

浅论中国政府公共管理社会化的基本趋向^①

——公民自主、社会组织自治视角

王乐夫

(中山大学行政管理研究中心 广州 510275)

摘要: 政府职能社会化是当代中国政府职能发展的一个显著特点,其呈现四个基本趋向,即政府职能市场化趋向,增强公民自主性的趋向,拓展社会组织自治空间的趋向,强化和优化社会管理职能的趋向。本文主要阐述公民自主、社会组织自治趋势的表现及其同政府形式的互动关系与共享机制。

关键词: 中国政府; 职能; 社会化; 基本趋向

政府公共管理社会化是政府调整公共事务管理的职能范围和履行职能的行为方式,将一部分公共职能交给社会承担并由此建立起政府与社会的互动关系以有效处理社会公共事务的过程。政府公共管理社会化是与政府职能转变密切联系在一起的。在计划经济时代,我国逐渐建立起了一个全能政府的治理模式,市场被取消,政府的权力渗透到城乡社会的各个领域和个人的诸多方面,最终导致政府整合社会能力下降、行政组织运转低效、社会成员生产积极性受到抑制等制度性危机。上个世纪80年代,我国政府适应改革开放和社会经济发展的需要,开启了转变职能的进程,也由此拉开了政府职能社会化的序幕。进入90年代,随着社会主义市场经济的不断发展,政府职能社会化的步伐逐渐加快。然而,时至今日,不少人对于政府职能社会化还存在着一些模糊的认识,其表现之一就是政府对政府职能社会化的基本趋向不甚明确,从而制约了政府职能转变的进程。因此,有必要明确政府职能社会化的基本趋向,这对于增强政府职能转变的方向感,进一步推进政府职能的转变具有重要意义。

我国政府公共管理社会化的进程是多方面的,这里仅从公民自主、社会组织自治两个视角去考察与阐述。

一、增强公民自主性的趋向

我国在由计划经济体制向市场经济体制转轨的过程中,随着政府职能的转变,政府对经济和社会领域的控制逐渐放松,私人社会和私人经济拥有了越来越广阔的自主领域,公民作为个体其自主性不断增强,他们正越来越多地担当起过去只有政府才担当的某些角色,发挥着自我管理的功能。

由于我国社会是一种城乡具有巨大差异的二元制社会结构,可以从农村居民和城市居民两个方面来分析政府职能社会化对公民自主性发展的影响。

中国经济体制的转轨首先是从农村起步的。20世纪80年代初,我国废除了人民公社制度,开始按照土地所有权和使用权相分离的原则,实行家庭联产承包责任制。此后,国家逐步取消了对农产品的统购统销,并放开了大部分农产品的价格。随着传统农村集体经济框架的解体,农民的传统身份发生了根本的变化,成为独立的经营者,在经济活动中的自主范围日趋扩大。家庭联产承包责任制提高了农业生产效率,致使农村剩余劳动力不断增加,为解决剩余劳动力的出路,大量的乡镇企业应运而生。乡镇企业不仅吸纳了大量的农村剩余劳动力,而且使得农村经济和商品经济紧密地联系起来。之后,农村剩余劳动力还涌进城市,直接参与到城市经济中来,形成了规模空前的流动人口。如今,20世纪50年代建立的,将城乡严格分割开来的户籍制度,尽管仍然存在,但已经有了相当大的松动,对农民的束缚力大为减弱。在城乡经济沟通日益增强的情况下,农民对土地的依赖正在减少,他们不仅具

^① 收稿日期: 2003年9月

有土地的经营自主权，而且也有了更多的谋生途径。与计划经济时代相比，这一切表明农民在生产和生活方面的自主性大大增强了。

和农村居民一样，城市居民也从政府的职能转变中取得了越来越大的自主空间。20世纪80年代中期，政府开始推进城市经济体制改革。政府在经济体制和社会转轨中逐步扩大了企事业单位的管理自主权。企事业单位管理自主权的扩大，为单位职工工作和生活的选择提供了便利条件。我们知道，在传统体制下，国家在城市建立了“单位”这种特殊的组织形式。当时，对于个人来说，单位是个人安身立命的依托，对于国家来说，单位是隶属于国家的职能部门。由于单位所再生的资源都被政府收归国家，然后在国家统御性的再分配体制中获取资源的供给，使得单位在宏观上表现为对国家的过分依赖。由此形成了国家对单位、单位对个人的支配权力，构成“国家-单位-个人”的支配链条，也导致了个人对单位和单位对国家的依附，形成“个人-单位-国家”之间的依附链条。这两个链条的直接后果是：一方面，国家享有强大支配权的同时，背上了沉重的包袱，另一方面，单位和个人则失去了基本的主体性和独立性。

