

证券市场诚信建设需要评级 机构的若干原因分析

——基于法社会学的视角

任静远* 王国侠**

摘要:评级机构因为其自身行为的不诚信,对于危机的发生和严重化起到“推波助澜”的不利作用。也因此,在学术界出现了加强监管,加强监管机构权力,通过监管机构的执法保证证券市场诚信的声音。本文认为,从国家和社会的关系角度、政府和市场的关系角度、“管理”到“治理”的理念变迁,以及证券市场中固有的信息不对称,普通投资者需要中介机构弥补其投资能力缺失等方面进行分析,作为证券市场中市场化的中介评级机构的作用并不能简单以政府监管进行替代,评级机构仍有其自身存在的独立地位和价值,但至少应从监管、治理结构、问责三个方面予以完善。

关键词:评级机构 证券市场 诚信建设 国家与社会 政府与市场 管理 治理

评级机构的主要功能,在于通过数据及模型分

* 华东政法大学经济法专业博士研究生。

** 华东政法大学经济法专业博士研究生。

析,对标的物资信提供专业评级,解决证券市场存在的信息不对称问题,保护投资者的合法利益,促进证券市场诚信体系建设和诚信文化的发展。但是,在美国次贷危机中,由于评级机构自身的不诚信行为,如将高风险的债券评级为低风险,或者在市场出现动荡时随意变更评级结论等行为,在事实上对金融危机的发展和延续起到了“推波助澜”的作用。因此,对于评级机构的功能和作用,无论是从学术界还是在监管实务界,都出现了质疑和反思的声音。有观点甚至认为,评级机构制度设计的目的在于对证券市场中的信息不对称进行弥补,但如果评级机构本身已成为市场不诚信的“助推剂”,即应当回归由行政监管机构来保证诚信的管理方式。这种理念是否合理,是不是从此就可以把这些评级机构“打入冷宫”不再需要,仅依靠政府部门的行政监管就可以完成如评级、资信确认等功能?笔者认为,对于此问题,从国家和社会关系的角度,从社会管理到社会治理的角度,如果从政府和市场关系的角度,以及从证券场所具有的独特性等几方面进行分析,都可以得出结论,对投资者信息缺失弥补和证券市场诚信建设的角度,都不能离开评级机构功能的发挥。当然,得出这个结论并不意味着,评级机构作用的完善仅仅依赖于其自身,而不需要对其进行监管,以及刑事、行政、民事的监督和问责。应当认为,评级机构作为一种市场化的主体,其作用的发挥也不仅仅是“自发”的结果,同样需要监管和问责,以及自身治理结构的完善。下文依据法社会学的分析视角,从几个方面分析评级机构在证券市场诚信治理中所具有的不可或缺的作用。

一、从国家和社会边界的变迁看评级机构存在的必要性

国家和社会是欧美国家政治学中经常提及的概念。国家和社会互相存在和分离理念的提出,也为社会中介组织的存在提供了一种新的视角和理由。政府机构和市民社会在社会整体的发展中,各自权力(利)应当如何分配,换言之,市民社会和政治国家各自的权力(利)边界应当如何界定,同样也关注到公民权利和政治权力各自的分野。而“国家和社会”理论在证券市场的诚信治理这一议题中,则可以解释政

府监管和民间主体自治在证券市场诚信建设中,所体现的不同功能和作用。

国家与社会的相互关系中,国家的定义和范畴不难理解,关键在于应当如何认识社会。查尔斯·泰勒认为,社会可以理解为市民社会,即“与国家相对,并部分独立于国家,他包括了那些不能与国家相混淆或者不能为国家所淹没的社会生活领域”。^[1] 市民社会具有以市场经济和私有产权为基础、内在联系是内生于市场经济的自由平等自治的契约关系、遵循法治原则、具有自治性质、通过公共传媒表达和交换意见等特征。^[2]

国家与社会关系的发展历程,学者认为存在“三类别说”。所谓“三类别说”,主要是指“从小政府到大政府”,“从弱政府到强政府”,“中政府、中社会——第三条道路”这三种情况。^[3]

之所以提出“从小政府到大政府”这一理念,主要是因为资本主义世界出现了经济危机,经济危机不但导致社会的生产力遭到极大破坏,同时也对“管得越少的政府,越是好政府”这一自由放任的经济理念提出了质疑和反思。经济危机的出现,让公众和学界认识到,单纯的强调市场具有自我调节的机能,“小政府、大社会”的消极国家观念,^[4]也许不完全正确。在这种情况下,各方面要求重新认识国家的作用,增强国家的干预和调节,反对对于市场的自由放任。这种思潮的典型代表就是凯恩斯主义,代表性的政府行为就是美国总统罗斯福的新政。凯恩斯主义和“大政府”的理論的代表特征是国家干预和福利国家。罗斯福新政为美国摆脱了经济衰退,同时也使美国政府管制的理念更加

