

NGO

清华大学NGO博士论丛 王名 主编

On Business Associations

# 论行业协会

---

## 中国行业协会失灵研究

孙春苗 / 著

 中国社会出版社

清华大学NGO博士论丛 王名 主编

# 论行业协会

---

## 中国行业协会失灵研究

孙春苗 / 著

 中国社会出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

论行业协会：中国行业协会失灵研究 / 孙春苗著. —北京：  
中国社会出版社，2010. 1

ISBN 978 - 7 - 5087 - 2981 - 7

I. ①论… II. ①孙… III. ①行业组织—研究—中国  
IV. ①F279. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 219744 号

---

**书 名：**论行业协会——中国行业协会失灵研究

**主 编：**王 名

**著 者：**孙春苗

**责任编辑：**曹明生

---

**出版发行：**中国社会出版社 邮政编码：100032

**通联方法：**北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话：编辑部：(010) 66078622

邮购部：(010) 66060275

销售部：(010) 66080300 传真：(010) 66051713

(010) 66051698 传真：(010) 66080880

**网 址：**www. shcbs. com. cn

**经 销：**各地新华书店

---

**印刷装订：**北京京海印刷厂

**开 本：**160mm × 230mm 1/16

**印 张：**11. 25

**字 数：**195 千字

**版 次：**2010 年 4 月第 1 版

**印 次：**2010 年 4 月第 1 次印刷

**定 价：**22. 00 元

# 序

清华大学 NGO 研究所所长、教授、博士生导师 王 名

十多年来，“清华 NGO 研究”作为一个团队、一类作品、一种学术符号，得到越来越多人的认可，令我在欣喜之余也不胜惶恐。昨晚在哈佛大学的“公益中国”讲坛上感受到来自中国留学生对于祖国 NGO 研究的热情关注和热烈讨论，以及对于我们这个本土生长的学术团队的认同和支持，激发我强烈的责任感和使命感。我这样解释我们的理由：NGO 研究应当是中国未来几十年间最具挑战性也最具潜力的学术领域了。

这也是编辑出版这套博士论丛的理由。我从 2002 年开始招收博士研究生，研究方向为“公民社会与治理”。这两年陆续有了毕业生。学生们在 3-6 年的学业期间，除了修满清华公共管理学科博士学位所要求的 40 多个学分外，在 NGO 研究领域从事大量的实证调研，并在导师指导下选择一个专题开展深入的理论和应用研究，最后完成一篇博士论文。这样的研究成果在起步不久的中国 NGO 研究中是难能可贵的。出版这个论丛，就是要将博士们的研究成果呈现给更多的读者，以推动中国 NGO 研究走向更加专业和有深度的学术境界。幸得中国出版社相助，由我做丛书主编，精选毕业博士论文之优秀者，提出公开出版的原则与要求，在认真修改的基础上每年出版若干，陆续形成反映清华 NGO 研究团队中青年学俊的专著系列。

清华大学 NGO 研究所成立于 1998 年 10 月，是我国目前从事 NGO 相关理论和政策研究中成立最早的一家科研与教学机构。10 多年来，NGO 研究所秉承自强不息、厚德载物、明德为公的传统，坚持科学、求实、创新的精神，以中国的 NGO 与公民社会研究为基本领域，以科研和教学为基本任务，致力于开展中国 NGO 的理论和实证研究，努力培养适合于各类 NGO、公共事业单位和相关党政部门的高级公共管理人才，促进相关法律法规和政策体系的建立与完善，推动中国公民社会的形成与发展。10 多年来，我们先后接收了来自美国、德国、瑞士、荷兰等国家知名大学的多位学者担任访问学者，有近 20 位博士后出站，已毕业的博、硕士研究生达 140 多

人；先后得到国内外 50 余家机构的科研资助，科研项目 70 余项；在国内外各类学术期刊和国际会议发表学术论文逾 300 篇，出版各类专著、译著 53 部，为该校博士、硕士研究生和本科生开设相关课程 30 多门。可以说，NGO 研究所目前已成为国内该领域最有实力和最具影响力的一家科研、教学和政策咨询机构。

