



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

责任 政府的社会责任 中国

主编 ○ 朱红文 作者 ○ 赵 洁

山西出版传媒集团

 山西人民出版社

责任中国丛书



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

政府的社会责任

主编 ○ 朱红文 作者 ○ 赵洁

山西出版传媒集团

 山西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府的社会责任 / 赵洁著. —太原: 山西人民出版社, 2015. 3

(责任中国 / 朱红文主编)

ISBN 978-7-203-08987-2

I. ①政… II. ①赵… III. ①国家行政机关-社会责任-研究-中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 045890 号

政府的社会责任

丛书主编: 朱红文

著者: 赵洁

责任编辑: 贾娟

装帧设计: 陈婷

出版者: 山西出版传媒集团·山西人民出版社

地址: 太原建设南路21号

邮编: 030012

发行营销: 0351-4922220 4955996 4956039

0351-4922127 (传真) 4956038 (邮购)

E-mail: sxskcb@163.com 发行部

sxskcb@126.com 总编室

网址: www.sxskcb.com

经销者: 山西出版传媒集团·山西人民出版社

承印厂: 山西出版传媒集团·山西人民印刷有限责任公司

开本: 787mm×1092mm 1/16

印张: 17

字数: 260千字

印数: 1—2000册

版次: 2015年3月 第1版

印次: 2015年3月 第1次印刷

书号: ISBN 978-7-203-08987-2

定价: 38.00元

如有印装质量问题请与本社联系调换

责任中国丛书·总序

社会主体的社会责任建构，是现代性进程中一个重要的理论和实践命题。

区别于传统社会对个体责任的重视，现代社会的责任问题首先是社会层面的“社会责任”。这是因为：一、由于技术和知识的复杂性越来越强，生产和技术控制管理的难度增加，组织和个体在社会生活中履行社会责任的必要性大大增加；二、人们在社会交往中的流动性和异质性增强，社会责任的建立和维持需要既复杂而又普遍的契约性和理性化机制；三、在全球化的时代，社会责任的承诺与履行是国际交往中增强互信、建立合作关系的重要基础。有怎样的责任承诺，在很大程度上决定了主体国际化的高度；是否善于表达社会责任，制约着主体国际化的广度。

社会责任作为一种公共性的价值追求和契约性（法理性）的制度建构，首先表现为企业对自身行为的反思与规范。1895年，世界上第一本社会学杂志——《美国社会学杂志》的创刊号，刊登了美国社会学界著名学者阿尔比恩·斯莫尔（Albion

W. Small)的一个呼吁,他强调不只是公共办事处,私人企业也应该为公众所信任,该文标志着企业社会责任观念的萌芽。1924年,美国人奥列弗·谢尔顿(Oliver Sheldon)首先提出了“企业社会责任”(Corporate Social Responsibility)一词。1953年,美国人霍华德·博文(Howard Bowen)出版了《商人的社会责任》一书。从这时起,“企业社会责任”才真正开始作为一个专有名词进入学术界及社会公众的视野。博文也因此被称为“企业社会责任之父”。

以不断深入的对“企业社会责任”的相关讨论为标志,“社会责任”的理论研究不断发展。企业社会回应(Corporate Social Responsiveness)、企业社会绩效(Corporate Social Performance)、企业责任(Corporate Responsibility)、利益相关者理论(Stakeholder Theory)、企业伦理(Corporate Ethics)、企业公民(Corporate Citizenship)等问题逐渐成为“企业社会责任”研究的基本维度,也成为其他组织界定自身社会责任时的重要参照。

当人类历史带着有限的辉煌与无限的困惑进入21世纪时,人们越来越认识到社会与自然(生态)、经济(市场)与社会、企业与社会、民族国家与全球化等等,以及与这些领域直接相关的各种知识和文化形式之间的复杂联系,意识到社会责任的问题不能归结为企业(市场)单一的社会行动主体,整个社会都必须积极参与社会责任的构建体系和行动之中。2010年11月1日,国际标准化组织(ISO)向全球发布了历时

