

商会与政府、企业间的互动：基础与途径 ——以浙江省温州市为例

郁建兴

浙江大学公共管理学院教授

摘 要

市场经济、特别是私营经济的发展使温州商会获得了迅速发展。从温州商会的成立缘由、办公场所、收支情况、组织形式、人事安排、组织章程、决策方式和职能发挥等方面来看，温州商会已经具备一定的自组织能力和独立性。这些发展成为温州商会与政府和企业之间互动的基础。在现阶段，它们之间的互动则主要表现为政府对温州商会的影响力和干预程度、温州商会对政府的依赖与相互交流、温州商会人员的政治参与以及企业对温州商会的支持程度、温州商会对企业的建议等方面，可以看出，温州商会与政府、企业之间实现了某种程度的互动与合作。同时，在国家严格规范社会组织发展的管理体制下，温州商会还存在着诸多缺陷。温州商会的发展仍然受制于现行体制，反映了目前我国民间组织的真实存在样态，而温州商会体现的某种程度的独立性，以及对现行体制的某些突破，正是市场经济先发地区民间组织发展的特色所在。

关键词：商会；中介组织；地方治理；温州

前 言

20世纪70、80年代以来，日益加剧的全球经济竞争、第三次民主化浪潮、突飞猛进的信息技术革命和政府绩效赤字，促成了一个全球性的经济政治体制改革运动。作为这些改革的重要成果，以往的市场—政府的两极关系被日益改写为市民社会与市场、政府的“三足鼎立”关系。民间非营利、非政府组织以惊人的速度蓬勃兴起，形成了一场全球性的“结社革命”。

在我国，尽管目前每千人拥有的社团只相当于法国的1/90，美国的1/40，但从历史上看，我国的社会组织发展正处于一个重要时期。截止2005年底，全国经民政部门登记的各类民间组织已经达到31.5万个。更重要的是，这些社会组织正在成为我国经济社会发展中一支重要力量，在社会公共事务管理中发挥着越来越重要的作用。

浙江省是我国市场经济发展较为成熟的地区，也是地方政府创新比较活跃的地区，还是社会组织发育比较充分的地区，特别是民间商会的发展引人注目，其中，被列为1997年行业协会改革试点的四大城市之一的温州市更是如此。温州市由于地处浙江省东南一隅，受主流意识形态的浸染与公有制经济形式的控制相对较弱，相比之下市场经济的因素发育较早。通过20多年生产力发展与经济体制改革，温州的市场经济已经发育得相当成熟：目前全市的生产总值是1978年的100倍左右，而工业总产值是1978年的200多倍。2004年民营经济占全市生产总值的比重达到80.3%，温州的服装、打火机、眼镜、鞋革等支柱产业都是民营企业，与之相关的服装商会、烟具行业协会、眼镜商会与鞋革类的相关行业协（商）会都具有良好的发展态势。温州发育良好的市场经济和当地文化特质孕育了一批“自发组建、自愿入会、自选领导、自聘人员、自理经费”的商会。

温州商会的历史可以追溯到20世纪初，但它在建国后经历了改造、萎缩和沉寂的过程，具有现代意义的温州商会实际上始于改革开放之后。1979-1980年，百废待兴的温州市工商联重新进行会员登记，吸收新的企业会员。到1988年，改革后的工商联吸收的会员包括国有企业、集体企业、乡镇企业、私营企业、三资企业等企业会员，个体劳协、行业协会、同业公会等团体会员以及个人会员，会员结构覆盖了公有制经济和非公有制经济的所有成份。1992年邓小平发表南方谈话以后，温州商会进入蓬勃发展阶段。1997年，国家在温州等四个城市的行业协会试点工作使各行业商（协）会的发展步入了正轨。

在1995年第一家外地温州商会（昆明温州商会）成立后的短短几年间，几乎全国各大城市都成立了外地温州商会，温州商会开始走向全国。而2001年以来温州商会在处理眼镜、打火机和制笔行业所遭遇的“反倾销”事件中发挥了重要作用，并开始走向国际化。

如今的温州商会已形成各级总商会、行业商会、乡镇商会、异地温州商会齐头并进的发展格局，并通过这些商会较大地影响了温州政府、企业与其它组织之间的行为方式和关系网络。至2004年12月，温州市和各县（市、区）已经全部建立了总商会；并有市级商会103家，其中归属工商联和经贸委的分别有24家和33家，其它分别归市建设局、工商局等27个部门主管；另有乡镇商会24家；全国异地温州商会77家。

本文所指的“温州商会”包括行业商会与狭义的行业协会，它们的管理登记部门都是民政局，但它们分属不同的业务主管部门：工商业领域的行业协会归市经贸委主管，其它行业协会归市政府下面的其它部门（如工商局、建设局、科技局、农业局等）或授权的组织（如社科联）管理；工商领域的行业商会归市委统战部下属的温州工商联进行业务管理，当然市委的一些部门还管理其它一些行业协会。由于行业协会这一概念不能包容温州工商联（总商会）等机构和组织，同时又由于地方习惯等问题，所以我们在研究中采用“温州商会”这一概念，并把行业商会作为主要研究对象，在论述时兼及其它行业协会；与行业商会相对意义上使用的“行业协会”一般采用其狭义概念，其它地方如果没有特别的语境，使用的则是广义的“行业协会”概念。温州商会及其相关机构的关系见图1：

