

国家治理现代化进程中政府职能转移的本质、方式与路径^{*}

宋宇文 刘旺洪

[摘要] 国家治理现代化要求过度集中的政府职能由体制内向体制外转移部分职能。在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中，政府职能转移本质上是政府规模最优的找寻过程，是政府与市场、社会关系的重塑过程，也是经济和社会自治能力的培育过程。当前，中国政府职能转移一方面是由于顺应世界潮流发展的一般性规律而做出的适应时代发展的战略决策，另一方面也是根据中国特殊国情而做出的战略决策。为此，政府应该在合理界定自身职能范围、明确职能转移重点的基础上，健全社会自治制度，提升社会自组织能力，并做好相关保障工作，通过将社会职能公益化、政府或准政府机构去行政化、民营企业社会化以及政府与社会主体合作等方式推进政府职能平稳有序地向社会主体转移。

[关键词] 治理现代化 政府职能 职能转移 社会主体

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-7326 (2016) 02-0075-07

在国家现代化发展进程中，国家治理现代化是其核心和重中之重，因而党的十八届三中全会将“推进国家治理体系和治理能力现代化”^[1]作为全面深化改革的总目标，并特别强调要“加快转变政府职能”，^[2]提出“凡是能由市场形成价格的都交给市场”、^[3]“适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担”^[4]的改革指导方针。这一改革的总目标以及指导方针，实际上表明要把政府职能转移作为推进国家治理现代化的重要途径以及实现国家现代化的关键举措。因此在当前，笔者认为，将政府职能转移的本质、方式与路径等问题置于国家治理现代化整个过程中进一步加以澄清具有重要的理论和实践意义，对于厘清国家现代化进程中政府与市场、政府与社会的关系具有现实的指导意义。

一、政府职能转移的本质

所谓政府职能转移，其实“就是政府把原先自身承担的职能转交给政府以外的主体承担的行为或过程，就是向社会、向市场转移的过程”。^[5]笔者认为，如果从实现模式视角来论，政府职能转移具有狭义和广义两层含义，即在狭义上，政府职能转移仅指职能由政府机构向社会主体的转移；而在广义上，除了包括职能由政府机构向社会主体转移之外，也包括由于职能主体性质转变（政府部门或准政府部门转

^{*} 本文系国家社科基金青年项目“政府信息公开与国家治理现代化研究”（14CKS036）的阶段性成果。

作者简介 宋宇文，南京师范大学法学院博士生；刘旺洪，南京师范大学法学院教授、博士生导师（江苏 南京，210097）。

变为社会主体)而导致的职能存在领域的转移——在这种情形中,尽管承担职能的是同一主体,但由于主体性质发生了变化,政府职能由政治领域随之转换到非政治领域,政府职能也实现了转移。然而需要指出的是,要正确理解政府职能转移的涵义就需要将其与政府职能转变相区分,但是当前理论界和实务界往往把政府职能转移的概念混同于政府职能转变的概念,其实二者是不同的。所谓“政府职能的转变就是指政府的职责和功能的变化、转换与发展”,^[6]显然,职能转变有可能是仅仅限于政府内部的职能调整,而不必然会造成政府职能向社会主体的让渡,但很显然,中国现代语境中的政府职能转变是在中国政府机构规模庞大、人员臃肿、效率低下、行政成本高居不下、公共服务供给不足的情况下进行的,仅仅局限于政府内部的调整已不足以从根本上解决这些问题,为此,政府职能转变必须在一部分职能让渡出去的前提下才能继续有效地进行,因此政府职能转移就成为政府职能转变必要工作的一部分。

