
培育和发展与国际接轨的行业协会

郑成林

(华中师范大学中国商会研究中心 湖北 武汉 430079)

内容摘要 “入世”后，随着市场化进程加快、政府机构改革和职能转换、经济结构的优化升级，行业协会在社会经济发展中的地位和作用将越来越重要。为了适应“入世”后的社会发展，政府应该将行业协会的建设列入新的经济管理体制的框架中，全面考虑，统一部署，培育和发展与国际接轨的行业协会；行业协会也应该大力进行改革和更新，完善组织体系，拓展管理功能，促使自身由封闭型向开放型、自律型向开拓型发展。

关键词 入世 行业协会 经济管理体制 政府职能

加入 WTO（世界贸易组织），是实现经济现代化的需要，是建立社会主义市场经济体制的需要，是在更大范围和程度参与国际竞争与合作的需要，所以在经济全球化、规则统一化和社会法制化的大趋势下，“入世”后的行业协会在社会经济发展中将扮演着更加积极的角色。考虑到我国行业协会发展还很不成熟，我们要充分认识到就行业协会而言，“入世”后既有市场经济发展带来的机遇，也有来自外部社会系统和内部组织系统的种种挑战。从某种意义上说，机遇与挑战并存，希望与困难同在。面对着诸多挑战，我们不仅要加快改革开放的步伐，也要借鉴国内外行业协会的经验，培育和发展符合我国国情并与国际接轨的行业协会。

行业协会是指某一行业或某一专业内的生产经营者自愿组织起来的民间组织，其主要宗旨和作用平衡和协调会员间的利益、为会员提供信息和咨询服务、加强本行业的自律管理和维护会员的合法权益，等等。在我国，行业协会并不是一种全新的组织，民间性的工商同业组织有着非常悠久的历史。唐宋时期，为了排斥接踵而来的竞争者，保护有限的市场，一部分商人和手工业者就联合起来组织了行会。随着资本主义工商业的发展，20世纪初一些工商界有识之士冲决了时代的网罗，组建了同业公会，尝试用一种全新的组合体制取代传统的封建行会组织，以一种新的经济规范取代会行的特权原则。南京国民政府成立后，同业公会得以快速发展，并在社会经济建设中发挥着重要的作用。解放初期，各地同业公会以崭新的面貌投入到社会主义改造和新中国的建设，并在促进“公私合营”和抗美援朝等工作中发挥了作用。随着工商业社会主义改造的完成和全面进入社会主义计划经济时代，我国开始实行一元化的计划经济管理模式，各级政府通过有关部门不同程度地承担了组织生产、流通和分配的全部经济职能。不仅如此，在政治、经济、组织体系等各个方面也形成一种相互合一的高度统一体制。在这一体制之下，当然不需要类似商会、行业协会这样的民间中介组织发挥作用。在改革开放的推动下，为了进一步促进社会经济的发展，1978年以来我国相继建立了一批全国和地方性的行业协会。据不完全统计，截止1997年底，经民政部登记的全国各工业部门（包括委、部、局、总会和总公司）所主管的一级行业协会有208家，中国国际贸易促进会和中国国际商会共有各级分支机构600余家。虽然此时的行业协会非彼时的同业公会，其职能还很不完善，但它们在行业调查、职业培训、信息咨询等方面作了大量工作，是一支促进社会经济发展不可或缺的力量。

“入世”后，随着我国市场经济进程的加快，行业协会在社会经济发展中的地位与作用也将日益显著，可是当前我国行业协会在发展过程中存在的诸多缺陷和问题，如独立运行的机制尚未建立，设立标准不统一，发展不平衡，权利不明确，制度不健全，职能受到限制，加之行业协会也要解决自身的“入世”问题，其在实际运作中将会遇到不少困难。所以“入世”既为我国行业协会的改革和发展创造了很好的环境，是机遇，但也是挑战。“入世”后，我国行业协会面临的挑战和冲击很多，其中主要有以下几个方面：

