

国际论坛：地方政府创新与公民社会发展

主持人语：近年来，中国的发展和改革，从较为单一地推动经济发展、追求国民经济产值的增长指标，转变到了推动政府管理体制改革的深化，寻求经济和社会全面、协调和可持续和谐发展。在这种新时代背景下，浙江大学行政管理研究所、浙江大学劳动保障与公共政策研究中心、浙江大学公民社会研究中心和浙江省台湾研究会于 2007 年 5 月 29 日至 30 日联合主办了“地方政府创新与公民社会发展”国际研讨会。研讨会聚焦中国以及世界其他国家在地方政府创新与公民社会发展领域积累的经验和相关研究成果，就推动地方政府创新与公民社会发展的理论、实践和驱动力等问题展开了深入探讨。

在本刊选取的三篇论文中，郁建兴教授及其合作者围绕中国国家与社会关系的转型问题，以温州商会为研究对象，积多年之功，阐述了温州商会发展的基本经验及其限度，揭示了它们表现出来的中国公民社会发展的重要特征。蓝志勇教授以美国界定联邦与州政府、州与地方政府关系的几个重要法案为例，阐述了地方政府创新的法律环境的重要性，提出了要鼓励创新，减少创新风险，在稳定中求变，就需要“给分权划底线，为创新设边界”。何显明教授通过阐述地方政府的自主性概念，解释了市场化进程中地方政府行为模式的个性化现象。三篇文章揭示了更好地建设当代中国中央与地方关系、国家与公民社会关系的重要性与紧迫性，为中国进一步的改革和发展提供了一些可能的思路。

本栏目特约主持人：[美国] 蓝志勇 教授

温州商会的例外与不例外

——中国公民社会的发展与挑战

郁建兴¹，徐越倩¹，江 华²

(1. 浙江大学 政府管理系，浙江 杭州 310027；2. 温州大学 商学院，浙江 温州 320035)

【摘 要】温州商会研究已经成为中国公民社会范例研究的重要组成部分。近年来，温州商会不仅在数量上快速增长，而且在社会经济领域发挥着日益重要的作用。在当代中国的制度环境中，温州商会得以率先发展，较快发展，并取得较好的绩效，确实存在一些堪称“例外”的特殊经验。但是，温州商会发展的基本经验正确确认了民间商会形成和发展的前提和条件，其存在的问题和挑战正体现出商会发展制度环境的限度及商会发展的过程性、阶段性。在当前，制度环境的改善将推动中国公民社会的发展。国家必须进一步转变对待公民社会的态度，创新社会管理体制，推动并激发社会发展。鉴于当代中国的地方政府在行为选择上有着较大的自主性空间，推进地方政府创新是改善中国公民社会制度环境的又一重要途径。

【关键词】温州商会；经验与限度；中国公民社会

【中图分类号】 D67

【文献标志码】 A

【文章编号】 1008 - 942X(2007)06 - 0005 - 11

【收稿日期】 2007-06-28

【本刊网址·在线杂志】 <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

【基金项目】 国家自然科学基金资助项目(70673089)；2006 - 2007 年美国国际私营企业中心(CIPE)资助项目

【作者简介】 1. 郁建兴(1967-)，男，浙江桐乡人，浙江大学公共管理学院政府管理系教授，哲学博士，主要从事国家理论、公民社会、地方政府研究；2. 徐越倩(1980-)，女，浙江绍兴人，浙江大学公共管理学院政府管理系博士研究生，浙江工商大学公共管理学院教师，主要从事国家理论、公民社会研究；3. 江华(1972-)，男，安徽肥西人，温州大学商学院副教授，浙江大学公共管理学院博士后，历史学博士，主要从事发展理论研究。

Is the Case of Wenzhou Industrial Association Exceptional in the Chinese Context? Development and Challenges of China's Civil Society

YU Jian-xing¹, XU Yue-qian¹, JIANG Hua²

(1. Department of Government Administration, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China;

2. School of Business, Wenzhou University, Wenzhou 320035, China)

Abstract: The research on Wenzhou industrial associations has been an important integral part of the typical cases of China's civil society. Recently, Wenzhou industrial associations, which are increasing not only in quantity but also in the socio-economic sphere, are playing an increasingly important role. Developing advantages have endowed Wenzhou industrial associations with a certain degree of particularity, but the development of the market economy, local government innovation, historical and cultural traditions, self-organization have undoubtedly provided Wenzhou industrial associations with a certain universality. The achievements and problems of Wenzhou industrial associations exactly reflect the institutional characteristics of the Chinese society. The emergence and development of China's civil society benefit from the improvement of the institutional environment which has become the obstacles of the further development of industrial associations. In order to improve the institutional environment of the civil society, which covers all kinds of organizations, the Chinese government needs to change its social management system, opening up more room for different organizations at the same time. The government should enhance its regulation on the social organizations under the judicial framework.

