

台湾工商会法律环境比较研究

浦文昌

内容提要：台湾工商会的法律特征属于混合模式，但是有鲜明特点。其立法层次分为宪法—人民团体法——工商职业团体法——相关法规等四个层次，相当完备严密，其法律规范较为清晰严格，为我国台湾地区工商会的发展、发挥其功能提供了较好的法律环境，尽管这一法律体系并不完美，但是对我国的工商会立法不乏借鉴意义。

在我国台湾地区，商业会、商业同业公会、商业总会、工业会、工业同业公会、工业总会（由于它们都具有商会属性，本文统称其为工商会）等属于人民团体范畴。根据台湾的《人民团体法》，人民团体分成三类：即职业团体、社会团体和政治团体。工商会属于职业团体。截至 2000 年，台湾地区共有职业团体和社会团体 15, 328 个，其中职业团体 4, 190 个。在职业团体中，工商职业团体 2, 315 个，自由职业团体 1, 875 个。¹早在 1929 年，南京政府就颁布了《商会法》，从 40 年代开始，国民党政府继续进行工商会立法活动，但由于当时国内的政治、经济形势，这种立法很不完善。国民党政府迁台后，为促进和规范工商会的发展，并更好发挥其协调同业关系、增进共同利益、促进经济建设的功能，全面加强工商会的立法活动，至上世纪 90 年代，基本上建成了完整的工商会法规的体系，以后又做了一些新的修改²，使法规进一步完善，从而为工商会的规范发展和功能发挥提供了较好的法律环境。本文旨在介绍台湾地区工商会法律环境并进行初步的比较研究，为建设我国的商会法律环境提供借鉴。

一、台湾工商会的法律特征。

国外商会根据其法律特征 (*Legal characteristic*) 大体可以分成以德国、法国为代表的大陆模式 (*Continental Model*)、以英国、美国为代表的盎格鲁撒克逊模式 (*Anglo-Saxon Model*) 即英美模式和以日本为代表的混合模式 (*Mixed Model*) 等三种模式³。大陆模式最基本的特点是设立特别的工商会法，工商会依照特别法设立，一地一会，公法人地位，实行会员义务制、会费强制收缴或由财政转移支付，⁴工商会与政府之间有确定的沟通渠道，会务人员享受公务员待遇；英美模式的基本特点是不设特别的工商会法，工商会依宪法、民法设立，商会、协会众多，不实行会员义务制，工商会与政府之间无确定的沟通渠道；而混合模式则介于以上两种模式之间，其立法基本上取大陆模式，如均设商会法，但是也吸取英美模式的优点，取两者之利，避两者之弊，如日本学德国设工商会法，明确工商会为公法人，但是又吸收英美的做法，不实行会员义务制。

国民党政府的工商会立法依大陆法系，但从有关工商会的法律特征看，似属于日本那样的混合模式一类，但是又和日本的模式各有异同：

(1)、均依照特别法设立，但又有区别。

日本设《工商会法》，依照该法设立各地的工商会，而台湾则在《人民团体法》下设职

¹ 参见台湾公益咨询中心网站资料，网址：<http://www.npo.org.tw>

² 如台湾的《人民团体法》最早颁布于 1942 年，当时为 20 条；经过 1989 年修改，全文为 67 条；以后又分别于 1992 年、1993 年、2002 年对部分条款进行增删修正。见台湾《人民团体法》

³ 参见《NATIONAL CHAMBER OF COMMERCE---A PRIMER ON THE ORGANIZATION AND ROLE OF CHAMBER OF SYSTEMS》，by Markus pilgrim and Ralf Meier Bonn, Germany, May 1995。P7。那天

⁴ 如法国巴黎工商会的预算收入 24 亿法郎中由政府征收，转交给工商会的学徒税 (*The Apprenticeship Tax*)、贸易附加税 (*Additional Tax to The Trade Tax*) 占总收入的 59.9%

业团体法，把工商团体与社会团体（以推展文化、学术、医疗、卫生、宗教、慈善、体育、联谊、社会服务或其他以公益为目的，由个人和团体组成之团体）区分开来。在职业团体法基础上，再分设《工业团体法》和《商业团体法》，将工商团体和“自由职业团体”相区别，并依此法律分别设立工业会、商业会。与德国、日本的立法相比，台湾的工商会法显得更有灵活性、更切合工商企业各自的特点。

把工商团体与社会团体区别开来，是很有必要的。虽然一般都认为工商团体和其他社会团体都是非政府组织（NGO），但是也有学者并不认同，如由世界银行编写的《非政府组织的立法原则》一书就认为：非政府组织的定义是：“指在一特定法律系统下，不被视为政府部门一部分的协会、社团、基金会、慈善信托，非营利公司或其他法人，且其不以营利为目的”，“公会、商会、政党、利润共享的合作社，或教会均不属于非政府组织”。⁵ 我并不同意这一观点，就严格意义上说，典型的大陆模式的商会，如法国、德国的工商会的确带有一定的半官方性质，但是实行英美法系国家的商会却是典型的非政府组织，把这些商会组织排除在 NGO 之外，是没有道理的。然而世银组织的研究主张把商会组织和其他 NGO 组织有所区别确实并非没有道理，这是因为工商团体与其他社会团体的性质确实不一样，而工业团体和商业团体之间也各有特点，所以台湾在为工商团体立法时注意这些区别是可取的。

