

善治的改革导向： 从政府社会性管制到多元共治

刘 鹏

(中山大学 地方治理研究所, 广东 广州 510275)

摘要: 政府社会性管制行为是政府为了维护社会公共利益、解决社会公共问题而进行的跨产业、全方位的管理和监督行为。随着市场经济发展和市民社会的兴起, 传统的仅仅依靠社会性管制来解决社会公共问题的做法已经逐渐失效, 社会公共管理实践中出现了一股以政府管制为基础, 结合市场和社会力量的多元共治浪潮, 而它的理论基础就是全球治理理论。这种包括政府社会性管制在内的多元共治模式必然以善治作为它的追求目标, 从而更好地推动社会公共管理的发展。

关键词: 社会性管制; 多元共治; 治理; 善治

中图分类号: D035 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008—4533 (2003) 04—0022—04

Reformative Tendency of Good Governance: from Government Regulation of Society to Synergetic Governance of Pluralism

LIU Peng

(Research Institute of Local Governance, Sun Yat-sen Univ., Guangzhou Guangdong 510275, China)

Abstract: The conduct of social government regulation belongs to a kind of extensively cross-frontier, administrative and supervisory behavior aiming at protecting public interests, settling social issues. With market economy developing, traditional doings of government regulation are failing gradually while synergetic governance of pluralism, which based on government regulation combined with market action and social settlement, are rising in public management. This mode pursuing good governance is rosily expected to accomplish public management.

Key words: social regulation; synergic governance of multiplicity; governance; good governance

一、问题的提出及背景

社会性管制虽然是经济学家区分出来的一个概念,

但在政治学和社会学家们看来已经是一个长期存在的概念。社会性管制的研究领域主要包括卫生健康、安

收稿日期: 2003—04—18

作者简介: 刘鹏 (1979—), 男, 湖南衡阳人, 中山大学地方治理研究所所长助理, 研究生。

全和环境保护等,与经济性管制不同的社会性管制不是以特定产业为研究对象的,而是围绕如何达到一定的社会目标,实行跨产业、全方位的管制。长期以来,在传统的理论研究看来,公民政府为了社会公共利益而依靠国家强权及有关法律对相关的任意社会组织和个人采取强制性行为几乎是天然正义的,再加上政府作为公共利益的唯一载体,由政府实施社会性管制似乎也成了具有某种唯一性的社会制度选择。

然而,从20世纪80年代以来,西方某些国家的社会现实似乎对这种长期由政府主宰的社会性管制局面提出了挑战:众多的、各式各样的、非政府的社会性组织不断出现在社会公益性活动的领域中,例如卫生保健组织、保护野生动物组织、绿色和平组织、保护文明统一战线以及消费者协会组织等等,它们在各自的领域为维护社会公共利益发挥了十分积极的作用,其地位和作用显得越来越重要。在美国,非营利性的社会组织在总体上已经成为一个很大的部门,占国内生产总值的6.9%和非农就业人口的7.8%,有调查显示49%的美国公众每年利用业余时间参加各种非营利的慈善活动,其志愿活动所创造的价值约合2000亿美元。在英国,非营利性社会组织在就业人口上就有150万左右,超过整个经济领域就业人口的6%,非营利组织的总体支出为749亿美元,占GDP的6.6%,它们的活动主要集中在教育研究、文化娱乐和社会服务三个领域。就连一向对民间社团组织控制比较严格的日本近年来也改变了传统的做法,颁布了《特定非营利活动促进法》(NPO法),鼓励非营利组织进行法人登记。^[1]可见,社会非营利性组织的兴起已经成为一股全球性的浪潮,它们正在日益成为新兴的社会公共事务的管理主体,与公民政府一道共同合作,促进社会公共利益的实现。

在这种公民社会不断兴起的背景下,传统的、由政府直接依靠行政权力、制定和执行社会公共政策来进行社会性管制的做法必然日渐式微,新型的做法是政府将原有管制过程中防范的问题交由社会非营利性组织来防范和避免。当然,社会非营利组织的兴起并不是要取代政府社会性管制,而是对政府管制的一种配合和支持。这种变化绝对不仅仅是一种简单的管理技术上的变革,而是公共管理过程中一种管理理念的深刻变革,对于传统的政府社会性管制行为的改革也是一种极大启示。

二、传统政府社会性管制:功能及其局限性

社会性管制是以保障劳动者和消费者的安全、健康、卫生、环境保护、防止灾害为目的,以物品和服务的质量和伴随着提供它们而产生的各种活动而制定的标准,以及禁止、限制特定行为而制定的规则。传统的政府社会性管制的方式主要有五种:(1)禁止特定行为;(2)对营业活动进行限制;(3)确立资格制度;(4)检查、鉴定制度;(5)基准、认证制度。^[2]从这五种方式的实行途径来看,基本上都与政府的行政权力密切相关,它们都具有行政法学上行政行为的特点。而从功能主义的观点来看,这五种方式实际上反映传统社会性管制行为的几大社会功能。

