

基于社会最不利者服务型政府的构建战略

姚 选 民

(湖南省社会科学院 中国马克思主义研究所,湖南 长沙 410003)

[摘 要] 转变政府职能,建设服务型政府,我国行政体制改革应当具有“社会最不利者”的视角。社会最不利者视角是实现国家治理体系重要元素现代化——建设服务型政府的一种改革战略方向:首先,建设服务型政府,政府“管什么”应该从社会最不利者的角度来定;其次,建设服务型政府,政府“怎么管”应当让社会最不利者清楚明白;最后,建设服务型政府,政府“管得怎样”应以社会最不利者满意为基准。

[关键词] 社会最不利者; 服务型政府; 平民; 群众

[中图分类号] D63-3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2014)06-0067-05

党的十八大报告强调,要按照建立中国特色社会主义行政体制目标,深入推进政企分开、政资分开、政事分开与政社分开,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府^[1]。党的十八届三中全会又指出,“必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府。”^{[2]32}为全面贯彻、落实党中央的行政体制改革目标和精神,国务院总理李克强同志认为,建设服务型政府,当前国务院机构改革和职能转变方案的核心是:转变政府职能,重点保障基本民生。也就是说,政府要编织一张覆盖全民之保障基本民生的安全网,坚守网底不破;政府要尽全力,调动各种社会力量,完善低保、大病救助等可操作性制度,兜住特困群体的基本生活,保障人们的基本生存权利和人格尊严^[3]。“不解决桥和船的问题,过河就是一句空话”^[4],要过转变政府职能,建设服务型政府这条“河”,这“桥和船”便是要坚持群众观点,践行群众路线。也就是说,转变政府职能,建设服务型政府,我们首先应当从人民群众的处境或位势出发,应当具有一种社会最不利者视角。

一 分析概念的建构:社会最不利者

“社会最不利者”概念受启发于“最不利者”(the least advantaged)观念或概念。“最不利者”观念或概念是由20世纪政治哲学家、美国哈佛大学约翰·罗尔斯(John Rawls)教授首先提出来的。

“最不利者”观念或概念的最初载体是罗尔斯公平正义理论中的正义二原则。然而,在罗尔斯教授最初所提出之正义二原则的具体表述中并没有“最不利者”观念或概念的影子:“首先,参与进一种实践或受此实践影响的每一个人,在与所有人同样的自由相兼容的情况下,都有平等的权利去拥有最广泛的自由;其次,不平等将会是任意的,除非可合乎情理地期望这些不平等将会符合每个人的利益,并且,假定与不平等相依系的或从不平等中获利的地位和职位,对所有人开放。”^[5]不过,在《正义论》(A Theory of Justice)系统提出公平正义理论的过程中,罗尔斯教授为了论证其正义二原则在以西方宪政社会为原型之无知之幕下的原初状态社会中对其他正义原则(比如功利原则、直觉主义等)更具有优选性或青睐性^{[6]136-137},他在不改变正义二原则之实质性内涵的情况下加添了一种“最不利者”观念:“正义的第一个原则:每个人都应有平等的权利去享有与人人所享有之类似的自由权体系相一致的最广泛的、平等的基本自由权总体系。正义的第二个原则:社会和经济不平等的安排应能使它们(1)符合地位最不利的人的最大利益,符合正义的储蓄原则,(2)与在公平的机会平等条件下向所有人开放的官职和职务联系起来。”^{[6]329-330}而在将其公平正义理论从完备性状态提升至政治性状态的过程中,罗尔斯教授提出了他正义二原则的最终版本形式:“(1)每一个人对于平等基本自由之完全适当的体

[收稿日期] 2014-08-02

[基金项目] 湖南省毛泽东研究中心委托项目“毛泽东群众路线思想与国家治理现代化研究”资助(编号:14MZDYJY04)

[作者简介] 姚选民(1980-),男,湖南衡阳人,湖南省社会科学院中国马克思主义研究所助理研究员,政治学博士。

制(scheme)都拥有相同的不可剥夺的权利,而这种体制与适于所有人的同样自由体制是相容的;(2)社会和经济的不平等应该满足两个条件:第一,它们所从属的公职和职位应该在公平的机会平等条件下对所有人开放;第二,它们应该有利于社会之最不利成员的最大利益(差别原则)。”^{[7]56}

