

【当代政治】

论 国 家 职 能 及 其 变 化^{*}

梁 周 敏

(中共河南省委党校, 河南 郑州 450002)

摘 要: 作为社会的正式代表,国家是随着阶级的产生而产生的一个特殊公共权力机构。在历史发展过程中,国家的阶级性和社会性随着历史条件的变化而发生了相应的变化,国家两种属性在日趋相互接近的动态发展中呈现出递弱的阶级性和递增的社会性,国家管理公共事务的社会职能不断得到强化。尤其是社会转型期衍生的社会不稳定因素所引发的公共危机和非传统安全,对国家作用体制提出新要求,引起国家安全观和国家管理社会职能的新变化。

关键词: 国家;国家职能;社会管理;公共危机;非传统安全

中图分类号: D031

文献标识码: A

文章编号: 1003—0751(2008)01—0028—04

国家是随着阶级的产生而产生的一个特殊公共权力机构,它既是实现统治阶级共同利益的工具,又是管理社会公共事务的机关。随着时代的发展,国家职能在发生着新的变化。在公共领域扩展进程中,国家的阶级性和社会性呈现着此消彼长的规律。尤其是在社会转型时期,如何正确认识国家职能的变化以应对转型期社会可能出现的公共危机和非传统国家安全,是值得研究的重要问题。

一、国家发生作用对象及其变化

国家是阶级矛盾不可调和的产物,是阶级统治的工具,这是国家的本质属性。但是,阶级矛盾、阶级斗争和阶级统治并不是国家所要面对的全部问题。作为凌驾社会之上的力量,国家除了处理阶级矛盾之外,还要处理大量的社会事务以缓和社会矛盾,把冲突保持在秩序的范围以内。国家是社会的正式代表,进行社会管理是国家所要面对的重要任务。即使是国家在执行阶级统治职能的过程中,也同时要履行特定的社会管理职能。恩格斯曾特别强

调:“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^①恩格斯关于国家的论述,揭示了管理社会事务是国家除了作为实现统治阶级共同利益工具这一特征外的又一主要特征,即国家的社会性。国家的阶级性是以其社会性为基础的,二者存在着相互依存、对立统一的关系。

国家的阶级性和社会性是动态发展交互作用的。在不同的历史时期由于国家的中心任务不同,国家的两种属性有着不同的作用关系。历史上的一切国家,都是占人口少数的统治阶级对广大社会成员的统治,统治阶级的利益和社会利益虽然保持着某种联系,但更多的是具有相互对立的性质。在许多情况下,统治阶级不惜以牺牲社会利益为代价实现自身的阶级统治利益。在人民民主专政的国家,广大人民群众已经变成了统治阶级,成为社会的主人,剥削阶级被消灭了,虽然阶级斗争还会长期存在,但已限于一定的范围,不再是社会的主要矛盾。我国现阶段的社会主要矛盾,是广大社会成员日益

收稿日期: 2007—11—11

^{*} 基金项目: 国家社科基金项目《社会主义和谐社会构建与人民内部矛盾问题研究》(06BKS013)的阶段性成果。

作者简介: 梁周敏,女,中共河南省委党校教育长,教授;郑州大学马克思主义哲学研究中心研究员,硕士生导师。

增长的物质文化需要与落后的社会生产的矛盾。社会历史条件的变化,使国家的阶级性和社会性发生了相应的变化,这种变化表现为阶级性的极大弱化和社会性的极大强化。国家的阶级性正在向其社会性日益接近。当然,二者之间仍然存在着一定的界限和差别,但它们之间相互排斥的状态,已经从根本上得到改变。在人民民主专政的国家里,由于社会主要矛盾的变化,国家所管理的大部分政务都具有很强的社会性。随着社会的不断发展,国家社会性职能正不断得到进一步强化,社会管理职能成为国家发展的强大现实内涵。

