

第一章

政府与公共财政

本章从马克思主义对政府的论述开始，结合西方公共产品理论，对我国的公共财政作出界定。需要指出的是，本书所说的公共财政是指以政府为主体的理财活动，虽然财政部门处于重要地位，但政府理财活动并不仅限于财政部门。

第一节 国家与政府

长期以来，我国财政理论的一大缺陷，就是重视财政政策和财政规律研究，而忽视对政府的研究，以至于在制定政策过程中存在很大的盲目性和被动性。其实，无论在计划经济条件下，还是在市场经济条件下，财政部门都是政府的理财机关。因此，在研究公共财政以前，我们有必要对政府进行研究。

一、国家

不少著作将国家与政府归为同一个概念。这是一种误解。现代政治学认为，国家与政府是两个互为联系的概念。国家是由居民、政府和领土组成的有机实体，而政府仅仅是组成国家的三大要素之一。这就是说：

第一，国家是一个有机体。所谓有机体，是指运动着的机体。国家是一个抽象名词。它是由相互联系，又不断运动着的居民、政

府和领土构成的整体。

首先，政府是一个历史概念。在不同的历史时期有性质不同的政府。如历史上的封建主义国家的政府、资本主义国家的政府、社会主义国家的政府等。

其次，政府与居民的关系是不断变化的。这种关系，既表现为政府不断地为居民提供各种服务，并通过法律、秩序、提供服务等确立自己的统治地位，也表现为政府通过权力的扩张或收缩来适应经济发展要求。居民从事着生产、流通、分配、消费等具体的社会再生产活动，并通过赋税和遵守法律制度等与政府发生着各种关系。没有居民，当然也不存在政府，但如果没有政府，个人只是单个人，就无法组成社会。事实上，居民个人也无法生存。因此，政府是相对于居民而言的，没有居民，政府这一概念也就不存在。

据《圣经》记载，以前，以色列各部落长期没有中央政府，公元前 1030 年人们祈求先知撒穆尔：“像其他国家一样，请赐给一个国王以仲裁我们吧。”先知撒穆尔试图通过对君主制下的图景描绘，以阻止以色列人的行为，于是告诫道：“在国王的统治下将是这样的一个情景：他的战车会带走你们的儿子，并使他们成为跟随他的战士，跟着他的战车去冲锋陷阵，……他会把你们的女儿变成洒香水的仆人、厨师、烤面包者，他会将你们的土地、葡萄园、橄榄园，甚至更好的东西拿走，赏赐给他的仆人。……他会将汝等十分之一的羊群拿走；汝等会成为仆人。汝等总有一天将会因选择了国王而哭泣。”但以色列人并没有为这一令人沮丧的告诫所吓退，人们不听撒穆尔的劝告，说：“不，我们需要国王领导我们，这样我们才能与其他国家一样，给我们以仲裁，走在我们前面，领导我们战斗。”从这一故事中，我们不难看出，政府与居民之间存在着复杂的、相互依存的关系。

再次 无论是政府 还是居民 都必须在一定的土地上生存 而国家的领土也是在不断变化的。此外，领土范围内的资源、环境状况也与政府、居民的活动密切联系。这些都说明了国家是一个活动着的有机体。

第二，国家由三个要素组成。要素是指构成国家这一社会有机体所必不可少的因素。它包括居民、政府和领土。

居民(Nation)——这里是指包括种族在内的广义的居民，它是指符合一国居住法，且在该国领土有住所，居住时间达到一定标准的本国公民、外国公民和无国籍人。居民是形成社会的主体部分，他们是各项经济和社会活动的主要参加者，正是居民间的各种利益关系和利益冲突，才进一步产生了代表不同居民群体利益的政党和社会团体，从而产生了政治。正是因为居民的经济和社会活动，才存在那些个人无力也无法解决的问题，从而产生了公共利益与公共事务，并进而产生政府这一行政组织。可见，居民是构成国家的要素。居民也是区分不同国家的重要依据，例如，法国是法兰西民族聚居区域，德国是德意志民族聚居区域。因此，Nation指的是民族意义上的国家。

