

【行政管理】

从政府职能出发理解中国道路

——兼论中国特色的引导型政府职能模式

郑家昊

(南京大学政府管理学院,江苏南京210023)

摘要:20世纪后期以来,“全球风险社会”不期而至,向世界各国提出了社会治理变革的诉求。正值西方发达国家疲于应对这一诉求而陷入发展的困境时,中国不仅有效化解了危机而且实现了经济与社会的快速发展。于是,国内外学者开始关注中国崛起并尝试性地发现中国道路的奥秘,以求为全球经济复苏与社会进步提供一剂良方。遗憾的是,传统的中国道路研究因缺失了“立足中国”“学科融合”的政府职能视角,直接影响了人们对这一问题的深入理解。在政府职能视阈下解读中国道路,可以发现:中国道路的奥秘就是中国政府创造性地使用了引导型政府职能模式;引导型模式不同于主导型模式,在主体上归属于服务型政府且具有全球性价值。

关键词:中国道路;政府职能;引导型政府职能模式;服务型政府

中图分类号:D630 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2013)04-0097-07

理论研究通常是应现实召唤而展开的。对中国道路的学术探索正是基于这样一个现实:在社会复杂性和不确定性骤增的形势下,西方发达国家在管理型政府的框架下寻求社会治理变革的方略,结果不仅没能有效应对“全球风险社会”(贝克语)带来的治理危机,反而出现了危机严重化,甚至连政府的合法性也遭到了质疑。与之形成鲜明对比的是,中国在有效规避亚洲金融危机和化解全球金融危机的同时,实现了经济的快速发展和社会的稳定进步。由此,中国道路研究的热潮在国内外学术界兴起,学者们希冀通过解读和运用中国发展道路中的经验来助推全球经济复苏和社会发展。不过,一项成功的学术研究必须遵循科学的原则和选准着力点。传统的中国道路研究在西方话语体系影响下进行分学科的研究,在实际上违背了“立足中国”和“学科融合”的基本要求,而且在着力点的选择上也没有足够重视政府角色的定位和政府职能的运用,进而削弱了相关研究的阐释力。因此,寻找中国道路研究的政府职能视角,从政府职能视角来解读中国道路意义重大。尤其是当服务型政府

建设在中国如火如荼展开的时候,服务型政府建设最终将落脚在政府职能上,对政府职能运用的创新做法进行理论确认将会助力服务型政府建设和中国道路的完善。

一、寻找中国道路研究的政府职能视角

改革开放以来,中国在“发展是硬道理”“科学发展观”等理念指引下震撼崛起,创造了近现代史上的发展奇迹。颇有影响力的美国媒体检测机构“全球语言观察”于2009年末,对全球纸质媒体、电子媒体和互联网进行检索后发现:“中国崛起”是全球最热门的新闻主题,被关注度超过美国的“9·11”和伊拉克战争^[17]。因为对“中国道路”的持续性关注,国际社会和国内民众对中国崛起的经验已经形成一些普遍认识。中国官方文件倾向于使用“中国特色社会主义道路”概念来进行概述,胡锦涛同志在党的十八大报告中指出:中国特色社会主义道路,就是在中国共产党领导下,立足基本国情,以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持

收稿日期:2013-05-06 在线优先出版日期:2013-06-19

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目(13YJC810027);中国博士后科学基金面上资助项目(2013M531304);国家社科基金重大项目(11&ZD070);江苏省社会科学基金课题(13WTB030);江苏省服务型政府建设研究基地(南京理工大学)开放基金项目

作者简介:郑家昊,男,南京大学政府管理学院政治学博士后,管理学博士,主要研究方向为政府管理、政府职能理论。

改革开放,解放和发展社会生产力,巩固和完善社会主义制度,建设社会主义市场经济、社会主义民主政治、社会主义先进文化、社会主义和谐社会,建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。这一界定不仅对中国政府如何引导中国社会实现科学发展具有重要的指导意义,而且对现行中国道路的研究 also 具有重要的文献价值。

