

2017年卷·总第4辑

中国地方政府 治理评论

张立荣 主编



科学出版社

中国地方政府治理评论

(2017年卷·总第4辑)

张立荣 主编

湖北省人文社会科学重点研究基地

华中师范大学湖北地方政府治理与地方发展研究中心主办

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书是湖北省人文社会科学重点研究基地、华中师范大学湖北地方政府治理与地方发展研究中心主办，专门发表中国地方政府治理研究成果的专业学术出版物。秉持推动中国地方政府治理研究，助力实现国家治理体系与治理能力的现代化的学术宗旨，倡导规范严谨的研究方法，鼓励理论创新，注重经验研究；回应地方政府治理实践，构建本土化地方政府治理理论；跟踪国际理论前沿，开展建设性学术对话；弘扬公共精神，服务我国地方政府治理实践。

本书可供地方政府治理领域的研究人员，以及公共管理、政治学等相关学科领域的教师、研究生参考阅读。

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府治理评论. 2017 年卷: 总第 4 辑/张立荣主编.—北京: 科学出版社, 2019.4

ISBN 978-7-03-057686-6

I. ①中… II. ①张… III. ①地方政府—行政管理—中国—文集 IV. ①D625-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 122802 号

责任编辑: 邓 娟 / 责任校对: 孙婷婷

责任印制: 张 伟 / 封面设计: 无极书装

科 学 出 版 社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京虎彩文化传播有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2019 年 4 月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2019 年 4 月第一次印刷 印张: 10

字数: 225 000

定价: 80.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

中国地方政府治理评论

编辑单位：华中师范大学湖北地方政府治理与地方发展研究中心
华中师范大学公共管理学院

主 编：张立荣

副 主 编：徐增阳 冷向明

学术委员会：（按拼音排序）

陈振明 高培勇 马 骏 [美]牛铭实
徐 勇 郁建兴

编辑部主任：冷向明（兼）

编辑部成员：定明捷 周凤华 饶常林 徐军玲
王超群 王远伟 蔡长昆 陈刚华
韩 璟

编辑部执行秘书：郭淑云

目 录

效率、功能和规范：当下中国政府职能转变研究的理论“迷思”	蔡长昆 (1)
政府综合财务报告编制研究	张启春 杨星星 (34)
压力情境下我国街头官僚应对策略选择的逻辑分析	定明捷 卜方宇 (60)
网约车管理中地方政府行为逻辑研究 ——以 T 市 H 区政府为例	冷向明 张 程 (76)
精准扶贫中的干部驻村帮扶及其工作效能 ——以河北省 W 县为例	刘 伟 边东东 (92)
村庄治理的公共性变迁与重塑：基于鄂东北两村水利建设的微观调查	刘筱红 刘淑姣 (103)
地缘经济视角下中国粮食贸易演变特征及其机制研究	唐嫣然 卢新海 (131)
区域高等教育多样化发展中的地方政府与高校 ——基于公共治理的视角	屈潇潇 (139)
《中国地方政府治理评论》约稿函	(150)

Contents

Efficiency, Function and Standard: The Myth of Contemporary Research on Government Function Transformation	Cai Changkun (1)
The Study of the Preparation of Government'S Comprehensive Financial Report	Zhang Qichun Yang Xingxing (34)
Logical Analysis of the Choices of Chinese Street-level Bureaucrats' Coping Strategy under Stressful Situation	Ding Mingjie Bu Fangyu (60)
The Local Governments' Action Logic during the Governance Process of the Online Hailed Car —A Case Study Based on the Government of H District in T City	Leng Xiangming Zhang Cheng (76)
A Research of the Village Task Force and its Efficiency in Targeted Poverty Alleviation: Based on the Study of W County in Hebei Province	Liu Wei Bian Dongdong (92)
Changes and Remodeling of Village Governance: A Micro-survey Based on Water Conservancy Construction of Two Villages in Northeastern Hubei Province	Liu Xiaohong Liu Shujiao (103)
The Study of Characteristics and mechanism of the Evolution of China's Grain Trade under the Geo-economic Perspective	Tang Yanran Lu Xinhai (131)
Local Governments and Universities in Diversified Development of Regional Higher Education —Based on the Perspective of Public Governance	Qu Xiaoxiao (139)
Invitation of Articles to <i>China Local Governance Review</i>	(150)

效率、功能和规范： 当下中国政府职能转变研究的理论“迷思”

