

 中国地方政府创新与治理转型的浙江经验研究丛书

丛书主编：陈剩勇



INTERGOVERNMENTAL RELATIONS:
POWER ALLOCATION AND
LOCAL GOVERNANCE

政府间关系： 权力配置与地方治理

——基于省、市、县政府间关系的研究

■ 马 斌 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

INTERGOVERNMENTAL RELATIONS:
POWER ALLOCATION AND LOCAL GOVERNANCE

政府间关系： 权力配置与地方治理

——基于省、市、县政府间关系的研究

■ 马 斌 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府间关系：权力配置与地方治理：基于省、市、县政府间关系的研究/马斌著. —杭州：浙江大学出版社，2009.4

ISBN 978-7-308-06554-2

I. 政… II. 马 III. 地方政府—行政管理—研究—浙江省 IV. D625.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 013394 号

政府间关系：权力配置与地方治理——基于省、市、县政府间关系的研究

马 斌 著

责任编辑 斯章梅 葛玉丹

封面设计 吴慧莉

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州大漠照排印刷有限公司

印 刷 杭州富春印务有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 19.25

字 数 300 千

版 印 次 2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-06554-2

定 价 40.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571) 88925591

总 序

一、“浙江模式”：政府“无为”与“有为”

“浙江模式”，又称“浙江现象”，指称的是改革开放以来中国浙江形成的以市场化为取向、以民营经济为主体的经济发展模式。作为中国大陆地区市场发育最早、民营经济最发达的地区之一，浙江在短短 30 年间创造了经济社会持续高速增长的奇迹：截至 2008 年底，浙江的 GDP 为 21486.9 亿元，其中非公经济占到全省生产总值的 70% 以上；人均 GDP 从 1978 年的 331 元增加到 42214 元，按同期汇率计算，2008 年人均 GDP 为 6078 美元。全省财政收入 3730 亿元，其中地方本级财政收入 1933 亿元；城市化水平达到 57.6%。“浙江模式”发轫于温州、扩展到整个浙江，并在最近十余年间红遍整个中国，成为当今中国中西部地区大多数省（区）从计划经济向市场经济转型的典型范例。

为什么浙江这样一个物质资源贫乏、交通和工业基础在改革初期也缺乏优势的东南沿海省份，能够在中国的工业化、市场化和城市化进程中“先行一步”，在短短的 30 年间实现现代化的起飞？关于“浙江模式”或“浙江现象”的研究，从 20 世纪 80 年代中期围绕“温州模式”的争论开始，一直受到国内外学者的高度重视，围绕着“浙江模式”或“浙江现象”而展开的争论成为中国学术界的持续热点。相关的学术会议多得堪称“会海”，出版的论著更如汗牛充栋。然而，不无遗憾的是，迄今为止的“浙江模式”研究，学者们多偏向于对浙江经济社会发展内在动因的经济学、文化学或社会学的解读，尤其关注浙江发展的经济和社会

变量,而较少注意到经济增长背后的政治变量。

众所周知,中国社会是个政府主导型社会,政府掌控着汲取、动员和调配一切社会资源的权力。因此,政府的管理体制与治理模式,在很大程度上决定着社会经济发展的走向。通观浙江 30 年改革开放的历程,我们发现,今天称之为“浙江现象”的每一个“现象”,无论是“温州模式”、“台州现象”的出现,还是义乌国际小商品市场的兴起,其背后都有地方政府的因素,是浙江各级党委和政府通过管理创新和治理方式的转变,为民营企业家阶层的自主创业和民营经济发展创造出了远比其他地区优越的投资创业的软环境,为社会自主治理腾出了远比其他省份广阔的制度空间。可以说,浙江经济市场化进程与地方政府管理方式的创新无论在实践上还是逻辑上都具有极强的内在关联。正是浙江民间的创造力、市场经济的活力与政府制度创新的齐头并进,锻造了浙江经济社会在全国“先行一步”的体制优势,成就了浙江社会经济 30 年的高速发展并实现了现代化起飞的“浙江奇迹”。