编写这样一套博士论丛的另一个意图，是唤起年轻学人们更多地关注和投身于中国 NGO 的研究。10 多年前，在清华甲所召开的那个具有历史意义的座谈会上，时任民政部民间组织管理局局长的吴忠泽博士说过一句令我至今铭记在心的话：这个领域有大量问题亟待深入研究，写几十篇博士论文都不够。这套丛书的出版，可以说是我们在这条路上迈出的第一步。尽管并不完善，或许还有些粗浅，但毕竟我们迈出了这一步。这是值得欣慰和充满希望的一步，因为从这里走出去的博士，不仅接受了严格的学术训练并打下了坚实的学科基础，而且满怀对于中国 NGO 研究的热情与感性，势必成为推动这个领域走向光明前程的栋梁。我当然希望这套丛书的出版能够吸引更多读者的关注，或许有些还是批评或者批判，然而一定是对中国 NGO 研究的更加深入的思考和探究。我更希望能有愿意致力于中国 NGO 研究的来自国内外的优秀学子们来投考清华的博士，加入我们的团队，共同推动这个既充满挑战，也充满希望的学术领域的研究。

2009/11/17

于波士顿飞往华盛顿途中

# 目 录

<b>第1章 导 论</b> .....	1
1.1 行业协会失灵问题的提出 .....	1
1.2 行业协会失灵的系统表现 .....	8
1.3 选题背景及意义 .....	14
1.4 逻辑框架和研究结构 .....	23
<b>第2章 行业协会失灵的逻辑及研究内容</b> .....	27
2.1 市场失灵、政府失灵和第三部门失灵 .....	27
2.2 行业协会失灵的逻辑演绎 .....	33
2.3 文献综述 .....	35
2.4 研究问题和研究方法 .....	43
<b>第3章 行业协会的体制性失灵</b> .....	47
3.1 政府推动型行业协会的失灵 .....	48
3.2 市场内生型行业协会的失灵 .....	54
3.3 本章小结 .....	62
<b>第4章 行业协会的结构性失灵</b> .....	64
4.1 对相关认识误区的批判 .....	65
4.2 会员组成对行业协会结构性失灵的影响 .....	66
4.3 治理结构对行业协会结构性失灵的影响 .....	71
4.4 本章小结 .....	82
<b>第5章 转型期中国行业协会失灵的机制</b> .....	84
5.1 转型期中国行业协会失灵的层次分析 .....	85
5.2 转型期中国行业协会失灵的理論解释框架 .....	88

5.3 转型期中国行业协会的作用及其失灵的机制 .....	94
5.4 本章小结 .....	99
<b>第6章 克服行业协会失灵的制度设计 .....</b>	<b>101</b>
6.1 行业协会体制性失灵的克服 .....	101
6.2 行业协会结构性失灵的克服 .....	113
6.3 克服行业协会失灵的法律制度设计 .....	124
6.4 本章小结 .....	129
<b>第7章 案例分析：广东省行业协会改革 .....</b>	<b>131</b>
7.1 一个突破口——政会分开 .....	131
7.2 两个基本指导文件 .....	132
7.3 三大领域改革措施 .....	134
7.4 四个发展阶段 .....	143
7.5 本章小结 .....	144
<b>第8章 总结以及行业协会理论的拓展 .....</b>	<b>146</b>
8.1 研究成果和结论 .....	146
8.2 理论创新与贡献 .....	149
8.3 后续研究的展望 .....	150
<b>参考文献 .....</b>	<b>153</b>
<b>附件 A 行业协会治理功能调查问卷 .....</b>	<b>159</b>
<b>附件 B 行业协会发展 30 年大事记 .....</b>	<b>166</b>
<b>后 记 .....</b>	<b>173</b>