10 年时间制定的社会责任国际标准——《社会责任指南：ISO26000(第一版)》。作为世界上最大的非政府性标准化专门机构,国际标准化组织在制定标准和规则方面,具有难以替代的专业影响力和机构权威性。引人瞩目的是,ISO26000 社会责任指南试图涵盖社会诸多领域而不只限于企业,参与该标准起草和制定工作的专家被分为六个组别:消费者(Consumers)、政府(Government)、产业界(Industry)、劳工(Labor)、非政府组织(NGOs)、以及服务、支持、研究、学术等(Service, Support, Research, Academics and Others)机构。因此,ISO26000 可以被视为不同利益相关方在社会责任问题上的博弈与共识。这不仅是国际标准化组织标准制定史上的重大跨越——从工程技术和 管理领域的标准化向社会和道德领域的标准化迈进,而且标志着社会责任问题的全球研究在一个新的高度上开始了新的起点。

从社会责任的缘起和演化来看,概括而言,“社会责任”包括三方面的内容:

首先,社会责任是一种价值。作为社会的一种“心态”、观念和精神文化,社会责任的形成是一个教化的过程,是社会行动主体在社会化过程中对自身行动能力、社会角色和历史使命的自我认同,这种价值和精神过程在超越性的理想维度(有志于做某事)和底线的法制维度(必须做某事)之间展开,由此展现出同类主体不同层次的价值观和精神追求。

其次,社会责任是一种实践和行动过程。社会责任一方面

表现为社会行动主体在社会交往中履行责任承诺的行动能力,这种能力需要锻炼,空谈责任承诺而缺乏履责能力,同样是一种不负责任的表现。一旦行动主体作出承诺而无法履责,不仅主体自身会受到质疑,而且整个社会的诚信体系也会受到损害。另一方面,社会责任展现为一种社会过程,乃至演化为蓬勃而激进的社会运动。目前,自然和生态环境恶化、生产和技术控制过程中的安全事故和责任事故频出、贫富差距扩大等社会问题日益严重,各种呼吁企业、政府、社会组织、公民以及整个社会承担社会责任的社会运动蓬勃兴起。消费者运动、劳工运动、环保运动、女权运动、社会责任投资运动、可持续发展运动等。社会责任事件和社会责任运动一方面唤醒并激发了各类社会主体的责任意识,另一方面也带来对传统和现有社会秩序和规范的强烈挑战。因此,深入的社会责任理论研究,自觉的理性的社会责任文化的构建,成为迫切的社会需要。

第三,社会责任是“社会化”的责任,是各种社会主体乃至整个人类都必须积极参与和构建的社会符号和规则体系。任何主体社会责任的模糊与缺失,都会给整个社会的价值和规则体系造成腐蚀。

因此,讨论社会责任,不仅需要讨论社会责任的基本内涵,而且需要讨论社会责任的主体(谁要承担责任)、对象(为谁承担责任)、来源(责任的合理性及合法性依据)、能力(履行责任的能力)、回馈(履行或不履行责任的后果)、冲突(责任之

间的矛盾)等一系列问题。

本丛书聚焦多个不同的社会主体——政府、企业、社会组织(非政府组织/非营利组织)、高校、媒体、公民的社会责任问题。政府、企业、社会组织和公民的社会责任问题的重要性自不待言。高校是现代社会的一种独立的组织形式,是人才培养、知识创新和文化遗产的“母机”。媒体构成了现代社会的重要公共领域,在思想传播、凝聚共识和舆论监督方面具有主导作用。无论是基于对现代社会运行机制的普遍性,还是基于当代中国社会转型的特殊性,对高校和媒体社会责任的讨论,都具有不可替代的价值。

