

---

# 去行政化：地方基层商会发展的必然要求 ——以 Q 县商会为例

吴理财

[内容提要] 本文在回顾既有研究的基础上指出，行政化是当前中国民间社团组织良性发展的一个主要制约因素。对于地方基层商会而言，行政化不但降低了它自身的吸引力，而且还损害了它的民间合法性，从而阻碍了地方基层商会的持续发展。因此，去行政化，是我国地方基层商会发展的必然要求，它不但有利于商会自身的发展，同时也有利于我国行政体制的改革以及政治的民主化转型。

[关键词] 基层商会 去行政化 民间性

## 一、引言

商会是一种民间社团组织<sup>①</sup>。对于当代中国民间社团的研究，运用最多的还是“国家—社会”的分析范式<sup>②</sup>，从这个范式出发，研究者对中国社团的研究兴趣集中于“官民二重性”的分析和讨论。一般而言，大家基本上认同这一点，即中国社会组织之所以具有“官民二重性”，是由中国政治社会转型的特点决定的，因为在社会转型过程中，一方面，中国社会仍然没有完全摆脱“国家”无远弗届式控制，“社会”自身具有相当的“国家”属性(或官方性)。“这种半官半民性是市民社会(civic society)仍处于萌芽状态的软弱表现”，当前中国不充分的经济改革和迟缓的政治改革，使国家在经济、社会领域依然保持着主导性地位(Gordon White 1993)；另一方面，新生或重建的民间社团组织绝大多数又是从“国家”机构中直接分化出来的，是国家行政改革的产物，走的是一种“体制内生成路径”。从“路径依赖”这个角度来看，这些民间组织必然会具有或多或少的“官方性”，或强或弱地依附于政府。

但是，在这个共识之上学者们的看法却发生了根本的分歧：其一，一些学者认为，中国民间社团的“官民二重性”只是一种转型现象，随着市场化改革的深入发展，非国家部门(non-state sector)的扩张，以及政府的职能转变，中国民间社团的“官方性”将逐渐式微；然而，另有学者对此则心存疑虑：这种半官半民性是作为中国转型期所特有的现象存在还是一种中国社会所特有的持久的现象?(景跃进, 1996)现在还很难做出清晰的判断。其二，争论的焦点是：“官民二重性”对中国社团的生长和发展将起到什么样的影响作用，换言之，它是有利于中国社团的生长和发展呢?还是不利于中国社团的生长和发展?目前有不少研究似乎都试图论证这一点，即“官民二重性”对中国民间社团组织的成长和发展具有积极性作用。例如，有的研究就认为，“这种官民二重性实际上是国家、社团及个人三者博弈的结果，其中的‘官方性’降低了个人之间组成社会团体的成本，与此同时‘民间性’又使政府在社会管理中节约了大量的行政管理成本；同时，……这种官民二重性给社会团体自身的存在以及有效运转提供了便利”，正是“这种官民二重性赋予中国社团组织以极大的活力，并有助于

---

本文曾在江苏无锡市举行的“第二次市场经济与商会国际研讨会”(2002年5月28-29日)上宣读交流过。会上曾得到著名经济学家吴敬琏教授的精彩点评和其他学者的批评指正，在此一并表示感谢。同时，我要特别感谢无锡市场协会、无锡社会比较研究所及浦文昌先生邀请我与会。

<sup>①</sup> 对于这一基本定性，人们并无多大分歧。惟有在此基础之上，才可进一步展开对当前中国商会问题的研究。

<sup>②</sup> 运用“国家—社会”的范式来研究中国社会问题，遭到了部分学者的批评，对之诟病最多的主要集中在这样两个方面：一是认为中国社会(至少在目前仍然)是与“国家”重叠在一起的，或者说，“国家”湮没了“社会”；二是认为在“国家”和“社会”之外，还存在“第三域”(third realm)。“第三域”是由黄宗智提出来的，他认为这一领域既非在社会之内，也非在国家之内，而是在二者之间，且由二者共同参与所形成。虽然他批评“国家—社会”的二分法，但是他的“第三域”却以“国家”与“社会”的二元模式为存在前提。

