

行政权社会化的逻辑理路及其当代转换〔*〕

○ 胡晓玲^{1,2}

(1. 中国政法大学法学博士后流动站, 北京 100088;
2. 西北政法大学 行政法学院, 陕西 西安 710063)

〔摘要〕伴随着经济的迅猛发展, 众多公共组织开始更为广泛地介入到传统国家行政领域, 转型社会出现了行政权向社会转移的亮丽风景。这一“权力”由“政府独占”到“社会染指”的现象该怎样理解和阐释, 缘何生发这一现象, 其内在机理如何, 面对哪些生成困境, 又该如何化解是考验智慧的重大问题。行政权社会化的运作逻辑终将走向自治体自治的大同世界。时下, 行政权社会化紧密契合深化行政体制改革的时代需求, 引导其良性运作对提升治理能力和推进治理体系现代化具有重要意义。

〔关键词〕行政权社会化; 社会权力; 公共行政; 多中心治理; 合作

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2018.06.009

20 世纪末以来, 伴随着经济全球化及科技变革的迅猛发展, 公众需求日渐蓬勃并呈现出多样化的发展态势, 传统的政府组织模式遭遇到财政压力、效率低下、信任欠缺等一系列危机, 为了公共事务更高效的完成, 大量的社会自治组织广泛加入到层次多样、内容丰富的公共事务治理活动中, 政府开始将部分公共权力通过委托、授权等方式向社会让渡。政府只有进行权力转移, 才能避免体制内组织机构及编制的恶性膨胀, 也可以在行政帮手的得力支持下, 满足社会更加丰富的现实需求, 传统的只有政府才能介入的单一封闭式行政运作模式被悄然打

作者简介: 胡晓玲, 法学博士, 中国政法大学法学博士后流动站研究人员, 西北政法大学行政法学院副教授, 研究方向: 行政法学基础理论。

〔*〕本文系中国博士后科学基金第 59 批面上一等项“合作治理视域下行政权社会化问题研究”(2016M590183)、陕西省法学会项目“供给侧结构性改革视域下陕西省政府业务外包的逻辑与路径研究”(2017NDKT08)、西北政法大学“基层司法与现代社会治理研究”青年学术创新团队项目的阶段性成果。

破,公权力行使主体呈现出多元化格局。“乱花渐欲迷人眼”的纷繁当中,一场悄悄发展并蔓延的公共行政变革开始席卷世界。在这道亮丽的风景线下,国家行政一统天下的局面被打破,国家与社会彼此间的权力界限似乎变得模糊不清,行政权力的不断社会化流动使得行政权向社会转移日渐浮出水面,新型的国家与社会关系模式亟待予以理论滋养。十九届三中全会公报^[1]再次重申了十八大及十九大报告提及的简政放权,转变政府职能,深化行政体制改革,并在此基础上更加突出强调了机构改革,认为深化党和国家机构改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革。致力于以更加有效实现行政任务为目标的公共行政领域的上述变革被纳入到国家治理体系现代化的解释框架中,责无旁贷地承担起了推进行政改革的历史使命。如何从理论上恰当阐释上述现象并生发出应对策略,成为本文写作的缘起。

一、究竟何为行政权社会化:机理及其内蕴

概念往往是认识和理解一个事物的逻辑起点。在当下这个行政权无处不在的行政国家时代,政府包揽了从出生到死亡诸多事务的同时,也常常出现官僚主义盛行,行政效率低等弊端,诸多腐败和滥用权力的行为造成大量人、财、物资源的浪费,相应地,纷繁的制约路径和解决策略也从不同视角呈现,这其中,控制行政权的思路之一就是分散和转移行政权的行使主体,于是在某些行政领域,政府或被迫或主动地将部分行政权给予社会公共组织去行使,现实中出现了行政权向社会转移的现象。“政府负担过重,迫使它不得不将一部分国家权力‘下放’给相关的民间社会组织行使”,^[2]且由于社会所需要的“公共产品”客观上除可由政府提供外,恰巧还可由社会组织提供,这就为行政权的社会化提供了可能。一般认为,行政权社会化最早脱胎于西方的新公共管理运动,作为一种新型的行政模式,其核心在于放松政府管制,打破政府垄断,拓展行政实现方式,改变传统的国家包办社会、国家与社会高度合一的旧格局,它倡导建立政府与社会优势互补,提高行政效能,并形成互动合作关系的新型公共权力运作模式。

(一)行政权社会化的核心要点

随着时代的绵延变迁,政府权力在诸多领域退缩是必然的趋势,公共权力向社会回归是一个不可阻挡的必然结果。具体而言,可从以下几个方面来把握其核心要点:

1.行政权社会化体现出行政权力的行使主体开始多元,不仅政府,一系列社会公共组织也成为行政权的行使主体,它瓦解了政府垄断公共物品、国家行政一花独放的现象。

2.边界的模糊性。政府与社会的边界不是泾渭分明的,只能做出大致界定,而且,这一界限还会随着社会环境的客观变化而不断动态调整,故在社会化进程中,需要通过彼此间的博弈来妥善处理两者间关系,努力建构起在一定张力基础上动态调试的平衡架构。

3. 当下时代中,能够社会化的范围是有限的,对于社会化的推进必须持审慎态度,社会公共组织不可能在各项供给上都能无差别地以普遍服务惠及民众,公共产品的提供也不可能完全交由非政府组织去提供,公法的价值和政府的责任不能全然而退,社会化的推进更不能成为政府藉以回避甚至逃避责任的借口。

