

经济组织在城市治理中社会责任的履行和推进*

● 柯海丽

(南京大学公共管理学院,江苏南京 210093)

摘要:随着我国城市经济的迅速发展,城市规模日益膨胀,我国已进入城市的快速发展阶段。城市政府面临着日益复杂的行政环境和日益严峻的挑战,以往“大政府、小社会”的模式,已难以应对城市中日益增多的公共事务,需要越来越多的治理主体参与到城市的公共治理之中,城市治理主体在逐渐多元化。其中经济组织逐渐成为城市治理中除政府以外不可或缺的一个重要的治理主体。

关键词:治理;经济组织;城市政府

中图分类号:C23 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-4458(2010)03-0230-02

在城市治理的视野中,经济组织已逐渐发展成为城市治理中除政府以外不可或缺的一个重要治理主体。其发展关系到城市经济的发展和稳定,它是解决人口就业,提供公共物品和服务的重要部门,并其作用还在日益凸显。

一、城市治理的演变

“治理”最早源于拉丁文和古希腊语中的“掌舵”一词,原意是控制、引导和操纵,长期以来,它主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动中。20世纪90年代以来,“治理”这一概念被赋予了丰富而崭新的内涵。“全球治理委员会于1995年在题为《我们的全球伙伴关系》的报告中为‘治理’下的定义是:治理是个人与机构、公共组织与私人治理其共同事务的诸多方式的总和。它是一个持续不断的过程。在这个过程中,可以使对立的或各异的利益彼此适应,可以采取合作的行动。所以,治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;它既涉及公共部门,也包括私人部门;它不是一种正式的制度,而是持续的互动。”^{[1]2-3}

当治理理念与模式进入我国后,它便成为我国进行体制创新的一个重要概念。对我国城市治理的发展趋势进行回顾和梳理,对于我们分析和探索更加符合我国城市发展的治理模式有很好的启示作用。迄今为止,我国的城市治理经历了以下四个阶段:第一阶段(1949年—1966年前),城市治理的起步阶段。新中国成立以来,我国城市治理一直采用的是政府控制的模式,国家进入到社会生活的方方面面,对社会进行具体的干预和管理,私人组织、民间组织和公众几乎被排除在城市治理之外。第二阶段(大约在1966年—1980年前后),城市治理的停滞和倒退阶段。由于十年文化浩劫使社会各方面都处于瘫痪的状态,政府更加牢固的将城市治理

抓在自己的手中,在某些方面甚至还出现了倒退。第三阶段(1980年前后—1992年),城市治理的发展阶段。改革开放的 implementation 和市场经济的发展,对以往政府控制的城市治理产生极大的挑战,在这个过程中逐渐出现经济组织、非营利机构等与政府的合作治理,经济组织开始显现出它的作用。第四个阶段(1992年—至今),城市治理向多元化发展。随着市场经济进一步发展,城市政府在市场经济中逐步转变职能、让渡权力,把那些政府职能中应该由市场主管的事项还给市场,由市场自由调节,同时还努力扩大非权力行政方式的运用空间。“在城市治理的视野中,城市治理主体已经从官僚制和科层制转向网络型的多元模式,包括经济组织在内的城市各利益集团需协调合作,共同解决城市发展中面临的诸多问题。”^{[1]38}因此,经济组织在城市治理中必将发挥更大作用。

二、经济组织在城市治理中的作用与地位

在当代城市治理的话语体系中,城市政府在现代城市管理中具有主体地位和主导功能,但它同时也强调政府与其他组织的合作,强调经济组织在城市治理中的重要地位。作为多元网络治理主体的经济组织,其发展关系城市经济发展和稳定,是作为解决人口就业,提供公共物品和服务的重要部门。具体说来,经济组织在城市治理中的作用可以归纳为以下几点:

