

國家、市場與公民社會互動關係之研究： 廣東省工商領域行業協會的個案研析*

段昱良

國立中山大學大陸研究所博士班研究生

摘 要

本文採用比較政治學之微觀層次的「國家與社會關係」研究途徑，與「組合主義」的概念進行對話；針對個案進行觀念研究、制度研究與利益研究，剖析行為者之間的互動軌跡，驗證「組合主義」概念的適用性，進而試探國家、市場與公民社會的互動關係。

著眼於工商領域的行業協會，是因其相較於其他類型的行業協會，更能清楚地聯結國家的社會主義市場經濟制度、政府的機構改革、政府的行政管理體制改革、公民社會的生成等學術性議題。轉型成功的工商領域行業協會，對政府產業政策的影響力與日俱增；尤其，由於廣東省的經濟開放較早，使其工商領域行業協會的發展較為健全，依據本研究，發現廣東省發展工商領域行業協會的制度環境已領先中央的制度性安排。本文整合實務與學術的論述，使得與「組合主義」的對話蘊含了深刻的意義。

關鍵詞：公民社會、非政府組織、行政管理體制改革、行業協會、社會主義市場經濟制度、食品工業、國家與社會關係、組合主義、政府機構改革

* 本研究承蒙國立中山大學大陸研究所林教授德昌先生指導，並感謝「中華發展基金會獎助研究生赴大陸地區研究」之經費補助。

一、前言

本研究為具體探討行為者之間的互動，以廣東省政府的「A 委員會」代表「政府」，以廣東省內的「食品企業」代表「營利性企業」，以廣東省一級的「A 行業協會」代表「工商領域行業協會」。

「政府」掌握公共資源，它是公共權力的主體。政府可以彌補市場失靈(market failure)，提供諸如國防與社會保障等公共財(public goods)；然而，政府提供的公共財有限，難以顧全各層面的社會照護，且僅依據正式法律的規範效果有限。「營利性企業」是以自身利潤最大化為目標，具備法人資格；營利性企業透過市場機能(market mechanism)進行決策，而各別營利性企業的自利行為，可能會對整體的社會福利產生破壞。「工商領域行業協會」是致力於增進經濟社會福利，但不以自身營利為目的之非政府組織(NGO)；行業協會是自律組織，運用分散的社會資源，為其企業會員與社會公益謀求發展，並可在三個行為組織之間發揮協調的積極作用。

中共中央於 2005 年 10 月 18 日發佈《關於制定國民經濟和社會發展第十一個五年規劃的建議》；依據《建議》，第十屆全國人民代表大會第四次會議於 2006 年 3 月 14 日通過《國民經濟和社會發展第十一個五年（2006—2010 年）規劃綱要》。接著，於 2006 年 4 月發佈《全國食品工業「十一五」發展規劃建議》；依據《建議》，指出「十一五」時期(2006 年—2010 年)食品工業發展年均增加率為 12%，預計 2010 年食品工業企業佔國有及規模以上的非國有工業企業之生產總值份額為 9.6%左右。其次，中國大陸食品工業的國內生產毛額(GDP)佔全中國大陸 GDP 的份額是逐年增加的，即自 1999 年的 3.15%上升至 2004 年的 4.26%。就廣東省而言，其國有食品工業企業與規模較大的非國有食品工業企業於 2004 年為廣東省創造 1,538 億元人民幣的工業產值，佔全省工業總產值的 6.3%，佔全中國大陸食品工業總產值的 9.7%。上述數據顯示食品工業對於中國大陸而言，具有重大的經濟效益，對於廣東省而言亦不例外。

國際學者對中國大陸工商領域行業協會的論述仍不多；在個案研究方面，仍以中國大陸的著作為主。事實上，在經濟、教育、環保或文化等不同類型的行業協會，其發展可能各有其特徵，若忽略其差異，則很難提出具有針對性的見解；尤其工商領域的行業協會，其與中國大陸的經濟與社會發展密切相關，但其常被學者忽略或將其與其他類型的民間團體混為一談。有鑑於此，本研究採行個案研究的方式，剖析政府、企業與工商領域行業協會的互動軌跡，進而試探國家、市場與公民社會的互動關係，此舉乃具有實務和理論的雙重意義。

二、研究架構的提出

(一)國家與社會關係之研究途徑

彼得斯(B. Guy Peters)指出，比較政治的理論共可區分為三個層次，分別為(1)宏觀層次的理論(Macro-Level Theories)、(2)中間層次的理論(Meso-Level Theories)、(3)微觀層次的途徑(Micro-Level Approaches)。彼得斯(B. Guy Peters, 1998)將「國家與社會」的研究途徑歸類於微觀層次，並強調用四個「I」來論述這個研究途徑，此四個「I」是指制度(institutions)、觀念(ideas)、利益(interests)和個體(individuals)。¹

林德昌指出，中國大陸自 1949 年以來，受到列寧式政黨特質的影響，中國共產黨已發展成「國家」、「社會」和「經濟」的指導中心。其功能乃是要滲透和控制各種社會團體和組織，並動員各個不同的社會階層和群眾。所以，中國大陸的「國家與社會關係」是以「群眾」的概念為主，忽略「個人」(individuals)的自由權利。²有鑑於此，本研究將彼得斯的四個變項修正成為三個變項，即採用制度、觀念與利益等三個變項。

本研究之目的是驗證二個命題是否為真，命題為(1)「組合主義」適用於詮釋中國大陸行業協會的發展；(2)若行業協會的「自主性」愈高，則行業協會對政府「產業政策」的影響愈大。

菲力浦·斯密特(Pilippe C. Schmitter)認為，『組合主義是一種特定的觀念、模式和制度安排，它將公民社會中的組織化利益融合到國家的決策結構中。此利益代表系統是由一些組織化的「功能單位」構成，它們被組合進有數量限定的、非競爭性的、有層級秩序的安排之中。』³然而，「組合主義」能否完全解釋中國大陸的「國家與社會關係」的實際與全貌？除了社會對國家的依附外，在國家與社會之間可能還存在著相互影響的互動過程。茲將二種涉及互動的概念介紹如下：

1. 雜燴式組織 (Organizations in a melange) 的概念。霍華·威爾達 (Howard J. Wiarda) 認為，在探討如何維繫整體「社會」的秩序與變遷時，有必要採取一項足以將社會控制的鬥爭赤裸裸呈現的研究途徑。將社會描述成各個社會組成的一種雜燴式組織，而不是

¹ B. Guy Peters, *Comparative Politics: Theory and Methods* (Hampshire: Macmillan Press, 1998.)

² 林德昌，《廣東省與四川省的國有企業改革：國家與社會關係的新詮釋》(台北：成文出版社，2001年)，頁57-59。

³ Pilippe C. Schmitter, "Still the Centry of Corporatism?" in Pilippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch, eds., *Trends Toward Corporatist Intermediation* (Beverly Hills Sage. 1979), pp.9-13.