4. 行政权社会化是一长期动态的历程。它不同于以往任何一次的机构改革,也不仅仅只限于政府职能转变的表象涵义,它是站在历史长河的角度来审视“行政权”的发展方向,这是从一种前所未有的高度来观察国家与社会、行政与社会的运作关系,是一场人类发展史上深刻的权力变革。制度变迁中必然会受到传统思维及习惯带来的阻力,而且“社会”自治能力是否足够,行政权转移的社会基础是否雄厚,都对这一演进历程影响深远。

5. 基于行政权和公民权各有侧重偏颇,在时下要强调两者的相互合作、相互配合,努力塑造和谐共生局面。但从长远来看,行政权本源于民,本源自社会,权力最终要完全还于民间,或者说“还权于社会”。

(二)行政权社会化的基本表现形式

行政权社会化的表现形式,归纳起来,大致可以分为以下几类:

1. 分权。即政府将一部分原由自己行使的权力,转给社会公共组织行使,它是政府自身精简瘦身和职能调整转变后的结果,也是社会公共组织积极力争融入公共权力体系的必然诉求。实践中,常常表现为政府和某些公共组织的合作关系,基于契约或者协定,充分利用彼此优势,最终在互动基础上达成公共行政的预设目标。

2. 委托权力。即政府选择自己所信任的某些公共组织,在对其资源、能力、条件等方面综合考评后,以类似民事委托关系的方式将部分行政权力委托给这些公共组织行使,由政府承担法律后果的方式。现行《行政处罚法》第18条和第19条便为例证。委托的存在,一般是由于被委托者在委托领域具有更为高效或专业的优势,实践中常表现为专家参与和行政助手两种形式。

3. 授权。即依据法律、法规甚至规章的规定,行政权力被授予给满足一定条件的社会公共组织,由被授权后的组织承担相应法律后果的方式。授权和委托是不一样的,其最大区别在于承担责任的主体。委托由委托主体承担责任,而被授权主体如果和行政相对人发生了纠纷,对之提起的诉讼类型是被归为行政诉讼,被授权主体已被拟制为独立的行政主体,学界目前已有典型案例可佐证。可以说,在权力社会化的深度问题上,授权和委托存在着较大差异,授权深度远高于委托,有学者甚至指出,“这(指授权)是国家行政权力已转化为社会权力。”^[3]

4. 还权。即将本应属于社会主体的权力,从被国家吞食的国家权力中分离出来,归为社会自主、自治权力。^[4]此时公共权力可以自主解决社会成员自身的问题,无需政府干预。还权,可谓行政权力社会化的最高级形态,是最纯粹意义上的公共权力向社会回归的方式,它是政府权力未来发展的既定方向和基本趋势。

二、行政权社会化的困境聚焦

行政权社会化进程能否有效推进取决于多种因素,就时下中国而言,其至少面临着以下几方面的问题,这些问题缠绕纠结在一起,构成一堆乱象,成为制约影响其良好发展的困境所在。

(一)国家与社会的良性互动关系尚未形成

国家与社会的关系在不同时期有其不同模式,二者要么是紧张关系,要么是合作关系;二者之间的较量与磨合会产生不同的结局:或者负和博弈,或者零和博弈,或者正和博弈。^[5]建构合理的契合中国现实状况和政治文化环境的国家与社会关系模式是中国现代化进程中的重要内容。

在中国的传统里,国家与社会是不分的,社会与国家都是帝王的“天下”。^[6]绵延数千年的儒家文化中,家国同构,家是一个小国,国则是一个大家。“从精神义理上说,血缘社会法则同化了国家,因而国家被社会化了,由家而国;而从政治权力上说,国家吞噬了社会,因而社会被国家化了,‘国’居‘家’之上。这是一种使国家的政治权力处于至上地位的社会与国家的‘对立统一’。”^[7]“家国一体”的理念使得政治超常发展,伦理支撑着宗法社会,私人领域被湮没在公共领域当中,个人观念和公民意识极度匮乏,形成了“国家吞并社会或社会国家化”^[8]的国家与社会同构的异常格局。在这种模式下,国家发挥全能主义,政府权力包罗万象,垄断了全部公共事务的治理,社会被吸纳、同化于国家之中。这样的政治国家下,国家将所有的资源都加以掌控,公共权力高度集中。表面看来,国家似乎具有很强的管控和整合能力,似乎形成了稳定和谐的架构状态,但从根本上来看,这只是一种表象,且只能是短期状态。这是一种代价沉重的结构,它束缚了社会自身的活力和创造性,压抑了社会自我更新和调整的可能,最终走向崩溃停滞的边缘。

在“自由主义的终结”和“政治的终结”同时并存的时代,我们必须重新反思政府与社会的关系,重新探索整合公共领域与私人领域的治理之道。^[9]“良性互动关系”便是缘此做出的一种理性选择。一个有效推进法治现代化进程的国家与社会关系的模式,必须是能够将国家与社会两者的优势都充分激发并得以发挥,不是社会排斥国家,也不是国家包办社会。一方面,政府要承担起其该有的政治职能,把握那些核心的与自己不可分离的“同生同死”的权力;另一方面,政府也要将某些权力转移给社会,或者说将某些权力由社会收回,归于社会的归于市场的绝对不应过多干预。我国台湾学者陈爱娥教授对此认为,“提供公共设施以改善社会生活条件,从来不是‘国家’特有的行政任务,它是典型‘国家’与‘社会’的共享领域,于此范畴,如果社会有能力承担该任务,国家应避免介入,介入时亦可选用私法,以便于与社会在此范畴和谐地互动。”^[10]

