

国家“十五”“211工程”资助项目
浙江大学民营经济研究中心
中国民营经济发展研究丛书

民间商会与地方政府 ——基于浙江省温州市的研究

郁建兴 / 等著



经济科学出版社
Economic Science Press

国家“十五”“211工程”资助项目
浙江大学民营经济研究中心
中国民营经济发展研究丛书

民间商会与 地方政府

——基于浙江省温州市的研究

郁建兴 王诗宗 / 等著
黄红华 李建琴

经济科学出版社

责任编辑：马 兰

责任校对：王肖楠

技术编辑：潘泽新

民间商会与地方政府

——基于浙江省温州市的研究

郁建兴 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

富达印刷厂印装

三佳装订厂装订

787 × 1092 16 开 14.5 印张 260000 字

2006 年 2 月第一版 2006 年 2 月第一次印刷

ISBN 7 - 5058 - 5392 - 9/F · 4652 定价：28.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

总 序

一个国家或者地区的经济发展，实质上就是一个资源优化配置的动态过程。按照西蒙·库兹涅茨教授的说法，现代经济增长意义上的经济发展作为一个资源优化配置的动态过程，表现在两个重要的方面：一是资源从初级产业向制造业和服务业部门的流动及优化配置，即工业化；二是资源从农村地区向具有空间区位优势城镇集聚及优化配置，即城市化。因此，工业化和城市化构成了一国经济发展的最重要内容。同时，现代经济增长的历史表明，经济制度对于经济发展是至关重要的前提条件，正如道格拉斯·诺斯教授所言，制度是经济增长的关键。经济制度的变迁同样地表现在两个重要方面：一是资源配置主体的变化——民营企业成为资源配置的主体，即民营化；二是资源配置方式的变化——市场成为资源配置的主要方式，即市场化。可以认为，中国近 20 多年的经济制度变迁和经济发展，实际上也就是民营化和市场化推动工业化和城市化的过程，民营经济已经成为中国经济发展最重要的推动力量。

从中国改革开放和经济发展的历史来看，中国经济已经初步完成了工业化的初期任务，或者说，从工业化的初期走到了工业化的中期；同时，中国经济已经在很大程度上改革了计划经济体制，初步确立起了市场经济体制。从中国改革开放和经济发展的方向来看，中国经济的发展将要从工业化的中期跨向工业化的后期，完成建成全面小康社会和基本实现现代化的任务；同时，中国经济将进一步完善市场经济体制，从初级市场经济走向现代市场经济。概括地说，中国经济目前正面临着艰

巨的改革和发展的双重阶段转换的任务，即从工业化中期跨向工业化后期的发展阶段转换和从初级市场走向现代市场经济的改革阶段转换。这一改革和发展的双重阶段转换，构成了中国民营经济发展的重大现实背景。

中国民营经济的发展为中国的经济学家、法学家、政治学家、管理学家和社会学家的理论研究提供了丰富的实践素材。总结中国民营经济发展的实践历程，研究中国民营经济发展中的现实问题，分析中国民营经济发展的趋势走向，应该是中国社会科学各个研究领域的理论工作者义不容辞的历史使命。浙江大学民营经济研究中心所承担的“民营经济与制度创新”这一社会科学跨学科大型研究项目及其研究成果《中国民营经济发展研究丛书》正是这种努力的一个组成部分。

《中国民营经济发展研究丛书》努力从多视角和多方面对中国的民营经济发展展开比较深入的研究。但是，作为一种跨学科的多方位和综合性的研究尝试，这仍然还是一项初步的研究成果。我们殷切期望着国内外学术界同行、各级政府部门官员和民营企业家朋友们的批评指正，帮助我们改进研究工作，能够在将来出更多更好的新的研究成果。

史晋川

2006年1月于美国纽约

前 言

20 世纪 70、80 年代以来，日益加剧的全球经济竞争、第三次民主化浪潮、突飞猛进的信息技术革命和政府绩效赤字，促成了一个全球性的政府改革运动。作为这些改革的重要成果，以往的市场—政府的两极关系被日益改写为市民社会与市场、政府的“三足鼎立”关系。民间非营利、非政府组织以惊人的速度蓬勃兴起，形成了一场全球性的“结社革命”。

