

第四章 部分省市行業協會之比較分析

第一節 行業協會之基本狀況

行業協會根據學者的定義，係指具有同一、相似或相近市場地位的經濟行爲人，爲促進共同利益而組織的集體性組織。¹根據上述定義，行業協會形成及其作用應包含：一是必須以同行業的企業爲主體；二是必須建立在自願的基礎上；三是必須以謀取和增進全體會員企業的共同利益爲宗旨；四是一種具有法人資格的經濟社團。²

此外，行業協會基本上是透過兩種方式，來發揮其應有的作用。一方面是透過資源共享實現規模經濟效益，如蒐集行業訊息，向政府部門提供政策建議或代表企業處理外貿糾紛等；另一方面，行業協會能夠解決行業的某些外部性問題，進而發揮彌補市場缺陷，代替政府更有效地提供某些公共財的作用。³換言之，行業協會可以彌補政府工作之不足，進而爲同業創造有利之企業經營之環境。這樣的設定，就似乎已預設行業協會的實際可能的運作模式，相關問題也就因此相應而生。

華監武認爲行業協會目前存在問題主要有四：數量偏少、分布不盡合理；行業代表性差、權威性不高；功能不健全、作用不明顯；行政色彩重、依附性強。⁴李健軍針對廣東省行業協會進行分析時，指出自治能力差，與政府、企業關係曖昧；會員覆蓋面窄，協會的社會認可度低；能力建設狀況不宜樂觀，工作開展

¹華監武著，《社團革命：中國社團發展的經濟學分析》，(青島：山東人民出版社，2003年)，頁164；李建軍，〈轉型期行業協會在中國的發展：廣東省的行業協會〉，王名編《中國非政府公共部門》，(北京：清華大學出版社，2003)，頁221。

²華監武著，《社團革命：中國社團發展的經濟學分析》，頁165。

³李建軍，〈轉型期行業協會在中國的發展：廣東省的行業協會〉，頁222。

⁴華監武著，《社團革命：中國社團發展的經濟學分析》，頁170-171。

困難等，均為該行業協會存在之問題。⁵由此可知，自治能力或獨立性不足，以及社會認同度或代表性不足，是行業協會普遍存在的問題，例如在賈西津針對溫州行業協會所作的研究中也指出，獨立性與認可度不足是七項問題中的二個問題。⁶

若我們以 Joel S. Migdal 對於國家能力強的三項指標--社會大眾對國家要求的配合度愈高、被國家動員的程度愈高，對於國家法令的接受程度愈高，來檢驗中國大陸行業協會的實際運作況，就可發現該等協會基本上符合三項指標的要求。因為配合國家的要求，所以獨立性普遍不足；因為被國家動員程度高，所以廣東省級 112 行業協會中，有 103 個是政府倡議成立的；⁷因為對於國家法令的接受程度愈高，代表性就不足。所以，行業協會是強國家、弱社會的典型模式之一。

第二節 部分省市行業協會實際運作分析

社團自主性是指社團按照自己的意志開展活動、不受其他個人或機構之干擾，而可決定自己內部事務。⁸為達成自己決定內部事務的要求，基本上要觀察三項因素，一是開展活動的主要方式是否以自發性為多，或者是以配合政府需求為多；二是領導人事的產生是會員自選，或者是政府指派；三是經費是各種服務費或會費收入，或者是由政府補助。儘管有部分學者認為經費是否自主，與社團是否具有自主性沒有必然的關係，⁹但當學者在探討行業協會自主性時，經費自主是判斷是否具備自主性的重要條件之一，例如賈西津即表示，協會通過會費、服務收入自收自支，國家不出一分錢，實際上加強協會的自主性。¹⁰以下將就此

