

“嵌入式自治”： 国家—地方互嵌关系下的地方治理

何 艳 玲

[摘 要] 在政治、经济环境发生深刻变化的背景下,许多国家开始强调地方化行动,并掀起一轮地方治理运动。于是,地方政府在治理过程中的决定性和优势得到重视,而国家环境对地方的影响却开始被忽略。“嵌入式自治”认为,根据这一逻辑制定的地方自治路线,将导致不均衡发展和加剧地方不平等。在嵌入式自治中,国家与地方是一种“国家嵌入”与“地方反嵌”的互嵌关系。国家与地方,任何一方的力量过于强大,都不足以维持均衡的发展局面。嵌入式自治使中央—地方关系从官僚等级走向沟通合作,实现正和博弈。

[关键词] 嵌入式自治;地方治理;国家嵌入;地方反嵌

[中图分类号] D01 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)04-0495-07

在地方治理过程中,国家与地方到底应该构建一种怎样的关系?早在 1985 年,Gottdiener 就指出,深入了解一个民族国家的政治、经济和社会发展环境对在次国家(Sub-Nation)、地区、都市水平上解释空间发展模式的变化至关重要。1995 年,Evans 通过研究一些发展导向型国家(如韩国)能成功发展信息技术产业,而另外一些国家(如巴西、印度)却无法做到的例子,提出了“嵌入式自治”(embedded autonomy)理论。他认为,只有当国家和地方紧密嵌入^①(第 481-510 页)地结合在一起,即实现了嵌入式自治的国家,才能称作是发展导向型的国家。在这些国家中,国家与地方之间紧密联系的网络提供了国家与地方持续谈判的制度化通道,从而减少政策执行的阻力。

将嵌入式自治放到地方治理的文本中,即指这样一种事实:地方必须在国家特定的发展环境中进行自主治理,但其治理活动同时会对国家环境具有渗透性与反作用力。嵌入式自治包括国家嵌入(nation embeddedness)和地方反嵌(local anti-embeddedness)两个方面,前者关注国家环境如何影响着地方治理的效果;后者则关注地方化行动对国家环境的反作用。国家与地方任何一方力量过于强大,都不足以维持嵌入式自治。嵌入式自治的提出对认识国家在地方治理过程中的作用具有积极的意义。作为对国家—地方关系的务实理解,嵌入式自治虽然源自过去已有的发展思路,但却是在全球化进程加速、地方分权和公民社会兴起的背景下为解决治理领域的新问题而进行的有益探讨。

一、国家嵌入:一个被忽略的问题

自从《威斯特伐利亚和约》(The Peace Treaty of Westphalia)诞生了以主权、领土和人口为组成要素的民族国家后,民族国家便一直处于人类政治生活的核心地位,并对内拥有绝对的统治权。而自冷战结束以来,国内和国际政治权威的重新定位使国家失去了早期的优势。地方治理的出现使这种以命令

收稿日期:2008-11-26

作者简介:何艳玲,中山大学行政管理研究中心副教授,社会学博士;广东 广州 510275。

基金项目:国家社会科学基金青年项目(08CSH013);教育部人文社会科学基金项目(06JC80006);教育部文科重点研究基地重大课题(06JJD630022)

和控制为基础的“统治”含义发生了更大变化:多元治理主体不断强大起来,并寻求与国家对话,以此构建强大的地方治理网络。尤其在面对“时空无限”的全球化的时候,地方政府更为努力地寻求将权力留在地方以期在全球市场中获取特权或确保有效结果。地方的这种努力掩盖了在一国边界范围内的“国家”作为控制核心的历史韧性。但是,这一切并不意味着国家已经“空心化”或在地方治理过程中可以被忽略。事实上,无论哪个时期的地方自治都是在国家的特定环境下进行的。地方的控制权并不是如全球化一样无限,地方在选择自己未来的过程中必定会受到来自国家环境或制度的影响,这意味着地方要嵌入国家的环境中进行自主发展,即国家嵌入(nation embeddedness)。离开国家环境来谈地方治理是一种理想主义。

