

引导型政府 职能模式的兴起

郑家昊 ■ 著

中国社会科学出版社

C13041820

D630.1
204

引导型政府 职能模式的兴起

郑家昊 ■ 著



中国社会科学出版社

D630.1
204

图书在版编目(CIP)数据

引导型政府职能模式的兴起 / 郑家昊著. —北京: 中国社会科学出版社, 2013. 4

ISBN 978 - 7 - 5161 - 2239 - 6

I. ①引… II. ①郑… III. ①政府职能—研究—中国 IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 048606 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
责任校对 周 昊
责任印制 王炳图

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2013 年 4 月第 1 版
印 次 2013 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 21.25
插 页 2
字 数 358 千字
定 价 65.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010 - 64009791

版权所有 侵权必究

序

《引导型政府职能模式的兴起》是一本专门研究引导型政府职能模式的著作，它是郑家昊在其博士学位论文的基础上修改而成的。郑家昊是我在南京农业大学指导的博士，实际上，日常指导工作基本上是由刘祖云教授承担的，家昊如期答辩并获得博士学位，应归功于祖云的精心指导。现在，家昊对其博士论文进行修改，并以一部书稿呈现给我们，我们都感到非常高兴。在这里，我就代表祖云写几句话，以之为序。

家昊的论文选题是我拟定的，他入学后向我表达了准备研究服务型政府的愿望，我给予了肯定，并定下了这个题目。根据我的设想，引导型政府职能模式是与服务型政府联系在一起的，我是把它作为服务型政府特有的政府职能模式提出来的。我们看到，在温家宝同志于2004年提出了服务型政府建设的问题后，我国理论界出现了一场探讨服务型政府的热潮，但是，从公开发表的服务型政府研究成果来看，基本上都停留在概念上去阐释各种主张，在理论体系的规划方面，鲜有人去进行思考。由于概念的“炒作”过于热烈，也就难免引发一些喜欢学术投机的人利用这个新概念去“贩卖”陈谷子烂芝麻，即把服务型政府的概念当作标签滥贴，甚至有人煞有介事地介绍西方国家的服务型政府建设。其实，如果缺乏系统的观点，如果缺乏时代意识，如果脱离现实，仅在服务型政府的概念上去进行争论，是不可能取得什么积极进展的。为了使服务型政府研究走出概念争论的状态，或者说，如果希望在服务型政府的理论体系和目标系统的意义上去开展研究，就应当将其分解为若干个具体的理论问题去加以分别研究。其中，政府职能就是一个首先需要加以认真探讨的问题。这就是我给家昊确定“引导型政府职能模式的兴起”这个题目的原因。家昊不负所望，用他的刻苦勤奋提交了一篇非常优秀的论文。现在将其出版，奉献给广大读者，相信可以树立一个服务型政府研究的榜样，从而把服务型政

2 引导型政府职能模式的兴起

府研究引向一个新的阶段。

今天，我们往往陶醉于中国改革开放以来所取得的伟大成就，但是，中国在 30 年的时间内为什么会取得这样一种举世瞩目的成就？尽管中外学者也在不断地提出新的解释，在我看来，从政府职能实现的方式上去认识，才是揭开谜底的正确途径。事实上，中国改革开放以来走出了一条独特的道路，中国政府在改革开放的过程中创造性地探索出一种在西方从未有过的全新的政府职能模式。由于它是一种全新的政府职能模式，任何一种满足于运用西方理论来对它进行解释的做法，都无法给出令人信服的答案。这种政府职能模式实际上就是“引导型政府职能模式”，是中国政府基于国情而在实践中探索出来的。如果说西方国家近代以来在政府发展中建构起了“保护型政府职能模式”和“干预型政府职能模式”的话，那么，中国政府在改革开放的实践中所建构起来的则是一种“引导型政府职能模式”。

