

社会借道行政:后脱钩时代

行业协会自我增能的有效机制

赵吉 彭勃¹

【摘要】 后脱钩时代行业协会实现有效自我增能面临着严峻的挑战。随着与政府的分立,行业协会已经被置于政府与企业间管理与服务的行政通道之外,需要与政府、企业存在互补需求与互补资源,才可能达成面向双方的合作。基于M协会的案例研究,发现面对着资源不足与竞争压力,M协会一方面帮助政府服务落地,获取面向企业的自身服务资源;另一方面精准帮助企业,获取供给于政府的信息与渠道资源。通过创设常态化的平台与机制,植入政府与企业间管理与服务的行政通道,形成自我增能的借道机制。借道机制依靠需求侧主导逻辑而实现,在政府、行业协会与企业三者间互惠互利的愿景合作中,实现了行业协会的自我增能。

【关键词】 行业协会 后脱钩时代 借道机制 自我增能

【中图分类号】:C916 **【文献标志码】**:A **【文章编号】**:1007-9092(2021)01-0037-010

一、问题的提出

中国的行业协会发展与西方具有差异化的土壤,“后脱钩时代”的行业协会发展更是面临着独特的时空场景。改革开放以来,我国行业协会对于支持经济建设和社会发展起到了重要作用。但是,除了少数行业协会由民营企业通过自下而上方式自发组建外,大部分行业协会都源自计划经济向市场经济转轨中,原有政府经济管理部门转设而成的,用于替代行业管理的行业组织。党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出要“发挥群团组织、社会组织作用,发挥行业协会商会自律功能,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动,夯实基层社会治理基础。”从制度安排上来看,行业协会作为社会组织的重要类型,已经开始逐渐褪去“官办”色彩,向成熟的社会力量转变。但是由于我国的大部分行业协会商会是在政府的主导下建立,所以与政府关系较密切。2015年中共中央办公厅国务院办公厅联合印发《关于全面推开行业协会商会与行政机关脱钩改革的实施意见》,提出各级行政机关与其主办、主管、联系、挂靠的行业协会商会要按照规定进行脱钩,以实现机构分离、职能分离、资产财务分离、人员管理分离、党建外事等事项分离。以脱钩行动为分界点,我国行业协会的发展迎来了转折,不得不从传统依附于政府体系的发展模式逐步向自我建设自我管理的社会组织转型。近年来学者们相继提出“后双重管理时代”^①“后脱钩时代”^②,都在解释中国语境中行业协会发展的独特性。行业协会脱钩,一方面意味着政府伸向经济社会管理领域的“触手”被切掉,这是加快推进政社分开,培育具有秩序且有活力的社会,实现政府和社会之间良性互动的社会治理现代化重要途径;另一方面,行业协会脱钩也意味着对于行业协会而言,面临着人力、财力和权威资源的流失,在“脱钩即脱管”的形势下,部分行业协会成为“僵尸组织”。脱钩改革中,政府关注的是如何脱钩,但对脱钩后行业协会商会后续生存与发展关注不够^③。那么行业协会与政府脱钩后,是否可能走出依附于政府的发展模式?在资源缺失条件下,如何通过自我增能,强化行业协会服务企业的能力以获得企业支持参与?

二、文献回顾

¹**作者简介**: 赵吉,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生;

彭勃,上海交通大学国际与公共事务学院教授、博士生导师,上海交通大学中国城市治理研究院研究员。

基金项目: 上海市社科规划青年课题“政府引导社会组织参与社会治理的运作机制和改进策略研究”(编号:2018EGL014);国家社会科学基金重大项目“推进全面从严治党重大理论和实践问题研究”(编号:19ZDA009)

现阶段探讨行业协会的增能方式,本质上就是探讨行业协会如何转变发展的问题。在关于行业协会的发展研究之中,国内学者较多关注到行业协会发展的双重管理体制,大部分学者认为社会组织的双重管理体制直接妨碍、制约和限制了社会组织的成长发展⁽⁴⁾。并且在双重管理体制下,实际上已经形成了社会组织的依附式发展,社会组织越依附外部环境发展得越好,依附性而不是自主性是社会组织发展的根本原因⁽⁵⁾。对于这类现象的学理解释大多按照国家与社会关系中的法团主义这一路径⁽⁶⁾。也有学者用“双向嵌入”的概念解释这种现象,认为这种现象之中,社会组织在资源、合法性、制度支持方面嵌入于国家,而国家的意志与目标却嵌入在社会组织的运作中,从而提升政体的治理能力。这种“双向嵌入”的结构使得国家与社会双方的权力都得到了提升,形成“双向赋权”⁽⁷⁾。如果仅从行业协会发展本身来看,菲利普·施密特(Philippe C. Schmitter)和沃尔夫冈·斯特里克(Wolfgang Streeck)提出了行业协会发展应当遵循的会员逻辑与影响逻辑,会员逻辑要求行业协会提供选择性激励以换取会员的支持,因此需要构造自身并采取行动为会员提供足够的激励;而影响逻辑要求行业协会影响政府决策换取政府的支持,通过接触公共权威并对之施加适当的影响,从而汲取资源⁽⁸⁾。国内学者的研究基本上还是沿着依附性发展或自主性发展两条路径进行分析。依附性发展的结论主要是基于经验研究而来,他们通常认为行业协会需要获得政府部门的授权,并通过与政府和其他相关组织之间互助协作的方式实现有效发展⁽⁹⁾。而部分学者也注意到行业协会需要发展横向的互动网络等自主性发展议题⁽¹⁰⁾。