⁵李建軍，〈轉型期行業協會在中國的發展：廣東省的行業協會〉，頁 233-237。

⁶賈西津，〈個體經濟背景下行業協會的發展：溫州市的行業協會〉，王名編《中國非政府公共部門》，（北京：清華大學出版社，2003），頁 259~261。另外，王名、劉國翰、何健宇針對遼寧省國際貨運代理協會進行個案分析時，亦認為獨立性差是該協會的重大問題，下一步組織變革應充分考慮真正代表大多數會員利益、促進行業整體發展、吸引會員企業主動參與，請參見王名、劉國翰、何健宇，《中國社團改革：從政府選擇到社會選擇》，（北京：社會科學文獻出版社，2001），頁 192~193。

⁷李建軍，〈轉型期行業協會在中國的發展：廣東省的行業協會〉，頁 233。

⁸王名、劉國翰、何健宇，《中國社團改革：從政府選擇到社會選擇》，頁 126。

⁹同上註。

¹⁰賈西津，〈個體經濟背景下行業協會的發展：溫州市的行業協會〉，王名編《中國非政府公共部

三面向，來檢驗部分省市行業社會是否具備自主性。

一、開展活動方面

廣東省 112 省級行業協會開展活動的主要方式是蒐集資料、提供信息、調查研究、出版刊物、開展宣傳、向有關部門提供政策建議、組織會員進行考查和人員培訓等工作，另有 20 個協會受政府委託，協助政府有關部門進行管理工作，如產品質量認證、企業許可證發放等。¹¹其中又以蒐集資料、提供信息、調查研究、出版刊物等活動為主，以發揮中介性、協調性的作用。¹²究竟這樣的活動方式是代表協會本身的自主性，亦或只是協助政府發揮某些功能？

根據華監武針對浙江省 140 家行業協會所作研究的結果顯示，該省大部分行業協會是由政府主管業務部門所組建而成，主要是為本行業企業提供信息溝通、行業調查統計等方面的服務，雖為發展經濟發揮一定的積極作用，但愈來愈不符合市場經濟體制的要求。¹³換言之，僅僅是提供信息溝通與調查統計服務，顯然是無法滿足市場快速變遷的要求，若行業協會自主性高，自然而自會設法順應市場的需求以發揮新的功能，如今無法做到，顯然與其自主性受限有關。這也就是為何華監武會得出下述結論：「一般行業協會為會員服務面窄力弱，致難以發揮自律、協調作用。」¹⁴

不僅如此，即使是被華監武認為是比較能夠適應市場機制運作，主要分布在浙江溫州、台州一帶的自發性行業協會，¹⁵就其活動方式而言，實際上同樣面臨自主性不足的問題。根據調查研究，溫州市行業協會的主要活動包含以下幾方面：維持行業競爭秩序和實行業自律、維護新產品開發權益、為會員提供信息及

門》，(北京：清華大學出版社，2003)，頁 261。另外王紹光亦認為經費不自主，就無法自主性設定自己的議程，請參閱 Shaoguang Wang, "Money and Autonomy: Dilemma Faced by Nonprofit Sector," The Chinese University of Hong Kong, 2000, www.cuhk.edu.hk/gpa/wang_files.

¹¹李建軍，〈轉型期行業協會在中國的發展：廣東省的行業協會〉，頁 231。

¹²同上註，頁 232。

¹³華監武著，《社團革命：中國社團發展的經濟學分析》，頁 169。

¹⁴同上註，頁 170-171。

¹⁵同上註，頁 169。

培訓等服務、協調政府、企業、公眾之間的關係以及作為政府的助手，發揮較大的行政管理職能。¹⁶溫州市行業協會的主要活動，看似不僅僅止於提供訊息及宣傳而已，然而若深究，亦會發現實際上仍然存在偏重為政府機構服務的現象，無法準確、及時反應企業的問題。¹⁷

連被視為改革開放以來是中國大陸社會主義建設的排頭兵，市場經濟體制建設較為完善的廣東省行業協會，以及比較能夠適應市場機制運作浙江溫州行業協會，都免不了必須為政府機構服務，其他地方的行業協會就更免不了。以遼寧省國際貨運代理協會為例，該協會形式上從遼寧省外經貿廳獨立出來，但其活動仍受省外經貿廳控制，其行為方式受到政府部門的深遠影響，帶有強烈的行政氣息。¹⁸目前該協會會員參與協會活動仍只是一種形式，為促進會員有效參與，學者指出協會應充分考慮通過真正代表大多數會員利益、吸引會員企業主動參與的辦法。¹⁹

