

中国非公有制经济人士统战研究基地丛书 主编 范柏乃
教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果(项目编号: 14JZD006)

加快政府职能转变的 实现路径： 四张清单一张网

范柏乃 张 鸣 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

中国非公有制经济人士统战研究基地丛书 主编 范柏乃
教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果(项目编号: 14JZD005)

加快政府职能转变的 实现路径： 四张清单一张网

范柏乃 张 鸣 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP)数据

加快政府职能转变的实现路径:四张清单一张网 /
范柏乃,张鸣著. —杭州:浙江大学出版社,2016.12
ISBN 978-7-308-16211-1

I. ①加… II. ①范… ②张… III. ①地方政府—职能管理—研究—浙江 IV. ①D625.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 214535 号

加快政府职能转变的实现路径:四张清单一张网
范柏乃 张 鸣 著

策划编辑 樊晓燕
责任编辑 杨利军
文字编辑 董凌芳
责任校对 丁沛岚 夏湘娣
封面设计 续设计
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)
(网址:<http://www.zjupress.com>)
排 版 杭州中大图文设计有限公司
印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 17.75
字 数 319 千
版 印 次 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-16211-1
定 价 54.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式:0571-88925591;<http://zjdxcs.tmall.com>

总 序

党的十八届三中全会明确提出,要“支持非公有制经济健康发展”。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出,“公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分,都是我国经济社会发展的重要基础……必须毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展,激发非公有制经济活力和创造力”。改革开放以来,非公有制经济为中国经济社会发展做出了巨大贡献,在促进经济增长、激发创新、扩大就业、增加税收等方面发挥了重要作用。2013年“两会”期间,全国工商联负责人披露,非公有制企业在城镇基础设施投资中所占比重超过60%,税收的贡献率超过了50%,GDP所占比重超过了60%,就业贡献率超过80%,在新增就业中,其贡献率达到了90%。

在中国经济加快转型发展和进入“新常态”的背景下,非公有制经济的发展形态正由传统工业化向新型工业化转变,发展动力从资源消耗为主向创新驱动为主转变,发展体系由外向型经济向统筹内外、内外结合转变,发展业态由传统集聚为主向现代产业集群为主转变,管理体制从家族管理为主向现代管理为主转变,发展目标从商品输出为主向资本输出为主转变。

非公有制经济的转型升级,离不开非公有制经济人士的智力支持。我国的非公有制经济人士,是适应社会主义初级阶段解放和发展生产力的需要,在改革开放、发展社会主义市场经济过程中出现的一个新的社会群体。经过30多年的发展,非公有制经济人士的构成主体已发生巨大变化:由过去的主要以农民和城镇待业人员为主,发展到包括从党政机关、国有企事业单位、大专院校、科研单位分流出来的行政干部和中高级知识分子在内的庞大队伍,并且这支队伍仍处于不断发展壮大之中。非公有制经济人士具有较强的社会责任感,为经济建设和社会发展做出了很大贡献,已成为我国社会主义现代化建设的一支积极力量、统一战线的重要成员。然而,一些非公有制经济人士也存在缺点、弱点和某些不法行为,其自身素质还有待于进一步提高。

非公有制经济的蓬勃发展以及非公有制经济人士的健康成长、队伍壮大更加离不开围绕非公有制企业、人士的体制机制和制度环境的建设,尤其是政府职能的转变、行政体制的改革以及法治、市场和资本等环境的优化。

“中国非公有制经济人士统战研究基地丛书”正是基于以上背景,在中国统一战线理论研究会非公有制经济人士统战工作理论浙江研究基地的出版资助下,吸收宁波大学、浙江大学等省内高校和科研机构,长三角乃至全国范围内的非公有制经济和非公有制经济人士研究领域的专家学者,以及实际工作部门人员,精心组织并撰写本套丛书。丛书主要围绕非公有制企业、非公有制人士以及相关体制机制和制度改革等三大内容进行深入的系统研究,包括非公有制企业的市场拓展、技术创新、传承、文化建设、社会责任,非公有制经济人士的成长环境、成长动力、成长瓶颈、成长机制,以及相关的政府服务环境、法治环境、市场环境和资本环境等一系列重要问题。

