

政府职能转变背景下社会组织 “黑名单”制度的建构

吕同舟^{1,2}

(1. 上海师范大学 哲学与法政学院, 上海 200234; 2. 上海交通大学 安泰经济与管理学院, 上海 200030)

摘要: 社会组织黑名单制度是政府强化事中、事后监管的重要手段。从逻辑基础看,立足政社关系重塑,一方面政府应当允许社会组织“试错”,另一方面对社会组织的惩戒应当落实到位;从运行路径看,制度涵盖了“信息处理”“性质研判”“问题处理”“名录公布”“名录移除”五个环节;从建构策略看,宏观层面上要将制度建构与政府职能转变有机联系起来,中观层面上要把握“程序规范”和“过错与惩罚相称”两项原则,微观层面上应当建构多元主体共治体系、强化政府部门组织建设、构建统一信用管理平台、优化奖惩机制。

关键词: 社会组织; 黑名单; 试错; 职能转变

政府职能转变是中国行政体制改革的核心内容之一,也是社会体制改革、经济体制改革与政治体制改革的“结合部”,长期受到学界、政界的广泛关注。近些年来,中国在政府职能转变领域进行了大量探索,也取得了诸多成就,但是“与人民群众的期待和经济社会发展要求相比,还有很大差距”。^[1]结合改革面临的基本形势和全面深化改革的历史背景看,当前政府职能转变的核心之一,就是持续深化行政审批改革、强化事中、事后监管,反映到社会组织管理领域,直观表现之一即为失信惩戒制度和“黑名单”制度的建立与完善。

进一步说,伴随着简政放权和社会组织直接登记制度改革的推进,“宽进严管”逐步成为政府部门对社会组织实施监管的核心逻辑,而“黑名单”制度也自然成为政府强化事中、事后监管的关键抓手。在这一历史场域中如何理解社会组织

“黑名单”制度的建构?或者更细致地说,制度建构的逻辑何在?制度运行的基本路径是什么?制度建构的主要策略有哪些?这一系列问题值得进一步思考和讨论。

一、关于社会组织“黑名单”制度的实践进展 和简要文献回顾

所谓社会组织“黑名单”,在政策文本中往往或是沿用最早出台的《温州市社会组织失信黑名单管理办法(试行)》的定义,将其界定为“社会组织未依法履行义务,或者有违法违规行为的信息目录”,或是将其预设为不言自明的概念。如果以这一界定为基础,那么社会组织“黑名单”制度逻辑上就应当指的是关于社会组织“黑名单”的一系列制度安排,并且应当是包含多个前后衔接的环节。

基金项目:国家社科基金重大项目“中国政府职责体系建设研究”(17ZDA101);2016年上海师范大学文科研究项目;上海师范大学“协同治理与社区建设”工作坊

作者简介:吕同舟,上海师范大学哲学与法政学院讲师,上海交通大学安泰经济与管理学院博士后研究人员,主要从事中国政府与政治、比较政治制度研究。

接之环节的范畴。因此,社会组织“黑名单”制度可以被简单地理解为:行政机关向社会公开发布未依法履行义务或存在违法违规行为社会组织名录的一系列制度安排,涵盖录入、公布、惩戒、移除等多个环节。

从实践角度看,中国政府将“黑名单”引入社会组织管理的时间比较晚,官方出现这一说法的时间应在2014年1月。时任民政部民间组织管理局副局长廖鸿表示,“下一步将加强社会组织信用体系建设,考虑建立社会组织‘黑名单’等制度”。^[2]同年6月,国务院颁布的《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020)》明确要求“健全失信惩戒制度,建立各行业黑名单制度”。2015年11月,浙江温州市政府出台了首个操作化的规范性文件《温州市社会组织失信黑名单管理办法(试行)》。2016年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》中,更是旗帜鲜明地提出了“建立社会组织‘异常名录’和‘黑名单’”的要求,这标志着“黑名单”制度已经被正式纳入社会诚信体系建设,并获得了重要的政策依据。此后,地方政府关于“黑名单”的管理办法陆续出台并开始实施。例如2016年9月,深圳市出台了《深圳市社会组织活动异常名录管理办法》,从名录载入、名录移出、异议处理等环节进行了制度设计;同年11月,河南省郑州市出台了《郑州市社会组织黑名单和异常名录管理办法》;同年12月,浙江省出台了《浙江省社会组织“黑名单”管理办法(试行)》,并于2017年2月正式施行;2017年绍兴、台州等市也纷纷出台了相应的社会组织失信“黑名单”管理办法;此外,多地民政部门也纷纷开始酝酿或启动社会组织“黑名单”管理办法制订工作。可以合理地期待,伴随着政府职能转变进一步深化和社会诚信体系建设的不断推进,社会组织“黑名单”制度将逐渐由初期的个别探索走向全面推广,在提升社会组织活力、强化事中、事后监管方面发挥出更大的作用。

