

## 无锡民间商会实践试点研讨会综述

无锡民间商会实践试点研讨会于2004年12月25日—27日在无锡市梁溪饭店召开，会议由无锡社会经济比较研究所、无锡市工商联（总商会）、江苏无锡朝阳集团股份有限公司、无锡市场协会联合举办，与会的领导、专家学者、商会实际工作者共70余人。中共无锡市委常委、统战部长丁卜人，无锡市人大常委会副主任苏红平，江苏省工商联副会长丛建国到会致辞，中国民（私）营经济研究会会长保育钧、中国工商联（民间商会）研究室主任唐海滨、原中共江苏省委常委、省政协副主席胡福明到会作了专题讲演。本次会议的主题是交流无锡市民间商会实践试点的经验，并就民间商会发展实践中遇到的一些主要问题进行理论探讨，现将研讨情况综述如下。

### 一、关于商会的改革问题

1、**必须认真研究工商联所面临的新形势、新要求。**与会人员普遍认为商会包括工商联及行业协会都迫切需要进行改革。**保育钧认为**，商会的改革是绕不过去的，正如执政党必须加强执政能力，政府必须转换职能等改革也是绕不过去一样，商会的改革是大势所趋，只要真正地搞市场经济，就一定要搞商会。对于工商联的自身改革，**唐海滨认为**工商联作为中国最大的民间商会正面临着四方面的形势和要求：一是我国的经济体制出现了重大变化；二是中国的非公有经济、民营经济比重已明显上升；三是统战工作范围发生了新的变化，私营企业等一些新的社会阶层已经成为社会主义的建设者，从而为党的统战工作提出了新任务；四是加入世贸组织后，中国经济正在全面进入世界经济体系，外向型经济的发展及民间外交工作的拓展，给工商联工作提出了新的要求。上述四个形势的发展，给工商联、民间商会的工作提出了新的要求，必须认真研究工商联所面临的新形势、新要求，如新形势下工商联的工作对象、工作机制、工作性质，以及其他相关的问题都需要很好研究，这是我们所有商会工作者的一项很重要的任务。

2、**商会改革的思路。**对于商会改革（包括工商联和行业协会的改革），**保育钧认为**，一要突破体制上的障碍，政府部门要转变职能，在机构改革中千万不要留“尾巴”，成立“二政府”协会，而要放手让行业商会包括政府部门的行业协会真正办成为法人治理的机构，成为非政府组织；二要突破法律上的障碍，在我国还没有商会、行业协会的法律、法规。管社团就是三个暂行条例，即《社会团体登记管理暂行条例》，《民办非企业单位登记管理暂行条例》，《事业单位登记管理暂行条例》。这三个条例的概念很宽泛也不科学、不严谨。三个条例都没有脱离计划经济的束缚，如条例规定成立任何一个社会团体、任何一个组织都要有上级主管挂靠单位，所以不废除这三个条例就没法子改。**郑江淮**也在他提交会议的论文《行业协会职能配置与政策创新》中指出：行业协会管理体制的改革是对《社会团体登记管理条例》中规定的业务主管单位和登记管理机关双重管理体制加以突破。

对于工商联的改革，**保育钧认为**要让工商联真正成为工商联，让行业组织（包括行业商会、行业协会）真正成为法人治理的非政府组织。由行业组织的头头、会长们参加、组成各地工商联，其主要职能参政议政。而真正代表行业利益的是行业商会，行业商会应该与政府进行对话。只有这样，才能使工商联和行业商会、

---

行业协会各得其所，既坚持社会主义方向，又发挥了行业组织的作用。**唐海滨认为**八年前曾经起草过“商会法”的草案，当时是按大陆法的体系设置的，设想全国成立一个总商会，总商会下面有行业总会，再有直属商会、各省的省商会。这个体系有三层构架，最上面是中国总商会。但按照中国市场经济发展的格局，我国是政府指导的市场经济，搞一个商会不太现实，因此在一段时间内中国可能是并存多种商会。在多种商会存在的体制下，工商联的位置怎么站？这需要研究。

