

民间组织与地方治理

基于新疆异地商会的研究

MINJIAN ZUZHI YU DIFANG ZHILI
JIYU XINJIANG YIDI SHANGHUI DE YANJIU

李长文◎著



和识产权出版社

全国百佳图书出版单位

民间组织与地方治理

——基于新疆异地商会的研究

李长文 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

内容提要

近年来,异地商会作为商会的一种制度安排逐渐活跃在各级政府、企业之间,在社会治理中表现出了强大的影响力和号召力,成为地方治理一支不可或缺的重要力量。本书以新疆异地商会为个案,采取理论与实证相结合、问题与对策相结合的形式,探讨民间组织与地方治理一题。分析了新疆异地商会在地方治理中的功能发挥状况,发现存在的问题,并提出完善民间组织参与地方治理的对策建议。

责任编辑:栾晓航

图书在版编目(CIP)数据

民间组织与地方治理——基于新疆异地商会的研究/

李长文著. —北京:知识产权出版社,2012.9

ISBN 978-7-5130-1548-6

I. ①民… II. ①李… III. ①商会—研究—新疆
IV. ①F727.45

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第223609号

民间组织与地方治理——基于新疆异地商会的研究

李长文 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村1号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

责编电话: 010-82000860 转 8339

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

开 本: 880mm×1230mm 1/32

版 次: 2012年11月第1版

字 数: 194千字

ISBN 978-7-5130-1548-6/F·557(4394)

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82005070/82000893

责编邮箱: luanxiaohang@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 8

印 次: 2012年11月第1次印刷

定 价: 26.00元

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

民间组织是 20 世纪下半期在国际上出现的一支新兴力量，在社会发展尤其是地方治理中承担着艰巨的任务。近年，作为商会发展的特殊组织形式和制度安排——异地商会发展迅猛，引起学界以及实践界越来越多的关注，尤其当前治理主体多元背景下，异地商会以其独特的组织形式和作用机制在地方治理中的地位日益凸显，并逐步发展成为当地重要的治理力量。

于 1995 年 8 月成立的昆明温州商会是新中国第一个合法登记的异地民办商会。随后，异地商会就以自己独特的参与治理模式活跃在政府、市场及社会之间，在地方的政治参与、经济建设、社会治理、文化融合等方面表现出了强大的影响力和号召力。这种新的商会形态既是市场经济发展的需要，也是政府职能转变的需要。以公共管理为研究视角，考察和探讨民间组织在地方治理中的角色、地位及功能是公共管理学界的热点研究问题。

本研究以新疆异地商会为个案，从政治、经济、社会及文化四个层面考察民间组织对于地方治理的意义及功能。在对异地商会参与地方治理活动取得的成绩及不足进行分析的基础上，提出了完善新疆异地商会地方治理功能的对策及建议。本研究在结构安排上分为理论基础、实证调研、对策思考三大部分六章内容。

导论与第一章构成了本文的第一部分。导论部分明确本研究的选题意旨、研究角度、相关理论阐释、国内外研究状况以及论文框架、研究特色、研究方法等，为研究的开展作了一定的理论铺垫。第一章分析了新疆异地商会所处的特定社会背景，并对其

发展现状做了基本考察，为本研究的开展做了基础性工作。

第二章到第五章构成了本研究的第二部分，第二章考察新疆异地商会地方治理中的政治参与功能；第三章考察新疆异地商会在地方治理中的经济治理功能；第四章考察新疆异地商会在地方治理中的社会治理功能；第五章考察新疆异地商会在地方治理中的文化融合功能。第二章至第五章在写作思路都是先对异地商会参与地方各领域治理进行相关理论分析，进而从应然角度分析其在地方治理中应该以及能够发挥哪些功能，最后从实然角度考察异地商会分别在政治、经济、社会、文化四个领域的治理功能发挥情况。

第六章是本研究的第三部分。第六章对新疆异地商会参与地方治理进行了总结、思考。基于前四章内容，首先对新疆异地商会地方治理功能发挥状况做了一般评价，总结十年来新疆异地商会在地方治理中取得了哪些可资借鉴的成绩，同时，又存在哪些不足之处。最后，提出完善和加强异地商会参与地方治理的建设性意见和可行性对策。

结语中，作者对全书内容进行梳理和总结，指出本研究未能解决的问题以及研究中的缺憾，并对下一步的研究做了初步的思考和规划。

本研究以理论与实证相结合，尽量全面地勾勒出新疆异地商会参与地方治理的全貌，旨在以对新疆异地商会地方治理功能的研究为突破口，探讨和改进以异地商会为代表的民间组织参与地方治理的思路与对策。另外，从对新疆异地商会地方治理功能发挥状况的考察也能够透射出异地商会，尤其是欠发达地区异地商会等形式的民间组织对于地方治理的巨大作用和重要意义，以此为改善我国地方治理水平提供可资借鉴的参考。

