

我国行业商会的法律环境研究

——对天津商会的调查

高新军

内容提要：本文通过对天津国际商会、天津市商会、天津服装商会和天津温州商会的实地调查，反映了我国北方民营经济尚不占主导地位的大城市中商会民间组织所处的真实的法律和政策环境。文章指出，要实现我国北方城市经济的良好发展，切实转变政府职能，就必须在改善地方商会的生存环境上有创新。第一，困扰我国地方民间商会发展的政策和法律环境需要尽快改善。第二，对地方商会和行业商会实行分类指导的原则，充分发挥它们各自的优势。第三，逐步取消各种官办行业协会的特权。第四，转变政府职能，给基层的民间组织更大的发展空间。

2005年5月16至17日，中央编译局比较政治与经济研究中心一行3人，对天津商会的情况进行了实地调查。两天中我们走访了天津市国际商会、天津市商会、天津服装商会、和天津温州商会，召开了4次座谈会。现将我们调查中了解到的情况介绍如下。

天津市国际商会是在中国贸易促进委员会天津市分会的基础上于1988年成立的，并和天津市贸易促进委员会是一班人马两块牌子。中国贸促会成立于1953年，在我国建国初期面临帝国主义封锁的情况下，它以民间的方式开展对欧洲和日本的贸易方面发挥了重大作用。1963年6月5日，天津市贸促会成立，但直到1982年他们真正独立出来之前，一直放在天津市外贸局的一个处里，只有一个人在分管。当时，中国贸促会的业务很多，但地方的贸促会基本不起什么作用，只是完成一些中国贸促会下达的任务。1982年，天津市贸促会正式从天津市外贸局独立出来，成为一个正式的局级单位，主要职能是：海外联络、展览、法律、信息服务、会员服务等。1988年，经天津市政府同意，天津市贸促会又挂上了一块牌子：天津市国际商会。

天津市贸促会是一个半官方的机构，现在也没有进入政府的序列，但是它的一个会长和四个副会长都是市委任命的，职责主要是接受政府交办的工作。在1982年，我国改革开放刚起步，百业待兴，由于涉外部门少，有这方面专业知识的人才也少，所以天津市贸促会是天津市对外联系的主要窗口，有很多业务是独家经营的，如：组织厂家出国参加展览会、组团出国进行商务考察、法律服务认证，并成立了调解中心。那时，天津贸促会工作人员达160多人，有20多家下属企业，涉及到餐饮、旅游、摄像等行业，号称8条龙，并和日本一家公司合资成立了天津市第一家出租汽车公司，有100多辆日本尼桑汽车，基本上垄断了天津市高档饭店的出租汽车服务。

1988年，中国加入了总部设在巴黎的世界性的国际商会组织，成为它的会员，因此，天津市贸促会的上级单位中国贸促会挂上了中国国际商会的牌子，所以，天津市贸促会也有了第二块牌子：天津市国际商会。国际商会是纯民间组织，在天津市民政局登记。天津市贸促会没有会员，实行的是委员制。但天津市国际商会是会员制，要收会费。天津市国际商会刚开始吸收会员时，要求会员单位必须有自营进出口权，后来，为了争取更多的会员单位加入国际商会，就取消了这项规定，希望不同所有制和成分的企业都能加入天津市国际商会。

进入上世纪80年代末和90年代初，天津市贸促会或天津市国际商会在对外联系领域的垄断局面被打破，由此，天津市贸促会和国际商会开始在业务上走下坡路。他们原来下属的企业均因为经营环境变化和经营不善破产了，人员也减少到目前的90多人，但仍处于人

