



行业组织发展与地方善治

浦文昌*

党的十六大，十六届三中、四中、五中全会都明确提出要发展和发挥行业协会、商会等行业组织¹（以下简称行业组织）在经济发展、社会管理中的作用。近几年来，我国的行业组织正在迅速发展，并在经济社会发展中发挥了一定的作用，但是，迄今为止我国的行业组织发展并不顺利。原因主要有三个方面：各级政府对行业组织的作用认识不足、传统政府行政体制障碍和行业组织自身素质不高。本文拟就这些问题作一粗浅的分析，并提出相应的政策建议。

（一）行业组织在地方治理中的角色和地位

对于发展行业组织的意义，我们往往较多地从它为企业提供服务、行业自律和发展行业经济的角度去研究、理解，这方面的研究已经很多。本文侧重于对行业组织在地方治理中的作用作一些分析。

如所周知，政府行政体制改革的核心是转变政府职能。通过改革，政府将向责任政府、服务政府和法治政府转型，以完善社会主义市场经济体制，提高党的执政能力，创新社会管理体制，建立和谐社会，达到社会主义市场经济体制条件下的“天下善治”。而行业组织恰恰是善治中一个极其重要的角色。

1、善治及其主要特征：

从 20 世纪 70 年代开始，西方发达国家发生了“结社革命”或“公共治理运动”，它对各国的经济发展和社会治理均发生了很大的影响。“善治”（Good governance）就是这场运动提出的新理念。胡锦涛总书记指出：要“深入研究和把握我们自己在长期实践中取得的规律性认识，借鉴国外行政管理的有益经验，拓宽视野，转变观念，创新思路，使行政管理体制改革更加富有成效”（胡锦涛，2005）。认真研究借鉴国外关于善治的理论对于推进我国的政府行政体制改革具有重要意义。

由于善治的理论体系还不很成熟，对善治的概念有各种表述。国内带有代表性的表

* 浦文昌，现任无锡比较研究咨询事务所所长，高级研究员，无锡市场协会会长。历任无锡社科所副所长、无锡市经济研究中心副总干事、副研究员，无锡市经济体制改革委员会副主任。

¹ 本文所称的行业组织是专指工商界的职业团体，其中包括由工商企业组成的行业协会、商会、行业商会、工业和商业联合会、国际商会、个私协会，以及由市场中介组织组成的各种协会等。



述为：“善治就是使公共利益最大化的社会管理过程和管理活动。善治的本质特征，就在于它是政府与公民对公共生活的共同管理，是政治国家与公民社会的一种新颖关系”，并提出了善治的6个特征（俞可平，2004）。

本文根据联合国亚太经济与社会委员会（UNESCAP）官方网站的解释，对善治的主要特征作一简介：

1) 参与（Participatory）

善治是社会公众参与社会治理的过程，它要求社区公众能直接或间接的（经过合法的中间机构或代表）参与公共治理，这是善治的基石。

2) 依法（Follows the role of law）

善治需要一个公平的法律架构并得到执行。每个政府机构、团体、公民均要依法从事。善治要尊重和保护人权特别是少数人的人权，为此必须有独立的司法和廉洁、无私的警力。

3) 透明（Transparent）

善治要求决策的制定和执行能严格遵从规则和规范，并为受政策影响的相关组织、公众及时提供充分的、容易理解的信息，使决策制定和执行的程序高度透明。

4) 共识（Consensus oriented）

在一个特定的社会或社区（一个国家或一个省、市、县、乡镇）中必然有许多角色（Role）如各种社群和组织，并有许多不同的观点。必须通过协调使众多不同利益的组织、个人就社会发展的远景目标和共同利益，以及实现该远景目标的战略、途径达成广泛的共识，成为整个社会共同的导向。

5) 公正和包容（Equitable and inclusive）

善治必须使每个社会成员都感到自己在社会中拥有公正和平等的地位，没有被主流社会所排斥的感觉。使每个人特别是弱势群体、最易受伤害的人，都有维持和改善生活的平等机会。

6) 回应（Responsive）

善治要求治理机构必须在一个合理的时间范围里，对公民的要求作出及时的和负责任的回应。

7) 效果和效率（Effect and Efficient）

善治要求决策机构和决策程序具有良好的效果和效率，在治理中要保证合理地利用各种资源，包括物质资源、社会资源、环境保护，使社会经济得到可持续发展。



8) 可问责 (Accountable)

善治需要诚信。不只政府机构，而且各私人部门和各公民社会组织均必须对社会全体民众和制度诚信负责，并为他们的决策和行动、行为负责。这必须以相应的法律和透明的规则作保障。²

图 1：善治的基本特征



以上 8 个主要特征，实际上可以概括为两个方面：从治理的过程看，善治是由政府与众多角色共同参与治理的过程，它必须由公众参与，必须依法活动，治理的决策和程序必须高度透明，治理机构必须对公民的要求作出及时的回应。这方面的特征揭示了善治的本质是“政府与公民对公共生活的共同管理，是政治国家与公民社会的一种新颖关系”。而从治理的“产出”即治理结果看，善治必须通过治理，使一定社会内（一个国家、省、市、县、乡镇）的所有公民对社会的发展前景、发展战略达成广泛的共识，所有机构、公民均具有高度的责任感和诚信度，社会生活各个方面都体现公正、包容和机会平等，社会能实现可持续发展。这些特征可以用一句话概括即“和谐社会”。所以，我们可以把善治的本质简要地定义为：善治是政府与公民对公共生活的共同管理，以实现社会的和谐发展。这里的和谐包括了政府与公民、政府与各种社群组织、经济发展与环境保护、社会各阶层之间的和谐一致。由此，我们可以进而推导出“善治” (Good Governance) 的衡量标准：从治理的过程衡量——要看决策及其执行是否有公众参与？是否依法、透明？从治理的实际结果衡量——社会是否公正？机会是否平等？社会和经济、社会和自然环境以及社会各阶层之间的关系是否和谐？显然，实现这些要求是非常困难的。正如联合国亚太经济与社会委员会所说：“善治是社会治理中一个很难完全实现的理想，目前世界上只有少数国家已经接近善治的要求”。³

