

國立政治大學東亞研究所博士論文

指導教授 劉雅靈博士

黨國的選擇：「組織創造」與「組織改造」  
中國地方黨政機構與社會組織的互動

研究生 馬浩然

中華民國九十八年七月

# 目 次

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| <b>第一章 緒論</b> .....                  | 1   |
| 第一節 前言.....                          | 1   |
| 第二節 研究主題與問題的提出.....                  | 3   |
| 第三節 理論回顧、研究途徑與文獻檢閱.....              | 9   |
| 第四節 文獻回顧與本文觀點.....                   | 17  |
| 第五節 研究架構與章節安排.....                   | 27  |
| <b>第二章 政府治理能力與黨政組織的延伸</b> .....      | 33  |
| 第一節 理性的根源：幹部責任制.....                 | 34  |
| 第二節 增強治理能力與延伸治理邊界.....               | 42  |
| 第三節 組織資源移轉與社會資本.....                 | 55  |
| <b>第三章 中國大陸市場性中介組織的發展與制度變遷</b> ..... | 62  |
| 第一節 中國社會組織的發展歷程.....                 | 62  |
| 第二節 監管制度與合法化危機.....                  | 70  |
| 第三節 地方經濟發展與產業自治.....                 | 81  |
| <b>第四章 組織創造：中國地方政府與行業協會</b> .....    | 88  |
| 第一節 行業協會的發展歷程.....                   | 89  |
| 第二節 「無錫市市場協會」的成立與「發改委」.....          | 98  |
| 第三節 「無錫市花果協會」的成立與朝陽集團.....           | 110 |
| <b>第五章 組織改造：中國地方政府與地方商會</b> .....    | 119 |
| 第一節 工商聯與地方商會的發展與結合.....              | 120 |
| 第二節 地方政府與工商聯的組織銜接.....               | 127 |
| 第三節 「溫州市鞋革行業協會」的發展.....              | 141 |
| <b>第六章 結論與思考</b> .....               | 157 |
| 第一節 國家能力理論對統合主義的修正與補充.....           | 158 |
| 第二節 國家統合下的中國社會組織.....                | 161 |
| 第三節 未來走向：黨國體制還是黨政分離？.....            | 166 |
| <b>附錄一 社會團體登記管理條例</b> .....          | 170 |
| <b>參考文獻</b> .....                    | 176 |

# 圖表目次

## 表目次

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 表 1-1：中國大陸社會團體數量統計.....     | 6  |
| 表 1-2：關於國家性質的理論比較.....      | 12 |
| 表 3-1：1990 年以來社會團體發展數據..... | 67 |
| 表 3-2：社團監管體系的統合主義特徵.....    | 76 |

## 圖目次

|  |     |
|--|-----|
| 圖 1-1：本研究因果關係示意.....                               | 8   |
| 圖 1-2：本文分析架構——幹部責任制下的地方黨政機構的治理選擇.....              | 28  |
| 圖 3-1：中國大陸社團管理體制變遷.....                            | 65  |
| 圖 3-2：商會與行業協會的成立過程比較.....                          | 70  |
| 圖 3-3：分類控制策略下的社會組織分類.....                          | 77  |
| 圖 4-1：無錫市府市場產業工作班子以資源移轉方式進入市場協會作業圖.....            | 106 |
| 圖 4-2：S 集團公司組織架構圖.....                             | 112 |
| 圖 5-1：無錫市委將「黨委與市府行業協會工作班子」以資源移轉方式移入<br>工商聯作業圖..... | 135 |

# 第一章 緒論：國家如何統合

計畫經濟發展路線的失敗，讓中國一方面在國際上和西方國家的競爭逐漸陷入劣勢，另一方面也造成中共政權統治合法性的降低。爲了避免經濟衰退所帶來的政治後果，中國自 1980 年代起進行了經濟改革，並由此帶動了制度變遷。在逐步採取私有化加市場化（privatization cum marketization）的經濟改革過程中，中國政府被認爲除了意識形態被推翻之外，也在國內造成嚴重的貧富不均和失業問題<sup>1</sup>，這些現象似乎預示著中國政府對社會的控制能力將每況愈下，以及社會力量將日漸勃興，換言之，中國似乎將逐漸朝向「自由的資本主義國家」移動。

然而如果中國政府在經濟改革過程中，因爲本身能力得到增強，而重新想要加強對社會的控制，則情勢會如何演變？現今的中國社會部門面對政府有意進行吸納時，是做何選擇？中國固然不可能回到計畫經濟時代「國家包社會」的狀態，但這是否就真的表示中國的國家與社會關係必然會向西方式的國家與社會關係的方向演變？如果答案並不是肯定的，那麼現今的中國，其國家與社會是以何種方式互動？中國的國家性質是否有所改變？這是本文要觀察的重點。爲此，本文將以「路徑依賴」與「理性選擇」爲基礎，提出「加強治理能力」與「延伸治理邊界」等兩項政府意欲控制及吸納社會部門的「動機」，以田野調查訪談所蒐集而來的實證資料，描繪出「中國地方黨政機構與社會組織互動」的實況，期望能對現今中國的國家與社會關係進行較爲細節的觀察。

## 第一節 前言

始自 1978 年的改革開放，讓中國從計畫經濟走向市場經濟，也帶動了社會制度

---

<sup>1</sup> 吳玉山，**遠離社會主義**，（台北：正中書局，1996 年），頁 37-43。

的劇烈變遷，更讓處於制度環境中的各種組織在結構和行爲上隨之改變。在「放權讓利」的改革途徑影響下，不僅地方政府及企業獲得更大的自主性，原本在毛時期處於桎梏下、幾乎被消滅殆盡的各種社會組織也重新獲得活力。

自上個世紀九十年代起，對於中國社會組織的研究陸續出現，社會組織在中國社會變遷過程中所扮演的角色也越來越受到重視，不僅因爲其對中國的經濟改革舉足輕重，也讓研究者對於中國未來的國家與社會關係，充滿好奇與想像。

本文的研究重點在觀察中國經濟改革過程中，地方黨政機構與市場性中介組織互動方式的動態變遷過程，由「國家－社會」的互動圖象，分析在中國經濟社會轉型過程中，國家統治形態以及社會組織內涵的轉變，並探索未來可能浮現的趨勢與動態。

研究焦點置於邇來市場經濟及社會組織均十分發達的蘇南地區及浙江溫州地區，希望藉由觀察這些發展程度居於領先的區域，其「地方黨政機構」與「市場性中介組織」之間的關係，來察覺中國未來「國家－社會」互動的可能面貌。研究將由「國家能力」及「政府選擇」的角度出發，描述中國地方黨政機構在面對逐漸發展的社會部門時，所採取的態度及作法，及其背後推動的因素爲何。另一方面則同時觀察此時社會組織又是如何與黨政機構互動，並藉此互動爲自身取得組織發展優勢的過程。透過田野調查訪談過程所取得的實證資料佐證下，針對中國目前地方黨政機構對市場性中介組織的統合及互動方式進行分析，期能對中國在轉型時期的國家與社會互動關係，以及國家對社會進行統合的手段有更深入的理解。

本章分爲五小節，除前言外，依序爲研究主題與問題的提出、理論回顧與研究途徑、文獻回顧與本文觀點，以及研究架構與章節安排。在研究主題與問題的提出部分，將簡要說明中國目前社會組織的發展情況及市場性中介組織的現況，並說明問題意識及觀察角度；理論回顧則將整理出學界歷來對中國國家性質的研究，以作爲理解「國

家－社會」關係的準備，並提出研究的途徑；文獻回顧檢視學界對於本研究主題的相關研究，希望對既有成果的蒐集與檢閱，帶出本研究的觀察角度及理論立場，作為建立研究架構的依據。研究架構則說明本研究的研究框架以及具體的研究問題與架構，以及研究對象及資料的選取、研究方法。

## 第二節 研究主題與問題的提出

中國社會組織的發展，真能代表社會力量的抬頭？真能促使中國的政權性質發生變化、走向政企分開，乃至於「大社會、小政府」的方向？在西方理論中，非政府組織的出現與發展，一向被認為與民主化高度相關，這樣的論述能否適用於中國？如今中國不但已成為世界第三大經濟體，其社會組織亦在數量上大幅增加，這是否代表前述理論現象已然或即將發生於中國？若答案並非全然如此，該如何看待非營利組織在中國的發展？能否據此觀察中國的國家與社會關係的轉變？政府是基於什麼考量、以什麼態度面對成長中的民間組織，是任其發展、刻意壓抑、納入體系、還是相互合作？而在決定了態度之後，實際上的做法又是什麼？這是本文主要的關懷之處。

### 一、中國大陸社會組織發展概況

本文所討論的「中國大陸社會組織」是中國在改革開放過程中，以行政管理的角度提出的說法。使用「社會」一詞，是與「國家」相對，反映了「在政府之外」的角色。中國在計畫經濟時期的單位體制中，將所有組織分為政府機關、企業單位、事業單位、社會組織四種主要類型；改革開放後，隨著市場經濟的發達、政府機構職能轉變、企業單位改制、事業單位改革，以及社會事務的多樣化，產生許多過去所沒有的社會組織，其內涵較計畫經濟時代的「社會組織」豐富許多。如依學界定義，現今對中國社會組織進行討論時，多以「非政府組織」(Non-governmental organization，簡

稱 NGO) 為對應概念<sup>2</sup>。作為政府和市場之外的第三種資源配置主體，非政府組織希望彌補政府和市場在資源配置方面的不足，故也被稱為政府和企業之外的「第三部門」(the Third Sector)、「非營利組織」(Non-Profit Organization, 簡稱 NPO) 或「市民社會」(Civil Society)、「志願者組織」(Voluntary Organization)。以上種種稱謂不僅顯示這類組織的多元性，也顯示其定義的模糊性，及因不同討論角度而產生的差異，上述情況在對中國社會組織討論時也同樣存在。

改革開放後，由於非公經濟部門快速成長、國有企業體制改革、市場機制逐步確立與規範化，以及政府部門職能轉變，使得中國的國家、市場與社會三者間的關係出現變化，如今社會領域的行動主體已不再是計劃經濟時期下，被單位體制原子化了的個人，而是各種不同的新興社會組織。但是「摸著石頭過河」的改革開放，讓處於萌芽階段的中國非政府組織發展圖象非常混亂，不僅產生方式和來源各異，發展歷程、功能健全與否、與政府的關係，以及政治影響力的有無等，都難以歸納出固定形態，甚至連稱呼也莫衷一是。

目前中國對非政府組織的稱呼相當多樣，「社會組織」、「民間組織」、「社會團體」、「市民社會」，以及「中介組織」都時有所見，在定義上並沒有明確區分。相較之下，「民間組織」、「市民社會」或「非政府組織」，因較強調「國家之外」的意涵，與現今中國的發展現況有所差距；而「社會組織」則是目前中國官方較正式的說法，如主管的民政部門即採取此一名稱；至於「中介組織」因強調「介於政府與市場之間」的形態與功能，是目前中國學界較為常用的稱謂，尤其在論及本文研究主題行業協會及商會時，幾乎都採用此一說法。

為明確起見，本文在指稱中國的「非政府組織」時，皆使用「社會組織」一詞，

---

<sup>2</sup> 中國國務院民政部下轄的民間組織管理局，為中國社會組織的最高管理單位，負責擬訂全國各類社會組織管理法規，並對其進行登記管理和執法監察，其英文名稱為 Bureau of NGO Management，見王名、劉培峰等，民間組織通論，(北京：時事出版社，2004年)，頁6。

在明確論及行業協會及商會等組織時，則使用「市場性中介組織」一詞。

承接以上界定來看中國社會組織發展現況，按中國民政部的分類方式，社會組織分為「社會團體」和「民辦非企業單位」兩大項，又可細分為五類<sup>3</sup>：

- (一) 社會團體：在社會文化領域開展各種活動的會員制組織，如各種學會、協會、同學會、促進會、聯合會和志願者團體；
- (二) 經濟團體：在經濟領域開展各種活動的會員制組織，如行業協會、商會、工會、各種職業團體等；
- (三) 基金會：在各個領域裡開展各種資助活動或資金運作活動的非會員制組織，如專案型基金會、資助型基金會、聯合勸募組織等。
- (四) 是指實體性公共服務機構：如各種民辦的醫療、學校、劇團、養老院、研究中心、圖書館、美術館等。
- (五) 「未登記或轉登記團體」：包括中國特有的事業單位、人民團體、採取工商註冊的非營利組織，以及未依照中國現行社會團體的法規登記註冊的非營利組織。

其中前三類屬於「社會團體」（也稱「社會法人」）範疇，而第四類稱為「民辦非企業單位」。

至於第五類，其實包括兩種性質迥異的社會組織，所謂「事業單位、人民團體」，是指依法律規定無需在民政部門登記的社團，如作為政協成員的八大人民團體和 25 個由國務院批准的免登記團體（如中國作家協會、中國新聞工作者協會等）及其基層組織；另外也包括大量無需在民政部門登記註冊的縣級以下草根組織，如在企業、政府機關、學校、街道、鄉鎮和村內開展活動的社團。至於「採取工商註冊的非營利組織、未依照中國現行社會團體的法規登記註冊的非營利組織」，則為選擇註冊為商業機構、或根本未曾登記的民間組織，有時也被稱為「非法組織」。雖然這兩類組織差

<sup>3</sup> 蘭青，「我國非營利組織研究」，*海淀走讀大學學報*，2004 年第 1 期，頁 36。

異相當大，但共同點是都不被列在社會組織的統計之內<sup>4</sup>。

截止 2007 年底為止，中國已經有社會組織 38.7 萬個，人員規模達到 456.9 萬人<sup>5</sup>，且自 2005 年起，每年均保持百分之十以上的成長率。

表 1-1 中國大陸社會團體數量統計

| 單位：萬個、% |       |       |      |      |      |       |       |       |
|---------|-------|-------|------|------|------|-------|-------|-------|
| 年度      | 2000  | 2001  | 2002 | 2003 | 2004 | 2005  | 2006  | 2007  |
| 社會團體    | 13.1  | 12.9  | 13.3 | 14.2 | 15.3 | 17.1  | 19.2  | 21.2  |
| 民辦非企業   | 2.3   | 8.2   | 11.1 | 12.4 | 13.5 | 14.8  | 16.1  | 17.4  |
| 社團年增長率  | -4.6% | -1.6% | 3.1% | 6.8% | 7.7% | 11.8% | 12.3% | 10.4% |

資料來源：2007 年民政事業發展統計報告，中華人民共和國民政部網站，

<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/tjsj/>。

## 二、問題的提出

中國的市場性中介組織雖然在近二十年才開始發展，但與政府的互動已呈現出多樣面貌。一方面，對多數的行業協會和商會來說，其成員普遍希望政府（主要是地方政府）能給予更大授權和更多職能，以提昇組織的自主性、影響力，和會員向心力；另一方面，這種對自主能力的期盼，並沒有帶來社會組織獨立於政府之外存在的感覺，在提及與政府的互動時，中介組織成員幾乎異口同聲地表示，他們的工作最重要就是「作好政府的助手」，協助政府進行各項工作，並且也希望藉由與地方政府發展良好關係，讓組織或成員取得政策上的保護與優惠。再者，對於具有推薦人大與政協代表資格的工商聯，中介組織也展現參與的意願，只不過其目的仍是藉此「與政府發展良好關係」、「提昇會員的參與熱情」或「幫助個別企業取得競爭優勢」，所謂的「監

<sup>4</sup> 王紹光、何建宇，「中國的社團革命：中國人的結社版圖」，*浙江學刊*，2004 年第 6 期，頁 72-76。

<sup>5</sup> 2007 年民政事業發展統計報告，中華人民共和國民政部網站，<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/tjsj/>。

督政府」或「提昇社會自主性」的現象並不明顯。

相對地，中國政府對於市場性中介組織的管制能力與意願，則有逐漸加強的趨勢。以全國層面來說，中國共產黨允許企業家入黨，不但增強其執政代表性，也吸納了重要的社會菁英<sup>6</sup>；在地方層面，行業協會和商會這些中介組織能否得到發展，越來越依賴於當地政府的授權、經費補助，以及對這些組織的治理態度<sup>7</sup>。這樣的發展態勢下，我們該如何看待中國社會組織的發展意義？這是本文首先要確認的前提：現階段中國市場性中介組織的出現與發展尚不具備社會自主性的意義。

為確認此前提，本文將分別自政府和社會的角度切入，觀察目前的制度環境及雙方的互動情況。首先，改革開放以來對中國社會自主性的一些相關研究顯示，目前中國的中產階級，政治態度普遍保守，他們希望的是一個維持秩序、收取賄賂、保障特權的政府，支持維持政治現狀，而不傾向挑戰權威及爭取民主<sup>8</sup>。另一方面，國家對社會組織實行的「歸口登記、雙重負責、分級管理」管理體制，不但讓許多社會組織面臨「合法性困境」<sup>9</sup>，也讓國家對社會組織有多元控制管道。兩方面的因素加總，讓中國的市場性中介組織目前仍處於政府的掌握下。

在此制度環境下，政府持何種態度去管理行業協會與商會這類中介組織？面對這些在發展市場經濟之後興起的社會組織，各級黨政機構的治理態度為何？這是本文要回答的第一個問題：中國地方黨政機構對市場性中介組織治理態度的決定動機為何？

其次，承接前段關於中國地方黨政機構對市場性中介組織的治理態度問題，應持

---

<sup>6</sup> 田麗虹，中共『三個代表』理論的提出背景與其影響，**共黨問題研究**（台北），第 28 卷第 2 期（2002 年），頁 102-106。

<sup>7</sup> 訪談「無錫市低壓電器行業協會」副會長（2005.08.10）。

<sup>8</sup> Margaret M. Pearson, **China's New Business Elite: The Political Consequences of Economic Reform**, (Berkeley and L. A.: University of California Press, 1997), p.p. 29.

<sup>9</sup> 謝海定，中國民間組織的合法性困境，**法學研究**，2004 年第 2 期。

續追問的是，在不同的動機下，中國黨政機構是以何種方式對中介組織進行治理？這裡關注的焦點在於，目前在「歸口登記、雙重負責、分級管理」的管理體制下，中國黨政機構對於社會組織，是以其「提供社會經濟服務」與「對政權威脅程度」為區分標準，將社會組織分為多種類型，並分別進行不同方式的治理<sup>10</sup>，對於行業協會與商會這種較不具備政權威脅性的經濟類組織，黨政機構的治理方式為何？另外，同樣身為市場性中介組織，行業協會與商會在會員組成、組織發展的情況都有不同，面對這種差異性，黨政機構的治理態度是否也有差異？另外，面對黨政機構的主動干預，市場性中介組織的反應又是如何？不同的治理方式，對中介組織是否有所影響？這是本文希望能觀察到的：中國黨政機構對中介組織的實際治理方式，及其對中介組織所造成的影響。

再次，在探索中國國家與社會的互動情況，以及中國社會組織處境的研究中，多側重於「政府」的角度，而較少將「黨」的角色突顯出來；但揆諸中國實際運作狀況，「黨國一體」的情況已有所改變，如今黨與政府會否因為各自立場的不同，對社會組織的運作情況發展出不同的態度與關懷？一向凌駕於政府之上的黨，又是否會對政府的治理行為產生影響？這是本文最後希望觀察的重點：黨在治理行為中所扮演的角色，及其與政府部門的互動狀況。

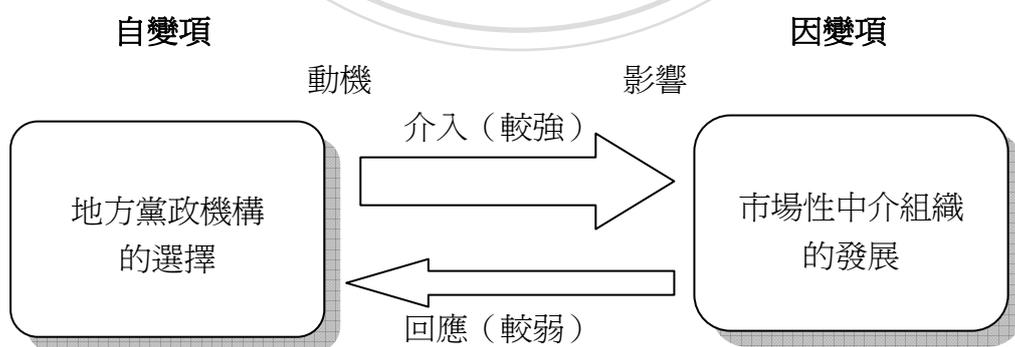


圖 1-1 本研究因果關係示意

<sup>10</sup> 康曉光、韓恒，分類控制：當前中國大陸國家與社會關係研究，**社會學研究**，2005 年第 6 期，頁 73-89。

整理前文所述，本文的研究重點，在於分別觀察中國地方黨政機構在對經濟類中介組織進行治理時，其動機與目標為何？而一旦形成了治理態度之後，又分別是採取什麼樣的治理方式？地方的黨、政府、社會組織在互動時，實際情況如何？期待藉由此一研究過程，對中國的國家性質，以及國家與社會關係，進行觀察與瞭解。

### 第三節 理論回顧與研究途徑

#### 一、市場性中介組織的處境——在國家與社會關係的脈絡下

中國市場性中介組織的處境，屬於「國家－社會」關係的探討範疇，其基礎在於辨識國家的性質，此為國家理論的核心。自 1950 年代以來，對於中國國家性質的研究，學界在不同時期先後發展出極權主義（totalitarianism）、多元主義（pluralism）及統合主義（Corporatism）等理論典範<sup>11</sup>，其中重要的觀察主題與區分標準，就是中國政府對待社會組織的態度，亦即「國家－社會」關係的研究。

##### （一）極權主義

極權主義為西方學術界於二十世紀中葉研究社會主義國家時的主要典範，認為社會主義國家具有意識形態、專制政黨、魅力領袖、社會動員和媒體等多重控制手段，以壟斷的政治權力對社會進行由上而下的支配，造成國家與社會界限的消失，社會自主性完全被消除<sup>12</sup>。該典範在中國研究中，除應用在對中共黨國組織、意識形態、領導人以及決策過程的研究之外，也用以觀察國家與社會關係，如黎安友（Andrew Nathan）將中國共產黨視為一個高度整合、利益一致、上下級之間存在著命令與服從關係的結構，國家也以強大的行政能力全然滲透社會，致使社會毫無自主能力，原子

<sup>11</sup> David Stark and Victor Nee, *Toward and Institutional Analysis of State Socialism*, in David Stark and Victor Nee, **Remaking the Economic Institutions of Socialism: China and Eastern Europe** (California: Stanford University Press, 1989), pp. 1-16.

<sup>12</sup> Carl Fitzgerald and Zbigniew K. Brzezinski, **Totalitarian Dictatorship and Autocracy** (Cambridge: Harvard University Press, 1956), pp. 9-10.

式的個人處於國家的直接統治下<sup>13</sup>；而傅高義（Ezra Vogel）也指出，中國共產黨所建立的強大政治體系，是將重要的經濟、文化、教育、農村的活動都置於政府的管理之下，政治決定取代市場機制，由政治指揮經濟、控制社會、改造社會<sup>14</sup>。

極權主義典範主要關注黨國機構的內部運作或結構情況，其主要缺失在於假設黨國機構都是在全然自主的情境下決策，忽略社會或環境所可能產生的影響<sup>15</sup>；另外，也無法解釋中國許多社會事件的發生，及中央政策無法貫徹到地方的現象。

## （二）多元主義

文化大革命的爆發，使美國的中國研究學界了解到，中共政權並不是一個穩定而統一的整體，當研究者看到統治菁英內部、以及國家與社會間的衝突時，便讓極權主義典範受到極大衝擊。為彌補此一缺失，多元主義典範便格外強調社會對國家的影響，認為社會中的權力結構是多元的，沒有任何團體（包括國家）可以永遠佔據主導地位，而社會組織擁有一定的自主性，能對政府及政黨產生影響<sup>16</sup>；至於國家則是一種分裂式的權力結構，對社會部門的控制並不如想像中的嚴密，甚至政府內部亦會因各單位的本位主義，導致部門間或各級政府間（即「條條」與「塊塊」）出現利益衝突<sup>17</sup>。此一研究典範在西方學界歷經了「文革」所帶來的理論衝擊後，便被引入中國研究學界<sup>18</sup>，強調對中共黨政菁英之間、國家與社會間、社會階層<sup>19</sup>間的互動的觀察，

<sup>13</sup> Andrew Nathan, *Chinese Democracy* (New York: Alfred A. Knopf, 1985), Ch. 10, pp.193-223.

<sup>14</sup> Ezra F. Vogel. *Canton under Communism: Programs and Politics in a Provincial Capital, 1949-1968*. (Cambridge: Harvard University Press, 1969.) ,pp. 69-70.

<sup>15</sup> Samuel Huntington, Social and Institutional Dynamics of One-Party Systems, in Samuel Huntington and Clement Moore ed., *Authoritarian politics in Modern Society: The Dynamics of Established One-Party Systems* (New York: Basic Books, 1970), pp. 32-40.

<sup>16</sup> John Kekes, "Pluralism and the Value of Life," in Ellen F. Paul, Fred D. Miller, Jr., & Jeffrey Paul, ed., *Cultural Pluralism and Moral Knowledge*(Cambridge: Cambridge University Press, 1994), p.44.

<sup>17</sup> Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg, *Policy making in China: Leaders, Structures, and Processes*. (Princeton: Princeton University Press, 1988).

<sup>18</sup> 侯且岸，當代美國的「顯學」——美國現代中國學研究（北京：人民出版社，1995年），頁10~12。

<sup>19</sup> 社會階層（social stratification）是指社會中存在的不同地位的團體，由於在一種定型化的結構中，因此這種結構會在代間持續下去，而結構中每個團體的生活機會、社會地位和政治影響力都是不同的。見 Peter Blau and Otis Dudley Duncan, *The American Occupation Structure* (New York: Free Press, 1967), Pp. 163-205。另中國學者陸學藝所主持的研究團隊則提出目前中國主要分為十個社會階層：國家與社會管理者階層、經理人員階層、私營企業主階層、專業技術人員階層、辦事人員階層、個

並引入派系模式 (Factional Model)、利益集團模式 (Interest Group Model)、官僚模式 (Bureaucratic Model) 等理論進行中國研究，其共同特性便是強調社會主義國家的權力結構是分裂的，且地方政府與社會部門都享有較外界想像中更大的自主性。

多元主義典範的缺失在於將焦點過度集中於中共政治中的「非正式」因素、內部差異性，以及黨國內部的派系及利益團體，而忽略黨國機構和治理結構的影響力，以及對社會事件的強制鎮壓能力，這都使得多元主義模式始終無法非常適切地應用在中國研究<sup>20</sup>。

### (三) 統合主義

不論是極權主義典範下，強調國家對社會的宰制；或是多元主義典範下，強調社會對國家的牽制，二者均在觀察國家與社會關係時，以分離與對抗的角度解釋。相對之下，統合主義注重的是國家與社會的權力分配情況。

最早對統合主義進行概念發展的菲力浦·施密特 (Philippe C. Schmitter) 將統合主義定義為：「一個利益代表的系統，在此體系中，構成單元被組織成一些單一的 (singular)、強制性的 (compulsory)、非競爭性的 (noncompetitive)、階層秩序的 (hierarchically ordered)，以及功能有別 (functionally differentiated) 的有限團體，這些團體由國家認可並被賦予在其同行中的壟斷代表權，而國家則藉此換得對其領導人選擇、需求和支持的表達實行一定程度的控制能力」<sup>21</sup>。

統合主義的理想模式 (ideal-type)，是政府在每個社會集團中僅承認一個全國性

---

體工商戶階層、商業服務業員工階層、產業工人階層、農業勞動者階層和城鄉無業失業半失業者階層。見李春玲、陳光金，十大社會階層的劃分，陸學藝主編，**當代中國社會流動**（北京：社會科學文獻出版社，2004年），頁1-32。

<sup>20</sup> Harry Harding, The Evolution of American Scholarship on Contemporary China, in David Shambaugh ed., **American Studies on Contemporary China** (New York: M. E. Sharpe, 1993), pp. 25.

<sup>21</sup> Philippe C. Schmitter, Still the Century of Corporatism? **Review of Political Studies**, Vol. 36, No.1(1974), pp. 93-94.

組織，由此一組織代表該集團的一切個人或集體利益，而組織合法與否，由政府決定，這類組織甚至有時會被納入決策過程，或協助政府推行政策，故政府與社會組織間是一種不平等的合作關係。更進一步，由於政府被認為是公共利益的捍衛者，因此不但會主動協調各社會組織間的關係，亦有資格對社會組織進行干預。

然而，與極權主義強調國家對社會進行全然的宰制不同，統合主義理論重視的是國家與社會組織之間的互動，政府並不試圖直接控制社會組織，而會給予各組織一定的自主權。

表 1-2 關於國家性質的理論比較

| 理論典範    | 極權主義  | 多元主義   | 統合主義 |
|---------|-------|--------|------|
| 政府與社會關係 | 一元化結構 | 多元結構   | 多元結構 |
| 利益團體數量  | 固定    | 不定     | 有限   |
| 代表的多樣性  | 單一    | 多樣     | 單一   |
| 會員強制與否  | 強制    | 自願     | 強制   |
| 團體間的競爭  | 無     | 有      | 無    |
| 團體階層秩序  | 有     | 無      | 有    |
| 團體功能分類  | 政府設定  | 社團自行協商 | 政府設定 |
| 團體領導選任  | 政府控制  | 政府無控制  | 政府控制 |

資料來源：整理自徐振國，中國近現代的「國家」轉型和政商關係遞變，(台北：韋伯文化，2008年)，頁 13~16。

統合主義又分為社會統合主義(societal corporatism)和國家統合主義(state corporatism)兩個亞類型，其中後者強調國家對社會自上而下的控制，政府對社會組織的創建、管理、發展、經費、正當性及領導人，都有壟斷式的權力，並有權要求社會組織協助國家推動政策。

近年來，國家統合主義即經常被用來描述東亞資本主義國家的國家與社會關係，認為日本、臺灣、南韓及中國等國家，既擁有組織完整的官僚體制，也具有與統合主義相容的文化背景<sup>22</sup>，十分容易發展出統合主義制度。雖然在探討中國的國家與社會關係時，「市民社會」(Civil Society)的概念也常被提及<sup>23</sup>，但以中國社會組織多數由政府部門衍生、並受到嚴密監控的現象來看，統合主義理論在應用上較市民社會更為準確<sup>24</sup>。

由國家理論演變的脈絡來看，中國國家與社會關係的研究，始終與中國的情勢變化，以及當時的研究環境、條件限制相關連，隨著研究人員愈來愈能夠進入中國進行深入觀察，對中國國家性質的掌握程度逐漸提高，理論典範也發生了從極權主義、多元主義到統合主義的變化。以現況而言，統合主義重視國家與其他重要社群間關係的特性，以及認為國家需與主要社會力量互惠合作，建立起「一種公私混合的制度」(a public-private mix of institution)的觀點，是最能夠掌握中國現階段國家與社會關係的理論，也是本文理解地方黨政機構與社會組織互動圖象的依據。唯僅以統合主義或國家統合主義概括中國的國家與社會關係，仍有不夠細緻之處，故本文將以田野實證資料，對統合主義的內涵，以及統合主義理論工具在中國研究的使用，進行具體補充。

## 二、 研究途徑與觀察角度

由於研究焦點係置於中國的國家與社會關係觀察，故本文需以國家理論為基礎，以「新制度主義」作為研究途徑。而在觀察角度上，強調「宏觀結構」與「微觀行動」並重，宏觀層面上注重制度結構的「路徑依賴」，微觀層面則注重組織與個人

<sup>22</sup> Lucian W. Pye, *The Spirit of Chinese Politics* (Cambridge, MA., MIT press, 1968), pp.16-20.

<sup>23</sup> Richard Madsen 認為改革開放後，許多社會組織的出現，及其與官方結構逐漸疏離的現象，是中國公民社會出現的證明。見 Richard Madsen, *Globalization and Civil Society: The Challenge for China*, 收錄於范麗珠編，*全球化下的社會變遷與非政府組織(NGO)* (上海：上海人民出版社，2003年)，頁24-26。

<sup>24</sup> 如 Tony Saich 便認為，中國改革開放以來，社會並未真正獨立於國家之外，官員與商人共同對國家形成一種新的依賴，故無法論定中國已出現市民社會。見 Tony Saich, *Governance and Politics of China*, (New York: Palgrave Macmillan, 2004), pp. 206.

的「理性選擇」，亦就是從制度、組織、行動者等三個層次進行觀察，以「新制度主義」作為制度的理解角度、「路徑依賴」作為制度變遷的實質過程、「理性選擇」作為組織與個人的行動準則。在研究方法上，則強調田野調查與文獻資料的搭配使用，以實地觀察及資料分析作為觀察組織與行動者的依據。

### （一）新制度主義

從社會學的角度來看，「制度」一直被認為是影響人類行為的重要因素，然而 1950 年代與 1960 年代盛行的行為主義典範，提出社會科學應研究事實，而非制度主義所強調的規範<sup>25</sup>。其後 March 與 Olsen 認為行為主義過度簡化了從個人到整體的推論，而忽略了對過程的認識，因此主張以制度做為研究對象，強調個人行動只有放在制度系絡中時才能被充分理解，且每個國家的發展也存於不同的制度設計<sup>26</sup>。在 March 與 Olsen 的倡導下，新制度主義自 1980 年代起成為社會科學界的主流典範。

對行為主義的反省而發展出來的新制度主義，在經濟學和社會學領域都造成影響。經濟學透過新制度主義，認為制度是讓人鑲嵌於社會的接著劑，從而擺脫了「孤立經濟人」的預設，彌補了行為主義的缺失<sup>27</sup>；另外也自企業的角度，強調意識與制度設施對防止契約執行過程中產生投機行為、以及降低交易成本的作用<sup>28</sup>。

在社會學領域，新制度主義幫助研究者取得了「個人選擇」與「結構限制」平衡的視角，觀察個人如何在制度限制下進行理性選擇，同時以個人、組織、國家間的互動來解釋制度與行為<sup>29</sup>。而在本文所聚焦的國家理論方面，新制度主義也修正了多元

<sup>25</sup> B. F. Skinner, What is the experimental analysis of behavior? *Journal of the Experimental Analysis of Behavior*, Vol.9, no. 3 (1966), pp. 213-218.

<sup>26</sup> James G. March and Johan P. Olsen, The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, *American Political Science Review*, Vol.78 (1984), pp. 735-749.

<sup>27</sup> Kenneth Shepsle, Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach, *Journal of Theoretical*, Vol. 1, No. 2, pp. 134.

<sup>28</sup> Douglas North 著，劉瑞華譯，*制度、制度變遷與經濟成就*（台北：時報文化出版社，1994）頁 25～66。

<sup>29</sup> Paul Ingram and Karen Clay, The Choice-Within-Constraints: New Institutionalism and Implications for

主義偏重非正式因素的研究傾向，認為制度變革固然有社會部門因實際需求而推動者，但「正式治理結構」的主動發起與回應，亦是關鍵因素，於是在 1980 年代，在史考奇波 (Theda Skocpol) 等國家社會學者的帶領下，展開了「把國家帶回」(bringing the state back in) 的研究取向，將研究主題自菁英集團和社會團體，轉向影響黨政及社會行為的制度性網絡<sup>30</sup>。

新制度主義重視影響政治行為與政策產出背後的制度結構，觀察各種正式與非正式的制度因素，以及結構中的行動者，強調制度和組織間的相互制約和影響，以及「歷史的依賴性」及「演變過程」的重要性<sup>31</sup>。故在對中國的國家與社會互動關係進行研究時，強調中國的具體制度環境以及制度演變的歷史過程的重要性。如 Andrew Walder 與 Jean Oi 以「新傳統主義」和「地方政府法人主義」等兩個理論，描述中國政府對城市及農村改造的情景，以及改革開放後地方政府如何在自利動機下成為地方經濟的主導力量，便是在新制度主義的思路下，對中國國家與社會關係所進行的深入研究<sup>32</sup>。

## (二) 路徑依賴

後社會主義國家轉型研究在理論架構的一項特殊性，即在於這類國家多是歷經了制度上的劇烈變化，其變遷的過程較一般國家更為複雜，尤其在「制度連續性」方面，常對研究者形成觀察上的難題。

對此鄒讜在對天安門事件後的中國民主轉型問題進行研究時，提出了宏觀的「制度結構」與微觀的「個人選擇」結合的理論框架，認為在方法論上，研究者應將歷史結構與個人行為結合起來，來解釋政治系統的變遷。鄒讜認為，宏觀的制度系統是以

---

Sociology, **Annual Review of Sociology**, No. 26, pp. 525-546.

<sup>30</sup> Theda Skocpol, *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current*, in Peter Evans and Theda Skocpol, *Bringing the State Back In* (NY: Cambridge University Press, 1985), pp. 3-37.

<sup>31</sup> Geoffrey Hodgson, *The Return of Institutional Economics*, in Neil J. Smelser and Richard Swedberg (eds.), **The Handbook of Economic Sociology** (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994), pp. 58-76.

<sup>32</sup> Andrew Walder, **Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry** (Berkeley: University of California Press, 1986); Jean C. Oi **State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government** (California: University of California Press, 1989).

無數的個人行動為基礎，而個人行動則是宏觀制度系統的內涵，因此主張將微觀行為的「理性選擇」與宏觀的「社會結構論」結合成為一個人類行為與社會變遷的完整解釋架構<sup>33</sup>。

其後史塔克（David Stark）在《後社會主義轉型路徑》（Postsocialist Pathways）一書中，亦提出「路徑依賴」與「理性選擇」的研究架構，認為在觀察後社會主義國家時，應注意其現行政經制度是深受社會主義時期舊制度遺續的影響，是以每個後社會主義國家的轉型過程，都因為其原有結構的影響與制約，而呈現出不同的變遷結果。而也因為制度轉型的過程中會呈現出種種混亂，是以研究者不能只將觀察角度放在制度層面，而應同時關注個別行動者在此過程中的理性選擇與策略採用<sup>34</sup>。

參考上述研究架構，本文在制度層面，亦採取「路徑依賴」觀點。「路徑依賴」理論認為在制度變遷過程中，理性計算並非唯一因素，而會受到該社會的歷史進程、舊有制度（包括正式制度與非正式制度）以及社會初始條件的影響<sup>35</sup>，注重對「關鍵點」（critical junctures）與「時序」的探討、「偏好」（bias）的形成過程，以及制度結構中權力的不對等<sup>36</sup>，反對以制度取代的角度看待舊秩序與制度遺產，而認為此二者是可參預重組的資源。

### （三）理性選擇

在行為者層面，本文採取「理性選擇」觀點，意即組織或個人在進行選擇時，仍以對自身的最大利益為考量。但要說明的是，由於研究架構是結合了新制度主義「路徑依賴」的論點，故此一「理性選擇」並非古典經濟學中的「完全理性」，而是在環

<sup>33</sup> 鄒謙，二十世紀中國政治：從宏觀歷史與微觀行動的角度看（香港：牛津大學出版社，1994年），頁204-266。

<sup>34</sup> David Stark and Laszlo Bruszt, *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), pp. 4-8.

<sup>35</sup> Douglas North 著，劉瑞華譯，**制度、制度變遷與經濟成就**（台北：時報文化出版社，1994），頁25-66。

<sup>36</sup> Paul Pearson, Increasing Return, Path Dependence, and the Study of Politics, **American Political Science Review**, Vol. 94, No. 2 (June, 2000), pp. 258-259.

境造就下所形成，即是新制度論中的「有限理性」，行為者的選擇受到網絡位置、文化、環境、制度或不完整訊息等因素的共同制約而成<sup>37</sup>。

## 第四節 文獻回顧與本文觀點

### 一、文獻回顧

近年來，在對改革開放後出現的中國社會組織進行探討時，許多研究者均將重點置於對國家與社會間相互滲透和纏繞的關係進行深入觀察。如 Solinger 在研究武漢市私營企業時發現，中國的私營經濟雖然存在於國家公有經濟體制之外，但它們並沒有形成制度外的力量，反倒是私營企業主多方努力設法與地方官員連結在一起，因此私營企業不但沒有造成國家管制能力的鬆脫，而反成為國家權威的支持力量<sup>38</sup>。

許多華人學者在對中國市場性中介組織的研究，也強調中國具體環境對中介組織所造成的影響。如余暉認為：發展過程的途徑不同，造成行業協會在合法性、領導產生、經費來源等方面均有差異，而導致不同的發展結果<sup>39</sup>；鄭江淮從企業組織層級的角度進行觀察，發現國有企業逐漸改制與市場快速發展後，中國政府與企業間缺乏一個直接聯繫與調控的管道，而中介組織剛好彌補此一制度缺口，而政府、協會、企業三者若能妥善結合，所形成的治理結構將有助於經濟成長，政府亦可透過中介組織的協助而規範市場行為<sup>40</sup>。

---

<sup>37</sup> 「有限理性」原為經濟學概念，來自諾貝爾經濟學獎得主 Herbert Simon，他反對主流經濟學中的最優決策模型和全部均衡概念，提議將不完全資訊、處理資訊的費用和一些非傳統的決策者目標函數引入經濟分析，並主張以「社會人」取代「經濟人」，作為選擇的主體。

<sup>38</sup> Dorothy J. Solinger, *Urban Entrepreneurs and the State: The Merger of State and Society*, In Rosenbaum (eds.), *State and Society in China: the Consequences of Reform*, (Westview Press, 1992) pp.121-142.

<sup>39</sup> 余暉將行業協會分類為政府管制功能的延伸、政府與社會的合作、有效的行業自治、組織化的多邊信譽約束。見余暉，「行業協會及其在中國轉型期的發展」，<http://www.doctor-cafe.com/default1.asp?category=14&tid=14.4>。轉引自香港中文大學中國研究服務中心網站，[http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=4164](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=4164)。

<sup>40</sup> 鄭江淮，「行業協會職能配置與政策創新」，引自香港中文大學中國研究服務中心網站，[http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=4237](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=4237)。

台灣學者方面，王信賢嘗試說明中國大陸中介組織出現的原因<sup>41</sup>，透過對「市場轉型」與「機構精簡」等議題的觀察，推導出「官僚利益」的解釋模型，指出：「主導中介組織成立」是官僚部門利益極大化的最佳選擇，簡言之，在政府主導的制度脈絡下，中國大陸的社會組織發展受國家左右的痕跡十分明顯<sup>42</sup>。張弘遠則對市場性中介組織的經濟表現產生興趣，歸納出市場結構與過去經濟發展歷程對於該地區中介組織角色扮演的影響，並指出除了政府部門支持外，組織內部認同與外在制度的約束，均是中介組織協助展開經濟治理作為的成敗關鍵<sup>43</sup>。

綜整上述研究，可發現多數研究者仍認為當前中國大陸中介組織的功能與角色尚無法擺脫政府權力的影響範疇，而成爲社會變遷的推動力量，故強調政府的主動角色，以及政府對社會組織發展的重要性。確實，前引文獻都符合統合主義下所描述的國家與社會關係，然而類似研究大多以法令、制度、經濟來源，或領導人產生方式等途徑，論證出「中國目前處於統合主義」的結論，但是對於進一步探究（地方）政府對社會組織的實質治理方式及內容，便無進一步探討，以新制度主義研究取向來說，並不完整，無法對中國社會組織的運作及其與國家的關係，有具體的瞭解。故本文將在認同中國目前處於統合主義模式的前提下，具體探索地方黨政機構與社會組織的牽連與纏繞。

另外，雖然本文同意中國的國家與社會互動現況，符合國家統合主義的描述，但

<sup>41</sup> 王信賢、王占璽，「夾縫求生：中國大陸社會組織的發展與困境」，**中國大陸研究**，第 49 卷第 1 期（2006 年），頁 27-51；王信賢，「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」，**人文及社會科學集刊**，第 18 卷第 2 期（2006 年），頁 293-326；王信賢，**爭辯中的中國社會組織研究：「國家—社會」關係的視角**（台北：韋伯文化出版社，2006）；王信賢，「官僚競爭下的市場中介組織：當代中國『國家—社會關係新詮』」，收錄於徐斯儉、吳玉山主編，**黨國蛻變：中共政權的菁英與政策**（台北：五南圖書公司，2007），頁 267-308。

<sup>42</sup> 如王信賢，「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」，**人文及社會科學集刊**，第 18 卷第 2 期（2006 年 6 月），頁 293-326。

<sup>43</sup> 張弘遠，「欲拒還迎：地方治理與區域經濟發展—以溫州鞋革產業為例」，發表於「**中國經濟轉型與地方治理**」學術研討會（台北：政治大學國際關係研究中心第四所主辦，民國 94 年 4 月 24 日）。

認為相關文獻在進行研究時，多數是以「地方政府」作為「國家」一方的代表，很少凸顯出中國政治現況的另一個重要的行為者——執政的中國共產黨<sup>44</sup>，則是應補足之處。多數研究中國的國家與社會關係的文獻，不是忽略了黨的角色，便是將「黨」與「政府」視為一體，對此本文將提出，在中國的「國家－社會」關係中，必須注意到「黨」的獨特立場與角色，以及其與政府部門間，因為立場與角色的不同，而會採取不同的行動方式，並對社會組織產生了不同的影響。

綜言之，本文旨在與近年來中國的國家與社會關係之研究成果對話，試圖補充中國的統合主義內容，對於地方黨政機構治理社會組織的實質內容，以及「黨」與「政」在治理角色上的差異，進行實證性的瞭解。

## 二、本文的論點

新制度主義強調對「初始條件」及「演變過程」的觀察<sup>45</sup>，例如 Tony Saich 在論及中國社會組織的成因時，便提出這是因為中共列寧主義政黨的本質，擔心社會組織的發展將削弱黨機器對社會的控制能力，故運用手中資源來掌握社會組織的發展。更甚者，近年來在中國政府的施政合法性與經濟利益高度掛勾的情況下，會讓黨國領導人與地方執政者的目標出現矛盾，故地方政府在追求地方利益時，會允許社會組織扮演更多的角色以帶動地方發展，這種政治運作讓中介組織得到了發展契機<sup>46</sup>。

為與現有研究互補與對話，本文將在新制度主義的脈絡下，描繪中國行業協會與商會等市場性中介組織與地方黨政機構的互動過程，如此一方面補充相關研究對於中國政權機構實際介入社會組織運作及發展過程較少著墨的缺憾，另一方面也以此作出

<sup>44</sup> 王信賢的「官僚利益」解釋模型，以及張執中介紹工商聯合法性困境的研究中，有觸及「行業協會」與「商會」在掛靠系統上的不同，唯並未深入討論「黨」的角色。

<sup>45</sup> Geoffrey Hodgson, *The Return of Institutional Economics*, in Neil J. Smelser and Richard Swedberg (eds.), **The Handbook of Economic Sociology** (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994), pp. 58-76.

<sup>46</sup> Tony Saich, *Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China*, **The China Quarterly**, ISS.161(2000), pp. 124-141.

對中國的國家與社會關係的理論回應。是故本文的研究重點，是放在：地方黨政機構介入社會組織發展的動機，以及介入的方式與內容。

對此本文先提出「國家統合主義」概念做為對中國現階段國家與社會關係的界定；其次以「增強治理能力」及「延伸治理邊界」兩項概念概括地方黨政組織干預社會組織的動機；最後則是以「組織資源移轉」概念來描繪黨政機構干預社會組織的實際方式。

### （一）國家統合主義

本文在探究中國地方黨政機構與社會組織間的互動實況前，須先確認一前提，即現階段中國市場性中介組織的出現與發展尚不具備社會自主性的意義，對此本文以「國家統合主義」概念描述現階段中國社會組織的處境。

統合主義關注的焦點在於從政府對利益仲介系統的管轄，引伸出國家對經濟事務的介入形態，因此相當適合用以觀察中國地方政黨機構對於經濟類中介組織的治理方式。國家理論在探討「國家－社會」關係時，需辨識國家的性質；近年來對現代國家性質的討論，強調「武力說」，即建立軍事征防能力是國家形成和發展的基本機制與動能<sup>47</sup>。國家為了長期保持軍事能力，一方面需要取得資產階級的支持，以汲取社會資源；一方面需要以更多的公民權換取人民的效忠，以擴充兵源。Philippe C. Schmitter所發展的統合主義即是在強調此種國家與社會團結合作的概念，重視國家與重要社群間的關係，將統合主義界定為「一種利益代表體系」，強調國家機關藉此協調勞資雙方等主要社會組織的利益。

施密特進一步將統合主義區分為社會統合主義(societal corporatism)和國家統合主

---

<sup>47</sup> Marek Thee, **Military technology, military strategy and the arms race** (London: Grolm Helm, 1987), pp. 9-12.

義(state corporatism)兩個亞類型，前者用以描述西方民主國家的國家與社會互動方式，政府無權對社會組織直接下達命令，僅能與各種社會主流力量進行制度化協商(institutionalized bargaining)，社會團體在與國家的互動中佔有主導地位，呈現一種自下而上的組織合作關係。

國家統合主義的基本特徵則是自上而下的控制，政府在每個階層或社會集團中僅僅承認一個「代表性組織」(representative organizations)，使其擁有壟斷性的地位，全盤代表該階層或集團中一切個人或單位；社會組織不但主要由政府掌握，甚至多數都是由政府創建及管理，其經費與正當性均來自國家，由政府決定哪個組織合法，可隨時指定或罷免其領導人，並有權要求社會組織協助國家推動政策，故國家與社會組織間是一種不平等的夥伴關係，「代表性組織」有時會被納入決策過程，並經常幫助政府推行國家政策。國家統合主義不僅意味著政府與代表性組織間的協作，政府也會協調各個社會組織間的關係；然而，在這種統合式架構中，政府並不總是直接進行控制，而會給予各組織一定的自主權。

G. Lehbruch 進一步對施密特的「國家統合主義」和「社會統合主義」的區分進行修正，認為應稱為「威權統合主義」(authoritarian corporatism)和「自由統合主義」(liberal corporatism)<sup>48</sup>，這種區分方式有利於將統合主義與威權政體進行連結，對研究者亦具有相當的意義。

近年來在對中國社會組織所進行的研究中，咸認為國家統合主義較能貼近現況。如澳洲學者 Jonathan Unger 與 Anita Chan (陳佩華) 從即國家統合主義的角度分析中國民間組織的發展，即認為中國沿襲了計畫經濟時期，黨國意志貫穿到社會的治理模式，在經濟改革之後，為了解決社會運作的問題，政府便運用大量如協會等社會組織

---

<sup>48</sup> Gerhard Lehbruch, Interest Intermediation in Capitalist and Socialist Systems: Some Structural and Functional Perspectives in Comparative Research., *International Political Science Review*, Vol.4, No.2, pp.153-172.

作為代理人進行管理<sup>49</sup>。另中國學者顧昕及王旭在論及國家與社會組織間的關係時，也認為現今中國的國家與社會關係，符合國家統合主義的描述<sup>50</sup>；顧昕更提出，目前在中國社會組織的監管體制中，國家在社團的唯一性、代表性、壟斷性等方面均有絕對控制權，具有強烈的國家統合主義特徵，而在這種結構中理解國家與社會關係時，應打破零和博弈的觀念，代之以國家與社會「相互增權」的理念<sup>51</sup>。

雖然許多學者認為國家統合主義的描述較為貼近中國現況，但亦有學者提出，近年來中國有若干社會組織在獨立自主、規避政府監督、影響政策方向等方面，逐漸展現出自主性，似乎在一點一滴削減國家的控制範圍<sup>52</sup>。對此本文認為，以本文的研究主題市場性中介組織而言，國家統合主義的內容確屬明確且符合現狀，黨國的控制與選擇仍居主導地位，市場性中介組織若脫離黨國體制的監控與支持，並不能獲得健全的發展；但持不同意見的研究仍然提醒我們，社會組織自我發展的能力與意願雖處於萌芽階段，但未來研究者在對中國的國家性質或「國家—社會」關係進行觀察時，應逐漸跳出國家與社會權力為「零和」拉鋸的思維，而代之以彼此鑲嵌、相互滲透的角度來理解。

因此，本文一方面仍然以國家統合主義作為對中國市場性中介組織處境的概括，但另一方面，也以國家能力理論結合統合主義的方式，以化解統合主義在理論上的不足之處，並作為對中國未來國家與社會關係的觀察視角。

---

<sup>49</sup> Jonathan Unger and Anita Chan, *China, Corporatism, and The East Asian Model*, 見香港中文大學中國研究服務中心網站, [http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=1544](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=1544). Jonathan Unger, Anita Chan, "Associations in a Bind: The Emergence of Political Corporatism," in Jonathan Unger (ed.), *Associations and the Chinese State: Contested Spaces* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2008), pp. 48-68.