众所周知,当代中国研究是伴随着中华人民共和国的诞生而出现的,至今已逾六十载,只不过,对中国道路进行系统化研究则是1978年改革开放之后的事情。梳理和回顾中国道路研究的相关文献,可以清晰地发现站在不同的立场,用不同的世界观、方法论来探究“中国道路”,得出的结论是不同的,有的甚至会大相径庭。这或许可以帮助我们解释“为什么在人民共和国六十华诞之际,一个‘内外不平衡’的现象特别突出?”——“在国外是对中国国力高速增长的震惊,世界各国对中国发展经验日益好奇和尊重,中国国际地位快速蹿升,以致‘中美共治世界’的论调大行其道。但在国内是党政干部政治理念的‘多元化’,大众舆论和社会价值观碎片化,以至于知识界对国家前程深怀忧虑。”^[2]

总体上,历史(社会)学、经济学和政治学等研究视角构成了当下中国道路研究的一般视角。中国道路研究的历史学传统可以追溯到美国历史学家费正清,他通过改造原先以中国古代史和文化典籍为研究对象的汉学基础上,创造了当代中国研究的领域。这种历史学的分析路径先后采用了“冲击—回应模式”和“国家—社会关系视角”。前者认为中国近代史是一部中国应对西方冲击的历史;后者则是假定“国家和社会二元对立存在”,认为国家和社会之间的关系呈现为冲突和互动。这两种路径都是基于西方经验来框定中国道路,因此相关研究是镶嵌在西方研究者的语言之中的,蕴含着“西方中心论”的主张。这种主张在20世纪80年代,遭到了“中国中心论”学术思潮的批判。在美国,卫斯里学院历史学家保罗·柯文在其著作《在中国发现历史——中国中心观在美国的兴起》(1984)中,系统地批判了“西方中心论”,呼唤一种真正以中国为中心的历史学研究;在中国,伴随着改革开放,中国史学界提出了扎根于中国的国史研究,这种研究在国史学术年会的推动下得到了极大的发展。

近代以来,“经济是社会基础”的论断在民族

国家的现代化历程中不断显现出生命力。几乎所有的国家在寻求发展的时候都会首先着眼于经济发展,这种现实状况甚至催生了“经济决定论”思想。中国道路研究的经济学路径从产生那一刻便着重运用经济学的知识体系和基本方法来对中国道路中的经济发展内容进行宏微观剖析。2004年前后,这种经济视角的中国道路研究实现了从“区域性”向“主体性”的转变。“区域性研究”将中国视作一个无足轻重的区域,“主体性研究”则将中国看成是全球不可或缺的经济主体。直至今日,中国道路的经济学解释依然盛行,然而,经济学的思维和方法天然地包含着经济制度解释的内容,往往隔离了经济制度与政治制度的互动,容易夸大市场作用而忽视政府作用,进而忽视中国社会发展的方面。因而,经济学解释即使能够在某一方面对中国崛起进行科学性解释,却解释不了中国崛起的更为实质性的原因。在这种情况下,政治学的研究对于解开“谜底”将有着不可替代的意义。

从政治学视角解读中国道路,焦点在于中国国家力量的构成、国家运行机制等内容,有效地弥补了经济学视角忽视政治制度的缺陷。然而,就研究者的地位而言,中国的政治学家们从未获得像经济学家一样的言说地位,为了改变这一局面,政治学家们主动寻求学科融合、运用多学科知识来剖析中国道路。2011年下半年开始,相关成果陆续刊登在《人民日报》《光明日报》等刊物上。2012年6月26日登载于《人民日报》的《中国道路——中国共产党的思想历程》一文极具代表性,该文以“选择—奠基—开辟—突破”为主旋律在梳理中国共产党思想历程的同时,完美演绎了中国崛起的历程。然而,我们并不能因为这样少有的几篇文章而忽视了深谙于中国政治学研究中的单学科思维和西化趋势,在西方学术话语体系的影响下,政治学视野下的中国研究曾经生产出很多脱离中国国情的结论。

如上所述,无论历史(社会)学,还是经济学、政治学等视角在解读中国道路研究中,各有其学科优势。然而,类似的研究也必须正视来自西方话语体系和社会复杂性骤增等挑战并且亟需校准着力点。具体地,首先必须以“立足中国”的研究视野来应对西方话语体系的影响。现有中国道路研究暂时还无法摆脱“西方中心论”的路径依赖,致使真正意义上的“立足中国”研究仅仅停留在理念层面,严重削弱了其阐释力,因此,“立足中国”的研

