

政府职能现代化的整体性建构： 一个三维分析框架

陈水生

(复旦大学国际关系与公共事务学院,上海 200433)

摘要: 政府职能现代化是指为了适应国家治理现代化的总体要求,对政府职能在科学定位、有效履行与持续优化等方面进行的整体性建构。依循政府职能的运作逻辑,可以从职能定位、职能履行与职能优化三个维度考察政府职能现代化,从而实现有为行政、能动行政和满意行政的发展目标。从职能定位来看,有为行政是政府职能的整体定位与理想之态;从职能履行分析,能动行政是动态调适性行政、能动响应式行政、高效敏捷性行政和多元协作式行政的统一;从职能优化观之,满意行政需要遵循以人为本、治事为核和服务至上三大路径持续改进,构建尊重规则和以人民为中心的责任行政、提升办事效能的有效行政、注重服务体验的温暖行政。

关键词: 政府职能; 有为行政; 能动行政; 满意行政; 整体性建构

中图分类号: D63

文献标识码: A

文章编号: 1007-5194(2021)02-0037-13

DOI:10.16501/j.cnki.50-1019/d.2021.02.004

1 文献回顾与问题提出

政府职能理论是公共管理的基础理论,政府职能现代化是国家治理现代化的重要基石。政府职能是指行政机关在管理公共事务中的基本职责和功能作用,主要涉及政府管什么、怎么管、发挥什么作用的问题,具有执行性、多样性和动态性等特征^{[1]40}。对于这个问题,古今中外的思想家都曾探讨过,并提出了不少至今都有价值的思想观点。阿奎那认为政府的目的是让人们“过一种有德行的生活”^{[2]4}。霍布斯认为政府职能是保障人们的天赋权利^{[3]94}。中国有学者认为,政府职能是政府法定职责的总称^{[4]84},也是指政府在一定时期内基于国家和社会发展需要而承担的管理国家和社会公共事务方面的基本职责^{[5]101}。笔者认为,政府职能可理解为政府的作用与功能,是政府在政治、经济和社会等公共事务管理中应承担的责任和发挥的功能,主要回答政府在公共事务管理中应该做什么与不应该做什么,做得怎样以及如何做得更好等问题,以更好提升政府治理绩效。

在不同概念解释与政府职能理论运用的基础上,中国学者对政府职能的研究主要从以下四个视角展开。一是“制度论”,即将政府职能置于政府改革与制度变迁的视野中进行研究,将政府职能作为政府改革的重要组成部分,探讨其在整个政府改革中的重要性和紧迫性^[6],认为转

收稿日期: 2021-02-20

基金项目: 上海市哲学社会科学规划项目“治理重心下移背景下超大城市街区关系重构的实践模式及其优化路径研究”(2020BZZ002),项目负责人: 陈水生; 上海市浦江人才计划项目“‘放管服’改革背景下的‘互联网+政务服务’创新: 以上海‘一网通办’为例”(2020PJ017),项目负责人: 陈水生。

作者简介: 陈水生(1980—),男,博士,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授。

变政府职能是中国行政体制改革的核心内容^[7]。二是“权责论”,即探讨政府权力、政府职能与政府职责的相互关系与运作逻辑^[8],认为科学的政府职责体系既是政府职能转变的具体目标,也是保障政府高效、稳健运行和形成合理府际关系的核心手段^[9]。三是“过程论”,即重点研究政府职能的转变过程,特别是在市场经济体制条件下,中国政府职能的科学定位及其转变路径^[10]。四是“关系论”,即深入探讨政府与市场、社会、公民之间的关系调适,以期找到一种各司其职、各归其位的合适关系^[11]。这些研究为政府职能理论的深化与政府管理实践创新提供了有益指引,但对政府职能的研究还缺乏全过程、整体性与系统性的理论解释。中国要实现国家治理与政府治理现代化,迫切需要发展兼具共通性、本土化与时代性的政府职能理论,为中国公共管理理论的发展与公共管理实践提供知识储备。笔者认为,对政府职能现代化的分析要打通应然与实然、静态与动态、过程与结果、当下与未来,对政府职能的科学定位、履行过程与优化路径进行全过程、整体性和系统性探讨。因此,政府职能现代化需要回答三个相互联系的问题:政府到底要做什么?政府应该如何做?如何优化政府职能?

根据政府职能的内在理路与运作逻辑,政府职能现代化可从以下三方面分析。首先,政府职能的科学定位。对政府的职责、作用和角色进行科学的定位,合理划分不同国家治理主体的权力、功能和责任,形成各司其职的现代职责体系,这是政府职能履行的前提和基础。深化党和国家机构改革的目标之一是构建职责明确、依法行政的政府治理体系,这就需要更好地对政府职能进行科学定位。政府职能现代化的职能定位是有为行政。其次,政府职能的有效履行。即如何更好地履行政府的应有职能,实现政府治理目标。政府职能的有效履行要深入考察其运行过程与内在逻辑,实现职能履行过程与结果的统一。政府职能现代化的职能履行要实现能动行政。再次,政府职能的持续优化。政府职能现代化也是一个不断革新、动态发展的过程,为了实现其科学定位、有效履行其职能,还得不断进行优化。政府职能现代化的职能优化要实现满意行政,真正做到以人为本、治事为核、服务至上,提升政府职能履行的满意度。因此,职能定位是前提,职能履行是核心,职能优化是目标,三者共同构成政府职能现代化的完整内核,也是我国政府职能现代化整体性建构的重要内容。

