

# 新时期我国政府职能研究述评

刘巧艳

(西南政法大学 政治与公共管理学院,重庆 渝北 401120)

**摘要:**政府职能是社会上层建筑领域内的一个完整体系。近年来,随着社会的大转型大变革,世界各国都对政府职能提出了新的要求。我国理论界基于西方政府职能的经验借鉴,围绕政府职能的概念、范围与边界、目标选择 and 实现路径等层面来对政府职能问题进行了深入研究并取得了丰硕的成果。从政府“应该做什么”、“能够做什么”以及“怎么做”三个维度来归纳研究现存的理论成果,希冀从中提炼与概括出政府职能研究领域的薄弱环节,为后续政府职能研究提供理论的积累。

**关键词:**政府职能;政府职能转变;服务型政府

**中图分类号:**D035

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2013)01-0073-04

## 一、引言

政府职能作为政府活动的全面概括,它反映政府“应该做什么”、“能够做什么”、“怎么做”等重大理论与现实问题。目前,我国正面临着经济、社会全面转型的大挑战。在此情况下,如何塑造政府职能,在某种程度上决定着我国转型的成败。为应对经济社会转型的挑战,我国政府提出加快政府职能转变以及构建服务型政府等战略决策。学术界在借鉴西方政府职能理论及经验的基础上强化对政府职能的研究。有关政府职能的研究文献也愈来愈多。通过对中国期刊网上近十年来有关政府职能的论文数量进行统计,可以看出,近年来,我国学术界对政府职能的问题给予了高度的关注,政府职能的研究已经有了相当的积累。如 2001 年论文总数 1475 篇,到 2010 年达到了 5173 篇,甚至是 2001 年的 3 倍。

通过对这些研究文献内容的大致分析,可以看到我国理论界已取得丰硕成果,比如:在价值层面上,新时期政府职能转变被提升到党的决策层面上,成为学术界关注的重大焦点;在理论上,政府职能理论得到了丰富,其内容、类型以及发展的路径得到了拓展,尤其

是对政府职能转变和服务型政府建设等进行了大量的探索;在实践上,政府职能转变已经取得了很大的进展,服务型政府的构建在全国各地如火如荼地展开。

在仔细研读已有研究成果的基础上,本文围绕政府“应该做什么”、“能够做什么”、“怎么做”来对政府职能进行梳理,希冀从中总结已有研究的共识与分歧、成就与不足、方法与视角,进而为推进政府职能转变和研究取得更大的进展而提供一个学术支撑。

## 二、一个概念、多种表述:共识与分歧

政府职能是一个现实的、历史的概念,学术界对“政府职能”这一概念的研究主要从职责、功能、作用等方面来进行的。这不仅涉及到政府职能的界限、程度,也是对政府职能的初步价值判断。

1986 年,“政府职能”的概念第一次作为一个带有普遍性的概念由经济学界引进中国的学术界<sup>[1]</sup>。此后,学术界对“政府职能”这一概念的研究给予高度的重视。但一直以来都是众说纷纭,存在“一个概念、多种表述”的现象。归纳而言,多数学者主要从三个维度,即功能说、职责说、职责和功能说来界定概念。

首先,齐明山<sup>[2]</sup>、李善阶<sup>[3]</sup>等将政府职能定义为政府

收稿日期:2012-11-19

基金项目:教育部人文社会科学研究项目(09YJC810032)

作者简介:刘巧艳(1986-),女,陕西榆林人,研究方向:中国政府与政治。

网络出版时间:2013-02-04 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20130204.0932.009.html>

的功能,认为政府职能是政府在国家和社会中所扮演的角色和应起的作用,也即政府根据社会需要而拥有的功能。其次,张国庆<sup>[6]</sup>从公共行政入手认为政府职能是政府的法定职责的总称。张康之<sup>[7]</sup>认为政府职能是指政府在一定时期内基于国家和社会发展的需要而承担起来的管理国家和社会公共事务方面的基本职责。最后,谢庆奎<sup>[8]</sup>、朱光磊<sup>[9]</sup>、李文良<sup>[10]</sup>、金太军<sup>[11]</sup>等主张政府职能是政府职责和政府功能的总称,认为政府职能就是政府在国家和社会整个社会管理中所应承担的职责和所具有的功能。它不仅规定了政府必须具有的属性,也涉及到政府“应该做什么”、“不应该做什么”。

通过归纳可以看出,三种观点都较具科学性。笔者认为,政府职能是政府职责和政府功能的统一体。一方面,要对二者有所区别,应该把政府职能的相对原则和相对具体的界说纳入功能和职责各自的范畴中,区别出功能与职责;另一方面,二者又具有内在的联系。政府功能的定位决定了政府职责的履行,政府职责是政府职能中比较“实”的部分,是政府功能实现的具体的途径。

