

职责序构:中国政府职责体系的一种演进形态^[*]

朱光磊, 杨智雄

(南开大学 周恩来政府管理学院, 天津 300350)

[摘要]构建科学的政府职责体系,既是政府职转变的具体目标,也是保障政府高效、稳健运行和形成合理府际关系的核心手段。“同构”式的职责配置模式,在地方政府运作层面出现一些问题,但如何进行调整还尚未形成清晰的思路。经过将近四十年行政体制改革成果的积累,构建具有中国特点的政府职责体系的条件已经开始具备。在相关概念得以明确的基础上,具有“序列”与“次序”内涵的“职责序构”模式应当是一种可以探讨的演进形态。按照核心型、差异型、过渡型的口径,对纷繁复杂的政府职责进行“分堆”整合,通过纵贯型、层次型的配置手段,让各个层次上的政府职责逐步“归位”,使之既能够做到切实维护中央权威,又可以保证各级地方政府在权责统一的基础上积极、主动和有限度地履职。同时,这一模式的有效运行,需要有专门的职责分配协调机构、相匹配的财政结构和具有“弹性”特征的伙伴型府际关系作为支撑。

[关键词]政府职责体系;职责序构;职责同构;条块关系;府际关系

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2020.05.002

一、问题的提出

政府职责体系是指在一个国家范围内,政府和政府部门所承载的所有职责,按照服务于一定的政治、经济和社会关系的原则,遵照宪法和法

律的规定,按照国家总体与部分之间的内在逻辑关系,为实现国家机构重要要素间的相互制约关系和便利政府运行而组成的有机整体。职责体系是否业已形成,是否能适应国家发展的需要,是检验行政体制改革是否成功和政府职能转变

作者简介:朱光磊(1959—),《学术界》本期封面人物,南开大学周恩来政府管理学院教授、院学术委员会主任,南开大学中国政府与政策联合研究中心主任,原副校长、教务长;国务院学位委员会学科评议组(政治学)成员;全国高校政治学教学指导委员会副主任委员;中国政治学会副会长,天津市社会科学界联合会副主席,中国机构编制管理研究会顾问,天津市行政管理学会会长。主要从事中国政府与政治、阶级阶层问题、政府运行等方面研究。代表作有《以权力制约权力》《中国社会各阶层分析》《中国政府过程》《中国的贫富差距与政府控制》《现代政府理论》《Governing China》《政府职能转变研究论纲》。《“职责同构”批判》《全面深化改革进程中的中国新治理观》等多篇论文被《新华文摘》等转载。1993年起享受政府特贴,1999年入选教育部“跨世纪人才培养计划”,1999年获宝钢全国优秀教师奖,2002年获全国高校优秀青年教师奖,2003年获全国首届高校百名“教学名师”奖,2008年入选“长江学者”特聘教授,领衔的“中国政府与政策教学团队”为国家级优秀教学团队。先后主持“构建政府职责体系”“服务型政府的构建”“加快政府职能转变”“天津市公共服务体系建设重大问题研究”等重要研究项目。杨智雄,南开大学周恩来政府管理学院政治学系博士研究生。

[*]本文系国家社会科学基金重大项目“中国政府职责体系建设研究”(项目编号:17ZDA101)的阶段性成果。

是否到位的基本标志。在这个方面,中国已经有所进展,党的十九届四中全会也提出了明确的要求,但如何真正做到位,还有许多工作要完成。

第一,职责在横向上的配置思路已经基本清楚,但在纵向上还不够明晰。

通过多次机构改革,已经基本实现了部门间的职责调整和机构数量相当程度的减少,较好地明确了履职的主体、程序,循序渐进地推动了横向政府间的职责梳理。但是,在纵向上,政府职责配置结构的完善还处于初级阶段。虽然中央提出“根据各层级党委和政府的主要职责,合理调整和设置机构,理顺权责关系”,也强调“赋予省级以下机构更多自主权”。^[1]但总体来看,原则性较强,需要深化、细化、具体化。需要强调的是,现已允许上下机构之间“多对一”“一对多”,开始注意从机构设置上避开“职责同构”的弊端,但对其中的机理并没有多少探讨。

第二,分析范式过于宏观,难以适应职责配置调整的现实诉求。

长期以来,学界针对相关问题的理论分析,大体固定在三种进路。一是央地关系的范式,基于“集权—分权”二分逻辑,通过寻找中央集权和地方分权的“最优位置”,形成“集分平衡的央地关系”,发挥中央和地方两个积极性。^[2]这一探索具有价值层面的意义,是纵向政府间关系的理想状态,但难以具体回应现实问题。二是政府职能的视角,从关注“宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务”的“十六字职能”,到强调服务型政府导向下公共服务职能的重要地位。^[3]这些政策变动或理论研究具有较强的历时性意义,但没有形成清晰的职责体系色彩。三是从财政学的角度出发,分析财权、事权以及支出责任之间的关系,强调“事权要与支出责任相匹配”,要解决的是政府有效履责的财政支持问题,并不涉及职责体系本身。^[4]同时,一部分学者已经认识到政府间职责配置结构的重要意义,认可“职责同构”形态是中国纵向间政府结构的一般特征,并在此框架下寻求解决“条块矛盾”“部门掣肘”等