在我国，至今只有《社会团体登记管理条例》，该条例既没有把工商团体与社会团体区分开来，更没有把商业团体和工业团体相区别，显然不适应发展工商团体以及发挥其功能的需要，台湾的做法值得借鉴。

（2）、均明确工商团体为法人，但是地位并不一样。

日本和德国、法国一样，均明确工商会为公法法人团体，而台湾的工商会尽管也是按特别的工商会法设立，却并未明确予以公法人地位。

在大陆法系国家，公法人通常指那些由国家意思设立，目的事业由法律规定，社员加入有强制性，人事由国家任免，国家授予公共权力，不许擅自解散的团体。⁶ 拿破仑时代的法国、德国工商会就是这样的公法法人，即实际上是政府机构的一部分。但是，在当代的法国、德国，工商会虽然仍是公法法人，但已经是具有高度自主性的自治组织。如法国、德国工商会的领导层及人事，均已不再由国家任免，而由会员选举产生，其目的事业虽基本上由法律规定，但也有自主确定的内容。

从台湾工商会法的规定看，虽然法律没有明确其为公法人，但是无论是工业会还是商业会均依相应特别法规设立，实行一地（一业）一会和会员义务制（即强制企业入会），会员交纳会费也带强制性，工商团体程度不同地承担一定的行政管理职能，这些都带有公法法人的特征，特别是“工业总会”、“商业总会”、“工商协进会”等大型工商团体，以及投资信托公会等具有较多政府授权的同业公会都明显带有半官方组织的特征，所以我们是否可以将台湾的工商团体称之为“准公法人”。这种“准公法人地位”与大陆模式和日本商会的公法法人地位相比，有其优点：一是由于未明确为“公法人”，在工商会的实际运作上可能较少受制于政府，具有较大的灵活性；二是由于工商会具有较大自主性，有利于工商会组织积极开拓业务，提高工作效率。其弊端主要是由于不是明确的公法法人，政府授权不多（有的公会甚至没有得到政府授权），其公权力和组织的活动空间就不大，所以台湾的许多工商团体只能在自己专业范围内去开拓活动空间，如自主开展专业培训活动等，以维持组织的生存。

在我国，各级工商联（民间商会）是人民团体、准政府机关，由于它是属于特许设立的人民团体，理所当然属于公法法人，但是它还不是名副其实的工商业界（以后简称**业界**）自

⁵ 世界银行编：《非政府组织立法原则》，第二章“定义”。<http://www.npo.org.tw/npolaw/index4-3asp>

⁶ 参见徐海燕著：《民商法总论比较研究》，中国人民公安大学出版社，2004年10月版，第125页

治组织,而由其积极组织、发展起来的民间性行业商会业往往又无法得到社团法人地位。⁷由政府部门转变职能变化而来的,挂靠于各级政府部门的行业协会,虽然是依照《社团登记管理条例》在民政部门登记的社团法人,性质上应该是私法法人,但由于其带有“二政府”特征,事实上具有准公法人的地位。而其他由企业自愿组织起来的纯民办的行业商会(行业协会)则都是按照《社团登记管理条例》核准设立的社团法人,由于均不是按照特别的法律设立,从本质上说均属于私法法人,但根据规定他们又必须挂靠于政府主管部门,不能享有英美模式那样的民间自治组织的自治权。结果是以上三个方面的商会矛盾重重,均很难充分发挥作用,这种状况与其说是由各类商会、行会自身发展无序,以及有关党政部门条条之间利益分割引起,还不如说是由于我国工商团体立法滞后而使然。显然,我们应该借鉴日本和台湾的经验,尽快加强工商团体立法进程,通过立法,以法律规范去理顺工商联(民间商会)、政府转变职能转化而来的行业协会、纯民办的行业商会、协会之间的关系,明确其各自的法律地位,以便建立起适合我国国情的商会体系。

二、台湾工商会法律体系的特点

台湾规范调整工商会的法律体系大体分为四个层次:

第一层次为《宪法》。台湾《宪法》中规定“人民有集会及结社之自由”。⁸这是设立各种民间社团包括设立各类工商会的根本依据。

第二层次是有关人民团体的特别立法。

台湾设立《人民团体法》。该法共有十一章,其中第一至第五章是一般规定,包括通则、设立、会员、职员、会议、经费等六章共34条。对各类人民团体的设立、治理结构、会议制度、会员的权利与义务、团体的经费来源作规定。在此基础上对职业团体(第七章)、社会团体(第八章)、政治团体(第九章)分别作具体规定。第十章为监督和处罚,十一章为附则。

《人民团体法》将职业团体与社会团体区别开来。职业团体指:“由同一行业之单位,团体或同一职业之从业人员组成之团体”。⁹社会团体指:“以推展文化、学术、医疗、卫生、宗教、慈善、体育、联谊、社会服务或其他以公益为目的,由个人和团体组成之团体”。¹⁰

第三层次是专为调整工商团体所设的特别立法主要有:

(1)、《工业团体法》及其《施行细则》。早在1947年10月27日,国民党政府就制定了《工业会法》,并依照该法将当时全国原来属于社团性的工业协会改组为具有法人性质的工业团体。迁台后于1974年12月公布《工业团体法》,规范工业团体的分类、设立条件、组织任务、治理结构、会议制度等,用以规范工业团体的设立和运作。依照该法,工业团体被分为:

