

由表及里：地方服务型政府建构向度研究

沈荣华

(苏州大学 政治与公共管理学院, 江苏 苏州 215123)

摘要：服务型政府效能化与人本化建构是公共管理发展的基本向度，也是我国政府体制改革的目标。多年来，我国地方政府体制改革林林总总，风生水起。但是，由于受转型背景的复杂性、体制体系的惯性以及传统社会结构的粘性等因素制约，总体仍处于表象层面。为此，需要相应支点结构性的循序移位，由表及里，实现地方政府体制改革的路径创新，从而把技术性、手段性改革转变为真正为人民服务的体制性改革。

关键词：体制改革；服务型政府；路径；向度

作者简介：沈荣华(1948—)，男，江苏苏州人，苏州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师，苏州大学地方政府研究所所长，兼任全国县级行政管理学会副会长，国家社科基金重大课题攻关项目首席专家，主要从事地方政府治理研究。

基金项目：国家社科基金重大课题攻关项目“地方服务型政府建构路径与对策研究”(项目编号：09&ZD063)的阶段成果。

中图分类号：B035 **文献标识码：**A **文章编号：**1001-4403(2011)05-0049-08 **收稿日期：**2011-08-05

转型期的中国地方政府体制改革，是在一个分权式的集权环境中展开的。面临着急迫的现代化发展任务，各地政府都依托独特的党政结构，致力于经济建设为中心的效能追求^{[1]54}。在此过程中，地方政府有着多元的改革角色呈现，地方党政主政者所领导的改革形态也悬殊不一。对此现象进行理论研究并揭示制约政府体制改革的深层因素，有助于服务型政府建构路径的合理定位。

一、地方政府改革：角色表现与基本评估

1. 当下地方政府改革的角色表现

改革开放以来，中央政府持续向地方政府进行经济性放权，极大地调动了地方政府致力于经济社会发展建设的积极性。^[2]地方政府改革的角色多样，正是这种放权让利式改革的实践结果。

地方政府体制改革的角色表现，可以从常态和非常态两个方面来进行探讨。

转型期的我国地方政府，在常态下表现出如下颇为差异的14种角色：(1)理智型：指遵从实际，从客观现实条件出发，既充分估量中央政府所提供的政策资源，又务实地设计地方发展规划，通过因地制宜，寻求循序渐进。这种类型的改革，成为现今地方政府改革的主流。(2)理想型：指脱离地方实际，以理想化的思维和方式推进当地改革，既不考虑宏观层面国家制度安排的原则精神，又置辖区所处实际区位与发展阶段于不顾，政策超前，无法落地生根，最终流于形式。(3)理解型：即迁就实际，被实际现象牵着鼻子走，在决策与执行过程中，或因为过于谨慎而失去自主性，或为某些强势力量所主导而失去主动性，最

终导致改革不力、进展缓慢。(4)争取型：指精于讨价还价，在涉及地方发展改革的重大利益上，敢于且善于与上级政府进行权益博弈，善于在有限资源的基础上讨价还价，获取资源最大化，从而为地方发展争取更为有利的制度空间和政策支持，中央的差异性政策赋予便是地方政府主动博弈争取的结果。^[3]这类地方政府多半与地方执政者灵活执政紧密相关。(5)争议型：即由地方党政强势精英主导，致力于大干快变，千方百计调动一切能够调动的积极因素，以效能追求为中心，在经济建设、环境改变等方面敢想、敢干、敢闯，不怕争论，不怕议论，不计评论，试图在改革的成就下获得定论。这类改革往往导致效率与民主方面的紧张而遭遇不同的评价。(6)争功型：指具有浓厚GDP崇拜情结的地方改革，为增长而增长，为晋升而发展^{[4]1-11}，甚至不惜一切代价，不计一切成本，目标在于通过经济的快速发展来证明官员的功绩。说到底，这类改革没有完全具有公益共性，尤其是在资源节约和环境保护以及分配正义等方面，甚至有可能失去为政的基本底线。(7)争夺型：在对待资源，不论是生产性资源(如各种自然资源和生要素)还是发展性资源(如各类科技与管理人才的招募)，都处于一种争夺状态之中，这类地方政府既可能是有为的政府，也可能是低效的政府，注意力更多关心眼前利益。(8)争斗型：在对待权力上，主政者渴望权力而明争暗斗，欲揽权力，甚至僭越权力。^{[5]48}在对待资源上，主政者更关心的是在既有蛋糕中得利，而不是为社会创造更大份额的蛋糕^[6]。争斗状态中的所谓改革极易丧失正确的方向，最终利益受损的势必是处于相对弱势的民众^①。(9)应对型：指改革没有章法，既无眼光，也无斗志，更无心于发展，工作没有生气，时时以被动等待的方式来面对改革使命。(10)应急型：即把常态工作当成非常态的应急，或将常态工作拖至非常态之中，以非常行为强行驭下。^[7]这样的地方政府，不仅不能依照国家的法律法规和政务程序正常决策和管理，而且有可能人为地对改革形势制造不和谐^②。(11)应付型：指见风使舵的为政者主导地方政务大局，表面上勤政廉政，实则敷衍塞责、无所事事，胸无大志、没有远见，主要精力放在满足上级检查和政绩评定的“业绩”展现上。(12)被动型：这类地方政府既不积极抓住国家的利好政策，又不主动创造机会、蓄势待发、寻求改革