一是加入 WTO 后，市场化进程的加快和市场经济体制的逐步确立对行业协会带来的冲击和挑战。加入 WTO，意味着市场进程化的加快，其主要表现即国内市场国际化和国际市场国内化。由于进口关税的降低和享受与国内企业平等的国民待遇，大批外资企业将会如潮水般涌入中国市场，引起更加激烈和无情的竞争。再说在“国际化”的国内市场上，国内企业重视的往往是与国外行业的竞争，而与国内同行企业竞争时，却常常忽略了竞争的合理性和行业协调性，因而有可能破坏竞争的有序环境，削弱民族产业的整体竞争力。所以如何监控和管理外资企业、规范国内市场、促进我国企业间的交流合作愈来愈成为企业、商家和用户（消费者）的共同呼声。然而，由于所有制结构的变化，政府在传统计划经济体制下形成的根据产品属性，通过从上到下制订行业标准、发放生产许可证等手段进行管理的日子一去不复返。市场的规范除了要依靠政府制订有关法律法规来加强管理外，更要形成行业内的自律管理机制，这就需要行业协会承担起更多的责任，在社会经济发展中发挥更大的作用。但是由于行业协会的重要作用一直没有得到充分的重视，从而导致我国行业协会总体发展严重滞后，在行业自律及提高行业自身组织性等方面发挥的作用甚微。

“入世”后，中国企业直接面对的是全球市场，与国外企业在世界经济舞台上处于同一起跑线上进行平等竞争。在“国内化”的国际市场上，我国企业面对的是实力强劲的外国企业，如何利用各方面的资源开拓国际市场，与外国企业一较高下呢？依欧美国家的经验，在国际贸易舞台上，行业协会可以发挥着比政府组织更大的作用，并经常是他们出面，与别国行业协会进行对话，为本国企业争取更好的发展机遇和更广阔的市场。这些将极大地激发了我国行业协会的活力，促使它改革和更新组织体系与结构功能，提高服务质量和竞争能力，更好地为我国企业发展服务。同时，这些也不可避免的给我国行业协会的改革和发展带来压力，甚至消极影响。因为我国行业协会是在一个不成熟的环境中，以一种特殊的方式成长起来的，目前要求行业协会的职能全部到位还相当困难。如果不从这一特性出发，采取有力措施，我国行业协会的发展和作用的发挥将会遇到更大的困难。

二是加入 WTO 后，政府机构改革和职能转换，尤其是经济管理方式的转变对行业协会带来的冲击和挑战。依据世贸组织的规定，各成员方政府的职能部门不具有企业属性，不能直接介入国内外市场竞争，政府只能是市场竞争规则的制定者而不是直接参与者。这些规定实质上是市场经济规则在世界范围内的运用和发展，它要求其成员国必须遵循市场经济的共同属性和普遍要求，所以“入世”后，我国在推动经济进一步向市场化方向发展的同时，最重要的将是促进经济运行机制的市场化。这意味着为了适应入世后的市场经济的发展，我国政府管理经济方式将会发生很大的改变，即传统计划经济体制下形成的政府对企业直接的行政管制将被取消，政府对市场经济的宏观调控也将以间接调控为主，即借助国民经济与社会发展计划的指导，借助货币政策、价格政策以及法律保障等手段来维护市场经济的运转。那么在这一转变过程中，怎样去协调政府和企业的关系呢？依照发达国家的经验，行业协会作为相同行业中生产同类产品的企业出于维护共同利益而自愿组成的自律性和自我服务性的组织，在规范行业自我管理、促进企业平等竞争、提高行业整体素质和竞争力、沟通政府与企业的关系等方面起着关键性作用。所以政府与企业之间：

现的暂时“断层”现象，为我国行业协会的改革和发展留出了更多更大的空间，并促使行业协会尽快作出重大改革与调整，以适应政府机构改革和职能转换与社会经济发展的需要。可是长期以来，我国大多数行业协会是由原来政府行政管理部门精简或撤销后延伸而来，领导机构和工作机构与挂靠单位的行政级别相应，并套用相应级别的配备干部，安排工作人员；办公经费、办公用房、交通工具和办公用品等也主要是依靠挂靠部门的拨给，工作主要是围绕政府开展，管理职能和服务职能也主要封闭在本系统内。因此，我国行业协会很难也不可能在短时期内突破部门、地区和所有制的限制起到如发达国家行业协会所起的作用。

