

改革开放 40 年中国行业协会商会发展^①

◎郁建兴 (浙江大学 公共管理学院,浙江 杭州 310058)

摘要:改革开放 40 年,行业协会商会的发展为我们观察当代中国社会组织发展特征具有重要意义。行业协会商会作为政府与市场之外的第三部门,在我国是得到优先发展、迄今发展最为充分的社会组织,它在市场经济发展、行业管理与社会治理、行业政策参与等领域发挥着重要作用。尽管如此,当前政会脱钩进展缓慢、风险尚存,政府职能转移与购买服务运作机制尚不规范,行业协会商会服务尚不充分,政策倡导能力有待增强,党建工作还较为薄弱,这些都表明行业协会商会发展任重道远。解决上述问题也构成行业协会商会未来发展的方向。作为对改革开放 40 周年的纪念,回顾行业协会商会几十年来的发展固然重要,但更重要的是立足当下,创造未来。

关键词:改革开放 40 年;行业协会商会;管理体制;社会治理;政策参与

中图分类号:D63-3;F203

文献标志码:A

文章编号:1005-460X(2018)06-0011-08

今年是改革开放 40 周年。社会组织发展和社会治理水平提高,与快速的经济增长、卓有成效的政府变革一起,同属于 40 年来中国取得的最重要成就。行业协会商会作为政府与市场之外的第三部门,在我国是得到优先发展、迄今发展得最为充分的社会组织,在市场经济发展、行业管理与社会治理、行业政策参与等领域扮演着重要角色。

改革开放以来,特别是伴随着市场经济体制的建立完善,行业协会商会得以兴起并发挥重要作用。与此同时,在较长时期内,行业协会商会受到“双重管理”体制束缚,导致登记注册困难与自主权缺乏、行业协会商会对政府依赖严重、自身治理能力较弱、监管不足等问题。近十年来,我国行业协会商会变革出现新进展:一是我国政府开始对行业协会商会管理体制进行全面改革,核心议题是“去行政化”,具体内容包括直接注册登记、取消“一业一地一会”、实现行业协会商会与行政机关脱钩,从而重构政府与行业协会商会新型关系;二是行业协会

商会职能再定位,凸显其服务会员、承接政府职能转移、提供行业公共服务等职能;三是行业协会商会参与行业治理与社会治理,在推进建设统一开放、竞争有序的市场体系基础上,更好地发挥它在行业管理与社会治理中的作用;四是行业协会商会开展政策倡导、影响决策与政策执行,在一定程度上改变了政府政策的出台与执行;五是党组织建设在行业协会商会中探索实践,形成多样化的行业协会商会党建模式。

一、行业协会商会管理体制变革

改革开放后,我国行业协会商会即获得重要发展,在经济社会中扮演着越来越重要的角色。然而,“双重管理”“一业一会”“一地一会”等管理体制的安排导致行业协会商会登记注册难、缺乏市场竞争和创新能力,严重束缚行业协会商会发展。所谓“双重管理”,是指行业协会商会在成立时须经业务主管部门审核同意后再到县级以上民政部门登记,行业协

^①本文部分内容载王名主编《中国社会组织 1978—2018》第八章,2018 年即将由社会科学文献出版社出版。

收稿日期:2018-08-28

基金项目:国家社会科学基金重大项目“政府培育发展社会组织的效应研究”(18ZDA116)

作者简介:郁建兴(1967—),男,浙江桐乡人,教授,博士研究生导师,教育部长江学者特聘教授,浙江大学民生保障与公共治理研究中心首席专家,从事社会组织与社会治理研究。

会商会需接受登记管理机关和业务主管机关的双重管理;“一业一会”与“一地一会”指在同一行政区域内不允许设置业务范围相同或相类似的行业协会商会,反映到行业中,表现为同一行业只能设立一个行业协会,这些都表明政府限制行业协会商会竞争的管控性思路。

(一)行业协会商会双重管理体制的弊端

“双重管理”“一业一会”“一地一会”等管理体制实现了控制行业协会商会准入、保持行业协会商会政治正确性的目的,有利于增强监管的针对性,降低监管的政治风险,但也为我国行业协会商会发展带来一系列弊端,反映出我国政府对行业协会商会的监管入口过紧、过程松懈、政府干预的随意性较大等问题。一方面,过高的准入门槛使得大量行业协会商会因找不到挂靠单位而无法登记,过于强调登记注册准入的管控思路使得政府对行业协会商会的管理体制以“事前监管”为主,忽视登记注册后的监督管理和查处退出机制的建立,造成获准登记的行业协会商会不规范甚至违法行为得不到及时检查和处罚,而限制竞争更是加剧了这种现象;另一方面,双重管理和限制竞争还导致行业协会商会具有较强的行政依附性,行政部门官员兼任行业协会商会领导职务,政会不分,行业协会商会常常成为“二政府”而不能为会员企业服务^[1],不利于行业协会商会的进一步发展。