(一)一个经验比较

延续前述 Gottdiener、Evans 关于嵌入式自治的研究思路, Jacobs 在实证研究基础上比较了 30 多年来美国底特律和日本名古屋地区的都市发展(metropolitan development)情况^[2](第 335-360 页)。他认为,日本和美国的政治制度和行政系统被置于巨大差异的文化之中。虽然有学者认为,近年来的许多剧烈变化(包括飞速工业化、全球化以及冷战结束)似乎正促使两个国家趋同,但在过去 30 年中由于国家嵌入程度与嵌入模式的不同,底特律和名古屋地区的都市发展模式受到了不同影响。底特律地区和名古屋地区的经济都由汽车制造业所带动,但是由于国家嵌入的不同,这种相似性没有给他们带来相同的发展结果。

Jacobs 详细地比较了美国与日本的国家嵌入情况。美国的情况是:分权式的美国联邦政治体系,强调联邦、州和市独立的权力;密歇根州的地方政府法律,以强大的地方自治名义鼓励城市分裂;美国对发展奉行的反干涉的国家手段,使底特律自治地区的城市之间出现竞争激烈的、非合作性的关系。这种环境对地方间的合作规划给予了很少的制度支持。由此,得到强化的城市间竞争、缺乏国家和州对都市规划的激励和授权,这些因素加剧了自 1969 年以来该地区非均衡的都市发展^{②[3]}(第 65-70 页)。与此相比较,日本的情况是:单一政府,强调中央和官僚权威;地方政府体系以效率和城市相互独立的名义鼓励城市合并;主张运用干涉的手段促进城市间的平等;国家、县和市发展规划的整合,使名古屋自治地区城市之间产生了合作的关系。这种环境为地方间发展规划提供了强大的制度支持。合作性发展规划带来的最终结果是,过去 30 多年该地区产生了相对均衡的就业、人口和人均收入的增长。

据此, Jacobs 认为,面对全球化,底特律和名古屋的例子清楚地表明,至少在美国和日本,地方经济活动仍然紧紧地嵌入在其国家发展环境中。他的研究还表明,中央政府不需很强大,但它必须在需要介入地方发展时整合各种资源,协调地方趋向于共同的目标。片面提倡快速私有化和地方分权的观点固然值得警惕,但满足于以相邻城市的损害为代价的地方自治,对整个国家来说则只是一场零和博弈。

(二)国家嵌入的要素

Jacobs 的研究表明,纵使全球化带来了网络化、分权化、多中心的地方治理变革,但地方并不能孤立地行动,忽略这一点,地方自治不会取得太多协调发展的结果。因此,有必要分析国家嵌入的三种重要要素(路径),即政体组织形式、国家发展路径和支持合作规划的制度到底如何影响着地方治理的效果。

1. 政体组织形式的嵌入

政体组织形式基本上分为单一制和联邦制两种。在单一制政府体系下,中央政府同时利用法律和非法律的手段来保持垂直体系。与此不同,在无中心的联邦政府体系里,联邦和各级地方政府有独立的决策权和重叠的行政、财政和协调的权力。因为在联邦制中,每一层级都有实质的自治措施,所以每一层都会基于自身地位进行运作,且权力以政治的讨价还价和交换方式为基础,而不是官僚等级^[4](第 15-24 页)。近年来,尽管实行不同政体形式的国家体系有所趋同,即在单一制的国家或者中央集权国家也存在着权力分散现象,而在联邦制国家同样存在着某些权力集中现象^[5](第 132 页),但来自政体组织形式的不同仍然深深地影响着地方自治程度。

首先,联邦制比单一制更强调地方的自治权。美国的联邦制与日本的单一制之间最大的不同在于:

美国崇尚建立强大的地方政府机构，地方政府是法律上独立的实体。国家法律也授权产生一个个在运行时能最大限度降低上级政府外部干预的地方实体。然而，如果一个国家有太多的小单元，则协调就变得困难，随之带来的就是非均衡发展 and 巨大的不平等。而另一方面，基于中央集权的传统，单一制下地方的行政、财政和协调的权力都受制于国家法律，从上到下的关系是垂直的。地方在财政上依赖上级政府，促使他们顺从上级政府的计划并与其保持一致。然而，正是这种有限的财政和行政权阻止了地方从自身最大利益出发来行动，从而形成各个地方实体的活力，并在更大地区范围内保持相对均衡的发展。

