

# 政府职能的需求与供给研究

## ——以西双版纳傣族自治州政府为例

马 军

(西南林业大学 人文社会科学系, 云南 昆明 650224)

**[摘要]**“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”,是社会主义市场经济条件下政府的四项主要职能。在政府职能的转变过程中,西双版纳傣族自治州政府应根据民族地区的特点适当强化经济调节和市场监管,解放和发展生产力,实现民族平等和繁荣。

**[关键词]**西双版纳自治州;政府职能;需求与供给

**[中图分类号]** D625

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1673-9477(2012)03-0066-05

政府职能的研究,既是个古老的话题又是个恒新的热点。在我国正步入社会体制转轨的今天,对政府职能的需求与供给做更深入一步的研究,有助于我们准确地理解和把握在新时期条件下政府职能的界定、配置和发展趋势。尤其对经济社会发展相对落后的民族自治地方来说,弄清并领会透彻政府职能转变和发展的目标、原则,科学掌握好政府职能配置的度,更有着特殊的现实意义。

### 一、现阶段我国政府职能

政府职能是指政府根据社会发展需要而应履行的职责及其所起的作用与能力。政府职能是随着经济、政治、文化、科学和社会的发展变化而发展变化的。它规定着政府组织机构、政府权力、政府利益和政府管理的实际运行。<sup>[1]</sup>政府职能可概括为三项:政治职能、社会职能、经济职能。政治职能表现在维护国家主权、领土完整、国防和公共安全;社会职能一般包括属于政府管辖的社会公共事务,如公共教育、消防、交通管制、医疗、社会保障、贫困救济、自然资源 and 环境保护等;经济职能是从社会职能中逐渐分化出来的独立职能,大致包括:(1)制定经济规范与维持市场秩序;(2)保持宏观经济的稳定性;(3)提供基础服务;(4)培育市场体系,保证市场有序进行;(5)进行收入再分配,实现社会公平目标<sup>[2]</sup>。以上三种职能并非截然分离,而是相互融合。

政府职能随着社会需求的发展而不断变迁,一方面其职能结构的重心出现转移,由传统政治职能转向现代工业社会的社会管理职能和后工业社会的社会服务职能;另一方面,政府职能结构中各职能的内涵发生或多或少的变动。这是为适应不同时期社会环境对政府行为方向和基本任务重心的不同要求而做出的整体性结构调整<sup>[3]</sup>。

进入21世纪,为适应新的历史形势,对于现阶段我国政府的主要职能,温家宝总理指出:“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务,是社会主义市场经济条件下政府的四项主要职能”。“非典疫情的发生和蔓延,给我们的一个重要启示,就是要在继续加强经济调节和市场监管职能的同时,更加重视政府的社会管理和公共服务职能。”<sup>[4]</sup>

四项政府职能的具体要求是:

1. 经济调节。就是对社会总需求和总供给进行总量调控,并促进经济结构调整和优化,保持经济持续快速协调健康发展。经济调节不同于经济管理,政府职能要从对经济的直接干预跳出来,变为对经济的宏观调节。

2. 市场监管。就是依法对市场主体及其行为进行监督和管理,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。要保证市场有一个公平公正的竞争环境,不能有假冒伪劣,不能伤害群众利益。

3. 社会管理。就是通过制定社会政策和法规,依法管理和规范社会组织、社会事务,化解社会矛盾,调节收入分配,维护社会公正、社会秩序和社会稳定。

4. 公共服务。就是提供公共产品和服务,包括加强城乡公共设施建设,发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业。发布公共信息等,为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件,努力建设服务型政府。

前两项任务是政府极为重要的职责,但却是政府最为薄弱的环节。后两项涉及社会服务,这是政府职能体系中非常重要的任务。“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。”<sup>[5]</sup>

