

蔡长昆 著

政府职能转变的 制度逻辑

基于 / 交易成本 / 政治学视角

THE INSTITUTIONAL LOGIC OF
GOVERNMENT FUNCTION TRANSFER

FROM THE PERSPECTIVE OF
TRANSACTION COST POLITICS

非外借



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

政府职能转变的 制度逻辑

基于 / 交易成本 / 政治学视角

THE INSTITUTIONAL LOGIC OF
GOVERNMENT FUNCTION TRANSFER
FROM THE PERSPECTIVE OF TRANSACTION COST POLITICS

蔡长昆 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

政府职能转变的制度逻辑：基于交易成本政治学视角 / 蔡长昆著. -- 北京：社会科学文献出版社，2018.10

(中国政府管理与政策研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 3691 - 4

I. ①政… II. ①蔡… III. ①政府职能 - 职能转变 - 研究 - 中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 236415 号

中国政府管理与政策研究丛书

政府职能转变的制度逻辑

——基于交易成本政治学视角

著 者 / 蔡长昆

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 谢蕊芬

责任编辑 / 隋嘉滨

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：21.5 字 数：316 千字

版 次 / 2018 年 10 月第 1 版 2018 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 3691 - 4

定 价 / 99.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

本书系国家社科基金青年项目“我国公共服务供给的公私合作制度研究”（17CGL053）阶段性成果

目 录

第 1 章 导论 001

- 1.1 大转型与政府职能变革 / 001
- 1.2 中国政府职能转变：需要解释什么？ / 007
- 1.3 政府职能转变：文献述评和理论“迷思” / 017
- 1.4 研究思路、研究方法与主要内容 / 025

第 2 章 权能转移与制度变迁：分析框架 032

- 2.1 权能转移与制度变迁：基本分析框架 / 032
- 2.2 主体、交易、制度安排与制度结构 / 050
- 2.3 制度变迁视角下的权能转移：小结 / 077

第 3 章 激励兼容、制度成本最小化与分配效应结构化： 渐进改革中的国有企业 088

- 3.1 基本历程、争论与解释 / 089
- 3.2 从资源获取到交易治理 / 097
- 3.3 从制度环境到制度化 / 121
- 3.4 总结与评论 / 127

第4章 目标冲突、共识建构与制度离散：社会组织管理体系改革的制度逻辑

129

- 4.1 在“国家”与“社会”之间：从“结构分析”到“机制分析” / 130
- 4.2 政府收益与交易治理 / 136
- 4.3 制度环境与制度化 / 160
- 4.4 总结与评论 / 168

第5章 负担转移与制度性隔绝：乡村治理体系变革

170

- 5.1 乡村治理：经验、理论与分析路径 / 171
- 5.2 缺失的政治交易与离散的制度化 / 178
- 5.3 制度环境与制度化 / 208
- 5.4 总结与评论 / 211

第6章 从“大政府”到“精明政府”：我国政府职能转变的制度逻辑

213

- 6.1 政府职能转变的政治经济学：视角的转变 / 214
- 6.2 框架的整体性和逻辑的差异性：比较分析 / 217
- 6.3 理论启示 / 232
- 6.4 进一步的讨论 / 241

参考文献

244

图目录

- 图 1.1 政府职能界定的基本框架 / 010
- 图 1.2 政府工作安排中不同领域的历史比较 / 016
- 图 1.3 本书的研究思路 / 027
- 图 2.1 制度变迁的分析框架 / 045
- 图 2.2 政府权能变革的分析框架 / 078
- 图 2.3 权能转移的制度化类型 / 084
- 图 3.1 国有企业的权能分配变迁 / 093
- 图 3.2 政府 - 企业之间产权交易治理机制 / 108
- 图 3.3 国企改革的利益关系结构 / 120
- 图 4.1 中央 - 地方有关社会组织制度安排的制度化机制 / 167
- 图 5.1 我国乡村医生和卫生员数量: 1978 ~ 2013 年 / 184
- 图 5.2 人均卫生费用的城乡差异: 1990 ~ 2013 年 / 205
- 图 5.3 乡村治理变革的主体 - 制度结构框架 / 207
- 图 6.1 不同经济社会事务领域内政治交易的收益结构 / 220
- 图 6.2 不同经济社会事务治理领域内政治交易的属性 / 222
- 图 6.3 不同经济社会事务治理领域内主要契约治理机制的分布状况 / 223
- 图 6.4 权力结构与政治交易的操纵 / 224
- 图 6.5 不同经济社会事务治理领域中制度化的差异化逻辑 / 228