² 参阅 UNESCAP/ Human Settlements: What is good governance, <http://www.unescap.org/index.htm>。

³ 同上。



另外，从公民社会的民主参与看，善治带有“协商民主”的特征。David Miller 认为当一种民主体制的决策是通过公开讨论——每个参与者能够自由表达，愿意倾听并考虑相反的观点——做出的，那么，这种民主体制就是协商的（转引自陈家刚，2004：3）。而 Maeve Cooke 认为：“协商民主”指的是为政治生活中的理性讨论提供基本空间的民主政府”（Maeve Cooke, 2000: 947-969）。可见，实现善治需要同时推进政治体制改革，以进一步完善社会主义民主。

2、行业组织在善治中的特殊地位：

既然善治是政府与公民对社会公共生活共同管理的过程，参与社会治理的角色就是多元的。政府是社会治理中起主导作用的角色，但在政府之外还有其他众多的角色。从城市看，能参与或影响城市社会公共治理决策的角色主要有三大类人群：城市精英、中产阶级和城市平民及反映其各自利益的社群组织，所有这些集合为“公民社会”，这些力量均在直接地、间接地改变着城市的面貌。

改革开放以来，我国社会结构多元化的格局已经非常明显。这主要表现在两个方面：社会阶层的分化以及各种民间组织的迅速发展。根据陆学艺等的研究，我国现阶段的社会结构可以分为 10 个阶层：即：国家社会管理者阶层、经理人员阶层、私营业主阶层、专业技术人员阶层、办事人员阶层、个体工商户阶层、商业服务人员阶层、产业工人阶层、农业劳动者阶层和城乡无业失业者阶层（陆学艺，2002：10-20）。这里既有城市精英、中产阶级，也有低收入群体。其实，除了这 10 个阶层，无论在城市还是农村，客观上还存在着一个人数虽少但对社会政治、经济、人们日常生活发生着一定影响的非正式的阶层——黑社会人员及其非正式组织。社会阶层的分化必然产生利益的分化。1990 年代中期以后的中国，经济和社会利益的分化非常明显，以致“各社会阶层之间产生了严重的等级分化甚至紧张关系”（许纪霖，2005）。

至于我国目前的民间组织，根据民政部的统计，2005 年底，全国已有民间组织 319,762 个（其中社会团体 171,150 个，民办非企业单位 147,637 个，基金会 975 个）比 1990 年增加 29.4 倍，比 2000 年增加 25%，可见其发展速度之快。⁴ 以上这些阶层和众多的民间组织都是一定的利益集团，他们之间既有共同的利益，也有各种利益矛盾，都在经济社会发展中扮演各自的角色，直接、间接地影响着地方经济社会的发展。

