

• 行政学研究 •

# 政府职能的三次转变： 以权力为中心的改革回归

竺乾威

(复旦大学 国际关系与公共事务学院 上海 200433)

**摘要:** 改革开放以来,我国政府职能的三次转变经过了从政府权力为中心到政府运作流程方式为中心再到以权力为中心的改革历程。这一回归表明政府职能的改革开始再度涉及核心问题,时隔多年后的新一轮简政放权和建立权力清单则是改革回归权力中心所迈出的重要一步。然而,围绕权力的政府职能改革不能仅仅局限于政府自身,而是需要社会的共同参与,需要其他方面尤其是政治体制改革的配合与支持。

**关键词:** 政府职能; 职能转变; 简政放权; 权力清单

**中图分类号:** D035      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1009-8860(2017)06-0091-08

## 一、政府职能的实质及我国政府职能转变的背景

政府职能通常指政府做什么,它涉及三个问题:一是政府职能定位,即政府要做哪些事情,不能做哪些事情,禁止政府做哪些事情。比如,政府不能剥夺宪法赋予公民的权利。政府职能的定位通常是由宪法和法律确定的。比如,根据宪法,我国中央政府职能是“负责执行国民经济计划与国家预算,管理科学、教育、经济、文化、卫生等工作”;县级以上政府则“执行经济计划和预算,管理本行政区域内经济文化建设、民政和公安等工作”,以及“保护公共财产,维护社会秩序,保障公民权利,保障少数民族的平等权利”;到乡镇一级,则“执行本行政

区域内的经济和社会发展规划、预算,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作”,以及“保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产,保护公民私人所有的合法财产,维护社会秩序,保障公民的人身权利、民主权利和其他权利”。如果把政府要做的事情归纳一下,那么政府职能就是管理社会公共事务,具体包括管制职能、服务职能、维持职能和扶助职能。政府职能定位的核心问题是政府的权力边界问题,即政府行使这些职能的权力是有边界的,政府只能在这一权力边界内行使它的职能。比如,政府可以管理与社会公众相关的公共事务,但私人事务政府不能插手。

政府职能涉及的第二个问题是政府职能的

收稿日期:2017-08-29

作者简介:竺乾威(1951—)男,浙江奉化人,复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师,主要研究方向为行政学理论。

基金项目:本文系国家社科基金重大项目“中国基本公共服务供给侧改革与获得感提升研究”(16ZDA081)的阶段性生活成果。

重心。政府有众多的职能,但在众多职能中,有些被认为是更重要的职能。政府职能定位经历了“统治型—管理型—服务型”的演变过程,其职能重心则体现了逻辑与历史的统一,并会相应地发生变化<sup>[1]</sup>,这一变化通常与两个因素相关。一是与政府的价值偏好有关,政府不同,其价值偏好往往也不同。比如,注重科教兴国的政府会将更多的财力投向科学教育领域,而注重社会保障的政府则会将更多的财力投向福利领域。二是与公共管理状况发生的变化有关。比如我国在改革开放经过了差不多20年后,政府对经济建设的关注开始转向对民生福利的关注,政府职能的重心因而也转向了公共服务和社会管理,提出了服务型政府建设。

政府职能涉及的第三个问题是职能行使方式。如果说职能定位涉及政府做什么,那么政府职能行使方式涉及怎么做的问题。同样履行一种职能,履行方式可以不同。比如,政府管理经济的方式可以有直接管理和间接管理、微观管理和宏观管理之分。政府职能履行方式与政府领导人的意识有关,与公共管理的生态有关,与技术的变化和进步有关。比如,新公共管理改革中出现的许多新的公共服务方式和手段既与政府管理者崇尚的新的公共管理价值(如竞争、看结果、讲绩效)有关,与强调成本效益的企业管理方法被引入公共管理的新的管理生态有关,也与信息技术的发展有关。

政府职能的三个方面互为一体,但第一个问题具有更重要的意义,因为它涉及政府做事的合法性问题。如果合法性不存在,做事的重点和方式就没有任何意义了。也因为这一点,政府的职能定位往往是通过宪法和相关法律来确定的,而不是由政府本身说了算。

政府职能构成了政府的一部分,而政府是与国家联系在一起的,它是国家意志的执行机构。在马克思主义国家理论看来,政府机器是国家的体现,没有政府机器,国家就不存在。根据恩格斯的说法,国家是“为了使冲突的阶级不至于在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量,这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’的范围以内;这种从社会中产生但又自居于社会

