

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会议综述

浦文昌

由中国民（私）营经济研究会、北京洪范法律与经济研究所、无锡市工商联、无锡比较研究咨询事务所、无锡朝阳集团有限公司、无锡益多集团有限公司等联合主办的“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”于 2006 年 8 月 11 日至 13 日在无锡国际饭店召开。来自中国大陆、台湾和德国的学者，以及中央、地方有关部门的政府官员、工商联领导、行业组织、企业家代表等 70 多人与会，组织了 8 场专题学术报告，两场专题讨论。民政部民间组织管理局李勇副局长到会介绍了全国行业协会、商会发展的状况和趋势，全国工商联研究室陈永杰主任介绍了工商联系统行业商会发展概况，深圳市行业服务署、上海市社会服务局介绍了两市行业组织管理体制的改革创新。会议收到论文 23 篇，学者们以最新的研究成果，就中国政府体制改革和行业组织发展进行深入讨论和交流，取得了一系列成果。

一、发展行业组织和政府改革之间的关系

胡福明认为政府行政体制改革是完善市场经济的客观要求。目前我国市场体制改革还未完全到位，政治体制改革正在缓慢进行，民间商会的发展和运作必然受政府体制和计划经济旧观念的限制。只能靠继续深化改革、扩大开放，特别是加快政府体制改革和政府职能转变才能推进行业组织的发展。**浦再明**认为新时期的改革攻坚必须是综合改革，必须有系统综合的理念。新时期改革的核心环节是政府转型，而政府能否转型与行业组织的发展紧密相关，两者是相辅相成的。新加坡仅有 600 多万人口，但是社团组织有 6200 多个，社会中介组织充分发育之时就是社会主义市场经济体制完善之时。

浦文昌《行业组织发展与地方善治》分析了发展行业组织与通过政府改革达到善治的关系。行业组织在社会治理中扮演着重要角色，并具有与其它许多社群组织不同的特殊地位，发展行业组织并发挥参与治理的作用是达到善治的重要环节。善治的基本特征是“参与、依法、透明、共识、责任、回应、公正和列入、效果和效率”，这些都离不开行业组织等各种社群组织的参与。所以，在政府行政体制改革过程中要高度重视行业组织的发展，建立起政府和行业组织以及其它各种社群组织互动的“平台”。建议在各级政府和人大下面设立专业论坛，并建立利用专业论坛，就政府重大决策、公共治理中的重大问题，组织官、产、学、企之间、不同利益团体之间的平等、民主磋商的机制。只有在党的领导下建立起不同利益集团的利益表达和协商机制才能真正建立起和谐社会。**郑春荣**认为随着市场经济的发展，社会发展更加复杂化，以及功能的分化和专业化，政府超载和政府失灵就会凸现出来，这就需要与公民社会和各类民间组织进行协作，建立政策网络（Policy-network）这种政府与私人行为的互动平台，政府和商协会等民间组织是平等的伙伴关系，政策的制定必须基于商议和共识，参与各方不是为了自己利益的最大化，而是为了整合社会资源，以更好地解决各种社会问题。**宋葛龙**《对政府管理体制改革的若干思考》全面分析了政府行政体制改革的重要性、紧迫性、目标和任务，改革的重点。指出转变政府职能是政府管理体制改革的出发点和落脚点。要通过改革进一步缩小政府承担事务的范围，把与政府性质

及职能不相符的事务一律交给企事业单位和社会中介组织。**潘劲**《农产品行业协会：现状、问题与发展思路》指出：行业协会是行业自律性组织，不具有政治色彩，对既存秩序和主流意识不构成威胁。要推进政府职能改革，建立与行业协会的制度性对话渠道，听取行业的意见和建议，使政府决策科学化、民主化。**陶庆**《国家与社会关系的“民族志”研究——福区政府与福街商会“正当妥协”的宪政经验》，以新的视角（人类学）考察深圳福区政府与福街草根商会（未经民政登记注册）通过谈判对话，实现妥协性共赢的案例，认为这种“正当妥协”的微观经验，虽有待于经法治国之程序上升为国家法律法规，但实已开拓了国家与社会良性互动之新路径。

陈剩勇《推动制度创新，促进民间商会和行业协会的发展》认为，我国的民间商会和行业协会一直面临着制度和自身建设的双重制约，它的发展并走向成熟取决于一系列制度变量。国家能否提供一套保障民间商会规范发展的制度安排，推进行政管理体制变革，限制公权力的专断及其对社会组织过多的干预，加快商会立法进程，是民间商会及其它社会组织能否走向成熟的关键。