理论研究与实践探索往往是相互交织、相互印证的。当前,关于社会组织“黑名单”制度的实践探索处于起步阶段,各方面方案设计还不够成熟完善。相应地,在理论界,聚焦社会组织“黑名单”制度的研究同样不多见,而其中比较有代表性的研究包括:张冉分析了社会组织“黑名单”制度价值,描述了实践中面临的困境并提出了相应

的完善对策;^[3]王义重点阐述了社会组织失信“黑名单”制度建设过程中存在的问题,并提出了解决对策。^[4]

值得关注的是,虽然直接聚焦“黑名单”制度的研究还比较少,但如果从更广泛的视角观察,其他一些相关研究同样可以提供理论上的参考:一方面,社会组织“黑名单”制度实际上可以被视为社会组织问责体系中的有机组成部分,因此,关于社会组织问责的研究可以在一定程度上深化对“黑名单”制度的理解。当前学界在社会组织问责的理论框架、类型分析、存在问题以及完善对策等领域,已经出现不少有价值的成果。这些成果可以从总体思路、理论基础、操作过程等层面为社会组织“黑名单”制度研究提供借鉴。另一方面,在国家治理的场域中,社会组织、公民、企业等可以被视为同一逻辑层面的重要主体。相应地,关于其他主体“黑名单”的研究也具备了重要的参考价值。当前,关于公民“黑名单”、企业“黑名单”的研究相对充分,围绕制度设计、制度运行、应对策略等问题都进行了比较细致的考察。下一步应当在充分考虑社会组织自身特性的基础上,借鉴其他主体“黑名单”制度的建构和运行,以期深化理论认识、推进实践步伐。

简而言之,当前中国在社会组织“黑名单”制度的建构实践上已经迈出了坚实的步伐,在理论研究层面也有了一定的积淀。在实践和理论的双重张力下,当前深化社会组织“黑名单”制度研究具有显著的必要性和可行性,展示出可观的学术图景。下文将聚焦于社会组织“黑名单”制度建构这一命题,细致地考察其逻辑基础、运行路径以及建构策略,以期为改革提供可能的参考。

二、在政社关系重塑视角下理解社会组织“黑名单”制度的逻辑基础

立足于历史背景,以政府职能转变为逻辑起点可以发现,以往改革试图借助职能转变重塑政府与市场、政府与社会的关系,从而形成政府、市场、社会各有边界同时又有机互补的状态;作为政府深化行政审批改革、加强事中、事后监管的重要手段,社会组织“黑名单”制度应运而生。因此,关于社会组织“黑名单”制度的研究,不能单纯地从政府或社会组织自身的角度进行理解,而应当将其置于政府与社会关系重塑的现实场域中,从国家治理现代化的高度审视,进而关注政府与社

会两个主体之间的作用方式。沿着这一思路,社会组织“黑名单”制度要想真正被构建并发挥出实际作用,至少应当构筑于两个逻辑基础之上。

1. 政府应当允许社会组织“试错”

中国社会体系很大程度上是在分权化改革和市场化改革中由一系列问题倒逼,加之信息网络时代的催化而发展起来的。实际上,植根于强行政性主导的制度土壤,社会组织的发展高度依赖于政府的政策和资源支持,其自主发展能力尚不成熟,进而注定其在参与社会公共事务时的不稳定性。这也是政府在推进职能转变、深化向社会放权时的主要顾虑之一。诚然,较之西方,中国社会组织的发育程度尚不够完善,其承接政府职能转移和参与国家治理的能力尚有待提升,但是,如果永远纠结于这一顾虑不敢“放手”,社会组织的独立发展就会遥遥无期。反过来说,要想使社会力量真正地发挥作用,就应当采用试错的方式,在特定领域按照一定的政策设想进行尝试性、探索性的实践,总结经验教训,使理论认识具体化和改革实践操作化。简单说就是,在实践中“错”、在“错”中“学”。实际上,在社会组织管理领域,改革开放以来探索中国特色社会主义道路的整个历程就是不断试错的过程,在降低政策运行的风险成本、规避浪漫主义带来的陷阱以及克服有限理性的偏差等方面起到了关键性的作用。^[5]这种不断试错、不断提升的过程,才是社会组织成长发育的应然路径。