1. 网络型多元城市治理的重要主体之一

多元城市合作治理格局下,政府并不是唯一的权力中心,各种机构包括(社会的、私人的)只要得到公众的认可,可以在不同的层面和范围内成为社会权力的中心,担任城市治理的主体。随着我国城市经济的迅速发展,城市规模的日益膨胀,已进入快速发展阶段的城市政府面临着日益复杂的行政环境和日益严峻的挑战。以往的“大政府、小社会”的模式,已难以应对城市中的各种难题,

* 收稿日期:2010-03-23

作者简介:柯海丽(1986—),女,浙江温州市人,南京大学公共管理学院研究生,研究方向:公共组织。

需要越来越多的治理主体参与到城市的公共治理之中,城市治理主体在逐渐多元化。其中,经济组织在城市治理中的作用日益凸显,逐渐成为城市治理中除政府以外的不可或缺的一个重要的治理主体。

2. 经济组织的发展关系城市的经济发展

经济组织首要的目的是追求经济利益的最大化,因而在经济利益的驱使下,经济组织必将通过各种措施如,吸引优秀人才,调整战略发展格局,发展优势产业等形成自己的特色,逐渐使城市形成诸如旅游城市,重工业城市,轻工业城市等。同样,一个经济组织特别是在行业中占重要作用的经济组织,其任何决策不但关乎股东的利益,而且影响到雇员、消费者乃至社区等等其他利益相关者,只要对其中任何一个群体处理不当(诸如煤矿黑工事件等),都会对一个城市的经济、城市的形象造成很大的麻烦。

3. 是解决城市人口就业、提供公共服务、供应物资的重要部门

毫无疑问在解决城市人口的就业和提供生活、生产物资上具有其他任何组织无法替代的作用,而这也直接的关系到一个城市的稳定与良性发展。同时,一些与公共利益密切相关的公共物品,如科技、教育、医药卫生、公共交通、供水、供电等部分由经济组织通过市场化的竞争方式向社会提供,这种政府与经济组织在平等以及利益整合的基础上参与城市治理的模式,不但可以“卸载”一部分政府的负担,有利于提高城市中公共物品和公共服务的质量,也许还能够刺激出一个高效的政府。

三、经济组织在城市治理中存在的问题

目前,国内却有一些经济组织尚未意识到自身在城市治理过程中的作用,追求高利润的同时却尚未承担起应有的责任,忽视了自己在城市治理中的作用。

在参与城市治理的过程中,有的经济组织打着社会责任的旗号,利用政府的优惠政策谋取一己之私利,限制和阻碍了竞争,不利于城市经济发展和市场机制作用的顺利发挥;有的经济组织通过集体骗税漏税,集体造假、甚至直接侵吞国家资产的方式,损害城市的发展;有的经济组织通过提供伪劣公共产品,损害消费者身心健康;还有的经济组织不但对其员工的薪资问题,安全问题不管不问,甚至在其生产过程中向环境排放各种有害气体和物质,给予孙后代的健康埋下了定时炸弹。

此种失职行为所带来的问题,在经济的高速发展和不断的社会转型中,愈发的显露出来。特别是近一段时间以来,闹得沸沸扬扬的民工张海超“开胸验肺”的维权事件、以“三鹿奶粉”为领头的牛奶事件、黑砖窑事件、山西的矿难事件以及各地铅、汞含量超标污染水质和土壤的报道不在少数,假冒伪劣商品也屡禁不止,药品安全,空气污染等问题面临严重挑战,所有这些很大程度上都与经济组织在城市治理中的作用缺失、未能负起经济组织经济的责任有莫大的关系。因此,经济组织承担社会责任已成为城市治理所面临的紧迫问题。

为何这些经济组织在社会责任与追求经济利益的最大化间出现严重失衡,“究其原因是来自于多个方面:我国经济组织成长历程短,多数处于原始积累状态,以追求效率为中心,社会责任意识十分淡薄,承担社会责任能力薄弱;同时由于法律制度不健全,法律执行不到位,政府在GDP指引下过分重视短期经济利益,对经济组织监管缺位;此外由于与市场经济相适应的公平、正义、诚信和法治等理念尚没有形成,社会大众及传媒对经济组织的评价和