1、**工业同业公会**——其中包括省(市)工业同业公会、特定地区同业公会、“全国”同业公会、“全国”各业工业同业公会联合会;¹¹

2、**工业会**——其中包括县(市)工业会、省(市)工业会、“全国”工业会。

(2)、《商业团体法》及其《施行细则》。该法是国民党政府迁台后于1973年颁布的,用以规范商业团体的设立、任务、治理、运作。根据该法,商业团体分为:

1、**商业同业公会**——包括县(市)商业同业公会、直辖市商业同业公会、“全国”商业同业公会;

⁷ 主要是因为我国《社团登记管理条例》规定只能“一业一会”,凡是和原有行业协会重名的行业商会均不能在民政部门登记为社团法人。

⁸ 台湾《宪法》第十四条

⁹ 台湾《人民团体法》第34条

¹⁰ 台湾《人民团体法》第39条

¹¹ 参见台湾《工业团体法》第3条

2、**商业同业公会联合会**——包括省商业同业公会联合会、“全国”商业同业公会联合会；
3、**输出业同业公会及联合会**——包括特定地区输出业同业公会、“全国”输出业同业公会联合会；

4、**商业会**——包括县（市）商业会、省（市）商业会以及“全国”商业总会。¹²

第四层次为相关行政法规（条例）

（1）、制定《**督导各级人民团体实施办法**》，对各类人民团体包括工商会的治理、运作提供具体的规范。

（2）、制定《**人民团体选举罢免办法**》，对各类人民团体包括工商会组织的选举作具体明确的规范。

（3）、制定《**工商团体会务工作人员管理办法**》。《办法》颁布于 1974 年，修正于 1990 年，该《办法》对工商团体的会务工作人员的含义、职务、资质、评估、考勤、奖惩、待遇等作了明确的规定。

（4）、制定《**工商团体财务处理办法**》，《办法》颁布于 1972 年，修正于 1989 年。该办法对工商团体的会计报表，会计科目、会计簿籍、会计凭证、预算决算编审、财产管理、财务会计处理、财务人员、财务查核等作出详尽的规定。

另外台湾的一些部门法在立法中也考虑到职业团体、社会团体的调整要求，从而对工商团体也具有调整、约束力。如：

（1）在台湾的《**民法**》中，对“法人”的设立、运作和清算等进行了原则的规范，如规定法人必须依法成立，法人应设董事，法人得设监察人（监察法人事务之执行）¹³。同时，《民法》专设“**社团**”一款，区分营利与非营利社团，规定社团章程应包括的内容，社团的登记程序，社团与社员之间的关系，社团的治理结构，会议制度，社员的权利与义务等。这些规定对工商团体也有约束力。

（2）台湾的《**行政程序法**》中规定：“**行政机关得依法规将其权限之一部分，委托民间团体或个人办理（应将委托事项及法规依据公告之，并刊登政府公报或新闻纸），同时在该法中还规定：“受托行使公权力之个人或团体，于委托范围内，视为行政机关”。**¹⁴这就对可能受托行使公权力的工商团体在授权范围内作为时提供法律规范。

（3）台湾的《**行政诉讼法**》规定：“**人民与受委托行使公权力之团体或个人，因受托事件涉讼者，以受托之团体或个人为被告”。**¹⁵

（4）在台湾《**国家赔偿法**》中规定：“**受托行使公权力之团体，其执行职务之人于行使公权力时，视同委托机关之公务员”，“前项执行职务之人有故意或重大过失时，赔偿义务机关对受委托之团体或个人有求偿权”。**¹⁶

台湾的这种工商会法律体系具有明显的特色。

1、立法层次特色。

台湾的工商会法体系包括宪法——人民团体法——职业团体法——工商团体法——相关工作条例等层次，相比较而言，德国、日本的立法层次较少。德国、日本仅设工商会法，各地的工商会均为公法法人，而其他社团包括行业协会的法律调整均适用民法，¹⁷所以均为私法法人。工商会也不再区分工业和商业、服务业，所有企业均是工商会会员。德国稍有不同，在设立工商会的同时，德国还设立手工业商会、农业商会、自由职业者商会，这些商

¹² 参见台湾《商业团体法》第 3 条

¹³ 台湾《民法》第二节第一款

¹⁴ 参见台湾《行政程序法》第十六条、第二条

¹⁵ 参见台湾《行政诉讼法》第二十五条

¹⁶ 参见台湾《国家赔偿法》第四条

¹⁷ 法国单独设《协会法》，但是依协会法设立的各种协会、团体均为私法法人。

会都有相应的商会法调整，是公法法人，有强制入会的任务，且承担政府委托任务。¹⁸ 但是其对商会的立法的层次仍然只有二个：即宪法——工商会法。对工商会的一些诸如会员、内部组织、选举制度、会费等法律范畴或直接写入工商会法，或直接授权工商会自己制定相关法规。其他社团则均是按照民法设立的，德国民法的第一编总则，第一章第二节法人，第一目社团（第 21——89 条）详细规定了社团性质的划分，董事会的选人，会员大会及其决议，章程的制定和变更，社团的登记，会员的入会、退会，社团的解散、清算等规范，¹⁹ 所以没有必要设立社团法。相比较而言，台湾对工商会的立法多达 4 个层次，其有利的方面是对工商会的调整更为具体、完善，不利的方面是法规显得过于繁复，占用的立法资源较多。

