

中国地方行业协会商会政策参与： 目标、策略与影响力

□ 沈永东

摘要: 行业政策参与已然成为中国政策过程中不可或缺的一部分。已有研究中国行业政策参与的文献大多集中于中国大企业或全国性行业协会商会通过“关系”方式进行政策参与以实现利益诉求,少有文献关注代表民营中小企业利益的地方行业协会商会政策参与。基于浙江、江苏两个民营经济大省146份地方行业协会商会的问卷数据研究发现:相较于全国性行业协会商会政策参与的单一化与消极性,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对象和政策参与路径、更多地采取正式渠道展开政策参与,进而呈现出地方行业协会商会政策参与的多元化与制度化特征。地方行业协会商会因政治资源有限、代表民营企业利益与竞争性环境等原因而呈现出不同于全国性行业协会商会的政策参与特征,这在一定程度上说明了中国行业协会商会政策参与实际上存在着国家与地方的重要分野。

关键词: 地方行业协会商会; 组织化政策参与; 利益代表; 竞争性环境; 国家与地方分野

中图分类号: C912.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1007-9092(2018)05-0093-011

DOI:10.15944/j.cnki.33-1010/d.2018.05.013

一、问题的提出

市场经济的建立与完善使得中国经济政策和法规的制定不再是传统视野下的国家“关门模式”,这就为中国企业参与经济政策的制定开放了机会与空间^①。而一国经济政策法规对企业的经营活动具有重大影响,企业参与经济政策制定与

执行日益盛行。正因如此,当代中国政府与企业、行业协会商会之间的关系历来是学者们关注的一个重要议题。在中国,大型企业——无论是国有、外资还是地方,一般比中小企业具有更多机会参与政策制定、接近政府部门官员也几乎没有障碍^②。中小企业大部分为民营企业,他们常常因规模小、区域经营、政治资源有限等缺乏独立政策参

收稿日期: 2018-04-23

作者简介: 沈永东, 博士, 浙江大学公共管理学院百人计划研究员、博士生导师, 浙江省商会发展研究院研究员。

基金项目: 国家自然科学基金青年基金项目“政府资助影响社会组织发展: 模型、机制及其实践路径”(编号: 71704156); 受中央高校基本科研业务专项资金资助。

① 王绍光《中国公共议程设置的模式》,《中国社会科学》2006年第5期。

② Kellee S. Tsai.(2007).Capitalism Without Democracy: The Private Sector in Contemporary China, Cornell University Press; Kjeld Erik Brødsgaard.(2012).Politics and Business Group Formation in China: the Party in Control? The China Quarterly 211(9) pp.624-648.

与的能力。

然而,既有研究中国行业政策参与的文献,大多将行业政策参与研究集中于国有企业或大企业和全国性行业协会商会等在国家层面的政策参与,并认为大企业与全国性行业协会商会都能对政策形成较大影响力^①,却忽视了代表中小民营企业利益的地方行业协会商会政策参与研究。部分学者已经注意到了这种研究缺陷,如中国民营企业家个体具有多元化的政治合作策略,包括正式渠道的政治参与、个体政策参与和非正式网络的集体行动,只是这些政策参与往往是碎片化而未能形成一股组织化力量。在实践中,在国家政策和法规允许之下^②,出于对“私序”^③的要求,民营企业组建的地方行业协会商会使得开展组织化政策参与的利益表达成为可能。部分民营企业常常通过地方行业协会商会以行业的名义与政府进行谈判^④。但是既有研究并没有考察过地方行业协会商会政策参与,更没有回答到底何种条件或因素影响着地方行业协会商会的政策参与特征。

本文试图从政策参与目标、策略与影响力等方面来揭示地方行业协会商会与全国性行业协会商会所具有的不同政策参与特征,并认为民营企业利益代表性与会员竞争性环境影响地方行业协会商会的政策参与积极性与主动性,进而影响了地方行业协会商会在政策参与目标的结构比例上显得更加均衡多元,且在政策参与策略上多采取制度化渠道。

基于对民营经济发达地区146家地方行业协会商会政策参与的统计分析表明:在政策参与对象上,地方行业协会商会政策参与不仅聚焦于政府部门,还积极影响其他部门,如人大、政协和工商联等;在政策参与策略上,地方行业协会商会更

多地采用了正式渠道方式,如听证会、人大与政协提案等。

上述地方行业协会商会的政策参与行为特征从以下两方面得以解释:一方面,地方行业协会商会与政府之间私下关系弱、政治资源有限性迫使地方行业协会商会穷尽各种正式渠道和多元政策参与目标对象开展政策参与;另一方面,与国家行业协会商会不同,省市县级不同层次及跨区域同类地方行业协会商会之间的会员竞争提升了地方行业协会商会尝试各种正式渠道和多元化政策参与的积极性和主动性。

在接下来的部分,本文首先评述了中国企业与行业协会商会政策参与文献,以此明晰中国地方行业协会商会政策参与研究现状的不足。接着,给出了调研中国地方行业协会商会政策参与的研究设计,包括调研时间、地点、样本构成和问卷设计。通过与国家行业协会商会政策参与行为的比较,本文进一步转向对民营经济发达地区地方行业协会商会政策参与的对象、策略、效果及其影响因素的讨论,并解释了地方行业协会商会为何呈现出上述政策参与的特征。最后,提供了结论以及可供进一步研究的方向。

二、文献回顾:中国企业政策参与的个体化与组织化

(一) 中国不同类型的个体化政策参与

尽管中国是一个社会主义国家,但是随着中国改革开放与市场经济的建立完善,行业政策参与现象在中国是一个不争的事实^⑤。许多学者认为国有企业是开展利益性政策参与并影响中国政策制定的重要主体,这不仅是因为这些国有企业占据了重要经济部门和垄断地位,如石油、钢

① Guosheng Deng & Scotte Kennedy.(2010).Big Business and Industry Associations Lobbying in China: the Paradox of Contrasting Styles ,the China Journal (63) ,101-125; Scott Kennedy.(2005).Business of Lobbying in China ,Cambridge: Harvard University Press.

