



## 张康之：论行政发展的历史脉络

〔摘要〕行政是人类的一项社会治理活动，有悠久的历史。在整个农业社会，人类的行政管理属于统治行政的范畴，政府的职能主要体现在社会秩序的获得上。近代以来，管理行政逐渐成长起来。在政治学的视角上，近代以来的政府被设定为有限政府；在管理学的视角上，政府的行政则属于管理行政。管理行政的政府职能必须根据社会发展的要求不断变革。大致从20世纪80年代开始，与后工业化进程相适应的合作治理出现，政府职能也表现为引导型职能。

〔关键词〕行政发展；统治行政；管理行政；行政改革；合作治理

“进化”与“发展”是两个词义相近的词语，当我们使用“进化”这个词的时候，往往是指自然演进的过程；当我们使用“发展”这个词的时候，往往是指人类社会以及它的某一个方面的演进过程。行政的发展是人类社会发展史中的一个重要组成部分，在很大程度上可以说，人类文明史的这一整个时期的社会发展都是在行政发展的推动下展开的。其实，打开任何一本历史书籍，我们都可以看到两个方面的叙述：一方面是社会自身的发展，另一方面，则是行政的发展。而且更多的文字被用来描述行政与社会之间的关系，即行政是怎样推动社会的发展，以及社会的发展对行政提出了什么样的要求。

### 一、统治行政与管理行政

人类的行政有悠久的历史，当人类有了社会治理活动的时候，就出现了行政。实际上，行政是根源于人类社会生活的秩序要求，虽然人类进入农业社会以后，过着一种地域性的社会生活，无论地域界限所划定的范围多小，都属于社会生活的范畴。只要是社会生活秩序的要求就会被提出来，因而也就会有管理的问题，就会有作为社会治理的行政这一管理形式。行政是与社会的发展同步的，在整个农业社会，社会发展的节奏较为缓慢，行政也表现了同样的特征，在工业社会中，社会发展的节奏不断地加快，行政的发展也进入了一个快节奏的时期，而且自觉的行政改革运动也越来越多。就行政发展的总的历程来看，经历了从统治行政到管理行政的发展过程，整个农业社会的行政属于统治行政的范畴。近代以来，管理行政作为一种行政模式逐渐地成长了起来，到了20世纪，管理行政基本上已经发展到了自己的典型形态，并以公共行政的形式出现。在20世纪后期中国的行政改革过程中，还进一步地提出了建立服务行政的要求，虽然它尚未完全展现出自己的全部特征，但是，作为行政发展的方向却是明确的，它将是一种超越管理行政的全新的行政模式。当我们提出服务行政建设的理论追求时，实际上已经意味着行政发展史开始进入一个全新的历史阶段。

统治行政与管理行政是行政发展史上的两种历史形态，它们分别对应于农业社会和工业社会两个历史阶段，它们之间的区别既反映了这两个历史阶段的特征，也反映了这个两个历史阶段对社会治理要求上的差异。

统治行政以统治意志为中心，一切行政行为及其制度安排都是从属于贯彻统治意志的要求的。因而，统治行政是一种强制性的行政，统治者总是把强制性的压迫施加于被统治者。至于被统治者的愿望和利益要求，是不可能直接反映在行政行为中的，即使行政行为有时可以使被统治者的愿望和利益要求得以实现，也是从属于维护统治的目的的。管理行政与统治行政的根本区别就在于它以制度为中心，强调制度的科学化和行政体系结构的合理性，认为健全的法律制度是行政行为公正、高效的前提。所以，管理行政要求在权力的设置和行使上都应有明确的边界或有效的钳制，以防止集权和专制。也就是说，管理行政是一种科学行政，它侧重于向外追求，在行政组织上强调行政组