**[投稿日期]** 2012-06-20

**[基金项目]** 云南省教育厅科学研究基金项目(编号:09Y0305)

**[作者简介]** 马军(1964-),男,云南昆明人,副教授,研究方向:民族社会历史及民族文化。

胡锦涛《十七大报告》指出，要加快行政管理体制改革，建设服务型政府。2008年2月，胡锦涛在中共中央政治局第四次集体学习时强调，建设服务型政府。

建设服务型政府，首先要创新行政管理体制。要着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，把政府主要职能转变到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来，把公共服务和社会管理放在更加重要的位置，努力为群众提供方便、快捷、优质、高效的公共服务。要优化政府组织结构，加强公共服务部门建设，推进以公共服务为主要内容的政府绩效评估和行政问责制度，完善公共服务监管体系，加快法治政府建设，全面推进依法行政，依法规范政府职能和行政行为。要加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，发挥公益类事业单位提供公共服务的重要作用，支持社会组织参与公共服务和社会管理，形成公共服务供给的社会和市场参与机制。要完善公共财政体系，调整财政收支结构，扩大公共服务覆盖范围，把更多财政资金投向公共服务领域，把更多公共资源投向公共服务薄弱的农村、基层、欠发达地区和困难群众，增强基层政府提供公共服务的能力。要创新社会管理体制，努力实现管理与服务有机结合，在服务中实施管理，在管理中体现服务。要全面加强公务员队伍思想建设、作风建设、能力建设，加强公务员制度建设，不断提高公务员为人民服务的能力和水平<sup>[6]</sup>。

由此可见，服务型政府已成为我国政府职能的转变趋势。经济调节、市场监管、社会管理、公共服务是我国服务型政府的四项职能。

## 二、民族自治地方政府职能

自治区、自治州、自治县是我国民族自治地方的自治机关，《民族区域自治法》第四条：民族自治地方的自治机关行使宪法第三章第五节规定的地方国家机关的职权，同时依照宪法和本法以及其他法律规定的权限行使自治权，根据本地方的实际情况贯彻执行国家的法律、政策。

根据我国《宪法》第一百零七条规定：“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。”

民族自治地方的自治机关行使地方国家机关的职权，也在政府职能的构成上与其它国家机关相一致，同样具备经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的四项主要职能。但民族地区自治机关在行使以上职能时，必须要充分考虑该地区的现实背景，即民族因素、贫困因素和边疆因素。民族因素一方面体现在民族关系复杂，呈大杂居小聚居分布状态，另一方面体现在民族地区有鲜明的民族文化和民族意识，民族发展问题是民族问题的核心；贫困因素主要表现为少数民族地区与汉族地区的贫困差距增大、城乡差别加大；边疆因素是指我国的民族地区大多处于边疆地区，边疆地区稳定的重要前提是经济的发展。这三大因素造成民族地区的经济发展差距（地区人均GDP发展、城乡收入、城乡公共服务发展差距）、人类发展差距（生活水平、生活质量差距）、社会发展差距（教育、信息、技术、医疗卫生、交通运输、体制、观念、生态环境等的差距）。改革开放以来，民族地区虽然大力发展经济建设，但由于经济发展的资源路径依赖以及普遍的社会发展程度较低和自然条件的限制，导致民族聚居地区与内地汉族聚居地区以及全国人均GDP的相对差距急剧扩大<sup>[7]</sup>。

考虑到以上特殊情况，在进行民族地区政府职能的定位时，除了以“服务型”政府作为转变和发展的目标以外，还要注意到民族地区正处在经济发展的“赶超阶段”，不可能只靠市场自发作用完成资本积累；产业结构的调整困难，优化经济结构，促进资源的合理配置能力不够；各种市场主体和各种要素市场建设落后，市场发育程度低，市场经济秩序规范和监管能力不足等。简而言之，民族地区的市场经济发展仍然处于较低的水平。此外，市场本身也存在着“市场失灵”的缺陷，不能完全有效地完成资源配置。所以，民族地区政府应适当强化经济职能，并且要把经济职能作为政府职能配置的第一需要来看待。

《民族区域自治法》规定：“实行民族区域自治，体现了国家充分尊重和保障各少数民族管理本民族内部事务权利的精神，体现了国家坚持实行各民族平等、团结和共同繁荣的原则……民族自治地方必须发扬自力更生、艰苦奋斗精神，努力发展本地方的社会主义建设事业，为国家建设作出贡献；国家根据国民经济和社会发展规划，努力帮助民族自治地方加速经济和文化的发展。”第六条又规定：“民族自治地方的自治机关领导各族人民集中力量进行社会主义现代化建设。民族自治地方的自治机关根