Key words: Wenzhou industrial associations; experiences and limitations; China's civil society

一、研究缘起

从世纪之交开始,中国公民社会研究进入了一个新阶段。在这一阶段中,公民社会继续作为一种理想范式被得到讨论和引证,西方左翼的公民社会理论越来越受到关注,一些学者尝试着超越国家主义与自由主义的简单对立,寻找建构一种可欲的“社会主义公民社会”模式。与此同时,公民社会的政治社会学研究获得了极大的发展,大量实证研究成果涌现并且产生了重要的社会影响,其中尤以非政府组织(NGO)研究最为集中^{[1][38]}。

笔者自 2002 年起对温州商会进行了系列研究,不仅运用“国家-社会”分析框架对温州商会的合法性基础作出了分析,还对商会与地方政府间的关系展开了讨论,集中体现在《在政府与企业之间:以温州商会为研究对象》^[2]和《民间商会与地方政府——基于浙江省温州市的研究》^[3]等著作

本文所指的“温州商会”包括行业商会与狭义的行业协会,它们的管理登记部门都是民政局,但它们分属不同的业务主管部门:工商业领域的行业协会归市经贸委主管,其他行业协会归市政府下面的其他部门(如工商局、建设局、科技局、农业局等)或授权的组织(如社科联)管理;工商业领域的行业商会归市委统战部下属的温州工商联进行业务管理,当然市委的一些部门还管理其他一些行业协会。由于行业协会这一概念不能包容温州工商联(总商会)等机构和组织,同时又由于地方习惯等问题,因此我们在研究中采用“温州商会”这一概念。

中。目前,中国民间商会特别是温州商会研究已成为中国公民社会范例研究的重要组成部分。

温州是我国改革开放以后民间商会率先得到发展的地区,1997年国家经贸委将温州市确定为发展行业协会的首批试点城市之一。近三十年来,温州商会组织得到了长足的发展。截至2007年4月底,温州市共有行业协(商)会400余家,其中市本级行业协(商)会131家。温州商会不仅在数量上剧增,而且在社会经济领域发挥着日益重要的作用。温州商会适应企业发展需要,向本行业的企业提供一些行业秩序、行业信息、组织维权等特殊产品,承担起了政府和企业所不能实现或者不能高效实现的社会经济职能。商会组织的逐步壮大也为政府部门的改革创造了条件。温州商会逐渐为政府有关部门的决策提供各种服务,并承担或协助办理政府有关部门委托的事项,同时政府在某些领域也越来越借助于商会组织实施公共政策。通过与政府的互动,温州商会不仅获得了政治合法性和社会合法性,反过来也强化了经济功能,推动了商会自身建设的不断完善。

温州商会的发展优势具有一定的特殊性,但市场经济发展、地方政府创新、历史文化传统影响以及自组织程度等要素也构成了社会组织发育的一般条件,这使得温州商会的发展具有了一定的普遍性。我们试图通过考察温州商会及其与市场经济发展、地方政府创新之间的关系,推进对温州商会发展模式的解释,为中国公民社会发展提供一定的借鉴意义。

二、温州商会的发展与绩效

作为市场与政府的中间组织,商会是市场主体为了表达自身的愿望与要求、维护共同的经济利益和社会利益而组成的社会团体。它具有协调市场主体利益、提高市场配置效率和维护市场秩序的功能,能有效地克服“市场失灵”和“政府失败”。因而,商会可以看做是市场与政府之外的第三种治理主体,它的出现改变了原来已有的政府与市场二元分析框架。那么,温州商会是否起到了匡正“市场失灵”和“政府失败”的作用?是否成为了政府与企业之间的“粘合剂”?

为了回答这样的问题,就需要我们对温州商会的发展现状作出考察。我们自2002年起就通过访谈、座谈和发放问卷的形式对温州商会进行了较为系统的研究。其中,访谈和座谈主要包括:通过对温州市总商会、温州市经贸委、温州市人民政府协作办公室、民政局等部门以及县区有关部门的访谈,了解有关行业组织的情况;通过对多家温州商会负责人的访谈和对企业主、商会和主管单位的座谈,了解有关商会的活动、功能、资源、困境等各种信息,从中获得了大量第一手材料。同时,我们曾分别于2003年、2005年、2007年进行过三次较大规模的问卷调研。

本文的数据主要来源于2007年问卷调研。2007年的问卷有两种,它们是对以往调研问卷

目前已有大量关于商会、温州商会的研究成果,如郁建兴、黄红华、方立明等《在政府与企业之间:以温州商会为研究对象》,浙江人民出版社2004年版;郁建兴、王诗宗、黄红华等《民间商会与地方政府——基于浙江省温州市的研究》,经济科学出版社2006年版;陈剩勇、汪锦军、马斌《组织化、自治治理与民主——浙江温州民间商会研究》,中国社会科学出版社2004年版;王信贤《争辩中的中国社会组织研究:“国家-社会”关系的视角》,台湾韦伯文化国际出版有限公司2006年版;余晖等《行业协会及其在中国的发展:理论与案例》,经济管理出版社2002年版;韩福国《民营经济制度变迁中的工商联:组织的双重代理》,经济科学出版社2006年版;秦诗立、岑丞《商会:从交易成本视角的解释》,载《上海经济研究》2002年第4期,第52-60页;Joseph Fewsmith. *Chambers of Commerce in Wenzhou Show Potential and Limits of Civil Society in China*, 详见 http://media.hoover.org/documents/clm16_jf.pdf, 2007-08-15; Margaret M. Pearson. *The Janus Face of Business Associations in China: Socialist Corporatism in Foreign Enterprises*, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 31, 1994; Christopher E. Nevitt. *Private Business Associations in China: Evidence of Civil Society or Local State Power?*, *The China Journal*, No. 36, 1996; Jonathan Unger. *Bridges: Private Business, the Chinese Government and the Rise of New Associations*, *The China Quarterly*, No. 147, 1996.

