

# 新形势下政府职能转变的新思维

陈永明, 漆金玉

(黄石理工学院, 湖北 黄石 435003)

**摘要:** 处于转型期的中国, 社会经济生活中深层次、结构性的矛盾日益突出, 体制改革与制度创新被提上更高的议程。针对我国政府职能转变的成功经验与存在的问题, 吸取国内外政府改革的合理因素, 面对我们当前的政治、经济和社会发展新形势, 进行中国政府职能的再定位, 即构建服务型、调控型政府和有限的、民主的与法治的政府。

**关键词:** 政府职能; 法治政府; 民主政府

中图分类号: D63

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2006)01-0123-03

## 1 现代政府理念与新公共管理理论

### 1.1 现代政府理念概述

现代政府理念是在 20 世纪 80 年代新公共管理运动蔚然成风的背景下, 首先由西方发达国家提出的, 此后又得到多次修正。这一理念主张管理就是服务, 现代政府就是公共服务型政府, 其基本特征有 3 个方面:

(1) 服务行政。从上世纪 20 年代起, 西方国家先后掀起了政府改革的大潮, 给传统的管制行政模式带来了巨大的冲击, 特别是通过 80 年代的新公共管理运动, 西方各国政府将新的政府行政理念推到了前台, 突出“服务”, 推行“服务行政”。服务已成为现代西方国家行政管理的本质, 服务精神已成为 21 世纪政府行政的灵魂。

(2) 有限政府与有效政府。有限政府, 即在权力、职能和规模上受到严格的宪法和法律约束、限制的政府, 其核心是实现权力的制衡, 也就是“依法行政”。有效政府, 就是能尽可能采用最先进的组织技术, 吸收高级人才, 汲取更多的财力, 在技术上有效的政府; 是以社会需求为导向, 有针对性地提供高质量的公共服务、在资源配置上有效的政府, 是具有制度效率的政府。

(3) 分权政府、民主政府与法治政府。现

代政府应该是一个分权政府, 即公共权在中央与地方各级政府之间进行分权配置。分权的政府, 可以使政府贴近公民的需要, 切实履行为公民服务的责任; 可以减少搭便车的问题, 减少寻租和腐败; 可以培养公民的自力更生精神, 自主治理公共事务, 使政府能够把有限的资源用于解决最为迫切需要的的问题上。现代政府还应该是民主和法治的政府, 是充满竞争活力的政府。这里所指的民主, 应该是公民负担得起, 也愿意负担的民主, 它支持有限政府, 并以法治为前提, 是以分权框架下的自主治理为基础的民主。

### 1.2 新公共管理: 西方现代政府职能与发展趋势

到 20 世纪 80 年代, 西方政府出现了新公共管理理念。新公共管理思想以现代经济学和私营企业的管理理论与方法, 作为自己的理论基础, 不强调利用集权、监督以及加强责任制的方法来改善行政绩效, 而是加强在政府管理中采纳企业化的管理方法来提高管理效率, 在公共管理中引入竞争机制来提高服务的质量和水平, 强调公共管理以市场或顾客为导向来改善行政绩效。根据西方行政学者 P·格里尔、D·奥斯本和 T·盖布勒等人的论述, 新公共管理主要有如下思想: 一是政府的管理职能是掌舵而不是划桨。二

是新公共管理把一些科学的企业管理方法引入公共行政领域。三是政府应广泛采用授权或分权的方式进行管理。四是政府应广泛采用私营部门成功的管理手段和经验。五是政府应在公共管理中引入竞争机制。六是政府应重视提供公共服务的效率、效果和质量。七是政府应放松严格的行政规则, 实施明确的绩效目标控制。八是公务员不必保持中立。

分析现代政府理念, 借鉴国外先进的新公共管理模式, 对新形势下我国推进政府机构改革与职能转变, 具有积极意义。

## 2 我国政府职能转变的历程回顾与存在的问题

### 2.1 20 多年来我国政府机构改革回顾

1979 年以来, 随着我国改革开放的深入, 经济与社会的发展不断推动政府机构改革向前迈进, 20 多年来共进行了 5 次规模较大的政府机构改革, 每次改革都促进了政府职能转变的逐步深化。

