

# 將社會帶回？中國大陸中介組織的 發展與理論省思： 以 W 市商會與行業協會為例\*

王信賢

台北大學公共行政暨政策系助理教授

歷經二十餘年的改革，中國大陸正進行一場劇烈的政經社會變遷，而為適應市場經濟的發展，中共所採取的治理模式亦發生改變，其中最明顯的就是重構國家機器，將原本屬於政府部門的經濟職能轉移給「中介組織」，其所造成的效應便是國家、市場與社會三角關係的重整，而本文即在說明中國大陸中介組織的興起與理論意涵。本研究試圖回答以下的問題：在現實意義上，我們該如何理解中國大陸中介組織湧現的原因？而在理論思考上，其是否代表著中國研究已悄悄進行一場「將社會帶回」的典範轉移？本文將相關理論歸納為市民社會與「第三部門」、統合主義、官僚多元主義等，並透過大陸 W 市行業協會與商會的田野調查研究，經由理論與實證的對話提出「自利官僚競爭模式」，強調中國大陸在「市場轉型」與「機構精簡」同時進行的過程中，「主導中介組織的成立」是官僚部門利益極大化的最佳選擇。其所造成的制度後果便是：社會依然國家化、利益壟斷與部門競爭以及制度扭曲。

**關鍵詞：**中介組織、行業協會、商會、市民社會、統合主義、市場轉型、自利官僚競爭模式

---

\* 本文曾發表於 2004 年臺灣政治學年會暨「關鍵年代與多元政治」學術研討會，感謝國科會補助本研究 (93-2414-H-305-012-) 及兩位審查人對本文之悉心指教。

收稿日期：94 年 2 月 22 日；接受刊登日期：94 年 7 月 12 日

## 壹、問題的提出

在古典「蘇聯體制」中，列寧主義黨國體制與指令性經濟為共產統治的兩大支柱（Walder, 1995: 1-23），社會生活則在集權式的政治控制與統制性計畫經濟下受到擠壓，一方面，共產集權統治使得地方政權與社區生活緊密結合，並成為國家制度建設的一環，民間社會團體在發展過程中受到嚴格審查，成為社會控制的重要環節；另一方面，統制性經濟體制亦削弱了民間社團的發展，從而將社會問題與需求集中於單位體制內（Dittmer and Lu, 1997: 115-122; Lu and Perry, 1997）。如前所述，改革開放前，由於中國大陸實施政治上的黨國一體，經濟上高度集中的計畫經濟體制，又歷經反右鬥爭、大躍進與文化大革命等政治運動，強調個人利益服從於集體，局部利益服從於全局，在此種情況下，中國共產黨是人民、全社會獨一無二、無可取代的利益代表（程浩、黃衛平、汪永成，2003: 63）。

而隨著市場化改革的開啓，中國大陸正進行一場劇烈的政經社會變遷，也使國家社會關係產生變化，但人們一般都將目光投注在市場經濟中最活躍的角色——企業，卻相對忽略了另一角色——中介組織的迅速興起。從五〇年代一直到改革開放前，中國大陸各種社會組織數量非常少，五〇年代全國性社會組織只有 44 個，六〇年代也不到 100 個，地方性組織約 6000 個左右。到了 1989 年，全國性組織遽增為 1600 個，地方性組織為 20 餘萬個，1989 年之後，由於政治緊縮，中共對各種民間組織進行重新登記，社會組織數目稍有下降，但不久旋即快速上升（王名、劉國翰、何建宇，2001: 3-6）。根據「民政部」所公佈的「民政事業發展統計報告」，截至 2004 年底為止，全大陸各類民間組織共 28 萬多個，其中社會團體近 15 萬個，比 2003 年增加 5.4%，民辦非企業單位 13.3 萬個，增加 6.7%，基金會共 902 個。<sup>1</sup>

薩拉蒙（Lester M. Salamon）在著名的「非營利部門的興起」一文中

---

1 引自中華人民共和國民政部公布之「二〇〇四年民政事業發展統計公報」，見：<http://www.mca.gov.cn/111/gongbao04.htm>

描述，有組織的志願部門以及私人的、非營利的或非政府的組織在世界各地迅速發展，形成一股「全球性結社革命」(global associational revolution)的風潮，非營利組織(Non-Profitable Organization, NPO)與非政府組織(Non-Governmental Organization, NGO)不只提供各種醫療、教育及社會福利等服務，更促成了各式各樣的社會與政治運動，挑戰那些看來無法抗拒的國家和市場。薩拉蒙甚至直言，非營利部門的興起對二十一世紀所具有的意義，或許與民族國家的興起對二十世紀的意義一樣重大(Salamon, 1994: 109-122)。

就此看來，中國大陸中介組織的興起與發展，不僅在實證或理論上都別具意義，按照大陸學者的說法：「政府對經濟和社會的管理逐漸由直接向間接、由微觀向宏觀，原來政府承擔的部分職能逐步向社會轉移，『小政府、大社會』的格局正在形成。」(吳錦良，2001: 94)因此，本研究在實證上所欲理解的是：當今中國社會團體就是西方的「非政府組織」或「非營利組織」嗎？若答案是肯定的，是否象徵著中國即將或已經出現「市民社會」(civil society)，而中共黨國體制也隨之弱化？若答案是否定的，那中國社會組織是什麼？與政府間的關係又如何？此為本研究關懷的起點之一。

在理論上，七〇年代末、八〇年代初，社會科學界針對行為科學研究進行一場方法論的省思，其中最突出的即是史考奇波(Theda Skocpol)等人認為許多研究都將關注的焦點集中於社會部門而忽略對國家角色的探討。而隨著此種方法論省思的開啓，一種「以社會為中心」(society-center)轉向「以國家為中心」(state-center)的典範開始進行，也因而帶動了「國家—社會」關係(state-society relations)的研究風潮，而此即是「將國家帶回」(bringing the state back in)的呼籲(Skocpol, 1985: 3-37)。而就中國研究看來，由於國家過入介入經濟運作與社會生活，因此，「國家研究」(state studies)一直處於主流的地位(王信賢，2000: 23-46)，故而，在理論思考上，隨著中介組織的興起，「國家研究」於中國研究的適用性是否漸趨弱化？若答案是肯定的，則中國研究是否已悄悄進行一場「將社會帶回」(bringing society back in)的典範轉移？(Friedland and Alford, 1991: 232-263)但若答案是否定的，則「國家研究」應用在中國研究上是否有更「精緻化」的必要？

總結以上所述，本研究所要回答的是中國大陸中介組織出現的制度性根源為何？其有何理論上的意義？針對此，本文一方面透過各種理論對話，包括市民社會與「第三部門」(the third sector)、統合主義 (corporatism)、「官僚多元主義」(bureaucratic pluralism)，另一方面，在實證研究上，作者則透過在 W 市的「商會與行業協會」田野調查研究，提出並驗證本研究所主張的「自利官僚競爭模式」(self-interested bureaucracy competition model)。

## 貳、一般觀點與「自利官僚競爭」模式

在理論層次上，本研究即是在「國家—社會」關係脈絡下進行理論對話。一般而言，「國家—社會」關係研究涉及的範圍極為廣泛，「國家中心論者」認為當前的國家研究有兩種趨勢：一為將國家視為行動者，並探討「國家自主性」與「國家能力」；另一為則是國家視為組織與行動的結構，探討此結構對政治之內涵與運作的影響 (Skocpol, 1985: 3-37)。相對於此，「社會中心論者」則強調在現代社會中權力是分散於不同的社會團體與階級，政府也是社會體系中的一環，國家政務的推動是經由各種不同「中介性組織」的利益匯聚所折衝妥協的結果，也正因此才有多元主義者「誰統治？」的論述 (Dahl, 1961)。就此而言，國家與社會關係研究所涉及的就是對「權力運用」的研究。

### 一、一般理論觀點

國家與社會關係一直是西方中國研究者所關切的議題，魏昂德 (Andrew Walder) 認為在國家與社會關係的旗幟下，出現形形色色的研究，包括統合主義、<sup>2</sup> 侍從主義、政策研究、政治參與、集團政治、集體抗議，以及近年來備受關注的隱藏性抵抗、「市民社會」的興起以及「國家—社會」衝突等議題 (魏昂德, 1999: 59)。而本文將各種運用於中國研究的理論觀點歸納為「市

