



返回首页

各期目录

各期文章

文章搜索

文章标题

搜索

政治管理如何适应社会发展的要求

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2008-9-4 阅读：469次

李景鹏

(北京大学 政治发展与政府管理研究所, 北京 海淀 100871)

[摘要] 政治管理要很好地适应社会进步的要求, 必须走出传统的政治管理模式, 构建能够应对市场经济条件下人民群众日益增长的社会需求和政治需求的服务型政治管理模式。本文分析了传统政治管理模式的特征及成因, 提出了构建新型政治管理模式所需的政治和社会前提。

[关键词] 政治管理模式; 社会需求; 政治需求; 管理模式转型

[中图分类号] D630.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801 (2008) 04-0040-04

[收稿日期] 2008-06-18

[作者简介] 李景鹏(1932-), 男, 辽宁辽阳人, 北京大学政治发展与政府管理研究所副所长, 教授, 博士研究生导师。

随着市场经济体制改革的不断深入, 政治体制改革也在稳步向前推进。但是应当看到, 与市场经济的发展要求相比, 政治管理模式改革相对滞后, 还不能很好地适应社会进步的要求。为此, 有必要深入进行研究, 以便加深对政治管理模式转型的紧迫性和必要性的认识。

一、传统政治管理模式的特征及成因

传统政治管理模式是计划经济的产物, 它与计划经济时期特有的思维定势相伴随。这种思维定势遵循这样一种逻辑, 即认为人民群众的各种需求信息政府是完全可以掌握的, 并且可以通过制订计划以及组织贯彻落实计划的方式来满足人民群众不断增长的物质和文化需求。然而实践证明, 这种完全靠政府计划统起来的做法是不可行的, 它使人民群众在解决自身需求问题上基本处于被动地位, 几乎没有自主选择的余地, 久而久之人们的物质生活欲求以及利益意识受到抑制, 最终导致经济社会发展丧失动力与活力。十一届三中全会以后, 我们进行了市场取向的改革, 就是要打破这种权力高度集中的管理体制, 让人民群众成为经济和社会发展的主体, 在市场配置资源的前提下, 在政府有效的宏观调控下, 让群众有可能依靠自己的力量来满足自身不断增长的物质文化需求。经济体制上的这种变化反映到政治管理模式上, 那种靠政府统起来的管理模式显然就不适宜了。

传统的政治管理模式是建立在一种夸大人的主观能动性的错误的认识论基础上的。马克思主义认为, 人类对世界的认识是一个不断深化但永无止境的过程, 人类的每一个具体认识都包含着绝对真理的颗粒, 都是向绝对真理方向的迈进, 但不可能穷尽绝对真理。因此, 人类对于规律的认识是相对的, 主观能动性的发挥是受客观规律制约的。不仅如此, 由于主观不可能总是与客观相符, 在运用规律上常常还会出现各种主观主义的错误。看不到人类认识的局限性, 就会犯夸大人的主观能动性的错误。所以能力再强的政府也不可能完全掌握人民群众纷繁复杂、千变万化的需求信息, 靠政府的行政命令包下来的做法只能在特殊情况下有效, 在常态情况下不可能长久奏效。

传统管理模式的存在还和计划经济时期形成的体制、机制以及思维定势密切相关。

一是以往权力高度集中的计划经济体制, 在客观上使得政府的角色变得空前重要。由于社会生活的方方面面都纳入政府的计划, 都需要由政府统一管理, 其结果必然是大大强化了各级干部的地位和作用, 一些人甚至把干部视同为群众的父母官。与此相应, 在社会上也普遍养成了群众对政府过度依赖的习惯。

二是以往干部的职位是通过上级组织部门任命的, 人民群众不掌握选择、任用和罢免干部的权力, 这种制度安排导致一些干部只重视对上负责, 而轻视对下负责, 难以避免干部在掌握职权后由公仆变为主人。一旦公仆变成主人, 便会理所当然地把群众当成被管理的对象。长此以往, 一些干部势必会忘记权力的真正归属, 权力掌握者与人民之间基于法理的

政治关系就会被模糊甚至被颠倒。

三是重人治而轻法治的传统。在计划体制下，行政权力实际处于高于法律的地位。由于权力高度集中于少数人，同时人民群众对权力又缺乏有效的约束机制，以言代法以及家长式的领导成为旧体制的主要弊端。这种体制使得我们在领导方式上习惯于用发号施令的办法进行社会管理，理所当然地把政府的权力置于公民的权利之上。

随着市场经济体制的建立，传统的政治管理模式显然已经不适应经济社会发展的需要了。为了实现经济社会的协调发展，必须深化政治体制改革，促使政治管理模式向适应市场经济体制的方向转变。

