

## 构建和谐社会背景下的行政协调职能

李传军, 刘 建

(中国人民大学公共管理学院, 北京 100872)

**摘 要:** 和谐社会不是静态的完美, 而是动态的协调。协调是和谐社会的实现机制, 二者是过程与结果的关系。本文对作为政府职能的行政协调作了学理分析, 从行政生态学的角度, 阐释了行政环境与行政管理之间的辩证关系, 强调了确立政府的行政协调尤其是政府外部协调职能的重要作用, 进而指出处于转型期的中国政府应该建立和加强服务引导型的行政协调职能, 并针对不同类型的社会问题, 提出了相应的行政协调手段。

**关键词:** 和谐社会; 行政协调; 政府职能

### 一、协调: 和谐社会的实现机制

所谓和谐社会, 是指构成社会的各个部分、各种要素处于一种相互协调的状态。和谐社会是一个系统的概念。从理论上说, 和谐社会是社会各个阶层和睦相处, 社会各级成员各尽所能, 人民的聪明才智得到全面发挥的社会状态; 和谐社会是经济社会协调发展的社会, 是人与人、人与自然协调的社会。简言之, 和谐社会是一个稳定、有效的系统。

和谐社会, 应当是各方面利益关系得到有效地协调、社会管理体制不断创新和健全、稳定有序的社会。具体说, 就是一种民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、人与自然和谐相处的社会。和谐社会具有以下特点: 第一, 通过调动一切积极因素来增强全社会的创造活力; 第二, 通过协调各方面的利益关系来维护社会公平; 第三, 通过营造良好的社会氛围来形成良好的人际环境; 第四, 通过加强民主法治建设来维护社会稳定; 第五, 通过处理好人与自然的关系到保证可持续发展。

构建和谐社会既是一个治国理想, 又是一种治国方略、治国机制, 同时也是一种治国结果, 实现政通人和, 国泰民安。和谐社会不是静态的完美, 而是动态的协调, 是具体的、历史的、分阶段、有层次的, 决不是一蹴而就的。任何社会在发展过程中都或多或少地存在着各种矛盾和冲突。我们要构建的和谐社会, 决不是无差别社会, 更不是没有任何问题的社会。目前中国正经历由传统社会向现代社会、由初步的低级的小康社会向全面的富裕的小康社会迈进的深刻转变和层级推进。在现代化和城市化进程中, 社会结构和利益格局的变化和调整, 出现了贫富悬殊、城乡差别、发展不平衡、社会不公正、阶层对立、利益冲突等社会问题, 这使我们面临着严峻的历史考验。

和谐社会如何实现? 和谐社会不会天然形成, 需要凭借一定的力量不断化解社会矛盾和冲突, 即通过协调机制, 理顺、沟通各个方面的关系, 减少、消除不必要的冲突和能量损耗, 建立和谐的、分工合作、相互促进的联系, 达到构建和谐社会的目标。和谐社会的实现机制是协调。协调, 从哲学观点看是指事物存在的一种和谐平衡状态。在汉语中, “协” 即众多的力量一个心的意思。“调” 是四周说话一个声音, 是调和, 调节的意思。失调状态是无序, 协调状态是有序, 从无序走向有序, 要经过协调的过程。人类社会

#### 【作者简介】

李传军 (1971 - ), 男, 安徽淮北人, 中国人民大学公共管理学院讲师; 研究方向: 公共行政理论、行政伦理、电子政务。  
刘建 (1978 - ), 男, 安徽淮北人, 广州市发改委公务员; 研究方向: 公共行政理论。

各种事物只有协调才能发展进步。<sup>[1](206)</sup> 当前构建和谐社会，重要的是建立一种与之相适应的不断解决矛盾和化解冲突的协调机制。

## 二、学理分析：作为政府职能的行政协调

社会治理的核心是政府治理。因此，构建和谐社会的主要任务就落在了政府的肩上。为解决各种社会矛盾，政府必须很好地运用行政协调这一运行职能。政府不但要处理好自身各种关系，更重要地是处理好与外部环境的关系。

