

台湾政府和行业组织

耿曙

我想通过两个方面来介绍台湾的政府和行业协会之间的关系。一方面是政府对行业组织的管理，另一方面是政商关系的互动。这些问题在两岸有一定程度的类似性和可比较性。希望通过介绍台湾的经验，能对大家研究行业组织的发展有一些参考作用。

关于台湾政府对行业组织的管理。台湾的《人民团体法》把所有的团体分为三大类。即职业团体：如工会、商会、农会；社会团体：如协会、学会、同乡会；政治团体：如政党。这个团体的主管机构在中央是内政部，在各省、市是社会局，在地方就是县、市政府。

除了这些人民团体组织法之外，还有一些职业团体的组织法，如商业团体组织法、工业团体组织法等法规，这些属于单行法，适用条件比较严格。从台湾目前的法令我们可以看到它的变化痕迹。大约在国民党统治大陆的时期直至到台湾的初期，有这样的一个体制，叫非常时期人民团体组织法，它采取许可制。行业组织的书记由主管官署来派任。就是由这样的体制，慢慢发展成今天台湾行业组织的相关规范体系。所以，它显然存在着以下几个特点：第一个是强制入会，业必归会，或者会必归会。就是说所有的企业都必须加入某个行会，下级企业会必须要归属到上级协会去。第二个是组织垄断。即同一个性质的协会只能有一个，也就是一业一会的原则。第三个是层级结构，也就是下级地方的协会必须要归属到或者服从于上级的协会直至全国的组织中去。强制入会、组织垄断、层级结构这三个是目前台湾整个规范体制仍然存在的特征。就这个意义上说，现在台湾的行业组织相关法律，仍然保留着当初国民党以威权体制统治台湾的一些最主要的特征。例如，在商业团体组织法中第八条现定：在同一县、市、直辖市和全国区域内，以公司法和商业法取得登记之商号、行号达五家以上者，应组织该业商业同业公会，就是说只要有五家以上的厂商就必须要组织一个公会。第九条规定：同一区域内同类商业公会以一会为限。所以，同性质的协会，在同一区域内不可能有两个，也不允许有两个。第十条，发起组织同业公会，应报经主管机关核准。

本文是作者在无锡举行的“民间商会论坛 2006 年会——政府行政体制改革和行业组织发展研讨会”上的演讲，根据录音整理，略有删节。

耿曙，台湾政治大学东亚研究所副教授。

筹备、成立、开业等事项都要报请主管机关备案。第十二条，同一区域内以公司法、商业法取得登记证的公营和民营商业公司、行号，均应于开业后一月内，向该地区的商业同业公会登记为会员，也就是不允许任何一个企业不参加当地的同业工会。当然这一套规范体制在台湾政治、经济整体自由化以前也并没有完全落实。在自由化以前，在正式建制的公会系统之外，政府另颁有“人民团体法”，允许由企业负责人成立各种协会，如另外三大行业组织之一的工商协进会（在理论上说它是老板私人的协会），以及中小企业协会等。从而产生了一个与规范体制不太相符的、行业组织之间相互竞争的状态，借此发挥国民党党国体制控制的影响力。在企业入会方面，也没有完全落实强制入会的规定，当然行业中的标杆企业必须入会。从层级结构上，下级地方性协会还保留着半独立的状况，这就是80年代晚期前的大概情况。另外有一个情况有点与大陆相似，就是在工商团体的背后有一种叫做目的事业主管机关。比方说工商协会背后有财政、金融、部会、司局等单位。像财政部、经济部、中央银行、及其所属的赋税司和工业局等，下面都有各色各样的相关协会。这些行业协会组织、商会与各色各样的民间企业之间有很多利益、纠葛关系，政府的这些相关部门会透过这一类行业组织发挥作用，而这些行业组织也发挥了类似于大陆这边“二政府”的角色。另外也有一些经济部所设的半官半民的组织，像外贸协会、纺拓会等，这些组织发挥着协助政府扶助企业、监督管理等相关职能，这是大概的情况。

