
强身健体 激发活力

——商会治理结构和自身能力建设问题

序言： 从一则报道引出的话题

据经济日报 2004 年 8 月中旬报道，近日美国商务部派出的家具反倾销调查组已经到广东东莞，下一站即是深圳。然而，笔者对深圳相关家具企业调查发现，涉及强制检查的一些企业居然还不知情，而且深圳家具协会也并不了解美方检查的具体行程。可热逆境到了家门口，主人还在蒙头大睡，何况这主人多少还带着一些兴师问罪的意味。看着这一幕，虽然不能就此断言深圳家具行业应对美国反倾销调查已经提前宣布举手投降。但至少也说明。在贸易纠纷的前期准备中，确实已经先输一阵。美国反倾销调查小组来了，他的一举一动也许关系着深圳家具出口企业的生死存亡。但这一切，家具企业不知道。这些零星的企业，在信息不对称的情况下，茫然不知是可以原谅的。但行业协会同样会反映迟缓，陷入了与一般企业同样的境地，就着实令人遗憾。

在市场经济条件下，商会和行业协会应该是应对反倾销调查的提起人或是实际组织者，它充分体现“团结就是力量”口号的实质化。行业协会代表的是相关行业大多数会员和企业的基本利益，通过它的组织，可以有效协调企业利益，保障企业的权益，避免市场风险。特别在经济全球化过程中，企业与企业的竞争，逐步演化为国家与国家之间的搏奕，各类专业性的商会、协会等中间组织充当着市场竞争和搏奕的调解者，将原本个案行动上升为群体性行为，增强企业抗御市场风险的能力。此外商会和行业协会还通过积极的起诉和应诉，能清楚地了解该行业、该产品在全球的竞争状况，把各个国家的政策法规以及行业竞争情况迅速反馈给成员企业，直接指导相关企业的决策行动。商会、行业协会是一个高度组织化、专业化的机构。

但是，在涉及企业利益攸关的矛盾面前，我们的商会、行业协会为什么会无所作为？其中的原因是什么？

社会不同层次对商会和行业协会，有着不同的议论和评价。商会自

认为，政府给予的发展空间不大，各种限制较多。政府认为，商会组织功能定位不清，搞得不好，会干扰政府与企业的正常关系。企业认为：市场经济发展主要是市场引导和政府宏观调控，商会和行业协会组织解决不了什么大问题，主要还得靠企业自身。除此之外，还有其他的一些想法和认识。对商会的看法集中为一点，就是商会和行业协会在市场发展、社会治理和政治参与中的地位和作用没有被社会各界所认识，对它们既缺少理性上的认识，又缺少感性的实践。产生不同看法的原因，有处在社会不同层次看法不同的因素，也有不同利益和价值趋向不同所形成的不同认识。但有一点可以肯定，在市场经济发展和体制转型中，目前商会和行业协会治理结构不尽合理，是影响商会和行业协会地位作用的关键原因。既是影响社会对商会和行业协会组织客观判断的主要因素，也是制约其进一步发展的主要障碍。就此，本文以从自身治理结构和能力建设的角度，对商会和行业协会建设问题，谈一些想法和建议。

二、 国外商会治理结构和能力建设的基本做法和特点。

商会和行业协会一般对内协调本利益集团内的各成员的关系，对外协调与政府的其他利益集团的关系。帮助会员创业起步、开拓市场、完善管理，甚至充当企业反补贴申诉人或应诉人。为了充分发挥商会和协会应有的作用，各个国家都作了一些积极的探讨和实践，把加强商会和行业协会内部治理结构的改革，作为提升商会服务功能的重要保证。

美国商会：美国是一个典型的自由市场经济国家，政府对民间经济团体历来较少采取干预注意的办法，直到现在美国没有商会法。发达的行业协会是美国社会中间组织的主要组织形式，它是完全独立于政府、非党派