行政生态学认为，行政环境对整个行政活动具有很强的制约性。良好的行政环境为行政活动提供有利的条件，恶性的行政环境则会对行政管理起阻碍和抑制作用。首先，行政环境限制、决定与制约行政管理。其次，行政管理必须适应行政环境。如果行政管理不适应行政环境，政府没有适应环境的能力，就无法进行有效地行政管理。再次，行政环境的发展变化必然要求行政管理的发展变化。最后，行政管理对行政环境有反作用。行政管理可以利用行政环境提供的条件和要求，选择切实可行的行政目标，确立科学的行政关系，通过实现行政目标而达到改造行政环境的目的。

行政管理对行政环境的改造也可以分为积极型和消极型两种形态。二者之间的主要差别在于行政管理对行政环境的反映状况和主动程度，这种差异的产生主要在于不同的行政系统构造。封闭型的行政系统，由于其本身与行政环境相互分离，活动方式主要是依靠其自身所享有的垄断地位，通过国家权力把行政管理行为强加给行政环境，而对行政环境的种种反映，漠不关心。开放性的行政环境，由于行政系统与行政环境之间始终保持着有机的动态关系，它们之间具有充分的交流；行政系统对行政环境十分敏感，其活动方式是充分吸收行政系统中的各种信息，通过自身的转换，满足行政环境的各种要求，以保持与行政环境之间的动态平衡关系。而封闭型的行政系统，由于它忽视行政环境的要求和变化，在对行政环境的调节与控制过程中，往往不对路，甚至造成行政环境的混乱。

在现代社会中，行政系统应该是开放性的。只有不断扩大行政系统的信息源，不断以外界的需求和变化调节行政系统的行为，才能增强行政系统对行政环境的调控能力。行政系统在接受行政环境的要求后，会对政府内部包括职能、组织建设、活动方式、行政体制等进行调整，使之与行政环境的关系更为协调、和谐，以取得行政环境的更大支持。政府通过上述转换后，重新向行政环境输出各种信息，以引导整个社会协调发展，从而能动地改造行政环境。<sup>[1](36-37)</sup> 因此，需要确立政府的行政协调尤其是外部协调职能的地位。

政府职能可以划分为政府基本职能和政府运行职能。政府的协调职能是政府运行职能的一种。从管理过程看，政府职能包括一系列运行职能，它是指政府管理社会公共事务的程序、方式和方法。协调职能，是政府管理过程必不可少的一项重要职能。尽管国内外学者关于政府的运行职能说法不同，但无论是法约尔提出的管理五项职能，还是古立克提出的管理七项职能，都包括协调职能。

行政协调是行政机关为了有效地实现行政目标、利用各种科学有效的方法 and 手段，调整行政组织内部构成要素以及它与行政环境之间关系，使之和谐有序的过程。行政协调的主体是行政机关、行政领导者以及行政工作人员。行政协调的客体主要是政府内部的各种管理要素，同时也要协调政府与外部环境之间的关系。<sup>[3]</sup>

行政协调作为政府重要的运行职能之一，具有五个方面的特点：（1）目标的明确性。行政协调的目的非常明确，就是提高行政组织的整体效能与高效地达成行政目标。（2）权威性。行政协调是一种政府行为，也是一种权力行为，有时完全是一种强制行为。政府的权威性决定了行政协调的权威性。（3）法制性。行政协调是一种法制行为。没有法制性的协调就会出现违法行政行为。（4）手段性。行政协调是行政管理过程和一种手段。它本身不能成为协调的目的。如果缺乏明确的目的的指向性，那么协调就没有实际意义。

