

地方政府职能转变的困境及对策研究——以 S 市为例

尹桂莲

皖江工学院，安徽 马鞍山 243100

摘要：地方政府是国家政治体系中一个重要的组成部分，再国家政府体系中起着上传下达的作用，它关系着国家政权和治理体系流向基层、治理方法和手段落到实处、能否反应出政府治理效果。地方政府想要更好的为国家和民众服务需要转变政府的职能，地方政府职能的转变是我国政府治理体系和治理能力现代化的重要环节。因此，地方政府如何转变政府职能，提高政府效能与服务成为本文研究的重点。政府职能体系的转变和实施不仅成为我国行政体系改革的关键，而且也成为政府机构改革的核心和主要任务。

关键字：地方政府 政府职能 职能转变

DOI: 10.63887/ssrp.2025.1.3.26

地方政府的职能主要是维护社会的稳定，为人民创造幸福的家园，但地方政府职能本身具有复杂性，在实际运行过程中地方政府有时会以偏概全，忽略了政府的主要职能为人民全心全意服务。因此，地方政府建构现代治理体系，必须转变政府职能，把为人民谋福祉的事落到实处，减少不必要的程序，构建简约有效的政府，实现“部门化政府”向“整体性政府”转变，增强政府公共服务的有效性和责任性。研究我国地方政府职能转变的困境对地方政府职能的发展有清晰的认识，可以改进或是提高地方政府的工作效率，转变地方政府的工作作风，建设“合法型、便民型政府”，让地方政府成为真心实意为人民服务的政府。

1 问题意识与文献综述

政府职能是政府在行使权利时所对应的义务，政府职能不仅包括政治职能、经济职能，还有社会和文化职能。政府职能代表了政府的行为和方向，政府可以检验一个政府是否是人民群众信任的好政府，政府职能回答了政府“政府能做什么”、“政府应该做什么”、“政府如何做”等三个方面的基本问题。而地方政府职能转变是指地方行政机关依据国家发展战略以及社会发展实际需求，在特定时期内对自身所承担职责、发挥功能以及作用范围、内容和方式进行的全方位调整与变革。

政府职能是国家治理体系的重要组成部分，地方政府职能的转变在现代化国家治理体系中有着重要的地位。随着经济和现代化发展，新的经济社会形势对地方政府职能不断提出新的要求，为了适应新的要求地方政府不得不转变其职能。对此，不少学者从不同的视角对政府职能展开了深入的研究。亚当·斯密提出政府的角色是“守夜人”，其基本职能主要包括国防安全、司法公正、提供公共设施^[1]。竺乾威认为，政府职能转变是实现国家治理体系现代化的关键，职能的设置、重心以及行使方式的转变在很大程度上会影响政府的治理效果，在这一转变的过程中最为关键的是党政统筹和强化政府的监管职能^[2]。陈水生认为政府主要从职能定位、履行与优化三个维度来构建其职能运行的逻辑，并提出有为行政、能动行政、满意行政三大路径来提升政府的效能，增强政府为人民服务的意识^[3]。朱光磊等人从“放”和“管”两个角度来探讨政府的职责配置与履职能力的相关问题，提出了明确政府职能边界，优化职责配置，加强部门间协调配合的建议，以实现有效市场与有为政府的有机结合，推动国家治理体系和治理能力现代化，为经济社会高质量发展提供有力保障^[4]。现有的研究虽然界定了职能转变的内涵，深入剖析了职能转变的影响因素，并对政府职能与治理绩效的关系进行了探讨。但对一些边疆地区、中小城市的地方政府职能转变研究针对性不

足,并且职能转变过程中,对于不同主体间的协同合作机制研究不够深入,尚未形成完善的理论框架。基于此,本文以云南省S市为研究对象,对S市不同社区的市民、社区和政府工作人员进行访谈,提出如何构建科学合理的地方政府职能转变体系,帮助S市建设服务型政府,提升S市政府效能?

2 S市案例描述与地方政府职能转变困境分析

2.1 S市概况

S市位于云南省东部,隶属云南省下辖地级市,作为连接内地与云南边疆的重要交通枢纽,沪昆高铁、沪昆高速等交通干线穿境而过,东与贵州省接壤,西接云南省会昆明市,素有“滇黔锁钥”、“云南咽喉”之称,为其与外界的人员往来、物资流通和经济交流提供了坚实支撑。S市是全国主体功能区规划、泛珠三角区域合作、长江经济带的重点开发区之一,是滇中城市经济圈的核心区域,先后六次登“中国十佳宜居城市”榜,荣获国家生态园林城市、国家卫生城市等荣誉称号,被授予“国家森林城市”称号。

