

后脱钩时代地方性行业协会的生存与发展

——基于江苏省 A 市的研究

孙旌程 王毅杰

〔摘要〕在社会主义市场经济中发挥重要作用的行业协会，当前已进入“后脱钩”时代，并衍生出不同的生存样态。以 A 市行业协会为样本，分析脱钩后行业协会与行政机关、会员单位（市场）之间的关系现状。研究发现地方性行业协会在脱钩后与行政机关之间存在紧密型、半松散型、松散型三种基本关系类型。半松散型协会面临着人力、财力和权威资源流失的发展状态，紧密型与松散型协会在脱钩后的生存发展相对健康但也有其发展局限。针对不同类型的协会提出相应的发展对策，以期实现后脱钩时代行业协会的健康发展。

〔关键词〕行业协会；后脱钩时代；资源依赖；政会关系

〔中图分类号〕D632 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2095-8048-(2021)05-0118-11

DOI:10.13903/j.cnki.cn51-1575/d.2021.06.011

一、问题的提出

随着我国社会主义市场经济的发展和体制改革进程的不断深入，行业协会作为一种提供行业共性服务、以产品为核心功能的行业型非营利社会组织，已成为我国经济建设和社会发展过程中的重要力量。然而我国大部分行业协会出生于体制内，由原政府经济管理部门转设而成，在经济体制改革和社会结构转型过程中，作用发挥有限，行政化色彩严重，常以行政管理部門的助手角色出现，与政府关系密切。目前，我国经济发展已经进入新常态，从十九届四中全会开始，国家大力推进治理体系和治理能力现代化，尤其指出要社会组织发挥作用。在这一浪潮下，行业协会作为社会组织中的重要类型也从制度上开始逐步褪去官方色彩。2015年，中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》为行业协会的发展指明了方向，即逐步推进行业协会商会与行政机关脱钩，强化行业自律，使其真正成为提供服务、反映诉求、规范行为的主体。2019年国家发展改革委、民政部、中组部、中央编办等十部门联合颁布的《关于全面推进行业协会

〔基金项目〕中央高校基本科研业务费“资源依赖理论视角下社会组织的自主性研究”（2013/B200207023）

〔作者简介〕孙旌程，河海大学公共管理学院社会学博士研究生；

王毅杰，河海大学公共管理学院教授，博士生导师，河海大学社会科学院副院长，江苏 南京 211100。

商会与行政机关脱钩改革的实施意见》从脱钩主体与范围以及具体任务等方面进行了更为明确的划分，并要求在 2020 年底前基本完成脱钩任务。以“脱钩”为时间节点，我国行业协会迎来了由依赖政府发展向市场化发展转型的关键时期。

江苏省 A 市长期稳居全国县域经济发展前列，而行业协会对其地方产业发展的作用不容忽视。2017 年 10 月，A 市政府正式印发《深化行业协会商会与行政机关脱钩改革实施方案的通知》，截至 2018 年 10 月，A 市行业协会脱钩率达到 95.4%，脱钩任务基本完成，脱钩改革制度框架基本建立，改革成效逐步显现。然而笔者于 2019 年 2 月至 2020 年 1 月在 A 市调研期间发现，脱钩后的行业协会发展存在不同程度的分化，行业协会与行政机关、市场之间的关系成为影响其发展的重要因素。行业协会的发展离不开与所处环境的互动，环境可以为协会提供生存所需的包括政府资源和市场资源在内的外在资源。随着地方政会脱钩改革的推进，机构、职能、财务、人员和党建外事分离将行业协会与行政机关之间的关联一一斩断，实际上就是将行业协会在发展过程中最为重要的行政资源从制度层面切断。近年来，已有学者提出行业协会的“后脱钩时代”⁽¹⁾概念，笔者认为，后脱钩时代政会关系的重构，尤其是地方性行业协会与地方政府关系的重构是现阶段需要关注的重点。本文将研究聚焦于脱钩后的地方行业协会与行政机关之间的具体互动过程，分析地方行业协会的生存逻辑，并尝试回应地方行业协会如何更好地应对脱钩带来的影响等问题。

二、文献回顾与分析框架

(一) 文献回顾

早期研究倾向于从法团主义和多元主义视角探讨我国非政府组织与政府的互动关系，发现中国政府对社会资源的掌握和管控较强⁽²⁾⁽³⁾，因此行业协会为了自身的发展必须与政府部门进行互动。也有研究从公民社会理论出发对浙江萧山地区以及温州地区依赖市场经济成长的行业协会展开分析⁽⁴⁾⁽⁵⁾⁽⁶⁾，发现自下而上形成的行业协会正在蓬勃发展，它更强调国家与社会的相对分离以及行业协会发展的自主性。

