

国家治理体系现代化与政府职能转变

竺乾威

(复旦大学,上海 200433)

摘 要 政府职能是国家治理体系的重要组成部分,职能的设置、职能的重心以及职能的行使方式很大程度上决定了政府的治理绩效。改革开放以来,我国进行了数次党和国家机构改革,在转变政府职能方面采取了许多创新举措。未来需要继续转变政府职能,使政府在其基本职能基础上扮演不同角色,以适应国家治理之需。

关键词 国家治理体系现代化;政府职能转变;国家—社会—市场关系

DOI:10.16059/j.cnki.cn43-1008/c.2023.04.012

一、国家治理体系与政府职能

广义上的国家治理体系包括国家的立法体系、行政体系和司法体系,这三者是国家治理中不可或缺的组成部分;狭义上的国家治理体系一般是指国家的行政体系,又由于政府是行政体系的主体,因此也可以把国家治理理解为政府治理。国家治理体系的主要构成是行政组织体系,因为它是国家治理的载体,国家治理就是通过这一组织体系进行的。行政组织体系一般包括结构和功能(也即职能)两个部分。结构指的是组织体系的架构,是体系的静态一面,而功能则指的是组织体系运作的动态一面,这两者是相辅相成的。

就结构和功能的关系而言,功能是基础,决定了结构。一方面,当有某种功能上的需要时,就会产生相应的结构来适配该功能;如果没有某种功能上的需要,那么相应的结构也不会产生。例如,市场经济体制的建立导致了人员的流动,使得大量的农村人口进入城市。对城市的管理而言,就有了管理外来人口的功能上的需要,因而在城市的管理组织架构上就会建立一个外来人口管理类的机构进行管理。另一方面,结构一旦建立就会对功能的行使产生强大反作用,结构的好坏在很大程度上决定了职能的行使及效率。由结构和功能组成的行政组织体系,在我国历次机构改革中的着力点和要达到的目标就是,“构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系”^①。

政府职能涉及以下几方面内容。一是职能的设置。通俗地说,就是政府做什么和不做什么。二是职能的重心。政府履行的职能众多,履职必然有轻重缓急之分,与之相应的资源投入也有轻重缓急之分。通俗地说,职能重心就是指哪些事情需要先做、哪些事件可以后做。三是职能的行使,即政府应当如何做?既可以用一种方法来履行众多的职能,也可以用众多方法来履行一种职能。四是职能的评价。通俗来说,就是怎样做才算做好了?

作者简介:竺乾威,男,复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师。

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新时代特大城市管理创新机制研究”(项目编号:20JZD030)。

^①参见《中共中央 国务院印发〈党和国家机构改革方案〉》,《中华人民共和国国务院公报》2023年第9号。

其中,政府职能设置是最基础的内容,它决定了政府的活动。政府职能设置与国家发展密切相关,国家在不同阶段的发展要求直接影响着政府职能设置。这是现代国家政府职能设置的普遍规律。以美国为例,其建国之初的联邦政府只有三个组成部门,因为当时的美国还是一个农业社会,政府管辖的事务不多。但到19世纪中叶以后,随着疆域的扩大,政府管辖的事务增多,联邦政府的组成部门也相应增加。如在其卫星进入太空以后,美国成立了航空航天局,负责制定、实施国家太空计划;在“9·11”事件后,美国成立了国土安全部,以应对国内安全、应急事务处置及防止恐怖活动的需要。此外,当政府不需履行某类职能时,也会将一些部门撤销或合并;当认为将职能分散后能够更好地履行某项职能时,政府也会将一些部门进行拆分。比如,美国联邦政府在20世纪80年代初曾一度想撤销教育部,因为当时的联邦政府认为教育不应该是联邦政府承担的职能,而应该是州政府的职能。尽管后来没有成功,但其教育部一直是一个比较弱势的部门。又如,英国在20世纪50年代成立了超级大部,在20世纪90年代新公共管理改革时期成立了执行局。同样地,中国政府职能的巨大变化发生在建立社会主义市场经济体制之后,因为市场经济要求政府设置与它相适应的职能。诸如对市场经济活动进行管控等的政府职能在计划经济时期并不存在,因为当时并不存在市场经济,当然也就不存在与市场经济相关的要素,比如民营企业等。此外,我国也会在不同时期根据需要设置一些部门,如2018年成立的生态环境保护部,又如本轮机构改革组建的国家数据局和国家金融监管总局等;也会因职能履行的需要合并或撤销某些部门,如在大部制改革中将一些职能相近的部门合并,又如将“海陆空”运输部门职能合并成立交通运输部等等。

