

国外商会行业协会的体制比较和借鉴

浦文昌

内容提要：本文从法律地位、组织设立、会员入会、登记管理、主要功能、经费来源、政府监管等七个方面，对国外商会、行业协会的三种体制模式进行比较，并通过中外商会、行业协会的比较，对加快发展我国的商会、行业协会等提出一些政策建议。

由于各国文化背景和国情、法制不一，国外商会协会的体制各有特点，根据其法律特征 (*Legal characteristic*) 大体可以分成大陆模式 (*Continental Model*)、盎格鲁撒克逊模式 (*Anglo-Saxon Model*) 即英美模式和混合模式 (*Mixed Model*) 三种模式¹

(一) 组织的法律地位比较

(1) 大陆模式下商会、协会的法律地位

在大陆模式下，商会、协会的法律地位有很大的差别。

1、商会的法律地位。在法国、德国和欧洲许多国家中，商会是按照特殊的法律建立起来的。德国工商会法明确定义：“工商会是公法团体”²。法国的工商会法也认定：“地区工商会为公立公益机构，具有法人资格”。商会属于公法 (*Public law*) 法人³，遇到法律纠纷，受理的法院为行政法院。但是法国和德国的情况稍有不同，在德国，地方工商会由于承担地方政府委托的任务属于公法法人，而德国工商总会虽然是由全国地方工商会联合组织起来的自治组织，由于它不承担政府委托任务，所以不属于公法法人，而属于私法法人。

2、协会的法律地位。欧洲大陆各国都有商会法，但是大多没有协会法，所有协会包括经济类的行业协会都是根据民法设立的。如德国对协会的规定是德国民法典第二节第一目“社团”中第 21~79 条，⁴其法律地位是私法法人地位，遇到法律纠纷使用民法调整。在法国，为了规范协会行为单独设立了《协会法》，但其立法的依据也是民法典，所以协会也全部是私法法人。

(2) 英美模式下的商会、协会的法律地位

在美国和英国没有专门的商会法，无论是商会还是行业协会都是私法法人。根据美国宪法，任何企业和任何人，都可以发起成立商会和行业协会，其任务、职能全由商会、行业协会自己决定。其适用法律都是美国国内税收代码 501 部分的 (C) (6) 中的免税组织有关条款⁵。该条款规定“商务联盟 (*Business League*)、商会 (*Chambers of Commerce*)、房地产、贸易委员会 (*Boards of trade*) 为免税组织。但是对于什么是商务联盟有明确界定，只有满足以下条件的才拥有商务联盟的资格：

- 1、必须有共同商务利益的人组成的协会；
- 2、它的目的必须为促进共同的商务利益；
- 3、不以赢利为目的；
- 4、在日常事务中没有涉及赢利的活动；

¹ 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。

² 德国工商会法第 3 条第 1 节。见 ZDH 项目编：德国工商会的法律基础 (*Legal Foundation of German Chambers of Industry and Commerce*)，ZDH 项目网站。

³ 法国工商会法第 1 条明确规定“工商会是政府部门中代表来自管辖区内工商界利益的机构”；第 18 条规定“地区工商会为公立公益机构，具有法人资格”。

⁴ 参见《德国民法典》陈卫佐译注，法律出版社 2004 年 5 月版，第 6—15 页。

⁵ *Internal Revenue Code of The Unite States of America Section 501 (c) (6) --Exempt Organization*

5、它必须和商会或贸易委员会归为同类组织。

对于“行业”(Line of business)一词也有明确界定：是指“整个行业或一个地理区域的全部组成部分”。“一个组织，其活动只限于向用户提供一种品牌的产品将被认为是没有推进一个和多个行业的发展”。享受免税待遇的商务联盟必须有共同的商务利益，且其目标必须是深化该利益。商务联盟的活动必须导向改善一个或多个行业的商务条件。否则，就不能享受免税待遇。

可见，美国虽然没有专门的商会、协会法规，但是该条款还是从法律上严格规定了商会、协会的性质、功能及其应该享受的政策待遇。

(3) 混合模式下商会、行业协会的法律地位。

在混合模式下，如日本和泰国都制定了专门的商会法，并给予公法法人的地位，行业协会均属于私法法人。从法律上看，商会、行业协会的法律地位和大陆模式基本一样。在日本，所有工商会如东京、大阪工商会以及日本商会均是公法法人，而经团联、日经联、全国商工联等综合性协会和机械工业会、化学工业协会等专业行业协会均属于私法法人。

(二) 组织的设立和会员入会制度的比较

(1) 大陆模式下的商会设立和会员入会

在大陆模式下，商会和协会的设立，以及会员入会制度完全不一样：

1、商会的设立和会员入会。

在法国和德国，一个城市（地区）只能成立一个商会，商会是按照大城市为代表的经济区设立的⁶。如法国的巴黎工商会所属的辖区包括了巴黎市及周边的上赛纳省(Hauts de Seine)、赛纳—圣德尼斯省(Seine-Denis)和瓦尔德马恩省(Val de Marne)⁷，目前巴黎工商会有会员企业350000多家，这些企业的产值占法国国内生产总值的18%以上，目前法国有183个地方工商会。

