

## 新中国成立以来政府职能的历史变迁与路径依赖<sup>(\*)</sup>

○ 吕同舟

(上海师范大学 哲学与法政学院, 上海 200234)

(摘要) 新中国成立以来政府职能的历史变迁, 在提升治理能力维度上直观表现为政府机构改革, 在优化治理方式维度上直观表现为主体关系重塑。在这一制度变迁中存在着三重路径依赖: 以党政合一为核心的政治整合方式限制了制度变迁的可能空间, 以层级结构为依托的权力配置方式抑制了制度变迁的创新活力, 以行政体系为中心的组行为方式阻碍了制度变迁的内生动力。为了实现突围, 有必要对症下药: 其一是推进国家治理现代化, 在区分政治问题与管理问题的前提下明确多元主体定位, 推动政治整合方式变革、拓展制度空间; 其二是推进纵向权力配置方式改革, 以合理确权为总体原则, 依照政府间职能分工进行管理权限划分, 实现权力配置制度化、激发创新活力; 其三是以职责体系重塑为抓手, 落实职责配置的细致化及其与机构改革的双向互动, 压缩制度本身存在的“变通空间”, 推动组织行为方式变革、释放内生动力。

(关键词) 政府职能转变; 路径依赖; 政治整合; 职责体系; 确权

DOI: 10.3969/j.issn.1002-1698.2017.12.005

政府职能转变是行政体制改革的核心内容之一, 也是政治体制改革和经济体制改革的“结合部”, 长期受到学界和政界的广泛关注。某种意义上, 新中国成立以来发展史就可以被解读为政府职能转变史。在这一制度变迁过程中, 职能重心发生了转移, 作用方式进行了调整, 基本要素也发生了改变, 从而为提升制度绩效、维护政治秩序提供了关键动力。但与此同时, 这一过程也长期受到

---

作者简介: 吕同舟(1988—), 上海师范大学哲学与法政学院讲师, 南开大学中国政府与政策联合研究中心兼职研究员, 主要从事中国政府与政治、比较政治制度研究。

(\*) 本文系国家社科基金一般项目“行政审批事项转移与行业协会承接的衔接机制建设研究”(15BZZ076) 和上海市人民政府发展研究中心—基地专项(2017—YJ—C09) 的成果。

计划经济体制、传统管理方式以及体系运行惯性等多项内生因素的影响,从而使改革受到阻碍或出现反复。这一事实为立足历史制度主义观察政府职能转变提供了理论可能和现实基础。

### 一、问题的提出:作为分析视角的路径依赖

新中国成立以来政府职能的转变史实际上就是一项制度的变迁史,而对其进行深入研究,必然要以细致梳理其历史脉络为前提。“它(历史)的重要性不仅仅在于我们可以向过去取经,而且还因为现在和未来是通过一个社会制度的连续性与过去连接起来。今天和明天的选择是由过去决定的。过去只有在被视为一个制度演进的过程时才可以理解。”<sup>(1)</sup>作为新制度主义的核心分支,历史制度主义极为重视既有的制度世界对新制度创设及其发展走向的影响,而路径依赖恰是其中的核心概念。

按照诺斯的解释,“路径依赖是过去的历史经验施加给现在的选择集的约束”<sup>(2)</sup>。换言之,过去的行动会在一定程度上限制现在的选择范围。更通俗的说法是,制度一旦选择了某一路径,就会在以后的发展变迁中不断自我强化,阻碍制度的进一步变革。具体到政府职能转变范畴当中,从理论角度讲,深化改革必然涉及对原有体制机制、职能划分以及职责分工体系的突破与重新调整,而这又自然就会受到原有观念、体系以及利益的影响与束缚,从而产生路径依赖的问题。事实上也恰是如此,各国改革实践均表明,在不同阶段政府职能转变的目标取向、具体策略、操作方式虽有所不同,但就改革的内在逻辑以及外部生态而言,却具有惊人的相似性,这一相似性有助于保持政府的正常运转和政策的延续性;与此同时,既有的运行模式和职能结构会形成强大的自我防御力量,强有力地支持着原有体系的运转,甚至导致改革陷入僵局或“锁定”状态。

立足理论分析和经验观察,结合新中国成立以来政府职能转变的历程和全面深化改革的强烈诉求,有必要引入路径依赖的分析视角,将政府职能转变纳入制度变迁的范畴整体考虑,分析改革面临的路径依赖问题,挖掘其历史基因并探寻“解锁”路径。这对于破解当前政府职能转变困局、切实深化改革应能起到一定的作用。

