

高等院校公共管理类专业规划教材

# 公共行政学

李 靖 主编

Public  
Administration

清华大学出版社

北 京

## 内 容 简 介

本书立足于当前我国公共行政的理论和实践的发展,系统阐述了公共行政学的基本概念、基本理论和基本方法,并结合中国特色社会主义的公共行政实践,对行政环境、行政职能、行政组织、公务员制度、行政领导者、行政决策、行政协调、行政监督、公共预算、行政法治、行政伦理、政府绩效管理、电子政务、行政改革与行政发展等公共行政的基本内容做了全面、专业的介绍。全书共十五章,每章后附有关键词、思考题和推荐阅读书目。本书汇集了公共行政研究的共识性和前沿性的成果,力求理论和实践结合,平衡全书内容的学术性和可读性。

本书可以作为大专院校行政管理专业的教学用书,也可以作为党政机关领导干部与相关人员在在职学习和业务培训的参考用书。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

### 图书在版编目(CIP)数据

公共行政学 / 李靖 主编. —北京:清华大学出版社, 2020.7

高等院校公共管理类专业规划教材

ISBN 978-7-302-55226-0

I . ①公… II . ①李… III . ①行政学—高等学校—教材 IV . ①D035-0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2020) 第 054673 号

责任编辑:施 猛

封面设计:常雪影

版式设计:方加青

责任校对:成凤进

责任印制:

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, [c-service@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:c-service@tup.tsinghua.edu.cn)

质 量 反 馈:010-62772015, [zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn)

印 装 者:

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm 印 张:20.75 字 数:518 千字

版 次:2020 年 6 月第 1 版 印 次:2020 年 6 月第 1 次印刷

定 价:58.00 元

---

产品编号:075925-01

# 前 言

公共行政学自诞生之日起，就紧密结合行政实践，为行政实践的发展提供理论支撑。经过百余年的发展，公共行政学至今依然充满活力，作为行政管理专业的核心课程，它在传承知识、服务实践和培养人才方面发挥着不可替代的作用。经过学者们的不懈探索，公共行政学的知识体系日趋成熟，理论架构臻于完整。

随着行政实践的发展，我国的公共行政学教育和研究也日渐繁荣。实践中的“行政管理”转变为“公共行政”，教学中的“行政管理学”转变为“公共行政学”，这种转变既反映了行政实践的客观发展，又体现出学术界对公共行政知识的主观认识不断深化。因此，编写一本既具有系统的公共行政理论知识又具有公共行政实践经验，既能为教师授课提供教学参考又能为学生自学提供依据的本科教学用书成为参与本书编写的各位同仁的共同心愿。为了达成这一心愿，本书在编写过程中着力体现以下特点。

一是时代性。我国公共行政学的教学与研究在改革开放后得以恢复，经历了介绍西方行政学理论、了解西方政府实践的阶段，走过了为行政体制改革提供理论指导和合理性阐释的历程，目前正在努力实现公共行政学的本土化。中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这就要求我国公共行政学要研究新时代中国特色社会主义条件下行政组织的管理和发展规律，完成在新时代背景下构建中国特色社会主义公共行政学的历史使命。在这个过程中，中国公共行政学本身也在不断地丰富自身的理论内容和实践经验，为公共行政学的发展贡献中国智慧、提供中国方案。

二是逻辑性。全书内容共分为十五章，遵循公共行政学的理论逻辑，依照公共行政活动的实践逻辑，分为行政环境、行政职能、行政组织、公务员制度、行政领导者、行政决策、行政协调、行政监督、公共预算、行政法治、行政伦理、政府绩效管理、电子政务、行政改革与行政发展等模块，对行政组织及组织成员在履职中的结构化行动模式、系统性制度安排、科学化管理手段，以及改革发展历史和趋势进行深入分析，构建了完整的公共行政学知识体系。理论逻辑和实践逻辑的统一，集中反映出作为公共行政主体的行政组织依法、高效、公正、合理地管理国家事务、社会公共事务和组织内部事务的活动规律。

三是专业性。本科教育是专业教育的基础阶段，教科书的专业化程度直接影响本科教育的专业水平，而教科书编写者的专业性又直接决定了教科书的专业性。参与本书编写的各位同仁均是各自领域的专家，他们中既有从教三十余年的资深学者，又有崭露头角的青年才俊，并在写作初期根据专长的领域进行了分工。在写作内容上，各位同仁既系统介绍各自专长领域的知

识和共识，又结合各自研究成果突出了前沿性和前瞻性，多层次地实现对本科生专业视角、专业思维和专业素质的培育与锻造。

四是适用性。作为提供给大学本科教师教学和学生学习的专业教科书，本书各章的谋篇布局以概念和理论为基础，以国内外具体实践为依托，为教学提供可理解、可讨论和可应用的基本素材。为帮助教师讲授和学生学习，方便课程考试的进行和学习内容的拓展，每章结束后附有本章的关键词、思考题和推荐阅读书目，在高度凝炼教学重点和难点的同时，有利于开阔学生的专业视野、提升学生的学习兴趣。

本书是集体工作和努力的结晶，由担任主编的吉林大学李靖教授确定写作提纲并进行统稿。本书编写分工如下：第一章和第二章由李靖编写，第三章由柳海滨编写，第四章由刘雪华编写，第五章由宋艳编写，第六章由王郅强、武永超编写，第七章由于君博编写，第八章由金文哲编写，第九章由钟哲编写，第十章由刘桂芝编写，第十一章由尹奎杰、王箭编写，第十二章由董伟玮编写，第十三章由文宏编写，第十四章由张锐昕、李健编写，第十五章由柏维春编写。

特别感谢参加本书编写工作的吉林大学、华南理工大学和东北师范大学的各位同仁，你们丰富的教学经验、深厚的学术素养和扎实的专业知识为本书增光添彩！

感谢钟哲、柳海滨、董伟玮三位青年教师，你们严谨的工作作风、高扬的工作热情和乐观的工作态度，为本书的顺利完稿提供了重要保证！

感谢李慧龙、张舜禹、徐炎、刘清、刘欣，你们参与的校对和排版工作为本书的如期完成提供了技术支持！

感谢国内外的同行，你们的学术思想和研究成果为本书的研究框架和具体内容提供了极有价值的参考和借鉴！

感谢清华大学出版社，尤其要感谢施猛编辑，是你的信任和耐心，也是你的敬业和认真，使本书的出版成为现实！

尽管本书得以顺利出版，但公共行政学的教学与研究仍在不断发展，我们也将在这条路上继续前行。针对书中的不足之处，尚祈各位专家和读者批评指正。反馈邮箱：wkservice@vip.163.com。

李 靖

2019年10月

于吉林大学晏湖畔

# 目 录

第一章 绪论 .....	001	第三章 行政职能 .....	040
第一节 公共行政学概述 .....	001	第一节 行政职能概述 .....	040
一、公共行政学的内涵 .....	001	一、行政职能的含义 .....	040
二、为什么需要公共行政 .....	004	二、行政职能的特点 .....	041
三、公共行政学的研究对象及研究 内容 .....	004	三、行政职能的作用 .....	042
第二节 公共行政学的形成与发展 .....	007	第二节 行政职能体系 .....	043
一、西方公共行政学的形成与发展 .....	007	一、行政的基本职能 .....	044
二、我国公共行政学的形成与发展 .....	016	二、行政的运行职能 .....	045
第三节 公共行政学的研究意义和 研究方法 .....	019	第三节 西方国家行政职能的历史演变与 发展趋势 .....	047
一、公共行政学的研究意义 .....	019	一、西方国家行政职能的历史演变 .....	047
二、公共行政学的研究方法 .....	020	二、西方国家行政职能的发展趋势 .....	049
第二章 行政环境 .....	022	第四节 我国行政职能的转变 .....	050
第一节 行政环境概述 .....	022	一、我国行政职能转变的必然性 .....	050
一、行政环境的含义 .....	022	二、我国行政职能转变的历史进程与 基本方向 .....	051
二、行政环境的类型 .....	023	三、我国行政职能的现实定位与转变 重点 .....	054
三、行政环境的特点 .....	025	第四章 行政组织 .....	058
四、行政环境与公共行政的关系 .....	026	第一节 行政组织概述 .....	058
第二节 行政环境的代表性理论 .....	027	一、行政组织的相关概念 .....	058
一、行政环境问题的提出 .....	027	二、行政组织的定位 .....	061
二、公共行政生态学的基本观点 .....	027	三、行政组织的要素 .....	062
第三节 中国行政环境分析 .....	031	四、行政组织的结构 .....	064
一、中国公共行政面临的国际环境 .....	031	五、行政组织的类型 .....	065
二、中国公共行政面临的国内环境 .....	033		

