

# 德国工商会的结构和管理实务

龙杰<sup>1</sup>

摘要：本文从阐述德国工商会网络系统的内涵入手，探讨其内部组织模块间的关系，进而介绍了它们各自的职能和管理实践实务，尤其强调了对于工商业的整体利益代表作用和对于行政的中立性。最后，本文从内部组织和外部监督角度介绍了德国工商会各功能模块的治理结构。

关键词：德国工商会 组织 职能 治理结构

严格的说，德国工商会实际上并不是德国境内某个特定的商会组织，而是一个由德国境内及德国境外的，根据不同的法律设立的不同法律形式的特定的多个商会组织构成的网络系统。这个网络系统中的各个组织模块结构不同、区域层面不同、功能不同、法律性质不同；却又紧密联系、协调一致，在超过一百五十年的时间里共同为德国工商业提供支持和服务，对德国工商业的发展起到了其他任何机关或者团体无可替代的作用。

本文将介绍德国工商会网络系统中各主要组织模块的结构与管理实务，以期对我国商会及行业协会的立法和组织管理提供些许有益的启示。

## 一、德国工商会网络系统的组成与内部关系

### 1. 德国工商会网络系统的组成

德国工商会网络系统由德国境内的地区性工商会、德国工商总会以及德国海外商会组成。

(1) 德国境内的地区性工商会 (Industrie- und Handelskammer, 简称 IHK)

(i) 地方性工商会的法律基础

1956年12月18日公布并生效的《工商会法》是德国境内地区性工商会的法律基础。根据《工商会法》规定，地区性工商会是代表工商会区域内并属于工商会工商经营者的整体利益、促进工商经济发展、权衡并协调的照顾每一个工商

---

<sup>1</sup> 作者为德国工商大会上海代表处法律事务与投资咨询部，法律事务经理。

行业或企业的经济利益的公法团体<sup>2</sup>。目前，在德国全境共有 80 个地区性工商会。

和行业协会等私法团体相比较，地区性工商会作为公法团体这一法律性质体现在：

首先，会员的法定性。根据《工商会法》规定，除少数例外情况外，工商会区域内缴纳工商税的自然人和法人都是地区性工商会的会员。而私法团体的会员一般是自愿加入；

其次，职责法定。地方性工商会的职责范围与除外范围在《工商会法》第一章中得到了明确的规定。除了法定职责外，地方性工商会还接受行政机关委托的任务，具有间接的行政管理权<sup>3</sup>。而行业协会的职责通常由协会章程规定，并且一般不具有行政管理权；

第三，所受法律监督不同。地方性工商会必须接受州政府监督，其建立和解散均由州政府通过法律规定<sup>4</sup>，行业协会只要不违反法律，不受任何机构监督；

第四，法律基础不同。地方性工商会根据《工商会法》设立，工商会在履行职能过程中引起的法律纠纷由行政法院管辖。行业协会根据《民法典》和《社团法》设立，所涉及的法律纠纷通常属于民法调整范围，由普通法院管辖。

#### (ii) 德国工商总会(Deutscher Industrie- und Handelskammertag, 简称 DIHK)

德国工商总会（又译为“德国工商大会”）是 80 个独立的德国地方性工商会的联合机构，代表整个德国工商业，总部设在德国首都柏林。从法律基础上说，德国工商总会是根据德国《民法典》和《社团法》成立的一个私法社团(e.V.)，其成员为德国境内的各个地区性工商会<sup>5</sup>。

根据德国工商总会章程，德国工商总会的宗旨是保证和促进地方性工商会之间的合作，组织定期的经验交流，并且在经济中有关德国工商业的整体利益的问题上，在德国国内、欧洲联盟以及国际层面，在政治、行政、法院及公众面前表达统一的立场<sup>6</sup>。

#### (iii) 德国海外商会(Auslandshandelskammern, 简称 AHK)

德国是世界第四大经济体，对外投资和贸易非常活跃。为保证德国工商业在

---

<sup>2</sup> §3(1), IHK-Gesetz

<sup>3</sup> 例如，地区性工商会可以出具原产地证明、ATA 单证，进行职业培训并颁发国家承认的专业证书。

<sup>4</sup> §11(1), IHK-Gesetz

<sup>5</sup> §3 (1), "Satzung des Industrie- und Handelskammertages e.V."

<sup>6</sup> §1 (1), "Satzung des Industrie- und Handelskammertages e.V."

世界范围内的利益，德国工商总会在对于德国工商业具有重要意义的外国城市设立了德国海外商会。德国海外商会的宗旨是不断促进德国与驻在地区双边经济关系的发展，代表德国工商业在该地区的利益，为德国企业到该地区进行贸易投资提供经济信息和咨询服务。从法律基础上说，德国各海外商会的法律基础是其驻在国的法律。因为各个驻在国法律对于外国商会的规定各不相同，因此德国海外商会的法律形式和组织结构根据驻在国的法律要求不同而采取各种不同的法律形式。例如，德国海外商会在某些地区的法律形式是代表处，在另外一些地区是当地社团，或者是两者的结合。