与行业协会增能最紧密相关的是行业协会的功能研究。国外有学者提出行业协会商会具有市场支持型功能和市场完善型功能,前者旨在通过向政府官员间接施压,促使其供给产权保护、有效的行政和基础设施建设等基本公共产品;后者主要解决经济改革、加强协作、降低信息成本、设立标准、行业转型升级等“市场失灵”难题。⁽¹¹⁾国内学者近年来聚焦于脱钩后行业协会的功能发挥,如认为行业协会商会将会更多地嵌入到国家与社会的多维关系中,同时将保持其自主性,并与政府、企业形成协作伙伴关系,其职能将聚焦于政企核心的服务需求⁽¹²⁾,认为脱钩改革后需要行业协会商会将自身职能定位从为政府服务转向为会员服务,以推进市场体系建设为优先职能⁽¹³⁾。还有学者从“共益性”视角提出共益组织应在弥补市场失灵和政府失灵方面发挥重要的公共治理功能,“共益组织”更应该是大型的、走向成熟的行业协会应该追求的发展目标,而“互益组织”仅仅是脱钩改革后行业协会其中一个可能的组织形态⁽¹⁴⁾。总体来看,学者对于后脱钩时代行业协会的功能转型具有共识性认识,行业协会的功能定位变化也间接导致了行业协会采取的增能方式的变化。

对于组织的“增能”机制研究,在各学科中多以“增权”“赋权”等相关概念出现。例如社会学中提出的对弱势群体自我发展所需增权就包括个体增权、人际关系增权和社会参与增权等方式,并可能存在“主动增权模式”或“外部推动增权模式”⁽¹⁵⁾。而实际上对于社会组织尤其是行业协会而言,更多是通过国家权力社会化的方式由政府向社会组织赋权。实际上受多种因素的影响,政府与社会组织之间权力边界处在经常性的变动中,而政府赋权的方式、种类也是具有多样性特点⁽¹⁶⁾。如有学者提出浙江社会组织赋权中具有以吸纳为主导、有限赋权的特点,而上海模式在整体上则以赋权为主,社会组织的独立性和专业性禀赋资源更加突出⁽¹⁷⁾。敬义嘉等人认为在发达地区,地方政府采取了控制与赋权并重的混合型社会组织发展策略,以培育具备高度专业竞争力同时政治上服从的社会组织⁽¹⁸⁾。但是随着行业协会脱钩之后,这种赋权机制的持续性供给受到挑战,因此需要思考行业协会的自我增能问题。已有研究行业协会组织自我增能的研究中,有学者提出通过加强知识管理、优化职能配置、建立战略联盟、注重品牌运营等途径可以强化对行业协会商会组织能力的培育⁽¹⁹⁾。或者通过规范协会议事日程,完善其民主治理机制,健全激励与监督机制等途径提升行业协会的内部治理能力⁽²⁰⁾。也有学者从组织力的层面提出,社会组织可以通过组织内部及组织外部的多种社会资源提升动员与整合的能力⁽²¹⁾。还有学者研究出社会组织通过党建方式撬动社会组织平台资源,拓展社会组织政治资本⁽²²⁾。总体来看,面对后脱钩时代政府行政赋权危机,对于行业协会自我增能途径的经验研究仍然不足,需要通过案例研究,尝试拓展关于行业协会自我增能的经验知识。

三、后脱钩时代行业协会自我增能机制的分析框架

行业协会的发展问题本质上是国家与社会的关系问题。“行政吸纳社会”的范式是典型的国家与社会关系分析范式,并且在学术界具有重要影响力。这种分析范式下,国家通过“限制”“功能替代”和“优先满足强者利益”的方式实现国家与社会融合⁽²³⁾。这种理论在特定的历史时期具备贡献,近年来也还有学者沿用这种分析框架提出“融吸社会”,不仅强调治理方法和途径上的“吸”,即行政吸纳社会,还特别注重治理过程与结果上的“融”,即政府与社会的协同化、整体化⁽²⁴⁾。但是“脱钩”恰恰是反

