

# 制度背景下的监督效用

张 静

让我先从身边的一个实例说起。一个小区物业管理公司管理着十几个住宅楼，其中一座住着大学教职工约150户。他们不满意小区的脏乱差和无秩序，比如空闲房间的门窗未关好，刮风季节乒乓乱撞，既产生了噪音，又损坏了玻璃；还比如小区收取“绿化费”，但居民未见绿化却见有限的空地上被铁栏围成了收费停车场；还有电话收费混乱无据；水电天线等设施的故障不能及时维修等等。居民与小区管理者交涉，无效果；居民找到小区的上级管理部门，他们来检查了一次，对脏乱差罚了款，可是罚款后脏乱差仍然继续；居民又找到电视台给小区爆了光，也不见明显改进。最后，居民只好找到楼房所有者单位，某所大学的房管处请求处理，房管处的反应是：你们到处告人家，已经破坏了两家关系，我们出面也是无济于事。在住户的再三要求下，大学房管处还是和小区谈了楼前垃圾的问题。三个星期以后，垃圾清除了，但绿化仍然拖着，空地不绿化，又自然变成了垃圾场兼停车场。于是，这场监督行动绕了几个弯，在试过了各种可能途径之后，又回到了原来的起点上，它没有能推动任何长期稳定的进展，基本上以无效而告终。

经济学通常用成本过高解释上述过程——如果监督的付出大于它所能带来的收益时，监督就难以实行。这是在监督发生之前的理性计算，它能解释人们要不要实施监督行动，即监督会不会被人们选择的问题。我们这里的案例有所不同：第一，查处效果甚微或只有暂时性，难以取得稳定的成果，查一次略有收敛，不查又恢复原样，这说明在告状和检查之外，对损害正当利益的行为约束无力，而我们要讨论正是这种非突击性的常规监督；第二，居民已经投入成本——他们自发组织起来，开会集中

意见，选出代表，写出意见书，经所有的人通过、修改、签名，确定送交部门，居民花时间，付路费……，总之监督已经开始，而且在人们的预期中它应当起到作用，但事实却不是如此。当然我们可以说，居民事先没有了解监督实现的费用究竟有多大，是属盲目行动，但是《小区服务手册》说他们有这项权利，为什么改进工作的建议不被重视，明文规定的权利不能有效使用呢？是什么东西阻止了他们行动的预期效用，从而使得合法监督行动的效果相当有限？

成本高实是监督失败的原因之一，但我们更感兴趣的是成本高的原因。这场不成功的监督行动反映了我们社会中监督者与被监督者结构关系的某些特性，它提示了对于权利（以及权威）的制度化确定中存在着若干不平衡现象，这些特性妨碍着监督者和被监督者之间形成有利益约束的关系，这种现实对监督后果提供的反向激励常常超出人们的理性预期。

## 个人权利和组织（单位）权利

在上面的实例中，住户虽然构成了一个利益共同体，但他们集体向小区提出要求，仍不能算是“有组织地”上达方式，对于小区来说，由产权所有者——大学房管处和小区管理处之间的往来才是两个“组织”之间的正式交涉，他们认定，单位比住户自己有着更权威的代表资格，单位代表住户比他们自己代表自己更为正式，虽然住户才是主要的利益牵涉者。小区认为，即使是在房屋全部售出后，有关的管理事项（比如修缮，比如送天然气）仍须由大学出面和小区联系，“我们只是组织对组织，不对个

单位(组织)权利相对于个人权利有明显的优先地位和权威性,组织(行政)身份是体制内交易(含工作监督)资格的条件。

人办公”<sup>[1]</sup>,显然,在这里,“公”意味着单位代表居民的地位和资格,只有单位才能使他代表的集体有“公”的标签,使它变成一个有共同问题的组织集体,否则他们不能被视为办公的对象获得与组织同等的对待。这反映了我们社会中的一个制度化行动规则:单位(组织)权利相对于个人权利有明显的优先地位和权威性,前者被广泛接受为有资格的、受重视的、正式的工作角色,而后者只是一种组织以外的分散意见,虽然他们在程序上合法,仍不可和单位意见的分量同日而语。