2、部门法调整兼顾工商团体特色。

在台湾的有关部门法的立法中，已经把被政府委托履行一定公权力的社会团体纳入相关部门法的调整范围。在我国，随着非政府组织的发展，特别是随着行业组织的快速发展，我国许多法学研究学者，也已经注意到这些新形势对法制理论和实践的影响。如黎军在其《行业组织的行政法问题研究》一书中就提出了诸如社会组织对社会公共事务进行管理的权利是不是一种公共行政，是否属于‘公共行政’的范畴，“社会中介组织能否作为行政诉讼的原告对行政机关的侵犯其成员集体利益的行为提起行政诉讼？反过来，社会成员对社会中介组织行使公共管理权力的行为不服时，能否以社会中介组织为被告提起诉讼？”等问题，并明确提出了“现代行政应当将社会组织的公共行政纳入（行政法）调整范围”。²⁰ 对于这些问题，我们从台湾的《民法》、《行政程序法》、《行政诉讼法》、《国家赔偿法》的相关条文中已经得到肯定的回答。这对于我国制定《民法》，以及完善行政法规是值得借鉴的。

三、台湾工商会法规体系的调整范围

台湾工商会法规的调整范围基本上类似于大陆模式，其调整的内容涉及工商团体与会员之间、工商团体与政府之间、工商团体相互之间、工商团体与社会公众之间、治理结构各层次之间、团体与会务工作人员之间等各种利益关系，就此作出各种法律规范，这些利益关系和法律规范非常复杂，这里就其主要的內容作一些介绍和比较研究，以便从中得到某些借鉴：

（1）性质

台湾将工商会组织的性质定义为“职业团体”，在《人民团体法》中并明确其内涵为“系以协调同业关系，增进共同利益，促进社会经济建设为目的，由同一行业之单位，团体或同一职业之从业人员组成之团体”。工商团体不得兼营营利事业。²¹ 其基本的宗旨是增进同业的共同利益和促进社会的经济发展，就会员说，参加团体是会员的一种公益贡献，就团体说，其基本的任务是为会员提供各种服务，维护其共同利益，这和世界各国的商会定义基本一致。

日本工商会法规定，“工商会的目的是从各方面促进当地的商业和工业的发展，同时在总体上促进社会福利”，“商会业务不得带有任何赢利性质”，“商会的业务不为特定的个人、法人或其他任何组织的利益服务”，“商会不得为政党所利用”。²² 从比较中可以看出，两者在促进经济发展的宗旨方面，以及工商会和政党的关系上完全一致（台湾的《人民团体法》已经将职业团体与政党严格区别，所以没有必要再在工商会法中规定工商会不得参与政党活动），稍有不同的只是日本工商会的宗旨中还包括促进地方的社会福利，这是因为日本各地的工商会包括了当地所有的工业、商业、服务业企业，是完全的公法法人，在这一点上和台湾各地分别设商业会、工业会完全不一样。

就工商团体与政治的关系上说，在民主政治和完全的市场经济体制下，从法律上界定

¹⁸ 郑春荣编著：《中小企业：德国市场经济的支持》，上海财经大学出版社，2003年8月第一版，第136页。

¹⁹ 参见陈卫佐译注：《德国民法典》，法律出版社，2004年5月版，第6—23页。

²⁰ 黎军著：《行业组织的行政法问题研究》，北京大学出版社，2002年版，第3，第66页。

²¹ 台湾《人民团体法》第35条、68条。

²² 日本《工商会法》（1976年）第1-7条。

工商会与政治团体的区别非常重要。旧中国的许多公会、行会、商会往往为黑道人物或明或暗地把持，为党派派系斗争所利用，为特定个人、团体谋利等现象司空见惯。实际上，在台湾的黑金政治中也存在这方面的因素，所以商会应该是由工商企业自愿组成的，旨在增进同业共同（整体）利益的，在商言商的业界自治组织。

（2）、会员

台湾《工业团体法》和《商业团体法》规定，同一区域内的工业企业（国营、民营之工厂）、商业企业（国营、民营之公司、行号）均应在开业后一个月内，加入相应的同业公会为会员。作为会员，应派代表出席同业公会，称为会员代表。工厂、商店非因废业、迁出公会组织区域或受永久停业处分，不得退会。²³ 对于不依法加入会员的工厂、公司、行号，工商团体应书面通知限期入会，逾期不入会者，报请主管机关通知其于三个月内入会，逾期再不入会，由主管机关处以罚款，²⁴ 会费也带有强制性，工商会法规定，如会员欠缴一年，经停权仍不缴纳者，得报请主管机关处以罚款。所以，台湾实行的是法国、德国等国那样的会员义务制。

