

# 当代中国社会转型 与政治管理方式的变革

戴长征

〔摘要〕 在中国社会转型的过程中，传统的政治管理方式越来越难以适应要求，由此形成了传统政治管理方式与现代社会发展之间的矛盾，这一矛盾使得在社会转型过程中，政治管理方式的变革成为一种必然的选择。在当代中国政治管理方式的变革中，政治管理方式要从传统政治管理方式向现代政治管理方式转变，政治管理手段要从以行政和思想教化手段为主向以行政、经济、法律和思想教化并重转变，政治管理的主体要由以执政党和政府为主向以执政党、政府和非政府组织并重转变。

〔关键词〕 社会转型；现代社会；政治管理

〔中图分类号〕 D62 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769(2008)01-0062-03

当代中国的社会转型对政治管理方式提出了新的要求，从而使中国政治管理方式的变革成为一种必然的选择。当代中国社会转型的主要表现是从传统社会向现代社会转型，从计划经济体制向市场经济体制转型，从封闭半封闭社会向开放社会转型，从一元管控型社会向多元统合型社会转变。

## 一、中国社会转型与传统政治管理之间的矛盾

第一，传统的政治管理方法难以适应现代社会快速发展的要求。传统政治管理是与传统农业社会相适应的，其经济基础是农业社会的自然经济。传统政治管理所运用的权力具有任意性和连带性，往往是君权与宗法权力相结合，造成一种“家天下”的局面，在管理方法上表现为简单性与落后性，在政治管理运行机制上表现出明显的“人治”特征。传统政治管理方法的特点是：基本限于模糊的经验论层次上，注重从人的主观动因上分析问题和解决问题；比较原则化，往往只能提供给人一种解决问题的一般模式或方向指导，没有确切的程序和步骤。<sup>〔1〕</sup>现代政治管理是与现代工业社会相适应的政治管理过程，它以工业社会的市场经济为基础，在许多方面都与传统政治管理

存在差异。现代政治管理方法则是建立在现代科学技术观念和管理科学本身提供的理论支持基础之上的，它不像传统方法那样主要来源于经验。现代政治管理方法的重点是：偏重定量管理，强调定性管理与定量管理相结合；比较具体化，通常都以严格的程序和明确的标准来提供具体的实施方案。<sup>〔2〕</sup>

在中国社会转型过程中，传统农业社会正逐步向现代工业社会迈进，农业经济在国民经济中所占的比例逐步降低，农业人口正大量向现代城市转移，社会阶级阶层结构急剧分化，不同社会主体的利益多元化趋势加剧，社会联系和社会流动增强，各种社会问题和社会矛盾增多，人们的生活状态和思想观念也在不断发生变化。一定程度上可以说，传统社会是相当静态的社会，而现代社会则是一个急剧变革并充满挑战的社会。美国学者塞缪尔·P·亨廷顿（Samuel P. Huntington）认为：“现代人和传统人之间的差异就是现代社会和传统社会的差异。传统人是被动和安于现状的，他们期望自然和社会的稳定，不相信人类有改变或控制自然和社会的能力。相反，现代人既相信变化的可能性，又相信变化的可取性。他们具有信心，认为人

〔作者简介〕戴长征，对外经济贸易大学人文与社会科学学院教授，博士，北京 100029

类有控制变化的能力，并以此来达到他们的目的。”<sup>[3]</sup>这样，在现代社会，政治管理的方式方法必须跟上时代的步伐才能顺应社会的发展变化，固守传统的政治管理方式方法显然是难以有效解决现代社会的政治问题的，难以实现政治管理目的的。

第二，单纯的行政手段和思想教化的政治管理方式难以适应市场经济社会的要求。市场经济就是要发挥市场在资源配置中的基础性作用。在市场经济中，一切生产要素都要进入市场，市场机制是推动生产要素流动和促进资源优化配置的基本运行机制，一切经济活动都直接或间接地处于市场关系之中。在市场经济条件下，微观经济主体的行为应该由市场来调节，根据市场信号的变化自主决定自己生产什么、生产多少和用什么方式生产，政府不应干预微观经济主体的行为，而是通过指导性、预期性计划、各种经济杠杆、财政货币政策为主体的各类经济技术政策、行业政策，按既定的社会经济发展目标的要求引导、调节和规范企业在市场中的生产经营活动，通过宏观间接调控来保证和实现市场经济的健康运行。