吸纳而行之,这些理论无法恰当解释当前政府在体制上推进与行业协会分开的事实,并且更无助于回应后脱钩时代行业协会自我增能的现实问题。实际上,从国家与社会关系来看,国家可能实现对社会的控制和吸纳,而社会也可能利用国家的资源壮大自身实力⁽²⁵⁾。并且,国家与社会的分开可能产生对二者的同时促进,尤其是埃莉诺·奥斯特罗姆提出的合作生产函数模型,更是尝试证明政府和公民各自拥有发展所必需的互补性资源时,合作生产往往比单独供给服务效率更高⁽²⁶⁾。美国学者雷金纳德·范李也有类似的观点,他们提出“群”的概念,认为政府、商界和公民社会的组织能够实现各自目标为前提,团结起来解决一些涉及共同利益的问题⁽²⁷⁾。所以国家与社会之间存在互补需求与互补资源时,可能产生有效的合作。

接下来我们将理论置于现实进行分析。行业协会未进行脱钩前,政府及其部门对其进行管理,并对行业协会进行人力、财力和权威资源的行政赋权。由此行业协会具有能力与资源充分行使好管理与服务的职能,因此行业协会是政府对微观经济进行管理与服务“通道”中的重要一环,众多行业协会的存在帮助政府实现了对微观经济的有效管理。随着经济的发展,行业协会商会背后存在的问题渐渐成为行业协会商会发展的绊脚石,“二政府”“红顶中介”的批评声不绝于耳。为实现政社分开、权责明确而进行的行业协会脱钩其目的在于调整好国家与社会的关系,革除国家权力过分集中的弊端,促进国家职能和权力向社会回归,为社会发育和发展提供更加有利的政治条件和制度环境。但实际上行业协会脱钩之后,大部分基层行业协会在与政府主管部门的脱钩进程中出现失活现象,由于人力、财力与权威资源的匮乏,部分行业协会商会组织涣散,难以开展起有实质价值与意义的活动。

进入后脱钩时代,行业协会不再具有直接的经济管理功能,并且随着地方政府在优化营商环境方面的持续努力,政府与企业之间围绕着管理与服务形成了相对完整的闭环。而行业协会虽然仍作为市场经济的重要组成部分,但由于缺乏政府直接的行政赋权,行业协会的发展一方面是通过竞争获取政府的服务购买,另一方面是更为积极主动地面向企业提供服务。行业协会不再是政府与企业“管理与服务”行政通道内制度性、程序性的管理与服务环节。行业协会服务成为政府与企业间有效互动的备选项。

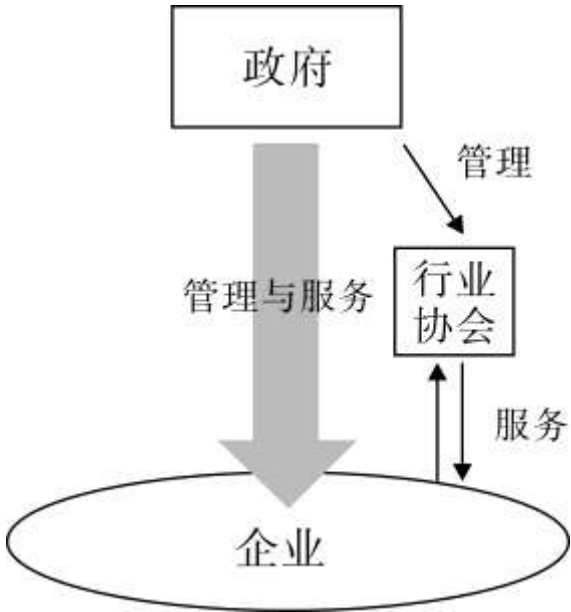


图1 脱钩后行业协会与政府、企业互动关系示意图

据此分析框架,在后脱钩时代政社分开的背景下,行业协会若想实现自我增能,必须要能够与政府、企业两方面充分实现有效互动,既不能脱离与行政通道的互动,又不能强制介入通道。这意味着行业协会必须要与政府、企业同时存在互补需求与互补资源,才可能获得政府与企业的双向支持,实现对上对下的双向合作。

四、案例分析:M 协会自我增能的借道机制

后脱钩时代,关于行业协会自我增能的有效机制,需要对典型案例进行深入的经验研究。作者分别于2018年度对S市M区多家行业协会进行走访调研,其中大部分行业协会近年来工作开展都存在不同程度上的困难,主要是政府部门的支持在脱钩后明显减少,协会服务企业的能力有限,组织企业活动的能力更为有限。但在众多行业协会之中,M区M中小企业协会(以下简称M协会)则在服务企业方面表现突出,连续几年组织了多场具有影响力的活动,M区领导也多次到场参与。调研过程中,M协会更好的发展状态也被其他协会所承认。需要解释的是,为何M协会具有较强的服务企业能力,M协会缘何会在脱钩之后获得政府的支持,如何解释M协会发展的成功经验?为了回应这一问题,作者2019年对M协会进行了跟踪研究,并通过与协会主要运营人员的深度访谈,获取了较为丰富的一手资料。

