



新时代

地方政府治理转型： 基于长三角地区的经验研究

曾莉◎主编

非
外
借



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

新时代地方政府治理转型： 基于长三角地区的经验研究

曾 莉 主编



華東理工大學出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

• 上海 •

图书在版编目(CIP)数据

新时代地方政府治理转型：基于长三角地区的经验
研究 / 曾莉主编. —上海：华东理工大学出版社，
2019. 12

ISBN 978 - 7 - 5628 - 5942 - 0

I. ①新… II. ①曾… III. ①长江三角洲—地方政府
—行政管理—研究 IV. ①D625. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 271668 号

内容提要

本书立足新时代地方政府治理体系和治理能力的现代化转型，借助华东理工大学公共管理(MPA)专业硕士研究生的优秀研究成果，以及地方政府职能部门一线工作人员的实证研究，从基层治理、公共服务、市场监管、应急管理、生态治理等领域，梳理长三角地区地方政府治理转型的典型案例，总结发达地区地方政府治理现代化转型的实践经验、特点和规律，以期推进我国地方政府治理转型的理论发展。本书的阅读对象主要为高等学校和研究机构中从事公共管理领域研究的师生，以及在公共部门工作的实务界人士。

策划编辑 / 刘 军

责任编辑 / 藕 园 刘 军

装帧设计 / 戚亮轩

出版发行 / 华东理工大学出版社有限公司

地址：上海市梅陇路 130 号，200237

电话：021 - 64250306

网址：www.ecustpress.cn

邮箱：zongbianban@ecustpress.cn

印 刷 / 江苏凤凰数码印务有限公司

开 本 / 710 mm × 1000 mm 1/16

印 张 / 23.5

字 数 / 323 千字

版 次 / 2019 年 12 月第 1 版

印 次 / 2019 年 12 月第 1 次

定 价 / 118.00 元

版权所有 侵权必究

目 录

总论	001
一、研究背景与意义	001
二、地方政府治理转型的理论视界	004
三、地方政府治理转型面临的挑战	016
四、地方政府治理转型的可能路径	021
五、地方政府治理转型研究的华理探索与“智识”努力	028

第 1 编 基层治理

1.1 “同心园”楼组自治：社会资本视角下社区治理创新的个案 研究	039
1.2 权责不对等：社区居民自治困境研究 ——以 N 市 C 区“邻里自理”为例	054
1.3 村民自治的实践困境及其完善路径 ——以 H 镇“1+1+X”村民自治模式为例	068

第 2 编 市场监管

2.1 基于大数据应用的国有商业银行监管问题研究 ——以江苏省 B 银行为例	085
---	-----

2.2	县域产品质量政府监管问题与对策研究	
	——以浙江省 C 县为例	101
2.3	我国流通环节食品安全监管体系研究	
	——以江苏省 A 市为例	116
2.4	大部制改革背景下上海市场监管模式优化研究	
	——以 M 区为例	130

第 3 编 公共服务

3.1	微政务与网络时代的公共服务创新研究	
	——以江苏省 N 市 Z 镇为例	147
3.2	老人居家医疗中的家庭责任医生签约服务研究	
	——以江苏省 Y 市 Z 区 H 街道为例	161
3.3	“4045”求职者公共就业服务供需匹配研究	
	——以上海市 K 区为例	186
3.4	智慧城市背景下政府公共信息服务问题与对策研究	
	——以浙江省 A 市为例	216
3.5	农村居家养老服务的供需问题研究	
	——以浙江省 W 市 S 镇居家养老服务为例	233

第 4 编 应急管理

4.1	社会冲突视角下的网络群体性事件研究	
	——以 C 县 X 镇“4·19”群体性事件为例	253
4.2	事故灾害类应急预案的建设现状和对策分析	
	——基于浙江省 R 市的实证研究	269