之上并且日益同社会相异化的力量,就是国家”<sup>[2] (P170)</sup>。这表明,国家是一种超然于社会各种利益之上的力量,其基本的功能就是将社会各种利益的冲突维持在统治者期望的秩序之内,并向社会提供公共服务,这也就构成了政府的两种最基本职能——管制和服务。无论是解释国家起源的“暴力潜能说”还是“社会契约论”,国家的产生都是为了调节社会关系。国家这一制度安排的目的也可以被理解为减少管理社会的交易成本。这表明,政府职能的实质就是处理国家与社会和市场的关系。

这里就涉及了现代以来两种不同的国家管理社会的制度安排。这两种不同的安排首先与其经济体制有关,其次同社会的发展历史有关。一种是西方国家建立在市场经济体制之上的以有限政府形式出现的管理结构,其特点在于权力的分割,三权分立,权力之间互相制衡。这种分权的结构使得政府在行使职能时受到了严格制约,使得政府与社会和市场之间的边界比较明确。这三者之间的比较明确的边界也与西方国家发展的历史相关。十二三世纪在地中海沿岸开始的商业革命以及由此产生的城市自治,使得政府很难成为一种独大的力量,尽管它是一个权威机构。这样的一种政府与社会和市场的基本关系被保留了下来。但是,在这样一种制度安排下,也出现过政府职能扩张和政府职能收缩交替出现的情况,经历过一个从消极政府到积极政府再到消极政府这样的变化。这种变化首先与社会的变化有关。比如,美国在建国时联邦政府只有三个部,到后来发展成16个部,这显然与政府管理事务的扩大相关。在西方一些国家进入了福利社会后,政府的管理职能空前扩张,但在20世纪80年代后新公共管理运动又使政府职能极大地收缩。此外,这种变化也与思想家思想的影响有关。亚当·斯密主张让市场看不见的手发挥作用的思想使得消极政府和守夜政府流行了很长一段时间,凯恩斯的理论以及这一理论在二三十年代解决经济危机时的成功又使得政府开始积极干预社会和经济,而哈耶克的思想再度影响了西方国家20世纪80年代的改革,并使政府重返亚当·斯密的自由主义道路。尽管政府职能有扩张有收

缩,西方国家政府、市场和社会三者的边界长期来看还是相对清晰的。在进入20世纪80年代后,一个有意思的现象是这种关系开始呈现出一种相反的运动——随着多中心治理的出现,随着政府职能的外包,PPP等等的出现,这三者的边界开始变得模糊,以至于一种批评意见认为政府出现了权力空心化的现象,因而重新强调马克斯·韦伯的官僚制理论。

第二种是20世纪以后出现的社会主义国家的国家管理社会的制度安排。这是一种建立在计划经济体制之上的以党政一体的全能性政府形式出现的管理结构,其特点是权力的集中,国家建立在社会之上。计划经济的体制取消了市场,因而也取消了由市场经济带来的社会利益的分化以及由此产生的社会矛盾和阶级冲突。国家掌握了所有的社会资源因而消弭了社会,从而使政府成为一种独大的力量,进行无所不包的管理。西方国家意义上的那种国家社会市场三者的分离在这种体制下是不存在的。

我国20世纪80年代开始的改革开放打破了这样一种局面,一个重大的变化是从国家一统天下走向国家、社会和市场三分。西方国家三者的分离是一个自然演进的过程,政府的作用整体上是有限的。在中国,三者的分离则是一个建构的过程,主要的建构者是政府。这使得政府在这一建构过程中承担了双重使命,即既要培育和社会的成长,又要集中足够的权力来领导和推动现代化的进程、对社会进行管制和提供公共服务。这里的一个悖论是,促进和社会的成长带来的是政府自身权力相对的跌落,而权力的集中(尽管再也无法回到计划时代那种无所不包、无所不能的状况)在某种程度上又会压抑社会和市场的成长。这种权力的分散和集中以及两者内在的矛盾对政府的角色提出了新的挑战。这一挑战构成了后来机构改革所涉及的政府职能转变的背景。

## 二、政府职能的三次转变

改革开放以来,我国已经进行了七次机构改革(1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年、2013年)。自1988年第二次机构