2 學界關於 corporatism 的譯法諸多分歧，包括統合主義、社團主義、法團主義與法人主義等不一而足，本文統一以「統合主義」稱之。

民社會」與「統合主義」兩大類：<sup>3</sup>

### (一)市民社會

「市民社會」概念於近一、二十年間的復興，幾乎引起一股全球性的風潮，尤其是東歐與前蘇聯等國家擺脫集權式統治，各類社會團體存在與運作均獨立於國家力量之外，以社會空間作為其生存的場域，均使人們對「市民社會」抱持極高的興趣。與此類似的則是「第三部門」的觀點，其強調國家、市場與市民社會是任何一完整社會中三足鼎立的獨立領域，每一領域都有其行動的邏輯：國家是層級節制的「權力邏輯」，市場是「利潤極大化邏輯」，而市民社會則是「自願主義邏輯」。一般而言，國家的功能是透過社會委託關於法律的制訂與執行權力，以滿足社會公共利益的需求，並協調社會各階層與群體的利益；市場的功能是透過產權與契約，以自由交易的方式滿足私人的需求；而市民社會的功能則是透過自願自主的原則，積極參與公共與經濟社會等事務，實施自治管理。市民社會組織的產值、規模、影響力以及對建立「社會資本」(social capital) 的貢獻，使其位於國家與市場之間之「中間道路」的戰略重要性呈現無遺 (Putnam, 1993; Fukuyama, 1995; Salamon, 1994: 109-122)。

就此觀察中國大陸，其進行市場化與私有化的結果，一方面是指令性的中央計畫經濟向市場經濟的轉型，另一方面也是社會政治生活方式的轉變，前者讓研究者將眼光投注在國家與市場的互動，而後者則使學界將關注的焦點放在國家與市場之外的社會性力量，而此即是所謂的第三部門與市民社會的研究。此派學者認為，隨著改革開放與全球化的發展，中國大陸各式各樣的社會部門，包括農村組織、公益部門、社區自治組織、行業協會以及涉外組織，其運作雖有不同程度的限制，但可觀察出，市民社會已然嶄露頭角 (俞可平, 2002)。此外，懷德 (Gordon White) 在對浙江蕭山地區的民間社團進行研究中發現，經濟改革所引發的巨大社會效應，在國家和經濟行動者之

---

3 有諸多大陸學者從「官民二重性」的概念，說明大陸社會團體「非官非民、亦官亦民」的性質與現象 (孫炳耀, 1994: 17-23; 康曉光, 2001: 3-29)。

間，一種非官方、非正式的民間組織正在出現，其與國家體制的界線是日益明顯，中國大陸正經歷國家與社會的分化，一個前所未有的「市民社會」已逐步醞釀與成長（White, 1993）。<sup>4</sup>

但吾人從東歐與前蘇聯的例子看來，市民社會的存在並非如西方自由派學者預言般樂觀，前共產時期的制度遺產、生活經驗與軌跡均會制約社會團體的自主性與運作（Howard, 2003: 1-15）。而中國大陸雖然各類社會團體的湧現，但其國家社會關係是建立在國家權力對民眾生活滲透這一前提下展開的，政府透過基層權力組織將社會團體與政府治理目標結合在一起，換言之，社會組織的發展與運作是緊密鑲嵌於國家機構內（embedded within state agencies）（Foster, 2001, 2002, 2003）。就此而言，各式各樣民間組織的出現並非是完全自發、由下而上的社會運動，而是有鮮明的國家色彩，而此正是「統合主義」的觀點。

## （二）統合主義

統合主義論者強調中國的國家與社會關係確實發展改變，但逐步出現的並非是市民社會，而是一種「統合主義」結構。統合主義是一個包含多面向意義的概念，而在所有的學術論述中，最被重視的無疑是施密特（Phillippe Schmitter）的界定：「一個利益匯集的系統，其中組成單元被組織成少數單一的（singular）、強迫性的（compulsory）、非競爭性的（noncompetitive）、層級秩序的（hierarchically ordered）及功能區分的（functionally differentiated）領域，這些領域的組成乃經由國家認可或授權，並容許其在個別範圍內擁有完全的代表壟斷權，以交換國家機器在其選任組織領導或表達需要與支援時有一定的控制力。」（Schmitter, 1974: 35-131）這些團體即所謂的「層峰組織」（peak organization）。

相較於多元主義（pluralism）所描述的社會團體權力競逐下的國家為「氣象球國家」（the weathervane state）（Dunleavy and O'Leary, 1987），統合主義強調社會組織只是國家機關的延伸，國家無所不用其極地去形構、控

---

4 持類似觀點的還包括（Nee, 1996: 908-949; He, 1997）。

制社會團體，防止其間無序的競爭，而使社會利益的表達高度組織化與制度化。按照魏爾德 (Howard J. Wiarda) 的說法，統合主義包括三個重要特徵：一、強大的國家領導力量；二、對利益團體自主與活動的限制；三、將利益團體整合為國家的一部份，不僅向國家機關表達成員的利益，也幫助國家管理及執行政策 (Wiarda, 1997: 22-24)。

而根據施密特的說法，統合主義可區分為「國家統合主義」(state corporatism) 與「社會統合主義」(social corporatism)，前者的社會組織由國家機關所創造，並在國家的經費資助與提供正當性下，成為國家的附屬機構。後者的特性是國家機關的正當性與運作主要或完全依賴單一、非競爭性、層級結構的代表統合組織。就組織所存在的制度環境而言，國家統合主義多存在於自由主義傳統較弱、資本主義發展晚、傾向威權主義及新重商主義的國家，其相似的制度環境是集中的行政權力、一黨專政的政黨、表像式的選舉以及強調意識型態的政治體系。相對地，社會統合主義通常出現在自由主義傳統強、資本主義發展較早，其類似的制度環境是相當獨立的民間社會、公平競爭的選舉過程及政黨體制與價值多元的體系中。

就此看來，「國家統合主義」似乎頗符合目前中國大陸的國家社會關係，其中亦不少精闢的研究證實此種發展趨勢 (Chan, 1993: 31-61; Unger and Chan, 1995: 29-53; Oi, 1998, 1999; Foster, 2001, 2002, 2003; 張靜, 1998; 康曉光, 2001)。而在中共十六大的黨章修正案中，於第二十九條增加了「在社區、社會團體、社會中介組織中成立黨的基層組織，有利於黨的組織、黨的工作切實有效地覆蓋全社會的各個領域。」<sup>5</sup> 亦在實踐上證成此種觀點。但此種論述似乎只看到國家統合與控制能力的伸張，卻忽略了國家與社會組織間的實際互動，一方面忽略了部分社會團體的自主性 (Unger, 1996: 795-819)；另一方面，過於強調國家由上而下力量的同時，往往會將國家視為統一的整體，而忽略了國家內部的分裂性。

就此而言，在社會團體與政府間的關係上，市民社會與第三部門的觀點，

5 關於「中國共產黨章程」之修正案，請見：「中國共產黨第十六屆全國代表大會」，中國網，<http://www.china.com.cn/chinese/archive/127332.htm>

強調的是社團具有相對於國家之外的活動空間與自主性；國家統合主義的觀點則是傾向於「制度化的利益表達」，社團與國家間的密切聯繫。本文認為，上述兩派觀點在「社會部門自主性」上雖有南轅北轍的差異，但未將國家內部的分裂性列入理論考量卻是一致的。針對此，以下將提出觀察中國大陸社會團體的新角度——自利官僚競爭模式。

## 二、新的觀察視角：自利官僚競爭模式

傳統研究共黨國家往往研究者會將黨國機器視為一個有機的整體，組織內部高度整合，利益一致，且上下級之間存在著命令與服從的關係，換言之，即是「極權主義」(totalitarianism) 模式，其強調政治、經濟與意識型態三位一體的結構，其所暗示的是國家穿透社會的能力無遠弗屆。而隨著政經社會轉型，一方面社會團體的興起與社會結構分化，另一方面科層機構在功能上相互分割，導致決策的分散性，條條、塊塊與條塊之間經常存在著張力，而討價還價通常是解決紛爭的方式，李侃如 (Kenneth Lieberthal) 稱此為「分裂式的權威主義」(fragmented authoritarianism) (Lieberthal, 1988: 1-30)。

而既然國家內部處於割裂狀態，各部門就有其自身的利益，且將會想盡辦法讓自身利益極大化，而此正是公共選擇 (public choice) 學派的論述重心。如同經濟學一般，公共選擇學派的基本行為假設是，人是自利的、理性的且追求效用最大化的；另外，其亦強調，沒有必要將國家視為超凡至聖的機器，也沒有理由認為政府總是集體利益的代表與反映，政府也會不顧公益地追求政府自身的利益。官僚主義行為一方面是政府官員帶來個人利益的最佳方式，另一方面，組織結構特徵使各部門工作性質具有壟斷性亦是關鍵。