<sup>50</sup> 顧昕、王旭，從國家主義到法團主義—中國市場轉型過程中國家與專業團體關係的演變，*社會學研究*，2005年第2期，頁155-175。

<sup>51</sup> 顧昕，公民社會發展的法團主義之道—能促型國家與國家和社會的相互增權，*浙江學刊*，2004卷第6期(2004年11月)，頁64-70。

<sup>52</sup> Yang Guobin, *Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China*, *The China Quarterly*. 2005, No.181, pp.47- 66

因此在前提上，文本仍以中國社會組織所處的制度環境——《社會團體登記管理條例》所具備的高度國家統合特徵，論證目前中國市場性中介組織目前普遍面臨合法性不足而必須被地方政府嚴格控制的處境下，其形成與成長，尚不具備社會自主性的意義；且地方黨政機構會根據自身意願，對社會組織主動進行干預。但另一方面，本文也由市場性中介組織的角度，來看彼等對地方黨政機構作為的回應及影響，作為理論反省的依據。

## （二）增強治理能力

在國家統合主義的脈絡下，本文認為，地方政府在面對社會組織時，首先會以是否增強自身治理能力作為介入社會組織的依據。在此本文所用的「地方政府治理能力」概念，引用自「國家能力」概念的內容。

新制度學派在考察中國的國家與社會互動時，帶入了「國家能力」概念。所謂國家能力，是指當政府施政面對社會團體的反對或敵意時，政府能夠透過政策操作與權力運用來完成政策目標<sup>53</sup>。根據國家能力研究的代表性學者曼恩 (Michel Mann) 指出，國家能力可分為專制權力 (despotic power) 與基礎權力 (infrastructure power) 兩種，前者指國家權威能依據本身的意志來進行統治行動，而不受任何民間團體的干預，同時能藉由合法的暴力工具來確保政策的貫徹執行；後者則指當國家權威在實踐政治決策時，如何使政策在社會中貫徹並持續發揮效用的能力<sup>54</sup>。專制權力的展現必須依賴國家對於統治工具的掌控，進而維繫政治上的統治，但是當國家失去基礎權力的支持時，則難以維持長期的統治效果<sup>55</sup>。

<sup>53</sup> 「國家能力」概念是來自韋伯對國家統治權力的論述，韋伯由政治統治與政治管理兩方面來考察國家的權力結構，將兩者統稱為國家統治能力 (Governability)，將統治視為國家合法地使用獨占性權力的行動，而國家能力就是執行此一行動的能力。韋伯認為，國家行動是透過行政官員對物質力量的合法性壟斷所實現，藉由對行政、軍事和財政等手段的掌握，來把持各種可用於政治目的之資源，以完成各種政策。見時和興，**關係、限度、制度：政治發展過程中的國家與社會**（北京：北京大學出版社，1996），頁 148~149。

<sup>54</sup> Michel Mann, *The Autonomous Power of the States: Its Origins, Mechanisms and Results*, John Hall ed., **The States: Critical Concepts**, Vol. 1 (London: Routledge, 1994), pp. 333-352.

<sup>55</sup> Michel Mann, *Op. cit.*, pp.350-352.

曼恩對國家能力的概念建構，不僅豐富了國家主義的內涵，也將討論焦點置於「國家－社會」面向，他認為國家能力的提昇，主要來自於社會的支持。也由於這種強調國家必須取得社會支持而非與之對立的特點，故國家能力理論在概念上能夠與國家統合主義銜接——國家統合式的國家，必須在與社會合作的基礎上增強其國家能力。

本文論及地方政府治理能力時，認為因中國的中產階級對於挑戰政治權威的意願並不高，故地方政府在選擇是否涉入商業性質社會組織的活動領域時，政治性的考量較少，會將考量的重點置於是否增進地方經濟發展；而行業協會及商會作為地方政府與企業之間的紐帶，具有帶動產業秩序並促進產業發展的能力，故地方政府面對這類組織時，會以該產業是否有利於經濟發展，做為治理與否的選擇依據。在現今中國的行業協會組織從成立、活動到註銷的過程，多半是由政府主管部門占有絕對主導權的情況下，地方政府會以增強治理能力為考量，對不同產業給予不同的治理態度。

「治理能力」概念解釋了，中國自實行市場經濟及相應的制度改革以來，地方政府決定主動成立或開放成立社會組織的動機原因。在經濟類中介組織中，行業協會即屬於此概念討論的範疇。然而在國家統合式的國家中，黨政機構對社會組織的掌握並不僅止於增強經濟方面的治理能力，亦有政治方面的考量，而這經常可由黨政機構對已然存在的社會組織的處理方式中觀察，對此本文以「延伸治理邊界」概念描述。

### （三）延伸治理邊界

不論黨政機構或社會組織都是「組織」的一種。組織的重要特徵之一為「邊界」，作為連結組織與環境之用。當代組織理論強調組織與環境間的動態關係，亦即組織是一個「開放系統」，經常在與其他系統進行交換。為維持組織生存，克服環境中的不確定性，組織必須隨時與環境進行資訊與資源交換，對組織進行調整，以求適應環境

需求<sup>56</sup>，這時邊界就成爲組織學習環境變動以及避免資訊超載的防線或緩衝，而組織接近、詮釋或處理資訊的機制則稱爲「邊界延伸角色」(Boundary-spanning roles)<sup>57</sup>。欲達到邊界延伸，組織必須隨時調查與組織相關的環境改變的資訊，並提供有利於組織的資訊給環境，以防止組織僵化或造成與環境的不協調<sup>58</sup>。Daft 據此認爲，當環境的不確定性越大時，邊界延伸角色便越重要，這時組織應增加部門與邊界延伸角色來增加自身的彈性結構<sup>59</sup>。

對中國的黨政機構而言，市場性中介組織的出現，是因爲改革開放導致了兩大變化，一是市場機制逐步取代計畫機制，企業取得越來越大的自主權；二是經濟主體日趨多元化，非公有經濟在整體經濟中所佔比例越來越大。面對這種經濟體制和所有制結構的劇烈變化，政府管理部門不僅因爲機構改革而日漸失去對國有經濟的管理能力，對甫出現的非公有經濟成分，更是沒有相應的管理手段。康曉光認爲，中國政府到了 90 年代，已經意識到計畫經濟時代的「部門管理體制」走到盡頭，而採取以「行業管理體制」取代的應對策略。其內容爲裁併經濟管理部門，削弱其投資和物資分配的權力，如正式撤銷紡織工業部和輕工部，同時組建中國紡織總會和中國輕工總會等做法<sup>60</sup>。

本文認爲，隨著市場化改革與私營經濟發展而來的中國市場性中介組織（以商會爲主），在現今中國黨政機構對社會的聯繫與壟斷被打破、政府分配資源在總體中所佔比例逐漸縮小、社會對國家的單向依賴逐漸弱化的情況下，這類多半由民間自主形成的中介組織，會有部分因爲被相關黨政機構認爲有納入管理系統的必要，而成爲邊界延伸的對象，並因爲與黨政機構合作而獲得發展。換言之，商會成爲中國黨政機構

<sup>56</sup> James D. Thompson, **Organizations in Action** (New York: McGraw-Hill, 1967), pp. 20-21.

<sup>57</sup> Warren B. Brown, Systems, Boundaries, and Information Flow, **Academy of Management Journal**. Vol. 9, No. 4(Dec., 1966), 318-327.

<sup>58</sup> David B. Jemison, The Importance of Boundary Spanning Role in Strategic Decision-Making, **Journal of Management Studies**, Vol.21, Iss. 2(1984), pp. 131-152.

<sup>59</sup> Richard L. Daft, **Organization Theory and Design**, 8th ed., (Ohio: Thomson/South-Western College, 2004), pp.159.

<sup>60</sup> 康曉光，轉型時期的中國社團，中國社會科學季刊，第 28 期冬季號（香港，1999），頁 1-14。

納入治理邊界內的對象，以便構建起一個能夠對各種國民經濟成分（尤其是非國有經濟部分）進行宏觀控制的行業管理體制。故延伸治理邊界的做法，將成為國家統合主義架構下的另一個地方黨政機構行動選擇的依據。

本文同時認為，在政府的部門、經費、工作都相對固定的情況下，這類具有高度政治意涵的統合動作，多數是由執政的中國共產黨相關機構執行。亦即中國的「國家統合」，實際上是由「黨」與「政」共同造就，這是本文以「黨國的選擇」為名，同時在行文中不憚其煩地以「地方黨政機構」取代「地方政府」的原因。

#### （四）組織資源移轉

當地方黨政機構基於治理成本或邊界擴張的考量，決定介入社會組織的成立、活動到註銷的過程時，常會對該組織進行各種介入行動，對此本文以「組織資源移轉」一詞形容，而其所憑托的管道，經常是人際網絡。

在組織社會學理論中有「組織知識移轉」的觀點，原指組織間透過各種媒介以取得所需知識，加以吸收、應用、發展、創新，並融入核心日常工作的過程，在論及知識取得及流動方式時，則有取得、溝通、應用、接受、同化等五階段<sup>61</sup>。而在著重分析蘊藏個人、社群或國家關係的社會資本理論逐漸成為組織社會學的重要分析工具後，學者便將二者結合，認為知識轉化的過程，如能藉由組織的移轉網絡並加入社會資本，讓人力資本與社會資本相互結合強化，則不但知識流通的質與量均能提昇，也能提昇組織的營運績效及吸收新知的能力<sup>62</sup>。R. S. Burt 即認為，社會資本既可用以發展人力資本，亦可擴增財力資本，在組織的各種資本中相對重要<sup>63</sup>。

<sup>61</sup> Gilbert & Cordey-Hayes, Understanding the process of knowledge transfer to achieve successful technological innovation. *Technovation* 16.6(1996), pp. 301-312.

<sup>62</sup> Robert J. DeFillippi & Michael B. Arthur, Paradox in Project-Based Enterprise: The Case Of Film Making, *California Management Review*, 1988 Winter; 40,2: 125-139。

<sup>63</sup> Ronald S. Burt, *Structural Holes: The Social Structure of Competition* (Cambridge: Harvard University Press, 1992), pp. 8-13.

社會資本的構成包括兩個重點：網絡成員之間的連結（tie），以及網絡成員能否在此結構中佔據有利位置（position）<sup>64</sup>。Burt 便指出，若組織擁有的網路結點越多，不但可使組織獲取更多資訊與知識，且資訊與知識可發揮更大的作用更大<sup>65</sup>。

本文之「組織資源移轉」即以「組織知識移轉」概念為參考，認為知識與資訊即屬於組織資源的一部分，而組織的其他資源形式，特別是人員的流動，亦可以類似知識移轉的方式，在組織間以社會資本的形態進行流動。其所依循管道，即是憑藉組織間的社會資本的重點：網絡成員之間的連結（tie），以及網絡成員能否在此結構中佔據有利位置（position）。

本文係以「組織資源移轉」的概念，作為對黨政機構一旦決定介入行業協會與商會時，所採取的「行動方式」的描述。從理論的觀點上，本文在論及中國的「國家—社會」關係時，並不試圖提出新的理論看法，而是試圖就實地觀察與訪談的心得，描繪出現在中國的地方黨政機構，在面對企盼更大自主性的社會組織時，其真實的反應為何？實際的治理內容又是什麼？以及我們能不能從這些互動實況中，看出未來中國國家與社會之間的可能走向。

## 第五節 研究架構與章節安排

### 一、分析架構

本文在分析架構上，是以「制度的路徑依賴與組織的理性選擇」為基礎，以田野調查的資料為依據，從制度、組織、行動者三個層次進行觀察。

<sup>64</sup> Ronald S. Burt, The Contingent Value of Social Capital, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 42, pp. 339-365.

<sup>65</sup> Ronald S. Burt, *Structural Holes: The Social Structure of Competition*, *ibid.*

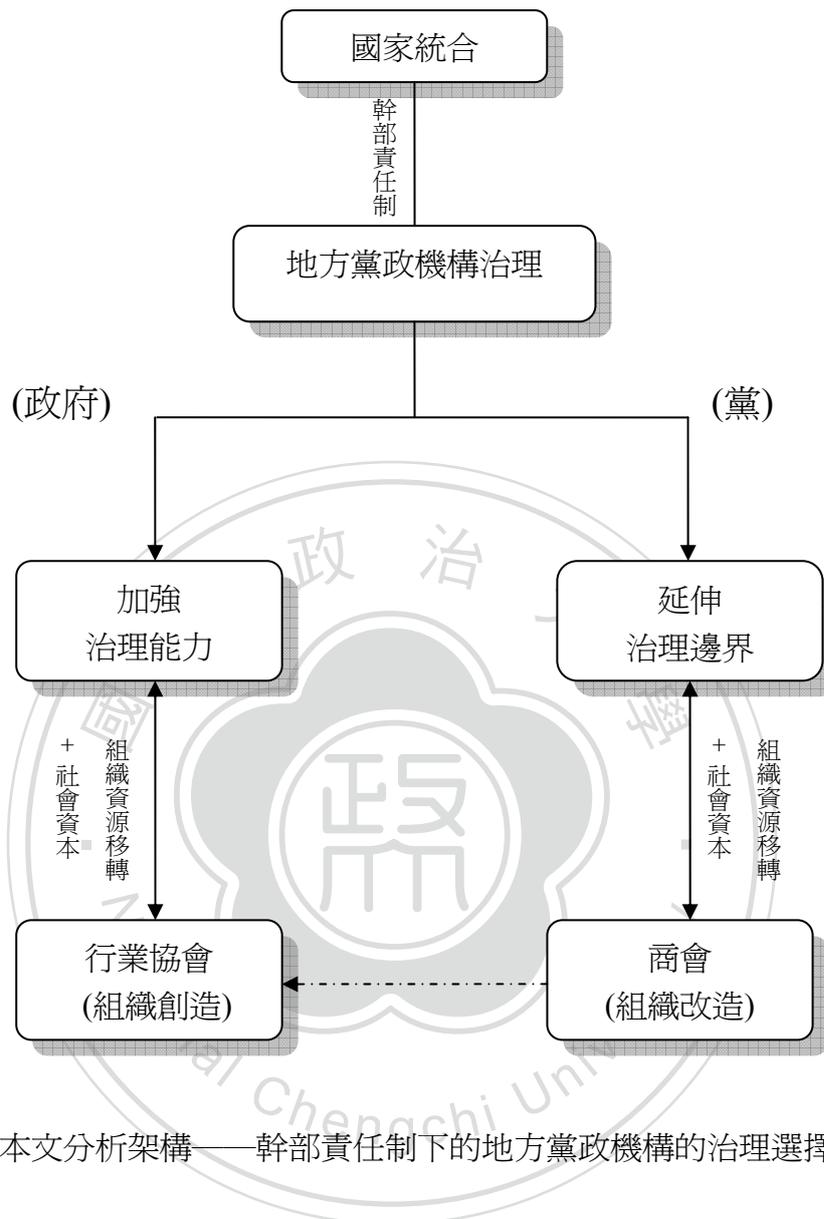


圖 1-2 本文分析架構——幹部責任制下的地方黨政機構的治理選擇

本文主旨在探討地方黨政機構對當地社會組織的治理行爲，以及黨政機構是基於何種因素決定治理行爲。在理論方面，本文將以「統合主義」結合「國家能力」作為工具，用以觀察中國現階段在地方層面，黨政機構與社會組織互動的動機與形態。在制度層面，本文認為，中國目前的國家與社會組織關係，是處於國家統合主義的大架構之下，亦即不論是社會組織的處境，或地方政府對社會組織的治理行爲，其實都是在國家已設定的單一、強制、非競爭性、階層秩序、功能有別的社會組織環境裡進行。而在組織與個人的行動者層面，本文提出，地方官員在進行對本文關注的經濟性社會

組織進行治理時，最主要的理性來自於官員自身政治前途，即是否能達到上級政府的要求，而這即是現今的「幹部責任制」<sup>66</sup>的內容，促使地方黨政幹部在求取政治前途所導致的理性下，為達到上級政府所訂定的經濟指標——如「經濟增長」及「財政收入」——而會產生「增強治理能力」和「延伸治理邊界」兩種動機，且在此處，「黨」與「政」的角色開始分化，所謂「增強治理能力」主要是地方政府選擇是否創造一個社會組織的動機，而「延伸治理邊界」則為地方黨組織面對已存在的社會組織，決定是否納入管制範圍的動機，前者是經濟性的動機，而後者則是政治性的動機。綜言之，地方黨政幹部會在「幹部責任制」的壓力（亦是來自國家）下，分別決定對不同的行業組織採取社會組織的創造、或治理邊界擴張的治理方式。

所謂「組織改造」與「組織創造」的區別在於，當地方黨政機構決定對某行業採取治理行為時，該行業是「已有」或「未有」行業組織？如果在決定採取治理行為之時，該行業還不具有能整合業界的行業組織，地方黨政機構便會以創造組織的方式達到對該行業的治理；若是已有行業組織，則地方黨政機構便設法將其納入治理邊界內，而這對該組織而言是相當大的改變。在微觀的行動層面，不論「創造」或「改造」，其具體方式都是以組織間的「資源移轉」，將黨政機構的資源移入社會組織，而完成國家統合主義式的「國家－社會」關係圖象。而政黨機構一旦對社會組織進行資源移轉後，雙方即開始產生各種社會資本的連結，讓其後的治理行為更加順暢。又因社會資本的雙向流通特性，故治理的結果是雙方各蒙其利，這可使地方黨政機構與社會組織形成更緊密的利益連結，進一步鞏固國家統合主義式的「國家－社會」關係。

本文認為，在國家統合的架構下，中國各級政府對社會組織的成立及發展與否，擁有絕大的影響力，面對改革開放以來數目迅速增加的社會組織，國家既不可能給予

---

<sup>66</sup> 「幹部責任制」係中國共產黨沿用自前蘇聯的一系列對領導崗位的任命實行控制的制度。在這個制度下，黨委對高級官員的任免、提升和在行政等級上的級別變動擁有權力，下級要對上級負責，而上級能對下級進行評估，而評估的標準則在於下級幹部是否達成包括「軟指標」、「硬指標」和「優先指標」等一系列的考核。見 Maria Edin, *State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective*, *The China Quarterly*, No. 173(2003), pp. 35-52.

所有社會組織發展所應具備的資源，也不會有意願給予所有社會組織一視同仁的幫助，這時黨政機構的「選擇」就成為形塑治理圖象最重要的因素。黨政機構是如何做出「選擇」，將其有限的資源投注在它有意願幫助發展的社會組織？即是基於「有助於增強治理能力」以及「有必要納入治理邊界」兩項標準，作為「創造」或「改造」市場性中介組織的依據。

更進一步來看，將上述兩項標準置於國家能力的角度檢視，本文認為，現今中國各級政府對於社會組織的統合，除了擴大黨國對非公有制經濟的掌控程度外，更能夠加強中國政府長期以來較為欠缺的「基礎能力」，這對於改革開放以來，「專制能力」不斷衰退的黨國組織來說，將是未來在市場經濟不斷深化的情勢下，國家對社會採取的互動策略。

至於圖中虛線則表示，這兩種不同途徑下獲得發展的社會組織，彼此之間亦會基於背後的黨政部門本位的利益，而出現競爭的情況。以現實情況觀察，以民間企業自主成立且活力較強的商會為主要治理對象的工商聯，由於其背後的支持力量為黨組織系統，因此經常會呈現出更強勢的作為，將由政府主動成立、活力較弱、但卻擁有較大合法性的行業協會爭取至工商聯的動作。

最後應說明，本文並未討論組織註銷，主要是因為在中國的國家統合體制中，經濟性組織的取消，多是因為合法性問題（未成為正式登記的社會組織），或在黨政機構的選擇標準中，不具備治理必要性而未給予任何資源所致，鮮有黨政機構強制介入取消的例子，故略予不論。

## 二、研究方法

本文所採取的研究方法以文獻分析（documentary analysis）和田野研究（field

studies) 爲主。前者的來源主要是中(台灣與中國大陸所出版)英文書籍、期刊論文、地方年鑑、網路資料、中國相關法令及新聞報導；而後者則爲本研究實證資料的主要來源，包含以下數次前往中國進行實地調查訪談：

(一) 調查時間及地點：本研究前後共計進行三次田野調查，第一次爲 2005 年 8 月，在江蘇省無錫市進行。第二次於 2006 年 2 月間，赴浙江省溫州市。第三次則爲 2008 年 4 月，再次前往無錫市，就中介組織管理體制的變動一事進行追蹤訪問。

(二) 訪談對象：

1. 黨政幹部：無錫市與溫州市兩地區「發展和改革委員會」(後簡稱「發改委」)、「經貿委」及無錫市黨委統戰部門等單位的黨政幹部。
2. 社會組織：兩地區「工商聯」幹部，以及近三十個行業協會與商會之工作人員(多爲會長或秘書長)。
3. 企業人士：兩地區參與行業協會及商會之企業主管。
4. 學界人士：從事中國行業協會與民間商會相關研究的專家學者。

在研究對象的選取上，係基於行業協會與商會目前是中國合法登記的社會組織中，在數量和就業人數均爲最大群體<sup>67</sup>；加上其經濟組織的特性，同時具備經濟、政治、社會等多重觀察角度，又能顯示地方政府的治理考量，對觀察中國大陸「國家—社會」關係演變而言，實爲最具指標意義的社會組織類別。

在研究地點的選擇上，目前中國的市場性中介組織在發展分布上，呈現出南北差異不大、東西差距很大的特色<sup>68</sup>，這是因爲東部沿海市場經濟發達，與市場經濟相關的行業協會及商業的發展亦就特別蓬勃。本文即以市場經濟改革過程中，採取「蘇南

<sup>67</sup> 目前在中國，行業協會及商會在數量上，佔全國社會組織的 34.4%，同時其就業人口佔全國社會組織的 50.4%，見中國統計年鑑 2002，中華人民共和國國家統計局編。

<sup>68</sup> 鄧國勝，2002 年中國社會團體的現狀及發展，發表於「社會暨健康政策的變動與創新趨勢：邁向多元、整合的福利體制」國際學術研討會(2002 年)，頁 12。

模式」的江蘇省無錫市，以及採取「溫州模式」的浙江省溫州市分別為代表，這兩個地點除了都處於經濟發達的江浙地區、因而擁有發展良好的行業組織之外，在市場經濟發展過程中，又分別曾經採取過中國最重要的兩種發展模式——集體企業為主的「蘇南模式」和私營企業為主的「溫州模式」，因而造就出兩種不同的「地方政府與中介組織」的關係模式，本文試圖從這兩者之間，觀察出是否仍具有相同的互動內容。

最後要註明的是，本研究的田野調查範圍雖涵蓋江蘇省無錫市及浙江省溫州市兩地區，但由於 2008 年無錫市對於黨政機構管理社會組織的制度有新的政策變革，而溫州地區尚欠缺相關資料，故在此一議題，以無錫地區的調查結果為主。

## 五、章節安排

根據前述分析架構，本文共分爲六章，第一章為緒論，第二章為地方政府與社會組織互動的理論探討，第三章以「制度環境對組織的影響」及「行業組織與經濟發展」為觀察角度，敘述市場性中介組織的遭遇與作用。第四章及第五章為田野訪談，分別以個案說明地方政府、中介組織、企業等三層次的互動形態，第六章為結論。

## 第二章 政府治理能力與黨政組織的延伸

新制度主義關注制度、組織與行動者之間的互動，試圖以實證研究和理論框架解析三者間的關係，認為任何組織都不是在真空中單獨運作，而是鑲嵌在一組制度環境中，一方面與環境中的其他組織互動，另一方面也與環境互動。因此，在對組織進行研究時，必須觀察組織所處的環境，以及該環境與組織的互動關係，並認為組織及其行動者一方面深受制度環境影響，另一方面，組織及行為者也會在制度環境的壓力及誘因下，基於理性選擇與策略採用所形成的「集體行為」而造成制度變遷<sup>1</sup>。

新制度主義認為「制度」係一系列包括正式（如法律）和非正式（如道德規範、風俗習慣）的社會「選擇」規則，透過影響個人選擇而對一國的經濟績效發生積極作用<sup>2</sup>。亦即對組織及行為者而言，其透過「理性」所進行的選擇，其實是在制度影響之下的「有限理性」（bounded rationality）。

由經濟學者 Herbert Simon 提出的「有限理性」概念，提議將不完全資訊、處理資訊的費用和一些非傳統的決策者目標函數引入經濟分析，並主張以「社會人」取代「經濟人」作為選擇主體，認為人的行為既是有意識而理性的，但這種理性也同時是有限的<sup>3</sup>。也就是認為當組織及個人在人類社會進行各種經濟活動的選擇時，並非單純追求最大利潤，而是受制度環境的影響做出選擇。

---

<sup>1</sup> Douglas C. North 著，劉瑞華譯，**制度、制度變遷與經濟成就**（Institutions, Institutional Change, and Economic Performance）（台北，時報出版社，1994），頁 9。

<sup>2</sup> Lance Davis and Douglas C. North, Institutional Change and American Economic Growth: A First Step Toward A Theory of Institutional Innovation, **Journal of Economic History**, Vol. 30 (1970), pp. 131-149.

<sup>3</sup> Herbert Simon, Bounded rationality and organizational learning, **Organization Science**, Vol. 2 (1991), pp. 125-134.

據上所述，本文強調在當今國家統合主義的國家與社會關係架構下，當地方黨政官員在決定對市場性中介組織採取何種治理態度時，其實是受到制度環境所形塑的「理性」所影響。而這個主要影響地方政府官員行動的制度因素，便是現今中國的「幹部責任制」。也由於中央政府對地方政府、上級政府對下級政府仍擁有人事決定權，使各級政府及官員的行動自主性是不完整的。以本文關注焦點而言，當地方政府對行業協會及商會等經濟類組織進行治理時，因不可能介入所有組織發展，故必須「選擇」將有限資源投注在「有意願」介入的組織，而這時選擇的「理性」即是源於上級政府加諸的「經濟成長」與「增加稅收」等指標。在此種壓力形體制下，地方官員針對尚未形成中介組織的產業，會以「是否有助於增強治理能力」作為是否主動成立的依據；而對於已存在、且在政府直接治理範圍外的中介組織，則以「是否有必要納入治理邊界」作為是否納入直接治理範圍的依據。

一旦經過前述兩項標準做出選擇後，地方政府即會以組織資源移轉及社會資本為路徑，與選定的目標組織連結，進行資源交換。這種雙向的資源流動，既有助於該中介組織成員（均為企業）取得經營上的優勢，也有助於地方幹部達到責任制的指派工作，在這種政府與社會各蒙其利的情況下，即能完全國家統合主義式的國家與社會關係。

## 第一節 理性的根源：「幹部責任制」

對中國這樣一個廣土眾民的國家而言，中央與地方的權力關係千百年來都關係著政權的穩定與否。本節將從路徑依賴的角度，說明自 1949 年建國以來，中國的中央政府如何維繫其統治能力，以及如何分配中央與地方的權力結構，並說明「幹部責任制」如何在改革開放時期，地方政府的財政自主性增加的情況下，

成爲中央政府對地方政府黨政幹部的掌控機制，從而影響了地方黨政幹部的行動。

## 一、建國後的中央與地方關係演變過程

1949 年建政後，中國意圖快速完成現代化，採取了蘇聯式體制，以「列寧式黨國體制」和「指令性計畫經濟」作爲共產體制兩大支柱<sup>4</sup>，由於在生產關係上否定「市場機制」，主張以官僚機制指揮一切經濟活動，故黨國體制一元化的集權領導就有其必要性。在這種情況下，黨政權力的分散或地方主義的存在，將損及「列寧式黨國體制」和「指令性計畫經濟」的運作，因此當 1949 年 9 月，中國依據《中國人民政治協商會議共同綱領》組建中央各部門及各級地方政府時，即將國家設計爲中央高度集權的單一政治體制。

儘管在制度上採取單一制，但改革開放前的中國，其中央與地方關係並不純然是中央掌握一切而地方全然萎縮。這是因爲中國幅員遼闊、人口眾多且區域差距大，當權力全方位集中於中央政府，而地方政府無權無錢的情況下，高度集中的計畫經濟體制會暴露出「集中過多、統得過死」的弊端，不但造成中央機構益形臃腫，也降低地方政府的工作效率及積極性。對此中共中央自「八大」開始，陸續將高度集中的經濟管理體制進行適度分解，以提昇地方政府的統治能力<sup>5</sup>。

<sup>4</sup> Andrew Walder, *The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary* (Berkeley: University of California Press, 1995), pp. 1

<sup>5</sup> 先是 1956 年 9 月，周恩來在中共「八大」的講話中，提出七條放權原則：1.明確地規定各省、自治區、直轄市有一定範圍的計畫、財政、企業、事業、物資、人事的管理權；2.凡關係到整個國民經濟帶全局性、關鍵性、集中性的企業和事業，由中央管理，其他的交由地方管理；3.企業和事業的管理，應該認真地改進和推行以中央爲主、地方爲輔或者以地方爲主、中央爲輔的雙重領導的管理辦法；4.中央管理的主要計畫和財務指標，由國務院統一下達，改變過去許多主要指標由各部門條條下達的辦法；5.某些主要計畫指標和人員編制名額等，應該給地方留一定的調整幅度和機動權；6.民族自治地方的各項自治權，應該作出具體實施的規定；7.改進體制要逐步實現。其後在 1957 年 9 月，中共中央召開的擴大八屆全會上，通過陳雲組織起草的《關於改進工業管理體制的規定草案》、《關於改進財政體制和劃分中央和地方對財政管理許可權的規定草案》、《關於改進商業管理體制的規定草案》等三個規定，對高度集中的經濟管理權作了適度分解。到了 1958 年，伴隨著「大躍進」，中央開始對高度集中的計畫經濟管理體制進行改革，包括減少計畫分配物資、下放基建審批權、下放招工權等，讓地方政府獲得較大的

問題是這種權力下放的作法並不成功，反而造成地方工業發展比例失調，甚至在「大躍進」時期出現各地政府及各單位相互攀比的浮誇風<sup>6</sup>。因此自 1960 年，中央政府再度將財政權及重要物資的管理權和分配權都收歸中央，同時也將下放給各省、市、區和企業的人事權、財政權、經營商業及工業的權力，一律收回<sup>7</sup>。

這種「一管就死，一死就放，一放就亂，一亂就管」的循環在整個 1960 和 1970 年代不斷持續，中國政府一直在中央集權和地方分權的兩個極端間搖擺。然而所謂「分權」只是行政上的應急措施，在體制上，是始終維持中央集權的單一體制。這種中央集權的體制，造成兩種治理上的矛盾：

首先，在高度中央集權的國家體制下，當中央集權範圍愈廣、規模愈大時，其實愈需要各級地方政府給予政策注入不同解釋和不同實施過程的協助，故過度中央集權的體制勢必將無法因應區域性的差異，而不時需要地方政府協助；其次，區域性的衝突或矛盾原本由地區政府處理即可，但因為在中央集權體制中，地方政府無權處理而必須由中央政府處理，遂使許多區域性問題被放大，而中央政府的處理方式也不可避免地會影響國內其他地區，以致產生連鎖反應。因此，在計畫經濟時代的高度中央集權政經體制，常造成國家各級地方政府管理陷入失控狀態，而中央政府則是疲於應付各種危機，以致無暇統籌兼顧、從容制定長期社會發展計劃的情況。也就是說，黨國機構無法對國家進行持續有效的行政與控制，而總是在「失控和應急」，在各種危機與衝突出現之後，藉由國家強大的專制力量進行強力式的處理<sup>8</sup>。

---

自主權和獨立利益。

<sup>6</sup> 劉承禮，理解當代中國的中央與地方關係，**當代經濟科學**，第 30 卷第 5 期(2008 年 9 月)，頁 26-28。

<sup>7</sup> 關於調整管理體制的若干暫行規定，中共中央於 1961 年 1 月 20 日公布，見新華網，[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-01/24/content\\_2501369.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-01/24/content_2501369.htm)。

<sup>8</sup> 周雪光，論「一管就死，一放就亂」，見李少民主編，**中國大陸的社會、政治、經濟**（台北：

## 二、改革開放以來的中央與地方關係

從中共的十一屆三中全會開始，中國政府為挽救低迷的經濟情況，逐步引入市場經濟制度，這成為推動中央與地方關係調整的動力來源，其具體作法為「放權讓利」：一方面擴大企業自主權，另一方面則擴大地方政府的管理權限，讓地方政府逐漸擺脫中央政府代理人的角色。

隨著經濟發展，中央政府在財政體制上進行了一系列放權讓利的改革，將以往各種收入層層上解中央財政、各種支出層層向中央請款的「統收統支」財政體制，改為「劃分收支、分級包乾」的「財政承包制」（一般稱為「分灶吃飯」體制），也就是劃分中央與地方收入和支出的範圍，再按各省情況確定上繳比例或中央定額補助<sup>9</sup>。這樣的改革擴大了地方和部門的自主權，讓地方政府擁有較以往更多的財政力量，而增強其自主性；對於當地的發展，在某些方面甚至取代了中央政府的角色。尤其在地方經濟發展和地方政府的收益掛鉤之後，地方政府為增加財政收入，便透過各種行政手段和公共服務，千方百計地與當地企業共同發展經濟，甚至置中央政府的各種政策與利益於不顧；另一方面，對企業來說，由於改革開放後所採取的「財政包乾體制」，讓企業的收入與繳稅情況主要透過與地方政府協商而來，同時地方政府對於企業的營運擁有絕對的影響力，故而都願意與地方政府密切合作，致使許多地區成為相對獨立的地方王國<sup>10</sup>。

在推進市場經濟的同時，各級政府必須擔負更多的經濟服務功能，致使政府

---

桂冠出版社，1992），頁 144-146。

<sup>9</sup> 劉尚希、邢麗，中國財政改革 30 年：歷史與邏輯的勾畫，**中央財經大學學報**（北京），2008 年第 3 期（2008 年 3 月），頁 1-9。

<sup>10</sup> 沈立人、戴園晨，我國諸侯經濟的形成及其弊端，**經濟研究**（北京），1990 年第三期（1990 年 3 月），頁 17。

機構改革勢在必行。改革開放以來，中國共進行六次大規模的政府機構改革，造成中央與地方權力結構發生了很大的變化<sup>11</sup>。其中 1998 年的第四次改革是機構變動程度最大的一次，也與中國行業協會的產生有緊不可分的關係。其內容是將國務院的部委由 40 個縮減到 29 個，與行業協會相關的是，撤銷了幾乎所有的工業專業經濟部門，包括：電力工業部、煤炭工業部、冶金工業部、機械工業部、電子工業部、化學工業部、地質礦產部、林業部、中國輕工業總會、中國紡織總會。這些部門在計劃經濟時代主要負責資源配置和落實經濟計劃，但在經濟改革後反倒不利於市場資源配置和企業發展，因此這樣的撤銷動作等於是取消了政企不分的組織<sup>12</sup>，而這些部門，後來多轉為全國性行業協會，對此本文將在第四章說明。

從中央與地方關係的角度來看，中國放權讓利的改革途徑讓地方政府被授予更多控制本地經濟活動及分配經濟成果的權力，這不僅讓中央政府對經濟的直接控制能力減弱，隨著經濟改革而來的政治機構改革，也讓中央政府與地方政府，以及國家與社會之間權力分配的方式出現變化。雖然政府機構改革的重點在於機構調整與精簡，中央集權的制度並未改變，但因為政府意圖將機構與人員減少，表示中央有意將部分的公共管理職能釋出，讓社會組織代為履行，故許多研究認為，中央政府在財政體制上向地方政府下放權力，是影響中央與地方關係的最關鍵因素。如王紹光提出，放權讓利的改革方式造成了中國的財力極度分散，以及國家能力的衰退等兩個互為因果的後果<sup>13</sup>。Montinola、錢穎一和 Weingast 等經濟學者也認為，在 80 年代和 90 年代初，中國的分權改革使地方政府擁有很大的財政支出權力，可以管制本地經濟（regulation of local economy）和國有企業；而

<sup>11</sup> 關於六次機構改革的內容，可參見：新中國成立以來歷次政府機構改革，見中華人民共和國中央人民政府網站，

[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2009-01/16/content\\_1206928.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2009-01/16/content_1206928.htm)。

<sup>12</sup> 劉承禮，前引文，頁 30-31。

<sup>13</sup> 王紹光，建立一個強有力的民主國家，見李少民主編，*中國大陸的社會、政治、經濟*（台北：桂冠出版社，1992），頁 120-129。

地方政府不但投資規模非常大，對信貸的影響也非常大，因而雖然從法律上講，中國並不是一個聯邦制國家，但是從經濟決策權上講，中國有很明顯的聯邦制色彩<sup>14</sup>。

不過雖然對地方政府所進行的研究出現多樣的結果<sup>15</sup>，但相對於俄羅斯等後社會主義轉型國家，中國的中央政府在地方財政自主權大增的同時，並沒有真正失去對地方政府的控制，原因就是政治層面，中央從來沒有放鬆過對人事任命權的控管，上級黨政組織對於下級幹部的升遷具有絕對權力。而其決定升遷與否的標準，則採用了自毛澤東掌權時期的幹部政策衍生而來的「幹部責任制」(cadre responsibility system，亦有稱為「崗位責任制」)。

### 三、中央對地方的管制機制——幹部責任制

中共黨內的人事監控制度，並非改革開放後才有，自毛澤東時期起，為防止地方幹部坐大，甚而發展成為地方山頭，便設計出一套幹部輪調與兼職的制度，自此中央對地方人事一直擁有完整的掌控能力；但是對幹部的分工責任要求，則來自於 1980 年 2 月，鄧小平在中共十一屆五中全會上，針對毛澤東時期將政府一切主要工作均應向黨中央直接報告，而黨中央權力又集中於中央政治局及黨主席的制度設計，發表「堅持黨的路線，改進工作方法」的講話，指出未來雖仍由集體領導制解決重大問題，但某一件事、某一方面的事歸誰負責，則必須由其承擔責任，故黨、政、企等各個領域的各個層級都要實行集體領導、分工負責<sup>16</sup>。

<sup>14</sup> Gabriella Montinola, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast, Federalism, Chinese Style: the political Basis for Economic success in china, *World Politics*, Vol. 48 No. 1(October 1995), pp. 50-81.

<sup>15</sup> 許多中西方學者都從地方政府逐漸融合了政治權力和經濟權力的視角，對於地方政府所扮演的角色進行研究，認為依據改革開放前經濟結構的路徑依賴，中國的地方政府轉變出企業型、發展型、掠奪型、合作型等多種不同治理型態。如戴慕珍(Jean Oi)與華爾德(A. Walder)即強調地方政府的企業功能，Marc Blecher 與 Vivienne Shue 則認為地方政府更具發展性，重視地方經濟發展；Sargeson 則認為地方政府官員將自身利益置於中央政府的政策之上。

<sup>16</sup> 李宜春，關於我國行政機關的「行政首長負責制」，*經濟社會體制比較*，第 140 期（2008 年 11 月），頁 92。

由於改革開放以來，中國政府「全能式國家」(totalist state)的控制性質已經無法適用在市場改革時期，當市場改革持續深化，爲了讓市場能夠形成競爭機制、提高行政體系效率、加強企業自主性，政府必須改變統管一切的作風，將國家從不必再控制的管理項目中釋放出來，以便對重要的政府功能進行更有效的控制。面對國家逐漸從地方經濟領域撤退、地方政府財政又日漸自主的情勢，這時國家透過「幹部責任制」，不但重新建立對人事的監管，也得以間接掌握地方的經濟發展情況。

自鄧小平於十一屆五中的講話後，幹部責任制逐漸成形，並很快成爲全國一致的幹部甄選方式，其執行的前提是上級政府官員保有對下級政府官員的任用權。中央政府在 1983 年將人事決定權下放給各級政府，可以決定其下一級政府的人事，這加強了各級地方政府的實質權力<sup>17</sup>，上級政府即是透過這個權力，將期望下級政府完成的政策，擬定爲施政合約或「幹部責任任務」，促成下級政府幹部達成，而達到落實政策的目標<sup>18</sup>。

在制定考核標準時，即是將上級政府希望執行的工作，依照其重要程度，分爲「優先指標」、「硬指標」、「軟指標」，而指派給下級政府官員執行。其中「優先指標」通常是全國性的指標，具政治或政策導向，主要包括「維持社會秩序」和「控制計劃生育」等，經層層指令傳達到各級政府；這類重要指標各級官員必須戮力完成，若有違使命，即便其他工作項目表現傑出也毫無作用，不但無法獲得職位晉升、經濟獎勵及榮譽獎勵，甚或會被記過降職，故優先指標項目一向較能在地方層級獲得落實<sup>19</sup>。硬指標主要包括完成稅收收入指標以及達到一定的增

<sup>17</sup> 鄭永年、王旭，論中央地方關係中的集權和民主問題，**戰略與管理**，第 46 期(2001 年 6 月)，頁 65-68。

<sup>18</sup> Lily L. Tsai, The Struggle for Village Public Goods Provision, in Elizabeth J. Perry and Merle Goldman eds., **Grassroots political reform in contemporary China** (Harvard University Press, 2007), pp. 119-120.

<sup>19</sup> Maria Edin, State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management form a Township Perspective, **The China Quarterly**, No. 173(2003), pp. 35-52.

長水準等，由於這類指標常與經濟增長狀況有關，很容易成為地方政府與其他同級政府之間比較的項目，因此會在下達給下級政府時施加壓力，且通常意味著，不但要超過國家或省級政府計畫的經濟目標，且要能夠超過其潛在競爭對手（即同一個上級政府管轄下的同級政府）；軟指標與社會發展問題相關，如衛生、教育供給問題以及環境保護問題等<sup>20</sup>。在目前地方政府自主性較過去為大的情況下，中央政府即是使用這種經濟獎勵機制和職業風險懲罰機制並用的方式，取代過去以黨紀和意識型態來約束幹部執行中央政策的做法<sup>21</sup>。

這種由契約安排形成的體制，中國學者稱之為「壓力型體制」，意為「政治機構為了發展經濟或完成上級的任務，通過給予物質獎勵的方式進行任務分配的方式和管理評估的體制」。這些任務和指標的評價方式往往採取「一票否決制」，即一旦某項「優先指標」的任務和指標沒有完成，就視其全年成績為零而受到懲處。因此，各級組織都是在這種評價的壓力下運行的，契約有一年、三年及五年期，上級根據下級部門或個人完成任務的情況決定對其進行政治或經濟上的獎勵或懲罰<sup>22</sup>。

幹部責任制明確規定了一系列地方官員所需要履行的複雜任務，讓中國地方各級政府間存在著多種的委託與代理關係，這些契約的實際內容會隨著時空的轉換而變化，成為對官員進行評價的基礎。在此機制下，各級地方政府的自主性並不如外界想像，尤其在鄉鎮一級，由於缺乏實施其政令所需的必要資金，故行政權並不完整，其全面發展的能力、統籌協調的能力，都受上級政府節制而處於弱勢地位<sup>23</sup>。也正由於此一制度對地方幹部所造成的壓力，是以許多並不受官員們

<sup>20</sup> Huang Yanzhong and Dali L. Yang, *Bureaucratic Capacity and State-Society Relations in China*, *Journal of Chinese Political Science*,

<sup>21</sup> Yang Zhong, *Local government and politics in China: Challenges from Below*(USA:M.E. Sharpe Inc.,2003), pp. 139.

<sup>22</sup> 榮敬本，變「零和博弈」為「雙贏機制」——如何改變壓力型體制，見人民網，<http://theory.people.com.cn/BIG5/49150/49152/8717423.html>。

<sup>23</sup> 托尼·賽奇、邵明陽，盲人摸象：中國地方政府分析 *The Blind Man and the Elephant: Analyzing*

歡迎的國家政策，仍然得以在各個地方層級得到落實。甚至在巨大的壓力之下，許多地方官員在上報統計數字時，爲了完成既定指標，而出現謊報的情況；更有甚者，謊報的數字超過了指標要求<sup>24</sup>。

這種情況顯示著，對於地方官員來說，政治前途和與上級政府之間的垂直關係，其實比單純的個人收益更加重要，地方官員在工作中，並非僅考慮地方財政收入或個人在其中是否獲利，更需考慮是否有「做好工作」，也就是是否完成國家所重視的政策，以及上級政府交辦的任務及指標。由此我們可以看出，改革開放以來，中國各級政府的基礎能力，透過幹部責任制得到加強。

## 第二節 增強治理能力與延伸治理邊界

### 一、國家能力理論與當今中國政府對「基礎能力」的追求

國家統合主義強調國家對社會組織的吸納與合作，以作爲解釋開發中國家經濟發展的制度性因素。然而採取國家統合主義形式的國家甚多，固然有台灣、南韓、新加坡這樣經濟得以發展的案例，也有拉丁美洲國家失敗的案例，如此則國家統合主義便面臨了解釋力不足的質疑。爲此 Howard Wiarda 將統合主義與「國家理論」結合，將威權式國家定義爲「一種社會和政治的組織系統，主要社會團體與利益被整合到政府體系中，並以壟斷爲基礎，或由國家的指導、監護與控制，以取得在國家發展的協調性。」<sup>25</sup>。在這個定義中，「由國家的指導、監護與控制，以取得在國家發展的協調性。」強調了國家在統合社會組織時，是以符合國家的整體功能和目標來進行的，顯示國家在統合過程中所擁有的主動選擇的權力。徐振國在對中國的國家與社會組織互動關係進行觀察時，亦認爲統合主義只

---

the Local State in China，*經濟社會體制比較*，2006 年第四期（2006 年 7 月），頁 101-103。

<sup>24</sup> 托尼·賽奇、邵明陽，同前註。

<sup>25</sup> Howard J. Wiarda, *Corporatism and Comparative Politics: The Other Great "Ism"* (New York: M. E. Sharpe, 1997), p. ix, 157.

觀察國家與社會組織間相互結合的情況略有不足，應將「國家能力」的概念結合進來較為明確，認為國家仍會以整體功能和目標對各類社會組織進行統合<sup>26</sup>。

本文在討論地方政府「治理能力」時，即引用「國家能力」的理論內容。所謂國家能力，是指當政府施政面對社會團體的反對或敵意時，政府能夠透過政策操作與權力運用來完成政策目標，簡而言之，就是政府貫徹其權力與意志的能力。學術界對於國家能力的討論十分豐富，對於國家能力的內涵也各有不同的側重面。如梯利(C. Tilly)認為國家必須在稅收、維持軍隊、供養公務人員、建立效忠國家的符號體系等幾方面，都取得排它性的控制權，才能夠算具備國家能力<sup>27</sup>；而米達爾(J. Migdal)則認為國家能力建立在滲透市民社會、規範社會關係、汲取相關資源及占用所需資源等四個項目<sup>28</sup>。

此外，曼恩(Michel Mann)則關注國家與社會的互動面向，他將國家能力區分為專制權力(despotic power)與基礎權力(infrastructure power)兩種，前者指國家權威能依據本身的意志來進行統治行動，而不受到任何民間團體的干預，同時能藉由合法的暴力工具來確保政策的貫徹執行；後者則指當國家權威在實踐政治決策時，如何使政策在社會中貫徹並持續發揮效用的能力<sup>29</sup>。專制權力的展現必須依賴國家對於統治工具的掌控，進而維繫政治上的統治，但是當國家失去基礎權力的支持時，則難以維持長期的統治效果<sup>30</sup>。

以「國家能力」概念結合「國家統合主義」，有助於我們釐清國家統合主義在各國施行的成敗關鍵。即政府能否貫徹其對於社會組織的監控與管理，並讓社

<sup>26</sup> 徐振國，從威權論、統合論到新國家論的轉折和檢討，**理論與政策**，第十四卷第2期（民國89年7月），頁16-17。

<sup>27</sup> Charles Tilly, States and Nationalism in Europe, 1492-1992, **Theory and Society**, Vol.23, No.1(1994), pp. 131-46.

<sup>28</sup> Joel Migdal, **Strong Societies and Weak States**(Princeton: Princeton University Press, 1988), pp. 4.

<sup>29</sup> Michel Mann, The Autonomous Power of the States: Its Origins, Mechanisms and Results, John Hall ed., **The States: Critical Concepts**, Vol. 1 (London: Routledge, 1994), pp. 333-350.

<sup>30</sup> Michel Mann, Op. cit., pp.350-352.

會組織配合政府的目標，其關鍵在於國家能力，而國家能力的建立，有賴於「基礎能力」的增強；真正的「強國家」，是要能夠與主要社會力量協調合作，以強化「基礎能力」，推動經濟和社會發展。也就是說，現代國家能力的增強已不再是建立在削弱社會力量的基礎上，反而要與社會團體相互滲透、共同發展<sup>31</sup>。如此國家可控制與引導社會組織的發展方向，社會組織也能夠順暢地向國家表達訴求。

當我們以國家能力做為指標，來理解中國的國家與社會關係時，即能對中國的統合主義有更清晰的認識。這時學者會發現國家對社會的控制能力並不如想像中嚴密。以前節所述的中央與地方關係來看，顯現出在計畫經濟時代，中央政府即受到基礎能力不足的困擾，無法長期而有效地統治基層，只能在危機發生時，以強大的專制控制力量進行鎮壓式的處理。對此劉雅靈在進行溫州私營經濟發展的研究時，即認為中國在計畫經濟時期是一個擁有強大「專制能力」，而「基礎能力」卻相對薄弱的國家，造成地方政府有追求利益的自主空間。而在考察了中國政府因農業集體化政策在農村受到排斥而無法推行，必須由縣政府組織臨時性質及任務性質的工作組進駐農村，以結合地方上邊緣人物，用整肅或暴力的手段來達成政策目的的情況之後，劉反駁了極權主義認為中國是一個國家全面控制社會的說法，提出「間歇性極權主義」的概念<sup>32</sup>。其後循著國家能力的途徑繼續觀察，劉雅靈認為在 1990 年代，經過十多年的改革開放後，在國家機器專制能力因經濟改革日漸削減、基礎能力也因為官僚體系不健全及幹部操守問題而日益衰微的情況下，中國國家能力下滑的情況愈趨惡化<sup>33</sup>。

<sup>31</sup> Richard Baum and Alexei Shevchenko, The State of the State, in **The Paradox of China's Post-Mao Reforms**, ed. by Merle Goldman and Roderick MacFarquhar, (Cambridge: Harvard University Press, 1999), pp. 330-360.

<sup>32</sup> Yia-Ling Liu, Reform from Below: The Private Economy and Local Politics in Rural Industrialization of Wenzhou, **China Quarterly**, Vol. 130 (1992, June), pp. 293-316.

<sup>33</sup> 劉雅靈，**中共國家體制之性質及其轉型**，國科會研究計畫成果報告，1994 年，頁 19-27。

對此本文提出地方政府治理能力的觀點，即是在考察當改革開放已逾三十年的今天，與社會直接接觸的地方政府，其治理能力是否仍在衰減中？目前看來，學界對此問題尚未達成共識，其原因可能是因為現今中國政府在不同的國家功能領域中，顯現出不同的干預能力所致。

事實上，在歷經了起源自美國公共管理學界的「新政府運動」，以及杭延頓所謂的「第三波」民主化風潮之後，在 1980 年代到 1990 年代初期這段時間，削減國家部門的數量及規模幾乎成爲各國一致的共識，但這並不意味國家能力的衰退。法蘭西斯·福山(Francis Fukuyama)在回答失敗國家的問題時，便提出國家建構應注重「國家體制的運作範圍」與「國家體制的能力強弱」等兩個層面，其中又以國家體制的力量較其功能範圍要來得重要，也就是國家應強化其基礎能力，並將其運作範圍限定在唯有政府才能負責的核心功能，至於那些對國家的重要性較低的功能，則可交由社會部門執行<sup>34</sup>。

類似的情況也發生在中國，在引進市場機制之後，中國的地方政府及社會組織的自主空間較先前更大，面對愈形複雜的公共事務，中國政府也開始在九十年代確立「小政府、大社會」的改革目標，進行了一系列的政府機構改革，讓國家自全能政府向有限政府轉型，也就是縮減國家對社會的強制能力。因此，中國各級政府對社會的強制性專制能力，在改革開放之後有所衰退，應無疑義。

而在論及基礎能力方面，本文引用美國學者魏思與霍布森（Linda Weiss and J. Hobson）進一步地詮釋曼恩的看法，魏思等人認爲，在過去國家發展多注重領土擴張或民族統合的時期，要衡量一國的國家能力，很容易會關注在專制能力的強弱；但以現今各國多以經濟成長或社會發展爲施政目標時，國家能力的衡量標

---

<sup>34</sup> 法蘭西斯·福山(Francis Fukuyama) 著，閻紀宇譯，**強國論**，(台北：時報出版社，2005)，頁 27-76。

準即轉而注重基礎能力。這時若要提升國家能力，應從加強「國家滲透社會」的能力、「汲取社會資源」的能力，和「國家協調社會」的能力著手，以這三種能力作為判定國家能力的指標。故國家為了增強其基礎能力，應與社會協調合作，建立一種「公私混合的制度」，藉由這種「鑲嵌的自主」所建立起來的強國家，將能夠在與社會交融的過程中取得主導性，且經由此一過程而培育出來的「強社會」不僅不會威脅國家的存在，更會讓國家將呈現更強的自主性能力<sup>35</sup>。

因此，國家基礎能力的展現除了向社會貫徹其意志，以及化解來自社會的挑戰之外，更重要的，是要獲得來自社會的支持力量，這股支持的力量與國家的制度能力、合法性能力、解決衝突的能力成正比，也就是國家越能取得社會的合作，則上述幾項基礎能力就越強。這時評估國家能力的表現，其基本檢視指標也就是國家能否找出問題根源、提出正確的解決方案，以及是否有能力藉由政策工具運作而取得民間社會的支持，使政府有能力將社會、經濟發展的方向導入國家所設定的目標<sup>36</sup>。

也由於曼恩的國家能力理論注重雙向互動，因此魏絲與霍布森在論及國家與社會互動的四個類型時，特別以「國家的協調能力」及「社會的抵制能力」為變數，認為若政府能協調社會，而社會又有服從與配合的意願，則能夠明顯強化政策執行效果而造就出強國家<sup>37</sup>。

中國現今對於社會部門及經濟發展的控制方式已從微觀控制轉變為宏觀控制，將許多職能下放或承包給代替政府行使職能的服務性機構，也讓市場力量發

---

<sup>35</sup> Linda Weiss & John Hobson, **State and Economic Development: A comparative Historical Analysis**, (Cambridge: Polity Press, 1995), pp. 7, 243-244.