浮于事的状态。

目前天津市国际商会有 1 名会长和 20 多名副会长。副会长第一年须交会费 5 万元，以后每年 3 万元；常务理事每年会费 1 万元；理事每年 5000 元；会员每年 1500 元。但每年的会费并不能足额收齐。目前天津市国际商会有 1400 多家会员单位，其中包括一些天津市大型企业，如：天狮集团、天津保税区、浦东发展银行等。他们的主要任务是为会员单位提供服务，内容包括：组织商务考察团、举办会展、组织商贸洽谈、出具信用函、申请商务签证等。同时，他们也承办天津市委市政府交办的任务。例如，2005 年在日本爱知县举办的世界博览会，国家拨了 2000 多万元，天津市也拨了 300 多万元，其中中国馆的天津日就由天津市国际商会和贸促会来承办。

目前，天津市国际商会的收入每年大约 80 万元，其中主要为会费收入，也包括其他一些外出考察、服务性收费、咨询费等收入。支出主要是为会员服务、员工工资和公共开支。每年，天津市国际商会的会员部都会向会员代表大会提交财务报告，接受会员代表大会的监督。

面对困境，天津市国际商会和贸促会曾试图进行一些改革尝试，其中主要是在 1998 年进行了两会分设的改革，目的是强化国际商会的作用，为企业服务。但是由于贸促会总会不支持，自己的领导也魄力不够，所以未成功。现在，除了认证和信用方面的业务之外，其他业务天津市国际商会和天津市贸促会双方都可以做。由于他们是两块牌子一班人马，所以天津市国际商会基本上是图有虚名。

在座谈中，天津市贸促会和天津市国际商会的秘书长张全生告诉我们，目前他们的出路是强化天津市贸促会的半官方色彩，向天津市委市政府争取到更多的任务和公务员名额。面对目前社会上各种商会、行业商会、行业协会的竞争，张秘书长认为天津市贸促会和天津市国际商会的优势就是自己的半官方色彩，可以承接市委市政府交办的各种活动。现在他们已经争取到了 40 个公务员名额，至少可以解决约一半人的吃饭问题。

但是，张全生同时认为，在强化天津市贸促会的半官方色彩时，贸促会仍旧占用着天津市国际商会的名分是一种资源分配的浪费。因为，我国目前实行的是“一业一会”制度，天津市贸促会占用了天津市国际商会的资源，又不以它的名义开展什么业务，而其他想以天津市国际商会进行商务活动的组织就无法在民政局登记注册了。

天津市商会是另一个两块牌子一班人马的例子，也就是说，天津市工商联的另一块牌子就叫作天津市商会。早期的天津市工商联是一个人民团体，它成立于 1951 年，是当年天津市工业会和商业会的联合组织，其中的优秀分子加入了民主建国会。但是后来，天津市工商联成为了一个半官方的统战组织，受天津市统战部门领导，它与全国工商联是指导和被指导的关系。它的干部不是选举产生的，而是由天津市委市政府任命的。它的任务也主要是做天津市民营企业的统战工作。所以，统战性是天津市工商联的最突出的特征。在统战方面，天津市工商联最大的权力就是每 5 年一次的推荐全国人大代表和全国政协委员候选人的工作。目前，天津市工商联有正式编制 60 人，享受着政府公务员的待遇。

在座谈中，天津市工商联和天津市商会会长、天津市人大常委会副主任张元龙先生认为，统战性是天津市工商联和天津市商会的非常重要的工作，因为对民营企业需要引导，防止出现大款傍大官、大官靠大款的相互勾结的现象发生。现在出现问题的民营企业，大都是那些游离于工商联和商会组织之外的企业。这些企业认为加入商会不如与市委市政府的高官搞好关系来得实惠，所以他们的行为往往破坏了市场的经济秩序。我们可以通过统战性把这种趋势控制住，通过统战性来教育民营企业。他举例说，江苏省常州市的铁本公司就是游离于当地工商联和商会之外的民营企业，结果在投资方向上出了大问题。所以他认为，工商联代表党做民营企业的工作，还很不够，需要大大加强。