由上述三個行業協會之活動方式分析，其所能掌握活動自主性相當有限。協會所能提供給會員的，只有各種信息與服務或宣傳，至於能否協助會員解決重大爭議，如房屋拆遷等問題，仍需看當時各方的條件，才能決定協會是否能發揮其應有的作用。

二、主要領導的產生方式

根據現有資料分析，廣東省 112 行業協會中，有 29 個協會的領導是根據章程通過民主選舉產生的，有 32 個協會的領導是由業務主管單位提名後採用民主程序產生，有 43 個協會的領導是由主要發起人單位提名後經民主程序產生，有 8 個協會領導直接由業務主管單位任命。²⁰有關領導人產生方式與比例，請參見

¹⁶賈西津，〈個體經濟背景下行業協會的發展：溫州市的行業協會〉，頁 256-257。

¹⁷同上註，頁 259。

¹⁸王名、劉國翰、何健宇，《中國社團改革：從政府選擇到社會選擇》，頁 192。

¹⁹同上註，頁 193。

²⁰同上註，頁 230。

表 4-1。由此可見，協會領導人在產生方式仍然帶有濃厚的行政干預色彩，²¹其自主性有限，就不特別令人覺得意外。

表 4-1 廣東省行業協會領導人產生方式與比例

領導人產生方式	所佔百分比%
根據章程通過民主選舉產生	26
業務主管單位提名後採民主程序產生	29
發起人單位提名後經民主程序產生	38
直接由業務主管單位任命	7

資料來源：李建軍，〈轉型期行業協會在中國的發展：廣東省的行業協會〉，頁 231。

當然，廣東省行業協會領導人的產生方式，帶有濃厚的行政干預色彩並非特例。在溫州市三種類型的行業協會中，第一類是同行業業主發起而組成，但邀請政府主管部門委派官員任祕書長的情形所在多有；第二類是按政府要求組建，會長由行業主管部門政府機構委任，工作人員由政府行政主管部門或所屬國有企業在職和退休專業人士組成。²²此種主要領導人士，如會長、祕書長仍由公務員擔任的情形，亦被視為是溫州市行業協會進一步開展行業管理的主要問題之一。

²³

此種現象亦可見於其他地方的行業協會。1994 年成立之遼寧省國際貨運代理協會，第一任領導班子基本上全部都是政府官員。²⁴1998 年該協會根據《中共中央辦公廳、國務院辦公廳關於黨政機關領導幹部不兼任社會團體領導職務的通知》之規定，在 2000 年對領導班子進行相應調整。²⁵不過，由於規定中留有但書，即「如確有需要，應報同級主管部門批准」，因此主管業務部門並未全部退出領

²¹同上註。

²²賈西津，〈個體經濟背景下行業協會的發展：溫州市的行業協會〉，頁 255。

²³同上註，頁 259。

²⁴王名、劉國翰、何健宇，〈中國社團改革：從政府選擇到社會選擇〉，頁 188。

²⁵此為中共中央與國務院第二次針對黨政幹部不得兼任民間社團職務發出通知，上次是 1994 年，請參閱洪大用，〈轉變與延續：中國民間環境運動轉型〉，中國青少年發展基金會編《擴展中的公共空間》，(天津：天津人民出版社，2004)，頁 109。有關遼寧省國際貨運代理協會領導班子調整情況，請參閱王名、劉國翰、何健宇，〈中國社團改革：從政府選擇到社會選擇〉，頁 188。

導班子，調整後之領導班子如表 4-2。²⁶由於政府官員仍佔據主要領導位置，因此表面上協會決策十分民主化和正規化，但實際上決策在相當程度上受遼寧省民政廳和外經貿廳的控制。²⁷