在政府、社团以及社团成员三方之间达致一种可欲的正和博弈状态”(于晓虹、李姿姿, 2001)。另有学者认为, 政府需求与社团需求可以通过机械和有机两种方式结合起来, 半官半民性对社团发展和政府转型都有积极的作用(孙炳耀, 1994)。当然, 也有学者批评他们过分夸大了“官民二重性”对中国社团发展的正向作用, 以至忽视了另一根本性的方面, 即正是这种“官民二重性”内在地制约了中国社团从官方性向民间性的结构性转换, 降低了它们的社会合法性, 从而阻碍了中国社团的健康发展。无疑地, 这种批评是合理、恰当的。

然而, 仅以目前而言, 阻碍中国民间社团组织发展的关键并非是在这些问题, 而是中国民间社团严重的行政化问题。尽管行政化与“官方性”具有某种程度的关联, 但是二者毕竟是两个不同性质的问题。最糟糕的似乎是, 人们对中国社团的行政化问题并未引起足够的关注。而这一点, 正是本文努力尝试去弥补的, 以便起到抛砖引玉之效果。

## 二、地方基层商会的行政化问题

从设立、组织乃至运作, 当代中国民间社团基本上是一种行政化方式。作为党和政府联系非公有制经济人士的桥梁和纽带, 以及政府管理非公有制经济的助手, 由各类工商企业、团体和从事工商经济工作人士组成的, 具有统战性、民间性和经济性的人民团体, 各级民间商会亦同样普遍存在着比较严重的行政化问题。在较高层级上, 商会的行政化问题或许不是一个关键性问题, 但是在较低层次上(如县级商会和乡镇商会), 行政化问题却是一个最根本性的问题。很显然, 一个俨然行政机构的基层商会, 对于那些准备入会的个体、私营等非公有制经济企业、人士缺乏应有的吸引力, 因为在他们眼里这种商会组织只是另一种称呼的行政组织(以至有人称之为“二政府组织”), 或者是政府管理(约束、控制)他们的假借之手, 它们主要地为政府服务, 代表政府行事。相对而言, 基层商会要比上级商会与其会员的接触互动更加直接和频繁, 因而它必须具有更强的亲和力和民间性, 只有如此, 它才能吸纳更多的会外企业、团体、各类工商界人士, 推进地方基层商会的持续健康发展。

安徽省 Q 县商会是个很好的案例。Q 县是中部地区极为平常的一个农业县, 全县 30 个乡镇。目前, 该县个体工商业户有 12800 户, 从业人员为 3.3 万人, 注册资金 9640 万元; 私营企业 146 家, 从业人员 6000 人, 注册资金 1.7 亿元(其中注册资本 100—200 万元的 11 家, 400—800 万元的 6 家, 1000 万元的 1 家, 6000 万元的 1 家); 全县个、私经济去年上交国家税金近 5000 万元。然而, 与之不太相称的是, Q 县商会却发展相对迟缓, 至今只有 6 个团体会员, 其中只有 3 个同业商会、2 个乡镇商会和 1 家私营企业协会, 个体会员 1400 名(实际参加会员活动的人数远比此数字少得多)。没有组建乡镇商会的乡镇中, 通常只设立 1 名工商联络员, 一般由乡镇党委宣传、统战委员兼任。

Q 县商会历史悠久, 早在民国初年, Q 县城乡各行帮就联合组建了 Q 县商会<sup>①</sup>。1931 年 1 月, 全县有商会会员 120 人。该县早期商会活动一直延续到 1949 年。1949 年 3 月, Q 县解放。1950 年 11 月, 以委任形式改组旧商会, 并成立了两个乡镇工商业者联合会, 业务受县政府工商科指导。1953 年 6 月, 成立 Q 县工商联筹备会, 其时, 全县有工商联分会 1 个, 办事处 3 个, 小组 8 个。次年 3 月, 举行首次会员代表大会, 选举产生 Q 县工商联, 设主任委员 1 人, 委员若干人, 内设业务辅导、组织宣传、人秘 3 个股, 有人员编制 16 人。随后又取消了内设的 3 个股室, 人员编制增加到 17 个。其时, Q 县工商联(商会)主要是一种统战性组织, 隶属于政府行政部门, 是国家政权的一部分。“文革”初期, Q 县工商联组织已经瘫痪。1968 年 8 月, 成立 Q 县革委会后, 政协、工会和工商联合为一个小组, 工商联机构消失。直到 1989 年, Q 县商会(即 Q 县工商联)才被恢复重建。