[1] 转引自邓正来:《国家与社会·中国市民社会研究》,北京大学出版社2008年版,第113页。

[2] 邓正来:《国家与社会·中国市民社会研究》,北京大学出版社2008年版,第117~118页。

[3] 详见庞金友:《现代西方国家与社会关系理论》,中国政法大学出版社2006年版。

[4] 庞金友教授认为,“小政府、大社会”模式坚持消极的国家观念,反对国家干预,主张将国家的权力限制在最低限度,暗含着社会制约国家,甚至对抗国家的意味。就政府和市场的关系而言,市场这只看不见的手,会自动实现利益集团的自然协调。庞金友:《现代西方国家与社会关系理论》,中国政法大学出版社2006年版,第85、87页。

广泛地为人所接受。

但是随着国家干预和国家福利的不断增长,到了20世纪70年代,凯恩斯主义在实践中也遇到了困难,并且出现了理论的设计者最初并未设想到的问题。比较典型的问题如通货膨胀和经济停滞并存的“滞涨”现象出现,政府干预过度导致经济活力下降,以及政府福利支出负担增大等。这种情况下,对于国家干预和国家福利的大幅增加这种政策能够继续持续,社会各界提出了反思和质疑。此时,“保守自由主义为首的流派逐渐占据上风,反对新自由主义积极的国家观,主张社会自治合乎自由市场,倡导弱政府、强社会的模式”。代表性的政府行为就是撒切尔夫人执政时期的英国政府和里根总统执政时期的美国政府。撒切尔夫人和里根总统执政的共同思路就是,减少政府的干预,坚持自由市场的调节,以及国有企业私有化,同时坚持法治在社会治理中的功能。^[5]

坚持市场的积极作用促进了经济的发展,但是政府监管的减少甚至被过度削弱则同样带来了消极的后果。最为典型的例子就是肇始于美国的次贷危机。此次次贷危机的诱因除了金融产品的过度创新,以及评级机构不负责任有违职业操守的推荐,同时也和投资者不顾自身对复杂的金融产品的认知水平,偏好高风险有关,当然不能忽略的还有政府监管的弱化。事实上在此次造成重大危害的危机出现之前,学术界已经有对自由市场化所带来的弊端进行的反思。例如,斯蒂格利茨认为,政府行使着重要的经济角色,和其他经济组织相比,政府具有对全体社会成员都具有普遍性,以及具有其他组织所不具有的强制性的

[5] 关于撒切尔夫人的自由化评论,有观点认为,撒切尔夫人推翻了有关政府和市场之间关系的基本假设,从而重塑了英国。撒切尔夫人的主要政策有:放开外汇管制和劳动力市场、削减最高所得税率、转变公会的法律地位,对国有化的大部分实行私有化,以及为金融业松绑。参见马丁·沃尔夫:“如何评估撒切尔政治遗产”,载Ft中文网。关于重塑了英国经济版图的有关例证,主要体现在英国当时国有企业庞大,且经营效率低下,甚至有观点预言英国将第一个从发达国家退回发展中国家,而撒切尔夫人改革的一个重要的着手点就是破除垄断势力和既得利益,使英国重新获得强大的竞争力。参见徐瑾:“撒切尔经济学的回归”,载Ft中文网。

优势。^{〔6〕}同时,市场虽然能够进行自发调节,但是市场本身并非全能,市场本身也具有诸多问题。市场竞争会出现垄断现象,市场失灵的集中表现在于公共产品提供的缺乏,以及负外部性等,这些问题不但被学术的推理所证明,在现实中同样也造成过危害。这就出现了一个两难的问题,如果不强调自由市场的激励机制,经济整体不但缺乏自发的主动,同样缺乏创新性,如果缺乏政府一定强度的监管,则导致市场失灵的巨大危害。那么,解决问题的平衡点在哪里?就此,斯蒂格利茨认为,“市场失灵的存在为政府的介入提供了可能性,但市场的作用是政府无法替代的,因此必须区分私人产品和公共产品。公共机构同样要引入创新、激励和竞争机制,以提高效率”。^{〔7〕}这种思考的角度兼顾政府失灵和市场失灵,提出了政府干预的必要性和可行性,这种思考的模式就是“强政府、强社会”的理论模型。从金融危机后的情况来看,“强政府、强社会”的发展模式应当是一种可靠的选择,这种模式下,社会和政府能够相互融合、共同发展。