2 有为行政:政府职能定位的理想之态

政府职能研究首先要回答政府做什么这个核心问题。政府做什么涉及政府的本质角色与实际作用。政府职能定位研究首先要考察现代政府职能的一般定位与共通性特征,继而分析中国政府职能的整体定位。我国政府职能的理想之态应定位于“有所为有所不为”的有为行政,即积极主动承担政府应该做的事务,远离政府不应涉及的领域与事项。

2.1 现代政府职能的共通性特征

对现代政府职能演进的探讨有助于发现政府职能的一般性规律,促进政府职能的合理定位与科学转变。传统行政学将政府的基本职能概括为政治、经济、文化和社会服务四项职能。从行政管理过程来看,行政职能包括一系列运行职能,如计划、组织、指挥、协调、控制等。从政府管理的实际视角来看,政府职能主要是管理社会公共事务,包括管制、服务、维持和扶助等。世界银行指出,政府的核心职能包括五项最基本的职责:确定法律基础;保持一个未被破坏的政策环境,包括保持宏观经济的稳定;投资于基本的社会服务和基础设施;保护弱势群体;保护环

境^{[12]42}。有学者概括了政府的七项基本职能: 提供经济基础; 提供各种公共产品和服务; 协调与解决团体冲突; 维护竞争; 保护自然资源; 为个人提供获得商品和服务的最低条件; 保持经济稳定^{[13]19-22}。可见, 现代政府职能具有一定的共通性, 即具有无关于意识形态与生产力状况的本质性特征。现代政府要承担一个政府的基本职能, 维持国家和社会的正常运转, 保护生活于其间的民众的安全与利益, 满足其基本需求。政府如果突破了其职能的基本底线, 那么这个政府在道义上就是站不住脚的, 也不会得到民众的拥护与支持。

2.2 政府职能的整体定位 “有所为有所不为”

政府职能现代化首先要科学界定政府职能。国家行政管理承担着按照党和国家决策部署推动经济社会发展、管理社会事务、服务人民群众的重大职责^[14]。为此, 要优化政府职责体系, 完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能, 实行政府权责清单制度, 厘清政府和市场、政府和社会关系^[14]。可见, 科学界定政府权力与职能边界是政府改革的重要任务。政府改革的目标是使无限政府变为有限政府, 使职责不清的政府变为职责明确的政府, 使看不见的政府变为看得见的政府, 使过度干预型政府变为服务型政府^{[15]22}。我国政府职能改革经历了从统治型、管理型到服务型的演变过程。随着政府改革的不断深入, 政府职能由以政治职能为重心转变为以经济职能为重心, 由偏重经济职能转变为更加注重社会管理和公共服务职能。

自 1988 年首次提出“转变政府职能”并把政府职能转变作为政府改革的关键以来, 我国政府职能改革发生了三次转变。第一次涉及职能行使方式和职能定位的转变, 从精简机构、精简人转向转变政府职能以适应经济体制改革要求。第二次涉及职能重心的转变, 从注重经济发展转向重视公共服务, 其标志是服务型政府建设的提出。第三次涉及职能定位的转变, 资源配置从政府主导转向市场主导, 采取的主要举措是以“放管服”为标志的行政审批制度改革。因此, 政府职能转变要解决的根本问题是确立政府、市场和社会的边界。

政府职能的整体定位在于政府“有所为有所不为”。政府既不能做大包大揽的全能式政府, 也不能做漠视民众需求的冷漠式政府, 而应该是“有所为有所不为”的有为政府。“有所为有所不为”具有以下几层含义。

其一, 确定政府“有为”与“不为”之间的合理边界。“有所为”既是政府职能所在, 也要政府有能力积极作为, 做好政府应该做的事情。“有所不为”要求政府约束自身行为, 控制权力冲动, 守住不“乱作为”的底线。“有所为”要求政府积极作为, 正确履行政府职能, 该由政府管理的事政府要管住管好, 现阶段要将创造良好发展环境、提供优质服务、维护社会公平正义等职能履行好。“有所不为”要改变政府大包大揽、边界模糊、职能不清、权责不明等弊端, 向市场和社会合理放权, 克服不愿放弃有利益的权力而不愿承担无利益的责任等错误倾向。“有所为有所不为”旨在让政府职能回归科学合理状态。

其二, “有所为有所不为”要求政府履行好基本责任。对于市场和社会不能有效自主管理的事务, 政府责无旁贷一定要管好。政府改革不是一味地追求“小政府”, 把政府本应履行的社会管理和公共服务职责不负责任地推向市场和社会。现阶段, 政府要强化宏观管理职能, 为经济和社会发展创造良好环境, 提供优质公共服务和维护社会公平正义; 减少政府对微观经济活动和社会生活的过度干预, 把微观事务交给市场和社会。简言之, 政府要履行为民众创造美好生

活、促进经济持续发展、提供精准公共服务、维护公共利益等基本职能。

其三,“有所为有所不为”要求政府职能收放裕如。在不同发展阶段和不同公共事务领域,政府职能要有统有分、有收有放、有退有进。政府职能的收放裕如首先是“退”从“无限政府”退到“有限政府”,从“大政府”退到“强政府”,从事无巨细退到宏观管理,从什么都管退到有管有放。其次是“进”,政府要向加强宏观调控“进”,向市场失灵的领域“进”,向社会管理和公共服务“进”^[16],向应急管理和预防治理“进”。通过有退有进,动态调整政府职能,提升政府应对新环境、新事务、新问题的能力。政府职能的收放裕如体现了政府职能的科学定位与政府能力的全面提升,也要求政府职能履行过程的精准、及时与高效。