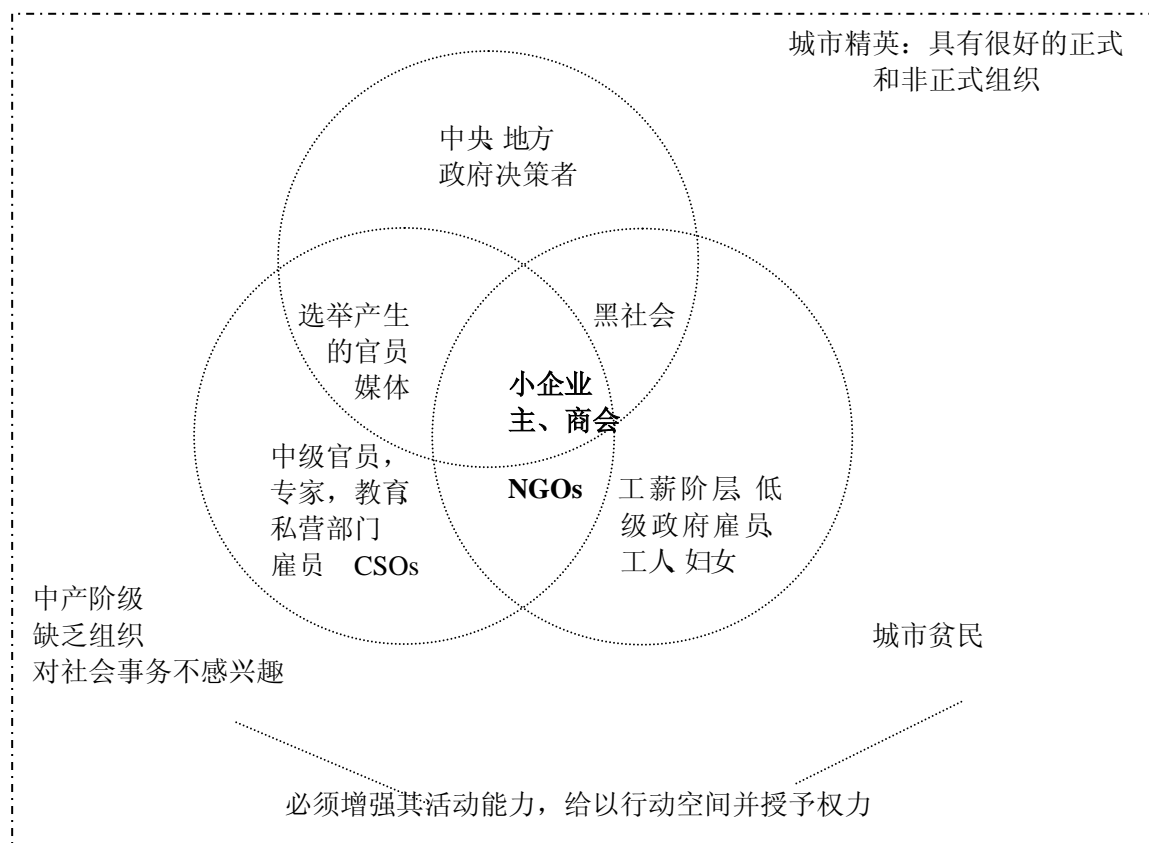
在社会主义市场经济条件下，一个地方要达到善治，就必须在党的领导下，在政府

⁴ 民政部中国民间组织网站统计数据。



的引导下充分发挥上述多种角色的作用。作为社会主义民主的理想状态，在地方的治理中，应该使上述各种不同角色的意见都得到表达和尊重，地方善治的制度安排，就是使社会成员之间的各种利益矛盾能达成妥协的法定程序，以便实现社会和谐。“在多元社会中，不可能自然而然地得到完全一致的政治共识，只有通过民主的磋商和妥协才能达成某种程度的共识”（杨礼银、朱松峰，2005）。在市场经济条件下，多元化的社会中，政府仍然是有力的，但不应该也不可能包办一切。正如吴敬琏教授所指出的：建设和谐社会“最好的办法是研究清楚社会矛盾以后，找到化解这个矛盾所需要的一些制度安排，然后让制度起作用，使这些矛盾得到化解”。“要实事求是地承认市场经济社会是利益多元化的，而且各种社群之间的利益是有矛盾的。对于这种利益多元化的格局，最好的办法还是要让各种社群都能公开地表达他们的诉求，表达他们的利益，而党和政府则处于超脱的地位，作一些制度安排，使得这些矛盾能够通过一个正常的程序得到解决和化解”。如果发生了争议，政府就能站在一个很超脱的地位来解决争议，使大家都觉得它是公正的，是照顾了各方利益的，特别是照顾了全体人民的长远利益的。否则，政府就会疲于奔命（吴敬琏，2006）。

图 2：善治理论中的城市角色⁵



⁵ 原图摘自 UNESCAP/ Human Settlements : What is good governance, 在翻译时作者作了删节。



在地方治理的参与角色中，商会、行业协会等行业组织具有特别重要的地位和作用，其某些特殊地位和作用是其他一些社会团体、民间组织所不能比拟的：

1) 特殊的社会地位。

行业组织本身虽然是相对独立于企业和政府的 NGO 组织⁶，属于“第三部门”，但是它的基础是各类工商企业。如所周知，各类工商企业是一个城市的经济基础，也是和谐社会的物质基础，其兴衰存亡决定着城市发展的命运。而行业组织的领导层则是工商界同时也是整个社会的精英，他们属于城市中的强势阶层，他们的利益倾向、政治倾向、社会诉求往往会影响到众多中产阶级和社会平民的利益。

2) 行业利益的代表及协调者。

无论是英美模式或大陆模式的行业组织，都是特定行业共同利益的代表者。在一个健全的行业组织中，由于它有成员单位确认的章程、行规行约，它对本组织的成员单位具有很强的自律性约束力，从而它能够代表行业内所有成员单位与政府和其他相关组织达成协调决议，并付诸实施。

3) 部分社会公共服务的提供者。

狭义的行业组织公共服务指他们为会员单位提供的公共服务，诸如提供信息、帮助培训、举办会展、拓展市场、认证维权、协调纠纷等。广义的公共服务指行业组织从事的社会公益事业设施建设、扶贫捐赠、慈善服务等活动，如目前工商联所开展的“希望工程”、“光彩事业”等。所有这些都对社会的物质、精神和政治文明建设做出重要贡献。

4) 市场秩序的维护者。

行业组织是市场竞争的产物。早期的基尔特 Guild 就是在激烈的市场竞争中为了维护同行市场秩序而产生的，但它具有封建性、封闭性。现代的行业组织建立在现代市场经济、现代法制的基础上，通过行业自律和行业内部的协调，就能更好地维护同行业的竞争秩序，并同时协调与其他行业的竞争关系，使整个现代市场体系有序运行。

5) 社会资源的整合者。

发达国家行业组织的运作表明，行业组织对本行业内企业结构、产品结构、技术结构、劳动力结构、原材料结构的调整都发挥着重要作用，法国的工商会组织还具有“国土整治”功能。这说明，如果有一个完善的行业组织体系，将有利于合理配置、利用各种资源，有利于国家对经济的宏观调控。

综上所述，在市场经济体制和利益多元化的条件下，行业组织在社会治理中扮演着

⁶ 也有学者不同意将商会列入 NGO，因为一些商会如大陆模式的工商会承担着政府职能。



重要角色，是社会治理的重要力量。在城市（地区）以及农村的治理中必须充分发挥行业组织的积极作用，没有他们的积极参与，要达到一个城市（地区）的善治是不可能奏效的。

（二）推进政府体制改革，发挥行业组织在地方善治中的作用

1、现阶段行业组织的困境

改革开放以来特别是近十多年来，我国的行业组织已经得到迅速发展，但是其实际的运作情况令人堪忧。从目前情况看，除了那些体制内生成的全国性的行业组织如挂在国资委、国家发改委、商务部的带中国称号的大协会境况较好外，大多数行业组织特别是地方的行业组织均处于困境之中。从无锡的情况看，现有在民政局登记的 150 多个行业组织中，活动较正常，能发挥一定功能的仅占 30% 左右，即使这些较好的行业组织实际上也困难重重。一般认为体制内生成的行业组织境况肯定好于体制外行业组织，其实情况完全不是这样。在无锡，那些曾被称为“二政府”的行业协会中，除了极少数挂靠于“强力”部门⁷，拥有政府授权的行业组织外，大多数也处于难以维持的格局。至于工商联系系统的行业商会组织，由于管理体制上的原因，取得社团法人地位的仅占总数的 1/3。尽管这些商会具有“草根”、民办性质，但是许多行业商会同样缺乏活力和凝聚力。从地方行业组织的现状看，面临的主要问题是：

1) 独立性不强。原有行业协会政会不分，无独立性可言。虽然近几年来推进政会分开的改革，但由于传统观念的影响以及人事、财力等原因，行业组织仍然依赖于政府部门，难以独立地开展活动。⁸

