“规制—服务型”地方政府：定位、内涵与建设

朱光磊，孙 涛
（南开大学 周恩来政府管理学院，天津 300071）

[摘 要] 20世纪的最后20年，中国基本完成了向“经济建设型”政府的转型，并开始着力建设“公共服务型”政府。当前，政府发展的双重历史任务要求正视地方政府管理中对法的“政治定位”的理解和管理体制的“职责同构”问题，树立“以公共服务为导向，以规制治理为手段”的理念，将资源更多的配置到社会管理和公共服务领域，并给予社会公正以更多关注。通过施政创新，建设具有时代特征和民族特色的“规制—服务型”地方政府，实现社会发展、政治发展与政府发展、公共行政发展的良性互动，促进经济社会全面、协调、可持续发展。

[关键词] 政府规制；公共服务；政府发展；“规制—服务型”地方政府
[中图分类号] D035.5 [文献标识码] A [文章编号] 1000-5420(2005)01-0103-09

在20世纪最后20年以及新世纪初，通过改革实现经济市场化、社会结构多样化，进而从制度层面调整国家与社会、政府与市场的关系，是多数典型国家实现政府发展的现实途径。中国的政府发展作为经验事实，取得了公认的成就，既与多数典型国家有共同之处，相同点在增加，又有自己的背景和特点。中国的政府发展面临着经济和社会转型的双重压力：一方面，要深化改革，从“放权让利”转向注重“产权、制度”；另一方面，又要实现政府自身的变革。这就决定了改革既要充分发挥政府的作用，又要限制政府的权力。如何以科学发展观为指导，在全面建设小康社会的过程中发挥好政府的作用？新的历史任务又一次把中国各级政府推到了新的政策选择面前。

我们注意到，近年来特别是“非典”事件后，在政治学理论和公共行政研究领域，注重强调建设“服务型”地方政府，强调“从以统治为中心向以管理为中心的转变”，进而“从以管理为中心向以服务为中心的转变”。这些说法的指导思想有合理性，但在理论上和逻辑关系上存在一定的欠缺。因为，政府作为一个由复杂的社会关系所构成的产物，其“统治”职能与“管理”职能其实是一个问

[收稿日期] 2004-11-18
[作者简介] 朱光磊(1959－)，天津人，经济学博士，南开大学周恩来政府管理学院院长、教授，博士生导师，主要研究中国政府与政治、政治社会学、收入分配政策等；
孙 涛(1967－)，天津人，南开大学博士研究生，天津行政学院经济管理系副主任、副教授，主要研究中国政府与政治、政府经济学。

题的两个方面，彼此并不矛盾。正如恩格斯指出的："政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。"[1]同样，现代政府的管理本身就意味着一种服务，"管理"之中有"服务"，"服务"之中有"管理"，而且政府对某些人提供的"服务"可能同时变成对其他人的"管理"。如保护环境的服务就意味着对造成污染的企业的管理，健康服务就意味着对食品药品的管理。国外也有学者指出："政治保守人士一直抱怨公共服务或公务员一点也没有'服务'，相反地，是在对公众实施威权的管制。""不难发现在政府的许多规划中，服务和管制皆互为一体。"[2](P15)

在公共行政领域，当研究一般政府问题，确定施政创新目标时，把统治概念略去，是可以理解的；不过，把管理概念完全省略，仅保留服务概念，值得商榷。管理是人类社会活动的重要组成部分，任何时候都需要某种公共权威的管理以协调个人活动，配置资源，进而在维护社会公正和秩序的基础上提供服务。鉴于此，我们主张在转型期应强调建设"规制—服务型"地方政府。

一、改革开放以来中国地方政府发展及其基本现状

（一）改革开放以来中国政府发展的特点、成就和所面临的任务

过去20多年的改革在总体上是依靠政治动员和行政主导来推进的，在一系列的政策选择过程中表现为渐进改革的特点，具体表现为地区分布上"先农村后城市"、所有制结构上"先非国有后国有"、社会生活上"先经济后政治"。在这一历史进程中，中国完成了从"政治斗争型"政府向"经济建设型"政府的转型，正在把注意力转向建设"公共服务型"政府。在决策方面，实现了从"个人权威决策"到"集体精英决策"的过渡，正在建立健全"民主科学决策"机制。