从引导型政府职能模式得以产生的客观条件看，是由于中国建立市场经济的特殊历史背景所决定的。

中国是在 20 世纪 80 年代开始建立市场经济体制的，此时，西方国家都已经走过了建立市场经济体制必走的路程，完成了工业化、城市化的历史任务，开始呈现出某些后工业化的迹象。这个特殊的历史阶段决定了中国建立社会主义市场经济的道路是没有既成经验可以借鉴的。因为，在西方国家的早期市场经济发展中，政府在国内所承担的是维护市场秩序和保护产权的职能，而在外部则通过殖民化的手段去开拓海外市场以及寻求原材料的供给。对于中国的社会主义市场经济建设而言，市场主体的经济活动无论是在国内还是走出国界，都必须通过竞争的方式进行，已经不再具有西方国家市场经济发展初期那种用武力开拓海外市场和掠夺资源的条件了。也就是说，“先发展”与“后发展”所面对的环境是不同的，对政府的要求也完全不同。西方国家的现代化是一种“先发展”形态，它可以要求政府承担保护型政府职能，而中国则是在西方国家完成了现代化的条件下才制定追赶发达国家的策略，属于一种“后发展”形态，西方国家政府曾经拥有的那种保护型政府职能模式是不适应于中国的。所以，中国政府是不能够在经济发展中采用保护型政府职能模式的，而是需要通过引导的方式保证经济主体在国内开展合理的经济活动和在国外开展有效的竞争。在现代化的视角中，这是因为后发现代化的历史背景决定了中国政府

必须选择引导型政府职能模式。

另一方面，在中国开始建立社会主义市场经济的时候，经济活动的环境变得复杂化了，而且其复杂性正处在迅速增长的过程中，致使西方国家 20 世纪普遍运用的干预型政府职能模式也不再适用。因为，在经济活动的环境十分复杂的条件下，政府干预的方案和措施无论在科学性方面达到了什么样的程度都是不足的，而且，政府所采用的干预也会束缚经济主体的手脚，甚至会使竞争环境变得更加复杂。经济环境的复杂性导致了政府干预的失灵，这也就是西方国家某些理论所说的“政府失灵”。其实，在高度复杂性的条件下，不仅政府的干预型职能模式会陷入失灵，而且自由主义的保护型职能模式也同样不再适用。尽管西方国家在 20 世纪后期出现了所谓新自由主义，试图在保护型政府职能模式的重建中去解决政府失灵的问题，但是，如果考虑到经济活动环境的复杂性这一因素的话，就会发现，在高度复杂性的条件下，政府若像近代早期那样采用自由主义的放任态度，就会让经济主体在复杂的竞争环境中无所适从或陷入盲动状态。正是为了应对这些问题，中国领导人探索出了一条新路，即建构起了引导型政府职能模式。就此而言，经济环境的复杂性迫使中国政府选择了引导型政府职能模式。

中国的改革开放是与世界范围内的全球化运动同时发生的，中国的社会主义市场经济建设基本背景就是全球化运动。就“开放”这个词语的内涵而言，中国的经济主体必须在世界舞台上开展活动，而且中国的各项建设也都必然要受到全球化运动的影响。也许全球化运动所指向的未来是一个“平的世界”，但是，在我们致力于社会主义市场经济建设的过程中，所面对的则是在近代工业化进程中形成的一种世界“中心—边缘”结构，这是摆在我们面前的一个基本的国际关系格局。这种形态的国际关系决定了发达国家与发展中国家在全球化运动中的位置是不平等的，西方发达国家处于世界的中心位置，在经济、文化、政治等各个领域都占据着优势地位，比较而言，中国则处于一种较为边缘的位置上，在经济、文化甚至政治的交往过程中，处于一种劣势地位，在各个方面都受到某些有形的或无形的钳制。特别是在经济活动中，市场主体在国际竞争环境中的劣势更是显而易见的。面对这种情况，中国政府只有承担起引导职能才能助力于中国经济主体在世界范围内开展活动。也就是说，在全球经济一体化的条件下，世界的中心—边缘结构置中国的经济主体于一种劣势地位上，

4 引导型政府职能模式的兴起

只有在政府能够对它们的活动实施积极引导的情况下，才能够把因这种劣势地位而引发的消极影响降到最低限度。所以，全球化运动也是中国政府选择引导型政府职能模式的重要影响因素。

