

内发式发展与公共治理

NeiFaShi FaZhan Yu GongGong ZhiLi

甘峰 著



人民出版社

内发式发展与公共治理

甘 峰 著

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

内发式发展与公共治理/甘峰著.

—北京:人民出版社,2009.12

ISBN 978 - 7 - 01 - 008379 - 7

I . 内… II . 甘… III . ①经济发展 - 研究②公共管理 - 研究
IV . F201 D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 184229 号

内发式发展与公共治理

NEIFASHI FAZHAN YU GONGGONG ZHILI

甘 峰 著

人 人 书 店 出 版 发 行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:19

字数:280 千字 印数:1-3000 册

ISBN 978 - 7 - 01 - 008379 - 7 定价:38.00 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

目 录

绪论.....	1
---------	---

第一编 21世纪三大危机

第一章 全球化与社会危机	11
一、全球化的连锁结构.....	11
二、企业与社会的冲突.....	15
三、全球化的“光”和“影”	19
四、全球化与反全球化.....	23
五、世界贫困构图.....	27
第二章 公司道德危机	
——基于美国金融危机的视角	37
一、企业政治战略——公司道德危机的逻辑起点.....	37
二、“企业化政府”:公司道德危机的制度原因	41
三、金融资本主义的“掠夺型”积累	47
四、金融危机的全球扩散.....	49
第三章 21世纪生态危机——动力源危机	53
一、文明社会的动力源转换.....	53
二、动力源逆转:“废热·废物”的最大化	61
三、水与土——开放、稳定系统中的地球生命	68

第二编 走出危机——从“外发式发展”到“内发式发展”

第四章 “发展”:起源、变迁与政府转型	79
一、“发展”——市民社会内发的发展过程	79
二、“发展”——向国家理性以及权力体系转换	83
三、19世纪的内发式发展:对英国模式的抵制	85
四、20世纪美国模式的全球推进	88
五、内发式发展与亚洲政治社会转型:从“增长”到“发展”	93
第五章 社会政策的赤字平衡	
——欧洲统一的内发式路径	97
一、欧盟“社会统一”的历史进程	98
二、欧洲制宪危机的社会原因	103
三、“社会的经济”与“社会的欧洲”	107
四、欧盟社会宪章与内发式发展	112

第三编 从“效率”到“公正”——内发式发展的方法论视角

第六章 经济学的道德科学回归	117
一、从道德哲学中生成的经济学	117
二、作为道德科学的经济学方法论	119
三、金融市场“公”权力的缺失	124
四、“效率、公正与自由”——经济学的道德科学回归	127
第七章 走出公司治理的权力结构——企业发展的内发式路径	132
一、问题提出:企业“反社会”行为为何多发?	132
二、企业与社会的关系:合法性与正当性	133
三、社会忠诚义务——“利益相关者”理论的兴起	135
四、变化中的美国企业与社会	139

五、欧盟的社会与企业	144
六、日本企业的社会性建构——批判经营学的视角	150
第八章 公司社会责任与公共治理.....	157
一、怎样的企业可以称作具有“社会责任”的企业	157
二、“市场社会”的 CSR 调控	160
三、公司社会责任评价	162
四、社会责任投资的方法论视角	170
五、公司社会责任的公共政策导向	174
 第四编 内发式发展:从“理性经济人”向“地球环境 经济人”转换中的公共治理	
第九章 政府可持续发展能力.....	179
一、大量生产、大量消费的“经济学危机”	180
二、国际分工与生态环境	183
三、《煤炭问题》——可持续发展的历史争论	186
四、政府可持续发展能力比较	189
五、政府政绩评估的绿色 GDP 指标	200
第十章 《京都议定书》——内发式发展与全球治理	204
一、一份关于 2010 年全球气候变化预测的重要报告	204
二、人类活动的外发式模式是地球变暖的主要原因	206
三、全球发展模式的内发式转型——京都议定书	207
四、美国电力危机冲击《京都议定书》	213
五、《京都议定书》生效后的各国政策转型	217
第十一章 低碳型都市的建构与治理.....	224
一、欧盟“低碳型都市”目标及其行动	224
二、日本“低碳型都市”的推进机制:问题与对策	231
三、中国的城市转型与“低碳型都市”	239