# 第1章 导论

## 1.1 行业协会失灵问题的提出

行业协会是由某行业内企业为主体自愿参加、以保护和增进会员利益为目标的经济类社团组织。行业协会的英文译法一般为“Trade Promotion Association”或“Trade Association”，不同国家对于行业协会的理解不完全一样，例如，日本经济界认为：行业协会是指事业者以增进共同利益为目标而自愿组织起来的同行或商人的团体；美国《经济学百科全书》定义：行业协会是一些为达到共同目标而自愿组织起来的同行或商人的团体；英国关于行业协会的权威定义是：独立的经营单位组成、保护和促进全体成员既定利益的非营利组织。活跃在市场领域中的经济类社团法人还包括各种产业联盟、商会、同业公会<sup>①</sup>等，但目前各种行业组织的性质、结构和功能等都出现了趋同现象，仅仅从名称上进行区分意义已经不大，本书在行文中统一用“行业协会”这一名称，研究的适用范围是以行业协会为主的经济类社团法人。

从性质上看，行业协会具有市场性、行业性、会员性、非营利性、非政府性和互益性。具体来说：（1）“市场性”强调行业协会的基础是市场经济，离开了市场经济就无所谓行业协会，不仅如此，行业协会在本质上属于市场机制；（2）“行业性”强调行业协会以市场经济中客观存在的业种、品种、工种等行业差异作为组织标识，形成不同层次、不同领域、不同范围的行业协会；（3）“会员性”强调行业协会在构成上属于会员制的社会团体，由各种形式的会员（如团体会员、个人会员等）构成，会员制是行业协会的制度基础并由此决定了其利益边界必然以会员利益为转移；

---

<sup>①</sup> 在中国，由工商联发起或作为业务主管单位的该类组织往往选择商会、同业公会的名称。



(4) “非营利性”强调行业协会虽以谋求会员利益为目标,但其自身运作并非以营利为目的,而要致力于谋求会员的共同利益,组织活动所产生的剩余不得进行分红;(5)“非政府性”强调行业协会既不是政府机关及其附属机构,也不采用行政式的管理与运作机制;(6)“互益性”强调行业协会的目的既非私益也非公益,而是为了特定群体的共同利益服务,是基于相互间的利益认同而达成的一定的共同体(贾西津等,2004)<sup>9-12</sup>(参见本书“参考文献”注释,意为贾西津等2004年作品的第9~12页。下同)。

按照经济关联性划分,行业协会可以分为业缘性组织、地缘性组织和身缘性组织<sup>①</sup>;按照生成路径划分,行业协会可以分为官办协会与民间协会;按照组织功能划分,行业协会可以分为政策性协会、市场性协会和专业性协会;按照活动范围划分,行业协会可以分为全国性行业协会和地区性行业协会。

### 1.1.1 行业协会“有效”的理论演绎

#### 1.1.1.1 行业协会的职能

1999年,原国家经贸委出台了关于加快培育和发展工商领域协会的若干意见(国经贸产业[1999]1016号),对行业协会的职能做出了明确阐述<sup>②</sup>,近年来,行业协会所处的客观体制环境和条件发生了很大变化,行业协会内部的组织状态和治理结构也与过去有很多的不同,行业协会的职能和作用出现了一些新的变化,例如越来越频繁的应对国际贸易纠纷等。在

---

① 业缘、地缘和身缘,分别基于行业、地理和身份进行划分。

② 该意见将工商领域行业协会的职能分为3类17项。3类是指:为企业服务的职能;自律、协调、监督和维护企业合法权益的职能;协助政府部门加强行业管理的职能。具体来说包括17项:1.开展行业、地区经济发展调查研究,提出有关经济政策和立法方面的意见和建议;2.经政府主管部门同意和授权进行行业统计,收集、分析、发布行业信息;3.创办刊物,开展咨询;4.组织人才、技术、职业培训;5.组织展销会、展览会等;6.经政府主管部门同意,参与质量管理和监督工作;7.指导、帮助企业改善经营管理;8.受委托组织科技成果鉴定和推广应用;9.开展国内外经济技术交流与合作;10.制定并监督执行行规行约,规范行业行为,协调同行价格争议,维护公平竞争;11.反映会员要求,协调会员关系,维护其合法权益;12.经政府主管部门授权和委托,参与制订行业规划,对行业内重大的技术改造、技术引进、投资与开发项目进行前期论证;13.参与制定、修订国家标准和行业标准,组织贯彻实施并进行监督;14.参与行业生产、经营许可证发放的有关工作,参与资质审查;15.参与相关产品市场的建设;16.发展行业和社会公益事业;17.承担政府部门委托的其他任务等。