(二)行业协会商会管理体制变革与创新

行业协会商会双重管理体制的种种弊端,引发一些地方政府根据自身发展需求开展变革与创新。其中,广东、浙江、上海等地在探索改革和完善行业协会商会管理体制方面走在前列。比如,2005年12月2日,广东省十届人大常委会第二十一次会议通过《广东省行业协会条例》,该条例第七条指出:“县级以上人民政府民政部门是行业协会的登记管理机关;其他有关部门在各自职责范围内依法对行业协会进行相关业务指导。”这是全国首次突破双重管理体制的改革,取消业务主管单位,统一将民政部门作为行业协会商会的登记和管理机关。2012年7月,广东省民政厅起草《关于进一步培育和发展行业协会商会的实施意见》(以下简称《意见》),允许引入竞争机制、突破“一业一会”的限制,允许同行业申请成立登记同类型的行业协会,并在名称上予以明确区分。同时,《意见》还提出要放宽设立标准,打破行业协会现行设立标准的限制,允许按国民经济行业分类的小类标准设立行业协会;允许按产业链的各个环节、经营方式和服务类型设立行业协会。《意见》还允许行业协会跨区域组建、合并组建和分拆组建。

地方改革与创新为全国行业协会商会管理体制变革提供了重要经验,有效地助推全国行业协会商会管理体制变革。2012年11月8日,在充分尊重地方政策创新和考虑社会组织发展实际需求的基础上,党的十八大报告提出,要“加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制,引导社会组织健康有序发展”。2013年3月14日,十二届全国人大一次会议通过的国务院机构改革和职能转变方案提出,“更好发挥社会力量在管理社会事务中的作用,通过逐步推进行业协会商会与行政机关脱钩,重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,建立健全统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的社会组织管理体制等措施,加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制”。这意味着我国社会组织管理体制出现重大变革。2013年3月18日,国务院总理李克强在主持召开新一届国务院第一次常务会议中,进一步确定实施《国务院机构改革和职能转变方案》的任务分工,要求“出台规范非许可审批项目设定和实施的具体办法,抓紧制定对行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织实行民政部门直接登记制度的方案”。对行业协会商会来说,这些重大政策的突破与实施将解除行业协会商会面临的巨大束缚,使它们回归社会团体法人的本质属性^[2]。嗣后,国务院进一步推进了行业协会商会管理体制变革工作。2014年,国务院取消了“社会团体及其设立分支机构、代表机构备案”“全国性社会团体及其设立分支机构、代表机构的设立登记、变更登记和注销登记”“商务部对在华外国商会的前置审批”等三个审批项目。这三个审批项目的取消,意味着行业协会商会的自主权进一步扩大。2016年与2018年,民政部两度公布《社会团体登记管理条例》(修订草案征求意见稿),其中指出“行业协会商会可以依照本条例的规定直接进行登记”。

(三)行业协会商会与行政机关脱钩

行业协会商会管理体制变革虽然取得显著进展,但是其最重要的改革目标——“政会分开”却一直未能全面实现,尤其在中央层面上,由于历史原因,全国性行业协会商会与政府的关系难以分割。此外,在一些经济发展相对落后的地区,由于改革的滞后,行业协会商会的行政化色彩依旧十分浓厚^[3]。

从生成路径来看,我国行业协会商会主要包括两种类型:由政府职能转移改制或者由政府主导组建自上而下形成的行业协会商会,以及由市场需求驱动自下而上形成的行业协会商会。在相当长时间

内,行政权力对自治权的过度介入导致行业协会商会的“行政化”。推进“去行政化”改革,加快行业协会商会与行政机关脱钩,是形成以“政社分开、权责明确、依法自主”为原则的现代行业协会商会管理体制的必然要求。

早在 1991 年,我国就开始尝试以人事、财务、机构、职能分开为主要内容的“去行政化”改革。随着 1999 年国务院部分专业经济管理部门改制为行业协会,我国行业协会商会的体系逐步形成。同年,国家经贸委印发《关于加快培育和发展工商领域协会的若干意见》,提出行业协会商会应“坚持自立、自治、自养的原则”,将为会员企业服务和维权定义为工商领域协会的基本职能之一,并提出应结合地方机构改革、按照政社分开原则积极探索工商领域协会商会管理模式,从而明确了行业协会商会的定位和政会关系的基本改革方向,自此正式开启了我国行业协会商会去行政化改革的序幕^[4]。2005 年《关于促进行业协会商会改革与发展的若干意见》发布,提出行业协会要严格依照法律法规和章程独立自主开展活动,切实解决行政化倾向严重以及依赖政府等问题,要从职能、机构、工作人员和财务等方面与政府及其部门、企事业单位彻底分开^[4],促进各地行业协会商会与政府“四脱钩”改革的实施。行业协会商会与行政机关脱钩在 2007 年前后形成一个高峰,但存在政会脱钩改革不平衡、不彻底等问题,尤其是政会脱钩的“职能分离”进展缓慢。

