

## （二）案例分析手册

### “阿大葱油饼”的死与生：政府监管中法与情的博弈

#### 一、案例选择的说明

之所以选择“阿大葱油饼”的死与生作为案例，来分析治理实践中的政府监管有效性问题，是有以下几个方面的考虑：

1. “阿大葱油饼”的起死回生是一个有相当网络知名度的案例。在这个案例中，各方舆论和利益相关者都参与了关于政府监管行动的得失成败的讨论。通过该案例及其分析，人们可以了解到，一项公共政策（一个政府行动）是如何受到非正式政策议程的影响的。

2. “阿大葱油饼”的成功转型和发展（再生），完全得益于政府监管者偏好和理念的转变，政府职能的转化，以及各种社会力量的介入，从而形成了治理的合理。因此，通过该案例，人们可以看到，成功的政府监管，应该在哪些方面做出努力和改变，同时，人们可以由此归纳出，那些导致失败的政府监管，到底有着什么样条件和因素的制约。

3. 选择“阿大葱油饼”的案例，有助于人们了解和理解政府监管的过程，了解传统的政府监管及其观念正在受到哪些方面的挑战。

#### 二、案例分析和讨论的准备性工作

为了在课堂上教学和讨论“阿大葱油饼”的案例，案例教学的参与者们必须做好以下几个方面的准备工作：

1. 了解相关的公共管理和公共政策的理论，阅读相应的一些经典著作。需要了解的相关理论包括（但不限于）：政府管制的理论，公共政策过程理论，治理理论，政策工具理论，政府职能理论，等等。具体的理论工具包括制度主义分析、多源流理论、跨域问题和合作治理理论、等等。

2. 广泛搜集传统媒体、新媒体关于“阿大葱油饼”的各方讨论和意见，梳理出相应的利益相关者，了解这些意见和观点的交流在什么程度上以什么方式影响了政府的决定和行动。

3. 寻找案例中有意义的需要探讨的问题。人们完全可以从不同的视角来解读本案例，不同的人对同一个案例背后需要讨论的问题，有着不同的选择和理解。

因此，在搜集资料的过程中，案例讨论者事先可以确定本案例值得提炼和讨论的主要主题。

### 三、本案例的适用对象

研习公共政策分析、宪法与行政法、公共伦理、公共管理学等课程的本科生、研究生、博士生，都可以在不同层次上学习和研讨本案例。学生的专业，涉及到政治科学、公共管理学、公共政策学、法学、社会学、新闻和传媒学等。

### 四、简约化的分析框架

这里为案例分析、研究和教学所提供的是一个简约化的解释框架。

首先需要强调的是，与任何分析性解释框架一样，本案例所提供的分析框架也是高度简约性的。一个哪怕再小的案例，都会包含非常复杂和丰富的内容，因此不能指望通过建构某个分析框架就可以洞悉和解释案例的所有方面。其次，分析框架的建构及其解释的有效性，依赖于对所要解释的问题的选择。与其他案例一样，人们完全可以从不同的视角来解读本案例。

**我们的分析框架只试图关注和解释其中一个问题，即：有效的政府监管，并不纯粹依赖于管制者对管制规则的强有力执行，而取决于管制者在特定的约束条件下、针对特定问题的解决所体现出来的法理与人情的平衡能力。**

针对特定的政策问题，政府监管者可能会选择监管，也可能会选择放弃监管；而一旦决定要进行监管，监管者则可以采取这一种监管工具和途径，也可以采取另外那一种监管方法与思维。在很多时候，是选择和平衡的能力，决定了政府监管的有效性。

解释本案例所反映出来的上述这个问题（或假设），有很多不同的理论工具可供我们使用。本分析框架的理论基础或工具主要包括：（1）政府监管及其有效性的一些理论假设；（2）公共政策过程理论；（3）政策工具或治理工具的理论；（4）社会治理和公共政策过程中的公众参与的理论；（5）政府间关系和部门合作的理论，等等。在具体运用这些理论工具时，我们将会适当借用西方公共管理和公共政策理论中的一些分析模型或框架，比如多中心治理模式、多源流决策理论、跨域治理理论、利益相关者分析，等等。

本案例所体现出来的政府监管，从最后的结局上来看，反映出了监管部门较高的监管和治理能力，因为政府监管所要解决的问题得到了解决，而在此过程中，

各方利益都实现了共赢。为了解释这种较高级别的监管能力的获得及其效果，解释这一过程中政府职能所发生的变革和变迁，我们的分析框架整合了五个方面的维度（或变量），它们是：（1）公共利益与个人利益的平衡；（2）超大社会治理的弹性；（3）治理工具的有效选择；（4）公私伙伴关系的建立；（5）部门间的合作与联动。

