

· 公共治理 ·

政府职能转变：走向管控还是服务？

马卫红

内容提要：现有文献大多认为，政府职能转变主要依靠政府主动简政放权；同时，表现为一个具有方向性的变化过程，即从管控转向服务。然而，政府职能转变是一个真实的实践过程，其转变方向不仅受政府主动性驱使，更受其他行动者的影响。文章以Z市物业管理条例中与业委会相关的政府职能的变化为素材，考察政府职能发生了怎样的变化以及为何发生这些变化。文章认为，政府职能转变是嵌于实践逻辑的，外部行动者对其有重要影响。

关键词：政府职能 制度变迁 物业管理 组织场域

中图分类号：D63 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-3947(2016)03-0105-10

一、引言

政府职能转变一直是行政体制改革与公共管理领域的重点议题。党的十八届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化的总体目标后，社会各界对转变政府职能的关注日渐攀升。现有讨论主要聚焦在转变哪些政府职能，如何转变，以及政府职能转变实践存在哪些问题等。

关于转变哪些政府职能，已有研究指出，应更多关注经济职能之外的领域，以协同、责任和可持续的理念思考政府在相应领域的角色（周志忍，2006），政府职能转变要从国家治理现代化的高度审视其目标定位、思路、路径和机制等基本问题（王浦劬，2015a）。关于如何转变政府职能，研究者或认为政府机构改革与管理方式转变是职能转变的关键（侯保疆，2003），或提倡通过政府向社会力量购买公共服务的途径（王浦劬，2015b），或者关注如何向市场、社会放权和让权，以及政府体系的横向分权和纵向移权等（王连伟，2014）。在政府职能转变的实践中，研究发现存在事权与事责不协调（侯一麟，2009），本属政府履行的职能却转嫁给社会，政府职能无限延伸、侵蚀社会自治等（徐宇珊，2010）。对此，研究者认为根源在于改革本身的限度（何艳玲、李丹，2014）。总体而言，已有研究从原则阐述、变量/面向描述、模式讲述三个论域研究了政府职能转变（吕同舟，2015），为

作者简介：马卫红，深圳大学管理学院公共管理系副教授，深圳大学当代中国政治研究所研究员。

基金项目：国家社会科学基金一般项目“群体维权与基层维稳的联动机制及治理策略研究”（项目编号：14BZZ032）；教育部人文社科青年项目“居民委员会功能再生机制研究：以体制遗产与制度创新相融为视角”（项目编号：11YJC840036）。

深化此论题的研究奠定了坚实的智识基础,同时在实践层面也给出了有益的政策和对策建议。

现有文献对政府职能转变的研究多以政府组织为本位,多关注政府职能转变的内部要素、行为及其关系,并由此形成两个基本认知:政府职能转变依赖政府主动的简政放权(蔡长昆,2015;赫正飞、文宏,2015),政府意志主导着职能转变的过程和轨迹;政府职能转变是具有方向性的变化过程,从管控转向服务(杨鸿台,2004;薛澜、李宇环,2014;赵成福,2015)。政府组织本位的思考轻看了“政府职能转变是真实的实践过程”这一根本问题。政府职能转变不仅是政府自身的职能变化和转移,更是政府与外界环境和不同主体的互动决定了政府职能转变能否达成抑或被固化。本文意在分析政府职能转变的真实运行场景,通过案例解析说明政府职能转变的结果和方向受其他行动者的影响。

本文的研究材料是Z市物业管理条例变迁,从中可以清晰地发现政府职能转变的痕迹。最为有趣的是,《条例》中政府针对业委会的管理职能的变化并没有像学理分析预言的那样从管控逐步转向服务,而是发生了逆向转变,即从早期强调服务职能转向强调管控职能。本文试图分析:与业委会相关的政府职能到底发生了怎样的变化,为何发生这样的变化,以及这一现象对我们理解政府职能转变有何价值。

本文采用两种研究方法:第一,文本分析法,本文收集1994年、1999年、2004年、2007年、2014年Z市物业管理条例文本,这些材料可以在制度层面体现政府职能的变化。第二,访谈法,作者从2010年至今对相关市政府部门、区政府部门、街道办、社区工作站、业委会、业主、物业公司进行了多次深入访谈,而且,作者从20世纪90年代末期积累基层社区访谈资料,这些材料都有助于分析组织行动者间的相互影响,以及如何作用于政府职能的逆向转变。