改革开放以来，中国社会发展的总的进程体现为从计划经济向市场经济的转变，反映在政府职能方面，就是引导型政府职能模式的建立。我们知道，在计划经济的条件下，政府所拥有的是一种全能型政府职能模式，这种政府职能模式显然也是既不同于西方国家早期的保护型政府职能模式也不同于20世纪的干预型政府职能模式的。改革开放后，在走向社会主义市场经济的过程中，改革的渐进性决定了中国不可能猛然割断历史，所以，在计划经济条件下所形成的政治、社会以及文化环境都决定了中国政府不可能放任市场经济自由发展。同时，在中国致力于社会主义市场经济建设的时候，市场经济的自然生成条件都已经消失了，特别是全球化运动迫使中国的市场经济建设只能选择走政府驱动的道路。因此，中国政府在促进经济和社会发展的过程中所表现出来的行为特征就是：在抛弃计划经济体制的同时也重视计划的作用，把计划的制定与执行与经济运行规律联系在一起，并不断地根据中国实际进行探索，从而逐步建立起了引导型政府职能模式。正是由于中国的引导型政府职能模式是在特殊的历史条件下产生的，或者说是根据中国市场经济发展的现实要求而建立起来的，所以，在2008年的全球性金融危机状态下，它的非凡表现开始更充分地显现了出来。现在，许多国家的政治家以及学者们都在谈论所谓“中国经验”，其实，奥秘就在于中国所拥有的是一种引导型政府职能模式。在某种意义上，我们可以说，中国有着自己的政府演进逻辑，从全能型政府职能模式向引导型政府职能模式的转变是中国政府发展自身的逻辑所使然，而不是在学习西方国家理论和借鉴西方国家的实践经验的基础上形成，这一过程是无法被纳入到任何一种西方理论的解释框架中去的。

实际上，不仅中国在改革开放的过程中建立起了引导型政府职能模式，而且，从亚洲新兴工业化国家和地区的情况来看，在其经济腾飞之时也运用了引导型政府职能模式。这说明，后发现代化的进程对政府有着特殊的要求，正是这种特殊的要求使政府必须以一种特殊的政府职能模式去适应之。也就是说，与亚洲国家和地区一样，中国的工业化、现代化进程是在西方已经完成了这些阶段后才开始的，在西方，工业化、现代化进程是一个自然演进的过程，而在后发现代化国家和地区这里，则是一个自觉

的过程。这种自觉首先反映在“追赶”西方发达这一目标的确立。由于制定了追赶西方发达国家的目标，就不可能像西方发达国家那样交替使用保护型政府职能模式和干预型政府职能模式，因而，后发现代化国家运用引导型政府职能模式是有着客观必然性的。不过，亚洲后发现代化国家和地区给我们提供的是这样一种范例：随着经济、社会发展呈现出了与西方发达国家的差距逐渐缩小的情况时，就会变得懈怠起来，就会简单地把西方发达国家的理论以及经济和社会管理模式照搬过来。当然，这样做也是有着客观基础的，那就是，一旦经济、社会发展接近了发达国家的水平后，必然会出现在发达国家中已经存在的各种各样的问题，在解决这些问题的时候，西方发达国家已经做出了努力，也积累了一些经验，特别是有一些合理的理论解释，似乎使后发现代化国家无可抗拒地要学习西方发达国家的经验。可是，这样做却意味着后发现代化国家将要抛弃自己在追赶发达国家时期的实践创新。最为重要的还是，后发现代化国家在追赶发达国家的过程中所作出的实践创新没有得到理论总结和提升，依然是一些感性的经验，没有得到理论提升的实践创新显然是没有生命力的，被抛弃也是难免的。事实上，亚洲后发现代化国家和地区在其追赶发达国家的后期相继抛弃了其引导型政府职能模式已经是一个现实。