即使对我国历史发展阶段进行考察,也可以找到国家和社会相互促进、相互发展的例证。例如,在民国时期的上海,当时的自由职业者所组成的自由职业者团体和当时的政治国家之间的关系。当时的自由者主要包括自我雇佣或者说独立的自由职业者,如医生、律师和会计师;另一类自由职业者是职业雇员或者说受薪的自由职业者,如记者和教授(以及工程师),自由职业者组成的团体如律师公会、会计师公会等。自由职业者“希望国家支持他们的合法性,由此确立他们在社会上的合法职业地位和职业特权”。同时,“当自由职业社团开始发挥社会和政治的作用之时,他们在与传统精英不同的基础上充当国家和社会利益的中介和调解人”。^{〔8〕}而对于当时的政治国家而言,也同时需要社会中的自由职业社团对国家观念的认同。徐小群教授对此的分析

〔6〕 庞金友:《现代西方国家与社会关系理论》,中国政法大学出版社2006年版,第129页。

〔7〕 庞金友:《现代西方国家与社会关系理论》,中国政法大学出版社2006年版,第129页。

〔8〕 徐小群:《民国时期的国家与社会:自由职业团体在上海的兴起1921~1937》,新星出版社2007年版,第12页。

认为,“只有合法的政府才能授予自由职业者合法资格,而自由职业者反过来的支持有助于国家的合法性以及国家的现代化项目,包括现代国家机器的建构”。〔9〕结果,正是自由职业者通过国家来寻求自由职业地位和身份活动强化了民国政府的合法性。因此,作为结论的是,“国家与社会团体之间的关系并不总是一个社会权力抵制国家权力的问题”。如果用一个较为简单的观点来概括类似律师、会计师、医生、记者、大学教授这些当时的自由职业者和国家的关系,“国家与代表着新的社会利益的社会群体和组织都在发展着,并且在变化的环境里以新的公共形式相互进行作用,可以将此时的国家与社会的关系定义为一种动态的共生关系,即国家和社会都努力在与对方的相互关系中界定自身,伴随着各自的相互重叠和不断变化的边界”。〔10〕以上的结论部分明白无误地显示,国家和社会相互关系中,存在着相互动态共生、互相促进的可能性。

新中国成立后,实行自上而下的计划经济,社会的边界被压缩到了最小,国家的权能和边界扩张明显,但国家权力扩张,社会边界缩小,并没有起到预想中治理的效果。在实行改革开放和市场化以后,随着经济的发展以及社会事务的复杂化,对政府治理的边界提出了新的要求,同时,政府治理也面临着无所不包的管理模式日益无法应对社会的快速变化的现实问题。“国家和社会距离过近,同质现象依然存在。其结果只能是国家的负担日益沉重,另外,由市场经济促进的社会力量的发展需要一定的社会空间,但国家干预依然无所不及,两者在有限空间内的冲突与摩擦在所难免;另外,国家与社会发展失衡,关系难以协调。一方面是国家权力有余,而权威不足;另一方面是社会发展有余,而自主性和有序性不足”。〔11〕此时,政府是否应当继续坚持自上而下无所不包的管理模式,还是应当采取新的管理思路和方式,如将“政府和社

〔9〕 徐小群:《民国时期的国家与社会:自由职业团体在上海的兴起 1921~1937》,新星出版社 2007 年版,第 16 页。

〔10〕 徐小群:《民国时期的国家与社会:自由职业团体在上海的兴起 1921~1937》,新星出版社 2007 年版,第 18 页。

〔11〕 庞金友:《现代西方国家与社会关系理论》,中国政法大学出版社 2006 年版,第 129 页。

会都认为很重要的事务进行制度化的非政府官僚的管理”，应当说，后者的方式更符合对公共事务的管制。于是，政府治理思路的转变模式就是，既要制约国家权力，又要增加国家权威，提高国家能力；既要防范社会过度发展，又要培养社会自主性，提高中国的现代化和民主水平。而20世纪70年代末改革开放以后，国家和自由职业团体的关系之间相互融合的相处方式，也证明了国家和社会再次动态共生发展的一个趋势。^{〔12〕}因此，对于民国时期以及改革开放之后，“动态共生的观点应当可以涵盖这两个时期的国家和社会的关系，更重要的是，通过强调20世纪中国社会原动力的多维性、共生性和互动性，它抓住了国家和社会两方面关系的本质”。^{〔13〕}笔者认同这样一个观点。确实，改革开放和市场经济政策实施以来，国家和社会的关系是一个动态共生的关系，两方面的力量都在不断发展，对于社会治理的效果的体现，也在力量变化的不同时期有着不同的表征。

分析社会学上国家和社会相互的边界和在历史上的互动关系以及“融合共生”的发展态势，对于证券市场诚信建设中不需要评级等中介机构，仅仅依赖监管即可以实现的观点，显然难以成立。从国家社会融合共生的发展历程看，证券市场的诚信建设，同样需要作为市场主体的中介机构和作为国家权力的监管机构之间共同的融和发展。而中介机构中，从事资信等级确认的评级机构是重要的一个组成部分，其功能和作用也不能忽视。