“上帝的归上帝,撒旦的归撒旦”,一定时期内,国家和社会彼此间应有相对明朗的界限和各自的疆域,政府职能不是越多越好,其范围也不应无所不包。没

有社会的推动,国家不可能进步,“如果没有独立于政府的社会,也就很难存在一个独立的专门履行国家职能的政府,即便有,也必定是一个弱政府,因为政府涉足的领域愈广,政府本身的有效性就愈差”,^[11]而社会的本位地位,更强调了国家不应干预社会太多。因此,政府权力应进行适当的剥离,有限的权力才是更有效的权力,应在缩小政府权限的同时增强社会的聚合能力。事实证明,也只有在“减负”或者说剥离其本身不应该也无能力做好的事情基础上,才能集中精力做好其更应该承担的事务。且就现实来看,政府提供的公共物品及服务,由于信息滞后于社会,加之涉及的对象范围广且复杂多变,以及政府一般会遵从一个相对严格的程序,导致其可能存在低效率,甚至公共资源发生浪费,这都体现出社会参与供给的必要性。值得特别强调的是,要充分发挥社会自身的自我调剂完善能力,要进一步培育社会的自治功能,因为,没有成熟的社会自治,有限政府是不可能实现的,社会与国家的良性关系因为失去另一层面的根本依托,而会使其变成空中楼阁,无安身立命之所。

(二)政府层面存在种种缺憾

在行政权社会化能否有效推进上,政府至少存在着以下方面的缺憾:

1.政府态度骑墙,存在着社会化不足和过度双重倾向

基于历史原因,政府权力在国家权力体系中一直占主导地位,改革进程中的各项事务,基本都是依赖政府才能进行,政府的态度直接关涉改革事项能否推进,推进效果如何。行政权的社会化也是在政府主导下进行的,就目前的运作现状来看,存在着社会化程度不足与过度并存的现象,也就是说,某些该社会化的没有社会化,而不该社会化的却社会化了,这在现实中有大量表现。

究其根源,也是有内在原因的。社会化事实上就是将原归属于政府的职能转移出去,转给社会公权力组织去行使,这必然涉及到政府职能部门,涉及到具体的政府机构,最终涉及到栖居于上的公务人员。在当今这个“风险社会”中,成为公务员,便意味着“吃皇粮”“金饭碗”,但职能的剥离、机构的裁撤便有可能使这些利益群体失去优势;退而言之,即便是被推进走向社会化,由于受原体制和人为因素的影响,还存在着社会化进程中脱钩不彻底的现象,“官办”“半官办”“官民合办”色彩的社会行政主体大量存在。政府职能社会化背后涉及到大量的利益调整和重新分配,对既得利益者冲击甚大,其对改革的态度可想而知。

另一方面,行政权社会化进程应稳步推进,在当下不是任何公共事务都可以社会化,不能将社会化改革盲目推进,不能因为改革的大局而缩减政府本应承担的公共责任,现实中基于利润效益等因素,政府将一些不适宜社会化的职责任务,像扔包袱一样转移给社会,走向了社会化过度的另一极端,如九年制的基础义务教育,救死扶伤的基本医疗事务,公交营运等公共工程建设事务,这些不当转嫁政府责任给社会公共组织的事例,带来了巨大的负面效应,现实中不乏这样的一些负面报道。诚如应松年先生所言,“在注重发挥社会作用的浪潮中,一些政府及部门有意或无意地淡化了政府的作用,甚至把社会管理和公共服务职能

不当、不合时宜地推向社会,影响了社会的秩序和稳定。”^[12]

2. 政府定位不清,对权限和行使事务的范围认识不明

虽然在行政权社会化这一基本趋向的导引下,部分行政权得以社会化,全能政府开始向有限政府转变,但仍存在一系列问题。

首先,行政权从名义上看是转移给了社会,但真实控制权仍掌握在政府手中,“政府职能向企业和中介组织转移中,存在转移的是事务,而转移后对事务的控制权和运行机制依然如旧,呈现‘事转权不转’,如一些热门中介机构,审图、建筑材料检测、房地产评估、测绘、担保、抵押中心或公司,虽然从政府接手了相关职能,但政府对这些机构进行选择性的审批,有的政府部门直接控制有关机构,有的公务员参与经营有关机构,没有行政资源的普通群众无力参与竞争。”^[13]现实中,很多事业单位及行政性公司公务人员的招考,仍按照公务员或参照公务员序列进行,并比照公务员的方式进行绩效考核和奖惩任免,潜在地说明这些单位和行政机关的紧密联系性。

其次,基于利益因素,政府不愿放权,仍在涉足“某些不该管也管不好的领域”,并没有严格按照政企分开、政社分开、政事分开的原则将行政职能剥离给社会公共组织,并没有将所谓的官办或挂靠企业变成产权清晰、权责分明的独立承担责任的组织,微观专业性领域的细小事务仍然常见政府的身影,“一些部门虽然下放了不少行政审批权,同时一如既往既抓宏观又抓微观,把持着关键的、重大的项目审批权、经费支配权和资源配置权。”^[14]社会公共组织在履行职能时受政府掣肘,社会力量的能动性并没有得以充分发挥。

