

# 商会的体制创新研究

朱未萍

在我国进行的经济改革，使政府对经济的干预手段发生了很大的变化，从以前的直接管理转变到通过宏观经济政策来干预经济生活。因此政府管理职能中一部分直接涉及微观经济的职能将被转移，由第三部门即 NGO（非政府组织）或 NPO（非营利性组织）社会组织来承担这部分从国家管理部门中分离出来的职能。

联合国驻华机构在 2004 年 3 月 25 日发布了《中国实施千年发展目标进展情况》，该报告从联合国的视角总结了中国近年来的成就和经验、存在的问题和差距。这份报告几乎在每项建议中都提出要加强 NGO 和 NPO 的建设，认为中国下一阶段改革的优先领域中就包括“向协商和参与式的治理方式转变，使国有部门和公民社会成为政府的伙伴，帮助制定和实施政策”，从而分担政府承担的繁重的管理职能和道德重负。

NGO 分为两类组织，一类是成员利益维护组织，另一类是纯粹公益性志愿者组织。而商会是属于前者。由于历史的原因，我国的商会和市场经济体制不匹配，无法承担商会的真正职能。我国对商会已经自上而下地进行了一些改革，但都没有触及商会的体制。因为体制创新是难度最大的任务，它要触及利益调整和整合。

## 一、我国商会目前存在的问题

### 1、商会依法设立的法律缺位。

根据目前的法律状况，商会属于民间团体，设立时依据的法律只有 1998 年的《社会团体登记管理条例》，1989 年的《外国商会暂行规定》，2003 年的《台湾同胞投资企业协会管理暂行办法》。行业协会的法律依据是《社会团体登记管理条例》和 2004 年 8 月 30 日颁布的《国务院国有资产监督管理委员会行业协会工作暂行办法》和其他各部委较早颁布的暂行办法。这些法规不仅立法级次较低，而且有些法规严重滞后于现实的社会情况。对商会没有专门的法律规定，加之对历史上非经政府许可的社会团体活动是否会变成政治问题的禁忌担忧，成了商会设立和活动的第一道阻碍。综观中国历史，1914 年北洋政府工商部公布有《商会法》，1929 年 8 月国民党政府制定有《商会法》，规定商会是《公法法人》。英美法国家如英国、美国虽没有商会法，但商会像其他社团一样自由结社、自愿入会、自治管理，只需要简单注册就可合法活动。所以我国民间商会的依法设立、合法活动的问题如果没有解决的话，商会的地位、职责、目标就无从谈起。

### 2、由于历史的原因，作为承载我国民间商会之职的中华全国工商联的地位不准确，使商会的职能不能充分发挥。

我国工商联是作为统战性人民团体而建立的。随着改革开放的进展，中央提出工商联是民间商会，应建立商会服务体系，多年来，工商联逐步建立了一些商会职能，但无法改变其实质上兼具商会某些职能的统战性人民团体的特征，具体表现为：第一，工商联以统战性、经济性、民间性：“三性”并存，在工作中形成以统战性为主的模式，其政治特征是完全与商会的 NGO 的性质相矛盾的。因为政府组织是第一部门，强调强制性；而非政府组织 NGO、非盈利组织 NPO 属于第三部门，突出的是志愿性。第二，从工商联的定位来看“中国工商业联合会是中国共产党领导的中国工商界组成的人民团体和民间商会，是党和政府联系非公有制人士的桥梁和纽带，是政府管理非公有制经济的助手”，具有强烈的官方色彩和依附倾向。工商联机构的这种既像政府又不像政府，似商会又不似商会的

地位，使得其无法真正承载商会的工作。第三，工商联实质上并不代表工商经济界的整体而只是其中很小的一部分。目前工商联在私营企业（包括个人独资企业、私营有限公司、私营股份有限公司）中的会员仅占 10% 左右，在股份制企业中的比例可能更低。第四，工商联目前综合素质不高，首先是经济实力不强，缺乏做好工作必备的资金、物资设备；其次是人才结构不优化，缺乏懂经济、金融、经营管理的人才。第五，机关型的工作运行机制及作风还未完全转变过来。

### 3、商会和协会的机制导致其不足以承担商会作为 NGO 应承担的职能。

商会应当具有协调、服务、信息、参政等职能。

商会本来就是基于维护工商业者的合法权益，协调商会的内、外部关系而产生的，因而自商会诞生之日起，它就天然地具有协调功能。一般来说，商会的协调职能分以下几个方面：一是协调地方商会与全国商会的关系；二是协调商会的成员企业之间的关系；三是协调各类经济组织之间的关系，如专业性与综合性商会的关系，各地区商会的关系等；四是协调各种商会与政府的关系；五是协调工商业与社区的关系；六是协调商会与政党团体之间的关系；七是协调与国外商会和类似机构的关系等等。就协调内容而言，商会需要协调的主要是经济关系，参政能力较强的商会还需要协调政治关系、国际关系等。此外，商会需要协调社会公益方面的关系。商会协调的目的是维护会员的合法权益，促进整个社会政治、经济协调发展。

