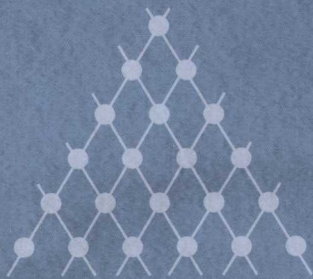


H·Y·X·H·Z·Z·Y·Z·D

行业协会组织与制度

HANGYE XIEHUI ZUZHI YU ZHIDU

汤蕴懿 ◎ 著



行业协会组织的界定
西方国家行业协会的历史演进
中国行业协会组织的历史考察

新中国行业协会制度的确立和发展
发展行业协会与转变政府职能
入世后行业协会的功能再造

上海交通大学出版社

行业协会组织与制度

汤蕴懿 著

上海交通大学出版社

内 容 提 要

本书第一章讨论了行业协会的主要职能和属性。在第二、三章分别考察了西方发达国家行会、行业协会、商会等自治组织的发展历史,以及中国自唐代出现行会以来,准民间自治组织的发展过程。第四章客观描述了中国现代行业协会的发展历程和当前现状。第五章主要从理论上讨论目前最棘手的政会关系,即行业协会与政府在改革开放以后的复杂互动。第六章集中讨论 WTO、政府与行业协会、商会的关系,描述其对中国发展行业协会的“倒逼机制”和对中国行业协会改革的未来预期影响。

图书在版编目(CIP)数据

行业协会组织与制度/汤蕴懿著. —上海:上海交通大学出版社,2009

ISBN978-7-313-05866-9

I. 行... II. 汤... III. 行业组织—概论 IV. C23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 108790 号

行业协会组织与制度

汤蕴懿 著

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 951 号 邮政编码 200030)

电话:64071208 出版人:韩建民

上海交大印务有限公司印刷 全国新华书店经销

开本:880mm×1230mm 1/32 印张:7 字数:198 千字

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

印数:1~2530

ISBN978-7-313-05866-9/C 定价:26.00 元

版权所有 侵权必究

汤蕴懿同志曾是我的博士研究生，一直致力于中国非营利组织的发展问题研究。2003年至2007年间，我担任她的博士生导师，此后，她申请了上海社会科学院经济所的博士后工作，继续进行此项研究，作为阶段性成果，她的新著《行业协会组织与制度》即将由上海交通大学出版社正式出版，我非常高兴受邀为此书作序。

在我的印象中，汤蕴懿是一个谦虚好学、渴求上进的青年，整个求学期间，她获得了年级综合第一的成绩，荣获了“三星奖学金”，更通过各种机会拓展学术网络，提高国际视野。2004年，汤蕴懿获得邀请在美国第四届全球研究生大会上作主题论文报告；2005年，她只身赴俄罗斯，参与了莫斯科国际关系学院与挪威卑尔根大学合作的全球公民社会项目；2006年，她还申请参加了复旦大学和德国自由大学联合举办的“全球治理研究项目”。她就是这样通过努力，得到诸多机会使自己的知识结构更加充实起来。

更难能可贵的是，汤蕴懿始终保持着对自己专业领域的浓厚兴趣和探求精神。自20世纪90年代以来，中国的非营利组织研究开始受到学术界的普遍关注，但在中国语境下坚持这类组织的研究无疑还是很有挑战性的。

普遍意义上，发展非营利组织和转变政府职能均与社会制度变迁存在强烈的共生性质，人们不难从不同社会制度演进的轨迹寻觅

行业协会和政府各自职能的演变历程。具体说,前者在西方的发展具有原生性质,在中国的发展具有赶超性质;后者的角色演变在西方走过了从“守夜人”到“好政府”的旅程,眼下在中国则需要从“全能型”转向“有限责任者”。明鉴于此,对于公民基于产权明晰基础上的自组织实践能力之形成,对于转变政府职能,对于形成现代市场经济、民主政治、理性文化,兼有宏观条件和微观基础的意义。