表目录

表 1.1	治理权能的纯粹类型	/	011
表 1.2	1979 年后我国政府职能转变状况	/	017
表 1.3	我国政府职能转变研究的理论迷思：总结	/	022
表 2.1	政治交易的收益矩阵	/	059
表 2.2	政治交易的类型	/	062
表 3.1	我国国有企业改革的基本历程	/	090
表 3.2	权力结构、政治交易成本与契约治理：总的说明	/	120
表 4.1	1978 ~ 2013 年我国社会组织发展状况	/	130
表 4.2	社会组织治理权的层次结构	/	134
表 4.3	1992 年与 1979 年全国性社会组织状况的对比	/	140
表 4.4	1978 年与 1992 年省级社会组织数量对比	/	140
表 4.5	1979 ~ 1992 年我国全国性新设社会组织状况	/	141
表 4.6	2007 ~ 2014 年我国社会组织分行业发展状况	/	142
表 4.7	2014 年社会组织的分行业分布状况	/	142
表 4.8	社会组织发展中的政府策略矩阵	/	145
表 4.9	“社会组织 - 政府”政治交易类型及代表性组织	/	148
表 4.10	“社会组织 - 政府”政治交易之共识点建构的可能性	/	149
表 4.11	“政府 - 社会组织”关系的治理制度矩阵	/	151
表 4.12	不同“政府 - 社会组织”政治交易的契约机制类型	/	153
表 4.13	“政府 - 社会组织”政治交易的制度化：总结	/	154
表 5.1	乡村治理的研究视角和路径	/	177

表 5.2	我国乡村医疗服务状况：1985 ~ 2013 年	／	184
表 5.3	改革开放后我国农业税负担情况：1978 ~ 2005 年	／	185
表 5.4	农业税在财政收入中的地位：1978 ~ 2005 年	／	187
表 5.5	乡村治理中实现政治交易的可能性	／	192
表 5.6	乡村治理中政治交易的制度安排	／	194
表 5.7	城乡医疗保健支出状况：1990 ~ 2013 年	／	205
表 6.1	政治交易成本分布状况总结	／	223
表 6.2	三个领域内政府职能转变的核心逻辑	／	230

第 1 章 导论

1.1 大转型与政府职能变革

1.1.1 转型中国

经过近 40 年的改革开放、市场经济的推进，我国经济发展取得了举世瞩目的成就，但是，经济的迅速发展并没有在根本上解决我国社会发展和政治发展问题。一方面，经济总量的增加并没有带来财富分配的公平化，相反，社会不公加剧、社会矛盾激化；另一方面，政治改革和社会改革远远落后于经济体制改革进程。于是，随着改革开放的推进，有些学者对转型中国的未来存在焦虑。¹ 对中国转型未来的持续讨论（秦晖，2003）²，在学界形成了一系列针锋相对的观点：在民主演变者眼中，我国经济增长和市场体制改革将推动政治改革，政治体制的民主化将是可能的；而崩溃论者则担心，社会不公和社会矛盾激化可能导致政治社会的崩溃；折中论者则以弹性威权主义者为代表，他们认为“中国模式”具有特殊性，中国可以通过制度创新适应全球化和经济变革的挑战（Florini, Lai & Tan, 2012）。