突围，而是“等、靠、要”，往往人疲政荒，改革无法取得实质性推进。(13)懒惰型：指根本无心改革，即便面前有利条件也没有创新热情，坐视良机错失，自甘落后，也不为所动，无视人民群众的权益保障和发展，是典型的情政与弊政。(14)休闲型：指业已拥有一定发展基础，一般地方已不能望其项背，而要想在自己任内再上一个台阶已有一定难度，于是，不想有所作为，宁愿少干事，甚至不干事，只为保证不出事。这类地方政府的改革意志趋于衰弱，没有了改革动力，没有了新的实绩，处于安逸守摊状态。

此外，还需关注非常态下两种政府作为，主要包括体制内解决危机(如重庆出租车罢市问题的解决)以及非制度化解危机两种(如贵州瓮安事件等)。由于社会转型是一个全方位的变迁与革新过程，各种不确定性事故骤增、冲突增多，从而造成种种社会阵痛。在向现代化起飞的重要阶段，社会面临着“能力悖论”^[8]，即社会转型在不断破坏和抑制着政府能力的提升，同时又有着大量的能力需求，转型意味着无组织能量的释放，政府能力的提升则意味着对秩序和规范的重新建构。政府能力供给与社会发展的能力需求之间不平衡状况十分明显，因此，为了确保平稳过渡，社会转型阶段的政府改革更需要着力提升应急管理能力和。

2. 当下地方政府改革的基本评估

总体看来，我国地方政府改革取得了巨大成就，尤其是经济体制改革所带来的社会生产力水平、综合国力和人民生活水平的显著提高，为世人瞩目，这是改革发展的主面。但是，一些倾向性的现象已经浮出水面，主要表现在以下3点：(1)由于社会主义民主与法治尚在发展之中，地方政府改革更多地表现出精英治理，“一把手”现象还是十分突出，往往一个人就可以改变一种发展思路。我们不怀疑主政者的人民情怀，但是过多的个人色彩易于为改革留下太大的道德风险和法治成本，不利于可持续发展；(2)由于市场机制不尽完善、社会力量还比较孱弱，在改革中，地方政府既是改革动力又是改革的对象，这便使改革陷入悖论之中，即地方政府要不断组织力量

①对此现象，奥尔森称之为分利性集团，当此类集团主导地方政策格局时，政府变更多地呈现出掠夺型。

②客观地讲，在维稳成为压倒发展的刚性考核指标的情况下，现今不少地方政府一定程度上都存在着这样的状态。

来推动对自身的改革，故而导致改革的体制性动力不足；（3）现有的、带有普遍意义的改革节点，主要停留在技术层面，未涉及体制内核，未能对权力关系以及权力与权利关系作出适应性的调整，致使改革没能取得实质性、结构性的突破。往往表现为轰轰烈烈的改革场景与体制内核深入呈现出低效甚至无效的并列现象，这之间的反差值得关注。

评估一，万人评议与公共参与。当下许多地方政府都热衷于采用民众评议的方式督促政府勤政廉政，初衷十分良好。但是，这种大众化政务绩效评判，注重了形式上的广泛性，参评者的身份缺乏代表性，评判的标准缺乏明确性与针对性。对于众多部门职能的差异性，采用的都是同一张问卷，表现出来的评判尺度同构性，使整个评议过程缺乏公开性、程序性，效果缺乏客观性、公正性。^[9]这样的万人评议，由于缺乏可靠的制度设计与机制保障，显然很难称得上是真正有效的公共参与。