织的物理建构，如规模、形式、地域、结构等。

统治行政的最大贡献是确立了秩序意识，而且统治行政的全部目的都旨在维护秩序。管理行政理所当然地承袭了统治行政的秩序意识，但管理行政不满足于仅仅担当维持秩序的角色，它要求在确保秩序的前提下对社会生活的公共部分进行管理，以求使之优化。也就是说，管理行政也与统治行政一样，都有一套权威的控制机制，所不同的是统治行政给予这种控制机制更多的灵活性，而管理行政则追求控制机制的确定性、稳定性，不因人而异。统治行政着眼于目标，不甚计较手段如何，认为目标的善及其实现是一个终极标准。管理行政虽然在理论上非常重视目标，而在实践中往往由于重视实现目标的手段而冲淡了目标的重要性。因为，管理行政非常注重行政的科学性，要求制度结构合理，行为统一规范，因而管理行政越是发展，越是现代化，就越形式化和僵化。

统治行政以传统的价值观念为前提，中国的农业社会是统治行政发展得较为典型的形态，因而它的代表性特征也就反映在：对官吏的要求是通过修齐治平而获得忠君事主的素质。所以，统治行政对人的德性提出较高要求，这一点中西方都是一样的。虽然在西方国家的历史上不像中国古代那样形成了典型化的统治型社会治理方式，但是思想家们对这种社会治理方式下的统治者的思考还是很多的。在阿奎那那里，我们就看到这样的论述：“就像一个人总是受到他的理性灵魂的支配一样，一个社会也总是会受到某个人的智慧的统治。而这就是君主的职责。因此，一位君主应该认识到：他对他的国家所承担的职责，实际上就类似于灵魂对于肉体、上帝对于宇宙所承担的那种职责。如果他对这一点能有充分的认识，他就会一方面感到自己是被指派以上帝的名义对他的国家实施仁政，从而激发他的为政以德的热诚，另一方面又会在品行上日益敦厚，把受其统治的人们看做是他自己身体的各个部分。” [1]（135页）“关于一个城市或是一个国家的统治权力的正当安排，首先应该注意的是，每一个人都应该以某种方式参与到管理之中，因为这种政体的形式可以保障人们之间的和平安宁，把社会交付给所有的人，并且由所有的人来保卫社会” [1]（134页）

管理行政重视人的能力，即适应行政体系结构的岗位要求的能力，健全的制度安排是用以防止背离公共利益行为发生的。所以，管理行政是一种倾向于造就管理精英的行政。管理行政中的管理精英在现实中受到以下几个方面的制约：第一，管理精英，不管是某个人还是某个集团，不可能垄断一个社会的所有资源。在一个经济现代化、社会多样化的国度中，这种垄断更是不可能的。所以，人们总是有机会获取一定的资源。这就是管理的不周延性，而不周延的管理就是有漏洞的管理，也就是管理的缺陷所在。第二，管理精英由于存在个人利益、个人追求和个人旨趣方面的原因，相互之间存在竞争以及由竞争引起的矛盾，行政体系的结构将管理精英纠合在一起，而行政体制中的竞争机制又把他们放在对立的位置上，所以，客观上的貌会神离是不可避免的。当然，管理精英在维持他们对社会的管理方面有某种共同利益，但是社会发展也会引起管理精英的高度分化，管理精英的内部竞争往往会帮助某一外部社会力量赢得胜利，但对管理而言，却由于出现“内耗”而造成成本的增加。因为内耗的出现必然要求建立限制内耗的机制和增设相应的机构，如此发展下去也就造成了行政扩张。

实际上，管理行政的出现是以国家的行政职能迅速膨胀为标志的，在一定程度上，管理行政也必然会在无意识中走向“行政国家”的结局。特别是由于市场的失灵，社会中出现了要求政府干预的需求时，“行政国家”就获得了发展的动力。其实，我们也可以提出这样一个假设，那就是行政学家们在“行政国家”出现之前就已经预见到了它的必然出现，也提出了“行政国家”的出现将会导致“政府失灵”的问题，但是，却无益于抑制管理行政的效率导向。从历史发展的实际进程看，由于凯恩斯主义的运用，才在20世纪中期造就了“行政国家”，而在这之前，马克斯·韦伯的官僚制理论，把人们的视线引入到对行政组织结构和功能的技术合理性的关注，就已经把政府塑造成一个效率导向的政府了。

