政策与管理

如何平衡社会性监管与技术创新

社会性监管一直是放松监管的“禁区”，这显然不是一个放松与否的简单价值判断，关键问题在于如何在科技创新与为防止风险而进行的社会性监管之间取得平衡，实现公共福利改进与技术创新效率的双赢。

□ 郭 薇

社会性监管简单讲就是为保障健康、安全和环境的监管，简称HSE监管。社会性监管与经济性监管的不同之处在于，社会性监管往往包含着防止危害、保护安全、维护公益、保障公平、有助和谐等社会公益目标，更多着眼于社会效益，而经济性监管更多致力于经济价值、经济效益与物质目标。

社会性监管的本意是控制风险，防止危害。但实践中，我们看到其往往也会引起一些负面效应。在创新驱动发展的时代背景下，其中一个负效应就是预防式的社会性监管措施常会阻止甚至取代技术创新。如全球多国为防止伦理安全隐患对干细胞研究的限制，欧洲为保障食品安全对转基因作物的规制，强调环保以后美国对汽车尾气排放量的要求引起的汽车研发成本增加，以及我国为保障药品安全对药品注册上市及上市后监管不当引起的药品创新动力不足等；可见，科技创新的地域、速度和扩散往往受到相应监管措施的影响，产业发展与技术创新需要政府监管松绑。

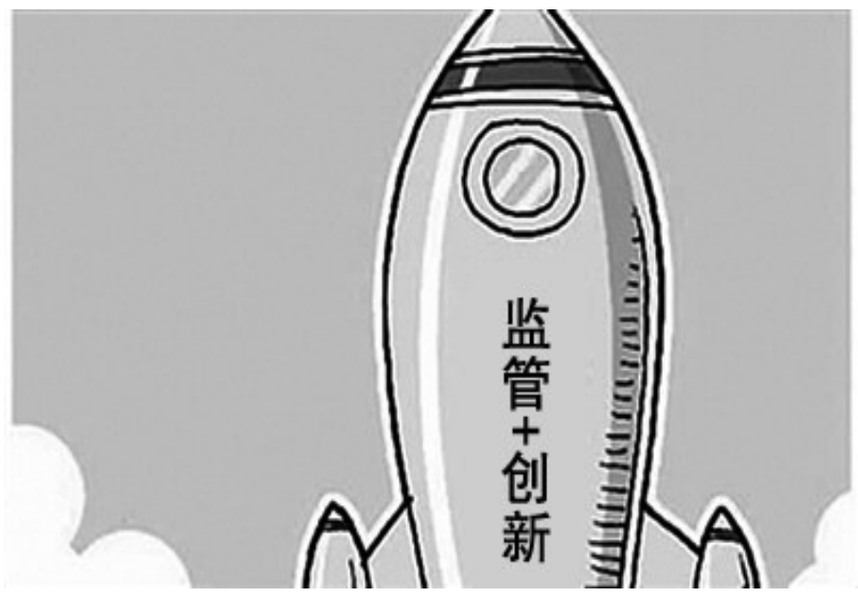
以药品监管为例，近年来，我国的生物医药产业得到了快速发展，但是与国外相比仍存在着较大差距。主要表现在缺乏重磅专利药物，产品利润率低，尤其是原创性药物的研发非常薄弱。我国已批准上市的13类25种382个不同规格的基因工程药物和基因工程疫苗产品中，只有6类9种21个不同规格的产品属于原创，其余都是仿制。产业创新亟需政府监管松绑。但是，从产业安全来看，但整体药品安全状况仍令人堪忧。

一方面，产业发展与技术创新需要政府监管松绑，另一方面，出于卫生安全、安全生产、环境保护的考虑又亟需政府监管加强。这就引出了悖论背后的理论问题：尤其是现阶段的我国，在强调发挥市场在资源配置中的基础作用、社会协同治理、政府简政放权的治理理念转型和国家创新战略的全面实施下，为了促进产业创新，是否应该放松政府出于安全、健康、环境保护等考虑的社会性监管？

答案当然是否定的，社会性监管一直是放松监管的“禁区”，这显然不是一个放松与否的简单价值判断，关键问题在于如何在科技创新与为防止风险而进行的社会性监管之间取得平衡，实现公共福利改进与技术创新效率的双赢。解决这一问题首先需要对技术创新与社会性监管之间的关系有一个客观把握。