这种规则说明了在我们的安排中,组织(行政)身份是体制内交易(含工作监督)资格的条件。这项条件把许多利益相关者的权利排除在监督工作之外,充其量,他们只有反映意见(提供信息)的作用,不能参与处理事务,更不能决定处理的结果。虽然,小区居民的住房管理和付款方式已经独立于(脱离)单位,但是他们的权利并没有得到相应的授予。我们还可以在社会中看到这种现象的扩大形式:明明子公司已经脱离了母公司,但是劳动局根本没有把子公司当成一个独立的法人、各种劳动关系都要求他们回去找自己的行政“上级”来办理,诸如计划生育、卫生达标等杂事,有关部门都要求上级单位负责,而已经独立的子公司到哪里去找“行政上级”呢?<sup>[2]</sup>

上述规则对于监督的实现有着重要意义,因为它在利益相关者之间造就了权利义务的不平衡关系——不能使一方对另一方的违约行为实行约束。按照现在的物业管理规定,消费者(住户)向小区缴纳的费用已经包括物业管理的各项成本——成员薪金,水电气消耗,绿化,保安,卫生,存车,天线,水泵,电梯运转,房屋维修,……由使用者承担费用说明住户是物业公司服务的“购买”方,物业公司是“受雇”、“出售”服务者,它以这个服务市场(住户需要)为生存之本。他们和住户之间的关系是后者提供费用(因而有权享受赢得所需服务),前者提供服务(因而有权收取相应的费用)。居民不缴纳费用或小区不提供服务、只缴纳部分费用或提供部分服务,都是损害对方利益的违约行为,如果这种情况出现必被视为违约,保护自我利益的动机会激励监督(责任)的存在。因而,监督以权利义务的平衡——等重关系为基础,它要求契约对双方平等对待,这样,契约关系必定同时是一种交易双

方相互监督的关系。

这是一种水平式的监督形式,它的特点是交易双方以平衡利益分配的契约为标准,以维护利益的权利有效为条件。不同的权利义务关系必定极大地影响监督行动的效果,在上面的例子中我们看到,住户权利相对于组织(单位)权利的微弱,使得利益相关者双方的权威地位失去对称,这样的住户实际上并不具有监督小区的能力,所以我们能够看到不平衡的现象出现:如果居民拒绝缴费会立即受到小区停止服务的惩罚,而如果小区未能提供等量的服务,居民用什么来处罚小区管理者?或者说他们有什么权力能够对小区管理形成压力?他们能够拒交费用么?他们能够控告违约使对方补偿居民的损失么?他们能够“解雇”管理公司另求高明么?他们能够搬出小区另外选择满意的居住地么?很显然,管理者能够损害居住者的利益,而后者不能直接使前者的利益受损,小区管理者不会因为达不到管理水平被解雇,居民不是雇主也不能决定解雇他们不满意的 managers,这些权利是由其它机构行使的。

小区物业管理是近年来得到迅速发展的新型管理形式,它的用意在于,促进过去由单位承担的社会管理(福利)转化为服务性产业进入市场。但是在上述制度关系的延续作用下,小区物业管理形式被重新投入旧体制而限制了它的崭新发展。本来,这种管理方式已经产生了交易双方建立契约的机会,通过对这一机会的利用,居住者可以使用监督提高物业管理的质量,从而推进物业管理的法治建设,使整个社会的制度化水平获得提高。但是在上面明显不能适合的权利关系下,当事人个人权利的不具权威性,个体在市场交易中使用法律、利用经济机会的能力被大大地削弱了,与此相伴随的个体监督地位的失效,对于整个社会来说,是一种广泛而廉价约束力量的巨大浪费。

### 组织监督:单位和行政监督

最直接的利益相关者却不是最合格的利益监督者——我称之为利益和利益权利的分离,使得保护利益的行动主体需要寻找组织(单位)的代理,借助于产权单位

**在组织和组织的各种关系面前,居住者的利益常常降到次要位置。**

或小区上级管理部门的行政权威才能行使监督,即当事人监督须转换成为组织监督才能获得合法性,这一事实须引入另一个变量——组织监督——继续我们的分析。那么,个人监督须由组织“代理”实施的效果如何呢?

