

多中心治理视野下社会中介组织与政府的关系解读

林安红

(福建师范大学公共管理学院, 福建福州, 350007)

摘要: 政府、市场和社会三维框架下的多中心治理模式是社会中介组织兴起和发展的理论基础, 其核心观点“以社会制约权力”是社会中介组织蓬勃发展的动力。社会中介组织与政府的关系, 多元主义民主理论主张对抗性竞争, 合作主义主张协商合作, 协商竞争应是社会中介组织与政府的理性关系。社会公益供给为社会中介组织与政府共同发展提供了契合点, 政府权威型和社会中介组织志愿型两种供给模式相结合, 不但可以最大限度地实现社会各阶层的利益, 而且能够化解各种社会矛盾, 促进社会的和谐发展。

关键词: 多中心治理; 以社会制约权力; 社会中介组织; 协商竞争; 权威型供给模式; 志愿型供给模式

中图分类号: D631.12

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2007)04-0431-07

一、多中心治理理论与社会中介组织的兴起和发展

多中心治理理论是在公共管理研究领域出现的一种新的理论, 其理论的创立者是以奥斯特罗姆夫妇(Vincent Ostrom and Elinor Ostrom)为核心的一批研究者。该理论在20世纪90年代以来具有广泛影响, 其在处理国家与社会、政府与市场、公共部门与私人部门的关系上提出了新的思路, 它强调各种公共的或私人的机构以及公民个人采取各种方式共同管理公共事务, 共同分担解决公共问题的责任; 强调在公共事务管理中要建立国家与社会、政府与民间、公共部门与私人部门的互相依赖、互相协商、互相合作的关系。

“多中心”是以奥斯特罗姆为代表的制度分析学派提出的概念, 同时也表明了一种新的理念和制度安排。多中心是指多个权力中心和组织机构治理公共事务, 提供公共服务。实际上它是一个“有点麻烦”的词^{[1](7)}, 涉及到广泛的公共领域, 例如市场体制的多中心、司法决策的多中心、宪政的多中心、政治领导选择和政治联盟组织的多中心、公共服务经济的多中心等, 在公共治理中则主要指生产的多中心和治理体制的多中心。其治理体制存在许多决策中心, 它们在形式上是

相互独立的。相对于传统的单中心治理方式, 在多中心的治理机制中, 需要借助多样化权力和政府单位, 以解决不同范围的公共治理问题。即“在多中心体制中不同政府单位行使权力的本质差异极大。其中一些具有一般目的的权力向一个社群提供内容广泛的公共服务, 另一些是特殊目的的职权, 它可能仅只提供例如灌溉或道路系统的运营和维护这类服务。这些政府单位的多样化功能意味着个人同时在几个政府单位中保有公民身份。”^{[2](285)}同时, 对于许多公共治理问题来说, 需要权力或政府之间通过合作、协商、谈判而不是简单的行政规划和命令来解决。多中心这一术语正好概括了这样的交叠生产层次和多个领域政治互动中的治理智慧。

同时, 多中心治理以自主治理为基础, 允许多个权力中心或服务中心并存, 强调自发秩序和自主治理的基础性和重要性。“多中心体制设计的关键因素是自发性”, “自发性的属性可以看作是多中心的额外的定义性特质”^{[1](78)}。多中心治理以自发秩序为基础, 强调治理的自主性, 反对政府治理权力的垄断和扩张。“自发秩序或多中心秩序是这样的秩序, 在其中许多因素的行为相互独立, 但能够作相互调适, 以在一般的规则体系中归置其相互关系。”“多中心体制发展有序关系方面是‘自发的’, 自我组织的倾向在若干不同的行为层次上就必然发生。”^{[1](76)}因此, 可以说多中心治理提供了一种认识公共管理问题的新知识。

