业转向市场，调节活动从条块集中到中央，初步形成了中央统一协调下，政府运用宏观经济政策对经济运行所进行的调控或调节。即国家通过加强立法、政策制定、发布信息、协调利益关系、提供服务、监督检查等方式对整个国民经济进行统筹规划，并运用其所掌握的经济变量，如财政支出、货币供给等来影响市场经济中各种变量的取值。政府在经济管理上着眼于宏观经济的运行，不干预企业的经济决策，在保证必要的经济调节部门的前提下，逐步减少合并一般的专业经济部门，实现行政资源的合理配置。同时政府强化社会管理的观念和责任，以保证经济的稳定发展和社会的正常秩序。^②经济调节职能的具体内容包括：①制定宏观调控政策。如涉及国家经济发展的战略，以及相应的财政政策、货币政策、产业政策、对外经济政策等。②调整经济结构布局。包括合理部署产业结构、产品结构、企业组织结构、产业规模、产品布局、所有制结构等，促进产业的高级化发展，增强企业竞争力。③培

① 杜创国，政府职能转变论纲[M]，北京：中央编译出版社，2008：73

② 杜创国，政府职能转变论纲[M]，北京：中央编译出版社，2008：129