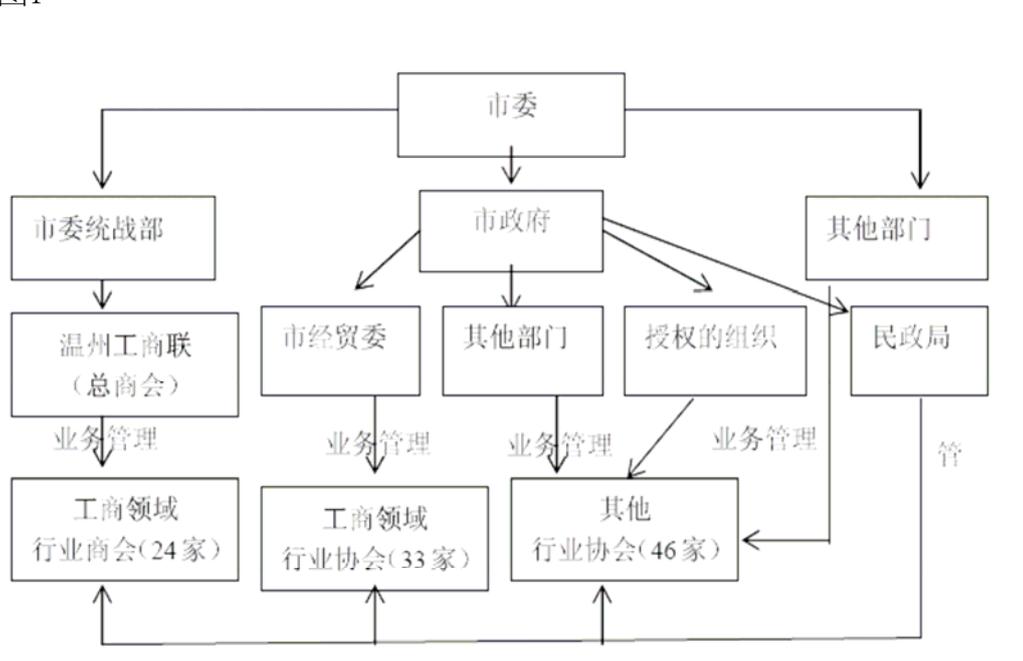


圖1：温州商会结构图

二、研究的出发点

从内容上看，已有对商会的研究主要集中在考察历代商会组织发展状况的“历史研究”、考察商会组织结构和职能状况的“现状研究”、考察英美日等发达国家商会异同的“比较研究”和考察企业、政府、商会之间互动状况的“关系研究”等方面。从理论上来看，关于商会的研究主要有：从交易费用的理论角度进行考察，讨论商会在降低交易成本，提高资源配置效率方面的作用；运用市民社会的理论资源，讨论商会对市民社会的形成和发展具有的意义；从政治层面考察，讨论目前的政治结构与商会的利益表达的管道和效果；从自主治理机制的理论出发进行考察，对商会的自治性及其与政府之间的多元关系进行讨论；从合法性角度出发，考察商会的市场、社会、行政、法律与政治层面的基础等等。

需要指出的是，从内容上看，无论是“历史研究”、“现状研究”还是“比较研究”，最终都要归结到“关系研究”上来；从理论角度看，无论是交易费用理论、市民社会理论还是合法性理论，都需要从商会与企业 and 政府之间的相互关系的角度来进行阐述和考察。这是商会居于企业与政府之间的中介性质所决定的。

康晓光认为：与西方市民社会响应“市场失灵”和“政府失败”共存的解释不同，中国社会组织出现是“计划失灵”和“集权失灵”的产物。换句话说，民间商会等社会组织的产生除了市场经济的催生作用外，还与政府治理转型具有密切的关系。随着市场经济稳步发展、社会资源多元化配置以及民间商会等社会组织的逐步兴起，政府管理正在向政府治理转变。

治理理论的代表性人物格里·斯托克归纳了关于治理的五种论点：第一、治理指出自政府但又限于政府一套社会公共机构和行为者。政府不是惟一的权力主体。各种公共的和私人的机构也是一定层面上社会事务的权力主体；第二、治理理论明确指出：在为社会和经济问题寻求解答的过程中存在的界线和责任方面的模糊之点。由于权力主体的多元，所以政府也不再是惟一的权力主体。各种非政府组织越来越多地承担起管理公共事务的责任。第三、治理理论明确肯定涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在权力依赖。第四、治理指行为者网络的自主自治。第五、治理理论认定，办好事情的能力并不在于政府的权力，不在于政府下命令或运用权威。政府可以动用新的工具和技术来控制 and 指引；而政府的能力和 responsibility 均在于此。所以，治理指的是“一种由共同的目标支持

的活动，这些管理活动的主体未必是政府，也无需依靠国家的强制力量来实现。”

由此我们也可以得出，实现由地方政府管理到地方治理的转变，必须存在处于政府与企业之外的第三种“权力主体”，而且这种“权力主体”能够“越来越多地承担起管理公共事务的责任”，而这种承担责任的能力需要“权力主体”本身在资源集聚、组织制度与治理能力等方面的发展，形成自主治理的网络，并且与政府和企业实现良性的互动。

那么，在政府体制改革要求“政府应主动把经济活动管理的若干职责、权力移交给协会（商会），让协会（商会）充分发挥中介组织作用，参与行业管理和协调工作”的背景下，以上内容在作为第三种“权力主体”的温州商会这里的具体表现是怎么样的呢？在文章的开头，我们简要地叙述了温州商会的一般情况，下面我们具体考察温州商会成其为“第三种权力主体”的基础，以及它“承担起管理公共事务的责任”，并与政府和企业实现良性互动的具体情况。

这一考察通过大量的实地调查工作来实现。调研主要采用了问卷调查、访谈和座谈会等方法。温州共有市级行业协会103家，由于地址变更、无法联系等原因，30多份问卷无法投递外，共发放问卷71份，回收63份，回收率88.7%；有效问卷62份，有效率98.4%。其中工商联所属的行业商会21家，政府部门和其它授权组织所属的行业协会41家。访谈和座谈主要包括：通过对主管部门、民政局的访谈了解有关行业组织的情况；通过对温州商会负责人的访谈和对企业主、商会和主管单位的座谈，了解有关它们活动、功能、资源、困境等各种信息。我们先后对温州市总商会、各区县总商会进行了访谈，还访问了温州服装商会等多个专业商会的负责人，获得了大量第一手材料。除调查法之外，辅以文献调查法，作为资料收集的来源。

