

# 职能转变与政府创新

谢庆奎

(北京大学政府管理学院教授, 北京大学政治发展与政府管理研究所所长)

**提要:** 政府职能转变与政府创新相互间有着互动关系。政府职能的转变要以政府创新为前提, 以政府创新来推动职能转变; 政府创新要以政府职能转变为基础, 以政府职能转变来带动政府创新。本文通过对中国 1987—1988 年和 1998—1999 年所进行的两次政府创新和政府职能转变的分析, 并通过对中国政府职能转变滞后的论述, 从理顺政府与市场的关系、改善政治与行政的关系和建设电子政府等方面, 阐述了政府创新的三种途径。结论是必须以政府创新来推进政府职能转变。

**关键词:** 职能转变 政府创新 电子政府 政府与市场 政治与行政

## 前言

面对全球化和信息化带来的新变化、新挑战、新机遇, 世界各国政府都在争先恐后地推进本国全方位、多层次、宽领域的改革和发展, 特别是政府的改革和发展。政府的改革和发展, 首推职能转变与政府创新。

政府职能是指政府的职责和功能。职责是静态的, 功能是动态的。根据社会的发展和需求, 政府的职责和功能都会发生变化。因此, 所谓政府职能转变, 就是指政府的职责和功能的变化、转换与发展。它包括五层含义:

其一, 政府职能是发展变化的, 不是一成不变的。不同社会形态国家的政府, 其职能是不尽相同的; 同一社会形态国家的不同时期的政府, 其职能是有区别的; 就是同一时期政府的两种基本职能的比重也是逐步倾斜、互为消长的。

其二, 政府职能的转变, 主要是指政府社会管理职能的转变。政府的阶级统治职能只存在一个强化和弱化的问题, 关键是要转变政府的社会管理职能, 实行政企分开、政社(社会组织)分开、政事(事业单位)分开。

其三, 政府职能的转变, 意味着政府管理权限的改变。要将属于地方的权力下放给地方, 将经营权还给企业, 将属于社会组织的权力分给社会, 将事业单位的行政权力收回政府、管理权力放给单位。

其四, 政府职能的转变, 更重要的是指政府管理方式的转换。要变计划管理为市场管理, 变单一管理为综合管理, 变直接管理为间接管理, 变指挥命令为调节服务, 变管理为治理。这种管理方式和途径的改变, 对于政府职能的转变是至关重要的。

其五, 政府职能的转变, 实际上也是指政府能力的转换与提高。政府能力是指政府能不能制订一个切合实际的现代化政策、能不能有效地推行这种政策的能力。政府能力的转换与提高, 也就意味着政府职能发生了转变。<sup>①</sup>

“创新是一个民族进步的灵魂, 是一个国家兴旺发达的不竭动力”。<sup>②</sup>这是江泽民同志科教兴国战略所发出的伟大号召。政府创新是这种创新活动的重要方面。

政府创新就是探索政府体制运转的新方法、新模式以适应新环境的变化和新现实的挑

战；就是通过探寻和建立较为合理的政府体制运转模式，从而确保社会资源能够得到最优化配置，确保国家资本能够更好地用于改善人民的生活。无论是追求市场化政府、参与式政府还是追求灵活反应式政府和松绑式政府等具体的政府模式<sup>①</sup>，政府创新在内涵上体现为以下三个层面的创新<sup>②</sup>。

一是理论层面的政府创新。它是政府创新的核心内容，指的是在理顺政府与市场的关系方面（即政府与市场之间的公共选择），应做到更多的市场和更小、更有效的政府，从而在公共服务输出领域引进市场机制，建立公共服务领域的市场竞争机制。

二是体制层面的政府创新。它是体现为结构和功能上政府创新的主要内容。它是指在政治和政府、行政和立法、司法等的横向关系上，以及中央政府和地方政府的纵向结构方面，加以全面改善和创新，重新塑造政治和行政（政策制定和政策执行）之间的关系。