的升级和补充。第一种问卷题为《温州商会(行业协会)调研问卷》,是一种综合性的问卷,涉及协会组织概况、组织人员、组织制度、行业发展、职能履行、财务、政协关系、企协关系等八个方面,试图通过问卷对温州商会各方面的数据有个大致的了解。此项调查于 2007 年 1 - 2 月进行。根据现有的数据统计,温州市经贸委系统有行业协会 50 家,其中蔬菜协会与肉类商业协会合一,石材行业协会与建材协会合一,可统计为 48 家,我们对其中的 32 家进行了问卷调查,被调查比例为 66.67%;总商会下辖的行业商会实为 29 家,我们对其中的 27 家进行了问卷调查,被调查比例达到 93.10%;两者综合起来,被调查比例为 76.62%。第二种问卷题为《温州市行业协会(商会)绩效调研问卷(会员企业版)》,内容涉及被调查企业基本概括、对行业协(商)会的总体评价和协(商)会职能绩效评估等三大方面,试图掌握会员企业对温州商会各项职能履行情况的看法等信息。此项调查于 2007 年 3 月进行,我们采取面对面访谈、当场填写问卷方式,通过访问者与被访者的直接交谈搜集资料。问卷有的是由被访者直接填写,有的则由访问者采用一问一答方式根据被访者的回答如实填写,从而保证了问卷填写的真实性、有效性。本次调研共发放问卷 302 份,收回 302 份,回收率达到 100%;其中有效问卷 295 份,有效率达到 97.68%。所有问卷通过 SPSS 软件进行分析。

我们主要在两方面对温州商会的现状进行评价:一是温州商会的自治性,二是温州商会的职能履行情况。

(一)温州商会的自治性

商会作为第三部门中一支重要力量,其最本质的特征是自治性。这种自治性在组织原则上表现为“自愿入会、自选领导、自聘人员、自筹经费、自理会务”;在活动方针上则坚持“自我管理、自我服务、自我协调、自我约束和自我教育”。我们希望通过温州商会自治性测评,达到以下目标:了解温州商会在人事、财务、办公场所等方面对政府的依附;温州商会自主开展活动的领域及能力。基于此目标,我们从自主性和自治能力两个层面进行考察,选取了七个指标进行评价,包括:(1)自主性,主要用组建方式、收支情况、人事制度、活动的自主性等指标进行分析;(2)自治能力,主要用组织内规则、工作人员能力、自主意识等指标进行分析。

1. 温州商会的自主性

从组建方式看,温州商会主要有以下三种:一是按政府要求组建,并由政府明文规定授权进行行业管理的协会(官办),如温州市食品协会等,数量不多;二是由政府在职能与机构改革过程中成立的行业协会,承担政府原有的部分行业管理职能,如温州市包装技术协会等,为数很少;三是自发、自愿组建,并根据《社会团体登记管理条例》取得登记的协会(民办),如温州市灯具商会、温州市服装商会、温州市烟具协会等,此类协会占绝大多数。所调查的 59 家行业协(商)会全部认为自己是根据“市场和行业发展的需要”而组建的。

从领导人员组成来看,现任会长中来源于本行业企业的占绝大多数,有 89.9%,来源于行政部门现职人员的仅有 1 家,表明商会领导具有较强的行业性。现任会长主要是通过行业会员推荐、行业选举产生,占 76.3%,而秘书长主要是根据组织章程通过民主选举产生的,占 53.4%。从此可以看出,商会的主要领导者和负责人的产生一般都依照组织本身的人事制度安排执行,受到政府干预的程度较少。

从收入情况看,根据商会 2003 年的收入状况统计,比较重要的收入来源依次是会费收入、特定成员的个人赞助、企业提供的赞助和项目经费、政府财政拨款和补贴、政府提供的项目经费、营业性收入。政府拨款在商会经费来源中比重较小,使商会组织能保持相对的独立性;个人赞助及企业赞助费尽管主要来自于大企业领导者以及大企业本身,但随着组织制度的完善和成熟,大企业操纵商

会组织的情况在目前也已得到一定改善。我们就2003年和2007年的数据进行了比较:2003年的调查数据表明,44.2%的会员认为商会是为部分大企业服务的,只有39%的会员认为商会代表和维护全体会员的利益;而2007年的调查数据显示,68.4%的会员认为协(商)会主要代表和维护所有会员的利益,而认为代表和维护普通会员、理事会成员、会长(含副会长)成员利益的分别只有15.1%、8.8%和7.7%,可见行业协(商)会越来越代表广大会员而不是少数会员的利益。

在活动自主性方面,我们用组织的决策制度以及组织受政府干预的程度这两项指标来衡量。从决策制度来看,在被调查的59家行业协(商)会中,有56家的战略决策和行动计划是由理事会或全体会议等正式决策机构制定的;从组织受政府干预程度来看,只有2家行业协(商)会认为受干预较多,其他多认为政府干预不多或基本不干预,这表明温州商会具有较强的自主性。但是,如果从受政府影响程度方面理解,温州商会的许多活动还是依赖于政府的支持。