法国和德国的工商会都实行会员义务制。德国商会法第二条“入会义务”第一节规定：“工商会包括须缴纳营业税并在工商会辖区内有经营地点或有经营场所或有销售点的自然人、贸易公司、其他不具有法律能力的合伙群体以及私法和公法的法人。他们都是工商会的会员”。第三节规定“在手工业名册上或类似于手工业的名录上注册的自然人、法人和合伙公司，其非手工业或类似于手工业的企业部分隶属于工商会”。

2 协会的设立和会员入会。

在大陆模式下，成立行业协会不受任何行政限制。在法国，只要是两个人或两个人以上，互相达成协议就可以成立协会。在德国也是这样，所以法国、德国的各种协会非常多，这和商会的设立形成鲜明的对照。其会员入会完全是自愿的，并且有退出协会的自由⁸。

(2) 英美模式下商会的设立和会员入会制度

在美国，建立商会和行业协会完全是企业和个人按照州的法律自主决定的，政府没有任何干预。会员自愿入会，任何企业和个人只要符合商会、协会各自规定的会员条件⁹都可以申请入会，也可以随时退出商会、协会。

⁶ 法国工商会法第1条中，根据1964年11月4日第4—1110号政令：每个省至少应有一个工商会。如果经济环境证明有必要，一个工商会的管辖区可以扩展到几个省。

⁷ 《Discovering -The Paris Chamber of Commerce and Industry》、《GENERALPRESENTATION OF THE CCIP》

⁸ 法国协会法第三条规定，“非永久性协会的任何成员，在交付当年应交会费后，即使有相反条款，也可在任何时候退出该协会”。

⁹ 美国的行业协会会员入会的条件大体相同，但是有一定的差别，如许多行业协会允许个人入会，但全美电讯行业协会(TIA)不接受个人会员。

(3) 混合模式下商会的设立和会员入会制度

混合模式和大陆模式一样，商会的设立和协会的设立有所区别。如日本各地区的工商会（所）和德国一样，是按照大城市为主导的辖区组建的。日本工商会法（*Chamber of Commerce and Industry Law*）规定，一个商会辖区与另一个商会的辖区不得交叉¹⁰。泰国的商会法也规定一个地区只能建立一个商会¹¹。由于日本和泰国均没有行业协会法，所以对于行业协会则无此规定。

尽管日本和泰国的商会均属于公法法人，但是在会员入会上却没有实行大陆模式的义务会员制¹²，而是实行会员入会自愿的原则，会员也有退会的自由，在这方面混合模式与英美模式相同。

(三) 组织登记及批准的比较

(1) 大陆模式下组织的登记及批准

1、商会的登记及批准。

法国工商会法规定：“工商会应在负责其行政主管部门的提议下，通过行政法院发布政令而成立。新的工商会成立前应征求其所在地市议会的意见和其管辖区域所在省的议会和省内其他工商会的意见”。法律还规定：“设立每个工商会的政令同时应规定其管辖区的范围；该范围可通过同一形式的政令进行更改”¹³。工商会成立后，在行政法院注册登记。在德国，州政府可依法建立或解散工商会。工商会的成立必须得到州政府的批准，并在行政法院登记¹⁴。

2、协会的登记和批准

根据法国的协会法，协会是两个或两个以上的人，不以盈利为目的而订立的长期共享其知识或活动的协议。协会的有效性须符合合同、义务适用法律的一般条款的规定。协会可以自由成立，无须事先批准，但是如果取得法律资格，协会就必须符合协会法所规定的一些条件。这些条件主要是：必须由创办者公开声明成立。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2份协会章程作为附件。收到注册申请的机构5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。上述按照声明成立的各种协会无须任何特别许可。在德国，协会在地方法院登记，只要在当地的地方法院注册（在协会名称后面注有 e. V. 字样）就有了权利能力。

(2) 英美模式下组织的登记和批准

英美模式下设立行业协会和商会都无须经过政府部门批准，但是必须由发起单位和发起人准备好商会、协会的章程和领导成员身份、总部所在地等有关资料，送政府有关部门审核、公证并登记。如美国商会成立于1912年，以后曾经进行过多次重组、修改章程。现在美国商会的成立证书及章程是1988年由美国哥伦比亚特区政府消费及管理部商务管理局签发的，即受理审核登记的部门是政府的商务管理局。该局的核准措辞是：

“兹证明以下所附的于1915年12月4日收妥并备案的《美国商会成立证书及章程》是详尽、真实、完整的，和本局的纪录完全一致。

¹⁰ 见日本工商会法第8条第1、3款。

¹¹ 见泰国商会法第14条

¹² 日本工商会法第21条规定：在工作年度结束，任何向商会提前60日发出退会通知的会员可以退会。

¹³ 见法国工商会法第二条。

¹⁴ 德国联邦州工商会法实施法第一条规定：“只要能够更好地完成1956年12月18日通过的《关于工商会暂行规定法》第一条所述任务，州政府可以通过法律规定建立或解散工商会或变更其辖区。辖区边界有变化，就会发生纠纷；如果有关工商会就此不能达成一致，则由监督部门裁决。