### （一）公共利益与个人利益的平衡

在一般理论上，政府监管的逻辑出发点在于通过有效的政府监管来矫正市场失效和社会失控，从而提供良好的市场和社会秩序。刘鹏认为，中国管制型政府的建设和成长，从本质上看是对市场经济条件下政府、企业、事业单位利益关系的重构与制度化<sup>1</sup>。这种制度化重构，是以公共利益为取向的，也就是说，与任何政府监管倡导和公开主张的那样，中国的政府监管也是以追求和维护公共利益的最大化为目标和价值取向的。在本案例中，监管部门发挥监管职能、执行国家和地方法律法规的行为，被监管者自身和社会大众视为公共利益的体现，即保障社会的食品安全，这是公共安全的一个重要问题领域。毫无疑问，不以公共利益为追求目标的政府监管，最终会走向失败。为了更好地保障公共安全，监管部门必须服从法律理性，严肃而有效地执行法律和政策。

但是，公共利益是一个非常复杂的概念，不同的人可以对它有不同界定。而在政府治理的实践上，如何在存在着多样性和差异性的利益关系的情形下，通过协商而形成公共利益，也是一个很复杂和很困难的政治过程。在很多时候，监管者并不总是可以通过严格执法就足以保障公共利益的实现。这是因为，公共利益和个人利益之间存在着非常复杂的关系，通常情形下，公共利益的实现往往是以限制一部分人的自由和利益为代价的。在本文这个案例中，监管者为了保障公共食品安全，就不得不限制阿大的权利和自由，不得不以牺牲食客们的需求为代价。但是，我们必须强调的是，在现代政治学和法学意义上，公共利益是个人利益为基础的，没有个人利益的实现，或者以个人利益纯粹的牺牲为代价，而形成的公共利益，不是一种健康的公共利益。这就意味着，公共利益与个人利益同等重要；而以牺牲和损害个人利益为代价的监管行动，经常会引发各种矛盾甚至冲突，从而走向失败。

这就要求我们在实际的治理中，首先要把公共利益和个人利益的关系理解为根本意义上具有一致性，其次我们也必须承认两者也经常存在某种紧张关系甚至

---

<sup>1</sup> 刘鹏：《中国管制型政府兴起的历史逻辑》，北京大学中国与世界研究中心《研究报告》，2010年第6期。

冲突<sup>2</sup>。在这样的理解和逻辑下，监管者和执法者必须提高如何平衡公共利益和个人利益之间的关系的能力，尽可能追求这两个利益的同步最大化。方法论上的一个途径，就是要求监管者能平衡好法理（执法）与人情（弹性）之间的关系。

## （二）超大社会治理的弹性

王沪宁提出的“超大规模社会”概念今天已经成为人们分析中国社会治理有效性的重要概念和分析前提<sup>3</sup>。中国社会超大规模的特性主要体现在其世界最大的人口规模上。“超大规模社会”这个术语的意义在于，它隐含着这样一个假设：中国社会人口的超大规模与社会资源总量的贫乏所形成的基本张力界定了中国国家治理的出发点、难度和特点。在治理“阿大葱油饼”这类无证摊贩和小餐饮店问题上，治理者和监管者到处面临着治理的困惑：如何在这么大规模社会、有着超大公共需求的国家，实现有效的政府监管，既能维护公共安全，又能满足人们多方面的需求。单单就从业人员的数量和消费者的规模而言，如何进行日常性的监管，就足以令治理者头疼了，更遑论有效的高质量监管。

超大社会的治理，内在地要求治理者和监管者应该更多地考虑到需求的复杂性以及由此而来的治理弹性。唐皇凤认为，中国国情的基本特点是多样性、差异性与不平衡性，存在着巨大的城乡差距、地区差距和社会差距，并由此认为中国是一个典型的“非匀质性社会”，并把它看作是中国国家治理的基础<sup>4</sup>。中国是否是一个“非匀质性社会”，尚可进一步讨论，但上述这些基本国情事实上的存在，意味着治理者需妥善处理原则性（法律的一致性）和灵活性（具体情况具体分析）。对阿大葱油饼的治理，起初只是简单的依律执法（关闭），但引起了社会的一些反弹和批评（这在一定程度上可被视为监管失效的一种表现）。后来，监管部门综合考虑到了阿大的利益、食客的期待、上海文化的传承等具体情况，在不损害公共利益的前提下，做出了灵活的调整，并寻求更有效的治理工具，最终解决了相应的政策问题。这一治理行动获得了舆论较高度度的赞许，因而也保证了治理行动的有效性。

## （三）治理工具的有效选择

在传统的政府监管过程中，监管者把政府监管看作是一个政府部门经过法律授权，以行政权力的强制性为资源，对市场和社会进行自上而下的管理和控制的过程。在这样的监管理念下，政府监管者经常采取的政策工具（治理工具）相对

<sup>2</sup> 唐贤兴：《民主、公共利益与中国公共政策的变迁》，《复旦政治学评论》，第六辑，2008年，第255页。

<sup>3</sup> 王沪宁：《社会资源总量与社会调控：中国意义》，《复旦学报》，1990年第4期。

<sup>4</sup> 唐皇凤：《大国治理：中国国家治理的现实基础与主要困境》，《浙江省委党校学报》，2005年第6期。

较为单一化，比如经常采取命令、强制、罚款等手段。事实上，这些政策工具的使用，其有效性到底如何，一直受到舆论和学术研究的批评。这一点，在上海市过往对流动摊贩和小餐饮店的治理上，已经表现出了很多方面的失效<sup>5</sup>。