六、行政组织的环境·····	068	第四节 行政领导方式和行政领导艺术·····	120
第二节 行政组织理论·····	069	一、行政领导方式·····	120
一、古典时期的行政组织理论·····	070	二、行政领导艺术·····	122
二、行为科学时期的行政组织理论·····	071	第七章 行政决策·····	126
三、现代行政组织理论·····	072	第一节 行政决策概述·····	126
第三节 中国行政组织的结构和变革·····	073	一、行政决策的概念、特点以及对行政活动的意义·····	126
一、中国行政组织的结构·····	073	二、行政决策的类型·····	128
二、中国行政组织的变革·····	076	三、中国行政决策议程设置模式·····	130
第五章 公务员制度·····	082	第二节 行政决策体制与理论·····	132
第一节 公务员制度概述·····	082	一、行政决策体制·····	132
一、公务员的定义和范围·····	082	二、行政决策理论·····	135
二、公务员制度的含义和基本内容·····	085	第三节 行政决策的科学化、民主化和法治化·····	138
第二节 西方国家公务员制度·····	090	一、行政决策的科学化·····	138
一、西方国家公务员制度产生的历史条件·····	090	二、行政决策的民主化·····	139
二、主要西方国家公务员制度的产生与发展·····	091	三、行政决策的法治化·····	140
三、西方国家公务员制度的特点·····	095	四、推进行政决策科学化、民主化和法治化的重要意义·····	141
四、西方国家公务员制度的改革趋势·····	096	五、影响行政决策科学化、民主化和法治化的主要因素·····	142
第三节 中国公务员制度·····	097	六、提高行政决策科学化、民主化和法治化的主要途径·····	143
一、中国公务员制度的建立与发展·····	098	第八章 行政协调·····	146
二、中国公务员制度的特点·····	102	第一节 行政协调概述·····	146
第六章 行政领导者·····	106	一、行政协调的含义·····	146
第一节 行政领导与行政领导者·····	106	二、行政协调的工作内容·····	146
一、行政领导·····	106	三、行政协调的特征·····	147
二、行政领导者概述·····	107	四、行政协调的作用·····	148
第二节 行政领导者的行政权力·····	111	五、行政协调的基本原则·····	149
一、行政权力的概念·····	112	六、行政协调的类型·····	150
二、行政权力的特征·····	112	第二节 行政协调的主要模式·····	152
三、行政权力的构成·····	113	一、行政组织内部协调模式·····	152
四、行政权力的分配·····	114	二、行政组织外部协调模式·····	153
五、行政权力的运行·····	115	第三节 行政沟通·····	155
第三节 行政领导者的行政责任·····	116	一、行政沟通的概念与作用·····	155
一、行政责任的概念·····	116		
二、行政责任的特征·····	117		
三、行政责任的类型·····	117		
四、行政责任的追究·····	119		

二、行政沟通的类型	156
三、行政沟通的机制	158
四、行政沟通的障碍及克服方法	159
第四节 行政协调方法举要	162
一、按照行政协调主体的不同划分	162
二、按照具体的行政协调技术划分	163
<b>第九章 行政监督</b>	<b>166</b>
第一节 行政监督概述	166
一、行政监督的概念	166
二、行政监督的理论 with 历史	167
三、行政监督的特点与原则	169
第二节 行政监督的体系	171
一、内部行政监督体系	171
二、外部行政监督体系	174
第三节 行政监督与行政救济	177
一、行政救济概述	178
二、行政监督与行政救济的区别	179
三、行政监督与行政救济的联系	180
<b>第十章 公共预算</b>	<b>184</b>
第一节 公共预算概述	184
一、公共预算的内涵	184
二、公共预算的特征与作用	184
三、公共预算理论和方法	187
第二节 公共预算的构成	190
一、公共预算收入	190
二、公共预算支出	191
第三节 公共预算制度	193
一、公共预算体系	193
二、公共预算的编制与审批	200
三、公共预算的执行、公共决算与公共 预算的监督	202
四、我国公共预算体制的改革历程及 完善路径	206
<b>第十一章 行政法治</b>	<b>210</b>
第一节 行政法治概述	210
一、行政法治的基本原则	210

二、行政法治的基本内容	213
三、行政法治建设的重要意义	214
第二节 行政立法	215
一、行政立法概述	215
二、行政立法的效力及作用	217
三、行政立法的原则	218
四、行政立法的程序	219
第三节 行政执法	220
一、行政执法的概念	221
二、行政执法的分类	221
三、行政执法的地位和作用	222
四、行政执法的基本原则	222
第四节 行政责任	225
一、行政责任的归责原则	225
二、行政责任的构成要件	226
三、行政责任的追究	227
第五节 行政司法	228
一、行政司法概述	229
二、行政调解	229
三、行政仲裁	230
四、行政裁决	232
五、行政复议	233
第六节 行政诉讼	234
一、行政诉讼的功能	235
二、行政诉讼的价值	235
<b>第十二章 行政伦理</b>	<b>238</b>
第一节 行政伦理概述	238
一、行政伦理的概念	238
二、行政伦理的必要性	239
三、行政伦理研究的兴起	240
四、行政伦理的实践来源	241
第二节 行政伦理知识	242
一、伦理学知识准备	242
二、在行政活动中实现善	244
三、在行政活动中实现正义	244
四、造就有德性的行政人员	245
第三节 行政伦理实践	246



一、以责任为核心的行政人员伦理·····	247	二、电子政务的外延·····	281
二、以控制为基础的行政组织伦理·····	250	三、电子政务的特点·····	284
第四节  行政伦理决策·····	256	第二节  电子政务的基础条件·····	284
一、行政伦理决策的重要意义·····	256	一、信息基础设施·····	285
二、行政伦理决策过程·····	257	二、电子政务应用系统·····	287
三、行政伦理决策要面向实践中的 真问题·····	258	三、电子政务信息资源·····	288
第十三章  政府绩效管理·····	260	第三节  电子政务的理想愿景·····	289
第一节  政府绩效管理概述·····	260	一、服务对象和手段的包容性·····	289
一、政府绩效管理的相关概念·····	260	二、服务功能和内容的彻底性·····	290
二、政府绩效管理的特点·····	262	三、服务过程及其成果的可及性·····	291
三、政府绩效管理的意义·····	263	四、服务产出及其形式的有效性·····	292
第二节  政府绩效评估·····	263	第十五章  行政改革与行政发展·····	294
一、政府绩效评估的概念·····	264	第一节  行政改革概述·····	294
二、政府绩效评估的类型与方式·····	264	一、行政改革的概念·····	294
三、政府绩效评估的原则·····	266	二、行政改革的任务·····	295
四、政府绩效评估在政府绩效管理中的 作用·····	266	三、行政改革的动因·····	295
第三节  政府绩效评估的过程与 实施管理·····	267	四、行政改革的趋势·····	299
一、政府绩效评估指标体系构建·····	267	第二节  当代西方国家的行政改革·····	300
二、政府绩效评估的一般程序·····	268	一、当代西方国家行政改革的 基本内容·····	300
三、政府绩效评估的实施·····	269	二、当代西方国家行政改革的 基本趋势·····	303
四、国内外政府绩效评估的实践·····	270	第三节  当代中国的行政改革与发展·····	305
第四节  政府绩效管理改善·····	272	一、当代中国行政改革的历程·····	305
一、政府绩效管理面临的困难·····	272	二、当代中国行政改革的主要成效·····	307
二、现代政府绩效管理的方法·····	273	三、当代中国行政改革的基本经验·····	309
第十四章  电子政务·····	279	四、深化中国行政改革的主要途径·····	310
第一节  电子政务概述·····	279	参考文献·····	313
一、电子政务的内涵·····	279		



## 第三章 行政职能

行政职能是公共行政学研究的基本问题，公共行政的过程实际上就是实现行政职能的过程。行政职能一般是指政府在社会生活中所扮演的角色、所履行的职责和所发挥的作用，它反映了政府活动的实质与内容，决定了行政组织的结构、形态以及行政人员的配置，也是行政决策和执行的基础。因此，行政职能是一切政府活动的逻辑起点。

### 第一节 行政职能概述

#### 一、行政职能的含义

职能一般是指人、事物或机构所具有的职责和功能。在公共行政活动中，职能是一个与公共权力、公共责任紧密相关的概念，它旨在回答政府“应该做什么”“不应该做什么”以及“应该怎么做”等问题。