(一) 政府职能转移是政府最优规模的找寻过程

一般而言,政府规模与职能呈正相关关系,于是通过控制职能来控制规模就成为一些国家的政策选择。尽管理论上至今没有找到有关政府最优规模的答案,但政府规模最优化的努力却一直没有间断过。从历史上看,在罗斯福“新政”之前,受到古典和新古典经济学家“市场万能论”思想的影响,西方国家政府大都信奉“守夜人”理念,坚持“最小的政府就是最好的政府”,^[7]这一理念贯彻到现实中就是这些国家的政府职能非常有限;但“新政”之后,凯恩斯主义开始成为西方国家发展经济的主导思想,但“凯恩斯政府干预主义长期盛行引起的政府规模不断膨胀”,^[8]政府的经济和社会管理职能增多,逐渐出现了“全能型政府”;到了20世纪70年代,“全能型政府”的弊端开始显现出来,“政府过度干预不仅会影响个人创造性和能动性以及经济效率”,^[9]并导致“滞胀”现象的出现,而且也使得西方国家背上了沉重的财政包袱,因而这些国家就有了摆脱凯恩斯主义的客观需要,于是主张限制政府功能发挥市场功能的新自由主义经济理论趁机攻城略地,迅速取代凯恩斯主义成为西方国家的主导经济思想。在新自由主义经济思想的引导下,“新公共管理运动”在西方世界兴起,通过市场化、民营化、社会化改革,政府职能大大减少;但进入新世纪以后,美国次贷危机对自由市场的冲击诱发了加强政府管制的声音,在一定程度上意味着职能的增加……从政府规模的变动轨迹可以看出,无论小政府还是大政府,都存在缺陷和不足,但政府规模在大与小之间的波动,并不是政府“精简——膨胀”的简单循环,实质上是政府职能在边际上做出调整来寻找一个“最优规模”。以上是就国外的情况而言的,具体到中国的实际而言,自新中国成立以来,政府规模就成为历次政府机构改革的一个重要议题,尤其是在认识到转变政府职能的重要性(1988年)之前,政府机构改革的主要做法就是缩减政府规模。由此可见,中国同样需要找到一个“最优政府规模”的答案,虽然到目前为止还没有找到一个标准答案,但当前中国政府规模过大却是一个不争的事实,因此客观上需要把一部分职能转移出去以达到优化政府规模之目的。

(二) 政府职能转移是政府与市场、社会关系的重塑过程

“政府与市民社会之间是一种此消彼长的关系”,^[10]也即政府与社会之间存在一定张力。其实,这样的张力在政府与市场之间也同样存在,这意味着政府承担的职能越多,解决的社会问题就越多,留给市场和社会解决的社会问题则就越少,市场功能发挥空间和社会自治空间就越小,反之,则市场功能发挥空间和社会自治空间就越大。政府职能转移意味着政府职能减少,政府直接解决的社会问题减少,而留给市场和社会解决的社会问题增多,因而政府与社会、市场之间的职能领地实现了重新划分。由此可见,政府职能转移的过程是政府与市场、社会关系的调整过程,在这个过程中,不仅政府需要重新定位,市场和社会也需要重新定位,以确保公共管理职能的顺利交接,防止出现因公共职能丧失承担机构而出现职能真空的问题,但政府与市场、社会之间关系的调整究竟应该达到什么样的状态,“理论上难有统一标准,具体的职能划分要因时因地而变化”。^[11]

(三) 政府职能转移是经济和社会自治能力的培育过程

政府职能转移须以完善的市场机制和较强的社会自治能力为前提,否则,政府让渡出来的职能将没

有社会主体能够承接，势必会造成这一职能得不到履行，出现职能真空，影响社会正常运行。自人类社会产生以来，自治作为一种社会治理方式就始终存在，但在不同时期，社会自治程度是不同的。原始社会几乎完全依靠自治维持运行；奴隶社会、封建社会以及资本主义社会初期，尽管政府治理达到了一定水平，但经济主要通过自由市场来调节，社会基层治理还是主要依靠家族、宗族、宗教等自治体来实现；只是在“罗斯福新政之后，国家开始全面干预社会生活，社会自我管理的空间受到较大限制”；^[12]但西方新公共管理运动兴起后经济和社会自治力量再度崛起，这次崛起并非传统自治因素的卷土重来，而是现代自治主体——非政府组织和现代企业开始作为一股重要自治力量登上历史舞台。相对于传统自治力量，现代自治主体具有结构更正式、目标更明确、组织性更强等优点，为了更好地发挥它们的功能，西方国家开始向现代自治主体让渡部分职能，从而实现了政府职能的转移。对于中国而言，自古以来传统自治力量在社会治理中就发挥着巨大作用；但在新中国完成社会主义改造后，国家计划开始全面干预社会和经济生活，政府几乎垄断了所有社会和经济事务，经济和社会自治空间遭到严重压缩，自治力量几乎消失殆尽；改革开放后，政府开始从经济和社会领域撤退，市场机制逐步完善，社会自治力量开始增长，但由于制度等方面的缺失，经济和社会自治力量发展非常缓慢，相对于西方发达国家，中国当前现代自治主体数量还是偏少的。在这一背景下推进政府职能转移，意味着需要培育更多现代自治主体以承接政府职能，这本身就是一个经济和社会自治能力的培育过程。