收稿日期: 2007-06-25

作者简介: 林安红(1983-), 女, 福建永春人, 福建师范大学公共管理学院2005级硕士研究生, 主要研究方向: 政府治理与行政现代化研究。

无可否认,市场机制是迄今为止最有效地配置资源的一种方式,然而,即使在发达的市场经济中,市场机制的作用也会由于垄断、外部效应、公共物品等因素的影响而受到限制,从而出现市场失效的情况。所以,在市场不发达的条件下,市场机制运作的结果不仅达不到理论上的帕累托最优,就连其基本的资源配置功能也难以得到充分的发挥。这样,政府就要面临着两大困境:一方面不仅要面临市场机制内在缺陷的问题,还要面临着市场机制力量薄弱,不能较为充分地发挥配置资源的作用的问题;另一方面,市场经济是一种自主经济和竞争经济,市场机制对资源配置起主要作用,政府不直接干预市场活动主体的行为,只能通过各种间接手段调控、规范生产经营活动。因而,市场经济必然会划定政府权力的范围,迫使政府重新调整其职责和功能,限制政府的结构和规模。同时,政府在市场不发达的条件下还必须把属于市场调节的职能转移给市场。

在这种情况下,政府一方面要通过其他途径来解决市场失效问题,承担政府微观经济管理职能弱化后的部分职能;另一方面又要借助其他力量来填补对某些领域直接参与、直接管理手段的放弃和间接调控机制尚未健全所形成的宏观管理和调控机制的结构真空。著名经济学家道格拉斯·诺斯曾指出,从不发达、不规范的市场经济向发达、规范的市场经济的过渡、转轨过程中,存在着两种对立的历史轨迹,诺思称之为 *lock in*(锁定)和 *path dependence*(路径依赖)^{[3](123-139)}。而在这种转轨过程中,要避免极易出现的 *lock in* 现象,就必须找到一种 *path dependence*,即归根到底要找到一种使市场与政府之间相互补充、相得益彰、相互促进的通道。建立在市场契约关系的基础上而不是建立在行政权力的基础上的社会中介组织就是重要的 *path dependence*^[4]。其作为政府和私营部门之外的“第三种力量”,有效的弥补了经济改革和政治改革导致经济领域和社会领域留下的一些管理和服务“真空”,对政府和市场起沟通、协调的作用,尤其是发挥了一种“以社会制约权力”的效用,构成一个三元权力结构的稳定格局。

所谓“以社会制约权力”中的“社会”是一个经过特殊限定的“社会”,是社会中介组织,是指“来自社会的组织和力量”,社会中介组织便是其中的一大重要组成部分;“制约”是一个广义的概念,包括约束、监督、影响、分工协作、沟通等多重含义;“权力”主要是指作为“特殊的公共权力”的国家

权力^[5]。现代民主强调国家与社会的互动,政府与公众都需要积极参与国家事务的管理,政治由“统治”走向了“治理”。在这样一种民主实践下,对公众来说,通常采取“以权力制约权力”无疑是一种消极的方式,这种只依靠国家权力自身的行为来制约权力,从而达到保护公共权利的目标,但公众不能通过自身的行为来保护自己的权利。这种“消极的”民主政体“只能防止某些弊端的发生,而不能保证良好政治的实现”。^{[6](196)}并且所谓的民主虽然是人民自己掌握权力,但是,如果民主到这里就不再深入的话,就可能达不到预期的效果,古希腊的所谓“暴民政治”正是这种“民主悖论”的典型。同时对于人民掌握的权力,也需要给予必要的制约,因为即使是人民的统治,也存在着权力之间的分工,由不同的个人或组织具体行使权力。况且,在当今政治生活中,普遍存在的是代议制民主。人民并不亲自行使权力,而是选举自己的代表代替自己行使权力。这种代议的结果往往是代表成为“职业政治家”,人民对代表失去了有效的“控制”,从而很难保证代表的行为与人民利益完全一致^{[7](33)}。就是说,制约国家权力成了代表的行为,公众则失去了制约权力、保障自身权利的机会,只能消极等待代表为自己实现权利。意识到这一点后,公众可以选择其他的途径来制约权力,比如通过自己的组织和力量,参与政治生活,监督国家权力行为,从而达到制约权力、保护权利的目的。这种“以社会制约权力”作为一种积极的方式,通过以公众为中心的社会组织和社会力量的积极行为为公众提供了大量直接参与的机会,公众的制约活动能够直接作用于国家权力,对政治权力构成制约,从而保护公众和社会的权利。