就性质而言，统治行政是为民作主的行政，官吏向上对最高统治者负责，向下则为民作主。管理行政则是平等的行政，管理者是一种职业，是职业的公务人员，他与被管理者的关系只是分工的不同。所以，管理行政需要依赖于宪法的终极权威，在这一权威之外，它是找不到更好的可供选择

的因素的。这样一来，“既然宪法是社会结构的基础，并且是用来调整和控制其他制度的最高层次的规范体系，那么每个人便都有同样的途径进入宪法所建立的政治程序中。当参与原则被满足时，所有人就都具有平等公民的相同地位”[2]而当“新公共行政运动”的代表人物，如弗雷德里克森、登哈特等人在20世纪90年代重现学术界的时候大谈宪法精神，也就是自然而然的事情了。这说明，即使在他们意识到道德之于公共行政以及广泛的社会治理的重要性的时候，也要为这种道德找到一个坚实的支点。但是，他们跳不出公共领域与私人分离的现实，不敢超出公共领域去发现这个支点，因而，就只能求助于宪法。

总的说来，统治行政中的伦理是把整体作为目标而把个人作为出发点的。或者说，它在个人关系方面的道德建构是服务于社会整体秩序的目标的。比如，在“忠”的问题上，无疑是具体的个体性的臣对具体的作为个体的君的忠，但是，这种忠所指向的目标则是统治秩序，即“天下”的稳定。所以，当麦金太尔从古希腊开始梳理伦理思想史时，提出德性论的主张，是有历史根据的。但是，以个人为思考原点的德性论并不是全部伦理史的惟一特征，到了工业社会，如果对社会进行伦理考察的话，虽然它不可能确立起系统的伦理系统，但是，各种各样的社会问题却包含着只有在道德制度确立的情况下才能得到根本性解决的可能性。就此而言，麦金太尔试图用德性论来批评所谓制度伦理的构想，是没有找到要害部位的。当然，在工业社会的背景下来谈论制度伦理，无论提出什么样的正义原则和设置，也都属于空想的范畴，只能是徒增论证的复杂性。在罗尔斯那里，我们看到的就是这种情况，他的所谓“无知之幕”、“代表性”、“自由公平的正义原则”等一系列概念，除了作为思维训练工具和现实解释框架之外，是不可能转化为切实可行的解决现实问题的方案的。所以，麦金太尔的德性论给我们展示的是农业社会的历史，而罗尔斯的“正义论”则是作为面对现实的空想而存在的。至于道德制度的确立，则需要从工业社会向后工业社会转型的历史进程中去发现实现的途径。也就是说，统治行政强调道德，也在一定程度上具有伦理特征。对于管理行政，如果像罗尔斯那样去做出伦理思考，是没有什么意义的。所以，麦金太尔的德性论主张有历史价值，可以用来解释农业社会的统治行政，却没有多大现实意义，无法用来考察工业社会的管理行政以及行政人员的行为。同样，罗尔斯关于制度伦理学的构想在管理行政中是没有实现基础的，只有当人类社会走向后工业社会的时候，罗尔斯的制度伦理构想才会具有参与价值。

## 二、有限政府与管理行政

近代以来，随着统治行政的日益式微，管理行政渐渐地成长起来，政府成了专门行使行政职权的机构，它的存在依据就是行政职能。虽然在近代社会的不同国家中以及同一国家中的不同发展时期，政府承担的行政职能范围不一，其机构设置也不尽相同。但是，机构的设置必须依职能的性质、履行职能的要求来加以科学设置。同时，又需要根据政治需要进行合理设立。科学合理的设置机构还包括科学合理地安排机构间的结构，即按各机构承担职能所覆盖的范围及影响，去对管理层次与管理宽度间的关系、行政责任大小等因素进行全面安排，合理地厘定机构间的层级隶属关系，以保证行政执行的统一性和行政信息传递的畅通。