3 能动行政:政府职能履行的过程之维

政府职能科学定位之后,关键还在于如何更好地履行其职能。国家治理现代化要求构建一个强有力、能动、回应性的有效政府,采取恰当、及时和高效的方式治理各种公共事务。如果没有能动有效的政府,要实现经济、社会的可持续发展是不可能的。能动行政是动态调适性行政、能动响应式行政、高效敏捷性行政和多元协作式行政的统一。

3.1 动态调适性行政

现代政府职能履行要根据外部环境变化动态调适,不断调整职能以适应社会发展的需要。适时准确地转变政府职能是保证政府正确行使权力、发挥相应作用的关键^[17]。政府职能动态调适的动因包括政府引导、市场化改革、国际竞争、执政党与时俱进的内在调适倾向、社会不同利益间的均衡再造以及意识形态的推动等^[18]。从早期自由资本主义时期的“守夜人”到垄断资本主义阶段主张国家全面干预,再到20世纪70年代后期的“适度的国家干预”,政府职能的发展变迁过程体现了鲜明的动态调适特征。

当代政府职能的动态调适涉及政府职能范围的变化、政府职能结构的调整和政府职能实现方式的转变。政府职能的动态调适关键要理顺政府与市场、政府与社会、政府与民众、中央政府与地方政府的关系。政府、企业、社会组织作为行政、市场和社会的主体,分别具有哪些组织属性,是转变政府职能要回答的首要问题^[19]。动态调适性行政要有针对性地回应和解决这些重要问题,从而推动政府职能的有效履行。各级政府职能的动态调适要逐步法治化和制度化。为此,党的十八届四中全会提出,推进各级政府事权规范化、法律化,完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度,强化中央政府宏观管理、制度设定职责和必要的执法权,强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责,强化市县执行职责^[20]。

我国政府职能的动态调适可从改革过程一窥究竟。政府职能的设立、运行和发展受到经济、政治和社会等环境的影响。我国经济体制转型是促进政府职能转变的最主要驱动因素。改革开放后经济体制改革经历了计划经济向市场经济转轨与市场经济不断完善的过程,经济建设成为政府工作重点。随着我国社会主要矛盾转变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,来自社会领域的民生诉求对职能转变的推动力不断增强,政府的公共服务、社会治理和文化建设等职能日益重要^[21]。我国政府职能的调适与转变是通过一次次的政府改革得以实现的,政府职能的转变反过来进一步推动了国家发展与全面深化改革。

政府权责清单为动态调适性行政设定了法治框架。一方面,通过政府权责清单,科学界定

政府职能,划定政府职能边界,将行政权力关进制度的笼子;另一方面,通过厘清公权力与私权利的边界,解决政府和市场、社会之间以及政府层级、部门之间的权力配置与优化问题^[22]。政府权责清单有利于推进法治政府、责任政府和服务型政府建设,是政府内部自上而下的一次自我革命^[23],它尝试以功能性权力制约带动结构性权力制约,从而构建新型权力运行机制。可见,政府权责清单有利于科学划定政府与市场、社会的权能边界,为动态调适性行政设定了法治框架和行为边界。

3.2 能动响应式行政

能动响应式行政体现了政府积极作为和主动回应的履职过程与行政风格。能动响应式行政具有以下特征。首先,能动响应式行政要求积极回应、主动作为。政府的责任性、回应性与服务性是密切联系的,回应性是政府责任的传导机制,政府通过有效回应履行责任,实现公共服务目标。为了应对政府面临的多重挑战,政府治理模式也需要积极变革,制定好的公共政策,建立依法行政以及负责任和有效的政府机构,积极回应日益增长的公共需求,加快公共服务创新,不断提高公共服务品质^[24]。为此,党的十八届四中全会指出,行政机关要坚持法定职责必须为、法无授权不可为,勇于负责、敢于担当,坚决纠正不作为、乱作为,坚决克服懒政、怠政,坚决惩处失职、渎职^[20]。

其次,能动响应式行政要求因时而动、因需而治。因时而动要求政府积极因应外部环境变化,主动调整职能履行策略与治理行为,应对各种可能的新情况和新问题,灵活、高效、低成本地解决各种公共问题。及时响应的政府要保持敏锐,将问题与危机消弭于萌芽状态,减少解决问题的成本,降低治理难度。因需而治要求政府积极回应民众需求和关切,满足民众提出的合理要求,这也是服务型政府的基本要义。能动响应式行政还要有效回应技术发展对政府治理带来的挑战,为技术创新、技术应用与技术治理创造适宜的制度环境、政策舞台与发展条件,不断提升政府治理的敏捷性、技术治理能力和服务能力。

再次,能动响应式行政要有进取心和预防性。政府要解决履职“不到位”“缺位”“错位”“不作为”问题,实现政府职能“到位”“补位”“归位”和“有为”,积极进取。置身于现代风险社会,预防的价值尤为重要。预防性行政由事后反应转为事前预防,从事后管理转变为源头治理;对预防的重视能最大限度维护公众利益和社会秩序,同时改善政府治理模式^[25]。“有预见的政府做两件根本性的事情。它们使用少量的钱预防,而不是花大量的钱治疗;它们在做决定时,尽一切可能考虑未来。”^[26]²⁰⁵预防性行政要努力做到:反应和预防兼顾,预防在前;创新和完善公共危机的应对机制;强化政府公共服务职能,调整公共权力配置,整合社会资源;建立科学的领导考核机制,提高科学决策能力^[27]。

