

角色功能与政民关系

汪 洋

任何一个政府,要想提高自己的效能和对社会的适应能力,要想维护和巩固自己的政权,就必须重视与人民群众的关系,必须取得人民群众的支持。我国古谚“得民心者得天下,失民心者失天下”及“水可载舟,亦可覆舟”,就是对此最好的说明。对于社会主义国家来说,处理好政府与人民群众的关系,显得尤其重要。它直接关系到政府的威信和政令的推行与统一,关系到社会秩序的稳定,关系到现代化建设事业的成败,关系到社会主义国家政权的性质。国际共产主义运动中正反两方面的经验和教训足以说明政民关系的重要性。然而,如何搞好政民关系,特别是对于社会主义国家政民关系的特点,以及影响政民关系的要素等等,都是值得我们不断探索的问题。本文旨在通过对社会主义国家政府与人民群众双重角色关系的分析,揭示各自的功能,并在此基础上,寻求改善和密切政民关系的途径。

一、政府与民众之角色分配

任何相关的两种元素之间的关系,通常都是由这两种元素所表现出来的角色行为所决定的。政府与民众的关系也不例外,它们之间表现为一种双重的矛盾角色关系。

1. 政府与民众的本质关系是仆——主关系

政府与民众的这种仆主关系,是社会主义国家政权性质的根本要求,是人民当家作主的具体体现。我国生产资料公有制和民主制度的建立,把全体人民群众置于主人翁的地位,从而改变了剥削阶级社会中人民群众被奴役的地位。我国宪法规定了国家机关的本质和使命是为人民服务,规定了国家机关的组织应真正代表广大人民的意志,国家工作人员是人民的公仆。宪法第二十七条第二款规定:“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务。”可见,宪法充分显示了人民群众的主人角色和政府及其工作人员的仆人角色。社会主义政府是人民政府,政府工作人员由人民推选,受人民委托推行政务,因而他们是为人民服务的公仆。巴黎公社为这种新型的主仆关系奠定了基础,它通过一系列措施保证了公职人员的公仆性质,防止了人们去追求升官发财,从而维护了其政权的纯洁性。

因此,从我国的社会主义制度这一根本性质来讲,政府首先表现为仆人角色,而人民群众则表现为主人角色,这都是他们各自的本质角色或基本角色。这种本质角色的分配,从根本上决定了政民关系的实质,决定了政府行为的方式,决定了政府对人民群众的依赖关系。

2. 政府与民众的关系又表现为领导与被领导的关系。

在一定的行政活动中,总是存在一种领导与被领导的问题,政府自然居于领导者的角色,而人民群众就表现为被领导者的角色。政府与民众的这种领导与被领导的关系,是保持整个社会系统协调统一的需要,是保证行政系统实现行政目标的需要。只要是社会组织,都有一

定的服从关系，都有一定的权威，没有一定的权威，完全靠各人的自觉，是没有统一行动的。恩格斯在批评无政府主义时说过：“不强迫某些人接受别人的意志，也就是说没有权威，就不可能有任何的一致行动。”^①社会主义国家的行政领导也要有一定的权威，也带有一定的强制性，这种强制性表现在领导活动都以法律为后盾。但由于社会主义国家行政领导是建立在与人民根本利益一致的基础上，所以它更多地或主要地是通过促进、协调、鼓励等手段影响、引导人民群众，使之一致努力，从而实现行政目标。因此，社会主义国家的政府与民众的关系是一种新型的领导与被领导的关系。

这样，政府与民众的关系就同时表现为仆人与主人关系和领导与被领导关系。那么这两种关系之间又是什么关系呢？事实上，上述两种关系揭示了政民关系的两个层次，前者体现了政民关系的本质和内在属性，后者是上述本质关系的反映，是本质的表现形式。本质决定形式，因此领导与被领导关系是由仆——主关系派生的。