评估二，领导承诺与制度建设。在政务承诺成为一种时髦的当下，各地方政府及其部门都会对其份内业务工作向社会作出承诺。但是，经仔细探查可以发现，许多地方的承诺往往是由个人作出，因而承诺因人而异、因地而异，时过境迁。承诺不等于制度。凡是制度，必须具有稳定性、确定性、规范性、持续性特点。可见，现有的地方政府承诺，大多只是一种姿态，人治色彩太浓，不具备制度的价值内涵。

评估三，电话与对话。如今许多地方政府开设领导热线、公布职能分工和干部电话，目的旨在密切“公仆”与“主人”的联系，方便民众参与管理和监督政府。然而，电话只是一种工具，电话可能通或不通，反映的问题可能处理或被搁置，其中客观存在随机性与随意性。电话不等于对话。对话是一种平台、是一种对等的机制，是一种制度性的结构^[10]，有问必须有答，有答还可以反问，它要求政府与社会、政府与公民之间建立的是一种平等、互动的合作共治关系。^①因此，实现双方主体之间的地位对等性、内容回应性、双向互动性、公民参与性，才是对话的本质要求。

评估四，行政服务中心与政府职能转变。一站式服务中心或称行政服务局已在各地普遍建立，起点旨在精简流程、提高效率、服务民众。但是，在审批窗口集中的情况下，政府原有的职能

一个没有减少，相互结构关系与权力关系的体制状况一层没有改变。如果说此项举措在实际上产生了对于民众服务的便利与快捷，缘由只是因为我们原来的体制运行过于呆板、过于官僚、过于低效。问题是现在突破了这一层困境，却将对应的政府职能转变搁浅，许多审批前台发挥的只不过是传达室的作用。^[11]因此，这类改革只是在旧体制存量基本不变情况下的技术增量改革，还远未上升到政府职能转变的体制层次。

评估五，财产申报制度与监督制度。在涉及官员的廉政建设方面，从上世纪末就开始了官员财产申报制度建设。然而时至今日，表格照填、事情照做，监督问责的力度仍不尽如人意，一定程度上腐败还有蔓延之势。究其原因，关键还在于缺乏配套制度的跟进。在整个体制没有产生根本变化的情况下，一项新设计的机制，往往很难有效发挥其预期效果。其原因是它既得不到整个制度体系的支撑与覆盖，又没有相应的制度钳制官员的行为，更没有从民众中汲取到无穷的威力源泉。其结果是这种充满着技术含量的改革举措，相当程度上成为一种内部的掌控，或者成为一种虚有其表的摆设。

如此等等。

二、地方政府体制改革难获突破的原因分析

经过30多年的改革实践，中国地方政府的改革正进入“深水区”，业已逼近“新拐点”^[12]。要想使改革走出拐点，就需要人们正视现今改革中的不足，突破人治色彩浓厚的改革路径依赖，避免“官走政息”，真正致力于以回应民众和社会需求为要务的公共服务型政府建设，务实地推进有限与有效的公共服务，才能在民主法治的轨道上开拓服务型政府的新里程。然而，现实中，却有众多的原因制约着改革。

1. 复杂转型背景的制约

政府体制改革的理性态度是，充分考虑地方政府所处背景的客观性与复杂性。我国地方政府体制改革面临的制约性因素有如下几个方面。

（1）普遍求快的心态。作为一个现代化后发国家，无论是民族复兴的追求，还是强化执政党政治合法性的考虑，都决定了改革特点是追赶型、

^①依据于哈贝马斯，协商民主中得以运行的内核在于对话主体之间具有平等的地位，他称之为“主体间性”。

跨越式与非均衡性,其中高效率是发展的重中之重。从新中国建国初期建设社会主义的尝试,到改革开放以来经济建设为中心的基本路线的确定,无不贯彻一个快字。正如阿瑟·刘易斯所说,“国家越落后,一个开拓型政府的作用范围就越大”,这在世界范围内是一个通例。^{[13]516-516}客观地说,求快氛围中的发展,总是难以两全政府的有限性与有效性,在行政权力强力助推改革的过程中,也就极易失却对权力结构的调整和规范,致使体制改革难以进行实质性触碰。