实证研究中,作者区分了行业协会的如下21项具体职能:A.参与制定行业规划或技改前期论证;B.行业调研和政策立法建议;C.行业统计;D.参与制定行业标准;E.制定行规行约;F.协调价格;G.参与质量管理监督;H.参与行业许可证的发放和资质审查;I.进行产品的认证或鉴定;J.应对国际贸易摩擦和反倾销等问题;K.办行业刊物;L.办行业网站;M.组织展销展览会等开拓市场的行为;N.帮助企业改善技术和经营;O.反映会员要求,为会员维权;P.组织企业参加国际交流;Q.法律信息咨询;R.培训;S.开展行业评比、评优等活动;T.接受政府委托的工作;U.倡导企业社会责任,发展社会公益事业。其中,行规行约、技术标准、从业资质、产品认证、质量监督、竞争规范、产权保护等,被作为行业协会的核心治理功能加以研究。

总体来看,行业协会的职能可以分为服务、代表和协调三大类:

(1) 服务。服务是行业协会首要和基本的职能,是维系行业协会存在和发展的根本,服务能力的强弱直接影响会员的认可程度和参与积极性,从而影响着行业协会的合法性基础(蔺丰奇等,2008)。行业协会为会员企业提供的服务分为两种:一种是集体物品(collective goods),这种物品的消费很难排他或者排他需要付出极高的成本,类似于行业内的准公共物品(quasi-public goods),主要是指影响政府政策、改善行业信誉等;一种是非集体性物品,如果会员不参加某一集体行动就不能得到或将失去该物品,这本质上是一种选择性激励(selective incentive),包括发布行业信息、提供客户信用资料、专业培训、企业管理研究和技术咨询、帮助讨债以及维权服务等。

(2) 代表。当行业协会以行业整体利益的代表者和代言人出现的时候,主要面向三个对象:一个是政府,包括业务主管单位、各级政府和不同的政府部门;一个是市场,包括国内市场和国际市场;另外一个社会,包括其他社会团体利益和社会公共利益。此时行业协会一般具有明显的经济利益价值导向,为了维护会员企业的共同经济利益,往往会采取统一的行动与政府部门、其他利益集团或者社会群体进行沟通、谈判、博弈甚至对抗。

(3) 协调。当行业协会作为行业内部秩序的协调者出现的时候,主要面对的是协会内部的会员企业,所要处理的问题包括:部分企业破坏正常的市场竞争秩序(例如恶性的价格竞争)、大企业和小企业之间的利益冲突、行业整体的社会信誉度下滑和竞争力下降(例如假冒伪劣、粗制滥造)等问题。此时的行业协会,一般会以维护行业的正常秩序和长远利益为目标,根据协会章程采取相应的行动,包括采取统一的行业自律行动、制定行业技术标准、制定统一的行业发展规划、规范会员企业的市场行为、合

理协调不同企业之间的利益冲突等。

#### 1.1.1.2 行业协会的功能

当今学界中一种主流的观点认为，行业协会是“市场失灵与政府失灵之下的第三条道路”，鲁篱认为，相比较市场失灵和政府失灵，特别是政府失灵，行业协会在有效配置市场资源方面具有以下优势：（1）行业协会有助于减少因信息不对称而引发的政府失灵；（2）行业协会有助于精简机构，防止政府官僚机构数量的膨胀；（3）行业协会有助于政策的实施，减少法律的运行成本；（4）行业协会这种“公”、“私”混合的自治性团体确实是解决市场失灵与政府失灵的有效武器（鲁篱，2003）<sup>36-37</sup>。