随着我国市场经济的不断发展，行业协会与政府之间的监管关系也实现了由“双重监管”到“直接登记”的转变⁽⁷⁾。“直接登记”作为行业协会管理制度的重要改革，在社会主义市场经济日趋成熟和完善的今天，对政会关系发展可以起到良好的促进作用⁽⁸⁾。也有观点认为“直接登记”政策虽然能为行业协会发展带来机遇，但对政府监管的挑战也是前所未有的。在这一关系模式下，政府部门因“重视事前监管，忽视事中和事后监管”导致对行业协会的违法违规问题监管不足。⁽⁹⁾而行业协会也面临着业务主管单位难寻、协会定位偏离、行业代表资格垄断以及服务能力低下等问题。⁽¹⁰⁾作为监管主体的政府各部门如何开展协调合作，现有法规怎样保障对行业协会的有效监督等问题，都会对行业协会的后期发展产生影响。⁽¹¹⁾随着政会脱钩改革的全面推行，不少研究认为我国行业协会的职能应当有所侧重和改变，强调应以服务会员为核心基础，推动市场体系建设，兼顾公共服务和行业环境治理。⁽¹²⁾⁽¹³⁾⁽¹⁴⁾但在实际脱钩过程中，原先在行政机关强势干预下的行业协会没有得到充分的时间缓冲，同时，一些地方政府在政策执行时的行为偏差也导致行业协会发展陷入困境⁽¹⁵⁾。

在现阶段，行业协会的后脱钩时期，有学者提出政府与协会可以形成“政会共生”的理想类型。⁽¹⁶⁾在实践中，也有行业协会通过创设常态化的平台与机制，植入政府与企业间管理与服务的行政通道，形成自我增能的借道机制，从而实现转型发展。⁽¹⁷⁾

以上研究从多个层面对政会关系和脱钩改革进行了探讨，但由于脱钩改革对行业协会的影响还在持续发酵，学者们对行业协会脱钩后转型后的现状研究相对较少。虽然有转型

成功的案例可以借鉴，但是一个地区内不同类型行业协会的转型方式和发展现状也存在差异，仍然需要对后脱钩时代的行业协会转型发展进行一个总体的分析。因此，探讨不同类型行业协会脱钩后的发展现状并为其寻求发展对策，也是本研究的意义所在。

(二) 分析框架

资源依赖理论认为：任何组织想获得其生存所依靠的资源，就一定要与其周围的环境（包括其他组织）进行一系列的交换，没有组织是可以自给自足的⁽¹⁸⁾，也即行业协会必须与周围的环境进行互动。同时，依赖的不对称性可以成为组织获得的特殊力量优势。在我国，不论全国性或地方性行业协会，自上而下的官办型协会都相对较多，而协会的发展离不开资源，对政府资源的依赖导致政会关系成为影响行业协会发展的重要因素。行业协会与行政机关脱钩，直接改变了行业协会在生存体系中的依赖地位，进而影响其生存发展。

国内学者将脱钩前行业协会与行政单位的关系划分为多种类别，其中较为主流的是根据协会的生成机制划分。该划分主要为三类，即体制内生成、体制外生成和体制内外结合生成。也有学者根据脱钩前协会对政府和企业所提供资源的依赖程度进行划分，分为全能型、半官方型、半市场型和市场型。⁽¹⁹⁾ 本研究认为，在后脱钩时代，行业协会与不同主体间依赖关系的改变，导致行业协会的生存发展呈现不同样态。因此后脱钩时代的行业协会类型需要重新进行划分。

笔者在 A 市共对 8 家行业协会进行了调研，分别是建设协会、快递协会、特种设备协会、旅游协会、艺术培训协会、团膳协会、钓鱼协会和观赏石协会。其中有 6 家属于行业类协会，2 家属于民间协会；8 家协会中既有原本属于体制内生成的，也有依靠市场生成的。它们在按照政策要求脱钩后，生存发展均受到一定程度的影响。

从政府发布的脱钩数据看，行业协会基本上已实现脱钩，这也意味着协会与行政机关间“科层性”关联的消失。但根据笔者在 A 市的调研发现，当地行业协会与行政机关实际上依旧保持着一定联系。多数呈现为行政机关的态度越包容，行业协会越会积极向行政机关靠拢；主管部门态度越冷淡，行业协会越倾向于依赖市场和会员单位发展。在此基础上，本研究将双方之间关系形成的要素分别概括为“政府客观支持度”与“协会主观互动意愿”，并结合行业协会与行政机关和会员单位的互动依赖程度，得出 4 种政会关系模式，分别对应紧密型政会关系、半紧密型政会关系、松散型政会关系和半松散型政会关系（图 1）。