我们认为,“浙江模式”或“浙江现象”实质上是中国社会主义现代化进程中的一场具有历史性意义的社会结构转型和秩序变革,而不仅仅是所谓民间力量、民营经济和市場大省的单一经济现象。与区域经济发展相契合的政府管理体制改革和社会治理结构的转型,同样构成了“浙江模式”的重要内容。因此,从政治学的维度,运用治理和地方治理理论对浙江民营经济高速发展的过程和“浙江模式”的内在动因进行一次全面的审视,不仅有助于深化对“浙江模式”的认识,而且具有重大的理论价值和现实意义。

二、关于治理与地方治理理论

关于治理,全球治理委员会 1995 年发表的一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告有如下界定:治理是各种公共的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。一般来说,治理有以下几个方面的特征: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。质言之,治理发生在不同的管理层次上,从全球到国家,再到地方以及社区,更重要的是在治理过程中会由于问题和领域的不同牵涉到多个主体,政府、私人部门以及公民社会不过是对众多主体的类别划分而已。我们认为,这样一个包括多主体和多层次的分析框架有利于分析地方政府的实际运行。

地方治理是当今整个治理思想和多层治理结构中重要的、不可或缺的组成部分。与治理概念一样,“地方治理”同样呈现出多样复杂的概念体系。寻求一个公认的“地方治理”定义可能是困难的,但我们仍可以从中梳理出其中的核心内涵,即地方治理是在一定的贴近公民生活的多层次复合的地理空间内,依托于政府组织、民营组织、社会组织和民间的公民组织等各种组织的网络体系,共同完成和实现公共服务和社会事务管理的过程,以达成以公民发展为中心的、面向公民需要服务的、积极回应环境变化的、使地方富有发展活力的新型社会管理体系。(孙柏瑛:《当代地方治理——面向 21 世纪的挑战》,中国人民大学出版社,2004)按照地方治理的定义,地方公共事务的有效治理绝不能仅仅依赖于地方政府,而要将治理主体的视野扩展到地方政府与其横向和纵向的政府间关系、地方政府与私人部门、志愿部门和市民之间的关系。政府组织已经不是唯一的治理主体,治理承担者从政府以外扩展到非政府公共机构和私人机构,在这一网络体系中,他们共同应对地方的公共问题,共同完成和实现公共服务和社会管理事务。地方治理的实践推动了地方政府治理模式的一系列转变,这些转变主要表现在:“从国家角度转到国家和市场社会两个方面;从公共部门角度转到公共部门、私营部门和志愿(第三)部门共同参与的角度;从静态的制度转向动态的过程;从组织结构角度转到政策和结构角度;从‘划桨’、直接提供服务到‘掌舵’和让其他部门或个人来提供服务;从命令、控制和指挥转向领导、推动、合作和讨价还价;从等级和权威关系转向网络和伙伴关系。”(万鹏飞:《地方政府与地方治理总序》,载《治理地方公共经济》,北京大学出版社,2005)

地方治理框架是对过去几十年来发展中国家面临的“缺乏治理能力”和发达国家的“治理能力超负荷运行”经验的总结,具有很强的包容性和综合性。这不仅体现为“治理”概念在不同学科领域中得到广泛应用,更体现为国家—市场—公

民社会“三位一体”的治理模式,是一种可以适合多种社会情景的解释框架。这三者是现代社会治理必需的制度要素,它们之间的平衡和互补关系是实现良好治理或善治的制度基础。(杨雪冬:《近30年来中国地方政府的改革与变化:治理的视角》,载《社会科学》,2008年第12期。)因此,运用地方治理的理论分析框架,来考察和分析以民营经济为主体、以市场化为取向、公民社会发育和地方政府“顺势而为”为核心内涵的“浙江模式”或“浙江现象”,是一个恰当而又全新的维度。

三、政府创新与治理转型:浙江的实践

在中国现有的制度安排中,地方政府是地方治理最重要的主体。中国作为一个现代化的“后发”国家,政府在现代化过程中一直发挥着主导作用。可以说,中国地方治理是以政府为中心的权力主导型治理格局,不同层级的地方政府之间、地方政府与外部主体之间围绕着一个权力中心形成了上下隶属关系,从而在地方治理中出现了地方政府围绕中央转、下级地方政府围绕上级地方政府转、非政府组织和私营部门围绕地方政府转的单中心、集中化的治理体制。因此,政府自身的治理转型直接决定了地方治理的深度、方式和绩效。改革开放30年来,浙江各级地方政府顺应经济社会发展的内在要求,积极推进政府创新和行政管理体制改革,为民营经济的发展创造了优越的软环境。