判断偏重于对经济组织的财富、经济组织的利润等经济效益指标的关注,从而忽略经济组织作为一种社会组织应承担的社会义务和责任,缺乏要求经济组织履行社会责任的舆论压力。”^{[5]38}

四、经济组织在城市治理中社会责任的履行和推进

因此,经济组织要真正的承担起社会责任,参与到城市治理中,不但需要经济组织自身的反省觉悟,还需要社会各方共同努力予以推进。

1. 经济组织自身要履行好经济责任,遵守法律法规,在此基础上提高自觉参与城市治理的意识

“在经济组织责任当中,最根本的是经济责任,必须通过生产产品或提供社会服务取得利润,求得自身的发展,也就是说经济组织首先要履行自己的经济责任,只有在获得经营发展的前提下才有能力承担并担当更多的社会责任,即在以营利为目的的生产经营活动中及之后,履行回报社会、支持公益、救助贫困等多种社会责任。对经济组织来说,经济责任是经济组织社会责任的基础和前提,经济组织社会责任是经济组织经济责任的延伸和保障,二者和谐统一才能使经济组织得到最大的发展。经济组织经济责任和社会责任也是互相包含的关系。”^[4]就是说,经济组织越发展履行的经济责任越大,当然履行的社会责任也就越大。当经济组织只有在为社会、为公民、为消费者提供优质公共产品和公共服务,解决就业等问题时,它不但是在履行经济责任,也是在履行其参与城市治理的职责。

不可避免的,经济组织在社会责任和经济责任之间(特别是在经济利益上)会存在着一定的矛盾,他们总是存在着“搭便车”的心理,希望分享城市发展带来的成果,却不愿意为此支出该有的成本。不难理解,经济组织常常会出现片面追求自身盈利,忽视或者损害了社会利益的行为。然而,经济组织自身要意识到其利益与城市的利益在根本上是一致的,因为,从长远上看城市的发展能够弥补经济组织暂时的损失,甚至其对经济发展的好处大大超出了其当前的损失;经济组织的发展总是要立足于城市所提供的各种人力、物力、生存环境等资源中,与社会和城市的发展生生不息。只有当经济组织自觉的参与到城市治理中,发挥自己应有的作用,才能够为自己赢得更加广阔的生存环境,如可以免受城市政府部门、公民社会、社会公众等的指责和惩罚,保证正常的经营活动不受干扰,提高经济组织形象,甚至可以因此获得政府的奖励,享受优惠政策等,从而获得更大发展。因此,经济组织要树立将城市的利益放在突出位置上并将其内化为经济组织的价值追求。

2. 强化城市政府的引导和监管责任,完善相应法律法规,引导经济组织自觉参与城市治理

当前,国内有关于经济组织履行社会职责、参与城市治理的法律法规较少,内容涉及的也不深,也缺乏操作性,使得经济组织一直处于真空的状态。而对比国外其他国家的做法,我们会发现许多“国家都已经制定了相关的法律法规及相应的标准,在社会上大力提倡经济组织的道德意识”^{[5]40}取得了较好的效果。由此,我国城市政府应当制定和完善相应的法律法规,引导和监督经济组织积极参与城市治理。同时城市政府也应该通过各种激励政策机制,土地使用权出让金等给予经济组织优惠政策,对经济组织参与城市治理形成激励和约束,更好的引导经济组织自(转第240页)

