

論責任社會與政府責任

應松年*

一、責任社會

責任，對於人類社會的發展至關重要。責任是一種融合劑，增強社會的凝聚力、維護社會的穩定；責任是一種力量，推進民族的發展和社會的進步。當下，中國許多社會問題都反映出社會責任感的缺乏，以奶粉三聚氰胺事件為代表的食品安全事件、山西尾礦庫潰壩特重大事故等頻頻發生的礦難事件，更可以說直接根源於企業，尤其是大企業、著名企業，對社會不負責任和社會責任的逃避和推卸。

從長遠來看，一個可持續發展的社會，應該是充滿活力又富於秩序的，應該能夠調動一切社會主體、發掘一切社會財富。然而，社會責任感的缺乏，會導致人與人之間的冷漠甚至防備、對欺騙與腐敗的默認甚至追逐、對社會不公的無原則寬容等等。所有這些會逐步影響一代代社會主體的思維模式和行為模式，並最終在深層次上影響社會的持續發展。如何理解責任社會、提升社會責任感，是一個必須加以重視並刻不容緩地採取措施的重大社會問題。令人欣慰的是，這個問題正在引起全社會越來越熱切的關注：防控甲型 H1N1 流感中，公眾對山東首例確診患者行為的質疑，體現出對公民社會責任的嚴格追究；愈演愈烈的高官問責風暴，不僅是政府對自身責任的擔當，更是政府對全社會責任意識的回應和提升。

那麼，應該如何理解“責任社會”呢？“責任社會”有兩個需要強調的問題。第一，何謂“責任”。從本意來看，“責任”有前後相繼的兩層意思：一是，份內應做之事；二是，做不好份內應做之事而應當承擔的後果。從“責任社會”的角度看，“責任”是為形成和維護正常的社會秩序，全體社會成員應當對他人和社會承擔的最基本、最起碼的公共生活準則。這就引出了“責任社會”強調的第二個問題：責任社會，責任是全社會的。也就是說，從責任主體和責任對象這兩個角度考慮：責任社會的責任主體廣泛，一切社會主體都是責任主體，都要做好份內應做之事，否則應當承擔相應的後果；責任社會的責任對象廣泛，一切社會主體都要對自己負責、對他人負責、對

社會負責。

所以說，責任社會就是一個人人承擔責任、做好份內應做之事，對自己負責、對他人負責、對社會負責的社會。

大體來說，責任社會的責任主體主要包括公民、企業、社會公共組織和政府。不同的責任主體有各自的“份內應做之事”，應當承擔與各自的社會角色相適應的社會責任。

(一) 公民

公民是最基本的社會主體。公民最基本的社會責任就是遵守憲法和法律，依法行使自由和權利、履行責任和義務。此外，公民還應該尊重和遵守社會公認的道德準則。

根據憲法，公民的基本義務包括：第一，維護國家統一和全國各民族團結；第二，遵守憲法和法律，保守國家秘密，愛護公共財產，遵守勞動紀律，遵守公共秩序，尊重社會公德；第三，維護祖國的安全、榮譽和利益，不得有危害祖國的安全、榮譽和利益的行為；第四，依照法律服兵役和參加民兵組織；第五，依照法律納稅。除了憲法規定的義務以外，公民的法律義務更多來自於法律的規定。公民有權享受廣泛的權利。但在責任社會中，公民的權利只能行使到法律規定的邊界為止。法律的任務之一就是為公民權利的行使設定邊界。公民必須依法行使自由和權利。否則就負相應的法律責任。

除法定義務，還有道德規範和公序良俗等等，它們的內容比較廣泛，各民族、各國家都會有些不同。但是，良好的道德準則，是保證社會凝聚力和人和人和諧相處的極為重要的社會責任的組織部分。