再次,权限边界认识不清。虽然政府有职能转变的大局意识,但职能转变涉及面广,究竟哪些职能属于政府事务,哪些可以转移,在认知层面颇有分歧,在实践中常常存在着无所适从的困惑。“这一目标虽然明确,但缺乏判断标准,政府机关和人员的推测难以避免行政职能转变流于形式。”^[15]另外,职能转变的要求和目标,在当前仍主要存在于纲领性文件中,缺乏强有力的制度支撑和具体明确的操作标准,且社会生活的多样性也对职能边界不断进行着动态调整,这一切都导致了问题的复杂性。

(三) 社会公共组织的种种不足

就行政权社会化能否有效推进,从社会公共组织角度来看,其至少面临着以下问题的考验:

1. 对社会公共组织的定位分歧

转移的政府职能的承接者——社会公共组织,政府该对其如何看待?其性质是什么?角色如何定位?“政府出于维护政权的考虑,对于社会组织、自治团体的设立,一直保持高度警惕的态度。尽管我们一直在强调,国家必须为社会NGO组织及其发展提供制度支持,降低其设立门槛,但其实国家一直在社会组织的发展上态度不那么积极,在大一统的文化传统之下,中国的传统观念中社会组织的发展总是与社会反抗、社会暴动相联系。”^[16]在当今国家体制转型,政府

职能转变,呼唤权力回归的时期,对这些组织的定位问题的重要性尤为凸显,对其认识的模糊性以及因此而引发的对其具体行为的规范、责任救济问题也颇为值得探究。在我国现实中,对于这些社会公共组织的认同度是非常差的,在西方,非政府组织迅猛发展的原因,很大程度上和其文化底蕴及历史积淀有关,公民意识、契约精神、自治观念这些社会公共组织生成依赖的理念根基在我国都相对缺乏。转型过程中,还常常出现价值体系和伦理观念的碰撞,整个社会对这些接受政府职能的组织,能否很好地行使“公共事务”职责也是持谨慎观察态度。在我国现行环境下,社会公共组织身陷理念瓶颈和制度夹缝的双重窘境中。

2. 社会公共组织的先天不足

受全球“社团革命”风潮的影响,我国的社会公共组织也相继萌生并努力发展壮大。但受制于一些因素,它们在我国普遍遭遇发展困境,主要体现在:

首先,行政色彩过重,自治性缺乏,民间根基不够。《社会团体登记管理条例》(2016年修正版)虽然相较1998年版作了一些修改,但其第3条仍然规定,“成立社会团体,应当经其业务主管单位审查同意,并依照本条例的规定进行登记。”可见,在我国,社会团体的设立,必须获得我国法律的认可予以了登记,而能够登记注册的前提就是必须经过其业务主管单位的审查同意,现实中常常表现为社会团体需要找到一个党政机关,获得其许可,挂靠其名下,接受其主管监督。有人将其总结为,“社会组织必须找到能够为其‘担保’的政府部门做其娘家,才能够被赋予其合法地位”。^[17]现实中很多社会组织都是从原政府部门脱胎而成,先天缺乏独立性,更没有自主意识,依赖于政府财政拨款,内部运作机制也非常行政化,甚至人事任免等都完全和原政府部门紧密相连,自我独立性不够,官方化或半官方化现象不同程度地存在,缺乏基本的“自治”意识。其在组织设置、经费来源、人事配备以及运作方式上的“母型化”,导致实务中“二政府”之谓,“双重管理”“挂靠制”限制了这些社会组织的自主性。社会组织本应是政府“合作伙伴”,却成为了“政府助理”。长远来看,组织自我定位的不妥当必然会影响其本位功能的发挥,最终必会导致畸形发展。就现实来看,也已出现了一些不良现象,如这些组织凭借与政府的关系去招揽业务,破坏市场的公平竞争关系。萨瓦斯说,“腐败容易在公共部门和私营部门的边界发生”,^[18]一语中的。

其次,运作资金匮乏。资金的缺乏是社会公共组织发展的重大障碍,虽然其不以盈利为目的,但其组织运作也是需要成本或者说运营经费的。世界各国的社会组织,其资金来源大致可分为三种:一是以政府资助为主,二是以会费收入和营业收入为主,三是以社会捐款为主。欧美等国或我国港澳等地区非政府组织40%—70%的资金来源于政府公共财政。^[19]就我国内地目前而言,社会公共组织获取资金主要依靠两种渠道,一是依赖政府拨款,再有就是向社会取得融资。而就构成来看,政府的项目资金、财政拨款或补贴等构成了现有资金来源的主要方面,这也客观造成了政府凭借资金供给上的优势而钳制制约社会公共组织,^[20]出现所谓“二政府”局面。另外,社会公共组织由于处在向公众领域的过

渡时期,获得企业或私人慈善捐赠的社会融资能力较差,而且基于路径依赖,它也往往缺乏竞争动力,只是“努力争取更多的政府经费,而忽视向社会提供更优质的服务,自然难以从会员和公众那里募集资金”,^[21]加之我国民众缺乏慈善意识和捐赠传统,且质疑这些组织的社会公信力和责任感,导致这些社会公共组织的收入来源结构基本呈单一模式,在经济上整体处于拮据状态。

三、破解行政权社会化困境的路径探寻

毋庸置疑,行政权的社会化可有效缓解社会治理中诸多左支右绌的窘境,提高行政效能,推动国家与社会良性互动关系的生成,科学理性的态度应是积极把行政权社会化运作模式推向深入。

