

政府理论 (续篇)

Government Theory

乔耀章 著

苏州大学出版社
Soochow University Press

014030581

D035.1

07

V2

本书由“江苏高校优势学科地方政府与社会管理”资助

政府理论(续篇)

乔耀章 著



(续篇) 政府理论

著 乔耀章

责任编辑 孙国平

苏州大学出版社

(地址: 苏州市姑苏区观前街108号 邮编: 215005)

苏州大学出版社有限公司

(电话: 0512-69610000 传真: 0512-69610001)

ISBN 978-7-810-05-012-1

定价: 35.00元



北航

C1717283

苏州大学出版社

D035.1
07
V2

182030281

图书在版编目(CIP)数据

政府理论:续篇/乔耀章著. 苏州:苏州大学出版社,2013.12
ISBN 978-7-5672-0772-1

I. ①政… II. ①乔… III. ①国家机构—行政管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 319875 号



政府理论(续篇)

乔耀章 著

责任编辑 许周鹤

苏州大学出版社出版发行

(地址:苏州市十梓街1号 邮编:215006)

常州市武进第三印刷有限公司印装

(地址:常州市武进区湟里镇村前街 邮编:213154)

开本 787 mm×1 092 mm 1/16 印张 27.75 字数 676 千

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5672-0772-1 定价:65.00 元

苏州大学版图书若有印装错误,本社负责调换

苏州大学出版社营销部 电话:0512-65225020

苏州大学出版社网址 <http://www.sudapress.com>

自序

本书冠以《政府理论(续篇)》的书名,是相对于《政府理论》一书而言的。21世纪伊始(2000年1月),由苏州大学出版社出版的《政府理论》一书,得到了当时国务院主要领导同志的关注,经江苏省新闻出版局赠送100本书进京,不久《政府理论》一书被教育部研究生工作办公室推荐为(2001—2002年度)全国研究生教学用书;同时,被学术界推荐为政治学博士生必读书目,不少高等学校政治学专业将该书列为政治学硕士、博士研究生的入学参考书目(如北京大学政府管理学院等院校还从该书中列出博士研究生的入学考试题)。随后,高等教育出版社的领导同志曾多次打电话要求我同意将该书转由高等教育出版社按统一版式出版。由于涉及版权问题,我向当时苏州大学出版社总编陈少英教授汇报,由于出版全国研究生推荐用书对于当时成立不久的苏州大学出版社来说是一种殊荣,尚无先例,因此引起社领导的特别重视,遂与高等教育出版社反复商量,经过技术处理,最终由高等教育出版社授权苏州大学出版社以“研究生教学用书——教育部研究生工作办公室推荐”的统一版式出版《政府理论》2003年版。为此,我曾为新的《政府理论》只写了简短的“改版弁言”。

自2000年和2003年版《政府理论》出版以来,已在学术界产生了一定的反响。在给硕士、博士研究生讲授政府理论与实践的课程时,不少学生、读者及友人积极建议我再版或修改出版《政府理论》。鉴于此,就有三种基本考量或选择:首先,再版或修改出版“补充说”;其次,另构体系(上、下)“接着说”;再就是,介于前两者纵向集成“与时俱进说”。直面这三种情形,我做出这样的权衡:一方面,由于作为名词性的“政府理论”,十多年来,亦已成为文献,成为历史,为了保持它的原貌或本真,还是不做重要修改为好;另一方面,作为动词性的“政府理论”,十多年来,无论是中国还是世界都发生了前所未有的变化,国内外学者关于政府理论与实践的研究产出了海量的成果,呈现层出不穷的新的研究趋向,对此,我还很难适时地较为充分地学习、消化、吸纳相关研究成果来丰富、完善我原初建构的政府理论体系。权衡的结果,我拟用现在的《政府理论(续篇)》书名,以表明它同《政府理论》的联系与区别。其联系主要在于它们都有共同的政府理论论域。其区别主要在于:《政府理论(续篇)》,其一,侧重于以时间或纵向维度,以问题研究的“文集”形式阐明政府理论各论域的“前后”关系;其二,侧重于以空间或横向维度,以问题研究的“文库”的形式阐明政府理论各论域的“左右”关系。读者可借此检视本书所体现的思想苦旅是否名实相符。

本书是自2000年1月《政府理论》出版至2013年这十多年间,在教学、科研及国内相关学术活动中,围绕政府理论与实践问题,在《管理世界》《学术界》《学术研究》《中国行政管理》等学术期刊上发表的近80篇学术论文中的一部分学术论文(58篇)编纂而成。可称之