蔡长昆^①

摘要：作为中国政府改革的重要组成部分，“政府职能”承接着有关政府改革的讨论，在学术界引起了很大的反响。本文则试图对当下有关中国政府职能研究的基本状况和理论基础进行深入的追踪，意图为中国政府职能转变的研究寻找新的根基。总体来看，中国政府职能转变的研究主要围绕政府职能转变的历程、动力/阻力机制、必要性、理论基础及方向等问题展开。这些研究主要有如下两个特点：一是研究方法的非规范性，即缺乏明确的问题意识、严谨的研究方法和坚实的理论视角。二是几乎所有的研究都沿着“万灵药”的逻辑，以三个逻辑为基础“锚定”中国政府职能转变的方向：功能逻辑、效率逻辑和规范逻辑，并以此为基础构建了系统的“政府职能清单”。但是，基于效率逻辑、规范逻辑以及功能逻辑的政府职能转变研究并不能加深对中国政府职能改变的过程和历史的理解，中国政府职能的转变历程仍然是一个“黑箱”，所以，有关政府职能转变的研究需要新的理论基础，在“中观层次”和“过程层次”去打开中国政府职能变革的“黑箱”。

关键词：政府职能转变；功能逻辑；效率逻辑；规范逻辑

Abstract: As a part of Chinese government reform, government function involves many attentions. This paper traces the basic condition and theoretical basis of government function research to search a new theoretical foundation of the research on government function transformation. Overall, the research focuses on the course of the government function transformation, dynamic/resistant mechanism, necessity theory foundation and direction, etc. These studies include two features. One is informal research method, which is lack of clear awareness of question, rigorous research method and solid theoretical basis. The other is the “panacea” logic, which includes functional logics, efficient logics and formal logics. These logics redirect government function transformation, and government function menu is

^① 作者简介：蔡长昆，男，博士，华中师范大学公共管理学院讲师，研究方向为制度分析与公共政策、治理理论。

constructed based on these logics. But these three logics and the menu can not deepen the understanding of process and history of Chinese government function transformation, and the process of Chinese government function transformation is a “black box” as well. So, we need a new theoretical view to open the black box on the middle-level and process-level.

Keywords: Government function reform; Functional logics; Efficient logics; Formal logics

自1984年“政府职能”进入政府和学者的视野，政府职能就一直是讨论中国政府变革的关键信息“节点”，所以，系统地理解中国政府职能转变的研究，对于深入理解中国政府变革研究的基本状况和逻辑具有非常重要的意义。为了对整体的研究历程和研究趋势进行追踪，本文首先对有关政府职能转变的文献进行分析和主题回顾；其次，针对政府职能转变研究过程中的理论假设进行追踪，对政府职能转变研究中的理论逻辑进行反思；最后，对政府职能转变研究面临的理论和经验困顿进行分析，对政府职能转变的未来研究路径进行反思。

1 政府职能及其转变：研究述评

1.1 政府职能及其转变：文献评估

1.1.1 总体趋势

“政府职能”，或者政府职能转变于1984年政府工作报告中第一次提出，甫一提出就在学术界产生了强烈反响^①。为了追踪这一变化，笔者分别利用“政府职能”作为篇名以及关键词对中国知网1949年到2014年的文献进行了精确检索；同时，为了保证文献的质量，笔者进一步对中国社会科学引文索引（Chinese Social Sciences Citation Index, CSSCI）期刊^②（包括扩展版）有关政府职能以及政府职能转变的研究进行了追踪。笔者分别以“政府职能”作为主题（结果为4990篇）、关键词（结果为889篇）和题名（结果为875篇），以及利用“政府职能”并含“转变”对题名进行了检索（结果为416篇），所有的检索都是“精确检索”。笔者进一步对有关政府职能以及政府职能转变的研究进行了分析（图1和图2）。

总体来看，诚如上文所言，我国有关政府职能的研究呈快速上升的态势——这几乎体现在每一个指标之中，但是，从整体趋势来看，我国有关政府职能转变的研究也有一定的“周期性”：七次全国人民代表大会的召开成为促进“政府职能”研究的非常重要的因素：自1984年提出“政府职能转变”开始，1988年第七届全国人民代表大