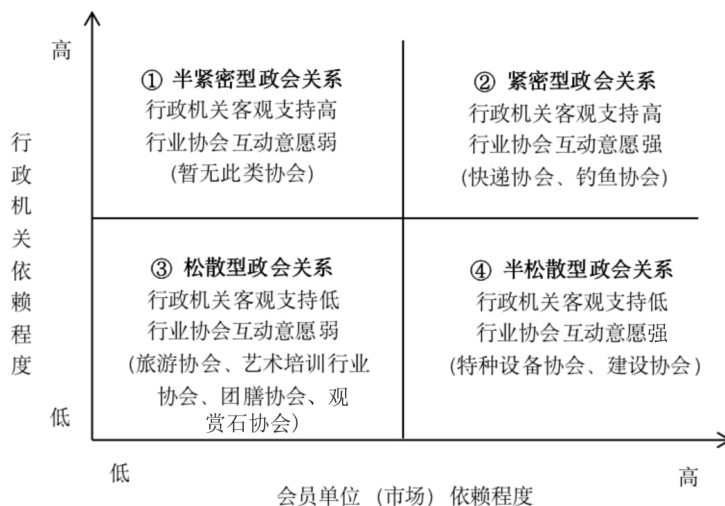


图 1 政会关系类型

根据在 A 市的调研，暂未在上述四类关系模式中发现半紧密型政会关系的行业协会。一种可能的解释是，政府的强势地位和协会的弱势地位之间具有一定的稳定性，协会强烈的互动意愿可能只维持了协会与政府间的基本关系，而政府高度的支持却可以与协会产生密切联系。因此，本研究暂且不对半紧密型的政会关系展开讨论。

因此，根据行业协会对行政机关和市场的依赖程度，以及行政机关的支持度与行业协会主观互动的意愿，我们可以总结出脱钩后 A 市行业协会主要有三类政会关系，即高支持强互动意愿的紧密型关系，低支持强互动意愿的半松散型关系，以及低支持低互动意愿的松散型关系。组织会为获取资源而与环境中的其他组织进行互动，但在面对外部环境时并非完全被动，组织在面对力量较弱或较强的外部组织时处境和状态并不相同，其可以根据实际采取相应策略以减少自身对环境的依赖。由于行业协会与政府之间的差异悬殊，脱钩后的行业协会往往会采取两种组织应对策略。第一，通过改变组织自身以应对外部要求；第二，改变单一的资源来源结构以适应组织发展。脱钩改革直接削弱甚至消除了行业协会对政府的资源依赖，从根本上改变了协会资源获取的结构。同时，由于政府与行业协会之间实际上是一种非对称的依赖关系，这也促使行业协会在脱钩后会采取一定的行动策略以应对新的环境。以下将结合经验材料对上述三种政会关系模式作进一步的分析论证。

三、“脱钩不脱管”——紧密型政会关系

紧密型政会关系是指，脱钩后行政机关依然全方面给予协会高度支持，协会与行政机关也有密切的互动行为。此外，协会也和会员单位（市场）产生积极的互动。质言之，此类协会的资源较为丰富，既有行政机关给予支持的，也有来自市场和会员单位的。且此类协会依然在原业务主管单位的指导下进行工作的安排和部署等，协会运作在管理制度、会员服务等各方面较为规范，协会可以较好地承担行政机关与企业沟通的桥梁作用。在 A 市，关系紧密型协会主要涉及一些特殊领域的行业，比如医药器材类、化工类、物流类等，这类行业协会的共性特点是涉及公共安全，因此在寻求调研时较为困难，仅获得与快递协会秘书长交流的机会。根据国务院的要求，涉及公共安全等特殊领域的行业要加强事中事后监管。这无疑为该类型行业协会与行政机关紧密互动提供了一定的必要依据。

（一）“挂协会名办事”：行政机关的高度支持

一个组织只要它现有的诱使因素足够吸引必要的贡献，就能生存下去。后脱钩时代，行政机关的高度支持，是紧密型行业协会为会员单位提供的诱使因素。这一因素主要表现为脱钩后协会依旧借助行政机关的背景开展工作，即，从原先由政府部门出面带领协会对接企业，变为协会在政府部门的指引下出面与企业对接。

“脱钩对于我们来说没有太大影响，就在他们的眼皮下开展工作。很多事儿由协会出面，上面就不出面了，但工作要求还是根据他们的来。比如督促检查，就是和他们的监管连在一起的。”（访谈记录 20190725 快递协会）

“领导们提出一个理念——‘脱钩不脱管’。就是要让企业感觉到协会还是受邮管局直接管理，协会对企业提出的要求实际上就是邮管局的要求，下面的企业心里要明白其中的分量。”（访谈记录 20190725 快递协会）

换言之，行政机关在脱钩后对协会的高度支持，实际上赋予了协会“官方背景”。为了凸显协会的工作成效，主管部门也会将由其实际推动的部分工作成果归功于协会。

“之前要求快递网点在小区里的经营点都要合规，要求将分散在各处的快递点都安排在一个区域内。实际上，具体工作还是邮管局在落实，他们落实就带着协会，向上级汇报时说这个是协会牵头做的事情，对外也称是由协会牵头开展的工作。实际我们协会没有能

力去协调小区的房子，也无法指挥协调快递企业入住。”（访谈记录 20190725 快递协会）

在查阅当地政府新闻时，还发现只有快递行业协会举办的活动会由主管部门发布新闻稿，例如《邮政管理局联合快递行业协会赴寄递企业开展高温慰问活动》《市快递行业协会开展首个寄递安全自律检查行动》等。而政府官网上其他协会的相关新闻极少，即便存在也仅仅是官网引用当地报纸发布的内容。由此推测，与脱钩前相比，现阶段行政机关的支持反而提升了协会工作的积极性，并且影响到应当市场化的行业协会对资源依赖的选择，以及在脱钩后的生存发展策略。