4.3 我国非政府组织参与灾害救助机制研究	
——以浙江省 C 县壹加壹应急救援中心为例	285
4.4 环境污染群体性事件的演化过程与冲突管理策略研究	
——以江苏省 C 市毒地事件为例	303

第 5 编 生态治理

5.1 农村水环境污染现状与治理策略	
——以 P 县 X 镇为例	321
5.2 区域大气环境的政府协同治理困境和对策	
——以长三角地区为例	337
5.3 可持续发展视野下自然保护区社区共管模式研究	
——以江苏省 Y 市 D 区麋鹿保护区为例	353
后记	368

总 论

一、研究背景与意义

党的十九大报告指出：“经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。”这一重大判断的直接依据和关键前提是“社会主要矛盾的转化”，即新时代社会主要矛盾已转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡、不充分发展之间的矛盾”。社会主要矛盾的转化意味着党和国家工作主线的变化，以及政府职能乃至政府治理的必然转型。改革开放 40 年来，我国经历了快速发展的工业化和城市化阶段，经济实力和综合国力实现了重大突破，人民生活发生了翻天覆地的变化。新时代社会发展的主要问题不再停留于吃、穿、用、行等基本生活层面，而是向更高层次、更高质量的美好生活需要看齐。但是满足美好生活需要，首先需解决因发展不平衡、不充分带来的系列问题。因此，社会主要矛盾的变化，迫切需以政府职能转变为切入点，加快政府治理转型，从而助推新时代决胜全面建成小康社会。

地方政府是国家政权组织的基本单元，也是国家治理的基层践行者。

地方政府治理是地方政府部门运用政府权力,解决地方政府面临的公共问题,维护和实现地方整体利益而实施的政府行为。党的十八届三中全会强调,全面深化改革的总目标就是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。国家治理现代化首先需要实现地方政府治理的现代化。地方政府治理转型,旨在立足我国城市化发展和社会主要矛盾变化,地方政府为应对市场“脱嵌”于社会带来的问题,在治理理念、治理结构、治理内容、治理方式等方面主动进行角色调适或行为变革,以最终推进政府治理体系和治理能力的现代化。地方政府治理转型,不仅影响政府治理的现代化进程,也关乎国家治理的现代化程度。

地方政府治理转型的过程,也是发展型政府向服务型政府转变的过程。服务型政府是新时代地方政府治理转型的基本方向。如何立足“以人民为中心”,解决不平衡不充分发展的问题,最大限度地满足人民日益增长的美好生活需要,是新时代地方政府治理转型的逻辑起点。我国“不平衡”的发展问题,首先是经济发展和社会发展的不平衡。改革开放的实践表明,我国仅用30年的时间,就完成了发达国家曾用200年才走完的发展历程,经济发展取得了举世瞩目的成就,目前经济总量已稳居世界第二,保持中高速增长。当然,经济增长的奇迹也得益于中国对社会主义市场经济制度的坚持。随着市场经济向纵深推进,“市场原则开始席卷非经济领域,大有成为整合社会生活机制的势头。甚至经济试图‘脱嵌’于社会并进而支配社会。”^①对效率原则的极致追求,使市场化的诸多问题日益凸显,如贫富差距扩大、环境污染严重、看病难、上学难、食品不安全、城市交通拥堵、社会信用水平偏低等;社会福利发展滞后,医疗、教育、就业、社会保障等基本公共服务总量不足,均等化程度偏低。同时,我国“不平衡”的发展问题,也是区域之间、城乡之间发展的不平衡问题。总体上我国不同区域的城乡居民生活已得到普遍改善,基础设施建设、居民收入、社会保障、生活水平

① 王绍光.大转型:1980年代以来中国的双向运动[J].中国社会科学,2008(1).

