
由单向控制向双向互动合作方式的转变

---关于培育发展民间商会的调查研究报告

《商会与地方经济发展、民主政治建设》课题组

引 言

这是一份关于培育发展地方商会的调查研究报告。从2001年2月开始到12月，我们重点对无锡市各级商会作了系统的调查，并先后对深圳、广州、汕头、杭州、湖州、温州等地的地方商会的发展情况作了详细的考察。同时，我们还通过赴新加坡、泰国、马来西亚、香港、澳门考察，召开《市场经济和商会国际研讨会》和访问外国商会网站，收集了美国、英国、法国、德国、日本、新加坡、泰国、马来西亚等国家和我国香港、澳门等地区商会的大量资料。之后，我们就无锡商会的发展与我国民营经济特别发达的深圳、温州等地的商会发展情况，与海外发达国家、地区的商会运作模式作了比较分析，在此基础上形成了这个调查研究报告。

本报告特意把党和政府如何科学地定位民间商会的性质、功能，如何处理好与民间商会的关系、采取何种方式管理民间商会等问题作为培育民间商会的关键问题来研究。我们的研究表明，我国现行的对商会、行业协会以及其它社会团体的管理方式已亟待改革和改善，体现计划经济需要而形成的，高度集中的单向行政管理模式和机制，必须尽快地向适应于市场经济和社会阶层多元化的双向互动、民主合作型的管理方式和机制转变，这也是在新形势下建设和发展社会主义民主政治的迫切需要。

(一)

无锡商会的历史演变发展及其与政府的关系

商会的性质、功能及其在地方经济发展和民主政治建设中的作用，可以从历史上商会的产生演变中获得借鉴和启示。

1904年初清政府颁布了《商人通例》、《公司律》和《商会简明章程》等一批具有改革意义的法规，允许设立新型商办民间团体。1905年，锡金商会（当时无锡地区分设无锡、金匱两县）宣告成立。辛亥革命后至第一次世界大战结束，无锡民族资本工商业获得较大发展，商会相应成长壮大，组织走向健全，职能逐步完善，在地方经济和社会生活中发挥了举足轻重的作用。1919-1926年，无锡县商会与各地商会相呼应，开展一系列面向企业、振兴商务的活动，基本实现了工商界的区域性整合，成为地方公私社团中首屈一指的领衔社团，以利益和秩序为基础，与地方政府建立合作关系。国民党南京政府成立后，政府日益强化对社会各界的强权控制，商会的功能遭到削弱，商会处于屈从政府的地位，但双方间的经济和政治合作仍以不同的方式进行。

近代无锡商会的作用主要表现在以下几个方面：

一、为发展民族工商业服务

商会创办的基本宗旨是“振兴工商”，无论是政府还是商人，都希望商会能扮演促进和协调工商经济发展的重要角色。政府要求商会作为发展工商政策的执行者，协助政府“考察商情”，“消除隔阂”，兴办工艺实业；商人则期望商会能帮助工商企业沟通相互联系，求商务，“联商”、“保商”、“振商”，改变国际商战中“华商势

微”的局面，从而达到“上下一心，官商一气，实力整顿，广辟利源”的目的。

1、联络和组织工商企业

商会作为工商业主的社会团体，一个重要的组织功能是，通过利益认同和组织联系，把利益相关的社会成员联结成一个利益集团。同一行业在 7 户以上者，即可申报组建同业公会。无锡商会和同业公会的主要职能是：

- (1) 协助政府办理企业商号的开歇业。
- (2) 同业议价。由同业组织公议本行业商品的价格、收费标准；
- (3) 包税摊捐。国家正税和地方杂捐都采取包和摊的办法，商会总包，同业公会分包，再由会员分摊，集中上缴；
- (4) 制订和执行行规，并联手制裁违规者(如互挖职员、技工等)；
- (5) 保护同业合法权益。主要是当政府确定的政策和管理行为，与行业发展相抵触，损害工商企业的合法权益时，联合同业进行抵制、抗议、申诉；
- (6) 调解同业纠纷。主要是对行业垄断(以大压小、以老压新)、恶性竞争(竞相削价、假冒商标、掺杂使假)、以及资产、债务等纠纷，进行协调调解。
- (7) 举办同业公益福利。包括创办子弟学校，设立救火会，救助孤寡，防疫施药，办理义葬，创办俱乐部、体育设施，代理房屋租赁等；
- (8) 调查统计。对同业的资本、设备、产品、销售、用工、工资等进行调查统计，积累资料。

清朝末期，无锡以“公所”、“堂”命名的传统行会共有 20 多至 1930 年工商同业组织根据前一年南京政府颁布的《工商同业公

法》进行整顿，共计有 68 个同业公会，3487 户会员单位。抗战胜利后全盛时期，发展为 124 个同业组织，6462 户会员单位。到 1950 年进行工商业登记时，达到 148 个行业，计有 13697 户；其中工业、手工业 57 个行业，5469 户；商业 91 个行业，8228 户。工商企业的发展，为商会和同业组织的发展演进奠定了基础，而商会、同业公会则把分散的从事各行各业的业主、从业人员适当组织起来，在社会团体的基础上加强利益和行为规范的整合。

2、协助企业开拓市场

在近代，商会主要是通过举办国货展览会和国货陈列所，增强各界人士的国货观念，帮助树立国货品牌，增大国货的市场占有份额。早在 1914 年 5 月，无锡就征集地方产品 900 多件，参加 1915 年 10 月在巴拿马举行的国际出品赛会，其中 48 个品种在赛会上获奖。会后全部展品又运往旧金山展览，最后留赠美国。

3、联合企业抵制经济侵略

1905 年，无锡商会成立伊始就组织了抵制美货运动，以及由 1914 年袁世凯准备接受丧权辱国的“二十一条”引发的“救国储金”运动。以后相继发生的 1931 年“九一八”事变、1932 年淞沪抗战、1936 年绥远抗战、1937 年“七七”事变，商会都曾大张旗鼓地开展抵制日货、反日援战的活动，汇入气壮山河的爱国救亡洪流之中。而在募捐物资、救援难民、劳军抗战等一系列活动中，商会和工商企业也承担了较大义务。

4、维护地方经济秩序

无锡商会成立后首先举办的事项之一是清理商铺之间积累的钱债纠纷。无锡商会开办一年内，理结各业钱债讼案共计 57 起，获商部的肯定。检索商会常会（执委和监委会议）和同业公会会议

主要议程，可以发现其中有相当一部分是协调业内不正当竞争，涉及经营范围、价格、货币比值、税收、国营企业垄断性经营等各个方面，这种经济关系的协调，构成地方和区域社会整合的基本一环。

二、在社会转型中发挥整合作用

清代后期，在各级政府对社会变革反应迟钝、功能脆弱的情况下，商会等民间新式社团较多地担负起了转型时期社会整合的职能。

1、协调处理公共事务

在上世纪初，建筑自无锡火车站至城中的道路，以及近郊第一条公路、开凿城市第一口自流井、开设城中第一个菜场、在城中主要街道安装以电照明的路灯，取代原来的火油路灯等新兴事业，都主要由商会组织集资、捐资，作为建设投资和日常维持的经费。进入民国以后，以商会为核心，众多民间社团组织相互联结渗透，形成一种对社会公共设施和公共事务进行管理的非政府的社会力量。由商会等社会团体共同营建的公共事务领域，不仅为地方工商界、知识界人士提供参与社会活动的舞台，而且为各个行业的经营者、从业者的合法权益提供保护。

在 20 年代大革命群众运动的冲击下，由商会等民间自治组织为主组成的城乡自治公所制度逐渐趋于瓦解，县议事会名存实亡，市、乡议事会、董事会不复存在。1929 年后，国民党中央先后颁布了《工会法》、《工商同业公会组织法》等一批关于民众团体的立法，一度想要通过民众团体的全面改组，建立类似于意大利墨索里尼建立的“社团国家”政治体制，即“党领导社团，平衡各社团利益关系；社团组成社会，在党的指导下互相合作。”但这一体制设计未能全面实施即告流产。而经过改组的无锡商会，在社会公共事务方面的职能，也被限制在工商业同业的范围之内。

2. 规划城市发展

1922年，无锡县商会、市公所等6个机关、团体，联合呈文北京政府，要求开辟商埠，很快得到国务院批准。并成立商埠局，编制商埠计划书，商会及工商界的一些头面人物大多参与其中。1929年7月，江苏省政府议决，同意无锡设立市政筹备处，最终形成《划分市区计划》。规划编制过程中，市政筹备处组织专题调查13项，进行资料统计128项，制订法规43项，注意吸收包括商会在内的各界人士的意见和建议，形成近代无锡较为完备的一个城市规划。

3. 参与城市建设、兴办社会事业

商会成立以后，许多民族资本家参与无锡的公路、电信、电力等事业的建设，并积极兴办社会事业。商会成立后首先举办的事业就是举办商余补习夜校，为商店职工、学徒业余补习文化。抗战胜利后无锡筹设地方公立医院，名义上由县政府负责，实际上是县商会操办。其它如体育场、气象台、救火会等公共设施和社会事业，也往往由商会及工商界人士首先倡导、发起建设和资助运行。