其中，公共選擇學派的奠基者布坎南 (James M. Buchanan) 指出，在公共決策或者集體決策中，實際上並不存在根據公共利益進行選擇的過程，而只存在各種特殊利益之間的「締約」過程，「公共選擇」就像企業一樣，是各種利益主體「博弈」的結果 (Buchanan, 1975: 225-230)。此外，尼斯坎南 (William Niskanen) 在《官僚體制與代議政府》一書中 (Niskanen, 1971)，對傳統的韋伯 (Max Weber) 理想型的官僚模式進行批判，並提出「預算極



大化」(Budget Maximizing) 模式，其基本假設為：行政官僚是理性、自利的，以追求預算與組織規模的極大化為目標，因此預算的成長與機構規模的擴大是官僚自利動機的行動結果。而行政官僚如欲追求其權力的再擴大、薪資福利的再增加、或是獲得其下級機關的支援與合作，都必須試圖擴大機關的預算規模，藉由資源的增加俾以鞏固行政官僚的公共聲望。因此，如同企業家的核心價值是追求利潤最大化一般，官僚也是理性的行為個體，其所追求的是「預算最大化」(王浦劬, 2004: 35-42)。按此邏輯，Niskanen 強調，為提高政府官僚公共服務的效率，應減少官僚系統在預算中可任意支配的份額，並相當程度地把公共服務的職能轉移給非政府組織。

Albert Breton 將政府模式按其執政信念劃分為「共善」(common good) 與「自利」(self-interest) 兩大類，其中自利型政府依其組成結構(即其凝固性)又可區分為「單一型」與「合成型」，在單一型結構中，按其有無選舉制度以及「租金」(rents) 的壟斷與否，劃分為官僚得利、利益團體得利、巨靈型以及高壓型政府，而「合成型」由於內部利益衝突形成了競爭型政府(Breton, 1996: 9-14)。就此觀察中國大陸，共黨統治與計畫經濟的制度遺產下，在市場轉型過程中，政府部門間、部門與社會團體間呈現出多種樣貌。就經濟部門而言，一方面，相對於社會的權力分配，政府掌握絕大多數的資源，其類似單一壟斷結構，然而在另一方面，在政府部門間，其又呈現出府際(intergovernmental) 與部際(interagency) 間的利益衝突，其為一種結合「官僚得利」與「競爭型」的政府型態。

而前述「市民社會」以及「國家統合主義」的論述與此種觀點有極大的差別，前兩者所在乎的是社會部門相對於國家的自主性與否，其預設政府部門的組成為「單一結構」(見圖 1)。而事實上，中國大陸政府並不是一個完整

		社會部門自主性	
		高	低
政府組成	單一結構	市民社會觀點	國家統合主義
	分立結構	官僚多元主義	自利官僚競爭模式

圖 1 「國家—社會」互動關係的理論分類

的實體，而是由許多擁有不同程度自主權的機構所組成，換言之，其為一種「分立結構」。在此邏輯下，官僚本身即是一大型的逐利團體，亟力爭奪政府預算以及各種市場與社會利益，形成所謂的「制度型團體」(institutional groups)。以此為核心，我們發現，政府部門與社會團體的關係可分成兩類觀點，一為「官僚多元主義」，另一則為本文所強調的「自利官僚競爭模式」。

就官僚多元主義而言，其強調的是不同政府部門與高自主性的社會團體間形成合縱連橫的利益集團，日本學者青木昌彥在描繪日本政治生態時，提出類似的觀點，其認為每個產業協會和它對應的官僚部門會在政治域形成聯盟，官僚部門將所轄產業不斷出現的利益作為重要的公共政策議題納入到行政過程，以此穩固自身存在的理由和相應的政治收益。而各行業所形成的組織團體會極力阻止其他利益集團和新的市場參加者進入，以免損害他們的既得利益。例如，1980年代初，由於大藏省銀行局與其所轄的銀行業、證券局與其所轄的證券業間出現權力平衡，使得旨在消除銀行與證券業界線的金融改革未能實現，青木將此種現象稱之為「官僚多元主義」(2002: 178-183)。

而承認政府部門間的分立結構性質的另一種觀點則是本文所強調的「利官僚競爭模式」，其與「官僚多元主義」間最大的差異則在於，青木的研究對象為日本利益團體與官僚部門間的關係，其與公共選擇理論學者所研究的歐美經驗一般，皆將社會部門具自主性視為理所當然。然而，在本文所描繪下的中國大陸的社會團體正是官僚部門的「分身」，其不僅依附在官僚部門之下，且成為各部門爭奪市場資源與權力的工具。以下將就中國大陸市場中介組織的發展，以及 W 市商會和行業協會的發展個案，與上述理論進行對話。

### 參、「雙重管理體制」與中介組織的政經分析

中國大陸中介組織的快速興起，一方面是「市場轉型」(market transition)的需求，另一方面則是「機構精簡」的結果(鄧國勝, 2001: 22-81)，兩者不僅是為因應市場化改革，也具政治運作的邏輯，本節將從此種政經運作邏輯出發，解析目前中國大陸關於社會團體的「雙重管理體制」，並就此說明在市場化與私有化改革過程中，商會與行業協會的組織演變。

## 一、中國大陸中介組織的興起

中國大陸歷經二十多年的經濟改革，從「計畫為主，市場為輔」、「有計畫的商品經濟」到「社會主義市場經濟」，其基本方向就是「市場經濟體制」的建構。1992年中共十四大確立「社會主義市場經濟」的改革目標，1994年的十四屆三中全會通過了《關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》，到2003年十月中共十六屆三中全會的《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》，兩個《決定》從「建立」到「完善」市場經濟體制，所代表的正是市場化改革的不可逆轉。而伴隨著所有制多元化、轉換國有企業經營機制、建立現代企業制度以及政府監管職能等各項改革，目前已形成具有諸多類別、組織形式與服務方式的中介組織。

另一方面，八〇年代中後期以來，西方國家尤其是美國，展開了一場「新政府運動」(reinventing government)，其強調「企業型政府」(entrepreneurial government)，透過重新建構行政文化、公務人力、權責歸屬、獎懲制度以及目標任務等層面，期能大幅提昇政府部門的效率效能、適應能力、革新能力以及治理能力。不僅注重提供公共服務，也重視引導所有部門（公部門、民間與自願性團體），來解決社會問題，換言之，政府所做的應是「導航」而非「操槳」（劉毓玲譯，1993: 35-61；Plastrik, 1997）。也因此，民營化、市場化與分權化幾乎成爲各國政府治理模式變革的公分母，其亦被稱爲「新公共管理」(new public management, NPM) 運動 (Hughes, 1998)。這種政府改革的思潮傳入中國大陸後，亦引發公共管理學界的廣泛關注，也爲機構精簡提供了理論準備。

自1998年開始的中國政府機構改革，在確保政府基本職能後，將原本不該由政府承擔的職能交給市場，交給中介組織。根據大陸學者的說法，此種政府職能轉變涉及兩方面的內容，一是把市場能做的事情交給市場，將生產經營的權力還給企業，二是還權於民，調整政府與社會的關係，把政府不該管、做不好的職能轉移給社會組織，而政府在各種經濟社會管理領域中「退居第二線」（吳錦良，2001: 119-120）。而就其發展經驗看來，社區自治組織、民間商會與協會等各類中介組織是一個國家社會生活與經濟體制運作不可或

缺的一環，而社會中介組織既不同於政府部門，也不同於從事營利的企業，其為連接各種經濟主體，包括企業與市場、企業與國家、國家與社會間的橋樑，也是協調各方關係、提供相關服務的機構。原本由政府負擔的諸多事務都能夠轉移給這些商會與協會，在此過程中，一方面節省了政府的管理成本，另一方面，由於這些民間性組織是自負盈虧與組織彈性較大，會盡可能地節約成本與提高效率，從而能減輕政府管理社會的財政負擔，如會計、律師、資產評估、工程監理與資信評估等事務所，就是最明顯的例子。

## 二、社會團體的「雙重分層管理」體制

既然中國大陸許多中介組織是脫胎於政府部門，也因此，其與政府間的關係就值得深入觀察。就法規面而言，目前中國大陸關於社會團體管理的制度規章可分三層次：一是《八二憲法》第 35 條規定了「中華人民共和國公民有言論、出版、集會、結社、遊行、示威的自由」，公民依法自願組成社會團體的權利即是結社自由；二是中共國務院於 1998 年 10 月 25 日所頒佈的《社會團體登記管理條例》；三則是中共國務院有關部委（主要是「民政部」）的各項規定。其中，大陸關於社會團體的各項規範以《社會團體登記管理條例》（以下簡稱《條例》）為核心，在此制度約束下形成了所謂的「雙重管理體制」。

