

乔亚南

著

政府职能转移的 行政法研究

法律出版社 LAW PRESS · CHINA

乔亚南
——
著

政府职能转移的 行政法研究

图书在版编目(CIP)数据

政府职能转移的行政法研究 / 乔亚南著. -- 北京 :
法律出版社, 2018
ISBN 978 - 7 - 5197 - 2651 - 5

I. ①政… II. ①乔… III. ①政府职能—职能转变—
行政法—研究—中国 IV. ①D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 203134 号

政府职能转移的行政法研究
ZHENGFU ZHINENG ZHUANYI DE XINGZHENGFA YANJIU

乔亚南 著

策划编辑 贾方武
责任编辑 贾方武
装帧设计 贾丹丹

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京虎彩文化传播有限公司
责任校对 李景美
责任印制 吕亚莉

编辑统筹 法治与经济出版分社
开本 710 毫米×1000 毫米 1/16
印张 16
字数 260 千
版本 2019 年 5 月第 1 版
印次 2019 年 5 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-83938336

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-83938334/8335

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5197-2651-5

定价:76.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

社会组织或者第三部门承担公共职能是国际上的普遍做法及良好经验,在新公共管理及其阐发出的民营化、公私合作实践中,社会组织更重要,因为其不仅承接了大量的公共任务,而且承载了社会自治及权利实现之核心价值。这同时是一个治道变迁的过程:从国家治理到国家与社会共同治理。国家任务也随之解体,一部分分配给社会承担,由社会自我管制。我国的政府职能转移作为一项新的政府职能转变的措施,意义重大,已然超越了职能转变本身,还对我国治理结构以及权力分配格局产生划时代影响。

从国家垄断性实施公共治理、提供公共服务到社会分担公共治理和公共服务,职能向社会转移的同时权力也在向社会转移,社会力量成为制约政治权力的另一个方面;社会组织成为独立性的公共治理与服务机构使公权力主体面貌为之一新,公权力运行的方式、样态为之一新,社会组织以一种“独立的管制机构”的面貌加入公共任务的实现队列,又成为立法部门、行政部门、司法部门之外的另一公共部门,成为国家放松管制、释放权力于民间的主要承接主体。须知,社会组织承担并实施公共职能建立在社会自治的基础之上,社会治理某种意义上也是社会自我治理,因此可认为,政府职能转移的过程不仅是国家任务重新分解配置于社会的过程,还是国家与社会在管制和治理任务上重新厘定的过程。当社会组织及其其他私主体承担公共任务时,传统公私二元划

分随之动摇,动摇的根本原由在于:基本权利主体与公共主体的竞合。国家和个人二元对峙是以往近代以来宪治制度的根本假设与前提,需要进行修正,调整的方向是承认国家与个人及其自愿组成的社会组织之间可以合作,而非始终对峙,通过合作来更好地实现权利,同时承认社会组织在实施公共职能时的公权力主体身份以及除此之外的基本权利主体身份之保留。既要从公法上约束社会组织的行为,又要关怀其基本权利。这是本书开展研究的基本认识和根本逻辑,文章内容基本上以此展开。例如,第三章承认了承接(行政职能的社会)组织的行政主体身份,第四章承认了承接组织实施公共行政行为的行政行为属性,并基于上述逻辑将转移契约视为具有内部和外部行政契约双重属性,第五章考虑如何救济和保障承接组织作为基本权利主体的权利,如何救济和保障相对人的权利,以及承接组织作为行政主体身份时与政府监管部门发生的内部行政争议予以解决。——此即本书一以贯之的基本思路。

尽管政府职能转移以及社会组织承接公共职能已成必然之势,但是正当性论证及其建构还是必要的,因为政府职能转移不能脱离既有的宪治框架,需要从既有的宪治的基本逻辑(民主原则、权利保障原则、法治原则等)出发对政府职能转移活动作出正当性分析和建构,实现价值勾连和逻辑贯通,政府职能转移具有社会价值和政治价值,但需要通过正当性建构实现其宪治价值(民主价值、权利保障价值、法治价值等)。一方面,为政府职能转移搭建宪治(宪法与行政法)意义上的正当性框架;另一方面,其实也是为既有的宪治框架寻找适应社会发展的变迁出路,政府职能转移作为一种新事物,实际上是对既有公法制度提出了强有力地挑战,公法制度需要回应,更需要在回应中重建其自身的正当性,防止脱离社会价值而致使其存在的意义贬损。这正是本书第二章所要解决的问题。