政府(State)——相对于居民而言的社会公共事务管理机关。

“政府”一词有大概概念和小概念之分。小概念的政府是指公共行政管理机关，如我国法律中规定的中央和地方各级政府。大概概念的政府是指由一定阶级占统治地位的公共事务管理机关。它不仅指各级行政机关，而且还包括立法机关，如各级人民代表大会及其所属机构、各级司法机关和行政管理机关，以及附属机构，如事业单位等。本书采用的是大概概念的政府。政府的总体构成了行政意义上的国家。在与其他国家发生交往和冲突时，政府是国家的行政代表。因此，政府指的是行政意义上的国家。

领土(Country)——这里是指包括领空、领土、领海和海洋底

土在内的广义上的领土。在上述四个方面中，陆地是人类生存的最基本的条件之一，它提供了人类生存和发展所需的基本物质资源。也就是说，人类的生存基础是陆地。然而，在我们讲领土时，领空、领海和海洋底土也很重要，它们不仅有国防意义，而且有经济意义。领土也是政府行政管理的重要依据，政府的管辖权通常限定在领土的范围内。因此，领土指的是地域意义上的国家。对于领土范围较大的国家，还要根据地域特点作进一步划分，形成不同级次的政府。政府行政管理的基本依据是地域，这一管理原则也称为属地主义原则。

有机体理论告诉我们，国家是由上述三要素有机地结合而形成的活着的社会机体。如同一个人或者一个企业一样，国家也存在着生存和发展问题。而国家的生存和发展，是由于上述要素的内容、要素之间的关系不断变化所引起的。这一理论也告诉我们，国家为了维持其生存并求得发展，就必须进行管理，以协调各个要素之间的关系，这一工作将由政府来承担。

二、政府

什么是政府？这是自政府产生以来，人们一直在探索的问题。如前所说，《圣经》中把国王和政府看作是保护居民利益、公正仲裁的组织。

17世纪的英国政治学者约翰·洛克认为，政府是权利交换的产物。他在著作《政府论》中提出，在国家出现以前，人类处于自然状态，是自由平等的，但处于自然状态下的自然权利经常受到他人的侵犯，为保证享有这些权利，人们相互订约建立国家，授予统治者以一定权力，同时放弃了在自然状态下由自己执行自然法和惩罚违反自然法者的权利，国家的重要目的是保护私有财产制度。

18世纪的法国思想家卢梭则认为，人是生而自由的，但为了

生存，人类必须进行结合，以克服个人所无法克服的种种障碍。而在这一结合过程中，个人必须放弃一部分权利，因为“这一结合行为就产生了一个道德的与集体的共同体”，“而共同体就以这同一个行为获得了它的统一性、它的公共的大我、它的生命和它的意志”。^① 卢梭认为，政府是人们通过社会契约方式，在完全平等的基础上自愿结合起来的社会组织，法律就是一种契约方式。政府的根本作用是保护每个人的天赋权利——自由、生命和财产。这一对于政府的理解 见于历史上著名的《社会契约论》。

虽然上述诸解释对于我们认识政府的本质起了重要作用，但毕竟不能全面地解释政府的本质。我们认为，政府是指在一国范围内，由一定阶级占统治地位的公共事务管理机关。这句话包含以下意思：

第一 政府是社会的公共权力机关。“机关”是指由一定的人，根据行政原则组成的办事机构。其中，有办事的人、有事要办、建立与办事要求相适应的组织形式是构成机关的三个基本因素。“与办事要求相适应的组织形式”通常是由机关首长、办事人员和后勤人员三部分组成。

“机关”是一个广义的概念，不仅政府属于机关，而且社会团体、党派等也可以设置相应的办事机关。也就是说，政府是一个特殊的机关。那么，政府的特殊性在哪里呢？这就是它握有公共权力，管理着社会公共事务。

公共权力是指凌驾于社会之上，并通过法律或者其他方式授予政府管理社会公共事务的权力。它是政府在管理社会公共事务方面的职责和责任。有人把这一权力也称为政治权力，但事实上这两者是有区别的。政治权力是指公共权力与政治（统治阶级利

卢梭：《社会契约论》商务印书馆 1996 年版 第 25 页。

益)结合起来而形成的现实统治权。

权力是指总体上的权利。而权利是权力的具体化。法学中把各种具体的权利归纳起来,分为三大权力:人身权力、财产权力和公共权力(见图 1.1)。公共权力的内容包括立法权、司法权、行政管理权、课税权、公共财产所有权等。公共权力是政府的专属权力,它只能由政府行使,除此之外,任何个人和企业都不享有这一权力。政府就是行使公共权力的机关。