问题的方案,^[5]但大多偏重描述和解释,对明确府际关系的调整方向具有重要意义,但没有提出解决体系问题的核心对策。总之,仅仅依靠框架性的理论分析难以达到效果,需要正视政府职责体系是一个相对独立的研究领域和提出有针对性、操作性的内容。

第三,对策研究突出有效,理论概括受困于微观层面,难以提升。

总体来看,涉及政府职责体系的相关研究偏重于关注“点”上的对策研究,忽视了职责体系层面的意义。历次机构改革、“放管服”创新、权责清单制度的建立等,实际都是推动政府职责体系构建工作的不同侧面,但学界没有充分意识到这一点,大多是在强调这些举措对改善政府与其他社会主体尤其是市场主体之间的关系、对推动政府职能转变进程的重要作用。^[6]虽然形成了有现实指导意义的建议,但显得过于简单。即20世纪90年代以来的一系列重要改革推动了职责配置结构的完善,但研究工作游离在宏观和微观两端,呈现出分析框架较大、研究对象偏小的态势。显然,要想解决职能转变的问题,必须要靠结构优化,而结构优化的核心在于构建政府职责体系。中共十九届三中全会审议通过的《深化党和国家机构改革方案》强调:“以推动党和国家机构职能优化协同高效为着力点,改革机构设置,优化职能配置……积极构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系”,^[7]明确了以职能配置为“抓手”,以构建“职能体系”为核心,理顺政府间关系的思路。党的十九届四中全会进一步明确使用了“政府职责体系”这一概念,切入到了职能转变乃至府际关系调整的核心。

政府职责配置结构需要调整,科学的政府职责体系需要建立这一观点正在成为共识,但具体形态应为何?基于当前中国的现实条件和发展要求,五级政府的职责很难继续“同构”下去,思路显然需要改,但不可能选择“异构”;纵向间府际关系调整的重点,难以单一强调集权,也不可能单向鼓励分权。发展的基本态势应当是强

调“确权”，也即在充分进行理论研究和总结历史经验教训的基础上，合理确认五级政府究竟应当如何各自履行什么职责，如何规范彼此的政治、行政关系，进而逐步形成具有“序列”与“次序”内涵的“职责序构”模式。

二、构建政府职责体系的已有条件

“职责序构”框架的建立是现有体制储备发展的产物。基于中国历次改革的政策文本和实务界的具体实践，可以发现：作为构建国家治理现代化制度的重要一环，政府职责体系的演变不是凭空出现，而是经由若干改革的“关键节点”和已有“路径”演化而来，其中体制环境是影响其变迁的关键因素。

（一）以机构改革促进职责梳理

长期以来，以政府机构调整作为“抓手”推动行政体制改革是实务界的重要举措。学界的相关研究也比较成熟，讨论的焦点从精兵简政转变为协同高效，特别是政府规模与编制研究已经超越了“加减”思维。在没有充分意识到职责体系存在意义的环境下，“以职能调整促进职责配置”对缓解决制缺失这一问题有很大作用。从这个角度看，可将1988年后的历次机构改革分成两个逻辑层次：职责总量梳理和履责流程再造。

第一，以职能调整推动职责总量梳理。

政府职责总量通过职责边界确定。政府职责体系的构建，以对职责进行明确的划分和整理为前提。这是一个庞大的工程。在相当长的时间内，中国的机构调整都在职能转变的背景下进行，虽然面对的是职能重心的转变，但作为政府职能中比较“实”的部分，政府职责实际也随之变动，与职能相关的职责内容的调整、横向政府间职责边界已在很大程度上得到界定。总体来看，这一过程呈现出“简单收缩—环境适配”的阶段特征。

“简单收缩”是指中共十一届三中全会后，人民普遍认识到“计划经济”时期政府管理事项太过全面、细致，因此，逐渐取消政府在微观经济

事务管理上的相关职能、职责，采用的方式是收缩职能。这有利于从计划思维逐渐转向市场思维，从“全能政府”转向“有限政府”。1988年的机构改革明确了政府的经济职能不是微观管理，而要“强化宏观管理职能”，^[8]内容是“科学划分职责分工，调整机构设置”，具体的实施方式除了机构合并和编制改变外，根本方式是以解决“政企不分”“破题”，通过“调整和减少专业经济部门”，在国企内部也逐步取消了业务活动以外的社会职能。1993年的机构改革，继续坚持了这一方向，明确“综合部门不设对口专业机构”，将能够由市场主体承担的职责转移出去，其他都转移为经济实体或行业总会。^[9]