关于行政职能的含义，国内学者的认识并不完全一致。夏书章认为，行政职能是行政机关在管理活动中应承担的基本职责和应发挥的功能、作用，主要涉及管什么、怎么管、发挥什么作用的问题。张国庆指出，行政职能是狭义的政府即国家行政机关承担的国家职能，是相关政治权力主体按照一定的规则，经由一定的过程，通过多种表达形式实现彼此价值观念和利益关系的契合，从而赋予的国家行政机关在广泛的国家政治生活、社会生活过程中的各项任务的总称，是国家行政机关因其国家公共行政权力主体的地位而产生，并由宪法和法律加以明确规定的国家行政机关各种职责的总称。结合这些观点，本书认为，行政职能是指作为公共行政权力主体的国家行政机关在公共行政活动中应承担的基本职责和应发挥的功能、作用，主要涉及政府管什么、怎么管的问题。理解行政职能的含义，需要把握以下4个方面的基本内容。

第一，行政职能的主体是国家行政机关。国家行政机关即狭义上的政府，因此，行政职能与狭义上的政府职能是一回事。行政职能的主体是国家行政机关，行政职能决定政府机构的设置与变革，政府绩效取决于政府机构履行行政职能的情况。

第二，行政职能反映公共行政的根本宗旨。行政职能是对公共行政宗旨和目的的具体阐释，公共行政的根本宗旨可以通过政府履行的职能具体体现出来。公共行政活动作为国家行政机关行使公共行政权力的活动，其目的从根本上来说是由国家的性质决定的。不同性质的国家，由于政府的根本宗旨不同，所以履行行政职能的根本目的也是不同的。

第三，行政职能是国家职能的具体表达和执行。国家职能是指国家在实现阶级统治的过程中所具有的职责和功能。国家职能的表达和执行必须有一套完整的国家组织体系作为其载体，而现代国家组织体系一般是由立法机关、行政机关和司法机关等构成的。由此可见，由国家行

政机关所履行的行政职能是国家职能的重要组成部分，是国家职能的具体表达和执行，它一方面具有相对独立性，另一方面又与立法、司法等其他国家职能紧密联系着。

第四，行政职能与政府能力密切相关。为了履行行政职能，政府必须具有一定的能力。一般认为，政府能力是指政府为了完成公共行政目标和任务所具备的各种能量和力量的总和。行政职能与政府能力密切相关，一方面，行政职能框定了政府能力的基本构成和发展方向；另一方面，政府能力决定了行政职能的实现程度。总之，政府能力与行政职能互为条件、相互依存、缺一不可。

## 二、行政职能的特点

行政职能不仅有别于立法、司法等其他国家职能，而且也不同于其他非国家机关的职能。行政职能的特点是与公共行政活动的特殊性联系在一起的，主要表现在以下4个方面。

### (一) 政治性与公共性

行政职能是国家职能的重要组成部分，是国家职能的具体表达和执行。国家职能代表统治阶级的根本利益，因此，行政职能也必然要维护并体现统治阶级的利益和意志。所以，行政职能具有鲜明的政治性。

无论政府的性质如何，也都必须承担维护社会公共利益、管理社会公共事务的职能。公共利益是政府存续合法性的来源和基础，如果没有对社会公共事务的管理和对社会公共利益的维护，就不能维持正常的社会秩序，国家机器也就不能正常运转，统治阶级的统治地位也将面临威胁。因此，行政职能又具有公共性特征。

### (二) 执行性与创造性

在现代国家的政治架构中，行政机关是执行国家意志的机关，主要功能在于执行国家的政策法规。所以，行政职能具有明显的执行性，主要负责执行国家权力机关的意志，进行具体的管理活动。虽然现代政府也被赋予了一定的立法职能，但主要是执行性立法，执行性仍是行政职能的基本特点。

由于公共行政的对象情况复杂，行政职能内容广泛，所以公共行政系统在履行行政职能的过程中存在许多不可控因素，这就决定了行政职能的履行不能简单地满足于照章办事、按程序执行，而是必须同时发挥积极性、创造性，采取灵活的应变措施。

### (三) 多样性与有限性

公共行政的客体遍及国家和社会的各个方面，公共行政内容和层次的多样性决定了行政职能的多样性。因此，行政职能不是单一的，而是多样的。尽管行政职能的构成复杂多样，但其各项职能之间互相联系、互相支持、互相渗透，共同构成了一个有机的行政职能体系。

由于政府的能力有限，所以行政职能也不可能是无限的。政府不是万能的，“政府失灵”是世界各国难以避免的共同问题。因此，政府在履行职能的过程中，要正确处理政府与市场、政府与社会的关系，将政府的职能作用严格限定在公共领域。政府在履行职能的过程中，也要严格遵照宪法和法律的规定。

#### (四) 相对稳定性和动态性

作为一种历史现象,行政职能与政府相伴而生,同存共亡。无论何种类型国家的政府,都必然有一定的行政职能。而且,只要国家的阶级属性没有改变,行政职能的阶级性质也不会发生根本变化。从这个意义上讲,行政职能具有一定的稳定性。

行政职能也不是一成不变的,行政职能的动态性表现为行政职能是随着行政环境的变化而不断变化和发展的。在不同的国家或同一国家的不同历史时期,为了适应国家和社会管理的需要,行政职能的范围、内容、重点、强度及作用方式等会随着行政环境的变化而不断地进行调整和变革。动态性是行政职能转变的内在依据。适应行政环境的变化和发展,及时地调整和转变行政职能,这是行政体系得以生存和发展的前提。

### 三、行政职能的作用

公共行政各个环节和各个层面的活动,在一定意义上都可以说是行政职能的运用和展开。行政职能对于建立合理的行政组织体系,有效地开展公共行政活动,充分地发挥公共行政的作用等,都具有重要的作用。

#### (一) 行政职能是确定公共行政目标和任务的重要标准

行政职能反映了公共行政活动的性质、目标和方向,规定了政府管理国家事务和社会公共事务的范围与程度,指明了公共行政活动中最基本的工作。任何政府活动的目标和任务都应当在公共行政的职能范围内,根据行政职能来确定。如果政府活动的目标和任务超出了行政职能的范围,就意味着政府管了不该管的事;反之,如果政府较少地确定管理目标和执行管理任务,则意味着有许多政府该管的事却没有管。

#### (二) 行政职能是设置行政组织的根本依据

行政职能必须通过一定的组织载体才能实现。行政组织是行政职能的载体和物质承担者,行政职能的实现离不开机构健全、结构合理的行政组织。而从行政组织的角度来说,行政组织的设置也不是随心所欲的。任何行政组织的存在都是为了实现一定的行政职能,因此,行政职能是行政组织设置的根本依据。行政职能的内容决定了行政组织的规模、层次及运行方式。行政职能是一个完整的体系,行政组织也应该是一个有机的整体。实际上,行政职能的划分和行政组织体系的形成是同一过程,行政组织体系形成的过程就是把各项行政职能划分给不同层级和不同部门的行政组织的过程。只有依据行政职能去分析行政组织问题,才能建立起科学、合理的行政组织体系。

#### (三) 行政职能的转变是政府机构改革的关键所在

政府机构既要依据行政职能来设置,也需要依据职能转变进行改革。行政职能转变是政府机构改革的重要依据。历史经验告诉我们,政府机构改革并不是简单地撤减、合并机构和精简人员,而是要在转变行政职能、理顺职能关系、合理划分部门职责权限的基础上,将该整合撤销的机构整合撤销,该增设加强的机构也需要增设加强,只有这样才能真正搞好政府机构改

革。总之，只有认识到行政职能的变化，根据职能转变去改革政府机构，才能建立起结构合理、功能齐全的行政组织体系。

#### (四) 行政职能是公共行政过程科学化的重要基础

现代公共行政活动要求实现公共行政运行过程的科学化。公共行政过程就是履行行政职能的过程，而各项行政职能之间存在先后顺序和相互制约关系。例如，公共行政决策、组织、协调、控制等职能的依次行使就构成了公共行政运行的全过程，可以通过行政职能认识和把握公共行政的过程，观察公共行政的实际运转状况，了解公共行政各个环节内部的运行状况以及各个环节之间的衔接情况，从而把握公共行政各环节所产生的实际效果。在此基础之上，充分发挥公共行政过程中各项职能的应有作用，协调并理顺各个环节之间的关系，对其中的薄弱环节及时予以加强和调整，采取有效的方法组织公共行政活动，就能够有助于实现公共行政过程的科学化。

