



政社关系的时代困境与协同途径

苏州大学政治与公共管理学院教授、博导 张劲松

社会转型期,政社关系要达成良性互动与协同,非一日之功,当前还存在难觅两者权责边界的困境。其原因有二:政府目标的“远大”需要政府无限扩权;社会组织自治分权能力不足又难以制衡地方政无原则地扩张权力。政府购买社会服务是消解这些困境的重要途径,购买服务实现了政社之间的公私伙伴关系,这是以技术划界;购买服务推动了政府还权与社会的行动,这是以权力划界;购买服务形成了社会限制政府扩张的机制,这是以权利划界。

自人类社会有国家以来,政府与社会之间的关系(简称政社关系)就是国家事务的重要内容。中外学者无论其理论的出发点如何,都会承认政府得以产生并存在下去是由于社会的需要。当中国确立建立社会主义市场经济以后,政社关系进入了急剧变革的时期。计划经济下的政府,管理一切,是“万能政府”;市场经济下的政府,无法再管一切,该放权给市场的给市场,该放权给社会的给社会,是“有限政府”。然而,社会转型期政社关系要达成协同,却非一日之功,当前还存在诸多困境,政府购买社会服务就是消解这些困境的有效途径之一。

边界难觅:政府处理与社会之间关系的时代困境

扩权无边界:政府有扩权冲动,无放权积极性。西方国家有关政府权力的理论,主要源自社会契约论,其中以洛克的思想最具有代表性。洛克认为,政府的权力是人民让与的,但是公民不能把自己没有的权力转让给政府。公民只享有保护自由的生命、健康、自由和财产的权力,并不享有支配他人的生命、自由和财产的权力,所有公民能够放弃并转让给政府的全部权力,就只能是保护公民的生命、自由和财产的权力,同时这也是政府的全部权力。“一个人不能使自己受制于另一个人的专断权力;而在自然状态中既然并不享有支配另一个人的生命、自由或财产的专断权力,他所享有的只是自然法所给予他的那种保护自己和其余人类的权力;这就是他所放弃或能放弃给国家的全部权力,再由国家把它交给立法权,所以立法机关的权力也不能超出此种限度。”西方国家的政府权力理论决定了政府与社会之间有一个较明确的界限,若政府越过了权力边界,社会自治力量可能阻止政府越界,且社会自治体往往以社会契约论限制政府权力。这种政社关系运行的结果是,强社会,弱政府。其优点是社会自治力量强大,社会自治体能解决诸多的社会问题;其缺点是政府力量小,它适合于小国寡民或

国家强大无外敌侵入的稳态发展的国家,不适合像中国这样大国且长期积弱状态的国家。

自秦始皇统一中国以来,大一统思想就深入人心。大一统能解决大国统一、国家强大的问题。在强大的国家权力下,公众更有安全感。哪怕遭受的封建压迫很沉重,只要还有一线生机,公众就很少揭竿而起,因为强大的国家权力能提供人生存的基本秩序。这是崇尚大一统的中国的民族特点,也可以说是中国特色,即强调政府权力的集中,而忽视社会权力的分权。政府可以随时向社会扩张权力,政府为了国家的强大也有扩张权力的冲动,却无放权的积极性,除非是政权面临失去基层支持的危险。

限权有界定:社会有索权运动,无限权制约力。人往往会将自己手中的权力发挥到它的边缘,甚至超越它的边缘。政府亦如此,若没有权力边界,政府必然会将其权力延伸至其能力极限。因此,确定政府权力的边界至关重要,从社会的角度出发,的确希望政府权力的边界真实化、精确化。

自改革开放以来,社会力量有过多次从政府手中分权,以限制政府权力无限延伸的运动。先有小岗村农民冒险实行土地承包责任制,突破了政府垄断的土地经营权;后有建设社会主义市场经济阶段,国家中小企业的转制,市场力量介入到政府经营的企业中,最终提高了市场运转的效率;近些年又有城镇化过程中的社区自治力量的兴起,全面地分享城镇政府的权力。的确,社会自发地或在政府引导下,发生过各种分权运动,推动了政社关系的有效衔接与良性互动。

中国政社关系的进步有目共睹,但是仍旧没有进步到社会力量可以限制政府权力无限延伸的地步。社会限制政府权力无限延伸的能力十分有限,社会限权的能力明显有界定。弱社会仍然困扰着人们。在中国,人们存疑社会力量真的能做到划分政社权责边界吗?