### 三、范围与边界:历史变迁和多角度思考

政府职能是各国政治研究领域关注的重要问题。从历史发展的脉络和多角度来研究政府职能,不仅能更好地深入理解政府职能,更有利于揭示政府在实际发展中“能够做什么”的问题。

#### (一)历史变迁:中西政府职能的发展脉络

从历史发展的脉络来看,政府职能在不同的历史时期经历了不同的发展阶段。各国的政府职能经历着不同的历史演变。综观人类的发展史,从野蛮时代、蒙昧时代、文明时代,到国家的产生、运行,都要求政府承担一定的职能。

追溯中国的封建王朝时代,其政府职能突出的表现是“重政治统治,轻社会管理”,形成了“以统治代管理”的局面。新中国成立后,我国形成计划经济体制下的全能型政府职能,通过高度集权、微观管理和条块管理来实现政府职能。十一届三中全会后,市场经济的发展,我国政府职能由封闭型向开放型转变。20世纪80年代,我国政府进行了机构改革,提出了转变政府职能。进入21世纪,我国政府提出构建“服务型政府”,将“全能型”政府转为“有限型”政府、“服务型政府”。2004年国务院在推行依法行政的过程中明确提出转变政府职能,并对政府的主要职能做了具体的要求,提出要“在继续加强经济调节和市场监管职能的同时,完善政府的社会管理和公共服务职能”<sup>[12]</sup>。在政策的指引下,促使政府职能向公共服务和社会管理转变。

在西方国家的发展史上,政府职能的研究最早可

追溯到古希腊。柏拉图认为国家(政府)具有“统治”、“保卫”、“生产”三种职能。中世纪以后西方的思想家通过契约论来对政府职能进行研究,如:阿奎那认为国家(政府)的目的是“过一种有德行的生活”<sup>[13]</sup>;霍布斯<sup>[14]</sup>认为通过契约建立国家,国家(政府)的职能是保障人们的天赋人权;等等。他们大多从哲学的角度对国家(政府)职能进行了研究,认为国家(政府)是通过契约产生,来保障个人的权利,促进人类的福利。

18世纪中期,随着资本主义经济的发展,市场机制日趋完善,以亚当·斯密为代表的经济学家从经济学的角度认为政府职能只限于维持公共秩序等,具体说,政府职能有三项:保障国家安全、维护社会治安、提供公共服务<sup>[15]</sup>。20世纪初资本主义出现经济危机,凯恩斯主张实行强势政府职能模式,促使政府由“守夜人”向“干预者”转变。20世纪70年代初,西方经济史上出现“滞涨”现象,要求政府对政治、经济、文化等各领域都进行管理,政府扮演起了“掌舵者”的角色。而在20世纪最后20年,西方政府进行了以“服务行政”为核心价值理念对政府职能进行了新的调整,使政府职能转向“服务型”。

通过对中西方政府职能历史变迁进行梳理,从中可以看出:政府职能并不是一成不变的,它是随着具体的时空条件而逐渐演化的,从最初的维护社会秩序职能演变为统治职能、经济职能,进而到社会管理职能和社会服务职能。

#### (二)多角度思考:政府职能的分类研究

政府作为国家公共权力机构,其职能是保证国家的各项活动能顺利的运行。对政府职能进行多角度研究能更加深入地去理解政府职能。

##### 1.经典作家的思考

作为科学社会主义的创始人,马克思、恩格斯关于国家职能的研究对于今天社会的发展仍然具有重要的借鉴意义。马克思、恩格斯是从国家职能出发进行研究,并对政府职能进行了分类,认为按性质分为政治统治职能和社会职能,而按活动的范围分为内部职能和外部职能,其内外职能都具有阶级性。列宁继承并发展了马克思恩格斯的政府职能理论,阐述了政府的政治统治职能和社会职能与内外职能,还主张划分党和政府的职能,并提出经济职能,要求把它放在政府工作的首位<sup>[16]</sup>。

##### 2.领导人的认识

毛泽东作为新中国的缔造者对政府职能理论的主要贡献是:明确划分了党和政府的职能;合理划分了中央和地方政府职能的管理权限,并要求处理好中央与地方政府的关系;提出了人民民主专政是政府职能的核心内容<sup>[17]</sup>。同时他对政府的经济职能进行了思考。

邓小平在其行政管理的实践中对政府职能进行了

思考与创新,主要贡献在于:提出了行政体制改革;主张党政职能分开;政企分开,提出转变政府职能;提出下放权力,调整职能等,其中对政府的经济职能的创新是最具闪光点的,他推动我国走上了社会主义市场经济的道路。