(一) 地方政府角色的调适

地方政府职能转变或角色调适,不是一个单纯的角色认知演变过程,在很大程度上是一个权力和利益的多元博弈过程。市场化进程中制度环境的深刻演变,为地方政府的行为选择构建了特定的约束条件和激励机制,规定了地方政府行为选择的不同策略,塑造出了市场化进程中不同时期的政府角色模式。(何显明:《政府与市场:互动中的地方政府角色变迁——基于浙江现象的个案分析》,载《浙江社会科学》,2008年第6期。)改革开放以来,浙江各级党委和政府根据不同时期经济社会发展需求和中央制度结构及意识形态环境的变化,从浙江经济发展的实际出发,创造性地不断调适自身的角色定位,从而推动了浙江的市场化进程。

“无为而治”是各界对改革开放初期浙江地方政府角色的普遍阐释。浙江是

典型的资源小省,缺乏发展重工业的原材料,又地处海防前线,是新中国成立以来国家工业投资最少的省份。中共十一届三中全会以后,广大浙江农民纷纷进入非农领域,浙北农村发展乡镇集体经济,浙南地区涌现出一大批个体、私营企业,并且因地制宜地创造了联户经营、挂户经营、合伙经营、合股经营、股份合作等多种所有制形式。浙江的市场化就是以这样一种原始的方式起步的。

但浙江的市场化进程并非一帆风顺。改革初期,来自民间的许多制度创新并没有得到中央的认可,传统意识形态的压力很大,像“温州模式”就长期处于激烈争论的漩涡之中。在这一阶段,对民间的创新活动,浙江各级政府大多先予以默许,“允许看”,“不争论”,在时机成熟之时再加以总结、概括和修正,使非正式制度创新最终成为正式的制度安排。在这一过程中,基层政府的主动支持以及省一级政府层面的保护性默许,成为在意识形态和政策制度跟不上实践发展的情况下促进市场主体和市场体系发育的一种策略选择。

20世纪90年代中期以后,随着市场经济的制度环境的改善和民营经济的合法性进一步确立,浙江各级地方政府的角色普遍呈现出了从“无为”到积极“有为”的转变趋势,更多地担当起对市场和民营经济的规范和引导的作用。浙江省委和省政府针对民营经济发展受到规模小、技术含量低、管理落后等自身结构的严重制约的现实,及时提出了“二次创业”的战略思想,鼓励企业进行产品结构、技术结构和组织结构的升级。各级政府充分发挥自身在制度创新中的主导作用,积极引导、扶持、规范个体私营经济的发展,为市场体系的发育提供各种有效的政策激励和良好的制度环境。

进入新世纪以来,浙江省委和省政府根据市场体系发育的内在需求和区域经济竞争日益激烈的发展态势以及民营经济发展面临的体制性问题,制定出台了《关于推动民营经济新飞跃的若干意见》等一系列政策措施,推进行政审批制度、投资体制等改革,进一步优化民营经济发展的制度环境。

总之,改革开放30年来,在工业化和市场化的进程中,浙江各级地方政府不断根据环境变化顺势而为,进行政府角色的适应性调整,在不同的时期确立了较为合理的政府角色定位,以推动市场体系的发育和地方经济的发展。

(二) 地方政府职能的转变

市场经济不仅决定着人们的利益追求和思维方式,而且对政府公共权力的

配置方式和运行规律也产生了越来越大的影响。在市场化发展进程中,浙江各级政府逐渐开始转变政府职能,探索并推进管理方式的创新,以回应经济社会发展的需要。中共十一届三中全会以后,随着人民公社制度的解体,千万农户成为农村市场经济的主体,农民对于自己的经济事务有了更大的自由度和决策权。从1984年起,经济体制改革的重点由农村转向城市,政府的经济管理体系也得到了重建。消费品、生产资料市场基本形成,资金、劳动力、技术等要素市场逐渐建立起来。