2003年后，公共服务、社会管理职能得到了前所未有的重视，机构改革也超越单纯的机构裁并进入了“科学适配”阶段。这是指在调整政府职责总量的基础上，以“重在向市场、社会放权，减少对微观事务的干预，同时改善和加强宏观管理，严格事后监管”为导向，^[10]具体方式表现为审批职责减少、监管职责增强，社会管理与公共服务职责地位提升，同时设立相关机构，^[11]自2012年以来“放管服”改革进一步提速，地方政府的管理和服务效能得到明显提高。这些工作为此后确立政府职责体系概念和有序推动这一重大的基础性工作奠定了经验基础。

第二，以流程再造推动职责分类。

长期以来，“同构”型职责配置形态所引发的政出多门、职责交叉等问题，实际上是没有处理好履责流程中各个层次之间的区分度和连续性，也即同一工作事项的不同流程和审批、监管权限被分割到了不同部门或不同层次的同类型部门，既导致决策成本的增加，也不利于权力、义务、责任的统一。历次机构改革通过“部门增减”与“职责划转”，重置了部门间职责，包括撤销了不应该具有却实际长期持有某些职责的部门，以保证履责载体的单一性，在一定程度上从外围清理了协调横向政府间职责配置关系的障碍。1988年，国务院经济管理相关部门“通过撤

销专业管理部门和综合部门内的专业机构,把相同和相近业务的部门予以撤销,其业务由一个部门承担”^[12]。2008年机构改革的核心目标,被更明确地解释为“理顺部门职责关系,探索实行职能有机统一的大部门体制”,以期解决“部门职责交叉、权责脱节和效率不高的问题”^[13]。这说明,人们已经意识到,仅仅转移单一工作事项是不够的,还要考虑到职责在流程上的衔接,否则会出现“牛头”“牛身”“牛尾”被分散在不同部门的现象。^[14]工业和信息化部、交通运输部、人力资源和社会保障部等机构,都是在这个逻辑下出现的。2013年和2018年的机构调整在此基础上进行了适应性的推进。值得注意的是,随着改革的深入,在机构设置上已不再单纯强调精兵简政,而是根据职能需要进行调整,既有撤销,也有新增。基于发展“情境”的数次改良,基本完成了政府横向间职责的调整。

职责划转指将保留职责直接、完整地划归到一个部门的过程。在很长一段时间内,职责与职能的概念是不作严格区分的,而且较少使用职责概念。如1988年机构改革文本中指出“由于人事部的设立,现劳动人事部的有关人事管理职能转移”,^[15]这里实际指的是人事管理职责的调整。2008年的机构改革虽然是以合并、组建部门为“抓手”,但也涉及到了职责转移的部分,如国家食品药品监督管理局机构得到保留,但隶属于卫生部,同时明确了两个部门的职责,“卫生部要切实履行食品安全综合监督职责”,“国家食品药品监督管理局负责食品卫生许可,监管餐饮业、食堂等消费环节食品安全,监管药品的科研、生产、流通、使用和药品安全等”,^[16]完成了职责在两个机构之间的调整。2013年的机构改革直接使用职责概念来描述部门具体承担的工作任务,如在组建国家食品药品监督管理局时,明确表示“将国务院食品安全委员会办公室的职责、国家食品药品监督管理局的职责……国家工商行政管理总局的流通环节食品安全监督管理职责整合”,^[17]并使用了“管理衔接”^[18]的概念,

明确表达了实务界对职责流程完整性的考虑。比如,将商务部的部分职责转移给农业部,重新整合国家能源局、电监会的职责等,都属于这方面的内容。

整体来看,在横向府际关系方面尝试通过这两种方式解决履责流程分割问题,为下一步调整纵向间政府职责配置提供了一定的参考。同时,“以职能调整促进职责配置”的这两个面向具有一定的重合性,部门撤并往往伴随职责的调整;随着职责转移,职责的相对固定也会积累产生部门结构的变化。

(二)以“清单制度”助推职责归位

2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出“推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度”^[19]的要求,以“权力清单”和“责任清单”为核心的清单制度体系开始逐步形成。长期以来,学界的关注点聚焦在“清单制度”对政府信息公开、行政审批制度改革等工作的推动作用,认可其制衡公权力的重要意义。但由于“清单制度”的执行基于“统一部署、上下联动、同步开展、分工清理、慎重公开、动态调整”^[20]等原则,其运行中就自然具有了明确政府职责范围、调整政府职责配置的功能。可以说,“清单制度”是政府职责体系变迁的重要“资源供给方”。

第一,“清单制度”有助于全面梳理政府职责。

“权力清单”和“责任清单”作为“清单制度”的主要内容,涵盖了面向行政相对人和政府内部的政府职责。“权力清单”的阶段性目标是“对直接面对公民、法人和其他组织的行政职权,分门别类进行全面彻底梳理”^[21],按照“9+X”的行政权力划分标准,即以一般性的“规定动作”(9)及“其他类别”(X)这一“自由动作”对职责进行“归堆”。同时,“权力清单”还决定职责的“去留”,即同时规范行政行为和行政权力。一方面按照职权法定的原则,“对现有的行政职权进行清理、调整”,彻底规避不合法的行政行为;另一方面将现行法律法规和部门规章中不合理

