

【经济与管理】

# 政府社会管理的前提及面临的问题

吕宏强

(长安大学 人文社会科学学院, 陕西 西安 710064)

**摘要:**当前, 中国政治体制改革的一项重要任务是进一步转变政府职能。只有实现政府社会管理职能转变, 才能建立与社会主义市场经济体制相适应的政府社会管理体制。而要推进政府社会管理职能的转变, 关键在于政府自身的变革。政府自身变革必须实现的两个前提是确立社会是独立的主体的理念, 转变政府管理的理念, 以及在此前提下解决四大基础性问题。

**关键词:** 政府社会管理; 社会; 公共服务; 理念; 多元化

**中图分类号:** C916 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-6248(2005)01-0040-03

## Prerequisites and problems of government social management

LIU Hong-qiang

(School of Humanities and Social Science, Chang'an University, Xi'an 710064, China)

**Abstract:** Nowadays, one of the important missions of political structural reformation in China is to further transfer the governmental functions. Under the condition that the functions of governmental social management and public services are to be perfected, the all-sided construction of well-to-do society can be offered forceful structural protection and its requirement can be satisfied.

**Key words:** governmental social management; society; public service; idea; pluralism

当前, 中国政治体制改革的一项重要任务是进一步转变政府职能。在社会主义市场经济条件下, 政府的主要职能是宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务。按为全面建设小康社会提供强有力的体制保障和要求看, 必须完善政府社会管理和公共服务的职能。只有实现政府社会管理职能转变, 才能建立与社会主义市场经济体制相适应的政府社会管理体制。而要推进政府社会管理职能的转变, 关键在于政府自身的变革。没有政府自身的变革, 如指导思想、管理理念的转变, 就无法界定政府职能的范围以及遵循何种方式, 更无法实现其职能转变。由此, 笔者认为, 当前政府自身的改革就成了改革的重中之重, 是政府职能转变的基础和前提。正如有学者指出, 管理并不是某种中性的、技术的过程, 它是满足价值的相关选择, 并受到更宽泛的意识形态的影响<sup>[1]</sup>, 我们将从三个角度来看该问题。

## 一、确立社会是独立的主体的理念

党的十一届三中全会以来, 尤其是建立社会主义市场经济体制改革以来, 中国经济的市场化改革取得了重大的突破。随着经济改革的深入, 也带来了社会领域新的变化, 由此产生了对政府社会管理的新的要求。它表现为: 一是原来由企事业单位承担的社会公共事务(如医疗保险、社会保障、医院、学校等)逐渐从其隶属关系中淡出, 需要政府进行管理; 二是中国社会由一元走向多元的发展趋势, 决定了社会公众的需求日益复杂多样, 因而公共事务会急剧膨胀, 需要转变政府社会管理理念以满足公众多样化和个性化的需求。也就是说经济管理体制改革的成功, 必然会带来许多急待解决的社会问题, 相应就会要求政府社会管理方式进行相应的转变, 以适应并推进经济和社会的持续、健康

收稿日期: 2004-10-14

作者简介: 吕宏强(1962-), 男, 山东威海人, 长安大学人文学院副教授, 从事中国传统文化、政府治理研究。

的发展。

由于种种原因,中国现阶段政府社会管理体制在整体上不能适应社会领域中出现的新变化和新需求,其现象有管理范围的不明确、条块分割政出多头、管理的方式手段与社会领域新的变化不能适应、管理主体单一且权力过度集中、管理效率降低、管理机构日益膨胀、政事不分等。这些现象从本质上看,是政府社会管理的指导思想、理念不明确,政府自身改革不到位的表现。要使政府社会管理改革到位,就必须使与政府相对应的社会在市场经济条件下发育和成熟,这是目前实现政府社会管理工作的前提。

一般来说,学术界对“社会”的理解大体上有广义与狭义之区分。广义的“社会”涵盖了一切与人相关的范畴。在这里,不仅有人以及人与人之间的所有关系,连同与人的生存、发展相关的自然界也成了“社会”的一个有机组成部分。狭义的“社会”,是相对于政治、经济、军事、文化而言的,确切地讲,就是政府和市场以外的社会。我们这里讲的社会就是指狭义范围内的社会。