引导型政府职能模式的形成本来就是一个复杂的博弈过程。从中国改革开放后的情况看，在初期，我们在科学研究方面基本上走了一条学习和借鉴西方科学理论成就的道路，即使一些研究成果所谈论的是中国问题，所呈现出来的也是用西方理论来剪裁中国实际的状况，甚至在各种各样的对策性研究中也极力向中国的领导人推荐西方经验，而努力根据中国实际去进行理论探索的成果少之又少。即便是这些极少的科学研究成果，也往往受到既有的话语霸权的压制，难以引起人们的关注。然而，中国实际又是无法被纳入到西方理论的解释框架中去的，以至于面对中国实际的实践必须与西方理论保持一定的距离。这就决定了中国的领导人必须独立地去按照中国的实际情况选择操作方案，甚至必须排除各种各样的理论噪音的干扰。引导型政府职能模式就是在缺乏理论指导的情况下而由中国领导人在实践中摸索出来的，它体现了中国领导人的实践智慧。这说明改革开放以来的中国经验恰恰是在排除了西方理论干扰的情况下形成的，尽管学者们在技术性的层面上对西方操作方式的介绍发挥了积极作用，而在政府与社会的关系、政府的行为模式以及政府职能的实现方式等方面，学者们对

6 引导型政府职能模式的兴起

西方理论的推荐所发挥的可能是消极作用。这一问题可能是人们不愿意去进行评价的,因为,要指出这一客观事实,是要得罪一大批学者的。我们这样说,显然是冒天下之大不韪。

理论是灰色的,实践之树常青。在中国改革开放和致力于工业化的时候,西方国家早期的自由资本主义历史阶段已经被封存到了历史之中,中国已经无法从西方国家市场经济发展的历史中去发现自己的政府职能定位之基点。而且,中国社会需要在很短的时期内走完发达国家在过去几百年的时间里所走过的路程,因而,必须在对市场经济发展规律作出充分认识的基础上去促进经济的发展。所以,政府职能必须充分体现其主动性和能动性,政府需要站在经济以及社会发展的前列去加以引导。此时,西方国家的以凯恩斯主义为理论基础的干预型政府职能模式正显现出了各种各样的缺陷,已经在新公共管理运动以及政府改革中受到批评和抛弃,新自由主义的理论主张则成了思想的主流,西方国家的改革也在努力用新自由主义的方案去替代凯恩斯主义。在这种情况下,虽然西方发达国家的干预型政府职能模式在20世纪所取得的巨大成功让一大批学者极力去推荐它,而新自由主义的代表人物也轮番到中国来“布道”。所以,中国学者在这一时期以凯恩斯主义和新自由主义划界,双方都试图把中国社会的发展道路拉到其理论信仰的轨道上去。但是,中国的现实决定了中国领导人不可能在凯恩斯主义和自由主义之间去作出选择。或者说,这两种对立的理论主张都是中国领导人所无法接受的,他们不可能去根据任何一种理论主张而开展实践,只有依靠自己的实践智慧去实事求是地解决中国问题。所以,走出了一条建构起引导型政府职能模式独立道路。

凭感觉而论,中国改革开放后是可以在凯恩斯主义和自由主义之间去作出选择的,因为,中国的领导人基本上都是在计划经济时代成长起来的,在他们的成长和受学经历中,都受到了计划经济的理念和行为模式的耳濡目染,在告别计划经济模式的过程中,转轨到凯恩斯主义显然要更少地经历思想和情感的振荡,对于自由主义的理论和实践,显然中国领导人有着天然的排斥情结。可是,在西方国家,凯恩斯主义正受到无情的抨击,如果中国在此时按照凯恩斯主义的理论主张和实践方案去安排中国事务,则有悖于世界潮流。可能是由于这些原因,中国实践走上了一条既不同于凯恩斯主义也不同于自由主义的道路。现在看来,这条道路是成功的,特别是经历了2008年的金融危机后,人们发现,转轨到了新自由主