<sup>36</sup> John Hobson, **The Wealth of State: A Comparative Sociology of International Economic and Political Change** (New York: Cambridge University Press, 1997), pp. 10.

<sup>37</sup> Linda Weiss & John Hobson, **State and Economic Development: A comparative Historical Analysis**, pp. 243-244.

揮更多的主導作用，從而減輕了政府的工作負擔，以使其能專注於政府的主要職責，而這種與社會部門協調合作的方式，讓政府得以從日常管理中解放出來，反而有助於提升整體國家基礎能力。

當吾人將關注的焦點移至地方政府與市場性中介組織的互動時，本文認為這類經濟性社會組織的政治敏感度較低，且中國的中產階級又普遍有與地方政府合作的意願，因此地方政府在選擇治理市場性中介組織的方式時，會就其經濟性的作用考量，也就是魏絲判定國家能力的三項重要指標中，「汲取社會資源」這項指標的重要性會得到凸顯。如同王紹光與胡鞍鋼在 1994 年合著《中國家能力報告》中，將國家能力界定：汲取能力、調控能力、合法化能力及強制能力，王胡二人便指出雖然這四種能力彼此關聯，但以財政汲取能力最為重要，如果財政汲取能力下降，則國家整體經濟調控能力亦會下降，甚至造成經濟危機與社會不安，進而導致人們對政府的認同危機<sup>38</sup>。

因此本文提出，地方政府在選擇是否主動成立市場性中介組織時，其主要依據一方面為是否有利於上級政府指示的經濟性指標如「完成稅收指標」及「促進經濟成長」等，另一方面也在於是否有利於強化地方政府的治理能力，如能藉由成立行業協會而將發展良好的產業整合起來，則不但能幫助該產業的發展，也有利於加強地方政府的財政汲取能力，並進而增加財政收入，二者相輔相成。

## 二、「延伸治理邊界」及中國黨政機構中的延伸角色

### A. 組織邊界的作用及延伸的行為

當代組織理論將組織視為「系統」，在談論組織行為的產生時，不但重視組

<sup>38</sup> 王紹光、胡鞍鋼，中國國家能力報告(香港：牛津出版社，1994)，頁 5-12。

織中各個子系統及其相互關係，更重視組織與環境之間的關係，亦即組織是從外部接受資源、能源與訊息，經轉換之後再將產物輸送到外界，故在研究組織時，必須考慮社會、經濟、政治、文化等外部環境因素，以及組織與這些因素的互動關係，而組織的持續與否，與其是否能適應外部環境息息相關。這意味著現在組織理論將組織視為一個開放式的系統，而組織的維持與行為，有賴於與其他系統之間的交換<sup>39</sup>。

由於環境是存在於組織邊界之外，對於組織的全部或一部分產生影響的所有因素總和，因此以新制度主義的角度來看，要理解組織行為，必須將組織與環境間的互動視為最重要的變數，亦即組織並非在真空情況下行動或決策，而是鑲嵌於環境(尤其是制度環境 institutional context)之中，每一個行動都是社會行動<sup>40</sup>。

問題是，組織與環境間如何進行互動？環境本身不但複雜而且多變，對於組織決策者來說，如何獲取環境的資訊，並據以做出正確的評估與選擇，以回應環境的變化，就成為其決策的關鍵。故組織理論將討論的重點置於組織如何掌握外界環境的不確定性(uncertainty)，以減少組織行動的成本與風險，一般將不確定性定義為決策的可能結果與機率均未知，而環境的不確定性係指環境周圍是否可被組織預知的情況<sup>41</sup>。Daft 等認為環境是組織為求生存所必須回應的狀態，故當這些存在組織以外的要素不可預測地改變時，組織的整體或部分價值流程將被改變<sup>42</sup>。

---

<sup>39</sup> Richard L. Daft, **Organization Theory and Design** (Mason, Ohio: Thomson/South-Western, 2004), pp. 140.

<sup>40</sup> W. Richard Scott, **Organizations: Rational, Natural, and Open System**(New Jersey: Prentice Hall, 2003) , pp. 185.

<sup>41</sup> Christine S. Koberg and Gerardo R. Ungson, The Effects of Environmental Uncertainty and Dependence on Organizational Structure and Performance: A Comparative Study, **Journal of Management**, Vol. 13, No.4(1987), pp. 725-737.

<sup>42</sup> Richard L. Daft, J. Sormunen, and D. Parks, Chief Executive Scanning, Environmental Characteristics, and Company Performance: Empirical Study, **Strategic Management Journal**, Vol. 9, No. 1, (1988), pp. 123-139.

爲了增加對環境的資訊獲取、降低決策的風險和減少不確定性，組織的應對方式是在組織的外圍設立「緩衝部門」(buffer department)或「護欄」(protective boundaries)，也就是建立及調整組織與環境之間的「邊界」(boundary)。

既然組織被視爲不斷與外界進行交換的系統，則邊界自然成爲組織的重要特徵之一。邊界本身既有剛性的面向，亦有非剛性的面向。以前者來說，邊界將組織與環境區分開來，界定了內部人與外部人，而此種界定不但是一種識別功能，同時也是一套信念與價值系統，從而建立組織的理性與認同。以後者來說，作爲開放系統，則邊界是可滲透的，對組織起過濾的作用，對來自環境的輸入項進行篩選<sup>43</sup>。Senge 就認爲，組織邊界的意義將超越傳統根據職能或部門劃分而被重新界定，成爲組織重要的學習機制，其作用除了吸收來自環境的不確定性之外，也負責組織與環境間的資訊與資源交換，並協助組織進行調整<sup>44</sup>。故邊界成爲組織獲取環境變動資訊，並避免資訊超載的介面<sup>45</sup>。

而在邊界中負責接近、詮釋或處理資訊的機制則稱爲「邊界延伸角色」(Boundary-spanning roles)，其作用在於與環境進行資訊交換，並對資訊進行篩選，讓有利於組織的資訊能夠進入<sup>46</sup>。爲何稱之爲「延伸」？Aldrich & Herker 認爲邊界角色會進行三種對外代表活動：取得與處置資源、維持組織政治合法性與領導地位、維持組織形象，而這些活動都必須藉由取得控制外在環境的權力與影響力，使得外在環境配合組織內部的需求<sup>47</sup>。故組織爲了保護其核心，所採用的策略即爲吸收(co-optation)與合併(mergers)，前者是指組織從垂直策略改爲水平

<sup>43</sup> Howard Aldrich and Diane Herker, Boundary Spanning Roles and Organization Structure, *The Academy of Management Review*, Vol.2, No.2(Apr., 1977), pp. 217-218.

<sup>44</sup> Peter M. Senge, *The Fifth Discipline: the Art and Practice of the Learning Organization*( New York: Currency, 1990.)

<sup>45</sup> Fremont E. Kast and James E. Rosenzweig, *Organization and Management: A Systems and Contingency Approach* (New York: McGraw-Hill, 1979).

<sup>46</sup> Warren B. Brown, Systems, Boundaries, and Information Flow, *Academy of Management Journal*. Vol. 9, No. 4(Dec., 1966), 318-327.

<sup>47</sup> Howard Aldrich and Diane Herker, *Boundary Spanning Roles and Organization Structure*, pp. 217-230.

策略，藉由結合更多群體，增加自身資源，以減少環境不確定性並增加合法性；後者則是指組織與環境中危及自身的單元合而為一，成為單一行動者，以消除其風險<sup>48</sup>。如果組織想達到邊界延伸的目的，擴大自身的涵蓋範圍，則延伸角色就必須隨時調查與組織相關的環境改變的資訊，並提供有利於組織的資訊給環境，以防止組織僵化或造成與環境的不協調<sup>49</sup>。Daft 據此認為，當環境的不確定性越大時，邊界延伸角色便越重要，這時組織應增加部門與邊界延伸角色來增加自身的彈性結構，反之則可採取較機械式的管理結構，並減少部門與邊界延伸角色<sup>50</sup>，而 Aldrich & Herker 也認為當對組織重要的外界環境要素越集中，組織也會有越多的跨界活動或成立相關的跨界延伸單位，以便於回應外界需求<sup>51</sup>。

## B. 黨國的邊界延伸行爲及延伸角色

當我們以延伸治理邊界的角度來觀察改革開放後的中國國家與社會關係，可發現黨組織即發展出「延伸治理邊界」的組織策略。當市場經濟發展的程度越深，面對新生的官僚資產階級或私營資產階級，以及許多中共黨員已成為私營企業主的情況，黨很難再持續過去以意識型態或階級意識為主的治理手段，將前述社會階級排除在「人民」的概念之外，或將其視為階級敵人。這時為了穩固治理的地位及效果，最合理的選擇就是以吸收或合併的方式，將這些新生社會階級納入治理範圍內，或直接納入黨政組織內<sup>52</sup>。

面對改革開放以來非國有經濟成分的迅速發展，中共理論界雖然持續進行如何因應的討論，但私營經濟無可扼抑的發展趨勢，以及經濟發展對執政合法性的

<sup>48</sup> W. Richard Scott, **Organizations: Rational, Natural, and Open System**( New Jersey: Prentice Hall, 2003 ) , pp. 203-207.

<sup>49</sup> David B. Jemison, The Importance of Boundary Spanning Role in Strategic Decision-Making, **Jouranal of Management Studies**, Vol.21, Iss. 2(1984), pp. 131-152.

<sup>50</sup> Richard L. Daft, **Organization Theory and Design**, 8th ed., (Ohio: Thomson/South-Western College, 2004), pp.159.

<sup>51</sup> Howard Aldrich and Diane Herker, **Boundary Spanning Roles and Organization Structure**, pp. 217-230.

<sup>52</sup> 張執中，**中共黨國邊界的設與延伸：歷史制度論的觀點**（台北：韋伯文化，2008年），頁39。

重要性，讓中共只能不斷調整自身意識型態來適應形勢；而自 1990 年代國有企業和集體企業開始進行改制起，由於這些企業的負責人大多是中共黨員，遂造成中國的私營企業主中，中共黨員所占比例逐漸增加，這使得中國政府必須調整意識型態，以適應新形勢。

為此中共在九十年代發動了兩場意識型態變革，先是鄧小平 1992 年的南巡講話確立了「市場經濟」的地位，再則江澤民在 1997 年確立「私有經濟」的地位<sup>53</sup>。在此背景下，意識型態改變的制度結果出現在 1988 年，江澤民先在中共十五大報告中，提出「轉變政府職能，實現政企分開」的國務院機構改革重點，一方面讓意識型態不再是限制行政改革的負面因素，另一方面由於國務院原有的專業經濟部會不再能適應經濟環境的變遷，故而提出「政企分開」的改革方向<sup>54</sup>；而接下來的「國務院改革」更正式宣佈國家退出競爭性行業、以及放棄計畫經濟體制。

到了「三個代表」理論，中共不但在性質做出重大改變，也顯示出非常明顯的邊界延伸意圖。此一理論轉變最早是 2000 年 2 月江澤民視察廣東時提出，由於事涉「黨的性質和宗旨」，當時中共當局相當謹慎<sup>55</sup>；接下來經過一年多的宣傳，江澤民才於 2001 年中共八十週年紀念大會上，發表「七一講話」，正式宣布要以「三個代表」作為中共的新論述立場，在講話中肯定私有經濟，並容納私有企業主加入中國共產黨。到 2002 年，中共十六大為貫徹將民營企業家吸收入黨的方針，即將黨章中關於黨員發展對象中的「其他革命分子」修改為「其他社會階層的先進分子」。

---

<sup>53</sup> 1992 年的爭論焦點是使市場經濟是否為資本主義的特徵，1997 年爭論的焦點是社會主義是否取決於公有制比例的多寡。見：馬立誠，凌志軍，**交鋒——當代中國三次思想解放實錄**（北京：今日中國出版社，1998 年）。

<sup>54</sup> 趙立波，**政府機構改革**（山東人民出版社，1998 年 6 月），頁 49。另於本章第一節亦有說明。

<sup>55</sup> 關於中共「三個代表」的早期宣傳過程，可見吳仁傑，中共提出「三個代表」思想情況及顯示意涵，**共黨問題研究**（台北），第二十六卷第八期，民國 89 年 8 月 15 日，頁 77-82。

「三個代表」的出現具有多重的解讀——如中共不再侷限於工人階級政黨，而向科技研究人員和理論工作者等知識分子傾斜<sup>56</sup>；代表先進生產力、先進文化以及人民利益，表示中共打破其階級屬性而轉變為「全民政黨」<sup>57</sup>；因改革開放以來，中國的非公企業黨組織已經發展到 18 萬個及 300 萬黨員，為不使這批資本家另闢政治道路，中共吸收他們加入才為上策<sup>58</sup>；以及中國共產黨為實現「三個代表」，應轉變為「多元化社會執政黨」<sup>59</sup>。上述解讀都顯示出中共決意延伸其治理邊界，將資產階級及非公企業納入現有政治體制框架中，以提供新的統治基礎。

在此延伸治理邊界的過程中，面對行業協會及商會等市場性中介組織，主要是由政府機構中的經貿部門，以及黨組織系統中的統戰部門，擔任起邊界延伸角色，以工商聯、人大及政協等組織為平台，將資產階級納入治理體制之中。此一做法對黨政機構而言，既可以將潛在的政治勢力納入治理範圍，也有利於和私有部門建立連繫，幫助其達成上級交辦的經濟發展指標，同時可以和成功企業主發展私人關係；而對企業主來說，和黨政機構取得連結，可以方便他們取得如貸款及公務管道等有利於企業發展的優勢，進而讓自己可以在不公平的政策保護下獲取更多利益。這就使雙方均有結合的意願，而形成了國家統合下的共生關係<sup>60</sup>。

目前在中國黨政機構最重要的治理邊界延伸角色，即是黨系統中的統戰部門，其組織目標本身，即負有「調查研究統一戰線的理論和重大的方針政策，...

<sup>56</sup> 蘇紹智，「評『三個代表』論，爭鳴（香港），2000 年 7 月。

<sup>57</sup> 包淳亮，「解讀中共政治作為 要有分析方法」，**中國時報**（台北），2000 年 8 月 15 日，第 15 版。

<sup>58</sup> 金堯如，伍凡，「中國共產黨正向『國民黨化』演變，向社會民主黨演變-----走歷史正道」，**中國社會民主主義研究**，2001/7/9，<<http://forum.huanet.com/csdra/>>。

<sup>59</sup> 黃維暉，「談江澤民的『三講』和『三個代表』內容」，**星島日報**（美國版），<<http://www.singtaousa.com/ex190731.htm/>>。

<sup>60</sup> Bruce J. Dickson, Cooptation and Corporatism in China: The Logic of Party Adaptation, **Political Science Quarterly**, Vol. 115, No. 4(Winter 2000/2001), pp. 526-527.

向中央反映情況，提出開展統戰工作的意見和建議」、「負責聯繫各民主黨派和無黨派代表人士」、「調查研究、協調檢查有關民族、宗教工作的重大方針、政策問題」、「開展以祖國統一為重點的海外統戰工作；聯繫海外有關社團及代表人士」、「做好培養、選拔、推薦黨外人士的工作」、「負責聯繫全國工商聯，聯繫港、澳、台及海外工商社團和代表人士。調查、研究並反映我國非公有制經濟代表人物的情況，協調關係，提出政策建議」<sup>61</sup>等多項組織邊界的工作，其邊界延伸的角色非常明顯。而其中由於具有「負責聯繫全國工商聯，聯繫港、澳、台及海外工商社團和代表人士」的職責，故也成為現今中國各地方政府黨政機構中，主要負責工商聯工作的部門。

至於經濟貿易委員會（簡稱「經貿委」）則是各地方政府部門中，負責經濟治理工作的主要單位<sup>62</sup>。與黨內的統戰部門自黨中央到地方、甚至在許多國營企業事業單位中都設置機構的情況不同，成立於 1998 年的國家經貿委先是在 2001 年的國務院機構改革後續動作中，被裁撤掉其下的國家機械工業局、國家石油和化學工業局等 9 個國家局；其後在 2003 年，更在國務院機構調整中直接被裁撤，自此經貿委便只存在於各省級以下政府中。

以本文的田野調查地點之一江蘇省無錫市為例，其市府經濟貿易委員會同時外掛市鄉鎮企業管理局、市中小企業局、市服務業辦公室等三塊牌子，即顯示其做為市府中主要處理各類型企業的角色。而其主要職能中，包括了：「對經貿工作中的重大問題進行研究分析並提出意見和建議」、「會同有關部門引導和調節經濟運行，協調解決經濟運行中的矛盾和問題；組織指導全市工業企業扭虧增盈工作」、「聯繫和指導全市工商領域有關行業協會及其他社會中介組織的工作」、

<sup>61</sup> 中共中央統一戰線工作部主要職責，見中央統戰部網站，<http://www.zyztz.org.cn/zytzbwz/introduce/zhineng.htm>。

<sup>62</sup> 行業協會大多由地方政府的部門單位改制而來，成立後多掛靠在政府的經濟部門之下，經貿委並非唯一擔任行業協會的業務主管部門，但因其部門職責為「負責調節國民經濟運行」之故，而成為大多數行業協會的業務主管部門。

「綜合指導、協調、促進全市民營經濟和鄉鎮企業、中小企業的發展與改革」、「協調服務業中各行業改革的方案，指導相關行業協會工作」<sup>63</sup>等多項與邊界延伸相關的工作。由於負有指導行業協會及中介組織的任務，故為無錫市中大多數行業協會掛靠的業務主管機構。

值得注意的是，這類由黨政機構所進行的治理邊界延伸行為中，「黨」通常較政府扮演更為吃重的角色。這是因為在中國經濟改革的過程中，政府部門的職權、功能、角色都越來越固定，相對來說，黨在行動上更為自由，可以在較不受限的情況下，就其政治考量而將有意義的中介組織吸納至治理邊界內。對中共這樣一個列寧主義式的政黨或國家而言，當組織面臨環境變遷時，最常採取的策略就是擴大包容性，透過甄補新成員，不但可以為黨國組織帶來新的觀念與刺激、擴大社會基礎、獲取更多資源，且可以讓組織得到環境變遷的資訊，而使得組織能夠及時適應，與環境達成更好的整合<sup>64</sup>。當黨組織面對已成立的市場性中介組織時，尤其是由私營企業自主性成立的商會組織時，如果能夠將這些擁有資源，而又可能對黨的治理造成威脅的社會群體（非公有經濟成分）納入治理範圍內，則不但可以增加黨的政治支持層面，也可以藉由統合的方式將各種利益關係整合到黨國機構內，以達到維繫統治的目的。

事實上，類似情形在許多威權國家均可見，如我國在民主化之前，長期執政的中國國民黨亦是在中央改造委員會下設置「第二組」，旨在「掌握產業職業等團體」，「並負有指導群眾運動」之責，其下有各種委員會，以組訓各類民間團體，以便動員和主導各類民眾運動<sup>65</sup>。可見在威權國家中，執政黨經常扮演吸納

<sup>63</sup> 無錫市經濟貿易委員會主要職責，見無錫市經濟貿易委員會網站，<http://www.wxetc.gov.cn/WebN/394/33533/1/showpage.shtml>。

<sup>64</sup> Bruce J. Dickson, The Future of China's Party-State, *Current History*, Vol. 106, No. 701 (Sep. 2007), pp. 243-245.

<sup>65</sup> 許福明，*中國國民黨的改造——兼論其對中華民國政治發展的影響*（台北：正中書局，1986年），頁 65。

社會部門的角色。而黨政幹部為達到此一目的，最常使用的手段，便是藉由原本掌握的政治資源與社會資本，延續過去建立起的社會網絡，以進行對社會組織的治理延伸。

### 第三節 組織資源移轉與社會資本

#### 一、組織間的資源移轉

本文的「組織資源移轉」概念來自組織理論中的知識管理議題。近年來在知識取代土地、勞力、資金，成為組織及企業最重要的競爭優勢來源後，知識管理（knowledge management）經營模式也就取代了資源基礎（resource-based）、核心競爭力（core competence）等理論，而成為企業管理學界最新的研究議題<sup>66</sup>，而知識移轉概念即是認為有效的知識移轉能夠為組織創造競爭優勢。

所謂知識移轉，是指當知識接受者因意識到欠缺某種重要知識時，即會經由與知識來源者之間的互動，透過各種媒介取得所需知識，並加以吸收、應用、發展創新，並融入核心日常工作的過程<sup>67</sup>。與邊界延伸理論相同的是，在這裡，組織仍被視為是開放性的系統，且在「開放系統」的觀點下，沒有任一組織是可以完全自給自足，必需與環境中的其他組織保持互動，共同創造與維持組織間長期往來的信任、合作的共存共榮關係，才能確保組織的生存<sup>68</sup>。因此，在不同組織間進行知識移轉，憑藉的是一種分享性的社會脈絡，依靠不同組織間的連結，讓在此脈絡中的所有組織可獲得對於競爭更有利的能力。

<sup>66</sup> K Husted and S. Michailova, Knowledge Sharing in Russian Companies with Western Participation, *Management international/International Management*, Vol. 6( 2002), pp. 17-28.

<sup>67</sup> M Gilbert and M. Cordey-Hayes, Understanding The Process of Knowledge Transfer to Achieve Successful Technological Innovation, *Technovation*, Vol.16, No. 6(1996), pp. 301-312.

<sup>68</sup> Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications* (New York: Free Press, 1975).

事實上，在組織之間能夠共享的知識並不僅只是各種外顯的知識( articulated knowledge) 及內隱的知識( tacit knowledge)<sup>69</sup>，也包括了認知及共同願景<sup>70</sup>。而 Dyer 及 Noveoka 也認為，只要在一個組織聯盟中，其成員擁有共同的願景及價值觀，就不但可以在與其他成員互動時有相同的認知、避免溝通時可能發生的誤解，且可擁有較多機會自由地交換各種資源及想法<sup>71</sup>。據此，本文論及國家與社會組織間的資源移轉時，即以「知識移轉」的理論為依據，但將移轉的範圍擴大為各種組織資源，如知識、物質資源、資金、人員，以及最重要的社會資本( social capital)。

## 二、社會資本與組織的結合

社會資本的概念來自於法國社會學家布迪爾(Pierre Bourdieu)。布迪爾將資本的形式區分為物質資本( physical capital)、文化資本( cultural capital) 與社會資本。物質資本依附於有價的經濟資源，在市場中，付出的經濟資源與獲得的回報成正比，故物質資本越多、越稀有，其經濟回報也較高；文化資本是指個人需透過教育或訓練才能擁有的知識與技術。與物質資本相同，文化資本的作用同樣是由市場需求程度決定，知識與技術的稀缺性越高，文化資本的報酬越高。至於社會資本則是布迪爾影響社會學界最重要的觀念之一，其定義為：「具體或潛在資源的集合，這些資源來自於人跟人之間熟識或認同所帶來的持續性網絡關係，或者也可說是來自會員身份( membership)」<sup>72</sup>。

<sup>69</sup> 外顯的知識為可以詳加敘述或運用文字、電腦程式、專利或圖形來加以表示的知識；內隱的知識則為一種非口語化的甚至無法用語言表達的、直覺的或不清晰的知識，見 G Hedlund, A model of knowledge management and the N-form corporation, **Strategic Management Journal**, Vol.15, special issue summer(1994), pp.73-90。

<sup>70</sup> 「認知」係指將組織成員的身分意涵做有系統的陳述與詮釋，以界定共同體的身分；「共同願景」指組織成員共享的集體目標與渴望，見 J. H Dyer and K, Noveoka, Creating And Managing A High-Performance Knowledge-Sharing Network: The Toyota Case, **Strategic Management Journal**, Vol.21(2000), pp. 345-367.

<sup>71</sup> J. H Dyer and K, Noveoka, **Creating And Managing A High-Performance Knowledge-Sharing Network: The Toyota Case**, *ibid*.

<sup>72</sup> Pierre Bourdieu, The Forms of Capital, in John G. Richardson ed. **Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education**(Connecticut: Greenwood Press, 1985), pp.248-249.

由於社會資本來自網絡關係的特性，故其存在是依附在社會網絡之上。網絡理論認為任何個體絕非原子式的存在，而是鑲嵌（embedded）在社會網絡中，Granovetter 強調，經濟制度是一種社會建構，而行動者乃是鑲嵌在具體、持續的社會關係系統（或稱社會網路）內，故而每個人的經濟行為都是在網絡關係的約束與限制下所進行的社會行動<sup>73</sup>。

而學者所稱的「社會資本」，也就源自於鑲嵌的利益。R. Burt 即將社會資本定義為：「行為者與其他行為者的關係稱為社會資本，這關係包括朋友關係、同事關係、與一般的接觸，透過這些關係行為者可取得運用他的財務或人力資本的機會。」<sup>74</sup>在鑲嵌概念的基礎上，社會資本的研究區分為兩派：首先，Granovetter 提出「弱連結」（weak tie）的看法，認為擁有「強連帶」（strong tie）的成員間因社會網絡同質性高，將造成資訊多樣性減少，「重複的」（redundant）網絡越來越多，而維持的成本卻越來越大，故提出弱連結才有利於資訊傳遞<sup>75</sup>。而 R. Burt 承襲 Granovetter 的論點，把研究重心放在社會結構本身，提出結構洞理論，所謂結構洞係指在社會網絡中，若某些個體間無直接聯繫，則從網絡整體來看就好像結構中出現一個洞，這時將這無聯繫的兩者連接起來的第三者即擁有信息優勢和控制優勢，Burt 稱此為好結構（well-structure），並進而提出「社會結構本身即是一種社會資本」，如果行動者身處好結構，就能掌握資訊的流動，進而控制獲取利益的機會。故結構洞理論認為網絡本身決定了其社會資本的多寡，其資訊流動的管道（access）、時間點（timing）與關係人（referral）決定了資訊的有效程度。特別是在不完全市場經濟之中，誰握有資訊就等於掌控了機會，其成功機率自然較

---

<sup>73</sup> Mark Granovetter, Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness, *American Journal of Sociology*, vol.91(1985),pp. 481-510。

<sup>74</sup> Ronald Burt, *Structural Holes*(MA: Harvard University Press, 1992).

<sup>75</sup> Mark Granovetter, The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited, *Sociological Theory*, Vol. 1 (1983), pp. 201-233.]

高，故行動者會盡力擴大網絡，以增加資訊的涵蓋面<sup>76</sup>。

另一派社會資本的看法則注重社會網絡的位置。林南將社會資本的討論帶到社會層級之中，強調網絡中成員的權力、名譽聲望、社會資源是決定社會資本的關鍵因素。林南將網絡理論與社會資源（social resources）概念結合起來，強調社會網絡中的位置（position）的重要性，認為社會地位越高，所能掌握的資源就越多，資源的重要性也越大，因此同樣是橋樑地位，能夠向上延伸接觸到社會上層的橋樑者，明顯比往下延伸的橋樑更重要<sup>77</sup>。

順著上述理論成果，可發現社會資本的研究，主要集中於探討社會結構中的行動者如何透過組織提供的身份，累積個人社會資本。組織參與是個人現代生活中不可或缺的一部份，有的學者認為公民參與（civic participation）本身即是支持民主社會本身存在的理由，公民參與降低代表社會整體資本量下滑，民主社會將失去最重要的支撐<sup>78</sup>。但是，更多關於社會資本的研究是從工具性（instrumental）與功能性（functional）的角度來理解社會資本，剖析個人參與組織所取得的社會資本，以及資本如何轉化為實質經濟回報。事實上，加入並參與組織活動是個人累積社會資本最重要也最方便的管道，組織累積社會資本的重要性表現在以下幾方面：

首先，組織是人際網絡的集散地。從社會網路分析（social network analysis）的角度來看，每位行動者都是網路上的一個節點（node），兩個節點組成一條網路的線，個人所連出去的人際線越多，所搭建起來的網路就越大，而組織本身就

<sup>76</sup> 有關「結構洞」的概念請參考：Ronald Burt, The Network Entrepreneur, in Richard Swedberg ed., **Entrepreneurship: The Social Science View** (Oxford: Oxford University Press, 2000), pp.281-307.

<sup>77</sup> Nan Lin, **Social Capital: A Theory of Social Structure and Action** (Cambridge : Cambridge University Press, 2001).

<sup>78</sup> Robert Putnam 著，王列、賴海榕譯，**使民主運轉起來**（南昌：江西人民出版社，2001年），頁 99-104。

是一個龐大的節點，讓所有會員與彼此組織產生連結，也讓各個節點透過組織產生連結。

其次，參與組織是累積社會資本最有效率的方式，可避免行動者將資源浪費在搭建重複網路上。人際網絡雖能無限增生，但每一條人際線都必須投入時間精力經營，耗費行動者有限的資源，故每個人都會試圖成為網路結構中的關鍵性橋樑，以降低虛擲資源的情況<sup>79</sup>。這時組織作為人際網絡的集散地，就成為擴張個人網路最有效率的方式。以商會（工商聯）為例，每個會員透過商會的管道能碰觸到大量的人際網絡資源，這時少量的會費投資似乎就物超所值。

第三，組織所佔據的橋樑位置，讓它能夠掌握資訊流動（**information benefits**）與資源控制的利益（**control benefits**）。市場訊息永遠不可能完全透明，故能掌握越多訊息，就能降低行動者的不確定性。組織既是人際網絡集散地，又是網路結構的橋樑，往往就成為訊息流動的必經之地。如此對組織成員來說，便能快速掌握訊息流動，並在行動上搶得先機。另外組織有時也控制了許多有限資源，例如單位社會中的組織即掌控了資源再分配的權力，少了單位身份，個人便無法取得資源（當然單位不屬於自願性（**voluntary**）組織）。又例如，許多民主國家面對多方利益衝突時，只願意與組織團體進行對話，這時工會便掌握了勞工與國家的談判能力，讓集體力量得以發揮。

上述三種特色讓組織得以成為個人累積社會資本最重要的場域，但是對於組織本身而言，要成為一個具有橋樑地位的組織，除了擴大會員參與（邊界延伸）之外，相當重要的一點是要如何將過去已擁有的社會資本，移轉到組織之上。社會資本和其他資本不同之處在於其可移轉性（**transferability**），也就是說資本是隨著人以及人際網絡移轉，因此一個新組織成立時，除非有政府與官方的直接認

---

<sup>79</sup> Ronald Burt, **Structural Holes**(MA: Harvard University Press, 1992).

可，否則就必須依靠草創者的社會資本，成為組織的社會資本，而這也就成為「組織資源移轉」的實況。本文即是將此種依循社會資本所進行的「組織資源移轉」，做為對中國現今地方黨政機構與市場性中介組織互動過程的描述。也就是當我們觀察制度轉型的過程，會發現由於組織的「拆解」與「重組」，資源移轉的特點是非常明顯的。

這個概念主要源自學者對後社會主義國家轉型的觀察。各種資本雖有不同形式，但都必須鑲嵌在制度結構中，經過一段時間的積累，才能發揮影響力而產生實質回報，這個特點讓資本理論對於觀察後社會主義國家轉型時顯得相當實用<sup>80</sup>。既然資本必須依附在制度結構中，那麼隨著制度的不同，每一種資本所能發揮的影響力也不盡相同。例如在市場經濟中，企業競爭力即取決於技術、資金、人力資源等，所以此時對企業來說，人力資本與物質資本的回報是主要報酬；而在社會主義再分配經濟裡，擁有經濟資本反而可能受到政治歧視，此時再分配的權力才是個人社會地位的關鍵及攫取財富的工具，因此如能在黨國體系下擁有政治職位，其回報比物質以及人力資本更大。

由於資本必須與制度緊密鑲嵌，故制度轉型必然造成主導性資本的不同。因此理論上，後社會主義國家往市場經濟轉型的過程中，由於社會流動，造成轉型前後所憑藉的主要資本也發生轉變，這時政治資本的回報會降低，原有社會中的不平等關係也將重新洗牌<sup>81</sup>。但是，受到路徑依賴（path dependence）的影響，在制度轉型完成之前，政治資本的作用不會瞬間消失，而會持續發酵一段時間。對於身處制度結構中的行動者而言，這時就會設法抗拒舊結構的轉變，以阻止本身擁有的資本貶值；一旦查覺無法阻止，就會設法透過資本轉換的方式，將原有

<sup>80</sup> Akos Rona-Tas, Path-Dependence and Capital Theory: Sociology of the Post-Communist Economic Transformation, *East European Politics and Societies*, Vol.12, No. 1(winter 1998), pp.107-131.

<sup>81</sup> Ivan Szelenyi and Eric Kostello, Outline of an Institutional Theory of Inequality: The Case of Socialist and Postcommunist Eastern Europe, in Mary C. Brinton and Victor Nee ed., *The New Institutionalism in Sociology*(New York: Russell Sage Foundation), pp. 305-326.

資本作為累積新資本的基礎，運用轉換得來的新資本在新制度中發揮作用<sup>82</sup>。

在社會主義轉型的過程中，組織資源移轉的現象特別明顯。行動者會將自己或組織在原本制度環境所累積的社會資本，轉移到新制度的環境底下，讓過去所累積的社會資本持續發揮作用。

本文認為，「組織資源移轉」與「社會資本」理論的結合，首先，能夠解釋地方政府在主動創造行業協會時，會視該協會的重要性（即有助於強化治理能力的程度），盡可能安排黨政官員或原來國有企業中的幹部，進入行業協會任職。一方面在個人層次，可以幫助協會幹部在制度轉型過程中，最大程度進行資本轉換；另一方面在組織層次，此一做法可讓地方黨政機構與行業協會間充滿大量社會資本的連繫，而這對於組織間進行各種資源移轉非常便利。其次，當地方政府面對多由私營企業主動成立的商會時，亦會基於是否有將其納入治理範圍的必要，以移動社會資本的方式，將黨政機構與商會組織連接起來，進行資源移轉而完成治理邊界延伸。要再度強調的是，由於此種資源移轉是搭建在社會資本之上，因此資本累積的好處，是雙方面都能感受到的，這使得地方黨政組織在進行資源移轉時，能獲得中介組織成員的支持，而完成國家統合主義模式的國家與社會關係，並同時加強國家對社會滲透的基礎能力。

---

<sup>82</sup> Eyal Gil, Ivan Sezlenyi and Eleanor Townsley., **Making Capitalism Without Capitalists: Class Formation and Elite Struggles in Post-Communist Central Europe** (London: Verso,1998), ch.1.

### 第三章 中國市場性中介組織的發展與制度變遷

本章將從中國社會組織的發展歷程出發，以歷史結構面的介紹帶出中國政府對於社會組織的管理體系與制度，其後再將焦點置於市場性中介組織，觀察地方黨政機構如何以國家統合式的社團監管制度，對行業協會及商會帶來合法性的困境，而達成治理邊界延伸的目的；最後再以行業組織對於地方經濟發展的重要性，解釋地方黨政機構為何需要建立行業組織。

#### 第一節 中國社會組織的發展歷程

##### 一、改革開放前中國的社會團體管理體制及發展概況

中華人民共和國成立初期，為安定政權，很快在 1950 年由政務院制定《社會團體登記暫行辦法》，著手整理當時的社會團體，將政治類團體畫分為「民主黨派」、「封建組織」和「反動組織」，將前者納入政協，後兩者進行取締，對其餘社會團體進行改造。這套管理體制的重要性在於，一方面將所有政治性團體納入政權，從而確定了中國社團的「非政治性」；另一方面將社會團體區分為全國性社團和地方性社團，規定全國性社團應向內務部申請登記、地方性社團應向當地政府申請登記，從此確定了社會團體的分級登記管理體制<sup>1</sup>。

整體說來，中國政府在建國初期對於社團的管理相當嚴格，這是因為其總結建國經驗，認為陝甘寧邊區的人民結社活動對於推翻國民黨政權十分重要<sup>2</sup>，為免國民黨殘餘勢力效顰，於是以清除、改造、登記等多重手段管理社會團體。這種對於社會團體可能形成政權威脅的擔憂，形塑了往後中國政府對於社會團體採

<sup>1</sup> 王名、鄧國翰、何建宇，**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 年），頁 5。

<sup>2</sup> 吳忠澤、陳金羅編，**社團管理工作**（北京：中國社會出版社，1996 年），頁 5。

取「禁多於管」的態度<sup>3</sup>。

1956 年後，中國的社團管理體制發生變化，不再由單一政府部門管理，而是幾乎所有黨政機關（如文化部、國家體委、國家科學技術委員會、中國科學院，以及宣傳部門）分別負責與自己業務相關的社團，社團也無需集中登記註冊。故在此一時期，因為此時已完成社會主義改造，國家完全「包」社會，因此社會團體發展基本處於停頓狀態，自 1956 年到 1965 年文革前夕，全國性社會團體僅由 44 個增加到近 100 個；文革期間，中國社團活動更是幾近消失<sup>4</sup>。

總結來說，到 1978 年之前，中國社會團體的發展帶有很強的政策性。政治性團體或被轉到共產黨領導的多黨合作制之下，或被取締消滅。至於當時存在的社團，如工會、共青團、婦聯、科協、文聯、工商聯等，雖稱為「民間組織」，實際上是在黨的統戰系統領導下被納入國家編制，形成黨群不分、政群不分的高度統一政經體制，所有社會組織變成執行黨國意志的工具，社會上並不存在具有自主利益的組織，再加上單位體制將所有人的政治、經濟、社會生活融入組織體系，使得代表不同群體的經濟和政治社團無從產生<sup>5</sup>。

## 二、市場經濟下的社會組織管理體制及發展概況

改革開放以來，隨著市場經濟發展的腳步，中國的經濟生活與社會生活開始多元化，市場轉型改變了國家與市場、社會的關係，隨之而來的政府機構改革，為中國各類社會組織創造了生存的空間；再加上改革開放讓中國逐漸與國際經貿環境拉近距離，更讓社會組織的發展有了良好的推動力和必要性。簡言之，過去三十年中國社會組織的發展，是在中國市場經濟發展、政府機構改革，以及全

<sup>3</sup> 戴東清，*中國大陸國家與社會關係 1989-2002——以鑲嵌之社會團體自主性為例*（台北：秀威資訊科技，2005），頁 67-68。

<sup>4</sup> 冷明權、張智勇，*經濟社團的理論與案例*（北京：社會科學文獻出版社，2004 年），頁 123。

<sup>5</sup> 楊光斌，*中國政府與政治導論*（台北：五南出版社，2006 年），頁 247。

球化效應等三重力量的共用作用下而推動的<sup>6</sup>。

在 1980 年代，中國民間組織的數量成長極為快速，這是因為當時的管理體制相當紊亂，不但各部門可各別審批，甚至某些公司或社會組織也可以批准社會組織，這種「多頭審批」的制度造成審批和管理的鬆散，有些社會組織甚至未經審批就自行成立<sup>7</sup>。這樣鬆散的管理體制造成中國在 1980 年代社會組織激增，如全國性社團在 1989 年時有 1600 餘個，較文革前成長 16 倍；地方性社團更增加為二十多萬個，為文革前的 33 倍<sup>8</sup>。蓬勃的發展使有關部門擔心會對社會穩定及經濟發展造成不利影響，而在 1984 年頒布《關於嚴格控制成立全國性組織的通知》，但因多頭審批的管理體制並未改變，故規範效果並不明顯<sup>9</sup>。

在經歷六四天安門事件的衝擊後，中國政府決心整頓社會組織無序發展的情況，國務院在 1989 年 10 月頒布《社會團體登記管理條例》（以下簡稱《條例》）<sup>10</sup>，作為對社會組織管理的法律依據，也開啓中國真正對社會組織的法制化管理。

《條例》中僅是第三章「成立登記」即占全部法條的三分之一強，加上第四章「變更登記、註銷登記」，就超過所有法條一半以上，也就是說，雖然《條例》是作為社會組織的登記與管理的依據，但實際重點是在於登記而非管理<sup>11</sup>。

《條例》對於登記制度的重視，對其後中國社會組織的發展產生重大影響，也成為合法性困境的來源。另外，《條例》也制定了沿用至今的「分級登記、雙

<sup>6</sup> 王信賢，**爭辯中的中國社會組織研究：「國家—社會」關係的視角**（台北：韋伯文化，2006 年），頁 59-65。

<sup>7</sup> 孫立平，**民間公益組織與治理：希望工程個案**，收錄於俞可平編，**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 72。

<sup>8</sup> 謝岳，**組織結構的制度化重建：開放庄會的政治整合**，**天津社會科學**，2002 年第二期，頁 37。

<sup>9</sup> 吳忠澤、陳金羅編，**社團管理工作**，頁 6。

<sup>10</sup> 戴東清，**中國大陸國家與社會關係 1989-2002——以鑲嵌之社會團體自主性為例**，頁 73。

<sup>11</sup> 戴東清，前引書，頁 70。

重管理」管理機制，以及「限制競爭」的成立原則。所謂的「分級登記、雙重管理」模式，其「分級登記」的部分即是 1950 年《社會團體登記暫行辦法》沿用至今的分級登記制度，在此不再贅述；而「雙重管理」則是 1989 年《條例》所帶來的重大管理體制變革，意指所有社會組織成立時都必須經過「業務主管部門」審查同意後，再向「登記管理機關」申請登記，也就是每個社會組織都有兩個「婆婆」<sup>12</sup>；另外，《條例》明確規定各級政府中的民政部門為社會組織唯一的登記註冊機關，並負責對登記於其下的社會組織進行年度檢查<sup>13</sup>。關於社會組織管理體制，本文將於下節詳述，此處要先說明的是，藉由《條例》的頒布，將社會組織的登記整合到民政部門之下，終結了先前多頭審批甚至是未經審批即可成立社會組織的亂象。

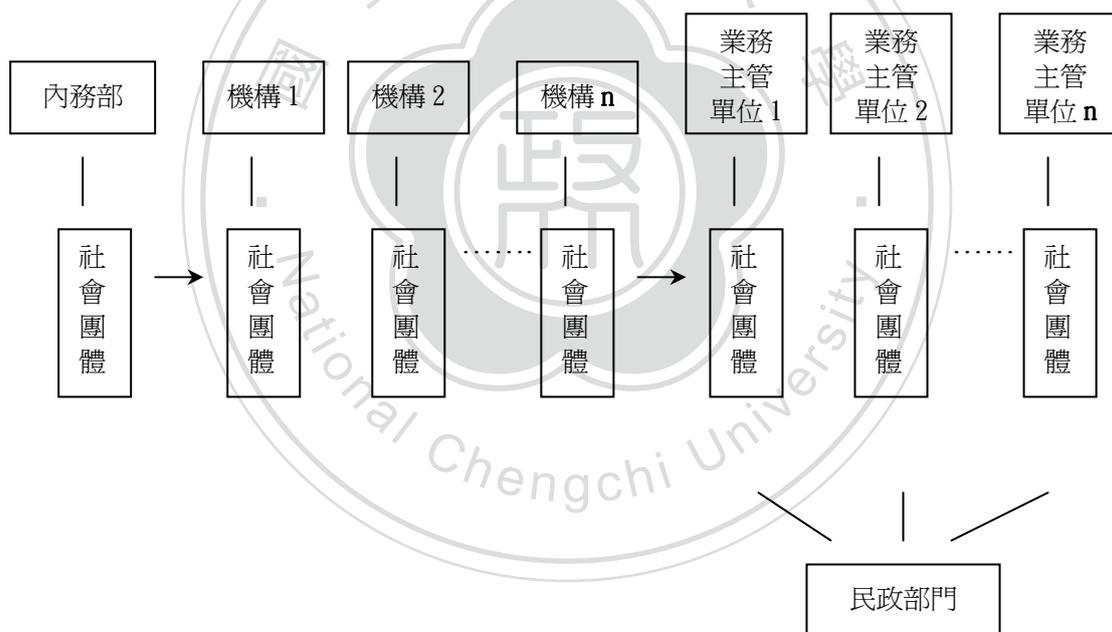


圖 3-1 中國大陸社團管理體制變遷

資料來源：王名、劉培峰等著，**民間組織通論**（北京：時事出版社，2004 年），頁 196。

雙重管理體制固然讓國家對於社會組織的控制能力得到提升，但也正因為採

<sup>12</sup> 社會團體登記管理條例第九條(1989)，同前註。

<sup>13</sup> 社會團體登記管理條例第二十四條(1989)，同前註。

取了嚴明的「登記制度」，以致於成爲民間自主成立的社團成立的一大障礙。《條例》頒布後，大量民間社團因爲無法找到業務主管單位，以致於無法成立或成爲未經登記的「非法組織」，造成社會組織的數量在《條例》頒布後，全國性社團由原來的 1600 多個減少至 1200 多個<sup>14</sup>；而在社會組織清理整頓過後，全國註冊社會組織總數更從 1989 年的 20 萬個下降到 1991 年的 11 萬個<sup>15</sup>，這個趨勢直到 1992 年鄧小平南巡之後才獲得舒緩。

1995 年 9 月在北京舉行的第四屆「世界婦女大會」，各國的 NGO 成員與中國的社會組織進行了廣泛的接觸與對話，部分並建立起常態性的聯繫與互動。這帶動 NGO 相關知識在中國快速推廣，也引發了部分人士創辦 NGO 的意願，成爲中國社會組織再度快速發展的契機<sup>16</sup>。

這種社會組織量迅速增長的趨勢，加上 1990 年代經濟社會的劇烈變動，再度引起中國政府憂慮，尤其是大量存在於政府管制範圍之外的草根性組織，被政府視爲對治理社團能力的嚴重挑戰；及至法輪功事件後，中國政府乃決定以更嚴格的態度對社會組織進行年檢。1998 年，國務院對《社會團體登記管理條例》進行修改，較 1989 年的版本更嚴格，不但提高註冊資金門檻，並且加大監管力度。這導致 1996 年到 2001 年間社團數量又一次劇減，其中 1998 年至 1999 年，減少幅度甚至到了百分之廿二，可見民政部的整頓力道。此一趨勢直到 2002 年才又被扭轉<sup>17</sup>。

<sup>14</sup> 陳濤，**中國公民社會的興起與治理的變遷**（哈爾濱：黑龍江人民出版社，2003 年），頁 5。

<sup>15</sup> 王紹光、何建宇，中國的社團革命——勾勒中國人的結社的全景圖，**浙江學刊**，149 期(2004 年 11 月)，頁 71-77。

<sup>16</sup> 鄧國勝，1995 年以來中國 NGO 的變化與發展趨勢，收錄於王名主編，**中國非政府公共部門**（北京：清華大學出版社，2004），頁 84-89。

<sup>17</sup> 請參照中華人民共和國民政部網站：<http://www.mca.gov.cn/matj/b29.htm>。

表 3-1 1990 年以來社會團體發展數據

| 年度   | 社會團體數量  | 成長率 (%) | 民辦非企業單位數量 | 成長率 (%) |
|------|---------|---------|-----------|---------|
| 1990 | 10,836  |         |           |         |
| 1991 | 116,000 | 1070.5  |           |         |
| 1992 | 153,000 | 31.8    |           |         |
| 1993 | 171,560 | 12.1    |           |         |
| 1994 | 175,000 | 0.2     |           |         |
| 1995 | 182,000 | 0.4     |           |         |
| 1996 | 187,000 | 0.3     |           |         |
| 1997 | 180,000 | -0.4    |           |         |
| 1998 | 165,600 | -0.8    |           |         |
| 1999 | 136,841 | -17.4   | 6000      |         |
| 2000 | 130,768 | -4.4    | 23,000    | 383.3   |
| 2001 | 129,000 | -1.5    | 82,000    | 356.5   |
| 2002 | 133,000 | 3.1     | 111,000   | 35.4    |
| 2003 | 142,000 | 6.8     | 124,000   | 11.7    |
| 2004 | 153,000 | 7.7     | 135,000   | 8.9     |
| 2005 | 171,000 | 11.8    | 148,000   | 9.6     |
| 2006 | 192,000 | 12.3    | 161,000   | 8.8     |
| 2007 | 212,000 | 10.4    | 174,000   | 8.1     |
| 2008 | 230,000 | 8.5     | 182,000   | 4.6     |

資料來源：整理自中華人民共和國民政部，民政事業發展統計報告，

<http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200906/20090600031762.shtml>。

### 三、市場性中介組織的發展

目前在中國被列為「市場性中介組織」（或稱為「經濟社團」）的，主要是指爲了提高市場活動效率，而由政府、企業和個人等市場主體中分離出來，在市場進入、市場交易、市場競爭、市場糾紛等方面從事驗證、評估、諮詢、經紀、代理等服務活動的市場經營主體<sup>18</sup>，可概分爲五大類<sup>19</sup>。本文的研究對象行業協會與商會，在計畫經濟時代，都收編在行政管理體系中，屬於政治性團體<sup>20</sup>；改革開放後被界定爲「自律性行業組織」，也就是「由企業單位自下而上組織起來」的自律性組織，並不直接從事生產與經營，而以提供中介服務爲其活動內容，長期以來，在中國是屬於「事業單位」的一種，其組建和運作被納入「事業單位」管理體系，到了市場經濟改革後，才逐漸轉變爲社會組織。

市場性中介組織的快速興起，一方面是配合「市場轉型」（market transition）的需求；另一方面則是第二章所述，由國務院發動的「政府機構精簡」所造成，故既是市場經濟改革的結果，也是國家與社會關係變遷的結果。

在計畫經濟時期，由於國有企業都直接隸屬於政府的經濟主管部門，由該

<sup>18</sup> 張銀岳，現階段我國中介組織發展成因及功用分析，浙江大學碩士學位論文（2003年），頁6。

<sup>19</sup> 中國的經濟性團體分爲：一、自律性行業組織，包括由企業單位自下而上組織起來的各種行業協會、同業公會、商會；二、法律、財務服務機構，包括會計師事務所、律師事務所、資產和資信評估鑒定機構、公證和中裁機構等；三、資訊、諮詢服務機構，主要指資訊中心、研究及諮詢機構、投資專案評估機構、報價系統等組織；四、市場交易中中介組織，指各種經紀商、典當行、拍賣行、職業介紹所、人才交流中心等組織；五、市場監督鑒證機構：主要指從事計量檢查、商品檢驗、質量檢查、從業資質認證等監督市場活動的組織。見呂鳳太主編，**社會中介組織研究**（上海：學林出版社，1998），頁24-26。

<sup>20</sup> 徐家良，「雙重賦權：中國行業協會的基本特徵」，香港中文大學中國研究服務中心，[http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=3459](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=3459)。

部門直接控制、管理，這時政府與企業間沒有距離，自然沒有「市場性中介組織」存在的空間與必要<sup>21</sup>。近年來由於非公經濟部門的快速成長、國有企業體制改革、市場經濟運行機制的逐步確立與規範化，以及政府部門職能轉變，使得中介組織獲得發展空間。雖然行業協會與商業都是計畫經濟時期的事業單位轉變而來，目前負責的職能也基本類似，但是在「雙重分層管理體制」下，其演變的過程及組成仍有差異。

以行業協會而言，其大量出現是在 1998 年國務院的機構調整中，先將紡織工業部等九個經濟部委改組為國家局、再由國家局改為工業協會的過程裡，將這九個部委管理的近 300 個行業協會改由國家經貿委管理，從而脫離國家直接管理。以組成基礎而言，大多數行業協會的領導成員及工作人員也就是在機構改革的過程中，由業務主管部門指派，或由政府部門或其改制前的機構中的分流或離退休人員擔任。

而在商會來說，目前中國普遍意義下的商會系統包括：(1) 中華全國工商聯合會（簡稱「全國工商聯」）所組建的中國民間商會；(2) 隸屬於外經貿部下「中國國際貿易促進會」所組建的「中國國際商會」；(3) 隸屬於國家經貿委的「中國工業經濟聯合會」、「全國商業經濟聯合會」；(4) 隸屬於全國工商行政管理局下的「中國個體勞動者協會」<sup>22</sup>。上述四個商業系統都是由政府與黨的組織部門所組建，並由黨與政府決定人事，政府給予財政支應。另外也有許多一般的民間商會，則多是由改革以來的非公有企業因為維護行業利益、表達自身要求的需求，而自發組建的行業組織，目前主要由各地區工商聯進行聯繫與「指導」。這種自下而上成立的商會，其領導成員便多由企業家擔任。

<sup>21</sup> 于海，行業協會與社會中間結構，收錄於范麗珠主編，**全球化下的社會變遷與非政府組織（NGO）**（上海：上海人民出版社，2003 年），頁 304。

<sup>22</sup> 浦文昌、榮敬本，**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，2003 年），頁 68-73。

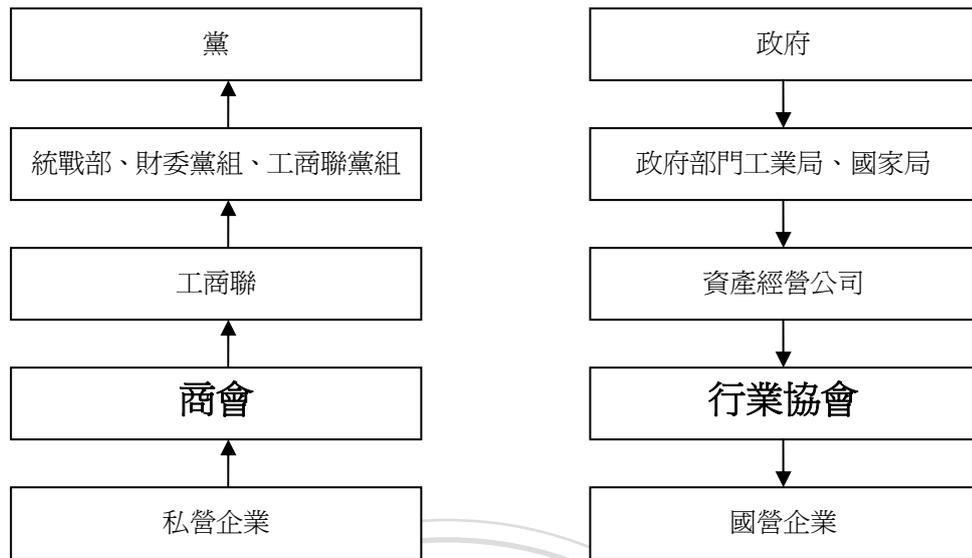


圖 3-2 商會與行業協會的成立過程比較

在政府機構改革和市場化改革的雙重作用下，行業協會和商會近年來發展頗為迅速，在 2004 年的公布資料中，工商領域中的全國性行業協會有 362 個，其中包括了 15 個綜合性協會、工業行業協會 206 個、商業物資流通協會 67 個，以及其他類協會 74 個<sup>23</sup>，至於包括地區性行業協會在內，則共有 7854 個；而截至 2006 年底為止，中國共有商會 11710 個，主要分布在珠三角、長三角及環渤海經濟區的 17 個省市<sup>24</sup>。

## 第二節 國家統合下的監管制度與合法化危機

新制度主義下的組織制度學派認為，組織不但受到其所置身的環境的影響，也要遵守環境中的各種法規、道德、文化認知，以取得在該制度環境（institutional environment）中的「合法性」（legitimacy）<sup>25</sup>。因此當研究者以路徑依賴的途徑，對中國這樣一個長期籠罩在列寧式黨國體制和計畫經濟下，且至

<sup>23</sup> 冷明權、張智勇，*經濟社團的理論與案例*（北京：社會科學文獻出版社，2004 年），頁 125。

<sup>24</sup> 中華全國工商聯合會，「加強商會協會合作 促進區域經濟發展」，收錄於*中國商會發展報告 No.2*（北京：社會科學文獻出版社，2008），頁 138-140。

<sup>25</sup> John W. Meyer and Brian Rowan, Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2 (Sep. 1977), pp. 340-363.