改革首次提出“转变政府职能”并把政府职能转变作为机构改革的关键以来,政府职能的改革发生了三次转变。从改革先后的秩序来说,第一次转变涉及的是职能行使方式和职能定位的转变,第二次涉及的是职能重心的转变,第三次涉及的又是职能定位的转变。

第一次政府职能转变着眼于机构改革从精简机构精简人转向政府职能适应经济体制改革的要求。1982年第一次机构改革的一个重要特点是精简机构精简人,缩小政府的组织规模和人员规模。但是,机构和人员在第二次机构改革时出现了反弹和再度膨胀,这表明精简后的政府机构并不适应后来变化了的经济体制。这就需要“按照加强宏观管理和减少直接控制的原则,转变职能,划清职责范围,配置机构。该撤销的撤销,该加强的加强,该增加的增加,不搞简单的撤并机构和裁减人员,使改革后的机构能够比较适应经济体制改革和发展社会主义商品经济的要求。因此,改革的重点是同经济体制改革关系极为密切的经济管理部门,特别是其中的专业管理部门和综合部门内的专业机构”<sup>[3]</sup>。这里我们可以看到政府职能转变涉及了两个方面:一是改变政府行使职能的行为方式。新的行为方式强调宏观管理和减少直接控制,也就是要从原来的微观管理和直接管理转向宏观管理和间接管理。二是转变政府行使职能的组织方式,重点是转变同经济体制改革关系极为密切的经济管理部门行使职能的组织方式。这表明改革已经开始涉及政府职能如何适应新的变化的经济体制的需要,而不再局限于简单的机构和人员数量的增减。

第二次机构改革是作为当时更大范围的政治体制改革的一部分进行的。政治体制改革涉及的另外两个部分是党政分开和权力下放。这两部分改革显然同政府的职能与权力相关,党政分开涉及政府的职能和权力边界问题,权力下放涉及政府与社会外部组织的权力边界问题。从这个意义上讲,政府职能的第一次转变也涉及了政府职能的定位问题,尽管这一点没有从机构改革本身的内容中明显反映出来。

第二次政府职能转变是从注重经济发展转向公共服务,其标志是第五次机构改革后提出

的服务型政府建设。政府职能这一转变的催化剂是2003年发生的SARS。SARS反映了当时中国政府在卫生公共服务领域里一种非常窘迫的状况,促使人们反思政府以往埋头搞GDP的目的是什么?随着经济的发展,公众日益增长的公共服务需求和公共产品及资源的有限提供日益成为社会的一个基本矛盾。于是,2003年后提出了政府的四项职能:经济调节、市场监管、社会管理和公共服务,服务型政府应运而生。在履行新的职能方面,改革涉及了三个方面内容,即大部制改革、行政审批改革以及扩大人民民主和促进社会公正的改革。

大部制改革是针对原有管理体制的不合理而言的,这一不合理表现在部门重叠、职能错位和交叉,它导致部门扯皮、运作不畅、办事效率低下,导致资源浪费或使资源无法得到最大程度利用,无法及时有效地提供公共服务和进行社会管理。大部制改革看上去是建立十七大提出的“权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制”的重要举措,但其实质在于以更有效的管理体制来提高公共服务质量,其核心在于“政府职能必须以提供公共产品和公共服务为己任,从而使得政府权力得以规范、回归公共服务”<sup>[4]</sup>。

行政审批制度改革从2001年起步,其总体要求是“不符合政企分开和政事分开原则、妨碍市场开放和公平竞争以及实际上难以发挥有效作用的行政审批,坚决予以取消;可以用市场机制代替的行政审批,通过市场机制运作。对于确需保留的行政审批,要建立健全监督制约机制,做到审批程序严密、审批环节减少、审批效率明显提高,行政审批责任追究制得到严格执行”<sup>[5]</sup>。21世纪初中国加入WTO以及不久开始的服务型政府建设推进了行政审批改革。这一改革的核心是处理政府与社会和市场的关系问题,但改革之初的重点并不在这里,而是定位在政府运作方式的改变上,具体的做法就是撤销和减少行政审批项目,即“减少行政审批,少管微观,多管宏观,少抓事前的行政审批,多抓事后的监督检查,切实加强监督和落实”<sup>[5]</sup>。正如2003年的《政府工作报告》所说的“政府该管的事一定要管好,不该管的事坚决不管。

