

政府社会管理创新的体制性困境分析^{〔*〕}

○ 严仍显

(安庆师范学院 政治学院, 安徽 安庆 246133)

〔摘要〕我国政府在社会管理创新中遭遇诸多困境,其中,权力上级授予的干部选任体制,社会组织双重管理体制,非均衡的政绩考核体制,以及乏力的行政权力制约体制,是政府为完成社会管理创新任务必须破解的体制性困境。只有成功破解体制性困境,政府领导下的社会管理创新局面才会从根本上焕然一新,从而助力实现中华民族伟大复兴的中国梦。

〔关键词〕政府;社会管理;创新;体制性困境

我国政府在社会管理创新中遭遇诸多困境,其中,体制性困境是政府为达成社会管理创新目标必须解决的根本困境,可以说,政府社会管理创新的过程实质是破解体制性困境的过程。

一、社会组织双重管理体制是构建多元社会管理格局的制度障碍

马克思主义认为,政府终将退出历史舞台,社会最终要进入无政治状态,实现全民自治。“当阶级差别在发展进程中已经消失而全部集中在联合起来的个人的手里的时候,公共权力就失去政治性质。”“代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的,将是这样一个联合体,在那里,每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”^{〔1〕}“历史活动是群众的事业,随着历史活动的深入,必将是群众队伍的扩大。”^{〔2〕}因此,构建多元化的社会管理格局符合社会发展的基本规律,也是社会管理本质的必然反映。

作者简介:严仍显,安庆师范学院政治学院副教授,主要从事中外政治制度和思想政治教育研究。

〔*〕本文系安徽省哲学社会科学规划项目(AHSK11-12D182)成果。

相对于政府统管的社会管理模式,社会管理创新的实质在于如何培育社会组织,改变以往社会组织孱弱的状况,^[3]最终建立起多元化的社会管理格局。因为民众以结社的方式加入社会组织参加社会管理是民众管理社会事务最有力量和最有效的方式,“公民权利的脆弱,在于权利的个体分散;而公民权利的强大,也正在于整体的联合。只有每个公民都能为他人受伤的权利积极呼吁和呐喊,将他人的权利与自己的权利紧紧‘抱成一团’,我们才能最终迎来公民权利坚不可摧的时代。”^[4]因而,“积极的社会管理只有通过政府与社会的合作和共治才能实现,要形成政府、社会、市场的多元治理模式,很重要的一维就是社会的自组织能力,”而“社会组织就是这种自组织能力的载体。”^[5]另一方面,个体分散的利益诉求表达既不具有可操作性,也不经济。通过结社的方式表达利益诉求,既方便管理,又益于沟通,化解各种不良情绪,容易形成理性解决问题的办法。因此,构建多元社会管理格局的重要任务是推动社会组织的组建和发展。然而,目前我国多元社会管理格局构建困境在于社会组织双重管理体制。

所谓社会组织双重管理体制,是指社会组织要获得合法身份,首先必须获得行政业务主管部门的审查批准,然后才能到民政部门进行登记注册。随着改革开放政策的逐步深入推进,我国社会组织日益增多。为适应社会组织发展的需要,规范已经出现的社会组织及其活动,20世纪末,我国社会组织管理体制逐步形成,标志就是1998年颁布实施的《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》。从两部管理法规的具体条款看,我国社会组织的管理体制相对严苛。如《社会团体登记管理条例》第三条规定:“成立社会团体,应当经其业务主管单位审查同意,并依照本条例的规定进行登记”,即每个社会组织都必须同时接受政府主管机关即民政部门和业务主管部门的双重管理。双重管理体制对社会组织的生存和发展以及发挥其社会管理功能均有限制作用。

第一,双重管理体制下,社会组织往往在人事安排、运转经费、项目发展等方面均依赖并受制于业务主管单位,导致社会组织过多地关注业务主管单位的指令和态度,无法及时回应社会需求,从而背离了社会组织组建的初衷和存在的价值,即积极承担社会管理职能,无私奉献社会,全心全意服务民众,最终成为行政主管部门的附属,社会管理能力弱。