我举手宣誓并加盖公章，特此见证！1988年7月8日”。

该证书由商务管理局局长、执行官和公司处管理助理联合签字，后面由当时的市长签字¹⁵。

(3) 混合模式下的登记和批准

在混合模式下设立商会和协会的登记批准类似于大陆模式。在日本和泰国设立商会都必须经过政府批准。日本商会法规定在成立商会的过程中，必须有30名有资格成为会员的创始人，并准备好商会章程、工作计划、收入支出预算，以及公告成立大会的内容、日期、时间、地点、议程等事项，在征得政府部门同意后，向政府的外贸和工业部长提交申请书及该部长法令所要求的相关文件，以得到成立批准。如外贸工业部长发现有不符合条件者，可以不予批准¹⁶。经批准，商会即在所在地政府进行成立登记，并正式形成和存在。

但是成立行业协会则无须取得政府批准，像美国一样，只需向政府有关部门提交登记材料，经核查无误，就可以登记注册。

(四) 商会、协会基本职能的比较

(1) 大陆模式下商会、协会的基本职能

1、商会的基本职能和权力。

大陆模式商会的基本职能大同小异，并且都是用商会法确定的。以德国地方工商会为例，根据德国工商会法，其任务为五个方面：

① 维护其辖区内所属工商业主的总体利益。

② 努力促进工商业经济，为企业提供从创业咨询、技术咨询等众多的咨询服务，促进经济发展。

③ 权衡和平衡地兼顾各个工商行业或企业的经济利益，主要是要做好辖区内各区域包括城乡之间的利益均衡。

④ 通过建议、专家意见和报告对政府当局给予支持和咨询，商会可以通过递交呈文、报告等，对联邦和州的立法机关和政府机关提出建议、倡议和表态，也可以对特别的立法计划和行政规定作出表态。

⑤ 维护光荣商人的良好道德风尚¹⁷，德国《反不正当竞争法》第27条规定，必须在商会内设立竞争争议调解处，并由商会聘任调解处的主任和委员，商会有权对相应企业给与劝告乃至警告。

根据以上基本任务，德国地方工商会拥有很大的行政权力，主要是：可以建立、维护和支持有利于促进工商业经济或个别工商业的设施，可以根据职业教育法促进和贯彻工商业职业培训，有责任开具原产地证明和其他经济交往的证明文件，企业登记庭在办理一家企业登记注册或变更登记时，必须听取商会的评估意见，必要时也可以独立地针对登记庭的决定采取法律手段。商会还有权参与企业破产调解程序和破产程序，并为法庭调查有关商业习俗的存在与否或为联邦专利局调查商标、商业名称等有效性，甚至企业实施清仓甩卖也规定要有商会介入¹⁸。

法国的地方工商会的情况非常类似于德国，在法国，创办企业的注册登记是在工商会进行的，工商会设有企业注册中心，开办企业首先在工商会注册，然后到法院备案登记。

¹⁵ 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。ANNEX C: Certificate and Article of Incorporation of Chamber of Commerce of the United States of America。

¹⁶ 见日本商会法第27条规定。

¹⁷ 见德国工商会法第一条：任务，第一节

¹⁸ 参见郑春荣：《中小企业：德国社会市场经济的支柱》。

2、行业协会的基本职能。

在大陆模式下，协会不承担任何政府委托的职能，所以在法律上没有规定协会的主要职能，例如法国有协会法，该法共有三个部分二十一条，但是均没有涉及协会的职能。协会的职能、任务完全由各个协会自己确定。

法国、德国的行业协会都是同行业的企业自愿组成的，基本任务就是为会员企业和社会提供各种服务：

①信息咨询服务。协会的咨询服务包括两个方面，一是针对企业的服务，诸如提供市场信息、技术和管理咨询等，其中有些是免费的，有些则是收费的，向非会员的咨询收费比向会员收费高 50~100%。二是协会也注意为社会提供信息，为社会提供中小企业的最新资料。

②中介、协调服务。在协会内部对同行企业之间的矛盾进行协调，尽力做到对外用一个口径讲话，以便维护本行业的利益。

③培训服务。许多协会都办有各种培训机构、专科学校，专门为会员单位提供各类职业教育、继续教育服务，这种培训服务同时也向全社会开放，以增加协会收入。

④为政府提供咨询服务。主要是搜集本行业的信息，经过研究整理，提供给政府部门，为此，德国的很多协会都有新闻出版机构。

⑤沟通企业与政府的联系。德国的协会大多有公共关系部门，负责与政府的沟通。

⑥对政府、议会的经济决策施加影响。面对政府和社会，协会是会员企业的代表，协会总是努力在政府、议会制定有关政策的过程中争取自己的发言权，并力图对决策过程施加影响。而德国政府各部门也非常注重听取有关协会的意见¹⁹。

⑦部分协会可以自主履行法律委托的某些职能。如德国雇主协会可以自主地与工会一起就劳工的工资和福利问题进行谈判。

(2) 英美模式下商会、行业协会的基本职能

在英美模式下，商会和行业协会都不承担政府职能，所以其基本职能大体相同。美国国内税收代码一免税组织中对商会和协会提出的共同要求是“商务联盟的活动必须导向改善一个或多个行业的商务条件”，其具体界定的职能是：

- 1、向政府机构、当局提供信息、贸易统计数据 and 专家意见。
- 2、就组织成员的共同利益向立法机构施加影响；
- 3、保留非赢利性的律师服务，旨在改善组织的形象和功能；
- 4、通过发布行业商务条件的统计数据推动行业内成员的发展。