三是技术层面的政府创新。它是政府创新操作方面的内容。以建设电子政府为中心，通过网上发布信息和网上办公，强化信息技术的运用，以改革原有繁琐的政府工作程序和复杂的政府组织结构，最终提高政府行政效率和促进国家经济社会的快速发展与繁荣。

在以上三个层面的政府创新中，作为政府创新的核心内容，政府理论创新最为重要、最为根本，它是指引政府体制创新和政府技术创新的方向，是政府体制创新和技术创新的基础，并直接为二者提供理论服务；政府体制创新则比较复杂、比较艰难，因为它牵涉到方方面面的关系和受影响者的切身利益，需要统筹兼顾、循序渐进和不断强化；相比较而言，政府技术创新较为容易、快捷，但由于电子政府刚刚兴起不久，存在很多诸如网络安全、网上传输精确度等方面的问题，仍需要不断探索、小心推进。

## 一、两次创新，两次转变

新中国建立以来，中国进行的七次大规模政府机构改革中，1987-1988年的第五次和1998-1999年的第七次，以机构改革为依托，提出了政府职能转变这个中心课题，并开展了政府创新活动，以政府创新促进了政府职能转变。

1987-1988年进行的政府改革，确立了近期目标和长远目标并实行“三定”即定职能、定机构、定编制的改革方案。改革的成果主要体现为三方面：一是调整了国务院所属机构的总体格局，强化了实行间接管理的部门而弱化了进行直接管理的部门；二是按照党政分开的原则，对中共中央直属机构进行了改革。将应由政府部门承担的职能移交给政府有关部门，不再设置与国务院职能部门工作重叠的办事机构；三是地方政府进行相应的机构改革，取得了一定的成果。但是，政府职能转变没有到位，关系没有理论，地方政府机构改革没有全面展开。

1998-1999年进行的政府改革明确地将政府职能转变置于核心地位，对政府创新和政府职能转变之间的关系的认识深入了一步。这次创新和转变的特点有三：一是真正实行政企分开，这次改革方案规定了专业经济管理部门的主要职责，此外，改革方案还详细规定了政府和国有企业的关系；二是精简幅度大，做到了机构精简25%，人员精简50%，这两个机构改革指标居历次改革之首；三是领导决心大，江泽民同志对政府机构膨胀、臃肿且效率低下的状况提出了严厉批评；朱镕基总理决心很大，多次表示一定要将这次机构改革进行到底。但也有不尽人意的地方，如关于机构和编制的立法仍然没有跟上等。

1987-1988年进行的第一轮政府创新和职能转变，以理顺党政关系为中心来推进政府创新，并进而促进政府职能的转变。这一轮政府创新和职能转变，首先认定政治体制改革的关键是党政分开，党政分开即党政职能分开；党的领导的内容是政治领导，即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部；党对国家事务实行政治领导的主要

方式是：使党的主张经过法定程序变成国家意志，通过党组织的活动和党员的模范作用带动广大人民群众，实现党的路线、方针、政策；由于党的性质和政府的性质不同，故应改革党的领导制度，划清党组织和政府的职能、组织形式以及工作方式；此外，党中央对全国实行政治领导，各级地方党委对本地区实行政治领导并执行上级党委和政府的指示。为达到这些方面的职能转变，进行政府创新所采取的举措有：党委不再设立不在政府任职但又分管政府工作的专职书记、常委；撤消党委与政府机构重叠对口的部门，将其所管行政事务交由政府有关部门管理；政府各部门现有的党组各自向批准它成立的党委负责；党的纪律检查委员会集中力量管好党纪、协助党委管好党风，不再处理法纪和政纪案件；由上级行政部门党组织垂直领导的企事业党组织改由所在地方党委领导。