在我国，尽管目前每千人拥有的社团只相当于法国的 1/90、美国的 1/40，但从历史上看，我国的社会组织发展正处于一个重要时期。截至 2005 年底，全国经民政部门登记的各类民间组织已经达到 31.5 万个。更重要的是，这些社会组织正在成为我国经济社会发展中的一支重要力量，在社会公共事务管理中发挥着越来越重要的作用。

浙江省是我国市场经济发展较为成熟的地区，也是地方政府创新比较活跃的地区，还是社会组织发育比较充分的地区，特别是民间商会的发展引人注目。而且，市场经济发展、地方政府创新与社会组织发育之间存在着一种重要的关联性。研究它们之间的关系，既有助于解释浙江经济社会发展模式，也可能对其他地区的经济社会发展提供一定的示范意义。本书以地方治理为分析框架，试图通过考察浙江省温州市的重要治理主体——民间商会与地方政府的现实发展，特别是通过探讨民间商会与地方政府之间的互动机制，来展开这一工作。

本书对于“民间商会与地方政府”的研究，是我们多年来对于浙江温州商会研究的延续，它与我们此前的研究成果《在政府与企业之间：以温州商会为研究对象》（浙江人民出版社，2004）有着直接的相承关系，敬请读者和评论家能够合而观之。

本书写作由郁建兴主持，徐越倩（浙江工商大学）撰写第一、二章；黄红华（浙江工商大学）撰写第三、四章并制作附录一；阳盛益（浙江理工大学）撰写第五章并制作附录二；王诗宗（浙江大学）撰写第六章；李建琴（浙江大

学)撰写第七章。全书由郁建兴(浙江大学)修改定稿。值得指出的是,如同《在政府与企业之间:以温州商会为研究对象》一书的写作,课题组成员在本书写作中的亲密合作再次达到了令人赞叹的程度。因此,上述的分工只是具有相对的意义。可以毫不夸张地说,在每一章节中都可以看到课题组全体成员的影子。这也为我们进行下一步的研究打下了扎实的基础。

感谢史晋川教授、金祥荣教授与浙江大学民营经济研究中心,将我们的研究列为浙江大学“211工程”项目“民营经济与创新”的子课题。史、金两位教授既给我提供了研究经费,又就研究主题、理论与方法等方面提出了很多真知灼见。这些真知灼见以及他们关于浙江经济社会发展的诸多研究成果,是本书写作的重要思想资源。

感谢教育部将“民间商会与地方治理”列为人文社会科学研究2005年度规划项目。

感谢浙江省和温州市各界对于我们调研、写作的支持和鼓励。在这里,我们要特别感谢温州市工商联、温州市总商会、温州市经贸委、温州市发展与改革委员会、温州市委政策研究室、温州市人民政府办公室、温州市人民政府协作办、温州市人大、温州市服装商会等。还须感谢温州市龙湾区委副书记方立明先生、温州市委副秘书长谢浩先生、温州市总商会会长、温州市政协副主席郑胜涛先生、温州市服装商会长陈敏先生、温州市合成革商会副会长、温州五龙合成革有限公司总经理吴克盟先生、温州市灯具商会秘书长李国盛先生、纺织品商会秘书长戴其安先生、温州市人大常委会政策研究室主任胡经琨先生、温州市政协研究室主任张立新先生、温州市威力有限公司董事长徐勇水先生、温州市燃气协会秘书长林周朱女士等。

在本书写作过程中,部分内容已经作为阶段性成果先期发表了,其中《民间商会与地方政府:权力博弈、互动机制与现实局限》、《民间商会的自主治理及其限度》、《行业组织的存在基础和权力来源》等为《中国社会科学文摘》转载,多篇论文为人大复印资料转载,在此我们要特别感谢卓有成效地编辑了这些文稿并提出过很好意见的孙麾先生(《中国社会科学文摘》)、鲍静女士(《中国行政管理》)、徐枫女士(《浙江大学学报》)、米加宁先生(《公共管理学报》)、何显明先生、严国萍女士(《浙江省委党校学报》)、潘起造先生、钱亚仙女士(《宁波市委党校学报》)、顾春女士(《人民日报》)、余力女士(《南方周末》)等。