(一)转变现有政府治理模式

在我国以政府主导为鲜明特征的改革进程中,政府唯有不断适时吐故纳新,才能应对变动社会对行政的多元需求。当下,政府要对自身角色作相应调整,积极转变治理方式,妥善推进行政权社会化进程。

1.从全能政府向有限政府、有效政府转变

福利国家下,国家在保障个人获得自由的前提下,还承担着提供基本生存条件甚至各种福利的使命,全能政府的塑造让政府不堪其累,全能的标榜并不能否认它与自身客观能力间存在着巨大沟壑。托克维尔曾言:“一个中央政府,不管它如何精明强干,也不能明察秋毫,不能依靠自己去了解一个大国生活的一切细节。它办不到这一点,因为这样的工作超过了人力之所及,当它要独力创造那么多发条并使它们发动的时候,其结果不是很不完美,就是徒劳无益地消耗自己的精力。”^[22]按照林德布洛姆的说法,“权威制度:只有粗大的拇指,而无其他手指”,^[23]当政府试图五指并用的同时,善良的初衷却未必会带来友善的回报。传统的政府职能扩大和过度的行政管制会演变成为抑制发展的枷锁,“管制由于无效、无能与不民主而遭遇四面楚歌”。^[24]

在解构全能主义政府的同时,必然要求现代效能政府的建构。大量的公共事务根本不需要或不应该由政府插手,其只应集中做好有关涉及宏观领域、重大公共利益、社会安全乃至个人生命财产安全方面的事项,政府应有步骤有秩序地从一些领域中渐次退出,其权力、职能和规模应保持在合理范围之内。要合理界定政府和市场乃至社会之间的关系和权力边界,尊重市场发展客观规律,鼓励社会自我管理,自治事务自治处理,实现在保持彼此适度张力基础上的动态平衡。此外,在政府拥有的“有限”权限内,还要把有限权限用好,不能推卸责任,要积极创造条件,做好重大公共事务,赢得好的口碑,成为有能力和有效力的政府。

2.由臃肿政府向“瘦而美”政府转变

事实上,强有力的政府并不等于事必躬亲的政府,政府不应事事亲自捉刀,政府不是实干的机构,因为“政府并不善于划桨”,^[25]政府只需掌舵,把握航行方向,政府只需作好决策,实干的事完全可以交由他人。“任何想要把治理和‘实

干’大规模地联系在一起的做法只会严重削弱决策的能力。任何想要决策机构亲自去‘实干’的做法也意味着‘干’蠢事,决策机构并不具有那样的能力,从根本上说那也不是它的事。”^[26]真正的高明,应是借助别人的力量实现自己的目标,所以,政府应该对自己合理定位,将某些行政权完全交由社会行使。

当代社会政府的发展趋势是“强政府”,但这里的强是其办事能力强,解决问题的能力强,“并不意味着是规模庞大、人员臃肿的政府,而是指机构精简、人员精干、办事便民高效的有效政府”。^[27]全能政府会导致编制超负荷,在臃肿的机构下,必然难免权责不明,互相推诿,沟通体系不畅,效率低下便成为其副产品,甚至由于过长的传送带而使得贪腐现象滋生,进而对政治层面的民主法治理念产生冲击。按照管理学的基本原理,一个规模庞大的社会组织,随着所谓组织机构的扩展,管理效率的递减是一个不以人意志为转移的客观规律,所以政府要全力瘦身,精简机构,压缩规模,有效改善人浮于事的臃肿状态,努力打造成为精干的政府,变传统的“金字塔”式行政组织结构为扁平网状结构。

(二)在适度监管规制基础上培育扶持社会公共组织有序发展

在我国,社会公共组织存在着先天发育不足、自治能力孱弱、某些功能运作中被异化等缺陷,但同时,其在公共事务管理中又发挥着重大作用,在凝聚社会资本、吸纳整合社会各阶层的利益要求、提升公民的使命感,以及开拓满足公众需求等方面都有其不可替代的优势,故而对其的理性态度应是监管与培育共存。

1.通过主体定位、多渠道筹措资金等方式加强对社会公共组织的培育

政府要培育社会公共组织的民间根基,淡化其行政色彩,坚持其民间化方向。社会公共组织也要有自己的准确定位,提升自治性和相对独立性,要加强队伍建设,通过完善培训机制等方式提升其能力,在人力资源配备上要选择具有公益精神、公众责任感和使命感较强的人员,激发其奉献精神,扩大志愿者队伍。

要多方位筹措资金,实现资金来源的多元化、资金结构的合理化。除政府直接注资外,要鼓励向基金会等组织融资,争取民间捐款。另外由于捐赠人往往希望所捐款项能够全部或尽可能多地用于社会公益事业,而社会公共组织的工作人员供养及日常办公经费又常常只能从捐款收入中列支,所以对其还要适当减免税收,对向其提供捐赠的企业和个人实行税收减免等优惠政策,以缓解其运作中的资金瓶颈束缚压力。

2.通过外部予以法规支持、内部加强自律的方式获得合法性认同

就目前而言,我国关于公共组织的立法现状,限于《宪法》宏观统领,出台了《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》《基金会管理条例》以及一些与之相配套的地方性法规、部门规章。对所涉及的主要法律关系,从其设立、变更、注销到财务、人事、税收管理,在我国现行立法上也有所规范和调整。^[28]但行政性的规定占据了绝大多数,而关于组织的内部结构、职能权限、财产关系等,则极少规定。^[29]整体来看,立法层级较低,内容过于原则简略,偏监管轻培育,对其重新审视定位很有必要。而且,现行的双重管理机制原本初衷是