余晖以社会学关于社团组织合法性的分析框架，对我国行业组织发展的体制性障碍作了深入分析，指出：在国外，社群组织的设立只需要两种合法性，一是社会合法性——得到社团成员的承认，二是法律合法性——在大陆模式下按照相关法律登记注册或备案，在英美模式下则更为宽松，甚至不要登记。而在我国要成立社团组织还要加上另外两种合法性。一是政治合法性——由国务院和执政党以及如民政部等有关政府部门，发布若干法规性的文件对社团合法性加以规定，这在国外是没有的。二是行政合法性，规定社团的设立必须得到上级政府主管机关批准。行政合法性必须首先满足政治合法性的需要。在我国，一个社团的产生必须具备以上4种合法性。所以如果政府管理体制不改革，民间社团发展就比较困难，相关立法也出不来。如何既能保证执政党对社会发展的控制，又能使企业依托如工商联系统这样的金字塔状架构，建立起自己的利益团体，这有赖于执政党的政治智慧和正确决策。

二、行业组织的性质定位和功能定位

对于如何确定商会、行业协会的性质和职能定位，学界一直有不同的看法。本次会议也有多种不同的表述。一种意见是商会行业协会是行业管理组织，其主要职能是当好政府助手，履行行业管理和自律职能；一种意见是社会中介组织，其职能主要是发挥中介作用和自律作用；一种意见是民间组织、行业自律性组织、自治组织，其主要职能是反映和维护某一群体的利益。

蔡家彬认为，要发展商会、行业协会并发挥其作用首先要解决其性质定位问题。商会和行业组织应该是民间自治组织，其主要功能是维护自己的合法权益。但是现在各级商会、协会都强调为党和政府的中心工作服务，积极发挥政府助手作用等，这样就把商会、行业协会置于从属于政府的地位。更为值得注意的是目前政府的立法思想、规范商会行业组织文件的指导思想也基本上体现这种性质定位。**陈剩勇**认为对行业组织的“助手”定位，实际上是沿袭“全能型”政府固有的思维定势。在工业化、市场化、和实行民主宪政的现代社会，政府、企业和社会组织的关系是建立在法律基础之上的平等关系，三者各司其职，互不隶属。如果把民间商会、行业组织定位于“助手”，很容易使行业组织沦为政府的附庸，阻碍社会自主治理从发育走向成熟。**宋美云**在强调商会、行业组织的民间性，政府要鼓励其发展，充分听取其意见的同时，也强调民间组织应注意摆正自己与政

府的位置。特别要注意建立与政府的协调、合作关系，而不是对抗、冲突关系。

吴敬琏对商会、行业组织的不同定位作了逐项分析，认为：第一种意见是历史形成的。改革开放以来形成了行业协会的这种定位。行业协会是行业管理机构的这种思想现在仍然有。有些立法思想就是这个观点，主张行业协会、商会在政府授权下执行多少职能。但是大多数人不大同意这个定位，因为这就会使协会、商会成为“二政府”。第二种意见，就是政府文件通常用的说法，就是中介组织。经济学讲中介组织是指商业、会计事务所、律师事务所等等。日本的经团联、商工会等组织都是代表这一个人群去跟别的人群去协商，通过讨价还价然后达成一个双方都认可的、有利于大家的一种解决方法，所以他们说我不是中介组织。第三种理解说商会、行业协会是一个自治性组织。会上也有不同的表达，有的说是民间组织，有的说是自发性组织，有的叫自治性组织，这些表达都是可以的。会上有些学者用“中间组织”的名称。中间组织和中介组织不是一回事，如果这个“中间组织”是指法学界说的第三领域就跟第三种意见没有冲突了。对于商会、行业组织的性质定位，可以想一个大家都可以同意的说法，就是社会学家说的“社群组织”。

对于商会、行业组织的功能，**余晖**认为可以概括为两类：一类是对外代表集体行动，和别的利益集团、政府进行博弈、协商；一类是对内做好各种服务。**潘劲**认为主要是4个具体功能：行业服务、行业自律、行业代表、行业协调。**陈剩勇**根据温州的实践经验将商会、行业组织的功能、作用概括为4个方面：①规范市场行为、防范企业间的不正当竞争，消除市场的无序和混乱，建立一个公平合法、有序竞争的市场秩序。②应对国际贸易争端，拓展国际市场。③致力于同行业企业之间的合作，推动行业经济的健康发展，实现民营企业家的共同利益。④利益代表、利益聚合和利益表达的组织或机制，以便于该阶层的政治、经济和社会利益的聚合和表达，争取和实现行业利益和阶层利益的最大化。