上文有述,政府职能转移活动开展的前提是国家任务的疏解,国家任务的疏解不代表国家责任的免除,因为国家仍旧应当负担总体民主责任,社会组织基于自治基础之上当然需要承担具体民主责任,因为任何享有公权力的主体都必须对人民负责。政府将职能转移于社会,从原来国家对公共任务的垄断到社会分担公共任务,承接组织分担公共任务的同时也分担了国家责任,但是国家还应承担担保责任,担保此项转移可以实现公共利益和公民权益,担保转移目的的实现,避免出现相反情况,否则除需追究承接组织责任外,国家还须承担责任。这正是第六章所要论述的内容。

笔者撰写此文需要解决的所谓行政法上的问题,即为上述问题,总体来说分为

两大方面：“政府职能如何转移才能具有正当性”，“职能转移后引发的行政组织法问题及其回应、行为法问题及其回应、救济法问题及其回应以及职能转移后国家还要承担的担保责任”。第一个方面，具体来说就是着眼于“政府职能转移的过程及其职能转移制度本身的正当性设计与安排”；第二个方面，具体来说是分别从组织法、行为法、救济法论证“承接职能的社会组织的行政主体身份及其行政主体理论重构、承接组织行为的行政行为属性及契约行政的发展、承接组织及相对人权利救济与相关争议解决”，最后来谈国家担保责任的构成及其在政府职能转移活动中的实现内容。至于第一章则是探讨职能转移的理论基础和我国职能转移的实践分析，为后面几章的论述做出基础性的内容铺垫。

本书各章节安排及主要内容简述如下：

导论。该部分介绍了研究背景及意义、研究对象及范围、研究现状及综述、研究方法及进路。研究背景侧重于介绍本书研究的现实背景和理论基础，以及政府职能转移对行政法提出了巨大的挑战而需要及时回应，凸显了本书的研究价值。本书的研究对象是政府职能转移，根据实践特点提出狭义职能转移与广义职能转移的分类，本书集中研究狭义职能转移，兼及广义职能转移；研究范围是以行政法学为视角研究政府职能转移带来的行政法问题，即研究范围限于职能转移的行政法问题与回应。研究现状的介绍主要是对政府职能转移所涉及的各个行政法问题上的相关研究成果进行分别述评，本书的研究便是建立在这些各个领域的研究成果基础之上的。本书的研究方法：强化理论研究的同时重视案例和实证研究；理论评述与制度建构并行，以正面解决问题为导向；强调法学论文特质，以法学意义上的解说和论证为主；重视宪法学基本原理的运用，写一篇“宪法味”较浓的行政法学论文；一定程度上引入学科交叉研究，综合运用管理学、政治学、社会学学科智识，等等。

第一章为政府职能转移的理论基础与实践分析。本章梳理和总结了政府职能转移的理论基础，从新公共管理理论、自治与社会自治理论、民营化理论、合作国家理论，来揭示政府职能转移的理论基础与动因，先介绍理论再专门讨论该理论与政府职能转移的契合关系。由于政府职能转移是个新事物，所以梳理实践情况、总结实践问题非常重要，也为下文的研究树立明确的问题意识。本章从我国政府职能转移的实践概况、政府职能转移的内容与种类、政府职能转移的承接主体、政府职能转移的与国际民营化实践的比较四个方面进行实践分析，其中专设“典型案例摘选”一节，方便读者直观了解我国政府职能转移的具体实际情况以及本书欲探讨的行政法

问题的由来。

第二章为原则论:政府职能转移的正当性建构。本章既不是批判性地审视政府职能转移是否具有充足的正当性,也不只是从宪治基本理论中找寻政府职能转移的正当性基础,而是借由宪治基本原则以建设性的视角来建构政府职能转移活动的正当性,同时本章不是在理论上对正当性进行自圆其说、逻辑贯通的论证,而是着眼于制度构建,从政府职能转移的具体机制、措施、程序、方法、内容、过程等各个制度建设的具体方面来进行正当性建构。希望通过本章关于正当性建构的讨论,为政府职能转移活动提出原则要求和行为指引,突出本章的实践价值。本章具体从基于法律保留原则及合法性原则的正当性建构、基于合理性原则的正当性建构、基于正当程序原则的正当性建构、基于行政公开原则的正当性建构、基于信赖保护原则的正当性建构五个方面进行阐述,将宪治基本原则落实到具体、生动的政府职能活动中。