第五编 21世纪市民社会：权利、参与与协同

第十二章 21世纪政府范式：让公众从经济发展的成果中获益	245
一、政府范式的民主政体运作	246
二、企业化政府与不均衡的“政治市场”	249
三、民主政体的运作机制——让公众从经济发展的成果中获益	251
四、走出“小政府”困境	254
第十三章 市民的“公共”：行政委托的公共性缺失与回归	
——以日本NPO为视角	258
一、行政委托下的“公共”——官支配？民支配？	259
二、NPO行政化的治理困境	261
三、参与式治理的协同性	265
四、市民的“公共”——提案型市民运动	267
五、提案型行政委托的实现路径——市民市场	271
第十四章 亚洲市民社会的内发式路径.....	276
一、内发式发展是在亚洲市民社会进程中发展起来的理论	277
二、泰国“社会参加型佛教”——开发僧	278
三、斯里兰卡的“觉醒运动”	282
四、亚洲城市贫民窟的自立运动与NGO的作用	284
五、地域货币：社区治理与绿色循环	289
参考文献	294

绪 论

在过去一个多世纪里,我们目睹了发达国家与发展中国家为了发展而付出的前所未有的努力,然而,这种努力的基础是基于外发式的发展模式。

20世纪80年代以来的发展与治理,“效率优先”的经济自由主义显现了它巨大的推进力,西方行政改革促成了与经济自由主义互为因果的政治结构。随着全球化的推进,世界逐渐融合为一个相同模式的市场。在亚洲国家,“发展”——成为后发国家赶超先进国家的过程,“为增长而增长”——作为一种发展的权力象征呈日益走强的趋势,由此而来的社会危机、金融危机与生态危机正在以难以规避的方式影响着现代国家的生存结构。

如何走出危机?本书提出21世纪公共治理的路径转换——内发式发展。首先,“发展”的结构转型,即从“外发式发展”向“内发式发展”转型;其次,方法论创新,它包括经济学的道德科学回归以及“利益相关者”的公司治理方式创新;再次,21世纪的公共治理,是从“理性经济人”向“地球环境经济人”转换中的治理;最后,内发式发展旨在构筑“效率、公正与自由”的人类政治结构,而这一建构由政府、企业与市民社会共同来完成。

一、21世纪三大危机

21世纪的发展与人类社会,一个关键词就是全球化。在一个超大陆的范围内,网络的建构、时空的短缩、全球化的“光”与“影”形成一种连锁的反应。全球化,一面是大量的机遇,另一面却是巨大的风险与不确定性。开发(发展)的成功以及对世界的广泛占有,掩盖了直接的受害者。稠密的网络

社会,内在的不确定性呈不断放大的态势。世界在全球化的推进下发生了前所未有的变化,然而,社会危机、生态危机以及公司道德危机正在以难以规避的方式影响着现代国家的深层次结构。

这一部分从 21 世纪的三大危机切入,把“社会危机”、“公司道德危机”和“生态危机”纳入不同的层次结构进行分析,从而指明走出危机的内发式发展路径。

(一) 社会危机:全球化社会远远滞后于全球化企业

在全球化与信息化的冲击下,企业与社会的关系发生了质的变化。全球化致使相互依存的市场与社会关系发生剧变,“市场”与“社会”分离,“市场”向其他经济圈转移。如果是一家美国跨国公司的话,那么,全球化致使原来与“市场”共处于一个共同体的“社会”留在了美国,“市场”向海外转移。于是,全球化在不同的文明之间、不同的经济体之间、在各国不同的文化、制度与组织之间发生冲突,这一冲突的主要形式是把不同的文明、不同的经济体以及不同国家的文化与制度朝着同质化的方向推进。在这种情形下,“全球化市场”与接受这一“市场”的社会之间自然会因冲突而演化成一场深刻的危机。

