

经济、政治与社会:影响公共行政的三大因素

厦门大学公共事务学院 赵林栋

摘要: 经济、政治与社会是影响公共行政发展与变革的三个重要因素。为了更准确、更深刻地理解公共行政所面临的环境与挑战,需要全面分析转型时期经济因素、政治因素和社会因素的变化。经济因素的变化主要表现为:经济增长与综合国力的增强;利益多元化与个体需求的变化以及经济发展过程中出现的三大收入差距。政治因素的变化主要表现为:政治制度化过程中的政治参与和政治发展过程中的冲突与共识。社会因素的变化主要表现为:人口的社会流动与社会结构的变化;人的个体化与个人问题的社会化以及社会风险对社会安全的冲击。

关键词: 经济因素; 政治因素; 社会因素; 公共行政

中图分类号: D035 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3151(2014)20-0080-07

一、经济因素的变化

(一) 经济增长与综合国力的增强。

在社会转型时期,尤其是改革开放之后,中国经济保持着持续增长的态势,中国的综合国力不断增强。在经济增长方面,改革开放以来是我国经济发展最快的时期,“1978~2006年(除1988~1990年期间)我国的GDP一直呈现稳步上升状态,上升速度大大高于同期发达国家年均2.5%和发展中国家年均5%的经济增长速度,也高于世界平均增长3%左右的速度,成为世界上经济发展最快的国家”。在综合国力方面,“21世纪以来,我国的综合国力强劲发展。2001年中国超过了意大利,综合国力提升到了第六位。2003年我国的综合国力位列世界第七。2005年中国社科院世界经济与政治研究所对主

要大国进行了综合国力实测,我国综合国力排列第六位”。在2010年,中国GDP达到40万亿元,超过日本,成为全球第二大经济体。改革开放以来,市场经济体制的建立、农村的家庭联产承包责任制、现代企业制度的建立、国有企业的改革、对外贸易的发展、国外资金和先进管理经验的引入、国内投资的增长、国内消费的扩大等因素是促进经济发展的重要因素。经过三十多年的发展,经济增长的动力因素已经发生了改变。根据国家发改委经济研究所课题组对中国改革开放三十年以来经济增长动力进行的研究:资本存量的高速增长转换为对GDP增长的强大动力;人力资本对经济增长的贡献出现了下降的趋势;全要素生产率对经济增长的影响具有很大的波动性。“民工荒”、“人口老龄化”、“刘易斯

拐点”的到来等因素说明促进经济增长的劳动力成本优势正在减弱。改革开放调动了人们的积极性,促进了经济的发展。在持续性增长了三十多年之后,整体的经济结构面临着转型。今后的经济增长需要寻找新的动力因素。

(二) 利益多元化与个体需求的变化。

在韦伯看来,市场规则和地位体系规则之间存在着内在的紧张。市场是现代工业社会产生紧张的动力根源。市场中的成败常常破坏了集团与个人间的相对位置,身居高位且资产万贯的集团常常会由于市场革新、无法适应变革等原因而失去相对优越的经济位置,而其他集团在财富天平上的砝码则会突然加重。改革开放以来,中国的经济制度和社会结构都发生了很大的变化。在经济层面上,以公有制为主体多种所有制经济共同发展的基本经济制度和以按劳分配为主体多种分配方式并存的分配制度深刻地影响了中国的社会结构。农业经济是传统文化的经济基础。社会主义市场经济的发展逐步消解了农业经济。生产力的发展解放了农村的劳动力。大量的农村剩余人口持续不断地向城市转移。除了城乡之间大规模人口的横向流动,在城市社会内部的纵向人口流动也越来越多。大规模的人口流动意味着社会结构的深刻变革。价值观念也会随着经济基础和社会结构的变化而改变。传统文化观念的变化、新价值观念的形成以及外来文化价值观念的进入等因素预示着社会转型过程中的多元分化。由于市场经济的开放性和竞争性,不同经济主体之间的经济地位和经济关系都处于动态的变化之中。随着社会主义市场经济的发展,一种新的多元利益格局正在形成。