(二) 企業

企業是社會最主要的經濟主體。社會責任是企業賴以生存和發展的重要基礎。積極履行社會責任，把社會責任理念和要求全面融入企業發展戰略、企業生產經營和企業文化，有利於創新企業發展理念、轉變企業發展方式，有利於激發創造活力、提升品牌形象，

* 國家行政學院法學部教授

有利於提高職工素質、增強企業凝聚力，是企業發展質量和發展水平的重大提升。從社會的角度看，企業積極履行社會責任，有助於解決就業問題，有助於保護資源和環境、實現社會可持續發展，有助於緩解貧富差距、消除社會不安定的隱患。在經濟全球化日益深入的新形勢下，履行社會責任的狀況和程度已經成為國際社會對企業評價的重要內容。

各個國際組織對企業社會責任的認識，既有共同認可的內涵，也有不同的側重和差異。聯合國在 2000 年啓動的“全球契約”計劃中要求，跨國公司重視人權、勞工標準、環境保護和反腐敗，以克服全球化進程帶來的負面影響。歐盟把社會責任定義為，公司在自願的基礎上把對社會和環境的關切整合到它們的經營運作以及它們與其利益相關者的互動中。世界銀行提出，企業社會責任是企業與關鍵利益相關者的關係、價值觀、遵紀守法以及尊重人、社區和環境有關的政策和實踐的集合，是企業為改善利益相關者的生活質量而貢獻於可持續發展的一種承諾。世界經濟論壇認為，作為企業公民的社會責任包括四個方面：一是好的公司治理和道德標準，二是對人的責任，三是對環境的責任，四是對社會發展的廣義貢獻。國際標準化組織認為，社會責任是指一個組織在開展任何活動時都要負責任地考慮對社會和環境的影響，其活動應當滿足社會和可持續發展的需要，符合社會道德標準，不與法律和政府間協議相抵觸，且全面貫穿到該組織開展的活動之中。不同國際組織對企業社會責任的差異說明，企業社會責任的界定不是一概而論的，既要與國際接軌，又要結合本國國情和企業實際。

概括而言，中國企業的社會責任主要體現為以下三個方面。

第一，法律規範的自覺遵守，這是企業必須履行的社會責任。國家制定的環境保護、資源節約、安全生產、職工權益保障、消費者權益保護、市場經濟秩序等法律規範，企業必須自覺遵守，這是經濟社會健康穩定協調發展的基本保障。

第二，企業價值的充分體現，這是企業應當履行的社會責任。企業價值體現在多個方面，對股東要不斷完善公司治理，優化發展戰略，合理配置資源，提高持續盈利能力；對消費者要切實提高產品質量和服務水平，提供優質安全健康的產品和服務，最大限度地滿足消費者的需求；對職工要提供安全、健康、衛生的工作條件和生活環境，保障職工職業健康，對自然環境要給予更好的保護，提高資源綜合利用效率，實施清潔生產；對國家和社會要誠實守信，遵守社會公德、商業道德以及行業規則，創造財富、提供就業崗位、及時足額納稅等等。

第三，道德倫理的高尚追求，這是企業在自願的基礎上履行的社會責任。講操守、重品行，保持高尚的道德倫理追求，是中華民族一直重視的傳統美德。企業在遵守法律規範、體現企業價值的基礎上，還應該對社會承擔更大的義務，要有善心、有善意、有善

舉，熱心參與社會公益事業，關心支持教育、文化、衛生等公共福利事業，在發生重大自然災害和突發事件的情況下，積極提供財力、物力和人力等方面的支持和援助。

(三) 社會公共組織

社會公共組織是在一定程度上和範圍內行使公共管理職能的社會組織，包括行業協會、專業協會等行業組織，公共事業單位，居民委員會、村民委員會等基層群眾性自治組織，工會、婦聯等人民團體。社會公共組織行使公共管理職能，管理政府不該管、不好管、管不了、管不好的事情，是對“政府失靈”的應對和對“有限政府”的補充。