3.3 高效敏捷性行政

高效敏捷性行政体现了政府职能履行过程中的能力导向和效能导向。首先,高效敏捷性行政要增强政府能力。政府能力是政府职能履行的重要保障。亨廷顿指出,政府职能就是治理,软弱而缺少权威的政府无法履行其职能^[28]²⁸。政府能力是指政府制订切合实际的政策、有效推行和贯彻政策、持续稳定地将政策引向深入的能力,具体表现为规划能力、动员能力、分配能力、适应能力、利益整合能力、协调监督能力、管理能力和服务能力等^[29]。权威性和有效性是衡量政府能力的两大标准。我国政府能力现代化的目的是使其不仅能适应社会经济发展的要求,还能

驱动社会经济的可持续发展^{[30]157} ,通过政府能力的提升达到快速反应、高效治理与敏捷治理的职能履行目标。

其次,高效敏捷性行政要以打造“好政府”为目标。打造“好政府”常始于政府应该对什么负责和政府应该通过放松管制放弃哪些政府活动领域,专注做好政府应做的事项。打造“好政府”意味着公共部门要采取包括开发人力资源、实现组织发展、改革制度在内的各种行动。如果市场想有效运作、民众想拥有基本的权利与自由,国家就必须是强有力的。政府不能仅仅具有管理宏观经济政策的能力,还必须具有规范市场行为的能力。政府还要能设计并实施适当的公共政策,能公平、透明、高效地配置资源,并对社会福利与民众要求作出有效回应^{[31]11}。“好政府”要制定更多的“好政策”并有效执行,实现治理目标,及时满足民众多元化的需求。

再次,高效敏捷性行政还要构建有效政府。政府职能履行过程要降低治理成本,提高治理效能,用尽可能小的成本提供更优质的服务、解决尽可能多的公共问题。政府职能履行要能有效解决各种棘手问题和公共问题,有效维护公共利益。对我国政府来说,有效政府要能完成国家发展与治理过程中的多重任务和目标。现阶段,政府最主要的任务是保持经济的健康持续发展的同时,处理和协调好各种社会关系,维护社会公平,保障社会平稳有序,这要求政府具有高效的治理体系、充裕的资源、强大的治理能力和高素质的公务人员。

3.4 多元协作式行政

政府职能转变与职能履行要置于国家治理现代化的整体制度建构中考量,以政府职能转变作为推动经济社会各领域治理结构变迁的切入点^[6],进而构建一个强政府主导下的政府、市场和社会协同治理的新格局。依循政府权力与公民权利合作共治的主线,科学合理地分解配置和依法赋予政府职能,使政府职能在行政机关、立法机关、司法机关、市场主体、社会组织和公民之间恰当分解、合理归位,建设有限、有为、有责、有能和有效的现代政府,塑造有责、有能和有为的有序参与共治主体,构建政府与其他治理主体的良好共治关系及其实施机制^[11]。现代政府治理不能单纯依靠政府自身,而应该广泛吸收各种资源和社会力量,充分发挥市场、社会与公民的积极性,形成有为政府与有效市场的合作治理、有为政府与活力社会的协作治理、有为政府与现代公民的协同治理。

其一,有为政府与有效市场的合作治理。合作治理首先意味着充分发挥政府职能与市场功能,实现有为政府与有效市场的有机配合。有为政府与有效市场的合作治理关键在于转变政府职能,确定政府与市场的合理边界。政府要弥补市场失灵,实现市场职能与政府职能的协调。“充分发挥市场和政府各自优势,努力使市场作用和政府作用有机统一、相互补充、相互协调、相互促进,推动更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。”^{[32]172}党的十九届五中全会进一步提出,坚持和完善社会主义基本经济制度,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,推动有效市场和有为政府更好结合^[33]。转变政府职能并不是完全否定政府的直接经济行为,而是要求政府在尊重市场规律与政府干预之间找到平衡点,提高政府对市场的宏观管理、行政指导和规制能力。

其二,有为政府与活力社会的协作治理。对此,关键要明确哪些是政府应该管理的,哪些是社会自主管理的,处理好公共事务管理中政府与社会的关系,并据此调整政府职能及权限范围。公共事务管理不仅要发挥政府宏观调控和主导作用,也要发挥社会团体、民办非企业单位、中介

组织、企业组织和公民个人的作用,建立政府主导与社会协同治理的信任合作关系^[17]。这样既能进一步增强政府能力,又能不断培育社会组织的自主治理与自我管理能力。从发达国家的实践来看,在一个国家由传统社会转入现代社会的过渡时期,不同社会群体利益冲突的数量和复杂性都大大增加,这些问题的处理需要诚信、有责任、高效能的政府;同时也需要有活力的现代社会与多元社会主体参与进来,形成有为政府与活力社会高效协作治理的新格局。

其三,有为政府与现代公民的协同治理。在现代国家治理过程中,公民既是治理对象,也是治理的重要主体,因此一个良性的治理体系要积极鼓励和引导公民参与公共事务治理,构建有为政府与现代公民的协同治理体系。实现有为政府与现代公民的协同治理,首先要充分尊重公民、发挥公民的首创精神与主人翁精神,为其参与公共事务治理创造制度环境、参与舞台和参与渠道,让民众自我管理、自我服务与自我监督。其次,要构建参与式治理模式,为公民参与国家治理、公共事务治理、公共政策和社区治理创造有利条件,实现全面化、深度性与有效性的参与式治理。再次,构建有为政府引导与现代公民参与相结合的有序参与格局,充分发挥政府职能与公民作用的协同治理功能,构建新型的现代政民关系。最后,进一步发挥群众路线的传统智慧与新型效用,将群众路线与公民参与的协同治理有机结合,重新激发其治理活力。