2) 职能虚化。在目前的行政管理体制下，行业组织很难代表行业的利益向政府提出诉求，即使提出了也很少得到政府的重视；由于目前政府掌握着主要生产要素资源，拥有绝对权力，仍然无所不管，直接干预微观经济活动，企业包括民营企业有事一般直接找政府，很少找行业组织。事实上绝大多数行业组织也难以帮助企业解决困难，所以行业组织的不少职能实际是虚化的。

3) 财务困难。由于行业组织缺乏独立性，以及其职能的虚化，行业组织很难收取

⁷ 指具有行政执法权力的部门。

⁸ 据沈恒超等对广东省省级行业协会的调查，广东省级 112 个行业协会中有 103 个是政府倡议成立的，有的行业协会与政府部门的一个职能处室或事业单位一套人马，两个牌子。有 86 个行业协会的领导由业务主管单位或主要企业决定。392 名专职工作人员中有 303 名人事属于业务主管单位或某个发起单位，其自主性受到很大限制。（王名，2004）。



足额的会费，更难得到服务收入，造成严重的财政危机。

4) 人才不足。由于绝大多数地方行业组织缺乏财力支撑，根本无法聘用专业人才从事日常工作，而只能聘用一些离退休人员看守门面。

5) 合法性危机。这主要存在于目前的行业商会中，由于法律上的障碍，目前仍有60%左右的行业商会不能登记为社团法人，束缚了商会的正常活动范围。

6) 凝聚力不强。由于以上各项原因，导致目前大多数行业组织特别是地方行业组织均缺乏凝聚力，有的甚至徒有虚名，流于形式。

鉴于以上状况，我国现阶段的行业组织实际上很难在社会治理中发挥积极作用，即使有也微不足道。

2、通过行政管理体制改革，为行业组织发挥其功能、参与社会治理创造条件

产生以上行业组织困境的原因是多方面的。从行业组织自身看主要是治理结构不健全，会员的认同感差，运作不规范，服务不到位。但更重要的是由于目前传统行政管理体制的障碍，所以，要加快发展行业组织并全面发挥其在经济发展、社会善治中的作用就必须从改革行政管理体制入手，为行业组织发挥功能提供良好的体制环境。

1) 努力提高各级政府主要领导对发挥行业组织重要性的认识。

现实表明，哪些地方的党政主要领导重视这方面的工作，哪里的行业组织发展就快一些，其功能发挥就好一些。如南通的启东、如皋两市党政主要领导亲自过问行业组织工作，并下达专门的文件，那里的行业组织就得到快速发展，可惜这样的地方政府不多见。反之，好多地方政府虽然也讲大力发展行业组织，但很少有实际行动，这些地方的行业组织就很难发展起来。为此，建议从中央开始，通过培训、发布专门文件，使各级党政领导充分认识大力发展行业组织并充分发挥其应有功能，是完善市场经济体制、促进经济社会发展、完善社会主义民主、建设和谐社会的战略性举措，必须作为推进政府行政体制改革的一项重要任务抓紧、抓实、抓好。

2) 切实转变政府职能并落到实处。

加快转变政府职能，把政府不应管、管不了、管不好的职能交给企业和社会组织去管已经形成社会共识，然而实际上进展甚微。由于中央并没有拿出具体的改革思路，地方无所适从。所以目前各级政府的行政管理基本上还是实行传统的管理方式，继续管着那些不应管、管不了、管不好的职能，从而使行业组织没有现实的活动空间。这种局面



不改变，行业组织是很难健康发展、很难在社会治理中发挥作用的。

胡锦涛总书记指出：“行政管理体制改革是一项政治性和政策性都很强的工作，必须在党的领导下，从国情出发，从经济社会发展的要求出发，从人民群众的愿望出发，积极稳妥地推进”（胡锦涛，2005）。可见，行政体制的改革在地方是很难单独推进的，地方政府可以在某些方面进行创新探索，但不可能单独作大幅度的改革。所以，应该由中央通过试点，提出一个改革的基本思路和框架，其核心是明确界定政府的具体职能、政府组成架构，政府与公民社会的关系、政府的考核内容和标准。比如中央已经明确政府的行政管理职能是经济调节、市场监管、社会管理、公共服务。但是这四个方面职能的内涵仍然有待于清晰地界定。因为这些职能中有些方面是和行业组织、社会中介机构的功能相交叉的。现在许多地方政府都通过政府组团，直接带领企业到国内外招商引资，帮助企业协调资金融通，甚至为一些企业进行融资担保，有的地方还以财政经费由政府选送民营企业主到高校培训等。美其名曰“公共服务”，其实完全是错位、越位。所以，必须清晰地界定所谓服务型政府的“服务”内涵是什么，明确政府服务和行业组织服务的区别，决不能再继续包办行业组织的服务职能。

根据市场经济体制的客观要求，政府的经济调节应该主要运用税收、利率、汇率、价格调控、产业政策指导等经济手段，而较少使用行政手段调节经济运行，调节的重点是总供给与总需求的相对平衡。决不能继续政企不分，由各级政府直接、间接地向企业下达经济指标。同时应该相应取消对下级政府 GDP 等主要经济指标的考核，代之以社会公共治理状况为主的考核。政府的市场监管应该以法律、法规及司法部门为主，适当辅之于精干的专业行政执法机构的行政稽查、执法，其中包括对公众企业（如上市公司等）的严格监管，以保证市场有序运行。对涉及国计民生的垄断性企业（如石油、电力、邮政电信、自来水、公共交通）的成本要严密监管和稽查，以防止这些垄断企业侵害社会公众的利益。政府的社会管理应主要从事社会治安、社区建设、救灾防灾、民政管理等事务；政府的社会服务主要是通过基础设施建设、公共事业建设、科学文化教育事业的建设、社会福利事业建设、社会保障体系建设，为投资主体提供良好的投资环境，为公民提供良好的生活环境。除此以外的其他经济和社会管理职能都交给企业、行业组织、社会中介组织，以及各种非政府组织、非盈利组织去运作。只有这样才能有真正的有限政府、责任政府、服务政府和法治政府，才能真正发挥行业组织在社会治理中的作用。

