

## 绪论

# 政府治理转型与行业协会

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的绩效赤字，促成了一个全球性的政府改革运动。在20世纪最后20年里，世界人口超过340万的123个大有25%的国家有过两次或多次全国性改革运动，40%的世界大国在这一时期至少有过一次较大的改革运动，15%的大国中，有过某些地方层次上的公共管理改革。作为这些改革的重要成果，治理理论近年来几乎同时在国际关系和公共管理领域得到广泛讨论和使用。如果说传统国际关系研究的起点是“无政府状态”，即国际体系不具有指导各国政府行为的能力的话，那么传统公共管理的理论预设和研究起点就可以相应地概括为“唯政府主义”，即认为公共管理的唯一主体就是政府，其他组织和个人都是政府行政管理对象。虽然这里使用的两个“政府”不是同一个意思，却反映出无论在国际关系或者公共管理领域，国家、政府都曾经是它们预设的唯一主体。国际组织、跨国公司、第三部门和其他社会组织以及社会活动的出现和成长改变了这种状况，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。作为市民社会重要结构性要素的行业协会，正日益成为治理体系中的重要主体。

## 一、治理的兴起

英文中的“治理 (governance)”一词古已有之，指在特定范围内行使权威，与“统治 (government)”的含义交叉。人们在 20 世纪 80 年代重新关注这一概念，并且提出“少一些统治 (government)，多一些治理 (governance)”的口号，这就赋予了它以新的含义。用治理理论家罗茨的话来说：“治理标志着政府管理含义的变化，指的是一种新的管理过程，或者一种改变了的有序统治状态，或者一种新的管理社会的方式。”<sup>①</sup>

这种改变了的公共管理方式是什么呢？一方面，“治理”与“统治”一样，都需要运用权力和权威，维持社会秩序和对公共事务进行管理。另一方面，它们之间又存在着重要的区别。其一，治理所需要的权威并非只是来自政府机关，政府机关并非唯一的权力来源。如此，我们谈到治理的时候，可以指公共机构的治理，或者私人机构的治理；也可以是政府的治理，或者是非政府组织的治理。而传统的“政府统治”中的主体是唯一的，那就是政府——国家机器的主要组成部分。它往往是与“国家”这一具有浓厚政治蕴涵的概念联系在一起。其二，治理与政府统治行为中的权力运行的方式和向度不一样。在治理中，因为政府不是唯一的权力、权威和资源拥有者，所以治理除了强制、命令的行为方式外，更有合作、协商、谈判和交换等方式。这种行为不再是一元的、自上而下的行为，单向度的权力线也变成了多维度权力网，共同作用于社会事务。同时，各种不同权力和权力主体之间也形

罗伯特·罗茨：《新的治理》载俞可平主编《治理与善治》社会科学文献出版社 2000 年版，第 86 页。

成了多种方式的互动。

可以看出,治理作为公共管理方式的一种新发展,其中的公私部门之间以及公私部门各自的内部的界线均趋于模糊。“与行政与政治这两个范畴相比,‘治理’更动态、更具体、更注重方式,而相对缺少意识形态上的关怀与争论。”<sup>①</sup>治理的本质在于,它所偏重的统治机制并不依靠政府的权威或制裁。格里·斯托克归纳出关于治理的五种论点: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:在社会和经济问题寻求解答的过程中存在的界线和责任方面的模糊之点。由于权力主体的多元,所以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。所谓权力依赖,指的是:致力于集体行动的组织必须依靠其他组织;为求达到目的,各个组织必须交换资源,谈判共同的目标;交换的结果不仅取决于各个参与者的资源,而且也取决于游戏规则以及进行交换的环境。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,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 responsibility 均在于此。<sup>②</sup>