一種分立結構。「國家」可視為是此雜燴式組織當中的一環，單獨地或合夥地為每個人提供生計維持的策略方案。⁴

2. 國家鑲嵌在社會中(State-in-Society) 的概念。喬·米格代爾(Joel S. Migdal, 2001) 指出「國家中心」論和「社會中心」論的局限，另外提出分析途徑。它認為國家和社會都不是固定的實體，在相互作用的過程中，它們的結構、目標、支持者、規則和社會控制都會發生變化。⁵米格代爾(Migdal, 1994)表示，無論是強調社會與國家的分離，還是社會對國家的依附，均屬靜態的結構分析。指出「國家與社會關係」是「國家鑲嵌在社會中」(state-in-society)。⁶

(二)對於組合主義的反動(anti-theorists)

中國大陸學者郁建興表示，「國家與社會關係」研究途徑在民間組織研究方面，呈現兩種傾向，首先是「公民社會」論者將各種民間組織的興起看作「公民社會」(civil society)的萌芽；其次是「組合主義」論者運用「組合主義」模式來分析民間組織與國家、企業進行多邊合作、相互依賴的過程。⁷而「組合主義」理論是作為「多元主義」(pluralism)的對立面出現的。

另外，瑪麗·布林頓、維特·倪伊(Mary C. Brinton and Victor Nee 指出，西方社會科學界「國家中心」與「社會中心」的爭執對峙情形，也可從中國大陸社團研究領域中觀察到。⁸

三、行業協會與政府機構改革

1989年修訂《社會團體登記管理條例》，在全中國大陸展開對社會團體的清理整頓，甚至將原已廢除的「行政性公司」重新恢復。1989年至1991年的治理整頓期間，工商領域行業協會發展相對停滯。所以，本研究是始自1992年。

中國大陸的工商領域行業協會多是分割自政府部門，一方面，政府對工商領域行業協會的管理，是延伸自以「單位」(可以是行政單位、事業單位⁹和有批准權力的機構)

⁴ Howard J. Wiarda, *New Directions in Comparative Politics* (Boulder : Westview Press, 1991.)

⁵ Joel S. Migdal, *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute one Another* (Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2001), p.57.

⁶ Joel S. Migdal & Atul Kohli and Vivienne Shue, eds, *State Power and Social Force: Domination and Transformation in the Third World* (Cambridge University Press, 1994.)

⁷ 郁建興、吳宇，「中國民間組織的興起與國家 - 社會關係理論的轉型」，中國科技論文在線，www.paper.edu.cn；原刊載於《人文雜誌》，2003年第4期。

⁸ Mary C. Brinton and Victor Nee, *The New Institutionalism in Sociology* (New York: Russell Sage Foundation, 1998.)

為基礎的行政體系；另一方面，大部分的工商領域行業協會發展，其長期以來一直依賴於對「單位」資源的利用。¹⁰

行業協會的成立宗旨應符合黨的意識形態(Ideology)；依中國大陸《社會團體登記管理條例》(1998年)第3條規定，「成立社會團體應當經其業務主管單位審查同意，並依照本條例的規定進行登記。」所以，社會團體成立前須先找到主管單位(掛靠單位)，通過該單位黨委系統對其政治規範(如不能違反四項基本原則)¹¹的檢驗，然後才能向民政部門申請登記註冊成為法人。因此，表達「政治上正確」是必要的條件。本研究所討論的是指已通過「政治正確」的審查，且源自於政府依法籌組的「工商領域行業協會」。

自1992年以來，中國大陸歷經三次政府機構改革，依此可將行業協會與政府職能轉變區分為三個時期，茲分述如下：

1. 1992—1997年間

此屬中共中央意識形態轉變與「專業經濟部門」管理時期。1992年鄧小平南巡之後確立朝向社會主義市場經濟改革。隨後，中國共產黨第十四屆二中全會通過《黨政機構改革方案》(中發〔1993〕7號)，據此，第八屆全國人大會第一次會議於1993年3月22日審議通過《關於國務院機構改革方案的決定》，此《決定》規定『在現有「國務院經濟貿易辦公室」的基礎上，組建「國家經濟貿易委員會」。』『將專業經濟部門的改革分為三類。』¹²歷次政府機構改革以來，此乃首度要求應明確劃轉和調整職能。中國共產黨第十四屆中央委員會第三次全體會議於1993年11月14日通過《關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》，指出「政府經濟管理部門要轉變職能，專業經濟部門要逐漸減少。」「發揮行業協會、商會等市場仲介組織的服務、溝通、公證、監督作用。」

1995年中共十四屆五中全會通過《關於制定國民經濟與社會發展九五計畫和2010年遠景目標的建議》，指出「不應由政府行使的職能逐步轉給企業市場和社會仲介組織。」

⁹ 依據《事業單位登記管理暫行條例》(1998)，「事業單位」是指國家為了社會公益目的，由國家機關舉辦或者其他組織利用國有資產舉辦的，從事教育、文化、衛生等活動的組織。可見，它屬於GONGO。

¹⁰ 高丙中，社會團體的合法性問題，《中國社會科學》，2000年，第2期，頁100-109

¹¹ 《堅持四項基本原則》(一九七九年三月三十日)《鄧小平文選》第二卷。

四項基本原則為(1)必須堅持社會主義道路；(2)必須堅持無產階級專政；(3)必須堅持共產黨的領導；(4)必須堅持馬列主義、毛澤東思想。

¹² 改革「專業經濟部門」成為(1)經濟實體，不承擔政府行政管理職能；(2)行業總會(或行業協會)，作為國務院的直屬事業單位，保留行業管理職能；(3)保留或新設的行政部門(或仲介服務部門)。

1997 年中共「十五大」的政治報告，指出「要把綜合經濟部門改組為宏觀調控部門，調整和減少專業經濟部門，加強執法監管部門，培育和發展社會仲介組織。」為貫徹改革精神，1997 年，國家經貿委印發《關於選擇若干城市進行行業協會試點的方案》的通知，參與試點的行業協會在上海有 150 多家，溫州 76 家，廣州 8 家，廈門 5 家。¹³

中國大陸的傳統計劃經濟體制對行業之管理呈現條塊分割，即各級政府的各部門內都設立專業經濟管理部門，直接管理自身系統內的國有和集體工業企業。隨著市場自由化的發展，許多專業經濟部門所隸屬的企業占該產業的份額相當低，導致政府的產業政策難以向非國有企業擴散，使得傳統的主管部門不但無法對整體產業進行管理，而且還可能成為系統內企業的代言人。因此，在競爭性產業領域，「部門管理」體制面臨挑戰。¹⁴

2. 1998—2002 年間

此乃中央政府的經濟管理體制轉型與「經濟貿易委員會」管理時期。延續中國共產黨的「十五大」的政治報告，中國共產黨第十五屆二中全會要求「逐步建立適應社會主義市場經濟體制的有中國特色的政府行政管理體制」。1998 年 3 月 10 日，第九屆全國人大會議通過《關於國務院機構改革方案的決定》。此《決定》規定『保留「國家經濟貿易委員會」。』並將「專業經濟管理部門」降級為「國家經貿委」下屬的「局」，以達成「削弱政府的專業經濟管理部門權利」及「政企分開」。隨後，「國家經貿委」於 2001 年 2 月 19 日裁撤「國家國內貿易局」等九個專業經濟管理局，並將其行政職能納入「國家經貿委」，同時成立相應的 10 個工業行業協會，原 9 個國家局所屬事業單位均分別劃歸各行業協會，並賦予這些行業協會部分行政職能。¹⁵此後，由「國家經貿委」直接聯繫 10 個工業行業協會，同時授權這 10 個全國性協會分別管理其他 200 多個協會。可見，政府在削弱「專業經濟管理部門」權利方面取得實質進展，同時增加政府人員分流¹⁶的壓力，因此政府安置離退的政府官員在實施三跨¹⁷的行業協會內。換言之，2000 年，中央與地方政府均撤銷專業經濟部門。

¹³ 陳昌柏，《非營利機構管理》（北京：團結出版社，2000 年版）

¹⁴ 余暉，《市場經濟環境下的行業管理》（北京：中國社科院課題報告，2000 年）

¹⁵ 康曉光，《權力的轉移—轉型期中國權力的格局的變遷》（杭州：浙江人民出版社，1999 年版）。

¹⁶ 「分流」主要是指一個機關或部門之多餘成員自本單位派出。其成員流向包括提前退休、分派其他單位、參加培訓或就學等。舒以編著，《中國新內閣》（北京：台海出版社，1998 年），頁 190。