传统的中国政府直到改革开放前,都是全能政府,留给社会的空间几乎是零。正在进行的政府社会管理职能的改革,不是重新去完成这样的一个使命,而是首先要重新界定政府与社会的边界,政府虽然是社会公共事务管理的主体,但毕竟不能包办一切。坦率地说,是让政府管好自己该管的,其他的职责让社会去完成。然而由于历史与现实的原因,中国社会发育很不成熟,政府在社会管理工作中必须管好自己的事情,其中一项重要的职责就是培育社会让其发育成熟,使之能够肩负其历史的使命。

那么在中国现阶段,我们要着力培养的社会是个什么形态呢。近十几年来,虽有不少中外学者从与国家或国家和经济相对应的角度谈论了不少关于“社会”的内涵,并按着国家—社会的逻辑架构从中国的历史和现实中苦苦寻找“公民社会”的影响。这些研究的结论正如魏斐德指出的:“我发现了将哈贝马斯的概念应用于中国之尝试的不恰当性,因为尽管自1900年以来公共空间一直在持续地扩大,但这仍不足以使人们毫不踌躇地肯定对抗国家的公民权力。相反,国家的强制力也在持续地扩大,而绝大多数中国公民看来主要是按照义务和依附而不是权利和责任来理解社会存在的<sup>[2]</sup>。”看来,从对中国公民社会的研究中提取关于“社会”的内涵,基本上是不现实的。

西方学者从国家—社会框架下深入探讨了狭义

的社会,他们认为与国家对应的社会即公民社会的结构性要素及其特征主要有四个:一是以市场机制和私人产权为基础的、私人自主从事商品生产和交换的经济活动领域,即私人领域;二是团体成员基于共同利益或信仰而自愿结成的非政府、非营利的社团组织,即志愿性社团;三是哈贝马斯的“公共领域”;四是社会运动。与这些结构性要素互为表里、相互支持的基本的社会价值和原则有五个:一是作为公民社会理论基石的个人主义;二是要求个人生活多样化、社团组织多样化、思想多元化的多元主义;三是作为公众在公共领域进行讨论和政治参与前提的政务活动的公开化和公共领域的开放性;四是强调公民参与社会政治生活和制约国家权力的参与性;五是以划定国家行动的界限、反对国家随意干预公民社会内部事务、保证公民社会成为真正自主领域的法治原则。而公民社会最重要的特征是相对于国家的独立性和自主性<sup>[3]</sup>。

总之,国家—社会框架下的“社会”主要由四个部分构成,即个人、非政府组织、公共舆论和社会运动。由此构成的“社会”不是政府的附庸或管理对象,而是一个独立的、自主的实体,它拥有自身的价值准则,以及一系列社会自组织。这个独立的、自主的实体的基础是私人产权,必要条件是市场经济,它通过实施公共伦理准则和行为标准不仅影响政治家和行政人员,而且还发挥限制国家的作用。

当然,如何界定国家与社会关系模式,取决于中国政府应当秉持的社会管理理念,上述西方学者关于公民社会的结构性要素及其特征,虽然有利中国社会经济、社会的全面发展,但从某种意义上讲不啻是对中国政府权力的挑战。这就引出第二个问题,中国政府自身的改革。

## 二、转变政府管理理念

确定中国政府社会管理的理念,必须打破高度集中统一的计划管理体制时期建立支持运作的四个假设基础:一元化利益格局、理想化人格(阶级人)、无限理性和社会系统的机器说(即将社会系统视为一部大机器,个人只是其中的一个齿轮或螺丝钉);确立经济上的市场体制和政治上的民主体制建立和运作的假设基础:多元化利益格局、复杂人格、有限理性,社会系统是开放的多主体复杂适应系统。没有这些理念的转变,要想实现政府职能转变,推进政府社会管理的水平,谈何容易。

西方政治学说中有一个著名的学派,即洛克学

说,我们都知道他们是契约论者,虽然在说明国家起源的问题上未见准确,但是在现代社会的政治实践中,的确是很有见地的。现代社会的政府必须具有合法性,否则政权很不稳定。洛克学说的核心是立宪国家形态,他们主张社会至上,反对主权者可以自由任命其继承者并掌握绝对统治权的主张,认为在市民社会,任何个人不得超越于法律的统治。其实这也是我们的宪法精神。宪法庄严宣告:“一切国家机关和武装力量,各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律(第五条)。”因此,在当前中国政府实施管理职能转变,提高政府社会管理水平过程中,必须从自身的改革做起,培育与中国特色社会主义的经济、政治、文化相适应的社会体系,只有这样才能实现有限政府、有效政府、责任政府、法治政府和服务政府。