② 国务院办公厅《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)明确规定,“行业组织应通过‘开展行业调查研究,积极向政府反映行业、会员诉求,提出行业发展和立法等方面的意见和建议,积极参与相关法律法规、宏观调控和产业政策的研究、制定,参与制订修订行业标准和行业发展规划、行业准入条件,完善行业管理,促进行业发展’”

③ 所谓“私序”主要是指社会个体基于自发形成的个人关系资源或自愿加入的组织化团体,在长期交往博弈中而达成的自我约束机制。详见余晖等《行业协会及其在中国的发展:理论与案例》,经济管理出版社2002年版,第9页。

④ White, Howell & Shang.(1996).In Search of Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China ,Oxford: Clarendon Press; David L.Wank.(1995).Private Business ,Bureaucracy and Political Alliance in a Chinese City ,The Australian Journal of Chinese Affairs ,33 , pp.55-74; Tony Saich.(2000).Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China ,The China Quarterly ,161 ,pp.124-41.

⑤ Scott Kennedy.(2005).Business of Lobbying in China ,Cambridge: Harvard University Press.

铁、电力和通信等,更重要的是国有企业的CEO与中央领导层之间有着天然的联系,进而有力地影响着中国政策制定过程^①。

部分学者还对跨国公司在中国的政策参与做了研究,这些研究多聚焦于跨国公司是如何通过各种政策参与方式影响中国政策、法律和法规,最终获取企业的自身利益^②。相较于国有企业的天然政治资源优势,跨国企业比较典型的是通过直接诉求形成正式文件来直接影响关系它们利益的税务等法规并动用本国政府高官或公司高层资源,以高层对话形式发出企业声音等^③。其他学者还关注到中国民营企业的政策参与行为,他们认为民营企业由于不像国有企业和外资企业具有有效的政治资源可以依赖,因此民营企业获取利益的政策参与会更加艰难,他们或通过人民代表大会参与政策,或以“关系”为基础,又称“公关”,其中一种方式是通过加入行业协会商会等方式实现组织化的政策参与^④。

然而,甘思德(2005)认为无论是何种产权的企业,大企业往往比小企业对国家政策的影响更具有决定性作用,因为这些大企业不仅拥有雄厚的资本支撑政策参与活动,而且具有更加多元的政策参与渠道^⑤。这个观点被研究中国民营企业

的学者所认同。他们认为,中共有效调适政权创设多种渠道吸纳民营企业家,为民营企业家提供了利益诉求的通道,如党员、人大和政协^⑥。然而真正能够进入这些通道实现有效政策参与的往往是部分能够为当地经济发展和财税收入作出重大贡献的支柱型企业或龙头企业^⑦。大部分民营中小企业往往处于政策边缘而难以通过个体化政策参与得到利益满足,所以他们除了运用有限的“关系”资源外,常常通过组织化政策参与方式实现自我利益。

(二) 中国民营企业的组织化政策参与

作为一种组织化的政策参与方式,有学者认为,行业协会商会是代表企业发出利益诉求的一种有效政策参与形式^⑧。尽管有学者认为,中国民营企业倾向于个体单独地去解决企业发展中遇到的问题,而不是通过集体的努力^⑨。然而,一般能够独立解决发展问题的往往是那些大型企业,因为其本身具有较强实力和个体“关系”资源与政府进行对话。事实上,很多时候民营中小企业是缺乏资源和能力来独立影响政策制定的。由于在发展过程中会面临着相似的发展困境,加之政府的政策特征往往面向行业而非特定企业,民营企业以行业协会商会为依托,以行业产业的名义,利用

- ① Kjeld Erik Brødsgaard.(2012).Politics and Business Group Formation in China: the Party in Control? *The China Quarterly* 211 pp.624-648.
- ② Rajib N.Sanyal & Turgut Guvenli.(2000).Relations between Multinational Firms and Host Governments: The Experience of American-Owned Firms in China, *International Business Review* 9(1) pp.119-34; Yadong Luo.(2001).Toward a Cooperative View of MNC - Host Government Relations: Building Blocks and Performance Implications, *Journal of International Business Studies* 32(2) pp.401-19; Yi-Ru Regina Chen.(2004).Effective Public Affairs in China: MNC-Government Bargaining Power and Corporate Strategies for Influencing Business Policy Formation, *Journal of Communication Management* 8(4) pp.395-413; Yongqiang Gao.(2008).Institutional Environment and MNEs' Strategy in Transitional China, *Managing Global Transitions* 6(1) pp.5-21.
- ③ Yi-Ru Regina Chen.(2007).The Strategic Management of Government Affairs in China: How Multinational Corporations in China Interact with the Chinese Government, *Journal of Public Relations Research* 19(3) pp.283-306.
- ④ Yongqiang Gao & Zhilong Tian.(2006).How Firms Influence the Government Policy Decision-making in China, *Singapore Management Review* , 28(1) pp.73-85; Zhilong Tian & Xinming Deng.(2007).The Determinants of Corporate Political Strategy in Chinese Transition, *Journal of Public Affairs* 7(4) pp.341-56; Wu Wei.(2008).Influence of Political Relationship Building on the Business Activity of Firms in China, *Singapore Management Review* 30(2) pp.73-94.
- ⑤ Scott Kennedy.(2005).Business of Lobbying in China, Cambridge: Harvard University Press.
- ⑥ Bruce Dickson.(2003).Red Capitalists in China: The Party, Private Entrepreneurs and Prospects for Political Change, New York: Cambridge University Press; Margaret M.Pearson.(1997).China's New Business Elite: The Political Consequences of Economic Reform, California: University of California Press.
- ⑦ 黄冬娅《企业家如何影响地方政策过程——基于国家中心的案例分析和类型建构》,《社会学研究》,2013年第5期;纪莺莺《商会的内部分化:社会基础如何影响社凝聚力》,《公共管理学报》,2015年第1期。
- ⑧ Scott Kennedy.(2005).Business of Lobbying in China, Cambridge: Harvard University Press; 周俊《行业组织政策倡导:现状、问题与机制建设》,《中国行政管理》,2009年第10期;江华、张建民、周莹《利益契合:转型期中国国家与社会关系的一个分析框架——以行业组织政策参与为案例》,《社会学研究》,2011年第3期。
- ⑨ Kellee S.Tsai.(2007).Capitalism without Democracy: The Private Sector in Contemporary China, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