^① “政府职能”这一概念在西方学术界并没有对应的理论概念，这充分说明政府职能转变这一概念可能在很大程度上依托于有关“政策话语”的界定。

^② CSSCI期刊的评定开始于1998年，所以以CSSCI期刊为基础的文献分析只能始于1998年。

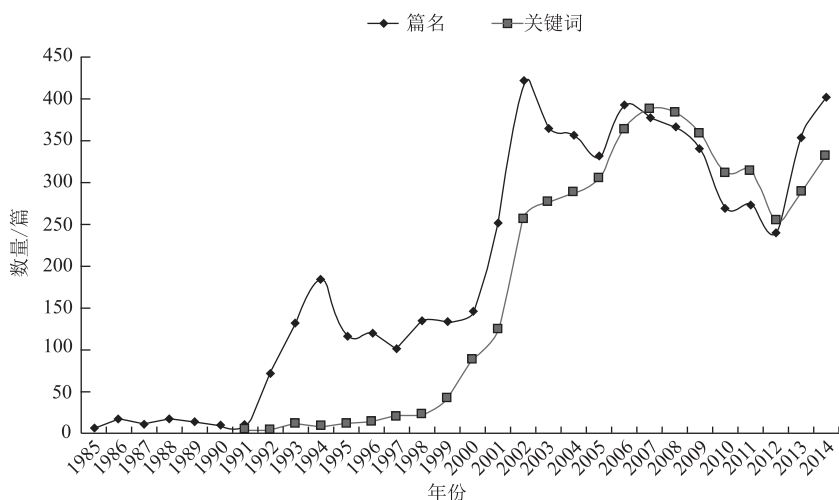


图1 1985~2014年“政府职能”研究状况

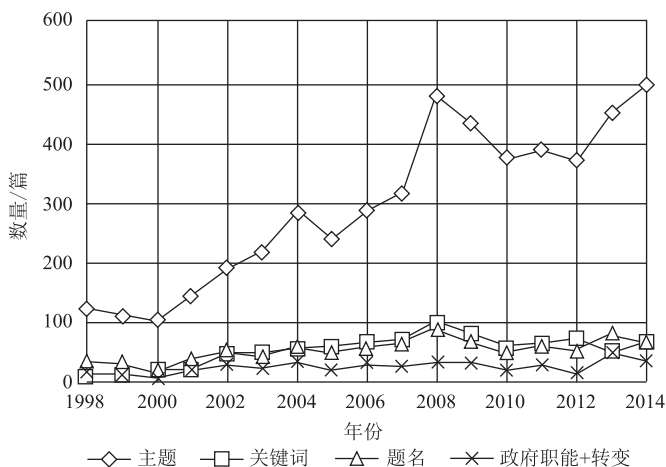


图2 1998~2014年CSSCI(含扩展板)有关政府职能以及政府职能转变的研究

会第一次会议、1993年第八届全国人民代表大会第一次会议的政府工作报告都提出了政府职能转变的问题；1998年第九届全国人民代表大会第一次会议的政府工作报告“积极推进政府机构改革”一节中，提出了“要按照发展社会主义市场经济的要求，根据精简、统一、效能的原则，转变政府职能……”^①；2003年第十届全国人民代表大会第一次会议的政府工作报告在“坚持转变政府职能，努力建设廉洁勤政务实高效政府”一节中，专门提出了“建立和完善社会主义市场经济体制，必须实行政企分开，转变政府职能……”^②；2008年第十一届全国人民代表大会第一次会议的政府工作报告中，提出了“加快转变政府职能。这是深化行政管理体制改革的核心。健全政府职责体系，全

① http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content_201129.htm。

② http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content_201173.htm。

面正确履行政府职能，努力建设服务型政府”^①；2013年第十二届全国人民代表大会第一次会议的政府工作报告中提出了“坚持转变政府职能，推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”^②。这些都是促进政府职能转变研究的关键因素。我国政府职能转变基本上都与政府机构改革相关，而每一次全国代表大会都会对机构改革方案进行部署，所以，其更有理由成为政府职能转变研究的核心促进因素。于是，在1988年、1993年、1998年、2003年、2008年以及2013年左右，有关政府职能以及政府职能转变的研究出现峰值，这从一个侧面说明了我国政府职能研究具有非常强的政策和政治敏感性。

1.1.2 政府职能转变：基础研究趋势

为了对“政府职能转变”的文献进行深入研究，笔者进一步对以“政府职能”+“转变”的416篇文献进行了深入筛选。考虑到“政府职能转变”已经成为政策性话语，甚至是学术视角话语的一部分——“政府职能转变”甚至已经成为一种“研究视角和研究框架”，笔者根据其研究问题以及研究主题明确性，去除了“政策宣导性研究”、文献综述类研究以及“视角类研究”，即那些在政府职能转变视角下研究其他公共事务（如教育、体育、审计、机构改革等）的研究，最终得到了150篇文献，以供分析。

利用中国知网文献分析服务，笔者对这150篇文献的基本研究趋势进行了分析。首先，从来源分布来看，《中国行政管理》是这一主题的最为主要的来源期刊（共计10篇），《理论前沿》《中国党政干部论坛》等期刊次之，可见，对于政府职能转变的研究主要是在“行政管理”视角下进行的；当然，其分散程度仍然很高，说明这一主题的研究确实得到了非常广泛的关注。从基金分布来看，国家社会科学基金对这一主题的资助是最大的，这也说明这一主题在国家政治和政策层面的重要性。非基金文献的高比例，一方面可能与这一主题进入成本相对较低有关，另一方面也可能与这一主题引起的高关注度有关（图3和图4）。