(1) 1982 年政府机构改革的重点是“精兵简政”。此次改革力求解决各级政府权力过分集中、机构臃肿、效率不高、干部队伍严重老化, 以及领导干部职务终身制等问题, 提出了干部队伍建设“四化”方针, 为政治体制

和经济体制改革的深化提供了有利条件。

(2) 1988年首次提出“转变政府职能”的机构改革。这次改革的基本要求是,精干机构、精简人员、提高效率,加速行政立法,增强宏观调控职能,减少政府机构直接干预企业经营活动的职能,初步改变了机构设置不合理和行政效率低下的状况。

(3) 1993年政府改革的重点是“转变职能”。这次改革启动了体制“转轨”意义上的政府职能转变进程,颁布了《国家公务员暂行条例》。改革在一定程度上弱化和消除了与计划经济相适应的政府职能,强化和新增了与市场经济体制相适应的政府功能。

(4) 1998年以建立“办事高效、运转协调、行为规范”的政府行政管理体系为核心的政府改革。这次机构改革是新中国成立以来规模最大、力度最大、难度最大的一次改革。这次改革进一步完善了行政运行机制,加强了行政体系的法制建设,进一步完善了国家公务员制度,逐步建立起了适应社会主义市场经济体制的有中国特色的政府行政管理体制。为适应市场经济发展的要求,大规模撤并了具有浓厚计划经济色彩的“行业主管部门”,政府职能有了明显的转变。

(5) 2003年进一步按照“精简、统一、效能”的原则进行政府改革。改革重点:一是继续减少微观管理职能,强化执法职能,进行综合执法改革;二是改进管理方式,推行电子政务,提高行政效率,降低行政成本;三是依法规范中央和地方的职能和权限,处理中央垂直管理部门和地方政府的关系,即条块关系;四是推进事业单位管理体制,实现政事分开。这标志着深化行政管理体制改革、加快政府职能转变已经到了具体实践的阶段。

我国20多年来的政府机构改革,主要是集中力量解决行政管理体制中影响改革发展的突出矛盾和问题,在政府机构总的格局保持相对稳定的情况下,对其职能进行整合,努力推进综合执法体制改革。实践表明,我国的政府机构改革大体保持了与经济体制改革近似的“渐进”过程和特征。可以说,离开政府机构改革的逐步展开和深化,市场经济体制的完善是不可能的。

## 2.2 当前我国政府职能转变中存在的主要问题

虽然我国改革开放后,政府行政管理体制经过多次改革并取得了积极成效,适应市

场经济体制需要的行政管理体制初步建立,但与以科学发展观统领全局,建立和谐社会的要求比,政府职能仍显滞后,突出表现在:

(1) 政府职能转变滞后,存在“越位”、“错位”和“缺位”的现象。世界经济论坛发布的《2005-2006年全球竞争力报告》显示,中国排名第49位,连续3年呈下降态势。该论坛首席经济学家奥古斯都·洛佩斯·克劳克斯指出:“问题主要存在于中国的公共机构中,制度上的缺陷,可能会减缓中国跻身世界最具竞争力经济体第一梯队的步伐”。中国各级政府行政审批事项仍然过多,并专注于招商引资,投资于私人产品领域,GDP增长明显,突出政绩;而投资于公共产品,花钱多,见效慢,没人愿意干。“政府还没有搞清楚自己与市场、企业之间的关系”,中国经济体制改革研究会会长高尚全用“错位”和“越位”来概括政府这种自身职能的紊乱。

(2) 依法行政的统一性和透明度不高,出现政府部门利益集团化和非公共机构化倾向。目前,出现了一些值得警惕的倾向:一是公共权力有被部门权力肢解的倾向;二是国家利益有被部门利益肢解的倾向;三是地区间、部门间以及地区与部门之间的竞争也越来越激烈。政府部分行政人员依法行政观念不强;形式主义、官僚主义、弄虚作假和奢侈浪费的问题比较突出;行政腐败现象仍在一些地方、部门和单位比较严重等等。