3. 政府与民众都是双重角色的矛盾统一体

根据以上所述，无论是政府，还是民众，都是由对立统一的两种角色构成的。

政府既是人民的仆人，又是人民的领导者，这两种角色彼此是矛盾的。一方面，领导者和仆人这两种角色在形式上是对立的。因为领导者角色要求政府以国家法律为后盾，以国家权力为基础进行行政管理活动，而这种强制性的指挥命令方式在形式上颠倒了政府与民众之间的仆主关系。显然，仅仅强调政府的领导者角色，而不强化其仆人角色，久而久之，就有可能使政府由社会公仆演变为社会主人。另一方面，政府的这两种角色又是能够而且可以统一起来的。统一的基础是政府务必坚持以做好公仆为核心，要在当好人民仆人的基础上做好领导者，在实现领导者角色的过程中始终不忘仆人地位，努力为主人服务。因此，政府就是仆人与领导者双重角色的矛盾统一体，这是我国政府的一个显著特征。

同样，人民群众既是社会的主人，又是政府的被领导者，因此，人民群众是主人与被领导者双重角色的矛盾统一体。人民群众的两种角色在形式上也是对立的。因为作为被领导者必然伴随一定的服从关系，这与其主人地位在形式上是相悖的。但又是可以统一的，统一的基础在于民众以主人翁的态度参与管理，支持和监督政府行为，保证政府领导的方向，促进共同目标的实现。

应该指出，在政府与民众的两种关系中，由于仆主关系是政民关系的本质，而这种本质又是十分抽象的；领导与被领导关系是政民关系的形式，这种形式又是非常具体的。因此，居于领导地位的政府是政与民这对矛盾的主要方面，它是影响政民关系的主导因素。

二、政府与民众的功能

政府与民众的双重角色决定了它们的双重功能。

1. 政府的权力和责任 政府的仆人角色，决定了它的责任功能，即它不能为所欲为，其行政行为必须对人民负责，受人民监督。表现在政治体制上，就是政府对人民代表大会及其常委会负责。政府的领导者角色，决定了政府行使权力的功能，即它必须以法定权力作后盾来实施领导行为。因此，政府的双重角色决定了它们的双重功能——权力与责任。保持政府权力与责任之间的适当平衡，是我国民主政治建设的一项艰巨任务，也是社会主义根本政治制度的必然要求。

政府行为始终伴随着制定和贯彻政策，以及根据社会环境需求调整政府目标，迎接国内

外挑战，这就要求政府具有强有力的领导力量，具备保证执行政策不受干扰的手段，拥有迅速作出命令性决定的权力。同时，政府的仆人角色要求它运用权力时，必须以人民的意志为转移，必须对人民负责，即政府只能在确保责任的范围内使用其权力，只能在法律的范围行使其权力。权力不受限制，就等于政府变成了主人。所以，政府只有做到仆人和领导者双重角色的统一，才能保持权力和责任之间的平衡。西方学者 E. E. 沙茨思达说过：“问题不在于18000万个亚里士多德怎样治理一个民主国家，而在于我们如何组织一个18000万普通人的社会以使它对他们的需求保持敏感。这是个领导问题、组织问题、抉择问题、责任和信心系统的问题。”^②这说明了政府保持权力和责任之间平衡的必要性。我国正在完善中的选举制度，其目的就是要在限定的时期内由人民决定将行政权保持或让渡给特定的领导者，以实现权力和责任之间的平衡。

2. 民众的权力与责任 人民群众的主人角色，决定了他们拥有管理国家事务的广泛权力。我国宪法规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民”，“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事务，管理社会事务。”民众的被领导者角色则决定了民众应该维护政府领导的权威，有责任与政府协同一致共同完成行政目标。这就是民众的双重功能。

三、密切政民关系的途径

探讨密切政民关系的途径，必须从政府与民众的双重角色及其关系，特别是仆主这一本质关系入手。就是说，要从培养民众的主人意识和强化政府的仆人意识着手，寻求发展政民关系的有效办法。这种探索，对于我国当前政民关系的实际有着重要的现实意义。

民众主人意识和政府仆人意识的增强，这两个方面是相辅相成的，二者呈“正相关”关系，即民众主人意识的增强，必然促使政府仆人意识的增强；政府仆人意识的增强，又必将激发民众的主人意识。这正是我们从两方面全面寻求改善政民关系途径的道理所在。