即便这些观点非常分散，无论是乐观还是悲观，有一点可以确定，我国社会转型过程确实面临重重困境——中国已经陷入“转型陷阱”。经济体制改革确实带来了经济增长，但是，经济增长导致的社会分配不公已经十分严重。有

1 例如，丁元竹（2004）早在 2004 年就专门对这一问题进行了问卷调研。

2 即便在 21 世纪初，仍有学者在构建“21 世纪”的现代化议程（例如：喻希来，2001）。

学者认为,我国经济体制改革并没有完成,而所谓的“权贵资本主义”和改革共识的破裂可能正在耗蚀我国经济体制改革的空间(李朝晖,2003)。从社会改革来看,激化的社会矛盾和社会冲突有可能逐渐撕裂中国社会。从政治改革来看,虽然政治改革有所进步,但整体而言,相较于经济体制改革,我国政治改革进展相对较慢。总体来看,无论是经济改革还是政治改革和社会改革,中国都已经处在十字路口(Florini, Lai & Tan, 2012);对于中国的未来而言,深化改革成为唯一的出路。

对于中国来说,深化改革的关键在于政府改革。然而,总体而言,我国的经济社会危机则似乎与我国的经济的发展拥有着同一根源(黄宗智,2009),即我国特殊的政府改革历程。一方面,经济社会的发展本就来源于政府改革的进程:经济发展来源于政府的权力下放和市场体制建构,社会组织和公共领域等的出现也与政府的社会分权高度相关。但另一方面,诸多经济社会问题的出现都与政府制度安排的政策选择高度相关,或者说,与政府职能转变“不到位”有关。对此有学者认为:社会分配不公与我国经济部门的“权力化”以及不同经济部门的制度变革历程高度相关(Wang, 2008),政府权力改革亦被视为进一步改革经济体制的关键(李朝晖,2003);经济体制改革陷入的“改革困境”与我国政府-市场之间的制度性共谋(或有人称之为“密友资本主义”)高度相关(萧滨,2002;徐贲,2004;岳健勇,2011);社会体制改革推进的迟缓与社会领域可能存在的政治风险高度相关,社会管理体制改革的动力不足。所以,理解我国政府改革的逻辑,对于理解转型中国的历史逻辑具有非常关键的意义;而要了解中国未来可能的走向,深入挖掘转型中国的历史逻辑也是较为根本的。

1.1.2 政府改革与政府职能转变

一直以来,我国面临的诸多社会问题都与政府改革存在一定的关系。但是,由于我国特殊的制度历史,政府改革包含着非常多样化的意义。总体而言,我

国的政府改革主要包括两方面的内容：其一，政府改革是指行政改革，主要是针对政府的组织变革，对于中国而言，这仅仅是整体政府改革序列上的“末端”；其二，更多的学者将政府改革的范围扩大到政治改革的范畴，将政府改革视为整体政治改革的关键部分。从这一视角来看，政府改革包含非常多样化的内容，包括机构改革、纵向的行政体系改革、编制改革等。其中，在整体的序列中，政府职能是基础，是政治改革与行政改革的基本承接点，构成了理解我国政府改革的“支点”。

