

商会回归本性是一个最核心的问题

吴敬琏

行业协会/商会回归其本性是一个最核心的问题

从 2001 年到现在，“中国民间商会论坛”已经开了 9 次讨论会。每次讨论会都会选择一两个与行业协会/商会有关的主题来进行讨论。随着讨论的深化，我们的认识也逐步清晰起来。我们发现，在不同的层面和从不同的角度提出的具体问题都会归结到一个核心问题上，这就是如何让行业协会商会回归其本性。

为什么行业协会/商会回归其本性会成为问题？一位与会者一针见血地指出，这是因为，行业协会/商会患上了一种“行政化顽疾”。这种在改革中形成的企业界的社群组织变成了政府机关的附属物，被定性为“政府授权进行行业管理的中介机构”。现在不管来自政府的、业界的、学界的绝大多数人都不再认同这种说法了。这说明我们在认识上有了很大的进步。

承认行业协会/商会是依法成立的独立法人，使它从政府机构附属物的性质回归到原本的性质和功能的定位上，关键是要实现“政”和“会”分开。国务院 2007 年制定的《关于加快推进行业协会商会

本文是作者在 2011 年 11 月 26-27 日于无锡举行的‘2011 中国（无锡）民间商会论坛——民间商会法人治理研讨会’上的总结发言。后经作者整理修改后发表于 2012 年 02 月 20 日经济日报上。

改革和发展的若干意见》，明确规定行业协会要严格依照法律法规和章程独立自主地开展活动，切实解决行政化倾向严重以及依赖政府等问题。不过，这方面的改革进行得很慢。前些时候，我们看到了深圳市的改革，即行业协会/商会登记管理实行无业务主管部门的试验，这个试验意义重大。虽然这一改革也遇到阻力，但深圳和广东的同志们没有退缩，坚持在实践中不断完善，这对全国是个很好的示范。

2011年11月22日，中共广东省委书记汪洋在广东省深化体制改革工作会议上强调，要大力培育发展和规范管理社会组织。加大政府职能转移管理力度，舍得向社会组织“放权”，敢于让社会组织“接力”。他说，凡是社会组织能够“接得住、管得好”的事，都要逐步地交给他们。与此同时，还要通过积极引导和依法监管，将社会组织引入规范健康的发展轨道中来。汪洋同志的讲话，对于热心行业协会商会改革的人应当说是一个鼓舞。我们大家应该支持这种改革的精神，应该在具体工作中配合好。

行业协会/商会的法人治理

既然行业协会/商会是由许多企业家组织起来的法人组织，它就有个怎样治理的问题。法人治理和单门独户的家庭治理大不一样，它包含许多复杂的矛盾，恰当地处理这些矛盾需要建立一套机制。

由于过去的行业协会/商会是作为政府的附属物出现的，它们的管理和一般的行政机关没有太大的区别。行业协会/商会作为民间组

织的治理，可能和盈利性行业协会/商会的法人，即公司的治理更加接近。公司治理的核心是处理所有者（股东）和经营者（高层经理人员）之间的关系。这一矛盾分两层关系来处理：第一层关系，是股东和董事会之间的关系。董事们不是股东的雇员，严格地说不是委托代理关系，而是信托托管的关系。第二层关系，是董事会与经理层的关系。这一层是委托代理关系，因为高管都是董事会的雇员。这里包含好多对矛盾。例如，股东怎样去信托托管和董事会怎样履行受托责任问题。董事会的受托责任主要有两个：一个是忠诚义务，即时时处处要把公司的利益放在优先地位。另一个是勤勉义务，即要付出足够的精力处理董事会的事务。这些方面都有一整套的制度和许多具体的规定。除了所有者和经营者之间的关系外，还有一个大股东和小股东之间的关系问题。因为董事会和管理层容易被大股东所操纵，所以就有其他的规定，比如设独立董事，独立董事不能是大股东的关系人。

行业协会/商会和公司不同之处，是非盈利法人，因而没有所有者。这对于理事的产生、增补、谁去监督理事会会有一些问题。不过，行业协会/商会比起扶贫基金等非盈利性法人还是要好一些，因为它有会员，有会员大会这个最高权力机构。只要能保证会员大会有效工作，掌握决策权和监督理事会等，其治理就比较好办。但是也有其他问题，比如，在理事会中，中国的传统是理事长级别高一些，如果会员大会不起作用，少数人能够操纵，这就会使法人治理失效。还有一个问题，就是原政府组建的行业协会的领导机关中有许多政府退休官员担任实职或者各类职务，影响治理结构的完善。深圳钟表协会的领