综上，需要特别强调的一点是，政府职能转移本身并不是目的，而是为了更好地履行公共职能，而且，组织职能通常是权力、利益、责任三者的统一：没有权力，组织履行不了职能；没有利益，组织不愿承担职能；而没有责任，组织则会滥用职能。因此，为确保职能转移的成功，应该实现权力、利益、责任三者的整体转移，防止出现只转移部分职能要素而最终导致职能无法得到有效履行的问题。

二、当前中国政府职能转移的承接主体和方式

当前，中国政府为什么要转移政府职能呢？自1988年中央政府提出“转变政府职能是机构改革的关键”之后，就围绕着政府职能转变进行了多轮改革，其中就包含着政府将一部分职能让渡给社会主体承担的情形。因此，当前中国政府正在推进的政府职能转移工作仅仅是之前工作的延续和强化。中国之所以继续延续和强化这一工作，主要基于以下两个方面的原因。

其一是自20世纪七八十年代开始，西方世界兴起了新公共管理运动的改革浪潮，改革主题之一就是转移政府职能，主要做法就是把大量政府职能通过市场化、社会化、民营化等方式转移给非政府组织及企业。其二是由中国特殊国情而做出的战略决策，动因主要包括解决机构改革遗留问题、迎合政府职能剧增以及满足公众日益提升公共服务质量的要求等三个方面。在这一方面，需要借鉴世界各个国家的有益做法。通过综合考察世界各个国家中可以替代政府承担公共职能的组织机构，笔者认为，当前能够承接政府职能的主体主要包括以下三类：（1）私营企业。“在排除不付费者的情况下，私人企业能够有效提供公共产品”，^[13]也即尽管私人企业以“利润最大化”为基本经营理念，但只要保证企业在提供公共产品时能获得消费者支付的相应价格，企业也可以成为公共产品供给的主体。尽管并非所有的公共产品都可以收费，但俱乐部型公共产品中相当一部分的收费难题正被逐步解决，这为私人企业供给这类公共产品提供了可能，也就为其承接政府职能提供了可能。（2）非政府组织。非政府组织（包括社会企业在内）也称非营利组织、第三部门、社会组织、民间组织等，是当前世界各国政府职能转移中承接政府职能的主要力量，“他们的任务是增进公共利益和供给公共产品，而不是获得利润和增加狭隘的小团体的利益，同时，他们的独立性又可以使他们有能力监督政府绩效并对政府提出改善绩效的建议”，^[14]这决定了其目标具有一定公共性，具有促进公共利益最大化的意愿，这与承担公共目标的政府具有相似性，当两者在具体目标上相同时，政府就可以把一些具体的公共服务转移给非政府组织，而且现代非政府组织的壮大也逐步使得自身在一定程度上具有了承接这些职能的能力。（3）社区组织。“社区是进行一定社会活动，具有某种互动关系和共同文化维系力的人类群体及其活动区域，具有内源性、自主性和互助性

特征”。^[15]当前，社区组织已渐成为发达国家整个社会系统的基石，因为许多公共产品的供给最终要落实到满足社区居民的需要上，而社区组织供给公共产品正好着力于满足本社区居民的需要，因此社区组织就可以替代政府承担部分公共产品的供给职能。