## 二、关于工商联的组织性质和功能定位

**一种观点认为，工商联应该保持并加强其统战性组织的地位。**保育钧认为工商联和民间商会要分开。作为人民团体，工商联要加强统战性。他指出：改革千万不能把工商联的统战性改变了，而要切实加强。工商联的统战职能是中国的特色，要坚持党的领导，工商联的统战职能就要进一步加强，而要加强这种地位，就要加强它的代表性，使工商联真正成为工商界代表人士的组织。应该由各个同业工会、行业商会的头面人物组成工商业联合会，使之成为真正的工商联。不像现在既是工商联，又是民间商会，这种提法是相互矛盾的，两个法律体系不能搅在一块。工商联要真正成为代表工商界人士的统战性组织，在政协会上与共产党、与政府对话。否则，它既是政治组织，又是商会组织这样就显得不伦不类。应该还工商联以本来面目，前提条件就是政府部门的各种行业协会和工商联的行业商会都要成为工商业联合会的会员。**托马斯也认为**，工商联的统战性具有很大优势，可以打开非常巨大的政治渠道，在这方面工商联是独一无二的，其他组织无法替代它，它可能成为中国最大的利益集团。但他同时也认为工商联的统战性会造成工商联对政府的过度依赖，造成组织的行政化，所以这是过渡时期的产物。**一种观点认为工商联应该成为商界的自治性组织。****郑成林认为**目前，商会要打破在一定程度上依赖政府、游离企业、游离社会经济潮流的状态，加快自我改革，逐步成为具有独立权利能力和行为能力，能够独立地享有民事权利和承担民事义务的法人团体。**徐正元认为**应该把商会与工商联分离，工商联继续保持统一战线的人民团体性质，发挥参政议政的职能；商会的机构、人员从工商联分离出来，把商会办成企业和企业家自己的组织，发挥民间商会的功能和作用。**朱未萍认为**，现在工商联作为人民团体，以统战性、经济性、民间性等“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。另外，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。**另一种观点是可以寻找新的结合点和相应的表述。****唐海滨认为**现在工商联有两个牌子：人民团体、民间商会。人民团体和民间商会是两个不同的法律渊源的产物，如何能体现在工商联的性质上？对于这个问题，能否把工商联定位于具有商会职能的人民团体，或者定位于具有人民团体职能的商会？当然还有其他的观点，总之，这些问题需要认真思考和研究。

**2、工商联的成员组成问题。**保育钧认为现在工商联既有团体会员，又有个人会员，这就搞乱了。工商业联合会的会员起码是县以上的行业协会的负责人、头头，或者是各个行业商会和行业协会的会长。应该使工商联真正成为各个行业头面人物、代表人士组成的统战性组织，组织他们参政议政，使行业商会、行业

协会和工商业联合会各得其所，各展所长。**唐海滨**介绍了目前的几种观点：一种观点是主张以人士为主，工商联就是联系企业主，联系主要高管人员的组织。另一种观点主张以企业为主，工商联的主体应该是民营企业，应该发展企业会员。他本人倾向于前一种看法，因为这适合于工商联目前的统战职能、人民团体职能和它的商会职能，但这需要进一步研究。从日本情况看，他们四种商会都有。以人士为主体的商会，如同友会。日本的同友会是大企业家自己的组织；经团联是大企业的组织。

### 三、关于商会和政府、行业协会的关系问题

#### 1、商会与政府的关系

会议普遍认为政府和商会必须分开，并建立起合作和监督关系。**郑成林认为**政府应从完善社会主义市场经济体系的战略高度认识和重视商会工作，把培育和发展商会纳入社会经济发展的总体规划，坚持培育与管理并重，建设和发展一批组织独立、运作规范、功能强大的高质量和高水平的商会。要达到这个目标，就须通过改革与发展实现“三个基本建立”：（一）在政会关系上，基本建立起职责明确、职能清晰、工作协调的“授权—合作”关系；（二）在商会建设上，基本建立起符合市场规律及要求的社会化运作模式；（三）在行业管理上，基本建立起政府宏观调控、行业自律管理和企业自我约束的相互协调的运行机制。为了实现这“三个基本建立”，我国培育和发展商会的思路不能照搬西方发达国家商会的发展模式，只能立足于我国市情，探索一条从“官办”—“半官半民”—“民办”的商会发展道路。目前，可以在某些地区进行试点，成立商会改革发展协调委员会（以下简称协调会），其成员主要包括政府及其相关职能部门、工商联、公检法部门，以及一些商会和理论界的代表。**高新军认为**政府与商会之间应该是一种合作和监督的关系，在大力发展经济的一致前提下，地方商会的发展取得了自己的地位和发展空间，同时，也就产生了对地方政府的监督。这种监督和促进经济发展的作用有一个发展的过程，同时，地方政府在接受监督和适应与地方商会取得平等合作关系上，也有一个适应过程。

#### 四、关于民间商会的治理结构问题

会议讨论中有以下几种观点，一种观点认为民间商会要借鉴公司治理结构建立起适合民间商会自身特点的法人治理结构。**浦文昌认为**建立商会的法人治理，是商会组织题中应有之义。而能否完善其法人治理结构，则首先取决于民间商会自身的认识。必须努力引导民间商会，使之充分意识到，加强自身的法人治理制度建设，是保证商会健康发展和发挥其应有作用的基础。建立民间商会的法人治理，是民间商会组织自身的公益性和互惠性、商会会员与商会组织机构之间的两层信任托管和委托代理关系、中国特殊的文化背景和体制背景等因素决定的。也是提高商会参与社会公共治理能力的需要、防止和克服商会组织自身弊端的需要。商会的法人治理是否可以定义为：用以设定商会组织的宗旨、长期方向并维持其组合的组织结构及运作机制。**建立民间商会的法人治理结构必须按照 NGO 组织的通例去做，并借鉴公司治理的框架，但是又必须符合商会组织的自身特点。**建立民间商会法人治理的原则是自治原则、民主原则和制衡原则。要进一步完善商会的治理结构、完善商会内部民主制度建设、完善商会内部治理的制衡制度和机制、明确商会资产的产权归属。建议有条件的民间商会，对目前商会的治理结构作大胆改革，借鉴国外商会的经验，将负责决策和监督的理事会与管理执