近年来,我国开启了新一轮行业协会商会与行政机关脱钩改革进程。2015 年 7 月 8 日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》(以下简称《总体方案》),明确行业协会商会与行政机关脱钩的思路原则、主要任务、配套政策、实施机制和时间安排,要求行业协会商会与行政机关在机构、职能、资产、人员、党建等方面做到“五分离五规范”,确立了行业协会商会“社会化、市场化”的改革方向。与之前改革不同,《总体方案》既重“脱”又重“接”,为脱钩后的行业协会商会生存和发展提供了政策支持;强调“脱钩”不“脱管”,提出建立综合监管体制,完善信用体系和信息公开制度,完善法人治理结构等^[4]。

为顺利推进落实新一轮脱钩改革,国务院和相关部门制定出台了一系列配套政策。2015 年 7 月,国务院办公厅发布《关于成立行业协会商会与行政机关脱钩联合工作组的通知》(国办发[2015]53 号),提出成立专门工作组来推进脱钩工作。2015 年 9 月,财政部发布《关于做好行业协会商会承接政府购买服务工作有关问题的通知(试行)》(财综[2015]

73 号)和《关于行业协会商会脱钩有关经费支持方式改革的通知(试行)》(财建[2015]788 号)。同年,民政部印发《全国性行业协会商会负责人任职管理办法(试行)的通知》(民发[2015]166 号)。2016 年 12 月,国家发展和改革委员会、民政部等 10 家部门联合印发《行业协会商会综合监管办法(试行)》(发改经体[2016]2657 号)。这些政策文件逐步形成一个较为完整的体系,为行业协会商会改革创新提供重要支撑。2017 年 12 月,财政部制定《脱钩后行业协会商会资产管理暂行办法》,规范脱钩后行业协会商会资产管理工作,维护脱钩后行业协会商会各类资产的安全完整。

与 20 世纪 90 年代、2007 年前后的行业协会商会与行政机关脱钩改革相比较,新一轮改革具有层级高、面向广、力度大等特征,是一场自上而下推动的行政主导型改革。作为一种自上而下的“强制性制度变迁”,行业协会商会与行政机关脱钩改革不仅要解决其长期依附权威行政资源的“路径依赖”问题,还将面临行业协会商会因“会员逻辑”导致的市场行为异化与治理失范等风险。一方面,由于我国行业协会商会长期依附权威行政资源的“路径依赖”,脱钩改革可能面临脱钩不完全或脱钩后走向消亡的风险;另一方面,由于以会员为导向的逻辑成为我国今后行业协会商会发展的主要方向,脱钩改革可能面临行业协会商会的市场行为异化与治理失范等风险^[5]。新一轮脱钩改革应以加快形成现代行业协会商会组织体系为最终目标,重新定位政府和行业协会商会的职能,构建政会新型合作关系。截至 2018 年 4 月,按照《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》部署,全国性行业协会商会先后于 2015 年 11 月、2016 年 6 月、2017 年 1 月开展了三批脱钩试点,取得了积极成效。然而,脱钩后行业协会商会的转型发展尚存在风险与挑战^[6]。

二、行业协会商会承接政府职能转移与政府购买服务

政府向行业协会商会转移政府职能既是“政会分开”改革中的难点,也是关键所在。为推进这一工作,2007 年国务院办公厅发布《关于加快推进行业协会商会改革和发展的若干意见》(国办发[2007]36 号),提出“各级人民政府及其部门要进一步转变职能,把适宜于行业协会行使的职能委托或转移给行业协会”。嗣后,许多地方政府颁布了相关政策,如 2010 年江苏省无锡市出台《无锡市政府购买行业协会商会公共服务实施办法(试行)》和《无锡市行业协会商会承接政府有关职能的实施意见》。2010 年 4

月,浙江省温州市出台《关于开展政府技术性服务性职能向行业协会商会转移试点的实施意见》。2010年6月,浙江省绍兴市出台《关于开展政府部分职能向行业协会商会转移试点的实施意见》。各地相继开展了职能转移试点工作,并取得一定成效。2013年9月26日,国务院办公厅下发《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,明确要求在公共服务领域更多利用社会力量,加大政府购买服务力度。其后,许多地方政府出台政府向社会组织购买服务的指导意见或政策方案,其中包括向行业协会商会转移职能的规定,这些规定有力地推进了政府向行业协会商会转移部分职能和政府购买行业协会商会服务的工作。