#### (五) 行政职能的实现情况是检验政府绩效的重要标尺

既然政府活动的过程就是不断履行行政职能的过程，那么检验政府绩效最重要的标准就应当是考察政府是否有效地履行了行政职能。虽然行政职能是否得到充分实现也要受到国家性质和政治制度的制约，但更直接的是受到公共行政权限划分、机构设置、人员素质、经费预算等方面的影响，尤其是受到公共行政决策是否科学的制约。因此，作为政府活动的结果，行政职能的实现情况就是检验政府绩效的重要标尺。

总之，实践证明，准确把握行政职能对于充分发挥公共行政对国家和社会发展的推动作用具有决定性的意义。如果政府在某个时期准确把握了自身的职能重点，国家在这一时期就会呈现政治稳定、社会经济文化迅速发展、综合国力和人民生活水平不断提高的局面；反之，如果政府错误地确定了当时的主要职能，就会使社会秩序失去平衡。所以，科学、合理地确定行政职能问题始终受到世界各国的关注和重视。

## 第二节 行政职能体系

行政职能是一个结构完整的体系，可以从不同角度对行政职能进行分类。例如，从国家的阶级本质来看，可以分为奴隶制国家的行政职能、封建制国家的行政职能、资本主义国家的行政职能和社会主义国家的行政职能；从行政职能的作用领域来看，可以分为政治职能、经济职能、文化职能和社会职能；从行政职能的作用性质来看，可以分为统治职能、保卫职能、管理职能和服务职能；从行政职能的作用方式来看，可以分为立法职能、行政职能、司法职能和监察职能；从公共行政的作用范围来看，可以分为高层次行政职能、中层次行政职能和低层次行政职能；从公共行政的运行过程来看，可以分为决策职能、组织职能、指挥职能、协调职能和控制职能等。尽管政府在不同时期都有不同的工作重心，不同政府部门的工作内容也各有不同，但行政职能是一个整体，任何一方面都不能偏废。行政职能的构成结构严密，运行环环相扣，各具其能，互为补充。为了更加全面地了解行政职能，本书按照国内学术界通用的划分方



式，将行政职能体系划分为行政的基本职能和行政的运行职能分别进行考察。

## 一、行政的基本职能

行政的基本职能是指集中体现政府在国家和社会生活中的整体作用，以及公共行政的基本内容和作用范围，并且是任何国家的政府所共有的职能。由于公共行政是国家行政机关对国家事务和社会公共事务的管理，其作用范围涉及政治、经济、文化和社会各个领域，所以可以把行政的基本职能划分为政治职能、经济职能、文化职能和社会职能。

### (一) 政治职能

政治职能是指政府所承担的维护和实现阶级统治、保卫国家和社会安全的职能。政治职能最集中地体现了政府的阶级性质，其根本目标在于维护阶级统治、巩固国家政权。政治职能又可以分为对外政治职能和对内政治职能两个方面。

对外政治职能是指以武力为后盾，防御外敌入侵，维护国家主权和领土完整，保卫国家安全的职能。在和平与发展已经成为当今世界时代主题的背景下，国家间的关系由对抗开始走向合作，因此，加强对外交往、重视国际合作也成为对外政治职能的一个重要内容。

对内政治职能主要包括三个方面：一是维持社会公共秩序，保障人民生命财产安全，维护国内稳定的政治局面；二是发展政治民主，通过健全民主制度、丰富民主形式、拓宽民主渠道，依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，保障人民的民主权利；三是维护民族团结。在多民族国家，政府要采用多种方式缓解民族冲突，协调民族关系，维护各民族之间的安定与团结，促进各民族的共同繁荣和发展。

### (二) 经济职能

经济职能是指政府所承担的促进国民经济发展、提高社会生产力水平和人民生活水平的职能。当前，经济职能已成为各国政府最重要的职能之一，只是政府履行经济职能的具体内容、范围、方式和手段等要取决于一国的经济体制及其生产力的发展状况。一般来说，经济职能主要包括以下四个方面的内容。

第一，促进宏观经济稳定，避免经济失衡。由于市场经济的自身缺陷，它不可能自动、平稳地向前发展。仅仅依靠市场机制进行自身调节，必然会使宏观经济的运行呈现周期性的波动状态，所以需要具有强制力的政府进行宏观调控，以尽可能地在充分就业、物价稳定和国际收支平衡的基础上实现经济增长。

第二，参与资源配置。由于公共物品、外部性、垄断、市场不完全、偏好不合理和信息不对称等原因，市场在资源配置中会出现失灵现象，这就需要具有强制力的政府介入，由政府为全体社会成员提供公共物品，矫正外部效应并维护市场的有效竞争等。

第三，协调收入分配。政府通过实施税收政策、社会保障政策等，对由市场决定的初次收入分配进行调节，避免收入两极分化，保障人们的基本生活水平，促进市场供需之间的平衡，从而推动经济的可持续发展。

第四，管理国有资产。任何国家都存在大量的国有资产，政府必须承担起对这些国有资产

进行管理的职能。我国是社会主义国家，实行的是以社会主义公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，所以国有资产的规模尤为庞大，政府管理国有资产的职能也比资本主义国家更为繁重。

### (三) 文化职能

文化职能是指政府所承担的依法对教育、科技、文化、体育、新闻出版、广播影视等社会公共事业进行建设与管理的职能。随着文化事业在现代经济社会发展中的作用越来越突出，世界各国都将促进文化事业发展视为向经济社会发展提供智力支持的重要举措，通过积极制定促进文化事业发展的政策和法规等方式，推动、指导和监督文化事业的发展。从长远的角度来看，文化职能发挥得如何，将深刻影响国家和社会的未来发展。

文化职能主要包括加强公共文化设施建设、提供文化事业服务、促进社会公众参与文化活动、为文化产业发展提供保障和创造条件等。公共图书馆、体育馆、展览馆、博物馆、剧院、电影院等是社会文化传播的具体载体，图书发行、艺术表演、全民健身、影像制作、社区文化活动是文化传播的主要形式。政府履行文化职能主要体现在营造良好的文化传播环境，合理界定政府与其他文化组织的职能分工，动员社会力量广泛参与文化建设，形成政府主导、多元参与的公共文化服务体系。

### (四) 社会职能

社会职能是公共行政中内容最为广泛和丰富的一项基本职能，凡是致力于保障和改善人民物质文化生活，体现人道主义思想的各类事项，都属于社会职能的范围。社会职能在世界各国政府的行政职能中都占据非常重要的地位，对于保持社会的安定、繁荣和发展，实现社会公正具有十分重要的作用。随着经济社会的发展，世界各国政府社会职能的范围在不断拓展，领域也在不断扩大。具体来说，社会职能主要包括以下三个方面的内容。

第一，提供公共服务。公共服务通常是指用于满足社会公共需求、具有共同消费性质的公共物品和服务的总称，例如教育医疗、食品安全、环境保护、道路交通、娱乐休闲设施等满足公民衣、食、住、行等方面基本需求的物品和服务，都属于公共服务的内容。提供公共服务是政府履行社会职能的核心职责，也是政府义不容辞的责任。

第二，发展社会保障。现代各国基本上都形成了以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障为重点，以商业保险、慈善事业为补充的社会保障体系。政府通过履行发展社会保障的职能，缩小社会贫富差距，改善社会弱势群体的生活状况，保障公民的基本权利。

第三，培育与管理社会组织。随着公共服务社会化的发展，社会组织与政府、企业共同构成了现代社会治理结构的三大支柱。各类社会组织在社会公共事务中发挥越来越重要的作用，是社会治理结构中的重要力量。因此，政府应切实承担起培育与管理各类社会团体和中介组织的职能，提高社会自治能力。

## 二、行政的运行职能

行政的基本职能必须通过动态的活动过程才能实现。从过程的角度对行政职能进行考察，

其所揭示的就是行政的运行职能。行政的运行职能也是现代国家政府所共有的职能，它反映了政府管理国家事务与社会公共事务的程序、方式和方法。由于人们对这些程序、方式和方法的认识存在差异，所以国内外学者对行政的运行职能有多种分类方法。本书采用比较常用的分类方法，将行政的运行职能划分为决策职能、组织职能、协调职能和控制职能。

### (一) 决策职能

美国著名管理学家赫伯特·西蒙(Herbert A. Simon)认为，管理即决策，决策贯穿管理活动的全过程。所谓行政决策，简单来说就是公共行政主体为了履行行政职能而设计并选择行动方案的活动和过程。对于现代公共行政而言，几乎所有的公共行政活动都要依赖行政决策来实现，决策职能在公共行政中占有核心地位并发挥重要作用，主要体现在以下两个方面。