第三章为主体论:行政主体理论重构契机与承接组织的行政主体身份。本章以行政主体论为视角,回应政府职能转移带来的组织法问题:重构行政主体理论并将承接组织纳入行政主体范围。本章回顾我国现有行政主体理论确立并进行反思,政府职能转移活动的热络开展正为行政主体理论创新带来了契机,使行政主体理论重构的紧迫性骤然增加,因为大量的社会组织承接并实施公共职能必然要求尽快在公法上对其行政主体身份进行认定。本章通过各国实践分析了行政主体的多元化本质,以确立行政主体理论重构的基本路径。政府职能转移带来行政主体范围的扩展主要是行政主体多元化的社会方向。

第四章为行为论:契约行政的新发展与行政行为的新样态。本章以行为论为视角,探讨政府职能转移对行政行为的发展带来的影响,影响主要是两个方面;一是促进了契约行政发展;二是行政行为发展出新样态。契约行政是一种新兴的公共行政模式,越来越具有独特的价值内涵,成为新公共管理运动以及民营化、公私合作实践的基础性行政模式。政府职能转移是契约行政的一种新实践,因为政府职能转移活动通过签订契约的方式进行,转移契约是规范职能转移活动的核心文件。转移契约既是内部行政契约又是外部行政契约,其区分具有理论和实践意义。社会组织实施公共行政职能的行为是一种新的行政行为,显现出契约性、自治性、双方性和协商性等新的行为样态。

第五章为救济论:承接组织及相对人权利救济与内外部行政争议解决。本章以救济论为视角探讨政府职能转移所带来的救济法问题及其回应。职能实施的行为

或活动既面向公共利益,也面向相对人权益,作为公法上的行为或活动,应该受到救济法上的考量,即应当设置相应的权利救济程序。在政府职能转移活动中可能受侵害的利益,除公共利益外,主要是承接组织和相对人权益,应以这两者权利保护为核心建构救济机制。另外,承接组织具有基本权主体和行政主体双重身份:一是在基本权主体身份下与政府发生的争议应按照外部行政契约争议来解决;二是在行政主体身份下与政府发生的争议应按照内部行政契约争议来解决,解决途径或机制当然应当分别设计。

第六章为责任论:国家担保责任及其在政府职能转移中的实现。本章从责任论视角来探讨职能转移之后国家还需承担何种责任——本书认为需要承担担保责任。国家担保责任系德国学者提出,是民营化及公私合作实践背景下的国家责任的新发展,体现了国家角色模式的演变:从福利国家到担保国家。国家担保责任是担保国家理论的核心内容,本章先介绍了担保国家角色模式及其内涵,然后探讨担保国家理论中的国家担保责任的内涵,并在此基础上探讨国家担保责任在政府职能转移中的实现。政府职能转移是担保国家的典型实践,国家担保责任理论完全可以适用于职能转移后的国家责任探讨。国家担保责任分为执行责任、保障责任和兜底责任,本章论述了这三种责任形式在政府职能转移活动的总体实现框架与具体实现内容。

乔亚南

二〇一八年初于广州黄华园

目 录

导 论	1
第一节 研究背景及意义	1
一、中央着力推动	1
二、地方实践	3
三、契合理论前沿	4
第二节 研究对象及范围——概念界定	5
一、研究对象——政府职能转移的概念界定	5
二、本书研究范围——样本剖析	15
第三节 研究现状与综述	17
一、关于政府职能转移的专题性研究成果	18
二、政府职能转移的背景理论与实践——民营化、公私合作、合作国家 的研究成果	19
三、基于政府职能转移所探讨的行政法问题的研究成果	21
第四节 研究方法 with 进路	24
第一章 政府职能转移的理论基础与实践分析	26
第一节 政府职能转移的理论基础	26
一、新公共管理理论	26