在“政府应当允许社会组织‘试错’”这一逻辑基础中,渗透着两方面的内涵:其一是社会组织成长空间的拓展。社会组织在发展过程中往往受到政府以“社会组织管理规范化”为名义的影响或限制。在肯定管理规范化之必要性的同时,也必须看到,过度管理必然限制社会组织的活力和能力。在允许试错这一场景下,通俗地说,政府在原来的“圈”外画了一个更大的“圈”,允许社会组织在“圈”内自主活动;当然,后续究竟是扩大还是缩小“圈”将取决于社会组织的活动状态以及政府对于形势的判断,但无论如何,社会组织的活动空间无疑是增大了,也为其下一步的行动提供了更多的可能性。其二是主管部门工作重心的后移。与社会组织成长空间的拓展相对应,政府主管部门的工作方式也应当发生一定的变化。在社会组织“黑名单”制度建构的场景下,这一转变体现为主管部门工作重心的后移。换言之,事前监

管通常会使政府出于管理便利的考虑而设置过多的限制,而社会组织成长空间的拓展必然伴随着活动内容的丰富化和活动形式的多样化。相应地,政府的最佳策略就是将工作重心后移,即不限制社会组织在“圈”内的活动,但一旦越界,就要受到相应的惩处。这种改变对于提升政府治理绩效、规范社会组织行为也能够起到良好的作用。

当然,不可否认,“试错”改革也存在一定的局限性,例如,“试错”过程可能取得短期效益,但长期潜伏的问题并不会充分暴露;或者说容易导致改革的不彻底。但综合权衡之下,“试错”改革应当是不错的选择。同时,“试错”也并非盲目尝试,而是限定在风险和成本受控的状况下。换言之,政府应当引导和促进社会组织的良性发展,将其纳入法治化、制度化、规范化的轨道,从而为“试错”改革提供良性的环境保障。在这一前提下,社会组织“试错”改革应当能够实现效益极大化和风险极小化。

2. 对社会组织的惩戒应当落实到位

与政府主动放手、允许社会组织“试错”相对的是,社会组织的行为应当被限定在制度框架以内,一旦逾越就要受到相应的惩戒。换言之,两者之间的关系应当表现为:政府支持、培育社会组织发展,同时又规范社会组织行为;社会组织在“试错”中不断提升能力,同时又接受政府的规制和保护。而连接这两者的关键之一,就在于对社会组织的惩戒能否落实到位——在此处的语境中,更加精细的表达是,将社会组织列入“黑名单”能否对其实现有效的惩戒。

在“对社会组织的惩戒应当落实到位”这一逻辑基础中,同样渗透着两方面的内涵:其一是政府治理工具的创新。在社会组织管理当中,传统治理工具首推等级式工具,即基于权威机制发挥作用,如命令、执照、许可、管制等,通过规制和直接行动的方式对社会组织和个体施加影响。普遍而言,当前在社会组织管理中,“以监督管理工具为主,放松管制工具次之,培育发展工具最少”。^[6]这种方式的效用自不必多言,但是在国家治理网络化主体格局的情境下,传统等级式关系的治理工具经常显示出其不适应性,尤其体现在忽略了政府与政策标的群体和服务对象之间的博弈策略上。^[7]社会组织“黑名单”制度恰恰就是政府治理工具创新的体现。这一工具契合了国家治理现代化场景下的网络化格局,一方面整合了多

元主体的资源来对社会组织进行限制,另一方面又使得政府在公共行政中拥有较强的灵活性和回应性,客观上将提高治理效果,促使对社会组织惩戒效果的落实。其二是联合惩戒体系的完善。所谓联合惩戒体系,指的是将多元主体纳入惩戒主体当中,充分发挥其各自以及主体间合作的作用,从而切实将惩戒效果落到实处。例如,作为惩戒主体的政府,可以在资金扶持、等级评估、授予荣誉称号等方面对当事社会组织进行惩罚;作为惩戒主体的公民,可能失去对当事社会组织的信任,从而拒绝参与相关活动或进行资金支持;作为惩戒主体的大众媒体,可以通过将惩戒客体广而告之的方式引导公民的认知等。换言之,充分发挥多元主体的作用,完善联合惩戒体系,多方位、全角度地对被纳入“黑名单”的社会组织施加压力,使其受到足够的惩戒,甚至“寸步难行”。