第二,双重管理体制下,由于找到一个能够接收自己挂靠的业务主管单位非常困难,有些社会组织干脆不注册而实际存在着,有些社会组织到工商管理部门进行注册。因而,俞可平认为,在中国至少有300万未登记的社会组织,近九成民间组织处于“非法状态”。^[6]这种严苛的管理体制,不仅增加了社会组织获得合法身份的难度,在一定程度上阻滞了公民通过社会组织参加社会管理的意志和行动;而且使实际上存在的“非法”社会组织的运行脱离了政府的监管,在如今国际国内形势日趋复杂化的情况下,缺失监管的“非法”社会组织的存在反而给社会带来了严重的安全隐患。

第三,社会组织双重管理体制使业务主管单位和登记注册单位在登记审批,

年度审查,以及查处处罚上陷入重复劳动,不仅给社会组织增加成本负担,而且也给社会组织制造了诸多麻烦,不利于社会组织全身心投入社会公益事业的管理之中。同时,双重监管也使业务主管单位和登记注册单位在审批、审查、处罚上争着管,而在监督和承担责任上争相推卸,双方谁也不愿管,最终导致只批不管,只罚不管的后果,而这恰恰为一些社会组织从事违法犯罪活动提供了机会,也给一些心怀不轨的国际组织提供了非法渗透的可能。

二、非均衡的政绩考核体制使政府缺乏履行社会管理职能的外在动力

经过 30 多年的改革发展,我国经济建设虽取得了骄人的成绩。但是却出现了“社会结构紧张”现象,这给整个社会的可持续发展带来了隐患。在这样的社会背景下,加强和创新社会管理就成为当下中国重要的理论和现实议题。而政府能否在积极承担经济职能,采取有效措施继续推进经济发展,改善经济发展质量,同时,积极承担社会管理职能,想方设法化解社会矛盾,理顺社会关系,最终实现经济社会的协调和可持续发展,又与政府的发展观、政绩观紧密相连。

20 世纪最后 20 多年时间里,在经济增长发展观的影响下,我国为了加快经济增长,一味地强调经济建设的重要性,体现和反映在政绩观上的就是经济增长是硬道理,提高经济发展水平是政绩。反映在政绩考核指标体系中就是经济 GDP 是主要指标,甚至是唯一指标,经济发展水平是反映政府官员成绩高低的主要甚至是唯一尺度。进入 21 世纪后,我们党准确地把握住了时代发展的脉搏,及时提出了科学发展的战略决策。在科学发展观的引领下,政绩观以及政绩考核体制也在发生着改变,其中,政府绩效考核指标体系中逐渐增加了民生等社会发展指标是其显著变化。为了加强社会管理职能建设,我国在政绩考核体制上也做出了一系列改革,尤其是由《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》、《地方党政领导班子和干部综合考核评价办法(试行)》、《党政工作部门领导班子和干部综合考核评价办法(试行)》和《党政领导班子和干部年度考核办法(试行)》等文件共同构成的干部考核评价的一整套制度体系,对促进科学发展具有重大意义。然而,作为政府职能转变的引擎,我国非均衡的政绩考核体制使政府缺乏积极履行社会管理职能的外在动力。

第一,在一些地方,经济增长仍然是政绩考核的最主要指标,也是“硬指标”,社会建设指标处于配角地位,甚至成为应付检查的“摆设”。目前我国社会主义市场经济体制已初步建立起来,并具备了一定的社会资源配置能力。这对政府将职能重心转移到社会管理上,及时回应民众日益增长的社会需求,化解社会矛盾和冲突提供了现实条件。然而,我国各级地方政府均通过建立层层经济目标责任制考核地方各级行政首长,并以此作为地方各级行政首长升迁任免的主要依据,从而达到追求经济高速增长的目标^[7]的现象还普遍存在。正因为如此,“中国一些地方政府官员中,GDP 主义有些回潮。一些官员少谈改革,甚至不谈改革,而是热衷于 GDP 增长。”^[8]如果政绩考核过分注重甚至只注重经济发

展,那么政府及公务员必然追求经济增长,哪怕造成资源浪费、环境破坏也在所不辞。这虽然不符合社会发展的基本规律,但在经济发展是硬指标的政绩考核体制下必然成为“流行规则”。