二、政治管理模式滞后的主要表现

改革开放后，在市场经济的作用下，政治管理的方式也在发生变化，政治管理的许多具体政策和制度设计有了很大改进。但是传统政治管理模式的思维定势还在，我们在应对现实生活中的各种新问题时，还会自觉不自觉地沿袭旧的管理方式。政治管理方式的滞后，显然不利于市场经济的发展以及在此基础上的公民社会的培育。具体来看，主要表现在以下几个方面。

一是面对市场经济下人民群众围绕自身利益不断提出的各种需求，政治管理方式显得不相适应。一般说来，人民群众的需求可以分为三个部分，即经济需求、社会需求和政治需求。经济需求主要是指衣食住行方面的需求，也就是保证人的基本生存条件方面的物质需求。这些需求大部分已经放给市场来解决，政府主要负责制定市场运行规则，制定宏观调控政策，引导经济有序健康运行。社会需求主要是指维持社会生活正常运转方面的基本需求，包括涉及人的生老病死的卫生需求，涉及群众生活质量的环境需求，涉及个人发展的教育需求，涉及贫困问题的社会保障需求，涉及人的兴趣爱好的文化娱乐需求，涉及各种群体和个人发展的利益表达需求，以及涉及各种人际矛盾的社会调节需求，等等。政治需求，则主要包括公民对自由、平等、公正、人权等政治权利保障的需求，对政府决策参与的需求，对政府行为进行有效监督的需求，对各种政治事务发表意见的议政需求，对政治和社会活动的结社需求，对政治生活自我管理的自治需求，等等。所有这些社会需求和政治需求都是通过无数个体表现出来的，具体情况千差万别，不断变化，这使得人民群众的社会需求与政治需求的多样性和复杂性不亚于他们的经济需求。

如何满足这些复杂的、不断变化的社会和政治需求？现实的状况是：一方面，人民群众的经济需求的满足方式已经放开，基本上靠市场配置资源的方式来满足；另一方面，人民群众的社会需求和政治需求的满足方式虽然也已经部分放开，但并没有完全摆脱传统的社会和政治管理模式，在很大程度上仍然沿用着主要靠政府作决议和行政机构加强管理的方式。其结果不仅是大大增加社会管理成本，使政府机构改革跳不出精简——膨胀——再精简——再膨胀的怪圈，而且还会抑制人民群众的社会需求和政治需求，使经济、社会、政治不能很好地协调发展。

二是在应对各种社会突发事件和重大自然灾害时，政治管理方式也显得不相适应。在社会转型期，旧体制被打破，新体制尚不完善，社会利益格局变动很大，各种社会突发事件增加。面对各种突发事件以及极端气候造成的自然灾害的拷问，一些地方和部门的领导仍然习惯于依靠政府管理机关的力量，而忽视或轻视依靠社会自身的力量来进行应对。在越来越复杂多变的社会发展态势面前，政府专门机关的力量显然是有限的，不但人力资源有限，而且视野也有限，因此很难及时准确地了解信息，回应复杂多变的社会需求和政治需求。显然，用这种管理方式来应对市场经济下的社会管理是不够的，以多元利益主体为前提的市场经济要求发挥人民群众在社会治理中的主体作用。人民群众的力量是无穷无尽的，人民群众在参与政治管理方面的潜力是非常巨大的，这在今年抗击南方冰冻雨雪灾害以及抗击四川汶川地震灾害中都得到了充分印证。实践证明，随着中国公民社会的成长，各种社团组织正在成为应对人民群众自身各种社会需求和政治需求，化解各种危机的越来越强大的力量。我们应当很好地研究这种新的变化，适应形势的发展，主动调整和改变我们的社会管理模式。

三是在政府决策过程中尚未把群众的政治参与放到应有的位置。政府的决策与人民群众的利益关系最为密切，而对于利益矛盾感触最深的当然是人民群众自己。不仅经济生活领域中的决策如此，社会生活和政治生活领域中的决策也是如此。因此，现代政治管理要求决策者高度重视人民群众在决策过程中的政治参与。而我们一些地方和部门的领导依然是靠少数人决策，少数机构决策。虽然他们也讲追求决策的科学化、民主化，但对如何做到决策的科学化、民主化并不十分清楚。不少人形式主义地理解决策的科学化和民主化，以为只要在决策的方法和程序上符合要求，或者决策的结果符合规律，就是决策的科学化和民主化。但实际上只有这些是不够的，因为决策是涉及群众利益的问题，利益不同，对问题的认识就不同，对事物发展的要求就不同。因此，决策的过程不单纯是一个合乎理性的技术性操作问题，还有一个价值取向问题。而对社会主义国家而言，政府决策有一个以人为本、以民为本、以群众的利益为决策的起点和归宿的问题。忽视这一点是不可能有的决策的科学化和民主化的。