其次，政治—官僚权威的变化也影响着地方自治的效果。Evans 认为，在日本，高度挑剔的精英招募和长期的职业奖励创造了奉献精神和无间的合作^[6]（第 12 页）。合作的无间性给予了组织特定“自治权”，使它们在坚固的社会联系中相互嵌入，国家与地方被连接起来，中央和地方的官僚常常能超越部门私利去解决集体问题。稳定、长远的看法和忠诚结合在一起，也使地方政府能稳健地推行再分配政策，从而有利于矫正地方不平等。但在美国，不断追求再次当选的美国的政治家被迫考虑近期利益，这种短期政治视觉阻止了各个地方实体在自治过程中追求有利于他们共同利益的长远发展道路，而短期的战略可能会产生不合理的空间资源再分配。

2. 国家发展路径的嵌入

与政体组织形式一样，国家发展路径的不同也影响着地方自治的效果。国家发展路径可分为市场规制与发展主义两种路径。市场规制路径崇尚“市场理性”，较少运用系统的、长期的发展规划和试图通过连贯的综合政策去指导地方自治，并解决地方间的不平等问题。在市场规制的发展路径下，地方发展遵循市场活动规律，彼此之间容易形成社会达尔文主义（Social Darwinism）^③。例如，中央政府鼓励地方以经济增长的名义使用税收减免政策作为管辖权之间竞争的工具。在美国，往往是新兴的郊区能最大限度地减免税收从而吸引更多私人公司，老工业区却因人口、就业的损失和基础设施的落后而逐步陷入“空心化”。市场规制的发展路径默许了地方之间进行“恶性竞争”与零和博弈，使整个地区非均衡发展的状况进一步恶化，并普遍性地增加了地方间的敌意。

与此不同，发展主义是一种基于“计划理性”（plan-rational）的路径^④，它崇尚中央主导和非竞争性合作。这一路径不会让市场这只“看不见的手”来做投资决策，也不是仅在市场极度不稳定的情况下才会干预，它积极主动地发展或培育其经济。通过发展议程的设立和财政激励的提供，旨在鼓励地方的私人企业接受与国家发展战略相协调的长期信念，从而产生了为所有地方实体促进发展的平等竞技场，减少了它们彼此间在税收收入上的竞争。在此过程中，中央政府指导发展而不是支配发展。

市场会失灵，政府也会失败，过去惯有的做法是用一种手段去弥补另一种手段的缺陷。正如杰索普所说：“在主张经济自由化者看来，国家注定要失败，求助于市场即可解决问题。如果市场也失败了，可以改进市场机制。反过来，在国家主义者看来，市场失败了就要靠政府。如果政府也失败了，就应当改进政府的工作……显然，在纯粹的市场、等级制的国家机构以及避免任何一方统治的理论能够发挥作用的范围以外，还有一些更为有效的协调机制……它对强调非此即彼的两分法既是批判又是补充。”^[4]（第 81-82, 56-57 页）很显然，发展主义就是这样一种“更为有效的协调机制”。当然，此处的发展主义已经不能简单还原为经济增长，它应该如同 Rhodes 所称的最小国家的治理形式，即“重新界定公共干预的范围和形式，以及利用市场或准市场的方法来提供‘公共服务’”^[7]（第 87 页）。或者如同有限政府的治理之道，“不直接介入公共事务，只介于负责统治的政治和负责具体事务的管理之间”^[8]（第 6-7 页）。

3. 支持合作规划的制度嵌入

美国的联邦制度蕴含着地方政府首先和首要从他们自身最大利益出发来行动^[9]（第 2 页）。因此，联邦制度、地方法律和美国的发展路径毫无疑问地加剧了诸如底特律自治地区激烈的权限斗争。同样有损地区均衡发展的是，自 20 世纪 80 年代以来，美国拆除和弱化了许多旨在促进合作的跨政府机构。这些国家机构设立的目的是鼓励地方之间进行合作和协调地区性规划。例如，在里根总统的两个任期内，援助次国家地区的规划委员会和政府顾问班子被大幅度削减。仅 1985 年，负责政府间关系拨款的美国