虽然上述三类承接主体都可以承接政府转移出去的职能，但是三种主体的比较优势是不同的。在三种承接主体中，非政府组织无疑是今后政府职能转移承接主体的主要选择，因为它通常有明确的公共目标，公共目标的实现有利于公共利益的增进，这为它们赢得了大量公众的认可或支持，为其承接政府职能提供了“合法性”；相对而言，企业组织通常缺乏公共目标，这使它在承接政府职能方面难以得到社会公众的广泛支持；社区组织作为一个复杂的群体或空间往往缺乏统一的目标，即使确立了统一目标，也仅仅限于社区自身范围，社区之外的公众难以从中获得益处，因此从社会支持的角度看，非政府组织在承接政府职能方面具有天然优势。而且，非政府组织通常数量庞大，种类繁多，这也为政府选择职能承接主体提供了更多选择。此外，尽管企业组织、社区组织与非政府组织相比存在些许劣势，但它们在有些方面也是非政府组织所不能及的，例如企业在规模和资金方面往往比非政府组织有优势，所以一些大型企业可以承担大规模公共产品的生产或供给工作；社区组织由于在邻里关怀、基层互助等方面更显优势，所以可以承担部分基层福利工作。

目前，上述三类政府职能的承接主体在中国的发展呈现出一定差异。企业组织已比较普遍和成熟，在承接政府职能转移方面已发挥了一定作用，但私营企业的私利性决定了其难以成为主要的职能承接主体；非政府组织虽有一定发展，但主要集中于官方的或半官方的范围内，如各级政府的红十字会、妇女联合会、基金会、科学技术协会、书法协会等等，体制外非政府组织不仅数量少，而且规模普遍偏小，总体水平比较低，^①发展相对缓慢，它们要想有效承接政府职能，还需不断壮大自身力量；社区组织随着中国城镇化进程的加快，正在各个地方不断涌现，可以为政府职能的承接提供良好的支持，但当前中国多数社区存在功能虚化的问题，行政执行能力强，而自治能力弱，在一定程度上沦为基层政府的派出机构，其承接政府职能并不一定意味着政府职能被彻底转移出去，而是仍然被政府间接操控着。

上文所考察、概括和汇总的世界各国政府职能转移方式，可以为中国政府职能转移提供现实借鉴。笔者认为，中国政府职能转移的方式主要包括以下四种方式。

1. 社会职能公益化。社会职能公益化是指原先由政府承担的一部分社会职能转交给非政府组织来承担，这样，社会职能由政府垄断转变为与非政府组织分享，其中转让的部分由政府责任性质转变为非政府组织公益性质。社会职能公益化可以充分发挥社会的力量，更好满足社会需要，减轻政府负担，但这种方式的采用需要具备两个必要条件：一是健全的制度保障，对公益组织的社会身份、资金来源、资金支出等方面都有全面而详细的规定，避免因社会职能公益化而带来混乱；二是一定数量和质量的非政府组织的存在，从数量上来说，非政府组织要达到一定的总体规模，非政府组织个体规模的局限性决定了其必须用数量弥补规模之不足，一个社会中非政府组织数量太少显然难以胜任承接政府职能的任务，而从质量上来说，非政府组织还要具备足够的自主承担一些公共职能的能力，如果非政府组织自身运转都存在问题，显然难以担负起承接政府职能的重任。

2. 政府或准政府机构去行政化。政府或准政府机构（主要指事业单位）去行政化是指把政府或准政府部门的身份由官方（或半官方）性质转变为民间性质，从而使政府部门或事业单位转变成事业法人或企业法人，在身份性质发生变化的情况下继续承担原先的职能。如果把政府部门和承担行政职能的事业单位转变成社会组织或企业，那么它们承担的职能就从政治领域转换到了社会经济领域，因而这也可以

^①非政府组织数与人口数的比例是衡量一个国家非政府组织发展水平的一个重要指标，这个指标在德国为 1 : 75，英国为 1 : 250，日本为 1 : 260（数据来自王名等编写的《德国非营利组织》，北京：清华大学出版社，2006 年，第 28—29 页），而中国到 2013 年才达到 1 : 1243（根据中国国家统计局 2013 年年末总人口数据与《中国民政部发布 2013 年社会服务发展统计公报》中“社会组织”、“社会团体”、“基金会”和“民办非企业单位”四类主体加总数据计算）。

看作是政府职能转移的一种特殊方式。政府或准政府机构去行政化有利于调动这些部门的积极性，但由于职能主体并没有被替代，隐性制度的顽固性往往会使得去行政化的程度大打折扣。

