

GANSU XINGZHENG XUEYUAN
XUEZHE WENCONG

政府职能转变与改革创新

ZHENGFU ZHINENG ZHUANBIAN
YU GAIGE CHUANGXIN

曹闻民 著

Cao Wenmin



甘肃人民出版社



曹闻民，甘肃会宁人。毕业于兰州大学中文系，现为甘肃行政学院公共管理学教授，硕士生导师。兼任甘肃行政学院公共治理研究中心主任，中国行政管理学会教学研究会常务理事，甘肃省行政管理学会常务理事，甘肃省委深改小组智库单位专家顾问，甘肃省及兰州市哲学社会科学规划项目评审专家。长期从事中国政府与政治以及公共管理学的教学与研究工作。在党校和行政学院各类主体班上讲授政府职能、行政改革、行政文化、公共治理、市场监管、公务员制度、企业社会责任、习近平新时代中国特色社会主义思想等 100 多个专题。出版《政府职能论》《公共管理通论》等学术专著和教材 5 部，发表专业学术论文 70 多篇。

责任编辑 - 肖林霞

封面设计 - 马吉庆



甘肃行政学院
学者文丛

政府职能转变与改革创新

ZHENG FU ZHINENG ZHUANBIAN

YU GAIGE CHUANGXIN

曹闻民 著

Cao Wenmin



甘肃人民出版社

图书在版编目（CIP）数据

政府职能转变与改革创新 / 曹闻民著. -- 兰州 :
甘肃人民出版社, 2018. 10
ISBN 978-7-226-05352-2

I. ①政… II. ①曹… III. ①政府职能—职能转变—
中国—文集 IV. ①D630.1-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第228976号

责任编辑:肖林霞
封面设计:马吉庆

政府职能转变与改革创新

曹闻民 著

甘肃人民出版社出版发行

(730030 兰州市读者大道 568 号)

兰州华峰印刷有限公司印刷

开本 710 毫米×1020 毫米 1/16 印张 19.25 插页 2 字数 270 千

2018 年 10 月第 1 版 2018 年 10 月第 1 次印刷

印数:1~1 000

ISBN 978-7-226-05352-2 定价:58.00 元

目 录

Contents

上 篇 职能转变

- 003……政府转型与政府职能转变
- 131……论公共服务改革中的政府责任
- 140……全球化背景下中国政府的职能转变与制度创新
- 154……地方政府履行社会管理职能中存在的问题及其成因
- 169……构建和谐社会与地方政府职能转变
- 177……建设法治政府是构建和谐社会的内在要求
- 181……转变政府职能,促进民营经济健康发展
- 189……在加快转变政府职能上取得突破
- 193……“三管齐下”加快政府职能转变

下 篇 改革创新

- 199……民主集中制内涵辨析
- 207……民主中国之路
——对人民代表大会制度的思考
- 214……深化行政管理体制改革 推进民主政治建设
- 227……政务公开与民主监督

235……强化行政外部监督的几个问题

244……行政问责制的现实关切及其制度意义

253……法治行政模式及其实现途径

269……论和谐治理与合作型政府治理模式构建

279……行政改革 30 年:中国政府发展之路

附件:论文论著索引

第一篇

职能转变

政府转型与政府职能转变^①

进入新世纪，中国的发展站在了一个新的历史起点上。如何实现又好又快发展，必须继续坚持改革开放路线，坚定地走中国特色社会主义的发展道路。如何坚持和发展中国特色社会主义，按既定的发展战略，全面建成小康社会，进而建设现代化强国，实现中华民族的伟大复兴，关键是坚持和改善党的领导，提高党和政府的执政能力。只有在党的集中统一领导下，全面深化各个领域的改革，包括深化行政体制改革，进一步转变政府职能，适应社会主义市场经济和民主政治的发展要求，不断改善政府的管理水平，提高政府的执行力和公信力，进而提高国家治理水平，首先实现国家治理的现代化，才可能最后建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。因此，政府职能转变是关系国家富强、人民幸福、民族振兴的一件大事，是政府发展的战略任务，是需要深入研究的重大现实课题。

^①本文是中国行政管理学会 2003 年重点课题《进一步转变政府职能的有效途径》(编号:03ZXf01)的最终成果。也是本人研究中国政府及其职能的奠基之作和代表性作品,故将其置于卷首。