### 二、新中国成立以来我国政府职能的历史变迁

从逻辑上看,新中国成立以来我国在政府职能转变领域的诸多努力,无非着眼于两个目的:其一是提升政府治理能力,直观表现在借助政府机构改革优化组织流程、提升行政效能上;其二是优化政府治理方式,直观表现在重塑政府与政府、政府与市场、政府与社会等诸多关系上。在这个意义上,关于新中国成立以来我国政府职能的历史变迁,就可以从这两个维度进行梳理。当然,有必要指出的是,对其进行类型划分并不意味着二者是截然分开的;实际上二者本身是相辅相成的,例如,治理能力提升之后客观上就会催生治理方式的变化,而治理方式

的更新无疑能够提升治理能力。但无论如何,进行这类划分有助于深化关于问题的认识。

### (一) 在提升治理能力维度上直观表现为政府机构改革

新中国成立以来,我国大致进行了十一次大的机构调整。这些改革又可以大致地分为三个时期:

第一阶段是从1949年到1978年。在这一阶段,主要进行了四次机构改革:1951年12月,政务院颁布了《关于调整机构紧缩编制的决定(草案)》,进行了建国以来第一次精兵简政工作。1954年底,伴随着中国政权组织形式的确定和各级政权机关的建立,又对中央和地方各级机关进行了一次较大规模的精简。1956年下半年,中央提出了《关于改进国家行政体制的决议(草案)》。这是第二次较大规模的体制改革和机构改革。这次改革以中央向地方下放权力为主要内容,通过国务院精简所属工作部门,下放权力,以达到扩大地方自主权的目的。1960年到1964年,为了贯彻国民经济调整的方针,进行了建国后的第三次较大机构改革。在文化大革命期间,政府机构经历了非常态的调整。总的来说,纵观从新中国成立到改革开放这段历程,贯穿始终的关键词是“精兵简政”。但出于适应高度集中的计划经济体制的要求,以及受到苏联集权模式的影响,机构在精简后往往很快就会重新膨胀,从而催生新一轮的机构改革。

第二阶段是从1978年到2007年。改革开放以后,伴随着经济体制的转型,关于政府机构调整的思路也发生了重大变化,从单纯地追求“精兵简政”提升到精兵简政和推动政府职能转变并举上。这从各个时期改革方案上就可以得到显著体现。1982年改革延续了以往精兵简政的思路,同时又关注到经济体制改革对政府机构设置的要求,较大幅度地撤并了经济管理部门;1988年改革有了新的突破,着力于推进政府职能转变的机构改革方案,主要内容是合理配置职能、科学划分职责、调整机构设置、改变工作方式等,此后“转变政府职能”就成为贯穿机构改革的主线;1993年政府机构改革的主要目的是建立适应市场经济体制的政府职能结构,重点在于实现政企分开上;1998年改革的重点仍然着眼于发展社会主义市场经济,推动政企分开;2003年改革开始着力塑造行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制,当然,在具体的政策层面也有了更深入的认识。总的来说,这一阶段改革与前一阶段的共同点在于以精兵简政为目标,但往往难以跳出机构精简、膨胀、再精简、再膨胀的怪圈;区别则在于,后一阶段的改革开始推动精兵简政和政府职能转变并举,其直接结果是机构的精简膨胀程度较之前一阶段有所降低,并且改革的方向和路线更加清晰了。

第三阶段是从2008年至今。在这一时期,关于政府机构调整的思路进一步清晰化,推进大部门体制改革开始成为关键依托。大部门体制改革将那些职能相近、业务范围雷同的事项,相对地集中到一个部门进行统一管理,从而最大程度地避免政府职能交叉和多头管理。<sup>(3)</sup>其关键不在于部门的大小或者数量的多寡,从根本上说,而是要与政府在经济社会中所扮演的角色及其所发挥的功能有

机地联系起来。换言之,大部门体制的关键是理顺职责关系、合理配置职责。2013年国务院机构改革则延续了这一思路,并将职能转变提到了更高的位置。<sup>[4]</sup>

## (二) 在优化治理方式维度上直观表现为主体关系重塑

新中国成立以来,政府与政府、政府与市场、政府与社会等诸多关系发生了重大变化,体现出制度变迁导致的利益格局重组。总的来说可以大致划分为三个阶段:

第一阶段是从1949年到1956年,重点内容是主体间关系格局的基本形成。在这一阶段直接影响主体关系变化的重大事件有二:其一是对生产资料私有制的社会主义改造,塑造了中国政府间纵向关系的主要力量结构,即中国共产党成为居于领导地位的执政党,而政党领导下的各级政府则成为整合社会的唯一力量;其二是作为在国内物质条件极为匮乏和苏联发展经验影响下的现实选择,计划经济体制的形成引起了政府间纵向体制的重大变化,<sup>[5]</sup>塑造出政府主体压制市场主体和社会主体的关系格局。

