

利益契合:转型期中国国家与社会关系的一个分析框架*

——以行业组织政策参与为案例

江 华 张建民 周 莹

提要:通过对转型期中国国家与社会关系研究文献的批判性梳理,本文基于理性选择视角提出一个以“利益契合”为核心概念的分析框架,并以行业组织政策参与的比较案例予以验证。本文认为,国家与社会的利益契合程度决定了国家对社会组织选择支持还是限制,这与转型期国家的主导地位和较高的自由裁量权有关。新分析框架更强调国家在处理与社会组织关系中的策略性选择和低制度化程度,较之源自于西方的理论概念(如公民社会理论、法团主义理论和治理理论)能更深入地揭示国家与社会组织互动关系的实质,同时也是对本土理论(如分类控制理论)的拓展与修正。

关键词:利益契合 国家与社会 行业组织 政策参与

改革开放在培育市场经济的同时释放出新的社会空间,社会组织在数量上呈现出“爆炸式增长”。在这一背景下,学者们开始关注社会组织与政府之间的互动关系,并从中探索和界定转型期国家与社会关系的生成模式。据统计,2005年行业组织已达53000多家,超过了专业性、学术性和联合性社会组织而成为我国第一大类社会组织(中华人民共和国民政部,2006)。与工会、妇联和共青团这些体制内的组织相比,行业组织有着更高的民间性与自主性;与草根组织和异议团体相比,行业组织具有更高的合法性;与基金会和环保组织等相比,行业组织拥有覆盖全国的组织体系。由此可见,行业组织与政府之间的互动关系在一定程度上反映了社会组织与国家关系的上限,^①即社会组织

* 本文受到国家哲学社会科学基金项目(09BZZ016)、教育部人文社会科学研究基金项目(10YJC630418)和浙江省哲学社会科学规划重点项目(10CGYD10Z)的资助,感谢匿名评审专家对本文提出的宝贵意见和建议。

① 相关研究也指出,对政府而言,行业组织属于高收益低风险的社会组织,因而是最受政府支持的社会组织之一(王信贤,2006)。

运行空间的上限。此外,国际比较研究表明,行业组织的政策参与是国家与社会关系的重要构成部分,其参与类型反映了国家与社会关系的性质(Bell,1995)。

然而,到目前为止,国内学界关于行业组织政策参与的研究尚比较薄弱,从国家与社会的视角进行考察的研究更是少见。有鉴于此,本文将在检讨既有研究的基础上,构建一个用以解释我国行业组织政策参与类型的分析框架,并据此进一步对转型期国家与社会关系的性质进行讨论。该分析框架的核心概念是“利益契合”,即政府的政策目标与行业组织所代表的会员利益之间的契合程度。利益契合程度越高,国家为行业组织政策参与所开放的空间越大,行业组织的功能发挥越接近于法团主义国家的私益政府模式,反之则接近于多元主义国家的政策倡导(游说)模式。本文将通过对金融危机时期我国行业组织政策参与的两个案例的比较,验证该分析框架的合理性。

一、文献回顾与问题提出

(一) 公民社会视角的研究

市场经济的发展和社会空间的开放使转型期的中国在某种程度上出现了类似于西方工业革命之后的变化,使得用公民社会概念解释中国国家与社会关系的转变成为可能(Madsen,1993; White,1993)。相关研究表明,改革开放以后大量涌现的各种社会组织通过参与公共事务推进了中国公民社会的成长,但社会组织的发展同时也存在信任缺乏、能力不足和过多地受到政府限制等问题(Nevitt,1996; Yang,2003; Teets,2009; Chen,2010)。此外,转型期社会组织的发展更多地依赖于国家“自上而下”的推进,从而出现强国家弱社会的非平衡格局。

为了使公民社会概念对中国更有解释力,有学者在前面加上一个形容词,如何包钢(He,1997)的“准公民社会”和弗洛克(Frolic,1997)的“国家支配的公民社会”。加形容词的“公民社会”指明了中国国家与社会关系的特殊性:一方面,中国公民社会的生成路径决定了转型期的国家与社会关系模式不同于西方国家;另一方面,转型期国家的强势地位使其能够有效控制社会,社会的自主性有其限度。

但是,以国家与社会的分化及社会组织的自主性来考量中国公民

社会面临两个问题:一是对自主性的定义标准过低;二是将自主性视为惟一条件,没有将社会组织的政治或政策参与作为公民社会的重要构成部分。严格意义上的公民社会不仅是指社会组织的自主治理,还包括社会组织能够相当有效地决定或影响国家政策方向(Taylor,1991)。自治和独立于国家远非公民社会的惟一标准,非政府组织的政治参与是典型的公民社会因素(吴志成,2006),因为只有通过政治或政策参与,各种群体的利益诉求才有可能在社会组织与国家的互动中得以实现。然而,这一点在现有的公民社会视角的研究中却被忽视了。

(二) 法团主义视角的研究

关于法团主义的概念一直存在争议,但其核心内容已经形成较为一致的观点。如施密特(Schmitter,1982)认为法团主义的核心内容包括两个层面:法团主义 I 是一种利益代表结构,即将各种利益集团整合进全国性的、专业化的、层级分明和垄断性的顶峰组织中;法团主义 II 是一种政策制定体系,即通过协商将各种利益集团纳入政策制定过程。在法团主义国家,顶峰组织的形成是为了代表利益群体参与政策制定与执行,最典型的是所谓的“三方协商”机制。