一般认为,全球化可以使“财富从富的国家流向穷的国家”,可是,事实却不是如此,2006 年约有 5000 亿美元从穷国流向富国。^① 2009 年 7 月举行的中美战略高层会谈披露,中国购买了 8000 亿美元的美国国债,8000 亿美元流向了美国。

全球化的市场网络产生了“胜者”与“败者”的两极化现象。1994 年达成的关贸总协定(GATT)中的有关知识产权的相关协议就是一种“胜者”理论。在此之前,世界上最穷的撒哈拉以南的非洲国家利用了发达国家的制药技术,在本国生产低价药品,供给本国国民。可是,GATT 的相关协议致使这种廉价药品不能再生产,结果导致成千上万的非洲人失去了生命。现

^① (米)Joseph Stiglitz、(日)緒方貞子「対談:世界の貧困立ち向かうには何か必要か」(日)「中央公論」、2007 年 10 月号、第 94 頁。

代科学可以拯救他们的生命,然而,现代政治却剥夺了他们的生命。这对贫困国家来说是极其不公平的。

全球化致使世界性的贫困构图发生了以下变化:第一,世界金融经济的不稳定因素所产生的掠夺性贫困;第二,产生贫富分化的“贫富分化机能”作用的结果,“中产阶层消失”,从而产生社会的两极化现象;第三,地球污染加速、全球食品污染的连锁反应所出现的环境型贫困。

(二)金融危机引发全球性的公司道德危机

2001年“9.11”事件曾被解释为当代的一个转折点,这是全球化工程与全球恐怖主义相遇的转折点。时隔8年,全球化工程与全球金融危机又一次相遇,然而,与“9.11”事件不同的是,金融危机以一种自我颠覆的方式宣告一个时代的终结。20世纪80年代以来,在新自由主义理论推进下,美国贸易型的财富积累体系开始向资本自由型的财富积累体系转换,可是,这一转换是以投机、掠夺的方式进行的。“次贷”——通过有组织的股票操作,把风险转移给他人。新自由主义认为,这是一种有效率的资本扩张方式;在华尔街,这被称之为“风险的扩散”。在全球化的推进下,金融市场投机向全球蔓延,而美国金融危机把这一威胁扩展到全世界。“金融资本主义”对经济与社会之间的相互关联,特别是对公司以及个人产生了极大的破坏作用,从而引发全球性的公司道德危机。

(三)外发式发展导致资源耗竭、环境污染、生态恶化

动力源改变着人类的生存与生产方式,从而改变人类的文明方式和文明程度。文明——如果显现为一种经济方式转换的话,那么,它首先是一种动力源的转换。17世纪,西班牙依靠风力占据了世界霸权的地位。18世纪,英国利用了风力战胜了西班牙的无敌舰队。然而,建造帆船需要更多的木材,木材来自对森林的砍伐,森林资源不堪重负。蒸汽机的发明使动力源由煤炭代替木材成为可能。燃料、动力的转换使英国面临的森林资源枯竭得以解决。19世纪,英国以蒸汽机为起点,以煤炭为动力,获得了世界第一强国的地位。

动力源由风力向煤炭、石油转换,增大的废热在地球扩散、最终导致气

候变化。煤炭、石油在人类社会的发展过程中,在人类生产活动与能源的关联中表现出一种让人类难以接受的姿态,它威胁和破坏了地球的空间极限与物质极限,生态危机已经成为当今世界最危难的问题。

从燃料、动力的历史演进中探析地球生态危机是本章的一个特点。与一些相关著作不同的是:在一个复杂性科学的框架内,用“废热·废物增大法则”来解读地球排斥“废热·废物”的自然功能,从而揭示水与土的伟大功效。

二、走出危机——从“外发式发展”到“内发式发展”