为“旧作新集”,因为我相信这些文章涉及的问题尚未过时,仍有出版价值。这些论文中的近一半篇次曾在《新华文摘》《中国社会科学文摘》《中国人民大学复印报刊资料》《中国高等学校社会科学报文摘》《光明日报》等刊物上被全文转载、论点摘要或题录,其二次文献转摘率达30多篇次,近50%。这在一定程度上反映出这些论文所具有的学术价值或意义。这些学术论文中的主题内容如何组合呢?在原版《政府理论》的第三章宏观政府生态中,我论述了宏观政府生态安全链的八大关系,即政府与自然的关系、政府与社会的关系、政府与国家的关系、政府与政党的关系、政府与市场的关系、政府与企业的关系、政府与公民的关系以及国家间政府的关系。在此基础上,本书把这58篇论文的主题内容相对安排在政府与文化(这也是至关重要的问题,有待展开深入研究)论域以外的如下六组:政府与社会,政府与经济,政府与政治,政府与行政,政府与公民民主以及政府自身建设。其中:

一、政府与社会。这一组有12篇文章,主要涉及马克思主义与现实、中国社会多质态及其核心价值、和谐社会、社会管理格局及其创新等问题。在学术界率先提出和初步论证了“后新民主主义社会”、社会文明、社会纯净度等问题。认为社会若水,政府如舟。政府从属于社会;“主义”从属于社会;有什么样的社会就有什么样的政府,就会有什么样的“主义”。“中国特色”与“社会主义”密不可分,中国特色社会主义实质上应该是“中国特色科学社会主义”,对我国多质态的社会管理或治理应当遵循共同但有区别的原理与原则。

二、政府与经济。这一组有2篇文章,主要基于经济基础与上层建筑的相互关系原理,反思和比较了新中国建立初期的“三大改造”运动和改革开放以来构建社会主义市场经济实践,对于重构或重塑政府经济基础所具有的作用与意义。在学术界率先提出和初步论述了积极政府与消极政府以及所有制性质与形式对于政府的决定和支配作用等问题。认为不应该仅仅在分配问题上,而应当着重在所有制性质及其结构问题上做文章,做大文章。政府的所作所为是由所有制性质及其生产力发展水平和状态决定的。现实中国社会的多种所有制共存局面,客观上要求政府发挥积极主导的整合作用,构建振兴中华民族的经济命运共同体。既要唯物主义更要辩证法,即坚持唯物主义和辩证法的有机统一。有什么样的社会经济基础,就有什么样的政府、政治上层建筑。

三、政府与政治。这一组有16篇文章,主要论及社会转型中的政治生态、政治建设、政治发展及其历史方位、逻辑、方向和战略等。在学术界率先提出和初步论证了社会主义定向性、政治发展战略退却、吐故纳新、文明共振等问题。认为政府一定是政治的,但政治不一定是政府的。应当自觉处理好政府与政治、政府政治与政党政治、国家政治、社会政治的关系,尤其要处理好政府政治或官僚政治与民众政治或大众政治的关系,应当关注大众政治,即民主政治的建设与发展。

四、政府与行政。这一组有12篇文章,主要侧重于论述行政学发展中的现代化、社会化、科学化、民主化及道德化等问题。在学术界率先提出和初步论证了行政学中国化、行政美学、区域政府综合治理、官民互治、行政不仅仅是政府的事等问题。认为政府行政应当本土化、中国化、现代化、社会化,科学化、民主化、法治化、道德化。认为政府行政效能直接关系到民族国家的强弱与兴衰。认为依法治官吏比依法官吏治更为本。

五、政府与公民民主。这一组有9篇文章,主要围绕着政府与公民及民主的关系,在学术界率先提出和初步论证了普及民主、政务公开与直接民主、民主监督功能前置、公民自觉、谋权利及对“民政”即“人政”的新界定等问题。认为应该正确处理好政府与公民的关系,亦

即“公仆”与主人的关系,正确处理好政府行政与民政人政的关系,正确处理好为民生“造福”与谋福、谋权利的关系,特别是应当把提倡为民谋权利作为政府行政的价值旨归。

六、政府自身建设。这一组有7篇文章,主要围绕着政府改革与现代政府制度、政府管理创新和政府建设等问题,在学术界率先提出和初步论证了政府自觉、政府和谐、政府的知识基础、政府的包容性等前沿性问题。认为作为国家机构的政府,是一个历史的范畴,在其产生、存在和发展的历史过程中,不断地从传统走向现代,从专制走向民主,从自发走向自觉,从被动走向主动等,这一切都有赖于政府的自身建设及其成败;有赖于政府能否自我革命及其程度。