（二）“借助他们的力量”：高度支持下的主动配合

一般而言，行政机关作为强势方，行业协会与其进行互动的意愿都较为强烈，尤其是体制内生成的协会，更倾向于依赖政府资源。脱钩后，原本应当转型依附市场发展的协会，在面对行政机关依旧高度支持的状态时，也会权衡转型生存策略，将重心进行调整。

“我们每次开会都会主动请上级领导出席讲话，他们作为监管单位讲话，和我们讲话分量是不一样的。企业有事儿可以跟协会协调，都好商量，但是跟邮管局，就是要听他们的，所以我们借助他们的力量推进我们的工作。”（访谈记录 20190725 快递协会）

“按理说，脱钩是要完完全全的脱掉，但从实际工作的角度来说，他们对我们的支持是有利于协会工作的开展的。因为协会毕竟是一个民间的组织，还是需要借助政府的背景去做事情。”（访谈记录 20190725 快递协会）

为了获取资源，协会必须要与社会环境发生相互作用，而行政机关提供的资源是协会最为看重的。协会积极主动的互动意愿，实际上代表着他们的合法性诉求，政府资源可以保证协会工作开展的权威性和稳定性。从会员的角度出发，“积极互动”意味着协会与政府之间的密切关系，也意味着企业可以通过协会及时获得有利于自身发展的消息和资源，这也是诱使企业加入协会的重要因素之一。为了与主管部门加强互动，一些由主管部门组织的活动中也能看到行业协会的身影。

“实际上邮管局是交通运输局的下属，我们也会参加交通运输局举办的各种大型活动。虽然是他们要求我们参加的，但是我们也乐意。两年一次艺术节，两年一次运动会，错开的。像去年参加的是运动会，我们协会也能亮亮相。活动结束后放几张照片，写个新闻稿什么的，对协会发展也有好处。”（访谈记录 20190725 快递协会）

在具体实践中，快递协会通过与政府的积极互动，确实能够获得影响会员单位发展的相关政策，同时也可以避免会员单位因不遵守规范招致的处罚。A 市的经济发展在全国名列前茅，其一年的快递业务量有时甚至可以达到某些省份一年的水平。同时，A 市邮管局对快递网点有着严格要求，如果网点被检查出问题，会面临相当金额的处罚。

“协会每个月都会进行自律检查，把各个网点做得不到位的进行反馈，一段时间后再去复查是否已经整改好。我们也明确告诉他们，协会检查只是提醒，不罚款，但是邮管局查到有问题就要罚款。基本上后期邮管局检查时，不会出现太多问题，领导也会觉得协会日常的工作还是比较到位的。”（访谈记录 20190725 快递协会）

上述案例可以看出，协会在提前做好监管服务，保障企业利益的同时，也能向上级部门显示其积极的工作态度，减轻上级部门的负担，从而获得认可与支持。通过进一步分析发现，紧密型协会对政府资源有着更强的依赖，对于市场和会员单位，协会则借助官方的背景依旧处于强势地位，保持良好互动。换言之，行政机关与协会间的双向互动，对于协会的发展有着积极的推动作用。这也与一些学者判断一致——行业协会必须要与政府、企业同时存在互补需求与互补资源，才可能获得政府与企业的双向支持，实现对上对下的双向合作。⁽²⁰⁾

四、“他们生的孩子”——半松散型政会关系

半松散型关系是指，脱钩后行业协会强烈期待与行政机关互动以获得可供发展的资源，但是行政机关的实际支持度较低。不过，协会仍然保留行政机关默许的部分便利条件，其诉求也可以向上沟通，两者保存着利于协会发展的沟通渠道。此外，协会也需要会员单位的支持，但其在会员单位的声望不高，难以向下获得可供依赖的资源。根据调研情况，该类型协会所处的行业主要包括建筑类、设计规划类、制造类等，这部分行业具备的共性特征，即企业和市场规模相对较大，并且对政府资源有着实际需求。

资源依赖理论的一个重要观点是互相依赖的关系中必然存在着不对称性。一个组织影响其他组织的可能性主要有两点：第一，对其他组织所需资源的控制；第二，其他组织对该资源的依赖性，并且该资源的可替代资源是稀缺的。行业协会的早期发展离不开政府的大力支持。政府具有在不直接干预的情况下，影响其他组织活动的能力⁽²¹⁾。实际上协会拥有官方背景对于会员单位而言意味着“政治资源”，对协会而言是其合法性的化身，为日常工作开展带来积极影响。半松散型关系意味着政府资源的失去，使得协会并不可能在行政机关和会员单位之间，起到积极的推动作用，因此协会自身的发展受到阻碍。

(一)“资源置留”：历史情分的小恩小惠

脱钩前，在政府资源的加持下，行业协会可以对会员单位形成一定的威慑力，并且可以获得包括资金、场地、物资以及其他的便利条件进行发展。

“脱钩前政府能给协会带来最大的好处就是威慑力和影响力，有他们的影响力和威慑力在，大家都会积极主动参与到协会活动中。”（访谈记录 20190803 特种设备协会）

脱钩后，行政机关不再主动提供协会所需资源，而是逐渐将原先给予的资源收回，但仍会留下少部分。这里借用“血缘”概念来解释“资源置留”。在原始社会中，血缘关系是社会的基本关系，是社会组织的基础，对社会生产及人们的生活起着决定性作用。血缘关系是中国人极其看重的传统关系，它不仅存在于各个家庭，在企业中也有母子公司之分。在行业协会与行政机关的关系状态中，体制内生成就代表着两者之间的血缘关系。因此，血缘关系也让一些主管部门为协会脱钩后的发展留存一定空间。

