

湖南省哲学社会科学成果评审委员会立项课题

湖南师范大学出版基金资助

政府管理社会化改革研究

——基于“国家与社会关系”的视角

刘先江 著

◆湖南师范大学出版社

摘 要

20 世纪 80 年代以后,世界各国的政府管理进入了一个大变革时代。

在中国,计划经济体制的长期运行,形成了无所不包、高度集权的政府管理体制。这种体制因效率低下而越来越不适应经济社会的发展,从而直接导致十一届三中全会以来持续不断的经济体制的市场化改革和政府管理体制的社会化改革。

不过,政府管理体制的改革却不像经济体制改革那样有明确而坚定的方向,其机构改革与职能转换等改革措施应急性的成分较多,并没有把社会化当成政府管理变革的方向或价值目标。这种经验型的政府管理改革在外部状况稍有好转时就会停止甚至倒退,使改革陷入“精简—膨胀”的困境和“放权—收权”的旧路循环。

因此,政府管理体制的改革与创新迫切需要一种全新的更宽阔的视野去寻找和解释政府管理改革中存在的真正问题及其原因,特别需要我们从更宏大、更长远的历史背景中去把握政府管理改革与创新的方向。本书就是以国家与社会关系为研究视角,把政府管理改革与创新置于马克思所描绘的“国家权力回归社会”的理想前景中进行分析所作的一种理论尝试,认为政府管理社会化是我国政府管理改革与创新应该始终坚持的基本方向,并对政府管理社会化改革的必要性及其原则、途径作了初步的探讨。

从国家与社会关系这一视角看来,我国传统政府管理体制的主要弊端在于政府管理体制的过度国家化,从而导致了国家与社会关系的严重扭曲,导致了政府权力的过度膨胀与社会的极度萎缩,导致了政府管理能力与社会自主管理能力的双重失落,因此必须对其进行社会化改革。

政府管理社会化改革既起因于实践的需要,是对这种“政府失灵”的防范、纠正和弥补,同时在理论上政府管理社会化也符合马克思关于国家与社会关系的基本思想,是与国家权力回归社会的基本历史趋势相一致的。马克思认为,社会是第一位的,国家是第二位的,社会是目的,国家只是为社会服务的手段,随着社会的不断进步和不断完善,国家应该从凌驾于社会之上逐步地回归于社会,直到最终消亡。因此社会主义国家的政府应该具有高度的历史自觉性,主动地实行政府管理社会化改革,逐步地把政府权力交还给社会、交还给人民。

作为社会主义国家,我国政府管理社会化改革不仅是必要的,而且也是可能的。首先,中国共产党及其所领导的政府除了整个社会的利益以外,没有其他的特殊利益,因而能够彻底废除封建特权思想,这就为政府管理社会化改革扫除了政治上和利益上的障碍;其次,社会主义市场经济的发展,使社会在经济上获得了一定的独立性和自主性,自我服务、自我管理的社会组织有了较大发展,这种日益成熟的社会可以承担起越来越多的以前由政府承担的管理职能;再次,网络技术的发展,信息时代的到来,也为政府管理社会化改革提供了必要的物质手段。

政府管理的社会化改革,意味着社会将逐步地从国家的怀抱中挣脱出来,形成一个相对独立的,不受国家任意干涉的领域。但是,这一社会并不是如资本主义市民社会那样与国家是对立的,在社会主义制度下,国家与社会之间已没有根本的利益冲突,国家与社会的关系应该是一种良性的均衡状态,因此,政府管理社会化改革必须坚持有

利于社会的成长,有利于提高政府管理品质和在政府主导下逐步实施等基本原则。

政府管理社会化改革的主要任务就是根据社会主义初级阶段我国经济社会发展的现状,从以下三个路向来重新探寻国家与社会的合理边界:一是政府组织的社会化。传统的政府管理体制把一切社会事务都纳入管理的范围,从而模糊了国家与社会的边界,社会组织也成了政府组织,这是政府机构膨胀的根本原因。因而应该把一部分政府管理组织如政府的后勤组织、部分事业单位以及隶属于政府的社团组织等剔除出政府,使其回归于社会之中。二是政府管理职能社会化,即把政府从社会摄取的多余的管理职能还给社会。如经济管理职能交给市场,社会服务职能交给社区、交给非政府组织,从而尽可能让市场自主运行,尽可能由社区和非政府组织进行自我管理、自我服务。三是政府管理方式社会化,即通过政府管理决策的社会参与,政府管理决策执行的社会替代,政府管理绩效的社会评估等几个方面,使社会力量渗透于政府管理的整个过程之中,从而确保政府始终坚持为社会、为人民服务,成为真正的社会化政府、人民的政府。