美国的行业协会和商会共同的具体职能是：

1、政策游说活动。

为了代表和维护会员或行业的利益，美国的商会、协会都非常重视开展对政府和立法机构的游说活动。如美国商会在其网站上的介绍词就是：“美国商会为你工作，它游说联邦政府，在法院斗争，或为会员提供特殊的利益”。

2、促进立法。美国的行业协会并不直接参与立法活动，但是对立法起着重要的作用。如美国的《半导体知识产权保护法》就是由美国半导体行业协会（SIA）起草，由国会讨论通过的。美国通讯工业协会（TIA）从 1992 年起，就组织相关协会起草《电信法》，于 1996 年实施，推动了克林顿政府“信息高速公路”计划的形成和实施。

¹⁹ 在德国，联邦政府各部的议事规则规定：“政府各部在制定法令时应请有关专家参加，各协会的有关成员可以在联邦一级的部门中以顾问、专业委员会成员或专家身份工作”。

3、价格协调及参与国际上的反倾销活动。

为了保护 and 促进企业之间的自由竞争，美国严格禁止企业之间通过共谋制定卡特尔垄断价格，法律上对行业协会的价格协调有严格的限制。但是美国政府对于企业在国际竞争中通过联合、协调价格的行为却采取宽容的态度，出口卡特尔是可以豁免的。在反倾销方面，美国行业协会更是发挥着特别重要的作用。从实践看，反倾销的提诉人绝大多数是行业协会，单独由政府的反倾销机构和单个企业提起诉讼的现象非常罕见。

4、制定行业规范和标准，提高行业信誉。

美国的行业协会非常重视通过制定行业规范，以促进企业之间在市场上的公平竞争。其中包括制定各类技术标准、业务标准、从业人员的资格等。如美国的通讯工业协会（TIA）把通过制定和发展通信和信息技术的标准，以促进美国企业在国内外的市场发展创造良好环境和发展机会作为协会的主要功能之一²⁰。这已经成为美国企业参与国际竞争的尖锐武器，它们往往通过行业协会抢先制定各种技术标准，迫使各国服从这些技术要求，这不仅有利于美国企业抢占世界市场，而且有利于保护美国国内市场。

5、开展为会员企业的各种咨询服务活动。

美国行业协会为企业的服务领域非常宽，其中包括信息服务、管理咨询、技术开发、技术培训、产品展销、国内国际市场开拓、法律服务、消费折扣、公共关系开拓等等。

（3）混合模式下商会、协会的基本功能

混合模式下商会、协会的基本功能和大陆模式相类似，商会一般都具有行政管理职能，日本工商会法非常详细地规定了工商会的业务范围，合计共有 18 项目：公布商会意见，向议会、行政机构递交报告或请愿书；回复行政管理机构的查询；就工商业相关事务进行研究；搜集、出版涉及工商业的信息或资料；证实、检验商品质量或数量、所辖工商业者的业务性质及其他有关工商业事务；签发原产地证明；提供、维护和运行有关工商业的设施；举行报告会和短期培训课程；普及工商业技能并组织实施；举办展览会、样品展示会等或提供会展场所；作为商业交易中介或提供场所；为解决商业交易纠纷充当中间人或仲裁人并提供场所；对工商企业提供咨询或给予指导；调查工商企业从业人员的信用等级；促进并推动旅游业的发展；从总体上改善社会福利；实施行政机构委托事项；其他旨在达到商会目标的业务等²¹。所以，日本的工商会实力雄厚，很有权威。

日本的行业协会的任务和英美的行业协会一样是由协会自己确定的，普通的、小型的行业协会的功能和世界各国的行业协会大体相同。但是日本的行业协会有一个很突出的特点，就是在沟通企业与政府关系的功能方面显得特别成功。这和日本政府通产省的政策有很大关系。通产省为了促进政府与企业之间的沟通和协作，成立了 38 个专门审议委员会（相当于产业政策论坛），这些委员会中既有大企业、银行、学者、商会的代表，也有各行业协会的代表，这样，在政府制定和实施产业政策的过程中，行业协会的桥梁功能就能得到充分的发挥，尤其是日本经团联、日经联、同友会以及商工会等四大团体更是起到举足轻重的作用。

（五）组织的经费来源的比较

（1）大陆模式下工商会和行业协会的经费来源

1、工商会的经费来源。

²⁰ 参见美国 *The Telecommunications Industry Association* 的 *TIAonline.org* 网站的介绍。

²¹ 见日本工商会法第二部分“商会业务”第 9 条“商会部分或全面开展以下业务以实现其目标”。

在大陆模式下由于工商会的经费来源是用法律和财政加以确认、保证的。从法国工商会看，其财政资源主要有两部分：一是税收，包括贸易附加税（*Additional Tax to The Trade Tax*），和学徒税（*The Apprenticeship Tax*）这些税收由政府征收并转交给工商会。二是自有资源即自办企业的各项收入²²。如巴黎工商会 2000 年的财政预算为 24 亿法郎，其中贸易附加税占 45.7%，学徒税收入占 14.2%，其余为自有资源收入(自办企业收入和服务收入)²³。

