

我国行业协会的组织制度与治理结构

华中师范大学中国商会研究中心 郑成林

与其他法人团体一样，行业协会也需要对内建立起完善的组织制度，对外理顺各种关系。只有建立起了合理完善的内外组织制度，以及相应的财务管理制度，才能保证协会长期有效运行，协会也才能充分发挥其功能，完整地实现宗旨。当然，随着功能的不断拓展，协会会务势必日益繁忙，协会组织制度也必将不断完善，为协会功能的发挥提供组织保证。

一、协会组织治理结构的建构

为了规范和促进行业协会的发展，国家和地方先后颁布了一系列规范和促进行业协会发展的法规和条例。依据这些条例或法规，同时观察组织设置的实际情况，不难发现目前我国行业协会主要仿照国内外的通行做法，设立会员大会为最高权力机构，设立理事会（有些协会还设立了常务理事会）为决策管理机构，设立监事会为协会活动监督机构，设立秘书处为日常事务处理机构。此外，有些行业协会还根据需要设立有专门委员会。以下是北京市眼镜协会组织系统的示意图。

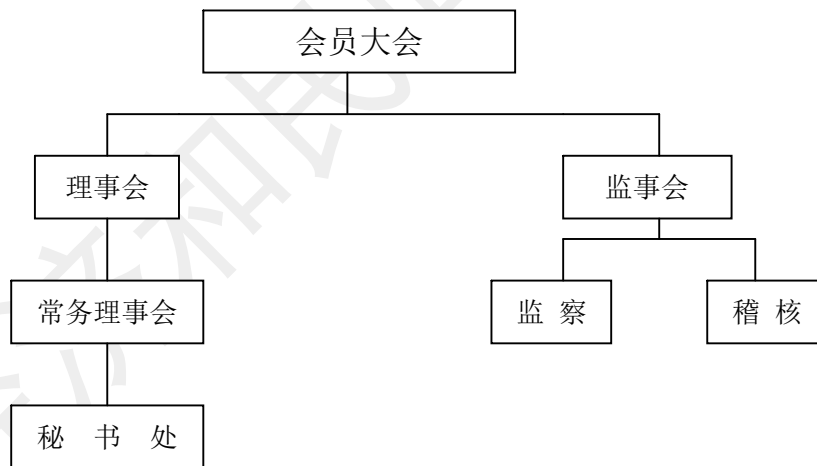


图 1：北京市眼镜协会组织体系与治理结构

会员大会由全体会员代表或会员组成，是依法定期或临时举行的由全体会员或会员代表参加的会议，是一种非常设的由全体会员或会员代表组成的协会最高权力机构，也是会员表达意志愿望和要求的主要场所和途径。会员在会员大会上享有选举权、被选举权、表决权、罢免权及章程所规定的其他权利。《深圳经济特区行业协会条例》规定，会员大会行使的职权主要有：行业协会章程的修改、会员的除名、正副会长和理监事的选举与罢免、行业协会的解散与清算；除了以上职权，《温州市行业协会管理办法》还规定行业协会的财务预决算报告和工作计划也应由会员大会审议批准。这些职权为会员大会专门享有，协会其他组织机构皆不得行使。此外，《温州市行业协会管理办法》还规定，在不违背法律强制性规定的前提下，会员大会还享有章程规定的其他职权，即“章定职权”，协会其他组织同样不得为之。

不过，须指出的是，不同地区不同行业协会章程所赋予会员大会的职权是不一样的，而且深圳、温州和上海等地行业协会章程的规定与上述《条例》和《办法》的规定有较大的出入。例如，《上海医药行业协会章程》和《温州市眼镜商会章程》规定会员大会的主要职权有：制定和修改协会章程、选取和罢免理事、听取和审议协会的工作报告和财务报告、决定协会的终止、讨论并决定协会的重大事项、审议并通过会员和理事会提交的议案、章程赋予的其他权力。据笔者的调查，其他行业协会章程的规定与之大同小异。相比可知，目前我国行业协会会员大会的职权与有关条例和办法的规定还有着不小的差异，如正副会长的选举和罢免权不在会员大会，而在理事会。就笔者所掌握的资料来看，这种差异对行业协会日常工作的开展还未产生消极影响。

理事会是由协会全体理事组成的法定的、必要的和常设的决策执行和管理机构，在会员大会闭会期间具体指挥协会的活动，一方面负责执行会员大会的决议，另一方面负责拟定协会的大政方针。2002年11月，上海医药行业协会修订的章程规定，理事会的主要职责有：执行大会的决议、选举和罢免正副会长和常务理事、筹备召开会员大会并向大会报告工作和财务状况、决定会员的吸收或除名、决定协会办事机构的设置和撤消、决定正副秘书长和各机构主要负责人的聘任以及讨论决定协会其他重大事项。《温州市眼镜商会章程》赋予了理事会更大的职权，除了上述职权外，眼镜商会理事会还有权制定协会内部管理制度，领导各机构开展工作、组织开展为行业服务的具体工作、维护会员合法权益、协助贯彻执行有关政策法规的实施等都纳入了其职权范围。相比上述《条例》和《办法》的规定，以及与国外行业协会的理事会相比，目前我国行业协会理事会的职权更大、范围更广。例如，会长一般由理事会提名，经会员大会选举产生，副会长由会长提名，由会员大会决定，可是依照目前我国大多行业协会章程的规定，正副会长由理事会选举和罢免，这在一定程度上提高了行业协会的办事效率，但却也潜伏着危机，即有可能损害行业协会的民主性。