要协调好决策、执行和监督的职能。”作为职能转变的一个重要举措,行政审批改革在初期更多是作为服务型政府建设的一项内容来推进的,比如降低市场主体的进入门槛,减少审批环节、取消对市场主体的一些不必要的管制,以期通过这样的改革来更好地为市场主体服务,更好地为社会服务。

再者是扩大人民民主和促进社会公正方面的改革。政府职能从经济建设即生产转向分配,转向公共服务,使公民权利和公平公正问题凸显了出来。2008年的《政府工作报告》显然注意到这一点,提出了扩大人民民主和促进社会公正。这方面的改革在地方层面有不同程度的进展,但缺少在机构改革中类似大部制改革或行政审批改革之类的大举措。

第三次政府职能转变是资源配置从政府主导转向市场主导。尽管第二次职能转变将政府的重心从经济转向公共服务,但改革以来形成的政府主导经济发展的模式并没有发生显著变化。这同改革之初的路径选择有关。在经济发展方面,中国选择的是政府主导经济发展的东亚模式,通过政府的作用来推动经济的成长。这一模式对于中国经济的迅速成长起了重要作用,但也带来了一些负面影响,这主要表现在:(1)政府经济职能的强化导致政府其他职能的弱化;(2)对数量的追求导致了对质量的忽略;(3)对经济的深度干预导致了寻租空间的扩大;(4)权力的无节制使用导致政府公信力的下降。<sup>[6]</sup>当中国的经济发展进入新常态后,这一模式遭到了越来越多的挑战。新的发展要求在资源配置中让市场发挥决定性作用,第七次机构改革涉及的政府职能转变主要是围绕这一点来做的,采取的主要举措是以“放管服”为标志的行政审批制度改革。与以往的行政审批改革不同,新一轮行政审批改革的核心点是简政放权和建立权力清单,它涉及了政府职能核心的权力问题。因此,此次行政审批改革不仅仅是政府行使职能方式的转变,它更多涉及了政府职能定位问题。简政放权和建立权力清单的实质是确立政府与市场和社会的权力边界,确定政府的权力范围,法无授权不可为,这是政府职能转变改革中具有实质意义的转变。

### 三、政府职能三次转变的轨迹

政府职能三次转变涉及的职能定位、职能重心和行使方式并不是泾渭分明的,在政府职能转变的整个改革过程中,三者都有涉及,只是每一次转变的重点有所不同。这就有必要分析一下改革为什么是这样走过来的,转变的轨迹背后是什么样的因素在起作用,进而探讨一下未来的政府职能改革应当如何走。

从政府职能三次转变的过程来看,把政府职能转变作为核心内容的机构改革经历了一个从政治体制改革到行政体制改革的过程,这对政府职能转变从职能定位(更多涉及权力问题)走向职能重心和职能行使方式(更多涉及流程和技术问题)的轨迹产生了重要影响。

首次提出转变政府职能的第二次机构改革事实上是作为政治体制改革的一部分进行的,政治体制改革的另外两部分是党政分开和权力下放。这一改革无疑反映了邓小平的改革思路“改革的内容首先是党政分开,解决好如何善于领导的问题。这是关键,要放在第一位。第二个内容是权力要下放,解决中央和地方的关系,同时地方各级也都有一个权力下放的问题。第三个问题是精简机构,这和权力下放有关。”<sup>[7] (P177)</sup> 党政分开就是将党的职能与政府的职能分开,确立党和政府的权力边界。“党和国家政权机关的性质不同,职能不同,组织形式和工作方式不同。应当改革党的领导制度,划清党组织和国家政权的职能,理顺党组织与人民代表大会、政府、司法机关、群众团体、企事业单位和其他各种社会组织之间的关系,做到各司其职,并且逐步走向制度化。”<sup>[8]</sup> 各司其职的前提显然是确立党和国家政权机关(包括政府)之间的职能边界和权力边界,否则无法各司其职。权力下放的总原则是,凡是适宜于下面办的事情,都应由下面决定和执行。“在中央和地方的关系上,要在保证全国政令统一的前提下,逐步划清中央和地方的职责,做到地方的事情地方管,中央的责任是提出大政方针和进行监督。在政府同企事业单位的关系上,要按照自主经营、自主管理的原则,将经营管理权

下放到企事业单位,逐步做到各单位的事情由各单位自己管,政府的责任是按照法规政策为企业服务并进行监督。在党和政府同群众组织的关系上,要充分发挥群众团体和基层群众性自治组织的作用,逐步做到群众的事情由群众自己依法去办。”<sup>[8]</sup> 这里的权力下放已经不仅仅涉及政府内部,它也勾画了处理后来出现的国家、社会和市场三者关系的基本准则,暗含了政府职能转变的实质性的意义和价值所在。

