



行业协会商会“去行政化”及其对社会组织发展的影响

王春光*

【摘要】行业协会商会与行政机关脱钩改革，将对其他具有行政级别和身份的社会团体改革起到示范效应。国家降低社会组织准入门槛、实现公共服务购买以及行政身份的社会团体“去行政化”等一系列举措，有助于社会组织的发展。目前最大的障碍是缺乏系统、全面、科学、合理的社会组织法律体系。不论是脱钩“去行政化”，还是社会组织的管理，都要以法律为基础，否则不利于社会组织建设和社会治理现代化。以“去行政化”为契机，加快推进社会组织法律体系建设，乃当务之急。

【关键词】社会组织 去行政化 政社分开

2015年7月8日，中共中央办公厅和国务院办公厅联合颁发了《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》，开启了行业协会商会的去行政化进程。在学术界，这并不是一个新的话题。^①在过去的十多年中，行业协会商会被认为是“二政府”而颇受学界批判和诟病。^②现在，中央终于下决心要切断行业协会商会与行政机关的人事、财政和其他管理关系。然而，这仅仅是开始，是否能真正做到“去行政化”，有待观察。

一、行业协会商会“去行政化”势在必行

我国行业协会商会大多是作为政府行政管理部门管理行业的助手出现的，有的还是在历次机构改革中从行政管理部门转变而来的，其行政色彩非常浓，事实上都是以准行政实体存在的，其官员是有行政级别的。这样的行业协会商会在运作上不会首先考虑行业发展、竞争及规范问题，而优先考虑的

* 王春光，中国社会科学院社会学所研究员。

① 陈俊宇：《行业协会商会“去行政化”为什么那么难》，《中国社会组织》2014年第6期。

② 马晖：《深化行政审批改革：政府放权应警惕“二政府”接手》，《当代社科视野》2014年第10期。

是自己的权力和利益,以行政方式去管理行业。与此同时,行政化的行业协会商会极大地抑制了我国社会组织的发展。凡是在有行政化协会商会的行业,其他社会组织都难以发展起来,如果要成立社会组织,都需由其审批同意才行,这无意中提升了社会组织的发展门槛。

真正的社会组织的特点是自主性,不隶属于行政部门,这样才能更好地行使其社会职能,有效地发挥其社会功能。因此,行政化的行业协会商会既不利于政府机构改革,又不利于市场经济发展,更不利于社会的健康发展。从市场经济发展、政府职能改善以及社会治理创新等角度来看,行业协会商会的“去行政化”势在必行。

从政策角度看,行业协会商会不得不“去行政化”,考虑到行业协会商会的长期“行政化”,总体脱钩方案给“去行政化”留出了一定的过渡时间,让它们有一个不断适应的过程。但是,并不是所有的行业协会商会都能成功地实现“去行政化”,具体而言会有这样几种结果:一种结果是确实成功地实现“去行政化”,即不再依赖于政府部门的政策、资源以及行政支持而能很好地运作起来,甚至比以前更能起到真正的行业协会和商会的功能和作用;另一种结果是失败了,失败又表现为两种情况:一种是一些行业协会商会与行政机关脱钩后失去了生存和发展能力,维持不下去;另一种则是变相地宣布“去行政化”而实质上根本没有“去行政化”。因此,国家在推进行业协会商会“去行政化”上不应该抱有让所有协会商会都能存活下去的想法或愿望,而应由社会和市场或行业自己去选择和决定。

国家应该加大对行业协会商会“去行政化”的监管力度,防止所谓变相的“去行政化”而实质上依然“行政化”的做法。这里除了从人事管理、资产管理以及财政管理上

切断行政机关与行业协会商会的关系外,还要有一个重要的前提条件是政府服务购买要实现公平、公开、公正的制度和机制,防止一些行政机关打着购买公共服务的旗号而向行业协会商会输送公共资源的做法。在过渡期,“去行政化”与变相“行政化”之间的博弈会相当激烈,不仅行业协会商会不愿意“去行政化”,而且一些行业行政管理部门也不愿意让其下属的协会商会“去行政化”。这是因为这些协会商会可以帮助管理部门实现一些仅仅靠自己行政机构所实现不了的利益,故此这些行政管理部门也有很强的抵制“去行政化”的动力。所有这些都构成了对脱钩方案的“去行政化”的挑战。