“脱钩后，上面也算照顾我们，像一些小型的招投标项目，他们会和企业说你们想要参加就得先成为协会的会员，这是条件之一。其实，我们发展不好他们肯定心里也不太舒服。”（访谈记录 20190730 建设协会）

“上级部门还是留了一点资源给我们，就是协会保留盈利点。特种设备的四个考试点还是放在我们协会里的，由协会进行操作，考试必须在我们这四个点进行。最后由协会组织发证，这是政府原先的主管单位授权的。毕竟是他们扶着协会起来的，还是有感情的。”（访谈记录 20190803 特种设备协会）

需要明确的是，虽然脱钩后主管部门留下了一些资源支持协会，但是这种支持很大程度是因血缘和情分给予的恩惠，这种恩惠也随时可以收走。从协会负责人对主管部门的态度描述中，不难察觉到两者之间的疏远，以及协会面临着难以获取政府资源的窘境。

“我们原先和上面沟通还是蛮顺畅的，但是现在他们对我们的一些诉求喜欢拖延。以前都是他们主动联系我们，现在我们要主动去联系他们了。”（访谈记录 20190730 建设协会）

“领导们之前说支持协会做大，也口头承诺过提供业内的资源给我们。虽然现在脱钩了，但毕竟协会是他们生的孩子，是有感情的。以后新领导上任，可能会慢慢忘记了协会的过去的历史情况，最后彼此完全陌生。”（访谈记录 20190803 特种设备协会）

在政策要求下，部分主管部门不愿也不敢高度支持，“脱钩即脱管”是他们的主要态度。然而，“情分与血缘”促使行政机关不得不考虑协会未来的发展，只能将一些可控的边界模糊的资源留给协会，从而给予一定的发展帮助。除此之外，他们不会主动参与到协会的工作中。这就意味着，脱钩后协会向上无法依赖行政机关，难以获取政府资源，生存发展面临着棘手难题。沈永东等学者认为脱钩改革后需要行业协会商会将自身职能定位从为政府服务转向为会员服务，以推进市场体系建设为优先职能。^[22]但是笔者发现，在此状态下协会的发展策略依然是优先向政府靠拢，再考虑推进市场体系建设。

（二）“两手准备”：暧昧态度下的发展策略

对资源决定权控制的集中和资源对组织的重要性共同决定了中心组织对任何特定的其他群体或者组织的依赖程度。一些主管部门考虑到与行业协会之间的渊源情分，仍然会给予一些非主动支持型资源。这些资源对于政府部门而言并不重要，却可以影响协会的发展。这种资源置留在协会看来是主管部门暧昧态度的信号，让协会对重拾官方“靠山”抱有一定期望和想象。

“我们还是想重新搭上政府的关系。因为他们的观点和我们的是一样的，可以说格局比较大。我一直觉得，虽然脱钩了，但是我们和政府之间的关系还存在，以后可以做到共赢。”（访谈记录 20190730 建设协会）

“我们现在每次开会员大会的时候，都会邀请特种设备科的领导来，他们基本上都会出席。有人去和没人去是不一样的！领导一去大家都来，沟通起来就比较方便了。还有理事大会，我们也主动邀请领导出席，领导很给面子都来了，理事单位也都很重视。我觉得还是过去的模式更好，不管哪个协会还是需要和政府打交道，因为企业是离不开政府的。从协会的角度出发，也比较希望和政府之间的互动多一些。纯社会化运作就是让协会往死路上走。”（访谈记录 20190803 特种设备协会）

脱钩后，凭借着过去的“情谊”以及自身强烈的互动意愿，协会仍然保有与行政机关增进关系的渠道。但是为了防止最终无法重建稳定关系，协会还是会考虑从自身出发，扩大协会影响力，稳定协会现状。

“我们现在正想办法详细掌握协会中会员单位的情况，以后政府有什么需求，我们可以帮助政府进行协调。最重要的还是将内部制度完善好，提升工作效率。争取让会员对协会的认可度提升，让会员觉得加入协会有价值，不仅仅是经济层面的价值。当然，最终还是希望协会能够做到让政府觉得我们对他们可以起到一定的帮助作用。这样如果他们以后有项目，可以优先考虑到我们协会。”（访谈记录 20190730 建设协会）

“我们在争取多吸纳一些各行各业比较好的资源，更多层次高一点的企业进协会。就是把会员招收范围扩大到只要使用特种设备的，都可以加入。这样可以使协会的内部资源形成对接。后期还要多筹办一些活动，增加内部企业互动，使会员通过协会可以获得更多的资源。当然，虽然脱钩了，但是我觉得政府给协会的支持还是要继续有的，毕竟交情在这，我们也得做好万全的应对准备。”（访谈记录 20190803 特种设备协会）