从现实看来,社会直接参与确实能够弥补间接民主的某些不足,特别是能为公众提供一种参与国家事务和自身事务管理的机会和渠道,从而使人民的权力、人民的统治在更广的范围内能够成为现实。同时,社会的直接参与也能够对国家权力形成一种制约。这种制约有可能是直接的,也可能是间接的。比如社会力量中大众传媒的舆论监督就能够对国家权力形成比较大的压力,从而达到约束国家权力的目的,这就是一种直接制约。在更多的情况下,由于社会参与而对国家权力形成的是间接制约。例如各种社会团体、中介组织参与社会公共事务的管理,承担一定职能,虽不是对国家权力的直接制约,但由于社会团体的这种职能分担使国家权力不能随意干涉这些社会事务的管理,不能随心所欲,事实上对国家权力形成了影响,

也就对国家权力构成了一种广义的制约。

二、社会中介组织与政府的关系

政府与社会是相互影响、相互制约的关系。政府机构改革是政府对社会变革的回应。社会变革规定了政府变革的方向和内容。政府变革规定和制约了社会变革的性质和程度。政府与社会的这种互动关系，要求我们把政府机构改革与社会中介组织的发育纳入到同一个整体分析框架中。

在这一整体分析框架中，如何处理社会中介组织与政府的关系，已经成为政治生活的重要内容。为此，有必要确立处理这一问题的指导原则。对此，学界一有两大对立的观点：

（一）多元主义民主理论主张的对抗性竞争

20世纪以来在西方出现的多元主义民主理论，主要是以美国的实践为基础而发展起来的一种民主理论，并在20世纪中期成为一种主导性的话语，其主要代表人物是罗伯特·达尔。多元主义是在精英民主理论的基础上发展起来的。精英民主理论强调民主是由少数在选举中获胜的社会精英进行统治的，而精英主要以政党的形式组织起来并参与竞争。多元主义认为，精英民主理论很少关注选民与精英之间的地带，“公民在一个以精英的竞争性冲突为特征的世界中是孤立无援、软弱无力的。在这种论述中，很少注意社区联合会、宗教团体、工会和商业组织这类广泛存在于人民生活中，并且以复杂的方式把人民的生活与形形色色的制度联系起来的‘中介’团体。”^{[8](254)}多元主义承认，公民个人可能对政治竞争影响较小，但公民的组织对政治并不是无能为力的，他们主要依靠利益集团来实现对竞争的影响。因此，多元主义的活动方式必定是**对抗性竞争。多元主义“遵从韦伯的看法，把权力配置的多个决定性因素也就是多个权力中心的存在作为分析的出发点。”^{[8](255)}这多个权力中心之间是相互竞争的关系。在多元主义模式下，各利益集团在相互“讨价还价”的过程中实现竞争，并通过与政府的“讨价还价”影响政治决策。所以，对抗性竞争既存在于利益集团之间，也存在于利益集团与政府之间。

多元主义模式下的各利益集团是相互平行的关系，彼此独立，不存在从属关系，因而也不存在等级差别。多重利益集团各自围绕特定的利益和目标。以政府决策为指向而展开各种压力活动，这就导致利益集团之间不可避免地存在对抗性竞争，特别是利益相对的团体之间，如堕胎委员会与反堕胎委员会之间的竞争。同时，利益集团作为独立的社会力量，与政府

进行“对抗”，对政府施以监督和制约。正如潘恩倡导的，“市民社会对抗国家(civil society against state)”。利益集团并不是政府的附属品，相反，它们主要是通过建立自治性的市民社会领域来限制政府的活动领域和权力范围，与政府展开对抗，特别是针对政府权力扩张行为，利益集团都会积极反对。利益集团通过完成政府所无法替代的日常生活中“那些数量甚大而规模却很小的事业”，从而“使社会的活动不由政府包办”，使政府不实行“令人难以容忍的暴政”。^{[9](638)}

（二）合作主义主张的协商合作

合作主义本是一种具有较长历史的理论，但是以前的合作主义因为与威权体制联系紧密而没有受到重视。20世纪中后期得益于欧洲一些国家成功的实践，合作主义重新得到重视，并由德国学者施密特等加以系统概括，从而成为了一种影响比较广泛的理论。