正确认识社会性监管与技术创新之间的关系是在二者之间做好平衡的前提。以往的研究强调监管在引导资源流向创新性研究或生产过程中所起的作用，认为不同的监管体系设计以及监管实施方式都会对创新产生不同的影响。然而，需要看到的是创新并非单方面受到监管政策的影响，它往往还会塑造监管。不仅政府对企业的技术创新有监管上的要求，企业的技术创新对政府所提供的监管环境、监管工具等也有要求。监管与创新之间不是由监管到创新的单向流动，而是相互影响、相互制约的双向关系。

进一步讲，理想状态下，政府的社会性监管可以被区分为“激励型监管”和“约束型监管”两类。激励型监管主要通过市场价格信号来激励创新行为；约束型监管则通过控制标准来约束市场的机会主义行为，强制性引导企业符合创新的监管要求；而创新对监管的影响则根据其所处阶段不同而变化，初、中期时主要通过影响监管程序和政策来塑造监管，之后则通过影响和改变监管的标准和工具来塑造监管。最后在监管—创新的双向互动中实现监管从主体和客体两方面进行的改进，达到监管均衡。可见，平衡好监管与创新之间的关系不仅有利于产业发展，也有利于监管体系本身的完善与改进。



这就引出另一个概念“监管均衡”。所谓监管均衡是政府的监管安排在约束条件既定的情况下，一定时点上的稳定状态。此时，社会公共福利实现最大化。社会性监管最终的目的是达到监管均衡，以实现短期社会福利与长期社会福利的统一。技术创新与社会性监管的平衡实现于社会性监管自身的均衡过程中，这一均衡过程至少包含三方面内容。

首先，实现社会性监管的供需均衡，尤其是监管的有效供给与有效需求之间的均衡。监管供给过度会导致市场主体的监管成本过大、负担过重，监管供给不足又会引起一系列市场失范行为的膨胀，不能形成政府与市场之间的有效制衡。监管的供需均衡要求简政放权，加速政策松绑，同时，健全法律法规体系，如知识产权及专利保护等制度的进一步完善等，通过制度约束实现市场监督。

其次，实现社会性监管的目标均衡。从世界各国成功的监管经验来看，社会性监管的目标越清晰、明确、单一，监管效果越好。但在转型时期的中国，社会性监管目标往往是多重的并要配合其他目标的实施。诸如国家创新战略、战略性新兴产业的发展与培育、经济建设为中心的基本原则等。在这样的背景下，做好监管型目标与发展型目标之间的均衡就显得尤为重要，要尽可能确保不同监管目标的价值判断和属性差异能够互融，以实现经济效益和社会效益的统一。

最后，实现社会性监管的工具均衡。监管工具是保证监管有效实施的重要手段。实现社会性监管的工具均衡主要表现为激励型监管与控制型监管的均衡并谨防二者的双重弱化，换句话说，就是正负激励手段的并用，同时，注意创新监管方式与监管手段，实现监管现代化。

发展之路

社会治理需做到四个结合

□ 孙 涛

社会治理不仅要纳入社会建设视域，而且应该放在当下中国改革全局中来理解和把握，实现与经济、政治和文化改革的有效衔接，按照社会改革中全面、协调及可持续的方针，可着力从以下四个方面进行重点推进。

注重依法治理与依德治理的结合。法治和德治是社会控制的两种基本手段。法治在解决社会矛盾和调节社会关系等方面具有人治所无法比拟的优势。依德治理则是用道德评价和控制社会成员行为的一种治理方式，主要经由道德礼仪、榜样示范、舆论褒贬、乡规民约、教化活动和宗族家法等形式来实施。中国历史上一直奉行“德主刑辅”“明德慎罚”的治国方略，即以道德教化为主又不排除刑法的震慑作用。在社会治理中，法治是一种硬约束手段，而德治则是一种软约束手段，既要坚持依法治理又要发挥道德建设的辅助支撑作用。就二者特点来看，法律是一种外在性规范，它通过合理配置权利与义务、对不按法律办事的主体进行处罚促使全社会守法，具有较强的规范性、普遍性、强制性和可操作性。而道德作为人们“内心的法”，能够促使人们自觉遵守法律。现实来看，实现社会治理的依法治理需要思想道德建设先行，通过德治形塑良好的道德氛围可以为法律的制定和完善提供价值指导。法律虽然具有稳定性和权威性，但也容易产生滞后性，道德控制可以弥补这一缺陷。法治的运行需要道德支撑，没有较高的道德水准，即使有了“良法”也不易被执行，因为再严密的法律也有空子可钻。法律调节之外的所有行为空间均可以由道德来调节，起到“查缺补漏”的作用。另外，法律可能无法应对某些有害社会的行为，而道德却可以在此发挥作用，人们可以按照一定的道德标准来衡量、评判或谴责对社会有害的行为。所以，提高全体公民的道德素质，以道德自律、道德教育和道德建设作为法治的后盾，社会治理工作才能步入良性循环轨道，整个社会发展才能迈向更高境界。