表 4-2 遼寧省國際貨運代理協會主要領導兼職情況

主要領導	兼職情況
協會名譽會長	遼寧省對外貿易經濟合作廳廳長
協會常務副會長	遼寧省對外貿易經濟合作廳廳長助理
協會副會長兼祕書長	遼寧省對外貿易經濟合作廳副處長
協會副會長	中國外運遼寧公司總經理
協會副會長	大連中遠國際公司總經理
協會副會長	中國大連外輪代理公司總經理

資料來源：王名、劉國翰、何健宇，《中國社團改革：從政府選擇到社會選擇》，頁 189。

依據上述分析意見，我們基本可以同意華監武對於行業協會之研究結論，即在體制內產生的行業協會，原本就延伸部分政府的管理職能，若再加上協會領導由政府主管部門任命，其結果就是大多數行業協會難以形成面向全行業的健全組織。²⁸另外一方面，華監武亦表示因任命的協會領導普遍缺乏企業家式創新激勵，故在努力擴大其社會合法性，透過提供有效功能供給，以增加會員或潛在會員對協會信任，進而積極參與協會的活動，就變得異常困難。²⁹

更極端的例子莫過於雲南省保山市芒寬鄉百花岭村之「高黎貢山農民生物多樣性保護協會」，該協會雖非我們一般的行業協會，但其領導人士產生方式，卻值得作為比較分析的案例。根據康曉光的調查研究顯示，該協會的主要領導理事長、副理事長和祕書長的人選，在召開第一次會員大會之前，就已經決定由村

²⁶王名、劉國翰、何健宇，《中國社團改革：從政府選擇到社會選擇》，頁 188~189。

²⁷同上註，頁 192。

²⁸華監武著，《社團革命：中國社團發展的經濟學分析》，頁 173。

²⁹同上註。

支部書記、村長及文書擔任。³⁰即使是被公認為積極參與協會之活躍分子，在被問到協會領導如何產生的問題時，他的答案卻是村干部擔任協會的主要領導是很自然的事情，縱然是選舉也是同樣的結果。³¹換言之，我們從領導人產生方式這個角度觀察，行業協會的自主性實在非常有限。

三、經費自主性探討

以 2000 年為例，廣東省行業協會主要收入來源為服務性收費和會費收入，分別佔總收入的 41.55%及 35.87%，其次為政府撥款和企業資助，各項收入比例如表 4-3。³²因廣東省行業協會的經濟主要來源為本身的服務收入及會費收入，兩者合計 77.42%，充分說明廣東省行業協會在財政上已具備自主性，雖然經費自主不代表可以完全主導本身所從事的活動，因為必須考慮其他因素，但是對於本身舉辦某些自主性活動的確是有所助益的。

表 4-3 廣東省行業協會收入來源與比例

收入來源	所佔百分比%
服務性收費	41.55
會費收入	35.87
政府撥款	12.50
企業資助	10.08

資料來源：李建軍，〈轉型期行業協會在中國的發展：廣東省的行業協會〉，頁 227-229。

上海市行業協會及溫州市行業協會在經費自主性方面，就不如廣東省行業協會那樣地幸運。上海市 49 家工業行業協會當中，會費收繳不足 50%的有 13 家，收繳率在 50-80%的有 25 家，平均收繳率僅為 61.2%，再加上國家的財政補貼有

³⁰康曉光，〈滲透與同化：雲南省保山市芒寬鄉百花嶺村之「高黎貢山農民生物多樣性保護協會」考察報告〉，中國青少年發展基金會編《擴展中的公共空間》，(天津：天津人民出版社，2004)，頁 79。

³¹ 同上註。

³²李建軍，〈轉型期行業協會在中國的發展：廣東省的行業協會〉，頁 227~228。

限，使得上海市行業協會的經費無法達到自主性的要求。³³至於溫州市行業協會亦存在會費收入普遍不足的問題，有些大企業利用資金優勢當選會長，使企業自身從中獲利，而不是為廣大的會員服務，³⁴進而使得行業協會的自主性受到另外一種的影響，成為該行業協會面臨諸多問題之一。