究视野势在必行。其次要注重学科融合。社会复杂性的骤增开启了社会领域融合的进程,单纯依靠某一学科将难以对“中国道路”进行科学解读,即使阐释中国道路的某一方面也将需要综合运用多学科的知识。再次要“回归政府”,以政府职能的运用和政府角色的定位为着力点。在既有的研究中,经济学视角注重市场作用的发挥、历史(社会)学视角、政治学视角着重描绘中国国家的现代化历程,这些对中国道路的解读只是关注于中国崛起的某一具体方面,很难发现中国道路的真正奥秘。中国道路研究的着力点应该聚焦于政府职能的运用。因为,在中国崛起的进程中,政府在社会治理中扮演着举足轻重的角色,中国在经济和社会发展中取得的成就都是离不开政府的,经济社会发展中每一个步骤中都可以看到政府的身影,因此以政府职能(模式)为对象进行研究,才是探寻中国道路的“密匙”。

通常而言,任何一项成功的学术研究活动至少需要满足两个基本要件:遵循科学原则和找准着力点。对于中国道路研究而言,科学原则就是“立足中国”和“注重学科融合”,着力点就是“政府职能(模式)”。我们将所有满足这些要件的研究统称为“政府职能视角下的中国道路研究”,即“以中国为中心”,在汲取既有政府职能研究成果的同时融合多学科知识,从政府的角色定位和职能运用中揭秘中国道路。20世纪末、21世纪初,中国学术界最先开启了找寻中国道路研究的政府职能视角的尝试。区别于西方学者从技术细节上对政府职能(模式)进行探索和矫正,中国学者则从战略维度在社会治理意义上研究政府职能问题,提出了服务型政府的职能体系建设问题,进而发现了引导型政府职能模式是中国道路的奥秘。

二、引导型政府职能模式是中国道路的奥秘

对于人类社会治理而言,政府职能(模式)得到了人们持续的关注。在学术思想史上,西方国家率先对政府职能的运用进行了关注。自由主义市场经济时期,洛克、亚当·斯密等思想家从保护私人产权出发主张发挥市场的作用,政府扮演着“守夜人”角色,政府职能被限定在基本的社会秩序上,形成了自由放任型政府职能模式(以下简称“自由放任型模式”)。1929—1933年间的经济大

萧条宣布了市场机制在资源配置方面的失灵,自由主义遭遇凯恩斯主义的批判,政府职能得到了扩张,积极干预型政府职能模式(以下简称“积极干预型模式”)产生并取代了自由放任型模式。直至今今,西方国家依然是在管理型政府的框架之下交替运用自由放任型和积极干预型模式来应对社会治理的各项事宜,结果在全球风险社会面前表现乏力。然而,中国不仅有效地规避和化解了金融危机,而且实现了经济和社会的快速发展。正是在这一背景下,国内外学术界开始关注中国崛起以及对中国道路进行研究。在这些中国道路研究的成果中,中国学术界和实践界最先从政府转型的角度来认识中国政府职能(模式)的问题,尤其是当“服务行政”^[3]“服务型政府”^[4]等概念陆续提出之后,中国道路研究开始获得了政府职能的视角。“‘服务型政府’是中国学者提出的一个具有中国特色的概念”^[5],是由“中国公共管理理论研究者 and 实践者提出的,到目前为止,几乎在西方所有文献中都找不到与服务型政府相对应的表达方式。”^[6]中国政府类型定位为服务型政府,主要是基于“当代政府的主要职能是满足社会公共需求、为全社会提供充足优质的公共产品与公共服务”^[7],所以,“在全面建设小康社会时期,政府职能转变的重点是强化公共服务职能,以促进经济社会全面协调发展。要使这一改革目标变为现实,就必须创新公共服务提供机制,不断提高政府公共服务的能力和水平。”^[8]

当前,中国各级政府正积极推进服务型政府建设,强化公共服务职能已经成为共识,不过,这项职能仅仅是服务型政府的职能模式——引导型政府职能模式——的一项具体职能而已。“中国经济、社会发展30年的成就是与引导型政府职能模式的建立联系在一起的,是在改革实践中探索出来的一条正确道路。”^[9]引导型政府职能模式(以下简称“引导型模式”)是一种面向后工业社会的、自觉的、旨在通过推动服务型政府建设而引导社会实现科学发展的一种全新的政府职能模式。^[10]它具有如下特性:其一,自觉而非自然。引导型模式是中国积极应对工业化与后工业化双重问题时,所创造和使用的一种新型政府职能模式,具有自觉形成的属性,不同于自由放任型或积极干预型模式在西方国家工业化进程中“自然而然”生成。其二,面向后工业社会。中国的迅速崛起证明了引导型模式不仅能够承担起实现工业化的使命,而且有助于应