社會公共組織在本組織內部行使公共權力，其行為對於本組織成員具有比較重大的權益影響，甚至直接涉及到他們的憲法性基本權利的限制與剝奪。因此，社會公共組織必須合法行使公共權力，不得侵犯本組織成員的合法權益。

社會公共組織代表本組織成員的共同利益，應該關心所屬成員，最大限度地實現並促進本組織成員的共同利益，防止和調解本組織成員之間的利益衝突。

社會公共組織行使公共管理職能，應該發揮充分的教育、規範和監督作用，教育、規範和監督本組織成員遵守憲法和法律，遵守行業道德和職業道德，尊重社會公德，承擔社會責任。

(四) 政府

儘管越來越多的社會公共組織在一定程度上和範圍內行使公共管理職能，但是，政府仍舊是最主要和最重要的公共權力主體。所以，政府是責任社會最重要的責任主體。從這個角度上說，對一個負責任的政府有兩個層次的要求：一是，一個負責任的政府應當是責任政府，也就是對人民負責、對社會負責的政府，對所有的公務員及其行為負責的政府，對其所制定的公共政策以及所做出的行為負責的政府；二是，一個負責任的政府應當是責任社會的實踐者、示範者、培育者和維護者。

責任政府是法治政府的基本內涵之一，是對於一個負責任的政府的第一個層次的要求。對於政府來說，職權法定，而且職權和職責是統一的，權力和責任是統一的。因此，政府的“責任”有兩方面的要求，一是職權法定，不能超越法定權限，不能濫用法定職權，也不能不履行法定職責，這個“職責”就是政府的“份內應作之事”，如果政府沒有做好份內應作之事，超越職權、濫用職權、怠於履行職責，要承擔相應的法律責任。二是權力與責任是統一的。有多大權就要承擔多大責任。有權無責將導致濫用權力；有責無權將造成逃避責任，都不可能建立起責任社會。

具體來說，責任政府的基本要求有如下方面：

第一，合法行政。政府實施行政管理，應當由有權的行政機關在法定的職權範圍內依照法定程序進

行；沒有法律、法規、規章的規定，行政機關不得作出影響公民、法人和其他組織合法權益或者增加公民、法人和其他組織義務的決定。

第二，合理行政。政府實施行政管理，應當遵循公平、公正的原則，行使自由裁量權應當符合法律目的，排除不相關因素的干擾；所採取的措施和手段應當必要、適當，應當避免採用損害當事人權益的方式。在行政實踐中，教育、幫助、指導等“柔”性執法方式可以更加有效的解決一些涉及民生的輕微違法違規行為，服務型政府應當予以充分的重視。

第三，程序正當。行政程序應當堅持公正、公開、參與的原則，除涉及國家秘密和依法受到保護的商業秘密、個人隱私的外，應當公開；依法保障公民知情權、參與權、表達權和監督權；行政機關違反法定程序的，要承擔相應的法律責任。

第四，高效便民。政府實施行政管理，應當遵守法定時限，積極履行法定職責，提高辦事效率，提供優質服務，方便公民、法人和其他組織。

第五，誠實守信。行政機關公佈的信息應當全面、準確、真實。非因法定事由並經法定程序，行政機關不得撤銷、變更已經生效的行政決定；因國家利益、公共利益或者其他法定事由需要撤回或者變更行政決定的，應當依照法定權限和程序進行，並對相對人因此而受到的財產損失依法予以補償。

第六，清正廉潔。要確保行政權力正確行使，必須讓權力在陽光下運行。要堅持用制度管權、管事、管人，建立健全決策權、執行權、監督權既相互制約又相互協調的權力結構和運行機制。健全組織法制和程序規則，保證國家機關按照法定權限和程序行使權力、履行職責。