第二阶段是从1956年到1978年,重点内容是中央政府与地方政府关系的调整。在这一时期,由于计划经济体制的影响,以及意识形态方面的禁锢,市场主体、社会主体的自主地位受到极大限制。因此,这一时期工作重点在于中央政府与地方政府关系的调整,并且整体上呈现出权力收放循环的态势。前一阶段形成的中央高度集权的体制,使得地方政府和企业受到严重束缚,因而使其对中央提出“向下放权”的呼唤。以1956年10月《国务院关于改进国家行政体制的决议(草案)》和1958年4月《关于工业企业下放的几项规定》等文件为指导,中央开始大规模下放计划管理、基建项目审批等经济管理权限。这些权力的集中、迅速下放,客观上虽然提高了地方政府的主动性和积极性,但由于所处的特殊历史背景,加之缺少配套的保障机制,以及地方积极性的过度膨胀,导致了大量的盲目生产和重复建设,既浪费了大量资源,也破坏了中央的统一调控。为了扭转这一混乱的局面,1959年2月24日,《人民日报》发表题为《全国一盘棋》的社论,强调“要加强集中领导和统一安排”,并在随后1961年开始的经济调整期间,将下放地方的大部分企业管理权又陆续收归国务院有关部委。这样,本轮以“下放企业管理权”为核心的改革,又以“上收企业管理权”而告终。此后进行的第二轮权力放收,其主要动因、基本轨迹、存在问题乃至最终结果等与前如出一辙。

第三阶段是从1978年至今,重点内容是多元化分权为主、选择性集权为辅。1978年以来,伴随着经济体制转型与行政体制改革深化,作为对传统中央集权的逆反,地方政府、市场、社会等主体意识开始觉醒,多元主体格局呈现出更加复杂和动态的变化,总体上展现出多元化分权和选择性集权并举的特征。就前者而言,在央地关系方面突出表现为经济领域管理权限的大幅度下放,例如设立各类经济特区、设立计划单列市和副省级市等,从而刺激地方经济活力,在政社关

系、政市关系等方面则表现为借助改革培育社会、市场的自主意识和能力,削减政府对社会、市场的不当干预。就后者而言,既体现在通过垂直管理实现中央意志在地方的贯彻和对中央权威的有效维护上,又体现在借助分税制改革重塑财政格局上,还体现在社会和市场的自主性应当控制在一定的范围并受到政府的牢牢把控上。

简而言之,政府职能是中国政府与政治的关键要素之一,是行政制度运行与政治、经济改革的外在表征;政府职能的变迁,既体现出政府治理能力和治理方式的变迁,也体现出国家制度安排的变迁。从前文的梳理可以发现,在政府职能的变迁过程中,已有的制度设计会对后来的制度变迁造成阻碍,甚至形成倒退的张力,这样,关于改革面临的诸多困难以及出现的反复也就不难理解了。进一步说,无论从治理能力维度还是从治理方式维度看,其历史基因中深刻渗透出路径依赖的影响。

### 三、中国政府职能转变中的三重路径依赖

结合历史分析看,当前中国政府职能转变面临着三重路径依赖:其一是以党政合一为核心的政治整合方式限制了制度变迁的可能空间,其二是以层级结构为依托的权力配置方式抑制了制度变迁的创新活力,其三是行政体系为中心的组织行为方式阻碍了制度变迁的内生动力,而这恰恰也成为改革长期难以破局的关键症结。

#### (一) 以党政合一为核心的政治整合方式限制了政府职能转变的可能空间

新中国成立以后,中国共产党通过构建一套严密的组织体系和组织网络,实现了对国家和社会的有效渗透与政治吸纳。依托于政党的组织网络,以及党的运行原则和严格纪律,政党有效地将国家与社会整合为一个有机整体,成为国家权力的运行载体。理论上讲,国家权力的运作自有其载体——即基于国家制度所形成的组织体系,如从中央到基层的各级政府;然而,在政党组织体系渗透进各级政府及其组织的制度环境下,国家权力的运作很大程度上被政党的组织网络运作所替代,<sup>(6)</sup>导致政治整合方式表现出党政合一的典型特征。

这一要素深刻地影响着并贯穿了制度变迁的全过程。一方面,“国家职能”与“政府职能”的分离一直要到十一届三中全会之后才逐步明朗,此前二者往往是被混为一谈的,甚至在上个世纪80年代以前国内根本没有现代意义上的“政府职能”概念;另一方面,1978年以来我国推进的一系列改革,虽然推动了政府职能的有效转变、大大提升了行政绩效和经济绩效,但究其本质而言,始终是在原有权力结构网络的基础上进行的,换言之,长期以来我国政府职能转变改革并未深切触及政治整合方式层面。

沿着前文的分析理路,可以合理地得出结论,以党政合一为核心的政治整合方式限制了政府职能转变的可能空间。一方面,建国初期形成的政府职能结构,实际上很大程度是作为政党组织体系在行政体系当中的“映射”而存在的,并受