中国政府尤其是地方政府通过直接组织资源和管理经济活动，以艰苦的努力推动了经济持续快速增长，普遍提高了居民生活质量，为国家的现代化建设做出了历史性的贡献。在实践中，地方政府更贴近市场，因而在积极有效推动市场化改革和制度创新的进程中正成为主导力量；同时，地方政府对于通过施政创新提升管理绩效、完善地区发展规划和政策执行机制上的认识也在逐步深化。

当前，中国政府发展正面临着双重历史任务：一方面，要像其他发展中国家一样，着力推进政府管理的"现代化"这一基础问题；另一方面，面对自己雄心勃勃的经济发展规划，面对经济全球化的压力，又不得不拿出相当的精力，同时去做像发达国家政府一样的事情，即正视和解决政府管理的"后现代化"问题。

（二）改革开放以来地方政府发展的角色变化

1. 经济建设：过去20多年来地方政府的首要任务

从1978年开始，我国进入"以经济建设为中心"的时期。这要求中央一方面通过经济性分权实现生产经营权从各级政府到企业的转移，另一方面通过行政性分权调动地方的积极性，为乡镇企业提供活动空间，使市场经济在一些地区率先成长起来。两种分权的效果现在看来虽然不完全相同，但从"次优"的角度分析，"摸着石头过河"渐进式改革最大的好处在于保证了多数人的利益首先不受到特别大的损害，从而赢得了广泛政治支持，比较容易启动。而且，"制度变迁在过渡过程中与目标相比一定是不完美的。……会有许多的'次优'选择……而恰恰这些次优选择在转轨体制中往往能发挥重要作用，因为它们反映了起点是扭曲的，过渡是在制度不完善、政治妥协和历史延续中进行的"[3]。

以财政承包制为例，从20世纪70年代的"大锅饭"体制，到80年代的"放权让利"、"分灶吃饭"，到财政包干的推行，行政分权导致权力由集中转向分散，地方政府树立起较为独立的发展目标和行为模式，成为具有经济利益的特殊实体。地方政府意识到"与其鼓励本地不同性质的企业相互竞争，不如推动它们向外部市场扩张，从而更有利于本地经济的发展和福利水平的提高，获得比较效益"[4]。从80年代中期到党的十四大，改革的深入使大量的非公有制经济实体迅速崛起（如发展乡镇企业的"苏南模式"、发展私营经济的"温州模式"和发展外资企业的"珠三角模式"），形成"地方政府搭台，本地企业唱戏"这种企业竞争

和地方政府竞争相关联的市场竞争模式。从表面看，竞争的主角是企业，实际上是地方政府通过一系列政策直接启动了经济转型，甚至以“厂商”身份直接参与市场经济活动，被国外学者称为“作为厂商的地方政府”。[5]

需要指出，在一个运行较好的现代市场经济中，政府和经济虽然有关系，但通常是一种“保持距离型”（arm's length）的关系。如果历史地、客观地看待这一现象，就要承认，在大多数经济要素和社会资源由政府控制，市场机制尚不健全的时候，由政府直接投资和参与经营在情理之中；否则，将这些资源用于政治斗争，情况会更糟。在特定的时期，“企业化地方政府”的出现是为了配合推动市场化改革，有其存在的合理性。在真正独立的市场经济主体产生前，政府代行企业的部分职能，参与竞争性经营活动，承担经济建设任务，可以说是转型期必须经历的一个阶段。

2. 当前地方政府面临的角色转换

综观历史的发展，与其说政府角色变迁是理念和价值规范的产物，不如说是社会政治、经济、文化各方面综合作用的结果。地方政府的上述角色正是出于资源配置效率考虑的特定行为方式，与传统的集权体制下政企不分的模式有着很大区别。当党的十五大提出进一步“推进政治体制改革”和“建设社会主义法治国家”的主张时，接下来的政治经济改革主要呈现为一个“经济体制改革深入—政府职能转变—政治体制改革”的动态过程。[6]

20世纪90年代中期，外部环境的变化和改革的“诱致性”制度变迁，使卖方市场变为买方市场，激烈的市场竞争使相当多企业亏损。由于很多企业的资本金和经营项目源于地方财政投入或政府担保贷款，地方政府为此背上了沉重的包袱。与此同时，经过十余年的锤炼，大批的非国有企业走过了市场“见习期”，地方政府也把增加就业和税收的希望更多寄托在它们身上。这样，“分权化政企合一”模式的动力机制开始减弱：对经营不善的亏损企业，地方政府想甩掉包袱，尽快与之脱钩；经营良好的企业则希望自主经营，不愿再维持政企合一的模式，政企分离遂成为一种趋势。