三、与政府当局的互动

社会公共领域的核心问题是政府与民众的相互关系。

1. 参与政治活动

1911年，辛亥革命爆发，上海、苏州相继光复，无锡商会、商团响应起义，配合同盟会会员实现了无锡、金匱两县的光复。

政府与商会在政治运作上的控制和反控制，直到1927年以后才真正表现出来。1928年，无锡县商民协会发起筹建江苏省商民协会，除要求建立法定团体外，还呼吁取消苛捐杂税，减轻商民负担。这显然越出了当局加强对商民团体政治控制的范围，国民党省党部出通令，宣布无锡县商民协会为“非法”、“违令活动”，指示“各

活动”、予以“整理”。1929年，国民党中央推行训政，着手对民众团体进行改组，以加强对社会各阶层的控制。这期间，无锡县商会因为独立自主地开展活动，而被县、区党部视为“不明党义，蔑视本党”，要求把商会领导人作为“劣绅”、“反动分子”迅速拿办，构成所谓商会“被诬反动案”。此后，县党部又以“手续未合”为借口，将商会的换届改选宣布为无效，再次引起商会与当局的激烈争执。表面看来只是操作问题的“选举风波”，实际上蕴含着控制与反控制的斗争。党部力求挫灭商会的独立倾向，而商会则试图摆脱党部的钳制。在改组过程中，商会逐步被排除到地方行政决策之外，商会的政治功能受到削弱，商会所掌握的武装——商团也最终被当局解散。不过，商会转而通过人事渗透等方式间接地参与政治活动，以迂回的办法驱逐与工商界摩擦较多的地方国民党势力，改善与上级党部、政府的关系，从国大代表选举到“七七事变”抗战后援会组建，商会仍然发挥重要的作用。

2、参与立法活动

1912年11月，新成立的北京政府在北京召开工商会议，这是第一次全国性的工商经济会议。在会上，无锡代表不仅参加《商会议案》的讨论，提出修正意见，并且由荣德生提出大力扩充纺织工业，设立母机工厂，资送一批学生出国学习等三项议案，均获通过。1930年11月，南京国民政府又一次召开全国工商会议，出席会议的无锡商会代表5人，提出议案5项。尽管当时的立法徒有表面上和形式上的民主，但商会和工商界人士还是期望通过这个渠道反映自己的意愿，呼吁政府当局能安定社会，关心民生，放宽政策，为工商经济发展创造必要的环境条件。

3、协助政府管理社会

1908年，清政府颁布《地方自治章程》，成立不久的商会闻风而动，一方面联合农会、教育会合组绅商学会，后发展为自治公所，成为协助县政府管理地方事务的公众权力机构；一方面筹建各市（相当于镇的行政区域）、乡议事会和董事会，参与地方公共事务的管理。

到20年代前期，商会凭借自己的经济实力，在政府授权的范围里行使一定的经济、社会管理职能，包括工商管理、民政管理、市政管理、商事纠纷仲裁、社会治安等，加上管理地方公款公产，兴办地方公益事业，自治公所和商会实际上已拥有相当的公共管理权限。其中最突出的，一是成立地方预算会，由商会头面人物任会长，对县财政起一种监督作用；一是控制地方警政，有关警务变动、警员调动，省警务处均需与无锡商会和商团公会协商一致。南京政府成立后，情况发生变化。商会的职能主要限制在经济事务协调和行业组织自律的范围之内，商界人士被逐步排挤出公共管理领域。

在协助管理中，涉及商会与政府经济利益关系最重要的是捐税问题。商会在捐税问题上，既有协助政府征缴稽查的责任，又要发挥维护工商业主合法利益的作用。因为税收是对工商利润的分取，商会为了维护工商业主的利益，也常常在税收问题上与政府当局发生冲突。在商会的抵制下，政府有时会被迫作出让步，取消或暂缓新增税收项目，降低税率与税额。

4、支持民主革命

在辛亥革命中，无锡商会和商团毅然打出光复的大旗，站到推翻封建皇朝的革命一边。1911年10月10日，武昌起义爆发，锡金商会首先敏感地作出反应，在由商界青年职员组成的商团和商余体操会中组织“光复队”，参与执行了进占锡、金两县县署的光复任

在国民党统治后期，商会又毅然与反动统治者决裂，把保

商界利益、维护地方安定与反对独裁、争取民主融合为一。无锡县商会于1947年初发表通电，呼吁缓行征兵，对内战方针和搜刮政策提出批评。1948年商会又发表通电，反对苛征暴敛，要求让人民休养生息。在与政府役政部门和税务部门的当面交涉中，商会代表不畏强暴，据理力争，维护了商民的利益。1948年底，在商会的倡议下，无锡20个社团联合组成无锡人民公私社团联合会，向南京国民政府立法院、行政院、监察院发出拥护和平通电，提出立即废除特刑庭、释放政治犯、开放人民舆论、撤销勘乱建国队、停止征兵、停筑军事工程等六项主张，表达了国统区人民的民心民意。联合会还组织工商自卫团，配备枪支弹药，作为维持地方秩序的自卫力量，经费由商会向工商企业筹措。从1948年底到无锡解放的4个月时间里，公私社团联合会和工商自卫团为稳定社会秩序、保障地方治安，发挥了重要作用。

从以上近代无锡商会的发展过程可以看出，商会作为一种有组织的社会力量，在中国现代化的历史进程中扮演着重要角色。他与政府的关系，既有为维护共同利益而相互支持、相互合作的一面，又有因双方的利益矛盾而相互冲突、互相制约的一面。但在商会与政府的关系上，政府始终居于主导地位。这不仅因为政府是凌驾于社会之上的管理者，而且因为中国政府有着悠久而深厚的集权传统。两者之间的冲突、摩擦和不协调，很大程度上根源于此。因而，在推进现代化的过程中，需要实现某种根本性的制度变革，通过变革建立起一种良好的机制和环境，来保障国家政权与各方面社会力量之间广泛而有效的合作，从而实现社会转型所必需的社会动员和社会整合。这一机制和环境的前提，就是建立民主政治体制，发展民主政治。可以说是我们研究近代商会与政府关系，所能得到的一个最为注

但也最为重要的启示。

(二)

国外商会与政府的关系及商会的三种模式

为了研究方便，我们首先研究国外商会和政府的关系以及由此决定的国外商会的功能。

一、盎格鲁撒克逊模式

盎格鲁撒克逊模式或称英美模式。在处理政府与商会的关系上，由于英国有采取自由主义的政治、经济政策的传统，政府公共机构对民间经济团体历来较少采取干预主义的方法，就使英国、美国商会的发展及其活动具有许多特点：

(1) 纯民间性。在英国和美国，由于政府没有专门的商会法，不赋予商会一定的行政职能，也不加任何行政干预，商会无需完成政府委托的任务。所以，英美两国的商会没有任何官方色彩，而是典型的由企业和个人自愿组建的，完全自治的民间组织。

(2) 数量众多。由于任何企业、个人都可以发起成立商会，所以在美国究竟有多少商会很难统计。在美国不仅州、市、县有商会，而且城市的区和镇也有商会，一个较大的城市可能有几个商会。在英国也是如此。

(3) 自愿入会。在英国、美国，企业和个人参加商会都是自愿的。法律没有规定所有企业一定要参加商会。所以，任何一个企业，可以参加也可以不参加商会，参加后也可以退出商会。

(4) 自筹经费。美国和英国对商会都没有财政上的补贴，美国商会到所有地方和行业的商会的活动经费都要靠自筹。在美国

商会可以通过服务活动取得合法收入，但是必须服从有关非赢利组织的条款，否则就不能享受免税的优惠。

(5) 治理结构多样化。在英国、美国由于没有统一的商会法规，两国商会，特别是美国商会的治理结构是根据地方法规确定的，因此显得千差万别。一般来说，董事会主席、董事都是志愿者，只有经理和职员才是专职的，一些小商会则完全是由志愿者管理的。

二、大陆模式

大陆模式首先在法国产生，所以也称为法国模式。在处理政府与商会的关系上，现在的法国政府虽然已不像拿破仑时代那样，对商会进行过多的控制和干预，但基本上还保留着这个传统。在此条件下，法国和按照法国模式建立的商会，就具有自己的一系列特色。

(1) 半官方色彩。在法国、德国和欧洲许多国家，商会都是按照公法设立的。虽然在职能上商会是自治法人，但在法律上则是公法法人，商会必须完成政府委托的任务，所以仍然具有明显的官方色彩。

(2) 一个地区（城市）一个商会。由于法国和德国的商会都是在政府的推动、指导下建立的，所以完全不同于英美，在同一地区有几个商会。而是在一个地区、城市只能建一个商会，在镇一级则不建商会。

(3) 强制入会。在法国和德国，商会法规定一切企业都必须参加本地区的商会。所以，在大陆模式下，所有企业都是商会会员。

(4) 财政支持。在大陆模式下，由于商会承担着某些公共职能，所以在经费上除了会费收入外，还能得到政府财政上的支持。

(4) 治理结构规范化。在大陆模式下，法国、德国的商会都对商会的组织结构都有明确的规定。

三、混合模式。

以上两种模式是英美和法德国情的产物，他们各有特色，也各有利弊。所以，商会发展稍晚一些的国家，特别是亚洲各国，就从自己的国情出发，借鉴上述两种模式的长处，建立起兼有以上两种模式特点的体制，我们称之为混合模式。在亚洲的混合模式中，又可以分成两种类型。一种是大陆模式特征较多的混合模式，比较典型的是日本。一个城市只建立一个商会，需要完成政府委托的任务，政府对商会有一定的补贴，所以，其工作要接受通产省的监督，每年要向政府写财务报表，这些都是和大陆模式一样的。但是，和大陆模式相比，日本工商会所更强调自己的民间性、自治性和独立性。另一种是英美模式特征较多的混合模式，如新加坡、泰国、马来西亚等国以及我国的香港特别行政区和台湾省。