1998-1999年进行的第二轮政府创新和职能转变，以政企分开为中心进行政府创新来推进政府职能的转变。具体举措有四：一是在重要行业和关键领域，以市场为导向，打破部门、地区和所有制的界限，支持强强联合，实现优势互补，组建大型企业集团以增强在国内外市场的竞争力，并同时加强国务院对国有大型企业财务的监督。二是进行股份制和股份合作制改革，对具备条件的大中型企业实行规范的公司制，根据市场情况，允许一些企业上市发行股票；明确国家和企业的权利和责任，完善企业内部管理制度，加强所有者对经营者的约束和激励，防止国有资产流失；对国有小型企业采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等形式，加快搞活。三是加强领导班子建设和企业经营管理，完善对经营者的选聘、监督、考核和奖惩，加强民主管理，充分发挥广大职工的积极性和创造性。四是在推进国有经济改革和发展的同时，积极发展城乡多种形式的集体经济，继续鼓励和引导个体、私营等非公有制经济共同发展；加快社会保障制度的改革，为国有企业改革和经济结构调整创造条件；在流通领域，打破地区封锁和行业垄断，整顿市场秩序，打击走私贩私和制售假冒伪劣产品的不法行为。

机构精简作为政府结构的调整，在以上两轮政府创新中，对推进政府职能转变起到了加固和提升作用。1987-1988年政府创新进行的机构改革中，初步合并裁减了部分专业管理部门和综合部门内部的专业机构，加强了决策咨询部门和调节、监督、审计、信息部门，转变了综合部门的工作方式。1998-1999年政府创新进行的机构改革中，首先，调整和撤消了那些直接管理经济的专业部门，加强了宏观和执法监管部门，从而促进了政府职能从微观管理向宏观管理的转变；其次，按权责一致原则，调整部门的职责权限，明确划分部门之间的职责分工，减少了不同部门之间政府职能的扯皮和混乱。从而，使政府对企业的管理职能从直接管理为主转变为以间接管理为主。与此同时，配合机构改革，对富余人员作出了妥善安置。

## 二、政府职能转变的滞后

全球化和信息化的影响、顺利加入世贸组织（WTO）以及市场经济的快速发展，都迫切需要中国政府实现职能转变。然而，由于众所周知的原因和一些政府自身的原因，政府职能转变显得与形势发展的要求不同步，明显滞后。这种滞后主要表现为以下三大方面：

### （一）政企关系

中国当前面临的国际国内新形势特别是“入世”的影响，迫切要求建立新型的政企关系。这种新型的政企关系包括两重含意。第一重是指政府的目的必须从经济资源的控制转到为企业服务上来，第二重含意是指给企业以平等的主体地位。其中，第一重含意上的新型政企关系要求政府对企业提供以下三种职能的服务：一是维护正常良好的市场秩序，打击各种欺诈和不正当行为，以保障市场的公平性和优胜劣汰的市场机制；二是通过宏观经济政策的市场化手段而不是政治动员和行政命令手段来维持经济稳定与增长；三是协调和保护本国企业和行业的发展，在WTO允许的框架之内积极寻求对本国企业的有效的扶持和保护方式。

第二重含意上的新型政企关系要求政府与企业建立一种在法律基础上的对等关系。政府可以依法利用经济手段对宏观经济进行调控，也可以依法对微观上的企业微观行为进行处罚，除此之外，政府不具备其它对企业的管理和支配权。另一方面，对政府的越权行为，企业应当有权力也有途径进行申诉。企业作为承担独立的民事责任和享受民事权利的法人，在其受到政府的违法侵害时，拥有对政府完整的法律诉讼权利，可利用法律来制约政府的越权行为。

