

基层司法行政工作创新研究

以行业依法治理和大调解机制建设为视角

彭宇文

侯江波

程

革◎主编

The Innovations in Grassroots Judicial Administration



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

基层司法行政工作创新研究

以行业依法治理和大调解机制建设为视角

彭宇文 侯江波 程 革◎主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

基层司法行政工作创新研究: 以行业依法治理和大
调解机制建设为视角 / 彭宇文, 侯江波, 程革主编.
—北京: 社会科学文献出版社, 2010. 3
ISBN 978 - 7 - 5097 - 1149 - 1

I. ①基… II. ①彭…②侯…③程… III. ①司法 -
行政 - 工作 - 研究 - 中国 IV. ①D926. 13
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 193172 号

基层司法行政工作创新研究

——以行业依法治理和大调解机制建设为视角

主 编 / 彭宇文 侯江波 程 革

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮 政 编 码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目经理 / 刘骁军

责任编辑 / 颜 蝶 王 绯

责任校对 / 岳书云

责任印制 / 郭 妍 岳 阳 吴 波

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 59367028

排 版 / 北京鑫联必升文化发展有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 21

字 数 / 346 千字

版 次 / 2010 年 3 月第 1 版

印 次 / 2010 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1149 - 1

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

目 录

上篇 行业依法治理的理论与实践

第一部分 行业依法治理的理性思考

一 行业依法治理的基本原理分析	3
(一) 行业依法治理的有关概念界定	3
(二) 行业依法治理的主体	12
二 行业依法治理的相关关系分析	15
(一) 行业依法治理与基层依法治理、地方依法治理的关系	15
(二) 行业依法治理与其他相关工作的关系	22
三 行业依法治理的基本原则	32
(一) 行业依法治理基本原则概述	32
(二) 行业依法治理基本原则的主要内容	36

第二部分 行业依法治理的实践考察

一 行业依法治理的历史回顾与现状总结	49
(一) 行业依法治理的历史回顾	49
(二) 实行业依法治理的基本做法：以湖北省为中心观测点	59
二 行业依法治理实践的评析	75
(一) 实行业依法治理的主要特色与基本经验	75
(二) 实行业依法治理面临的主要困难与问题	80

第三部分 行业依法治理的创新与推进

一 行业依法治理的发展研究	88
(一) 加快推进行业依法治理工作的重要性和紧迫性	88
(二) 实施行业依法治理的主要模式	91
(三) 行业依法治理的重点之一：国家公权力组织的治理	95
(四) 行业依法治理的重点之二：行业组织的自主治理	107
二 行业依法治理的实证分析	115
(一) 政府及公共管理部门与行业依法治理	115
(二) 行业组织与行业依法治理	136

下篇 基层大调解机制建设研究

——基于“和谐武昌”建设的考察

第一部分 基层大调解机制建设的背景研究

一 社会主义和谐社会构建与现代社会纠纷解决机制	153
(一) 构建社会主义和谐社会的基本要求	153
(二) 社会变迁与利益多元化	154
(三) 调解是现代社会纠纷解决机制的重要组成部分	156
二 法治政府与服务型政府建设	159
(一) 法治政府与服务型政府的特征	159
(二) 法治政府与服务型政府的实践特质	159
(三) 法治政府与服务型政府是调解在现代社会纠纷解决机制中 发挥作用的重要依靠	160
三 和谐武昌构建	161
(一) 和谐武汉建设中武昌区之地位与作用	161
(二) 构建和谐武昌的基本要求	163