非政治、非盈利的社会民间团体组织。**在组织性质上强调民间自治。**行业协会的职能、运行、任务完全由自己决定，根据自己的定位发挥作用。政府也不赋予协会某种行政职能，也不给特别的财政支持。是一种典型的有企业和个人自愿组建的、完全自治的民间组织。**在功能定位上强调服务企业企业。**美国行业协会对会员企业或组织提供管理咨询服务；对企业管理经营中遇到的问题进行调查研究；出版管理方面的书籍、刊物，举办各种研讨会、培训班；提供交流和管理信息，促进新人成长；在政府、立法机构面前替会员企业讲话，维护本行业的整体利益；开展国际性的交流活动等等。美国是一个“法多成灾”的国家。国会每年要通过很多法律，而企业无力参加这些法律起草的听证、讨论和制定工作，企业的意见不能直接反映给立法机构和政府。行业协会就成为沟通企业与政府关系的主要桥梁。把向会员提供相关事务的帮助、派人参加国会立法的活动、如实反映企业的意见和建议，作为为会员服务最重要的职能之一。**在自身素质结构建设上非常强调专业化要求。**例如美国的建筑行业协会种类很多，组织形式各异，几乎遍布建筑业的每一个专业领域。从建筑设计、城市规划、施工现场、钢筋混凝土工程、砌体工程、金属结构、塑木工程、通暖工程、水电安装工程等，专业化社会分工越来越细，协会的专业性很强。协会适应专业化分工的需要，在治理结构中强化素质结构，提高专业化、功能化水平。**在协会管理运作上非常重视发展与横向协会的关系。**例如在知识产权的保护上，美国的国际打假联盟、国际商标协会、软件协会、电影协会、录音协会、工业协会、相关律师事务所联手运作，整体配合，联合起来帮助企业打假，携手发挥作用。通过游说国会和有关立法机关，对知

产权问题进行立法。同时向执法部门提供专业技术知识培训，甚至提供必要的经费帮助司法机关打假，维护企业的基本权益。他们在海外也有很多的维权活动，反映了美国协会在维护企业自身权益上的主动性和积极性。

在内部治理上强调自律守信。像美国的旧货拍卖市场的现场氛围往往时非常热闹和随意的。但在这种热闹和随意的背后，却是严格的规范。每个拍卖活动的当事人都必须严格遵守业内的行业规则和程序，如公告、预展、签订合同、缴纳手续费等等。这些规则和程序都是由相关的行业协会的律师和专家制定的。拍卖会的双方当事人看似不受政府规则的直接控制，但是由于参与拍卖会要使用个人的社会安全号，所以这就使得每个人要严格约束自己的行为，以免在安全号上留下不良纪录。一旦留下不良纪录，今后的一切经济往来，比如申请各类贷款都会遇到麻烦。协会的规范和契约成为社会自律的基础。正因为美国协会组织具有较为完善的治理功能，所以它对于其所代表的行业组织来说，起到了协调各方利益、保护行业发展的作用。对整个社会运行来说，它起到了降低公共管理成本，提高市场配置效率、推动市场有序竞争、维护社会稳定运行的作用。因此美国的行业协会具有较高的权威性和凝聚力。

英国商会：英国作为市场经济历史较长的国家，在市场监管方面形成了以保护消费者利益为基点、以维护和促进竞争为核心，形成法律规范调解、政府监督管理、行业组织自律、企业自我约束、社会各方监督的市场管理体系。其中社会自组织的发展和健全，是必不可少的基础构件。英国社会自组织主要是商会和行业协会，是独立于政府的民间组织。在市场管理调节中自我管理、自我服务、独立运行。它们根据法律产生，依据法