从经济的角度来看,市场经济的发展使得个体的利益越来越具体化。社会个体在市场经济条件下获得了经济独立的条件,也随之产生了更多的利益诉求。市场经济为社会个体提供了进

行自由选择的机会。但人的自由选择总是受到主客观因素的限制。在马克思看来,异化主要是一种客观的状况,即人缺少自主和自我控制。人出于生存的需要去选择谋生的工作,他并不能自由选择工作。工作对他来说是一种被迫的选择而不是一种自由的选择。如果人在选择工作的过程中缺乏自主性,他就会异化于真正的人的状况。这样的选择是一种被迫的理性选择,而不是一种自主的理性选择。被迫的理性选择指的是社会主体在面对主客观限制的前提下,做出的对其相对有利的选择。人要生存就要选择工作。当生产力发展到一定的程度,人的温饱问题得到解决,发展的需求会逐渐取代生存的需求。发展的需求使得人的异化具有了主观性的特征。这主要表现为:人为了发展自身而加强对自我的控制。在满足生存需求的基础上,人追求自身的发展。为了满足发展的需求而追求更多的物质条件和其他条件。因此发展的需求比生存的需求更复杂。生存的需求只是一个“吃饭”的问题。发展的需求不但追求“吃得好”,还追求一种“心理满意”。

(三) 经济发展过程中的三大收入差距。

城乡差距、地区差距、行业差距是在经济发展过程中出现的三大收入差距。财政收入是政府履行各项职能的基础要素。一个地区的经济状况直接影响到该地区政府提供公共产品和公共服务的能力。城乡之间、地区之间的收入差距直接影响到了不同地方政府之间提供公共产品和公共服务的数量以及质量。这意味着城乡居民之间、不同区域的居民之间享受着不均等的公共产品和公共服务。在市场经济条件下,工资收入直接影响着公众的生活水平。对于社会个体来说,不同行业的收入差距不但意味着经济地位的差距,还意味着生活水平的差距。合理的收入差距有利于促进各种资源在城乡之间、区域之间

以及不同行业之间的流动,也有利于增强它们彼此之间的互补性。不合理的收入差距则具有很多负面性的影响。三大收入差距的存在既有地理位置、资源条件、历史传统等客观因素的影响,也有法规政策、人员素质、性格能力、利益偏好等主观因素的影响。社会主义市场经济的发展所面临的不仅是效率的问题还有公平的问题。各种收入差距的影响归根到底是对人自身的影响。从纵向的历史角度看,多数社会成员的收入水平都有所提高,生活都有所改善。从横向的阶层比较来看,不同阶层的人甚至同一阶层的人在收入和生活水平方面都存在着一定的差距。人们经常会“不平而鸣”,“鸣而行之”。处于对现状的不满,公众对政府的行动充满了期待。他们会试图走进公共领域来表达自己的意见,并进而参与到政治改革的行动之中。

二、政治因素的变化

(一) 转型时期的政治制度化。

在社会转型时期,尤其是改革开放以来,随着社会主义市场经济的发展,我国的政治文明建设也发生着很大的变化。政治文明建设的实质是政治制度化的过程。这一过程正重塑着政府与市场的关系、政府与社会的关系。在政府与市场之间,政府对市场的管理由直接的行政干预转为间接的宏观调控。除了行政手段,政府更多采用经济手段和法律手段对市场进行调控。在政府与社会之间,针对转型时期的社会状况,政府正进行着社会管理创新。为了回应日益增长的社会需求,政府不断提升着提供公共产品和公共服务的能力。毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观与和谐社会以及中国梦的提出代表了转型时期政治理论的创新。基层民主政治的改革、政府职能的转变、公务员制度的完善、政府机构的调整代表了转型时期政治实践内容的丰富性。在政治制度化的过程中还