二、物业管理条例中的政府职能演变

Z市是全国最早成立业委会的城市,1994年颁布的《Z市住宅区物业管理条例》是全国最早的。该《条例》第一章第四条规定“住宅区物业管理实行业主自治与专业服务相结合、属地管理与行业管理相结合的管理模式。”业主自治一词出现在公众视野,同时也开启了政府对业委会这一新兴组织的职能定位的实践探索。本节以Z市1994年颁布的条例为基础,分析1999年、2004年、2007年、2014年四次条例修订中政府的主要职能及其变化。

(一) 1994年条例

1994年《Z市住宅区物业管理条例》(简称《1994年条例》,以下历次修订后的条例均以此方式表述)中称业主组织为“业主管理委员会”(简称管委会)。它代表住宅区全体业主的合法权益,制定业主公约,行使章程职权。市住宅主管部门的主要职能有:第一,向物业管理公司颁发资质证书。第二,当入住两年后管委会仍未成立时,开发建设单位可自行或委托物业管理公司管理小区;市主管部门有权对开发建设单位或物业管理公司违反物业管理法律、法规和政策的行为依法进行处理。第三,在管理合同中向物业公司规定和委托其他物业管理事项。第四,对开发商建设时期行为的监督和责令改正。

区住宅管理部门的主要职能有: 第一, 住宅区交付使用且入住率达到 50% 以上时, 会同开发建设单位召集第一次业主大会, 选举产生管委会。第二, 若业主大会的决定和管委会章程的内容与宪法、法律、法规和政策相抵触时, 有权予以纠正或撤销。第三, 对住宅区公用设施专用基金的管理职责, 但对管委会正常使用该基金不得干涉。

《1994 年条例》规定, 管委会经市政府社团登记部门依法核准登记后, 可以取得社团法人资格; 而且, 管委会召开会议时, 可以邀请政府有关部门、居民委员会、物业管理公司等单位的人员和非业主使用人代表参加会议, 也可不邀请, 并不要求必须邀请。可见, 此时的管委会拥有相对自主的空间。

(二) 1999 年和 2004 年条例

经对比, 1999 年和 2004 年两个修订后的版本在本文关注的相关政府职能上并没有差别, 因此, 此处主要以《1999 年条例》来分析。

相比之下, 《1999 年条例》中政府的职能发生了明显的演变。关于市住宅主管部门的主要职能规定, 与 1994 年相同的是第一、第三、第四项; 不同的是取消了第二项针对物业公司和建设单位的监管处罚职能, 增加了对业主大会和业委会的指导和监督。《1994 年条例》中, 业委会和业主大会不直接受市住宅主管部门的监督, 且仅在违反相关规定或自身规定与上位法律或条例相抵触时才会受到区住宅管理部门的监督和责令。《1999 年条例》显示, 市级政府职能开始向业委会组织延伸, 而且是常态下的指导和监督。

区住宅管理部门的职能: 第一, 不再负有主动召集第一次业主大会的职责, 而是只有在接到开发建设单位或其委托的单位告知时才在规定的期限内负有责任。第二, 责令或限期业委会依照业主提议事项召开业主大会。第三, 指导和监督业委会和业主大会的日常运作。对公用设施专用基金的管理职责没有变化。

1999 年和 2004 年条例有两点值得注意: 首先, 在多处表述中使用“市、区住宅主管部门”措辞, 增加了行政程序, 造成市区两级主管部门在同一事项和职能中的责任不清, 实践中为数众多的住宅区冲突和纠纷也跟此因素有关。其次, 管委会更名为“业主委员会”, 取消可获得社团法人资格的条款, 并规定业委会及其成员名单应当自选举产生之日起十五日内报所在地的区住宅主管部门备案。在国家层面, 2003 年国务院颁布了全国的物业管理条例, 但是, 在本文分析的政府职能上, Z 市 2004 年的条例文本沿用的是本市 1999 年的版本, 并没有受相应上位文本的影响。

