



农产品行业协会的 治理机制研究

潘 劲 著



 中国农业出版社

F324
1
6

农产品行业协会的 治理机制研究

潘 劲 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农产品行业协会的治理机制研究/潘劲著. —北京:
中国农业出版社, 2005. 9
ISBN 7-109-10248-3

I. 农... II. 潘... III. 农产品—行业组织—管理
体制—研究—中国 IV. F324

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 107421 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 姚 红

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 7.125

字数: 179 千字 印数: 1~2 500 册

定价: 20.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

曾几何时，我们面临多少尴尬和无奈：在国际贸易谈判桌前，一边坐着国外农产品行业协会的高管，全权代表数百上千家农场主和相关企业的利益，一边坐着我们的中央或地方政府的行政官员，因为我们的农民和涉农企业没有相应的行业组织，派不出自己的代表。在国际农产品贸易中，我们也经常面临以下处境：一方是经验成熟、有着数十年发展历史的国外农产品行业协会和与其如影随形而涌来的大量的国外农产品，一方是为了争夺有限的市场份额而自相残杀的一盘散沙般的中国农民和涉农企业；一面是对中国某种农产品的产区、产量，甚至主营企业老总的兴趣爱好都了然于胸，动辄鼓动其政府发起反倾销调查的“洋协会”，另一面却是在中国的农产品因不符合进口国要求而被大量销毁之时国内因无从得知信息还在装船托运、在国外农产品大肆倾销面前损失惨重而又束手无措的中国农民和企业……

幸运的是，在付出沉重的学习成本以后，中国的农民和企业开始成熟起来，他们组建起各种类型的农产品行业组织，学习运用国际通行的游戏规则，与老道的国外同行展开周旋。在第一次告倒美国商务部，赢得苹果汁反倾销应诉的胜利后；在第一次发起中国贸易壁垒调查，迫使日本取消对中国的紫菜进口禁令后；在一次次亲身体验到由于农产品行业协会的成功运作给本行业包括自己所带来的利益后，中国的企业和

农民看到了组织起来的力量。然而还有更多的企业和农户仍处于迷惘之中，他们不知道如何使自己变得强大，不知道如何组织起来以及组织起来以后如何进行组织的治理和运作。这正是本书所关注的焦点。书中有关企业主导型农产品行业协会的研究以及相应的个案可以在这些方面提供参考。

在经济主体多元化背景下，为了增强政府的调控力量，改革政府机构和农业及相关产业的管理体制，一批政府主导型农产品行业协会相继产生。在发挥应有作用的同时，这些官办农产品行业协会的劣势也显露无遗。如何改革政府主导型农产品行业协会？如何使其向企业主导型农产品行业协会转制？这也是本书关注的重点。

笔者长期从事农村组织与制度的研究，自上世纪 80 年代中期，就开始关注中国农村专业协会和专业合作社的发展。在中国加入世贸组织前后、农产品行业协会的功能不断显现之时，笔者也将农产品行业协会这种新的组织形式纳入自己的研究领域，并参加了相关课题的研究。2003 年，笔者有幸主持中国社会科学院重大课题“农产品行业协会研究”。这一课题为笔者更加深入和系统地开展对农产品行业协会的调查和研究提供了条件。书中有关农产品行业协会的调研资料，除注明出处外，均来自笔者对全国几十家农产品行业协会所作的调查访谈。

温家宝总理曾经有过批示：“农产品行业协会和各种专业合作组织，是联结农户、企业和市场的纽带，对于提高农民的组织化程度，转变政府职能，增强农业竞争力，具有重要作用。”近年来，各种有关农民专业合作社的书籍不断问世，而有关农产品行业协会的专著，除了三年前中央财经领

前 言

导小组办公室农村工作组将其所组织的一次农产品行业协会的调查结果集出版外，迄今为止尚没有一部关于农产品行业协会的研究专著问世。理论的滞后已经影响了实践的发展。作为一名理论工作者，有责任将自己的研究成果奉献出来，为理论和实践的发展尽力。这也是本书的写作宗旨。当然，由于作者水平有限，书中难免有欠缺之处，还望读者批评指正。