### 3.学界的视角

通过对现有文献的分析,总结如下:从国家本质来看,可分为奴隶制国家的职能、封建制国家的职能、资本主义国家的政府管理职能和社会主义国家的政府管理职能;从体现国家职能角度看,可分为阶级统治职能和社会公共管理职能;从政府管理的作用性质来看,分为统治性职能、保卫性职能、管理性职能和服务性职能;等等。除上述分类外,学术界针对不同的历史文化传统和发展阶段,对政府职能划分提出不同的理论。如:斯密认为政府有三大职能;布坎南认为政府职能有三个层次;等等,我国学者大多从政府的经济、政治和社会管理等三大职能来进行研究的。

## 四、转变政府职能的中国实践: 目标选择和实现路径

改革开放后,我国政府通过一系列的政策调整,积极面对实践中政府“怎么做”的问题。主要是从我国经济体制改革和行政机构改革开始,进而提出“转变政府职能”的目标选择,要求打破传统的“一收就死,一放就乱”的职能管理模式,跳出“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的怪圈,进行全方位的政府职能转变,进而打造新型政府模式——服务型政府。

### (一)目标选择:实现政府职能的转变

十一届三中全会以来,伴随着我国改革开放的实行、经济体制的转轨和政治体制的改革,以及西方国家如:美国“重塑政府”运动、日本“小政府、大社会”改革等浪潮的推动下,我国借鉴西方各国的成败得失,对我国政府职能做出了调整,从行政机构改革开始提出了新时期我国政府职能的目标选择——政府职能的转变。

回顾我国改革的历程,转变政府职能也是经历了一个长期的过程。早在中共十二届三中全会提出“实行政企职责分开,正确发挥政府机构管理经济的职能”,这是首次触及到政府职能。而“转变职能”最早出现于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》。“转变职能”的正式提出,则是在1987年党的十三大关于政府机构改革的论述中。1988年国务院机构改革中明确提出“转变政府职能”这一概念,并提出“转变政府职能是机构改革的关键”。1993年的机构改革中提出我国政府机构改革的重点是职能转变。紧接着,学术界对政府职能的转变进行了大量的研究。

不同的学者对政府职能转变的概念理解有所不同,主要观点有:李文良<sup>[72]</sup>、谢庆奎<sup>[15]</sup>、金太军<sup>[86]</sup>等从政府职责和功能的转换、变化和发展来对政府职能转变进行定义;沈荣华从政府职责与功能的转换、重组与优化来对政府职能转变进行定义<sup>[16]</sup>;等等。

政府职能转变具有丰厚的理论基础。综合中外理论主要有:马克思主义的经济基础与上层建筑的辩证关系;20世纪70年代出现的公共选择理论以及合作网络途径下的政府“治理”理论;等等。正确认识政府职能转变的理论基础,借鉴其经验,吸取其精华,为我国政府职能转变提供了丰富的理论素材,促使我国政府职能顺利的转变。

近年来,学术界对我国政府职能转变的路径进行了大量的研究。综观其研究成果主要有:金太军提出政府职能转变的选择模式——“小政府一大社会”<sup>[117]</sup>;杜建国提出的服务型政府构建、协作型公民社会的培育和深化行政审批制度改革三方面实现政府职能的转变<sup>[7]</sup>;李文良提出要通过政府自身改革来实现政府职能转变,并认为政府职能转变的先导是政府理念的转变、政府职能转变的载体是结构转变<sup>[71]</sup>。朱光磊认为政府职能转变过程中要提高政府的公信力<sup>[18]</sup>,同时新阶段政府职能转变的关键是服务型政府的构建<sup>[19]</sup>。

### (二)“历史压力下的历史选择”:服务型政府的构建

政府职能作为一个历史范畴,不同的社会矛盾关系下政府的职能也不同。当代我国政府在转变其职能的过程中明确提出其目标选择——构建服务型政府。

近年来,在党、政府和学术界的共同努力下,服务型政府的研究已经取得了很大的进展,主要是从概念、特征、构建路径等层面来展开研究的。在概念的界定上存在两个层面,中央层面上有:温家宝在十届人大二次会议期间强调:“管理,就是服务,我们要把政府办成一个服务型的政府,为市场主体服务,为社会服务,最终是为人民服务”。学界层面上,主要围绕四个维度来对服务型政府概念进行界定的,即刘瑞熙、施雪华等从政府和公民关系转变的维度界定;张康之、李传军等从政府职能历史演进的维度界定;谢庆奎、李军鹏等从政府职能结构调整的维度界定;各地方政府从政府工作方式转变的维度来对服务型政府进行了界定。

服务型政府的构建是一项系统的、复杂的工程。为了探索一条全方位的构建路径,积极稳妥地推进服务型政府的构建,学术界从不同的角度对其路径进行阐释,力图从中提炼出最优的构建路径。谢庆奎教授通过政治改革来阐述,认为必须实现“一个定位”和完成“三个转变”。唐铁汉、李军鹏基于政府运行机制的角度要求必须建立健全决策、执行、监督既相协调又适度分离