合作主义是为解决多元主义的困境而发展起来的，所以其利益集团观也与多元主义的对抗性竞争完全不同，合作主义认为多元主义倡导的对抗性竞争可能演变为团体冲突，进而在与政府的关系上存在不可调和性。竞争性的利益集团不承担公共责任，置国家整体利益于不顾，合作主义把这种状态视为“社会病态”，它强调协调与合作，强调为实现社会整体利益需要减少和控制冲突。施密特认为，“合作主义，作为一个利益代表系统，是一个特指的观念、模式或制度安排类型。它的作用，是将公民社会中的组织化利益联合到国家的决策结构中”。“这个利益代表系统由一些组织化的功能单位构成，它们被组合进一个有明确责任(义务)的、数量限定的、非竞争性的、有层级秩序的、功能分化的结构安排之中。它得到国家的认可(如果不是由国家建立的话)，被授权给予本领域内的绝对代表地位。作为交换，它们的需求、领袖选择、组织支持等方面受到国家的一定控制。”^[10]在合作主义模式下，广泛存在的是合作而非对抗，利益集团以协商和合作的方式进入政府过程，而不是采取对抗性竞争的方式，这样，政府与利益集团之间、利益集团体系内部都可以避免多元主义模式下因竞争而产生的混乱和冲突，相反，它可以在合作基础上形成一定的秩序。

（三）协商竞争：社会中介组织与政府的理性关系

无疑，多元主义与合作主义在理论上的争论并没有结束，也没有明确的结论。作为现实政治模式，二者在实践中都有成功的一面，同时也都暴露出某些问题。

在多元主义模式下，众多利益集团之间的“无限竞争”状态容易导向冲突。虽然多元主义者认为自发的大范围的竞争能够实现自然的平衡，但事实也证明，无限竞争无法避免利益冲突和失衡^[10]。同时多元主义认为利益集团完全是自治组织，政府不应该介入利益集

团的活动,只有多元自治,才能相互制约,最终达成一致和平衡。“多重独立的社会组织的存在,提供了一种相互控制的机制,从而能有效地抑制等级体系和支配。但关键在于,多元的社会组织的存在,使得各种统治资源的拥有呈分散化状态,从而使得统治者进行垂直统治的成本增大。理性的统治者在统治成本高于统治收益时,有可能放弃对某些事务的控制。”^{[11](277-278)}

相对多元主义,合作主义认为社会利益冲突应通过协商合作的途径来实现。然而在合作主义的语境下,在利益集团与政府的关系中,一般的行业协会等利益集团没有与政府接触的机会,它们只能从属于关键的垄断性利益集团。但关键的垄断性利益集团与政府之间也不是对抗关系,而是协调基础上的相互支持:它们互相承认对方的合法性资格和权利,利益集团对相关的公共事务有建议、咨询和组织本体系的责任,政府对利益集团的领袖选举、利益诉求和组织支持等事项应有一定程度的支持^{[12](26)}。然而,代表不同利益的关键利益集团数量有限,并且体系内的组织以层级秩序排列,从属于垄断性利益集团,此并不利于各方利益诉求的真正表达。

凡此种种表明,不管是对抗性竞争还是协商合作,二者各有其优势和缺陷,其理论都不能妥善处理利益集团问题。而在每个高度组织化的现代社会中,利益集团都是政治生活的重要因素^{[13](194)}。这是现代民主政治的普遍现象。但是当代中国政治制度的特殊性决定了利益集团没有存在和发展的空间,也缺少必要的条件。然而,改革开放给中国带来了翻天覆地的变化,其中之一就是社会阶层分化、社会结构变化和社会利益的多元化,随之而来的是利益相同或相近的社会成员形成的团体出现。这些利益团体或者是有组织的,或者是自动结合的,但它们都在一定时期内、一定程度上追求共同的利益,所以它们具有利益集团的部分属性。但是,这些团体又不是严格意义上的利益集团,突出体现在它们对政治、社会生活的影响,在主动性、方式、程度等方面都与利益集团相去甚远。鉴于此,这些团体被称为利益群体更合适一些。而当代中国处理利益群体问题,可以借鉴多元主义和合作主义的合理成分,即多元主义利益集团观的积极性在于提倡竞争,在竞争中实现社会利益,同时对政治权力也是一种监督和制约。合作主义利益集团观的积极因素在于它重视秩序,提倡通过协商的途径解决利益追求。对当代中国来说,既不能压制各利益群体利益追求的积极性,又要避免竞争带来的社会不稳定,因此,有必要采取综合性措施,协商与竞争并举。