德国工商会的主要经费来源为会员缴纳的会费，其次是商会的服务性收入或带有行政行为（如考试、验证）的收费和其他收入、补贴。德国工商会法第三条规定，工商会会费由固定会费、变动会费和特别会费三种。固定会费按照会员的实力划分等级。变动会费的测算基数是企业依据营业税法的营业收益，即它是和企业的营销收益挂钩的，这不是税但又带有行政强制性，很类似于我国的行政性收费。所谓特别会费，是指为了支付工商会法第一条第二节所述，建立和促进工商业经济的有关设施的有关费用，向那些确实或尤其得益于这些设施的工商业会员征收的会费。在德国，企业缴纳会费带有行政强制性，法律规定工商会有权查阅企业的经营资料，会费以书面形式通知企业，会员必须在确定期限内支付，如经催讨仍未支付，可强制征收。

2、协会的经费来源。

和工商会相比，法国、德国的众多协会几乎没有任何政府的资助，其基本的财政资源就是会费和服务性收入，会费标准由理事会决定，同时也接受一定的社会捐赠。法国的协会法规定，按规定声明成立的协会“无须特别许可，就可以接受劳务形式的捐赠和公益机构的捐赠，有偿取得、拥有和管理国家、地区、省、市及其公共机构补助之外的：其成员的会费、以会费形式缴纳的款项（该款项单笔不得超过 16 欧元）；协会管理和集会所用的场所，以及为达到协会目的所必须的不动产”²⁴。

从德国一些大协会看，他们的经费收入相当可观。德国许多行业协会的会费标准，一般在企业营业额的 1%左右，或者按照企业的员工人数收取。

(2) 英美模式下商会、行业协会的经费来源。

在英美模式下，对于商会和行业协会均没有政府资助，美国政府对商会、行业协会的最大支持就是把这些组织列入免税团体，以减轻其财政负担。

美国、英国的行业协会和大陆模式下的行业协会一样，主要是依靠会费和服务收入来运作。会费的收费标准由各行业协会自己决定，高低不一，一般是根据会员企业的销售额来确定。如美国通讯工业协会（TIA）的会费标准是：

一般会员（*General Membership*）年销售收入 500 万美元以下每年交 1000 美元；年销售收入 500 万—3 亿美元，每增加 100 万增收 200 美元；年销售收入 3 亿美元以上交会费 6 万美元。

有限会员（*Limited Membership*）缴纳会费的标准同上。

联合会员（*Associate Membership*）年销售收入 3500 万美元，每年交会费

²² 根据法国工商会法第 22 条、24 条，允许工商会经营水运、空运港口及创办关于其共同利益的机构、单位和工程。

²³ 根据法国商会法及法国政府批准，巴黎工商会拥有领土整治和装备职能，其目标是为巴黎和周边地区的 30 多万家企业做好后勤服务。巴黎工商总会在巴黎地区为企业提供的装备和服务设施，使巴黎连续十几年成为大型会议和展览会的世界都会，这一领域的经济份额估计有 1000 亿法郎。巴黎工商会建设了法国最大的展览城--巴黎北区维尔平特展览中心，该中心的展览面积有 164000 平方米，占整个巴黎大区全部展览面积的三分之一。还拥有潘汀仓库和中央海关仓库，丁香工业饭店，巴黎工商会住房中心等大型服务设施。

²⁴ 见法国协会法第六条

1000 美元，年销售达 3500 万以上，交 5000 美元²⁵。

(3) 混合模式下商会协会的经费来源

在混合模式下的商会会费也带有强制性，日本商会法规定，商会可对未缴纳会费的会员或不履行其他义务的会员征收罚金²⁶，另外由于日本的工商会经办了许多政府委托的行政管理职能，其经费的来源渠道较多，经济实力相当强大。与工商会比较，日本的行业协会也主要靠会费收入和服务收入，但不能使用强制手段。

(六) 组织形式的比较

(1) 大陆模式下的组织形式的比较

1、工商会的组织形式。

德国商会法对德国工商会的组织治理结构有严格的规定，主要内容是²⁷：

工商会的事务由会员代表大会决定，须由会员大会决定的事项是决定商会的章程、选举法、会费法、特别会议法、管理费法、预算计划、会费和特别会费标准等。

会员代表大会的代表由工商会会员选举产生。

由会员代表大会选举产生主席团成员及主席团主席（会长），会员代表大会由主席团主席主持。

由主席团聘任工商会总经理（总干事长）由他和主席共同代表工商会，并主持日常工作。

可见工商会在选举其内部机构的成员组成上是高度独立自主的。

法国工商会的治理结构和德国所类似。如巴黎工商会的治理结构是：

代表大会（*General assembly*）：由辖区内 30 多万个企业选举产生出的 64 名企业家组成。这 64 名成员中 29 名代表服务业，18 名代表工业，18 名代表商业。

会长：是工商会的行政组织领导，由代表大会选举产生，在代表大会闭会期间主持日常工作。

理事会（*Board*）：有 12 名成员，包括会长、副会长等，理事会在会长领导下开展工作²⁸。

2、行业协会的组织治理结构。

法国、德国行业协会的组织治理结构和工商会的形式相类似，也是由全体代表大会选举产生理事会，由理事会选举产生主席（会长）、副主席（副会长）、总经理（总干事），总经理负责主管协会的日常工作。理事会成员任期一般 2 年，期满后可以在继续聘用。主席、副主席由代表大会选举产生，聘任期 4 年，可以连选连任，而且没有严格的年龄限制，只要业务能力强，自己愿意干就可以继续工作。

