

行政规划之约束机制选择的系统思维析论

杨芸伊

(福建师范大学公共管理学院,福建福州 350007)

摘要:针对行政规划中现实存在的政府私益倾向的问题,从系统思维的角度分析行政规划系统内在的运行机制,探寻约束机制的有效目标模式。通过对行政规划系统在政府私益行为下的正负反馈力量的对比,明确约束机制的选择原则;以加强负反馈为主导,并以此指导约束机制的构建。

关键词:行政规划;政府私益;约束机制;正负反馈

基于系统思维的行政规划分析,既为分析政府自益在行政规划中的作用和影响提供了新的视角,又为政府行政规划约束机制的内在目标定位和建构模式拓展了新的思路。本文试图从系统思维角度探寻对行政规划的约束机制的选择,以最大程度上实现政府行政规划公共性的目标定位。

1 行政规划的目标与问题

行政规划是行政机关为更好地实施行政管理,完成行政职能,在实施公共事业及其他活动之前,首先综合地提示有关行政目标,事前制定出规划蓝图,以作为具体的行政目标,并进一步制定为实现该综合行政目标所必须的各项政策性大纲的活动。可包括为经济规划、产业规划、社会规划、开发规划、土地规划、资源保护规划、城市建设规划、教育发展规划、国防工业规划、生态建设规划、科技发展规划、防灾规划、扶贫规划、事业规划、财政规划、人事规划等。行政规划是针对一般性的事项作出的规定,内容较为宽泛,涉及的范围和利益非常广泛,在实施行政管理过程中,往往成为政府运用行政权力打破现有的利益格局重新进行利益配置与协调的过程,为了以最好的方式实现根据现有条件确定的目标而进行系统准备和理性设计的过程,是为了实现特定的制度设计而协调各种不同的甚至相互冲突的利益的过程。

由于行政规划自身的拘束力和极强的裁量性,

使得政府作为行政规划的主体,其在行政规划过程中的价值取向和功利目标就显得尤为重要。长期以来一直强化的是政府的价值取向和功利目标即是公共利益,认为政府的行为都是在追求公共利益的最大化,并赋予其合理性和合法性。但新制度经济学的观点认为:契约的国家理论中所想象的以促进社会福利最大化为己任的、专心致志提供有效产权制度安排、在各种利益集团之间不偏不倚的中性国家是不存在的,而掠夺的国家理论所设定的以促进统治者利益最大化为己任、无心提供有效产权制度安排、在各种利益集团之间更倾向于强势利益集团的国家更是事实政府自身作为一个利益主体所作出的选择。越来越复杂的社会关系和新的利益分配格局,使得市场经济中的政府利益并不完全等同于公共利益。实际上,在行政规划过程中,作为原动力的政府利益是双重取向的,包括了公共利益和政府私益两个部分,其中公共利益是社会各种利益中相同的利益,政府私益则是与公共利益相冲突的政府工作人员、地方各级政府及其职能部门的利益。当政府利益指向公共利益时,其利益追求过程,同时也是社会公共利益的实现过程;一旦其指向为私益,则会损害社会公共利益。可见,政府私益的存在,很可能利用其与公共利益的模糊性,运用行政规划的自由裁量权,在不符合公共利益甚至与之相悖的条件下制定和实施行政规划,使得行政规划缺乏足够的动机和利益机制将整个社会利益作为自己的主要目标,从而会对行政规划的制定、实施产生不良的错位现象,扭曲行政规划的价值目标,妨碍公共利益的增进。

因而,在行政规划过程中,考虑其价值目标能在多大的程度上得以实现,必须正视政府私益的存在,

收稿日期:2006-12-13

作者简介:杨芸伊(1981-),湖南怀化人,硕士研究生,主要从事行政规划的应策与实证分析方面的研究。

E-mail: yangyunyiyi@163.com

研究行政规划系统在政府私益作用下的动态运行状况,基于行政规划系统内部运行的内在机理,引入有效的约束机制,以防止行政规划偏离其目标轨道运行,产生意料之外的不良的社会效果。