李长文

2011年6月17日

目 录

导论	1
一、问题的提出及研究的意旨	1
二、相关理论阐释	2
三、国内外相关研究动态	26
四、分析角度、研究方法及基本框架	42
第一章 新疆异地商会的兴起与发展	45
第一节 新疆异地商会产生与发展的背景分析	45
一、新疆异地商会产生与发展的宏观环境分析	45
二、新疆异地商会产生与发展的法律合法性来源	48
三、新疆异地商会产生与发展的现实基础	51
四、新疆异地商会产生与发展的客观依据	53
第二节 新疆异地商会的现状分析	56
一、全国异地商会基本状况	56
二、西北欠发达地区异地商会发展状况	58
三、新疆异地商会发展状况	62
第二章 新疆异地商会的政治表达功能	69
第一节 异地商会政治参与的相关理论分析	70
一、民主与“草根民主”	70
二、民主进程中的异地商会	74
三、异地商会参与政治表达的内在机理及实现方式	80

第二节 异地商会政治参与的行动表达	83
一、为民营企业主阶层提供了利益表达途径	83
二、实现地方民主治理范式的创新	86
三、提高地方政治社会化水平	89
四、促进地方公共政策科学化、民主化	90
第三节 新疆异地商会参与地方政治表达的实践考察	93
一、谋求政治身份,实现政治参与的考察	93
二、以官方会议为平台,实现政治表达的考察	96
三、以组织活动为平台,实现政治表达的考察	99
四、以“老乡”为平台,实现政治表达的考察	102
第三章 新疆异地商会的经济治理功能	107
第一节 异地商会经济治理的相关理论分析	107
一、区域经济发展的几个基本问题阐释	108
二、异地商会与区域经济协调发展	114
第二节 异地商会参与地方经济治理的行动表达	118
一、担当府际经济合作的桥梁纽带	119
二、分担政府与市场之外的经济治理空间	122
三、为地方经济发展提供招商引资的新渠道	125
第三节 新疆异地商会参与地方经济治理的实践考察	127
一、促进省际经济交流的考察	128
二、促进新疆区内经济交流的考察	135
三、参与地方经济发展影响较大项目的考察	137
第四章 新疆异地商会的社会治理功能	140
第一节 异地商会社会治理的相关理论分析	140
一、社会治理视阈下的公共管理社会化	140
二、社会组织的自主治理机制分析	147
第二节 异地商会社会治理的行动表达	151

一、实现组织内部自律及组织自主化管理	152
二、协调利益群体, 促进社会公平	154
三、为会员提供服务, 维护会员合法权益	155
四、参与社会扶贫济困, 投身社会公益事业	157
第三节 新疆异地商会参与地方社会治理的实践考察	158
一、组织内部自律功能的考察	158
二、参与社会公益活动的考察	163
三、为会员提供服务, 维护会员合法权益的考察	169
四、促进地方就业, 维护社会稳定的考察	173
第五章 新疆异地商会促进文化融合功能	175
第一节 异地商会文化治理的相关理论分析	176
一、文化与区域文化	176
二、异地商会与区域文化发展	180
第二节 异地商会促进文化融合功能的行动表达	182
一、促进文化融合, 建立和谐精神家园	182
二、培养文化认同感, 消解社会矛盾	184
三、以文化治理促进地方经济发展, 实现文化与 经济和谐发展	186
第三节 新疆异地商会促进文化融合的实践考察	189
一、宣传区域文化, 促进文化融合的考察	189
二、促进企业文化沟通、融合、发展的考察	192
三、商会会标内蕴的文化融合思想考察	195
四、促进文化融合的其他做法	198
第六章 完善新疆异地商会地方治理功能的理性思考	202
第一节 新疆异地商会地方治理的一般评价	202
一、新疆异地商会参与地方治理取得的成绩	202
二、新疆异地商会参与地方治理存在的不足	207

第二节 完善新疆异地商会地方治理功能的对策思考	211
一、完善异地商会内部治理机制	211
二、创新异地商会的管理体制	216
三、完善法律法规，提升异地商会的法律合法性	222
四、构筑异地商会与政府之间的互动机制	227
五、建立异地商会的社会问责机制	230
参考文献	238
后记	249