(三) 2007 年条例

2007 年的条例修订深受 2005 年 Z 市颁发的《Z 市业主大会和业主委员会指导规则》(简称《指导规则》) 的影响。《指导规则》第五条规定: 街道办事处、社区工作站或社区居委会应当依法组织本辖区内业主大会的成立及首届业委会的选举工作, 指导监督业主大会、业委会的日常活动。这一规定扩展了业委会管理上的政府职能部门链条, 并且, 随后的第六条还规定: 社区工作站或社区居委会的指导工作应接受所属街道办事处的指导和监督。可见, 政府对业委会的管理职能向纵深和精细的方向发展。

基于《指导规则》发生的重要转折, 《2007 年条例》对政府职能的规定也有重要变化。市主管部门的主要职能有: 第一, 指导、协调区主管部门以及其他相关行政管理部门、街道

办事处、行业协会等依法开展工作。第二,制定全市物业服务标准。第三,在银行设立物业专项维修资金专户,对物业专项维修资金的收取、存储、使用、增值和查询等进行统一监督管理。

区主管部门的主要职能有:第一,指导街道办事处的相关工作。第二,将业委会备案的情况通报给物业所在地街道办事处、社区工作站、公安派出所和物业服务企业等相关单位。第三,对业主大会、业委会的违法违规行为,有权责令限改或撤销,或解散该业委会。第四,对物业管理相关主体的行政处罚。

《2007年条例》新增了街道办事处的职能,主要有:第一,负责组织、协调业主大会成立及业委会的选举工作,指导、监督业主大会和业委会的日常活动。第二,责令业委会依照业主提议限期召开业主大会。第三,负责核实并组织、协调成立首次业主大会会议筹备组。第四,组织或者监督业委会换届选举。第五,代管业委会被解散尚未成立新业委会的物业。

此外,《2007年条例》规定业委会、业主大会召开会议时“应当邀请”社区工作站派员参加,变更了前条例中“可以邀请”的措辞。而2003年全国物业管理条例中的规定是“应当告知”,可见Z市条例比上位条例的规定更强调对业主组织的控制。这说明Z市物业管理条例的修订主要源于本地实践的影响^①。

(四) 2014年若干规定及条例修订提议

对2007年条例再次修订的提议已于2013年纳入Z市年度立法调研计划,截止目前仍未完成修订。指导当前实践的主要文本是2014年1月1日颁发的《〈Z市物业管理条例〉实施若干规定》(简称《若干规定》)。

《若干规定》将《2007年条例》对市主管部门的四项职能具体化为九项,除条例中类同项之外,主要强调:统一监督管理全市物业专项维修资金;指导、监督和管理全市物业管理招标投标活动;建立物业管理电子投票信息系统、网络信用平台和诚信档案制度;依法处理物业管理重大信访事项等。对区主管部门的职能做十项规定,主要强调对街道办事处的指导以及对业委会、业主大会违规行为的责令整改、撤销或解散;指导、监督和管理物业管理招标投标活动;依法处理物业管理信访事项等。街道办事处具体职责有九项,主要是在区主管部门指导下,负责组织、协调业主大会及业委会的选举工作,指导、监督业主大会和业委会的日常活动。

(五) 历次条例修订后政府职能变化之比较

为了更清晰地展现历次条例修订后政府职能的变化情况,笔者从三个方面对历年情况进行比较。

首先,政府职能部门在历次条例中出现的频次。从表1可以看出,政府职能从1994年到2014年的二十年间增长显著,尤其是区主管部门职能的增长幅度最大。而且,从数字的变化还可以看出,政府职能在逐级向下延伸。

^① 另一个类似的例证是,2003年全国物业管理条例中只规定了居委会对业委会及业主大会的角色,并没有提及街道办的职责;而Z市的条例却明确规定了街道办的职能,表明在逐渐增加对业委会的管控层级。

表 1: 历年条例中相关职能部门出现的频次 (单位: 次)

	市主管部门	区主管部门	街道办事处	合计
1994 年	9	6	—	15
1999 年	23	39	—	62
2004 年	22	39	—	61
2007 年	14	64	21	99
2014 年	17	48	46	111