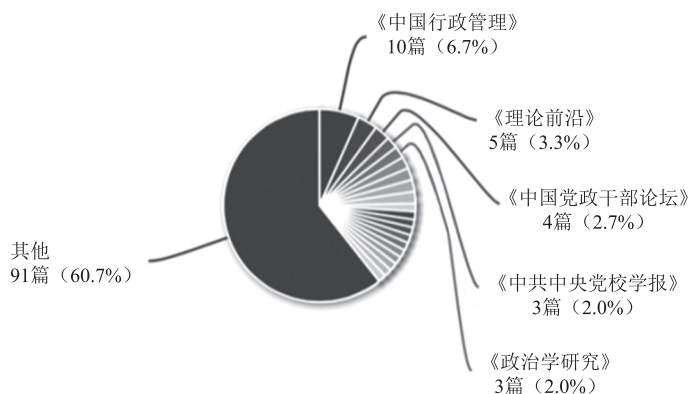


图3 政府职能转变文献的来源分布

① http://www.gov.cn/test/2009-03/16/content_1260198_4.htm。

② http://www.gov.cn/test/2013-03/19/content_2357136.htm。

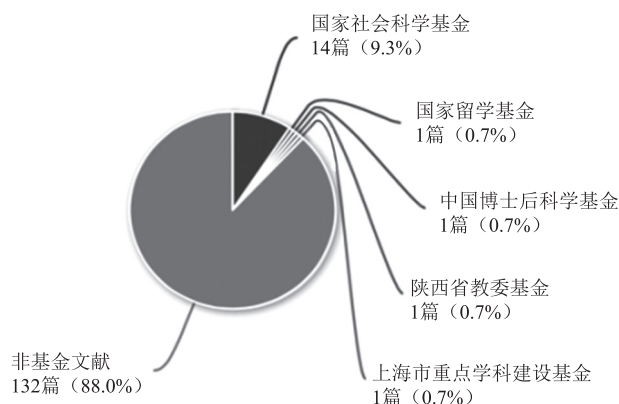


图4 政府职能转变文献的基金分布

其次，笔者通过文献间的互引和引用关系对其研究的规范性进行了分析。第一，通过150篇文献的相互引用关系的分析可以发现，筛选之后的论文之间的相互引用关系非常松散，即便加上参考文献分析（即选中的文献引用的文献）以及引证文献分析（即引证了选中文献的文献），也呈现出非常松散的状态。

第二，进一步分析筛选文献的引证文献，可以发现：一方面，150篇核心文献的共引文献最高引证频次仅为6次，仅5篇文献多于或等于3次，这说明，有关政府职能转变研究的参考文献非常分散。考虑到研究主题的集中性（文献已经对其进行了主题筛选），这与这些研究对参考文献的不重视有关，或者说，不同学者在研究的过程中对其他文献的借鉴程度较低。另一方面，从共引文献的主要主题来看，这些文献的主题和内容也非常分散，包括研究主题界定（如《中国政府职能转变问题报告》）、理论范式（核心体现为《马克思恩格斯选集》^①）、政治-政策话语（包括政策文件和政策话语，如《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，以及“和谐社会”“人民满意”等）、规范性分析视角等（如“政府角色论”）。这进一步说明，政府职能转变的研究在很大程度上存在规范性分析和政策性分析的倾向（表1）。

表1 政府职能转变文献的参考文献状况

题名	作者	来源	年/期	引证频次
中国政府职能转变问题报告	李文良，等	中国发展出版社	2003	6
马克思恩格斯选集	马克思，恩格斯	人民出版社	1972	4
“职责同构”批判	朱光磊，张志红	《北京大学学报》 （哲学社会科学版）	2005/1	3
中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定		人民出版社	2003	3
政府角色论	彭澎	中国社会科学出版社	2002	3

^① 马克思主义本是我国意识形态的主要组成部分，而早期有关政府职能的研究也确实在很大程度上借鉴了马克思主义的国家观，以及以此为基础推导出的国家职能观。

续表

题名	作者	来源	年/期	引证频次
财政分权改革、地方政府行为与经济增长	张璟, 沈坤荣	《江苏社会科学》	2008/3	2
地方政府职能转变的动力机制与路径	何强	《黑龙江社会科学》	2008/1	2
论和谐社会构建中的地方政府职能转型	许青春	《山东行政学院山东省 经济管理干部学院学报》	2006/4	2
经济全球化与转轨国家政府职能转换	郭连成	《世界经济》	2003/10	2
努力建设人民满意的政府	温家宝	《求是》	2013/3	2

第三, 进一步对筛选文献的被引情况的分析可以发现: 一方面, 从文献的 H 指数可见, 大部分文献的被引用次数非常少, 在 150 篇文献中, 仅有 20 篇文献的被引用次数超过 20 次), 通过急剧下降的 H 指数曲线也可以直观地发现这一问题, 大量文献几乎没有被引用过。这说明, 即便是这一集中的主题, 不同学者之间的相互引用也是非常有限的。并且, 从 H 指数排名前 10 位的文献来看, 与参考文献列表类似, 政策性、介绍性及规范性的文献占据了绝大部分 (图 5 和表 2)。