(2)求稳的大局要求。大国转型面临的一个重要约束是制度资源极为匮乏,在一个旧规矩业已打破而新规矩尚未确立、或虽已确立但尚不能有效运行的情况下,为避免社会震荡,权力中心的最大价值追求是社会的稳定。这就是说,地方政府的体制改革只能是在秩序可控的前提下展开。但是,任何真正的改革都是权力利益关系的再调整和再分配,势必存在权力冲突和利益紧张。出于转型期可能面临的无序乃至动荡的担心,权力中心就不能不来考虑改革的速度,不能不考虑速度与民众及社会承受度之间的关系。故此,妥善调处改革、发展、稳定的关系,便成为各地主政者必须谨慎考虑的重大问题。在发展至上、稳定第一的双重标准驱动下,本应“伤筋动骨”的体制改革,只能表现为小修小补;在心存私心的主政者领导下,甚至干脆表现为裹足不前。

(3)求利的诱惑与羁绊。自进入改革开放以来,各地政府在计划经济时代下习惯性的理想主义色彩,不断遭遇市场机制的挑战,以往求“好”、求“最”的思路虽然受到一定程度的约束,但其根本的思维定势并没有改变。现实的重大实际状况是,分权式的地方集权改革,使得各地政府成为一定意义上的利益主体,开始寻求地方或区域的本位利益,而地方官员晋升的考核准则由原有的政治忠诚逐步转变成为经济绩效的权重。^{[14]74-108}在这样的背景下,在求官、求利欲望的驱使下,压力型体制、运动型机制的效能化治理^{[15]17-27},实际地演化成地方政治晋升的锦标赛,在很长的改革阶段、在相当的程度上,对地方政治生态产生了深刻的影响。传统行政命令支配的强势与发展晋升的压力,使地方治理的传统方式在强大惯性的作用下,形成经济问题政治化的处理或经济问题行政化解决的路径。即一旦地方政府遇到经济问题,经济手段无法解决时,

行政手段和政治手段自然而然成为主要的解决方法。现今,仍有相当的地方政府依旧保留并继承了全能主义的大部分政治资源,相当程度的路径依赖仍约束着地方政府的政策过程,并形成了独特的为竞争而发展的政治经济学逻辑。

2. 惯性体制机制的抑制

(1)“悬浮式”结构。所谓悬浮式结构是指在整个改革过程中,改革的动力机制基本脱离社会领域,处于一种“悬浮”于社会之外的状态。^[16]这种“悬浮”包含两方面的含义:一是改革凌驾于社会之上。改革总体上呈现一种居高临下的特点,改革的过程依靠组织化的力量通过官僚体系自上而下地传递,公民只是改革成果的最终享用者,往往是政府在推行改革,公民只是服从和接受改革,而且往往还只能被动地接受。二是改革游离于社会领域之外。改革与社会呈现出一种“游离”的状态:一方面地方政府改革通常被局限于政府领域,改革在政府和社会之间存在明显的界限;另一方面,作为重要社会因子的公民和中介性组织基本上被排除在外,由于社会力量缺乏有效的通往改革领域的渠道,无法形成改革的重要参与力量,也无法施加影响力。于是,在改革过程中,改革与社会结构之间产生了某种“悬浮效应”:由于缺乏制度性的政府与社会关系的互动机制与制度性的架构,政府改革常常“飘忽不定”;由于缺乏制度性的对话框架,难以契合社会的需求与社会发展的整体趋势。其结果,要么改革滞后于社会的需求,要么超前于社会的发展。这种改革的“悬浮”效应说明政府没有做好接纳社会参与的准备、没有设计好政府与社会的关系,从而表现出社会主体地位的缺失与政府角色定位的迷离。

(2)战略与策略失衡。国家治理,尤其是转型中的大国治理,需要通过构建现代民族民主国家的方式来循序推进。^[17]为降低治理成本、提高社会发展的可预期性,需要确立长远的治理规则和合作机制,法治是最优的选择,故此需要依法治国和依法行政。为增强社会发展的活力,最大限度地激励社会的发展潜能,就需要地方自主创新,在遵循原则性前提下的灵活性发展。可见,法治是战略,自主创新是策略。它们处于不同的两个层面上,前者是宏观原则指导,以价值理念规约实践行动,后者是微观操作实务,以具体行动展示法治价值。具体而言,法治追求规范,创