主管部门的暧昧态度让协会的行动策略始终以重拾政会关系为主，优化协会影响力为辅。在半松散型关系下，协会与行政机关的关系依然是影响协会生存发展的重要因素，但政会脱钩的不可逆现状，也让协会负责人不得不考虑市场对协会未来发展的影响。

资源依赖理论认为，所有的组织成果实质上都建立在相互依赖原因和根源的基础上。在半松散型关系中，行政机关对行业协会并没有实质性的依赖，例如对建筑工地的检查验收也存在可替代的组织人员，并不一定需要行业协会出面。而行业协会在开展诸多工作时却需要政治资源的支持，两者之间存在着单向依赖的关系。因此，半松散型行业协会

的发展虽然需要政府资源，但是政府资源对发展无法起到确定性作用，某些时候协会的会员单位和市场反而可以帮助协会发展，只是目前该类型行业协会不具备组织活力，难以协调自身发展与市场之间的关系。

五、“自生自灭”——松散型政会关系

松散型关系是指，行业协会脱钩后，与原先业务主管单位仅保持基本联系，即政策文件的收发和日常组织材料的汇报。主管部门对协会的支持度低，协会也没有强烈的互动意愿与行政机关深层次联络，协会发展主要依靠自身。相对来说，这一类型的行业协会发展更多依靠市场需求，与政府之间的互动较松散，该类型协会包括旅游协会、艺术培训协会等。

（一）“公事公办”：无处可寻的政府资源

在脱钩实践中，行政机关之间保持“公事公办”状态的松散型协会包括三种类型：第一，协会原先与主管部门关系密切，脱钩后仅保持常规互动。第二，协会原先与主管部门关系一般，脱钩后维持原状。第三，脱钩政策实施后新成立的行业协会，没有相关部门背景。笔者在调研时发现，松散型关系下的A市行业协会存在第二种类型的较少，主要是第一种和第三种。

脱钩前，旅游协会是由A市旅游局带头成立的，观赏石协会则挂靠在国土资源局，他们原先与政府的关系较为紧密，但在脱钩后，政府不再干预协会的任何发展。

“原先我们就是旅游局成立的，脱钩后领导们也都不在协会里任职。现在一般只有大型活动时我们会跟领导报告，但是不一定非要他们来，他们如果愿意参加，我们也是欢迎的。”（访谈记录 20190801 旅游协会）

“2017年协会准备出版《石谱》时需要几十万，国土资源局、园林局、文化局都准备提供资金支持，只有国土局和园林局给了，文化局原先分管的领导更换后就没有下文。当时还说要安排一个副局长分管我们，结果一脱钩，副局长也不管不问了。”（访谈记录 20190810 观赏石协会）

团膳协会是在工商行政管理局、市卫监所和市私营个体经济协会有关职能部门的指导和支持下筹备完成的，原先的主管部门就不明确，脱钩后直接转为民政局指导。

“现在和政府的联系只有民政局这边，主要就是协会年审的时候，平常就是咨询一些文件问题和政府的文件下发。以我们现在的工作来看，一般都是政府下发的任务会有一些接触，像扫黑除恶的专题会议。政府对协会的支持也没有太多，毕竟工作上没有太大关系，我们都是自己进行的。”（访谈记录 20190805 团膳协会）

艺术培训协会是在脱钩后新成立的协会，原先就没有挂靠的业务主管单位。现在更是处于一种非亲非故没人疼爱的状态，无法获得政府部门的关注。

“我们协会刚成立不久，政府活动的支持还是很少的，或者说我们和政府之间的交流较少，还没有能够引起政府足够的关注。”（访谈记录 20190807 艺术培训协会）

行业协会在松散型关系状态下，很难寻求到政府资源的支持。不论是体制内生成的还是体制外生成的协会，面对已经失去的政府资源，在生存发展时，需要充分考虑到组织可获得的其他资源，在组织的生存环境中寻求合适的互动主体。对于松散型关系的协会而言，依靠市场成为协会生存发展的关键因素。

（二）“自给自足”：市场需求的自主发挥

根据调研发现，脱钩后行政机关对协会态度冷淡时，松散型协会的行动策略不会倾向于“热脸贴冷屁股”，而是选择依托市场发展壮大，或者保持现状无欲无求。值得注意的

是，这些协会都选择与主管部门保持距离，究其原因，还是与协会自身的发展需求有关。

其中选择依托市场发展壮大的协会，其行业发展本身就依靠市场，且具有较高的自主性，这与李学楠提出的“市场型协会”⁽²³⁾较为一致。需要注意的是，本文认为现阶段的市场型，是指脱钩后协会的发展更依赖市场，由市场主导。也就是说，除了原先就是市场型的协会，还存在一批由政府主导型的协会转变为市场主导型的协会。例如旅游协会和艺术培训协会。

“以前我们协会都没有什么旅游品牌活动。脱钩前旅游局不让收太多会费，没有钱也就没有自主性。但是脱钩后我们把会员费用提高了，我们组织的活动也多了，可操作的空间就变大了。自己拥有决定权，会员单位也就慢慢活络了，大家对旅游市场还是比较有信心的。”（访谈记录 20190801 旅游协会）