实现专业化治理与社会化治理的结合。社会治理专业化要求社会治理必须由具备专业理念、知识、方法及服务技能的专业人员遵循社会治理的客观规律，按照专业化管理标准，综合运用各种手段进行社会治理、开展社会服务，并在此过程中体现实事求是的科学精神，具体体现在社会治理组织机构、职能配置和工作流程的合理化；政策制定、政策执行和政策反馈的科学化；管理过程、具体制度、效果评价的标准化；管理手段、公共服务、互动过程的信息化。不断提高专业化水平，才能更好地促进社会治理整体水平迈向现代化。在提高社会治理专业化水平的基础上要不断推进社会治理的社会化进程。随着社会主体日益多元化，市场机制及社会机制的作用日益重要。社会治理社会化和公共服务市场化已成为一种发展趋势。社会治理社会化要求公民个人和社会组织要积极参与社会治理，充分发挥协同作用。政府要从过去对社会治理事务大包大揽逐步发展到做好裁判工作和制定行动规则，通过购买服务和服务外包等方式将可以由市场和社会承担的事务交给企业部门和社会组织承担。通过社会治理社会化实现社会成长壮大和政府瘦身减负的双重效果。社会治理的专业化和社会化是相辅相成的，二者共同指向实现有效社会治理、促进社会和谐的目标。

注重常态治理与应急管理的结合。在常态行政环境和正常社会条件下，社会生活有序运行，社会秩序基本稳定，社会生活节奏通常与政府社会治理同步。政府和其他主体发挥对社会事务的正常管理职能，对常规性事务治理发挥出应有的作用。我国正处于社会转型发展的关键时期，各种新情况和新问题层出不穷，各种社会矛盾和社会问题交织导致突发事件频发，风险防范与突发事件应急管理已成为政府的基本职能，也是社会治理的重要组成部分。在应急管理条件下，突发事件打破了常态下的正常社会秩序，社会原有进程将部分中止或全部中止，这时就要发挥政府的应急管理职能，通过及时有效地处理危机来恢复社会稳定，使社会过渡到常态管理。部分地方政府把社会治理片面理解为应急管理，错误地认为创新社会治理就是要提高政府防范意识和防范能力，加大管控投入，过于强调预警监测、封锁管制和防范布控，对常态治理的重视程度不够，偏离了社会治理创新的最终目标。从二者关系来看，常态治理是应急管理的基础，应急管理检验并提升政府常态治理工作水平，政府应急管理需要融入政府常态治理之中。为此，要加强突发事件应对的战略规划和预算安排，搞好应急预案建设和相应的演练，搞好应急主体和应急队伍建设，开展大众化的应急管理教育。在常态治理和应急管理的结合中搞好社会治理。

实现虚拟世界治理与现实世界治理的结合。随着信息技术的发展，互联网所构筑的虚拟世界已经成为一种全新的社会形态，网络虚拟社会治理已经成为社会治理的一个重要领域，已经上升为事关国家政治稳定、经济有序、道德规范、社会和谐的全局性问题，对社会治理提出了新的挑战。网络虚拟世界是现实社会网络意义上的存在和延续，是现实世界的缩影和映射。现实社会中的违法犯罪案件向虚拟社会渗透，同时，网络虚拟行为又会对现实社会构成反向作用。网络已经成为各种政治势力和宗教势力进行颠覆破坏活动和意识形态渗透的重要工具。网络违法犯罪活动及利用网络进行违法犯罪活动呈现高发态势，网络诈骗、网络赌博、网络色情等违法犯罪问题较为突出。许多社会热点和敏感问题经过互联网的“放大效应”后很容易误导舆论、推波助澜、激化社会矛盾，对社会稳定产生巨大影响。“提高对虚拟社会的治理水平”是对现实管理的延伸和完善。一方面，现实社会的管理秩序如果能跟上，才会有虚拟社会的良好秩序和环境，管理好虚拟世界首先要管理好现实社会。另一方面，创新社会治理，要进一步提高虚拟社会治理水平，健全网上舆论引导机制，加强和完善对网络世界的管理。把网络虚拟世界与现实世界的管理统筹起来抓，实现二者良性互动，提升社会治理效能。