运行。在上世纪四十年代以后，行业协会发展较快，成为英国商会发展的重要形式。英国的行业组织是自发产生的，在一个行业中可以十多个组织并存，企业既可以加入这个行业组织，又可以加入另一个行业组织，也可以不加入行业组织。无论是重点行业组织还是一般行业组织，都是依据相应行规来对行业企业进行管理的，表现为在法律规范的基础上，制定行业规范、细化法律条文，详细规范行业的日常经营行为。一般来说，行业协会标准高于法律规定的标准；接受客户对行业企业的投诉进行调查，并依照法律和行规对相关企业进行处罚。重点行业最重的处罚，是取消营业资格；一般行业的最严重处罚是，将企业开除出行业组织，暂停其营业资格。英国政府不直接进行行业企业的管理和监督，要求行业组织强化对其成员的管理和监督。通过立法授予行业组织管理权力，并要求所有的行业企业都成为其会员，以强化社会对行业企业的管理力度。这样管理和监督，不仅代表了行业的共同利益，也代表了国家利益。这样的治理结构，就赋予行业协会既具有较大的权力，也增大了行业协会强化内部治理结构的责任。不仅使行业协会的服务内容和管理任务更为艰巨，也使行业组织更加注重自我规范、自我约束，促进本行业的健康发展。以广告行业协会职能为例：（1）处理广告业方面的消费者投诉；（2）调查研究广告发展动态，并发布信息；（3）广告发布前的市场预测；（4）组织活动，使消费者、社会各界相互沟通，社会监督得以实现；（5）承担国家与欧共体广告联盟之间的相关事务，职能非常具体的。这种规制性职能，对行业协会组织自身的建设，也提出了更高、更多的强制性要求。例如，个人投资委员会对保险业的强制性自律的管理。个人投资委员会是人寿保险方面的行业组织。

以法对人寿保险经纪人进行日常管理和监督。其主要内容有：1、对保险经纪人进行培训。对保险经纪人培训制度要求，一定要经过培训才能从事保险经纪人业务，而且培训标准和要求随着业务的发展逐步提高。2、对从事保险经纪资格进行管理，规定保险经纪人在个人财产上要达到一定标准，并对经纪人员进行诚实程度、能力程度、行业经验的三个方面进行培训，并要通过相关的专业知识考试。3、对保险经纪人服务质量和能力进行管理。对经纪人向消费者提供信息范围、真实程度做出明确要求，避免误导消费者。4、对违反行规的保险经纪人进行处罚，对过分宣传保险好处、隐瞒风险、没有对保险人提出合理建议的经纪人，由行业组织处理。可要求保险经纪人接受培训、罚款、暂停营业，甚至取消营业资格等处罚。

法国商会：法国商会与英美商会有很大的不同，现在的法国商会是在19世纪初，根据公法建立起来的。尽管目前法国商会不像以前必须接受政府监督与领导，但是法国商会基本上还保留着某些行政委托的职能。法国商会具有自己的特点：**1、职能的行政化倾向。**虽然法国商会是一个企业性的自治性社会团体，但是它在很多方面承担着政府管理、指导、促进企业发展的公共职能。在法律上它是一个公法法人，必须完成政府委托的相关管理事务。尽管政府承认和维护商会的独立自主，但政府对商会有严格的管理监督。**2、商会设置的区域等级制度。**在法国，一个城市和一个地区只能建立一个商会组织。商会分为三级，即地方商会、地区商会和全法商会。全法商会代表全国190个地方和地区商会，它是公法团体组织。在公法的保护下，强制企业入会。法国《商会法》规定所有企业必须参加本地区的商会。**3、商会享受公共财政的支持。**法国商会除了有正常的会费¹

入以外，还能得到政府的财政支持。一方面法国政府通过如贸易附加税、学徒税等特许税种，对商会予以支持，例如巴黎总商会 2003 年预算收入一半来自于贸易附加税。另一方面政府通过特许经营的服务收费，增加商会的预算收入。在享受政府财政性支持的同时，法国商会业必须接收来自于政府的财政审计和监督。

美英法商会尽管组织形式、运行方式有所不同，但是其本质特点是一样的，都是相对独立的民间中介组织，通过自律、协调，成为市场经济和市民社会的组织基础。在治理结构中形成了一些共同的特征：