就如同王紹光在其研究中所言，各種非營利性社團必須仰賴各種財政收入才得以維持本身的運作，但是一旦接受過多支助，本身所設定的議題或想舉辦活動難免會受到贊助者的左右，這就是非營利性社團所面臨的困境。³⁵至於如何解套，王紹光的建議是要使經費來源多元化，如此方可維持非營利性社團本身的自主性。³⁶這樣的建議應屬中肯，當經費來源多元化之後，將不會出現單一贊助者要求社團按照其意見運作，不過，若社團能靠會費收入及服務性收費即能維持本身運作，相信就能達到自主性的要求。因為如以 1993 年美國慈善性非營利性組織的收入來源為例，其服務收入的比重為 71.3%，³⁷而其自主性是無庸質疑的，所以如何透過會員參與及增加服務性收入，才是確保經費自主性的根本。

第三節 意涵與影響

不論我們是從各省市行業協會的主要活動方式、主要領導的產生方式及經費自主性方面觀察，除了廣東省行業協會在經費自主性方面較有成就外，其餘部分的自主性均極為有限。造成此種現象的原因當然是多重的，但主要來自於兩方面，一方面是受限於行業協會本身成立的背景與特性，另一方面是國家在釋出管理職能時，政策出現矛盾的現象，若再加上行業協會本身並無衝破此種限制的打算，行業協會本身的自主性就自然而然受到國家相當的限制。

一、官、民二重性的限制

與其他社會團體一樣，行業協會亦具備官、民二重性，主要表現人事與經

³³華監武著，《社團革命：中國社團發展的經濟學分析》，頁 173。

³⁴賈西津，〈個體經濟背景下行業協會的發展：溫州市的行業協會〉，頁 259。

³⁵請參閱 Shaoguang Wang, "Money and Autonomy: Dilemma Faced by Nonprofit Sector," The Chinese University of Hong Kong, 2000, www.cuhk.edu.hk/gpa/wang_files.

³⁶同上註。

費方面。就人事方面而言，行業協會主要領導的產生依據章程規定，會長、副會長必須由理事會選舉產生，但事實上很少有企業家擔任協會的會長或副會長，大多數協會的會長都由政府相關領導擔任，例如上海市工業經濟協會會長，即由市經委主任擔任。³⁸上節所述之廣東省行業協會等主要領導產生方式亦復如此。另外，國家爲了要扶持行業協會的發展，採取安排人員進駐協會的辦法，而協會祕書長往往由此類人擔任，其影響就是強化協會的官辦色彩，使協會日常工作由國家控制的可能性大增。³⁹

就經費方面而言，目前經費不足仍是協會開展工作的重要因素。⁴⁰由於中國大陸國務院民政部對會費收入有明確限制，因此會費收入僅佔協會開支的很小部分，行業協會成立初期往往在較大程度上必須依賴政府，隨著工作逐漸開展，才能拓寬贊助費、諮詢費等民間經費來源。⁴¹像廣東省行業協會能夠具備經費自主性條件的行業協會並不多見，即使如上海及溫州等經濟較發達地區之行業協會，尚無法完全具備經費自主性的條件，其他經濟不發達地區，其經費自主性就更不容易具備。

當然行業協會之經費自主性，不僅是相對於政府的經費援助必須自主，另外相對於大企業的捐助亦必須自主，否則即使活動不受政府影響，亦可能完全受制於大企業，而無法反映廣大會員的需求，這也就是學者指出的必須採取「雙自主」的原則—即自主於政府與企業之外。⁴²