其次,不同层级政府职能的分工发生变化。从图 1 可知,1994 年、1999 年、2004 年条例中只有市、区两级主管部门具有相应的物业管理职能。所不同的是,1994 年条例规定市主管部门的管理职能主要是针对物业公司和开发商的,区主管部门的管理职能主要是面向管委会的。但是,在 1999 年和 2004 年的条例中,市级主管部门的管理职能也转向了业委会,并且条例中多处出现“市、区主管部门”共同表述的情况。变化比较明显的是 2007 年条例,它把分级、相对独立的职能关系改变为纵向一体、连贯指导的职能关系。

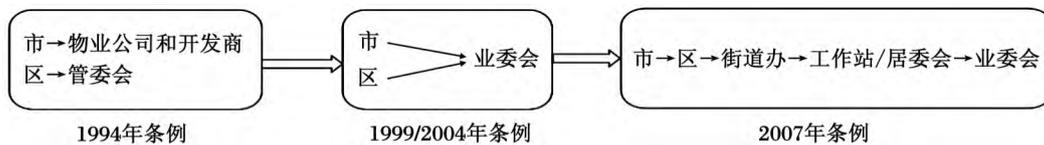


图 1: 历年条例中政府职能分工变化

最后,政府履行管理职能的手段发生变化。这种变化主要体现在三个方面:第一,从分权到集权的变化。从图 1 可以看到,最初市、区两级主管部门的管理职能有明显不同的分工。而现今的条例演变为政府职能同构,形成从市到街道的层层指导、环环相扣的管理链条,下一层级政府只是在具体化上一级政府的职能,并没有独立的职责。这说明,政府管理职能向上集中到市主管部门、向下延伸到派出机构的集权式安排。第二,从开放到限制的变化。1994 年条例仅规定了 15 项市区两级政府职能,而且条例措辞避免使用强制性词汇,且管委会可以登记注册为社团法人。1999 年条例取消业委会获得社团法人资格的条款,2007 年条例增加了街道办事处层级的管理职能,且使用了强制性词汇。第三,从宏观调控到微观管理的变化。物业管理条例从 1994 年五千多字的篇幅增加到 2007 年一万五千多字的篇幅,增加的文字绝大部分用来描述政府主管部门对业委会的微观管理职能。

通过对历次条例中政府职能的比较分析发现,与业委会相关的政府管理职能发生了从早期分权、开放的服务型定位向现今的集权、限制的管控型定位的转变。为什么会发生这样的变化?这与政府职能履行的实践场景密不可分。

三、政府职能转变的实践逻辑

本文所分析的物业管理条例修订实质上是制度变迁,现有政府职能转变的研究视角及政府治理理论无法很好地解释上文分析中发现的政府职能逆转现象,制度过程中斯科特(2012)的组织场域理论为本文分析政府职能转变提供了合适的理论视角。

组织场域是制度理论最重要的分析概念和分析层次,它指的是那些聚合或集群在一起的组织所构成的一个被认可的制度生活领域(斯科特,2012)。其中,组织彼此之间可能提供各种机会,也可能产生各种威胁。组织场域概念最擅长分析那些较少结构性而较多竞争性、各组织在其中持续争斗的领域(Fligstein,2001)。在组织场域的众多论述中,霍夫曼(1999)的观点最具启发性和延展性。他认为场域不仅会围绕市场、技术或公共政策而形成,更重要的是围绕重要的争论与问题而形成。所以,霍夫曼认为问题界定了场域是什么,并制造了先前可能并不存在的联系。

本文分析的物业管理场景恰是这样的场域:不同的组织——业委会、物业公司、开发商、居委会、街道办、区和市政府部门等——组成了物业管理制度的生活领域,这些组织围绕物业管理产生竞争,进而通过对问题的界定、描述、塑造来改变随后的相关制度安排。下文从组织场域建构的几个核心要素展开分析。

(一) 关系状态

组织间的关系状态反应了各组织间接或直接的联系、以及它们在组织集群中的位置,组织场域建构中组织间不仅互通信息,而且其支配或共谋也具有重要作用。在物业管理中,已经形成了广为人知的组织关系状态:以物业公司和开发商为核心的利益相关者群体与以业委会为核心的维权者群体,大致上形成了前者的共谋及对后者的支配状态。

在房地产中,基层政府关心稳定的经济增长及可供自己支配的财政收入,可能会因此与开发商产生一种默契。区一级政府和街道一级准政府的行为遵循着类似的逻辑(桂勇,2008)。物业管理纠纷的诸多微观研究证实了利益勾连的存在,如张磊等(2005)对北京市多个案的分析,傅强等(2010)对广东的研究,张静(2006)对上海案例的解剖等。