4 满意行政: 政府职能评价的优化之径

党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》指出,推进党和国家机构职能优化协同高效。优化就是要科学合理、权责一致,协同就是要有统有分、有主有次,高效就是要履职到位、流程通畅^[34]。这也是我国政府职能优化的重要目标。政府职能履行与政府职能改革最终要让服务对象真正满意,满足其合理的公共服务需求。满意行政有三大要义:一是以人为本,建设尊重规则与人民中心的责任行政;二是治事为核,构建办事有效能的有效行政;三是服务至上,创建注重服务体验的温暖行政。要达至满意行政的目标,政府职能优化要围绕这三大目标持续努力,形成具有中国特色的满意行政模式,让民众体验政府治理现代化的速度、效度与温度。

4.1 以人为本,建设尊重规则与人民中心的责任行政

满意行政首先要尊重规则与以人为本。一方面,政府要尊重程序,按照行政规则和程序办事。尊重规则、依程序行政是依法行政的核心内容,加强行政程序建设是转变政府职能、推进依法行政、落实依法治国方略的重要措施。尊重程序意味着通过程序规则规范行政权力运行,保证行政机关合法、公正、高效地行使职权,保障民众的合法权益,防止行政权力滥用,提高政府公信力和执行力。另一方面,政府要以人为本,将人民群众的根本利益放在首位。为此,党的十九大指出,保障和改善民生要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题,要完善公共服务体系,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,使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续^[35]。坚持以人为本,要花大力气解决各种各样的形式主义、官僚主义和繁文缛节对民众生产、生活带来的不利影响。政府及其管理者不能为了自身管理便利,通过有意设置各种限制性政策和约束性规则来规避风险,进而给民众制造各种不便和麻烦。因此,党的十八届四中全会指出,行政机关不得法外设定权力,没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定^[20]。总之,依法行政、尊重规则与以人为本从

基本上是一致的,都有利于维护民众利益,满足民众真实需求,优化服务体验。

尊重规则和人民中心的责任行政可从以下几方面努力推进。第一,强化行政程序法治观念,切实转变“重实体,轻程序”的思维,树立运用程序法控制政府权力、维护公民权利的意识,增强公务人员的法治理念、理性思维和规则意识。第二,坚持责任本位,推动政府职责体系优化。政府职责体系建设应呈现责任本位的基本取向,责任本位逐渐取代权力本位成为政府职责体系优化的主导性价值理念^[36]。第三,设计科学合理的职能履行的绩效评估与奖惩机制,对职能履行不到位、不合理、不称职的政府及其工作人员进行严格惩罚,对优秀人员予以有效激励。第四,完善政府职能履行的问责制度,对政府不作为、乱作为要严格追责,对职能履行不力要进行有效问责,构建公正和严格的责任追究机制。第五,实现规则设计、制度遵从与以人为本的有机统一。规则设计与制度遵从应以服务民众需求、维护民众利益、提升民众服务满意度和体验度为最终目的,而不是追求机械的、冷漠的程序规则,忽视民众的权利、切身利益与需求;更不能通过规则设计排除民众权利,限制民众选择权,进而影响民众的正常生活与服务体验。尊重规则与以人为本的责任行政最终要实现政府治理的现代化、法治化、理性化与人本化的有机统一。

4.2 治事为核 构建办事有效能的有效行政

一定意义上,现代政府的基本职能在治事,即处理各类公共事务和公共问题。现代政府治理的事务大体上可分为三类:一是常规事务。涉及国家发展、社会治理、公共利益和民众需求等各种基本事项,这些常规事务是一个国家和社会顺利运转的基石。二是应急事务。当今社会是一个风险社会,越来越多的突发事件、公共安全事件、意外事件往往随机发生,政府需要构建一整套应急系统以及时应对这些应急事项,确保整个社会的有序发展和安全稳定。目前我国政府在应急治理中还存在公共危机意识淡薄、信息沟通机制缺乏有效性、部门间缺乏协调、执法监管存在漏洞、行政问责制不完善以及应急处置与救援缺乏专业化等问题^[37]。三是战略事务。一个国家的发展需要具备战略眼光、系统思维和前瞻规划,这就需要政府具有较强的战略能力,通过长周期、系统性和宏观性的规划引领国家和社会的整体性发展。战略事务治理能力不能受到执政党、特殊利益集团和特殊阶层的把持,而要以整个国家和全体民众的公共利益为重,做出审慎规划。这三类事务的职能履行与治理能力决定一个国家的发展绩效和治理绩效。

政府治事绩效取决于政府能力。判断政府优劣的标准不在于政府规模和权力大小,而在于政府是否有效。如果没有一个有效的政府,不论是经济还是社会的可持续发展都是不可能实现的。有效政府是指具有科学合理的职能边界、依法在权能范围内积极作为、有效促进经济增长和社会发展、关注社会公平、追求社会整体利益的高效能政府,即政府职能、行为和结果有效^[38]。科学决策是有效政府的基础,依法行政是有效政府的本质,适应创新是有效政府的灵魂,高效廉洁是有效政府的宗旨,民主监督是有效政府的保障^[39]。