产生了各种类型的语言。不同类型的政治语言具有明显不同的政治功效。“说服型语言是为了获得合理性,其主要功能是让公众消除疑虑;法理型语言是为了获得合法性;行政型语言则是谋求权威性,它也具有强制执行性;交易型语言的本质是秘密性。”这些不同类型的语言反映了政治领域各个方面的变化。

转型时期的政治制度化建设具有广泛的影响力。新制度主义者认为“政治制度对内对外采取的行动改变了政治利益和政治资源的分配,改变了行为的规则;其途径是创造新的行为者和共识,向行为者提供成功和失败的标准,建立它认为适当的行为规范,把权威和其他类型的资源授予某些人而不授予另一些人。制度影响个人和集团在已有制度内外的行为方式,影响市民与领导之间的信任关系,影响政治共同体的普遍期望,影响社区的语言、认识和规范,而且还影响各种概念如民主、正义、自由以及平等等的含义”。在政治制度化的过程中,公众的公民意识不断增强;政治参与的热情不断高涨;政治参与的能力不断提高。与此同时,在转型时期公众对政府提出了更高的要求。为了增强自身的合法性,政府不但要具有回应性,还要具有满足公众需求的能力。回应性代表着政府的责任,满足公众需求的能力反映的是政府的绩效。政治制度化的过程既要增强政府的回应性,又要提高政府的绩效。而公众终究要走进公共领域,参与到公共事务之中。由此可见,在转型时期,政治制度化的建设具有高度的复杂性。它不可能一步到位,而只能是一个逐步推进、持续完善的过程。

(二) 社会动员与政治参与。

转型时期,处于社会流动中的个体一方面面临着来自追求成功的压力,另一方面又缺乏取得成功的全部条件。亨廷顿指出,现代化过

程中的社会动员激发了人们追求成功的欲望。人们通过持续性的经济发展来实现他们的目标。如果经济发展不能满足人们的欲望,被动员起来的人就会产生一种“受挫感”。为了克服这种“受挫感”,人们试图通过社会流动的方式来实现其自身的期望。如果社会流动和经济发展一样不能提供足够的就业,带有“受挫感”的人 would 寻求通过政治参与的方式来实现自身的目标。一旦政治制度化的程度不够,就会造成“政治超载”,导致参与危机。“社会动员包含着社会、集团和个人期望的改变;经济发展则意味着人们能力的提高。现代化要求二者并行发展。”社会动员和政治不安定密切相关。“都市化、识字率和教育水平的提高、传播媒介为大众所利用,都提高了人们的追求与期望,如果它们得不到满足,那么这些追求和期望就会刺激个人和群体参与到政治中去。在缺少具有适应性和强有力的政治制度的情况下,参与的扩大就意味着不安定。”

经济发展、社会动员与政治参与三者之间存在着某种程度的冲突。在社会转型时期,进行社会动员的主要目的是为了促进经济发展。但是在经济发展的同时,社会动员同样激发了社会成员自身的期望和追求。尽管市场经济的开放性为大众追求其自身的目标提供了必要的条件,但是社会个体目标的实现还受到市场经济体制之外的其他因素的制约。在这种状况下,社会个体希望通过政治参与的途径来突破各种现实因素的限制。然而,转型时期的政治制度化程度并不能满足不断扩大的政治参与的要求。经济发展、社会动员与政治参与三者之间的冲突所反映的是目的合理性、价值合理性和工具合理性之间的矛盾。目的合理性指的是所要达成的目标;价值合理性指的是达成目标的意义;工具合理性指的是达成目标

的手段。在目的合理性和工具合理性之间存在着一定的冲突。目的合理性并不足以证明工具的合理性,工具合理性也不一定能够保证目的合理性的实现。社会动员提高了大众对目的合理性的期望。为了实现所追求的目标,人们逐渐扩大了工具合理性的选择范围,放宽了选择手段的标准,甚至变得有些“不择手段”。与此同时,某些社会成员往往忽略了价值合理性的指导意义,而只关注于自身目的的实现。在这里,价值合理性的削弱主要表现为“道德失范”;目的合理性的扩张主要表现为“过高的期望”;工具合理性的膨胀主要表现为“行为失范”。弱化的道德约束、过高的期望和行为失范的倾向都会增加政治领域的风险。极端化的个体行为更会因危及到公共安全而演变成为公共问题。