(2) 英美模式下的组织形式

美国、英国的商会、协会的组织治理结构都是由这些团体自己决定的。通常也采用会员代表大会选举产生理事会，由理事会选举产生会长、副会长的制度，但是它带有浓厚的美国式民主色彩。

以美国商会的治理结构为例：美国商会通过会员大会直接选举产生董事会（*Board of director*）及其主席（*Chairman of the Board*）、主席代言人、副主席以及执行官员包括财务官员。董事会是美国商会的决策机构，董事会成员的三分之一每年将重新选举，任期三年。董事会负责管理商会、制定政策、控制商会

²⁵ 根据 TIA 的说明，一般会员指专门从事通讯产品的制造、分销、销售、安装及相关服务的公司，有限会员指为通讯产业提供公共配套服务的公司，联合会员指为通讯产业提供金融、法律等相关服务的公司。

²⁶ 日本商会法第 19 条。

²⁷ 参见德国工商会法第 4、5、6、7 条。

²⁸ 《*Discovering -The Paris Chamber of Commerce and Industry*》、《*GENERAL PRESENTATION OF THE CCIP*》

财产、对商会财产负责以及指导商会事务。董事会主席是选举产生的最高官员，由他主持会员大会，在得到副主席和会长的意见和建议后，经董事会同意，董事会主席可以决定成立所有的委员会。会长（*President*）、副会长由董事会任命（会长也是董事会成员），会长为商会最高行政官员，他有权聘用、解聘、指导和监督商会全体员工，会长在董事会同意下，负责制定商会所有活动的执行预算，在批准的预算下进行开支。在董事会下设立执行委员会，其组成成员为：董事会主席、前任主席、主席代言人、副主席、财务官和会长，董事会主席也是执行委员会主席，执行委员会在董事会休会期间代表董事会。美国商会规章规定董事的任期是三年，连任两届后不得再次留任，但在卸任一年后可再次当选董事。

在英美体制下大多数商会协会实行会员代表大会制，但是也有按照有限公司方式组建的，其组织治理结构和有限责任公司相类似。

（3）混合模式下行业协会和商会的组织治理结构

混合模式下商会的治理结构也是由商会法严格规定的，其基本格局和法国、德国商会的模式相似。而混合模式下的行业协会的治理结构也大体和美英模式相似。

（七）与政府的关系及组织监督管理的比较

（1）大陆模式下商会、协会与政府的关系及其监管

1、商会与政府的关系及其监督管理。

在大陆模式下，工商会承担着许多政府的行政管理职能，带有半官方性质，所以必须受到政府的监督。德国商会法第十一条专门规定了政府监督的内容，明确规定“工商会接受州的监督，监督它们在适用于它们的法律规定范围内开展工作（包括章程、选举法、会费法、特别会费法和管理费法）”。会员代表大会关于上述决定都必须取得政府监管部门的批准。

2、行业协会与政府的关系及其监督管理。

在大陆模式下虽然行业协会不承担任何政府行政性管理职能，但是由于几乎所有行业协会均有全国性的最高联合会，所以在社会经济生活以至政治生活中都具有重要的影响。在协会与政府的关系上，政府通常非常重视行业协会的信息咨询，邀请他们作为行业利益的代表，以参加听证会等形式发表观点；从协会看，它们通常会开展“院外活动”影响政党、说服政府和议会接受行业的建议，甚至还会通过组织集会等方式对政府、议会施加政治压力。

政府对行业协会的监督主要是：

设立监督。如法国的协会法规定，如果未满足协会法第五条的要求而成立的协会，可根据相关人的要求或公共事业部的建议宣告解散，并根据《刑法》第131条第13款的规定进行罚款。

行为监督。协会法规定：对于违反法律、公序良俗的协会，或任何可能对国土完整及政府的共和政体产生危害的协会，大型诉讼法院的法庭可以根据相关人的请求或公共事业部的建议，宣布解散该协会。公共事业部可于固定日期规定关闭其场所和禁止其成员集会。法院除根据第八项条款进行处罚外，亦可预先不顾任何上诉暂时关闭其场所和禁止其成员集会。如该协会违反法庭命令，可按《刑法》第131条第3款进行罚款。对于宣布解散后又继续或重新组织非法协会的创办人、领导者或管理者，处以4500欧元罚款和1年监禁²⁹。

（2）英美模式下商会、协会与政府的关系及监管

在英美模式下，对于商会和行业协会的活动，既无明确的监管机构，也没有明

²⁹ 见法国协会法第1、2、3、5、7、8条。

确的监管办法。唯一的监督就是法律监督和来自免税条款的监督:如果商会和行业协会的活动触犯了法律,就会按照民法、刑法受到起诉;如果违背了国内税收编号501条款中免税组织的有关规定,就不能享受免税待遇。

(3) 混合模式下商会、协会与政府的关系及监管

在混合模式下,商会和政府的关系类似于大陆模式,一方面,政府赋予商会许多行政管理性的职能,使之成为一个带半官方色彩的组织,另一方面,商会又是代表企业利益、开展独立自主活动的企业自治组织。