政府通常要履行很多职能,但在一定的阶段,政府会更注重某一职能或某几个职能的履行,即政府职能重心会发生变化。这种变化主要基于以下几方面原因。一是政府面对的环境发生了变化,需要将更多的精力投入到某一职能上。如20世纪60年代,美国因贫困和种族歧视问题引发了社会动荡,当时的联邦政府由此提出“伟大社会”计划,将主要精力放在反贫困和反种族歧视方面;“9·11”事件之后,美国联邦政府又在一段时间内将主要精力放在反恐怖主义活动方面。又如,我国改革开放后的一段时间内,随着经济的发展,环境污染问题变得日渐突出并逐渐引发社会和政府的关注,因而环境整治就成了政府的当务之急。通过在环境问题上实行“一票否决”、将原本是副部级的环境部提升为正部级部门等措施,凸显对环境问题的重视。二是领导人对问题重要程度的认识。领导人如果认为在他的任期内某一问题更重要,那么政府就会将更多的精力投入到这一问题上。比如,美国特朗普政府时期,特朗普认为发展经济为美国要务,因而推进石油的开采;但拜登政府执政后,认为环境保护更重要,而开采石油污染了环境,因此停止了石油的开采。

职能转变中一个很重要的方面还表现在职能行使方式的转变。同一种职能,行使的方式不同,其产生的结果也不同。例如,政府需要履行经济管理职能,但在不同经济体制下,政府履行这一职能的方式是不一样的。在计划经济时期,政府采用的是直接管理方式。这是因为不存在市场,政府掌握了社会的所有资源,所以采用的都是类似行政命令方式。而在市场经济体制下,政府采用的是间接管理方式,并不像计划经济时期那样直接指挥企业的生产和经营,主要目的在于营造良好的市场条件,如保护知识产权、维持健康的市场竞争、对市场经营的主体进行监管等。此外,20世纪90年代后,政府行使其职能的一个最大变化,是从原来政府独自履行职能到政府与其他社会组织 and 团体一起履行一些职能,比如政府职能外包、政府和社会资本合作、公共服务购买等模式。产生这一变化的原因在于,政府的资源是有限的,仅凭政府无法满足公众对公共管服务的需求。此外,从成本效益的角度来看,这也是以较少投入获得较高产出的方法。

政府怎样做才算做好了?这其实是一个涉及评价的问题,之所以把它放入职能范畴,是因为它是整个职能履行过程中的一部分,就如同决策过程离不开政策执行一样。这个问题实际上是与行政责任制联系在一起的。行政责任是贯穿政府管理始终的重要事项。政府行政事关整个社会,其

政策制定和政策执行会对整个社会产生直接影响。因此政府在履行职能时,必须考虑行为的后果。同传统行政注重过程有所不同的是,现在的行政在注重过程的同时更加注重结果。这一结果也是基于对政治、经济、社会等综合因素考量的结果。

政府职能履行与行政模式有关,在不同的模式中,政府履行职能的方式不同。在传统行政模式中,政府是履行职能的唯一主体,以政府资源运用为主;而在治理模式中,政府职能可以由不同的市场主体和社会主体来履行。政府职能外包已成为当前政府运作的一个特点,有三方面原因。其一,政府不具备履行职能所需的所有能力。以养老服务为例,养老责任本是政府履职事项,但由于政府不具备养老专业知识,所以通常采取政府购买公共服务的方式转由养老专业机构履行此类职能。其二,政府缺乏相应的资源,而市场或社会组织恰好可以有效填补这一不足。其三,从成本效益的角度来看,政府职能外包在某种程度可以降低政府的运作成本。根据资源依赖理论,政府与其他主体一起履行政府职能是因为没有一个组织可以自给自足、具有它所需要的所有资源。为了获得资源,组织需要同它所处的环境进行互动和交换,并从这些环境中获取它所需要的资源。正如杰弗里·菲佛和杰拉尔德·R.萨兰基克指出的,“组织根植于相互联系以及由各种各样的联系组成的网络之中。所需要的各种资源,包括财政资源、物质资源以及信息资源,都是从环境中得到的,因此,组织不得不依赖这些主要的外部提供者”^①。政府作为一个组织,亦如是。