2. 温州商会的自治能力

首先,从组织内规则来看,温州商会内的章程及其他规则的制定和执行情况,从一定程度上可以体现组织的制度化程度。在2007年调查的59家行业协(商)会中,有56家都有自己的章程或其他相应的规定,并按照章程规定,温州商会的机构一般设有会员大会、理事会、常务理事、会长办公会议等内容。但这种组织内规则的制定情况和执行情况,在不同的行业协(商)会中是不同的。从受访谈的温州商会情况来看,温州服装商会、温州合成革商会、温州家电商业协会的制度化建设较好。

其次,从工作人员的能力来看,温州商会的日常工作人员主要是秘书长(或办公室主任)和其他一般办公人员。负责日常事务的秘书长或办公室主任大多是从本行业企业或已退休的政府部门人员中招聘来的。他们对行业比较熟悉,且具有较多的人际关系资源,能够很快地适应协(商)会的工作。另外,无论是秘书长还是一般的工作人员,都具有较高的教育水平。在被调查的59家行业协(商)会中,秘书长具有大专学历的占36.2%,大学本科及以上的占34.4%。商会负责人具备较高的文化素质有助于其更好地领导和管理商会的发展。

最后,商会组织的自主意识可以从商会对政府的建议以及对企业的建议来考察。在被调查的59家行业协(商)会中,有54家向各级参政、议政和行政部门提出过建议,有53家向行业内企业提出过建议,这些都符合温州商会为政府和企业服务的宗旨。而且,在我们的访谈中,有多位温州商会的负责人能认识到商会组织是具有自治功能的中介组织。但是,温州商会对自治的认识也是相对的,最大限度地获取政府的支持仍然是大多数温州商会的选择。

总体而言,温州商会具有较强的民间性,且多数行业协(商)会对自主程度的自我评价也较高。但是,由于温州商会自治能力有限,政府职能的转移不充分,使得温州商会在很多时候会主动寻求政府的支持和保护,因此这种“自治性”具有政府主导的色彩。

(二)温州商会的职能履行

温州市政府1999年发布的《温州市行业协会管理办法》确立了行业协(商)会的16项职能;2005年发布的《关于进一步促进行业协(商)会规范化发展的若干意见》中,对行业协(商)会的职能进行了补充说明。我们可从两个层面对商会职能履行的情况进行评价:一是通过行业协(商)会的自我评估和会员企业对行业协(商)会的评估两个角度,考察温州商会职能履行的总体效果;二是从温州商会的定位出发,考察温州商会是否通过对自身职能的履行服务于企业和政府,从而推动温州民营经济的发展、地方政府的改革以及地方治理体系的形成。

从温州商会的自我评估来看,针对温州商会职能履行总体效果的定性分析中,认为“非常好”的占7.1%，“较好”的占75.0%，“一般”的占16.1%，“较差”的仅占1.8%，“很差”的为零。在另一项

纵向比较协(商)会职能实施效果的评价中,68.5%的协会认为“发展越来越好”,认为“没有变化”的占24.1%，“不太清楚”的占5.5%，仅有1家商会认为职能实施效果“越来越差”，占1.9%。可见，温州商会的职能履行总体效果很好，绝大部分温州商会的自我评价都较高。温州商会职能履行的良好状况也改善了商会与企业、政府的关系。

作为企业自愿组成的社会团体法人，温州商会努力满足企业发展的需求，维护企业的合法权益。据调查，企业在生产环节遇到困难较多的方面依次是技术革新、土地厂房、人力资源、融资、合作伙伴、设备和原料等；而商会最能帮助解决的方面依次是合作伙伴、人力资源、融资、技术革新、原料、设备和土地厂房等。企业在流通环节碰到困难最多的方面依次是市场信息、价格、交通运输和仓储等；而商会最有能力帮助解决的方面依次是市场信息、交通运输、价格和仓储等。由此可见，商会的能力与会员企业的期望比较吻合。另外，商会还通过向本行业提出建议的方式影响企业和行业的发展。调查显示，2004 - 2006 年，89.8%的行业组织向企业提出过建议，所提建议和被采纳的建议数量比较一致，只有少数组织提出的建议没有被采纳。可见，商会组织对企业的影响度较高。

在为政府服务方面，温州商会发挥了参政议政、建言献策、调查研究、政策宣传、协助统计行业数据、参与行业规划、扶贫帮困、招商引资等多项职能。我们的调查显示，温州商会通过代理政府的某些市场与行业的管理和维护职能、参加公益事业以及参与政治过程等途径，与政府保持着密切联系。商会之于政府的重要性通过商会本身的优势在加强，而政府也通过资源优势与权威优势保持着对商会的重要影响力，政府通过直接行政干预而影响商会的情况越来越少。当然，商会本身的发展、商会对企业和政府的影响仍然受到行业境况、政府政策、管理体制等诸多因素的制约，温州商会的进一步发展需要更多的机遇和努力。

