

回应型政治： 现代国家治理的运行特质

季燕霞

内容提要 回应型政治是指通过政府与社会之间的双向回应达成的共识转化为公共治理行动的权力运行范式。其中,责任政府是促进政治信任、维系优良政治关系的主导力量,责任社会是铸造廉洁高效政府、推进国家治理现代化不可或缺的平衡要素。促进我国回应型政治有效运行,需要确立管理客体中心主义原则,促进管理主体与管理客体之间的能量正向转换;顺应政治现代化的潮流,寻求强政府与强社会之间的相对平衡;构建有效回应机制,不断增强政府公信力;整合社会多元利益,在公共物品供给上作出正确的时序选择。

关键词 回应型政治 国家治理现代化 责任政府 责任社会

季燕霞,南通大学管理学院教授 226019

在本原意义上,政治学或公共管理学领域的“回应”范畴是研究国家与社会、政府与公民互动的现象、关系及过程。注重政府回应,是建设责任政府,提升政府公信力,巩固执政合法性之必需。与此同时,我们也应当看到,在公共权力日益回归社会、民众踊跃参与公共决策的现实环境下,社会回应与政府回应常常是相互转换、相互促进的,共同发挥着平衡利益矛盾、推动社会发展的作用。据此,本文提出“回应型政治”的理论范式,论证政府回应和社会回应公共事务管理中的有机联系及互动作用,阐明在政府与社会之间构建有效的回应机制对推进国家治理现代化的实践意义。

一、“回应”及“回应型政治”的运行范式

回应(response)是指人们对已发生的事或别人所说的话作出的反应。在当今信息时代,“回应”一词高频率呈现,反映政府、社会组织、企业以及社会名人等不同主体对已经发生并且引起社会较高关注的相关事件声明态度、作出说明和解释、采取应对举措等行为。政治学、公共管理学以及政治社会学等领域所研究的“回应”范畴来源于此,却又超越于此,主要是研究政府与社会力量之间关于现实矛盾或问题的解决,遵循公共利益最大化原则所产生的互动现象、关系及过程。

政府回应简言之就是政府对社会的回应,是指政府作为回应主体对社会问题、对公众的期待和诉求做出的反应,包括阐明态度、制定方针政策、采取措施等行动。“回应是政府对公众关于政策变革

本文为教育部社科人文社会科学研究项目“公民社会视阈下的政府公信力建设”(10YJA810014)阶段性成果。

的接纳和对公众的要求作出反应,并采取积极措施解决问题。”^[1]在宏观层次上,由于不同时期社会所面临的主要矛盾不同,拥有的社会资源及发展环境不同,政府回应的政策导向及工具、路径的选择会因此变动。如上世纪70年代末—80年代初,中国政府为摆脱贫困与落后局面,回应民众脱贫致富的迫切期盼,选择了“效率优先、兼顾公平”的政策导向和非均衡发展的路线方针。而当这种非均衡式发展带来了利益阶层固化、收入分配差距扩大、权力腐败等尖锐问题,“公平”成为社会舆论的聚焦点时,我国政府主动做出回应,以追求社会公平和正义作为价值取向,着手全面深化改革,积极调整利益格局,强力推动反腐倡廉作风改进和制度规范建设,赢得了公众的普遍赞誉和支持。当然,政府回应更频繁地体现在对内、对外具体公共事务的治理方面,体现在政府作为权力主体对社会诉求的倾听、回复、解决措施和服务行动之中,也包含着政府妥善地处理和接受公众对公共行政的质疑、批评和建议。回应性是现代国家政府应有的内涵与特质。

