

新中国民政职能的历史变迁与路径依赖

杨 荣¹ 刘喜堂²

(1. 北京工业大学 人文学院、首都社会建设与管理协同创新中心, 北京 100022;

2. 民政部 社会救助司, 北京 100721)

摘要 新中国成立 60 多年来, 民政职能经历了从宽泛到稳定、从附属到主干、从零散到有机组合的变迁, 其民生保障、社会管理等社会服务职能不断得到强化。民政职能变迁反映了国家权力的不断收缩和社会权力的有序扩张, 不仅受到路径依赖、制度环境、体制精英等的深刻影响, 而且也遵循了制度变迁的历史逻辑。随着市场经济的发展完善, 民政职能将更加突出社会服务功能, 并推动我国治理方式从统治型管理向服务型治理的转变。

关键词 国家治理; 民政职能; 历史变迁; 历史制度主义

政府职能是观察中国制度转型和社会变迁的最佳视角之一。较之于其他政府机构, 民政职能的独特性在于, 它既是政府体系中较为单纯的服务部门, 能够敏锐地感知和回应社会状况的变化和社会需求的更新; 同时又承担着专项社会管理事务, 从基础上支撑着经济持续增长和政治稳定发展。民政职能所经历的存废扩缩是政府社会管理理念不断调整的结果, 而民政具体职能的增删充减又是因应社会变迁和社会需求变化的结果。更具体地说, 从相对传统的救灾赈济、扶残助孤、婚丧丧葬到新增的基层自治、社区建设、民生保障和社会组织管理等职能, 正是民政部门回应社会需求而逐步发展起来的新功能。

一、理论工具和分析框架

新中国民政职能发展史实际上是一项制度的变迁史。对民政职能或者说制度进行深入研究, 不能不考察其发展的历史脉络。美国新制度经济学家诺斯曾说: “历史总是重要的。它的重要性不仅仅在于我们可以向过去取经, 而且还因为现在和未来是通过一个社会制度的连续性与过去连接起来。今天和明天的选择是由过去决定的。过去只有在被视为一个制度演进的过程时才可以理解。”^① 作为新制度主义政治学的重要分支, 历史制度主义极为重视制度在历史长河中的脉络和嬗变, 认为“制度因素是历史景观中推动历史沿着某一路径发展

的相对稳定和最核心的因素”。^② 在历史制度主义看来, 制度在其产生之时就不是真空存在的或者完全被设计出来的, 因为任何一项新制度都必然受到制度世界的影响, 受到其先前存在的制度的影响。也就是说, 既有的制度世界会限制新制度的创设方式及其发展走向; 新制度的生成和变迁既是权力冲突的结果, 也受到外在压力以及新观念输入的影响, 同时体制精英的推动作用也不可小觑。

路径依赖是历史制度主义的一个核心概念, 主要是指制度发展过程中的一种自我强化机制。诺斯认为, “路径依赖”类似于物理学中的惯性, 即事物一旦进入某一路径, 就可能对这种路径产生依赖。人们一旦选择走上某一路径, 就会在以后的发展中不断自我强化。不过与经济制度不同的是, 政治制度“出错”后很难被察觉, 即使发现错误后也会由于复杂的程序性规定而不能及时“纠错”。^③ 因此, 政治制度的路径依赖既受制于制度设计、制度环境、制度发展, 也受制于制度之间的相互关系。

路径依赖虽然强大, 但制度总归是要发展的。制度产生、替代或者改变旧制度的动态过程就是制度变迁。历史制度主义认为, 制度在路径依赖时期, 会与周边的环境以及其他制度之间形成稳定的均衡关系, 这属于正常时期。而在“关键节点时期”, 在各种冲突的相互作用下, 制度会形成断裂, 从而诱发重大的制度变迁。克拉斯勒就指出: “制度在经历了一段长时间的稳定后, 会在某一时期被

收稿日期 2014-11-26

危机打断,从而产生突发性的制度变迁,自此之后,制度再次进入静态平衡期。而在制度的稳定时期,制度安排有助于解释政策的产出,因为这些安排以一种独特的方式塑造着政治冲突。”^④从表现形态看,制度功能的变化、制度的演进和制度的断裂都可视为制度变迁。历史制度主义认为,有三大动力因素影响制度变迁:一是社会经济或政治背景,二是体制精英的推动,三是外在冲突迫使制度追求新的目标、采取新的策略。^⑤在历史制度主义看来,制度变迁是复杂的,观念、环境甚至个体理性与制度之间复杂的互动关系都可能使制度产生出不同的变迁结果。因此,“历史制度主义是历史的,同时它又是制度的,它强调现实进程的当前含义存在制度之中,而不管这些制度是正式的规则、政策结构还是非正式规范。”^⑥

