

公共领域合作监督的路径选择 ——公共部门共同监督的运作机制探析

刘琳琳

(中山大学 政治与公共事务管理学院, 广东 广州 510006)

[摘要]处于社会转型期的中国,公共领域的监督治理将走向多元化。在处理需要多方协作才能解决问题的过程中,非上下级隶属关系的不同组织需要构建共同监督中的相互合作关系。着重依据当前我国的社会现状就合作模式的进行了探索。

[关键词]公共领域;监督;合作

[中图分类号] D63 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2008)02-0043-03

近30年的改革开放使中国社会结构发生了很大变化,由50年代至70年代国家对社会高度的垂直整合的“纵式社会”横向发展,个体的人不再认同或归属于单一的组织或单位,而是向多样化过渡,以一种新的机制参与社会过程。这种趋势促成了非政府组织中民间组织、社会团体的兴起。同时改革开放还推动了我国行业协会的长足发展。在短短的二十几年里,几乎所有的行业都建立了自己的行业协会,不仅如此上世纪90年代以来,国家对政府机构和政府职能进行改革,一些部委撤销并组建行业总会;还有一部分政府部门进行职能转变,将部分权力下放,大量“有中国特色的NGO(非政府组织)、官办协会”生成。公共领域事务的运作逐渐走向多元组织、多元领导。

“监督”是现代社会的—个重要的“关键词”,“监督”作为公共产品是不可或缺的。在公共领域中,诸多事务的操作和处理会牵涉多方利益,需要多方协作才能解决问题。从不同的利益出发,多方都有或感到有义务、有责任对这类事务的运作过程予以监督;加之近年来反监督的形态越加多样,单一监督主体愈加力不从心;而在中国却是政府长期垄断公共事务监督,传统行政观念根深蒂固。政府不愿割舍权力的前提下,非政府组织就难以在原有体制中有所突破,难以实现相应的自主监督权利和落实相应的监督责任。因而探索行之有效的多方监督机制是我国公共领域的重点也是难点。

一、合作关系形成的制约因素

从中国社会整体来看,一是政府对NGO缺乏正确认识,怕添乱、怕麻烦、怕被监督,重管理轻发展、重限制轻扶持,总认为多一事不如少一事;二是一些企业担心民间组织的发展、监督力量的增大,会增加企业的成本;三是NGO自身存在能力和目标之间的巨大差距:“自身方向和边界的迷失,使一些NGO以和政府的关系好为荣;和公众联系的缺乏,使部分NGO日益沦为自娱自乐的孤岛;而内部管理的粗放和不透明,正使NGO面临巨大的信任危机。”NGO的公信力和道德基础是其以独立地位与政府共同监督合作的最重要的资本。像行业协会等一类非政府组织要受政府的监管限制太多、授权太少,不能保持独立监督能力,更谈不上平等地合作共同监督,构建平等开放的共同监督伙伴关系困难重重。

实际上不同组织在监督中扮演不可或缺的角色,发挥独特的作用,缺少任何一方资源的监督防线都是脆弱的。而政府的执政观念、社会的普遍认知、NGO的公信力和道德基础正是共同监督中合作关系形成的主要制约因素。

二、监督中的合作类型

在不同的监督背景和环境制约下产生的不同适用类型:1.政府同化合作;2.多元主义合作;3.政府授权合作;4.合约制合作等。共同监督下的合作关系类型是权变的,取决于监督对象、社会文明(包括社会的民主行政、法治精神、公民社会的发展程度)、以及合作共同监督的期效等。

(一)政府同化合作

所谓的政府同化合作是指在监督公共领域的某些需要多方协调的问题时,把来自其他各方组织的监督活动吸纳入到政府活动的领域之内。合作监督的形式采用多种监督为行政性质的一体监督。政府以外的各方监督作用不可能与政府的监督截然对立,尤其在中国,这样的社会缺乏在政府架构以外解决公众适宜的渠道,绝大部分公共领域的权力、资源、关系掌控在政府机关及其公职人员手中。非政府组织在监督过程中断然脱离对官方的依赖关系,即缺乏政治合法性,非但不能实现对监督对象的有效监督,组织自身的发展都难以有保障。非政府组织加入政府公共监督体系,拓展公共监督的空间并提高其效率。