3) 改革行业组织监管体制。



确立行业组织的自治地位是发挥其功能，特别是发挥其参与社会治理功能的前提条件。目前行业组织缺乏独立自主性主要是由现行的社团监管体制造成的。现在的双重监管体制有利于实现社会稳定，它是防止出现反政府政治性组织的有效屏障。但是对工商业界的行业组织来说则完全没有这个必要。工商界行业组织不是政治性团体，而是业界自愿组成的为行业经济发展服务的自治、自律性组织，它有业界的经济利益诉求，但没有否定四项基本原则的动机。所以应该将工商界的行业组织与其他社会团体区分开来，尤其要与政治团体区分开来。台湾的做法值得借鉴：台湾的《人民团体法》将人民团体区分为“职业团体”（指工商企业团体、自由职业团体）、“社会团体”（指学会、研究会等社会组织）、“政治团体”（指政党等组织）并相应制定“职业团体法”、“社会团体法”、“政治团体法”，提出不同的登记、监管办法。台湾当局将工商业的行业组织列入职业团体，适用职业团体法，并进而设立工业团体法、商业团体法（浦文昌，2006）。我们认为，为了适应工商行业组织的特点，应该单独设立工商行业组织的登记管理办法，或在现有社会团体登记管理条例中单列适合其特点的登记管理条款。对于工商行业组织应该取消必须“挂靠”行政主管部门的规定，使之成为没有挂靠主管部门的、无上级的、真正独立自主运作的业界自治组织。事实上，随着政府机构改革的深入，这种“挂靠体制”已经完全不切合实际，以致出现有些行业组织挂靠到国资委这样不伦不类的怪现象。

4) 理顺行业组织之间关系，构建统一的行业组织体系。

要充分发挥行业组织在经济社会发展和社会治理中的功能，就必须健全、规范行业组织组织体系。目前我国的行业组织存在着四大系统，客观上存在着诸多矛盾，比较突出的是挂靠于政府系统的行业组织与工商联系统的民间行业商会的矛盾，加上社团登记管理条例的制约，极大地制约了民间商会的发展及其功能的发挥。我国四大商会系统的存在是历史造成的，有其历史的合理性。但是经过近 30 年的改革开放，这种格局明显与市场经济体制不相适应，必须进行调整与整合。建议中央在调查研究的基础上，从全国性的行业组织入手，提出调整和整合的方针、政策和具体方案，对于完全官办的组织应该进行政会彻底分开的改革，甚至可以加以撤销或与其他商会组织合并，比如个私协会就可以并入工商联，按行业商会进行重组。要放开对行业商会的限制，在行业协会、行业商会之间也可以进行资源重组，对于行业相似、会员重叠的行业协会和行业商会，可以将劣势的行业协会并入行业商会，也可以把劣势的行业商会并入行业协会。在此基础上，所有行业组织均作为团体会员加入各级工商联（总商会）。同时工商联自身也必须进行改革，使之成为真正意义上的总商会。抑或将各种行业协会、行业商会、同业公



会按照工业、商业划分，组成省、市、县各级工业联合会、商业联合会，直至在全国组成全国工业总会、商业总会。通过这种重组可以迅速提高行业组织在行业中的代表性，形成全国统一的商会、行业组织体系，从而为充分发挥其功能，为代表整个工商界的利益、行业的利益，为参与社会治理奠定基础。

（三）构建政府和行业组织合作互动的制度和机制

1、建立政府和行业组织互动制度的必要性

1) 发挥行业组织的利益代表功能以及实行与政府的互动是新兴阶层的迫切要求。

随着多种经济成分的发展，社会阶层的分化，以民营企业家、管理技术人员为代表的新社会阶层已经迅速崛起，他们的利益诉求也愈来愈强烈。比如他们要求放开基础设施产业的准入门槛、要求和国企一样平等享受同等政策待遇的呼声非常强烈。另外，随着民众公民意识的提高，民众参与公共事务也是必然趋势。据中国社科院新闻与传播研究所传媒调查中心在北京、上海、广州、沈阳和成都进行的 2005 年社会意识调查发现，市民在应该参加的社区活动中选择“关注社区工作”、“参加选举”、“了解社区公共事务”的比例分别达到 47.4%、44.0%、43.6%（汝信、陆学艺，2005：70）。

根据我国宪法，公民参与国家民主管理的制度安排是两个途径：一是人民代表大会制度，公民通过选举人大代表参与国家和各级地方政府的决策。二是共产党领导下的多党合作和政治协商制度，通过与各民主党派、无党派人士和工商联等代表人士，就国家和地方的大政方针、重大事务以及群众生活、统一战线内部关系等问题进行政治协商，使党和国家的决策民主化、科学化。所以，新的社会阶层往往具有参加政协、人大的强烈要求，以便通过这一制度安排实现参政议政，表达自己利益诉求的愿望。然而我国各级人大实行的是代表制，政协实行的是政党代表和界别代表，由于代表名额和选举程序的限制，无论是人大还是政协均不可能无限制地吸纳新社会阶层更多的代表人士。而且人大、政协均为年会制，尽管有其常设机构处理会议提案，接受来访，但还是很难及时回应新社会阶层特别是工商界的各种利益诉求。而建立政府与行业组织之间的互动制度，就能弥补这一不足。由于行业组织在较大程度上能发挥新社会阶层的利益代表功能，通过政府与行业组织之间的互动，引导行业组织参与社会治理，将能较好地满足新兴阶层强烈的利益表达要求。