治理的兴起,在消极意义上,是“对过去由国家进行协调遭

智贤:《GOVERNANCE——现代‘治道’新概念》载《市场逻辑与国家观念》(公共论丛)三联书店1995年版第55页。

参阅格里·斯托克:《作为理论的治理 五个论点》载俞可平主编《治理与善治》第31—51页。

到失败的事例（特别是20世纪70年代中期起应付刚出现的大西洋福特主义危机的企图的失败）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（与之相伴随的是公司治理的危机）作出的周期性反应<sup>9①</sup> 因为人们“在社会资源的配置中既看到了市场的失效，又看到了国家的失效”<sup>9②</sup>。而在积极意义上看，它的现实基础在于社会资源与社会权力的分化和重组、市民社会的兴起和非政府组织力量的强大。

从历史上看，如诺思所指出，欧洲在1450年至1650年这两个世纪中有两个显著特征：一是大范围的探险、开发和贸易；二是危机范围和政治—经济单位的结构转换。以国家和社会分立为基础的近代市民社会概念也正是在17—19世纪之间才出现的，它成为西欧和美国资产阶级反对专制主义国家和重商主义国家，捍卫个人自由和权利的重要武器。两者之间的联系决非偶然。在此之前，国家是最强有力的资源占有者，而国家权力掌控着资源的分配方式。但是市场、市场经济和市场竞争改变了这一局面。经济力量诞生并强大起来，契约和交换成为人们交往和资源分配的普遍方式。这时候，相对独立于国家的社会力量才真正诞生。

最近20年间世界政治经济状况的重大变化构成了治理兴起的现实基础。在当代的许多国家和地区，市民社会组织已经成为

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》，载俞可平主编《治理与善治》第59页。

俞可平：《引论 治理与善治》载俞可平主编《治理与善治》第6—7页。

一支重要的力量<sup>①</sup>。就非营利部门的增长而言，根据萨拉蒙对欧美等洲22个国家的一项调查发现，这22个国家的非营利部门相当于一个1.1万亿美元的行业，如果将这些国家的非营利部门比作一个独立的国家，那么它将成为世界第八大经济强国；它们雇用了相当于近1900万全职工作人员。这些组织以福利服务为主导，掌握了相当数量的社会资源，担负着特定的社会管理职能，对社会具有极大的影响力，使之成为“一个主要的社会和经济力量”<sup>②</sup>。治理兴起的必要性和可能性都来自于此：“现代社会愈来愈复杂、愈来愈分裂，是一张由大量相互差别、各自独立的社会子系统组成的网。诸多社会部门（消费者、运输用户、店主等协会）有能力组织起来，保护自己的资源，却无需考虑它们的行动在总体上将对社会造成什么后果；它们组成网络，制定自己的标准。这种横向合作及自行组合的能力，使它们能够抵制政府的任何命令。”<sup>③</sup>

值得指出的是，治理概念最早被运用于发展中国家的政治发展领域。1989年世界银行在概括当时非洲的情形时，首次使用

<sup>①</sup> “civil society”一词在汉语中主要有三种译名：“市民社会”、“公民社会”和“民间社会”。与之相关的“third sector”则被主要译成“第三部门”。尽管两者所对应的概念不同，也尽管即使在“civil society”的三种不同译名中也存在着微妙差别，但是考虑到建立在国家—经济—市民社会三分法基础上的市民社会定义逐渐为大多数学者所接受，以及“第三部门”主要指称与公共部门、私人部门相对而言的各种非政府、非营利性的民间组织，在本书中我们互换地使用“市民社会”与“第三部门（民间组织）概念”。

参阅莱斯特·M.萨拉蒙：《全球公民社会——非营利部门视界》社会科学文献出版社2002年版第3—43页。

玛丽-克劳德·斯莫茨：《治理在国际关系中的正确运用》载俞可平主编《治理与善治》第271—272页。

了“治理危机”一词。随后，治理概念常常被用来描述发展中国家的政治状况。因而，尽管治理概念在今天有更加广泛的运用范围，在这里我们仍然更愿意从政治发展的角度指出治理兴起的现实基础，以此来解释我国正在进行着的社会转型。