1992年以来,政府体制改革明确地导向了社会主义市场经济体制。随着计划、财税、金融、投资等宏观管理体制改革的方案不断出台,对内对外开放显著扩大,政府对企业微观经营和投融资活动的直接控制不断弱化。与此同时,由于财政体制、意识形态和政府间权力结构的变化,地方政府行为模式发生了很大的变化:地方政府不再是一个仅仅追求预算规模最大化的纵向依赖的行政组织,而同时成为一个具有独立经济目标的经济组织,从而在向市场经济的渐进过渡中扮演起主动谋求潜在制度净收益的“第一行动集团”的角色。这一变化直接导致了“发展型地方主义”(developmental localism)的兴起。于是,地方经济增长绩效最大化成为各级地方政府追求的首要目标,政府官员的主要精力投放到了招商引资和城市经营上。地方政府不仅承担着宏观调控和市场监管职能,还直接进入部分微观经济领域,经营城市、经营地方,导致政府在兴办开发区和征地拆迁过程中与民争利,这种微观经济职能的回炉,与市场化改革取向南辕北辙。

最近10年来,特别是中共提出“以人为本”的科学发展观以来,浙江各级地方政府推进法治政府、责任政府和公共服务型政府建设,开始把政府职能从管控转向公共服务。浙江政府先后实施“六个一千”工程和“五大百亿”工程,不断改善基础设施和区域发展环境,大力推进教育、卫生、文化、科技等社会事业的发展,努力把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来。政府开始重视社会保障制度建设,特别是围绕建立长效帮困机制,在全国率先推行覆盖城乡居民的最低生活保障制度,积极探索农村新型合作医疗、被征地农民社会保障、孤寡老人集中供养、贫困家庭子女助学等工作,试图构筑一个最低限度的民生“安全网”。根据国家统计局公布的社会发展水平综合评价结果,2007年浙江省社会发展总体水平列北京、上海、天津之后,居全国第四位,在各

省区中列第一位。同时,由国务院发展研究中心宏观部和中国社会科学院数量与技术经济研究所等单位在2007年4月发布的我国政府公共服务的第一份综合研究报告中指出,2000—2004年浙江省基本公共服务绩效的评价得分排在北京、上海、天津之后,居全国第四位,其中反映政府绩效的一般公共服务的排名在第三位。

(三) 体制改革与制度创新的推进

改革创新是一个系统工程。政府各种权力间的重新配置,权力运行机制、协调机制的建立和运转,与固有的职能及其机构之间往往会产生相互的影响。改革开放30年来,浙江各级党委和政府推动的制度创新和行政管理体制改革主要包括以下几方面的内容。

1. 推进政府机构改革

在行政管理体制中,职能、结构、功能是有机结合的基本要素和方面。其中,职能是逻辑起点,职能决定组织、结构和机制,最终体现为效能,即政府施政和提供公共服务的质量。改革开放以来浙江省先后于1983年、1994年和1999年进行了三次大规模的政府机构改革,初步建立适应社会主义市场经济体制的行政管理体制。由于历届省委和省政府高层领导对机构、编制和财政支出一向持谨慎、控制的做法,因此,相对于其他省份的政府规模来说,浙江政府可以称作是一个小政府。

2. 优化政府间权力配置

随着市场经济发展和制度环境的深刻变化,地方政府客观上逐步演变成了一个具有相对独立的利益结构的行为主体,并在同上级政府和地方公众的双重委托代理关系中形成了自身特殊的效用偏好和行为准则,由此,使得传统层级政府间行政命令体制与地方政府自主性之间的矛盾冲突日益加剧。这在当前的市管县体制中表现得尤为明显。适应区域经济特别是县域经济的快速发展,浙江省委和省政府在市场化进程中积极推进行政权力下放,不断优化各级政府间的权力配置,有效地调动了基层政府发展地方经济的积极性。其中最关键的制度创新是长期坚持实行省管县财政体制、并在此基础上不断推进以“强县扩权”为内容的行政管理体制改革。