本书是由中国社会科学院“重点学科建设工程——农业经营管理学”资助出版，特此致谢。

潘 劲

2005年8月12日

于北京太平桥东里

目 录

前 言

第一章 农产品行业协会研究的前沿问题	1
第一节 行业协会的研究综述	1
第二节 农产品行业协会研究的追溯与最新动向	6
第三节 农产品行业协会研究的主要观点	9
第四节 进一步开展农产品行业协会研究的设想	14
第二章 总报告：农产品行业协会的治理机制研究	19
第一节 农产品行业协会的发展现状	19
第二节 农产品行业协会的组织架构与运转	24
第三节 农产品行业协会的决策机制	32
第四节 农产品行业协会的行业治理	39
第五节 农产品行业协会治理的制度性软约束	46
第六节 结论及建议	50
第三章 政府主导型农产品行业协会	55
第一节 政府主导型农产品行业协会的治理机制 ——以安徽省霍山县茶叶产业协会为个案	55
第二节 政府主导型农产品行业协会的改革与发展 ——以中国食品土畜进出口商会为个案	72

第四章 企业主导型农产品行业协会	116
第一节 企业主导型农产品行业协会的治理机制	
——以浙江省温州市茶叶产业协会为个案	116
第二节 民办农产品行业协会的发展之路	
——以上海市蔬菜加工与出口行业协会为个案	136
第五章 政府主导向企业主导转制	158
第一节 地方农产品行业协会的转制	
——以上海市饲料行业协会的改革为个案	158
第二节 主导产业农产品行业协会的转制	
——以浙江省茶叶产业协会为个案	180
第六章 农产品行业协会发展中的政府行为评析	200
第一节 农产品行业协会发展中的政府行为	200
第二节 对农产品行业协会发展中的政府行为的评析	211
第三节 结论及建议	219

第一章 农产品行业协会 研究的前沿问题

中国加入世贸组织以后,农产品行业协会的作用日益受到瞩目,并催生出一批新型的农产品行业协会。与此同时,理论界也加强了对这一组织形式的研究。然而,由于农产品行业协会的发展尚处于初始阶段,理论储备尚很薄弱,研究文献比较零散,研究内容也比较分散。为了推动农产品行业协会的发展,有必要将这些零散、分散的研究成果整合起来,将一些重要的研究问题展现出来,以推动理论的发展,从而为农产品行业协会的实践提供理论支持。

第一节 行业协会的研究综述

由于农产品行业协会属于行业协会的一种,因此,对农产品行业协会的理论综述首先要溯源到行业协会的理论。

一、西方学者有关行业协会的研究

西方国家的行业组织非常发达,从中世纪的行会,到现代社会的行业协会,都对西方国家的社会经济生活产生了重要的影响。基于高度发达的行业协会实践,国外对这一领域的研究已有时日,研究文献也颇为丰厚,既有对欧洲中世纪行会组织的生长衰变及其对中世纪海外商业扩张的作用的阐述(Greif,1993; Greif,etc. ,1994),也有应用社会学、政治学及经济学理论对现代意义的行业协会的行为及其功能展开分析(Hollingsworth, etc. ,1985;

Hollingsworth, etc., 1994)。鉴于本书的写作目的以及国内资料的有限性,笔者在此只引介一些相关学者的理论与观点。

在西方学者有关行业协会的研究中,英国的协会专家斯坦利·海曼最为国人所熟识。他从事各类大型协会高级管理工作20多年,对英国、美国的行业协会进行过广泛的研究。在20世纪80年代中期中国刚刚尝试用行业协会这种方式进行行业管理时,他的著作《协会管理》(1985)一书被引进中国。翻译出版协会管理方面的专著在中国还是第一次。

在《协会管理》一书中,斯坦利·海曼引介了英国有关行业协会的权威性定义:行业协会是由独立的经营单位组成、保护和增进全体成员既定利益的非盈利组织。包括行业协会在内的各种协会的共同特征是:其成员致力于某些共同目标;其经费不仰仗于官方;其目标靠会员自身能力往往难以达到;其首要目标不在于获取最大利润;其成员有随时退出的自由。斯坦利·海曼认为,协会要对政府产生影响。协会的影响取决于它在各级政府中的声望,这种声望来自于正确地研究并向政府提出有关的问题。行业协会要随时掌握政府的政策并了解政府的情况,可以用疏通的方式影响政府官员,从而使自己的提议得到通过。针对那种认为行业协会的活动损害了竞争和公众利益的说法,斯坦利·海曼对其进行了批评。他认为,持这种观点的人没有研究企业或专业人员为什么组织协会这一问题。在许多情况下,企业是在遇到生存危机时才挺而自卫,组建协会。在经济萧条时期,企业的生存是第一位的。如果不能防止萧条,就难以从根本上防止这种自卫防线的建立。斯坦利·海曼还指出了政府对行业协会矛盾的态度,即官方对行业协会不信任,但当它需要行业帮助时,又鼓励其成立。这种矛盾的心理会长期存在下去。