协商竞争的基础是协商,同时允许一定形式的竞争性因素的存在。它不是协商与竞争的机械相加,而

是二者的有机结合。社会主义制度下各利益群体之间的利益冲突并不是对抗性的,而是根本利益一致基础上的具体利益差别。根本利益的一致性决定了协商的可能性和基础地位,具体利益的差别又使小范围的利益竞争成为必然。协商是相对于冲突而言的,并不排斥和对立于竞争。协商所强调的是在具体利益差别基础上的协商,强调的是社会发展的有序性。协商是为了创造共识,是为了使社会利益群体的具体利益能够在党的领导下实现一体多元共存和总体协调发展。但是,不同利益群体的存在,决定了不同意见和利益追求的存在,竞争也就不可避免。在社会主义的政治生活中,也不可能强求一种声音,要适当增加竞争性因素。这是满足不同利益追求的需要,也是处理利益群体关系的需要。同时,竞争又要有所控制,是有序的竞争。这种控制不是采取合作主义的层级利益结构,而是党和政府的总体控制。在党的领导下,在共同利益的基础上,通过人民代表大会制度、政治协商制度、统一战线组织,推动利益群体之间的良性竞争-协商发展。通过党领导下的协商竞争,不但可以最大限度地实现社会各阶层的利益,而且能够化解各种社会矛盾,促进社会的和谐发展。

三、社会公益供给:社会中中介组织与政府共同发展的契合点

以上述分析为基础,笔者认为社会中中介组织与政府的协商竞争其出发点和最终归宿点都是为了增进其成员的利益,为其成员提供不可分的、普遍的利益,从而达到集团成员共有的目的,换言之就是以社会公益供给为最终契合点。而社会公益按照内容划分,分为公共物品型公益、慈善与维权型公益、价值型公益等,它们最终归于公共产品型公益的统一模式,它们的最大特征就是这些价值是社会整体性的,一旦提供将为社会成员所共同拥有。而公共产品基本可以分为三类:第一类是纯公共产品,即同时具有非排他性和非竞争性,如国防、公平的收入分配、有效率的政府或制度、环境保护、基础科学等。第二类公共产品的特点是消费上具有非竞争性,但是却可以较轻易地做到排他,如公共桥梁、公共游泳池以及公共电影院等,又称俱乐部产品。第三类公共产品与俱乐部产品刚好相反,即在消费上具有竞争性,但是却无法有效地排他,如公共渔场、牧场等,又称共同资源。俱乐部产品和共同资源产品通称为准公共产品,即不同时具备非排他性和非竞争性。准公共产品一般具有“拥挤性”的特点,即当消费者的数目增加到某一个值后,就会出现边际成本为正的情况,而不是像纯公共产品,增加一个人的消费,边际成本为零。

传统的观点认为，国家理所当然所有公共产品的供应者。然而，现代社会的发展，让国家(政府)承担所有公共产品的生产和供应已成为不可能。现代治理理论认为：治理意味着一系列来自政府又不同于政府的社会公共机构和行动者对传统的国家和政府权威提出挑战，政府并不是国家唯一的权力中心，各种公共的和私人的机构只要其行使的权力得到公众的认可，就都可能成为在各个不同层面上的权力中心^{[14](24)}。也就是说，政府并不是公共产品的唯一提供者，在政府之外还存在其他成功的公共产品的提供者。正如文森特·奥斯特罗姆所说：“每一公民都不由‘一个’政府服务，而是由大量的各不相同的公共服务产业所服务……大多数公共服务产业都有重要的私人成分。”^{[1](106)}彼得·德鲁克则在他的名著《不连续的时代》中写到：“提供服务并不是政府的义务，政府的义务是保证服务提供得以实现。”由此，政府应将自己在公共产品供给上最主要的职能定位为“掌舵”(决策、指挥、控制、监督)，而不是“划桨”(具体生产)，而且，公共产品的提供形式应根据公共产品的性质(即纯度)而多样化。

根据公共产品的分类以及政府和社会中介组织各自的特性，公共产品供给主体多元化是必然趋势。政府权威型和社会中介组织志愿型两种供给模式相结合应是公共产品供给较为合理的方式。

