

# 寻找中国发展模式的公共行政学视角： 基于地方发展型政府的述论

丁照攀，孔繁斌

(南京大学政府管理学院，江苏南京，210023)

**摘要：**中国奇迹产生的奥秘在于中国发展模式的选择，学界关于中国发展模式的研究缺乏公共行政学视角。通过开展中国发展模式与发展型国家理论的对话，发现是地方发展型政府形塑了中国发展模式的独特性。以地方发展型政府的生成、运行及效应为叙事线索，以经济职能履行为中轴的解释路径为理解中国发展模式提供了公共行政学视角。依照纵向的央地关系与横向的政市关系、政社关系，将地方发展型政府的实践图景归入代理型地方发展主义、地方政府统合主义与地方制度主义三个不同的解释框架。寻找中国发展模式的公共行政学视角，有利于重新发现中国情境下的公共行政实践，以实现中国发展模式的深化，为开辟“中国之治”新境界贡献理论力量。

**关键词：**中国发展模式；公共行政学；发展型国家；地方发展型政府；职能履行

**中图分类号：**D630

**文献标识码：**A

**文章编号：**1672-3104(2022)03-0177-11

## 一、引言

探究促成中国奇迹产生的中国发展模式，历来是政治学、经济学和比较政治经济学等学科关注的焦点。改革开放以来，由于地缘上的邻近性、文化上的相似性以及发展阶段的滞后性，中国发展在很大程度上受东亚新兴经济体经验的影响，使得发展型国家模式成为中国发展参考的经验样本<sup>[1]</sup>。如今，中国崛起于世界，实现了从落后时代、赶上时代到引领时代的历史性跨越，其发展经验也逐步被“一带一路”沿线国家接受和共享。但是，中国仍然是一个发展中国家，努力克服新冠肺炎疫情的不利影响，持续推进经济高质量发展仍是当前国家治理的重要任务。并且，在统筹安全与发展的背景下，如何更好地构建与完

善新发展格局依然是较为紧迫的时代课题。因此，产生于东亚国家或地区并用来解释发展中国家经济增长的发展型国家理论并没有过时。

当前，关于发展型国家模式的研究主要围绕国家能力(优秀官僚与国家自主性)与产业政策(干预市场与扶持产业)两大要素展开<sup>[2]</sup>。其中，前者立足于政治结构，属于典型的政治学议题；后者指涉的是政府与市场的关系，属于典型的经济学议题。从应然层面上讲，兼具跨学科、综合性与应用性等特征的公共行政学，在推进中国发展模式、发展型国家等跨学科议题的研究上更具优势，但现实中却没有产生令人满意的实质性贡献。马骏认为，中国公共行政学的研究水平近年来虽不断提升，并开始活跃于国际学术舞台，但由于已有的知识体系倾向于关心工具层面的问题，从而将关乎国家与社会转型的重大问题拱手相让给政治学家、经济学家和社会学家<sup>[3]</sup>。蓝志

收稿日期：2021-09-24；修回日期：2022-02-03

基金项目：国家社科基金重点项目“促进参与和公正分配的公共政策体系研究”(16AZD027)；南京大学博士研究生创新研究项目“地方政府职能履行的任务逻辑研究”(CXYJ21-09)

作者简介：丁照攀，男，河南清丰人，南京大学政府管理学院博士研究生，主要研究方向：国家治理与公共政策，联系邮箱：hndzpan@163.com；孔繁斌，男，江苏南京人，南京大学政府管理学院教授、博士生导师，主要研究方向：公共行政理论与政策过程

勇也强调,当大家津津乐道于中国经济发展的伟大成就时,却忽视了行政体制改革在这一发展过程中作过的决定性贡献<sup>[4]</sup>。可以说,关乎中国特色社会主义行政体制的公共行政学视角是探究中国发展模式不可缺少的研究面向。

## 二、中国发展模式与发展型国家理论的对话

在中国发展模式的讨论中,发展型国家理论已成为一个普遍的视域<sup>[5]</sup>。发展型国家理论源于美国学者约翰逊对日本发展模式的研究,随后成为解释日本、韩国、新加坡等东亚新兴国家经济腾飞的主流理论,其内涵是“国家以经济发展为首要目标,能够自主性地制定经济发展战略,通过实施各种积极的产业政策以有效地介入市场,从而推动国家的产业发展和经济增长”<sup>[6]</sup>。近年来,国内学者陈玮在发展型国家议题上做出了大量卓有成效的研究,并认为发展型国家理论再次复兴的关键在于其对中国案例的解释,促成相关理论与中国发展模式的对话,是中国学界的使命<sup>[7]</sup>。张振华也明确指出,从发展型国家的角度来总结中国经验,不仅能够更全面地认识中国的发展道路,还可以更好地阐明中国发展模式的世界意义<sup>[8]</sup>。

然而,国内外学界运用发展型国家理论研究中国发展模式的相关研究并没有形成累积性的成果与一致性的共识导致中国发展型国家的身份迷思始终存在。虽然美国学者 Knight<sup>[9]</sup>与国内学者张振华<sup>[8]</sup>、耿曙<sup>[10]</sup>等人或倾向于将发展型国家理论的意涵放宽,或将其外延缩小,或从几个维度来提炼其核心特质,都是将发展型国家理论视为“理念型”<sup>①</sup>;但是郑为元在研究中指出,“理念型”难免会因概念化而超越历史时空成为非历史的,发展型国家作为历史的产物,其成分具有普遍性、阶段性、权变性、历史性和独特性,已有的研究只是在普遍性上取得共识,在其他方面却存在诸多不同<sup>[6]</sup>。美国学者 Tsai<sup>[11]</sup>、韩国学者 Lee<sup>[12]</sup>、中国台湾学者张弘远<sup>[13]</sup>等人倾向于认为,中国发展的实践路径与其他发展型国家相比,虽