需要指出的是,所选出的文章的排列组合具有相对性,往往同一篇文章论及几个相关主题,可列入不同的主题组,统涉于国家机构的政府。在《政府理论》第一章中,我曾从大历史观或宏观历史观视域把政府区分为“非国家机构的政府”和“国家机构的政府”两种类型。其中,国家机构的政府在现实社会生活中处于支配或主导地位,其作用与影响可谓无处不在、无时不有。本《政府理论(续篇)》则侧重于国家机构的政府,力图从总体上把有关政府的理论论证与政府理论的实际运用结合为有机的整体,以政府与社会的互动关系为逻辑起点,以发展经济社会、政治行政、公民民主等为自觉政府的基本功能与目的旨向,以加强政府自身建设为自为政府、积极政府、自觉政府的内在驱动力,从一个侧面展示了作为国家机构政府变迁的历史性主题。

还需要指出的是,本书所选取的文章,以2000年出版《政府理论》为时间的上限,以我独立写作与发表的文章为主,其中有9篇文章是我与研究生合作之作,是我或写作或选题或拟提纲共同讨论写作发表的,因与主题有关也收入其中。和我合作发表文章的博士生、硕士生主要有芮国强、姚尚建、孙枝俏、冯志峰、冀海英几位同学,在此我要真诚地感谢他们成为我的学术知己。此外,每组文章又以发表的先后时间为序。除了出于本书体例上的需要,删除文中的关键词,对文章的主副标题做微调外,当各相对独立篇章汇编成“文集”或“文库”后,难免有一点具体表述内容上的交叉,出于真实性与完整性的考虑,基本上保留了文章的原貌。

在本书付梓之际,我要感谢发表本书各篇论文的杂志社及责任编辑们,如果没有他们先前的劳动,也就没有本书。与此同时,也要衷心感谢苏州大学出版社总编沈海牧、袁勇志和责编许周鹑老师的大力支持,感谢我的硕士巩建青和他的学生们从期刊网上下载原文,做了大量的初步的编排工作。特别要感谢长江学者金太军院长,如果没有金教授的积极帮助,出版本书的多年理想是难以成为现实的。

鉴于政府理论和实践问题是多学科聚焦研究的“巨象”,要全面研究把握政府景观,其具有的难度、深度、广度等是显而易见的,由于本人的学识所限,本书对政府理论和实践问题触摸的局限性是客观存在的,欠妥之处,敬请广大读者批评指正!征途漫漫,我们仍将为实现中华民族的振兴梦想而上下求索!

目 录

I 政府与社会

对马克思主义与现实的浅解	3
论政府社会管理中的政府、社会、公民三者关系	4
和谐社会与“社会文明”	9
和谐社会的现实基础论纲	12
“社会主义核心价值体系”多重解析 ——兼对“社会主义”的新释义	16
“后新民主主义社会” ——中国特色社会主义初级阶段的另一种表达法	22
社会管理格局中的幸福联盟 ——基于对苏州市沧浪区“邻里情”幸福联盟的调查	30
对中国特色社会主义社会管理问题的新认识 ——再论政府社会管理中的政府、社会、公民三者关系	45
多质态社会管理中的共同性与差异性	54
“中国特色社会主义”概念再定位及前瞻性审思	61
多质态社会行政价值散论 ——兼论“中国特色科学社会主义”	69
论社会治理原理与原则	77

II 政府与经济

论积极政府 ——市场经济条件下政府模式比较研究	91
----------------------------	----

重构政府经济基础

——对转变政府职能问题的深度思考

97

III 政府与政治

略论作为社会主义定向的政治发展	115
文明共振:略论作为社会主义定向的政治文明	
——我对“政治文明”探索的回顾与新解	124
用“发展着的马克思主义”政治学理论指导我国新的政治建设实践	128
论作为非国家机构的政府	134
再论作为非国家机构的政府	142
和谐社会的政治逻辑	149
略论领导的综合治理理念	
——把综合治理理念引入领导科学	156
综合治理与统筹兼顾	162
领导、执政、行政	
——中国共产党执政能力问题中的三者关系探究	166
中国共产党执政资源的节流与开源	172
吐故纳新 至关重要	
——略论保持共产党员先进性教育活动与党的先进性建设可持续发展	181
中美宪法文本比较之技术路径	188
“人民共和”的历史文化内涵与共和国的政治实践	201
政治发展还是“政治退却”	
——新中国政治发展战略退却思问	205
中华人民共和国的社会形态、历史方位及其基本政治元素辨析	212
社会转型陷阱生成的政治生态分析	220