在地方层面,以温州市为代表的地方政府先行先试,开展行业协会商会承接政府职能转移与政府购买行业协会商会服务等活动取得了一定的成就。2012年10月,中共温州市委、温州市人民政府出台《关于加快推进社会组织培育发展的意见》等1+7系列文件(1个正文,7个附件),其中“附件4”《关于推进政府向社会组织转移职能的指导意见》指出,温州市社会组织“承接政府职能转移,以委托授权、购买服务等方式,将原由政府履行的职能向社会组织转移,以加快政府职能转变,促进社会管理创新”,以更好推进温州市社会组织的培育发展。

2013年9月,温州市政府办公室印发《温州市推进政府向社会组织转移职能工作总体方案》,选择温州市鞋革行业协会作为温州市政府向社会组织转移职能试点,并由温州市编办协调确定温州市经信委、科技局、财政局(地税局)、人力资源社会保障局、商务局、质监局等6个部门作为转移职能试点单位,梳理出行业经济运行分析及预测、省级新产品计划项目的验收与鉴定、企业享受税收优惠政策相关材料的核对初审等8项职能。

2013年11月,温州市上述6个职能部门分别与鞋革协会签署了《温州市政府向社会组织转移职能工作协议书》。同时,温州市还选择了条件较成熟的服装、眼镜、金属、建筑材料等4家行业协会商会开展单项试点工作,分别承接“打造中国纺织服装品牌中心城市”“行业贸易壁垒预警职能”“搭建行业发展平台”“职称评审职能”等。2014年8月1日,温州市瓯海区建设、汽摩配行业协会与区经信、住建、科技局、人社、商务、质监、地税等7个部门签署协议,承接标准化建设工地验收、对外科技合作交流与人才引进工作、科技培训、科技监测统计工作等25项政府职能。

2014年9—10月,在上述行业协会商会试点基

础上,温州市政府办公室先后印发《2014—2015年温州市政府向社会力量购买服务年度指导目录》《温州市政府职能向社会组织转移暂行办法》《温州市政府职能向社会组织转移目录(第一批)》《温州市政府职能向社会组织转移目录和市本级具备承接政府职能转移条件的社会组织目录(第一批)》,明确了向社会购买服务的覆盖范围及界限、程序和方式,摸索出行业协会商会职能转移的“七步工作法”:一是公告事宜;二是报名竞争;三是公示名单;四是签订协议;五是事项交接;六是履行协议;七是监督评估。最后,将承接政府职能转移的主体从试点的工商经济类行业协会商会拓展到依法登记成立的社会组织,购买服务项目的承载主体扩大到其他社会力量。至此,温州市行业协会商会承接政府职能转移实践构建了以《总体方案》为蓝本、以《职能转移办法》为规范、以“职能转移、购买服务、承接组织”等三大指导目录为配套、以相关具体运行机制为辅助的政策制度体系,推动了行业协会承接政府职能转移工作制度化、规范化、科学化。

2015年,温州市在全市性行业协会商会承接政府职能转移工作与瓯海区试点工作基础上,在全市工商联系统实施行业协会商会承接政府职能转移的“1122”扩面工程,即在11个县(市、区)全面推开行业协会商会承接政府职能转移工作,在全市22个重点行业协会商会全面推广承接政府职能转移。22家市级行业协会商会分别是鞋革、服装、电力、汽摩配、印刷、眼镜、五金、紧固件、金属、合成革、网络经济、电镀、建筑材料、美发美容、机动车驾驶培训、物流、家用电器、会展、电梯、电子商务、泰商与快递。通过开展承接政府职能转移工作,倒逼行业协会商会加强自身建设,提升行业协会商会的“规范化”“示范化”“实体化”建设水平,以更好地实现行业协会商会的改革创新。

概括起来,行业协会商会承接政府职能转移与政府购买行业协会商会服务,不是政府“甩包袱”的过程,而是“政府简政放权”与“培育发展行业协会商会”共同推进的政会新型合作关系构建^[7]。在开展政府职能转移与政府购买行业协会商会服务的同时,以法律文本确立各自的权利、义务,以市场机制建立平等合作关系,通过立法与政策制度等方式,推动政府与行业协会商会合作的制度化。