对后工业化进程中的各种危机。因而,引导型模式在人类社会治理历史序列中将会替代自由放任型和积极干预型模式,助力人类后工业化进程。其三,主体归属于服务型政府。服务型政府是对管理型政府的扬弃,是面向后工业社会的政府理想类型。套用“主体—功能”的框架考察引导型模式和服务型政府,可以发现,引导型模式主体归属于服务型政府,是服务型政府的功能体现。

引导型模式作为中国的实践创新,在推动经济发展和进步中发挥了重要的作用。例如,中国政府运用引导型模式在经济领域,建立了政商合作体系,制定了战略发展规划,构建了现代防护墙下的金融运行体制;在社会领域,注重加强精神文明和生态文明建设,建立中国特色的社会维稳系统,培育和发展社会组织等。

1. 政府引导下的中国经济发展

第一,中国特色的政商合作体系。改革开放以来,中国政府非常重视政商合作体系的建设。中国的政商合作体系呈现出一种“二位一体”的格局,在国企和民企中表现不同。政府与国企的合作关系首先是通过召开中央经济工作会议来维系的,1994年开始召开的一年一度的“中央经济工作会议”是判断当前经济形势和定调第二年宏观经济政策最权威的风向标。另外,政府对国企的引导功能依托于“中国特色的经理人员市场”——“那些被中央政府视为非常重要的国家全资和国家控股的大中型公司企业,它们最高层的管理阶层人员主要是由组织部系统来任命”^[11]。政府与非公有制企业间的合作关系,主要是通过中华全国工商业联合会维系的。

第二,战略规划制定。在谈及“美国向中国学习”时,美国驻华商会前会长麦健陆认为,美国“可以从中国学到的重要一点就是确定目标、制订计划并动员全部力量来推动国家发展。”^{[1]86}的确,中国经济发展能够取得巨大成就得益于中国各级政府对具有“整体性思维”的五年规划(计划)的制定和实施。“五年规划(计划)是理解中国发展奇迹的一把钥匙,……发挥着提供公共服务、调控发展模式、促进经济增长、减少经济波动的重要职能。”^[12]改革开放前,国民经济和社会发展的五年计划曾经引领中国实现了发展,但是这一时期的计划尚属于计划经济的范畴。从第六个五年计划的制定和实施开始,计划和市场开始逐渐地成为资源配置的两种方式。2006年开始,“十一五”规划的

制定和实施展现了中央政府对市场经济中“计划和市场合作”共同促进市场发展的认识,极大地促进了经济和社会的发展。“迄今为止,中国领导人始终可以做到制订长远规划,营造良好的宏观经济环境,这一切令人为之叹服。中国不仅全面而有效地防范了全球化风险,而且还利用了全球化的机遇。”^[13]

第三,现代防火墙下的金融运行体制。20世纪60年代末、70年代初,东西方国家不约而同地展开了经济改革,西方国家是放松管制,东方国家是放松计划。^[14]东亚国家“无知无畏地放弃管制或无管制”的行为最终酿成了1997年的亚洲金融危机。对此,国际货币基金组织和世界银行在危机受灾区推行所谓的亚洲复苏计划和结构调整政策^[15],不仅未能拯救这些国家(地区),反而加剧了金融危机形势。在危机面前,中国政府也受到了新自由主义的影响,但并没有乱了方寸,而是继续坚持引导型模式,对金融实行有效的引导和管制——筑起了金融运行体制的“现代防护墙”,成功地规避了危机和降低了危害。

1997年12月,《中共中央、国务院关于深化金融改革,整顿金融秩序,防范金融风险的通知》(以下简称《金融改革通知》)指出:必须根本杜绝非金融企业从事金融业务的趋势;必须通过加强党对金融工作的领导,从根本上加强金融监管;必须严格区分经常项目和资本项目,严格管理资本项目下的外汇流入和流出。《金融改革通知》表明了“中国是世界上第一个预见了国际金融危机可能爆发且预见了金融危机爆发形式的国家”^[16],因为中国政府在金融危机面前深刻总结了改革开放以来金融工作的经验教训,高瞻远瞩地作出了深化金融改革、防范金融风险的战略部署。