关于社会回应的内涵,国内有学者从广义和狭义的角度进行了界定,认为广义的社会回应包括“政府回应”(government response)和狭义的“社会回应”(societresponse)。其中,狭义的社会回应是在一定社会结构中公众依据社会和自身双向价值准则对公共政策及公众之间利益诉求的响应和实化的过程,是不需要政府力量介入的多元社会主体之间对共同利益与诉求的响应、认同和实化^[2]。显然,这一定义是从社会主体之间的互动角度所进行的概述。本文以回应主体和客体为分析视角,将社会回应界定为社会力量对于现实利益矛盾及政府管理的回应。公民个体、企业、利益群体、社会组织等是社会回应的主体,回应的对象或者说回应的客体是对利益主体产生直接或间接影响的具体社会问题。在现实中,社会发展总会带来利益格局的变化,公众、企业及社会组织对自身利益的减损一定有最直接的感触和体会,他们或出于维护自身利益,或出于捍卫社会公平,以公共舆论、信访、街头运动、群体性抗争等多种方式对现实问题作出反应,表现为理性与非理性交织,个人利益与群体利益叠加,其目的在于发出一种信号,以唤起政府对所反映问题的关注,期盼政府予以解决。社会回应的客体也包含政府管理,表现为对政府管理正效能的赞赏、合作以及对政府管理中存在问题的质疑、批评和改进建议。社会回应突出地表现为公民政治参与,是民主政治发展的重要体现。“如果说现代世界上正在进行着一场政治革命的话,我们或许可以把这场革命称作参与革命。在世界上所有的新兴国家中,普通民众与政治有关这一信仰——即他在政治制度里应该是一名被卷入其中的参与者——流传甚广。那些被排斥在政治之外的广大民众和集团正在要求参与政治制度。因此,如今不承认对这一目标承担义务的政治精英已寥寥无几了。”^[3]社会力量的政治参与是政府回应的外部压力或推动因素。

回应型政治就是基于政府与社会之间的双向回应,将达成的共识转化为公共治理行动的权力运行范式。相对于管制型政治强调政府管理主体中心主义以及行政科层体制下按僵化的规则和程序办事、对上负责,回应型政治突出政府与社会的互动与合作,强调权力多中心、治理主体多元以及对社会矛盾与问题回应的主动、及时、有效。回应型政治的运行过程可概括为:新矛盾、新情况、新问题→公共舆论→治理政见→公共政策→政府执行→绩效评估→政治问责及行政问责→下一轮的治理改进和完善。具体而言:

在社会发展进程中,新情况、新矛盾、新问题总会不断呈现,必然影响到个人、组织或群体的利益,某些矛盾和问题可能演化为普遍的、共同的社会问题。不同社会阶层和利益主体出于自身利益需要和价值偏好表达不同的意见、诉求或评判,形成所谓公共舆论。正如哈贝马斯所言,公众舆论“不是单纯的个人偏好,而是私人对公共事务的关注和公开的讨论。”^[4]它一般是公共领域中有理性表

[1][美]斯塔林:《公共部门管理》,上海译文出版社2003年版,第132页。

[2]戚攻:《社会转型·社会治理·社会回应机制链》,〔重庆〕《西南大学学报》(人文社会科学版)2006年第6期。

[3][美]加布里埃尔·A·阿尔蒙德、西德尼·伏巴:《公民文化》,〔杭州〕浙江人民出版社1989年版,第4页。

[4][德]哈贝马斯:《公共领域的结构转型》,〔上海〕学林出版社1999年版,第153页。

达能力的公众对一些政治问题进行公开、自由的讨论,以探讨解决问题的途径和方式,是社会回应的重要方式。在民主政治背景下,政治精英可以通过多元途径将公共舆论提炼为公共问题治理的政见,它的形成和指向能有效地影响政府活动的方向与效果。政府对社会焦点问题汇集多重渠道的不同政见,借助民主协商机制,对社会利益矛盾或公共问题经由社会阶层或利益集团代表以及政治精英之间充分的辩论和协商,基于合作博弈形成公共政策和公共财政预算。这个过程也就是政府对民意、对社会期盼和要求的回应。在应然意义上,公共政策和公共预算形成的过程是相关利益主体合理博弈过程,经过相互之间的偏好转换,达成维系或增进共同利益的行动方案。“在运转良好的民主,以及所有公民都积极参与充满活力的公共领域中,人类的多样性协商的过程保留对个性的尊重,并将理性的概念置于权力之上,没有任何等级意义上的强权可以强制产生协商的内容及结果,……并不是最强有力的利益获胜,而是公民们或他们的代表在听取和批评了原因之后,一起决定他们的公正所在。”^[1]在此情形下,对于其中的如何一个博弈主体而言,最终形成的决策不一定是某一方最喜欢的,因为还融合了其他参与者的意见和要求。从公共问题到相应的公共政策、公共财政预算方案的形成,应当是社会回应与政府回应的互动结果。这种互动性越充分,就越能体现一个国家政府的政治合法性,增进政府权威。体制内和体制外的力量对公共政策、公共服务过程与效果的关注、反省、评判、质疑、纠正等一系列行为,内含着社会对政治权力产生及运行的公正性、公平性、合理性的问责。在新的发展阶段中又会产生新的情况、矛盾和问题,责任政府会汲取内外部力量继续新的改革与调整,由此推动社会不断向前发展。