3. 营企业社会化。营企业社会化是指通过拍卖、股权转让等方式，把一部分营企业变成社会企业或民营企业，实质就是“企业控制权和现金流所有权从政府向经理和外部股东的转移”，^[16]这样，营企业由政府职能的执行人转变为公共产品的市场供给主体。中国国有企业可以看作是政府机构的延伸，因此其社会化也可以看作是政府职能进一步推向市场的一种方式。但到目前为止，国有企业主要通过私有化的方式来增强活力，向社会企业转变的尝试还没有突破，所以适当推动一些国有企业向社会企业转变应该成为今后国有企业社会化的一个重要方向。

4. 政府与社会主体合作。政府在公共产品供给中，可通过招标、采购、经营权转让、财政补贴等方式与私人企业、非政府组织或社区展开合作，使它们参与到公共产品供给过程，在这一过程中，政府的垄断地位在一定程度上被破除了，参与的私人企业、非政府组织或社区等主体分享了政府的部分公共职能，因此这也可以看作政府职能转移的一种方式。尽管这种职能转移方式不彻底，但却灵活多变，能够适应多种情况，所以此种方式是政府职能转移的一种常见方式。

此外，政府还可以通过直接授权等方式直接赋予非政府主体一定的公共职能，也可以通过放弃管制等方式给其他主体承接这些职能提供机会。总之，政府职能转移的方式是多种多样的，不同层级和地方的政府应该根据本地的实际情况选择合理的职能转移方式。

三、政府职能转移的路径选择

政府职能转移是一项系统工程，不仅要求政府从结构上做出改变，也要求每个政府人员以及公民从思想层面做出改变，从传统政府行政观念转变到现代政府治理观念上来，实质上要求全社会进行一次社会治理理念的革新。为了更有效地进行政府职能转移工作，可以通过以下路径进行。

1. 明确政府职能的合理边界，科学确定转移职能的范围。政府职能转移成功的前提就是首先明确哪些职能有必要转移。其实，哪些政府职能需要转移的问题可以转化为哪些职能政府应该保留的问题，也即政府职能的合理范围是什么。关于政府职能，十八届三中全会报告《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中曾经做出了说明，“政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵”。^[17]为此，就需要以“科学合理地界定政府与市场边界为前提，进一步推进政企分开、政资分开、政事分开，把应交给市场来调节的领域交出去，充分发挥社会团体、行业协会、商会和中介机构的作用，尽快实现由计划经济的‘全能政府’向市场经济的‘有效政府’的转变”。^[18]

2. 引导市民社会走向成熟，夯实政府职能转移的基础。“非政府组织是市民社会的核心构成要素”，^[19]甚至有学者认为非政府组织与市民社会是等义概念，^[20]这意味着市民社会成长必然带来非政府组织成长，而非政府组织恰恰是当前各国政府职能转移的主要承接主体，因此市民社会的成熟可以为政府职能转移提供条件。虽然“在中国并未存在过与市民社会这一观念直接的对应形态”，^[21]但早在20年前俞可平就指出“一个相对独立的市民社会正在中国逐步现形”，^[22]非政府组织的兴起、网络公共领域的形成、村（居）民自治日益完善等一系列市民社会要素的出现，都在一定程度上说明了“中国已出现了市民社会的萌芽”。^[23]但中国“市民社会正在形成之中，还很成熟”，^[24]因此引导中国市民社会走向成熟，壮大非政府组织力量，就成为当前中国政府做好职能转移工作的一项重要任务。一方面要建立健全有关非政府组织的法律法规体系，“用法律形式明确规定非政府组织的性质、宗旨、地位、组织形式、经费来源、权利和义务等，使非政府组织的生存和发展合法化、规范化、科学化，使其日常活动有法可依，有章可循，从而为非政府组织的发展和壮大提供法律空间”。^[25]另一方面，要建立政府与非政府组织合作机制，明确非政府组织可以介入的公共领域范围、政府购买公共服务的法定程序、服务对象与购买内容，“加大对公益性民间组织筹资等方面的政策支持”，^[26]并“正确处理政府和社会关系，加快实施政社分开，