事物的发展都有一个从不稳定到稳定的过程,国家与社会的关系也是如此。当前,政府管理社会化改革的目的主要是打破传统的社会过度国家化的状态,使其向社会化方向变革,从而实现政府管理的模式转换,建立起与社会主义市场经济体制相适应的政府管理新模式。这就是从集权型政府走向民主型政府,从全能政府走向有限政府,从经济建设型政府走向社会建设型政府,从管制型政府走向服务型政府。

值得提出的是,政府管理的社会化改革是一个长期的过程,我们既要始终坚持社会化的方向,又要防止改革中的急躁冒进,不切实际地把政府职能一下子全部推给社会,从而导致因社会无力承受而引发社会问题,落入“无政府

主义”的陷阱。因此，我们在纠正政府“错位”与“越位”的同时，还应警惕和防止政府“缺位”，努力提高政府管理能力，积极进行“补位”，从而实现政府与社会的互动，形成“历史的合力”，推动社会的和谐发展，最终使人类社会走向美好的“自由人联合体”。

Abstract

After 1980s, the government management all around the world entered a big transforming age.

In China, the long-term operation of planned economic system has formed an all-embracing government management system with highly centralized state power, which has not met the need of the economic and social development owing to its inefficiency; thus it directly resulted the constant market-based reform of economic system and socialized reform of government management system since the Third Plenary Session of the 11th Party Central Committee.

But, unlike the economic system reform, there is no clear and firm direction in the reform of government management system. In fact, the reform measures, such as its institutional reform and its function change course, have placed much attention on the meeting the need of an emergency. Thus the socialization has not been regarded as the direction or the value goal of the government management reform. Such empirical reform of government management will stop, and even fall back when the external state taking a favorable turn slightly; then it will make the reform fall into the mess of "streamlining-expanding" and the old recurrence of

“decentralization-centralization”.

Therefore, the reform and innovation of government management system need a new and wider perspective to search and explain the real problem and its cause that exist in the government management reform. We should hold the direction of reform and innovation of the government management from more mighty and long-term historical background. Taking the nation and social relationships as the studying perspective, this paper is a theoretical experiment on the reform and innovation of government management, which has been putting into the ideal prospect of the “state power returns to the society” that Marx describes. It takes the socialization of the government management as the basic orientation that we should insist all the time in the reform and innovation of government management, while carries on the preliminary discussion on the necessity, principle, and route of the socialized reform of government management.

From the relationship between the nation and the society, the main drawback of the traditional government management system of our country lies in the excessive nationalization of government management system, thus causes serious distortion of the nation and social relationships and excessive expansion of government power and the extreme shrinking of the society, resulting in double-losing in the ability of government management and social independent management. Therefore, socialized reform is needed.

The reform in the socialization of government management is the need of practice, and the precaution, correction and compensation towards “government failure”. At the meantime, the socialization of government management is in accordance with

Marx's basic thoughts about the relationship between the nation and the society, as well as compatible to the basic historical trend of "making the state power back to the society". The society comes the first, and the nation remains the second. Society is a purpose, and nation is only a means of serving the society. As the society is being improved constantly, the nation should change its role gradually from a supervisor to a member of society and then come to a termination. So the government of the socialist state should have higher historical consciousness and implement the socialization reform of the government management voluntarily, as well as progressively return government power to the society and the people of the nation.

As a socialist state, it is not merely essential but also possible for our government to manage the socialized reform. First of all, Communist Party of China and its government have no other special interests except the whole interests of the society. Therefore, the mentality of feudal privilege can be abolished completely, which cleared the political and interest obstacles for the socialized reform of the government management. Secondly, the development of socialist market economy makes the society obtain certain independence and the possibility to keep the initiative in its own hands in the economic field. There is comparatively great development in the social organizations of its self-service and self-management. This kind of gradually mature society can bear more and more management function that had been burdened by the government in the past. Moreover, with the development of network technology and the arrival of the information age, basic material ways for the socialized reform of government management have been

offered. The socialized reform of government management means the society will free itself gradually from the shackle of the nation, and form a relatively independent field that is out of the arbitrary interference from the nation. However, this kind of society is not against the nation as the capitalist civil society once was. Under the socialist system, there is no basic interests' conflict between the nation and the society. In fact, the relation between the nation and the society should maintain a kind of benign and balanced state. Thus under the guidance of the government, the socialized reform of the government management must insist on the implement of such foundational principles that is good for the perfection of the society and the improvement of the government management quality step by step.