〔12〕 徐小群教授认为，中国从20世纪70年代以来发生的急剧变化是对民国时期的一种回归，自由职业群体的重新出现。典型的例证是在1980年国家重新颁布了《律师暂行章程》，以该规范颁布为起点，中国大陆的律师规模迅速地扩大。随着这些专业人员的增多，律师和会计师协会重新得以建立，虽然这些协会的性质和民国的有关的协会的性质有所不同，但都是一种自由职业者在社会的治理中重新获得相应的地位的象征。

〔13〕 邓正来教授认为，中国市民社会与国家的良性互动乃是二者之间适度的制衡关系。通过这种互动，双方能够较好的抑制各自的内在弊病，使国家所维护的普遍利益与市民社会所捍卫的特殊利益得到符合社会总体发展趋势的平衡。他还认为，国家对市民社会进行调节和干预，可以分为两个层次，一是国家抽象的立法行为，二是国家对市民社会所无力解决的利益矛盾和冲突进行仲裁和协调。参见邓正来：《国家与社会》，北京大学出版社2008年版，第13-14页。

二、从政府和市场关系的调整优化看评级机构功能的必要性

政府和市场的关系,一直是经济学和法学所关注的重点问题。政府和市场边界在哪里?哪些内容需要由政府进行设计,那些内容可以由政府进行管理,那些内容应当由市场进行决定,均是长期存在争议的问题,都涉及对“政府—市场”关系的理解。

政府和市场的边界在哪里?从一般经济学理论而言,市场存在失灵,政府的监管才应运而生。传统的经济学理论在论述市场功能的时候存在几个假定的条件:(1)市场的信息是全面的,且获取信息是没有成本的;(2)市场是可以以价格信号对资源进行充分全面的调节;(3)市场中不存在公共产品。只有在上述假定的条件都得到严格满足的情况下,市场才能在资源配置中起到决定性的作用。但现实的市场经济在运行中,上述三个假定条件很难全部满足。而“只有在满足严格的假设条件下,市场才会存在完全竞争,也只有在完全竞争的模型下,市场才能达到均衡,资源才能有效配置”,^[14]但是在实践中上述市场正常运行的上述假设条件很难完全得以满足,因此市场的运行也难以实现理想化的成果,且市场竞争同样存在着市场垄断、市场的负外部性、私人市场导致公共产品供给不足等问题,因此,在发挥市场配置资源的功能之外,需要政府的介入。

但从另一方面说,政府监管同样可能存在着问题。比较典型的如监管俘获、权力寻租,以及政府官员作为理性“经济人”寻求利益最大化的过程。因此,政府监管并不能被认为是一种当然的权力,甚至以纠正市场为名将政府管理和控制的空间无限扩大。须知,政府监管同样需要成本,而政府监管最为重要的方面就是其需要的监管成本必须小于政府监管可能得到的收益,否则,政府的监管无法达到预想的效果。

就我国目前的情况而言,政府和市场的关系中亟待解决的主要问题是,政府管得过多,管得过死,市场主体的积极性无法发挥,同时,在

[14] 席涛:“市场失灵与行政许可法”,载《比较法研究》2014年第3期。

政府和市场的相互关系中,还存在着政府管理越位和缺位的情况,不但导致了市场经济活力的下降,政府的直接管制还严重影响了企业在市场经济中的经营自主权。试举一例,例如在广受关注的湖南太子奶破产案件中,据媒体报道,根据该公司高管称,在托管太子奶公司期间,政府官员频频越位,不仅将公司资产转移至其“身边人”,强行使太子奶公司进入破产重组程序,还致使太子奶公司多名人士被抓捕,最终负主要责任的官员文某某因犯受贿罪等,被判处合并执行有期徒刑九年,并处没收财产。^[15] 这个个案形象说明了政府干预市场的错位和越位的行为,政府有形之手的不当干预,破坏了市场经济正常的经营秩序,也严重影响了企业的经营自主权。

针对社会管理中出现的问题,传统的思维模式认为,一旦社会管理中出现问题,往往需要通过加强政府监管的方式和方法予以治理,这种思维模式目前仍导致了很多管制性的政策出台。但是,随着市场经济的深化,对这种传统思路也应当进行反思。