据本地方的情况,在不违背宪法和法律的原则下,有权采取特殊政策和灵活措施,加速民族自治地方经济、文化建设事业的发展。民族自治地方的自治机关在国家计划的指导下,从实际出发,不断提高劳动生产率和经济效益,发展社会生产力,逐步提高各民族的物质生活水平。”这些规定都反映出“《民族区域自治法》的基本的法律精神应该是解放和发展民族地区生产力,实现真正的民族平等和各民族共同繁荣”,而“解放和发展民族地区生产力”也是“《民族区域自治法》的根本职能”<sup>[8]</sup>因此,对于民族自治地区而言,大力发展经济建设,把经济职能作为政府职能配置的第一需要符合我国国情,是实现“各民族平等、团结和共同繁荣的”重要保障。

### 三、西双版纳傣族自治州政府职能配置设想

“西双版纳自治州州位于云南省最南端,国土面积 19124.5 平方公里,山区占 95%,坝区仅占 5%。自治州成立于 1953 年 1 月 23 日,是云南省 8 个少数民族自治州中成立最早的自治州。辖一市两县(景洪市、勐海县、勐腊县,三县市均属云南 8 个州市的边境县)、三区(西双版纳旅游度假区、磨憨经济开发区、景洪工业园区)。有 31 个乡镇和 1 个街道办事处,220 个村委会,2221 个村民小组。辖区内驻有省属 1 个农垦分局、10 个农场和 6 个中央、省属科研单位。2008 年末全州总人口为 107 万人”<sup>[9]</sup>。西双版纳的基本州情可概括为:自然资源富集,民族风情浓郁,区位优势优越,制约发展因素较多。

1. 以生物多样性为特点的自然资源富集。西双版纳是国家级生态示范区、风景名胜区和联合国世界生物多样性保护圈成员,素有“动植物王国”、“物种基因库”和“北回归线上的绿宝石”等美誉,热带沟谷雨林为全国独有。“全州属亚热带季风气候,高温多雨,干湿两季分明,年降雨量 1138—2413 毫米、年日照时数 1800—2400 个小时、年平均气温 18—22℃。热带、亚热带的光热水土造就了西双版纳丰富的生物多样性。在这片仅占全国五分之一的国土上,有植物种类 5000 多种,占全国的六分之一;动物种类 2000 多种,占全国的四分之一。全州森林覆盖率为 78.3%,建有国家级自然保护区 402 万亩。西双版纳是全国第二大天然橡胶生产基地,现有胶园 365 万亩;是大叶种茶的原生地、普洱茶的故乡,有古老的野生茶树群落和 1700 年树龄的野生茶树,有普洱茶六大古茶山和 8 万多亩上百年栽培型古茶园”<sup>[10]</sup>。

2. 以纯朴自然为特色的西双版纳,民族风情浓

郁。“世居着傣、汉、哈尼、拉祜、彝、布朗、基诺、瑶等 13 种民族及尚未识别族群的克木人、老品人、八甲人。全州少数民族人口占 75.2%;傣族有 30.27 万人,占 34%;1979 年我国最后确认的民族——基诺族聚居于西双版纳,有 2.02 万人。西双版纳各民族文化源远流长、丰富多彩,傣医药是全国四大民族医药之一,傣族贝叶文化是云南省主要少数民族文化,南传上座部佛教文化在全国最具代表性。傣族泼水节、基诺族大鼓舞、布朗族弹唱、普洱茶传统制作工艺等 10 个项目被列入国家非物质文化遗产名录”<sup>[11]</sup>。

3. 以毗邻东南亚为特征的区位优势。“西双版纳与老挝、缅甸接壤,毗邻泰国,全州国境线长 966.3 公里,占云南省边境线近四分之一;有 4 个国家一类口岸,占云南省近三分之一。一江连六国(中、缅、老、泰、柬、越)的澜沧江·湄公河从西双版纳出境,上湄公河航道是国家 5 级航道,中、缅、老、泰四国可常年通航 250 吨的客货轮;昆(明)曼(谷)国际大通道也从西双版纳出境;西双版纳国际机场现已开通 23 条国内航线和泰国曼谷、清迈的国际航线”<sup>[12]</sup>。

4. 以社会发育程度不高为特征的制约发展因素较多。西双版纳集边疆、民族、山区、贫困四位一体,山区、半山区占总面积的 95%,是典型的农业州。由于文化教育、环境条件和发展基础的差异,以及历史和现实的多种原因,使县市之间、城乡之间、山坝区之间、各民族之间经济发展不平衡的状况较为突出。全州人均受教育年限只有 6.2 年,低于全国全省平均水平;有 8 个由原始社会末期直接跨入社会主义社会的民族,其中有两个人口较少民族(基诺族、布朗族);加之地处边疆,远离中心城市,很多资源优势还未转化为经济优势。