真正的行业协会商会是政府管理部门与企业有效连接、沟通的纽带和渠道,而不是政府管理部门的附属。行业协会商会应该以独立的一方,成为政府购买公共服务的对象之一,与此同时也以行业的名义与政府管理部门进行沟通、谈判,以改进政府对行业的管理和服务。一些地方的行业协会商会的独立运行,已经证明了这一点。温州的行业协会商会虽然挂靠在政府管理部门名下,但是没有行政级别,不占用政府的人力资源、公共资源,与政府没有人事关系。协会商会领导不是由政府官员担任,而是由当地有实力、有能力、有威望的企业家担任,没有任何行政级别,也没有工资报酬。然而,恰恰是这样的行业协会商会对温州各个行业的发展发挥了非常大的作用。比如2002年温州打火机行业协会曾动员本行业的16家企业,共同出资200万元,从国际上聘请著名的专业律师,积极应诉欧盟反倾销,最终赢得了官司,迫使欧盟放弃对从温州进口的打火机实施“2欧元以下的打火机必须安装防止儿童开启的安全锁,否则不准进入欧洲”的技术歧视性规定的做法。这在中国是首次由行业协会出面应对国际反倾销的案例,也是中国打赢国



际反倾销官司的首个案例。如果中国的行业协会商会都像温州打火机协会那样强大，那么中国在国际反倾销案中会赢得更漂亮，也会减少中国在全球化经济中的纠纷。温州打火机协会之所以能发挥如此大的作用，根本原因就在于它真正是自己行业的协会，而不是政府管理部门的协会，没有过多的行政官僚规定和作风，真正代表本行业的利益，因而有着强大的动力和机制去维护行业的利益。

二、“去行政化”的行业协会商会仍要改革创新

与行政脱钩后的行业协会商会，需要从组织架构以及组织人员产生机制上进行彻底的改革和创新，才能使得协会商会更好地、更敏锐地反映和体现本行业企业的内在要求和利益。从组织架构来说，要把服务行业、规范行业作为重点，建立行业服务信息平台、专业服务机构以及行业协商机制等，而在人事制度上应建立民主选举机制，协会商会的领导真正通过行业内的企业成员选举产生，并接受成员的监督管理。在这些方面，政府不要干预，让协会商会有自主决定权，而政府要做的是依法实现对协会商会的管理。这里又牵扯出另一个问题：跟其他社会组织一样，行业协会商会在运行上缺乏系统、合理、有效、科学的法律支持。目前有关社会组织的法律规定存在着级别低、系统性差、观念落后、调节能力弱等问题。除了慈善法外，目前还没有一部正式的社会组织法律，国家仅仅靠社会团体条例来管理社会组织，而且这个条例是上世纪80年代后期制定的，已远远不适应当前中国社会经济发展需求，其中的许多规定不但没有起到引导社会组织健康发展的作用，而且还阻碍了社会组织的发展和创新。在这个背景下，行业协会商会的“去行政化”显然也遭遇了法律滞

后的问题。因此，加快对有关社会组织管理条例的废止以及推进社会组织立法，已经成为当前中国社会组织发展和社会治理创新所亟待解决的问题。

国家有关行业协会商会“去行政化”的决定，为社会组织发展提供了重要的契机。没有了“行政化”的庇护，行业协会商会会更积极地考虑自己怎样作为社会组织进行运作和发展，或者说，会考虑将自己怎样推向真正的社会组织方向。与此同时，它们也不能对行业内相关的社会组织发展发挥“行政”影响，也许会出现真正的合作和竞争状态。新的社会组织获得了发展的空间，可以预见将会涌现许多新的协会和商会。市场经济的发展，所伴随而生的是各种经济和商业关系越来越复杂，对行业协会商会的需求也会越来越多，相应的行业协会商会就会越来越被重视，越来越有发挥作用的空间。再就温州商人来看，改革开放以来，他们走南闯北，在全国各地经商，面临着各种各样的问题，许多问题并不是他们凭个人的力量所能解决的，所以，他们就有成立商会的需求。于是在全国各大城市，都会看到“温州商会”的招牌。温州商会对温州商人的作用是多方面的、综合性的，它们既是温州商人的归属，又是合作的平台，更是他们处理各种复杂关系的依靠力量。不仅温州商会有这样的功能，而且已经有越来越多的所谓地缘型商会出现，比如湖南商会等。这些商会不局限于某个行业，而是以地缘为平台的商人联合体，有点“单位”的味道。在异地他乡，有了自己的商会，商人们似乎找到了一种组织归属和身份。