产权单位(大学)在这里的角色并不是裁定纠纷的第三方机构,它被给予代表身份的原因是,它是那座楼房中住户的工作机构,它被指定有代表自己员工利益的责任。小区的上级行政机关有行政仲裁的权力,但它不是居住者,因而不是直接的利益相关者。在我们的制度中,这两种组织都是常用的监督代理者,但其所应负责的唯一对象又不是居住者,或者说居住者只不过是对象之一。这种关系给它们带来了监督后果进行衡量的必要性。如果监督与本单位的其它利益存在冲突,监督就成为不划算的事情。因而由第三方组织代理监督的后果,是使监督行动极大地受到其它相关组织利益的牵涉,和居住质量相比,如果组织利益的价值高过居住者的利益,监督实施的成本必然由于加上这项利益衡量而增大,监督的效力也因此受到更多不确定因素的影响。

另一方面,组织监督需要的信息传送时间更长,居民需要把事情整理成报告上交,报告要在各部门行走,而且每一个部门都不是专为处理此事而设,它有大量的其它工作。更重要的是,信息的上达是否畅通准确也影响着事件的进展,如果出现了误传需要重新调查写报告,如果上达不畅通需要投递另外的渠道,如果进展缓慢需要不断催促,……所有这些工作说明了组织代理监督必须以畅通、准确、繁杂的信息传送为前提,这又使得单位组织不得不耗费相当的工作精力来进行主要工作目标之外的信息处理。不能不说这是一个额外的负担,许多组织理所当然竭力推脱之。

个体权利被鼓励(需要)转化为单位权利才能获得正当性,这是一个成本相对较高的安排。单位组织的代理地位不仅增加它自己的工作量,而且使得监督和被监督者之间加入了一系列其它的利益要素,监督计划可以因为这些要素轻易地被改变,在组织和组织的各种关系面前,居住者的利益常常降到次要位置。比如在上述例子中,产权单位希望小区房子尽快投入分配与使用,因而极大地依赖小区的合作态度。在水、电、气、修理和资金等

问题上,并不是小区依赖产权单位,而是产权单位依赖小区。小区是产权单位联系政府管理部门的中介,因为房子不在大学管辖区内,管辖区由政府行政划界分配,管理公司的权利通过分配获得,和产权拥有者的挑选无关。因此,管理公司占据着资源调配的中介地位,它有着更多的机会约束产权单位甚至住户,这种“管制”而非“服务”的角色,决定了产权单位是“求”它而不是要求它。小区管理质量达不到要求丢不了它的管辖权和员工饭碗,小区不能入住带来的收入减少是国家和产权单位的损失。因而,不是居住者、不是产权单位,而是小区管理者掌握了相当多约束他人的砝码,它无可比拟的优越地位可以用来控制不利于己的事情发生,它完全可以根据两个单位之间的关系,决定投入多大的管理力量,而产权单位必须小心谨慎处理和小区的关系以谋求对方的合作。如果大学不希望因这事件失去对方的合作,它当然没有代表居民的动力。因为它而言,这么做有害而无利。

相比较于产权单位,小区上级的行政监督有一定的效力,但这效力也相当有限,原因之一是结构的有涉性。行政监督往往由本部门的上级机关实行——而不是由工作、领导、关系、利益无涉的其它组织实施,工作关系的“有涉”对于监督的影响有目共睹,这些关系产生出来的利益衡量完全可能使监督成为不利于本部门的事件。行政监督与契约监督不同。它通过上级检查实行,与利益联系不紧密,下属的管理水平高通常能带来行政荣誉,但这种行政荣誉并不能转化为商业信誉——比如不会因此扩大管辖权——接管那些不善管理的部门,相反,上级部门的权力扩张和利益获得必须通过本管理区的进一步挖潜,依靠占有、调拨和下属部门的盈利能力得到保障。而过多的和自己的下属过不去,势必损害利益获取并损害自我权威。这些考虑使得许多的行政监督化为泡影。

行政监督的部分效力来自于行政权的优先性和科层位序,它必须是以上下级的方式进行,由于更多行政权力的上级来监督下级。不同于水平监督的对等关系,行政监督结构是阶梯式的、由上而下的、大权威约束小权威的。而小权威为了避免被监督,倾向于阻止不利自己的信息向上流动,因而大权威需要依赖本部门行政结构之外的信息来源,如果这些渠道不畅通,行政监督也将无所