制度化渠道来提高自己的议价能力,展开政策参与就显得更为有效^①。因此,地方行业协会商会政策参与能够反映出民营企业的组织化政策参与动机、策略、途径与影响力。

(三) 中国行业协会商会政策参与研究

已有研究对中国行业协会商会政策参与研究并不多,仅有的文献聚焦于全国性行业协会商会政策参与,认为中国行业协会商会由于力量太弱小而不能表达传递会员的观点和声音,能够积极采取政策参与行为的全国性行业协会商会比例不高,大部分全国性行业协会商会政策参与对象单一,主要通过“关系”策略向国务院各部委展开政策参与^②。行业协会商会政策参与力量弱小的主要原因是行业协会商会的代表性不足,独立性高度受限,这不同程度地表现在以下四个方面:(1)由国家或政府组建;(2)有业务主管单位;(3)政府官员在行业协会商会任职;(4)依赖于政府财政^③。由于大部分全国性行业协会商会由先前国务院各部委转换而来,所以这些全国性行业协会商会具有浓厚的官方背景——也就是说全国性行业协会商会与政府具有天然的亲密关系,无论是成立、人事还是财务等都与政府有关,因此它们很难独立自主,成为企业利益的代表^④。

与之相反,部分国内学者对部分地方行业协会商会的案例研究发现,由民营企业组建的地方行业协会商会可以通过向两会提交提案议案,向

政府提出政策建议,参与政策调研和草案,通过听证会、茶话会和调研会等传递政策主张,以媒体报告等形式向社会开放间接寻求决策影响,以及通过私人接触等方式积极地参与到国家与政府的政策倡导,有效地争取会员利益,促进政府政策的调整^⑤。这些地方行业协会商会是由民营企业自下而上创建而成,其人事由会员自主选举产生,财务上主要来自会员会费和资助,与政府无关,因而能有效地代表会员企业核心利益并开展经济治理和政策影响活动^⑥。

然而,已有文献对于地方行业协会商会政策参与的研究尚显不足:已有研究对地方行业协会商会多为案例观察,缺乏大样本统计分析,且未能从政策参与目标、策略与影响力等方面展开全面系统的考察;更为重要的是已有研究更多聚焦于企业政策参与与全国性行业协会商会政策参与,而对地方行业协会商会作为政策参与主体来考察其政策参与行动背后的动因讨论却不多见。因此,本文将在上述两个方面作出探讨。

三、研究设计:民营经济发达地区地方行业协会商会政策参与调研

本研究所使用的数据来自浙江大学社会组织与社会治理研究中心课题组于2011年3月—2012年8月实施的“民营经济发达地区行业协会商会发展调查”。调研采用了混合研究方法,即问卷调

- ① Yongqiang Gao & Zhilong Tian.(2006).How Firms Influence the Government Policy Decision-making in China ,Singapore Management Review , 28(1) pp.73-85; 纪莺莺《财大气粗? 私营企业规模与行政纠纷解决策略选择》,《社会学研究》2017年第3期。
- ② Kjeld Erik Brødsgaard.(2012) .Politics and Business Group Formation in China: the Party in Control ,The China Quarterly ,211(9) ,pp.624-648; Guosheng Deng & Kennedy.(2010) .Big Business and Industry Associations Lobbying in China: the Paradox of Contrasting Styles ,the China Journal ,No.63 ,101-125; 甘思德、邓国胜《行业协会的游说行为及其影响因素分析》,《经济社会体制比较》2012年第4期。
- ③ Scott Kennedy.(2009) .Comparing Formal and Informal Lobbying Practices in China: The Capital's Ambivalent Embrace of Capitalists ,China Information ,23(2) pp.195-222; Guosheng Deng & Kennedy.(2010) .Big Business and Industry Associations Lobbying in China: the Paradox of Contrasting Styles ,the China Journal ,No.63 ,101-125; 甘思德、邓国胜《行业协会的游说行为及其影响因素分析》,《经济社会体制比较》2012年第4期。
- ④ 余晖《行业协会及其在中国转型期的发展:理论与案例》经济管理出版社2002年版,第9页。
- ⑤ 江华、何宾《行业协会政策参与的比较研究:南京与温州》,《中共浙江省委党校学报》2012年第1期;周俊《行业组织政策倡导:现状、问题与机制建设》,《中国行政管理》2009年第10期;程浩、黄卫平、汪永成《中国社会利益集团研究》,《战略与管理》2003年第4期。
- ⑥ Christopher E.Nevitt.(1997) .Private Business Associations in China: Evidence of Civil Society or Local State Power? The China Journal ,36 pp.25-43; Unger.(1996) .“Bridges”: Private Business ,the Chinese Government ,and the Rise of New Associations ,The China Quarterly ,147 pp.795-819; Jianxing Yu ,Jun Zhou & Hua Jiang.(2012) .A Path for Chinese Civil Society: A Case Study on Industrial Associations in Wenzhou ,China ,The Roman & Littlefield; Gordon White.(1993) .The Prospects for Civil Society in China: A Case Study of Xiaoshan City ,The Australian Journal of Chinese Affairs ,29 pp.63-87; Kellee S.Tsai.(2007) .Capitalism without Democracy: The Private Sector in Contemporary China ,N. Y.: Cornell University Press.