二、温州商会的组织发展与制度建设

社会组织作为一种“权力主体”，除了成立的缘由和宗旨外，它所拥有的物质资源、政治资源以及组织化程度等因素也极大地影响它对权力的拥有以及与其它“权力主体”之间的关系。温州商会也同样如此。基于此，我们从温州商会的成立缘由、办公场所、收支情况、组织形式、人事安排、组织章程、决策方式和职能发挥等方面来对温州商会进行考察。同时在一些方面对行业协会与行业商会作出简要的比较。通过这种考察和比较，对这些组织的发育状况、自组织能力、独立性等情况进行分析，从而为进一步

探讨商会与政府和企业之间的关系打下基础。

首先要考察的问题是，温州商会是基于企业、市场和行业发展的需要自下而上还是基于政府的需要自上而下产生的？从表1可以看出，绝大多数温州商会基于市场和行业发展的需要而成立，这一比重高达87.1%，而源于政府职能下放和大企业需要的只分别占4.8%和3.2%。因而总的来看，温州商会成立的民间自发性质比较强。温州商会正是因为它的民间性这一突出特点，而在1997年被国家经贸委正式确定为四大行业协会试点城市之一（其它三个城市是上海、厦门和广州）。尽管如此，政府部门主管的行业协会与总商会主管的行业商会之间在这点上也存在一些区别：较之行业协会，行业商会的成立更加基于市场和行业发展的需要，它们所占的百分比分别为85.0%和95.20%（见表2）。

表1：温州商会成立的原因

选项	数量	比例
市场和行业发展的需要	54	87.1%
政府职能下放	3	4.8%
大企业的需要	2	3.2%
其他	2	3.2%
缺失	2	1.6%
总和	63	100%

表2：行业商会与行业协会成立缘由

选项	比 例	
	行业商会 (共 21 家)	行业协会 (共 40 家)
市场和行业发展的需要	95.20%	85.0%
政府职能下放	0	7.5%
大企业的需要	0	5.0%
其他	4.80%	2.5%

组织的办公场所状况与财政收支情况是考察组织独立性的重要指针，因为组织的独立性很大程度上是由其财政独立性和丰裕程度决定的。如表3所示，53.2%的组织能够自己租赁专用的办公场所；但主管部门在这一问题上对温州商会具有一定的影响：有22.6%的组织需要主管部门提供办公场所；还有不少商会（超过16%）在办公场所问题上存在一些困难。不过，从表4可以看出，行业协会与行业商会之间还是有区别的：行业协会由主管部门提供办公室的比例远远高于行业商会（分别为31.7%和4.80%），而行业商会租赁办公室的比例较之行业协会要高许多（分别为61.90%和48.8%）；从总体来看，行业协会的办公场所比行业商会的要好，这是前者比后者更接近政府，从而能更多地利用公共资源所致。同时，政府对行业协会在办公场所方面的资助无疑也多少会增加政府对行业协会施加影响的砝码。

表3：温州商会办公场所

选项	数量	比例
租赁专用办公室	33	53.2%
主管部门提供办公室	14	22.6%
组织的专用办公室	4	6.5%
组织领导/成员家中	2	3.2%
其他	8	12.9%
总和	62	100%

表4：行业协会与行业商会办公场所之比较

选项	行业商会	行业协会
租赁专用办公室	61.90%	48.8%
主管部门提供办公室	4.80%	31.7%
组织领导/成员家中	4.80%	2.4%
组织的专用办公室	0	9.8%
没有专门的办公室	0	2.4%
其他	28.60%	4.9%

表5：某商会2006年收入比例

选项	比例
会费收入	44.54%
企业提供的赞助和项目	20.45%
特定成员的个人赞助	9.46%
前一年度盈余资金	8.30%
政府财政拨款和补贴	7.94%
贷款或借款	0.11%
经费营业性收入	3.13%
政府提供的项目经费	0.84%
资本运作收入	0.56%
其他收入	4.67%

根据商会2002年的收入状况统计，比较重要的收入来源依次是：会费收入、企业提供的赞助和项目经费、政府财政拨款和补贴、营业性收入、政府提供的项目经费，其中会费收入与企业赞助两项收入总额一般占全部收入的50%以上，为企业的服务收费和营业性收入一般比较少（参见表5）。但是也有些温州商会的营业性收入高达年收入的60%。赞助费主要是由大企业提供的。各大企业根据自身将在商会中所占据职务的重要性允诺提供相应数额的赞助，并在得到这一职务后兑现。这一现象导致商会的重要领导人一般由大企业的企业家来担任。这种情况一方面使得组织更独立于政府，组织的运转也有更多的保障，另一方面也不能避免某些大企业操纵商会组织，对组织目标和宗旨产生不利影响。商会的营业性收入目前普遍较低，但是在访谈中我们发现，由于组织的财务压力和发展欲望，商会的营利倾向日益严重。一些商会为了增强自身的实力和影响，吸引年轻的高级专门人才进入自己的组织，千方百计地增强商会的经济实力。通过办展览公

司、组织企业参加会展、通过办报刊杂志收取广告宣传费等工作成了商会日常工作的负责人为组织增加收益的主要途径。通过服务方式收费，可以满足商会自身发展的需求，但如果这成为了商会收入的主要来源，那么就会有违商会自身的宗旨。同时，商会如果把营利放在重要位置的话，在客观上会造成对同类市场的垄断，并影响市场的准入机制。行业协会可能牺牲其它人利益而过分维护自己成员的利益，由以从业者为基础的组织蜕变为关系密切的俱乐部或卡特尔，实施有损于竞争者、消费者以及行业内弱小企业利益的行为。这些行为在限制竞争方面表现为统一定价、数量限制、划分市场、共同抵制和拒绝同行非成员进入已有市场的竞争等；在鼓励不正当竞争方面的表现为拒绝交易、价格和交易条件歧视、内部利益团体的歧视等。而且，由于没有生存的压力，也会使商会在通过提高服务质量吸引会员入会方面显得并不迫切，从而导致会员覆盖率下降。而大企业的赞助则可能导致大企业会员对商会的控制，从而影响商会成员通过“一人一票”机制来保证的公正性。