(三) 和谐武昌构建的现实性与长期性 164

第二部分 武昌区基层大调解机制建设的现状评析

一 武昌区基层人民调解、行政调解、司法调解工作的历史与现状 170

 (一) 人民调解在武昌 170

 (二) 行政调解在武昌 190

 (三) 司法调解在武昌 195

二 武昌区探索基层大调解机制建设的基本做法与经验 201

 (一) 总体实践与局部探索 201

 (二) 基本经验总结 202

三 武昌区基层大调解机制建设面临的问题与困难 208

 (一) 关于人民调解、行政调解、司法调解相互衔接运作机制方面
 存在的问题 208

 (二) 社会调解组织的匮乏 215

第三部分 武昌区基层大调解机制建设的发展探讨

一 国内外有关纠纷调解实践评析 216

 (一) 国内城市基层调解工作实践评析 216

 (二) 国外纠纷调解机制评析 220

二 新形势下调解工作的创新与发展 233

三 加强与改进武昌区基层大调解机制建设的对策思考 237

 (一) 加强与改进武昌区基层大调解机制建设的指导思想和
 基本原则 237

 (二) 加强与改进武昌区基层大调解机制建设的基本思路 243

 (三) 加强与改进武昌区基层大调解机制建设的具体措施 244

附 录

附录一 行业依法治理调研报告及有关代表性总结材料选编

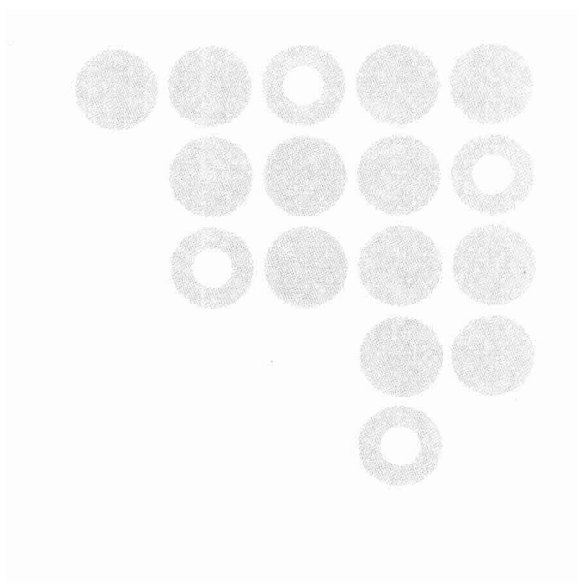
“行业依法治理” 课题调研报告（一）	273
“行业依法治理” 课题调研报告（二）	278
“行业依法治理” 课题调研报告（三）	284
“行业依法治理” 课题调研报告（四）	287
湖北省“四五” 普法依法治理工作总结（湖北省司法厅）	291
突出重点 狠抓落实 努力推进行业依法治理深入开展 （中共苏州市委员会 苏州市人民政府）	301
湖北省教育系统普法依法治理工作总结（湖北省教育厅普法 依法治理领导小组办公室）	306
湖北省行业依法治理经验：健全四大机制 夯实普法基础 （湖北省依法治省领导小组办公室 2005 年）	313

附录二 《“和谐武昌” 构建中的基层大调解机制建设》 调研材料 汇编

《“和谐武昌” 构建中的基层大调解机制建设》 调查问卷及 统计结果	316
《“和谐武昌” 构建中的基层大调解机制建设》 调查问卷分析报告	321

上 篇

行业依法治理的理论与实践



第一部分

行业依法治理的理性思考

一 行业依法治理的基本原理分析

(一) 行业依法治理的有关概念界定

要明确行业依法治理的概念，不妨先对治理、依法治理等几个概念予以分析。

治理，按照其词源的含义，是指统治、管理或者整修、整治。^①中国古代思想家荀子在《荀子·君道》中提出：“明分职，序事业，材技官能，莫不治理，则公道达而私门塞矣，公义明而私事息矣。”近年来，学术界特别是西方国家学术界将治理的理念应用于社会政治活动之中，形成了治理理论，并逐渐成为一门显学。治理理论之所以引起广泛关注，“主要是因为许多学者看来，随着全球化时代的来临，人类的政治生活正在发生重大的变革，其中最引人注目的变化之一，便是人类政治过程的重心正在从统治（government）走向治理（governance），从善政（good government）走向善治（good governance），从政府的统治走向没有政府的治理（governance without government），从民族国家的政府统治走向全球治理（global governance）”。^②