为了减少层次，精简会议，有些行业协会还设有常务理事会（即会长会）。《条例》规定，理事人数在五十人以上的行业协会，可从理事中选举常务理事，组成常务理事会。有些行业协会章程还对常务理事的人数作了进一步的规定，《温州市眼镜商会章程》规定常务理事人数不得超过理事人数的1/3。常务理事会一般由正副会长、秘书长和常务理事组成，在理事会闭会期间，行使理事会职权，对理事会负责。

由于会务处理的经常性和连续性，行业协会一般都设有秘书处（秘书办公室）作为日常办事机构和辅助管理机构。秘书处由秘书长主持日常工作，完全从事于理事会，对理事会负责。《上海医药行业协会章程》根据“精干、高效、服务”的原则规定，在会长的领导下，由秘书长负责主持协会的日常工作 and 秘书处办公会议，组织推进协会的工作计划和各部门日常工作的落实，并负责协会各类文件（工作计划、工作总结、规章制度、财务预算编制等）的起草。《温州市眼镜商会章程》也对秘书长的职权作了如下规定：主持办事机构日常工作、组织实施年度工作计划，协调各分支机构、代表机构、实体机构开展工作，提名副秘书长以及各办事机构、分支机构、代表机构和实体机构的主要负责人，交理事会或常务理事会决定，决定办事机构、代表机构和实体机构专职工作人员的聘用，处理其他日常事务。秘书处对于协会的生存与发展至关重要，可以说没有秘书处，协会就不可能正常工作。可是，目前我国有些行业协会要么没有专职的秘书长，要么秘书长年龄偏大，严重影响了秘书处工作，从而束缚了协会工作机制的正常运转。

监事会是行业协会组织机构的重要组成部分，是协会依法设立、对协会活动进行监督、与理事会平行的机构。作为协会的监督机关，监事会可检查协会的业务活动和财务状况，监督正副会长、理事、常务理事和秘书长等高级管理人员的职务行为，维护协会的整体利益，是协会良性发展的重要保障之一。监事会由法定数额的监事组成，其成员一般不低于三人，不超过七人，具体数额由协会章程根据实际需要加以规定。监事由会员大会从会员中选举产

生，但正副会长、理事、常务理事和秘书长不得兼任监事。监事可以列席协会理事会和常务理事会议，但一般不参与协会的决策管理活动，对外也无权代表协会。另外，行业协会可以依章程邀请会外的经济学家（会计师）或法学家（律师）担任特邀监事。遗憾的是，目前我国只有少数几家行业协会设有监事会，而且大多行业协会还未能充分认识到监事会的地位和作用。

此外，为了协调协会与其他团体和组织的关系，满足会员发展的需要，更好的维护会员的合法权益，有些行业协会还设有专门委员会和顾问委员会。专门委员会一般是协会根据业务的需要设立，襄办特定事务。上海医药行业协会随着会务的拓展和满足会员发展的需要，先后成立了价格工作委员会、统计工作委员会、技术咨询服务部、会展广告服务部和信息服务部。由于上海医药行业协会先后接受上海市经委、物价局和医药局的委托，承担了政府管理价格和经营者定价之外药品价格的拟定和协调工作，以及上海市医药行业中新办企业布点申报的初审工作，协会为此组建了价格工作委员会和统计工作委员会，以便更好地开展药品定价和调价工作，有助于对新办项目进行调研、咨询、论证等工作，按规定公平和公正地签署意见，为政府部门的审批提供参考依据。从国内外行业协会实践来看，会员发展的需要主要体现在信息咨询、知识增长、社会交往、社会声誉和规模发展需要等方面。为此，上海医药行业协会应会员企业发展的需要设立了技术咨询服务部、信息服务部、会展广告服务部，并组建了《上海医药》杂志社专门负责会刊——《上海医药》编撰。为了积极发挥自身作用，为会员企业做好服务、协调和沟通工作，温州市服装商会也先后成立了协调服务、咨询培训、市场拓展、宣传展览、行业规划、联系政府、法制维权和对外联络等 8 个工作委员会。这些委员会分别负责建立工商信息网络和数据库，创办刊物，及时发布行业信息，答复咨询；举办培训班、研讨会和定期散发资料，提高会员的水平；组织联谊活动，增进会员之间的交流，开展社交活动；宣传推荐和表彰优秀会员，提高他们的社会声誉，树立良好的市场和社会形象；指导、帮助会员改善经营管理，促进会员企业扩大生产规模，拓宽商品销售渠道；开展行业现状和市场调查，帮助会员了解企业在管理、技术、人才、征地和资金等方面情况，引导企业健康发展，为政府制定产业政策和行业发展规划提供参考依据；加强与工商、税务、质检和银行等部门的沟通，反映企业的资信状况，帮助企业融资发展生产和争取优惠政策；等等。

对会员来说，满足发展的需要是一种新机会的创造，新途径的发展，而维护会员权益则是一种保护。为了维护会员企业的合法权益，温州市服装商会设有法制维权委员会，温州市眼镜商会设有产品维权委员会。维权委员会不仅负责聘请法律顾问为会员企业提供法律咨询，举办法律讲座，协助解决企业因产权、合同、商标、债务和人才等引起的各种纠纷，维护企业的正当权益；而且还可以对会员群体的利益提供保护。入世后，国际市场逐渐国内化，国内市场逐渐国际化，我国各行各业都将面临着国外企业的激烈竞争，不仅国内企业与企业、行业与行业之间纠纷和摩擦，而且我国企业与国外企业之间的纠纷和摩擦将不断增多，这时权益问题将超出了某个会员的具体要求，成为全体会员或大部分会员的普遍要求，维权委员会维护的将是会员企业的群体利益，其地位和作用也将愈来愈重要。