在我国,经过近 30 年经济体制和政治体制改革的推进,社会的公共领域和公共空间不断扩展,形成了大量的与人们日常生活密切联系的社会公共事务。这种社会公共事务主要涉及教育、科技、文化艺术、医药卫生、体育等公共事业,社会服务、社会公用事业以及维持社会秩序的公共事务等。在这一进程中,社会改革要求国家在社会活动中做国家应该做的事情,放下国家不该做的事务,使社会事务回归公共领域和公共空间,也就是说,在公共领域和公共空间扩展进程中,国家应当做到“在位”而不“缺位”、“到位”而不“越位”,实现包括国家在内的各个社会主体各在其位、各行其是、各尽其责,使社会运行活动呈现良性发展的状态。在以市场经济为取向的社会改革过程中,人们已逐步意识到国家与社会的分野,社会是基于生产力发展所产生的社会关系集合而成的公共领域,具有公开性、可共享性和可进入性,国家是整个社会的正式代表,是社会在一个有形的组织中的集中表现,而不是社会的全部。国家从属于社会,国家必须为社会的利益服务。当前,提出构建社会主义和谐社会,是执政的中国共产党为中华民族振兴和中国发展制定的新的发展目标,是中国共产党执政理念、治国理念和治理社会理念认识的深化,正是在这一理念指导下的社会发展中,社会建设被作为一个独立的组成部分凸显出来。这种凸显无疑会强化国家管理社会的职能,进一步体现国家管理社会的合法性和国家职能发挥的客观实在性。国家社会性的增强,是时代发展的必然,是社会转型对国家管理社会职能扩展的必然要求。

二、公共危机管理凸显国家职能变化

国家职能社会性扩展的重要体现,表现在对公

共危机的控制和处理上。公共危机管理是社会管理的重要内容,是国家社会性增强的重要表现。在社会转型过程中,往往酝酿着许多不稳定因素,存在着不同种类的社会危机。从一定意义上讲,公共危机的出现是社会转型的实践后果。国际经验表明,转型期社会往往是危机频发期社会,公共危机的发生对经济发展和社会稳定构成重大威胁。应对公共危机,必须创新国家作用体制,强化国家社会管理职能。

公共危机是指发生在公共领域中的紧急事件或者紧急状态。它是当一个社会系统的基本价值、行为准则、社会秩序等受到严重威胁、并且在时间压力和不确定性极高的情景下,需要由以政府为核心的公共管理系统作出决策来加以解决的事情。^②它的发生既对经济社会发展和社会稳定构成重大威胁,也对国家管理体系构成重大的考验。公共危机的形成具有较为复杂的根源。从自然因素方面看,正如恩格斯所指出的:“我们不要过分陶醉于我们人类对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利,自然界都对我们进行报复。”^③自然界在自己的物质运动过程中,必然会对人类所施加的作用给以相应的反作用,洪水旱灾、土地沙化、地震海啸、环境污染等现象均属于自然界反作用于人类活动的重要形式,由自然产生的公共危机具有不可抗拒性。从社会原因方面看,一方面是由于人们的危机观念薄弱。在相当长的时期内,人们把“危机”当作贬义词,很少用危机来审视国家面临的各种突发性事件,更没有从社会的稳定、政权的安危和人民的幸福与否等角度来关注危机问题,缺乏危机意识,对其危害性认识不足,从而未能有效地预防危机,致使许多本该避免的危机由于未能有效防范而发生。另一方面是源于利益格局的调整。就我国来看,当前正处在“黄金发展期”和“矛盾凸显期”,国际经验表明这一时期往往是“非稳定状态”频发的“关键阶段”,是发展与稳定、公平与效率、人口与资源环境等矛盾比较突出的时期,同时也是经济容易失控、人们心理容易失衡、价值观念变化重塑的关键时期。随着改革的不断深化,必然涉及各方面的利益调整,不可避免地会出现各种新情况、新问题和矛盾,形成一些不稳定因素,产生一些公共危机事件。而且,这些危机会呈现出国内问题与国外问题交织,人民内部矛盾与敌我矛盾交织,历史遗留问题和发展中新出现问题交织

等复杂特性。从国际环境上看,在经济全球化和地区经济一体化的进程中,往往会由一国经济、政治等的危机扩散,传染并导致其他地区经济集团成员国之间发生“连锁危机”。在国际间经济、政治和文化等交流与往来密切的今天,因国际环境因素而引发的公共危机呈增长趋势。