查与个案访谈相结合,其目的是为了更好地了解地方行业协会商会政策参与的真实现状。问卷填写者与半结构访谈者均为行业协会商会的负责人,如秘书长、理事长等。被调研的地方行业协会商会均由民营企业自下而上自发建立。这些样本选自浙江、江苏两个省份^①,因为这些民营经济发达地区的地方行业协会商会最能反映地方行业协会商会在地方政策制定中的作用^②。我们通过“概率抽样(Probability Sampling)”的方式选择了浙江省的杭州市、宁波市与温州市,江苏省的无锡市与南通市等地的地方行业协会商会。

此次调查共回收有效问卷 235 份。其中,有效回答行业协会商会政策参与问题的问卷 165 份,剔除与本研究相关信息不全的样本后,最终得到有效样本为 146 家地方行业协会商会。其中,来自浙江省宁波市 35 家(24%)、温州市 20 家(13.7%)、杭州市 44 家(30.1%),江苏省无锡市 38 家(26%)、南通市 9 家(6.2%)。这些地方行业协会商会来自不同工商业经济领域。为了更好地理解地方行业协会商会政策参与的根本动因,我们在上述问卷调查的基础上,依照 5 个市的问卷结构比例,在上述 5 个市选取了 15 家行业协会商会进行半结构化访谈,其中宁波市 4 家、温州市 2 家、杭州市 4 家、无锡市 4 家、南通市 1 家。

问卷旨在获得以下三方面问题的答案:第一部分是行业协会商会基本信息,包括成立时间、业务主管单位、会员构成、人力资源与收支结构;第二部分是行业协会商会政策参与的效果或影响力,调研对象被要求回答政策参与对于政府政策的影响力,包括“对政府影响力的提升”,“影响政府部门的政策更加符合行业利益”,“影响政策制定、修改或停止”等,还有更多地问题被问及特定情形下地方行业协会商会的作用,如当会员利益与政府利益冲突时地方行业协会商会将做出怎样的选择;第三部分,我们聚焦于地方行业协会商会

的政策参与行为,包括政策参与目标与政策参与策略。问卷对地方行业协会商会的政策参与态度进行了衡量,如“他们是主动设定议程试图来影响政策”还是“消极应对政策出台后才行动”;根据 Kennedy 和 Hillman & Hitt 对行业协会商会与企业的政策参与策略研究,问卷使用了一系列地方行业协会商会政策参与策略的问题^③。

首先,我们将政策参与策略分为正式渠道政策参与与非正式渠道政策参与,正式渠道是指地方行业协会商会通过制度化的方式直接实现政策参与,包括通过人大、政协提出议案,通过工商联提出政策建议,以正式方式呈送有关政府与上级行业组织、公开听证会、通过媒体进行呼吁引起政府关注,以及作为政策咨询委员会委员提出政策建议等;非正式渠道是指地方行业协会商会通过私人关系等间接方式实现政策参与,包括通过私人关系直接向政府官员反映情况,通过政府官员的家人、同乡、同学、朋友找到政府官员,希望他们为行业协会商会说话,聘用退休官员利用他们的私人关系进行政策参与,影响参与政策的非政府人员。

其次,地方行业协会商会政策参与使用三种不同政策参与策略类型——信息、公共关系和信任关系。特定的信息策略包括口头或书面与政策相关的信息,如以刊物或内部资料方式向政府提供政策或建议,口头向政府提供产业政策信息,参加政府召集的公开听证会等;公共关系策略是指地方行业协会商会提升自我公众形象的一种努力,包括向媒体提交信息,举办新闻发布会,参与慈善公益事业等;信任关系策略是指地方行业协会商会通过个体信任影响政策制定者,包括通过宴请方式与官员交流政策信息,邀请官员展开对新政策的解读等。被调研的地方行业协会商会还被问及了它们与党中央、中央政府、全国人大、全

- ① 浙江省和江苏省均为中国的民营经济大省,2011年浙江省民营经济增长值占全省GDP的比重在61%-62.2%之间;2011年,江苏省民营经济增加值占全省GDP的比重达53%。
- ② 大量研究表明浙江、江苏等民营经济发达地区培育了大量的地方商会,这些商会具有较强的政策倡导功能,参见江华、何宾《行业协会政策参与的比较研究:南京与温州》,《中共浙江省委党校学报》2012年第1期;程浩、黄卫平、汪永成《中国社会利益集团研究》,《战略与管理》2003年第4期。
- ③ Scott Kennedy.(2005).Business of Lobbying in China, Cambridge: Harvard University Press; Amy J.Hillman & Hitt Michael A.(1999).Corporate Political Strategy Formulation: A Model of Approach, Participation, and Strategy Decisions. Academy of Management Review, 24(4), pp.825-42.