IV 政府与行政

行政学中国化与行政哲学思考	233
行政学中国化过程中的学科发展与方法体系	236

公共管理体系与公共道德体系初探	241
区域政府管理问题初探	249
略论社会发展与公共政策之唯物辩证关系	255
行政美学初探	258
行政学美国化:理论支点及其引发的批评与启示	
——为纪念伍德罗·威尔逊《行政学研究》发表 120 周年而作	265
行政学中国化与行政发展观辨析	275
“公共服务均等化”不只是政府的责任	279
论我国公共管理体系中政府的几个问题	282
问政:新公共行政的逻辑起点	290
略论行政的社会性与社会化	
——行政不仅仅是政府的事	296

V 政府与公民民主

从治民到官民互治	
——行政现代化历程分析	305
探寻政务公开的中国特色	
——对优化政府职能及发展直接民主的意义	314
从“造福”到“谋福”再到“谋权利”	
——领导者自觉更新观念的几个问题	322
和谐社会与公民自觉	331
论普及民主	
——共和国的民主不可或缺	339
基层民主:一个需要重点推出的“综合演兵场”	345
民主不仅是民众的事	
——再论普及民主	350
试论民主监督功能的前置	
——三论普及民主	356
关于“民政”问题的理论探微	360

VI 政府自身建设

政府创新与政府自觉	373
政府行政改革与现代政府制度	
——1978 年以来我国政府行政改革的回顾与展望	382
政风建设浅探	398
略论政府和谐	401
政府建设导论	408
论政府的知识基础	
——一种知识政治学的补充解释	416
略论政府包容性	425

主 要 公 告 函 告

202	1. 关于《政府工作报告》的说明
214	2. 关于《政府工作报告》的说明
222	3. 关于《政府工作报告》的说明
230	4. 关于《政府工作报告》的说明
238	5. 关于《政府工作报告》的说明
242	6. 关于《政府工作报告》的说明
250	7. 关于《政府工作报告》的说明
258	8. 关于《政府工作报告》的说明
266	9. 关于《政府工作报告》的说明
274	10. 关于《政府工作报告》的说明
282	11. 关于《政府工作报告》的说明
290	12. 关于《政府工作报告》的说明
298	13. 关于《政府工作报告》的说明
306	14. 关于《政府工作报告》的说明
314	15. 关于《政府工作报告》的说明
322	16. 关于《政府工作报告》的说明
330	17. 关于《政府工作报告》的说明
338	18. 关于《政府工作报告》的说明
346	19. 关于《政府工作报告》的说明
354	20. 关于《政府工作报告》的说明
362	21. 关于《政府工作报告》的说明
370	22. 关于《政府工作报告》的说明
378	23. 关于《政府工作报告》的说明
386	24. 关于《政府工作报告》的说明
394	25. 关于《政府工作报告》的说明
402	26. 关于《政府工作报告》的说明
410	27. 关于《政府工作报告》的说明
418	28. 关于《政府工作报告》的说明
426	29. 关于《政府工作报告》的说明
434	30. 关于《政府工作报告》的说明
442	31. 关于《政府工作报告》的说明
450	32. 关于《政府工作报告》的说明
458	33. 关于《政府工作报告》的说明
466	34. 关于《政府工作报告》的说明
474	35. 关于《政府工作报告》的说明
482	36. 关于《政府工作报告》的说明
490	37. 关于《政府工作报告》的说明
498	38. 关于《政府工作报告》的说明
506	39. 关于《政府工作报告》的说明
514	40. 关于《政府工作报告》的说明
522	41. 关于《政府工作报告》的说明
530	42. 关于《政府工作报告》的说明
538	43. 关于《政府工作报告》的说明
546	44. 关于《政府工作报告》的说明
554	45. 关于《政府工作报告》的说明
562	46. 关于《政府工作报告》的说明
570	47. 关于《政府工作报告》的说明
578	48. 关于《政府工作报告》的说明
586	49. 关于《政府工作报告》的说明
594	50. 关于《政府工作报告》的说明
602	51. 关于《政府工作报告》的说明
610	52. 关于《政府工作报告》的说明
618	53. 关于《政府工作报告》的说明
626	54. 关于《政府工作报告》的说明
634	55. 关于《政府工作报告》的说明
642	56. 关于《政府工作报告》的说明
650	57. 关于《政府工作报告》的说明
658	58. 关于《政府工作报告》的说明
666	59. 关于《政府工作报告》的说明
674	60. 关于《政府工作报告》的说明
682	61. 关于《政府工作报告》的说明
690	62. 关于《政府工作报告》的说明
698	63. 关于《政府工作报告》的说明
706	64. 关于《政府工作报告》的说明
714	65. 关于《政府工作报告》的说明
722	66. 关于《政府工作报告》的说明
730	67. 关于《政府工作报告》的说明
738	68. 关于《政府工作报告》的说明
746	69. 关于《政府工作报告》的说明
754	70. 关于《政府工作报告》的说明
762	71. 关于《政府工作报告》的说明
770	72. 关于《政府工作报告》的说明
778	73. 关于《政府工作报告》的说明
786	74. 关于《政府工作报告》的说明
794	75. 关于《政府工作报告》的说明
802	76. 关于《政府工作报告》的说明
810	77. 关于《政府工作报告》的说明
818	78. 关于《政府工作报告》的说明
826	79. 关于《政府工作报告》的说明
834	80. 关于《政府工作报告》的说明
842	81. 关于《政府工作报告》的说明
850	82. 关于《政府工作报告》的说明
858	83. 关于《政府工作报告》的说明
866	84. 关于《政府工作报告》的说明
874	85. 关于《政府工作报告》的说明
882	86. 关于《政府工作报告》的说明
890	87. 关于《政府工作报告》的说明
898	88. 关于《政府工作报告》的说明
906	89. 关于《政府工作报告》的说明
914	90. 关于《政府工作报告》的说明
922	91. 关于《政府工作报告》的说明
930	92. 关于《政府工作报告》的说明
938	93. 关于《政府工作报告》的说明
946	94. 关于《政府工作报告》的说明
954	95. 关于《政府工作报告》的说明
962	96. 关于《政府工作报告》的说明
970	97. 关于《政府工作报告》的说明
978	98. 关于《政府工作报告》的说明
986	99. 关于《政府工作报告》的说明
994	100. 关于《政府工作报告》的说明