^① 参见商务印书馆辞书研究中心编《应用汉语词典》，商务印书馆，2003，第1643页。

^② 俞可平：《全球治理引论》，李惠斌主编《全球化与公民社会》，广西师范大学出版社，2003，第66页。

何为“治理”？学者们和一些社会组织给予了许多说法。下面试举一二。

治理理论研究的代表人物罗茨（R. Rhodes）认为，治理意味着用一种新的方法来统治社会。他从不同角度给治理下了六个方面的不同定义，即：①作为最小国家的管理活动的治理，它指的是国家削减公共开支，以最小的成本取得最大的效益；②作为公司管理的治理，它指的是指导、控制和监督企业运行的组织体制；③作为新公共管理的治理，它指的是将市场的激励机制和私人部门的管理手段引入政府的公共服务；④作为善治的治理，它指的是强调效率、法治、责任的公共服务体系；⑤作为社会一控制体系的治理，它指的是政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动；⑥作为自主组织网络的治理，它指的是建立在信任与互利基础上的社会协调网络。^① 可以看到，罗茨所理解的治理是建立在多维视角之上的，既包括普遍认同的国家管理活动，也包括作为公共管理范畴的治理活动，甚至在传统意义上作为经济学和法学研究范畴的公司治理也被纳入其视野。

欧洲 C. L. 梅耶人类进步基金会（FPH）主席皮埃尔·卡蓝墨先生从历史和文化等角度探讨了治理问题，指出关于治理有两个根本性的理念，即：“一是治理是对于关系的管理。我们生活于其中的这个世界相互依存，不断发展，并且我们面对的各种问题彼此关联，因此，我们必须善于对治理中不同层次、不同参与者和不同理念进行管理。二是在这些关系中，我们更多的是在多样和统一这两者之间寻找一种协调一致的方案，以对非常复杂的关系进行不同的处理，使它们都能够得到发展。”^② 皮埃尔·卡蓝墨先生强调的是以协同为方向进行治理活动，在协同治理中，达到最大的和谐。

由瑞典前首相卡尔森（Ingvar Carlsson）等 28 位国际知名人士 1992 年发起成立的“全球治理委员会”（Commission on Global Governance），于 1995 年发表题为《我们的地球之家》（*Our Global Neighborhood*）的行动纲领，在这一产生广泛影响的研究报告中，该委员会阐述了治理的含义。报告认为，

① 罗茨：《新治理：没有政府的管理》（*The New Governance: Governing Without Government*），《政治研究》1996 年第 154 期。转引自李惠斌主编《全球化与公民社会》，广西师范大学出版社，2003，第 67～68 页。

② 转引自齐林泉《治理的革命：东西方视野交汇中的社会建设》，2005 年 6 月 21 日第 3 版《中国教育报》。

治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征：治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。^① 全球治理委员会关于治理的论述被认为是最具代表性和权威性的，它指出了现代社会生活所呈现出的多元化、平等化、合作化和私法化等特征，对人们认识政治、经济和法律等诸多方面的治理问题无疑具有普遍参考价值。

治理理论产生于政治学和国际政治、国际关系的研究及实践，是对当代社会发展的重要贡献。“作为一种新的理论，全球治理既是传统理论的发展，也是对传统理论的超越。”^② “从理论上说，它打破了社会科学中长期存在的两分法传统思维方式，即市场与计划、公共部门与私人部门、政治国家与公民社会、民族国家与国际社会；它把有效的管理看做是两者的合作过程；它力图发展起一套管理国内和国际公共事务的新规制和新机制；它强调管理就是合作；它认为政府不是合法权力的唯一源泉，公民社会也同样是合法权力的来源；它把治理看做是当代民主的一种新的现实形式，等等。”^③ 借鉴这一理论的研究方式和内容，势必对拓展我国行政学、法学和管理学等学科的研究视野，具有积极的意义。

关于依法治理，它是近年来随着普法工作的深入和依法治国的推进而形成的一个新概念。自1986年“一五”普法工作正式启动以来，经过法制启蒙教育、专业法的普及阶段，至1997年“三五”普法期间，随着党的十五大提出依法治国、建设社会主义法治国家的治国方略，普法工作开始向依法治理延伸。“各地区、各部门在学法基础上广泛开展的依法治理活动，是广大人民群众