今社會仍高度依賴國家的環境時，要以「國家－社會」視角來觀察中國社會組織的處境，就必須先對制度環境加以分析，理解社會組織是如何受到制度環境的影響，並藉由加強自身「合法性」以爭取資源並得到發展。

順著上述邏輯，當本文嘗試對中國社會組織的處境進行理解時，便應先從中國對社會組織的管理體制著手。由於黨國對市場經濟發展帶來的社會多樣性已有認知，對非黨勢力的有限參與也予認可，使中國社會組織由此得到活動空間。但由社會組織歷來的發展情況可看出，國家經常是制定了嚴格的登記管理制度，讓所有社會組織處於合法性困境下，再以擴大包容性(inclusionary) 與延伸邊界(boundary-spanning)的方式，將新生的社會團體統合在政治系統下，這時因為社會組織仍處於國家統合的架構下，故黨政機構可利用各種溝通渠道，持續以合法性作為將社會組織納入監管系統的誘因，藉以統合利益並抑制威脅，而呈現「國家統合主義」式的「國家－社會」關係。

而對社會組織來說，由於社團活動是一種群體或組織的公共活動，而國家與政府部門的承認又是當時社會組織開展活動的重要因素，關係著社會組織是否能得到黨政機構的合作與提供資源，因此國家與政府主體賦予它的合法性是它開展活動的基礎，不但社會組織的建立必須得到主管部門批准，其活動也受制於國家的編制管理、經費預算與經營活動許可<sup>26</sup>，在此情況下，社會組織難以具備市民社會意涵，反而是爭相進入黨國的監管領域。

本節先將觀察重點置於中國目前對市場性中介組織的監管制度，說明何以認定目前中國仍處國家統合主義的架構下；其後說明在現今的監管政府下，社會組織如何因為合法性的危機，而無法脫離國家統合的架構。

---

<sup>26</sup> 顧昕、王旭，從國家主義到法團主義：中國市場轉型過程中國家與專業團體關係的演變，*社會學研究*，2005年第2期，頁163。

## 一、國家統合下的監管制度

市場性中介組織的快速成長源自於政府機構改革，此一改革不但是因應市場化的需求，「國家的意願」也是重要因素，這股力量主要來自公共行政與管理領域。源自美國公共管理學界的「新政府運動」強調「企業型政府」(entrepreneurial government)，要求政府應注重效能、適應能力、革新能力及治理能力的提昇，在公共服務方面，應引導公部門、民間部門與自願性團體共同參與解決社會問題，並運用市場機制扮演政府的部份角色<sup>27</sup>。在新政府運動的引導下，「治理」(governance) 逐漸取代「統治」(govern) 成為西方公共管理學界的熱門議題，亦即國家與社會的關係由統治者與被統治者的宰制形態，轉換為合作、協商與交換的夥伴關係<sup>28</sup>。自此西方各國治理模式幾乎都以民營化、市場化與分權化為共識，在許多公共事務上尋求民間團體的協助及參與，因此帶動了非政府組織與非營利組織的快速發展，進而改變了國家與社會關係。

這種對國家與社會關係看法的轉變，也帶動中國在九十年代進行「小政府、大社會」的一系列機構改革。體認到市場性中介組織對於行業自律和經濟管理的重要性，中國政府在過去近二十年間，不但承認行業協會與商會的合法地位，也多次以正式文件強調發展行業協會和商會的施政方向。最早如 1993 年頒布《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，專業經濟部門要逐步減少」，要「發揮行業協會、商會等組織的作用」；其後於中共十五大、十六屆三中全會也陸續強調：「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。」<sup>29</sup>的施政方向；2007 年，國務院公布《關於

<sup>27</sup> David Osborne and Ted Gaebler 著，劉毓玲譯，**新政府運動** (Reinventing Government) (臺北：天下文化出版社，1993)，頁 35-61。David Osborne and P. Plastrik, **Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government**( Mass: Addison-Wesley, 1997), pp.15.

<sup>28</sup> Jon Pierre and Guy Peters 著，謝宗學、劉坤億、陳衍宏譯，**治理、政治與國家** (台北：智勝文化，2002)，頁 3-9。

<sup>29</sup> 上述文件請參閱：「中國共產黨」網頁，**新華社網站**，

加快推進行業協會商會改革和發展的意見》，要求拓展行業協會職能、推進行業協會體制改革、加強行業協會自我規範，和完善行業協會發展措施等<sup>30</sup>。自前述幾個文件可看出，一來黨國對於行業協會的態度可說是愈趨積極，另一方面這種積極的態度，是展現在加大國家對社會組織的扶持力道，與前述西方「新政府運動」的內涵不盡相同。

在管理制度方面，如前節所述，1989年頒布、並在1998年修訂的《社會團體登記管理條例》，確立了中國政府對於社會組織的管理架構。雖然國務院在1998年頒布《民辦非企業單位登記暫行條例》；其後又於2004年頒布《基金會管理條例》，以此三條例作為對各類型民間組織的規範架構，但關於社會組織的控管體制，其實都還是源自於《條例》，故要理解中國社會組織所處的制度環境，還是需對《條例》進行分析。

在《社會團體登記管理條例》（內容請詳參本文「附錄一」）中，中國政府對社會組織建立了「雙重管理、分級管理、限制競爭、層級秩序」的管理體制，其內容分點說明如下：

**一、雙重管理體制** 這是中國現今社會組織管理體制中最重要特徵，指所有社會組織在成立時都要先找到「業務主管部門」並得到核准，再向「登記管理部門」登記，才能得到合法身份。《條例》中規定，社會組織的成立應有兩個重要程序：

- （一）向「業務主管部門」申請籌備：所謂業務主管部門指自國務院到縣級以上各級政府或各級得到政府授權的組織中，有關行業、學科或業務範圍內的部門或單位。這是社會組織成立的首要條件，否則即無合法

---

[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/27/content\\_709114.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/27/content_709114.htm)

<sup>30</sup> 人民網，2007年6月5日，<http://politics.people.com.cn/GB/1026/5825218.html>。

地位<sup>31</sup>。

(二) 向「登記管理機關」登記：中央民政部和縣級以上各級政府中的民政部門是本級社會團體的登記管理機關，且民政部門也負責對登記於其下的社會組織進行年度檢查<sup>32</sup>。

這種由「業務主管部門」負責指導業務活動及清算事宜、「登記管理機關」負責監督檢查及進行處罰的架構，就是中國社會組織的「雙重管理體制」。

**二、分級管理制度** 社會組織必須按其活動範圍和地理區域的級別，進行分級登記、分級管理：

(一) 全國性的社會團體由國務院民政部登記管理，地方性的社會團體由所在地政府民政部門登記管理<sup>33</sup>；

(二) 社會團體的名稱應當與其業務範圍、成員分佈、活動地域相一致，全國性社團冠以「中國」、「全國」、「中華」等字樣的，應由國家有關規定批准，地方性社團不得冠以「中國」、「全國」、「中華」等字樣<sup>34</sup>。

這是自 1950 年《社會團體登記暫行辦法》即確立的管理體制，這種分級管理配合上前述的雙重管理體制，即對社會組織構成了「條條」、「塊塊」的限制，讓社會組織無法進行橫向串連。

**三、限制競爭原則** 《條例》第十三條：「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」，則登記管理機關不予批准籌備，這也就是「一地一業一會」的規定。

此一原則保障了由政府主動成立的社會組織（指大多數行業協會），讓民間

<sup>31</sup> 《社會團體登記管理條例》第六條。

<sup>32</sup> 《社會團體登記管理條例》第九條。

<sup>33</sup> 《社會團體登記管理條例》第七條。

<sup>34</sup> 《社會團體登記管理條例》第十條。

力量主導的社會組織受到限制，成為近年來新興社會組織的進入門檻，對於後來想在同一領域成立社會組織的民間力量來說，構成了「議程設定」式的障礙<sup>35</sup>。

**四、層級秩序原則** 雖然中國的社會組織分為全國性組織和地方性組織兩種，但在《條例》第十九條中，規定社會團體的分支機構、代表機構並不具法人資格；且「社會團體不得設立地域性的分支機構」，說明全國性組織與地方性組織彼此不相統屬，且地方性社團也不能以會員身份加入全國性社團。這項原則是為避免全國性社團與地方性社團形成競爭關係，但實際上，不但有許多地方性社團的領導人會進入上級地區的社團甚至是全國性社團的領導層中擔任職務<sup>36</sup>；另一方面，由於許多社團如行業協會，因與當地政府機構關係密切，也可隨著政府層級而對其他層級的社團發生關係或產生影響。因此雖然在法規上，社團間並無上下層級關係，但在實際運作層面，許多全國性社團還是能夠扮演「上級」角色。

以施密特（Philippe C. Schmitter）對於國家統合主義的界定來看，統合主義具有以下幾項特徵：1.在某一社會類別中社團組織的數量有限；2.社團組織形成非競爭性的格局；3.社團一般以等級方式組織起來；4.社團機構具有功能分化的特徵；5.社團由國家直接組建，或獲得國家認可而具有壟斷的代表性；6.國家在利益表達、領袖選擇、組織支援等方面對這些社團組織行使一定的控制<sup>37</sup>。

與《條例》中的社會組織管理架構相比，除了第三項的社團應具有等級層次之外，均在中國社團監管框架中有所體現。但如前文所述，因為地方性社團領導人會進入上級社團任職，以及社團可藉著政府層級運作而對上下層級社團產生

<sup>35</sup> Peter Bachrach and Morton S. Baratz, Two Faces of Power, *American Political Science Review*, Vol. 15(Dec. 1962), pp. 947-952.

<sup>36</sup> 顧昕、王旭，前引文，頁 155-175。另根據筆者田野訪談經驗，無錫市水泥行業協會即同時加入江蘇省水泥工業協會和江蘇省建築材料工業協會成為會員，2005年8月10日。

<sup>37</sup> Philippe C. Schmitter, Still the Century of Corporatism? *Review of Political Studies*, Vol. 36, No.1(1974), pp. 93-94.

影響，故在實際運作層面，中國的社團仍呈現了等級層次的特色。是以整體來看，《社團條例》的整體監管框架是符合國家統合主義之特徵（見表 3-2）。

表 3-2 社團監管體系的統合主義特徵

| 國家統合主義特徵           | 《社會團體登記管理條例》   |
|--------------------|--|
| 有限利益團體、單一利益代表、非競爭性 | 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，新申請不予批准。(第 13 條)   |
| 等級秩序               | 社會團體不得設立地域性分支機構。(第 19 條)   |
| 國家認可代表之壟斷權力        | 申請成立社會團體，應當經業務主管單位審查同意。(第 9 條)   |
| 國家控制能力             | 社會團體受到登記機構和業務主管機構的雙重監管，兩者均參與對社團的年度檢查。(27、28 條)<br>社團設立分支機構必須經業務主管單位批准，而且必須向登記機構申請登記。(第 19 條) |

資料來源：作者自行整理。

## 二、合法性危機下的邊界延伸

藉由嚴格的登記及監管架構，中國黨政機構對於社會組織進行國家統合主義式的管理。在黨國控制下，政府在與社會組織互動時，扮演了決定行動的主體，而社會組織則通常是被動的一方。面對迅速成長的社會組織，國家的治理方式是採取「分類控制」策略，對不同的社會組織採取不同的管理方式，而控制手段則是將「合法性危機」加諸社會組織，讓社會組織基於爭取合法地位的需求，而願意被納入黨政機構延伸邊界的範圍內。

雖然中國政府已經改變了全能主義（totalism）式的社會控制方式，但在市場化改革與前期制度遺產的雙重影響下，黨政機構與社會組織間的互動圖象仍有許多難以釐清之處。首先，對身處國家統合架構下的社會組織而言，其影響力是來自於接近體制，而非形成壓力<sup>38</sup>；其次，黨政機構透過「雙重管理體制」以及

<sup>38</sup> Gordon White, Prospects for Civil Society in China: A Case Study of Xiaoshan City, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 29(Jan. 1993), pp. 63-87.

「限制競爭原則」，又對社會組織造成了抑制效果及合法性的困境。在此結構下，黨政機構中的邊界延伸角色，即能發揮作用，以合法地位為誘因，將社會組織納入治理邊界。

所謂「分類控制」係指目前中國黨政機構對社會組織採取差別式管理態度的策略，國家先將社會組織予以分類，再以不同的方式管理不同類型的社會組織，中國學者康曉光將此稱之為「分類控制策略」<sup>39</sup>。中國在進行市場化與私有化改革的同時，由於公共事務愈趨複雜、社會組織也愈趨多樣化，在國家無法全面控制的情況下，只能篩選出迫切性或需求性最大的社會組織，透過資源投入及建構制度環境的方式，控制社會組織的發展。

分類的基礎是政府視自身需求，將社會組織按兩項原則區分：（一）能否提供各種經濟與社會服務，協助國家進行治理；（二）是否具有集體行動的能力，進而對政權穩定造成威脅。以「經濟社會服務」和「政權潛在威脅」為分類的變數，可將社會組織分為四個類型（見圖 3-3），而政府即據此進行分類控制與管理：

|                |   | 經濟社會服務能力       |               |
|----------------|---|----------------|---------------|
|                |   | 高              | 低             |
| 對政權的<br>潛在威脅程度 | 高 | 工會<br>社區居委會    | 法輪功<br>異議組織   |
|                | 低 | 行業協會<br>商會、基金會 | 草根性組織<br>興趣組織 |

圖 3-3 分類控制策略下的社會組織分類

資料來源：王信賢，**爭辯中的中國社會組織研究：「國家－社會」關係的視角**，頁 42。

<sup>39</sup> 康曉光、韓恒，分類控制：當前中國大陸國家與社會關係研究，**社會學研究**，2005 年第 6 期，頁 73-89。

以此分類標準而言，本文的研究主題行業協會與商會，係屬於「高社會服務、低政權威脅」類型。由於此類組織與國家、地方黨政機構、黨政官員的利益一致，是以國家的管理態度多為一方面鼓勵其成立，一方面由黨政部門積極介入管理，以防止其政權威脅程度提高<sup>40</sup>。其具體作法即是本文第二章所提出，由黨政機構中的邊界延伸角色負責將此類組織納入治理邊界內。例如由政府部門轉制而來的行業協會，多依附於政府部門之下並受到「限制競爭原則」保護其合法地位，目前大多數是以各地政府中的經貿委作為業務主管單位；而近年來在非公有企業大幅成長下而紛紛成立的商會，即因有合法性來源不足的困境，故多依托在黨系統統戰部門所屬的工商聯之下，以獲得存在與運作的正常性。

所謂「合法性」可定義為符合社會規範、價值、信仰下的行動<sup>41</sup>，對一般社會團體而言，其存在的合法性便來自於其成員的認同與支持，然而中國的情況較為特殊，這是因為中共高度監控社會力量的運作，故對中介組織而言，要能夠保持組織存在，首先就必須得到政府批准，其次才是成員對其宗旨的認同與業務的支持。中國社會組織要若得到政治合法性，就必須取得政府授權，並進行「代位管理」之職，換言之，中介組織的合法性是來自於其作為政府合作對象的身份。

中國的社會組織雖然作為一種群眾自治組織，但在外在規範下，它們都主動使自身成為兼具國家政治單元的功能，以期使其被黨組織與政府部門所接受，而奠定自己的政治合法性，其作法包括：(1)顯示與意識形態和國家推崇的價值一致（如精神文明）；(2)顯示與國家目標，尤其是中心任務（如經濟建設）一致；(3)顯示與國家的政策(如統一戰線)一致<sup>42</sup>。對中介組織來說，黨政機構對他們所

<sup>40</sup> 關於國家對此四種類型社會組織的治理態度，詳見：王信賢，**爭辯中的中國社會組織研究：「國家－社會」關係的視角**，頁 42-45。

<sup>41</sup> Mark C. Suchman, *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, **Academy of Management Review**, Vol. 20, No. 3 (1995), pp. 574.

<sup>42</sup> 高丙中，社會團體的合法性問題，**中國社會科學**（北京），2000年第2期，頁 106-107。

做的政治安排，能突顯其「對於社會經濟發展的作用」，如此可提高其社會名聲及成員認同，這種情況即能印證政治安排的「合法性」。而在完成政治安排及成立社會組織後的利益表達過程中，社會名聲便逐步取代經濟實力，成為進一步政治安排之「合法性」的重要因素。中國學者陶慶認為，社會組織這種爭取合法性的行動，與其說是組織成員在維護社會經濟發展的公眾利益，不如說在爭取自己政治安排或利益表達的合法性，只是以行業利益表達掩蓋著自身利益表達的形式<sup>43</sup>。因此，對社會組織而言，獲取合法性不只涉及組織成立與否，且與組織的發展、成員的利益都緊密相關。

如前節所述，包括行業協會與商會在內的中國各類社會組織，近年來都經歷了快速增長；但與此同時，還有大量未經登記的民間組織。例如據民政部於1998年11月公佈的資料，當時中國民辦非企業單位已達70萬個，但在民政部門登記的只有11.1萬個<sup>44</sup>，顯現中國社會組織缺乏合法地位的嚴重程度。造成這個現象的原因，即是《社會團體登記管理條例》下的「雙重管理體制」以及「限制競爭原則」，對社會組織取得合法地位形成了相當大的障礙。即以「高社會服務、低政權威脅」的行業協會和商會而言，雖然政府樂見其發展，但隨著改革開放的深入，大量自發形成的同業公會組織，仍會遭遇合法性問題。對這類組織而言，成立過程中會遇到的困難有兩類，一是因其為新興產業，故在目前的政府部門中不易找到「掛靠」的業務主管部門；其次是受到「一地一業一會」規定的限制，許多重要的產業領域都已經有了當年政府主動成立的行業組織，想要再成立行業組織並不容易。

這些組織由於無法按照《社團條例》的規定登記設立，因此只能在社會團體

<sup>43</sup> 陶慶，嬗變、缺位和彌補：政治安排中私營企業主利益表達—皖南宣城市實證分析，2005年，[http://www.sociology.cass.net.cn/shxsnw/xxjl/dzzz/t20050110\\_4362.htm](http://www.sociology.cass.net.cn/shxsnw/xxjl/dzzz/t20050110_4362.htm)。

<sup>44</sup> 俞可平，中國公民社會的興起及其對治理的意義，收錄於俞可平等著，**中國公民社會的興起和治理的變遷**（北京：社會科學文獻出版社，2002年），頁200。

管理的體制之外另闢蹊徑。此時，全國工商聯扮演十分重要的角色，按照工商聯《章程》第 24 條規定：工商聯可按行業設立同業公會或同業商會等行業組織，同級工商聯是其「業務主管單位」。而對於市場性中介組織而言，能否獲得接近黨政機構的途徑，對組織本身以及企業成員的發展來說都相當重要，因此黨的統戰系統及其控制下負責聯繫非公企業的工商聯，就成為重要的邊界延伸角色。

目前，中國大陸絕大部份新成立的民間商會、行業組織均是由工商聯協助設立的。由於不能按《社團條例》進行登記，加上工商聯本身即已是「民間組織」，因而這些組織均沒有法人資格，只能算是工商聯的分支機構。為避免與官方背景的商會、行業協會相衝突，工商聯設立的商會、行業協會一般也是在一些影響較小的領域內，如烘焙、古玩、汽車配件等較小規模行業商會占絕大部份。同時為區別在民政部門登記設立的行業協會，工商聯發起設立的行業協會一般稱為某某行業商會，或依照《工商聯章程》稱為同業公會或同業商會<sup>45</sup>。

另一方面，自政府專業經濟部門或國有企業改制而來的老牌行業協會，雖受到「限制競爭原則」保護其合法地位，且人事、財務均來自政府，但因其所屬產業多為基礎重化工業，在目前產業結構中的重要性相對較低，故並不為經貿委等業務主管單位重視，造成此類行業協會普遍面臨「三無」問題，即「無編制、無經費、無場地」，缺乏有效的經濟來源，致使行業協會無法發展與正常運作<sup>46</sup>。

這種政府部門無心幫助行業協會發展的情況，給了工商聯為民間商會爭取合法性的空間。由於商會大都在現有行業協會功能不彰，或一些缺乏行業組織的新興產業中出現，因此其成立會動搖了「一地一業一會」的管理格局，與行業協會形成相互競爭的局面。工商聯挑戰行業協會既有合法性的方式，便是透過「雙重

<sup>45</sup> 訪談無錫市工商聯秘書長，2005 年 8 月 15 日。

<sup>46</sup> 蘇濤，當前我國商會（行業協會）發展的幾個主要障礙，**當代財經**，第 236 期(2004 年 7 月)，頁 84-85。

承認」以及「搶註」的方式，不斷增加會員中一級法人的數目，強化其會員結構以擴大影響力。這種侵犯行業協會發展空間的方式，是希望在中國目前還欠缺適用於行業組織的正式法律的情況下，藉由透過擴大組織邊界以增加自身重要性，進而影響未來立法過程，解決現階段的合法性困境<sup>47</sup>。王信賢以「自利官僚競爭」觀點形容此種現象，認為改革開放後，由於政府各部門（條條）以及各級政府（塊塊）的自主性均得到增強，改變了國家能力與權力結構原本的分配形態，使現今的中國不再是一個完整實體，而是由許多擁有不同自主權的機構所組成，各部門為獲得更多利益，會將勢力延伸至其他部門的領域<sup>48</sup>。本文認為當「自利官僚競爭」應用於觀察工商聯行動時，恰可解釋爭取合法性對於工商聯等「民間組織」來說，實為其最重要利益所在。

由前述環境制度面的觀察可幫助研究者瞭解，中國目前的社會組織與國家間的關係符合國家統合主義的描述，社會組織呈現出數量受限、非競爭、功能分化、等級秩序、國家組建、壟斷地位，以及國家控制（包括利益表達、領袖選擇、組織支援）等諸多統合主義特徵，因此在發展空間上深受國家的限制與影響。而中國現行的社會組織監管體系，其嚴格的登記制度對社會組織形成合法性困境，在擁有合法性方有可能親近國家資源的情況下，黨政機構中的邊界延伸角色社會即有相當的發揮空間，能依地方政府的標準，將需要的社會組織納入治理範圍。

### 第三節 地方經濟發展與產業自治

中國政府為避免社會組織的發展形成政權威脅，制定了嚴格的管理體制，使社會組織必須依賴政府的准許及資源方能生存；同時再以合法性為誘因，讓黨政機構能夠將合乎自身需求的社會組織吸納至治理邊界以內。然而以市場性中介組

<sup>47</sup> 張執中、馬浩然，中國大陸中介組織的合法化困境：以 W 市商會為例，發表於整合全球化與在地化：21 世紀政治學研究的新趨勢學術研討會（台中，東海大學，12 月 24 日）。

<sup>48</sup> 王信賢，爭辯中的中國社會組織研究：「國家－社會」關係的視角，頁 46-51。

織而言，地方政府除給予上述制度性的限制之外，也會主動積極地協助其成長發展，原因在於這類組織有協助地方經濟發展的功能。

## 一、市場性中介組織的經濟治理功能

無論是何種類型的國家，政府都以穩固政權作為第一要務。為達此一目標，政府會運用多種手段，但發展經濟改善人民生活無疑是最有效的手段之一。改革開放以來，中國政府的執政目標之一即是以國家的繁榮來提升黨和政府的執政合法性，藉由引入市場化機制的經濟改革來達成前述目標，讓自由競爭與價格分配，取代過去由政府分配商品與要素的經濟體制。同時以放權讓利的做法讓各地方能依賴自身稟賦優勢發揮所長，相關產業按照比較利益進行分工，於是地方稟賦、產業結構、廠商策略等帶動了中國經濟成長<sup>49</sup>。

然而現實世界中，市場並非萬能，市場主導分配雖可強化效率，但並不意味必然能達到公平與成長，資源配置與商品交易經常因價格扭曲而未必能達到最優狀態，也無法達到完成競爭。這種「市場失靈」的觀點為政府干預提供了理論基礎。只是同樣地，政府也不必然就是矯正市場缺失的解答，與市場會失靈一樣，政府也會因為干擾價格、效率、尋租、自身利益和腐敗等原因而失靈。

在市場和政府都可能失靈的情況下，西方國家設法以行業組織彌補缺失，讓市場與產業自我管理並理性從事經濟活動，也避免行業出現不良競爭狀態，讓中小企業也有生存空間。這類型的組織常介於市場主體（政府、廠商、消費者）之間，提供溝通、協調、監督等服務活動，以保證企業合法權益與降低交易成本<sup>50</sup>，其主要的組織特色是「中介性」與「社會性」<sup>51</sup>。近年來中國也採取類似作

<sup>49</sup> Ross Garnaunt，中國市場化與經濟成長，見宋立剛主編，**中國市場化與經濟成長**（北京：社會科學文獻出版社，2007），頁2。

<sup>50</sup> 李恆光，市場中介組織：涵意及類別的探討，**北京行政學院學報**，第6期（2001年），頁11~13。

<sup>51</sup> 顧忠華指出，由於「政府失靈」與「市場失靈」反覆出現的結果，因而讓學界開始反省，進

法，發展並運用市場性中介組織進行市場規範與產業自律，成為政府當局常用的對策，因為就理論而言，市場性中介組織的社會屬性與中介角色，使其能夠達成政府部門無法完成的經濟治理任務<sup>52</sup>。

也因此在各類社會組織中，行業協會與商會等市場性中介組織成為中國政府的首要培育對象，這是著眼於其經濟治理的功能，可幫助地方政府推動其經濟目標。整體說來，市場性中介組織可以發揮的功能有：

(一) **規範市場秩序** 這時行業組織最早即被設定的功能——緩解市場失靈和政府失靈的情況。一方面，行業中容易發生信息不對稱、有限理性、惡性競爭，以及機會主義等行爲，這時需要一種協商對話、交流磋商的機制，讓行業中的行動主體能夠為集體利益進行協調，而行業協會即可扮演此一核心角色，以化解市場失靈的危機；另一方面，當政府介入進行行業治理時，常會發生管理過度、干擾價格、效率不彰、與民爭利或腐敗尋租等情況，這時便需要有行業協會等組織代表業界向政府釐清管理職能的歸屬，將一些管理職能交給行業協會<sup>53</sup>。

(二) **連結政府與企業** 中國前任國務院總理朱鎔基曾強調行業協會應幫助政府制定政策；2007年，國務院在《關於加快推進行業協會、商會改革和發展的若干意見》文件中也要求政府在做出涉及行業發展

---

而將原先公/私的劃分方式加以修正，使得「公共」更接近社會的含意，見顧忠華，台灣非營利組織的公共性與自主性，**台灣社會學研究**，第四期（2000年7月），頁153~154。

<sup>52</sup> 王信賢，官僚競爭下的市場中介組織：當代中國「國家－社會」關係新詮，收錄於徐斯儉、吳玉山主編，**黨國蛻變：中共政權的菁英與政策**（台北：五南圖書公司，2007），頁267-308；陳興祖，市場經濟條件下中介組織的培育與發展，<http://sky.qingdao.gov.cn/departments/shekeyuan.nsf/0/40b16198646b205948256d89000b1c91?OpenDocument>。

<sup>53</sup> 沙寶紅，行業協會要履行好三大職能，**上海工業**，2003年第3期，頁40-41。

的重大政策措施前，應徵求相關行業協會的意見和建議。這是因為協會的日常工作即包含了對行業情況的調查研究，以及向政府部門反映行業和會員訴求等，尤其在許多專業技術門檻較高的行業，政府人員未必能瞭解其行業標準或行業發展規劃，這時行業協會的建議對地方政府和執法或立法來說就相當重要<sup>54</sup>。

(三) 應對國際貿易問題 改革開放後，中國為解決資本不足、失業、所得水準低等問題，以「招商引資」的方式發展經濟，自此成為勞動財密集的出口大國<sup>55</sup>。由於成本與價格低廉，因此經常與各國發生貿易糾紛，尤以反傾銷和仿冒盜版等問題最為嚴重。以反傾銷為例，在 2008 年一到六月間，全球新成立的反傾銷案件共 85 件，與中國相關的即有 37 件，居於首位；最終採取反傾銷措施的 54 個案件中，中國也佔了最多的 13 件<sup>56</sup>。這類糾紛究竟是真有傾銷行為抑或是貿易保護主義，不經詳查難以究明，然而許多中國企業遇到這類糾紛時，多因勢孤力單或不諳訴訟規則，而採取逃避或直接繳交高額反傾銷稅的方式處理。除了國際貿易糾紛之外，中國自加入 WTO 後，亦需要大量的國際貿易市場資訊，如農產品是目前中國的重要出口產業，但國際間有哪些肉類、蔬菜、水果等市場訊息，個別農民難以掌握<sup>57</sup>。上述種種問題，若是政府出面，因可能涉及不同國家在政

<sup>54</sup> 中國大多數行業協會章程中，即包括蒐集行業訊息、發佈市場訊息、向政府反映行業意見和提供立法建議等工作項目。以上海市汽車行業協會的章程為例，其「任務」的第二、三、四項分別為：(二) 收集、整理國內外汽車行業的技術、管理、市場等方面的資訊，並辦好刊物向會員傳遞；(三) 組織市場拓展，發佈市場訊息，推介行業產品；(四) 代表本行業向有關國家機關反映涉及行業利益的事項，提出經濟政策和立法方面的意見和建議。見上海市汽車行業協會章程，[http://www.shata.org/news/jsp/newsview.jsp?dir=jieshao&newstype=xhzc&id=med2004\\_07\\_20\\_12669](http://www.shata.org/news/jsp/newsview.jsp?dir=jieshao&newstype=xhzc&id=med2004_07_20_12669)。

<sup>55</sup> 孫國彬、張秀娥、漆思等主編，**中國對外經濟貿易發展策論**（吉林：吉林人民出版社，1997 年），頁 16-19。

<sup>56</sup> 高娟，行業協會在反傾銷中的作用探究，**現代商業**，2009 卷 2C 期(2009/02)，頁 25。

<sup>57</sup> 江華，民間組織的選擇性培育與中國公民社會建構——基於溫州商會的研究，**馬克思主義與現實**，2008 年第 1 期，頁 108-109。

策上的差異而造成爭端強度升高，故各國多以行業組織作為行動主體，較為容易處理。因此無論對中國的中央政府或地方政府來說，上述國際經貿事務均需市場性中介組織的存在，代替政府出解決些問題，以促進經濟發展。

由於市場性中介組織具有上述經濟治理功能，因此中國政府將推動行業組織發展，作為經濟政治體制改革的一環。而隨著改革開放的推展，以及公共事務的多樣化及複雜化，中國在進行政府機構改革時，逐漸將自身設定在宏觀管理角色，而將經濟發展、行業自律等事務轉由市場性中介組織來「代位」管理。但受到列寧式黨國主義的影響，中國政府擔心社會組織的發展將削弱其對社會的控制能力，故在推動社會組織的成長時，並非採取放任態度，而是主動使用政府資源來介入與控制社會組織的發展。另一方面，中國從中央政府到地方政府，近年來的施政合法性均與經濟利益高度掛勾，使地方政府在追求地方利益時，會允許市場性中介組織扮演更多經濟治理的角色，以帶動地方經濟發展，這讓行業協會與商會得到運作契機，而地方黨政機構也成為推動這類組織成長的主要力量<sup>58</sup>。

## 二、地方政府創造下的市場性中介組織發展

中國的改革開放是由政府主導，在國家由全能式政府向有限政府轉變的過程中，釋出社會活動的空間。對政府而言，既希望社會擔任輔助力量提供公共物品與服務，又不希望社會發展出足以對抗國家的力量。因此在中國，社會力量並非獨立於國家之外並與國家平等博弈，而是在國家掌控下的有限空間內成長。這就讓國家在面對各類社會組織的成長時，有能力根據各類社會組織的挑戰能力和提供的公共物品種類，進行選擇性的培育，而非給予所有社會組織同樣的發展空

---

<sup>58</sup> Tony Saich, *Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China*, *The China Quarterly*, ISS.161( 2000).

間<sup>59</sup>。在現今各地方政府黨政官員負有幹部責任制的壓力下，更會根據治理的需要，而選擇性地幫助某些社會組織的發展。

中介組織作為社會組織的一環，理論上，其發展象徵著社會的發展程度。然而現實的情況卻是，中國中介組織的發展的過程中，政府的力量並未褪去，反倒是中介組織有了明顯的「政府色彩」，尤其地方政府藉由扶植中介組織，既進一步擺脫中央政府的控制而強化自身自主性，也將影響力滲透到市場領域。以國家能力的視角來看，即是地方政府在主導中介組織發展的過程中，加強了其基礎治理能力。如 Kenneth Foster 在研究山東煙台的行業協會（business association）後，認為社會組織是以自主性為代價，換取能夠鑲嵌在國家的行政機關之內，以獲取行政機關所賦予的權力，故中國社會組織基本上都是政府或黨的「附屬品」（appendages），以代理人角色而存在。而中國政府之所以鼓勵社會團體發展，是因為一來能夠協助政府完成相關管理工作，提昇產業自我規範與合作；次則社會團體的協助有利於經濟與社會指標項目的完成；三則可在國家與社會間發揮溝通、連結的功能。至於在地方層級上，由於協會有助於產業標準的設定、避免過度競爭、提高產品與服務的品質、協助會員發展新企業等等的功能，因而地方政府也樂見社會團體參與在地事務的治理<sup>60</sup>。

當運用市場性中介組織已成為大陸各地政府經濟管理的對策選項之一時，地方政府便逐漸將資源挹注於這類組織的成長。對各級地方政府來說，幫助市場性中介組織的發展，既可以協助官方解決產業管理與市場自律等問題，又可在當前各級政府精簡部門及人員的時刻，為離職退休幹部安排出路；最後，近年來部分產業開始出現廠商惡性競爭的情況，產業秩序的建立成為重要議題，因此地方政府亟需業界建構一個能提供產業自我規範的組織角色。上述情況讓中國各地的

<sup>59</sup> 康曉光、韓恒，分類控制：當前中國大陸國家與社會關係研究，頁 85。

<sup>60</sup> Kenneth Foster, Embedded within State Agencies : Bussiness Associations in Yantai, *The China Journal*, No.47(Jan., 2002), pp. 55-56.

市場性中介組織陸續成立，其角色被設定為維護自身產業利益、規範產業紀律、規範市場行情，或是向市場參與主體提供協調、評估、仲裁等服務。

比較目前中國兩種主要的市場性中介組織——行業協會及商會，以政府派出組織為主要型態的行業協會，即為地方政府主動進行組織創造而來。其中最早一批行業協會大多是 1990 年代在政府機構精簡過程中，由各地政府中的經濟部門或國有企業轉變而來；其餘行業協會則是由地方政府視行業重要程度而主動成立。由此可見，這類由政府部門創造來而的行業團體，其選擇性培育的特色非常明顯，而政府成立行業協會，則是著眼於其經濟治理的功能，以及可加強政府與社會、產業界之間的溝通，而這兩者均有助於提高地方政府的基礎治理能力。

由於目前中國各級政府具有選擇性培育社會組織的能力與意願，而市場性中介組織又具有「高社會服務、低政權威脅」的特色，因此已經成為中國各級政府最願意扶持的社會組織類型。近年來在中國各類社會組織中，行業協會和商會的發展最為顯著，至 2005 年底，全國各級行業性社會團體和商會已達 53000 餘個，超越專業性社團、學術性社團、聯合性社團而成為中國第一大類社團。市場性中介組織的優勢還不僅只於數量，與工會、婦聯和共青團這些還在政治體制內的組織相比，行業協會和商會有著較高程度的民間性和自主性；而與草根組織和異議團體相比，行業協會和商會又獲得更多的合法性(政治合法性、行政合法性和法律合法性)。換言之，市場性中介組織以其經濟治理的能力，獲得了政府的選擇性培育，這使其獲得較多的資源挹助，並得到較高程度的自主治理能力。但這種選擇性培育其實是一種民間組織的不平衡發展，也就是市場性中介組織較好的發展，並不能推論到其他類型的社會組織，而是一個獨特的情況<sup>61</sup>，但這類組織的發展情況，則可以做為現今中國國家與社會關係的縮影。

<sup>61</sup> 江華，民間組織的選擇性培育與中國公民社會建構——基於溫州商會的研究，頁 109-110。

## 第四章 組織創造：中國地方政府與行業協會

計畫經濟時期，中國的社會團體，如工商聯、共青團、婦聯等，都是政府依照政治考量而安排建立的，並不具備非政府組織或第三部門的意義。自引入市場經濟體制後，中國開始出現介於國家與個人之間的中介組織。按照國務院民政部的分類，所有社會組織分為「社會團體」與「民辦非企業單位」，到 2008 年，前者的數量達到 23 萬個，後者則為 18.2 萬（請參考第三章，表 3-1）。在社會團體類別中，包括了經濟團體、社會團體及互助合作組織等三類，而本文的研究標目行業協會與商會等行業組織，屬於經濟團體<sup>1</sup>。

本章重點在理解由政府派出組織為主要型態的行業協會與地方政府的互動型態。首先說明，雖然在不同時點，行業協會成立的過程不盡相同，但共同處在於皆由政府部門主動創造，這使行業協會雖與商會同列為經濟團體，但在實際運作上卻比商會更受到官僚機構的主導或扶持，配合官方意志行事的色彩亦較為濃厚，以國家與社會關係的角度來看，行業協會實為政府增強其治理能力的延伸組織。

其次，雖然改革開放至今已三十年，但蛻變自列寧主義式的中國黨政機構，仍保有計畫經濟時代以審批及調配的方式發展經濟的概念，這是幹部責任制至今仍保有各種經濟成長硬指標的原因。這個概念延伸到政府部門的設立，便有了國務院的經濟體制改革委員會（簡稱「國家體改委」，地方層級則稱「體改委」）、國家經貿委，以及國務院發展與改革委員會（簡稱「國家發改委」，地方層級則稱「發改委」）等部門的設立。其中體改委與接替其職責的發改委，主要工作都是進行宏觀經濟計畫的制訂、調控，以及各部門之間的協調指導，這證明中國對

<sup>1</sup> 關於中國社會組織的分類，請參見王名、劉培峰等著，**民間組織通論**（北京：時事出版社，2004 年），頁 17。

於市場經濟發展並未完全脫離「計畫」的色彩。也正因為有體改委與發改委這樣的部門，地方政府對於加強治理基礎能力的選擇才會更加明確，會選取對其治理有利的行業領域，進行社會組織的創造。

## 第一節 作為政府部門代理的行業協會

計畫經濟時期，中國以分部門、分層級的方式對企業進行直接管理，在此部門管理模式之下，政治領導較專業領導更為重要，企業既無自主性，也無現代企業追求獲利的意願。及至改革開放，為刺激國有企業的獲利動機以及發展市場經濟體制，採取擴大企業自主權及利潤留成制度，這時政治掛帥的部門領導已無法在專業上領導企業<sup>2</sup>，因此國家開始逐漸將企業的管理方式由部門管理轉向行業管理，為行業協會的發展打開契機。

### 一、中國行業協會與政府部門的互動

自 1979 年 3 月，國家經委考察日本企業管理後，組建第一個全國性協會——中國企業管理協會起，中國即在往後幾年陸續組建多個全國性行業協會——先是中國質量管理協會、全國輕便汽車修理行業聯合會、中國港口協會等管理性、行業性、專業性的協會；其後是包裝技術、印刷技術等跨部門協會；再後是中國汽車工業協會等一批工業類協會；到 1985 年底，共組建了電子、機械、化工、輕工、冶金、煤炭、建材、醫藥、鐵道、交通等 32 個全國性協會。

行業協會真正的大變革發生於 1998 年國務院推動的機構調整開始，此時在中央政府層級，國務院將國家國內貿易局、輕工業部、紡織工業局、冶金局、建

---

<sup>2</sup> 國家經貿委企業改革司編，**國有企業改革與建立現代企業制度**（北京：法律出版社，2000），頁 2-3。

材局、石化局、機械部、煤炭部、有色局等九個專業經濟部委停止行政行為，並撤銷改組為國家局。1999年，國家經貿委發出《關於加快培育和發展工商領域協會的若干意見》，要求行業協會要配合國家政策，促進企業發展和技術進步，為行業和企業利益做出貢獻。這時中國政府開始進行政企分開的改革，因此這種自上而下成立的行業協會開始大量組建。2001年2月，國家紡織工業局改為中國紡織工業協會，接下來原本由上列九個部委所管理的近300個行業協會，改由國家經貿委實行分行業分層次管理，過去由國家機構所承擔的工商業職能開始轉由行業協會承擔，原本在國家局下的事業單位亦劃規各行業協會管轄。

這次重要的行業協會組建過程，基本上是上述被裁撤的國家局原班人馬的整體轉制，例如九個國家局中，國內貿易局就整個改制成為中國商業聯合會，而另外八個國家局的改制也都是類似情況<sup>3</sup>。在政府主導下，自1999年到2002年，中國的行業協會在數量上出現快速成長。例如2002年，行業協會的數目成長至三萬多個，占全中國社會團體四分之一強；而到2004年更發展到了四萬多家，占社會團體總數近三分之一<sup>4</sup>。

在地方政府層級，也在1999年後進行一系列的組建行業協會工作。首先是將各地方政府中的工業部門改制成為「資產經營公司」，負責管理原屬工業部門之下的國有企業；然而資產經營公司僅為過渡型態，接下來配合國有企業改革，在國有企業改制為民營企業後，因不再由政府管理，故資產經營公司亦無存在必要，便轉而成立行業協會，並將前述由國企改制的民營企業直接納為會員，而完成行業協會的組建工作<sup>5</sup>。

<sup>3</sup> 王名、劉國翰、何建宇，**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年），頁77-79。

<sup>4</sup> 賈西津、沈恆超、胡文安，**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，2004），頁89-90。

<sup>5</sup> 訪談無錫市汽車工業協會秘書長，2005年8月8日。

這種在政府機構改革過程中以行政手段組建的行業協會，在目前的行業協會中佔有相當大的比例，以一份對廣東省的調查為例，全省 112 個省級行業協會中，即有 103 個是與政府機構改革有關<sup>6</sup>，而這種由政府部門轉換而來的行業協會，其會員多為原國有企業，對地方政府的依附程度相當高，這樣的依附可以顯現在以下幾方面：

首先在經費上，這類行業協會並無獨立財源，雖可向會員收取會費，但一來金額並不高，除會長、副會長、理事等單位會員繳交數千元至一萬元不等外，一般會員每年年費僅數百元，對協會來說不敷使用；二來會費未必是每年收取，三來會員繳費情況亦相當不穩定，因此絕大多數還是要依靠政府予以經費補助<sup>7</sup>。經費收入的另一個來源是提供有償性的服務，據此向服務對象收取費用，其內容包括為政府提供項目服務、為會員提供仲介服務、辦理各種行業標準認證或證照的考核等<sup>8</sup>，但要能提供上述服務，除了協會本身需具備專業能力外，更重要的是政府必須授予職能，故不論以何種方式取得財源，行業協會均須仰賴政府。

其次，在缺乏經費自主的情況下，行業協會的人事就受到相當大的限制。最為行業協會所抱怨的問題是「無編制」，這是行業協會自主程度嚴重不足的證明。所謂「編制」，其概念類似公務員而更加寬廣，係指國家行政機關、事業單位及企業行政管理機構中的人員定額與人員結構<sup>9</sup>；所謂編制人員，即指薪俸與福利來自國家財政的人員。行業協會既身為「自發性、市場性、行業性、會員性、非營利性、非政府性和互益性」的社會組織，理應沒有編制，但多數協會及其人員卻都希望「政府能給我們一些編制」<sup>10</sup>。以實際情況而言，由政府部門轉出成

<sup>6</sup> 王名、劉培峰等著，**民間組織通論**（北京：時事出版社，2004年），頁190。應說明的是，自2004年起，公務員依法已不得任職行業協會的會長或副會長職任。

<sup>7</sup> 訪談無錫市汽車流通行業協會秘書長，2005年8月9日。

<sup>8</sup> 訪談無錫市汽車工業協會秘書長，2005年8月8日。

<sup>9</sup> 劉瑩，編制管理理論探微，**武漢交通管理干部學院學報**，1994年第1期，頁37-38。

<sup>10</sup> 筆者在與多個行業協會人員進行訪談時，談到此一話題，受訪者幾乎都表達出類似意見。包

立的行業協會，其工作人員主要是政府離退休幹部，或是由政府部門人員兼任，另外也有掛靠在會員企業中者。離退休幹部多是在協會前身的經濟部門或輕工部門任職，政府基於其對於協會的工作領域熟稔，以及安排其退休生活的考量下，安排到協會工作，其退休俸與各種福利仍掛在原退休單位；另外由政府官員兼任或掛名者，編制自然在其原工作單位；至於在會員企業中工作者，多半是會長企業安排一兩位員工來到行業協會協助處理事務，雖然表面上看來與政府單位無關，然細究之下也常發現，因會長多為行業內較具規模的企業擔任，而這些企業又原本即為國有企業，因此這些由會長企業移轉過來的員工，許多也正是在當年工業局之類單位工作的職工<sup>11</sup>。亦就是歸根究底，行業協會在自身無財源又無編制的情況下，其工作人員大多來自政府單位或原國有企業。

第三，是行業覆蓋面不足的現象。《社會團體登記管理條例》中，對於企業加入行業協會與否，並無強制規定，這就造成各行業協會的行業覆蓋率有很大的差異。由於許多行業協會的初始會員都是原本在政府部門下的國有企業，因此在改革開放之後，若該產業有許多民營企業成立，則該行業協會的行業覆蓋率通常較低；若為基礎重化工業等民營企業較少的產業（如水泥工業、汽車工業等），則行業覆蓋率就相當高，只是這些舊有產業的行業協會雖然擁有產業內高比例的企業加入，卻因為政府較不重視這些重化工業而顯得活力較為不足。此一現象顯示出，由政府部門轉換而來的行業協會，其對行業的影響力大多很難突破原來國有企業的範圍，在沒有大量民營企業參與的情況下，這類行業協會很難獲得脫離政府的自主基礎。

第四，在缺乏資源的情況下，大多數行業協會甚至苦於沒有辦公處所。因為沒有能力以租或買的方式尋到辦公處所，許多行業協會仍需倚靠政府幫助，棲身

---

括：無錫市機械工業聯合會、無錫市汽車工業協會、無錫市商業聯合會等，時間為 2005 年 8 月 8 日至 8 月 10 日間。

<sup>11</sup> 訪談無錫市低壓電器行業協會，2005 年 8 月 10 日。

於政府產業下的某棟大樓，或以往行政單位或國有企業的建築，而這種撥借的辦公場所不但隨時有可能被迫搬遷，也多半甚為侷促。同樣根據對廣東省行業協會的調查，在 112 個省級行業協會中，有 24 個是自行租用專用辦公場所，35 個是由業務主管單位提供，44 個是由主要發起單位提供，另有 8 個甚至沒有獨立辦公處所，僅有 2 個擁有自己的辦公處所。而筆者在實際訪談過程中，也曾見過四個行業協會共用一間十坪左右的辦公室。總體來說，在專用辦公地點無著的情況下，此類行業協會究竟能在什麼樣的地點運作，主要是看協會人員與業務主管單位或協會發起單位之間的關係，因此協會難以脫離政府影響<sup>12</sup>。

最後是領導人仍需由政府指派。在中國社會組織的運作過程中，會長掌握眾多實際權力，而秘書長則負責主持日常工作，尤其行業協會的重要功能就是作為政府與企業間的橋樑，會長的重要性更形突顯。根據清華大學 NGO 研究所的調查，目前中國社會組織的領導人中，38.5%為業務主管部門派遣任命，23.2%由組織負責人提名並由業務主管部門，真正經由會員選舉而來的僅佔 28.4%。顯示目前在行業協會中，業務主管機構（掛靠單位）的直接影響力相當大<sup>13</sup>。

由上述行業協會與國家間關係的描述可知，由於中國的行業協會大多數是在政府機構改革時，或者由政府的相關主管部門「翻牌」形成，或者由政府部門主導設立的，因此與政府部門間的關係十分密切；而在「雙重管理體制」下，行業協會作為社會團體的一種，必須「掛靠」在政府部門，而此「業務主管部門」又必須與協會的產業領域相關，這就讓協會益發難以自主<sup>14</sup>。正因行業協會形成的制度性根源以及運作實況在在與政府脫離不了關係，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，因此這些具有官方

<sup>12</sup> 賈西津、沈恆超、胡文安，**轉型時期的行業協會：角色、功能與管理體制**，頁 199。

<sup>13</sup> 賈西津、沈恆超、胡文安，**轉型時期的行業協會：角色、功能與管理體制**，頁 200。

<sup>14</sup> 「行業協會難逃『掛靠』尷尬」，**中國工商協會網**，  
<http://www.ica.gov.cn/code/nbck/nbck2003/07/1501.htm>

背景的行业協會儘管經過近二十年的運作，仍然是「官辦」或「體制內」的協會，在人事權、財務權與決策權都不具自主性，而成爲所謂的「二政府」。更甚者，某些行業協會與政府部門間是「一套班子，兩塊牌子」的關係，形成可以在某些政府的大樓內見到行業協會的景象。正因爲與政府間難以割捨的關係，讓行業協會在上述經費、人事、行業治理能力、辦公處所、領導人等重要領域，均難以脫離政府掌握而成爲真正的非政府組織；而這種仰賴政府給予的重要資源，很大程度上又要看協會重要人士與業務主管單位或協會發起單位之間的關係，這就讓政府有很大的選擇權，決定要給予哪些行業協會更大的協助。

## 二、無錫市行業協會發展概況

位於蘇南地區的無錫市，既是中國歷史上重要的民族工業重鎮、當代中國重要的經濟中心城市之一，同時也是中國最早出現商會組織的地區，在 1904 年清政府頒布《商人通例》、《公司律》和《商會簡明章程》，允許新型商辦民間團體成立後，1905 年，無錫市的商會組織即告成立，因此商業組織的發展，在此地有相當的基礎。

改革開放後，由於無錫市擁有大量的國營企業，因此行業協會的發展相當蓬勃。目前無錫市內有各類行業協會共 150-160 個，一開始大約 80 個掛靠在經貿委之下，其餘則掛靠在市政府其他委辦局，但後來因爲許多委辦局逐漸裁撤，市政府遂決定將所有行業協會都掛到經貿委之下。這個情況維持了一段時間，但因爲經貿委負責的經濟發展任務太多，不但無法關注已掛靠其下的行業協會發展，更拒絕再擔任新設立行業協會的主管單位，遂使無錫市發展改革委員會於 2008 年進行了重要的行業協會管理體制變革<sup>15</sup>，對此本文將在下一章進行詳細介紹。