第一，决策是公共行政过程的首要环节。决策是执行的前提和依据，任何公共行政活动都必须首先根据客观情况确定目标和任务，并在收集资料和信息的基础上，设计出实现目标的具体方案、步骤和方法等。公共行政过程中所遇到的各种问题，都要依赖科学的决策来加以解决。

第二，决策贯穿公共行政过程的始终。公共行政的各项工作都必须在决策的基础上进行。例如，计划工作中的确定目标和任务、制定战略和战术计划等，都需要在多个可供选择的方案中进行抉择；组织工作中的机构设置、职能划分、权责分配，以及各职位人员的选配等，也需要进行决策；控制工作中的标准制定、计划执行情况的检查，以及所采取的纠正措施的选择等，也都需要决策。可以说，决策职能的发挥情况直接决定其他公共行政运行职能的效果和公共行政的整体效能，重大决策的质量甚至还决定了政府工作的成败，进而影响国家和社会的发展。

因此，为了提高公共行政决策的质量，必须实现决策的科学化、民主化、法治化，建立健全行政决策程序和制度，强化行政咨询系统、行政信息系统的作用，加强公共行政决策体制的建设，同时提高决策过程的透明度和公众参与度，这是决策职能有效发挥的保证。

### (二) 组织职能

任何公共行政的目标和任务都要通过一定的组织机构和具体的组织活动才能完成，所以组织职能也是公共行政一项重要的运行职能。所谓行政组织，就是为了实现行政目标和任务，通过建立行政组织机构，确定职位、职权与职责，配备行政人员，协调相互之间的关系，将组织内部各个要素联结成有机的整体，使人、财、物得到最合理的使用。由此可见，组织职能包括两方面的内容：其一，根据行政目标和任务设置特定的机构、配备相应的人员；其二，组织指挥计划的实施。前者是指组织职能在组织建制方面的内容，后者是指动态意义上的组织管理活动。组织职能的履行状况直接关系行政职能的实现程度。

### (三) 协调职能

公共行政活动涉及的主体众多，因此，只有通过协调职能的发挥，沟通和理顺各主体之间的关系，减少和消除不必要的冲突与消耗，建立相互促进的分工合作关系，才能实现公共行政的目标。所谓行政协调，就是调整和改善行政机关、行政人员和行政活动之间的关系，使行政



主体分工合作、密切配合，以完成行政任务、达到行政目标。

协调职能具体包括：协调横向和纵向的行政组织之间、行政组织与行政人员之间、行政人员之间的关系；协调各项公共行政活动之间的关系；协调行政组织与其他组织之间以及行政组织与公民之间的关系等。协调职能的实现必须做到以下两点：其一，建立健全行政沟通渠道，完善行政沟通机制。通过信息、意见、观点、思想、感情与愿望的传递和交流，取得行政系统内外组织之间、人员之间的相互了解和信任，从而形成良好的人际关系，产生强大的整体效力。其二，在行政沟通的基础上，通过政策、规定和各种具体措施，不断地调整组织之间、人员之间、活动之间的各种关系，以避免事权冲突、工作矛盾，减少相互之间的不和谐，保证行政活动的顺利运行。

#### (四) 控制职能

行政计划在执行的过程中极有可能出现偏差，为了保证行政执行与行政计划的一致性，就必须对出现的偏差及时加以纠正，这就是行政控制。所谓行政控制，是指按照行政计划标准，衡量计划完成情况并纠正计划执行中的偏差的活动，目的在于保证行政目标的实现。

控制职能一般包括四个连续的环节：第一，确立控制标准。根据行政目标和计划的内容，决策者提出成效、时间等方面的控制标准，作为行政执行过程的检查和衡量的标准。第二，获取偏差信息。通过实地调查、现场反馈的方法获取实际执行和计划标准之间的偏差信息。第三，采取纠偏措施。获取偏差信息之后，对形成偏差的原因进行深入分析，在此基础上采取措施予以纠正。第四，实行有效监督。在整个控制职能发挥的过程中，采取强制或者非强制的检查督促手段，保障计划的顺利进行和纠正措施的落实。

总之，行政职能体系是由行政的基本职能和运行职能共同构成的，而且行政的基本职能和运行职能是相互渗透、相互作用、相辅相成的，在相互联系和制约中共同发挥作用。行政的基本职能是运行职能的目标，而行政的运行职能是基本职能实现的条件。只有以系统的观点看待行政职能的构成，正确认识和把握各行政职能内在的有机联系，进而充分发挥各职能的作用，公共行政活动才能更加有效。

### 第三节 西方国家行政职能的历史演变与发展趋势

#### 一、西方国家行政职能的历史演变

在奴隶社会和封建社会时期，西方国家行政职能的重点是政治统治，奴隶主和封建地主阶级通过不断强化政治统治职能维护自身的统治地位和阶级利益。同时，由于经济基础薄弱，社会生产力水平较低，所以经济职能微弱，社会管理职能也很少。资本主义产生以后，西方资本主义国家的经济和社会管理事务逐渐增多，社会矛盾日益凸显，其行政职能也经历了一个不断调整的发展过程。根据不同时期行政职能的不同特征，可以将西方资本主义国家行政职能的演变划分为三个阶段。

### (一) 自由放任的“守夜人”政府阶段

20世纪30年代以前的自由资本主义时期是资本主义发展的上升期,以英国为代表的资本主义经济呈现蓬勃发展的态势,这一时期西方国家的行政职能受古典自由主义理论的影响。古典自由主义经济学家们普遍推崇自由放任的经济政策,要求充分发挥市场的作用,并把政府的作用限制在狭小的范围之内。他们提出,政府最好的政策是自由放任,政府只需要充当维护个人财产和国家安全的“守夜人”。英国古典经济学家亚当·斯密(Adam Smith)在其代表作《国民财富的性质和原因的研究》一书中,就把政府职能限定在三个方面:一是保护本国的社会安全,使其不受其他社会的暴行与侵略;二是保护人民,不使社会中任何人受其他人的欺侮和压迫;三是建设并保护某些公共事业及某些公共设施。政府应当尽量减少税收,减轻人民的税收负担。政府应当是节俭的政府,最好的政府就是最“廉价”的政府。亚当·斯密的主张在19世纪和20世纪初得到广泛传播,以这种思想为指导的政府实践也在当时主要资本主义国家得以推行。

在古典自由主义经济学家的大力倡导下,社会普遍认为“管得最少的政府就是最好的政府”,因此,这一时期的西方各国的行政职能被限定在维护国家安全、社会秩序以及保护个人财产不受侵犯等方面,政府的组织结构简单,机构少、人员少、财政收支少,经济社会和其他各项事业的发展主要依靠市场这只“看不见的手”来调节和引导。

### (二) “全面干预型”政府阶段

19世纪末,工业化和城市化的快速发展给西方资本主义国家带来了严重的社会问题,人口贫困、公共卫生、环境污染、童工雇佣等问题日益严峻,要求政府扩大职能范围的社会呼声越来越高。20世纪早期,在市场的自发调节下,主要资本主义国家生产和消费之间的紧张关系日渐突出,最终在1929—1933年爆发了世界性经济大危机。以自由放任理论为基础的自由竞争机制面对经济危机束手无策,主张全面强化国家干预,由政府调节生产,通过积极的政策来克服危机的凯恩斯国家干预理论应运而生。

英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯(John Maynard Keynes)认为,市场不是万能的,如果没有国家的宏观调控,市场经济就会成为万恶之源。政府不应只是社会秩序的消极保护人,还应该是社会秩序与经济生活的积极干预者。经济危机的解决途径在于增加社会的有效需求,而为了增加有效需求,政府必须有效地运用财政政策干预经济,消除市场的不稳定,进而推动经济发展。在凯恩斯国家干预理论的指导下,当时的美国总统罗斯福推行了全面的国家干预政策,历史上称为“罗斯福新政”。通过“罗斯福新政”,美国政府实施了一系列的改革,制定了紧急银行法案、失业救济法案、工业复兴法案、以工代赈法案等,大大强化了政府职能。

“罗斯福新政”还拉开了西方国家推行干预政策的序幕,各主要资本主义国家纷纷采用各种手段加强政府的宏观调控,运用扩张或紧缩的政策抑制经济危机,从而使政府的经济职能得到全面扩展。