(一) 政府权威型供给模式

所谓政府权威型供给，就是作为国家机构的政府以权力运作方式向社会提供或生产社会所需要的公共物品，因此也可以简单称作政府供给。即政府以公共权力为后盾，以权威手段供给公共物品的模式，是人类社会所发明的无数个制度安排中最重要的一个。

“凡是属于最多数的公共事务常常是最少受人照顾的事物，人们关怀自己的所有，而忽视公共的事物；对于公共的一切，他至多只留心到其中对他个人多少有些相关的事物。”^{[15](48)}于是政府自然而然成为人类为满足对公共物品和公共服务的需要而创造的最大的、最重要的制度设施，通过行使公共权力，承担公共责任，运用公共资源，处理公共事务，维护和促进公共利益，即政府的天职就是提供公共物品。尽管这一论点已毋庸置疑，但并不意味这公共物品只能由政府供给，根据公共物品的特性及经验表明，政府供给亦存在着局限性，它主要针对的是纯公共产品(例如：国防、法律、内部治安秩序等)、准公共产品中的自然垄断性公共物品(例如：电力、煤气、通信等基础设施)以及福利物品(例如：教育、医疗、社会保障等)。

政府作为行动主体直接生产公共物品和服务的情况被概括为三种类型：政府服务、政府出售和政府间协议。在政府服务类型中，政府既是物品和服务的安

排者和资金供应者，也是物品和服务的直接生产者。在政府出售类型中，政府是物品和服务的生产者，物品和服务的安排者同时也是消费者。在政府间协议类型中，地方政府之间在供给公共物品问题上的合作，一个地区的政府是生产者，另一个地区的政府是安排者。而政府生产形式包括两种类型：一是政府机构及其雇员生产的公共物品和服务。二是政府的企业及其雇员生产的公共物品和服务。在如立法、国防、警察服务、司法服务、行政管理、军队给养、基础科研、外交关系等纯粹的公共物品和服务类别中，一般由政府生产与无偿供应，以使得全社会能够免费消费。在准公共物品领域中的自然垄断性物品类别中，政府供应与政府生产的相结合，最典型的表现是政府创办企业。政府企业是政府生产公共物品的重要载体，尽管其在公共产品供给中发挥了不容忽视的作用，但是政府举办的企业在生产公共产品和服务时存在的一些固有特点，如结构的一体化和单中心化，即政府是供给结构中惟一的生产者；供给方式的垄断性；公共物品消费者的被动性等，这些特点使其倍受攻击，故除了创办政府企业这一形式外，不同地区政府之间通常还采取协议、合作供给公共物品的形式以及政府出售等方式。在福利物品类别中，一般体现为政府兴办公立学校、公立科研机构、公立博物馆及其他公立文化设施、公立医院、关怀社会特殊人群的机构等(如精神病院、福利院等)。

同时，政府作为行动主体除了直接生产公共物品和服务之外，还采取政府供应与非政府主体生产相结合的方式，即政府间接供应亦是政府权威型供给模式另一主要供给方式，主要体现为：政府采购和政府补助两种方式。通过直接供给与间接供给相结合，公共物品的政府权威型供给模式，对于推动国家和社会的发展、提高人们生活水平和质量而言，具有其他力量所不能替代的作用，即使在公共物品供给模式多元化的变革过程中，权威型供给模式依然是最重要的模式。

不过，由于政府自身的垄断性及科层制的固有缺陷，权威型供给模式发展到一定规模时会产生相应的问题和负效应，主要有体现为三个方面：一是财政压力；二是公众对政府能力的怀疑，即信任危机；三是由于政府包揽过多而产生的公众的“道德公害”问题^{[16](248)}，故在公共物品供给模式多元化的变革过程中，公共物品商业型供给模式、公共物品志愿型供给模式日益兴起，其中公共物品商业型供给模式即在恰当的制度安排下，私人部门参与公共事务，其特征不在于私人以交换手段生产出公共物品，目的在于私益，文章对此不多详述，重点在以下内容中叙述公共物品志愿型供给模式。