由于目前我国行业协会还处于初步发展时期，政府支持和个人魅力显得尤为重要，因此，为了协调与政府及其职能的关系，增强协会的凝聚力和吸引力，不少行业协会聘请有号召力的离退休政府领导、德高望重的原协会高级管理人员和一些有影响力的知名人士担任协会顾问，组成顾问委员会。为了便于协会更加顺利的开展工作，更快更及时的了解政府有关政策和市场经济信息，不少行业协会还聘请经济学家和法学家担任顾问。不难得知，顾问委员会可以就政府改革和社会发展，向协会提出政策和法律等方面的咨询，乃至就协会的日常工作、组织机构与发展方向等重要问题提出建议。据调查，一个高效的顾问委员会有助于提高协会的权威性、加强协会与政府和其他组织的联络与交流、协调会员企业之间的关系、维护会员

的合法权益、拓宽协会的活动范围，更好地发挥协会在市场经济发展中的作用。

当然，目前我国设有专门委员会或顾问委员会的行业协会还不占多数，因为应行业发展需要设立的机构，虽然可以为会员企业提供更好的服务和有力地促进社会经济发展，但同时受制于行业协会经费和协会领导人的能力。据调查，会员规模较大、经费较为充足、活动较为频繁的行业协会，所设的专门委员会也越多；规模较小、经费不足、活动较少的协会要么仅选择紧要的机构设立，要么由理事会或秘书处直接承担。

成立于 1994 年 3 月的温州市服装商会，坚持为会员服务的宗旨，以培训、检测、宣传和传递信息为手段，以提高产品质量为重要环节，以市场为导向，以打响品牌为重点，有力地推动了温州服装业地发展。同时，温州市服装商会也不断健全组织机构，目前其组织设置较为完善，不仅设置有会员大会、理事会和常务理事会等基本组织机构，而且还设有多种专门委员会和决策顾问委员会，其组织结构示意图如下：

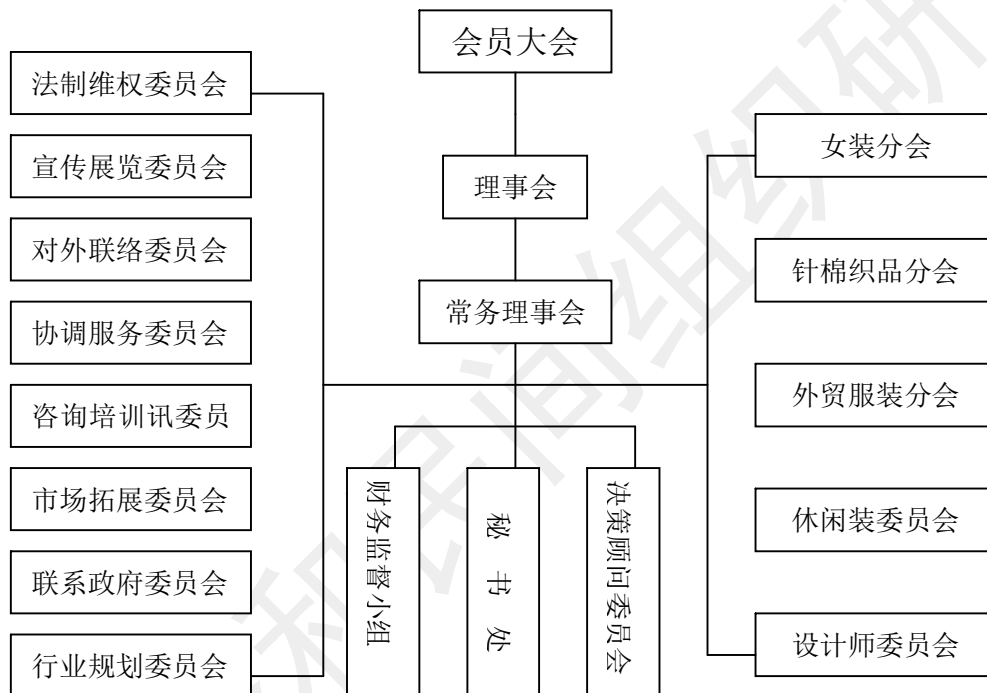


图 2：温州市服装商会组织机构与治理结构示意图

在行业协会的组织治理结构中，有些行业协会除了设有上述基本组织机构和专门委员会外，还设有分组委员会或分会。分组委员会或分会，是指在同一行业内，由于生产程序、生成产品或经营品种不同，在理事会下单独设立的组织机构，以便协会更加有针对性地开展工作，给会员企业提供更好的服务。温州市服装商会就先后设立了女装、针棉织品、外贸服装三个分会和休闲装和设计师两个专业委员会。这几个分组委员会的设置，不仅适应了温州市服装业多元化发展的需要，有力地促进了女装、休闲装等几个相对薄弱环节，而且有助于企业扩大规模、提高产品档次和改善经营方式。为了更好地服务于商店会员，促进眼镜零售业健康有序发展，2002 年 8 月 8 日温州市眼镜商会召开了商店分会成立大会，同时选举产生了理事（常务理事）和正副会长，建立了商店分会办公室，审议通过了《商店分会选举办法》、《商店分会管理条例》和《商店分会行规行约》。经过一年多发展，事实证明商店分会的建立是符合眼镜零售业发展需要的，在加强职业培训、规范整顿眼镜零售业市场、提高服务质量与档次、树立眼镜店新形象、增强温州市眼镜商会凝聚力和提升商会的整体运作水平等方面起了积极作用。