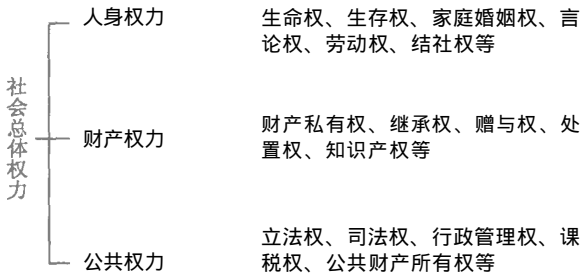


图 1.1 社会的权力体系

公共权力的理论为我们研究政府和财政关系提供了理论依据。这至少表现在：一是公共权力的行使是要消费经济资源的，经济资源的基本表现形式是货币，为此公共权力的行使需要在财政的支持下进行，财政部门就是为政府行使公共权力提供资金的部门。二是公共权力既包括立法和司法权，也包括政府的课税权。说到底，课税也就是如何把政府行使职能的费用合理地分摊给每一社会成员。当然，政府课税必然会侵犯财产权力，但这种侵犯是以建立正常的经济关系为目的，以保护工商业的发展和人身权力、财产权力的正常行使为前提，同时，政府课税在数量上也是有一定限度的，它是对于私人财产的一种合理侵犯，而不是剥夺。

第二，政府是由一定阶级占统治地位的公共事务管理机关。政府不仅具有公共性，还具有阶级性。这就是为统治阶级的利益服务。政府就是阶级统治机关。这表现为首先政府尤其是现代政府其成员来自政党，政党是阶级利益的政治代表，因此执政党的纲领必然对政府工作起制约作用。其次，所谓统治阶级，是指掌握着生产资料统治权的那个阶级。由于它们掌握着生产资料的统治权，是生产力的代表，因而政府要发展经济，就必然要依靠这一阶级的支持。通过政府，统治阶级也就获得了对国家的统治权。最后，政府的赋税虽然最终由所有的社会成员来负担，但毕竟最初是由统治阶级的成员缴纳的，因此从获得财政收入来说，政府也必然具有阶级性。从阶级性意义上说，政府首先代表了一种社会制度。

诚然，政府的阶级性与公共性存在着矛盾和冲突，但也并非总是这样。因为统治阶级成员同时也是居民。例如，抗洪救灾、根治水患既是广大居民的利益，也是统治阶级的利益。因为一旦发生水患，受害人不仅是广大居民，统治阶级成员的生命财产同样也会受到严重威胁。而良好的治安环境的受益者既包括普通居民，也包括统治阶级成员。而且，政府的阶级性是指它体现的是统治阶级的全局利益和长远利益。对这个阶级的个别成员的不负责任的放纵行为，如果会危及整个阶级的利益，政府照样会毫不客气地将其绳之以法。因此，那种把政府的阶级性与公共性完全对立的观点是不符合实际的。当然，一旦公共利益与阶级利益发生冲突，政府就会牺牲公共利益而服从于阶级利益。

三、公共事务

（一）什么是公共事务

政府公共权力的基础是管理社会公共事务。那么，什么叫公共事务呢？

据历史记载，早在政府产生以前的原始社会，氏族组织内部就已经产生了社会分工，形成了公共事务，如防务、水资源的管理和分配、调解内部纠纷、占星、巫医、祭祀以求丰年、文字研究、历法研究、历史、算术，以及道路、桥梁的建设和维护等。以历法研究为例，原始社会要从事农桑活动，就必须有历法指导，若推算的节气有误，农作物就可能因下种时间过早而烂苗，或者因下种过迟而无法成熟。上述事务是属于全体居民的共同利益，因而称为公共事务。而上述事务，虽然发生在氏族内部，但必须有专人来从事，这就形成了社会分工。而从事上述事务的人员的生存资料是全体氏族成员的，它来自氏族社会内部的扣除。因此，公共事务在原始社会就已经产生。

随着政府的产生和氏族消亡，这些公共事务就作为氏族遗产为政府接管，并成为政府的基本职能。从传说中的大禹治水，三过家门而不入，秦始皇统一六国后，统一了全国的文字、语言、度量衡以及桥梁、马车、牛车的车轨尺寸等都属于公共事务的范围。