在日本，虽然确认工商会为公法法人，但是没有实行会员义务制。日本《工商会法》规定，工商会实行自愿入会，“在商会辖区内拥有经营场所、办公室、工厂或工作地点，持续时间在六个月以上的工商业者有资格成为商会会员”，“如有资格入会的人员愿意入会，商会不得拒绝其入会”。在会籍方面，商会可以在会员未缴纳会费或不履行会员其他义务的会员暂停其权利；而会员也可以在工作年度结束，提前六十天向商会提出退会通知，会员可以退会。²⁵ 在日本，任何企业只要符合民法设立社团的要件，就可以自由地成立各种行业协会等团体，但是均属于私法法人。事实上，日本许多企业特别是大型企业往往既是各地工商会的会员，同时也是多个行业协会的会员。所以企业退出工商会后，可以从其他行业组织中得到利益。

比较两者的利弊，会员义务制的优点是可以从法律上保证工商会对业界利益的协调，弊端是由于工商会组织缺乏与其它行业组织的竞争机制和因此而产生的会员“用脚投票”的压力，可能助长工商会的官僚作风，降低其工作效率。在我国今后的工商会立法中，究竟采取会员义务制，抑或采用入会自愿原则需要认真抉择。我更倾向于日本的模式：公法人的工商会与私法人的行业协会并存，双方均实行会员自愿入会制，以形成竞争机制、互补机制，进而提高工商团体的运作效率。

（3）组织

根据台湾的工商法规，其工商团体的组织结构为：在地方按照区域组织各种工业同业公会、商业同业公会、自由职业者同业公会，法律规定“同一区域内之同业组织同业公会，以一会为限”，如一个企业兼营两种以上工业、商业者，应该分别加入该业同业公会为会员。由于法律还规定实行会员义务制，使全部工商企业和自由职业者均成为各种同业公会的会员，简言之，就是“一业一会，业必归会”。在此基础上，再组建各级包括县（市）、省（市）直至“全国”同业公会。同时在地方由各同业公会组成工业会、商业会，其最高层就是“全国”工业总会、商业总会。这些规定旨在规范和调整工商团体之间的利益关系。

台湾工商会的这种组织结构和法国、德国、日本均有很大不同。这三个国家的工商会均以地区设立（一般按照以大城市为中心的经济区设立），其会员包括该地区所有工商企业。所以，法、德、日等国的地方工商会均是不分行业的综合性企业自治组织，它并不是由当地各种同业公会联合组成的。（在德国，有各种手工业同业公会，也具有公法人地位，其高层就是德国中小企业协会。但德国的手工业同业公会并不是按照工商会法设立的，而是按照手

²³ 见台湾《工业团体法》第13条，《商业团体法》第12条。

²⁴ 参见台湾《工业团体法》第59条，《商业团体法》63条。

²⁵ 见日本《工商会法》（1976年）第15条、16条、20条。

工业相应法规组建的)。同时,在法国、德国和日本,企业或人士无需批准,均可以按照民法,成立各种行业协会等商业团体(法国专设《协会法》,该法规定,成立协会只要到地方政府注册备案,²⁶德国则在地方法院登记)。与法德日三国的商业团体组织结构相比,台湾的组织结构也是有利有弊:有利的一面是组织体系层次清晰、条块衔接,由于综合组织都是由同业组织联合组成,都具有准公法人地位,政府可以通过商会的综合平台(工业会、工业总会,商业会、商业总会)和行业平台(工商业的各种同业公会)两个渠道协调企业利益关系,不利的一面是内部没有竞争和制约机制,将约束行业组织的活力。

(3) 目标

根据台湾《工业团体法》、《商业团体法》,工业团体的任务为 16 项,商业团体的任务为 13 项,其共性的任务为以下 8 项:

- 1、调查、研究、统计、发展事项;
- 2、维护会员合法权益;
- 3、就政府经济政策进行研究并提出建议;
- 4、同业纠纷之调处及协助调解劳资纠纷;
- 5、举办会员公益事业;
- 6、会员商品广告、展览、证明;
- 7、职业培训;
- 8、接受机关、团体和会员的委托服务。²⁷

这些规范涉及工商会与会员、与政府、与社会的利益关系。根据日本工商会法,日本的各地工商会的目标和具体业务共有 18 项,其中不少职能是台湾工商团体所没有的,如:工商会得公布(Public)商会的意见,向议会、行政机构递交报告或备忘录(Memorial),回答行政管理机构的质询;签发原产地证明;提供、维护和运行有关工商业设施;为贸易提供中介或提供交易场所。为商业纠纷充当仲裁人或提供场所;调查工商业从业人员信用等级;深化社会福利等业务²⁸等,这些功能台湾的工商会都没有。可见,台湾工商会组织的自治功能弱于日本,更弱于法德等典型大陆法系国家的工商会。这可能与原国民党政府实行“党国”体制,干预经济的强势有关,实行民主政治后又可能与台湾目前的政治格局有关。一般说来,在强势的政府下,通常都会尽量控制工商会潜在的压力集团作用,同理,在民主政治不完善的条件下,也会加强对工商会压力集团作用的适当限制。

(4) 治理

1、领导机构

台湾工商会法律规定:

工商会组织通过会员(代表)大会选举产生理事、监事,候补理事、候补监事,成立理事会、监事会,并规定其名额。²⁹常务理事和常务监事不得超过理事会、监事会总额的

²⁶ 该法全称为:《法国 1901 年 7 月 1 日关于协会合同的法律(1901 年 7 月 2 日实施)》,该法规定:协会可自由成立,无须事先批准或声明。但要具备法律资格,协会必须满足第五条规定的条件。成立协会,事先应在协会所在地省政府或专区政府办理注册。注册内容包括协会的名称、目的、其机构所在地及其负责人的姓名、职业、住址和国籍。注册应包含两份协会章程作为附件。收到注册申请的机构五天内开具收据。得到收据后,必须在政府公报上刊登启示以公布该协会的成立。以上参见法国《协会法》第 2、第 5 条。——以上由无锡比较研究咨询事务所根据法文版译出,聂延龄校译。

²⁷ 参见《工业团体法》第 4 条,《商业团体法》第 5 条。

²⁸ 参见日本《工商会法》(1976 年)第 9 条。

²⁹ 台湾《工业团体法》、《商业团体法》规定:省(市)同业公会理事不得逾 21 人,特定地区的同业公会不

三分之一。在常务理事中选举一人为理事长，监事会则只选举一名召集人。

理事、监事任期均为三年；其连任者不得超过二分之一。理事长连任，以一次为限。理事、监事无给职。

根据工商联法实施细则，同业公会的理事长、监事召集人无故不召集理事会或监事会超过二个会次者，以废弛职务论，应解除理事长、监事召集人职务，另行改选或改正。理事、监事应亲自出席理事会、监事会，不得委托他人代理，无故两次不参加会议，视同辞职，由候补理事、候补监事依次递补。

理事、监事、常务理事、常务监事的选举和罢免由《人民团体选举罢免办法》规定。

2、会议

工商联法规规定：

会员大会由理事长召集，会议分定期会议、临时会议，定期会议每年至少召开一次；会员大会决议以会员代表过半数出席，出席代表过半数同意行之。

理事会、监事会应分别举行会议，每三个月至少举行一次，候补理事、监事得列席。

3、会务工作人员

工商联团体得依章程聘请会务工作人员，承理事长之命，办理会务，由理事长提报理事会通过任免之，并报主管机关备案。理事、监事不得兼任同业公会的会务工作人员。

根据《工商团体会务人员管理办法》规定：

“全国”性工商团体视实际需要置秘书长 1-3 人，组长、主任、专员、干事、助理干事、办事员、雇员若干人；区、省（市）级和县级工商团体置总干事 1 人，秘书 1 人，组长、主任、专员、干事、助理干事、办事员、雇员若干人。³⁰

《办法》对上述会务人员有严格的资质要求，³¹ 秘书长、总干事、财务负责人在任职前必须找担保人，而且必须每年对保。

《办法》还规定上述会务人员应得的工薪、福利、退休等待遇，同时规定严格的考核制度，建立物质和精神的奖励激励机制。如工资实行点分制，通过考核获记大功一次可加 9 分，反之，记大过一次，则扣 9 分。

4、财务

同业公会经费收入包括入会费、常年会费、事业费、委托收益、基金及其孳息。

公会之预算、决算，每年应编造报告书，送监事会审核后提报会员大会通过，并报请主管机关备查。

具体的财务管理由《工商团体财务处理办法》规定，其中包括会计报表和科目，会计凭证，会计稽查，会计人员，资产处理办法等，其规定非常具体、严格，如对财务人员，到职前应有二人以上担保，离职时如有交待不清导致财务发生损失者，应负赔偿责任，并由保证人负连带清偿责任。有此规定就可避免出现财务人员监守自盗等不廉洁行为。

以上法律规定主要用于规范、调整工商团体内部的各种利益关系。从以上简要介绍看，台湾工商团体的治理结构和治理程序、规则，与德国、日本工商联大同小异，稍有不同的是：德国、法国的工商联执行层由总经理负责，在日本由总干事负责；经费来源德法两国的工商

得逾 27 人，“全国”同业公会理事不得逾 33 人。监事名额不得超过各该公会理事名额三分之一。工业会、商业会的理事名额是县（市）不得逾 15 人，省（市）不得逾 27 人，“全国”总会不得逾 45 人，监事名额不得逾三分之一。

³⁰ 参见《工商团体会务人员管理办法》第 6 条。

³¹ 参见《工商团体会务人员管理办法》第 8 条

31 冯燕：《自律与他律：非营利组织规范的建立》，转引自：范丽珠主编：《全球化下的社会变迁与非政府组织》，上海人民出版社，2003 年 9 月版，第 158 页。

会均有政府的转移收入，而台湾的工商团体则完全没有政府补贴，只有一定的委托收入；对于会务工作人员、财务人员的任用和监督均比德国、法国、日本的规定更严格。总之，在工商团体的治理方面，台湾的许多做法是很值得我们借鉴的。

(5) 监管

对工商团体的外部监管非常重要。一般而言，“对于非营利组织的管理与监督，可区分为自律与他律两种层次，前者指专业内或组织内的自行规范，后者则是透过正式法规，由政府或其他公权力来执行的监督机制”，³²通过这两种监督，才能提高非营利组织的责任度（Accountability）和透明度（Transparency）。上述两种监督是相辅相成的，没有政府和社会公权力的监督，自律往往成为空话。台湾工商团体的监管部门在“中央”是政府的内政部，在地方则是省、市、县级政府该管部门。工业团体法和商业团体法规定了主管机关对会员、团体的理事、监事以及整个团体活动的监督内容和程序。如不依法加入相应的公会的企业，除给以罚款处理外，还可以予以停业处分；工商团体理事、监事有营私舞弊者将由主管机关依法处理；工商团体如有违背法令、逾越权限、妨害公益或废弛会务者，主管机关可以给以警告、撤销其决议、停止其任务之一部或全部、撤免其理事、监事、责令整理直至解散等处分。这些监管措施大体和大陆法系国家的做法基本一致。