另一方面,业委会在组织场域中相对比较孤立,在围绕物业纠纷的组织竞争中很难获得组织同盟,它主要使用组织场域外的因素——如媒体、网络或人大代表等来平衡在组织场域内的力量。一旦物业纠纷事件产生,在问题界定和冲突事件描述中,这种二元关系状态显然不利于业委会,因为它与拥有最终决定权的政府主体的组织距离较远,它所传递的信息很难得到充分考虑。这样的关系状态不利于业委会与政府形成正确的彼此认知。

(二) 认知状态

同一场域中组织间相互认知的形成是场域建构的重要因素,组织互动中使用的符号可能产生支持或毁灭某个组织的力量,这些符号在反复使用中形成认知图像。

从20世纪90年代末开始,不少街道与居委会把业委会描述为一种对国家的威胁,常抓住业委会“把柄”将其问题化甚至政治化。在描述业委会的行为及其影响时,经常使用诸如“对党的挑战”、“对基层政权的威胁”、“破坏稳定”之类的语言^①,认为业委会总是与他们“对着干”^②。而且,有的街道干部认为应该通过物业管理条例严格约束业委会^③。这些符号产生的影响和联想是其他符号所不及的,因为在社会主义国家,政治性话语符号最具

① 1999年街道干部座谈记录。

② 2014年街道干部座谈记录。

③ 2010年、2013年街道干部访谈记录。

敏感性和煽动性。

另一方面,业委会对居委会等组织也是消极的认知。业委会主任明确表示与居委会的关系不好,认为“居委会要管的不管,不该管的却管。”^①而且业委会认为居委会、政府部门过多地干预业委会与开发商、物业公司之间的冲突,且有意无意地站在开发商和物业公司的一边^②。

多次互动中所形成的这种认知状态,在反复描述中起到了作用,业主组织成了“麻烦制造者”的代名词。由此形成对业主组织的刻板印象,政府把应对业主维权提高到一定高度,不仅显性的业主维权行动受到政府的特别关注,即便正常的业主联谊经验交流都成为敏感行为,会被代表政府色彩的机构或者个人“打扰”^③。

(三) 场域中上演的集体行动

颇为反讽的是,作为制度的物业管理条例越修订越厚实、政府职能越规定越细致,而作为实践的物业纠纷却没有随之减少、反而呈现出上升趋势。由于维权的敏感性与媒体报道的选择性,很难从数字上统计当前业主维权的现状,但是,从特征上依然可以看出以下几点:第一,业主维权和上访事件依然频繁,小区矛盾纠纷60%以上与物业有关^④。第二,对物业管理公司的服务不到位或服务质量不满是维权的主要原因,在物业管理纠纷中,业主维权的对象逐渐转向政府相关部门^⑤。第三,利益分配不均维权事件发生的根本原因,这种现象在笔者2010年的业委会主任访谈中屡次被提及。

业主维权行动在相当程度上给以物业公司和开发商为核心的利益相关者联盟造成一定的阻力。业委会的维权行动使街道办事处感受到巨大的管理压力。房地产开发商与物业公司也因为业主维权行动而在谋取利益方面受到限制。从组织场域运动中的制衡与反限制逻辑来看,利益联盟组织必定将这种来自于业主维权的限制力反制于业委会。一方面以物业公司和开发商为核心的利益相关者群体通过问题界定和描述向关系较为紧密的政府组织反映,另一方面在实践中限制业委会的发展。据笔者2011年的调查^⑥,小区入住的平均时间为13年,业委会成立距被调查日平均为7年。这意味着,被访业委会平均在入住后6年左右才成立(见表2),而物业管理条例规定满2年就应当成立。

表2: 被访者小区入住时间与业委会成立时间(N = 121)