在经济结构方面,S市产业基础雄厚且多元。传统产业中,煤炭、钢铁、化工等行业长期以来在地区经济中扮演重要角色,具备规模化生产能力和完善的产业链条。近年来,随着产业转型升级步伐加快,新兴产业蓬勃发展,以新能源、新材料、数字经济为代表的战略性新兴产业逐渐崛起。S市凭借丰富的资源禀赋,大力发展光伏产业,多晶硅等产品产能在全国占据一定份额,新能源电池产业也形成了从材料研发、生产制造到回收利用的全产业链布局。

在社会民生领域,S市人口众多,截至2022年,常住人口达575.6万人,人口结构呈现出多样化特点,市内有彝、布依、壮、苗、瑶等八大民族独特的语言、服装、风俗和信仰。同时,随着城市化进程的推进,城市规模不断扩大,城市建成区面积持续增加,大量人口向城市聚集,带来了住房、教育、医疗等公共服务需求的大幅增长。在乡村地区,农业现代化进程稳步推进,但农村基础设施建设、生态环境保护等方面仍存在短板,需要进一步优化资源配置以促进城乡均衡发展。

2.2 S市地方政府职能转变的困境分析

2.2.1. 政府考核体系不完善

据调查S市地方政府官员考核主要有三种,一是综合考核市级及所辖县级政府,每年年终市政府对市、县政府和党委进行全面评估,将年终评估的目标文件分为各部门,确定各部门的评价指标和评价内容,包括社会稳定,经济发展,安全教育,生态环境保护,党的文明建设等内容。二是重点考核政绩,考核的指标包括民众上访、维护社会秩序、环境保护等内容,把这些内容作为重点考核关系着政府官员的工资和升迁,所以S市地方政府的官员把更多的精力放在政绩考核上,没有真心实意的为老百姓做事。S市市民说到:“市里医院看病很难,有几次因感冒去医院挂号,去了三天早上都没挂上号,一来二去自己的病情越来越严重,不得已去私人诊所看病,私人诊所看病比公立医院方便,一般没什么大病我们都不会去公立医院看。有几次我打市里的热线电话,希望政府能解决公立医院‘看病难’的问题,有了反馈政府也没有及时解决这个问题。”三是S市政府制定了专项考核,由于考核的项目多,下面县级、镇政府为了达到市政府定下的指标存在虚报的行为,不利于建设高效便民的政府,也不利于政府职能的转变,影响S市政府的治理效能。

2.2.2. 权责边界不清

在政府履行社会管理的职能时,S市地方政府存在政府部门权责不明确的问题。在文化教育方面,S市部分县乡政府申请引进教师,来解决农村地区孩子上学问题,但人才引进的程序、费用教育局、财政局相互推诿,导致S市农村地区严重缺乏教师人才。在便民利民方面,S市地方政府部分职能部分市民李先生说:“我是外省人久居S市,在一次出行中身份证丢失,在网上看了可以异地补办身份证,李先生去当地公安局寻问如何补办,当地公安局的人员告诉他要回去户籍所在地才可以办理身份证。李先生回家后打电话给户籍派出所,户籍派出所告诉他只要有居住证就可以在当地办理身份证。李先生又去到S市公安局,希望他们能帮忙办理身份证,可公安局的人员相互推诿,最后李先生没有办法回老家办理了身份证。”根据李

先生的讲述，S 市在便民利民方面存在很大的问题，政府部门相互推诿，没有明确的职责任务，导致市民办事需要多次才能办好。S 市不仅在文化建设方面存在问题，在社会管理方面也存在相应的问题，政府的宗旨是“全心全意为人民服务”，显然 S 市与政府的宗旨存在差异，这些差异也导致 S 市政府职能转变存在困境，这些困境阻碍了 S 市政府职能的转变。

2.2.3. 服务效能不足：基层治理“最后一公里”梗阻

国家在实施一项重要政策和法规时，基层政府在国家治理体系中扮演着“中间人”的角色，起到承上启下的作用。但其在职能转变的过程中面临着“事权与财权不匹配”的困境，严重影响了政府的服务效能。S 市政府作为地方政府的领头人，不仅需要承担公共服务的职责，也需要统筹社区治安、招商引资、社会生产、计划生育、文化教育、环境整治、扶贫开发等项目。然而在农村公路养护、环境卫生整治等公共服务领域，市级政府将相关事权下放，但配套的财权却未同步跟进。S 市农村公路养护经费缺口达严重，部分乡镇因修缮资金缺乏，破损的路没钱修，影响村民的正常出行，增加了农产品运输成本。财权和事权相辅相成，在财力方面 S 市无法为地方政府职能转变提供帮助。导致 S 市事权也无法发展，所以 S 市政府职能的转变一直在原地踏步。

同时，数字化建设的不均衡加剧了基层治理的梗阻。虽然 S 市政府在政务服务方面取得了一定的成果，但基层政府缺少专业的数字化人才，也制约了政府服务效能的提升。S 市偏远山区政务服务端覆盖率较低，很多村民无法享受到方便快捷的数字化政务服务的便利，遇到事情需花大量的时间跑到县城政务服务大厅办理，这不仅降低了政务服务效率，也违背了数字政府建设的初衷。