到党组织结构纵向同构的影响而表现出类似的特征,进而与政党组织结构紧密嵌联。后来进行的一系列职能结构和职能部门的调整,虽然在行政效能提升、行政流程优化等领域取得了显著进展,但始终未能摆脱党组织结构纵向同构的影响。当制度变迁开始触及这一核心问题的时候,就会受到极强的阻力;与此同时,作为在短期内应对问题的有效策略,改革的推动者会运用强制性手段——例如压缩人员和编制,但当制度张力被缓解后,又极其容易出现反弹。另一方面,在党政合一的政治整合背景下,推动政府(中央)与政府(地方)、政府与市场、政府与社会关系重塑的关键,就在于推动政府主动地向市场、向社会放权,而这客观上又将重塑政党与政府、政党与国家、政党与社会的关系。自然而然地,改革动力往往比较匮乏,出现反复也就不足为奇了。

## (二) 以层级结构为依托的权力配置方式抑制了政府职能转变的创新活力

1978年以来,为了适应经济发展和社会主义建设的需要,我国推动了一系列以央地关系调整和权力配置为主题的改革,深刻地影响了三十多年来一系列政治、经济、文化、社会诸多方面的体制改革,并突出表现在作为行政体制改革核心内容以及其与政治、经济体制改革“结合部”的政府职能转变领域。历史地看,从早期着力于政企分开、对企业进行宏观、间接式管理开始,到后来以分税制重塑央地关系,再到培育社会性力量,乃至从顶层设计上强调“放开那些不该管的、管好那些该管的”<sup>(7)</sup>,并以下放行政审批权作为“抓手”和突破口的改革过程,无疑贯穿着这一逻辑。也可以说,权力配置改革有力地推动了我国政府职能转变的进程。然而,吊诡的是,本应作为政府职能转变推动力量的权力配置改革,反过来却可能成为改革进一步深化的阻滞,例如,“一放就乱、一收就死”的问题就从未得到根本性地解决。关于这一问题本质的理解,有必要深入到权力配置改革的内在逻辑和制度变迁的内生动力层面进行考量。

长期以来,我国推动的权力配置改革的实质,是依托层级结构对权力进行收放或集分,进而导致在行政体系和社会体系运行中出现唯权力的指向。实际上,单纯从字面意义上看,“集”“分”或“收”“放”这些字眼本身就暗示着改革推动者在权力配置中的决定性地位。加之当前我国相关制度建设还有待健全的现实,以层级结构为依托的权力配置方式无疑体现出相当程度的非制度化和不稳定风险,为上级政府干涉下级政府,以及政府干涉市场与社会提供了空间,抑制着政府职能转变的创新活力。

具体地看,一方面,行政机构调整和组织内部运行往往容易陷入僵局。在以层级结构为依托的权力配置方式作用下,上级政府依托于层级结构和行政力量将事权层层下放、财权逐级上收成为可能,从而将履职过程在一定程度上变成了“讨价还价”——“讨价”要来的是“事权”,而“还价”打发出去的是“事责”。<sup>(8)</sup>而机构的庞大和纵向同构是完成这一过程的重要组织支撑。与此同时,就行政组织内部成员而言,其创新活力的核心来自体系内部的晋升,然而在当前的权力配置状态下,晋升通道主要地掌握在上级政府手中,从而迫使组织成员“理性地”

唯上级之命是从,未能将政府行为紧密地联系到社会与公民需求上。反过来说,这两种状态有可能固化唯权力的指向,进一步抑制了政府职能转变的创新活力。

另一方面,多元主体关系重塑同样受到阻碍。在以层级结构为依托的权力配置方式作用下,多元主体无法形成对等性关系,政府作为制度的主导者拥有绝对的权威,其他主体的作用空间和创新活力受到严重压制。以行政问责为例。作为对政府职能履行结果的后置性追究,当政府履职未能满足公众需求或触犯法律的时候,问责可以对行为主体施加相应的处罚。原则地讲,我国已经形成了包含权力机关、司法机关、政党、社会与公民等在内的多元监督体系,但结合实践来看,主流的问责形式仍然表现为上级政府对下级政府及其官员过错行为的追究,而作为政府履职直接对象的公民,反而未能发挥关键性的作用。这种方式无疑会强化下级政府对上级政府而非对公民的服从,从而成为制度变迁的掣肘。

简而言之,以层级结构为依托的权力配置方式为我国政府职能转变提供了中观的制度环境,导致制度体系形成唯权力的指向,客观上导致借助改革改进服务以更好地满足公众需要的创新活力被大大压制,强化科层体制的冲动反而极强。如何突破这种路径依赖,自然成为下一步改革的重点。