国政协、全国工商联、地方党委、地方政府、地方人大、地方政协和地方工商联的接触频率。

本文的研究设计不仅试图考察问卷填写者所在的地方行业协会商会参与政策制定,还将本次调研数据与已有研究中的全国性行业协会商会数据在政策参与目标、策略与影响力上进行参照比较,所比较的全国性行业协会商会数据来自于Deng & Kennedy在China Journal上发表的题为“Big business and industry association lobbying in China: the paradox of contrasting styles”的论文,其数据调研开展于2007年。

四、民营经济发达地区地方行业协会商会政策参与现状与特征

(一) 地方行业协会商会政策参与: 态度与影响力

在中国,经济政策法规很大程度上决定着民营企业经营的成败,这使得代表民营企业利益的地方行业协会商会更加积极主动地实施政策参与,并试图产生影响力。我们的调研结果显示,中国民营经济发达地区的地方行业协会商会已具有较强的政策参与意识,积极介入政策过程,取得较大的影响力。在政策制定过程中或出台前干预政策是有效政策参与的重要步骤,超过70%的地方行业协会商会“通过各种方式影响即将制定或出台的政策内容”,而不是“观望等待政策出台后再行动”;在政策参与效果和影响力上,65.1%的地方行业协会商会同意或比较同意“在过去三年里所在行业协会商会对政府的影响力得到很大的提升”;65.4%的地方行业协会商会同意或比较同意“通过行业协会商会的努力,政府部门的政策更加符合行业利益”。可见,地方行业协会商会的积极政策参与态度使其对政策的影响力在不断提升。

(二) 地方行业协会商会政策参与目标与策略

地方行业协会商会积极有效的政策参与态度和影响力源自于地方行业协会商会政策参与目标和政策参与策略的多元化(见表1)。

地方行业协会商会政策参与目标包括中央和地方两个层面的政府、人大、政协、党委和工商联。其中政策参与比例最多的是地方政府87.3%,其次是地方人大和地方政协各40.4%,地方党委和地方工商联各为31.6%和30.3%。总体来看,民

营经济发达地区的地方行业协会商会对地方部门的政策参与比例远高于中央层面的机构——地方层面政策参与目标比例最低的地方工商联(30.3%)都要高于中央层面政策参与目标比例最高的中央政府(26.6%),这与地方行业协会商会处于地方省市有关,地方政府及其相关地方机构的政策与民营中小企业的利益关系更加紧密。

地方行业协会商会在政策参与目标结构上也与全国性行业协会商会政策参与目标存在不同(见表2)。

表1 民营经济发达地区的地方行业协会商会政策参与目标(%)

	民营经济发达地区行业协会商会
中央政府	26.9
全国人大	11.5
全国政协	10.6
党中央机构	12.5
全国工商联	1.5
地方政府	87.3
地方人大	40.4
地方政协	40.4
地方党委	31.6
地方工商联	30.3

表2 民营经济发达地区与全国性行业协会商会政策参与比较(%)

民营经济发达地区行业协会商会(2012)		全国性行业协会商会(2007)	
地方政府	87.3	国务院各部委	98.6
地方人大	40.4	全国人大	18.0
地方政协	40.4	全国政协	18.0

全国性行业协会商会的政策参与目标集中于国家层面,且更集中地通过向政府提建议的方式反映政策诉求(98.6%),很少有全国性行业协会商会将全国人大与全国政协作为政策参与目标,所占比例各为18%;民营经济发达地区的地方行业协会商会向政府提出政策诉求(87.3%)要低于全国性行业协会商会(98.6%),但是较多地通过人大和政协提出政策诉求(均为40.4%),远高于全国性行业协会商会对人大和政协的政策参与

(均为18%)。也就是说,相较于全国性行业协会商会政策参与目标集中在国务院各部委(政府部门),地方行业协会商会在政策参与目标的结构比例上显得更加均衡,政策参与目标更加多元化。

在政策参与策略上,地方行业协会商会比全国性行业协会商会采取了更加多元化的政策参与策略(见表3)。

表3 地方行业协会商会与全国性行业协会商会的政策参与策略比较(%)

	民营经济发达地区 地方行业协会商会(2012)	全国性行业协会 商会(2007)
信息影响策略		
以刊物或内部资料方式向政府提供政策或建议	76.7	86.3
邀请官员展开对新政策的解读	55.8	76.6
参加政府召集的公开听证会	29.5	8
支持与产业相关的学术研究	60.5	58.6
口头向政府提供政策信息	58.9	90.2
公共关系策略		
向媒体提交信息	59.7	89.7
举办新闻发布会	29.9	17.5
参与慈善公益事业	49.6	23.3
为媒体举办政策导向的培训课程	26	7.7
信任关系构建策略		
通过宴请方式,与官员交流政策信息	48.1	47

在信息影响策略上,地方行业协会商会常以信息递送的方式影响政策。信息影响策略的前三项活动都是行业协会商会作为主动政策参与主体所开展的政策参与活动,地方行业协会商会比例都低于全国性行业协会商会比例。76.6%的地方行业协会商会“以刊物或内部资料方式向政府提供政策或建议”,比全国性行业协会商会低9.6%;55.8%的地方行业协会商会“邀请官员展开对新政策的解读”,远低于全国性行业协会商会的76.6%;类似的还有“口头向政府提供产业政策信息”,地方行业协会商会58.9%,全国性行业协会商会90.2%;相反,地方行业协会商会“参加政府召集的公开听证会”比例为29.5%,远高于全国性行业协会商会的8%。“参加政府召集的公开听证会”则是商会运用政府设置的制度化通道进行政策参与。可见,地方行业协会商会能够更多地使用制度化渠道开展政策参与。

在公共关系策略的选择方面,59.7%的地方行业协会商会“向媒体提交信息”,而国家级行业

协会商会为89.7%;在公共关系策略选择的其他方面,地方行业协会商会的比例均高于全国性行业协会商会,这说明地方行业协会商会比全国性行业协会商会更加善于利用慈善公益事业、新闻发布会、为媒体举办政策导向的培训课程等策略。在信任关系构建策略的选择方面,地方行业协会商会与全国性行业协会商会并没有表现出很大的不同,48.1%地方行业协会商会“通过宴请方式,与官员交流政策信息”,全国性行业协会商会略低为47%。总体而言,全国性行业协会商会在政策参与策略上明显集中地利用一些“关系”的策略,如“以刊物或内部资料方式向政府提供政策建议”在全国性行业协会商会占有很高比例,而“参加政府召集的公开听证会”等比例很低,地方行业协会商会在政策参与策略的使用上则显得更加多样化、制度化。