政府作为影响政民关系的主要方面，它应该为密切政民关系发挥关键性的作用。

首先，政府工作人员必须牢固树立“领导就是服务”的观念。这是强化政府仆人意识的有效措施。“领导就是服务”这一光辉思想，集中体现了政府及其工作人员的领导者角色与仆人角色的内在有机地统一，也体现了政府权力和责任之间的平衡关系；还展现了政府的本质角色是仆人角色，领导者角色受仆人角色的支配，亦即政府有效领导的基础在于服务，为人民服务是政府工作人员必须遵循的根本原则。强化政府及其工作人员的服务观念是进一步改善政民关系的思想基础和内在条件，而公仆意识又是服务观念的核心和根本。这就要求反对夸大政府的领导者角色。任何鄙视群众，视群众为阿斗，把群众当成可以任意驱使的工具等思想观念，是根本违背公仆要求的。

其次，政府要努力为人民办实事。服务是一种观念，但更是指一种行动。政府要做好人民的公仆，就要不断创造条件，切切实实地为人民做一些实实在在的事情，老老实实地为主人服务。人民群众判断政府成效的标准是政府的具体行为，而且更加侧重于政府行为的结果。可想而知，一个不做实事或少做实事的政府，其群众的支持程度是绝不会很高的，群众基础绝不会是很坚固的。因此，政府必须把多为群众办实事作为主要目标之一，要经常了解群众的呼声，摸清他们的脉搏，及时准确地满足他们的最迫切需要。即使一时无法解决的问题，政府也要向群众作出必要的解释，把政府暂时面临的困难和长远打算向群众公开，以求

得群众的理解与支持。

第三，政府要善于处理人民内部矛盾。由于生产资料公有制和社会主义政治制度的确立，人民群众在根本利益上取得了一致，但由于各阶层、各行业、各地区具体情况的不同，人民群众在某种具体的利益上又存在着差异，特别是由于社会主义商品经济的发展以及各项改革的不够深入、不够配套，人民内部各群体之间的利益关系呈现出多样性和复杂性的特点，由此而产生的各利益群体之间的矛盾就不可避免。这种矛盾如果得不到妥善处理，不仅会影响人民内部的团结和统一，而且会直接影响政民关系。因此，政府必须重视各利益群体之间的矛盾，要善于采用利益综合和利益调节措施化解矛盾，从而达到利益整合的目的。同时，政府还要善于处理人民内部不同思想之间的矛盾。民众思想上的多样性，从根本上讲，是由他们经济利益上的差异性决定的。政府应在坚持四项基本原则反对资产阶级自由化思潮的基础上，允许和鼓励不同思想和意见的存在与交锋，并通过批评与自我批评的方法来统一人民的思想，而不是用强制命令的方法压制不同思想。尊重主人，也意味着尊重主人的不同思想。特别是在全面改革的今天，正确处理人民内部思想上的矛盾，不仅有利于保持和发展人民之间、人民与政府之间的团结协作关系，而且有利于真理的发展，有利于政府重大决策的科学化，有利于社会主义改革的不断深入和完善。

第四，政府要把联系群众制度化。《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》指出：“人民群众是我们党的力量源泉和胜利之本。能否始终保持和发展同人民群众的血肉联系，直接关系到党和国家的盛衰兴亡。”这就要求政府始终坚持人民利益高于一切，一切为了群众，一切依靠群众，遵循“从群众中来，到群众中去”的工作方法。列宁认为，为了进行正确的领导，必须“能够在任何时候任何问题上正确地判断群众的情绪以及他们的真正愿望、要求和想法，……能够用同志的态度对待群众，关心满足群众的要求，以此赢得群众的无限信任。”^③实践证明，能否经常持久地坚持群众路线，是政府工作成功与否的关键，是政民关系和谐与否的直接条件。“一个不联系或很少联系民众的行政机构，必然处于危机状态……这种行政机构的危机，从很多方面来说就是联系的危机。”^④为此，各级政府应充分重视联系群众的制度建设，以此规范和约束政府及其工作人员的行政行为，保证政民联系的经常化、持久化，保证我国政民关系和谐健康地向前发展。