新追求突破；法治追求稳定，创新追求变革；法治追求秩序，创新追求秩序的调整与重构。由于两者是处在两个层面的价值追求，本不应存在矛盾。地方治理中如果妥善处理好这一对战略与策略的关系，定能开拓法治与改革并举的局面。但是，由于许多地方政府将法治的战略地位降格为策略，于是，同一层次上的法治与创新必然构成实际上的一对矛盾。现实中，大量的自主创新鳞次栉比、丰富多彩、五花八门，其中，不管是真诚的创新，还是为创新而创新、甚至是伪创新，都无不与法治的价值定位与导向产生内在的不合，以至于我国许多地方的法治建设一直滞后，成为柔性指标、奢侈品，或被当做花瓶，或仅仅停留在口号上。这便从根本上制约了体制改革的由浅入深、触及内核的路径保证。

(3)改革机制低效。我国的改革大多由政府命令启动与驱使，具有显著的单向性特点，这种自上而下、内部层层责任制的改革路向，由于缺乏来自社会和民众的真切理解和全力支持，由于缺乏自下而上与自上而下改革的有效对接，改革动力存在严重的不足，其可持续性令人堪忧，从而导致这种外源性改革模式在进入深水区时显现出严重不足。正如杜赞奇所指出的那样，中国改革开放政策实行至今，最迫切要面对的问题是^[18]：如何创建出一套新的制度，既能保持地方的活力、规范其越轨行为，但又不会让社会和本地社区付出代价；如何制定出一套法治机制，既能维系地方的社区伦理、又实际可行；如何协调好中央与地方的关系，达致彼此真正的沟通。然而，实践中这样的良性格局仍未能出现。另外，改革单纯由政府主导，具有明显的单一性，主要表现在改革内容上对经济增长的极端侧重，而在民主政治、文化繁荣、社会和谐、生态文明建设以及民生幸福等方面，则有相当程度的非均衡性和滞后性。至于在治理绩效考核的GDP指挥棒的选择上，更是具有突出的封闭性，很难全面衡量地方的实际改革作为。不断强化的GDP崇拜，使得服务效果大打折扣，这不能不说是一个亟待纠改的大问题。

3. 传统社会结构的黏性

中国是一个有着5000多年历史的、深受传统经济结构和文化因素影响的“熟人社会”。熟人社会以血缘为中心向外延伸的姻缘、亲缘、学缘、业缘以及地缘等，通过亲疏关系实际地消解着制度化治理的秩序设计^[19]²⁻⁵，重人伦关系而轻法治

程序，千年流传、变化不大。如今，尽管中国的市场经济体制建设已经铺开多年，并取得举世瞩目的成就。但是，中国仍有8亿~9亿人口的生产、生活在农村，仍然处于小农经济状态的发展格局。虽在很大程度上摆脱了计划经济的束缚，但思维方式与生产生活方式的自给自足，所表现的仍是前现代的种种因素^[20]，仍然在相当程度上忽视权利，很难有效适应现代化发展的需求。与此紧密相连的是我国市场经济起点低、时间短，启动力量不足，政府主导型、目标追赶型和社会解贫型导致改革难以获取充足的全面发展的能量。

中国文化结构上的制约更不言自明。从古至今的圣人人格，作为一种“理想人”模型以性善论为基础，在官僚体系中表现为主奴双重人格。在这样的文化熏陶下，部分地方政府的主政者，对上级是一种秩序化的服从心理和表功心态，对民众则有着先天的优越感和主宰意识。这种双重矛盾文化心理致使“对上负责”有余，“对下负责”不足，这就是常常出现并非符合民意的“半拉子”改革和所谓的“服务”。

三、地方服务型政府建构的基本路径

虽然问题众多，但是，我国地方政府改革的基本态势已经铺开，政府的公共服务化转型势在必行，政府体制改革的基本向度就是确立公共服务型政府，其基本路径就在于政府理念、权力、权利以及制度支点的重心移位，以实现由表及里、由浅入深的公共服务要素积累。