I 政府与社会

对马克思主义与现实的浅解*

马克思主义原本不是地域性的,而是关于全世界无产阶级及人类解放的大历史科学。马克思主义的创立,即宣告了一个大时代:人类从资本主义社会向社会主义社会过渡的时代。当今的全球化时代是隶属于这个大时代的,各个不同国度的马克思主义各处于不同的发展阶段,面临不同的具体的历史任务,而且道路也多样,但有着共同的精神情趣与价值关怀,应当加强联系、合作和团结,增进了解与互信,求同存异。中国特色社会主义暂时不能被国外有些马克思主义(者)理解,是正常的。当年的中国革命也曾不被有些马克思主义(者)理解,但历史实践证明中国共产党是伟大、光荣、正确的。在国内,马克思主义理论工作者和实际工作者,应当加强在马克思主义的基本原理、基本立场、基本观点和基本方法上达成共识,共同推动马克思主义的与时俱进。

马克思主义本质上是发展着的。江泽民同志强调,要用发展着的马克思主义指导新的实践。马克思主义是随着时代不断发展的,有马列主义、有毛泽东思想、有邓小平理论、有“三个代表”重要思想,还有科学发展观等,它们都是依据一定国情的产物。马克思、恩格斯曾认为《共产党宣言》的基本原理没有过时,但基本原理的运用要随时随地以变化了的条件为转移,有些具体的论述、结论会过时。这应当成为我们对待马克思主义的科学态度。只有坚持基本原理,才能在发展马克思主义中坚持马克思主义,并在此基础上随着时代变化不断丰富自身的形式和内容,马克思主义才能与时俱进。

马克思主义本质上具有现实性。马克思主义中的现实性和现实中的马克思主义是联系在一起的。所谓现实,有三种时态,即历史的现实、现在的现实和未来的现实。马克思主义原本具有现实性。如果没有马克思主义,就不会有今日世界之现实的社会主义,也就没有今天现实的资本主义。现实已经注入了马克思主义理论之中。虽然自苏东剧变以来世界社会主义运动暂时处于低谷,但是,任何企图从现实中剥离马克思主义,任何对马克思主义持悲观的、无所作为的观点都是错误的和有害的。科学的社会主义是不会失败的,失败的不是科学的社会主义。没有社会主义的世界是不完整的世界。

马克思主义作为科学理论体系已经开始走向现实,现实也正在不断地趋向马克思主义。全球化的现时代特征表明,我们正处在马克思主义世界大发展的前夜。中国的马克思主义理论的春天已经来临。

* 本文是在2004年12月6日,由上海社会科学院主办、上海财经大学马克思主义研究院协办,《毛泽东邓小平理论研究》杂志社承办的“马克思主义与现实——中外马克思主义论坛”会议上的发言。原载《毛泽东邓小平理论研究》2004年第12期。