Ulrike (1995)在他的《合作资本主义》一书中,探讨了行业协会非常发达的日本,在20世纪80~90年代由于放松管制、经济衰退以及官僚机构权威的丧失等原因,从而导致日本走向在

行业自治基础上的合作资本主义制度。他认为，行业协会在日本正呈现出逐步摆脱国家干预，实现相对自治的发展态势。政府由规则的制定者转为负责的建议者。行业协会在规则的构建中起着决定性作用，越来越多的商业决定是在没有政府领导、支持和审视下做出的。Ulrike 还探讨了行业协会的自治问题。他认为，行业协会自治是指这样一个过程，由一个行业许多领导性企业所构成的行业协会，制定该行业规则并通过自我设计的惩罚规则来强制实施这些规则。Ulrike 将行业协会自治分为两类，即行政性自治与保护性自治。前者的目的在于建立行业规则，如设置行业标准，后者的目的在于通过创设交易的保护界域为行业竞争寻求避风港，如设置行业壁垒、价格协议等。Ulrike 认为，如果行业协会能够保持与政府的紧密关系，许多被视为共谋的行为就会得到宽容。

Procassini (1995) 在他的有关联盟竞争者一书中，对德国、美国和日本行业协会进行了对比研究。他指出，美国行业协会发展的特征之一便是私人的和自愿的，政府对行业协会既不管理其构成，也不监控其行为；而在日本，行业协会与政府的关系是世界上最为紧密的。在他看来，在行业协会中，合作的态度而非对抗是行业协会最具有建设意义的一步。合作的态度并不意味着帮助解决所有差异，但对抗绝对是阻碍达成任何形式的解决方案。他认为，协会的基本角色便是在私部门（企业）与公部门（政府机构）之间达成有效联系。

二、中国学者有关行业协会的研究

中国有关行业协会的研究起步较晚。尽管早在明清时期，中国就曾出现过“同业公会”、“行会”、“商会”等组织，并有过一定程度的发展，1929 年国民党政府还颁布了《工商同业公会法》。但由于种种原因，行业协会在新中国成立后的数十年间几

乎停止了活动。20 世纪 80 年代以前,人们大都是从经济发展史的角度对旧中国的行会、商会做些研究,对现代行业协会的研究基本属于空白。

80 年代中期,为配合政府机构改革,理论界曾有过一场关于行业协会的讨论。但由于缺乏行业协会实践,讨论只停留在一般性理论辩论和对策性建议上。这时的理论研究主要侧重于对行业协会的一般性介绍,如史景星、毛林根的《行业协会概论》(1989)。

进入 90 年代以后,随着社会主义市场经济体制的确立,政府加大了机构改革的力度,先后成立了全国轻工总会、纺织总会等行业协会,中国的行业协会开始得到一定程度的发展。这一时期的行业协会主要是在原有国家专业管理部门基础上挂牌成立的,与此同时,温州等地民间自发性行业协会也开始兴起。针对这一时期行业协会的发展特点,理论研究主要侧重国内外的经验介绍、我国行业协会的现状描述、功能探讨等,如陈清泰的《商会发展与制度规范》(1995)。

随着中国加入 WTO,行业协会的作用不断显现。按照 WTO 规则的要求,各成员在经济活动中只能在法律规定的范围内行使职权,由此便促使政府职能发生了转变,从而为行业协会的发展提供了空间。同时,中国入世后,国际间的贸易往来不断发展,各种贸易纠纷也时有发生,曾在国际市场占有重要地位的价格低廉的中国商品,如今时常成为国外反倾销的对象。在应诉反倾销过程中,一些行业协会成功地维护了会员企业的利益,与此同时也提高了自己的地位。于是,理论界也开始研究中国入世后所赋予行业协会的新的功能,如促进政府职能转变,解决国际贸易争端等(朱耀垠,2002);同时也探讨了行业协会存在的问题,如发育不足,机制不健全,立法滞后,作用空间有限等(余晖等 2002)。在此基础上,还提出了促进行业协会发展的对策建议,如明确协会的职能,改革协会的管理体制,完善相应的立法