在表面上有相似之处,但在关键点上还是有所异。换句话说,反对中国是发展型国家的看法总能找出中国发展经验与经典的发展模式之间的差异,由此得出中国不是发展型国家的结论。需要指出的是,若再持续采用上述路径围绕中国是否是一个发展型国家进行辩论,必然会陷入发展型国家研究的内卷化困境。

自20世纪90年代以来,尤其是被1997年亚洲金融风暴席卷之后,东亚国家纷纷遭遇前所未有的发展困难,学界也因此展开了关于发展型国家模式转型、发展型国家理论失效的讨论<sup>[14]</sup>。自此,“嵌入式自主”<sup>[15]</sup>、从“治理式市场”走向“治理式互赖”<sup>[16]</sup>等理论开始兴起,学界关于发展型国家理论的研究也向国家与社会关系方面推进。国内学者黄宗昊将上述发展型国家理论的动态发展分为两个阶段:国家中心论的第一代发展型国家理论和社会中心论的第二代发展型国家理论;并指出当前研究存在的两个问题:其一,大陆学者用于研究中国发展模式的发展型国家理论大多停留在第一代发展型国家理论层面;其二,第二代发展型国家理论的相关研究成果主要来自对地方经济发展的观察<sup>[17]</sup>。

其实,长期以来,国内外学界面向中国场景对地方发展型政府的研究热度远远超过发展型国家,与发展型国家的身份迷思不同,关于地方发展型政府的存在学界已达成共识。一些学者在运用发展型国家理论直接对话中国发展模式时也将分析的重心置于地方层面<sup>[8,10,13,18]</sup>。然而,另有学者指出,以往关于发展型国家的界定是在假设国家(中央政府)是主导角色的基础上,将分析的重点放在中央政策精英身上,把地方政府及其与中央的关系从视野中抹去<sup>[19]</sup>。杨虎涛认为,地方政府的竞争体系使得中国更类似于一个发展型国家的集群组合。政府间既存在相互竞争关系,又同时受中央政府的统合领导,这与东亚发展型国家仅以某一城市为发展极的举措存在着明显的区别<sup>[5]</sup>。中国台湾学者张弘远更是提出疑问,当若干地方政府具有发展型国家特色,但中央政府却呈现管制型或市场保护型特征时,我们该如何从整体上来理解地方政府在中国经济发

展中扮演的角色呢? 并指出从宏观层面理解中国的整体发展, 重建适宜的理论分析框架将会是当前中国发展模式研究的重要课题<sup>[13]</sup>。

基于以上研究, 我们在重新审视两代发展型国家理论的基础上进一步提出, 中国是一个独特的发展型国家, 理解这种独特性的关键在于地方发展型政府, 亦即地方发展型政府形塑了中国发展模式的独特性。

### 三、地方发展型政府: 呈现中国发展模式公共行政学视角的关键变量

1887年, 托马斯·伍德罗·威尔逊(Thomas Woddrow Wilson)提出了政治与行政二分的观点。后来, 古德诺(Frank J. Goodnow)对政治与行政之间的区别和关联作了进一步的阐释, 明确提出政治是国家意志的表达, 而行政是国家意志的执行<sup>[20]</sup>。政治学涉及的是政府职能的内容, 而行政学关乎的是政府职能的履行。可以说, 公共行政学是一门面向行动的学问, 而这种行动即是职能履行。职能履行在本质上关涉行政组织的构建与运作, 是行政组织话语的元叙事。因此, 公共行政学研究的注意力和想象力应置于政府职能履行这一学科旨趣上。地方发展型政府以推动经济发展为目标, 以长期担当经济发展的主体力量为己任, 以经济增长作为政治合法性的主要来源<sup>[21]</sup>, 在公共行政学的学科旨趣上体现为地方政府积极履行经济职能。而地方发展型政府的生成、运行及效应分别回答了地方政府为什么积极履行经济职能、地方政府怎样积极履行经济职能以及地方政府积极履行经济职能产生了什么影响。由此可见, 以经济职能履行为中轴, 以地方发展型政府的生成、运行及效应为叙事线索的解释路径为理解中国发展模式提供了公共行政学视角。本文基于这一解释路径对中国发展模式的公共行政视角进行具体呈现, 如图1所示。

#### (一) 中央通过放权改革与激励设计塑造了地方发展型政府

在众多的比较研究中, 学者经常涉及不同国

家的发展模式, 诸如“新加坡模式”“韩国模式”, 但这些讨论都忽略了治理规模的影响<sup>[22]</sup>。中国庞大的治理规模在很大程度上决定了中国发展模式的采纳必须依靠地方政府, 突显了地方政府在“上下分治”治理架构中的重要地位。

