
商会与镇政府的关系

高新军

我是从事地方政府治理研究的。想从地方政府治理的角度来谈谈地方商会的研究问题。

地方商会的研究大概可以分为两个范畴：一个是对地方商会内部治理结构的研究。对于这个问题，浦文昌同志的文章做了很好的研究和论证。我同意他的观点，即地方商会组织的治理结构必须按照公司治理结构的思路去考虑，这样才能与市场经济体制有机地结合起来。

另一个是地方商会和地方政府的关系。这也是地方商会发展的重要外部因素之一。他们的关系可以这样来表述：即如果地方政府的民主治理没有进展，则地方商会的发展是要受到很大限制；反过来地方商会的每一点进步，也会有利地促进地方政府的改革和创新。

在这里我们可以具体分析一下。

我国是典型的“党-国体制”国家，党在地方政治生活中占据着主导地位。在这种情况下，地方政府治理明显地受到党内生活是否民主的重大影响。这就是我们常说的“党内民主和人民民主的关系”，即我们不可能在一个党内缺乏民主的地方政府那里，求得人民民主的良好发展。

同样，地方政府与地方商会的关系是十分密切的。那么，在地方政府大的治理框架没有根本改变的时候，尤其是我们自上而下的干部管理体制没有根本改变的时候，要想求得地方商会的发展难度也很大。但是，以上所说只是问题的一个方面，因为如果把这种看法绝对化，就很可能得出基层商会的发展无所作为的结论，这是与事实不相符合的。

实际上，我国的政治和经济体制从一开始就不是完全僵死的。而且经过了20多年的改革开放，地方政府也发生了巨大的变化。我认为，到目前为止，我国地方政府的最大变化就是他们在发展经济上与人民取得了基本的一致。只要能够发展经济，就是适当地扩大一些当地的民主成分，是可以得到允许的。正是在这一点上，地方商会取得了自己的地位和发展的空间。也就是说，这个时候的地方商会发展分担了政府的一部分任务和责任，促进了地方经济的繁荣，规范了行业行为，成为了地方政府联系各种经济组织的桥梁和纽带。

但是，地方商会的这些作用只是其全部功能的一部分，而且是地方政府比较容易接受的部分。那么，另外一部分对于地方政府来说，就有点痛苦了。这就是对地方政府的监督。可以说，如果没有社会监督作用的话，任何地方政府都不可能使自己自动成为一个负责任、讲信用的政府。这是因为我国的改革和开放已经使利益多元化了。这种多元化不仅表现为社会上存在多种经济成分，而且更重要的是各级地方政府及其部门都有了自己的政治利益和经济利益。如果上级的改革措施不符合自己的利益，那么在执行上就会出现扭曲。地方商会的发展至少给了各种经济组织一种监督地方政府的手段，即使这还是一种不算太硬的手段。

从这种观点来看，地方商会的发展实际上起了一种矫正地方政府行为的作用。它为地方政府自己的利益设定了一个界限：即地方政府维护其自身的政治和经济利益，不能以损害地方经济组织的利益为代价。而且，越是经济发达地区，这种地方经济组织对地方政府的矫正作用就越大，边界就越硬，地方政府超越边界所付出的成本就越高。因为，地方政府是不可能去冒损害经济发展的风险的，

之所以如此，因为发展经济是我们的基本国策，也是上级考核地方政府的主要依据，也是地方政府官员的主要政绩所在。

那么，是不是所有的政府行为都能够为商会所矫正呢？不是的。在政府与商会的博弈中，中央和省一级的政府，由于与各地的经济发展有相当的距离感，所以，当商会的组织结构在这些层级要求变动时，会遇到很大的阻力。相比之下，地方政府由于与当地的经济的发展有较多的联系，则对于地方商会的发展采取较为宽松的政策。地方商会对地方政府行为的矫正作用也会更有效果。这恰恰是我国基层民间组织发展的突破口。

如果我以上的分析是有根据的，那么地方政府治理的制度变迁的轨迹就可以看作：在大力发展经济的一致前提下，地方商会的发展取得了自己的地位和发展空间，同时，也就产生了对地方政府的监督。这种监督和促进经济发展的作用有一个发展的过程，同时，地方政府在接受监督和适应与地方商会取得平等合作关系上，也有一个适应过程。在地方政府和地方商会的相互作用的过程中，地方党的组织也会发生相应的变化。如果这个过程发展顺利，则我们就会看到由于地方商会的作用所产生的积极结果。

作者为中央编译局研究员。