在西方“公共事务”这一概念在 18 世纪就已产生，当时称为社会事务。亚当·斯密在其名著《国民财富的性质和原因的研究》中论及国家财政时指出，“司法权和行政权的划分，原始似乎是由于社会进步，社会事务因而增加的结果。社会事务日益增多，司法行政变得那么麻烦复杂，于是担当这任务的人，就不能再分心注意到其他方面。”^①并指出，公共事务包括三个方面：“第一，保护社会，使其不受其他独立社会的侵犯；第二，尽可能地保护社会上各个人，使不受社会上任何其他人的侵害或压迫，这就是说，要设立严正的司法机关；第三，建设并维持某些公共事业及某些公共设施

① 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》商务印书馆 1974 年版 第 283 页。

（其建设或者维持绝不是为着任何个人或任何少数人的利益）。^①由于当时的政府职能很小，其范围限定在行政性、社会性事务领域，对市场的约束力很小，开支也很省，因而财政学把这种政府称为“廉价政府”。

马克思、恩格斯曾对公共事务作过比较深入的研究，他们认为国家政府的产生有两个方面的原因，一是社会方面的原因，即维护私有制和统治阶级利益方面的需要，二是经济方面的原因，即公共经济事务的管理需要。他们在《反杜林论》一文中指出，公共事务在原始氏族社会里就已经存在，“在每个这样的公社中，一开始就存在着一定的共同利益，维护这种利益的工作，虽然是在全社会的监督之下，却不能不由个别社会成员来担当：如解决争端，制止个别人越权监督用水特别在炎热的地方最后在非常原始的状态下执行宗教职能”。^②“当实际劳动的人口要为自己的必要劳动花费很多时间，以致没有多余的时间从事社会公共事务，例如劳动管理、国家事务、法律事务、艺术、科学等等的时候必然有一个脱离劳动的阶级来从事这类事务。”^③恩格斯指出：“在氏族内部……参加公共事务，实行血族复仇或为此接受赎罪，究竟是权利还是义务，对印地安人来说是不存在的。”^④

总之公共事务是指在私人社会里企业和个人家庭所不愿做、不能做、做不了但却又是经济和社会生活所必不可少的、实质上体现全体居民共同利益的那些事务。这里所说的体现全体居民的共同利益包括了两层意思，一是指体现居民长远利益的那些事务，二是指体现全局利益因而全体居民都十分关心的那些事务。因此，公

^① 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》商务印书馆 1974 年版 第 253 页。

^{②③④} 马克思、恩格斯：《马克思恩格斯选集》（第 4 卷）人民出版社 1972 年版，第 218、221、155 页。

共事务与私人事务虽然也存在着一定的排斥性，但更多的是存在着互补性。公共事务是社会分工的产物，它的范围广泛，从劳动管理到国防、行政、治安等国家事务和法律事务、艺术、教育、科学等都属这一范围 而且 其内容是随着经济发展而不断变动的。

（二）公共事务的特点

归纳起来，公共事务具有公共性、劳务性和专属性等特点。

1. 公共性。

公共性是指公共事务体现的是全体居民的共同利益。公共事务是相对于私人事务而言的。在人类的发展过程中，有许多事务是个人或者企业不愿办或办不了的，这或许是因为办这类事只有付出而无收入，例如，建设城市公共下水道的受益者是全体居民，如果由个人出资来办，就会只有付出而无收入，因而是任何一个企业或个人家庭不愿办的；或许是由于投资太大，因而即使企业或个人家庭愿意办 也无力承担 或许因为涉及公共利益 即使企业或个人家庭愿意并有能力承担 但社会也不能交给他们去办 否则 他们可能会把它转成私人事务而损害全体居民的福利，例如，国防、治安、公共道路建设等 如果公共道路建设不是政府出资 而由私人出资 则就可能变成私人道路而禁止人们通行 或者实行高额收费 从而损害了全体居民利益。政府的作用之一就是将这些企业或个人家庭想做而无力做、做不了 即反映社会公共需求的事务 变成由政府承担的事务。因而，公共性是公共事务的基本特征。

