● 服务型政府建设专题研究
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，-2T_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 (1948一 )，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：B03

由表及里：地方服务型政府建构向度研究
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

蚕．H大学学耜 2011．5
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。¨ 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

州大学学耜 2011．5
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

由表及里：地方服务型政府建构向度研究
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，政府优位于社会、权力优位于权利的
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。”
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。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。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．现代经济学与中国经济改革．北京：
中国人民大学出版社，2003．
[3]熊万胜 ．基层自主 l生何以可能 [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，2