在整个近代社会，长期居于西方正统政治学理论中心的是自由主义理论，它一直把“有限政府”作为其具体制度设计的一般指向，要求政府权力的设置和行使都应有明确的边界或受到有效的钳制。在启蒙时期，自由主义的政治理论试图以天赋人权和自由宪政原则来对政府权能进行约束，试图通过以个人与社会为一方，以政府为另一方的二元分立和对抗形式来柔化和弱化集权，去构筑有限政府。

显然，有限政府的政治学前提是天赋人权的设定，其中，最为基本的是财产权。我们看到，西方自由主义传统一直在两个意义上谈论财产权：其一，是把财产权与自由、效率乃至个性的独立发展联系到一起。按照这种观念，私有财产权的范围越宽泛越好，越少受外在的干扰越好。个人积聚财产的自由度越大，个人自由选择的程度就越高，从而个人自由也越大。“这种思路源于约翰·洛克关于物质财产是个人自由的延伸的概念，即私人财产是拓宽人们行动范围的工具”；[3]其二，是把财产权保护与政府目的联系到一起，进而把创造财产安全与创造财产自由发展和高效积聚的外部环

境作为政府的惟一目的。据此，要求政府对财产权的非保护性干扰越少越好，并把这看成是政府权能扩展与收缩的底线。

从天赋人权的理论设定出发，不证自明的结论就是：个人是社会与政府的基础，个人的天赋人权构成了对政府权能界定的道德约束，从天赋人权中引申出来的价值主张则构成了立法与制度创新的基本原则。“一切政治结合的目的都在于保护人的天赋的和不可侵犯的权利；这些权利是：自由、财产、安全以及反抗压迫。”[4]虽然在权利的问题上，正如马克思所指出的，这种权利实质上就是个人的权利，而“这种个人不是历史的结果，而是历史的起点，因为，按照他们关于人类无性的看法，合乎自然的个人并不是从历史中产生的，而是自然造成的”[5]。但是，在个人权利的设定中以及从个人权利出发，却走上了建构管理型政府及其管理行政的方向。正是政治学意义上的有限政府，在管理上才表现出了管理行政的面相。

有限政府是出于天赋人权既不受侵犯又得到维护的要求，从属于法的原则。所以，有限政府的理念一方面要限制政府，另一方面又提出政府存在的必要性。而且，在很大程度上，正如刘易斯所指出的，“没有一个国家不是在明智政府的积极刺激下取得经济进步的，……政府的失败既可能是由于它们做得太少，也可能是由于它们做得太多”[6]。但是，当有限政府以管理行政的形式出现的时候，就包含了扩张的动力，而政府的有限性则往往被忽视。当然，就现实的历史过程来看，管理行政的扩张是在市场失灵那里获得动力的，具体表现在凯恩斯以后的主流经济学积极地主张在市场失灵的情况下由政府发挥作用来加以弥补。即使是20世纪80年代盛行一时的新自由主义，也并不完全否认政府发挥作用的必要，只不过认为政府发挥作用的范围应当严格地加以约束，因为政府也会失灵，需要在两种失灵之间进行权衡。

卢梭认为，在由政府承担的社会治理中，必然会出现这样一种情况：“随着层次的繁多，行政负担也就越来越重：因为首先每个城市都有自己的行政，这是人民所需要负担的；每个州又有它自己的行政，又是人民所要负担的；再则是每个省，然后是大区政府、巡政府、总督府；总是愈往上则所必须负担的也就愈大……如此大量的超额负担，都在不断地消耗着臣民。”[7]也就是说，只要政府试图包揽社会治理事务，就必然导致政府机构和人员的膨胀。正是基于这种认识，早期的自由主义思想家们根据有限政府的理念，大都要求政府定位在“守夜人”的角色上，不去过多地干预社会及其经济运行，尽可能地让社会实现自我治理，让经济运行接受“看不见的手”的调节。但是，大致从19世纪中期开始，产生于早期的自由资本主义条件下的社会自治力量往往在一些破坏社会健康运行的“恶势力”面前显得非常弱小，同样，市场经济的自由交易环境也被垄断所冲垮，从而使整个资本主义世界频繁地陷入危机状态。这种状况无疑是在强烈地呼吁政府介入到社会及其经济的运行中来。到了20世纪30年代，这种来自于社会的要求开始正式得到回应，这就是基于凯恩斯主义的政府干预模式的出现。由于政府干预，卢梭从理论上推断出来的情况也就真正地反映到实践中来了，出现了“行政国家”的局面，政府机构和人员的膨胀甚至导致了政府的失灵。在20世纪后期以来的行政改革中，有过各种各样的解决卢梭所提出的这一问题的尝试，虽然都不是非常成功，但是，它们却共同推动了社会治理过程朝着社会自治力量重新崛起的方向发展。表面看来，这可能会表现为一次向早期的社会自治回归的现象，实际上，这是社会治理模式的一场深刻的变革，预示着一一种新型的合作治理模式的出现。

