

# 什么是地方权力？

（2008年修订和更新版）

拉迪斯劳斯·多波

2008年7月

“成功的实现发展进程和可持续发展要求所有人的参与，以确保每个人的需要得到满足，并最终促进平等”

——联合国，《不平等的困境》，2005年，纽约

## 目 录

地方权力 .....	3
失衡的继承.....	6
范例缺失 .....	9
城市化与分散管理 .....	11
地方民主 .....	12
优势与劣势 .....	14
寻求新的方法和建议 .....	19
市场，计划及其他.....	22
资源利用不足.....	27
组织参与 .....	38
阅读建议.....	46
作者简介 .....	47

## 地方权力

如果谁曾经访问过法国的格勒诺布尔，就会发现那里的住房项目不是由承包商承建，而是由那里的社区组织负责运作，因为他们了解居民们想要的生活条件，而承包商追求的是土地和建设项目的利润最大化。不同的建筑连接在一起，在其中几个楼层设置了便于内部通行的连接，学校设在建筑底层，这样孩子们就能课间时回家吃三明治。

还有很多其他活动每天都需要在分散的空间中进行，杂货店，药店，洗衣店等，构成所谓的空间“行走”，这使得居民每天的工作能够不必受制于小孩在学校的时间，以及购物时间等。建筑物外部的空间是共有的，这里有充分的运动机会，有花园长椅，能带来有效的社会交往。

我们在这里并不是要求巴西照搬法国的做法，虽然有些做法是相当不错的。我们所建议的是，尽可能让社会成员来决定，并在人文条件下组织他们的家庭生活。并没有法律规定，送孩子上学必须要开车，而且还需要有两个停车场。

现实情况是，从我们的童年开始，我们就受制于所在的环境，我们一直相信生活的组织形式本质上受制于一个高高在上的神秘阶层——“国家”，或房地产投机商——的巨大利益。

在任何情况下，我们都相信，我们唯一的选择是进入到一个被别人定义的世界里，选择一个对自己最有利的存在方式。而界定我们周围世界的方式却由他人决定。

另一方面，我们同意经济和社会现代化占用个人开支，就好象一条干净的河流，绿树成荫的街道（也许还有果树）所带来的舒适仅仅只是过得去，但与发展并不适应，而我们却认为这些将是会过去的事情，只要有新技术出现，一切就都有可能改善。我们也荒唐的认为自己会很富有，甚至会被自己创造的财富所淹没。

所以，中心问题是，恢复社区的公民控制权，建立具体的社区发展方式，这将关系到我们的生活是否愉快。同样，法律没有规定我们为了创造一个自己不想要的世界，而必须去进行自杀式的工作。而现在是我们提出要求的时候了。

对于那些生活在圣保罗的人，这一情况已非常明显：圣保罗市有六百万辆私家车，八千辆公交车，因为交通拥堵，私家车开不了，公交车也只能以每小时 14 英里的时速行进。这个城市有 60 公里的地铁，10 万英里马路，乘车是人们基本的出行选择。但如今，无论公交车上或街上都已经拥挤得没有空隙，人们出门只能步行。该市目前有五百万人每天步行去上班或去学校。换言之，导致城市瘫痪的原因，在一定程度上是因为超负荷的交通。随着交通拥堵日益严重，城市也日趋扭曲，加上必不可少的货运，还会有更多的汽车进入城市街道。

我们作为人的需求联接着技术进步与另一面的经济增长，是我们讨论的中心。

我们已经被两大思想所教化。第一是自由主义，它教导我们应该避免被我们周围世界所干扰，因为有一个“看不见的手”——市场，可以让我们自动得到“两全其美”的世界。我们不能拒绝这种荒谬的想法，因为其他方式会更糟。第二是“中央集权”观念，它向我们保证中央计划可以将我们的生活安排得井井有条，而这一愿景早就被现实轻

易的推翻了。

作为对这些荒谬言论的回应，我们发现在最近数十年来，从贫民窟、种植园和拥挤的城市尘土中，出现了一种伟大的力量，一种倾向，那就是人们倾向于组织起来，将国家的命运或至少自己生存空间的命运掌握在自己的手中。而且这一趋势也正在东欧等私有化有着明显局限性的国家中发展。

在巴西，“地方空间”指的是城市，是社会组织的基本单位，也是社区，或我们生活于其中的街道小区。我们怎样使我们的生活空间合理化？公民应如何恢复他们的公民权力呢？

这本小书带给全体市民、各社会组织，市长及市议员的，是一个想法，即如何创建一个拥有自主经济发展和社会转型能力的城市，也就是我们所说的，广义上的“地方化”。

地方权力的问题正在迅速崛起，成为社会组织的关键问题之一。英语中所指“地方当局”，法语为“当地社区”或“地方空间”，以及被称为新“城市技术”的“地方权力”在一系列包括权利下放，官僚主义和参与方式的变革中处于核心地位。

这一问题对不发达国家来说尤为重要，虽然不能肯定，但地方政府能力增强，便可以创建更加民主的制度，从而与荒谬的精英集权相制衡。

## 失衡的继承

这个议题背后的基本问题是我们的经济生存。许多人并没有意识到我们在这个世纪末所面临问题的严重性。

我们知道发达资本主义国家，以及转型中的东欧国家，拥有财富和有广泛的经济、社会公共基础设施，以及非常高的技术知识水平，他们在新千年将拥有新的动力。但是在不发达地区，在我们所属的第三世界会发生什么？我们有必要了解一下以下这些数据。

2008 年全球上约有 67 亿人。其中，约 12 亿人生活在发达国家，包括东欧国家。其余超过 50 亿人，包括中国的 13 亿人都生活在发展中国家，占世界人口的四分之三。富裕国家目前每年约增加 700 万人口，而贫困国家每年增加的人口约为 7 亿。在未来几年里，第三世界人口将占世界人口的五分之四。我们在新世纪所面临的最大问题就是不平等问题。世界银行对全球经济排斥研究结果显示，约 40 亿人口“没有机会享受全球化的利益”，即他们是被排除在外的。（世界银行：《另 40 亿人》）

对发展中国家的客观分析显示，超过一亿人生活在极端贫困的状态中，每天收入不到 1 美元。有同样多数量的人营养不良。每年有约 10 万名五岁以下儿童死于饥饿。根据联合国教科文组织数据，发展中国家的文盲数字突破了 8 亿，而且还在以每年 7 万左右的数量增加。这些人缺乏基本卫生设施，健康状况令人堪虞。

联合国报告称“收入差距最大的是巴西，在那里占人口数量 10% 的

最富裕人口的人均收入是占人口数量 40%的最贫困人口 的 32 倍。收入差距最小的是乌拉圭和哥斯达黎加，占人口数量 10%的最富裕人口的人均收入是占人口数量 40%的最贫困人口 的 8.8 和 12.6 倍。（联合国，不平等...第 50 页）

这种灾难性局面更多源于政治而非经济。目前全世界的产能可以每年为每人提供约 6000 美元的商品和服务，这意味着一个更公平分配，就可以让全世界的人都可以正常和有尊严的生活，脱离贫困，饥饿，不会因受到压迫而发生暴乱。

巴西的人均年产值约为 3000 美元，一个更公平的分配可以使全体人民的生活达到小康水平。但现实情况是，有一半的社会产品被该国 10%的富有家庭所消费。在社会金字塔的顶端，占人口 1%，约 190 万富人得到约 15%的社会总收入，而占人口半数以上的穷人，收入比例不到 13%。这意味着，这个国家 190 万富人占用了超过 9.5 亿穷人的资源。

生活因而变得荒谬，穷人们因资源短缺无法生存，而富人们，躲在围栏和瞭望塔后面，想象着每个角落都充斥着绑架，于是修建了由警犬和先进的电子系统保护的公寓，仿佛我们社会生活的目标就是作战。为此，富人们甚至批评一切关于收入再分配的倡议。

巴西所面临的重大问题除不平等问题外，还有环境问题。毫无疑问，时至今日，环境问题所带来的挑战更加巨大：全球变暖，森林破坏，水土流失，海洋生物因过度捕捞而耗尽，生物多样性减少。在全球范围内正在进行的，以改变水资源滥用和污染为目的，被称作“蓝色黄金”的水资源改造，目前已陷入僵局。

不平等和环境破坏是我们所面临的两个巨大问题。直到最近，我

们仍然认为，随着经济增长，一切问题都将随之解决。然而，毫无疑问，现在我们需要采取更积极的行动机制来处理这种继承失衡，所有的社会参与者——国家，企业和社会组织——都必须为经济发展，社会公平和环境的可持续性而奋斗。我们必须更多的通过市场这支无形的手来调节而不是简单的寄望于政府干预。