(5) 平等性。行政协调以平等对话和平等协商为主要手段。这种平等性是行政协调成功的基础。

行政协调可以使政府适应外部环境的发展变化,保证政府能够对社会做出及时的反应,满足社会的需要。政府是相对稳定的组织,而社会是比较活跃的,每时每刻都在进行社会变迁。政府必须及时协调其自身与社会之间的关系。它往往通过转变职能、调整机构、与社会进行对话和行政参与等方法来进行协调。这种协调活动对制定政策与推行政务有很大的帮助,也是民主行政的重要内容。构建和谐社会,更加突出的是要协调政府与外部环境之间的关系,要提高行政管理的整体效能,使行政机关适应外部环境的客观要求,满足社会需要。

### 三、角色定位:服务导向的引导型行政协调职能

政府作为众多社会组织中的一种,为社会需要和社会利益而存在。因而,它必须为促进社会的发展和进步服务,为社会日益增长的物质和文化需求服务。政府行政在理论上不仅仅是单纯的管理制行政,而应是为社会和公众提供服务的行政。服务是政府的首要职能。现代西方各国政府的职能再设计也正是出于这种选择。20世纪70年代开始,西方各国行政管理陷入信任危机,引起了国际性的公共管理改革,要求政府的职能进行重新定位和设计。西方各国通过多方面探索,最终选择了服务职能,实现了由过去重管理控制轻服务、“以政府为中心”到注重公共服务、“以满足人民的需求为中心”的转变。中国的行政管理离不开国际公共行政发展的历史背景和时代特殊性。因此,最终实现政府职能的方向性选择,就成为一种必需和必然。

服务在理论和实践上都成为政府职能的必然选择。现代政府职能的转变首先要求政府树立新的行政理念,从制度和体制及运作机制上使行政管理为公共利益服务。其次,还要求权利主体观念要有所转变,要认识自己的权利,争取自己的权利,限制政府的权力,主动要求政府提供服务,最终实现“小政府、大服务”的理想格局。<sup>[4]</sup>

中国是一个发展中国家,建立市场经济必然要求有一个与之相适应的政府职能模式。中国市场经济条件下的政府职能模式是引导型模式。引导型政府职能模式反对在市场的自由放任和政府的强有力的干预之间“二者择一”,它要求政府与市场之间建立起稳定的联系,使政府的地位和作用相对确定,政府的行为以法律和制度的形式固定下来,使其边界清晰而决不因人、因事、因时而异。因而,引导型政府模式是一种非常稳定的模式,是建立在科学的基础之上的。<sup>[5]</sup>

从政府职能动态的变化流程来看,政府各部门的综合协调职能逐渐得到强化,并始终贯穿于计划、决策、组织、领导、控制等各个环节之中,充分反映出政府职能在实际运作过程中强烈的融合化趋势和服务化趋势。行政协调的目的在于使政府上层与下层、内部与外部之间通过协调实现信息整合,从而使政府的决策既能反映下层执行机关和人民群众的要求,又能得到执行机关和人民群众的理性支持。从民主模式的角度来衡量,行政协调无疑是一种系统化的民主参与形式。它既包含了政府决策层对下级管理部门和执行机构参与决策制定的承认,又包含了对体制外公民参与决策的一种认可。这样,政府的综合协调职能无疑在运作过程中会吸取一定范围内公民参政的合理意见,并以此为基础结合具体执行部门的建议来制定政府决策。这种沟通与协调,使公民和基层机关在日常的政府职能运行过程中能够表达自己的意见和要求,体现了政府在日常事务中接受民众建议和服务于民众的职能本质。因而,行政协调职能的强化无疑标志着政府职能在动态运作过程中服务化趋势的加强,政府应建立服务导向的引导型行政协调职能。