与以上这些新型政企关系的要求相比，在现实中，目前的政府与企业的关系仍是不很规范、较为滞后的。这种滞后主要表现为以下各种状况<sup>①</sup>。

入世后我国中小国有企业的政企分开已大体解决，尽管问题不少，入世后尚不至于引起多少争议；但政府与国有大企业的关系由于涉及到政府同时作为公共管理者和国有资产的所有者这一仍有待解决的问题，政企分开的进展步履缓慢、严重滞后；政府与部分国有企业之间、一些乡镇与所辖乡镇企业之间仍然保持着父子关系，一些地方政府与其所办的企业、部分乡镇政府与乡镇企业之间形成了利害相关、生死与共的手足关系，政府与民营企业、三资企业之间是类似交警与司机的监督与被监督关系。还有另一个重大问题是，那些带有自然垄断性质的国有企业，如电信、电力、公路、石油、民航、城市公用事业等全国性大公司，许多仍采取政企不分、政企合一的方式进行经营管理，具有浓厚的政府行为色彩。此外，该停止进入竞争性领域的国有资产仍未完全停止；该通过改制、改组、出售、兼并、破产等方式有序退出的部分国有企业仍未完全退出；公司法人治理结构仍未完善；国有资产管理机构职能仍未完善。

所有这些滞后的政企关系，都需要进行政府创新，以转变政府职能、建立新型的政企关系。

## （二）行政审批

行政审批制度的改革是我国新一轮政府职能转变的突破口，是当前入世后转变政府职能中的一项迫切任务<sup>②</sup>。从 2001 年国务院召开行政审批制度改革会议以来，行政审批项目进行了全面清理，改革进展顺利，在减少审批项目和简化审批程序等方面都取得了不少成绩。截至目前，省、自治区、直辖市都相继进行了行政审批制度改革，绝大多数对省一级政府部门审批项目进行了清理和处理，一些地方已着手进行第二轮和第三轮改革。

当前行政审批制度改革从全国范围讲开局不错，可是与 WTO 的要求相比，发展还不平衡，还存在着不少弊病，还必须进一步加大改革工作的进度。这些弊病主要有：审批范围仍然太广、环节过多，审批事项法律依据不充分，审批很不规范，责任不明确、监督机制不健全，极易滋生权力腐败。此外，还存在一些“以行政审批的方式对待行政审批改革”的做法。比如有的对审批事项清理不彻底，虚报数字；有的片面强调自身利益，多留少减，或者减掉无关紧要的审批事项，把对自身有利的事项留下；有的行政审批事项减了，但所设定的依据却没有相应地作出处理。可见，入世后深化政府行政审批改革的任务仍然十分艰巨。

行政审批制度改革在推进过程中也涉及不少深层次的矛盾。如在部门利益驱动下，争夺审批权限、搞行政垄断等现象比较明显，甚至在审批过程中出现部门越位、滥用权力等情况；审批程序不规范，还不够公开透明等。

当前我国行政审批过多、过滥所表现出来的制度性缺陷，与我国政府机构过多、过杂和管理权限过宽、相互重叠有关。

减审批不减机构，审批会直接或变相地反弹，因为政府机构总是要以某种方式来行使权力；只减政府机构不减审批事项，则相关机构总会找理由再生。因此，在精简审批事项的同

时，应与精简政府机构、完善中介组织结合起来。打破“审批经济”怪圈，推进政府职能转变，是民心所盼，是入世要求，也是政府自身改革和完善的一件大事。

### （三）加入 WTO 的挑战

经过 20 多年的改革开放，我国政府职能转变已经取得了显著成绩。以间接手段为主的宏观调控体系框架基本建立，市场体系建设取得了重大进展，政府直接管理国有企业方式有了较大的改变，涉外经济管理逐步向国际惯例靠拢，政府机构改革进一步深入，政府决策民主化有了很大提高，政府促进经济和社会协调发展的职能不断加强。然而，根据 WTO 无歧视原则、可预见的和不断增长的市场准入条件原则、透明度原则、促进公平竞争和通过实现资源有效配置促进经济增长原则等的要求，政府对市场干预必须适度，对市场监管要有力，对宏观经济调控要有效率，政府政策及行为要统一透明。