论政府社会管理中的政府、社会、公民三者关系*

完善政府社会管理和公共服务职能,是《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中确定的完善社会主义市场经济体制的目标之一。温家宝总理曾在《提高认识 统一思想 牢固树立和认真落实科学发展观》一文中,就全面履行政府职能问题指出,在社会主义市场经济条件下,政府的主要职能是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四个方面。落实科学发展观,必须加快政府职能转变,全面、正确地履行政府职能。其中,关于政府社会管理,温总理指出,社会管理,就是通过制定社会政策和法规,依法管理和规范社会组织、社会事务,化解社会矛盾,调节收入分配,维护社会公正、社会秩序和社会稳定。可见,温总理已经对政府社会管理的基本内容作了比较全面的阐述。本文就政府与社会的关系以及政府管理与社会管理中的公民关系问题作初步探讨。

政府与社会(由于政府是国家的组成部分或表征,有时又指“国家与社会”)之间的关系是哲学、经济学、政治学、法学、社会学、管理学等多学科研究的基本理论问题。千百年来,许多政治家、思想家都在努力探求这一问题。通常,人们认为政府是同国家相联系的^①,广义的政府视同整个国家机构,狭义的政府是国家机构中的执行机构。通常人们所讲的社会,是广义的社会,指的是以物质生产活动为基础的人类生活共同体,这种共同体在国家产生以前孕育着国家,在国家产生以后包容着国家。按照马克思主义的基本观点,社会不是单个个人的简单相加,而是人们之间的相互联系,是人们之间相互交往的产物,是全部社会关系的总和。人们的交往首先是在生产、分配、交换、消费中发生的经济交往,因此人们之间的基本关系是生产关系。生产关系是社会的基础和本质,是不以人的意志为转移的客观物质关系。生产关系与生产力的矛盾、上层建筑与经济基础的矛盾,是社会的基本矛盾,其不同内容和运动形式构成不同社会形态、不同社会制度以及人类社会不同历史阶段的特殊社会。研究表明,在政府与社会的关系问题上有四种基本模式,即弱政府—强社会;强政府—弱社会;弱社会—弱政府;强政府—强社会。前三种模式与我国的现代化和民主建设的目标相

* 原载《湖北行政学院学报》2004 年第 5 期。

① 我在《政府理论》一书中提出“非国家机构的政府”的问题,见苏州大学出版社2003年版第1—10页,谢庆奎教授在新著《当代中国政府与政治》中专门列“非国家机构政府”问题进行阐述,见北京高等教育出版社2003年版。在此基础上,我发表《论作为非国家机构的政府》一文,见《江苏行政学院学报》2004年第1期,在学界已引起一定反响。

违。我国未来政府与社会的关系模式应该是一种既能保证社会的独立性和自主性,又能充分发挥政府作为社会总体利益的代表对社会经济生活进行统筹、协调和控制的强政府—强社会模式。具体可以从以下三方面进行认识:

(一) 政府与社会之间的应然和实然关系

所谓应然关系,就是指从理论上或规律上应该实现的关系。我国的政府与社会之间的应然关系可从两方面来说,一是我国社会发展的客观需要,一是人们的愿望。从我国社会发展的客观需要来说,社会主义市场经济如同一般市场经济一样,不需要政府对社会有太多的干预,凡是市场能够做的,政府便不应插手。只有在市场无能为力的范围内,政府才应该充分发挥作用。唯有这样,才有利于经济的发展和人的发展,才有利于民主政治建设。但从我国目前市场的实际情况看,市场的力量还相对弱小,而旧体制的残余和惯性还非常之大,市场运行所需要的必要规则还没有真正建立起来,政府权力违规进入市场所造成的垄断,多种非规范的社会势力对社会的掠夺,以及社会上的多种无序现象的存在等,都极大地阻碍着市场经济的发展和良好社会秩序的建立,所有这些情况都要求政府发挥强有力的作用。至于人们的愿望,总的说来应使之适应客观的需要。但是人们的愿望往往容易导致急于求成,从而把目前的需要和未来的需要相混淆,甚至完全不顾客观情况而企图一步登天。这些都不利于处理好政府与社会的关系。