“中国非公有制经济人士统战研究基地丛书”的出版,可以为促进中国非公有制经济健康发展提供理论政策依据,为党和政府提供决策参考,为非公有制经济企业转型提供咨询,为研究非公有制经济发展和非公有制经济人士成长提供丰富的个案材料,更好地服务政府和地方经济。

序 言

浙江历史悠久,人文渊薮,自古以来有着深厚的历史文化底蕴。千百年来,独特的历史文化传统铸就了浙江人民“义利并重”“工商皆本”的价值观念,锤炼了浙江人民自强不息、坚韧不拔的生活态度,砥砺了浙江人民勇于创新、讲求实效的精神品格。改革开放以来,浙江人民秉承这一传统,大力发扬“四千精神”,率先突破计划经济体制束缚,积极发展民营经济,创造了创业富民、经济起飞的一个个奇迹。到2015年,浙江农村居民人均可支配收入已连续31年位居全国各省、自治区首位,城镇居民人均可支配收入已连续15年位居全国各省、自治区首位。与此同时,浙江各级政府锐意改革,简政放权,提升绩效,规范行为,努力营造公正、透明和法制化的区域发展环境,从而使民间的创业创新动力得到更充分的发挥,助推了浙江经济的跨越式发展。从1978年到2015年,浙江GDP增长346.6倍,年均增长12.0%,人均GDP增长234.5倍,年均增长10.8%,是全国各省区市中人均GDP增长最快的地区。

作为资源禀赋条件较差的省份,浙江过去30多年的快速发展得益于先发体制机制优势释放的民间活力,下一步发展更加取决于创新体制机制所能释放的民间活力。但随着近几年国内外环境的变化,浙江先发体制机制优势有所弱化,长期积累的结构性体制性矛盾依然突出,用工荒、互联网经济冲击、资源要素瓶颈进一步凸显。一直走在全国前列的浙江,经济发展遇到了前所未有的挑战。“干在实处永无止境、走在前列要谋新篇”。在这种情况下,要再创体制机制新优势,首先就要从政府自身改起,以政府权力的减法换取市场活力的加法,将制度的活力落实到微观活力,从而进一步强化经济增长的内生动力。为此,从2013年开始浙江省政府就积极推进以“四张清单一张网”(政府权力清单、责任清单、企业投资负面清单、财政专项资金管理清单及浙江政务服务网)为重点的政府自身改革,希望通过政府的自身改革来撬动和影响经济社会各方面改革。目前为止,浙江已公布实施省市县政府权力清单、责任清单,省级部门行政

权力从 1.23 万项精减到 4236 项,并明确省级部门主要职责 543 项;已制定实施企业投资负面清单,开展核准目录外企业投资项目不再审批改革试点,启动“零地”技改项目不再审批改革;已颁布实施省级部门专项资金管理清单,省级财政转移支付专项由 235 个整合为 54 个。同时,已建设并开通集行政审批、便民服务、政务公开、在线互动、效能监察于一体的浙江政务服务网。在改革措施的刺激下,2014 年,浙江全省新设企业 23.6 万户,比上年增长 24.0%;2015 年全省新设企业 22.9 万户,比上年增长 18.8%。至 2015 年年末,浙江全省共有市场主体 471 万户,比上年增长 12%;其中企业 144.7 万户,平均每 11.7 人中就有一位老板,平均每 37.8 人就拥有一家企业。

作为有强烈学术追求和社会责任感的社会科学工作者,范柏乃同志及其研究团队一直高度关注“四张清单一张网”改革,取得了较为丰富的前期研究成果。《加快政府职能转变的实现路径：四张清单一张网》一书在此基础上进一步回顾、梳理、概括浙江“四张清单一张网”改革的主要做法、实施机制与成功经验,是一项非常有意义的研究工作。