重建后的 Q 县商会, 除了承续它既有的统战功能外, 也在逐步地向经济性、民间性社团缓慢转型<sup>②</sup>。尽管如此, Q 县商会至今仍然是一种准政权组织。具体表现在以下几个方面:

<sup>①</sup> 据全国工商联副主席保育钧介绍, 我国最早建立的商会是 1903 年上海成立的商业会所。

<sup>②</sup> 在调查中, Q 县商会会长方先生就认为: 县以上的各级商会以统战性为主, 县级商会应以经济性为

---

1、人员与组织。Q县商会组织按照《中国工商业联合会章程》设置，会员代表大会是其最高权力机关，每5年召开一次；在会员代表大会上，选举产生执行委员会，在代表大会闭会期间，负责贯彻执行会员代表大会的决议，讨论、决定本会的工作方针和任务。“执委会”是最高领导机关，每年召开一次执委会会议；由执委会选举常务委员会，同时从常务委员中选举会长和副会长。执委会闭会期间，在会长主持下，由常委会代行执委会职权，并对执委会负责并报告工作。

去年12月，Q县商会换届。在这次换届中，选举了新一届执委会，执委职数为35名，实际只选举了31人，其中非公有制经济人士占1/2，其它则为经济、法律工作者和具有统战工作经验、懂业务的人士。在执委会上，选举15人组成常委会；然后在常委会中，选举出会长1人，副会长9人。其中只有会长1人驻会，在非驻会的9名副会长中，1名副会长由县工商局局长兼任，另1名副会长为集体企业领导，其余为非公有制代表人士。

恢复重建后的Q县商会行政编制为3个，目前在编为2人，即会长和秘书。Q县商会的日常事务，实际上是由会长和秘书主持、处理的。关于Q县商会行政编制问题，Q县商会会长方先生介绍说：“我们的编制是参照民主党派的设置确定的，在重建时，说现有的3个编制为新增编制，加上原来的17个行政编制，理应恢复为20个行政编制。”果真如此的话，Q县商会将完全是一个行政机构组织。

按照方先生的理解，执委会是商会的“领导机构”；常委会是“工作班子”；会长和副会长则组成“领导班子”。其实，按照工商联章程，地方商会是一种“委员会制”，最高权力机关是会员代表大会或会员大会，其次为执委会，然后才是常委会，会长是常委会的召集者(或主持人)；然而，在实际的权力运作中，正好将以上这个权力结构(体制)倒置了过来，成为事实上的“会长制”，商会的事务基本上由会长“说了算”，会长负责商会的全面工作。地方基层商会的权力实际运作与其权力结构(体制)的反置，恰是地方基层商会行政化的必然表现或逻辑结果。

2、领导。与共青团、妇联等人民团体组织类似，Q县商会除了接受上级商会的指导外，直接由Q县县委领导。为了加强党委对商会的领导，在去年换届时要求地方基层商会成立党组，拟由县委统战部长兼任该党组书记、副会长。这样一来，就形成了县委通过统战部对商会进行领导、管理的机制，从而将Q县商会进一步整合到国家政权体系之中，如此一来，商会的重建与发展势必成为国家基层政权建设(state building/making)的一部分，其目的是为了“管理”非公有制经济这一体制外的新生事物。

从这个视角来看，市场化改革以来，我国在“国家”(state)之外及其边缘地带正在成长着诸如个体、民营、私营、外资等非公有制企业、团体和个体这样一些新兴的非正式(私序)力量，与此同时，“国家”也总是通过各种形式或渠道试图将其整合到现有的政治秩序(或“公序”)之中，籍此实现政治一体化目标，而地方基层商会的恢复、重建和发展，在一定意义上而言，正是适应了“国家”整合的主动要求。

3、换届选举。地方基层商会也是每5年换届一次。为了搞好Q县商会的换届选举工作，Q县县委专门成立了“Q县商会换届选举工作领导小组”，由分管县委副书记任组长，县政协主席、县委统战部长任副组长。