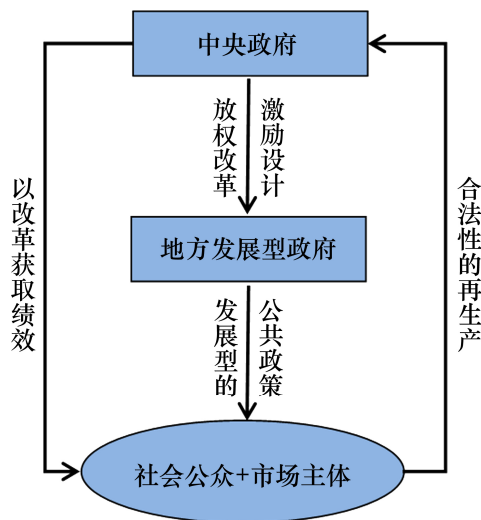


图1 公共行政学视角下中国发展模式的分析框架

改革开放以来, 在以经济建设为中心发展思想的指导下, 中央履行经济职能的一个主要面向就是通过相关的激励制度安排来提高地方政府履行经济职能的积极性, 以夯实国家履职经济职能的组织基础。与企业组织不同, 政府行政的公共性、政府目标的多维性、政府任务的冲突性、政府绩效的难以测量性等现实, 使得政府组织激励成为政府治理领域面临的难题<sup>[23]</sup>。然而, 中央通过向地方政府实施行政放权(例如经济管理权限、要素资源配置权限等)、财政分权与干部人事制度改革(从下管两级到下管一级)等一系列举措, 为下一步构建促进地方政府积极履行经济职能的激励设计创造了条件<sup>[24]</sup>。可以说, 尽管存在诸多困难, 但中国政府通过打好放权的“组合拳”做好了激励。正如美国学者 Easterly 所言, 把“价格搞对”只是一个方面, 而“把激励搞对”才是发展中国家经济腾飞的关键<sup>[25]</sup>。

首先, 在正向激励方面, 中央着力构建了针对地方政府的财政激励、晋升激励与竞争激励等措施, 学界围绕这三个方面提出了“中国特色财政联邦主义”<sup>[26]</sup>、“政治锦标赛”<sup>[27]</sup>、“县际竞争”<sup>[28]</sup>

等理论假说。其次,在负向激励方面,来自科层体制内纵向与横向双重维度的问责障碍反而为地方政府经济职能的履行提供了自由空间,学界在这方面存在“分权化威权主义”<sup>[29]</sup>与“问责有限的分权”<sup>[30]</sup>的理论置辩。除上述两方面外,地方政府在职能履行过程中还存在“指令治”,该措施既非人治也非法治,即官员不是想做什么就能做什么,也并非总是严格遵循法律条文,而是优先执行官方的指令<sup>[31]</sup>。上述的理论观点虽然对地方政府激励探讨的着力点不同,解释力度也各异,甚至“政治锦标赛”的提法还遭到学界的质疑,但都在一定层面上诠释了中央通过建立强激励机制塑造地方发展型政府的精髓所在。

## (二) 地方政府通过发展型公共政策形塑了政府与市场和社会的关系

无论是国家治理,还是地方治理,都是通过不同类型、不同位阶的公共政策的实施来实现的。作为地方政府履行经济职能的政策工具,发展型公共政策<sup>②</sup>的落实必然与地方的社会结构、社会利益密切相关,同时又与市场机制的运行共存<sup>[1]</sup>。因此,地方政府通过大量的发展型公共政策形塑了政府与市场、政府与社会两大关系的基本样貌。

纯粹以政府或者以市场为中心的理论都不足以解释中国经济的增长模式,中国经济的发展依靠的是“被引导的市场”,其增长离不开政府在场,但核心问题是政府以什么身份在场<sup>[32]</sup>。当地方政府有了经济控制权,其总体倾向性行为是通过扩大市场力量来实现经济增长的目标函数,而并非排斥市场力量<sup>[33]</sup>。可以说,在市场体制不完善的条件下,地方政府是通过发展型政策扮演“经营之手”或“支持之手”的角色来引导了市场的发展与完善。分税制改革后,中国特色财政联邦主义等主流理论都倾向于认为地方政府推行民营化改革,然而地方政府却并没有单纯地采取民营化的策略,而是通过调整发展型公共政策从“经营企业”转向“经营城市”<sup>[34]</sup>。随着市场体制的逐步完善,地方政府为了潜在的收益,在积极履行经济职能的过程中也采取“三个清单”(权力清单、责任清单和负面清单)的措施来刺激

市场的繁荣。可以说,地方政府在经济职能履行过程中始终抓住了发展型公共政策的“牛鼻子”,在很大程度上培育和完善了我国的市场经济。

回归国家学派中的嵌入式自主理论强调,经济发展不能仅依赖政府或只依赖市场,以政府与社会镶嵌才能更好地促进经济的发展<sup>[15]</sup>。改革开放以来,地方政府通过发展型公共政策推动了地方经济的发展,同时也促进了社会现代性的启蒙。可以说,在这一进程中,经济发展不仅催生了各种社会组织,还使得社会公众的公民意识、权利意识、法律意识等获得了大幅提高。随着市场的发展与社会力量的崛起,中央政府在评价地方政府绩效的同时,也会将一部分来自市场、社会的反馈纳入纵向治理机制,由此赋予市场和社会一些约束地方政府行为的非正式权力<sup>[24]</sup>。当社会公众面对影响自身利益诉求的发展型政策时(尤其邻避项目),也不再无动于衷,而是主动拿起“弱者的武器”进行争取,并借助网络媒体的扩散效应对政府施加舆论压力。因此,近年来地方政府在履行经济职能过程中尤为注重向社会的镶嵌,通过不断的优化发展型公共政策供给、改善职能履行方式等来夯实经济职能履行的社会基础。

## (三) 在不断的改革中实现绩效合法性的再生产

改革开放以来,中央通过一系列的放权改革与激励设计,在地方形塑出地方发展型政府,为全国经济发展注入了源源不断的内生动力。然而,地方政府在积极履行经济职能的过程中,也伴随着出现了一些“成长的代价”与“成长的烦恼”。其中,“成长的代价”指涉的是地方政府在经济职能履行过程中产生了一些始料未及的社会问题或者环境问题;“成长的烦恼”指涉的是随着地方政府相关经济政策的持续推动,经济增长的边际效益会发生递减。前者会直接削弱经济增长产生的绩效合法性,后者会降低经济因素在绩效合法性中的主导作用,并且越来越难以弥补前者对绩效合法性的削弱,从而导致一系列公共事件的发生。