所謂「雙重管理」是指社會團體同時要有兩個「婆婆」，一是「登記管理機關」，另一是「業務主管單位」，其成立程序如下：

- (一)向「業務主管單位」申請籌備：中國大陸社會團體的成立，必須經由業務主管單位審查同意，而所謂「業務主管單位」，根據《條例》第六條的規定，指的是「國務院有關部門和縣級以上地方各級人民政府有關部門、國務院或者縣級以上地方各級人民政府授權的組織，是有關行業、學科或者業務範圍內社會團體的業務主管單位。」就此看來，由於業務主管單位的審查同意是成立社會團體不可缺少的要件，若無法找到業務主管單位，亦將無法合法地成立社會團體。
- (二)向「登記管理機關」申請籌備、審查與登記：根據《條例》第九條規定：「申請成立社會團體，應當經其業務主管單位審查同意，由發起人向登記管理機關申請籌備。」而所謂的「登記機關」指的是「國務

院民政部門和縣級以上地方各級人民政府民政部門是本級人民政府的社會團體登記管理機關」（《條例》第六條第一款）。

此外，社團管制實施類似「統合主義」的「層峰組織」概念，規定同一行政區域只能成立單一業務範圍相同或者相似的社會團體（《條例》第十三條第二款）。以下將由此出發，說明並分析大陸商會與行業協會興起的現象。

### 三、市場轉型下的商會與行業協會

商會與行業協會相對於政府可說是最具意義的社會團體，從其發展更可觀察出中國大陸「國家—社會」關係的演變。中共建政後，經過一連串的政治運動與經濟改造，建立了政治上的黨國體制，經濟上的單一公有制，以及社會上的單位體制。在此體制下，所有的人民團體、群眾組織與各種社會團體，包括行業協會與工商聯（商會），都收編在由上而下的行政管理體系中。

改革開放後，尤其是九〇年代以來，隨著市場經濟體制的深化以及民營經濟迅速地發展，商會與行業協會自有其發展的必要性（華監武，2003: 164-185）。然而，如前所述，中國大陸行業協會的發展與其政府機構改革脫離不了關係，1998年中共國務院進行大幅度的精簡，其將煤炭、冶金等九個部改爲九個「國家局」，2001年又將九個國家局分別組建、改組成相關綜合性行業協會，原國家局的行政管理職能由國家經貿委承擔。據統計，透過機構改革，中共中央各部門轉移至行業組織的職能多達200多項，而從政府職能中逐漸剝離出一些職能轉交給行業協會，使行業協會在政府的主導下得以產生（賈西津、沈恆超、胡文安，2004: 89-90）。

就此看來，中國大陸行業協會的興起，乃是市場化與私有化的改革創造了需求，而政府機構改革則是直接動力。行會與商會都是由政府或政府有關部門發起、組建，即都是在體制內產生，主要領導人都由政府任命，人事、業務費亦由政府財政支應。而就在所謂的「雙重管理體制」下，中國大陸商會與行業協會不同於自由經濟市場下的行會組織，其形成以下兩個特色：

#### （一）行業協會的「掛靠」現象

由於中國大陸行業協會大多數是在政府機構改革時，一方面是由政府的

相關主管部門「翻牌」形成的，另一方面則是由政府部門主導設立的，因此其與政府部門間有千絲萬縷的關係；而在「雙重管理體制」下，行業協會作為社會團體的一種，就必須「掛靠」在此些政府部門，即業務主管單位上，如「中國工業經濟聯合會」、「中國鋼鐵工業協會」、「中國企業聯合會」與「中國機械工業聯合會」等「掛靠」在「國資委」，「中國交通運輸協會」、「中國設備管理協會」、「中國施工企業管理協會」、「中國工程諮詢協會」等「掛靠」在「國家發改委」，「中國紡織品進出口商會」、「中國輕工工藝進出口商會」等「掛靠」在商務部。

## （二）行業協會成爲「二政府」

正因行會形成的制度性根源與政府脫離不了關係，再加上《條例》賦予業務主管機關太多的權力和責任，很大程度上限制了行業協會的發展，此些由上而下形成的行業協會即成爲「官辦」或「體制內」協會，且又具行政實權，因此成爲所謂的「二政府」，即「準政府」（quasi-government）組織，不論在人事權、財務權與決策權都不具自主性，更甚者，某些行業協會與政府部門間形成「一套班子，兩塊牌子」。

就此看來，中國大陸包括各種商會與行業協會的市場中介組織，是在「市場轉型」以及「政府機構精簡」的雙重推力下出現，再加上所謂「雙重管理」體制的約束，各種中介組織與政府部門間有密切的關係，就此而言，其自然不是前文所述之「市民社會」抑或「第三部門」，而針對各種中介組織與政府緊密鑲嵌的現象，不少中外研究多指出，此種關係正是國家統合主義的觀點，但本文認爲，此種強調國家由上而下力量的觀點雖符合事實，但其往往將國家視爲統一的整體，忽略了內部官僚的分裂與競爭。因此，以下將就 W 市商會與行業協會的發展與互動，驗證本文所強調的「自利官僚競爭模式」，並說明其制度後果。

## 肆、W 市商會與行業協會個案分析

W 市位居江南，西漢高祖建縣，1949 年成立地級市，下轄二市七區，總

面積四千餘平方公里，人口五百餘萬，其中市區人口一百餘萬。近年來，W市接連被評選為「中國 15 個經濟中心城市之一」、「中國綜合實力五十強城市之一」、「中國投資環境四十優城市之一」、「全國大中城市 GDP 第十位」、「人均 GDP 該省第一位」等。

由於 W 市的工商業發展良好，在明清時期民間工商團體就極為發達，1928 年國民黨正式統治 W 市後，只允許少數社團存在，將原社團整合成壟斷性且具階層性的社團，形成類似「國家統合主義」的形式；抗日戰爭時期，依然有社團存在。1949 年中共建政後，所有社團都被「政協」吸納，後成立「工商聯」統籌所有社團；改革開放後，各類行業協會與商會先將國有企業納入，1992 年後隨著市場經濟的發展，再逐步將民營企業吸收。<sup>6</sup> 而 W 市為大力發展工商團體，還於 2003 年通過《W 市促進行業協會條例》，也標誌著當地政府主導發展市場中介組織的決心，然根據當地市場協會會長的說法：<sup>7</sup>

W 市從 2003 年開始大力發展行業協會，但目前碰到兩大難題，一是各種商會行會組織與政府間關係如何釐清的問題，另一則是商會與行業協會間如何區分的問題。

## 一、W 市工商聯(商會)的發展

根據《中國工商業聯合會章程》規定，工商聯是政府管理非公有制經濟的助手，是聯繫非公有制經濟的橋梁紐帶。W 市委書記亦表示：「市工商聯是『黨和政府聯繫非公有制經濟人士的橋樑紐帶』，是『政府管理非公有制經濟的助手』。」（W 市工商聯編，2004: 10）如前所述，「工商聯」屬「八大人民團體」之一，附屬於「政協」系統，歸中共統戰部領導，換言之，工商聯（商會）與政府（黨）之間具有密切的關係，甚至為其所領導。至於 W 市的狀況，當地工商聯秘書長做如下表示：<sup>8</sup>

6 訪談 W 市檔案局局長，2004 年 8 月 10 日。

7 訪談 W 市市場協會會長，2004 年 8 月 16 日。

8 訪談 W 市工商聯秘書長，2004 年 8 月 18 日。

現工商聯主席（即商會會長）為市人大副主席，一般而言，地級市商會會長多為政協副主席，可見本市對此特別重視。工商聯（商會）的人事由統戰部決定，其經費為政府撥款（吃皇糧），人員編制則是參照公務員。而為業務上的方便，我們對外是用兩塊牌子：一是工商聯，另一則是商會。

W市工商聯的工作機構包括辦公室、會員一處、會員二處、經濟處、聯絡處與綜合處，先後成立了「參政議政、調查研究」、「組織宣傳工作」、「經濟科技工作」及「老會員工作」等四個委員會。目前，W市所下轄的二市七區都已成立工商聯（商會），全市90%以上的鄉鎮、街道成立了109個商會，並成立了五金交电、美容美髮、通訊業、房產仲介經紀、建設商會、中藥同業公會、百貨行業協會等行業商會共24個以及泉州商會等異地商會，會員總數11583個，其中老會員952個。在「參政議政」方面，最近十年，共提出建議、提案623件，其中各級工商聯組織的集體提案108件，報送調研報告152篇。目前，全市工商聯組織和會員中擔任W市及市（縣）、區人大代表的有251名，政協委員273名（W市工商聯編，2004: 31、37、99）。