---

<sup>15</sup> 訪談無錫市市場協會會長，2008 年 4 月 25 日。

在實際運作上，源自於蘇南地區大量國有企業和集體企業而來的無錫市各行業協會，是政府機構改革的產物，也是所謂的「二政府」。其優勢在於與政府的關係良好，掌握各行業的龍頭企業，使其在注重規模的行業中具有優勢；合法地位受到「限制競爭原則」保護，人事、財務及決策又都直接來自政府；另外，作為一級法人擁有技術認證之能力，是和商會最大的不同<sup>16</sup>。

不過，因為其多數所屬產業是水泥、汽車、機械等基礎重化工業，在目前產業結構中的重要性相對較低，因此行業協會並不是每個都受到經貿委等業務主管單位重視，大多數協會的人事與財務只能勉強維持基本運作，普遍面臨「三無」問題，即「無編制、無經費、無場地」，無法開展組織工作。而企業對行業協會的觀點，也多是「官氣太重」、「少做事」、「難反映業者需求」、「吃皇糧」<sup>17</sup>。

就此而言，在「雙重管理」體制下的行業協會，其業務是由各政府部門直接管理，資源亦都多來自政府，這就使得其很難違背主管部門的意志；另一方面，許多行業協會習於制度性的資源依賴，也不想脫離政府部門，這就使其發展情況停滯不動。這在越是老牌的行業協會，和產業發展性較弱的行業協會身上，情況越是明顯<sup>18</sup>。

但事實上，政府部門固然想掌控行業協會，但誠如前文所言，經貿委本身業務繁重，無暇也無力看顧一百多個行業協會的發展情況，因此，不論是主觀意願或是客觀情況，都讓政府部門只能從眾多行業協會中挑選有助於其治理地方經濟事務的個別協會予以協助，而這就要靠協會自身實力的展現。以實際情

<sup>16</sup> 商會因本身掛靠在工商聯之下，而工商聯屬於「民間組織」，無法再賦予商會法人資格，故商會只是「二級法人」。

<sup>17</sup> 訪談無錫市汽車工業協會秘書長，2005年8月15日；訪談無錫市電子行業商會會長，2005年8月16日；訪談無錫市傢具行業協會秘書長，2005年8月16日。

<sup>18</sup> 訪談無錫商業聯合會秘書長，2005年8月9日。

況來看，只要個別協會能展現工作能量、處於重要產業領域，再加上領導人能與政府主管部門建立良好的人際關係，則協會就極有可能得到政府選擇性的資源挹注。對此，前無錫市發改委官員有一段極其透澈的分析<sup>19</sup>：

所有「中字頭」的協會（註：即全國性行業協會），都是原封不動地由政府裡的工業部門轉移過來，它們是有職權的，這是真正的二政府。他們可以批項目、制定標準、評職稱、辦刊物、辦培訓班、辦考試、核發證照，這些職能都是要中央批准的，像辦刊物就是一種壟斷性的權力，這些協會可以辦自己的報紙和刊物，這都是中央批准才能做的，所以它們是真正的二政府。

但是地方層級的行業協會就不可能有這些政府職能，它們不管做什麼事都只能找政府，跟企業沒什麼兩樣，企業也是有什麼問題就找政府嘛，所以地方性的行業協會無權無勢，「二政府」只是用來形容它們什麼事都跟著政府走，它們能不能發展起來完全是看與企業間的關係，如果接觸不到企業，這些協會就一定發展不起來。

所以成功的關鍵，在「中字頭」協會來說，是有沒有「權」，也就是政府給的職能，有的話，才叫「二政府」

那麼在地方協會來說，有兩個可能，一個是有沒有企業支持，就像剛才說的。另一個是少數的例外，也是看你有沒有「權」，這意思是說有沒有掛靠到強有力的政府部門下面，如果你掛靠到有審批權的政府部門，就能發展得很好。像市政府的環保局搞了個環保協會，專門負責評審企業有沒有達到環保標準，這種協會就會找企業來加入會員，企業當然會搶著加入，因為有好處，也就是協會真的有提供服務，所以環保協會就發展得很好；另外像市政府的房管局也設了房管協會，決定房屋的開發、銷售；建設工業部門也有協會來管建設公司，這些協會因為掛靠單位有權，就會發展得非常好。至於一般的情況，像機械、紡織這些老協會，本來就沒什麼「權」，企業根本不管它，那這些協會就很難有發展。

<sup>19</sup> 訪談前無錫市發改委官員，2008年4月25日。

由上述訪談可印證：首先，地方性的行業協會因為本身並不具備任何行政職能，故是否能有所發展並進而與地方政府建立良好關係，以取得組織生存所需的各種公共資源，關鍵在於是否能與企業界接觸，亦即提供給企業良好的服務；

其次，對這些高度依附於政府的行業協會來說，是否有發展可能，端視其業務主管部門（即「掛靠單位」）是否有意願扶持；

再次，當地方政府認為某個經濟治理事項有其重要性，且需要社會部門（企業）的支持與合作才能推展時，則會以組織創造的方式成立行業協會（即社會組織），來加強其治理能力（即「基礎能力」）。而因為這是政府有意識的選擇，自然會將資源注入被選中的行業協會，使得這些協會的發展會非常良好。

此處再以對「無錫市商業聯合會」（後簡稱「商聯會」）的訪談為例，該會是由市內商貿性質的行業協會與企業，於1994年共同組成，掛靠單位為經貿委。原本如同其他行業協會，在政府未授予職能的情況下，組織功能不彰。但因其秘書長原為市政府財貿辦公室主任（即是與商貿行業相關的政府官員），在市府中的人脈相當深厚，因此藉由他的個人管道，幫助許多會員向市府表達行業意見並獲得回應。這項功能吸引了許多協會及企業願意主動加入會員，使商聯會的會員涵蓋層面日漸擴大；而此情況看在市政府眼中，有感於商聯會能夠成為政府與企業之間的橋樑，便更願意與商聯會對話。如此幾年下來，商聯會不但組織獲得成長，也成為政府進行許多經濟決策時的諮詢對象，到最後甚至在會長的要求下，市政府批給了商聯會十個編制，讓商聯會能夠吸引到優秀人才加

入工作行列<sup>20</sup>。

上述案例證明，雖然大多數行業協會陷入缺乏資源與缺乏活力的惡性循環中，但只要個別協會能讓證明它具備幫助政府進行地方經濟治理的能力，則政府便有可能特別給予扶植。這對於由政府創造、具有官方背景，同時發展情況完全依賴政府的行業協會來說，是能否得到成長的關鍵。

## 第二節 加強治理能力的組織創造：無錫市市場協會

市場化發展一向予人自由競爭、開放資源配置的印象，然而中國的市場化發展三十年以來，始終不脫計畫經濟時代，由國家進行總體資源調配和經濟計畫擬定的慣性。雖然近年以來由於「市場失靈」現象的出現，世界各國政府多對市場運行保有一定程度的控制，但極少有像中國這般，動輒以「宏觀調控」對市場進行全面性干預的情況。

「宏觀調控」係中國自改革開放以來，針對其內部經濟發展產生問題所進行的一種全局性的、總體的調控。既然強調「宏觀」，即表示這種調整並非針對某些地區或某些產業，同時亦非權宜性質的調控，而是以整體社會的經濟運作，透過人為方式調節供應與需求，以達到經濟計畫訂定之目標。其最大特質有二，一是結合當前與長遠、局部與整體之利益，同時運用計劃和市場兩種手段；二是國家計劃仍是宏觀調控的重要手段之一，唯其計劃觀念以及計劃方法均與時俱進<sup>21</sup>。亦就是說，儘管不斷深化改革開放，但中國仍然保有計畫經濟時代，以國家進行整體資源調控的作法。這種治理慣性展現在國家部門的設計上，便出

<sup>20</sup> 訪問無錫市商業聯合會秘書長，2005年8月9日。

<sup>21</sup> 大中華經濟圈、軟著陸、宏觀調控專有名詞，行政院大陸委員會大陸資訊及研究中心「參考問題諮詢選輯」（增訂二版），見 [http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/2nd7\\_2.htm](http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/2nd7_2.htm)。

現了「體改委」及「發改委」這樣極具權威的經濟調控部門。

## 一、中國市場化的特色：宏觀調控——談「體委會」與「發改委」的經濟治理角色

中國在計畫經濟時期，一直是以國家進行整體經濟計畫的擬定，以及全面調動資源的方式發展，當時的國家經濟委員會與國家計畫委員會，是中國中央政府經濟決策體系中的兩大支柱，曾有「國家計委制定經濟計畫，國家經委執行經濟計畫」的說法，二者都是經濟運行的管理部門，但側重面向不同，計委負責國民經濟中長期計畫，而經委負責年度計畫<sup>22</sup>。此一分工方式直到 1988 年的機構改革，國家經委被合併進國家計委後，才告結束。

1980 年 5 月改革開放初期，國務院成立「國務院經濟體制改革辦公室」，起初僅作為推動改革政策落實的辦事機構，但在 1982 年的第五屆全國人大常委會批准改為「國務院經濟體制改革委員會」（後簡稱「國家體改委」），並由總理兼任國家體改委主任後，國家體改委便搖身變為中國經濟體制改革的設計總部，與國家計委、國家經委，同屬宏觀調控部門，在「摸著石頭過河」的改革時期，體改委負起研究制定經濟改革的方案，並「協調」、「指導」國務院各部門以及各級地方政府落實改革方案，在國務院中成為跨部門的重要單位<sup>23</sup>。

此一情況到了 1993 年中共在十四屆三中全會通過並頒布《中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》後，由於國家正式承認市場經濟的地位，全面推動市場化改革，而市場化改革勢必是多元動力的共同作用，以宏觀調控指導經濟發展的體改委，作用相對減弱，故在 1998 年的國務院機構改革

<sup>22</sup> 張占斌，體改委情結為何揮之不去，**決策**，2007 年第 6 期，  
<http://mag.chinayes.com/MagazineBase/M58/367/20080626115120322.shtml>。

<sup>23</sup> 寧南，體改委 21 年，**商務周刊**，2008 年 14 期，頁 60。

中，國家體改委降格為國務院體改辦，角色轉變為根據國務院交辦的改革事項進行調研工作<sup>24</sup>。2003年第五次國務院機構改革中，體改辦與國家發展計劃委員會合併，成立「國家發展和改革委員會」（後簡稱「國家發改委」），成立23年的國家體改委（辦）正式結束。

體改委這樣一個超級部門的出現，是因為國家發現隨著改革開放，部門利益化的情形日益嚴重，許多部門在制訂改革方案和進行政策設計時，往往摻入部門利益而形成衝突，國家需要一個超越部門利益的單位，對改革進行總體把關、規畫、設計、實施，故選擇以體改委這樣一個沒有既得利益的新部門來擔任總體協調指導的角色<sup>25</sup>。

正當1998年體改委被降格、國家經委被併入國家計委的同時，國家經貿委取代了國家經委，負責微觀經濟運行計畫。國家經貿委當時合併了10個專業部委成為它的內設國家局，甚至還具備計委的若干職能，故一度被稱為「小國務院」，統一管理產業政策、經濟運行。但國家經貿委的存在時間並不長久，先是在2001年的國務院機構改革後續動作中，被裁撤掉其下的9個國家局，成為了中國行業協會發展的重要關鍵；其本身也在2003年的第五次國務院機構調整中被裁撤。

而第五次機構改革中，國務院將國家經貿委的行業規劃、產業政策、經濟運行調節等職能，劃歸國家發展與改革委員會；此外，也將體改委的職能併入國家發改委。這樣一來，發改委便同時具有了國家經貿委的微觀管理權，以及體改委的宏觀調控和部門協調權，而成為國務院第一大部委。這種想要將經濟

---

<sup>24</sup> 張曉蕾，國家體改委問政決策中樞30年——訪中國經濟體制改革研究會會長高尚全，**決策與信息**，2008年08期，頁38。

<sup>25</sup> 張占斌，體改委情結為何揮之不去，**決策**，2007年第6期，<http://mag.chinayes.com/MagazineBase/M58/367/20080626115120322.shtml>。

的微觀管理權和宏觀管理權整合起來的想法，讓發改委自成立起，即成為中央及各級政府中最重要經濟治理部門。現今的國家發改委主要是國務院的綜合協調部門，不論是交通運輸部、環保部、衛生部等諸多部委，都能在發改委找到和它對應的司、處。此外，發改委也負責財政、信貸、物資的綜合平衡，等於是掌握著全國大型基建和投資的審批權及資金調配權<sup>26</sup>。發改委許可權的擴張，說明一些計劃經濟時代的調控工具，如傳統的行政手段和審批權，至今仍是中國政府管理經濟發展的手段<sup>27</sup>。

而在各級地方政府，發改委同樣成為最重要的經濟治理部門，不僅負責地區的宏觀經濟調控權，也擁有微觀的項目審批權；而作為「綜合協調部門」，與其前身體改委相同，在地方政府中均擁有統合其他平行單位的權力，而成為地方政府中最具權威的一級單位。兼具宏觀與微觀的調控與審批權，讓發改委能夠對區域內的各種經濟治理進行審批和資源調配<sup>28</sup>。而地方政府也就是在發改委的籌畫下，擬定出區域內最需要加強治理能力的經濟範疇進行選擇性的治理，而由於經濟治理事項必然需要企業界的支持與合作，因此地方政府便會選取相關的行業領域，進行社會組織的創造，以聯繫社會部門。

## 二、田野案例：「無錫市市場協會」的成立

### A. 批發市場與市場經濟

批發市場是中國在市場改革初期時的一種特有現象，在 1980 年代成為中國經濟發展極重要的機制。這是因為在 1980 年代初期，農村在實行承包責任制之

---

<sup>26</sup> 發改委感歎「長子」難為 開始瘦身減少微觀管理，搜狐新聞，2008 年 03 月 19 日，<http://news.sohu.com/20080319/n255780911.shtml>。

<sup>27</sup> 發改委：一個宏觀調控部門的挑戰，大洋網，2008 年 04 月 17 日，[http://news.dayoo.com/finance/zhuanti/node\\_40281/node\\_40283/2008-04/17/content\\_3366882.htm](http://news.dayoo.com/finance/zhuanti/node_40281/node_40283/2008-04/17/content_3366882.htm)。

<sup>28</sup> 同前註。

後釋出大量剩餘勞動力，成立了以輕工業爲主的鄉鎮企業，在強烈的成就動機，以及黨國對農村控制力量相對較弱的情況下<sup>29</sup>，鄉鎮企業在當時獲得迅速發展，成爲中國經濟發展的帶動者<sup>30</sup>。但當時中國並未形成完整的商品流通體系，加上城鄉二元的國家體制，鄉鎮企業生產的各式商品面臨缺乏銷售管道、找不到買家的困境。在此情形下，中國的批發市場機制應運而生，並在往後的二十年快速發展，成爲中國經濟得以順利運行機制的重要因素。正因如此，批發市場的建立與管理，在 1990 年代前後，是中國沿海經濟發達城市共同的經濟治理焦點。

與一般國家的批發市場多集中於農產領域的情況不同，中國的批發市場幾乎無所不包，不僅包括糧油、蔬菜、水果、水產品、肉類等農產品，連服裝、日常用品等工業消費品，以及汽車、鋼材、煤炭、建材等生產資料也都進入批發市場；近年來家電市場、電信市場、電腦市場、文物古玩市場、旅遊商品市場等也一一成立批發市場，使中國呈現以農副產品爲重點，日用工業品、生產資料並存，有形市場與無形市場、綜合市場和專業市場相互結合的龐大批發市場體系。就 2004 年的統計數據顯示，中國目前成交量超過億元的商品交易市場共有 3365 個，批發成交額達到 21,116.9 億<sup>31</sup>。這種銷售體系的成立，不但解決了城市周邊地區鄉鎮企業的產品銷售問題，也帶動了相關產業的發展，是以在中國經濟發展過程中，有「建設一處市場，帶動一片產業，活躍一區經濟，富裕一片群眾」的說法，批發市場對中國市場化改革的重要性可見一斑。

1979—1984 年是批發市場的草創期，當時的形態相當粗放，是由生產者、販運者、經營者自發性地集中於某處進行交易，久而久之成爲常態而形成批發市場；到 1985—1992 年則爲批發市場的建設期，由於當時的商品流通管道多爲

---

<sup>29</sup> Minxin Pei, *From Reform to Revolution* (Cambridge: Harvard University Press, 1994), pp. 94-103.

<sup>30</sup> 陳武元、楊俊輝，鄉鎮企業與國營企業比較研究（成都：成都科技大學出版社，1995 年 12 月），頁 1。

<sup>31</sup> 歐開培、蕭怡，*中國批發市場的困境與出路*（北京：中央編譯出版社，2007 年），頁 25。

國營，只銷售國有企業產品，故在鄉鎮企業、私營企業和三資企業的推動下，開始建立各種農副產品批發市場、日用工業品批發市場、生產資料專業批發市場，其規模和涵蓋範圍都不斷擴大。

1993—1999 年是批發市場的關鍵發展期，相較於先前由非公企業自發推動的情況，本時期最大特色即是「地方政府有意識地推動」。由於地方政府越來越意識到批發市場帶來的產業群聚效應，開始有意識地推動城市的專業化，讓批發市場與城市的專長產業結合。如浙江的溫州即是在這個過程中，由政府一邊主動培育支柱產業，一邊開發相關配套產業，形成生產、銷售、服務部門彼此配套的一體化格局，讓支柱產業可與配套產業緊密結合，並吸引大量中小企業群聚而成生產網絡，構成規模經濟；而溫州也就在此過程中，成就了「中國合成革之都」、「中國電器之都」、「中國鞋都」、「中國汽摩配之都」、「中國金屬外殼打火機生產基地」等十多樣重要產業，其批發市場也在此時迅速擴大規模與類型<sup>32</sup>。

2000 年之後，中國批發市場開始兩極分化，對於發展良好的批發市場來說，或者形成交易規模大、輻射範圍廣的批發市場，加強批發市場的規範化與法制法；或者形成異地連鎖批發市場或異地控股批發市場，快速擴大交易規模；或者形成拍賣交易市場，讓商品交易方式和流通功能更加多元。而另一方面，大量中小型低檔次批發市場，因為無法建立銷售網點、無法取得有號召力的品牌支撐，導致規模逐漸萎縮。

## **B.無錫市市場行業協會**

本文進行田野調查的「無錫市市場協會」即是在中國批發市場快速興起與發展的過程中，由無錫市政府基於經濟治理的需要而主動成立的行業協會。

<sup>32</sup> 歐開培、蕭怡，前引書，頁 25-28。

在 1990 年代初，與其他東南沿海經濟發達地區相同，隨著經濟規模的擴大，無錫市政府對於批發市場的重要性就越感明確。在 1993 年時，無錫共有大小市場四百多個，每年成交額超過 1000 億，從業人員達到 20 萬人，而流通總量佔了全市批發總額的百分之六十，那時市政府已經看出來流通的重要性，也就是認為要將從生產到銷售的整體市場發展好，通路的管理是極關鍵的環節。但當時無錫市並無關於市場管理的制度與法規，也沒有業務主管部門和相關人力資源，對市內四百多個市場缺乏總體規劃，以致於全市的批發市場形成各自為政、多頭競爭，以及各種無序和違法的現象。

當時的無錫市政府有完成「第八個五年經濟計畫」各項指標的壓力，而這正是無錫市體改委的任務，因此體改委便對無錫市整體經濟狀況進行評估，認為批發市場這個新興行業對無錫經濟的持續發展將有極大的重要性，但必須整頓無錫當時紊亂的生產銷售系統<sup>33</sup>。為協助當時的政府順利完成「八五計畫」的指標要求，即由無錫市體改委出面，「把全市的市場發展工作抓起來」，其目標是推動無錫批發市場的體制、投資形式、交易方式的創新，並且加強與其他城市市場體系的合作。在選派官員到當時私營經濟發展最快的浙江省進行考查之後，體改委決定整頓無錫市批發市場的方式，即是組建「無錫市市場行業協會」<sup>34</sup>：

我們那個時候就覺得，流通實在太重要了，也就是要搞好從生產到銷售的環節，非靠市場不可。無錫這個地方的經濟是靠生產為主，要搞好我們的經濟，商品市場實在太重要了，而那個時候無錫的市場發展是有很多問題，可以說一團亂，所以才想到要組建行業協會去整頓市場。這是我們市政府花最大力氣去辦的行業協會，好多個單位都一起下去，別的行业協會根本不會用這種方法去搞。

<sup>33</sup> 訪談無錫市前體改委官員，2008 年 4 月 25 日。

<sup>34</sup> 訪談無錫市前體改委官員，2008 年 4 月 25 日。

市場協會從組建過程到領導人的派任，由體改委完全主導。體改委的作法是先在市政府內成立「無錫市市政府市場組織指導委員會」，由當時無錫市分管金融領域的副市長擔任主任，負責對市內的批發市場進行整頓。由於體改委作為「綜合協調部門」，擁有統合其他平行單位的權力，因此在這個委員會是由近十個市政的委辦局共同組成<sup>35</sup>：

……體改委就聯絡了市政府裡的計委、體改委、經貿委、財辦、工商局、國稅局、地稅局、公安局、土管局、規劃局和建委，由每個單位的副領導來擔任成員，層級非常高。委員會的辦公地點就設在體改委裡面，工作人員就是由體改委流通處的人員兼任，定期開會。開會的時候是由辦公室（體改委）牽頭請大家來開會。……這個委員會就是負責審批市場的成立，我那個時候是副主任，很多市場的認證都是我批的，所以跟很多的企業老闆們到現在還有交情。

在完成對市場的審批認證後，無錫市市場協會於 1993 年成立，體改委當時發動了三十多家市場，成為這個協會的初始會員。至於為何找上這些市場，體改委同樣是經過選擇的<sup>36</sup>：

當時無錫的市場逐漸成立公司，轉變為法人，而且湧現了一批各類市場的龍頭，如 S 蔬菜市場，還有機電五金市場，都是相當有規模而且在行業裡很有份量的。在這種情況下，政府要如何有效地推動具體各類市場發展？就是由各行業的領頭羊來帶領行業發展，並且深化他們與政府之間的關係，那就是將他們找到協會裡來，這批老董就是這樣聯絡上的。而在他們來說，因為是體改委副主任出面，又是會長，而他們也知道這個會長是可以幫助他們解決問題的，因此也很願意加入。

由於是體改委這樣具有份量的市政部門出面，因此所有受邀的批發市場都樂於參加，而這便囊括了當時無錫市內最重要的市場業者，使得市場協會從成立之初就有了良好的行業基礎。九十年代初，市場產業是由體改委、計委、財貿辦、經委共管，而這個由體改委全力組建的市場協會，不但將上述四個單位掃數動員，還集合了其他協會成立過程中所需要的相關部門共同參與<sup>37</sup>：

<sup>35</sup> 訪談無錫市前體改委官員，2008 年 4 月 25 日。

<sup>36</sup> 訪談無錫市發改委官員（前為體改委官員），2008 年 4 月 28 日。

<sup>37</sup> 訪談無錫市發改委官員（前為體改委官員），2008 年 4 月 28 日。

市場協會成立以後，是由當時體改委的副主任擔任第一屆會長，然後有四個副會長，就是把市政府裡面負責商品市場審批與業務管理的財貿辦副主任、負責農貿市場審批、管理和業務指導的工商局副局長、負責生產資料市場管理的計委副主任，以及負責全市經濟統一規劃的規劃局副局長，請來擔任協會的四個副會長。另外由體改委負責管理生產要素市場的市場處處長，也就是我，來擔任秘書長。我下面另外還有三個副秘書長，分別就是由市政府的財委、計委，以及工商局的處長來擔任。事實上，這些人本來就是原本市政府中「市場發展小組」的成員。

……之所以總是由體改委的官員擔任正職，而其他局辦委官員擔任副手，也正是因為體改委的地位實際上要比各局處委要高一點。

……像這樣子成立的行業協會，在無錫找不到第二個，到現在都沒有。

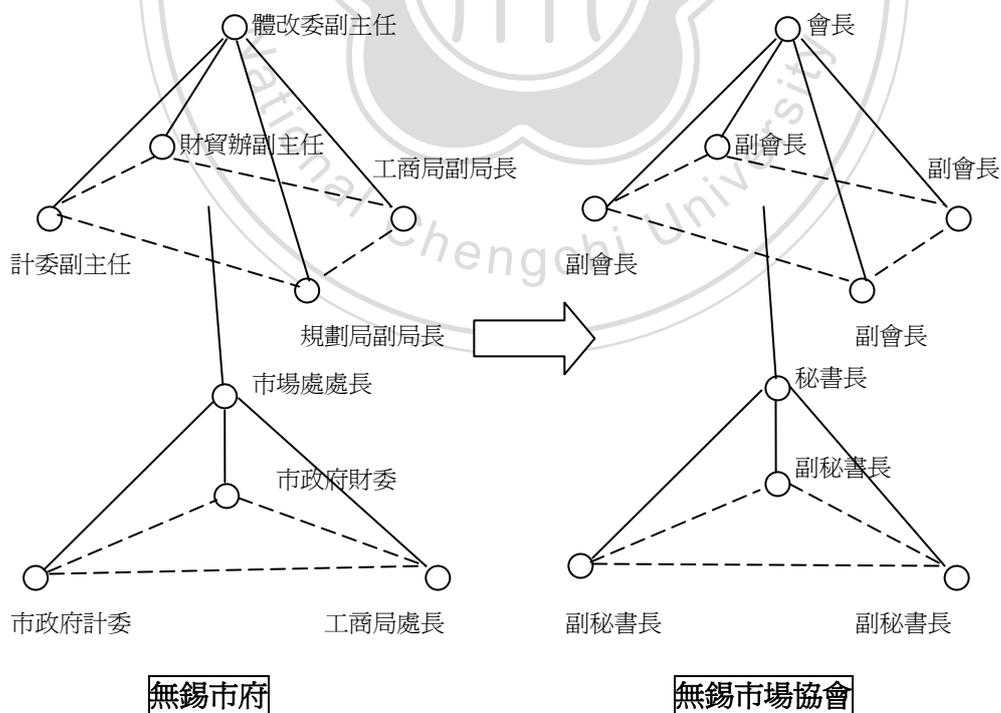


圖 4-1 無錫市府市場產業工作班子以資源移轉方式進入市場協會作業圖

資料來源：根據訪談內容整理

由上述行業協會組成的過程以及圖 4-1 可以發現，地方政府對於這個經由它評估、選定，認為是當時市內最重要，且可幫助政府完成施政指標及加強治理能力的行業，所採取的方式便是創造能夠涵蓋這個行業的社會組織。不只於此，地方政府更以複雜細膩的方式，將整個政府中負責該市場行業領域的領導班子，以保持原有工作架構的方式，原封不動地移進社會組織裡。如此一來，市場協會不但立刻擁有對市場營運狀況非常熟悉的工作班子，更因為這些協會官員是兼職，本身都還保有原本的政府官員身份，等於是協會當場成為政府行政部門的延伸機構，且無形中擁有了公權力。不只如此，協會的辦公地點更直接設在體改委裡面，如此一來，一個批發市場只要跑一趟體改委，從市場的申請、審核、准入，到加入市場協會成為會員，都可以在同一個地點完成。這讓市場協會的會員擴充極有效率，很快就成為整個無錫市批發市場的行業管理者。政府所給予市場協會的周延制度設計，完全是其他擁有官方背景的行業協會無法企及的，而其差別，就在於這是政府的「選擇」。

成立十多來以來，隨著無錫市經濟的快速發展，全市的市場投資已超過 400 億元，建築面積超過 1000 萬平方米，營業攤位超過 10 萬個，從業的經營戶超過 30 萬戶，各類市場已經成為無錫服務業的重要組成部分<sup>38</sup>。而自從無錫市發改委於 2003 年成立以來，便著手於政府與社會組織的「三脫鉤」政策，即要求政府要在人員、財務、場所等三方面與行業協會等社會組織脫離關係，做到真正的政社分離。其中所謂的人員脫鉤，是要求政府官員不得再擔任社會組織的會長、副會長、秘書長等職務<sup>39</sup>。這項工作自 2006 年以來在浙江、江蘇等省份均開始正

<sup>38</sup> 無錫市場協會舉行紀念改革開放卅周年座談會暨誠信經營示範市場簽約儀式，見無錫市發展和改革委員會網站，2008 年 12 月 3 日，  
[http://wuxi.jsdpc.gov.cn/sctx/200812/t20081203\\_125531.htm](http://wuxi.jsdpc.gov.cn/sctx/200812/t20081203_125531.htm)。

<sup>39</sup> 訪談無錫市發改委官員，2008 年 4 月 28 日。

式進行<sup>40</sup>，而無錫市場協會在此過程中，前述在創會期間擔任協會幹部的市府官員均已辭去協會職務，由市場協會的會員企業接手擔任協會幹部職務，但是市場協會與市政府之間的關係並不因「三脫鉤」而受到影響<sup>41</sup>：

市場協會現在另外還有顧問群，由以前的發改委副主任、以前的大人主任來擔任名譽會長；還有現在市政府裡面的經貿委副主任、物價局副局長、稅務局副局長、工商局局長，在我們這裡擔任顧問，技術監督局裡面負責管質量的處長、煙草局的處長、鹽務局的處長，是我們的理事。這些人都是我們會長（註：即原體改委副主任）以前在市政府時的同事，有了這些人進來，才能讓協會發展的更好。……這些人都是不支薪的，有活動的時候還得出錢請客，所以完全是看我們會長的面子才來的。將來一旦我們會長離開協會的話，我看這些名譽會長哪、顧問哪、理事啊，大概都會離開，因為他們在這裡掛個名，對他們沒什麼好處，就是因為跟我們會長的交情，所以才待著。

……現在政府規定公務員不能擔任行業協會的會長和副會長，我們會長因為已經退休，不是公務員，沒有問題。幾個副處長都已經變成是企業會員，都是大老闆，也沒有問題；但是原來由經貿委處長擔任的秘書長，就不能再兼任，所以已經辭去。像顧問、理事這些職務，還是可以由公務員兼任的，不必辭職。

……現在市場協還是相當倚賴這些名譽理事、顧問和理事，他們有的是已經退下來，但是和政府的關係都還在，人也熟，而且很多協會的事其實都是他們以前在管的，還有一些還在政府裡的，也都幫很大的忙，所以有這些顧問和理事，對協會的幫助很大。也因此更不能讓會長換人，就連那些副會長都不願意，那些個老董個個都說我們會長絕對不能走。

<sup>40</sup> 相關資料請見：浙江行業協會與行政機關脫鉤 公務員全面退出，人民網：<http://leaders.people.com.cn/BIG5/6888775.html>；南京市 2006 年國民經濟和社會發展奮鬥目標，中國南京網：[http://fjct.now.cn:7751/www.nanjing.gov.cn/zwgk/ndmb/200610/t20061002\\_106980.htm](http://fjct.now.cn:7751/www.nanjing.gov.cn/zwgk/ndmb/200610/t20061002_106980.htm)。

<sup>41</sup> 訪談無錫市市場協會工作幹部，2008 年 4 月 30 日。

目前無錫市市場協會幾乎擁有全市所有具備規模的市場做為會員，運作情況十分良好，財務狀況也相當健全。協會會員每年交 1000 元年費，但這個收入對協會來說並不重要，因為政府每年有十萬元的經費補助，另外每個副會長單位每年也贊助運用費用五萬元<sup>42</sup>：

關於會費，國家有規定每年不能超過 1000 元或 800 元，所以對協會來說，會費不是很重要的收入。我們其實都是找那些當老總的會員們出，像我們一位副會長，幾年下來已經出了二三十萬，等他將來下來，換別人來做，別人也是要這樣掏錢出來讓協會運作。

對一般企業的老總來說，交個會費八百一千的其實無所謂。但你不要看會費只有八百一千，有些企業同時加入很多協會，各種產業、各種層級的他都加入，有些企業會加入七八十個協會，少的也有三四十個，這樣一年下來，他有時候要交的會費也有個幾十萬。但是他們還是願意，一個原因可以幫他們省很多麻煩，也可以得到政府的幫助；另一個是過去得到過好處。尤其是很多行業協會的會長以前都是政府的局處長，他們在政府時，這些企業都受到很多幫助，所以這些老總也願意表示支持，而且這些局處長退下來之後，也還是可以靠他們幫點忙、打關係。像我以前幫了很多市場的老闆，那時候的交情，他們到現在還很感謝。

上述案例可以清楚顯示地方政府為了完成上級交辦的治理任務，是如何設法經過部門評估，選擇出最有助於其完成指標的工作項目，基於強化政府的治理效果與能力，會由相關部門主動成立行業協會，由協會擔負起聯絡政府與企業之間的管道，讓政府能夠將其影響力透過協會滲透到產業界。這種被地方政府選定的行業領域，一旦被創造出中介組織，政府即會將知識、物資、資金、人員等各種資源，進行組織間的資源移轉，將政府資源及合法性輸送到甫成立的社會組織，使這類組織擁有極佳條件協助政府建立與產業間的連繫，進而達

<sup>42</sup> 訪談無錫市市場協會會長，2008 年 5 月 1 日。

成強化政府治理能力的目標。而只要有組織資源移轉行為，社會組織與地方政府間隨即有豐厚的社會資本，可持續保有優勢。

以市場協會案例而言，其組建初始，即是依靠市政府以「組織資源移轉」方式建立，而進入協會的市府官員，亦將其個人社會資本帶入協會，使協會在成立初期即擁有合法性與社會資本的雙重優勢，亦即在此時，市場協會的性質近似於官方主導的社團（Government Organized NGO，簡稱 GONGO）；及至「三脫鉤」後，原本的政府官員均已離開，市場協會便不再具有 GONGO 性質，而轉以前期的社會資本繼續維持組織的活動能量。即如本文理論架構所言，組織草創者的社會資本會轉為組織的社會資本，故藉由前任幹部，以及已退休故仍可繼續擔任協會會長的前體改委官員所共同帶入組織的社會資本，讓市場協會與市政府繼續維持良好互動，如此便在行業內始終維持強大號召力，幾乎無錫市內所有具規模的市場組織皆加入成為會員。

另本文亦主張，組織間的資源移轉是搭建在社會資本之上，而社會資本的重要特色即是雙向流通，在前述地方政府與行業協會互動的案例中，可以明確觀察出行業協會是如何受益於政府的資源移轉；而地方政府又是如何透過行業協會的協助而增強其治理能力（這也是一種資源移轉）。當行業協會向業界進行聯結時，協會本身固然會因為社會基礎的擴大，而增強其在政府心目中的地位，進而獲得更多資源，但是對企業來說，加入行業協會甚至是間接與政府聯繫上，其獲益何在？這是下一節將要說明的。

### 第三節 社會的迎合：S 集團與「無錫市蔬果行業協會」

本文所引個案，係位於無錫市的 S 集團有限公司，該公司以經營農產品批

發市場為主，集團內擁有儲運公司、生鮮超市、副食品公司、調味品公司，以及蔬菜、果菜、花卉、家禽、農貿、鋼材等交易市場。S公司所經營的蔬果市場目前在無錫市的市場占有率超過 90%，幾乎等於一家獨大，而該公司之所以能由一個國有的批發市場，擊敗其他競爭對方而發展為無錫市內獨占性的蔬果批發市場，關鍵在於加入無錫市市場協會，獲得了重要的政府關係，以及其後善用此一優勢所致。

## 一、由批發市場到集團企業

S集團公司是位於無錫市經營農副產品的大型流通企業，2003年銷售規模是人民幣30億，主要經營項目包括蔬菜水果、豬肉、農副產品，以及飼料。公司組織結構主要分為四大塊：第一是S股份有限公司(成立於1990年)，主要經營蔬果市場；其次為儲運有限公司，主要是倉庫；第三是T超市股份有限公司，為連鎖生鮮超市；第四則為副食品公司，位於無錫市市中心。除此四大重要事業版圖外，旗下還有多個附屬企業，包括：調味食品工廠、食品廠、食品有限公司和蔬菜公司冷藏庫，目前集團員工超過3000名，資產總值3.8億元<sup>43</sup>。

S蔬菜公司在計畫經濟時代為無錫市唯一的蔬菜公司，屬於國有企業，負責供應無錫市市民日常所需蔬菜供給。1990年，在蔬菜公司之下的無錫市批發市場(附屬於無錫蔬菜公司，非獨立核算單位)任職的經理Z先生，被安排至S蔬菜公司任總經理後，便積極將S蔬菜公司改制為S股份有限公司(即表4-1組織架構圖中灰色色塊)。1993年，Z總經理將當時的S蔬菜公司加入無錫市市場協會，成為協會的創始會員。自此之後，Z即與市府體改委(後改為發改委)官員建立良好的合作關係，並藉此逐步帶動S公司的成長。透過與市府的聯繫，S

<sup>43</sup> 根據該公司所提供書面資料整理而成。

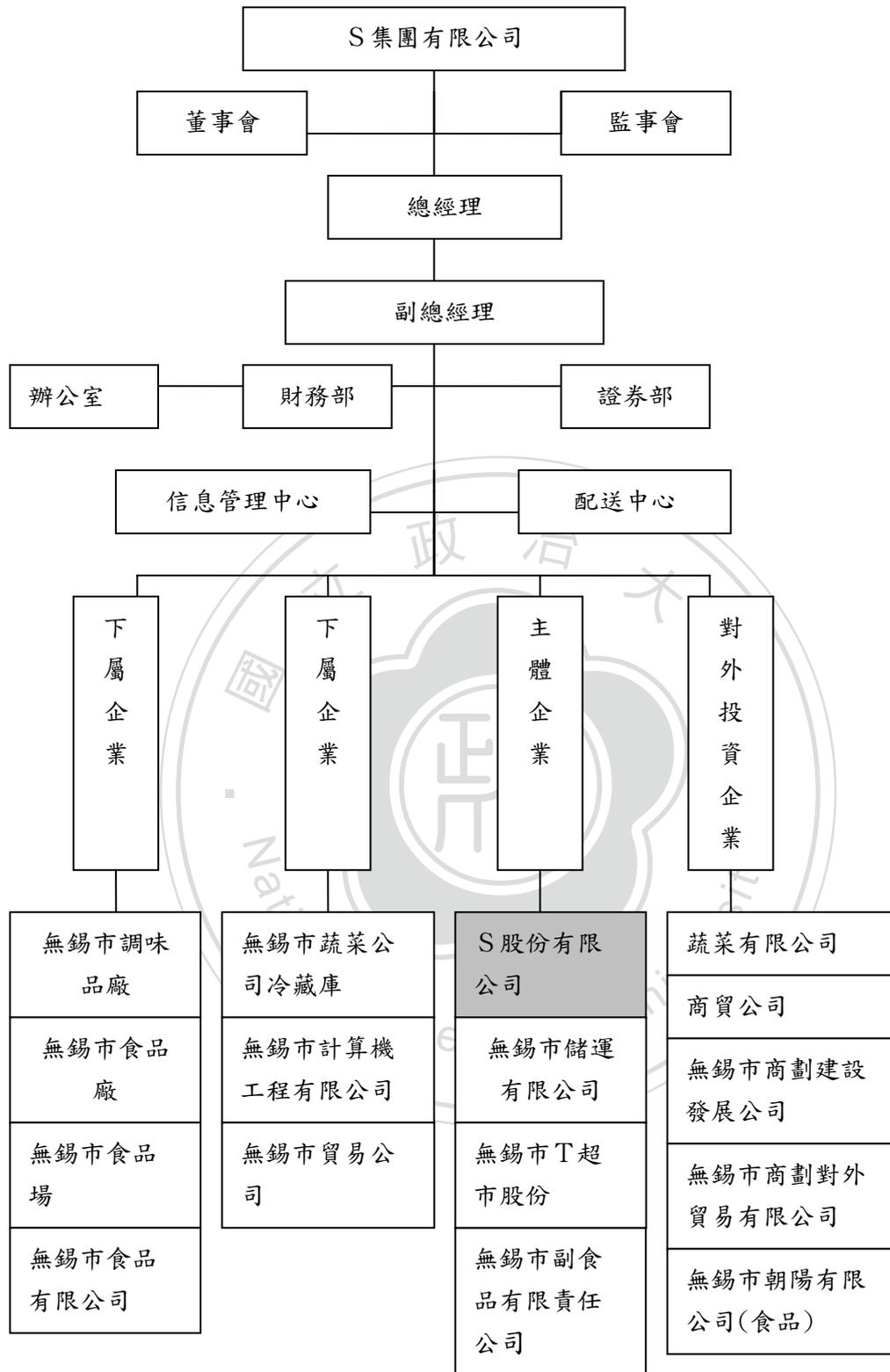


圖 4-2 S 集團公司組織架構圖

資料來源：根據該公司所提供書面資料整理而成。

公司成功成爲無錫市內唯一一家取得政府政策補助的批發市場企業，此一優勢幫

助該公司擊敗其餘競爭對方而在無錫市內取得幾近壟斷的地位，再透過購併競爭對手的方法，S 公司成為集團公司，而 Z 總經理也在此過程中逐步晉升至整個 S 集團董事長。此時適逢當時華東地區進行公有制企業的公司化改制，Z 董事長遂於 2000 年時將整個 S 集團有限公司改制為民營公司，並在數年前成為無錫市市場協會的副會長企業<sup>44</sup>。

## 二、企業辦協會

S 集團所經營的蔬果市場目前在無錫市的市場占有率超過 90%，在現今無錫市並不限制外資進入批發市場經營領域的情況下，S 集團之所以能幾乎涵蓋整個市場，主要關鍵在於在 1990 年任職 S 蔬菜公司總經理的 Z 先生。

2001 年，中國入世成功，也就意味著集團即將面對來自國外的競爭，Z 董事長為確保 S 集團在無錫市的獨佔地位，分別從個人人際關係及組織制度兩方面採取了橫向與縱向的應對方式。

首先，Z 先生係國營批發市場幹部出身，憑藉對產業的熟悉與個人努力，加上具備與無錫市市政府官員良好的溝通渠道，使他擁有完整政商人脈。任職 S 股份有限公司總經理之後，Z 先生更藉由讓 S 股份有限公司（即蔬菜市場）加入無錫市市場協會的機會，讓 S 成為無錫市市政府的重點扶植對象；此後隨著 S 公司的持續壯大，及其透過市場協會而在無錫市經濟發展過程中扮演重要角色，無錫市市政府因而在數年前提名 Z 先生參選無錫市市人大常委。

有了人大代表參政議政的權利，表示 Z 董事長有更多接近政府的個人管道，Z 遂將其個人的政商關係轉化為 S 公司的制度性利益。S 股份有限公司從事的是蔬菜市場的經營，與無錫市數百萬市民每天的生活密切相關，既難以做到壟

---

<sup>44</sup> 訪談無錫市市場協會副會長，2005 年 8 月 24 日。

斷，市政府也不可能給予其壟斷地位，以免出現單一廠商控制價格的情況。但自從 S 加入市場協會後，Z 董事長藉由與政府部門的密切關係與良好合作，設法為 S 爭取到政府的政策補貼——返還部分所得稅，這遂讓 S 公司在蔬菜市場的經營中擁有其他競爭者難以比擬的成本優勢。而能夠獲得這項政策補貼的原因在於 S 股份有限公司自願擔任起平抑物價的任務<sup>45</sup>：

政府之所以支持它，是因為它與政府合作，負起平抑物價的功能。若因此而虧損的話，它會打報告給政府說明損失，政府便會給予補償，由分管市場的領導機構負責處理這件事。在過去它還是國營企業的時期，它有義務自動吸收損失，但是改制之後，現在是能吸引就吸收，不能吸收就寫報告。……針對這個政府就會給它一些優惠，比如說返還部分所得稅，讓它在不需要哄抬價格的情況下可以持續擴大規模。這種政府支持的優勢，就讓它容易擊垮對手，因此對外來者而言，進入很容易，但要站住腳就很不容易。……前幾年就有一家很有名的外國連鎖超市想要進入無錫設銷售點，但是很快就放棄。

也就是說，S 股份有限公司擔負起一種在計畫經濟時期看來司空見慣，但在市場經濟時期則相當罕見的角色，即雖然身為無錫市蔬菜價格的制定者，但會在某些菜價高漲的時刻以不及成本的價格銷售蔬菜<sup>46</sup>：

我們有平抑物價的任務，有的時候菜價比較高，像是遇到一些自然災害，這種時候如果我們一漲價，市民們會心慌，為了安定市面，我們就會虧本賣。……其實政府的補貼不重要，重要的是這種做法可以獲得政府的好感，對平常的工作有好處，另一個好處就是可以獲得政策的優惠。

故 S 公司之所以願意擔任平抑物價這樣的責任，其最大原因仍在於可與市政府建立起更緊密的合作關係。而與市場協會案例類似的是，這種與政府部門的合作關係帶來的，就是公權力的選擇性扶植，而讓 S 公司成為無錫市所有蔬菜批

<sup>45</sup> 訪談無錫市市場協會副會長，2005 年 8 月 24 日。

<sup>46</sup> 訪談天惠超市股份有限公司總經理，2005 年 8 月 25 日。

發市場中唯一具有稅賦返還優惠的企業。

在 S 集團中實際擔任起平抑物價工作的，是同屬集團的 T 超市股份有限公司。T 超市股份有限公司目前擁有四十多家連鎖店面，網點遍及無錫市城區及城郊，為無錫市內實力最為強大的連鎖超市企業。作為 S 集團公司中的戰略角色，它提出「豐富供應、傳送放心、平抑價格、實惠百姓」的口號，而 S 集團公司為保證其所提供的蔬菜品質，甚至依據無錫市蔬菜果品行業協會所訂定的蔬菜安全檢測標準，提出若有任何市民在 T 超市買到不潔蔬菜而發生食物中毒，一律賠償人民幣一萬元<sup>47</sup>。

經由公權力的加持，讓 S 公司確立了在無錫市蔬菜銷售行業中的優勢地位後，公司開始將控制能力延伸到對貨源端。改革開放以來，無錫市地區的菜農已不再有將其產品銷往國營蔬菜公司（即 S 股份有限公司的前身）的義務，而改將產品賣給收購價格較高的農貿市場。當時在無錫市內，共有東門、南門、西門、北門及 S 等五個蔬菜批發市場，Z 總經理有鑑於客觀環境的改變，認為未來蔬菜批發市場欲求生存，必須確保貨品來源，遂由已完成企業改制（民營化）的 S 股份有限公司開始建立蔬菜收購管道（即建立「基地」），也就是與農民簽訂收購合同。由於 Z 總經理的市場意識，讓 S 公司較其競爭對手提前搶到了蔬果來源，使得擁有廣大供貨來源的 S 股份有限公司很快打敗其他四個購銷站，成為當地一枝獨秀的蔬菜市場。隨後在四個競爭對手無力支持的情況下，Z 總經理更適時將其一一購併，並趁勢成立 S 集團有限公司，而 Z 先生本人也在此過程中逐步升為董事長<sup>48</sup>。

不僅於此，S 公司甚至以同樣的模式進入無錫市的水果市場，再次靠著建

<sup>47</sup> 訪談無錫市市場協會副會長，2005 年 8 月 24 日。

<sup>48</sup> 訪談無錫市蔬菜副食品交易市場經理，2005 年 8 月 25 日。

立「基地」的方式，切斷了原本無錫市市內唯一的國營水果公司「無錫市果品公司」的供貨來源，因而順利成立了水果部門，從而由蔬菜批發轉為兼營蔬果的農產品市場。自此，S集團有限公司建立起了「生產基地+交易市場+連鎖超市+安全保險」的經營模式，而在無錫市建立起幾近壟斷的蔬果供銷體系。又因其生產基地現今不僅囊括整個無錫市及江浙周邊地區，甚且擴展至全國26個省份（T超市也賣新疆哈密瓜），因此讓其他想進入無錫市的競爭者難以抗衡，所謂的國外連鎖超市無法進入無錫，原因即在於此<sup>49</sup>。

綜上所述可看出，S集團之所以能夠順利發展，搶斷貨源的方式是關鍵所在，藉由與農民簽訂買賣合同，S得以擊敗競爭對手，成為無錫市市場行業中的龍頭企業。而這種策略之所以效奏，靠的是另一個行業協會——「無錫市蔬菜果品行業協會」。特殊之處在於，這個行業協會是在S集團的主導之下成立的。其情況是，在建立農產品基地的過程中，S公司並不實際與農民接觸，而是透過「經紀人」負責進入農村與農民接觸並簽訂合約。這些經紀人本身也就是頭腦靈活且生活條件較好的農民，因為有市場資訊和運輸工具，因而擔任起S集團和農民間的樞紐，將地方農產品賣給T超市和S公司，這群人形成一個相當特殊的群體<sup>50</sup>：

現在有些經紀人越做越大，有自己的車隊，收入可以上千萬，他們就幫S公司到處找基地，合約簽下去，他們就有利潤。雖然說S公司答應市政府擔任平抑物價的工作，但事實上，S公司不會吃虧的。因為如果他們的利潤被壓縮，他們就去砍這些經紀人的價，逼經紀人用比較低的價格出貨給他們。但是經紀人也不會吃虧，如果T超市這邊給的價錢低，很簡單，他們就砍農民這頭，農民只有認帳。所以農民對這些經紀人是又愛又恨。這主要是因為農民腿短，不知道有無錫市這麼大的市場，就算知道也不曉得怎麼把東西賣過去，所以必須依靠經紀人。

<sup>49</sup> 訪談無錫市市場協會副會長，2005年8月24日。

<sup>50</sup> 訪談無錫市市場協會副會長，2005年8月24日。

……由於經紀人是個體農民與 S 公司組織之間的平台，因此 S 公司對也對他們無計可施，明知經紀人會壓農民的價錢，也沒有辦法，根本不能去砍經紀人的利潤。S 公司設了一個聯誼會，就是專門跟經紀人打好關係用的，基於降低交易成本，經紀人短期內不會被取代，除非未來有頭腦靈活的農民自己出來組織合作社，經紀人才有可能被取消。

到了 2003 年，由 S 集團主導，將這個經紀人聯誼會轉變為「無錫市蔬菜果品行業協會」，成為正式的市場性中介組織。這個行業協會的業務範圍除了要宣傳政令外，主要是加強蔬菜、果品行業自律管理，以制定行規、開展行評行檢和規範行業行爲的方式，保障行業公平；另外也為會員提供市場訊息、市場開拓、國際合作、法律援助等諮詢服務；以及制定及修改本行業發展規劃、技術政策、技術標準及相關法規等事項<sup>51</sup>。

而 S 集團對這個由它主導成立的蔬菜果品行業協會的運用方式，除了藉由經紀人順利取得週邊廣大農村的產品銷售合同外，也會對生產端的農民進行教育，如教導農民減少農藥使用量，以及各種市場訊息（例如教導西瓜農配合現今小家庭形態，減少大西瓜的產量而多生產小西瓜等），以保持 S 股份有限公司及 T 超市銷售的農產品品質及種類，並進而確保 S 集團的獲利。這種營運方式的成功可以顯示在數據及實例中，到 2007 年底，在營運數據方面，集團的銷售額為 64.73 億元，是 1979 年時的 118 倍；繳稅情況也從過去每年需要政府財政補貼（最高一年補貼 500 多萬元）到去年繳納稅收 3872 萬元。集團總資產現為 6.9 億，增長 77 倍；職工平均收入 2.85 萬元，增長 47 倍。而 S 集團也成為「無錫市菜籃子工程骨幹企業」、「江蘇省大型商貿流通企業」、「國家農業產業化重點龍頭企業」，其「基地+市場+超市」的「S 模式」則受到國務院研究中心、國家農業

<sup>51</sup> 無錫市蔬菜果品行業協會章程，見 <http://www.chinachaoyang.com/Page/Rule.asp>。

部、商務部的肯定<sup>52</sup>。

本案例的作用在說明，在地方政府成立行業協會的過程中，參與其事的企業所能獲得的利益。由於無錫市市場行業協會是無錫市政府經過評估與選擇後，決定全力組建的重點行業組織，要擔任起整頓無錫市整體經濟產銷系統、促進無錫經濟發展的重要任務，以完成上級政府要求的經濟指標，和建立政府的治理能力。對企業來說，加入這樣一個由政府傾力扶持的行業協會，與加入機械、水泥等冷門行業協會的經濟效益是全然不同的。

S 蔬菜公司便是掌握住這樣的時機，與政府各主要經濟部門建立起良好合作關係，這便使 S 公司能夠得到政府的資源移轉，以公權力讓它一躍成為無錫市內壟斷蔬菜通路的企業，而企業也藉此逐步擴大為集團企業。成為集團企業之後，S 集團為鞏固其最大營運優勢——建立蔬菜水果收購管道，反過來主動建立起一個由民間成立的無錫市蔬菜果品行業協會，這不但更加確保蔬果收購權力，也等於是為 S 集團建立起另一條更為直接的政府聯繫管道，而能夠以制度性的力量，確保集團企業的利益。

據此可以確認，現今中國的企業及中產階級，之所以加入或建立社會組織（S 集團二者兼有），其目的並不在於形成強大的社會力量與國家抗衡，而是在國家統合式的環境中，藉由躋身此系統中的優勢組織（亦可稱為社會資本理論中的「好結構」），加強與國家／地方政府的連結，以獲取更好的社會位置及社會資本，並得到國家資源的移轉。

---

<sup>52</sup> 無錫市場協會舉行紀念改革開放卅周年座談會暨誠信經營示範市場簽約儀式，見無錫市發展和改革委員會網站，2008 年 12 月 3 日，  
[http://wuxi.jsdpc.gov.cn/sctx/200812/t20081203\\_125531.htm](http://wuxi.jsdpc.gov.cn/sctx/200812/t20081203_125531.htm)。

## 第五章 組織改造：中國地方黨組織與地方商會

當全能主義式統治的中國政府開始進行市場改革的轉型後，社會組織的發展就成爲無可避免的後果。這是因爲市場化需要有效率的行政體系、有自主性的企業、開放的經營環境，這都讓社會主義國家原有的制度框架不再適用，政府必須放棄過去統管一切的方式，釋出國家不必管轄的事務，並將計畫經濟時代龐大的官僚組織予以精簡。與此同時，隨著非公有經濟成分的逐漸壯大，國家也必需面對許多過去不曾處理過的事務，爲了彌補這些國家無法再直接統治所造成的空間，國家鼓勵社會組織的成立，可以一方面執行過去由國家所提供的服務項目，一方面安插從政府機構退下來的組織人事<sup>1</sup>。

除了這種由政府主動創造的社會組織之外，持續發展的私營經濟，也成爲社會組織的另一個來源。受到公有制意識型態的影響，中國的私營經濟在計畫經濟時期，不但備受歧視，且屢遭政治打壓，而私營企業主更是每逢政治運動，便自然成爲被攻擊的對象<sup>2</sup>。直到改革開放後，因爲私營經濟展現出公有經濟無法企及的活力，成爲中國近年來最重要的經濟成分，黨國才日漸正視其重要性，並開始賦予私營企業及私營企業主應有的社會空間。中共十五大對市場經濟地位的肯定，以及十六大吸收企業家入黨，證明非公有經濟成分在中國已成爲政府必須正視的社會力量。對黨政機構而言，私營企業因活動需要所建立的各種社會組織，不但應給予其適當的發展空間與合法性<sup>3</sup>，更重要的是，與這些組織接觸就等於是建立起了政府與私營企業間的「橋樑」，能夠幫助政府將治理邊界延伸至非公經濟領域，加強對此新興領域的掌握，這就更讓黨政機構以積極態度看待這類社

<sup>1</sup> Tony Saich, *Negotiating the State: The Development of Social Organization in China*, *The China Quarterly* Iss. 161(Mar. 2000), pp.124-141.