二、回应型政治有效运行的支点

政府与社会的关系是政治分析的基本框架,彼此的利益需要和诉求能否得到有效的满足和回应是一个社会维系良好政治关系的核心之所在。对政府而言,维护政权的稳固和事业的延续是其最大利益诉求,它必须建立在社会利益最大公约数实现的基础之上。正如马克思主义经典作家所揭示的,政府只有较好地履行了社会管理职能,才能延续其政治统治。对于社会而言,公民、企业以及社会组织谋求自身利益,需要有良好的社会秩序为前提,同时,也需有相应的资源、通道及组织基础。拥有较强回应能力的责任政府和责任社会是国家治理有效运行的支点。

责任政府是促进政治信任、维系优良政治关系的主导力量。责任(Responsibility)意味着回应能力。“责任政府”的内涵和重要性表现在于政府对社会需要或公众期待的回应能力。责任政府是促进社会政治信任的主导力量。作为社会公众对政治系统的信念或信心,政治信任依赖于政府公共治理技术能力以及履行政治信用义务的行为表现^[2]。在社会信任关系中,政治信任是决定性、根本性的因素。政治信任关系构建的内在机理包含着“需要——实施——确认”三个要素。其中,“需要”常常是通过公共舆论表现为社会期待,是信任关系构建的前提和动力;“实施”是对期待的回应,是政治信任构建的核心环节;“确认”是信任关系的反馈,是决定政治信任关系能否延续的重要条件。在实践中,一般存在肯定性确认与否定性确认两种情形,即正向反馈和负向反馈。如果社会期待得到较多的正向反馈,就能为政治信任关系的延续创造条件,社会呈现为经济繁荣、政治稳定;反之,如果社会呈现过多的负向反馈,特别是来自政府的否定性确认过多,则一定会挫败政治信任关系,使社会陷入混乱、无序和动荡。责任政府不断追求对社会需求和社会期待的正向反馈,尽最大可能避免或减少负向反馈。

[1] Iris Marion Young, *Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy*, *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Edited by Seyla Benhabib, Princeton University Press, 1996, p.122.

[2] [美]巴伯:《信任的逻辑和局限》, [福州]福建人民出版社1989年版,第16页。

为此,政府首先应当重视社会需要。“一个在制定和实施政策时忽视广大民众需要的政府不是一个有能力的政府。政府即便怀有世间最美好的愿望,但如果它对于大量的群体需要一无所知,也就不会有效地满足这些需求”^[1]。责任政府只有在洞悉社会最新发展动向、了解最全面信息,分析、判断人民的根本利益之所在的基础上,才能做出准确的决策,并采取有效的措施来解决所面临的问题。其次,政府应当构建开放的政策体系。公共政策是政治系统对全社会价值的权威性分配,是政府回应社会诉求的主要工具。在公共政策制定过程中有序引入公民参与是公共决策的题中应有之意,这不仅有利于社会各利益群体进行博弈,而且可以弥补政府有限理性的缺陷,克服权力运行过程中的腐败,从而保证公共政策的科学性、民主性与合法性。再次,在政策执行过程中,需要进行跨部门、跨区域的资源调度和资源整合,以整体的理念设计回应机制和流程,不断克服部门、区域各自为政的乱局。最后,还需要通过公共政策评估和问责,总结、评判公共行政过程中的经验与问题,以更好地改进公共服务。