1、合理的定位问题。发达市场经济国家对商会和行业协会的定位，主要强调独立性和民间性原则。站在维护社会、企业利益的角度，公正的处理政府与社会、市场与企业的关系。美国的行业协会在治理结构中十分注重强调独立公正的处事原则。例如美国的拍卖协会为非官方组织，它代表了拍卖企业和拍卖师的利益，收集听取他们对法律、政策的意见以及向政府反映他们的建议，有效的承担起企业与政府之间的桥梁纽带关系。由于协会体现了会员企业的利益，公正公平地解决它们遇到的问题，制定统一的行业标准、提供法律咨询服务，经过百多年的运作和发展，协会已具有较高的权威性。对拍卖活动中当事人之间的纠纷和矛盾，他们能做出高效妥切的调节。有时法院判决时也要听取他们的意见，甚至拍卖商与政府之间的矛盾也要由他们进行缓解疏通。

2、内部治理结构问题。治理结构制度化，是英法美等国家商会重要特点。提倡高度自治，严格自律。商会和行业协会必须根据国家有关法律和规定进行民主选举。例如巴黎总商会又 29 万个会员企业，由这些会

选举出 64 名代表，组成代表大会，再由代表大会选举 12 人任理事会成员，由理事会成员选举商会主席。上述代表、理事和理事会主席必须是企业家。商会必须定期向会员企业提供信息、咨询以及经贸服务活动，其中包括国内外的经济形势分析、经济政策解析和相关的法规、专业知识传播和技能的培训，指导企业提高经营管理水平等。商会必须代表企业的利益，在与政府、市场的关系中进行维权活动。主要就企业的利益表达和主张建议向政府沟通，游说政府，为企业争取良好的法制和市场环境。同时商会还积极运用法律武器，为会员企业提供法律咨询、法律援助，像贸易争端谈判就是典型的例子。国外一般经验显示，商会和行业协会必须接受来自与会员企业的监督，主要集中在对商会和行业协会组织成员的选举机制，预决算的监督，决策事项的程序化、公开化的监督等方面。

3、规范的政企关系问题。国外商会和行业协会发展之所以较为成熟，关键是在完备的法律制度和体制框架内有序运行。其中很重要的一条，就是规范的政企关系。商会和行业协会等组织作为社会中介组织，美英法等国政府对其采取的政策是引导而不干预，调节而不调控的办法。在法理上，他们认为商会和行业协会组织是以代表企业权利为基础、以调节市场运行秩序为目标的社会权力分配结构的重要载体。它既可以规约个别企业的盲目性，又可以分解政府权力的集中性，而不至于因过分扩张或过度集中窒息企业的活力。因而在具体定位上，不干涉商会和行业协会的具体运行，不超越政府职能强制市场运行，不偏失政府自己的职权范围去干预企业的经营。把商会和行业协会作为履行自主权利的社会法人，同商会和行业协会实行较为明确的职能分工。就是对一些适宜于社会组织管理的具

公共管理事务也通过授权委托、代理等形式，交由商会和行业协会等社会中介组织承担。特别是在上世纪八十年代英法等国家兴起“政府再造”的行政体制改革运动后，在公共服务领域加快了民营化步伐，使社会中介组织进入了一些原为政府所垄断的部门。商会和行业协会组织作为非政府组织，在承担相应的公共服务职能的时候，一般只提供具有经营性的公共管理事务。不承担政府行政管理职能，保持社会中介组织与政府组织相对的分工。在政府制定行业政策时，商会和行业协会为了会员企业的最大利益，根据会员企业的基本要求和市场环境变化的特点，向政府提出相关的质询、建议和速秋，通过游说，争取和维护企业的利益。科学界定和合理运行的政企关系，使商会和行业协会不至于成为政府的代言人。而是直接成为企业利益的代表主体。正是如此，这样的商会和行业协会组织才具有影响力和吸引力。

4、权力的制衡问题。 权力制衡是商会和行业协会健康持续发展的内在基础。权力制衡的核心，是权利受到赋予者的规制，受到责任和义务的制约。从国外的一般做法来看，商会和行业协会的权力制衡主要来自于两个方面。一方面来自于内部权力分配结构和权力产生机制的制约。这种机制通常是民主选举和民主监督的体制设计，商会和行业协会的人员数量、工资支出、办公费用都由成员代表大会决定。每年的财务报告也许通过专门的会计财务公司审计和成员代表大会的审核。通过监督，体现了权力的制衡，最为核心的是民主选举和民主监督。如果权力失控，行权失偏，会员就会利用代表大会所赋予的权力，通过选举程序，调整商会或行业协会管理人员，甚至是“用脚投票”，退出商会或行业协会。另一方面是；