### (三) 以行政体系为中心的组织行为方式阻碍了政府职能转变的内生动力

路径依赖理论强调组织行为方式对制度变迁的影响。由于报酬递增效应和适应性预期,与制度相适应的组织会由于既得利益等多方面因素而倾向于维护现有制度,阻挠、干涉一切试图改变现状的行为,从而阻碍了政府职能转变的内生动力,形成组织行为方式层面的路径依赖。“从现存制度获益较多的参与人赋有维持现状的资源 and 能力,他们会成为既得利益者保证现存制度持续存在的力量”。<sup>(9)</sup>简单地说,任何由改革带来的权力格局重组,都会受到既得利益集团的阻挠和干扰,既可能导致改革无法继续,也可能导致改革由于既得利益的强势操控而留下大量后遗症。<sup>(10)</sup>结合政府职能转变的实际历程分析,以体系为中心的组织行为方式典型地表现出“权力部门化、部门利益化、利益集团化”的倾向,组织机构和工作人员天然地形成了某种“利益共同体”;而致力于打破这种共同体的政府职能转变,自然就会在组织行为层面受到阻挠或干扰。这一点已然在行政机构改革和行政审批改革过程中得到了有力的佐证。

一方面,新中国成立以来,我国先后进行了多轮国务院机构改革。早期改革聚焦于突破中央权力过于集中导致的弊端,以简政放权为典型特征,核心是将原本由中央行使的权力下放给地方。与这一过程相对,地方为了承接这些权力增设了不少部门。后来,权力下放导致的各种乱象迫使中央又重新收回了下放的权力。然而,由于机构天然存在着的自我膨胀的动机,原有因权力下放增设的地方政府经济部门并没有随权力大大削减而缩并和撤销,而中央政府机构却随权力的上收进入了新一轮膨胀。<sup>(11)</sup>这是改革难以跳出“一放就乱、一收就死”和机构“膨胀—精简—再膨胀”怪圈的重要原因。为了突破这一局限,我国从2008年开始推行大部门体制改革,试图借助机构调整来实现职能整合、理顺职责关

系,同时反过来强化机构调整的效果,从而切实改变行政生态。实事求是地说,大部门体制改革的效果是相当显著的;但是作为一种权力重组和利益格局重塑,大部门体制改革必然会触及部门利益,同样会天然地存在受到阻挠和干扰的可能。如何恰当地应对这一问题,是全面深化改革必然要面临的考验。

另一方面,行政审批改革深嵌于中国总体的经济、社会转型当中,是一场斩断政府过多地伸向经济、社会权力触须的自我革命。<sup>(12)</sup>自上世纪70年代末开始,行政审批下放事项由少到多、释放权力由小到大,在推进行政改革、提升行政效能方面起到了显著成效;本届中央政府更是将取消和下放行政审批事项视为推进政府职能转变的关键抓手。<sup>(13)</sup>然而,在肯定成绩的同时也必须看到,以行政体系为中心的组织行为方式——或者更直接地说,部门的狭隘利益仍然在深刻地影响着政府的自我革命进程。例如,不少地方政府虽然出台了文件,但却并未动真格;有些部门为了小团体利益而采用变通的方式保留那些对本部门有利的审批事项,看似取消了不少,但是需要审批的环节合并到了别的事项中,或者以“打包”的形式存留下来;又如,一些部门虽然下放某些审批权,但却仅仅下放初审权或某些环节,保留着终审权,甚至加重了行政客体的负担等。<sup>(14)</sup>这些问题无疑都是路径依赖的具体表现。未来,如何破除部门狭隘利益的阻挠,切实地将权力放下去、放出去,是全面深化政府职能转变的攻坚之战。

#### 四、关于进一步深化政府职能转变的突围策略

正如前文所述,当前我国政府职能转变在取得显著成就的同时,不可避免地陷入了较为严重的路径依赖之中。厘清自我强化的过程有助于深刻地理解政府职能转变的内在逻辑及其现实困境,并为进一步深化改革、实现突围提供理论上的可能指导。

##### (一) 以国家治理推进政治整合方式变革,拓展制度变迁的可能空间

以党政合一为核心的政治整合对于实现对社会、市场的有效吸纳,充分调动有限资源集中到重点项目建设,推动社会主义建设起到了中流砥柱的作用,也成为推进政府有效履责和职能转变的重要力量。但是,伴随着经济社会发展到一定阶段,这种整合方式反而成为了进一步深化政府职能转变的结构性掣肘。然而,必须明确的是,突破这种路径依赖,并不意味着要完全抛弃当前的政治整合方式;实际上,这一点也是不可能做到的——这既是世界范围内政党政治的普遍要求,也是当前我国实际行政生态的现实需要。结合改革历程以及行政实践来看,以国家治理现代化推进政治整合方式变革,从而拓展制度变迁空间,无疑是一种可能的备选方案。