但就我国入世后目前的情况看，政府职能缺位、越位和错位的情况依然存在，有的还比较严重：一是“越位”，政府管了不该由政府机关办的事情，干预了市场；二是“缺位”，该由政府机关管的事情，如服务、监管等方面的事务，政府做得还不够；三是“错位”，本来属于某一政府机关管理的事情却被另一政府机关所管理，以致造成事权不清、相互扯皮。解决的办法是“让位”，凡市场的事情都应让位给市场做，政府决不能代劳，而这最主要的就是要改革审批经济；但在市场失灵、企业难为的地方，又存在着政府放手调控的广阔舞台，政府职能只有这样做到有退有进、互不干涉，方能有所作为。

之所以造成政府职能缺位、越位和错位，主要原因是因为政府对企业和社会中介组织的管理理念还没有完全转变，仍然习惯于过去那种自上而下的“指挥式”行政管理，不能适应市场经济主体多元化、经济结构网络化和经济发展国际化的需要；政府公共服务职能还没有充分发挥，特别是对公平制度的供给还不充分，如目前还没有完整的公平竞争的法律体系，缺少《反补贴法》、《反倾销法》和《商业秘密保护法》等；在投资领域对非公有经济还有一些限制，不利于市场经济主体的公平竞争；政府行政垄断在某些领域依然存在，行政审批制度较多；一些部门和地方政府出于部门利益、地方利益甚至长官意志，对企业和社会中介组织进行不适当的行政干预，角色“越位”和“错位”现象并存。

所以，根据 WTO 对政府的要求，我国政府职能还需进一步调整和转变。

### 三、政府创新的目标和途径<sup>①</sup>

党的十六大提出，深化行政管理体制改革、进行政府创新的目标就是“建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。”

这一目标要求，政府创新要按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的原则，继续推进政府机构改革，进一步转变政府职能，改进管理方式。

这一目标还要求，政府创新应建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，从决策和执行等环节加强对权力的监督，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。

这一目标还要求，适应依法行政的需要，政府应加快制订《行政程序法》，以实现我国行政管理的公开化、程序化，为建立公正透明、廉洁高效的行政管理体制提供立法保障。此外，政府还应完善行政公开制度，逐步扩大行政公开的范围和行政公开义务主体的范围，实现行政公开方式的多样化。

为达到党的十六大提出的“建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。”这一新时代和新形势下的政府创新目标，就必须进行全方位、多层次、宽领域的政

府创新。具体来说，进行政府创新的途径有如下三大方面：一是理顺政府与市场的关系，做到更多的市场、更小更有效的政府；二是改善政治与行政的关系，建立合理的政党与政府、行政与立法和司法、中央与地方之间的关系；三是建设以建设电子政府为中心，强化信息技术的运用。

### （一）理顺政府与市场的关系

政府创新，首先要突破某些传统理论的约束。江泽民同志在去年的“七一”讲话中率先提出理论创新：一是要认清和把握已经和正在变化着的社会结构，认清什么是先进的社会生产力，什么是先进的文化；二是要重新认识劳动价值论，重新估量知识、管理、科技、优秀的文化与好的体制等要素在社会经济发展中的地位与作用。江泽民同志提出的这一宏观理论创新为以下具体的政府理论创新奠定了坚实的基础。

适应全球化和信息化的影响特别是“入世”的要求，通过“理顺政府与市场的关系，做到更多的市场、更小更有效的政府”这一途径来进行政府创新，需要从理论上实现以下五种创新：一是从封闭政府走向开放政府；二是从无限政府走向有限政府；三是从集权政府走向分权政府；四是从人治政府走向法治政府；五是从威权政府走向民主政府。

从封闭政府走向开放政府不仅要做到政府决策过程的公开，还要做到政策执行过程的公开，此外，也要保证公务员公开考试、择优录用和政府大宗物质的采购进行公开竞争。

从无限政府走向有限政府要求在政府行政和社会自治之间的边界划分上，应始终坚持社会自治范围最大化、政府行政范围最小化的原则，把政府行政局限于弥补“社会不能”和“市场失灵”的职能定位上。