最后，还须指出的是，根据有关文件的指示，我国多数行业协会还建立了党支部。1998

年，中共中央组织部和民政部联合发布了《关于在社会团体中建立党组织有关问题的通知》，规定由国家确定其职能、编制、核拨经费，工作人员按国家公务员管理的社团组织，“其常设办公机构专职人员中凡有正式党员3人以上的，应建立党的基层组织。社会团体建立党组织，由其业务主管部门或者挂靠单位的党组织审批”。尽管《通知》没有要求所有行业协会都建立党组织，但在“凡有正式党员3人以上的”协会基本上建立了或正在筹建党支部。党支部的成立，可能有助于增强协会的社会责任感和塑造协会的社会形象，也对协会领导起着监督的作用。正如有的学者研究，在协会内建立党支部主要在于一方面有利于减少协会业务主管机关在审批和日常管理中的风险，另一方面，将协会的行政合法性与政治合法性组合在一起，对协会的从生存与发展将产生不容忽视的影响。

二、协会治理结构的运作机制

作为一种组织管理机构，任何组织内部必须有不同的层次与相应的责任制度，其成员在各自不同的岗位上为实现共同目标而分工合作。为了保证分工和合作协调一致和整个组织系统的正常运行，任何组织都必须建构一套调控机制以便随时排除各种干扰，从而保证组织运行的有序行、方向性和目的性。目前我国行业协会主要是通过以下几个环节和途径来建构规范的运行机制，保证协会组织机构真正发挥集合众议和治理的作用。

首先是对入会和出会两个环节的控制。会员是行业协会的基本单位，对会员权利义务和入会资格与程序的明确规定，有助于行业协会排除各种干扰，保证组织机构的正常运行。虽然《关于加快培育和发展工商领域协会的若干意见（试行）》、《温州市行业协会管理办法》和《深圳经济特区行业协会条例》都规定凡依法设立的企业、个体工商业者及其他经济组织，自愿提出书面申请，承认协会章程，经批准就可以成为行业协会会员，但同时也明确规定有下列情形之一者不得加入协会：企业处于破产重整期内的，或个体工商业者被处以6个月拘役以上刑罚或被剥夺政治权利、刑罚执行未终了的，或个体工商业者无民事行为能力或限制民事行为能力的。就各地行业协会章程的规定来看，有的规定入会须经理事会审核通过，然后由理事会或理事会授权的机构发给会员证后，方能取得会员资格；有的规定只有在本行业内有一定影响的企业或个人才能入会。一般来说，退会只要出具书面申请，交回会员证即可。对出入会资格和手续的控制，有助于保证协会组织和运行机制的稳定。

入会后，会员即享有一系列权利和须履行一系列义务。以上海医药行业协会为例，会员享有的权利主要有：协会的选举权、被选举权和表决权；对协会各项工作提出建议、批评和监督的权利；对协会提供的各项服务和组织的有关活动享有优先参加的优惠权；有要求协会保护自身合法权益和通过协会向政府反映自身愿望、要求的权利；有取得协会发布的各种信息、情报资料和要求协会组织专家进行“会诊”、咨询的权利；有入会和退会的自由。须履行的义务有：遵守协会章程、执行协会决议、积极参加和支持协会组织的各项活动；承担协会委托交办的工作；按期缴纳会费；积极向协会反映情况，提供有关资料和报表；自觉遵守会员大会通过的“行规行约”，严格自律，维护行业共同利益。同时，上海医药行业协会章程还对开除会员的程序与条件作了相应规定，会员除名须经理事会讨论，并经到会理事2/3以上表决通过，凡具备下列情况之一即可除名：拖欠会费两年，经催交仍不缴纳的；两年不参加协会活动，不执行协会决议，不履行会员义务的；单位破产停业和注销营业执照的；具有严重违法行为，损害协会和行业名誉的。

尽管有关法规和条例都规定了出入会自愿的原则，但实际运行中并非所有的行业协会都如此。例如，杭州市养鳖协会就要求杭州市所属各区、县、市的养鳖企业和协会都必须入会，接受它的领导。对哪些不愿加入的企业和协会，杭州市养鳖协会曾鼓动市工商局等政府部门禁止其在杭州市场销售。这种不规范、违反法规和条例的运作不仅影响了协会的正常发展，

而且对社会经济的发展也产生了不利影响。

其次，行业协会议事程序制度化。这里的议事主要指行业协会协调各种利益、关系和意见，形成各种决议、指令，对外界的刺激和挑战的主动反应过程。以上海医药行业协会为例，协会的议事制度主要有年会、特会。会员大会每四年为一届，年会每年举行一次，全体会员参加，目的是检查前一年协会的工作绩效，选举调整协会领导成员。理事会每年召开 1—2 次，目的听取常务理事会的工作报告和财务预决算，以总结前一年的工作情况。常务理事会则每年召开 2—3 次，目的是讨论和制定协会的工作计划、工作总结和检查协会工作开展情况，以及决定其他重大事项。秘书长办公会议每星期召开一次，将各种应办事项集议施行，当然重大事项须报会长或常务理事会审核批准。与中国近代同业公会不同的是，秘书长办公会议在协会中的地位与作用十分重要，尽管它不是协会的决策机构，但是不仅负责组织推进协会的工作计划和各部门日常工作的落实，而且还负责协会各类文件（工作计划、工作总结、规章制度和财务预决算编制等）的起草。因此，每逢秘书长办公会议时会员如有紧要事情，可立赴协会反映和商议。有些行业协会还规定，理事会认为有必要或经五分之一以上会员的请求，可召集临时会员大会。

《深圳经济特区行业协会条例》还对行业协会议事表决程序作了相应的规定，如会员大会或会员代表大会须全体会员或会员代表过半数出席方能举行，所有议事必须经到会二分之一以上的会员或会员代表赞成方能生效，而且行业协会章程的修订、会员的除名、正副会长和理监事的选举罢免以及行业协会的解散和清算须经到会三分之二以上会员通过。理事会和常务理事会决议应由二分之一以上理事、常务理事通过。《上海医药行业协会章程》对有关程序作了更为严格的规定，如理事会和常务理事会须有三分之二以上成员出席方能召开，而且其决议须经到会三分之二以上成员表决方能生效。这些规定的施行可使会员得以充分利用协会的组织机构表达自己的要求和意见，并在一定程度上避免了少数实力雄厚的大企业垄断协会的权力。