二、責任社會與政府的關係

儘管不同的社會主體有各自的“份內應做之事”，承擔各自的社會責任，普遍的社會責任感卻是社會發展必不可少的融合劑和凝聚力；依靠它，可以形成人人促進社會發展的合力；缺失它，會導致社會陷入一盤散沙的狀態。在這個問題上，政府應當發揮實踐者、示範者、培育者和維護者的多重力量：一方面，一個責任政府是其他責任主體的表率 and 示範，有利於倡導和培育公民、企業和社會公共組織的社會責任意識；另一方面，政府對於所有社會主體履行社會責任的監督，是對責任社會的有力維護，有利於營造公民、企業和社會公共組織積極履行社會責任的外部環境和社會氛圍。這是對於一個負責任的政府的第二個層次的要求。

（一）政府與公民的社會責任

憲法意義上公民身份的擁有，並不意味着公民都能夠合法地行使自由和權利、履行責任和義務。事實

上，公民社會責任感的缺乏正是中國當下存在的一個不容否認和忽視的社會問題。主要表現為：公民法治觀念的淡漠，缺乏對法律的信仰；公民權利、義務觀念的片面，只強調權利而回避義務，不知道或者不願意遵守權利的邊界；公民規範意識不強，缺乏對職業道德、家庭美德、社會公德等社會規範的尊重和自覺遵守；最為嚴重的是，現實中對社會責任感缺乏問題的見怪不怪，並逐漸形成逃避、違背社會責任的不良的社會風氣。政府應當通過合理的制度安排，引導和培育公民社會責任感的普遍確立。

第一，深入開展法制宣傳教育，維護社會公平正義，維護社會主義法制的統一和尊嚴，樹立社會主義法制權威，弘揚法治精神，形成全體公民自覺學法守法用法的社會氛圍。將公民的基本責任和義務通過法律、法規等規範性文件予以明確，通過法律責任的強制性，強化公民的規則意識，樹立正確的權利、義務觀念，依法行使自由和權利、履行責任和義務。

第二，並不是所有的社會責任都需要體現為法律責任。對於那些不需要或者不合適法律化的社會責任，通過各種形式的責任意識教育，褒獎忠實履行社會責任的行為，譴責逃避、違背社會責任的行為，以增強誠信意識為重點，倡導愛國、敬業、誠信、友善等道德規範，加強社會公德、職業道德、家庭美德、個人品德教育，培育文明風尚，弘揚社會正氣，塑造自尊自信、理性平和、積極向上的社會心態，營造積極健康的社會氛圍，引導公民自覺履行法定義務和社會責任。責任意識教育是一項長期的、系統性的工作，工作的重點尤其在於青少年，要動員社會各方面共同做好青少年責任意識教育工作，為青少年健康成長創造良好社會環境。

需要強調的是，社會責任感是公民在社會生活逐漸生成和樹立的。所以，政府應當引導公民參與社會規範的制定和社會生活的管理，擴大公民有序的政治參與，保障人民依法管理國家事務、管理經濟和文化事業、管理社會事務。讓公民在民主參與中，意識到自己社會主體的地位，並充分發揮積極性和主動性，樹立和增強社會責任感。

（二）政府與企業的社會責任

改革開放 30 年來，中國企業改革發展取得重大的成就，企業對社會責任的認知和實踐也經歷了一個由片面到全面、由自發到自覺、由理念到行動的演進過程。同時，社會各界也越來越關注企業的社會責任。《公司法》第 5 條明確要求，“公司從事經營活動，必須遵守法律、行政法規，遵守社會公德、商業道德，誠實守信，接收政府和社會公眾的監督，履行社會責任。” 中國共產黨十六屆六中全會明確提出“廣泛開展和諧創建活動，形成人人促進和諧的局面。着眼於增強公民、企業、各種組織的社會責任”。胡錦濤主席在 APEC 第十六次領導人非正式會議上，提出企業應該樹立全球責任觀念，自覺將社會責任納入經營戰