四、对三种模式的比较

1、大陆模式的优点和缺点

大陆模式的商会有法律规定，其优点是商会的工作任务、活动范围都比较明确，比较规范。但是，也有缺点，即它的活动范围受到严格的限制。特别是在对社会政策的影响相对较小。

大陆模式的商会承担了政府的某些职能，由于是由商会在运作，比较熟悉企业的情况，了解企业的要求，所以成本低、效率高，比政府办得更好，而且有利于民间参与公共事务。其缺点是，商会活动受政府的干预较多，对行政机关依赖太多，有些部门甚至成为政府机构的一部分，在一定程度上影响商会的独立性。

在大陆模式下，从制度上保证了公共政策部门必须听取商会的意见。但由于商会要考虑各方面的利益，有时商会很难采取非中立的立场。

大陆模式实行义务会员制，其优点是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，还可以避免少数企业搭便车的现象。另外，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。弊端是在这种体制下，商会的领导层缺乏有效的管理压力，缺乏更好的为会员服务动力机制。

2、盎格鲁撒克逊模式的优点和缺点

英美模式的商会不像大陆模式是公法团体，而是完全的民间自治组织，完全独立于政府。其优点是商会的一切活动不受政府的干预，在代表企业游说政府、国会，与政府对话的过程中，有非常明确的立场。这种模式的缺点是商会没有与政府制度性的对话规定。

英美模式的商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，其优点是可以充分发挥企业家办商会的积极性，有利于商会的发展。缺点是商会组织太分散，有的地区有几个商会，而有的地区可能没有商会。同一地区如有几个商会就会出现商会之间的竞争，不利于形成合力。

在英美模式下，没有义务会员制，会员是自愿入会的。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，商会就不能有效的工作；另外，还有可能过多地依赖于少数有实力的会员，从而影响其代表性。

(三)

我国单向控制型行政管理体制与民间商会的发展

一、我国商会与政府的关系及其与国外商会的比较

1、我国现阶段的商会系统

由于历史的原因，我国的商会有多个系统：如作为人民团体，并作为全国政治协商会议组成成员的中华全国工商业联合会 中国民间商会（All-China Federation of Industry commerce，缩写 ACFIC）、隶属于外经贸部的中国国际贸易促进会 中国国际商会（China Council for the Promotion of International Trade 缩写 CCPIT）、隶属于国家经贸委的中国工业经济联合会（China Federation of Industrial Economies 缩写 CFIE）、全国商业经济联合会，以及隶属于全国工商行政管理局的中国个体劳动者协会（China Individual Laborers Association 缩写 CILA）等系统。这几个系统都具有商会的性质，但又各有特点。本文将着重研究工商联系统的商会，为了分析方便，我们首先对我国现阶段各商会系统作一简要的介绍：

（1）中华全国工商业联合会 中国民间商会（以下简称工商联、民间商会）。

工商联是通过对旧商会的改造产生的。1949年8月，中共中央发出《中央关于组织工商业联合会的指示》，决定将旧商会改组为工商联。1952年，政务院颁布了《工商业联合会组织通则》。1953年全国工商联在北京成立。经过46年的发展，现在全国工商联已经拥有以非公有制为主体的，多种所有制成分会员134.7万个，县级以上组织3019个。成为新时期爱国统一战线的重要组成部分。

根据1997年11月7日全国工商联第八届代表大会通过的章程其性质是：“中国共产党领导的中国工商界组成的人民团体和民

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。”其主要职能与任务共有 13 项。其中政治性、行政性职能有 6 项（政治协商、民主监督、参政议政；引导会员积极参加经济建设；教育会员提高会员素质；工商界代表人士政治安排的推荐；引导会员弘扬传统美德；承办政府委托事项等）。代表职能 1 项（维护会员合法权益）。服务职能 4 项（信息、管理、咨询等服务；培训服务；展销会、交易会、考察、开拓市场服务；增进与港澳经济联系服务等）。其它任务 3 项。工商联的治理结构是执委会制。活动经费主要靠政府拨款。注 1

（2）中国国际贸易促进会 中国国际商会（以下简称贸促会国际商会）

中国贸促会成立于 1952 年 5 月。当时正值西方国家对新中国实行封锁和禁运。为了打破这种封锁，我国通过贸促会，以民间组织的途径，与西方各国进行贸易。经过中国政府批准，贸促会于 1988 年 6 月组建了中国国际商会。目前，中国贸促会和中国国际商会在各省、自治区、直辖市建立了 49 个地方分会、600 多个支会和县级国际商会，还在机械、电子等 18 个行业建立了行业分会。中国贸促会 国际商会已同世界上 200 多个国家和地区的工商企业建立了广泛的联系，与 160 多个对口组织签订了合作协议，在 15 个国家和地区设有驻外办事处。

根据 1986 年第一届会员代表大会通过的章程规定，贸促会的性质“是由中国经济贸易界有代表性的人士、企业和团体组成的全国民间对外经贸组织”。其主要的职责和任务共有 9 项。其中由政府授权的职能有两项（代表国家参加国际展览会的活动；办理国际经济贸易和海事仲裁事务、出具中国出口商品原产地证明书、受理并

海损和单独海损理算案件、出具人力不可抗拒证明、签发和认证对外贸易和海上货运业务的文件和单证、为到国外从事临时活动的公司、企业或个人出具有关单证册，并对其提供担保)。其余均为服务性职能，其中包括对外商务联络、调查研究、咨询、培训、提供信息、项目评估、可行性研究、代理中国企业在外国或外国公司在国内进行商标注册、申请专利等。贸促会实行委员会制，其经费来源是会费、服务活动收入、企业捐赠、政府资助，其中政府资助是主要来源。注 2

(3) 中国工业经济联合会（以下简称工经联）

中国工经联是经国务院批准成立、国家民政部注册登记、具有法人资格的全国性社会团体。其前身为 1986 年成立的中国工业经济协会，1998 年由国务院批准更名为中国工业经济联合会。根据该会 1998 年 12 月 10 日通过的章程，其性质是全国工业行业协会的联合组织，是非营利性的社会组织。由全国性工业行业协会，省、自治区、直辖市、计划单列市的工业经济联合会（协会）和工业行业骨干企业为主，同时吸收部分科研设计单位、国家有关部门工作人员以及工业经济界知名人士自愿联合组成。其业务范围有 9 项，除第 9 项承担政府有关部门委托的任务以外，其余 8 项均为经济服务职能，其中包括就工业发展战略、工业管理体制、工业行业组织建设、产业政策、工业技术进步、市场动态等向政府反映情况，为政府决策提供建议；为企业提供咨询，帮助企业开展横向经济联合、培训工业经济管理人才、开展对外经济合作等。工经联实行理事会制。其经费来源主要是政府的资助、会费、服务性收入、国内外捐赠。

（国家经贸委系统还有中国商业经济联合会，由于其格局与工经联相似，这里就不再介绍）。注 3

(4)、中国个体劳动者协会（以下简称中国个协）

中国个协是由国家工商行政管理总局发起、指导下组织起来的，成立于1986年。其成员是全国城乡个体工商户。

全国个协1991年4月17日第二次代表大会通过的章程规定，中国个协的性质是在中国共产党和人民政府领导下，由全国城乡个体工商户组成的群众团体。章程第6条规定“凡经工商行政管理机关核发个体工商营业执照的个体工商户，均为中国个体劳动者协会会员。”所以其会员入会是带强制性的，个、私企业在注册登记时就同时办理了入会手续。中国个协的任务是8条，概括说包括三方面的内容：一是教育、管理职能。即教育和组织个体劳动者守法、文明经营；协助政府管理个体工商户，并组织其进行自我管理。二是代表职能。维护个体劳动者的权利和利益，向政府反映个体经济发展情况，提出政策和立法建议。三是服务职能。为个私企业提供信息和经验交流、业务培训、职称评定、兴办个体劳动者的福利事业等。中国个协实行理事会制度，会长由各级工商行政管理局领导担任。经费来源按比例从个体工商户管理费中提取。注4

从以上中国4个商会系统的情况看，他们的性质和职能各有特点：工商联（民间商会）属于统战性为主，兼有经济性、民间性的人民团体，而其它三个系统属于经济类的社会团体。工商联和个协具有很强的政治、行政管理职能，而贸促会、工经联则以代表企业利益和为企业和行业的服务功能为主。他们的共同特点是：虽然他们都属于民间组织，但都带有准官方机构的特点。

1、我国商会的特殊性

与国外商会相比，我国商会有着许多特殊性：

(1) 从商会的性质上看，我国商会作为人民团体是人民政

组成成员，它兼有统战性、民间性、经济性，但以统战性为主，带有半官方机构的性质。商会在中国共产党的领导下，直接参与多党民主合作的政治协商，从而带有很强的政治色彩，而外国商会则都是完全独立于政府和政党的非政府、非政治的民间团体。

(2) 从商会的基本职能看，我国商会的基本功能是“党和政府联系非公有制经济人士的桥梁和纽带，是政府管理非公有制经济的助手”。而外国商会则是站在会员企业的立场上通过各种渠道，沟通政府和立法、司法机构的关系，代表企业向政府、立法、司法机构提出各种政策建议、立法建议等要求，以争取、维护企业的利益，在这方面我国商会与外国商会有着很大的差别。