的行政职权内容,反馈至具有立法权限的机关,从而实现对法律文件的规范和清理。

“责任清单”是“权力清单”制度的补充机制,主要处理的是政府内部的职责内容。以天津市为例,通过责任更为细化的“职责清单”加“权责清单”建设以实现清单全覆盖,^[22]从而构成了职责梳理的逻辑闭环。通过“逐一梳理职责事项、明确每一项具体职责事项的名称、法定依据、实施机构、职责边界、运行流程、运行要件、责任事项和监督方式等内容”,“责任清单”试图理清部门间职责边界,有助于实现“清单制度”与“三定”规定的有机衔接。

第二,“清单制度”助推纵向间政府职责分配。

2013年,党的十八届三中全会作出了《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》),对中国政府职能进行了进一步的明确。《决定》明确区分了中央和地方政府各自的职责,提出将“直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项,一律下放地方和基层管理”。^[23]2018年《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和习近平总书记对方案的说明,都指出当前中国政府结构的关键症结是“中央和地方机构职能上下一般粗,权责划分不尽合理”,并强调“赋予省级及以下机构更多自主权。增强地方治理能力,把直接面向基层、量大面广、由地方实施更为便捷有效的经济社会管理事项下放给地方”,^[24]在机构设置上也不再强调与上级政府部门一一对应。这为调整职责在纵向政府间的重新配置奠定了基础。

在职责配置原则的指导下,街道办事处作为“最贴近居民”的政府机构率先进行改革试点。上海市街道办事处重置了原有机构,转变了职能;^[25]在“6+2”组织格局的基础上,调整对外窗口,通过设置“六中心”整合最贴近居民的服务职责,彻底取消了招商引资职能。这一举措将职责配置原则从“向上对口”变为“向下对应”,实际上是一种“政策实验”。整合基层政府内部职责,将其职能重心归位于公共服务,是不同层级

政府职责配置差异化的有益的探索,也是“以职能调整促进职责配置”方式在“清单制度”运行中的体现。与此同时,北京市提出“街道吹哨,部门报到”的基层治理创新模式,以向街道赋权增能为核心调整其职责结构。2019年11月,北京市人大常委会通过的《北京市街道办事处条例》,事实上已基本形成了“街道职责清单”。^[26]它将街道办的职责按照基本职责、公共服务、城市管理、社会治理四种类型进行了分类,确定了街道办的权责范围。这朝解决街道办长期面对的“上面千条线,下面一根针”问题迈出了重要的一步。

随着“清单制度”构建经验的不断积累,可以看到,不同层级政府的职责不应完全对口,应依据实际进行必要的调整这一职责配置的理念,正在被越来越多的人所接受。伴随着“放管服”改革和机构改革的持续推进,明确政府职责体系的概念,提出政府职责体系构成形态的主客观条件已经具备。

三、“职责序构”的含义及表现形式

广义的政府职责体系概念,是指政府所拥有的全部职责,是在政治、经济和社会的宏观环境下,依据职责法定的原则,依据职责本身特点和履责主体间关系确认的所有政府工作事项的总和。它是由政府系统各个节点所承担的职责及履责方式组成的一个综合性系统,包括横向间政府职责体系和纵向间政府职责体系两个维度。横向间政府职责体系由职责在一级政府内部的配置形态及部门间合作机制组成,职责在各层级政府间的分配以及形成的运行结构构成纵向间政府职责体系。相比于横向间政府职责配置,纵向间政府职责体系对政府运行效能的影响更大一些,划分也要复杂得多,有些甚至是隐性的。这一点在单一制国家表现得更突出些。狭义的政府职责体系,就是指纵向间政府职责体系。

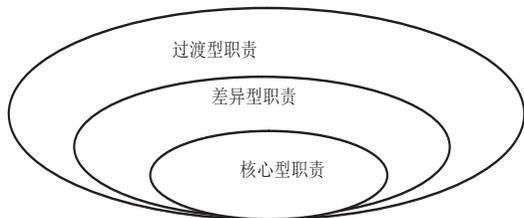
政府职责体系的构建肯定是一个相当长期的过程,可以想见,非常复杂。“职责同构”是起

点,但“职责异构”不可能是目标,“职责序构”是对中国政府职责配置可能的演进方向和方式的一个概括。“序构”包括两种职责配置方式,分别对应着职责体系的两个范畴,即广义政府职责体系按照序列(arrays)进行“归堆”,狭义政府职责体系按照次序(level)进行“分层”。整体逻辑上,“序列”按性质和时间维度对职责进行分类,“次序”对职责在空间上的归属进行排序,因此“序构”既与“同构”类似,具有一定的静态特征,也是一个随着时空格局而变化的动态过程。