① 参见全球治理委员会著《我们的全球之家》，牛津大学出版社，1995，第2~3页。转引自李惠斌主编《全球化与公民社会》，广西师范大学出版社，2003，第69页。

② 孙宽平、滕世华：《全球化与全球治理》，湖南人民出版社，2003，第229页。

③ 俞可平：《全球治理引论》，李惠斌主编《全球化与公民社会》，广西师范大学出版社，2003，第87页。

众的一个创举，是实施依法治国基本方略的具体实践。……经过各地区、各部门、各行业的上下推动、条块结合，一个以基层依法治理为基础、以地方依法治理为主体、以行业依法治理为支柱的依法治理‘三大工程’的格局基本形成，依法治理工作呈现出全面实践、整体推进的良好态势。”^① 作为普法工作中产生出来的法制实践活动，所谓依法治理，是指人民群众在党的领导下，依照宪法和法律的规定，通过各种途径和形式，对基层、地方和行业事务进行管理，以实现公共管理法制化的活动。依法治理，是从更为具体的工作层面上对依法治国方略的落实，是依法治国方略的具体实践。

由于依法治理是我国各地区、各行业（部门）在学法用法基础上开展的实践活动，依法治理的提出及其实践进程都表明，“依法治理”及其所包含的“地方依法治理”、“行业依法治理”、“基层依法治理”都不是规范的学术概念。虽然中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的《第二个五年规划》、《第三个五年规划》、《第四个五年规划》等正式文献中都在使用“依法治理”、“行业依法治理”等概念，但是对于其内涵如何，还缺乏明晰的界定。同时，作为立法机关的全国人大常委会关于开展法制宣传教育的决议中也在使用上述概念，尤其是2001年《关于进一步开展法制宣传教育的决议》对“依法治理”、“地方依法治理”、“行业依法治理”、“基层依法治理”四个概念的使用最为明确，^② 然而仍然没有形成含义明确的法律概念。从各地开展依法治理及行业依法治理的具体实践来看，似乎有时是将行业依法治理理解为行业行政管理部门应该依法行政，有时则是将行业依法治理理解为对行业组织、行业经营主体行为的依法规制，即强调应该从制度上依法规范市场主体的行为。例如，2001年江苏省召开全省行业依法治理工作经验交流会，会议指出：目前行业依法治理存在的突出问题主要是“有法不依、执法不严、违法不究，人民群众对此反映强烈；而一些行业组织的

① 张福森：《开拓进取 求真务实 努力实现新世纪法制宣传教育工作的新发展——在第五次全国法制宣传教育工作会议上的讲话》，载刘颯主编《依法治国的生动实践——普法依法治理十五年》，法律出版社，2001，第1340页。

② 该决议在第三部分指出：“积极开展地方依法治理工作，逐步实现各项事务管理的法制化；积极开展各部门、各行业的依法治理工作，不断提高依法行政、依法管理的水平；积极开展基层依法治理工作，正确处理人民内部矛盾，维护社会稳定，推进基层民主政治建设；围绕党和国家的中心工作，开展各种形式的专项依法治理活动，促进各项事业顺利健康地发展。”

工作人员素质不高，效率低下，办事不公正，作风不廉洁，也直接影响了党群、干群关系，影响了法律法规的贯彻实施”，“一些直接履行政府管理职能的行业，乱收费、乱摊派、乱罚款的现象依然存在；市场上销售假冒伪劣产品（商品）屡禁不止，盗版、仿造等严重侵犯知识产权的行为日渐增多；市场监管机制尚不完善，市场交易缺乏公平制约机制，诚信度不高；行业协会、市场中介组织不健全、不规范，远远不能适应市场的要求”。^① 这些问题的描述，实际上从一个角度上表明了行业依法治理内容的广泛性，也反映出对行业依法治理概念进行界定的复杂性。

探寻行业依法治理的合理界定，我们希望能够从现有研究成果中得到启示和借鉴。袁曙宏和肖义舜以“依法治理”为题主编了《依法治理概论》一书，是我国研究依法治理的第一部专著，在该著作中，对“依法治理”、“地方依法治理”、“行业依法治理”、“基层依法治理”的含义分别从治理主体、治理客体、治理内容、治理依据四个方面进行了界定。为便于比较观察，有必要将这四个相互关联的概念一并作简要介绍。