第二,自上而下的同体考核方式,导致“花钱多,见效慢”的社会民生工程不受政府青睐。当前,我国政府及部门工作绩效考核主体主要是上级政府及业务主管部门;行政领导者的政绩考核主体也主要是其上级领导;普通公务员工作绩效的考核主体主要是同级主管以及同事。这种同体考核方式使考核对象与考核主体形成了利益共同体,被考核的政府部门及公务员往往都能“通力合作”取得不错的政绩,而且不必担心绩效审计。相反,如果得罪了顶头上司,结果不是被降职就是被调离,或可能影响年终奖,也可能减少升迁机会。^[9]同时,这种自上而下的绩效考核方式,导致考核往往流于听汇报和述职,即使有实地考察和走访,那也是在已经安排好的“路线”上走马观花式的看一看。这不仅发现不了问题所在,而且只有那些“大工程”、“大项目”才能给上级政府部门及领导留下“深刻印象”,于是“政绩工程”、“形象工程”就成为政府官员们竞相追逐的政绩。在一些地方,由于财政吃紧,“花钱多,见效慢”的民生工程更不可能纳入政府官员的决策范畴之列。由此导致随处可见的现象就是:虽然一些政府及其官员政绩光鲜亮丽,但是人们出行拥堵了,环境污染了,城市一涝再涝,等等,社会领域需要解决的问题却日益增多。

第三,群众满意度考核指标在实际运用中名不副实,导致民众的社会诉求难以得到政府重视。“群众满意度”这一政绩考核指标的运用目的就是要检验政府提供的公共产品和服务能否满足民众的需要,引导政府及其公务员要以民众的立场和需要为出发点和归宿,最终将政府打造成真正为人民服务的政府。而在实际运用中,“群众满意度”指标中的“群众”往往只有人大代表、政协委员等具有特定身份的群众,而普通民众则是普遍缺席。甚至有些地方的“群众满意度”指标中的“群众”连人大代表、政协委员都找不见,仅仅是政府部门自己或者是政府官员的下属和同事而已。这样测出的“群众满意度”当然难以反映人民群众的真实“满意度”,也无法发挥政绩考核引导政府及公务员从人民利益出发行使权力的功能。由此可知,在一些地方,民众的社会诉求被长久搁置就成为再自然不过的事了。

三、乏力的行政权力制约体制为政府规避社会管理责任提供了制度空间

权责体系是行政系统中一个基础性的结构体系,是行政系统其他构成要素形成一个复合的有机体系的关键,健全的权责体系是行政系统高效运行的基本条件。而构建对称的社会管理权责体系,既是对政府权力进行约束的迫切需要,又是对民众权益进行保障的重要前提。因为,社会管理活动的主要内容即是人民群众社会生活的方方面面,与民众切身利益息息相关,行政权力运行得当,就会造福于民,反之,则容易侵犯民众权益,损害政府与民众之间的关系,对政治统

治的合法性造成减损。

行政权力的所属主体是人民,政府官员只是行政权力的执行者,是人民的代理人。然而,由于行政权力所属主体和执行主体的分离,行政权力存在被滥用而偏离人民福祉的可能性。“一切有权力的人都容易走向滥用权力,这是一条万古不变的经验。有权力的人直到把权用到极限方才休止。”^[10]为此,对权力进行制约必不可少,而责任则是对权力进行制约的有效力量。法约尔说:“责任是权力的孪生物,是权力的当然结果和必要补充。凡权力行使的地方,就有责任”。^[11]布坎南也认为,“对处在代表国家行事地位上的人,如果要适当地设计出能制约赋予他们的权力和他们在那些权力范围中的行为的法律——宪法条款,我们就一定要把他们看作是以他们自己的权利最大限度地追逐纯财富的人”。^[12]在公众与政府之间的权力委托与代理关系中,要降低代理风险必须从代理风险产生的源头上控制,实现代理权力与代理责任的结合,用责任制约权力。