全能主义的政治遗产和政府的支配地位吸引了大批学者运用法团主义框架来分析转型期中国国家与社会关系。这些学者认为法团主义的框架更适用于解释中国现实,因为它强调建立国家可以控制社会组织影响力的机制(Whiting,1991;Goldstein,1995)。相关的实证研究也支持这一观点,如裴敏欣(Pei,1998)对登记注册的社会组织的统计分析,皮尔逊(Pearson,1994)对外商投资企业协会的案例研究,马秋莎(2007)对体制内生成的新型经济社团的研究等。

更多的学者将我国的法团主义进一步明确为国家法团主义,代表性观点来自于陈佩华和安戈(Chan,1993;Unger & Chan,1994;Unger,1996),他们认为国家法团主义是一种新型的国家与社会关系的制度化联结。通过对专业性社团的研究,顾昕、王旭(2005)认为中国已经完成了从国家主义向国家法团主义的过渡。张钟汝等(2009)则进一步将国家法团主义分为“庇护性”和“层级性”两种类型。

上述关于转型期中国国家与社会的法团主义视角的研究主要关注的是控制而非参与,即讨论国家如何通过一种体制机制建设实现对社会的控制,但却忽视了国家与社会之间的互动机制。这些研究聚焦于

社会组织的管理体制、功能定位和职能履行等,即主要是立足于施密特的法团主义 I 而非法团主义 II。实际上,我国的国家与社会关系并不具有法团主义 I 的全部特征^①。因此,以法团主义 I 的部分特征来定位国家与社会关系是不完整的,不能真正体现转型期国家与社会关系模式。

(三) 其他视角的研究

如上所述,法团主义和公民社会的支持者都只抓住了国家与社会关系的一个面相,即国家控制或社会自主,但没有解释控制与自主之间的关系。范明林(2010)运用法团主义与公民社会两种理论对社会组织与政府的互动关系进行了类型学研究,以证明这两种分析框架可以互为补充。但这一研究没有从因果机制上解释在何种情境下社会组织与政府的互动关系呈现出何种类型。

作为阐释现代国家、市场与社会结构变化及其互动方式的新分析工具,治理理论被用于研究转型期的中国国家与社会关系。杨敏(2007)认为城市社区作为治理单元为国家与社会的良性互动提供了制度渠道,但国家在治理单元运作过程中处于控制地位。关于社会组织参与地方治理的研究表明,社会组织与国家之间可以相互支撑相互受益,社会在合作而非对抗中成长(朱健刚,2007;张兆曙,2010)。这些案例表明,其他治理主体与政府之间是依附而非对等的协商关系。

康晓光和韩恒(2005)通过考察国家对不同类别社会组织的控制程度差异,提出分类控制理论。他们认为改革开放后大量社会组织的出现瓦解了传统的国家支配社会模式,取而代之的是一套新的国家支配体制,即分类控制体系。在这一体系中,国家允许公民享有有限的结社自由和某些类型的社会组织存在,但不允许社会组织完全独立于国家之外并挑战国家权威。国家对社会组织实施什么样的控制策略和控制强度,取决于被控制对象的挑战能力和社会功能。分类控制理论解释了国家制度对不同类别社会组织发展的影响有着较大差异,但对于同一类别社会组织发展之间的差异和同一类别社会组织在不同时期受

^① 按照施密特(Schmitter,1974)的定义,法团主义具有强制参与、非竞争性、等级化组织结构和代表性四个特征。而我国的相关制度要求社会组织具有非竞争性(“一地一会”)和代表性的要求,但没有强制参与和等级化组织结构的规定。

国家制度影响的差异则缺乏解释力。

(四) 问题的提出

上述研究表明,公民社会、法团主义以及治理理论和分类控制理论在解释转型期中国国家与社会关系时都面临困境。首先,虽然公民社会与法团主义被视为竞争的理论范式,但实际上二者并非对立概念。法团主义对应的是多元主义,是指一种利益代表制度,强调国家与社会之间的制度化联系;公民社会对应的是国家与市场,是指公共领域和私人领域之外的第三领域,强调独立于国家之外的社会空间及其对国家权力的制衡(刘安 2009)。无论欧陆的法团主义国家还是英美的多元主义国家,都有一个独立于国家与市场之外的公民社会。这意味着,无论中国国家与社会关系是否为法团主义模式,都有可能孕育出一个公民社会。其次,公民社会与法团主义视角的重要不足之处是没有关注社会组织政治或政策参与问题,而政治或政策参与恰恰是验证国家与社会关系的关键变量。再次,治理理论强调的是社会组织在国家控制下参与公共事务,但没有区分不同类别的社会组织与国家互动关系的差异;分类控制理论关注到了不同类别社会组织发展与国家控制之间的关系,这构成了对治理理论的深化与补充。转型期的中国经验表明,同类社会组织面对不同的政策时有不同的反应,在政策有利时配合政府执行政策,在不利时与政府博弈以期改变政策。因此,分类控制理论还需要以同类社会组织的比较研究进一步予以拓展。

如前文所述,行业组织是转型期我国发展水平最高的社会组织之一,行业组织的政策参与代表着社会组织政策参与的上限。因此,以行业组织的政策参与为研究对象,可以较为明确地判断转型期我国国家与社会关系的性质,从而有效地检验相关分析框架的适用性。