“职责序构”的序列含义(the arrays of government responsibilities)体现为对职责的“归堆”“分组”,具体方式是依据履责主体类型划分职责。政府职责的承担主体客观上具有流动性,人们对职责划分的主观判断也会不停地变化。比如,人们会认为一部分多年由政府履行的职责现在更适合转移到其他社会主体,也会以自己认为是“科学的方式”在部门间、层级政府间划转职责,会以自己认同的方式划分和确定政府的主辅职责、中心和衍生职责。基于这样的认知,可以考虑将政府职责分为三种类型:核心型、差异型和过渡型政府职责。其中,核心型政府职责和差异型政府职责应由政府长期持有,如政治统治、宏观调控、市场监管的相关职责,二者的区别在于职责的归属层级是一个还是多个。核心型政府职责完整归属于且只归属于某一特定层级政府,如外交、国防、宏观调控职责只适合由中央政府承担,最直接面对公民的一些公共服务职责,如环卫、城管等则通常是由基层政府承担,这些职责不可转移。差异型政府职责主要包括两种:一是某些职责虽然各层级政府都有涉及,但是面对的服务对象各有不同,职责内涵各有区分,且各层级政府拥有的职责都是完整的;二是指应由政府作为主体提供,但各地可根据财政收入水平和发展目标进行优化或简化的政府职责。比如发达地区政府的公共服务职责在质量数量和范围上可以优于欠发达地区。过渡型政府职责是

指当前虽然由政府履行,但从长远来看,实际上应该由社会主体自主承担的职责。比如,作为“放管服”改革和“清单制度”运行的重要成就,就是一部分行政审批职责被取消,功能由社会主体自我实现。职责体系的“序列”层次着重于确定职责的承担主体是政府亦或是社会、市场,职责究竟归属于单一层级政府还是若干层级的政府,是一种基于时间维度的动态过程,衡量标准是职责的性质和主体的能力。“职责序构”序列含义的示意图如下:

图1 “职责序构”序列含义示意图



“职责序构”的次序含义(the level of government responsibilities)体现为将职责按一定规律分配到不同层级的政府。如果说“序列”层次涉及的是职责的主体边界问题,那么“次序”层次就着眼于政府内部的职责分配。如前所述,当前政府横向间职责配置经多次改革已相对合理,优化纵向间府际关系是改革的重点,迫切需要选择符合中国实际的配置方法。基于对典型国家政府运行过程的分析,发现他们各层级政府的职责大多没有重叠。但是,由于中国与欧美在文化、历史“情境”和职责委托向上差异都很大,简单套用“异构”的模式,不具有可行性,事实上也无法解决“条块矛盾”等问题。考虑到这种差异,按目前的认知水平,中国的政府职责配置方式,可能采用“功能导向型”的方式会比较好,而不要把“同构”还是“异构”作为争论的焦点,也即要把建立能够释放行政系统活力的纵向职责体系作为重点。

纵向间职责配置的一般规律体现为两点:一是在职责范围和机构设置上,各级政府不应完全一样,而应有所区别、有所侧重。从应然的角度

讲,中央和一级政区政府应保持一定的同构性,一级政区以下的政府在一定程度上宜注意异构,因为在基层政府,其直接的管理、服务对象已经从政府机构转移到了更加多元化的公民和社会主体。这种从上至下逐步增强的异构性,成为推动纵向职责体系调整的总体原则。二是职责归属层级的确定取决于职责自身的性质,“对直接面向基层和群众、量大面广、由地方管理和执法更方便有效的经济社会事项,一律下放给市县政府管理”。^[27]目前学界对事项归属的划分依据主要是公共服务的覆盖范围、事权的外部性等,已经在应然层面回应了职责归属的原则问题,即按照职责的溢出性进行分类。这里所说的溢出性,指的是职责所能够覆盖的地域范围,全国性的事务交由中央政府,城市内的事务交于城市政府,同时,结合决策信息获得的难易程度,若某一管理服务事项的相关信息由某一级政府收集更全面、更易得,应该优先考虑将其分配给此级政府。

这些分类原则有助于指导纵向间政府职责的梳理工作,但无法解决纵向职责配置的体系问题。如果简单按照此种方式,各级政府的职责基本各不相同,就会形成类似“异构”的形态。因此,要将“空间”维度纳入到配置职责的考虑范围内,对政府职责进行“分层”,也即将政府职责分为纵贯型职责和层次型职责。纵贯型职责是指各级政府都应该承担的职责,层次型职责是不同层级政府承担的具有差异的职责。纵贯型职责解决中央政府的权威和整体性职责的安排问题,层次型职责面对的是地方政府的自主性问题。(参见图2)