希望我们的努力能够有效地推动中国社会责任研究及其实践体系的构建。

责任中国丛书主编 朱红文

目 录

导论 政府责任与责任政府 / 1

一、政府、责任释义 / 1

二、政府责任的主要内容 / 25

第一章 政府社会责任的理论基础 / 45

第一节 社会契约论:民主国家存在的理论前提 / 45

一、社会契约论溯源 / 46

二、霍布斯的社会契约论 / 52

三、洛克的社会契约论 / 59

四、卢梭的社会契约论 / 66

第二节 责任伦理观:政府行政的重要依托 / 74

一、责任伦理观的提出 / 74

二、责任伦理观的内涵 / 77

三、政府的责任伦理 / 82

第三节 马克思主义的政府社会责任理论 / 86

一、马克思主义政府的公共性理念 / 87

二、马克思主义的廉价政府理论 / 90

三、马克思主义的责任政府理论 / 94

第二章 政府社会责任的国际视野 / 97

第一节 西方国家政府责任的历史演进 / 97

一、15 世纪末到 17 世纪初:重商主义和政府集权 / 98

二、17 世纪初到 19 世纪初:“夜警国家”与守夜政府 / 99

三、19 世纪末 20 世纪初:“社会国家”与干预型政府 / 102

四、20 世纪中期:新自由主义和管理型政府 / 108

第二节 西方国家的政府责任要求及评价 / 112

一、英国:内阁制度下的政府社会责任 / 112

二、美国:总统制度下的政府社会责任 / 124

三、新加坡:全面介入社会保障领域 / 141

第三章 政府社会责任的主体 / 157

第一节 政府的社会责任与公民 / 158

一、培育公民参与的意愿和能力 / 158

二、落实政府信息公开,维护公共利益 / 167

第二节 政府的社会责任与企业 / 175

一、政府与企业社会责任的关系 / 175

二、企业的归企业,政府的归政府 / 182

第三节 政府的社会责任与非政府组织 / 188

一、政府社会责任与非政府组织社会责任的联系 / 188

二、政府社会责任与非政府组织社会责任的区别 / 195

第四章 政府履行社会责任的制约因素 / 201

第一节 政府社会责任缺失的现状 / 201

一、全能政府下的权责失衡,权力滥用 / 201

二、政府不作为和行政不负责 / 205

第二节 政府社会责任缺失的原因 / 210

一、传统政治文化消极因素的影响 / 210

二、缺乏完善全面的监督机制 / 213

三、政府与社会的互动渠道堵塞 / 218

第五章 政府社会责任良性运行的实现路径 / 221

第一节 从全能政府到有限政府 / 221

一、有限政府存在的理论基础 / 221

二、有限政府能够保证权力运作的有效性 / 229

第二节 从管理型政府到服务型政府 / 232

一、树立正确权力观,重塑权力文化 / 232

二、建立和谐的干群关系 / 237

三、完善和创新服务机制 / 244

参考文献 / 251

后 记 / 257

导论 政府责任与责任政府

一、政府、责任释义

(一)政府释义

在人们的政治生活中,政府具有十分重要的地位,在经济社会生活中发挥着重要作用,甚至有学者认为,政府在社会和经济领域越来越占据主导地位。政府是政治社会中最大的组织,其职能遍布整个国家。就整体而言,政府既是公共事务的主导者和监管者,又是涉及社会成员利益的公共决定的制定者和执行者;就个体而言,政府对每一位社会成员而言都具有十分重要的意义,渗透在社会成员的日常生活中。因此,人类社会的早期就有关于政府的概念,而建立良性运转的政府,始终是人类追求的美好愿望和理想。

1.溯源:政府的起源

在人类历史上,除了最原始的社会之外,其它所有社会都有自己的政府结构,但人们对于“政府是如何起源的”这个问题,却没有统一的看法,自古至今,不同阶级的中外哲学家和政治思想家对这一问题进行探讨和论证,得出了不同的结论,比较有代表性的理论有以下几个。

第一,需要说。

需要说是学术界比较具有代表意义的观点,即政府起源于自然的必要、社会的需要、生活的需要,通常自然需要说认为政府是自然起源的,是人类生活自然需要的产物。当然,在这里所说的政府和国家是统一的概念。

需要说的代表人物是古希腊思想家亚里士多德。他认为,家庭、村坊或者城邦,都是由于人类社会发展的自然需要而产生的。为了满足日常生活需要,人类建立起最基本的社会形式——家庭;为了适应更大范围的生活需要,若干家庭联合组成村坊;村坊继续联合而组成为城邦。“在这种社会团体内,人类的生活可以获得完全的自给自足;我们也可以这样说:城邦的成长出于人类‘生活’的发展,而其实际的存在却是为了‘优良的生活’。”^①因此,在亚里士多德那里,城邦就是人类社会早期的、基于“优良的生活”为目的而建构起来的政府雏形。