(一)案例选择

M协会于2002年7月登记注册,是由M区范围内在各类经济实体中尤其是有影响的中小企业中从事经营管理的企业家、工作者自愿组成的多业性科技创新、开拓市场的社会团体组织。M协会属非经营性社会团体。会员大会是协会最高权力机构,理事会是会员大会的执行机构,理事会下设秘书处、企业服务部等机构,协会由秘书处主持日常工作,其组织架构与一般的同类型协会差异并不显著。从调研的实际情况来看,M协会在同辖区所属行业协会中最具影响且最为活跃,尤其在中小企业中有较强影响力和较好的服务声誉。根据相关资料,M协会年服务中小企业500家/次以上,企业满意度在95%以上。对中小企业的服务主要是公益性的或低收费的,比例占到40%以上。近三年的会员平均增长率 $\geq 5\%$,每年至少参加一次协会组织活动的会员比例大于90%⁽²⁸⁾。

(二)M协会自我增能的发展转向

在脱钩之后,M协会也面临着严重的资源不足的问题。M协会的原业务主管单位是M区经济委员会,脱钩后M协会的组织人事与区经委实现了实质性的分开⁽²⁹⁾,目前协会在财务、人事与组织上都相对独立。后来,由于地方性政策的改变,M协会的业务主管单位也由区工商联替代。2018-2019年,M区对包括M协会在内的与工商联职能业务重叠的5家行业商(协)会实施了归并。相关资料显示,“针对民政登记注册的、与工商联职能业务重叠的,经业务主管单位同意及商(协)会自身要求的5家商(协)会实施归并,变更业务主管单位,加入工商联团体会员,参照工商联所属商会改革方案进行实施。”⁽³⁰⁾由于工商联成为了M协会的业务主管单位,导致M协会的发展缺少了原有政府条线部门的赋权,某位M协会工作人员就表示,“他们(指工商联)来管理我们,我们肯定得支持。但说句实话他们资源也有限,(工商联)本身就不太受重视,也没什么资源能帮到我们。有时候企业家甚至更愿意支持我们。”(20190604M01)并且,由于M协会的业务与工商联有所重合,改革之后反而加剧了M协会的竞争意识,在访谈中就有工作人员提到“我们一定得比他们(指工商联)做的好,一个是我们有经验,他们都在跟我们学。另外就是他们现在特别想跟我们合作,因为这些联系企业家的事情,只有我们能做到,其他协会做不到,他们也做不到,他才愿意跟我们合作。这样他可以请来领导站台,我们可以把活动办得深入人心,慢慢地我们虽然是被管理的,但是也有了地位。”(20190604M02)这种心态集中表现出M协会力争形成绝对优势,以期与工商联形成平等合作的愿望。这种愿望恰恰是因为工商联难以像政府条线部门一样,为协会发展实现直接有效行政赋权而导致的。由此可以看出,M协会在脱钩之后,既面临着政府行政赋权资源流失的问题,另一方面又面临着与工商联竞争关系的压力,因此M协会的发展也不得不从传统的依附政府行政赋权模式向自我增能转变。

(三)自我增能的实现策略

为实现协会的自我增能,M协会进行了策略性的尝试,主要表现在如下三个方面:

一是将政府政策转变为服务资源,协助政府实现服务落地。M协会侧重于组织政策宣导的解读活动,在模式上创新,进行菜单式讲解,适时根据不同政策的时间节点,各街镇、园区要求和产业特点,进行实务操作的解读。实际上政府的众多政策,企业家很难全方位了解与理解。M协会帮助企业吃透、弄懂支持经济发展的相关政策,助力企业申报相关政策扶持的活动,四年间累计举办82场,并且近年来活动举办的频率在逐渐加大,据统计已有5000余家企业参加。在对相关工作人员的访谈中,他们也表示过M协会已经形成“送政策到企业,送服务到园区,送法规到企业”(20190606M02)的工作做法。这些策略实际上使得M协会延伸了政府

服务的链条,发挥了协助政府政策落地的重要功能,不仅满足了企业的需求,也增进了政府对协会的信任。

二是将企业需求变为效能资源,服务企业获取精准帮助。M协会充分依托采集企业需求的便利,通过服务进园区等形式深入了解企业需求。由于各辖区产业情况有所差异,M协会还进一步向各街镇商会征询辖区内企业希望了解的政策和法规,有针对性地了解企业需求。这些举措使得M协会最大程度精细化地了解到企业需求,并且能够根据企业的需求提供有针对性的帮助,提升了协会的服务效能。在充分掌握这些信息的条件下,M协会相继针对各辖区不同的产业情况,在各街镇、园区开展有针对性的产业政策(法规)宣导、产业资源对接、园区项目路演等。表1呈现的是2019年度上半年该协会组织的企业服务类专项活动,可以看出活动按照区域、行业、产业进行设计,充分体现出精准化、定制化、个性化、落地化且专业化的特点。由于具备精准信息获取上的优势,M协会一方面能够有效提升面向企业的服务满意度,协会活动的参与度不断提升;另一方面,M协会成为政府精准了解企业需求,推进政策落地的重要助手,政府有关部门愿意通过活动支持的方式为M协会提供帮助。