难觅权责线:政社缺良性互动,无权责限制界。政社互动

是时代需求,要实现政社互动,其前提是政社权责都要有边界线。21世纪初,“三农”问题集中在农民负担上,为了解决农民负担,中央政府自上而下确立了农民负担的限度,并将其发至每一户农民手中。农民凭手中的负担表,一项项地对照哪些是必须承担的负责,哪些是不应承担的;不应承担的,就可拒交。今天,解决政社关系就缺这样一个类似于“农民负担表”的“政社权责边界表”。

政社互动建立在地位对等的基础上,如果政府可以无限延伸权力,社会却无限制政府权力无限延伸的手段,这种“互动”是不现实的。政社良性互动,需要双方清楚彼此的权责边界。而当前,政府有扩权动力,社会却无限能力,这两者之前的一强一弱严重制约了政府良性互动,寻觅政社权责的边界线是当务之急。

权力扩张:政府目标的“远大”及其能力的限制

政府目标的“远大”需要政府无限扩权。在政社关系矛盾中,政府无限扩权是阻碍政社关系良性互动的主要原因,扩张的冲动源自政府具有远大的目标。

自十五世纪以来,西方资本主义民族国家兴盛,一个强大的古中国走向了衰败。长期积贫积弱的中国人盼望民族复兴,为此不惜抛头颅、洒热血。早在二十世纪二十年代初,刚刚成立、人数少、力量薄的中国共产党就能确立远大的目标:“组织无产阶级,用阶级斗争的手段,建立劳农专政的政治,铲除私有财产制度,渐次达到一个共产主义的社会。”共产党人就是用这样的远大理想团结了无数仁人志士献身革命,共产党人建立国家政权之后,远大目标不胜枚举。

政府在一个有为的政党领导下要实现如此多的远大目标,必须有强有力的政权力量支撑,这是中国政府最大的特点,它与西方国家政府有着根本性的区别。有远大目标的政府,其优点是政府必须有为才能实现目标,为此政府在远大目标指导下,必须制定实现目标的阶段性目标以及实现这些目标的政府干预和调控。这是西方两党制、多党制国家的政府所不具备的,西方国家实行政党分肥制,轮流执政的政党根本上无法确立长期目标,因其根本上不能保证下一次选举是否能上台执政。中国政府有着长期的远大的目标,这是中国改革开放三十余年能取得骄人成绩的重要原因。

当然,拥有远大目标的政府,要实现远大的目标要求政府拥有强大的权力,只有有强大权力的政府才能保证实现政府远大的目标。强有力的政府必然具有高度复杂的组织结构(一般为官僚制组织)。“一个组织越复杂,其制度化程度就越高。所谓复杂性,既包括在等级上和功能上组织下的单位增多,也包括各类下级组织单位的结构分化。组织的下级单位越

繁多复杂,越能获得并维持其成员对组织的忠诚。”宏大的目标需要庞大的组织去落实;庞大的组织则需要拥有各种社会管理权力及庞大的经费支持,才能实现组织的目标,这就是中国政府机构如此庞大且需要庞大的财政支撑的重要原因。组织的庞大及经费需求的庞大,受国家发展程度的限制,一个人口众多、资源短缺的中国不足以支持过于庞大的政府组织,也无力支付庞大组织所需的一切经费。“政府的过度扩张不仅会抑制经济的增长,而且许多政府活动被证明是无效的。”政府能力的无限性,没有实现的可能。

政府能力的“有限”制约政府无限扩权。政府目标的远大要求政府无限扩权,而政府能力的有限又制约着政府无法无限扩权,这是当前政府实现远大目标的尴尬。政府拥有远大的目标本身没有错,拥有远大目标甚至也以为是政府能始终代表先进生产力的表现。相对于政府是否有远大目标,政府是否有能力实现远大目标,或实现远大的目标的路径(如无限扩权)是否是最好的,这些在一定程度上更为重要。