(二) 社会中介组织志愿型供给模式

随着社会的发展,市场和政府之外的第三部门即社会中介组织以及民众自身在社会的管理中充当越来越重要的角色。所谓公共物品的志愿供给是以自愿贡献的方式供给公共物品,简言之,即以志愿求公益。作为与现代政府、现代企业平行地从传统的共同体中发展而来的三类组织之一,社会中介组织在社会服务领域扮演着重要的角色,特别是回顾作为个人的志愿者和作为社会团体的民间公益组织在西方国家的发展历史,可得出以下结论:第一,公共物品志愿型供给模式历史悠久,在西方各国历史和现实中都程度不同地发挥着作用。第二,公共物品志愿型供给模式在本质上出于人类帮助他人的愿望,慈善性质贯穿于其中。第三,公共物品志愿型供给模式的结构包括个人或私人营利结构及非营利的民间公益组织。第四,在前现代社会的漫长时期里,公共物品志愿型供给模式的作用范围更多的是提供福利物品,对老、弱、病、残、鳏、寡、孤、幼、贫及其他有需要的人施以无偿帮助;在现代社会里,志愿型供给模式既在福利物品领域里发挥作用,也在其他公共物品领域内发挥作用,甚至在纯公共物品领域内发挥作用(如环境保护、和平促进及公民权利等),以补充政府供给之不足^[17](341)]。总之,从经验上看,志愿型供给模式所设计的物品和服务领域,大到满足全人类共同需要的世界和平、优良的地球生态环境,小到满足个人需要的私人物品,较好地补充了政府供给之不足。

我国正处于体制转型期间,由于市场的发育程度和完善程度不高,在这种情况下,政府一方面要通过其他途径来解决市场失效问题,承担政府微观经济管理职能弱化后的部分职能;另一方面又要借助其他力量来填补对某些领域直接参与、直接管理手段的放弃和间接调控机制尚未健全所形成的宏观管理和调控机制的结构真空。特别是当前我国在公共产品供给中存在诸多不足,尤其是农村公共产品的供给不足,通过借助社会中介组织这一重要的 *path dependence*,结合公共物品志愿型供给模式,即采取社会中介组织志愿型供给模式,有助于填补由于经济改革和政治改革导致政府职能的重大转变在经济领域和社会领域留下的一些管理和服务“真空”,增强公共产品供给的有效性。具体而言,社会中介组织志愿型供给模式在公共产品供给能够发挥如下作用:

(1) 作为政府和私营部门之外的“第三种力量”协调各方利益。政府和市场是公共领域和私人领域的主导力量,社会中介组织则管理两个领域之间的部分,并且对政府和市场起沟通、协调的作用,构成一个三元权力结构的稳定格局。特别是随着我国体制改革的进一步深化和政府职能的转换,在市场经济条件下,政府和企业都围绕着市场运转而定各自应有的社会位

置。企业追求的是就业和消费效用的最大化,而政府则主要考虑为公平竞争提供一种有利的社会环境,力图在稳定中促进经济增长。从本质上讲政府与企业、企业与企业之间并没有根本利害冲突,也没有不可调和的矛盾;但是,由于各经济主体存在着各自独立的经济利益,彼此间有一些矛盾和摩擦是不可避免的。对这些矛盾和摩擦,一旦处理不及时或处理不当,就会加剧彼此间的对立冲突,影响正常的社会经济活动与公共利益的调适和均衡。在这种情况下,作为“半官半民”的、不带主观色彩的社会中介组织在严格的法律规约约束下,一般能站在比较客观、公正的立场上,以其灵活的方式、积极有效的行为介入,有利于淡化矛盾,缓和冲突,使各种利益纠纷得以解决,相互关系得以转化、协调。