罗尔斯教授经由他的公平正义理论提出正义二原则并在论证正义二原则相较于其他诸种正义原则的优选性之后,来自于学界同仁的一个疑问或质疑也随之而生:谁是社会中的“最不利者”,应如何来判定社会中的“最不利者”?在罗尔斯教授看来,获得人人都想得到之基本善(primary goods)的能力构成是否是社会中最不利者的最终评判标准,而基本善主要包括这样几类:(1)基本的权利和自由;(2)在拥有各种各样机会之背景下的移居自由和职业选择自由;(3)拥有具有权威和责任之官职和职位的权力和特权;(4)收入和财富;(5)自尊的社会基础^{[7]74}。也就是说,获得这些基本善之能力的较弱者属于社会中的最不利者或社会最不利者。可以说,这就是本文所欲建构之分析概念——“社会最不利者”(the least-advantaged members of society)的理论或思想源头。

然而,在本篇理论文字中,笔者从社会最不利者的角度来探讨服务型政府的构建问题,意不在照搬罗尔斯教授的最不利者观念或思想来规范或导引中国的政治现实^[8],而是想借鉴、取法罗尔斯教授的“最不利者”概念型构思维来探讨中国社会这一特定时空中服务型政府的构建战略问题。

具体来讲,本文中的社会最不利者概念来源于但不同于罗尔斯教授的最不利者观念或概念,亦不同于中国历史上“民本”思想中的“平民”概念和现代社会中的“(人民)群众”概念,尽管平民概念和群众概念及其内涵对于社会最不利者这一分析概念的建构具有一种潜在的影响力。展开来讲,其一,从与罗尔斯最不利者观念或概念的关系而言。在罗尔斯教授的公平正义理论中或西方社会中,最不利者或社会中的最不利者概念是一个实指概念,其外延包括特定的人群,比如获得基本善之能力较弱的人或社会人群。在中国社会中,社会最不利者概念是一个哲学概念,是一种整体地审视中国人社会地位的思维取向或政治哲学思维定向^{[7]9},而不具体指或特指某个社会阶层或群体,并且,在中国现实社会生活中,我们也很难明确指出或找到这么个定型的社会阶层或群体,尽管在直觉上,人们可能会感觉到有不少人的的确确处在这样一种社会最不利者地位上。

其二,从与历史上“民本”思想中平民概念的关系而言。“民为贵,社稷次之,君为轻。是故得乎丘民而为天子,得乎天子为诸侯。”(《孟子·尽心下》)历史上“民本”思想中的“民”主要是指市民、平民。尽管就封建权力而言,平民是古代社会中处于社会底层的阶层,其外延似乎跟社会最不利者的外延有交叉的空间,然而,本文所言之社会最不利者概念不特指古代中国社会中的平民,并且,我国历史上社会中的平民是相较于“士”而言的,在当时的社会条件下也不一定都居于社会最不利者地位,或许他们也拥有巨额的财富。其三,从与现代社会中(人民)群众概念的关系而言。尽管(人民)群众似乎就是社会中的最不利者,然而,跟“民本”思想中的平民一样,(人民)群众也并不都处于社会最不利者地位,他们也可能是一些没有什么科层身份的有影响力的人物,因为群众概念(特别是人民群众概念)更多的是一种以阶级敌人为参照的政治概念。

由此观之,本文中的社会最不利者,在中国这一特定时空中,是一个不同于罗尔斯最不利者概念的建构性概念,它暂时(亦或长时间,如果该概念在中国社会中不流行的话)没有确指的或明确的、可以囊括在其外延之内的社会成员,此为一方面。另一方面,社会最不利者概念是审视中国人社会地位、对中国社会成员进行重新归类的一种新的坐标体系,它蕴含着不同于历史上平民意识或现代(人民)群众意识之现代国家治理话语体系中的一种公民精神或意识。在这种意义上讲,服务型政府是现代国家治理体系中的重要元素,从社会最不利者这样一种公民意识视角切入服务型政府建设,自然是构建服务型政府的重要战略方向。不过,缘于从社会最不利者视角来构建服务型政府这一论题不仅内容颇为繁复,而且这种探讨视角还是探索性的,因为这种缘故,本文对该主题的探讨在一定程度上还是方向性的和尝试性的,还有许多理论空间有待学界同仁的进一步探讨。