表1 M协会2019年度1-5月企业服务类专项活动基本情况

序号	服务日期	活动名称	活动支持单位	参与企业数量
1	2019.1.16	服务进园区系列活动-A 科创园专场	1. A 科创园 2. M 区市场监督管理局 3. M 区消防支队 4. A 镇企服办 5. Q 信息公司 6. M 知识产权公司	40 家
2	2019.2.28	服务进园区系列活动-《广告法》解读及 M 质量奖政策宣讲	1. M 区市场监督管理局 2. M 区知识产权协会	100 家
3	2019.4.25	上海 M 区与 J 市 N 区产业对接活动	1. M 区工商联 2. M 区市场监督管理局 3. M 区经委 4. J 市 N 区工商联 5. J 市 N 区发改局 6. J 市 N 区 F 镇、X 街道	30 家
5	2019.5.13	H 市 X 区与 M 区企业交流活动	1. M 区知识产权协会 2. D 知识产权公司 3. H 市 X 区开发公司	60 家
6	2019.5.16	生产车间质量保证培训班	M 企业管理咨询有限公司	30 家
7	2019.5.22	电气安全管理系统化管理及火灾预防实践训练营	Y 商务咨询有限公司	25 家
8	2019.5.24	“专精特新”企业交流学习活动	1. J 检验有限公司 2. Y 智能科技有限公司 3. M 区政协 4. M 区经委 5. M 区 X 工业区	10 家

三是搭建常态化的平台与机制,植入政府与企业间管理与服务的行政通道。政府对企业的管理与服务是典型的行政环节。而M协会的发展并不是在政府面向企业的管理与服务活动之外搭建通道,反而恰恰是借用并深度融入行政环节。在提供对政府的协助和对企业的服务同时,M协会获得了企业的支持和政府部门的信任。在实践中,M协会进一步将这些优势制度化变成协会发展的重要资源。一方面,M协会建立了“政策辅导和知识产权服务专委会”“节能环保服务和生产安全辅导专委会”“企业培训服务和人力资源辅导专委会”“财税证照辅导和投融资服务专委会”四个专业工作委员会,各个专委会下设4-6家会员单位负责相关工作,且都是由与各专委会工作业务较为相关的企业会员单位承担。这项举措使得行业协会服务企业的能力大幅度提升,并且企业的持续加入互助,也为行业协会的发展增能。另一方面,M协会依托既有资源,尤其是以往活动开展中曾经受邀参与的政府官员或工作人员,建立了协会街镇联络员和协会委办局联络员制度。M协会与M区内7个园区、8个相关部门以及14个街镇、工业区企业服务部门保持良好的沟通⁽³¹⁾。这些举措对于服务企业,解决他们关于政策、制度或流程的疑难困惑起到了关键性作用。除了日常咨询性质的联络外,还通过邀请政府领导或业务人员进行政策宣讲、业务指导、座谈等活动保障联络员制度的效力。由于M协会具备较强的企业服务能力,政府部门也愿意通过M协会搭建的平台,进一步提供面向企业的帮助。

(四)行业协会自我增能的借道机制

从M协会的案例中可以看出,脱钩之后M协会面临着业务主管部门行政赋权的缺失,通过主动谋求融入政府管理与服务企业的行政通道之中,以借道的方式,实现了自我增能。黄晓春曾研究过基层政府通过发展社会组织而重建自身灵活性和弹性的基层行政借道社会现象⁽³²⁾。借道其基本理论所指,就是组织在既有的体制下难以实现某些目标,需要采取超越常规运作规范的制度与流程,以实现特定目标的机制。在后脱钩时代,行业协会通过成为独立的社会力量的方式为自身增能存在诸多困难,因而需要借助行政通道实现自我增能。

图2抽象的是行业协会借道机制的运作模式:首先行业协会通过协助政府进行政策落地获取政府信任,并通过强化对企业精细化的服务获得企业的支持。由于行业协会能够获得企业的精准需求,而与政府具有了合作的可能性;并且行业协会拥有相对完善的政策解释服务与企业互助机制,因此与企业家的合作有了可能。在此过程中,政府和企业通过行业协会的平台分别达成各自的目标,并在这一过程中通过支持、参与、合作等方式强化了行业协会的中介作用,由此进入了政府管理与服务企业的行政通道。行业协会通过与政府的互动,强化了面向企业的服务能力;又通过与企业的互动,强化了面向政府的协助政策落地效能,由此实现了可持续性的自我增能。