根据新制度主义的分析，制度变迁的目的是增加收益，而变迁所需的成本和增加的收益之比决定了变迁（改革）能否顺利进行。

首先，地方政府“以经济建设为中心”的目标遏制着市场在资源配置中的基础作用。以屡禁不止的各地的“重复建设”为例，本来市场经济中适度的“重复建设”可以提高效率，实现优胜劣汰，但前提是企业预算的“硬约束”（如亏损企业破产退出、被兼并或收购）。当竞争性市场业已形成，可地方政府仍停留于“以发展经济为己任”的思维定势，热衷于投资竞争性经营领域，那么，政府预算的“软约束”以及目前资本市场对民营经济的“挤出效应”，必然导致经济运行效率不高、粗放增长和社会福利的无谓损失。至此，不仅市场运行所必需的规则受到人为的破坏，社会公正和秩序难以建立；而且，地方保护主义、“寻租”和腐败现象的发生和蔓延也不可避免。

其次，近年普遍出现的各地政府为发展经济以“经营城市”的名义“圈地”、“兴建开发区”、强拆民居、拖欠农民工工资等事件，导致政府可信承诺缺失，市场机制屡遭破坏，地区、城乡的发展差距进一步拉大。这些明显的信号意味着改革已运行到一种类似于“帕累托最优”的状态：即任何一个群体额外利益的获得，都会以损害或牺牲其他群体的利益为代价。原有制度路径下改革所带来的额外收益的增加已接近临界值，不进行制度创新，难以再出现所谓的“帕累托改进”。

面对现状，各级政府要成为“有效”和“有为”政府，就要从直接投资和参与经营活动中脱身出来，在既有基础上，把资源更多投入到社会管理和公共服务领域，给予社会公正问题以更多的关注，通过施政创新为地区发展创造良好的市场和制度环境。

（三）目前地方政府发展所存在的主要问题

要实现上述历史性的转型，各级政府还有许多不适应的地方。诚然，地方政府发展直接受整个中国政治体制改革和中央政策安排的制约，很多问题很难说单纯是地方政府的问题，而是中国政治发展需要解决的问题。试作具体分析，目前地方政府发展所存在的主要问题如下：

1. 对法的“政治定位”问题还缺乏确切的理解

最关键的是对政府发展与法治政府关系的理解。“依法治国，建设社会主义法治国家”的核心，

绝对不是“法律和秩序”体系本身，而是一个国家对宪法和法律的“政治定位”问题。要区分国家的政治目的和政府（执政党）为实现目的所使用的手段，不能本末倒置，把手段当做目的去追求，陷入法律的“政府工具论”的误区。

说到底，宪法和法律的权威，关键在于政府是否能以身作则去遵守和服从，认同“法律应在任何方面受到尊重而保持无上的权威”[7]，而不是片面强调公民义务本位，更不能“随心所欲”地利用政府权力对法律和制度“朝令夕改”。当有法不依、执法不严、违法不究，尤其是“当服从法律所带来的结果（收益）看来还不如忽视法律所发生的成本时，这个法律就会被忽略”[8]。此时，不仅法律的尊严难以维护，政府的权威荡然无存，而且法治政府也失去了其原有之义。

简言之，对法的“政治定位”缺乏正确的理解是地方政府管理屡屡出现违背法治原则和“立法容易执法难”问题的根源。解决好这一问题，无疑有助于从根本上建立“好”的市场经济，防止滑向“坏”的市场经济。“事实上，当今世界上既有好的市场经济，也有坏的市场经济，而后者多于前者。”[9]

2. 政府管理体制的“职责同构”限制了地方政府能力的发挥

“职责同构”是转型期政府管理中“结构性过剩”和“运行性过剩”的主要原因之一。“职责同构”，是指在府际关系中，纵向的、不同层级的政府在功能、职责和机构设置上的高度统一和雷同。简单地说，就是在中国，“每一级政府都在管理相同的事情”，而不是“每一级政府只管理特定的事情”。中央和各级地方政府之间的事权不明，职责不专。宪法和法律没有对各级政府的职责和专有权限做出明确规定，造成层层都在忙经济、“扛指标、上项目、抢资金”，甚至各级政府都忙着“搞开发区”，导致中央与地方、上级与下级的职责基本上是一致的、对接的。除少数如外交、国防等事权专属中央外，地方政府的事权几乎是中央的翻版。“职责同构”使得机构设置“上下对口，左右对齐”，运行效率较低，并引发“条块矛盾”。

