

试析我国行业协会的制度变迁

黄晓军

[摘要] 改革开放以来,我国的行业协会已经经历了一次强制性的制度变迁,取得了一定的效果。当前形势下又产生了新的制度需求,行业协会新一轮的制度变迁即将展开。这一次制度变迁的模式将由强制性制度变迁逐步过渡到诱致性制度变迁。

[关键词] 行业协会;制度变迁;模式

[中图分类号] D631.12 [文献标识码] A [文章编号] 1008-584X(2003)01-0040-05

行业协会指的是依照国家有关法律法规,由社会组织和公民自愿组成,为实现会员共同意愿,按照其章程开展活动的自律性、非营利性的社会团体法人。改革开放后,计划经济体制逐渐向市场经济体制过渡,行业管理体制逐渐取代了部门管理体制,在这样的制度环境下我国的行业协会经历了第一次制度变迁,成为沟通政府与企业的重要桥梁和纽带。随着我国加入世界贸易组织,政府职能转变不断深化,行政审批制度改革的深入开展,行业协会又出现了新的制度不均衡,我国的行业协会将迎来新一轮的制度变迁。

一、对行业协会制度变迁传统模式的分析

1. 行业协会制度变迁的制度环境分析。在制度经济学中,所谓制度环境是一系列用来建立生产、交换与分配基础的基本的政治、社会和法律基础规则。^[1]从制度环境分析的角度入手,可以较好地理解改革开放以来我国行业协会所发生的制度变迁。

在我国,行业协会并非新生事物,社会主义改造以前所广泛存在的同业公会及工商联组织就是行业协会的前身。“三大改造”后,同业公会撤销,工商联成为党对私营企业家的统战组织,行政性公司包办了行业公会的职责,此后的很长一段时期内行业协会在我国基本上销声匿迹。改革开放后,我国的各

种行业协会及其联合会又陆续崛起。应该说,改革开放后的行业协会制度变迁与制度环境的变化有着密不可分的联系。

首先是经济体制的转型。改革开放前,我国实行的是高度集中的计划经济体制,政府直接管理企业,企业是政府的附属物,其生产和经营的各项活动都听命于政府,政府包揽了一切事务,行业协会丧失了存在的必要空间。而在市场经济体制下,企业获得了较大的生产经营自主权,为了在激烈的市场竞争中生存,它们需要一个组织能为自己撑腰,能协调企业之间的关系,能向政府反映自己和申述自身的意见,政府也需要一个组织能将自身的声音传达到广大企业中,行业协会正是在这种迫切的要求下出现的。

其次是管理体制的转变。改革之前我国实行的是“部门管理体制”,政府按照国民经济分类体系设立对应职能部门,对经济活动实行“归口管理”,专业管理部门运用行政手段对行业和企业实施全面管理。随着改革开放的深入,一业为主、多种经营的格局逐渐打破了部门的行业界限,不同部门、企业的经营范围不断地相互渗透,市场经营出现了分散化的趋向。然而在“部门管理体制”下,上级主管部门都不情愿将隶属于本部门的企业所发生的业务交给另一个并行的部门去管理。部门管理体制导致了市场无序与行业无序,对经济发展产生了不利的影响。针对专业管理部门与市场经营分散化的矛盾,中央

[收稿日期] 2002-10-18

政府采取了正确的应对策略,即用“行业管理体制”取代“部门管理体制”。行业管理体制是一种以政府综合经济部门和众多的行业自治组织为管理主体,以经济政策与协调服务为主要管理内容,以间接管理为手段,覆盖全社会同类产品生产者的管理体制。^[2]随着部门管理向行业管理的转变,传统的“政府—企业”管理模式逐渐演化为“政府—行业协会—企业”的新管理模式,行业协会成为与政府并重的中观管理主体,承担起沟通政府和企业的重要职能。两种管理模式的比较,如图 1 所示:

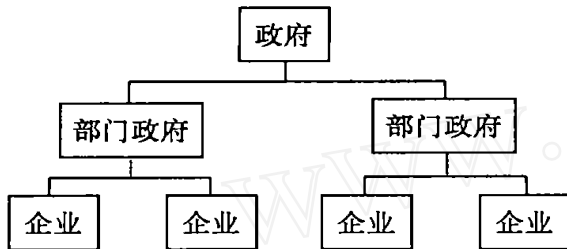


图 1a 政府—企业管理模式

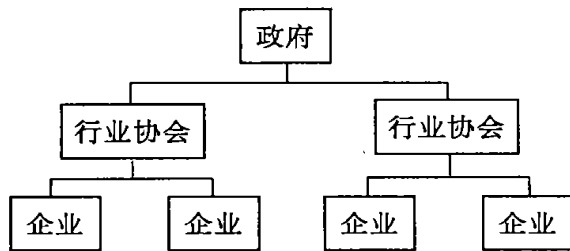


图 1b 政府—行业协会—企业管理模式

2. 对我国行业协会制度变迁模式的判定。制度变迁可以分为诱致性制度变迁和强制性制度变迁。诱致性制度变迁是指现行制度安排的变更或替代,或者是新制度安排的创造,它由个人或一群人在响应获利机会时自发倡导、组织和实行。与此相反,强制性制度变迁由政府命令和法律引入和实行。^[3]

改革开放以来,我国行业协会所发生的制度变迁是一场由政府主导的,自上而下的制度变迁,从根本上说属于强制性制度变迁。为了准确地把握这一次制度变迁的模式,有必要引入“初级行动团体”的概念。所谓“初级行动团体”指的是一个决策单位,它们的决策支配了安排创新的进程,这一单位可能是单个人或由个人组成的团体,正是行动团体认识到存在一些收入(这些收入是他们的成员现在不能获得的),只要它们能改变安排的结构,这些收入就

可能增加。^[4]

在行业协会的这场制度变迁过程中,“初级行动团体”角色的扮演是由我国的权力中心(政府)承担的。这是因为,当时的微观利益主体(企业的经营管理者)还没有成为熊比特定义上的企业家,不具备承担起该角色的主客观条件。首先,企业缺乏进行制度变迁的主观需求。如前所述,在计划经济体制下,政府对企业实行部门管理,企业根据政府的指令性计划开展生产经营活动,生产经营状况的好坏没有与企业及其职工的利益直接挂钩,企业的经营管理者缺乏制度创新的需求与精神,没有通过制度变迁来获得潜在收益的动机。其次,企业缺乏进行制度变迁的客观能力。即使有一小部分的企业或个人意识到了通过行业协会制度变迁获得潜在收益的机会,但是由于各种条件的限制,它们无法支付作为“初级行动团体”所必需支付的创新成本,因此无法充当“初级行动团体”的角色。

作为这场制度变迁的“初级行动团体”和主导者,政府先后采取的主要举措有:1983年,国务院提出打破部门管理、地区分割、加强行业协会,相继批准成立了中国包装技术协会、中国食品工业协会等行业组织,行业协会的地位和作用开始引起了人们的重视;1988年政府机构改革提出三个转变,即部门管理转为行业管理,直接管理转为间接管理,微观管理转为宏观管理,为行业协会的生长和发育提供了更大的空间和机遇,一大批地方行业协会取代了二级公司,部分工业部委专业司撤并后也相应成立了若干全国性行业协会;1992年党的“十四大”之后,中央对工业管理体制进行了一次重大的改革,将一部分专业经济部门直接改为行业总会,作为国务院的直属事业机构,代行行业管理职能。这次改革突出强调了宏观管好,微观放开,从大环境上为行业协会的发展提供了有利条件。

3. 制度变迁中“诺斯悖论”的困境。政府主导的自上而下的强制性制度变迁经常会遇到一个难以解开的“诺斯悖论”,即权力中心在组织和实施制度创新时,不仅具有通过降低交易费用实现社会总产出最大化的动机,而且总是力图获取最大化的垄断租金。这样,在最大化统治者及其集团垄断租金的所有权结构与降低交易费用,促进经济增长的有效率体制之间,就存在着持久的冲突,从而当权力中心面临竞争约束和交易费用约束时,会容忍低效率产

权结构的长期存在。^[5]

在“政府—行业协会—企业”的市场经济组织体系中,行业协会既服务于企业,又减轻了政府的负担,降低了政府与企业之间的交易费用,提高了两者的效率,增进了整个社会的总产出。从理论上讲,加快行业协会的制度变迁步伐,赋予行业协会更多、更广的管理职能,给予其更大的自主权是非常必要的。然而,在垄断租金的诱惑下,政府部门往往不会心甘情愿地将手中掌握的权力外移,从而导致了体制转型与制度变迁的缓慢。