实现政府管理职能的转变,提高政府社会管理水平,有两个与政府自身改革相关的问题必须解决:一是政府管理哲学的转变;二是行政体制目标建设。

国家、集体和个人利益三者之间的关系,是政府管理社会的重大的基本问题。在计划经济时代,由于我们坚持以整体本位主义为指导,在国家或集体利益至上的原则下,时常在这一基本关系问题的处理中存在着重大的失误,其鲜明的表现是“个人的事再大也是小事,国家和集体的事再小也是大事”,时至今日,还有着深刻的影响,甚至是简单化地要求“为了国家和集体的利益,局部和个人应该做出牺牲”。试想,如果我们不能重新定位政府社会管理的宗旨、目标和基本原则,不能摆脱整体本位主义的束缚,不能顺利实现政府社会管理哲学从国家与集体本位主义向人民本位的转变,我们怎么可能将公共利益置于至高无上的地位。

在行政体制目标模式的建构上,行政应该建立在“理性/法制”权威而非传统权威或个人魅力权威基础上。虽然随着知识经济时代的到来,作为工业化社会行政体制理想模式的科层制,在西方国家遭到空前未有的诘难,然而鉴于我国的实际国情,决不可以用西方后现代的话语来迷惑自己,这一步不可超越,我们必须将科层制的完善作为建构我国现阶段行政体制的目标。因为我国从总体上看还处于工业化的初中期,实现真正工业化的过程还有相当时日。尤其是民主与法制建设还远不完善,“人治”盛行,行政管理高度个性化而理性严重不足,因此,完善科层制这一行政体制目标,不仅具有理论的合理性,也是与我国现阶段正在贯彻依法治国战略,强化

依法行政的目标相一致。试想,在人治基础上如何真正实现法律的权威性,如何能对行政行为进行有效的制约,如何打破行政系统的人治局面,如何保障“公民在法律面前人人平等”(宪法第33条)以及人民的利益高于一切。

### 三、目前面临的具体问题

从目前中国政府社会管理的主要问题看,政府和社会管理工作必须从基础做起,要扎扎实实,不要急于求成,因为没有基础工作的进展,社会管理范围和方式的探讨不是毫无意义,就是徒增热闹。这些突出的基础性问题:

(1)社会发展与经济发展很不协调,集中表现为:在观念上,社会发展被看作经济发展的附庸,社会科学的地位远逊于自然科学;在实践层面上,人的全面发展刚刚提到议事日程,社会组织的发展缺乏长远思路,对社会舆论的监管方式过于简单化,对社会运动的预警和控制几乎处于空白状态,各种社会问题和社会矛盾丛生,有时甚至显现出爆发态势;在后果上,社会发展则大大滞后于经济发展(常宗虎的研究)。也许还记得在20世纪90年代中后期,下岗工人被当成咒诅的对象,似乎他们的下岗是活该,就应该被经济发展所抛弃。这是非常悲哀的事情,是社会科学工作者的耻辱。

(2)社会管理的理念远未形成,表现为:全社会对社会发展的认识局限于科教文卫和人口、环境,忽视了更加重要的社会组织、社会舆论和社会运动等问题。

(3)社会管理体制不成系统,各自为政,甚至从各自的利益出发划地盘,什么有利可图就管什么。

(4)公民的社会参与意识差。这些突出的问题的解决,需要从制度上,从体制上加以完善,才能最终解决。再明白一点说,即必须在政府社会管理中贯彻法治原则。

例如,“依法治国”的口号喊了不少年头,其实我们仍有许多基础性的工作没有做。什么是“依法治国”,有哪些具体的制度性的建设和操作规范。如果没有后者,“依法治国”就无从体现。直到今天,“依法行政”仍是困难重重。因为无论“依法治国”,还是具体层次的“依法行政”都涉及到政府,不是行政相对人反对、不愿依法行政,而是行政主体的政府往往

(下转第50页)

尚未回收的投资和建设项目回收取得的资金都能获得相同的收益率的弊病。

(3) 外部收益率法所用的再投资报酬率是基准收益率, 而基准收益率是根据特定的经济环境、资金市场、投资项目以及特定的时期用科学方法进行预测得到的, 是使建设项目可行的最低要求, 因此外部收益率与实际再投资报酬率更为接近。