责任社会是铸造廉洁高效政府、推进国家治理现代化不可或缺的平衡要素。责任社会不仅体现为社会力量对相关利益问题的自我管理,也体现为对政府权力的监督和约束以及政府管理效能的促进,是“强社会”的内涵和外在学习。公共行政的实践充分证明:政府行政能力的高低、回应速度的快慢、服务意识的强弱不仅与社会力量和政府的利益博弈有关,也与社会对政府的监督紧密相关。“官僚政治的神秘性正是官僚政治腐败和无能的根源;只有在实现了真正的公民参政,实现了公民权对政府权力的监督之后,才能有效地防止权力的腐败和公职人员的专断。”^[2]社会力量强大,才能使政府的功能更准确地定位在为社会需求服务、为公共利益服务的角色上。

实现治理现代化对于转型国家来说,意味着社会权力机构和政治运行方式的深刻变革。要使政府组织、社会组织、企业、公民将各自拥有的资源、技能、目标协同为一个体系,在各种社会力量的整合中达成均衡,实现好的社会治理,必将面临诸多现实的挑战。其中,公民社会的形成是一大焦点。现代语境下的公民社会意味着公共治理的社会基础、现代社会生活的价值规范、民主政治发展的促进因素。真正意义上的公民社会蕴含着以下三重境界或要素^[3]:其一,具有平等精神、权利意识、理性社会责任的公民个体——公民社会构架及其功能发挥的微观基础。其二,独立或相对独立于政府的公民社会组织——维护公民利益诉求、平衡政治权力的组织依托。其三,以协商为重要活动形式的民主政治文化——公民社会治理的价值规范。公民社会运行的核心是“由一种社团的网络构成,对组织化的公共领域中人们普遍感兴趣的问题形成一种制度化的解决问题的讨论机制”^[4]。在此背景下的社会行动方案一定是经过某种严格程序从公民的个体意志中提炼出来的公意的体现。

人的现代化是国家治理现代化的内在要求和外在体现,是政府治理现代化的重要推动。“在整个国家的现代化进程中,人是一个基本的因素。一个国家,只有当它的人民是现代人,它的国民从心理和行为上都转变现代的人格,它的现代政治、经济和文化管理机构中的工作人员都获得了某种与现代化发展相适应的现代性,这样的国家才可真正称之为现代化的国家。”^[5]必须承认,我国现实社会在很大程度上还是一个关系社会,缺少对理性和法规的敬畏和遵从,公民缺乏主体意识、权利意识、程序意识和责任意识。“从社会经济发展中最具能动性的要素——人的角度来看,这个时代问题的核心

[1]世界银行:《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》,蔡秋生等译,[北京]中国财政经济出版社1997年版。

[2]《列宁选集》(第三卷),[北京]人民出版社1972年版,第326页。

[3]季燕霞:《博弈的天平——当代中国社会的利益格局与利益制度研究》,[北京]中国社会科学出版社2011年版,第145-149页。

[4]Jürgen Habermas. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* Cambridge Massachusetts: the MIT Press,1996, p.367.

[5][美]英格尔斯:《人的现代化》,殷陆君编译,[成都]四川人民出版社1985年版,第8页。

是公民的缺位。”“舆论喧嚣中政府与个人之间日渐紧张的张力,就其原因,在于私益嚣张而公益废弛,隐隐失落了可将私益连接起来进行沟通的公共价值纽带,由此形成了公民的匮乏。”^[1]塑造现代公民以及责任社会,需要政府提供公平规则,履行对大众教化之职责;需要公民社会组织维护公共道德,以其功能发挥和行为自律增进社会声誉;需要社会个体践行现代社会价值规范与道德文明。