办事有效能的有效行政的构建是一个综合的过程,对其评价包括观念、制度、政策、人员、技术等多个维度。有效行政可从内部和外部来衡量。从内部来看,政府自身的管理活动是有效的,即具备科学的人事、财政、决策、监督、评估等制度,这是有效政府存在的基本前提。从外部来看,政府在公共事务管理中是有效的,即是一个致力于提供高质量公共产品和公共服务的行政组织,这是衡量有效政府的核心标准。有效政府具备以下特征:为人民服务的理念、科学的决策行为、有效的管理体制、依法行政、高效的执行力、现代人事管理制度、高素质的公务人员以及

充裕的物质保障条件等。

有效行政的构建可从行政文化、行政效能和行政能力等方面加强。其一,重塑行政文化。行政文化直接影响行政管理效率。重塑行政文化要革除人治观念,树立法治精神,真正做到“有所为有所不为”;采取有效措施消除管理过程中的官僚主义与形式主义,回归管理者、监管者和服务者本位;简政放权,实现政府管理的科学性和有效性,不断提升政府管理效能和服务水平。其二,提高行政效能。优化政府机构设置和职能配置,调整优化政府机构职能,全面提高政府效能。为此,要精干设置各级政府部门及其内设机构,科学配置权力,减少机构数量,简化中间层次,推行扁平化管理,形成自上而下的高效率组织体系^{[34]28}。提高行政效能要努力提升资源汲取效率、资源配置效率、制度供给效率、政策创新效率和发展效率。其三,增强行政能力。行政能力是指政府依据公共权力和权威制定科学的公共政策并有效执行、履行政府法定职能、实现管理目标的能力。为此,要不断增强政府决策能力、执行能力、监督评估能力、整体协调能力和信用能力等。

4.3 服务至上,创建注重服务体验的温暖行政

满意行政要求构建服务至上和良好服务体验的高水平服务型政府。2005年,国务院提出要“努力建设服务型政府”,把建设服务型政府写进政府工作报告,并经全国人大批准正式上升为国家意志,构建服务型政府成为政府改革的目标。2012年党的十八大指出,要按照建立中国特色社会主义行政体制目标,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府^[40],第一次将人民满意作为服务型政府建设的重要目标。2017年党的十九大指出,要转变政府职能,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^[35],进一步明确了人民满意是服务型政府建设的发展方向 and 重要目标。党的十九届五中全会进一步提出,要深化简政放权、放管结合、优化服务改革,推进政务服务标准化、规范化、便利化,深化政务公开^[33]。

近几年政府职能优化以“放管服”改革为抓手,以行政审批制度改革为突破口,既要求做好简政放权的“减法”,又要求做好加强监管的“加法”和优化服务的“乘法”,实现审批更简、监管更强、服务更优^[7]。“放管服”改革是改革开放以来政府机构改革和政府职能转变的延续与深化,也是国家治理现代化视角下建设现代化政府整体性改革方案的创新与实践,“放管服”改革通过政府职能转变、调整政府与社会关系、优化公共服务提升政府治理能力,促进国家治理体系与治理能力现代化。

温暖行政是指真正以为人民服务为宗旨,政府公共服务得到民众赞同,提供令民众满意的公共管理和公共服务,让民众享受高品质的服务、关怀和温暖。“以百姓心为心,与人民同呼吸、共命运、心连心……真抓实干解民忧、纾民怨、暖民心,让人民群众获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。”^{[32]138}温暖行政要真正践行以人民为中心的发展观和服务观,让民众体验政府职能履行中的温暖,不断提升民众的满意度。满意即因某种欠缺状态得以修复、某种未满足状态得以充盈,或某种预期要求得到实现^{[41]8}。满意行政是指政府通过一系列行政行为,达到或超额实现人民的预期,进而使人民满意。服务型政府的核心任务是提供服务,这种服务好不好,评判标准在于人民的满意程度。满意为服务型政府建设提供了评判标准,只有真正让人民满意,政府的一切活动才具有意义和价值。因此,要把人民的满意度作为服务型政府建设最

重要的评价标准,充分重视并改进评估结果所反映的政府服务中存在的问题,从而有针对性地改善政府服务,进而提高民众对政府的信任度和满意度。

民众满意的高水平服务型政府要不断提升民众的公共服务体验。对公共服务而言,人民的满意主要取决于两个因素:一是民众需求是否得到客观上的满足。为民众提供实实在在的便利,比如医疗、教育、基础设施等公共物品的缺漏得以补全,民众才会感到满意。二是民众是否获得良好的服务体验。仅仅弥补短缺不够,还得注重民众的主观体验。前者强调政府能“办成事”,这是政府的本职所在;后者强调政府能“办好事”,注重民众的公共服务体验。“体验”是一个内涵更广的动态发展概念,其对象往往是全场景、全过程、全要素的,不仅仅指向特定的政府服务供给,还包括场景氛围、服务前后相关配套、交通便利性等各种相关因素^[41]。因此,要实现满意行政,还需要从改变政府服务态度、完善服务配套设施、提高服务能力和效率等方面着手,全方位、全场景、全过程地改善民众的感官体验、情感体验、行动体验和关联体验,从而获得民众的心理认同、政治信任、政治支持等。