(4) 由于外部收益率表示建设项目在计算期内按基准收益率将获得的净收益全部用于再投资的收益水平, 因而, 对于多个可行建设项目的比选, 就不必运用内部收益率类似的方法一两差额比较, 则可直接采取各建设项目外部收益率的值直接进行优劣排序, 从而大大简化了比选过程。

因此, 外部收益率不仅比内部的收益率计算简便, 而且其计算结果更为客观正确, 在投资决策中更能决策者提供可靠有用的信息。

## 五、结 语

建设项目经济评价是工程经济分析的核心内容, 其目的在于确保决策的正确性和科学性, 避免或最大限度地减少建设项目投资的风险, 最大限度地提高建设项目投资的综合经济效益。要进行建设项目经济评价, 就必需选择一定的建设项目经济评价指标。因此, 选择正确的建设项目经济评价指标是十分重要的。

(上接第 42 页)

做不到依法行政。由此看来, 政府及政府官员应该在法治国家的建设中, 必须严格守法, 自觉、自律, 成为“依法治国”、“依法行政”的楷模。

总之, 要解决上述四个基本问题, 在当前急待抓的两个基础性工作是: 第一, 培育公民社会, 这是政府社会管理工作的主要目标和职责。国家是整个社会(广义的)的主要组织者, 培育及管理是其不可推卸的基本职责。尤其是在当前, 中国的社会(狭义的)空间相当狭小, 非政府组织的发展还处在起步时期, 公民社会还尚未形成; 在这样的状态下, 不能依赖公民社会的自我发展, 自我管理, 自我构建, 必须有政府的大力支持, 否则, 必将损害社会主义市场经济的发展。

第二, 建立并逐步完善社会管理体制, 是政府实施社会管理工作的重要前提条件。没有健全的社会管理体制, 政府根本无法实施社会管理工作, 否则重返过去的全能政府状态。而建立并完善社会管理体制

综上所述, 在建设项目经济评价中, 用内部收益率法和外部收益率法评判的结果是一致的, 而且外部收益率法比内部收益率法更加简单实用, 运用外部收益率法进行建设项目经济评价所得的评价效果比运用内部收益率法进行建设项目经济评价所得的评价效果也更加令人满意。因此, 建议在今后的建设项目经济评价中, 用外部收益率代替内部收益率。

## 参考文献:

- [1] 杨德饶. 技术经济中内部收益率的修正问题研讨[J]. 工业技术经济, 2003(1): 96—107.
- [2] 王曙光. 用外部收益率取代内含报酬率的思考[J]. 商业研究, 2003(8): 101—102.
- [3] 国家计划委员会, 建设部. 建设项目经济评价方法与参数[M]. 北京: 中国计划出版社, 1993.
- [4] 陈尚桥. 用二分法求解内部收益率[J]. 广东水利水电, 2003(3): 29—30.
- [5] 刘秀娟. 求解建设项目内部收益率的切线法[J]. 辽宁工学院学报, 2003(3): 66—67.
- [6] 陆宁, 侯健. 运用黄金分割原理优化求解内部收益率[J]. 长安大学学报(建筑与环境科学版), 2003(1): 14—15.
- [7] 高杰. 常规投资项目的外部收益率研究[J]. 数学的实践与认识, 2003(9): 63—67.

[责任编辑 陈志和]

制, 关键在于明确政府和社会的职责, 即明确公民个人、社会组织以及政府的职责。根据公民社会的本质要求, 参照中国的具体实际, 中国需要建立的社会管理体制应是公民广泛参与、社会自我管理、政府协调支持的社会管理体制。只有这样, 公民社会的真正灵魂, 即现代的个人主义、社会生活的多元化、公民对国家的多方参与、公共领域的法治原则和公民社会自身的独立性、自主性才能得到真正的实现。

## 参考文献:

- [1] [英] 克里斯托弗·波利特, [比利时] 海尔特·鲍克尔特. 公共管理改革[M]. 上海: 上海译文出版社, 2003.
- [2] 邓正来. 国家与市民社会: 一种社会理论的研究路径[M]. 北京: 中央编译出版社, 2002.
- [3] 何增科. 公民社会与第三部门(导论)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.

[责任编辑 杨彬智]