但是客观地说,包括行业协会在内的中国民间自组织制度,在古代、近代、现代三大时点上的发育水平,均无法与西欧、北美发达国家相比。行业协会等社团组织的实践深度和广度不够,理论上更欠分析研究。人们当然不能断定,我国目前的行业协会的运行模式达到了较高水平和显示了明显经济绩效,毋宁说,中国行业协会的发展尚未走完初始阶段。人们乐观的理由只在于,中国行业协会制度的演进路径与其他制度博弈形式一样,正在重复“先引进形式,后赋予精神,再依据实践经验不断完善”的路线图。这是真正有希望的前景,也是真正艰难和迁就约束条件的发展前景。

而在理论建构上研究非营利组织的最大困难就在于,非营利组织提供市场上交易的服务项目,首先不是纯粹的私人服务,也不是纯粹的公共服务,而是介于两者之间,是一种准公共服务。问题显而易见,倘若完全由政府提供这种服务,浪费和低效率是必然的,更遑论服务质量;倘若完全由私人提供,则其外部性将因难以收费而不能弥补成本,导致供给不足。实质上,包括行业协会在内的社团组织,正因其服务兼备了局部、局域、区域公共的和私人的性质,才超越了纯粹经济分析的视野,不能完全靠市场供给,也不能完全靠政府供给。同时,“服务-收费”机制又强力将非营利组织运行的主要机制留在经济分析框架内。

细细读过《行业协会组织与制度》之后,我认为这部书稿有如下几个显著特点值得肯定。

一是对行业协会制度演进的历史脉络比较清晰。历史永远是给予人类智慧时收费最少的那座学校。各国行业协会的发展路径

和演化形式五花八门。实践是充分的——有些离市场近,有些离市场远,有些像家族会议,有些像帮会教会,差异不仅表现在功能建构、蝉化方式和与政府关系方面,更表现在其制度演进所依赖的特殊约束方面。鉴于此,研究行业协会制度演进的历史脉动,不仅有助于厘清目前我国行业协会运行中的问题,更益于准确评估中国行业协会的现状,为丰富科学发展观和形成社会公序良俗,以及推动政治文明进程发挥积极作用。

二是对中国行业协会制度演进中的政治进程考量比较客观。与经济体制改革相比,当代中国行业协会的发展态势既是其必然后果之一,也与产权改革和渐进的个人权利意识复苏紧密相连;与不事声张的行政体制改革过程相比,中国行业协会发展的基本轨迹,恰与转变政府职能的进程合拍;与中国不可逆转的对外开放趋势相比,中国行业协会的发展总体上表现了同样强烈的不可逆转趋势。这就是说,在近期推动着中国行业协会成长的因素中,内生变量的推动力弱一些,外生变量的作用相对强一些。只要有中国特色的改革开放政策不动摇,中国行业协会等社团组织终将按自身的逻辑展现其生命力,成为社会制度结构中一个重要的受力点和支撑点。

三是对全球化趋势下中国行业协会发展的路径预测比较准确。以全球视野看,发达国家行业协会、商会等民间组织再受重视,亦有较为充分的实践依据和理论支持,这对研究我国的行业协会现状和发展趋向,构成了新的重要的宏观参照,我们至少可以取比较研究之利。特别是进入 20 世纪 80 年代以后,商会、行业协会以其在国际贸易,尤其是在 WTO 框架下灵活和有效率地解决国际贸易争端过程中所起的重要作用,开始受到我国政府的重视。该过程似乎给政府“上了一课”,使政府见识了一种除市场和政府之外的治理利益冲突的新型机制。关键是,政府乐见其成,协会乐扮其角。在发达国家已成官民共识的观点是,解决贸易争端应由行业协会等民间社团而不是政府“打头阵”。行业协会因此在全球化进程中饱受历练,自我添辉。

当然,我认为该书稿还有一些不足之处,在这里不妨提出来,供汤蕴懿博士以及对此专题有兴趣的同仁参考。以我的了解,该书史料部分的运用缺乏深度,对中国行业协会发展的地域性、行业性涉及不多,缺乏对行业协会的定量分析。