义轨道上的西方国家再一次遭遇了迎头痛击，而中国的发展成就则引起了世界性的关注。这说明，中国领导人在实践中所作出的是一项理性选择，他们并没有“跟着感觉走”，而是基于中国共产党的“实事求是”和“一切从实际出发”的原则，去探索适合中国国情和改革开放现实的政府职能模式。

成功的过去能否意味着一个成功的未来？这是一个不能回避的问题。从亚洲后发现代化国家和地区的情况看，随着经济社会发展到了一定程度时，由于缺乏对这一职能模式的理论总结和概括，在受到西方话语霸权支配的情况下，也就抛弃了其引导型政府职能模式。这一经验值得我们重视，如果我们不去对中国改革开放 30 多年来所建立起来的引导型政府职能模式加以独立自主的理论总结和概括的话，也就同样难以抵御西方话语霸权，也就会将其抛弃。那样的话，在政府与社会的关系问题上，在政府行为模式的问题上，就会把中国纳入到西方既有的框架之中，然后，就会按照西方既有的框架去安排中国社会的发展问题。那样的话，中国就会沿着西方国家的发展足迹而永远走在追赶西方发达国家的道路上，西方国家在其发展过程中所遇到的一切问题都会在中国重演，西方国家在经济和社会发展到今天所面临的困境也就会成为中国的困境。在政府职能的问题上，我们就会走上一条与西方一样的道路，即在保护型政府职能模式和干预型政府职能模式之间交替应用。我们发现，在全球化后工业化的背景下，这两种政府职能模式都已经无法解决迅速涌现出来的新的问题，西方国家也正处在一个前行无路的境地，如果我们抛弃了引导型政府职能模式，那么，我们将向西方国家学习什么呢？

在 20 世纪 60 年代，西方国家出现了自由主义在社会科学研究和理论建构上的全面回潮，尽管在整个 20 世纪的下半期也间歇性地出现了一些不同声音，而自由主义的却牢牢地占据着主流地位，经济学中的“新自由主义”无非是社会科学各领域中存在着的自由主义思潮的典型表现而已。中国在改革开放的过程中，所面对的是自由主义的话语环境，特别是到了 20 世纪 80 年代，社会科学各领域中的自由主义理论思潮都全面地引入到中国，在中国的高等教育中，老师们给学生传授的基本上是西方自由主义的理论。所以，在改革开放后接受高等教育的这一代中国人，已经习惯于按照自由主义的思维方式去思考问题和进行行为选择了。可以相信，在未来的相当长的一段时期内，中国现实依然会表现出对理论的拒绝，但

是，一旦一种话语环境形成之后，对于实践的作用力也是非常大的。从近一个时期关于中国道路的总结性文献来看，基本上都是用西方的思维框架来诠释中国的成功经验，它喻示着我们将会被这种用西方理论包装起来的所谓“中国经验”所武装。那样的话，我们的未来就会是在口头宣示上继续走中国道路，而在实际上则完全抛弃了中国在改革开放 30 年中所探索出来的这条道路。这果真是中国无法逃脱的宿命吗？不是。如果我们不是满足于用西方理论来剪裁中国实际，而是以创新的态度去直面中国改革开放 30 年来在实践中的创造性成果，特别是当我们能够对中国实践作出独立自主的理论总结和概括时，我们就可以坚持继续走在中国改革开放 30 年来所开辟的这条道路上。

在政治发展史上，建立引导型政府职能模式是一项全新的创造，因而，它必将有一个在探索中不断发展和完善的过程。中国改革开放 30 年来的成就证明，建立起引导型政府职能模式是一条正确的道路，而且，它也是中国对整个人类社会的政府发展所作出的一项伟大贡献。但是，当前中国社会的话语环境并不支持这种政府职能模式，在与政府相关的研究中，学者们往往是按照西方国家所提供的话语指向去思考问题，看不到中国政府已经实现了政府职能模式创新的事实，从而使中国政府在实践上的创新成果长期得不到理论确认，其最终结果必然是扼杀这一创新成果，更不用说自觉地、主动地去完善引导型政府职能模式了。正如我们已经指出的，当前中国正面对着西方国家话语霸权的压力，能否在未来一个较长的时期内坚持并完善引导型政府职能模式，是无法作出乐观判断的。最为关键的是，中国社会很少有人意识到中国政府在改革开放的过程中所实现的政府职能模式创新，并没有在理论上对它加以认识和提升，更缺乏自觉地完善这一政府职能模式的理论探讨。随着全球化和后工业化步伐的加快，随着经济发展和社会运行的节律的迅速提升，随着国家间的交往和竞争日趋激烈，坚持并完善引导型政府职能模式将是中国崛起的一项重要保证，相反，其前景的不确定性将会增大。所以，我们只有摆脱西方理论的束缚，才能坚持在引导型政府职能模式的建构中走在持续创新的道路上，才能真正建立起有中国特色的社会主义引导型政府职能模式，并不断地使之科学化。