“本来我们也想将协会挂在文体广电旅游局下面，后来大家商量了一下觉得不挂比较好，相对来说自由一些。毕竟艺术培训行业还是依靠市场的，有了政府介入感觉会比较麻烦。”（访谈记录 20190807 艺术培训协会）

另一种情况是，会员单位本身掌握更多的市场主动权，协会相对而言能够给予会员的支持较少，只能给予辅助性服务，无法发挥统领作用，同时协会内部人力资源匮乏，因此协会对自身发展没有规划，更倾向于依靠会员单位维持协会的常规运转。

“协会现在的状态我觉得还蛮好的，我们这的工厂多，对团膳的需求量大。会员企业发展都依赖工厂的需求，大型工厂资源都在大型团膳企业自己手里。协会主要就是帮助一些需要零时配餐的小企业，大型的基本上都有固定合作。协会每个月 25 号提供菜品送检服务，这也是我们会员单位自愿参加的。如果会员愿意就将菜品送去，协会统一出钱。会员加在一起也就二十几家。”（访谈记录 20190805 团膳协会）

在这种状态下，会员对市场 and 资源的掌控强于协会，而协会的存在对会员单位的发展并无实质性影响。因此，协会本身的发展目标较低，对政府支持的需求度也不高，行政机关的态度对协会的发展影响较小。

事实上，松散型行业协会的发展主要看市场需求，并且基本形成协会与会员单位之间的互动闭环。行业协会为会员单位提供一定的支持服务，如提供低价活动场地、供货资源调配等，会员单位也为协会提供大型活动人员支持，进而产生资源依赖。在此过程中，政府部门的支持对于松散型协会而言并非必需品，只要市场有需求，行业协会就可以生存。资源依赖理论认为，组织之所以能够生存下去，是因为所包含的活动足够维持组织自身的运转。这一观点符合目前松散型行业协会的生存现状。

六、结论

在上述分析的基础上，我们可以总结归纳出地方性行业协会在脱钩后的生存逻辑，即，脱钩后协会与行政机关、会员单位（市场）之间的互动关系以及资源依赖的现状。

从图 2 可以看出，紧密型协会在脱钩后发展状态目前较为健康，协会内部运作以及外部资源调动良好，协会可以承担起企业与政府之间沟通桥梁的作用。半松散型协会在脱钩后向上无法获取资源，向下无法得到会员信任，导致协会在政府与企业之间的作用较为鸡肋，发展状态处于病态。松散型协会尽管没有政府资源支持，但是其与会员单位（市场）的良好互动在脱钩后仍然可以保证自身的运转，只是缺少政府资源使其难以扩大自身发展规模。综上所述，在后脱钩时代，紧密型与松散型协会或与政府或会员单位（市场），都可以形成至少一种的双向互动关系，而半松散型协会却难以形成双向互动，因而生存与发展相较于其他两类而言更为艰难。

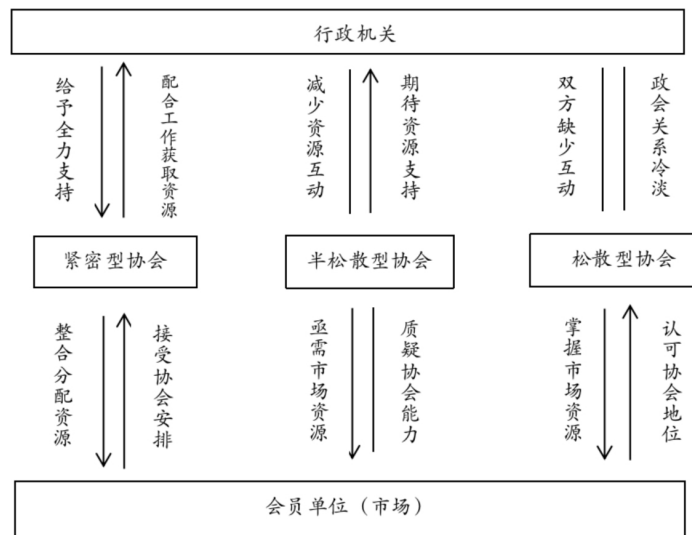


图2 政会关系模式图

此外，三种类型的行业协会虽然生存逻辑和发展状态不同，但是在脱钩后的发展过程中暴露出的问题仍具有相似性。根据A市调研情况笔者发现，除发展较为健康的紧密型协会外，其余两类协会面临的主要困境大概有三类，即：人力资源困境、组织资源困境和政治资源困境。其中，人力资源困境主要体现在缺少专职工作人员及员工经验不足；组织资源困境主要体现在协会会费收缴困难及资源获取渠道单一；政治资源困境主要体现在缺少合法性职权对行业进行治理。另外，笔者发现，脱钩后不同类型的协会也对内部和外部发展进行了相应的规划，其中，三种协会的内部规划较为一致，都是从对规模影响力的基础需求逐步转变为对会员提供优质服务和对协会运营规范的重视。而在外部规划中，松散型协会对行业治理的自主权更为注重，半松散型协会则是期待与政府处好关系获得支持，紧密型协会更多的是希望维持现有关系，保障协会的正常运作。