(三) 政治发展过程中的冲突与共识。

西摩·马丁·李普塞特认为“所有的复杂社会都是以内部高度的紧张和冲突为特征的,所以达成共识的制度和价值观对这些社会的生存来说是必要的条件。因此,探讨政治制度或社会制度必须涉及冲突与共识。”在社会转型的过程中,多元化的利益主体面临着多元利益的冲突。冲突不仅仅具有负面性的影响,冲突也具有积极性的一面。在物理学中,冲突表现为不同物体之间的摩擦。摩擦既会产生阻力,也会产生动力。福莱特(Mary P. Follett)认为,“应该将冲突视为任何一个组织中任何活动的一个正常过程”。由于转型时期各种复杂因素的综合作用,政治发展过程中的冲突几乎在所难免。不仅是转型时期的政治发展会面临冲突,即使是政治高度制度化的美国在政治发展过程中同样会面临冲突。1957年到1977年之间,美国人“经过一次典型的公众情绪的循环,这个循环开始是踌躇满志(新边疆),很快陡变

为惶恐不安(暗杀总统),接着是勃然大怒(越南战争),然后是震惊不已(水门事件);随着调查揭露出的政治腐败在深度和广度上都是1957年想象不到的,厌恶的情绪油然而生。”从建设性的角度来看,冲突为政治体制改革和政治关系的重塑带来了机会。政府与社会在冲突与互动的过程中调整彼此的关系,明确彼此的界限。社会成员在冲突的过程中明确彼此的地位与责任。冲突意味着改革的必要性。从消极性的角度来看,冲突的扩大化会危及到社会秩序和政治稳定。社会个体之间的过度冲突会造成对彼此的伤害;社会群体之间的过度冲突会导致群体事件乃至战争的爆发;社会整体的过度冲突则会摧毁现有的规范。

在社会转型时期,政治发展所面临的冲突因素是不可避免的。关键在于怎样使冲突发挥建设性的作用,从政治冲突走向政治共识。托马斯·伯纳德对共识与冲突的理论家之间的争论进行了总结。他指出“社会学上的共识理论假设人类生活中总是存在着许许多多的冲突,因为冲突的根源在于人的本性。假设的乌托邦社会并不能从根本上解决冲突,它只不过强化了控制冲突外在表现的社会纽带。一些激进的理论则认为,冲突的根源在于社会经济关系,而不在于人的本性。它们把乌托邦社会看做是通过改变上述关系来解决冲突的一种出路。”多元利益的冲突性需要共同游戏规则的约束。在政治发展的过程中,共同的游戏规则就是国家规范。从冲突走向共识其关键在于国家的规范化。而国家的规范化,必定是一个渐进的过程。这一过程的目标不能模糊化也不能被其他目标所替代。它需要一定的时间,需要公民对其自身权利与义务的正确认知,需要长远的制度设计及其持续的改进,也需要政治制度与社会体系之间进行渐进的磨合。“一切不计后果、对国家的强制性规范,往

往落得事与愿违的结果。现代国家尤其是那些努力跻身强国之林的国家,总是不顾国家实际处境,试图一步登天进入规范的强国之列,却往往得到失败的结果。”