2 行政规划系统运行下约束机制的目标模式:相对稳定均衡运转

行政规划的制定和实施从实质上讲是一个利益冲突和博弈的系统过程,必然涉及到个人利益、政府利益、社会利益、集团利益等多方面的利益关系,并在多重利益关系之下运行,呈现出非线性的运行特征。鉴于此,引入非线性系统的正负反馈特点分析行政规划的系统运行,能更好的研究政府私益对系统目标实现的影响,从而界定行政规划系统约束机制的目标模式,以选择有效的约束机制。

从系统论的角度看,非线性系统的典型特征是系统总是处在非均衡——均衡——新的非均衡、新的均衡这样一种无限循环往复的变动之中,其根源在于其内部的自组织功能。由于系统是非线性系统,因而它必然具有涨落性和耦合性,又基于自身开放性特征,系统必然受内外因素的随机性干扰,此时系统通过其内部的要素(微观层面)之间广泛而紧密的非线性(Nonlinearity)联系以及它们之间的相互作用,自发地形成系统的正负反馈功能,其中正反馈功能促使系统对内外随机因素的干扰作出正向的放大性反应,从而导致系统失稳,甚至导致系统结构出现质的变化,这种状态表现为图1(b),而负反馈功能则促使系统对内外随机因素的干扰作出负向的紧缩性反应,从而确保系统不因小的涨落而失衡,由此维持系统在一定程度上上的相对稳定性,这种状态表现为图1(a),正因为非线性系统集成正负反馈功能于一身,从而使组织自身具有一种自稳定性和自重组特性,并可基于外部的环境变化,对要素和结构自发作出调整,从而实现其自身的演化,因而通常系统处于图1(c)的状态。即非线性系统的运行和演进总是不断地处于非均衡——均衡——非均衡的循环变动之中,因为均衡通常表现为一种暂态,或者说是一种理想状态,而非均衡则表现为一种常态,而且这种循环不是简单的重复,而是在循环中不断实现着系统结构的优化和升级。由此可看出,稳定是相对的,而波动却是绝对的,非线性系统就是在经常性的波动中向前发展的。

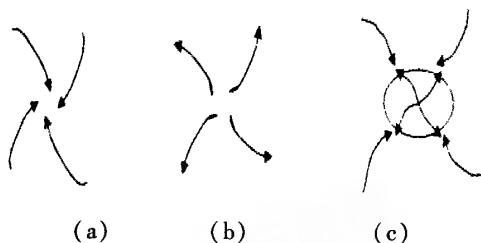


图1:系统的正负反馈功能

行政规划系统在环境条件上具有开放性,在对利益和资源进行调整规划过程中会必然受到政府私益的干扰,其自身同样具有正负反馈的功能,其正负反馈力量的对比决定了行政规划系统的运行轨迹。通常情况大概有三种:要么正反馈力量占主导要么负反馈力量占主导,要么正负反馈力量势均力敌。但是非线性系统的开放性、涨落性和耦合性,决定了这种势均力敌的状态只能是暂时的,而失衡则是经常的,所以行政规划系统也是在这两种力量的对比状态下的不断变迁中向前发展的。问题就在于这两种力量的对比状态的失衡不能超出一定的限度,如果超出了这个限度,要么会出现政府私益对社会公益的损害和侵犯,要么会出现行政规划系统的低效和政府的不作为,这对公共利益的维护和实现都是不利的。因此,必须给行政规划系统输入一定的序参量——约束机制,以对系统正负反馈力量对比状态实施适时适度的调整,使得二者间的失衡始终被控制在合理的范围之内,从而确保系统能够实现相对稳定均衡运转,此乃行政规划系统运行约束机制的目标模式,即其真正意义之所在。

3 行政规划约束机制的内在机理分析:正负反馈作用的对比

行政规划系统的运转目标是实现相对稳定的均衡运转,其关键是引入参序量——约束机制,通过对系统正负反馈力量对比状况的适度调节,确保二者间的失衡状态在适度区间内。从政府私益的角度,对行政规划来说,其正负反馈力量来自何方,二者的对比状态通常具有什么样的特点,是其运行的内在机理问题,只有弄清这个问题,其约束机制的选择才有依靠。