从政府效能的角度看，任何一个国家，无论单一制还是联邦制，中央（联邦）政府都不可能包揽所有事务，需要将一些事务合理地分解到各层级政府，实现府际间纵向职责的多级分权配置，并根据各级政府的职能定位来确定机构设置。虽然“职责同构”模式的存在不是地方政府本身的问题，对各层级政府职责的设定和调整也不在其能力范围之内，但它确实是直接影响政府效能提升的一个重要因素，值得引起高度关注。

3. 对政府管理方式、管理手段等所应当发生的改变还不是非常敏感

目前，各级政府及其领导还没有脱离“重权力归属，轻权力运作”的传统思路，在工作中还是对直接管理和微观管理感兴趣。他们往往习惯于使用行政手段，而不是经济和法律手段；习惯于道德说教和强调觉悟，而不是注重程序正当和制度建设；总是希望中央多放一点权，希望多管理一些事情，但又不希望权力和责任对等；涉及政府改革问题，还是考虑体制和机构的问题比较多，考虑职能和过程的问题比较少；行政的自由裁量权过大，政策之间缺乏连续性和必要的稳定性，造成政府信用缺失。这些必然导致地方政府很难适应政府发展历史性转型的需要。

4.“政绩取向”、“一票否决”等绩效评价方式制约着地方政府工作水平的提高

由于把“以经济建设为中心”的方针绝对化，并囿于计划经济的思维，地方政府往往把政绩简化为招商引资数额和财税收入的多少，用百分制来考核政绩，对不能达到某一关键性管理目标或考核标准的下级政府部门及其相关人员“一票否决”。由于政绩评判的主体是上级而不是公众，一些官员为了一己“政绩”不惜浪费资源，破坏环境，牺牲地方的长远利益和公众的生活质量。这种一损俱损的绩效考评方式表面上是一种严格管理，事实上却是违背管理常识的非理性做法，背离了实事求是和具体问题具体分析的科学方法，极易导致施政成本升高和效率降低，不利于政府实现完整的行政功能和全面履行职责，不利于政府管理的制度化和规范化，助长了弄虚作假、欺上瞒下的不良政风，是粗暴行政的直接原因之一。

著名的发展经济学家托达罗指出，行政管理是发展中国家“最稀缺的资源”。[10]从上述存在的问题看，情况也确实如此。由于历史的原因，中国政治历来有“重统治、轻管理”，或“以统治代管理”的特点，但客观地讲，迄今为止，在公共行政领域，

与其他领域一样，没有精良规范的管理，就谈不上优质的服务。鉴于此，现阶段地方政府发展目标的转型，一定要非常充分地考虑管理的因素，并以适当的方式相应地保留“管理”或与政府管理密切相关的概念，以便向全社会特别是向广大的地方政府官员发出正确的信号。过早把“管理”的概念去掉，是不妥当的。

二、目标的选择：建设“规制—服务型”地方政府

针对上述问题，从“以公共服务为基本目标”的模式出发，应当将当代中国地方政府发展的目标定位为建设“规制—服务型”政府。所谓规制(regulation)，是指政府为了克服市场失灵，以法律为依据，以法规和行政规章、命令、裁决的方式，对市场经济主体(主要是企业)的交易活动以及社会团体的行为进行干预、限制和约束。“规制”一词，源于英文日译，也译作“管制”。相比较而言，“管制”意指强制性的管理，带有计划经济色彩；“规制”强调市场主体对法律、法规和规章制度的遵守，更能体现这种政策的实质，是与市场经济相对应的概念。

规制作为现代政府管理经济社会事务的重要手段，是用来保护公共利益的。由于“规制行政十分复杂，而且范围很广，因此要形成规制政策的一般理论是比较困难的”[2](P429)。为此，通常把规制分为“老式规制”或“经济规制”(如对市场功能、代理人市场或对单一产业的规制)，以及“新式规制”或“社会规制”(如对卫生、环境、安全、就业的规制)。“规制—服务型”地方政府，是一种以加强服务为政府工作的中心和政府改革、发展的基本目标，强调以完善和加强规制为主要措施的政府管理，同时也不排斥必要的政府统治行为的行政创新的目标范式。在此，规制和服务是一种手段和目的的关系。