经过对自治州州情的分析,其政府职能的配置一方面要向“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”转变,另一方面,要适当强化“经济调节、市场监管”的经济职能,争取尽快发展经济建设,缩小与汉族聚居地区的差距,实现民族平等和共同繁荣。根据《宪法》与《民族区域自治法》,《西双版纳傣族自治州自治条例》(以下简称《条例》)结合自治州的政治、经济、文化的特点,在“第六条”中规定:“自治州的自治机关要充分发挥自治州位于热带北缘,有大片原始森林和丰富的动物、植物资源,具有发展热带、亚热带作物和旅游事业的优势,在保护生态平衡的前提下,依靠科学技术,大力发展坝区经济,加速山区、边沿地区的开发和建设,

大力发展商品经济，提高社会生产力，逐步提高各民族人民的物质和文化生活水平。”在《条例》修改稿（待审）中则调整为“自治州的自治机关发展社会主义市场经济，制定自治州经济建设和社会发展的方针、政策，充分发挥热带亚热带资源优势、人文资源优势 and 区位优势，依靠科学技术，加速山区的开发和建设，大力发展商品经济，逐步提高各族人民的物质生活水平。”

实践证明，由于结合了地区特点，并且充分发挥了政府经济职能，西双版纳自治州的经济建设取得了巨大的成绩。2008年自治州实现生产总值122.8亿元，增长10.1%，连续5年增长10%以上；财政总收入15.06亿元，增长49.1%，地方财政收入9.5亿元，增长49.4%，地方财政支出29.86亿元，增长37.6%；全社会固定资产投资66.76亿元，实现了预期目标；社会消费品零售总额34.89亿元，增长19.9%；城镇居民人均可支配收入11021元，增长13.5%；农民人均纯收入3213元，增长17.8%。

（《西双版纳傣族自治州政府2009年工作报告（摘要）》）与建州初期相比，全州生产总值增加668倍，地方财政收入增加1157倍。2008年，全州粮食总产量33.4万吨，是1978年的1.5倍；工业总产值45.7亿元，是1978年的117倍，增速位居全省第一，提前三年实现了“十一五”规划目标。

在政府职能转变的大背景下，继续加强经济调节和市场监管是自治州各级政府工作的重点。

《关于印发西双版纳州人民政府工作规则的通知》（西政发〔2005〕41号）明确指出：

州政府和各部门要加快政府职能转变，全面履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能。

健全宏观调控体系，主要运用经济、法律手段和必要的行政手段，引导和调控经济运行，调整和优化经济结构，发展对外经济贸易和区域经济合作，实现经济增长、增加就业、稳定物价。

加强市场监管，创造公平和可预见的法律环境，完善行政执法、行业自律、舆论监督、群众参与相结合的市场监管体系，建立健全社会信用体系，实行信用监督和失信惩戒制度，整顿和规范市场秩序，建设统一、开放、竞争、有序的现代市场体系。

经济调节不同于经济管理，政府职能要从对经济的直接干预跳出来，变为对经济的宏观调节。其方式“要做到从以前的行政调节为主向行政调节、法律调节和市场调节并重的转变；经济调节的内容要把以前重国有经济、集体经济向多种经济成分转变；经济调节的目标价值要由以前只关心经济数量

增长向关注质量、数量和效益增长的转变”<sup>[13]</sup>。

行政调节方面，政府要加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，以加快所有制结构调整为重点，推进国有企业改革，继续深化非公有制经济发展的改革，健全政府职责体系。但在实施过程中，政府要合理界定行为边界，要下放部分权力和部分职能，加强自己的管理定位。以深化财税、金融和投资体制改革为重点，并行行使《宪法》所规定的“民族自治地方的自治机关有管理地方财政的自治权”（第一百一十七条），形成有利于落实科学发展观的宏观调控体系。

法律调节方面，要严格依法行政，规范行政权力，完善监督制度，坚持用制度管权、管事、管人，将行政调节的部分权力向法律制度转移，以法律来规范经济活动，并“根据本地方实际情况贯彻执行国家的法律、政策”（《宪法》第一百一十五条）。

市场调节方面，要大力培育市场，以发展生产要素市场为重点，进一步完善现代市场体系。充分发挥市场自动促进资源配置、促进生产效率提高和技术创新、促进积累、促进经济持续、有效增长的积极作用，与政府的有限干预形成互补。