(3) 从商会的治理结构看，我国商会的组织结构、领导团队的选举程序和西方商会都是基本相同的，但是我国商会主要领导干部的选举候选人都是由政府提名、协商产生的，其中既有企业家，也有党政领导干部；而外国商会的领导团队则完全由商会自主选举产生，其领导成员全都是企业家。

(4) 从商会的运作机制看，我国商会也拥有活动的自主性，但是必须接受同级党政组织的领导。而西方商会则完全是自主活动，和政府之间没有任何领导和被领导的关系，而是一种平等的合作伙伴关系。

中外商会特征的具体比较

类别	国外商会	中国工商联（民间商会）
特征及比较		
地位	横向社会自治、服务地位	纵向行政领导系统层级

性 质	社会自治组织团体	党领导下的统一战线的人民团体
治理结构	理事会制	理事会制
领导团队产生	完全自主选举	上级提名协商，会员选举
领导团队人员身份	全部为企业家	部分为企业家
与政府关系	无直接领导关系	有直接领导关系
经费来源	大部份自筹	全部由政府直接拨款
功 能	为企业服务为主，同时为政府咨询	以统战性为主，兼有服务
角 色	<ul style="list-style-type: none"> ● 企业代言人 ● 企业权益维护者 ● 企业服务者 	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府代言人，兼企业代言人 ● 企业权益维护者 ● 企业服务者
政 治	不参与政党政治	参与政党政治
活动形式	完全自主	受党、政组织领导和控制
会员对组织的认同	强	弱

二、单向控制型行政管理体制的模式和运作机制

以上我国商会（包括其它各种协会、促进会、学会等社会团体）的各种特殊性是由建国以来我国党和政府对整个社会实行的自上而下、高度集权的单向控制型的行政管理体制所决定的。

1、单向控制型行政管理体制的基本框架

我国高度集权的单向控制型行政管理体制是随着新中国的诞生而产生的，它经历了一个发展过程。这个过程从1949年9月中国人民政治协商会议第一届全体会议，通过起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》开始，大致到1956年9月，我国社会主义改造基本完成，我国社会主义政治体制的基本格局形成而完成。我国单向控制型行政管理体制的基本框架大体包括以下几个方面：

(1) 单一的生产资料公有制。建国以后，我国通过对私有制改造，建立了单一的生产资料社会主义公有制，其中包括全民所有制和集体所有制。

(2) 社会人员单位制。全国所有人员都纳入到机关、企业、事业、居民委员会、村民委员会（改革开放前为生产队）等单位之中，接受单位的领导。社会人都成为所谓的“单位人”，即人人都在单位中并接受单位的领导和管理，党和国家控制着每一个人的命运。

(3) 社会的两层组织管理结构。在单向控制型行政管理体制下，整个社会管理仅分为两个大的层级，上层是由各级党政组织所组成的政府科层管理体系，掌握政权，承担整个社会的建设和管理职能，大至内政外交，国民经济宏观调控，小至老百姓的饮食起居、生老病死等无所不管。下层是由各级政府直接控制的各种基层单位，对社会进行微观的生产、生活、福利和社会秩序进行全方位的管理。

(4) 一元化的领导核心。在各级政府机构中均成立了党的委员会（党组），实行民主集中制。与之相适应，在组织人事制度方面，由各级党委通过党委组织部门统一管理机关、人民团体、企事业单位等领导干部的选拔、调配、考核和任免，以保证党和政府下达任务的完成。

2、单向控制型行政管理体制的运作机制

通过建立以上的社会管理框架，使全国所有单位、所有组织和所有人员都纳入到一个严密的社会管理系统之中。如果我们把这一体系比作一台机器，那么在这一体系中所有的社会组织、社会机构、社会团体，以及企事业单位等所有基层单位，以至所有人员都是这台机器的某个部件、零件、齿轮和螺丝钉。其基本的运作机制是：

(1) 确定目标。由中央政府确定各个阶段的政治、经济、社会发展和社会管理的总体目标和具体要求，并制定相应的方针政策。

(2) 层层贯彻。在中央政府的领导、推动下，通过各级组织，自上而下地将全国的社会发展、社会管理的总体目标和任务，分解落实到各个基层单位。在这一过程中，各级、各类组织、机构、单位，包括如工商联（民间商会）等人民团体、贸促会等社会组织都起着齿轮和传送带的作用。他们的根本任务是自上而下地贯彻执行。为了全面完成上面规定的任务，各级组织都向下级施加一定的压力。在这个贯彻过程中，下级组织常常会根据本地、本部门的实际情况向上级反映自己的看法，但由于有来自上级政府的行政压力，还有来自横向部门、地区之间攀比任务完成进度的压力，以及自身追求政绩的压力，下级的看法往往不被上级所采纳。从这一意义上说，在单向的行政管理体制下，整个社会管理结构施行的是自上而下的命令与执行命令的机制，而不存在双向互动型的机制。

(3) 全民落实。在中央政府的推动下，全国各部门、各地区、各社会团体、各基层单位都围绕党和政府的政治、经济、社会发展和社会管理的目标，在自己管理的范围内发动群众，为完成上级下达的目标而奋斗，并将落实情况逐级向上汇报。

三、单向控制型行政管理体制的历史作用及对商会发展的影响

1、单向控制型行政管理体制的历史作用

我国的单向控制型行政管理体制的建立，对于我国的政治、经济和社会的发展，都曾发挥过非常重要的作用：

一是巩固人民民主政权。在上世纪 50—60 年代，我国建国伊始，新中国面临资本主义各国的封锁，国内存在各种反革命势力的颠覆活动，在这种条件下，通过高度集中的单向控制型行政管理体制，确保了中央制定的各种政治、经济、军事、思想和文化斗争措施的迅速落实，从而巩固了新生的人民政权。

二是建立社会主义公有制和计划经济体制。在建国初期，我国面对着犹如汪洋大海一样的小农经济、资本主义工商业和城市小手工业，要对其进行社会主义改造，建立计划经济体制决非易事，正是借助高度集中的单向控制型行政管理体制，我国才能仅仅经过短短几年就大体完成了这一历史任务。

三是在建国初期，我国经过几十年的战争，经济极度困难，百废待兴。我国也正是依靠实行高度集权的单向控制型行政管理体制，做到全国政令统一、上下步调一致，在很短的时期内集中全国有限的财力、物力、人力和一切可以动员起来的资源，迅速医治好战争的创伤，并在此基础上立即进行大规模的经济建设，使我国很快的摆脱了经济上的落后面貌，迅速地崛起于世界的东方。

但是这种高度集权的单向控制型行政管理体制也有许多弊端。特别是它严重地阻碍了社会主义民主政治的建设，压抑了社会的活力、使政府管了许多不该管也管不好的事，而且很容易滋生官僚主义和腐败现象。除了以上弊端外，它还严重地压抑和制约了民间商会和其它各种社会团体、社会中介组织的发展和发育。

2、单向行政管理体制对商会发展的影响

一是使商会的性质发生了变化。解放前的商会包括无锡的 1

会，都是工商界为了维护自身的利益而由他们自己组织起来的民间社会团体，在商会和政府之间存在着平等的互动关系（在这一点上无锡的旧商会表现的非常明显）。但是，新中国建立以后，由于实行单向行政管理体制，这一格局就发生了根本的变化。在对私改造以前，在旧商会改造为工商联之初，它还带有工商界社团的性质，在一定程度上它还具有民族资本主义工商业代表的成分。在对私改造完成以后，则这种作为民族资本主义工商业代表的成分就基本上不再存在了。在商会和政府之间已不存在平等的互动，其内部结构、角色、功能也变得十分单一。文化大革命期间，工商联被停止活动。

随着改革开放的发展，工商联已经在向民间商会方向演变。但是，直至现在，各级工商联组织（商会）仍然是以统战性为主的组织，即工商联组织（商会）仍然是我国单向控制型行政管理体制的一部分。

二是改变了商会固有的运作机制。主要表现在：其领导团队的后选人需由党和政府提名协商；活动经费则由政府拨款解决；主要工作要根据党和政府的统一部署进行，并要将贯彻执行情况做出汇报。

改革开放以来，商会活动的自主度有所增加，活力也有所增强，但由于单向行政管理体制没有发生根本变革，商会的运作机制的格局也基本上没有大的改变。相比较而言，改革开放以来特别是近十年来涌现出来的，其它民间社会团体的机制则要灵活得多，即使是这样，它们的活动也仍然要受到单向控制型行政管理体制的制约。在1998年10月公布的最新的《社会团体登记管理条例》规定，“申请成立社会团体，应当经其业务主管单位审查同意”，“社会团体应当于每年3月31日前向业务主管单位报送上一年度的工作报告

业务主管单位初审同意后，于5月31日前报送登记管理机关，接受年度检查”。注5这说明我国各种社会团体的运作是仍然受到单向控制型行政管理体制严格控制的。

三是使商会的功能发生了重大变化。在改革开放以前，工商联除了推荐工商界人士参加政协参政议政以外，已经没有其它的商会功能。改革开放以后，工商联的功能有所恢复，但是仍未改变其政府附属物的地位。

(四)

由单向控制型行政管理向双向互动合作的转变

改革开放以来，我国单向控制型行政管理体制已发生了很大变化，从政府与商会（包括其它社团）的关系看，我国行政管理体制的单向控制正在逐步地向双向互动、民主合作的格局演变，这一点我们可以从商会已经进行的改革中得到证明。