一、背景和意义

(一) 中国政府转型的社会政治背景

从根本上说，政府职能转变，是因为整个时代在变，整个国家在变，整个社会在变，政府不得不变。发展社会主义市场经济和民主政治，要求党和政府必须改善领导方式和管理方式，更好地履行人民公仆的职责，认真践行为人民服务的宗旨。作为公共政策主要执行者的各级人民政府及其公务人员，必须改变专制作风和管制方式，建设依法行政的法治化政府、执政为民的服务型政府、高效善治的效能政府，才能成为人民满意的政府。必须认识到，服务型政府的内涵十分丰富，要求非常之高，它其实不是一般意义上的政府职能转变或管理创新，而是政府的全面转型。即因经济社会的全面转型引致的政府转型。

1. 新世纪的中国正处于社会大变革和全面转型期

社会大变革是社会进步的标志和社会大发展的前奏。中国社会正处在前所未有的大变革时期。市场化进程的不断加快，政治体制改革的稳步推进，文化教育的繁荣发展，多元价值观的共存互补，社会结构的分化重组等等，都是大变革的标志和产物。与中国社会大变革的进程相伴而行的是中国经济的持续快速发展和中国社会的日益繁荣进步。大变革是和平、合作与发展时期世界性的社会历史现象。而中国社会的变革之大之快、成果之卓著，不但在中国历史上前所未有，就是在整个社会主义阵营的改革史上也无出其右者，因而倍受世界关注。

审时适变是中国政治的传统。虽然中国封建社会的演进十分缓慢，缓慢到政治制度几千年一贯制，但主张变法革新的思想代有传人，迄未消歇。从韩非的“世异则事异，事异则备变”^①到扬雄的“可则因，否则革”^②到王安石的“变风俗，立法度，今之所急”^③，

①见《韩非子·五蠹》。

②见扬雄《法言·问道》。

③见《宋史·王安石传》。

无不传达着审时适变的改革思想。近代以来，中国社会历经了三次巨大转型，每一次社会大转型，都伴随着全社会的思想启蒙和全方位的政治经济改革。其中兴起于20世纪70年代末期的第三次思想启蒙和社会全面改革是中国社会迈向现代化的启蒙和改革，是社会主义制度的自我革命和自我完善，不但继续体现了中华民族审时适变的改革传统，而且以其经济基础的根本变革和意识形态的巨大变化谱写了社会主义改革的新乐章，拨正了社会主义发展的航向，因而具有深远的世界历史意义。

中国实施全面改革的动力来自内外两个方面。一方面，来自社会主义中国十几亿人民求生存谋发展的现实要求，即内动力或称自动力。没有这种自求发展的强烈内动力，则改革不可能几十年持久不衰。另一方面，来自国际社会主义运动面临的压力和挑战，即外动力或称他动力。一直以来，社会主义兴而不旺，资本主义垂而不死的现实迫使社会主义者反思产生这一历史悖论的原因：前者由于守旧，后者由于革新。认识到社会主义要真正走上兴旺发达之路，在全世界取得胜利，最终取代资本主义，必须弃旧图新，除弊兴利，扬长避短，实施改革，用人类创造的一切智慧和文明成果来丰富、滋养自己，用发愤图强的实际行动和历史业绩来刷新社会主义。没有这种来自外部压力的他动力，则改革的力度不可能如此之大，步伐不可能如此之快。改革的内动力先使中国走上改革促开放的路子，而改革的外动力又使中国走上开放促改革的路子。这种改革开放和开放改革的互动产生了良性循环效应：改革不断深入，开放不断扩大。从而使中国迈上了发展的快车道。发展使中国人开始扬眉吐气；发展使中国政府开始在国际事务中敢于说“不”；发展使古老的中华民族再次焕发生机，为世界所瞩目；而举世瞩目的中心是中国共产党领导下的中国政府。

在共和国的历史上，中国人民从来没有像今天这样重视自己的政府，也从来没有像今天这样挑剔过自己的政府；民众对国家领导人的素质、行踪和作为从来没有像今天这样热切地关注过；国家领导人从