关于行业组织政策参与方式及其分类尚未形成一致的意见,但主导思想是根据政策参与程度进行分类。盖瑞蒂和皮卡德(Garrity & Picard, 1991)将行业组织的政策参与分为三种类型:(1)政策倡导,指行业组织通过游说对政府施加压力以影响政策的制定与执行;(2)正式的政策决策过程参与,即以国家公开认可的方式就政策的制定与政府商讨和谈判;(3)私益政府,即行业组织承担原来由政府承担的准公共职能。这三种类型处于一个连续统上,一端是政策倡导,另一端是私益政府,二者之间是正式的政策决策过程参与。贝尔(Bell, 1995)认

为政策倡导等同于多元主义模式下的游说行为,私益政府则是法团主义模式下被赋予政策制定和实施的一种正式角色。这表明,行业组织的政策参与类型从宏观上反映了特定的国家与社会关系。

转型期我国行业组织政策参与呈现出一种吊诡现象:在某些情况下行业组织的政策参与较为深入,正式地参与了政策制定与实施,类似于法团主义国家的私益政府模式;在另一些情形下行业组织只能在政策决策过程之外对政策的形成施加影响,类似于多元主义国家的政策倡导。针对这一现象,本文基于理性选择理论提出“利益契合”的分析框架,以解释我国同一类型行业组织在不同情境下政策参与的差异,且在此基础上考察转型期中国国家与社会关系的性质,并以行业组织政策参与的比较案例研究予以初步验证。

二、利益契合:国家与社会关系的新分析框架

理性选择理论将政府视为一个“经济人”,认为政府制定和实施政策是以自身利益最大化为出发点。无论何种类型的国家,政府都以稳固政权作为第一目标。为了达到这一目标,政府会运用多种手段,但发展经济、改善大众福利水平无疑是最持久有效的手段之一(康晓光,1999)。外国经验尤其是转型期国家(如东欧)的实践表明,放松管制有助于市场经济的成长,但放松管制有可能危及政权稳定性。因此,转型期我国行业组织的政策参与既要能够促进经济增长,又要在政府的控制范围内。

(一) 作为“理性人”的转型期中国政府

理性选择理论将政治过程等同于经济过程,政府及官僚都是“经济人”。既然政府是由政治家和政府官员组成的,那么政府行为和政策目标在很大程度上便受这些人的动机所支配,即追求自身利益的最大化。如唐斯(Downs,1957:295)认为民主政治中的政治家与市场中的企业家是类似的,他们的政策目标是获得最多的选票,有如企业家追求利润最大化一样。尼斯坎南(Niskanen,1971:22)认为薪金、职务津贴、公共声誉、权力、任免权和机构产出等都是官僚机构追求的目标。

中国的改革开放是政府主导型改革,其目标之一是以国家的繁荣

来提升党和政府的合法性。30多年来,国家与社会关系的转变都是政府时松时紧地主动释放出一个社会空间,以推动全能主义政府向有限政府转变。因此,社会并非一个完全独立于国家之外并与国家平等博弈的主体,而是在国家的掌控之内。对政府而言,既需要社会作为一种辅助力量来提供公共物品,又要努力削弱社会的对抗性以维护政权稳定。因此,一个追求自身利益最大化的政府必然会根据各类社会组织的挑战能力和提供物品的种类对它们实施分类控制,中国政府的实际能力使这种“主观愿望”成为可能(康晓光、韩恒 2005)。

相对于社会而言,国家的强势地位使之能够有选择地培育社会组织,而非赋予社会组织以同等发展的机会。根据政治风险和社会经济效益之间的交叉关系,可以将社会组织简化为四类:高风险高收益,如工会;高风险低收益,如异议团体;低风险高收益,如行业组织;低风险低收益,如兴趣组织(王信贤 2006:25)。在这四类组织中,行业组织的发展最符合政府的利益需求。尤其是在政绩的GDP导向下,行业组织因为能够有效推进经济增长而成为政府重要培育对象。

(二) 政府控制行业组织的制度安排

目前的社会组织管理体制使政府控制行业组织的政策参与成为可能。1989年的《社会团体登记管理条例》确立了“双重管理”制度。根据这一制度,任何社会组织在登记注册前都需要找一个业务主管单位审查资格,在得到业务主管单位同意后才能到登记管理机关申请登记注册。登记注册后,登记管理机关负责监督、检查和处罚,业务主管单位负责日常业务指导。这一体制的重点在于:一方面通过双重的准入门槛提高社会组织获得合法身份的难度,从而限制其活动和发展;另一方面通过不同政府部门分别负责的双重体制分散社会组织活动可能带来的风险。实际上,双重管理体制被简化为一种政治把关和责任共担的分权机制,无论是业务主管单位还是登记管理机制,其首要目标都是降低政治风险和规避责任(王名、刘求实 2010)。通过“双重管理”制度,行业组织被置于政府部门的直接控制之下。

我国社会组织管理是许可主义与放任主义并行,许可主义只是为社会组织的成立设立若干行政性限制,对于社会组织成立后的监督管理基本上采取放任主义态度(刘培峰 2004)。从行业组织的实际运作来看,这种放任主义表现为管理部门对行业组织的日常事务不加干预,