改革开放后，随着市场经济的发展和政府与企事业单位关系的调整，传统的单位体制不断被弱化，政府对个人的控制范围和力度也呈削弱的趋势，个人逐步获得了越来越多的自由。人们除了计划经济体制的资源之外，有了更多的其他资源，体制外的各类组织开始出现并很快发展起来。政府实行多种所有制并存的改革政策，使乡镇企业、三资企业、个体、私营企业得到了前所未有的发展。多种所有制并存的格局，也造成了市民社会身份的分化，过去那种被所有制所高度固定化的身份体系逐渐解体，并向弹性身份体系转变，人们选择身份类别的自由度增加了。

城市市民社会身份的分化趋势意味着市民开始摆脱统一行政关系的束缚，市场价值的评判对市民的影响力开始增强，市民越来越依据市场的需求来选择职业以及谋生的地域。同时，多种所有制并存，使得市民个体直接占有的社会资源越来越多，市民与市场的关系日益密切。这样，最终形成了以交换价值为取向的利益主体，“个人开始意识到独立的个人利益的存在，并逐渐以追求个人利益的最大化来作为个人行为的原则。”

从以上分析中可以看出，与改革前相比，公民作为社会个体，无论是乡村农民，还是城市市民，其权利都得到了前所未有的发展，人们拥有了越来越多的自主性。另外，国家也通过修改、制定、完善各种法律制度，维护、保障和规范公民这种权利和自主性的发挥。如果从制度层面对这些权利和自主性作一个概括的话，它至少包含了以下几个方面的内容：迁徙和就业的权利；自主消费和选择获取福利方式的权利；言论、交往、隐私的权利；个人财产权利；参与国家与社会事务管理的权利等。虽然，由于种种因素的制约，这些权利和自主性未必都能够完全体现出来，但是，它毕竟向世人表明，公民在经济上政治上过分依赖国家的状况已经有了较大的改变，他们获取社会资源主要不再依赖于国家计划，而是依据市场和个人的需求，依靠积极主动地发挥自己的力量。这样，逐渐形成了一个在经济上政治上相对独立于国家的个人自主生活空间。我们知道，市场经济和公民个体权利的确立，是公民社会得以形成的前提条件。就此而言，中国已经走上了公民社会的发展轨道。而公民社会的初步形成，则为中国政治、经济进步提供了一个新的生长点。这在一定意义上不能不说是政府转变职能，放松管制，调整与公民个体之间关系的一个积极成果。

二、拓展社会组织自治空间的趋向

与公民个人自主性逐渐增强相联系，由于政府职能的转变，或者说在政府的推动和引导下，我国社会组织的自治空间也在不断扩大。在社会领域，标志社会组织自治化进程的是城乡社区自治体系的确立和非政府组织的发展。

在农村，20世纪80年代初，以家庭联产承包责任制为主的经济体制改革的迅速发展，直接动摇和冲击了旧的集中经营、政社合一的人民公社体制。而人民公社体制失去其存在的

合理性后，农村诸多公共事务如经济管理、社会治安、社会福利、计划生育等由谁来管理就成了突出的问题。

1980年2月，广西壮族自治区宜山县诞生了我国农村第一个村民委员会，此事对全国许多地方产生了重大的影响，自此，我国农村开始了村民自治的新进程。之后，广西、四川、河北、河南、山东等地农村，也相继出现了村民委员会或类似的组织。1982年通过的宪法以根本大法的形式肯定了村民委员会的法律地位，确认了村民委员会属于基层群众自治性组织，并规定了村民委员会的基本职能是办理本地的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，并向人民政府反映群众的要求、意见和建议。1988年试行的《村民委员会组织法》，以法的形式在农村确立了群众自治、直接民主和由村民作主的基本制度框架。1998年11月，九届全国人大常委会第五次会议通过了新修订的《村民委员会组织法》，这次修订健全了农村民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等规定和程序，明确了政府管理权与村民自治权的关系，完善了村民自治制度，进一步促进了村民自治的规范化、法制化建设。据民政部统计，截止2001年底，我国共建立村委会70万个，村委会成员616.4万人。

在城市，随着政府职能的转变，单位体制的弱化，城市化的推进以及城市规模的扩张，城市基层社区面临着越来越大的挑战与压力，社区管理改革显得越来越迫切。城市社区管理改革的一个切入点是充分发挥居委会的自治功能。居委会是以城市居民居住地为单位而建立的以居民自我管理、自我教育、自我服务为主的具有中国特色的基层群众性自治组织。居委会作为我国城市基层群众性自治组织是随着新中国的诞生而建立起来的。1949年天津市率先将群众自己组织起来维护居住区安全的群众性自治组织命名为居委会。随后，全国70多个城市都先后建立了居委会。1954年12月一届全国人大常委会第四次会议通过并颁发《城市居委会组织条例》，第一次用法律的形式肯定了居委会的性质、地位和作用，有力地推动了居委会组织的建立与发展。1958年，全国各个城市均普遍建立了居委会这一基层组织。1958年以后的20年，城市居委会在曲折中发展。1978年党的十一届三中全会后，居委会开始走上健康的发展道路。1980年1月，全国人大常委会颁布、实施了《城市居民委员会组织法》。1982年颁布的新宪法对居委会的性质、任务和作用作出了规定。进入20世纪90年代，北京、上海、天津、广州等大城市进行了城市管理体制改革。这些城市坚持以“重心下移、立足基层”为改革思路，以建立完善“两级政府、三级管理、四级网络”为改革内容，以事权下放为改革重点，不断深化社区管理体制改革，使居委会的职能更加明确，地位得到进一步的确立。其他各类城市居委会也进行了不同程度的改革。民政部统计显示，到2001年底，全国设有居委会9.2万个，居委会成员46.4万人。