再来看温州商会的支出规模。如表6所示，大部分商会的年度支出在1万—50万之间。但从分布状态来看，不同商会之间的财政能力差距是很大的。在一些商会蓬勃发展的同时，也有较多数量商会的发展后劲不大，也有一些商会处于勉强支撑和艰难维系的状态。这一点在我们对一些商会进行的访谈过程中也得到了验证。我们还可以从表7中看出，行业商会总体上比行业协会的财政状态要好。而根据我们的调研，行业商会的总体运作比行业协会好。由此我们可以推定两者之间具有某种相关性。

表6：温州商会2002年度财务支出

选项	数量	比例
10万—50万元	22	35.5%
1万—5万元	15	24.2%
5万—10万元	12	19.4%
1000—5000元	4	6.5%
5000—10000元	4	6.5%
50万—100万元	2	3.2%
100万元以上	1	1.6%
缺失	2	3.2%
总和	62	100%

表7：2002年度财务支出比较

选项	比例	
	行业商会	行业协会
1000元以下	0%	0%
1000—5000元	10.00%	5.0%
5000—10000元	0.00%	10.0%
1万—5万元	15.00%	30.0%
5万—10万元	25.00%	17.5%
10万—50万元	40.00%	35.0%
50—100万元	10.00%	2.5%
100万元以上	0.00%	0.00%

表8：温州商会的组织形式（多选）

选项	数量	比例
本行业的企业	57	91.90%
企业家	9	14.5%
县级行业协会	7	11.30%
非本行业的企业	3	4.8%
市区其他行业协会	0	0%
其他	9	14.5%

对温州商会组织形式的考察中，我们发现，被考察的62个对象中，有61个是实行会员制的，所占比例为98.4%。会员包括个体会员和集体会员：个体会员包括企业家，集体会员包括本行业的企业，本行业的协（商）会，甚至还包括了个别非本行业的企业。表8的资料反映，企业会员占了91.90%，排在后面的依次是企业家（14.5%）、县（市、区）行业协会（11.30%）和非本行业的企业（4.8%）。

调研数据显示，目前温州商会的会员覆盖面不广，大部分商会的会员覆盖率在20—60%之间。商会是市场经济中自我管理、自我服务的组织，也是协调政府、企业、市场关系的有效载体，其功能发挥取决于企业的参与度，吸引更多的成员参与对于商会来说十分重要。覆盖率偏低导致了商会很多职能无法充分发挥，比如新产品维权对于非会员企业就显得无能为力；行业资料统计不准确，一些商会只能“毛估估”应付政府下派的统计任务。一般而言，小企业由于缺乏与政府的沟通管道以及与其它社会主体进行谈判的实力，因而通过商会组织获得利益诉求的倾向较强，入会的愿望较为强烈。但这在温州商会中表现不明显，加入商会的多为大企业，中小企业的积极性明显不足。这也反过来说明商会为中小企业服务的职能还没有充分发挥。这种现象至少与商会的治理机制有关：在商会内部，每个会员的权利和义务并不是相当的：按照权利的大小，商会成员一般分列为会长、副会长、秘书长、理事和一般会员等不同层次。他们的义务也有差异，最明显的表现就是他们向商会缴纳的会费数量的区别，例如某商会的会费缴纳惯例是会长3万元、副会长1.5万元、理事5000元、一般会员500元。在一定意义上说，每个会员的权利在他们缴纳会费的时候就已经决定了。对于小企业来说，即使加入了商会，他们也只能在组织决策中随大流。所以温州商会的—个比较普遍的现象是大企业在商会的组织和运行中的表现比小企业踊跃得多。

商会组织的人事安排最主要体现在其负责人的来源上。表9的调研数据显示，有46.8%的组织负责人来自企业或由企业领导人兼职，其次是行政部门和事业单位，分别占29%和17.7%。总的看来，企业和非企业人士在温州商会领导人中平分秋色。但通过比较我们发现，行业商会的负责人是企业人士的比例远远高于行业协会，达到84.2%，来自行政部门和事业单位的分别只占5.3%和10.5%；而行业协会的这三组资料分别是31.7%、41.5%和22%（见表10）。商会主要管理干部的产生同样如此：行业商会的管理干部都由民主选举产生或者负责人提名、主管部门（总商会）批准，而行业协会的管理干部还有5%是主管部门（主要是行政部门）任命的。较之于行业协会较多地充当行政、事业单位的人员出口的角色，行业商会更多地成为企业实现某种联合的舞台。

表9：常务负责人以前的任职单位

选项	数量	比例
企业	29	46.8%
行政部门	18	29%
事业单位	11	17.7%
其他	2	3.2%
缺失	2	3.2%
总和	62	100%

表10：常务负责人以前的任职单位（比较）

选项	比 例	
	行业商会 (19家)	行业协会 (41家)
企业	84.2%	31.7%
事业单位	10.5%	22.0%
行政部门	5.3%	41.5%
其他	0%	4.9%

从组织的制度建设来看，所有行业商会都有成文的组织章程、会则或其它相应的规定，行业协会的相应资料为95.1%。总体上看，这些组织的制度建设是比较好的。但在访谈中我们发现，它们的制度建设一般是直接套用主管部门提供的草案或者只对其进行比较简单的修改，不能很好地反映他们制定制度的能动性。所以我们还引入“对主要制度的修改次数”这一指标对前面的结果进行纠偏。统计数据显示，温州商会的“章程”和“会则”在制定以后没有进行一次修改的分别占25.5%和66.1%；修改过一次的分别为32.3%和19.4%，修改过两次的分别为30.6%和8.1%；经过三次以上修改的比例很小，但有3家商会章程和会则的修改次数已达到了8次。这说明普遍而言商会制度的个性化、独立性、主动性虽然不强，但已出现了很好的苗头。温州商会也普遍建立了较好的决策机制，90.5%的行业商会与92.7%的行业协会的重要事务都由理事会或全体会议等正式决策机构决策。