二、新中国民政职能的变迁历程

1949年新中国成立后,中国共产党基于国家治理、经济发展、社会稳定、秩序规范等方面的现实需要,以解放区政权建设经验为依据,很快建立健全了政府管理机构。内务部和地方民政部门的成立标志着民政职能的框架得以确立,但其具体职能则经历了一个从宽泛到稳定,进而转型发展的过程。“文革”期间国家管理陷入混乱,内务部和地方民政部门相继裁撤,民政职能被分散、弱化。“文革”结束后,政府机构和国家治理机器得以重建,1978年民政部成立后,民政职能得到恢复,并依据新的社会发展形势不断调整、完善和发展。

(一)内务部及文革时期的民政职能(1949—1977)

内务部时期的民政职能调整比较频繁,总体呈现从初期的宽泛到逐步缩减的态势。1949年11月7日内务部正式成立,同时地方民政部门普遍建立。关于民政职能范围,首任内务部长谢觉哉在第一次全国民政会议上曾说,“民政是对非民政说的,内务是对外务说的。凡属人民的政事,如没专业部门管的,就都归民政部门管。”^⑦最初的内务部设办公厅、干部司、民政司、社会司、地政司和优抚司等6个内设机构。其中办公厅负责机关运行保障和公文流转;干部司主管地方行政人员任免及各级行政人员的铨叙事项,地方行政人员的调动、调整事项,各级行政干部的教育培训等;民政司主管地方政权建设的指导事项,行政区划调整、行政区划名称和驻所的确定,户籍人口调查登记,国籍管理等;社会司主管社会福利,游民妓女改造,禁烟禁

毒,社会团体和宗教团体登记,公葬公墓,移民,民工动员,社会救济等;地政司主管农村土地改革,土地的清丈、登记和土地证的颁发,城市房地产政策的规划,城市营建用地的审核,公共房地产的保护等;优抚司主管烈、军、工属的优待抚恤,残废军人的优待抚恤,退伍军人的安置,烈士褒扬,烈士传记的编纂,烈士纪念物的保护、管理,拥军优属等。根据1954年2月《政务院关于民政部门与各有关部门的业务划分问题的通知》,救济生活困难的麻风病人、安置已治好但无家可归的精神病人、管理以救济为主的聋哑学校、修建管理革命烈士陵园、私立托儿所(街道托儿站)、城市和农村贫苦病人医疗费减免、房屋管理等职能划归内务部。

五四宪法和国务院组织法颁布后,1954年9月政务院改称国务院,下设35个部、委员会,内务部排在首位。当年11月召开的第三次全国民政会议将民政工作重点确定为优抚、复员、救灾和社会救济。之后内务部职能也有不少调整。如,1955年11月中国人民救济总会所管的国内救济工作并入内务部,盲人福利会和新成立的聋哑人福利会筹备委员会划归内务部;1956年1月,国务院决定把内务部掌管的农村户口登记、统计和国籍工作交给公安部门管理;1958年3月移民工作连同机构、人员移交给农垦部;1956年12月城市房屋管理移交给城市服务部。

从1957年开始,中国进入全面建设社会主义时期。大跃进、人民公社化以及反右倾运动的开展,改变了国家建设和发展的方向。国务院撤销合并了9个部委、10个直属机构和2个办公室。1958年12月31日,中共内务部党组向中央报送《关于民政部门的机构设置问题的请示报告》,提出民政部门既不能撤,也不要同其他部门合并,名称若要改的话,可以改为社会福利部。^⑧1959年7月,内务部在北京召开第五次全国民政会议,确定民政部门的主要业务是优抚、复员安置、救灾、社会救济、社会福利和政府系统人事工作。同时决定:继续做好地方选举、基层政权组织建设、行政区划、土地征用、婚姻登记、婚丧礼俗改革等工作。1968年12月11日,最高人民检察院、最高人民法院和内务部的军事代表联合公安部领导小组向党中央上报《关于撤销高检院、内务部、内务办三个单位,公安部、高法院留下少数人的请示报告》,毛泽东批示“照办”。内务部的行政工作随之停止,除在京设机关留守处外,其余人员于次年3月全部下放到湖北沙市五七干校(涇河农场)。1970年6月22日,中

央批准了国务院《关于国务院各部门建立党的核心小组和革命委员会的请示报告》，内务部正式撤销。

内务部撤销后，其主管的业务仍然在制度断裂中延续。1972年3月，国务院召集有关部门对原内务部主管的主要业务进行分工：公安部管理行政区划、盲流人员的收容遣送等工作；财政部管理救灾、救济、优抚、拥军优属等工作；卫生部管理盲人、聋哑人、麻风病人、精神病人的安置、教育和管理工作；国家计委劳动局管理国家机关工作人员的工资待遇、退职退休和复员转业军人的安置等工作；国务院政工小组办公室代管原内务部主管的政府机关人事工作。