到80年代之后，原来的行业组织发生了比较明显、彻底、全面的转型。转型的方向是由各个行业组织中重量级的会员所推动的，他们的部份目的是为了争取全体会员的利益，但是更重要的可能是在争取他们自身的利益。所以就进行了一个旨在把党国或者政府影响力排除在外的、争取独立自主的这样一个运动。结果使政府的主管机关，如内政部社会司等，对改变转型之后的各类工商团体，只有行政程序上的指导功能，而无实质政策上的主导作用。比如说行业组织两年任期到期的应该开个大会，主管部门就会给以提醒。国民党中央党部的组工会、社工工会已没有指导作用。在党政协调上，在人事主导上，政府的控制的能力大大衰落。总的变化是，国民党开始与行业协会，尤其是与行业协会里面的主导性大企业会员维持着合作共事的关系，以此来维持政权的稳定与各行各业的运作。这样的转变有其好的方面，就是使协会的功能从原来服务于政治向为企业利益与经济

发展的方向转变。另外一方面从自律的角度或从监管的角度来看，行业组织因为国家能力的弱化和核心会员的垄断，使得这些行业协会成为核心成员的工具，被这些大的企业所垄断，已经不再能扮演维护行业整体利益的角色。此外，由于整个行业内部的利益并不容易协调，又存在搭便车的行为，所以有实力能够控制整个行业组织的厂商或者因为自利的考量，或者利用协会来谋取私利；而那些不能控制协会的一些厂商则自行其事，不愿意接受行业的制约。因此行业组织应有的凝聚力、组织能量基本上都不能够充份发挥，使行业组织成为少数企业或企业派系的俱乐部，成为只为少数企业的利益而服务。所以我们看到，国家或者党国或者政治力退出这些行业组织的过程已经发生了，但是行业组织同样仍然没有扮演起行业组织应该负担的使命，这就是台湾行业组织转型的状况。

大陆这方面属于双重管理体制，一方面有一个登记主管机关，还有一个业务主管机关。所以一个行业组织如果要获得合法身份，要向民政部门登记审批之外，还需要找一个政府部门或者相关机构作为授权，作为自己担保的主管机关为自己负责。这样的结果，就像刚才保育钧会长提到的这样一个趋势，就是这些行业协会，尤其是比较积极活跃的行业协会背后，常常有一些强硬有力的靠山或者婆婆，常常东指点西指点。或者是因为创收或者是因为职责，但总的来说各行业协会都在努力扩张对于企业活动的管辖权。这样，就可能会造成发挥行业组织正常功能的很大障碍。因为一方面他们彼此之间的相互竞争将抵消掉原来可以扮演的监督自律的角色，因为党同伐异，因为相互竞争产生分化，可以得到好处，所以就沒有办法真正发挥监督企业、行业自律的角色。另外一方面，各色各样的协会相互竞争造成监督管理的重复，使得企业不堪承受，他们没有办法起到促进市场经济发展的角色。就这一点反省一下，从某种程度上说两岸行业组织发展的起始点是类似的，政治督管的作用比较强，服务市场经济的部分比较不明显。在双方转型的过程中，台湾虽然摆脱了党国体制的干预，但是协会组织也遭到大幅的弱化，没有办法扮演起有效的自律监督、维护行业整体利益的角色。从大陆的情况看，主要是部门利益和行业监管治理的这种形式出现，国家政策治理体系会遭受到部门利益的轻视，在整个体系之内形成准利益团体的竞争。所以鉴于台湾和大陆双方转型演化的方式，我们可能需要一个更高、更超越部门利益的监管机关，以便代表行业整体利益去进行协调和仲裁。这样可以在出现协会组织弱化之前，就形

成一套有序的管理体系，强化行业协会的整体实力。在许多欧洲国家，行业协会扮演了非常重要的，作为市场经济的最核心制度的这样一个角色。所以，我们觉得不妨可以思考制定商会法、商会组织法之类的可能性，赋予一些权职单位一个法律基础，让他们来执行这样一个功能。