总的说来，引导型政府职能模式的建立是特殊历史条件下的产物。在中国改革开放之时，我们确立起了追赶西方发达国家和实现经济腾飞的目的。

标,然而,关于走向这一目标的道路却没有系统的理论指导,中国政府完全是在实践中摸索出了一条道路。中国经济、社会的发展证明,这一职能模式既能保证社会的相对独立性和自主性,又能较好地发挥政府作为社会总体利益代表者去协调经济以及社会生活。但是,目前看来,引导型政府职能模式还仅仅是一种实践形态,虽然中国政府在实践中创建了这一模式,却没有得到理论上的总结,更谈不上系统化的理论建构了。现在,家昊对这一问题作出了系统化的研究,对于引导型政府职能模式从分散的实践经验向系统化的理论建构而言,是非常积极的。我们已经指出,一切以实践形态出现的创新都必须得到理论确认才能得以保持下来,才能成为有价值的推动社会发展的资源,如果一种创新仅仅停留在实践形态而得不到理论提升,人们是非常容易地将之抛弃的。因此,对引导型政府职能模式加以系统化的理论研究有着极其重大的意义。

虽然引导型政府职能模式是中国政府在特定的历史下创造的,但是,我们认为引导型政府职能模式也是具有全球价值的,是可以推广的。这是因为,人类已经开始了后工业化进程,在工业社会的历史阶段中曾经发挥过巨大作用的保护型政府职能模式和干预型政府职能模式都失去了历史价值,取而代之的必然是引导型政府职能模式。一个非常简单的事实就是,就如在农业社会王朝治理的条件下朝廷(王室)作用于“天下”的方式到了工业社会不再适用一样,政府在工业社会中处理其与社会关系的保护型政府职能模式和干预型政府职能模式也将不再适用于后工业社会。我们认为,在后工业社会,人类所拥有的政府将是服务型政府,其职能模式也就是引导型政府职能模式。我们在今天自觉地研究和建构这一政府及其职能模式,一方面,是为了保证从工业社会向后工业社会过渡的历史进程不至于像从农业社会向工业社会过渡那样出现剧烈的振荡;另一方面,也是为建立起后工业社会的治理体系而做的必要的准备。虽然亚洲一些新兴工业化国家和地区在实现了经济腾飞之后抛弃了引导型政府职能模式,这只是历史发展中的暂时倒退,是由于工业社会的理论和观念排斥引导型政府职能模式而导致的结果。可以相信,随着后工业化进程的深入,工业社会的理论和观念将会日益显现出合理性的丧失,西方资产阶级的话语霸权也将消失,特别是在中国能够继续坚持运用引导型政府职能模式去成功地引导经济、社会发展的情况下,就一定会产生积极完善这一政府职能模式的理论探索,就会把引导型政府职能模式从“必然王国”引向“自由王

国”，就会得到世界各国的普遍承认和接受。那时，世界各国都会在借鉴和学习中国的引导型政府职能模式中受益，全球经济、社会的发展都会因引导型政府职能模式的全面确立而进入新航道。