(二)多元主义合作

所谓的多元主义监督中的合作关系是指政府组织的监督对非政府组织各方的监督不能形成制约、限制,政府以外的各方监督主体类似于利益集团组织,合作监督的手段多是游说政府、为政府提供监督对象的各种信息。由于不同性质的组织生成于不同的社会公共空间,占据并能够动员各自的社会资源共同参与公共事务的监督,在监督方面形成一定程度的公权力,从而能够通过监督对立法和公共政策过程施加一定的影响。目前这种合作形式运用较为成功的是在环保领域。环保领域已成为中国NGO(非政府组织)最活跃的监督领域。而且绝大多数的环保NGO在监督过程中都与政府有着比较好的沟通渠道,同时在监督时,更多的是去寻找与政府的协作,这就意味着现在无论是民间组织还是政府都是以积极姿态相互面对对方,这样就可能形成一个平等开放的共同监督伙伴关系。这样多元的民间、社会、政府平等开放的监督合作关系,将更有利于公共服务政策的执行。

(三)政府授权合作

这种共同监督合作关系是政府组织授予其他相关组织一定的监督权,多方组织共同就监督问题制定公共政策,并监督自己的成员遵守。政府以外的各方组织其监督行动及其所特有的影响功能对现代公共管理提出了挑战,政府应当考虑在一定程度上授权放手鼓励非政府组织发挥更大的监督作用。通过接受政府委托、授权不仅可以节省政府的监督资本,更重要的是非营利组织、社会团体、民间组织等兼备了社会合法性与政治合法性,从而进一步提高了对公共领域的监督质量。获得了合法的监督权同时也意味着接受了政府对NGO本身相应的监督,便于预防NGO组织打着“为民请愿”的牌子实现自身组织利益的可能。这样就实现了多方监督组织在公共服务领域里助力互补、合作互动、共同发展。

多数非政府组织是社会公共事务的参与者,他们在社会活动中多能依法行事,对于法律法规状况往往有着深切的体会,容易发现法律法规中存在的漏洞、薄弱环节或者不适应现实需要的地方。为了维护社会公共利益或者所代表的群体的利益,依据《立法法》和其他相关法律的规定,多方监督组织可以对政府的立法行为进行有效的监督,向有关部门提出法律法规的审查意见或者立法建议。

对政府管理及其地方政策、立法的监督也是公共事务监督中的一项重要内容,多方组织包括社会团体、企事业单位等合作

对政府管理的监督,从本质上说也是对政府的支持与促进,通常,它可以纠正政府管理的偏差,促使政府完善管理中的不足,推动政府管理朝着公开、公平、公正和高效方向发展,进而增强政府管理的有效性和合法性。

(四)合约制合作

即相互合作的监督主体之间订立协调条款,就各方利益和监督事宜达成一致意见,并以制度化的形式规定下来。有些非政府组织如行业协会本身就是各监督对象的联合组织,因此政府组织与行业协会之间的合作监督又具有了双重性质,因而监督主体之间以及监督主体与监督对象之间在监督问题上有必要制定各方均能认可的规则、达成共识,做好协调工作,达到监督实效。“如果人们达成了一种共识,认为占用者应该遵循自己所制定的规则,那么在监督某一特殊资源使用中的许多不利因素就会被抵消。有关规则的合法性和遵循规则的必要性的共识会降低监督成本,而缺乏这种共识则会增加监督成本。”

三、我国多部门合作监督的现状

“自下而上”形成的非官方监督主体与政府组织合作门槛高,政府监督力量过于强势。政府对任何个体之间自愿、自发形成的组织监督抱有担心或不信任,对其成立设置了很高的门槛。中国民间组织登记管理的两个主要法规《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》都规定,登记注册由各级民政部门来管,而日常性事务由业务主管单位来管,在成立登记时,发起人必须要向登记机关提交业务主管单位的批准文件。按照这种原则成立一个全国性的NGO,得找一个国家部委级的“婆婆”来监管,其难度之大可想而知。种种限制使来自民间组织的监督权利变成了由政府批准的特权,而能够获得合法身份的民间组织仅占10%,另外的众多组织不要说与政府共同监督,就连身份都是非法的。