商會與民營經濟發展成正比，兩者具有相輔相成的關係，當地工商聯秘書長即認為：「商會與民營經濟是『孿生姊妹』的關係，工商聯（商會）兼具三性：統戰性、經濟性與民間性，以前第一個角色較突出，現在則是後兩者；對民營企業從原本的『利用、限制、改造』到現在的『團結、幫助、引導、服務』。」<sup>9</sup> W市工商聯的功能為：與有關政府部門建立合作協調機制、加強參政議政、組織參與外向經濟、內外資並舉、與推動民企技術創新，W市工商聯幹部即認為：<sup>10</sup>

以目前情況看來，脫離政府是不可能的，而是當政府的助手，與各部門建立聯繫的關係，其具體工作包括：1. 參與市「民營經濟工作

9 訪談 W 市工商聯秘書長，2004 年 8 月 18 日。

10 訪談 W 市工商聯「會員處」處長，2004 年 8 月 18 日。



領導小組」和中小企業局（原鄉鎮企業局），共同協助民營經濟發展；2. 與勞動局、社會保障局合辦「招聘會」；3. 與外經局合作，舉辦各類經貿活動；4. 並和總工會、婦聯、科協、市委研究室、科技局與技術監督局合作等。

對企業而言，加入商會的目的是「『三個臭皮匠勝過一個諸葛亮』，與商會裡的人相互合作、關係共享，而因為要跟各部門打交道，也只有加入商會才能變大變強，總之，『工商聯是我們的家』。」<sup>11</sup> 此外，W市工商聯秘書長認為：<sup>12</sup>

除了增強經濟實力外，企業也需要社會地位與政治權力，成為會員的好處還包括：1. 各種評比的推薦；2. 政府管理部門的優惠政策，如：融資、小企業發展基金；3. 社會地位的提高（因為入會也要審查）；還有 4. 推薦會員成為執委、常委、人大、政協、「三八紅旗手」、「勞模」等各種「政治安排」，方便其開展業務，且有機會還可參加省或全國的會。

就此看來，W市商會的運作似乎在市場上發揮重大功能，然而，根據大陸學者的說法：「各地的工商聯、基層商會組織與行業協會都有一共同問題，即都還沒有從根本上改變其政府機構附屬物的地位，特別是工商聯系統的商會組織始終在為如何正確處理統戰性、經濟性與民間性三者的關係而困擾。」（浦文昌、榮敬本，2003: 11-12）W市市場協會會長即說：「體制內產生的都不是真正的商會，一是貫徹黨的意志（引導走社會主義），另一是政府的工具，其為公務員，服從統戰部門的領導，為黨國控制經濟大環境的環節。……甚至很多商會將印章與會費全擺在工商聯，這就管死了。」<sup>13</sup>

11 訪談 W市「建設商會」會長，2004年8月18日。

12 訪談 W市工商聯秘書長，2004年8月18日。

13 訪談 W市市場協會會長，2004年8月20日。

## 二、W 市行業協會的發展

W 市目前擁有各類行業協會有 135 個，<sup>14</sup> 根據 2003 年七月所通過的《W 市促進行業協會發展條例》第二條的界定，「所稱行業協會，是指本市行政區域內同一行業經濟組織以及相關單位等自願組成，實行行業服務和自律管理的非營利性社會團體法人。其包括同業公會、行業商會等。」在實際運作上，相較於商會會員以「民企」為主，行業協會的會員則是以國企為主。而 W 市行業協會的出現，如同全國性的行會一般，是政府機構改革的結果，「在國有資產改革後，除國資委掌握的外，都轉向市場化，以往各工業局都撤掉，不是轉為行業協會，就是併到經貿委。」<sup>15</sup>

就此而言，地方行業協會亦有「二政府」的問題，其在「雙重管理」體制下，除了要在民政部門統一登記外，其業務仍然由各政府部門直接管理，使得協會很難違背主管部門的意志，無法真正為企業服務，一位行業協會會長即認為：「因為有政府當『靠山』，所以行業協會一般較不積極。」此外，雖然《W 市市促進行業協會發展條例》第九條規定：「行業協會的機構、人事和財務應當與國家機關分開，其辦事機構不得與國家機關的工作機構合署辦公。國家機關工作人員不得兼任行業協會的職務。」但在實際運作上，協會的人事完全由其所「掛靠」的部門決定，其結果，使得行業協會成為其「掛靠」部門的「退休人員俱樂部」。而針對此種現象，一位協會幹部兼某鎮副鎮長即提出合理化的說明：<sup>16</sup>

協會幹部都是從政府退下來的，因為在政府職能轉換過程中，一方面可精簡機構，另外，這些幹部在原本崗位中的關係和專業，也能幫助協會發展社會資本。

14 訪談 W 市經委主任，2004 年 8 月 20 日。

15 訪談 W 市「五金商會」會長，2004 年 8 月 18 日。

16 訪談 W 市 YS 農業協會（兼 YS 鎮副鎮長），2004 年 8 月 16 日。

### 三、兩大官僚部門的競爭

由以上所述可發現，商會與行業協會分屬兩條不同的「線」：一是黨的系統，另一是行政部門，兩者業務難協調，也產生了利益衝突，其不僅是市場利益與資源的爭奪，也包括「合法性」地位的爭奪。

#### (一) 行政部門與黨系統的競爭

1995 年全國「工商聯」開始進行同業公會與同業商會的試點，各種工會與商會迅速興起，而 97 年「國家經貿委」進行行業協會改革，中共國務院各部門也相繼組建了全國性的行業協會，而分屬政府各部門的「行業協會」，以及黨系統統戰部的「工商聯」（商會）間形成激烈的競爭狀態。

關於商會的發展，「原本工商聯是空架子，只是黨國壓力型龐大組織的螺絲釘，改革開放至九〇年代中期，由於政企體制未轉型、全國政協的職能未發揮、經濟發展與私企發展滯後，導致商會不發達。而現在民企的『加持』下，商會發展的前景看好。」<sup>17</sup> 然而，各政府部門所主導的行業協會快速地興起，使得此種圖像產生變化，一方面，由於各行業協會均是由政府部門分化出來，行政部門具有行政資源，而政協、統戰系統的工商聯卻沒有，其中利益依附關係吸引了原由工商聯系統下商會「投奔」到政府部門。<sup>18</sup> 另一方面，政府部門亦會想辦法「卡」一般商會，如建設局為保護其所轄的「房地產協會」，會防止「建設商會」和「房地產商會」與之競爭。<sup>19</sup> 此外，由於行政部門間的自我保護，「W 市『促進行業協會（包含商會）委員會』的成員中，根本沒考慮工商聯這條線。」<sup>20</sup>

而此種情況亦使得當初的「默契」（即商會會員為「民企」，行業協會會員為「國企」）被打破，兩大系統間的競爭更為激烈。原本屬政府部門的行業

17 訪談 W 市市場協會會長，2004 年 8 月 20 日，以及 W 市工商聯「會員處」處長，2004 年 8 月 18 日。

18 訪談 W 市經委主任，2004 年 8 月 20 日。

19 訪談 W 市「建設商會」會長，2004 年 8 月 18 日。

20 訪談 W 市經委主任，2004 年 8 月 20 日。

協會，其具體作法如下：<sup>21</sup>

就是「搶人」，加掛一塊牌子，如「家具協會」再加掛「家具同業商會」，這樣就變成「一套人馬兩塊招牌」。而新的民營企業為不得罪雙方，就採取「兩個都加入」的作法。

## (二)市場資源爭奪

兩大系統間涇渭分明，其所爭奪的是市場資源和利益，尤其是政府「機構精簡」所釋出的「管理權」以及「市場轉型」所帶來的利益，其中包括：<sup>22</sup>

1. 行業規範制訂權：此部分幾乎都由現有的行業協會所壟斷，因為是由其「婆婆」所賦予的，如：家具生產標準原本是「輕工部」訂的，後職能由「家具行業協會」接手。
2. 行業審批權：以往行業的審批，3000萬元人民幣內的由地方批准、一億元人民幣由省批准，超過的由國務院的部委批，但機構精簡後由「輕工總會」審批。
3. 行業專業認證權：(1)產品品牌與品質的監督認證；(2)行業標準的制訂權；(3)專業證照培訓、知識的認證；(4)原產地證明等。此些「管理權」背後皆有極大的利益，W市市場協會會長即表明：<sup>23</sup>

以「廚師」這個行業來說，都是由商業部下的「中國烹飪協會」來管理，要取得廚師執照，必須經過培訓、考核、報名考試等，其中每個關卡都需要繳錢。另外，餐廳中所掛的牌子，什麼「某某名宴」、「某某名菜」也是由「中國烹飪協會」來認定和頒發，中間有什麼「好處」我們也不知道。