立权力和义务相对等的约束机制。主要是会员企业的利益主张和意愿表达机制。商会和行业协会对所有成员无条件的履行服务义务。要求商会和行业组协会能够有效的代表会员企业的利益，在经济贸易、市场准入、公共政策制定中，最大程度实现和维护所有成员的利益。并要及时地向企业提供各类信息，及时掌握领域内经济政策的变化和游戏规则。如果不能有效的代表成员的基本利益，企业就不可能履行原有的义务，就会退出商会或行业协会。也就是说商会或行业协会一旦不能满足成员们的利益需求，就丧失了自己生存和发展的基础。这种权利和义务是相辅相成、对等互应的契约关系，这就对商会形成了一种倒逼机制，迫使商会和行业协会认真履行自己的权力和义务。

三、 我国商会发展基本判断和现实存在的问题。

这里研究中国商会主要是指市场经济条件下具有非政府性质的民间商会和行业协会。它不同于具有政治组织性质的工商联（商会），中国民间商会。自 1954 年宪法以来，中国民间商会在相当长的历史时期，处于徘徊发展状况。改革开放后，商会发展出现了明显的转折。特别是党的十五大和十六大，为商会发展的创造了良好的发展环境。但是与发达的市场经济国家相比，我国民间商会和行业协会无论是发展形态，还是治理结构都不尽成熟，其功能作用尚未得到充分发挥。除了它发展起步晚、体制环境不尽成熟以外，更多的是商会和行业协会的自身原因。从治理结构层面讲，有这么四个方面的问题。

（一）机制缺失导致的治理结构滞后问题。机制是完善治理结构的重要前提。没有机制和制度，商会就没有动力和活力。我们强调商会：

行业协会等社会中介组织“四自”的基本定位，但是“四自”目标，只是原则要求。实现这一目标的内在的机制和制度保证是什么，还不太明确。正像前面所说的美国家具协会反倾销调查组已经到了家门口，我们还没有反应。为什么没有反应？这就是体制和制度设计问题。制度设计主要是通过通过对权利、义务和利益的合理界定，形成一种相互制约的制度规范和社会契约。我们在商会和行业协会建设中很强调做什么、怎么做，但是对做和不做、多做和少做，没有明确的制约。所以人家官司找上门来，可以无动于衷。反映在体制运行上就有两个问题：一是对权利和责任的把握问题。例如坚持“四自”发展目标的前提下，如何把握“四自”的范畴、内含以及行使权力的责任问题，在具体路径和管理边际上很难把握。从实践来看，还处于一种原则性的定位上，很少有体制性的创新与突破。二是发展取向的行政化倾向问题。正因为体制和制度上的缺陷，一般商会定位于政府的附属物和代言者。在承担社会与政府关系协调时，更多的作为政府授权管理者，有意无意损害和侵蚀了社会的利益。特别是政府委托授权并具有特许经营管理权的行业协会，具有更为明显的行政化倾向。

（二）商会、行业协会与会员企业之间的权利义务不尽明确，缺乏有效的社会契约和制度设计的规制性调适。从目前的情况来看，商会与会员企业的关系虽然没有更多的行政性的干预，但是实际上会员企业与商会的关系，是在强制性行政调控和导向前提下产生的，主要是商会和行业、协会产生是由行政主导的，企业入会也是通过行政组织动员的。这样的形成机制，就有形无形的受到行政体制的强制性影响。主要表现为会员企业对商会履行了一种非自觉状态的义务，而商会对会员企业履行的责任也处

一种非理性状态。例如如何保障会员的基本权力、表达会员企业的意愿、代表会员企业的整体利益方面，商会还缺少有效的途径和责任形式。这里既有沟通管道的建设问题，也有商会如何独立自主、行使权利和义务的问题。