3 S 市政府职能转变的路径

随着经济全球化和社会需求的发展，我国地方政府再发展的过程中逐渐显现出办事程序繁琐、效率低等问题，而地方政府职能在转变中出现政府权责不清、政府考核体系不完善、财权和事权不匹配等一系列困境，导致民众参与度降低、民众对地方政府有意见。

因此，地方政府必须转变职能，建立健全一个民众满意、符合时代发展要求的新型政府。

3.1 完善政府考核体系

政府考核体制是否科学合理关系到政府工作的效率性和科学性，并且与人民群众的生活息息相关。因此，转变 S 市政府职能首先要改变政府考核体系，依据习主席二十届三中全会上的提词做出相应的调整。首先建立科学合理的考核制度，让政府官员能把群众的利益时刻挂在心上，用群众的利益和公共事务建设程度作为考核的主要方式，取消之前的考核依据。其次扩大考核的范围，采用 360 度考评方式对政府政绩进行评价，主要包括上级政府、同级地级市政府、市民群众、政府内部人员等进行考核，这样便于考核科学、客观化和民主化，提升政府职能的转变。最后可以不定期的对政府官员进行考核，因为不设定考核日期，可以明确政府的每段时间的作为，改变政府吃闲饭的行为，加快建设“全民型”政府。

3.2 提升服务效能：强化基层治理与数字赋能

建立完善的财政制度是地方政府职能转变的前提，按照“财权与事权匹配”原则，优化市、县、乡财政分配关系。一方面设立基层治理专项资金，重点支持农村公路养护、环境卫生整治、公共文化设施建设等项目。比如 S 市矿产资源丰富，该地政府要大力支持调整产业，发展经济，增加地区的财政收入。另一方面进行专人专业培训，S 市政府每年可以组织基层公务员参加专业培训，培训内容涵盖公共管理、法律法规、数字技术应用等方面，提升基层工作人员的业务能力和服务水平，完善基层公务员激励机制，在晋升、评优等方面向基层倾斜，吸引和留住优秀人才。同时，加强大数据、人工智能等技术在政务服务中的应用，建立政务数据共享平台，打破部门间的数据壁垒，实现数据互联互通。例如，通过整合公安、民政、社保等部门的数据，实现“一网通办”事项的自动核验和智能审批，提高政务服务效率。

3.3 厘清职能边界：构建“有限 + 有效”政府

构建“有限+有效”的政府是 S 市政府职能转变的关键方向，有助于打破传统行政模式的束缚，厘清

政府的职能边界，提升政府治理的科学性和有效性，增强政府的公信力，推动经济社会持续健康发展。“有限”政府指为了更好的履行政府的职能，政府的权力和职能会受到法律和其他规章制度的约束和制约，旨在防止政府权力滥用，保障公民的权益^[5]。严格遵循“法无授权不可为”原则，在深化“放管服”改革中，建立市级动态调整的“负面清单”管理制度，完善政府权力清单与责任清单，明确市场主体禁止和限制准入领域，对清单之外的行业、领域、业务等，各类市场主体皆可依法平等进入。例如，可以针对企业开办进一步整合工商登记、税务登记、社保登记等环节，推行“一窗受理、一套材料、一次办结”模式，将企业开办时间压缩至半天内完成。同时，加强事中事后监管，建立以信用监管为基础、以“双随机、一公开”

监管为基本手段、以重点监管为补充的新型监管机制，避免出现监管真空。

地方政府职能转变是以政府转变以往的执政方式、改变工作作风、工作态度、提高政府效率为前提。而“有效政府”强调政府在明确职能边界的基础上，以高效、精准、创新的方式履行职责，实现公共服务供给与社会治理的高质量发展。可以完善权责清单制度，组织专业团队对 S 市各部门职责进行全面梳理，编制《S 市政府职能边界手册》，明确部门间在经济调节、市场监管、社会管理、公共服务等领域的职责分工。建立跨部门协调联动机制，针对不同部门权责交叉领域，制定联合治理方案，成立专项工作小组，定期召开联席会议，协调解决治理过程中的矛盾和问题。此外，将权责清单向社会公开，接受公众监督，确保政府权力在阳光下运行。

参考文献

- [1] 亚当·斯密. 国富论[M]. 北京华夏出版社, 2005: 251-252.
- [2] 竺乾威. 国家治理体系现代化与政府职能转变[J]. 求索, 2023, (04): 106-111.
- [3] 陈水生. 政府职能现代化的整体性建构: 一个三维分析框架[J]. 探索, 2021, (02): 37-49.
- [4] 朱光磊, 吴金兴. “放得活”与“管得住”的重要保证: 构建中国特色的政府职责体系[J]. 天津大学学报(社会科学版), 2025, 27(01): 11-18.
- [5] 陈远星, 陈明明. 有限政府与有效政府: 权力、责任与逻辑[J]. 社会科学文摘, 2022, (01): 28-32.