咨询委员会就减少了一半。在这样的环境下,地方政治和行政领导者们未能识别来自地方间合作规划的潜在利益,似乎任何授权地方间合作规划的指令都侵犯了地方自治的宪法权利。此外,他们普遍视发生在他们城市边界外的事情与他们无关,犯上了“哥伦布综合症”(Columbus Syndrome)^⑤。结果是,一个城市的发展能力有限,也缺乏跨地区的资源整合,同时对当地居民的生活质量造成了严重影响。虽然地方渴求与“邻居”和平共处,携手合作,但没有任何来自立法和财政的激励措施来促进这一进程。

正如 Jacobs 的研究所揭示的那样,日本的国家嵌入在名古屋自治地区为国家、县和市的合作规划提供了相当多的支持。其原因在于,国家在发展过程中的裁判角色不断提醒从中央到地方政府都以长远的公共利益为上,积极致力于推动政府间的合作,从而降低了地方间竞争的负面影响。国家和次国家环境在给地方间规划提供制度支持的同时,地方在确定自身发展方面也保留了创制权,从而带来了地区与国家计划、横向与纵向政府关系的协调。

二、地方反嵌:地方与国家的正和博弈

回应国家嵌入的事实,地方反嵌反映了国家与地方互动关系的另一个维度。由于“在传统上,国家与地方的关系变化很审慎。采取主动的通常是国家。一般是由中央政府提出修改现有法规,再由地方做出回应”^[10](第 55 页)。因此,虽然本文此前一直在强调被忽略了的“国家嵌入”,但与国家嵌入相比,地方反嵌对实践嵌入式自治有着更大的现实意义。地方反嵌表明,国家嵌入是依赖于地方回应的一个过程,离开地方谈国家嵌入同样是一种“理想主义”。地方反嵌可分为“被动反嵌”和“主动反嵌”。当地方为适应国家环境而采取相应行动时,发生的是被动反嵌,即如果没有来自中央制度约束的压力,地方可能不会如此行动。当地方为自身发展需要主动与中央建立联系时,发生的是主动反嵌。一般来说,中央集权的程度越高,被动反嵌越可能发生;反之,地方自主性越大,主动反嵌越可能发生。基于已有的实践,地方主要通过发展草根民主和重塑与中央的关系来“反嵌”。

(一)草根民主的反嵌

地方民主和公民参与的思想由来已久,但地方治理的深入开展无疑把这一进程向前推进一大步,并把民主的精神向下延伸得更彻底。为了回应变化着的环境挑战,地方政府积极致力于开放公民参与公共事务的机会和空间,与志愿团体、社区组织建立以信任为机制的伙伴关系,拓宽公共服务供给与传送的途径,把利益相关者纳入小型化治理网络。这些措施不仅灵活回应了公民的需要,而且使地方政府自身更具竞争性。这种信任、合作网络和互惠信条,就是帕特南(Robert Putnam)所说的社会资本^{⑥[11]}(第 208-209 页)存量,它们具有“自我增强性和可累积性”,可以实现一种“更好的均衡”。而通过潜移默化的草根民主的“反嵌”,国家与地方关系将发生新的变化:

首先,国家的决策机制和执行机制从暗箱操作和精英决策的传统模式中逐步走出来,并认识到倾听各阶层民众声音的重要性。随着公民社会的日益壮大,来自草根社会的公民组织对国家的政治生活发挥越来越重要的作用。公共决策“让有政策影响力的公众通过对话过程来做出……更好的决策取决于公共参与,而不是依赖于官僚人员或技术人员”^[12](第 82-83 页)。

第二,公共部门的行政能力与社会资本之间存在着直接关系。如果一个地区市民更愿意参与,那么该地区政府将更快地响应要求,因为“更多的社会资本推动了对官僚绩效的监控。直接原因是这些代理人更关心与他们在秩序基础上平衡互动的人们当中的声望”^[13](第 76-85 页)。这一结论同样适用于国家。社会凝聚力的加强,将提升公民与国家对话的筹码和讨价还价的能力,迫使国家努力改进绩效,力求产出与公民的需求偏好一致,以维持在公民当中的威望。