所谓实然关系,是指在当前实际存在着的关系,即在向应然的方向努力之前,作为行为出发点的关系状况。不知道自己的实际出发点就无法去实现客观的需要。从实然的程度来看政府与社会的关系,就是要具体分析政府与社会这两种权力的实际状况,分析造成现实状况的各种因素,以及按照应然的要求,如何创造条件通过变革各种相关因素以改变这两种权力的力量对比和相互作用的状态。从实然意义上说,我国还将长期处在社会主义初级阶段,正是这种客观的社会存在决定和影响着我国政府与社会的关系。这是我国政府社会管理的一切立论和决策的前提与基础。

(二) 政府与社会关系中的政府服从社会和政府管理社会的关系

在作为国家机构的政府存在的历史时期内,社会需要政府,政府也需要社会。问题在于,在政府与社会相互需要期间,有一个主从关系,这种关系可以概括为:建立在社会民主基础上的政府积极干预社会的关系,或民主制约下的政府主导干预社会关系。一方面,政府的理论基础是社会民主论,即主权在民论。由于政府是人民手中的工具,因此就决定了:其一,政府是“为民”的,目的是给人民办事,行动必须听命于人民;其二,政府是“民参”的,既然给人民办事,办的是人民的事,人民自然应该参与进来,不仅参与,有时甚至是“决定”;其三,政府是“共和”的,主要是指政府内部工作人员的“共和”;其四,政府是“民管”的,因为既然是人民手中的工具,人民自然应该监督它、控制它,对它违背民意的行为能够纠正,对不适合的工作人员能够撤换,对违背法律或纪律的工作人员能够惩罚或处罚。另一方面,政府在一系列社会工作中又不能消极被动,完全等待人民的“指挥”。它应以一种主动精神,积极开展工作。在这方面,单从社会民主理论中是找不到根据的。从积极政府或自觉政府上说,政府的要求应是:第一,主动适应社会,发挥创新精神,即政府应积极对社会进行研究、探索,发现社会的内在需要,主动提出办法、实现服务;第二,政府要对社会发挥“使能够”作用,即政

府应帮助社会提高自己各方面的运行能力,为社会运行创造各种条件,使社会能更好地自我生存与发展;第三,政府应调控社会,节制社会中坏的东西,保持社会的公平与公正,它来源于对现实人性的思考,确认现实的人并不是完美的;第四,政府应引导社会,由于真理往往在少数人手里,在正常机制下,政府工作人员是社会推选的先进分子,他们理应对社会事务看得深一些、远一些,对社会起引导作用,从而减少社会发展的成本;第五,政府应整合与聚合社会,即由政府发挥一种核心或中介作用,把社会的上层部分或个人力量聚合到一起,获得规模效应与整体效应,从而促进社会更快地发展。以上这两方面缺一不可。一方面,政府要服从社会,并被社会管住,使政府真正成为民管的政府;另一方面,政府又要发挥积极主动精神,创造性地为民办事,政府管理社会。

(三) 政府与社会关系中的价值取向是从“政府本位”到“社会本位”

政府与社会的区分源于国家的产生。一方面,作为社会主体的人随着社会发展被区分为统治阶级和被统治阶级,统治阶级从社会主体中分离出来,上升为权力主体,也即政府主体;另一方面,政府通过公共行政使统治阶级的权力固定化、合法化,统治阶级对被统治阶级的控制是通过其意志执行系统——政府对社会的控制来实现的,这样就使社会又从属于政府。因此,政府与社会的力量对比关系表现为“政府本位”或“官本位”,与之相适应,政府公共行政的价值取向也必然是政府本位。然而,随着人类社会的不断发展,通过政府的积极调控、引导,整合生产力的进步使社会日益强大起来,国家、政府必将以被社会吸纳和日益包容的形式而渐趋消亡。在政府与社会力量的对比中,重心逐渐向社会倾斜,所以,政府与社会的关系将逐步实现由“政府本位”向“社会本位”的转变。在社会主义历史条件下,由于建立了生产资料公有制,消灭了本来意义上的剥削阶级和剥削制度,建立了人民当家做主的国家制度,广大劳动人民既是社会的主体,又是国家权力的主体。这种“双主体”的性质决定着政府成为人民而不是少数人意志的执行系统,其宗旨就在于为全体劳动人民服务。因此,社会主义在本质上实现了国家利益或政府利益与社会利益的统一。所以,社会主义国家开始了由“政府本位”向“社会本位”转变的历史新时期。当然,这种转变的历程是漫长而又艰难的。