从集权政府走向分权政府要求改变政府传统的以单方性、强制性等为主要特征、以进出管制、投资管制、价格管制、收费管制等为主要方式的行政管理模式和管理结构，建立以公民深度参与、透明度高、程序法定、责任明确、救济周全等为主要特征、以放松管制、加强引导、鼓励竞争、保护合法权益等为主要目的的行政管理模式。

从人治政府走向法治政府不仅要求政府在制定行政法规等规范性文件时，既与上一位阶的法规相一致，又与我国参加的国际条约、协议和规则相一致；还要求政府具体的管理活动要做到于法有据，受制于法，遵循法的实体与程序规定，遵循法的原则与精神，不失职、不越权、不滥用权力；最后，更要求政府对其违法行为要承担相应的法律责任。

从威权政府走向民主政府要求政府利用法律手段并运用汇率、税率、利率等经济杠杆，统筹规划、信息引导，为企业和社会提供服务并进行监督检查，以使企业和社会获得充分的生产经营自主权和自谋发展权；此外，政府还应负有设立咨询点、进行咨询答复和提供相应信息资料的义务以及履行通报的义务等。

### （二）改善政治与行政的关系

通过改善政治与行政之间的关系这一途径来达到政府创新，需要从体制层面上实现如下三大创新：一是建立政党与政府之间的合理关系；二是建立行政与立法和司法之间的合理关系；三是建立中央与地方之间的合理关系。

首先关于建立政党与政府之间的合理关系<sup>①</sup>。最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法行政有机统一起来。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。共产党执政就是领导和支持人民当家作主，最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务，管理经济和文化事业，维护和实现人民群众的根本利益。此外，还要改革和完善党的领导方式和执政方式；改革和完善决策机制；深化行政管理体制改革；推进司法体制改革；深化干

部人事制度改革；加强对权力的制约和监督；维护社会稳定等等。

改革和完善党的领导方式和执政方式，对于推进社会主义民主政治建设，具有全局性作用。

应按照党总揽全局、协调各方的原则，规范党委与人大、政府、政协以及人民团体的关系，支持人大依法履行国家权力机关的职能，经过法定程序，使党的主张成为国家意志，使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员，并进行监督；支持政府履行法定职能，依法行政；支持政协围绕团结和民主两大主题履行职能。加强对工会、共青团和妇联等人民团体的领导，支持他们依照法律和各自章程开展工作，更好地成为党联系人民群众的桥梁和纽带。

其次是建立行政与立法和司法之间的合理关系<sup>①</sup>。要坚持和完善人民代表大会制度，保证立法和决策更好地体现人民的意志；丰富民主形式，扩大公民有序的政治参与，健全民主制度，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，享有广泛的权利和自由，尊重和保障人权；坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度，坚持“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的方针，加强同民主党派合作共事，保证人民政协发挥政治协商、民主监督和参政议政的作用。

要进一步健全权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的司法体制，从制度上保证审判机关和检察机关依法独立公正地行使审判权和检察权。

完善诉讼程序，保障公民和法人的合法权益。特别是要加强对司法工作的监督，惩治司法领域中的腐败。

最后是关于建立中央与地方之间的合理关系<sup>②</sup>。要转变传统上认为理顺中央与地方的关系就是权力下放、就是扩大地方政府的自主权这一认识上的误区。在我国现阶段，权力下放必须是有前提条件的，这个前提条件就是，必须维护强势政府，强化中央的统一领导，维护中央的绝对权威。发展经济、完善市场经济体制，同时为适应全球化和信息化的影响和入世的要求而进行的政府职能转变和政府创新，都需要有一个强有力的中央政府和稳定的国际国内环境。

另一方面，扩大地方自主权并非只是扩大地方政府的权力，而是应包括扩大基层人民群众的民主权力和地方各级人民代表大会的权力，在此基础上，扩大地方政府在地方的行政管理权限，以便使其在法律的范围内，自主地管理地方的行政事务。如果把扩大地方自主权的改革理解为或等同为扩大地方政府的行政权力，则可能导致地方权力机关和地方行政机关的本末倒置，使下放到地方的权力偏离社会公共利益的轨道，进一步强化地方政府干预微观领域经济活动的权力，从而阻碍市场经济的顺利发展。