公共事务的公共性也是指这类事务具有基础性和长远性，而不是将企业或个人利益简单地集合起来。基础性是指它属于最基本的社会事务 是任何个人、企业都离不开的 如道路等 长远性是指它体现的是社会的长远利益和发展方向，是对追求现实和目前利益的居民行为缺陷的弥补。正是由于这类事务具有基础性和长

远性，因而管理这类事务的政府就获得了权威性，成为凌驾于社会之上的组织。也正是由于这类事务具有基础性和长远性，它代表了广大人民的根本利益，因而在市场经济下，政府与居民在利益上从根本上说是相互补充的。

需要指出的是，社会对公共事务的需求是一个方面，而政府有无能力去做则是问题的另一方面。也就是说，在现实生活中，从公共需求到政府公共事务有一个过程。政府在决定某一公共需求是否要变成公共事务时，还要考虑以下因素：

第一，有利性。一是其受益面，往往是那些受益面广泛，而政府付出的资金又不多的事务是政府乐意优先考虑的；二是利益的一致性，即这项事务与统治阶级的长远利益是否一致，与社会发展方向是否一致。

第二，财政资金能力。政府管理每一公共事务都要花去一定费用，这就有一个财政支付能力问题。有些事虽然有较大的社会意义，但限于财政能力，政府一时难以办到。

2. 劳务性。

劳务性是指政府提供的公共事务属于服务，亦即劳务，或者称之为劳务产品。劳务是产品的大类，与物质商品一样，它们都属于人们的劳动结果，而且在商品社会里，它们都具有满足他人需求的属性，因而都有价值和使用价值。这就是说，无论是物质产品，还是劳务产品，在生产过程中都有一定的生产成本，消费相应的资源。

劳务产品与物质产品的区别表现于：首先，物质产品是有形的，即具有实物形态；而劳务产品不具有实物形态，因而也称为无形产品，虽然它们有时要借助于某些实物来实现，但就服务本身来说属于无形产品。例如，人们所消费的理发、洗澡、交通、教育以及戏剧、音乐、电视等都属于无形产品。其次，物质产品在生产与消

费环节上的时空是可以分离的，例如，粮食、衣服等都可以储存起来，正是由于物质产品具备这一特点，因而人们可以把它通过加工、储存和运输送到世界各地；而劳务产品在生产与消费上的时空是不可分离的。

以乘坐火车为例，我们坐火车的过程是消费劳务产品的过程，同时也是劳务产品生产的过程。一旦到站，你的旅行（消费活动）与生产活动也就结束了。整个旅行过程中的甜美之处，也只能留存在你的记忆之中。正是由于劳务产品具有生产与消费在时间和空间上合一的特点，因而人们无法将它储存起来。

政府提供的公共服务也属于劳务产品。无论是行政管理、交通警察，还是司法诉讼、社会治安等，都是属于政府服务。在政府提供劳务产品时，有时要借助于某些物质手段，如政府提供的交通秩序，需要相应的公路和城市交通标志设施来实现，政府的防洪，需要借助于防洪堤坝等物质手段来实现，但这些物质手段仅仅说明了生产劳务产品的工具，而不能说明产品的本身。这就像生产物质产品也要借助于一定的工具一样。当然，政府有时也提供某些物质产品，如政府在扶贫开发项目上有时也会采用物质补助或者无偿拨款等物质方式，但这仅仅是少数情况。

以政府提供的劳务产品的用途来分，我们可以将其分成三类：第一类是直接劳务性质的产品，如公安、司法等。这类产品是使用者能够感觉到的。第二类是间接劳务性质的产品，如立法、国防等。这类劳务产品通常使用者很难直接感觉到，但又是人类社会所不可缺少的。政府为此需付出很大的代价。第三类是公共工程，这是特殊的政府劳务产品，它所提供的可能是直接劳务产品，也可能是间接劳务产品。例如，公路、桥梁、市政设施、水利设施、防洪设施、环卫设施等都属于公共工程，人们通过使用这类工程而

获得相应利益。因此，政府向社会成员提供的主要是各种服务或劳务，也称为劳务产品。

由于公共事务具有劳务性特点，且许多政府服务属于间接劳务产品，它不能像私人劳务产品那样必须靠个人花钱才能获得，因而有时人们往往并没有感觉到它的存在，故不愿意因此而付费。而生产这类产品却需要花费很大的成本。在这种情况下，政府只能采取强制的方式来分摊成本。