由上可知，温州商会的自治性与职能履行情况总体较好，但同时，不同商会之间的差异也比较大。一些商会的职能履行状况良好，会员企业与政府的支持力度也较高，这种状况反过来使商会的发展更有利，如温州市服装商会；而另一些商会则因为职能履行不到位，导致会员数量、人力资源、财务等方面发展缓慢，而这种现象反过来又导致商会职能履行陷入困境。“好”与“差”的对比正体现了温州商会发展中的基本经验与限度。

三、温州商会发展的基本经验与限度

温州商会的发展取决于两个层面的因素：一是温州商会所处的制度环境，二是温州商会本身的组织化程度和能力。在我们看来，经济要素（如经济成分与经济结构）、地方政府改革、商业文化等外部制度环境都影响着商会的发展与绩效；而自我组织好、能力强的商会更可能成为政策制定的合作者、地方经济的促进者以及地方治理体系的组成力量。

（一）民营经济的快速发展

通过近三十年的生产力发展与经济体制改革，温州的市场经济已经发育得相当成熟，经济总量大增。1978 年，全市生产总值达 13.2 亿元，工业生产总值达 11.2 亿元；到 2006 年，这两个数据分别是 1 834.38 亿元和 4 136.12 亿元，为 1978 年的 139 倍和 369 倍。2006 年，民营经济占全市生产总值的比重超过 80%，占工业生产总值的比重超过 90%^[4]。

民营经济的快速发展，需要“行业代言人”，以代表行业的整体利益，协调行业内外的各种经济社会关系^{[5]53}。这种内在的需要催生了民间商会。首先，它是行业自律的需求。温州民营经济发展初期，一些业主为了追求自身利益最大化，以降低质量获得价格优势，最终导致整个行业生产假

冒伪劣产品。为了匡正“市场失灵”,一些有先见的企业家组建行业协会以规范市场秩序,从而克服集体行动的困境。其次,它是合作的需求。在日趋激烈的市场竞争环境中,只有形成团体并以团体的名义去保护同行的利益,才能促进行业的发展。再次,它是沟通的需要。作为一个新兴社会阶层,民营企业需要表达自身的经济和政治诉求。同时,党和政府也需要加强与民营经济的联系,将民营经济纳入整个社会的良性循环。以商会为中介,使这种沟通趋于和谐、有序。最后,它是对外交流的需求。为了进一步抓住经济全球化所带来的机遇,企业需要借助行业协会参与国际合作,开辟获取国外技术和资金的新渠道等。

温州民营经济发展的特色还体现在产业集群的发展上。温州产业集群的竞争优势主要建立在以低成本要素和精细分工为支撑的规模化生产能力、以人际关系和市场网络为支撑的营销网络和营销能力基础之上,具有鲜明的地域特色和文化传统,其运行机制更像是一个“社区”^[6]⁶⁷。而正是这种社区性产业集群内企业之间所具有的基于利益、文化、习俗、血缘关系所构筑的合作关系,为民间商会的形成和良好运作提供了一种内生性激励。

(二) 温州商会与地方政府的良性互动

温州商会的发展,伴随着经济体制改革的深化和社会结构的转型而进行。在这一进程中,政府的积极推动起着决定性的作用。温州商会的发展需要政府的扶持与促进。随着商会的作用逐步得到政府的认同,1999年4月,温州市政府颁布了《温州市行业协会管理办法》,其中确立了行业协会(商)会的16项职能。行业协会(商)会基本职能的定位是行业协会(商)会生存和发展的基础,也决定了行业协会(商)会活动开展的空间。2001年,温州市经贸委为进一步培育、发展和规范行业协会(商)会组织,完善行业管理体制,促进政府职能转变,实现政企职责分开,提出了对30个行业协会(商)会进行规范、完善和扶持,促使行业协会(商)会沿着正确、健康的方向发展。从2002年开始,温州市经贸委每年安排75万元,对市本级25个示范性行业协会(商)会分别给予3万元左右的资助,鼓励行业协会(商)会的进一步发展。2005年1月,温州市人民政府办公室发布了《关于进一步促进行业协会(商)会规范化发展的若干意见》。该意见首先肯定了近年来行业协会(商)会所发挥的积极作用,同时认为随着我国加入世贸组织,国内外市场竞争加剧,行业协会(商)会要进一步承担起行业内同类产品的价格协调及行业发展政策制定的重任,承担本行业与国外行业组织进行国际交往的重任,承担反倾销、反补贴的调查应诉及应对国际贸易摩擦等重任。

与温州商会的发展需要政府支持相对应,地方政府以GDP增长为核心的发展诉求也需要温州商会的积极配合。通过地方政府与民间商会的利益契合,两者之间最终将形成一种相对稳定而有效的互动机制,包括信息沟通机制、合作机制和监督机制等^[7]¹⁸⁴,也使得温州商会最终能够嵌入地方治理体系之中。

必须指出的是,在政府与商会的互动中,两者的关系并不完全平等,温州商会的发展依赖于政府持续地释放政治空间。如前文所述,温州商会的自治性是政府主导的,例如处理日常事务的秘书长多来自于政府职能部门和行政性事业单位。对商会而言,他们在政府的人脉关系有助于处理商会与政府的关系。此外,温州商会对政府的依赖还表现在对主管部门的选择上。在受访谈的59家商会中,有54家在工商联和政府职能部门之间作出选择,其中倾向于选择政府职能部门的有40家,占74.1%。这是因为选择政府部门可以给商会带来更多的经费支持和办事便利,从某种意义上说,这也是温州商会的理性选择。