天津市商会的民间性比较虚，如果有民间性质，也主要是指在天津市商会下面的各种行

业商会的民间性质。但是这些行业商会由于受到我国民政部 1998 年颁布的《社团管理条例》的限制，不具有独立的法人资格，只是天津市商会的二级单位，虽然他们在服务商会会员方面做了大量的工作。天津市行业商会的管理模式基本上是采用了公司治理的管理方式。天津市工商联和商会的民间性的另一个表现，是指它是一个无权的单位。他们惟一的权力是 5 年一次的推荐政协委员和人大代表候选人的权力，所以他们只有服务企业和商会会员一条路可以走。张元龙会长将天津市工商联和商会称为是一个无权的开明的婆婆。他们将自己看作是政府与企业之间的平衡点，利用他们与政府各个部门良好的关系，来协调企业与政府之间的关系。在天津市商会内部，设有：法律委员会、参政议政委员会、仲裁站、会员部等部门，为企业服务。

天津市工商联和商会的经济性较为明显。他们始终关注经济生活。就全国来说，国务院每年要召开 20 余次有全国工商联参加的工作会议，几乎每次工商联都提出了有关经济生活的意见和建议。例如，近几年关于维护民营企业的权益；宏观调控的有保有压；区域经济的联合等政策的出台，都有工商联的功绩。在地方，天津市工商联和商会积极参与了对地方性法规的审议工作，积极提出修改建议。他们认为，“企业家经营企业，商会经营企业家”，他们要让企业家保值增值，要让企业家做社会的贤达，当人大代表和政协委员，使企业家成为社会主流民意的代表。

对于目前地方商会生存的政策和法律环境，天津市商会和工商联的同志直言不讳。他们认为问题主要有两个方面：第一是 1998 年民政部颁布的《社团管理条例》中的有关规定，不仅天津市工商联和商会没有充当基层行业商会上级主管部门的资格，而且还剥夺了基层行业商会的法人资格，从而大大恶化了基层民间组织的生存环境。实际上，即使基层行业商会得不到独立的法人资格，但是他们都在活动，企业也需要他们的服务。据统计，目前全国有 20 多万个民间组织都在活动，都没有到民政部门进行登记，从而大大削弱了法律的严肃性。第二是各种官办的行业协会持有部分政府职能，对民间商会的活动干预强，使它们不处于平等的地位。中央和地方政府原有的部委局现在都改成了行业协会，原来的政府官员成为这些行业协会的领导人。这些行业协会往往具有部分政府部门的行政职能和政策发布功能，他们以此为手段，强迫企业入会，强制收会费，否则就以不与认证、不给办理有关手续为要挟，从而大大恶化了企业生存的环境，而他们提供的服务却差强人意。

对于天津市工商联和天津市商会今后的发展，他们认为，这些组织以后变为一种自收自支的组织是一个趋势，但是，在体制转轨时期，保持半官方的地位很重要。因为，要是完全的官办机构，企业对此缺乏信任；要是纯民间组织，工商联和商会又权力太小。他们强烈建议，适当放开民间组织的法人登记限制，尤其是对经济类民间组织和慈善类民间组织可以率先放开。这些民间组织的行为比较容易界定，服务对象明确，管理相对容易，又对社会经济发展贡献较大。只要我们管理到位，是不会出问题的。放开这些民间组织，可以极大地促进地方经济的发展，为创造公平的竞争秩序起到积极的作用。

天津服装商会是天津市商会下属的一家行业商会，成立于 1998 年 6 月，是天津市商会下属的二级组织中成立较早的行业商会。在天津，服装行业已经基本上没有国有企业了，所以天津服装商会可以说是惟一可以代表天津服装界的民间商会组织，尽管他们至今仍旧没有独立的法人资格。目前该会有 400 多家会员单位，涵盖了 120 多家地产品牌，国内外 1400 多家专卖店，代表了华北地区的服装流行趋势。目前天津服装商会有 1 名会长和 12 名副会长，4 名工作人员，其中 2 人在商会拿工资。商会每 2 个月召开一次例会，每年召开一次会员大会。重大事项由会长办公会议决定。与天津服装商会平行的还有天津纺织服装协会，它是由原天津市被撤消的专业局转型过来的，是一个半官方的机构。虽然他们对天津市服装行业的企业服务有限，企业也不太信任他们，但是他们占有了按照“一业一会”原则设立的位置，从而使民间性质的天津服装商会处于无法进行法人登记的地位。下面一件事情可以清楚