应该说，构成目前我国行业协会运行的这套会议和议事制度如果得到实施，还是具有较高效率的。以 2002 年 8 月 8 日下午召开的温州市眼镜商会商店分会成立大会为例，仅仅半天不仅召开了成立大会，而且还以无记名方式选举了理事、常务理事和正副会长，而且还审议通过了《商店分会选举办法》、《商店分会管理条例》和《商店分会行规行约》。但是，又必须指出的是，尽管目前我国行业协会会议和议事制度极其具体和详尽地规定了种种民主程序和细节，然而在多数行业协会地实际营运中并没有得到很好的施行。

第三、颁行各项管理制度。一套科学规范的管理制度能够使行业协会有序高效的开展各项工作，而且能够促进工作逐步实现规范化、科学化和制度化。为此，目前我国行业协会不仅大多制定了详细的章程和业规，前者对协会的宗旨、组织体系和运作机制等作了原则性的规定，后者根据法律法规参照行业习惯，对营业、价格、契约和交易等作了详细的规定，二者在协会的各项制度中有着举足轻重的作用，是协会管理会务的重要依据。但仅有这两项制度还难以保证行业协会运行的有序性和目的性，因此，不少行业协会在日常工作中还制定了会长办公会议制度、理事（常务理事）会议制度、办公工作制度、财务管理制度，以及人才、质检、商标、公益基金等管理制度，使协会工作真正做到了有章可循、工作上制度化、管理上规范化。

以温州市眼镜商会为例，就先后制定了《温州市眼镜商会工作制度》、《温州市眼镜商会会议制度》和《温州市眼镜商会财务管理制度》。《工作制度》不仅对商会的运行机制作了一些补充规定外，着重规定了商会工作纪律和学习制度，如凡是商会召开的会议，必须按时参加，坚决反对开会不参加或会上不发表意见，会后不赞成的不良作风；对大会通过的决议，不同意的可保留个人意见，但必须坚决执行；坚持发扬会员之间既是竞争对手，又是朋友伙伴的精神，为温州眼镜行业的健康持续发展而努力。《会议制度》进一步明确了会议召开的

程序与次数，尤其强调了会议纪律，规定每次会议务必做到人人到会，与会者迟到超过 15 分钟罚款 300 元，迟到超过 30 分钟罚款 500 元；遇外出或特殊事由可以请假，但须罚款 300 元；与会者在温州，请假则罚款 500 元；一次无故缺席会议记过一次，三次记过作自动辞职处理。《财务管理制度》规定商会财务收支与管理必须符合国家有关法律法规外，对商会费用支出和监督作了详细说明，如费用一次开支在 5000 元以上的，事先必须编造预算，由会长办公会议审定；1000 元以上的，由会长审批；1000 元以下的由分管财务的副会长或秘书长审批；会计人员有权对各项经济业务的合法性和合理性进行监督，对不真实、不合法和未按规定审批与经手人签章的原始凭证不予受理，对违反国家统一的财政制度收支不予办理，等等。

据笔者的调查，相关管理制度的颁行和实施不仅进一步健全了行业协会的各项制度，而且在一定程度上提升了行业协会整体运作能力，增强了行业协会的凝聚力。当然，这种制度化的管理还仅仅局限于温州、上海等地少数行业协会，而且其施行主要依赖于成员的自觉与公信。由于协会本身无法律执行能力，遇到违反相关规定的成员，最严重惩罚的不过是除名而已，所以我们对上述管理制度的实际成效不能作过高评价。

值得一提的是，行业协会章程还规定正副会长、理（常务）监事每届任期 3—4 年，连任不得超过两届，超过两届的须经理事会表决通过，报业务主管部门审查和社团管理部门批准后，方可任职。这种规定实质也是一种调控机制，其目的在于通过会期的考核和更新手段，维持协会机体的内平衡和活力。

三、协会组织变革的特征及分析

从整体上看，经过多年的发展，目前我国有些行业协会组织机构逐步完善、管理制度逐步规范化，形成了分工明确、运作有序的科层化体制。其特点主要体现在以下几个方面。

第一，组织逐渐层级化和制度化。随着社会主义市场经济体制的逐步建立，愈来愈多的企业认识到行业协会的重要性而加入，行业协会因而增添了新的活力，职能也有拓展。这反映在组织结构上首先是职员结构的日益层级化，图 7 清楚的显示了这种变化。

行业协会组织的层级化还体现于协会组织结构愈趋复杂和专业。20 世纪 80 年代初期，我国行业协会还处于起步阶段，不仅会员人数少，而且功能也多局限于单纯性的服务，只设置会员大会为协会的决策机构，很少组建专门委员会等机构。90 年代以后，随着市场经济的发展，行业协会的功能也有了较大的拓展，会务渐趋繁杂，多数行业协会为了提高办事效率，精简会议，不仅理事会成为多数协会的决策机构，而且有些行业协会还增设了常务理事会或会长办公会。《温州市眼镜商会会议制度》明确规定，会员大会一年一次，理事会半年一次，常务理事会一季度一次，会长办公会一月一次，而且以上会议遇重大问题须随时召集。为了协调协会与其他团体和组织的关系，满足会员发展的需要，更好的维护会员的合法权益，有些行业协会还设有专门委员会和决策顾问委员会。从前述温州市服装商会和上海医药行业协会等协会专门委员会、服务部、专业委员会和分会的设立，可以发现协会组织结构的发展不仅反映了行业协会职能的拓展，也反映了政府的政策动向和社会经济发展的方向。