公共危机是客观存在的社会非常态现象。治理公共危机并提升治理水平和能力,在发挥传统国家职能的同时,需要拓展国家作用社会的职能方式。首先,确立国家危机管理职能。公共危机是社会公共领域所发生的危机,在社会国家化的时代,公共危机管理是国家职能作用的范畴。公共危机的发生往往暴露出传统国家职能在公共领域中的缺位。应弥补传统国家职能的不足,把公共危机管理整合到国家职能之中,建立和完善公共危机管理的组织体系和机构,形成灵敏的危机反应机制,以快速应对危机,迅速控制危机。

其次,转换国家职能的作用方式。随着国家工作重心的转移,与国家的阶级职能相比,国家的社会职能应居于主导地位。这就需要通过国家职能非集中化,将国家部分职能转移给社会和非政府组织,构建政治国家与公民社会合作的社会治理机制。并通过构建此种机制,来完善国家传统职能作用的方式,健全国家在社会机制和市场机制中的作用方式,解决国家在公共危机领域的职能失灵,形成现代政治生活“善治”的国家职能模式。

再次,完善国家的法治职能途径。在国家治理方式中,法治因其稳定性、理性化和制度化而成为一种优先选择的治国方式。国家的专政职能与法治治理无疑具有离散性,公共危机发生的部分原因有可能是由国家专政职能的发挥不当而引发的。把国家职能纳入法治轨道,依法发挥国家在公共领域的职能,是法治时代国家进行公共危机管理的必由之路。

最后,转变国家职能的作用范围。如何转变国家职能,一直是国家体制改革的关键和难点。公共危机的发生对国家职能的转变具有促进作用:国家职能不再是全能的,而是有限的。国家应根据公众需求,在国家职能作用上体现公众的利益诉求,保持国家专政职能与服务职能的合理张力和动态统一。

公共危机管理的必要性表明,国家社会性强化具有历史的必然性。一方面,人类社会发展与进步所面临的各类问题的解决,日益成为国家问题,社会

的各类问题走向国家,把国家与人类社会发展和进步联系起来,是历史教给人类的真理。另一方面,国家的力量以其不可阻挡的进程将人类社会卷入国家生活,印证了马恩认为的“国家是文明社会的概括”之结论的正确。^④国家在社会发展过程中的强化,或者说社会的国家化,并非是一个空泛的概念,是历史发展的一种必然。

三、非传统安全扩充国家职能

构建和谐世界需要和谐世界发展的时代背景。美国“9·11”恐怖事件的发生,使得国家非传统安全及其处理问题,成为国家域外职能的突出内容,引起国家安全领域的观念、实践和国家管理社会职能的变化。

非传统安全是相对于传统安全而言的。传统安全主要是指由军事、政治和外交活动导致的事关主权国家政权存亡的安全问题,非传统安全主要涉及对主权国家及人类整体生存与发展构成威胁的经济与金融安全、资源与生态环境安全、信息与文化安全、疾病蔓延、恐怖主义等问题。区别于传统安全,非传统安全对社会威胁的特点有三个显著特征:一是非传统安全威胁的来源大多是由个人和社会群体行为导致的;二是非传统安全具有更强的社会性、跨国性和全球性;三是对非传统安全的治理难度大、过程长。非传统安全问题已不是个别国家和地区面临的问题,是一个全球性的问题。

非传统安全的产生就其社会根源而言,主要有两方面。一是国际形势变化的结果。冷战结束后,和平与发展成为世界的主题,世界政治格局由两极对峙向多极化方向发展,从而使得军事力量和军事建设的绝对重要地位有所下降,它们不再是衡量国家实力的唯一重要标准,而只是衡量一个国家综合国力的标准之一。经济、文化、资源、人才、环境、生态等非传统安全问题的影响力不断增大,从而成为国际社会面临的主要问题。二是全球化的产物。生产的国际化使一国与其他国家的联系十分紧密,并使世界经济呈现出一体化的趋势。全球化对人类社会产生的影响不只局限于经济领域。全球化与非传统安全是一对孪生物,它同样带来发展中的不公正。不合理的国际经济政治秩序,加大了西方发达国家与发展中国家的两极分化,引发出经济民族主义问题、种族冲突问题、贫困问题、移民问题、难民问题、