温暖行政对服务型政府建设提出了更高要求。判断公共服务职能是否成为政府首要职能的标准有三个:一是公共服务部门是否成为政府的主要部门;二是公共服务支出是否成为政府的主要支出;三是基本公共服务水平是否满足了民众的合理需求^[42]。构建民众满意的高水平服务型政府需从以下几方面努力。其一,公共服务的公平性。政府不是为部分群体或特权群体服务,而是为全体民众服务,因此必须提高服务的普惠性。其二,公共服务的均等化。完善公共服务体系,推进基本公共服务均等化和可及性^[14]。现阶段,农村和城市、大城市和中小城市、东部和中西部之间公共服务存在较大差距,政府需努力缩小这种差距,将公共服务资源适当向农村地区、中西部地区和弱势群体倾斜,提升其服务满意度。其三,公共服务的适配性。针对不同群体的不同需求,政府应选择民众乐于接受的服务形式,提供多元化、多途径和个性化的服务方式,让民众有更多选择性。其四,公共服务的优质性。在公共服务中引入更多竞争,不断降低成本,提升服务品质;与此同时要加强服务监管和服务评估,不断提高公共服务质量,增强民众满意度。其五,公共服务的能动性。理顺政府机构之间的关系,将权力、资源和人员下沉,增加真正能为民众提供便利服务的机构,提高公共服务的能力。总之,提供优质公共服务,满足民众基本、公平、多元化和可及性的公共服务是现代服务型政府建设的题中应有之义。

5 结论与讨论

政府职能研究形成了丰硕的研究成果,既有研究主要从“制度论”“权责论”“过程论”和“关系论”等角度探讨了政府职能的重要性、路径、重点和目标等议题,但尚未将政府职能置于国家治理现代化视野中系统回答政府做什么、如何做以及如何优化等相互关联的问题;也未能从整体上揭示政府职能现代化的本质及其实现路径。习近平指出“深化党和国家机构改革是对党和国家组织结构和管理体制的一次系统性、整体性重构。我们整体性推进中央和地方各级各类机构改革,重构性健全党的领导体系、政府治理体系、武装力量体系、群团工作体系。”^[32]¹⁰⁵政府职能现代化是健全政府治理体系、增强政府执行力的重要任务。本文尝试构建了职能定位、职能履行与职能优化的三维分析框架,从政府职能的理想之态、过程之维与优化之径三个方面考察政府职能现代化的定位、探索与创新。

政府职能理论具有共通性特征,也具有时代性和国别性差异。中国与西方国家的政府职能存在以下差异:一是人民性与集团性的分野。中国政府职能真正考虑民众的利益和需求,一切以人民为中心,以服务人民为己任;政府拥有民众赋予的较为集中的公共权力,因此也需要为民众承担更为全面的职能和责任。如在这次新冠疫情防控中,中国政府真正把人民生命安全和身体健康放在第一位,承担了远比西方国家更艰巨的治理任务和更全面的政府职责。西方国家政府代表的是各自选民、集团和阶层的利益而非公共利益,体现了较强的集团性特征,难以对全体民众的利益与需求负责。二是长期性和周期性的差异。我国特殊的党政关系决定了政府要贯彻实施执政党的路线方针与发展战略,因而政府职能与执政党的执政方略高度吻合,体现了政策的长期性、持续性和系统性。西方国家由于选举政治导致政府更迭频繁,政府职能和政策具有较强的周期性特征和党争色彩,从而影响政府职能的稳定性。三是整体性与分立性的区别。中国议行合一、党政融合、统分结合的政治体制,使得决策和执行具有高度的同一性,能够秉持全局、战略和系统思维制定整体性的发展战略与政策;中国政治与政府管理中的“全国一盘棋思想”能够凝聚全国各地域、各部门、各层级的利益、资源和行动,采取整体性的而非分割性和对抗性的治理政策。西方国家由于竞争性选举、政党政治、三权分立、社会分化、意识形态等因素的综合影响,导致执政党、政治机构、政府部门等组织存在理念冲突、政策杯葛、执行不力等职能履行困境。我国政府职能现代化既要履行好现代政府的常规职能,学习西方国家在政府职能履行方面的有益经验,也要将具有中国特色的政府职能优势继续发展完善并有效履行。

政府治理作为国家治理的重要组成部分,政府职能的科学定位与职能现代化影响着治理效能,也关系到国家治理现代化的实现。对政府职能现代化的考察不能仅仅从单方面、过程和目标着手,而要进行全过程、整体性和系统性探讨。政府职能现代化意味着政府职能的科学定位、有效履行和持续优化的整体性建构,以适应国家治理现代化的挑战。为此,党的十九届五中全会指出,“十四五”时期国家治理效能得到新提升,国家行政体系更加完善,政府作用更好发挥,行政效率和公信力显著提升,社会治理特别是基层治理水平明显提高,防范化解重大风险体制机制不断健全,突发公共事件应急能力显著增强,自然灾害防御水平明显提升,发展安全保障更加有力^[33]。这就需要对政府职能持续优化,实现政府职能现代化。

本文对政府职能现代化的探讨,有助于厘清国家治理现代化中的政府角色与功能,也有利于促进政府治理与其他治理体系的良性互动,提升国家治理能力。有为行政、能动行政和满意行政分别从职能定位、职能履行和职能优化三个方面共同构成政府职能现代化的完整内容。政府职能现代化要遵循以人为本、治事为核、服务至上的改进路径,构建尊重规则与人民中心的责任行政、办事有效能的有效行政、注重服务体验的温暖行政,不断提升政府治理效能,让民众体验到政府治理的速度、效率与温度。

参考文献:

- [1] 夏书章.行政管理学[M].北京:高等教育出版社,2006.
- [2] 阿奎那.阿奎那政治著作选[M].马清槐,译.北京:商务印书馆,1963.
- [3] 霍布斯.利维坦[M].黎思复,黎廷弼,译.北京:商务印书馆,1985.
- [4] 张国庆.行政管理学概论[M].北京:北京大学出版社,2000.