温家宝总理2003年9月在国家行政学院的讲话中明确指出，“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务，是社会主义市场经济条件下政府的四项基本职能”，而且要“强化社会管理和公共服务”[11]。这四项职能中，第四个是服务，前三个或多或少都需要借助规制来调节、监督和管理。为此，将转型期地方政府发展与施政创新的中心议题，界定为建设“规制—服务型”政府，应当说更为全面和准确一些。

基于上述认识，在建设“规制—服务型”地方政府的进程中，应特别注意以下三个问题：

(一)“规制—服务型”地方政府以公共服务为基本目标，旨在解决好“公共性”和“公共利益”问题

从历史的发展看，第二次世界大战以后，西方典型国家已从权威的行政主导模式转变为目前民主的公共行政，公共行政不再被视为“牧民之术”(administration of the public)，而是“为民行政”(administration for the public)，提倡公共行政的服务导向和回应性。具体到中国来说，中国历史上在政治统治方面所积累的经验之丰富在世界上是罕见的，但在政府管理方面所积攒下来的历史遗产并不多，甚至可以说非常之少。新中国成立后，在相当长的时期内是一种“大政府，小社会”的国家模式，政府承担着广泛的“统治”职能和“管理”职能。改革开放以来所形成的实际特点是：从统治的角度看，中国在政治上依然相当集中；但从管理的角度看，现在已经是相当分散，相当灵活。在常态情况下，政府管理尤其是地方政府的具体管理活动，“统治”方面的功能即使没有完全消失，也确实比较少了。在这样的背景下，直接比照发达国家公共行政的范式，单纯强调以服务为中心，显得有些过早；而且，政府的服务，在很大程度上是以规范的政府管理为基础来安排和进行的。

需要强调，现在所讲的“管理”和“服务”，不是过去所讲的那种管理和服务，更不是随意性的服务——即政府不能以管理和服务的形式，或以服务为理由直接干预微观经济活动和人们的日常生活，而要首先理解好“公共性”(publicness)和“公共利益”(public interest)这两个带有价值判断色彩的概念，这是政府管理不同于私人部门管理的根本之处。

在管理学范式下，公共行政学家S.本(Stanley Benn)和G.高斯(Gerald Gaus)认为，公共性与私人领域在三个要素上有所不同，即机构、利益和参与。[12]其中，机构要素的本质区别在于机构成员的行动是因私(为自己考虑)还是为公(作为政府官员)，其根本立场是什么？其行动和决定对他

人的影响有多大？利益要素涉及人们在相关问题中的利害，私营部门主要考虑在其机构中领取工资和分享利润的雇员和雇主的利益；而公共事业必须考虑为社会全体成员的利益服务。参与要素是指将公共部门和私营部门加以区分的开放程度，如公司的董事会议是私有的，只有董事会成员才能参加；居民大会是公共的，所有的居民都可以参加。为此，政府管理是指"那些不以追求利润最大化为目的，旨在有效地增进与公平地分配社会公共利益的调控活动"[13]，其根本目的在于为社会和公众提供服务。

在中国，政府管理所体现的"公共利益"就是要代表和维护最广大人民群众的根本利益。从政治的角度讲，就是指通过合法、有效的政党政治途径、政权力量和政府行为推动国家的现代化进程，增强国家的综合实力，调整好社会成员间的利益关系，并在此基础上尽可能使人民群众过上日益富裕、安定、祥和而又充满活力的生活。

为此，现代政府的服务究其本意应有两个层面的含义：一个是价值规范层面"为谁服务"的问题，即政府服务的主体是否广泛的问题；另一个是施政方式层面"服务什么"和"如何服务"的问题，即政府提供服务的程序、手段是否正当、合理和合法的问题。当前，政府服务的重点要关注这样几个领域：一是公共安全和秩序；二是公共卫生和环境；三是公共（义务）教育和培训；四是公共福利和救济；五是公共设施和便利。因为政府服务向这些具有重要的溢出效应（spillover effect）的领域倾斜更能体现社会公正，毕竟改革开放的成果属于"公共利益"，不是"局部利益"，理应由广大的民众来分享，不应被一部分利益群体或社会阶层所独享。

（二）"规制—服务型"地方政府以规制治理为重要手段，旨在提高规制的质量及其作为公共政策的有效性

这里所指的政府管理，既不是过去意义上政府对微观活动的管制，也不是去直接干预"第三部门"的具体业务活动，而是通过人们还不太熟悉的"政府规制"的形式去有效管理企业，管理社会团体，管理民众的社会生活。