一、深圳、温州和无锡的商会改革

改革开放以来，随着我国经济体制由单一计划经济向社会主义市场经济体制演进，经济成分逐步多元化，特别是私营、民营经济快速发展，我国各级工商联组织围绕发挥民间商会的职能进行了一系列改革探索，特别是在党中央发出[1991]15号文件及十四大以后，工商联（商会）组织的改革步伐明显加大。从深圳、温州、无锡等地商会的改革情况看，具有以下几个明显的特点：

1、政府与商会的双向推动

政府对商会改革的领导和促进。深圳市的商会改革早在1990年就开始探索，1991年又被确定为全国工商联的改革试点之一。为了推进、指导商会改革，中共深圳市委在1990年4月发出深发（19

7 号文件（中共深圳市委批转市委统战部《关于深化总商会改革，进一步发挥总商会作用的若干意见》。依据中共中央（1991）15 号文件（中共中央批转中央统战部《关于工商联若干问题的请示》的通知）的精神，注 6 结合深圳市的实际情况，明确了商会改革的指导思想、商会的地位和作用、改革的主要原则。所以，深圳的商会改革一开始就是在政府的推动下开展起来的。

温州地区是发展民办商会最好的地区之一，但是，其发展也是首先由政府推动的。早在 1989 年，浙江省委统战部、省体改办、省工商联、省政研室就联合发出[1989]浙联字第 47 号文件《关于转发省体改办等四单位〈关于由工商联试点组建同业公会参与行业管理的报告〉的通知》，确定杭州、宁波、温州、余杭市作为发展民间商会的试点市县。温州市就是根据试点的要求，在全市首先成立了食品工商企业同业公会、百货针织同业公会等 8 个组织。

商会改革推动政府进行商会管理方式的变革。从深圳、广州、温州、无锡的情况看，这种变化主要表在以下几点上：

一是在市一级商会领导团队的产生程序上，原来所有正、副会长、秘书长都要由党委组织部门提名，在深圳现在已局限于正会长仍由党委组织部门提名，其余均可由会员民主协商提名，通过选举产生。至于城市行业商会一级的领导团队的产生，过去也要由同级政府主管部门组织部门提名，现在已有所放开，如广州市东山区工商联下属的各个同业公会、商会、联谊会，在换届时其正、副会长都已通过直选产生。

二是政府已注意经常听取基层商会的意见和建议，并授予一定的行业管理职能，以发挥商会对经济活动的协调作用。如温州鹿城区烟具行业商会于 1993 年向温州市政府提出了赋予烟具行业

四项管理权（同行企业开业登记初审权、产品质量监督检测权、同行议价制约权、新产品维护权）的报告。温州市政府经过研究很快就接受了这一建议，赋予打火机行业商会制定产品质量标准、签署新办企业前置审查意见、会同质量监督部门进行质量检查等行业管理职能。

三是允许“老板办会”。比较典型的是深圳市龙岗区平湖镇商会。该镇商会于 96 年筹建，97 年 2 月正式成立。平湖镇商会领导机构完全是民选的。现有 28 名理事中，27 个是“三资”企业老板，会长洪章先生、副会长梁兴台先生都是香港企业家。成立商会的目的就是代表该镇的三资企业与政府沟通关系，维护会员的权益，帮助会员解决各种疑难问题，为会员办实事。他们与镇政府之间，不存在领导和被领导的关系。

2、 在坚持统战性的同时突出民间性

在各地商会的改革中，所有市、县级商会以及绝大部分镇级商会都在坚持履行统战工作的同时，普遍注意突出民间性。如中共深圳市委在 1990 年 4 月深发 [1990] 7 号文件中就明确指出：“工商联的工作，今后要逐步向对内对外商会方面发展，机构设置要从行政型逐步向民间型、经营型、外向型方面转变”，使之成为一个由各类工商业者组成的民间商会组织。并要求按照市场经济要求和国际惯例确定总商会的组织结构。注 7

商会向民间型的转变主要表现在以下几个方面：

（1）会员结构多元化。如目前深圳市总商会有会员 4000 多个，其中私营企业业主占 3000 多个，占会员总数的 75%。

（2）增加企业家特别是私营企业家在领导团队中的比重。这是体现商会民间性的重要标志之一。深圳市总商会的理事会中，

有企业、“三资”企业、私营企业各占三分之一。

(3) 进行民办商会的试点。深圳市在镇商会中试点，而无锡、广州和温州则主要是在行业商会中进行试点。民办商会发展最快、办得最好的是温州。到 2000 底，温州市工商联系统已有各级各类民办行业商会 50 多个。

温州民办商会最鲜明的特色就是“五自”办会模式。即：①自愿入会；②自选领导；③自聘人员；④自筹经费；⑤自理会务。这些行业商会的会员单位一般在 200—300 个左右。其理事会理事一般在 30 名以内，会长 1 名，副会长 10—13 个，分别由会员大会、理事会民主协商选举产生。谁当理事、谁当会长、副会长，市总商会不提名，更不派选。从各行业商会的正副会长看，均是同行中实力较强的企业家。各行业商会的专职工作人员少则 2—3 名，多则 5—6 名，也均是从行业内或社会上自主聘用，也不是市总商会派选的。各行业商会的经费均为自筹。其主要来源是收缴会费，有偿服务收入以及理事单位、外地商界及社会捐赠。

3、增强参政功能。

一是积极推荐民营企业代表人士在全国、省、市人大、政协中任职，如深圳市总商会推荐民营企业代表人士在全国省、市人大、政协任职的已达 160 人次。在无锡市，目前经市工商联（商会）推荐担任各级人大代表、政协委员的工商界代表人士已达 216 人，总体上已经形成一支非公有制代表人士的队伍，在参与无锡地方民主政治建设中发挥了重要作用。^{注 8}二是着力抓好团体和集体在政协、人大两会中提案的质量。三是着力搞好调研工作，特别是对民营企业的调研工作，报送市委、市政府作为决策参考。四是列席市政府常务会议。如深圳市在政府召开研究有关工商政策和重大商务

的常务会议时，总是请总商会列席并参加讨论。

4、注重经济性，增强商会的服务功能。

从深圳、温州和无锡的情况看，商会主要从以下几个方面增强自己的经济性，为企业服务的功能：

(1) 招商引资。如无锡市商会先后为无锡企业引进合资项目 10 多项，外方投资额近亿美元。

(2) 维权服务。当企业特别是民营企业的合法权益受到侵犯时，商会干预作为企业的代表，向政府有关部门，或通过法律途径，为企业争取合法权益。如温州市百货商会就房管部门大幅度提高营业房租金问题向政府反映，最后获准减租 80 万元。

(3) 行业自律。为了强化行业的自律机制，温州各行业商会均建立了行规行约。并制定了执行规约的各种措施。如温州市服装行业商会规定：如一再违反规约，则予以内部通报、行业曝光、道德谴责、开除会籍，建议政府有关部门给予警告、吊销证照，直至追究法律责任，以维护规约的严肃性，从而使行业管理落到实处。注 9

(4) 咨询服务。主要是帮助企业克服在决策、融资、管理、法律、培训、外向开拓等方面的困难。

5、改革中遇到的主要问题

从商会目前的情况看，我国商会的运作机制仍然远不能适应市场经济体制的要求，进一步的改革也遇到了一系列困难。比较突出的问题是：

(1) 组织上缺乏独立性。这主要表现在两个方面：一是管理体制上的依附性。党委和政府部门往往把商会作为自己的工作部门下达工作任务，而商会也把自己作为下属部门向党委和政府汇报工

并向党委和政府负责，商会作为民间组织的独立性很难得到充分发挥。二是财政上的依附性。我国各地商会（民办的行业商会除外）的财务预算完全依靠地方政府拨款，这样，商会组织和商会工作人员就都会产生对政府财政供给的高度依赖性。

（2）职能上存在角色冲突。由于目前工商联（商会）组织既是准官方性质机构并隶属于党委系统，又是民间商会，这种地位的两重性，就必然派生出角色的两重性。表现在：

- ▲既要当官方的代言人，又要当民营企业的代言人。
- ▲既要维护党和政府的权益，又要维护民营企业的权益。
- ▲既要严格执行党委和政府的指令，又要坚持自主活动。
- ▲既要以统战性为主，又要突出经济性和民间性。
- ▲既要发挥组织的经济服务功能，又游离于政府的经济调控活动之外。

这种对立使各级工商联组织处于无所适从的角色紧张状态。工商联组织尽管挂了民间商会的牌子，但从本质上说仍然是党和政府领导下的管理非公有经济的一个辅助机构。在这种条件下，工商联组织是很难站在会员的立场上，去向党和政府组织争取合法权益的，否则就难免会引发工商联组织与同级党、政组织之间的矛盾。

（3）体制上的部门分割。这主要体现在工商联商会系统，与政府的行业协会系统之间的矛盾和摩擦。由于各级工商联组织与各级行业协会分属于党、政两个不同的组织结构系统，各有自己的利益关系，在业务上很难协调。所以，如何理顺商会与政府职能部门的关系，理顺商会与行业协会的关系，已是培育和发展商会的当务之急。

（4）法律地位不明确。我国至今尚未制订商会法，在现有自

律、法规中，对商会也没有专门的条款，以确定其法律地位，从而在开展商会活动，以及处理有关商会和政府，与行业协会的相互关系时显得无法可依。

显然，为了进一步发挥商会在促进经济发展和推动地方民主政治建设中的作用，就必须进一步深化改革，特别是要继续推进我国单向控制型行政管理体制的改革，以便为商会的发展提供良好的外部环境。