三、行业协会商会参与行业管理与社会治理

行业协会商会以市场和企业为基础,是一种经济组织的再组织,也就是各种经济组织以某种形式

组织起来执行服务、自律、协调和监督职能,从而实现行业共同利益。作为经济组织的再组织,行业协会商会属于“私序”范畴,它为行业内市场主体提供互益性公共服务^[1];作为一种组织化的“私序”,行业协会商会又是对“公序”的重要补充,在被授权或委托的情况下能够发挥行业管理职能。相对企业而言,行业协会商会有助于协调企业的集体行动,降低集体行动成本,更好地克服市场机制所导致的外部性问题,提供行业准公共品。相对政府而言,行业协会商会更贴近市场,更了解行业、企业和市场信息,其决策和运行更容易被会员企业监督。相对于市场机制和政府机制,行业协会商会具有提供信息和协调集体行动等基本职能,这些基本职能是行业协会商会赖以生存和发展的基础。从提供信息来看,行业协会商会可以搜集和提供会员信誉记录,充当信誉评价中介,提供国内外行业发展趋势预测等,提供信息职能可有效地节省会员和相关交易者的信息搜集成本,行业协会商会通过行业统计、出版行业刊物、为企业提供咨询服务、组织国内外展销会和技术培训等方式发挥其提供信息的功能^[8]。从协调集体行动来看,行业协会商会可以协调会员内部利益,组织对外的集体行动,如价格协调和制定行业规范、政策倡导、抵制不公平竞争和联合应诉等^[9]。

随着我国经济社会的发展,行业协会商会的职能不断演变,其参与行业管理与社会治理所发挥的作用受到政府经济管理体制改革与政府机构改革的重大影响。改革开放初期,我国最先设立的行业协会源于政府对其与市场关系的调整及相应的经济管理职能转变和政府机构改革,这种自上而下设立的行业协会较多体现了对政府行业管理的辅助职能。随着市场经济的发展,在一些民营经济发达地区产生“市场内生”型行业协会商会,自下而上组建的行业协会商会在遏制行业内无序竞争、假冒伪劣产品盛行现象方面发挥了重要作用,对政府失灵与市场失灵进行有力补充,有效地匡正了当时我国市场经济法制建设滞后所造成的市场秩序紊乱现象。

相对于自上而下的行业协会商会以辅助政府为主要职能定位,以温州商会为代表的自下而上“市场内生”型行业协会商会在行业管理和社会治理中以市场和社会需求为导向,发挥了更为积极主动的作用,较为充分地体现了市场中社会组织参与社会管理的特征。下面我们以温州商会为例予以考察。

(一)行业协会商会参与行业管理的作用发挥及治理成效

20 世纪 80 年代,以本土自主成长、中小型民营

企业为主的温州民营企业迅速发展,由于规模普遍较小,市场主体低水平分散,其竞争的结果是市场失序,“假冒伪劣”产品盛行。温州商会正是在整顿市场秩序、克服市场失灵的过程中应运而生的。以鞋业为例,1987 年 8 月 8 日,五千多双温州劣质皮鞋在杭州武林广场被付之一炬。当温州政府部门派人到杭州市处理劣质皮鞋案时,以政府出面与杭州消费者协会打交道陷入困境。为配合鹿城区政府搞好鞋业质量整顿工作,鹿城区鞋业协会于 1988 年成立,并制订了具体整改方案,列出企业执行标准,对所有皮鞋生产企业逐一进行产品质量抽检,开展一年一次的质量整顿合格验收、换证工作。市场和行业发展的需要是温州商会诞生的第一动因,温州商会产生于维护行业秩序的需要,它最初的功能体现为行业自律式的集体行动,在规范市场秩序、提高产品质量上发挥重要作用。

随着温州民营经济日益成熟、国家法律法规和行业管理逐渐健全以及商会治理结构的完善,商会作为一种互益性组织和行业代表角色日益强化,越来越倾向于提供行业公共物品和为会员服务,形成相对完整的功能体系。温州商会在行业治理中主要在六个方面发挥了作用:规范市场秩序,加强行业自律;引领产业,打造行业品牌;建立公共信息与技术创新平台;推进银企合作,创新中小企业融资方式;开拓市场,突破贸易壁垒;应对金融危机,抱团扶持危困企业^①等。

(二)行业协会商会参与社会治理的作用发挥及治理成效

党的十九大报告指出,社会组织是社会治理的重要主体之一。行业协会商会在社会治理中发挥着重要作用。温州商会在社会公益事业、环境治理、劳资矛盾协调等方面积极参与,为行业协会商会参与社会治理提供了有益探索。

首先,温州商会发挥自身优势,参与环境治理,推进产业走可持续发展之路。例如,温州电镀协会、合成革商会等以规模治污、建立集中无害化处理中心等方式减少环境污染,受到国家环保总局的高度评价。

其次,温州商会参与工资谈判,协调劳资关系。例如,部分温州商会和行业工会双方推选代表组成行业工资协商小组,就职工工资和福利进行磋商。通过劳资谈判达成的集体合同,有效地缓解了民营企业中突出的工资过低、工作时间过长和女工权益保护等问题。同时基本上杜绝了因工资问题而无序跳槽的现象,建立起由政府、工会组织和行业协会构成