第一,禁止功能。即禁止那些在政府看来对社会公共利益可能产生极端危害的行为。例如在消费者保护方面,政府对于严重损害消费者利益的非法传销活动予以严厉打击和禁止;在保护公民生命安全方面,政府严厉禁止非法厂家生产一些不符合国家标准的食品以及药品等等。禁止功能的最大优势在于管制效率高、程序简单、打击力度大,能够很好地实现政府管制的意图。但是,这种禁止功能的实现,需要依靠较大的行政强权,因此需要建立诸如工商管理局、食品卫生监督管理局的行政执法部门,甚至不需要通过行政法学上的行政复议、行政诉讼等行为来解决相关纠纷。因此,从耗费的成本上来看,禁止功能的实现需要付出较高的成本。

第二,惩戒功能。即政府对那些为了谋取利润而擅自违法管理规定的行为进行惩罚告诫,并力促他们及时纠正行为,挽回社会损失。这种惩戒功能主要是与行政法学上的行政处罚联系起来的,例如对待生产或销售假冒伪劣产品的企业以及污染超标的企业,有关政府部门都有权对其进行惩罚以及制裁。政府意图通过这种惩戒功能来引导其他社会组织能够自觉地遵守政府管制的有关规定,维护社会公共利益。惩戒功能的实现是一个直接依靠行政强权的过程,它的利弊分析基本上与禁止功能相同。

第三,限制功能。即将一些可能危及到社会公共利益的行为限制在一定程度和范围之内,从而使其不至于危害社会公共利益。例如在一般环境保护方面,政府对企业生产排放的污染物总量予以一定程度的限制和规定;在渔业资源保护方面,政府对捕捞企业的作业时段以及捕捞量都要予以一定的限制,以保证不

会竭泽而渔。同样地,限制功能需要依靠行政强权才能够进行,也要建立相关的行政执法机构,而且在操作起来还具有一定的专业复杂性,因此限制功能实现的社会成本也不低。

第四,认可功能。即行政法学上讲的行政认可制度。它主要是指行政机关根据公民、法人或其他组织的申请,经依法审查,准予其从事某种行为,确认某种权利,授予某种资格和能力的行为。例如在教育管制方面,政府只能允许那些达到国家办学条件要求的学校来从事教育服务行业,否则不予以批准和登记;在一般环境保护方面,政府也只允许那些排放污染物标准达到国家有关标准的企业从事经营生产,否则也不予以批准等等。在这里,政府实际上扮演了一种社会公共利益仲裁者的角色。行政认可对行政强权的依赖性有所减小,具有一定的自由裁量性,执行起来的技术水平也有所提高,但也给政府寻租带来了巨大的空间。

通过对社会性管制的四大功能分析,我们可以看出,作为一项强制性的行政行为,对于社会公共利益的维护,政府社会性管制具有效率高、时间短、速度快、善于应付社会突发危机事件等优势。但是随着市场经济的发展以及市民社会的兴起,单纯依靠社会性管制的做法也暴露出了越来越多的局限性。第一,社会性管制行为不可避免地要依靠行政强权,但面对层出不穷的社会问题,未免总是显得被动,对于管制的对象行为而言也是治标不治本的权宜之计。从实施效果来看,社会性管制的效果是十分有限的。第二,由于社会性管制需要依靠行政强权,而运用和实施行政强权需要一定的机构和人员来执行,这些机构和人员又需要有行政编制来安排,还需要投入部分财政经费;由于行政权力的执行还是一个涉及行政法的过程,因此社会性管制在执行结果上还存在着担负行政责任的可能性,还很有可能被卷入到行政复议或行政诉讼过程中去。这些都说明单纯依靠社会性管制是需要花费很大的社会成本的,而且还存在着一定的法律风险。第三,由于社会性管制的对象十分复杂,客观上就需要给予行政执法机关一定的自由裁量权,而这种自由裁量权的获得又往往给行政执法机关的寻租行为提供了一个巨大的制度空间。一旦拥有社会性管制权力的执法部门的寻租行为过于剧烈的话,不但会导致行政腐败的严重恶果,而且会给社会公共利益带来不可挽

回的损失。也就是说管制行为的腐败成本相当高昂,而对于公共利益的维护也相应地具有很大的风险。综上所述,如果政府部门只以传统的社会性管制行为来维护社会公共利益的话,将面临着成本高、效果欠佳、风险大等种种问题。因此,在社会实践过程中,政府应当有必要考虑通过适当引入其它方式来改变目前社会性管制的这一尴尬局面。

三、多元共治:理论、关联及实践

多元共治是一个简称式概念,其全称应当是多元主体共同治理社会公共事务。形成这一概念的理论基础是治理理论(the governance theory)。治理理论强调主体的多元性,多个主体间针对社会公共问题而开展的分工合作协商的过程就叫多元共治。那么,多元共治与政府社会性管制到底有什么关系呢?政府社会性管制的目的是为了维护社会公共利益,解决危害公共利益的社会性公共问题,这一点跟多元共治是相同的。不同的是,社会性管制强调政府是解决这类公共问题的唯一主体,而且需要依靠行政强权来实现目的;而多元共治则认为政府只是公共管理的一种主体,它有其优势,也有力所不及的地方,必须依靠其它市场和社会力量来与之进行合作,共同解决危害公共利益的社会问题。治理过程需要行政强权的作用,但更应注重运用经济、法律、社会等种种方法来综合解决社会问题。