在客观条件方面,社会资源是回应主体履行职责、发挥功能的现实保障。回应主体拥有相应的社会资源^[2]是其发挥能力、履行职责,将自己的意志、目标转化为现实的必要保障。公共事务的治理、政府的任何决策都事关民众的权益,需要利益相关者的参与。“现代化政府能使所有的公民均在某种程度上参与公共政策的全过程。”^[3]而在现实中,不可否认由于不同个体之间、利益群体之间拥有的社会资源不平衡,掌握的信息不对称,一些受过良好教育,拥有丰富社会资源的人们,更有能力用清晰的话语来表达自己利益诉求,对公共政策制定有较强的影响力。而那些文化水平较低、缺乏社会资源的弱势群体并不具备足够的财力以及话语能力来阐述其利益,因而更倾向于采用街头行动甚至是非理性的极端方式引起政府重视。每当遇到这样的情形,政府迫于社会压力,往往采取非程序性的方式以求快速平息事端。这种方式强化了民众利益的无序表达倾向,形成了“不闹不解决、小闹小解决、大闹大解决”的经验和行动逻辑,给社会治理造成极大困境。需要在行政、司法改革的过程中,要进一步完善宪法原则,推进公共政策过程的公开性和透明性,同时,拓展渠道,努力创设适合弱势群体表达利益诉求的平台,让他们能低成本地反映问题,使他们的合理诉求能得到及时而有效的回应。

在社会组织层面上,尽管最近20多年中我国的社会组织或称民间组织数量不断增长^[4],但其实际的功能发挥却普遍面临着财力资源、组织基础、政府认同、社会文化等诸多因素的制约。其中,最突出的是财力资源的可获得性及延续性——此乃社会组织生存以及功能发挥的必要物质基础。政府应当顺应国家权力回归社会的趋势,合理让渡社会事务管理权限,使社会组织得以有存在和发展的政治空间;同时,改革社会的捐赠制度,一方面使捐赠者能有选择的机会和渠道实现自己的意愿,另一方面也使社会组织获得相应的财力资源以发挥其能量。当然,改革和完善相关的法律制度,引导、规范、监督和约束社会组织的行为是当务之急。

三、回应型政治实践中需要把握好的几个关键问题

1. 确立管理客体中心主义原则,促进管理主体与管理客体之间的能量正向转换

在我国的社会管理中,长期以来人们熟悉并习惯于管制型政治所强调的政府管理主体中心主义。在此模式下,政治资源被垄断,政府是公共权力的唯一拥有者,以管理者身份干预社会的各个层面,造成了“官本位”思想的盛行。政府官员往往缺乏法律与规则意识,习惯于对权力的运用和问题处理进行自我界定、自由裁量,习惯于“家长式”管教,在社会管理中表现出鲜明的政府中心主义倾向,政府回应社会是单向性的,权力的运行呈现为自上而下的控制、命令和管理。这种模式在公民权利意识日益觉醒、政治参与能力不断增强的背景下遭遇了严峻挑战,突出地表现为以维权和社会抗争为本质的各类群体性事件不断上升。其中,虽有一些偶然性因素成为导火线,但矛盾长期积累,得不到政府部门主动、及时、合理的回应是导致群体性事件的根源。“公共行政面临的核心问题在于,确保公共行政管理能够代表并回应民众利益。否则民主制度便可能无以为继。”^[5]在社会转型期,我

[1]褚松燕:《公民塑造:国家建构的重点》,〔上海〕《探索与争鸣》2013年第6期。

[2]社会资源包括人、财、物、科技等物质资源与法定权利、道德习俗、社会舆论、思想理论、民心民意等精神资源。

[3]〔美〕布莱克:《现代化的动力》,〔成都〕四川人民出版社1988年版,第124页。

[4]根据民政部的统计信息,截止2013年底,我国依法登记的社会组织已达54.7万个。

[5]〔美〕戴维·H·罗森布鲁姆,罗伯特·S·克拉夫:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》,〔北京〕中国人民大学出版社2002年版,第9页。

国各种利益矛盾凸显,地方政府以传统的管制思维维护社会稳定,特别是应对基层民众与政府之间利益矛盾习惯于实行高压管控,乃至对上访者围、追、堵、截,导致社会“仇官”心态蔓延,干群对立情绪上升,加大了社会政治风险。