为了应对大国发展过程中由于权威体制与



有效治理之间的矛盾而带来的一系列问题，中央政府一方面采取了“顶层设计—地方细则”的放权模式，即中央政府先出台原则性文件，再赋予地方政府制定细则的权力<sup>[35]</sup>；另一方面，采取了“顶层设计—地方探索”的试验模式，即中央主导总体的规划设计，选取特定地方作为试点，并适时吸纳地方的有益经验<sup>[36]</sup>。正是上述“放权+试验”的改革措施使得地方政府在发展型公共政策的供给、经济职能的履行等方面呈现出一系列差异化的探索与多元化的行动方式，在保证横向持续竞争的基础上又增添了政策学习机制，使得地方政府不仅获得了经济发展的绩效增量，也使得“成长的代价”与“成长的烦恼”在经济发展过程中不断地被消解。需要指出的是，问题消解对于公众而言也是一种绩效表现，与经济發展的绩效增量一起构成了改革的红利，大幅提升了社会公众的获得感，最终在国家与社会互动的过程中实现了绩效合法性的再生产。可以说，为顺应外界形势的变化，尤其是在当前百年未有之大变局加速变革的社会条件下，中国能够在保持发展模式稳定的前提下，灵活地调整技术性的治理手段，突显了中国发展模式的韧性。

四、三维框架下地方发展型政府的立体型解释

作为公共行政学视角下中国发展模式分析的关键变量，地方发展型政府在实践中探索出一系列具有中国特色的治理机制或模式。这些治理机制或模式是公共行政学视角下中国发展模式独特性的中观体现，同时也促进了公共行政学基于中国本土化经验的理论创新。为了更为系统、深入地揭示地方发展型政府的实践样态，我们依照纵向的央地关系与横向的政市关系、政社关系将地方发展型政府产生的特色治理机制或模式归入三个不同的解释框架，即代理型地方发展主义(agent of local developmentalism)、地方政府统合主义(local state corporatism)、地方制度主义(local institutionalism)，由此形成了地方发展型政府的立体型解释。

(一) 代理型地方发展主义

现代社会在处理与各级政府关系和组织内部关系时，主要有三种选择方式：科层控制、委托代理和民主自决<sup>[37]</sup>。改革开放以来，放权改革使得地方政府具备了较大自主性，并成为一相对独立的利益主体，中央与地方的关系也由中国特色的科层控制演变为委托代理关系。通过委托代理机制，中央与地方的整体发展模式是一种“代理型发展主义”，地方发展主义模式实质是“代理型地方发展主义”<sup>[38]</sup>。当前，在“代理型地方发展主义”的解释框架下，学界已积累了大量的研究成果。

表 1 地方发展型政府实践样态的立体解释

| 维度   | 解释        | 发展型    | 代表性                    |
|------|-----------|--------|------------------------|
| 类别   | 框架        | 取向类型   | 理论解释                   |
| 央地关系 | 代理型地方发展主义 | 自主空间   | 行政发包制；项目制；             |
|      |           | 一动力驱动  | 控制权理论                  |
|      |           | 明确责任   | 压力型体制；行政包干制；           |
|      |           | 一压力倒逼  | 目标管理责任制                |
| 政市关系 | 地方政府统合主义  | 经营企业   | 地方政府公司化；政府即厂商；地方企业家型政府 |
|      |           | 经营城市   | 土地一财政一金融发展模式           |
|      |           | 经营营商环境 | 行政一政治一公司统合模式           |
|      |           |        | 以“民众为中心”的公共管理理论        |
| 政社关系 | 地方制度主义    | 助力式    | 民间社会的理；                |
|      |           | 参与式    | 地方市场社会主义政策营销；全过程民主     |

1. “自主空间—动力驱动”的发展型取向

已有的行政发包制<sup>[39]</sup>、项目制<sup>[40]</sup>、“控制权”理论<sup>[41]</sup>等理论假说都内在蕴含了纵向委托代理关系中地方政府“自主空间—动力驱动”的发展型取向。“自主空间—动力驱动”的发展型取向即是地方政府在分权中获得了自主空间，在激励

中寻求动力,从而通过与上级政府博弈来强化自身的发展议题。上述理论假说虽然理论视角和侧重点有所差异,但其理论内涵都不约而同地包括分权、激励与考核等要素,并且更强调前两个要素。其中,行政发包制在基于属地管理的“块块”发包过程中为地方政府带来了自主空间;项目制是在基于纵向控制的“条条”发包过程中为地方政府带来了自主空间;“控制权”理论是目标设定权、检查验收权和激励分配权三种控制权在分离过程中为地方政府带来了自主空间。然而,在纵向信息不对称与横向制度性约束有限的条件下,地方政府不仅要以经济指标为考核指挥棒,还要面临着与对手展开竞争的强激励环境。在这种强激励与弱约束的任务情境中,地方政府具有较大的自由裁量空间,不仅可以充分发挥自身的积极性和创造性,在实践中也可以借助一系列非正式制度,积极履行经济职能,以追求最佳绩效。