另外来谈一下台湾政商关系的发展。在台湾行业协会发展的整体过程中，早期叫做“郊”或“商郊”，是与大陆贸易的商人们组织起来的一种同业组织。在日据时代¹，这些同业工会被收编吸纳成为服务于日本统治的一个功能。在台湾光复之后，国民党政府转移到台湾，台湾的同业公会的主要功能变成积极配合国民党政府的相关政策，早期是调节民生物资、平易物价。后期是配合政府推动进军海外的经济政策、举办商展、拓展国际贸易的政策。但这些总的来说它并没有发挥行业协会最应该扮演的角色。当然它也有一些其他的功能，如参与公益活动等，但这些也不是行业组织的主要角色。所以从这个角度来看，在台湾政治经济自由化前，各行业组织虽然都独立存在，但其最主要的核心人员都被纳入到国民党的领导层，他基本上是服务于政府的工具，他对于政府的工商政策主要是全力配合和部分提请建议的这样一个角色。但是在解除戒严以后，加上当时台湾的经济面临到一个比较深刻的困境，即从1985年之后，酝酿台币升值，所谓的美国的“广场协定”，²整个台湾工商业界均迫切面临着转型，这时候民间工商业愈来愈困难，他们希望向政府提出一些新的政策建议，这也就是吴敬琏教授上午提到的成立台湾经革会的背景。在整个经济面临转型升级阶段，就提出经济自由化、国际化、制度化这几个政策。除了这些经济政策的发展方向、发展策略的转型之外，很重要的一点，就是从此以后民间企业就开始勇于提出它们所需要的工商业政策，而政府转而采取一个被动配合的角色。在台湾的经济转型过程中，行业协会扮演了非常重要的功能，他们整合企业的需要，并向政府提出，然后转化为整体的经济政策。在这个背景之下我们可以看出政治的弱化：以前是政府要求企业做怎么样的配合，后来是企业由于发展困境的关系转为要求政府去配合它，因此形成原来的政府与企业关系的逆转。这样的逆转当然也是有利有弊：好处是政府开始配合企业的需要，不再是高高在、独立主导国家的发展方向。弊的方面是政

¹ 指日本统治时期（编者注）。

² 指1985年5个工业国财政部长在纽约广场酒店开会达成美元贬值的协定，压日本等东亚国家货币升值。（编者注）

府的政策往往不是配合整体的行业或国家的整体需要，而只是满足特定企业或者特定团体的需要，弄成我们今天看到的台湾的金权政治。出现协会为大企业或财产所把持，国家的政策也因此透过行业协会这一工具，被各种政治上的捐献所绑架。这是台湾 80 年代晚期整个转型之后的一个趋势。从这个角度来看，台湾行业协会的发展是在国家自主性弱化的过程中进行的。但这样的发展并没有给台湾的工商业界带来行业自律，带来政府去因应行业整体的需要而制订最合适的经济政策，反而带来少数大企业把持整个国家未来发展方向的这样一个趋势。

从大陆的情况看，政府以治理监管这些名义延伸它对行业组织的控制权，两者都没有发挥所谓中介组织和行业自律的角色。大陆可以通过商会法、商会组织法的制定。透过更超然的监管机制使政府和行业协会关系的透明化，进一步理清彼此的关系，并隔绝目前过分紧密的关系。同时注意充分鼓励、保障行业协会成员的充份参与，使得协会在将来政府退出之后不至于被少数企业所垄断。

最后我想总结一下台湾行业组织发展的教训。我们可以从上述的过程中知道，台湾行业组织的发展虽然经历过一个全面的转型，但并不能称为是成功的转型。有些西方学者在研究经济发展时，发觉部份国家成功的关键在于开创一套强有力的公私混合制度，发挥自治协调和统筹的功能。如 Linda. Weiss 和 John . M. Hobson 所说，最有机会的发展，是让强而有力的国家和民间社会的一些主导组织，形成一种互相强化、彼此共生的一种形式。就这样的角度来看，台湾的经验也许可以作为大陆在未来行业组织发展过程中的参考，我们也许应该理清一下政府与行业组织之间的关系，鼓励行业组织成员的充分参与，避免出现台湾这个情形，在国家制约能力弱化之后，行业组织成为大企业、大财团、资本家的工具，失去行业协会应该扮演的角色。在经济自由化之前，目前是对行业组织进行强化、改造的一个机会。总而言之，国家适度而巧妙地规范，市场经济才能够得到更好的发展，这也许是我们上面报告的一个注脚。