第三,并不是所有的授权参与都能带来积极的作用,但是公民参与的重要性在于所有参与者都将体现其参与价值,即力求使将要实行的项目能给所在地区带来变化。如果参与者觉得他们的精力和时间没有白费,就会逐步培养起参与的意识 and 热情。1969 年,Arnstein 提出了市民参与阶梯理论^[14](第 216-224 页),并将公众参与类型分为三个层次八个层级:最低层次是“无参与”(Nonparticipation),包括操纵与治疗。在

此层次,公众没有实质参与过程,而是由掌权者教育和治疗公众。第二层次是“象征性的参与”(Tokenism),包括通知、咨询、列席。第三层次是“市民权力”,包括伙伴关系、委任权与公民主控。他认为,许多国家还处在操纵和治疗的低参与层次,而这些国家热衷于推进的“咨询”也只是装点门面。象征式或非实质性的参与,其结果是打击了公民参与热情,引发了他们对政府治理能力的质疑(地方政府则更容易受到质疑,因为他们与公民直接打交道)甚至危及社会的稳定。而“伙伴关系”却让公民得以与掌权者对等地谈判和分享权力,“委任权”和“公民主控”也让公民在制度层面上获得了大部分决策权或管理权。

(二)重塑中央与地方关系

在地方治理的实践过程中,地方政府与私营组织和志愿团体的互动合作不仅缓解了中央财政压力,降低了与市场、网络相互联系的交易费用,还提升了政府在当地民众中的声望。有预见性的地方行动者通过给予资本地方所有权(local ownership)、开发地方市场、进行地方管制等一系列措施,直接与外部世界建立联系,而不一定要通过中央政府的过渡平台。这些地方化行动帮助国家走出了管理社会的困境,弥补了国家治理能力的不足,同时也在一定程度上降低了国家的权威和监控能力。面对这些压力,国家也并非被动而无所作为,它也将自觉回应和努力调适,在分权的同时加强与地方沟通合作,力图建立起新型的中央—地方关系。更多的自治权也意味着更大的责任,所以地方分权并不是只有利于地方政府而中央政府一无所得^⑦。

可见,“地方反嵌”回应着“国家嵌入”,可以防止中央高度集权的反弹,使完全复归到传统官僚制统治变得已不再可能;它又是国家嵌入的有益补充,有效地维持着地方的活力。地方对国家嵌入的每一个反应改变着国家的大环境,能否取得地方的认同成为国家继续嵌入的关键。一方面,由于地方差异和各自的利益诉求,地方化行动往往是分散且盲目的,需要国家在必要时发挥中心协调作用。另一方面,地方政府在公共事务管理中更贴近公众,更能了解他们的需求和提供多样化的服务,因此在地方自治中更加具有话语权。国家需要倾听来自不同地方的声音,积极开拓沟通、合作和参与的互动渠道,以提升地方的比较优势和灵活应变能力。

于是,嵌入式自治使中央—地方关系从官僚等级走向沟通合作,实现正和博弈。新型的中央—地方关系建立在信任和外交策略上,此外还包括一系列稳定的联系,这些联系旨在促成围绕共同目标而进行的合作,并因此而建立了各类区域协调机构。对地方来说,过去“一对一”的博弈往往是以中央取胜结束。如今,区域治理把多个地方联合起来的“多对一”的谈判无疑将大大有利于地方。

三、结论:走向善治的地方治理

毋庸讳言,嵌入式自治虽然是一个较为新鲜的名词,但其实并非一种全新范式。从某种角度上说,嵌入式自治的提出出于对人们热衷于全球化、私有化时所作的一个提醒:地方自治从来就不能脱离国家环境的影响;国家从各方面嵌入地方的程度,对地方自治的结果有着决定性的影响,国家空心化将带来主权权威分散、公共责任沦陷和调控机制失灵等后果。因此,在地方治理的过程中,应该将国家安排在一个显著地位,而不是忽略它。在国家框架下进行的地方自治,国家也能发挥积极的中心协调作用,从法律制订、议程安排和机构设置等多方面限制地方之间的无序竞争,鼓励他们从地区和国家的整体利益出发来行动。当然,这种限制或鼓励措施的实施与传统官僚制下国家的权力中心有所不同,中央政府不需要对地方动之以强制或命令,而只需要创造能起到激励或惩罚作用的国家环境,地方就能有效运作。