第二,神权说。

持神权说的代表人物是13世纪经院哲学家托马斯·阿奎那,但神权说并没有严格区分国家和政府的区别,他们更经常使用“天意”或“神的安排”来解释国家和政府的起源,这实际上是为中世纪封建等级制和专制统治服务的一种政治学说。

阿奎那继承了亚里士多德的观点,认为人天然是个社会的和政治的动物,注定比其他一切动物要过更多的合群生活。”^②因此,人在本性上注定要过集体的和社会的生活。但是人又是自私的,各人只顾自己的利益,为了把人们团结在一起,维护共同的利益,

①【古希腊】亚里士多德:《政治学》,商务印书馆1981年版,第7页。

②【意】托马斯·阿奎那:《阿奎那政治著作选》,商务印书馆1991年版,第44页。

就需要共同的治理原则和公共的管理机构,即政权机关。他是君主制度的维护者,他承认,君主政体、贵族政体、民主政体都是好的形式,但是,人类社会中最好的政体就是由一人所掌握的政体,即君主政体。

阿奎那的政治思想是神权政治论,其核心是上帝高于一切,一切服务于上帝。他主张政治隶属于宗教,世俗服从于教会,皇帝受命于教皇,其实质是维护封建宗教神学和教会的利益。教会的目的是追求超自然的善即认识上帝。超自然的善高于国家所谋求实现的公共的善,所以教会高于国家。归根到底,国家要听教会的使唤,国王是上帝的一个仆人,上帝在世上的工作有两件,创造世界和统治世界,阐明了政府和国家是上帝意志显示的产物。

阿奎那是神学论的集大成者,但如果同亚里士多德的需要说相比较,他君权神授的政府起源论明显具有退步和为封建制度辩护的色彩。

第三,契约说。

契约说向来是新兴资产阶级反抗封建主义和神权的有力武器,17、18 世纪的西方学者对社会契约论所描述的国家 and 政府的起源模式颇为推崇。

契约说的代表人物有三位,17 世纪英国著名哲学家托马斯·霍布斯、英国政治思想家约翰·洛克和 18 世纪法国启蒙思想家让·雅克·卢梭。他们分别代表了“社会契约论”发展的三个阶段。

霍布斯过分关注安全和秩序,他虽然是开明专制政体的服膺者,但霍布斯的社会契约理论中总是带有明显的消极自由因素,对人性抱有悲观主义。人类最初处于没有一个共同权力慑服大家的自然状态中,这种自然状态是一种极为可怕的战争状态。“这种战争是每一个人对每个人的战争”,“人们不断处于暴力死亡的恐

惧和危险中,人的生活孤独、贫困、卑污、残忍而短寿。”^①在理性的启迪下,为了获得和平和安定的生活,人们相互间同意达成一种社会契约,甘愿放弃各人的自然权利,并把它交托给一个统治者或主权者。因此,只有在绝对强大的权力之下,才能在桀骜不驯的人群中创造出和平和秩序。“权利的相互转让就是人们所谓的契约。”“当一群人确实达成协议,并且每一个人都与每一个其他人订立信约,不论大多数人把代表全体的人格的权利授予任何个人或一群人组成的集体(即使之成为其代表者)时,……这时国家就称为按约建立了。”^②在霍布斯看来,政府是人们通过社会契约创造出来的,君权并非来自神授,而是来自人民的转让。

洛克详细分析了政府的起源。不同于霍布斯对人性的悲观主义,洛克对人性更为乐观,他认为自然状态下的人们都拥有完整的自然权利,只是自然状态也存在不容忽视的缺陷。他认为,人类社会经历“自由的状态,却不是放任的状态”,即自然状态,这是“一种尽管自由却是充满着恐惧和经常危险的状况。”“人民为了克服自然状态的欠缺,更好地保护他们的人身和财产安全,便相互订立契约,自愿放弃自己惩罚他人的权利,把他们交给他们中间被指定的人或少数人的集体,按照社会全体成员或他们授权的代表所一致同意的规定来行使”。^③这个集体就是最初的政府。政府的产生是人们从自然状态脱离出来,并进入有国家状态的重要标志,政府设立的目的是为了“尽可能地保护这个社会的所有成员的财产”,这是政府的基本职能,这一职能也成为人们建立国家和置身于政府之下的最重要原因和最主要目的。与霍布斯不同,