自上世纪90年代以来,浙江省先后四次出台政策,扩大部分经济发达县

(市)经济管理权限。1992年,出台了扩大萧山、余杭、鄞县、慈溪等13个县(市)部分经济管理权限的政策。1997年,省政府研究决定,同意萧山、余杭试行享受市地一级部分经济管理权限。同年,省政府又授予萧山、余杭两市市地一级出国(境)审批管理权限。2002年,省委、省政府实行新一轮的“强县扩权”政策,将12大类313项原属地级市的经济管理权限下放给17个县(市)和萧山、余杭、鄞州3个区。2006年11月,浙江省委、省政府出台了《关于开展扩大义乌市经济社会管理权限改革试点工作的若干意见》,确定将义乌市作为进一步扩大县级政府经济社会管理权限的改革试点。2008年底,浙江的扩权改革进入了一个新的阶段,开始从“强县扩权”迈向了“扩权强县”。在总结义乌市扩权改革试点经验的基础上,浙江省委办公厅和省政府办公厅下发了《关于扩大县(市)部分经济社会管理权限的通知》,全面实施“扩权强县”。

以权力下放为核心的扩权政策的实施,有效地增强了基层政府的自主性,优化了省、市、县政府间的权力配置,提高了行政效率和履行政府职能的能力,改善了发展的制度环境,大大促进了县域经济社会的大发展、大繁荣。2007年全省GDP总量的62.4%、财政收入的54.3%、从业岗位的70.5%由县域创造,浙江拥有的全国百强县的数量连续多年位居全国第一。各个区域经济齐头并进,县域经济各具特色,城乡之间、区域之间的经济社会平衡发展。

3. 创新政府管理方式

随着体制改革和制度创新的推进,地方政府治理模式随之转换,行政化的直接管理逐渐被以综合运用市场、法律和行政手段为主的间接调控所取代;市场经济意识和依法行政的增强使地方政府在决策与管理的过程中体现出更多的市场、民主化和法治化的倾向。主要表现为:一是深入推进行政审批制度改革。浙江省顺应市场经济发展的需要,合理定位好政府与市场的关系,较早启动行政审批制度改革,先后开展三轮审批制度改革,省级行政许可事项从3251项减少到630项。2005年开展了对非行政许可审批项目的清理和审核,拟保留非行政许可审批事项243项,成为全国省级行政审批项目最少的省份之一。目前,全省101个市、县(市、区)均已建立行政审批服务中心,成为政府公共服务的重要窗口。二是积极探索公共财政体制改革。从1994年初开始,浙江省对各市(地)、县实行分税制的财政体制改革。这些年,围绕构建公共财政体制,各级政府积极

实行部门预算管理,基本建立了比较规范的部门预算制度;加快推进国库集中收付、政府采购等体制改革,深化“收支两条线”改革,全面建立“财政部门—主管部门—项目单位”三层次财政支出绩效评价体系,优化财政支出结构,不断完善省管县的财政体制等。三是加快构建科学、民主的决策机制。实行重大决策专家咨询制度,在各级政府机关全面推行重大事项社会公示,并辅之以听证制度、民主恳谈制度、人民建议征集制度等。随着互联网的普及,各地普遍建立了各种类型的官民互动的民意表达渠道,公民开始越来越多地参与到政策决策中来。2009年1月杭州市政府更是以“开放式决策”的思路,把将在2月中旬提交人大、政协“两会”审议的三大征求意见稿,在互联网上向社会公示,征求社会各界的意见建议。

四、市场与社会：多元治理主体与治理空间的形成

地方治理最为明显的效应就是治理主体的多元化,它意味着公共事务不再仅仅是政府统领的范畴,非政府组织甚至包括私人部门在内的一系列公共行为主体正在以多元的模式承担着对共同事务管理的责任,形成了“分散化的公共治理”或“多中心治理”的格局。在浙江,随着30年间市场经济的快速发展、民营企业的壮大和公民社会的发育,逐渐形成了多元治理主体和治理空间。

(一) 政府与市场：市场机制的成熟和公共服务供给的市场化

民营经济蓬勃发展是浙江市场化的最大特色。在改革开放政策的诱导与激励下,浙江的民营经济首先在国有经济最为薄弱的温州等地兴起。以温州为代表的民营经济的兴起不但极大地促进了温州经济的发展,而且带来了观念的变革,促进了政策取向与所有制结构的调整。在“温州模式”的影响下,浙江杭嘉湖、宁绍等地的乡镇企业纷纷走上了转制的道路,浙江的国有经济也加快退出的步伐、加大退出的力度,民营经济由此扩展到了全省各地,成为国内民营经济比重最高、发展最为活跃的地区。民营经济的成长和壮大不但带动了所有制结构的调整,而且为浙江的市场化改革奠定了坚实基础。2007年,浙江省非公有制经济增加值占全省生产总值的72.5%,其中个体私营经济增加值占54.5%。浙