略，遵守所在國法律和國際通行的商業習慣，追求經濟效益和社會效益的統一。

然而，中國企業在社會責任的履行上還存在着種種問題：一些企業沒有認識到履行社會責任對於企業增強市場競爭力、提升品牌形象、實現自身可持續發展的重要意義；一些企業僅僅把履行社會責任作為口號，沒有真正落實到企業的決策和經營中，甚至出現不履行慈善承諾的行為；一些企業為了追求眼前利益，致社會責任於不顧，以致於出現安全生產事故頻發、食品安全危機嚴重等等重大社會問題，損害社會公眾的利益和國家的利益，並最終損害企業自身的利益。

企業社會責任的認知和履行，需要企業、政府和社會的協同互動。在這方面，政府應當加以適當干預，承擔主導性作用。

第一，政府應當對企業社會責任給予明確、統一的界定，這樣既有利於企業參照實施，更可以實現政府對企業履行社會責任的依法引導和監督。國務院國有資產監督管理委員會 2007 年 12 月 29 日發佈了《關於中央企業履行社會責任的指導意見》，明確企業履行社會責任，應當堅持與促進企業改革發展相結合、與企業實際相適應、與創建和諧企業相統一的原則，中央企業社會責任的主要內容包括堅持依法經營誠實守信、不斷提高持續盈利能力、切實提高產品質量和服務水平、加強資源節約和環境保護、推進自主創新和技術進步、保障生產安全、維護職工合法權益、參與社會公益事業等八方面，提出包括樹立和深化社會責任意識、建立和完善履行社會責任的體制機制、建立社會責任報告制度、加強企業間交流與國際合作、加強黨組織對企業社會責任工作的領導等五項中央企業履行社會責任的主要措施。這是中國政府在企業社會責任界定方面做出的積極探索和實踐，獲得了國內外的熱烈反響和積極評價。

第二，政府應當推動相關規則的制定、完善和執行、監督，推動企業社會責任履行的制度化、法律化，強化對企業社會責任履行的監管。推行嚴格的企業產品強制認證標準和特殊行業市場准入制度，確保企業向社會提供優質安全健康的產品和服務，最大限度地滿足消費者的需求。從社會、經濟、環境和可持續發展等各個方面，建立企業社會責任履行的評估和審核制度，定期將結果向社會公佈。依法打擊企業的違法行為，對不講誠信、不講社會責任的企業依法予以處罰和制裁，對優秀企業進行扶持和幫助。通過“扶優治劣”，引導、督促企業守法經營，誠信經營，自覺履行社會責任。

第三，政府應當完善社會公益機制，出台相關的政策、法規和相應的激勵措施，為企業履行社會責任、積極參與社會公益事業提供制度保障。稅收優惠是國際上鼓勵企業進行捐贈的通用方法，中國也應該適時制定有利於企業捐贈的稅收政策，從制度上倡導和肯定企業對社會公益事業的投入。

第四，政府應當廣泛宣傳企業的社會責任，加快對國際通行的企業社會責任標準的研究，引導企業深化社會責任意識，提高企業履行社會責任的自覺性。同時，通過輿論宣傳提高社會公眾對企業社會責任重要性的認識，達成對企業社會責任的社會共識，形成對企業社會責任多層次、多渠道的監督體系，為企業履行社會責任提供良好的外部環境和濃郁的社會氛圍。

需要強調的是，政府和社會都應該充分理解企業的營利性質，考慮企業在當前中國市場經濟體制尚不完善、競爭日趨激烈的環境下的處境，不能單純向企業提出要求或施加壓力，更不能片面地以捐款多少作為衡量企業履行社會責任的惟一標準。否則，社會責任很難得到企業的支持與配合，甚至會遭到企業的消極抵制。政府應當創造開放競爭有序的現代市場體系，尊重企業的合理要求，保護企業的合法權益，讓企業能夠生存、發展、壯大，引導企業以合作的態度切實履行社會責任。