①详见江华、郁建兴:《民间商会参与地方治理——温州个案研究》一文,载于《阴山学刊》2011 年第 3 期。

的“三方协调机制”,对话解决劳动关系中的重大问题,这业已成为一种广泛推广的方式^[10]。

最后,温州商会还积极地参与社会公益事业。大部分温州商会都参加过助学、扶贫帮困和救灾等公益性活动。如汶川大地震后,温州市工商系统 40 多家市级行业协会捐款超过亿元^[10]。

概括起来,行业协会商会在促进我国行业管理和社会治理中都发挥了积极作用。在行业管理方面,行业协会商会积极开展行业自律和行业治理,承接政府转移的部分行业管理职能,促进了政府的职能转变和机构改革;在社会治理方面,行业协会商会积极参与到地方治理实践中,在社会公益、环境治理、社会纠纷等领域为开拓相对于国家的社会空间发挥了积极作用。

四、行业协会商会的政策参与

倡导公共政策是行业协会商会参与公共事务的重要途径,是行业协会商会代表行业、企业和社会公众的利益,主动参与到公共政策的议程设置、规则制定、政策执行等各个环节,协同政府共同推进公共政策的制定与完善。

在我国,行业协会商会积极开展对政府的政策倡导活动,并得到了政府的政策支持。1999 年,国家经贸委印发的《关于加快培育和发展工商领域协会的若干意见》提出行业协会商会在经济政策、行业规划、行业标准制定等方面应发挥的作用。2007 年,国务院办公厅出台的行业协会商会改革和发展的纲领性文件《关于加快推进行业协会商会改革和发展的若干意见》(国办发[2007]36 号),全面、明确地表述了行业协会商会参与政策制定的职能,为行业协会商会影响政策实践行为提供了合法性。

在具体实践中,行业协会商会在政策倡导目标上,各级党委、政府、人大与政协均为行业协会商会的政策倡导目标。在政策参与方式上,行业协会商会通过听证会、座谈会、茶话会、调研会等传递政策主张,向社会和媒体公开政策建议间接影响决策,召开研讨会或论坛、组织专家论证会,联合专门机构或专家发表报告,私人关系网络接触政府官员,以及公益事业或慈善捐款等^[11]。

我国行业协会商会的政策参与主要体现为以下几种形式:开展政策倡导、影响决策与政策执行等方面^[12]。一是开展政策倡导,影响政府决策,如 2010 年浙江省半导体行业协会会同上海、江苏等半导体协会在连续三年向党和国家领导人以及国家有关部委提交《要求继续执行国务院[2000]18 号文件优惠条款的紧急报告》,嗣后,它又会同国家半导体行业

协会和部分省市半导体行业协会于 2010 年年初向时任副总理李克强呈递关于加大扶持集成电路产业政策的建议^[13];二是影响政策的形成与执行,如在 2002 年的快递风波和《邮政法》修订过程中,中国国际货运代理协会在快递业规制调整政策过程中积极开展政策参与,有效地抵制了国家邮政局行业垄断的政策意图^[14]。

尽管我国行业协会商会的政策参与意识不断提高,参与方式多样,策略明确,成效明显,但仍存在一些问题^[15]。首先,从总体上看,行业协会商会的政策倡导还没有成为一种普遍现象,政策倡导还未能成为行业协会商会的一项战略性工作,并落实在日常工作中。其次,行业协会商会的制度化政策参与途径并不成熟,运用的政策参与策略有限。例如,运用报纸、电视、广播、网络等媒体、与其他行业组织建立倡导联盟等策略的运用并不普遍。再次,我国行业协会商会政策参与存在国家与地方的分野。相较于全国性行业协会商会政策参与的单一性与消极性,民营经济发达地区的地方行业协会商会表现出较强的政策影响力与政策参与积极性,具有多样化的政策参与目标与路径,更多地采用正式渠道开展政策参与^[16]。最后,行业协会商会虽然在一些政策参与中取得了明显效果,但还处于初级阶段。例如,当前行业协会商会仍难以把控其政策倡导的走向和结果,一些政策建议无法获得政府认可,有些建议虽然已进入政府议程,但最终却无法落实为政策。

概括起来,当代中国行业协会商会已经能够有效地影响政策制定与执行,并在一定程度上改变了政府行为,但行业协会商会在经济社会发展中作用的进一步发挥,仍需要政府提供制度化的环境,同时行业协会商会需要加强政策参与能力建设。

五、行业协会商会党建

改革开放以来,伴随着我国社会组织大量涌现、蓬勃发展,党和国家日益重视社会组织的党建工作。1994 年 9 月,党的十四届四中全会通过的《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》提出:“各种新建立的经济组织和社会组织日益增多,需要从实际出发建立党的组织,开展党的活动。”这是党的文件中第一次对社会组织党建工作提出要求,标志着我国社会组织党建拉开序幕。