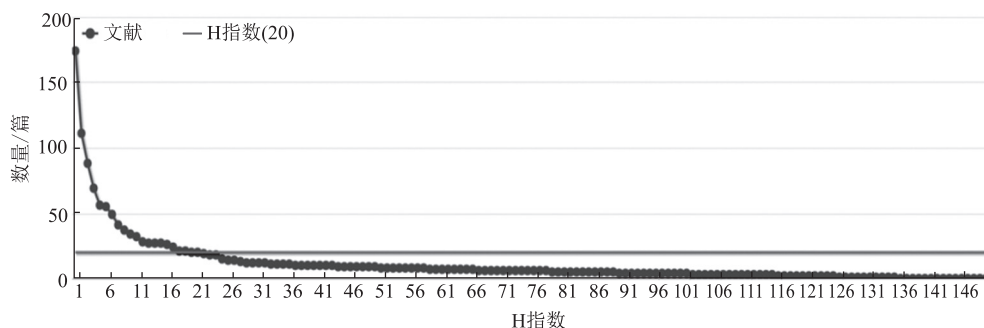


图 5 被筛选文献的 H 指数

表 2 H 指数排名前 10 位文献列表

题名	作者	来源	年/期	引证频次
关于转变政府职能的若干思考	沈荣华	《政治学研究》	1999/4	174
新时期深化政府职能转变的几点思考	周志忍	《中国行政管理》	2006/10	111
论法治政府、责任政府、服务政府及政府 职能转变	杨鸿台	《毛泽东邓小平理论研究》	2004/7	88
建设服务型政府是转变政府职能的新阶段	朱光磊, 于丹	《政治学研究》	2008/6	69
论乡镇政府职能的转变	侯保疆	《社会主义研究》	2003/4	56
我国政府职能转变的历史考察与反思	侯保疆	《政治学研究》	2003/1	55
我国政府职能转变的成效、特点和方向	唐铁汉	《国家行政学院学报》	2007/2	49
论政府职能转变的目标及其制度支撑	杨建顺	《中国法学》	2006/6	41
入世与中国政府职能的转变	薛荣久	《国际贸易问题》	2001/9	39
关于政府职能转变与观念转变的理论思考	张志超	《经济学动态》	2002/5	34

总之，从聚焦“政府职能转变”研究主题的文獻之间关系的分析可以发现，从相互引用关系来看，虽然主题已经如此聚焦，但是，政府职能转变的研究仍然处于“自说自话”的状态，其研究的规范性存在一定的问题。从高引用频次文献的分析则可以发现，政治性、规范性及概念介绍性的文獻占据主流，在“自说自话”普遍存在的情形下，这说明有关政府职能转变的研究可能存在一定程度的重复性。

最后，政府职能转变研究的核心研究主题有哪些呢？为了回答这一问题，笔者对这150篇文献的关键词分布进行了分析。如表3所示，在“政府职能转变”主题之下，排名前4位的关键词分别为“政府职能”“政府职能转变”“职能转变”“转变”。接下来，“地方政府”和“乡镇政府”的关键词高频度说明对地方政府职能转变，特别是乡镇政府职能转变的研究存在着非常高的关注度。“公共服务”及“服务型政府”二者作为学术概念和政策话语同时出现，这说明，“服务型政府”的提出对于我国政府职能转变研究产生了非常重要的影响。“WTO”（World Trade Organization，世界贸易组织）作为一个非学术概念的出现，深刻地说明我国政府职能转变研究中对“市场”因素的重视，这更说明，中国加入WTO对我国政府职能转变及相关的研究产生了非常重要的影响^[1]。总体而言，我国有关政府职能转变的研究确实存在“政策话语驱动”及“环境情势驱动”的特点，特别是，经济情势的变化对我国政府职能转变的研究具有非常重大的影响。

表3 政府职能转变的关键词分布

关键词	频数	关键词	频数	关键词	频数	关键词	频数	关键词	频数
政府职能	48	职能转变	23	地方政府	9	WTO	5	体制改革	5
政府职能转变	47	转变	14	公共服务	6	服务型政府	5	乡镇政府	4

1.2 政府职能转变：核心研究议题

纵观我国政府职能转变研究，一个亘古不变的研究问题永远存在：给定政府职能转变对我国政治行政体制改革的重要意义，怎样通过理论分析促进我国政府职能的转变，从而找到我国政府职能转变的方向？这样的寻找往往伴随着三个研究主题：对历史的追踪、对动力机制或影响因素的分析以及对理论内涵的挖掘。这些研究的通常假设是：通过梳理政府职能转变的历程，以此考察动力机制或者挖掘理论内涵，从而推动我国政府职能转变的深化。