2. 政府引导下的中国社会进步

第一,文明建设的精神和生态之维。中国政府在促进精神文明和生态文明建设方面充分发挥了引导的功能。1979年,党的十一届四中全会首次提出“社会主义精神文明建设”的概念,初步明确了改革开放初期道德建设的目标。1980年,社会主义精神文明建设的战略部署随即展开。2006年10月,为了巩固和进一步推动精神文明建设,党的十六届六中全会明确提出要建设社会主义核心价值体系,在全社会引起了广泛关注。中国政府推行的精神文明建设和社会主义核心价值体系的确立不仅为经济发展注入了精神动力,同时为中国社会

进步确立了航标。在推动生态文明建设方面,中国政府跳出了片面发展经济的思维,以一种总体性发展观念将低碳经济理念运用于促进经济和社会发展的各个层面^[17]。中国政府引导的低碳经济总体性规划的制定不仅为中国发展方式的改革提供了实验方案,同时也向世人宣示了中国政府将以“绿色环保”和“负责任”的标准来推动社会进步。

第二,中国特色的社会维稳系统。社会进步与经济繁荣,既需要政治经济体制的改革,又需要社会的稳定有序。改革开放以来,中国政府运用引导型模式在社会维稳上取得了显著的成就,逐渐建构起了中国特色的社会维稳系统。在这一系统中,中国政府扮演了指挥者和引导者的角色,“政法委”和“维稳办”统筹兼顾、协调领导,发挥了重要的引导功能。当前,学术界和实践领域一直存在着对“社会维稳系统”有效性的质疑。北京奥运会和中华人民共和国成立60周年庆典的成功举办彻底打消了这种疑虑,消弭了“会出大乱子”的谣言。

第三,社会组织的培育与发展。就组织形态而言,现代社会存在三类组织:政府组织、企业组织以及除上述两类组织之外的第三类组织。由于文化和语言习惯上的差异,国内外对第三类组织的称谓五花八门,中国政府倾向于使用“社会组织”的概念。从发生学的角度,社会组织的产生过程在中西方是有很大差别的。在西方国家,社会组织被称为“第三部门”,是在新公共管理运动中产生的,是政府出于精简机构的目的而剥离出来的自生自灭的组织。贾西津在研究“中国社会组织三条发展路径”时,证实社会组织在中国的产生和发展始终受到中国政府的培育和引导^[18]。

中国政府引导社会组织成长体现为对社会组织发展的评估。开展社会组织评估工作是社会组织持续、健康发展的需要。中国民政部从2006年开始启动评估工作,先后发布了《关于推进民间组织评估工作的指导意见》和《全国性民间组织评估实施办法》,建立了社会组织评估体系。2011年12月27日民政部颁布第39号令,公布了《社会组织评估管理办法》(以下简称《评估办法》),于2011年3月1日起实行。《评估办法》是一部全面规范我国社会组织评估工作的部门规章,为社会组织评估工作沿着法制化的轨道健康发展提供了法律保障,对于落实《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》提出的“培育扶持和依法管理社会组织”具有积极意义。

三、中国道路的完善离不开引导型模式的理论自觉

当前的引导型模式还仅仅是一种实践成就,尚未得到理论证明。一项实践成就如果得不到理论证明是很容易被忽视和抛弃的。尤其是引导型模式正“处在十字路口”——之前过度强调经济领域的发展而相对地忽视了社会领域的进步——致使中国社会出现了失衡发展的局面。在这种情况下,存在着两种可能性,其一,就是抛弃引导型模式;其二,对引导型模式的实践经验进行总结,使其科学化。我们希望推荐的是后一种选择,那就是致力于实现对引导型模式的理论确认,力求确立起引导型模式的理论范畴,用以作用于中国的行政改革实践,进而推动“中国道路”日臻完善。具体而言,引导型政府职能模式的理论自觉至少应该包含概念澄清、理想追寻和世界意义等基本内容。

1. “引导型模式”不同于“主导型模式”