在我国，受苏联模式和历史文化传统等多种因素影响，1949年新中国成立后，我们建立起了一个具有浓重“全能主义”（totalism）色彩的政治体制。“全能主义”运用强大的国家机器，不但掌握和控制着国家的政治、经济活动，还渗透到人们的社会生活。户籍制度和干部、用人、用工制度形成“城乡二元”体制，严格控制社会在地域、阶层、身份上的流动和调整。在农村，农民被固定在公社、生产队等组织中，这些组织同时具有政治、生产、社会生活等功能。在城市，“单位制”的形式把用工、后勤、社会活动以及社会保障等活动都囊括在单位当中，增强了个人对单位的依附性，造成了社会组织和社会生活的一元化。在20世纪70年代末、80年代初，我国开始了对“全能主义”进行改革的进程。首先是经济体制的改革，包括“存量”和“增量”改革。前者主要是指对原有经济主体的改革，即在传统的计划部门内逐步引入市场机制，赋予国有企业越来越大的经营自主权，并使其逐步走向“政企分开”。后者是指在传统的计划部门之外，开放“禁区”，允许非国有企业发展，使其逐步发展成为一个全新的市场主导部门。国家权威部门公布的资料显示，目前中国已经形成了多元成分并存的开放式经济格局，呈现出国有经济、混合经济和民营经济三足鼎立的格局。经济领域本身呈现了多元化的状态，经济权力不但从政治领域分裂出来，而且在经济领域本身也出现了权力的分裂。2003年10月召开的中共十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，强调要大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经

济，并把混合所有制经济看作公有制的主要实现形式，这就确立了市场主体的平等化原则。

概括起来说 经过20多年的改革开放，我国社会资源的占有与控制已逐渐呈现多元化态势，社会在很大程度上可以利用这些自由流动资源和自由活动空间发展出独立于国家的物质生产和社会交往形式。伴随着社会资源占有与控制的多元化，个人独立性相对扩大，表现为个人受组织、身份的限制趋于减弱，寻求自身发展的选择余地不断增加，个人财产、言论、发表、隐私权及其他权利的状况较以前有所改善。而随着从旧体制摆脱出来的新的社会力量和角色群体的发展壮大，在政府行政组织之外开始了民间社会的组织化过程，经济、社会、文化领域的非营利团体和非行政化的营利性经济组织日益成为国家不能忽视的社会主体。<sup>①</sup>从20世纪50年代一直到改革开放前的70年代，我国各种社团和群众组织的数量非常小，50年代初，全国性社团只有44个，60年代也不到100个，地方性社团大约在6000个左右。到了1989年，全国性社团剧增至1600个，地方性社团达到20多万个<sup>②</sup>。此后，政府于1989、1998年两次对社会团体进行了重新登记和清理，取缔了一批非法社团，注销、合并了一批业务相同或相近的社团，其数量有所减少。截至2002年底，全国共登记社会团体13.3万个，其中，全国性社团1712个，省级社团20069个，地级及县以上社团52386个，民办非企业单位11.1万家。<sup>③</sup>处于弱势地位

参阅孙立平等：《改革开放以来中国社会结构的变迁》载《中国社会科学》1994年第2期；王颖等：《社会中间层——改革与中国社团组织》中国发展出版社1993年版；康晓光：《权力的转移》浙江人民出版社1999年版。

参阅王名、刘国翰、何建宇：《中国社团改革》社会科学文献出版社2001年版，第4页。

《2002年民政事业发展统计公报》，见中国民政部网站。

的民工也开始有了自己的组织，外来工自治组织（外来人口协会）2002年初现浙江瑞安。社会组织数量、种类以及职能都得到了较大的发展。

## 二、地方政府治理转型

治理的兴起标志着一种新的政府管理方式的出现。如前所述，治理兴起的社会现实基础在于市场经济的发展、私营部门的兴起和社会组织的壮大与职能的发展。在我国，市场经济体制取代计划经济体制，改变了国家与社会之间的关系。由于资源占有和分配主体以及分配方式的多元化的存在，企业、社会作为相对独立的力量发挥着越来越重要的作用，实现了国家与社会互动的交往方式。同时，市场经济体制改变了人们的思维方式和行为习惯，平等、权利、法治等观念深入人心，国家与社会之间的交换关系在两者之间的交往方式中占了越来越重的分量。作为这一社会变迁的结果，自然会反过来对社会和公共管理机构提出相应的要求。因而，治理的兴起不只意味着对公共部门进行改革，它更表现为要求公共部门转换机制并改变政府与社会的关系。