在与政府关系的处理上,当前有两个问题一直困扰着行业协会:其一,行业协会受到政府部门的过多管制。按照国务院颁布的社团登记管理条例,社团要由作为登记管理部门的民政部门 and 作为业务主管部门的专业管理部门共同管理,而且社团的业务主管部门必须是党政部门或党政部门授权的机构。正是由于这个原因,许多行业协会沦落为政府行政管理部门的附庸,异化为行业主管部门的“后院”,成为安插从各级位置上退下来的公务员的场所。其二,政府没有真正赋予行业协会应有的管理职能。对于有些行政管理部门来说,组建和控制行业协会,并不是为了实施行业管理,也不是为了给会员企业提供服务,而仅仅是为了在新形势下保留在计划体制时期它们拥有的权利和既得利益。这主要体现在政府目前依然掌握着大量控制行业发展和直接管制企业行为的政策和行政手段,如大量的行政审批和行政认可。这就使得企业不得不通过政府谋求生存和发展的机会,甚至认为行业协会不但无助于自己的利益诉求,反而徒然增加自己的交易成本。

这两个问题,从根本上可以看成是“诺斯悖论”在我国行业协会制度变迁中的具体表征,它体现为制度变迁模式与制度变迁目标之间的冲突。走出“诺斯悖论”的唯一方法就是探索更为合理的行业协会制度变迁模式。

二、对新一轮行业协会制度变迁的模式转换分析

1. 新一轮制度变迁的可能性。目前我国的行业协会仍然处于传统制度变迁(强制性制度变迁)的过程之中,虽然改革开放后的第一次制度变迁使得行业协会相对于改革开放前呈现出崭新的面貌,然而有许多问题并没有得到实际的解决。上述的“诺

斯悖论”就是一道难以逾越的鸿沟。笔者认为,在接下去的一段较长的时期内,我国行业协会的制度变迁将进入一个从强制性制度变迁到诱致性制度变迁的过渡时期。

要发生诱致性制度变迁必须有某些来自制度不均衡的获利机会,也就是说,由于某种原因,现行制度安排不再是这个制度安排选择集中最有效的一个了。从某个起始均衡点开始,有四种原因可能引出制度的不均衡:一是制度选择集合改变;二是技术改变;三是制度服务的需求改变;四是其他制度安排的变迁。^[6]这四种原因中的每一种原因本身又由几个不同因素组成。

新形势下,有可能形成新的制度需求。导致我国行业协会发生新一轮制度变迁的具体因素包括:

(1) 其他制度安排的变迁。某个制度结构中制度安排的实施是彼此依存的,因此,某个特定制度安排的变迁可能引起对其他制度安排的服务需求。^[7]其他制度安排的变迁同样可以让行业协会产生新的制度需求。例如,机构改革与行业协会制度变迁之间就存在着某种联系。2001年国务院撤销了原为国家经贸委管理的九个国家局,今后国家经贸委将直接联系10个综合性行业协会,同时授权他们分别管理其它协会,并通过制定法规改进和规范行业协会的工作。这项新的制度安排是部门管理向行业管理转变过程中的一大飞跃,是新形势下对行业协会的一次重新定位,行业协会必须承担起由原有工业部门转移出来的很大一部分职能,发挥更强大的沟通、协调与服务功能。

(2) 服务需求改变。2001年底我国正式加入了世界贸易组织,国内的企业加快了走出国门的步伐,与各国企业开始面对面的直接交锋,它们对行业协会的服务功能提出了更高的要求,其中层出不穷的反倾销案就是对行业协会的一大考验。例如,2002年3月5日,美国单方面宣布对包括中国在内的欧盟、日本、韩国等几个世界主要钢铁出口国实施高达30%的高关税制裁,作为回应,中国政府代表钢铁行业向世贸组织提出申诉。^[8]这在世界各国的反倾销实践中是很少见的,因为发达资本主义国家在碰到这种情况时一般不以政府或单个企业作为提诉人,而是由维护本行业权益的行业协会出面提出申诉。从某种意义上看,我国行业协会还未能及时承担起这个责任。因此进一步完善行业协会制度,让