### 三、管理行政的职能变革

政府职能是指政府在一定时期内，根据国家和社会发展的需要而承担的职责和功能。它反映了政府的基本方向、根本任务和主要作用。政府职能是一种历史现象，它随着历史发展而不断变换其内涵，改变其配置方式，转变其运动方向。作为管理行政的政府职能包括两个方面，一个方面是就政府系统相对于和作用于其他社会系统、经济系统等所具备的功能，或称为政府体制的“外功能”，它所涉及的是政府与市场或国家与社会之间的关系问题；另一个方面是政府维系自身正常运转的功能，或称为体制“内功能”，它针对的是政府系统自身。就政府体制外功能而论，政府是国家职能的 executor，它决定国家的政治、经济、教育、科技、文化、卫生、民政、军事、外交等重大事项，

具有管理社会事务的功能。政府应当管什么和不管什么，采取何种方式何种手段来管，以及管到什么程度，因不同的国情、不同的社会制度而有所不同，但总的来说，目前已经有越来越多的国家认识到，社会系统有其自身的运行规律，政府必须尊重这些规律。就政治层面而言，政府应当保持社会生活一定的自主性和社会政治力量的活力，扩大政治参与，使广大人民享有充分的政治权利，创造一种生动活泼的政治局面，并做出相应的制度安排，这就是政治民主。就经济层面而言，政府不能直接具体地控制经济运行，而应当承认市场自身的运行机制，使生产经营者有经济上的独立自主性，使政府对经济的干预从过去主要是依靠行政手段转变为主要依靠经济和法律手段。

总的说来，政府体制外功能既是必要的也是有限的，政府既管理社会，又受制于社会，政府不能垄断所有的公共事务管理，而是要与社会自治力量一道合作治理社会。就政府的体制内功能而言，政府是一个具有高度自组织能力的系统，具有自我管理、自我节制的功能，这是政府履行体制外功能的前提和基础。但是，政府履行体制内功能与履行体制外功能的方式是不同的，即政府管理社会和管理自身的方式是有区别的。政府系统作为一个官僚制的行政组织体系，其内部管理从规范上讲，必然是行政命令式的，是一个“命令一服从”的运行模式，会把效率置于首位，没有民主和平衡可言，也不需要讨价还价，权力必须是集中统一的。如果用履行体制外功能的方式来执行体制内功能，就必然导致政府功能的紊乱，破坏政府系统的有效整合。

政府职能的发展，本质上是一种适应性的变化，是随着行政生态的变化而有意识地对其自身结构和内容不断进行调整的过程。因为，环境的变化，必然要求政府职能的发展，社会生产力的发展、科学技术的进步、人们思想观念的革新等，都会要求政府职能作出适时更新，并有可能演进为新的形态，以期谋取它与环境之间的动态平衡，保证自己在经济增长和社会发展中能够发挥领导作用。政府职能变革的一般性路径表现为分层次地进行。任何一个复杂的系统，都是有一定层次性的。政府职能系统内部结构上的层次性，决定了它内部结构不同部分变化上的差异性，即环境对政府职能的不同部分的作用，并不是一个同时同样受力的过程，而是有强弱和有大有小的。所以，政府职能的变化和发展也是分层次演进的。具体地说，政府职能的发展，可能是职能性质的彻底变化，从而导致政府职能从性质到内容的全面发展；也可能是内部结构重心的变化，从某个职能转向另外一个职能，如从重政治统治职能逐渐发展为重社会管理职能，还可能是实现方式的调整，如从直接的行政手段的运用为主转向以间接的法律和经济手段的运用为主，或者职能系统某一方面内涵发展变化了。政府职能的发展分部分、分层次演进的过程，在总体上也表现为一个循序渐进的过程，表现为随着社会政治、经济的渐进发展而逐步推进，表现为不断地适应环境的调整过程。