从法律规范看，台湾对工商团体的治理是相当规范、严密的，有些方面比法国、德国、日本的规范还要细致具体，当然在实际的运作中，上述完整而严密的法律规范并不一定得到完全的贯彻实施，但是毕竟已经有了一套完整的法律规范体系，形成了工商团体赖以发展、规范运作的法律环境。相比较而言，我国的工商团体法规体系严重缺失，而且在要不要抓紧立法问题上还毫无共识，不少人主张待商会、协会发展起来再说，其实在没有法律规范条件下任其自由、无序发展，然后再去进行法律规范，就会出现类似于中国目前的“股改”那样寸步难行、进退维谷的局面，反之，如现在就抓紧立法，依法规范发展，就可以避免目前工商团体发展的无序状态，在这方面，台湾的做法是很值得我们借鉴。

作者工作单位：无锡比较研究咨询事务所所长、高级研究员

附录一、我国台湾地区工商会与不同商会模式的比较概述

1、适用法律

商会体系	内容比较
我国台湾地区	《人民团体法》、《工业团体法》、《商业团体法》
大陆模式/德国	《德国工商会法》
盎格鲁—撒克逊模式/美国	无专门商会法，国内免税机构条款。
混合体系/日本	《日本工商会法》（1953）

2、法律地位

我国台湾地区	法律未明确 工业会、商业会、同业公会为其特定的名称
大陆模式/德国	公法法人 “商会”为其特定名称
盎格鲁—撒克逊模式/美	私法法人

国	
混合体系/日本	公法法人 “商会”为其特定名称

3、会员

台湾	所有工商业企业在开业后一个月内均必须加入相应的同业公会。
大陆模式/德国	商会管辖区内有义务付交易税并经营工商业企业或零售业的个体商户、公司必须强制性入会。 地方当局经营的企业可自愿入会。
盎格鲁—撒克逊模式/美国	任何个人、协会、公司、合伙企业或房地产业均可自愿入会。
混合体系/日本	商会区内有固定经营场所、办公地点、厂房或工作地点的自由职业者和任何合法组织（如商人、工业企业家等）均可自愿入会。 所有主要企业必须在商会强制性登记（但不一定取得会员资格。）

4、区域界定

我国台湾地区	由政府界定，按地区、按行业建立同业公会，并按地区组建地区的工业会、商业会，同时组建各同业公会联合会、工业总会、商业总会。
大陆模式/德国	由监管当局界定，一个商会覆盖一个主要城镇及周边经济区域。
盎格鲁—撒克逊模式/美国	无商会法规界定区域覆盖。
混合体系/日本	每一个城区设一个商会，商会区不重叠； 区域界定要遵照部长意见。

5、监管当局

我国台湾地区	“内政部”及省（市）、县（市）政府
大陆模式/德国	联邦政府
盎格鲁—撒克逊模式/美国	无监管实体
混合体系/日本	国际贸易及工业部长及其代表，国际贸易及工业局局长和地方最高行政长官。

6、监管方法

我国台湾地区	由政府该管部门注册、派员列席商会会员（代表）大会、检查、处罚，直至重组、撤销商会
大陆模式/德国	由监管当局界定，一个商会覆盖一个主要城镇及周边经济区，并通过商会法、条例及规定作总体法定监管。 就有关工商会的选举、会费、收费等条例和规定的修改作出批准。

盎格鲁—撒克逊模式/美国	无监管方法。
混合体系/日本	政府通过检查、登记注册及撤销商会、暂停商会活动审计资产负债表及其运营情况等方法进行监管。

7、商会的自治功能

我国台湾地区	调查、研究、发表信息； 维护会员合法权益； 就政府经济政策进行研究并提出建议； 同业纠纷之调处及协助调解劳资纠纷； 举办会员公益事业； 会员商品广告、展览、证明； 职业培训。
大陆模式/德国	在指定的地区内维护会员的利益； 通过各种提议、专家意见和报告的方式支持和提意见给行政和政府当局； 成立、运营、支持一些机构、服务设施以期从总体和个体方面促进贸易和行业发展。
盎格鲁—撒克逊模式/美国	由于没有商会法，商会的任务由一些辅助性法规和商会年度业务计划列明。
混合体系/日本	促进工商业的发展，对总体性的社会福利作出贡献； 向立法和行政机构作出报告； 研究及发布信息； 就工商业作出证实性论断和专家鉴定； 签发原产地证明； 运营有关工商业的服务设施； 培训、演讲和测试； 展览、商贸会及商业交易的组织者； 中介及仲裁贸易纠纷。

8、被授权拥有的功能

我国台湾地区	同业纠纷之调处及协助调解劳资纠纷； 政府委托事项。
大陆模式/德国	促进并实施商业和职业培训； 签发原产地证明和其他商务性证明； 无其他商会法授权的功能，但的执行和相关法律、条例精神一致的其他功能。
盎格鲁—撒克逊模式/美国	无被授权拥有的功能。
混合体系/日本	由政府机构委托的活动； 管理特定商业者及企业家的登记注册。