都在稳定提升。但是,囿于市场机制的作用或政策效应的滞后,优势资源的配置在东西部之间仍存在差距。而且,城乡之间的差距仍然明显,尤其是在医疗、教育、养老、收入分配等方面,社会整体贫富差距尚需进一步缩小。

改革开放的实践经验表明,市场虽然是必要的,但不是万能的;在经济与社会发展的关系中,市场经济的发展取得了举世瞩目的成绩,但不平衡发展使社会矛盾不断激化;在经历了早期的市场化梦魇之后,社会的自我保护作用日益增强,而国家(政府)在平衡市场和社会之间的关系中,扮演着不可或缺并积极角色。新时代社会主要矛盾的转化,预示着地方政府工作的重心应从追求单一的经济的发展,转向同时兼顾效率与公平,即在继续推进经济发展的基础上,更加关注民生福祉,即强调公平公正和公共服务质量的实质性提升。因此,建设人民满意的服务型政府,是新时代社会调节主要矛盾的需要,也是地方政府治理转型的未来方向,以及深化行政体制改革的必然要求。

新时代社会主要矛盾的转化,对深化行政管理体制改革、加快地方政府治理转型提出了更高的新要求。2018年6月,李克强总理在全国深化“放管服”改革转变政府职能电视电话会议上进一步指出:“简政放权、放管结合、优化服务改革是一场刀刃向内的政府自身革命,是推动政府职能深刻转变、极大激发市场活力的战略举措。”^①“放管服”改革,力求改变重权利轻责任、重效率轻公平、重发展轻服务等价值取向,推动地方政府治理体系和治理能力现代化。新时代地方政府治理转型,将以转变地方政府职能为切入点,以“放管服”改革为推手,重点聚焦“简政放权、创新监管、优化服务”的内容。其中,简政放权,是重构权力关系的结构性改革,是厘清“政府、市场、社会”等不同主体权力的清单,是划清各自权力的边界,建立法治型政府的基本要求,也是建设服务型政府的基本前提。创新监管,是全面深化政府职能转变

① 李克强.在全国深化“放管服”改革转变政府职能电视电话会议上的讲话[R/OL].中国政府网,2018.

的重要体现,只有在地方政府职能精准定位的前提下,才能明确政府该管什么和不该管什么;只有做到有效放权,才能做到有效监管,二者必须统一。同时,政府监管将借助“互联网+监管”技术的推广应用,助力政府质量的提升和责任政府的达成。优化服务,是利用现代互联网技术,全面推进服务型政府建设的重要手段。以人民为中心的发展观要求地方政府积极创新政务服务,利用先进技术手段,努力推进政务服务便利化、快捷化和人性化,以大幅度提升公共服务效率和群众满意度。

总之,新时代地方政府治理转型,是以转变政府职能为切入点,以法治型政府为前提,以责任型政府为抓手,以建设人民满意的服务型政府为目标,在治理理念、体制机制、治理技术等方面进行主动调适或深刻变革。其将最终推动我国改革开放向纵深发展,释放全社会“创新发展”的巨大活力,为经济发展、社会进步和人民福祉提供持续的内在动力,为实现新时代“新目标”、解决新时代“新矛盾”提供重要的体制机制保障。

二、地方政府治理转型的理论视界

(一) 理论叙事：政府—市场—社会

政府是国家政治权威的代表,它以强制机制为基础,在国家治理中扮演着托底人的角色。政府治理转型关涉政府与市场、政府与社会之间的关系调整,这也意味着地方政府治理转型需要在“政府—市场—社会”的关系场域中讨论和践行。

1. 政府与市场的关系

政府与市场的关系是经济学理论发展的核心主题,其在不同阶段呈现出不同的特点。从15世纪末开始,随着商业资本的兴起,重商主义理论应运而生,其强调运用国家力量支持商业资本的发展,这是国家干预的原始形式。17世纪中叶,以亚当·斯密为代表的古典经济学诞生,其主张经济自由主义,反对国家干预,认为市场这只“看不见的手”是万能的,国家应该扮演“守夜人”的角色。随后,马歇尔对亚当·斯密以来古典经济学的经济思想