(三) 服务内容的多样化与日益提高的服务质量

商会在行业中要扩大其自身的影响力必须要更好地履行职能,提供多样化的服务,提高服务质

量。在对会员企业的调研过程中我们发现,会员认为商会已有职能的履行能力从强到弱依次是维权、咨询、行业自律、行业资料调查及行业发展规划的制定、承办政府及有关部门委托事项、办展会等(如表 1 所示)。有 37 家协(商)会认为职能履行的效果“越来越好”,占受访总数的 62.7%。相应地,在 295 家受访的会员企业中,有 290 家的调查数据有效,其中 198 家对商会职能履行情况“很满意”或“较满意”,占 68.3%。

表 1 温州商会各项职能履行能力排序

选 项	数量	比例 (%)	排序
维护会员合法权益,协调会员关系	54	91.5	1
开展咨询服务,提供国内外经济技术信息和市场信息	48	81.4	2
建立行业自律性机制	47	79.7	3
调查、搜集和整理行业基础资料,参与行业发展规划的制定	47	79.7	3
承办政府及有关部门委托事项	46	78.0	5
组织本行业的展销会、展览会、报告会、招商会等活动	44	74.6	6
发展行业公益事业	43	72.9	7
进行行业统计调查,搜集、发布行业信息	41	69.5	8
开展职业教育和培训	41	69.5	8
行业品牌建设	34	57.6	10

尽管会员企业总体上对商会提供的服务较为满意,但商会本身还未完全树立通过服务吸引会员、留住会员的意识,且缺乏通过有效的服务手段营利以改善商会的财务状况。在受访的 59 家商会中,有 54 家商会的会费占总收入的比例超过 80%,其中 28 家商会的收入全部是会费。对于会员单位比较少的商会而言,单一的经费来源就难以维持商会的正常运行。运行不良的商会因为不能提供有效的服务,就不能吸引会员以增加会费收入,也得不到提供服务带来的营利性收入,并进而产生这样一个恶性循环:服务手段缺乏 会费减少/无营利收入 财务恶化 无能力提供服务。四分之三的商会都认为经费不足限制职能的发挥,但对于如何解决财务困境,商会的实际行动不是通过提供服务以吸收会员和营利,而是期望政府赋权以行政手段迫使企业加入商会交纳会费,这又从另一侧面体现出商会自主能力的缺乏。

(四) 较高的组织化程度

民间商会的组织化程度主要体现在组织结构、治理机制和自治规则等方面。健全的组织结构保证了商会决策的规范化和理性化;民主的治理机制有利于动员行业内的企业共同参与商会治理,提升民间商会的公信力;而完善的自治规则能够为合作行为(遵守规则)提供足够的激励,同时对违反游戏规则者与机会主义者予以充分的惩罚,以使违规者望而生畏,从而增进行业的整体利益。根据有关抽样调查,温州民间商会和行业协会的内部控制制度和规则建设已经较为完善(如表 2 所示)^{[8][155]}:

表 2 民间商会与行业协会内部管理制度建立情况

	会长分 工制度	理事会 工作制 度	秘书处 工作制 度	财务管 理制度	行业 规约	会费收 缴管理 制度	档案管 理制度	委员会 工作负 责制度	人才招 聘制度
建立数	38	47	44	63	48	61	44	19	14
比 例	59.4 %	73.4 %	68.8 %	98.4 %	75.0 %	95.3 %	68.8 %	29.7 %	21.9 %

需要指出的是,温州商会仍然是一种精英治理而非契约治理,这在金字塔形的产业结构中尤其明显。会长所在单位有65%是行业内龙头企业,30%是较大企业(主要是因为有些行业没有龙头企业),理事所在单位基本上是较大企业。相关的规章制度都是由理事会制定的,利益分配也是由理事会决定的,因而这些制度和利益分配往往对商会的上层有利,甚至某些重大的利益仅仅为少数会长单位谋取。会长单位的壮大进一步稳固了其在商会中的地位,使商会的治理出现寡头化倾向。

总的来说,在温州商会的发展经验中,民营经济的迅猛发展构筑了温州商会兴起的经济基础,它构成了温州商会最基本的生成动力,也决定了温州商会的独特个性。温州社区性产业集群中企业之间的关系性契约,提供了商会治理所必不可少的合作性激励。在与地方政府的良性互动中,温州商会不仅得到了政府的支持和扶植,而且通过与地方政府的利益契合也获得了政治合法性,并嵌入到地方治理体系之中。温州商会通过提供多样化的服务和提高服务质量,在协调和沟通企业与政府、企业与社会、企业与企业之间的关系方面,发挥了积极而重要的作用。不断提高了组织化程度和较强的自治能力,保证了商会组织决策的民主性、代表性,也改善了组织的治理绩效,从而增强了温州商会的社会合法性。