随后,中共中央办公厅、国务院办公厅、中共中央组织部等部门多次出台文件要求在社会组织开展党的基层组织建设工作。2015 年,中共中央办公厅印发《关于加强社会组织党的建设工作的意见(试行)》,对社会组织党建的指导思想、总体要求、党组

织地位和职责、党建工作管理体制和工作机制、党务工作者队伍建设等方面做出全面规定。2016 年,民政部下发《关于社会组织成立登记时同步开展党建工作有关问题的通知》,要求“申请新成立社会组织,应当同时向登记管理机关提交《社会组织党建工作承诺书》”,否则不予成立。

(一)全面推进行业协会商会党建

在实行脱钩改革与管理体制改革的同时,我国行业协会商会党建工作全面开展,做出有益的创新与实践,实现了党对行业协会商会的政治方向、组织人事、重大事项、资金收入等全方面的引导。

首先,行业协会商会党建全覆盖。每一家行业协会商会都要求建立党支部,如果一家行业协会商会的党员人数少于 3 人,则考虑与其他行业协会商会合作建立联合党支部。还有一些行业协会商会按要求建立党委,如 2013 年温州市金属行业协会建立党委,它拥有 120 多位党员,其中,超过 80 位党员来自会员企业。

其次,交叉任职、双向进入。党员需要在行业协会商会中担任领导职务,行业协会商会领导人如果是非党员领导,要积极地发展他们加入中国共产党。如温州市皮革商会的 13 名副会长与理事会成员积极提交了入党申请书。许多行业协会商会的党员则被赋予行业协会商会监事长或党支部书记等重要职位来推进行业协会商会的党建工作。

再次,政治引领,发挥战斗堡垒作用。党建在行业协会商会中更多的是政治引导作用,保证行业协会商会活动符合正确的政治方向,落实党的方针政策。党要在行业协会商会重大决策事项中获取话语权,引领日常管理工作与活动是在党的纲领政策文件下开展的。

最后,党建资金支持党建活动。行业协会商会的党建活动具有强有力的党建资金保障。在温州,行业协会商会的党建资金既有来自两新工委的拨付、党费的返还,也有 5%—10%来自协会商会的会费收入。部分行业协会商会利用这部分党建资金创新性地开展党建活动,回报社会。如温州市家电维修行业协会开展家电维修进社区的党建工作,为社区居民免费维修电视机、洗衣机等家用电器,提升了行业协会商会党建的社会形象。

(二)以党建促服务,推进行业协会商会服务型党组织

为克服行业协会商会党建工作存在的“空白”“断层”“弱化”等现象,实现行业协会商会党建与服务功能相结合,使行业协会商会党建有抓手,很多行业协会商会党支部从增强服务功能、拓宽服务渠道、

提升服务效能入手,着力构建以“协会党组织服务会员企业党组织、党组织服务党员、党组织和党员共同服务群众、服务科学发展”为主要内容的立体化服务体系,不断提升协会党组织核心凝聚力,实现了协会党建工作与行业协会商会发展互促共进。

首先,“点”上辐射,增强党组织服务功能。通过建立直接联系点、派驻党建指导员、建立党建信息库等方式,建立健全党支部联系会员企业、党员联系群众、党建互助帮扶等制度,切实加强协会与各会员单位党组织、行业党员的协调联动,推动行业党建工作整体发展。

其次,“线”上推动,拓宽党员服务渠道。通过开展志愿服务、搭建学习沟通平台、动员企业扶贫帮困等方式,立足食品行业协会党支部实际,积极探索“行业协会+会员企业”党建工作新模式,组织党员积极创先争优,充分发挥党员先锋模范作用。

最后,“面”上拓展,提升党建服务效能。通过帮扶企业转型发展、加强品牌指导扶持、营造诚信经营氛围等方式,紧紧围绕行业协会商会的服务性特征,把党的工作与行业协会商会业务紧密结合。按照会员企业所需、从业党员群众欢迎的要求,搭建服务平台,组织开展富有特色的活动,及时贯彻落实党的路线方针政策,增强行业协会商会与会员企业党建工作的整体合力和社会影响力。

在行业协会商会等社会组织中建立党组织是为了实现党领导下的社会协同治理,增强党对行业协会商会的影响力和凝聚力,提高党的社会动员能力^[17]。行业协会商会党建应该是“党建+行业协会商会”实现“双赢”:一方面,加强党的政治领导和执政基础;另一方面,为行业协会商会的发展拓展广泛的社会空间与社会基础。