“引导型政府职能模式”这一概念是我提出的。在上个世纪末，我围绕这一主题写了一些文章，后来把这些文章收录在《公共行政中的哲学与伦理》一书中。我一直有一个愿望，就是系统地对这一政府职能模式进行研究，但是，由于力所不逮，一直未能实现这个愿望。现在，家昊的这本《引导型政府职能模式的兴起》的出版，在一定程度上也可以说了却了我的这一心愿。倒不是因为我的学生做了这项工作，而是有人去对这一问题进行系统的研究了。虽然这一研究还是极其初步的，如果它能够引起学界的关注，能够唤起更多的人去研究这一课题，也就是我的愿望的实现。

社会科学与人文学科和自然科学不同，它没有不变的原理，更没有不可扬弃的理论和学说，社会科学只有一个面向未来的发展维度。社会科学的发展有三条道路可走：一条路是面向未来进行前瞻性的理论建构；另一条路是深刻地体察现实的需求并做出回应；第三条路就是总结实践经验，对之加以理论概括。引导型政府职能模式虽然是在中国改革开放30年实践经验的基础上概括出来的，但又是出于完善中国道路的要求，这项研究希望把中国经验提升为理论，特别是要努力发现对之加以系统化建构的方案。同时，我们也指出引导型政府职能模式应当属于服务型政府，尽管服务型政府构想的提出是在引导型政府职能模式的形成中获得的启发，但是，典型化的引导型政府职能模式是与服务型政府联系在一起的，是服务型政府应有的职能模式。就此而言，我们今天来研究引导型政府职能模式还应赋予其前瞻性的内容。

在这里，当我们谈到后工业化与服务型政府及其引导型政府职能模式的关系时，人们可能会产生一个疑问：既然引导型政府职能模式是属于服务型政府的，既然服务型政府应当是后工业社会的政府形态，那么，中国为什么会在改革开放的过程中建构起这种政府职能模式呢？其实，在人类社会的发展中，在某个历史阶段的实践中创造了属于下一个历史阶段的经验是一种经常出现的现象。也许中国在改革开放初期更多地承担了工业化的任务，但是，由于我们上述所谈到的那些原因，即特殊的历史条件和特殊的国情，决定了中国不能复制西方国家工业化的自然历史进程，从而走

出了一条新路。但是，如果这条道路得不到理论确认，就会被抛弃。当然，我们相信人类历史发展中的必然性，即便今天人们抛弃了引导型政府职能模式，也会在未来的某个时期会重新发现。如果那样的话，人类社会的发展为此所付出的代价也将是高昂的。这就是我们要求研究中国政府在改革开放的过程中建立引导型政府职能模式之路的原因。

在《公共行政的哲学与伦理》中，我着重思考的是引导型政府职能模式在社会管理中的应用问题。也就是说，当我在经济管理中发现了这一职能模式后，试图将其引入到社会管理方面。可是，作为一种倡议的这种设想并没有得到人们的响应，因而，也就不可能对中国政府的实践发生任何影响。从中国改革开放 30 多年来的实践看，在经济管理的领域中运用引导型政府职能模式可以说得心应手，而在社会管理领域中，基本上没有尝试过运用这一政府职能模式，在社会管理的问题上，更多地表现出了一种控制导向。正是因为存在着这样的问题，才表明引导型政府职能模式的研究有着更大的拓展空间，有更多的工作要做，而且这项研究的意义也更为重大。家昊的这本书可以看作是引导型政府职能模式研究的一项初步成果，希望这本书能够引来学界的响应。同时也希望家昊能够继续坚持在这一问题的研究方面做出努力，争取能够用自己的研究成果去影响中国走向未来的道路。在下一步的研究工作中，特别希望家昊能够对中国政府如何在教育、文化等广泛的社会管理领域中去运用引导型政府职能模式的问题作出深入研究。