政府治理转型的一个突出表现就是，社会中介组织在治理体系中的地位和作用日显重要。

社会中介组织是市场经济和市民社会发展的产物，它涵盖政府公共部门和以营利为目的的企业之外的所有法人组织，代表着公、私领域二元建构基础上的一种社会中介机制。从类型上看，它包括(1)行业自主性中介组织，如行业协会、商会等；(2)社会运行监督组织；(3)为市场活动提供信息、技术服务的中介组织；(4)监督市场活动的中介组织；(5)促进劳动力就业的社会中介组织等；(6)促进科学研究、文化教育、体育卫生发展的中介

组织等。从职能上看，社会中介组织通过承担一些社会管理和公共服务职能，从而缓解“市场失灵”和“政府失灵”造成的问题。社会中介组织还能够起到沟通服务的作用：它利用自身的优势，一方面可以搜集到企业、政府和社会难以搜集到的信息，并提供或者反馈给它们；另一方面，还能够直接利用搜集到的信息和自身掌握的资源为它们服务。此外，社会中介组织还有协调作用和自组织、自我管理作用。

我国的政府治理转型过程，可以从社会中介组织的作用不断得以发挥得到说明。新中国成立后，我国先后经历了七次大的政府机构改革，在2003年十届全国人大一次会议上又通过了新一轮的国务院机构改革方案。改革大致经历了从“机构精简”、“职能转变”到“治理变革”三大阶段。从理论上讲，“治理变革”与“职能转变”有三个方面的重要区别。在内容方面，政府职能转变主要是指试图在政府与市场之间找到恰当的分界线，政府治理则意味着政府与社会、公共部门及私营部门之间更广泛的合作；在手段方面，职能转变强调综合运用经济、法律和行政手段进行宏观调控，其隐含的意义是政府依然要依靠自上而下的权威，政府治理则倾向于一个上下互动的管理过程，主要是通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理；在目标方面，职能转变要实现外在于政府的价值，政府治理变革则以实现“善治”为基本目标，这意味着政府要比以往更加具有合法性、透明性、责任性、有效性和回应性。<sup>①</sup>这一转变离不开社会中介组织，尤其是行业协会的作用。党的十四届三中、五中全会已经明确了行业协会作为社会中介组织和自律性行业

参阅麻宝斌：《论地方政府公共行政理念之变革》，《吉林大学社会科学学报》2003年第1期。

管理组织的地位和作用。1997年3月19日国家经贸委发出《关于选择若干城市进行行业协会试点的方案》，指出，建设和发展行业协会是建立社会主义市场经济体制的重要组成部分，也是国有企业改革的重要外部配套条件。1999年发布的《关于加快培育和发展工商领域协会的若干意见》进一步指出，培育和发展工商领域协会是政府机构改革和深化国有企业改革的重要内容，明确了行业协会对于政府改革的作用。从效应上看，社会中介组织作用的发挥，有效地促进了民主行政和法制行政的建立，使服务理念成为政府公共管理的核心理念，使公共管理职能的主体多元化，它还促进了政府与民众的合作，缓解了政府与公民之间的紧张关系等等。

必须指出，从一般的政府治理转型概念并不能直接推演出“地方政府治理转型”概念。长期以来，为适应计划经济的管理要求，我国的地方政府与中央政府处处保持高度的一致性。这种一致性表现在机构和职能设置、微观的行为方式和宏观的管理模式等方面。具体而言，地方政府与中央政府在机构设置上是配套的；在职能和管理领域是重合的；机构改革由中央政府统一发起和推动，按照“先中央后地方”、“自上而下”的顺序进行。地方政府与中央政府都比较单一地运用命令式的管理方式；都建立在中国式的“官僚制”之上。在这种情形下，很难产生区别于“中央政府治理”（或者说一般“政府治理”）的“地方政府治理”概念。地方政府治理和中央政府治理的区别只是在于不同的“地域性”和“层级性”，而不是管理模式和管理方式上的区别。