任何人类主体首先是利益主体,而利益具有主体实现性。利益的主体实现性是一切利益的天然本性和基本规定,离开了这一本性和规定,利益就不成其为利益。^[13]正是在这个意义上,马克思指出,“凡是有某种关系存在的地方,这种关系都是为我而存在的。”^[14]“任何人如果不同时为了自己的某种需要和为了这种需要的器官而做事,他就什么也不能做。”^[15]正因为权力执行主体具有自利的可能性,为了抑制政府官员在行使权力过程中选择自利行为,马克思曾主张,官员应该由群众直接选举产生并进行监督,选举出来的“市政委员对选民负责,随时可以罢免。”^[16]马克思在《法兰西内战》中也为“真正的负责制”作出了合理安排,即“从前有一种错觉,……现在这种错觉已经消除。彻底清除了国家等级制,以随时可以罢免的勤务员来代替骑在人民头上作威作福的老爷们,以真正的负责制来代替虚伪的负责制,因为这些勤务员经常是在公众监督之下进行工作的。”^[17]毛泽东也曾深刻地指出,“只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈,只有人人起来负责,才不会人亡政息。”^[18]因此,为了让政府及公务员能够对自己手中行使的权力真正担负起责任,必须对政府权力进行监督和制约。然而,由于我国行政监督体制不健全,行政权运行缺乏责任制约,导致政府的社会管理责任得不到有效追究。

第一,我国关于政府职能的相关规定比较笼统,导致责任不明,权责不对称,这为政府逃避社会管理责任埋下了伏笔。《中华人民共和国中央人民政府组织法》第七条用列举的方式比较笼统地规定了中央人民政府行使的职能。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的第五十九条第一款至第九款同样用列举的方式笼统地规定了县级以上地方政府行使的职能,同时,第十款用兜底的方法规定了地方政府行使的其他职能,即“办理上级国家行政机关交办的其他事项”。而正是这些笼统的规定,使政府职责不明晰,责任主体模糊不清。而“办理上级国家行政机关交办的其他事项”的笼统规定,使不同层级的地方政府承受着来自各自上级政府交办的不受限制的“其他事

项”，而相对应的权力却往往还保留在上级政府之手，由此导致，权力自上而下递减，管理事务自上而下递增，最终导致我国政府权责严重不对称。这种不对称的权责体系导致政府社会管理缺失的责任无法得到追究，不及时有效履行社会管理职能的政府行为也无法得到纠正。正如小平同志曾指出的，“要扩大管理人员的权限。责任到人就要权力到人。……只交责任，不交权力，责任制非落空不可。”^[19]

第二，人民代表大会代表问责缺乏明确的法律后果，致使人民群众通过根本制度安排问责政府权利被虚置，这为政府逃避社会管理责任提供了法律庇护。我国《宪法》第七十一条规定：“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会认为必要的时候，可以组织关于特定问题的调查委员会，并且根据调查委员会的报告，作出相应问题的决议。”《宪法》第七十三条又规定，全国人民代表大会常务委员会组成人员“有权依照法律规定的程序提出对国务院或者国务院各部、各委员会的质询案。受质询的机关必须负责答复”。我国宪法这些条款对人民代表大会及其常务委员会代行人民的监督权，乃至问责权进行了相关规定，但是均未明确问责后的法律后果。也就是说，如果人大代表对政府质询的答复不满意，或者受质询的行政机关拒绝答复质询，那么这些机关必须承担什么样的法律后果，宪法并未对其作出明确规定，也未通过其他法律法规予以明确。这必然导致宪法的这些规定只具有道义性，对政府部门及官员行为的约束性极其有限，进而使人民间接问责政府权利被虚置，人民群众依据宪法质询政府社会管理问题的法律路径几乎被堵塞。

第三，政府权力运行的透明度不高，造成社会公众监督的困难，这为政府逃避社会管理责任提供了方便。政府信息公开是公民监督政府的前提条件。我国政府信息公开制度早在 2008 年随着《政府信息公开条例》的出台实施而得以确立，并取得了积极成果。然而，由于现行政府信息公开制度仍存在一些问题，致使政府在信息公开中自由裁量权过大，民众获知政府信息的权利受到诸多限制。如《政府信息公开条例》第九条至第十二条对政府应该主动公开的信息范围运用列举的方式过于笼统地进行了规定。又如《政府信息公开条例》第十四条又规定，“行政机关不得公开涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府信息。”在相关法律法规对国家秘密、商业秘密概念未清晰界定之前，将涉及“国家秘密”和“商业秘密”政府信息的审查权又赋予行政机关之手，这为政府拒绝公开相关信息提供了借口和便利。因此，当社会对行政权运行过程的监督几乎缺乏具体机制支撑的情况下，政府能否积极履行社会管理职能就完全取决于政府及其公务员自身的觉悟了。