三、社会因素的变化

(一)人口的社会流动与社会结构的变化。

改革开放以来,随着社会主义市场经济的快速发展和人口管理制度的不断变革,中国出现了持续性的大规模人口流动。人口的社会流动主要表现在两个方面:一方面是横向的地域流动,另一方面是纵向的社会流动。横向的地域流动主要指的是社会人口在不同地域之间的流动。社会人口进行横向地域流动的主要动因是不同地域之间的发展差距。在不同的地域之间,社会人口的主要流向表现为从农村流向城市;从内地流向沿海;从不发达地区流向发达地区。由于改革开放的不断深入以及国内外政治、经济和社会形势的变化,社会人口的横向流动也变得更加复杂。一方面出现了局部性的人口回流现象,另一方面人口的跨国性流动越来越多。除了横向的地域流动,还有纵向的社会流动。纵向的社会流动主要指的是人口在不同社会阶层之间的流动。在横向的地域流动中,社会人口主要关注的是自身经济状况的改善。在纵向的社会流动中,社会人口更加关注自身社会地位的提高。相对于地域性的流动,纵向的社会性的流动难度更大。人口的社会流动为流动者提供了改善自身境遇的机会,并促进了经济的发展和社会的进步。与此同时,大规模的人口流动也带来了诸多的社会问题。农民工的公民待遇和社会融入问题、农民工子女的教育问题、新一代农民工的发展问题、城市人口的激增、一系列的城市病、社会公共安全等都与人口的大规模迁移密切相关。

市场经济的发展和社会人口的大规模流动

推动着社会结构的变革。从整体上来看,传统的社会结构正在向现代性的社会结构转变。传统的乡土社会正在不断消解,现代性的都市社会正在不断扩展。城乡二元的结构特征正在向城乡一体化的方向转变。现代性的法律秩序越来越多地取代着传统性的伦理秩序。随着社会人口的大规模流动和城市化进程的持续,城镇人口的数量越来越多,乡村人口的数量越来越少。城乡人口的结构正在发生质的改变。从微观的角度来看,传统性的家庭正在解体,家庭内部的结构越来越简单。由于经济方面的独立和信息技术的发展,以年龄、经验为基础的父权制权威遭到了青年人的“逆袭”。由于计划生育的推行,独生子女家庭越来越多。独生子女的身份意味着血缘关系和亲缘关系的简化,对于独生子女来说,“兄弟”、“姐妹”等称谓将不再具有血缘上的意义。由于各种关系的简化,独生子女在个性上更加突出,在现实生活中也难免更加孤独。人口流动和社会结构之间互相影响。人口的大规模流动推动着社会结构的变革。社会结构的变革影响着社会人口的流动。相对于横向的地域流动,社会人口对纵向的社会流动表现出了更多的需求。人口的流动和社会结构二者之间的关系也更加复杂。

(二) 人的个体化与个人问题的社会化。

现代化不仅导致了民族国家的形成、资本的集中、日益紧密的分工网络和市场关系、社会流动和大众消费等,也导致了人的个体化。在社会转型时期,人的个体化同一般文明进程中个人结构的变化有很大不同。在转型时期,“理性思维”对人的个体化起着重要的作用,而“道德良心”的作用却越来越弱。这主要是因为市场经济的发展一方面影响了社会个体的理性思维方式,另一方面则消解了传统的社会秩序和价值观念。在社会变迁的过程中,传统道

德伦理的作用机制诸如家庭、家族、学校的教化功能不断减弱,而能够适应新的时代需要的道德规范和伦理秩序尚未完全建立。在这样的背景下,人的个体化是一种不完全的个体化,即个体具有一定的独立性,但又不能摆脱对集体性组织的依赖。正因如此,个体化的问题往往带有社会化的特征,也就是个人问题的社会化。个人问题的社会化主要有以下几个特点:第一,个人问题的产生可能会受到社会因素的影响。由于个体同社会之间的密切关联,个体性问题的产生多是个人因素和社会因素共同作用的结果。计划生育带来的养老问题、农民工外出带来的留守儿童、房屋拆迁带来的冲突等多种问题无论是从问题的产生,还是从问题的影响上来看,都涉及个人因素和社会因素的综合影响。第二,个体性的问题可能会产生社会性的影响。在传统性互助机制和保障机制弱化的背景下,一些个体性的问题往往会产生社会性的影响。信息技术和网络则为影响力的扩张提供了便利。由于个体性的极端行为所导致的公共安全危机多有发生,这说明个体与社会之间的界限不再清晰,私人领域和公共领域之间互相影响。第三,个人问题的产生与变化同整体的社会变迁密切相关。个人问题是在社会变迁的过程中产生的,并随着社会整体的变化而变化。社会问题不是个人问题的简单相加,但很可能是个人问题的集合。