(三) 地方行业协会商会政策参与渠道: 正式渠道与非正式渠道

已有研究中国行业政策参与的文献更多强调

“关系”的重要性^①,但是“关系”在地方行业协会商会现实政策参与中的比例并不显得那么突出。尽管有 92.9%的地方行业协会商会认为“行业协会商会与政府建立好关系非常重要”和 77%的地方行业协会商会认为“与政府之间的良好关系是行业协会商会影响政策的关键所在”,但是当他们的被问及“贵会与政府官员具有很好的关系”时,同意或比较同意的回答比例仅为 64.2%,这表明现

实中的“良好关系”并没有完全达到地方行业协会商会想通过“关系”影响政策的要求。

进一步,我们将地方行业协会商会的政策参与方式分为正式渠道和非正式渠道:正式渠道是指行业协会商会通过公开正式的方式实施政策参与;非正式渠道主要指基于“关系”展开的政策参与活动(见表 4)。

表 4 民营经济发达地区地方行业协会商会政策参与方式(2012)

正式渠道	通过会员企业的人大代表、政协委员提出议案或提案	60.8%
	以正式方式将政策建议呈送给有关政府部门和上级行业组织等,以期产生影响	70.5%
	贵会作为各级政府决策咨询顾问或委员提出建议	33.8%
	参加公开听证会	29.5%
	通过工商联提出政策建议	20%
	通过新闻媒体进行呼吁,引起上级政府、社会公众对某一事项的关注	46.8%
非正式渠道	贵会领导直接向熟悉的政府官员反映情况	80.2%
	通过政府官员的家人、同乡、同学、朋友找到政府官员,希望他们为贵会说话	12.7%
	聘用退休政府官员,利用他们原有关系进行政策建议	17.9%
	找到参与决策的非政府人员(专家、学者)提出政策建议	20.5%

调研数据显示,非正式渠道中除了“贵会领导直接向熟悉的政府官员反映情况”一项高达 80%外,其余均在 20.5%及以下。也就是说,地方行业协会商会的非正式方式政策参与很大程度上依赖于行业协会商会负责人。有一位地方行业协会商会负责人说,“当前地方行业协会商会的发展强弱绝大部分取决于负责人的人际关系网络强弱”^②。相反,地方行业协会商会运用正式政策参与方式比例显得更高,除了“向工商联提出政策建议”为 20%外,“以正式方式将政策建议呈送给有关政府部门和上级行业组织等,以期产生影响”比例高达 70.9%,其次是“通过会员企业的人大代表、政协委员提出议案或提案”为 60.8%，“行业协会商会作为各级政府决策咨询顾问或委员提出建议”的

比例则为 33.8%。

五、民营经济发达地区地方行业协会商会政策参与特征的动因分析

(一)为何地方行业协会商会政策参与目标和政策参与策略更加多元化?

较之于全国性行业协会商会,地方行业协会商会在政策参与目标的结构比例上显得更加均衡化和多元化,其中一个可能性解释原因是地方行业协会商会与政府之间的关系还不具备密切关系。全国性行业协会商会大多由国家部委转制而成,拥有接近它们所隶属国家部委的通道,因为这一便利渠道的存在也使得它们可以很容易影响到政府部门政策^③,这也是 98.6%的全国性行业协会

① Yongqiang Gao & Zhilong Tian.(2006).How Firms Influence the Government Policy Decision-making in China, Singapore Management Review, 28(1) pp.73-85; Zhilong Tian & Xinming Deng.(2007).The Determinants of Corporate Political Strategy in Chinese Transition, Journal of Public Affairs, 7(4) pp.341-56; Wei Wu.(2008).Influence of Political Relationship Building on the Business Activity of Firms in China, Singapore Management Review, July.

② 与某一地方商会负责人访谈,温州市,2012年7月。

③ Guosheng Deng & Kennedy.(2010).Big Business and Industry Associations Lobbying in China: the Paradox of Contrasting Styles, the China Journal, No.63, 101-125;

商会主要以国务院各部委作为政策参与目标,其他政策参与目标比例很低的原因。与之相反,民营经济发达地区的地方行业协会商会,因其主要是体制外生成的民间行业协会商会,缺乏像全国性行业协会商会那样的与政府的紧密关系,为了更好实现政策参与,它们在对地方政府进行政策参与外,必须要去尝试政府之外的其他政策参与路径,如地方人大与地方政协。这种尝试在一定意义上来说是一种无奈之举。在中国,政府掌握着大量资源,与政府保持一种亲密关系总能取得更多的好处,但是处于体制外的地方行业协会商会与政府很难形成紧密联系。因此,充分使用其他可行的政策参与对象实现政策参与利益的最大化使得地方行业协会商会的政策参与对象在结构比例上呈现出更加均衡化与多元化态势。

(二) 为何地方行业协会商会政策参与策略使用正式方式多于非正式方式?