官民不分,政府之外的组织独立监督的地位难保。以政府规定的方式取得合法身份的NGO,其监督行为已被抹上了浓重的政府选择的色彩。而那些名义上是民间组织的官方协会更是与政府部门“一套班子,两块牌子”,这“一套人马”既是政府部门成员,又是非政府组织成员。行业协会不代表行业,没有监督自主性,其实质与政府独家监督无异,非政府组织监督形同虚设,这样的合作机制问题就很严重了。本身行业协会的监督是为了弥补政府监督的不足,现在反受政府控制,行业自身职责和利益无法实现,政府监控也变得单薄无力。如果说社会合法性是各方组织在公共领域发挥监督作用的基础,那么“在中国的公共领域的任何事物首要解决的却是政治合法性问题。”尤其对于那些土生土长的非官方组织,就是要找到挂靠单位,使自身的监督行为具有行政效力。社会团体本是一种群众自治的组织,却都主动使自己兼具一种国家政治单元的功能,而在公共领域的监督也便成为一种政治责任。

对于共同监督下的合作关系,公民社会、监督主体和监督对象准备不足,观念难以转变。政府与民间组织之间体现的是国家与社会的关系,而两者在公共领域的监督问题上,无疑有着殊途同归的利益交集。但是在长期垂直管理的“纵式社会”所形成的观念,使这样一些为公益代言的完全依赖民间力量运作的组织,其监督常常在与政府监督的冲突中,在监督的社会合法性与政治合法性的碰撞中遭到公众和受控于政府的舆论媒体的误解。

四、运作机制的合理选择

若能在公共领域的监督中发挥政府组织和非政府组织各自的监督优点,采用多组织的横向平等监督合作关系,这种合作类型是较为理想的。这种类型中社会团体、行业协会等非政府组织独立自主地实施监督。监督结构由政府垄断转变为多层监督结构,通过社会团体等非政府组织在更大范围内调动监督力量,整合公共监督资源、促进成员彼此相互监督合作,可以大大节省监督资本,并能够相互弥补监督缺陷,全方位、多层次提高监督效能。

中国以社会团体为代表的非政府组织在公共领域从事监督

向来要受到严格的管制,这是社会控制为主要治理目标的一个“安全策略”。目前非政府组织官民色彩兼备和政府监督理念的转变,使得多方组织可以相互利用各自社会资源,尤其对于非政府组织利用政府部门的资源和自上而下的权力体系,可以使非政府组织在监督行为推动和计划安排上更具效率和合法性;而体制外的身份又使非政府组织在资源动员中更具有弹性,可见这种“中国特色”的特殊性质也并非一无是处。中国的非官方各组织对公共领域进行监督的过程中在政治上必须满足政府监督控制的要求和原则。这些组织的身份和监督行为是否得到官方认可直接影响它们在社会中监督空间的大小以及监督程序的建构。相比之下由多方组织建立具有平等监督地位、均等监督责任的合作关系,纵使可以充分发挥各自监督优势,形成强大的监控系统,却又与我国当前这个社会格格不入。因而在寻求合理而理想的共同监督下的合作关系时,照搬他国模式不适应中国的现状;过于强调中国特色又会使政府与非政府组织监督中的合作关系发展失去明确的方向。

经过对我国现状的分析,处于社会结构转型期和公民社会发育期的中国社会应考虑的选择,是采取由政府相对主导的准合作主义监督合作方式,并通过法律将这种共同监督规范化、制度化、合法化。以此为基点,在未来公民社会的深化发展过程中循序渐进地向多方组织更具平等地位的合作关系迈进。