最后,我衷心希望汤蕴懿博士能以此书的出版作为新的起点,在治学道路上不断努力,不断有更好的学术成果问世。

胡 伟

上海交通大学国际与公共事务学院院长、博士生导师

2009年6月

目 录

导言	1
第一章 行业协会组织的界定	9
第一节 对行业协会基本性质的解释	9
第二节 行业协会的称谓和特征	19
第三节 行业协会的主要职能及局限	25
第四节 行业协会的合法性基础	34
第二章 西方国家行业协会的历史演进	42
第一节 西欧中世纪封建行会的兴衰	42
第二节 资本主义发展与近代行业协会	57
第三节 现代行业协会不同发展模式及特征	69
第四节 现代行业协会发展路径比较	77
第三章 中国行业协会组织的历史考察	91
第一节 从封建行会到近代商会	91
第二节 近代行业协会的成长历程	108
第三节 历史比较中的启示和初步结论	115

第四章 新中国行业协会制度的确立和发展	122
第一节 “总体性社会下”中国行业协会的发展制约	122
第二节 改革开放背景下再造行业协会	128
第三节 以政府主导为主要特征的行业协会发展过程	142
第四节 中国行业协会取得的成就与存在的问题	148
第五章 发展行业协会与转变政府职能	157
第一节 影响政府职能设定的约束条件	157
第二节 改革进程中的政府与行业协会	165
第三节 行业协会承接政府职能转变的时机与方式	176
第六章 入世后行业协会的功能再造	186
第一节 在 WTO 条件下重塑政会关系	186
第二节 发展行业协会应注重借鉴国外先进经验	195
第三节 以入世为契机加快发展行业协会	202
参考文献	210
后记	215

作为市场体制和国家体制之外出现的一项重大组织创新和制度创新,中国行业协会的发展近十年来一直被学界寄予厚望,其研究领域几乎涉及了中国社会科学的所有内容。目前,中国从事行业协会研究的主要机构有清华大学公共管理学院 NGO 研究所、中国社会科学院社会学所、浙江大学新近成立的公民社会研究中心等,NGO 的相关法律问题研究则集中于中国社会科学院的法学所和北京大学法学院的非营利研究中心。在这一领域集中了社会学、管理学、法学、政治学的大量学者,比较有影响的包括王绍光、康晓光、杨团、孙立平、王名、邓国胜、贾西津、顾昕和徐家良等。在区域层面上,温州民间行业协会独树一帜,涌现出了郁建兴、蒲文胜、王宗诗、陈剩勇、马斌等颇具见解的学者。

在学者们的努力下,中国行业协会这一在多年计划经济中默默无闻以致被人们忽视的角色,正在一步步走向台前。据国家民间组织管理局发布的 2007 年社会组织统计报告显示,中国目前有各类工商行业组织 5.3 万家,已成为中国发展最快、数量最大的第一大社团类型。组织职能定位方面,行业协会对于健全社会主义市场经济体制,加快实现政府职能转变,规范市场竞争秩序和降低市场交易成本,积极应对我国加入 WTO 后的各种挑战,进而提高经济整体竞争力,具有现实和长远的重要意义。法规和管理体制方面,新

的《社会团体登记管理条例》正在拟定中,其具体内容对行业协会的发展有重要影响;《关于规范和发展行业协会的意见》已于2007年实施,其中最大的亮点是不再坚持“一业一会”的规定;广东、上海等地的地方行业协会条例也正在紧锣密鼓地完善,寻求在进一步淡化行业协会的行政色彩、将行业协会业务主管变成业务指导等重大问题上有所突破。行业协会的表现也渐成社会热点,温州烟具协会、中国家具协会因应对反倾销成功而风光无限,以中国保健食品协会为代表的一批行业协会由于乱评比、乱收费被注销,同样引发了众多社会评论。