图2 “职责序构”次序含义示意图



其中,虚线及以上部分为各级政府的行政管辖区域,而实线范围内则为职责体系构建后各级政府职责的实际覆盖范围。这种模式的特点如下:履责的政府层级与职责覆盖范围并不完全等同,某些职责虽然为上级政府独有,但其职责覆盖范围往往受职责受众范围的影响,超越其政府办公所在地的地理范畴,嵌入到下级政府的行政区域中;纵贯型职责贯穿各级政府,是“同构”形态的“空间”保留,其目的是保证中央的权威和对下级的监督,尤其是保证司法部门的相对独立。层次型职责是各级政府所独有且不重合的职责,是每一级政府独享的职责。这一职责内容由“序列”层次中的三种类型职责配置组成,越到基层政府差异型职责就会相对增多。基于城市化发展规律考虑,体系中目前没有涉及乡镇政府职责配置问题,从长期发展来看,乡镇政府有可能转变为派出机构或是有一大部分会转为街道。同时,这一结构也可以表现出不同的排列组合,图中的省政府、市(县)政府等表述是指省(包括省、直辖市、自治区等)级政府、市(地级市、州等)级政府、县(县级市、自治县等)级政府等,不同级别的功能区管委会也在其中。这样基于中国的现实政治环境,可以构成不同的职责组合,具有一定的灵活性。

需要明确,由“序列”和“次序”两种结构形态所构成的“职责序构”是一种体系、框架,是基于当前政府发展需要和累进事实的一种经验抽象。作为一种结构性导向,各政府职责因其不同的性质和归属层级可被纳入到这一框架内,同时,作为一种体系架构能囊括却不能列举所有的职责内容,只能从历史和空间的维度为政府职责配置提供导引。

四、“职责序构”形态有效运行的支持条件

“职责序构”形态作为政府职责体系可能的演进方向,虽然能解决职责配置问题,但政治体系的运行是一个非常复杂的过程。因此,优化府际关系和提升政府绩效都还需要具备一定的条件。

第一，成立独立的职责配置协调机构，保证职责分配的合理性。

在确定职责归属的手段上，有自下而上和自上而下两种思路。在欧美，由于政务事务区分明确，地方政府在职责构成及其地区间差异分布和履责优先顺序上，较大程度地取决于地区选民的偏好，但由于选民掌握信息和实际情况之间不能完全匹配，就会产生核心职责履行不到位等问题。在单一制国家内部，由于中央政府掌握较大的财权和官员任用的主动权，地方政府行为往往受上级政府的制约较多，下级政府在配置职责方面的发言权不大。因此，在职责归属政府层级的确定问题上，既不能简单强调多元治理，也不能完全靠上级的权威。为解决这一问题，多国都成立了相关的组织机构。比如，日本总务省下设国家地方纷争处理委员会，用来解决政府间的关系协调问题。基于理论和实践经验，成立一个超越层级政府的专门职责配置小组是合理的。这个机构作为协调主体，引入专业人员和各方面代表性人物参与，形成政府间职责配置的协商机制，科学决定职责分配，合理协调职责配置方面的争议。

第二，完善财权与支出责任、财力与事权的匹配制度和财政转移支付制度。

通过分析典型国家的政府职责体系运行，可以发现普遍具有激励性的财政制度作为合理配置政府职责的重要支撑，一般的规律是，职责由哪级政府承担，就由其负责支出，若委托其他政府代为履责，要将相应的支出进行转移。从公共支出的种类来看，各国都具有大致类似的功能分类，总量也大致相当，区别在于职责的“归位”方向和配套制度，同时履职方式也会因发展阶段和国家战略定位的不同有所区别。保证财政资源储备与职责履行的实际情况相统一，是政府间财政关系调整的核心导向。中国在分税制改革后，通过财权的相对集中和项目制等方式形成了其财政运行的特殊样态，虽然地方运行相对平稳，但仍存在很多问题，如不少职责交叉重叠，共同承担的事项过多；一些本应由中央直接负责的事

务在拖着地方一起做；宜由地方负责的事务，中央承担或干预过多；省以下财政事权和支出责任划分不尽规范；有的财政事权和支出责任划分缺乏法律依据。^[28]虽然“序构”的政府职责体系可在一定程度上明确工作事项的承担主体，解决了层级政府间职责交叉的问题，但要通过转移支付制度和相关法规的配套，才能保证各级政府具有有效履责的财力。

第三，建立伙伴型政府间关系，避免体系运行过于刚性。

以上的论述或多或少地表现出了这样一个意涵：职责体系的有效运行需要通过伙伴型政府间关系来保障。目前在政治建设较为成熟的国家中，伙伴关系（Partnership）一词已经被运用到政府间关系的具体工作方式中，成为政府间关系模式变迁的趋向之一。^[29]任何一种相对成功的行政体制，既需要明确的制度框架，也要有一定的“弹性”设计，才能保证体系的实际效能。政府职责体系的明确，虽然能在很大程度上厘清横、纵向政府的职责划分，优化政府运行，但也要清楚，职责作为一种“视情况而定”的相对灵活、变动的内容，从出现到融入职责体系具有一定的滞后性。在未确定职责履行主体和相关法规的情况下，一些职责仍需被承担，这就需要政府间的伙伴型关系作为补充。同时，目前职责配置工作难以推进的重要原因，就是传统的单一“命令—服从”的工作方式自然会产生职责推诿现象。通过构建伙伴型关系，使得各级政府在面对职责分配和履行问题上有商量和调和的余地，避免陷入“共谋”“对抗”“运动式治理”等或不可调和，或敷衍的工作状态。在一些超越单一政府行政区域、涉及多层级政府的事务上，如地区性的环境治理、“都市圈”的管理等，虽然不能通过专设“大区政府”的方式来解决，但通过引入伙伴型关系这一机制，显然也有助于实现合作治理，实现从单一的“竞争”关系到“竞争+合作”的关系。近年来出现的“河长制”就是一个有益的探索，值得我们进一步关注和总结。