行业协会能尽快满足企业新的服务需求显得迫在眉睫。

(3) 技术改变。技术变化能够改变特定制度安排的相对效率,并使某些其他的制度安排不再起作用。技术改变反映在行业协会制度安排上主要体现为政府对行业协会管理技术的改变。在传统的计划经济体制下成长起来的行业协会都不可避免地带有“官办”色彩,政府总是有意无意地将其视为自身行政权力的延伸,对其业务进行各种程度的行政干预。经过这些年的发展,在民营经济较为活跃的沿海开放城市(如温州、广州等地)已经渐渐出现了“自下而上”型的行业协会,这些行业协会由企业自发、自愿组建,独立筹集经费,独立开展业务。政府、行业协会和企业三者形成了一种共识,即政府干预行业协会的制度安排会降低行业协会的工作效率,影响其功能的正常发挥,因此政府所做的是转移必要的管理职能,并对行业协会给予必要的指导和监督。

此外,还有许多因素可能赋予行业协会新的机遇。例如当前正在进行的行政审批制度改革,可能会简化行业协会的申报手续,为“自下而上”型的行业协会的发展提供较为宽松的环境。又如,现代企业制度的逐渐建立,企业股份制改造和公司制改革,入世后社会行业的进一步分化等制度安排都有可能对行业协会提出更高的服务要求,迫使行业协会进行新一轮的制度变迁。

2. 新一轮制度变迁的模式转换。制度的不均衡将产生新的获利机会。作为一个整体而言,社会将从抓住获利机会(它由制度不均衡产生)的制度安排创新中得到好处。在各种力量的共同作用下,我国行业协会将逐步实现制度变迁模式的转换,即从强制性制度变迁过渡到诱致性制度变迁。在新一轮的制度变迁中,各个主体(包括企业和政府等)的动机和行为都有别于行业协会的传统制度变迁模式。

此时的微观利益主体已经是熊彼特所定义的制度企业家,从主、客观两个方面都具备了一定的成为“第一行动集团”(预见到潜在利益,并且是只要进行制度创新便可获得利益的决策者^[9])的条件。其一,上述的制度不均衡与企业的生存和发展是休戚相关的,在新的制度需求面前,企业越发意识到行业协会的重要性和必要性。为了在竞争中获得最大的利益,企业必然产生强烈的通过制度变迁以获利的动机。例如,在面对大量的反倾销案件时,企业一定非

常渴望有一个强大而能代表自身意愿的行业协会挺身而出,维护自身的权益。这就使企业作为“第一行动集团”的诱致性制度变迁具备了主观上的必要条件。其二,企业在新一轮的制度变迁中要对自身的预期成本和收益进行理性的分析。行业协会的制度变迁对企业产生的收益是不言而喻的,而最大的成本莫过于外部效果和“搭便车”问题,即当一个制度被创造出来后,其他群体(个人)可以模仿这种创新,并大大降低他们组织和设计新制度安排的费用。在中国,企业在多大程度上具备承受行业协会制度创新成本的能力很难从理论上加以衡量。但是,我们可以从现实中对这个问题进行考量。以温州为例,由于这里的企业构成较为单一,民营成分占据多数,整个企业、行业群体结构的紧密程度相对比较高,“人们个人主义较少,并会严格地遵从社会规范”,^[10]“搭便车”的问题不像其它地区那么严重,创新成本相对较低。这就赋予了温州企业成为“第一行动集团”的客观条件,使得其行业协会的制度变迁走在全国的前列,率先实现了比较完善的行业自律管理。当然,只有当其他地区的企业通过借鉴创新者的实践获得利益时,这种局部制度安排才能辐射到全国范围,成为一种普遍的制度安排。因此,行业协会从强制性制度变迁到诱致性制度变迁的过渡将是一个缓慢的、渐进的过程,这也是诱致性制度变迁所具有的一个根本特点。

作为“第一行动集团”,企业将提出新的制度方案,那么,政府扮演的又是什么角色呢?在以企业为“第一行动集团”的制度变迁模式转换过程中,政府也相应地改变了以往对行业协会的认识。

首先,部门管理向行业管理的转变一方面分担了政府部门的许多职能,缩减了政府的规模,减轻了政府的负担;另一方面使企业焕发出强大的生命力。虽然在上一次的制度变迁中,政府不得不让渡了部分权力,减少了垄断租金所得,但是政府也意识到从长远、全面来看,只有企业在激烈的国内、国际竞争中才能站稳脚跟,自己最关心的东西(如税收净收入、政治支持等)才能得到最大的实现。