然而,由于后来党政分开和权力下放没有得以继续而转向机构改革,本来是三者互为条件、互为补充的政治体制改革也就转向了行政体制改革。虽然说理论界和实践界逐渐认识到,政府机构改革能否取得成功关键取决于政府职能定位<sup>[9]</sup>,但政府职能转变作为机构改革的一部分更多转向了职能重心和职能行使方式方面的改革。

这一转向有几个方面原因。首先,政治体制改革的难度及改革方式手段的缺陷使得这一改革难以往前走。比如,在强调党政分开的同时又强调党对重大问题提出决策,以及对各方面工作实行政治领导,而“重大问题”和“政治领导”都缺乏明确界定,这就导致实际操作的困难。此外,长期以来党政一体模式的惯性,原有体制涉及的利益问题、组织行为和思想意识等等,都不同程度地影响了改革的推进。

其次,政府工作本身对效率的强调和对绩效的追求导致对运作流程、技术和方式的关注。这促使政府去寻求一些更好的方法来行使自己的职能,比如后来出现并变得流行的政府职能外包、公共服务购买、PPP、成本效益核算、绩效评估等。管理走向技术化的一个例子就是网格化管理的推行。通过运用信息技术层层把控,网格方式的管理使社会管理和公共服务做到了精细化。类似方法程序等改进还涉及许多方面,比如以行政审批制度改革强调政府从重事先审批转向重事中和事后监督的新流程;通过国有企业所有权和经营权的分离来改进对国有企业的管理;通过与社会组织联手或借助社会组织的力量来提供公共服务,等等。

再者,方式、流程、技术方面改革的难度和成本相对较低。以权力为重心的改革涉及政治

关系问题、政府与外部方方面面的关系问题以及更为重要的利益问题。比如,一些重大的政府职能的改变需要相关的政治性机构的介入,这会提高改革的作业成本和时间成本。此外,外部一些相关的关系也不是政府可以完全控制的。比如政企关系、政社关系,政府试图单方面解决这种关系问题,结果导致政企关系和政社关系改革进展迟缓。改革涉及的利益问题包括政府自身利益,这更增加了改革难度。比如行政审批制度改革在很长时间里进展不大,一个重要原因就在于这一改革会剥夺政府不应有的权力,而权力背后就是利益。相比之下,方式、技术、流程方面改革所涉利益不多,由利益引发的矛盾和冲突相对较少,所有这些方面改革基本上都在政府的可控范围内,改革成本较低,这在某种程度上促使了改革由难向易的发展。

最后,新公共管理的影响。新公共管理改革主要是围绕改进政府的运作程序和方式进行的,通过采用企业化和市场化的方式来提高政府提供公共服务的质量。新公共管理改革的一些思想和新的方法(比如政府职能外包)在相当程度上影响了我国政府通过采用新的方法流程等来提升绩效的行为方式。

由于政府职能转变后来很少涉及与职能定位相关的权力问题,这使得职能转变无法很好地解决政府与社会和市场的关系问题。这些问题从大的方面来说表现在:(1)政府管理经济方式的转变(从最先的对经济的直接管理转向间接管理,从微观管理转向宏观管理到后来的变政府主导为市场主导)由于缺乏必要的外部约束条件、没有理清政府与市场的关系而时有起伏,政府对经济的深度干预常有发生,即便进入经济新常态也是如此。(2)政社关系中政府的过分强势使得社会组织无法成为具有独立品格的自治性组织,从而影响其发挥应有的作用。(3)政府对自身利益的考虑使相关的改革步伐迟缓。以行政审批改革为例,撤销和减少的行政审批项目一是数量不多,二是含金量低,三是地方层面的拖延和变相抵制。这种情况只是在第七次机构改革中才有所改观。(4)对政绩的追求导致对民众权利的忽略甚至侵犯,以至民众上访、由利益引发的群体性事件时有发生。