地说明这两个组织在天津服装业的实际地位。2004年10月天津市参加宁波服装节，13家参展单位，有11家来自天津服装商会，1家外资，只有1家是来自天津纺织服装协会的。

天津服装商会对上是企业和政府联系的桥梁，对下是服务企业的主体。他们在人员培训、行业自律、组团参展、融资等方面，向会员单位提供多方面的服务，深受欢迎。他们进行的每月服装行业统计排名，由于数据准确、及时，有较大的参考价值，受到天津市服装企业的欢迎。2002年，他们与韩国大邱集团合作，引进韩国面料来天津生产，3年来，降低了我国服装企业使用韩国面料的成本，达到了双赢。2005年他们与天津市开发银行合作，获得了开发银行1亿元人民币的授信额度，以解决天津市服装企业的融资问题。他们认为，虽然目前服装行业竞争激烈，但是民营企业由于经营灵活，综合成本低，仍旧有较大的发展空间。在他们为企业提供服务的过程中，他们通过天津市工商联和商会，得到了天津市委市政府的大力支持和帮助。天津市工商联以联系民营企业为主，他们认为市工商联在为天津市的民营企业服务方面，做到了“真诚、无私、廉洁、热情”。

但是，目前天津服装商会作为一个民间性质的基层行业商会，其生存的制度和法律环境不容乐观。在座谈中，天津服装商会副会长兼秘书长艾军指出，政府对民间行业组织发展的重视程度需要提高。从客观上来说，天津市的民营经济发展较慢，比重还不够高，目前只占全市经济比重的不到1/3，天津市的经济支柱还是合资与外资。但是，政府的政策对民营企业的发展也有明显的影响。

对于目前天津服装商会来说，一是没有正当的名分。由于民政部门“一业一会”的规定，天津服装商会至今没有独立的法人地位，从而极大地影响了商会服务工作的开展。例如，2005年天津服装商会与天津市开发银行的合作，双方两个月就谈好了合作的各个细节。但是由于天津服装商会没有独立的法人地位，就得再花半年时间去成立一个有独立法人地位的公司来代表天津服装商会，结果是开发银行、天津市商会、代表天津服装商会的公司之间需要互签合同，费时、费力，成本也高。又例如，在天津商品交易会上，尽管天津服装商会的会员占了整个交易会内容的一半，但是天津服装商会由于没有独立法人资格，也无法办服装展览。这种政策现在已经影响到服装商会的积极性，也影响到会员的积极性。

二是行业商会无法得到年检、准入、质保等地方政府授予的职能。行业商会进行行业管理要有相关职能，政府可以把有关职能下放到行业商会。但是以目前天津服装商会的现状，地方政府不可能授予它相关职能，从而也就相应削弱了行业商会的管理和 service 职能。而那些官办的行业协会，尽管没有给企业提供什么服务，也可以照吃官粮，照旧占据着“一业一会”的位置。这样，在天津就形成了一种有能力干事情的行业商会，没有名分；而名存实亡的行业协会，则吃着官饭占据着法人资格地位的扭曲局面。

三是天津服装企业融资难、贷款难。多年来天津服装商会的会员单位就从来没有享受过贷款的优惠政策。现在商会也在努力加强会员单位的信用建设，提高信用等级，并成立了信用促进会，力图通过服装商会的信用促进会来进行贷款的前期审查，来建立信用体系。

四是服装商会的经费不足，如果仅靠会费，没有会办经济，很难保证对会员企业的高质量服务水平。目前天津服装商会每年的会费收入只有十几万元，虽然经过天津市政府协调有了自己的公章和账号，但仍旧无法经会办经济，也无法取得一些应有的收入。