确立管理客体中心主义原则,意味着在发挥政府对社会管理主导作用的过程中,更加凸显政权的管理者向政权的所有者负责,强调以人民群众的诉求来规制国家和政府的职责与作为,努力谋求管理主体与管理客体之间的能量正向转换,形成社会合力。在政府行政实践中,特别需要明确政府是人民利益的代表,但不能等同为人民的利益只能由政府替人民进行表达而不必由人民群众自己去表达。“实现政府职能转变的根本前提是要从替人民群众表达利益,转变为鼓励并支持人民群众自己表达利益;从代替人民当家做主,转变为辅助和促进人民自己当家做主。”^[1]

2. 顺应政治现代化的潮流,寻求“强政府”与“强社会”之间的相对平衡

寻求强政府与强社会之间的相对平衡将是我国社会政治发展的基本方向,它顺应了政治现代化的发展趋势。“政治现代化的两大命题:就国家方面而言,现代化意味着国家力量的增长、政治体系能力的提高;从社会方面来看,现代化意味着社会力量的增长,它对政治体系的参与和影响的扩大,这主要表现为民主化。”^[2]强政府—强社会的发展模式也适合我国的具体国情。

一方面,“强政府”在我国不仅具有长久的历史传统,也是当今中国社会发展客观需要。作为世界上的人口第一大国,我国的社会转型与发展面临着复杂而繁重的任务,创建有效的司法环境,促进社会公平正义,提供优良的环境、水源、安全的食品、便利的公共交通和优质的教育,通过税收等财政手段进行合理的转移支付,消除地区和收入差别,促进公共服务均等化等等都需要强有力的政府进行顶层设计、制度供给、规范监督。当然,做强政府不是回到过去全能政府的形态,社会的一切都由政府来包办。“强政府”仅仅是指在需要政府充分发挥作用的公共服务领域不断提升回应能力,化解社会矛盾,满足社会期待,增进公共福利。

另一方面,“强社会”是我国社会经济发展以及人的现代化之必然结果。改革开放以来,我国选择了社会主义市场经济发展道路,市场经济本身赋予经济主体平等、竞争的意识,市场经济的发展也增强了民众之间的横向联系和社会交往,拓展了人们的视野;市场经济发展也极大地增进了国家财富,提高了民众的收入水平,促进了义务教育的普及化、高等教育大众化发展,使广大社会成员能有机会和可能获得先进文化知识和人类文明的熏陶。人们在自我设计和竞争发展中锻炼了能力,增强了自主意识、独立精神。他们日益认识到政治系统与自身福利的内在关联,为实现自身的利益诉求而积极行动。我国社会力量的成长和壮大还表现在民众突破了过去封闭、狭隘的思维方式,以开阔的眼界审视和评判本国政府的公共服务。近年来,在我国的公共政治领域中,从行业收入差距、教育公平、医疗卫生、养老保障,到征地补偿、环境污染、食品安全、官员腐败等各种问题被质疑、揭露、追问,公民捍卫自身利益的意识以及对权力运行公正性的关注从来没有像今天这样如此强烈。

推进国家治理体系和治理能力现代化的关键点在于寻求强政府与强社会之间的平衡,努力把握好政府管理的主动性。不可否认,与威权体制相比,回应型政治范式下的政府决策会有面临更多的制约因素,面对现实矛盾需要进行更多的沟通、解释、说明、协商和整合,意味着政府面临前所未有的行政能力考验。

3. 构建有效回应机制,不断增强政府公信力

公共行政的实践证明,能做到正确对待社情民意、及时回应公众质疑的,往往会在与社会的良性互动中提升政府公信力。在此意义上说,公众的诉求、社会的监督恰恰是政府宝贵的执政资源。值