同时,温州商会的发展也遇到了许多瓶颈问题。例如,政府主导型的特点使商会与政府之间尚未形成平等的博弈关系,商会需要政府不断地释放政治空间,加之商会与行政部门千丝万缕的关系,导致商会在其发展过程中表现出较强的政治依附性;服务手段的缺乏致使商会陷入财务困境,进而限制商会功能的发挥;商会内部治理的寡头化倾向,使商会成为某些大企业谋取利益、获得资源的渠道。此外,外部的制度环境也给温州商会的发展带来极大的挑战。这包括了政府的“选择性培育”导致民间组织发展不平衡,温州商会在得到有限培育的机会之后,也会利用其强势地位在其他利益集团博弈时超越合法利益边界。例如,为了制止企业之间残酷的价格战,商会会制定“自律价”;为了解决成本上升,商会会要求会员集体提价;为了降低成本,商会对技术人员规定最高工资和限制人才流动等等。还有,“一业一会”的制度安排使得温州商会在组织边界的限制下只能代表行业上层的利益,并且垄断了企业和政府的沟通渠道,限制了商会间的竞争与企业的选择。更为重要的是,“一业一会”的制度安排未包涵优胜劣汰和退出机制,温州市托运业商会的案例正说明了这一点。该商会连续10年未召开会员大会和组织活动,2006年,有三十多家企业要求成立温州市物流商会,但为登记部门所拒绝,理由就是“一业只能一会”。这样一个瘫痪商会的存在可能扼杀了真正有效率商会的诞生。

四、温州商会的发展是否为一种“例外”

通过对温州商会发展经验及其存在问题的考察,我们接下来探讨温州商会在中国公民社会的发展中是否具有普遍性的问题,也即是探讨温州商会的发展是否是一种“例外”的问题。毫无疑问,就发生学意义而言,温州商会的形成与发展确实具有独特性,或者说是一个例外。远离政治、经济、文化中心的温州,封闭性地延续了它偏重社会自主治理、工商业经济和重商精神的历史传统。正是这种传统使温州在1978年实行改革开放后能够先行一步,创造了民营化与市场化改革领先于全国的“温州模式”,民间商会的发展即是这一模式的重要组成部分。

但是,温州商会在发生学意义上领先于全国,并不意味着民间商会只有在温州才得以形成和发展。如同其他地区也可以进行民营化与市场化改革一样,其他地区也可能形成和发展民间商会,历史上的上海、天津和苏州就是有力的证据。这里的关键问题是民间商会得以形成和发展的前提和条件有例外也有不例外,即使是例外的因素中也存在着不例外的方面。

温州商会发展的基本经验概括起来就是两个方面:一是温州商会所处的制度环境,二是温州商会本身的组织化程度和能力。温州商会的发展表明,当代中国公民社会的制度环境已经得到了某些改善,公民社会的发展有了一定的制度空间,而且公民社会现实的存在空间要大于按照法律法规合法存在的制度空间。同时,温州商会的发展也表明,在国家与公民社会的关系中,国家并不总是决定行动的主体,公民社会也并不总是被动的一方。与地方政府的互动、自身组织化程度和能力的提高等使温州商会不断扩大着制度资源。就此而言,在中国公民社会的制度环境未有重大变化的背景下,温州商会发展的基本经验很可能表征了我国其他地区民间商会发展的基本条件。

同样,温州商会发展中存在的问题和挑战,也深刻地体现出温州商会发展的不例外性。从公民社会的制度环境而言,与其他公民社会组织相比,温州商会因具有较多的制度资源而率先获得发展,这是因为在我国,国家根据需要对公民社会组织进行“分类控制”^{[9]175},商会、行业协会因高社会效益和低政治风险而处于较有利位置。温州商会也正利用了这一有利位置,不断拓展着自己的制度空间,这可以看做是中国公民社会组织发展中的例外。但商会存在的政治前提是权力的多元化,对公民社会组织进行“选择性培育”的后果就是民间力量发展的不平衡。在温州,工会、环保组织等与商会相对应的社会组织没有获得应有的发展。大体说来,温州商会发展中的问题与挑战,更加突出了而不是遮蔽了中国公民社会的制度环境特征。温州商会发展的限度是它不可能从根本上超越制度环境的体现。

综上所述,我们可以看到,在当代中国的制度环境中,温州商会得以率先发展,较快发展,并且取得较好的绩效,确实存在一些堪称“例外”的特殊经验。但是,温州商会发展的基本经验正确认了民间商会形成和发展的前提和条件,温州商会发展中存在的问题和挑战也正体现出其制度环境的限度,以及商会发展的过程性、阶段性。温州商会发展的不例外性,是我们将它与中国公民社会发展联系起来的最重要根据。

就改善中国公民社会的制度环境而言,国家必须进一步转变对待公民社会的态度。国家组织公民社会是中国公民社会的显著特色,但这并不意味着所有的使命都由国家来完成,国家更应该推动并激发社会将自我组织和公民直接参与当做目标^{[10]33-46}。在当前,政府特别需要创新社会管理体制,坚持培育发展和管理监督并重,完善培育扶持和依法管理社会组织的政策,更好地发挥各类社会组织提供服务、反应诉求、规范行为的作用,将公共服务型政府建设与公民社会建设有机结合起来。

鉴于与公民社会相对的国家并不是“铁板一块”,当代中国的地方政府在行为选择上有着较大的自主性空间,推进地方政府创新是改善中国公民社会制度环境的又一重要途径。

最后,在目前环境下,公民社会组织不能坐等制度环境的改善,而必须勇于探索,进行观念更新、组织创新、职能创新,维护和争取自身的权利,增强自身的吸引力和凝聚力,扩大自身的生存空间和社会影响,争取制度环境的改善,最终承担起为政府机构改革和社会转型创造条件的历史重任。温州商会就是通过提高自身组织化程度和能力,承接了政府转移出来的多项职能。就此而言,中国公民社会的发展为制度环境的改善既提供了必要性,也提供了可能性。

[参 考 文 献]

- [1] 郁建兴,周俊.中国公民社会研究的新进展[J].马克思主义与现实,2006,(3):36-45. [Yu Jianxing,Zhou Jun. The Development of China's Civil Society Study[J]. Marxism & Reality,2006,(3):36-45.]