<sup>2</sup> 張厚義，*又一支異軍突起——改革開放以來私營經濟的再生與發展*，載於張厚義，明立志主編，*中國私營企業發展報告 1999*（北京：社會科學文獻出版社，2000），頁 26-27。

<sup>3</sup> Jonathan Unger, 'Bridges': Private Business, the Chinese Government and the Rise of New Associations, *The China Quarterly*, Iss. 147(Sep. 1996), pp.795-819.

會組織。目前在中國，真正在第一線負責架起中國黨政機構和非公有制經濟人士的紐帶，即是「中華全國工商業聯合會」。

本章將先介紹「中華全國工商業聯合會」（後簡稱「工商聯」）的發展過程，並由工商聯與中國共產黨的關係，說明其目前在中國治理系統中所擔任的角色；其後則以實際案例，說明當今工商聯如何憑藉其聯繫黨系統與私營企業部門的橋樑身份，而獲得發展；以及地方黨組織如何憑藉著邊界角色，達到擴張治理範圍的目的。

## 第一節 工商聯與地方商會的發展與結合

國共內戰末期，中共中央已在思考未來如何處理「民族資產階級」的問題，毛澤東認為原則上應採取一律保護的政策，以避免其倒向國民黨<sup>4</sup>，這促使中共中央先在 1949 年將國民政府時期的商會解體，復於當年 8 月發出《關於組織工商業聯合會的指示》，決定重新建立工商聯。1953 年，中華全國工商業聯合會正式在北京成立，其性質是「中國共產黨領導下的統一戰線性質的人民團體和民間商會」，由國營企業、私營企業、合作社、公私合營企業聯合組成，以國營企業為領導，而主要的工作是「利用、限制、改造」私營工商業者<sup>5</sup>。其後隨著 1956 年私營工商業者的社會主義改造完成，工商聯遂轉變為「各種經濟成分的企業、工商團體、同業工會或行業協會參加的統一戰線人民團體」<sup>6</sup>，這個性質一直沿續到今日。由此可知，不論工商聯的實際工作內容如何變動，其統戰功能（聯絡私營經濟部門）始終是這個組織存在的最高原則。

<sup>4</sup> 毛澤東，關於民族資產階級和開明紳士問題，**毛澤東選集第四卷**，頁 1278-1290。

<sup>5</sup> 中華全國工商業聯合會，**中國商會發展報告 No.1(2004)**（北京：社會科學文獻出版社，2005 年），頁 15-21。

<sup>6</sup> 李寶梁，中國民間商會透析，**天津社會科學**（天津），1997 年第 5 期，頁 58-61。

## 一、工商聯定位的失而復得

整體說來，在計劃經濟時代，工商聯雖與婦聯、科協、文聯、僑聯、工會、共青團等同為「人民團體」，且由中共統戰部門負責領導，但工商聯與其他幾個組織始終略有不同，這是因為比起其他組織都是以「人民」為分類基礎，工商聯卻是以經濟成分為基礎的組織，其實以工商聯的成員性質，本應以民主黨派而非人民團體身份進入政協，但中國前總理周恩來當時認為以劃入工商聯的私營企業主人數，若以「民主黨派」身份加入政協，當場會成為中國第二大黨，這對當時的共產中國來說殊不適合，是以工商聯才進入格格不入的人民團體範疇<sup>7</sup>。由此而造成的不同是，其他婦聯、科協等人民團體都是負責做「群眾運動」，但工商聯卻是個代表「私營企業」的組織，這在當時屬於限制和改造的對象，因此黨國一直對這個組織予以更嚴格的控制，其做法是由統戰部在工商聯中設置黨組織，並由統戰部黨組織領導，等於以多一層的控制閥確保統戰部門對工商聯的掌握。由此可知，工商聯自成立起，即與黨的統戰部門有著特別綿密的連繫<sup>8</sup>。

也因為工商聯本身尷尬的角色，使其於文化大革命時期，不但受到嚴重破壞，其領導人也大量遭受批鬥和懲處。就在工商聯的運作中斷二十年後，中國的改革開放，讓私營經濟再度得到合法存在空間，且展現驚人的發展實績：兩位數的經濟成長率、人均國民所得迅速增長、鄉鎮企業起飛、非國有部門佔總體經濟百分比持續攀升。私營經濟的發展，不僅帶動中國經濟的成長，也促使各種以企業為對象的社會組織出籠，例如私營企業協會、個體勞動者協會，以及中國工業經濟聯合會（工聯）、中國商業經濟聯合會、中國輕工業協會、中國企業聯合會和中國企業家協會等。也就是隨著私營經濟成為中國最具有活力的經濟成分，統戰部門再度發現了工商聯這個原本就為聯絡私營經濟而設計的組織，1987年5月，中共中央書記處根據工商聯的歷史和當時狀況，重新確定了工商聯的性質是

<sup>7</sup> 訪談無錫市委官員，2005年8月11日。

<sup>8</sup> 同前註。

「統一戰線組織和民間商會兩者結合的性質」，並成為政府聯繫非公有制經濟代表人士主要的「橋樑與紐帶」，而工商聯也再度獲得活動的舞台。

現今的工商聯，根據 1993 年第七屆代表大會修訂的章程，是「中國共產黨領導的中國工商界組成的人民團體和商會組織，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」<sup>9</sup>。另一方面，工商聯是私營企業主參與國家政治決策、政治協商、以及參政議政的主要渠道；在勞資關係方面，則代表資方與勞方代表「中華全國總工會」進行協商工作。在會員方面，不僅各類型企業、團體和個人可申請加入，具有法人資格的工商社團和社會組織，以及工商投資者和個體工商戶等，均可加入；而工商聯因為是統戰性的全國組織，同時享有參政議政權，故依法得以提名人大及政協代表，這對於其會員來說，是相當重要的功能。

本文第二章曾提及，目前對共產黨的黨組織而言，其最重要的邊界延伸角色，即為統戰部門，負有「聯繫全國工商聯，聯繫港、澳、台及海外工商社團和代表人士」的職責，故以統戰部門在歷史上與工商聯的密切關聯，以及改革開放後工商聯作為黨政機構聯繫非公經濟人士的橋樑角色，都讓現今統戰部門與工商聯的聯繫更為密切，而工商聯也就成為統戰部門將其治理邊界擴展到非公經濟的重要平台。

雖然目前在中國還有「個體勞動者協會」（簡稱「個體勞協」）、「私營企業協會」（簡稱「私企協」）等也都是以非公有制企業為對象的社會組織，但其間的差距相當明顯。最大的不同即是工商聯由國家統戰部門管轄，而個體勞動者協會及私營企業協會等組織卻是掛靠在國家工商局之下，與政府的關係就和一般行業協

---

<sup>9</sup> 中華全國工商業聯合會章程，見中華全國工商業聯合會網站：  
<http://www.acfic.org.cn/cenweb/portal/user/anon/page/constitutionPage.page>。

會相差無幾，也就是本文前章所提的「中字頭」二政府，雖有幫助國家管理個、私企業的職能，但其經費、編制、決策皆來自政府。比起來，工商聯屬於八大人民團體，為特許法人，不需登註亦不需掛靠即具法人地位<sup>10</sup>；由於工商聯無須掛靠政府部門而是直接與黨聯繫，故所受到的行政干預自然較少，比起個體勞協和私企協仰賴政府生存的情況來說，自主程度遠勝<sup>11</sup>。因此對於非公有制的個私企業來說，加入工商聯的功能大得多。

事實上，工商聯的影響力與它所具備的統戰性密不可分。到 2009 年第一季，全國工商聯的會員數為 2,368,715 個，其中企業會員 947,203 個、團體會員 19,657 個、個人會員 1,401,855 個（包括個體工商戶 1,006,854 個，原工商業者 111,708 個，非公有制企業投資者 194,108 個）<sup>12</sup>，這個數量超過八大民主黨派會員總數的兩倍以上。而在體制上，工商聯現在與民主黨派一樣，在政協的「工商界別」中擁有固定席次分配，擁有提案權（可要求修憲），這在過往私營企業主無法入黨的時期，工商聯可說是私營企業主接近黨政系統的最佳渠道<sup>13</sup>，如今，工商聯不但從中央到地方擁有完整體系，且與政府各部門的聯繫管道十分通暢，與前一章田野案例相似的是，工商聯會將地方上與企業發展相關的部門如：工商局、鄉鎮企業局、稅務局、土地局，甚至金融機構行長都納入其領導階層，這樣對加入其下的私營經濟部門來說，遇有困難，工商聯可以從「聯絡地方政府部門」和「聯絡上級工商聯組織」兩條渠道來為會員解決問題<sup>14</sup>。另外，工商聯還可透過推薦人大政協委員的方式，讓一些大企業主能夠直接接近中國的參政議政體系，建立更多的黨政關係，這都讓工商聯的功能非常完整。凡此種種，由規模到權限，都與工商聯的統戰特性密切相關。

<sup>10</sup> 訪談無錫市委官員，2005 年 8 月 11 日。

<sup>11</sup> Jonathan Unger, *Op. cit.*, pp.795-819.

<sup>12</sup> 相關資料請見中華全國工商業聯合會網站：

[http://www.acfic.org.cn/cenweb/portal/user/anon/page/AcficOrganise\\_CMSItemInfoPage\\_page?metaInfoId=ABC0000000000035482](http://www.acfic.org.cn/cenweb/portal/user/anon/page/AcficOrganise_CMSItemInfoPage_page?metaInfoId=ABC0000000000035482)。

<sup>13</sup> 董明，關於溫州市民營企業家政治參與的調查，*國家行政學院學報*（2000 年 3 月），頁 86-89。

<sup>14</sup> 訪談無錫市工商聯幹部，2005 年 8 月 15 日。

也因為黨系統希望工商聯在經濟上具有代表性與重要性，故除了授權工商聯可在地方上成立行會協會，以及統合單項行會與協會之外<sup>15</sup>，也讓工商聯擁有不少大型企業甚至是國營企事業單位<sup>16</sup>。1996年，國家在考量私營企業的貸款需求後，甚至允許全國工商聯結合民間力量發起中國目前唯一一家民營股份制的中國民生銀行<sup>17</sup>，這讓工商聯的經濟影響力擴大到金融界。上述種種黨國賦予的職權，加上工商聯領導都是各行業協會的會長或龍頭企業<sup>18</sup>，讓非公有企業擁有強烈參與動機，因此工商聯聚集了大量菁英企業，這也使其財務狀況非常健全，無需倚賴國家。

透過前述介紹可知，工商聯在度過歷史上的低潮期之後，如今因為私營企業在中國經濟成長中所扮演的重要角色，讓原本就是黨用以連繫私營經濟的工商聯重新獲得重視，藉著與各級黨政機構、政協、人大的完整溝通渠道，工商聯現在成為中國私營企業主菁英的集合體，也因此成為民間商會最重要的依存對象。

## 二、工商聯與民間商會的結合

進入改革開放時期，無需再隱藏身份的中國私營經濟開始迅速成長，到1988年國務院頒佈《中華人民共和國私營企業暫行條例》後，中國私營經濟出現每年34%的成長率，近年來占國民經濟比重已超過百分之五十，成為全國最重要的經

<sup>15</sup> 國家經貿委辦公廳，溫州市行業協會的特點和啓示，**中國經貿導刊**，第23期（1996），頁22-23。

<sup>16</sup> 包括「中華工商時報」、「中國工商雜誌」等國有企業均為工商聯會員。

<sup>17</sup> 中國工商銀行首任董事長即為當時的全國工商聯主席經叔平，現任董事長董文標則曾任中國民間商會（與工商聯係「一套人馬，兩塊招牌」）副會長，見中國工商銀行網站：  
<http://www.cmbc.com.cn/about/dongshihui.shtml>。

<sup>18</sup> 工商聯有會員審查制度，具一定規模方可加入。據2006年公布的資料，工商聯的民營企業會員中，2005年營業額超過2億人民幣的民營企業共2688家，營收總額31360.48億元，資產總額24797.20億元，稅後淨利潤1324.03億元，繳稅總額1184.03億元，員工人數582.29萬人，出口總額460.04億美元。相關資料請見中華全國工商業聯合會網站：  
[http://www.acfic.org.cn/cenweb/portal/user/anon/page/acfic\\_CMSItemInfoPage.page?metainfold=A-BC0000000000001988](http://www.acfic.org.cn/cenweb/portal/user/anon/page/acfic_CMSItemInfoPage.page?metainfold=A-BC0000000000001988)。

濟部門<sup>19</sup>。這種迅速成長，如前所述，帶動了各種相關社會組織的出現，其中引人注目的，便是純民間商會的形成。

相比於具有官方背景的市場性中介組織，一律稱為行業協會的情況而言，中國目前由民間自發建立的市場性中介組織，在名稱上相當多元，而這大多是與發起單位有關。因為根據《社團條例》中的有限競爭原則，同一地區同一行業不得成立第二個行業組織，因此由工商聯或企業界自行發起的行業組織，就多稱為商會、行業商會或同業工會，若當地該行業並無政府設立的行業協會，有時也就直接稱為行業協會<sup>20</sup>。為行文及理解方便，文本將此類由工商聯或民間自行組成的行業組織，一律稱為商會。

目前在中國，除了黨政機關等非工商領域，以及國營壟斷的產業如石油、礦業、航空、銀行、地質勘探等行業外，幾乎都已有商會的成立。截至 2002 年底，各級工商聯所屬商會，總數達到 4075 個，較 1989 年成長近 40 倍，且增加速度有增無減。僅僅在 2004 年上半年，新增的商會便有 841 個，比起 2003 年全年的增加數目 484 個多了將近一倍<sup>21</sup>，可見商會發展的蓬勃情況。

另一方面，自從全國工商聯於 1993 年修訂章程，成為「中國工商業界的人民團體和民間商會」後，工商聯便在中共中共統戰部的同意下，先在深圳、海南兩個特區進行將地方工商聯改為「總商會」的試點，其後再逐漸推廣，目前在東南沿海各省的地方工商聯，幾乎都掛上了民間商會或總商會的牌子<sup>22</sup>。事實上，正因為工商聯加掛了民間商會或總商會的牌子，擁有了民間性質，又擁有成立行

<sup>19</sup> 相關資訊請見中華全國工商聯全球資訊網：

[http://www.acfic.org.cn/pmi/resupload/0000000000000000125/010/1186713851953\\_1.doc](http://www.acfic.org.cn/pmi/resupload/0000000000000000125/010/1186713851953_1.doc)

<sup>20</sup> 浦文昌，經濟體制改革與商會組織結構轉型，收錄於浦文昌等著，**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，2003 年），頁 194。

<sup>21</sup> 中華全國工商業聯合會，**中國商會發展報告 No.1(2004)**，頁 65。

<sup>22</sup> 浦文昌，經濟體制改革與商會組織結構轉型，前引書，頁 193。

業組織的權力，才能夠在中國共產黨的支持下，發展成爲一個「準民主黨派」，擁有各種參政議政與接近黨政權威的管道，故成爲各種所有非公有制經濟的社會中介組織中，功能最多元且權威性最強大的組織<sup>23</sup>。因此近年來，私營企業主及民間商會多願意加入工商聯，以獲得各種便利，這就讓工商聯如今成爲各級政府之間，另一個擁有大量市場性中介組織的場域。

歸納而言，現今的工商聯，由於與中國共產黨的關連，成爲一個統戰性質的民間組織；另一方面，又因爲具有民間商會的特性，因爲會爲會員提供各種服務，如人才培訓、管理諮詢、市場開拓、招商引資、協調關係、法律諮詢、市場訊息等，而這又十足是行業組織的功能，因此工商聯成爲中國目前經濟領域中相當特殊的團體，誠如工商聯幹部所強調，工商聯最重要的是所謂「三性」：「統戰性、經濟性、民間性」，可說是對工商聯非常貼切的描述。

然而這樣的發展，卻也帶來了新的困擾，就是如今在中國各級政府部門，以及黨系統的工商聯之下，都各自擁有爲數眾多的市場性中介組織。這造成了多重的困擾：國家經濟治理的困擾、黨系統與政府部門事權不統一的困擾、部門之間利益及權力衝突的困擾，甚至是企業不知讓如何抉擇的困擾。上述問題在近年來政府部門下的行業協會開始大力招收非公有企業加入之後（如第四章的無錫市市場協會），尤其變得嚴重。就發起單位而言，行業協會來自政府且成立時間較早（這裡不論商會其實是建國以來即有的組織），本來就具有先賦地位（*Ascribes status*）及現今社團管理體制中的合法性；另外，工商聯其實自成立起，其本質就一直是個統戰性質的組織，協助企業及商會發展經濟，是近年來爲有利於統戰而被賦予的角色，且正由於其歸屬於黨系統，故長年來始終游離於政府的經濟調控活動之外，比起行業協會始終以經濟活動爲主且一直屬於政府部門來說，一旦行業協會轉向吸收非公有企業，其合法地位及活力恐將威脅工商聯（工商聯下的

<sup>23</sup> 訪談無錫市工商聯幹部，2005年8月15日。

商會至今仍無法法人地位)。這種條塊的分割，是工商聯及商會面臨的矛盾與制約。換言之，比起政府和行業協會本身即具有的合法性及治理優勢來說，工商聯的地位和未來發展必須要靠自己爭取，而這個認知也就成爲了現今中國在經濟治理體制上的變動來源，這即是本文下節要論述的重點。

## 第二節 地方黨組織與工商聯的組織銜接

無錫不僅是古吳文化的發源地，也是中國現代民族工商業的重鎮。早在 1920 到 1930 年代，出身無錫的榮氏、唐氏即爲中國的民族工商業巨頭；計劃經濟時代，蘇南地區成爲大型國有企業聚集地，無錫工農業得到進一步發展；改革開放後，無錫成爲全國 15 個經濟中心城市，不過由於多爲國有企業，故在 1980 年代，此地私營企業和商會的發展，相對不如深圳、溫州等地。不過自從 1990 年代進行大規模國有企業改制之後，如今成爲民營經濟活力十分旺盛的地區。至 2003 年，無錫市有私營個體企業 15.92 萬戶，從業人員 73.26 萬人，註冊資金 651.26 億元，產值 593.08 億元，佔全市總量的 39.5%<sup>24</sup>。

由於這些非公有制企業與各級政府間並沒有隸屬關係，地方政府無法進行垂直的指令性行政管理，因此企圖藉由商會和工商聯建立起對非公有制企業的指導協調管道。目前，無錫市工商聯擁有市級以上經濟類商會 69 個、各類會員 18138 個（其中企業會員 13690 個，餘爲團體會員及個人會員），且會員企業中有 8 名省人大代表、8 名省政協委員、23 名市人大代表、50 名市政協委員、216 名區人大代表及 232 名區政協委員，規模可謂十分龐大；另外在行業協會方面，無錫市先在 1998 將政府中爲數眾多的工業局處改制爲資產經營公司，其後再紛紛組建爲行業協會，並將原本所屬其下的國營企業（此時多已完成改制）紛紛歸

<sup>24</sup> 相關數據請見無錫市統計局網站：<http://www.wxtj.gov.cn/services/data/ydzyzb/index.shtml>。

入行業協會，是以無錫市的情況即如前節所述，工商聯下的商會以及政府部門下的行業協會在數量上都頗為可觀(無錫市行業協會發展及分布情況請詳本文第四章第一節)，這遂造成了雙方的競爭關係。

## 一、商會與行業協會的合法性競爭

無錫市工商聯的人事由市委統戰部決定，經費為政府撥款，人員編制則是按公務員標準敘薪。為了業務上的方便，對外用「工商聯」與「民間商會」兩塊牌子。工商聯不受《社團條例》的約束，即不受民政部門約束，並可與政府各部門建立聯繫關係<sup>25</sup>。由於負有協助私營經濟部門的任務，因此工商聯可提供企業融資管道，由政府給配額，如 2004 年的配額為 272 億人民幣，而融資資格則可由商會推薦會員<sup>26</sup>。

不同於行業協會與政府部門的緊密連結，也不同於政府部門與行業協會間的互動主要是為了加強經濟治理能力，工商聯對於會員的服務主要是「在政治上創造條件」，包括推薦會員到黨校培訓、以及推薦參政議政等管道，換言之，其政治性較經濟性更為明顯。到底這類功能對商會來說效果如何？商會人員認為透過政協或人大參政議政的效果在於<sup>27</sup>：

透過政協委員提案，提案可以見市長，並且有問有答。如果你走（行業）協會的管道，那就要透過主管機關（註：如建設局、經貿委）找市長，那是工作關係。政協一年五十幾個提案，官員必須簽名，若沒有回應政府會沒面子。

進黨校是為了提升企業家的政治地位，可以接觸到國家級主管單位幹部，另外也可以跟講師以及全國的老闆們建立關係，再加上那裡的課程也可以提昇個人素質……。

<sup>25</sup> 訪談無錫市工商聯秘書長，2004 年 8 月 18 日。

<sup>26</sup> 訪談無錫市工商聯處長，2005 年 8 月 15 日。

<sup>27</sup> 訪談無錫市電子行業商會會長，2005 年 8 月 16 日。

亦就是說，由於工商聯不是政府，無法提供給企業直接相關於營經方面的利益（如無錫市政府給予 S 集團的賦稅優惠），故其所提供的是政治管道，而這對私營企業主來說也確有其吸引力。

目前無錫的政府部門及工商聯各自擁有許多行業組織，雖然就理論而言，商會和行業協會分別是針對私營企業和國營企業而存在的經濟中介組織，彼此並不衝突；但一來無錫市在 1990 年代完成國有企業改制之後，目前已無私營企業和國營企業的明顯區別；二來目前企業重覆加入兩者的現象十分常見，所以在無錫市，商會和協會的成員界限並不明顯。至於企業會這麼做，經常是基於「買保險」的心態<sup>28</sup>：

其實商會在工商聯的帶動下，很有活力，學習活動多，加入工商聯，我們的工作比較能開展，協會是政府部門轉成的，官員多，所以不大管我們，但是他們後面是我們的主管機關經貿委……我們因為兩塊牌子都在身上，所以不用擔心。對企業而言，最重要是希望能有協商的平台，只要願意「做工作」，企業都沒意見。協會與商會是一套班子，兩塊牌子，但是將平台做大，能夠擴大影響力。

也正因為企業這種雙方都不得罪的心態，讓民間商會的發展開始動搖了立基於傳統行業協會管理體制的「一地一業一會」的格局，而引發了新舊行業組織間的競爭。由於商會大都存在於現有行業協會功能不彰的產業，或一些缺乏行業組織的新興產業中，由此便有可能形成同一行業內出現行業協會與行業商會相互競爭的局面，而形成這種競爭局面的動機，是工商聯系統所面臨的合法性危機。

工商聯是八大人民團體之一，這種計劃經濟時代的特殊組織屬於無需登記

<sup>28</sup> 訪談無錫市傢俱裝飾業商會祕書長，2005 年 8 月 18 日。

即可成立的特許法人，但在今日，也是屬於社會組織範疇。即使是社會組織，自然不應具有政府部門可賦予社會組織的合法性權威，因此雖然民間商會可掛靠在工商聯之下，但都算是工商聯的分支機構，而沒有獨立法人地位，這對工商聯的持續發展，形成一種制度性的危機。

工商聯爲了挑戰「二政府」既有的合法性，也只有強化其會員結構，才能擴大其影響力，而其所用的方式，是去接觸政府部門下的行業協會，或主動組建民間商會<sup>29</sup>：

原本在產業局下都有行業協會，只要他們不取消，我們根本不能設商會，但現在我們想透過經委把他們吸收過來。……我們的做法第一個是把能接手的協會吸收過來，也就是那些政府不大願意管的協會；第二個是多掛一塊牌子，也就是讓這些商會也去找政府成立行業協會。但是我們不擔心他們會跑掉，因為我們是民間團體，有參政議政權，所以他們會願意；第三個就是改個名字登記，像是政府那邊已經有了電子行業協會，我們就主動去找一些企業用電子信息行業商會的名字去登記，這幾個方法都可以讓他們成為法人。

因此，對工商聯而言，透過「雙重承認」以及「搶註」的方式，不斷增加會員中一級法人的數目。無錫市工商聯即用這個方式不斷擴大其下商會的數目。只是要說明，像「搶註」這種方式，如果是協會未成立前或新興行業，較無爭議；若是以不同名稱登記，其實行業協會心知肚明，這時就會受到民政部門與《社團條例》的質疑，因此這時工商聯還是必須找上統戰部門進行協調，讓大家能夠接受這種名稱上的折衷以符合現行法制。在無錫市這種情況不只一個，除了前段的例子之外，紡織服裝協會 vs.進出口服裝商會；留學生聯誼會 vs.歸國學人聯誼

<sup>29</sup> 訪談無錫市工商聯處長，2005年8月15日。

會，也都是一樣的情況，而這必須透過黨組織協調才可能實現<sup>30</sup>。

工商聯不是不知道這種做法有可能引起反彈，但仍認為有其必要性<sup>31</sup>：

雖然有人認為加入我們沒有法人地位，不能參與招投標，跟政府又連繫不上，但是我們會向廠商分析說，我們這裡的商會都是民營的，比行業協會的國有企業有活力，至於沒有法人地位是可以解決的問題，譬如說大家把資本集中起來給會長單位去投標，標到了大家再來照比例分攤。在我們這裡的很多都是小廠商，就算有法人資格也一樣投不到這些標，用我們這個方法反而可以，這就是加入工商聯可以增加人脈的好處。

……另外我也會說，大家現在建商會，短期內好像沒多大利益，但如果再過幾年，政府真正讓市場來主導思想的時候，那時候我們這種障地就很重要，所以我們現在一定要堅持，否則就是自己放棄。

……協會都是依附在計劃經濟體制下，又有吸收退休幹部的作用，三五年內一定有作用，但我們這裡都是民營企業，這才是符合政府政策的，才是有前途的，將來遲早會有「商會法」，到那個時候我們的發展就好了。

這種逐步收編行業協會的做法，等於是形成地方黨政機構之間的衝突。為此中國各界無不呼籲，全國人大必須制訂一部專門的「商會法」，以規範各類行業組織<sup>32</sup>。但在目前相關法律遲遲未見的情況下，地方政府、工商聯、行業協會、商會各有盤算而形成矛盾：地方政府希望整合各種行業組織增強其治理能力；工商聯認為獨立於政府之外的商會必然是未然趨勢，應於現在做好準備；行業協會希望增強自身能力，擺脫「三無」困境而取得更多政府資源；由眾多中小民營企業組成的商會則希望取得與黨政機構的連結，爭取自身表達的管道。在這種各方

<sup>30</sup> 訪談無錫市市場協會主任，2004年8月24日。

<sup>31</sup> 訪談無錫市工商聯幹部，2005年8月15日。

<sup>32</sup> 黎軍，行業自治及其限制：行業協會研究論綱，*深圳大學學報*，第23卷第2期（2006年3月），頁75-78。

角力難平的情況下，還是由黨發揮最終拍版的角色，而黨介入的目的，則是利用工商聯的統戰性來達成治理邊界的延伸。

## 二、黨委介入：無錫市市場性中介組織管理體制的改變

面對上述各方爭執不下的局面，無錫市在 2006 年底進行了行業組織管理體制的重大變革。先是由無錫市委及市政府頒布《關於推動和深化改革攻堅重點工作實施意見》，決定理順中介組織的管理體制，其最重要的內容即是將各類的行業協會、學會和商會等，由原本以二十四個政府部門擔任業務主管部門的體制，改為四大類的管理——工商類的協會由工商聯主管、自然科學類的由科協主管、社會科學類的由社科聯主管、文化藝術類的由文聯主管，將所有中介組織分門別類地歸口管理。到 2007 年 6 月，首批包括機械、紡織、冶金、電子等 44 家市屬工商類行業協會正式劃歸市工商聯管理，同時也規定除部分專業性很強的協會暫不歸口管理外<sup>33</sup>，日後凡經濟類行業協會（商會）一律由工商聯歸口管理。

與歸口管理相配套的，還有行業協會和商會承接政府職能轉移試點的準備工作。其內容是依法落實法律法規賦予行業協會和商會的職能，加快政府職能轉變，把適宜於行業協會和商會行使的相關業務職能逐步通過轉移或授權、委託的方法，結合政府購買服務移交給符合條件的行業協會和商會承擔<sup>34</sup>。也就是說，這個管理體制的改革，將無錫未來所有市場性中介組織的「業務主管部門」都統一成為工商聯。而背後主導這個體制轉變的，是無錫市委 Y 書記<sup>35</sup>：

這個改革主要是無錫市委 Y 書記要做的，他曾經去過美國一陣子，有第一部門、第二部門和第三部門的概念，受到很大的影響，平常開會和演講中也多次提到。他認為無錫的非公經濟日漸壯大，市場經濟要持續發展，就一定要

<sup>33</sup> 由體改委一手設立，現改為由發改委主管的市場行業協會，就沒有包括在這次的歸口管理中。

<sup>34</sup> 2007 年行業組織改革發展情況及 2008 年工作的初步打算，見無錫市發展和改革委員會網站：[http://wuxi.jsdpc.gov.cn/tg/200801/t20080107\\_65031.htm](http://wuxi.jsdpc.gov.cn/tg/200801/t20080107_65031.htm)。

<sup>35</sup> 訪談無錫市前發改委官員，2008 年 5 月 1 日。

壯大商會和行業協會這一塊。

其實在未來，民間組織一定越來越多，政府部門一定越變越少，這是必然的，所以協會和商會的事情是一定要處理。但是這件事，因為主導的是市委，所以他自然覺得給工商聯管是名正言順；另一方面，政府是只處理事務的，很多事情上，它不會有那麼多政治考量；但是市委是黨組織啊，自然就會有政治考量，會覺得統戰還是要注意，對工商業者還是要做好統戰，而這方面，工商聯就是有統戰性的。第三方面，經貿委好好地管好經濟發展就好，讓工商聯來做政治工作有什麼不好？

過去大家對工商聯有意見，是因為覺得它是個統戰單位，而且又是政治酬庸的花瓶。但是現在市委已經把工商聯整個班子換了，除了統戰他們現在是可以做事的，跟政府又有直接的聯繫；它也可以建議提名人大和政協委員，讓商會和行業協會的會長可以獲得政治參與的管道，所以給工商聯來管，現在並沒有什麼不好。

在黨委的主導下，無錫自 2007 年起，將所有市場性中介組織的管理職權都統一到工商聯，對於對於這樣的轉變，政府部門並非毫無反彈，如身為登記部門的民政局官員就表示擔憂<sup>36</sup>：

第一，雖然經貿委目前沒有專人在管理行業協會的事，但它畢竟是個政府的職能單位，而工商聯是民間團體，上面有行業指導司來管。未來如果行業協會沒有職能，是很難走下去的，但是工商聯又怎麼幫他們爭取職能呢？

第二，所謂「一市一業一會」的原則，現在在廣東已經被打破了，當地政府已經不再刻意保護行業協會。我們也認為那些從計畫經濟時代演變而來的行業協會已經沒有代表性，這是不太好。但是這些由國營企業分離出來的協會現在都歸到工商聯管理，這還是有爭議。

第三，民間對所謂「政會脫鉤」的原則有爭議，但是到 2006 年底，那些

<sup>36</sup> 訪談無錫市民政局幹部，2008 年 4 月 30 日。

從政府部門和國營企業組建的行業協會，宣稱已有百分之九十以上做到。事實上，能真正做到的並不多，因為最難的就是替這些協會找辦公處所，這個問題背後真正的制度關鍵是國資委，只有他們才能決定這些行業協會能不能找到辦公場所。那現在由工商聯來管，他們更沒有辦法替這些老協會找到辦公地點，這件事還是要由政府來談比較容易。

亦有部分政府官員從行業協會的角度，認為這種轉變可能會引起不安<sup>37</sup>：

……行業協會總的來說是贊成，主要是因為經貿委要管的事情太多，管理行業協會只是我們工作中的一小部分，很多時候照顧不過來，而對工商聯來說，管理和服務行業協會是他們最主要的工作，有更多的時間和心力來做這件事，對很多協會來講，感覺更受重視。

他們會不贊成的原因，一個是有些主管部門已經把職能委託給了行業協會，現在換一個婆婆，他們不確定情況是否會有改變；第二個是工商聯原本就是社會團體，這麼一改，變成是大團體管小團體，讓這些協會有點不放心。

類似這樣由政府部門發出的意見，其實大多還是與政府的治理有關，認為應該幫助行業協會解決實際問題，而工商聯身為一個社會組織，並不具有公權力，無法替行業協會解決問題。但是對於工商聯背後的黨系統來說，政治考量才是主要因素，因此無錫市委書記，便在 2007 年進行了工商聯工作班子的變動<sup>38</sup>：

……Y 書記就任命原在市政府中負責管城市建設規畫的副秘書長兼任無錫市工商聯主席，這是因為他在政府部門有十多年的工作經歷，分管過規劃、城建，還負責聯繫人大、政協以及政法，對市裡的各方面比較熟悉，而且還和民營企業打過不少交道，因此市委、市政府都認為他可以擔任工商聯會長，來推動這個改革。另外再把市委統戰部的副部長、經貿委行業發展處的副處長、

<sup>37</sup> 訪談無錫市發改委官員，2008 年 4 月 28 日。

<sup>38</sup> 訪談無錫市工商聯幹部，2008 年 4 月 29 日。

市府輕工局的副局長等三人任命為工商聯的三位副主席；市府紡織工業局副局長擔任工商聯黨組組長。這樣做的原因是我們幾個原來都在市政府負責處理商會和行業協會工作，有經濟類工作經驗的人，對於這個工作比較熟悉。像我以前在經貿委就是一天到晚處理行業協會的事，這次要把他們一起帶到工商聯來，他們一看到是我，就馬上沒問題；就算原來打算找什麼藉口，一看到我，也就編不出來。另外我也代表市委去跟經貿委談這件事，他們不能不聽，因為我原本就是 insider，他們沒辦法對我打官腔。

……在過去工商聯的統戰性強的時候，這裡的主席和副主席，老實說，找個民族資本家的後代就好。可是現在既然Y書記決定要發展工商聯，就必須要調一個有經驗的班子過來。

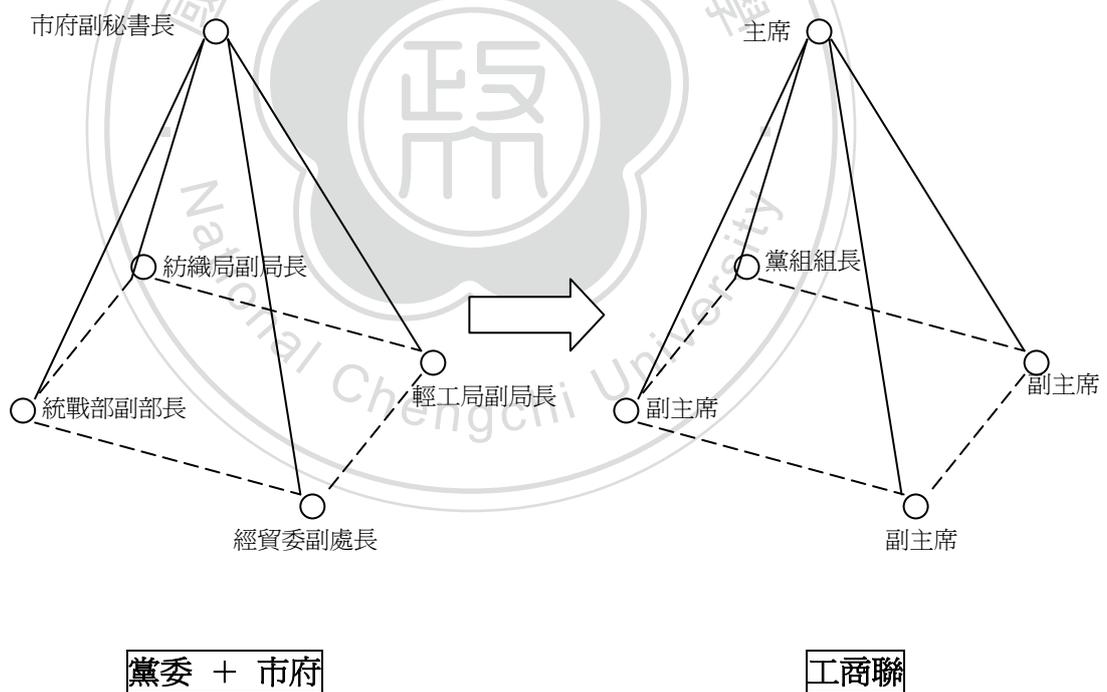


圖 5-1 無錫市委將「黨委與市府行業協會工作班子」以資源移轉方式移入工商聯作業圖

資料來源：根據訪談內容整理

由此過程可看出，無錫市委的解決方式亦是直接將黨委與市府中處理行業協會相關事務的官員，調到工商聯擔任新的工作班子，減小工商聯與市政部門之間的落差，而平順完成此次的歸口管理體制改革。由於工商聯屬於黨系統，因此由黨系統出面解決行業協會和商會的紛爭時，便很自然地將所有中介組織歸於統戰部門的領導（科協、社科聯、文聯等三個歸口管理單位，也都是由統戰部領導）。為避免工商聯在行業協會由政府部門轉過來的過程中，會遭遇阻力，故黨系統即以組織資源移轉的方式，將幾位主要在政府部門負責管理行業協會的官員移至工商聯，組成新的工作班子，也因為這幾位官員原本便與市內的行業協會熟稔，如此也就順帶將幾位幹部的社會資本一併帶入工商聯，減少行業協會的抗拒，而順利完成體制轉換。對統戰部門來說，其延伸組織邊界時所考量的，最主要是政治因素，也就是經由「選擇」判定某社會領域對黨來說，具有直接管理的必要時，便會設法將其納入黨的管制邊界之內，而在本案例中，這個領域，就是無錫工商聯所接觸的私營經濟。

私營經濟近年來成為中國最有活力的經濟部門，對各地政府部門來說，企業的主要角色都在經濟領域，只要有利於地方經濟發展，並增強政府的經濟治理能力，便會主動以行業組織統合企業。然而對中國共產黨這個原社會主義政黨來說，私營經濟是其執政六十年來，性質轉變最劇烈的「階級」，由必須「限制、改造」的對象成為今日的「先進生產力」。當市場經濟發展的程度越深，許多中共黨員在國企改制的過程中已成為私營企業主時，黨組織很難再持續過去的階級意識，將私營企業視為階級敵人。這時為了穩固治理的地位及效果，最合理的選擇就是將這些新生社會階級納入治理範圍內，或直接納入黨組織內，才能提供給黨新的統治基礎。

以本文理論架構而言，即是當開放系統的組織感受到環境變化後，為保護其核心，即會採取吸收或合併的方式，由邊界延伸角色去結合更多群體或危及自

身安全的單元合併，以增加組織資源或降低風險<sup>39</sup>。故對於中共而言，當組織面臨環境變遷時，即會擴大包容性，讓黨得到環境變遷的資訊，從而與環境達成更好的整合。因此當黨組織接受到來自環境的資訊，得知私營企業對黨來說，性質已發生劇變，且又是當前國家最重要的經濟成份時，即以統戰部門（黨的邊角角色）動員其下的工商聯，將非公有經濟成分納入治理範圍，如此不但可以增加黨的政治支持層面，也可以藉由統合的方式將各種利益關係整合到黨國機構內，既達到維繫統治的目的，也有助於完成上級政府的交辦指標。而黨政幹部為達到此一目的，最常使用的手段，便是藉由原本掌握的政治資源與社會資本，以組織資源移轉的方式，將黨的力量滲透到社會組織之中。

上述情況就是近年來工商聯不斷得到黨系統各種資源移轉的原因，即工商聯之所以可以在財務、權利、社會功能等方面，都具備其他以非公有制企業為對象的社會組織遠遠不及的優勢，其原因就在於它是統戰系統下連接黨與私營企業的唯一橋樑。

而由無錫工商聯的案例亦可得到如下歸納：

首先，工商聯始終是「中國共產黨領導的中國工商界組成的人民團體和商會組織，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」；它在選擇接觸對象時，並不基於經濟效益，也較少擔心企業的營運發展，而是希望能擴大黨組織自身的組織邊界，因為這本來就是它被賦予的任務與壓力的來源；

其次，當黨認知到有需要進行管理的社會領域時，便會由其邊界延伸角色

---

<sup>39</sup> W. Richard Scott, **Organizations: Rational, Natural, and Open System**( New Jersey: Prentice Hall, 2003 ) , pp. 203-207.

——統戰部門負責聯繫社會部門，以設法將該領域納入治理邊界之內；

再次，無錫市的行業協會由政府部門移往工商聯的事件，統戰部門並非基於行業協會的經濟功能或對治理能力的助益，而是基於其統戰目的，將行業協會移至工商聯即是完成黨的治理邊界延伸；

最後，在現今中國的政治結構中，若「黨」與「政」真有分歧時，共產黨仍是最終的權威來源。

另外，當吾人將視角移至社會部門，到底對於企業這樣的經濟組織而言，接觸政治資源是否有益於其經營？還是形成不必要的負擔？這是下節關懷的重點。

### 三、無錫商會的角度

若轉變到社會的角度來看，則上述無錫的行業協會歸併到工商聯之下的案例，對行業協會而言，其感受為何？是利是弊？以工商聯而言，就覺得這是好事，把原本複雜的管理體制理順，不論對工商聯或行業協會來說都有助於取得進一步發展<sup>40</sup>：

工商聯雖然一直是民間商會，但是長久以來它的「三性」裡，只有統戰性得到發揮，所以我們更像是一種准政府組織。在過去那種整體性的社會中，只有統戰性對我們來說不算什麼大問題，但是改革開放這麼久以來，現在政府和市場這兩塊都有很好的發展，我們就夾在中間，尤其市場現在是最重要的一塊，可是工商聯在第三部門的發展還太弱，所以現在這種作法，就是要加強工商聯的民間性和經濟性。

<sup>40</sup> 訪談無錫市工商聯幹部，2008年4月29日。

目前我們已經移了 44 個行業協會到工商聯，下一步還有 20 多個要移，這其實也是政府體制改革的一部分，目的在希望理順管理系統。把行業組織移到工商聯來，甚至將來連工商聯也不用，直接把商會劃歸給民政部門，成為一元管理體制，這其實是一個趨勢，未來應該就是要登記和管理合一。

而工商聯也認為，理順之後的管理體制，對行業協會是有幫助的，這等於間接回答了政府部門人員的擔憂<sup>41</sup>：

……目前也有很多行業自動找上我們，希望我們幫忙協助成立商會，能促進和規範行業的發展。為什麼會這樣？因為工商聯是市委改革辦裡的成員，市委當然比市政府要有權得多。我們現在就有很多組織活動，像明天我們就組織十多個行業協會去香港考察五天，費用和聯繫工作都由工商聯負責。對工商聯來說，辦這樣的活動，可以獲得十萬元的「行業管理費」，所以我們以後還會辦。如果做得好，單獨還會有經費。

……「三脫鉤」後，很多協會面臨沒有辦公處所的問題，工商聯現在願意給那些工作情況好的協會提供地點。地點從哪裡來？其實計畫經濟時代，工商聯有不少房產都被政府沒收，我們現在打算把這些房產要回來；另外，也可以趁很多國有企業搬遷時去向他們要一塊地，然後來建商會大廈，讓我們的商會和協會都有地方可以辦公。像這樣的工作就要直接向市長、市委、市府職能部門溝通。

正因為工商聯是由黨委系統進行絡聯，在目前中國的環境中，這種政治性、且在正式制度以外的管道，雖然不能解決制度問題，但對於個案式的問題，反而更有效力及效率。對此，被移到工商聯的行業協會感受相當直接<sup>42</sup>：

以前在經貿委下面，大多是幫政府執行無償工作，我們其實也願意做，

<sup>41</sup> 同前註。

<sup>42</sup> 訪談無錫市紡織工業協會幹部，2008 年 4 月 29 日。

因為實在沒事可做。但是就政府來說，其實我們行業協會的發展，他們沒有時間管，而且自從工業局裁撤掉之後，主管的經貿委說實在也沒什麼勁了。對我們來說，我們願意幫政府多做事，但也希望政府能因此重視我們，但到最後，我們從希望變成失望。

到工商聯後，他們的人多，也願意教我們，我們學到很多，像是如何去幫助企業、如何找上政府表達意見。

其實來到工商聯，我們的職能和資源跟原來沒什麼差別，但是現在工商聯的這批領導跟我們這些行業協會的領導人員本來就熟悉、願意帶我們去國外學習、也幫我們向政府表達心聲，所以整個感覺起來，比以前要有活力得多。現在企業都願意來加入會員，主動繳會費，還問我們可以去哪裡繳？怎麼還不來收會費？

另外關於工商聯所提，他們比政府部門更能解決行業協會的各種實際問題時，這些協會負責人也認為情況確有改善<sup>43</sup>：

現在政府要求「三脫鉤」，目前人員和經費已經脫鉤了，但是很多協會找不到地方辦公。其實當年每個產業局都有自己的大樓，這些國營企業轉成民營之後，都把原來在裡面的協會趕走。現在工商聯願意幫一些發展較好的協會提供辦公地點，這對我們也有很大的幫助。

……去年我們要轉離經貿委時，他們其實是有反感的，覺得工商聯在搶權，……其實你經貿委在中央已經撤掉了，現在省經貿委也撤掉，你們很多事情沒辦法往上走，根本沒辦法幫助我們。

即言之，一方面市級經貿委要負責區域內的微觀經濟發展政策，事務繁重而無暇顧及行業協會；另一方面自從國家經貿委在 2003 年被裁撤之後，也讓部分行業協會認為市級經貿委能給他們的幫助有限，因此在無錫，這次中介組織歸

<sup>43</sup> 訪談無錫市化學化工學會幹部，2008 年 4 月 29 日。

口管理的變革，在行業協會來說，確實因為「婆婆」變成了具有多重政治溝通管道的黨委，而感受到處境的改善。

同時，由於無錫市委所採取的組織資源移轉方式，是將原本在市府和黨委中負責行業協會工作的幹部移到工商聯組成工作班子，從行業協會負責人的反應來看，這種做法確實發生效用，因為來到工商聯後仍然見到原本熟識的市府官員，增加了行業協會在環境變動過程中的適應能力；而且看來，這些被移動的幹部，因為來到工商聯這個專職為中介組織服務的地方，所以也從原本「沒法幫助我們」的市府官員變成了「願意帶我們學習」的工商聯幹部，對原來在市府部門下的行業協會來說，確實感受到更被重視、更有表達管道，因此對於此時無錫市委的歸口管理改革，社會部門認同與支持的程度相當高。這種來自社會的支持，使得黨組織的延伸動作更為順暢，從而擴大了治理邊界，並進而加強了黨系統的基礎能力。

### 第三節 「溫州市合成革商會」發展案例

本節要觀察的地點由無錫移到溫州。改革開放初期，中國形成了「蘇南模式」與「溫州模式」兩種重要的經濟發展模式。兩種模式差異的根本因素是資源條件和改革前經濟條件的差異，蘇南地區在歷史上一直是中國的魚米之鄉，發達的農業經濟及優越的地理位置，加上工業中心上海的輻射功能，讓此地區一直是國家最重視、管控也最嚴格的經濟區域，社隊工業在人民公社時期就有高度，這些集體經濟的積累成為蘇南後來發展鄉鎮企業的基礎，而私營經濟卻始終不很發達<sup>44</sup>。相比之下，溫州地處偏僻，計劃經濟時期國家投資少（因為是台海前線），國有和集體經濟不發達，因此在計劃經濟時代便已私下發展私營經濟，這導致改

<sup>44</sup> Susan Whiting, **Power and Wealth in Rural China: the Political Economy of Institutional Change**. (Cambridge: Cambridge University Press, 2001.)

革開放後，溫州的民營經濟發展十分快速，且經歷過程也相當獨特，從計畫經濟時期的紅帽子企業，到其後以民營經濟為主體、小商品生產為特色的產業部門，從內需市場的通路建構，到專注海外市場的出口策略，溫州經濟的發展策略一直是以民營、小型企業為主，也建構出了一個市場機制為主體的經濟體制<sup>45</sup>。

正由於溫州以民營經濟為主的發展模式，使其在中國經濟發展的過程中，與集體經濟為主的蘇南模式形成饒富意義的對比。而兩種不同的經濟發展模式之下，其市場性中介組織自然形成不同的組成方式，及與地方黨政機構不同的互動方式。為此本章將先介紹溫州的行業組織形成特色，再以實際案例介紹著名的「溫州商會」究竟具有什麼樣的行業自律能力，之後再描述其與地方黨政機構的互動情況。為與前節的視野區隔，本節將先自社會層面為立足點，先看企業與商會是基於何種動機與黨政機構接觸，而接觸的結果又是如何，再看治理機構面對蓬勃發展的溫州企業，是採取何種治理態度。

## 一、溫州經濟與溫州商會

溫州位於浙江省南方沿海，是浙南地區的經濟、文化、交通中心，也是中國首批 14 個沿海開放城市之一，下轄三區、兩市、六縣，陸地面積雖廣達 11,784 平方公里，但其中 78.2% 為山地，再加上總人口有七百多萬人，可說是地狹人稠。計畫經濟時代，國家因為溫州地處「前線」而少予經濟項目的投資與基礎建設，在缺乏天然條件又沒有政策資金的協助下，溫州地區發展出以小型私營企業為主的經濟形態。基本上，在改革開放初期，溫州便是以農民自發的個體私營經濟形態開始發展，由於當地早在改革開放之前便已有大量居民外出務工，故這些離鄉的溫州人便成為溫州的市場資訊、技術、資金的來源，讓溫州發展出以市場為導

---

<sup>45</sup> Yia-Ling Liu, Reform from Below: The Private Economy and Local Politics in the Rural Industrialization of Wenzhou, *The China Quarterly*, No.130 (1992.06), pp. 293-316.