江个私经济总产值、销售总额、社会消费品零售总额和出口创汇额等四项指标,已连续10年居全国第一。全国500强民营企业排名中,浙江省占203席,居全国第一位。民营经济已成为浙江省推动经济增长、增加财政收入、促进就业、活跃城乡市场、维护社会稳定的重要力量。

与此同时,伴随多元化市场主体的快速成长,浙江涌现了一大批专业市场。这些专业市场以交易某一类商品为主,具有现货批发、集中交易、摊位众多、辐射面广等特点。至2007年底,全省共有商品交易市场4096个,市场成交总额9325亿元,超百亿元的市场15个,市场成交总额、单个市场成交额连续17年居全国第一。专业市场的蓬勃兴起,为广大中小企业提供了充分的市场信息和高效的产品交易平台,促进了企业之间的公平竞争,提高了市场的有效性,市场配置资源的基础性作用日益得到充分发挥。

浙江民营经济的繁荣和市场机制的成熟,一方面得益于地方政府顺应环境变化合理定位好自身角色和及时有效的制度供给;另一方面,市场机制在社会资源配置上的重要作用的显现,以及区域经济发展对于市场体制优势的依赖,客观上形成了一种对地方政府行政干预行为的有效约束机制。据樊纲、王小鲁在21世纪初的研究成果,浙江的地区市场化总体水平居全国第二位,其中“政府干预”单项指标的排名长期居于全国倒数第一位,即政府对市场的行政干预最弱。(樊纲、王小鲁:《中国市场化指数——各地区市场化相对进程报告(2000年)》,经济科学出版社,2001)又据中国社科院经济研究所2006年首次发布的《中国各地区资本自由化指数》研究报告,1999—2001年,全国除西藏外的30个省、区、市,浙江的资本自由度列全国第二位,而从2002年开始,浙江跃居第一位,并一直持续至今。

(二) 政府与社会:民间组织的发展和社会自主治理的起步

随着市场化改革的深入和所有权的重新确立,以市场为导向的经济改革迅速引起国家社会关系的转型。国家社会之间关系的变更,使国家部门之外社会空间的扩充在市场经济迅速发展的前提下变得尤为明显,公民社会组织开始快速增长,出现了新一轮的增长高峰。尤其近年来,随着民营经济的发展壮大和政府有意识地从私人领域逐渐退出,为公民自主性和社会领域的自治提供了前所未有的空间,各种自治性的社会组织和团体大量涌现。作为市场化的先行地区,

浙江在社会组织的发展上也走在了全国的前列。至2006年底,全省经民政部门登记的社团共有12470个,民办非企业单位10810个,基金会125个,其中公募基金会89个,非公募基金会36个。(朱有明等:《浙江省民间组织能力建设研究》,载浙江省民政厅网站。)民间组织已经遍布全省各地,涉及社会生活各个领域,初步形成了门类齐全、层次有别的民间组织体系。

民间组织的发展,对激发社会活力,促进社会公平,倡导互助互爱,疏缓就业压力,反映公众诉求,推进公益事业,化解社会矛盾,解决贸易纠纷等方面起到了其他组织不可替代的作用。在各类民间组织中,发育较好的就是行业组织,2006年末,浙江省拥有各类行业协会3222个、专业协会3678个,分别占社会团体数的26.3%和30%。行业协会在替政府承担微观经济管理职能的同时,还通过制订行业规范,在价格、质量和诚信等方面促进行业自律,并为企业提供信息、技术等各项服务。这其中又以温州民间商会和行业协会的作用最为突出。这些由民营企业自发自愿组建起来的商会组织,在规范市场行为、防范企业间不正当竞争,应对国际贸易争端,致力于同行业企业间合作,向政府表达利益诉求等方面发挥了不可替代的作用。