马克思、恩格斯认为：“每一历史时代的经济生产以及必然由此产生的社会结构，是该时代政治的和精神的历史的基础”，“并且只有从这一基础出发，这一历史才能得到说明”。<sup>[4]</sup>随着经济基础的变化，上层建筑必然发生相应的变化。中国现行政治管理模式形成于计划经济社会，过分依赖于行政手段和思想教化手段，适合于计划经济体制环境，而不适应市场经济体制。市场主体在公平交易原则基础上形成的平等独立地位和意识，使得单靠行政手段和思想教化对其进行调控成为不可能。并且，在全球化时代的大型复杂的社会体系中，政治调控成本会变得日益高昂，在此情况下，简单的行政手段和思想教化的低效是任何政治主体难以承受的。因此，现在各个国家的政治调控形式和政府管理方式都处在变革和创新过程中。应该说，改革开放 30 年来，中国政治管理方式已经发生了很大的变化，在政治管理过程中，中国共产党和各级政府更加注重运用经济手段和法律手段，政治管理模式已经随着经济运行方式的转型而发生了很大的变化。但是，总的看来，政治管理行为并未从制度上去解决根本问题，现行政治管理模式仍然难以适应社会主义市场经济发展的要求。

第三，政治管理主体的单一难以适应社会多元化发展的要求。在计划经济时代，中国政治管理的主体主要是政府和执政党。随着社会转型的加速发展，中国社会多元化的特征越来越显著，这种多元化表现在许多方面，如社会利益多元化、生活方式多元化、价值观念多元化、政治思想多元化、社会组织多元化等等。以市场化为核心的经济体制改革意味着由国家代表的社会整体利益的解体，在社会转型和体制转轨同步进行的改革进程中，中国社会利益分化与重组表现得十分明显。当前，中国社会利益分化的

特征是：从利益平均化到利益多极化、从利益依赖性到利益独立性、从利益稳定性到利益多变性。<sup>[5]</sup>利益分化具体表现为利益主体多元化、利益实现途径多样化和利益观念的更新。利益分化的结果又导致社会舆论和政治思想领域的多元化和生活方式的多元化。完全可以说，中国已经进入一个多元化时代，中国已是一个多元化社会，毛泽东时代所倡导的“全国一盘棋”的局面已经不复存在了。

这样，随着社会转型的加深、社会主义市场经济的发展和政治发展进程的不断推进，利益主体的多元化、经济生活的市场化、政治生活的民主化、公民主体意识的明晰化也在不断深化，同时，社会公共事务日益复杂多变、公众对公共产品和公共服务要求的日益多样化、对政治参与活动的要求提高，这都得完全由政府 and 执政党来承担政治管理的事务。在这种背景下，就必须扩大政治管理主体的范围，将政府和执政党所控制的部分职能交还给市场和社会。

## 二、中国政治管理方式变革的方向

第一，政治管理方式从传统政治管理方式向现代政治管理方式转变。社会的现代化不仅是生产的现代化，而且会改变人们的社会关系、思维方式和行为方式等，它们之间是互相作用互相推动的，而且这种转变对于社会管理者也提出了新的要求，政治管理者在这一过程中，也必须顺应时代的发展潮流，更新政治管理方法。中国在由传统社会向现代社会的转变过程中，传统政治管理方式向现代政治管理方式的转变是一种必然趋势。在这种转变过程中，政治管理应注重管理的规范化、法治化和科学化，而逐步摒弃非规范倾向、人治倾向和随意性倾向，提高管理的效率水平，维持政治统治，促进政治稳定，并扩大公民政治参与和进行自我管理的主动性和积极性。

在传统政治管理方式向现代政治管理方式转变的过程中，政治管理技术的提高是十分必要的。政治管理技术是指应用于政治管理实践诸环节和诸方面的各种操作性手段和解决问题、处理事务的具体技术手段。拥有成熟的政治管理技术是政治管理走向科学化、规范化和现代化的重要表现，并体现政治管理的专业性和高水平。在现代政治管理的过程中，应逐步采用电子计算机、现代通信技术和其他高新技术等先进的管理手段，提高管理效率和管理水平，使政治管理工作真正做到准确、及时、经济、高效，并在管理过程中，逐步探索适应现代政治管理技术的管理方法和管理理念，实现政治管理的制度创新。

第二，政治管理手段要从以行政和思想教化手段为主向以行政、经济、法律和思想教化并重转变。在传统社会中，政治管理往往借助于行政手段和思想教化手段来进行，而较少采用经济手段和法律手段，相当大的程度上是排斥经济手段和法律手段的。现代社会是一个多元的社会，不仅经济活动的联系更加丰富多彩，而且其他社会活

动的联系也呈现新的变化,人们的思想也比传统社会显得更加复杂和难以把握。在政治民主不断向前推进、市场经济体制逐步建立的背景下,试图以单一的行政手段和思想教化来实现政治管理的目的,可想而知是十分困难的,而应当配合经济手段和法律手段,一定意义上说,应当以经济手段和法律手段作为政治管理的重要辅助手段和方式。