二 基于社会最不利者服务型政府的建设路径

(一)建设服务型政府,政府“管什么”应从社会最不利者的角度来定

胡锦涛同志指出,建设服务型政府,其根本目的是为了进一步提高政府为经济社会发展服务、为人民服务的能力和水平,其关键是推进政府职能转变、完善社会管理和公共服务,而其重点则是保障和改善民生^[9]。然而,何谓“服务型政府”?有研究者认为,服务型政府是相对政治统治型政府和经济建设

型政府而言的,“服务型政府的相对概念是‘政治统治型政府’和‘经济建设型政府’;它所针对的是以往的政府角色定位、行为模式和发展战略;它所倡导的是以公共服务为导向的政府角色定位。……构建服务型政府就意味着实现政府模式的转型,即,从前两种形态向后一种形态的转变”^[10]。勿庸讳言,基于对当前政府施政过程的整体观感和长时间体验,不难发现,目前政府所履行的职能与服务型政府的目标,尚存在不小的差距。

具体来讲,在“越位”和“缺位”方面,政府管了许多不该管、管不了、管不好的事情,或者说,政府没有管好他们本应该管、下大力气管的事情。与此同时,在“错位”方面,政府似乎尚不清楚他们自己所应扮演的角色,既做“裁判员”,又做“运动员”,未从“划桨人”转变为“掌舵人”。为什么会这样呢?究其原因在于对目前政府的职能定位问题,一方面,当然跟行政主体对“政府应当管什么”问题的认识水平有关。一般而言,“政府管住、管好它应该管的事”^[3]。然而,另一方面,更主要的问题或原因则是,行政主体对“政府须要为谁服务”的问题认识尚不清楚,有一点脱离实际,脱离人民群众的真实需要。

如果是这样的话,那么,转变政府职能,建设服务型政府,政府管什么,管多少,我们就应该从“社会最不利者”的角度或位置来思考、决定或定夺,而不应是抽象地谈论“大政府或小政府”和“集权或分权”。一如前面所述,所谓的“社会最不利者”主要是指中国社会中在权利和自由、权力和机会、收入和财富,以及自尊的社会基础等方面居于不利地位的人或群体。“在秩序良好的社会里,即所有公民之平等的基本权利、自由和公平机会都得到了保证的社会里,最不利者是指拥有最低期望的收入阶层。”^{[7]75}更进一步言之,人民政府的宗旨是为人民服务,为人民群众服务,但是,“人民”或“人民群众”也并非“铁板一块”,其中既包括处于有利地位的个人或群体,亦包括居于不利地位的个人或群体。如果是这样的话,那么,一般而言,若政府能够从社会最不利者的角度来为处于不利处境的个人或群体提供足够种类的公共服务,那显见的便是,处于有利处境的个人或群体自然也能够拥有足够的公共服务,反之则否。

(二)建设服务型政府,政府“怎么管”应当让社会最不利者清楚明白

政府怎么管理的问题,显然属于行政程序职能方面的问题。一般而言,政府的程序职能包括决策、组织、指挥、执行、监督、反馈等环节,“程序职能体

现在政府行政管理的运行过程中,每一个周期包括决策、计划、组织、指挥、执行、协调、监督、控制、总结、反馈等环节”^[11]。虽然如此,然而,广大人民群众最关心或最在意的行政程序问题主要还是落在行政程序的执行环节这一关键性问题上。