(三) 社会风险与社会安全。

风险的诞生往往“与文明的进程和不断发展的现代化密切相连”。转型时期的社会风险跟贝克强调的社会风险并不完全一致。贝克所关注的主要是后工业社会背景之下的“风险”。在发达的现代性中,西方社会面临的是“从短缺社会的财富分配逻辑向晚期现代性的风险分配逻辑的转变”。财富分配的逻辑和风险分配的逻辑并

不相同,二者的主要区别在于“财富的分配可以三六九等,风险的分配则一视同仁”。转型时期所面临的社会风险是物质短缺风险和现代化负面风险的并存。在现代化建设的进程中,“财富一分配”问题和“风险一分配”问题共同影响着社会整体的发展。从社会演化史的角度来看,或早或晚,在现代化的连续进程中,“财富一分配”社会的社会问题和冲突会开始和“风险一分配”社会相应的因素结合起来。转型时期面临着增加物质财富和规避社会风险的双重任务。但是财富的社会生产似乎总是伴随着风险的社会生产。风险就在增加物质财富的过程中产生。物质财富的增多与社会风险的规避成了难以避免的矛盾。在风险社会的视角下,社会安全的问题越来越重要。在社会转型的过程中,危及社会安全的风险因素不断增多。这些风险因素既有可能来自社会内部,也有可能来自社会外部。实际上,生产力发展过程中物质财富的增多与风险因素的增多是现代性的一体两面。只不过贝克表现出了把二者对立起来的倾向。物质财富的增多可以看做是现代性积极的一面,风险因素的增多则是现代性所具有的消极性的一面。转型时期面临的社会风险还是要在社会发展的过程中得以解决。不能因为风险因素的增多而反对发展,也不能因为盲目追求物质财富的增长而忽略风险因素的存在。■

参考文献

- [1]韩瑞玲、路紫《中国综合国力的增长及其国际比较》载于《山东师范大学学报(自然科学版)》,2008年第2期,第77~80页。
- [2]国家发改委经济研究所课题组《分报告—中国改革开放三十年经济增长动力分析》载于《经济研究参考》2012年第43期,第35~36页。
- [3][美]西摩·马丁·李普塞特《共识与冲突》,上海人民出版社,2011年版。
- [4]马敏《政治象征》,中央编译出版社,2012年版。
- [5][美]罗伯特·D·帕特南《使民主运转起来:现代意大利的公民传统》,江西人民出版社,2001年版。
- [6][美]塞缪尔·亨廷顿《变革社会中的政治秩序》,华夏出版社,1988年版。
- [7][美]福莱特《创造性的经验》,朗曼-格林出版公司,1924年版。
- [8][美]塞缪尔·亨廷顿《失衡的承诺》,东方出版社,2005年版。
- [9]任剑涛《建国的三个时刻:马基雅维利、霍布斯与洛克的递进展现》载于《社会科学战线》,2013年第2期,第189~204页。
- [10]薛晓源、周战越《全球化与风险社会》,社会科学文献出版社,2005年版。
- [11][德]乌尔里希·贝克《风险社会》,译林出版社,2004年版。

投 稿 须 知

本刊欢迎社会各界踊跃投稿。为保证本刊与作者及时取得联系,敬请作者在向我刊投寄稿件时,注意以下事项:

1. 务请在稿件上注明以下内容:作者的姓名、工作单位、通讯地址、邮政编码、联系电话、作者本人身份证号码。
2. 务请投寄打印稿件,如果方便,请附稿件的电子版。
3. 稿件请寄:北京市海淀区阜成路甲28号新知大厦16层《经济研究参考》杂志社 邮政编码:100142

E-MAIL: erre1607@sina.com 谢谢支持!