此外,为追求政绩而导致的大量浪费也所在多有。简言之,政府权力过大和单方面行动的基本格局没有得到根本改变。

这些问题对进一步改革的阻碍显而易见,改革不涉及权力这一根本问题,很多问题就无法真正得到解决。在机构改革进行多年并解决了一些相对容易解决的问题后,改革必须要啃一些难啃的骨头。换言之,就是要解决一些与核心的权力问题有关的深层次问题。正是这一问题的凸显,第七次机构改革涉及的政府职能转变开始了向以权力为中心的改革的回归,其主要标志就是“放管服”改革,简政放权,建立权力清单。这表明改革开始力图解决职能转变涉及的第一个问题,即政府职能的定位问题。

#### 四、未来的改革:以权力为中心的改革回归

根据中共十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》,深化行政管理体制改革的总体目标是到2020年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制。行政管理体制的一个重要组成部分就是政府职能,因此,《意见》在谈到政府职能时指出,要通过改革,实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变。2008年的《政府工作报告》也指出,要建设“职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”。这些都表明了政府职能的重要性,一个比较完善的行政管理体制必然包含着相对稳定的政府职能、转变到位的政府职能。

职能转变最初的提出是针对计划时期的政府作用而言的,在后来差不多长达三十年时间里每隔五年一次机构改革中都要提及政府职能转变。2013年的第七次机构改革还在讲转变政府职能,这表明这一改革显然还没有完成其使命。那么,达到一种怎样的状况可以表明政府职能转变到位?

政府职能转变要解决的根本问题是确立社会、国家和市场的边界。就政府而言,国务院在2001年《关于贯彻行政审批制度改革的五项原则需要把握的几个问题》的文件中对这三者关系做过很好的解释:“凡是通过市场能够解决

的,应当由市场去解决;通过市场难以解决,但通过中介组织、行业自律能够解决的,应当通过中介组织、行业自律去解决;即使是市场机制、中介组织、行业自律解决不了、需要政府加以管理的,也要首先考虑通过除审批之外的其他监管措施来解决。只有在这些手段和措施都解决不了时,才能考虑通过行政审批去解决。”用最简单的话来讲,就是市场的事情市场办,社会的事情社会办,政府的事情政府办,社会和市场办不了的事情政府办,有的事情政府和市场、社会一起办。三者各行其是、政府从中监管协调合作,使社会各方面的活力得以焕发,从而推动社会的发展和进步。这就是政府职能转变改革的预期和目标。这一目标的实质就是降低国家管理社会的交易成本。计划经济时期过高的国家管理社会的交易成本恰恰是开始政府职能转变改革的最基本理由,在后来的改革中,这一理由无疑也是改革需要遵循的原理。

当然,如何通过实际操作来达到这样的目标并不容易。怎样使政府在三者关系中不越位、不错位和不缺位,恰如其分地扮演政府应该扮演的角色?怎样来判断政府的不越位、不错位和不缺位?着眼于职能重心和职能履行方式的政府职能转变事实上无法解决这一问题,因为在边界不清楚的情况下,很难判断政府是否越位、错位和缺位。即便可以判断,由于政府权力的独大以及对政府权力制约的薄弱,也很难改变越位、错位和缺位的状况。因此,未来政府职能的改革需要围绕权力来进行,围绕结构来进行。这里有两层意思:一是政府权力的定位,二是对政府权力的监督,而后者是更重要的。

如前所述,职能转变涉及的职能重心和职能行使方式总要随着情况的变化而变化。这一变化有其合理性,但它们不构成政府职能转变的主要方面。主要方面在于职能定位,也就是政府具有相对稳定的权力边界。然而,也如前所指出,这一边界的确立在我国是一个建构的过程,而政府的双重使命以及由此产生的悖论增加了改革难度。可喜的是,第七次机构改革终于以简政放权和权力清单的形式在确定政府权力边界方面迈出了重要一步,表明政府职能转变的改革再次涉及核心的方面,正在力图解

决政府职能转变的深层次问题。

但是,简政放权和权力清单的改革有它的局限性。一是简政放权和权力清单都是由政府定的,如何保证政府在简政放权和制定权力清单时不出于自我利益的考虑?这一简政放权和权力清单是否需要得到社会的参与和认可?二是权力清单无法穷尽政府该做的事情,权力清单制度的核心在于通过明确行政职权,推动简政放权,推进依法行政。<sup>[10]</sup>然而,随着情况的变化,政府的一些职能和权力也会发生相应的变化,而这是权力清单无法迅速反应的。三是政府具有行政自由裁量权,在合法行使政府职能的过程中,事实上还存在一个政府灵活处理的空间,权力清单无法完全满足这些细节。四是如何保证政府严格地执行在简政放权和权力清单中规定的权力?谁来监督?如何监督?