进行了系统研究,强调自由市场经济是实现商品和要素均衡价格的方式,在其之后形成了“弱政府—强市场”的模式,在政府与市场的关系中,市场应发挥绝对作用。

20 世纪之后,经济学界越来越关注市场失灵问题和政府作用。20 世纪 30 年代世界经济大危机爆发,凯恩斯主义国家干预的理论兴起,作为现代国家干预主义形成的标志,其主张政府采取干预政策来调整经济。市场依然起主要作用,但政府发挥作用的领域和范围越来越广泛,形成“弱市场—强政府”的局面。20 世纪 70 年代,西方国家陷入“经济滞胀”的发展危机,新自由主义取代国家干预主义,经过不断发展,逐渐形成了包含哈耶克为代表的伦敦学派、弗里德曼为代表的货币主义、卢卡斯为代表的理性预期学派等广泛的理论派系,其在继承古典自由主义的基础上,宣扬自由化、市场化与私有化。到了 20 世纪 70 年代,主张政府干预的新凯恩斯主义兴起,在这些理论的不断发展中,学者更多地探讨政府与市场的相互作用,以期形成“强市场—强政府”的均衡局面。

受西方经济理论的影响,我国政府与市场的关系不断调整并走上了渐进发展的道路,政府与市场的关系经历了从非此即彼的替代关系到两者都是资源配置手段的观念转变,从计划经济为主、市场调节为辅的计划经济体制框架到社会主义市场经济框架的体制转变,以及从市场在资源配置中的基础性作用到决定性作用的转变。我国理论界对政府与市场关系的认知也在不断深入,社会主义市场经济体制完善需要依靠顶层设计与基层创新的良性互动,鼓励混合所有制经济的发展是中国社会主义市场经济体制的重大创新,完善中国特色的社会主义市场经济体制将是中国的一项长期任务。

市场经济是契约社会的体制基础,新市场元素和分散的国家机构的结合,催生了中国治理的创业精神。但是,放纵的市场竞争必然会带来无序的竞争和经济发展的外部性,以致损害个体及社会的利益,偏离市场发展的预期目标。同时,过多的政府干预,也会抑制市场的充分竞争乃至经济的良性

发展。在适应国家治理转型的背景下,如何重构政府与市场的关系?一般聚焦于如下观点。

一是发挥市场的决定性作用,推进经济纵深发展。尊重市场运行中的价值规律、供求规律、竞争规律,市场的供求关系会自动地引导市场主体的行为,市场主体通过竞争机制提高劳动生产率,完善的市场机制下的价格信号引导企业家基于比较优势做出行为选择。可以说,市场的自发机制保障了经济活力。然而,市场可能在某些方面是失灵的,如在产业升级和技术创新的过程中必然会产生诸多外部协调,信息不对称的问题。可见,市场的良好发展离不开政府引导。

二是完善政府的宏观调控,保障社会公平。加强定向调控、相机调控、精准调控,健全财政、货币、产业、区域等经济政策协调机制;深化商事制度改革,全面实施市场准入负面清单制度,清除市场准入的垄断障碍;深化国有企业市场化改革,支持民营企业发展,发展混合所有制经济,激发各类市场主体活力;发挥市场监管职能,政府应发挥“掌舵”作用,为市场制定交易规则,确保市场有效运行,同时进行微观监控,约束经济主体的不良行为。除此之外,对于市场中出现的新事物,还应基于“交易先于制度”的原则,加强事中事后监管。

三是明确权责边界,加强政社合作。重构政府与市场的关系,不仅是两者在资源配置上的平衡问题,而且关键的是明确权责边界,尤其是公共物品的供给和生产责任的分配。为此,创新政社合作机制,应采用服务外包及公私合作等手段,创新公共物品的提供方式,继续探索政府与市场的有效合作模式。

2. 政府与社会的关系

政府(国家)与社会作为人类共同体的两个领域,其在不同时期不同地域都有自身的特征,这些特征一旦被人们的观念固化,便形成了对国家与社会关系的不同理解,进而演化为不同的理论模式。其中“多元主义”和“法团主义”较为典型。前者强调社会空间的独立性和竞争性,以及对政府的制约