2. 培育成熟的公民社会以架起政府和公民之间沟通的桥梁

政府难免会有“失灵”之时,它不可能也无法预计并满足社会不同群体千差万别的利益需要,尤其是那些弱势群体的利益需要。因为弱势群体由于自身在国家的政治、经济和文化生活中处于边缘地位,他们维护自身利益的能力、话语表达的能力相对弱小。这样导致的结果就是社会资源不能得到有效的配置和利用,一部分社会成员的利益受损而另一部分社会成员得益,从而留下群体性事件的隐患。为了减少乃至避免政府的失灵,为了增强政府政策、制度的公平与正义,就需要另外有一种力量通过政治参与、民主监督等方式来加以保障,而这—力量的最重要来源就是公民社会。

然而,中国长达两千多年的封建社会都是一个受整体主义价值观支配的、界限森严的等级社会、身份社会,是与契约精神背道而驰的,公民社会根本没有生存的土壤。新中国建立之后直至改革开放前,实行的是高度集权的计划经济,公民社会也得不到发展的机会。尤其是在文化大革命时期,国家权力完全吞噬了社会,虽名为社会主义国家,实则只有“国家”而没有了“社会”。改革开放后,我国的公民社会才慢慢得以发展,因此我国的公民社会起步晚,发展还很不成熟。例如,现在我国保护弱势群体利益的公民社会无非就是“工会、消费者协会、妇女联合会、残疾人联合会等。虽然它们对于维护弱势群体利益发挥了不可替代的作用,但总的来看,由于缺乏政治和经济的独立性,存在着浓厚的行政依附色彩,在社会上难以发出足以引起决策者注意的声音”。^[6]当前,我国群体性事件的日益凸显以及越级上访现象的大量存在就是公民社会发展不成熟的外在体现,是国家与个体之间缺少公民社会这个缓冲器、这个纽带所致。因此,培育健康、成熟的公民社会是根治我国群体性事件重要和迫切的一环。

3. 政府决策应尽可能吸纳民意使之成为公众愿景

契约论认为,个人为了更好地保护自己的利益才组成了社会,个人把自己的一部分自然权利以契约的形式让渡给国家,授权政府去管理,那是以国家更好地保护他们的利益为前提的。契约与民主是相通的,在政治不民主的情况下,共同的意志就无法表达和实现;管理者难以获知各个个体的意思表达或利益要求,个体也无法对管理者实施监督;公共权力就容易脱离个体而成为独立的力量,政府决策就会侵害个体利益,从而留下群体性事件的隐患。

当今世界上已经没有任何政府再敢鼓吹君权神授、鼓吹专制独裁了,但是借口个体文化水平低、没有民主传统或国情不许可等原因而拒绝民主的现象还不少。随着民主意识的深入,刚上小学的小孩也会懂得民主选举班干、懂得要求大人们尊重自己的选择。有什么理由让我们相信同是这些人长大后却是“缺乏民主意识”和“缺乏民主传统”呢?如果人们由于“文化低”、“缺乏民主传统”或“国情特殊”而长期被动地接受权力的支配,那么整个民主也就成为虚幻了,群体性事件也就无法从根本上得以根治。因此,我国迫切需要在法律基础上建立起结构合理、配置科学、相互制约的权力运行机制,要“确保权力正确行使,要让权力在阳光下运作”,确保公民的知情权、参与权和监督权。立足国情,我们应进一步完善人民代表大会制度,使人民代表大会在国家机构中的核心地位得以彰显,使人民代表大会真正成为代表人民行使当家作主权利的机构。只有这样我国才能更多地朝政治民主方向迈进,才能保证公权始终用来为民谋利,从而使社会更多地走向和谐。

4. 加强公众法制教育使之心有“法意”、行有规范

在契约论看来,法律是人民与政府之间的约定,一旦生效,彼此都应严格遵守。即使原约定不公平,在以合法的途径修改它之前,人

们都要诚实守信而不能违背契约,更不能诉诸暴力。

经过多年努力,我国的普法教育虽取得了不小的成效,但广大农村地区人们的法制观念仍还相当淡薄,在群众中间还远未形成学法、知法、懂法、用法的浓厚氛围。在现实生活中,不少群众在自身的权益受到侵害时,他们并没有意识到用法律武器来寻求保护,而是甘愿冒着受法律严惩的危险,用非法的、暴力的手段来进行报复或扰乱破坏。这是群体性事件产生的一个重要原因。可见,要根治群体性事件就必须加强公众法制教育,不断提高公众尤其是农村地区群众的法制观念和法律知识。^[7]