二、自治与社会自治理论	31
三、民营化理论	34
四、合作国家理论	38
第二节 政府职能转移的实践分析	41
一、我国政府职能转移实践的概况	41
二、我国政府职能转移的内容与种类	50
第三节 我国政府职能转移的承接主体:社会组织	58
一、社会组织概念的含义及其在我国法律上的沿革	58
二、中央对职能承接主体概念表述变化及现实侧重	61
三、社会组织承接政府职能转移的优势	63
四、社会组织承接政府职能转移存在的问题及其完善路径	65
第四节 我国政府职能转移与国际民营化实践的比较	68
一、国际民营化实践中的三种主要形式:释股、外包、委托	68
二、政府职能转移是国际民营化实践中的一种特殊形式	70
第二章 原则论:政府职能转移的正当性建构	71
第一节 基于法律保留原则及合法性原则的正当性建构	71
一、基于法律保留原则的正当性建构	72
二、基于合法性原则的正当性建构	77
第二节 基于合理性原则的正当性建构	80
一、合理性原则的内涵	80
二、合理性原则规制政府职能转移活动的必要性	82
三、合理性原则规制政府职能转移活动的五个面向	83
四、合理性原则规制政府职能转移活动的重点内容	86
第三节 基于正当程序原则的正当性建构	89
一、正当程序原则的内涵	89
二、正当程序原则规制政府职能转移活动的必要性	90
三、正当程序原则规制政府职能转移活动的重点内容	92
四、政府职能转移的五大程序设置	94
第四节 基于行政公开原则的正当性建构	96

一、行政公开原则的内涵	96
二、职能转移的依据公开	97
三、职能转移的过程公开	97
四、职能转移的内容公开	98
五、职能转移的结果公开	100
第五节 基于信赖保护原则的正当性建构	102
一、信赖保护原则的内涵	102
二、职能转移决定不能随意撤销	102
三、承接组织不能随意更换	103
四、政府与承接组织应当认真履行转移协议	104
五、承接组织所作出的行为或决定不能随意撤销	104
六、转移期限届满或者转移协议终止后,公共服务务求连续性和稳定性, 以保护民众的信赖利益	105
第三章 主体论:行政主体理论重构契机与承接组织的行政主体身份	106
第一节 现有行政主体理论的确立及其反思	106
一、现有行政主体理论的确立及其贡献	107
二、现有行政主体理论的缺陷及反思	110
第二节 政府职能转移:行政主体理论重构的契机	115
一、行政主体的多元化本质:理论重构的基本视角	115
二、政府职能转移:行政主体多元化的社会方向	116
三、政府职能转移促进行政主体理论的重构以及重构思路的厘清	122
第三节 承接组织的行政主体身份测定	125
一、从民主原则论定承接组织的行政主体身份	125
二、承接组织实施公共行政职能的公法属性	127
三、承接组织实施公共职能所面对的是基本权利主体	128
四、狭义与广义政府职能转移中承接组织的行政主体身份的不同	128
第四章 行为论:契约行政的新发展与行政行为的新样态	130
第一节 政府职能转移:契约行政的新发展	130

一、契约行政:新兴的公共行政模式	130
二、契约行政与政府职能转移	136
第二节 转移契约既是内部行政契约又是外部行政契约	137
一、政府职能转移实践中的转移契约	137
二、转移契约的行政契约属性	141
三、内部行政契约与外部行政契约的区分及其意义	143
四、转移契约的内外部行政契约属性如何区分	144
第三节 承接组织实施职能行为的“行政行为”属性及其新样态	147
一、承接组织实施职能行为的“行政行为”属性	147
二、行为基础的契约性	149
三、行为的自治性	151
四、行为的双方性和协商性	153
第五章 救济论:承接组织及相对人权利救济与内外部行政争议解决	156
第一节 承接组织权利的救济及外部行政契约争议的解决	156
一、转移前社会组织权利受侵害情形及救济途径	156
二、转移后承接组织权利受侵害的情形	158
三、转移后因转移主体主张而产生的外部行政契约争议之情形	160
四、外部行政契约争议解决及权利救济机制设计	161
五、行政契约争议解决机制中的双向救济安排	166
第二节 承接组织与转移主体的内部行政契约争议的解决	168
一、内部行政契约争议发生的情形与例证	168
二、内部行政契约争议解决机制的种类与采选	170
第三节 相对人权利救济程序	174
一、相对人权利可能受侵害的情形与例证	174
二、行政复议制度的针对性调整	175
三、行政诉讼是当然的救济途径	180
第六章 责任论:国家担保责任及其在政府职能转移中的实现	182
第一节 担保国家与国家担保责任	182