城市社区自治、村民自治等基层民主的发展也成为地方治理的重要特色。目前,浙江全省半数以上的社区通过直接选举产生社区居委会,其中杭州市上城区和宁波市海曙区、镇海区、余姚市的所有社区均实行直接选举。杭州、嘉兴等地在社区普遍推行了民情恳谈会、事务协调会、工作听证会、成效评议会等民主管理制度。农村的村民自治不断向新的广度和深度发展,各地不仅全面实行由村民直接选举村委会的“海推直选”,杭州余杭区唐家埭村还在全国范围内首创“自荐海选”的无候选人直接选举方式。在基层民主决策、民主管理、民主监督等方面,涌现出了像台州温岭市的民主恳谈会、金华武义县的村务监督委员会、绍兴新昌县的“村民公约”等具有影响力的创新实践。

民间组织在浙江的大量涌现和社会的自组织化程度的提高,使其在社会经济中的作用日益彰显,并以其独特的组织优势公开地介入社会公共事务的治理之中,成为不同于国家力量的一种自下而上的组织力量,对地方社会经济、对政府的决策和目标都产生了重要的影响,有效地促进了浙江地方治理的转型。

五、“浙江模式”的扩展性及其挑战

“浙江模式”是浙江人和浙江各级党委政府在改革开放的进程中艰苦创业、不断创新,通过市场经济发展、社会自主治理和政府治理转型的互动融合中形成的。作为中国30年经济社会发展最快、活力最强、变化最大的地区之一,浙江发展是“中国奇迹”的一个缩影。浙江这种以市场化为先导和根本动力,通过民营经济高速发展带动社会成长和政府治理转型,从而形成企业、市场、政府和社会的良性互动的区域发展模式,在当今中国是不是具有普遍意义?换言之,“浙江模式”是否具有可扩展性和可持续性,成为中国现代化发展的一种具有导向意义的发展模式?这是值得学术界进一步深入探讨的。

有学者认为,浙江经济社会的发展可以总括为“浙江模式”,它是“温州模式”的更新和扩展模式,其本质上是一种市场解决模式、自发生发展模式 and 自组织模式。“浙江模式”是可扩展的,可以扩展到苏南,也可以扩展到中国的其他地区,它很可能是“哈耶克扩展秩序模式”或“哈耶克自发秩序模式”。(冯兴元:《市场化:地方模式的演进道路》,载《中国农村观察》,2001年第1期。)还有学者指出,“浙江模式”本质上是一种市场经济模式,具有市场、市场体系、市场机制和市场体制形成过程中的浙江地方性特征。与广东、江苏、上海等省、市的市场化模式相比,“浙江模式”的自组织性和自适应性更加明显,具有很强的可扩展性,是中国民营经济发展的典范。(陆立军、王祖强:《从“浙江模式”看中国民营经济发展》,载《人民论坛》,2008年1月15日。)不过,这些学者所说的“浙江模式”的可扩展性,指称的只是浙江市场经济或区域经济发展模式的可扩展性,这种从经济学维度的单向度考察,并没有对经济发展、社会发育与政府治理转型三者互动的“浙江模式”的扩展性给予明确的阐述。

我们认为,浙江在中国现代化进程中“先行一步”的优势,体现在经济、社会和政府治理转型的各个方面,而限于市场化和民营经济发展之一端。“浙江模式”或“浙江现象”不仅仅是单一的经济发展模式,对其扩展性的讨论理应涵盖经济、社会和政治的各个层面。在政府间制度竞争日趋激烈、制度学习日益频繁的今天,浙江在社会发展和政府创新上的经验也具有很强的扩展性和启示意义。

举例来说,浙江长期坚持并不断完善的省管县财政体制和“强县扩权”改革,使得浙江成为全国县域经济最为发达的省份。由此,浙江的省、市、县政府间关系模式作为一种具有典型性和示范性的制度安排,受到国家高层的重视,并为全国20多个省区所借鉴和移植。又如民间商会和行业协会发展的“温州模式”,作为社会主义市场经济体制下行业组织发展的成功经验,受到国内外的广泛关注和高度评价,并在最近几年间迅速推广至全国各地。可以说,浙江的政府创新和治理转型实践的一系列内容,都显示出了很强的生命力和可持续性,已经或正在被其他省份或地区所效仿和借鉴。改革开放以来形成的“浙江模式”,实际上已经成为当今中国的一种可扩展性的发展模式。