在商会行业组织的利益代表功能上有三种不同观点，一种观点认为商会行业组织的代表功能就是代表某个群体的利益；一种观点认为商会行业组织应该代表社会利益，不能将某些利益集团的利益凌驾于社会公共利益之上；第三种观点认为允许某些非赢利组织的设立宗旨在于维护某些利益集团的利益，但是这些组织只能在不损害整个社会公共利益的前提下追求其利益集团的利益。

吴敬琏认为商会、行业组织的主要任务就是服务。会上有不同的表达，这些问题还需要进一步讨论，而且还可以在不同层次上进行深入研究。比如江苏陶瓷行业商会谈到他们为中小企业提供了融资服务，这确实是一个很值得深入研究的重要方面。在商会、行业组织的功能定位上，要讲清商会是维护企业家这个社群的合法利益的。作为理论工作者，还要讲清楚在市场经济条件下社会利益是多元化的，只有使各种群体的利益能公开表达，并通过谈判、协商、博弈，才能达到一致。对于同业企业合作也要具体分析，比如现在常说的“同行议价”，可能产生垄断价格，这在所有文明国家都是犯法的。

三、商会、行业组织的行政管理体制

会议就我国行业组织的行政管理体制进行了热烈讨论，到会的绝大多数学者和商会、行业组织代表都强烈希望对目前的双重管理体制进行改革，为商会和行业组织发展提供良好的外部环境。

保育钧认为目前的双重管理体制不利于民间商会、行业组织的发展。许多新兴行业和由民营企业成立的商会，都没有主管部门，成立商会就很困难，所以双

重管理体制必须加以改革。**潘劲**《农产品行业协会：现状、问题与发展思路》分析了双重管理体制存在的主要弊端：因主管部门有过多的权力，很容易使协会成为业务主管部门的附属物；由于依托部门办协会，导致协会行业覆盖面小；由于部门分割，如果协会的业务涉多个部门就难以合作、协调；由于一些部门把主办行业协会作为控制资源的手段，导致重复建会、交叉建会。**陈永杰**认为在目前双重管理体制下，有 2/3 的行业商会无法在民政部门注册为社团法人，应该尽快承认工商联作为行业商会主管部门的资格。**于也明、周柏华、刘战国**等认为工商联的行业商会与政府部门们组建的行业协会各有优势，都有存在的理由，随着市场经济的发展能够逐渐融合。我国政治体制改革将是一个较长的过程，行业组织的双重管理体制也不会很快改变。在这种条件下工商联要加强与政府的联系，拓展经济性和商会的功能，并在发挥服务功能和完善行业商会治理结构等方面积极探索。

在双重管理体制问题上也有同志认为，这个制度虽有缺陷但目前还不会变动。所以不要老是批评这个体制，这样并不能解决问题。应该努力地去探索在现有体制下的有效实践方式。关键是要去探索、试点并好好总结，需要改进的，就加以完善。

如何改革双重管理体制？深圳市行业服务署介绍了采取“半步改革策略”，寻求渐进式突破双重管理体制，建立具有深圳特色的民政局注册登记+行业服务署的新两元管理模式。**高金德**认为，深圳新型的行业组织管理模式有利于促进政府职能转变，有利于为行业组织提供良好的环境，因为行业服务署没有过去许多主管单位的部门利益。**刘庆**介绍了上海的三元管理模式，通过实行新的管理模式已经有力推进了行业协会的民间化、规范化，行业协会特别是新型行业组织得到迅速发展。**赵文冕**《三极治理：行业商会管理体制的理性选择》总结分析了目前存在的 4 种管理模式，即 1+1 模式（民政部门+政府主管部门的传统模式），新 1+1 模式（深圳模式和嘉兴模式——深圳模式为民政部门+行业服务署，嘉兴模式为民政部门+工商联），1+N 模式（温州模式）和 1+1+1 模式（上海模式），为了既能获得政府的有利支持、又能充分体现民间性并能规范促进商会发展，深沪模式并不值得提倡推广，而主张将现有 4 种模式加以整合，创造第 5 种“三极治理”（新 1+1+1）模式，即由民政局（注册登记管理）、政府有关部门（业务管理）和工商联（会务指导管理）作为治理主体。**朱康对**认为只要仍然设主管部门，那么确定由什么部门管理并没有实质性意义。**潘劲、浦文昌**等认为按照市场经济要求，商会、行业协会不应有上级主管部门，应该取消必须挂靠主管部门的规定。浦文昌建议在修改民间团体登记条例时把商会、行业协会等工商团体与其它各种社团区分开来，制定专门的条款，豁免其必须挂靠主管部门的规定。