新一届商会的“执委”、“常委”和会长、副会长人选名单基本上是由县委组织部门推荐给大会主席团，以大会主席团的名义向大会提名候选人进行投票选举。这种候选人产生或提名方式，或可称之为“政党提名”，与现行的人大、政协选举基本相同。其具体程序为：首先由上届商会提出建议名单，交县委统战部“协商”，再交给组织部门“商议”(考察、审查)；然后，再先后提交“换届选举工作领导小组”和县委常委会议研究，在县委常委会议上，重点研究副会长和会长人选名单，再征求市委统战部的意见；最后，才将最终确定的候选人名单，推荐给大会主席团，由大会主席团向会员代表大会提出正式候选人。所谓正式选举，也是将事先拟定好的名单交给大会通过一下而已，其中会长和副会长均实行等额选举。这种

---

主。

---

“政党”（党委）主导型选举，虽然可以充分体现或直接贯彻党委（或国家）的意图，但是同时也削弱了商会的民间性、社会合法性基础。“所谓合法性（legitimacy），也可以说是社会的组织机构自认为以及被认为正确和正当的程度”（西摩·马丁·李普塞特，1997）。缺乏一定社会合法性的地方基层商会的发展必然受到限制，而且这种限制作用更加带有根本性。

由此可见，Q县商会事实上与正式的国家组织似乎毫无二致。无论从人员编制、组织设置、领导关系还是实际的权力运作来看，Q县商会依旧遵循的是行政化模式。并且糟糕的似乎并不止如此，在这种行政化模式中，商会自身特别是其领导人也逐渐生发出一种较强的行政化意识，自觉地或不自觉地将自身视为一种“行政机构”，甚至还有一种行政化扩张的内在冲动。

在调查中，当我问到“什么是当前商会最主要的问题？”Q县商会方会长认为：“没有有效的职能和手段，是当前商会缺乏吸引力最主要的原因。在‘文革’前，商会就具有比较有效的权能，那时候办企业必须首先通过商会。后来，商会的这些权能先后被工商局、技术监督局和乡镇企业局等政府部门挤占了，商会的权能分散于政府的各职能部门之中。”其次，他还认为：党委和政府对商会重视不够，商会的实际“地位”不高，以至“说起来重要，做起来不重要，关键时不需要”。他抱怨说，最终形成了“有事无人干，有事无钱干，想干无权干”的局面。谈到会费问题时，方会长说：“没有必要的权能，就很难收取会费。现在的人很实际，没有切实的权力制约他，他不可能自觉地给钱。这些年来，我们的会费收入累计起来也只有1千元。”方会长的言谈中，自觉或不自觉地流露出他头脑中根深蒂固的行政化意识。应该说，他的这些想法比较典型，具有一定的代表性。

### 三、去行政化：初步设想及意义

行政化，已严重地制约了我国地方基层商会的发展。因此，消除地方基层商会的行政化，是当前地方基层商会改革和发展的头等大事。尤其是在我国“入世”以后，地方基层商会的去行政化，对于进一步推进我国经济的市场化改革和政治的民主化转型具有更加重要的现实意义。

首先，去行政化是地方基层商会自身发展的需要。商会是企业家的自治组织<sup>①</sup>，地方基层商会只有真正回归到民间社团组织的本来属性上来，才能进一步提升自身的吸引力，扩大其社会合法性基础，从而将广大非公有制经济人士吸纳到商会中来。

一是改变地方基层商会现有的领导管理体制，由党委直接领导改变为“登记管理制”，即由国家社团登记机关管理<sup>②</sup>，“国家保护社会团体依照法律、法规及其章程开展活动，任何组织和个人不得非法干涉”（《社会团体登记管理条例》第五条），同时，在业务上直接接受上级商会的指导。上述“登记管理制”可以首先在县级商会和乡镇商会实行，县级以上商会仍然维持既有的管理体制，这种改革不失为一种体制内的适应性改革（adaptation），有利于地方基层商会的进一步发展。