在特定短时间内分化行政系统的压力,转移一定的行政风险,但也“带来了责任不清、权限不明、互相推诿等弊端”。^[30]不可否认,公共组织在某些公共事务的服务提供方面会出现一些问题,但在整个社会不断调整的变革期,我们应建立一种激励迸发更大创造力的鼓舞机制,而不是捆绑束缚机制,要激发正能量而不是消极情绪。为此,应建立适度的规制机制,缩减监管强度。

此外,公共组织也要加强自律,从内在道德层面和章程规约等方面来规范自身活动,公共组织的权力直接来源于章程与规约,这种章程和规约实质上是公共组织与一定范围的成员所形成的一种契约,是一种权力的让渡。此外,激励和惩罚机制要同步建立,提升其社会公信力,还可“提倡非政府社会管理组织结合成团体,设立较高的行为与活动标准,促进非政府社会管理组织之间的交流与合作,实现组织之间互相监督、相互学习的成长模式。”^[31]总之,通过多种方式增强其合法性资源,以获得更多的价值认同感。

(三)构建国家与社会良性互动的公共事务多中心治理机制

在诸多的考验之后,人们发现,政府和社会只有彼此通力合作,共同参与公共事务,才能经受得起日益严峻的挑战,公共事务治理领域传统的一元主体封闭式运作模式开始向多元开放化方向演进。

1.构建多中心治理机制的必然性

多中心治理模式,源自德国学者哈肯创立的协同学理论被援用来论证多中心合作治道的逻辑。吉登斯指出,“国家和公民社会应当开展合作,每一方都应当同时充当另一方的协作者和监督者。”^[32]赫夫纳也认为,“公民社会和国家之间不存在零和对立;恰恰相反,公民社会需要一个强大而自制(self-limiting)的国家,国家则必须保障结社自由、自主权和公共生活的活力。”^[33]可以说,我们不可能没有现代国家,也不可能没有自我独立的社会,成熟的社会应该是和政府相互配合的社会。制度分析学派的代表者埃莉诺·奥斯特罗姆教授认为,公共事务的根本治理之道应该是多个主体共同参与,其进一步指出,“中国政府的权力已经开始从单中心的政府走向多中心的自主治理。各种社会行政主体活跃在社会舞台上,参与公共物品的供给使公共行政的主体呈现多元化。”^[34]

多中心治理的着力点在于:“在基础设施等公共事物持续性发展的制度选择中,既保留了集权制度安排的一些优势,还同时增加了其他的分权单位,社会自治优势,也就是说在公共事务的治理中存在着多个中心,从而为公共事物持续发展寻求最优的实现模式,并在多中心的竞争中获得持续的激励源泉。”^[35]它提倡“政府与民间组织良性互动,分工协作,实现对公共事务的共管共治”,^[36]因为“不论是公共部门还是私人部门,没有一个个体行动者能够拥有解决综合、动态、多样性问题所需要的全部知识与信息,也没有一个个体行动者有足够的知识和能力去应用所有有效的工具。”^[37]多元共治可以充分实现优势互补,首先,对政府而言,“遵循集中控制的建议所实现的最优均衡,是建立在信息准确、监督能力强、裁判可靠有效以及行政费用为零的基础之上的”,^[38]而事实上这些基础的具

备只是存在于观念之中；其次，政府的垄断会造成财政危机和官僚腐败，进而引发政府的信任危机；再次，随着社会的分化，利益群体日益增多，政府作为公共服务提供者只能顾及大多数人，某些少数群体可能会被忽视，在这种情形下，社会就完全可以填补政府留下的空白领域，加之社会分工日益精细，某些需要专业技术性的公共服务领域，政府也是力不能及的；而市场也无法为社会解决长远全局性的公益问题，也不具备提供某些基础公共产品的财力和设备，只有充分合作，协调彼此的优势，才能增强社会治理的实效性。这种通过协作和伙伴关系实现对公共事务公共治理的治理话语，“回应了当代人试图超越无政府主义和利维坦这令人焦虑的两极的内心渴求”。^[39]在这种多中心合作治理的机制下，权力运行的向度是上下互动的，它已经打破了金字塔式的官僚层级森严的体制，客观形成了一种网状的权力运行模式。

2. 当下政府主导下的多中心治理模式的具体构建

对于时下的中国而言，虽然倡导多中心治理模式，但“政府的主导”在相当长一段时间内都不会消失，也不可能消失，更不必迅速消失，这有其深刻的社会原因。首先，多中心治理理论强调治理主体的多元化，但事实上，政府观念的更新，政府职能的转变，公共权力垄断局面的打破，是良好治理的前提条件，“没有政府的自觉便没有治理，因为当下中国还不存在能与政府抗衡的力量，更何况其他治理主体的形成与成熟还有赖于政府力量的推动。”^[40]其次，政府是在当下社会中，具有公权力的强权性组织，其代表的公共利益的广泛性及普遍性程度，是其他治理主体远不可及的，此外，政府还拥有着比其他治理主体更多的资源调控能力，其在一定时间内的权威性和所拟政策的号召力、可信度也是其他治理主体所无法比拟的。且中国“在后发外生型现代化启动之后，面临现代化条件或基础缺乏的难题，只有运用国家机器的强大力量才能将那些极为有限的现代化基础条件动员和集中起来，以用于现代化的最关键的环节。通过也只有通过国家机器的力量，才有可能有效地解决现代化初期之后由社会解组与混乱而造成的种种社会问题。”^[41]再次，其他治理主体的公共性是不足的，如市场虽灵活富有效率，但其更多的动机是经济利益驱动，会在逐利的动机下，不愿投资一些必需的公共服务领域，导致公共服务缺失。此外，鉴于中国的民间社会先天孱弱、发育不良，其不可能也无力马上全盘接手重任，否则只会导致社会进入混乱无序状态。可以说，“国家(或政府)主导”仍将在相当长时间内占据主动，在增进整个国家福祉的道路上，社会公共产品、公共事务乃至公共服务的提供，政府仍处于不可忽视的首席地位。