导机构中没有一个退休官员，也不设各类职位，他们的经验值得总结和推广。

行业协会/商会还需要注意防止侵犯个别社员的利益和社会公共利益。过去工商联曾经有所谓“会办企业”，结果会引起会员企业间的利益冲突，弊端很多。所以，要研究如何把行业协会的职权限定在它维护会员企业权益的职能范围内。行业协会是企业的自治性组织，它反映企业家的诉求，保护企业家的利益，处理企业家共同的问题，比如办展览、提供共性的技术开发等。1990年代我到日本访问，当时美国禁止外国产品使用泡沫塑料包装进入美国，造成出口商很大困难，工商会所就通过其技术研发机构迅速研究出用纸浆做包装材料，保证了对美国的商品出口。另外，我国台湾地区的商会行业协会也很注意收集公共信息，从事共用技术的开发研究，这方面他们做得很好。由于中小企业在搜集信息、技术开发上很困难，很需要由行业协会商会组织提供信息和技术创新服务。在这方面，深圳由政府 and 行业协会合作建立信息、技术服务平台，为中小企业提供服务。这对众多行业协会的转型很有借鉴意义。

在讨论行业协会商会治理结构时，我还想说一下监事会的问题。上世纪80年代，我国推行股份制改革，对董事会、管理层和执行层的关系没有清晰规定，公司建立以后，董事会和经营班子高度合一，没有形成制衡关系。1992年至1993年起草公司法时，有国务院领导同志提出，是不是德国把监事会（即英美的董事会）和经理理事会（即

英美的执行委员会)完全分开,成员不能兼职的办法比较好?由于有些介绍德国公司制度的书籍把经理理事会翻译成董事会,于是我们的公司法既有董事会又有监事会。日本和我国台湾地区的公司也设有监事人或监事会,他们的职责相当于英美公司的审计委员会。只不过他们并非由董事会分工产生,而是由股东直接选出的。根据这种情况,我建议在考虑行业协会/商会组织法时,可以设立监事。他们的职责相当于西方国家的非营利组织中的司库。司库不是会计而负责财务和审计的监督。对于这个问题,要做专门研究。

谈到行业协会商会治理的运行问题也很重要。据我了解,在我国非盈利性组织中,阿拉善生态协会完善法人治理的经验值得注意。这个协会是由120多个企业家组成的非盈利性组织。它的许多会员都是企业内说一不二的顶尖企业家。他们的组织成立后,专门请人重新翻译出版《罗伯特议事规则》一书,学习怎么提议、怎么表决、怎么选举,在协会换届时理事长候选人都要发表政纲,进行提问和辩论。在行业协会/商会,比如深圳钟表协会等也有一些好的经验。总之,要帮助行业协会/商会的会员在法人治理的运行中学习民主,使遵循规则成为企业家的习惯,形成既服从多数和集体的决定,又尊重和保护少数人权益的风气。

行业协会/商会的外部监管

行业协会/商会作为社会上的重要社会组织，既要代表本社会群体自身的利益诉求，同时也要遵守国家法律和规则。怎样才能保证它们遵守法律和规则呢？这就需要外部监管。

现在的问题不在于要不要外部监管，而是怎样监管、监管什么？

在过去，行业协会作为政府机构的附属物，它的一切活动都是按照所谓“上级主管机关”的指令行事的。这种做法现在还是有影响，叫做“业务指导”。其实这种做法是和行业协会/商会作为企业的自治组织性质相冲突的。而且今后会有多种多样的社会组织产生，政府深入它们的组织内部对具体业务、人事安排等进行所谓“业务指导”既无必要，也无可能。在我们的讨论中，大家所认同的是对于遵守法律和规则的监管。有两种表达方式：一种叫合规性监管，另一种叫程序性监管。其实，无论合规性监管还是程序性监管，关键都是要建立一套规则，例如，行业协会/商会可以做什么，不可以做什么，它的工作程序如何，都要有明确的规定。设定好行业协会/商会活动的内部规则、外部规则，监管机构按照它执行规则的情况进行监管和奖惩，就可以做到事半功倍。

总之，10年来，我们对于行业协会/商会改革的认识取得了不小的进展，对于推进改革的政府领导来说，我们讨论取得的成果也可以发挥帮助和参考的作用。当前，我国经济和社会发展面临复杂严峻的形势。为了克服困难，我们必须把各方面的改革推向前进。在这方面，行业协会和商会的改革也是可以发挥重要作用的。我们应尽力而为。