在日本,政府监管部门通常通过检查、登记注册及撤销商会,暂定商会活动、审计商会的资产负债表及其运行情况等方式实施监管。如日本商会法规定:商会必须不延迟地将成立注册或总部迁移向外贸和工业部长备案。商会必须在每个工作年度不延迟地将其收入支出结算、营业条件及其他事项向外贸和工业部长做出报告。外贸和工业部长可要求商会作出报告,并命令官员检查商会事务、账簿、文件或其他必要事项。外贸和工业部长如认为某商会违反商会法及政府有关法令,或章程中存在明显不当的规定,则可以对商会发出警告,如受到警告后仍未改进,则可以命令暂停该商会的部分事务,或撤销对商会成立的批准³⁰。泰国的工商会法案也对商会的监督作了明确规定,如规定政府的商会注册官员有权签发书面命令,要求商会董事或商会会员出面解释商会活动或呈交有关商会运作的文件或纪录;为执行商会法案,注册官员有权在商会办公时间进入商会办公地点进行检查;商会必须将反映商会运作结果的年度报告和年度资产负债表递交注册官员,资产负债表要接受审计;商会修改章程时,如注册官员认为该修改不符合商会目标或违反法律,将不予批准;如注册官员认为被任命为董事的人员有不当身份、不良行为或威胁国民经济、国家安全、公共秩序或社会公德,则有权拒绝将此人注册为商会董事;如商会全体大会通过的决议违反法律和规章,在会员或官员的请求下,注册官员有权撤销决议;如商会行为违反法律或威胁国民经济、国家安全、公共秩序或商业公德,部长将解散商会,对于那些导致部长解散商会的董事,在部长签发命令解散商会之日起三年内不得重新成为商会董事³¹。

混合模式下的行业协会和法国的协会一样,协会只接受法律的监督,只要不违法,就能独立自主的活动。

三、国外行业协会三种模式的利弊、借鉴意义及政策建议

(一) 大陆模式的优点和缺点

大陆模式将商会和协会区分开来,对商会赋予公法法人地位,而协会属于私法法人地位。对于商会来说,由于政府赋予行政管理职能,实行会员义务制,强制性收取会费,用法律规定商会的功能、目标和任务。从而使商会的组织治理结构、工作任务、活动范围都比较明确,比较规范;从制度上保证了公共政策部门必须听取商会的意见,使得政府的公共决策更为切合实际;从制度上保证商会能代表所有企业的利益,在同政府的对话中能真正反映工商界的意见,有利于民间参与公共事务,还可以避免少数企业搭便车的现象。由于实行义务会员制,会费收入比较稳定,有利于商会的活动,也有利于支持小企业。但是这种制度也有一定的弊端:一是由于商会属于半官方机构,商会的有些部门甚至成为政府机构的一部分,从而导致对政府行政机关依赖过多,并在一定程度上影响商会的独立性;二是由于商会是跨行业、综合性的组织,要考虑各方面的利益,对于一些公共性

³⁰ 日本工商会法第57、58、59条。

³¹ 泰国商会法案第32、34、36、37、39、41、42、43条。

的政策，有时商会很难采取非常明确的立场；此外，还由于实行义务会员制，强制收取会费，甚至用税收名义征收商会活动经费，就会导致商会机构庞大、效率不高，领导层极其工作机构缺乏为会员服务的动力机制，甚至产生官僚化现象。

在大陆模式下，由于行业协会属于私法法人，其组织方式、目标任务、工作方式、会费收取等均由协会自己决定，政府的监管也很松。这就使得协会的民间性更强，与商会相比，行业协会是真正高度独立自主的民间自治组织。由于行业协会的入会是完全自愿的，协会没有固定的、法定的经济来源，完全要靠自身更好为会员服务，才能吸收到更多会员，取得更多的会费收入和服务收入，加上协会之间的相互竞争压力，使得行业协会的活动更加灵活、更有效率，更能适合会员的需要。还由于行业协会有利利用院外游说，甚至能采取集会等方式对政府和立法机构制定政策施加影响等手段，就能更好地使政府和立法机构倾听行业和企业意见。在这方面，行业协会正好弥补了商会功能上的不足之处。所以大陆模式中的商会和行业协会之间是作用互补的。

大陆模式的主要缺点是，由于商会属于带有半官方色彩的机构，其效率不高；而对于行业协会来说，由于没有政府授权，经费来源没有保障，往往会带来生存压力。

（二）盎格鲁撒克逊模式的优点和缺点

英美模式的商会和行业协会不像大陆模式分为公法团体和私法团体，而都是完全的民间自治组织，完全独立于政府。其优点是无论是商会和行业协会的一切活动都不受政府的干预，在代表企业游说政府、国会，与政府对话的过程中，商会和行业协会都有非常明确的立场，缺点是商会和行业协会没有与政府进行对话的制度性安排。

英美模式的商会、行业协会不承担政府的任何任务，从而能促使商会不断地开拓新的服务领域。缺点是由于没有政府的支持，开展商会活动的难度较大。

在英美模式下，任何企业、个人都可以办商会和行业协会，其优点是可以充分发挥企业家办商会和行业协会的积极性，有利于商会和行业协会的发展。缺点是商会和行业协会的组织太分散，有的地区有几个商会，而有的地区可能没有商会。同一行业也可能存在几个协会，这样，在商会之间，行业协会之间，商会和行业协会之间就会出现过度竞争，不利于形成合力。