五、结语：在“序构”中尝试优化政府职责体系的意义

(一)有助于平衡“职责同构”的积极作用与现实弊端

制度存在惯性。自周朝以降,中国中央和地方在架构上就一直具有相当的一致性。这对于巩固集权体系,保障指令的直接性是有意义的。进入现代国家时期,新兴政权在政府框架构建上自然存在“路径依赖”,职责配置的表现形式仍然是“上下对口,左右对齐”的“职责同构”模式。^[30]这种模式具有结构清晰、支持集中、简单易行等优点,又有文化传统上的支持,相当一部分框架性的东西今后还是要保留的。但是,它在管理上也有弊端,比如条块分割、职责交叉和决策与执行分离等等。

尤其值得注意的是,这种负面效应体现为一种悖论,表现为职责配置的目的与运行状态的不对称。“职责同构”配置方式在政治上的主要目的是制衡,既要保证中央政令传送过程中的准确性,避免失真,也要通过“条块分割”限制单一的“条条”或“块块”的权力过大,保证中央和地方的两个“积极性”,两头都起作用。但是,在运行过程中,实际存在的弊端是工作任务逐级下压,基层工作压力大,因此出现对政府职责的选择性执行。五级政府的机构和职责设置大多一致,结果是中央政府可以做的事,地方政府往往也可以做。这种模式会在一定程度上为乱作为提供理由,同时引起区域内部的内卷竞争。政府职能转变三十多年不到位,“职责同构”是重要的技术性原因。

进入新时期后,“序构”要解决的主要问题是政府的全面履责。从构建政府职责体系切入,形成“职责序构”模式,对五级政府职责配置“抽丝剥茧”,一方面能通过纵贯型职责保证法制的统一和政令的畅通,更好地发挥我们的制度优势,做到“全国一盘棋”,同时,也通过层次型职责明确各级政府各自的职责,有些工作层层下压,有些工作上下直达,有些工作由地方自己安

排,并在此基础上形成良性的府际关系。

(二)有助于改善既有的条块关系

服务型政府建设是中国政府为适应社会主义市场经济的发展,继续深入推进政府职能转变的新阶段。在新时期,深化、细化对政府公共服务职责的认识,特别是明确划定不同层级政府应当履行的公共服务职责,是服务型政府建设工作的核心。长期以来,由于各级政府具有类似的职能,基层政府也将精力放在了经济发展上,招商引资行为的“全覆盖”,导致公共服务的重要性没有得到体现,地方政府尤其是最贴近公民的政府部门公共服务供给效率低,质量不高。

以政府职责体系为切入点,有助于跳出简单的“收放”逻辑,构建以“确权”为原则的新型纵向政府间关系。“职责序构”模式秉持“以职能调整促进职责配置”的原则,调整各级政府的职能重心,明确了政府职责,将基层政府从“上面千条线,下面一根针”的尴尬中多少解放出来一些,将来在不断积累经验的基础上再研究长远的制度安排。

(三)有助于推动国家治理现代化的进程

在推进国家治理现代化的背景下,政府职责体系建设与增强国家治理能力高度相关,而政府职责的有效履行也与社会多元主体共治密切相关。改革开放以来,以政府自身改革促进社会全面发展,是中国实现快速发展的重要经验和突出特征。因此,政府职责体系建设,直接有利于政府治理能力的提升,从而有助于切实打造“有为政府”。此外,实践表明,政府改革的过程同时也是逐步提升社会多元共治水平的过程。

“职责序构”作为一种演进形态,通过合理确定纵向层级间的政府职责,将时空维度引入到政府职责,强调职责承载主体的流动性,有助于提升市场主体、社会组织 and 公民个人等在不同层次、不同方面参与社会治理的能力和深度,有助于激发国家治理的制度活力,形成具有本土特色的新型国家治理形态。从这一视角出发,政府职责体系的调整过程,实际上就是调节政府与政

府、政府与市场、政府与企业、政府与社会、政府与公民等关系的过程,就是以职责的合理配置打破体制机制运行的制度性掣肘,协同推进经济、政治、社会、文化诸多体制改革与创新的过程。

注释:

[1][7]《中共中央印发〈深化党和国家机构改革方案〉》,《人民日报》2018年3月22日。

[2]参见王沪宁:《集分平衡:中央与地方的协同关系》,《复旦学报(社会科学版)》1991年第2期;苏力:《当代中国的中央与地方分权——重读毛泽东〈论十大关系〉第五节》,《中国社会科学》2004年第2期;常士阔:《中国族际政治整合中的集分平衡与府际关系优化》,《领导科学》2013年第2期;任勇:《新中国70年中央和地方关系研究的进展及其深化》,《学习与探索》2019年第10期。

[3]参见沈荣华:《关于转变政府职能的若干思考》,《政治学研究》1999年第4期;周志忍:《新时期深化政府职能转变的几点思考》,《中国行政管理》2006年第10期;薛澜、李守环:《走向国家治理现代化的政府职能转变:系统思维与改革取向》,《政治学研究》2014年第5期。

[4]参见侯一麟:《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;王国清、吕伟:《事权、财权、财力的界定及相互关系》,《财经科学》2000年第4期;杨志勇:《分税制改革中的中央和地方事权划分研究》,《经济社会体制比较》2015年第2期。

[5]参见周振超:《打破职责同构:条块关系变革的路径选择》,《中国行政管理》2005年第9期;邹宗根:《职责旋构:纵向间政府关系的新思考》,《长白学刊》2013年第5期;张玉、石玲玲:《论地方政府“职责异构”的理论依据》,《中国机构改革与管理》2013年第5期。

[6]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》,《中国社会科学》2014年第7期;李军鹏:《改革开放40年:我国放管服改革的进程、经验与趋势》,《学习与实践》2018年第2期。

[8]魏建一主编:《天津市机构编制大事记》,北京:海洋出版社,2013年,第574页。

[9]《关于国务院机构改革方案的说明(1993年3月16日在第八届全国人民代表大会第一次会议上)》,国家行政学院编:《中华人民共和国政府机构五十年》,北京:党建读物出版社,2000年,第495页。

[10][17]《关于国务院机构改革和职能转变方案的说明》,《人民日报》2013年3月11日。

[11]《关于国务院机构改革方案的说明(2003年3月6日在第十届全国人民代表大会第一次会议上)》,国务院办公厅秘书局、中央机构编制委员会办公室综合司编:《中央政府组织机

构(2003)》,北京:党建读物出版社,2009年,第44页。

[12]黄小勇:《机构改革的历程及其内在逻辑》,《行政管理改革》2018年第5期。

[13][16]《关于国务院机构改革方案的说明(2008年3月11日在第十一届全国人民代表大会第一次会议上)》,国务院办公厅秘书局等编:《中央政府组织机构2008》,北京:党建读物出版社,2009年,第30、35页。

[14]关于“牛头”“牛尾”“牛身”的相关表述,参见朱光磊:《政府职责体系构建中的六个重要关系》,《中国机构改革与管理》2013年第6期。

[15]《关于国务院机构改革方案的说明(1988年3月28日在第七届全国人民代表大会第一次会议上)》,国家机构编制委员会办公室编:《行政体制、机构编制政策法规文件汇编(1988—1989)》,北京:改革出版社,1990年,第9页。

[18]关于“管理衔接”的相关表述,参见《关于国务院机构改革和职能转变方案的说明》,《人民日报》2013年3月11日。原文为“为做好食品安全监督管理衔接,明确责任,《方案》提出,新组建的国家卫生和计划生育委员会负责食品安全风险评估和食品安全标准制定。农业部负责农产品质量安全监督管理”。

[19][23]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013年11月16日。

[20]莫于川:《推行权力清单,不等于“依清单行政”》,《人民日报》2014年4月23日。

[21]《中办国办印发〈关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见〉》,《人民日报》2015年3月25日。

[22]天津市编办:《全面推行职责清单制度建设 促进履职尽责担当作为》,《中国机构改革与管理》2018年第3期。

[24]《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,《紫光阁》杂志社编:《新时代中国特色国家治理体系建构的重大创新党和国家机构改革学习材料汇编》,北京:中国言实出版社,2018年,第3页。

[25]徐敏:《基层干部感受“春的气息”》,《解放日报》2014年12月28日。

[26]《北京街道办将有明确职责清单,清单外事项可拒绝被“甩锅”》,《北京日报》2019年7月24日。

[27]罗昌平、郭本纯:《把权力关进制度的笼子 套上责任的“紧箍咒”——安徽省推行权力清单和责任清单制度的实践探索》,《中国机构改革与管理》2014年第10期。

[28]《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》,国务院法制办公室编:《中华人民共和国新法规汇编2016年第9辑》,北京:中国法制出版社,2016年,第118页。

[29]张志红、周望:《伙伴型府际关系:政府间关系模式变迁的新理念》,《府际关系与服务型政府建设学术研讨会论文集》,2009年。

[30]朱光磊、张志红:《“职责同构”批判》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2005年第1期。

〔责任编辑:刘姝媛〕