但是,要达成善治,地方必须具备反嵌能力而不是被动地接受和执行中央指令。地方治理行动需要处理好两方面的关系:首先,在为当地社区制定政策时,地方政府需要与中央协调一致,获取中央政府的信任和授权;其次,地方要积极致力于与企业、志愿组织和社区组织建立合作伙伴关系。实际上,地方政府可以通过持续开放“政治机会结构”(political opportunity structure),将传统的公共服务供给模式转变为授权模式,将抽象的公共利益转化为公民价值偏好的实践,从而主动积累社会资本。信任、规范和合作网络等社会资本的积累将进一步推动地方政府治理能力的提升。随着民主化、社区化进程的加快,

作为反嵌一方的主体越来越趋向基层。这样一来,既可以防止中央集权的反弹,使完全复归传统官僚制治理变得不可能,又有效地维持着地方的活力。

为了更好地体会嵌入式自治的主张以及其中的国家—地方关系,我们可以将其与其他地方治理模式(比如地方主义、国家主义)相比较(见表 1)。

表 1 关于地方治理的三种模式的比较^{①⑤}(第 37 页)

地方治理模型	核心目标	对地方自治的态度	对公民参与的态度	核心的服务提供机制	核心的政治机制
地方主义型	能够表达和满足地方社区的需求	坚决支持地方自治	支持公民参与,但更偏好于选举民意代表	多功能的地方权威机构	通过地方选举实现代议政治
嵌入自治型	强调国家与社会的平等互动	赞成地方自治,认同更高层级的政府介入	赞成各种形式的公民政治参与	多元化、分权化的服务提供结构	发展参与式的政治制度和政治过程
国家主义型	强调维持国家政策的标准和国家民主制的优先性	反对地方自治	认为公民参与的作用是有限的	地方服务机构附属和从属于中央的控制	国家级的政府:立法、指导和控制

总之,在嵌入式自治中,中央集权与地方自治并不是非此即彼的零和博弈,地方要求自治自主发展与中央的协调指导作用完全可以很好地结合,而国家运用这种地方治理艺术的程度如何则发展出了不同的嵌入模式。国家嵌入模式的不同,一方面源于制度安排和国际因素的影响,另一方面建立在一国文化基础之上。不同的治理模式背后总带有深刻的文化价值印记,其影响是潜移默化的,也是制度无法解释的。因此,每个国家都有自己独特的嵌入式自治,地方治理没有“最优模式”,只有“合适模式”。

注 释:

- ① 就字义而言,“嵌入”是指一事物内生于或根植于他事物的一种现象,是一事物与他事物的联系以及联系的程度。作为新经济社会学中的一个基本概念,嵌入由美国社会学家 Granovetter 细致化,其主旨在于探讨经济活动如何嵌入在社会关系网络之中。这一观点在制度层面上和人类行为的中微观层面上揭示了经济与社会之间的关系,并成为经济社会学界向新古典经济学和制度经济学发起冲击的有力思想武器。
- ② 在美国,各种地方政府单位的“割据”(Balkanization)阻碍了大城市社区自我实现的能力,它们中的绝大多数都享有独立机构所享有的实质性权力,市和镇甚至被认为是城市法人(municipal corporations)。奥斯特罗姆等人也指出了美国大城市存在的问题是:无计划发展;在共同问题上缺乏一致行动;财政不均等,这与 Jacobs 的考察是一致的。
- ③ 19 世纪中叶发源于欧洲的社会达尔文主义将自然界弱肉强食的法则运用到人类社会中来,在地方发展中表现为地方间过度竞争,只顾局部不顾整体利益。
- ④ 一般意义上的发展主义指的是一种源起于西欧北美特定的制度环境、并在 20 世纪 60 年代之后逐步扩张成为一种被国际组织所鼓吹、并为后发社会所遵奉的现代性话语和意识形态。冷战结束以后,发展主义更是演变成为一种全球化的潮流。这种潮流将“发展”简单地还原为经济增长,将经济增长又简单地等同于 GDP 或人均收入的提高。而此处的发展主义作为一种国家发展路径,强调的是国家在地方发展中的指导和协调作用,它不同于我国传统的国家计划经济,也不允许以市场这只看不见的手为主导。
- ⑤ 在 Jacobs 所做的访谈中,底特律一名区域规划者声称,他所属地区的自治实体都遭受着他所称的“哥伦布综合症”。他说:“这个地区的地方政府官员行动时仿佛地球是平的,他们的职责终止在各自的共同界限上。他们表现得好像如果离开自己的政治边界就会从地球边上掉下去一样。”
- ⑥ 帕特南(Robert Putnam)认为,社会资本指的是一种普通公民参与网络,以及体现在这种参与中的互惠和信任的规范。在较平等的互动关系中,较能培养互信的资本。社会资本的使用能够增加而不是减少自身的供给。
- ⑦ 当然,当地方精英没有发挥国家的地方代理人作用,而是阻隔了国家对地方的控制又抑制了公民社会的发展时,国家也可能将某些下放的权力收回,以缓解与社会的紧张关系。
- ⑧ 引入本文时有修正。