再说，随着市场经济的迅速发展，拥有独立自主性的个体、私营以及乡镇企业在国民经济中的地位越来越重要，并且形成了若干新的有影响的社会群体，他们既需要自己的团体表达和维护其利益，也需要熟悉有关业务的组织来协调和规范其经营活动，并为其提供多功能的服务。无论是从现在的情况看，还是就将来的发展而言，也只有行业协会能够有效地发挥这一作用。

三是加入 WTO 后，经济结构优化和升级与现代企业制度的建立对行业协会带来的冲击和挑战。“入世”意味着我国经济结构将从半封闭型转换成全开放型，中国的传统产业不可能再长期依赖保护以及补贴等消极政策来保证其成长和发展。因此，必须加大改革力度，加快经济结构的优化和升级，通过政府、企业和各方面的合力推动各个国民经济部门的市场化、信息化和全球化，从而提升产业的竞争力。面对日益全球化的世界经济，所有的行业都在信息网络中互动，我国企业也必须根据科技的渗透、竞争对手的强弱和市场的压力做出及时的调整和反应。可是大量的企业外的信息和技术，即使是大型企业也难以及时的了解和掌握，并独自解决所遇到的一切问题，更不用说中小企业了。政府由于自身的限制，对此也无法满足企业发展的需要。在国外，行业协会利用其在行业中的优势和地位及时，获得行业发展的信息、了解和掌握市场的变化，并以此来规范和引导企业的生产经营。目前，我国行业协会尽管在信息和技术咨询服务方面起到了一定的作用，但由于现任行业协会的负责人及其主要人员年龄偏大，对行业新发展以及未来市场格局的把握等方面难免滞后，再说现阶段行业协会的管理体制和实力也无法与之相适应。所以行业协会如果不大力更新和改革自身组织体系和拓展管理功能，要想适应世界经济潮流和我国经济结构的优化与升级将是十分困难的。

从产业关联方面看，为了提高我国产业的国际竞争力，在经济结构优化和升级的同时，还必须切实抓住机遇，最大限度地降低因结构调整和产业转移所带来的成本和代价。可是政府对行业的了解程度常常不如企业，因此在北欧一些国家，研究市场形势，进行宏观经济的分析和市场的预测，为政府的产业政策提供参考是行业协会的一项基础工作。多年来，我国行业协会也承担了不少政府部门的调研任务，为政府产业政策的制定作出了不容忽视的贡献。但我国行业协会往往是作为政策部门的附属机构参与的，在一定程度上难以全面反映企业的要求。再说我国现有行业协会大多是由原来行政性公司转化而来，会员大多数是国有企业，覆盖面较窄。据不完全统计，在全国性的行业协会中，非国有企业会员不超 50% 的占 79%，如此行业协会自然难以代表全行业的利益，其对市场的调查、分析与预测也难免存在着局限。

此外，中国是集权制国家，国家的法规就是地方具体执行的法规，依照中国与国外达成的“入世”协议，外资企业可以直接自由地进入中国各地市场。但由于美国和欧洲一些国家是实行分权制管理，除了国家有一套法规体系外，各州还有独立的法规体系和管理权，即使中国与美国和欧盟达成“入世”协议，但中国企业进入这些国家的地方市场还需通过重重“篱笆”，并非完全自由。这一方面造成了国内企业与国外企业进入对方市场的不平等，也增加了中国政府对外资企业管理的难度。所以加入 WTO 后，我国行业协会在协助企业开拓国际市场和协助政府管理外资企业与中外企业矛盾的调解等方面将会遇到十分强劲的挑战。

要保证市场经济稳定有序地顺利发展，就必须解决行业协会发展所面临的挑战和冲击，尽快加快建设，培育和发展与国际接轨的行业协会。

二

“入世”后，我国行业协会遇到的挑战和冲击，大体可以分为两类，一类是行业协会与“入世”后我国市场经济发展之间的适应性问题，一类是国家在某一时期所采取政策而引起行业协会自身偏向性的问题。在严峻的挑战面前，我们首先应该理顺行业协会与政府部门之间的关系，把不宜由政府承担的职能移交给行业协会，培育和发展与国际接轨的行业协会。此外，行业协会也应借助“入世”带来的机遇，积极推动自己的改革，适应加入WTO后的世界潮流，在这场不见硝烟的战场上赢得胜利，为我国社会经济的发展作出更大的贡献。