(三) 政府與社會公共組織的社會責任

目前，中國社會公共組織的發育和成長還是相當緩慢的，而且頻頻發生以“公益”名義從事產品推介等營利性活動，甚至從事欺詐性活動；組織行業壟斷破壞公平競爭秩序，侵害消費者權益；濫用公共管理職能，侵害本組織內部成員的合法權益等等引發嚴重的信任危機的事件。這類事件實質上體現出社會公共組織存在的社會責任缺失的問題。

對於社會公共組織的社會責任缺失的問題，政府應當承擔培育發展和管理監督的責任。這也是轉變政府職能、減輕政府壓力，發揮社會力量、緩解社會矛盾的過程，有助於建立一個“小政府、大社會”的社會結構。

第一，培育社會公共組織，首先需要明確社會公共組織的權力來源。社會公共組織在一定範圍內行使公共權力。問題在於，社會公共組織的公共權力從何而來。從現在的狀況來看，社會公共組織的公共權力來源於法律、法規的明確授權。但是，從“有限政府”的“小政府、大社會”的發展趨勢來看，現在的授權要求過於嚴格，使得一些實際上行使公共權力的社會公共組織卻游離於公法的限制之外，既不利於組織成員權利的保護，也不利於社會公共組織的發展。因此，可以將公共權力的來源擴展到組織成員的共同的權利讓渡，這個權利讓渡必須通過合法、有效的組織章程予以明確，並且經過有關國家機關的確認。

第二，發展社會公共組織，應該制定和完善培育扶持和依法管理社會公共組織法律、法規和公共政策，保證社會公共組織在法制的框架內發展，充分發揮社會公共組織提供公共服務、維護成員利益、反映成員訴求、規範成員行為的作用，支持社會公共組織依照法律和各自章程行使公共管理職能，參與社會管理和公共服務。

第三，培育社會公共組織，政府應該逐步從興辦事業的角色中退出來，實現政府與社會公共組織分開，減少政府對社會公共組織的具體干預，使社會公共組織在機構、財務和人員等方面擺脫對政府的行政依附關係，讓社會組織以主體姿態、以自助、自治的方式組織起來，參與社會管理，參與社會矛盾的解決。

第四，政府是社會公共組織的監管者，應當依法監管社會公共組織的建立和運作，引導社會公共組織加強自身建設，提高自律性和誠信度，確保社會公共組織實現並維護本組織成員的共同利益，監督並保證本組織成員遵守憲法和法律，遵守行業道德和職業道德，尊重社會公德，承擔社會責任。同時，建立對社會公共組織的評估機制，並將評估結果通過一定方式向社會公開，以此來加強社會公共組織的社會責任感，促使其履行社會責任。

人類社會是責任社會。現代社會更是責任社會，需要普遍的社會責任感作為社會的融合劑和凝聚力，作為支撐社會發展的精神動力。

在責任社會，責任是全社會的，主要是政府的。不能將政府的責任僅僅限制於責任政府，而是應該將政府置於最重要的責任主體的地位，將政府的責任拓展到整個責任社會、拓展到普遍的社會責任感的樹立中，充分發揮政府的主導性作用，擔當社會責任的實踐者、示範者、培育者和維護者。有甚麼樣的政府就會有甚麼樣的社會。

但是，強調政府在建立責任社會中的作用，並不意味着各社會主體對建立責任政府不起作用。在一定意義上說，有甚麼樣的社會也會有甚麼樣的政府。它們的關係應該是互動的。畢竟政府不能脫離社會而存在。政府的觀念、行為要受到社會環境的深刻影響。在建立責任社會的過程中，要形成一種良性的互動關係。人類社會是責任社會。現代社會更是責任社會，需要普遍的社會責任感作為社會的融合劑和凝聚力，作為支撐社會發展的精神動力。每一社會主體以至每一公民，都要為建立責任社會貢獻力量！