然而,正如费孝通在《乡土中国》中指出,传统中国与西方社会一个明显的差异是“差序格局”与“传统格局”的差异,中国第三部门从“公域”到“私域”的独特发展路径给学界带来了困惑和争论。正题认为,应改变中国的社会国家化传统,建立一个区别于和外在于国家的自主而多元化(个人生活方式多样化、社团组织多样性、思想多元化)的公民社会,推动社会团体充分自治。反题认为,公民社会理论的基石是个人主义假设,对于缺乏西方式民主训练的中国国民来说,对于缺乏西方式法治环境的中国国情来说,对于以集体主义原则为基石的中国社会组织结构来说,何日搞以上那一套,何日天下便会乱!理论困惑导致了制度创新的悖论,在中国行业协会发展的数字繁荣和制度革新背后,却难以反映中国行业协会的真实生存状况。据中国社科院从事非政府组织研究的余晖博士判断,中国目前正常运行的行业协会只占到总数的1/3,近两万家行业协会处境艰难。“戴着市场的帽子,舞着政府的鞭子,坐着行业的轿子,拿着企业的票子,供着官员兼职的位子”形象地反映了当前行业协会的真实状况。

在2003年中国改革发展研究院主办的“中国(海南)中介组织发展高层论坛”上,以迟福林为首的大批学者矛头直指制约中国行业协会发展的具体制度,包括法律制度和行政管理体制,呼吁取消包括“双重管理体系”、“一地一会”等限制竞争性措施,并从捐赠、税

收、组织建设、政府支持等方面加以改善。但从更深层次看,法律和行政管理问题只是政治问题的表现,第三部门的乐观主义者需要回答的疑问是:中国政治现实下,国家、市场和第三部门三驾马车能否并驾齐驱?以何增科为首的本土学者曾以一种较为乐观的预期,设想通过接近西方语义的公民社会,建立起一个开放的、各领域既相对自治又良性互动的社会结构,以强大的、活跃的、参与式的公民社会或者第三部门,既促进民主、责任政府,又可以弥补国家能力之不足而完成政府与社会组织合作的良性治理。但是,他们却忽视了中国改革的基础和动力特征。第三部门的发展空间与党和政府的政策期望密切相关。迄今为止,中国的国家-社会关系还处于一个边界不明的状态,虽然民间行业协会由于不涉及政治问题,且有益于社会稳定,政府对其活动往往睁一只眼、闭一只眼,没有强制登记,使组织的独立性较强,符合“公民社会”的某些结构性要素——私人领域、自愿结合以及作为公众聚合的场所。但是,它们并未在私人领域和公共权威之间形成哈贝马斯所谓的公共领域,即并未形成公众对公共权威及其政策进行自由、理性和批判性讨论的领域,因此也就很难简单地将其与“公民社会”、“第三部门”勾连起来。更何况,中国的经济自由主义究竟能在多大程度上包容中国几千年来一贯奉行的政治保守主义,却仍然没有答案。

而即使说政治问题是阻碍行业协会发展的深层原因也只解释了一半,贾品荣在《新华文摘》2007年第21期上的撰文“社会团体缘何变成食利集团”,凸现了行业协会成为特权、垄断性利益集团的问题。虽然米歇尔斯的“寡头政治铁律”、奥尔森的“集体行动的难题”都证明社团发展中会出现垄断性、搭便车等第三部门“失灵”的普遍问题,而中国经济发展传统中的人情和网络使中国利益集团与公益目标之间的实现途径变得更加复杂。根据林毅夫的论点,无论诱致性变迁和强制性变迁的背后决定因素都是理性人基于成本-收益的决定。中国渐进式改革的逻辑中,对旧有利益格局并不是一次性打破,而是分阶段进行。这就造成了在每个时点新的利益安排都要面

临与旧的利益格局共存。由于渐进式改革的时间跨度大,进程慢,这种混合的格局会存续相当长的时间,使之两部分实现“兼容”,从而形成了一个过渡性利益格局,并造就一批从这种非均衡体系中获利的既得利益集团,他们将成为制度变迁的严重阻力,将制度变迁拖入长期非均衡的封闭路径中,继而形成路径依赖。而新的自发型的制度安排由于缺乏强制力手段,往往会选择“妥协”,因此导致制度效率的降低,或者完全被旧制度“同化”,出现所谓的“体制复归”。一方面,协会当前代表着行业利益和部门利益,而这些利益很大程度上又以国家利益的面目出现;另一方面,经济改革所带来的政治精英和经济经营的共谋行为,在很大程度上是以牺牲弱势群体的结社权为代价的,导致应与行业协会抗衡的工会等组织至今发展严重滞后。