### （三）建设电子政府<sup>③</sup>

电子政府即政务信息化建设，其最本质的内涵是运用计算机网络技术打破政府政府机关之间的组织界限，改变传统的经过层层关卡的书面审核的工作方式，使公众从不同渠道获得政府的信息服务，使政府机关之间、政府与社会各界之间通过网络进行沟通，同时向公众提供各种不同的服务选择。政务信息化建设可分为政府内网、全国政府专网、政府外网等三种类型网络的建设。具体操作如下。

首先，在全国政府系统内加速“三网一库”的建设。第一，要普遍加速政府内网建设，大力推进网上办公。核心政务如公文、信息、档案、督查、值班等，必须尽快实现信息化和网络化。网上办公绝不是照搬现有工作流程和工作方式，而要体现创新的、科学的管理思想和管理方式，把规范的、创新的行政程序和工作方式固化到网上办公软件中，真正做到行政

行为规范化、工作程序标准化、办公业务信息化。同时要嵌入质量认证体系和绩效评估体系等监督考核程序，在政府内网上对公务员的工作绩效实行监督、考核和管理。这是政务信息化建设最基础的工作。第二，加速全国政府专网建设。第三，切实建好政府外网。一是要制订政府信息公开的标准，将政府职能、机构设置、办事程序、办事指南、法律法规等一些可以而且应该公开的信息在政府网站上发布，以便民利民；二要与公众沟通，提供交互式服务，比如设立市长信箱、市民留言板，接受网上信访等；三要创造条件实行网上办公，提供在线服务。

其次，积极开展网上办公的探索。积极开展在政府专网或互联网上的网上办公，公开办事的程序、依据、时限等，然后直接在网上办事。也可以是互联网受理，政府专网（内网）办理，再在互联网上公布办事结果。逐步开展网上申报、审批、注册、年检、采购、配额、招标、纳税、招商、投诉、举报等服务。

再次，整合资源，信息共享。通过条块整合，将国务院各部门本系统内的纵向专业网络与各级政府的横向网络整合到全国政府专网上，以发挥更大的效益。

## 结束语

中国政府的改革和发展，因其独特的历史原因和复杂的国际国内原因而尤其显现出复杂性、艰巨性和长期性。新中国成立以来所进行的以机构改革为核心的七次改革和发展的经验、正在进行改革开放的中国现实国情以及全球化和信息化所带来的新变化、新挑战和新机遇，使得中国从事政府改革实践的政治家们和从事政府改革理论研究的学者们都在不停地深思：我国政府的改革为何会出现反复？究竟怎样做才能真正推进政府的改革和发展？最终，大家达成了这么一种共识：政府创新要以政府职能转变为前提，以政府创新来推动政府职能的转变；政府职能转变要以政府创新为保障，以政府职能转变来带动政府创新。两者的关系是互为因果、相互促进的。

加入 WTO 后的今天，如何通过政府创新促进政府职能的转变？

一是要切实做到政企分开，改变政府直接参与企业决策、经营的行为，引导企业发展。

二是要加快改变封闭了市场、束缚了企业发展的行政审批制，实行备案登记制。

三是建立良好的市场秩序。政府要努力塑造合格的市场主体，加快培育要素市场，积极发展市场中介组织；完善监管市场的各种经济指标体系，提高政府对市场的监管能力，加大政府对市场行为的监管力度，大力整顿市场经济秩序；加强对市场经济信息的收集、整理和分析，提高对市场经济预测的精确度；理顺我国市场经济各种利益主体的关系，建立统一开放、公平竞争、规范有序的中国市场体系。

四是健全政府的宏观经济调控政策体系，特别是要建立健全财政、金融政策体系和社会保障体系，完善各种经济调控手段，加强经济与社会可持续发展的协调，建立多渠道、多层次的社会利益协调机制。建立宏观经济调控政策体系就是从宏观经济政策体制上促使政府转换职能。