导 论

一、问题的提出及研究的意旨

（一）问题的提出

随着经济全球化、政治民主化及信息技术革命的迅猛发展，世界各国都在推进政府再造和治理变革。虽然各国政府改革的具体方式各不相同，但各国地方治理普遍呈现出地方分权和自治、府际合作以及多中心治理等发展趋势。作为“治理”理论的分支——地方治理理论逐步成为讨论公共事务的一种新的分析框架和分析工具。作为多元治理主体之一，民间商会在一国现代化进程中的作用也日益凸显，研究民间商会地方治理问题为公共管理研究者提供了新的视角。

1995年8月成立于昆明的温州商会是新中国第一个合法登记的异地民办商会。随后，异地商会就以自己特殊的组织形式和治理模式活跃在当地政府、企业之间，在地方治理中表现出强大的影响力和号召力，成为地方治理一支不可缺少的重要力量。这种新的商会形态作为一种制度安排既是市场经济发展的需要，也是政府职能转变的需要。考察异地商会在地方治理中的角色、地位及功能，已成为当前公共管理学界研究的热点问题。可见，研究异地商会地方治理功能具有重要的理论意义和现实意义。

（二）研究的意旨

位于我国西北边陲的新疆是我国面积最大、邻国最多、边境线最长的省区，它毗邻中亚，是西出东进的桥头堡，且地域辽阔，资源丰富，具有不可替代的区位优势和资源优势。同时，新疆有维吾尔、哈萨克、蒙古、柯尔克孜等 13 个世居民族，具有多民族灿烂、深厚的文化底蕴，是中西文化的交融点。然而，由于历史和现实的各种原因，新疆的社会、经济、文化发展水平仍相对较低。和谐社会背景下，构建和谐新疆不但需要政府推动、市场发展，更需要各种社会力量的积极参与。十余年间，异地商会作为非营利组织中的一员在新疆的社会、经济发展中表现出强劲的潜力，逐步成为地方治理中的一支新生力量。

新疆异地商会的产生和发展是外省民营经济在新疆发展到一定程度后的必然需求，已成为新疆吸引外省资金以及加强与发达省区各领域合作交流的桥梁与纽带。较之于发达地区，新疆谋求发展的愿望以及对发展资金的需求更强烈，因而，异地商会在新疆地方治理中的作用空间更大、意义更深远。本研究即是在这种理论发展与现实需要的双重需求基础上，以异地商会组织形式为研究对象，以新疆异地商会为个案，以治理理论为分析工具，以地方治理为现实依托，采用理论与实践相结合的研究方法，对异地商会在新疆政治、经济、社会、文化等领域开展的各项治理活动进行实证考察，研究和探讨它们在新疆地方治理中取得的成绩及存在的问题，并在此基础上分析原因、提出可行性对策。

二、相关理论阐释

治理理论以及商会的一般理论是分析异地商会地方治理主要

的理论依据。前者是本研究的分析工具，即以治理理论为研究视角，依托地方治理实践，开展本研究；后者即商会的一般理论，它解答了本研究的研究对象——异地商会的内涵、特征、功能等基础性问题。

（一）治理理论

20 世纪 70 年代末，一场质疑官僚制有效性的政府改革运动在西方发达国家相继展开，各国开始重新调整国家与社会、政府与市场的边界，寻求政府、市场与社会的平衡发展成为各国政府改革的共同特征。进入 90 年代后，全球化、民主化以及分权化的社会发展趋势极大地改变了政府管理的生态环境，社会关系日益复杂多变，相互依存的程度不断加深，“政府、工商界和市民社会之间的合作正成为民族国家竞争力和国家繁荣的基本构成要素^①”在此背景下，治理理论应运而生。作为一种崭新的管理理论，治理理论的产生与兴起既有社会发展客观需要的现实因素，也有社会科学发展内在规律作用的理论因素。

1. 治理的含义与治理理论的主要思想

“治理”（governance）一词首先出自世界银行 1989 年对撒哈拉以南非洲的研究报告，报告认为非洲急需的不是资金和技术而是“良好治理”。此后，关于“治理”的研究不断深入，并逐渐发展为一个内涵丰富、适用广泛的理论，在许多国家的政治、行政、社会管理改革中得到广泛运用。

当代治理理论（governance theory）是一套用于解释现代国家与社会结构变化特征的规范性理论分析框架。“治理”的概念阐释及其核心思想，应是当代治理理论分析的起点。然而，由于

① Gilles Paquet. Governance Through Social Learning. Ottawa: University of Ottawa Press, 1999: 214.