1.2.1 我国政府职能转变的历程

我国政府职能转变历程研究的目的主要包括两个方面：对我国政府职能转变的趋势进行分析，以及在此基础上分析我国政府职能转变的特征。从我国政府职能转变的历程来看，不同学者在回溯的时间点选择上存在一定的差异，回溯的主要内容也存在一定的差异。黄庆杰将回溯的时间点置于1990年，其主要回顾了政府职能总量的变化、结构的调整、实现手段的变化^[2]。更多的学者则采纳了更为通常的做法，将时间点设置于1978年^[3-5]。例如，张志敏将政府职能转变的历程划分为三个阶段：1978~1991

年目标不甚清晰的自发转变、1992~2000年按照市场经济要求的自主转变、2001年以来外力作用下规范政府经济职能阶段^[6]。也有学者将时间点设置于1949年中华人民共和国成立后，但也都将1978年十一届三中全会以及2003年党的十六大视为我国政府职能转变历程的关键节点：十一届三中全会政府职能的市场化，以及党的十六大确定的向服务型政府的转变^[7]。

纵观三十多年的政府职能转变历程，大部分学者都认为，我国政府职能转变存在一定的趋势：政府职能逐渐向市场化和社会化的方向前进。从市场化来看，“政府的宏观经济调控职能加强，微观经济干预减弱”^[8]；社会化包括公民自主性的增强、社会组织自治空间的扩大以及社会管理职能的优化^[9]。按照陈毅的界定，我国政府职能转变就是一个“从‘划桨’到‘掌舵’再到‘服务’”的过程。同时，政府职能转变的过程也存在明显的特点^[4]。唐铁汉认为，我国政府职能转变的基本特点包括定位性、适应性、人本性、稳定性和渐进性^[10]，这种适应性、稳定性和渐进性^[6]，也说明我国政府职能转变存在典型的路径依赖特征^[11]。

1.2.2 政府职能转变的影响因素

政府职能转变研究的另一个核心主题与政府职能转变的动力机制有关，虽然这一主题是在非常多样的研究问题之下展开的——包括政府职能转变的动力、阻力、压力、必要性等，但其最主要的研究问题是影响我国政府职能转变的因素。其中，很多学者基本上都将我国政府职能转变的影响因素分为内部因素和外部因素，无论是动力、阻力还是必要性等，都可以置于“内部-外部”模型之下^[12, 13]。例如，范炜烽将这些因素分为社会背景和一般条件，并进一步将一般条件分为内部因素和外部因素^[13]。

从外部因素来看，影响我国政府职能转变的因素主要包括一系列环境因素，这些环境因素既包括政治经济环境的变化，也包括来自国外的经验及意识形态因素的影响。例如，罗峰利用“行政生态学”框架将影响政府职能变革的因素分为政治圈、经济圈、社会圈和文化圈。在针对这些环境因素的讨论中，最为常用的解释我国政府职能转变的因素来自经济全球化，这又被我国加入WTO所强化——加入WTO是影响我国政府职能转变的重要促进因素，即“经济全球化→全球经济的市场化→经济转轨和制度变迁→转轨国家政府职能转换”的链条会形成^[14]。除了经济全球化，国外政府改革的经验，“新公共管理”等改革理念^[15]，以及文化观念的变迁也是重要的影响因素^[16]。

虽然类似于“新公共管理”等价值因素以及国外经验对于我国政府职能变革的历程确实产生了一定的影响，但更多的研究将我国的政府职能转变视为一个“内部因素驱动”的过程，其内生于我国经济社会改革的进程之中^[17]，这与我国政府职能转变过程中的所面临的制度环境、制度起点以及变迁路径的差异性有关^[18]，同时也是一个不断回应我国改革面临的机遇和挑战的过程^[19]。从机遇来看，政府职能转变的功能性需求具有重要的能促作用，例如，政府职能转变可以促进行政效率的提高，这对于饱尝“官僚主义”之苦的行政管理体制是一个非常重要的促进因素^[20]。同时，我国的经济社会变革过程也给我国政府职能转变带来了动力，特别是我国政府的市场化改革以及经济的发展直接影响了“政府职能转变的范围、方式与效果”^[21]。从挑战来看，其主要包括当下政府职能

面临的缺陷以及可能存在的阻力。这些缺陷体现为政府职能的“越位”、“缺位”和“错位”^[6]。包括全能型政府无法适应市场经济、过多的职能对行政效率造成的挑战、职能转变的社会基础（特别是社会组织）的缺乏^[22, 23]。从阻力来看，最为核心的阻力来自政府职能行使过程中的趋利化^[24, 25]，这种趋利化使得政府职能转变过程存在“利益沾滞”和路径依赖^[26]、内生动力缺失^[23, 27-31]；其次是制度障碍以及与界定政府职能的相关法律缺失，这与我国计划经济体制和政治管制的历史有关^[25]；最后是观念和意识形态障碍，包括马克思主义的意识形态^[32, 25]、传统的行为主义和功利主义思维方式^[33]、组织目标和组织文化等^[34]。