简而言之,在政府与社会关系重塑的现实场域中,一方面政府应当允许社会组织“试错”,另一方面对社会组织的惩戒应当落实到位,唯有在

此逻辑基础上,社会组织“黑名单”制度才可以实现有效建构和高效运行,进而深化政府职能转变、提升国家治理水平。

三、社会组织“黑名单”制度运行的基本路径

正如前文所述,社会组织“黑名单”制度涵盖了多个主体和多个环节。从逻辑上看,这一制度首先应当是多元主体收集信息后反馈给主管部门,然后主管部门结合这些信息进行判断是否将某社会组织列入“黑名单”,再次是经过酝酿的“黑名单”被公布于众,最后则是社会组织经过整改后被移出或留置在“黑名单”中。按照这样的逻辑顺序,可以将制度运行的基本路径划分为前后衔接的五个环节:“信息处理”“性质研判”“问题处理”“名录公布”“名录移除”(参见图1)。接下来将分环节细致地描述社会组织“黑名单”制度是如何运行的。

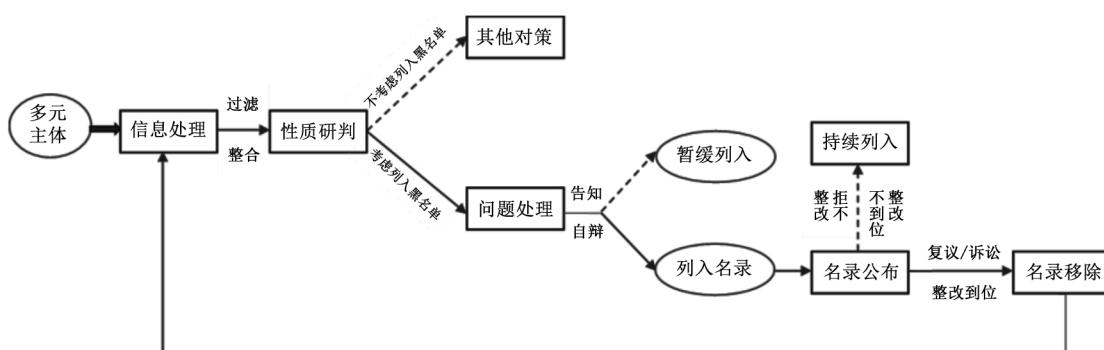


图1 社会组织黑名单制运行过程(资料来源:作者自制)

1. “信息处理”环节

信息处理是社会组织“黑名单”制度运行的起点,此处的“信息处理”实际上又可以细分为两个部分:其一为信息的收集汇总,即将社会组织未依法履行义务或存在违法违规行为的信息进行收集汇总。从信息供给者和信息接受者的角度看,后者无疑是政府主管部门,而前者的范围就相当广泛了,政府、公民、企业乃至其他社会组织,都可以扮演信息供给者的角色。事实上,在公共行政中,由于日常事务的处理和公共服务的供给耗费了政府部门的大量精力,从而使其信息收集能力受到了限制;而在国家治理现代化的场域中,多元

主体均可以成为信息的积极提供者,从而使政府能够以较低的成本获得足够的用于决策的信息。同时,信息载体也是多元化的,例如纸质举报信、电子邮件、主管部门开辟的留言板等。借助多主体、广渠道的形式,信息资源大量地汇聚到政府主管部门,为下一步工作的开展打下了基础。其二为信息的过滤整合。正如前文所述,多元主体均可以成为信息的积极供给者,但是不同主体所提供的信息的质量和可信程度显然是千差万别的,极有可能出现诸如不当约简、信息超载、本底噪音、主观滤波、小道消息泛滥等问题。^{[8] (P170-171)}如何对这些海量的信息进行甄别处理,过滤掉不可