这部专著系统论述了“四张清单一张网”改革的背景与意义,详细阐述了“四张清单一张网”改革中各项重点措施的内涵与缘起,并相应介绍了国内外先进地区的典型经验,在此基础上深入总结、分析了浙江在“四张清单一张网”改革中采取的主要做法、实施机制及积累的成功经验。最后,这部专著基于问卷调查数据对“四张清单一张网”改革的实施成效、影响因素进行了客观全面的评价,进而针对性地提出了深化“四张清单一张网”建设的保障机制。

该书是首部系统研究浙江“四张清单一张网”改革的学术专著,也是解读浙江现象、宣传浙江经验的良好素材。希望有更多的社会科学工作者加入到对浙江改革实践的研究中来,总结改革经验,评估改革成效,提出改革建议,为推进“四个全面”战略思想和战略布局在浙江的实践,为加快建设美丽浙江、创造美好生活贡献力量。

是为序。

中共浙江大学党委书记



2016 年 10 月 8 日

前 言

当前,中国的经济转型处在一个历史节点,社会转型处在一个临界点,治理转型更处于一个关键点。在这个承前启后的关键历史拐点,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,把全面深化改革的总目标定位为“完善和发展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”,把“治理”作为全面深化改革的核心范畴。从国家治理的结构来看,政府治理、市场治理和社会治理构成了现代国家治理体系三元鼎立的次级体系。其中,政府治理在国家治理体系中处于核心地位,是整个国家治理体系中最为重要的子系统。因此,政府治理能否实现现代化便成为影响国家治理现代化进程的最关键因素。

改革开放以来,浙江各级政府在推进自身治理现代化方面进行了不懈的努力,取得了显著的进展,积累了丰富的经验,涌现出了政府管理与公共服务标准化、公民导向的综合考评、中心镇权力规制、开放式决策、创新实施“考绩法”等一大批政府改革的创新案例。在迄今为止七届“中国地方政府创新奖”评选中,浙江共有18个项目获奖,占获奖总数的14.6%,名列全国各省区市榜首。正是由于浙江各级政府积极推进政府改革和创新,顺应市场经济发展内在要求,以及浙江民间创业创新的激情和活力,共同锻造了浙江经济发展在全国先行一步的体制机制优势,使浙江这样一个资源禀赋条件较差、工业基础较为薄弱的省份发展成为国内市场经济发展最成熟、民营经济最发达的地区,创造了经济持续高速增长的奇迹。从1978年到2015年,浙江GDP增长346.6倍,年均增长12.0%,人均GDP增长234.5倍,年均增长10.8%,是全国各省区市中人均GDP增长最快的地区。2015年,浙江GDP达到42886亿元,财政总收入达到8549亿元,以仅占全国4.0%的人口、1.1%的陆地国土面积创造了全国6.2%的GDP和5.6%的财政收入。

然而,近年来浙江经济增速呈现出明显的下滑态势,2009年到2014年,浙江GDP年均增长仅为8.9%。与此同时,长期以来粗放型经济增长模式所暴露

出来的问题日益严重,经济转型升级、生态环境保护、社会和谐稳定的压力越来越大。这些问题的出现固然与外需减弱,资源、劳动力成本上升,企业技术含量低等因素直接相关,但从根本上看,政府角色和政府职能转变不到位,市场化改革的不彻底,加之区域之间制度竞争日趋激烈所导致的浙江先发体制机制优势不断趋于弱化才是真正的深层次原因。因此,浙江各级政府在新的环境下能否解放思想,干在实处,走在前列,推进制度创新和制度建设,再创体制机制新优势便在很大程度上决定了浙江经济转型升级的成效。

可喜的是,浙江新一届省委、省政府领导班子执政以来,把深化改革作为头等大事,以深化行政审批制度改革作为政府改革的突破口,先后部署开展了政府权力清单、浙江政务服务网、企业投资负面清单、财政专项资金管理清单、政府责任清单等重大改革举措,并以上述“四张清单一张网”为主抓手,加快打造法治政府和服务型政府,推进政府治理体系和治理能力现代化。“四张清单一张网”改革实施两年多以来,浙江各级政府的行政效能明显提升,行政行为日趋规范,经济社会发展活力显著增强。本专著正是在此背景下对浙江“四张清单一张网”改革的主要做法、实施机制、成功经验进行了全面的回顾、梳理和总结,并基于民意测评数据与理论分析结果提出了“四张清单一张网”改革的完善方向和保障机制。本专著分为八章展开论述,每章的基本内容如下。