第四，行政机关的专门监督缺乏独立性，难以发挥督促政府履行社会管理职能的功能。行政机关的专门监督是指监察机关和审计机关的监督，是政府内部设立的专门行使监督权的监督机关，对国家所有行政部门的公共行政管理工作以及国家公务员的行政行为所进行的全面的监督。行政监察和审计本质上是一

种行政机关内部的监督活动,其目的是保证政令畅通,维护行政纪律,促进廉政建设,改善行政管理,提高行政效能。行政监督机关对行政权力的运行过程比较熟悉,监督起来比较方便,也更易于掌握相关信息。但是,专门监督机关由于缺乏独立性,以及监督责任缺失的法律后果不甚清晰具体,行政监督机关难以发挥应有的监督作用和功能。

第五,问责制度不完善,为政府逃避责任追究提供了制度可能。早在2000年,《深化干部人事制度改革纲要》就明确提出要“建立和完善党政干部自愿辞职、责令辞职、引咎辞职等”问责制度;2006年《公务员法》出台并实施,问责制被写入其中。进入新世纪以来,我国政府在建立问责制度上作出了各种有益的尝试,取得了一些积极成效。但是,问责体制仍然存在诸如同体问责、问责内容单一、问责程序不规范、问责之后复出的制度安排缺乏严密性等问题,这些问题的存在严重制约了问责制度对行政权约束功能的发挥。在社会管理领域,即使政府不履行社会管理职能而引发社会问题,也会因为问责制度不完善而导致责任得不到有效追究,这进一步使政府官员丧失履行社会管理职能的积极性。

注释:

- [1] 马克思、恩格斯:《共产党宣言》,中央编译出版社,2005年,第46页。
- [2] 马克思、恩格斯:《马克思恩格斯全集》(第2卷),人民出版社,1957年,第104页。
- [3] 高鸿钧:《中国公民权利意识的演进》,社会科学文献出版社,2007年,第33-84页。
- [4] 兵临:《用抱团的公民权利将公权逼上法治轨道》,《检察日报》2008年1月16日第4版。
- [5] 孙立平:《走向积极的社会管理》,《社会学研究》2011年第4期。
- [6] 《调查:近九成民间组织属“非法”隐形社团如何转正》,新华网: http://news.xinhuanet.com/politics/2011-08/11/c_121843159.htm。
- [7] 赵晖:《我国地方政府绩效考核指标要素分析》,《南京师大学报(社会科学版)》2010年第6期。
- [8] 郑永年:《警惕GDP主义坏了“中国梦”》,《中国经贸》2013年第7期。
- [9] [德]托马斯·海贝勒、雷内·特拉培尔:《政府绩效考核、地方干部行为与地方发展》,王哲译,《经济社会体制比较》2012年第3期。
- [10] [法]孟德斯鸠:《论法的精神》,孙立坚、孙丕强、樊瑞庆译,陕西人民出版社,2001年,第14-15、183页。
- [11] [法]法约尔:《工业管理与一般管理》,周安华等译,中国社会科学出版社,1998年,第24页。
- [12] [美]詹姆斯·M·布坎南:《自由、市场和国家》,吴良健、桑伍、曾荻译,北京经济学院出版社,1988年,第38-39页。
- [13] 王浦劬:《政治学基础》,北京大学出版社,2006年,第49页。
- [14] 《马克思恩格斯选集》(第1卷),人民出版社,1995年,第81页。
- [15] 《马克思恩格斯全集》(第3卷),人民出版社,1960年,第286页。
- [16] [17] 《马克思恩格斯选集》(第3卷),人民出版社,1995年,第13、305、121、96页。
- [18] 黄炎培:《八十年来》,文史资料出版社,1982年,第149页。
- [19] 《邓小平文选》(第2卷),人民出版社,1994年,第151页。

[责任编辑:钟 和]