## 2. “明确责任—压力倒逼”的发展型取向

已有的压力型体制<sup>[42]</sup>、行政包干制<sup>[43]</sup>、目标管理责任制<sup>[44]</sup>等理论假说都内在地蕴含了纵向委托代理关系中地方政府“明确责任—压力倒逼”的发展型取向。“明确责任—压力倒逼”的发展型取向是地方政府在任务分配中明确责任,在结果考核中寻求控制,从而通过对下级政府控制来强化自身发展的议题。上述理论假说虽然在理论视角和侧重点上有所差异,但其理论内涵都包括分权、约束与考核等要素,尤其是后两个要素。其中,压力型体制强调了地方政府在任务分配中的层层加码与压力传递;行政包干制强调了地方政府将重要的发展议题转化为政治任务,责任明确到人予以承包;目标管理责任制强调了地方政府通过目标分解,层层签订“责任状”。然而,与“自主空间—动力驱动”的发展型取向不同的是,地方政府处于一种弱激励与强约束的任务情境中。可以说,这种强约束是以责任压力的倒逼为手段、以“一票否决”的考核方式为保障来实现的。由此,地方政府在履行经济职能的过程中常常启用“硬核武器”,诸如中心工作模式,使得责任与压力在科层链条中演绎到极致,体现了地方政府强烈的发展型取向。

## (二) 地方政府统合主义

改革开放以来,“官场+市场”的双层竞争模式驱动了中国经济的高速增长,并塑造了中国独具特色的政经结构、市场经济和政商关系<sup>[23]</sup>。美国学者戴慕珍借用菲利普·施密特的国家统合主义学说提出了地方政府统合主义的经典理论,强调了地方政府、金融机构及企业之间的统合关系<sup>[45]</sup>。此后,戴慕珍又研究了地方政府统合主义的进化:除了对少数的成功企业保持直接控制外,还对一些重要的私有企业进行扶持<sup>[46]</sup>。值得商榷的是,国内学者张汉曾指出这一理论名称的误导性和迷惑性,即戴慕珍误用了“统合主义”这一概念,应该运用“地方政府公司主义”的概念,才能更为恰当地反映中国地方政府行为,既具有直接参与企业生产的企业家型的特点,又具有以地方发展为总体政策导向的发展型模式特征的制度混合体的题中之义<sup>[47]</sup>。

### 1. “经营企业”的发展型取向

改革开放初期,中央实施的财政分权改革让地方政府成了独立的利益主体,并获得了谋求自身利益的动机和行动空间。地方政府开始大力发展农村集体企业即乡镇企业,由此,乡镇企业在全国范围内异军突起,并涌现出两种典型的发展模式即“苏南模式”与“温州模式”。在学界,国内外学者也纷纷提出地方企业家型政府<sup>[48]</sup>、地方政府公司化<sup>[49]</sup>、政府即厂商<sup>[50]</sup>等理论假说。这些理论假说都内在地蕴含了地方政府在履行经济职能过程中“经营企业”的发展型取向,即地方政府通过工厂管理、资源分配、行政服务、投资与贷款等措施直接介入企业的经营,以促进地方经济增长<sup>[51]</sup>。此时,地方政府就像企业一样,用经济指标来指导自己的行政目标、组织行为与考核激励下属部门,并积极地履行经济职能,表现出政府角色企业化、政府行为经营化的特征<sup>[52]</sup>。这与怀特所谓的“社会主义发展型国家”模式十分接近,也与东亚发展型国家的“共生性政企联盟”高度相似<sup>[10]</sup>。

### 2. “经营城市”的发展型取向

分税制改革后,由于增值税对地方财政收益的贡献日渐式微,地方政府纷纷从“经营企业”

转向“经营城市”,即地方政府将地区经济开发、招商引资和土地财政综合起来形成的一种经济增长点更为强劲、持久的区域经济发展模式<sup>[23]</sup>。折晓叶指出,在城市化发展模式下,地方政府行为具有行政化、政治化和公司化统合治理的特点,并且其发展动力也不同于工业化时期,土地已替代企业成为地方经济增长的新核心要素。政府财政的主要来源也变成了直接与土地和城建有关的税收,地方政府正以新的统合方式来占有、经营和治理辖区,以驱动新的经济增长和区域发展<sup>[53]</sup>。由此,在全国各地兴起了建设开发区的热潮,学界也开启了对“经营城市”发展型取向的长期探索,并产生了“行政—政治—公司三位一体的统合模式”<sup>[53]</sup>、“土地—财政—金融三位一体发展模式”<sup>[54]</sup>等理论假说。上述理论假说虽然理论视角和侧重点有所差异,但其理论内涵都在于地方政府在履行经济职能过程中通过建设开发区来筑巢引凤,并间接扶持企业发展。这与怀特所谓的“资本主义发展型国家”形态比较类似,也与东亚发展型国家的宏观产业政策高度相似<sup>[10]</sup>。

### 3. “经营营商环境”的发展型取向

近年来,以优化营商环境为目标的“放管服”改革在全国范围内如火如荼地开展,地方政府开始聚焦数字化集成改革,打造高质量政务服务平台。由此,地方政府的发展型取向又有了新的变化,即从注重企业、土地等硬要素纷纷转向营商环境这一软要素,并涌现出多样化和差异性的地方探索,诸如浙江的“最多跑一次”、江苏的“不见面审批”和上海的“一网通办”等先进经验。对此,公共行政学界进行了积极的理论回应,并形成了一系列原创性的理论成果。郁建兴等人基于“最多跑一次”的改革经验提出了超越政府中心主义治理逻辑的新路径,即“以民众为中心”的公共管理。相较于后新公共管理时期兴起的新公共治理、公共价值管理等同样强调民众中心或民众重要性的理论话语,“以民众为中心”的公共管理不仅在理论上强调以民众为中心,更是探讨了推进“以民众为中心”的公共管理的实现条件及其制度设计<sup>[55]</sup>。李文钊在奥斯特罗姆、胡德、

西蒙等人研究的基础上,重新将“界面”作为分析单位,研究“界面”自身的特征、内部结构、外部环境、功能与目标,从而建构了一个关于界面的理论范式来讨论当前的治理改革<sup>[56]</sup>。后来,李文钊教授等人又基于江苏省徐霞客镇的改革案例运用界面治理理论进一步解释了“放管服”改革的内在逻辑<sup>[57]</sup>。可以说,虽然地方政府经济职能的履行方式因时势变迁而发生多次嬗变与升级,即从“经营企业”到“经营城市”,再到当前的“经营营商环境”,但是地方政府的发展型取向在本质上却没有发生变化。