张康之

2012 年 8 月

目 录

序	张康之 (1)
第一章 从政府职能出发理解中国道路	(1)
第一节 诠释“中国道路”的政府职能视角	(1)
一 中国道路研究的一般视角	(1)
二 政府职能及其模式的研究视角	(5)
三 引导型政府职能模式的提出	(10)
第二节 社会治理意义上的政府职能及其模式	(13)
一 社会治理“三部曲”的总体性框架	(13)
二 政府职能及其模式的类型分析	(17)
三 引导型政府职能模式的概念描述	(22)
第三节 政府职能及其模式研究的历史脉络	(25)
一 政府职能和国家职能的等同化研究	(26)
二 管理型政府及其职能模式的研究	(31)
三 走向“引导型政府职能模式”的研究	(37)
第二章 管理型政府的职能模式更替	(42)
第一节 从统治型政府到管理型政府	(42)
一 统治型政府及其治理模式	(42)
二 统治型政府的职能	(47)
三 管理型政府的滥觞	(53)
四 管理型政府的特征与职能	(59)
第二节 原子化社会与保护型政府职能模式	(65)
一 原子化社会与自由主义的孕育	(65)

2 引导型政府职能模式的兴起

二	古典自由主义的发生史	(68)
三	保护型政府职能模式的产生和特征	(73)
四	市场失灵与政府职能的扩张	(78)
第三节	组织化社会与干预型政府职能模式	(82)
一	组织化社会与国家干预主义的降生	(82)
二	罗斯福新政与凯恩斯主义勃兴	(87)
三	干预型政府职能模式的产生与失效	(94)
四	新自由主义思潮与新公共管理运动	(98)
第三章	政府职能模式的“第三条道路”	(104)
第一节	光荣与梦想：“四小龙”之快速工业化	(104)
一	“汉江奇迹”	(104)
二	“新加坡之谜”	(110)
三	中国香港“积极不干预式”起飞	(115)
四	中国台湾的“计划式”发展	(118)
第二节	对“四小龙”腾飞的传统解读	(121)
一	现代化理论与依附关系论	(121)
二	发展型国家与新古典理论	(126)
三	市场增进论与治理式互赖理论	(130)
四	对传统解读的批判性审视	(134)
第三节	引导型政府职能模式视角下的“第三条道路”	(137)
一	引导智慧与领导力制度化	(137)
二	经济发展中的政府引导功能	(140)
三	初级形态的引导型模式遭遇弃用	(147)
第四章	引导型政府职能模式的不自觉前行	(150)
第一节	大转型下的“中国道路”	(150)
一	历史大转型与双重发展使命	(150)
二	实存的中国道路	(154)
三	“中国道路”的传统解读	(157)
第二节	政府引导下的中国经济发展	(161)
一	领导力制度化与政商合作体系	(161)

二	战略规划制定与战略格局形成	(165)
三	现代防护墙下的金融运行体制	(170)
第三节	政府引导下的中国社会进步	(174)
一	惠农政策助力改善民生	(175)
二	文明建设的精神和生态之维	(178)
三	中国特色的社会维稳系统	(182)
四	社会组织的培育和发展	(183)
第五章	服务型政府建设视野下的引导型政府职能模式	(187)
第一节	后工业社会的来临	(187)
一	后工业社会的初步特征	(187)
二	社会自治力量的生成与政府的重新定位	(193)
三	社会治理走向合作治理	(197)
第二节	服务型政府建设：从理论到现实	(200)
一	服务型政府理论的提出	(200)
二	“四小龙”的“第三条道路”缺乏服务型政府理论基础 ...	(204)
三	中国的引导型模式实践先行凸显政府变革	(206)
第三节	服务型政府与引导型模式的关联性	(211)
一	服务型政府的职能体系	(211)
二	服务型政府：引导型模式的主体归属	(213)
三	引导型模式：服务型政府建设的基点	(217)
第六章	引导型政府职能模式的理论自觉	(220)
第一节	理论确认的必要性	(220)
一	“中心—边缘”结构的客观存在	(220)
二	经济领域的“中心—边缘”格局	(226)
三	文化领域的话语霸权主义	(232)
四	中国的引导型模式“处在十字路口”	(237)
第二节	引导型政府职能模式的面相	(242)
一	历史属性：面向后工业社会	(242)
二	实然特性：自觉而非自然	(246)
三	理想追求：推动服务型政府建设	(248)