温家宝同志指出,管理就是服务,我们要把政府办成或建设成一个服务型政府,为市场主体服务,为社会服务,最终为人民群众服务^[12]。随着服务型政府成为中国行政体制改革的目标和方向,许多地方政府在行政程序的完善上尽心尽力,业已大为改善或改观,出现了“阳光大厅”、“网上政务大厅”、“一站式”服务、政务超市、“市长电子信箱”等便捷的具体措施。然而,与此同时,这些行政程序完善或改善所主要针对的对象或社会主体却多是城市里的市民群体。在社会中处于不利地位的个人或群体去政府机关单位办事,如同“刘姥姥进大观园”——不知所措,他们无法在短时间内明白“就里”,难以在心理上融入城市里行政机关中的行政氛围。

如果是这样的话,那么,转变政府职能,建设服务型政府,我们在政府行政程序的设置问题上就应该让在社会中处于不利地位的社会最不利者“看得见”。在社会中处于不利处境的个人或群体,或社会最不利者,他们的成长环境相对落后,他们没有多少文化素养,面对多是针对有着较高素质之市民群体的行政程序或设施,他们常常是“望洋兴叹”,在他们的内心深处,不但感觉到行政程序的“冷漠”,而且,在一定程度上还会产生某种“怨恨”心理或“仇官”情绪。

因为这种缘故,在转变政府职能、建设服务型政府的过程中,行政体制改革就应该将政府行政程序设置得让那些只具有初中或小学文化程度(甚或更低文化程度)的人或群体,或社会最不利者都能够清楚明白,切实做到服务零距离、零障碍、零差错。如果能够这样的话,那么,这不单单会提高整个国家行政机构的行政效率,而且,还会让整个社会中的绝大部分人或群体在与政府打交道的过程中感觉到温馨和暖意,而不只是让那些处于有利地位的或有着较高文化素质的市民群体感到舒适和方便。

(三)建设服务型政府,政府“管得怎样”应以社会最不利者满意为基准

行政主体往往首先注意到的会是“叫得最响”的个人或群众。因为这种缘故,在政府机构改革、转变政府职能,建设服务型政府的过程中,行政体制改革往往在意或注意的是“叫得最响”的人或群众的观点、意见和满意度。然而,经调查,这些“叫得最

响”的个人或群众往往是一个社会中居于有利地位的个人或群体。在社会中居于不利处境的最不利者(比如与城镇居民相对的农民、与城市“金领”“白领”相对的农民工、与国有大中型企业相对的中小私企、与“财大气粗”的大单位相对的“冷衙门”等)往往不敢发声。究其原因,一方面,是因为他们自感他们的能力或贡献不够,不敢大胆地提出自己的正当要求;另一方面,他们不相信自己的正当要求会得到应有的满足,在大庭广众之下提出无法得到有效回应和接纳的要求无异于在“熟人”面前自取其辱。

转变政府职能,建设服务型政府,我们就应该首先让社会中处于不利处境的最不利者满意。这样一种建设服务型政府的视角是一种服务型政府建设的效果“倒逼”视角,不同于服务型政府建设的“过程”视角,比如政府“怎么管”应当让社会最不利者清楚明白。这样做,不仅仅是因为在社会中处于不利处境的个人或群体,或社会最不利者在数量上往往占据了社会中人群的绝大多数;另一方面,是因为这样的行政体制改革或职能转变,在整个社会范围内会获得最大化的施政实效,能够让社会中的最大多数人满意。在农村调研的过程中,我们了解到:在城镇中,几百元钱的低保,城镇居民还嫌少,但是,在农村中,几十元的低保,农民伯伯或农民大妈却会深深铭记着党和政府对他们的关照和恩情,比如有时候,他们在与亲朋叙旧时会满心感激,不自觉地提到:这是党和政府发给他们的“工资”!无独有偶,习近平总书记在基层考察时也指出,“乡亲们太好了,纯朴热情,对党的感情特别深……乡亲们心里只念着党和政府的好,我很受感动。”^[13]

长期以来,缘于受“城乡分治”政策或制度安排的影响,政府为农村社会中提供的公共服务严重滞后。“城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。”^{[2]39}如果是这样的话,那么,在转变政府职能,建设服务型政府的过程中,行政体制改革就应当要把政府公共服务职能的重点有计划地转向农村,转向长期落后地区,应该首先让处于社会最不利者地位的大多数农民朋友感到满意和安心。