这些问题大多需要国家或全球性的解决方案。而为什么我们会去关注“地方权力”这样一个小课题，从城市、社区这样的地方层面上去进行研究？那是因为人们只有在自己所生活的城市、社区内，才能组织起来一起构建自己想要的生活。在此并不是建议一切问题都通过地方解决：地方政治虽然是一个功能强大的管理工具，但还不够。常识以为，社会团体也有保证每个城市社会生活平衡的功能，干净的河流，充足的医疗卫生设施，丰富的文化——简言之，它的功能是确保人们以一种文明的方式生活，而不是挑起反对一切的战争，也即所谓的全面的激烈竞争。

我们文化的一部分，是相信那些“上层人士”会解决我们所有的问题。然而，我们发现，当看到国家将城市化放在发展首位时，人们并未等待，而是挽起袖子，去面对和解决他们周围的那些基本问题。我们确实处于全球化的时代，但并非一切都是全球性的：我们的学校质量、街道情况如何，城市文化是否丰富，我们的医疗情况、运动和休闲文化基础设施是否符合我们的需要，城市是否真的已经实现均衡——这一切都主要依赖于地方所采取的措施。

简而言之，远离公众作出的决定，将难以满足他们的需要。因此，以政治和经济权力的急剧集中为特征的社会组织方式，最终导致

了需求与经济和社会发展之间的严重背离。

因此，我们研究的地方治理问题，其涉及的最基本问题是：社会如何决定你的命运，如何转型，简单来说，就是如何变得更加民主。

## 范例缺失

我们都简单的把东欧的深刻变革视为自由主义的“胜利”。事实上，根据前面章节的统计数据，在发展中国家，甚至现今的发达国家，社会、经济膨胀的悲剧已日益明显。自由主义模式正面临着巨大的问题，但却缺乏有效的解决方案，“华盛顿共识”正在日趋暗淡。

但是，所谓的西方国家因此就可以不再指责任何旨在寻求社会公正，希望通过成立“苏维埃”来实现社会深刻变革的运动。但随着被妖魔化的共产主义的消失，自由主义者发现，在某种程度上，他们必须面对自己造成的悲剧，这个世界上，每年仍有 1000 万儿童因饥饿或其他原因死亡，这是资本主义世界存在的荒谬的事实。

另一方面，我们常常忘了一点，今天的资本主义国家自己也没有自由提议。自由主义者告诉我们——“是国家的错”，并给出解决问题的灵丹妙药，即减少国家的私有化。事实证明，发达国家的经济发展引人注目。如下表所示，国家越穷，其公共财政基础就越薄弱。在低收入国家，公共财政占中央政府 GDP 份额累积为 17.7%，并且作为一个常规的增长项目不断增加直至我们达到高收入国家水平。富裕国家的人也会诟病其政府，这是全世界都有的正常态度，但他们知道如

何利用政府来加强公共行政管理。

国 家	中央财政占 GDP 的百分比， 2000 年初
低收入	17.7%
中等偏下收入的	21.4%
上中等收入	26.9
高收入	31.9%

资料来源：国际货币基金组织，金融与发展，2007 年 12 月从表 2 中引用上述内容  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2006/12/schieber.htm>

这些数据来自国际货币基金组织，出乎意料的契合“中央集权”这一主题。让我们看看另一个例子，同样来自瑞典官方的研究结果：瑞典全国有 480 万就业人口，其中 120 万在市政和地区行政机构工作，即四分之一的人是当地政府官员。中央政府雇员较之少四倍，约 300 万人。因此，瑞典每 7 人中有一位是政府工作人员，而巴西每 50 人中才有一位政府工作人员。但瑞典的结构基本上是地方性的，当地居民可以密切控制。

结论显而易见：问题不在于国家的大小，而在于我们基于错误信息的恶意揣测。当我们看到孩子们在学校与粉笔抗争，我们便得出结论，我们必须禁止使用粉笔，或减少学校使用粉笔的数量，但其实这并没有多大意义。同样，当我们必须面对怎样组织政府、由谁来控制它，最重要的，它为谁服务等问题时，我们随时都会受到“私有化”和“无政府”思想的冲击。

一个实际的例子可以说明原因：在桑托斯，表演结束后清洁街道的问题始终无法解决。清洁公司对投诉已经麻木且根本不予理会，于是，市长秘书提出新的解决方式，要求清洁公司必须提供由三位居民

签字的证明信，证明其提供清洁服务令人满意。这样，不需要雇佣更多的检查人员，秘书交给居民们的任务使其对自己居住的街道更加关注。人们对城市正常运作的关注可能成为改善生活环境的有力工具。这些参与过程将逐步成为所有政治进程所共有的支撑点，从社会基础而言，它即是我们所说的地方权力核心。

## **城市化与分散管理**

世界范围的城市化过程非常剧烈。到新千年，世界上一半的人口都生活在城市。1975年，全世界有37.2%的城镇人口，2003年有48.3%，据预测，到2015年，这一比例将达到53.5%，不平等的情况将继续加剧。如果进一步衡量这些统计数字，会发现2003年印度仍有28.3%的农村人口，中国则有38.6%。

50年代，巴西是以农村人口为主的国家，然而，到2008年巴西的城镇人口比例达到84%，巴西已成为城市化国家。但这一数据必须结合实际情况来考虑，有许多城市很小，并且本身更像是农村而非城市。但事实上，即使在小城市，也都已划出了本地的城市核心区域。也就是说，城乡联合本身是从城市开始的。在某种程度上，这个国家是由5,562个小城市以某种方式组成的“区”所构成。

我们惯于低估和漠视循序渐进过程的重要性。正因为人口进程非常缓慢，我们有时很难察觉这一进程给社会带来的深刻质变。

一个关键的事实是：几十年前，我们社会的特征通常是，一个中

心城市和若干其他城市被分散的农村人口所包围。因此自然的，首都被赋予国家的官僚职能，所有重大决定都在这个国家的“中心”做出。

今天，绝大多数的人即使从事农业，也会居住在城区，如：城镇和大都市里。今天的简单事实证明，影响我们日常需求的大多数行为，如建立和管理学校，组织贸易和金融网络，建造基础设施，保护环境，制定文化政策等，都可以在地方解决，而无需中央政府干预，后者往往会导致官僚化的产生。

事实上，乡村，城镇和大都市通过利益“纽带”组成了复杂的权力金字塔，地方政府超出其权力范围的行为，都将被更高一级的州政府或中央政府所干预。

因此，当地方一级有能力组织行动时，国家的中央集权也就相应产生更替。现实情况如今已发生改变。除少数城市外，相隔遥远的城市之间通过互联网相互联接，并因此成为构建综合管理互动式结构的一部分。几乎所有地区的管理者，工程师，经济学家，社会工作者都发现，试图管理一切的想法是可笑的，“顶”变得越来越明显。上级机关能够而且必须帮助，但计划和行动的主导权必须在地方。在某种程度上，我们管理的是一个典型的集权机构，过去数个世纪以来的无数挑战都需要基于管理参与和权力下放来解决。

## 地方民主

我们习惯了公民通过两个基本方式干预社会变革：政党和影响较小的工会。

第一，代表参选是首要方式，是议会同政府行政机构进行阶段性斗争的核心手段。第二，利用合同与企业谈判或罢工，是寻求更公平的社会产品分配的主要手段。我们很少会意识到还有被迫激发的第三种重要的方式，即社区组织参与，将街区、城市作为行动空间，即被称为“地方空间”的生存空间。

在某种程度上，城区居住的公民不会想要去改变这个街区或这个城市，也并不认为有可能和有权利干预其的生存空间，也不会更多的考虑通过组织参与，为自己和家人创造更高质更美好的生活。

瑞典全国社区参与的平均水平达到四成，委内瑞拉提出“贝西诺斯”动议，哥伦比亚正在建立社会组织。这样的例子随处可见，以参与地区管理为特征的组织数量在名副其实的激增。

被称为“我们的圣保罗<sup>1</sup>”的社会组织是由约 500 个民间社会组织于 2008 年在圣保罗共同成立的。在 2007 年筹备阶段，聚在一起的各团体和 14 个委员会便制定了包含 130 条城市生活质量标准的指标体系。该组织设法通过了一项法律，改变了原有的城市法律关系：现在的市长选举将有 90 天的时间来量化其承诺结果。城市规划将不再是市长所说的“我的规划”，而是属于全体市民的规划。学习“为什么波哥大”的经验，由政府拨款，建立地方政治透明制度（信息民主化），推动民主化的决策过程（公民社会的参与，向下级县市分权的程度），这些运动将带来另一种管理模式，下面几个巴西的城市都在这条路上探索。

皮拉伊（Piraí）是位于里约热内卢州的一个小城。市长富兰克林·

---

<sup>1</sup> 详见网页 [www.nossasaopaulo.org.br](http://www.nossasaopaulo.org.br)