¹⁷ 三跨是指：跨部門、跨地區、跨所有制，即跨越分立的產權主體以便於招募會員，並便於管理。

1999年10月國家經貿委頒佈《關於加快培育和發展工商領域協會的若干意見》，《意見》規定工商領域協會的職能分為三類，¹⁸並賦予17項職能。《意見》將工商領域行業協會定義為「是以有關企業事業單位和行業協會為主要會員，依照國家有關法律法規自願組成的自律性、非營利性的經濟類社會團體法人；是企業與政府之間的橋樑，透過協助政府實施行業管理和維護企業合法的權益，推動行業和企業的健康發展。」

截至2002年底，在民政部登記註冊的全國性社會團體中，工業行業協會206個(屬經貿委系統有147個)，商業流通協會67個(由經貿委委託「商業聯合會」與「物資流通協會」代管)，其他類協會74個(屬經貿委系統有42個)。¹⁹

依據2002年國家經貿委編《我國工商領域行業協會改革與發展政策研究》²⁰指出「工商領域全國性行業協會共有362個，共有專職人員3,427位。經過近20年的發展有成效的約占1/5；成效不夠顯著的占3/5，名存實亡的近1/5。」

3. 2003年至今

此乃「工商領域行業協會(NGO)」進行「市場化」管理時期。1998年所啟動的行業協會改制，其「行政性」乃是重要特徵，因其運作尚未符合「自願、自治」。惟此特徵直到2003年已有所轉變。

中國共產黨為達成十六次全國代表大會「深化行政管理體制改革」的任務，於2003年第十六屆二中全會通過《關於深化行政管理體制和機構改革的意見》；據此《意見》，2003年3月10日，第十屆全國人民代表大會第一次會議審議通過《國務院機構改革方案》，此《方案》規定『不再保留「國家經濟貿易委員會」。』2003年10月14日共產黨第十六屆中央委員會第三次全體會議通過中共中央《關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》，指出「按市場化原則規範和發展各類行業協會商會等自律性組織」，此乃在制度上首次提出行業協會應依「市場化」原則規範，引導行業協會明確朝向「市場化」轉型。

¹⁸ 根據《關於加快培育和發展工商領域協會的若干意見》(試行)，行業協會的基本職能可以大致分為三類，第一類是「企業服務的職能」；第二類是「自律、協調、監督和維護企業合法權益的職能」；第三類是「協助政府部門加強行業管理的職能」。

¹⁹ Fong Ku & Nick Young, *2000 Directory of International NGOs Supporting Work in China* (Hong Kong: China Development Research Services, October 1999).

²⁰ 國家經貿委產業政策司行業協會辦公室編，*我國工商領域行業協會改革與發展政策研究*，《行業協會工作手冊》，(北京：國家經貿委產業政策司行業協會辦公室，2002年)，頁420。

關於行業協會的市場化方面，國務院於 2005 年 2 月 19 日印發《關於鼓勵支持和引導個體私營等非公經濟發展的若干意見》（國發[2005]3 號），《意見》第 14 項規定「按照市場化原則，規範和發展各類行業協會、商會等自律性組織。」換言之，中央對行業協會的「市場化」要求是從 2003 年才開始制度化。

中央政府於 1998 年擴大「國家經貿委」的職權，吸納了各「專業經濟部門」的職權；中央政府於 2003 年撤除「國家經濟貿易委員會」，而廣東省人大於 2006 年 3 月 1 日實施《廣東省行業協會條例》。此《條例》除要求行業協會進行「市場化」，並要求按照「民間化」原則，將附屬於行政主管部門的「行業協會」獨立出來。至此，「中國特色的 NGO」的發展脈絡已勾勒成形。

四、「A 行業協會」：個案研究

依「國家與社會關係」之研究途徑，導入彼得斯主張的三個分析變項。其中，社會主義市場經濟屬於「觀念」的創新；政府經濟管理體制的分權化政策與行業協會的內部治理(Governance)均屬行政「制度」的變項；又行為者之間的互動過程可以呈現出「利益」的關係。

「A 行業協會」的發展是隨著廣東省食品工業產業規模日益擴大。首先，在市場規模方面，廣東省之國有食品工業企業及規模較大的非國有食品工業企業來說，其 2004 年為廣東省創造 1,538 億元人民幣的工業產值，佔全省工業總產值的 6.3%，佔全中國大陸食品工業總產值的 9.7%。²¹其次，在產業發展目標方面，依據《廣東省工業九大產業發展規劃(2005 - 2010 年)》（粵府〔2005〕15 號）及「A 行業協會」的研析，指出「2010 年廣東省全省食品工業總產值將達到 2,600 億元人民幣；而且 2005 年至 2010 年之間，廣東省全省食品工業總產值的年均增長率為 12%以上；在全國的食品市場占有率達到 10%左右。」

（一）省級政府機構改革

第一，1994 年 1999 年間 此時期的省政府機構改革啟動於 1994 年，順利銜接 1993 年 3 月 22 日審議通過的《國務院機構改革方案》。中共廣東省委、廣東省人民政府於 1994 年通過《廣東省省級黨政機構改革方案》（粵發〔1994〕11 號），規定保留「經濟委員會」與「貿易委員會」。依據《方案》，廣東省人民政府於 1995 年 1 月 9 日印發《廣

²¹ 摘錄自廣東省政府於 2005 年 2 月發佈的《廣東省工業九大產業發展規劃(2005 - 2010 年)》（粵府〔2005〕15 號），並且參考「A 行業協會」編輯的《營養與食品衛生》雜誌。

東省經濟委員會職能配置、內設機構和人員編制方案的通知》(粵府辦〔1995〕10號),並於1995年1月20日印發《廣東省貿易委員會職能配置、內設機構和人員編制方案的通知》。

第二,2000年—2002年間。此時期的省政府機構改革啟動於2000年,明顯推遲1998年3月10日審議通過的《國務院機構改革方案》。依據《廣東省人民政府機構改革方案》(粵發[2000]2號),廣東省人民政府於2000年5月30日印發《廣東省經濟貿易委員會職能配置、內設機構和人員編制規定》,規定「組建經濟貿易委員會」。另外,中共中央辦公廳、國務院辦公廳於1998年通過《關於黨政機關領導幹部不兼任社會團體領導職務有關問題的通知》(中辦發〔1998〕17號)已影響「省經濟貿易委員會」的職能轉變;因為此《通知》賦予行業協會更多的自主性,有利於實行「政社分開」。值得注意的是,廣東省民政廳於2002年9月6日發佈《關於規範行業協會工作的意見》(粵府辦〔2002〕73號),此《意見》規定『積極推進「政社分開」,促進行業協會「民間化」。』

第三,2003年—2005年間。此時期的省政府機構改革啟動於2003年,緊密銜接2003年通過的《國務院機構改革方案》。中共廣東省委、廣東省人民政府於2003年11月10日通過《廣東省人民政府機構改革方案》(粵發〔2003〕17號),規定「保留省經濟貿易委員會。」人民政府依據《方案》,於2004年1月17日印發《廣東省經濟貿易委員會職能配置內設機構和人員編制規定》。值得注意的是,中央規定不再保留「國家經濟貿易委員會」,廣東省政府仍保留「省經濟貿易委員會」,此顯示省級政府在機構改革的時程方面積極配合外,其自主性已日益提高。