目前学界认为行业协会的有效性最主要体现在“节约交易成本”，有学者提出了三个结论来验证这一点，即：（1）引入非市场化程度的概念来描述，指针对市场主体行为外部性而引入的政府对其监督的程度，并经过理论演绎得出结论，即“由市场主体外部性产生的交易成本随非市场化程度的提高而减少”，具体见图 1.1 中的曲线  $L_1$ ；（2）引入市场化程度的概念来描述市场竞价机制在多大程度上决定政府生产或提供的产品/服务的价格/效益，并经过理论演绎得出结论，即“政府由于内部性而产生的交易成本将随着政府生产或提供的产品/服务的市场化程度的增加而降低”，具体见图 1.1 中的曲线  $L_2$ ；（3）行业协会既不同于企业也不同于政府，行业协会既能够减少由于市场组织外部性带来的交易成本，又能够减少由于政府内部性而带来的交易成本，从而得到较低的总交易成本，具体见图 1.1 中的曲线  $L_3$ 。曲线  $L_3$  表示总的交易成本，由曲线  $L_1$ 、曲线  $L_2$  纵向相加而得，表明在合适的市场化程度和非市场化程度的制度环境下，行业协会可以实现经济治理中的总交易成本最小化，即点 C（孙丽军，2004）。

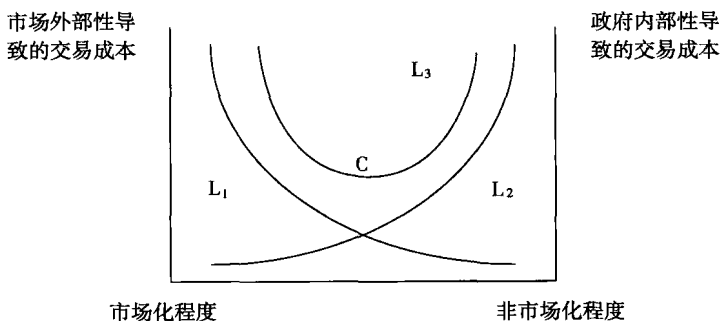


图 1.1 行业协会在经济治理中的交易成本分析

对整个社会系统而言,行业协会的有效性主要体现以下重要的功能:(1)在经济上,能够节约交易成本,提高资源的配置效率。行业协会本质上是市场上的交易主体(如企业)为了减少交易成本而达成的一系列合约安排,以协会内部的监督、管理的成本代替企业间反复出现的谈判、缔约交易成本(贾西津等,2004)<sup>18-19</sup>。(2)在社会上,作为第五种社会制度与国家、市场、企业、社区这四种社会制度相互制衡和补充,使社会整体秩序更加健全完善。(3)在政治上,作为利益集团的一种参与公共决策,使政府政策的制定能够更加公开、公平和公正。(4)在法律上,行业协会的自律性规则(如行规行约)能够对国家法律起到补充、延伸、辅助以及初创等作用,从而提高法律制度的完整性和执行效率(余晖等,2002)<sup>2-3</sup>。

上述对行业协会在经济、社会、政治、法律四个方面功能的预设,基本上对行业协会在理论上所应具备的有效状态进行了高度的总结和概括,这种理论上的有效状态也就是所谓的行业协会的有效性,与后文作者所要论述的行业协会失灵存在着呼应和比照的关系。

### 1.1.2 行业协会“有效”的现实悖论

在中国,现代社会意义上的行业协会是从20世纪80年代才逐渐产生并发展的,人们对于这种新兴主体寄予了很高的期望。目前,从中央到地方的各级政府出台的政策来看,对于行业协会的发展基本上都持积极的态度并出台各种文件来促进行业协会的发展;从学术界的总体研究成果和结论来看,研究者对行业协会这种新生事务的功能和作用也充满期待。

然而,行业协会在数量上的增长并不意味着行业协会“质量”的提高,行业协会组织形式的建立并不意味着行业自治机制的建立,行业协会未必一定能促进民主、平等、公正等价值理念,甚至会对会员企业、其他社会团体(如劳工团体、消费者团体)乃至社会公共利益造成一定的负面影响。我们发现,转型期中国的行业协会在实际运作的过程中并没有达到理想状态,甚至与政府和学者的预期存在着巨大的反差。