推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用”。

3. 明确政府职能转移重点，社会与经济职能转移同步推进。由于各个领域内的政府职能具有不同特点，职能转移的内容在侧重点上也应有所差别。首先，要把社会职能的转移确定为战略重点，随着中国社会结构日益复杂化，“政府工作的重心将由推动经济增长向社会建设等民生领域转移”，^[27]在此前的经济体制改革中，政府已把一部分经济职能转移给市场主体承担，相对而言，社会体制方面基本没有大的改革，社会职能仍集中在政府手中，但政府在一些社会职能的履行上与一些非政府主体相比不仅不具优势，反而经常凸显劣势，因此政府有必要把一些社会职能让渡出来交由合适的非政府主体来承担。其次，继续保持经济职能转移的工作重心地位，尽管之前的经济体制改革已经促成了一部分经济职能向市场主体的转移，但就目前来看，政府仍然掌握着过多的经济职能，因此经济职能转移工作不仅不能停止，而且要进一步加快步伐，以便真正“使市场在资源配置中起决定性作用”。^[28]最后，重视其他领域的职能转移，通过竞争，进一步激活这些领域服务部门的活力和创造力，从而更好地满足社会公共需要。

4. 健全社会自治制度，提升社会承接政府职能的能力。社会主体承接政府职能进而实现自治需要以健全自治制度的存在为基础，否则，就无法保证转交后的职能能够得到很好地履行。社会自治制度的建设应该着重于以下三个方面。首先是社区自治制度。当前中国社区管理还处于探索和摸索阶段，仍然没有形成非常成熟的社区自治机制，因此地方政府应该积极借鉴各个地方比较成功的社区自治模式，尤其是一些发达国家或地区社区自治的先进经验，结合地方实际，指导各个社区因地制宜制定自治制度。其次是社会自治经济制度。对于政府职能承接主体而言，资金收支是一个重要问题，企业虽然可以承担公共产品的供给任务，但利润最大化的动机始终在驱使着它们进行“成本—收益”核算，如何平衡它们资金的收支就成为政府需要解决的问题；慈善组织可以通过社会募捐获得资金，但中国民间募捐制度还没有建立起来，这使得一些民间组织的募捐活动缺乏法律依据；社区的财物管理制度、居民中的集资制度都还不完善，也需要进一步规范，因此要想强化社会主体的自治能力，还需要政府在社会主体资金收支方面建立和健全制度，在确保这些主体可以获得足够的资金用以维持自身运转的同时，也能确保这些资金的安全。最后是社会自治监督制度。“权力会导致腐败”，^[29]“一切有权力的人都容易滥用权力”，^[30]社会主体承接政府职能意味着其掌握了特定公共权力，如果它们只享有公共权力，而得不到监督和制约，那么公共权力“寻租”问题通常难以避免，因此政府在把部分职能转移给社会主体之后，并不意味着它对这些职能放手不管，而是要主动承担起监督责任，这就需要政府首先建立健全相关监督制度，以便在落实自己监督责任的同时，也为其他主体的监督提供条件和可能，从而确保整个监督系统的有效性，使社会主体能够真正履行好政府转交的公共职能。

5. 做好职能转移保障工作，确保过程平稳有序。政府职能转移需要一系列条件的支持，这需要政府做好以下几个方面的保障工作。首先，做好人员分流工作。职能转移意味着政府职能减少，裁员也就提上了议事日程，为此，政府必须做好被裁减人员的安置工作，可将其中一部分优秀人才保留在政府内，加强政府现有职能的人员力量；也可借鉴英国“下一步行动”的做法，把一部分政府机构改建成公共服务承包公司；还可通过职业培训和引导、提供创业机会等方法，使其灵活就业。其次，做好公共资产保护工作。为防止国有资产流失，在国有资产使用权转交之前对资源的估价程序进行严格限制和监督，保证国有资产的价值得以真正显现。最后，加强社区建设。当前中国社区建设严重滞后，尤其是在农村社区建设方面，制度、投入、配套设施等方面都存在很多问题，这使得很多原本在社区层面就可以获得解决的问题却集中到政府那里解决，因此应该从制度建设、规划设计、资金投入、配套设施等方面加强社区的建设，增强社区功能，为政府职能减负提供条件。