三 结语

习近平总书记说,“我们的人民热爱生活,期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的

居住条件、更优美的环境,期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。”^[14]在转变政府职能,建设服务型政府的过程中,行政体制改革不仅要牢记为人民服务是我们国家各级政府的宗旨,而且还要找到一个科学的、具有可操作性的切入点,让“生活在我们伟大祖国和伟大时代的中国人民,共同享有人生出彩的机会,共同享有梦想成真的机会,共同享有同祖国和时代一起成长与进步的机会”^[15]。基于对服务型政府之构建战略的论述,显见的是,从“社会最不利者”视角来探讨服务型政府的建设问题,可以说是充分考虑到了行政体制改革过程中社会中最大多数人的利益,不仅改革法理切合中国实际,而且具有一定程度的可操作性,理应受到人们的应有重视。也就是说,社会最不利者视角或理念在我国行政体制改革的征途中,应当具有其应有的目标或价值引领地位或作用。

[参考文献]

- [1] 胡锦涛. 坚定不移地沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M]//中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编. 北京:人民出版社,2012:26.
- [2] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定(2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过)[M]//中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议文件汇编. 北京:人民出版社,2013.
- [3] 李克强. 国务院总理李克强答中外记者问[EB/OL]. (2013—03—17)[2014-04-08]. <http://www.dzwww.com/2013/qglh/lhzbj/lkqzldjzw/>.
- [4] 毛泽东. 毛泽东选集:第1卷[M]. 北京:人民出版社,1991:139.
- [5] [美]约翰·罗尔斯. 罗尔斯论文全集:上册[M]. 陈肖生等,译. 长春:吉林出版集团有限责任公司,2013:56.
- [6] [美]约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 谢延光,译. 上海:上海译文出版社,1991.
- [7] [美]约翰·罗尔斯. 作为公平的正义:正义新论[M]. 姚大志,译. 北京:中国社会科学出版社,2011.
- [8] 姚选民. 谁之“官僚社会”? 何种“宪政转型”? [M]//李路曲. 比较政治学研究. 北京:中央编译出版社,2014:139—177.
- [9] 胡锦涛. 推进服务型政府建设,提高为民服务能力和水平[EB/OL]. (2008-02-23)[2014-05-26]. http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-02/23/content_7655336.htm.

[10] 燕继荣.服务型政府的研究路向——近十年来国内服务型政府研究综述[J].学海,2009(1):191-201.

[11] 段尔煜.“转变政府职能”再识[J].云南教育学院学报,1996(6):13-17.

[12] 廉颖婷.政府应为社会提供更好的公共服务[EB/OL].(2007—04—15)[2013-09-06].<http://news.sohu.com/20070415/n249442567.shtml>.

[13] 习近平.在河北省阜平县考察扶贫开发工作时的讲话(2012年12月29、30日)[M]//党的群众路线教育实践活动学习文件选编.北京:党建读物出版社,2013:58.

[14] 习近平.始终与人民心相印共甘苦——中共中央总书记习近平在十八届中央政治局常委与中外记者见面时讲话[J].人民论坛,2012(33):6-7.

[15] 习近平.在第十二届全国人民代表大会第一次会议上的讲话(2013年3月17日)[M]//党的群众路线教育实践活动学习文件选编.北京:党建读物出版社,2013:108.

On the Strategy of Build the Service-Oriented Government:
From the Perspective of the Least Advantaged

YAO Xuan-min
(Hunan Academy of Social Sciences,Changsha 410003,China)

Abstract: In order to build the service-oriented government through a transformation of government functions,the transformation of administrative system in China should have the perspective of the least advantaged. First,the boundary of government should be strongly influenced by the need of the least advantaged. Secondly,administrative procedure of the government should be made clear to the least advantaged. Finally,government’s policy effectiveness should be that government,first of all,let the least advantaged satisfactory.

Key words: the least advantaged; the service-oriented government; the populace; the masses