21 訪談 W 市「家具行業協會」會長兼 W 市「工商聯家具裝飾業商會」會長，2004 年 8 月 18 日。

22 綜整訪談 W 市市場協會會長、W 市工商聯秘書長、W 市「家具行業協會」會長。

23 訪談 W 市市場協會會長，2004 年 8 月 20 日。

而國家一級行業協會都是財大氣粗，其掌握更大的權力，如W市的「物資行業協會」必須由省來審批，而省的「物資行業協會」與省政府聯合向中央主管部門以及中央的「物資行業協會」申請。<sup>24</sup>

面對此種情勢，工商聯（商會）系統所秉持的是，透過其靈活吸引會員與積極的服務發揮優勢，因為一般行業協會由於有政府部門為後盾，大都不積極服務會員，且隨著市場的開放與企業的轉制，也創造出商會生存的空間，W市工商聯幹部即說：

要趁著政府職能退出，趕快將工作接上，一些新型行業，政府所沒有的，工商聯的商會就可切入，而分工愈精細，愈有利於商會的發展，在市場上就可增掛一塊「商會」的牌子。

### （三）合法性競爭

按照組織理論中新制度學派的說法，組織所要追求的不只是效率，也包括法規、道德以及文化認知體系的要求與支持，以取得在制度環境中的「合法性」（legitimacy）（Scott, 2001: 51-58）。就此而言，兩大系統除利之所趨外，也積極爭取法規以及國際的「認可」。在「國際」認可方面，「如經貿委下的某協會，還向國際互助協會說，其所代表的行業協會才是正宗，其他都不具代表性。……而這也不是單一事件。」<sup>25</sup>

就目前法規而言，出現了「一級法人」與「二級法人」的區別，前述的《社會團體登記管理條例》規定，成立行業商會必須經行業主管部門批准，在此競爭中，行業協會的優勢是符合《條例》中所界定的「社會團體」，可至民政部的進行社團登記，是屬於「一級法人」。而在此方面，工商聯就被排除在行業主管部門外，<sup>26</sup>是屬於「二級法人」，面對此種競爭劣勢，綜整訪談內

24 訪談 W 市市場協會會長，2004 年 8 月 20 日。

25 訪談 W 市市場協會會長，2004 年 8 月 20 日。

26 「民政部」在答覆「廣東省民政廳」關於「工商聯」是否具社會團體業務主管時明確指出：「根據民政部《關於重新確認社會團體業務主管單位的通知》（以下簡稱《通知》）的有關精神，對授權社會團體的業務主管單位作了明確規定，經中共中央、國務院領導同志同意，

容，工商聯系統的反應如下：

1. 雖然行業協會為一級法人團體，但工商聯（商會）擁有江澤民發的「中國民間商會」牌子，依然具有合法性。<sup>27</sup>
2. 在政協與統戰部支持下對抗行政部門：2001年經貿委提出要建「商會法」，工商聯、政協、統戰部均表示反對的立場，後此案擱置。2004年則由全國人大與工商聯代表亦提案要訂「商會法」。<sup>28</sup>
3. 工商聯（商會）不歸民政部管轄，不受《條例》約束，反而較具發展空間。<sup>29</sup>
4. 爭取下一階段精簡機構時，成為一級法人。

上述所描繪的兩大系統競爭，除了因為《條例》規定「在同一行政區域內已有業務範圍相同或者相似的社會團體，沒有必要成立的」外，中國大陸長期以來的制度結構則是關鍵，「條條爭權，塊塊競爭、條塊博弈」的情事屢見不鮮。而除了上述兩大系統間的競爭外，在政府部門內部，不論是「經貿局」、「外經貿委」、「工商局」也都各搞各的，其中存在著不少競爭，<sup>30</sup>此外，「青年商會」是屬「共青團」系統，也是市場中的利益競逐者。<sup>31</sup>

## 伍、「自利官僚競爭」與制度後果

就上述的分析看來，中國大陸近年來各種商業團體的出現，一方面是市

---

授權了一些組織為全國性社會團體的業務主管單位，並要求地方縣級以上黨委、人民政府在授權一些組織作為社會團體的業務主管單位時參照執行。《通知》未授權全國工商聯作為全國性社會團體的業務主管單位，我們認為在國務院沒有新的政策之前，各地還應執行《通知》的有關精神。」可見，根據國務院民政部的解釋，「工商聯」並不具備「社會團體業務主管」的資格。見：「民政部辦公廳關於工商聯是否可作為其所屬社會團體業務主管單位的復函」，中華人民共和國民政部網站，[http://www.mca.gov.cn/artical/content/WMJ\\_ZCWJ/2003123004440.htm](http://www.mca.gov.cn/artical/content/WMJ_ZCWJ/2003123004440.htm)

27 訪談 W 市市場協會會長，2004 年 8 月 20 日。

28 訪談 W 市市場協會會長，2004 年 8 月 20 日。

29 訪談 W 市工商聯秘書長，2004 年 8 月 18 日。

30 訪談 W 市檔案局局長，2004 年 8 月 10 日。

31 訪談 W 市工商聯「會員處」處長，2004 年 8 月 18 日。

場轉型的「需求」，另一方面，則政府機構精簡的「供給」，而由於「雙重管理體制」的制度約束以及部門利益的驅使，給予自利官僚發揮的空間。就官僚部門的角度而言，在無法直接介入爭取巨大市場利益的情況下，主導中介組織的成立並透過代理人逐利便是最佳選擇，所造成的便是社會部門依然缺乏自主性以及中介組織運作制度的扭曲。

## 一、自利官僚競爭

中國大陸工商團體多是由政府部門（包括黨系統）利用行政權力所組建的，甚至是政府機構本身「翻牌」而成的。而在國家控制社會的同時，由於許多政府部門都把中介機構當作附屬物或市場利益競逐的「代理人」，也造成嚴重的部門競爭，形成所謂的「官僚利益集團」，其一方面利用手中的行政管制權以相關組織為「中介」創造租金（張宇燕，2003: 163-164），另一方面，此些組織則成為部門安置相關人員的最佳場所。

就前者而言，各行政部門在市場發展與部門精簡過程中，紛紛設立相關中介組織以獲取利益，如有些財政部門籌設「會計師事務所」、「信用評等公司」，有些國有資產管理部門辦過「資產評估公司」，有些經濟體制改革部門辦過「企業股份制改造諮詢公司」，有些計畫部門辦過「工程項目可行性論證諮詢公司」，有些土地管理部門辦過「土地評估公司」等。其原因莫過於在計畫經濟向市場轉型過程中，政府基於市場與社會力量過弱而主導組織建構，但深究其中可發現，各部門成立中介組織的目的是為了「獲利」，為本部門設立小金庫（董輔初，2000）。而在本研究的訪談中，受訪者所提及的「行業規範制訂權」、「行業審批權」與「行業專業認證權」等都是巨大利益的來源。

就後者而言，大多數中介組織成為安置多餘的職工、離退休幹部以及幹部子女的場所，而部分行業組織的幹部不是行業推選出來的專業人士，而是行政部門主管退居第二線或者退休後的舞臺。<sup>32</sup> 以「中國輕工業聯合會」為

32 針對此，W市HS區商會會長，其本身亦是該區統戰部長則表示：「自己不夠格當會長，應讓社會優秀的企業家名流當會長，自己要做的事太多了，根本沒空管。」訪談W市HS區商會會長，2004年8月20日。

例，在 1993 年的政府機構改革中，「國家輕工業部」被裁撤，改為「輕工總會」，在 1998 年的機構改革後，變成「經貿委」直屬的九個國家工業局之一——「國家輕工業局」，2002 年二月，國家輕工業局撤銷，在其基礎上改為「中國輕工業聯合會」。而「輕工部」及其後來的「輕工局」幾乎是市場轉型過程中的最大贏家，在 13 年內，在其所管理的 22 大行業中，先後成立了行業協會。而當「輕工局」改為「聯合會」時，按照中共國務院的方案，必須精簡一百多人，而其轄下的行業協會則成為安置離退休人員的最佳去處（賈西津、沈恆超、胡文安，2004: 106-107）。此外，在原「國家經貿委」下屬 206 個工業協會中，70%至 80%的專職工作人員來自原來的政府機關，領導幹部中，完全由原政府機關人員組成的約占五分之三，由原政府人員、企業家、專家學者等綜合組成的占五分之二。而在本研究的訪談過程中，許多受訪對象也認為，行業協會或商會對政府（或黨）的好處之一就是「可以養退休幹部」。<sup>33</sup>