这种合作关系一方面考虑到非政府组织监督力量相对弱小,需要政府部门给予经费的支持、政策的鼓励,要求非政府组织的监督在政治上与政府的目标保持必要的一致性,以得到政府组织对政治、行政合法性的认可,提高监督效力,使监督和改善建议等一系列程序更具效率;另一方面在社会转型背景下,政府须重视多方相关组织在国家关系重构过程中的角色和作用。体制外的身份使非政府组织在监督过程中牵涉较少的利益关系,监督机制也更具弹性。由政府相对主导的准合作主义监督模式下的政府组织与非政府组织合作监督能够增进地区的公共利益,特别是通过社区内群体自发互助式的参与监督使民主机制得以真正建立。政府组织若能以“足够的宽容和最大的善意”动员多方力量协同监督,慎重考虑接受非政府组织的监督建议,就可以经由多方组织多种渠道同市场发生互动关系,弥补政府失灵和不足。各方监督主体不能仅仅安于当下作为政府监督的配合者,依照政府指令行事,都应在自身专业能力的建构中争取更独立的监督地位,增强监督权威,长久发挥应有的监督作用,以保障社会良性发展。我们强调公共领域多组织共同监督中形成良好的合作关系要义,正是在监督方面注重公民社会生活的民主化实践和制衡政府权力扩张。在合理的合作机制下,必能实现国家与社会、政府与市场的良性互动,实现公共领域多元合力,和谐共处。

[参考文献]

- [1][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[M].上海:上海三联书店,2000.
- [2][美]海耳·G. 瑞尼.清华公共管理译丛 理解和管理公共组织(第二版)[M].北京:清华大学出版社,2002.
- [3]King, Cheryl Simrell and Camilla Stivers, Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era (Sage, 1998).
- [4]John Nalbandian, “Facilitating Community, Enabling Democracy; New Roles of Local Government Managers”, Public Administration Review, Vol. 59(3)(1999).
- [5]Robert B. Denhardt, Public Administration: An Action Orientation, 3d. ed. (Harcourt Brace, 1999)
- [6]David H. Rosenbloom, Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector, (McGraw-Hill Company, Inc., 2002)
- [7]Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt, New public service, Serving, not Steering (M. E. Sharpe, 2003)

[责任编辑:陶爱新]

(下转第47页)

断创新。总之,对大学生进行诚信教育是一项复杂的系统工程,需要政府、社会、学校和家庭等各方面密切配合,高度重视大学生诚信教育,积极探索诚信教育的新思路,真正培养出具有诚信意识和精神的新一代高素质大学生。

[参考文献]

- [1]赵茜,陈利.当前大学生诚信缺失之原因探析[J].辽宁行政学院学报,2008,10(2):109-110.
[2]张青.当前大学生诚信状况分析及对策[J].长春工业大学学报(高教研究版),2005,26(4):76-78.

- [3]苟朝莉.关于构建大学生诚信教育体制的思考[J].重庆工商大学学报(社会科学版),2005,22(2):145-147.
[4]彭华丽.高等学校要进一步重视诚信教育[J].湖南大众传媒职业技术学院学报,2008,8(1):102-103.
[5]周建辉.对高校大学生诚信教育的探讨与研究[J].西北工业大学学报(社会科学版),2005,25(1):78-80.
[6]段婕.高校诚信教育的误区刍议[J].山西财经大学学报(高等教育版),2004,7(3):4-6.

[责任编辑:陶爱新]

The deficiency of honest education in unversities and its countermeasures

WANG Jun-kui

(Langfang Polytechnic, Langfang 065000, China)

Abstract: Colleges and universities are the important bases to cultivate qualified professionals needed in the society. Educating students to be honest and keep their promises is one of the objectives of our moral education. This paper discusses that many college students do not have credit awareness, analyzes the cause for this phenomenon and makes suggestions for construction of college students' credit system.

Key words: education and administration; fault of honesty; reason and countermeasures

(上接第44页)

Path choice of cooperation and supervision in public field

—Explore the operating system of co-supervision in public department

Liu Lin-lin

(The School of Government of Sun Yat-sen University, Guangzhou 510006, China)

Abstract: In the period of transition of China, the supervision and control of the public fields will develop pluralistically. In the process of coping with the problems need multi-cooperations, various organizations with relationship of administrative non-subordination have to construct the relationship of cooperation with co-supervision. According to the present situation in our country, this paper stresses the exploration on the pattern of cooperation.

Key words: public fields; supervision; cooperation