9、会员费、收入及其他

我国台湾地区	由《工业团体法》、《商业团体法》规定，常年会费依会员资本额并参照其营业额，划分等级，具体计算标准、缴纳办法由章程定之；会费缴纳带行政强制性
大陆模式/德国	会员费包括统一基本费用及按照交易税率计算的附加收费；会费缴纳带系在行政强制性。
盎格鲁—撒克逊模式/美国	由董事会决定每个会员或每个会员级别应缴纳的会费。会费缴纳不带行政强制性
混合体系/日本	根据商会章程收取会费、费用； 经大多数会员同意并得到相关监管部长的同意向注册的工商业者征收；会费缴纳不带行政强制性。

10、商会的内部组织

我国台湾地区	会员（代表）大会为最高权力机构，每年至少举行一次； 由会员（代表）大会选举产生理事、监事，候补理事、候补监事，成立理事会、监事会。理事会在常务理事中选举一人为理事长，监事会则只选举一名召集人。 理事长对外代表工商会； 工商团体必要时可下设委员会，其领导由理事长聘任。
大陆模式/德国	全体大会决定商会的一切事务，除非法规另有规定。会员大会就有关法规、规定、选举、会费、特别收费、费用及预算方面的事务提出解决方案；通过年度资产负债表； 会长全权代表商会，主持主席团会议及全体大会； 主席团支持会长的工作； 总经理受雇于商会，在主席团及全体大会的指导下运营商会日常工作； 全会就特别事务成立委员会，但委员会不必只由商会成员构成。
盎格鲁—撒克逊模式/美国	董事会由会员直接选举产生，是商会政策的最高制订者，指导商会的日常事务，控制商会财产，并对商会的财务负责； 董事长是经选举产生的最高官员； 会长是由董事会选举产生的最高级职员，会长和他的员工负责实施商会的各项工作目标； 委员会由董事会设立并作出各种提议。
混合体系/日本	全体代表大会至少每年度举行一次，就商会章程的修改、辅助规定、选举、会员费、预算、项目、会员资格等事宜或解散举行投票表决； 会长代表商会组织；

	<p>专务理事根据会长的指令控制并实施商会事务；</p> <p>副会长（最多4名）辅助会长的工作；</p> <p>常务理事、事务局长辅助专务理事管理日常工作；</p> <p>商会审计师监督并检查商会的事务和会计状况并向全体代表大会作报告；</p> <p>执行委员会由全体代表大会设立或根据商会章程成立，旨在解决紧急事宜。</p>
--	--

11、商会官员的选举

我国台湾地区	<p>由会员（代表）大会选举理事、监事，由理事会选举产生常务理事、监事；由理事会在常务理事中选举1人为理事长，常务监事在3人以上者，互推1人为召集人；不设常务理事者，理事长由理事互选之；</p> <p>依章程聘任秘书长等会务工作人员。</p>
大陆模式/德国	<p>全体会员代表大会由会员选举出代表参加，人数权重由该行业的重要性确定；</p> <p>会长和副会长由代表们选举产生；</p> <p>总理由全体代表大会任命。</p>
盎格鲁—撒克逊模式/美国	<p>董事会在会员中选举产生，候选人由一个提名委员会选举产生，会员们可作出补充提名；</p> <p>董事长和其他的执行官员由董事会选举产生。</p> <p>会长由董事会任命。</p>
混合体系/日本	<p>全体代表大会由会员和其他团体的代表选举产生；</p> <p>会长由全体代表大会选举产生；</p> <p>副会长和专务理事由会长提名，经代表大会同意后通过；</p> <p>执行委员从代表大会代表中任命；</p> <p>商会审计师由代表大会任命；</p>

附录二、参考文献：

- 01、台湾《宪法》
- 02、台湾《民法》
- 03、台湾《行政程序法》
- 04、台湾《行政诉讼法》
- 05、台湾《人民团体法》
- 06、台湾《工业团体法》及《实施细则》
- 07、台湾《商业团体法》及《实施细则》
- 08、台湾《工商团体会务工作人员管理办法》
- 09、台湾《工商团体财务处理办法》
- 10、台湾《督导各级人民团体实施办法》
- 11、台湾《人民团体选举罢免办法》
- 12、世界银行：《非政府组织立法原则》
- 13、施茂林主编：《行政法规》
- 14、王书江译：《日本民法典》

-
- 15、陈卫佐译注：《德国民法典》
 - 16、CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY LAW
 - 17、德国《工商会法》中德合作 ZDH 项目翻译
 - 18、**Loi relative aux chambres de commerce et d'industrie**
 - 19、法国《协会法》
 - 20、徐海燕编著：《民商法比较研究》
 - 21、李本公主编：《国外非政府组织法规汇编》
 - 22、范丽珠主编：《全球化的社会变迁与非政府组织（NGO）》
 - 23、黎军著：《行业组织的行政法问题研究》
 - 24、郑春荣著：《中小企业：德国社会市场经济的基础》
 - 25、郁建兴等著：《在政府与企业之间—以温州商会为研究对象》
 - 26、《National Chambers of Commerce》，Copyright 1995,The Center For International Private Enterprise.