- [2] 郁建兴,黄红华,方立明,等.在政府与企业之间:以温州商会为研究对象[M].杭州:浙江人民出版社,2004. [Yu Jianxing, Huang Honghua, Fang Liming, et al. Between the Government and the Enterprises: Case of Wenzhou Chamber of Commerce[M]. Hangzhou: Zhejiang People's Publishing House, 2004.]
- [3] 郁建兴,王诗宗,黄红华,等.民间商会与地方政府——基于浙江省温州市的研究[M].北京:经济科学出版社,2006. [Yu Jianxing, Wang Shizong, Huang Honghua, et al. Non-governmental Chamber of Commerce and Local Government: Based on the Study of Wenzhou in Zhejiang[M]. Beijing: Economic Science Press, 2006.]
- [4] 温州市统计局. 2006年温州市国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. <http://www.wzstats.gov.cn/infoshow.asp?id=6062>, 2007-08-16. [Wenzhou Municipal Bureau of Statistics. The National Economic and Social Development Statistics of Wenzhou in 2006[EB/OL]. <http://www.wzstats.gov.cn/infoshow.asp?id=6062>, 2007-08-16.]
- [5] 浙江省政府办公厅、省政府研究室调研组. 中介组织与市场体制创新——温州民间商会的调查[J]. 经济社会体制比较, 2002, (6): 52-57. [The Investigation Team of Zhejiang Government Office and the Research Office in Zhejiang Government. Intermediary Organizations and Market Institution Innovation: The Investigation of Wenzhou Non-governmental Chamber of Commerce[J]. Comparison between Economic and Social Systems, 2002, (6): 52-57.]
- [6] 马斌,徐越倩. 社区性产业集群与合作性激励的生成——对温州民间商会生发机制的社会经济学考察[J]. 中国工业经济, 2006, (7): 65-72. [Ma Bin, Xu Yueqian. Clusters of Community Industry and the Forming of Cooperative Inspiration: On the Investigation of Social Economics of the Forming Mechanism of Wenzhou Non-governmental Chamber of Commerce[J]. China Industrial Economy, 2006, (7): 65-72.]
- [7] 陈剩勇,汪锦军,马斌. 组织化、自主治理与民主——浙江温州民间商会研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2004. [Chen Shengyong, Wang Jinjun, Ma Bin. Institutionalization, Self-governance and Democracy: Case of Wenzhou Non-governmental Chamber of Commerce in Zhejiang[M]. Beijing: China Social Sciences Press, 2004.]
- [8] 马斌,徐越倩. 民间商会的治理结构与运行机制——以温州民间商会自主治理为个案的研究[J]. 理论与改革, 2006, (1): 153-157. [Ma Bin, Xu Yueqian. Governance Structure and Operation Mechanism of Non-governmental Chamber of Commerce: Case of the Self-governance of Wenzhou Non-governmental Chamber of Commerce[J]. Theory and Reform, 2006, (1): 153-157.]
- [9] 康晓光,韩恒. 分类控制:当前中国大陆国家与社会研究[J]. 社会学研究, 2005, (6): 73-89. [Kang Xiaoguang, Han Heng. The System of Differential Controls: A Study of the State and Society in Contemporary Mainland China[J]. Sociological Studies, 2005, (6): 73-89.]
- [10] 俞可平. 中国公民社会的制度环境[M]. 北京:北京大学出版社,2006. [Yu Keping. Institutional Environment of China's Civil Society[M]. Beijing: Peking University Press, 2006.]

本刊讯: 由中国生态经济学会生态经济教育委员会主办、浙江大学经济学院和浙江省经济学会承办的“2007年全国生态经济建设研讨会暨纪念许涤新主编的《生态经济学》出版20周年大会”,已于2007年8月9日至10日在浙江大学举行。浙江大学副校长、《浙江大学学报(人文社会科学版)》主编胡建森教授参加了研讨会并致欢迎辞。胡建森副校长在致辞中充分肯定了经济学理论对当代经济发展以及生态经济理论对中国经济可持续发展的指导作用,鼓励广大生态经济学者再接再厉,为我国资源节约型社会、环境友好型社会的建设和生态经济、循环经济的发展作出更大贡献。本次会议的主题是“学习老一辈生态经济学家的治学精神,纪念许涤新主编的《生态经济学》出版20周年;探索生态经济学的学科体系,促进我国生态经济学的创新和繁荣”。与会代表一致认为,本次会议指导思想明确,准备工作充分,研讨问题广泛,创新思想丰富,学风纯正浓厚,对生态经济学的进一步发展必将起到极大的推进作用。