### 四、政策建议:通过行政协调构建和谐社会

和谐社会,意味着社会各要素相互配合,和谐相处。但是由于在社会发展过程中的平衡是相对的。当

社会某个要素发生变化时，会打破社会原有的平衡，甚至会导致某种程度的社会失衡。社会冲突和矛盾是普遍存在的，这就需要通过行政协调化解社会矛盾，构建和谐社会。

行政管理主体在实施行政协调时需要坚持以下原则：一是客观公正原则。客观是指行政协调要从实际出发，尊重历史，遵循事物的发展规律。行政协调必须公正，所谓公正即不能先入为主，要从协调事项的要求出发，做到公平的处理各种冲突和矛盾，公平地协调各种利益和资源。二是依法协调原则，即对所协调的事项，要按照法律法规的规定合法合理地去解决。行政协调是一种法律规范行为，不是随意的行为。三是原则性与灵活性相结合原则。即在尊重客观规律和原则的前提下，允许相关部门在协调中提出不同的意见和方案，使协调从差异中得到最佳的契合；在达成协调意见后，允许各部门灵活地创造性地去完成任务。四是平衡原则。从某种意义上说，协调就是平衡。人与人之间、地区与地区之间发生利益冲突时，就可能打破原有的平衡。政府通过行政协调平衡利益关系，缓解和化解冲突和矛盾，使利益达到均衡，社会处于和谐状态。

行政协调是建立和谐社会、处理各种社会矛盾的重要手段。由于中国市场经济初步建立，亟待完善，各种社会问题错综复杂，针对不同领域、不同类型的问题，应分别运用不同手段予以协调解决。具体来讲：

第一，实施宏观调控，协调政府与市场之间的关系。政府与市场两者的基础不同，价值也有差异。政府对于市场实行依法管理，是宏观调控和间接管理，是按市场规律进行管理。同时，政府必须弥补市场的实效，如公共物品的生产和提供、环境保护、社会保障以及确保社会公平。政府以行政手段干预市场，尤其是以一个失效的政府去干预市场，那么市场必然失效。

第二，转变政府职能，协调政府与社会之间的关系。行政生态学告诉我们，一定的行政系统只有与社会环境保持动态关系，才能够发展、变革、适应。行政系统与社会环境之间的关系越密切，对社会环境的变化越敏感，越善于接受社会环境的需求，就越能提高自己的效能和适应力。政府不能够强迫社会适应它的管理，而必须是适应社会的要求，转变职能和管理方式。如现在中国由计划经济转向市场经济，政府不应是全能的，对于社会负有限责任，有所为，有所不为。现在政企不分、政事不分现象仍然大量存在，都源于政府职能没有适时转变，该管的事没有管好，不该管的事情却管了很多。

第三，适应社会发展规律，促进国家、地区和社会各个方面的平衡发展。不平衡是绝对的，平衡是相对的，这是事物的发展规律，也是社会的发展规律。政府要适应这一规律，运用各种协调手段促进国家、地区和社会各个方面的平衡发展。在这方面，邓小平根据地区发展不平衡的规律，提出了“两个大局”的发展战略，就是为了实现中国东西部地区的平衡发展。西部大开发、振兴东北等宏伟举措，同样是审时度势、高瞻远瞩的战略选择；而囊括东西中部及港澳地区的泛珠合作，则是整个区域对改革新阶段的主动探索，是对发展新课题的自觉承担。<sup>[6]</sup> 国务院研究中心副主任李剑阁在第二届泛珠三角发展论坛上表示，泛珠三角区域合作与发展是一个长期性、战略性的问题，从全国来看，泛珠区域是中国最大的区域经济体。它的合作与发展关系到区域经济的协调发展，也关系到和谐社会的构建。<sup>[7]</sup>

第四，运用行政指导，化解社会矛盾。社会生活的利益冲突在所难免，在崇尚竞争的市场经济社会，这种利益矛盾有增无减，因此需要通过各种渠道和手段予以协调，而行政指导正是一种灵活有效的协调手段。由于行政指导的非强制性和自主抉择性，以及指导主体所具有的相对利益冲突各方的某种超脱性和中立性，使其在缓解和平衡利益主体之间的矛盾的过程中，起着一种特殊而有效的协调作用。特别是社会经济组织之间的冲突，更需要处于市场竞争主体之外的政府机关采用行政指导措施进行公正而有效地斡旋。