作为温州发展状况最好的民间商会，温州服装商会的秘书长曾提出，健全的组织机

构和自律制度是商会发展的四大要素之一。温州服装商会制定了会长办公会议制度、理事会议制度、办公工作制度、财务管理制度以及人才、质检等管理办法，真正做到了有章可循，工作制度化、管理规范。它还成立了女装、休闲装和设计师三个专业委员会和办公室、采编室、展览部，还有法制维权、宣传推广、对外联络、会员服务、技术质量、国际拓展、人才交流和财务管理等八个工作委员会，班子领导都由商会正副会长和常务理事担任，分工明确，各负其责。但从总体看，温州商会的发展很不均衡，有些处于初步发展阶段的行业协会组织，机构不健全，办公人员只有两人（办公室主任和秘书）。像近年成立的知名度很高的温州烟具协会，也只有4位办公人员，并与鹿城区的烟具行业公司一起办公，公司经理兼任协会秘书长。再者，目前温州商会主持日常工作的秘书长或办公室主任大都是离退休人员，年龄偏大，不利于商会运作。一些温州商会抱怨活动经费太少，办公经费不足，商会工作人员生活福利不能得到很好的保障，从而降低了对年轻工作人员的吸引力。由此可见，从事商会工作的专业化队伍还未形成。政治发展理论家亨廷顿认为，“制度化是组织和程序获取价值观和稳定性的一种进程。”（亨廷顿，1989：12）在最本质意义上，行业组织追求的制度化应该如亨廷顿所论述的那样，能获取价值观认同和稳定性，即组织内的成员都能对组织的行为过程进行预期，并认同组织行为。

本节最重要的考察指针是组织的职能和作用。根据得票多少，对于“温州商会实际发挥的职能和作用是什么？”这一问题的选项排列依次是：提供信息服务、维护会员合法权益、沟通政府与会员、行业组织和管理、支持社会公益事业、调节业内纠纷、质量监督、参政议政、招商引资、开展新型产品维权和协税护税等方面（见表11）。这与“您认为本会最重要的职能是什么？”的选项排序基本一致（见表12），由此可见，温州商会所发挥的职能和作用已经与人们的期望比较一致，或者说在一定意义上已经基本实现了当初建立商会的宗旨。同时我们也注意到，国家经贸委1999年出台的《关于培育和发展工商领域协会若干意见》提出了行业协会的17项职能，《温州市行业协会管理办法》也赋予行业协会16项职能。这些规定给行业协会的发展带来了很大的便利和空间，但也有的授权缺乏明确的法律依据，或者表述比较原则化，不能落实到位。由于行业管理体制及目前行业发展现状的客观制约，一些可由政府授权或委托给行业协会承担的职能，或者本来就可由行业协会承担的职能也未能真正到位。另外，一些商会还不成熟，适应

政府职能转变和公共管理社会化的要求、真正承担起因政府职能转变而赋予它的职责还需要一定的时间。

表11：温州商会已有的职能和作用（多选） 表12：认为本会最重要的职能（多选）

选项	单位数量	比例
提供信息服务	58	93.5%
维护会员合法权益	53	85.5%
沟通政府和会员	50	80.6%
行业组织和管理	50	80.6%
支持社会公益事业	40	60.4%
调解业内纠纷	41	66.1%
质量监督	33	53.2%
参政议政	25	40.3%
招商引资	24	38.7%
开展新型产品维权	16	25.8%
协税护税	11	17.7%

选项	单位数量	比例
行业组织和管理	48	77.4%
维护会员合法权益	37	59.7%
提供信息服务	33	53.2%
沟通政府和会员	24	38.7%
调解业内纠纷	19	30.6%
参政议政	14	23.30%
质量监督	14	22.6%
开展新型产品维权	11	17.7%
支持社会公益事业	11	17.7%
招商引资	9	14.5%
协税护税	5	8.1%

另外，获得企业和社会的认知和认同也是温州商会发展的重要方面。因为企业和社会对商会的认知程度会直接影响到商会对外界的影响力度，而企业和社会对商会的认同则直接影响到商会的社会合法性。而社会合法性无论是对公共权力机构还是社会组织机构都是至关重要的。据调查，80.6%的温州商会有专门的宣传刊物（公开发行或内部发行），80.6%的组织被媒体宣传过（此项缺失值为4.8%），主要宣传媒介依次是：报刊、电视、杂志、网站和广播等。这一指标虽然没有直接反映企业和社会的认知和认同度，但是至少说明商会与外界的交流和沟通管道是畅通的。

以上各种指标分析和比较表明，虽然还存在各种缺陷，但温州商会在自身的各个方面都已经获得了较大的发展—毕竟，这是在国家严格规范社会组织发展的背景下取得的。这些发展很大程度上决定了它们与政府和企业之间关系的各个方面。

三、温州商会与政府、企业

本文中的“政府”虽然是相当于“国家”的广义概念，但主要指狭义的各级政府。我们主要通过以下指标考察温州商会与政府之间的关系：政府对温州商会的影响力和干预程度、温州商会对政府的依赖、相互交流以及温州商会人员的政治参与等。温州商会与企业间的关系则通过企业对温州商会的支持程度、温州商会对企业的建议情况等指标

考察。

如表13所示，对温州商会产生最大影响的部门是它们的业务主管单位，有48.4%的被调查者选择了这一项，其次是企业（29%），再次是其它政府部门（14.5%）。可见，政府部门对行业组织的影响力是巨大的。不过，行业商会和行业协会在这一问题上又有较大区别：前者认为影响力最大的单位排序是：企业、业务主管部门（总商会）和政府部门，后者的排序是：业务主管部门（主要是政府部门）、企业和其它政府部门；各行业商会中，认为政府部门的影响力最大的只占15%左右（总商会不属于政府部门），而行业协会相应的数值竟然达到了75.7%（见表14）。