国家治理现代化不但是对中共执政六十年以来经验教训的系统总结,而且是新时期坚持党的领导、切实推进社会主义建设和有效实现治国理政的战略部署。作为一个包含着政府治理、市场治理和社会治理三个次级体系的综合体<sup>(15)</sup>,现代国家治理表现为包括国家政权的所有者、管理者和利益相关者在内



的多元行动者之间的协同与互动;通俗地说,就是在坚持党的领导的前提下,充分发挥多元主体作用的过程。进一步看,构建多元化的国家治理体系,强调各治理主体间的合作共治,不仅可以规避政府失灵与市场失败的双重困境,而且可以增进社会公共利益。<sup>[16]</sup>自然地,这一过程必然涉及政治整合方式层面的变革。

一方面,要坚定不移地坚持中国共产党的领导,坚持以政党为核心强化政治整合。这既是我国政治发展的必然要求,也是持续推进国家治理建设的重要保障。另一方面,应当看到,当前中国社会的很多问题已经主要地是管理问题而非政治问题,这一事实使得传统那种相对刚性的政治整合方式变得不合时宜,同时也呼唤着相对柔性的政治整合。具体地看,在进一步深化改革的过程中,应当分清哪些问题属于政治问题、哪些问题属于管理问题——对于前者,应当坚持原则,以刚性整合为主;对于后者,应当主要发挥政党在宏观把握和顶层设计方面的作用,充分强化政府和市场、社会的治理能力,从而在坚持中国特色社会主义的前提下,既要借助转变政府职能强化管理和服务能力,又要借助市场和社会自我管理诉求的强化以及承接政府职能和自我管理能力的提升进而倒逼政府进行改革。唯有如此,才能在国家治理现代化建设的进程中,塑造一种相对柔性的政治整合方式,从而突破路径依赖、切实深化政府职能转变。

## (二) 以合理确权推进权力配置制度化,激发制度变迁的创新活力

改革开放以来我国推行的一系列以层级结构为依托的权力配置改革,虽然对于释放地方活力、提升政府效能起到了积极作用,但由此而导致的以“集分”或“收放”为主要话语的改革方式体现出的“非制度化”和唯权力的指向,抑制了系统的创新活力。因此,要突破这种路径依赖,有必要超越制度本身,从“根子”——即权力配置方式入手,以合理确权来推进权力配置制度化,从而实现路径解锁。

抽象地看,应当将合理确权视为推进权力配置方式改革的总体原则。通俗地讲,确权意味着运用制度化的方式,将权力配置格局固定下来;换言之,确权是对传统意义上权力收放或集分式改革所蕴含的非制度化的应对。在这个意义上,也可以说,确权的本质在于实现权力纵向配置的制度化。进一步说,合理确权意味着要跳出关于集权或分权的简单争论,在考察一种“合理”的权力纵向配置格局的基础上实现制度化,从而提升政府体系的稳定性,改变下级政府对上级政府“惟命是从”的局面,为职能转变和职责体系建构以及各项体制、机制改革提供有效的支撑。当然,有必要指出的是,究竟何种状态才是“合理的”以及采用何种方式使之制度化,仍然是需要进一步厘清的难题。但无论如何,仅从逻辑层面看,合理确权无疑能够为突破路径依赖、切实深化改革提供理论可能。

具体地看,在未来改革过程中,应当改变现有的抽象划分权限的配置方式,依照政府间职能分工来进行管理权限划分。<sup>[17]</sup>这一点在国外行政实践中得到了有力佐证,例如美国借助联邦宪法和州宪法以及相关法律将纵向府际权力配置格局固定下来,法国和日本则通过地方分权改革实现央地权力配置制度化。这

些经验表明,某项权力归属于何级政府是相对确定的,并得到法律的切实保障;在此基础上实现事权划分法制化和职责法定,进而为行政体系的运转与职责体系的运行提供有效支撑。例如,中央政府职能范围的事务,其管理权限归属于中央;地方政府职能范围的事务,其管理权限归属于地方;中央和地方政府共有职能范围内的事务,决策权、监督权主要归属中央,管理权、执行权可以归属地方。

### (三) 以职责体系重塑推进行为方式变革,释放制度变迁的内生动力

在改革实践中,组织行为方式层面的路径依赖意味着制度获益者天然地倾向于维护现有制度。但需要明确的是,这种维护并非是在绝对意义上的,同样要受到制度的约束;换言之,制度获益者会在可被允许的范围之内,最大化地维护自身的利益。公共选择领域的选择性执行就是最佳佐证。沿着这一逻辑推演,越是在制度供给不明确、不细致的领域,制度获益者“变通”的空间就越大;反之,越是在制度供给明确、细致的领域,制度获益者“变通”的空间就越小。因此,要想切实突破组织行为方式层面的路径依赖,有必要立足于具体和微观的层面,强化制度供给,扎实推进改革的精细化,从而释放制度变迁的内生动力。