作用;后者突出社会组织由国家授权认可并受国家控制^①,强调国家与社会之间的制度化的合作关系。同时,“多元主义”建设基于发育良好的公民社会,它在中国并不具备条件;“法团主义”的政府主导治理逻辑对我国政府与社会关系的解释力较好。但是,政府与不同社会组织的关系是不同的,有的社会组织对政府的依附性更强,类似于法团主义,而有的社会组织则相对独立,其在结构上接近多元主义。概言之,由于这两大理论模式的个案研究取向,导致其对整体性解释存在不足,这就使得很多学者转而寻求其他替代性的理论模式。

基于此,康晓光等(2005)提出整体性的理论模式,即“分类控制”,其强调政府对不同的社会组织实施不同的控制策略,其控制强度取决于社会组织的挑战能力和社会功能^②。继而,他们细化“分类控制”模式,提出“行政吸纳社会”理论^③,界定控制策略为“限制”和“功能替代”,即在通过控制社会组织稳固政府权力的同时,政府有意识地发挥社会组织提供公共服务的功能。其研究标志着中国政府与社会的关系研究从局部走向整体,从静态研究走向动态。在此基础上,有学者继续从不同角度进行完善。比如,唐文玉聚焦于服务型社会组织,修正“行政吸纳社会”,模式为“行政吸纳服务”^④,强调政府的支持与社会组织的配合;刘鹏提出“嵌入式监管”理论,即政府对社会组织实施嵌入性监管的同时,社会组织也愿意主动或被动地接受这种干预^⑤。与分类控制相比,他们也更强调社会组织的自主性与主动嵌入性。另外,也有学者从政府角度展开分析,如,江华等(2011)提出“利益契合”分析框架^⑥,认为政府对社会组织的控制或支持都是基于利益契合度做出的,其用利益

① Schmitter P C. Still the Century of Corporatism? [J]. The Review of Politics, 1974, 36(1).

② 康晓光,韩恒. 分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究[J]. 社会学研究, 2005(6): 73—89.

③ 康晓光,韩恒. 行政吸纳社会——当前中国大陆国家与社会关系再研究[J]. 中国社会科学, 2007(2): 116—128.

④ 唐文玉. 行政吸纳服务——中国大陆国家与社会关系的一种新诠释[J]. 公共管理学报, 2010, 7(1): 13—19.

⑤ 刘鹏. 从分类控制走向嵌入型监管:地方政府社会组织管理政策创新[J]. 中国人民大学学报, 2011(5): 91—99.

⑥ 江华,张建民,周莹. 利益契合:转型期中国国家与社会关系的一个分析框架[J]. 社会学研究, 2011(3).

契合度的概念解释政府策略灵活性,而它也是政府与社会合作的切入点;邓正来等(2012)指出国家“机会主义”的管理策略,是具有“生存性智慧”的可纠错性的、灵活的制度安排^①;任剑涛(2014)则认为,国家要保持中立性,让渡制度创新空间,形成国家与社会良性竞争的互动关系^②。以上研究都强调了政府的开放性与合作诉求。这些修正性的理论弥补了对社会组织的自主性分析,深入了互动关系的研究,为政府与社会的合作奠定了理论基础。当然,未来的研究还需在已有成果的基础上,进一步运用实证方法具体剖析,以此加强问题导向。

总之,政府、市场、社会三者均随着时代的发展,不断调整自身的行为模式和功能,它们之间的力量对比始终处于动态的博弈之中。三者形成一种共生与互补的关系形态,并在相互耦合中形成一种整体性的制度结构模式。推动地方政府治理转型,需要“政府—市场—社会”三者间的良性互动,它们之间的关系结构也是地方政府治理转型的理论叙事。