内务部的撤销使新中国成立以来业已形成的民政职能失去了行政机构的依托，同时各地方民政机构也相继撤销或合并。大量民政干部遭到迫害，民政事业经费被挥霍浪费，“许多地区特别是革命老根据地，群众性的拥军优属活动一度陷于停顿，优抚对象的生活困难无人过问，五保户的供给、困难户的补助和救济被取消，福利事业和福利生产单位，大批解散，甚至出现了逃荒要饭、卖儿卖女、自杀身死等悲惨事件。”^⑩机构缺失、管理分散、人员队伍没有保证，给这一时期民政事业发展造成极大损失。

（二）改革开放前期的民政职能（1978—1993）

1978年3月，五届全国人大一次会议通过新宪法，决定恢复国务院及其组成部门，并任命程子华为民政部部长。5月20日，民政部党组召开第一次会议，宣告民政部正式成立。成立初期的民政部参照内务部撤销时的框架设立了办公厅、政治部、优抚局、政府机关人事局、农村社会救济司、城市社会福利司、民政司等七个司局，陆续恢复了行政区划，收容遣送，救灾救济，优抚安置，拥军优属，盲人、聋哑人等特殊人群的安置、教育和管理，国家机关工作人员的待遇、退职退休管理、政府机关人事等工作。同时，又增加了一些新职能：县、社直接选举的“具体事务由民政部门负责”，并主持修改《选举法》，1980年4月成立以程子华为主任的全国县级选举工作办公室；加强残疾康复研究，成立“民政部北京假肢科学研究所”；负责印支难民事务；负责退伍军人和军队退休干部安置工作；归口管理城市居民委员会工作；办理社会上无依无靠、无家可归、无生活来源的残疾人、老年人事宜；加强基层政权建设，特别是农村基层政权建设等。划出的职能：1980年7月14日，国务院决定将民政部政府机关人事局和国务院军队转业干部安置工作

小组办公室合并，成立国家人事局，相关职能从民政部划出。“恢复”和“稳定”是民政部成立初期的工作重点。“恢复”是指逐步恢复内务部时期的民政职能，“稳定”是指根据新时期国家推进社会主义现代化建设的大局，适时调整工作重心，稳定民政核心职能。

1983年4月第八次全国民政会议在北京召开，民政部部长崔乃夫从理论上对民政职能进行了梳理。他认为，“在新的历史时期，民政部门承担着基层政权建设、优抚安置、救灾救济、社会福利、行政区划、殡葬改革、婚姻登记等工作。这些工作，有的属于政权建设的一部分，有的属于社会保障的一部分，有的属于行政管理的一部分。所有这些工作，都关系着国家的建设和社会的进步，关系着亿万群众的切身利益。”^⑪“三个一部分”突出了民政工作在社会建设和社会发展中的地位和作用，不仅巩固了民政核心职能，而且为今后一个时期重点民政工作发展指明了方向。

1984年10月中共十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》后，联产承包责任制在农村全面推行，承包经营责任制、厂长经理负责制、股份制、租赁经营、中外合资等改革新举措陆续实施。相应的，政府管理也开始从微观向宏观、从直接向间接转变。民政社会管理方面的职能开始增加。1988年4月9日，七届全国人大一次会议通过了国务院机构改革方案；7月7日，国务院审议并批准了民政部机构改革“三定”方案，确认民政部属于国务院负责社会行政管理的职能部门，并具体规定了17项职责，设置了14个司级职能单位，机关行政编制550人（含工勤人员）。新增地名管理和行政区域边界争议、社团管理、福利彩票等社会管理和社会保障职能，并代管中国残疾人联合会和中国老龄问题全国委员会。此次改革，确立了现代民政工作的核心职能，并奠定了民政部内设机构的基本框架。1993年3月22日，八届全国人大一次会议再次对国务院机构进行了改革。民政职能继续强化，新增农村养老保险、儿童收养、社团登记、社区服务、省级界线勘定、双拥等职能。

（三）市场经济影响下的民政职能（1994—至今）

1993年10月，中国共产党十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，标志着中国市场经济体制发展进入新阶段。1994年5月，国务院在京召开第十次全国民政会议，研究如何使民政工作更好地适应建