但是，这种情形正在起变化。改革开放进程也是一个不断改善中央和地方权力关系的过程。首先是党政分开，注意发挥各级政府的作用。1980年起实行财政“分灶吃饭”。1982年改国家“一级立法”为中央和地方两级立法，并把机构设置权下放到地方。

20世纪90年代以后 实行“分税制”并且较为明确地划分了中央和地方财政支出项目的分工。在这一进程中，我国地方政府治理和改革出现了深圳、海南、佛山、顺德、华容等模式。深圳地方治理模式的主要特点是“小政府、大社会 少审批、多服务 高效率、法制化”的“大系统”管理体系和政企分开、以间接管理为主的宏观调控体系；三个层次的国有资产管理体制；比较完善的公务员管理体系以及与市场经济接轨的法规体系。2003年初深圳又受命进行“决策、执行和监督三分”的行政管理体制改革试验。1988年建省的海南则主要立足于扩大社会功能，缩小政府职能。佛山通过简政与合署办公、放权以及理顺政企关系等措施而取得成功经验。顺德和华容模式也各有千秋。如果说这些地方治理和改革模式多是中央结合地方力量的共同作用的成果，带有比较多的“从上至下”的色彩的话，那么后来在经济平稳发展中形成的“京津唐”、长江三角洲和珠江三角洲三个区域的公共管理模式 则更多地具有“从下至上”制度生成的特点 它们都是基于本区域深厚的经济基础和社会发展模式的制度创新。

中共十六届三中全会强调完善社会主义市场经济体制，必须合理划分中央和地方经济社会事务的管理职权。《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确指出：属于全国性和跨省（自治区、直辖市）的事务 由中央管理 以保证国家法制统一、政令统一和市场统一；属于面向本行政区域的地方性事务 由地方管理 以提高工作效率、降低管理成本、增强行政活力；属于中央和地方共同管理的事务，要区别不同情况，明确各自的管理范围，分清主次责任。根据经济社会事务管理职权的划分，逐步理顺中央和地方在财政、金融、投资和社会保障等领域的分工和职责。可以想见 随着这一《决定》得到贯彻落实，我国地方政府治理的不同模式将更多地生成和完善。

### 三、温州地方政府治理与温州商会

地处我国东南沿海的浙江省温州市曾经因为其经济发展的“温州模式”而与“苏南模式”、“珠三角模式”齐名，甚至在某些方面比后两者更胜一筹。<sup>①</sup>同样，在地方政府治理方面，温州也与上海、顺德、深圳等地一样，各有特色。有研究者认为，温州第一次创业是市场导向的，第二次创业是政府导向的。第一次创业是市场、企业和社会力量的兴起以及对温州市政府旧有政策和管理方式的荡涤。在第二次创业中，政府作出了诸多公共政策。比如，市政府针对产品档次低、质量差的问题提出了“358质量工程”，针对能源瓶颈和基础设施差的问题提出了“828基础设施工程”，针对贫富悬殊的问题制定了“2311经济实力工程”，针对精神文明问题提出了“形象工程”等等。但即使如此，这些公共政策也都是基于温州经济的发展模式、特点，为了温州经济的发展而作出的。<sup>②</sup>推动温州区域经济增长的行为主体不是地方政府，而是民营经济。有研究者把温州市政府称为典型的“无为而治”的政府，认为地方政府的经济功能主要是弥补市场不足，具体表现在：保护民营企业产权，提供公共产品和公共服务，组织参与基础设施建设，解决外部性问题。<sup>③</sup>