由此可见,社会是一个普遍性、规律性的领域,而政府则是一个特殊性、规范性的领域。所谓普遍性领域,是指社会囊括了所有的利益者与利益关系在内,有着众多的利益主体、利益要求、利益动机、利益关系。所谓特殊性领域,是指代表特殊利益的非普遍性领域。政府所代表的是社会的共同利益,但不代表所有人的利益。政府作为社会一般利益的特殊反映,它无法囊括如此众多的利益。政府的主要任务在于制定一系列法律的、道德的、政治的、行政的、经济的规范,迫使人们去服从这些规范,按这些规范行事。政府作为一种规范力量,它通过这些规范去维护现存社会的稳定 and 经济发展。社会则是一个自然的历史发展过程,它按照自身的客观规律运行着,它是一个规律性领域,政府的规范性活动要以尊重社会的规律性活动为前提。政府不能盲目干预社会的活动力,社会的自我发展有一种巨大的内在动力,政府无须进行干预。坚持社会本位原则,逐步培育社会的独立性、自主性、自治性,树立政府为社会服务的观念,以及政府对社会依法适度干预的观念,实现政府与社会的依法整合,这就是政府与社会的正当关系。^①

① 乔耀章. 政府理论[M]. 苏州:苏州大学出版社,2003. 81.

时刻“政府社会管理”这个议题属于公共管理论域,大体可以分解为政府管理和社会管理这既相联系又相区别的两个方面。所谓政府社会管理,就是各级政府自系统能动地反作用于作为社会环境的各子系统,而不仅仅是能动地反作用于其中的任何一个子系统,如仅仅能动地反作用于生产力或经济系统、或政治系统、或文化系统、或狭义的社会系统。通过政府的管理活动,全面地能动地反作用于社会各子系统,来营造一个全面协调发展的小康社会。当然,应当从实际出发,要分轻重缓急。能否做到这一点,一个重要的因素就是取决于政府是否强大以及强大的程度如何。政府管理的主要职能是维护公民(自然人和法人)的合法权益,管理公共事务,生产公共物品,提供公共服务,满足社会的公共需求。以往,这些政府管理职能基本上和主要地是由各级政府独家垄断来履行或承担的。然而现在,这种独家垄断的局面已经被打破,作为一种新的历史趋势而出现的是大量的非政府组织(NGO),或非营利性的公共管理组织开始在政府之外承担起公共管理的职能,公共管理逐渐渗透到社会管理的各个领域,特别是一些私人组织承担一些公共管理的职能。正在形成“政府组织+非政府组织+私人组织”来共同承担公共管理、提供公共物品、提高公共服务质量的局面。虽然这还是一个相当长远路程之后的未来情景,但是政府通过能动地全面地管理社会,积极培育社会自主、自治能力,不断借助非政府组织甚至私人组织的智慧和力量来承担一定的公共管理职责,从而使政府从繁杂的公共事务中解放出来,亦即“解放政府”,使之专司全局性、战略性的大事,这已是形成一个强政府的必然趋势和重要标志。

二

管理是相互的,管理的主客体是具有二重性特质的,政府与社会的公共管理尤其如此。

在我看来,所谓社会管理,具有多重性质。如果从社会学角度说,社会管理主要可指与社会成长相适应的社会自主、自治、自理,“自我”管理或社会自我治理。迄今为止,由于社会包容着国家,亦即社会包容着政府,因此,正是从这个意义上说,社会管理自然包含着社会管理国家、社会管理政府的内容。在这里,社会成了管理的主体,政府(或国家)则成了管理的对象或客体。正如上文所说,由“政府本位”转向“社会本位”。这是一个宽广的领域。仅就政府(或官方)和公民(或人民)关系问题上,则表现为从“官治民”走向“官民互治”,即依法治官吏和依法官吏治。^① 公民不仅要民主参与监督,而且要民主体管理,在这层意义上把政府置于被管理的地位,即社会管理政府。诚然,目前这还是一种比较理想的未来情景。至关重要的问题在于,通过确认社会管理政府的理念,进一步处理好政府与公民的关系。

在政府与公民的相互关系中,处于主体地位的应当是公民,而不仅仅是处于主导地位的政府。在政治上,公民享有多种权利,是社会的构成主体。我国宪法明确规定的公民基本权利就有20多项,内容非常全面而具体。在所有这些权利中,占首要地位的是公民的参政权。要真正处理好政府与公民的关系,保障公民参政取决于两方面的自觉:一方面是公民的自觉。公民参政,是劳动人民在社会主义条件下有组织地实现自己解放自己(自我解放)的实际行动,应当呼吁公民意识,包括公民的自主意识、主体意识、民主意识、参政意识、公平意识、竞争意识、法律意识、社会公德意识,等等。只有唤起公民意识,吸引人民积极主动参政,

① 乔耀章. 从治民到官民互治——行政现代化历程分析[J]. 北京行政学院学报, 2002(2).