实现计划经济不能最好地推进生产力的发展,从反面告诫我们政府除了要拥有远大的目标之外,还要走对路子。计划经济的理想并非不好,正如马克思所说,未来社会将以计划手段克服资本主义生产的无计划,因为生产资料的私人占有与社会化大生产之间的矛盾将导致资本主义经济危机反复发生。以生产的有计划方式,用来克服生产的无计划所带来的经济危机。从这个角度看,前苏联及改革开放之前的中国,实现计划经济也有一点的理论支持。但是,实现计划经济的结果却太出人意外了,生产效率并没有因为我们有实现人人平等、社会富强的远大目标而提高。反之,与西方资本主义国家相比,生产效率大大不如。政府目标虽然远大,政府权力也达到了最大的边界,整个社会全部被置于一个“计划”的表格中,但这些都未能将中国实现伟大复兴。

今日,中国历经二十余年市场经济的建设,政府清楚地认识到自身能力是有限的,以前做了许多管理不好也管不了的事,出现了政府角色的“错位、缺位和失位”。早在建立社会主义市场经济之初,就确立了政府转型、政府职能转变等理念,也确立了政府要从社会管理中归位,还权于社会,让社会力量兴起,让社会力量补充政府能力之不足。政府还权、政府退出、政府服务等理念虽已初步成型,但是政府扩张的冲动依然存在,政府时而不时地会出现“进”和“退”的反复,即退出之后而进入,进入受能力限制又退出。政府反复地进退,干扰了社会力量的成长,也干扰了市场秩序。

政府能力的有限性,决定了政府不可能成功地无限扩权,政府自身也认识到了这一点。但是,由于“扩权”或“限权”都由政府说了算,完全靠政府的自觉,这种状态决定了形成政社关系的困境主因是政府的单方意志。



自治分权：社会对政府能力补充有余制衡不足

社会以自治分权来补充政府能力不足的有效性。社会以自治分权来补充政府能力不足，是有效的。其原因是政府不是万能的，政府在社会主义市场经济条件下，需要不断地放权、还权于社会，此时，政府需要社会来承接计划经济时代政府统管不了的部分职能。社会以自治分权来补充政府能力不足具有有效性的主因是政府的需求。

按官僚制组织原则建立起来的政府，其管理思想从整体上看是从商业领域借鉴来的，“官僚制范式也毫不例外。如果它在政治上已经扎根于主张进步的改革中，那么它在经济领域就来源于科学的管理活动。而科学的管理所强调的中心问题是如何将生产线上的生产力最大化。其解决方案就是进行工人的时间和运作关系研究，以确认最有效的重复运作方式，然后确保工作能不断地适应这些高强度的重复性劳动”。这种性质的组织其优势是可以做到政令统一，上令下行。其劣势是官僚制组织运转过程中并非总是有效力的，官僚制组织具有天然的情性，因官僚制组织是独一无二、不可替代的，在其建立之初的有效性会被岁月侵蚀掉。

实行全社会的统一的计划，对于这种样一种官僚制组织来说，失效在暂难免。事实也证明，高度集权的计划体制无法适应社会发展需要，政府从其管不了也管不好的领域退出成为必然。当政府退出，而传统社会承担社会管理职能的社会结构又被破坏殆尽时，政府迫切需要社会力量来承接政府退出后的社会管理空白。近20年来，许多自治组织不断兴起并顺利承接政府职能，就是在这样的背景下出现的。社会力量的自治分权，可以补充政府转移的社会管理职能，政府退出越彻底，则社会自治分权越成功。

社会以自治分权来制衡政府权力扩张的低效率。政社权责的界分是两方面的，除了政府放权之外，良好的政社互动还需要有社会力量对政府无限扩权一定程度上的制衡。但是，当前社会力量在制衡政府权力扩张上体现为低效率。其原因是多方面的：

首先，当前存在的大多数的社会组织，原由政府直接领导，后经改革分离出来的，这类组织如村委会、居委会以及一部分社团、行业协会等，仍然承接政府的社会管理职能。自治是其基本原则，接受党和政府的领导这一条仍然延续，两种功能同时并存。党和政府为了更好地推行政令、实现对社会的管理职能，一定程度上对这类自治组织实行了严格的管制，这是造成这部分社会组织难以抗衡政府越权的重要原因；其次，当前还有一部分社会组织是在政府扶持下成立起来的，甚至其中有一部分组织仍然依附了党政组织。有的社会组织要依赖地方财政支持才能生存和发展，有的社会组织要依附某些党