指出温州市政府具有什么样的职能固然很重要，但是，在这

关于这三种模式的讨论 参见新望、刘奇洪：《三大模式何去何从》载《中国经济快讯周刊》，2001年第29期。

参阅李丁富：《温州之谭——改革开放实践中的理论火花》，光明日报出版社2000年版，第285—323页。

参阅史晋川等：《制度变迁与经济发展 温州模式研究》浙江人民出版社2002年版，第270页。

里，我们更愿意把注意力集中到“温州政府具有什么样的治理模式”和“为什么会有这种治理模式”等问题上来。有研究者认为，温州与顺德两地的发展模式分别是“民间自治”和“地方自治”的“殊途同归”正是有了这种“自下而上”的制度创新，两地才走上了曾被认为是“大逆不道”的发展之路。<sup>①</sup>正是温州经济发展模式和市场经济、社会发展基础决定了温州政府治理的特定模式。正是温州强大的民营经济、强大的社会资本和众多的民间组织、民间文化决定了温州市政府治理的现状。

温州商会是温州模式中的重要内容，也是温州民间组织的核心部分。所以，要考察温州地方政府治理，就不能不考察温州商会及其对温州政府治理的影响。

与我国转型期政府职能转变“公共权力由无限到有限，公共权力范围不断缩小，而社会权利、个人权利范围不断扩大”的过程不同，温州市政府的职能转变是“变无为为有所为有所不为，使政府从守夜人的角色到扩大政府的公共权力，承担起相应的职责”的过程。改革开放初期，面对温州蓬勃发展的市场经济浪潮，温州市政府显得手足无措，采取了无为的策略。在“姓社姓资”大争论的情况下，温州市政府的无为策略使得市场经济在温州得到了最先和最快的发展，成为我国率先实现市场化的地区。而到了20世纪90年代，温州市政府总体上从无为向有所为有所不为转变，在规范市场、抓质量、树信用等方面做了许多工作。

改革开放初期的无为策略在培育了市场经济的同时，也客

参阅李俊慧：《“自治”精神的起源——论温州“民间自治”与顺德地方“自治”之异同》，《经济学消息报》2000年12月8日。

这里的“温州商会”概念是在广义上使用的，包括行业协会和行业商会，它们之间的一些细微差别，我们在第一章第三节中予以讨论。

观上促进了商会在温州的兴起。因为市场经济是培育社会组织的天然场所，市场经济发展中的不良现象催生了温州商会，正是在面对产品质量低下、假冒伪劣盛行、行业内部恶性竞争不断、产品专利不能得到有效维护的情况下，温州的商会开始萌芽。面对这一新生事物，温州市政府也采取了既不支持也不干预的无为策略。但随着市场经济的进一步发展，温州市场经济中的各种弊病日益突出，温州市政府认识到要规范市场的秩序、维持行业的良性竞争和健康发展，单靠政府的力量是不够的，必须培育商会的发展。温州市政府在1999年4月出台了《温州市行业协会管理办法》明确赋予行业协会16项职能<sup>①</sup>并规定行业协（商）会是“自我管理、自我服务、自我协调、自求发展”的法人团体使得行业协（商）会的发展走上了规范化道路；同时将业务主管单

此16项职能是：(1)开展对全行业基础资料的调查、搜集和整理工作，参与本行业发展规划的制定，向政府提出有关本行业发展的经济技术政策方面的建议，为企业经营决策服务；(2)对本行业新办企业申报、新产品开发和企业技术改造进行前期咨询调研，提出论证意见，为有关部门审批和登记注册提供依据；(3)建立行业自律性机制 制定行业职业道德准则、行规行约 规范行业自我管理行为，维护行业内公平竞争；(4)参与制定、修订本行业的企业产品标准、技术标准、计量标准、质量标准 组织推进行业标准的实施 开展行检、行评工作；(5)维护会员合法权益，协调会员关系；(6)推荐行业内的高新技术产品、名牌产品，组织行业技术成果的鉴定和推广应用；(7)接受物价主管部门的委托，进行行业内部价格的管理、协调、监督、指导，组织同行议价；(8)进行行业统计调查 搜集、发布行业信息；(9)开展咨询服务，提供国内外经济技术信息和市场信息；(10)组织本行业的展销会、展览会、报告会、招商等活动；(11)开展国内、国际间的行业经济技术协作和经济技术交流；(12)开展职业教育和培训；(13)发展行业公益事业；(14)指导、帮助企业改善经营管理；(15)承办政府及有关部門委托事项；(16)开展行业协会宗旨允许的其他活动。