因此,未来围绕权力进行的政府职能转变需要着力解决两个问题。第一个问题是如何通过社会力量的参与来确立政府的权力边界并以立法的方式来确认这一边界?第七次机构改革尽管在涉及权力的改革中迈出了重要一步,但其方式还是传统的政府单边决定的方式。简政放权以及涉及政府权力边界的权力清单不应全由政府说了算,它需要社会和公众的参与,需要得到社会的认可并最终以立法的方式来加以确定。如果不上升到法律层面,那么,就无法对政府的行为产生刚性约束力,改革的成果就不具有稳定性。边界在完全由政府主导的情况下可以随时发生变化,权力清单要变就可以变,而且,在信息不公开的情况下,即使变了社会也不一定知情。第二个问题是如何监督政府权力的行使,使政府合法且合规地履行其职能?在这里,监督的组织形式是一个相对重要的问题。根据我国宪法,人大作为立法机构对于政府权力的行使具有监督作用,但这是不够的。事实上,对政府行为反应最敏感最迅速的是相关的社会团体或社会的各种利益集团。因为政府的行为举措通常会通过公共政策的方式体现出来,受政策影响的相关社会团体或利益集团往往构成了反应的“第一集团”,它们的反应不仅会引发政策本身的问题,而且会引发政府行为本身的合法性、恰当性等问题。如何使这样的

第一集团以组织化的方式参与相关政府政策的制定与执行,或者以有序方式对政府行为进行反应是在监督政府权力的行使中必须考虑的。

有关权力方面的改革涉及了政治层面,因而未来政府职能转变需要更多地着眼于政治层面而不是技术层面的改革。确定政府的权力边界并对政府的权力进行监督,还涉及了人民的权力问题。第六次和第七次机构改革都提出要深化政治体制改革,这显然看到了问题的症结。2008年的《政府工作报告》指出,要“扩大人民民主,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,保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”。2013年的《政府工作报告》也指出,要“坚持人民主体地位,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主,保证人民依法享有广泛权利和自由,促进人的全面发展,维护社会公平正义……坚持民主监督、法律监督、舆论监督,健全权力运行制约和监督体系,让人民监督权力,让权力在阳光下运行”。这样的改革单靠政府机构改革本身是无法完成其使命的,它需要政治体制改革的配合与支持。

参考文献:

[1] 楚迤斐. 政府职能的进化: 逻辑与历史统一的维度

[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版) 2015, (1).

[2] 马克思恩格斯选集: 第4卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995.

[3] 1988年政府工作报告[EB/OL]. <https://wenku.baidu.com/view/6f80a0e19b89680203d82525.html?from=search>.

[4] 邓隶文. 大部制改革的核心是转变政府职能[EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/GB/1026/6780372.html>.

[5] 国务院批转关于行政审批制度改革工作实施意见的通知, 国发(2001)33号[EB/OL]. <https://wenku.baidu.com/view/71560a696bec0975f565e214.html>.

[6] 竺乾威. 经济新常态下政府行为的调整[J]. 中国行政管理 2015(3).

[7] 邓小平文选: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993.

[8] 中国共产党十三大报告[EB/OL]. [http://www.360doc.com/content/16/0414/12/4322249\\_550529002.shtml](http://www.360doc.com/content/16/0414/12/4322249_550529002.shtml).

[9] 陈天祥, 何荟茹. 从机构改革历程透视地方政府职能转变的轨迹——基于广东省1983—2014年的实证分析[J]. 理论与改革 2016(1).

[10] 尹少成. 权力清单制度的行政法解构[J]. 行政论坛 2016(1).

责任编辑 思源

## Three Transformations of Government Functions: The Return of Power-centered Reform

ZHU Qian-wei

(School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433, China)

**Abstract:** Since the reform and opening up, the three transformations of government functions in China have gone through the reform process of moving from centering on the government's power, through centering on the government operation process, to the centering on power. This return shows that the reform of government functions is once again involving the core issue. A new round of decentralization of government functions and the establishment of a power list after many years make one important step in the return to power center. However, the reform of government functions around power should not be limited to the government itself, but demands the participation of the entire society. It needs the cooperation and support from other aspects, especially the reform of the political system.

**Key Words:** government functions; functional change; decentralized power; power list