[参 考 文 献]

- [1] Granovetter, M. 1985. “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness,” *American Journal*

- of Sociology 91.
- [2] Jacobs, A. J. 2003. “Embedded Autonomy and Uneven Metropolitan Development: A comparison of the Detroit and Nagoya Auto Regions, 1969-2000,” *Urban Studies* 40(2).
- [3] [美] 文森特·奥斯特罗姆：《美国地方政府》，井敏、陈幽泓译，北京：北京大学出版社 2004 年版。
- [4] Wright, D. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations: Public Policy and Participants Perspectives in Local, State, and National Governments*, 3rd edition. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing.
- [5] 孙柏瑛：《当代地方治理——面向 21 世纪的挑战》，北京：中国人民大学出版社 2004 年版。
- [6] Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- [7] 俞可平：《治理与善治》，北京：社会科学文献出版社 2000 年版。
- [8] 毛寿龙、李梅、陈幽泓：《西方政府的治道变革》，北京：中国人民大学出版社 1998 年版。
- [9] Anderson, W. 1960. *Intergovernmental Relations in Review: Intergovernmental Relations in the United States as Observed in the State of Minnesota*. Minneapolis, MN: University of Minnesota.
- [10] [德] 格哈德·班纳：《社区治理与新的中央—地方关系》，载《国际社会科学杂志(中文版)》2003 年第 2 期。
- [11] [美] 罗伯特·D. 帕特南：《使民主运转起来》，王列、赖海榕译，南昌：江西人民出版社 2001 年版。
- [12] [美] B. 盖伊·彼得斯：《政府未来的治理模式》，吴爱明译，北京：中国人民大学出版社 2001 年版。
- [13] Wallis, J. & B. Dollery. 2002. “Social Capital and Local Government Capacity,” *Australian Journal of Public Administration* 61(3).
- [14] Arnstein, S. 1969. “A Ladder of Citizen Participation,” *Journal of the American Institute of Planners* 35.

(责任编辑 叶娟丽)

The Local Governance Model Based on Embedded National-Local Relationship

He Yanling

(Center for Public Administration Research, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Abstract: A wave of local governance has been launched against a background of far-reaching economic and political changes by Western developed countries in recent years. Emphasis on local action and local government's increasingly involved in defining the local environment, the influence of national environment is ignored easily. This will cause uneven development and great inequalities. Embedded autonomy claims that nation and local should embed into each other; local governance remains tightly embedded in their national environment. On this premise, in order to response to nation embeddedness, local government should positively contribute to social capital formation and new type of state-local relationship. Embedded autonomy is a more practical governing model suitable to most countries. The purpose of this paper is to analyze the feasibility of embedded autonomy that is how to choose proper approaches of nation embeddedness and local anti-embeddedness for the goal of good governance. Further more, to make embedded autonomy model work feasibly, advancing local government's capacity of governance should be paid more attention to.

Key words: embedded autonomy; local governance; nation embeddedness; local anti-embeddedness