1.2.3 政府职能转变的理论和方向

虽然理论上而言，政府职能变革的经验研究的核心应该是对影响政府职能变革的因素进行理论分析，但通观政府职能变革的研究，其理论诉求更多是围绕政府职能的理论定位展开的，其核心的目的在于，通过对职能定位的理论内涵进行分析，为我国政府职能转变的未来和方向奠定理论基础。基于这一目的，我国政府职能变迁的研究主要存在三个方面的理论框架：以西方的理论为基础构建规范性的分析框架；结合我国的“特殊性”及理论借鉴构建政府职能转变的理论框架；以政策性方向构建理论框架。

以西方理论为基础建构理论框架是最为常见的理论思路。其中，“政府—市场”关系以及“政府—社会”关系理论是最为常见的理论基础。我国政府职能转变的核心是政府与市场关系的转变，所以，“政府—市场”关系理论成为我国政府职能转变的最为核心的理论基础^[35]。虽然中国和西方面临差异化的改革环境和路径，但这些研究基本上都认为，在我国政府职能转变过程中需要强化宏观经济管理职能，去除微观经济管理职能^[36]，深化行政审批体制改革是关键^[37]。在“政府—社会”关系理论方面，“重塑社会与政府的权力关系”被视为实现政府职能转变的“根本”^[38]，这需要超越“政府—社会”的零和博弈关系，走向“小政府—强社会”的政府职能路径；要实现这一点，需要大力培育社会组织作为第三方力量承接政府职能的转移^[37]。所以，在“政府—社会/市场”研究框架之下，走向经济层面的有限政府、社会层面的公民社会和服务型政府，被视为我国政府职能转变的方向^[39, 40]。除了“政府—社会/市场”分析框架，以西方行政管理理论发展脉络为基础构建我国政府职能转变的理论框架也是重要的选择之一^[41]，其中，新公共管理所强调的“市场化”以及“新公共服务理论”所强调的“公共性”和“公共价值”都是我国政府职能变革的基本理论支撑^[42]。

以我国政府职能转变的历程为基础建构我国政府职能转变的理论基础和发展方向，其影响最大的是“引导型”政府模式。这一路径首先否定政府职能的“普遍模式”设定，而是应该从特定的历史条件和具体环境中去寻求政府职能模式；对于我国而言，“引导型”政府模式是最好的选择，这是一种适合于后工业时代特征的，体现政府的“公共性”的职能模式^[43-47]。其他学者则在借鉴西方理论的基础上，强调我国政府职能转变的“现

① 当“国家悖论”以及“政府失灵”存在，我国整体政治经济转型存在非常巨大的不确定性。在政府自身作为改革主体和对象的前提下，制度供给主体缺失，导致动力机制缺失。

实选择”，需要与我国政府职能转变的“渐进式改革”相适应^[48]；同时，在存在多种限制因素的情形下，突破政府职能转变过程中的限制性因素也至关重要，例如，完善政府职能的权责体系^[49]、利用电子政府实现行政管理体制的变革等^[50]。

以政策方向和政策话语建构我国政府职能转变的方向在我国政府职能转变研究中也颇具特色。首先，随着“服务型政府”的提出^[51]，在公共服务以及服务型政府视角下讨论政府职能转变的研究逐渐增多^[52]，完善公共服务被视为政府职能转变的核心和重点^[53, 54]。其次，随着“国家治理体系现代化”的新改革目标的提出，以治理体系现代化为视角研究讨论政府职能转变方向的研究也逐渐增多。例如，薛澜和李宇环以国家能力和治理体系等概念和理论为基础，强调我国政府职能转变的“系统思维”，以及未来中国政府职能转变的取向^[55]。

1.2.4 小结

总之，我国有关政府职能转变的研究基本上存在“规范性”和“功能性”特点。所谓规范性研究，是指首先在理论上预设政府职能以及转变的方向上设定“标准”，然后对我国政府职能转变过程中面临的问题进行分析，从而得出政府职能转变需要解决的问题。所谓功能性研究，是指首先对政府职能转变以及具体的标准进行说明——这些标准可能来自西方的理论，也可能来自政策话语，以此为基础寻找可能达到这一标准的条件——要么是“趋势”预设了政府职能转变的方向，要么是需要建构特定的条件以达到预定的目标。