二、单向控制型行政管理向双向互动合作型转变的必要性

随着改革开放的发展和社会主义市场经济体制的确立，我国原来那种各行各业统管，事无巨细都包的命令式单向控制型行政管理体制面临挑战，并愈来愈显得和形势的发展不相适应。

1、所有制结构的分化。据统计资料，到2000年底，我国全国国有及规模以上非国有工业企业中，私营企业、港台企业、外商投资企业已达50573个，工业总产值达28684亿元，分别占全部国有及规模以上非国有工业总量的31%、33.48%。私营企业和个体经济从业人数已由1989年的2142万人，增加为7476.5万人。注10从无锡市的情况看，到2000年底，无锡市个私企业单位已达15.52万户，从业人员达53.77万人，其工业总产值达603.16亿元。其从业人数、工业总产值分别占总量的24.3%、21.13%。如果加上无锡的港台企业和外商投资企业，其从业人数、工业总产值将占总量的60%以上。注11上述所有制结构的分化，必然导致各个市场主体利益的多元化、微观经济活动的市场化。由此必将带来市场主体之间基于利益本位的各种竞争和摩擦。这种新格局客观上要求在政府与多种非公有制工商企业之间，建立起某种新的指导、协调机制。较好的就是在坚持共产党的领导，政府的宏观调控的同时，建立党和

与多种非公有制经济组织之间的双向互动、民主合作的新机制。

2、社会阶层结构的分化。根据中国社科院课题组关于当代中国社会阶层研究的报告,按照人们对组织资源、经济资源、文化资源占有的情况,我国当代社会可以划分为十个阶层,即:国家社会管理者阶层、经理人员阶层、私营业主阶层、专业技术人员阶层、办事人员阶层、个体工商户阶层、商业服务人员阶层、产业工人阶层、农业劳动者阶层和城乡无业失业者阶层。注 12 这种阶层的分化必将进一步导致各类人群利益的多元化,并引起各种利益的矛盾和摩擦。对于这些矛盾和摩擦,必须通过各阶层相应自治组织的力量,通过其自主的整合和协调来加以解决,以弥补政府行政管理的不足。

3、公有单位制的分化。在单向控制型行政管理体制下,单位是国家领导、控制、协调、调节整个社会经济发展和人们的生产、生活方式的微观运作平台。所以,在改革开放以前,人们的工作、生活都离不开单位。国家对人们的工作、生活具有极大的控制力和影响力。但是在改革开放以后,现有的单位制度已经逐步的分化。这种分化首先在农村开始,通过实行农村联产承包责任制,成亿的农民离开农村到城镇寻找新的工作岗位,成为一个前所未有的流动人口的群体。之后,到 80 年代中期,随着城市经济体制改革的深化,城镇中国有、集体企事业单位中的员工也加入了人才流动的行列,愈来愈多的人员向三资企业、乡镇企业、私营企业流动。许多人已经摒弃了安于“吃大锅饭”的观念,凭着自己的才能,离开公有制单位,进行自由择业、自主经营,并从社会获得生存所必须的各种资源。与此同时,城镇中的失业人口也迅速增加起来,成为一个新的社会群体。这些情况表明,我国传统的单位制正在走向瓦解。管目前还保留着单位制度,但是,它对人们的控制力、影响力已

明显弱化，人们的个人自由选择空间已经大为增加。这就需要大力发展社区自治建设，通过社区内部的各种社区自治组织之间的民主协商、互相帮助，以及地方政府与社区之间的双向互动、民主合作，来化解各种矛盾。

4、政府组织的分化。与上述各种分化相适应，我国的政府组织及其管理方式也在发生变化。如在权力的分配上，由过去的中央统包改为由中央和地方“分灶吃饭”；在机构设置上，将纯行政性机构和经济管理部门分离开来；在行业管理上，逐步将行业管理权力移交给新组建的行业协会等等。从而使得地方的权利和利益得到加强，企业的市场主体地位逐步得到确认，商会、行业协会等社会民间团体的地位得到肯定。注 13 这种格局也必然要求改变原来那种政府统包统揽的管理机制，在完善行政管理的同时，让商会、行业协会等社团组织，参与微观经济管理，参与经济利益的调整和整合。为此，在政府与相关社团之间也必须相应建立新型的双向交流、平等协商、民主合作的机制。

2001 年 11 月 10 日，我国已经正式加入 WTO 组织。可以预计，随着我国加入 WTO，我国的上述各种分化现象必将进一步深化

以上我国社会的经济结构和组织结构的变化和趋势表明，随着传统社会组织结构的分化，我国原有的那种统揽统包、命令式压力型的单向控制型行政管理体制，已经不适应我国社会经济结构和组织结构的现实变化，新的组织结构形态需要建立新的管理模式，特别是要尽快建立政府与企业、事业、个人之间的非行政性联结纽带，实行互动性管理。

三、如何建立双向互动合作型社会管理方式

双向互动合作型社会管理方式是相对与传统的单向控制型行

管理模式而言的社会管理、社会整合模式。我们提出这一构想的指导思想是，在坚持社会主义四项基本原则的基础上，在社会管理和社会整合中，引进政府与工商经济性组织、民间性社团整合组织、社区自治组织之间的双向互动和民主合作机制。在党和政府的指导下，充分发挥民间社会力量在社会管理和社会整合中的积极作用，以最低的社会管理成本，保证和促进社会的稳定有序发展。

1、双向互动合作型社会管理方式的主要特征

(1) 在党和政府领导下，在法律范围内，允许各种民间社会团体、各种社区自治组织组织充分享有自治的权力。

在单向控制型行政管理体制下，所有社会组都是政府机构的附属物，都是政府单向行政控制体系中的“传送带”和“螺丝钉”，其自主权非常小。他们的任务只是按照党和政府的指示，对社会进行微观管理。而在双向互动、民主合作的管理方式下，无论是公有制还是非公有制企事业单位，都是独立的市场主体，具有充分的自主权。如商会、协会等各种社会团体，以及由社区民众依法自己组织起来的各种互助组织都是完全独立的自治组织。他们的管理领导机构都由民众选举产生，各种组织都在法律范围内活动，完全独立自主的为相关的社会群体利益服务，并代表相关群体与政府机关交往，参与行业或地区（社区）的经济、科学、教育、文化、社会公益福利、社会保障、地方治安、安置就业等经济社会事业的建设和发展。从而为地区、行业的经济社会发展做出贡献。

(2) 在双向互动、民主合作的社会管理方式下，推动社会管理、社会整合、社会发展的动力，既来自于各级政府组织，又来自于第二、第三域的民间社会力量。

在单向控制型行政管理体制下，任何地区的社会管理、社

合、社会公共产品的提供、社会经济的发展、社会保障的完善，都来自上级的压力和当地政府的主观愿望。这种社会管理事务的统包统揽，不仅使政府在财政上难以负担，而且在压力型机制的作用下，不可避免地将产生官僚主义、形式主义、脱离实际、急功近利、虚报浮夸，甚至滋生腐败等不良现象。注 14 双向互动、民主合作的社会管理方式，则是在社会管理中政府和社会民间组织力量相结合的体制。在这种方式下，民间社会力量成为参与、推动社会管理、社会整合、社会事业发展的重要力量，从而提高社会管理、社会整合、社会发展的效率。而且，这种管理还可以减轻政府财政负担、加强社会对政府的监督，克服官僚主义、形式主义、虚报浮夸等不良现象。

(4) 在双向互动、民主合作的社会管理方式下，政府组织与独立的市场主体、各种民间组织之间的关系，既有领导和被领导关系，又是平等的公私合作伙伴关系。

在单向控制行政管理体制下，社会管理都是以政府的指令性任务贯彻的，伴随强大的行政压力，其基本原则是下级服从上级。这就为政府机构组织在社会管理中，产生官僚主义、主观主义、瞎指挥、搞浮夸等现象提供了体制条件。

在双向互动、民主合作的社会管理方式下，政府作为凌驾于社会之上的权威机构，在宏观上说它对全社会所有组织都具有领导者的地位和作用。但是，在微观上说，政府与所有市场主体、民间社会团体他们之间又是平等的合作伙伴，存在着双向互动和民主合作的关系。在这种管理方式下，政府不仅通过人民代表大会和人民团体，而且通过与民间社会团体、社区自治组织进行双向交流和互在政府的宏观政策指导下，充分发挥民间社会力量参与社会管理

社会整合和社会发展。通过政府与民间社会团体、社区自治组织之间的互动、民主合作，不仅可以减少政府决策失误，而且可以充分调动民间社会力量参与社会公共事务的管理、社会各方面的利益整合和促进地区的经济社会发展。

2、向双向互动、民主合作管理方式过渡的改革措施

(1) 加快政府职能的转变。这是建立双向互动、民主合作型管理方式的关键。为了实行双向互动民主合作型管理，必须根据市场经济运行机制的要求，重新定位政府的职能，正确处理好政府与企业、政府与市场、政府与社会的关系。

政府与企业—政企分开，让企业成为完全独立的市场主体。

政府与市场—适度干预，发挥市场在社会资源配置中的基础性作用。对于微观经济运行中的企业并购、资产重组、利益整合、要素流动等活动都应交给市场机制去解决。

政府与社会—政社分开，政府的社会职能主要是为社会提供最基本的公共产品，至于微观经济中的行业管理以及社会生活中的社区管理等等“不该管、管不了、管不好”的事，应该交给商会、行业协会等社会整合组织以及社区自治组织去做。