政组织的人财物的支持才能正常运转。社会组织与政府关系过于密切，决定了这类社会组织在制衡政府权力扩张上难有作为；最后，社会组织并非不想制衡政府的无限扩权，只是在强政府面前其制衡的成效实在有限，这就进一步导致社会组织常常不敢去制约地方政府的扩权。从组织成立的章程来看，社会组织是有能力制衡政府无限扩权的，但是在现有体制下，若社会组织真的制衡政府权力的扩张，其结果往往不是他们想要的：要么失去政府以后的支持，要么本组织领导人被政府以各种名义撤换（换上听政府话的人）。其在权衡利弊后，大多对制衡政府权力不感兴趣，他们对如何从政府支持下获取更多的利益更感兴趣。社会组织放弃制衡的权利，是形成政府无限制扩权的另一个重要原因。失去行政权力行使相对方的制衡，政社之间的权责边界就难以形成。

购买服务：政府与社会之间关系协同的重要途径

以技术划界：购买服务实现了政社之间的公私伙伴关系。新公共管理对政社之间公共部门与社会私人部门之间的伙伴关系界定为：“政府和部门之间的多样化的安排，其结果是部分或传统上由政府承担的公共活动由私人部门来承担。”新公共管理的政府购买服务，主要依靠民间机构并更少依赖政府来满足公众的需求，它在生产和服务上减少政府的作用，并加强社会组织的作用。中国推行的政府购买社会服务借鉴了西方的经验，其中政府最常见的购买公共服务的方式是合同制，其基本做法是：“由购买者与社会组织签订服务合同，概括合同约定购买者向社会组织支付一笔费用，由社会组织承接合同规定的特定的公共服务项目。”合同制从字面上就可看出，政府在购买社会服务过程中，政社关系建设在平等的基础上，双方在意志一致的基础上共同签订契约，以契约约束双方的行为。虽然政府在购买服务的过程中仍然占有优势，但是，不管怎么说，这个合同（契约）就是处置政社关系的依据。双方的权责以一纸合同明确下来了，双方的行为都有了边界。通过购买服务，依契约确立了政社权责的边界，这一技术方便可行，因此，购买服务是当前政社互动协同的一个重要途径。

以权力划界：购买服务推动了政府还权于社会的行动。政府能力是有限的，而公众的需求是无限的。作为拥权力的主体，作为政社矛盾的主要方面，政府除了自觉限制权力的扩张之外，以购买服务的商业方式，也能在一定程度上做到“捆绑自己的手脚”，防止地方政府无原则、无止境地扩张权力。“当商业理念运用到政府管理中以后，可能会有很大的改变。官僚制范式就有其适合生长的土壤。民选的官员们担心，随着政府部门即将采取新的管理方式，行政工作会变得更容易，他们会失去一些权力。而选民们一想到官僚制的腐败和浪费就十分气

愤,他们觉得施行‘商业式的管理’可能会带来一些改进。”政府购买社会服务,就是这样一种商业式的管理模式,它以企业化政府的方式,通过购买来实现公共服务。这种商业化运作模式,是政府尤其是中央政府以手中权力来划分政社权责边界的重要方式。党领导下的政府的自觉性是有目共睹的。为了实现远大目标而不断地突破政社边界,这一点中央政府也有清醒的认识,这才有了中央提出“要把权力关进笼子里”的权力运转原则。但是,在当前“财权向上集中,事权向下集中”的体制下,基层政府接受了大量的上级指派任务,而实现这些任务的能力尤其是支撑完成这些任务的财力严重不足,这严重制约了基层政府完成上级任务的能力,在各种绩效考核制下,基层政府或部门机构通过向基层群众性组织转移任务来分担工作量,这是政府突破政社权责边界的重要原因。