建设等（崔恒展、高灵芝，2002）。

在有关行业协会的研究文献中，余晖及其合作者的研究成果颇为引人注目。在他们的代表作《行业协会及其在中国的发展：理论与案例》（2002）一书中，集中探讨了自律型行业组织在我国社会经济转型过程中的功能及其生成和发展机制。他们首先从多学科角度探讨了行业协会的存在价值，例如节约交易成本，提高资源的配置效率；作为国家、市场、企业、社区之外的第五种制度，使社会整体秩序因这五种制度的相互制衡和补充而更加健全和完善；在公共政策的选择过程中，使利益集团间的相互博弈公开化和制度化，从而通过利益集团间的制衡和妥协，使政府公共政策能尽可能地代表社会大多数成员的利益。其次，通过文献综合和案例研究重点考察了改革开放以来，我国自律型行业组织的生成途径、发展现状及进一步发展所面临的问题。他们有关行业协会的四种生成途径（体制内、体制外、体制内外结合以及法律授权）在学界比较具有代表性。最后，通过比较美、法、日等国行业管理的经验和模式，结合我国的历史文化传统、现存的社会经济政治制度以及改革的方向预期，推荐了一种本土型的行业自律管理模式：在较长时期内，是一种民办官助式和完全民间式行业组织相并存、地区和行业间有强度差别的模式，但应该鼓励和更有发展潜力的是民间自治型的行业自律形式。

金晓晨（2003）通过对国内外商会与行业协会的比较研究，阐述了如何通过立法构建适应中国市场经济发展的商会和行业协会制度。他认为，鉴于我国建立的社会主义市场经济的特点是国有经济比重大，国家对宏观经济的干预强，与大陆法系的法国和德国的混合经济和社会市场经济模式有近似之处，因此，应该借鉴法、德两国的经验，同时吸收美、英、日等国的某些成功做法，建立“半官半民，以民为主”性质的商会和行业协会组织。这也与我国的政治体制改革进程相适应。在此基础上，金晓晨还设计了商会和行业协会的组织机构建设方案，即政府对理事会成

员有一定比例的提名权、但必须经会员大会通过的制度，这既保证了政府对商会和行业协会某种程度的干预，又使商会和行业协会在组织机构上保持一定的自主性。

鲁篱是国内首位专门就行业协会经济自治权开展研究的学者。他基于经济法的理念，较为成功地运用了社会学和法学的研究方法，将行业协会置于市民社会和市场经济的语境之下进行考察和审视。他认为，自治是行业协会最本质的特征，也是在理论上最应当廓清的问题。他在肯定和支持行业协会经济自治的基础上，对其所涉及的诸多关联问题，如行业协会自治的理论基础，自治权的具体内容，自治权与国家行政权、司法权的关系以及自治权实现的若干条件和要求进行了探讨，同时还对行业协会自治的限度进行了研究。

贾西津等（2004）通过比较研究和个案研究，探讨了转型时期行业协会在社会结构中的定位、不同模式行业协会的功能和发展前景、我国的行业协会管理体制及地方创新等。在此基础上，提出了如下行业协会发展的政策建议：改造自上而下型行业协会，引导和扶持新建行业协会，出台促进行业协会发展的措施；鼓励地方创新，逐步取消双重管理体制，允许必要的竞争；规范行业协会行为，完善监督评估体系，适时制定行业协会法，发展其他经济类非政府组织，形成与行业协会制衡的力量；政府在向行业协会转移行业管理职能时，应该采取谨慎原则，防止权力寻租和企业共谋。

第二节 农产品行业协会研究的 追溯与最新动向

一、农产品行业协会的研究追溯

尽管农产品行业协会属于行业协会的一种，对行业协会的研

究理应包括农产品行业协会，但是，从总体上说，人们对行业协会的研究大多基于工业或商业等非农领域的行业协会，很少涉及农业领域。我们也可以从以上研究中看出这一趋势。迄今很难搜寻到西方有关农业或农产品行业协会的研究文献，国内有关这方面的研究也不多。尽管早在 20 世纪 80 年代中国农业就进行了体制改革，但是，政府的粮食和供销等部门仍然控制着大宗农产品的流通，政府序列之外的经济形式很难在流通领域中生成。90 年代以后，随着政府机构的改革，一些农产品行业协会在政府的推动下得以产生，人们才开始涉及这一研究领域，但是，也只限于由农业专业经济部门改组而成的行业协会，例如粮食行业协会，人们对其建立的必要性和可能性以及组建方式和功能等进行了研究（茅同庆，1996；茅同庆，1998；刘昌霖，2001）。

中国加入世贸组织以后，国外许多农产品行业协会纷纷登陆中国，为本国农产品抢滩中国市场开辟道路，与此同时，全国各地也纷纷组建农产品行业协会。在这一背景下，农产品行业协会的研究开始升温，并且出现一些新的动向。