理顺行业协会与政府部门之间的关系，在当前显得特别重要，它直接关系到行业协会能否充分发挥应有的功能与作用。从长远发展看，行业协会不应该是官办机构，它有别于政府组织，应当属于民间团体，并且是具有法人性质的民间社会团体，具有独立性和自主性，由此才能保证行业协会在经济生活中起到政府所难以起到的独特作用。政府及其有关部门与行业协会既相互独立，又相互联系，但严格地说并不是上下级关系。政府及有关职能部门对行业协会主要是从法律政策上进行宏观指导与调控，实行间接管理，不仅不直接参与和干预行业协会的内部事务及具体活动，而且在政策上应为其独立自主地开展各项有关活动提供具有法律性质的保护。当然，行业协会虽不是政府及职能部门的所属机构，但却有义务和责任接受政府的咨询，为政府有关部门的决策提供各项服务，并承担或协助办理政府有关部门委托的与其职能相关的事项。在发展市场经济的过程中，行业协会既要维护工商业者的利益，又要充当政府的助手。

行业协会作为市场经济中的中间管理层与政府的宏观管理、企业的微观管理相辅相成，构成了一个完整的管理体系。“入世”后，必须赋予行业协会相应的社会和法律地位，进一步解放思想、转变观念，将政府不该管、管不了和管不好的事放手交给行业协会，促进我国国民经济健康发展，如制定、修订本行业的各类标准，统一产品标准、核定产品售价、协调产销关系，培养专门人才、评定本行业优质品牌和技术人员职称，调解和仲裁同业纠纷、劳资争议等都可以委托或移交给行业协会去办。市场经营活动涉及各行各业、各个领域，因经营商品、商务活动的特点不同，其经济和技术要求也不一样，政府部门管理不可能也不应当涵盖日益发展、变化的各个领域、各个环节。行业协会因植根于商业经营活动，更熟悉商业活动的习惯和惯例，可以及时、有效地调整日益发展、变化着的商业关系，从而更有利于及时、有效地调整各类商业活动，做到管理更为公正、公平且有效，也使我国有关政策和法规的制订更加合理，贯彻也更加顺利。由于长期以来，我国实行高度集中的计划经济，现有的行业协会无论在性质和职能上，还是在组织结构和运作方式上，都不同程度地带有旧体制的痕迹。因此，在建立社会主义市场经济体制的进程中，应尽快制订行业协会法，对行业协会的组织系统、职能、运作模式等各方面问题，用法规的形式作出明确的制度化和规范化的规定，以便于依法行事，减少人为因素的影响。

目前，除了政府应加快职能转换和立法工作，为行业协会的发展创造必须的环境外，行业协会也应加紧自我改革、自我发展。首要的是组织体系的创新，即由依赖型向独立型、由封闭型向开放型发展。改革开放以来，在政府引导和支持下，由企业自发、自愿组建了一批行业协会。但由于历史原因，我国现有行业协会大多是由原来行政性公司转化而来，或者直接由政府管理部门在机构合并和人员精简后成立的，因而受主管部门的制约比较多。所以“入世”后，我们一方

要积极推进政府机构改革，把培育和发展行业协会作为机构改革的一个重要内容。另一方面行业协会也要打破目前在一定程度上依赖政府、脱离企业、脱离世界社会经济潮流的封闭状态，加紧自我改革，逐步把自己培养成具有独立权利能力和行为能力，能够独立地享有民事权利和民事义务的法人团体。在实际工作中，理顺协会与控股公司、与依托公司、与会员单位、与有关政府管理机构之间的关系。从各国行业协会的实践来看，行业协会是依据法律、法规，自主地开展各种与其宗旨相符的事业活动，而决不是通过行政手段进行运作的。政府对行业协会的管理也决不是为了控制它，而是使行业协会的活动与政府的政策目标、与社会经济发展的方向、与社会公共利益的要求相一致，并形成政府与行业协会互相监督、互相约束、互相促进的制衡机制。“入世”后相当长的一段时期内，我国行业协会还将保持“半官半民”的性质，但最终是要走向民间化。在这过渡时期中，行业协会职能的落实、发挥，经费的筹措等除了依靠会员单位的支持外，还在一定程度上要依靠政府的指导和支持。但这并不意味着政府可以超越权限对行业协会进行管理和控制。如行业协会的领导应由会员选举，而不是政府直接任命；工作人员也是由行业协会自己聘请，而不是由政府委派。此外，为了适应“入世”后经济发展的需要，我国行业协会有必要对机构设置作相应的调整和充实，如健全协会的组织机构、工作部门和分支机构，按地区、按专业分设工作委员会或专业委员会，或根据开展工作的需要分设若干小组，由各理事单位、会员单位参与领衔，充分发挥会员的积极性，建立起高效、精干、廉洁的行业协会管理体系。根据国外行业协会的经验，协会的领导层应由会员选举产生，理事长（会长）应由在本行业有威望的企业家兼任，企业会员的代表在领导层所占的比例不应少于三分之二。协会的常设办事机构是秘书处，秘书长和工作人员应切实转变思想观念，转变工作作风，倡导开拓、进取、创新精神，立足有为有位，多办实事。协会应实行自律性管理，优化人员结构，引进宏观经济分析、数据统计分析和发布、法律咨询和代理、以及国际市场的开拓等方面的高素质专业人员，为企业开展经济信息、市场预测、法律法规咨询以及新技术新产品的开发应用等高效服务，使协会逐步走上规范化、法制化轨道。同时依据企业代表造协会中担任角色的不同，所负的责任和所缴纳的会费也有差别，做到责任、权力和利益更好的结合。