2) 行业组织参与社会治理必须有一定的制度安排。

在博弈论看来，“制度是社会的博弈规则，或更严格地说，是人类设计的制约人们相互行为的约束条件……用经济学的术语说，制度定义和限制了个人的决策集合”（诺斯，1990：3-4）⁹，著名经济学家青木昌彦则将制度定义为“关于博弈重复进行的主要方式的共有信念的自我维持系统”（青木昌彦，2001：11）。多种角色参与社会治理本质上说就是一个博弈的过程，为使这种多种角色的民主参与管理能重复、稳定进行，就必须在共有信念的基础上制定一定的规则，包括正式的和非正式的规则，以形成一套完整的制度。邓小平也指出：“制度问题更带根本性、全局性、稳定性和长期性”（邓小平，1994：333）。在这里我们不打算深入讨论对制度的定义，只是强调：没有一定的制度安排即一系列的规则限定作保证，行业组织开展与政府之间的互动和参与社会治理只能是一句空话。

在这方面，日本政府有一套确保多种角色参与政府经济决策的制度安排。如日本经济产业省的经济政策形成就包括政府内部和外部两个协调过程。内部协调过程指：一项经济政策常由经济产业省的某个专业局（如制造产业局）提出，经过其综合局（如经济政策局）协调，然后由经济产业省与财务省等相关省进行协调。外部协调指经济产业省有一个半官方的“审议会”机构，它通过各种审议会、研究会、调查会的组织形式，组织企业界领袖、商会领袖、著名学者、大学教授等代表各种利益阶层的人士进行讨论、磋商，求得对政策的共识。此外，经济产业省还直接与有关民间组织（如商会、协会、经团联等各种团体）、大企业、大银行等进行磋商、协调。只有经过这两个协调后，才由经济产业省报内阁、议会批准。由于有“审议会”¹⁰这个政府与其它民间组织和各阶层利益代表者的“互动平台”，就能通过该平台，开展政府与社会各阶层代表之间，社会各阶层利益代表者之间的相互磋商、说服与反说服等过程，以求得各阶层利益的平衡。由于参与协调各方均是决策的参与者并已通过协商达到利益均衡，所以，一旦某个产业政策最后由内阁报议会批准，它就能得到全面的贯彻落实，这就是日本产业政策能获得成功的关键。

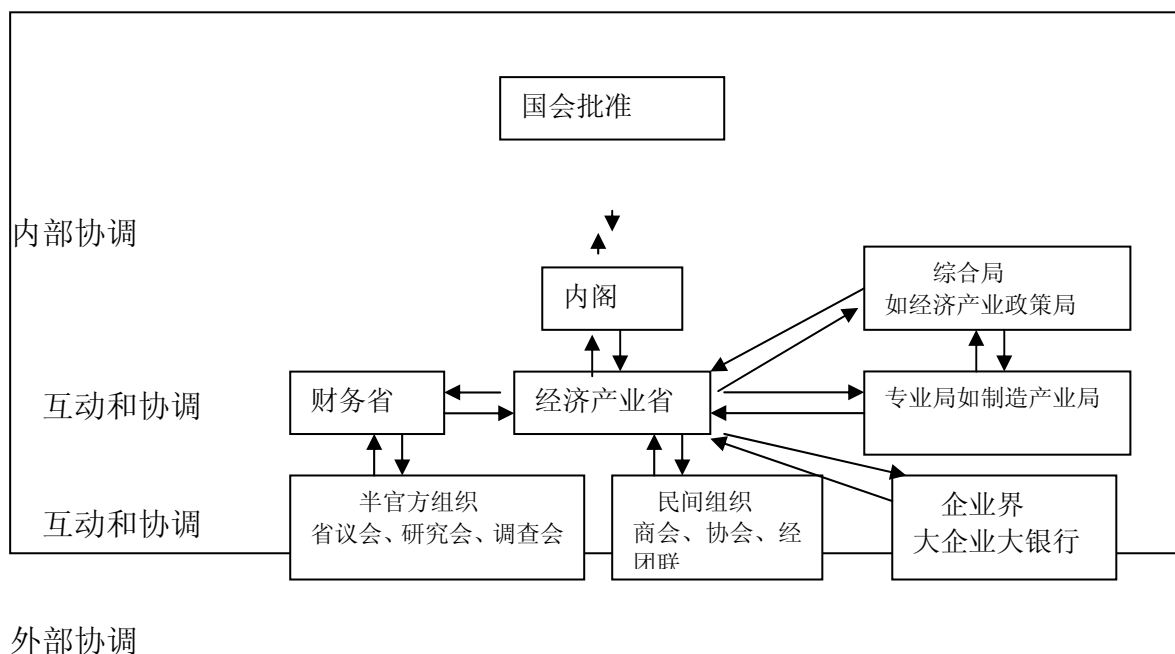
在市场经济条件下，政府经济政策的科学性并不决定于应用数学模式推演，而决定

⁹ 中文译文转引自青木昌彦（2001：6）。

¹⁰ 日本经济产业省有产业结构审议会、消费者审议会、计量行政审议会、化学物质审议会、工业所有权审议会、中小企业政策审议会、独立行政法人审议会等10多个审议会。每个审议会下面还有许多分科会或部会，如“产业结构审议会”下就有地域经济、产业技术、车辆竞技、传统工业、贸易经济协力、航空宇宙、纤维产业、信息产业、知识产权、环境保护、消费经济、NPO、基本政策等18个分科会（部会）。在经济产业省的经济政策局、通商政策局、贸易经济协力局、产业技术环境局、商务情报政策局、中小企业厅、原子能安全保卫等局下面都有一些研究会或调查会，如综合资源调查会。

于其现实适应性，而这种适应性则主要体现为，经由各利益阶层之间进行博弈后达到的相对利益均衡。我国许多产业政策之所以没有达到预期效果，根本原因就在于缺乏上述各利益阶层之间的博弈、协调过程和由此产生的利益均衡。如果我们把日本和我国产业政策的制定和执行作一简要对比，就不难发现：在日本制定一个产业政策，由于必须经过多方参与协商。取得各方利益平衡，制定政策的过程相当长，但一旦制定出来就能得到全面贯彻；而在我国，由于制定产业政策并不需要经过多方参与协商，而只需由政府决策，所以制定新的产业政策并不需要很长时间，但很难得以全面贯彻落实。