立社会主义市场经济体制的需要,为国家改革、发展、稳定大局服务。会议对民政基本职能进行了新概括,即“根据国家赋予的职责解决社会问题,调解社会矛盾,促进社会公平和社会稳定,依法维护和保障社会大众的基本生活权益,不断发展为社会大众服务的社会福利和社会公益事业,促进经济和社会的发展”。^①以新的职能定位为指引,民政重点工作也发生了变化。福利企业等民政经济职能继续弱化,社会保障、社会服务职能继续强化,最低生活保障、农村养老保险等新职能崭露头角,基层选举、群众自治、社区服务、社团登记管理、儿童收养等职能得到重视。1998年机构改革时,国务院共规定了18项民政职能。^②分析此次民政部“三定方案”,其职能与以往相比有三个特点较为突出:一是职责描述更为全面、周延和准确,与其他部门的职责边界更为清晰。农村养老保险业务的划出虽然弱化了民政部在农村社会保障方面的职责,但最低生活保障制度的建立却进一步强化了民政部在基本民生保障方面的职责,由政府直接提供资源的社会救助、社会福利、优抚安置等社会保障功能得到巩固和完善;二是突出公共服务职责,特别是社会团体登记管理、救灾救济、村民自治、社区建设、儿童等特殊群体福利政策等得到了强化;三是经济色彩进一步弱化,福利企业的建设、管理职责基本没有涉及,民政经济的概念已经完全淡出民政职责范畴。

1998年机构改革之后,随着社会主义市场经济体制建设进入深水区,民政职能在服务型社会构建中的作用越来越突出,特别是社会救助、民间组织管理、社区建设、灾害救助、拥军优抚安置等方面的职能,有力推动并支撑了中国经济体制从计划经济向市场经济的转型。2003年到2008年,民政职能又新增社会工作、生活无着人员救助管理和慈善事业等。到2008年国务院第六次机构改革时,民政机构和职能进一步稳定和定型。根据新的“三定方案”,民政部职能司(局、厅)恢复到13个,即办公厅、政策法规司、民间组织管理局(民间组织执法监督局)、优抚安置局、救灾司(国家减灾委员会办公室、全国抗灾救灾综合协调办公室)、社会救助司、基层政权和社区建设司、区划地名司、社会福利和慈善事业促进司、社会事务司、规划财务司、国际合作司(港澳台办公室、难民安置办公室)、人事司(社会工作司),^③民政职能和民政机构基本定型。

三、新中国民政职能变迁的制度分析

民政职能是一项特殊的政府职能,其特殊性表

现在:它是国家与社会关系的表征和“晴雨表”。民政职能的变迁,即见证了国家与社会关系的分离过程,也反映了国家权力的不断收缩以及社会权力的不断扩张。民政职能变迁是国家制度安排的变迁,同时也是政府治理方式的变迁。在国家与社会高度合一的政治形态下,政府管理属于统治型,民政职能非常弱小,社会服务缺失、社会管理不足。随着国家与社会的逐步分离,特别是市场经济的发育成熟,与政府相对应的市场、民间组织和个人都获得了发展空间,并与政府建立起权力有边界、职能有分工、相互有制约的既对抗又合作、既制衡又监督的关系。国家与社会关系并非彼长此消,而是共同发展,共同做大、做强,最终形成“强国家一强社会”的格局。市场领域的发展,对政府的社会服务提出了更迫切的要求;个人领域的发展对民主政治建设和自治权利提出了要求;而政府失灵和市场失灵则呼唤民间组织的发展。这些都推动政府重新定位自己的功能,推动政府从统治型管理向服务型治理转变。民政职能正是遵循国家与社会关系的内在规律,依据制度变迁的历史逻辑,从附属职能到主干职能,从零散型职能到有机组合式职能,不断发展完善自身功能,为政府服务型治理模式的转型奠定坚实基础。

(一) 路径依赖与民政职能变迁

路径依赖是指在时间序列中,前一阶段所发生的事情会对后一阶段出现的一系列事件产生影响;也可以理解为,在一个回报递增的过程中,沿着同一方向进一步行动的可能性随着在那条道路上每次行动的开展而不断提高。正如玛格丽特·列维所说,路径依赖就如同“在同一个树干上,有着许多不同的树杈和更小的树杈。尽管转向或从一个树杈爬到另一个是可能的,且假如所选择树杈是已死的话,但是攀登者开始的树杈仍然是他倾向于一直爬下去的那一支”。^④民政职能就如同一个树干上的攀登者,它在历史变迁中所走过的每一步都会对后来发展产生影响。新中国成立后内务部的民政职能受解放区民政职能的深刻影响,而内务部时期的民政职能又塑造了改革开放后的民政职能。在某一时期的特定事件背景或特定环境下经常会出现民政职能的增减,从而形成“断点均衡”,当旧有职能在新的历史条件下以新的形式或姿态重新稳定之后,就完成了—个阶段的职能变迁。