各种商会都具有重要的服务职能。商会本身不像企业是盈利性组织，而是为会员提供各类服务。商会只有为会员做好各项服务，才能获得会员拥护和提供经费，为此有必要成立相应的服务机构，提供各种方式和渠道满足会员需要，包括信息咨询、出具各种证明、举办展览会、创办学校或培训中心、协调贸易纠纷等等。商会只有通过高质量的服务，才能获得持久发展的动力和源泉。

商会的一项重要职能是收集、提供信息，因为一方面，政府和社会公众难以面对分散的企业，从众多企业那里获得综合经济信息；另一方面，对于众多会员企业来说，也难以建立完整的信息渠道，获得生产投资经营活动所需要的信息。商会应为会员提供必要的商业保密，同时建立起畅通、高效的信息渠道，在此基础上才能有效提供各种其它服务，特别是当今科技进步日益加快，世界经济日趋一体化的时代，这一服务职能显得特别重要。

商会的参政职能主要体现在：对国家制定的有关经济政策提供意见和情况，促进国民经济的发展；与政府及有关机构进行对话、磋商和谈判，提出建议和意见；对相关法律、法规的制定和修改发表自己的看法和建议；参加政府部门的听证会，提出自己的主张；有能力和必要的，还要就国际政治和经济关系提出自己的看法和建议。

商会一般分为综合性和专业性。综合性的商会是以全国或地区经济发展为目标，并由全国或地区的工商业者志愿组成；专业性商会即行业协会类经济团体，以促进本行业协作发展和技术进步为目标，并由本行业的商工业者自愿组成。

对照商会的上述功能，由于前面提到的原因，作为综合性的商会——中华全国工商联，在协调、服务、信息和参政四方面难以切实履行这些职责，已经在做的服务、信息和参政方面的工作也还远没有到位。至于专业性的行业协会，在信息方面相对还可以，但是在协调、服务和参政这些方面也还远没有发挥作用。这些行业协会因为他们的法律地位低、社会影响小、经费来源不足、政府不重视、本身的自我良性运作机制的不完善，以及中国传统文化的影响使得这些专业协会本来应当发挥的职能受到了阻碍。

---

二、建立独立的商会，并应当在体制上创新，完善管理体制，实现商会作为 NGO 的作用，

1、制定《商会法》，并完善其配套的法规，使商会的设立和活动独立化和合法化。

法律应当给商会一个合法的地位，给以独立的非盈利的法人地位，以便独立地开展活动。但光有商会法还不够，在其它相应的配套的法规中，要完善商会的协调、服务、信息和参政职能。比如，在制定和修改法律法规（比如税法、技术法规等等）的过程中，应当设有专门的程序来征求商会的意见。

我国不适合采用英美法系国家的模式，不能像它们那样随着市场经济的不断发展，依照自愿设立、自主发展、经费自理的原则，靠市场本身的需要来自发而缓慢形成和发展商会。这是因为：第一，我国实行社会主义市场经济的实践还十分短暂，我们要靠短暂的市场经济的发展来自动地培育和发展商会，这样的进程会非常缓慢，无法满足在目前情况下我国政府职能转变之后的某些职能空缺的情形，靠自然成长的商会在目前作为 NGO 发挥的作用就非常有限。第二，我国的文化习惯向来不注重私权，缺乏像英美法国家商会发展的基础。我国的企业由于文化传统的影响，习惯于向权力机关去寻求保护和发展，不习惯靠自身力量的联合来争取权利，而联合本身是需要自愿、富有献身精神和费用成本的，这些是我国公民和企业所缺乏的。

所以，我们应当借鉴大陆法国家的做法，借鉴法国、德国和日本的做法，用法律和法规的形式来使商会的活动合法化，并使商会的活动与政府的政策目标更加协调。

2、建立完善的商会体系。

在我国应当建立综合性的和专业性的商会或协会两种。

综合性的商会以全国或地区经济发展为目标，并由全国或地区的工商业者自愿组成团体。在我国就综合性的商会而言，应当只分为全国性的和地区性的两级，不应当按照行政区划进行四级划分。建议对中华全国工商联进行改造，在北京设综合性的全国商会，在省会城市和地区级设立综合性的地区商会，取消省一级的商会和县区级的商会，地区商会是全国商会的当然会员。地区级商会也只能成立一个，不得重复设立。行业协会也是全国商会的当然会员。这样安排可以使商会的联合更加紧密，减少中间环节和分散环节，聚沙成堆，发挥合力，有利于实现全国或地区性的经济发展目标。