艾军秘书长已经当了10年的天津市政协委员，前后4次向天津市政府提出议案，要求对天津市的各种商会和行业协会进行整顿，要求各种行业商会和协会要有平等的地位，取消官办行业协会的特殊待遇，实行人员、场地、经费与原来行政管理部门的“三脱钩”。在许多人代表和政协委员的多次呼吁和提案推动下，天津市委市政府终于在2005年开始进行这方面的整顿工作。

据天津市地方商会的同志介绍，目前许多省市已经突破了民政部“一业一会”的有关规定。在广东、江苏、温州、甚至河南等省市，一业多会的局面已经形成，所以，天津服装商

会的同志呼吁民政部和天津市民政局要审时度势，与时俱进，为地方行业商会的发展创造更宽松的政策环境。

天津温州商会是在天津经商办企业的温州人组织的一个异地民间商会。1997年10月28日经天津市民政局批准成立，1999年正式挂牌。目前有会员160多人，另外下辖两个分会：五金经营分会和鞋业经营分会，分别有会员40多人和30多人。天津温州商会有会长1人，副会长8人（准备扩大到12人），理事54人。组织机构有：秘书处；市场信息开发部；法务维权部；公共关系部；会员培训部。每个部门有1名副会长来牵头负责管理。在这些部门中，法务维权部和会员培训部的业务较多。目前该会有3名拿工资的工作人员，分别是秘书1人；会计1人；电脑操作1人。他们是温州商会聘用的人员。

天津温州商会的上级主管部门是天津市经济协作办公室，挂靠部门是温州市驻津办事处。由于温州市有160多万人在全国各地经商办企业，所以温州在全国有102个异地商会。这些异地的温州商会由温州市经济协作办公室统一负责联系，温州市的每个副市长各负责一个地区的商会工作。温州市每2年召开一次全国各地温州商会的工作会议。

天津温州商会会长任期2年，可连任一届。该会的第一任会长是协商产生的。第二任会长是等额选举产生的，当选的是原商会秘书长。2005年，他们将进行第三任会长的改选工作。由于天津温州商会对当地温州人的企业提供的有效服务，使它的声誉上升，所以第三届的会长改选将实行差额选举。

天津温州商会是一个非盈利的民间组织，不进行任何经营活动，但可以进行一些有偿服务。经费主要依靠会费和重大活动的赞助费。2004年该会的支出达60到80万元，其中会费和赞助费各占一半。

在内部管理方面。天津温州商会实行的是公司治理结构。由会员大会、理事会、会长办公会议相互制约，一切按照商会章程办事。上级主管单位和挂靠部门不干预商会的日常管理事务，商会在做出重大决策时只须报上级主管部门和挂靠部门备案就可。

就其职责来说，天津温州商会主要是服务会员，为天津和温州企业合作牵线搭桥。成立商会6年多来，天津温州商会在组织商家投资、招商、维权、参展、培训等方面，做了大量的工作，也受到了会员的一致好评，被认为是温州人在天津的娘家。在天津的温州企业家还积极参加各种公益活动，先后为儿童、残疾人、困难病人和光彩事业捐款600多万元。

天津温州商会秘书处的孙明贞秘书告诉我们，由于有了独立的法人资格（这是天津市民政局批准的唯一一家具有法人地位的民间商会组织），到目前为止，商会的各项工作和业务开展的都比较顺利，也没有发现有什么政府部门来限制他们。所以，孙秘书认为天津温州商会在天津这块土地上，正在健康地发展，并有着更大的成长空间。