	极小值	极大值	均值	标准差
入住年数	3	31	12.94	5.404
业委会成立年数	1	21	7.28	4.086

① 1999年业委会的访谈记录。

② 2007年、2010年部分业主委员会主任座谈记录。

③ 业委会通讯微博,2013年12月28日。

④ 2013年市政法委座谈记录。

⑤ 2013年相关政府部门访谈记录。

⑥ 2011年9~11月笔者在Z市随机抽样调查150个业委会,有效问卷126份,有效率84%。

(四) 嵌入组织场域政府

虽然政府不直接参与物业管理,而是通过调节开发商、物业管理公司、业委会的行为来实现,但是,上文所述组织间关系及其对问题的界定和描述足以把政府吸引到社区场域中。上文认知状态的分析表明,社区已经在反复的描述中被塑造成一种“政治化”场域,这种政治化的描述吸引政府对业委会的足够关注,并倾向于对其加强控制,因为政府不能容忍影响基层稳定或有损政府形象。

原本简单的政府职能在组织场域的建构中复杂化。组织因物业利益纠纷产生竞争,它们围绕利益争夺、有选择性地界定和描述问题,建构一种政治化的组织场域,从而吸引政府投放大量精力。组织场域建构与前述条例修订在时间维度上交错前行,每一阶段组织场域运动对问题的反复描述和界定,都会在随后的条例修订有所反映,其结果是政府对此领域的管理趋于收紧,职能越来越细化。

综合上述分析,政府职能转变嵌入组织场域实践的动力机制可以归纳如下:实践中物业纠纷成为重复发生的问题,若已经存在的条例对该问题没有提供合适的应对措施,行动者试图理解和描述该问题,理解和描述问题是一个集体建构活动,一旦在具体事件中的解决方案提供了经验,这种经验就可能被合理化、规范化,扩散到被认为是相似的情景中,从而形成新的规则(见图2)。

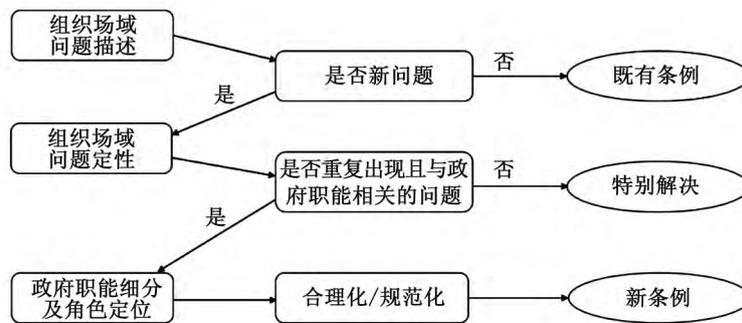


图2: 政府职能转变嵌入组织场域实践的动力机制

该机制发挥作用有三个关键点:是否重复出现的问题,谁来描述这一问题,谁的描述被重视,这三个关键点决定了机制作用的结果。在基层的利益冲突中,掌握话语权的一方根据自己的利益向上级和外界作诱导性描述,上级在基层“捂盖子”式汇报的基础上对事情进行处理。所以,使用什么话语描述问题很重要,它直接影响着政府职能调整。

四、结论与讨论

本文分析了围绕物业利益的组织竞争所形成的地方性秩序如何影响物业管理条例中的政府职能演变。场域概念为我们分析地方性、局部性的实践与规则化、全局性的制度文本之间的关系架起了一座桥梁,让我们从实践逻辑理解政府职能的转变。

本文虽在物业管理领域观察政府职能演变,但至少触及到三个根本性的理论问题:

首先,政府职能转变的内涵到底是什么。“简政放权”是常用来诠释其内涵的核心

词。然而,在当今日组织多样性的社会,“简政放权”所暗示的政府组织本位及其高姿态容易引导我们的理性认知偏离实践常识。在多元组织共存的背景下,政府职能转变所要探讨的是国家与社会之间的网络关系,组织关系的变化会引起或者倒逼政府职能调整。纵观改革开放以来的实践路径,政府职能转变正是在政企关系、政社关系调整的大背景下蹒跚前行。

其次,政府职能转变的动力到底来自哪里。现有大部分文献透露出政府职能转变的动力来自于政府,而且实践中很多官员也声称要敢于革自己的命,以积极推进政府职能转变。本文的分析试图说明,政府职能的扩张不是通过政府自我变革达成的,而是组织生态环境作用的结果。可以说政府职能转变不是一个政府意志问题,也不是政府是否敢于“革自己的命”的问题,政府组织改革的动力需要放到多种组织构成的社会生态中去观察。