表13：对本组织影响最大的单位

选项	数量	比例
业务主管单位	30	48.4%
企业	18	29%
其他政府部门	9	14.5%
缺失	5	8.1%
总和	62	100%

表14：对行业商会和协会影响最大的单位比较

选项	比例	
	行业商会（20家）	行业协会（37家）
业务主管单位	40.0%	59.5%
其他政府部门	15.0%	16.2%
企业	45.0%	24.3%
其他	0%	0%

政府的影响力从何而来？它来自于政府干预过多吗？如表15所示，被调查者认为温州政府对行业协会的干预程度“一般”、“基本不干预”和“不干预”的比例分别是48.4%、30.6%和6.5%。而且在这个问题上，行业协会与行业商会的答案表现出了难得的一致：它们的这三组数据分别是：64.70%、17.60%、11.80%和47.5%、40%、5.0%。也就是说，不认为政府对它们干预过多的行业协会和行业商会分别有94.1%和92.5%。（见表16）。

表15：业务主管单位的干预程度

选项	数量	比例
干预很多	2	3.2%
干预较多	2	3.2%
一般	30	48.4%
基本不干预	19	30.6%
不干预	4	6.5%
缺失	5	8.1%
总和	62	100%

表16：业务主管单位的干预程度比较

选项	比例	
	行业商会（17家）	行业协会（40家）
干预很多	5.90%	2.5%
干预较多	0.00%	5.0%
一般	64.70%	47.5%
基本不干预	17.60%	40%
不干预	11.80%	5.0%

政府干预的假设得到了否定，那么真正的原因是什么呢？调查数据显示，认为国家设置“业务主管单位制度”，对本组织有帮助的占调查对象总数的80.6%，认为没有帮助的只占14.5%，缺失值为4.8%；同时认为本组织在开展活动和组织发展方面需要有政府支持的占95.2%，缺失值为4.8%。由此可以判定，政府对行业协会的影响力一方面来自组织本身—组织由于资源、能力等局限不得不求助于政府；另一方面来自政府—政府拥有丰富的物质、政策等方面的资源，客观上成为了组织的支持来源。我们的另一项数据直接证实了这一判定：行业协会需要政府提供各方面的支持（表17）。

表17：行业协会需要政府提供支持的方面

选项	数量	比例
提供政府管理及政策法律信息	49	79%
职能下放给行业商会（协会）	44	71%
提供财政支持和项目经费	43	69.4%
建立相应的体制和机制， 使企业获得相关活动信息	34	54.8%
提供开展活动、交流信息的场所	28	45.2%
提供开展活动所需设备和物资	12	19.4%

作为这一需要状况的直接结果是，总商会属下的行业商会有25%更希望选择政府职能部门作为自己的主管单位；而政府部门属下的行业协会选择总商会作为主管单位的只有2.6%。但是，从行业协会需要政府提供的支持的项目的排列顺序和比例来看，行业协会的真正需要在信息、管理机制和经费资助方面等。作为以经济组织为会员的商会，只要能够在政府上述软环境支持的条件下改善自己的服务，获得会员更多的认可和支持，财政和物质方面的要求是不难得到满足的。从一定意义上说，只要政府进一步放开机制上的顾虑，放手让社会组织发展和发挥作用，温州商会不难冲出发展的瓶颈。

而从管理体制上看，1989年国务院公布的《社会团体登记管理条例》，为新时期我国社会团体的迅速发展提供了基本制度框架，它也确立了政府对社团的双重管理体制。1998年《条例》修订本进一步强化了这一管理体制。所谓“双重管理”，是指社会团体同时要有两个管理部门，一是“登记管理机关”，二是“业务主管单位”。其中特别值得注意的是业务主管单位，社团只有找到一个业务主管单位，获得某种行政合法性和政治合法性，才能在民政部门登记为法人。业务主管单位的职能非常宽泛，如果它们严格

按《条例》要求对社团进行管理，其管理的广度可以渗透到社团的每一项活动内容。民政部还对业务主管部门的范围进行了限定，包括国家机关和国务院授权的22个团体，但工商联不在其列。

各业务主管单位在发展行业协会的过程中会产生一种紧张关系，其中尤以工商联和经贸委之间为最甚。温州市工商联一直是民间商会的积极组建者和推动者。自1988年以来，在温州市工商联的直接牵头和推动下，温州市先后成立22家行业商会，有力促进了民间商会的发展。工商联也发展了乡镇商会，推动了乡镇非公有制经济的自律和健康发展。而且，这些行业商会还产生了正外部效应，即工商联主管的行业商会的民间化带动了政府部门主管的行业协会的民间化。

从温州商会的发展经验来看，通过工商联来发展民间行业商会，不失为培育行业组织的一种好方法。在实践中，温州市政府承认了工商联的主管单位角色，《温州市行业协会管理办法》第九条规定，市、县（市、区）工商联应在非公有制经济发展较为集中的行业中，积极组建和发展行业协会，并对已建的行业协会加强指导、管理和监督。但由于缺乏相关的法律依据，温州市工商联如要发展行业商会必须先获得温州市经贸委的委托书，这一程序给工商联发展行业商会工作设置了障碍，工商联在发展行业商会时常常感觉名不正言不顺。而社团的招牌是一种受控制的、限量供应的资源，具体行政部门通过组建社团可能从中获取利益，所以一些政府部门对工商联发展行业商会还是会有所抵触。如何解决分散的业务主管体制所带来的问题，建立一种协调的业务主管制度已成为当务之急。

温州商会与政府的关系还体现在其政治参与上。政治参与扩大是政治现代化的一个标志。商会组织可以通过这种正式有效的政治参与方式加强与政府之间的互动，为自身赢得更多的权利、利益和发展空间，从而加速国家与社会关系的良性互动的发展。据统计，除少数商会组织外，温州商会的成员都能够有机会参与人大和政协：超过50%的温州商会参与数量在1至5人次之间（表18）而且参与数量在15人次以上的组织也为数不少。我们同时发现，比较而言行业商会比行业协会能够有更多的机会参与政治（表19），这部分是因为行业商会的主管部门（总商会）是统战组织，拥有更多的直接进入正式体制的机会。温州商会特别是行业商会已经成为温州政治生活中的一支重要力量。