信和存疑的信息 整合出真实有效的部分 ,进而作为主管部门用以决策的支撑 ,是其工作中面临的难点所在。

2. “性质研判”环节

通过前一环节对信息的收集汇总和过滤整合 ,主管部门已经获得了真实程度比较高的信息。到了这一环节 ,核心内容就是依据这些信息对社会组织的行为进行性质研判 ,简单地说就是 ,“是否考虑将该社会组织纳入黑名单”。而要想做出精准的判断 就有必要列出操作性比较强、划分比较明确的参考标准 ,即当社会组织做出哪些行为 ,并且这些行为严重到何种程度之时 ,就将被考虑纳入“黑名单”。 “性质研判”环节的关键就在于要设定细致、公平的参考标准 ,以供按图索骥 ,从而切实将社会组织的行为规范起来。当然 ,在具体的执行过程中自然会出现模棱两可的状态 ,这个时候 就需要执行人员运用自由裁量权 ,结合其个人的工作经验进行判断。

3. “问题处理”环节

前一个逻辑节点是主管部门考虑要将某社会组织列入“黑名单” ,而在这一环节 ,主管部门将结合更多的信息做出决策 ,即确定是否将当事社会组织列入“黑名单”。在做出这一决策的过程中 应当非常慎重 ,原因至少有二: 一方面 ,主管部门决策所依据的信息可能存在失真 ,另一方面 ,执行人员同样也受到主观偏好的影响。因此 ,在“问题处理”这一环节中 ,最为关键的内容在于 ,有必要给予当事社会组织以自我辩护的权利。从程序公平的角度看 ,保障当事社会组织自我辩护的权利 ,无疑能够限制主管部门可能出现的肆意妄为 ,这也是实质公平得以实现的基础性条件。具体地说 ,当主管部门考虑要将某社会组织列入“黑名单”的时候 ,首先应当将这一决定以书面函件的形式告知当事社会组织 ,并限定其于特定时间内围绕问题进行回复或解释 ,否则将视为自动放弃; 当事社会组织的自我辩护和解释若能获得主管部门的认可 ,主管部门可以考虑暂缓将其列入“黑名单” ,否则就将进入下一个程序环节。这样 ,一方面保证社会组织的知情权、参与权 ,保护社会组织的合法权益 ,另一方面也降低了治理难度 ,提升了治理弹性 ,进而实现了国家治理的完善。

4. “名录公布”环节

这一环节指的是主管通过媒介将“黑名

单”公布于众。具体地看 ,这一环节至少应当把握以下三点: 其一是信息项目 ,即“黑名单”当中应当包含的各项信息。例如《浙江省社会组织“黑名单”管理办法(试行)》就规定 ,应当公示“组织名称、组织类型、统一社会信用代码(或原组织机构代码)、法定代表人姓名、法定代表人身份证号码(公布时隐去部分字段)、发布时间、发布期限、列入事由、列入依据等信息”。其二是公布渠道。公布渠道应当以覆盖面广为基本原则 ,其形式可以采用诸如网站、电视、广播等多种形式 ,各地也可以有所差别 ,例如浙江省规定将“通过‘信用浙江’网站、省社会组织信息平台”等渠道进行公布 ,也有地方借助民政部门官方网站进行公布。其三是惩戒措施 ,即要明确规定被纳入“黑名单”的社会组织将会在哪些领域受到何种程度的惩戒、惩戒的主体和方式如何等 既可以考虑将组织惩戒和负责人个人惩戒相结合 ,也可以依据性质的严重程度对列入“黑名单”的社会组织进行分类处理等。

5. “名录移除”环节

这一环节指的是主管部门将社会组织移出“黑名单” ,通常包含以下两种情形: 其一 ,社会组织对主管部门决定不服的 ,可以依法申请行政复议或提起行政诉讼。根据复议结果或诉讼结果 ,若行政行为确实有误的 ,主管部门应当即将该社会组织移出“黑名单” ,并做出书面说明广而告之 ,同时还应当为该组织恢复名誉。其二 ,在“黑名单”公布特定时间后(从政策文本看 ,比较普遍的做法是“半年”或“一年”) ,社会组织认为其行为经过整改已经到位的 ,可以向主管部门提出移除申请; 主管部门经过审核 ,认为整改确实到位的 ,可以做出移除决定 ,书面告知当事社会组织 ,并更改“黑名单”公示信息。当然 ,还有一种情况是 ,如果社会组织拒不纠正错误行为 ,或纠正不到位的 ,自然也就谈不上名录移除了 ,甚至在必要的情况下可以配合其他强制措施以加强惩戒效力。这里的两种情形 ,前者关于行政救济的制度设计 ,既有助于保护当事社会组织的合法权益 ,也能够限制主管部门的行为; 后者则给予当事社会组织以改正错误的机会 ,能够为社会组织的有序发展乃至社会治理的有效运行提供保障。此外 ,当事社会组织被移出“黑名单”后 ,就会与其他社会组织同等地接受多元主体监督 ,也就是回到了“信息处理”环节; 这样 ,社会组织“黑名单”制度也就