党的十六届六中全会指出:“目前,我国社会总体上是和谐的。但是,也存在不少影响社会和谐的矛盾和问题,主要是:城乡、区域、经济社会发展很不平衡,人口资源环境压力加大;就业、社会保障、收入分配、教育、医疗、住房、安全生产、社会治安等方面关系群众切身利益的问题比较突出;体制机制尚不完善,民主法制还不健全;一些社会成员诚信缺失、道德失范,一些领导干部的素质、能力和作风与新形势新任务的要求还不适应;一些领域的腐败现象仍然比较严重;敌对势力的渗透破坏活动危及国家安全和社会稳定。”<sup>[6]</sup>解决这些矛盾和问题,促进社会主义和谐社会的构建,维持政治稳定和社会稳定,实现政治管理的目标,都要求运用多种多样的政治管理手段,而不能拘泥于其中的一种或者两种手段。在现代社会中,政府的职能和角色随着社会的发展和文明的推进逐步在发生变化,已由传统的单纯行使权力转变为服务社会、管理社会、协调社会并使社会自身具有自我管理的能力。因此,政府必须更加注重运用法律手段和经济手段管理社会经济事务,尤其要从“管”字当头的控制型政府管理方式向立足于服务和监督的服务型政府管理方式转变,在提供公共服务的过程中实行政治管理,达到政治管理的目的。

第三,政治管理的主体由以执政党和政府为主向以执政党、政府和非政府组织并重转变。应当说,在一定程度上,真正的多元化社会是一个公民社会,各阶层之间因社会分工以及交换或控制社会资源的能力不同而出现一定的社会差别是一种常态。一方面,中国社会转型,特别中国社会多元化的过程对政治管理主体多元化提出了要求,另一方面,为适应这种要求,改革开放政策实施以来,非政府组织大量产生。有学者提供的统计数据表明,到2003年全国已注册社会团体数量为142000个,已注册民办非

企业单位数量为124000个,未注册社会团体40000个,未注册民办非企业单位250000个,工会、共青团、妇联等八大人民团体的基层组织数量为5378424个,中国残疾人联合会、中国计划生育协会、中国文艺界联合会等其他准政府社团基层组织数量为1338220个,学生社团、社区文娱团体、业主委员会、网上社团等各种草根组织数量为758700个,由此估计社团总数应为8031344个。<sup>[7]</sup>与之伴随的是,一个具有相对独立性的公民社会开始形成,国家的力量开始从越来越多的社会领域中撤出,也为政治管理主体由以执政党和政府为主向以执政党、政府和非政府组织并重转变创造了条件。

一般而言,现代政治管理的主体除了政党和政府以外,也应包括一些非政府组织,其运用的权力具有规范性与相对独立性,在管理功能上具有开放性,在管理方法上具有一定的独到之处。塞缪尔·P·亨廷顿也认为:“民众高度参与政治是通过政治制度来进行组织和安排的。在这一制度中,每一股社会势力都必须对自身的权力资本和行动方式——不论是人数、财富、知识,还是发生暴力的潜力——进行改造,以便使它们在该政治体系中成为合法的和制度化的。”<sup>[8]</sup>可以看到,在中国社会转型的过程中,一元化的政治管理主体开始向多元化的政治管理主体转化,政府的权力开始从某些领域撤出。现代政治管理理论和治理理论认为,政府虽然还是专门的政治管理机构,但不是国家唯一的政治管理主体和权力中心,在政府之外,也应当有一些准自治的、半自治的和自治的机构去承担政治管理的职能。政府、各种公共的和私人的机构,只要其行使的权力得到公众的认可、认同,都可以而且应当成为在各自不同层面上政治管理的主体和中心。而且,随着经济社会的发展、政治民主化的推进、教育文化水平的提高、各种非政府组织的发展和壮大,在国家与社会关系的调适方面其他各种治理主体在各自影响的领域发挥越来越大的作用,甚至是政府无法替代的作用。可以预测,在未来中国政治管理过程中,执政党和政府不再是政治管理的单一主体,政府组织与非政府组织的合作会日益增多,非政府组织的力量在国家政治管理中会发挥着越来越重要的作用。

#### 〔参考文献〕

- [1] [2] 施雪华. 政治科学原理 [M]. 广州: 中山大学出版社, 2001. 717, 717.
- [3] [8] [美] 塞缪尔·P·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序 [M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1989. 82-83
- [4] 马克思恩格斯选集: 第1卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1995. 257
- [5] 桑玉成. 利益分化的政治时代 [M]. 上海: 学林出版社, 2002. 124-126
- [6] 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定 [N]. 人民日报, 2006-10-19
- [7] 俞可平. 中国公民社会: 概念、分类与制度环境 [J]. 中国社会科学, 2006 (1).

(责任编辑: 石本惠)