(3) 社会管理和公共服务职能薄弱。首先是社会管理和公共管理提供主体的单一性。长期以来我国政府一直重政治统治职能,轻社会管理和公共服务,政府的权力触角延伸到社会的方方面面,对社会事务大包大揽,提供了几乎所有的公共服务,社会管理又普遍行政化。职能的扩张使政府又不能提供优质的社会管理与公共服务。其次是公共服务客体的有限性。政府在提供公共服务时存在着缝隙性,一部分社会群体无法享受到应该由政府提供的公共服务,带来在公共服务方面的地区差异、城乡差异。再次是公共服务的供给缺乏制度性,导致各级政府机构臃肿,造成较为严重的资源浪费、效率低下,服务成本太高,服务质量低下。

## 3 当前我国政府职能转变所面临的新形势

我国改革开放的推进和发展,在相当大

程度上依赖于政府转型。在未来的5年,政府自身的建设和改革,将成为经济体制改革的中心和重点之一。要进一步推进我国行政体制改革,转变政府职能,必须正确认识和牢牢把握当前所面临的新形势。

(1) 改革开放已使我国站在了一个新的历史起点上。通过20多年的改革开放,我国社会主义市场经济体制初步建立,有力地促进了社会生产力发展,我国经济实力、综合国力和国际地位显著提高。

(2) 科学发展观是新时期统领经济社会发展全局的发展战略。党的十六届五中全会确立了以科学发展观统领经济社会发展全局、构建社会主义和谐社会的发展战略。在新的形势下进一步落实科学发展观,就要充分认识中央在新的历史起点上对“十一五”时期经济社会发展的新部署,进一步转变发展观念、明确发展思路、创新发展模式、提高发展质量,切实把科学发展观贯穿于经济社会发展全过程。

(3) 时代发展需要进一步深化体制、机制改革。我国正处于改革的攻坚阶段,必须下更大决心加快推进改革,使关系经济社会发展全局的重大体制改革取得突破性进展,为落实科学发展观提供体制保障。“十一五”时期,预计我国的改革将发生3个大的变化:一是由微观体制改革向宏观管理体制改革的推进和转变;二是由竞争性领域的改革向垄断性领域改革的推进和转变;三是由经济体制改革向社会体制改革的推进和转变。各项改革的推进和转变,在相当程度上依赖于转型政府自身的建设和改革,客观上已经成为经济体制改革的中心和重点之一。

## 4 新形势下我国政府职能的再定位

中共中央关于制定国民经济与社会发展“十一五”规划的建议》对行政体制改革进行了科学规划与指导。推进包括转变政府职能在内的政府改革,建设与社会主义市场经济相适应的政府行政管理体制和运行机制,既是全面落实科学发展观的基本要求和基本目标之一,也是把经济社会发展切实转入全面协调可持续发展轨道的基本动力和根本保证。

(1) 抓住政府改革的切入点和着力点,有机推进政府职能转变。应以行政审批制度改革为切入点和突破口,推进政府职能转

变,这是创新行政管理并从源头上预防腐败的关键。而政府改革的着力点应在于:“优化组织结构,减少行政层级”;“提高行政效率,降低行政成本”。推进政府改革,还应把政治体制改革、事业单位改革、政府自身改革3个方面结合起来共同协调推进,以重构公共服务体系,这样才能有效推进“政企分开、投资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,减少和规范行政审批”。

(2) 创新政府管理方式,建立服务型政府。政府改革的基本思路应是由“经济干预性”政府转变为“公共服务型”政府。服务型政府的基本特征是服务理念的核心性、民意的主导性、公共透明性、有限性和有效性。服务型政府的基本职能是提供制度供给服务、提供良好的公共政策服务、提供公共产品的供给、提供公共的劳务帮助等等。这就要求政府具有更好的管理机制、更完善的服务体系和更强的自我创新能力。寓管理于服务之中,更好地为基层、企业和社会公众服务。一个政府能否真正地转向公共服务性政府,增加公共财政在社会发展领域的支出比例是首要前提。而更为重要的是,政府应能有效解决分管社会发展,或者是管理社会发展的部门之间的协调问题,保持政府管理的社会资源的公共性,从而不致使其成为部门利益的来源。