总之,行业协会作为横跨政府和市场的复杂社会现象,其发展水平对外界制度和资源的依存度很大,市场化水平、行业发展水平、国家体制和政府治理能力差异,均影响着行业协会的制度安排。如何在中国语境下构建行业协会的理论体系,正确发挥其在社会公共事务管理中的作用,具有非常重大的理论和实践意义。本文认为,有效借鉴西方发达市场经济中行业协会的成熟做法和有效制度安排,结合中国的历史,立足于改革开放特殊背景,抓住全球化对国内政治体制改革的契机,是中国行业协会和第三部门研究的出路所在。

首先,从组织特征看,市场中介组织首先是一个市场组织,必须遵循基本市场发展规律。发达国家自中世纪以来的历史经验证明,作为降低交易费用、形成组织剩余这一制度安排的行业协会和市场中介组织,在获取集体效率方面具有天然的优势,“比市场有效、比政府节约”。特别是第二次世界大战后,现代市场经济的发展促进了行业协会的蓬勃发展,作为市场经济中一种成熟的制度安排,国际学界针对该领域的研究实现了立足组织的经济本质,进行多角度、跨学科的讨论,颇具借鉴意义。特别是在经济学方面,理论背景

主要针对政府失灵和市场失灵展开,围绕着分工、市场与中介组织,相关理论包括:应用博弈论工具对古老的“基尔特”等行业协会组织进行生发衰变分析,突出其在中世纪海外商业扩张的积极作用(Greif,1993、1994);用Z理论研究行业组织和市场中介组织对中小企业产业集群的积聚促进作用(William G. Ouchi,1981);用交易成本理论分析集体行为的逻辑和实现经济自治的可能性(Williamson, Streeck, Schmitter 和 Hollingsworth 等,1985、1985、1994),与此有关的理论还包括集团与组织理论、公共物品理论、俱乐部的经济理论、产权理论和公共政策的理论。同时,在长期实践中,西方各国根据自身特点,分别采取了英美模式、大陆模式和日韩模式,为规范行业协会发展形成了一整套行之有效的制度安排。

第二,任何社会的自组织基础都离不开一国的历史文化传统。与西方第三部门发展的制度和文化背景相比,中国民间的结社活动不是在国家与社会分权的理念基础上建立起来的,从而也具有不同的特性。由于历史上历代统治阶级对民间社团总是采取抑制态度,民众的结社权利得不到法律的承认和保护,社会上也缺乏社团自主活动的空间和资源,在这种历史文化背景下,国家采取限制性的社团立法和政策,一般不会引起民众的不适感和社会秩序的紊乱。然而,引人注目的是,近代中国同业公会的发展形成了中国民间社会与政府之间独特的良性互动模式,它的产生,促发了近代中国从传统向现代的转型过程。^① 由于受近代中国特殊国情的制约,作为民间社团的同业公会成立后,与政府长期保持着密切的互动关系,其表现形式为至上而下的、以政府主导、行业自律为导向的纵向依存关系。

第三,行业协会和第三部门的发展始终是在特定时期的市场经济环境下进行的。中国的行业协会多是由于政府职能的转变,自上

^① 彭南生. 行会制度的近代命运[M]. 北京:人民出版社,2003:8~10.

而下从政府部门中分离出来部分职能和部分人员组建的,组织定位为政府的衍生管理的附属机构和人员分流的途径,这一现象恐怕要在很长的一段时间内持续。针对特定的现状,行业协会的发展策略应遵循“功能-结构主义”原则,首先应该强调和保证政府的制度供给,市场和组织自身的不断完善,也是保证持续有效制度供给的重要方面。由于我国缺乏自治传统,在法律制度供给和政府赋权双重不足的情况下,组织普遍存在治理能力薄弱的局限,国家或政府应首先提供强制性制度供给。具体措施上,政府应规范双重管理体制,分步骤地变“业务主管”为“业务指导”、“业务合作”,并就种类繁多、地区差异明显的民间组织进行差异化分类管理,为自下而上的民间行业协会提供均等的发展机会和有效政策参与途径,形成对官办行业协会的可替代性方案,同时积极提供政策约束,加快官办行业协会转型。特别在经济发达地区,可对民众认同度高、组织结构完善、业务开展顺利的民间行业组织实行“一元管理”,逐渐建立起同一领域内的业务合作伙伴关系,最终实现区域经济的微观自治。