马丁斯正致力于研究如何通过城市的数字网络来促进当地发展。市政公用宽带网络服务扩大了当地小企业的产品销售范围，使他们摆脱了传统的通过中间商销售的方式，变得更有生产力。现在，凡是能通过互联网寻找并购买到更价廉物美商品的商场，都拥有了更多的客户。这就是经济循环的去中介化。今天，一些小生产商将罗非鱼皮直接出售到日本，就是利用了互联网的优势。人们必须学会通过互联网而不是开车出门的方式去解决沟通的问题：这是二进制的虚拟旅行，而不是实际出行。在公立学校中，每个孩子会得到一台笔记本电脑，并在地理课上通过访问谷歌地球来查看所学习的区域。作为艺术家、知识分子和政治家的吉尔伯·托吉尔根据其切身体验，提出建立连接教育和文化桥梁的建议，这也是由社会变革带来的额外好处。

对于参与机制在地方一级的战略重要性的怀疑仍然有很多。人们普遍认为，社会组织争取医疗保障，或疏通河流以免其消失只是为了获得赔偿。这种想法正逐步转变为理解，人们开始学习简单的参与社区组织，这一过程正深刻地改变着我们的社会组织模式，它带来了民主代表制的变革，从四年一次的投票选举制度转变为民主参与制。

也可以说，地方政府形成了一种观念，简单的认为，与替代技术一样，本地化、社区参与是一个通用的解决方案。而给予本地化和社区参与以充分的重视，并不意味着这种机制能够实现我们发展过程中所必须有的平衡。但总的来说，“第三支柱”却将我们的民主观念深植在了政治变革之中。

## **优势与劣势**

权力下放，允许地方当局在发展经济的过程中，一定程度的合理利用现有的经济和人力资源。

我们的传统使我们专注于规模经济。对我们而言现代工业的标志便是拥有大规模的生产企业，如 IBM 那样拥有庞大规模的汽车、家电企业或大银行。因其规模巨大所以可靠，毕竟，没人可以在自家后院生产出廉价汽车。

“巨人症”所付出的代价鲜为人知，被经济学家称为“规模不经济”，它在很大程度上导致了公司扩张过程中管理成本的增长。此外，大规模的企业往往会制定许多普遍适用的标准，但这些标准很大程度上缺乏灵活性，并不真正符合不同个人或团体的需要。

一套围绕“小即是美”——舒马赫的著作，在巴西译为“小即是美”——的替代方案已经出现并产生了强烈影响和冲击，替代技术、小规模生产、本地化而不是国家化或国际化。

仅考虑替代是没有意义的：选择替代的意义在于知道在大规模的情况下应该做什么，应该如何控制，在小规模的情况下又应该如何处理。哪些是应该集中的，哪些又应该下放，这样，我们的行为才能有效地反应我们的意图。

社会对权力下放和民主化的需求来自于我们所面临的问题。如果之前的主要目标——因为这已经是过去的事——是最大限度地提高汽车的产量和打造发达国家的表象，很可能我们真能继续维持一个集权体系。但我们的问题并不是生产更多的汽车，或修建更多的亚马逊大桥。

正如所见，我们的问题是贫富之间戏剧性的两极分化，这使得国

家难以治理，导致城市和农村的环境悲剧。但这也促使我们采取更加具体和切合实际的措施。

在这项规划中，人们获利还是受损，无疑将取决于他们是否掌握了发展过程中的决策和控制权，并直接受发展结果的影响，这为我们提供了一个简单易行的、适当的管理政策。

我们以上看到，随着全国范围内的人口流动，劳动力转移和城市化进程也在逐步发展。我们也看到这个过程伴随着财富的急剧集中，从而形成少部分的富人和权力阶层，以及整个社会的普遍贫穷。河流污染，住房压力和其他环境问题都直接与家庭收入的集中有关。

在这两个进程——城市化和财富集中——构成的大背景下，我们必须寻找发展的其他替代方案。

在农村，导致人口贫困的因素仍然存在。据巴西地理统计局统计，巴西有大约 370 万英亩土地土质优良，适于农业耕作。2006 年农业普查显示，共 3.55 亿公顷的农场中，只有 0.77 亿公顷农用地用于耕种。畜牧业占地 1.72 亿公顷，农业用地明显利用不足。在巴西，农业用地普遍利用不足与所有权集中有直接关联。1%的土地所有者决定了 45%的土地如何使用。家庭作业的小农户为大农场耕种了 65%的土地，但得到的收成一般不到 10%。家庭农户，以及拥有相对较少土地的农户，为国家权力的实现做出了绝大部分的贡献。想要耕作的人却不被允许得到土地，这是巴西最荒诞的事。在强大的人口压力下，城市和农村的工人都必须为自己估价，尤其如果你生活在大都市。

城市中的外来农村人口爆炸性增长，尤其在新郊区，人口增长率极高——通常在 10% 以上——地方政府没有充分的机会来完善这一地区的卫生，学校和其他基础设施。请记住这场人口迁移运动的力量。

例如，在圣保罗东部的奇拉甸奇斯城，人口正以每年约 7% 的速度增长。它拥有 190 万居民，其中 120 万处于工作年龄。但政府普查结果显示，该市现有的就业岗位只有 2400 个。

这种暴力和混乱的城市化，加上收入急剧集中，造成了巨大的苦难，使得发展中国家政府必须将解决本国新一轮社会经济问题放在首位。

城市在膨胀，但上层调整一再失败，财政制度和官僚体制不合理，加深了巴西所面临的问题与我们所继承的中央集权结构之间的矛盾。

事实是，巴西是发展中国家，在地区公共发展领域正迈出关键的第一步。例如，在委内瑞拉，第一次开始民选市长是 1989 年，其公共支出占地方政府预算的比例达到 19.4%，多米尼加共和国比例为 12.3%，哥斯达黎加为 9.8%，巴拉圭为 6.4%，秘鲁 5.8%，巴拿马 4.2%。在巴西，1988 年宪法做出规定后，才开始战战兢兢地走了几步，但我们用于资助城市贫困父母的资金一直维持在不足 15% 的水平。

发达国家的这一比率明显不同，日本政府的公共开支达到 66%，瑞典 55%，美国 42%。一般而言，发展中国家城市管理的地方预算约为 10%，大致为发达国家预算的一半。

在发达国家，越来越多的公民在自己的城市就能解决问题，而贫穷国家，仍然在采用朝觐般的汇报体制，地方要获得资金必须向首都申请，这意味着整个资源利用的扭曲。

市政当局受制于法律框架，使其管理成为一场噩梦。地方决策不够专业的说法，被认为是当地政府自己没能绕过众多的法律规定，使

资源得到很好的利用。事实是，决策越是集中就越专业，但较小的决策还是应该让公众掌握。

地方政府因此发现自己被困在城市爆炸性增长的各类需求和自己无力应对的各种情况之中，缺乏相应的资源来完成这项压力巨大的工作。实际上，地方政府处于压力的前沿，但却总是最后一个获得资源。

这种状况正在迅速恶化，需要政府采取措施以应对两方面的问题，一是消除城乡结合部的贫困，二是应对其他新的边缘地区的麻烦。应对这两方面的问题需要采取无数的小举措，例如改善城市边缘地区的基础设施和社会服务等，以促进中小生产者的合理化及城市“绿色”发展。

这成千上万的小项目需要组织和控制大量的分散人力，只有在社区参与的情况下才有可能进行。换句话说，我们制定、实施和监控项目开展所采用的集中方式，与发展所迫切需要的资源共享的地方逻辑之间的矛盾也在日益增长。

因此，经济理性对资源共享的需求依赖于地方参与机制。正是在这个意义上，联合国城市与环境会议提出，只有每个城市，每位公民共同参与，捍卫自己的生活质量，环境政策才能有效实施。此外，地方当局代替中央政府的过程是不可逆转的，只是需要在各级决策之间进行平衡。

理性的发展越来越需要通过社区组织来控制着力点，而不仅是中央财政机构来进行项目规划。这一认识带来了一系列积极的举措，例如由塔尼亚·萨帕塔提出的“GESP”（参与）方法、德法·奥古斯托提出的“本地综合和可持续发展”（DLIS）措施，以及当地“微型和小型企

业支持组织”（SEBRAE）为支持地方发展和社区组织参与，而建立起来的经验累积方式。

政府新近采取了多项措施来推动地方治理计划，范围将涉及巴西约 2000 个城市，目的在于激励地方政府，将地方治理推进到更高的水平。公民科学研究院的“国家政策支持地方发展”课题，探讨了社区对国家政策支持日益增长的这种需求。

因此，国家必须动员其他机构支持地方行为，这正逐渐成为政策平衡的一个重要补充。最后，也是最重要的，地方决策允许民主化，一定程度上，公民最了解自己的社区，其提出的意见也更明确、具体。

随着大量问题的涌现，地方政府决策权不再仅限于公园修建，垃圾处理及其他城市美化等方面。这是地方政府的战略转型，通过制定决策影响经济和社会发展，充分利用一切措施强化自己在经济和社会领域中的代理地位。

担心地方政治将导致狭隘的“地方主义”是没有道理的。最近的经验表明，城市间的公会联盟，如圣卡塔琳娜州的区域发展协会，巴拉那州的区域发展机构以及圣保罗附近的“GREATER ABC”论坛等，其很大部分工作是在各个城市之间进行协调，以保证不同的政策能够直接反应公众的意愿。