几点认识和建议。对天津商会的调查是短暂的，但留给我们思考的问题却有许多。我结合以上的调查，提出如下看法，供参考。

第一，困扰我国地方民间商会发展的政策和法律环境需要尽快改善。这主要是指民政部颁布的《社团管理条例》中的两项内容。一是要求任何民间组织都要有一个主管部门。另一个是对行业实行“一业一会”的制度。在现实中，作为基层、行业商会的归口管理部门和娘家的市工商联，却没有充当上级主管部门的资格。而官办的行业协会占据了仅有的行业商会法人资格，使得民间的行业商会发展步履艰难。现在看来，这些规定已经严重地影响了地方民营经济的发展，也恶化了地方民间组织承担部分政府职能，进行行业管理的政策环境。长此以往，也将严重地影响到政府职能的转变。事实上，适当放宽经济型和慈善型民间组织的发展空间，无论对我国经济改革还是经济发展都将起到良好地促进作用。这些组织的活动边界容易界定，管理相对简单，而且他们与经济的增长关系直接和密切，被别人利用的空间十分有限。只要我们不因噎废食，贯彻党中央与时俱进的政策精神，要解决这个问题并非十分困难。

第二，对地方商会和行业商会实行分类指导的原则，充分发挥它们各自的优势。在调查中，我们感到，我国正处于体制转轨时期，各种社会矛盾比较集中，社会经济秩序有待逐步完善，在这种情况下，保持市工商联和市贸促会的半官方性质，是必要的。对天津市工商联来说，要做好对民营企业的引导工作，一定的官方身份更有利，因为我国本来就是一个政府主导型和行政主导型的社会。但是，天津市工商联下面的基层行业商会，就必须是民间组织，这样才能一方面形成基层行业商会对天津市工商联和天津市商会的监督作用，另一方面市工商联和商会也才能成为政府和企业之间的桥梁和纽带。对于天津市贸促会来说，保持半官方的性质也有先例。环顾我国周边的韩国、日本以及中国香港特区，都在政府内设有半官方性质的国际贸易促进组织。世界性的国际商会，在各个国家是有不同的组织形式的。天津市贸促会在对外商业交往方面，有自己的优势，只要进一步减员增效，找准自己在社会主义市场经济中的位置，就可以逐步走出困境。事实上，我们需要大力发展的是基层的民间性质的行业商会组织。在这方面，需要我们政府做的就是创造一个较为合理的政策环境。

第三，逐步取消各种官办行业协会的特权。要维持市场经济的正常运转，必须有一个良好的市场秩序。我国政府管理体制改革的后果是诞生了一大批官办的行业协会。这些协会由财政拨款生存，同时又拥有部分行政职能。这一批官办行业协会的服务对象基本是国有企业，但是他们占有了行业管理的位置，不仅对广大民营企业在政策上产生了歧视，而且挤压了基层民间行业商会的生存空间，造成了市场经济条件下的不公平竞争，恶化了基层民间商会生存的政策生态环境。目前我国非国有的经济成分的比重已经超过了 50%，在许多竞争性行业，已经民营企业的一统天下。在这种情况下，创造一个公平、透明的商会生存的政策环境就十分必要。这也是政府维护正常的市场经济秩序的一项重要工作。天津市委市政府在许多人大代表和政协委员的长期呼吁下，终于在 2005 年开始对天津市的基层行业协会进行清理，实行人员、场地、经费与原行政部门的“三脱钩”的改革。我们希望有更多的省市也能这么做。

第四，转变政府职能，给基层的民间组织更大的发展空间。我认为，市场经济条件下政府职能转变必须和民间组织的逐步发展同步进行，才是有效的。正如天津服装商会秘书长艾军先生指出的，政府可以把对行业的管理职能下放给行业商会，让行业商会在年检、准入、质保等方面发挥行业组织的管理作用，而政府则集中精力抓好行业规划。我们的奋斗目标，是要建立一个公正、公平、公开的公民社会。长期以来，我们一直苦于民间组织的不发达，民众的自组织水平低，面对这种状况，我国政府也一直对社会承担着无限的责任。市场经济要求政府只能负有限的责任，将政府管不好也管不了的事情，交由市场和民间组织去管。只有减了事，才能减少人，最后才能实现政府职能的转变。