表18：会员参与人大和政协的人次

选项	数量	比例
0 人次	7	11.3%
1-2 人次	17	27.4%
3-5 人次	16	25.8%
6-9 人次	7	11.3%
10-15 人次	5	8.1%
15 人次以上	5	8.1%
缺失	5	8.1%
总和	62	100%

表19：会员参与人大和政协的人次

选项	比 例	
	行业商会 (21 家)	行业协会 (36 家)
0 人次	0%	19.4%
1-2 人次	38.1%	25.0%
3-5 人次	28.6%	27.8%
6-9 人次	9.5%	13.9%
10-15 人次	14.3%	5.6%
15 人次以上	9.5%	8.3%

温州商会参与政治、与国家和政府进行互动的形式也是多样的。调查显示，2002年至2003年间，82.3%的温州商会向国家或当地政府有关部门提出过建议（此项缺失值为8.1%）。同时它们当中认为有必要建立党组织的占75.8%，实际上已经建立了党组织的占全部数量的67.7%。双向沟通和政治参与的增多，使得政府与社会中介组织之间的关系的良好发展有了较好的基础。

值得指出，作为温州行业商会主管部门的总商会，既是准官方性质机构，隶属于市委统战部，其工作人员为公务员编制，工资和活动经费由市政府财政拨款；同时它又是民间商会，存在基础是民营企业以及由它们组成的基层行业商会。它既要在一定意义上充当官方代言人，又要充当民营企业代言人；既要维护党和政府的权益，又要维护民营企业的权益；既要严格执行党委和政府的指令，又要坚持自主活动；既要以统战性为主，又要突出经济性和民间性。所以，一方面总商会不能很好地摆脱政府的各种形式的影响，另一方面又使政府减少了直接面对行业商会和企业的机会，从中起到了一种缓冲作用。这种缓冲作用将随着行业商会和总商会的自治能力和自主性的增强而增强。

党委和政府部门常常把商会（总商会）作为自己的工作部门下达工作任务。比如，政府在光彩事业、西部大开发、招商引资等方面给总商会下达了一些指针和任务，总商会又将这些任务分散到各商会。但这些指针和任务的完成也提高了总商会以及行业商会在政府心目中的地位，商会在为政府排忧解难的同时增加了自己与政府谈判的能力。

以上我们分析了温州商会与政府之间关系的某些方面，下面接着分析它们与企业之间的关系。商会作为企业的一种联合体，如果说它们与政府之间的良性互动是它们得以

开拓发展空间的必要条件的话，那么与企业之间的关系则是它们的生命线和存在的根本意义所在。调研数据表明，虽然程度不一样，但所有企业对自己的行业组织表示支持（如表20、表21）。

表20：行业内企业对组织的支持程度

选项	数量	比例
非常支持	10	16.1%
比较支持	42	67.7%
一般	9	14.5%
不怎么支持	0	0%
不支持	0	0%
缺失	1	1.6%
总和	62	100%

表21：行业内企业对组织的支持程度

选项	比 例	
	行业商会 (21家)	行业协会 (40家)
非常支持	23.80%	12.5%
比较支持	47.60%	80.0%
一般	28.60%	7.5%
不怎么支持	0.00%	0.00%
不支持	0.00%	0.00%

行业组织与企业双向沟通，一方面表现为后者对前者的支持，另一面表现为前者对后者的服务。调查显示，2002—2003年，有83.9%的行业组织向企业提出过建议（此项缺失值为6.5%），所提建议和被采纳的建议数量比较一致，只有少数组织提出的建议没有被采纳（见表22、表23，注：其中的16.1的缺失值是因为有10个组织没有向企业提出过建议）。由此可见，在企业对行业组织比较支持的同时，行业组织对企业的影响度也不低。

表22：向企业提出过几项建议？

选项	数量	比例
1—2项	11	17.7%
3—5项	26	41.9%
6—9项	9	14.5%
10—19项	2	3.2%
20项以上	4	6.5%
缺失	10	16.1%
总和	62	100%

表23：被企业采纳的建议有多少？

选项	数量	比例
0项	3	4.8%
1项	10	16.1%
2—5项	29	46.8%
6—9项	3	4.8%
10项以上	5	8.1%
缺失	12	19.3%
总和	62	100%

不仅如此，作为一个行业组织，商会承载着对企业维权事件的处理功能，一年内对这些事件处理1—8件的占46.7%（表24）。但是调研中，我们发现行业组织对政府机关向企业侵权的事件处理并不很多，特别是这一项调研的缺失资料竟达43.5%（表25）。说明被调查对象对这一项调研的不理解：通常情况下，只有政府处理企业与企业之间或者企

业与行业组织之间的问题，而没有行业组织处理政府侵权企业的事件的说法。这一结果在某个侧面反映了政府、行业组织企业之间关系的失衡。但毕竟还有20%多的行业组织走出了监督政府、协调政府与企业之间敏感关系的第一步，担负起处理和协调政府向企业侵权事件的重任。

表24：处理维护企业权益事件的数量

选项	数量	比例
0起	12	19.4%
1-3起	18	29%
4-8起	11	17.7%
9-14起	0	0%
15以上	2	9.7%
缺失	15	24.2%

表25：处理政府向企业侵权的数量

选项	组织数量	百分比
0起	21	33.9%
1-2起	11	17.7%
3-5起	2	3.2%
15起以上	1	1.6%
缺失	27	43.5%
总和	62	100%