第四,2006年至今。與《關於鼓勵支援和引導個體私營等非公有制經濟發展的若干意見》(國發[2005]3號)的配套文件是《中共廣東省委、廣東省人民政府關於發揮行業協會商會作用的決定》(粵發[2006]02號)(2006年2月15日通過),此《決定》第7項規定『推進行業協會、商會「民間化」。行業協會、商會必須依法辦會、民間辦會,在「自願發起、自選會長、自籌經費、自聘人員、自主會務」的「五自」原則基礎上,實行無行政級別、無行政事業編制、無行政業務主管部門。現職國家機關工作人員一律不得在行業協會、商會兼職。』另外,與此《決定》相關的法規是2005年12月2日廣東省第十屆人民代表大會常務委員會第二十一一次會議通過《廣東省行業協會條例》(2006年3月1日施行),此《條例》第29條規定「有關國家機關制訂涉及行業利益的地方性法規、政府規章、公共政策、行政措施、行業發展規劃,應當聽取相關行業協會的意見。」此《條例》乃是具體確立工商領域行業協會職能之第一部省級法規。

（二）省級工商領域行業協會的發展

廣東省政府的「A 委員會」之高階官員表示：「截至 2006 年 3 月 23 日，在廣東省民政廳登記有案的省級行業協會共有 200 多家，而以廣東省經貿委作為業務主管機關的省級行業協會有 101 家，佔了一半的比率；其中，工業領域的有 52 家，商貿領域的有 20 家，綜合性的 29 家，所以《廣東省行業協會條例》實施後，「省民政廳」已發文予廣東省經貿委，指出「省經貿委」已不再作為上述 72 家省級工商領域行業協會的業務主管機關。」

因近年經濟的變革，致《社會團體登記管理條例》(1998 年)內容顯得不合時宜；或者各部委關於行業協會的政策文件，不少規定相互衝突。故用於管理所有社會團體的《條例》，已不能滿足工商領域行業協會的發展。因此，制定《廣東省行業協會條例》，此《條例》第 31 條規定「政府及其有關部門應當依法保護行業協會的自主權，不得干預行業協會的機構、人事、資產、財務等事項。」此《條例》乃是確立工商領域行業協會「民間化」的第一部省級法規。

「A 協會」的高階主管表示：『我參與了「廣東省行業協會條例」在立法之前的起草與推動過程，我相信它會成功；它從動議提出，到形成文本，經過九次修改，才進入立法程序。因為經濟社會對發展協會有需求，經濟社會的需求會拉動協會的發展，協會將對經濟社會作出很大的貢獻。』截至目前，因《條例》的實施細則尚未公布，致尚未落實執行《條例》，其成效仍有待審慎觀察。

（三）觀念研究

1. 觀念的概念

奧斯汀·倫尼(Austin Ranney, 1993)表示，「意識形態」是由邏輯上相關的一組「觀念」(ideas)所組成；大部份的意識形態之特徵是在英文字尾帶有「ism」，例如：社會主義(socialism)及法西斯主義(fascism)。²²所以，本文稱「社會主義」及「組合主義」是「意識形態」。

倫尼(Austin Ranney, 1993)談到政府在經濟所有權和管理所扮演的角色時，指出此議題涉及三種意識形態，分別為放任主義(laissez faire)、社會主義及現代自由主義(modern liberalism)。其中，社會主義有各種不同的派別，而現代社會主義最主要的分歧是存在

²² Austin Ranney, *Governing: An Introduction to Political Science*. 6th ed, (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1993), pp.75.

於社會主義與共產主義(communism)之間，兩者間的主要歧異在於私有財產應該如何被廢除，以及該如何維繫國營企業運作等問題。²³

「組合主義」的起源可溯自 1922 年至 1943 年義大利墨索里尼的法西斯獨裁統制 (Mussolini's Fascist dictatorship)，該國試圖藉由將資本家和勞工整合至政府運作的過程，來建立「組合國家」(corporate state)，稱為國家組合主義(state corporatism)。此「組合主義」下，僅具有特權的團體能取得接近政府的管道。²⁴

2. 意識形態

1992 年鄧小平南巡講話及中共「十四大」確立朝向社會主義市場經濟體制改革，此意識形態的轉變意義深遠。本研究認識到中國大陸特殊的政治文化對於行業協會發展具有關鍵影響。例如，1998 年 2 月中共中央組織部和民政部公佈的《關於在社會團體中建立黨組織有關問題的通知》(組通定【1998】6 號)，此《通知》針對由政府確定其職能、編制，核撥經費，工作人員按國家公務員管理的社團組織，規定「社會團體建立黨組織，由其業務主管部門或掛靠單位的黨組織審批。」更具體的是《關於加強社會團體和民辦非企業單位管理工作的通知》(中辦發【1996】22 號)，此《通知》要求業務主管單位負責「審查申請登記，思想政治工作，黨的建設，財務活動，人事管理等」，並要求登記管理機關(即民政部門)負責「研究制定有關政策法規並組織實施，登記審批，指導、監督民間組織的活動，查處違法違紀行為。」

「A 行業協會」進行「市場化」與「民間化」的起步較早，但至今仍承襲中國共產黨的意識形態，例如，《A 行業協會章程》第三條規定「本會的宗旨是：堅持以馬列主義、毛澤東思想、鄧小平理論、三個代表。」「A 協會」的高階主管表示：「1997 年 3 月，經省經貿委直屬機關黨委批准，協會成立了黨支部，支部書記由協會法人代表擔任。「A 行業協會」內部持續設置「工會」、「共青團」及「婦女同志的工作委員會」。協會員工每星期均進行政治學習，這是強制性的。」

「A 行業協會」成立於 1981 年，改組於 1995 年，改組後至今不過 10 年，卻已具備相當高的自主性；對政府產業政策具有影響力，並取得相當高的社會認同。即使如此，「A 行業協會」內部仍持續設置黨組織，且每星期進行政治學習，此「意識形態」是存續於行業協會領導人心中的。

²³ *Ibid.*, pp.86-87.

²⁴ Andrew Heywood, *Politics*. 2nd edition (Basingstoke: Palgrave, 2002), pp.80-81.

(四)制度研究

1.制度的概念

比較政治學所探討的制度涵蓋立法、司法與行政領域，其包括(1)次級國家的體系(subnational politics)，例如中央集權(centralization)或地方分權(decentralization)；(2)經濟制度(economic systems)，例如資本主義(capitalism)或社會主義。中國大陸共產黨政權奉行列寧的「民主集中制」(Democratic Centralism)；依據中國大陸的實情，中國大陸的次級國家體系屬中央集權，且經濟管理體制朝向分權化；經濟制度朝向資本主義或稱為「具有中國特色的社會主義市場經濟」。

奧斯汀·倫尼(Austin Ranney)表示，「社會主義」是指由政府掌握和操作生產、分配及交易方式的經濟體制。而與社會主義相對立的「資本主義」是指由私人掌握和操作生產、分配及交易方式的經濟體制。²⁵

本研究將中國大陸行業協會的議題倡導職能視為政府職權分化的表徵，遂探討行業協會的「倡議」(Advocacy)如何影響政府產業政策。史蒂芬·麥柯耐爾(Stephen McConnel)將「倡議」定義為「倡議是去追求影響結果 - 包含在政治、經濟、社會系絡與制度下的公共政策及資源配置的結果 - 其將直接影響人類的生活。」這使一些潛在或被忽略的議題得以受到關注。²⁶

2. 政府行政管理職能的轉變：準一元管理體制

依據省經貿委的文件，其對行業協會的管理是由6個部門負責，分別為省經貿委產業政策處、省經貿委直屬機關黨委、省經貿委人事處、省經貿委國際合作處、省經貿委辦公室、駐省經貿委紀檢組及監察處。可見，「經貿委」對其所主管的行業協會負有業務、黨務、人事、財務和對外活動的管理權責。

廣東省政府的「A委員會」之高階官員表示：「依據《社會團體登記管理條例》對行業協會的管理職權包括(1)每年對行業協會進行年審的初審作業；(2)審查行業協會的換屆工作。所有候選人均需先提報省經貿委進行初審，經行業協會召開會員大會選出領導人後，再送交省經貿委加註審查意見；(3)針對新成立的行業協會提供較具體的指導；(4)針對行業協會活動進行審查。《廣東省行業協會條例》實施後，省經貿委已不再對工商領域行業協會具有上述管理職權。」

「準一元管理體制」是相對於傳統的「二元管理體制」而言，在「二元管理體制」中的行業協會必需面對二個主管機關，一個是登記主管機關「省民政廳」，另一個是業

²⁵ 同註 22，頁 85-86。

²⁶ Stephen McConnel, "Advocacy in Organizations: The Elements of Success," *Generations*, Vol. 28, No. 1, 2004, pp.25-30.