行政规划的主体是行政机关,其运行的原动力来自于政府利益,但政府利益包括公共利益和政府私益两部分,那么,行政规划系统的反馈的实质就是

对作为原动力的政府利益的指向变化状态作出的反应。因此,分析行政规划政府反馈的功能就须从对政府利益指向变化的分析入手,主要集中在两个方面:一是政府利益指向变化——私益倾向对行政规划运行的影响,称为对行政权力的利益指向变化的正反馈;二是因政府利益指向的变化所导致的系统运行状态的变迁反过来对政府利益指向的影响,称为对行政权力的利益指向变化的负反馈。

一方面是正反馈作用:由于行政规划虽具备一定的法律根据,但难以具有直接行为法上的根据,法律难以明确规定规划具体内容的情形,或对规划内容加以实体法的约束,只能是提示抽象的方向性或判断要素等,而具体内容的制定仍然把握在行政主体手里,于是行政规划权,就成为行政主体自身行为合法化的载体,使得政府及其行政人员谋取自身利益的行为具有公共性的表象。加上自益指向下的行政规划权往往存在着非自律性,由于它又具有利益和资源分配的关键作用,能够给某些企业或利益集团带来高额的收益,从而为公共权力的私人利益归属推波助澜,产生一系列设租、寻租的行为,进一步扩大正反馈力量的作用范围,以致行政规划系统的运行偏离公共利益的轨道越来越远。

另一方面是负反馈作用:当政府利益的指向出现私益化倾向,政府在不符合公共利益甚至与之相悖的条件下制定和实施行政规划,出现背离公共利益,抑或侵犯公共利益的现象时,行政规划的负向反馈作用将如何体现?普通公民社会作为反馈的主体,是规划结果的最终承受人,自然有绝对的反馈权利,但是现实情况却相差太远,行政机关控制了公民社会反馈的整个过程,由他们界定规划内容或者改变行政程序,再决定允许公民反馈的范围,公民社会的反馈属于较低层次。首先,公共利益相对于私人利益本来就界限不明,缺乏一定判断的标准和明确的受益人,除了政府以外,没有更具体的代理人,当受到政府自益行为直接或间接影响的社会个人利益,由于各自的利益偏好有所不同,现实生活中公民作为个体来说,大都是将自身利益作为出发点来对政府的私益行为作出反馈,因此容易产生利益冲突的困境。再者来说,公民的力量也比较分散,单独个人面对强大的行政机关在规划确定程序中的作用太渺小了。受到中国传统思想的影响,很多公民不愿或不敢参与行政规划,因而,难以形成相当的合力作

出有效的反馈。其次,政府作为公共利益的代理人,其获取自益所依托的行政载体一般都具有合法性,依附在公益行为之下,加上行政规划制定和执行中的不透明,政府垄断了大量的行政规划信息,在政府与公民之间存在巨大的信息方面的不对称,大大加强了行政规划中私益行为的隐含性,削弱了社会的反馈作用力。再次,政府的行政规划权具有合法的授予,行政规划具有合法的权威,刚性的制度约束难以有效规制,一旦权力的非自律性倾向凸显,行政机关实际上都具有合法的屏障,这大大增加了相应的反馈作用的交易成本,以致社会个人无力作出反馈。当然,如果任行政规划长时期的偏离其目标轨道的运行,行政规划逐步成为一种低效率的手段和机制,在社会发展的进程中不断的自我强化,越加坚固,以致积重难返,最终不但会约束经济的发展,还会导致社会的倒退,以致政府丧失公共性和合法性,社会从体制外作出反馈,使政府为私益透支的公共性支付极高的补偿。

通过以上对正负反馈作用的分析可以看出,行政规划系统的正反馈作用较强,会导致行政规划整个价值目标的扭曲,公共利益的流失。相反,基于政府私益行为下的负反馈作用较弱,虽然可以对行政规划作出最终摧毁性的反馈,但那是基于体制外因素考虑,而整个体制内的反馈力量明显不足,如果在系统内部引入参序量,那么系统的正反馈主导将成为常态。