（三）商会和行业协会还缺少有必要的主体监督和社会监督。从严格意义上讲，商会与会员企业之间的关系是一种代议关系，也是一种权力委托的关系。商会本身没有自身权力和特殊利益。在代议委托关系中，商会代表会员企业的整体利益和共同意志，维护成员利益、表达成员意志。委托代议关系的有序运行，更多的来自于委托主体的监督和制约。由于我国商会的特殊地位和功能定位，很难受到有效的监督和制约。一是目前商会在我国行政体制中基本上还是一种行政演化组织，并成为行政管理中的一部分。由于这种地位，它的运行很难受到社会监督和成员监督。即使有监督，也非常有限。二是商会和行业协会治理结构的行政化模式。会长产生机制尚未摆脱行政任命或间接任命的模式，商会和行业协会职业人员仍然是国家行政官员或准官员。决策层和执行层的权力架构上没有形成有效的激励、约束机制，权力、义务、责任不对等，从而在管理中出现信息披露制度不尽健全，会员知情权体现不足的问题。从内部建设上，部门化倾向较为明显，甚至出现“会办企业”的现象。

（四）商会和行业协会职业人员的素质先天不足。商会作用的有效发挥，既取决于制度设计的科学性，又取决于商会从业人员的素质结构。同发达市场经济国家的商会相比，我国商会和行业协会大多数职业人员是由原来的政府职能部门转型而来的行政事业人员，缺少成熟市场经济的

陶，也缺少商会实践工作的锻炼。一是理念的缺失。尽管目前有一大批从事商会治理的专门管理者，但是由于他们定位于行政机关，产生一种部门意识，重管理、轻服务，重控制，轻调节。往往习惯于管理，不习惯服务；习惯于要求，不习惯沟通；习惯于控制监督，不习惯接受监督。缺少一种崇尚服务、追求效率的治理理念。二是商会和行业协会职业成员经验缺失。相对而言，由于不是来自于会员企业，不了解商会、不懂得商会工作如何做。还习惯于行政公共管理的模式和行政管理手段。这种素质结构影响了商会的作用发挥，也影响了商会应有的地位。

商会和行业协会治理结构问题，至少包括了两个方面的原因：**一是内部治理机制即法人治理机制的不足；二是商会外部治理环境的问题。包括了体制环境、文化氛围和公众认知程度。**两者相辅相成，相互作用。其中最为重要的是内部治理的问题。没有合理的内部治理结构，不可能获得改善治理结构的外部环境和基础条件。可以说，商会要争取改变目前的状况，必须从强化内部治理结构开始。

四、完善和改进商会治理结构建设需要重点解决的问题。

商会和行业协会组织发展是个热门话题。以市场为导向的经济体制改革，使商会发展呼之欲出，许多地方做了相关的探索。但商会和行业协会的发展探索，始终没能实现预期的突破。从宏观层面来讲，一方面迫切呼唤商会和行业协会组织的发展，一方面也担心民间商会和商会的民间化会造成传统权力结构的失衡和利益的失落。总体分析，商会发展与市场经济发展的要求相比还有很大的差距，有许多问题值得研究和探索。我个人以为要重点解决好几个问题。