图 3、日本经济产业省政策制定过程示意图



2、建立政府和行业组织之间互动及行业组织参与社会治理的制度的初步构想

由于历史的原因和政治改革的相对滞后，迄今为止，我国还没有形成政府与行业组织之间互动、行业组织有序参与社会治理的实践和制度，所以必须通过借鉴国外经验并结合我国实际加以创新。在这方面，日本的经验可能更适合于我国借鉴。这里主要借鉴日本的经验，结合我国国情，提出一些粗浅的想法，以引起理论界和业界的深入讨论。



1) 明确政府与行业组织在经济管理和社会公共治理中的关系。

在计划经济高度集中的命令控制型经济体制以及垂直单向控制型社会管理体制下，任何单位均是整个行政体制的一个组成部件，政府与社群组织之间是命令和执行命令的关系，不可能有互动的可能性（浦文昌等，2003：77-87）。在社会主义市场经济条件下，应该将政府履行国家政权的功能与履行经济调节、社会公共治理的功能相区别。就前者来说如军事、外交、执法、平暴等职能均属于国家政权即政治国家的范畴，必须建立政府的绝对权威。而后者则是社会公共管理，必须允许公众参与，政府与公民，政府与行业组织等社群组织之间，应该是平等的公私合作的伙伴关系。如果不确认这种关系并相应树立“政府与公民对公共生活进行共同管理”的理念，就不可能形成政府与公民、行业组织等各种社群组织即公民社会的互动关系。

2) 明确政府和行业组织互动的主要内容。

政府与行业组织互动主要应包括两方面内容：

一是经济调节互动。凡是政府的重大经济政策、产业政策、涉及整个工商业或某个相关行业的重大经济决策，都应该征求代表各行业的总商会或有关行业组织的意见，商会和行业组织应该就工商界的总体利益要求、行业利益的要求、产业发展导向等向政府提出咨询意见，通过政府与商会和行业组织的研究磋商，在形成共识后，政府和商会、行业组织协力推进经济的健康发展。

二是社会公共管理互动。

凡是政府做出可能对全社会投资环境、公民生活环境产生重大影响的公共决策，必须征求商会和行业组织的意见，而商会和行业组织也必须积极参与社会公共管理，并积极协助政府推进社会公共事业的建设，提供一定的公共产品，为和谐社会做出应有的贡献。

3) 建立政府与行业组织互动的“平台”。

①经济调节的互动平台。

在全国，可以在国家发展和改革委员会下面，在地方可以在发改委或经贸委下面建立若干个咨询委员会（或称论坛）。如可以设立工业结构、商业结构、产业政策咨询委员会，也可按照大类行业如机械、化工、轻工、纺织、医药、电子、IT产业等咨询委员会或论坛。这些委员会（论坛）的成员由商会、行业协会（行业商会）的代表、大企业的代表、专家学者的和工会组织的代表组成。在举行会议（论坛）之前，与会的代表必须征求各地、各行业协会的意见，通过官（政府官员）、产（行业组织代表）、企（特大

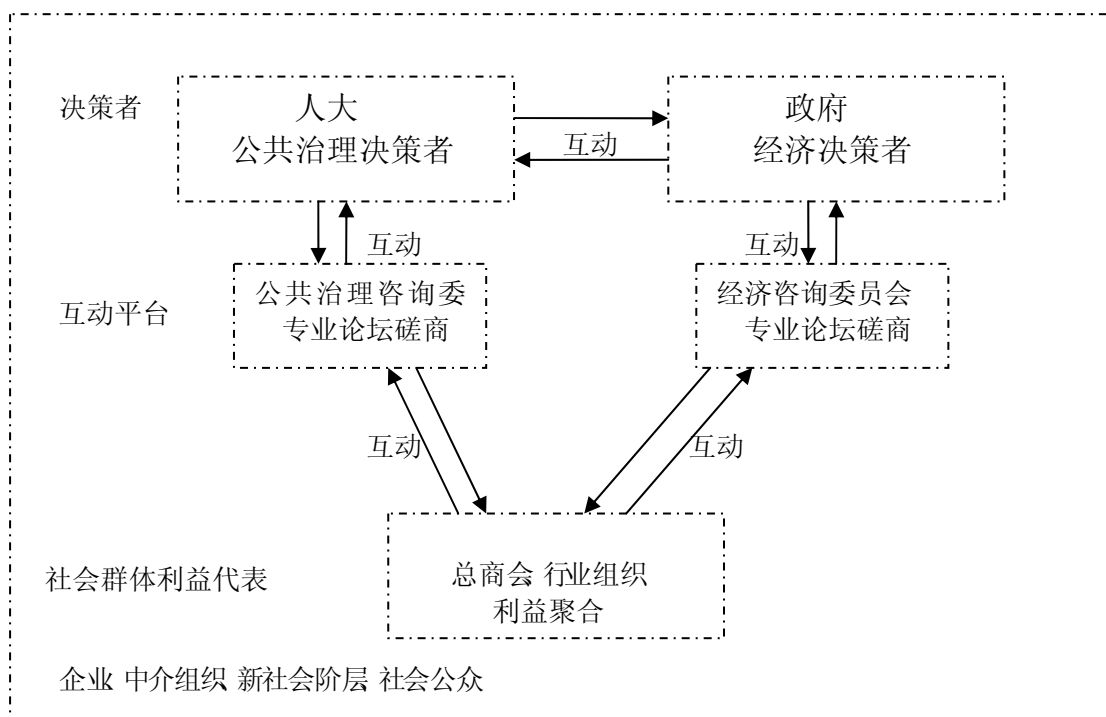


型企业)、学(专家学者)之间的充分讨论、协商,使政府的经济决策民主化、科学化,使政府的经济政策更为成熟可行、更有利于贯彻执行。这种做法在日本已经非常成熟,也非常有成效,完全可以在我国进行开创性的实验。这样做也许可以进一步完善我国宏观调控的机制。