有感而发

提升公众危机意识与应急能力

□ 张英菊

公众危机意识的淡薄以及应急能力的匮乏，已经成为当前我国发生突发事件后极易造成群死群伤的重要原因，我国公众危机意识及应急能力亟待提升。

公众危机意识及应急能力现状

危机防范意识淡薄。公众对于突发事件常抱有侥幸心理，很少去考虑如果发生了突发事件，我应该怎么办，如何避难等问题。2015年一份关于大连市居民危机意识的调查问卷中，约4成的被访者被问及以上问题时回答是没有想过。

危机应对知识匮乏。由于主观上侥幸心理的存在及危机意识的淡薄，民众不愿意主动学习；客观上政府为民众提供培训机会也不多，导致我国公众整体来说危机应对知识比较匮乏。据统计，在我国接受初级急救培训的人口比例仅为1%，在美国参加仅心肺复苏这一项技术培训的人就有7000万，相当于全美总人口的近四分之一。

危机应对经验不足。公众严重缺乏应对危机的实践经验。根据2015年对大连市居民的调查，没有参与过危机发生现场救援工作的被调查者超过了75%。

公众危机意识及应急能力不高的原因分析

思想上，受我国传统文化中某些思想的深刻影响。比如，“天人感应”的观念。老百姓愿意将发生过的凶吉都归结为天意，“听天由命”，缺乏预防危机和应对危机的主体意识，等等。

实践上，我国对公众的应急教育培训不足。对应急知识的宣传教育在政府和社会层面重视程度不够，应急宣传教育长期处于缺课状态。另外，我国缺乏对于公众应急宣传教育公认的标准知识体系，阻碍了公众应急宣传教育实践的开展和普及。

保障上，用于应急宣传教育的资金不足，手段单一。由于思想上不够重视，长期以来应急宣传教育资金投入不足。用于应急宣传教育的手段也比较单一，没有充分利用网络、手机等新媒体广泛深入民众进行应急宣传教育。

制度上，应急管理宣传教育体制、机制、法制不完善。应急宣教工作在各地方缺乏统一规划。缺乏评估和奖惩机制及保障机制，经费不足，专业师资匮乏。《突发事件应对法》中关于应急宣传教育的规定过于笼统，缺乏可操作性，基层宣传落实的力度还不够。

提升公众危机意识及应急能力的建议

转变落后观念，培育社会应急文化。客观理性的评估各种风险，对于可以消除的风险要尽量做到曲突徙薪，消除隐患；不能马上消除的隐患也要做到未雨绸缪。增加公众参政渠道，塑造中国公众主动的政治文化。逐步减少公众在日常危机事件预防和处理中对政府的过度依赖，逐步培养和提高公众对危机事件的危机意识和自主保护能力。当然，除了观念的转变，更为重要的是借鉴发达国家经验，将提升公众危机意识和应急能力上升到文化的层面，在全社会营造“关注安全，珍爱生命”的文化氛围，形成全民对待危机共同的价值观和行为方式。

完善体制机制，加强制度建设保障。整合资源，明确主体，从中央到地方建立多层次的应急管理培训体系。积极探索构建政府引导，学校教育和家庭教育为支撑，单位、社区教育为辅，网络媒体教育为补充的完善的社会公众应急教育体系，使各责任主体的职能都能充分发挥。完善评估及奖惩机制，纳入各级政府绩效考核及地方政府相关制度规划，制定详细可操作的实施方案。

注重实际操练，加大应急宣教力度。学校不但要将应急管理知识纳入教学内容，还要定期组织学生进行疏散演练。各级政府可于防灾日、纪念日等特殊的日子在人员密集的公共场所进行公共安全的疏散演练，提高公众的危机忧患意识和应急技能。社区可以通过办板报、发放应急手册等广泛宣传，在社区举办包括有疏散演练、知识竞赛等的丰富多彩的活动，提高居民的危机意识和应急能力。

加大资金投入，完善宣教手段设施。据调查，接近90%的调查对象希望接受应急管理的免费培训。但是如果收费，愿意接受培训者的比例则降至40.7%。说明更多的人愿意接受免费的培训。因此，应急培训应当是政府提供给公众的一项公共服务，各级政府应该设立一定的应急基金用于应急培训。充分利用多媒体手段，深入民众进行应急宣传教育。例如，可以借鉴美国的经验，建立官方的宣教网站，提供标准化的在线课程，在线辅助制定应急计划等使得每一个公众都可以有途径参与进来。最后，完善避难场所等硬件设施，并广泛宣传、引导。