在运行中自然地实现了逻辑闭环。

简而言之,从运行角度看,社会组织“黑名单”制度包含着“信息处理”“性质研判”“问题处理”“名录公布”“名录移除”五个前后衔接的环节,并可以在逻辑层面实现闭环。这将有助于实现制度设计的自治性,进而提升治理绩效。

四、社会组织“黑名单”制度建构的主要策略

在对社会组织“黑名单”制度的当前状况、逻辑基础、运行路径有了基本了解的基础上,接下来将要探讨的是制度建构的主要策略。正如前文所述,社会组织“黑名单”制度并非单纯的管理方式,而是一个与社会管理体制、国家治理结构转型等存在内在关联的有机体,有丰富的内涵和外延。这一客观事实注定关于社会组织“黑名单”制度建构的工作是十分复杂的,有必要从宏观、中观、微观多个维度切入,探讨应对策略。

1. 宏观策略

在宏观策略上,有必要将社会组织“黑名单”制度的建构与政府职能转变有机联系起来。从制度缘起看,社会组织“黑名单”制度恰恰是政府调整政社关系、强化行政审批改革,并由事前监管转向事中、事后监管的产物,而这反过来又成为深化政府职能转变的有机组成部分,推动了政府治理方式的转型。从制度运行看,无论立足哪个环节,制度设计能否落到实处,均与政府改变工作作风、重塑工作流程和调整工作重点密切相关,还受到政府部门间合作状况的影响。这些内容既是政府职能转变的结果,也推动着政府职能转变的持续深化。因此,在下一步的改革过程中,有必要将制度建构与政府职能转变有机联系起来,一方面以职能转变推动制度运行,另一方面则以制度的不断运行深化职能转变,从而切实改变政社关系,提升政府治理绩效,催生社会治理能力。

尤为值得关注的是,在党的十八届三中全会提出“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”这一战略目标的场域中,建构社会组织“黑名单”制度和深化政府职能转变均是完善国家治理的重要内容,并在这一过程中实现了有机统一。未来,应当强调在整体建构的基本目标下,实现治理理念、组织结构和治理工具的有机协调。^[9]

2. 中观策略

从哲学思辨的角度考虑,任何一项制度在建构的过程中都应当考虑程序和结果两个方面的问题,社会组织“黑名单”制度也不例外。沿着这一逻辑,在制度建构的过程中,至少应当秉持以下两项原则:

一是程序规范原则。它使得包括公布、申诉、移除等环节均在制度规定的轨道内运行,从而既受制度的限制,又受制度的保护。正如日本学者谷口安平所言,“我们常常很难就实体上某一点达成一致……程序是唯一能达成一致的地方,而且他们能达成一致的唯一程序是能保证程序公正的程序”。^{[10] (P376)}从运行环节上看,程序规范原则至少应当包含以下三个要素:(1)公布程序的规范。社会组织一旦被列入“黑名单”,就会在日常运行、市场准入、承接公共服务外包等方面受到重大限制,这就在客观上要求主管机关在名单正式公布前要足够细致、足够审慎,并且要履行复核、告知、听证等诸程序,防止出现“乌龙”。(2)救济程序的规范。对于被列入“黑名单”的社会组织,应当设计规范的救济程序,赋予其申辩、诉求、赔偿的权利,并且确保其能够落实到位。(3)移除程序的规范。本着惩前毖后的原则,对被列入“黑名单”的社会组织,如果在规定的时间内完成整改,通过相应的反馈、核查程序,可以被移出“黑名单”。这样无疑可以有效地引导社会组织行为,并以解除限制或强化限制的方式督促其接受监管。

二是过错与惩戒相称原则。它确保主体因其过错行为而受到恰当的惩戒,既避免力有未逮,又避免矫枉过正。具体地看,这一原则至少应当考虑以下两项因素:(1)违法违规与否及其程度,(2)危害社会和公共利益与否及其程度。^[3]不得不承认,当前中国一些地方的管理思路还比较陈旧,也更加倾向于将“黑名单”制度作为强化政府对社会组织控制的方式,进而“理性地”将一些不恰当的内容纳入“黑名单”管理之中,客观上使约束效应泛化了,反过来削弱了约束作用。例如某地民政部门将“未按要求参加政府组织工作会议”作为列入“黑名单”的依据之一,这就是违背过错与惩戒相称原则的直接体现。进一步说,这种不考虑违法违规程度和危害公共利益程度而滥用“黑名单”的做法,往往损害的是政府公信力,既不利于社会组织自身的健康成长,也与中央多