为什么“政府职能”会成为理解我国政治—行政体制改革的关键？从这一概念的内涵来看，政府职能的本质是政治—经济/社会权能领域的划分，这几乎构成了我国政府改革的最为本质的问题。从理论上来看，在我国“行政吸纳政治”以及“政治行政化”的前提下，很多问题都变成了行政学问题（康晓光，2002）；进一步，行政问题最终又被视为一种解决政治问题的终极方案。于是，在政治与行政之间，在当下视野之内，或许没有什么比“政府职能转变”更能切中我国政治—行政体制改革的所有筋络了（江濡山，2002）。而从当下的研究来看，一方面，针对政府职能转变之政治意义和政治效能的研究恰处于最为核心的地位，即便在“国家治理体系现代化”这一“盖子”之下，政府职能转变仍然扮演着最为核心的角色（薛澜、李宇环，2014）。另外，我国对于政治改革的研究倾向于在“权力—权利”概念之间进行思辨分析，没能在经验层次上系统地切割我国政府的边界；同时，针对我国整体改革历程的研究又主要是在政治、经济、社会等分割的领域进行的，并且，谈转型必谈经济，这样的研究压缩了转型中国的经验边界。无论是对政治改革之经验的整体承接，还是对分割的转型领域的经验性整合，政府职能转变都是一个非常关键的经验性概念。于是，政府职能转变成为理解我国社会转型和政治改革的关键节点，成为探寻未来中国前景的灯塔。如是，理解我国政府职能转变的过程和逻辑，对于理解我国整个改革面临的困境和未来都是至关重要的。

这样的学术关切也在与现实的交会中得到了国家政策的响应：1984年，

《中共中央关于经济体制改革的决议》中明确提出“实行政企职责分开，正确发挥政府管理经济的职能”（中共中央文献研究室，1997）。虽然这一提法有特定的经济局限，但“政府……职能”首次写进中央文件，也说明了对这一界定的认可。政府职能转变是承接政府与市场—社会关系的节点，对于理解我国政治经济社会变革都具有核心意义，所以，转变政府职能这一问题在各种张力下迅速成为学界的研究焦点。基于此，研究我国政府职能转变的动力机制和核心逻辑，对于理解我国政府职能转变的历程，预测我国政府职能转变的方向等都具有非常重要的价值。

1.1.3 塞壬（Siren）与“咬尾蛇”：政府职能转变的悖论

如上所言，我国政府职能转变是在“行政管理体制改革”的视角下提出的，于是，我国政府职能变革也是被纳入最为基本的行政改革序列之中的。对于我国政府职能变革的研究，人们要么将其视为一个回应危机的过程，将其视为经济社会变革的“映射”；要么将其视为一种推进我国政治改革的“工具”，以此界定政治改革的理想方向。最终，无论是概念内涵还是理论分析，政府职能转变的内部理论机制都没有得到深入的关切。但是，政府职能转变在本质上仍然是一个政治学问题，其涉及的是政府权力范围的划分，这种转变是一个权力分配的过程，而不是一个社会收益最大化的功能性过程。所以，从本质上而言，政府职能转变的历史从来都不是一个单纯的危机回应—问题解决或社会收益最大化的过程，而是一个权力转移的过程，这一过程伴随着非常多样化的权力运作策略、权力协商甚至暴力冲突。

如果将政府职能转变视为权力转移的过程，那么，其必须面对一个核心的问题——也是我国政府职能转变研究中经常讨论的问题：政府职能变革的动力机制。这与我国政府职能变革——或者说整体改革的制度历程——有关：我国是从“全能主义”政府模式开始的，在起点上，政府包揽了几乎所有的经济社会治理事务。国家已经建构了一套涵盖市场和社会的层级控制体系，居于市场

和社会之上，从而在根本上构建了政府变革的基本障碍，作为超组织实体存在的政府持续保持着自身的强势。但从当下来看，无论对政府职能转变的程度持悲观或乐观的态度，我国政府职能确实发生了重要的转变，政府不仅将诸多的经济事务治理权交给了市场，即便在具备一定政治威胁的社会领域，政府权力的下放也是显著的。那么，这样的动力机制从何而来？为什么拥有权力的主体愿意将权力转移给其他主体？