参考文献:

- [1]孙海涛. 贵州省公安厅通报瓮安“6·28”事件[N]. 人民日报, 2009-07-10.
- [2]上官敦铭. “11·17”事件: 搬转传言如何引发恶性冲突[N]. 南方都市报, 2008.
- [3]湖北省委书记省长亲赴石首平息群体性事件[EB/OL]. 人民网, <http://leaders.people.com.cn/GB/9517361.html>, 2009.
- [4]法国 250 万人示威游行与萨科齐角力[EB/OL]. 中国新闻网, <http://www.chinanews.com.cn/gj/news/2009/1543311.shtml>, 2009.
- [5]意大利 250 万人示威抗议政府削减教育开支[EB/OL]. 中国新闻网, <http://www.chinanews.com.cn/gj/ywdd/news/2008/1425787.shtml>, 2008.
- [6]英国 12 万邮政工人大罢工[EB/OL]. 中国新闻网, <http://www.chinanews.com.cn/gj/gj-ywdd/news/2009/1926247.shtml>, 2009.
- [7][英]梅因. 古代法[M]. 沈景一, 译. 北京: 商务印书馆, 1957.
- [8]梁 惟. 契约论国家观与阶级论国家观的区别及融合[J]. 理论界, 2008(11): 90-92.
- [9]群体性事件频发, 媒体称与民争利是“罪魁祸首”[EB/OL]. 中国新闻网, <http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2008/1460494.shtml>.
- [10]裴金涛. 关于建立弱势群体社会组织的几点思考[J]. 内蒙古农业大学学报(社会科学版), 2008(1): 150-152.

(接第 231 页)

已参与城市治理,履行自己的职责。

3. 借助社会舆论,宣传、引导和监督经济组织参与城市治理的实现

“舆论监督就是通过大众传播媒介对社会上一切有悖于法律和道德的不良社会现象进行曝光和揭露,以达到制约的目的。”^[6]通过大众媒体对经济组织参与城市治理的重要性和紧迫性进行宣传,启迪经济组织自我觉醒。同时,大众媒体对经济组织的负责任行为进行正面报道,树立正面榜样;对那些在城市治理中不负责任或者有较坏影响的经济组织给予及时的曝光和揭露,使他们在社会各界的指责和惩罚中,吸取教训及时改正。

4. 借助非政府组织的社会影响力对经济组织的行为进行约束

随着第三部门的发展,非政府组织在城市治理中发挥参政和执政、提高治理效率等重要作用,同时非政府组织是促进经济组织承担社会责任不容小觑的一股力量。“在西方社会,经济组织承担社会责任价值观的普遍形成并不是完全自发的,而是经济组织与包括各种环保、人权组织在内的非政府组织及各种利益相关者之间长期博弈后形成的。这一社会责任实现途径同样值得我国经济组织学习借鉴。”^[7]当下,中国也已经有不少的非政府组织在各个领域寻求与经济组织的合作,建立合作关系,共同承担城市治理的责任,实现共赢。^[8]

参考文献:

- [1]俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000. 2-3.
- [2][3]孙 荣, 葛文佳. 城市治理中的企业社会责任探究[J]. 公共管理科学, 2008. 38.
- [4]王茂林. 构建和谐社必须强化企业社会责任[N]. 中华工商时报, 2005-12-08.
- [5][7]孙 荣, 葛文佳. 城市治理中的企业社会责任探究[J]. 公共管理科学, 2008(2): 40.
- [6]李雪英. 浅析网络媒体的舆论监督[J]. 计算机与网络, 2008(2): 187.