The main task of the socialized reform of the government management is to pursue the rational boundary of the nation and the society from following three aspects according to the current situation of socio-economic development of our country in the primary stage of socialism. The first is the socialization of government organizations. Traditional system of government management includes all the social affairs in the range of management, thus obscure the distinction between the nation and the society, making the social organizations governmental organizations, which is the essential reason of the expansion of government organs. Therefore, it is necessary to eliminate some management organizations of the government, such as government logistic organizations, some public institutions and organizations under the jurisdiction of government, and so on, from the government, and then make them back to the society. The second

is the socialization of the government management function, i. e. to return surplus management function that is absorbed from the society by the government to the society. For example, the economic management function is given to the market, while the community service function is for the community and non-government organizations. Thus let the market operates independently, and make the community and NGO carry on the self-management and self-service as much as possible. The third comes the socialization of the government management style. That is to say, through several aspects such as communal participation of government administrative decision, social substitute of the implement on the administrative decision of government management, social evaluation on the performance of government management, and so on, make social forces permeate in the whole course of government management; thus guarantee the government insisting on serving society and people all the time, and becoming a real socialized government that belongs to its people.

It is a general course that things develop from an unsteady state to a steady one. So does the development of the relationship between the nation and the society. The purpose of socialized reform of government management is to break the traditional social state of excessive nationalization, and make it improve in socialized direction, thus realize the change of government management mode, as well as set up new government management mode that is in accordance with the system of socialist market economy. This purpose calls for the change from the centralized government to the democratic government, from the all-round government to the limited government, from the government based on the economic

construction to the government based on the society construction, and from the controlling government to the service government.

Finally, the socialized reform of government management is a long-term course. We should adhere to the socialized direction all the time, and prevent advancing impetuous in the reform, impractically shuffling all the government responsibilities to the society, which will result in new social problems and fall into the trap of anarchism because of the inability of the society in bearing government responsibilities. Therefore, we should watch out and prevent the government from “vacancy” while correcting the “misplacement” and “offside” of the government, and make great efforts to improve government managerial ability, as well as to “supply the vacancy” actively; thus realize the inter-communication between the government and the society to form “joint forces of history”, promote the harmonious development of the society, and finally fulfill the goal of making the human society towards the bright “community of freemen”.

目 录

摘要 / 1

Abstract / 1

导言 / 1

- 一、社会转型中的问题构建 / 1
- 二、研究现状以及本书可能的贡献 / 4
- 三、相关概念的流变及其内涵界定 / 10
 - (一) 国家、社会与政府 / 11
 - (二) 政府管理和公共管理 / 19
 - (三) 政府管理社会化 / 20
- 四、研究方法 with 篇章结构 / 22
 - (一) 研究方法 / 22
 - (二) 篇章结构 / 25

第一章 作为一种研究视角的“国家与社会” / 27

- 一、“国家与社会”分析视角的确立 / 28
- 二、“国家与社会”分析视角的适用性 / 31
- 三、国家与社会关系的多元模式 / 34
 - (一) 国家与社会的合一模式 / 35
 - (二) 国家与社会的二元对立模式 / 40
 - (三) 国家与社会的交融模式 / 45

第①章 国家与社会关系的历时性变奏：社会主义国家
政府管理的理论与实践 / 48

一、马克思关于国家与社会关系的基本思想与巴黎公
社的经验 / 49

(一) 马克思关于国家与社会关系的基本思想 / 49

(二) 巴黎公社：社会主义政府管理体制的雏形 / 58

二、第一个社会主义国家政府管理模式的形成与教训 / 63

(一) 半国家：社会主义国家的基本形态 / 64

(二) 苏维埃式的政府管理体制的初创 / 68

(三) 社会国家化：斯大林时期政府管理模式的
特征及其弊端 / 77

三、我国政府管理体制的创立及其特征 / 84

(一) 强国家：我国政府管理体制的创立 / 84

(二) 全能政府：我国政府管理体制的特征及其
改革 / 87

第②章 国家权力回归社会：政府管理社会化的内在逻辑 / 92

一、我国政府管理社会化的实践逻辑 / 92

(一) 我国政府管理体制改革的进程与困境 / 93

(二) 我国政府管理改革的社会化趋向 / 97

二、政府管理社会化的理论逻辑 / 99

(一) 政府管理社会化是民主政治发展的必然要求 / 99

(二) 政府管理社会化是对政府失灵的有效回应 /
101

(三) 政府管理社会化是国家权力回归社会的实
现形式 / 105

第四章 国家与社会：分立而不对立——我国政府管理 社会化改革的生态及其原则 / 110

- 一、政府管理社会化改革的生态分析 / 111
 - (一) 政府管理社会化的时代背景 / 111
 - (二) 政府管理社会化的国家制度生态 / 121
 - (三) 政府管理社会化的社会、文化生态 / 124
- 二、政府管理社会化改革的原则 / 132
 - (一) 政府管理社会化程度与经济社会的发展水平相一致的原则 / 132
 - (二) 有利于提高政府管理能力的原则 / 134
 - (三) 有利于社会发育和发展的原则 / 136
 - (四) 坚持政府主导下循序渐进的原则 / 137