## 二、官僚自利的制度後果

對官僚部門而言，中介組織的成立，一方面成為政府部門機構精簡的表徵，另一方面則是政府「創收」工具與人員就業的場所。在此情況下便造成下述的後果：

### (一) 社會部門缺乏自主性

就目前中國大陸的發展而言，經濟改革的深化需要民間工商團體的參與，而為避免這些團體成為反政府的組織力量，其最佳方式便是由政府部門來掌控，因而解消社會團體的自主運作空間。如本研究所示，行業協會與商會的出現多是黨政部門透過行政手段成立，也正因此，其各種業務往往必須接受行政機關領導，人事由政府部門任命，並由政府部門定級別、定編制、撥經費，當然收入也要與主管部門分享。而從另一個角度看來，中介組織基於下述理由也必需「掛靠」政府部門：一是按照《條例》規定，必須找到業

33 訪談 W 市「家具行業協會」會長、訪談 W 市「建設商會」會長、訪談 W 市「五金商會」會長，2004 年 8 月 18 日。



務主管單位的「婆婆」方能成爲「合法」組織，二是在政府部門的羽翼下，享受養老保險、住房、醫療等福利待遇，三是在執行業務時有政府作爲後盾可避免風險。換言之，一方面黨政部門欲積極掌控工商團體，另一方面，由於制度的限制與資源依賴，此些團體亦不想脫離政府部門，因而形成一種「周瑜打黃蓋」——「一個願打一個願挨」的現象。

照理說，市場中介組織是政府與企業的橋樑，理應是自主的組織，但實際卻非如此，此些中介組織絕非一般意義下的市民社會、第三部門或非政府組織，其發展與運作依然緊密鑲嵌於國家機構內（embedded within state agencies）而缺乏組織自主性。在本研究的訪談過程中，諸多行業協會與商會幾乎成爲黨政部門的「分身」，如各商會與「工商聯」的關係，以及「房地產協會」、「家具行業協會」與建設局間的關係等。

## （二）利益壟斷與競逐

也正因利益的驅使，使得行政部門強力主導中介組織的成立與運作，而其往往成爲利益壟斷與滋生腐敗的溫床，有些中介組織名爲服務，但實則透過壟斷的權力謀私，一位大陸學者即提到（李恆光，2002: 42）：

有些社會中介組織不是爲市場主體提供周到、全面的服務，而是憑藉著與政府部門的「血緣關係」，利用監管權設卡要錢、亂收費，特別是利用一些企業在轉制過程中需要資產評估、驗資、公證、工商登記等機會，強行向企業收取高額費用，藉監督管理牟取不正當利益。

而我們也明顯觀察到，此些利益往往必須透過介入各種改革「熱點」予以實現，綜觀中國大陸九〇年代後的改革發展，「企業上市籌資」<sup>34</sup>、「商業銀行的設立」（秦會忠，2003: 29-30）、「科技產業的發展」（鄭春東、馮振環，

34 本人以往進行訪談過程中，許多企業負責人均認爲現在上市愈來愈困難，原因「除了『監管』標準提高外，就是『關關卡卡』變多了，許多根本沒必要。」

2003: 65-69)，以及本研究所論述的商會與行業協會，可說是能創造出最多租金 (rents) 的「熱點」。而與此相關的中介組織便是在政府部門的主導與保護下進行對市場的封鎖與壟斷。一旦利益重疊或衝突，便出現部門間的競爭，甚至相互結盟的狀況，如本研究中的商會與行會間的利益與合法性爭奪，以及各部門關於「商會法」提案所形成的利益結盟等。

### (三) 制度扭曲

由於部門競爭導致「卡位」現象嚴重，各種中介組織「收租」與「收費」的現象，造成「服務對象」的負擔，在尋租過程中，私人利益被滿足，而公共利益遭到侵害，並導致公共管理中第三部門建構的畸變。一方面，中介組織被行政權力條塊分割的現象嚴重，嚴重違背了市場中介組織獨立、公平、競爭的原則，使中介組織無法通過公平競爭的方式優勝劣汰。另一方面，中介組織爲了謀求行政部門的保護，就可能採取不正當手段，將自己與行政部門間建立在利益關係上，而企業爲了獲得更好的評估和審計結果，也可能與中介機構有不正當的利益輸送關係。而此導致代表國家的行政部門喪失公信力、代表市場的企業競爭力不足以及代表社會的中介組織功能不彰，因而使得整體制度建構產生扭曲。

就國家社會關係而言，政府部門領導社會團體必然是政權穩定的最佳選擇，然而，此種發展所造成的部門競爭與制度扭曲對完善的市場建構極爲不利。而對自利官僚而言，此顯然不是其首要考量之處，在各種政經制度都處於動態的中國大陸，如何於「市場轉型」過程中「卡位」才是合理的組織生存戰略，一旦於市場取得「優勢地位」後，待各項制度化工作完成之時，所有中介組織便能「就地合法化」，而此也就意味著部門利益的制度化。

## 陸、結論

就本文的觀察看來，當今中國中介組織與社會團體絕非理論意義上的「非政府組織」(NGO) 或「非營利組織」(NPO)，而是官方所主導的社團 (Government Organized NGO, 簡稱 GONGO)，其在「市場轉型」下延續

原有的「國家—社會」關係，造成政府對社會團體的「統合」，也使得既存社團必須依附在政府所提供的各種資源。而以往的研究總將其此種現象總結為「國家統合主義」模式，但本文認為此論述只說明實際運作的一個面向，若再加入政治體制的考量，則呈現出一更為複雜的圖像，亦即中國行政部門權威分散性的因素，其導致各部門為爭取市場利益所出現的競爭行為，因而紛紛組建各類的中介組織，以極大化自身的利益。而從此角度看來，中國大陸經濟改革過程，黨政部門為市場中最大的利益主體與行動者，不論在市場改革或社會部門的成立均是如此。

如本文所述，「雙重管理體制」的制度制約使得國家主導社會更具合理性，而此制度在「法輪功」所產生的「組織性反對」陰影下，相信仍將延續（冷明權、張智勇，2004: 146-166）。而就本文的分析角度看來，「民政部門」雖有心推動 NGO 與 NPO 的發展，但其在中國政治體系中為一較弱勢的部門，一方面無人力與專業對龐雜的社會團體進行管理，另一方面對於「有利可圖」的團體，相對強勢的業務主管部門（如「發改委」、「國資委」與商務部等）亦不可能放棄其管轄權。因此，「雙重管理體制」將依然存在。

值得注意的是，從理論與實務對話的角度看來，吾人亦承認中國大陸的發展圖像確實極為複雜，也是多種「國家—社會關係」研究模式可同時適用的國家，一方面我們可以看到國家扮演掠奪者的角色，另一方面國家又扮演發展者的角色，一方面一些社會組織具有和國家議價的能力，一方面又看到其與黨國體制關係密切，一方面看到具有形成「市民社會」的條件，另一方面又發現其鑲嵌在國家之中（Saich, 2000: 138-139）。<sup>35</sup> 因此，各種研究方法與模式均可找到證據證明其具解釋力，但也因此其無法解釋所有的現象，亦不能排除未來發展的各種可能，而此便是轉型學（transitionalogy）研究的迷人之處，往往可輕易找出理論通則外的其他選擇，但其關鍵在於研究的論證過程。本研究論證的 W 市商會與行業協會個案以及「自利官僚競爭」模

---

35 薩奇（Tony Saich）本人則認為，隨著改革的開啓，相對於社會部門，中國大陸的國家角色亦發生巨大的變遷，從自主型國家（autonomous state）轉變成協商型國家（negotiated state），見（Saich, 2004: 213-232）。

式也正朝此方向進行。

而就中國研究本身而言，以往的研究成果大多集中於「中央與地方」或「地方主義」，換言之，即是「條塊」或「塊塊」間的關係，對於部門與部門（條條）間的關係較少著墨。而本研究針對目前中國大陸市場中介組織興起的現象，提出「自利官僚競爭模式」，嘗試進行實證分析與理論對話，期能更進一步精緻化中國大陸「國家—社會」關係，尤其是國家內部的官僚部門的分裂性以及其與社會組織間的關係。最後，就本文研究對象而言，現階段中國大陸工商團體的興起，既不是「從『全能政府』向『小政府、大社會』轉化」，也不是「將社會帶回」(bringing society back in)，而是官僚自利與競爭的結果。