1、**关于认识定位问题。**社会中介组织发展是我们推进政治体制改革、发展民主政治不可或缺的重要组成部分。从这个意义上讲，我觉得对商会的认识还需深化。其中要解决好三个方面的认识问题：**一是商会和行业协会必然性的认识问题。**它们是市场经济的产物，也是协调政府、市场、企业三者关系，和谐社会的重要组织载体。认识商会是什么，是需要的。但如果仅仅停留在这一层面上，是远远不够的。要进一步解决“为什么”的问题。商会和行业协会为什么要定位于企业的代表、社会中间力量，这有其必然。在政府、市场和企业的三者关系上，企业始终是个弱者，企业也缺少天应有的代表。同时政府也是了经济人，它会为了自身的利益实行公共权力的垄断化；市场是一个无形的手，不以人的意志为转移的强势力量。只有企业是个弱势力量。很少有力量成为他利益的代表。正是这种原因，就形成了商会、行业协会存在和发展的基础，形成市场与政府间的调节力量。这是规律使然。如果我们不从深层次上正确认识，就很难真正解放思想，增强发展商会的主动性和积极性。**二是商会发展历史方位的认识问题。**这个历史方位，就是中国社会主义初级阶段的基本国情。对外开放打开了国门，往往会使我们的眼光定位，更多的放到发达国家的基准上，或者期望在较短的时间内达到成熟市场经济国家水平。加快发展是需要的，但必须正视不同的历史起点。商会是以公民社会为基础、以市场经济为要件的社会组织形态。发达国家商会和行业协会的发展，是建立在千年公民社会发育成长、百多年市场经济实践锻炼基础上的，具有丰厚的历史渊源。与之相比，历史留给我们的社会政治资源不多，而传统体制包袱较重。如果离开了现实社会发育程度和市场经济发展水平，而急于求成，往往会有：

历史发展规律。**三是发展模式的认识问题。**发展模式必须考虑特色社会主义和生产水平差异性特征。学习借鉴国外商会发展的思路，往往会把发达国家商会发展模式当成我们选择的主流模式。借鉴是需要的，但必须认清基本国情。任何发展模式都是客观环境的产物。我国经济发展水平差异很大，市场经济发育程度有前有后，又有不同人文环境的影响，短期内不可能形成成熟划一的发展模式。并且我国商会和行业协会作为恢复发展的新生事物，不可能以一种模式涵盖全国所有的发展类型。即使发达国家也有以行业协会为主的发展模式和以综合商会为主的发展模式的差异。当前重要的不是模式的选择问题，而是推进商会发展的实践问题。要通过多形式、多层次、多思路的探索实践，形成具有地区特色的发展路子。在不断实践的基础上，通过完善规范，形成具有自身特色的发展路子。

2、要逐步切断商会和行业协会的权力背景。为什么要提出一个常识性的问题，主要是目前商会和行业协会的运行，还处于一种特殊的权力保障之中。这种特殊的权力背景，一是计划经济大包大揽的传统影响；二是强势政府行政干预的痕迹；三是商会和行业协会的先天不足，在行政权力涉及范围内寻找行使权力的空间。正是这种体制性的影响，许多商会和行业协会组织成为二政府组织。也正因为如此，商会和行业协会在市场经济组织活动中缺少相应的地位。国外社会中介组织发展的经验表明，不切断行政权力背景的社会中介组织，就不能有效代表市场经济组织的利益。从商会和行业协会的中介性、互惠性和自律性的发展要求来看，商会和行业协会有必要尽快切断这种行政化的权力背景，关键实施行政、会分开。为此有必要重点解决三个问题；**一是进一步推进商会和行业协会与行政机**

脱钩。目前国家为了推动社会中介组织的健康发展，有意实行社会中介组织与政府的脱钩，这是理性化的选择。实行脱钩，就要坚持政企分开的原则，改革商会和行业协会单位挂靠制度，取消一个行业内部只能设立一个行业协会的限制，通过打破垄断，鼓励竞争的方式，改变商会和行业协会发展上的大一统格局。

二是取消商会和行业协会的行政级别。行政级别是计划经济体制的产物。给商会和行业协会行政级别，并不是真正意义上的支持和鼓励，而是强化了商会得的行政化属性，与平等、开放、独立、竞争的市场原则背道而驰。取消商会和行业协会的行政级别，实际上就是恢复商会等社会中介组织的民间性和自律性，让其以更加独立的形态，在国家与市场的关系中寻找发展的空间，发挥协调、沟通和桥梁纽带作用。

三是规范商会等社会中介组织与政府之间的关系。商会等社会中介组织作为第三方力量，强调政企分开、减少行政化趋向是需要的。但是不能政企抵触、两者相逆。商会在强调自律、独立发展的同时，要加强与政府间的合作，承接政府委托的社会事务的协调、联络和服务，在某些领域承担一部分公共管理的职能，成为社会与政府、企业与市场之间的桥梁。但是不能因为承担政府委托事务，就变相成为行政权力的外延或替代者，也不能因为从事社会管理服务，就强化行政化趋向。政府要加快行政管理体制改革，明确职能，下放权力，界定范围，明确程序，还权予企业，还权予社会。