作者

2006年1月

目 录

第一章 民间商会与地方治理：理论基础	(1)
一、治理的兴起	(1)
二、治理与地方治理	(8)
三、地方治理中的民间商会	(18)
第二章 民间商会与地方政府：国外经验	(27)
一、国外民间商会的现状	(27)
二、国外民间商会在地方治理的角色	(34)
三、国外商会的一般经验	(42)
第三章 商会的性质	(48)
一、已有研究的回顾	(48)
二、商会性质的界定方式	(51)
三、商会是什么：一个初步界定	(58)
四、结语	(63)
第四章 温州商会：角色与定位	(65)
一、为什么选择温州商会	(65)
二、温州商会发展的历史轨迹	(69)
三、经济组织的再组织：商会的一般状况	(77)
四、俱乐部式组织与代理人角色	(85)
五、作为俱乐部式组织的商会与企业之间的关系	(91)

六、作为“代理人”的商会与政府之间的关系	(96)
七、小结	(104)
第五章 经济转型中的地方政府改革	(105)
一、政府机构调整与政务公开	(106)
二、政府与市场关系的调整	(114)
三、政府与社会关系的调整	(123)
四、地方政府改革的基本特征	(126)
五、改革的局限与温州模式突围	(130)
第六章 民间商会之于地方治理转型：条件、要素和过程	(138)
一、地方治理中民间商会的作用条件	(138)
二、民间商会的影响力要素分析	(147)
三、民间商会与政府：政策过程	(156)
第七章 民间商会与地方政府：互动机制与现实局限	(163)
一、权力及利益主体预设	(163)
二、民间商会与地方政府的互动博弈和机制形成	(169)
三、民间商会与地方政府互动机制形成的现实局限与必要条件	(175)
附录1 改革开放以来温州市商会发展大事记	(182)
附录2 温州市地方政府改革大事记	(190)
参考文献	(213)

第一章 民间商会与地方治理： 理论基础

20 世纪七、八十年代以来，无论是在民族国家内部还是在国际社会，民间非营利、非政府组织都以惊人的速度蓬勃发展，形成了一个遍及全球的第三领域。第三部门研究的权威学者赛拉蒙教授称之为“一场全球性的‘结社革命’”，^①他指出，“如果说代议制政府是 18 世纪的伟大社会发明，而官僚政治是 19 世纪的伟大发明，那么，可以说那个有组织的私人自愿性活动也即大量的公民社会组织代表了 20 世纪最伟大的社会创新”。^② 这些非政府组织不仅深刻改变了发达资本主义世界，促进了社会的多元化、民主化发展，也在很大程度上推动了治理理论的形成，“治理”成为社会科学研究中一个引人注目的分析概念，地方治理作为治理理论的一个分支，遂成为讨论公共事务的一种新的分析框架。作为地方治理的一支力量，民间商会的发展，既是市场经济发展的需要，也是政府职能转变的需要。它的发展反映了政府、市场与社会之间深刻的结构性变迁，涉及政府权力、市场边界和社会自治的多重关系调整。

一、治理的兴起

最近 30 年来，西方各国的公共行政一直处在改革之中。虽然面临的具体问题和欲达到的具体目标各异，但从总体上看，西方各国的行政改革在理论和实践

① 莱斯特·萨拉蒙：《非营利部门的崛起》，载《马克思主义与现实》，2002 年第 3 期

② 莱斯特·萨拉蒙、赫尔穆特·安海尔：《公民社会部门》，载何增科主编《公民社会与第三部门》，社会科学文献出版社 2000 年版，第 257 页。

两个层次上均表现出了相当大的共性：在 20 世纪 70 年代，主要问题是重新界定政府与市场的关系，提倡公共服务的民营化、市场化；到了 80 年代，普遍关注科层组织运行机制的有效性，提出了“重塑政府”、“重理政府”的口号；进入 90 年代后，则聚焦于国家和社会公共事务的管理模式，打出了“善治”的旗帜。“治理”理论成了当今西方学术界最流行的理论之一，它的兴起是在全球化、市场化和分权化的背景下展开的，同时也是对二十世纪七、八十年代社会科学领域的某些范式危机的回应。

经济全球化进程的加速使国家的生存环境发生了根本性变化。首先，经济全球化主要体现在：信息技术加速了生产要素的流动，发达的通讯和交通销蚀了市场的边界，生产和金融的国际化成为不可阻拦的趋势。这种新的经济关系和过程改变了国家经济政策可能展开的范围。其次，跨国组织和国际组织无时不在积极谋求影响主权国家的职能。最后，国家还要与他国协同解决全球化带来的一系列问题，最典型的如环境、单一国家税收、移民和公民身份等问题。