(二) 理论视角

政府治理转型是国家治理体系和治理能力现代化的必然选择。关于政府治理转型研究主要有三个维度,直接指向治理转型的实践环节,相对于前文的理论叙事而言较为具体和微观。第一,政治学视角,政府治理转型涉及治理的职能、职权与责任等层面,其主要回答“转型什么”的问题;第二,管理学视角,政府治理转型不仅是理论层面的价值导向,而且是实践层面的动态运行过程,涉及具体管理过程中资源、技术和制度保障等,其主要回答“怎么转型”的问题;第三,社会学视角,政府治理转型的目的是通过向市场与社会放权,建设服务型政府,构建社会协同共治的社会治理机制,更好地回应公众需求,其主要回答“向什么方向转型”的问题。目前,基于政治学的分析视角相对较多。

① 邓正来. 监护型控制逻辑下的有效治理——对近三十年国家社团管理政策演变的考察[J]. 学术界, 2012(3): 5—26.

② 任剑涛. 国家转型、中立性国家与社会稳定[J]. 社会科学, 2014(11): 3—15.

1. 政治学视角

(1) 权力维度

关于权力维度的地方政府治理转型研究,一般聚焦于中央与地方关系,从分权化改革、权责匹配等层面展开,其重点为剖析治理转型的政治逻辑。同时,一些研究从政府与社会关系的角度切入,探讨民主行政对推进地方政府治理转型的价值引导和根本影响。

首先,地方政府治理转型以政府分权化改革为逻辑起点,通过权力下放,使地方政府获得权力并成为独立的行政主体。但是,我国分权化改革存在分权不充分和地方权力膨胀的双重问题,分权不充分主要根植于权威体制与有效治理的矛盾^①。张紧跟(2014)从分权目的的角度指出,立足中央集权的分权模式与公共资源的差异性分配,并不能增强地方政府在公共服务供给中的责任性与回应性^②。周黎安(2014)从分权改革实践的角度认为,在行政权分配、激励机制和控制机制上的行政发包,赋予了地方政府更多的自由裁量权^③,即分权改革获得了实质性的内容。同时,曹正汉(2011)从治理体制的角度指出,中国具有治官权与治民权上下分治的特征,地方在“治民权”上具有较大的自由裁量权和灵活性^④,这种中国式分权体制的特征,决定了地方政府治理的自主性,甚或潜在的随意性。但是,在一些学者看来,改革开放后我国分权化改革从封闭性自主,转变为基于官僚组织控制和地方竞争体系的约束性自主,有效制约了地方政府自主性的膨胀^⑤。为此,完善中央与地方关系的顶层设计,优化中央与地方的职能结构,合理配置财权事权,理顺重点领域条块关系,推进放管服改革,创新管理方式等都至关重要。

其次,财权与事权的统一,这是讨论地方政府治理转型的一个重要内

① 周雪光. 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代, 2011(10): 67—85.

② 张紧跟. 参与式治理: 地方政府治理体系创新的趋向[J]. 中国人民大学学报, 2014(6): 113—123.

③ 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014(6): 1—38.

④ 曹正汉. 中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J]. 社会学研究, 2011(1): 1—40.

⑤ 陈霞, 王彩波. 嵌入式自主: 中国经济发展中的地方政府治理转型——以国家自主性理论为视角[J]. 江汉论坛, 2015(4): 31—34.

容。关于中央和地方政府的财权与事权不匹配问题,有诸多解释。如中国政府独特的职责同构导致上下级权责脱节^①;事权划分不清晰、不合理,财权事权配置的规范化和制度化程度低;转移支付监管不力。一般认为,财权与事权匹配主要通过两种路径,其一,从“事权”角度推进权力规范配置。该角度认为,划分事权范围,应着重强调公共物品的纵向央地职责范围和横向多方主体的多层供给模式;而且,事权划分的关键是厘清政府职能,维持事权划分的稳定性。其二,借助转移支付制度来完善权责配置,即强化转移支付制度是对财权、事权不匹配的矫正安排。这种制度安排将有助于实现财政平衡,促进地方政府财力的合理配置。