产权所有者缺少使用监督权的动机,无产权的一方却有相当的自由度,甚至可以在某种程度上影响或“支配”对方的行动。

作为。另外上面已经谈到,行政监督不是随时在场的,突击性和时紧时松是它的特点,这是造成监督效果不稳定的原因。同时,与产权单位监督一样,行政监督也需要依赖信息传递网络的有效工作<sup>[5]</sup>,行政部门必须设法保持接近信息源,必须确定直线管理的机关并公布于众。而行政监督通常是上级对下级的事件,为了保持权威,必须确定纵向的领导和被领导关系,对于平级的、甚至下对上的监督关系,则须有更高级别的行政权威代理方能推行。因而,行政监督的有效是以更大的组织成本投入、以及排斥其它形式的监督权利为代价的。

## 无财产的权利

在上述分析中我们看到,房屋的产权单位大学和小区管理公司间的权利关系与产权理论描述的不同。产权理论以“委托——代理”说明两个交易者之间的关系:大学是委托者,小区管理公司是代理者,大学委托公司管理它的房产,如果大学将房屋出售给个人,那么委托者就变成所有居住者或他们的代表。很明显,这个关系中委托者是掌握主要控制权一方,即由他们选择(雇佣)“购买”管理公司的服务。大学的权利来源于它对房屋的拥有权和处置权,而管理公司是以相应的服务交换合理的收入。这组关系构成的条件是产权的完备——拥有、处置、收益权的统一,但是在上面的分析中我们已经了解,小区的管理质量并不影响到大学的收益——它不能因居住条件良好而增加房租(房租价格由政府统一规定),价格不反映质量,收益不因质量受到损失,大学当然对管理质量漠不关心。

在财产的处置权方面亦存在相同的问题。大学可以单方面决定出售房屋,但出售的合法证件须有小区的加人才能签发,<sup>[4]</sup>就是说,得由双方参加产权的处置才能有效。大学还不能够选择,它无权更换另外管理更佳、价格更低的代理者,因为房子建在什么地段,由政府行政规划、批准、划拨,管理公司被行政地分配给了管理本地段房屋的工作(权利),管理公司的管理权是行政划拨(分配)的结果,同产权单位及其意见绝不相关。这使小区管理权受到行政的保护成为地区或部门垄断性资源,它不

受市场竞争的挑战,不接受市场(管理价格)的信号,对于产权单位来说,是一种不能解除的“代理”关系,意味着必须“购买”这一个代理者的服务,否则房屋将无法使用。

这里需要特别注意的是,产权所有者缺少使用监督权的动机,无产权的一方却有相当的自由度,甚至可以在某种程度上影响或“支配”对方的行动,这反映了一种无财产的权利现象,它提出的问题是:如何理解权利和财产的关系。如果说,权利的基础来自于财产所有,那么,在所有的社会中实现一种财产制是一个相对简单的选择。生活实践中的权利样式显然超过一种,事实上,财产和权利的关系在理论和实践上都比人类已经认识到的更为复杂,当代产权问题的一个新发展是重视财产(委托)权和管理(代理)权的平衡,其中一个重要的问题是,需要理解这两种权利的平衡机制,特别是它们互相限制的边界。

在本文列举的案例中,小区管理者事实上拥有了比产权单位更多的控制权利,这些权利通过分配获得,受到行政划拨体制的保护,又不必受市场需要(居民要求)约束。小区的唯一“领导”是它的上级政府机关,它向上级负责,只接受它的支配和调遣,而与大学只能称为两个平行单位的协调关系,它不是为产权单位服务的——如果某一天人们看到小区管理者在清除垃圾、打扫卫生,那么原因多半不是来自住户而是来自上级——区长助理将来视察工作。<sup>[5]</sup>小区使用的管理资源由上级分配得来,它根本不必依赖财产单位“购买”管理服务的市场而生存,它不必担心被对方“解雇”,有什么理由要特别重视对方的要求呢?当财产不能够带来相应的选择机会时,当法律在保护财产所有者使用这些机会的自由权利方面无所作为时,所有者事实上就无法对自己的财产实施处置或控制,这个时候,“财产”实际上成为不明确所有者的共有物品,这为管理权利不受约束提供了条件。