在 80 年代，行业协会发展的初期，多数行业协会只有章程作为会员行为、会务运作的规范，有的甚至章程也没有制定。90 年代以后，随着会员人数的激增，会务的扩增，组织日益层级化与职权权责的强化，有些行业协会陆续增订了许多规范，几乎行业协会经办之会务，包括会内、会外，都定有细则以详细规范。如温州市眼镜商会不仅制订有工作制度、会议制度和财务管理制度，而且还制订了选举办法、管理条例和行规行约，等等。这些规程的制订，无疑使协会组织制度更加健全。各项制度的颁行，同时反映了章程已无法满足协会会务的扩展，也体现了协会运作中“法治”成份的上升。

第二，组织构成和运作原则的民主化。任何组织都是按照一定的基本原则构成和运作的，这些原则决定着组织内部各要素的序列层次、组合方式与运作形式，体现着组织的本质特征。据前文研究，近代同业公会尽管制定了十分详尽的民主措施，但同业公会内部各等级层次的构成和行业构成，尤其是实际权力的分配，实际上是由资财的厚薄和纳资的多寡决定。也就是说，尽管近代同业公会是以“社团法人”的姿态跃登于二十世纪的历史舞台，但在其表面和形式上的民主构成原则背后，还有一个时常为人们所忽略的经济与政治实力相交织的潜在构成原则起着决定性作用。

据调查，目前我国行业协会与近代同业公会在组织构成和运作原则上既有差异，也存在相似之处。一般来说，会员因资财厚薄和纳资多寡在组织中的地位，对组织具体运作的影响也不一样。1997年，《民政部、财政部关于社会团体收取会费的通知》对全国性社团会费标准作了规定：普通的个体会员年度费用不得超过10元，企业团体会员的年度会费按其自有资金额度缴纳分为四档：500万元以上的不得超过300元，1000万元以上的不得超过500元，2000万元以上的不得超过1000元，5000万元以上的不得超过2000元。尽管上述《通知》对地方性社团收取会费的标准没有明确规定，而认为其标准由社团理事会或常务理事会决定，但从地方性行业协会会费标准来看，则主要是依会员在协会中担任的职务而定。如温州市眼镜商会规定商店会员300元、企业会员500元、理事单位3000元、副会长单位5000元、会长单位10000元。不仅如此，温州市服装商会还明确规定，除了会费外，每位理事每年必须出赞助费2000元、常务理事5000元、副会长10000元、会长30000元，而且这还是理事会议决的保底金额，上不封顶。如此会费收取标准，加之不同会员在认购特别费和其他公益费用时的巨大差异，是否会造成不同会员在协会中实力有强有弱，影响协会在执行会务时的公正和公平呢？从实际运作来看，由于上述两商会的章程都明确规定，理事、常务理事和正副会长在会议表决时都只有1票表决权，目前还没有发现实力较强的会员利用自己的势力谋取操纵和控制协会，从而践踏协会实践运作中的民主性。由此可见，“经济—政治”实力交织的潜在原则在上述两商会的组织构成和运作实践中不起决定性作用。当然，我们不能把这种个案性的描绘作为我国行业协会普遍存在的现象，从而否认“经济—政治”实力交织的潜在原则对我国行业协会运作的影响，忽视目前我国行业协会运作机制存在的缺陷。

为了健全协会组织制度，扩大协会运作的民主性，《上海市促进行业协会发展规定》不仅规定行业协会应当针对不同的区域、部门、所有制、经营规模的企业或者其他经济组织设定相同的入会标准，保证其平等的入会权利，而且还规定协会领导应充分体现行业的代表性、广泛性和行业性。以上海医药行业协会第五届理事和正副会长候选人为例，从企业规模上看，既有大集团、大公司的代表，也有中小企业的代表以及作为社团法人组织的代表；从所有制形式上看，既有国有企业、合资企业、国有上市股份制企业的代表，也有民营企业、独资企业和股份制企业以及民营上市公司的代表；从医药产业的分工来看，既有原料药厂、制剂厂、中成药厂的代表，也有生物药厂和药品包装材料厂的代表；从产业专业分类来看，既有来自生产企业和综合性工商企业的代表，也有来自科研院所的代表。上海医药行业协会领导成员的这种分布委实体现了企业规模、产业专业分类和各种所有制形式经济结构的代表性和广泛性，有助于增强协会的凝聚力和战斗力，将大中小和科工贸企业紧密联系起来，共同推动上海医药产业的发展。可是，据说上述名单的产生是按市政府、市经委、市发展署和市社团局有关文件为指导依据的，这不又正好证明目前我国行业协会组织构成和运作原则民主的初级性吗？也正因为如此，我们对上述行业协会组织构成和运作原则的民主性不能作过高的估计，何况所描述的多是组织发展较为完善、运作机制较为规范的行业协会。

第三，组织独立性日渐凸显。由前面的论述可知，我国行业协会产生的途径主要有体制外、体制内、体制内外结合和应法律规定建立等四种类型。其中，第一种和第三种类型行业协会领导人大多由协会成员公选产生，一般都是行业内最有威望的企业家或业主担任，其

业务主管部门对此只是给予认可而已。可是，其他两种类型行业协会领导人产生的方式则不同。无论是体制内转化而来的行业协会，还是由立法渠道产生的行业协会，在初期其领导大都由业务主管部门推荐或者直接担任。随着体制改革的深入和政府职能的转变，此种情况也慢慢发生变化，由会员民主产生。如中华全国律师协会在 1986 年成立初期，其组成人员皆由司法行政机关人员担任；而到 1995 年，第三届律师协会代表大会选举出来的协会领导人全都是职业律师，没有一个行政机关官员。1998 年，《中共中央办公厅、国务院办公厅关于党政机关领导干部不得兼任社会团体领导职务的通知》规定，政府官员一般不得兼任社会团体领导职务，如确实需要的，应报同级主管部门批准。因此，1998 年以后大多行业协会都对领导成员进行了相应调整，许多行政官员逐渐退出了协会。