最后,民主行政是政府治理的价值选择,也是政府善治的一种制度安排。民主行政主张去中心化和公民参与,反对单一的政府集权和效率至上主义,其中蕴含了公民参与和服务于民的管理理念,公共利益导向是民主行政的基本要义。然而,科层制组织结构及其效率导向也是政府治理的应有之义。由此,实现政府善治,也就意味着要处理好效率与民主价值的内在冲突,孙柏瑛等(2018)认为,政府治理转型是在“自上而下”基层政权建设与“自下而上”权利诉求的双向互动建构中进行的^②,即政府治理转型是权威主体与社会主体之间价值碰撞与利益博弈的过程。

(2) 职能维度

政府职能是政府治理转型的重要内容,职能转变是治理转型的内涵式变革。中华人民共和国成立后,我国政府角色经历了三个阶段的变迁:计划经济导向的全能型政府,经济绩效导向的管理型政府,以及公共利益导向的服务型政府。政府职能也由“划桨”向“掌舵”转变。值得注意的是,职能转变并不是简单的职能削减,政府职能包括政治、经济、社会和文化职能,职能转变其实就是政府职能增加、减少、合并与分散的过程,只是它更多地强调

① 周志忍,徐艳晴.基于变革管理视角对三十年来机构改革的审视[J].中国社会科学,2014(7):67—86.

② 孙柏瑛,王俊伟.“双向建构”中的城市政府基层社会治理转型——路径、困境与未来展望[J].公共管理与政策评论,2018(1):12—27.

职能的减少,如,行政审批改革、向基层放权的政策引导等;同时,它也强调职能的分散,如近年来职能面向的市场化和社会化趋势的不断增强。但是,政府职能的转变并没有改变“政府主导”的治理逻辑,由于政府职能自身的扩张性和非规范性,其容易异化为“政府本位”的观念和行为,造成政府失灵和治理失败问题。为此,转变政府职能的关键在于职能法治化,包括角色定位、顶层设计、体制机制等法治政府的完善和配套;同时,推动简政放权,转变发展方式,向社会组织购买服务等。

(3) 责任维度

对政府责任的研究,涵盖了权责配置、政府行为选择以及微观机制设置等方面。学界一般围绕“权责—避责—问责”等内容展开相关探讨,即沿着权责不对等、风险回避的行为选择与问责制度缺失的逻辑,理顺政府责任机制。政府治理责任面临的主要问题是权责不对等,即有限权力与无限责任之间的冲突。之所以出现权责不对等现象,是由于权力与责任在触发机制、配置过程、边界范围和动态演变等方面出现的不匹配问题。^① 其中,“有权必有责”的初始权责划分机制可能是合理的,但最重要的问题在于边界界定和动态演变两个环节,即法律界定的不清晰、不完善。另外,在中央对地方政府“层层加码”的过程中出现了责任下移问题,并且正是因为边界不清,事权才有可转移的潜在性。由此可见,法治化程度低是权责不对等的主要原因。此外,有学者认为,正是“问责有限的分权”,即横向问责机制的不健全与纵向问责机制的有限性,使得地方政府可以自由追求财政收益最大化并选择履行职能。^② 也就是说,问责机制不力使得对权责不对等的制度矫正无法发挥有效作用。基于法治化程度低与负向惩罚的不力,风险回避成为政府行为选择的常态和“集体行动”。倪星等(2018)从风险的角度分析政府事前事后避责的行为选择^③,也有一些学者从具体的治理情境及其风险规避策略入

① 倪星,王锐. 权责分立与基层避责: 一种理论解释[J]. 中国社会科学, 2018(5): 117—135.

② 郁建兴,高翔. 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J]. 中国社会科学, 2012(5): 95—112.

③ 倪星,王锐. 权责分立与基层避责: 一种理论解释[J]. 中国社会科学, 2018(5): 117—135.