如前所述，政府和社会各有其利弊，普遍共识是要优势互补，基于双方在共治思路下的紧密联系性，笔者不揣引入“嵌入式合作”^[42]来描述这种状态。时下，在坚持党的领导和坚持政府主导的基本定位下，如何充分发挥多元主体的各自优势，形成有效合作局面便成为当务之急。

首先，要树立合作的观念。狄骥曾从社会连带关系的角度出发，论证了各主

体间具有相互合作的义务。^[43]“没有对方的合作,任何一方都不能完成自己的工作和任务,无法实现自身的利益要求,”^[44]政府尤其要转变行政观念和行为方式,要由“划桨者”转向“掌舵者”,转向服务者。

其次,要相互信任、相互依赖、相互支持。“信任是合作的前提,有信任才会有合作,公共行政在当前迫切的任务就是营建普遍的信任关系”,^[45]信任,“能够减轻公众对公共风险决策的交易成本。”^[46]

再次,要构建协商机制。“协商治理,是政治主体基于政治组织和公民的政治权利,以协商和对话的程序和形式达成共识或者协调分歧,以实现国家和公共治理利益目标的特定政治机制。”^[47]良好的治理状态,离不开治理各方,要畅通利益表达渠道,要开放对话平台,信息共享,不能把协商看成是行动的绊脚石,否则可能会出现哈丁“公地悲剧”和奥尔森“集体行动的逻辑”等治理困境。要在哈贝马斯重建交往理性观念的指引下,建立伙伴对话机制,建构良性互动关系。

最后,要扩展合作的场域。虽然在当下,国家充当社会“发动机”的作用不可缺少,社会对政府是依赖和合作关系并存,但随着合作治理的开展,合作关系将占主导地位,社会组织将成为公共事务治理中和政府具有同等功能的一翼,发挥出其不可替代的功能。随着治理进程的推进,要转变仅以“国家”来阐释“社会”的方式,历史进步的最终动力是来源于社会,在重视国家变革的同时,更要关注社会组织自我治理能力的提高,并积极采取相应的方式方法予以培育塑造。

四、结 语

马克思主义学者早在多年前,在对人类社会的产生和发展史进行认真梳理和研究分析后就指出,国家不是从来就有的,它是人类社会发展到一定历史阶段的产物,而它也不会一直存在,最终将会在一定的发展阶段基础上归于消亡,但是公共事务的运作却是相伴人类社会始终的。政府是国家权力的主要行使者,政府的公共权力原本就源自社会,由社会让渡,只是基于社会自身的弱小和能力的有限,社会需要政府存在并代为行使公共权力,但即便这样,也不是所有的公共权力都由政府行使,弗·恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中指出,“管理是所有社会存在的必要条件之一,随着国家的产生,最重要的领导社会的职能便构成了国家管理的范围,同时,一部分管理社会的职能仍由非国家组织去行使。”^[48]伴随着经济的向前发展,社会必然会进一步发育壮大,其自治和自主能力也会得到增强,政府的政治功能将日渐衰微,社会的自组织会承担越来越多的公共事务,直至最终接手国家曾掌管的全部公共事务,并将其内化为自己的组成部分,形成社会自治局面,即“社会把国家政权重新收回”,“变成社会本身的生命力”,^[49]这便是行政权社会化的进化图景。

注释:

[1]参见2018年2月28日通过的《中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议公报》。

[2][3]郭道晖:《权力的多元化与社会化》,《法学研究》2001年第1期。

[4]郭道晖:《社会权力:法治新模式与新动力》,《学习与探索》2009年第5期。

[5]谭宗泽、黎学基:《形式、实质与整合:服务行政阶段论——以德国模式为路径》,《国家行政学院学报》2009年第2期。

[6]周永坤:《社会的法律与国家的法律——从国家与社会的关系看中西法律的差异》,《法商研究》2003年第2期。

[7]鲁道越:《中国历史进程与市民社会之建构》,《中国社会科学季刊(香港)》1994年夏季卷,第173页。

[8]社会国家化,即国家被神化,国家凌驾于社会之上,国家统治、支配、主导和全面干预社会生活的历史阶段。从国家和社会的关系上讲,是有国家无社会的状态,即国家“吞并”社会的状态。在国家和社会的关系模式上,属于强国家—弱社会的类型。参见高清海、张海东:《社会国家化与国家社会化——从人的本性看国家与社会的关系》,《社会科学战线》2003年第1期。

[9]Barraud—Didiera Valerie, Henninger Marie—Christine, ElAkremic Assaad, “The Relationship Between Members’ Trust and Participation in the Governance of Cooperatives: The Role of Organizational Commitment”, *International Food & Agribusiness Management Review*, 2012, Vol.15(1), pp.1—24.