(2) 协调个人和政府之间的关系,促进公民利益表达,增强公共产品供给的针对性。政治现代化的一个重要标志,也就是大众广泛而有理性地参与政治。在我国传统的政治体制模式中,政府采取直接管理的形式,直接面对民众,政府虽然是人民的政府,由于缺少把政府和民众这一对立面联系起来的中间媒体,表现出大众的政治参与缺乏合理的渠道。随着改革的发展与民主的不断进步,公民政治参与的渠道逐步建立起来,为公民的政治参与提供了许多有利条件。但随着多元利益的形成,各利益群体政治参与愿望增强,政治参与扩大的速度比建立政治参与渠道、完善参与的速度要快。现有的政治参与渠道远远不能满足公民政治参与的热情和需要,于是,人们在内在参与要求的驱动下,开始寻求制度外的参与途径。这种非制度化的参与,危及国家的社会稳定和政治发展。美国政治学家塞缪尔·亨廷顿在探讨社会的政治安定问题时,曾提到两种社会类型:“群众社会”和“参与社会”^[18]。他认为,在这两种社会里都具有高水平的政治参与,但“在群众社会里,政治参与是无结构的、正常规的、漫无目的和杂乱无章的”,因为“群众社会缺乏能够把民众的政治愿望和政治活动与他们领袖们的目标和决定联系起来的组织结构”。而“参与社会”的情形,则恰恰相反,参与是“通过合法渠道加以组织和安排的”,能够消解政府与民众的对立,从而保证社会的稳定。很明显,“群众社会”必然会影响社会的稳定。为此我们必须向“参与社会”这一目标而努力^[4]。而要实现这一目标,在政治与社会之间建立起具有沟通和协调作用的社会中介组织,就成了不可缺少的配套系统。可以说,社会中介组织在政府与社会之间充当了“缓冲器”、“过渡器”和“调节器”的角色,他的建立和发展有利于形成“参与社会”,使得大众的意愿能够有顺畅的渠道向政府表达出来,有利于促进大众广泛而理性地参与政治,促进民意的充分表达及汇聚和综合,以进

一步增强公共产品供给的针对性，保证社会的稳定和发展。

参考文献：

- [1] 迈克尔·麦金尼斯. 多中心治理体制与地方公共经济[M]. 上海: 上海三联书店, 2000.
- [2] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 制度激励与可持续发展[M]. 上海: 上海三联书店, 2000.
- [3] 道格拉斯·诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海: 上海三联书店, 1994.
- [4] 唐兴霖. 国家与社会之间——论社会中介组织对中国社会转型的影响[J]. 天津行政学院学报, 2002, (2): 16-21.
- [5] 郭道久. 以社会制约权利: 民主的一种解析视角[M]. 天津: 天津人民出版社, 2005.
- [6] 罗素. 权力论: 新社会分析[M]. 北京: 商务印书馆, 1991.
- [7] 萨托利. 民主新论[M]. 北京: 东方出版社, 1998.
- [8] 英戴维·赫尔德. 民主的模式[M]. 北京: 中央编译出版社, 2004.
- [9] 托克维尔. 论美国的民主(下卷)[M]. 北京: 商务印书馆, 1988.
- [10] Philippe C. Schmitter. Still the Century of Corporatism[A]. P. C. Schmitter, G. Lehmbruch. Trends toward Corporatist intermediation[C]. Beverly Hills: SAGE Publications, 1979.
- [11] 达尔. 民主理论的前言[M]. 北京: 三联书店, 1999: 227-228.
- [12] 张静. 法团主义[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1998: 26.
- [13] 罗斯金, 等. 政治科学[M]. 北京: 华夏出版社, 2001: 194.
- [14] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 24.
- [15] 亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿彭译. 北京: 商务印书馆, 1996: 48.
- [16] 唐娟. 政府治理理论: 公共物品供给模式及变迁考察[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006.
- [17] 唐娟. 政府治理理论: 公共物品供给模式及其变迁考察[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006.
- [18] 塞缪尔·P·亨廷顿. 变动社会中的政治秩序[M]. 上海: 三联书店出版社, 1992.

The relationship between civic organization and government in the perspective of polycentric governance

LIN Anhong

(Faculty of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou 350007, China)

Abstract: The Polycentric Governance' pattern under government, market and social three dimensional frame is that the foundation of the civic organization emerges with the development, of which the core viewpoint: "restricts the authority by the society" is the power of civic organization developments vigorously. About the relation between civic organization and government, the core idea of concept of Pluralism is confronting competition, while the core of Corporatism lies in cooperation through negotiation. These two concepts may shed light on how to deal with the relation of civic organization and government. In other words, we should take competition and negotiation as the principle instruction for dealing with the relation between civic organization and government. Under this rational principle instruction, social public welfare supplies provide conjunction spot for the communal development of civic organization and government. And the two kinds of supplies patterns: the authorities' and the wish' unify, that can not only realize the benefits of various social strata, but also melt various social contradiction so as to promote the society harmonious development.

Key words: Polycentric Governance; restricts the authority by the society; Civic Organization; competition and negotiation; the authorities' supplies pattern; the wish' supplies pattern

[编辑: 颜关明]