3. 专属性。

专属性是指管理公共事务是政府的专属权。或者说，只有政府才享有管理公共事务的权力，除此之外的任何企业和个人是不享有这类权力的。

比如 政府有权依据法律程序宣布某些行为为非法 也有权拘捕个人，并宣布其有罪，但个人或者企业是没有这方面的权力的，如果企业或者个人把某一公民拘捕起来，就是私设公堂。杀人偿命是重要的公共秩序原则，但只能由政府来执行。政府有权依法对故意杀人者处以死刑，但私人对杀人者采取同样措施则属于血族复仇，私人拘捕和报复都是违法行为，将受到法律制裁。

政府有权按某个行政程序来确定是否对居民收税或收费，但企业或个人家庭就无此项权利。如果某个人也试图以强制方式来收税，就是违法行为，它侵害了政府的专属权，必然受到打击和取缔。公共事务的政府专属性使政府事务具有垄断性的特点。所以，在市场经济下它属于非市场部门，许多市场原则对政府来说是不适用的。

四、政府的一般特点

政府的一般特点是与其他社会组织相比较产生的，也是任何

政府都具备的特性。归纳起来，政府的特点包括公共性和强制性、行政性、非营利性、分级管理。

（一）公共性和强制性

公共性和强制性是指政府一方面要体现公共利益，即全体居民的共同利益，为居民提供服务，另一方面，其行事的方式又是强制的。公共性要求政府办那些居民、企业想办而无力、办不了的事。这就是说，企业、居民能办的事，政府就应当由他们去办，如果他们举办时有困难，政府可以给予道义上的支持和舆论引导，但不是包揽。因此，市场经济的主体应当是企业或个人家庭，在那些企业能够自行处理的领域，政府就应当退出。因为由他们来处理自己的事务，比政府处理更有效率。而在那些企业或个人家庭无法办、无力办的领域，就需要发挥政府的作用。总之，公共性既是社会分工的结果，也是为了提高全社会的整体效率。

在政府办事过程中，为了进行正确决策，政府要确定哪些事务应当列入优先考虑的范围，用什么方法来管理这类事务效率更高，等等，这可以采取民主方式，广泛地听取各方意见。在社会主义市场经济体制下，中国共产党的性质决定了政府是广大人民群众利益的忠实代表、社会先进生产力的忠实代表和先进文化的忠实代表。阶级利益与全体居民利益的最大一致性，使得我国政府摆脱了私有制下狭隘阶级利益的束缚，最大限度地代表了人民利益，因而获得了空前未有的威信。但从本质上说，政府的行为是强制的。政府的强制性是指依靠其强制力来保障政府作出的各项决定的实施。这就是说，政府的决定一旦作出，就要依靠强制力来执行。这是因为：

首先，政府是凭借公共权力建立起来的社会有组织的暴力机构。政府要维护大多数居民的利益，就不能不损害少数人的利益，

这就必然招致其反对，因此，强制是必不可少的。

其次 政府要维护大多数居民的利益 就必须建立良好的社会秩序，包括制定各种经济和社会规章。因此，建立秩序是政府所有的公共事务中最重要的事务。然而，要使按政府意志制定的秩序变为社会全体成员的行为规范，政府就必须采用强制手段来迫使居民服从 并变成其自觉的行为 因此 从这一意义上讲 政府的行为也是强制的。

再次，政府在建立市场经济秩序的过程中，不能不涉及到财产保护问题。财产是所有制的核心问题，也是建立一切经济关系的基础。具体地说，就是政府要承担起保护公共和私人财产的合法权利的责任。当然，财产保护是符合最大多数人的利益的，但这样做势必产生某些限制，如对那些侵吞公共财产或者私人财产者给予法律强制。因此，政府服务与行事方式的强制并不是矛盾的。

最后，政府作为社会经济主体之一，与其他经济主体一样，也有个生存和发展问题，政府要生存和发展，就必须有财政收入，虽然政府取得收入的目的是为了执行公共职能，举办公共事务，但由于具体出钱的人与公共事务的受益人事实上是不一致的，因而靠个人自觉地缴款来筹措财政资金是不可能的，这就需要运用政府的强制力来迫使其缴纳。就是说，政府在获得财政收入上必然是强制的。当然，一旦发生重大的政治事件，政府强制力是保障社会安宁所必不可少的。总之，公共性和强制性是政府的重要特点，这也是区别政府与其他社会组织的基本标志之一。