当前,关于政府职能模式的问题有着各种各样的表述,其中,有一种表述是极其容易与“引导型模式”的概念相混淆的,那就是所谓“主导型模式”(如“政府主导型职能模式”或“主导型政府职能模式”)的提法。从学者们使用“主导型模式”的概念来看,所表述的内容不同于“引导型模式”的概念。例如:经济学家们会用宏观调控中的政府主导行为来佐证“主导型模式”,政治学和行政学的学者们会毫不犹豫地以新公共管理运动提出的原则“掌舵而不是划桨”来证实“政府主导型”的主张。其实,“主导型模式”反映了一种政府控制性的思维,在实践上,如果把“政府主导”确认为一种模式的话,将会陷入政府集权还是分权的争论和选择中去,使政府处在进退维谷的境地。另外,“主导型模式”的提法存在着泛化政府职能模式的理论倾向,而且,这种倾向必然会导致对政府职能模式的历史性把握不足,特别是它所暗含着的一种静态思维,在阐释和发现转型时期政府行为时会面临着阐释力不足的局限。

作为一种全新的政府职能模式,引导型模式是在观照人类社会治理体系的前提下得出的,在方法论上,它具有一种历史的、动态的、辩证的思维特征,因而具有极强的开放性。当人类走向后工业社会的时候,伴随着服务行政对管理行政的替代,政府行为也将实现从控制到服务的转变,其中,必然

蕴含着对引导型模式的理论确认。也就是说,引导型模式所拥有的是引导而不是控制的特征,它与服务型政府中的服务是具有同质性的,只有当我们把握了这一点,才能真正理解引导型模式这一概念的准确内涵。

2. 引导型模式的理想追求

引导型模式在主体上应当归属于服务型政府,是服务型政府的功能体现。因而,引导型模式的实践行为最终都应当落脚在推动服务型政府建设上。尤其是,当作为理念的服务型政府建设迫切需要转换为具体的建设实践时,实践形态的引导型模式将是重要的、甚至是唯一的突破口。因为,就当前的服务型建设实践而言,引导型模式是连接服务型政府理念和现实实践的唯一桥梁。从这个角度上讲,服务型政府建设也将因为引导型模式的推动而具有现实可操作性和实现可能性。

可喜的是,中国的一些省份已经出现了运用引导型模式来推动服务型政府建设的尝试。张五常在《中国的经济制度》一文中指出“县际竞争”是中国经济奇迹的奥秘所在。其实不然,县际竞争只是中国经济发展的一个环境而已,中国奇迹的奥秘蕴含在以县级政府代表的地方政府的具体行为中。江苏某市金融办主任在接受访谈时说:“与同类县市相比,我市在吸引投资、推动企业上市上成绩显著,仅去年一年就成功完成第一梯队三家企业上市,而且还做好了第二、第三梯队企业上市的一揽子服务计划”。当被问及这些成绩是如何取得的时,他说:“企业家看准了县际竞争的形势,在寻求投资环境方面占据了主动性,会根据政府官员的态度来决定投资策略。因此,我们非常注重秉承服务理念为企业的一切可能的发展条件,并积极组织审计、会计师事务所、律师事务所等进入来推动报批程序。”毫无疑问,该金融办主任的具体做法属于引导型模式在实践领域的具体运用。虽然他并没有意识到已经运用了引导型模式,甚至没有意识到引导型模式的存在,却自觉地强化了“服务理念”的改善,而不是纯粹地提供公共服务,这种理念的萌发无疑为服务型政府建设点亮了一盏明灯。

3. 引导型模式的世界意义

“中国道路”的研究文献中蕴含着丰富的关于中国经验的适应性和世界意义的讨论。这些讨论大体可归为三类:第一类主张中国道路的特殊性,“中国经验具有显著的‘中国特色’”^[19]。第二类反对将“中国经验”特殊化,并呼吁发现“中国经

验”具有的普遍性价值^[20]。阿诺德·汤因比曾肯定了中国经验的世界意义,认为:“就中国人来说,……他们显示出这种在政治、文化上统一的本领,具有无与伦比的成功经验。这样的统一正是今天世界的绝对要求。”^{[1]247}第三类则是遵循历史辩证法的要求,认为中国道路既有特殊性又兼具普适价值。本文赞同第三类的做法。因为,中国是一个由政治、经济、文化等因素复合的“文明型国家”,它的发展是非常复杂的,必然具有特殊性,但是,不能因此而否定中国政府的某些创新做法的世界意义。