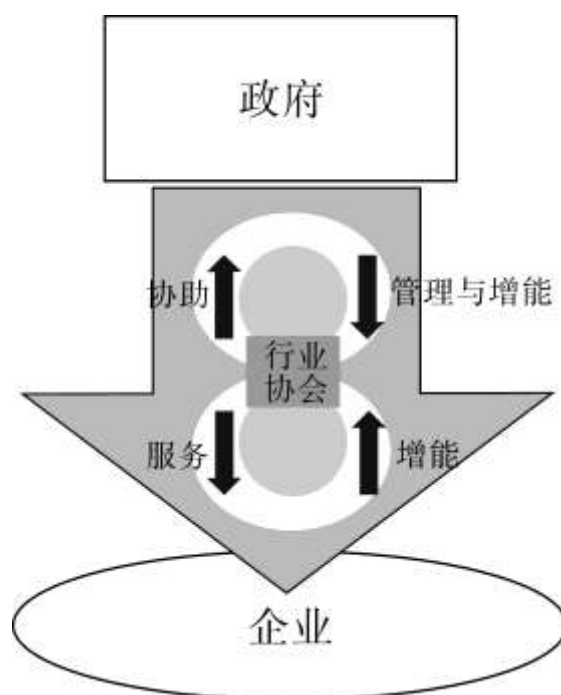


图 2 行业协会借道机制运作示意图

行业协会借道机制的形成基础,由现有市场经济条件下两方面的掣肘因素导致:一是政府资源与精力有限,面对复杂的微观经济管理,难以对企业形成精准服务;二是企业的认知与能力有限,难以精准捕捉政府政策和制度流程。由此政府依靠行政路径实现对企业的有效服务具有困难,企业也很难依靠行政路径获取清晰的政府政策与制度规范。后脱钩时代的行业协会作为一种社会力量,依托社会借道行政的机制为自身增能是在特定的时空场景下发生的机制。可以看到,行业协会本身作为一种社会力量,并不是按照会员逻辑与影响逻辑组织的,协会并不致力于单纯地为政府部门施加影响,也并不致力于脱离政府政策体系而为企业提供激励。依靠借道机制,行业协会同时获取了政府和企业双方面的信任和支持,从而实现了自我增能;并且,通过平台机制的搭建,行业协会在过程中并不完全按照政府授意开展活动,政府部门与行业协会之间因管理关系而产生的利益嵌套也被冲破。行业协会能够灵活选择面向更多政府部门或层级提供服务,这已经脱离了既往与政府紧密的依附关系或嵌入关系。由于具有了协会发展的议程创设主导权,在“脱嵌”的同时,行业协会又基于借道形成了自身的运作通道。

需要注意的是,行业协会的借道机制不是政府与企业行政互动的传统路径,而是在既有机制不能满足双方需求的现实基础上,通过搭建一种可替代的通道,满足双方利益需求。在促进政企之间的沟通交流与服务对接基础上,形成了三方的基于各自愿景而实现的互惠互利。但是,政府与企业之间的行政通道是不可能完全被替代的,行业协会不能够改变政府或企业的权力关系与利益关系,不能够替代任何一方的功能,因此即便具有活动开展的议程设置主导权,但不是搭建起了另一种通道,仍然是借助于政府与企业之间服务、管理、需求反馈的行政通道。

既有理论研究中关于行业协会发展的主流解释是依附机制和嵌入机制。通过比较可以发现,借道机制与传统的行业协会发展策略有所不同(见表 2):第一,借道机制发生的基本场景是后脱钩时代的政会分立,行业协会与政府部门的依附关系不复存在,在组织、人事、财务和权威资源方面也已经分开;第二,行业协会不再承担政府职能,也不再按照政府意愿提供供给侧主导的服务,而是按照企业与政府的双方需求开展自己的服务;第三,行业协会与政府不再是利益从属或利益嵌套关系。由于转化为独立的社会力量,行业协会与政府、企业之间主要维系的是互惠互利的关系;第四,在合作关系上,行业协会相对独立的身份使其能够按照自身意愿开展工作,因此由政府原有的业务指导关系向三方基于愿景的合作转化;最后,借道机制中,行业协会虽然不再得到政府的主动行政赋权,却能够依靠自身行动策略主动从政府、企业双方获取自我增能的资源。

表 2 行业协会发展机制的比较

	依附机制	嵌入机制	借道机制
组织关系	组织附属	分工协作	政会分立
运作逻辑	科层权威至上逻辑	供给侧主导逻辑	需求侧主导逻辑
利益关系	利益从属	利益嵌套	互惠互利
政会关系	被动执行	业务指导	愿景合作
发展机制	行政控制	行政赋权	自我增能