行业协会商会的“去行政化”，也许会诱发其他一些有行政身份和级别的社会组织的变迁。在社会团体中，除了行业协会和商会外，还有各种专业团体、学术团体、联谊团体、公益慈善团体等。在社会团体中，不仅仅只有行业协会商会存在“行政化”问

题,其他团体也存在“行政化”问题,有的联谊团体甚至是部级,有的慈善基金会也是部级团体,有的学术团体也属于很高行政级别的组织。因此,在行业协会商会“行政化”所带来的问题同样存在于其他有行政身份和级别的社会团体之中,甚至后者的问题比协会商会更严重,以至于阻碍了它们“去行政化”。由于行政化,这些社会团体实际上严重地脱离其群众基础,或者说,它们的群众并不知道它们是否能代表他们的利益和想法。从社会治理来看,脱离了自己群众的社会团体,不能发挥其应有的功能,或者说,起不到社会组织的功能。国家要推进治理现代化,社会团体如果不进行改革创新,就难以适应治理现代化的要求。国家先从行业协会商会“去行政化”开始,积累必要的经验,然后将会推进其他社会团体的“去行政化”。

三、“政社分开”改革需要法治保障

“政社分开”已经成为中央的既定方针,它是基于我国现实对国家治理尤其是社会治理现代化的要求所确定下来的,合乎时代要求。我国的现实是,经济快速发展带来社会的多样性、复杂性变迁,社会多样性、复杂性对原先的社会秩序提出严峻挑战:价值多样性决定了单一的宣传灌输不再有效,需要寻找新的理解、交流、沟通机制,以实现社会共识;社会群体多样性,意味着社会需求的多样性,无法依赖统一的服务机制和资源配置机制来满足;社会结构的多样性,意味着社会关系的复杂化,需要多样的社会协调、平衡机制才能应对,等等。在这样的背景下,政府已经不足以单独应对多样性和复杂性挑战,必须要社会发展出内在的自我平衡、自我发展、自我服务等能力和功能,当然也需要形成政府、市场、社会的合作关系和机制。

最近几年,国家已经意识到社会组织发展的重要性和紧迫性,在制度改革、政策调整等方面进行探索和创新,主要表现在三个方面:第一,大幅降低四类社会组织的准入门槛,加大社会组织备案制的比重,减少登记注册比重;第二,推进政府公共服务购买机制改革和创新,建立公共服务购买清单,向社会购买更多的公共服务,以激发社会组织的发展;第三,行业协会商会与政府管理部门彻底“脱钩”,实现“去行政化”,回归作为社会组织的本真。这使我们看到,社会组织迎来更好的发展机会和条件,这三方面改革都在进行之中,也碰到许多操作上的困境和反作用力:社会组织备案制产生了很好的效果,但是基层管理部门对此存有很大的疑虑,担心承担不可预料的稳定责任,因此对备案做法并不积极;目前政府公共服务购买清单制定行动相当迟缓,有的所谓清单只具备形式价值,没有实质意义;而行业协会商会的“去行政化”刚刚起步,在未来操作上的困难和阻力不可避免。所有这些都说明社会组织在中国发展面临的诸多困境,尤其是社会组织在提供社会服务方面被寄予很高的期望但是又在社会稳定上被给予很大的警惕,由此导致了中国社会组织在发展中出现“波浪”式的状况,受到严重的制约。最重要的是,中国社会组织发展需要良好的法律条件和环境,也就是说,社会组织该怎样发展,不是由少数人或某个部门说了算,而应通过法律来规定,这同样适用于行业协会商会的“去行政化”。虽然现在已经有中共中央办公厅和国务院办公厅颁发的方案,但是仍需要从法律上给予确认和细化,变成不可逆、不可更改的态势。

总而言之,加大社会组织立法,构筑完备的社会组织法律体系,才能奠定社会组织发展良好的基础,是当务之急的工作。

(责任编辑:杨婷)