（二）行政性

这是指政府按行政原则和行政程序来办事。政府要建立良好的社会秩序，就必须建立行政程序，按行政原则办事。行政原则是相对于经济原则而言的，具体包括：一是属地管理，二是首长负责，

三是以公文流转为基础，四是部门分工。行政程序是指政府的办公、决策程序和公文产生、流转程序，也是指企业或个人到政府机关去办事必须经过的程序和环节。政府办事必须有一个合理的行政程序，包括立法程序、执法程序、审判程序、审批程序、申诉程序、处罚程序等，这是秩序的组成部分。一方面，行政程序是保证政府正常行使职能的需要，由于政府的一项决定会涉及到多个部门，为了协调这些部门，政府就要建立公文的流转程序和会签制度；另一方面，行政程序也是为了分清部门责任，防止出现“有好事大家争功，出了问题无人负责，相互扯皮”的需要。当然，合理的行政程序也是政治民主化、办事公开化的体现。它有利于防止个别人凌驾于政府组织之上，以个人代替组织，搞“一言堂”。因此，行政性是政府的重要特性，是政府行为区别于企业行为和家庭行为的重要标志之一。如果某项事务的办理违背了程序法，不管其是否符合实体法，都是违法行为。

必须指出，按行政原则办事既是政府的优点，同时也是其缺点。它往往培养出那些照章办事、缺乏责任心和创造精神、墨守成规的官僚。此外，不合理的行政程序不仅使政府出现机构臃肿、人浮于事、办事效率低下的“帕金森现象”^①，而且还为一些人钻空子、为自己谋利益、以权谋私创造了条件。因此，建立合理的行政程序是世界各国政府面临的共同课题，也是制度创新的主要内容之一。

^①“帕金森现象”是指 1958 年英国政治学和历史学家帕金森所著的《帕金森定律》中所描写的那种现象。该书认为，各个政府部门和组织机构的用人总是越来越多。因为凡是当官的人，碰到工作太忙，需要加人时，总是希望增加下属，而不愿意增加副手，使之成为与自己处于势均力敌的地位。而官吏多了，他们相互之间自然而然地会“制造”出许多工作来，于是出现了一方面人人都有活干，且忙得不可开交，另一方面又相互抵消，总效果为零的怪现象（见廖进球：《论市场经济中的政府》中国财政经济出版社 1998 年版）。

（三）非营利性

通俗地说，营利也就是赚钱。非营利性是指政府的活动不是以营利为目的的。在社会活动中，根据人们的行为目的，我们可以分成营利活动和非营利活动两类。比如，企业和个人的经济活动是一种营利活动。不管他们的最后结果如何，但就其动机来说，个人、企业经济活动的目的是为了赚钱，即收入大于成本付出，扣除成本后还有一定利益。另一类活动称为非营利活动，即不以营利为目的的活动。

一项事务是否以营利为目的，是区分市场行为与政府行为的重要标志。政府是代表全体居民共同利益，从事社会公共事务管理的机关，政府存在的意义是保护全体居民的共同利益，或者说，全体居民是政府活动的受益者。政府在管理社会公共事务的过程中会发生各种支出，如公务人员的薪给报酬、公共设施的建设费用和维护费用，都通过税收强制方式由社会成员无偿承担了，因而税收是分摊政府服务成本的方式。既然如此，政府在提供公共服务时就不应当存在营利问题。

政府的非营利性包括以下两层意思：一是指政府通常应当采取无偿方式提供公共服务。二是为了平衡受益者与非受益者的负担，减少因无偿提供而造成的社会对某些公共服务资源的滥用，政府有时也要对其收费，但政府收费也不是以营利为目的，而是通常以低于成本价格或者等于成本价格进行的。

此外，我们还可以从公共事务的定义来解释政府服务的非营利性。我们知道，公共事务是指那些企业或个人家庭不愿做、不能做、做不了的事，属于非营利事业。政府把这类事务变成了自己的责任和职责，这本身就体现了政府活动的非营利性。总之，政府的活动是需要支出的，而非营利性又决定了政府在经济和社会事务