位的职能下放到各级总商会 探索“商会管商会”业务主管单位非政府化的模式，授权其帮助行业商会组建和成长。<sup>①</sup>正是在这样的背景下，一大批基于市场和行业发展需要的民间商会成长起来，成为维持温州经济繁荣的重要因素。

温州商会的兴起使得温州政府的职能下放和职能转移成为可能，商会可以为政府服务，比如可以接受政府的委托，承担某些工商发展课题的研究，答复政府有关部门的咨询，为宏观决策做好参谋，协调管理会员间的事务。而商会一经产生，就会被政府及其部门所用，以完成自己的工作任务。它一般有两种形式：一是委托。政府及其部门将整项任务委托给商会，提供权威和财力上的支持，由商会组织专家学者与有关人员完成全部工作。例如，研究某些产业的布局与发展战略、某些决策法规的草拟及研究等等。二是协调。某些问题政府作为行政机关不宜协调仲裁，例如一些出口商品价格的协调，大多数商贸纠纷的仲裁等等。也就是说，商会可以为政府做一些政府不能做或不便做的事情。<sup>②</sup>在帮助政府方面，温州商会主要发挥了政策宣传（传达政府的各项方针、政策 比如组织会员企业学习十六大精神等）参谋（为政府制定各项政策提出各种意见，同时做好政策措施的反馈工作）参与行业规划（研究行业发展战略 协税护税、培植税源 帮助政府调查研究）、推动光彩事业和支持社会公益事业、招商引资、加强质量监督等职能。

同时，温州商会和政府之间也存在着一些紧张关系。比如，

除了政府部门外，民政部颁布的由国家授权的社团业务主管单位有共青团、妇联、残联等22家组织，工商联不在其列。

参阅陈清泰：《商会发展与制度规范》，中国经济出版社1995年版 第154页。

市总商会与经贸委之间都是工商领域行业协（商）会的主管部门。温州市总商会在历史上就作为同业公会的联合会，它在组建和发展行业商会过程中获得了合法性地位；经贸委作为政府机构，国家经贸委《关于加快培育和发展工商领域协会的若干意见》（国经贸产业[1999]1016号）明确授予经贸委为工商领域行业协会的主管单位。这就导致了总商会和经贸委在发展行业协会的过程中存在重复设会的可能。一些行业协商会认为政府应该下放的职能还没有下放，政府对其管得过多等等。这些问题都反映了温州地方政府治理中的复杂情况。

综上所述，与20世纪80年代以来的全球性政府改革运动相适应，我国的政府治理正经历着一个转型过程，在正在确立的治理体系中，行业协商会正日益成为一个重要的结构性要素。研究温州模式中的地方政府治理模式，必须考察温州的行业协商会而温州行业协商会在治理体系中作用的发挥，也正折射出我国地方政府治理的转型过程。

## 第一章

# 合法性考察 国家与社会关系 范例研究的一种路径

温州地方政府治理转型是经济、社会变迁的结果，也是国家与社会关系转型在温州的表现。在政府与企业之间存在一个不能与国家混淆、不能为国家淹没的广阔社会生活领域，既是政府治理转型的现实基础，也是政府治理转型要达致的目标。在这个意义上，我们把温州商会的兴起视作国家与社会关系转型的一个范例，并把对其合法性的考察作为这一范例研究的途径。

### 一、中国市民社会研究中的问题及其突破

国家与社会关系理论通常被简要称为市民社会理论。作为一个分析框架，它强调社会与国家相对的二元性质。“市民社会”（civil society）是一个具有悠久历史和丰富含义的术语，其源头可以追溯到古希腊城邦的政治生活，但近代意义上的市民社会概念源出于洛克的自由主义学说。通过对国家权力范围的限定以及对社会不受国家权力渗透的原则规定，市民社会理论隐含了抵御国家无所不及的政治专横的设想，从而为社会和人获得政治上的解放提供了学理引导。而市民社会理论无论在学理上还是在现实运用中存在的严重缺陷，引发了黑格尔和马克思对它的全面批判。黑格尔和马克思肯定市民社会的历史作用，否定