1. 从干预主义到规制治理：发达国家规制改革的成功经验

20世纪80年代以来，为适应经济全球化、区域一体化的发展，增进市场的有效性，发达国家普遍进行了规制改革。近年来，规制在发达国家已被视为公共政策的范畴。OECD（经济合作与发展组织）在最近完成的对成员国规制改革评估的报告中指出："过去20年来，规制管理和改革本身已发生了深刻且迅速的变化。早期的'放松规制'或'革除繁文缛节'的观念已很快被'规制改革'所取代，这包括放松规制、再规制和提高规制的有效性……甚至规制管理的概念已经让位于规制政策的概念，这反映了政府在提高规制质量方面所扮演的动态的、积极的角色……发生这些变化的背后原因，是基于多年来对规制改革经验的一种认同——即经济和社会规制的成功与否，从根本上取决于政府在制定、协调、执行和审议规制方面的能力。"[14](P16-17)综观OECD国家20多年的政府发展，"规制已帮助政府在保护范围广泛的经济和社会价值方面取得了重大的进展，并成为政府管理复杂迥异的社会和经济系统以平衡相互竞争利益的一个最基本手段"[14](P20)。该报告谈到，当规制被视为集政府管理的政策、手段和制度三者于一体时，"OECD国家的经验揭示，有效的政府规制应同时具备三个互为补充的组成要素：规制在最高的政治层面得到通过；包含明显的和可衡量的规制质量标准；能够提供可持续的规制管理能力"[14](P29)。而且，政府管理之所以采用规制治理的方式，"是为了巩固规制作为一种能够普遍提高社会福利为根本目标的政策而得到赞同，而不仅仅是作为一种手段去有计划地帮助某一特殊行业或一些部门"[14](P112)。

从2001年开始，俄罗斯和东欧国家为简化政府管理中的审批和许可，在OECD支持下启动了"规制治理倡议"（Regulatory Governance Initiative）的合作项目。通过明确联邦（中央）和地方政府独立的规制当局，旨在提高规制的质量以及规制政策及其机制的有效性。至此，规制作为公共政策应具有的有效性、回应性、连贯性与治理的效率、责任、透明、信用等特征实现了内在的联系。

2. 中国现行"混合型"政府规制及其改革

中国实行中央、地方两级垂直规制体系。国务院所属的规制机构侧重于规制政策的制定和重大问题的决策，地方规制机构主要负责实施。在

城市供水、供气和部分社会性规制方面，省级立法机关拥有一定的规制权力，某些地方机构也有具体规制的权力。由于中国的改革开放是一种从计划经济向市场经济的渐进制度变迁，现行规制因此具有“混合型”规制的特点；而且，实行混合型规制的阶段，也正是逐步改革旧有体制弊端，破除旧有政府管理观念和方式，进一步解除政府对企业的过分操控的过程，是强化规制或再规制。同时，政府管理模式经历着从“计划—控制型”到“规制—服务型”的变迁，经历着让市场这只“看不见的手”发挥作用，让政府这只“看得见的手”重新定位，从重审批、重管制向重监督、重服务转变的过程。

规制改革的核心目的，是提升政府能力，丰富管理手段。考虑到中国社会发展较快的特点，如果从立法、行政（规制当局）和司法等机关的作用看，立法机关是事前的法律制定者，司法机关是事后裁定者，行政机关则可以成为事前、事后双重法规的制定者。当转型期法律的不完备性较大时，兼具剩余立法权和能动的法律执行者双重身份的政府规制的作用非常重要。

鉴于此，将规制概念纳入地方政府发展的目标选择，强化规制作为法律的有益补充，是弥补竞争性市场缺陷的需要；而将规制视为公共政策和制度，更是出于保护消费者和环境、增进社会福利的需要。由于地方政府更接近公众，通过政府管理的公开、鼓励参与并积极回应等方式推进规制治理，既有助于消除参与全球化的体制障碍，改进规制质量和规制政策的有效性，更有助于建构高效、廉洁、诚信、规范的政府管理体制。

（三）“规制—服务型”地方政府是基于政府发展的双重任务，旨在强调解决好“服务”问题要先解决对社会公正的认识

如果说政治是一种对社会资源的权威性分配，那么，社会公正则是一种评判社会发展和社会成员间财富和资源分配的方式及其结果的合理性的价值尺度。首先，社会公正的标准应是起点的公正，实现“从身份到契约”的转变——即所有社会成员发展机会的均等，并“按公民身份分配”（赋权），按自由签订的契约分配。其次，应是过程（包含规则）和结果的公正——即社会资源的分配有利于效率提高和社会稳定；有利于财富的公平分配。再次，社会成员既包括现在的，还包括未来的——即“代际公正”；当“代际公正”体现在环境保护和资源开发上，就与社会发展的可持续性（sustainability）相兼容了。