第一章:导论。根据党的十八大以来历次中央全会有关深化改革特别是行政管理体制改革的论述,从国家治理现代化的角度阐述了新时期政府职能转变的背景与意义,并根据 Kast 组织变革过程模型所构建的分析框架,从环境条件、规划设计、绩效评估、实现路径等四个方面系统回顾与梳理了以往研究的成果,在此基础上,归纳总结以往研究的进展和主要结论,同时指出了下一步研究的主要方向。

第二章:政府权力清单。本章阐明了政府权力清单的内涵,梳理了政府权力清单得以产生和发展的思想渊源,在此基础上论述了政府权力清单对于全面深化改革的重要作用。最后,系统梳理了我国各级政府权力清单制度建设的实践探索,并对各级政府的典型代表、实践特点进行了分析评论。

第三章:政府权力清单的浙江实践与经验。权力清单是浙江“四张清单一张网”改革中最早启动也是最有特色的改革举措。本章从省级政府、县级政府、村级基层组织三个层面详细考察了权力清单建设的基本原则、编制流程、实施特点、运行机制及保障机制,并在此基础上总结提炼了浙江权力清单建设的主要经验。

第四章:政府责任清单。本章结合从权力政府到责任政府的发展趋势,阐述了与责任清单相关的概念内涵及理论基础,并从五个方面全面总结了国外责

任政府建设主要做法与典型经验。在此基础上,介绍了中国政府责任清单建设的背景、意义、原则、任务,概述了各级地方政府责任清单建设的基本情况,然后从省级、县级两个层面重点考察分析了浙江责任清单建设的主要做法、实践特点与成功经验。

第五章:企业投资负面清单。本章在阐述企业投资负面清单的基本内涵、产生背景与发展历程之后,从制定、实施、修订三个环节系统介绍了企业投资负面清单的国际经验。然后,全面考察了上海自贸试验区、广东、湖北、成都等地在实行企业投资负面清单管理模式方面的实践探索,总结归纳了其创新经验。最后,重点分析了企业投资负面清单在浙江的发展历程和实施特点,并进一步指出了今后的完善方向。

第六章:财政专项资金管理清单。首先从宏观层面回顾介绍了改革开放以来财政体制改革的演进过程,在此基础上聚焦于我国财政体制改革中的重大问题——财政专项资金,阐述了其内涵、由来、现状及问题。在介绍美国、英国、日本等发达国家财政专项资金管理的主要做法与成功经验之后,把焦点对准浙江,系统考察并分析了浙江实施财政专项资金管理清单的动因、程序、成效与经验,并有针对性地提出了财政专项资金管理清单的完善方向。

第七章:浙江政务服务网。首先,本章阐述了电子政务的概念、特点及作用,介绍了我国电子政务的发展现状和趋势。基于对美国、英国、新加坡等国电子政务发展现状的分析考察,总结提炼出可供我国学习的成功经验。在此基础上,重点考察分析“互联网+”时代浙江在电子政务方面的最新探索——浙江政务服务网,深入探讨了浙江政务服务网的目标定位、服务平台、技术支撑及特色亮点,并对其运行成效进行了客观评估。

第八章:民意测评与保障机制。基于大样本问卷调查数据,本章从公众的知晓度、认可度、参与度、支持度、满意度五个维度对浙江“四张清单一张网”改革的实施成效进行了系统的分析评估。同时,结合问卷调查数据与理论分析结果深入揭示了影响“四张清单一张网”改革成效的关键因素。在此基础上,从考核机制、监督机制、宣传机制、法律机制、动态调整机制、责任追究机制、第三方评估机制、人事管理机制等方面,构建了深化“四张清单一张网”改革的保障机制。

第九章:加快政府职能转变的浙江先行样本。根据地方政府职能转变的方向和履职重点,选取浙江各级政府加快职能转变的四个典型案例进行了系统介绍和深入分析,从而进一步展现政府职能转变的浙江先行样本和成功经验及其对其他地区政府改革的借鉴意义。