科学的民主的决策过程，应当是决策者和决策对象相互作用相互影响的过程。由于社会决

策的客体是具有主观能动性的人，他们对决策不是机械地做出反应，而是能动地做出反应，甚至能够以主体的身份对决策者施加影响，以期达到他们所需要的结果。尤其在多元利益主体的市场经济条件下，决策的过程更不应当是单向的运动，而应当越来越趋向于一种双向的运动，并且是一种往复不断的双向运动。在这种双向的运动中，虽然总的权力格局没有发生变化，但在实际决策过程中已形成一种决策者与决策对象之间的互动，群众的政治参与会逐渐改变原有的权力格局。由于决策者通过一定的决策并不一定能从决策对象方面得到预期的反应，并且决策者的决策动机本身要受到决策对象反作用的影响，原来机械理解的那种所谓的决策的科学性便不见了，决策者和决策对象双方的地位都变得相对化了，决策过程呈现为决策者和决策对象双方不断进行的相互作用的过程。决策过程中呈现出来的这种双向互动的特点，比以往的单向决策过程更具有科学性，因为它体现了政治决策过程是一种利益博弈过程，也是决策者与决策对象之间利益权衡的过程。因此，尽管这种决策是在政治管理的权力框架内运行的，也就是说决策者与决策对象之间的地位没有发生变化，但其中已在很大的程度上渗透进了双方的意见，从而也就在很大程度上改变了权力的关系。从这个意义上说，决策的科学性更主要地应当体现为人民群众的现实的利益协调，即追求双方都能或都愿接受的结果。这才应该是决策正确与否的最后的衡量标准。四是强调对社会的控制而忽视人民群众的主体地位。与计划经济相适应，传统的政治管理的理想目标是使社会保持一种单纯的一致性状态。为了保持这种一致性，就要强调政府对社会的控制，制定各种标准，并动用各种方式，要求人们按照一定的标准来想来说来做。这样做的结果只能导致思想僵化，使整个社会丧失主动性和创造性。这种管理方式实际包含两种错误假设：一是“官优民劣”的假设，似乎领导一定比群众高明；一是“政治人”的假设，似乎可以按照一定的政治要求对人进行塑造。在这种思想指导下来进行社会教化，只会违背规律违背常理。尤其在改革开放和市场经济条件下，社会发展对人的独立性、自主性提出了更高的要求，如果不改变这种政治管理的思维定势，就更不利于社会的发展进步。

三、政治管理模式如何适应社会发展的需要

为适应新阶段社会发展的需要，我们的政治管理必须跳出传统政治管理的思维定势，实现政治管理模式的转型。新的政治管理模式，应该是能够很好地回应改革开放以来人们日益增长的社会需求和政治需求的一种政治管理模式。这种政治管理模式应当以为人民群众提供社会服务和政治服务为主旨，以平等的态度对待每一个公民，充分认识政府自身的局限性，充分尊重社会自身的创造性和自主性，充分吸收人民群众的政治参与，为人民群众的利益表达提供各种便利的渠道和条件，等等。基于这些特征，我们把这种政治管理模式称为“服务型政治管理模式”。

要实现这种转变难度是很大的，至少在目前社会自我调节、自我完善的良性机制尚未形成的情况下是如此。一是由于在计划经济时期人的物质欲望受到长期抑制，进入市场经济后一旦放开，可能会形成强力反弹，在物质利益竞争上出现很多无序和混乱。这种追求物质利益的动机和欲望既包含推动社会发展的动力，也包含腐蚀权力、滋生腐败的潜能。二是以往政治管理中重人治的做法也给社会造成了轻视法律、规章和制度的虚无主义态度。这也为我们建设法治国家，确立依法治国带来很大的难度。三是全能主义政治管理模式的惯性作用依然很大，使得政府在转变职能的过程中阻力重重。四是在社会转型过程中，原有的道德规范被打破，适应社会发展趋势的新的道德规范体系尚未形成，影响了人们判断是非善恶道德标准的建立。五是全能主义政治管理方式造成的强国家弱社会的状况，阻碍了公民社会的成长以及社会自身回应人们的社会和政治需求的机制的形成。

这些就是造成目前社会上的问题“政府不管就没有人管，政府不管就会乱”的主要原因。因此，我们在分析这种转变的时候，要有历史眼光，要看到事物之间的历史因果关系，这样才能找到实现这种转变的正确途径。

面临历史造成的困难，如何实现政治管理模式的转型？这需要我们解放思想，大力为政治管理模式的转型创造前提。要转变政治管理权力万能的观念；要消除官本位的影响；要克服小团体利益的倾向；要严格划分政府与市场、政府与各种中介组织、政府与各种民间组织的界限，彻底转变政府职能；要将政府置于人民代表大会的制约和监督之下；要真正实现宪政制度之下的法治；要营造人民群众参与的良好政治氛围，等等。这些都是巨大而艰巨的工程，不可能一蹴而就。只有认真将这些前提创造好，政治管理模式转变才能顺利实现。

（责任编辑 陈庆初）