从理论而言,希望通过政府的管制来实现无所不包、无所不能的管制方式来实现对于秩序管理的充裕,放弃市场的作用,是一种并不现实的观点。正如哈耶克在《哲学、政治学、经济学和历史观念新研究》一书中所提出的观点,“那种认为人作为一种存在可凭借其理性而超越他所在的文明的价值,并从外面或是一个更高的视角来对其作出判断的空想,只能是一种幻觉。我们必须知道,理性也是文明的一部分,我们所能做的,只能是拿一个部分去应对其他部分,就是这个过程也会引发持续不断的互动,以至于在很长时间内可能会改变整体。但是在这一过程的任何一个阶段,突发式或完全重新建构整体是不可能的。因为我们总是要应用我们现有的材料,而这些材料本身就是一种演化过程的整体产物”。^[16] 政府的管理总是代表着更高的理性这种情况在事实上是无法实现的,所导致的后果正是像哈耶克所提出的“致命的

[15] 宦艳红:“太子奶案后续:文迪波获刑9年”,载《东方早报》2013年5月7日A36版《财经·公司》。

[16] 韦森:“为什么要重读哈耶克?”,载《东方早报·上海书评》2013年12月1日版。

自负”,^[17]所幻想的无所不包的管制和计划事实上无法起到预想的作用。从我国的事实而言也是如此,“管的最多的时候是计划经济的时代,在计划经济的时代,国家无所不管,无所不包,但是,这个时候并没有商业的繁荣,反而造成了国民经济的衰退,甚至于接近崩溃”。^[18]

例如,对于环境污染等问题,传统的思维模式认为问题的解决显然当按照加强政府监管的思路进行,但如果转换视角,从其他视角看,解决问题的模式也许并不单一。如有学者提出,可以采用市场化的“区域市场交易制度”,来弥补环保部门惯常采用的“区域限批”的治理措施所带来的“计划性过强、执行过于僵硬、节能减排主体在污染物控制方面缺乏足够的自主权和激励权”等不足的问题,这种交易制度的引入,可以“用价格手段来提高区域污染排放的机会成本,同时引入法律手段进行硬性约束,在辅以总量上的配给进行修正,则可以以不足补有余,有效提高污染排放的控制水平和利用效率”。^[19]但是,环保部始于2007年实行的“区域限批”政策,很难满足“发挥市场在资源配置中的基础性作用”,这种政策计划性过强,执行过于僵硬,减排主体在污染控制上缺乏足够的自主权和激励权。

也许环保问题通过市场化的方式解决较为少见。更为普遍的例证在于,通过观察也可以发现,随着改革开放的和社会主义市场经济体制的推进,各类社会组织 and 市场主体在整个的社会治理体系中所起的作

[17] 例如,哈耶克在《自由秩序原理》中所提出的观念,“大凡认为一切有效用的制度都产生于深思熟虑的人,大凡认为任何不是出自于有意识设计的东西都无助于人的目的的人,几乎必然是自由之敌”。参见[英]哈耶克:《自由秩序原理》,邓正来译,三联书店1997年版,第70页。

[18] 来源于央行副行长易纲的演讲内容。

[19] 李志青:“控制污染也可以引入市场机制”,载《东方早报》2013年5月21日A23版《观察·分析》。关于案例所涉及的环保审批问题主要是:2012年内蒙古、贵州、河南三个省区并未能按照目标责任书落实电力行业脱硝脱硫项目,因此国家环保总局给予“区域限批”的治理措施,即暂停审批燃煤机组新、改、扩建项目环评。“区域限批”属总量控制的污染管制措施,即各地被配给一定量的污染物排放水平后,根据其执行情况来决定奖惩。如果希望以最低成本的代价获得最大的发展,而手头能够支配的污染排放极为有限,那么提高对这些稀缺资源的配置效率,将是我国长期面临的关键课题。而仅仅依靠“区域限批”等行政手段恐怕无法实现最优的配置。因此,采用市场化的“区域市场交易制度”即作为一种市场化的解决方案被提出。

用越发明显。例如,本文所关注的证券市场诚信体系的建设中,各类市场主体,如律师事务所、会计师事务所、评级机构等发挥的作用已经相当显著。

从上述分析来看,政府管制的范围过多,或者说政府的“有形之手”所干预的事项越多,非但不利于市场机制正常发挥作用,甚至即使针对社会治理中难以解决的问题,也可以通过市场化的方式来解决社会治理的难题。因此,在面对我们传统的政府和市场关系,选择是重新认识政府和市场各自的边界,以及在资源配置中各自起到的作用和角色。虽然市场也存在失灵的事实,甚至不排除在某些情况下,市场失灵导致的危害后果也是巨大的,但是,考察自从有市场经济以来经济发展的各种情况,我们可以看到,正是市场的发展促进了整体经济水平的提高,结合我国自新中国成立以来完全的计划经济模式对经济的不利影响,在今天更多地强调市场的作用是正确的。