務主管機關「省經貿委」。依據《廣東省行業協會條例》，省經貿委轉型成為業務指導機關，已不再是行業協會的業務主管機關，而黨組的工作仍持續在行業協會內進行，此即所謂的「準一元管理體制」。

3. 協會的內部治理：人事、財務與資訊

「A 行業協會」是源自政府籌組設立的體制內行業協會，在改革轉型的過程中，人員與財務方面均逐漸與原有關政府部門脫鉤。茲將「A 行業協會」的內部治理說明如下：

1. 組織機構的設置方面，依據《A 行業協會章程》第十八條規定理事會的職權包括「決定設立辦事機構、分支機構、代表機構和實體機構。」目前「秘書處」設置的辦事機構有「辦公室」、「質量部」、「行業部」、「會員部」、「信息部」、「培訓部」、「流通工作部」。「A 協會」的高階主管表示：『協會為執行會務，在北京設立乙個辦公室，此辦公室是經由國家民政部批准而設立，稱為「A 行業協會助理辦公室」。』

2. 會長、副會長與(副)秘書長的選任方面，依據《章程》第十八條第二項規定理事會的職權為「選舉和罷免會長、副會長、秘書長」。「A 協會」的高階主管表示：「協會在《廣東省行業協會條例》實施之前，廣東省經貿委針對會長、副會長與秘書長的選任具有批准許可權。理事會就秘書處所提名單進行投票，開票結果再報廣東省經貿委批准，若省經貿委批准，才算完成選任程序。」值得注意的是，秘書長的職權涉及人事權與財務權，其提名權在協會的秘書處。

3. 員工認用方面，「A 協會」的高階主管表示：『「A 行業協會」的員工任用是由人事保衛處負責，有三個任用管道，分別為(1)前臣遺老；(2)大學分配及幹部調入；(3)從社會上公開招聘。』

4. 資金來源方面，《章程》第三十條規定協會的經費來源。「A 協會」的高階主管表示：「協會的財務管理具有自主性。協會從來不接受外來的捐款，協會獲取政府的資金，都是因協會執行規劃項目而取得的勞務收入，例如協會承接城鎮發展規劃案，政府會撥給協會勞務費；例如，省發展改革委員會、省經貿委、省科委及地方的市政府委託的計畫案，都會給協會勞務費。同時，協會除了會費外，至今尚未向企業拿一分錢。」然而，行業協會是非營利性的組織，它所能籌集到的經費和舉辦活動所取得的合法收入，必須用於協會的合法業務活動，在協會被解散和清算前，協會所剩餘的經費和收入不能在其成員間進行分配。

5.在資金支出方面，「A 協會」的高階主管表示：「協會提供予員工社會保險、醫療保險與公積金，例如住房公積金。協會也提供予員工各種獎金，符合中央與地方政府的福利保險要求。」

6.辦公設備方面，「A 協會」的高階主管表示：『協會目前所有的電腦設備，全都是協會所有的。目前，從電信設備來看，協會領先政府與企業。協會裡每一個人均有一部電腦、一部傳真機及兩部電話。』

7.資訊管理方面，《A 行業協會章程》第六條第三項規定協會的職能包括「佈置、收集、整理、分析全行業統計資料。」「A 協會」的高階主管表示：「協會網站上的資訊涉及食品行業的經濟運行情況之調查報告，會進行三級管理，酌收費用。此乃「A 行業協會」依據中國大陸政府頒布的《統計法》取得「統計權」，由協會的資訊部負責管理行業統計工作。」

8.資訊流通的平台方面，主要管道分別為(1)出版刊物：「營養與食品衛生」。(2)架設網站：「南方食品醫藥網」。(3)產業通報會：「A 協會」的高階主管表示『協會定期每季召開「行業通報會」，與會者包括省發改委、省經貿委、省食品藥品監管局、省技監局、省工商局、省衛生廳、省農業廳、省海洋與水產廳、省科技廳、省民間組織管理局等政府部門主要相關處室。協會藉此通報的管道提出對產業政策的建議，並反映企業的意見。』；(4)其他：包括舉行會議，進行專題報告；舉辦展覽，進行國際交流。

「B 工業協會」屬於國務院級的全國性行業協會，它於 1981 年由國務院籌組設立；「A 行業協會」屬省一級的行業協會，它的前身是於 1981 年由廣東省籌組設立的「A 工業協會」；所以，「A 行業協會」的起步是與中央政策同步。1997 年廣州是四個試點城市之一，但「A 行業協會」於 1995 年即已進行改組，將原本擁有的行政職能移交予當時成立的省輕紡廳。所以，「A 行業協會」在試點階段已領先了中央制度的安排。

「制度」的影響力是相對滯後，而「觀念」對「制度」的影響深遠，但卻不是即時性的；換言之，若「制度」並非行業協會發展的決定性條件，那其他面臨相同「意識形態」的行業協會，造成其發展差異化的因素，可能是「利益」。

(五)利益研究

本節列舉釋例說明行業協會與政府、企業、市場與社會之間有利益關係，並此關係區分為行政性職能、為企業提供服務、為市場提供服務、為社會提供服務。

1. 利益的概念

安德魯 海伍茲(Andrew Heywood, 2002)將具有影響力的利益團體(interest-group)之政治模型區分為「多元主義模型」(pluralist model)²⁷、「組合主義模型」(corporatist model)及「新右派模型」(the New Right model)²⁸等三類；其中，組合主義模型的發展面臨四個問題，分別為(1)「組合主義」限制團體接近政府之數目與範圍，且賦予其特權，以促成政府、企業和工會形成三邊協商(tripartitism)，但此制度化的管道也可能僅限於能統轄某領域團體的層峰組織(peak association)；(2)相對於「多元主義」模型，「組合主義」將利益團體形塑成由領導者所支配的層級架構，而不必向團體的成員負責；(3)「組合主義」創造了民主的代議制度難以介入的區域，規避了公共的監督；(4)政府可能被受諮詢的團體(consulted groups)所左右，而無法拒絕它們的要求。²⁹因此，本研究若未特別說明，則所謂的「利益」即指「組合主義」模型的政治(權力)運作過程。

2. 行政性職能

「體制內行業協會」與「政府」之間存在著某種「委託—代理關係」，然「工商領域行業協會」作為行業代表，應兼顧行業利益。「A 協會」的高階主管表示：「政府制定或修改有關的政策和法律，首先會徵詢協會的意見。行業協會考量到企業會員的營運，顧及政策法令的需要遵守，會向會員協會宣傳政府的政策。政府與協會就政府的經濟政策、法令和計畫方面通力合作，才能在基層組織中得以貫徹。」茲將協會的行政性職能分述如下：

(1)政策宣傳與研究成果報導方面，主要是透過《營養與食品衛生》雜誌、「南方食品醫藥網」及舉辦會議。

(2)倡導議題及建言獻策方面，平時主要由行業部負責，實施產業規劃，並敦促有關部門採取措施。「A 協會」的高階主管表示：「協會曾提出《廣東省政府 2005 – 2010 年廣東師資產業發展計畫》。協會從宏觀上發揮協調的作用，協會不進行具體的基層工作，協會與許多專家教授有密切的往來，如廣州中山大學的藥學院的教授，廣州中山大學營養系的教授均是協會的專家庫。」