从来没有像今天这样体察民情和重视民意，也从来没有像现在这样频繁地出访、进行外交活动和参与各种国际事务；国际社会更从来没有像现在这样密切地关注和评论中国政府及其国家领导人的政治动向。这一切说明什么？说明中国国家领导人正在把自身融入到民众和世界之中，说明中国政府在当今的国际国内事务中扮演着越来越重要的特殊角色。从社会变革与社会治理之关系的意义上说，执政的中国共产党和中国政府正是中国社会大变革的主导力量。因为中国共产党及其领导下的中国政府不但是中国改革开放政策的制定者和国家发展蓝图的设计者，而且是改革进程积极的推动者和改革航船坚定的护卫者。

在新世纪，中国面对的是一个大变革的世界，中国政府面对的是一个大变革的社会。置身于大变革之中的中国政府，如何通过自身的改革提高行政水平，增强行政能力，以应对日益发展的变革形势？面对复杂多变的国内外形势，中国政府正在充当着什么样的角色？应该充当什么样的角色？这就是我们要探讨的全部问题的起点和落脚点。

政府应充当什么角色，应当做什么，不应当做什么，并不完全取决于政府自己的意愿，也不完全取决于民意，更不是遵从政治学者的意见，而是由政府所处的特定时代特定国家的具体社会环境的实际决定的。世界上没有两个政府是完全充当同一角色，行使同样职能的。在同一时代和同一社会形态中，只有基本相同的政府和大体相当的政府角色与政府职能。政治学者所概括和描述的政府角色和政府职能与现实的政府角色和政府职能总是有差距的。现实的政府角色和政府职能，即特定政府正在充当的角色和正在行使的职能，其实是该政府与其所处环境（民意、利益集团压力和专家意见）之间初步妥协的结果，或者说是政府不断适应新环境的结果。理想的政府角色和政府职能，即政府应该充当的角色和应该行使的职能，其实也不过是特定政府与其特定环境之间需要继续达成的政治妥协，或者说是政府为适应不断变化的新环境而应当作出的政治选择而已。在大变革的中国社会，政府与其治理环境之间同样正在进行着这样一场持久的政治妥

协，或者说一种不断地适应过程。这种业已变化了的并且继续变化着的新的治理环境就是社会主义市场经济环境。

大变革的时代是最需要秩序因而也最需要政府的时代。全球化时代也是民族国家的政府在全球范围内发挥作用的时期。这是一个讲求民主和自治，淡化政府同时又一刻也离不开政府的时代。自由民主不但需要政府，而且需要一个强有力的政府。特别是像中国这样一个经济政治文化全面转型的社会，政府作为现代化进程的主导力量，其能力的强弱，职能配置的合理与否，在那些领域作为以及如何作为，将直接决定和影响社会的稳步转型。

在大变革的新世纪新形势下，中国政府正在扮演并将继续扮演着十分重要而特殊的角色。集传统的政府基本职能与现代社会对政府的多样性诉求于一身：既要在国家的行政管理中实行高度的中央集权，以维护中央的权威、保持政令统一，又要正确而恰当地处理好中央与地方、政府各部门之间的权力和利益关系，做到合理分工、有效协作；既要坚决维护宪法和法律的权威，贯彻既定的治国方略和基本国策，又要积极地推进政府创新，鼓励因地制宜、与时俱进的制度安排，以利于稳定与发展；既要十分重视各级政府和政府部门领导班子的配备，建立一支干练而谙熟规章制度的能够依法行政的行政官员和公务员队伍，又要充分发扬民主，注意在全社会进行民主与法治的启蒙，着力培养公民的权利观念和公民意识；既要加强对公共事务的管理、对公共道德的规制和公益事业的领导，又要适当放松规制，强化政府的公共协调和公共服务职能；既要充分发挥政府对经济的宏观调控职能，积极地干预经济，热情地培育市场、监管市场，又要尊重市场规律，维护市场主体的权利，坚决地从微观经济生活中退出来。

在变革时代和多元社会中，人们对政府角色的诉求也呈现出多样性：或者针对全能政府的弊端提出“有限政府”，或者针对庞大机构的弊端提出“小政府”，或者针对人治的危害提出“法治政府”，或者鉴于政府运转的高成本和行政腐败提出“廉价政府”，或者针对官僚