本书适合于管理学、政治学、经济学和法学等学科的学生和教师,以及全体

公务员、政府官员和企业家阅读参考。

张鸣博士及刘四方、张茜蓉、傅衍、易洧宸、朱丹薇、卞晓龙和瞿雨秋等研究生参加了本研究的文献调研、实地调查、数据采集、统计分析和书稿写作等具体工作。本书在写作过程中,参考了国内外大量文献资料,在此谨向相关文献的作者表示由衷的感谢。此外,由于作者水平所限,本书一定存在某些不足之处,诚望专家学者和读者朋友批评指正。

范柏乃

2016年11月8日

目 录

第一章 导 论	1
第一节 研究背景	1
第二节 以往研究的回顾与梳理	3
第三节 研究总结与展望	13
第二章 政府权力清单:内涵、功能与探索	17
第一节 政府权力清单制度的内涵与溯源	17
第二节 政府权力清单制度的主要功能	25
第三节 政府权力清单制度的实践探索	31
第三章 政府权力清单的浙江实践与经验	45
第一节 浙江率先公布省级政府部门权力清单	45
第二节 富阳推出全国首个县级政府权力清单	60
第三节 宁海出台全国首份村级权力清单	68
第四节 浙江权力清单制度建设的主要经验	71
第四章 政府责任清单	76
第一节 从权力政府到责任政府	76
第二节 国外责任政府建设的典型经验	80
第三节 责任政府建设的实现路径:政府责任清单	86
第四节 政府责任清单建设的浙江实践与主要经验	95
第五章 企业投资负面清单	107
第一节 企业投资负面清单的内涵、缘起与演进	107

第二节	企业投资负面清单的国际经验	112
第三节	企业投资负面清单的中国实践	119
第四节	企业投资负面清单的浙江探索	136
第六章	财政专项资金管理清单	150
第一节	财政体制改革的演进过程	150
第二节	财政专项资金:内涵、由来和缺陷	155
第三节	发达国家的财政专项资金管理	163
第四节	财政专项资金管理的浙江经验:财政专项资金管理清单	167
第七章	浙江政务服务网	186
第一节	我国电子政务发展现状与趋势	186
第二节	国外电子政务发展现状与经验	195
第三节	“互联网+”时代电子政务新发展:浙江政务服务网	201
第八章	民意测评与保障机制	219
第一节	测评基本情况	219
第二节	测评结果分析	222
第三节	影响因素分析	231
第四节	保障机制构建	236
第九章	加快政府职能转变的浙江先行样本	240
第一节	推动供给侧结构性改革	241
第二节	加快食品安全体系建设	244
第三节	全面推进平安浙江建设	247
第四节	深入实施“五水共治”	252
参考文献		257
附录:调查问卷		268
索引		272

第一章 导 论

改革与创新是人类社会发展的强大动力,一部人类的文明史,就是一部不断改革与创新的历史。随着以习近平总书记为核心的新一届中央领导集体接过改革开放的接力棒,中国吹响了全面深化改革的号角,在经济、政治、文化、社会、生态环境等领域开启了新一轮改革、创新与转型。诺贝尔奖得主埃德蒙·费尔普斯曾精辟指出:“繁荣依赖于活力,活力取决于制度。”^①作为制度供给主要提供方的政府,其治理体系的完善程度与治理能力的高下直接决定了各领域改革、创新与转型的成效。所以,大国大转型,政府治理改革从来都是不缺席的主题。特别是在中国这样一个政府从来就能对经济社会发展发挥主导作用的国家,历史经验与现实状况都表明,政府的行政管理体制是政府与市场、政府与社会、政府与公民互动关系的联系结点和交互枢纽。因此,政府治理能否实现现代化便成为影响中国国家治理现代化进程的最关键因素。而推进政府治理现代化的逻辑前提和实践起点,则在于转变政府职能(王浦劬,2015)。正因为如此,改革开放 30 多年以来,转变政府职能一直是政府改革的核心及理论研究的焦点。