市场监管是根据国家的法律、法规，规范市场交易行为，维护市场交易秩序，制止和查处损害国家、社会公共利益以及其它经营者、消费者合法权益的违法违规行为。“市场监管不仅要在市场的制度、政策和秩序建设上下功夫，而且要在市场环境建设的基础上加大市场组织的建设，培育市场主体和建设要素市场”<sup>[14]</sup>。

总之，自治州各级政府要在遵守国家《宪法》和《民族区域自治法》的前提下，根据本地区的特点，充分应用好国家法律赋予民族自治地区的权力，把各项政策用好、用足、用到位。在政府职能定位上既要体现一般地方政府的职能领域和范围，也要明确民族自治地方政府特有的职能内容和要求；在职能定位原则上坚持开放性和市场化，突出“经济调节”和“市场监管”；在职能模式的选择上以“服务型政府”为目标，充分发挥政府在自治地方经济社会建设中的主导作用。同时结合自治州州情，合理划分和优化自治州各级政府的各种职能部门，在科学设置和分工的基础上，提高组织队伍人员的素质，准确把握政府职能需求与供给的度，努力避免强调民族自治地方政府经济职的同时，又弱化了民族自治地方政府的政治职能和社会职能，实现民族地区的科学发展。（下转第77页）

## Integration of red culture resources, the construction of new socialist countryside

——Taking Hebei province Leting county for Li Dazhao's protection and development as an example

HAN Jian-wei

(Department of Fundamental Courses, Hebei Women's Vocational College, Shijiazhuang 050091, China)

**Abstract:** Red culture resources as the source and soul of socialist advanced culture, history, it is contemporary. Integrating red cultural resources, for us new period, occupy the Rural Ideological and cultural position, maintain the organization of basic level party's progressiveness and purity and the realization of the overall requirements of new rural construction has very important significance. This article take the Hebei province Leting County, protection and development of the former residence of Li Dazhao, the construction of a socialist countryside practical starting point, and as a result, the general theory of sublimation. The article points out that the integration of red culture resources, construction socialism new rural area, must be red culture resources conservation and reasonable development of combining the government; vision and farmer personal interest combination; the red culture resources and the regional characteristics of the combination.

**Key words:** Red culture resources; New socialist countryside; Li Dazhao's former residence; Enlightenment

(上接第 69 页)

### 参考文献:

- [1] 乔耀章. 政府理论[M]. 苏州: 2000: 245.
- [2] 李齐云. 政府经济学[M]. 北京: 经济科学出版社, 2003: 40-44.
- [3] 施雪华. 政府权限论[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1998: 271.
- [4] 温家宝. 深化行政管理体制改革 加快实现政府管理创新 [N]. 人民日报, 2003-09-16.
- [5] 温家宝总理眼中的政府职能与服务型政府建设. 国务院法制办公室.  
[http://www.chinalaw.gov.cn/article/ztlz/lfzt/xz\\_xkf/200407/20040700030180.shtml](http://www.chinalaw.gov.cn/article/ztlz/lfzt/xz_xkf/200407/20040700030180.shtml)
- [6] 胡锦涛. 扎实推进服务型政府建设. 提高为人民服务能力和水平[N]. 人民日报, 2008-02-24.
- [7] 温军. 民族与发展——新的现代化追赶战略[M]. 北京: 清华大学出版社, 2004: 11、154.
- [8] 马俊毅. 论《民族区域自治法》的根本职能[J]. 南宁: 广西民族学院学报, 2003, (9): 108-111.
- [9][10][11][12] 西双版纳网-西双版纳概况  
<http://www.bn888.com/bngk/>
- [13][14] 纳麒, 张劲松. 论我国民族地区县级政府职能配置 [J]. 昆明: 思想战线, 2004, (6): 1-5.

[责任编辑 王云江]

## Research on the demand and supply of government functions

——Exemplified by Xishuangbanna Dai autonomous prefecture government

MA Jun

(Department of Humanities and Social Science, Southwest Forstry University, Kunming 650224, China)

**Abstract:** Under the condition of socialist market economy, the four major functions of government are economy regulation, market supervision, society administration, and public service. In the transformation of government functions, Xishuangbanna Dai Autonomous Prefecture strengthens the functions of economy regulation and market supervision according to its local characteristics, realising the liberation and development of product forces and national equality and prosperity.

**Key words:** Xishuangbanna Autonomous Prefecture; government functions; demand and supply