根据被采访的相关民间组织管理部门反映,中国各地的行业协会呈现出比较普遍的现象:1/3发挥的作用比较好,1/3发挥作用一般,1/3处于勉强维持状态,基本发挥不了作用。以北京市150家行业协会为例,根据2003年“北京市行业协会发展研究课题组”针对行业协会主要的17项职能,将北京市行业协会职能发挥的情况与美国、日本、欧洲做了比较(见表1.1),发现目前北京市行业协会的功能严重不全,这虽然只是一个地区性研究,但基本能反映出中国各地行业协会发展的普遍情况。

表 1.1 行业协会职能对比情况

职能	美国	日本	欧洲	中国 (北京)	
1	参与前期制定行业规划及技改前期论证		√		
2	行业调研建议	√	√	√	√
3	行业统计	√	√	自发	
4	办刊咨询	√	√	√	√
5	组织展销展览会	√	√	√	少数
6	参与质量管理监督	√	√	√	个别
7	帮助企业改善经营管理	√			
8	受委托科技成果鉴定和推广	√	√		
9	国内外经济交流与合作	√	√	√	少数
10	制定行规、协调价格	√	√	√	
11	参与制定行业标准及实施和监督	√	√	√	
12	参与行业许可证的发放和资质审查	√	√		少数
13	政府委托的工作			少数	部分
14	市场建设（反倾销等）	√	√	√	
15	技术等培训	√	√	√	
16	反映会员要求，协调维权	√	√	√	√
17	发展行业和社会公益事业	√	√	√	

资料来源：翟鸿祥．行业协会发展理论与实践．北京：经济科学出版社，2003：217-218

行业协会不仅功能和服务不全，而且还对社会产生了一些并不是很好的影响。近年来，从媒体报道的情况来看，除了各级各地政府对于行业协会的改革政策和会议之外，对于广大公众而言，行业协会进入自己的视野基本上通过负面消息的渠道，行业协会的发展也不容乐观——

2000年，国内九家彩电生产企业联合发起的“彩电峰会”事件闹得沸沸扬扬，试图组建价格联盟，这一举动遭到各界诘问，并由于成员宣告降价而导致价格联盟的破裂，接下来便爆发了彩电业历年来最为严重的价格

大战，彩电市场陷入降价的泥潭中无法自拔。

2002年，名噪一时的某烟具协会在应对欧盟的打火机反倾销案中胜诉，然而这一所谓的胜利并没有持续多久，只是延迟了旧的以价格为壁垒的CR法案的通过而已。2006年5月，新的以技术为壁垒的CR法案通过并于2007年3月11日通过，据业内人士估计，新的CR法案将造成当地30%的打火机生产企业倒闭，损失巨大。从总体情况来看，目前中国已成为世界贸易中反倾销的最大受害国和主要指控对象，近10年来的败诉率高达80%。

2006年，某音像领域的行业协会开始向全国的KTV企业收费遭到了上海、广东等地相关行业协会和企业的纷纷抵制，并引起了知识产权和部门利益等种种话题，至今仍纠纷不断。

2007年，浙江省接连叫停了数起行业协会提价，某包装技术协会宣布包装企业要将瓦楞纸箱纸板价格在原基础上统一上调10%~15%，某地区22家电动车生产厂家通过其行业协会做出决定将该地区的电动车在原有的价格体系上统一涨价50~80元/辆。如今从房地产涨价到客运票价涨价等，几乎都是由行业协会牵头发起的。

2007年，由于涉嫌对牙膏生产企业“违规认证”并牟求非法的商业利益，全国牙病防治指导组（简称牙防组）事件被不断曝光，2006年3月，上海律师的一场公益诉讼，使牙防组从1992年开始的违法认证行为被广泛关注，牙防组直接卷入一场信任危机，随即引来媒体及公众的全面质疑；2006年11月，国家认监委和卫生部共同叫停牙防组的非法认证活动；2007年4月卫生部决定撤销牙防组。

2008年的三鹿奶粉事件引发了奶业整体的行业危机，并折射出行业协会所存在的不足：其一是行业协会严重缺乏危机意识以及足够的应急能力。事前既没有建立及时的行业预警机制，事后也没有有效的应急处理机制，尤其在行业诚信跌至低谷的时候没有主动出面承担相应责任并进行自我救赎。其二是行业协会的行政化和官僚化问题严重。不管是中国乳制品工业协会还是中国奶业协会，无一例外地都是等国家公布相关检查结果、处理措施并出台正式文件之后，行业协会才发布通知进行表态、响应政府，行动迟缓、措施不力、效果微弱。

.....