基于厘清政府和市场一系列关系的思考,中共十八届三中全会提出了“使市场在资源配置中起决定性作用”的提法。有分析认为,从中国提出社会主义市场经济体制起,市场在资源配置中起“基础性作用”的提法,已经沿用了20多年。市场在资源配置作用中如何实现从“基础性”到“决定性”作用的转变,还有赖于全会公报提出的现代市场体系、宏观调控体系的建立,牵涉到要素市场、国有企业、非公有制经济、财税体制、政府治理甚至法治建设和权力约束等多项改革措施的出台和落实。改革开放以来,国内的政策曾先后提出建立完善社会主义市场经济等提法,但是提出用“决定性作用”替代“基础性作用”还是第一次。这与前一段时间和现在政府直接配置资源过多,对微观经济干预过多有关系,所以要强调市场作用,今后要从广度、深度上进一步推进市场化改革。经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场之间的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府的作用,建设统一开放、竞争有序的市场经济体制。经济体制改革是全面深化改革的重点,要发挥经济体制改革的牵引作用。^[20]应当说,这种提法的提出,是在当前的条件下,更加清晰地认识和界定了政府和市场的关系。

[20] 霍侃:“市场经济升级”,载《财经·新世界周刊》2014年第6期。

以政府和市场关系的发展来分析证券市场诚信建设中市场化的中介机构以及政府部门监管的关系,我们也可以得出以下的结论:市场“在资源配置中起决定性的作用”,显然包括市场自身可以提供资源配置的信号和指针,如果市场如何配置资源,甚至投资者如何选择投资的趋向,均需要行政机关提供各种参考、指示或者是行政指导甚至行政许可的话,市场的作用显然并没有充分的发挥,更遑论市场在资源配置中起“决定性”的作用。而作为市场主体的中介机构,以及中介机构中的评级机构的作用,在市场化发展的过程中,显然是不可替代和不可或缺的。

三、从“管理”到“治理”理念变革看评级机构作用的必要性

(一) 理论层面从“管理”到“治理”的转变

“治理”这一理念在1989年曾出现在世界银行的有关报道中。其后,全球治理委员会(Commission on Global Governance)对此的定义认为,“治理是各种公共或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和,它是使相互冲突的不同利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括有权迫使人民服从的正式制度和规则”。从理论层面而言,“治理”要求人民重新理解政府的作用,科学合理的界定政府、市场、社会组织与公民之间的关系。治理的要素在于:治理的主体由一元走向多元化;治理的模式从垂直化走向扁平化;运作机制从垄断走向竞争。此外,治理理论最为显著的特征就是通过回应的方式,推动民众广泛参与公共事务的决策、执行、监督与评估的过程。从上述治理的三个方面的要素而言,我们都可以看出,就传统意义上政府的角色而言,“治理”的模式与“统治”或者是“管制”的一项重要的区别就在于其中政府作用和角色的定位,政府是垄断地行使对社会的管理权力,还是与各类社会组织、社会主体分享行政权力。这种方式明显地有别于传统的管理方式。

欧美学者将治理的理念应用于政府治理和社会管理的过程中,形

成了“新公共管理”理论以及“重塑政府”的运动。^[21]“重塑政府”运动的主要表现是,对于大批原来属于公共领域的行业进行私有化,同时伴随着在原来受保护的行业引入竞争机制,减少对私营企业行为的限制等放松管制的行使。“重塑政府”运动中典型的代表就是英国的撒切尔夫人和美国总统里根。他们的治理理念是一种比较典型的放松管制,表现为将市场的竞争力量全面引入政府的治理领域,推动国有垄断企业的私有化进程,大规模缩减政府项目的规模,重新界定政府和市场的关系等重要的方面。^[22]

考察我国对于社会事务管理的做法,我们可以看出,传统的社会管理模式中,社会的稳定和发展依赖于政府的单方面管理,简言之,是“国家包办一切”,社会公众、法人和其他类型的各种组织仅仅是作为行政的相对方而存在,其对行政管理的服从不存在争议,但是,其仅仅作作为服从的角度而存在,对于社会管理中的各项事务的积极性和创造性显然无法得以提升。原因即在于其并非参与的主体。从政府无所不包的管理实践表明,这种无所不包的管理,很大程度上并不能实现所预期的管理目的,带来的行政效能降低,官僚机构效率的低下,都证明社会的治理由国家机关无所不包负责并不是一个好的选择。同时也在理论上,对政府的管理有了新的认识。即社会管理是政府职能的组成部分,但是广义上的社会管理又不限于政府的社会管理职能,还包括其他社会主体以及社会自身的管理。

在此背景下,学者提出社会管理创新的理论。应松年教授认为,“社会管理创新”是在现有的社会管理条件下,运用现有的资源和经验,依据政治、经济和社会发展态势,尤其是依据社会自身运行规律乃至社会管理的相关理念和规范,研究并运用新的社会管理理念、知识、技术和方法机制,对传统管理模式以及相应的管理方式、方法进行改造、改进和改革,建构新的社会管理机制和制度,以实现社会管理新目