其次,政府也希望在实现制度创新后,参与所获得的、曾经是潜在利益的收益的再分配。因此,当企业作为创新者掀起新一轮的行业协会制度变迁浪潮时,他们一般不加以阻挠,而是采取默许的态度,有些地方甚至通过制定一些地方法规对变革的成

果加以肯定和保护。例如,温州市政府出台的《温州市行业协会管理办法》就极大地推动了温州市行业协会的健康发展。在这里,政府无形中扮演了“第二行动集团”的角色(有意或者无意地),政府的这种回应虽然没有完全解开“诺斯悖论”,但是对于各个主体(企业、行业协会和政府)而言,已经是一种次优选择。

三、政策建议

行业协会制度变迁模式的转换要经历一个漫长的周期,在这个过程中企业和政府必须逐步实现角色的置换。

对于企业而言,在新一轮行业协会制度变迁中,它们将承担起“第一行动集团”的角色,发挥首当其冲的主导作用,这与传统制度变迁模式中企业作为行业协会制度安排被动接受者的角色有着本质的区别。这就对企业提出了以下的要求:首先,企业要联合起来,立足于本行业的实际情况,发现其中的不足,积极探索,设计出有利于本行业发展的新的行业协会制度安排,提出切实可行的制度创新方案。其次,企业必须通过各种途径将其制度需求告知政府,尽力争取各级政府部门的支持,使各种制度创新方案得到政府的认可,通过获得充分的合法性减轻实施新制度安排的阻力,进而使新制度安排发挥必要的扩散、辐射作用,实现大范围的行业协会制度整体变迁。

新一轮制度变迁中,政府同样任重而道远。在集权统治传统根深蒂固的中国,政府要顺利实现从“第一行动集团”到“第二行动集团”的角色置换显然不是一件容易的事。这种崭新的尝试要求各级政府彻底转变观念,采取一系列必要的措施配合“第一行动集团”,以最大程度地降低新一轮制度变迁的交易成本,缩短制度变迁的周期,实现社会总产出的最大化。当前,各级政府迫切需要在以下几个方面进行努力:

1. 进一步转变政府职能。通过新一轮的机构改革,赋予行业协会必要的基础性管理职能,让行业协会能够充分发挥中介作用,承担起行业管理与协调的主要职责。鼓励各地“自下而上”地组建行业协会,坚决杜绝各级政府部门以任何名义“自上而下”地设立新的行业协会。

2. 加快行业协会的立法进程。针对当前行业管理的法制不健全、合法性不足等问题,各级政府部门要协同立法部门尽快出台《行业协会法》等相关法律法规,将行业管理纳入法制化轨道。在立法过程中尤其要注意将行业协会制度变迁所取得的阶段性成果用法律、法规的形式巩固下来,赋予其充分的合法地位,以增强“第一行动集团”进行制度创新的信心。

3. 充分考虑企业的合理诉求。作为行业协会的主要构成主体,企业对于行业协会的制度安排是最有发言权的。对于企业在实践中产生的制度需求,政府要给予充分的重视;对于企业提出的制度设计方案,只要是合理的,政府就要采取各种必要的措施给予充分的支持。

总之,在行业协会从强制性制度变迁到诱致性变迁的过渡中,企业与政府都肩负着艰巨的任务,只有两者通力合作、密切配合,扮演好各自承担的角色,才能使我国的行业协会在新的历史形势下更好地服务于企业,服务于政府,焕发出更强大的生命力。

[参考文献]

[1][4]L·E·戴维斯,D·诺斯. 制度变迁的理论:概念与成因[A]. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集[C]. 上海:三联书店出版社,1991. 270~272.

[2]康晓光. 行业协会何去何从[J]. 中国改革, 2001, (4): 34~36.

[3][6][7][10]林毅夫. 关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁[A]. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集[C]. 上海:三联书店出版社,1991. 384~391.

[5]杨瑞龙. 我国制度变迁方式转换的三阶段论[J]. 经济研究, 1998, (1): 3~10.

[8]刘建锋. 美国引爆世界钢铁贸易战[N]. 中国经济时报, 2002-03-09(8).

[9]程虹. 制度变迁的周期[M]. 北京:人民出版社, 2000.

[作者单位] 厦门大学 政治学与行政学系, 福建 厦门 361005.

(责任编辑:刘梅康)