(五)行业协会依托借道实现自我增能的理论解释

借道机制是后脱钩时代行业协会采取的自我增能策略,需要进一步对通过借道实现自我增能的机制进行理论解释。案例中第一阶段,行业协会通过借道,协助政府进行政策落地,并强化对企业精细化的服务。实际上就是通过强化服务,实现行业协会的功

能增能,从而实现以服务拓展功能。在第二阶段,行业协会通过功能增能,实现了依托功能的资源变现。既向政府传递企业需求,又向企业传递政府政策,把服务变成一种有效的资源,实现资源增能。第三阶段,在持续性的互动过程中,由于行业协会提供的优质服务,以及服务资源的不断扩大,更能够获得政企双方的支持与认可,实现了行业协会的合法性增能。在第四阶段,随着行业协会成功借道政府与企业之间的管理与服务通道,既能够壮大会员,也能够增强竞争性获取更多政府购买服务,同时品牌与声誉不断强化,最终实现组织增能。而组织增能又能使行业协会增强借道能力,进一步拓展功能增能,由此实现了一个自我增能的良性循环(如图3)。总体来看,借道机制是行业协会实现增能的触发机制,也是持续性推进行业协会自我增能的重要动力传导路径。

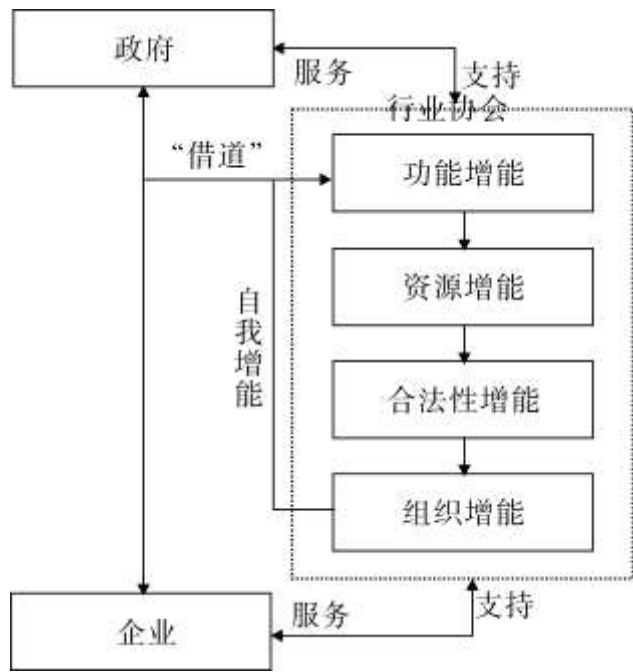


图3 行业协会借道增能的实现机制

需要进一步说明的是,借道是行业协会实现自我增能的重要触发机制,但并不意味着所有的行业协会都能够实现成功的借道。行业协会借道需要重要的基础性条件,如提供有效专业服务的能力、一定的会员基础,脱钩之后保留下来的正式或者非正式的政会联系等等。如果不具备这些条件,或者说不具备这种借道能力,行业协会将很难与政府、企业发生持续性的有效互动。脱钩改革后众多行业协会实际面临的正是此种难题,需要尽快补齐短板,为行业协会的存续做好基础性建设。而具备借道条件的行业协会,如果合理运用这种自我增能策略,将能够在激烈的社会竞争中获得更强劲的发展动能。这也在侧面说明,借道能力是后脱钩时代行业协会发展的重要刻度,具备借道能力的行业协会已然入场了后脱钩时代行业协会发展的锦标赛,而尚不具备这种能力的行业协会仍然需要较长时期的强基过程。

五、进一步的讨论

本文以 M 协会的个案为基础,分析认为后脱钩时代行业协会依靠借道行政,实现自我增能的有效机制。行业协会发展的借道机制与既有的依附机制、嵌入机制在与政府的组织隶属关系、利益关系、合作关系方面都存在差异,是在政会分立的背景下依托行业协会与政府、企业的愿景合作,在互利关系中实现的自我增能。面对后脱钩时代行业协会发展的合法性危机、资金和人才危机、治理危机,行业协会通过精准借道,实现基于企业与政府需求侧的服务供给,为自身集聚了合法性资源和平等合作地位。这种实现有效增能的借道机制值得进一步理论研究,也需要不断拓展更多的案例进行分析。

脱钩之后,行业协会由隶属关系、从属关系,变为与政府相对独立的关系。这种适当的距离,为行业协会作为社会力量借道行

政,建设与政府、企业之间的伙伴关系,实现良性互动提供了基础。行业协会实现的社会借道行政,实质是以社会力量的服务思维弥补行政体系的服务不足,使行政体系的管理功能更加集中,服务功能有效分流,从而达成的对行业协会组织的增能。由此,行政体系不仅是对于社会组织的管理与规制性力量,也是促进社会组织增能的重要机制性力量。行业协会的借道机制,是行业协会自我增能的可持续性机制,也是推进政府、企业、行业协会良性互动,改善优化营商环境的重要机制。对于发挥社会力量,增强社会主义市场经济微观活力具有重要的意义和价值。