向、以家庭工業的個體私營經濟為核心的勞動密集型產業<sup>46</sup>，主要產品為民生用品如鈕扣、皮鞋、服裝、打火機等。

溫州這種小而分散的彈性生產方式由於具有快速的市場反應能力，再加上當地特殊的社會文化（重視人際關係、團結（抱團）、經商意識強烈）<sup>47</sup>，從 1980 年代起取得了快速的經濟成長。由於溫州的經濟是建立在民間自行投資的基礎上，故一方面規模有限，另一方面講求短期回收成本，再加上從事的多是當地傳統產業，形成溫州經濟集中於快速利潤回收、風險相對較小的製造業<sup>48</sup>。這樣逐漸成形的「溫州模式」具備了以下幾個特殊性：由農村發展出來的非公有制小型企業、依托於專業市場發展出的小商品生產、以市場為導向建立起的緊密分工與協作方式、遍及各地的行銷網絡、地方政府的支持<sup>49</sup>。

上述發展模式之所以能為溫州帶來成功的經濟發展，除了溫州人本身的熱情與效率外，改革開放初期的短缺經濟，讓大多數投入生產製造的廠商都能成功獲利是重要的結構因素。但激烈而快速的競爭，造成廠商規模普遍不大；在資金、技術門檻均低，又以勞動密集型小商品為主要生產內容的情況下，溫州產業往往出現廠商過多的情景，又因勞動密集型產品不易提升利潤，許多廠商便容易出現為降低成本而採取仿冒、假造的手段，導致溫州商品一度充斥假冒偽劣商品<sup>50</sup>。而這種經濟發展方式，也就成為溫州商會產生的背景。

作為中國市場經濟發展得最早和最快的地區，溫州地區因為並無大量國企，

<sup>46</sup> 李丁富，溫州模式新階段——兼論形成「三個模式」雜交優勢，見李丁富主編，**溫州蘇南深圳比較研究——首屆中國溫州模式比較論壇文集**（東方財富出版集團，2002），頁 56-65。

<sup>47</sup> 王春光，流動中的社會網絡：溫州人在巴黎和北京的行動模式，**社會學研究**，第 3 期（2000 年），頁 110-120。

<sup>48</sup> 趙偉，溫州模式：作為區域工業化範式的一種理解，見李丁富主編，**溫州蘇南深圳比較研究——首屆中國溫州模式比較論壇文集**（東方財富出版集團，2002），頁 279。

<sup>49</sup> 董輔祜，「溫州模式」的繼承與提高，前引書，頁 28-37。

<sup>50</sup> 1985 年溫州關鍵詞：溫州模式，見新浪網：  
<http://finance.sina.com.cn/g/20041203/19001201490.shtml>。

因此一開始即是商會組織進行活動<sup>51</sup>。溫州市工商聯從 1979 年起就恢復活動，進行會員登記，這時是以企業為對象。到 1987 年中央書記處重新賦予工商聯「統一戰線組織和民間商會兩者結合的性質」後，溫州市工商聯即在 1988 年開始組建同業公會，先後組建三資、百貨、食品等三個同業公會，次年又組建「溫州市民營企業公會」，並明確定義這些同業公會是企業自願組成的民間自治經濟團體，接受工商聯和政府有關部門的指導。1990 年，溫州工商聯即加掛「總商會」牌子，以「兩塊牌子、一套班子」的方式運作。由於溫州以民營企業為經濟發展主力的特色，使地方政府在治理過程中，必需向社會釋出權力，這就提供了民間商會生存與發展的空間<sup>52</sup>。1990 年代，民間商會主要工作在處理限制惡性競爭、規範生產質量、開拓國內市場等事項，這讓商會得到了蓬勃發展。到 2001 年中國加入世貿組織後，溫州的打火機、眼鏡、製筆等行業接連遇到反傾銷控訴，由於單獨企業缺乏抗衡力量，溫州商會遂成為應對此種國際經貿糾紛的第一線。2001 年到 2002 年，歐盟先後對溫州打火機提出安全使用條款和反傾銷兩案，溫州烟具協會於是先後組團赴歐進行遊說，最後成功打贏其中的反傾銷官司，讓溫州商會聲名大噪，也開啓中國商會與國際接軌的先例，更增加企業加入商會的意願<sup>53</sup>。

總計自 1997 年開始，在國家經貿委將溫州市列為發展行業協會的首批試點城市之一，到 2007 年底，溫州市共成立行業協會近 500 家，其中溫州市本身的行業協會就有 134 家<sup>54</sup>。

<sup>51</sup> 對於溫州經濟與中介組織的關係，見張弘遠，從失序市場到有序市場：中介組織與市場規範——以溫州市鞋革行業協會為例，**政治學報**，第 41 期（2006 年 9 月）。

<sup>52</sup> 李建琴、王詩宗，民間商會與地方政府：權力博弈、互動機制與現實侷限，**中共浙江省委黨校學報**，第 5 期（2005），轉引自香港中文大學中國研究服務中心網站，[http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=5099](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=5099)。

<sup>53</sup> 郁建興、黃紅華、方立明，**在政府與企業之間——以溫州商會為研究對象**（杭州：浙江人民出版社，2004 年），頁 59。

<sup>54</sup> 郁建興、周俊，在參與中成長的中國公民社會——中國公民社會發展路徑的反思與批判，發表於**海峽兩岸參與式地方治理學術研討會**（台北：國立台灣大學社會科學院、台大中國大陸研究中心、浙江大學公共管理學院等主辦，2008 年 9 月 22-23 日），頁 II/2-6~2-12。

## 貳、溫州合成革產業發展與市場性中介組織的出現

### 一、溫州商會發展實例——溫州合成革商會

#### A. 中國合成革產業發展概況

皮革依原料可分為天然革和人造合成革兩大類，所謂合成革是指在底布上覆塗樹脂，或浸漬聚氨酯樹脂後加以後製，以取代天然革的人造產品<sup>55</sup>。至十九世紀末、二十世紀初，由於生活水準的提高，對皮革的需求量日益提升，因此歐美各國開始大規模投入合成革的研發與製造。此一趨勢配合二十世紀後半葉環保意識及生態保護概念的勃發，導致皮革工業產量逐漸下降，更使得合成革市場得以高度發展。

由於整體產業發展受到國家經濟體制轉型的影響，中國大陸至 1970 年代才開始正式發展合成革產業<sup>56</sup>，然而其發展十分快速。1998 年後，由於建築業及製造業的快速發展，帶動了對合成革的需求。自 1998 年到 2002 年的四年間，中國大陸整個塑膠泡沫及人造革、合成革產業的產值，增加了 74.5%<sup>57</sup>。據統計，目前中國國內生產人造合成革的企業已經超過上千家，總生產能力達到 15 億平方公尺<sup>58</sup>。由於合成革廣泛使用於各種室內裝飾、皮箱、鞋類、手提包、箱子、沙發以及汽車座椅等用途，因此需求量增長甚快<sup>59</sup>，2007 年，中國塑料人造革、合

<sup>55</sup> 人造合成革基布的發展現狀和趨勢，見阿里巴巴商業論壇，[http://club.china.alibaba.com/forum/thread/view/102\\_10086510\\_.html](http://club.china.alibaba.com/forum/thread/view/102_10086510_.html)。

<sup>56</sup> 中國大陸對於合成革和人造革的指稱並不十分明確。原則上，人們習慣將用 PVC 樹脂為原料生產的人造革稱為 PVC 人造革(簡稱人造革)；用 PU 樹脂為原料生產的人造革稱為 PU 人造革(簡稱 PU 革)；用 PU 樹脂與無紡布為原料生產的人造革稱為 PU 合成革(簡稱合成革)。但也有入習慣上把上述三種皮革統稱為合成革。

<sup>57</sup> 黃蓉芬，大陸塑膠機械產業現況，*機械工業*，第 263 期(2 月/2005 年)，頁 117。

<sup>58</sup> 人造合成革基布的發展現狀和趨勢，見阿里巴巴商業論壇，[http://club.china.alibaba.com/forum/thread/view/102\\_10086510\\_.html](http://club.china.alibaba.com/forum/thread/view/102_10086510_.html)。

<sup>59</sup> 我國人造合成革行業增勢兇猛，見阿里巴巴商業論壇，<http://info.china.alibaba.com/news/detail/v4-d5397783.html>。

成革製造行業總產值 455 億元人民幣，比上年同期增長 25.49%<sup>60</sup>，幅度十分驚人。

目前中國合成革的生產企業主要分佈在浙江、江蘇、廣東和山東等沿海省市，就產量而言，已經成為世界合成革生產大國。

儘管產量和消費量增長亮眼，但中國合成革產業卻存在著技術能力不足、產品結構缺乏競爭力、廠商經營競爭激烈等問題。數據顯示，中國 PU 革的進口數量增長幅度雖不大，但相對的進口額增幅度卻很大<sup>61</sup>，這一方面表示中國進口的多半為高價 PU 革<sup>62</sup>，另外一方面也顯示出中國合成革產業與全球相關產業實際上是呈現出產業內分工的態勢。換言之，中國的合成革廠商並未與世界各國形成競爭關係，反倒是由於國內合成革的市場定位與產品屬性太過相近，造成國內廠商激烈競爭。

## B. 溫州合成革行業發展概況

雖然整個產業存在著結構性的問題，但幾個沿海省分中，位於浙南的溫州市近年來在合成革產業的發展十分引人注目。溫州合成革產業自 1991 年方才起步，因為察覺到中國合成革市場的潛力，一批溫州企業家迅速地投入這個產業。

溫州合成革產業之所以能構快速發展，主要在於溫州有四、五千家製鞋企業、服裝業和箱包業，對於合成革的需求甚大，溫州合成革產業的發展實際上是在下游市場的拉動下而出現<sup>63</sup>。

<sup>60</sup> 中國塑料製品業月度運行報告，中國發展門戶網，  
<http://download.chinagate.com.cn/ch/pdf/080422/suliao.pdf>。

<sup>61</sup> 廖正品，蓬勃發展的中國合成革工業，見中國塑料加工工業協會網站，  
<http://www.cppia.com.cn/al/1120.htm>。

<sup>62</sup> 其實僅從設備裝備來看，中國大陸人造革、合成革的生產能力已超出市場需求，但問題是其生產的多為傳統的老式產品，對於市場需求節節高升的高檔人造革、合成革，其國內生產卻無法滿足，以致於必須由國外進口。而中國的進口合成革，多半來自日本、韓國和台灣等地。

<sup>63</sup> 溫州：製造業十大特色產業盤點，中國文書論文網，  
[http://lunwen.cnkjz.com/lunwen/72/132/lunwen\\_222862.html](http://lunwen.cnkjz.com/lunwen/72/132/lunwen_222862.html)。

整個產業 90%集中在龍灣區和溫州市經濟技術開發區，到 2007 年為止，溫州合成革產業已形成 400 多條生產線，年銷售值超億元企業 30 多家，日生產能力達 500 多萬米，固定資產 60 多億元，在國內市場佔有率達 60%以上<sup>64</sup>，成為全國乃至亞洲最大的合成革生產基地。2002 年 10 月，溫州被授予「中國合成革之都」稱號<sup>65</sup>，2007 年，溫州合成革更被中國當局評定為「中國百家產業基地群」<sup>66</sup>。

溫州合成革之所以能有如此快速發展，與溫州的經濟發展特色相當一致，而這個特色後來也成為合成革產業的困境來源<sup>67</sup>：

……因為覺得這一行有賺頭，所以 1991 年我們其實是從偷別人的資料起家的。當時市場好，大家都互相模仿，所以很多國內企業其實賺不到什麼錢。但是一來溫州人腦筋動得快，使得我們這些小企業的產能都比國有企業要高。像是合成革製造的過程要塗三次料，但我們有辦法在一道工序裡把三層料都塗上去，這樣子不但省料，品質也比較好，所以別人沒有利潤但我們就會有。……所以後來 2002 年我們在申報「中國合成革之都」的時候，來審查的國有企業人員，都不相信我們的產量和速度會這麼快。

溫州成功的第二個原因，是當時民營企業的管理有效率、反應快，這就比別人佔便宜。而且這些老闆與員工能夠同甘共苦，大家利益一致，所以效率就比別人高。

第三個原因是溫州人幹什麼都是一起幹，企業的密度高，產業鏈健全，聚集效益特別高，物流效率也好。所以溫州可以說是除了合成革的原料我們不產之外，其他什麼都有。任何一家企業如果缺什麼料，一通電話馬上就有

<sup>64</sup> 溫州地區合成革發展迅速 出口連續三年超過 40%，溫州網財經頻道，2007 年 9 月 24 日，<http://finance.66wz.com/system/2007/09/24/100406974.shtml>。

<sup>65</sup> 商會介紹，見中國合成革之都網，<http://www.china-s-l.com/main/?id0=1&id1=11>。

<sup>66</sup> 溫州合成革走向春天，中國企業新聞網，2008 年 5 月 26 日，[http://wz.cenn.cn/info/nid\\_732.html](http://wz.cenn.cn/info/nid_732.html)。

<sup>67</sup> 溫州市合成革商會訪談資料（2006.02）。

人給你送來，所以我們的企業都能做到零庫存。

除了這三個主要原因之外，另外像是我們的信息交流和技術交流都很理想，加上溫州人辦企業的競爭意識特別強，以及政府對我們的支持，所以很快溫州的合成革產業就有很好的成績。

有了上述種種條件的配合，加上溫州地區在鄉村工業化的過程中形成了區域專業化特徵的城市佈局，進而導致區域內聚集了許多同類型產業<sup>68</sup>。溫州當地本來就有規模相當龐大的服裝業、製鞋業和箱包製造業，對合成革產業形成完整的市場產業鏈，其結果是溫州的合成革產業出現跳躍式的成長，十多年間成爲亞洲最大的合成革生產基地<sup>69</sup>。

### C.溫州合成革產業的競爭與合作

一方面是中國經濟快速發展的需求，另外一方面是溫州在地產業的需求，帶動了溫州合成革產業的快速成長，但這也造成了許多問題。溫州合成革產業所顯現的問題，其實是非常典型的溫州經濟發展模式所遇到的困境，對溫州整體經濟發展具有觀察意義。

過去溫州地區合成革的廠商數量多達一百多家，身處其中的廠商，由於利潤較低且競爭對手家數多、不易協調，因此會採取對抗策略，期望擊倒對手殺出重圍。同時因爲中國的合成革產業技術層次不高、產品附加價值低，故企業想獲取利潤時，最常見的做法反而是降低成本、割喉競爭，期望能夠因此減少競爭者數量，擁有更大的市占率。競爭策略如此，導致產業內出現削價競爭以及企業間惡性挖角的現象，整體產業同時面臨要素市場和商品市場失序的亂象。當時溫州

<sup>68</sup> 朱康對，**來自底層的變革-龍港城市化個案研究**（杭州：浙江人民出版社，2003），頁 62。

<sup>69</sup> 廖正品，蓬勃發展的中國合成革工業，見**中國塑料加工工業協會網站**，<http://www.cppia.com.cn/a1/1120.htm>。

合成革產業的問題出現在幾方面<sup>70</sup>：

首先，是由於產業擴張太快，以致於技術人員短缺的情況十分嚴重<sup>71</sup>，企業間會彼此挖角，甚至有整個技術班子被挖走的例子；其次，是企業間的價格惡性競爭，將原本每公尺幾十元的合成革定價壓低到十幾元，造成許多企業無利可圖；最後，因為惡性競爭與人才培養不易，遂衍生出企業無意於提升產品質量的行爲，產業缺乏新產品的開發能力。<sup>72</sup>

這種商品市場進行價格割喉的情況，在中國經濟發展過程中並不罕見，溫州商品市場經濟發展時，也常出現類似的情況，因為民生消費市場活絡與海外市場需要，使得溫州合成革產業的快速成長，隨著市場熱絡，廠商家數迅速成長，導致溫州合成革業界開始出現惡意削價、爭奪技術人才的矛盾<sup>73</sup>。

鑑於惡意削價與人才惡性競爭將對產業發展造成不利的影響，因此溫州地區產官學界開始試圖解決此一問題，過去溫州地方政府處理方式，一向是委託市場性中介組織來進行產業規範、市場規範的情況，特別是過去在皮鞋、打火機、鎖鑰等行業的規範上，都是借重市場性中介組織進行經濟治理並取得良好成效。因此，當合成革市場惡性競爭行爲層出不窮時，溫州市委與市政府很自然地援用過去的治理經驗<sup>74</sup>，利用市場性中介組織來解決產業問題。溫州合成革商會在這樣情況下由企業自主發起，成立後便以解決這兩方面的問題爲工作重點。

<sup>70</sup> 整理溫州市合成革商會訪談所得（2006.02）。

<sup>71</sup> 溫州本來受限於原先經濟環境之限制，專業技術人力始終是相對稀缺，張一力，**人力資本與區域經濟增長—溫州與蘇州比較實證研究**（杭州：浙江大學出版社，2005），頁 103。

<sup>72</sup> 例如根據資料顯示，溫州合成革產業產品開發能力較弱，只有 40%的企業擁有獨立開發產品能力，而江浙其他地區 70%-80%廠商擁有自行開發產品的能力，2004 年合成皮革行業市場預測，見貝茨·中國合成皮革網，<http://www.synthleather.com/news/visitdetail.jsp>。

<sup>73</sup> 溫州合成革產業的特點及未來發展趨勢分析，見寶澤企業網頁，2005 年 5 月 16 日，<http://www.baoze.cn/news/showcenter.asp?id=266>。

<sup>74</sup> 例如溫州市鞋革行業協會便是成立於 1991 年 8 月，其行業治理的經驗其後成爲溫州市委在進行經濟治理時重要的參考來源。

#### D.溫州合成革商會的組成與治理作為

在溫州合成革產業的要素市場和商品市場都出現市場失靈的狀態下，產業亟需治理，然而在 1990 年代末期，溫州市政府進行機構精簡時，已裁撤掉原先主管合成革產業的工業局，這遂導致產業出現即便成立行業協會也無法找到掛靠單位的情況，為因應產業需要，業界不待地方政府出面，便自行在 2000 年底組成溫州合成革商會，並旋即加入溫州總商會（工商聯）。

一方面是因為業內領導企業號召，另一方面是因為溫州合成革產業群聚程度高，所以當成立商會的主張提出後，迅速得到回應，雖然 2000 年成立時只有 61 家廠商加入，但經過商會幾年努力，到 2006 年會員數目已經到達 100 家，在整個產業入會比率高達 95.2%<sup>75</sup>。

商會成立後，便針對產業共同利益與關注問題進行探討，首先是人才挖角現象，這在當時是產業內最困擾的問題。對此，商會在 2001 年 5 月，制訂出「關於會員企業招人、用人有關問題的公約」，在消極方面，要求企業應注重培養與引進人才、建立人才激勵機制、提高企業招人用人的職業道德，和建立保守商業機密的行業規範<sup>76</sup>；積極方面，則是增加人才數量，包括評定從業人員職業等級，以及開辦各種人材培訓業務。

其次，面對合成革商品市場亂象，商會也有所作為。由於企業數量增加，溫州地區出現廠商削價割喉的情況，商會先進行道德勸阻，唯成效不彰；近兩年來隨著油價不斷高升（樹脂為合成革的原料），以及電力和勞動力價格上漲，加

<sup>75</sup> 「溫州合成革行業走在全國前列」，*浙江日報*，2005 年 11 月 4 日，見慧聰網，<http://info.leather.hc360.com/2005/11/0408296867.shtml>。

<sup>76</sup> 溫州合成革商會《關於會員企業招人、用人有關問題的公約》，見溫州合成革商會網站，<http://www.china-s-l.com/template/cn/hyzt.asp>。

上地方政府的稅收管理能力逐漸增強，使得許多廠商幾無利潤可言。這時在部分企業的要求下，商會於 2004 年召開了一次企業負責人會議，以幾個價格惡性競爭所帶來的惡果為例，指出價格戰的危機，最後達成協議，業主同意以低於成本價格銷售是違法行爲<sup>77</sup>。

再者，經多次協商後，商會對幾種合成革產品做出聯合上調價格的決議，確定了參考價格，此後即以此爲根據，由企業各自確定銷售價<sup>78</sup>。據瞭解，參考價雖無強制性，但透過商會聯繫與運作，卻讓合成革每公尺訂價在短時間內就上漲人民幣 5 元，對於日產量近 5,000 公里的溫州合成革產業來說，明顯改善營運狀況，商會此舉深受廠商歡迎。此外，商會還負責制定合成革產品企業標準。按照合成革產品的不同生產工藝，分別制訂產品標準，並規定，今後凡不按標準生產，即視爲無標生產，產品即爲不合格產品。由於當時全國性的合成革行業標準已不敷實際需求，故溫州合成革商會所制定出的這套行業標準，對於穩定和提高合成革產品品質有很大幫助<sup>79</sup>。而溫州合成革商會在制定出產品標準後，便即向溫州市政府技術監督局申請報備，而後的發展是溫州市技術監督局以商會的標準爲標準，以此監督廠商產品是否合於標準。

由前述合成革商會的種種行業自律行爲可以發現，溫州商會不但具有優越的行業自律能力及策略，且更能積極地爲行業創造集體利潤，讓原本深受削價競爭之苦的廠商，在短期間內轉虧爲盈，也讓原本即在中國合成革產業內占有率最大的溫州企業，能夠再度獲得蓬勃發展，顯見溫州合成革產業及商會的經濟實力。

---

<sup>77</sup> 此處資料爲筆者訪談溫州合成革商會幹部後之所得。

<sup>78</sup> 「溫州——中國合成革之都」，見中國台灣網，[www.chinataiwan.org/web/webportal/W5267232/Uliguiying/A121623.html](http://www.chinataiwan.org/web/webportal/W5267232/Uliguiying/A121623.html)。

<sup>79</sup> 葉正積、周雁，「溫州合成革商會 致力產業健康發展」，見中國鞋業互聯網新聞中心 (2003.07.30)，[http://www.chinashoes.com/news\\_info/News\\_to/456.shtml](http://www.chinashoes.com/news_info/News_to/456.shtml)。

## 二、私營企業環境中的溫州工商聯

上述溫州合成革商會用以解決行業亂象的方案中，大多必須有公權力的協助與背書。然而，其主管單位工商聯並非政府部門，按理無法提供此種協助。由前文所述可知，溫州工商聯最早組建於 1988 年即在修改章程之後，組建溫州市民營企業公會，其後在 1990 年加掛總商會招牌，成為本地民間商會的主管單位，由於當時溫州並無大量類似蘇南地區的國有企業，加上經貿委等政府部門也尚無發展行業組織的意識，因此對於行業協會的組建並不積極<sup>80</sup>。這種情況下，讓溫州工商聯有了將近十年的時間在沒有競爭者的情況下組建商會。因此溫州的情況與蘇南相反，是商會先於行業協會出現。也因為溫州以無數中小企業為主體的經濟發展模式，讓地方政府在經濟事務上一向採取放權給社會的治理方式，對於市場性中介組織的治理態度與蘇南地區政府並不相同，這種情況就讓溫州在 1990 年代並未呈現無錫工商聯與政府部門爭奪行業協會主導權的現象，反倒是工商聯因為對商會事務的熱心，容易取得政府部門的合作，而增強工商聯對商會的服務能力。這也當時讓以中小企業為主的溫州商會，會願意以工商聯作為主管單位<sup>81</sup>。

工商聯的積極態度，可以從溫州商會人員的反應中看出<sup>82</sup>：

……其實是政府部門的資源多，但是當初為什麼加入工商聯呢？還是因為他們的服務好，那時候是他們主動來跟我們聯絡的，覺得他們比較有活力。

……其實真的有事，工商聯不見得幫得了什麼忙，我們有事還是要透過經貿委，但加入工商聯真正的原因在於當初溫州政府那時對成立商會這種事比較不關心。

也就是說，雖然不是政府部門，並無任何行政權力與資源，但是以總商會

<sup>80</sup> 訪談溫州市服裝商會幹部，2006 年 2 月 14 日。

<sup>81</sup> 訪談溫州市經貿委行業管理局官員，2006 年 2 月 15 日。

<sup>82</sup> 依序訪談：溫州家具商會幹部，2006 年 2 月 14 日、溫州市服裝商會幹部，2006 年 2 月 14 日。

之名跟商會接觸的工商聯，是以主動「服務」的態度去接近行業，這與一般企業從政府那邊感受到的「指導」有相當差別。是以在 1990 年代，工商聯主動發展出來的商會，較行業協會為多<sup>83</sup>。但這時工商聯發展商會受到如下限制：1.只能在縣及鎮進行，而不能在省及市組織；2.應選擇非公有制經濟成分為主、零星分散的、政府不易照顧到的行業；3.成立商會需經當地政府有關部門批准；4.接受當地黨和政府的領導和管理<sup>84</sup>。也就是說，工商聯組建和發展的商會雖較政府為多，但整體的發展是受限的。

但在 1997 年，國家經貿委發布《關於選擇若干城市進行行業協會試點的方案》文件，選定溫州、上海、廣州、廈門等四個城市為行業協會試點城市後，整體環境發生變化。首先是溫州開始大力推動行業組織的發展，且可組織市級組織；其次是市府在被列為試點城市後，即由分管副市長組成協調領導小組，開始進行行業協會組建工作，並很快組成食品工業協會等六家市內具有代表性的協會<sup>85</sup>。自此之後，以經貿委為主的市府各部門所組建的行業協會數量即快速成長，到 2006 年，工商聯下共有近 28 個商會及十多個行業協會（協會係同時掛靠在經貿委下），而市府部門下的行業協會則將近 120 個<sup>86</sup>。

而以產業分布情況來說，工商聯下的商會多半民營性質高、企業規模小的行業，而市政下的行業協會則多是國有或集體性質、企業及行業規模較大、同時是政府有意扶植的產業（此現象與無錫相同）；並且因為經貿委擁有最終的管理權，就連工商聯本身也因為屬於民間商會之故，而需掛靠在經貿委下，因此在整個管理體制上，逐漸變成「工商聯組建，經貿委管理」的形態，使得溫州的情況

<sup>83</sup> 僅在 1988 年到 1989 年，溫州出現大量同業公會及其他經濟類社會團體，而溫州工商聯就發展了 78 個，同一時期，行業協會幾乎都還未產生。見郁建興、黃紅華、方立明，**在政府與企業之間——以溫州商會為研究對象**，頁 208。

<sup>84</sup> 郁建興、黃紅華、方立明，前引書，頁 60。

<sup>85</sup> 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**，王名主編，**中國非政府公共部門**（北京：清華大學出版社，2004 年），頁 251。

<sup>86</sup> 訪談溫州市工商聯處長，2006 年 2 月 13 日。

與無錫相反，倒是市政部門逐漸將工商聯下的商會納入管理範圍內<sup>87</sup>。對此即有服裝商會人員表示<sup>88</sup>：

我們的主管單位原本就是工商聯啊，但是因為我們商會這幾年做得很好，產業逐漸壯大，所以近年來經貿委也會來考察我們，之後還頒發「市級示範單位」的獎牌給我們……現在的情況變成好像是經貿委委託工商聯來代管我們這些商會。

對這個現象，溫州經貿委的人員也並不否認<sup>89</sup>：

溫州有很多小的產業，基本上大的產業我們幾乎都已經設了行業協會了，那麼這些小的產業如果想再組個協會，就讓他們自己決定找誰。通常工商聯會主動去組織他們，我們比較少推動這方面的事情，所以這些小產業多半會加入工商聯……其實工商聯成天要我們把協會和商會的事都交給他們管，這讓我們有點困擾，因為法令規定我們是主管機關，要依法行事嘛。

現在國務院規定工商聯應積極發展，所以他們做什麼我們也不攔阻，反正大家都是為國家做事。而且他們幫忙搭建起行業的平台之後對我們也方便，我們有事的時候也就可以直接找商會或協會，所以現在的情況是工商聯負責組建，我們負責管理……他們要成立商會應該要找我們批准啊，因為工商聯本來就是該經貿委管轄的工商團體嘛。

由上述反應來看，溫州工商聯近年來的處境並不理想，也似乎有被政府部門侵佔領域的危險。但實際上，政府目前是樂於見到工商聯不斷主動與產業連結的態度，認為這亦有助於政府工作面的擴大。且就工商聯來說，他們也認為「政府是可以給資源的，我們是提供服務的，並不衝突，而且我們是『民間商會』的

<sup>87</sup> 訪談溫州市經貿委行業管理局官員，2006年2月15日。

<sup>88</sup> 訪談溫州市服裝商會幹部，2006年2月14日。

<sup>89</sup> 訪談溫州市經貿委行業管理局官員，2006年2月15日。

正統，就應該做商會的事」<sup>90</sup>，因此並不認為自身處境有遭受壓迫。事實上，就各方資料綜整，工商聯目前在下述幾方面仍具有優勢，其擴展邊界的行為仍有其優勢與必要性：

首先，溫州地區原就以大量中小型民營企業做為經濟發展骨幹，掌握住民營經濟陣地的工商聯，在溫州地區的發展基礎仍然相當良好<sup>91</sup>；

其次，對多數商會中的中小企業而言，由於與政府間感覺地位不對等，因此很多事相當仰賴工商聯代為溝通；且對一般企業而言，在與工商聯接觸時，有「雙向」、「交流」的感覺，且認為工商聯主動、服務到位<sup>92</sup>；

其三，工商聯保有民間性質，長期來說符合國家經濟發展方向，短期則仍能保有推薦人大政協代表的政治管道<sup>93</sup>；

其四，近年來溫州產業發生國際貿易糾紛時有所聞，此時民間商會組織最具有參與國際商事談判的正當性，中國加入 WTO 後尤其如此<sup>94</sup>；

第五，隨著外出經商人數快速增加，溫州人近年來發展出許多異地商會，在目前社會組織管理體制中，每個社會組織只能向所在地政府登記和掛靠的規定下，這些跨區域的溫州商會多因不合乎登記條件而未能登記。在此情況下，各地政府部門無法跨區域成為異地商會的主管單位，便只能由工商聯出面協助<sup>95</sup>。

<sup>90</sup> 訪談溫州市工商聯處長，2006年2月13日。訪談溫州市工商聯處長，2006年2月13日。

<sup>91</sup> 訪談溫州市工商聯處長，2006年2月13日。

<sup>92</sup> 訪談溫州家具商會幹部，2006年2月14日。

<sup>93</sup> 訪談溫州市府官員，2006年2月18日。

<sup>94</sup> 郁建興、黃紅華、方立明，在政府與企業之間——以溫州商會為研究對象，頁64。

<sup>95</sup> 訪談溫州家具商會幹部，2006年2月14日。

基於以上諸多優勢，讓溫州工商聯在民營中小企業為主的溫州經濟環境中，仍保有相當多難以取代的特性，故仍有許多民間商會願意以其為主管單位。由前述合成革商會案例可觀察出，發展健全且行業自律能力十分良好的合成革商會，即是因為工商聯的主動態度及服務到位等優點，而選擇加入工商聯<sup>96</sup>。是以統戰系統下的工商聯，在缺乏公權力及資源的條件下，仍能幫助合成革商會在短時間內將商會所訂的產業產品標準，普及為官方監測標準，由此可反應出工商聯與商會及政府間良好的溝通管道。

而以溫州合成革商會及工商聯的實地觀察經驗發現，與外界一般認為「溫州企業都不用政府管」的印象不同，對為數眾多、且經常發生產業亂象的溫州中小型民營企業來說，許多產業都有建立行業組織以進行自律的必要。而一旦出現此類需求，因這類產業多由中小型民營經濟構成，成立行業組織後，找上政府部門掛靠恐怕反而無法自我表達，故這時多會主動尋求工商聯的協助。而對這些平時處於高度競爭的中小企業而言，若取得工商聯所提供的政治管道，可以立刻讓他們在產業中具有相當大的優勢，因此對溫州企業來說，其實有相當大的動機加入商會。

就溫州政府而言，因為溫州的經濟主體，是散在全市、全中國甚至全世界各處的溫州商人，平時幾乎不需政府太多協助，因此在面對組織行業協會或商會這類事務時，其作為較不積極；反倒是工商聯因為受到其上級——統戰部門所賦予的角色任務，須擔任黨與民營企業的橋樑，故仍會持續對溫州各個以民營企業為主、且發展良好的產業進行邊界擴張；又由於工商聯本身並不具行政實體，故在執行上述組織目標時，仍會透過黨組織系統與地方政府取得聯繫及協調，如此一方面可為商會及其企業成員解決意見表達的困難，另一方面也讓統戰部有動機持續透過工商聯對商會進行延伸治理邊界的工作。

<sup>96</sup> 訪談溫州市合成革商會幹部，2006年2月16日。

## 第六章 結論與思考

改革開放以來，在市場經濟的刺激與帶動下，中國歷經了各種經濟社會的變遷，面對不斷出現的各種新生事務，黨國的態度是多重且矛盾的：一方面，國家及各級政府不可能具有力量及資源解決所有問題，必需借助於社會組織的力量，而面對社會整體的變遷，黨國只能自我調整以適應環境；一方面，基於列寧主義式政黨的本質，以及建國以來對社會組織可能傾覆政權的潛在疑慮，黨國又不可能讓社會組織具有完全自主的空間，而必須加以限制；再一方面，對於市場改革以來出現民營經濟，國家在樂見其迅速茁壯之餘，也希望能夠將其納入控制範圍之內。上述多重考量，形塑了中國地方黨政機構對各類社會組織的治理態度。

對於本研究的主題，行業協會與商會而言，應回到最初所提出的問題，中國黨政機構對市場性中介組織的治理動機及治理內容是什麼？本文從國家能力結合國家統合主義結合國家能力的理論角度出發，觀察中國地方黨政機構與行業協會、商會等中介組織的互動，試圖理解現今在中國東南沿海的經濟發達地帶，地方政府同時面對著來自上級政府所賦予的治理指標，以及區域內快速發展並要求自主的行業組織等兩方面的壓力，是以何種方式形成其治理態度？選擇的動機為何？又是如何以其治理行為與來自上下兩方的壓力取得平衡，並進而藉此增強自身的治理能力？

由制度層面的「路徑依賴」，以及行動者層面的「理性選擇」兩相結合，本文自制度、組織、行動者三種角度切入，以實證資料與理論對話，建構起中國地方黨政機構在治理經濟類社會組織時的選擇模式與內容。本章針對前述研究過程，將以國家理論的思考、中國地方黨政機構對社會組織的統合，以及對黨政機構逐漸呈現分治理態度分離的趨勢，進行歸納與思考。

## 第一節 國家能力理論對統合主義的修正與補充

當 1979 年中國政府開始改革開放的腳步時，是希望能夠將改革的範圍限縮在經濟領域，而不影響社會制度及執政的穩定。但是三十年下來，中國從產權結構改變開始，帶動區域經濟的發展和社會制度的變革，在沒有藍圖的改革過程中，經濟改革跨進了社會與政治範疇，不論是國家與社會關係的互動方式，或是中國的國家性質，都有了很大程度的不同。

經過三十年的演變，研究者在評價中國的國家與社會關係的「現況」時，多會認為（國家）統合主義是最符合現實的。統合主義主要在觀察開發中國家的政府對利益團體的管轄形態，並引伸出對一國經濟發展的解釋，具有政治經濟學的色彩<sup>360</sup>。然而其重視國家和其他重要社群間的關係，尤其是和資本主義經濟社群關係的特色，正與近年來國家理論的側重點相符，故也被引為國家社會學的工具。以本文的研究對象，行業協業與商業而言，近年來在中國，也確實逐漸具備了「資本家組織」的色彩，因此適合以統合主義作為觀察工具。

然而統合主義的問題在於，偏重於對當前政治行為或結構的分析，而缺乏對歷史縱向發展或制度結構變革的脈絡性分析。以中國的國家與社會關係為例，國家統合主義的確是最符合現況的描述，但對於此一現況如何發生？以及未來將如何演變？則缺乏確為明確的分析。

會形成這樣的缺陷，原因在於這種強調國家與社會合作、利益表達和利益凝聚的理論，是自結構功能論的基礎上衍生，與政治體系有理論上的連接<sup>361</sup>。這

---

<sup>360</sup> James E. Alt and Alec Chrystal, *Political Economics*, (Los Angeles: University of California Press, 1983), pp. 38.

<sup>361</sup> Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, *Comparative Politics*, (Boston: Little, Brown and Company, 1978), pp. 11.

種體系論長於對不同國家的發展階段，作出威權、民主或統合的橫向比較，但對於各別國家或社會內部承先啓後的動態變化瞭解，則較為不足。

另外，國家統合主義是由國家對利益團體的管轄形態引伸出對經濟發展的解釋，強調政府、企業、勞工三方的緊密合作，將有助於經濟表現。但事實上，開發中國家的政府大多對社會組織活動積極介入，但卻未必每個國家都能獲得良好的經濟發展。論者在談到亞洲四小龍這類成功案例時，常強調政府的產業政策和統籌協調功能對於經濟發展的貢獻，這是典型國家統合主義的思路；但是談到中南美洲等失敗案例時，又會歸咎於執政菁英與資產階級的相互勾結或是扈從政治的運作等因素，而這也同樣充滿了國家統合主義的觀點<sup>362</sup>。換言之，國家與社會的「團結合作」，固然在開發中國家或威權國家經常可見，然這不保證該國的經濟必然興盛，國家統合主義這種同時具備正反兩面的解釋功能，對於國家干預社會組織的效果，反而缺乏了統一判斷的標準<sup>363</sup>。

這種不論經濟成長與否，都能歸因於統合主義的矛盾情況，是因為統合主義在關注開發中國家的國家與利益表達系統互動之時，傾向以國家和社會權力拉扯的情況來判斷國家性質，而忽略了各國的整體發展過程之故。針對統合主義的理論缺失，乃有歷史社會學「把國家找回來」的呼聲；加上同一時期，經濟學也在 Douglas North 的主導下，強調國家和制度對經濟發展的重要性<sup>364</sup>，都讓「國家」受到重視。

對此，國家理論所做出的補救，即是本文所採用的，以「國家能力」概念與統合主義結合的途徑。確實，國家統合主義對於國家與社會互動形態的觀察有

<sup>362</sup> James M. Malloy, *The Modal Pattern*, in J. M. Malloy ed. *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977), pp. 3-19.

<sup>363</sup> 徐振國，*中國近現代的「國家」轉型和政商關係遞變*，(台北：韋伯文化，2008年)，頁24。

<sup>364</sup> Douglas North 著，劉瑞華譯，*經濟史的結構與變遷* (台北：時報文化出版社，1995)。

其準確性，但若要判斷國家社會是否呈現良性互動、經濟是否因此成長，則要看其是否為「強國家」。曼恩便強調，「弱國家」都是長於「專制權力」，看似強大，但政令大多無法真正貫徹到社會，實際上甚為虛弱；真正的「強國家」應善於與主要社會力量建立合作互惠的關係，以完整的「基礎權力」推動國家的政策目標<sup>365</sup>。Weiss 與 Hobson 承接曼恩的概念，以「鑲嵌的自主」(embedded autonomy)和「孤立的自主」(isolated autonomy)作為強國家與弱國家的區別特徵，指出強國家應和社會相互交融，如此才有助於趨使社會組織協助發展政策。反之，弱國家雖以專斷強勢的姿態凌駕於社會部門之上，但缺乏了社會的支持和參與，國家政策無法長時期有效推動<sup>366</sup>，因此，良好的經濟發展必然是強國家與強社會的結合，國家與社會之間不再呈現零和式的權力拉距。由此可見，結合國家能力理論後，國家統合主義得以對國家與社會關係有更完整的判斷。統合主義的重要學者 Howard J. Wiarda 也提出，當代的統合主義不再只是政府和社會組織的互動形態，而要以國家的整體目標來統合各類社會組織，這種「國家的指導、監護與控制」，也正與本文所提出，國家若能有效統合社會時，便能具有選擇的自由，是具有一致性的。

當我們以此回頭檢視中國的發展過程，便可發現，計畫經濟時期的中國，正是因為專制權力強大而基礎權力衰弱，國家在推動政策時，弱小的社會無力支持，故國家看似強大，而實際上統治能力並不健全，只能以「間歇性極權主義」的形態統治社會。到了推動經濟改革與引進市場機制後，由於國家不再壟斷資源分配與生產銷售的權力，人民及各種組織開始擁有國家以外的管道可獲取財物及資源，造成國家專制權力開始縮減，這時中國政府就必須提升其基礎權力，一方面配合經濟發展的需求，另一方面持續對社會的有效治理。由於「汲取社會資源」

<sup>365</sup> Michel Mann, *The Autonomous Power of the States: Its Origins, Mechanisms and Results*, John Hall ed., **The States: Critical Concepts**, Vol. 1 (London: Routledge, 1994), pp. 350.

<sup>366</sup> Linda Weiss & John Hobson, **State and Economic Development: A comparative Historical Analysis**, (Cambridge: Polity Press, 1995), pp. 6.

對於基礎權力的建立至關重要，因為對於企業以及市場性中介組織的統合，近年來便成為中國各級黨政機構相當重視的治理項目，而具體的治理內容，則為「循社會資本進行的組織資源移轉」，因為所轉移的資源來自地方黨政機構，如此則在幫助其選定的社會組織茁壯之餘，也使地方黨政機構的基礎權力得到增加，朝向「強國家」與「強社會」的理想形態發展。

由前述理論論述可知，結合國家能力理論之後，統合主義不但能夠避免在解釋各國經濟發展成敗時所造的模糊，也能夠對國家與社會互動的歷程及趨勢，提出更為明確的說法，這在理解開發中國家或威權國家時，能夠給予研究者相當程度的幫助。

## 第二節 「創造」與「改造」：國家基礎能力的建構

1990年代起，中國社會組織的數目開始加速成長，雖然在社團管理條例的限制下，獲得合法性的社會組織比例並不高，但中國社會整體的結社意識逐漸抬頭是不爭的事實。對此許多研究者認為此一現象代表中國國家與社會分離的趨勢<sup>367</sup>，也認為市場經濟的發展造成國家與社會的分離，社會組織則是在國家與市場之間求生<sup>368</sup>。

然而就現實層面觀察，在中國尚未針對社會組織正式進行立法工作的情況

<sup>367</sup> Gordon White, **Riding the Tiger: The Politics of Economic Reform in Post-Mao China** (Stanford: Stanford University Press, 1993) ; Yang Guobin, Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China, **The China Quarterly**. 2005, No.181, pp.47- 66. ;

<sup>368</sup> Yang Guobin, Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China, **The China Quarterly**. 2005, No.181, pp.47- 66 ; Edward X. Gu, "Plural institutionalism and the emergence of intellectual public spaces in China: a case study of four intellectual groups," in Suisheng Zhao (ed.), **China and Democracy: The Prospect for a Democratic China**, pp. 141-172; Peter Ho, "Greening without conflict? Environmentalism, NGOs and civil society in China," **Development and Change**, Vol. 32, No. 5 (2001), pp. 893-921 ; 陸建華，大陸民間組織的興起——對北京三個綠色民間組織的個案分析，**中國社會科學季刊**(香港，2000),第 32 期: 頁 117- 131。

下，國家僅依靠政策表示對社會組織活動的支持<sup>369</sup>，這就讓中國社會組織發展過程中出現許多非法制化的紊亂現象，而現行的「社團管理體制」又對社會組織的合法生存空間形成嚴重限制，如此，在缺乏法律架構的制度環境下，中國社會組織便必須高度依附於各級黨政機構，以獲取發展所需的合法性與資源<sup>370</sup>。當關注的焦點置放於市場性中介組織時，這樣的情況更加明顯；改革開放以來，由於中國的市場轉型尚不完全，使得各級政府及其黨政幹部仍然擁有相當程度的分配資源權力，同時亦將其政治影響力與政治網絡帶到市場經濟的運作中，讓政治權力在市場環境中持續發揮作用<sup>371</sup>；再加上中國近年來所形成的新富階級也沒有推動政治變革的意願，只希望能擁有一個維持平穩及保障特權的環境，任其繼續取得經營優勢，故在政治態度上並不傾向挑戰權威及爭取民主<sup>372</sup>，上述種種國家與社會層面的因素造就了國家統合主義模式的「國家－社會」關係，在現行的社會組織管理體制下，各種行業協會及商會被統攝在單一、強制、非競爭、功能有別的階層秩序架構下，高度依附於所在地的地方黨政機構，而成爲黨政機構進行經濟治理的替代延伸角色。

延續上述對中國國家與社會組織關係的描述，本文提出，中國之所以要建構一個國家統合主義模式的社會組織治理架構，其最終目的在提昇國家能力。即中國自改革開放以來，隨著社會部門的成長，國家專制能力逐漸衰退的趨勢已成必然<sup>373</sup>，這時國家爲維持並提昇其統治狀態，便需提高基礎能力。由於國家基礎

<sup>369</sup> 如 1993 年的《關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》、2003 年的《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》，以及 2007 年《關於加快推進行業協會商會改革和發展的意見》等多份政府文件。

<sup>370</sup> 侯曉梅，行業協會：制度異化與運行空間探析，*江漢論壇*（湖北），2007 年第 12 期，頁 30-32。

<sup>371</sup> Bian, Yanjin and John Logan, Market Transition and the Persistence of Power: the Changing Stratification System in Urban China, *American Sociological Review*, Vol.61, No.6 (1996 Oct.) pp.739-758.

<sup>372</sup> Margaret M. Pearson, *China's New Business Elite: The Political Consequences of Economic Reform* (Berkeley and L. A.: University of California Press, 1997), pp. 29.

<sup>373</sup> Kenneth Lieberthal, Introduction: The Fragmented Authoritarianism Model and Its Limitation, in Kenneth Lieberthal and David Lampton ed., *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China* (Berkeley: University of California Press, 1992), pp. 1-30; Yia-Ling Liu, Reform from Below: The Private Economy and Local Politics in Rural Industrialization of Wenzhou, *China Quarterly*, Vol. 130 (1992, June), pp. 293-316.

能力是建立在社會部門的支持之上，是以中國政府必須建構一個國家統合主義式的社會組織治理體制，將重要的社會力量整合至國家治理範圍內，同時增強這些被整合組織的力量與利益，以取得其支持，如此才能建構起持續力更長、且治理成本較低的國家基礎能力。

本文強調，在增強國家能力的目的下，中國形成了「國家統合主義」的單一、強制、非競爭、功能有別、階層秩序的社會組織治理架構，在此架構中，黨國所擁有的最大權利即為「選擇」，這樣的選擇呈現在兩種不同系絡中。首先，在政府的治理系統中，自中央政府以下的各級政府，能藉著「幹部責任制」，將其所選擇出的重要政策，以各種不同的指標形式傳達到下級政府，促使下級幹部在個人前途的考量下，按指標的重要程度盡可能依序完成；其次，在形成對社會組織管理體制的過程中，各級政府如何揀選出最合意的組織擔任「代表性組織」(representative organizations)角色，亦是國家統合主義的重要特點。本文在此提出，對地方層級的黨政幹部來說，上級藉「幹部責任制」傳送下來的各項指標，成為其施政理性的來源，也形成了治理社會組織的動機。因此以經濟類組織如行業協會及商會而言，黨政機構在揀選的過程中，即是以「加強治理能力」及「延伸治理邊界」做為選取標準，而這兩種不同的選取標準，通常是分別顯現在政府部門以及黨組織的治理行動中。

近年來在中國沿海經濟發達地區所形成的市場性中介組織中，行業協會及商會在規模、數量、功能等方面均最為重要<sup>374</sup>，而這兩類組織分別掌握在地方政府部門以及地方黨組織之下。以本文對無錫地區行業協會的訪談調查即顯示，地方政府部門進行經濟治理事務時，在上級政府下達的經濟指標以及強化本身治理能力的雙重考量下，會選取出對當地經濟發展最重要的行業，藉助該產業的行業

---

<sup>374</sup> 江華，民間組織的選擇性培育與中國公民社會建構——基於溫州商會的研究，**馬克思主義與現實**，2008年第1期，頁109-110。

協會進行治理。由於中國的行業協會大多是由地方政府所組建創設（尤其主要產業），故政府部門對行業協會的從無到有、發展與否，都扮演最為關鍵的角色。

若地方政府所選取的產業，已經有政府部門所創設的行業協會，則自然憑此進行行業治理即可；若該行業尚未形成行業組織，便會由相關政府部門出面創設行業協會，以該組織作為政府連絡產業的代理人，進行產業治理，而其結果是加強了地方政府的經濟治理能力，以及滿足上級經濟指標。也由於重要行業的行業協會，均是在不同時間點上由地方政府部門組建而來，故本文以「組織創造」一詞形容這種地方政府進行經濟治理時最常採取的方式。以本文選取的無錫市場協會為例，說明地方政府如何經由體改委的選擇，確認批發市場為當時無錫最重要的經濟支柱後，即由體改委發動市府相關部門合力組建市場協會，使該協會能在短時間內整合市內市場行業，並進而為市府創造經濟成長及財稅收入，完成「十一五」經濟指標。

至於統攝於工商聯之下的商會雖也是市場性中介組織，然而對地方黨組織來說，其最重要的工作是政治性的統治而非關心經濟成長或財稅收入，因此在統戰部門藉由工商聯聯絡商會的過程中，企業成員所創造的經濟效益並非其關心重點，治理邊界的擴大才是核心關切。就黨組織的認知而言，中國的民（私）營經濟所代表的意義，在過去三十年間不斷發生變動，從 1980 年代受到歧視的「個私經濟」，到 1990 年代「社會主義市場經濟」的組成部分，再到 2000 年後的「社會先進生產力」和「企業家入黨」，隨著民營經濟逐漸壯大，其在中共認知圖象中的位置亦不斷發生改變<sup>375</sup>。當民營企業已經從必須改造的階級敵人，轉變為中共必須修改黨章以便納入的重要群體時，共產黨就必須針對環境的改變而採取回應。對此本文以「邊界延伸」理論作為描述方式，即當黨組織感受到環境改變的

<sup>375</sup> 田麗虹，**中共「三個代表」理論的提出背景與其影響**，**共黨問題研究**（台北）第 28 卷第 2 期，（91 年 2 月），頁 102-106。

訊號後，便以擔任邊界角色的統戰部門將改變的部分納入組織，以擴大涵蓋面的方式，讓組織得以在變動的環境中維持良好的發展<sup>376</sup>。

以無錫及溫州兩種不同經濟模式下的商會為例，均能發現由黨的統戰部門領導的工商聯，現今成為黨組織用以延伸邊界的主要平台。其運作方式，是由工商聯主動接觸由民營企業所組成的商會，將其納為工商聯的會員。由於工商聯已於 90 年代加掛了「總商會」或「民間商會」的牌子，得以成為經濟類社會組織的主管單位<sup>377</sup>，可逐漸將商會收編其下。而在無錫的案例中，工商聯更在無錫市委的主導下，以歸口管理的方式，成為市內所有行業協會與商會的主管單位，從而擴大了黨組織的治理邊界。由於共產黨組織中原本不可能擁有民營工商業者的成份存在，加上組織邊界的「擴張」必然是將「已存在而外在於」組織的部分納入內部，故本文在此使用「組織改造」的概念形容黨組織滲透民營經濟部門並將其納入管理範圍的過程。

不論組織創造或組織改造，地方黨政部門均是以「組織資源移轉」搭配「社會資本」的方式進行。在無錫的市場行業協會和工商聯的例證中，可看到不論是市府部門創造市場協會，或是黨委改造工商聯，所使用的方式均是將黨政部門相關幹部移入社會組織成為工作班子。由於是以人員流動的方式進行，故跟隨著人員的社會資本亦會一併進入社會組織，這使得組織間的資源移轉內容比單獨移動資金或技術要豐富得多——舉凡人際關係、資金、技術、權威、公權力，均可隨著社會資本的途徑，由黨政組織移入社會組織。而對於被創造或改造的社會組織而言，在一個國家統合主義的制度環境中，能與黨政組織建立密切關係，可使其

<sup>376</sup> Howard Aldrich and Diane Herker, *Boundary Spanning Roles and Organization Structure*, pp. 217-230.