主义的低效率提出“效能政府”、“企业化政府”，或者出于公共性的考虑和政府缺位现象提出“责任政府”、“服务政府”等等。这些对政府角色的个别描述或者说希望无疑都是正确的。但从转型期中国社会不断变化的实际以及建设法治国家的目标出发来概括的话，政府应该扮演且实际扮演的是“改革者”、“执法者”和“协调者”的角色：在政治生活中，中国的角色主要是一个改革者——参与政治改革、经济改革、文化改革、社会改革以及自身改革方案的设计与制定，并推动改革；在经济生活中，政府不是“经济人”，也不是“运动员”或“教练员”，而是“裁判”，即执法者——依法运用经济杠杆、法律规范和行政手段来宏观调控经济，微观服务经济，规范经济行为，仲裁经济纠纷，制裁经济违法，营造良好经济环境；在公共管理中，政府的角色主要是一个“协调者”——按照公共性原则，协调各种关系，协调各方面的利益，协调各类资源的合理配置。

社会大变革的重要标志和显著特征是中国社会进入全面转型期。

(1) 社会全面转轨。这里说的是大社会，包括经济体制、政治体制、文化体制、社会体制都在发生根本性变革，处于体制转轨过程中。经济已由计划体制转为市场体制，但还没有形成国内统一的大市场，市场在资源配置中还没有发挥决定性作用。市场运行还不规范，市场监管还不到位，还没有建成法治经济、道德经济和信用经济，一句话，还不是规范、完善的市场经济。经济是基础。经济体制的转轨必然引起政治、文化、社会、生态、治理等各领域的转型。

(2) 社会型态变迁。市场法则促使资源要素的快速流动与更合理配置，经济市场化加速工业化的进程，推动城市化的快速推进，传统的农业社会开始转向工业社会；市场经济迫使社会重视法律、契约和规则，使社会更加开放，社会自治力更强，传统的家族社会、宗法社会、熟人社会、私民社会开始转向公民社会；传统的等级社会、身份社会、官本位社会开始转向法治社会、契约社会；传统农耕文明形成的封闭型社会开始转变为开放型的商业社会；互联网的快速发展使中

国农业社会在转向工业社会、商业社会的同时，进入了信息网络社会。

(3) 社会结构变动。阶级结构、经济结构、文化结构等都发生着结构性变化。社会阶层更趋丰富、多样、复杂化，传统简单的阶级分析法已不能适应新的人群和社会结构而被社会阶层分析法所代替。社会中介组织的迅速发展冲击着政府传统的一元管理理念，引起社会治理结构和治理方式的变化。

社会全面转型将是一个长期的过程。这个过程可能要伴随整个社会主义初级阶段，因此，改革永远在路上。政府改革也必将随着全面改革的不断深化而变换新的视角，开辟新的境界。社会转型也将伴随着很多困惑、困扰、困难甚至阵痛，转型期的社会问题将不断倒逼改革的深入和深化。政府是为解决问题而存在的。她一方面要不遗余力地推进改革，另一方面要刻不容缓地进行自我革新。这种改革的双重角色决定了中国政府在整个社会转型期将永远是一个“责任政府”。

2. 社会转型期的政府责任

在大变革的时代，“唯一不变的就是变革”。依照英国前首相撒切尔夫人的这句名言来推断，变革社会中的政府角色与政府职能无疑也都是不断变化的。随着政府职能的变换，政府在行使某项具体职能时所应担负的具体责任也要发生变化；但唯一不变的就是政府责任。正如政府的具体服务项目是变化的，而作为服务型政府的公共服务职能是不变的一样。责任意识和服务理念，是现代政府区别于传统政府的两大基本特征，是建立在民主宪政基础上的政治契约所规定的现代民主政府和法治政府的共同特性，因而已成为现代政府相对不变的基本属性。建设责任型政府和服务型政府，已成为民主与法治条件下公民社会对于政府的基本政治诉求和最高期待。政府必须在职能所及的一切方面尽可能地为市场、社会和公民个人提供周到而满意的服务，否则，就将受到法律和道义的问责。