根据以上分析可以发现如下事实和结论：随着国家政策的改变，行业协会的生存环境发生了变化。环境的变化促使一部分行业协会为了生存做出改变以适应环境，还有一部分行业协会仍在挣扎。资源依赖理论认为组织是利益的联合体，它面临着一个竞争性的、经常性冲突的、有需求的环境，并且还要从环境中索取缺乏的资源，行业协会的发展现状充分印证了资源依赖理论这一观点。然而，我们也可以发现，在国家政策改变后，行业协会生存发展所需要的资源的控制者已经发生改变。行政机关不再成为协会发展所需资源的提供者，而是将行业协会推向市场，减少行政因素对行业协会发展的影响。

如今行业协会的发展方向应朝着市场化推进，但现阶段的政会脱钩并不能让行业协会快速实现转型，协会需要对资源依赖体系重新构建。因此本文根据三类协会脱钩后的发展状态提出如下建议：其一，紧密型协会在维持现状的基础上，利用好已有的政府资源，与会员单位加强联络。未雨绸缪，形成以服务品质为核心的协会凝聚力，增加服务内容，逐步加强市场资源依赖，以防政策变动带来的资源匮乏，保障协会日后工作的顺利开展。其二，半松散型协会需要对协会进行定位，明确协会的发展规划，即明确是以市场需求为主还是行政服务为主。根据规划方向形成发展目标，可以考虑与其他协会搭建共同发展平台，组织与组织之间互相帮助。通过资源的交换互助，改善资源依赖体系，扩大协会的影响力，加强会员黏性。其三，松散型协会在以市场化发展为主的前提下，对协会内部的规章制度进行完善，确保协会发展的规范性。同时，提升协会服务范围以及品牌影响力，形

成较强的认可度，积极参与政府购买服务的竞争，加强协会的竞争力。

(参考文献)

- (1) 徐晞, 吕晓琳, 陆锦琳. “后脱钩时代”政会关系重构——基于纺织业案例研究 (J). 东南学术, 2018, (4).
- (2) 张钟汝, 范明林, 王拓涵. 国家法团主义视域下政府与非政府组织的互动关系研究 (J). 社会, 2009, (4).
- (3) 范明林. 非政府组织与政府的互动关系——基于法团主义和市民社会视角的比较个案研究 (J). 社会学研究, 2010, (3).
- (4) 贾西津, 沈恒超, 胡文安等. 转型时期的行业协会——角色、功能与管理体制 (M). 北京: 社会科学文献出版社, 2004: 214 - 235.
- (5) 郁建兴, 江华, 周俊. 在参与中成长的中国公民社会: 基于浙江温州商会的研究 (M). 杭州: 浙江大学出版社, 2008: 210 - 211.
- (6) 江华. 民间商会的“一业多会”问题及其求解路径——基于温州行业协会的实证研究 (J). 中国工业经济, 2008, (5).
- (7) 王名, 孙伟林. 社会组织管理体制: 内在逻辑与发展趋势 (J). 中国行政管理, 2011, (7).
- (8) [10] 徐家良, 郝斌. 直接登记下行业协会与政府关系发展新趋势 (J). 教学与研究, 2015, (9).
- (9) [11] 郁建兴, 沈永东, 周俊. 从双重管理到合规性监管——全面深化改革时代行业协会商会监管体制的重构 (J). 浙江大学学报 (人文社会科学版), 2014, (4).
- (12) 张建民. 全面深化改革时代行业协会商会职能的新定位 (J). 中共浙江省委党校学报, 2014, (5).
- (13) [22] 沈永东, 宋晓清. 新一轮行业协会商会与行政机关脱钩改革的风险及其防范 (J). 中共浙江省委党校学报, 2016, (2).
- (14) 罗文恩. 后脱钩时代行业协会功能再定位: 共益组织研究视角 (J). 治理研究, 2018, (5).
- (15) 周俊. 行业协会商会与行政机关脱钩改革中地方政府应如何作为——以 A 市 B 区为例 (J). 中国社会组织, 2018, (14).
- (16) 罗文恩, 王利君. 从内嵌到共生: 后脱钩时代政府与行业协会关系新框架 (J). 治理研究, 2020, (1).
- (17) [20] 赵吉, 彭勃. 社会借道行政: 后脱钩时代行业协会自我增能的有效机制 (J). 治理研究, 2021, (1).
- (18) [美] 杰弗里·菲佛, 杰勒尔德·R·萨兰基克. 组织的外部控制: 对组织资源依赖的分析 (M). 闫蕊译, 北京: 东方出版社, 2006: 2 - 5.
- (19) [23] 李学楠. 政社合作中资源依赖与权力平衡——基于上海市行业协会的调查分析 (J). 社会科学, 2015, (5).
- (21) [美] 沃尔特·W·鲍威尔, 保罗·J·迪马吉奥. 组织分析的新制度主义 (M). 姚伟译, 上海: 上海人民出版社, 2008: 371 - 372.

【责任编辑: 朱凤霞】