在与政府的关系上，要使商会和行业协会真正成为自律自主的社会中介组织，在国家、市场、企业三者定为中，形成有机分工、相互作用、平等团结、合作互动的格局。

3、商会和行业协会内部的治理结构改革问题。商会和行业协会等：

会中介组织，能否成为独立、平等、自主、自律的社会中介组织，关键取决于自我能力建设和内部机制建设。固然还有宏观体制环境的问题，但是真正起作用的还是商会和行业协会自身机制建设问题。核心是内部治理结构的改革。

一是商会和行业协会领导人的产生机制。商会和行业协会领导人产生机制不同，决定了其作用和功能的不同。要改革原有行政体制影响下的任命制度，实行和完善民主选举制度，形成从会长、理事到具体执行管理人员多层次、多形式的选举制度。公开竞争的民主选举，一则使商会和行业协会领导者具有更强的公信力和权威性，二则使商会和行业协会本身更具有监督力和自律性。本质上就是把最有影响力和号召力的社会精英、经济精英推上舞台，“在商言商”，从行政官员办会转变为企业家办会。

二是创新内部运行机制的问题。关键是解决好“怎么做”的问题。主要是强调依靠企业、服务企业的权力和义务。商会和行业协会不同与政府机关，履行的不是管理职能，而是具体服务职能，在具体的服务中履行职责，行使职权。服务有广阔的内涵，包括信息沟通、政策咨询、企业意愿诉求、市场利益调解和自身权益保护等。这种服务功能的发挥，更需完善的制度设计和运行机制，这种制度主要是内部的制衡机制，激励约束机制。例如要以商会从业人员职业化为目标，建立管理人员的聘用制、合同制，会员资格的淘汰制和罢免制等等。以强有力的制度建设，促进和改善商会的内部运行机制。

三是建立和完善以权力制约权力的制衡机制。商会和行业协会调节社会、企业和政府诸者关系的组织载体。当它行使权力的时候，也有必须接受社会各方面的监督和制约。既要强化商会的义务，又要规范商会的权力。例如近年来出现的金银同业商会为了垄断黄金市场价格，建

的所谓“黄金价格联盟”；饮食业同业公会，所制定的星级酒店“消费者禁带酒水”的限制等，实现了行业的自身利益却损伤了社会成员的利益。对这种侵害社会权益的行为，要予以限制，防止商会和行业协会既是弱者又经常侵害弱者的情况。

4、调节和规范商会和行业协会的法定地位。合法性是商会和行业协会发展的重要前提，尤其是在法制社会的条件下，法律保障是最为有效的保障。商会和行业协会的法律地位，应该是多重选择、多次选择的结果。从目前情况看，有必要完善和制定《社团法》。《社团法》实际上应调适两种关系：一则是社团的法人实体地位；二则是社团与整个社会的关系。完善《社团法》的要义，不是延续行政管理的强制性行为，而是倡导以自我管理为宗旨的社会性服务。重点明确商会和行业协会的定位、权力、义务，通过法律的调整，使其不断归位。要确认商会和行业协会既非政府的下属，也非企业的上级，它在现代社会国家和市场两大系统之间处于纽带桥梁关系，是一种中介性、自律性和互惠性的社会组织，起到了协调行业利益、制定行业标准、规范成员准则的基本作用。

5、对商会发展进程的期许问题。从现实和操作的角度讲，推进商会和行业协会的发展，实际上是一个实践性问题。这里就有一个对商会和行业协会发展进程的期许问题。我以为，商会发展进程是与中国基层民主政治建设进程紧密联系的过程。既不能操之过急，又不能按部就班。一般规律，商会发展是建立在市场经济发展、市民社会形成和社会权力架构相对明晰基础上的。目前我国的各方面的探索和改革正在逐步推进，为此必须正视基础，稳妥推进，逐步发展。