政府职能履行的过程也是政府权力行使的过程,两者都经历了从政府独享到多主体共享的变化,推进了公共行政科学化进程,是社会共建、共治和共享的现实反映。

二、我国政府职能转变的过程

转变政府职能是我国政府机构改革中的一项主要内容,这一改革是与组织结构改革同步进行的。转变政府职能最初是在1988年的第二次机构改革中提出来的,并与1982年的第一次机构改革有关。1982年第一次机构改革的主题是精简机构、精简人。经过改革,国务院工作部门由100个减少至61个,工作人员从51000余人减少至32000余人。不过这一改革成果并没有维持太久,因为到1988年第二次机构改革时,国务院工作部门又上升至64个,出现了“精简—膨胀”的情况。这一情况引发了对机构改革举措的思考,那就是单纯从数量上精简机构、精简人并不能从根本上解决政府管理效率问题,还须从政府职能角度加以思考。转变政府职能由此应运而生。推行政企分开是转变政府职能的重要举措,强调把生产经营权交给企业等,目的是搞活企业和发展生产力,即当时流行的“政府对经济的管理,要从直接的管理转向间接的管理,要从微观的管理转向宏观的管理”等观点。但1988年时的中国还处在计划经济时期,这些改革举措也只是计划经济体制下政府对经济管理的一种松动,政企分开也只是政府权力的一种下放,政府与企业的隶属关系在实质上并没有发生变化。尽管如此,仍要肯定转变政府职能对于机构改革产生的积极意义。

实质性的政府职能转变与1992年中国建立社会主义市场经济体制紧密相关。社会主义市场经济的建立使政府职能发生了全方位转变。这是因为社会主义市场经济的建立促使形成了一种新的“国家—社会—市场”形态。这一新形态使政府职能的几个方面产生了比较大的变化。

第一,职能设置发生变化。政府职能设置必须适应新建立的社会主义市场经济体制的需要。为此,采取了一系列改革举措:一是取消不适应新需要的政府部门。原因在于这些部门履行的职能已经可以被市场所取代。这一改革主要体现在1998年的第四次机构改革中。这次改革一举撤销了10个工业经济管理部门,如纺织部、机电部等。这些部门最初设立时是适应计划经济体制需要的,主要职能是在宏观层面的国家与微观层面的企业(即国有企业,因为当时不存在民营企业)之间分

^① [美]杰弗里·菲佛、[美]杰拉尔德·R.萨兰基克《组织的外部控制》,东方出版社2006年版,第4页。

配资源。但是,当社会主义市场经济体制建立后,这些部门的资源分配职能完全可以由市场来承担。二是建立与社会主义市场经济体制相适应的部门。随着社会主义市场经济发展,对市场的监管被提上议程,政府必须强化其市场监管职能。自第五次机构改革开始,这方面政府职能的设置和重组一直持续至今。2003年的第五次机构改革建立了中国证券监督管理委员会、中国银行业监督管理委员会、食品与药品管理局等一系列与市场监管有关的部门;2018年的机构改革建立了大监管模式,进一步强化政府监管职能;2023年的机构改革成立了国家金融监管总局,以加强对金融市场的监管。三是改革行政审批制度。21世纪初开始的行政审批制度改革首先是作为政府职能转变的一个部分进行的。2001年,标志着行政审批制度改革起步的《国务院批转关于行政审批制度改革工作实施意见的通知》指出,各级政府要“进一步转变政府职能,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”^①。行政审批制度改革遵循的原则是“凡公民、法人或者其他组织能够自主决定,市场竞争机制能够有效调节,行业组织或者中介机构能够自律管理的事项,政府都要退出”^②。措施包括取消和调整行政审批项目。截至2012年,我国对行政审批项目共进行了6个批次的取消和调整。2012年以后,行政审批制度改革发生了新的变化,那就是在将行政审批制度改革与转变政府职能相联系的同时,将它与政府权力相联系并建立了政府的权力清单制度。这一制度旨在确保政府正确履行其职能,明确了不在政府权力清单之列的职能,政府一概无权履行。

第二,职能重心发生变化。如前所述,政府职能的履行是一个动态的过程。随着环境的变化,政府在履行职能的过程中会将更多精力投入到某些重点职能的履行中。改革开放以来,政府职能重心的转变主要体现在以下几个方面。一是从注重经济建设转向注重提供公共服务。“发展是硬道理”^③,改革开放后,我国要在最短时间里改变贫穷落后的经济面貌,就必须发展生产、创造财富、积累资源,因此经济建设成为改革开放前期政府最重要的职能。但经济在飞速发展的同时也带来了诸如教育、医疗、社会保障、环境等事关民生的系列问题。正是在这一背景下,中国开始建设服务型政府,在注重效率的同时兼顾公平。二是坚持人民主体地位。政府在确立其某一阶段的职能重心时,会以社会公众所关心的问题作为其行动的逻辑起点。例如,当民生问题开始困扰社会发展时,提出建立服务型政府以向公众提供更多更好的公共服务和公共产品;当环境污染引发公众关注时,开始强调绿色发展;当腐败现象使得公众对政府公信力下降时,提出建立廉洁政府并对腐败行为进行严厉打击;等等。无一不反映了政府在某一阶段里对公众最关注问题的反应。2023年进行的机构改革亦如是。例如,本轮机构改革建立了国家金融监督管理总局和国家数据局、重组了国家科技部,表明金融、科技、信息管理问题在当下国家治理中的重要意义。