第五章 国家与社会的边界探寻（上）：国外政府管理社 会化改革的演进与启示 / 140

- 一、国外政府管理社会化改革的理论基础 / 140
- 二、国外政府管理社会化改革的具体实践 / 145
 - (一) 英国政府管理社会化改革的概况 / 145
 - (二) 美国政府管理社会化改革的实践 / 148
 - (三) 澳大利亚政府管理社会化改革的探索 / 152
- 三、国外政府管理社会化改革对中国政府管理改革的
启示 / 154
 - (一) 政府管理职能市场化 / 155
 - (二) 政府管理方式竞争化 / 155
 - (三) 政府管理权力分散化 / 156
 - (四) 公共服务社会化 / 156

第六章 国家与社会的边界探寻（下）：我国政府管理社 会化改革的路径选择 / 159

- 一、组织剥离：政府管理组织社会化 / 159
 - (一) 政府后勤服务组织社会化 / 160

(二) 事业单位组织社会化 / 166	
(三) 隶属于政府的社团组织社会化 / 172	
二、职能转移: 政府管理职能的社会化 / 177	
(一) 市场化 / 179	
(二) 社区化 / 186	
(三) 非政府组织化 / 193	
三、过程渗透: 政府管理方式的社会化 / 196	
(一) 政府管理决策的社会参与 / 197	
(二) 政府管理决策执行的社会替代 / 215	
(三) 政府管理绩效的社会评估 / 218	
第七章 国家与社会的共时性互动: 政府管理新模式 / 224	
一、政府管理与社会自主管理的互动发展 / 224	
(一) 政府管理的作用在于促进社会的自主管理 / 225	
(二) 社会自主管理有助于提升政府管理的品质 / 227	
二、政府管理的模式转换 / 228	
(一) 政府权力模式: 从集权统治型政府向民主治理型政府转换 / 228	
(二) 政府职能模式: 从全能政府向有限政府转换 / 232	
(三) 政府绩效模式: 从经济建设型政府向社会建设型政府转换 / 238	
(四) 政府目标模式: 从管制型政府向服务型政府转换 / 244	
结语 / 255	
参考文献 / 258	
后记 / 270	

导 言

一、社会转型中的问题构建

把市场经济与社会主义结合起来，用市场经济创新社会主义，使社会主义的主轴从阶级斗争转向社会合作、转向民主和法制；同时用社会主义创新市场经济，使市场经济从古典的个人利益至上走向更多社会福利和更多团体精神的现代市场经济。这是中国共产党人对马克思主义的重大发展和伟大贡献。社会主义市场经济的建立意味着我们要在不长的时间内从传统走向现代，从封闭走向开放，从农业国发展成工业国，从计划经济转型到市场经济，从而使我们跨入或者已经处于一个大变革的时代。

恩格斯早就指出：“经济发展总是无例

外地和无情地为自己开辟道路。”^①过去，我们建立的是高度集权的过度国家化的政府管理体制，这种全能的无所不包的政府管理体制已越来越不适应经济的发展。它像一个体态臃肿而又固执、霸道的巨人，什么都想管，什么都管不好，既对外部的变化缺乏应有的有效回应，又因体型的庞大而运转不灵。因此，必须对其进行改革，以建立起与市场经济体制相适应的政府管理体制。

随着社会主义市场经济的深入发展，我国出现了国有、民营、个体、外资等多种类型的企业，产生了多元化的市场主体和多样性的利益取向，市场机制不断完善，市场力量在社会资源配置中发挥着越来越重要的作用。市场经济是建立在自由交换基础上的自主经济，市场受一只看不见的手的引导而进行自发调节，因此“经济运转本身就可以使各个独立的个人利益和谐地联结起来，根本不需要任何政治力量来决定资源配置、产品选择和商品分配的问题”^②。虽然这一论断因过于绝对化而失之偏颇，但市场经济的发展使社会摆脱了政府的全面控制而获得了一定程度的自主性却是不争的事实。社会中介组织得到快速的发展，社会发育程度得到逐步提高。在经济领域，一部分政府权力逐步撤退和收缩，社会和个人的权利迅速发展壮大，国家与社会的关系随之发生了根本性的改变，并导致作为政治体制改革切入口的政府管理体制改革不可避免地朝着社会化的方向发展。

我国政府管理改革的社会化进程既与社会主义市场经济建设是同步的，也与世界各国政府管理社会化改革的潮流相一致。虽然作为发展中的社会主义国家，我国政府管理有着一定的特殊性，但随着经济全球化的到来，“一切国

① 恩格斯。反杜林论。见：马克思恩格斯全集（第20卷）。北京：人民出版社，1971。199页

② [美]布坎南。自由、市场与国家。上海：三联书店上海分店，1989。327页