1949年建立政权后,中国共产党基于国家治理、经济发展、社会稳定、秩序规范等方面的现实需要,以解放区政权建设经验为依据,很快建立健全

了政府管理机构,明确了政府职能,民政职能框架也相应建立,并随着国家政治制度的发展不断调整。“文革”期间国家管理陷入混乱,绝大多数社会及行政管理事务停滞、缺失或错位。内务部的撤销是特定政治环境下社会控制加强而政府管理缺失的重要表征之一。“文革”结束后,政府机构和国家管理机器得以重建,民政机构和职能得到恢复,这一过程呈现出明显的路径依赖特征。制度分析中的路径依赖,实质上是指制度发展的惯性,即当制度一旦确定,并进入某一发展路径,就有可能对这条路径产生依赖,由于存在着报酬递增和自我强化机制,制度在后来的发展过程中会自我强化。1978年民政部恢复后,其职能的设定是内务部时期民政职能的惯性和延续,其后的发展除受政治环境的影响外,也与其内在的自我强化机制存在着一定的逻辑关联。

1949年到2008年之间的民政职能共经历了八次较为明显的变化。第一次是1949年内务部刚成立时,以华北人民政府民政部为基础初步划定了民政职能;第二次是1956年,第三次全国民政会议之后对民政职能及工作重点进行了新的调整;第三次是1964年,对民政职能的调整进行总结性规定,并延续到内务部撤销;第四次是1982年,配合国务院机构改革对新时期的民政职能进行了调整;第五次是1988年,在深化经济体制改革的背景下对民政部职能进行了新的界定;第六次是1993年,为进一步推进政府职能转变,奠定社会主义市场经济发展的基础,小幅调整了民政职能;第七次是1998年,配合经济结构调整和国有企业改革,强化了民生保障和社会管理方面的民政职能;第八次是2008年,进一步强化民政在社会管理和民生保障方面的职能。

总体上看,1978年民政部成立后,政权建设工作迅速恢复,从县乡选举入手,以政社分开建立乡政府为契机,^⑤在村(居)民委员会建设和村民自治中找到了新的历史定位;行政管理类职能总体上呈弱化趋势,其原因不是政府职能向政府外的转移,而是在专业化程度不断加深的情况下,政府职能的重新分配,比如人事和地政工作脱离民政,是政府管理职能逐步完善的后果之一。就变迁趋势看,社会保障职能总体上呈逐步加强态势,这反映了民政职能社会保障的本质特征。1949年,政权建设类占民政职能总数的12.5%,行政管理类占60%,社会保障类占27.5%;1964年三者比例调整为3.2%、48.4%和48.4%;1993年调整为6.7%、

31.1%和62.2%;2008年三者比例为7.2%、29.1%和63.6%。^⑥从机构设置上看,由于优抚、安置、救灾、救济、社会福利以及婚姻、殡葬等社会事务是民政职能的核心,因而也成为历次机构设置的重心,而一些非核心职能的机构则随着重点工作的调整而随时增减。比如1956年设置的游民改造司,属于典型的阶段性工作;人民公社化运动展开后,地政管理的任务日益消弱,地政司也就失去了存在的合理性。民政部恢复成立后,适应改革开放新形势的要求,民政司负责的行政区划、政权建设、社团管理、社会事务等业务不断膨胀,相继分设机构。新中国民政职能变迁,既是政府职能发展的客观要求,也是路径依赖影响的结果,正如奥尔森所言,“政治机构本身就是一个有着自身利益和要求的集体行动者。具有自主性的政治机构和规范其行为的制度结构不只是社会力量的简单的反映,它们直接影响着政治活动的结局。不仅如此,政治机构及其活动还对历史的进程产生着重要影响”。^⑦

(二)新中国民政职能变迁的历史逻辑

新中国成立初期,计划经济体制下的“全能型”政府模式空前放大了政府职能,执政党和政府对企业和私人经济活动、民众社会生活高度干预,不仅控制了经济生活中的生产、交换、分配等环节,而且履行资源配置、收入分配、社会管理等方面的所有职能。在“全能型”政府模式下,政府的政治职能发展到极致,经济、文化、社会等各个领域都呈现出政治化倾向。政府的经济职能、文化职能和社会职能都处于附属地位,从属于政治职能。在这种情况下,社会职能甚至经济职能都让位于政治职能,在政府职能中处于附属地位。内务部时期,民政职能中属于政治类别的职能(如民主建政等)曾一度占据重要地位,但很快就收缩到提供“意见和建议”;优抚安置兼具政治和社会职能;其他公共服务和社会管理类职能尽管有所发展,但在政府职能总量中占据的分量较轻,地位也不重要。到了“文革”时期,绝大多数民政工作都处于瘫痪状态,民政职能更为萎缩。