的运行机制。而朱光磊教授认为建设服务型政府的总体思路,是以科学发展观为指导,以职能转变为基础,以强化服务为发展方向。同时他提出了“规制——服务型”地方政府论<sup>[20]</sup>。

服务型政府是一个多目标综合作用的新政府模式,它既是“有限政府”,又是“责任政府”、“法治政府”和“透明政府”。服务型政府是新时期我国政府职能新转变的目标选择,其构建也是一个逐渐深入、循序渐进的过程。

## 五、薄弱环节: 需要进一步开拓的学术生长点

从上述的梳理中,可以看出我国政府职能的研究已经取得了很大的进展,但在取得成果的同时应该注意其中的薄弱环节,分析研究这些薄弱环节为深化政府职能提供了选择的方向。

我国政府职能研究中的薄弱环节主要表现在:

第一,缺乏基本的交流和对话的学术平台,把政府职能当成一个框,什么都往里装。自说自话的现象较为突出。理论界对政府职能概念没有达成普遍的共识,存在“一个概念,多种表述”的现象。

第二,研究方法和角度比较单一。从现有研究成果得出,在研究方法上大多采用历史研究法和规范研究方法,缺乏实证研究,缺乏从中国具体的现实经验出发来思考我国政府职能的实际履行情况,以及我国政府职能转变的实现路径。

第三,没有正确对现实与理想的职能的区分。现存的研究中大多从学理上去研究政府职能,而缺乏对政府的实际职能的系统研究。理想与现实政府职能二者是一个互动的过程,正确区分二者,不仅能推动我国政府职能顺利转变,而且能更好地指导我国服务型政府的构建。

### 参考文献:

[1] 朱光磊.现代政府过程[M].北京:高等教育出版社,2006.

- [2] 齐明山.行政学导论[M].北京:中国人民大学出版社,2006:34.
- [3] 李善阶.应用行政学[M].北京:中国广播电视出版社,1990:92.
- [4] 张国庆.行政管理学概论[M].北京:北京大学出版社,2000:84.
- [5] 张康之.公共行政学[M].北京:经济科学出版社,2010:101.
- [6] 谢庆奎,王平.中国政府体制分析[M].北京:中国广播电视出版社,1995:126.
- [7] 李文良,等.中国政府职能转变问题报告:问题·现状·挑战·对策[M].北京:中国发展出版社,2003.
- [8] 金太军,赵晖,高红,等.政府职能梳理与重构[M].广州:广东人民出版社,2002年.
- [9] 国务院关于印发全面推进依法行政实施纲要的通知(国发〔2004〕10号)[EB/OL].(2006-08-31)[2012-11-18].中华人民共和国中央人民政府网站,http://www.gov.cn/ztlz/yfzx/content\_374160.htm.
- [10] 阿奎那.阿奎那政治著作选[M].马清槐,译.北京:商务印书馆,1963:4.
- [11] [英]霍布斯.利维坦[M].黎思复,黎廷弼,译.北京:商务印书馆,1985:94.
- [12] [英]亚当·斯密.国民财富的性质和原因的研究[M].郭大力,王亚南,译.北京:商务印书馆,1974.
- [13] 列宁选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1972.
- [14] 毛泽东选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [15] 谢庆奎.政府职能与政府职能转变[J].百科知识,1995,(8):17-19.
- [16] 沈荣华.关于转变政府职能的若干思考[J].政治学研究,1999,(4):54-60.
- [17] 杜创国.政府职能转变论纲[M].北京:中央编译出版社,2008:102-103.
- [18] 朱光磊,周望.在转变政府职能的过程中提高政府公信力[J].中国人民大学报,2011,(3):12-128.
- [19] 朱光磊,于丹.建设服务型政府是转变政府职能的新阶段[J].政治学研究,2008,(6):67-72.
- [20] 刘巧艳.如何实现政府职能新转变[J].法制与社会,2012,(2):154-155.

责任编辑:陈于后

## A Review of the Government's Function in the New Era

LIU Qiaoyan

(Politics and Public Management School, Southwest University of Political Science & Law, Yubei 401120, China)

**Abstract:** Government functions are a complete system within the field of social superstructure. In recent years, with the social transformation, new requirements are proposed for the functions of the government proposed. Theorists in China, based on the experience of Western government functions, have had an in-depth study and achieved fruitful results concerning the concept of government functions, scope and boundary of target selection and path dimension etc. They studied and concluded the theoretical results from a 3D viewpoint and recommended what the government should and can do and how he does, hoping to extract and summarize the weaknesses of government functions and provide theoretical accumulation for the follow-ups.

**Key words:** government functions; the transformation of government functions; service-oriented government