有时甚至对违规行为视而不见。但如果行业组织的活动超过了政府的容忍限度,如政治上有悖于主流意识形态,经济上对抗重大产业政策等,业务主管部门就可以通过叫停其活动、撤换领导人或以年检不合格等方式予以整顿。

(三) 控制还是支持:以利益契合为中心

改革开放以来,伴随国家与社会关系的转变,政府既控制社会组织以维持稳定,又支持社会组织参与公共事务。强国家弱社会的格局使国家相对于社会而言处于支配地位,社会组织在国家的控制下参与公共事务。在能够实现共赢的领域,政府允许和支持社会组织参与公共事务;如果社会组织挑战政府权威,其活动将受到严格的限制。陶传进(2008)认为国家与社会之间是一种“双轴”关系,即既控制又支持。在政府与行业组织的关系上,这种控制与支持关系非常明显。转型期体制内生成的行业组织具有“官民二重性”特点(孙炳耀等,1993;于晓虹、李姿姿,2001),体制外生成的行业组织有较强的政治依附性(郁建兴等,2008),这是政府对行业组织控制的表现。但在控制的同时又支持行业组织参与行业管理和社会管理,通过向行业组织转移职能和购买行业组织服务等方式推进行业组织成长。

在国家控制社会的背景下,政府支持是行业组织的政策参与能否成功的前提,而利益契合与否则是政府支持行业组织政策参与的关键。因为政府的支配地位使之可以有效控制行业组织的政策参与,以使行业组织的利益诉求与政府的政策目标相一致。基于此,本研究假设:如果某项政策符合政府与行业组织会员企业的共同利益,行业组织就会得到政府支持而深度介入政策过程,类似于法团主义国家的私益政府模式。反之,如果某项政策中政府与行业利益发生冲突,行业组织的政策参与因受到政府抑制而类似于多元主义国家的政策倡导模式。

基于上述分析,本项研究为行业组织的政策参与提出一个新分析框架:政府控制下的利益契合。该分析框架认为转型期中国国家与社会关系既非完全的政府控制,又非控制与支持并行,而是在政府控制下的支持。作为“经济人”的政府选择控制还是支持,取决于二者利益契合的程度。与其他分析框架相比,新分析框架的动力机制有所不同,即认为国家与社会的利益诉求因情境不同既有一致又有分歧,利益契合是根本驱动力。

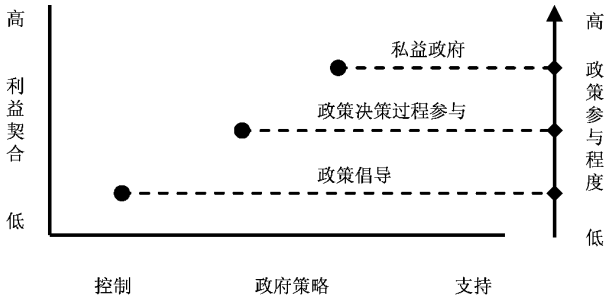


图1 本文的分析框架

三、行业组织政策参与的案例比较

在发端于2008年的全球性金融危机期间,应对危机的需要以及国家产业政策的调整从宏观层面上影响到了行业组织的政策参与。一方面,应对危机的需要使政府与行业组织找到了利益契合点,改善了行业组织的政策参与环境;另一方面,产业政策的调整使政府与行业组织之间既可能利益契合又可能利益冲突,其中利益冲突将导致行业组织政策参与环境的恶化。接下来,本文将选择金融危机期间行业组织政策参与的两个案例,对前文所提出的分析框架进行初步验证。

(一) 研究背景与案例选择

为应对金融危机,中央政府出台了一系列举措以刺激经济增长。2008年11月5日,国务院常务会议通过“进一步扩大内需促进经济增长的十项措施”,拟到2010年投资4万亿。为落实保增长、扩内需、调结构的产业政策,各级政府纷纷要求行业组织在应对金融危机和推进产业转型升级中发挥作用。2009年出台的十大产业振兴计划均由行业组织制定,在执行过程中由行业组织参与协调、监督和管理。这意味着政府与行业组织找到了利益契合点,行业组织的政策参与环境得到了改善。

“家电下乡”是中国家用电器行业协会制定的家电业振兴计划的一部分,该计划纳入了中国轻工业联合会制定的涉及45个行业的轻工业振兴计划。财政部制定的《家电下乡部际联合会议制度》要求联席

会议根据工作需要,邀请中国家用电器行业协会和电子影像行业协会等行业组织列席会议。在金融危机期间,家电业出口受阻,“家电下乡”是政府与行业组织为解决行业危机所找到的一个契合点。因此,本文选择行业组织参与“家电下乡”为第一个案例。

在金融危机的“倒逼”下,中央政府将促进经济平衡增长和调整产业结构结合起来,加大兼并重组力度,加快淘汰落后产能,以实现产业转型升级和经济可持续发展。由于大企业先天具有作为重组主体的优势,因而政策不可避免地向大企业倾斜,客观上也是向国有大企业倾斜,从而在某些领域出现国有部门扩张现象。这意味着,在某些行业中代表国有大企业利益的政府与代表民营中小企业的行业组织存在着利益冲突,行业组织的政策参与环境受到抑制。