该书对“依法治理”这一概念作了描述的解释，即“从实践来看，依法治理是人民群众依法通过各种途径和形式管理地方、行业和基层事务，以实现公共管理法治化的活动。依法治理是依法治国的重要组成部分，是法治原理在地方管理、行业管理和基层管理的具体落实。依法治理是依法治国的实践推进，如果说依法治国更强调国家管理宏观体制的架构，管理理念和手段的转变，那么依法治理则更侧重于具体管理”。^② 从构成要素来看，依法治理的主体包括：公民（基本主体）、地方各级党委（领导主体）、地方各级权力机关（督导主体）、地方各级政府、法院、检察院（实施主体）；依法治理的客体是公共权力（立法权、行政权和司法权）及公共事务（地方事务、行业事务、基层事务）；依法治理的内容涉及对公共权力的治理、对公共事务的治理及基层组织依法自主；依法治理的依据包含宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章、法律解释等。^③

① 孙安华：《在全省行业依法治理工作经验交流会议上的讲话》，2002年11月4日。资料来源：<http://www.wtolaw.gov.cn>，2002年11月9日。

② 参见袁曙宏、肖义舜主编《依法治理概论》，法律出版社，2003，第1~2页。

③ 参见袁曙宏、肖义舜主编《依法治理概论》，法律出版社，2003，第2~8页。

对“地方依法治理”，该书的界定是：“在当地党委的领导下，广大人民群众依照宪法和法律，通过各种途径和形式，参与管理地方社会、经济、文化等各项事务。”在地方依法治理的构成要素中，治理主体是人民群众；治理的内容是地方社会事务、经济和文化事务，同时强调对地方权力的制约；治理的依据是宪法和法律。^①

对“基层依法治理”，该书将其基本含义解释为：“在基层党组织的领导下，基层群众和基层组织依照宪法和法律，通过各种途径和形式，参与管理基层政治事务、经济文化事务和社会事务，并使这种民主管理制度规范化、制度化。”^②依此解释，基层依法治理的治理主体是基层群众和组织；治理的内容是基层政治事务、经济文化事务和社会事务；治理的依据是宪法和法律。

对于“行业依法治理”，该书不同章节的作者作出了前后存在一定差异的解释。一是仅将其理解为“泛指各行业、各部门的依法治理”，但是对其构成要素进行了分析，即治理的主体是人民群众特别是行业职工群众；治理的内容是按照行业分工，由法律赋予该行业管辖的特定的国家和社会事务、经济和文化事务；治理的依据是宪法、法律和行政法规。^③二是将行业依法治理界定为“按照行业划分，由行业行政管理主体或行业组织依照宪法和法律，主要是依照本行业的专业法对本行业所实施的管理”，“是一项包括行政立法、行政执法、行政执法监督、行政法律救济在内的综合性法治实践活动”。^④在同一部著作中就同一概念存在解释上的差异，无疑表明对行业依法治理这一产生于实践的新生事物，仁者见仁，智者见智，有关理解还需要进一步统一。

除上述比较权威的著作以外，一些研究论文和实际部门也对行业依法治理进行了不同角度的界定。有研究者从行业依法治理的类型界定了行业依法治理，认为：“根据我国行业性质和管理体制，行业依法治理大体可以划分为三种不同类型。一是实行条条为主、块块为辅组织领导的行业依法治理。二是实行块块为主、条条为辅组织领导的行业依法治理。三是完全由块块组织领导的

① 参见袁曙宏、肖义舜主编《依法治理概论》，法律出版社，2003，第297~298页。

② 参见袁曙宏、肖义舜主编《依法治理概论》，法律出版社，2003，第310页。

③ 参见袁曙宏、肖义舜主编《依法治理概论》，法律出版社，2003，第304~305页。

④ 参见袁曙宏、肖义舜主编《依法治理概论》，法律出版社，2003，第142页。

行业的依法治理。”^① 有实际部门领导人员从不同行业类型出发对行业依法治理进行界定，认为行业依法治理包括对“直接履行政府行政管理职能、享有管理权和执法权的行业”、“具有垄断行业性质，为公民提供公共服务的部门”、“现代服务业”三类行业和部门的依法治理。^② 这些不同角度的界定，为我们全面准确理解行业依法治理的概念，提供了良好的参考。