[1]李景鹏:《政府职能与人民利益表达》,[北京]《中共中央党校学报》2006年第6期。

[2]金太军:《政府职能梳理与重构》,[广州]广东人民出版社2002年版,第114页。

得关注的是,在西方国家多党制竞选政治运行的实践中,执政党通过一味地迎合民意上台,却常常陷入善于画饼却不能做饼的困境,讨取了短期的民意却伤害了长期的民心,使民众对政党政治的信心大为降低。相比之下,我国的政治体制在科学回应民意方面更具优势,至关重要的是人民政权的性质决定了执政党没有自己的私利,国家的安稳和发展、人民对美好生活的向往是政府行政的最高目标与任务,执政党可以从人民群众的根本利益和社会发展的长远利益出发,统筹兼顾,制定合理的公共政策。当然,在实践中,还需切实完善政府回应机制。首先,人民代表大会制度作为我国最高层级和作用面最广的民意吸纳与回应的制度,在立法与重大公共政策制定过程中,需要建立健全听政制度、沟通协调制度、专家解读制度、政策制定和执行过程的监督制度等。与此同时,需加强地方人大在汇集民意以及实施对地方党委及政府的监督功能。其次,是各级政府需要抓好重大突发事件和群众关注热点问题的公开,客观公布事件进展、政府举措、防范措施和调查处理结果,及时回应社会关切,正确引导社会舆论。在现代信息技术普及化发展的条件下,政府应充分利用网络媒体这一高效、便捷的技术平台,建立健全网络民意的收集制度、研判—吸纳制度、多部门协调处置制度,使社会公众能顺畅地将其意见和诉求传递给决策者,政府也能及时地向社会公布有关问题的认定、方案的讨论及执行的情况,在有效的沟通与协调中化解矛盾,增强政府公信力。

4. 整合社会多元利益,在公共物品供给上作出正确的时序选择

正如当代著名政治学家亨廷顿所揭示的“现代化在很大程度上会引起社会上各种社会势力的聚合化和多样化”^[1]。改革开放以来,我国的社会结构^[2]、利益关系以及人们的生活方式、思想观念都发生了巨大变化,不同群体之间的利益冲突加剧,表现为群体性社会抗争事件和网络公共事件频发。要保持现代化发展的良好政治秩序,政府必须进行科学的顶层制度设计调节社会利益,同时对公共物品供给作出正确的时序选择。首先,在我国市场经济发展中,市场机制的内在功能型缺陷日益凸显,特别是财富分配领域的马太效应不断扩大,基尼系数超过国际警戒线^[3]。虽然社会利益分配和分布不平衡是一种常态,只要差距在合理的区间内,社会就能继续保持稳定。但如何将利益差距控制在合理区间内则是回应型政治需要处置好的首要现实议题。对于高度分化的利益主体,单纯依靠社会的自我调节无济于事,必须依靠外部性权威力量的介入才能有效控制利益差距,破解利益固化格局。其次,经济利益的不同诉求也催生出不同的文化诉求、政治诉求。须以社会利益的最大公约数为原则,对多元化的利益和意见加以整合,形成引领社会发展的核心价值。第三,在我国社会政治经济快速发展的过程中,社会矛盾表现出共时性,经济、政治、社会、文化、环境领域的利益矛盾和冲突多元并发;与此同时,社会期待迅速扩大,期盼增加财富,改善民生,也急切要求社会公平,期待廉洁政治。从超大型社会中提取利益诉求作出回应的工作是庞杂的,若一股脑地输入必然会超出政治系统的承载能力,使政治系统的运行效率与效果大打折扣,从而损害政府信用。为此,需要对各种具体利益诉求进行去伪存真、去粗取精的甄别和筛选,对问题的轻重缓急指出正确判断。由于社会问题的复杂性和社会资源的稀缺性,哪些公共问题进入政府议程,公共物品供给需做出合理的时序选择。总体而言,政府要有效回应社会的关切,需重视群众“最关心、最现实、最直接”的利益,处理好人民群众反应最强烈的问题。同时,要把握好社会发展的趋势,统筹兼顾,优化顶层政治设计,努力实现改革与稳定、自由与秩序的平衡。

[责任编辑:钱继秋]

[1][美]塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,[北京]三联书店1989年版,第8页。

[2]社会结构本质上是不同阶层和群体利益诉求存在的框架。

[3]国际上一般认为基尼系数超过0.4是社会财富分配由相对公平向不公平转折的分界点。国家统计局2014年1月20日发布的信息数指出2013年我国居民收入基尼系数为0.473。