注释:

1 郁建兴、周俊、沈永东、何宾:《后双重管理体制时代的行业协会商会发展》,《浙江社会科学》,2013年第12期。

2 徐晞、吕晓琳、陆锦琳:《“后脱钩时代”政会关系重构——基于纺织业案例研究》,《东南学术》,2018年第4期。

3 郭道久、康炯慧:《行业协会商会与政府脱钩:进程、问题与对策》,《中国机构改革与管理》,2017年第9期。

4 王名、刘求实:《中国非政府组织发展的制度分析》,《中国非营利评论》,2007年第1期。

5 张华:《连接纽带抑或依附工具:转型时期中国行业协会研究文献评述》,《社会》,2015年第3期。

6 贾西津:《国外非营利组织管理体制及其对中国的启示》,《社会科学》,2004年第4期。

7 纪莺莺:《从“双向嵌入”到“双向赋权”:以N市社区社会组织为例——兼论当代中国国家与社会关系的重构》,《浙江学刊》,2017年第1期。

8 转引自胡辉华、陈楚烽、郑妍:《双重管理体制时代的行业协会如何成长发展?——以广东省物流行业协会为例》,《公共行政评论》,2016年第4期。

9 徐建牛、孙沛东:《行业协会:集群企业集体行动的组织基础——基于对温州烟具协会的案例分析》,《浙江学刊》,2009年第1期。

10 汪锦军、张长东:《纵向横向网络中的社会组织与政府互动机制——基于行业协会行为策略的多案例比较研究》,《公共行政评论》,2014年第5期。

11 Doner R.F.,Schneider B.R.Business Associations and Economic Development:Why Some Associations Contribute More than Others.Business and Politics,2000,2(3):261-288.

12 宋晓清:《超越“政企桥梁”:行业协会商会的角色再定位》,《治理研究》,2018年第4期。

13 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》,《中共浙江省委党校学报》,2016年第2期。

14 罗文恩:《后脱钩时代行业协会功能再定位:共益组织研究视角》,《治理研究》,2018年第5期。

15 范斌:《弱势群体的增权及其模式选择》,《学术研究》,2004年第12期。

-
- 16 王义：《“赋权增能”：社会组织成长路径的逻辑解析》，《行政论坛》，2016 年第 6 期。
- 17 阮云星：《吸纳与赋权：当代浙江上海社会组织治理机制的经验研究》，浙江大学出版社 2016 年版。
- 18 敬义嘉：《控制与赋权：中国政府的社会组织发展策略》，《学海》，2016 年第 1 期。
- 19 张冉：《现代行业协会组织能力》，上海财经大学出版社 2009 年版。
- 20 石碧涛、张捷：《我国行业协会的精英治理问题研究——基于粤浙两地的经验数据》，《经济体制改革》，2011 年第 3 期。
- 21 徐家良：《新时期中国社会组织建设研究》，中国社会科学出版社 2016 年版。
- 22 沈永东、虞志红：《社会组织党建动力机制问题：制度契合与资源拓展》，《北京行政学院学报》，2019 年第 6 期。
- 23 康晓光、韩恒：《行政吸纳社会——当前中国大陆国家与社会关系再研究》，《中国社会科学(英文版)》，2007 年第 2 期。
- 24 曾盛聪：《迈向“国家——社会”相互融吸的整体性治理：良政善治的中国逻辑》，《教学与研究》，2019 年第 1 期。
- 25 参见乔尔·S·米格代尔：《社会中的国家：国家与社会如何相互改变与相互构成》，李杨、郭一聪译，江苏人民出版社 2013 年版。
- 26 Ostrom E. Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. World Development, 1996, 24(6).
- 27 参见[美]雷金纳德·范李、马克·盖伦切尔、费尔南多·纳波利塔诺：《群：凝聚政府、企业 and 非盈利组织力量的新模式》，时娜译，南海出版社 2010 年版。
- 28 资料源于 M 协会的相关统计资料。
- 29 根据发改体改[2019]1063 号文件《关于全面推开行业协会商会与行政机关脱钩改革的实施意见》，行业协会商会依法直接登记、独立运行，不再设置业务主管单位。但在行业协会脱钩后，业务主管单位的说法仍然保留下来，虽然不存在实质性的业务管理，但是在行业协会的组织评比或宣传中仍然模糊化提及原业务主管单位。
- 30 M 区工商联相关资料。
- 31 根据 M 协会的相关工作材料整理。
- 32 黄晓春、周黎安：《政府治理机制转型与社会组织发展》，《中国社会科学》，2017 年第 11 期。