在经济与政治结构分化的基础上，我国的非政府组织也有了较大的发展。非政府组织是处于政府和社会之间的一种中介组织，是社会实现自我管理的一种组织形式。现阶段，依据有关法规的规定，我国的非政府组织主要有两类，一类是社会团体，另一类是民办非企业单位。长期以来，我国社会在个体和政府之间缺少非政府组织这一中间层，社会自我管理的能力相对较弱。在计划经济时期，这一点表现得尤为突出。由于缺乏非政府组织，政府自认为什么事情都应当管，包揽了许多经济事务和社会事务，人们在观念上也养成了有事就去找政府的习惯。结果是，政府管了许多不该管、管不好、也管不了的事，而一些应该管的事却没人管或没管好，从而加剧了政府与社会关系的失衡，也降低了政府公共管理的效能。

改革开放以来，我国经济社会快速转型为非政府组织的发展带来了契机。经济改革和政治改革促使政府职能发生重大转变。随着政府的退出，经济领域和社会领域出现了一些管理和服务的“真空”，它呼唤着新的组织去填补。另外，所有制结构的多元化产生了许多政府控制之外的社会资源，使这些新的组织有可能不依赖政府而独立存在和发展。再一点，国家也加强了对这些新生组织的引导和管理。从1988年以来陆续颁布了《基金会管理办法》、

《社团登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》、《公益事业捐赠法》等多项法律法规。这些法律法规的颁行，对于促进新的组织的健康发展起到了积极推动作用。这些新的组织就是人们通常所说的非政府组织。基于以上原因，20多年来我国非政府组织发展较快。1965年全国只有社团6000多个，而到了2001年底，全国共登记各类社会团体12.9万个，民办非企业单位8.2万个。这些组织承接了部分政府职能，开辟了新的公共活动领域，一定程度上满足了社会需求，在行业管理、教育、扶贫、救灾、妇幼保护、环保、就业、消费者权益保护等方面，发挥着越来越大的作用。

总的来说，改革开放以来，伴随着政府对经济和社会的管理由直接向间接、由微观向宏观转变，原来政府承担的部分职能逐步向社会转移，“小政府、大社会”的格局正在形成，社会组织自治空间得到了较大的拓展，我国社会组织自治遇到了前所未有的发展机遇。尽管如此，我国社会组织自治总体上还处于起步阶段。与市场经济的迅猛发展和社会结构的快速转型还不相适应。市场经济的发展和社会结构的转型，产生了大量的不易解决的社会问题。政府毫无疑问是解决这些问题的根本，但社会问题的解决更需要全社会的支持，这就迫切需要发展社会自治力量来承担部分公共事务的管理任务。因此，我国应该进入一个社会自治组织大发展的时期。当然，我国现在社会组织自治无论从政府方面还是从社会方面来看，都还存在诸多困难和问题，如对政府过分依赖、自治能力较弱、法制不健全、违法违纪现象时有发生等，这就需要政府和社会各方面密切配合，创造条件，共同推动社会组织自治健康地发展，以充分发挥其在公共事务管理中的积极作用。在这方面政府和众多的社会组织都是大有可为的。

The Popularization of Public Management in China: Basic Trends

—From the Perspective of Civil Autonomy and
Self-Governance of Social Organization

Wang Lefu

(Sun Yat-Sen University Center for Public Administration Guangzhou 510275)

Abstract: Popularization of Government functions is an obvious character of government functions development in contemporary China. It shows four basic trends: Marketization of government function, Rising of Civil autonomy, expansion of social organization self-governance, Consolidation and Optimization of Social administrative function. This article mainly describes the expression of civil autonomy and self-governance trends of social organization. It also expatiates mutual relationship and sharing system between civil autonomy, self-governance of social organization and government form.

Key words: Chinese Government; Function; Popularization; Basic Trends

参考文献

- [1] 王乐夫、陈干全：《公共管理研究的基础与核心》，《社会科学》，2003年第4期
- [2] 约翰科特：《变革的力量——领导与管理的差异》，华夏出版社，1997年版
- [3] 欧文休斯：《公共管理导论》，中国人民大学出版社，2001年版
- [4] 周树志：《公共行政、公共政策、公共管理》，《中国行政管理》，2001年第2期

收稿日期：2003-12-15