英美模式下，没有义务会员制，商会、行业协会的会员都是自愿入会的。其优点是迫使商会全力以赴的为会员服务、努力提高工作效率、不断改进服务态度。缺点是如果会员不多，会费和服务收入太少，商会、协会就不能有效的工作；为了能筹措到更多经费，还有可能过多地依赖于少数有实力的会员，在商会、协会的决策上更多代表实力会员的利益，从而影响其行业的代表性。

（三）国内外商会、行业协会的体制比较及借鉴、政策建议

1、法律地位。国外实行大陆模式和混合模式的国家，大多有商会法，少数有协会法，即使是英美模式也由其他法规对商会、协会的功能和税务待遇予以界定，而我国直到目前仍然是既无商会法又无协会法或社团法，只有国务院颁布的社团登记条例。这个登记条例是泛指所有民间社团的，并不能反映商会和行业协会这些经济类社团的特殊性，为了促进我国商会和行业协会的健康发展，我国迫切需要就商会和行业协会进行立法。但是，在立法问题上，究竟是立商会法还是同时立协会法，或者如我国台湾地区，设《人民团体法》，其中包含“职业团体”（工业同业公会、商业同业公会等）、“社会团体”（文化、学术、卫生、宗教等公益团

体)和“政治团体”(政党等组织)³²。由于这些均涉及我国的政治体制,敏感而复杂,这是一个亟待专门深入讨论、尽快着手解决的问题。

2、商会和行业协会的关系。和外国一样,商会和行业协会必须同时并存、各自发展。原则上说商会应按照地区设立,行业协会则按照行业设立。但是商会和行业协会的法律地位究竟采用国外三种模式的哪一种模式,这也是一个值得深入讨论的问题。从我国的国情出发,我比较倾向于以日本的混合模式为参考,结合我国的实际情况来设定中国特色的模式。比如国外的三种模式中除了日本政府和行业协会有特殊的联系外,各国政府均没有对行业协会授权,而我国可以在日本模式的基础上稍加改进,将部分行政管理权,如提供企业经营环境所必须的设施、原产地证明、企业破产协调等委托商会去做,而将行业规划、行业统计、行业信息、行业规划、技术标准的制订、行业内部矛盾的调节和仲裁等职能委托给行业协会去承担。

3、行业协会的性质。在国外,除了大陆和混合模式下的商会(工商会)外,所有的行业协会都是不参与党派政治活动的纯民间性组织,政府对其监管主要是法律上的监管,在法律允许的条件下可以自主开展活动,任务、目标、功能、组织治理结构都由协会自主决定。我们应该借鉴各国的共同做法,把行业协会定性为由企业和相关专业人士自愿组成的,旨在代表全体会员整体利益,为会员企业、为政府和为社会服务的非赢利的民间自治性团体。为此应该取消现有行业协会必须挂靠在某一个政府主管部门的做法,像现在的民营企业一样成为无上级单位,以扩大它自主活动的空间。

在商会、行业协会的组织治理结构上,借鉴国外的经验,应该使商会的决策层(会员大会、理事会)与执行层分开,建立会员大会、理事会、常务理事、会长之间的完善的制衡制度和机制。同时必须坚持企业家办会的方针。协会应该和政府部门脱钩,协会的领导班子必须由企业家担任,然后聘请精干的工作班子和顾问。在确定行业协会领导班子时,政府部门不再事先提名,而应该由协会选举前的提名委员会通过民主协商解决。

4、行业协会的职能。借鉴国外的经验,根据行业协会是民间自治组织的性质,确定行业协会功能定位的出发点应该是企业而不是政府。我们当然不能忽视协会的桥梁纽带作用,但是如果从企业和行业本位论出发,协会的首要功能和根本出发点应该首先突出协会的代表功能,即代表会员以至整个行业利益,向政府递交信息和咨询。而不是倒过来,将贯彻政府的要求、意图作为协会的根本功能。

5、把行业协会与政府沟通的渠道制度化。这一点日本的经验非常值得借鉴,我国各级政府也可以建立若干个咨询委员会,吸收商会、行业协会和企业家代表成为其中的成员,同时建立听证会吸收行业协会代表参加等制度,从而把行业协会与政府之间的对话渠道制度化,这将有利于完善政府的科学决策机制,也有利于解决地区的公共性问题。

6、制定扶持商会和行业协会的政策。

我国的行业协会发展还处于起步阶段,政府必须要在政策上给予扶持,比如既然商会、行业协会都是非赢利组织,就不应该令其纳税,而应该像美国一样给以免税的支持。

7、允许竞争。现在工商联系统也在大力发展行业商会,有些是和政府系统的

³² 台湾地区的《人民团体法》最初制定于1942年,共20条。以后多次修改,经过2002年修改颁布,该法为10章67条。根据该法,台湾地区还单独设立了《商业团体法》和《工业团体法》,对工业、商业的同业公会等组织加以规范。

行业协会同类的，从而在登记上就发生了矛盾。对于这些问题，我们建议，在现在无论是商会还是协会都无法可依的特殊过渡期中，可以借鉴美国的做法，即允许行业商会和行业协会之间的竞争，在竞争中发挥各自的优势，优胜劣汰，到适当的时机再进行重组整合，使无序逐步走向有序。

作者工作单位：无锡比较研究咨询事务所

二〇〇四年十月初稿

二〇〇五年四月定稿

原载黄孟复著：《中国商会发展报告》，社会科学文献出版社，2005年7月版，第832——847页。