1. 地方政府体制创新的理念支点移位

(1)从革命到建设的理念转变，把政府改革纳入到遵循社会发展的规律上来。众所周知，作为一个革命后社会的政府治理，难免会遗留种种革命时代的管理思维和方法。^[21]但是，科技的进步和经济社会的发展，使得政府管理不得不日渐更新。中国社会转型的基本趋势是：一是经济“一体化”，即经济市场化、全球化（如加入WTO就是适应这一趋势的重大举措）；二是政治“二元化”，包括党政结构、国家—社会关系的二元分化，宪政结构的发展完善以及强政府—强社会关系模式的选择；三是文化“多元化”，即主流价值引导下社会文化的繁荣与文化价值的宽容；四是社会“信息化”，即知识经济时代科技广泛应用下的治理技术现代化。^[22]²³⁹为此，政府改革就必须直面经济社会发展的基本规律，逐步摒弃习惯性的行政

命令方法和动员性治理手段,更应该摒弃革命的浪漫主义色彩,以建设性的思路全面推进政府自身改革,以政府公共服务职能的深刻转向来达成社会的良治。

(2)从“唯政治”到政治经济规律的认识转变。从传统延续的角度讲,中国社会具有浓厚的“唯政治”情结,这是与经久不变的劳作方式和生产结构紧密相关的。改革开放以来,中国的市场化进程快速推进,市场机制在社会资源配置中的基础性作用日渐重要。这就需要改变以政治衡量为权重、以政治手段为基础的管理模式,更多地运用符合经济自身规律的理念、方式和手段来展开治理。否则,就难以真正转变观念,就难以真正做到发展依靠人民、发展为了人民、发展成果人民共享。换言之,以经济的规律办经济的事,以政治的规律办政治的事,应该成为各级地方政府的定势思维,逐步改变经济发展的政治化或所有政治问题一味经济化的状态,克服政治与经济不分、权力逻辑与资本逻辑混同的状态,只有这样,经济发展的市场回归和政治发展的权力归位才有可能得到循序解决。

(3)从国家本位到社会本位的观念转变,确立为民众、为社会而改革发展的观念,真正实践以人为本。^[23]这是一个极为核心的问题。当今世界的发展态势告诉我们,任何改革如果总是流于权力的自我服务,则不可能得到民众的真正支持。我们党和政府提出以人为本、科学发展观,就是要求政府的出发点和立脚点必须从公共性出发,必须以民众的权益保障和发展为依归。从全能政府到有限与有效的政府服务转变,关键就是要实现政府服务的公共性、回应性,就需要从实际出发,寻求政府服务于社会的最佳方式,寻求最为廉洁高效的服务路径,这是时代赋予地方改革者不可推卸的神圣使命。

2. 地方政府体制创新的权力支点移位

权力的有序授予与合理配置极为重要,对于地方政府体制改革而言,权力关系的调整居于核心地位。体制上的改革,从表层和技术层面走入内核,是一种权力结构关系的重新组合。简而言之,就是在主权至上转化为职权有效的过程中,需要先行对党政结构的基本权力、职能与责任有一个相对清晰合理的划分,从而有效地形成权力良性配置的治理构架,在一个更具现代性的行动结构上提升有效性功能。要实现权力支点的移

位,关键在于分权机制的确立和正常运行。而分权机制“与中央集权联系在一起,一个社会的多元结构失去得越多,它的中间势力越是弱小,就越有可能产生使绝对权力统治成为可能的条件”^[24]216-217,要改变分权下的集权状态,就需要适当调整党的直线权力关系,进行执政党—权力机关—政府—司法机关四维关系的建构和功能激活。因为这种形成于革命时代的党政直线权力结构关系,在权力的决策和监督上,可能存在一定的闭合性,不利于权力在阳光下运行。为此,应该还原于多边权力相互有效制衡的结构。国家权力是权力的最高形式,而执政党的意志只有转换成国家意志才具有治国的合法性效力,地方政府绝不能偏离国家的意志而随意行事。只有把地方政府的作为置于更为明确、更为规范的程序要求和规则约束之中,才能更有效地服务民众利益、服务地方利益和国家利益。