需要指出的是,在中西部地区越来越多的省区效仿和移植“浙江模式”的同时,“浙江模式”在它的本土却遭遇到了前所未有的挑战。从现代化的发展阶段说,经过改革开放30年的发展,浙江已经进入工业化国家所谓人均GDP5000~10000美元的时段,这是一个机遇和挑战并存的时段。近年来,随着各地民营经济的快速发展,区域之间制度竞争日趋激烈,浙江省的先发性体制机制优势不断趋于弱化,而粗放型经济增长模式所暴露出来的问题日益严重,经济转型升级和社会和谐稳定的压力越来越大。早在二三年前,浙江的发展模式尤其是“温州模式”已经显露出了增长乏力的疲态,2008年爆发的国际金融危机,更几乎把“浙江模式”逼入困境。成千上万的中小企业普遍出现经营困难,一批批民营企业停产、濒临倒闭和破产,甚至一些著名民营企业也应声倒下,浙江的区域经济遭遇了一场深刻的发展危机。

“浙江模式”面临的问题,学者们早前已有揭示,主要是民营经济发展过程中长期积累的素质性、结构性问题,诸如增长主要依靠投资和出口拉动,产业层次低,高能耗、重污染,企业技术含量低,凭借低成本和低价格的竞争优势打天下,等等。随着市场竞争日趋激烈、劳动力成本大幅度提高和资源环境压力的不断加重,这些民营中小企业曾经拥有的竞争力和竞争优势迅速弱化。进入2008年以后,还一度在西方金融危机和国际贸易衰退潮的冲击下陷入了发展的困境。对此,当下浙江省各级政府的因应之策,是积极为企业排忧解难、减税减负,解决中小企业融资难问题,采取措施扶持民营企业发展,加快经济转型升级,甚至由政府出面或协调对濒临破产的企业进行重组,等等。但是,从更深的层面审视,

以上种种显然不是问题的全部。

我们认为,“浙江模式”步履维艰,民营经济的发展陷入目前的困境,除了上述民营企业自身的“短板”之外,还有更深层次的体制性根源。由于市场化改革的不彻底,行政垄断以及行政权力支配资源配置等旧体制因素大量存在,其对市场的消极影响而且有越来越严重的趋势。这种不完善乃至扭曲的市场体制,严重阻碍了民营中小企业的发展和经济增长方式的转变。

首先,是由政府权力独大造成的对财富资源的过度垄断问题。改革开放以来,国家通过向地方和企业“放权让利”,通过建立社会主义市场经济体制等一系列改革举措,促进了民营企业 and 地方经济的高速发展。然而,在最近的10年间,市场化改革几乎处于停顿状态。这一结果直接造成了市场垄断问题的无解。尽管国家早就出台了《中小企业促进法》,2005年又发布了促进非公有制经济的“三十六条”,试图改善民营企业的经营环境,但国内市场开放的程度依然有限,国有大型企业对能源、金融、基础设施、公用事业等重要领域的高度垄断地位岿然不动,民营企业只能在那些完全竞争的“难赚钱”或“不赚钱”的领域艰难发展,社会主义市场经济越来越接近“政府垄断+局部竞争”的格局。

其次,是政府对经济社会的过度干预问题。耶鲁大学教授陈志武指出,1997年亚洲金融危机以来,中国政府对经济的管制越来越呈现出向计划体制复归的趋势。这种体制复归呈现两个方面,一是财政收支规模的扩张逐渐加快,由此产生“国富民贫”之感;二是政府的经济管理力度加大,货币政策和产业政策的行政性都有所增强,发改委及其职能变得空前强大。

更加令人担忧的是,政府对经济的过度干预现象越来越严重。一方面,前些年在宏观调控过程中的一些政策和措施,对民营企业造成了严重伤害,民营经济的发展环境越来越困难了。另一方面,地方政府凭借其掌控的土地资源和财富,重新介入早前已经退出的微观经济领域。各级官员们热衷于政绩工程、形象工程和面子工程,乐此不疲地与民争利,经营城市,经营土地,掌控了越来越多的资源和财富。各种政策资源和物质资源包括金融资本等源源不断地涌入地方政府经营的各种项目,民营中小企业的经营环境不断恶化,拿地难、融资难、经营难、赚钱难,由此出现了“国进民退”的现象。

第三,是市场制度和法治环境的不完善。民主与法治建设虽已进行了三十