全球化在要求国家权力向超国家机构让渡的同时，也突出了地方分权的趋势。在世界大部分地区都不同程度地存在政治、行政以及财政权力从国家层次向亚国家层次的转移。^① 相应的，20 世纪 80 年代以后，在西方发达国家出现了方兴未艾的地方治理的变革。面对国家限制对地方拨款的压力，地方政府开始“努力使自己的日常管理更加企业化，从而更有效地使用财政资源，如将它们的部分职责承包给私人厂商，或是推行内部审计和内部竞争。它们将责任转移到不同的跨政府领域和各个层次上，有时甚至完全放弃了非强制性政策，或者将它们私有化”。^② 从整体而言，20 世纪 80 年代开始，城市政府面对的是一种分权和政府形式更加多样化的趋向。

全球化、市场化、地方化进程的加速激化了福利国家的危机，而新自由主义政策也并没有能够克服危机，介于国家主义和自由主义之间的治理理论成为“第三条道路”，它试图通过调整公共权力的结构与运行机制，满足经济增长新形式的需要，避免政治合法性危机，为国家的未来指明道路。

新自由主义曾明确地提出了“福利国家危机”的概念，用以说明福利制度给整个社会带来的灾难。具体而言，福利国家危机主要表现在以下几个方面：

^① *Responding to Citizens' Needs: Local Governance and Social Services for All, Report of the United Nations Global Forum on Local Governance and Social Services for All*, Stockholm, Sweden, 2 ~ 5 May 2000.

^② 英厄马尔·埃兰德：《伙伴制与城市治理》，载《国际社会科学杂志》（中文版）2003 年第 2 期。

第一，不断增加的社会需要使政府入不敷出，财政赤字高悬。就整体而言，英美和西欧等福利国家的国家率（所有政府支出在国民生产总值中占的比率）20世纪90年代一直维持在30%左右，斯堪的那维亚国家则高达50%左右。单就社会保障这一块来说，社会发展带来的赡养比例、生育率和人口预期寿命的变化明显影响到财政制度的收支平衡。以美国为例，1960年，在职职工与养老金领取者的比例超过5:1，但今天人口结构的变化已经使这一比例下降为3.4:1。到2050年，这一比例将达到2:1。而生育率下降和高预期寿命的共存又使得人口老化加速，国家的社会负担日益加重。^①

第二，福利几乎成为许多人的一种生活方式。几十年的福利政策产生了这样一代人，他们不知道工作意味着什么，不知道做好工作后的满足是什么，不知道自己和家庭提供服务的自由是什么。政府不是提供机会，而是窒息它；不是培育生产力，而是抑制它；一个“不正当的动机”系统制度化了：不是鼓励工作和带来强大家庭的责任行为，政府的方案恰恰是鼓励带来不良后果的行为。^② 工作道德、家庭和社会责任感正不断地被福利制度所侵蚀。

第三，国家提供福利导致了资源浪费和低效率。国家福利资源是有限的，但需求却是无限的。因此，国家免费供应服务刺激需求，造成资源无法应付，产生供需矛盾，因为在这种服务中价格未履行合适的功能。服务提供者不能正确估计什么需求是合理的，什么需求是不合理的，结果造成分配不公、资源浪费。消费者不满国家服务，也将导致资源浪费的加剧。由于社会服务由中央进行管理，消费者与这种外在化服务有疏远感，这使他们不合适地要求资源增长，国家的对策则是提供更多的福利。与此相关联的是，由于国家服务实际上由政府垄断，官僚惯性使之远离消费者的爱好，避开私人市场的价格和利润机制，倾向于恣意挥霍和不必要的开支，造成效率低下。垄断性社会福利也充当阻碍创新和试验的功能，而这种创新和试验本来将导致更有效的社会福利的供应。

第四，福利制度没有减少贫困，反而降低了一国经济的国际竞争力。以福利制度所产生的福利依赖为理由，摩勒（Murray）在《丧失根基》（Losing Ground）里明确指出，高福利开支的社会（实际上）导致了更深的贫困并且恶化了社会环境。他以以下数据为证：“1968年，当约翰逊（Lyndon Johnson）离

① 以美国为例的生育率和人口预期寿命变化的数据参见李珍、刘子兰：《小布什社会保障改革思路评析》，载《社会保障制度》（人大复印资料）2002年第11期。

② John Engler, *Welfare Reform. Vital Speeches*. Vol. LXVIII, No. 14, May 1, 2002. P. 433.