公共服务型的政府必须是一个透明、公平、公正、廉洁和高效的政府,必须转化政府的社会管理职能,将不必由政府承担的职能转移给各种社会组织。要充分发挥社会各界自身管理的功能,主动为他们提供无代价

的、全方位的服务,努力构建以市场为导向、以广大人民的根本利益为出发点的公共管理和公共服务新机制。

(3) 建立有限政府。随着我国社会主义市场经济的不断发展,急须构建具有中国特色的“有限政府”。这意味着政府的职能必须市场化,不再直接经营竞争性物品和服务的生产和供给,让市场去生产和供给竞争性的物品和服务,并且在集体物品和服务的生产和供给方面选择多样化的机制。这就必须建立“小政府、大社会”的国家管理保障体制。

(4) 建立调控型政府。市场经济有两个轮子,一个是市场调节,一个是宏观调控。宏观调控是政府的基本职能。政府通过运用经济手段和法律手段对社会的总供给进行调控,以达到四大目标:即促进经济增长,增加就业,稳定物价,实现国际收支平衡。目前固定资产投资规模与物价上涨压力依然很大,尽管去年我国的CPI指数为3.9%,但如果按GDP不变价格计算,物价涨幅高达6.9%,远超过了5%的通货膨胀警戒线。这表明,政府宏观调控工作必须加强,要经常化、制度化、规范化。宏观调控既要防热,又要防冷,这正是宏观调控的两个方面。

(5) 建立民主和法治政府。1999年《宪法》修正案向世人宣告了中国治国方略的“法治化”走向和“法律优先”精神,也清楚地包含了“依法行政,建设法治政府”的立法意蕴。所谓“法治政府”,是指整个政府的设立、变更、运作都必须合法化、规范化,包括政府整体行为和个体行为都必须合法化、规范化。这就要求在政府管理中时时处处要贯彻

法律优先原则,防止政策与法律“错位”的现象,避免重政策轻法律的错误做法。促进政府行为法治化,必须着力于从机制入手,建立和完善新型监督机制。监督的关键在于建制。

在我国,建设民主政治的重要举措之一就是发展选举制度,然后在此基础上建设民主政治责任制度。目前,地方政府中,乡镇级和县级人大代表的选举已经实行直接选举,开始逐步完善地方政府政治责任制度,从而推动建设全国性的民主。

我国政府职能转变,大方向已定。实践证明,由市场政府、法治政府、民主政府、分权政府构成的有效政府,要远远优越于由计划政府、人治政府、集权政府所构成的传统政府。

参考文献:

- [1] 李文良等.中国政府职能转变问题报告[M].北京:中国发展出版社,2003.
- [2] 金太军等.政府职能梳理与重构[M].广州:广东人民出版社,2002.
- [3] 关开松.论有效政府[J].江汉论坛,2002,(1).
- [4] 毛寿龙.有效政府的基本逻辑.国家行政学院·美国福拉丘兹马克斯维尔学院“政府能力与绩效评估学术研讨会”论文,1999.
- [5] 本刊记者.新望策划,改革再出发[J].中国改革,2005,(8).
- [6] 本刊记者.“两会”热点观察:宏观调控面临全新挑战[J].瞭望新闻周刊,2005,(11).

(责任编辑:高建平)

## The New Concept on the Conversion of the Governmental Obligation Under the Current Situation

Abstract: Nowadays in China, deep and structured conflicts becomes more and more apparent in social and economic life. System reform and institution have been put at the first place. Concerning the successful experience and the existing problems of the conversion of our government, absorbing the advisable factors of the government innovation home and abroad, facing the situation in the current politics, economy and the development of the society, we have to redefine our government obligation, that is to build a service, restricted, limited, democratic and constitutional government.

Key words: conversion; government obligation; counterplan research; new concept