五是加强政府对涉外经济的调控和管理，建立风险防范机制，确保我国在对外开放过程中的经济安全。要进一步建立健全我国涉外经济法规体系，强化涉外法规的执行，并加大对涉外经济活动的监管力度，加强对涉外经济活动的引导，使其符合我国经济发展方向和目标；同时要建立我国经济安全指标体系，增强经济运行风险的预警能力，提高风险防范机制的运作效率，确保对外开放过程中我国经济发展的安全。

六是全面清理现行的法律、法规和政策，以增强法律、法规 and 政策的统一性；要适应

WTO 规则的要求, 建立应 WTO 其他成员提出咨询要求而对法律进行解释的规则、程序和机构, 保持政府行为及经济政策具有较高的透明度、可预见性和稳定性; 加强对政府行为的行政立法, 规范行政权力, 依法行政, 从根本上避免政策行为的主观性和随意性; 强化政府职能部门的执法力度, 加强社会公众对政府行为的监督, 确保政策的统一实施; 加强政府对现代经济管理人才的培养, 提高公务员的整体素质, 提高政府决策的科学性、民主性和行政效率, 全面提高政府的管理能力。

### 参考文献

- [1]刘靖华等著:《政府创新》, 中国社会科学出版社, 2002 年版;
- [2]谢庆奎等著:《中国政府体制分析》, 中国广播电视出版社, 1998 年版;
- [3]斯蒂芬·P·罗宾斯著、黄卫伟等译:《管理学》, 中国人民大学出版社, 2002 年版;
- [4]斯蒂芬·P·罗宾斯著、孙建敏等译:《组织行为学》, 中国人民大学出版社, 2002 年版;
- [5]许文惠主编:《行政管理学》, 红旗出版社, 1992 年版;
- [6]刘熙瑞主编:《现代管理学基础》, 高等教育出版社, 1997 年版;
- [7]赵紫阳:《沿着有中国特色的社会主义道路前进》, 人民出版社, 1987 年版;
- [8]李鹏:《政府工作报告》, 人民出版社, 1998 年版;
- [9]江泽民:《全面建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面》, 人民出版社 2002 年版。

## Function Transformation and Government Innovation

Xie Qingkui

(Professor, School of Government Management, Peking University Director, Research Institute of Political development and government management, Peking University)

**Abstract:** There is interactive relationship between transformation of governmental function and government innovation. Government innovation is the premise of governmental function transformation and the former promotes the latter; governmental function transformation is the basis of government innovation and the former brings about the latter. Through analyzing two government innovation and governmental function transformation from 1987 to 1988 and from 1998 to 1999 and the statement of governmental function transformation backwardness, this article describes three way of government innovation in the respect of relationship between government and market, improving the relationship between politics and public administration and building the e-government. Conclusion is that government innovation must propel the governmental function transformation.

**Key words:** Governmental function transformation Government innovation. E-government

Government and market, Politics and public administration

收稿日期: 2003-10-10

基金项目: 国家

作者简介:

- 
- 1 参见谢庆奎等著《中国政府体制分析》152-157页，中国广播电视出版社，1998年版。
  - 2 转引自刘靖华等著《政府创新》，绪论第1页，中国社会科学出版社，2002年版。
  - 3 参见刘靖华等著《政府创新》，绪论。
  - 4 参见刘靖华等著《政府创新》，第68页。
  - 5 参见《中国行政管理》杂志，8-9页，2002年第1期。
  - 6 参见《中国行政管理》杂志，3-5页，2002年第6期。
  - 7 参见网上发布的十六大报告。
  - 8 参见网上发布的十六大报告。
  - 9 参见网上发布的十六大报告。
  - 10 参见《政治学》杂志，35-43页，2002年第2期。
  - 11 参见《中国行政管理》杂志，3-5页，2002年第5期。