治理理论试图概括现时代社会变迁中纷繁复杂、异彩纷呈的现象,学者们对治理内涵的界定也不尽相同,“治理”的概念体系也变得十分复杂。据统计,目前全球的研究机构和学者提出的治理概念不下200个,具代表性的有以下几种。英国地方治理指导委员会(Local Governance Steering Committee)的发起人之一罗伯特·罗茨认为,治理涉及一个全新的社会统治、控制方式转型的进程,并从作为最小国家的治理、作为公司治理的治理、作为新公共管理的治理、作为“善治”的治理、作为社会—控制论系统的治理以及作为自组织网络的治理六个相对独立的角度或层次来理解和使用“治理”概念,最后将治理理解为自组织的组织间网络^①。知名学者格里·斯托克在其《作为理论的治理:5个论点》一文中,从五个方面对治理理论的主要论点做了概括。格里·斯托克认为,第一,治理指出自政府但又限于政府的一套社会公共机构和行为者。政府不是唯一的权力主体,各种公共的和私人的机构也是一定层面上社会事务的权力主体。第二,治理理论明确指出:在为社会和经济问题寻求解答的过程中存在着界线和责任方面的模糊之点。由于权力主体的多元,政府也不再是唯一的责任主体。各种非政府组织越来越多地承担起管理公共事务的责任。第三,治理理论明确肯定涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在权力依赖。第四,治理指行为者网络的自主自治。第五,治理理论认定,办好事情的能力并不在于政府的权力,也不在于政府下命令或运用权威。政府可以动用新的工具和技术来控制 and 指引,而政府的能力和和责任均在于此^②。瑞士政治

① 罗伯特·罗茨. 新的治理//俞可平主编. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 87-106.

② 格里·斯托克. 作为理论的治理: 五个论点//俞可平主编. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 31-51.

学家皮埃尔·德·塞纳克伦斯 (J. Pierre) 认为治理一词比政府一词的含义更广泛, 它往往用于有关国际秩序的计划项目, 作为有助于和平与发展及惯例等含义的用语。它反映一种观念, 即各国政府并不完全垄断一切合法的权力, 政府而外, 社会上还有一些其他机构和单位负责维持秩序, 参加经济和社会调节。治理意味着由所有这些政治单位——不论其是否属于官方——行使权威, 进行控制^①。美国从事治理研究的权威学者詹·库伊曼 (J. Kooiman) 从有关政府管理和治理的理论概念发展入手, 将复杂性、动态性和多样性看作是基本的系统特征, 并指出传统的公共行政只将关注的焦点放在政府这一单一中心上, 将管理视野仅仅停留在政府如何控制社会的单向维度上。认为现在的治理应该能够更好地将不确定性、不稳定性, 甚至混乱、长期的远景、更广泛的定位以及更多样化的生活方式和意义^②。经合组织发展援助委员会认为治理就是“运用政治权威, 管理和控制国家资源, 以求经济和社会的发展^③”。由此可见, 研究者对治理概念界定的方式和范围是不同的, 对治理使用与阐述的角度和重点也有所差异。

综上所述, 治理概念或简单或复杂, 然而, 它所包含的一些核心思想是为大家所公认的。

第一, 治理意味着政府组织已经不是唯一的治理主体, 治理承担者扩展到政府以外的公共机构和私人机构; 第二, 治理中的权力运行方向发生了变化, 从单一向度的自上而下的统治, 转向

① 皮埃尔·德·塞纳克伦斯. 治理与国际调节机制的危机//俞可平主编. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 238-262.

② 詹·库伊曼. 治理和治理能力: 利用复杂性、动态性和多样性//俞可平主编. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 218-237.

③ OECD. "Development Assistance Committee orientation on participatory development and good governance", Paris, OECD/GD (93) 191, 14, 1993.

上下互动、彼此合作、相互协商的多元关系；第三，治理意味着当今世界已形成了多样化的社会网络组织，多元治理主体从事着公共事务的共同治理；第四，政府治理策略和工具向适应治理模式要求的方向改变。治理理论始于认识到公共治理主体已经超过了层级制的政府机构，而延伸至社区、志愿部门和私人部门，这些部门在公共服务及项目实施中扮演的角色是治理视角关注的重要领域。