### (三) 地方制度主义

当前,国内外学者普遍认为,行政分权和晋升激励约束下的制度供给是地方政府行为影响经济发展的主要理论路径,但无论是“中国特色财政联邦主义”还是“政治锦标赛”都集中探讨国家的正式制度,对非正式制度(地方性社会制度)的考察还相对较少<sup>[58]</sup>。其实,在中国社会存在着大量被广泛认可的地方性社会制度。这类制度在无形之中支持或阻碍着地方经济的发展。中国台湾学者陈志柔在研究中国大陆农村财产权制度变迁时提出了地方制度主义的解释框架,认为单单依靠国家官僚制度以及市场机制是难以有效地解释中国地方发展的特殊性,唯有加入地方制度的分析,充分了解地方社会制度与国家和社会的互动过程,将地方政府与地方社会网络、地方社会文化的复杂关系考虑在内,才能完整地解释地方政府的真实样态<sup>[59]</sup>。

#### 1. 助力式的发展型取向

地方性社会制度是在长期的历史发展进程中形成并延续下来的传统习俗,它以村规民约、村风民俗的形式抑制乡村事务中可能出现的机会主义行为,减少了交易成本。目前,学界主要围绕民间社会的理和地方市场社会主义对此进行了系统研究,主要集中在两个方面:其一,民间社会的理。曹正汉教授通过珠江三角洲在滩涂围垦过程中产生的法与理的冲突,系统研究了“民间社会的理”,尽管其与正式法律制度存在冲突,但由于它可以降低产权界定的交易成本,能提高围垦滩涂的速度,和解决工商业用地不足

等问题,地方政府采纳了民间社会的理,欣然变阻力为助力<sup>[60]</sup>。其二,地方市场社会主义。林南教授<sup>[61]</sup>、周雪光教授<sup>[62]</sup>通过详实的案例研究了地方政府运用亲族关系网络这一社会文化力量在增强自身权威、促进经济发展过程中发挥的重要作用,深入阐释了地方市场社会主义。可以说,地方政府在积极履行经济职能过程中发现并应用了地方的社会情境,以创新的思维和开放的观念借力地方性社会制度来推动地方经济又好又快的发展。

## 2. 参与式的发展型取向

当然,在中国也存在一些与地方政府的发展型取向相背离的地方性社会制度,最为典型的即是邻避抗争。由于地方社会普遍存在邻避情结,公众常常会抵制地方政府推行的关乎经济发展的邻避项目。值得注意的是,近年来地方政府的治理模式开始从强制推行向镶嵌社会转变,即通过公众参与的方式来改变或消解地方社会制度。目前,学界主要通过对政策营销和全过程民主对此进行有力回应。第一,政策营销。地方政府在履行经济职能过程中已不仅仅局限于强制灌输、利益动员和信息发布等方式,而是更加重视政策目标群体,注重分析识别、评估预判、匹配满足公众需求,并通过政策营销的方式来达成政府与公众的共识<sup>[63]</sup>。第二,全过程民主。全过程民主的落地离不开具体的公共政策的实施,从问题建构、议程设置到政策的制定和落实,再到政策评估的所有环节,地方政府都需回应社会公众完整的参与权,这是提高政策质量的全景考虑,这样才能使全过程民主真正嵌入到公共政策过程中,达到二者的有机统一和共同推进<sup>[64]</sup>。可以说,当前地方政府在推行发展型的邻避项目时更加注重社会的镶嵌,实施全过程的公众参与,进一步夯实经济职能履行的社会基础。

## 五、结语

改革开放以来,中国作为一个以发展为第一要务的国家,创造了举世瞩目的中国奇迹。可以

说,这源于中国特色社会主义的制度优势,而其中的行政体制优势不可或缺,这也正是公共行政学视角下中国发展模式的核心所在。在中国情境下的公共行政实践中,纵向维度产生了代理型发展主义的央地关系,横向维度产生了地方统合主义的政市关系与地方制度主义的政社关系,而在这央地、政市与政社的三维关系中塑造了地方发展型政府。其中,在央地关系中产生了压力型体制、行政发包制、项目制与目标管理责任制;在政市关系中产生了地方政府公司化、地方企业家型政府、“行政—政治—公司统合模式”与以“民众为中心”的公共管理;在政社关系中产生了民间社会的理、地方市场社会主义、政策营销与全过程民主。而地方发展型政府在上述中国特色社会主义行政体制的一系列治理机制或模式中都扮演着主体角色或核心角色,并在地方上代表国家。因此,寻求中国发展模式的公共行政学视角,有利于重新发现中国情境下的公共行政实践,以实现中国发展模式的深化,从而推动公共行政学面向中国实践围绕职能履行进行知识再生产。

不可否认,我们的制度体系也存在一定的缺陷,仍需完善,改革就是社会主义制度的自我完善。可以说,如同“忒修斯之船”一样,不断的改革与创新是中国发展模式的特色所在,中国的发展道路就是无数次的改革与创新铺就的。当前存在的一系列贫富悬殊、环境污染等社会问题也必然要通过改革加以解决,并且现在也正处于全面深化改革的攻坚期与深水区。随着以人民为中心的发展思想、共享发展的发展理念、高质量发展的发展观念等改革红利的落地,中国发展模式在新时代很可能迎来新的飞跃。党的十九届四中全会再次将“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”这一时代命题推向了新的高度,并明确为全党的一项重大战略任务。这就要求我们在“四个自信”的引领下,持续开发、积聚与用足制度优势,并通过不断地改革、创新与学习来克服而不是掩盖制度缺陷,进一步完善和发展中国特色社会主义制度,以“中国之制”助推“中国之治”。