1.“规制—服务型”地方政府是基于政府发展双重历史任务的战略考虑

当前，中国产业结构已从以农业为主转变为以制造业、服务业为主，经济发展达到了现代化中期水平，面临着向“后现代化”转型的挑战，地方政府确实有必要从“以经济建设为中心”转向“以公共服务为中心”，并相应地加大“服务”的成分。但是，中国仍有近一半的从业人员从事农业生产，社会结构和城市化进程只相当于现代化初期的水平，这种“一条腿长、一条腿短”的不平衡发展态势，表明政府发展肩负着经济和社会双重转型的历史重任。

用里格斯（Riggs）的公共行政生态学理论来分析，对中国这样的后发现代化国家，政府发展相应地需要采取“双棱柱型”的行政模式。为此，规制尤其是社会规制作为重要的公共政策和管理制度，在现代化建设和社会转型中对维护社会公正所起的作用不可或缺，强调建设“规制—服务型”地方政府正是出于这种战略上的考虑。过早地丢掉与“管理”相关的概念是有问题的，实际效果也不一定好。虽然物质文明的积累周期和现代化的进程可以利用后发优势大为缩短，但政府发展的历史序列是无法跨越的，对这一点要有十分清醒的认识。如果不考虑国情、政治发展和行政环境，政府发展的目标选择就会失去重心。

2. 地方政府发展只有解决了对社会公正的认识才能更好地解决服务问题

市场经济条件下，效率与公平是任何政府都不能回避的难题。在“效率主义者”看来，效率可能是政府管理中最重要的价值尺度。不过，市场本身的特点使其更加注重效率，难以兼顾公平；有效率的市场可能产生极大的不平等，但收入分配方面的缺陷并不是市场的过错。为此，公平在很大程度上要靠政府来解决，如果要求市场经济主体——企业注重公平，必然以牺牲效率为代价，因为企业与市场之间的直接联系，是一种经济关系而不是行政关系。英格拉姆认为：“有许多理由说明为什么政府不同于私营部门。最重要的一条

是，对许多公共组织来说，效率不是所追求的惟一目标，还存在其他目标。比如在世界许多国家中，公共组织是'最后的依靠'。他们正是通过不把效率置于至高无上的地位来立足社会。"[15]

中国从20世纪80年代后期开始重视"效率与公平"问题，谈到"效率优先"时都会加上"兼顾公平"，但在实践中，注意力大都集中在"先增长，后分配"的经济发展战略上，社会公正变成了"软道理"。其实，这与第二次世界大战前后西方流行的"生产先于分配，发展和公平不可兼得"的理论思潮有相似之处，即为了经济效率，可以牺牲社会公正；认为这些不公正可以通过经济增长的"涓滴效应"(trickling down effect)在二次分配中得以化解，使社会问题自动改善。

此外，现阶段中国"公平与效率"问题的内涵也与发达国家相异。发达国家在解决了起点的公平后，与"效率"相对应的"公平"主要是针对结果的公平而言。而我们亟待解决的是起点和过程的不公平，让政府与经济形成"保持距离型"的法治关系，防止"公共权力市场化"。为此，要跳出"效率优先"还是"公平优先"的框框，把崇尚社会公正确定为政府发展的基本价值规范。这样，规制作为一种制度来维护社会公正就显得很有必要，公正至上，效率自在其中。

简言之，社会公正是效率的前提，效率与公平应是一种动态的、历史的均衡，一种相对均衡。邓小平在提出让一部分人、一部分地区先富起来的思路的同时，又指出在社会基本达到小康水平时，政策就会有所调整，关键是"在什么时候"和"在什么基础上"提出和解决这个问题。[16]改革的开始阶段，地方政府追求效率、发展地区经济可以理解；在此过程中，让一部分人先富起来也无可非议，但是，实现共同富裕，全面建设小康社会，是中国特色社会主义的目标选择。到2003年底，中国人均GDP已达到1087美元，按PPP(购买力平价)计算，情况还更好一些。实现地方政府公共政策重大调整和政府管理模式转型的时机已基本成熟；而且，在这个过程中，地方政府可以发挥比过去更大的作用。