在古希腊神话中，没有一个水手可以从塞壬岛走出——海妖塞壬会利用歌声魅惑水手，使其失去心智，让船只触礁。古希腊勇士奥德修斯为了通过塞壬岛，命令自己的手下用铁链将自己捆绑在桅杆上，以逃避塞壬的魔歌。¹ 奥德修斯之所以愿意自缚双手，在于对未来危机的理性预期。这也是解释西方国家政府职能转变的关键。西方国家政府职能转变的过程在很大程度上是一个权力冲突和争夺的过程，无论是现代西方国家的构建，还是针对这一利维坦的约束体系的建构——特别是宪政－民主体系的构建，抑或对国家边界和范围的界定，都是一个政治冲突的过程。要么通过暴力冲突和革命重新界定政府边界，要么政府感知到社会环境的压力——且这种压力可以通过制度机制传导到政府的手中，所以，西方国家政府边界的界定几乎可以理解为“奥德修斯的自缚双手”。² 而这样的自缚双手则是通过一系列外在的制度性机制确保的。

这种解释逻辑也渗透到针对我国政府职能转变的研究中。在这些学者看来，我国政府边界之所以发生改变，正是因为“塞壬”的存在——所谓“危机是改革最大的推动力”（裴敏欣，2004）。但与西方国家政府职能改革过程不同，一方面，西方国家政府职能更多的是向社会“要权”，而我国政府职能转变的过

1 这个故事已经成为政治经济学讨论得非常多的案例。例如，乔恩·埃尔斯特（2009）利用这个案例讨论过有关“跨期收益”的承诺问题，而托马斯·谢林（2006）则通过这个案例讨论过“多重人格之间的自我协商问题”。

2 例如，西方国家建设的过程中，对于“征税权”的滥用，以及对于经济治理权力的“放手”，就与战争压力高度相关（迈克尔·曼，2007；Tilly, 1992）。

程则是向国家“要权”；另一方面，西方国家的政府职能转变过程充满了暴力冲突，我国虽然也存在一定的社会冲突，但其政治性非常有限——甚至可以说，我国政府职能转变的过程具有非常强的主动放权特性，甚至是自上而下的强制性放权。这一过程是否有强大的“塞壬”似乎很难界定；即便有“塞壬”的存在，其影响政府职能转变的理论机制也需要更为精细的分析。更重要的是，一方面是主动放权，另一方面，在很多学者看来，无论是深化改革还是政府职能转变，“最大阻力来自政府自身”（张志敏，2009）——广泛存在的利益黏滞和路径依赖（龚益鸣，2003；吴国光，2004；锁利铭，2007；于宁，2008），这比“塞壬论”更符合我国改革以及政府职能转变的经验事实。¹政府作为追求自身利益最大化的主体，政府职能转变的过程本就是“自我革命”的过程。于是，我国政府职能转变的过程更像是一只“咬尾蛇”——即便“塞壬”如此强大，但如果需要奥德修斯自断双臂（所谓“壮士断腕”）甚至自取灭亡，这样的政府职能转变逻辑就可能充满张力和悖论。

在这样的悖论之下，我国政府职能转变的动力机制是什么？如果，政府职能转变的核心变量来自“塞壬”，即一系列来自经济社会的环境危机和压力，那么，这一影响的理论机制是什么？特别是当其面临“咬尾蛇”问题时，其影响会怎样被政府的自我利益追逐所协调？如果我国政府职能变革的核心动力来自“自我革命”，那么，在“咬尾蛇”逻辑之下，是什么因素，通过什么样的理论机制，导致政府愿意转变自身的职能？或者说，这些因素可能确实促使政府“以变图强”，但其更可能“顽固不化”（康晓光，1999），那么，这种转变逻辑所促成的政府职能转变的边界是什么？这种政府职能转变会体现什么样的特点，并最终导向什么方向呢？

1 即便承认“危机”是中国改革的重大推力，这些学者也基本认识到，在“咬尾蛇”逻辑的作用下，“需要更深刻的危机”才能打破当下的利益均衡，促成改革的进一步发展（裴敏欣，2004）。