如何走出三大危机?从国家的层面来看,是发展的结构问题。从“外发式发展”到“内发式发展”,这是21世纪公共治理的结构转型。

当代语境中的“发展”,它最初的提出是指欧洲市民社会自我发展的过程,也就是说,“发展”原意是指内发式的发展。可是,市民社会理性的自我发展,在其发展过程中却向国家理性以及权力体系转换,“发展”从“内发式”向“外发式”转换。

从经济与社会的关系来看,“发展”是指经济与社会的同步发展,这是一个过程的两个方面。资本积累是一种外发式发展模式,而资本积累推进社会文明进步,这是内发的发展。从国家与社会的关系来看,外发式发展是一种国家主导的经济增长模式,它在国家层面上运作,并以此维系公共秩序;内发式发展是个人与机构、国家与社会等诸多方式的治理,它促进国家与社会的互动。从发展与环境的关系来看,外发式发展往往总是以破坏环境为代价,以“世界工厂”为主要特征的新兴工业化国家和地区,是通过快速消耗能源和原材料的方式发展起来的;内发式发展强调“自然、经济、社会”的整体协调,发展经济必须以保护环境为前提。在全球化与地域发展的关系上,发展应该摆脱一种单一模式,各地区根据其自身的历史、地理、经济等条件,探究一种具有地方特色的发展模式。“中国特色社会主义”的提出,应该是属于内发式发展的语境。

全球化背景下的内发式发展,如果它是作为抗衡西方大国经济渗透的

话。那么,这一抗衡从 19 世纪已经开始了。经过 18 世纪中期工业革命,英国成为世界工厂和全球经济中心,并获得海洋控制权。19 世纪,源起英国的“自由主义”与“世界工厂”向当时后发的德国、法国与美国推进的时候,出现了与此抗衡的“内发式”思想。如“政治经济学的国民体系”、“协同型社会主义”等等。这是发展的不同范式的抵制。可以设想,如果没有德、法、美等各国政界人士的清醒头脑,就没有这些国家在 19 世纪的崛起和强大,当然,英国独霸世界的格局也许不会改变。

在亚洲,对内发式发展的理论阐述产生于 70 年代中期的日本,日本社会学家鹤见和子提出了现代社会“内发的发展型”与“外发的发展型”两种类型,并指出,对后发国家来说,不能模仿发达国家模式,而应立足于本国社会传统的基础上,使外来模式适合于本国的社会经济条件,这就是“内发的发展论”。^①

现代世界发展,我们所看到的是“经济人”的行为方式,以及被利润最大化驱动的社会模式。然而,在这部分的第 4 章“‘发展’:起源、变迁与政府转型”与第 5 章的“社会政策的赤字平衡——欧洲统一的内发式路径”,我们还看到另外一种模式——以自律为前提的、不依存于他者的社会经济模式。在一个社会、经济与秩序关联的世界,发展不仅仅是指经济增长,而是与社会发展、制度建构紧紧关联。

三、从“效率”到“公正”——内发式发展的方法论视角

“效率”与“公正”的优先顺序一直是官方与学者争议的问题。如果把“效率”与“公正”纳入方法论的视角,那么,它会展现一个宽广的研究空间。第一,从宏观层面分析,它涉及到经济学的属性——是自然科学还是道德科学?这是一个方法论的问题。第二,从微观层面分析,它涉及到“资本与劳动”关系——公司管理层是服务于股东价值的最大化?还是忠实于已经建

^① 鶴見和子『国際関係と近代化・発展論』、西川潤『人間のために経済学』、(日)岩波書店、2006 年、102 頁。

立起信赖关系的客户？这是研究公司治理结构的方法论问题。

凯恩斯在《自由主义与工党》(1926)一文中提出了基于经济学基础上的人类政治结构——“效率、公正与自由”。无可置疑，从亚当·斯密到凯恩斯，经济学始终是一门道德的科学，而新自由主义把经济学引向“实现有效率的资源分配”。然而，这一导向实际上把价值判断剥离了经济学体系，从而把经济学引向一个类似于自然科学的领域。1938年，当美国经济学家J. Tinbergen 做成宏观经济模型的时候，凯恩斯对此持批判态度。凯恩斯认为，计量经济学采用了与自然科学相同的方法，以过去预测将来，无视经济学与自然科学的区别。问题是，“过去”是在怎样的条件下生成的？依据这一条件来推测将来，然而，不断变化的国内国际市场是不确定的，效率是动态的，社会公正、自由也是多样的、动态的。