二、农产品行业协会研究的最新动向

（一）对农产品行业协会开始实证研究

全国范围的农产品行业协会的不断涌现，对开展农产品行业协会的实证研究提供了条件。2002 年 6 月，国务院领导做出重要批示，指出农产品行业协会是行业自律性组织，是政府联系农民和企业的桥梁。办好行业协会，对于转变政府职能，完善农业社会化服务体系，应对 WTO 挑战，提高我国农产品的竞争力，都具有重要作用（吴志雄等，2003），并责成中央财经领导小组办公室农村工作组牵头，组织力量进行调研。吴志雄等中央财经领导小组办公室农村工作组领导随即组织有关部门对全国性农产品行业协会进行摸底调查，并赴上海、浙江、海南等 15 个省

(市、区),对地方性农产品行业协会进行调查,共撰写1份总报告、10分专题报告、18份典型调研材料。这些研究成果汇编成《中国农产品行业协会调查》发表(吴志雄等,2003)。这本书不仅对中国农产品行业协会的发展现状、所发挥的作用、存在的问题进行了总体描述,还提出了促进农产品行业协会发展的政策建议,是迄今在农产品行业协会实证研究中最有影响的成果。

潘劲(2004)对安徽省霍山县茶叶产业协会和温州市茶叶产业协会的实证研究在理论界也较受瞩目。在其《对两种类型农产品行业协会的比较研究》一文中,分别对霍山茶叶协会这一官办行业协会和温州茶叶协会这一民办行业协会的不同的发展过程、经费来源方式、领导集团的构成以及政府行为等进行了剖析,并且从政府执政传统、面临的外部环境以及不同的经济发展水平角度,探讨了导致其不同的原因,对开展这一领域的深入研究铺垫了基础。此外,郭红东(2002)对浙江省江山市养蜂产业化协会的实证研究也较有影响。

(二) 开始对国外农产品行业协会进行研究

随着国外农产品行业协会成功开启中国市场以及中国发展农产品行业协会的需要,人们也开始了对国外农产品行业协会的研究。在所有研究中,黄祖辉等(2002)撰写的《国外农业行业协会的发展、组织制度及其启示》一文颇为引人瞩目。这篇文章从以下几个方面介绍了国外农产品行业协会的发展以及组织制度特征:①国外农产品行业协会的两种管理形式:以美国为代表的“民管”模式和以德国、日本为代表的“政社共管”模式。②协会的属性:自愿性、行业性、中介性、非营利性和自律性。③协会的行为方式与功能:实施成员之间的合作;变通或影响政府公共政策;提供各类信息;拓展对外联系等。④政府对协会的立法、监管与扶持。

除了对国外农产品行业协会进行总体研究外,还有针对某一国家农产品行业协会的研究,如郭玮的《美国农业中的行业协

会》(1995)。在这篇文章中,郭玮介绍了美国小麦协会、饲料协会、食品加工商协会以及种子贸易协会的基本情况 & 主要职能,使人们对美国农产品行业协会的基本概貌有了初步了解。

(三) 围绕农产品行业协会发展中的一些现实问题展开研究

尽管我国农产品行业协会的发展历史比较短暂,但是,已经为理论界提出了一些比较现实的研究课题,如发展农产品行业协会的必要性、农产品行业协会的功能、存在的问题以及发展对策等。理论界也开始围绕这些现实问题展开研究。

第三节 农产品行业协会研究的主要观点

一、农产品行业协会的重要意义 以及成立与运作的条件

对于农产品行业协会的重要意义的研究是农产品行业协会研究中较早涉及的领域,人们都从不同的方面对其进行了阐述。其中较具代表性的是毕美家(2003)的观点。他认为,发展农产品行业协会具有如下重要意义:首先,它是完善农业社会化服务体系的重要组织措施。协会的行业服务、农业产业化经营组织和农民专业合作组织的自我服务、政府部门的支持保护性服务,共同构成现代农业的社会化服务体系。其次,是提高我国农业国际竞争力的有效手段。协会可以有效地把同行业相关企业和农户组织起来,实现生产、加工、流通的有机统一,从组织和制度建设上提高农业的国际竞争力。再次,是应对世贸组织挑战的重大举措。农产品行业协会与国外进出口商有着广泛的联系,可以得到官方渠道难以得到的信息,做政府不便出面做的事,是政府解决国际贸易争端的重要助手。最后,是新阶段农业管理体制的重大创新。农产品行业协会是政府联系企业和农民的桥梁。政府把部分社会管理职能委托或交给协会,可以集中精力抓大事,这样,