职的时候,从官方定义来看有13%的美国人处于贫困之中。接下来的12年中,我们的福利成4倍增长。到1980年,美国穷人的百分比是13%。这难道不表明什么都没有改变吗?”^①换言之,福利制度并没有促进真正意义上的平等。不但如此,福利制度下的高税收及其所保证的高劳动力成本不利于资本积累和企业再造,削弱了本国经济实力和国际竞争力,在全球化经济中,这种对资本的反动的结果将是降低本国的国际地位。

第五,国家福利侵蚀了个人自由。由国家提供财政的垄断服务与消费者的真正需要没有联系,因而抑制消费者的积极性。如国家的教育供应导致父母强制送儿童到特定地区和有统一课程表的学校。父母因此被剥夺了选择什么样的教育供应最能满足自己孩子的自由。

基于“福利国家危机”的出现,新自由主义提出福利回缩计划,但一味地追求社会开支的减少并不是解决之道。20世纪80年代以来,以提高国家能力、适应新的全球市场、解决中央政府的财政问题为口号的国家私有化改革尽管一度缓解了福利危机,促进了经济发展,但也付出了沉重代价。

突出的表现之一是新自由主义政策造成了最为不平等的增长。首先是国内的收入分配随之发生了巨大的变化。在美国,有6000万穷人生活在贫困线以下,1%的富人占有的财富约等于美国全部财富的39%,社会上层和穷人家庭的收入增长比例相差悬殊,越是处于社会底层的人,在经济增长的同时失去的越多。在英国,用以提高经济效率和提高消费者服务的私有化改革,也造成了分配的不平等。私有化公司的绝大多数股份掌握在金融机构和真正的大投资者手中。英国电信的职工只购买了股份的1%,宇航业的职工只购买了1.3%,不一而足。^②其次是私有化政策还突出了一些国家经济制度的扭曲。在致力于以市场取代中央规划的东欧,多数国家在1989年之后忙于私有化方案,改革的发起者根本不按市场规律理性地管理国家资产,而是一味不惜代价地强行实施私有化,并以极度低廉的价格来推行,致使国有企业资产遭到掠夺,经济犯罪成为普遍现象。除此之外,私有化政策也加剧了世界范围内的不平等。根据2001年的一项调查,匈牙利在2001年大约有80%的银行业被国外拥有;在波兰,外国所有者占有了工业资产的60%,外国人以实价的10%~15%购买公司,每1600亿美元的国民收

^① 转引自 Tyler Cowen, Does the Welfare State help the poor? *Social Philosophy & Policy*. Vol. 19, No. 1, Winter, 2002. P. 41.

^② 参见苏珊·乔治若,梁孝摘译:《新自由主义简史》,载《国外理论动态》2002年第4期。

入就意味着 85% ~ 90% 的资本价值的损失，而且先前已存在的民族资本的流失并没有被资本的加速形成所弥补，也没有被国外新的所有者的投资活动所弥补，投资比率和国民生产中的投资份额已开始显著下降而不是相当程度的恢复。私有化改革拉大了穷国与富国的差距。

由国家控制的企业数量的减少也使国家很难实现充分就业的传统福利目标。一个以工作为基础的社会已经离我们远去，终身制工作的观念也普遍淡化，随着技术的发展，越来越多的人从他们的岗位退下。高茨（Gorz）描述道，“每个人都意识到我们在潜在地失业，潜在地成为不受保护的或临时的工人，潜在地成为兼职人员，而且这种个体意识开始逐渐成为社会普遍具有的特征——没有（或正在变得没有）长期工人，你现在有工作或许过会儿你就会失去工作，个体也已经不能由工作来体现他/她的身份。”^①毫无疑问，新自由主义所编制出来的对经济生活解除管制和发挥市场力量的程序已经实现了增加临时和不稳定工作的结果，相应的，“高技能、高工资和专职的工作”已经显著减少。这种“解除管制”和“弹性”使社会产生了普遍的不安全感，“即便是对相对宽裕的中产阶级也构成了生存和生活上的威胁”。^②这样的假设与西方一些国家从 20 世纪末到 21 世纪初所体现出来的劳动力市场的变化是相吻合的。从 2000 ~ 2002 年，欧洲一些国家的失业者比例和兼职员工在总雇员中所占比例都有所增加。