行业协会作为体现并维护团体成员共同意志和共同利益的社会中介组织，有了一定的覆盖面，其制定的规章制度才能对本行业的经营生产起着引导、示范作用，才能促进商业交易公平、公正、安全和迅速地发展。“入世”后，我国经济与世界经济的联系愈来愈紧密，行业协会也势必在世界经济舞台上扮演愈来愈重要的角色。尤其是随着越来越多的外资企业涌入我国市场，有一些势必考虑与我国行业协会的合作，甚至申请加入行业协会。对此，我国行业协会应积极改革和调整，通过跨部门、跨所有制、跨系统来发展会员，积极将不同部门、系统的同行企业，甚至外资企业纳入自己的系统，使自己在行业中的代表性越来越大，并逐步将自己培育成其他组织形式难以替代的行业代表；另一方面应积极与国际惯例接轨，大胆学习发达国家行业协会几百年积累下来的先进经验，适应入世后社会经济的发展变化。当然，对此我们也不能操之过急，在具体的组建行业协会的时候，应根据我国不同行业发展情况和不同地区的情况区别对待，防止借政府机构改革之机一轰而上，搞翻牌协会，并尽可能保持一元化与多元化相结合的平衡。如我们在加强行业协会通过跨部门、跨所有制、跨系统的发展，逐步培育体现全行业性的覆盖优势时，我们也要看到不同行业有着不同的行业特点，有的侧重价格自律，有的侧重产品生产标准的管理，有的侧重服务功能的发挥，有的侧重产品营销，所以在不同时期行业协会的运行机制也应该注重根据不同行业的不同特点而设立。

其次是管理功能的创新，即由服务型向开拓型、自律型向进取型发展。由于长期以来，我国实行高度集中的计划经济，现有的行业协会无论在组织体系上，还是在结构功能和运作方式上

都不同程度地带有旧体制的痕迹。因此，“入世”后随着市场化进程的加快，应该尽快制订《行业协会法》，规范行业协会的组织和行为，促使行业协会的职能由服务型向开拓型、自律型向进取型发展。

目前，我国大多数行业协会的职能是以信息服务和技术服务为主，如定期编辑行业简报、会刊，开展技术咨询，进行人员培训，组织调查研究，沟通政府和企业的关系等。但“入世”后，随着国际市场国内化和国内市场国际化，行业协会应利用自身的地位和优势，把开拓市场，尤其是开拓国际市场作为自己的一项重要职能。如利用其与国外行业协会的对等接触，在世界经济舞台上为我国企业争取更有利的合作机会和更大的发展空间；利用其与社会联系广泛，以及联系的参展企业多、品种齐等优势举办各种国内和国际展览会、展销会和定货会，帮助企业开拓国内和国际市场；利用自己在行业中的地位和优势，将展销会同产品的展评、技术推进等联系在一起，不仅促进企业的产品营销，对企业的技术和品牌也是一种促进。因为由行业协会出面组织全行业范围的质量评比、品牌推介和企业评估，不仅是对国家政府部门工作的补充和完善，更关键的是行业协会在消费者心目中的权威性使得消费者认可推介品牌，起到宣传民族品牌的作用，从而提高民族产业的竞争力。