从这些分析可以看出,在多元共治的视野下,社会性管制只是其中政府主体发挥功能和作用的一种方式而已,多元共治对于社会性管制具有很强的互补作用,也可以避免社会性管制的一些局限性。第一,多元共治承认行政强权的作用,但是它并不依赖行政强权,而是主张通过市场与社会等其它综合性手段来解决社会公共问题,这样就克服了治标不治本的局限。换句话说,治理危害社会的洪流,光靠行政强权的堵是不够的,更为重要的是需要通过市场和社会的综合手段来进行疏导。第二,实现社会公共利益不仅仅是政府一个组织的义务,其它社会组织也应当有义务来维护社会公共利益,因此实现社会公共利益的成本不应当仅仅由政府来负担,市场和社会组织也应当负担部分成本。多元共治提倡减少社会性管制行为,必然会带来行政成本的下降,下降的部分将会转移到市场和社会组织那里,由它们与政府进行合作,共同分担社会成本,这对于精简政府机构、提高行政效率都具

有十分重要的作用。第三,降低社会性管制行为在社会公共管理中的地位,必然意味着政府原有行政权力在范围上的缩小,政府的社会管理权力进一步分散,这就为防止行政腐败、遏制政府寻租行为的扩大化趋势、降低管制行为的社会风险提供了制度保障。

从政府公共管理的实践来看,多元共治在许多公共管理的领域内已经开始与社会性管制政策进行合作了。例如,在环境保护方面,除了政府对环境破坏者予以严厉惩戒外,许多自发性的绿色环保组织纷纷成立,它们的活动对那些过度排放污染物的肇事者们已经形成了很大的压力。在西方国家的许多基层社区里,为了维护社区的环境质量,社区自治性组织也发挥着监督人的角色。此外,政府除了依靠传统的管制政策之外,还适当引入了一些市场机制来达到保护环境的目的,例如推行所谓的“排污量交易制度”,从市场角度提高企业对待环保治污工作的积极性。这些政府、市场与社会之间的良性互动是多元治理活动的生动体现。政府没有通过管制性政策来单独垄断公共问题的解决途径,而是把一部分领域适当让出给社会与市场组织,充分发挥它们的积极作用,共同解决社会公共问题,维护社会公共利益。需要补充说明的是,多元共治并不是单纯地去排斥政府社会性管制的作用和地位,它承认社会性管制对于社会问题的解决有着不可替代的功能,但是它认为单纯地依靠社会性管制解决公共问题在今天的时代背景下已经不能尽如人意了。当然,我们还必须承认,在目前的中国,由于市民社会方兴未艾,大部分社会问题的解决还是依靠社会性管制的老办法,小部分领域正在凸现出多元共治的特点,因此,推动包括政府管制在内的多元共治模式是目前我们国家公共管理方式改革的一个重要目标。

四、善治:包含社会性管制的多元共治的目标

治理理论并不认为所有的治理活动都会成功,对社会公共问题的解决都会有成效,善治(good governance)这一概念就是对成功的治理活动的概括。一般地说,善治就是使公共利益最大化的社会管理过程,

善治的本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与公民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态。^[3]按照学者俞可平的概括,善治的基本要素包括合法性(legitimacy)、透明性(transparency)、责任性(accountability)、法治(rule of law)、回应(responsiveness)、以及有效(effectiveness)等。^[3]它实际上是国家的权力向社会的回归,表示国家与公民之间存在着良好的合作。这种良性的社会治理效果一直是包括社会性管制在内的多元共治理念及实践所不断追求的。

笔者并不认为所有的治理活动对于公共问题的解决都是有效的,而且无论是从理论还是从实践的角度来看,治理行为都具有一定的风险性以及理想性。政治责任的缺失、管理的非制度性以及主体协调的高成本等任何一点都会导致治理活动的失败,治理并不是包治百病的灵丹妙药。因此,应当把善治作为包括社会性管制在内的多元共治行为的追求目标。

结合中国的国情,目前,市场经济发展正处于一个逐渐规范的过程,而市民社会与非政府组织也正处于一个方兴未艾的阶段。从管制行为的研究来看,政府的经济性管制行为应当逐渐被削弱,而社会性管制则应当逐渐加强。社会性管制行为的这种加强趋势与我们提倡多元共治并不矛盾。政府在加大社会性管制力度的同时,需要把眼光和视野扩充到市场经济和市民社会中来。虽然它们的力量还十分弱小,但是对于公共问题的解决正在发挥着独特的优势。中国社会公共管理的发展目前应当是有中国特色的多元共治模式下的善治局面。

参考文献:

- [1] 王名. 非营利组织管理概论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [2] 安福仁. 规制理论与中国政府管制[J]. 东北财经大学学报, 1999(1): 34-41.
- [3] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002, 5, 8, 9-11.

责任编辑: 林 夕