一、国家角色的演变及担保国家概念提出	182
二、担保国家的内涵	188
三、担保国家与合作国家之比较	189
四、担保国家理论下的国家担保责任内涵及其阶层化分类	193
第二节 担保国家下的政府职能转移及国家担保责任的总体实现	197
一、担保国家主要着眼于行政任务的民营化及公私合作	197
二、政府职能转移是担保国家的典型实践	199
三、国家担保责任在政府职能转移中的总体实现	201
第三节 国家担保责任在政府职能转移中的具体实现	204
一、由承接组织承担执行责任	204
二、国家承担保障责任的具体内容：支持责任和监管责任	206
三、兜底责任的“板凳功能”及国家承担兜底责任的具体条件	212
结 语	217
参 考 文 献	222
后 记	239

导 论

第一节 研究背景及意义

一、中央着力推动

笔者查询到,最早明确提出“政府职能转移”的中央文件是1988年《第七届全国人民代表大会第一次会议关于国务院机构改革方案的决定》,其中对机构改革的特点作出说明:这次机构改革不是搞简单的撤减、合并,而是转变职能,按政企分开的原则,把直接管理企业的职能转移出去;把原来行政机关的部分职能转移到各种协会去承担。

2002~2012年,国务院共颁布六批行政审批改革目录,对行政审批事项采取取消、改变、调整、下放四种方式进行改革,其中改变就是把职能转移给社会组织来实施。例如,第二批改革决定提到“将82项行政审批项目作改变管理方式处理,移交行业组织或社会中介机构管理”;第三批决定提到“改变管理方式,不再作为行政审批,由行业组织或中介机构自律管理的39项”。

2010年10月,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》中提出,“培育扶持和依法管理社会组织,支持、引导其参与社会管理和服务”。2011年3月,《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》第三十九章专章规定“加强社会组织建设”,其中明确要求:“完善扶持政策,推动政府部门向社会组织转移职能,向社会组织

开放更多的公共资源和领域……”

这意味着在“十二五”期间,政府的部分行政职能以一定的形式向社会组织转移,社会组织逐渐承担公共行政职能,在社会治理领域扮演更重要的角色,同时,社会组织因获得国家扶持而迅速发展。实践证明的确如此。

2012年8月22日,时任国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议,这次会议内容很丰富,既有对2002年以来的行政审批改革总结性的内容,又有对下一步行政审批改革展望的内容,同时还有两项比较具体的内容:一是决定取消和调整314项部门行政审批项目;二是决定“批准广东省‘十二五’时期在行政审批制度改革方面先行先试,对行政法规、国务院及部门文件设定的部分行政审批项目在本行政区域内停止实施或进行调整”。

2012年10月,《国务院关于同意广东省“十二五”时期深化行政审批制度改革先行先试的批复》明确规定,行政法规规定的66项行政审批职能在广东行政区域停止实施,其中大部分事项交由具备条件的社会组织承接实施。

2012年12月,第十一届全国人大常委会第三十次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在广东省暂时调整部分法律规定的行政审批的决定》,明确将25项法律规定的职能在广东调整实施,包括停止实施和转移给社会组织实施。

2013年3月,在第十二届全国人民代表大会第一次会议上,时任国务院秘书长马凯作《关于国务院机构改革和职能转变方案的说明》,其中谈到国务院机构职能转变的四项重点:职能转移、职能下放、职能整合、职能加强,把职能转移放在第一项,可见其重要性。

2013年5月,李克强总理在“国务院机构职能转变动员电视电话会议”上讲道:“必须把政府的作用与市场和社会的力量结合起来。……凡适合市场、社会组织承担的,都可以通过委托、承包、采购等方式交给市场和社会组织承担,政府办事不养人、不养机构。”2013年11月,李克强总理在“地方政府职能转变和机构改革工作电视电话会议”上再次强调,做好职能向社会组织转移工作:“中央明令取消的审批事项,要不折不扣地放给市场、放给社会,地方不能变相保留。……我们还要注意,下放给市场、社会的权力,要放就要真正放到位。现在有一些社会组织还是政府管理的机构,如果把权力放给这些行政化的社会组织,就可能还是在政府内部‘转圈’,要切实防止这种现象。”