4 行政规划约束机制的选择:以加强负反馈为主导

上述分析表明,在没有外接参序量——约束机制的引入条件下的行政规划运行,必然是受正反馈力量的左右,很难实现相对稳定均衡运转,将长期偏离行政规划的价值目标,对于经济的发展、社会的进步和公益的维护均无益。故此,恰当的约束机制必须起到扶弱抑强的作用,要强化社会的负反馈功能,适当约束政府私益的正反馈作用,由此保证正负反馈力量的相对均衡。显然要做到这一点,就必须坚持以负反馈约束为主导,并辅之以正反馈约束。其内在含义是:约束机制要以扫除负反馈功能发挥的障碍为主要目标,而在政府私益行为正反馈影响过程中设置屏障,以增强负反馈功能的导向原则,密切的监视政府私益行为的影响情况,避免系统失衡超

出限度。

具体来说,要扫除行政规划系统内负反馈功能发挥障碍,监督行政规划权的政府私益指向,约束机制需要从以下几个方面进行构建:

首先,重视培育和扶持约束行政规划的多元主体,增进公众的反馈意识。由于公共利益的受益人不明确,各自利益存在偏好的不同,对于维护公共利益的自组织能力不足,要有效地增强负反馈,有必要培育和扶持一些社会自组织,包括非赢利组织,以形成一定的合力。这种社会自组织,往往由具有相同或相似利益诉求的公民结成,为争取共同的利益而采取活动,同时具有自主性利益,更能高度回应社会公益。分散的、单个的公民参与行政规划的不利因素,在一定程度上可以通过团体的参与加以克服,使不同利益主体在行政规划确定程序中处于一种主动的地位,而不仅仅处于一种被动地位,以强化反馈作用:一方面能在行政规划,各种利益冲突的整合过程中,达到相对合理的利益满足程度,另一方面又能便于接受组织中单个个体的监督,以保证反馈力量的方向性,以一种自下而上的反馈作用力,去抵制行政规划中政府的私益行为。这种社会公共利益表达组织将成为对政府私益行为作出反馈的重要途径,起着越来越大的作用。

其次,培养行政机关规划的透明意识,把公众的知情权摆在第一位。不仅要让公众了解行政规划活动的过程和结果,也必须了解自己政府对政府行为监督反馈的结果。包括总体规划、区域规划、详细规划、长远规划、中期规划、短期规划等本身公开,规划审批、许可的条件公开,规划审批、许可和监督的程序、手续公开,不服规划执法行为的救济途径公开;让公众对行政规划方案有足够的了解,以保证行政相对人参与权的需要。必须通过行政规划立法确立一系列的相应正当法律程序制度,如告知、听取申辩、说明理由、不单方接触、职能分离以及执法信息公开和社会公众评论制度等。对于公众对政府行为监督反馈的结果,应该登载于政府公报或其他的媒介上或允许公众查询,保证公众能够通过正常的途径获悉。同时对调整、变更后的规划也要通过适当形式及时公布,让所有社会公众知晓,以免造成更多行政相对人的不必要的损失。对于利益受影响者,告知利益受影响的行政相对人在一定的时间内提出书面异议,并提交给听证机关,便于行政听证机关掌握争议