②社会公共治理的互动平台

这方面可以借鉴美国地方政府的经验。据高新军在美国的调查,许多美国地方政府的市政会议下面均设有许多由志愿者组织成的委员会,由这些委员会提出咨询意见供市政理事会决策。在美国帕斯克里蒂斯的市政理事会下,设有 52 个专门的理事会、委员会,共有 500 多名市民作为志愿者在这些委员会中提供咨询服务(高新军, 2005: 7)。建议将政府公共治理决策权交给人大。在地方各级人大建立地方公共治理咨询委员会,下设若干个专业论坛,如城市规划、公共交通、自然保护、历史文物、医疗卫生、垃圾处理、公园建设、老年人生活、残疾人帮助等。凡是涉及社会公共管理的重大决策,应该先听取这些专门论坛的咨询意见,然后提交人大决策,并交政府执行实施。这些咨询委员会的组成同样可以由商会行业组织的代表、大企业的代表、市民代表、专家学者等组成。可以设想,在这些委员会就某些决策进行讨论时,由于有不同利益群体代表的参加,必然会产生争论,甚至产生激烈的辩论,但正是因为有这些民主的协商,才能达成各种利益的均衡,使公共治理达到善治的目的。

图 4: 政府与行业组织的互动



4) 加强行业组织的自身建设，为全面发挥其功能参与社会治理奠定基础。

从我国目前行业组织的现状看，还很难真正与政府之间进行互动，参与社会的公共治理。主要原因在于：

体制内生成的行业组织由于大多由政府自上而下组建，对政府有很大的依赖性，明显缺乏独立性，并缺乏代表性；而新兴的民间商会虽然具有鲜明的民间性，独立性较强，但由于受到民间组织管理体制的障碍，行业的覆盖面不宽，还比较弱小，同样也缺乏代表性。另外，无论是体制内还是体制外的行业组织其内部治理结构均很不完善。

根据目前状况，在现阶段，多数行业组织并不具备承接政府转移职能的条件。在行业组织自身治理不健全，特别是没有专门的行业组织法规、社会监管体系不健全的条件下，由行业组织承接政府转移的相关职能，同样会产生权力寻租的现象，事实上在少数承接政府行业管理职能的行业组织中，无论是体制内的行业协会，还是纯民间商会均已经出现公器私用的现象。所以，为了全面发挥行业组织的功能，引导行业组织参与社会治理，必须通过改革、培育，切实加强行业组织自身建设。其核心：一是要通过改革，使行业组织成为真正意义上的民间自治组织，在业内具有广泛的代表性，确实能代表业内的整体利益；二是要强化行业组织的诚信自律机制建设，使行业组织具有在业内切实贯彻与政府、与社会达成的契约、协议的能力；三是要使行业组织有规范的、完善的治理结构，确保行业组织规范运作，有效防止行业组织为少数大企业，甚至为少数人把持，



牟取私利。而所有这一切均需要专门的法规（如商会法），以及相应的社会监管、执法机构加以监督和制约。

总之，政府转换职能，行业组织全面发挥功能并参与社会治理将是一个较长的过程，政府转换职能的进程必须要与行业组织自身的发育、完善、规范相适应。

【参考文献】

- 陈家刚（选编）：《协商民主》，上海：三联书店出版，2004
- 邓小平：《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994
- Elizabeth Meehan, *From Government to Governance, Civic Participation and New Politics?* Queen's University Belfast, 2003.
- Gabor Soos, *Indicators of local democratic governance project-Concepts and. Hypothesis*, Tocqueville Research Centre, Budapest, 2001.
- 高新军：《美国地方政府治理—案例调查与制度分析》，西安：西北大学出版社，2005
- 洪涛：《行业协会运作与发展》，北京：中国物资出版社，2005
- 胡锦涛：《在中共中央政治局第27次集体学习会上的讲话》，新华社2005年11月21日电讯
- 贾西津等（著）：《转型时期的行业协会—角色功能与管理体制》，北京：社会科学文献出版社，2004
- 李铁映：《论民主》，北京：人民出版社中国社会科学出版社，2001
- 陆学艺（主编）：《当代中国社会阶层研究报告》，北京：社会科学文献出版社，2002
- Maeve Cooke, "Five Arguments for Deliberative Democracy", *Political Studies*, 2000.Vol 48.
- North, D, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, U.K, and N.Y,; Cambridge University Press, 1990.
- 浦文昌：“台湾地区工商会法律环境比较研究”，载吴敬琏 江平（主编）：《规范评论》第3卷第1辑，北京：中国政法大学出版社，2006
- 浦文昌等（著）：《市场经济与民间商会》，北京：中央编译局出版社，2003
- 青木昌彦：《比较制度分析》，上海：上海远东出版社，2001
- 日本经济产业省官方网站：<http://www.meti.go.jp/index.html>。
- 汝信 陆学艺等（主编）：《蓝皮书，2006年：中国社会形势分析与预测》，北京：社会科学文献出版社，2005
- 王名（主编）：《中国非政府公共部门》，北京：清华大学出版社，2004
- 王名 刘国翰等：《中国社团改革—从政府选择到社会选择》，北京：社会科学文献出版社，2001
- 吴波：《现阶段中国社会阶级阶层分析》，北京：清华大学出版社，2004
- 吴敬琏：“建设民间商会”序，载《建设民间商会》，西安：西北大学出版社，2006
- 许纪霖：“启蒙的自我瓦解”，载《二十一世纪》2005年4月号



杨礼银 朱松峰：《多元社会中的政治共识》，载《天府新论》2005 年第三期

俞可平：“治理和善治引论”，载 <http://www.tecn.cn/data/detail.php?id=3039>，2004