第三,职能行使方式发生变化。主要体现在以下几个方面:一是资源配置从政府主导向市场主导转变。在社会主义市场经济体制下,资源配置应由市场决定,政府主要履行的应非资源配置职能。然而,社会主义市场经济体制在我国建立起来后的一段时期内,资源配置主要由政府主导。这是因为,我国社会主义市场经济体制首先是由政府推动构建,并且由于初建社会主义市场经济尚不成熟,需要政府更多地发挥其主导及协调作用,因此这样一种资源配置模式在社会主义市场经济体制建立之后的一段时期内有其合理性。事实上,社会主义市场经济体制建立后我国经济取得的迅速而巨大的进步是与政府主导作用分不开的。在中国经济进入“新常态”,也就是经济从高速增长开始转向中高速增长后,党的十八届三中全会提出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥

^①参见《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)引言部分。

^②参见《国务院关于第六批取消和调整行政审批项目的决定》(国发〔2012〕52号)第一条。

^③《改革开放三十年重要文献选编》(下),中央文献出版社2008年版,第1230页。

政府作用”进一步明确了政府的经济管理职能。党的十八大以来进行的机构改革,也切实加强了政府在市场监管方面的职能,如新的“大监管”模式就是一个典型例子。

二是从政府单独提供公共服务转向与社会组织合作提供公共服务。政府单独提供公共服务是与传统公共行政模式紧密相关的。传统公共行政模式是一个以作为公共服务生产者的政府为中心的、相对封闭的系统。政府资源的有限性决定了政府在提供公共服务的数量和质量方面的有限性。正因为如此,新公共管理运动开始运用市场的力量弥补政府在提供公共服务方面的不足,从以作为生产者的政府为中心向以作为消费者的公众为中心转变。就我国而言,市场和社会的出现为政府利用市场和社会力量提供公共服务提供了可能。政府采购、公共服务购买等政府与社会其他组织合作提供公共服务已经成为常见方式。

三是地方政府职能及其行使权改革。社会主义市场经济体制建立后,地方层面开始出现一些社会问题和矛盾,与之相关的政府职能及其行使权如何改革是一直受到关注的问题。早期这种改革较多出现在经济领域,如扩大地方政府的经济管辖权等。遍布全国各地的各种经济开发区就是典型例证。随着改革的推进,这种改革逐步向基层社会管理领域拓展。例如,2022年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》明确要求“扩大乡镇政府服务管理权限……对直接面向人民群众、量大面广、由乡镇服务管理更方便有效的各类事项依法下放乡镇政府,重点扩大乡镇政府在农业发展、农村经营管理、安全生产、规划建设管理、环境保护、公共安全、防灾减灾、扶贫济困等方面的服务管理权限。强化乡镇政府对涉及本区域内人民群众利益的重大决策、重大项目和公共服务设施布局的参与权和建议权。”^①一些地方政府开展了基层财权和事权划分改革,例如,福建省福安市就依据“清晰事权、厘清财权、权责对等、增强保障”^②原则进行了改革。

三、政府职能转变的方向与途径

2023年的国务院《政府工作报告》提出要“持续转变政府职能”。持续转变政府职能可以从机构改革涉及的两个方面加以理解:一是政府自身的改革,主要是组织结构和职能的改革;二是政府与外部组织的关系,主要是党政关系和政府、社会与市场的关系改革。

从2018年第八次与2023年第九次机构改革来看,转变政府职能,首先是通过党政统筹进行。一方面,将原来属于政府的部分管理职能划归党中央职能部门行使,比如公务员管理职能划归中共中央组织部、电影新闻出版事务划归中共中央宣传部、宗教和民族事务划归中共中央统战部。另一方面,党政机构共同履行责任。比如在第八次机构改革中组建的国家监察委员会,就是将原来监察部、国家预防腐败局的职责,最高人民检察院查处贪污贿赂、失职以及预防职务犯罪等与反腐败相关的职责进行整合,同中央纪律检查委员会合署办公,以加强党对反腐败工作的集中统一领导。