次强调的“深化简政放权放管结合优化服务改革”^[11]要求背道而驰。

简而言之,建立正当、规范的程序是社会组织“黑名单”制度建构的法制化基础,明确惩戒标准和适用范围是该制度建构的关键所在。贯彻并坚持“程序规范”和“过错与惩戒相称”两项原则,对于政府和社会组织这两个主体,均能够起到既增强主体能力又限制主体行为的作用,而这两项原则的有机结合,无疑能够推动改革深化、完善国家治理。实际上,从更大的范围上讲,这两项原则也可以用于处理政府与公民的关系、政府与市场的关系等领域。

3.微观策略

(1)建构多元主体共治体系。前文在讨论制度运行的时候曾经提到,受资源和能力的限制,单一政府主体难以对所有社会组织进行有效的监控和惩罚。无论是从信息供给的角度,还是从监控实施的角度,对社会组织的惩戒必然要借助于一个庞大的多元主体体系;更直接地说,社会组织“黑名单”制度的实施并非单一政府主体能够有效完成的,需要引入多元主体的力量,建构多元主体共治体系,这在客观上也契合国家治理现代化的基本要求。

简单地看,在多元主体共治体系中,政府、人大、政协等带有行政性或政治性的机关自然扮演着重要的角色,能够对当事社会组织实施行政性或法律性的惩罚;而市民、企业、新闻媒体乃至其他社会组织等,则可以对当事社会组织实施非行政性或非法律性的惩罚,例如,被列入“黑名单”的社会组织难以获得民众的资金支持、志愿者的劳动捐赠等;此外,其他主体除了作为信息供给者和制度参与者之外,也可能成为类似“黑名单”制度的设置主体,例如培养民间第三方机构构建社会组织失信名录等。

(2)强化政府部门组织建设。一方面,作为政府对社会组织进行监管的工具,“黑名单”制度客观上也存在着诱发权力滥用和权力寻租的可能。因此,在制度建构的过程中,有必要强化政府部门的行政自制,树立良好的执法理念,既加强自我监督和约束,又强化异体监督和约束,确保社会组织“黑名单”制度公正、合法地实施,而非成为权力寻租的工具。当然,这一问题在更广泛的意义上,实际可以表述为如何有效实施监督的问题,在此不过多展开。

另一方面,政府部门之间的协同与合作,同样是制度有效运行的关键一环。整体上看,社会组织“黑名单”制度,应当是包括主管部门——甚至有时候,若干个部门都肩负主管职权——以及注册登记、税收、审计等诸多部门共同作用的政府联动机制。按照信息经济学的解释,“失控行为的期望成本要大于期望收益,低于此标准就会诱导社会组织失信或鼓励社会组织不守信”。^[12]在具体工作中,有效的部门联动将使社会组织的违法违规行为成本和面临的风险大大增加,从而能够提升制度的约束效力;但反过来说,部门之间的壁垒和利益冲突也极有可能使社会组织“左右逢源”、消解惩戒力量。因此,在制度建构过程中,应当着力强化部门间协作,例如,多个部门可以联合制定惩处条例和细则,使社会组织“一处违规、处处受限”,从而推动社会组织“黑名单”制度的正常运行。

(3)构建统一信用管理平台。在政府治理过程中,信息不对称往往是重要制约因素,在社会组织“黑名单”制度中也不例外。从当前已经出台的诸多条例文本看,各地分别设置的“黑名单”往往是一种较为封闭的评价和惩戒体系,信用管理平台各自为政,公布渠道也大多局限于本行政区域。这就导致社会组织信用信息难以实现共享。因此,可以考虑建构统一的信用管理平台,将分散在各地、各部门的社会组织“黑名单”信息汇总到单一平台上,这一方面有助于打破资源壁垒、实现信息整合,另一方面,多元主体可以通过这一平台查询到社会组织的相关信息,从而强化对社会组织的监督。此外,这一平台的建设,还可以作为国家层面社会征信体系的有机组成部分,建立健全覆盖全社会的守信激励和失信惩戒机制,推动国家治理的不断完善。