最后,政府职能转变的方向或路径。组织多样性是我们这个时代的特征,无论承认与否它都是既成事实。政府是多样性组织中的重要成员,且是唯一一起决定性的组织成员,然而即便存在力量的不均衡,政府组织也很难像全能政府时代发挥作用。因此,组织间的作用机制将决定政府职能转变的方向和路径。

综括之,本文的价值在于揭示了政府职能转变的实践面向:政府职能转变不仅受自身主动性驱使,更嵌入到实践逻辑,一定程度上实践逻辑起决定作用。关注真实的实践逻辑,更有利于我们准确理解政府改革的动力、方向和基本路径。

参考文献:

- 蔡长昆 2015 “从‘大政府’到‘精明政府’:中国政府职能转变的逻辑”,《公共行政评论》2015 2: 99—124。
- 傅强、林南、庄文嘉、张紧跟 2010 “中国城市的业主委员会:市场转型中的公民社会”,第七届“组织社会学实证研究工作坊”会议论文。
- 桂勇 2008 《邻里空间——城市基层的行动、组织与互动》,上海:上海书店出版社。
- 何艳玲、李丹 2014 “机构改革的限度及原因分析”,《政治学研究》2014 3: 93—107。
- 赫正飞、文宏 2015 “深化政府职能转变的理论探讨与实践创新”,《中国行政管理》2015 3: 152—155。
- 侯保疆 2003 “我国政府职能转变的历史考察与反思”,《政治学研究》2003 1: 83—88。
- 侯一麟 2009 “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 2: 36—72。
- 吕同舟 2015 “国内近年来关于政府职能转变的研究:论域聚焦、逻辑转向与研究展望”,《社会主义研究》2015 4: 167—172。
- 王连伟 2014 “政府职能转变进程中明晰职权的四个向度”,《中国行政管理》2014 6: 40—43。
- 王浦劬 2015a “论转变政府职能的若干理论问题”,《国家行政学院学报》2015 1: 31—39。
- 2015b “政府向社会力量购买公共服务的改革意蕴论析”,《吉林大学社会科学学报》2015 4: 78—89。
- 徐宇珊 2010 “政府与社会的职能边界及其在实践中的困惑”,《中国行政管理》2010 4: 36—38。
- 薛澜、李宇环 2014 “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, 5: 61—70。

杨鸿台 2004 “论法治政府、责任政府、服务政府与政府职能转变”, 《毛泽东邓小平理论研究》, 2004, 7: 3—13。

张静 2006 “培育城市公共空间的社会基础——以一起上海社区纠纷案为例”, 《法治论丛》2006, 2: 7—16。

张磊、刘丽敏 2005 “物业运作: 从国家中分离出来的新公共空间——国家权力过度化与社会权力不足之间的张力”, 《社会》2005, 1: 144—163。

赵成福 2015 “政府职能转变: 从管理向服务理念的改变——以成都市政府职能转变为”, 《行政论坛》2015, 1: 39—42。

周志忍 2006 “新时期深化政府职能转变的几点思考”, 《中国行政管理》2006, 10: 14—18。

[美]W. 理查德·斯科特 2012 《制度与组织——思想观念与物质利益》, 姚伟、王黎芳译, 北京: 中国人民大学出版社。

Fligstein, Neil 2001. “Social Skill and the Theory of Fields.” *Sociological Theory*. 19: 105—25.

Hoffman, Andrew W., 1999. “Institutional Evolution and Change: Environmentalism and the U. S. Chemical Industry.” *Academy of Management Journal*. 42: 351—71.

The Change of Governmental Functions: Toward Control or Service?

Ma Weihong

(College of Management, Shenzhen University, Shenzhen)

Abstract: The current literature of the change of governmental functions argues that the dynamics of change derives from government decentralization; moreover, the changing direction is from control to service. However, the transformation of governmental functions is a practical process beyond the capacity of theories, in which the adverse transformation phenomenon can be observed, e. g. governmental functions changing from service to control. Taking the transformation of governmental functions on property management for an example, this article explores how and why adverse transformation happens. This analysis may shed light on the governmental functions change we have witnessed in the past thirty years.

Key words: Governmental Functions; Institutional Change; Property Management; Organizational Field

(责任编辑: 李砚忠)