理论界对依法治理和行业依法治理等概念的前述解释，虽然存在着在治理主体和治理依据前后范围不一致等逻辑上或者认识上的缺陷，但我们无意对之评头论足。不过，我们从中受到了一些启发：其一，将依法治理从治理主体、治理客体、治理内容、治理依据四个方面进行要素分析，有助于全面揭示依法治理的内涵。其二，依法治理的客体包括公共权力和公共事务，与此相对应，依法治理的内容主要是对公共权力依法制约和对公共事务的依法管理。其三，将行业依法治理解释为“按照行业划分，由行业行政管理主体或行业组织依照宪法和法律，主要是依照本行业的专业法对本行业所实施的管理”，以及其他不同角度的界定，对我们界定行业依法治理具有直接的借鉴意义。

在受到现有研究成果启示并借鉴现有研究成果的基础上，结合我国行业依法治理的实践，我们认为，界定行业依法治理，首先需要明确几个前提：

第一，行业依法治理应该在宪法层面上还是部门法层面上界定。从宪政民主的层面上，依据主权在民原则，国家的一切权力都属于人民，国家的立法权、行政权和司法权最终均来源于人民，因此，就行业依法治理而言，无论是哪个或者哪些国家机构行使治理权，最终都可以归结为人民群众是行业依法治理的主体。但是，如果在部门法意义上，将行业依法治理的主体界定为人民群众，则显得过于抽象，因为人民群众通过选举代表组成权力机关，再由权力机关产生行政机关和司法机关，权力机关制定包括行业治理在内的所有法律，要求行政机关依法行政和司法机关依法司法，这表明人民群众已经把行业治理权力委托或者授权给了国家机关，从而行业依法治理主体主要应该是国家机关。我们认为，由于行业依法治理主要涉及行业事务的管理，集中于国家行政领

① 甄玉生：《依法治理的客体、内容和重点》，《中国司法》2004年第11期。

② 孙安华：《在全省行业依法治理工作经验交流会议上的讲话》，2002年11月4日。资料来源：<http://www.wtolaw.gov.cn>，2002年11月9日。

域，所以，行业依法治理应该侧重于从部门法尤其是行政法层面上进行界定。

第二，行业依法治理属于法治的范畴，是依法治国的具体实践，而法治是一个包括立法、执法、司法、守法、法制监督等各个环节在内的动态过程，那么，行业依法治理的界定是应该从法治的整个过程上全方位理解还是应该侧重于特定的具体环节是值得探讨的问题。我们认为，虽然从法治的整个过程上理解行业依法治理比较全面，然而，既然行业依法治理主要集中于国家行政领域，因此应该侧重于国家行政机关依法行政，即以行政机关依法管理行业事务为中心来界定行业依法治理。

第三，以行业行政管理机关依法行政为中心来理解行业依法治理，并不是排除人民群众和其他国家机关在行业依法治理中的地位。其中，人民群众在行业依法治理中的法律地位，或者是以权力主体的身份对治理行政主体进行监督，或者是在具体的治理法律关系中以行政相对人的身份同治理行政主体进行合作；司法机关在行业依法治理中，或者是对治理行政主体行使行政权依照法定权限和程序进行司法审查，或者是在行业组织和行业成员权利受到侵害时提供司法救济；权力机关则主要是行使行业依法治理的监督权，监督的对象既包括行业治理行政主体又包括司法机关。他们各自在行业治理过程中的地位因治理法律关系的不同而不同，因此，我们认为有必要从治理法律关系的角度理解行业依法治理。

第四，现代治理理论认为，国家并非治理权力的唯一来源，各种机构（包括社会的和私人的）只要得到公众的认可，都可能成为治理权力的拥有者，即治理意味着来自政府但又不限于政府的社会公共机构和行动者。^① 从而形成“治理的主体既可以是公共机构，也可以是私人机构，还可以是公共机构和私人机构的合作”的权力分配格局。^② 因此，界定行业依法治理，治理主体不应该仅限于国家机关，还应该包括法律、法规授权行使行业治理行政权的非国家机关组织，这两者行使的都是国家公权力，可以统称为国家公权力组织，除此之外，由于还存在行业系统内部治理，而行业系统内部治理主要通过

① 参见胡仙芝《治理理论与公共管理变革》，载董克用主编《公共治理与制度创新》，中国人民大学出版社，2004，第101页。

② 参见俞可平《治理与善治引论》，《马克思主义与现实》1999年第5期。