地方行业协会商会的均衡化政策参与策略在一定意义上也反映了地方行业协会商会除了需要与政府去构建关系外,更多的通过其他途径实现利益诉求。全国性行业协会商会往往会满足于既有参与公共政策的传统途径,而很少再开辟新的政策参与途径^①。除了缺乏与政府之间的天然联系在一定意义上阻碍了地方行业协会商会通过非正式方式实现政策参与外,另一个可能的原因还在于地方行业协会商会构建“关系”并不容易。在访谈中,某地方行业协会商会负责人说,“关系确实很重要,但是现实中建立关系并不如想象的那么容易,这严重依赖于地方行业协会商会负责人所具有的社会资本”^②。不同的地方行业协会商会可能因领导人拥有的社会资本不同而有不同,而正式渠道是一种制度化的国家安排,对于各个地方行业协会商会而言,机会是开放和平等的。作为被政府所认同的合法政策参与机构^③,各个地方行业协会商会都可以参与到诸如“人大代表、政

协委员提出议案或提案”,“以正式方式将政策建议呈送给有关政府部门和上级行业组织等”,“参加听证会”和“作为各级政府决策咨询顾问或委员提出建议”等正式政策参与渠道中去,这也是调查结果中显示地方行业协会商会对正式渠道的政策参与使用比例高于非正式渠道的原因。

另一种可能性解释是正式渠道的背后还是“关系”在起作用,也就是说地方行业协会商会尽管在政策参与策略的数据中呈现出了正式渠道的政策参与方式,但实际上这些正式渠道是借助关系运作的结果,需要正式制度化形式加以呈现。有访谈显示,某市自行车电动车行业协会为了阻止地方政府对“40公斤以上、时速20公里以上的电动车划入机动车范畴”这一政策法规的执行,该协会负责人会同会员企业负责人首先通过私下关系疏通政府官员为其会员企业家获得地方人大代表的名额,再通过人大代表的渠道最终成功达成了地方政府暂缓执行上述政策法规的目标^④。然而,这种正式渠道的背后由非正式渠道给予支撑的事实,在一定意义上也可以理解为地方行业协会商会负责人通过自身所具有的社会资本强化了上述正式渠道的政策参与,以此增加政策参与成功的概率。也就是说,通过这种正式渠道的政策参与,地方行业协会商会的政策参与效果将更有保证。

(三) 地方行业协会商会政策参与的根本动因: 民营企业利益代表与会员竞争性环境

地方行业协会商会在政策参与目标和政策参与策略上表现出的政策参与特征与其利益代表性和所处的外部环境有着很大的关系。结合相应的调研数据和半结构化访谈,我们认为,民营中小企业利益代表和会员竞争性环境是造成地方行业协会商会政策参与行为不同于全国性行业协会商会的重要因素。

1. 民营中小企业的利益代表性。地方行业协会商会建立的目标就是代表民营企业的利益,而

① Guosheng Deng & Kennedy.(2010).Big Business and Industry Associations Lobbying in China: the Paradox of Contrasting Styles ,the China Journal ,No.63 ,101-125;

② 与某行业协会商会负责人访谈 杭州,2012年7月。

③ 国务院办公厅《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)明确规定,“行业组织应通过‘开展行业调查研究,积极向政府反映行业、会员诉求,提出行业发展和立法等方面的意见和建议,积极参与相关法律法规、宏观调控和产业政策的研究、制定,参与制订修订行业标准和行业发展规划、行业准入条件,完善行业管理,促进行业发展’”。

④ 与某行业协会商会负责人访谈 杭州,2012年8月。

且更多地代表了民营中小企业的利益。民营经济发达地区的地方行业协会商会存在大量的中小企业会员。调研数据显示,民营经济发达地区的地方行业协会商会的会员构成中,69.7%为中小企业或微型企业。有学者认为,行业协会商会代表的利益并不是单一的(或只能代表一方利益),有时它们既能代表政府利益也能代表会员利益^①。对此,我们也对地方行业协会商会是否被政府俘获、失去中小企业的利益代表性进行了考察。数据显示,在政策参与利益代表上,当政府与大多数会员企业在政策上存在不同意见时,只有10.8%的民营经济发达地区地方行业协会商会回答他们站在政府立场上尝试说服会员企业接受政府观点。也有学者认为,大部分地方行业协会商会可能被大企业或龙头企业所俘获,成为大企业或龙头企业的政策参与工具,进而不具有中小企业的利益代表性^②。我们的调研数据显示,当行业内龙头企业与行业整体利益存在冲突时,有60.3%的地方行业协会商会选择是完全以行业整体利益为重做出决策与政策参与行动,这在一定程度上表明地方行业协会商会政策参与大部分代表的是中小企业整体利益而不是被行业内部分大企业或龙头企业所俘获。因此,总体而言,地方行业协会商会在政策参与时还是代表了中小企业利益。

2. 地方行业协会商会所处争取会员的竞争性环境。中国政府对行业协会商会建立实行“一业一会”和“一地一会”的政策限制使得全国性行业协会商会的竞争性大大降低^③,但是这一政策并未给地方行业协会商会降低竞争性。与全国性行业协会商会不同,地方行业协会商会所处的行业很多时候不只是一地所拥有的。调研数据显示,69.6%的民营经济发达地区的地方性地方行业协会商会认为它们所处的行业面临外地相似产业的

竞争压力。由外地相似产业所形成的竞争压力会迫使地方行业协会商会向当地政府或相关机构开展政策建议,改善当地政策环境,以吸引更多的会员企业加入行业协会商会。在这种竞争环境下,如果外地相似产业的政策环境更为优越,外地相似产业比当地产业会获得更快的发展,这样将导致本地产业衰退,进而带来地方行业协会商会的生存危机。

这表现在两大方面:其一,地方行业协会商会的资金来源问题。调研数据显示,71.3%的收入来自于会员单位的会费或者赞助费,16.6%的收入来自于地方行业协会商会为会员企业提供的服务或进行投资所获得的收入,本地产业的衰退将直接降低地方行业协会商会所依赖的会员资金来源,影响到地方行业协会商会的生存发展;其二,地方行业协会商会的会员流失问题,不利的政策环境将影响到企业在当地经营的效率,可能导致会员企业的外迁。调研数据显示,29.1%的地方行业协会商会认为它们所处行业内企业存在外迁现象,会员企业的流失必将带来会员会费、赞助费和服务费的减少,进而影响着地方行业协会商会的生存与发展。因此,地方行业协会商会通过政策参与以改善当地产业经营的政策环境对于自身的生存发展有着至关重要的作用。为了更好地提升本地产业的竞争优势,地方行业协会商会竭尽所能地为行业发展的环境改善进行政策参与。

民营经济发达地区的地方行业协会商会在资源获取上高度依赖于会员使其面临着严峻的竞争性环境且不得不代表民营中小企业利益,这是促使地方行业协会商会克服与政府之间先天关系不足,转向多元化的政策参与对象,并充分利用现有制度安排下的正式渠道实现政策参与的根本动因。

① Unger.(1996).“Bridges”: Private Business, the Chinese Government, and the Rise of New Associations, *The China Quarterly*, 147, pp.795-819; Kenneth W.Foster.(2002).Embedded with State Agencies: Business Associations in Yantai, *China Journal*, No.47, pp.41-65.