在转型期的中国社会，政府的公共责任相对于以往和他国的政府

来说显得尤其多尤其大也尤其重了。因为许多本该由市场、企业、社会中介组织和社区组织负责解决的事，由于市场的不完善、企业的幼稚、中介组织的不健全、社会自治力的缺乏而仍然需要通过政府组织的参与才能得到有效解决。凡是产权无法明确界定的领域，凡是市场、企业和公民社会不愿、不能或不予负责的事项，都属于政府的作为领域和责任范围。凡是公共领域和非私人领域的事务，政府都责无旁贷。只是相对于计划时期的“万能政府”来说，所负的是有限责任而已。而且只有首先在主观上成为一个责任政府，然后才可能成为客观上的服务型政府。概括地说，处于转型期的中国政府，必须在以下方面承负基本的政治和社会责任：

(1) 中国政府必须担负起不断谋划和深化改革、积极引导和持续推进社会转型的改革领导者的责任。通常认为，社会转型有两种方式。一种是急风暴雨式的革命运动促成的社会转型，另一种是和风细雨式的改良革新导向的社会转型。前者可称之为突变模式，即梁任公先生所谓“从根抵处掀翻之，而别造一新世界”的“天然淘汰”式的社会“变革”；后者可称之为渐变模式，当属被其斥之为“磨砖作镜，炊沙为饭之类”的“人事淘汰”式的传统社会“改革”。^①曾是保皇改良派的任公先生在血的教训下不但转而为“革命党”了，而且以“Revolution 之事业（即日人所谓革命，今我所谓变革）为今日救中国独一无二之法门”^②相号召，则无疑是赞成俄罗斯“休克疗法”式改革的了。我们虽然不能同意任公先生的“变革”论和“改革”观，但我们认为他对社会事物存灭淘汰规律的形象描述，有助于我们对大变革时代社会转型方式的认识和概括。在任公先生看来，革命性的“变革”（突变）是新政权对旧政权的取而代之和对旧秩序的破坏与新秩序的重建；而人为的“改革”（渐变）模式虽然也是一个破与立的过

^①梁启超：《释革》，1902年，原载《新民丛报》第23号，《饮冰室文集》之七，中华书局，1936。

^②同上。

程，但破坏的程度要小得多，主要是制度的建构与创新，这种温和的改革，不涉及政府的更迭和根本政治制度的变动，是在既有合法政府的领导下进行的。目的在“易之使底于适，而因以自存者也”^①的自我完善式改革，并通过自我完善式改革来实现社会转型。目前的中国政府就是按照“费边战略”^②推行渐进性改革方案的改革者，也是实现中国社会全面转型的领导者、协调者和组织者。这是中国政府在政治生活中充当改革者角色所必然要承担的政治责任。

(2) 在改革的每一个阶段，中国政府还必须对可能的改革风险和必要的改革代价承负起全部责任。任何一项社会改革，都内含着风险，并且要支付一定的成本和代价。在“搬动一张桌子也要流血”（鲁迅语）的中国社会，要实行一场全面的改革，更是一种必然会伴随着巨大阵痛和风险且要付出代价的政治博弈。改革已经付出了相当的代价，这是意料之中的事。但改革的车轮不能因此而停止，还要随着发展步伐的加快而最终驶入快车道。因为不改革，不深化改革，不加快改革的步伐，国家和民族将会支付更大的政治成本和社会代价。实践证明，中国的问题只能通过加快发展来解决，改革中出现的问题只能通过深化改革的方式来解决，问题在需要有人对发展的成本、改革的代价负责任。中国的改革既然是社会主义制度的自我完善，政府既然是改革的设计者、领导者和推动者，那么，作为旧制度的创造者、破坏者和新制度的建设者，政府对改革的风险和代价承负责任就是天经地义的。虽然改革的风险和代价实际上是由全社会承负的，但

^①梁启超：《释革》，1902年，原载《新民丛报》第23号，《饮冰室文集》之七，中华书局，1936。

^②“费边战略”又称费边精神、费边主义。来源于古罗马大将费边的事迹。公元前217年，费边接替前任败将在的职务，迎战迦太基的一代名将汉尼拔。费边采取避其锋芒、迁延迂回进攻的策略，最终击败了汉尼拔。从此费边战略成为缓步前进、谋而后动的代名词。1883年，韦伯和萧伯纳等在伦敦成立“费边社”，提出通过渐进手段达到社会主义的主张。受其影响和推动，英国完成了社会管理方面的一系列立法，费边主义主张社会主义应采取渐进的革命手段；渐，并且进，是其精神实质，反对毕其功于一役的激进主义是其战略要点。