长期以来,我国在政府职能转变领域进行了大量探索,但总体上看,至少到本世纪初,改革主要围绕着梳理逻辑、探索原则而进行,所设计的方案也大多体现着对政府职能转变的抽象认识。这种改革无疑是必要的,但反过来说,也恰恰是因为制度供给偏重“抽象”和“粗犷”,导致制度获益者拥有较大的灵活变通的空间——这是一系列问题出现的关键原因。客观地说,单就抽象的原则层面而言,关于政府职能转变的理论认识已经比较成熟了,实践改革也取得了相当显著的成果;在一定程度上,甚至可以说,政府职能“转变”的任务已经大体完成,下一步改革的重点应当跳出职能的简单“转变”,将重点放到职责体系的“重塑”上,切实推动改革的深化、细化、具体化,进而突破路径依赖困局。

推动政府职责体系的重塑,至少应当把握以下两个方面:首先,职责配置细致化。简单地说,合理配置纵向各级政府职责的总体原则是:该是哪一级政府的职责,就要配置到哪一级;配置到哪一级政府的职责,必须由哪级政府负责到底;对于重要的事项,政府间可以有交叉,但权力和责任要分清楚。这一过程与前文所述的合理确权改革是自洽的。当前正在推行的权力清单、职责清单以及负面清单改革就是政府职责细致化的体现。

其次,机构改革与职责配置的双向互动。机构本质上是为了履行职责而设立的,职责只有借助于机构才能得以有效履行,同时,职责范围的变化必然要求原有组织结构的相应变革。因此,改革过程应当坚持机构改革与职责配置之间的双向互动。总体上看,机构改革应当遵循“因地制宜”原则,不强求“上下对口、左右对齐”。具体地说,依托于职责配置的细致化,为了履行职责而设立的机构不必在所有层级设立相同的职能部门,再在这些机构之间划分管理责任,而应当根据业务性质的不同来考虑机构的设置。<sup>(18)</sup>例如,对于中央专有事务,应该由中央垂直管理;对于中央和地方相交叉的事务,可以延续当前上下对口的机构

设置,但有必要改变“双重领导、条块结合”的旧思路,明确央地分工,以避免职责不清、相互推诿现象的发生;对于地方事务,中央要鼓励地方政府“自选动作”,因地制宜地调整、设置机构,不要随意干涉。

注释:

- (1) 诺斯《制度、制度变迁与经济绩效》杭行译,上海:上海三联出版社,2009年,第1页。
- (2) [美]道格拉斯·C·诺斯《理解经济变迁过程》北京:中国人民大学出版社,2008年,第48-49页。
- (3) 汪玉凯《冷静看待“大部制”改革》,《中国经济时报》2007年12月10日。
- (4) 2013年改革方案名称中多了“职能转变”四字,这在国务院机构改革中尚属首次。
- (5) 薛立强《改革前政府间纵向关系的形成与调整》,《社会主义研究》2008年第6期,第59-63页。
- (6) 林尚立《集权与分权:党、国家与社会权力关系及其变化》,《复旦政治学评论》2002年第1期,第152-201页。
- (7) 参见2013年5月13日李克强总理在“动员部署国务院机构职能转变工作”的全国电视电话会议上的讲话 <http://politics.people.com.cn/n/2013/0515/c70731-21487259.html>。
- (8) 侯一麟《政府职能、事权事责与财权财力:1978年以来我国财政体制改革中财权事权划分的理论分析》,《公共行政评论》2009年第2期,第36-72页。
- (9) [日]青木昌彦《比较制度分析》,上海:上海远东出版社,2001年,第236页。
- (10) 俞可平编《中国治理评论》,北京:中央编译出版社,2012年,第66-67页。
- (11) 胡珊琴《新中国行政机构改革的路径依赖分析》,《中国行政管理》2008年第5期,第39-42页。
- (12) 沈焯《解困行政审批改革的新路径》,《法学研究》2014年第2期,第20-34页。
- (13) 例如,近三年国务院政府工作报告显示,国务院各部门已经取消和下放了973项行政审批事项。
- (14) 张定安《全面推进地方政府简政放权和行政审批制度改革的对策建议》,《中国行政管理》2014年第8期,第16-21页。
- (15) 俞可平《衡量国家治理体系现代化的基本标准》,《南京日报》2013年12月10日。
- (16) 唐兴军、齐卫平《治理现代化中的政府职能转变:价值取向与现实路径》,《社会主义研究》2014年第3期,第83-90页。
- (17) 沈荣华《纵向行政体制改革的思考》,《中国行政管理》2008年第9期,第14-17页。
- (18) 周振超《当代中国政府“条块关系”研究》,天津:天津人民出版社,2008年,第230-232页。