台湾学者**耿曙**介绍了台湾商会、行业组织的管理体制及其转型。国民党政府迁台后制定的工商法采用的是大陆法系模式，其党国体制对工商团体管理控制严密，行业组织并没有真正履行行业利益代表的职能。1980 年代以后台湾行业组织全面转型，从监管角度看是政府主导弱化。这种转型好的一面是行业组织摆脱了政治控制，开始真正履行行业代表职能，其弊端是出现了行业组织被大垄断企业所把持的现象，许多行业组织成为大企业牟利的工具、大资本家的俱乐部。鉴于大陆行业组织转型的背景、起点和台湾相类似，建议大陆借鉴吸取台湾的经验教训，在行业组织转型中建立一个较为超脱的监管机构，以避免台湾出现的弊端。

吴敬琏认为商会、协会犹如上市公司应该是无上级的。如果有了上级主管机

关，它就可以向行业协会发号施令，这就把现代社会的关系，即把公仆跟主人之间的关系倒置了。商会、协会是社会团体，它必须依法活动，所以就必须要监管它是否违规。主要的监管机构应该是法院、司法部门。在法律不完全的条件下需要行政监管。行政监管是和立法、司法、行政三个职能结合在一块的。商会、行业协会如需要行政监管，能否就让负责注册登记的那个机构监管？在评述耿曙的报告时，吴敬琏认为台湾的行业组织转型中出现的问题，我们要非常注意。在政府主导退出后，这种主导权弄不好就会交给大财团，这种状况并不是我们改革所追求的东西。一定要非常注意防止官商勾结，非常警惕商会被少数人甚至被黑社会所把持。

四、商会行业组织的自身治理和立法问题

陈剩勇认为民间商会在从无权到有权的全新格局中，要避免民间组织重蹈官僚机构的覆辙，防止变成另一个新的官僚和腐败机构。为此，商会要建立民主的内部权力约束机制，健全其选举制度、议事制度、财务制度，靠制度管人、靠制度办会，克服对行业精英过度依赖的现象，才能确保商会组织健康发展。**黎军**《行业协会法人治理机制研究》全面阐述了行业组织法人治理的必要性和其运作机制。提出行业协会的内部法人治理机制是决定其绩效乃至成败的关键因素。由于行业协会的权力性行为远远大于学会、同学会等社团组织，对其内部治理机制的要求应更为严格。建立行业协会的治理结构应借鉴公司治理机制。行业协会的治理机制包括内部组织机构的设置以及组织机构的运行规范两个方面。行业协会治理的基础结构是：会员大会是最高权力机构，对重大会务起最终决策权；理事会是执行机构，在协会运行中起核心作用；监事会与理事会是平行机构，主要进行监督检查。对于行业组织治理机制是属于行业协会内部的自治问题还是国家可以干预的范畴问题，**黎军**认为鉴于行业协会具有“公共性”的特殊地位，国家立法可以对其作出一些强制性规定，关键在于掌握好适当的“度”。**刘俊海**主张国家对非营利组织作适当的干预，包括尊重型干预、保护型干预、宏观调控型干预、促成型干预等，为非营利组织发展创造良好的环境，但是政府干预要遵守法定、效率、公平、透明、司法审查和人权尊重等原则。

吴敬琏认为商会的法人治理是一个很大的问题，一定要很好地加以研究。商会、行业协会既然是一个由许多企业和许多个人共同组织起来的法人团体组织，要健康运行，就一定要把治理问题解决好。商会、行业协会要有会员大会、理事会和执行机构。一个好的法人治理就要把三者关系处理好，做到三者之间各有其权力又互相制衡，这样就可以防止出现一些如商会被少数人把持等弊端。完善法人治理就是要在制度上保证不能以损害某些社员的利益来取得另外一些社员的利益。在商会法人治理方面各地已经有些好的经验，比如温州服装商会建立了规范的选举制度、任期制度，这些宝贵经验应该加以好好总结。还有一条就是要搞好商会执行人员的职业化。

保育钧认为到现在为止我们还没有商会法，而且还没有进入国家的立法程序。目前只有一个社团管理登记条例，它仅是一个程序性的法规，没有实质性的内容，所以目前商会立法严重滞后，必须加快商会立法的进程。**陈剩勇**认为国家制定和颁布有关民间商会和行业组织法律首要一点是要确保行业组织拥有充分的自主治理的能力，防范政府对行业组织随意干预，同时要建立起对行业组织的有效监督机制、制约机制。与会学者和商会、协会代表一致呼吁国家加快对商会、行业组织的立法进程，通过立法明确行业组织的法律地位、组织体制和职能。