凯恩斯国家干预理论还为福利国家的发展创造了条件。凯恩斯的有效需求不足理论鼓励政府不仅要干预生产,也要干预分配,以创造有利条件刺激经济增长、维护社会公平。在这一理论的影响下,世界各国普遍建立起社会福利制度,由政府提供社会保障和社会福利成为普遍性

的政府行为，政府的社会职能从此发展起来。

总体来说，这一时期西方国家的行政职能都处于扩张与膨胀的势头之中，政府通过经济、法律和行政手段保障市场秩序的平稳运行，通过税收平衡国民收入再分配，通过扩大公共财政投入提升社会福利水平、维护社会公平，从而使政府的经济职能和社会职能都得到了充分的拓展。

### (三) “适度干预型”政府阶段

行政职能的强化使西方国家纷纷走出了经济危机的阴影，在“二战”后相当长的一段时间里出现了新的繁荣与进步。然而，进入20世纪70年代以后，随着资本主义社会基本矛盾日趋激化，许多西方国家又出现了经济停滞和通货膨胀并存的“滞胀”现象，而凯恩斯的国家干预理论在解决这些问题时的失灵使自由主义思想又卷土重来。新自由主义经济学派主要包括现代货币学派、理性预期学派、供给学派、公共选择学派等。在新自由主义主张的影响下，各主要资本主义国家纷纷抛弃了凯恩斯的全面干预理念，转为采用适度干预理念。

新自由主义认为，市场失灵并不是把问题转交给政府的充分条件。市场本身具有调节和校正机制，可以通过自我调整来纠正市场失灵现象。政府干预反倒会起破坏作用，因为政府干预亦有其自身不可克服的缺陷，政府也会失灵，而且政府失灵往往比市场失灵更为普遍，危害也更大。新自由主义认为，“滞胀”危机的产生不是因为市场太多，而是市场不足。只有实行私有化政策，消除官僚垄断，排除束缚市场机制的障碍，充分发挥市场机制的作用，才能消除经济“滞胀”。里根和撒切尔夫夫人都是新自由主义的信奉者，他们在新自由主义思潮的指导下实施了一系列的政府改革措施，包括以市场化取向来定位政府职能，缩减社会福利与社会保障规模，实现行政权力配置格局的分散化等。

新自由主义思潮弱化了政府的经济干预职能，社会职能在一定程度上也被削减。20世纪80年代的私有化、自由化改革只是达到了减少政府财政赤字的目的，但公共服务的质量并没有提高，政府的社会责任也被忽视了，主要资本主义国家在20世纪八九十年代又陷入广泛的失业泥沼中，社会不平等进一步加剧，中低收入者的生活与工作条件恶化。一些新自由主义经济学派的学者又转向了新凯恩斯主义，提出了政府必须对经济进行适度干预、加强政府社会责任的理论。因此，20世纪90年代以后，国家干预主义又有了一定的回归趋向。

## 二、西方国家行政职能的发展趋势

21世纪以来，世界政治向多极化发展，科技进步日新月异，全球经济竞争日益激烈，这都对各国政府提出了新的挑战。相应地，各国政府的行政职能也出现了一些新的变化，总体发展趋势如下。

### (一) 强化公共服务职能

新公共管理以“3E”<sup>①</sup>作为衡量公共服务和政府管理的标尺，但其所倡导的公共服务社会化和政府市场化运作却并没有达到预期的效果，反而使公共服务供给的公平程度降低，公务员

<sup>①</sup> “3E”即经济(economy)、效率(efficiency)和效益(effectiveness)。

的廉洁、忠诚、责任等职业伦理受到损害。在反思和批判新公共管理的基础上，新公共服务理论认为，政府与公民之间的关系不同于工商企业与顾客之间的关系，政府应当服务于公民而不是服务于顾客；政府的角色既不是划桨，也不是掌舵，而是提供公共服务。新公共服务理论建立在追求公共利益的观念之上，突出了公民在治理体系中的中心位置和政府的公共服务职能。在新公共服务理论的影响下，当代西方各国政府纷纷强化了自己的公共服务职能。

## （二）重视网络管理职能

网络技术的迅猛发展在给社会带来便利的同时也产生了许多新问题，大数据时代的到来也给政府决策和政府管理带来许多新的挑战，行政职能必须对此做出相应的回应。“互联网+”时代，电子政务、网络问政在全世界范围内迅速发展，其所带来的信息扩散成为促进政府与民众互动、沟通社情民意的重要渠道，也促使各国政府必须直接面对公众的质疑和要求，政府的回应速度、反应能力受到严峻考验。此外，网络暴力、网络犯罪、网络安全、公民信息保护等问题也要求政府必须强化其网络管理职能，政府需要通过建立健全网络管理的法律体系，设置专门的管理机构来引导和推动网络技术朝着规范和健康的方向发展。

## （三）构建政府与社会的合作伙伴关系

随着慈善组织、社区组织、志愿团体等社会自治力量的不断壮大，它们对社会公共生活的影响日益广泛，政府不再是公共服务供给的唯一主体，政府、市场与社会发展为平等的治理伙伴关系，政府与市场、政府与社会的边界需要重新调整。提供公共服务虽然还是政府的主要职能，但公共服务的提供和生产分开，原来由政府独自承担的公共服务生产职能更多地转移给市场或社会组织，政府与社会对公共事务进行协同治理，形成社会治理的多元行动机制。

## （四）加强国家间的政府合作

当今时代，环境污染、生态恶化、食品安全、传染性疾病、恐怖主义等各种风险层出不穷，且有愈演愈烈之势。不同于传统风险，现代风险最重要的特征是脱域性，即不受地理和社会文化边界的限制，人类社会的每个人或迟或早都要受到它的影响，并且它所造成的影响和伤害常常是潜在的、持续的、不可逆的。单纯地以地域、国家、民族为基础进行单一治理已经无法解决现代社会所要面临的社会风险问题，对社会风险进行有效治理不再只是一个国家或地区的责任，各国必须建立起风险治理的国际合作机制，实现多方面、多层次的合作。

# 第四节 我国行政职能的转变

## 一、我国行政职能转变的必然性

一般来说，行政职能始终要随着一国政府所处的政治、经济、文化和社会环境的变化做出必要的转变。21世纪以来，我国政府所处的内外环境发生了变化，必然提出行政职能进一步转变的要求。



### (一) 行政职能转变是新时代我国社会主要矛盾转化的必然要求

党的十九大报告指出,“中国特色社会主义进入了新时代。”新时代我国社会的主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。人民美好生活的需要不仅对物质文化生活提出了更高的要求,而且对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。社会主要矛盾的变化是关系全局的历史性变化,对党和国家的工作提出了许多新要求,行政职能也应当据此做出转变,将职能重心放到解决我国目前存在的发展不平衡不充分问题,进而满足人民日益增长的美好生活需要方面。

### (二) 行政职能转变是社会主义市场经济深入发展的需要

随着我国社会主义市场经济的深入发展,党和政府对于政府与市场关系的认识也进一步深化。2013年,党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,“经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用。”无论是使市场在资源配置中发挥决定性作用还是更好地发挥政府作用,都需要进一步转变行政职能,解决行政职能仍然存在的错位、越位和缺位问题,按照发展社会主义市场经济的要求,减少政府对经济领域的直接干预,使政府发挥应有的功能和作用。

### (三) 行政职能转变是建设服务型政府的前提和基础

建设服务型政府是市场经济发展的必然要求,也是我国行政职能转变的方向。经过多年努力,我国服务型政府建设已经取得了显著成效,但仍然存在政府对微观经济活动直接干预过多、市场监管和社会管理职能比较薄弱、公共服务质量不高等问题。新时代服务型政府建设还是要围绕处理好政府与市场的关系、政府与社会的关系这两个核心,以推进“放管服”改革为抓手,通过进一步转变行政职能来展开。具体来说,就是要加大简政放权的力度,深化行政审批制度改革,坚持放管结合、放管并举,优化公共服务的供给方式和供给质量等。

### (四) 行政职能转变是“互联网+”政务服务兴起的现实要求

互联网的迅速发展和普及既改变了人们的生活方式,也改变了政府政务服务的方式。2016年9月,国务院出台的《关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》提出,“大力推进‘互联网+’政务服务,实现部门间数据共享,让居民和企业少跑腿、好办事、不添堵。”“互联网+”政务服务是一种新的政府管理思维,它为行政职能转变提供了新思路,为有限政府和有效政府的打造提供了技术支持,为透明政府的建设提供了信息公开和共享平台,也为服务型政府的实现开辟了新的路径。