[21] 唐亚林:“国家治理在中国的登场及其方法论价值”,载《人大报刊复印资料·中国政治》2014年第6期。

[22] 唐亚林:“国家治理在中国的登场及其方法论价值”,载《人大报刊复印资料·中国政治》2014年第6期。

标的活动或者这些活动的过程。^[23] 在社会管理创新这一理论提出之后,根据现实情况的发展,学术界在“社会管理创新”的基础上,逐渐认同了治理的理念。

在治理的理念中,原来的行政相对方脱离了单纯的被动接受管制的法律地位,在整体的社会治理中具有了参与权和话语权,参与社会整体治理的积极性相比较之前而言,肯定会有很大的提高,因此,官民的“共治”也将推动社会治理的完善以及效率的提升。有观点认为,治理的发展主要体现在:国有中小企业与集体所有制经济领域的民营化实践;自来水、供气、公共交通、污水处理为代表的公用事业领域的民营化实践;以及中小学教育、医院为代表的公共服务领域民营化实践等。^[24] 其实如果按照上述治理理念中最为重要的定义,有关于政府机构部分权力的转移和分散,并由社会组织和机构行使的角度而言,“治理”的具体表现形式,除了上述民营化等特征之外,还有一些更为明确的表现,那就是由有关的社会机构如中介组织等对于信用等级、商品认证等进行处理。例如,对于有机食品的认证,很大程度上并非政府机关而系专业的检验公司所为,又如,对于公司并购中的资产质量等级的评定,对于上市公司信用程度的高低等,也并未仅由政府机关评定,参与此类事务更多的,是会计师事务所、评估师事务所等机构。

考察从“管理”到“治理”的理论发展路径,我们可以发现,对于公共事务的治理,最初模式是由国家“包办一切”,强调管理,其后观念逐渐转变为社会管理创新,而后又逐渐发展为提倡治理。这不但体现了一种管制逐渐放松,尊重社会主动性的过程,如果用上文已经提及的国家与社会的关系角度来分析,这一过程也正是体现国家的管理范围相对缩小,社会自治的范围逐渐增多的过程。

(二) 现实政治的决策——从社会管理到社会治理

考察执政党对有关国家管理和国家治理的有关文献,可以发现,在执政党的语言表述体系中,对于国家管理的表述,也逐步与理论发展相

[23] 王建新、王凌光:“行政法视野下的社会管理创新——中国法学会行政法研究会2010年年会综述”,载《行政法学研究》2010年第4期。

[24] 唐亚林:“国家治理在中国的登场及其方法论价值”,载《人大报刊复印资料·中国政治》2014年第6期。

呼应和同步。

经济形势和社会形势的发展要求从管理到治理的模式转变。改革开放以来,随着经济的发展和个人财产的增加,以及利益多元化的发展,对于社会以及社会公众的管理,相比较新中国成立以来的严格的甚至是“监管过剩”的治理模式而言,也发生了很大的转变。具体表现如社会公众由单一的归属于“单位”这一经济和政治合一的体制,转变成“单位人”、“社会人”并存;社会组织类型也从归属于国家的各种企事业单位,转变成为国有企事业单位、各类群众自治组织以及多元的经济主体,如个体户、外资企业等并存的状态,当然还包括之前提出的公民财产等实际利益的多元化。在这种经济和政治组织均有所变化的情况下,单纯地依赖由国家进行单方面的治理一方面确实遇到困难,另一方面也存在治理效果不佳的问题。因此,从提升对社会的治理能力角度而言,由政府层面进行简政放权,由政府和社会协力进行共同的治理,也应当是一个必然的选择。而在治理的实践中,政府“逐渐淡化统治与管制的观念而为社会发展提供完善的公共服务,成为政府的基本价值取向”。^[25] 如果结合最近两年以来对于各级政府治理的新闻报道,我们可以看出,对于各级政府绩效的考核标准已经不仅仅是“唯GDP论”,而是将公共服务、社会治理等多种内容纳入考核的指标中,这些指标包括如环境保护、行政经费投向社会管理的方面,都成为当今对于干部考核的指标。这种对各级政府绩效考核理念的转变,同样也体现了从单纯的稳定管理,到发展经济“政府公司化”,到以社会治理为核心的多元角度。

从全面的社会管理,到2007年提出的社会管理创新,直到2013年十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。中共十七大提出国家治理的四个支柱,将基层群众自治制度与人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度等四项基本制度,确定为中国特色社会主义民主政治制度的四大支柱。十八届三中全会则提出,“完善和发展中国特色的社会