二是改变地方基层商会的组织设置和权力结构（体制）。地方基层商会的组织完全没有必要按照上级商会的模式进行设置。县级商会和乡镇商会，可由会员代表大会或会员大会直接选举“委员会”，由“委员会”主持日常的会务工作。“委员会”由主任委员和副主任委员、委员组成。目前的地方基层商会组织层级太多（分为会员（代表）大会、执委会、常委会以及会长、副会长等层级），事实上只有会长“管事”，其余的组织机构都成为一种“摆设”，根本不起什么作用。相反地，由于组织层级过多，相互制肘，商会难以开展活动，不利于地方基

---

<sup>①</sup> 在“第二次市场经济与商会国际研讨会”上，著名学者吴敬琏认为：商会是企业家的自治组织，它代表企业家的利益；同时，它又是一种“自律性”组织，与之相应的，商会必须建立一套民主治理结构。

<sup>②</sup> 目前，商会虽然是民间社团组织，却不在社团登记之列（参见《社会团体登记管理条例》第三条之规定），由党委直接领导不符合民间社团的管理惯例，存在管理体制不顺的问题，这亦是商会行政化的一个重要原因。

层商会的有效运作。

三是改革地方基层商会的人事制度。县级和乡镇商会不应设立行政编制，使之真正成为工商业者自我组织、自我管理、自我监督、自我发展的民间社团组织。商会的领导人，也必须由其会员或会员代表直接选举产生。同时，地方党委可以选派1名工商联络员联系商会工作，以体现党委对地方基层商会的政治领导。

四是改变县级地方商会按行政区划设置基层商会的统一模式。换言之，没有必要严格按照乡镇区划设置乡镇商会，因为现有的乡镇区划与基层市场的自然体系并不吻合，有的几个乡镇共一个基层市场体系，也有不少乡镇同时分属于两个或两个以上的市场体系。正如施坚雅所指出的，“如果说农民是生活在一个自给自足的社会中，那么这个社会不是村庄[更不是乡镇<sup>①</sup>]而是基层市场社区。……农民的实际社会区域的边界……是由他的基层市场区域的边界决定”。他并且论证道：“各种各样的自发组成的团体和其他正式组织——复合宗族、秘密会社分会、庙会的董事会、宗教祈祷会社——都把基层市场社区作为组织单位。职业团体也可能在基层市场社区内组成。”（施坚雅，1998）基层商会最好也按照基层市场的自然体系进行设置。

其次，去行政化也是我国行政体制改革的根本需要。当前，我国行政体制改革主要是从“简政”、“放权”和转变政府职能三个方面进行的。无论是简政、放权还是转变政府职能，都必须积极培育和发展各种非政府组织（NGOs）和民间社团，由它们承担起政府转移出来的相应职能。如果这些非政府组织或民间社团仍然保留行政化运作模式，那么行政体制改革也就毫无意义了。市场化改革以来，我国非公有制经济蓬勃发展，成为我国国民经济的一支重要生力军和不可替代的组成部分，各级商会应该主动成为代表这支新兴力量的自律性社会团体，

积极协助党和政府参与管理非公有制经济，使我国非公有制经济在社会主义市场经济体制框架内得到快速健康持续发展。在这种情况下，地方基层商会的去行政化显得尤为重要。

第三，去行政化更是我国政治民主化转型的迫切需要。政治民主化转型，实际上是一个相辅相成的双重过程：一方面是政治体制自身的民主化改革过程，另一方面则是社会民主化的生长和不断进步的过程。在这两个方面中，最重要的莫过是开通和拓展民主参与政治的渠道以及在政治（或“国家”）与社会之间建立民主合作式新型关系<sup>②</sup>。当前，非公有制人士参与政治的途径除了极少数当选人大代表和政协委员外，最主要的渠道还是各级商会。商会在党和政府与非公有制人士之间起着极为重要的桥梁和纽带作用。同时，在政治与社会之间的民主合作方面，各级商会也具有自身的优势——商会本身就是政治与社会民主合作的一种良好形式和重要载体——无疑亦将起到重要的作用。由此可见，商会在我国政治民主化转型中扮演着极为重要的角色。