三、小结

中国地方政府管理模式的转型，是政治发展的必然要求，是对行政生态环境变迁的能动适应。在这一过程中，地方政府及其主要官员必须重视学习，善于学习，具有在实践中不断学习和思考的能力，在改革中不断地吸取经验和掌握新的知识，认识和把握政治改革的结果，切实改善和提高政府决策能力和行政执行能力，以便跟上这一历史性调整的步伐。值得注意的是，在现阶段，政府官员的素质仍是制约地方政府管理和服务水平进一步提高的重要因素。到今天，在市县两级，正规本科毕业生依然没有成为公务员的主体，是很不正常的。

总之，上述许多问题仍有待在今后实践中加以探讨和解决，特别是对地方政府发展目标的讨论，有的触及政府管理体制改革的根本。对此，应有充分的自信，理清思路，审时度势，与时俱进，用发展的思维来对待公共行政理念和公共行政模式。遵循"规范、统一、效能、服务、透明"原则，树立"以公共服务为导向，以规制治理为手段"的理念，提升政府能力及其有效性，全面建设具有时代特征和民族特色的"规制—服务型"地方政府。惟其如此，才能实现当代中国社会发展、政治发展与政府发展、公共行政发展的良性互动，促进经济社会全面、协调、可持续发展。

[参考文献]

[1] 马克思恩格斯选集(第3卷)[M].北京：人民出版社，1995.523.

[2] 戴维·罗森布鲁姆.公共行政学：管理、政治和法律的途径[M].北京：中国人民大学出版社，2002.

[3] 钱颖一.目标与过程[J].经济社会体制比较，1999，(2)：3.

[4] 陈天祥.地方政府在市场化进程中的功能分析[J].政治学研究，2002，(4)：76.

[5] 参见沃尔德.作为工业厂商的地方政府[J].国外社会学，1996，(5－6)；M. Blecher. Development State, Entrepreneurial State: The Political Economy of Socialist Reform in Xinju Municipality and Guanghan County[A]. G. White(ed.). *The Chinese State in Era of Economic Reform* [C]. London: Macmillan, 1991. 265－291; J. Duckett. *The Entrepreneurial State in China* [M]. London: Routledge, 1998.

[6] 朱光磊.转变政府经济职能在经济与政治体制改革中的中介地位和联动作用[A].北京大学政府管理学院.经济体制转型中的政府作用[C].北京:新华出版社,2000.

[7] 亚里士多德.政治学[M].北京:商务印书馆,1995.192.

[8] 哈维·罗森.财政学(第四版)[M].北京:中国人民大学出版社,2000.133.

[9] 钱颖一.市场与法治[J].经济社会体制比较,2000,(3):6.

[10] 迈克尔·P·托达罗.第三世界与经济发展[M].北京:中国经济出版社,1992.

[11] 温家宝.深化行政管理体制改革 加快实现政府管理创新[J].国家行政学院学报,2004,(1):4-8.

[12] 尼古拉斯·亨利.公共行政与公共事务(第七版)[M].北京:华夏出版社,2002.35-37.

[13] 陈庆云.公共管理基本模式初探[J].中国行政管理,2000,(8):33.

[14] OECD. *Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance* [R]. Paris: OECD Publications, 2002.

[15] 帕特里夏·英格拉姆.公共管理体制改革的模式[A].国家行政学院国际交流部.西方国家行政改革述评[C].北京:国家行政学院出版社,1998.62-63.

[16] 参见邓小平文选(第3卷)[M].北京:人民出版社,1993.374.

(责任编辑 林 间)

Regulation-Service Type Local Government: Its Orientation, Connotation and Construction

ZHU Guang-lei, SUN Tao

(Zhou Enlai School of Government Administration, Nankai University, Tianjin 300071)

Abstract: In the last 20 years of the 20th century, upon finishing its gradual transition to economic-construction oriented government, China starts to commit itself to the construction of public-service oriented government. Presently, the double historical task of government development in China calls for resolving local government's understanding on political orientation of the law and the function-responsibility isomorphism problem of administrative system, meanwhile build up the notion of "taking public service as the objectives and regulatory governance as the means". Moreover, government needs to allocate more resources into social management and public service, as well as pay close attention to social justness. By means of administrative innovation, the construction of regulation-service type local government with the characteristic of era and national feature may realize the inter-dynamics between social development, political and government development, administrative development. As a result, it can promote the overall, coordinated and sustainable development of the economy and the society.

Key words: government regulation; public service; government development; regulation-service type local government