(3)參政議政及參與決策方面，主要由會長、副會長及(副)祕書長負責。「A 協會」的高階主管表示：「協會除為產業進行緊急的維權活動外，亦參與政府的宏觀經濟規劃，

²⁷ 「多元主義」對團體政治抱持最正面的觀點，強調透過團體可使個人免於遭受到政府侵害。

²⁸ 「新右派」主張反統合主義，並對利益團體有反感。

²⁹ 同註 24，頁 275-276。

每季定期召開的「行業通報會」，針對政策、措施、決定等提出很細詳的觀點，政府會充分聽取協會的意見。」

(4)制訂行規方面，廣東省於2004年10月發佈《廣東省食品行業食品安全信用體系建設試點工作實施方案》，此《方案》要求「A行業協會」制定試點工作方案。「A行業協會」選擇調味品和乳製品兩個行業先行試點，並於廣東省2004年10月22日舉辦的「廣東省食品行業食品安全信用體系建設試點工作動員大會」，發佈《信用體系建設調味品行業試點實施細則》、《信用體系建設乳製品行業試點實施細則》，此二個《細則》均屬於行規性質。

(5)辦理產品的檢驗與評選方面，2004年「A行業協會」為落實「食品藥品放心工程」，依據「行業科技質量先進單位和先進個人核定程序」辦理評選，於2005年2月21日在廣州召開「表揚大會暨協會年會」，公佈「行業科技質量先進單位和先進個人」的評選結果。

3. 為企業提供服務：以廣式涼果之食品企業為例

協會的日常對外事務，主要是由常務副會長負責。令人注目的是，「A行業協會」在為「食品企業」維護權益方面所作出的努力。「A協會」的高階主管表示：『協會與企業間的聯絡事宜分別由質量部與行業部負責。在質量方面，大部分的企業均設有「品質管制辦公室」或者是「質量部」，並在此部門內設置「聯絡員」，協會的「質量部」會透過聯絡員的管道進行聯繫，經常就專業技術議題討論。另外，在產業發展方面，大部分的企業均設有「辦公室」或者是「企業部」，並在此部門內設置聯絡員，協會的「行業部」會透絡聯員的管道進行聯繫，經常就政策規劃等行政事務進行協調。』

「A行業協會」的常務副會長擁有臨時處置權，企業會員有緊急意見反映時，常務副會長不需召開(常務)理事會即可徑行對外執行業務。「A協會」的高階主管表示：「廣式涼果就是個典型的案例，當我獲悉潮安涼果於2005年6月15日晚上5點遭「北京市食品安全協調辦」全面「封殺」時，隔天6月16日早上8點鐘即展開危機處理。協會對外發言時，非常的謹慎，維持相當程度的威信，所以，政府會尊重協會的要求。」茲將此案例說明如下：

關於廣式涼果遭遇「北京市食品安全協調辦」全面「封殺」乙案。起源於新興、揭西等地的涼果因二氧化硫和糖精鈉等添加劑含量超過標準。³⁰「A 行業協會」於 2004 年 8 月向「國家衛生部」提交關於檢驗標準報告，因此，「國家衛生部」修改二氧化硫殘留的檢驗標準值，從 0.05g/kg 放寬到 0.35g/kg。

「A 協會」的高階主管於 2005 年 6 月 7 日召開的「第一季度行業通報會」中表示，由於 2004 年 8 月份揭西、普寧個別涼果生產企業的產品標準不合國家標準被媒體報導後，企業停產已造成 2005 第一季度占食品製造業 1/5 的其他類食品下滑 39%，並發生個別地區的山果賣不出去而鬧事的事件，估計廣東山區有近一億的農民依賴這個產業生存，將嚴重影響涼果產業的發展。

就在 2005 年 6 月 7 日召開「通報會」後的一星期，當「A 行業協會」的常務副會長於 2005 年 6 月 15 日獲悉發生北京「封殺」廣東省潮安涼果後，立即向「國家食品藥品監管局」提出緊急報告，請求協調解決，但遭到拒絕。「A 協會」的高階主管隨即親自到潮安與當地政府領導緊急研究對策，並於 2005 年 6 月 17 日召開新聞發佈會，提出解決「廣式涼果」履被查處的建議措施，並認為北京處理不妥。會後，常務副會長與潮州市孫副市長一起和北京方面談判，談判結果是重新將涼果送檢。送檢的產品全部合格，因此，2005 年 6 月 24 日涼果重新獲准進入北京市場。

4. 為市場提供服務

1. 為產業制訂食品安全標準方面，主要由質量部負責，是為協商制定地方行業的技術標準。「A 協會」的高階主管表示：「協會設置專家庫，協會會視政府委辦的項目性質，聘請一些顧問或專家以為諮詢，政府在乙個專案中通常會需要 5-7 位專家委員，基本上，這些專家委員會的名單都是由協會推薦，此時，政府會支付勞務費給這些專家委員。在制訂技術規範與產銷標準時，同樣需要倚重專家庫。」

2. 為企業培訓員工方面，2004 年 11 月「A 行業協會」受廣東省經貿委、省食藥局的委託，對全省 3 萬多家食品企業負責人進行法規培訓。「A 協會」的高階主管表示：「主要是由協會的培訓部負責，對企業員工進行政策法規的講習活動，包括國家質量技術監督檢測總局委託協會培訓食品品質監督檢測人員，並實施專業能力的驗證考核工作。」

3. 開拓市場方面，2004 年 11 月 18 日至 22 日在廣州市舉辦「第一屆中國中小企業博覽會」，吸引中外參展商 11.8 萬人次，總成交額 320 億元人民幣。其中，「食品展」的秘書處之所在地即是「A 行業協會」。次年，「第二屆中國中小企業博覽會暨中法中

³⁰ 記者余穎，廣式食品四面楚歌業內人士呼籲廣式標準，羊城晚報，2005 年 8 月 21 日

小企業博覽會」於 2005 年 9 月 12 日起在廣州市舉辦。吸引 19.8 萬人次，總成交額為 52.85 億美元。其中，「食品展」組織委員會的秘書長是由「A 行業協會」的常務副會長兼任。

4. 行業推廣方面，2004 年 12 月 15 日，「B 工業協會」、「A 行業協會」和「廣東省中山市人民政府」在廣州召開新聞發布會，會中「B 工業協會」頒發予中山市黃圃鎮「中國臘味食品名鎮」的稱號。運用舉辦評選產品的活動，以促進產業集群發展，帶動行業發展。黃圃鎮有 200 多家的臘味生產工廠，2003 年為黃圃鎮創造超過 10 億元人民幣的產值。

5. 為社會提供服務

1. 為社會扶貧幫困方面，「A 行業協會」與「C 行業協會」共同於 2005 年 6 月向企業會員發出《關於貫徹省府緊急動員令立即投入抗洪救災的緊急通知》。「A 協會」的高階主管表示：「協會動員過企業，對社會進行物資的資助；協會向企業募集救災資源最多的就是抗非典型肺炎³¹時期。另外，協會也會聯合企業進行水災救助，若發生水災，協會總是會與餅乾廠、礦泉水廠等企業進行聯繫，發動對社會的捐款。」

2. 為社會宣導企業誠信與食品安全方面，2004 年，兒童食品行業列為「食品安全信用體系建設試點」的三個行業之一。經過兩年的試點，2006 年正式啟動兒童食品安全信用體系，建立資訊平臺－「國家兒童食品行業食品安全信用網」，消費者購買兒童食品只要輸入企業名稱，就可以查出企業的生產、銷售資料。此《試點方案》的總體規劃單位即是「A 行業協會」。