的焦点,从而使行政听证能够有的放矢,节约时间与金钱。

再次,实现行政规划的参与程序的制度化。知情权还只是公众作出反馈的前提条件,还必须从制度上保证其参与的合法性,才能在行政规划过程中避免或减少行政规划实施(包括土地征用和房屋拆迁过程中的纠纷),避免或减少因行政规划而产生的侵权、滥权、腐败以及各种悲剧。就参与途径来说,既应有通过人民代表机关的参与,例如,城市建设总体规划、土地和各种资源利用的总体规划、交通、能源、电信发展的总体规划必须通过人民代表机关讨论和审议通过;也应有社会公众和利害关系人的直接参与,例如,涉及土地征用和房屋拆迁等行政相对人切身利益的各种建设规划、治理规划、文物保护规划等,必须广泛征求和听取社会公众的意见,特别是征求和听取相应规划所直接或间接涉及的利害关系人的意见。就参与形式来说,除了传统的座谈会、论证会、信访、走访等形式外,还应该更多地利用现代民主和现代科技的手段,开创各种新型的公众参与形式,如网上信息发布、讨论、电视辩论,以及召开有各种不同利益群体参加的听证会,等等,使公众的反馈力量能充分地作用于政府行政规划活动过程中。

最后,建立有效的行政规划的法律救济机制,减少制度外反馈的可能性。无论是对外具有约束力的行政规划还是对外不具有约束力的行政规划在利益调整的过程中,保障了一部分人的利益,也不可避免会损害一部分人的利益,特别是政府的私益行为,有可能会逾越或滥用规划权而构成对公共利益的影响或侵害,因而必须考虑利益受损者的保护和救济问题。必须根据行政规划的自身特点建立相应的法律救济机制:一是针对行政规划的确定裁决的诉讼救济。由于行政规划在确定裁决前尚不具有法律效力,因而不会对行政相对人的利益产生影响,在行政规划的确定裁决前不能对其进行法律救济。而在行政规划的确定裁决作出后,私人可以基于自身的需要,对行政规划的确定裁决提起诉讼。二是针对行政规划对公益的影响和侵害,提起的信赖保护救济。比如,行政规划是对未来的预期行为,虽然应当尽量避免变更或中止,但是随着社会政治、经济形势的变化,在某些情况下变更甚至中止某些行政规划是不可避免的。这些变更或者中止在大多数情况下并不

产生违法的问题。但是,会对于根据相应的行政规划所提出的内容而行动的私人来说产生影响,有时会由于变更、中止造成其到目前为止的投资都是徒劳的,导致对私人不利的现状。当政府在私益下产生违法的行为,更是会导致了行政相对人信赖利益的损失,因此,行政机关应当承担补偿责任,给予相应的公正的补偿,否则,行政相对人可以针对该不予补偿的行为申请法律救济。

参考文献

- [1] 姜明安. 行政法与行政诉讼法[M]. 北京:高等教育出版社,2002. 188.
- [2] [德]汉斯沃尔夫. 高家伟译. 行政法[M]. 北京:商务印书馆,2002. 180.
- [3] 柯武刚,史漫飞. 制度经济学:社会秩序与公共政策[M]. 北京:商务印书馆,2000. 283.
- [4] Peter M. Allen. Cities and Self – Organizing Systems; Models of Complexity[M]. Gordon and Breach Science Publishers, UK, 2000.
- [5] Bak P. How Nature Works : The Science of Self – organized Critically [M]. New York : Copernicus Press for Springer Verlag, 1996.
- [6] 苗东升. 系统科学精要[M]. 北京:中国人民大学出版社,1998.
- [7] 张萍. 城市规划法的价值取向[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2006.
- [8] 姜明安. 公众参与与行政法治[J]. 中国法学,2004, (2).
- [9] 陈有利,朱京海. 我国城市规划中公众参与的特点与对策[J]. 规划师. 2000, (4).

Systematic Analysis on Option of Restricting Mechanism in the Process of Administrative Program

Yang Yunyi

(Public Management College, Fujian Normal University, Fuzhou Fujian 350007, China)

Abstract: There realistically exists a phenomenon that the government usually inclines to seek some private benefits during the process of administrative program. The author has made an analysis on the inherent operating practice of administrative program with systematic consideration and tried to find an effective approach to restrict the government seeking – private – benefit tendency. With the contrast between the positive feedback and negative feedback under the behavior of seeking private benefits by the government during the process of administrative program, the author clarifies the principle when we try to prevent the government from seeking private benefits. That is to intensify the leading role of the negative feedback and construct the efficient restricting mechanism.

Key words: administrative program; the private benefit Government; restricting mechanism; positive or negative feedback