② 江华,张建民《民间商会的代表性及其影响因素分析——以温州行业协会为例》,《公共管理学报》2009年第4期。

③ “一业一会”是指县级以上同一行政区域内,不得重复设立业务范围相同或相似的行业协会。“一业一会”是国家社团登记管理条例中确定的基本原则。1998年颁布的《社会团体登记管理条例》第十三条明确规定“在同一行政区域内已有业务范围相同或者相似的社会团体,没有必要成立的,登记管理机关不予批准筹备”。在实际执行过程中,这一规定变成了同一地区不能有两个业务范围相同或者相似的行业协会,即“一地一业一会”。尽管2016年颁布的《社会团体登记管理条例》(修订草案征求意见稿)取消了行业协会商会的“一业一会”限制,但是由于我们的问卷调研时间是在2012年-2013年期间,该时段仍然国家执行了1998年颁布的《社会团体登记管理条例》中的“一业一会”原则。

六、结论与讨论

对于中国行业政策参与,人们常常聚焦于大企业或国有企业以及全国性行业协会商会的政策参与,而忽视了民营中小企业的组织化政策参与。基于民营经济发达地区地方行业协会商会的实证研究,本文发现,民营经济发达地区的地方行业协会商会展现出了较强的政策参与态度和政策影响力。与全国性行业协会商会不同的是,地方行业协会商会在政策参与目标的结构比例上显得更加均衡多元,且在政策参与策略上多采取正式渠道。地方行业协会商会的上述政策参与特征是由地方行业协会商会的竞争性环境和利益代表性所驱动。

地方行业协会商会自建立起就注定与政府之间的关系并不像全国性行业协会商会那样亲密,这就使得地方行业协会商会的生存发展不得不更多地依赖于会员企业而不是政府,这种对会员企业的依赖使得地方行业协会商会的政策参与活动较强地代表了会员企业利益。而地方行业协会商会的大部分会员为民营中小企业,它们代表了行业的整体利益,大部分地方行业协会商会的选择是完全以行业整体利益为重做出决策与政策参与行动。同时,对会员企业的生存依赖也使得地方行业协会商会经常卷入激烈的竞争性环境,外地相似产业所形成的产业竞争压力常迫使地方行业协会商会向当地政府或相关机构开展政策参与以改善当地政策环境为当地产业的有效发展提供政策保障。

政府往往是掌握着大量权力和政策资源的重要机构。为了给会员企业争取利益,地方行业协会商会要克服其与政府之间先天关系的不足,但是“关系”的构建往往依赖于地方行业协会商会主要负责人的社会资本,这在一定意义上出现了地方行业协会商会非正式政策参与的不足和差异化。当下中国政策制定与执行在表象上越来越要求制度化和正式化,这为地方行业协会商会政策参与提供了新的契机。它们充分运用和强化正式渠道的政策参与,并利用有限的私有关系疏通政策制定者以实现有效政策参与。

本文所揭示的行业协会商会政策参与具有重

要的理论意涵。第一,与既有研究对全国性行业协会商会政策参与的认知不同,中国行业协会商会政策参与实际上存在着国家与地方的重要分化。全国性行业协会商会与地方行业协会商会所代表的利益群体与拥有的政治资源不同,其政策参与目标对象、策略与影响力也会存在明显差异。第二,地方行业协会商会政策参与表现出制度化参与、多元化目标,以及更多地通过正式渠道开展政策参与。这表明,尽管这些正式渠道是由国家所设置的,民营中小企业作为一个利益阶层在固化国家所创设的既有正式制度同时,也使得政策参与走向了至少是表象上的制度化,这很可能对中国行业协会商会政策参与的整体格局变迁具有深远意义。

我们的结论是基于民营经济发达地区的地方行业协会商会,其依据是他们由民营企业自发创建而成,这在生成方式上具有较强的独立性。同时,地方行业协会商会与政府之间关系缺乏国家自上而下构建的先天性亲密关系,这也是造成地方行业协会商会在政策参与对象目标和政策参与策略上多元化的重要原因。这些样本的选择是在民营经济发达地区的地方层面,民营经济发达催生了民营企业通过地方行业协会商会开展政策参与利益诉求强大,地方层面则能够凸显出不同地域类似产业的地方行业协会商会之间存在着产业竞争性环境。

由于调研数据的限制,本文对地方行业协会商会政策参与研究仅仅聚焦于民营经济发达地区的浙江省与江苏省,一个全国更大范围的地方行业协会商会样本需要被搜集并用来检验我们的结论。进一步的研究还需要深入调研访谈,对政策参与过程中的地方行业协会商会如何运用不同政策参与目标和策略达到政策参与目的做出更为详尽的考查。地方行业协会商会通过政府之外的其他政策参与对象是如何来间接影响到政府政策制定或改变?地方行业协会商会负责人是如何通过私人关系争取政策参与利益,又是通过怎样的方式实现了“关系”与“正式渠道”的有效衔接?这些都是今后需要进一步研究探讨的方向。□

(责任编辑:石洪斌)