改革开放以后,中国政府的政治职能发生了很大变化,民主政治、依法治国、基层民主等理念的提出改变了政治职能的重点,不仅为政府职能划出了边界,而且大大降低了政治职能对其他政府职能的干预和侵蚀。同时,政府的工作重点转移到经济建设上来,成为国家中心事务,于是经济职能迅速膨胀。与此相适应,民政工作中与经济相关的职能(如福利企业、福利彩票等)有所发展,但其他社会

职能则进步不大。随着社会主义市场经济体制的确立,社会事务呈现出复杂化和多样化态势,带来了诸多社会问题,引发了不少社会矛盾,而缓解这些问题、调节这些矛盾又要求政府加强社会职能,于是公共服务和社会管理职能也由少到多、由简单到复杂迅速发展起来。特别是民政工作中的社会救助和社会福利职能、民间组织登记管理职能以及相关公共服务和社会管理职能的地位愈益突出。服务型政府的构建改变了中国以经济建设为中心的国家发展模式,社会建设被提到前所未有的高度。事实上,各种民间团体、非政府组织、第三部门的兴起,不仅可以弥补政府与市场的空缺,还可以起到疏导、减压、释放的作用。^⑥中国共产党在十八大上明确要求,“全党必须更加自觉地把推动经济社会发展作为深入贯彻落实科学发展观的第一要义,更加自觉地把以人为本作为深入贯彻落实科学发展观的核心立场,更加自觉地把全面协调可持续作为深入贯彻落实科学发展观的基本要求”。而在社会建设中,民政工作又占据主体地位,正如温家宝在第十三次全国民政会议上所说,“各级政府要切实加强对民政工作的组织领导,充分发挥民政部门在社会建设中的骨干作用”。民政工作的骨干作用主要体现在四个方面:即在保障和改善民生方面发挥保底作用,在加强和创新社会管理方面发挥基础作用,在国防和军队建设方面发挥支持作用,在提供和强化社会服务方面发挥支撑作用。由此,民政部的职能开始走进国家发展的大局,作为政府社会职能的重要组成部分发挥主干作用。从附属职能到主干职能是民政职能变迁的逻辑主线。

从民政职能的历史变迁看,开放性、多元性、群众性和社会性是其最为突出的特征。所谓开放性,是指民政业务范围经常处于变动当中,在经济社会发展过程中,经常会有一些新生长的政府职能被列为民政范畴,而后再逐步从民政职能中分离出去,如警政、卫生、地政等;所谓多元性,是指民政职能内容繁杂,各项业务之间没有必然的逻辑关联,如社区建设、行政区划、民间组织以及社会救助等,业务关联度非常弱;所谓群众性,是指民政职能的主要部分是直接面向群众,为城乡贫困人群、残疾人、灾民、孤儿、流浪乞讨人员等社会弱势群体排忧解难的;所谓社会性,是指民政职能属于社会领域,民政职能的履行需要社会的广泛参与,一方面可以弥补政府资源的不足,另一方面可以满足服务对象的多类型需要,从而取得最佳服务效果。因此,民政部职能的业务类别是零散的,它不像其他政府部门

那样有明显的业务主线。市场经济体制的建立健全带来政府职能的重新定位,以及政府职能范围和内容的扩张,扩张的主要方面又在于社会职能的增加。以市场经济为导向的政府社会职能发展既催生了民政新业务的增长,同时也推动民政职能从零散走向模块式的有机组合,即一些具有潜在发展空间、与民政核心职能关联度不高的职能逐步从民政工作中分离出去,而民政核心职能模式不断发展壮大,最后形成有机组合型民政职能架构。从零散型职能到有有机组合型职能,是民政职能变迁的逻辑结果。

(三)新中国民政职能变迁的动力机制

民政职能变迁是指政府的民政职能在特定历史条件和制度情境下所呈现出的职能产生、发展、转型、增减、替换或终止的演进过程。按照历史制度主义的观点,制度的失衡诱发了民政职能变迁,是民政职能变迁的动力所在。这种失衡至少表现在两个方面:一是民政职能与政府职能的失衡,即政府职能的快速发展、结构转型、重点转移等破坏了两者的均衡,从而推动民政职能变迁;二是民政职能内部的失衡,即制度供给与制度需求之间的失衡,或制度内部各组成部分耦合性的失衡,形成推动民政职能变迁的动力。制度的失衡是由一系列变化因素引起的,这些因素可分为内部因素和外部因素,它们共同作用,推动民政职能不断发展。外部因素主要包括制度变迁的路径依赖、体制精英的智识和能力、制度自身的学习功能以及制度的自我强化机制等;外部因素主要包括影响民政职能变化的制度环境、各政府部门间的博弈、社会舆论形成的外在压力以及与民政职能实施相关的偶然性事件等。民政职能一旦形成,行动者就成为制度变迁的关键,决定着民政职能的变迁方向、民政职能的制度安排以及民政职能在政府职能中的位置;内部因素和外部因素共同对民政职能的变迁产生重大影响。比如路径依赖会使先前的因素在以后的制度变迁中不断闪现,体制精英的个人因素也会关联制度学习和制度的自我强化机制;国家政治、经济制度的选择必定影响民政职能的定位,进而对民政职能形成制约;部门间的博弈也是影响民政职能的重要因素。总的说来,民政职能变迁的内容、方向、方式、过程以及最终达成的均衡结果,就是内部因素和外部因素相互作用、交互影响的结果。