第一节 研究背景

改革开放至党的十八大的 30 多年间,针对政府机构臃肿、政府干预市场过多等问题,我国先后进行了六次大规模行政管理体制改革。在这一过程中,随着行政管理体制改革的发展和国内外环境的变化,各界对于政府职能转变的认识也在不断深化。1988 年,国务院在向第七届全国人民代表大会提交政府工作

^① 埃德蒙·费尔普斯,国家的经济繁荣:繁荣依赖于活力,活力取决于制度[M]//吴敬琏.比较,第 41 辑[C].北京:中信出版社,2009:1-11.

报告时首次提出推进政府职能转变,同时指出政府职能转变的意义主要在于合理设置机构,“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”,通过机构的撤销、合并、精简、调整,实现“转变职能,划清职责范围,配置机构”。1992年,党的十四大首次明确提出建立社会主义市场经济体制的目标。在这一背景下,1993年第八届全国人民代表大会通过的国务院机构改革方案,从建立社会主义市场经济体制的角度,对政府职能转变的意义和功能进行了阐发,“这次机构改革和以往机构改革的不同,就是把适应社会主义市场经济发展的要求作为改革的目标”。同时,进一步明确指出“这次机构改革的重点是转变政府职能。转变职能的根本途径是政企分开”。进入21世纪以来,随着市场经济体制的初步建立以及由此衍生的社会结构和社会矛盾的变化,政府职能转变的重要性愈加凸显,内涵也愈加丰富。2003年党的十六届二中全会通过的《关于深化行政管理体制和机构改革的意见》,把行政管理体制改革上升为“推进政治体制改革的重要内容”,“推动我国上层建筑更好地适应经济基础的一项重要的制度建设和创新”。据此形成并且由十届全国人大一次会议通过的《国务院机构改革方案》,在强调政府对经济进行宏观调控的基础上,赋予政府进行社会管理和公共服务的职责和要求,“在社会主义市场经济条件下,政府职能主要是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”。

在多次行政管理体制改革的推动下,我国政府职能转变取得了较为明显的进展,提升了政府自身的效能,为经济社会发展提供了有力的支撑和保障。然而,以往历次行政管理体制改革在实践中仍未真正走出“膨胀—精简—再膨胀”的怪圈,没有彻底解决“门难进、脸难看、话难听、事难办”等痼疾,政府职能越位、缺位、错位的问题依然存在,政府与市场、政府与社会的关系从整体上看依然在很大程度上延续了计划经济体制的模式,与经济、社会发展还存在许多不匹配、不适应的地方,与民众对政府的要求和期待还存在相当的距离。另外,我国经济发展进入新常态,增长速度逐步从高速转向中高速,经济结构调整逐步从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并举,发展动力逐步从主要依靠资源和低成本劳动力等要素投入转向创新驱动。同时,城乡区域发展不平衡、空间开发粗放低效、生态环境恶化、基本公共服务供给不足、收入差距扩大等问题仍然突出。此外,世界经济在深度调整中曲折复苏,新一轮科技革命和产业变革方兴未艾,全球治理体系深刻变革,大国之间竞争日益激烈。这些问题和挑战都对政府治理能力提出了更高的要求,进一步增强了我国政府职能转变的现实紧迫性。

在这种局面下,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革

若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)明确指出,经济体制改革仍然是全面深化改革的重点,经济体制改革的核心问题是处理好政府与市场关系,而政府与市场关系的关键在于市场在资源配置中发挥决定性作用。这一重大理论突破不仅阐明了市场治理和政府治理的目标定位,更重要的是为以政府职能转变为核心的行政管理体制改革确立了全新的坐标。国家治理现代化目标指引下的政府职能转变,已不再是仅仅就政府谈简政放权,而是要始终围绕还权于市场、还权于社会,激发市场和社会的活力来重新定位政府的角色。因此,新时期政府职能转变的意义不仅在于促进政府机构设置、行政流程及管理体制的优化,更在于发挥社会主义市场经济体制的优势,推动经济社会可持续发展。其集中体现在,通过政府职能全面转变,构建新型的政府与市场、政府与社会关系,将制度的活力落实到微观活力,释放并激发市场和社会蕴含的巨大活力,从而增强经济和社会可持续发展的内生动力。由此,正式标志着行政管理体制改革迈入了崭新的阶段。