同时，在以上改革的基础上，政府要建立与企业、民间社团组织、社区以及社区中各种民间自治组织进行对话交流、民主协商、互动合作的“平台”和“渠道”。

(2) 大力培育、发展各种民间社会团体组织、实行社区自治制度。这是形成社会自我管理机制的关键。在传统体制下，政府包打天下，统管一切，民间社团组织、社区自治组织可有可无。但在市场经济条件下，民间组织和社区自治组织在社会管理中具有不可替代的作用。

各种民间团体都有促进社会整合、推动社会自律和加强精神文明建设的作用，商会和行业协会等经济类民间社团组织还是推进市场经济有序高效发展的重要动力。从我国目前的现状看，全国各地的民间社会团体正在迅速发展起来，仅商会、行业协会就已有 2000 多个。但这还属于起步阶段，民间社团的数量还远远不够，还需要继续大力发展和培育。

在我国，社区自治制度已经有良好的开端。我国农村的村民委员会和城市的居民委员会，都是群众的自治组织。目前存在的主要问题是，他们的自治程度还很不够，区域范围又太小，自治的力量也比较弱。西方政府对社区的政策是多支持，少干预，尽量地将许多社会事务交给社区去办。注 15 总的改革方向是要进一步扩大社区的区域范围，在农村可以进行乡镇一级的社区自治试验，在城市可以进行街道一级自治的试点，以增强社区自治的力量、扩大社区自治的内容、加强社区自律的力度。

（3）创新对民间组织和社区自治组织的管理方法。

随着社会组织结构的分化，企业、事业、个人成为独立的主体，民间组织和各种社区自治组织的发展和繁荣，传统的管理方式显然已经不适应，必须加以改革和创新。新的管理方式应该是开放型的。其主要的特点是：

宏观性—政府对社会管理的定位应立足于宏观层面，新的管理方式，不再对各种社会组织进行微观的直接管理和控制，而主要是通过法律、法规进行宏观管理。

自律性—引导和依靠社团组织和社区自治组织进行自律管理。所有社会民间组织都是完全独立的，其活动、决策、都完全由自己去作选择和决定。同时采取相应的社会监督措施，包括政

督、法律监督、财务监督。

互动性—马克思说：“社会—不管其形式如何—是什么呢？是人们交互活动的产物。”^{注16} 社会互动是社会的各个结构层次、文化层次、个体层次相互关系的中介。在单向控制型行政管理体制下，社会的协调主要依靠行政命令的手段，自上而下地贯彻执行，很少使用社会互动的方式。双向互动、民主合作的管理方式，则主要依靠社会互动、民主协商的方法，对各种社会组织进行管理和引导。社会互动关系有多种类型，主要有竞争、冲突、强制、顺从、合作等类型。在市场经济条件下，在政府与各种社会组织、社会个人之间很可能发生一定的矛盾和冲突，对于这些问题，不能简单使用强制和压服的办法，而要更多地运用双向沟通、民主协商、相互合作的办法，一方面促使政府能更多地了解下情，并不断修改、完善自己的决策；另一方面促使各类社会组织更好地理解 and 遵循政府确定的宏观管理和调控的目标，并以此要求去活动，从而达到双赢、多赢，推动经济社会稳定、协调发展的效果。

（五）

一、培育和发展民间商会的几点政策建议

加快培育、发展民间商会已是当务之急。为此就必须尽快地从理论和实际的结合上，解决民间商会发展中遇到的各个深层次问题。

一、科学界定商会的性质

对于商会的性质至今还没有一个明确的界定，由此就带来了一系列的问题。同时，由于商会性质的不确定，也使有关商会的立法变得非常困难。所以，在我国如何科学地界定商会的性质已经非常紧迫。

我们认为要科学的确定商会的性质，首先要统一以下几个观念，作为讨论商会性质的基础：

(1) 要符合市场经济体制的客观要求。必须用市场经济的新观念，而决不能用传统计划经济，以及传统单向控制型行政管理体制的旧观念去为商会定性，否则就有可能把商会搞成带有计划经济痕迹的，形为民办实为官办的组织。

(2) 要以企业本位作为确定商会性质的立足点。商会的定性，应该完全体现企业的特性、要求、愿望和需要。如果站在政府本位的立场，甚至站在某个部门的立场看问题，就有可能把商会搞成半官半民的官僚机构。只有从企业本位出发，才能真正科学地为商会定性。

(3) 要考虑与国际接轨。商会是一种世界性的组织，其活动机制带有普遍性。随着我国的“入世”，我国经济也必将进一步加入全球化的洪流，企业的国际化经营和商会的国际交往也将同步发展。在此背景下，为商会定性不能不注意到必须与国际接轨。

根据上述几个观念，我们认为，中国商会的性质应当是：由工商业者自愿建立的，旨在为全体会员的总体利益服务，并协助政府引导会员依法经营的，非营利的民间社会团体法人组织。其具体的属性为：

(1) 民间性—它是由工商业者（包括企业和个人）在政府的支持下，为了维护自身的利益而自愿组织起来的非政府的民间自治组织。它有独立的治理结构，其领导成员均由全体会员（或代表）按照章程民主、自主地选举产生，向理事会和全体会员负责。

(2) 独立性—它是独立的团体法人，依法自主自主地进行活动，它和政府的关系是平等的民主合作的伙伴关系，一方面它要争取

府的支持，接受政府的指导，按照政府宏观调控的要求，协助政府进行行业管理、督促会员进行自律管理；另一方面它必须依法代表和保护全体会员的总体利益。由于在市场经济条件下，利益主体是多元化的，不可能完全由政府加以代表和协调，只有让商会等这种利益群体的代表，公开、透明地坐在一起协商、谈判，才有利于解决公共性的问题。注 18 独立性是商会的立身之本，没有这种社会的独立性，商会就会失去其民间性，就不可能得到会员的认同，就不会有活力，就会被市场经济所淘汰。

(3) 非营利性—商会的活动不以赢利为目的，而是围绕全体会员的总体利益，发挥协调、服务、参政的职能。

(4) 公益性—商会是社会公益性组织。作为会员自愿建立的自治组织，它必须公平的对待每一个会员，而不是仅仅为某些会员服务。作为公益性组织，商会应积极参与社区的公益性建设活动，为增进社区的公众利益做出贡献。

(5) 自律性—商会应该根据市场经济的要求，规范教育、引导工商企业守法经营，文明经商，遵守职业道德，并对工商企业之间，在竞争中产生的利益矛盾，进行公开、公平、公正的协调。对于那些违背公平竞争、职业道德原则的会员企业，按照章程执行组织纪律。

2、合理界定商会的功能

根据以上对商会组织的定性，我们认为商会应该具有以下主要功能：

(1) 代表功能。商会必须站在工商企业的立场上，代表工商界的总体利益，并成为工商业界的发言人和利益的维护者。商会应将会员对政府的要求、愿望、建议，通过民主协商的各种方式

给政府和立法、司法机构，以依法维护、保护会员的总体利益和维护公平竞争的经营环境。

(2) 协调功能。在市场经济条件下，由于利益的多元化，工商企业经常会遇到各种利益的矛盾和冲突，为了维护会员的利益，就需要由商会出面进行多方面的协调。在商会之外，要协调好商会与政府，会员企业与政府之间的关系，协调好商会和行业协会等其他社会组织之间的关系，还要协调好商会和社区之间的关系。在商会内部，要协调好地方商会与全国商会之间的关系，会员企业之间的关系。协调的内容主要是经济关系，通过协调、民主协商，使各方面的利益得到兼顾、平衡，达到社会利益合理整合的效果。

(3) 信息功能。信息是工商企业、政府部门、社会公众机构履行其经营、管理、服务职能的基础。作为大企业集团可能有条件建立自己的研究机构，以获取自己需要的信息，但众多的中小企业就很难做到这一点，这就需要商会提供信息服务。同时，政府和社会公众也需要了解企业的信息，但他们不可能面对分散的企业获得综合的信息。分散的企业信息他们可以去搜集，但综合的信息就必须靠商会来提供。这两方面的情况决定了商会可以建立其他机构难于取代的信息渠道，同时这也成为商会实现各项功能的重要基础。

(4) 服务功能。商会的宗旨不是为了商会组织的赢利，而是要为会员企业的经济发展服务，实现其公益目标。为此商会就必须建立各种为会员企业服务的各种机构、渠道和多种服务方式，包括信息咨询，办理公证证明，开展培训，举办会展，组织商务考察，贸易纠纷仲裁，企业诊断，适用技术开发，新技术推广，招商引资，举办为会员服务的如医疗保健等福利设施等等。

(5) 自律功能。商会是工商企业自愿组织起来的自治性组织

通过自律来维持市场秩序，避免会员企业之间的无序竞争和内部冲突，保护公平竞争，从而维护工商业者的根本利益，就是建立商会组织的重要目的之一。为此商会就必须建立完备的规章制度、行规行约、自律程序以及相应的监督条例，并严格执行。

(6) 参政功能。由于商会作为工商业者的代表，最了解企业的要求和愿望，最了解微观经济运行的现状，所以商会对于政府的重要经济决策具有重要的发言权和影响力。一方面，企业经常需要通过商会向政府反映自己的要求和愿望，以便争取更好的外部环境；另一方面，政府也需要从商会取得企业的信息，以不断完善政策体系。所以商会的参政活动是会员企业和政府的共同要求。随着社会主义市场经济体制的不断完善，以及国家和政府经济决策的民主化、科学化的不断推进，商会的参政作用将变得更加重要。注 18