## 二、我国行政职能转变的历史进程与基本方向

### (一) 我国行政职能转变的历史进程

新中国成立以来,我国政府的行政职能随着从计划经济体制向社会主义市场经济体制的转

变而演化，其历史进程大体上可以划分为以下五个阶段。

### 1. 行政职能的计划经济阶段(1949—1978年)

新中国成立以后，为了巩固新生政权，恢复和发展国民经济，我国参照苏联模式，建立起高度集权的计划经济体制，政府几乎包揽了政治、经济、文化和社会生活的一切事务。计划经济时期，我国行政职能的特征突出表现为五个方面：其一，政治职能是行政职能的重心。重阶级斗争，轻经济建设，“以阶级斗争为纲”是政府一切活动的统率和灵魂。其二，以行政手段直接管理经济。政府管理经济的唯一手段就是行政命令，政府把所有的经济活动都纳入国家刚性的计划体系中实行集中管理。其三，政企不分。企业不是独立自主的责任主体和利益主体，只是政府的附属物。其四，重计划、否市场。把计划和市场绝对对立起来，认为计划经济等同于社会主义，市场经济等同于资本主义，进而从根本上否定市场的资源配置作用。其五，强政府、弱社会。政府不仅包揽了经济事务，也包揽了社会事务，政府权力凌驾于社会之上，造成社会功能缺失。

尽管如此，在1978年以前，我国政府为了适应经济和社会的发展，还是进行了几次大规模的政府职能调整，其中既有纵向的调整，如中央政府与地方政府之间的管理权限配置调整，也有横向的调整，如政府各部门之间的职能配置调整。但这些调整并没有使行政职能的实质发生变化，政府权力依然高度集中，全能型政府职能模式依然存在。

### 2. 行政职能转变的序幕阶段(1979—1986年)

1978年党的十一届三中全会以后，我国进入了改革开放的新时期，如何消除计划经济体制的弊端，实现政府职能科学化成为政府需要迫切解决的问题。十一届三中全会提出“把全党的工作重心转移到社会主义现代化建设上来”，政府职能由以往的以阶级斗争为中心向以经济建设为中心转变，从此拉开了我国行政职能转变的序幕。1980年8月，邓小平在《党和国家领导制度的改革》中指出，“我们之所以低效率，是因为政府管了很多不该管、管不好、管不了的事”，并提出了“实行政企职责分开，弱化政府对企业的干预”。1984年，党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，不仅首次明确了我国体制改革的方向是发展有计划的商品经济，而且也对政府的经济职能进行了规范和限制，提出把“为经济发展创造良好的环境和条件”作为中央政府经济管理的主要职能。1985年，中国共产党全国代表会议通过了《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》，首次提出了“转变职能”一词。

### 3. 行政职能转变的摸索阶段(1987—1991年)

1987年，党的十三大提出，“为了避免重走过去精简—膨胀—再精简—再膨胀的老路，这次机构改革必须抓住转变政府职能这个关键”，从而明确了行政职能转变在政府机构改革中的重要地位与作用。十三大还提出，要建立有计划的社会主义商品经济，并指出政府与市场的关系是“国家调节市场、市场引导企业”，要求合并、裁减经济管理部门，转变政府管理方式并提高政府宏观调控的能力。为此，1988年我国的政府机构改革主要着眼于增强宏观调控能力，抓住政府职能转变的关键，克服以往单纯精简人员的做法，把“转变职能，下放权力，调整内部结构，精简人员”作为此次改革总的指导思想。

#### 4. 行政职能转变的调整阶段(1992—2002年)

1992年,党的十四大将建立社会主义市场经济体制作为我国经济体制改革的目标。因此,这一时期把政企分开作为转变政府职能的根本途径,政府的职能主要是统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务和检查监督。1993年,党政机构改革也是着重搞好政府职能转变,加强宏观调控和监督职能,弱化微观管理职能,以适应建立社会主义市场经济体制的需要。1997年,党的十五大明确提出了加强执法监管部门建设、培育和发展社会中介组织的任务。1998年,九届全国人大一次会议通过的《关于国务院机构改革方案的说明》中提出,转变政府职能就要实现政企分开,按照发展社会主义市场经济的要求,把政府职能转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面上来,从而正式提出社会管理和公共服务两大职能。1998年的机构改革紧紧抓住转变政府职能这个关键,进一步把综合经济部门改组为宏观调控部门,调整和减少专业经济部门,加强执法监管部门建设。这一时期是我国对行政职能进行摸索、调整的时期,这一时期的行政职能转变已不仅仅是减少行政职能,而是要按照市场经济的要求对行政职能有增有减,要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用,从而解决政府职能的越位、缺位和错位问题。2002年,党的十六大把“三个代表”重要思想写入党章,并明确其本质是执政为民,要求以此来科学规范政府职能,这使政府对行政职能的增减有了更加明确的标准。

#### 5. 行政职能转变的深化阶段(2003年至今)

2003年,我国开始新一轮国务院机构改革,通过深化国有资产、金融监管、流通管理、食品安全和安全生产监管等体制和宏观调控体系的改革,政府对市场的监管职能明显加强。同年,党的十六届三中全会明确了经济调节、市场监管、社会管理和公共服务是我国政府的四大职能,行政职能的转变进入一个全新的阶段。2007年,党的十七大提出强化社会管理和公共服务,完善公共服务体系,建设服务型政府,这说明我国的政府职能转变进入了经济建设与社会管理、公共服务并重的阶段。2008年启动的政府机构改革则进一步强调加强和改善宏观调控、加强社会管理和公共服务职能,按照探索职能有机统一的大部门体制要求,理顺部门职责关系。

2013年通过的《国务院机构改革和职能转变方案》围绕转变政府职能和理顺职责关系,继续简政放权、推进机构改革、完善制度机制、提高行政效能,稳步推进大部门制改革,推动政府由全能型向服务型转变。同年,党的十八届三中全会深化了对政府与市场关系的认识,提出市场在资源配置中起决定性作用。2017年,党的十九大提出,“转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府。”这就为我国今后以深化“放管服”改革为抓手,进一步转变行政职能、推进服务型政府建设指明了方向。2018年启动的新一轮政府机构改革则不仅涉及政府职能调整,而且强调统筹设置党政机构,从而使新时代我国行政职能转变展现出新的特征。

### (二) 我国行政职能转变的基本方向

#### 1. 行政职能的范围从全能向有限转变

在计划经济时期,我国政府曾长期扮演全能政府的角色,政府不仅直接干预微观经济领域的活动,也包揽了大量的社会事务。党的十一届三中全会以后,我国拉开了政府职能转变的序幕。经过改革开放40多年来的发展,尤其是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央将



政府职能转变作为深化行政体制改革的核心，强调经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用，我国政府职能转变不断深化。随着市场在资源配置中决定性作用的确立，“放管服”改革的推进以及我国社会主要矛盾的转化，我国政府还将进一步简政放权，推进行政职能的范围从全能向有限转变。

## 2. 行政职能的中心从经济建设向公共服务转变

1978年，十一届三中全会做出把党和政府的工作重心转移到经济建设上来的战略决策。1987年，中共十三大制定了“一个中心两个基本点”的基本路线，由此形成了经济建设职能在政府职能体系中的中心地位。片面强调经济建设职能导致政府长期在经济发展中起主导作用，而本应由政府承担的公共服务职能却被推向了市场和社会，由此造成了政府职能的错位、越位和缺位。行政职能从以经济建设为中心转向公共服务，既是我国市场化改革进程的必然选择，也是新阶段我国行政职能转变的基本目标。

## 3. 行政职能的模式从管制向服务转变

在计划经济体制下，我国政府实行的就是一种自上而下的管制模式。在管制型政府模式下，政府与公民的关系不对等，政府以公民的统治者、管理者的身份出现，公民处于政府的权力的管制之下。2006年，党的十六届六中全会首次明确提出“建设服务型政府，强化公共服务和社会管理职能”，我国政府开始从管制型政府向以公民本位和服务导向为特征的服务型政府进行转变。例如，我国目前正在深化进行的“放管服”改革就是要求政府既要在“放”上下功夫，做好简政放权的“减法”，不断简化行政审批程序，降低准入门槛；又要在“管”和“服”上不断创新，做好监管的“加法”和服务的“乘法”，通过公正监管和高效服务，进一步促进公平竞争，营造便利环境。

# 三、我国行政职能的现实定位与转变重点

## (一) 我国行政职能的现实定位

2013年，十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出：“加强中央政府宏观调控职责和能力，加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护的职责。”这个论述是对我国现阶段行政职能定位准确而客观的描述。