20世纪90年代以来，随着市场由卖方市场转变为买方市场，我国行业协会也开始了从单纯性的服务职能向以服务为主旨的自律性行业管理组织发展。“入世”后，行业协会的自律对象将不再仅仅是国内企业，还包括涌入中国市场的外国企业，因为外国企业进入中国，必然会考虑与国内行业协会合作，甚至申请加入。这时，行业协会就应积极将外资企业纳入自己的系统，加强管理和监控，引导和控制国内企业与国外企业合作的方向和力度，为市场营造正常的发展环境。即使外资企业没有申请入会，行业协会也可以对其进行监控，并通过宣扬国内行业自律作为警示国外企业的违规行为和促进政府、民众对国外企业运作的监控。在加强行业自律功能时，行业协会还可以积极进取，如采取措施提升国内企业同国外企业在国内市场上的竞争力。竞争主动性是竞争的潜在动力，而行业标准对于企业获取竞争主动性来说具有不容忽视的意义，所以哪国企业在行业标准的制定上掌握主动权，哪国企业就具有相对较强的竞争力。政府制定行业标准的滞后性，使得在现实中的行业标准更多的是由技术领先，在达到同行认可和足够的市场占有率后而形成事实上的行业标准。在中国，有实力的民族大型企业屈指可数，按这样常规制定行业标准就会使民族产业处于被动落后的局面。行业协会相对熟悉本行业内各企业的技术水准、技术特点，应该知道制定什么样的标准以适合国内市场，也知道什么样的标准与国家法律法规一致。基于此，行业协会可以在征得多数会员企业的同意的情况下，制定一个标准，并通过行业协会的影响向市场推广和获取政府的正式认可，使事实上存在由国内企业掌握和制定的标准成为该行业的行业标准，这样国内企业在同国外企业在国内市场上竞争时就能掌握主动。即使在国际市场上已经有某一行业标准，但进入中国市场就得尊重中国的习惯、习俗和法律法规，国内行业标准的先期制定和执行，可以缓解“入世”后国外企业大量进入的冲击，为国内企业争取到竞争的主动性。

行业协会、商会等市场中介组织的发展状况是一个国家市场经济发育成熟与否的重要标志。但是与市场经济发达的国家相比，我国商会、行业协会的组织还很不健全和规范，其职能和作用也远远没有到位。因此，在严峻的挑战面前，我们应该将理论研究与实践探索紧密地结合起来，加快步伐促进我国商会、行业协会的顺利发展。一方面，组织有关的专家学者从理论上先期进行深入细致的研究，特别是对市场经济发达国家商会、行业协会的职能、作用及运作模式给予系统的考察，再结合中国的实际提出若干改革思路；另一方面，要大胆进行改革的实践探索，在实践的过程中不断汲取经验与教训，上升至理论的高度加以总结，从而培养和发展与国际接轨的商会、行业协会。

最后需要说明,本文所论虽然参考了国外和中国历史上商会、行业协会发展及其作用的经验,也对当前的有关情况进行了一些调研,但仍主要是一种理论上的探讨,与客观实际恐怕还存在着不少的差距,谬误之处亦在所难免。诚恳希望能够得到有关专家、特别是实际工作部门同志的批评和指正。

参考文献

- [1] 国家经贸委产业政策司. 国外行业协会资料选(第一辑) [M]. 中国商业出版社, 1999.
- [2] 国家经贸委产业政策司. 中国行业协会改革与探索 [M]. 中国商业出版社, 1999.
- [3] 毛根林. 结构、行为、效果——中国工业产业组织研究 [M]. 上海人民出版社, 1996.
- [4] 张崇和. 行业发展与协会工作的实践与思考 [M]. 中国轻工业出版社, 1997.
- [5] 吴刚. “入世”与行业协会创新 [J]. 北京行政学院学报, 2001 年第 3 期.
- [6] 陈清泰. 商会发展与制度规范 [M]. 中国经济出版社, 1995.
- [7] 何伟文. 商会 [M]. 中国经济出版社, 1995.
- [8] 张崇和. 行业发展与协会工作的实践与思考. 中国轻工业出版社, 1997.