通过以上分析，当代治理理论主要包含以下思想。第一，当代治理运动的兴起是现代社会组织转型与发展的产物。治理的倡导者们一致认为，治理运动的兴起是对现代社会结构变化做出的积极反映，也是对传统公共行政时代思维模式的全面修正。第二，当代治理的组织载体发生了根本变化，它既包含有政府组织，但又绝不局限在唯一的、单中心的政府组织。这是治理概念与传统统治和行政思想区别开来的关键之处。第三，当代治理意味着国家和公民社会关系的重新调整。公民组织发展和公民积极参与公共事务的共同治理是治理得以运转的物质基础。治理理念要求政府放松对社会的过度管制，逐步放权给社区，授权给公民，大力发展公民自组织社区管理，不断增强公民的参与意识。第四，多中心治理模式的形成和社会网络组织体系的构建，是当代治理运行的制度结构与组织基础。它是以问题解决为中心、多样化的治理主体参与的高度弹性化的社会组织网络体系。它最外在化地体现了治理的本质与特征，是治理赖以发挥作用的核心工具。第五，公民的积极参与，政府与公民之间建立的相互信任、相互依赖与相互合作关系，是当代治理的社会与道德基础。治理从理念走向实践，社会网络组织体系能够运行，依靠的是存在于公民社会中的社会资本力量，依赖于政府、公民、企业、社会组织之间的相互信任与积极合作的态度。这些要素成为治理过程中

资源分享、组织间协调、有效沟通、伙伴关系形成的内在道德基础。第六，当代治理不仅表现为一定的发展制度构造，而且也表现为一定的发展进程。它强调在治理过程中治理参与者之间的互动与相互影响等，主张将治理看作是一个不断演进的、渐进的、适应现代社会变迁的发展过程。第七，当代治理的基本理念及善治的重要评价标准是参与、公开、透明、回应、公平、责任、合法性等重要原则。当代治理即是在上述相互联系的价值中寻找“以人民为中心”（people-centred），增进人民普遍福祉的发展道路的行动过程。第八，各种利益关系人进入并参与公共政策制定、执行过程是治理发展的必然趋势，这促使政府的功能及其领导者行为导向与工作重点发生了重要变化。治理理论认为，在长期发展过程中，社群共同体中的多元利益关系主体能够形成利益互惠和彼此合作关系，也就是说，不同的利益关系人在有利于他们共同发展的公共政策面前，有着可以谋求的共同利益以及发展彼此共识的动力机制^①。

治理的目标是实现善治（good governance，或直译为“良好治理”）。善治关注的是治理机构与机制的道德品质以及政府与非营利组织之间的和谐关系。善治的本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与公民社会的一种新颖关系，是两者的最佳状态^②。换言之，善治就是实现公共利益最大化的社会管理过程。

近年来，我国越来越多的学者运用治理理论研究地方治理问题，将治理的意蕴贯穿入地方治理思想中，并用来指导地方治理实践。

① 孙柏瑛. 当代地方治理——面向 21 世纪的挑战 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2004：18～28.

② 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2000：8～9.

2. 地方治理的含义及主要观点

当代地方治理思想和实践首先发源于 20 世纪 80 年代初中期的英国，紧接着向欧洲大陆国家（法国、德国、西班牙等）、北美国家（美国、加拿大）和大洋洲国家（澳大利亚、新西兰）扩展，逐渐成为 80 年代以后发达国家政治与行政改革的一个重要方向，并成为西方国家政治舞台上引导改革潮流的一支不可忽视的力量。它打破了以往要么中央集权，要么地方分权的二元对立的思维结构，开始寻求一条府际（intergovernmental）合作、政府与公民社会间合作的新型发展道路。地方治理理念吸引着各国的政治领导者，并被作为当今政治、行政改革的一条重要途径引入现代公共管理实践。在二十多年的发展历程中，地方治理回应着民族国家面对的各种挑战，探寻着解决日益尖锐的公共问题的方案。伴随着实践的推进，地方治理理论及其逻辑得到了比较全面、系统的论证。政治学、经济学、社会学和公共行政学的诸多思想和知识，为其提供了重要的理论支持^①。地方治理注重在政府、市场和公民社会的三维关系中，寻求更广泛的支持力量，发展更有效的公共事务治理道路。所以，从地方治理兴起并构建其理论体系的那一天起，它就努力在“政府统治”和“市场权力”之间发掘“第三条道路”，试图避免“政府失败”与“市场失败”在管理链条上带来的各种治理缺陷，着力探索在多种社会资源间实现广泛合作，共同探讨促进地方公共问题解决的有效途径与策略。

地方治理是当今世界多元、多层治理结构中的有机组成部分，它运用治理的理念和精神，再造着地方公共事务管理的制度和过程。它以当代治理理念和思维为基础，将治理思想贯穿于地

① 孙柏瑛，当代地方治理——面向 21 世纪的挑战 [M]，北京：中国人民大学出版社，2004：2-3。