实际上决策过程肯定是民主的，类似于全体公众对决策水平的一次深入考察。我们需要更加努力的开放社区，实现地方自治，技术、法律以及社会的革新。

## 寻求新的方法和建议

随着电脑和新一代互联网技术的革新，地方政府从管理水平而言也得到不断的发展。首先，现在相对便宜的信息管理系统、卫星影像让我们可以进行更精确的跟踪监测，如在环境领域。计算机终端成本的下降使人们可以在社区内使用信息系统，从而使行政更加透明。所有这一切都代表着管理的民主化。

在公共卫生领域也出现了新兴的技术，涉及到公民参与的有垃圾分类与各种形式的回收，如：废料堆肥，能源生产，及各类产品的循环再生。

地方财政的中心在不断变化，向着积极的收入再分配政策发展，从而形成新的法律制度。例如，累进物业税，该税种虽然遭到来自富人阶层的强大阻力，但它对逐步改变城市的“主人与奴隶”，也即中心与边缘的巨大不平衡至关重要。更重要的是，通过努力，地方财政已经变得透明化，它现在可以在网上向全市发布。圣保罗的下级县卡萨贝尔德建立了一个分散型信息系统，使自己能够实现有效管理。该县的参与式预算被全国及世界上其他许多地区所效仿。

巴伊亚市的图纸被一个民间网络组织获得，作为报复，州政府下令关闭其网上的唯一一个站点。政府利用刚萌芽的储蓄互助社管理自己的储蓄，投资于本地的基础设施。结果发现，实际上，以前银行是通过其在各地的分行，吸纳当地储蓄，然后投资于较富裕地区或用于金融投机。

随着城市资本的重组，每年一次前往圣保罗砍甘蔗的工人开始留在本地工作。市政府与巴伊亚联邦大学合作拟定了一个本地区土地的

重组复垦计划。学校的课程也进行了相应修改，将半干旱研究纳入其中，使新一代的学生能够了解自己所处的社会现实。这项研究是为了培养年轻人帮助改变现状而不是逃离现实。在这种情况下，通过综合政策推动贫困地区发展的规划是可行的。

许多地方政府都在努力争取放宽第 8666 号招投标法。在 SEBRAE 组织的极力倡导下，现在，市政府可以考虑雇用当地的微型和小型企业为社区提供服务。例如雇用小农场为学校提供膳食供应，这一措施明显鼓励了小农场的生产，使其摆脱了只图产量不顾质量的庞大的中间商网络。

我们也注意到，新的城市环境问题解决方案和建议，尤其是在象库里蒂巴这样的大城市里，会有多个不同的方向，也会受到本地政策特点的限制。如亚马逊地区，在粮食、畜牧和酒业领域有实力的大公司常常联合当地政要针对环境问题解决方案开展破坏活动。另外，如阿马帕市认为，他们提取板栗精华供应法国香水工业，就能获得可持续的高附加值，并实现经济变革。可见，我们缺乏的不是解决方案而是政治意愿和充分的决策权。

我们所看到的“我们的圣保罗”运动，开发了一个信息系统，使公众能够尽早掌握信息，并为数以百计的民间社会组织构建了一个共同参与的平台。市长的法律责任是承诺被采纳建议的执行结果可以被量化，如贝莱伊勒市和特雷索波利斯市，在交通，污水处理，市政安全，及其他很多方面都有革新。与此同时，在支持中小企业发展、推动城市周边城乡接合部发展的过程中，也可看见地方政府权力的扩张。换言之，地方价值需要全面重估，且还在变动中。为此，我们必

须做好相应的准备。

## 市场，计划及其他

不能孤立的看待近年来地方政府的发展：它是一个缓慢而深刻的转变过程，该发展的取得是借助了世界上“现实存在”的所有机制来完成的。如果不了解这一广义的转型，则可能无法理解地方政府新的一面。

毫无疑问，大的争议仍然围绕着私有化与国有化，及其各自的监管机制，即市场与计划的替代关系而展开。事实上，社会的迅速变革，技术的进步以及社会组织的日趋复杂化，都促使我们在发展中必须采取更加灵活多样的管理方式。经济和社会调控机制是多元的，并由不同的方式构成。

首先，让我们从更广义、更全面和更普遍的角度对“市场”的概念做一些修正。

在市场情况下，你需要面对不同部门及其下属部门的支持或反对，了解不同部门的职能及有关的监管机制，并得到他们的理解。这便是市场在现今的经济中被赋予的内在功能。

例如，索萨克鲁斯的烟草生产商，其公司占有 85% 的市场份额，是绝对的垄断，但同时参与市场的烟草制造商又在积极的进行着“自由竞争”。这一案例恰好说明市场上小公司之间的竞争从未“消失”，只是隐藏在经济活动之中。关于垄断资本主义的一个简单的观点因而变得理由不足，正如“垄断竞争”源自垄断中期的理论一样，也同样理由

不充分：这并不是妥协，而是不同的机制之间的协调与衔接。

通过采取一系列有力的举措和现代尖端的技术，可以生产更灵活的短线产品，以适应市场波动。在这里，市场机制正在发挥作用。就像电脑一样，使你可以迅速的对特定需求做出恰当的反应，而无需付出太多的代价。

围绕主要的国际化商品，形成所谓“市场导向”，在市场声势浩大的广告攻势下，生产商将注意力更多的放在了已被其他国家消费者接受的产品上，而忘记了对本国的不同消费群体的关注。

资本品领域——大型机械设备生产——是“有管理的市场”。没有人可以搅动第二大引擎市场。开放这一领域的“市场”主要通过政策决定，而这需要由承包商、中间商与政府谈判协商的过程不断向政府施加压力来实现。这说明我们离亚当·斯密还很遥远。

在发展中国家，“高端”的产品与服务仅仅是为了“稀释市场”，也可以说是丰富市场。这些国家三分之二的人口仍然生活于极端贫困之中，他们的基本需求在正规市场得不到满足——不是每个人都有能力购买影碟机或酸奶，或有钱去买一个“约翰逊宝宝”——“非正规市场”因此得到迅速发展，为巴西提供了51%的就业机会。

因此，不能再说只有一个市场。这对于我们客观分析什么才是我们所知的市场的真实一面非常有用，正如我们所知，必须从“劳动力市场”到“资本市场”重新评估市场机制的作用，才能揭示其实质。

此外，要求放开市场的理论并非完全摒弃国家的中央计划，作为一种非通用机制，计划是我们随时所必须的。各个基础设施的主要领域，如：与能源发展，电信，交通，水利控制相关的，与全局性相关的巨大投资，都必须符合各国发展和长远平衡的需要。离开了这些基

础部门的发展，市场监管将变得毫无意义。目前，投资最大的仍然是基础项目，1990年欧盟通过中央计划向基础设施项目拨款数十亿美元。而在发展中国家，世界银行数据显示仅有7%的私有资本被用于基础设施建设。

发达国家在主要技术领域，如，日本在微电子领域，瑞典在精密机械方面的领先，其实是该国政府基于长期经济发展战略的考虑，高度重视并在政策上从不放松控制的结果。顺便说一句，日本就是一个非常好的中央计划与市场机制相结合的例子。

计划的重要性被重新发现，并被大企业普遍使用，通过企业规划，逐步向跨区域、跨国集团发展。这一发展模式成为现代化生产过程的一个补充，是一种股东自治的管理方式。该方式灵活，且可以确保企业的稳定，符合深度社会分工的生产需要。具体而言，这意味着大公司现在都在进行“有组织”的生产，如：大汽车公司，通常会预先进行跨部门的规划，根据多年的合同，结合整个生产与技术条件，将产品生产分包出去，而自己仅进行产品组装。

企业根据自己的长期需要，在一个大的经济空间内进行协作，并管理他们的“金字塔”式生产，该种生产模式被联合国称为“星系”经济。这些“星系”，通过一些列依赖机制相连接，总部与子公司或子公司之间通过转移价格，以高品质的产品为国家的国民生产总值创造了大量财富。假设什么都没有改变，继续回到市场，事实上，商业计划机制研究（详见世界银行关于“企业规划”的研究）是在与市场机制挂钩的情况下，研究如何建立更好的新型机制。在纪录片《企业》中可以找到对公司运作非常有用的科学参考文献。

有大量的活动脱离市场机制，现已成为政府管理经济的主要政策

工具：收入政策，也称为经济波动影响或短期政策；财政政策，其本质上是当今世界维持宏观经济平衡至关重要的手段，它也遵循一个事实，即市场可以保证生产在各领域的一致性，但无可否认是，市场本身是一个非常薄弱的分配机制。

政策工具还包括工资政策，价格政策，税收政策，预算，信贷政策和汇率政策等。这些不同的管理政策为政府提供了强大的干预工具，它们有一个共同点，即不直接影响不同经济主体的收入水平，而是通过间接作用于影响收入的各要素来实现对不同经济主体的收入的调节。