2013年11月,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中要求:推广政府购买服务,凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买;激发社会组织活力,正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担。

2016年3月,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》要求:加快政府职能转变,持续推进简政放权、放管结合、优化服务,提高行政效能,激发市场活力和社会创造力。建立健全权力清单、责任清单、负面清单管理模式,划定政府与市场、社会的权责边界。健全社会组织管理制度,形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制。推进有条件的事业单位转为社会组织,推动社会组织承接政府转移职能。

二、地方实践

在中央着力推动下,各地基本都在开展政府职能转移活动。某些试点地区的政府职能转移实践更丰富,部分地区还专门针对政府职能转移出台了规范性文件。

2012年,《国务院关于同意广东省“十二五”时期深化行政审批制度改革先行先试的批复》和《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在广东省暂时调整部分法律规定的行政审批的决定》授权广东省将法律和行政法规规定职能转移给社会组织实施。这一方面直接促使广东省如火如荼的政府职能转移实践开展,另一方面在全国起到了示范效用。这两个决定宣明了国家对政府职能转移的坚决态度,所以各地纷纷开始进行政府职能转移活动,并摸索尝试建立转移制度,出现了一些较为创新、有价值的做法。比较有代表性的有广东、浙江、江苏、陕西、上海、福建、北京等地。

广东作为试点地区,除了执行全国人大和国务院的职能转移决定,2012年以规章的方式颁布《广东省人民政府2012年行政审批制度改革事项目录(第一批)》,其中明确列举省政府决定转移的行政审批事项(55项)。与此同时,广东省机构编制委员会专门制定了《政府向社会转移职能工作方案》,指导各地开展政府职能转移工作。基于此,广东各地市纷纷开展了政府职能转移活动,甚至各县市都颁布了自己的政府职能转移目录,职能转移在广东已普遍化和常态化。深圳市则早在2010年就出台了《深圳市推进政府职能和工作事项转移委托工作实施方案》,规范该市的政

府职能转移工作。广州更是在 2009 年就颁布了《广州市行业协会商会承接政府有关职能的监督管理试行办法》，开全国之先河。

三、契合理论前沿

政府职能转移契合理论前沿，与之相契合的前沿理论主要是新公共管理、民营化、公私合作理论、合作国家理论以及担保国家理论。本书在第一章政府职能转移的理论基础中对前述理论分别作了介绍。从国际上来看，这些理论的产生源自近三四十年的公共行政实践发展的推动，同时，这些理论也直接回应了公共行政实践中的前沿问题，并对公共行政在未来的发展起到积极的指导作用，由此成为国际公认的前沿理论。

以笔者之见，这几种前沿理论中的前沿性又可分出一定的层次。20 世纪 70 年代末以来的新公共管理运动及其相关理论涵摄范围很广，内容也极为丰富。实际上，可以说民营化、公私合作甚至合作国家理论、担保国家理论都源于新公共管理理论。比较而言，后者更加具有前沿性。同时，公私合作比民营化更有前沿性，因为公私合作是民营化浪潮以来的新实践。而合作国家理论与担保国家理论则较前几种理论更加具有前沿性，因为合作国家理论和担保国家理论不仅涉及公共行政的新发展，而且涉及国家角色模式的演变，正在不断发展中，尚未达致理论成熟之高度。

政府职能转移属于民营化实践，是行政任务的民营化；政府职能转移也属于公私合作实践，国家与社会合作实施公共治理、合作提供公共服务；政府职能转移当然也契合了合作国家理论，而且是合作国家的典型实践，因为职能转移意味着走向国家和社会共治，受到合作国际理论指导，又会推动合作国家角色模式的进一步形塑化；政府职能转移也是担保国家的经典实践，因为担保国家强调鼓励私主体承担公共任务，与此同时，强调国家在这一过程中的担保角色，担保公益的实现。担保国家理论的核心内容是国家担保责任，其对政府职能转移起到了很好的指导作用，因为职能转移后紧接而来的问题是政府还要承担何种责任，国家担保责任非常恰当、精到地回答了这个问题。当然，政府职能转移实践的不断开展也同样促进了担保国家角色模式的形塑化。

总之，政府职能转移研究有较高的理论价值。政府职能转移契合了当下诸多前沿理论问题，本书意在政府职能转移与上述前沿理论问题之间进行价值勾连和逻辑