在中央政府积极财政与货币政策的刺激下,山西地方政府大力推动煤碳行业重组,以期解决一直困扰地方政府的矿难频发、资源浪费、环境恶化和产业路径“锁定”等问题。由于产业重组的门槛较高,以国有大企业为重组主体所造成的“挤出”效应使投资中小型煤矿的民间资本被迫退出。作为这些主要来自于浙江的中小煤矿投资者的利益代表,浙商资本投资促进会与山西政府的利益诉求发生冲突。因此,本文选择以浙商资本投资促进会参与山西煤改为第二个案例。

上述两个案例的选择采用了自变量取值最大化和最小化的案例选择方法^①。在家电下乡案例中,政府与相关行业组织的利益高度契合;而在山西煤改案例中,政府与相关行业组织的利益契合程度极低。因此,这两个案例在自变量的取值上形成了鲜明的对比。按照本文提出的分析框架的理论预期,相关行业组织在家电下乡和山西煤改案例中的政策参与方式和程度将形成巨大的反差。若案例实证资料与该理论预期不相符合,则是对本文分析框架的一个强有力的否定;若与理论预期相一致,则较有力地说明了分析框架的合理性。

案例描述与分析主要基于来自四种途径的素材。一是政府部门的相关政策法规,如财政部、商务部制定的《家电下乡推广工作方案》,山西省政府制定的《关于加快推进煤矿企业兼并重组的实施意见》等;二

^① 杰瑞因(Gerring, 2007)把这种体现相关变量取值最大差异化的案例选择方法称为“多样化案例”选择法。范·埃维拉(Van Evera, 1997)主张研究者在检验理论时选择自变量为极端值的案例,并认为这类案例对相关理论而言是一种有力的检验。

是相关行业组织网站中有关政策参与的文件和工作报道,如中国家用电器行业协会网、家电下乡网和浙江资本投资网上关于协会动态的报道;三是国内各大新闻媒体对“家电下乡”和“山西煤改”的报道;四是对行业协会及其会员企业的访谈,如对浙商资本投资促进会的相关负责人及若干会员企业的访谈。

(二) 家电类行业组织政策参与类型与过程

首先,相关行业组织通过政策倡导或决策过程参与改变了家电下乡政策。这主要表现在两个方面:一是扩大了家电下乡的品种类别。在中国家用电器行业协会和农村能源行业协会等推动下,家电下乡产品由3种增加到9种。其中太阳能热水器下乡可谓一波三折。热水器在2008年列入家电下乡补贴目录,但次年2月的招标补贴产品中只有储水式和燃气热水器。中国农村能源行业协会和太阳能热利用产业联盟通过媒体呼吁太阳能热水器下乡符合节能减排政策,并在武汉和北京连续召开研讨会,最终与商务部和财政部达成共识,“太阳能下乡”于4月得以启动(中国太阳能产业联盟2009)。二是改变了下乡家电产品的最高限价。中国家用电器行业协会通过调查发现,价格是大多数省份农村消费者选择产品的首要因素,但经济发达地区农村消费者需要更高配置的家电。因此,为了满足农村消费者对家电产品的差异化需求,中国家用电器行业协会建议提高甚至取消家电的最高限价(陈静2009)。有关部委采纳了这些建议,对家电的最高限价进行了多次调整。如彩电的最高限价由最初的1500元到3500元再到7000元,补贴对象由传统的CRT彩电扩充到液晶和等离子彩电。

其次,通过行业自律,使家电下乡政策落实到位。家电下乡之初,中国家用电器行业协会要求中标家电企业坚守诚信经营原则,严格遵守在中标协议中所做的关于质量和售后服务的承诺。为解决家电下乡中农村流通和售后服务的不畅,中国家电维修协会于2009年9月举行了以“家电下乡服务先行”为主题的活动。这项活动要求中标企业把适合农村使用环境、适合农民消费特点的家电产品送到农民手中,为农民提供咨询、安装、维护和维修等服务。针对中标企业反映在县级以下建设网店比较困难的情况,中国家电维修协会在全国建设了6000家家电下乡指定维修服务部(中国家电维修协会2009)。行业组织参与构建行业公共销售网络,解决了家电下乡企业尤其是中小企业

的流通和售后服务不畅问题,降低了下乡家电的成本。

由此可见,在家电下乡活动中,行业组织的政策参与既有政策倡导和政策决策过程参与,又以行业自律承担了某些准公共职能。在这个意义上,家电类行业组织的政策参与接近于或类似于私益政府模式。同时,行业组织参与家电下乡对我国家电业的发展起到了良好的促进作用,扭转了金融危机所导致的家电业的产值和销售额的持续下降和负增长,通过开辟国内市场降低了家电业过高的外贸依存度。

(三) 浙商资本投资促进会的政策参与类型与过程

面对山西煤改中浙江煤矿投资者的困境,浙商资本投资促进会积极参与山西煤改以维护浙商利益。自2009年11月至2010年1月,由浙商资本投资促进会组织了“破解山西煤矿整合困局”的系列活动。

第一项活动是发出公民建议书。2009年11月8日,浙商资本投资促进会与浙江杭天信律师事务所联合向全国人大、国务院、全国政协和山西省人大发出公民建议书,认为山西煤改政策背离了国务院文件精神:首先,将国家行政引导鼓励政策改为地方行政命令强制,通过强制收购将所有中小型煤矿合并到山西地方国有、地方民营的大型煤矿集团,不顾煤矿布局的区域性差异以及投资来源的广泛性;第二,对煤矿生产规模的要求大大超过国务院批准的规模,这违背了行政行为级别秩序性、行政行为效力稳定性和行政行为内容确定性的要求;第三,违反了《中华人民共和国宪法》、《物权法》、《合同法》、《煤炭法》等法律规定,侵犯了被兼并企业的财产所有权(何长明,2009)。