筆者參閱訪談記錄，並依據《廣東省行業協會條例》及《A 行業協會章程》等規章，茲將「A 行業協會」的發展歸納為：『若以「國家組合主義」與「社團民間化」作為光譜的兩端，則目前「A 行業協會」已遠離「國家組合主義」，而趨近於「民間化」；其他體制內行業協會多未脫離「國家組合主義」，或距離「民間化」甚遠。』

五、政府、企業與行業協會的互動關係

由「社會主義」朝向「社會主義市場經濟」發展，對「國家」、「市場」與「社會」而言，都引發巨大的變遷。這可從「組合主義」的概念進行觀察。

（一）論「組合主義」內涵的改變

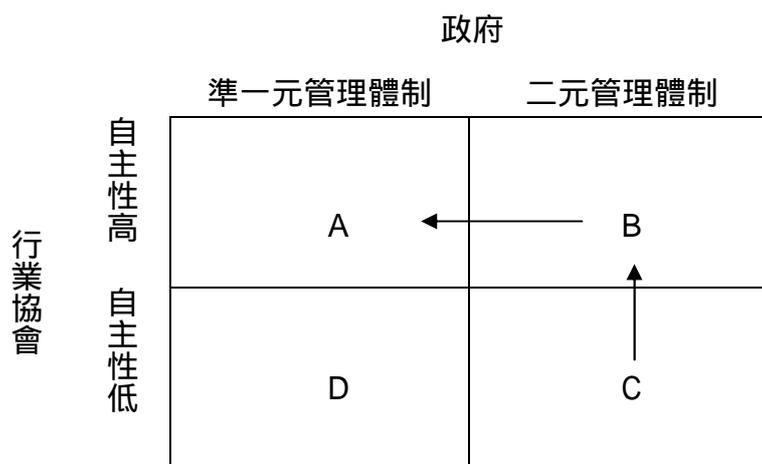
本研究發現組合主義的內涵是持續變動的，導致政府對行業協會與市場經濟的統治職權轉型為治理(Governance)。所謂「組合主義」內涵的改變，是指中國大陸 1978 年改

³¹ SARS(severe acute respiratory syndrome)是世界衛生組織(WHO)於 2003 年 3 月 15 日所公布的名稱，在這之前稱為「非典型肺炎」。

革開放之前，政府對經濟社會的控制是採行「單位」控制型態；1978年改革開放後，轉而採行「部門」控制型態；1981年政府為解決行業管理的條塊分割狀況，首次進行「三跨」的改革試點，並朝「行業協會」控制型態，但過程並不順利，直到1989年甚至退回「部門」控制型態；1997年政府再次進行「三跨」的改革試點，直到2003年確立「行業協會」依據「市場化」，甚至是依據「民間化」原則發展，使「行業協會」成為承擔職能的「主體」，此乃提供「行業協會」控制型態的制度性環境。

(二) 論行業協會與政府部門的互動軌跡

探討政府與行業協會的互動關係，是從行業協會的管理體制著手。目前，一般體制內行業協會縱然歷經了數次政府機構改革，政府將職能轉移予行業協會，行業協會擁有的自主性日益提高後，惟仍未見「二元管理體制」有所鬆動。截至目前，廣東省是第一個確立「準一元管理體制」的省級單位，但不屬於工商領域的行業協會，仍持續受到業務主管部門的控制。茲將行業協會發展與政府管理體制的轉型之可能途徑，列示如圖一：



圖一、行業協會發展與政府管理體制轉型之互動軌跡

資料來源：本研究

C：表示行業協會的自主性低；政府對行業協會採「二元管理體制」。

B：表示行業協會的自主性高；政府對行業協會採「二元管理體制」。

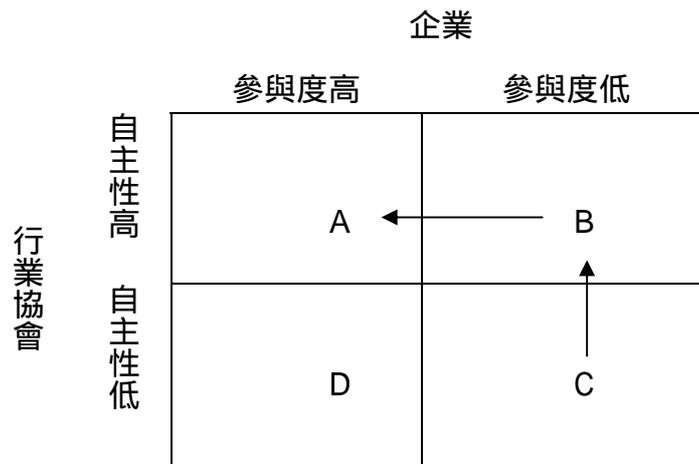
A：表示行業協會的自主性高；政府對行業協會採「準一元管理體制」。

圖一，所有體制內行業協會在形成初期處在「C」的型態；歷經政府機構改革，政府下放職權予行業協會，且行業協會有能力承接運作後，行業協會的自主性即提高，促使體制內行業協會朝向「B」的型態演變；最後，行業協會的自主性日益強化，對行政管理職能的需求日益強烈，政府管理體制改變為「準一元管理體制」，使體制內行業協

會朝向「A」的型態演變。目前，「A 行業協會」處在「A」的型態，而其他轉型成功的處在「B」的型態；其餘，轉型停滯的處在「C」的型態。

（三）論行業協會與企業部門的互動軌跡

探討行業協會與企業的互動關係方面，是從行業協會的「市場化」程度著眼，即考量企業對行業協會的參與度。目前，大部分的企業並未參與行業協會的活動，無論行業協會如何朝「市場化」發展，並且加強與企業的聯繫，但由於行業協會內部治理改革的成效不彰，故仍未見企業普遍性的參與行業協會所推展的活動。可以說，祇有「A 行業協會」這類體制內行業協會能在取得「市場化」成效後，順利完成內部治理的改革，進而承擔行業協調與企業服務的職能，若有能力為企業提供服務，則一方面保護企業與行業利益，另一方面提高企業對行業協會的認同，進而吸引企業參與會務。茲依將行業協會發展與企業參與度的轉變之可能途徑，列示如圖二。



圖二、行業協會發展與企業參與度轉變之互動途徑

資料來源：本研究

C：表示行業協會的自主性低；企業對行業協會的參與度低。

B：表示行業協會的自主性高；企業對行業協會的參與度低。

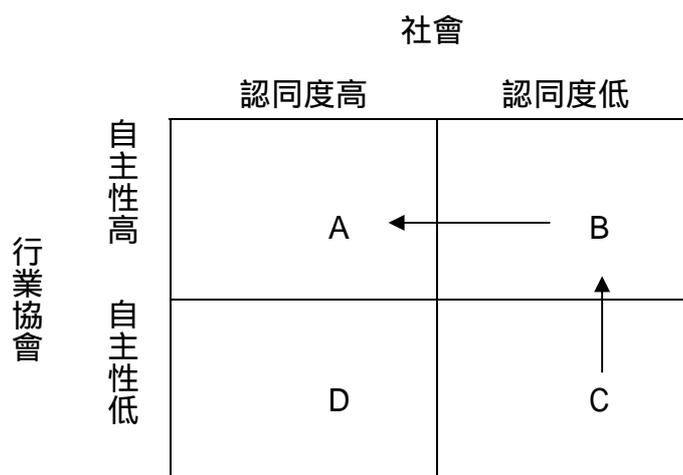
A：表示行業協會的自主性高；企業對行業協會的參與度高。

圖二，所有體制內行業協會在形成初期處在「C」的型態；歷經政府機構改革，政府下放職權予行業協會，且政府退出對行業協會內部治理的干預後，行業協會的自主性即提高，促使體制內行業協會朝向「B」的型態演變；最後，行業協會的自主性日益強化，對企業提供的服務與集體協調效益日趨彰顯後，企業與行業協會的往來愈多，企業提高對行業協會的參與度，使體制內行業協會朝向「A」的型態演變。目前，「A 行業