## 注释:

- ① “理念型”指的是把发展型国家的历史经验抽象化, 抽出主要成分, 给予具有概化的标签。
- ② 彭勃教授等人指出, 发展型公共政策是地方政府以经济发展为取向, 往上对接国家发展战略和行动指南, 对下以本行政区域为管辖范围, 综合运用政治、经济、行政、法律、社会等多种手段, 采取以经济增长作为政治合法性主要来源的政策模式。详见论文《发展型公共政策与地方治理: 制度—机制—行动的三维视角》, 《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2014年第6期。

## 参考文献:

- [1] 张汉. 在变动中寻求国家、市场与社会的结构性契合与协同——对发展型国家理论及中国模式的比较研究[J]. 经济社会体制比较, 2014(3): 121-131.
- [2] 陈玮, 耿曙. 发展型国家的兴与衰: 国家能力、产业政策与发展阶段[J]. 经济社会体制比较, 2017(2): 1-13.
- [3] 马骏. 公共行政学的想象力[J]. 中国社会科学评价, 2015(1): 17-35.
- [4] 蓝志勇. 深化“放管服”改革 加快政府职能转变——评《加快政府职能转变的实现路径: 四张清单一张网》[J]. 中国行政管理, 2017(8): 159.
- [5] 杨虎涛. “发展型国家”视域下的中国镜像: 中国究竟是怎样的发展型国家[J]. 南国学术, 2018(2): 180-195.
- [6] 郑为元. 发展型国家或发展型国家理论的终结? [J]. 台湾社会研究季刊, 1999(6): 1-68.
- [7] 陈玮. “发展型国家”的三次理论辩论: 政府介入的必要性、有效性和时机[J]. 公共行政评论, 2019(1): 55-71.
- [8] 张振华. 发展型国家视野下的中国道路: 比较与启示[J]. 学海, 2018(6): 100-108.
- [9] KNIGHT, JOHN B. China as a developmental state[J]. The World Economy, 2014, 37(10): 1335-1347.
- [10] 耿曙, 陈玮. “发展型国家”模式与中国发展经验[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2017(1): 16-20.
- [11] TSAI K S. Off balance: The unintended consequences of fiscal federalism in China[J]. Journal of Chinese Political Science, 2004, 9(2): 1-26.
- [12] LEE K, HAHN D, LIN J. China and the east asian model a 'Comparative Institutional Analysis' perspective[J]. Working Paper Series, 2001, 2(1): 85-120.
- [13] 张弘远. “发展型国家”理论的回顾及其在中国研究适用性之探讨[J]. 东亚研究, 2007(2): 96-97.
- [14] 黄意植. 发展型国家的退场与升级: 比较日韩电视产业[D]. 台北: 台湾政治大学, 2013.
- [15] EVANS P. Embedded autonomy: States and industrial transformation[M]. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- [16] 维斯, 霍布森. 国家与经济发展: 一个比较及历史性的分析[M]. 黄兆辉, 廖志强, 译. 长春: 吉林出版集团, 2009.
- [17] 黄宗昊. 中国模式与发展型国家理论[J]. 当代世界与社会主义, 2016(4): 166-174.
- [18] NEE V, SU S. Institutional foundations of robust economic performance: Public-sector industrial growth in China[J]. In: Henderson J.(eds) Industrial Transformation in Eastern Europe in the Light of the East Asian Experience[M]. London: Palgrave Macmillan, 1998.
- [19] HOWELL J. Reflections on the Chinese state[J]. Development and Change, 2006, 37(2): 273-297.
- [20] 古德诺. 政治与行政: 一个对政府的研究[M]. 王元, 译. 上海: 复旦大学出版社, 2011.
- [21] 郁建兴, 徐越倩. 从发展型政府到公共服务型政府——以浙江省为个案[J]. 马克思主义与现实, 2004(5): 65-74.
- [22] 周雪光. 国家治理规模及其负荷成本的思考[J]. 吉林大学社会科学学报, 2013(1): 5-8.
- [23] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 格致出版社, 2008.
- [24] 高翔. 放权与发展: 市场化改革进程中的地方政府[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2020.
- [25] EASTERLY W. The elusive quest for growth: Economists' adventures and misadventures in the tropics[M]. The MIT Press, 2002.
- [26] QIAN Y, WEINGAST B R. China's transition to markets: Market-preserving federalism, Chinese style[J]. Journal of Economic Policy Reform, 1996, 1(2): 149-185.
- [27] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(07): 36-50.
- [28] 张五常. 中国的经济制度: 中国经济改革三十年[M]. 北京: 中信出版社, 2009.
- [29] LANDRY P F. Decentralized authoritarianism in China: the communist party's control of local elites in the post-Mao era[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- [30] 郁建兴, 高翔. 地方发展型政府的行为逻辑及制度基