在巴西，既定的收入政策使从事金融中介比生产大豆更有利可图。为弥补通胀损失，一些部门从政府那里获得了财政补贴，但这仅仅只是让收入从社会上一部分人手中转移到另一部分人手中。高利率意味着将储蓄用于投资和投机比投入生产更加有利可图。

对一般公众而言，货币机制和金融工具的透明度几乎为零，大量资源从穷人到富人，或从穷国向富国转移，创造了一个巨大的“资本世界”，这意味着工人将眼看着他的工资因通胀或利率原因而下降，但由于这一榨取过程是隐蔽的，不同于企业榨取工人剩余价值的过程，没有那么强势，你永远不会知道是谁拿走了你兜里的钱。这是从过去继承下来的收入集中和不平等分配在现代政策中的再现。有人说，从国家层面考虑地方发展政策是重要的，我们需要将地方的需要考虑进去的国家政策。

举例来说，在美国，社区再投资法要求银行将其所吸纳的本地居民储蓄用于本地投资。由于在地方一级没有投资或投机期货市场，银

行被迫进行生产性投资，从而创造了就业机会，促进了地区经济发展。

另一套机制起效缓慢，但它仍然重要：那便是国际合作制度。约15年前，萨米尔·阿明曾发表数篇关于本世纪末重大矛盾的文章：经济国际化，而经济政策仍然由国家掌握。联合国有良好的愿望但也有负担，关贸总协定被纳入世界贸易组织，国际货币基金组织成为对穷国施压的工具，世界银行无法切断与美国的关联。结果是，世界都生活在总统、财政部长和能源部长的会议里，而针对临时的突发事件，需要的是协调一致的国际行动，需要寻求八国集团和其他“多国集团”的参与。

今天每个人都在关注着全球发展，联合国，这个世界政府的能力问题被视作“国际治理”问题而被研究，它必须有能力应付“传统和过时的国家机制”。而现实是，面对经济全球化，我们仍然缺乏有效的管理工具。

因此，全球市场化进程实际上控制在跨国公司的手中，它们利用国家之间的经济，法律和政治关系等资源，实际掌握国际发展的控制权，要求国际间金融、服务、贸易与交流必须通过其全球网络进行。

事实上，没有人——除了市场——能够控制并逐步接管混乱的国际现状，外债、金融投机、收入集中、毒品贸易，生产和销售武器，以及全球环境破坏只是其中一些实例。

正是由于地方治理基本工具的这些变化，即使仅仅作为其他政策工具的补充，社区参与的重要性也日趋引人关注。由于政策最终会落实到地方，无论在社区，还是在城市，都将围绕我们的最终利益——我们的生活质量——整个过程而变为一个目标，并开始变得有意义。

这是地方权力的下放，通过社区参与决定各项制度来保护公民的生存空间，体现了所谓的“本地化”。

显然，社区参与如今是城市化，中、小型生产活动及地方经济活动中更加合理的监管机制。此外，社区参与作为“政策缓冲”，是维持宏观经济平衡的不可或缺的关键。

在发展中国家，这些机制还比较脆弱。在发达资本主义国家，尤其北欧国家，在社区组织的重要性，特别是社会组织作为经济和社会活动最终回应我们需求保障的重要性方面，有许多可以教给我们。毕竟，我们为何而工作？只要看看全球人类发展指数（HDI），最高的国家，如西欧国家、加拿大等国实行的都是显著的参与式民主制度。

从这个角度而言，我们必须检讨，中小型企业和非正规部门的行为，起着制衡大公司行为的关键作用，建立公民参与制度，使民众可以有效地行使他们的公民身份并对其生活所在地的具体事件施加影响，从而建立一种新的城市文化，人们在城市中享受生活而不是寻求生存和自保。

我们正处在一个深刻的技术变革的时代，“地球村”或“地球太空船”的说法都在强调我们的相互依赖性和共同命运。当前正处于经济和社会发展的转折点，全球的多样化和复杂性，需要有意识的参与和所有组织贡献力量。但仍有一些问题需要亚当斯密“看不见的手”或类似“国家计划委员会”的政府计划部门，通过不同机制组合，寻求务实的方法来解决。

## **资源利用不足**

没有人会因为以下这些情况而受到谴责：城市被掠夺得仅剩单一经济，土地被允许出售或用于过度放牧，农民被迫变成临时工，城市被冰冷的广告标语覆盖，只剩下贫困和杂乱。但是，我们需要问问人们，为什么没有去尽力捍卫自己的利益，促进合理体制的建立。

维护城市的利益，促进协调发展，在多元化的经济基础上建立一个更加公正的社会环境。从长远的观点来看，城市、社区或农村、山区，将是你的孩子，孙子们生活的地方，必须给他们一个更好的生活环境：这就是我们所面临的问题。

很显然，现有的一切正在被推动着发展，而不仅仅是一个脱离实际的理想化愿景。但首要的，我们仍然必须继续脚踏实地，深入认识形势才能采取行动。

回到土地的例子，巴西拥有 85 亿英亩的国土面积，有大约 37 亿公顷“广袤、富饶且平整的土地”可以用于农业，永久加上暂时性的农用地共约 7 亿公顷。巴西拥有地球上值得炫耀的富饶资源，丰富的水储备和有利的气候。但与此同时，我们国家却又有上百万的人处于失业或半失业状态。结果是，我们是拥有最好的自然资源和人力资源的国家之一，但同时却有上百万的人营养不良。

在国家层面，这是无数城市资源利用不足累加的结果。具体到每个城市，这种畸形的资源滥用或利用不足，体现在对土地和其他许多资源的利用方面。

在具体操作方面，每个城市应该解决的问题是：有哪些资源可用，以及应如何使用？

城市土地是一个很好的例子：圣保罗，当今世界四大城市之一，

有 25%的土地空置，等待重新启用，人们被迫居住到遥远的地区或居住在市中心的廉价公寓里，城市的稀缺资源没有得到合理利用。

我们所看到的农村土地利用不足很大程度上仅是我们的推测。巴西仍然是世界上少数将土地作为价值存储使用的国家之一。换言之，土地的所有者并不是想在其土地上寻求发展生产，而是希望通过国家或其他投资者的投资使自己的财产得到增值。他们害怕土地被实际从事生产的人夺走，并长期监视潜在的“承租者”，由此形成了一个不生产也不愿意生产的地主阶级，创造了一个导致城市瘫痪停滞的“包袱”。

另一个普遍的特征是水资源没有得到充分利用，对资源的认识仍然不足。对水资源进行详细研究，在获得安全饮用水，进行灌溉推广，及通过湿地排水推动土地复垦和农业开发等方面有非常巨大的潜在价值。城市绿化、社区公园等基础设施的建设，可以吸纳失业人员或确保那些在一年的某些时候没有工作的人可以有活干，特别是对高比例的单一经济城市，可以鼓励老人参加园艺工作，在休闲的同时也有钱可赚。

水是社会资源，城市应该合理规划和使用，并应研究不同的水源，以用于不同的用途。必须记住，用好饮用水往往是消除重大疾病最快和最便宜的途径，合理规划和使用水资源可以有效促进农业和工业生产。相应的，对水的使用缺乏控制，导致的环境问题一般很难扭转，并且会严重影响生活质量。现在，我们知道，在基础卫生设施上实际投资 1个百分点，将节省 4至 5个百分点的公共卫生开支。

另一个未被充分研究和利用的资源是建材资源。建材通常很重，如果本地不能取得而必须从其他地区采购，将意味着高额的运输成

本。我们必须全面了解本地资源并对建筑材料：石头，粘土，木材，纤维等的储量进行评估。这些信息反过来可以帮助城市在面对建筑商时知道采用何种政策，以提高其使用当地建材的意愿，从而降低建筑成本。例如，在米纳斯吉拉斯州，环境规划司的一份调查数据显示，只有三分之一的城市进行了一些下层土壤的勘探以了解其资源蕴藏情况。

资源的合理利用，不能只是等待“看不见的手”来调节。尤其自然资源是不可再生的，或在很长时期内不能再生（如森林）或再生成本极高（如水或土壤污染）。对野生动物和渔业资源的破坏通常也是长期的，今天一些城市已经发现作为自己财富来源的重要生产基地就这样被简单的摧毁。

这是市场机制调节经济的后果。例如，许多渔业公司过度捕捞使渔业资源遭到破坏，鱼类得不到繁殖再生的机会。渔业资源枯竭后，企业又向其他领域转移，对资源进行持续的破坏。这些公司如此遵循是基于一个简单的理由，如果自己不这样做，其他企业也会这样做并因此获利。因此，这样的竞争无疑将导致人类财富的再生基础，也即自然资本的破坏。

由此了一个更大的问题，即要在资源利用不足或过度利用之间进行荒谬的抉择。日本禁止大公司捕鱼，其沿海城镇都有自己的捕鱼委员会，工业捕鱼船只能在公海捕鱼，或与国外签订合同进口。这都是通过城市和社区组织实现的。