第二项活动是召开研讨会。2009年11月18日,浙商资本投资促进会组织召开“地方产业政策延续性与企业投资信心研讨会”,就如何破解山西煤矿整合困局展开研讨。按照主办方的设想,由专家组、律师团和山西有关部门代表三方共同探讨山西煤改中的一些做法,通过平等的沟通促成收购方和被收购方相互尊重和理解,以减轻伤害。虽然山西方面代表缺席,但研讨会还是受到高度关注。与会人员对山西煤改提出质疑,认为这可能意味着山西的政策环境恶化,不利于山西今后的招商引资和经济发展(浙商资本投资促进会,2009)。

第三项活动是发表公开信。2010年1月8日,浙商资本投资促进会发表《致浙商资本投资促进会会员及全球浙商的公开信暨浙商年度投资预警》。该信认为,山西政府指定交易对象、交易价格、交易时间

和交易方式,剥夺了企业的合法权益,这项明显违背国家现行法律并与市场公平交易原则相冲突的煤改政策给投资者带来巨大风险。根据区域性政策风险和市场风险程度,山西和迪拜被列为“2010年浙商投资预警区域”的提名候选者(浙商资本投资促进会,2010)。至此,浙商资本投资促进会参与山西煤改事件告一段落。

在山西煤改中,浙商资本投资促进会的“破解山西煤矿整合困局”系列活动受到了媒体和公众的高度关注,但是浙商资本投资促进会对于山西煤改的“参与”既没有进入到政策决策过程,与政府展开商讨或谈判,也没有在政策执行中发挥作用,而主要是借助于媒体从外部对政府施加压力,这是一种比较纯粹的政策倡导活动,对山西煤改政策也没有产生实质性的影响。

(四) 分析和讨论

转型期我国行业组织的基本定位是在政府与企业之间发挥桥梁和纽带作用。如国务院办公厅《关于加快推进行业协会商会改革和发展的若干意见》(国办发[2007]36号)明确规定,行业组织应通过“开展行业调查研究,积极向政府反映行业、会员诉求,提出行业发展和立法等方面的意见和建议,积极参与相关法律法规、宏观调控和产业政策的研究、制定,参与制订修订行业标准和行业发展规划、行业准入条件,完善行业管理,促进行业发展”。由此可见,行业组织通常的政策参与方式和渠道都是相同或类似的,即根据行业及企业的利益诉求就相关政策和立法向政府有关部门提出意见或建议。

但为什么本文两个案例中相关行业组织在政策参与的程度和类型上形成如此大的反差?主要原因是国家在行业组织政策参与上并没有形成制度化、可操作的细则,也没有关于行业组织的专门立法。这给政府部门提供了较高的自由裁量权和策略性行动空间。政府根据“利益契合”程度,选择性地支持或抑制行业组织的政策参与。在金融危机时期,为维护社会稳定和推进经济可持续发展,体现政府利益的政策目标是“保增长、扩内需、调结构”。行业组织与政府利益一致还是冲突,取决于行业组织所代表的会员利益在这一政策目标下是受益还是受损。在应对金融危机过程中,扩大内需的产业政策与相关行业组织的利益高度契合。因而在政府的支持和鼓励下,家电类行业组织深入地参与了家电下乡的政策过程,其政策参与的程度和性质类似于法团主

义模式。但在山西煤改中,产业结构调整的政策导向是以国有大企业为主的行业整合,政府与代表中小投资者的行业组织的利益契合程度极低,浙商资本投资促进会只能在政策过程之外进行政策倡导,其政策参与的程度和性质类似于多元主义模式。

在不同的政策领域,由于“利益契合”程度不同,本文所涉及的行业组织在政策参与程度上可能出现相反的结果。如在《废弃电器电子产品回收处理管理条例》颁布前,中国家用电器行业协会和其他三家行业组织在征求主要家电生产企业意见的基础上,就废弃电器电子产品处理基金等问题向相关主管部门提交了联合建议。但在该项政策上,政府与相关行业组织的利益契合程度远低于家电下乡政策,因而中国家用电器行业协会的政策参与功能主要表现为政策倡导。又如浙江省近年大力推进浙江资本“走出去,引进来”战略,以实现“跳出浙江,发展浙江”,行业组织被赋予了构建省内外浙商互动平台和组织浙商全球投资的功能,与政府利益契合程度较高。因此,浙商资本投资促进会组织浙商融资投资,客观上充当了政策执行者的角色。

四、结 论

本文通过对行业组织政策参与的案例比较研究初步验证了“利益契合”分析框架的合理性和解释力。借助该框架可以对转型期国家与社会关系作初步界定:国家在与社会组织的互动关系中依然处于主导地位,国家与社会组织的利益契合程度决定国家对社会组织的支持或限制,较高的自由裁量权使国家的策略性选择成为可能。换言之,国家与社会组织的互动关系是一种制度化程度低、策略性强的关系。

与既有研究相比,本文首先明确提出了行业组织政策参与类型是反映国家与社会关系的一个重要方面。国内现有文献尚缺乏对行业组织政策参与的理论 and 实证研究,本文可以视为在这方面所做的一个探索性努力。在各类社会组织中,行业组织对达成政府主导目标的作用最大、风险最小,其政策参与的程度与性质可以视为社会组织政策参与的上限,因而行业组织政策参与研究对其他社会组织的相关研究具有一定的借鉴意义。