- 础[J]. 中国社会科学, 2012(5): 95-112.
- [31] BIRNEY M. Decentralization and veiled corruption under China's "Rule of Mandates"[J]. *World Development*, 2014, 53(1): 55-67.
- [32] 王彩波, 陈霞. 中国经济发展道路中的国家自主性[J]. 吉林大学社会科学学报, 2015(2): 5-16.
- [33] 郭茜琪. 区际交易拓展: 对政府与市场分野的思考[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2008(03): 372-377.
- [34] 曹正汉, 史晋川. 中国地方政府应对市场化改革的策略: 抓住经济发展的主动权——理论假说与案例研究[J]. 社会科学研究, 2009(4): 1-27.
- [35] 蔡长昆, 王玉. “政策建构政治”: 理解我国“顶层设计—地方细则”——以网约车政策过程为例[J]. 甘肃行政学院学报, 2019(3): 15-28.
- [36] 张克. 顶层设计与基层探索的互动模式[N]. 北京日报, 2018-11-26(14).
- [37] 彭勃. 社会冲突困局与地方发展主义[J]. 经济社会体制比较, 2009(2): 132-138.
- [38] 杨志军. 中央与地方、国家与社会: 推进国家治理现代化的双重维度[J]. 甘肃行政学院学报, 2013(6): 12-20.
- [39] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014(6): 1-38.
- [40] 渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5): 113-130.
- [41] 周雪光, 练宏. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论[J]. 社会科学研究, 2012(5): 69-93.
- [42] 杨雪冬. 压力型体制: 一个概念的简明史[J]. 社会科学, 2012(11): 4-12.
- [43] 杨华, 袁松. 行政包干制: 县域治理的逻辑与机制——基于华中某省 D 县的考察[J]. 开放时代, 2017(5): 182-198.
- [44] 王汉生, 王一鹤. 目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑[J]. 社会科学研究, 2009(2): 61-92.
- [45] OI J C. State and peasant in contemporary China: The political economy of village government[M]. University of California Press, 1989.
- [46] OI J C. The evolution of local state corporatism [C]//In: Walder A G. (eds) *Zouping in Transition: The Process of Reform in Rural North China*[M]. Harvard University Press, 1998.
- [47] 张汉. “地方发展型政府”抑或“地方企业家型政府”? ——对中国地方政企关系与地方政府行为模式的研究述评[J]. 公共行政评论, 2014(3): 157-175.
- [48] ZHANG Y. The entrepreneurial role of local bureaucracy in China: A case study of shandong province[J]. *Issues & Studies*, 1996, 32(12): 89-110.
- [49] 赵树凯. 地方政府公司化: 体制优势还是劣势[J]. 文化纵横, 2012(2): 73-80.
- [50] WALDER A G. Local governments as industrial firms: An organizational analysis of China's transitional economy[J]. *American Journal of Sociology*, 1995, 101(2): 263-301.
- [51] OI J C. Fiscal reform and the economic foundations of local state corporatism in China[J]. *World Politics*, 1992, 45(1): 99-126.
- [52] 何显明. 市场化进程中的地方政府行为自主性研究——基于浙江的个案分析[D]. 上海: 复旦大学, 2007.
- [53] 折晓叶. 县域政府治理模式的新变化[J]. 中国社会科学, 2014(1): 121-139.
- [54] 周飞舟. 以利为利: 财政关系与地方政府行为[M]. 上海: 上海三联书店, 2012.
- [55] 郁建兴, 黄飏. 超越政府中心主义治理逻辑如何可能——基于“最多跑一次”改革的经验[J]. 政治学研究, 2019(2): 49-60.
- [56] 李文钊. 界面理论范式: 信息时代政府和治理变革的统一分析框架建构[J]. 行政论坛, 2020(3): 129-135.
- [57] 李文钊, 翟文康. 从条块到界面: 基层政府“放管服”改革的内在逻辑——基于江苏省徐霞客镇的案例研究[J]. 甘肃行政学院学报, 2021(1): 23-31.
- [58] 罗富政, 罗能生. 地方政府行为与区域经济协调发展——非正式制度歧视的新视角[J]. 经济动态, 2016(2): 41-49.
- [59] 陈志柔. 中国大陆农村财产权制度变迁的地方制度基础: 闽南与苏南的地区差异[J]. 台湾社会学, 2001(2): 219-262.
- [60] 曹正汉, 史晋川. 中国民间社会的理: 对地方政府的非正式约束——一个法与理冲突的案例及其一般意义[J]. 社会科学研究, 2008(3): 92-121.
- [61] LIN N. Local market socialism: Local corporatism in action in rural China[J]. *Theory & Society*, 1995, 24(3): 301-354.
- [62] 周雪光, 程宇. 通往集体债务之路: 政府组织、社会制度与乡村中国的公共产品供给[J]. 公共行政评论, 2012(1): 46-77.
- [63] 谭翀, 严强. 从“强制灌输”到“政策营销”——转型期中国政策动员模式变迁的趋势与逻辑[J]. 南京社会科学, 2014(5): 62-69.
- [64] 孔繁斌. 全过程民主: 政策参与过程优化的新情景[J]. 探索与争鸣, 2020(12): 20-23.



## Seeking public administration of Chinese model: An overview based on local developmental government

DING Zhaopan, KONG Fanbin

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

**Abstract:** The secret of the Chinese miracle lies in the choice of the Chinese model, but there has been no perspective of public administration in the study of the Chinese model in the academia up to now. By conducting a dialogue between the Chinese model and the developmental state theory, we find that the local developmental government constructs the uniqueness of the Chinese developmental state. This interpretation path, which takes the performance of economic functions as the central axis and takes the formation, operation and effect of local developmental government as the narrative clue, provides the perspective of public administration for understanding the Chinese model. The research on the governance mechanism or model with Chinese characteristics in the operation process of local developmental government can be divided into three different explanation frameworks according to the vertical relationship between the central and local governments, and the horizontal relationship between government and market as well as the relationship between government and society. These three are: local developmentalism of the agent type, local state corporatism and local institutionalism. Seeking the perspective of public administration of the Chinese model is conducive to rediscovering the practice of public administration in Chinese context, so as to promote the deepening of the Chinese mode, and to contribute theoretical strength to open up a new realm of "The governance of China".

**Key Words:** The Chinese model; public administration; developmental state; local developmental government; functional implementation

[编辑: 游玉佩]