1.3 在理论和经验之间

1.3.1 一些理论研究

如上所述，我国政府职能转变的研究深陷理论框架缺失的泥潭，即便存在一定的理论基础，其也是以规范性理论为指引寻求我国政府职能转变的具体方向，而真正解释政府职能转变的理论逻辑的研究则基本上处于缺失状态。但是，也存在一定的理论努力^{①[56, 57]}，特别是在将研究对象聚焦于地方政府职能变迁的范畴之时，或者将研究的主题扩展到行政管理体制改革或政府改革的范围之内^②，这种解释框架建构的努力会更为清晰地呈现。在地方政府职能转变的研究中，制度变迁理论是最为核心的研究视角。这一路径假设地方政府具有“经济人”特性^[58]，而地方政府职能变革往往具有“强制性变迁”的特点，这可以解释我国地方政府职能转变面临的困局：“政府职能新制度无法通过行为自律在地方政府中得到充分实施”^[59]，在选择性执行以及委托代理情形下，“可以获利的经济改革会更为彻底”^[60]。不仅如此，由于我国地方政府职能转变经验的可获得性和丰富性，其研究方法也更为规范。这些经验研究包括针对特定地方政府的深入经验研究^[61-63]，针对市长发言稿的文本分析追踪城市政府职能的变革^[64, 65]，以行政审批数据追踪了区政府

① 例如，吴春梅和翟军亮利用公共价值理论讨论了我国政府职能创新问题。郑小强则利用系统动力学理论讨论了我国政府职能转变的动力系统。

② 如前所述，将政府职能转变置于“行政管理”体制改革之下本身就是一个非常有意思的问题。

职能变革历程^[66]，针对县级政府以及乡镇政府的问卷调查研究政府职能转变的动力、阻力以及方向等^[67, 68]。

在行政管理体制改革中，最为常用的是制度分析框架，即将行政改革视为整体制度环境的一部分，讨论制度环境的改变对行政改革的影响。张炳良通过对香港和内地行政改革的比较研究，发现由路径依赖塑造的系统和制度约束是解释二者改革路径和结果的差异的核心原因^[69]。岳经纶和朱国斌的研究则将我国行政改革的“Z字形”路线解释为我国行政改革本身的“经济嵌入和政治嵌入”导致的^[70]。Christensen等则在“制度主义”框架之下分析了我国行政管理体制改革过程中“向西方学习”的问题，根据他们的研究，虽然我国政府改革过程是“多因素”起作用的（包括历史因素、政治因素以及文化因素），但是，“改革风格和模式的相似性”也说明，西方国家的改革理念通过多种机制对我国政府改革的进程产生了基础性影响^{①[15, 71]}。董礼胜等则为这一论断寻找到了经验证据：我国的“大部制”改革就是通过积极寻求西方经验以及大学等提供的智识援助，并将其表面化，最终由政策制定者将其理想化^[72]。薛澜和钟开斌以公共行政改革的“供给-需求”以及“国内-国外”两个维度为基础，构建了解释我国公共行政改革 30 年的历史，其可以容纳非常多样化的影响机制^[73]。

1.3.2 研究的规范性

虽然有关政府职能转变的研究由于其对中国行政管理体制改革的重要性持续被关注，但对于这一问题的研究也似乎陷入了政治经济功能研究的泥沼中。这种困境首先体现在研究框架、研究视角和研究范式的短缺上，其次体现在研究方法方面。从研究的整体框架来看，通过对 150 篇文献的研究框架进行的文献分析，可以识别出四种基本的研究框架：针对单一主题（如政府职能转变面临的困境和出路）的叙述性分析、针对特定经验的启发性分析（可能是国外或我国的历史经验）、特定理论的分析（如政府—市场关系理论）以及规范的科学研究（包括理论假设和经验数据）。统计发现，单一主题的叙述性分析占了近一半，其次是以特定西方理论为基础的政策启示类研究，再者是分析特定经验之后的政策启示类研究，最后，严格的理论假设加上经验证据的科学分析仅有 3 篇^{②[74, 68, 64]}（图 6），足见我国政府职能转变研究在整体上的非规范性。这种非规范性也体现在研究范式上。我国有关政府职能转变的研究范式主要有三种：学科范式（指无法清晰界定研究范式或直接利用法学、经济学等界定的研究范式）、理论范式（指明确提出自身研究视角，如制度变迁理论）以及政策范式（如明确提出“在服务型政府视角”下的研究）。通过文献统计可以发现，明确在理论范式之下的研究仅占 33%，更多的是在学科范式之下（56%），这充分说明当下有关政府职能转变的研究范式非常分散，没有形成持续的理论关切点；并且，11%的政策范式研究也充

① 但是，杨开锋通过对我国 1998 年行政管理体制改革经验的研究，否定了这一结论：无论从技术维度、战略维度还是结果维度，我国行政改革都不是典型的“新公共管理”路径，即便改革的经验向“新公共管理”“收敛”。

② 即便这几篇文章有严格的搜集资料方法，但其研究主题也主要是追踪政府职能转变的历程和特点，而不涉及对于经验问题的深入理论分析。