1.2 中国政府职能转变：需要解释什么？

1.2.1 政府职能的界定

1.2.1.1 政府职能的理论界定：反思

任何科学的经验研究都是从对概念的明确界定开始的，它不仅界定了研究的对象，也界定了研究的视角。那么，对于我国政府职能转变的研究，当学者们在讨论政府职能或政府职能转变时，他们在讨论什么？总体来看，由于研究视角的差异，不同学者对我国政府职能的概念以及内容的界定都存在着非常大的差异。很多学者基本上是在规范性意义上界定政府职能的，即“政府之作用”，讨论的是政府在公共事务治理中“应该做什么，不应该做什么”（张国庆，2000）。如是，政府职能是指“政府在行使行政权的过程中管理职责与功能的统一”（沈荣华，1999；侯保疆，2002），其主要包括四个方面：政治职能、经济职能、社会管理职能和文化职能（沈荣华，1999）。在此基础上，“政府职能转变就是指政府的职责与功能的转换、重组与优化”（沈荣华，1999；侯保疆，2007）。这包括狭义的和广义的转变，“狭义的仅指政府职能范围的转变”，广义的转变“还包括政府职能实施工具和政策手段的转变，即政府管理方式的转变”（张志敏，2009）。一般而言，广义的政府职能转变被讨论得更多，即“政府职能总量的调适变化、政府职能结构的调整和政府职能实现手段的变化”，具体包括“政府与企业、政府与市场、政府与社会、经济政策工具和政府机构改革”五个方面（黄庆杰，2003）。

可见，从当下有关政府职能的界定来看，多是在行政学的范围内界定的，具有规范性和功能性特点：将政府职能视为政府“应该做什么”，并且，其可以“通过多种表达形式实现彼此价值观念和利益关系的契合”（张国庆，2000），而这些价值观念就包括一系列的政府规范和政治功能，如“法治政府、责任政府、服务政府”等（杨鸿台，2004）。所以，当下对于政府职能以及政府职能转变的界定包括了非常复杂的政治诉求和价值诉求，政府职能的内涵、

规范性价值和意义、政府职能设置的原则等是其直接体现（章文光，2005）。而在政府职能转变中，这些价值和原则确定了政府职能转变的“方向”，于是，政府职能转变就被视为趋向理论内涵和价值诉求——例如公共性，达到“职责与功能的转换、重组与优化”的过程（罗峰，2011；王浦劬，2015）。

1.2.1.2 政府权能视角下的政府职能界定

但是，这种规范性的政府职能界定由于将更多的政治价值和规范性逻辑嫁接于特定的经验概念之上，使得其很难追踪政府职能转变的经验事实，这也与我国政府职能研究的理论逻辑和研究脉络有关。本研究则认为，政府职能在本质上是一个经验性问题，所以对于政府职能的界定也应该是经验性的界定。其实，从经验上看，这些概念对于政府职能的界定是一致的：其“存在于社会公共事务这一特定的范围领域”¹，是指“政府在实施政治统治、社会管理和公共服务过程中所承担的职责和发挥的作用”（沈亚平、王骚，2005）。并且，其“反映了该国政府与市场、国家与社会的关系”（李丹阳，2008）。

在这些具备一致性的经验基础上，本研究将政府职能界定为在经济社会事务治理中政府权能的分配。整体而言，这一界定体现在三个方面。首先，这一概念是在系统层次上界定的，其包含三个相对独立的领域：政府领域、市场领域以及社会领域，政府职能在本质上体现了相对于市场领域和社会领域的边界。²其次，本研究是在“治理权能”这一概念的基础上界定政府职能的。所谓治理权能，是指针对特定经济社会事务的制度性权力。所谓制度性权力，是指针对特定经济社会事务治理制度安排的权力。这一制定制度规则的权力主体既可能是政府，可能是任何经济社会组织，也可能是个人；同时，与“产权”概念类

1 但是，接下来，作者就指出“社会公共事务范围领域的划分就成为界定政府行政职责和行政功能的基本依据”，则显示出典型的规范性研究的色彩（侯保疆，2007）。

2 这也是当下有关政府职能转变研究所认可的最为基本的假设。