政府和学界对于行业协会的功能和作用赋予了高度的评价和极高的期望，然而却与行业协会的实际运行情况形成了很大的落差，事实告诉我们行业协会不是万能的，问题究竟在哪里？究其原因在于我们不了解行业协

会的本质属性和功能定位，赋予其太多功能和过高期待，甚至有将行业协会“神化”的趋势，属于转型期中国所特有的矛盾。由于行业协会内部的组织构成和治理结构，以及行业协会外部行为以经济利益为导向，它必然有自身的运转逻辑和动力追求，当这种动力追求和运转逻辑超越了社会整体赋予它的存在理由和定位时，必然导致理论上的矛盾和冲突。这种内在逻辑的矛盾的不可避免性可以说是行业协会失灵的根源，如同市场失灵、政府失灵一样，行业协会的失灵同样有可能产生。

### 1.1.3 行业协会失灵的概念

作为互益性的经济类社团法人，经济自治是行业协会的最本质特征和最基础的结构条件，然而行业协会的自治并非全部指向积极功能，同样也可能存在消极功能。行业协会自治的消极功能即反功能，指行业协会自治的实行效果降低了行业乃至社会系统的活力和灵活性，侵损了社会系统内部应然的协调和谐关系，导发社会内部的紧张和冲突（鲁篱，2003）<sup>126</sup>。行业协会的失灵与行业协会自治的消极功能密切相关，具体而言，行业协会失灵是指行业协会的价值取向偏离其本质属性或互益宗旨，无法通过有效的集体行动维护和提升会员企业利益，甚至损害会员企业利益、破坏市场竞争秩序，或构成对其他社会团体和社会公共利益的负面影响，从而造成资源配置的低效率或者社会总体成本的增加。

## 1.2 行业协会失灵的系统表现

从理论上而言，行业协会具有行业服务者、行业代表者、行业协调者三种主要角色，也就是说，行业协会的有效性主要是围绕“提供服务、反映诉求、规范行为”三种功能进行。当行业协会无法有效实现上述功能，或者在实施上述功能过程中的外部性给行业和社会系统带来消极作用的时候，行业协会的失灵就会发生。

### 1.2.1 行业服务方面的失灵

目前，中国的行业协会在服务方面的失灵主要表现在：服务意识淡薄、服务方式单调、服务功能不健全、服务覆盖面狭窄、服务体系不健全、服务效率低下、行业服务的专业人员缺乏等。根据清华大学 NGO 研究所 2008 年“行业协会治理功能调查问卷”的统计结果，行业协会的会费收缴率、