此外，地方基层商会去行政化同样有利于改善政府的治理。“治理”（governance）意味着统治（government）的含义有了根本性变化，政府不再管理本不该自己管理的事情，它与各种公共的或私人组织相互协作，对社会进行共同管理。“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或相互不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程”（全球治理委员会，1995）。很显然，商会在这种治理中将具有较大的治理空间，关键在于商会如何去运用这一“空间”资源，在这种民主治理中发挥更加重要的作用。地方基层商会的去行政化改革，将是在这些方面有所作为而迈出的实质性一步，它不但有利于我国商会自身的结构性转型，也有利于推进我国政治的民主化和社会、经济的最终发展。

#### 四、余 论

<sup>①</sup> 括号内为笔者所加。

<sup>②</sup> 关于“民主合作体制”，荣敬本等对之有专门的精辟论述。可进一步参见荣敬本等著：《从压力型体制向民主合作体制的转变》（中央编译出版社，1998年版）等相关著作。

地方基层商会的去行政化，实际上是两个过程：一方面，它是地方基层商会从行政化组织向民间性社团的转型或回归；另一方面，它还直接牵涉到现有政治体制的变革，即面对新的历史形势如何坚持和改善党的领导，改变既有的支配性行政管理体制，在政府与民间社会之间(或国家与社会之间)建立平等、互助、合作的新型关系。在这些方面，还有更多和更深层次的理论性和技术问题亟待去研究、解决。

最后，有必要强调的是，本文所论的“行政化”与“官方性”或“政治性”并非同一个概念，“去行政化”也不是简单地“去政治性”。相反地，在我国这种特殊的国情和政治体制下，各级商会还必须进一步发挥统战的积极功能，理应成为新时期爱国统一战线的重要组成部分。关键的问题而是，如何开发和有效使用商会的民间资源，为我国社会、经济和政治的社会主义现代化建设事业服务。

### 【主要参考文献】

- [1] Gordon White, *Prospects for Civil Society in China: A Case Study of Xiaoshan City*, Australian Journal of Chinese Affairs, 1993, No.1.
- [2] 景跃进：“国家与社会关系视野下的中国社团”，《中国书评》1996年2月总第9期。
- [3] 于晓虹、李姿姿：“当代中国社团官民二重性的制度分析——以海淀区个私协会为个案”，[http://www.wiapp.org/wpapers/wpaper\\_200107.html](http://www.wiapp.org/wpapers/wpaper_200107.html)。
- [4] 孙炳耀：“中国社会团体官民二重性问题”，《中国社会科学季刊》1994年(总第6期)，第17—23页。
- [5] Q县地方志编纂委员会：《Q县志》，社会科学文献出版社，1993年9月第一版，第280页。
- [6] Q县调查资料，2002年5月。
- [7] 西摩·马丁·李普塞特：《政治人——政治的社会基础》，张绍宗译，上海人民出版社，1997年9月第1版，第25页。
- [8] 施坚雅：《中国农村的市场和社会结构》，史建云、徐秀丽译，中国社会科学出版社，1998年4月第1版，第40、49页。
- [9] 全球治理委员会：《我们的全球伙伴关系》，牛津大学出版社，1995年版，第23页；转引自俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社，2000年9月第1版，第4页。
- [10] 《中国工商业联合会章程》(1997年11月7日中华全国工商业联合会第八届会员代表大会全体会议通过)。
- [11] 《社会团体登记管理条例》(1998年10月)。

## De-administration: An Inexorable Trend of the development of Chambers of Commerce at the Grass-roots Level

Wu Li-cai

**Abstract:** The paper points out that the administrationization (XingZhengHua) is a main restrictive cause of the development of NGOs (Non-governmental Organizations) in contemporary China. To chambers of commerce at the grass-roots level, the administrationization not only reduces its attraction, but also impairs its civic society legitimacy, and hinders the development of chambers of commerce at the grass-roots level in China, therefore, to decrease administrationization is an inexorable require of the development of chambers of commerce at the grass-roots level, it is not only beneficial to the chamber of commerce's development, but also advantageous to our country administration system's reform and political democratization.

**Keywords:** The Chamber of Commerce at the Grass-roots Level, De-administration, Civilian (Non-governmental)

作者单位：安徽省社会科学院乡镇研究所  
通信地址：230053，合肥市美菱大道131号  
电子信箱：[wulicai@hotmail.com](mailto:wulicai@hotmail.com)