失业人数的增加和固定工作的减少虽不能必然推导出工作岗位的减少，因为在高新技术的推动下新的工作正在或将会不断地被创造出来，但是在这些新工作中，临时的、兼职的、不稳定的工作占了很大一部分，相应的酬劳也不高。例如在美国出现的新工作多数是服务行业的，瑞茨（Ritzer）称其为“麦当劳工作（Mc-job）”，^③这些工作对技能要求不高，流动性很大，并且低报酬。随着“正常的工作环境变得不正常”，社会结构也发生了变化，越来越多的人被置于主流社会以外，这些“新的穷人”在鲍曼看来是消费社会中无法正常生活的人群，在工业时代早期，这些人组成了储备劳动力大军，^④但在现在的社会中生产的增长与劳动力的减少并不矛盾，“经济增长不再导致失业率的减少，相反，要以劳动岗位的减少

① A. Gorz, *Reclaiming Work—Beyond the Wage - Based Society*. Cambridge: Polity Press, 1999, P. 53.

② U. Beck, *The Brave New World of Work*. Cambridge: Polity Press. 2000, P. 3.

③ G. Ritzer, *The McDonaldization Thesis*. London: Sage, 1999, P. 59.

④ See Z. Bauman. *Work, Consumerism and The New Poor*. Buckingham: Open University Press, 1998, P. 38, 77, 90.

为前提”,^① 储备意义上的劳动力失去了意义, 这就是高失业率的增长。

可见, 随着全球化时代的来临, 人类的政治、经济和社会生活环境以及国家权力性质正在发生重大的变革, 人类组织需要寻找和选择新的发展道路从而能有效回应环境变化和社会危机带来的挑战。但 20 世纪七、八十年代许多学科领域的原有范式却越来越难以解释和描述现实世界, 治理理论的兴起正是对社会科学出现的某些范式危机的回应。

长期以来, 许多学科研究陷入了过度简单化的二分法, 如经济学中的市场对等级制、政治学中的私人对公共、国际关系中的无政府对主权, 等等。近年来, 学术界对这种拘泥于二元对立的世界观批评迭起。在公共行政领域, 公私部门泾渭分明的传统观念已经不能很好地处理公共事务, 由于国家—社会—市场之间的关系发生变化, 随之出现的一系列新情况、新问题不再能够简单地借助于国家计划或市场方式寻求解决, 有些相互依存形式也不适于以市场机制或自上而下发号施令的方式进行协调。这样, 强调涉及集体行动的各个社会公共机构之间存在着权力依赖的治理理论应运而生。

除此之外, 各种协调形式兴衰起伏的循环也推动了治理机制的兴起。

鲍勃·杰索普在探究这一论点时指出, 一切协调方式都有各自适用的环境条件。市场、国家和治理的失败情势各不相同, 对此采取的一种实际对策是把不同的决策方式结合起来, 在不同时期各有侧重——当某种协调方式有“失败”之虞时, 就转换另一种方式, 从而创造较大的回旋空间。治理的重新发现有可能标志着这一过程中一场新的革命——对过去由国家进行协调遭到失败的事例作出的简单的周期性反应; 在更晚一些时候, 则是对市场调节失败作出的周期性反应。^②

可以说, 在新的政治现实中, 治理概念可以开辟并已经成为评判有关国家能力和国家与社会关系的新路径。一段时期以来, 为了扩大对第三世界的援助成效, 提高受援国的还贷能力, 联合国、国际货币基金组织和世界银行等国际组织将善治作为评估有关国家现状的主要标准和目标, 要求那些治理不善的国家引入自由市场经济、消除自由贸易壁垒、进行社会改革。在这一点上, 治理、善治的概念极为实用, 它使这些国际组织能从经济主义中摆脱出来, 去重新思考与经济

^① 乌里希·贝克:《没有劳动的资本主义》, 载《当代世界与社会主义》1998 年第 2 期。

^② 鲍勃·杰索普:《治理的兴起及其失败的风险: 以经济发展为例的论述》, 载《国际社会科学》1999 年第 1 期。

重组相关的关键性政治社会问题，还可以避免触动受援国敏感的国内政治问题，减少超越职责权限而干预主权国家国内政治事务的嫌疑。阿尔坎塔拉认为，通过讨论“治理”，而不是“国家改革”或“社会政治变革”，开发界的多边性银行和机构可以就一个相对而言没有攻击性的论题用技术性措辞来集中讨论敏感问题，而不至于让人认为这些机构越权干涉主权国家的内政。^①