其次,本文提出的“利益契合”分析框架比现有分析框架更深入地

揭示了国家与社会组织间互动关系的实质,并对公民社会、法团主义和治理理论等从西方引进的分析框架提出了挑战。公民社会理论侧重社会组织相对于国家的自主性问题,法团主义理论侧重政府的主导地位及其对社会组织的控制,治理理论侧重描述和解释公共政策制定和实施过程中政府、公众与社会组织之间的多方互动关系。但这些理论成立的前提是国家与社会组织之间存在较高制度化程度和实质性的互动。而本研究则表明,国家对社会组织的控制或支持并非一种制度化关系,而是一种策略性选择。因此,目前所观察到的法团主义、公民社会或地方治理模式等可能只具有形式上的意义,而不是实质性的。

再次,本文对研究国家与社会关系的若干本土理论进行了拓展与修正。本文提出的分析框架是对康晓光等(2005)提出的“分类控制”理论的一个拓展。该理论认为国家基于风险和收益决定对社会组织的控制程度,这解释了为什么不同类型的社会组织的发展空间有着显著的差异。本文提出的“利益契合”分析框架在理论逻辑上与“分类控制”是一致的,但进一步指出,即使在受政府支持程度最大的行业组织中,其政策参与的性质和程度也取决于与政府利益的契合程度。同时,本文也是对陶传进(2008)提出的“控制”和“支持”双轴理论的修正。该理论认为国家对社会组织的“控制”和“支持”是两个相互独立并行的轴,而本文认为“控制”或“支持”是国家基于利益契合程度的策略性选择,而非相互独立的并行双轴,因为后者隶属于前者。

当然,本项研究也有一定的局限性。本文提出了一个分析框架并用两个对照性案例对其进行了初步性验。这并不是严格意义上的理论检验,进一步的检验需要更加充分和全面的证据。

参考文献:

- 陈静 2009,《家电下乡酝酿新一轮招标扩容》,《中国证券报》6月15日 B04版。
- 范明林 2010,《非政府组织与政府的互动关系——基于法团主义与市民社会视角的比较个案研究》,《社会学研究》第3期。
- 顾昕、王旭 2005,《从国家主义到法团主义——中国市场转型过程中国家与专业团体关系的演变》,《社会学研究》第2期。
- 何长明 2009,《关于要求对山西省人民政府规范性文件内容的合法性合理性问题进行审核处理的公民建议书》(<http://www.trjcn.com/sx/a/bhjj/49.html>)。
- 康晓光 1999,《转型时期的中国社团》,《中国社会科学季刊》第28期。
- 康晓光、韩恒 2005,《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究》,《社会学研究》第6期。
- 刘安 2009,《市民社会?法团主义?——海外中国学关于改革后中国国家与社会关系研究

- 述评,《文史哲》第5期。
- 刘培峰 2004,《社团管理制度的比较分析》,吴玉章主编《社会团体的法律问题》,北京:社会科学文献出版社。
- 马秋莎 2007,《比较视角下中国合作主义的发展:以经济社团为例》,《清华大学学报》第2期。
- 孙炳耀、折晓叶、王颖,1993,《社会中间层》,北京:中国发展出版社。
- 陶传进 2008,《控制与支持:国家与社会之间的两种独立关系研究》,《管理世界》第2期。
- 王名、刘求实 2010,《我国社会组织管理体制的形成及其改革建议》,陈金罗、刘培峰主编《转型社会中的非营利组织监管》,北京:社会科学文献出版社。
- 王信贤 2006,《争辩中的中国社会组织研究“国家与社会”关系的视角》,台北:韦伯文化国际出版有限公司。
- 吴志成 2006,《中国公民社会:现在与未来——与德国著名中国问题研究专家托马斯·海贝勒教授学术对谈》,《马克思主义与现实》第3期。
- 杨敏 2007,《作为国家治理单元的社区》,《社会学研究》第4期。
- 于晓虹、李姿姿 2001,《当代中国社团官民二重性的制度分析》,《开放时代》第9期。
- 郁建兴、江华、周俊 2008,《在参与中成长的中国公民社会:基于浙江温州商会的研究》,杭州:浙江大学出版社。
- 张兆曙 2010,《城市议题与社会复合主体的联合治理》,《管理世界》第2期。
- 张钟汝、范明林、王拓涵 2009,《国家法团主义视域下政府与非政府组织互动关系研究》,《社会》第4期。
- 浙商资本投资促进会 2009,《地方产业政策延续性与企业投资信心研讨会(速记稿)》(<http://www.trjcn.com/sx/a/bhjj/370.html>)。
- 2010,《致浙商资本投资促进会会员及全球浙商的公开信暨浙商年度投资预警》(<http://www.trjcn.com/sx/a/bhjj/448.html>)。
- 中国家用电器维修协会 2009,《首批家电下乡指定维修服务部公告》(<http://www.cheasa.org/BShow.asp?id=1260>)。
- 中国太阳能产业联盟 2009,《“太阳能下乡”好事多磨》(<http://www.21tyn.com/news/0904/03/10854f141632y.html>)。
- 中国人民共和国民政部 2006,《2005年民政事业发展统计报告》(<http://ews.mca.gov.cn/article/tjbg/200801/20080100009380.shtml>)。
- 朱健刚 2007,《国际 NGO 与中国地方治理创新》,《开放时代》第5期。
- Bell, S. 1995, “Between the Market and the State: The Role of Business Associations in Public Policy.” *Comparative Politics* 28(1).
- Chan, A. 1993, “Revolution or Corporatism? —Workers and Trade Unions in Post-Mao China.” *The Australian Journal of Chinese Affairs* 29.
- Chen, J. 2010, “Transnational Environmental Movement: Impacts on the Green Civil Society in China.” *Journal of Contemporary China* 19(65).
- Downs, A. 1957, *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Frolic, B. M. 1997, “State-Led Civil Society.” In T. Brook & B. M. Frolic (eds.) *Civil Society in China*. New York: M. E. Sharpe.
- Garrity, M. & Louis A. Picard 1991, “Organized Interests, the State, and the Public Policy Process: An Assessment of Jamaican Business Associations.” *The Journal of Developing Areas* 25.