上级政府运用权力确立了政府购买的如下基本理论:基层政府与基层群众性自治组织的权责边界是可以界定的,只是,政府扩权有其现实基础,而基层社会组织制衡政府扩权的能力不足。当基层政府突破边界向基层社会组织扩权时,政府应通过支付劳务的购买方式,向社会组织购买服务,让社会组织代替政府完成一定的公共事务。政府扩权不可怕,可怕的是政府无原则地扩权。若政府向基层群众性自治组织扩权,且有更高机关以其权力确立突破边界者必须支付劳务的原则,社会组织不怕这种有“原则”的扩权,且大多数社会组织是乐于接受这种“扩权”的,因为社会组织从中可以得到较稳定的政府支付,这实际上就是将原来政府的服务业务和市场转移给社会组织,直接为社会组织的发展提供更加广阔的空间。政府通过购买服务,将原来的部分权力还给了社会,并推动了社会组织良性发展,这也是政社协同互动协同的重要途径。

以权利划界:购买服务形成了社会限制政府扩张的机制。政府购买社会服务已运行近20年时间(早在1995年上海浦东开始试行),最近几年政府购买在各地广为推行,政府自觉或不自觉地培育了社会组织。在推行政府购买社会服务的过程中,各地社会组织日益发展起来,社会组织对限制政府扩张有了较强动力,社会组织限制政府扩权的机制日益成熟。

首先,有立法权的机关通过确立社会组织的权利达到限权目标。确定权力的边缘至关重要,各地在推行政府购买服务的过程中,通过购买服务的相关立法、规章,尽可能地建立起相应合理的法律、制度体系,明确框定政府与公职人员的权力大小和范围。在购买社会服务的过程中,通过严格描绘出权力的边缘,限制基层政府侵犯社会所拥有的自治权利,让行政机关依法行政,不跨出权力的“笼子”,并公开信息,随时接受社会的监督。有关机关还根据法律、规章对那些违反法律、逾越权力范围即跨出权力边界的人进行相应的处罚。在处罚时,通过对扩张权力侵犯社会组织权利者的肯定性、对称性、及时性

的处罚,从而在观念上建立起违规与处罚的必然性因果联系,对公职人员无限制扩权起到了警示教育作用。

其次,政府机关不断地通过顶层设计来确立社会权利,保证政社良性互动和有效衔接。当前的政社关系改革就是“要有效促进政令畅通,亟需基于顶层设计,构建一个激励相容的政府职能机制,出台一套覆盖全国的政府负面清单管理菜单,直观细致地勾勒出政府与市场、社会清晰的履权边界,为行政权力设定制度阀域。政府负面清单管理菜单的重要性,在于其能直观清晰地向各级政府部门勾勒出权力的行权半径,而非把理清政府与市场、社会边界的改革,单纯倚重于取消部分行政审批权的实施行为本身,以行政手段强制自我削权”。实施政府购买服务以来,各级政府自觉以确立社会权利的方式来限制政府权力的扩张,起到了应有的作用,这从一个侧面反映了党领导下的政府完全有能力通过自我约束的方式来划分政社权责边界。

最后,社会组织在政府推行购买服务的过程中发展起来,一些社会组织对政府购买社会越来越依赖,他们从中获取了诸多生存和发展的机会。他们更注重政府购买服务制度的完善,对于政府扩张权力有着切肤之痛,因此,为了进一步生存和发展,其有着强烈的维权意识,在政务公开的前提下,越来越多的社会组织将突破传统,自发维权,限制政府无限制地扩张权力。通过政府购买服务,政社良性互动与协同日益具备了基础。

(本文获得苏州大学中国特色城镇化研究中心项目与江苏省高校优势学科“地方政府与社会管理”的资助)

【注释】

[英]洛克:《政府论·下篇》,北京:商务印书馆,1996年,第83页。

[美]亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,北京:华夏出版社,1988年,第18页。

[美]萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,北京:中国人民大学出版社,2002年,译者前言第4页。

[美]迈克尔·巴泽雷:《突破官僚制》,北京:中国人民大学出版社,2002年,序言第3页。

[美]萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,北京:中国人民大学出版社,2002年,第4页。

王浦劬,萨拉蒙:《政府向社会组织购买公共服务研究》,北京:北京大学出版社,2010年,第17页。

罗育新:“厘清政府边界 疏解政令不通”,《21世纪经济报道》,2013年10月22日。

责编/边文锋