<sup>377</sup> 事實上在 2000 年 2 月由民政部頒發的《關於重新確認社會團體業務主管單位的通知》中，民政部列出了 22 個授權單位，包括全國總工會、共青團、婦聯、文聯、僑聯、殘聯等，其中並無工商聯。後來在溫州率先破例讓工商聯擔任主管單位後，各地才陸續跟進。見沈恒超，行業協會及其管理體制，王名、劉培峰等者，*民間組織通論*（北京：時事出版社，2004 年），頁 198。

在原領域的聲望、能力、合法性大幅提升，並在工作開展上更順利。而隨著這些社會組織的成長茁壯，黨政機構也得以順勢完成其原本目的：「加強治理能力」及「延伸治理邊界」。

這種地方黨政機構與社會組織的相互合作，不但可以使國家統合主義下的國家與社會關係更為穩固，也強化了地方政府的基礎治理能力，這在改革開放以來專制能力不斷衰退、黨政功能弱化，體制管控能力巨幅下滑的中國政府來說<sup>378</sup>，將是未來建立統治基礎的途徑。

### 第三節 未來走向：黨國體制還是黨政分離？

從歷史來看，自計劃經濟時期起，中國共產黨在中國發展過程中，便始終具有無可取代的重要性。不論是與政府、軍隊、社會、企業，甚或個人之間的互動，黨不但均處於主導地位，藉由無所不在的黨組織，甚至順理成章地成為所有組織的領導核心<sup>379</sup>。

以社會組織而言，建國之後，中共即因受到無產階級專政理論的影響，將所有人民團體掌握在黨系統之下。雖然因為當時黨政不分的情況，究竟工會、共青團、婦聯、工商聯這些人民團體是由政府領導還是黨組織領導，其區分並不明顯，但是改革開放以來，由於政府逐漸改變其全能主義式的統治形態，將政府無力管轄或無需管轄的事務釋放給社會部門處理；而另一方面，黨組織卻仍維持如本文所述的延伸邊界的傾向，一來一往之間，黨組織與政府間便不再如以往是一個高度密合的整體。

<sup>378</sup> 趙建民，論中共加強執政能力建設與政治改革，**展望與探索**，第3卷第1期（民國94年1月），頁6-10。

<sup>379</sup> 尹德慈，中國民間組織發展與黨的執政方式研究，**探求**，2004年第3期，頁10。

由本文對工商聯與行業協會互動情況的考察，可觀察出黨組織與政府部門間，似乎出現基於本位立場而利益衝突的現象，然本文認為，展望未來中國黨政機構與社會組織的互動，黨系統與政府部門將不是產生治理領域的重疊與衝突問題，而是會發展出不同的治理方式，此是本文始終不憚其煩地註明「黨政機構」而不以「國家」或「政府」一筆帶過的原因，因黨與政府未來將會隨著市場經濟的發展，而越來越採取不同的回應方式。

筆者在對無錫一位前市府官員進行訪談，詢問其有關協會被移到工商聯下的感想時，這位受訪者說出了他對政府和黨的不同看法<sup>380</sup>：

……政府就是政府，全世界的政府都是差不多的，以後中國政府也會和各國政府越來越像，就是管那些政府管的事。像經貿委，一共才幾個人，要管全市的經濟，根本忙不過來，所以理論上行業協會是歸他們管，但實際上，平常真正能撥出來處理協會事情的，只有半個人。所以你有問題找上政府，要政府單獨幫你處理，這是很困難的。

但是工商聯就不同，他們是專門處理商會和行業協會的事情，所以你有事找上他們，他們是可以專門幫你解決問題的。

產生這種差別的原因，即在於黨不是政府，不需直接處理公共事務，而有較大的彈性依據其需求或優先順序進行工作調整。當現今中國各級政府部門面對日漸繁重複雜的公共事務，而傾向將其運作範圍限定在唯有政府才能負責的核心功能事項時；黨組織卻仍不允許任何有組織的勢力形成對其權威的挑戰，面對社會出現越來越多新生事務與新生群體，黨一方面將自身性質由「革命黨」朝向代表性更大的「執政黨」轉變，另一方面即透過甄補與吸收更多新興資產階級與知識菁英入黨，將更多的社會利益整合至黨系統，是故本文認為，未來黨組織與政

<sup>380</sup> 訪談無錫市前市府官員，2008年4月30日。

府部門對於社會組織的治理態度將逐漸產生差異，只是這種差異並不會帶來黨組織與政府部門的齟齬與衝突，反而會呈現互補的作用。一如無錫市的情況，雖然始則出現工商聯與經貿委間試圖以「雙重承認」及「搶註」的方式，擴大自身對行業組織的影響力，但最終仍在市委的整合下，理順了行業組織的治理體制，並將經貿委無心也無力進行的行業協會管理工作，交給統戰部之下的工商聯負責，既讓政府部門擺脫掉無力執行的工作，也擴大了黨的治理邊界。

故本文在最後提出，未來在預測中國市場性中介組織的前景時，不應只將觀察焦點置於「政府」對待行業組織的態度，而應將「黨」與行業組織的關係亦列為另一關鍵變數。這是因為在中國，共產黨仍是所有領域中的領導核心，那麼既然行業協會與商會的發展是中國民營經濟中的重要主題，黨就必然會與這些組織發展出重要關係。中國學者謝遐齡即提出，所謂「黨政分開」的目的只是為改善過去黨政不分的結構問題，而不是去除掉黨或政的任何一者，反倒是將管理結構劃分清晰之後，有助於未來進行真正有效的管理，而這其中不會變的，是黨管一切、黨組織整合社會力量的情況<sup>381</sup>。也因此，中國的國家統合主義，實際上是由「黨」與「政府」共同形塑，而其中黨又佔據一個更重要的位置，如同許多威權國家，長期執政的執政黨，會成為吸納重要社會群體的主要角色。

結合理論與實際情況，本文認為，未來中國在處理「黨國」與社會關係時，黨將扮演更為吃重的角色。由於政府必須擔負起多重的治理工作，而黨卻是專門的政治組織，故未來面對許多不宜再由政府進行治理的事項（如 NGO、民營經濟），即會由中國共產黨出面，以治理邊界延伸的方式，將更多的社會力量整合進來，以維持其統治地位的穩固，是以在許多公共事務領域，尤其是與社會組織的互動方面，共產黨會越來越在「國家如何統合社會」以及「如何決定資源分配

---

<sup>381</sup> 謝遐齡，對中國 NGO 的展望，范麗珠主編，*全球化下的社會變遷與非政府組織（NGO）*（上海：上海人民出版社，2003 年），頁 251-261。

及移轉」的具體過程中居於關鍵地位，如此則政府不至出現干預或消滅公民社會的舉動，而黨組織又能在取得社會部門同意的狀況下，持續延伸治理邊界，如此雙方將形成更妥適的分工，以各司其職的方式，鞏固國家統合主義形態，並強化黨國基礎能力。而在此處境之下的中國社會組織，想要將數量的成長轉化為西方標準下的社會自主性並不容易，在相當時間之內，仍將以接近黨政機構的方式作為自身發展的途徑。



# 附錄一

## 社會團體登記管理條例

(1998年10月25日 中華人民共和國國務院令第250號發佈)

### 第一章 總 則

第一條 為了保障公民的結社自由，維護社會團體的合法權益，加強對社會團體的登記管理，促進社會主義物質文明、精神文明建設，制定本條例。

第二條 本條例所稱社會團體，是指中國公民自願組成，為實現會員共同意願，按照其章程開展活動的非營利性社會組織。

國家機關以外的組織可以作為單位會員加入社會團體。

第三條 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。社會團體應當具備法人條件。

下列團體不屬於本條例規定登記的範圍：

- (一) 參加中國人民政治協商會議的人民團體；
- (二) 由國務院機構編制管理機關核定，並經國務院批准免於登記的團體；
- (三) 機關、團體、企業事業單位內部經本單位批准成立、在本單位內部活動的團體。

第四條 社會團體必須遵守憲法、法律、法規和國家政策，不得反對憲法確定的基本原則，不得危害國家的統一、安全和民族的團結，不得損害國家利益、社會公共利益以及其他組織和公民的合法權益，不得違背社會道德風尚。

社會團體不得從事營利性經營活動。

第五條 國家保護社會團體依照法律、法規及其章程開展活動，任何組織和個人不得非法干涉。

第六條 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（以下簡稱登記管理機關）。

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（以下簡稱業務主管單位）。

法律、行政法規對社會團體的監督管理另有規定的，依照有關法律、行政法規的規定執行。

### 第二章 管 轄

第七條 全國性的社會團體，由國務院的登記管理機關負責登記管理；地方性的社會團體，由所在地人民政府的登記管理機關負責登記管理；跨行政區域的社會團體，由所跨行政區域的共同上一級人民政府的登記管理機關負責登記管理。

第八條 登記管理機關、業務主管單位與其管轄的社會團體的住所不在一地的，可以委託社會團體住所地的登記管理機關、業務主管單位負責委託範圍內的監督管理工作。

### 第三章 成立登記

第九條 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。

第十條 成立社會團體，應當具備下列條件：

- (一) 有 50 個以上的個人會員或者 30 個以上的單位會員；個人會員、單位會員混合組成的，會員總數不得少於 50 個；
- (二) 有規範的名稱和相應的組織機構；
- (三) 有固定的住所；
- (四) 有與其業務活動相適應的專職工作人員；
- (五) 有合法的資產和經費來源，全國性的社會團體有 10 萬元以上活動資金，地方性的社會團體和跨行政區域的社會團體有 3 萬元以上活動資金；
- (六) 有獨立承擔民事責任的能力。社會團體的名稱應當符合法律、法規的規定，不得違背社會道德風尚。社會團體的名稱應當與其業務範圍、成員分佈、活動地域相一致，準確反映其特徵。全國性的社會團體的名稱冠以"中國"、"全國"、"中華"等字樣的，應當按照國家有關規定經過批准，地方性的社會團體的名稱不得冠以"中國"、"全國"、"中華"等字樣。

第十一條 申請籌備成立社會團體，發起人應當向登記管理機關提交下列文件：

- (一) 籌備申請書；
- (二) 業務主管單位的批准檔；
- (三) 驗資報告、場所使用權證明；
- (四) 發起人和擬任負責人的基本情況、身份證明；
- (五) 章程草案。

第十二條 登記管理機關應當自收到本條例第十一條所列全部有效檔之日起 60 日內，作出批准或者不批准籌備的決定；不批准的，應當向發起人說明理由。

第十三條 有下列情形之一的，登記管理機關不予批准籌備：

- (一) 有根據證明申請籌備的社會團體的宗旨、業務範圍不符合本條例第四條的規定的；
- (二) 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；

(三) 發起人、擬任負責人正在或者曾經受到剝奪政治權利的刑事處罰，或者不具有完全民事行為能力的；

(四) 在申請籌備時弄虛作假的；

(五) 有法律、行政法規禁止的其他情形的。

第十四條 籌備成立的社會團體，應當自登記管理機關批准籌備之日起 6 個月內召開會員大會或者會員代表大會，通過章程，產生執行機構、負責人和法定代表人，並向登記管理機關申請成立登記。籌備期間不得開展籌備以外的活動。

社會團體的法定代表人，不得同時擔任其他社會團體的法定代表人。

第十五條 社會團體的章程應當包括下列事項：

(一) 名稱、住所；

(二) 宗旨、業務範圍和活動地域；

(三) 會員資格及其權利、義務；

(四) 民主的組織管理制度，執行機構的產生程式；

(五) 負責人的條件和產生、罷免的程式；

(六) 資產管理和使用的原則；

(七) 章程的修改程式；

(八) 終止程式和終止後資產的處理；

(九) 應當由章程規定的其他事項。

第十六條 登記管理機關應當自收到完成籌備工作的社會團體的登記申請書及有關文件之日起 30 日內完成審查工作。對沒有本條例第十三條所列情形，且籌備工作符合要求、章程內容完備的社會團體，准予登記，發給《社會團體法人登記證書》。登記事項包括：

(一) 名稱；

(二) 住所；

(三) 宗旨、業務範圍和活動地域；

(四) 法定代表人；

(五) 活動資金；

(六) 業務主管單位。對不予登記的，應當將不予登記的決定通知申請人。

第十七條 依照法律規定，自批准成立之日起即具有法人資格的社會團體，應當自批准成立之日起 60 日內向登記管理機關備案。登記管理機關自收到備案文件之日起 30 日內發給《社會團體法人登記證書》。社會團體備案事項，除本條例第十六條所列事項外，還應當包括業務主管單位依法出具的批准檔。

第十八條 社會團體憑《社會團體法人登記證書》申請刻制印章，開立銀行帳戶。社會團體應當將印章式樣和銀行帳號報登記管理機關備案。

第十九條 社會團體成立後擬設立分支機構、代表機構的，應當經業務主管單位審查同意，向登記管理機關提交有關分支機構、代表機構的名稱、業務範圍、場所和主要負責人等情況的檔，申請登記。

社會團體的分支機構、代表機構是社會團體的組成部分，不具有法人資格，應當

按照其所屬於的社會團體的章程所規定的宗旨和業務範圍，在該社會團體授權的範圍內開展活動、發展會員。社會團體的分支機構不得再設立分支機構。社會團體不得設立地域性的分支機構。

## 第四章 變更登記、註銷登記

第二十條 社會團體的登記事項、備案事項需要變更的，應當自業務主管單位審查同意之日起 30 日內，向登記管理機關申請變更登記、變更備案（以下統稱變更登記）。社會團體修改章程，應當自業務主管單位審查同意之日起 30 日內，報登記管理機關核准。

第二十一條 社會團體有下列情形之一的，應當在業務主管單位審查同意後，向登記管理機關申請註銷登記、註銷備案（以下統稱註銷登記）：

- （一）完成社會團體章程規定的宗旨的；
- （二）自行解散的；
- （三）分立、合併的；
- （四）由於其他原因終止的。

第二十二條 社會團體在辦理註銷登記前，應當在業務主管單位及其他有關機關的指導下，成立清算組織，完成清算工作。清算期間，社會團體不得開展清算以外的活動。

第二十三條 社會團體應當自清算結束之日起 15 日內向登記管理機關辦理註銷登記。辦理註銷登記，應當提交法定代表人簽署的註銷登記申請書、業務主管單位的審查檔和清算報告書。登記管理機關准予註銷登記的，發給註銷證明文件，收繳該社會團體的登記證書、印章和財務憑證。

第二十四條 社會團體撤銷其所屬分支機構、代表機構的，經業務主管單位審查同意後，辦理註銷手續。社會團體註銷的，其所屬分支機構、代表機構同時註銷。

第二十五條 社會團體處分註銷後的剩餘財產，按照國家有關規定辦理。

第二十六條 社會團體成立、註銷或者變更名稱、住所、法定代表人，由登記管理機關予以公告。

## 第五章 監督管理

第二十七條 登記管理機關履行下列監督管理職責：

- （一）負責社會團體的成立、變更、註銷的登記或者備案；
- （二）對社會團體實施年度檢查；
- （三）對社會團體違反本條例的問題進行監督檢查，對社會團體違反本條例的行為給予行政處罰。

第二十八條 業務主管單位履行下列監督管理職責：

- (一) 負責社會團體籌備申請、成立登記、變更登記、註銷登記前的審查；
- (二) 監督、指導社會團體遵守憲法、法律、法規和國家政策，依據其章程開展活動；
- (三) 負責社會團體年度檢查的初審；
- (四) 協助登記管理機關和其他有關部門查處社會團體的違法行爲；
- (五) 會同有關機關指導社會團體的清算事宜。

業務主管單位履行前款規定的職責，不得向社會團體收取費用。

第二十九條 社會團體的資產來源必須合法，任何單位和個人不得侵佔、私分或者挪用社會團體的資產。

社會團體的經費，以及開展章程規定的活動按照國家有關規定所取得的合法收入，必須用於章程規定的業務活動，不得在會員中分配。

社會團體接受捐贈、資助，必須符合章程規定的宗旨和業務範圍，必須根據與捐贈人、資助人約定的期限、方式和合法用途使用。社會團體應當向業務主管單位報告接受、使用捐贈、資助的有關情況，並應當將有關情況以適當方式向社會公佈。

社會團體專職工作人員的工資和保險福利待遇，參照國家對事業單位的有關規定執行。

第三十條 社會團體必須執行國家規定的財務管理制度，接受財政部門的監督；資產來源屬於國家撥款或者社會捐贈、資助的，還應當接受審計機關的監督。社會團體在換屆或者更換法定代表人之前，登記管理機關、業務主管單位應當組織對其進行財務審計。

第三十一條 社會團體應當於每年 3 月 31 日前向業務主管單位報送上一一年度的工作報告，經業務主管單位初審同意後，於 5 月 31 日前報送登記管理機關，接受年度檢查。工作報告的內容包括：本社會團體遵守法律法規和國家政策的情況、依照本條例履行登記手續的情況、按照章程開展活動的情況、人員和機構變動的情況以及財務管理的情況。

對於依照本條例第十七條的規定發給《社會團體法人登記證書》的社會團體，登記管理機關對其應當簡化年度檢查的內容。

## 第六章 罰 則

第三十二條 社會團體在申請登記時弄虛作假，騙取登記的，或者自取得《社會團體法人登記證書》之日起一年未開展活動的，由登記管理機關予以撤銷登記。

第三十三條 社會團體有下列情形之一的，由登記管理機關給予警告，責令改正，可以限期停止活動，並可以責令撤換直接負責的主管人員；情節嚴重的，予以撤銷登記；構成犯罪的，依法追究刑事責任：

- (一) 塗改、出租、出借《社會團體法人登記證書》，或者出租、出借社會團體印章的；
  - (二) 超出章程規定的宗旨和業務範圍進行活動的；
  - (三) 拒不接受或者不按照規定接受監督檢查的；
  - (四) 不按照規定辦理變更登記的；
  - (五) 擅自設立分支機構、代表機構，或者對分支機構、代表機構疏於管理，造成嚴重後果的；
  - (六) 從事營利性的經營活動的；
  - (七) 侵佔、私分、挪用社會團體資產或者所接受的捐贈、資助的；
  - (八) 違反國家有關規定收取費用、籌集資金或者接受、使用捐贈、資助的。
- 前款規定的行為有違法經營額或者違法所得的，予以沒收，可以並處違法經營額一倍以上三倍以下或者違法所得三倍以上五倍以下的罰款。

第三十四條 社會團體的活動違反其他法律、法規的，由有關國家機關依法處理；有關國家機關認為應當撤銷登記的，由登記管理機關撤銷登記。

第三十五條 未經批准，擅自開展社會團體籌備活動，或者未經登記，擅自以社會團體名義進行活動，以及被撤銷登記的社會團體繼續以社會團體名義進行活動的，由登記管理機關予以取締，沒收非法財產；構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，依法給予治安管理處罰。

第三十六條 社會團體被責令限期停止活動的，由登記管理機關封存《社會團體法人登記證書》、印章和財務憑證。社會團體被撤銷登記的，由登記管理機關收繳《社會團體法人登記證書》和印章。

第三十七條 登記管理機關、業務主管單位的工作人員濫用職權、徇私舞弊、怠忽職守構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，依法給予行政處分。

## 第七章 附則

第三十八條 《社會團體法人登記證書》的式樣由國務院民政部門制定。

對社會團體進行年度檢查不得收取費用。

第三十九條 本條例施行前已經成立的社會團體，應當自本條例施行之日起一年內依照本條例有關規定申請重新登記。

第四十條 本條例自發佈之日起施行。1989年10月25日國務院發佈的《社會團體登記管理條例》同時廢止。

## 參考文獻：

### 一、中文部分

#### (一) 專書：

- David Osborne and Ted Gaebler 著，劉毓玲譯，**新政府運動**（Reinventing Government）（臺北：天下文化出版社，1993）。
- Douglas North 著，劉瑞華譯，**制度、制度變遷與經濟成就**（台北：時報文化出版社，1994）。
- Douglas North 著，劉瑞華譯，**經濟史的結構與變遷**（台北：時報文化出版社，1995）。
- Francis Fukuyama 著，閻紀宇譯，**強國論**，（台北：時報出版社，2005）。
- Jon Pierre and Guy Peters 著，謝宗學、劉坤億、陳衍宏譯，**治理、政治與國家**（台北：智勝文化，2002）。
- Robert Putnam 著，王列、賴海榕譯，**使民主運轉起來**（南昌：江西人民出版社，2001年）。
- 中國統計年鑑 2002，中華人民共和國國家統計局編。
- 王名主編，**中國非政府公共部門**（北京：清華大學出版社，2004）。
- 王名、劉培峰等，**民間組織通論**，（北京：時事出版社，2004年）。
- 王名、鄧國翰、何建宇，**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年）。
- 王信賢，**爭辯中的中國社會組織研究：「國家－社會」關係的視角**（台北：韋伯文化出版社，2006）。
- 王紹光、胡鞍鋼，**中國國家能力報告**（香港：牛津出版社，1994）。
- 中華全國工商業聯合會，**中國商會發展報告 No.1(2004)**（北京：社會科學文獻出版社，2005年）。
- 中華全國工商業聯合會，**中國商會發展報告 No.2**（北京：社會科學文獻出版社，2008）。
- 朱康對，**來自底層的變革-龍港城市化個案研究**（杭州：浙江人民出版社，2003）。
- 李少民主編，**中國大陸的社會、政治、經濟**（台北：桂冠出版社，1992）。
- 李丁富主編，**溫州蘇南深圳比較研究——首屆中國溫州模式比較論壇文集**（東方財富出版集團，2002）。
- 呂鳳太主編，**社會中介組織研究**（上海：學林出版社，1998）。

- 冷明權、張智勇，**經濟社團的理論與案例**（北京：社會科學文獻出版社，2004年）。
- 范麗珠主編，**全球化下的社會變遷與非政府組織（NGO）**（上海：上海人民出版社，2003年）。
- 宋立剛主編，**中國市場化與經濟成長**（北京：社會科學文獻出版社，2007）。
- 吳忠澤、陳金羅編，**社團管理工作**（北京：中國社會出版社，1996年）。
- 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）。
- 郁建興、黃紅華、方立明，**在政府與企業之間——以溫州商會為研究對象**（杭州：浙江人民出版社，2004年）。
- 侯且岸，**當代美國的「顯學」——美國現代中國學研究**（北京：人民出版社，1995年）。
- 徐斯儉、吳玉山主編，**黨國蛻變：中共政權的菁英與政策**（台北：五南圖書公司，2007）。
- 時和興，**關係、限度、制度：政治發展過程中的國家與社會**（北京：北京大學出版社，1996）。
- 馬立誠、凌志軍，**交鋒——當代中國三次思想解放實錄**（北京：今日中國出版社，1998年）。
- 浦文昌、榮敬本，**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，2003年）。
- 孫國彬、張秀娥、漆思等主編，**中國對外經濟貿易發展策論**（吉林：吉林人民出版社，1997年）。
- 陳澍，**中國公民社會的興起與治理的變遷**（哈爾濱：黑龍江人民出版社，2003年）。
- 陸學藝主編，**當代中國社會流動**（北京：社會科學文獻出版社，2004年）。
- 陳武元、楊俊輝，**鄉鎮企業與國營企業比較研究**（成都：成都科技大學出版社，1995年12月）。
- 國家經貿委企業改革司編，**國有企業改革與建立現代企業制度**（北京：法律出版社，2000）。
- 許福明，**中國國民黨的改造——兼論其對中華民國政治發展的影響**（台北：正中書局，1986年）。
- 張一力，**人力資本與區域經濟增長——溫州與蘇州比較實證研究**（杭州：浙江大學出版社，2005）。

- 張執中，**中共黨國邊界的設與延伸：歷史制度論的觀點**（台北：韋伯文化，2008年）。
- 張厚義，明立志主編，**中國私營企業發展報告 1999**（北京：社會科學文獻出版社，2000）。
- 楊光斌，**中國政府與政治導論**（台北：五南出版社，2006年）。
- 鄒讜，**二十世紀中國政治：從宏觀歷史與微觀行動的角度看**（香港：牛津大學出版社，1994年）。
- 趙立波，**政府機構改革**（山東人民出版社，1998年6月）。
- 賈西津、沈恆超、胡文安，**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，2004）。
- 歐開培、蕭怡，**中國批發市場的困境與出路**（北京：中央編譯出版社，2007年）。
- 戴東清，**中國大陸國家與社會關係 1989-2002——以鑲嵌之社會團體自主性為例**（台北：秀威資訊科技，2005）。

## （二）期刊論文：

- Tony Saich, 托尼·賽奇、邵明陽，**盲人摸象：中國地方政府分析 The Blind Man and the Elephant: Analyzing the Local State in China**，**經濟社會體制比較**，2006年第四期（2006年7月），頁101-103。
- 王春光，**流動中的社會網絡：溫州人在巴黎和北京的行動模式**，**社會學研究**，第3期（2000年），頁110-120。
- 王信賢、王占璽，**「夾縫求生：中國大陸社會組織的發展與困境」**，**中國大陸研究**，第49卷第1期（2006年）。
- 王信賢，**大陸國企改革的組織同形主義**，**中國大陸研究**，第44卷（民國90年9月），頁63-79。
- 王紹光、何建宇，**「中國的社團革命：中國人的結社版圖」**，**浙江學刊**，2004年第6期，頁72-76。
- 王紹光、何建宇，**中國的社團革命——勾勒中國人的結社的全景圖**，**浙江學刊**，149期（2004年11月），頁71-77。
- 毛澤東，**關於民族資產階級和開明紳士問題**，**毛澤東選集第四卷**，頁1278-1290。
- 尹德慈，**中國民間組織發展與黨的執政方式研究**，**探求**，2004年第3期，頁10。
- 田麗虹，**中共「三個代表」理論的提出背景與其影響**，**共黨問題研究**（台北）第28卷第2期，（2002年2月），頁102-106。

- 包淳亮，「解讀中共政治作為 要有分析方法」，**中國時報**（台北），2000年8月15日，第15版。
- 江華，民間組織的選擇性培育與中國公民社會建構——基於溫州商會的研究，**馬克思主義與現實**，2008年第1期，頁109-110。
- 李宜春，關於我國行政機關的「行政首長負責制」，**經濟社會體制比較**，第140期（2008年11月），頁92。
- 李恆光，市場中介組織：涵意及類別的探討，**北京行政學院學報**，第6期（2001年），頁11~13。
- 李寶梁，中國民間商會透析，**天津社會科學**（天津），1997年第5期，頁58-61。
- 沈立人、戴園晨，我國諸侯經濟的形成及其弊端，**經濟研究**（北京），1990年第三期（1990年3月），頁17。
- 何雲峰、馬凱，當前我國非政府組織發展面臨的主要問題，**上海師範大學學報**，第33卷第2期（2004年3月），頁1-6。
- 沙寶紅，行業協會要履行好三大職能，**上海工業**，2003年第3期，頁40-41。
- 吳仁傑，中共提出「三個代表」思想情況及顯示意涵，**共黨問題研究**（台北），第二十六卷第八期，民國89年8月15日，頁77-82。
- 侯曉梅，行業協會：制度異化與運行空間探析，**江漢論壇**（湖北），2007年第12期。
- 郁建興、周俊，在參與中成長的中國公民社會——中國公民社會發展路徑的反思與批判，發表於**海峽兩岸參與式地方治理學術研討會**（台北：國立台灣大學社會科學院、台大中國大陸研究中心、浙江大學公共管理學院等主辦，2008年9月22-23日），頁II/2-6~2-12。
- 徐振國，從威權論、統合論到新國家論的轉折和檢討，**理論與政策**，第十四卷第2期（民國8年7月），頁16-17。
- 高丙中，社會團體的合法性問題，**中國社會科學**（北京），2000年第2期，頁106-107。
- 高娟，行業協會在反傾銷中的作用探究，**現代商業**，2009卷2C期(2009/02)，頁25。
- 黃蓉芬，大陸塑膠機械產業現況，**機械工業**，第263期（2月/2005年），頁117。
- 陸建華，大陸民間組織的興起——對北京三個綠色民間組織的個案分析，**中國社會科學季刊**(香港，2000),第32期: 頁117-131等。
- 康曉光、韓恆，分類控制：當前中國大陸國家與社會關係研究，**社會學研究**，2005年第6期，頁73-89。

- 康曉光，**轉型時期的中國社團**，中國社會科學季刊，第 28 期冬季號(香港，1999)，頁 1-14。
- 康曉光、韓恒，分類控制：當前中國大陸國家與社會關係研究，**社會學研究**，2005 年第 6 期，頁 73-89。
- 國家經貿委辦公廳，溫州市行業協會的特點和啓示，**中國經貿導刊**，第 23 期(1996)，頁 22-23。
- 張曉蕾，國家體改委問政決策中樞 30 年——訪中國經濟體制改革研究會會長高尚全，**決策與信息**，2008 年 08 期，頁 38。
- 張銀岳，**現階段我國中介組織發展成因及功用分析**，浙江大學碩士學位論文(2003 年)，頁 6。
- 張弘遠，從失序市場到有序市場：中介組織與市場規範——以溫州市鞋革行業協會為例，**政治學報**，第 41 期(2006 年 9 月)。
- 張弘遠，「欲拒還迎：地方治理與區域經濟發展-以溫州鞋革產業為例」，發表於「**中國經濟轉型與地方治理**」學術研討會(台北：政治大學國際關係研究中心第四所主辦，民國 94 年 4 月 24 日)。
- 張執中、馬浩然，中國大陸中介組織的合法化困境：以 W 市商會為例，發表於整合全球化與在地化：21 世紀政治學研究的新趨勢學術研討會(台中，東海大學，12 月 24 日)。
- 董明，關於溫州市民營企業家政治參與的調查，**國家行政學院學報**(2000 年 3 月)，頁 86-89。
- 趙建民，論中共加強執政能力建設與政治改革，**展望與探索**，第 3 卷第 1 期(民國 94 年 1 月)，頁 6-10。
- 寧南，體改委 21 年，**商務周刊**，2008 年 14 期，頁 60。
- 黎軍，行業自治及其限制：行業協會研究論綱，**深圳大學學報**，第 23 卷第 2 期(2006 年 3 月)，頁 75-78。
- 鄭永年、王旭，論中央地方關係中的集權和民主問題，**戰略與管理**，第 46 期(2001 年 6 月)，頁 65-68。
- 劉瑩，編制管理理論探微，**武漢交通管理干部學院學報**，1994 年第 1 期，頁 37-38。
- 劉承禮，理解當代中國的中央與地方關係，**當代經濟科學**，第 30 卷第 5 期(2008 年 9 月)，頁 26-28。
- 劉尚希、邢麗，中國財政改革 30 年：歷史與邏輯的勾畫，**中央財經大學學報**(北京)，2008 年第 3 期(2008 年 3 月)，頁 1-9。
- 劉雅靈，**中共國家體制之性質及其轉型**，國科會研究計畫成果報告，1994 年，

頁 19-27。

鄧國勝，2002 年中國社會團體的現狀及發展，發表於「**社會暨健康政策的變動與創新趨勢：邁向多元、整合的福利體制**」國際學術研討會（2002 年），頁 12。

鄧國勝，2002 年中國社會團體的現狀及發展，發表於「**社會暨健康政策的變動與創新趨勢：邁向多元、整合的福利體制**」國際學術研討會（2002 年），頁 12。

謝海定，中國民間組織的合法性困境，**法學研究**，2004 年第 2 期。

謝岳，組織結構的制度化重建：開放庄會的政治整合，**天津社會科學**，2002 年第二期，頁 37。

蘇紹智，「評『三個代表』論，**爭鳴**（香港），2000 年 7 月。

蘇濤，當前我國商會（行業協會）發展的幾個主要障礙，**當代財經**，第 236 期（2004 年 7 月），頁 84-85。

蘭青，「我國非營利組織研究」，**海淀走讀大學學報**，2004 年第 1 期，頁 36。

顧忠華，台灣非營利組織的公共性與自主性，**台灣社會學研究**，第四期（2000 年 7 月），頁 153~154。

顧昕、王旭，從國家主義到法團主義—中國市場轉型過程中國家與專業團體關係的演變，**社會學研究**，2005 年第 2 期，頁 155-175。

顧昕、王旭，從國家主義到法團主義：中國市場轉型過程中國家與專業團體關係的演變，**社會學研究**，2005 年第 2 期，頁 163。

顧昕，公民社會發展的法團主義之道—能促型國家與國家和社會的相互增權，**浙江學刊**，2004 卷第 6 期（2004 年 11 月），頁 64-70。

### （三）網路資料

余暉，「行業協會及其在中國轉型期的發展」，

<http://www.doctor-cafe.com/default1.asp?category=14&tid=14.4>。轉引自香港中文大學中國研究服務中心網站

鄭江淮，「行業協會職能配置與政策創新」，引自香港中文大學中國研究服務中心網站，[http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=4237](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=4237)。

金堯如，伍凡，「中國共產黨正向『國民黨化』演變，向社會民主黨演變-----走歷史正道」，**中國社會民主主義研究**，2001/7/9，

<<http://forum.huanet.com/csdra/>>。

黃維暉，「談江澤民的『三講』和『三個代表』內容」，**星島日報**（美國版），

<<http://www.singtaousa.com/ex190731.htm/>>。

徐家良，「雙重賦權：中國行業協會的基本特徵」，**香港中文大學中國研究服務中**

心，[http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=3459](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=3459)。

陶慶，嬗變、缺位和彌補：政治安排中私營企業主利益表達—皖南宣城市實證分析，2005年，

[http://www.sociology.cass.net.cn/shxsnw/xxjl/dzzz/t20050110\\_4362.htm](http://www.sociology.cass.net.cn/shxsnw/xxjl/dzzz/t20050110_4362.htm)。

陳興祖，市場經濟條件下中介組織的培育與發展，

<http://sky.qingdao.gov.cn/departmentshekeyuan.nsf/0/40b16198646b205948256d89000b1c91?OpenDocument>

李建琴、王詩宗，民間商會與地方政府：權力博弈、互動機制與現實侷限，**中共**

浙江省委黨校學報，第5期（2005），轉引自香港中文大學中國研究服務中心網站，[http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=5099](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=5099)。

張占斌，體改委情結為何揮之不去，**決策**，2007年第6期，

<http://mag.chinayes.com/MagazineBase/M58/367/20080626115120322.shtml>

。

發改委：一個宏觀調控部門的挑戰，**大洋網**，2008年04月17日，

[http://news.dayoo.com/finance/zhuanli/node\\_40281/node\\_40283/2008-04/17/content\\_3366882.htm](http://news.dayoo.com/finance/zhuanli/node_40281/node_40283/2008-04/17/content_3366882.htm)。

大中華經濟圈、軟著陸、宏觀調控專有名詞，行政院大陸委員會大陸資訊及研究中心「參考問題諮詢選輯」（增訂二版），見

[http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/2nd7\\_2.htm](http://www.mac.gov.tw/big5/rpir/2nd7_2.htm)。

中華人民共和國中央人民政府網站，

[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2009-01/16/content\\_1206928.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2009-01/16/content_1206928.htm)。

中華人民共和國民政部網站：<http://www.mca.gov.cn/matj/b29.htm>。

中央統戰部網站，<http://www.zyztb.org.cn/zyztbwz/introduce/zhineng.htm>。

2007年民政事業發展統計報告，中華人民共和國民政部網站，

<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/tjsj/>。

中國南京網：

<http://fjtct.now.cn:7751/www.nanjing.gov.cn/zwgk/ndmb/200610/t20061002106980.htm>。

中華全國工商業聯合會網站：

<http://www.acfic.org.cn/cenweb/portal/user/anon/page/constitutionPage.page>。

[http://www.acfic.org.cn/cenweb/portal/user/anon/page/AcficOrganise\\_CMSItemInfoPage.page?metainfoId=ABC000000000000035482](http://www.acfic.org.cn/cenweb/portal/user/anon/page/AcficOrganise_CMSItemInfoPage.page?metainfoId=ABC000000000000035482)。

[http://www.acfic.org.cn/cenweb/portal/user/anon/page/acfic\\_CMSItemInfoPage.page?metainfoId=ABC00000000000001988](http://www.acfic.org.cn/cenweb/portal/user/anon/page/acfic_CMSItemInfoPage.page?metainfoId=ABC00000000000001988)。

[http://www.acfic.org.cn/pmi/resupload/00000000000000000125/010/1186713851953\\_1.doc](http://www.acfic.org.cn/pmi/resupload/00000000000000000125/010/1186713851953_1.doc)

中國工商銀行網站：<http://www.cmbc.com.cn/about/dongshihui.shtml>。

中國發展門戶網，<http://download.chinagate.com.cn/ch/pdf/080422/suliao.pdf>。

中國塑料加工工業協會網站，<http://www.cppia.com.cn/a1/1120.htm>。

中國文書論文網，[http://lunwen.cnkjz.com/lunwen/72/132/lunwen\\_222862.html](http://lunwen.cnkjz.com/lunwen/72/132/lunwen_222862.html)。

中國合成革之都網，<http://www.china-s-l.com/main/?id0=1&id1=11>。

中國企業新聞網，2008年5月26日，[http://wz.cenn.cn/info/nid\\_732.html](http://wz.cenn.cn/info/nid_732.html)。

中國塑料加工工業協會網站，<http://www.cppia.com.cn/a1/1120.htm>。

貝茨·中國合成皮革網，<http://www.synthleather.com/news/visitdetail.jsp>。

中國鞋業互聯網新聞中心(2003.07.30)，

[http://www.chinashoes.com/news\\_info/News\\_to/456.shtml](http://www.chinashoes.com/news_info/News_to/456.shtml)。

中國工商協會網，<http://www.ica.gov.cn/code/nbck/nbck2003/07/1501.htm>

中國台灣網，

[www.chinataiwan.org/web/webportal/W5267232/Uliguiying/A121623.html](http://www.chinataiwan.org/web/webportal/W5267232/Uliguiying/A121623.html)。

關於調整管理體制的若干暫行規定，中共中央於1961年1月20日公布，見新華網，[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-01/24/content\\_2501369.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-01/24/content_2501369.htm)。

新華社網站，[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/27/content\\_709114.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/27/content_709114.htm)

人民網，<http://theory.people.com.cn/BIG5/49150/49152/8717423.html>。

<http://politics.people.com.cn/GB/1026/5825218.html>。

上海市汽車行業協會章程，

[http://www.shata.org/news/jsp/newsview.jsp?dir=jieshao&newstype=xhzc&id=med2004\\_07\\_20\\_12669](http://www.shata.org/news/jsp/newsview.jsp?dir=jieshao&newstype=xhzc&id=med2004_07_20_12669)

新浪網：<http://finance.sina.com.cn/g/20041203/19001201490.shtml>。

阿里巴巴商業論壇，

[http://club.china.alibaba.com/forum/thread/view/102\\_10086510.html](http://club.china.alibaba.com/forum/thread/view/102_10086510.html)。

[http://club.china.alibaba.com/forum/thread/view/102\\_10086510.html](http://club.china.alibaba.com/forum/thread/view/102_10086510.html)。

<http://info.china.alibaba.com/news/detail/v4-d5397783.html>。

溫州網財經頻道，2007年9月24日，

<http://finance.66wz.com/system/2007/09/24/100406974.shtml>。

寶澤企業網頁，2005年5月16日，

<http://www.baoze.cn/news/showcenter.asp?id=266>。

慧聰網，<http://info.leather.hc360.com/2005/11/0408296867.shtml>。

溫州合成革商會網站，<http://www.china-s-l.com/template/cn/hyzt.asp>。

搜狐新聞，2008年03月19日，<http://news.sohu.com/20080319/n255780911.shtml>。

無錫市發展和改革委員會網站，2008年12月3日，

[http://wuxi.jsdpc.gov.cn/sctx/200812/t20081203\\_125531.htm](http://wuxi.jsdpc.gov.cn/sctx/200812/t20081203_125531.htm)。

無錫市蔬菜果品行業協會章程，見 <http://www.chinachaoyang.com/Page/Rule.asp>。

無錫市經濟貿易委員會網站，

<http://www.wxetc.gov.cn/WebN/394/33533/1/showpage.shtml>。

無錫市場協會舉行紀念改革開放卅周年座談會暨誠信經營示範市場簽約儀式，見

無錫市發展和改革委員會網站，2008年12月3日，

[http://wuxi.jsdpc.gov.cn/sctx/200812/t20081203\\_125531.htm](http://wuxi.jsdpc.gov.cn/sctx/200812/t20081203_125531.htm)。

無錫市統計局網站：<http://www.wxtj.gov.cn/services/data/ydzyzb/index.shtml>。

[http://wuxi.jsdpc.gov.cn/tg/200801/t20080107\\_65031.htm](http://wuxi.jsdpc.gov.cn/tg/200801/t20080107_65031.htm)。

## 二、英文部分

### (一) 專書

Aldrich, Howard and Diane Herker, *Boundary Spanning Roles and Organization Structure*.

Almond, Gabriel A. and G. Bingham Powell, **Comparative Politics**, Boston: Little, Brown and Company, 1978.

Blau, Peter. and Duncan, Otis Dudley. **The American Occupation Structure**, New York: Free Press, 1967.

Bourdieu, Pierre. The Forms of Capital, in John G. Richardson ed. **Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education**, Connecticut: Greenwood Press, 1985.

- Burt, Ronald. The Network Entrepreneur, in Richard Swedberg ed.,  
**Entrepreneurship: The Social Science View**, Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Burt, Ronald S. **Structural Holes: The Social Structure of Competition** ,  
 Cambridge: Harvard University Press, 1992.
- Daft, Richard L. **Organization Theory and Design**, 8th ed., Ohio:  
 Thomson/South-Western College, 2004.
- Fitzgerald, Carl. and Zbigniew K.Brzezinski, **Totalitarian Dictatorship and  
 Autocracy** ,Cambridge: Harvard University Press, 1956.
- Gil, Eyal. Ivan Sezlenyi and Eleanor Townsley, **Making Capitalism Without  
 Capitalists: Class Formation and Elite Struggles in Post-Communist  
 Central Europe**, London: Verso,1998.
- Goldman, Merle and Roderick MacFarquhar ed., The Paradox of China's Post-Mao  
 Reforms, (Cambridge: Harvard University Press, 1999).
- Zhao, Suisheng (ed.), **China and Democracy: The Prospect for a Democratic  
 China**.(New York: Routledge, 2000).
- Harding, Harry. The Evolution of American Scholarship on Contemporary China, in  
 David Shambaugh ed., **American Studies on Contemporary China** , New  
 York: M. E. Sharpe, 1993.
- Hayes, Cordey. & Gilbert. Understanding the process of knowledge transfer to  
 achieve successful technological innovation. **Technovation** 16.6(1996).
- Hodgson, Geoffrey. The Return of Institutional Economics, in Neil J. Smelser and  
 Richard Swedberg eds., **The Handbook of Economic Sociology**, Princeton,  
 NJ: Princeton University Press, 1994.
- Hobson, John. **The Wealth of State: A Comparative Sociology of International  
 Economic and Political Change**, New York: Cambridge University Press,  
 1997.
- Huntington, Samuel. Social and Institutional Dynamics of One-Party Systems, in  
 Samuel Huntington and Clement Moore ed., **Authoritarian politics in  
 Modern Society: The Dynamics of Established One-Party Systems** , New  
 York: Basic Books, 1970.
- Kast, Fremont E. and Rosenzweig, James E. **Organization and Management: A  
 Systems and Contingency Approach** , New York: McGraw-Hill, 1979.

- Kekes, John. Pluralism and the Value of Life, in Ellen F. Paul, Fred D. Miller, Jr., & Jeffrey Paul, ed., **Cultural Pluralism and Moral Knowledge**, Cambridge : Cambridge University Press, 1994.
- Lieberthal, Kenneth. and Oksenberg, Michel. **Policy making in China: Leaders, Structures, and Processes**, Princeton: Princeton University Press, 1988.
- Lieberthal, Kenneth. Introduction: The Fragmented Authoritarianism Model and Its Limitation, in Kenneth Lieberthal and David Lampton ed., **Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China** ,Berkeley: University of California Press, 1992..
- Lin, Nan. **Social Capital: A Theory of Social Structure and Action**, Cambridge : Cambridge University Press, 2001.
- Malloy, James M. (ed), **Authoritarianism and Corporatism in Latin America**, (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977).
- Mann, Michel. The Autonomous Power of the States: Its Origins, Mechanisms and Results, John Hall ed., **The States: Critical Concepts**, Vol. 1 , London: Routledge, 1994.
- Migdal, Joel. **Strong Societies and Weak State**, Princeton: Princeton University Press, 1988.
- Nathan, Andrew. **Chinese Democracy** ,New York: Alfred A. Knopf, 1985.
- Oi, Jean C. **State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government**, California: University of California Press, 1989.
- Orr'u, Marco. Biggart, Nicole Woolsey. and Hamilton, Gary G.. Organizational Isomorphism in East Asia, in Paul DiMaggio and Walter Powell eds., **The New Institutionalism in Organizational Analysis** ,Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- Parsons, Talcott. **Structure and Process in Modern Societies**, Glencoe: The Free Press, 1960..
- Pearson, Margaret M. **China's New Business Elite: The Political Consequences of Economic Reform** ,Berkeley and L. A.: University of California Press , 1997.
- Pei, Minxin. **From Reform to Revolution** , Cambridge: Harvard University Press, 1994.
- Pye, Lucian . **The Spirit of Chinese Politics**, Cambridge, MA., MIT press, 1968.
- Scott, W. Richard. **Organizations: Rational, Natural, and Open System**, New

- Jersey: Prentice Hall, 2003.
- Senge, Peter M. **The Fifth Discipline: the Art and Practice of the Learning Organization**, New York: Currency, 1990.
- Shue, Vivienne. **The Reach of the State**, Stanford: Stanford University Press, 1988.
- Skinner, B. F. **Contingencies of reinforcement: a theoretical analysis**, New York: Academic Press, 1969.
- Skocpol, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current, in Peter Evans and Theda Skocpol, **Bringing the State Back In**, NY: Cambridge University Press, 1985.
- Solinger, Dorothy J. Urban Entrepreneurs and the State: The Merger of State and Society, In Rosenbaum eds., **State and Society in China: the Consequences of Reform**, Westview Press, 1992.
- Stark, David. and Nee, Victor. Toward and Institutional Analysis of State Socialism, in David Stark and Victor Nee, **Remaking the Economic Institutions of Socialism: China and Eastern Europe**, California: Stanford University Press, 1989.
- Stark, David. and Ruszt, Laszlo. **Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe**, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Szelenyi, Ivan. and Kostello, Eric. Outline of an Institutional Theory of Inequality: The Case of Socialist and Postcommunist Eastern Europe, in Mary C. Brinton and Victor Nee ed., **The New Institutionalism in Sociology**, New York: Russell Sage Foundation.
- Thee, Marek. **Military technology, military strategy and the arms race**, London: Grolm Helm, 1987.
- Thompson, James D. **Organizations in Action**, New York: McGraw-Hill, 1967.
- Tsai, Lily L. The Struggle for Village Public Goods Provision, in Elizabeth J. Perry and Merle Goldman eds., **Grassroots political reform in contemporary China**, Harvard University Press, 2007.
- Unger, Jonathan. Chan, Anita. "Associations in a Bind: The Emergence of Political Corporatism," in Jonathan Unger ed., **Associations and the Chinese State: Contested Spaces**, Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2008.
- Vogel, Ezra F. **Canton under Communism: Programs and Politics in a Provincial**

- Capital, 1949-1968**, Cambridge: Harvard University Press, 1969.
- Walder, Andrew. **The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary**, Berkeley: University of California Press , 1995.
- Walder, Andrew. **Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry** , Berkley: University of California Press, 1986.
- Weber, Max. **Economy and Society: An Interpretive Sociology**, Guenther Roth and Claus Wittich eds.,New York: Bedminister Press, 1968.
- Weiss, Linda. & Hobson, John. **State and Economic Development: A comparative Historical Analysis**, Cambridge: Polity Press, 1995.
- Wiarda, Howard J. **Corporatism and Comparative Politics: The Other Great "Ism"** , New York: M. E. Sharpe, 1997.
- Whiting, Susan. **Power and Wealth in Rural China: the Political Economy of Institutional Change**, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Williamson, Oliver E. **Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications** , New York: Free Press, 1975.
- Zhong, Yang. **Local government and politics in China: Challenges from Below**, USA:M.E. Sharpe Inc.,2003 .

## (二) 期刊論文

- Aldrich, Howard. and Herker, Diane. Boundary Spanning Roles and Organization Structure, **The Academy of Management Review**, Vol.2, No.2(Apr., 1977), pp. 217-218.
- Bachrach, Peter. and Baratz, Morton S. Two Faces of Power, **American Political Science Review**, Vol. 15(Dec. 1962), pp. 947-952.
- Bian, Yanjin and Logan, John. Market Transition and the Persistence of Power: the Changing Stratification System in Urban China, **American Sociological Review**, Vol.61, No.6 (1996 Oct.) pp.739-758.
- Brown,Warren B. Systems, Boundaries, and Information Flow, **Academy of Management Jouranl**. Vol. 9, No. 4(Dec., 1966), 318-327.
- Burt, Ronald S. The Contingent Value of Social Capital, **Administrative Science**

- Quarterly**, Vol. 42, pp. 339-365.
- Daft, Richard L. Sormunen, J. and Parks, D. Chief Executive Scanning, Environmental Characteristics, and Company Performance: Empirical Study, **Strategic Management Journal**, Vol. 9, No. 1, (1988), pp. 123-139.
- Davis, Lance. and North, Douglas C. Institutional Change and American Economic Growth: A First Step Toward A Theory of Institutional Innovation , **Journal of Economic History** , Vol. 30 (1970) , pp. 131-149.
- DeFillippi, Robert J. & Arthur, Michael B. Paradox in Project-Based Enterprise : The Case Of Film Making, **California Management Review**, 1988 Winter; 40,2 : 125-139 .
- Dickson, Bruce J. Cooptation and Corporatism in China: The Logic of Party Adaptation, **Political Science Quarterly**, Vol. 115, No. 4(Winter 2000/2001), pp. 526-527.
- Dickson, Bruce J. The Future of China's Party- State, **Current History**, Vol. 106, No. 701(Sep. 2007), pp. 243-245.
- Dyer, J. H and Noveoka, K. Creating And Managing A High-Performance Knowledge-Sharing Network: The Toyota Case, **Strategic Management Journal**, Vol.21(2000), pp. 345-367.
- Edin, Maria. State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management form a Township Perspective, **The China Quarterly**, No. 173(2003), pp. 35-52.
- Foster, Kenneth. Embedded within State Agencies : Bussiness Associations in Yantai, **The China Journal**, No.47(Jan., 2002), pp. 55-56.
- Gilbert, M. and Hayes, Cordey M. Understanding The Process of Knowledge Transfer to Achieve Successful Technological Innovation, **Technovation**, Vol.16, No. 6(1996), pp. 301-312.
- Granovetter, Mark. Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness, **American Journal of Sociology**, vol.91(1985),pp. 481-510 .
- Granovetter, Mark. The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited, **Sociological Theory**, Vol. 1 (1983), pp. 201-233.
- Guobin, Yang. Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China, **The China Quarterly**. 2005, No.181, pp.47- 66. ;
- Hayes, Cordey. & Gilbert. Understanding the process of knowledge transfer to achieve

- successful technological innovation. **Technovation** 16.6(1996), pp. 301–312.
- Hedlund, G. A model of knowledge management and the N-form corporation, **Strategic Management Journal**, Vol.15, special issue summer(1994), pp.73-90 .
- Ho, Peter. “Greening without conflict? Environmentalism, NGOs and civil society in China,” **Development and Change**, Vol. 32, No. 5 (2001), pp. 893–921
- Huang Yanzhong and Yang, Dali L. Bureaucratic Capacity and State-Society Relations in China, **Journal of Chinese Political Science**.
- Husted, K. and Michailova, S. Knowledge Sharing in Russian Companies with Western Participation, **Management international/International Management**, Vol. 6( 2002), pp. 17-28.
- Ingram, Paul. and Clay, Karen. The Choice-Within-Constraints: New Institutionalism and Implications for Sociology, **Annual Review of Sociology**, No. 26, pp. 525-546.
- Jemison, David B. The Importance of Boundary Spanning Role in Strategic Decision-Making, **Jouranal of Management Studies**, Vol.21, Iss. 2(1984), pp. 131-152. .
- Koberg, Christine S. and Ungson, Gerardo R. The Effects of Environmental Uncertainty and Dependence on Organizational Structure and Performance: A Comparetive Study, **Journal of Management**, Vol. 13, No.4(1987), pp. 725-737.
- Lehmbruch, Gerhard. Interest Intermediation in Capitalist and Socialist Systems: Some Sturctural and Functional Perspctives in Comparative Research., **International Political Science Review**, Vol.4, No.2, pp.153-172.
- Lieberthal, Kenneth. Introduction: The Fragmented Authoritarianism Model and Its Limitation, in Kenneth Lieberthal and David Lampton ed., **Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China** (Berkeley: University of California Press, 1992), pp. 1-30;
- Liu, Yia-Ling. Reform form Below: The Private Economy and Local Politics in Rural Industrialization of Wenzhou, **China Quarterly**, Vol. 130 (1992 · June), pp. 293-316.
- Mann, Michel. The Autonomous Power of the States: Its Origins, Mechanisms and Results, John Hall ed., **The States: Critical Concepts**, Vol. 1 (London:

- Routledge, 1994), pp. 333-350.
- Maggio, Paul Di. and Powell, Walter. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, **American Sociological Review**, No. 48 (1983), pp. 147-160.
- March, James G. and Olsen, Johan P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, **American Political Science Review**, Vol.78 (1984), pp. 735-749.
- Meyer, John W. and Rowan, Brian. Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, **American Journal of Sociology**, Vol. 83, No. 2 (Sep. 1977), pp. 340-363.
- Montinola, Gabriella. Qian, Yingyi. and Weingast, Barry R. Federalism ,Chinese Style :the political Basis for Economic success in china, **World Politics**, Vol. 48 No. 1(October 1995), pp. 50-81.
- Pearson, Paul. Increasing Retrun, Path Dependence, and the Study of Politics, **American Political Science Review**, Vol. 94, No. 2(June,2000), pp. 258-259.
- Pei, Minxin. **From Reform to Revolution** (Cambridge: Harvard University Press, 1994), pp. 94-103.
- Rona-Tas, Akos. Path-Dependence and Capital Theory: Sociology of the Post-Communist Economic Transformation, **East European Politics and Societies**, Vol.12, No. 1(winter 1998), pp.107-131.
- Saich, Tony. Negotiating the State: The Development of Social Organization in China, **The China Quarterly** Iss. 161(Mar. 2000), pp.124-141.
- Schmitter, Philippe C. Still the Century of Corporatism? **Review of Political Studies**, Vol. 36, No.1(1974), pp. 93-94.
- Shepsle, Kenneth. Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach, **Journal of Theoretical**, Vol. 1, No. 2, pp. 134.
- Simon , Herbert. Bounded rationality and organizational learning , **Organization Science** , Vol. 2 (1991) , pp. 125-134.
- Suchman, Mark C. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches, **Academy of Management Review**, Vol. 20, No. 3 (1995), pp. 574.
- Tilly, Charles. States and Nationalism in Europe,1492-1992, **Theory and Society**, Vol.23, No.1(1994), pp. 131-46.
- Unger, Jonathan. ‘Bridges’: Private Business, the Chinese Government and the Rise

of New Associations , **The China Quarterly**, Iss. 147(Sep. 1996),  
pp.795-819.

White, Gordon. Prospects for Civil Society in China: A Case Study of Xiaoshan City,  
**The Australian Journal of Chinese Affairs**, No. 29(Jan. 1993), pp. 63-87.