目前,城市小区管理的支持费用正在转向由产权单位或居住者支付,这意味着它开始具备“商品”的内涵,形成消费者的选择性“购买”服务市场。但是行政划拨分配起到了阻止管理商品化的作用,它使得管理继续了传统性质:管理不是“服务”而是政府授权的公共设施管制兼福利分配行为。小区管理的这种性质为管理权力的过度或滥用提供了空间,管理服务被分割为一个个的垄断区

监督的有效性既反映了管理技术的水平问题,又提示了制度安排(规则)的理性化——将经济活动秩序化——的水平问题。

域,它客观上保护了低水平管理免于被竞争淘汰,妨碍了高水平管理由于成功所应得到的市场扩展机会。管理方的控制和支配能力受到垄断区的保护而不正常扩大,而产权者的正当权益得不到保障,说明了管理服务的卖方和买方之间关系倒错,双方达不成利益上的关联和约束,构不成面向产权所有者的责任关系,这是管理权不受约束的原因之一。

管理的提供方和使用方利益上的相互关联十分的重要,原因在于维护自身利益是相互约束的动力,这种约束可能促使双方谋求共同受益的方式,从而使得提高服务质量成为既利他、又利己的选择——居民有了更理想的居住环境,质量信誉给管理公司带来了扩大市场占有(挣钱)的机会。而如果上述利益联系不存在,提高管理质量就成为无收益的利他行为,而假定管理公司以不断利他的方式生存显然是不现实的,如果增加管理投入总是利他而不是同时也利己的,监督必然失去效力,因为管理改善并不能使被管理者本身也得到收益。

## 小结

监督的有效性既反映了管理技术的水平问题,又提示了制度安排(规则)的理性化——将经济活动秩序化——的水平问题,从不同的方面分析,使我们观察到的重点不同。本文讨论的中心问题是制度背景对监督行为提供的激励方向,我建议注意个人权利和组织(单位)权利的关系特质,及其对经济交易中利益连接结构的影响。我的结论是,上述制度特征改变了利益相关者彼此连接的构成方式和权限结构,其结果是阻止了交易双方直接利益(约束)关系的达成,在其中间增加了另外的利益衡量要素,因而将一个本来简单的交易关系放到一个多重的、复杂的利益连接网中,结果是增加了监督的成本和不确定性,说到这里,另一个推理性结论必然是,监督的有效性依赖一系列制度化关系的发展,如果我们依据上述认识来设计和推进这些发展——譬如将个人、组织、

和社会利益安排在有利于互利行动发生的关系中,使权利在个人和组织、私人领域和公共领域之间进行合理分配,并为它们建立各自确当的法律地位,——这不仅有助于减轻目前由行政组织一方承担的纵向监督负担,对于建立有效的社会自我管制(横向监督)亦有所帮助。

虽然居住者监督在我们的讨论中是一个小例子,但它反映出来的制度结构对于理解任何重大监督运行的方式具有相同的意义。

(作者单位:北京大学社会学系)

### 注释:

- [1]对小区管理者的电话采访。
- [2]参阅《经济参考报》1996年9月15日记者专稿。
- [3]《上海机关动态》1996年6期报道的中纪委负责人对党内监督的讲话,亦提供了行政监督依赖信息所遇到的困难,这位负责人说:“现在是能监督的没有权处理,有权处理的中纪委又不了解情况,中纪委监督全国一、两千个省级干部,能认识多少?我们的工作是被动的,举报信来了,才知道这个人有问题,派人去了解,没有举报,就不了解情况,光靠举报是不够的,我们党的这套规矩是计划经济体制下形成的,一搞市场经济,监督的体制、方法、机制都得改革”(摘自《报刊文摘》,1996年6月10日)。
- [4]出售给个人的房产证件需由产权和管理单位双方签署。
- [5]对小区工作人员的采访。

### 参考文献:

- 崔之元,“美国29个州公司法变革的理论背景及对我国国有企业改革的启发”,《未来与选择》(参阅文稿),1996年3期。
- Andrew Reeve, “The Theory of Property: Beyond Privat versus Common Property”, in David Held Ed. *Political Theory Today*, pp91 - 114, Polity Press, 1991.