- [5] 张康之.公共行政学[M].北京:经济科学出版社,2010.
- [6] 薛澜,李宇环.走向国家治理现代化的政府职能转变:系统思维与改革取向[J].政治学研究,2014(5):61-70.
- [7] 朱光磊,锁利铭,宋林霖,等.构建中国特色社会主义政府职责体系 推进政府治理现代化(笔谈)[J].探索,2021(1):49-76.
- [8] 田玉麒.职责优化与组织调适:政府治理体系现代化的双重进路[J].社会科学战线,2020(4):199-205.
- [9] 朱光磊,杨智雄.职责序构:中国政府职责体系的一种演进形态[J].学术界,2020(5):14-23.
- [10] 郁建兴,朱心怡.“互联网+”时代政府的市场监管职能及其履行[J].中国行政管理,2017(6):11-17.
- [11] 王浦劬.论转变政府职能的若干理论问题[J].国家行政学院学报,2015(1):31-39.
- [12] WORLD BANK. World development report [R]. Washington, DC: The World Bank, 1997.
- [13] ANDERSON J E. Government and the economy: what is fundamental? [G]//WARREN J, SAMUELS(ed.). Fundamentals of the economic role of government. New York: Green Wood Press, 1989.
- [14] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N].人民日报,2019-11-06.
- [15] 胡鞍钢,王绍光,周建明.第二次转型:国家制度建设[M].北京:清华大学出版社,2009.
- [16] 王澜明.社会主义市场经济体制下的政府职能定位[J].中国行政管理,2005(1):11-14.
- [17] 刘雪华.论服务型政府建设与政府职能转变[J].政治学研究,2008(4):108-113.
- [18] 毛寿龙,景朝亮.近三十年来我国政府职能转变的研究综述[J].天津行政学院学报,2014(4):12-18.
- [19] 石亚军.当前推进政府职能根本转变亟需解决的若干深层问题[J].中国行政管理,2015(6):8-20.
- [20] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[N].人民日报,2014-10-29.
- [21] 郭菊娥,袁忆,张旭.改革开放40年政府职能转变的演进过程[J].西安交通大学学报(社会科学版),2018(6):46-56.
- [22] 任进.推行政府及部门权力清单制度[J].行政管理改革,2014(12):48-53.
- [23] 罗亚苍.权力清单制度的理论与实践——张力、本质、局限及其克服[J].中国行政管理,2015(6):29-33.
- [24] 王成兰,刘富春,郭春甫,等.回应性政府:构建和谐社会对政府治理模式的必然要求[J].探索,2005(5):58-61.
- [25] 侯书和.“预防性政府”解析[J].社会科学战线,2013(4):218-227.
- [26] 戴维·奥斯本,特德·盖布勒.改革政府——企业家精神如何改革着公共部门[M].周敦仁,等译.上海:上海译文出版社,2006.
- [27] 赵新峰.从反应型政府到预防型政府——公共危机应对的政府角色转换[J].财政研究,2008(5):2-5.
- [28] 塞缪尔·亨廷顿.变革社会中的政治秩序[M].李盛平,等译.北京:华夏出版社,1988.
- [29] 沈荣华.关于转变政府职能的若干思考[J].政治学研究,1999(4):54-60.
- [30] 汪永成.经济全球化与中国政府能力现代化[M].北京:人民出版社,2006.
- [31] 梅里利·S.格林德尔.打造一个好政府:发展中国家公共部门的能力建设[M].孟华,李彬,译.北京:商务印书馆,2015.
- [32] 习近平.习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社,2020.
- [33] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N].人民日报,2020-11-04.
- [34] 中共中央关于深化党和国家机构改革的决定[M].北京:人民出版社,2018.
- [35] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2017-10-28.
- [36] 田玉麒,张贤明.从“权力本位”到“责任本位”:政府职责体系建设的理念变革[J].社会科学研究,2020(5):65-71.

- [37] 化涛, 孔星甜. 公共危机治理中的政府职责[J]. 行政科学论坛, 2017(1): 45-50.
- [38] 姜杰, 蒋文丽, 梁贝贝. 行政定位的演变与“有效政府”[J]. 中国行政管理, 2014(11): 38-42.
- [39] 谭功荣. 论有效政府[J]. 探索, 2001(1): 43-46.
- [40] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2012-11-18.
- [41] 李春成. 政府服务体验: 概念与框架[G]//复旦城市治理评论: 第2辑. 上海: 上海人民出版社, 2017.
- [42] 薄贵利. 建设服务型政府的战略与路径[J]. 国家行政学院学报, 2014(5): 94-99.

The Holistic Construction of the Modernization of Government Functions: A Three-dimensional Analysis Framework

CHEN Shuisheng

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

Abstract: The modernization of government functions refers to the holistic construction of the scientific orientation, effective fulfillment and continuous optimization of government functions to reach the general requirements of the modernization of state governance. According to the operation logic of government functions, this paper analyzes the modernization of China's government functions from three perspectives: function orientation, function fulfillment and function optimization, so as to achieve the development goals of competent, dynamic and satisfactory administration. From the perspective of function orientation, Competent administration is the overall orientation and ideal state of government functions. From the perspective of function fulfillment, dynamic governance refers to a united way of administration with adaption, quick feedback, efficiency, accuracy and diversity. From the perspective of function optimization, satisfactory administration keeps improving by three key routes, i.e. people-oriented, solution-cored and service-centered. In doing so, a responsible administration will be constructed, with features of rule-respected, people-oriented, high efficiency and considerate service.

Key words: government function, competent administration, dynamic administration, satisfactory administration, holistic construction

责任编辑: 金华宝