渔业公司、木材、石油和其他将自然资源作为其“产品”的公司，在现实中他们极端掠夺而不修复，到底给我们留下了什么样的自

然？自然资源领域因而需要社区组织的有效监督，不仅是为了保护自然资源，也是为了确保合理的开发利用。

反过来，这需要在开发资源的企业和社区之间实现政策的均衡转型：这是由城市经济的民主性决定的。在这个意义上，巴西是一个典型的不发达国家，企业不认为他们应该对自己所在的社区负责，而政府只是做一些铺平道路，装饰广场的工作。

在巴西，土壤流失、森林被破坏的程度及其导致的结果令人震惊——随着降雨中断和荒漠化——由南至北的沿海海域都遭到污染，野生渔业资源消失，河流和空气被污染，其影响将会一直延续到下一代，但只要我们抓紧采取行动，这一切就不是不可逆转的。

同样，人力资源利用不充分的情况在巴西也很明显。每个城市都有一群特殊的劳动力。在巴西，2006年有大约1.9亿常住人口。其中，按照国际标准，约1.25亿16至64岁之间需纳入产业援助项目（IAP）的适龄劳动力，约9千8百万已就业或有就业意愿，属于经济活动人口，即劳动人口。在私营部门正式就业的人员有约3千1百万。如果我们加上公共部门的就业人数，就有约4千人，从事经济活动的人口（PEA）加起来接近1亿。因此，政府对非经济活动人口的测算报告显示，从事非正规工作的人口占比非常高，2006年约为51%。

如果我们将这一数字加入失业和半就业人口，则有数百万人从事“就业缓冲”行业的工作，如：家政服务业等，但这些部门由于缺乏有效的培训，组织和必要的设备，生产效率非常低下，无法达到充分利用我们最重要的资源：劳动力资源的预想。相对于我们的经济发展目标，我们拥有上千万利用不足或未使用的劳动力资源。

人力资源利用不足肯定是我们面临的主要问题之一，其产生的具

体根源在地方。

结合人力资源与自然资源——土地、建材和其他——利用不足的情况，解决办法只能在地方进行讨论，才可以有的放矢的促进所有资源的发展。

消除文盲，普及正规教育，增加教师培训，调整学科专业以适应当地经济变化，参与商业和大众媒体活动以提高劳动力素质，这一切都需要一个整体规划，制定短期、中期和长期目标，这显然不能交给“看不见的手”来完成，市场和“自由企业”无可否认对长期社会投资无效。

一般来说，巴西的城市特点是现代工业同早期的落后工业并存。这是“垂直”型技术发展的结果，技术发展没能提升整个地区的经济，只有极少数行业受益发展而其他都停滞不前，从而形成发展的“孤岛”，即使这些“孤岛”与当地其他经济相比，与国际或其他城市的联系更多。显然，这样的发展必然导致人力资源利用不足。

农村只有单一作物或过度专业化——仅依赖于一个或几个农产品——导致作物种植或收获期间大量需要劳动力，而其它时间又完全不需要劳动力。从而造成农村人口的游荡与贫困，进而导致城区周边的不稳定。

农业就业不足——只能提供季节性就业机会——而现代工业能向这部分贫困人口提供的就业机会极少，导致他们转向非正规部门寻求发展。2006年联合国关于全球社会环境平衡研究《不平等的困境》一书就指出，多数发展中国家的非正规部门吸纳了半数或四分之三以上的非农业就业人口。从事非正规产业的非农业劳动力在北非为48%，

在拉丁美洲和加勒比为 51%，亚洲达到 65%，在撒哈拉以南非洲为 78%。政府长期忽视非正规经济部门，但这种情况正开始发生变化。人们开始认识到非正规经济部门需要政策支持和经济投入。毕竟，这一经济部门吸收了绝大部分新工人，特别是妇女，年轻人和穷人。

秘鲁的萨尔瓦多是一个很好的利用和鼓励非正规经济部门发展的例子，那里用废弃的小镇住宅建立了一个工业区——不同于正规工业——主要用于发展小规模生产。这一经验现在成为自我解决困境的范例。这完全是地方政府依赖于社区组织的自发创新，没有人期望过可以得到来自中央政府的财政投入。

全市范围内，包括工业，农业和其他服务业的内部协调，提高了整体技术水平，同时解决了人力资源的充分利用和技术同质性问题，显然这需要一个大的决策参与空间，以打破某些家族或企业根据自己或外国集团利益决定一两个产品生产的集权模式。

在这个意义上权力下放和民主是不可分割的，保守主义的政治力量无法为现代化发展开辟道路。总体而言，在人力资源政策方面，现代化的，最优利用的，更好的教育和更公平的薪酬水平，应当成为地方政府政策规划关注的重点领域。

强大的地方参与，尤其不同类型的民间社会组织以及公会等传统社会机构的参与，代表了更广泛的利益，一同成为与传统企业精英所构成的民主结构相“制衡”的不可或缺的力量。

地方政策是促进发展的另一个支撑点。因此，我们所看到的自然资源 and 人力资源利用不足，主要源于政府在卫生，教育，体育，文化，信息，娱乐——等领域的投资不足。这一点被巴西长久以来所奉

行的“先做馅饼再分发”的狭隘观念所忽视，使我们一再被延误。

这无疑是一个特别适合于地方监管机制去关注的领域。地方在保证每个社区、每个居民都享有医疗、学校、电影院以及充分的安全等方面所起的作用，远大于私营企业或官僚机构。正如只有本地居民才清楚哪里下雨时有泥浆，哪里医疗设施不够，这些信息没有什么技术或电脑可以提供。

面对需求，不同街区的社区组织共同讨论所形成的结果好于政府财政机构做出的项目评估报告——公有或私有——也好于将需求提交给贪婪善变、惯于干涉决策的承建商们，他们会使决策更加集权。

没有什么能阻止地方采取刺激生产的行动。重要的是，日常生产系统的运作效率很大程度上取决于市场机制、要素价格及消费者定价。但实际上，建立和组织生产设备及基础设施，在很大程度上取决于有意识的干预和规划，这需要长远的眼光，还需要在经济代理，私人及其他方面的决策中进行平衡，仅靠市场不能完成。

地方政府必须有能力“定位”自己的行动，以便促进——通过信贷、免税等方式刺激——或进行额外的投资以保证农业、工业和服务业之间能更好地协调，保证现有的公司之间能更好的整合。

在生产结构调整方面，地方政府不能有被动的想法，因为所谓的市场机制并不能保证不同调节手段之间能自动互补。地方政府如果处于被动，则可能使自己成为替大公司生产加工原材料的外围工厂，从而导致本地自然资源和人力资源被逐步贬值。

另一个层面上，农业和工业的生产运营需要一套经济基础设施为其服务，这不是自发的，而是通过“看不见的手”来调节的：公路网及其相关基础设施保证了交通运输和储存，通讯网络使信息得到传播

沟通，能源网络保证生产和分配能源，自来水和污水管网提供水资源等。

城市提供的基础设施，为现有企业和新兴企业提供了一系列生产的基本条件，确保其有效运营，由此产生了经济学家所谓的“外部经济”。这些资源在企业外部，但却能改善整个国家的系统性生产力。

经济基础设施领域是地方政府实施调控行为的主要领域。这属于公共投资，通过公共基金的最佳运作为企业提供更好的营运条件。因此，至关重要的是这些投资是有组织的，是不同网络的相互补充，从而使城市和农村经济得到和谐发展。

重要的是要记住，虽然经济基础设施，如能源或电信网络建设可能取决于市政当局或地方政府，然而逻辑上，所有的网络建设都应当受到政府及社区参与模式的影响。

此外，基础设施的建立增强了社区的参与性，政府在规划和实施过程中通常允许广泛的有组织的社区参与。

市政规划必须确保基础设施和商业网络的平衡，使城市每个地区、每个街道的居民都能很容易的买到商品。越来越多的实际消费者在大型贸易公司的压力下已不堪重负，组织各类展销会，为生产商和消费者建立直接交易的途径，这为政府监管界定了一个更广泛的领域。

垄断和商品的投机行为是普遍存在的瘟疫，几乎无处不在。在发展中国家，这个问题只是更加严重，贸易和金融中介领域的卡特化水平令人印象深刻，阻碍而不是促进了商品和服务的生产与流通。

如今，巴西卡特尔在中间商那里抽取一定的利润，其实质是收取生产活动“过路费”。巴拉那州的案例非常典型，那里的农民将一箱

箱西红柿全部毁掉，原因是一箱西红柿的价格下跌到了 4 雷亚尔，而消费者实际在市场上支付的价格为 1.5 雷亚尔每个，相当于 45 雷亚尔一箱。收取各类通行费的中间过程可能构成了阻碍经济和社会发展的重要障碍。出口卡特尔“校餐”（著名的快餐业），为小型农场和旅游提供中介服务，或给消费者提供替代品（零售商店或其他）服务，也许是一种好的政策。