我们知道，作为管理行政的一些政府职能是相对独立的，单个机构就能独立完成，运行中不会产生较多、较大的矛盾；但那些需要分工合作完成的职能，运行之中则不可避免地会产生这样或那样的矛盾。因此，要从制度上确定好这些机构彼此的边界衔接关系，包括主次关系、先后关系、协作关系、制衡关系等等，以确保运行畅通，高效履行各项行政职能。一旦出现了行政机构运行不畅、彼此间关系不明确、履行职责的独立性较差、上级或上司控制较紧、机构间无健全的协调机制、缺乏主动沟通协作的精神、推倭扯皮现象较多、领导人个人说了算、工作效率低下、职责不清、协调不力等等问题的时候，就必须进行改革。改革是行政发展的基本途径，而在行政的进一步发展中，又会提出新的改革要求。管理行政就是按照这种模式发展的。

但是，这种改革不应只停留在政府内部，而应当在政府所处的社会系统中进行。因而，社会自治力量的出现就成了行政改革的一个新的契机。这不是说社会自治力量的出现和成长能够代替行政改革，而是说社会自治力量的出现把政府置于一个新的社会治理体系中，不再是政府垄断社会治理，而是由多元社会治理主体通过广泛的合作而进行协同治理。这样，就为政府提供了一个按照合作治理的要求去变革自身的方向。以往的行政改革是根据社会的要求来变革自身，是一种回应社会要求的变革，即通过自身的变革去适应对某一或某些问题的需要。在今天，行政改革则是在社会自治力量出现了的背景下进行的，是在有了竞争对手和合作伙伴条件下所进行的改革。所以，它的直接的、具体的目标可能是不明确的，即不知道为了解决什么问题而去进行改革。

#### 四、走向合作治理

政府职能是政府行使权力的过程和效能，政府职能的强弱取决于行政权力的大小。因而，政府职能的变化必然会导致行政权力的变化。但是，由转变政府职能而导致的行政权力的变化是非常复杂的，从形式上看，有的权力需要重新划分和定位，如中央与地方政府、部门与部门、政府与企事业单位的权力关系等等，都要随政府职能的转变而作适当的调整；有的权力需要强化，如在市场失灵的领域则需要政府配置相应的权力予以干预；有的可能需要削减，如职能目标消失的事项，其行政权力也就不复存在；再如原有政府把持的权力，由于社会治理的职能转移到非政府组织那里而消失。也就是说，由于职能转变而引起的权力变化，可能是减弱，也可能是增强。但是，现在人类正处在一个从工业社会向后工业社会转变的过程中，这一历史性的转型过程决定了政府职能的变革不同于工业社会这一历史时期中的一切变革，新的政府职能变革将会走向政府与社会一道进行合作治理的方向。

现在已经可以明显地看到，20世纪后期以来，人类进入一个“全球风险社会”（贝克尔语），危机事件频繁发生，在这种情况下，政府也许会领悟出设立相应的机构去应对危机事件。但是，在如何根据所谓“风险社会”去进行行政改革，可能就会不得要领，因为，风险并不是固定的风险，不会在一个固定的地方表现出危机。所以，它没有明确向政府提出具体的变革要求。对于新的历史条件下的行政改革来说，战略性的、总体性的目标却是明确的，那就是根据人类社会后工业化这一根本性的历史转型要求去重建政府。比如，在危机事件频繁发生这一问题上，我们看到的是后工业化的历史转型所带来的各种各样新的社会因素，这些因素由于已有的政府及其管理模式不能觉察它们，不能及时地加以引导，从而以危机事件的形式表现出来，甚至有很多以自然的形式出现的危机，也是由于人的因素而引起的。