党的十八大和十八届二中全会、三中全会、四中全会、五中全会都贯穿了这一精神。2012年,党的十八大报告提出,“推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务和维护社会公平正义转变”,“建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”。党的十八届二中全会通过的《国务院机构改革和职能转变方案》指出“政府职能转变是深化行政体制改革的核心。转变国务院机构职能,必须处理好政府与市场、政府与社会、中央与地方的关系……以充分发挥市场在资源配置中的基础性作用、更好发挥社会力量在管理社会事务中的作用”。党的十八届三中全会通过的《决定》部署了60项改革任务,其中大部分都需要通过转变政府职能来实现,同时《决定》要求“必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府”。2014年,党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,把依法全面履行政府职能确定为深入推进依法行政和加快建设法治政府的首要任务,明确指出“加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府”。2015年,党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出,“深化行政管理体制改革,进一步转变政府职能,持续推进简政放权、放管结合、优化服务,提高政府效能,激发市场活力和社会创造力”。

第二节 以往研究的回顾与梳理

作为行政体系组织变革的核心内容,政府职能转变同样遵循组织变革的基

本规律,可以看作是政府为适应内外部环境变化,对各职能要素进行调整、完善和创新,从而更好实现国家治理现代化的过程。基于此,本节将根据组织变革领域经典的 Kast 组织变革过程模型(Kast and Rosenzweig,1970),从环境条件、规划设计、绩效评估、实现路径等四个方面回顾与梳理相关研究成果。

一、政府职能转变的环境条件

环境条件涉及实施背景、参与对象及运作环境(Schendel et al.,1976),反映政府职能转变与环境的适应性关系,聚焦政府职能为什么需要转变,受到哪些因素影响。

根据组织—环境匹配理论,组织变革被认为是外部环境因素和内部组织因素共同作用的结果,由此可将引发组织变革的动力区分为情境动力(context dynamics)和组织内动力(intra-organizational dynamics)两类,而后者可进一步划分为触发动力(precipitating dynamics)和使能动力(enabling dynamics)(Greenwood and Hinings,1996)(见图 1-1)。这种划分标准也得到学界的广泛认同(Razin,2004; Palmer et al.,2008)。

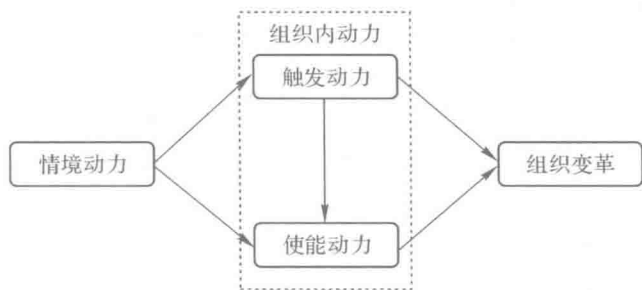


图 1-1 组织变革动力机制模型

从新制度主义视角分析,我国政府职能转变兼具两种制度变迁模式的特征,一是由国家强制推行、自上而下的制度变迁,二是对制度需求的回应,即在不改变根本制度条件下的制度创新,因此我国政府职能的转变也可看作是由政府自身完善的内在动力和来自环境需求的外部动力共同作用的(罗峰,2011)。(1)外部环境因素。主要涉及发展政策、体制机制、市场质量、社会组织等(罗峰,2011),依据各外部因素在政府职能转变过程中的强弱作用对比,逐渐形成市场驱动的“欧美模式”、政策驱动的“东亚模式”以及政策、体制、市场协调驱动的“中国模式”(施雪华,2005),同时各类社会组织凭借在资源、利益分配过程中的重要地位,对政策制定、体制建构、市场完善的影响力与日俱增。(2)政府自身因素。可概括为文化、架构、所拥有或能支配的资源(Sastry,1997)以及绩效