(4)优化“黑名单”的奖惩机制。从成本和收益的角度分析,“黑名单”制度要想切实发挥作用,前提条件就是要使社会组织的违法违规成本大于其收益。具体地看,可以考虑采用以下几项内容:

一是,建构差异化的惩戒方式。当前的制度设计主要是面向那些严重不履行义务或有严重违规违法行为的社会组织,但这在某种程度上无疑默许了一些轻微的不履行义务或违法违规行为,客观上纵容了社会组织为“小恶”。因此,可以考虑按照情节的轻重进行分级,并相应地设置对应

的惩戒措施;简单说就是“小恶小惩、中恶中惩、大恶大惩”,这与前文中观策略里强调的“过错与惩戒相称”相契合。

二是,建构组织惩戒与个人惩戒相结合的机制。当前在中国的社会组织惩戒中,主要面向的是社会组织自身,其领导者或管理者往往较少承担责任。但在实践中,领导者或管理者往往是受惩戒行为的决策者或执行者。为了提高社会组织违法违规成本,可以建构组织惩戒与个人惩戒相结合的机制,强化对领导者或管理者行为动机的监管,推动社会组织行为规范化。

三是,建构正面激励与负面激励相结合的机制。按照组织行为学的解释,正面激励与负面激励相结合的制度设计往往能够大大提升激励的效果。鉴于此,未来在推进社会组织“黑名单”制度建构的同时,也应当适时地推动“红名单”制度建设,定期公布那些信用良好、遵纪守法的社会组织名录,并在行政层面或非行政层面给予一定的优惠,从而引导社会组织有序、健康发展。

参考文献:

[1] 简政放权放管结合优化服务深化行政体制改革切实转变政府职能——在全国推进简政放权放管结合职能转变工

- 作电视电话会议上的讲话[N].人民日报 2015-05-15(2).
- [2] 民政部.加强社会组织信用体系建设考虑建立社会组织“黑名单”制度 [EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/n/2014/0102/c70731-24007858.html>.
- [3] 张冉.中国社会组织黑名单制度研究:价值分析、现实困境与建构路径[J].情报杂志 2017(1).
- [4] 王义.推进社会组织失信“黑名单”制度建设的路径分析[J].大连干部学刊 2017(4).
- [5] 陈红娟.降低风险与道路内生——试错式改革与中国特色社会主义道路的探索[J].社会主义研究 2014(3).
- [6] 李健 荣幸.“放管服”改革背景下社会组织发展的政策工具选择——基于 2004 至 2016 年省级政策文本的量化分析[J].国家行政学院学报 2017(4).
- [7] 钱海梅.治理工具创新:激活内生型社会信用秩序[J].理论与改革 2014(6).
- [8] 朱光磊.当代中国政府过程第三版[M].天津:天津人民出版社 2008.
- [9] 薛澜 李宇环.走向国家治理现代化的政府职能转变:系统思维与改革取向[J].政治学研究 2014(5).
- [10] 谷口安平.程序公正[A].宋冰.程序、正义与现代化[C].北京:中国政法大学出版社,1998.
- [11] 李克强总理 2017 年 6 月 13 日“在全国深化简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议上的讲话”[EB/OL].http://www.gov.cn/guowuyuan/2017-06/29/content_5206812.htm.
- [12] 魏建国 鲜于丹.建立失信惩戒机制的博弈分析[J].武汉理工大学学报 2007(3).

Research on the Building of Social Organization Blacklist Institution Against the Background of Functional Transition of Government

LV Tongzhou

(School of Philosophy, Law and Politics, Shanghai Normal University, Shanghai 200234, China;
School of Antai Economics and Management, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030, China)

Abstract: The social organization blacklist institution is an important means of strengthening process supervision for government. From the perspective of logic basis and reshaping the relationship between government and society, government should allow social organizations to make trial and error, while the punishment on social organization should be implemented. From the perspective of operating path, the institution covers five parts: information process, nature judgement, problem process, list publish, list removal. From the perspective of construction strategy, there are three dimensions: on macro level, institution building should be connected with transition of government function. On medium level, the two principles of normalizing the procedure and making fault match punishment should be obeyed. On micro level, a system of multiple subjects should be built, governmental organization construction should be strengthened, credit management platform should be built, and the rewards and punishment mechanism of blacklist should be optimized.

Key words: social organization, blacklist, trial and error, functional transformation

(责任编辑:知 鱼)