其次,通过强化政府的监管职能。如2018年机构改革成立的国家市场监督管理总局,整合了国家工商行政管理总局、国家质量监督检验检疫总局、国家食品药品监督管理总局的职责,国家发改委的价格监督检查与反垄断执法职责,商务部的经营者集中反垄断执法职责以及国务院反垄断委员会办公室的职责。2023年机构改革新成立的国家金融监督管理总局也属于此类情况。在此之前,对金融机构、金融业务、金融基础设施都是分业管理。随着金融环境和金融活动变得日趋复杂,

^①参见《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于加强乡镇政府服务能力建设的意见〉》, https://www.gov.cn/xinwen/2017-02/20/content_5169482.htm, 最后访问日期:2023年5月26日。

^②参见《福安市人民政府办公室关于印发福安市市乡(镇)财权和事权划分改革方案的通知》, http://www.fjfa.gov.cn/zwgk/tzgg/201809/t20180907_570435.htm, 最后访问日期:2023年5月26日。

原有分业管理效率无法满足金融发展需要,国家金融监督管理总局的成立旨在打通分业金融监管壁垒,推动分业监管走向混业监管;同时,对地方的金融监管也改成了以派出机构为主的监管体系。

最后,提升政府整体作用。从政府主导到市场主导、发挥政府作用再到提出有效市场和有为政府,政府经济职能的这一变化表明了政府整体作用的提升。这一变化既是对市场经济体制发展过程中出现的问题的有效反应,也是正在逐步形成中的我国政府主导的多方合作模式的显著特征。

转变政府职能的核心在于厘清国家、社会、市场三者间的关系。事实上,从社会主义市场经济体制建立以来,机构改革就开始了这一厘清过程,行政审批制度改革是其中的重要举措。权力清单的建立把行政审批制度视作政府职能转变的一项内容,涉及权力分配和行使核心问题,通过权力边界约束政府行为,使政府将部分权力让渡给市场和社会。从整体上看,行政审批制度改革呈现出由单一的简政放权到简政放权、放管结合,再到简政放权、放管结合、优化服务的“放管服”渐进式发展过程^①。目前比较常见的政府赋权方式,就是政府通过类似购买公共服务的方式促进社会组织与政府一起行使本属于政府的职能。

政府的基本职能主要包括国家的政治统治(政务)和管理社会公共事务(事务)两大职能。政务涉及社会秩序的维护,要求集中政府权力;而事务涉及公共服务的提供,要求分散政府权力,由市场和社会共同承担此功能。由于政府其他职能基本上可以归到这两类职能中,因此继续转变政府职能在相当程度上取决于这两项职能的消长。其一,在不同的社会发展阶段,两项职能孰轻孰重取决于政府的判断及执行。当聚焦社会稳定时,政府更偏向于履行它的政治职能;当聚焦公共服务时,则会更偏向于它的事务职能,二者不是截然分开的。其二,由于执行政务需要权力的相对集中,而执行事务则需要权力的相对分散,因此这两项职能又具有可能的冲突性。

转变政府职能的一个要点就在于,政府在处理两类职能时应该扮演不同的角色^②,根据政务和事务的不同有区别有针对性地履行职能。就基层治理而言,实践出现了一些“行政化”倾向。如前所述,社会主义市场经济体制建立后,地方层面出现了一些社会问题和矛盾冲突,基层治理“行政下沉”可能造成基层治理负担较重,人员和资金不足。仅依靠基层政府的力量难以履行如此多的行政职能,其中涉及的很多事务性的职能(比如养老服务、环境保护、扶贫济困等)其实可以由社会组织来承担。相关的法律和政策强调基层治理的自治性,目的是要建立一种“共建、共治、共享”的治理模式,要求政府在履行政务职能时扮演指挥者和监督者角色,集中必要的权力和资源进行治理;而在涉及提供公共服务之类的事务时,政府扮演合作者角色,让社会和市场承担相应职能,利用社会资源和力量进行治理。

此外,正如“放管服”改革不可能仅靠政府自身的力量推进一样,继续转变政府职能也不能仅依靠政府自身的力量实现,还需要借助社会力量。从政府角度来看,就需要考虑如何进一步培育社会力量,使社会组织积极、主动、自发地发挥作用。如何在社会治理中更好地发挥它们的作用,也是今后转变政府职能应认真思考的重要问题。

(责任编辑:舒隽)

^①张安定《深化行政审批制度改革 推进政府治理现代化》,《中国行政管理》2022年第7期。

^②竺乾威《政府主导下的多方合作:集中体制下的治理创新》,《中国行政管理》2022年第1期。