研究政策工具的理论文献，大多强调政策工具的选择与治理成效之间的关联。其中一个重要观点是，政府所能选择和使用的政策工具存在着多种不同的类型，每一种类型的效用存在着较大的差别，有效的监管和治理，必须针对不同的政策问题而选择相应的治理工具，以保持工具和问题之间的适配性<sup>6</sup>。很多经验材料也证明，某种监管行动最终有没有取得成功，很大程度上取决于监管者对治理工具的选择。在本案例中，监管部门前期的治理和监管不能被看做是很成功的，因为它只是一个例行地按章执法而已，监管所要解决的问题并没有最终解决。而在后期的监管和治理中，监管部门使用了很多不同的治理工具和技术，比如公私伙伴关系的建立、协商和讨论、倾听公众意见、与街道和其他有关部门协调和合作，等等，这些都是被公共政策研究文献视为值得开发和利用的新的治理工具，从而有效地解决了政策问题，达到了公共利益和个人利益的平衡。

#### （四）公私伙伴关系的建立

“阿大葱油饼”入驻了外卖点餐平台，正是由当下的 app 营销模式受益，着实时髦了一把，让这个专注几十年做葱油饼的老铺不再“老掉牙”。政府牵线搭桥之余，能吸引社会力量共同突破职能瓶颈是一个实实在在服务上的创新。这种 PPP 的政府和社会资本合作模式（Public-Private Partnership），鼓励私营企业、民营资本与政府进行合作，让非公共部门所掌握的资源参与提供公共产品和服务，从而实现合作各方达到比预期单独行动更为有利的结果。政府介于高新科技的不断涌现，提升智能、便捷、公平、有效的服务，正是积极响应深化“放管服”改革的号召，由管理型政府向服务型政府转变。

公私伙伴关系的建立，被公共管理理论视为政府职能创新的一个重要途径，也是一种制度创新实践<sup>7</sup>。这种制度和政府职能的创新，在新的起点上推进了政府监管的有效性。可以想见，如果没有这样的创新，针对阿大葱油饼的政府监管，就不可能达到今天这样几个行为体的共赢局面——监管者、经营者、消费者、以及其他利益相关人。从单一个案的角度来看，监管者的法和情上的平衡，最终得到解决的，不仅仅是公共安全问题，也还有监管者的监管成本的下降。

<sup>5</sup> 孙志建：《模糊性治理：中国城市摊贩监管中的政府行为模式》，复旦大学出版社，2014年。

<sup>6</sup> B.盖伊·彼得斯等：《公共政策工具》，中国人民大学出版社，2007年；迈克尔·豪利特等：《公共政策研究：政策循环与政策子系统》，三联书店，2006年。

<sup>7</sup> 萨瓦斯：《民营化与公私部门伙伴关系》，中国人民大学出版社，2010年。

## （五）部门间的合作与联动

在治理过程中，中国政府部门之间的合作程度、强度和频度，与对公共问题的解决的巨大需求之间，存在着严重的不对称。政府部门间资源的相互依赖程度低、彼此间的信任程度低、部门间的职权和利益冲突程度较高，这些方面曾经一度是阻碍政府部门间合作和联动的重要因素<sup>8</sup>。在流动摊贩和小餐饮店的监管和治理问题上，治理的困难性根源于这些问题的跨越边界的性质，但应对跨边界的问题所需要的部门间的合作、协调和联合行动，在制度上、机制上、组织上和观念上都尚未形成必要的准备。对于中国这个处于转型中的超大社会来说，任何一个监管部门，若试图对跨域问题进行单一部门的治理，那么，这种单枪独斗的努力，注定不会取得相应的成功。

阿大葱油饼的治理案例，很典型地告诉我们，监管行为的有效性，依赖于监管部门之间、监管部门与其他部门之间、政府部门与社会和市场之间的协调和合作。当然，在本案例中，这种协调与合作之所以能产生，还是在于监管者认识到，有效的政府监管，需要通过新的途径和努力，来解决阿大的经营问题，解决食客们对上海海派味道的期待问题，而不仅仅把监管看作是一个对违法行为的控制和矫正过程。从逻辑上说，如果监管者真心想行使好监管权力，履行好法定的政府职能，并信守监管同时就是一种服务的信念，那么，监管者就一定会去寻找解决问题的途径和方法。事实上，正如本案例所显示的，政府监管部门转变理念和职能，寻求部门间合作的动机和动力，确实是存在的。今后需要去做的，就是如何进一步通过制度和机制建设，激活政府监管者的合作动力。

---

<sup>8</sup> 余亚梅、唐贤兴：《政府部门间合作与中国公共管理的变革》，《江西社会科学》，2012年第9期。