(责任编辑:汪家耀)

changes for the past few years. For the money supply mechanism ,with the changes of China's balance of payment conditions especially the change of capital flow direction ,the scale of foreign exchange on the balance sheet of monetary authority shrank remarkably. At the same time ,the scale of claims on other depository corporations expanded at a quick pace. In the future ,some modification of the balance sheet of monetary authority may be made utilizing the money supply mechanism based on national credit. For the money creation mechanism ,against the background of financial innovation and financial disintermediation ,the inter – financial – institution – transaction chain composed of inter – bank deposits ,interbank financing and entrusted investment developed very rapidly ,which had a marked impact on the balance sheet of other depository corporations and sources and uses of credit funds of financial institutions. This makes the function of the money creation channel based on net portfolio investment prominent. With the process of financial deleveraging being pushed forward ,this channel may be restrained to some extent. But , with no radical changes in the decisive constraint condition including the rate of return on investment in the real economy in the future ,this channel may still have functioning space to a certain degree.

**Key words:** the balance sheet of the financial sector; money supply; money creation; inter – financial – institution – transaction Chain

*Chang Xin*

Chinese Academy of Social Sciences

## **A Study on Path Dependence and Institutional Innovation of Transformation of Government Functions in China**

**Abstract:** The process of transformation of government functions contains two dimensions: the reform of government institutions in enhancing the governance ability and subjects' relations re-shaping in optimizing governance method. The transformation of government functions currently has fallen into the path dependence. Firstly ,the way of political integration promotes the formation of isomorphic responsibility of governmental system ,and continue to exert influence on the structure. Secondly ,power configuration method based on hierarchical structure shows the characteristics of non – institutionalized ,shaping complying with the superiors ,especially in financial system ,official promotion system and accountability system. Thirdly ,the organization behavior focused on administrative system will naturally tend to maintain the existing system ,particularly in the reform of administrative institution and administrative approval. In order to break through the path dependence ,it is needed to make institutional innovations: First ,promote the modernization of national governance ,under this premise of distinction between political and management problems ,confirming the position of multiple subjects and changing the way of political integration. Second ,promote the reform of longitudinal power allocation method ,making reasonable confirmation of authority as general principle and emphasizing the institutionalization of power configuration. Third ,according to the remodeling of responsibility system ,implement the detailed configuration of responsibilities and bidirectional interacting with institutional reform ,reduce flexible space of system itself and realize the change of behavioral style.

**Key words:** transformation of government functions; path dependence; political integration; system of governmental responsibilities; confirmation of authority

*Lv Tongzhou*

## **Supervised Democracy: Prevention Mechanism Against Dissipative Hazards of Chinese Local Government Opportunism**

**Abstract:** In the new era ,carrying out eight strategic measures of “state with powerful governance” such as party – leading governance ,democratic governance ,governance by law ,effective governance ,cooperative governance ,incorruptible governance ,inclusive governance and balanced governance ,to contribute the comprehensive prosperity of state with authoritative and effective state governance ,which is the essential approach of building modernized powerful state. However ,severe long – standing opportunism in Chinese local government ,due to the human internal friction effects ,causing social dissipative hazards ,will exhaust the spirit of “state with powerful governance” ,and strangle the backbone of building of modernized powerful state. In particular ,we should be aware of that local government opportunism may jeopardize the central authority ,governance resultant ,government credibility and comprehensive national strength. Thus ,from the prospect of top system design ,to prevent the dissipative hazards of the local government opportunism effectively ,we should underline following four constitutional principles ,which composed of the party’ s strong leadership ,institutionalized people’ s democracy ,rule by law and effective government governance. What’ s more ,we should focus on the development of socialism supervised democracy ,on the basis of reinforcing electoral democracy and deliberate democracy ,to construct the cage of supervised democracy.

**Key words:** state with powerful governance; local government opportunism; dissipative hazard; multi – system regulation; supervised democracy

*Liu Junxiang ,Mei Lirun*  
Wuhan University

## **Deliberation a Way out of the Parliamentary Democracy Dilemma: the Reform of the British Parliament as a Case Study**

**Abstract:** The representative system has gradually become the main form of democracy. The British parliamentary system ,known as “the mother of parliaments” ,has long been regarded as a model of representative democracy ,and the evolution and development of parliamentary systems influences the progress of democracy. However ,it can be found that the British parliament reformation in nineteenth century made democracy formalize ,instead of making democracy into effect. Deliberation is a way out of the parliamentary democracy dilemma ,which can get a clear understanding of electoralism and promote the realization of democratic representative.

**Key words:** constitutional reform; representative democracy; deliberative democracy

*Cui Hanyu*  
Beihang University

## **The Inspiration of the Jury For Enhancement of Deliberative Capacity of Citizens**