[25] 王晓征:“当下中国对治理理论的认同与实践”,载《人大报刊复印资料·中国政治》2014年第6期。

主义制度,推进国家治理体系和治理能力的现代化”。应当说,从全面的管理,到创新社会管理模式,到提出国家治理的理念,其中体现的并不是个别字句和修饰的变化,而是一种对于社会管理的观念和理念的变化。

当然,正像社会结构、社会心理和社会制度的变迁需要过程,同时,即使正式的体制和制度发生变迁,非正式规则还会起作用一样,即使治理的概念和理念已经提出并获得决策层的认可,甚至民营化、社会组织介入信用评定等有关治理的制度已经出现,但无论是政府机构,还是民间的主体对于“治理”的理念还存在理解偏差,甚至存在抵触。其中的原因也不难理解,“治理”理念的提出,本身就意味着政府机构“让渡”原来由其全部垄断的权力给社会组织,而权力的让渡和移转相应的也会带来无论是行使权力或者是寻租空间的减小,而这本身就是一种对于既得利益模式的“革命”,因此在推行过程中有所阻力也存在必然性。

应当说,从“管理到治理”是一种新型的社会管理方式,其之所以能够在理论上得以提出,并且在现实中得到政治层面的认可,显然依据的不是理论层面的哗众取宠。而是因为能够切实解决由政府单方面垄断行政权力所带来的行政效力低下等难题,并且能够提升社会公众对于治理的参与感和认同感。鉴于治理理论和理念已经变化并发展的大背景,就证券市场的诚信治理情况而言,仅仅依赖于政府监管功能的发挥,也和强调“治理”的观点不相吻合。相反的,应当有赖于政府、各种社会组织、市场主体等主体,全面地对证券市场进行治理。其中,由政府和各种主体分享治理权力的理念,也证明放弃市场主体的功能和作用的发挥,将证券市场诚信治理全部作为监管机构一方责任的理论和做法,并不符合治理理念的发展趋势。

四、弥补证券投资者的市场劣势仍然需要评级机构

投资者的利益保护应当是建设法治和诚信证券市场应当关注的重要问题。证券投资者在证券市场上具有双重身份,“一方面因为持有

证券而享有证券持有人(如上市公司股东)的权利,另一方面因为从事证券交易而享有市场参与者的权利。股东权益维护着人们对上市公司的信赖,而市场参与者权益则有助于人们树立对交易市场的信心,两者结合成为证券市场稳定运行的重要制度基础”。^[26] 换言之,上市公司和证券市场的发展、壮大均有赖于证券市场的投资者。

但是,证券投资者在证券市场中又具有以下劣势,这种劣势的存在,无论是对投资者自身资产安全还是对证券市场的诚信建设均构成了挑战:(1) 证券投资者众多且分散,专业能力缺乏。证券投资者在当前数量上已经有了巨大的发展,就证券市场而言,“炒股者”已经成为数量巨大且具有一定社会影响力的社会公众。但是,这种数量巨大的投资者,并没有相对固定的组织,自身的投资知识也较为缺乏,在证券市场上相应的整体话语权较弱,其利益主张难以被反映,其利益易遭受侵害并且不能得到及时的救济。(2) 证券市场信息不对称的局面仍然存在,甚至存在加剧的情况。这既表现在证券发行人和上市公司并没充分尽到信息披露的义务,也表现为即使披露了有关的信息,但是信息本身的质量存在缺陷。在这种情况下,非但要求投资者通过自身的专业知识来分析和分辨这种难以分辨的信息,显然存在困难,甚至有时专业监管机构也无法做到。因此,在证券市场仍然存在信息不对称的情况下,投资者仍然需要具有专业知识的中介机构帮助其分析和选择信息,或者是对公司整体的资信情况作出判断,作为中介机构一种的评级机构也因此具有其存在合理性的理由。

五、简要结论

回顾和检讨金融危机由产生、发展甚至造成严重危害的过程,评级机构因为其自身行为的不诚信,对于危机的发生和严重化确实起到了“推波助澜”的不利作用。也正因如此,在学术界出现了加强监管,更多地加强监管机构的权力,通过监管机构的执法保证证券市场诚信的

[26] 吴弘:“证券投资者保护组织的立法思考”,载《东方法学》2008年第2期。

声音。本文认为,从国家和社会的关系角度、政府和市场的关系角度、“管理”到“治理”的理念变迁,以及证券市场中固有的信息不对称,普通投资者需要中介机构弥补其投资能力缺失等方面进行分析,作为证券市场中市场化的中介评级机构的作用并不能简单以政府监管进行替代,评级机构仍有其自身存在的独立地位和价值。但是,同样应当指出的是,承认评级机构有独立地位和存在的必要价值,并非意味着不对其进行改革和完善。为更好地发挥其正面功能,减少利益冲突,至少应当从加强和完善监管、完善评级机构自身治理,以及采用更为广泛的问责方式三个方面展开。