议会需要树立它的“公共形象”，而不再只是各联邦，各州和私人集团的利益交汇点。在巴西，这个问题尤为严重，因为垄断往往就在最高层的流通环节——也即国家“中介”——而不是生产环节。

另一个需要评估的关键领域是金融中介。巴西军事政权遗留下了一个高度集中的金融机器，允许有获得财政资源的卡特尔高度介入。

通过无数的分支经营点——目前，一个少于 5 万人口的县往往有 10 至 15 家银行的分行——导致社会成本的增加。这些银行的融资成本和利润即是企业必须支付的高利息。反过来，生产成本中包含融资成本，将导致销售价格上涨，而产品的高价最终将由消费者支付。每个银行分支网点的建立，每一分钟的广告，都在计算中间的成本与利润，但谁不是银行的客户呢？

既然消费者使用与否都得支付其运作成本，那金融中介的收费应该是一种个人权利。这就是为什么一些国家的金融系统要由中央银行控制，并被赋予管理公众财富的职能。总的来说，它是通过我们每个人支付利息及费用才建立起来的，我们关注的是储蓄而不是银行，自然的，这个行业应该回报社会的融资需求。上面我们提到美国如何通过社区再投资法（CRA），对其施加控制，而巴西国内尚未制定该法

律。

银行的运作要求我们每个人支付成本，相应的我们必须要求金融中介对发展做出有效贡献。

在巴西，能够自行控制资金筹集和存入银行的县市非常有限。各银行机构，一般隶属于圣保罗的各大集团，服从于集团的经济逻辑，并向最有利可图的经济活动倾斜，甚至将资金从最贫穷的城市投向富裕的城市。请记住，美国公民如果发现当地银行将自己的积蓄用在了别的城市，而不是他们自己和孩子身上，即可以向政府申诉。为此，正如我们所见，他们还创立了一项法律对此加以保障。

该部门的资源按照符合圣保罗各大集团利益或联邦政府的总指导方针来使用。地方政府在这种情况下，决定财政资源投向的能力有限，只能根据当地实际情况来决定优先次序，重点在食品农业或农业企业，然后是社会投资和经济基础设施等。

巴西在过去 25 年来一直推行高度集中的金融体制，几乎不存在地方金融体系，这意味着资金只会投向重大项目，而中小企业，无论工业、农业还是服务业都存在资金不足。这反过来又加剧了上层经济与下层经济之间的深度失衡，并使得其他方面的变化更加复杂。

因此，金融部门需要不同层次的衔接干预：重要大型企业融资主要通过国有金融机构，按照政府的优先次序进行；主要商业企业投资资金则通过再投资和股市筹集，主要来源于公众自愿投入商业活动的资金；中小型企业融资由地方控制，并通过国家经济政策控制其融资总量，进而影响国家的利率和信贷政策。

需要建立多层次的金融监管机制，以适应不同类型的经济活动对融资的不同需求。由此产生了将金融中介活动的一般权力下放的想法。

法。但是，我们不能不注意到，巴西的地方和社区一级的政府财政报表中根本不存在这项资金，但该项资金对经济活动的创新和发展却必不可少。回想一下，美国、法国、德国等国家都有强大的地方分散资金体系用于实施小的政策措施，而大规模活动的本地化管理也是有必要的。

毫无疑问，地方政府如今已非常有必要对这一领域进行干预：这个领域发生深刻变化的时机已经成熟，该议题在“城市银行”、“市级储蓄银行”和其他议题的讨论中脱颖而出。但无疑的，该议题要具体付诸实施还需要时间，大型民营企业集团和跨国公司仍然站在财力集中的立场，对该议题加以强烈反对。

地方的行动空间仍然非常有限。但是，权力下放并不排斥本地资金，而且还包括地方预算之外的资金。这里是权力下放和现代化建设的斗争前沿。如今，从小额信贷计划出现，到地方信保机构（OSCIPs）成立，再到地方货币发行机构的出现，我们可以看到地方政府在想方设法躲避几个阻碍生产活动发展的大经济金融卡特尔——其利息收取标准可在以下网址查到：[www.Anefac.com.br](http://www.Anefac.com.br)。

虽然解决方案较为复杂，但我们面临的问题其实很简单，即确保资源的使用可以最大限度地促进发展。发展必须理解为现代意义上的发展，不仅包括从产品增长结余中获得社会福利，还包括对不可再生资源的保护。兴建发电厂和豪宅没有一点好处，它们需要的是暴徒和敢死队，只能使国家倒退到中世纪。此外，我们的生活也不能以牺牲后代的利益为代价。

我们再次重申：一个城市的政府，只是愿意堵塞漏洞和装饰街道

与广场的话，就不需要权利下放和本地化。在这里所有雄心勃勃的发展设想和建议，都出于当地公民的政治远见并且是为了人民的福利。

## 组织参与

社区参与意味着一种系统而又繁琐的管理文化转型。换句话说，地方分权的能力是逐渐提高的，对分权的需求必须符合其实际执行能力。让咨询公司编写复杂的计划，以追求政府资源的使用，而非指导其行为，在此意义上是徒劳无益的。

地方政府作为民间社会在有限空间内协调一致的组织机构，意味着它必须参与组织信息系统的修订，行政能力的建设，以及在社区及其行政机构开展综合职业培训。因此，这只能靠地方自身的努力

首先，必须指出，社区组织参与没有既定的模式。这取决于实施社区参与的地区城市还是农村，以工业还是农业为主，是相对孤立的还是临近中心城市的。也取决于当地不同的政策平衡及人们对此的认知程度。

同样重要的是，在面临深层困境时，必须清楚什么是虚假的。对本地社区运动的支持通常是为了获得他们的投票，这一计划无效，因为社区运动不总是自发的，虽然其也并非独裁的。政府必须制定简单的游戏规则，将他们的建议告知社区，并与其进行利益协商。这些都没有预定的公式可循。

因此，我们在这里强调的是组织行为的参照点，它必须适应当地

的实际情况，并且在对城市不断变化的政策进行深入理解后，做出的反应。

回到关键的问题上，巴西仍然是一个有着数亿营养不良人口的国家，从事非正规部门经营活动的人口占到人口总数的一半，劳动力培训水平严重落后。因此，在形成组织的前提下，一个伟大的目标，即以有尊严的方式重返经济和政治发展，构建人民压倒精英的经济模式。没有这个目标，现代化将不可能实现。我们有约半数以上的人口停留在原地，口袋里也没有钱，正如他们一直以来所处的境况那样。

多年来，同样的利益造成了集中决策下组织的失调，以往强调收入集中，而现在却鼓吹私有化，仿佛是否参与是国家的基本问题，而非源于精英们的引进。主要问题在于，决策的民主化可以满足公众的需要，但同时也意味着一次深刻的权力分散过程。

那些集权者不仅代表私人的利益，他们还是支持当地政府有“技术能力”来管理其利益说法的公众中的一员。事实上，在过去的二十年中，巴西社会发生了两次深刻的变革，即城市化与妇女参与经济和社会活动。

如我们所见，城市化导致国内出现上千座大中型城市，这要求有相当的技术能力以确保地方管理和了解本地环境优势，因为我们不再处于以农村人口为主和分散居住的时代。妇女参与为我们打开了一个更大的空间，关注发展中的人权问题，有利于克服狭隘的经济观念。

事实的真相是，社会影响必须由社会控制。转变社区生活条件的活动必须考虑周到，必须站在你自己的立场，站在整个经济中考虑——通过社区活动——实现优质的生活，那才是我们真正的目标。

因此，我们的经济和社会发展日渐人性化，统治阶层的决策日趋

文明，包括允许公众参与经济决策。这反过来又需要为公民提供参与决策的有效信息系统和实用工具。

在巴西，在地方一级建立的参与机制面临特殊的困难，混乱的商业发展造成了世界上最严重的经济困局。在最近一次人口普查中，我们注意到，约 40% 的巴西家庭移居当地不到两年。国内人口的流动对社区意识的建立和加强造成了不利的影响，人们对所在街道、社区甚至整个城市正在发生的事情漠不关心。我们必须打破这种恶性循环。

一个关键的工具是，参与权利的有序下放计划及向社会提出建议，那是指在决策做出之前，个人可以提出自己的意见，而不是单纯地在既定事实面前进行抗议。是的，这意味着对个人自由的尊重，而不仅是表面所见的，让他们来决定能否在阿雷格里港郊区修建纸浆厂，城市土地能否被垄断和随意闲置，能否砍伐亚马逊森林等。

通过科学和教育手段，社区参与将取得显著成效。一般情况下，政府和该地区面临基本问题时，人们想到的是研究中心或其他同类市政机构，但也应争取让周围的科研院所共同参与决议。

组织化允许我们进行发展背景研究、人口研究、所有权和土地利用研究，城市历史研究，由此逐渐了解城市的内核及其最重要的问题所在，并将这一研究结果加以传播，用于地方政策的制定。