必须指出，我们在温州调查发现，一些企业家要花费相当一部分精力和资源用于与政府官员交往。这是很不正常的现象。它不但造成企业之间的非正当竞争，而且也不利于商会职能的发挥和组织的发展。温州商会的重要作用就是聚集企业界的力量和诉求，以全体或部分企业的名义与政府谈判，从而使商会会员普遍受益。而如果企业家可以通过个体的非正常管道与政府人员直接“沟通”，那么商会的力量就被规避和抵消了，其优势无法发挥。这种状态从整体上说是不利于温州经济和社会发展的。吴敬琏指出，企业与权力走得太近，是不道德的，也是走不远的。民营企业要学会发挥企业自治组织，如同业公会和商会的作用，发挥它们的中介作用。目前温州商会与政府、企业之间建立起了某种合作机制，但企业特别是大企业以商会为中介与政府进行沟通的合作机制还远未形成，大企业往往更愿意与政府直接联系，而商会有时也成为某些大企业家取得政治资本和寻租的场所。

四、结论

从以上分析，我们可以看出，大多数温州商会基于市场和行业发展的需要而成立，实行会员制，主要依靠会费收入、企业提供的赞助和项目经费等维持商会的运作，大多数通过各种形式拥有专用的办公场所，制定了成文的组织章程、会则或其它相应的规定，为会员提供信息、维护会员合法权益、沟通政府与会员、行业组织和管理、支持社会公益事业、调节业内纠纷、质量监督、参政议政、招商引资、开展新型产品维权和协

税护税等方面的服务，这种缘起于市场经济与政府职能转变的商会组织掌握了相对独立的资源，能够通过自身的组织与制度安排提供会员所需要的服务。同时，我们也看到在一些商会蓬勃发展的同时，也有不少商会的发展后劲不大，一些商会处于勉强支撑和艰难维系的状态，同时还兼有会员覆盖面低，民间化程度不足，对政府依赖性较强的特点。

对温州商会来说，影响最大的部门是它们的业务主管单位，这些影响并不是来自政府对它们内部事务的干预，而是由于商会组织在资源、能力等方面的局限不得不求助于政府；而政府拥有丰富的物质、政策等方面的资源则是其客观上成为了商会组织的较重要的支持。这些支持具体表现在信息、管理机制和经费资助方面等。在商会与政府的互动过程中，我们还可以明显地看到，商会在通过人大和政协和建立党组织等管道进行政治参与，并直接向国家或当地政府有关部门提出建议；作为对商会支持的一种附带效应，党委和政府部门也实际上常常把商会（通过总商会）作为自己的工作部门下达工作任务。

除了制度内的互动外，一些企业家还要花费相当一部分精力和资源用于与政府官员私人交往，这种交往在某种程度上甚至比制度内的交往更为重要。

商会与企业以及政府之间的互动关系是复杂的，有些时候，商会离企业较近，在另外一些时候，商会则更注意与政府处理好关系，这与商会的缘起、使命以及商会的管理体制是直接相关的。在肯定温州商会与地方政府以及企业之间正在形成一种良性互动机制的同时，我们也必须承认，温州商会与地方政府的互动机制尚未真正建立起来或尚不完善，而这不仅影响民营经济的发展，影响地方政府改革，还影响地方治理的实现。从温州商会与地方政府的互动现状出发，只有改善局限条件，才能实现两者之间的互动机制。

从政府角度来讲，首先是推动政府机构改革和政府职能转变，把那些本来不应该由政府管理的事情、那些不属于政府的职能分离出去，交由相关的社会组织来承担。通过政府职能的“归位”为民间商会的发展腾出空间，将原来由政府承担的大量的直接管理企业的事务交由民间商会来接管。其次，依法行政，尽快建立起民间商会发展所需要的法律制度环境。

从民间商会角度来讲，政府机构改革和政府职能转变仅仅为民间商会的发展提供了机遇，民间商会只有及时地提高自身的素质，才可能有效地承担起政府部门下放的职

能。为此，民间商会必须淡化官办色彩，在组织意识、经费来源、领导人的选任上增强独立性，成为名符其实的民间组织；必须强化以章程为核心的制度建设，遵循社会领域的独特运作逻辑，真正奉行民主办会的原则，切实进行民主选举、民主决策、民主监督，实行民主化管理；在目前仍处于严格控制和缺少有利的生存环境下，民间商会也不能坐等法律政策环境的改善，而必须勇于探索，进行观念更新、组织创新，职能创新，维护和争取自己的权利，增强自己的吸引力和凝聚力，去扩大自身的生存空间和社会影响，去争取民间商会法律政策制度的改善，最终承担起为政府机构改革和社会转型创造条件的历史重任。

从外部制度环境来讲，经济体制改革与政府职能转变之间存在着一种显著的互动关系。由计划经济体制向市场经济体制转变，决定了政府由全能主义政府向有限政府角色的转变。政府必须退出属于市场的职能，实现政企分开，由过去的部门管理转向行业管理。相应地，政府必须在制度层面上出台相关的法律法规和政策，使民间商会的发展有章可循。

Abstract

The market economy, especially development of the private sectors causes Wenzhou industrial associations to obtain the rapid development. From found of Wenzhou industrial associations', the work place, the revenue and expenditure situation, the organization form, the human affairs arrange, organization regulation, policy-making way and function display, we can conclude that Wenzhou industrial associations already had certain self-management ability and the independence. These are the foundation of interaction between Wenzhou industrial associations and the government and the enterprise. In present stage, the interaction between them mainly displays for the government's influence and the intervention degree to Wenzhou industrial associations, the dependence and mutually exchanges, the political participation as well as the degree of support that enterprises give to Wenzhou industrial associations, the suggestions Wenzhou industrial associations give to enterprises, may see, between Wenzhou industrial associations and the government, the enterprise have realized some kind of degree interaction and the cooperation. At the same time, under the management system which strict standard social organization develops, Wenzhou industrial associations also have many flaws. Wenzhou industrial associations's development still was restrained by the present system, which reflected the present situation of non-governmental organizations our country, but Wenzhou industrial associations manifested some kind of independence degree, as well as certain breakthroughs to the present system, was precisely the characteristic of non-governmental organizations under the developed market economy region.

key words : Industrial Association ; Intermediary Organization ; Local Governance ;

Wenzhou city