治理理论为应对当代世界所发生的深刻变化，如全球化的客观历史进程、福利国家的管理危机、市场和等级制调节机制的危机等现实提供帮助。

首先，全球化对传统的民族国家、国家主权、政府体制、政治过程和价值观念提出了严重挑战，治理和全球治理在全球化所需要的新公共权威与公共秩序创建中的作用更为突出、重要。此外，全球治理强调国际关系的公平、公正、民主，追求建立和发展一整套维护全人类安全、和平、发展、福利、平等与人权等新的国际政治经济新秩序，这在客观上顺应了当代世界发展的内在要求，有利于制约大国单边主义和强权政治，也有助于国际社会在有效解决环境污染、恐怖主义、跨国犯罪等全球性问题中加强合作，维护世界正常秩序。

其次，第二次世界大战后，在民族国家内部，政府被视为“超级保姆”，职能扩张、机构臃肿、服务低劣、效率低下、财政危机遍布全国，社会分裂和文化分裂同时出现。政府越来越失去与公民社会的联系，公民无法对公共管理过程实施有效的监督，政府难以预测自己的行为后果，几乎丧失了行政能力。在国际市场上，随着全球化、区域一体化的逐步深入，传统主权概念遭遇危机，一些国家政权纷纷垮台。联合国的安全机制和国际社会的和平力量也无法拯救世界一些地区大规模的无政府状态，尤其是毒品、跨国犯罪、核武器扩散、科技风险、环境保护等问题已对国际社会的治理提出了严重的挑战。在这样的背景下，治理理论作为既重视发挥政府的功能，又重视社会组织群体势力相互合作、共同管理的方式和理念登上了历史舞台。

最后，市场机制在发展经济和提高资源配置效率方面显示出巨大的优越性，但市场机制也会造成分配不公、外部化、失业、市场垄断等失灵现象。同样，等级制调节机制会造成政府过度增长，机构效率低下，行政信息受阻与失真等弊端。因此，社会急需新的调节机制。这个新的调节机制就是治理理论的网络管理体系。它在先前的理论和实践中处于边缘地位，直到人们对市场和国家的作用

^① 辛西娅·休伊特·德·阿尔坎塔拉：《“治理”概念的运用与滥用》，载《国际社会科学》（中文版），1999年第1期。

“不抱幻想”之际，才重新唤起对它的重视。如制度经济学对“企业集团”、“行业协会”，国际关系学者对“国际规则”，政治学者对“平行的权力网络”、“错综复杂的等级组织”的日益关注。与此同时，在政治现实中，随着自由民主制度的全面推行，市场经济的迅速发展，社会开始出现大幅度深层分工与整合，大批代表经济与政治利益的社会组织集团开始快速成长。社会组织集团是治理网络管理体系中不可或缺的重要因素，它为网络管理的全面运作提供了动力基础和体制化支援。社会组织集团将分散的个体利益组织化成集体利益，构成了政治过程的重要行动单位。

可见，全球化、市场化和分权化进程催生了治理理论，它的产生既是20世纪90年代以来国际领域以及民族国家政府和公共管理改革客观现实发展的产物，也是对社会科学中的某些范式危机的回应，它为国家与社会关系提供了新的解释路径。

二、治理与地方治理

自1989年世界银行首次使用了“治理危机”（crisis in governance）一词，到了20世纪90年代以后，在西方学术界、特别是在经济学、政治学和管理学领域，“治理”便风靡全球，被广泛使用。“治理”概念之所以被如此关注，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、经济和社会生活环境以及国家权力性质正在发生重大的变革，人类组织需要寻找和选择新的发展道路从而能有效回应环境变化和社会危机带来的挑战。正因为经济全球化总是以不同层次结构的形式呈现的，因此对“治理”的研究也就呈现出鲜明的多层治理结构，如公司治理、国家治理、跨国跨地区治理、全球治理等，其中从政府管理角度出发最为引人关注的且与全球治理相对应的就是地方治理。

在政治学、行政学中，地方问题研究并不是一个什么新的领域，从民族国家的发展历史来看，对于地方自治、地方分权和地方民主等经典问题的讨论源远流长。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。在大多数西方国家，地方治理模式突破了联邦制与单一制这一传统国家结构性质的界分，打破了以往府际间要么中央集权，要么地方分权的二元对立的