- Gerring, J. 2007, *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Goldstein, S. M. 1995, "China in Transition: The Political Foundations of Incremental Reform." *The China Quarterly* 144 (Special Issue: China Transitional Economy).
- He, B. 1997, *The Democratic Implications of Civil Society in China*. Basingstoke: Macmillan Press Ltd.
- Madsen, R. 1993, "The Public Sphere, Civil Society and Moral Community: A Research Agenda for Contemporary China Studies." *Modern China* 19(2).
- Nevitt, C. E. 1996, "Private Business Associations in China: Evidence of Civil Society or Local State Power?" *The China Journal* 36.
- Niskanen, W. A. 1971, *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Pearson, M. 1994, "The Janus Face of Business Associations in China: Socialist Corporatism in Foreign Enterprises." *The Australian Journal of Chinese Affairs* 31.
- Pei, M. 1998, "Chinese Civic Associations: An Empirical Analysis." *Modern China* 24(3).
- Schmitter, P. C. 1974, "Still the Century of Corporatism." *Review of Politics* 36(1).
- 1982, "Reflection on Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May Be Going." In Lehembruch, G. & P. C. Schmitter (eds.), *Patterns of Corporatist Policy Making*. London: Sage.
- Taylor, C. 1991, "Models of Civil Society." *Public Culture* 3(1).
- Teets, J. C. 2009, "Post-Earthquake Relief and Reconstruction Efforts: The Emergence of Civil Society in China?" *The China Quarterly* 198.
- Unger, J. 1996, "Bridges: Private Business, the Chinese Government and the Rise of New Associations." *The China Quarterly* 147.
- Unger, J. & A. Chan 1994, "China, Corporatism, and the East Mode." *The Australian Journal of Chinese Affairs* 33.
- Van Evera, S. 1997, *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press.
- White, G. 1993, "Prospects for Civil Society in China: A Case Study of Xiaoshan City." *The Australian Journal of Chinese Affairs* 29.
- Whiting, S. H. 1991, "The Politics of NGO Development in China." *Voluntas* 2(2).
- Yang, G. 2003, "The Internet and Civil Society in China: A Preliminary Assessment." *Journal of Contemporary China* 12(36).

作者单位:温州大学商学院(江华、张建民)
温州大学公共政策研究中心(周莹)
责任编辑:闻翔

Abstract: In the theory of gift-exchange, the concept of reciprocity has always been a dominant word, which has deep influence on Fei Hsiao-tung's "the Feedback Mode". Based on the fieldwork in Zhejiang Province, this article explores the circulating mode of household property, and reflects the efficiency and limitation of the concept of reciprocity. In the context of household and village, the norm of reciprocity plays an important role, in the forms of work, transaction, give-and-take, and gambling, etc. Meanwhile, there are some "inalienable" properties, that is to say, they are like the heirlooms, such as land, house, and tomb, which can only be inherited and kept by generations. Therefore, in the study of Chinese society, Fei's concept of "root (*gen*)" should be considered juxtaposing complementarily with "the Feedback Mode".

Interests Alignment: An analytical framework of the state and society relations in transitional China

..... *Jiang Hua, Zhang Jianmin & Zhou Ying* 136

Abstract: Through critical evaluations of researches on the state and society relations in transitional China, this article proposes an analytical framework centered on the concept of "interest alignment" from the rational choice perspective, and tests it with comparative case studies of policy participation by industry associations. It argues that the degree of interests alignment between the state and society determines whether the state supports or restricts societal organizations, and attributes this to the dominance of the state and its relatively high discretionary power in transitional China. The new analytical framework puts more emphasis on strategic choices by the state and low degrees of institutionalization of how the state handles its relations with the society. It reveals the nature of the interactions between the state and society better than theories originating from the West, and it also expands and modifies native theories such as graduated control.

Production and Reproduction of Political Power: In the case of J neighborhood election in Shanghai in 2003 ... *Geng Jing & Yao Hua* 153

Abstract: With the rapid changes in Chinese society, the development of a variety of social power and its autonomy has led to the change of the mode of production and reproduction of political power. The reproduction of political power takes place not only in political organization, but also extends to the reproduction of the social sphere. This paper, based on the case of a neighborhood election in Shanghai in 2003, explores the power operation mechanism in practice, its acting strategy to reconstruct power relations, and its production and reproduction in social sphere.