会员保持率两项指标并不高，除了会员企业的原因外，也与行业协会在服务方面的失灵有关。

有关“2005~2007年三年的平均会费收缴率”，在回答此问题的124份问卷的统计结果来看，约有20%的平均会费收缴率还不足50%（见图1.2）。

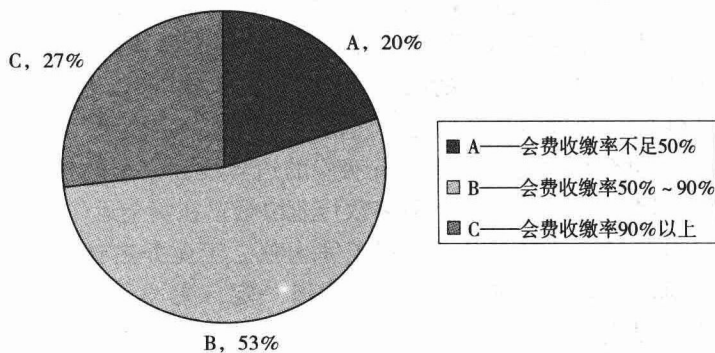


图 1.2 行业协会的会费收缴率

有关“2005~2007年三年的平均会员保持率”，在回答此问题的115份问卷的统计结果来看，约有23%的行业协会的平均会员保持率还不到七成（见图1.3）。

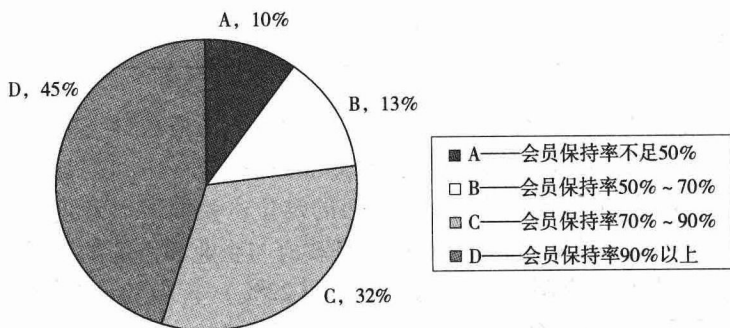


图 1.3 行业协会的会员保持率

## 1.2.2 行业代表方面的失灵

### 1.2.2.1 行业协会与政府

当行业协会面向政府的时候，没有与政府之间形成良好的互动关系。一方面政府推动型行业协会缺乏社会合法性，往往成为政府的行政附庸；



另一方面，市场内生型行业协会缺乏行政合法性，不具备与政府沟通的制度化渠道和能力。以政策游说活动为例，行业协会作为行业代表者，面向政府的最典型活动是进行政策建议以争取对行业发展有利的相关政策，然而目前中国的行业协会向政府进行政策游说的活动并不积极，效果也不十分理想。根据 2008 年问卷调查的统计数据，只有 1/2 的协会表示在 2005 ~ 2007 年曾经“以本行业协会/商会的名义向政府提交政策建议”。从频率上来看，只有 1/4 的协会向政府的政策建议频率在 1 次/年以下。从效果上来看，只有 1/4 的协会表示自己的这些建议“产生了一定效果”。

(1) 行业协会与政府之间不具有明确的边界性和完全的独立性，根据 2008 年问卷调查的统计数据，目前多数行业协会正在资金运作、人事任免、组织决策、办公场所等方面已经实现了完全独立于业务主管单位，然而仍然有相当比例的行业协会在上述方面仅具有一定自主性，少数行业协会甚至无法独立（见表 1.2）。

表 1.2 行业协会的独立性

	“完全独立”的比率	“有一定自主性”的比率	“不独立”的比率
资金运作	71%	22%	7%
人事任免	50%	36%	14%
组织决策	51%	41%	8%
办公场所	77%	—	23%

(2) 行业协会缺乏行业代表的主体意识，而政府也缺乏对其行业治理主体地位的重视。根据 2008 年问卷调查的统计数据，通过对比行业协会对自己的功能定位和当地政府对行业协会的定位，我们可以发现，不管是行业协会自身还是当地政府，“行业协会是政府与企业 and 市场的桥梁纽带”这一定位是一种主流论调，然而仍有不少（22%）行业协会反映当地政府“基本忽视了行业协会/商会的存在”（见图 1.4），与此同时，只有少数（15%）行业协会将组织定位在“行业治理的主体”这一点上（见图 1.5）。

(3) 行业协会缺乏制度化、常规化的政府沟通渠道，根据 2008 年问卷调查的统计数据，有 11% 的会员企业有问题时绕开行业协会直接去找政府，有 8% 的行业协会有问题时通过熟人或者各种社会关系去打通政府关节的现象。另外，约 1/3 的行业协会的会员中有各级人大代表或者政协委员，然而他们所提交的议案、提案往往与本行业的发展无关，这说明企业家或者行业协会并没有清醒地意识到这些身份对于行业协会乃至整个行业发展的