进入21世纪以来，“利益相关者”(stakeholder)理论在市场经济国家兴起，逐渐进入主流的理论体系，并对世界各国的企业与社会关系给予了巨大的政策影响。如果说经济发展是一种“外生”变化的话，那么，“利益相关者”理论，作为公司社会责任的方法论视角，它是一种“内生”的变化。

这部分由三章构成：第六章“经济学的道德科学回归”、第七章“走出公司治理的权力结构：企业发展的内发式路径”、第八章“公司社会责任与公共治理”，这三章都在揭示一个共同主题：即公司的“正当性”。随着全球化的推进，公司的“正当性”不断的作为一个问题而引起争议，与此相关的“自由”与“公正”越来越成为社会所关注的热点问题。如果企业持有无限制的权力，并且，永远以“法”的姿态来强化其权力的话，那么，企业的“正当性”将无法得到社会的认可。所以，发挥全球利益相关者的力量，对跨国公司的经营方式予以影响，从而把全球化纳入“公正全球化”轨道。

四、内发式发展：从“理性经济人”到“地球环境经济人”

传统经济学首先考虑的是“财富”。国家财富由个人财富组成，因而追求私利的行为也带动国家财富的增长。这就是“理性经济人”对“财富”作出的解释。可是，20世纪中期的英国经济学家、化学家、诺贝尔化学奖获得

者索迪却对“财富”作出了不同解释。索迪认为，所谓“财富”不过是对自然的负债而已，一种负债的“富”是不存在的。以煤炭、石油为动力源的扩大再生产，致使煤炭和石油的储藏量逐年减少，地球生命的资源逐渐被耗尽。在这个过程中生产的财富，如果称之为“富”的话，那只不过是一种财富的幻影。那么，什么是“富”？索迪指出，“富”应该是指人与自然的一种和谐，对自然不能负债，向自然索取的应该归还。

从“理性经济人”到“地球环境经济人”，它要求建立一个与自然和谐的、符合市场伦理的、具有承诺、约束、责任感和自制力的价值理念。今天，生态危机有愈演愈烈之势。在石油消费型的现代化社会，我们在生态危机与地球生命之间架起一座桥梁，而作为这座桥梁的通道，是以“地球环境经济人”为价值链的可持续发展能力。

从“理性经济人”向“地球环境经济人”转型，一个国家能否达成共识？全球能否达成共识？这部分以第九章“政府可持续发展能力”、第十章“《京都议定书》——内发式发展与全球治理”以及第十一章的“低碳型都市的建构与治理”等三章来探究“地球环境经济人”的国际共识。

五、21世纪市民社会的内发式路径：权利、参与、协同

从外发式发展向内发式发展转换，是由政府、企业与市民社会共同来完成的，它包括：第一，21世纪政府范式，是民主政体运作方式还是企业化运作方式？作为民主政体的运行机制，它首要的任务是让公众从经济发展的成果中获益。第二，新公共管理下的“行政委托”，非营利组织（NPO）逐渐成为一支重要的力量，然而，随之而来的NPO行政化现象，致使“官”主导的公共属性仍然难以改变。21世纪的公共治理，是一个“大公共”的视野。第三，内发式发展旨在构筑一个不同的治理结构——一个系统之间的各部分协同过程，这被称之为“协同性”。这一“协同性”可以使国家（权力动机）、企业（营利动机）、公民社会（权利动机）之间达成一种新的均衡。

如何确立市民的“公共”？20世纪90年代以来，市民运动重点从“批判型市民运动”逐渐向“政策提案型市民运动”转换，与此对应的是，“政府与

市场”的二分法,向“政府、市场与市民社会”的三分法转换。对于市民来说,NPO的组织运行如何向参与性治理转换,这是一种“组织治理”;而对于政府来说,通过市民参与式治理来平衡政府、企业与市民社会三者关系,这是“大公共”视野的政策过程。