四、构建完善的服务型民政职能

新中国民政职能的历史变迁是国家转型大背

景下政府职能变迁的一个缩影。计划经济时期,政府通过建立城乡分割、人口固化、单位(集体)保障的统治模式,事实上淡化甚至放弃了自身的服务职能,大量本应由政府管理的公共服务职能被转嫁到企业(单位),政府职能严重缺位。同时,“在改革之前我国的总体性社会结构中,国家几乎垄断着全部重要资源。这种资源不仅包括物质财富,也包括人们生存和发展的机会及信息资源。”^⑧正是由于国家对权力和资源的垄断,使得社会发育极不成熟,形成了强国家—弱社会的关系模式。改革开放后,社会主义市场经济体制的建立从根本上改变了国家与社会的关系,由此推动国家与社会关系模式开展向强国家—强社会转型。一方面,国家加强了对经济的宏观调控,扶持发展壮大国有企业;另一方面,国家制定了一系列政策鼓励非公有制经济发展,并开始设法承接企业剥离的公共服务职能。市场经济在限制政府干预经济权力的同时,也对政府通过职能转变加强公共服务和社会管理提出了新要求。国家不断向市场、社会放权,使得公共权力和公共资源在政府、市场和社会之间得以重新分配和调整,继市场从政治领域成功分离后,社会领域也逐步发育、壮大,并日益成熟,发展为参与社会管理和提供公共服务的重要力量,强国家—强社会的国家与社会关系模式初具雏形。在此过程中,民政职能不断得到强化,这种强化不仅体现在通过“为个人提供社会服务”,直接承担了大量的社会服务职能;而且体现在通过“为组织提供社会服务”,推动民间组织和社区建设的发展,使其不断增强承担社会服务的能力。

经过改革开放 30 多年的洗礼,民政职能更为清晰化和核心化,那就是“社会服务”的发展趋向越来越突出,这将是民政职能的又一次新生。社会服务不仅是新形势下社会对政府职能的期待,也是加强社会管理的内在要求。习近平 2011 年 3 月在湖南考察时强调:“要进一步创新工作理念、方式方法和体制机制,把社会管理寓于为群众服务之中,在服务中实施管理、在管理中体现服务,不断提高社会管理和群众工作的针对性和有效性。”^⑨当国家行政从一元化模式发展为多元主体,当政府从统治型管理发展为服务型治理,当国家权力不断从政府向社会和市场回归,当善治的理念成为政府职能转变的重要目标时,民政的社会管理和公共服务职能将会得到进一步发展。从善治的角度看,民政职能其实就是公共利益特别是弱势群体利益的重要标志。要实现国家权力向社会的让渡和回归,实现普

通民众利益的最大化,实现多主体共同治理社会公共事务,就必须加强民政职能。

从管理走向治理,从治理走向服务,从服务走向建设。1949 年以来的民政职能变迁史充分展现了中国共产党治国理政理念的变化,展现了社会权力由弱变强的发展历程,展现了政府职能由全能型向服务型转变的历史趋势。纵观 60 多年来民政职能变迁的历史,有五个突出特点:一是政治色彩不断淡化,“人”的色彩愈益强化。二是民政职能由综合性走向相对专业性。内务部时期的民政职能相当庞杂,除传统民政业务外,还包括房屋管理、土地管理、户籍管理、政权建设、救灾扶贫等,可以说是一个综合性很强的政府管理部门。随着市场经济的发展,那些专业特征明显的政府职能(如土地、房屋、户籍管理等)在发育成熟后从民政职能中分离出去,民政职能越来越集中到符合服务型政府和社会建设要求的社会管理和公共服务核心职能上来。三是民政职能履行过程中越来越体现“规则治理”的意蕴。计划经济时期民政职能的实施受制度环境、领导人的个人偏好、临时性行政措施等因素的影响,存在着制度内的不稳定性和政策落实的随意性,规则意识薄弱。民政部恢复成立后,全国人大、国务院以及民政部,颁布了大量保障民政职能实施的法律法规和规范性政策文件,确立了民政职能实施的“规则治理”框架,使民政职能越来越稳定。四是民政职能的重心从强调管理转变为强调服务,进而强调建设社会。计划经济时期的民政职能虽然也是为居民个人提供服务,但出发点是管理,是为了更好地维持当时的社会秩序,比如收容遣送、户籍管理、政权建设等。市场经济条件下,特别是在强调社会建设的制度环境下,服务成为民政职能的重心,“为民解困、为民服务”成为民政工作的根本宗旨。同时,服务型政府治理理念又要求民政系统在提供社会服务过程中,不断加强社会建设、推进社会进步。五是民政机构特别是民政部机构建设走过了一个由强变弱、又由弱及强的发展过程。机构的强弱与职能的多寡密切相关。1978 年民政部成立后,其核心业务率先恢复,但在改革开放后的相当长一个时期内,由于强调经济发展,社会发展主要突出经济目标,民政职能在社会发展中属于从属地位;当社会发展突出社会目标,或者把经济目标与社会目标同等兼顾发展的时候,民政职能就越来越接近政府中心职能,其影响力也越来越大,民政机构建设也就越来越健全。