## 參考資料

- David Osborne and Ted Gaebler 著，劉毓玲（譯）  
1993 《新政府運動》。台北：天下文化出版社。
- William A. Niskanen 著，王浦劬（譯）  
2004 《官僚制與公共經濟學》。北京：中國青年出版社。
- W 市工商聯（編）  
2004 《歲月如歌，前程似錦——W 市工商聯 50 週年紀念冊》（W 市工商聯出版）。
- Lester M. Salamon 著，賈西津等（譯）  
2002 《全球公民社會：非營利部門視界》。北京：社會科學文獻出版社。
- 丁仁方  
1999 《威權統合主義：理論、發展與轉型》。台北：時英出版社。
- 王名  
2004 《中國非政府公共部門》。北京：清華大學出版社。
- 王名、劉國翰、何建宇  
2001 《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。
- 王志偉  
2002 《現代西方經濟學流派》。北京：北京大學出版社。
- 王信賢  
2000 〈西方「中國研究」之新制度典範分析〉，《中國大陸研究》43(8): 23-46。
- 吳錦良  
2001 《政府改革與第三部門發展》。北京：中國社會科學出版社。
- 冷明權、張智勇  
2004 《經濟社團的理論與案例》。北京：社會科學文獻出版社。

- 青木昌彥著，周黎安（譯）  
2002 《比較制度分析》。上海：上海遠東出版社。
- 俞可平  
2002 《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。
- 夏建中  
2003 〈中國公民社會的先聲：以業主委員會為例〉，《文史哲》276: 115-121。
- 孫炳耀  
1994 〈中國社會團體官民二重性問題〉，《中國社會科學季刊》6: 17-23。
- 徐振國  
2000 〈從威權論統合論到新國家論的轉折和檢討〉，《理論與政策》14(2): 1-27。
- 浦文昌、榮敬本  
2003 《市場經濟與民間商會：培育發展民間商會的比較研究》。北京：中央編譯出版社。
- 秦會忠  
2003 〈引入社會中介機構參與銀行監管〉，《中國金融半月刊》19: 29-31。
- 康曉光  
2001 〈轉型時期的中國社團〉，收錄於中國青少年發展基金會主編，《處於十字路口的中國社團》。天津：天津人民出版社。
- 董輔礪  
2000 〈規範中介組織先要規範政府〉，《大公報》（香港），6月21日，A17版。
- 張宇燕  
2003 〈利益集團與制度非中性〉，收錄於盛洪主編，《現代制度經濟學（下）》。北京：北京大學出版社。
- 張雲德  
2003 《社會中介組織的理論與運作》。上海：上海人民出版社。
- 張靜  
1998 《法團主義》。北京：社會科學文獻出版社。
- 程浩、黃衛平、汪永成  
2003 〈中國社會利益集團研究〉，《戰略與管理》2003(4): 63-70。
- 華監武  
2003 《社團革命：中國社團發展的經濟學分析》。山東：山東人民出版社。
- 賈西津、沈恆超、胡文安  
2004 《轉型時期的行業協會：角色、功能與管理體制》。北京：社會科學文獻出版社。
- 鄧國勝  
2001 《非營利組織評估》。北京：社會科學文獻出版社。
- 鄭春東、馮振環  
2003 〈我國科技中介組織發展問題研究〉，《中國經濟評論》3(1): 65-69。
- 魏昂德  
1999 〈現代中國國家與社會關係研究：從描述現狀到解釋變遷〉，收錄於塗肇慶、林益民編，《改革開放與中國社會：西方社會學文獻述評》。香港：牛津大學出版社。
- Breton, Albert  
1996 *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*, New York: Cambridge University Press.

- Buchanan, James M.  
1975 "A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory," *American Economic Review* 65(2): 225-230.
- Chan, Anita  
1993 "Revolution or Corporatism? Workers and Trade Unions in Post-Mao China," *Australian Journal of Chinese Affairs* 29: 31-61.
- Dahl, Robert  
1961 *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*, New Haven: Yale University Press.
- Dittmer, Lowell and Xiaobo Lu  
1997 "Structural Transformation of the Chinese Danwei: Macropolitical Implications of Micropolitical Change," *China Studies* 3: 115-122.
- Dunleavy, Patrick and B. O'Leary  
1987 *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*, London: Macmillan.
- Foster, Kenneth  
2001 "Associations in the Embrace of an Authoritarian State: State Domination of Society?" *Studies in Comparative International Development* 34(4): 84-109.  
2002 "Embedded Within State Agencies: Business Associations in Yantai," *The China Journal* 47: 41-65.  
2003 "An Organizational Perspective on Institutional Change Process: Business Associations and Institutional Reform in China," paper presented at *The American Political Science Association Annual Meeting*, Philadelphia, Pennsylvania, August 28-31.
- Friedland, Roger and Robert Alford  
1991 "Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions," in Walter W. Powell, and Paul J. DiMaggio eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press: 232-263.
- Fukuyama, Francis  
1995 *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- He, Baogang  
1997 *The Democratic Implications of Civil Society in China*, London: Macmillan Press.
- Howard, Marc Morjé  
2003 *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hughes, Owen  
1998 *Public Management and Administration: An Induction*, New York: St. Martin's Press.
- Lieberthal, Kenneth and Michel Oksengerg  
1988 *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, N.J.: Princeton

- University Press.
- Lu, Xiaobo and Elizabeth J. Perry  
1997 *Danwei: The Changing Chinese Workplace in Historical and Comparative Perspective*, New York: M. E. Sharp.
- Nee, Victor  
1996 "The Emergence of a Market Society: Changing Mechanisms of Stratification in China," *American Journal of Sociology* 101(4): 908-949.
- Niskanen, William  
1971 *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton Inc.
- Oi, Jean  
1998 "The Evolution Local State Corporatism," in Andrew Walder (ed.), *Zouping in Transition: The Process of Reform in Rural North China*, Cambridge: Harvard University Press: 62-85.  
1999 *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*, California: University of California Press.
- Osborne, David and P. Plastrik  
1997 *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Mass: Addison-Wesley.
- Putnam, Robert  
1993 *Making Democracy Work*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Saich, Tony  
2000 "Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China," *The China Quarterly* 161: 138-139.  
2004 *Governance and Politics of China*, New York: Palgrave Macmillan.
- Salamon, Lester  
1994 "The Rise of the Nonprofit Sector," *Foreign Affairs* 73(4): 109-122.
- Schmitter, Phillippe  
1974 "Still the Century of Corporatism?" *Review of Politics* 36: 35-131.
- Scott, Richard  
2001 *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Skocpol, Theda  
1985 "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current," in Peter Evans and Theda Skocpol eds., *Bringing the State Back In*, N.Y.: Cambridge University Press: 3-37.
- Unger, Jonathan  
1996 "'Bridges': Private Business, the Chinese Government and the Rise of New Associations," *The China Quarterly* 147: 195-819.
- Unger, Jonathan and Anita Chan  
1995 "China, Corporatism and East Asian Model," *Australian Journal of Chinese Affairs* 33: 29-53.

Walder, Andrew

1994 *The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*, Berkeley: University of California Press.

1998 *Zouping in Transition: The Process of Reform in Rural North China*, Cambridge: Harvard University Press.

White, Gordon

1993 "Prospects Civil Society in China: A Case Study of Xiaoshan City," *Australian Journal of Chinese Affairs* 29.

Wiarda, Howard

1997 *Corporatism and Comparative Politics: The Other Great "ism,"* New York: M. E. Sharpe.



# Bringing Society Back In? A Theoretical Review on the Rise of Intermediary Organizations in China

Hsin-hsien Wang

Assistant Professor

Department of Public Administration and Policy,  
National Taipei University

## ABSTRACT

Over the past two decades, the Chinese economy has moved dramatically away from the model of socialist planning and into a new world of market forces. During this time, the CCP has made a wide-ranging effort to reform the institutions of economic governance. A key task that reformers have pursued is that of reshaping a state apparatus built to serve a Stalinist-style command economy into one with the structures and modes of operation suited to managing and promoting a modern market economy. In the course of successive waves of what it has called “organizational reforms”, the CCP has eliminated large chunks of the government bureaucracy. In addition, reformers have facilitated the creation of new quasi-official organizations to play important roles in economic governance, including business and trade associations, professional associations, and independent regulators. The desired result of all these changes is emergence of a new set of institutional arrangements that structure economic governance and the interaction among the state, the economy and society.

These empirical observations raise important questions: how can we best understand the rise of intermediary organizations in transforming China? Does it mean the role of a free society is back in China? What kinds of research models can be used to analyze it? Although there are a number of insightful studies and approaches, such as civil society and the third sector, corporatism, bureaucratic pluralism, this article develops a

new framework to analyze the changes of “state-society” relations in China that I call “self-interested bureaucracy competition” model. It offers us a viewpoint to explore the relationship between the development of intermediary organizations and the interest of bureaucracy in contemporary China.

**Key Words:** intermediary organizations, trade promotion association, business association, civil society, corporatism, market transition, self-interested bureaucracy competition model