3、模式选择及商会的整合

我们认为，从我国的国情出发，采用混合模式可能更为符合我国的实际。这首先是因为混合模式本身兼有益格鲁撒克逊模式和大陆模式的长处，也避免了这两种模式的弊端。其次是因为我国商会从清朝末年到民国年间基本上采用的是混合模式，具有一定的历史经验和基础。

为了建立既能和国际接轨，又有中国特色的商会模式。必须在三方面进行改革：

(1) 推动现有各商会、行业协会进行企业本位化的改组、改革，使之成为真正的民间自治组织。我国现有的各种商会、行业协会组织都是在“体制内”生成的，即都是由某个政府行业主管部门出面组建，其工作人员大都来自政府部门，主要领导大都是原行政官活动经费也由政府部门承担。所谓企业本位化的改革和重组，其

要由工商企业自愿参与，自主产生其治理结构，从而使之成为真正的民间自治组织，能真正代工商商业者的整体利益，形成民间组织所特有的运行机制。

(2) 推动现有全国性商会、行业协会的整合，尽快筹建中国总商会。可以借鉴大陆模式的经验，由国务院决定，在对现有商会、行业协会改革、改组的基础上，通过政府的协调以及各组织之间的民主协商，组建中国总商会。总商会是由各全国性以及地方的商会、行业协会组织自愿参加的、非营利性的社会团体法人。他在政府的领导之下，承担一定的政府职能，又独立于政府之外，作为工商业者的真正的自治组织，代表全国工商业者的整体利益。一方面他争取政府的领导和支持，并根据政府宏观调控的要求，促进和引导企业健康发展；另一方面又代表工商业者的整体利益与政府进行平等的对话，对政府的重大经济决策提出自己的建议。

中国总商会应该是一个独立的纯经济性的社会团体法人组织，它与全国各行业、各地方的商会组织没有任何隶属关系，而是平等的伙伴关系。不存在全国总商会向地方商会下达任务，地方商会贯彻“上级”商会意图等问题。

建立中国总商会后，国务院应该借鉴大陆模式，通过立法或制订条例，赋予中国总商会一定的行政管理职能，如职业培训、签发商务活动中如原产地证明等公证文书等权力。为了履行这些职能，总商会可以在全国各地建立若干分支机构。

在全国性商会整合过程中，究竟以全国工商联还是以中国工业联合会、商业联合会，或其他组织作为组建中国总商会的基础，需要由党中央和国务院慎重研究决定。

(3) 放手发展地方性的民间商会、行业协会组织。由于企业

别是中小企业的日常经营活动离不开企业所在的地方社区，企业在微观经济中的大量利益矛盾和冲突也都产生在地方，而且和地方政府、社区都有密切的联系，非常需要由地方性的商会、行业协会来进行协调。所以应该借鉴盎格鲁撒克逊模式，鼓励企业自愿组织各种地方性的行业商会，并在此基础上在地方政府的推动下，建立地方的总商会。

(4) 改革对民间社团的管理制度。为了大力促进、培育商会、协会等民间社会团体发展，必须改革传统的单向控制型行政管理体制下，对民间社团的管理办法。一是要把审批制改为依法登记制。二是要取消所有社团必须挂靠行政主管部门的规定。三是要建立各级政府与民间社会团体、社区各种自治组织之间双向沟通的渠道，如就政府重大经济决策进行听政会制度等。以便与通过政府与民间社会团体、各种自治组织之间的双向良性互动，促进地区的经济发展和社区繁荣。

4、加快立法，规范商会的活动

改革开放以来，全国各地的商会和行业协会发展很快，但由于缺乏相关的法律、法规、条例，无论是全国性的还是地方性的商会、协会都还不够规范。比较突出的问题：一是政会不分。许多协会、商会实际上是政府机构的翻牌；二是重复设会，职能交叉。由于我国政府部门的机构重叠，职能交叉，由政府机构出面组建的商会、协会也就不可避免地产生相同的问题，而且常常带来利益的矛盾和冲突。三是治理结构不规范，内部缺乏民主等。这种状况不仅影响了这些组织作用的发挥，而且也不利与政府对这些组织的管理。这些问题都要通过立法来解决。

围绕商会、协会的规范活动，迫切需要从两方面采取立法措

一是要制定社会团体登记管理法，在原有国务院颁布的《社会团体登记管理条例》的基础上，进行修改、充实后提交人大立法；二是要尽快制定商会法、行业协会法，通过立法确定商会、行业协会的地位、性质、功能、体制、治理结构、权利、义务，及其与政府、社区、企业等各方面的关系。从而使商会、协会组织的行为迅速法制化、规范化。这既是更好发挥商会、协会的作用的迫切需要，也是进一步完善社会主义市场经济体制的一项重要任务。

三、切实加强地方工商联民间商会的自身建设

从我们对无锡、深圳、广州、温州等地的调查情况看，各地工商联都在积极发展行业的和区级、乡镇一级的民办商会，势头很好。为了更好发挥商会在发展地方经济、促进地方的社会主义民主政治建设，各级地方工商联民间商会必须根据社会主义市场经济的要求，切实加强自身的建设。

1、要根据民间商会的要求完善治理结构

从我们调查的情况看，在完善地方商会的治理结构方面，要注意解决好三个问题：一是在确定领导班子候选人的程序上，除了会长和党组书记必须由同级党委考察、提名外，其他领导成员应由商会按章程规定的民主程序产生。二是在领导成员的构成上，应以民营企业企业家为主，以进一步体现其民间性。三是在工作决策上，要增强组织的自立性、独立性。作为社会主义民主政治的参与主体，一定要注意代表民营、私营工商业者的整体利益，并加以表达出来。只有这样才能进一步加强组织的活力和凝聚力。

2、提高参政议政的力度和质量

为了进一步促进地方的民主政治建设，工商联作为人民团体人民政协的组成成员，还应该从两方面加强参政议政的力度和质

一是要增加商会和政府对话的渠道，如商会代表可列席政府的各种听证会；建立定期的商会和政府代表的对话会等。二是要增强商会对于政府政策建议的利益指向，即更为集中地、明确地反映民营、私营工商业者的利益，以更好地维护工商业者的整体利益。

3、适应 WTO 需要，开展现代化企业服务

为会员企业服务是商会的基本宗旨。商会为企业服务的内容非常广泛，在对象上要突出为中小企业的服务。在国内竞争日益国际化的条件下，中小企业所面临的市场竞争压力更大，挑战更为严峻，这就更需要商会的帮助和支持。在服务的内容上，要特别注重做好信息和咨询的服务，包括政策咨询、管理咨询、新技术咨询、开拓新市场咨询、对外贸易咨询、投融资咨询、法律法规咨询、专业培训咨询等。商会应高度重视搜集、分析、发布最新有关中小企业所面临的考验和商机，并提出可行的商业对策建议，以引导、帮助广大中小企业在日益加剧的竞争中站稳脚跟、发展壮大。在为企业服务的方式上，要更多地采用如信息化、网络化技术等现代化手段，为企业特别是中小企业提供及时、有效、实用的服务。

（说明：原报告约 86000 余字，本文为缩减本）

注释：

注 1 资料来源：全国工商联《光辉历程 商会纵览》、《中国工商业联合会章程》 1997 年 11 月 7 日

注 2 资料来源：贸促会《中国国际贸易促进会概况》、《中国国际贸易促进委员会章程》 1986

注 3 资料来源：《中国工业经济联合会简介》，《中国工业经济联合会章程》。

注 4 资料来源：《中国个体劳动者协会章程》

注 5 《中华人民共和国国务院令》第 250 号 1998 年 10 月 25 日。

《社会团体登记管理条例》第 5 条、第九条、第 31 条。

注 6-7 深圳市总商会：《搞好商会改革，增强服务职能，努力开创商会工作新局面》 见《走有中国特色的社会主义民营经济发展道路》海天出版社 2000 年 1 月 第 51、52 页

注 8 无锡市商会：《无锡商会在社会政治经济生活中的作用》

注 9 见《温州市家具行业行规行约》、《温州市服装行业行规行约》。

注 10 见《中国统计年鉴 2001》，中国统计出版社 2001.9 北京

注 11 见《无锡统计年鉴》，中国统计出版社 2001 .8 北京

注 12 中国社会科学院：《当代中国社会阶层研究报告》，中国社会科学出版社 2001.12 .11

注 13 参见于显洋著：《组织社会学》，中国人民大学出版社 2001 年 1 月第一版，P24-25

注 14 参见荣敬本等著：《从压力型体制向民主合作体制的转变》，中央编译出版社 1998 年 7 月第一版，P40-66

注 15 参见李铁映：《论民主》，人民出版社 中国社会科学院出版社，2001 年 8 月，第一版，P400--401

注 16 《马克思恩格斯选集》，第四卷，人民出版社，1995 年第二版，P532

注 17 参见吴敬琏：《在市场经济与商会国际研讨会上的讲话》，载《无锡经济参考》，无锡市政府主办，2001 年第 5 期 P2

注 18 关于商会的功能本文基本采用陈清泰的观点，参见陈清泰：《在市场经济与商会国际研讨会上的讲话》，载《无锡经济参考》，无锡市政府主办，2001 年第 5 期 P4-5