公共服务视野中的“公共”,是一种多元的结构,它考虑的是公共服务提供的多种途径和公正效率的价值体系。公共服务中的“公共”面对一种内在机制的驱动,在没有外界特定的干涉下,自发、自主地承担起公共服务的提供。在社会服务与社会救济的领域里,第三部门的兴起就是这一模式的多元体现。例如,泰国:“社会参加型佛教”与“协同型民主社会”;斯里兰卡的“觉醒运动”;亚洲城市贫民窟的自立运动与非政府组织(NGO)的作用;日本社区的地域货币与绿色循环制度供给,等等。这部分由第十二章“21世纪的政府范式”、第十三章“市民的公共:行政委托的公共性缺失与回归”以及第十四章的“21世纪市民社会”构成。

综上所述,全书分为五大部分、14个章的结构,以“内发式发展”为主线,借鉴发达国家以及发展中国家有关“发展”的理论创新与经验,并在此基础上,对“发展”——一个伟大的命题进行路径探索。如果说,20世纪的公共治理是在国家主导的“经济增长主义”模式下,以“效率至上”的经济运行机制强行改变社会管理模式的话,那么,21世纪的公共治理是在国家经济权力向民众经济机制转型的过程中,以“公平正义”的价值理念来达到“自然、经济、社会”的整体平衡。

第一编

21世纪三大危机

近年来国际和国内发生的所有危机，几乎都与全球化有关，而全球化必然通过外发式发展为其开辟道路。全球市场经济导致了生产的无限扩张，它威胁和破坏了地球的空间极限与物质极限。在这个过程中，可能应对的战略、生活方式以及发展模式的选择越来越单一，由此发生的财富分布的冲突、获取公共商品的冲突等等，直接危及到国家发展能力的基本结构。

首先，全球化致使相互依存的市场与社会的关系发生剧变，“市场”向海外转移。然而，企业与社会发生变化的时间模式是不一样的，构成“社会”的制度与组织，在文明与文化的层面，很难接受一个全球化的市场。在这种情形下，“全球化市场”与接受这一“市场”的社会之间便发生摩擦与冲突，“企业与社会”的关系出现新的、而且是深刻的分化。

其次，20世纪90年代以来，新自由主义的财富积累模式风靡全球，这种模式以产业金融化方式对财富进行重新分配。新自由主义的财富分配结构是全球性的。美国巨大的金融利益来自发展中国家发生的泡沫经济，例如对中美洲国家，美国通过国际货币基金组织（IMF）与世界银行进行大量

融资；对中东国家、非洲、东欧国家、新兴工业国地区以及亚洲国家以借贷方式渗透，从而形成全球性泡沫，正是在这种泡沫下，形成了以美国为主导的国际金融自由化结构，全球形成了依存于美国的国际资金回流。然而，所谓的财富积累方式是以投机的、掠夺的方式进行的。“次贷”的欺诈、通过通货膨胀掠夺资产、有组织的股票操作、通过合并、收购(M&A)强夺资产、公司欺诈行为，等等，由此引发全球性的公司道德危机。

最后，外发式发展模式导致了生产的无限扩张，它威胁和破坏了地球的空间极限与物质极限。1972年，由科学家、经济学家和企业家组成的民间学术组织——“罗马俱乐部”发表了题为《增长的极限》的报告。人们批评这份报告的片面和悲观的观点，可是却忽略了一个重要警示：自然界的资源供给与环境容量无法满足外延式经济增长模式。人类的生产活动既是财富的增长过程，也是“废热·废物”的增长过程。以复杂系科学的方法来分析“废热·废物”，它揭示了一个开放、稳定的复杂系统，地球上的人类之所以能够生存，这是因为地球并不是一个完全封闭的系统，它有一个排放“废热·废物”的系统，但是，这一功能的实现必须具备两个条件，那就是水和土。