作为中国经验核心要素的引导型模式是具有全球价值的,是可以推广的。这是由人类社会治理规律决定的。其一,引导型模式是人类走向后工业社会的必然选择。现时代,人类已经开始了后工业化历程,在工业社会的历史阶段中曾发挥过巨大作用的放任型和积极干预型模式在金融危机面前集体失效了,取而代之的是面向后工业社会的引导型模式。后工业社会的到来,意味着治理结构的变革。如果按照卡蓝默的畅想——“治理要掌握改革的节奏,将共同体引导到未来的彼岸”,那么,引导型模式恰好把握住了后工业社会的“治理节奏”,踏上了引导社会进步的“步点”,因而将会承担起这一历史重任。其二,引导型模式将促进服务型政府建设理念的全球实现。社会所呈现出的复杂性程度决定了政府的存在形式和性质。后工业社会将是一个高度复杂性的全球风险社会,伴随着社会治理模式由管理行政向服务行政,政府类型由管理型向服务型转变已是历史必然。服务型政府建设目前还是一种理念,尤其是在管理型政府的运行体制和思想体系的惯性影响下,这种理念在指导现实实践时正步履艰难。幸运的是,引导型模式在实践中萌生并发挥作用,将助推服务型政府建设在全球范围内走下“理念神坛”。

参考文献:

- [1] 张维为. 中国震撼:一个“文明型国家”的崛起[M]. 上海:上海人民出版社,2011.
- [2] 潘维,玛雅. 人民共和国六十年与中国模式[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店,2010:1.
- [3] 张康之. 行政道德的制度保障[J]. 浙江社会科学,1998(4).
- [4] 张康之. 限制政府规模的理念[J]. 行政论坛,2000(4).
- [5] 高小平,王立平. 服务型政府导论[M]. 北京:人民出版社,2009:13.
- [6] 吴爱明,沈荣华,王立平. 服务型政府职能体系[M]. 北

京:人民出版社,2009:19.

[7] 李军鹏. 公共服务型政府[M]. 北京:北京大学出版社,2005:25.

[8] 沈荣华. 提高政府公共服务能力的思路选择[J]. 中国行政管理,2004(1).

[9] 张康之,郑家昊. 论政府职能模式[J]. 公共行政,2010(8).

[10] 郑家昊. 引导型政府职能模式的兴起[M]. 北京:中国社会科学出版社,2013:1.

[11] 丁学良. 辩论“中国模式”[M]. 北京:社会科学文献出版社,2011:58-59.

[12] 胡鞍钢,鄢一龙,吕捷. 中国发展奇迹的重要手段——以五年计划转型为例(从“六五”到“十一五”)[J]. 清华大学学报:哲学社会科学版,2011(1).

[13] [德] 弗朗克 泽林. 中国密码[M]. 强朝晖,译. 北京:人民出版社,2010:220.

[14] 周子衡,柳志伟. 从计划到管制——通过有效管制实现金融稳定[M]. 上海:上海三联书店,2006:7.

[15] [日] 西口清胜. 现代东亚经济论:奇迹、危机、地区合作[M]. 刘晓民,译. 厦门:厦门大学出版社,2011:8.

[16] 韩毓海,等. 人间正道[M]. 北京:中国人民大学出版社,2011:65.

[17] 郑家昊. 论低碳经济理念下的政府职能模式[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2011(3).

[18] 贾西津. 中国公民社会发育的三条路径[J]. 中国行政管理,2003(3).

[19] 潘维. 中国模式:解读人民共和国的 60 年[M]. 北京:中央编译出版社,2009. 163-180.

[20] 周晓虹. 中国研究的可能立场与范式重构[J]. 社会学研究,2010(2).

(责任编辑:刘浩)

Understanding China Road from Government Function Perspective:
A Study on the Rise of Guide-oriented Government Function Model

ZHENG Jiahao

(School of Government, Nanjing University, Nanjing 210023, China)

Abstract: Since the late 20th century, the sudden occurrence of Global Risk Society has challenged countries around the world to resort to social governance reforms. When the Western countries have fallen into dire straits struggling to cope with the requirement, China did not only effectively resolve the crisis but also achieved a rapid economic and social development. Thus, scholars home and abroad began to pay attention to the rise of China and tried to discover the mysteries of China Road (CR), in order to provide a good way for the recovery of the global economy and social progress. Unfortunately, due to the lack of a foothold in China and discipline integration perspective of government functions in the study of CR, the traditional study has a direct negative impact on people's in-depth understanding on this issue. From the government function perspective to understand CR, it can be found that the mystery of CR is the Chinese government's creative use of Guide-oriented Government Function Model (GOGFM); GOGFM is not Control-oriented Model, and belongs to Service-oriented Government.

Key words: China Road; Government Function; Guide-oriented Government Function Model; Service-oriented Government