四、结语

政府职能转移是中国国家治理体系现代化的必然要求，它不仅可以帮助政府卸过多“包袱”，为进一步转变职能和“流程再造”创造条件；也有利于整合政府、市场和社会的多元力量，为社会公众提供

更多更好的公共服务；还有利于发挥市场机制作用，激发社会活力，推动经济社会全面发展。因此，政府在推进职能转移时，应该在审慎评估和科学规划的基础上大胆地推行，应该转让而且可以转移的职能应该及时转移，绝不能拖泥带水，否则，承接职能的主体将陷入有名无实的困境。然而，需要强调的是，政府职能转移绝不是也不应该成为政府推卸责任的理由和借口，这是因为：一方面，政府让渡的仅仅其全部职能的一部分（通常是部分管制职能、管理职能和公共服务职能）而不是全部，这意味着应该由政府承担的职能政府必须承担，这就要求政府在把多余职能让渡出去之后，集中精力履行好自己应该承担的职能；而另一方面，政府让渡的是管理职能而不是监管职能，政府不仅不能让渡监管职能，而且在职能转移之后，还要强化对职能承接主体的监管，确保让渡出去的职能切实得到履行。

[参考文献]

[1][2][3][4][17][28]《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01版、02版、02版、03版、01版、03版、01版。

[5] 杨欣：《政府·社会·市场——论中国政府职能转移的框架》，《经济体制改革》2008年第1期。

[6] 谢庆奎：《论政府职能的转变》，《政治与法律》1993年第1期。

[7] [英] 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，郭大力、王亚南译，北京：商务印书馆，1974年，第27页。

[8] 陈国权、曾军荣：《经济理性与新公共管理》，《浙江大学学报（社会科学版）》2005年第2期。

[9] 徐振伟：《两次世界大战之间美国对欧的经济外交——以政府中心型现实主义为中心的分析》，《南开学报（哲学社会科学版）》2009年第3期。

[10] 余金刚：《对公共治理理论的政治学解读》，《人民论坛》2011年第11期。

[11] 徐宇珊：《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年第4期。

[12] 卓越：《政府职能社会化比较》，《国家行政学院学报》2001年第3期。

[13] Harold Demsetz, "The Private Production of Public Goods", *Journal of Law & Economics*, vol.13, 1970.

[14] Hilary Binder-Aviles, *The NGO Handbook*, Washington DC: Bureau of International Information Programs United States Department of State, 2012, 3.

[15] 潘小娟：《中国基层社会重构——社区治理研究》，北京：中国政法大学出版社，2004年，第13页。

[16] Ravi Ramamurti, "A Multilevel Model of Privatization in Emerging Economies", *Academy of Management Review*, 2000, vol.25.

[18] 倪海东、安秀梅：《政府组织规模与行政成本的财政思考》，《中国行政管理》2008年第1期。

[19] 徐贵宏：《非政府组织与中国市民社会的发展》，《华东经济管理》2009年第10期。

[20] 王名：《走向公民社会——我国社会组织发展的历史及趋势》，《吉林大学社会科学学报》2009年第3期。

[21] 邓正来：《关于“国家与市民社会”框架的反思与批判》，《吉林大学社会科学学报》2006年第3期。

[22] 俞可平：《社会主义市民社会：一个新的研究课题》，《天津社会科学》1993年第4期。

[23] Gordon White, "Prospects for Civil Society in China: A Case Study of Xiaoshan City", *The Australian Journal of Chinese Affairs*, 1993, vol.29, pp.63-87.

[24] 俞可平：《中国市民社会：概念、分类与制度环境》，《中国社会科学》2006年第1期。

[25] 刘学侠：《中国非政府组织的发展路径》，《中国行政管理》2009年第4期。

[26] 汪莉：《非政府组织发展困境的制度性因素分析及制度重构》，《中国行政管理》2009年第2期。

[27] 陈彦斌、姚一旻：《中国经济增速放缓的原因、挑战与对策》，《中国人民大学学报》2012年第5期。

[29] [英] 阿克顿：《自由与权力——阿克顿勋爵论文集》，侯健等译，北京：商务印书馆，2001年，第286页。

[30] [法] 孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），张雁深译，北京：商务印书馆，1982年，第154页。

责任编辑：王雨磊