協會」處在「A」的型態，而其他「市場化」程度高，但內部治理尚未完成的處在「B」的型態；其餘，「市場化」程度低，且內部治理改革停滯的處在「C」的型態。

(四) 論行業協會對社會發展的影響

探討行業協會與社會的互動關係方面，是從行業協會的社會化著眼，即考量社會對行業協會的認同度。目前，大部分體制內行業協會的社會認同度低，無論行業協會如何進行「市場化」發展，但由於行業協會內部治理改革的成效不彰，且忽視承擔社會責任，故仍未見社會普遍性的認同體制內的行業協會。可以說，祇有「A 行業協會」這類體制內行業協會能在取得「市場化」成效後，順利完成內部治理的改革，進而擁有承擔社會責任的能力，若行業協會舉辦公益活動，改善民眾的生活文化，則一方面為社會的永續發展作出貢獻，另一方面取得社會的高度認同。茲將行業協會發展與社會認同的轉變之可能途徑，列示如圖三。



圖三、行業協會發展與社會認同的轉變之互動途徑

資料來源：本研究

C：表示行業協會的自主性低；社會對行業協會的認同度低。

B：表示行業協會的自主性高；社會對行業協會的認同度低。

A：表示行業協會的自主性高；社會對行業協會的認同度高。

圖三，所有體制內行業協會在形成初期處在「C」的型態；歷經政府機構改革，政府下放職權予行業協會，且政府退出對行業協會內部治理的干預後，行業協會的自主性即提高，體制內行業協會朝向「B」的型態演變；最後，行業協會的自主性日益強化，企業對行業協會提供的急難救助資源愈多後，社會提高對行業協會的認同度，使體制內

行業協會朝向「A」的型態演變。目前，「A 行業協會」處在「A」的型態，而其他「市場化」程度高，但內部治理尚未完成，且忽視承擔社會責任的處在「B」的型態；其餘，「市場化」程度低，且內部治理改革停滯，忽視承擔社會責任的處在「C」的型態。

六、結論

依據政府、企業與行業協會互動的軌跡來看，縱使廣東省各級「經濟貿易委員會」退出工商領域行業協會的業務管理職能，但中國共產黨對工商領域行業協會的意識形態控制仍未間斷，故預期中國大陸未來整體的發展將由「二元管理體制」朝向「準一元管理體制」；此意指中國共產黨的意識形態仍對行業協會的發展具有控制力。換言之，「中國特色 NGO」建構的社會領域並無法避免被共產黨或國家侵犯和滲透，導致中國大陸是否能發展形成「已開發國家」的「公民社會」，仍將持續引發爭議。

回顧本研究的個案研究與訪談資料，可以發現「A 行業協會」有能力透過行政與立法的管道，促進市場機能與社會公益的彰顯。換言之，工商領域行業協會的成功轉型，促使行業協會所引導的經濟社會議題足以影響政府產業政策的制訂與執行。此印證了「當行業協會的自主性愈高，則行業協會對政府產業政策的影響愈大。」的命題成立。

本研究認為國家、市場與公民社會的互動呈現動態轉變的權利關係，其具體形式為「單位」控制、「部門」控制、以及「行業協會」控制。國家對社會的控制力量從原來擁有的絕對控制力，轉變為擁有相對控制力，因此，「公民社會」的主體性逐步呈現出來。可能藉此擺脫政府統治的困境，而得以朝向政府治理，期能穩定社會發展，為中國共產黨政權的合法性取得基礎。顯然，發展工商領域行業協會，其實是為形塑新的「國家與社會關係」。

本研究認為「中國特色的公民社會」是始於「行業協會控制」的模式。然而，不同的省區有不同的發展進程，若所觀察的省區是處於「部門控制」的模式，則據此稱中國大陸具有「公民社會」，將會引發較大的爭議。接著，茲將中國大陸「國家與社會關係」轉變的動態過程，說明如下：

1. 「單位」控制的經濟管理體制模式(1978 年之前)。1978 年改革開放之前，城市居民是以其所歸屬的國營企業(government ownership)為全部的社會生活範圍；此乃意指企業完全是由國家經營，導致商品市場呈現封閉狀態。當時國家與社會之間沒有間隙，且國家對經濟社會擁有絕對控制力。此乃完全吻合「國家組合主義」的概念。

2. 「部門」控制的經濟管理體制模式(1978 年之後)。1978 年改革開放之後，城市逐發展民營經濟體；1993 年開始大量的國營企業改制為國有企業，朝向「市場化」發展。接著，1997 年三跨改革之後，政府各部門的專業經濟管理機構遭到裁撤，所有的經濟管理職權集中至各級政府的「經濟貿易委員會」，導致「經濟貿易委員會」成為大部分行業協會的業務主管機構。

一方面是民營經濟體的發展規模日益擴大，另一方面是國有企業朝向「市場化」發展，再者工商領域行業協會的職能日益增強，均導致國家與社會之間產生間隙，使國家對經濟社會的絕對控制力開始鬆動。自此開始偏離「國家組合主義」的概念，且行業管理制度上雖然鼓勵朝向「行業協會」的控制模式，但政府乃把持行業協會的職能，使職能轉移的成效有限，所以，行業協會尚未成為權力的主體，故國家與社會的關係仍未完全擺脫「國家組合主義」的概念。

3. 「行業協會」控制的經濟管理體制模式(2003 年之後)。中國大陸於 2001 年底加入 WTO，使得商品市場進一步開放，提供民營企業更大的發展空間。然而，中國大陸是自 2003 年底展開了行業協會「市場化」的制度性要求。進而，廣東省人大於 2006 年 3 月 1 日實施《廣東省行業協會條例》，明確賦予行業協會自主性，提供行業協會朝向「民間化」發展的環境，行業協會始成為「權力」的主體，此即所謂的「行業協會」控制模式。此後，國家社會之間間隙廣大，使得行業協會在經濟社會的發展過程中扮演重要的角色。此象徵著所謂的「中國特色的公民社會」逐漸成形，故「國家組合主義」的概念已無法完全解釋中國大陸的「國家與社會關係」的實際與全貌，傳統「國家與社會」二分法及「組合主義」的內涵宜作調整，建議改以採用「國家鑲嵌在社會中」的概念為宜，以辦明「工商領域行業協會」在經濟管理體制轉型過程被賦予的主體地位，此舉將更有益於解釋並預測中國大陸「國家與社會」關係的轉變。換言之，「國家鑲嵌在社會中」的概念是對「組合主義」在中國大陸的適用做了補充。

The Interactive Relationships among the State, Market and Civil Society: An Analysis on the Trade Association of Guangdong Province

Yu-Liang Tuan

(Ph.D. Graduate students, Institute of Mainland China Studies,
Sun Yat-Sen University)

Abstract

This article utilizes the concept of corporatism to illustrate the state and society relations and to observe the interactive relationships among state, the market, the civil society. The research focus on the trade association, because it shows more clearly than others for linking up academic subject about the socialist market economic system, the structural reform of government, the reform of government administrative system and the formation of civil society. The successful transformation of trade association has an impact on industrial policy making. Specifically, due to the fast economic development in Guangdong, it has resulted in the bloom of trade associations. This research found that the system and development of trade association in Guangdong has exceeded that of the central government. The discussion of this paper endeavors to integrate both theory and empirical study.

Keywords: Civil Society, Non-governmental Organization, Reform of Government

Administrative System, Trade Association, the Socialist Market Economic System,
Food Industry, State-society Relations, Corporatism, the Structural Reform of
Government