### 1. 宏观调控职能

宏观调控职能是指政府以国家发展战略和规划目标为导向，以政策工具为手段，对社会总需求和总供给进行总量调节，以实现国民经济总量平衡的职责和功能。党的十八届三中全会提出，“宏观调控的主要任务是保持经济总量平衡，促进重大经济结构协调和生产力布局优化，减缓经济周期波动影响，防范区域性、系统性风险，稳定市场预期，实现经济持续健康发展。健全以国家发展战略和规划为导向、以财政政策和货币政策为主要手段的宏观调控体系，推进宏观调控目标制定和政策手段运用机制化，加强财政政策、货币政策与产业、价格等政策手段协调配合，提高相机抉择水平，增强宏观调控前瞻性、针对性、协同性，形成参与国际宏观经济政策协调的机制，推动国际经济治理结构完善。”由此可见，我国政府的宏观调控在时间上

已不仅限于针对经济总量异常波动而采取措施；在范围上已经从经济领域的宏观调控扩展至包括经济调节、社会管理以及政府改革在内的宏观调控；在权责划分上也从权责同构转向宏观管理与微观管理合理分工。

## 2. 公共服务职能

公共服务职能是指政府直接或间接提供公共物品和服务，以满足社会公众需求的职责和功能。公共服务职能要求政府加强公共设施建设，优化社会保障体系，扩大就业规模和提高就业质量，发展教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业，发布公共信息等，建设服务型政府。党的十九大报告要求“完善公共服务体系，保障群众基本生活，不断满足人民日益增长的美好生活需要”，具体包括优先发展教育事业，提高就业质量和人民收入水平，加强社会保障体系建设，坚决打赢脱贫攻坚战，实施健康中国战略，打造共建、共治、共享的社会治理格局，有效维护国家安全。

## 3. 市场监管职能

市场监管职能是指政府依法对各类市场交易行为进行监督和管理，以维护公平竞争的市场秩序，形成统一、开放、竞争、有序的现代市场体系的职责和功能。目前我国政府的市场监管职能已经从严格市场准入、确保市场主体合法合规向简政放权、规范管理、提高效率过渡；从维护公平竞争、提高市场竞争效率向创造良好发展环境、提供优质公共服务过渡；从监督市场交易、保护市场主体权益向最大限度减少中央政府对微观事务的管理、维护社会公平正义过渡。党的十九大要求“深化简政放权，创新监管方式”，这就需要今后继续理顺政府监管体制，创新监管方式，从只重事前监管向提高事中与事后监管的针对性和有效性过渡，由以往的静态式、运动式监管向动态式、常态式监管转变。

## 4. 社会管理职能

社会管理职能是指政府通过调整社会利益关系，培育合理的社会结构，规范社会组织行为，以回应社会诉求、化解社会矛盾、维护社会秩序，孕育文明、和谐、公正的社会环境的职责和功能。社会管理涉及面广，需要处理的利益关系复杂，因而也是我国政府需要履行的一项重要职能。党的十九大报告提出了“加强和创新社会治理”的要求，具体包括：加强社会治理制度建设；加强预防和化解社会矛盾机制建设；树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一的思想，健全公共安全体系，完善安全生产责任制；加快社会治安防控体系建设；加强社会心理服务体系建设；加强社区治理体系建设。

## 5. 环境保护职能

环境保护职能是指政府依法对环境保护工作实施监督管理，防治环境污染，保护和改善生态环境，实现人与自然和谐共生，经济、社会与环境协调发展的职责和功能。生态文明建设是适应产业结构调整和生产方式转变的必然要求，是对人民日益增长的优美生态环境需要的积极回应，也是新时代政府的一项重要职能。党的十八大提出生态文明建设，并将其与经济建设、政治建设、文化建设和社会建设一同并入社会主义建设的“五位一体”总布局，从而将政府的环境保护职能提升到前所未有的重要高度。党的十九大报告则进一步提出“加快生态文明体制改革，建设美丽中国”的要求。

## (二) 我国行政职能转变的重点

习近平总书记在中共十八届二中全会第二次全体会议上的讲话指出：“转变政府职能是深化行政体制改革的核心，实质上要解决的是政府应该做什么、不应该做什么，重点是政府、市场、社会的关系，即哪些事应该由市场、社会、政府各自分担，哪些事应该由三者共同承担”。国务院总理李克强在地方政府职能转变和机构改革工作会议上的讲话也曾提到：“政府改革的主要目的就是进一步理顺政府与市场、政府与社会、中央与地方的关系，更好地发挥市场和社会的作用，更好地调动中央和地方两者的积极性”。这些论述为确定我国行政职能转变的重点提供了依据。

### 1. 理顺政府与市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府的作用

自由放任的市场经济不能实现经济的良性运行，过分强调政府干预又会使经济失去效率和活力。市场可能会出现市场失灵，政府也可能会出现政府失灵，这种认识是市场经济条件下处理政府和市场关系的关键。

党的十八届三中全会明确指出，“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府与市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府的作用”。具体来说，“政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。市场的主要作用是在资源配置中起决定性作用，依据市场规则、市场价格和市场竞争实现效益最大化和效率最优化。”政府和市场之间不是此消彼长的关系，而是相互依存、相互补充，共同保障经济活动的顺利进行和促进社会的发展。我国政府职能转变应该在理顺政府与市场关系的基础上，进一步扩大简政放权的范围，深化行政审批制度改革，通过完善负面清单、权力清单和责任清单制度，减少政府对微观经济领域的直接干预，推动政府职能向加强监管和优化服务转化，建设人民满意的服务型政府。

### 2. 理顺政府与社会的关系，打造共建、共治、共享的社会治理格局

政府和社会同属于社会治理主体，只是两者各自有其适用范围，也各有局限性，但两者的目标是一致的，都是为了实现有效的社会治理。因此，应该将这两种治理方式结合起来，打造共建、共治、共享的社会治理格局。

首先，要改进社会治理方式。社会治理方式的选择是基于对政府与社会的关系以及两者不同作用的认识做出的，社会治理方式的改进对于处理好政府和社会的关系至关重要。党的十九大报告提出，“加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。”改进社会治理方式就是政府在发挥自身的功能和作用的同时，也要调动社会各方面的力量积极参与，坚持依法治理，形成共建、共治、共享的社会治理格局。

其次，要激发社会组织活力。党的十九大报告提出，要发挥社会组织的作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。社会组织作为连接政府和社会的桥梁，可以有效承接从政府转移出来的社会功能，而且，适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，也应当交由社会组织承担。这就需要政府充分激发社会组织活力，使它们能够发挥这些功能和承接这些事项，从而促进政府职能的转变。

### 3. 理顺中央与地方的关系，赋予省级及以下政府更多自主权

正确处理中央与地方的关系一直是我国公共行政实践中的一个重要问题。中央与地方的关系既是权力配置关系，也是利益关系。党的十九大报告提出，要赋予省级及以下政府更多自主权。这就需要进一步厘清中央与地方的权力界限，明确中央政府和地方政府的职能重点。中央政府要将那些更适合由地方因地制宜处理的事务交给地方政府去处理，这样既有利于中央政府集中精力抓大事、谋全局，又有利于调动地方政府的积极性，使地方事务的处理更加直接和高效。作为地方政府而言，还要进一步明确地方不同层级政府的职能重点。上级政府也应当加大权力下放的力度，将下级和基层政府切实需要又有能力承接的权力事项进行下放。在赋予省级及以下政府更多自主权的过程中，也要提升地方政府公共管理和服务的水平，保证中央和上级政府下放的权力能够被接得住、接得好。



#### 关键词

行政职能 行政职能体系 行政职能转变



#### 思考题

1. 什么是行政职能？它具有哪些特点？
2. 行政职能具有哪些方面的作用？
3. 如何理解行政的基本职能和运行职能之间的关系？
4. 近代以来，西方国家行政职能演变背后的理论逻辑是什么？
5. 如何理解我国行政职能转变的必要性与重点？



#### 推荐阅读

- [1] 朱光磊. 政府职能转变研究论纲[M]. 北京：中国社会科学出版社，2018.
- [2] 刘熙瑞，马德普. 中国政府职能论：基于现代化与社会主义国家治理的战略思考[M]. 北京：学习出版社，2017.
- [3] 石亚军. 破题政府职能转变：内涵式政府改革新路径实证研究[M]. 北京：中国政法大学出版社，2016.
- [4] 胡家勇. 政府职能转变与政府治理转型[M]. 广州：广东经济出版社，2015.