这项工作可以通过各项举措实现资本化。一方面，我们可以对中、小学提供援助，让学生对自己所在城市的实际情况进行研究。这是完全可行的。例如，城市发展问题可以作为一项特殊课题纳入二年级课程，从而使未来的公民对该问题有不同于官方的看法。城市研究中心等机构可以参与其中，制定关于各类社区委员会的教材。圣卡塔

琳娜州的“我的学校”项目——“我的地盘”，便是这方面一个很好的例子。

另一方面，可以促进部分大学重新定位，包括在一些院校增设对本地现状进行广泛研究的课程。这种形式使得人们对所在城市的管理产生兴趣，减少了人口迁移倾向所导致的社会框架不断变化。这项研究关注的是经济潜能为城市带来的干预和转型机会，打破各地普遍存在的僵化风气。圣保罗的商业训练协会 (SENAC)正是通过他们在全国各地的培训课程来促进参与的发展。

这无疑是一项长期投资，不应小看，年轻一代所具备的对本地组织和组织的了解形成的潜力，可能构成一个强大的杠杆，促使地方变革。

它也可能对该国地方政府的信息产生与统一管理有着重大影响。例如，来自 IBEG的本地电话公司、能源、农业及其他部门的部长级代表团，其带来的信息对整个城市、社区都可能有着重要的意义。这个信息通常会用于准备研究报告和国内出版物，并没有被地方充分利用，以加强对本地问题的了解并促进地区发展。

另一层次的组织参与基于地方正确的空间划分。社区必须合乎情理的界定其空间，依据所在社区的人口、居住条件及与其它社区的联系。从这个意义上说，有必要重新考虑社区和农村地区的划分，以便人们以真正意义上的本地居民身份参与社区活动。每个街区都有自己的特殊问题，有的没有沥青，有的需要水等等。允许那些对居住地有强烈依恋的居民参与组织讨论，以解决城市化，社会基础设施建设及其他方面的问题。

重要的是要建立居民代表的方式，并提供一个会议场所辩论资金

的分配方向，确定优先次序，讨论他们自己参与决策的形式。应特别注意农村地区的代表，因为存在一种普遍的倾向，人们倾向于夸大城市部门的重要性。

在与各区居民委员会共同工作时遇到的困难之一，是他们会夸大问题的某一点，如以广场，沥青，下水道，照明为目标，缺乏从整体上考虑社区的长期投资和长期需要的眼光。

这无疑是一个政治成熟的问题，巴西处于参与文化的初期阶段，意识水平的转变总是需要时间的。

另一种参与层次是城市各组织的联合，工会、专业中介、协会。这些方式是民间机构已有的传统参与模式。这类渐进式参与，在有关问题上建立了与政府之间的沟通渠道与定期磋商的模式。

我们必须牢记，参与可以发生在任何一个部门。例如医生和护士，可以组织健康意识运动，并通过分散的保健中心提供支持，通过一些相对固定的信息渠道，向公民宣传健康知识。

各种参与地方治理的组织可以通过类似城市发展协会的机构来进行协调，将各机构的代表集合在一起。各机构成员过多的参与政策运作，在很大程度上将很难实现各机构在城市中、长期发展指导方针上的协调一致。

当然，此类机构正向着谋求霸权的政治集团方向发展。这是难以避免的趋势，但它始终是寻求广泛代表性的重要途径，城市面临问题时，它允许参与各方进行利益结合。Grander ABC 发展高峰论坛上，提出成立巴拉那区域经济发展机构，圣卡塔琳娜地区委员会等——都是在这个方向上提出的举措，并且社会科技网络（RTS）为这些实验提

供了有用的指导工具。

一个简单的事实是，传统的行政官员现在打着领带，从强大的金融集团那里得到资金支持。传统观念坚持中央计划经济以防止私人企业权力扩大。然而，我们通常会忽略一个基本事实，国内外经济中心强大的功能将国家的主要经济力量都置于其中。换言之，所谓的政府领导人即是那些让整个城市都顺从于国有或私有的大型企业和跨国公司集权政策的人。

因此，让地方和社区组织参与，决定更多资源的分配和使用形式是最好的限制大经济团体集权的政策，也更适应人口发展及本地民主化进程的需要。

我们看到了组织继续参与的可能，研究了中心城市，居委会，专业联合会，共同成立一个城市发展协会的可能性，实际上有几个部门（如教育部等）已经有这方面的意向。但是，如果一个国家没有参与政治的传统，组织参与就需要灵活的动员和利用一切条件。

例如，国内的许多城市经常将市政预算拿出来进行公开讨论。重要的是，对全国上百个成功的地方管理进行的研究表明，不同城市参与者之间，必须努力寻求相互连接的途径。

毫无疑问，沟通协商的过程会比较慢，但当它得出的决定将涉及到整个地区时，我们不可能像“飞机技术”那样，任其一直躺在抽屉里。

这种工作方式及其带来的良好结果，表明社会对通过协商一致的组织体系开展工作有着迫切的需要，而让问题出现两极分化的立场往往是不切实际的。

可以采用以下类似的方式组织参与，如社区讨论，或就重大问题

在全市范围内展开广泛的讨论。社区协商——包括采取小范围的公民投票方式——在许多国家被采用，以确保更合理的决定，并以激发人们的参与意识。

换句话说，以发展参与文化为目的，我们有一系列手段可以使用，这些手段虽然成效缓慢，但具体而深入，可以保证社会资源的有效利用。毕竟，维护公民经济活动的权力是所有人为之奋斗的结果。

毫无疑问，国家的政治气候正在发生变化。越来越多的人不再愿意接受企业以自由的名义实施的暴行，而将注意力转向在我们混乱发展的生活中寻求具体、多元化和灵活的社会控制手段。

显而易见，市场机制已不足以维持经济发展的秩序。政府干预，无论是通过政策规划或各种财政措施，都是必要的。但这并未能回应全国 5562 个城镇成千上万分权举措的要求。

地方治理，其基本工具便是社区参与和分权规划，这是一种有效的政治和经济管理机制，并已证明其价值，这无疑是国家未能充分利用的重要资源。

## 阅读建议

如今，越来越多的文献可以在互联网上查到。国家政策支持地方发展网站 <http://www.dowbor.org>，“网上论文”和其他栏目下均可以查到。一本经典的永远有用的书，V·舒马赫著《小即是美》，由扎哈尔出版，该书为地方行为开辟了一个更加现代的观点与前景。另一本著作是《Lages: 人的力量》，马尔西奥·莫雷拉·阿尔维斯著，由Brasiliense 编辑出版：该书很热销并与读者有共鸣。此外，有一个刊物也有对城市参与规划的讨论。在网站 <http://www.fgv.br/ceapg/>上有许多创新实验。网址为 [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)的城邦研究所是另一个相关文件和经验的极好来源，理论方面，罗伯特·普特南《社区和民主》值得一看，是对社会资本小范围但翔实的研究。本着同样的精神，该书由约翰·弗里德曼翻译，授权 Blackwell，牛津 1992 年出版，译本展示了地方政府参与制度如何在经济发展中引起社会公民概念的深刻变革。另外值得一读的《政府再造》由大卫·奥斯本和特德·盖布勒著，主要探讨的是美国的地方管理，此外，奥古斯·托佛朗哥也就此课题做了大量的研究，要深入了解我们的领导和组织发展（LOD），可参见由 Editora Vozes出版的《社会再生产》一书：该书建议从三方面分权。上述许多研究在我们的网站 <http://www.dowbor.org>上都可以找到，包括关于这一课题的主要信息来源的链接。

## 作者简介

拉迪斯劳斯 多波 1941 年出生于法国，父母是波兰人，二战结束后，移民到巴西。自 1954 年以来一直生活在圣保罗。1970 年因军事独裁被迫流亡国外 10 年，其间取得了硕士和经济学博士学位（中央计划统计学院，华沙）。1974 年葡萄牙“康乃馨革命”后，他在科英布拉大学的发展经济学专业执教。他从 1977 年开始从事联合国经济组织体系的协会工作，曾在几内亚，几内亚比绍，赤道几内亚，尼加拉瓜和厄瓜多尔等国工作。他目前是圣保罗天主教会大学研究生院经济管理学教授。

他是《经济民主》、《社会再生产：分散管理的建议》，《知识技术：教育面临的挑战》等书的作者，以上全部由 Voices 出版。由 Editora Senac 出版的《劳动者发生了什么变化？》及汇编《巴西的社会经济》和《管理水资源，如果它确实重要》（Senac 编辑）。他有几本书由 Editora Brasiliense 出版，其中包括《什么是资本：第一步，聚集》，《第三世界的形成（一切的历史，归集）》，《巴西资本主义形成的依靠》。他的其他大量的社会经济规划方面的文章可在 <http://www.dowbor.org> 上查询——请联系 [ladislau@dowbor.org](mailto:ladislau@dowbor.org)