专业性商会即行业协会类经济团体，以促进本行业协作发展和技术进步为目标，并由本行业的商工业者自愿织成团体。行业协会应当围绕行业面临的共同问题，组织会员进行广泛的讨论磋商，从而有助于消除利益矛盾纠纷，就行业技术规格、政策法规、公共关系问题，相互妥协达成行业成员的共同立场。当会员们达成了一致意见，协会就同政府部门进行交涉磋商。行业协会还应负责收集统计信息，对行业关心问题组织调查研究，提供技术培训和组织展览会等服务。作为本行业企业群体代表的行业协会，是市场控制和国家干预以外的又一调控机制，它应当灵活处理本行业面临的公益性问题，集中反映本行业意见并与政府磋商。当然，行业协会的协调职能也有局限性，原因是它掌握的信息侧重于本行业，天然具有偏袒向本行业会员的倾向，难以充当公正的、全面的协调人。因此，还需要地区的、全国的综合性商会，更全面了解各行业和宏观经济信息，更有效协调各行业的发展和利益冲突，更好维护全体工商业者的合法权益。

3、创新商会的运行机制。

---

无论综合性的还是专业性的商会，政府不应当直接对商会进行管理，政府官员也不应当在商会中任职。商会应当按照商会法由全体会员通过制定商会章程来确定自身的主要任务、确立商会的组织机构和议事程序、选举和撤销商会组织机构的重要成员、确定商会会员的会费以及商会的预算和年终会计审核。在法律和章程的基础上自我运作。

对于综合性的全国商会应当按照下列组织机构进行运作：

(1) 商会大会是最高组织机构，由地方商会代表、行业协会代表和企业代表组成。商会大会制定商会的章程、选举和议事程序、确定商会的主要任务、选举和撤销主席团主席、确定商会成员的交费的金额以及商会的预算和年终会计审核等，同时选举商会主席团成员。

(2) 主席团是商会的管理机构，它向商会大会负责。主席团成员包括主席、副主席以及由商会大会选举的其他成员。主席团决定商会的所有事项，负责商会资产的管理，任命和撤销商会总干事，起草商会大会的有关决议并在其通过后负责执行。

(3) 监事会是商会的监督机构，负责依法监督商会的管理和日常活动是否遵循规章制度。监事会的工作由监事会主席负责。

(4) 商会设有日常行政机构，由商会总干事负责商会的日常行政工作。

#### **4、完善商会的经费来源和使用。**

经费的来源应当包括下列途径：

##### **(1) 财政拨款。**

因为商会部分地承担原来由政府分离出来的职能，并为社会的综合良性发展作出贡献，所以地方财政收入中来源于当地商企业的缴纳的税额中应当按照一定的比例划拨给地区商会，中央财政同理也向综合性的全国商会划拨费用。如果说每年的划拨会导致行政成本的增加，那么就由地方政府和中央政府每年从预算中列支该笔费用，或者也可以一次性核拨费用作为启动经费后（当然要比每年核拨的多），以后不再核拨的方式。无论以何种方式，政府的财政在商会开始之初是应当予以支持的。如果以后商会的职责范围中涉及到帮助政府承担部分职能的，如配额的管理，政府也应当支付相应的费用。

行业协会从目前的工作来看，它们不存在改造的问题，而且由于其相对运作较好以及较少地涉及公共利益的特点，财政可以不给拨付经费。

在法国，法国的商会被赋予了部分政府管理的职能，所以商会中工商企业到商会注册交纳税金的收入在商会的收入中要占到约 27%。日本政府的资助在日本商工会议所的经费中约占 30%。

##### **(2) 会费的交纳。**

每个会员在入会时应当交纳会费，会员也相应得到商会一定的服务和信息，并通过商会进行相关的协调和参政。会费的交纳应当根据章程和国家有关收费的标准米进行。会员交纳的经费在日本商工会议所的经费中约占 50%。

##### **(3) 捐赠。**

商会接受会员和社会各界的捐赠。

##### **(4) 教育培训和资产运营收入。**

商会可以通过教育培训，组织会议、展览会，运营资产等业务获得收入。

法国的商会在教育培训及公共设施营运等方面的收入约占商会收入的 59%。事业收入在日本商工会议所的经费中约占 20%。所以我们的商会在这方面的空间还很大。

---

会费的使用应当每年由会员大会通过商会的组织机构提交的预算报告和每年有注册会计师签字的年终审核报告。在使用期间应当由执行机构按照商会的章程执行使用,并受到监事会的监督。

商会只有在完善其体系,创新其机制,适应市场经济和政府有限管理的情况下,并不断为其利益成员服务,兼顾社会公共利益才有生命力。

结束语:非政府与非营利组织的发展是建设公民社会的必要条件。而只有公民社会逐渐成长壮大,民间自治能力不断增强,政府的管理职能转变后才不会留下缺位,供养着庞大国家机关的财政压力才会逐步消除,而国家机关“恩有所归、怨亦随之”的道德重负才可能减轻。

作者为:江南大学商学院副教授、硕士生导师,江南大学中小企业管理与发展研究院副院长,江苏无锡梁溪律师事务所律师。

Tel: 13093002717

E-mail: 13093002717@e165.com