①【英】霍布斯:《利维坦》,商务印书馆1985年版,第94-95页。

②【英】霍布斯:《利维坦》,商务印书馆1985年版,第100页,第133页。

③【英】洛克:《政府论(下篇)》,商务印书馆1964年版,第5-6页。

洛克认为,人们在签订契约后仍然保留着他们在自然状态中所拥有的自然权利,也没有必要像霍布斯那样对权威百般迁就。因此,洛克反对霍布斯的君主专制整体,他主张有限权力政府。当然,洛克和霍布斯一样,都没有将国家和政府做出区分,在他们那里,这两者时而有所区别,时而又可以互换使用。

卢梭是西方近代政治思想史上第一个将国家和政府区分开并完整论述两者关系的思想家,但在国家和政府起源的问题上,卢梭并没有将两者做明确区分。卢梭契约说的逻辑和理论基础是“人是生而自由的”。他描述了一个比洛克的自然状态更加美好、完全平等的自然状态。他对自然的讴歌和赞美并不意味着他认同人类应当抛弃社会状态,他认为应该“寻找出一种结合的形式,使它能以全部共同的力量来护卫和保障每个结合者的人身和财富,并且由于这一结合而使每一个与全体相联合的个人只不过是服从他本人,并且仍然像以往一样地自由。”^①因为只有人民是自由的,才可以订立社会契约,为维护自己的自由、平等、财产和生存等权利,人民才会依据社会契约组成国家。国家是人们订立契约的产物,而作为契约内容之一的政府是在国家与人民之间所建立的一个中间体,是基于人民的意志和委托来管理国家事务的,而不是相反地来统治人民的。政府只是基于人民意志而组织起来的管理国家事务的代理人,其目的是使国家和人民得以互相适合。

第四,马克思主义政府起源说。

在马克思的相关著述中,虽然并没有直接论述政府的起源,但是,马克思认为,政府是履行国家意志的主要机构。政府是与国家

①【法】卢梭:《社会契约论》,商务印书馆1980年版,第23页。

同时产生、执行国家意志、行使国家权力的政治主体。因此,从这个意义上讲,揭示国家的起源,也就同时揭示了政府的起源。

马克思和恩格斯从历史考察入手,根据大量的历史材料,从现实的社会关系和利益关系出发,尤其是从人们的经济关系和经济利益出发来考察政治现象,在人类历史上第一次深刻解释了国家的起源。

马克思在《德意志意识形态》中,从市民社会的现实出发,深入分析了国家的起源问题。马克思主义认为,私有制和阶级的产生是国家及其机构产生的必要前提。分工和私有制的产生是由生产力的发展引起的,“在人们的生产力发展的一定状况下,就会有一定的交换和消费形式。在生产、交换和消费发展的一定阶段上,就会有相应的社会制度、相应的家庭、等级或阶级组织,一句话,就会有相应的市民社会。有一定的市民社会,就会有不过是市民社会正式表现的相应的政治国家。”^①而政府作为维护国家这种公共权力的官僚机构,也同时产生。

国家并不是伴随着人类社会的产生而自发形成的,是社会在一定发展阶段上的产物,是阶级矛盾不可调和的产物和表现。政府作为一切国家机构的总和,是维护公共权力的官僚机构,随国家的产生而产生,是在阶级冲突中产生的。正如马克思所说,“国家绝不是从外部强加于社会的一种力量。……国家是社会在一定发展阶段上的产物;国家是表示:这个社会陷入了不可解决的自我矛盾,分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面,这些经济利益互相冲突的阶级,不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上凌驾于社会之

^①《马克思恩格斯选集》(第四卷),人民出版社 1995 年版,第 320 页。