3. 地方政府体制创新的权力支点移位

一个社会本位的国家易于建立起长期稳定的政治秩序。我国长久的国家主义历史,在国家支配社会的格局中,没有给公民和社会留下太多的平等博弈空间。社会主义基本制度的建立,从宪政结构上对公民权利予以了主体性的规定,但公民权利的实际享有与运行则仍需要进一步完善。在地方改革事务中,不少政府的强势在很大程度上僭越着民众的主体权利,导致政府与民众对话机制难以得到制度化的保障。我们知道,强者与弱者之间是难以形成真正的对话的,要真正认真对待权利和社会,就必须提升弱者的地位,给予弱势群体更多的话语权,通过增强地方政府改革的针对性与回应性,来提高公众公共参与的有效性。托克维尔指出的以社会权力制约公权力,实质上就是以权利制约公权力。这种制约体现公民社会中的各种团体集聚,由私人形成公众领域,犹如麦克风那样将个体的声音扩大(“麦克风原理”^[25]1-3),给社会发展以更多的自由空间,鼓励其在可能的范围内参与公共事务,有助于公民理性的增长。一个更具有公共理性精神的社会将是一个更为安全的社会。长期以来政府主控下的公民社会培育模式应进行反思,在适度放松社会规制的条件下,让社会有一个更具内生性的发育进程,这对于执政安全和社会民主而言,都极为重要。

4. 地方政府体制创新的制度支点移位

地方政府体制改革最重要的落脚点在于制度

建设。在一个制度认同高于道德认同的时代，治理就是社会文明的表现。我们改革面临的一个重要问题是，政府优于社会、权力优于权利的事实，将在一段时间内持续存在。在这种情况下，地方政府需要怎样推进政府治理的制度化与法治化，地方党政主政者的态度与认知是一个首当其冲必须解决的问题。笔者以为，逐步解决地方党政主政者对制度体系的优越性问题，也即在刚性的制度化他律与有公共道德自律的结合中，实现地方党政主政者行为制度化是关键。把地方党政主政者的自主能动性有机地纳入到制度化释放的渠道中来，尤其需要制度化地确立民意主导的系统性制度安排。当下，我国地方治理结构中的党政主政者过于强势，民众对其影响力还十分有限。为此，最高权力中心必须进行顶层设计和整体性改革，打破原来在体制上的锁定状态，创新地方政府服务民众的路径，以赋权精确化与明晰化，来防范与杜绝权力对人民主体性价值的侵蚀。

制度的功能是激励与约束的统一，制度是行动者行为的规则系统，规定行动者的行为边界，规范行动者行为的内容、流程以及奖惩，行动者是被“嵌入”制度中并被其创造和指引的。^[26]⁴⁷⁻⁷¹制度约束力只有在行动者服从的条件下才能体现，因而就需要实施机制。当下，我国民主仍然不足、法治尚且贫乏之际，人的作用绝对不能低估。实际上，地方党政主政者是推动地方发展的第一动力。^①由于制度的刚性与弹性并存、规范的衔接与矛盾并存、内容的有效与无效并存，甚至还存在着制度的“真空”，地方党政主政者才得以在这个环境中获得了暂时的制度空间^[27]。真心改革的地方党政主政者在取得显著成效之余，难免有缺失与不足；无心改革的地方党政主政者在实践检验其行为之时，孰是孰非、功过自有公论；假心改革的地方党政主政者在虚伪与慵懒过后，历史会作出准确的回答；借改革之机徇私舞弊的地方党政主政者，不仅会遭到人民的唾弃，还会

被法律制裁，钉上历史的耻辱柱。一句话，改革者众生态，大浪淘沙，最终都必然归在制度之下。

将非正式制度的弹性转变成正式制度的刚性，将体制外的合理性转变成体制内的合法性，将实践中的模糊性转变成制度的自主性，用持续的制度供给与保障来巩固改革的成果。这个转换需要三个基本前提：第一，自律机制。作为公权的执行者，地方党政主政者起点要有公心，底线留住公德，要遵循公律（规律）、符合公意（公共意志），才能在制度面前抛弃个人的意志惯性与随意性，将自己置于刚性制度的完整设定与法律的严格流程中。第二，他律机制。也就是将地方党政主政者的努力与创新上升为制度规范，地方党政主政者的不足与行为异化转化为制度防范，使地方党政主政者完成角色的重大转换。第三，用进一步开放来倒逼制度化进程。作为地方党政主政者的开放主要是将自己的心扉向群众开放。当下，面对“摸着石头过河”的理论，群众开始表达完善顶层设计的渴望；面对“发展是硬道理”的召令，群众提出了“硬发展不是道理”的思辨；面对改革的卓越积累，群众发出了要同步享受改革成果的呐喊。只有将改革融合在群众之中，地方党政主政者才能将自己的智力、能力、魄力与魅力汇成制度的完善，通过发展转型实现治理现代化。