[10]陈爱娥:《行政上所运用契约之法律归属——实务对理论的挑战》,台湾行政法学会主编:《行政契约与新行政法》,台北:元照出版公司,2002年,第87页。

[11]参见李强:《中国政治改革中的现代国家构建问题》,李鹏程、单继刚、孙晶主编:《对话中的政治哲学》,北京:人民出版社,2004年,第4页。

[12][15]应松年、杨伟东:《不断把政府职能转变推向深入》,《中国行政管理》2006年第4期。

[13]石亚军:《转变政府职能须防止因形式主义和官僚主义转而不转》,《中国行政管理》2013年第12期。

[14]石亚军:《推进实现三个根本转变的内涵式大部制改革》,《中国行政管理》2013年第1期。

[16][17]张晓燕:《中国 NGO 发展的社会解读——兼论 NGO 发展中的政府角色》,《行政法学研究》2011年第3期。

[18][美]E.S.萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,北京:中国人民大学出版社,2002年,第324页。

[19]参见吴勇俐、王扬:《发展社会组织 促进社会自治 加强和改善社会管理》,《社团管理研究》2011年第10期。

[20][28]参见张继红:《中国非政府组织法律规制问题研究》,《政法论丛》2004年第4期。

[21]王名、刘国翰、何建宇:《中国社团改革——从政府选择到社会选择》,北京:社会科学文献出版社,2001年,第108—109页。

[22][法]托克维尔:《论美国的民主》,董果良译,北京:商务印书馆,1995年,第100—101页。

[23][美]查尔斯·林德布洛姆:《政治与市场:世界的政治—经济制度》,王逸舟译,上海:上海三联书店、上海人民出版社,1994年,第91页。

[24][美]朱迪·弗里曼:《合作治理与新行政法》,毕洪海、陈标冲译,北京:商务印书馆,2010年,第9页。

[25][26][美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府——企业家精神如何改革着公共部门》,上海市政协编译组、东方编译所译,上海:上海译文出版社,1996年,第32、64页。

[27]杨桦、刘权:《政府公共服务外包:价值、风险及其法律规制》,《学术研究》2011年第4期。

[29]苏力、葛云松等:《规制与发展——第三部门的法律环境》,杭州:浙江人民出版社,1999年,第189页。

[30]汪志强:《我国非政府组织:检视、批评与超越》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2006年第2期。

[31]黎军:《行业组织的行政法问题研究》,北京:北京大学出版社,2002年,第151—152页。

[32]参见[英]安东尼·吉登斯:《第三条道路——社会民主主义的复兴》,郑戈译,北京:北京大学出版社、生活·读书·新知三联书店,2000年,第83页。

[33]参见[美]罗伯特·W·赫夫纳:《公民社会:一种现代理想的文化前景》,李朝晖译,何增科主编:《公民社会与第三部门》,北京:社会科学文献出版社,2000年,第225页。

[34][美]埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道——集体行动制度的演进》,余逊达、陈旭东译,上海:上海三联书店,2000年,第87页。

[35]Elinor Ostrom, *Understanding Institutional Diversity*, New Jersey: Princeton University Press, 2005, p.123.

[36]燕继荣:《协同治理:社会管理创新之道——基于国家与社会关系的理论思考》,《中国行政管理》2013年第2期。

[37]J.Kooiman, “Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity”, In J.Kooiman, Ed., *Modern governance, New Government— Society Interactions*, London: Sage Publications, 1993, pp. 35—48.

[38][美]迈克尔·麦金尼斯:《多中心体制与地方公共经济》,毛寿龙译,上海:上海三联书店,2000年,第78页。

[39]参见张凤阳等:《政治哲学关键词》,南京:江苏人民出版社,2006年,第312—313页。

[40]曹现强:《公共性的现代回归:从统治到治理——对治理理论的一点思考》,《山东社会科学》2007年第1期。

[41]孙立平:《后发外生型现代化模式剖析》,《中国社会科学》1991年第2期。

[42]嵌入,百度百科对该词的解释有三项:牢固地或深深地固定或树立;紧紧地埋入;镶入。可以说,嵌入一词深深地反映出一事物和另一事物的紧密融合性,而政府与社会的相互嵌入,反映出两者之间不可分割的紧密程度和互塑融合状态,采用嵌入式合作来形容这种关系,可以深刻地反映出政府和社会在公共事务经营方面的紧密关系和彼此融合趋势。

[43]相关论述,可参见[法]狄骥:《宪法论》,钱克新译,北京:商务印书馆,1962年,“第二版序言”、第49页、第63—64页。

[44]Michael McGuire, “Intergovernmental Management: A View from the Bottom”, *Public Administration Review*, 2006, Vol.66(5), pp.677—679.

[45]张康之:《行政伦理的观念与视野》,北京:中国人民大学出版社,2008年,第205页。

[46]戚建刚、张景玥:《论信任对公共风险监管法制之构成性意涵》,《政法论丛》2015年第4期。

[47]教育部中国特色社会主义理论体系研究中心:《中国协商治理的基本特点》,王浦劬执笔,《求是》2013年第10期。

[48]转引自[苏]B.M.马诺辛等:《苏维埃行政法》,黄道秀译,江平校,北京:群众出版社,1983年,第3页。

[49]《马克思恩格斯选集》(第3卷),北京:人民出版社,1995年,第95页。

〔责任编辑:刘姝媛〕