在这种情况下，政府需要增强自身在社会治理过程中的灵活性，需要让行政人员拥有更多自主性，这些都是明确的。再如，随着社会自治力量的出现，政府需要努力去与社会自治力量谋求共识，共同地去建构合作治理的体系。所以，在行政改革的问题上，政府应当通过怎样的变革去解决哪些具体的社会问题，并不是一个非常重要的问题，反而属于较为次要的问题。对于行政改革来说，根据后工业化的重大历史变革去重建自身，才是最为重要的事情。

就社会发展的现实表现来看，随着经济的发展和社会的进步，社会成员的文化素质不断提高，物质生活和时间也越来越充裕，能够也有能力更多地参与社会活动，这对于推动社会自治来说，是一个重要的前提。由于社会自治力量不断地成长，政府已经没有必要再更多地依赖于少数人操纵的“看得见的手”了。事实上，就20世纪后期以来的西方国家行政改革来看，在很大程度上都反映出对综合协调机构的加强，并努力去促进非政府组织的成长，一方面，为非政府组织的成长提供政策支持 and 环境条件；另一方面，让非政府组织承担更多的社会治理职能，努力营造社会自治的气氛。

结果，在政府与社会的关系方面形成了两条线索，一条是政府把非政府组织作为政府与社会之间的中介，就是因为这个原因，人们也把非政府组织称为中介组织。在这条线索中，社会组织替代政府进行直接管理，政府由直接管理改为间接管理，尽可能多地把社会管理职能交由非政府组织承担。第二条线索是政府与非政府组织同时作为社会治理主体而存在，虽然在不同的社会治理领域中表现出分工的情况，但在总的社会治理过程中则是一种合作关系，形成一种合作治理的局面。就目前的社会治理情况而言，前一条线索属于主线，后一条线索还不甚明显，表现为政府社会治理职能的转让，即政府从微观管理的领域中退出来，引导非政府组织进入这些领域。但是，在那些由于社会的发展而出现的新的社会治理领域中，以及在那些由于社会的发展和科学技术的进步而引入新的治理工具的领域中，政府与非政府组织的合作治理则表现得较为明显。这也说明，政府与非政府组织的合作治理是社会治理的一个发展方向。

非政府组织作为一种社会自治力量，是存在于政府之外的社会治理主体，它的出现，意味着政府垄断公共事务管理局面的结束，它作为一种社会性的力量，与政府之间也有管理与被管理的关系。但是，在社会治理方面，它又是作为一种与政府平等的社会治理主体出现的。所以，一方面，它与

政府之间有管理关系；另一方面，它又在社会治理中与政府有合作关系。这样一来，政府对社会的行政命令甚至行政指导都失去了合理性，从而转化为社会治理过程中的协商和合作互动。即使就政府与社会自治力量之间的管理关系而言，也不同于传统的那种政府对社会的管理，属于引导型的管理关系而不是控制型的管理关系，表现为政府的引导型职能。在引导型政府职能模式转化为政府行为的时候，必然是不同于干预型政府职能模式实现过程中所表现的那样，为了管理的目的去压制、抑制某些因素；同样，也不会像自由放任型政府职能模式那样，自由主义地对待各种社会因素。引导型政府职能模式在实现过程中所采取的是鼓励差异、促进合作、追求和谐的原则。

[参考文献]

- [1]阿奎那政治著作选[M]. 北京：商务印书馆，1982.
- [2]约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 北京：中国社会科学出版社，1988. 217.
- [3]阿瑟·奥肯. 平等与效率——重大的权衡[M]. 四川人民出版社，1988. 50.
- [4]潘恩. 潘恩选集[M]. 北京：商务印书馆，1981.
- [5]马克思恩格斯选集：第2卷[M]. 北京：人民出版社，1975. 87.
- [6]刘易斯. 经济增长理论[M]. 上海：三联书店，1990. 475.
- [7]卢梭. 社会契约论[M]. 北京：商务印书馆，1980. 63.

来源：人民网—四川大学学报

 上一篇      下一篇 