六、中国行业协会商会的再出发

回顾改革开放以来行业协会商会在管理体制变革、承接政府职能与政府购买服务、参与行业管理与社会治理、参与政策制定与执行、开展党建等方面工作,可以看到,我国行业协会商会无疑取得了长足进步与发展,为我国市场体系的建立完善、共建共治共享的社会治理格局建设做出重大贡献。尽管如此,我国行业协会商会发展任重而道远。当前,政会脱钩进展缓慢风险尚存,政府职能转移与购买服务运作机制尚不规范,协会商会服务尚不充分,政策倡导能力有待增强,党建工作还较为薄弱,而解决上述问题也构成行业协会商会未来发展的方向。

今天,我们纪念伟大的改革开放 40 年,回顾行业协会商会几十年来的发展固然重要,但更重要的

是立足当下,创造未来。在全面深化改革、推进国家治理现代化的新时代,这种照应当下、着眼未来的思考更为重要。从总体上看,未来行业协会商会需要继续推进政会分离,加大对行业协会商会的培育发展,不断优化行业协会商会的制度环境;不仅需要促进市场体制机制的建立完善,还要推进社会力量的成长、提升社会治理质量和水平,让行业协会在公共政策制定执行中发挥更加积极有为的角色;需要创新行业协会商会党建方式,助推生产力,提升服务力,发挥党建的实质性作用。

参考文献:

- [1] 郁建兴,等.从双重管理到合规性监管——全面深化改革时代行业协会商会监管体制的重构[J].浙江大学学报:人文社会科学版,2014,(6):107-116.
- [2] 周俊.行业协会商会的自治权与依法自主[J].中共浙江省委党校学报,2014,(5):38-44.
- [3] 贾西津,张经.行业协会商会与政府脱钩改革方略及挑战[J].社会治理,2016,(1):99-105.
- [4] 周俊.职能分离决定政会脱钩成效[J].中国社会组织,2015,(19):28-29.
- [5] 沈永东,宋晓清.新一轮行业协会商会与行政机关脱钩改革的风险及其防范[J].中共浙江省委党校学报,2016,(2):29-37.
- [6] 周俊,赵晓翠.脱钩改革后行业协会商会的转型发展:模式与挑战——基于 S 市 A 区的实证分析[J].治理研究,2018,(4):85-93.
- [7] 郁建兴,沈永东.调适性合作:十八大以来中国政府与社会组织关系的策略性变革[J].政治学研究,2017,(3):80-83.
- [8] 余晖,等.行业协会及其在中国的发展:理论与案例[M].北京:经济管理出版社,2002:35.
- [9] 贾西津,等.转型时期的行业协会:角色、功能与管理体制[M].北京:中国社会科学出版社,2004:127.
- [10] 江华,郁建兴.民间商会参与地方治理——温州个案研究[J].阴山学刊,2011,(3):12-17.
- [11] KENNEDY S. Comparing Formal and Informal Lobbying Practices in China: The Capital's Ambivalent Embrace of Capitalists[J]. China Information, 2009,23(2):195-222.
- [12] 沈永东.变动环境中行业协会与政府之间的策略性互动研究[D].杭州:浙江大学博士学位论文,2014.
- [13] 郁建兴,等.行业协会促进产业升级的作用类型及其实现机制[J].浙江大学学报:人文社会科学版,2011,(6):23-35.
- [14] 李秀峰,曾文远.行业协会对政策形成的影响——以中国国际快递工作委员会的政策参与为个案分析[J].国家行政学院学报,2006,(3):76-78.
- [15] 周俊.行业组织政策倡导:现状、问题与机制建设[J].中国行政管理,2009,(9):91-96.
- [16] 沈永东.中国地方行业协会商会政策参与:目标、策略与影响力[J].治理研究,2018,(5):93-103.
- [17] 吴新叶.党对非政府组织的领导——以执政党的社会管理为视角[J].政治学研究,2008,(2):30-36.

(责任编辑:温美荣)

The Development of Chinese Industry Associations and Business Associations in China During the 40-Year Reform and Opening-Up

YU Jianxing

(School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou, Zhejiang, 310058)

Abstract: As China celebrates its 40th anniversary of the reform and opening-up, it is an opportune moment to examine the China's development characteristics of social organizations. As the third sector, industry associations and business associations in China are one of social organizations that are preferentially and adequately developed. Industry associations and business associations play a significant role in the fields of economy development, industry management, social governance and policy participations. However, there are still many defects for the development of industry associations and business associations in China, such as the risk of decoupling the industry associations with government agencies, the limited institutionalization of government purchasing industry associations' services, the weak service capacities of industry associations, and the imperfection of industry associations' Party building work. Solving above problems leads to the future development of industry associations and business associations. Therefore, as the memory for the 40th anniversary of the reform and opening-up, it is more important to base on the current situation and create the future than review the past.

Keywords: 40th anniversary of the reform and opening-up, industry associations and business associations, management system, social governance, policy participation