行层分开：即通过会员代表大会选举产生理事会，由理事会选举产生主席（理事长）、副主席（副理事长）；再由主席（理事长）提名，由会员大会决议聘用总干事，由理事会授权总干事主持商会的日常工作；总干事对理事会、常务理事、主席（理事长）和会员负责，理事会则根据总干事的绩效进行奖励，从而形成新的治理架构和制衡、激励机制。**王安岭认为**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。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。他建议借鉴西方国家商会法人治理的经验，着重解决好三个问题：一是商会和行业协会领导人的产生机制。二是创新内部运行机制的问题。三是建立和完善以权力制约权力的制衡机制。**陶庆认为**用法人治理的理念来论证或推导到底如何去建设好商会，要有三个前提：公众、公众的批判、形成公众的舆论。任何一个社会要有公众，有公众舆论，这样才能发挥应有的民主作用。公众形成舆论以后，就会形成公众批判。根据马克思的观点，不同观点的人之间、不同阶层的人之间、不同领域的人之间要进行交往行动，在交往行动中人们可以在民主、平等气氛中进行相互批评，导致公众的舆论，这种舆论有利于促进自律，还可以在在一定程度上影响政府政策的出台。**郑江淮认为**如果政府职能转移后没有考虑适当的监督，“寻租”的主体可能由政府变为协会，协会的寻租行为可能较政府有过之而无不及。健全行业协会的内部管理机制，第一步是要尊重协会的章程。第二步是针对协会弱点的内部机制改善，包括改革财务制度、改革人事制度、改革民主管理机制等。第三步是对协会进行绩效管理。**另一种观点认为**，民间商会的治理应包括狭义和广义两个方面。**赵文冕认为**，从中国现在的实际情况来看，商会治理应该包含狭义和广义两个方面的意思。狭义上讲，商会治理是民间商会内部的法人治理和民主治理，这是商会治理的基础部分和关键环节，治理的主体是商会理事会和商会的业务主管部门。广义上讲，还应当包括国家对民间商会的治理（管理），这是商会的外部治理，同样也非常重要。商会治理的另外两个层面，也就是业务主管单位对商会的治理和民间商会自身的治理，这两个层面是相互作用、相互制约、相互影响的。他认为一个做不到公权公用的商会，一个不能有效防止公权私用的商会不可能赢得会员的信任。这方面温州曾经有过很深刻的教训。要杜绝类似事情的发生，最重要的还是要加强行业商会的议事制度建设。应当对商会会长、会长会议和理事会的职权进行科学合理的界定，形成有效的民主机制、制约机制，切实防止商会的会长们用公权谋取私利和个人独断专行。这既是对会长的爱护，更是对行业商会凝聚力的维护。**郑成林认为**法人治理结构其实近代商会已经解决了，与其向国外去借鉴，还不如看看我们历史上商会的运作，它们的资源如何配置，可能对我们的启发更大一些。

## 五、关于商会的立法问题

大体有两种观点，一种观点是必须加快商会的立法。**保育钧、朱未萍、王安岭等认为**1903-1904年清朝政府就成立商部，制定了商会法。辛亥革命以后，北洋军阀也搞了商会法，它先鼓励各地成立民间商会，政府成立商部，为了规范商会，也建立了商会法。新中国已经成立五十多年却没有商会法，只有三个暂行条例，可见立法严重滞后，必须尽快就商会立法。另一种观点认为目前就商会立

---

法的条件尚不成熟。邓海峰认为大家之所以对社团立法存在这么大的争议，存在这么多的指责，主要是目前社团登记管理条例的本质属于“行政管理法”范畴，正因为它具有“行政管理法”的色彩，真正为市民社会服务功能的法律应该是“民法”。但是直到现在还是《民法通则》，在我国民法和行政法之间存在很大的差异，两者难以相衔接，从而导致市民的社会发展缺乏最基本的法律基础的支持。要完善民法的立法建设，必须要有一部能维护市民社会基本权利的民法，但这需要经过较长时间的努力才能形成。另外还要考虑到地区经济发展的不平衡以及立法资源的有限性。真正能列入到国家立法计划的非常少，能够分配到社团这一块更不容易，到行业协会这一块难度就更大。就目前情况来看，促进和发展行业协会发展，还是应该由地方在不断实践、总结经验的基础上，通过出台地方性立法的方式来推进的道路更为可取。（浦文昌整理）