对人民群众来说，首先应自觉强化主人角色，增强主人翁意识，充分行使其权力和责任双重功能。要积极主动地向政府反映自己的意见和要求，利用各种机会参与行政管理活动，努力为各级政府献计献策，以促进决策的科学化。要理直气壮地对政府及其工作人员进行广泛有效的监督，抑制或杜绝各种不正之风，保证政府的公仆地位。还要热情支持政府的领导行为，把政府的目标当作自己的任务，配合政府推行政务。

其次，民众要不断提高自己的文化素养，并进而提高政治素质，这是强化主人角色的根本途径，也是我国民众面临的一个长期的战略任务。因此，除了政府重视教育开发并采取有效措施以外，人民群众应充分利用现有条件学习文化知识，扩大视野，培养对政治的兴趣与热情，增强政治责任感，提高参政议政能力，以加快我国政治社会化的进程。

第三，人民群众必须增强法制观念，自觉遵纪守法。遵守法律是每个公民应尽的义务，也是公民主人翁意识的表现。人民要行使其民主权利和主人的功能，要有效地影响决策，就必须懂得按法定程序表达自己的意志，即使是对政府的监督也必须依法进行。遵纪守法不仅是民众主人翁角色的要求，也是其被领导者角色的要求。因为法律的普遍性需要政府依法行政，

(下转91页)

木率……?”(南明442)“于契告秋?”(存1.196)“契燎三牢? 契燎二……?”(京都2258)

《说文》:“裘,左衽袍。”金文也有这个字,可能是绣有龙纹的民族服装,本意是一种衣服的名称。它作为“袭击”的含义,是兼并了甲骨文“从夏持戍”的本字。《左庄二十九年》:“凡师有钟鼓曰伐,无曰侵,轻曰裘。”字书有从戈鬲声的“繹”字,当是上举甲骨文的后起形声字。

“裘”还兼并了“馘衣”、“套衣”的另一古文字,甲骨文作“衣内套有一衣”,附图<12>,《玉篇》:“裘,重衣也。”《礼·玉藻》:“服之裘也,充美之也。”引申为重覆,《礼·曲礼》:“卜筮不相裘。”裘卜也称习卜。《钱篋》:“永裘厥身。”《左昭二十八年》:“故裘天禄,子孙受之。”

上举“左衽袍”的“裘”,至少兼并了甲骨文表示“偷袭”和“重衣”的两个古文字,使它们趋于消亡,而作为祖先名称的同一字,却用另一个同音字“契”来代表。

简单小结:古文字的兼并和消亡,是文字学和训诂学者历来注意的问题,如“廉”字,《说文》:“仄也。”从住房狭窄,引申到节俭、廉洁,但又具有“察”的含义,《通典》:“官制有廉访使、廉使。”《后汉书·鲁恭传》:“亲往廉之。”廉字和察字并无音义上的内在联系,“廉”训“察”实际上是由于它兼并了另外一个同音字“覘”造成的。《说文》:“覘,察也。”从见彐声,读若镰。《演繁露》:“周礼:‘廉能之类’,诸家虽训廉为察,常疑理不相附,因阅汉高帝诏:‘廉问有不如吾诏者,以重论之。’颜氏曰:‘廉字本作覘,其音同,乃知廉之为察,本覘字也。’”

关于古文字发展中的兼并和消亡现象,尚有待于更全面深入地进行研究,这里就有限的资料作一个初步小结:〈1〉古汉语多义词的形成,其中有些是由于兼并了其他的同音字造成的。〈2〉同音字之间的兼并,一般是以简代繁,繁体被兼并后,趋于消亡。〈3〉一个字可以兼并一个以上的若干同音字。〈4〉除了“一个吃掉一个”最简单的方式外,往往存在“兼并”与“分化”错综交织的复杂内容。〈5〉训诂学和文字学对词义的变化和文字的形义来源的探索,有时由于文字的兼并和消亡,造成“断层”和困难。

(本文责任编辑 张炳煌)

(上接30页)

即政府领导人民群众的过程,也是执法的过程,因而,人民群众有义务服从政府的领导,支持政府的执法活动。

注释:

- ① 《马克思恩格斯选集》第四卷,第397页。
- ② A. Almond 等著《公民文化——五国的政治态度和民主》第567页。
- ③ 《列宁全集》第33卷,第162页。
- ④ 联合国教科文组织编《参与式行政与内源发展》第41页。