第四,行业协会作为中国市场经济中的一种制度创新,同样会面临旧制度下的路径依赖。纯粹依靠市场的自发力量推动,在渐进式改革的逻辑下,很难期望政府主动下放关键性的利益职权,通过全球化带来的外部压力可能会加快创新进程。入世后,政府职能的进一步转变首先将面临着重大挑战。在市场经济条件下,整个经济的发展必须符合国家的经济政策和社会目标,就有必要在企业 and 政府之间建立一个经费上不依赖政府、责权利相结合、既非行政又非企业的组织,这个组织就是行业协会。其次,行业协会将成为代表行业整体利益与国外抗衡的主要力量,在国际贸易摩擦日益增多的今天,当中国的政府官员出面交涉某一具体行业的争端时,却会很难堪地发现,他们所面对的谈判对象并不是如惯常所想的那样是一国的政府,而是对方的一个个行业协会。谈判双方角色的错位,经常使对话很难实现。在世界的贸易规则下,中国的行业协会已经被推向市场的峰顶浪尖,环境要求它们能承担起中国企业代言人的角

色,担当起国际市场通行的大使。而国内开放市场的全球化结果,是众多国外知名的行业协会正纷纷在中国设立办事处。据统计,北京已成立了15家全国性外国商会。而在上海,自我国正式加入世贸组织以来,包括美国马铃薯协会、美国新奇士橙协会等在内的65家“洋协会”也已相继登陆,这批改革开放时势下不期而遇的“急先锋”,给中国的行业组织带来了成熟的运作经验和持续的竞争压力。

本书研究的基本假定之一:市场发育过程更类似生物进化过程,行业协会的发展有赖于特定的制度环境和历史背景。经济制度变迁是在与其他领域制度互动的动态均衡中实现的。

本书研究的基本假定之二:我国的政府公共权力迄今比市场因素承担了更多的政治责任。原因之一是,行业协会、中介组织的发育尚未达到能承接部分政府公共管理职能的水平。

本书研究的基本思路包括以下三个层面。

第一,在给定的时代条件下,我国不能实行激进的改革。基本理由包括:①从根本上说,在缺乏产权明晰的利益主体和未形成市场交易秩序两大条件下,行业协会不可能得到实质性发展。况且,改革之初也不存在彻底转变政府职能的社会条件。这个判断意味着,在改革初期不可能产生真正意义上的行业协会;②在国穷民贫的初始条件下,经济改革必须分解目标进而才可能实现目标:中国在20世纪80年代基本形成市场环境(价格改革),90年代推进建立市场主体、明晰财产权利(企业改革),接近世纪之交时全面转变政府职能。伴随这个过程,行业协会始终是政府部分公共管理职能的潜在承接者。反之,夹生、徒有形式的行业协会也是政府转变职能的现成形式,前者在实践中成熟是第二位的事情。

第二,迄今我国各级政府的公共管理职能均承担了过多的政治经济责任。而市场制度所应承担的制度结构性责任,尚不能被充分指认。在我国现有经济资源的积累当中,有一部分是以消耗政治资源作为代价获得的。转变政府职能,既是重新界定政府和市场责任

的渐进过程,也是培育公民社会责任的政治文明过程。中国人世前,市场化程度是政府职能转变的主要参量;入世后,中介组织发育和法制化程度是转变政府职能的主要参量。

第三,从实践中可以相对模糊而理论上必须相对清晰的角度考量,根据较无异议的理论模型,行业协会的功能定位应是单个企业需要但力所不及,政府即使想做也做不好的活动范围和领域。也就是说,行业协会应在政府和市场都发生失灵的领域一显身手。建立适应市场经济、可自我实施的行业协会制度,在组织形式、机构设置、经费来源、责权范围等方面均有特定治理要求。对命题的分析重点应在其与政府、与企业的关系上。