跨国犯罪问题、恐怖主义问题等更多的非传统安全问题。有迹象表明,全球化程度越高,非传统安全问题影响就越大。^⑤三是国家发展的产物。非传统安全的出现不仅是国际社会发展的产物,就其实质而言,非传统安全依然是国家的产物。作为从社会产生并日益脱离社会、居于社会之上的公共权力,国家产生之后,就凭借自身强大的实力来维护社会稳定,保障国家的安全;而处于弱小力量、弱势地位的个体、组织、集团等,无论在经济、政治、军事、资源、能量等方面,都无力与国家对等与抗衡。在国家不能满足个体、组织、集团等所必须的合理需要和利益时,或者国家处于专制统治而个体、组织、集团等没有渠道表达自己利益诉求时,个体、组织、集团等就会采取非国家的手段对国家发生影响,以达到满足自己利益、保障自己安全的目的。当这些问题发生在一国之内时,就产生国内非传统安全;一旦这些问题跨越国界就成为国际性问题,成为国际非传统安全。换言之,非传统安全是国家不可避免的产物,其出现首先产生于一国之内,由此而扩散到国际社会。

从一定意义上讲,国家域外职能可以说是国家的外部职能,或者是对外职能,但是国家域外职能不仅仅是国家的外部职能或者是对外职能,它既涵盖了国家的外部职能和对外职能,同时包括超出国家作为阶级统治工具范畴之外的职能。非传统国家安全发生后引发的一个很自然的后果,就是人们对国家对外职能的再思考和再认识。

非传统国家安全观所要求的国家域外职能应该是综合的职能观。新安全观强调,随着全球化时代的到来,越来越多的非传统安全问题正影响着人类的生活。世界在非传统安全因素不断增多的新形势下,国家对外职能中的军事成分会进一步降低。因此,今天所要求的国家域外职能已是包括政治、军事、经济、社会、环境等诸方面职能在内的综合职能,从而提升了非传统安全内容在国家域外职能中的分

量。在国家对外综合职能中,经济职能、文化和生态职能等首先应得到高度重视,只有这样,政治、军事安全的基础和前提才会有基本保障。在全球化的时代,这种国家域外职能的综合性倾向会更加明显。

非传统国家安全观所要求的国家域外职能应该是以人为本的职能观。在传统安全观中,国家对外职能的主体是国家,其他职能主体则较少被提及或不占主导地位。非传统国家安全观则强调,在当今世界,民族国家虽然构成国家域外职能的主要和最重要的行为主体,但是,非传统国家安全观同时要求,国家域外职能主体已不应再局限于国家,而是扩大到了个人、群体、集团、社会乃至全球,它们都已成为国家域外职能的主体,从而使国家域外职能从国家层面上升到国家与人的层面,人类安全作为国家域外职能的重要组成部分。中国政府始终把保护广大人民群众的身体和生命安全放在第一位,充分显示了以人为本的国家域外职能观。

非传统国家安全观所要求的国家域外职能应该是合作安全的职能观。传统安全观认为,国家间的对外职能关系是一种零和关系,因此,国家对外职能可以通过扩充单边军事力量或建立若干国家的军事联盟来发挥。非传统国家安全观认为,随着高度依存的世界体系的逐步形成,国家域外职能已日益带有国际乃至全球安全的色彩。因此,国际社会只有通过合作而不是对抗、多边而不是单边的手段才能共同解决诸多共同面临的问题,才能获得共同安全。

注释

- ①《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社,1995年,第523页。②张国庆:《公共政策分析》,复旦大学出版社,2004年,第259页。③《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社,1995年,第383页。④《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社,1995年,第176页。⑤李淑云:《非传统安全的根源与趋势》,《社会科学辑刊》2004年第6期。

责任编辑:浩 淼