<sup>[8]</sup>

第五，建立健全社会利益协调机制，引导群众以理性合法的形式表达利益要求，解决利益矛盾，维护安定团结。利益协调是国家为了解决利益矛盾和利益纷争而进行的有意识、有目的的社会活动，其根本目的就是解决利益冲突问题，使人们之间的利益关系趋于和谐。由于中国目前正处于转型期，旧体制下的利

益协调模式已被打破，而与市场经济相适应的利益协调模式尚未完全建立，因而人们之间的利益关系还有不相协调的一面，其突出的表现是利益的急剧分化，严重地破坏了社会的和谐与稳定。因此需要建立健全社会协调机制，引导群众以理性合法的形式表达利益诉求，解决利益矛盾，维护安定团结。政府要运用好行政协调职能，加大利益协调与整合的力度，妥善协调各方面的利益关系，正确处理人民内部矛盾。坚持把最广大人民的根本利益作为制定政策、开展工作的出发点和落脚点，正确反映和兼顾不同群众的利益。高度重视和维护人民群众最关心、最直接的利益，坚决纠正损害群众利益的行为。进行利益协调的关键是在实事求是的基础上做到公平公正，使有限的资源能够公平分配，达到利益均衡。

第六，建立民主参与机制与渠道，实现政府与社会组织和社会团体以及公众的互动。民主参与是民主行政的重要组成部分，制度化的民主参与是民主行政发展的标志。民主参与机制和渠道包括价格听证制度、专家听证会、政务公开、行政决策体制中的公民磋商与参与系统等。如河南焦作市实行的“专家听证会”制度，听证会由律师、执法和司法部门负责人、地方政府领导、知情的群众代表、人大代表等各方面人员组成，大家一起坐下来听当事人上访的情由，帮助年年“跑北京”的一批老上访户解决问题，效果很好。经历了官司败诉、常年上访，不少上访的老百姓家境贫困、身心俱疲，从感情上对政府产生抵触。听证会首先了解他们的生活情况，帮助解决经济困难，让他们从心理上打消“官官相护”的印象，感情上一下子就拉近了。

总之，和谐社会是一个复杂的社会系统，构建和谐社会任重道远。但我们相信，只要坚持服务型政府建设的导向，运用行政协调职能，正确处理发展中的各种矛盾，和谐社会就必然能够实现。

参考文献：

- [1] 王乐夫，许文惠. 行政管理学[M]. 北京：高等教育出版社，2000.
- [2] 齐明山. 行政学导论[M]. 北京：大众文艺出版社，2001：264-267.
- [3] 洪威雷，黄华. 服务行政——21世纪中国行政管理的方向选择[J]. 湖北大学学报（哲社版），2001(2)：15-18.
- [4] 张康之. 公共行政中的哲学与伦理[M]. 北京：中国人民大学出版社，2004：228.
- [5] 南方周末报编辑部. 南中国的历史性创举——评泛珠三角区域合作[N]. 南方周末，2005-07-28.
- [6] 吴传震. 泛珠三角梦工厂渐露端倪[N]. 南方周末，2005-07-28.
- [7] 莫于川，田文利. 行政指导制度的合理性研究[J]. 政法论丛，2004(5)：28-31.

## The administrative coordination in the harmonious society

*LI Chuan-jun, LIU Jian*

**Abstract:** The harmonious society is not static and perfect, but dynamic coordination. It's impossible to be harmonious by self-moving; coordination is the mechanism of harmonious society. And harmonious society is the result of coordination. In the view of the administrative ecology, the administrative environment and public administration is a kind of dialectical relation. It's very important to emphasize the administrative coordination, especially the exterior administrative coordination. The urgent task for China is to set up and strengthen the administrative coordination, so as to solve the social problems.

**Key words:** harmonious society; administrative coordination; government function

(责任编辑：周璨)