总之，只有地方政府体制创新的理念支点、权力支点、权利支点以及制度支点的系统移位，由渐进性式改革发展到结构性改革，从要素改革转变为全局性改革，由利益获得性改革转变为利益补偿性改革，从粗放型改革转变为精细型改革，才能保证地方政府体制改革朝着公共服务型政府的向度，由表及里、由浅入深地有序推进。

^①有学者认为，地方政府是制度变迁的第一行动集团（参见杨瑞龙：《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》，《经济研究》1998年第1期）。我们认为，需要关注到作为组织的政府背后，其关键性的能动因素是地方党政主政者，他们是推进地方制度创新的核心行动者。

参考文献

- [1] 罗兹曼. 中国的现代化[M]. “比较现代化”课题组译. 南京：江苏人民出版社，2003.
- [2] 钱颖一，B.R. Weingast. 中国特色的维护市场的经济联邦制[G]// 钱颖一. 现代经济学与中国改革. 北京：中国人民大学出版社，2003.
- [3] 熊万胜. 基层自主性何以可能[J]. 社会学研究，2010，(3).
- [4] 张军，周黎安. 为增长而竞争：中国转型发展的政治经济学[M]. 北京：格致出版社，2008.

- [5] M. 奥尔森著. 国家兴衰探源[M]. 吕应中等译. 北京: 商务印书馆, 1993.
- [6] 周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励和合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J]. 经济研究, 2004, (6).
- [7] 清华大学社会学系社会发展研究课题组. 走向社会重建之路[J]. 战略与管理, 2010, (9、10).
- [8] 黄建洪. 现代化进程中的政府能力发展: 一般规律与中国选择[J]. 社会科学研究, 2010, (4).
- [9] 沈荣华. 我国服务型政府研究揽析[J]. 行政论坛, 2010, (4).
- [10] 童世骏. 没有“主体间性”就没有“规则”——论哈贝马斯的规则观[J]. 复旦学报: 社会科学版, 2002, (5).
- [11] 沈荣华. 一站式服务与行政管理体制改革[J]. 中国行政管理, 2006, (10).
- [12] 吴敬琏. 中国改革进入深水区[J]. 绿叶, 2010, (1-2).
- [13] W·阿瑟·刘易斯. 经济增长理论[M]. 周师铭译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1990.
- [14] Susan H. Whiting, Power and Wealth in Rural China. The Political Economy of Institution Change, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- [15] 荣敬本. 从压力型体制向民主合作体制的转变[M]. 北京: 中央编译出版社, 1996.
- [16] 沈荣华. 我国地方政府体制改革路径的反思[J]. 理论探讨, 2009, (4).
- [17] 林尚立. 有效政治与大国成长——对中国三十年政治发展的反思[J]. 公共行政评论, 2008, (1).
- [18] 杜赞奇. 从历史和比较的观点看中国改革[J]. 开放时代, 2009, (8).
- [19] 马长山. 国家、市民社会与法治[M]. 北京: 商务印书馆, 2002.
- [20] 黄宗智. 悖论社会与现代传统[J]. 读书, 2005, (2).
- [21] 王沪宁. 革命后社会政治发展的比较分析[J]. 复旦学报: 社会科学版, 1987, (4).
- [22] 黄建洪. 公共理性视野中的当代中国政府能力研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.
- [23] 沈荣华. 以人为本: 我国政府的价值定位[J]. 中国行政管理, 2008, (2).
- [24] 乔·萨托利. 民主新论[M]. 冯克利, 阎克文译. 北京: 东方出版社, 1998年.
- [25] 沈荣华, 钟伟军. 中国地方政府体制创新路径研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.
- [26] 彼得·豪尔, 等. 政治科学与三个新制度主义流派[M]. 何俊志等编译. 新制度主义政治学译文精选. 天津: 天津人民出版社, 2007.
- [27] 沈荣华, 王扩建. 制度变迁中地方核心行动者的行动空间拓展与行为异化[J]. 中国社会科学文摘, 2011, (5)

[责任编辑: 赵强]