如果行业协会与业务主管单位合署办公，或者其办公场所由挂靠单位或企业等无偿提供，其独立性无疑受到影响，不利于协会建立健全的民主议事和管理机制。2002 年，《上海市促进行业协会发展规定》进一步指出，政府有关工作部门的机构、人事和财务应当与行业协会分开，其工作机构不得与行业协会办事机构合署办公。据上海市行业协会发展署人员介绍，不仅如此，而且会员企业，尤其是会长单位也不得与协会合署办公。此外，上述《规定》还明确指出行业协会承担公共管理事务的经费，由公共资金支出；政府有关工作部门委托行业协会承担的事务，应当采用购买服务的方式。这些制度的实施标志着行业协会逐步成为一个独立的实体，独立性日渐凸显。

不过，组织形式上的变革只是目前我国行业协会组织变革的起点，还没有触及到组织的核心能力，何况形式上的变革还在一定程度流于形式。首先，有关制度没有得到充分落实。对于多数行业协会来说，会员大会、理事会和监事会的权利与义务，乃至章程规定的民主管理措施多流于形式，有些协会基本上是会长或秘书长一人说了算。据对 1998—2000 年 3 年间，北京市行业协会会员大会、会员代表大会、理事会和常务理事会召开情况的调查，会议召开的次数不仅偏少，而且效果也难以令人满意。如约 10% 的行业协会在 3 年间没有召开一次会员大会，80% 以上的行业协会没有做到一年召开一次会员大会或会员代表大会，约 60% 的行业协会召开会议的次数在 2 次以下。详细情况见下表。比较完善的民主议事制度和管理机制只有实施，才能有效协调行业间和企业间的关系，化解他们之间的矛盾。从北京市行业协会的状况看，协会这方面的工作还无法满足行业管理和企业发展的需要。毋庸置疑，这也是部分行业协会缺乏活力，对企业缺乏足够吸引力的重要原因之一。

1998—2000 年北京市行业协会相关会议召开情况

会议类型 \ 次数	0 次 (%)	1—2 次 (%)	3—4 次 (%)	5 次以上 (%)
会员大会	9.7	81.9	6.9	1.4
会员代表大会	6.8	81.1	6.8	5.4
理事会	2.0	56.4	28.7	12.9
常务理事会	2.3	39.8	30.7	27.3

资料来源：翟鸿祥：《行业协会发展理论与实践》，241 页，北京，经济科学出版社，2003。

进一步看，大企业和政府部门基本上控制了行业协会的主要领导。协会组织作为协会的权利机构，理事会应该在会员单位中具有一定的代表性，同时也应体现社会中介组织的特征。也正因如此，2002 年上海市政府颁布有关文件规定行业协会的正副会长、理监事应该充分体现行业的代表性和广泛性。可是，据笔者对武汉行业协会的调查，66.92% 的协会会长或秘书长由大企业和行业龙头企业代表出任，32.16% 的协会由来自政府部门或控股公司的人员担任或兼职，只有 0.92% 的协会会长或秘书长是由中小企业或聘请的职业者担任。1999

年,有关部门对上海 120 家行业协会进行了调查,发现 55.8%的协会会长或秘书长由大企业和行业龙头企业代表出任,40.58%的协会由来自政府部门或控股公司的人员担任或兼职,而中小企业的代表担当这类职务的仅占 3.62%。由此不难发现,“经济—政治”实力交织的潜在原则对我国行业协会运作有着巨大的影响。

不仅如此,根据笔者对温州、上海、北京和武汉等地行业协会的调查,发现组建了监事会的协会寥寥无几。作为与理事会平行的机构,监事会是协会内部组织机构的重要组成部分。没有它,势必对行业协会的组织发展与活动开展产生影响。尽管现在许多行业协会建立了党支部,在一定程度上负有对协会领导人及其行为的监督责任,但监事会的缺位不仅使协会组织结构不完整,而且让协会的活动也失去了有效的监督,从而不利于协会的进一步发展。

其次,协会机关正在形成自主性的官僚阶层¹。前文已经论述到,由于目前我国多数行业协会是在国家机关机构改革的背景下建立起来的,从而在人员,尤其是领导人员的组成上具有浓厚的官僚色彩。除此之外,多数行业协会的办公人员并非是聘请来的,而是由会员企业委派来的职业者。由于这些职业者大多还在原企业领用薪资,所以难免成为某些会员企业作为在协会事务中拥有更多领导权的条件。

据有的学者调查分析,发现由于过多使用了一些独立的付薪职业者,即使其中一些人员来自会员企业,且大多已同原有企业脱离干系,也难免造成在行业协会内部形成一个自主性的官僚阶层,从而在一定程度上造成行业协会运作的准行政化态势。现代政治学和公共选择理论的研究表明,如果社会的官僚自主性过于凸显,将导致官僚机构开支的膨胀和效率低下,并且也将使官僚人员因过于追求自我利益而违背和侵害所属组织的集体利益²。因而,一个自主性官僚阶层的形成和膨胀将造成协会机关利益与会员利益严重脱节,进而降低会员对协会的信任,损害协会的社会声誉,对行业协会的合理化运作也将带来诸多弊害。譬如,当前所盛行的行业协会向会员企业收取费用并以协会名义向消费者推荐商品等盈利性活动便是这种官僚自主性膨胀的典型例证。这种由协会出面向消费者推荐商品的活动本是一件好事,如果行业协会能够负责任地运作,不仅可以增强协会的凝聚力和影响力,同时也可以成为企划集体性活动的重要内容。然而,目前有些行业协会只是为了盈利,企业出钱便推荐。这实质上是一种短视行为,因为消费者一旦发现上当受骗,将严重降低对该协会的信任程度,由此对该协会的长远发展以及其他类似活动所产生的负面影响将不可低估,而且将损害我国行业协会的整体社会形象,对我国行业协会的发展带来不利影响。