注释

①诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,上海:上海三联出版社,2009年,第1页。

②彼得·豪尔、罗斯玛丽·泰勒,何俊智译:《政治科学与三个新制度主义》,《经济社会体制比较》2003年第5期。

③保罗·皮尔逊:《回报递增、路径依赖和政治学研究》,载何俊志、任军峰、朱德米编译:《新制度主义政治学译文精选》,天津:天津人民出版社,2007年。

④Steinmo, Svent, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth, eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, 9.

⑤凯瑟琳·西伦,斯温·斯坦默:《比较政治学中的历史制度主义》,载何俊志、任军峰、朱德米编译:《新制度主义政治学译文精选》,天津:天津人民出版社,2007年。

⑥保罗·皮尔逊、瑟达·斯考克伯尔:《当代政治科学中的历史制度主义》,载何俊志、任军峰、朱德米编译:《新制度主义政治学译文精选》,天津:天津人民出版社,2007年。

⑦谢觉哉部长在第一次全国民政会议开幕式上的讲话(1950年7月15日),《中华人民共和国民政部大事记》,北京:中国社会出版社,2004年,第10页。

⑧《中华人民共和国民政部大事记》,北京:中国社会出版社,2004年,第99页。

⑨程子华:《以揭批“四人帮”为纲努力做好民政工作,为实现新时期的总任务而奋斗——在全国民政会议上的报告》(1978年9月16日),民政部计划财务司编:《民政统计历史资料汇编:1949—1992》,1993年10月。

⑩《民政统计历史资料汇编》(1949—1992),1993年10月,第624页。

⑪民政部办公厅编:《跨世纪的中国民政事业:1994—2002》(文献卷),北京:中国社会出版社,2002年,第205页。

⑫《国务院办公厅关于印发民政部职能配置、内设机构和人员编制规定的通知》(国办发〔1998〕60号 1998年6月17日)。

⑬《国务院办公厅关于印发民政部主要职责、内设机构和人员编制规定的通知》(国办发〔2008〕62号 2008年7月10日)。

⑭何俊志、任军峰、朱德米编译:《新制度主义政治学译文精选》,天津:天津人民出版社,2007年,第193页。

⑮1983年10月12日,中共中央、国务院下发《关于实行政社分开、建立乡政府的通知》(中发〔1983〕35号)。

⑯根据民政部档案资料馆所藏档案资料以及历次政府机构改革相关资料统计。

⑰詹姆斯·马奇、约翰·奥尔森:《新制度主义:政治生活中的组织因素》,《经济社会体制比较》1995年第5期。

⑱李萍:《社会管理的论理审视初探》,《江西师范大学学报(哲学社会科学版)》2012年第4期。

⑲孙立平:《转型与断裂:改革以来中国社会结构的变迁》,北京:清华大学出版社,2004年,第1页。

⑳《以更加奋发有为的精神加强和改进党的建设,为实现“十二五”时期良好开局提供坚强保证》,《人民日报》2011年3月24日第1版。

责任编辑 王敬尧

The Historical Changes and Path Dependence of Civil Affairs Functions in New China

Yang Rong¹ Liu Xitang²

(1. College of Humanities and Social Sciences, Beijing University of Technology, Beijing 100022 ;

2. Social Assistance Bureau, Ministry of Civil Affairs of the People's Republic of China, Beijing 100721)

Abstract : The historical changes of civil affairs functions in China reflects the shrinking of the state's power and the orderly expansion of the social power, which is not only influenced by path dependence, institutional environment, institutional elites, but also follows the historical logic of institutional changes. With the development of market economy in China, the social service perspective of civil affairs functions will become more prominent which will promote the transformation of the governance type from dominating administration to service management.

Key words : state governance; the functions of civil affairs; the historical changes; historical institutionalism