二、政策出現矛盾的影響

至於政府成立行業協會的目的有二：一是爲了精簡政府經濟主管部門；二

³⁷李建軍，〈轉型期行業協會在中國的發展：廣東省的行業協會〉，頁 229。

³⁸孫炳耀，〈行業組織與經濟領域中的民間治理〉，俞可平編《中國公民社會的興起與治理的變遷》，(北京：社會科學文獻出版社，2002 年)，頁 135。

³⁹同上註，頁 136。

⁴⁰同上註。

⁴¹同上註。

⁴²沈恒超、王名，〈政府引導、自下而上：溫州市烟具行業協會〉，王名編《中國非政府公共部門》，(北京：清華大學出版社，2003)，頁 281。

是爲了克服政府行業管理日益失效的問題。⁴³然而政策出現矛盾，卻使當初政府希望達到的目的無法完全達成。其政策出現矛盾，根據華監武的研究，主要表現在下列五方面。⁴⁴

首先，政府強調行業協會對政府的輔助和保有國有企業利益的作用，忽略行業內所有企業的共同利益，引起企業反感和抵觸。其次，將行業協會與其他社團組織混合管理，忽略其對建立新市場秩序的獨特作用，延緩有關行業協會專門立法的過程。第三，雙重管理機制在防止社會組織快速發展，危及政府的合法性，使行業協會無法履行其契約及民主原則，難以真正成爲會員企業信賴的組織。第四，對行業協會課以稅收及鼓勵其經營實業，實際上混淆了行業協會非營利性質，造成其功能不彰。第五，由直管行業協會代行政府主管部分對其代管行業協會進行先期審查，動搖其生存和發展的基礎。

由此可知，國家在鼓勵行業協會發展時，亦必須防止該等協會危及政府合法性，進而使得行業協會無法真正地發揮其應有的自主功能。協會只有代表會員企業的利益提供服務，才能真正體現民間自主性，然而 20 年來中國大陸行業協會在此方面進展不夠快，作爲民間自治組織的意味較淡；作爲政府管理助手的意味較濃。⁴⁵

三、行業協會對體制之反應

基本上，行業協會對於現行國家管理體制，基本上採取配合的態度，就如同被公認爲積極參與協會之活躍分子，都會認爲村干部擔任協會的主要領導是很自然的事情，縱然是選舉也是同樣的結果。因此，我們分析的結論與孫炳耀針對行業協會的特性所作的描述是相近的，亦即「儘管擁有自主權的企業是社會組織的現實基礎，但在中國現有的政治格局下，它們不可能起到『壓力團體』的作

⁴³孫炳耀，〈行業組織與經濟領域中的民間治理〉，頁 144。

⁴⁴華監武著，《社團革命：中國社團發展的經濟學分析》，頁 176。

⁴⁵孫炳耀，〈行業組織與經濟領域中的民間治理〉，頁 148。

用而自我開闢民間自治的道路。」⁴⁶行業協會無法成爲壓力團體向國家施壓以改變政策取向，個別成員認爲領導人士由官員兼任屬理所當然之事，均與中國大陸社會仍充斥著臣屬型政治文化有關，若不在制度上進行某些配套變革，類似情況將持續一段時間。

中國大陸行業協會大致可分爲兩類，一類是「自上而下」，由專業經濟部門改革爲國有事業單位，或由政府創辦作爲政府的附屬機構；另一類則爲「自下而上」，在企業中自發成立。⁴⁷「自上而下」的協會受到政府影響是極爲自然之事，但即使是「自下而上」的協會，亦會因職權不到位、需要透過政府爭取資源等因素，而不得不在一定程度上依附政府，進而造成行業協會普遍自主性不足的現象。⁴⁸

經濟發展在中國大陸可以說是一切施政的中心，行業協會的自主性發展明顯對經濟發展有利，但由於擔心行業協會發展失控，進而對政權穩定造成影響，國家對之仍採取限制性發展措施。此種限制性發展措施不僅發生在管理行業協會上，亦發生在同樣有利於促進經濟發展之私營企業協會與個體勞動者協會身上。下一章將針對北京市私營個體經濟協會及上海市個體勞動者協會進行個案分析比較。

⁴⁶ 同上註，頁 149。

⁴⁷ 沈恒超、王名，〈政府引導、自下而上：溫州市烟具行業協會〉，頁 281。

⁴⁸ 同上註。