再次,组织决策机制不合理。作为社团法人,行业协会应该是独立承担责任,享有一定权利的组织,各级政府颁布的法规条例也一再强调行业协会应该是一个“自治”的组织。可是,目前我国多数行业协会自治不够,不仅没有形成一个功能自治的系统,而且组织自治也严重不足,造成自治权权能缺位。组织自治不足的重要表现就是组织决策机制不合理,这主要体现在两个方面,一是行业协会目的的追求未能充分彰显会员的利益,二是组织决策在很大程度上受政府职能部门的控制。

作为由同一行业的企业、个体工商业者及相关的企事业单位自愿组织的民间性、自律性、非营利性的社会团体法人,行业协会应以会员之利益为首要目的,换言之,行业协会在目的追求上应该充分彰显会员的利益。可是,“在我国行业协会章程对其目的的昭示中,并未首先凸显其为会员利益谋利之宗旨”³。不仅国家有关部门在培育和发展行业协会时,一再强调协会是“依照国家有关法律法规自愿组成的自律性、非营利性的经济类社会团体法人,是企业与政府之间的桥梁和纽带,通过协助政府实施行业管理和维护企业合法的权益”,而且行业协会在其章程中也反复声明这一点。如《中国证券业协会章程》在昭示协会为企业服务

¹ 有关这方面的详细论述请参阅鲁篱:《行业协会经济自治权研究》,237—238页,北京,法律出版社,2003。

² 袁瑞军:《官僚自主性及其矫治——公共选择学派有关观点评价》,载《经济社会体制比较》,1999(6)。

³ 鲁篱:《行业协会经济自治权研究》,233页。

之前，明确规定协会“在国家对证券发行、交易活动实行集中统一监督管理的前提下，实行自律性管理，发挥政府与会员之间的桥梁和纽带作用”。《上海医药行业协会章程》也明确规定，协会“是企业与政府之间的桥梁和纽带，是政府的参谋和助手，是为企业协调和服务的中介组织”。在体制转轨时期，在行业协会初步发展时期，这样的规定不仅无可厚非，而且显得必要，但正如从事近二十年协会工作的专家所说，在性质上，协会不单是政府和企业之间的桥梁和纽带，而应更突出它是市场与企业之间的中介组织，是维护行业利益、企业利益的自律性行业管理组织，是同行业同企业的代表。在笔者看来，如果政府宣示行业协会是政府的参谋和助手，是政府与企业之间的桥梁和纽带，还有一定的合理性，那么协会自身如此强调则在一定程度上体现了政治化的倾向，从而在社会公众面前掩盖了协会为会员服务的功能，导致其民间性形象的失落。

作为社团法人，行业协会应该可以独立地处理内外事务。从上述对目前我国行业协会组织构成和运作原则的描述来看，协会对内外事务的处理，通常由理事会（常务理事会）先开会讨论，然后由秘书处、专门委员会出面具体运作。从表面上来分析，这种组织决策应该是十分民主和正规化的。可是，事实不然，不仅一些协会会长和秘书长一手遮天，他们热衷于当会长或秘书长，不是为了行业利益，而是为自己或本企业谋利；而且在一些重大问题的最终决策并不是来自行业协会，而是来自业务主管机关或其他政府部门。目前，我国行业协会的组织决策机制如图3所示。

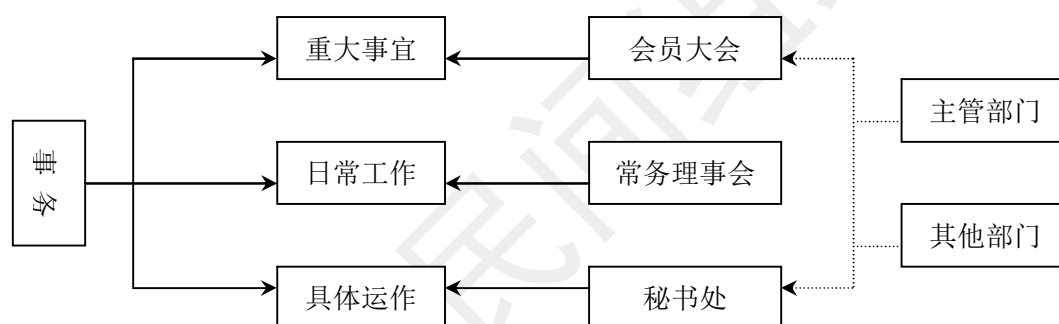


图3：目前我国行业协会的组织决策机制

通过对协会组织机构、治理结构及其特征的分析，不难看出目前我国行业协会组织变革的动力主要来自于政府机构改革，但是在市场体制下，行业协会是通过提供促进共同利益的协调、服务以及利益表达来赢得会员参与，从而得到自身发展所需资源的。不过，随着市场经济体制的逐步建立，企业独立性进一步增强和政府对于行业管理方式的彻底转变，推动我国行业协会组织变革的动力将逐步增强。因此，为了促进有效参与，我国协会组织变革和治理机制建构的取向应该充分考虑真正代表大多数会员利益，为会员提供良好的服务和有效的利益表达，促进行业整体发展，吸引会员企业主动参与，形成协会完全脱离政府后所必须的行业协会协调和管理能力。