到目前为止，德国工商总会已在 80 多个国家设立了 120 个代表处或驻外商会<sup>7</sup>。

## 2. 德国工商会网络系统的内部关系

如上文所述，德国工商会网络系统由不同的法律实体组成，彼此之间存在着紧密的联系。下文重在介绍构成德国工商会网络系统的各法律实体彼此的关系以及各自不同的内部结构与功能。

根据德国《工商会法》，德国境内的几乎所有从事工商业的法人和自然人都是 80 个地区性工商会的会员，不分行业和规模，地区性工商会代表本地区工商界的整体利益。如本文第一部分介绍，地区性工商会是德国工商总会的会员，组成了德国工商总会。而各海外商会又是德国工商总会的外派机构，因此，地区性工商会构成了工商会网络系统的基础。

德国工商会网络系统各实体的关系可以用下图描述：



(来源：斯图加特地区工商会)

<sup>7</sup> 见德国工商总会网站：<http://www.dihk.de/wir-ueber-uns/wer-wir-sind/ahk/ahks>

值得注意的是，德国工商总会并不是地方性工商会的上级行政部门，对于地方性商会的工作没有领导权，只有建议权。但地方商会却将其在联邦、欧洲和国际层面进行政治工作的权利和任务转交给了德国工商总会。

## 二、德国商会网络系统的职能

如上所述，德国商会网络系统共有三个有机部分，其法律性质和功能各有不同。在此，将商会网络系统不同组成部分的职能介绍如下：

### 1. 地方性商会

根据《商会法》，地方性商会的全部职能可以概括为三个方面，即利益代表、行政职能和咨询服务。

#### (1) 利益代表职能

《商会法》明确规定，地区性商会代表商会区域内并属于商会工商经营者的整体利益、促进工商经济发展、权衡并协调的照顾每一个工商行业或企业的经济利益。除此之外，《商会法》规定，除手工业者和近似手工业的企业、农业从业人员以及自由职业者以外，所有的工商业者都是其地区所属商会的会员<sup>8</sup>。入会义务是地区性商会会员组织的特别之处。

入会义务的优点在于：首先，确保商会所代表利益的广泛性。会员义务的法定性使得所有行业 and 不同规模的企业都成为地区性商会的会员，因此商会可以代表地区内工商业整体利益，而不偏向于某个行业；其次，商会的收入来源主要来自于会费收入<sup>9</sup>，没有来自于政府拨款，因此可以使商会在政府面前对保持中立；第三，入会义务保证了商会在对公共事务代表工商业界所提意见的客观性和中立性；第四，在内部关系上，入会义务保证了会员之间的平等性，避免少数企业掌握控制商会的地位。

反之，如果取消入会义务，可能发生以下问题：首先，大量的会员将退出商会，商会将不再具有广泛的代表性；其次，商会可能会被几家较大的会员控制，在中立性上大打折扣；第三，政治力量对于商会的影响将大大增加；第四，商会因为其中立性而获得的行政管理职能将因为丧失中立性而转交给政府行使，必然会增加企业成本。

---

<sup>8</sup> §2(1),(2),(3), IHK-Gesetz.

<sup>9</sup> §3(2), IHK-Gesetz.

在利益代表职能的框架下，地方性工商会承担的主要职责有：首先，代表工商界参与政治决策。地区性工商会通过听取意见然后表态的方式，在各个层面代表工商界提出自己对经济和法律问题的见解。在乡镇层面上，通过与乡镇政府的密切合作来实现地方财政计划、征收工商税、实施小区规划、市政发展计划、基础设施以及最新环保设施。在州一级组成工商会联合工作委员会，或通过一个牵头的工商会同州政府、州经济部保持密切联系，参与州发展计划、经济促进措施和交通规划。在联邦层面上，地区性工商会通过德国工商总会影响联邦政府的经济决策，参与欧共体问题的讨论和国际问题的研讨。在讨论与经济有关的法律、条例草案时，联邦各部、联邦议会各委员会都要听取德国工商总会的意见。其次，德国地方工商会是市场经济的维护者，提倡自由的企业首创精神，坚决同中央集权和经营专制做斗争；第三，对于经济状况进行调查和发表意见。

### （2）行政管理职能

因为地区性工商会代表利益的广泛性和中立性，法律授予地区性工商会某些行政管理职能，具体主要包括：职业培训及证书发放、签发原产地证明以及 Carnet 单证、处理竞争纠纷、为贸易和金融法官出具专业意见、进行保险代理人注册等等。

工商会通过自治管理的方式来完成这些行政管理职能。工商会聘请专业人员担任专业委员会成员，对上述某些行政管理职能提供咨询意见，而工作通常是免费的。因此，由工商会来承担行政管理职能在很大程度上节约了行政资源，减轻了行政机关的压力和负担，同时也为工商业节约了大量行政成本。

### （3）咨询服务职能

地区性工商会对于区域内的会员提供咨询服务，主要集中于企业设立、投融资、对外贸易、职业培训、新技术、公共招投标、环境保护等。地区性工商会对会员提供信息，在各地出版发行的商会刊物共有 12 万份，此外还有报道最新经济信息和法律的通函和定期新闻刊物。除此之外，还对中小企业进行一系列的指导服务，以使它们在竞争中保持有利地位。包括外贸指导、改革建议、专利申请和企业经济咨询等。

## 2. 德国工商总会

作为地方性工商会的联合组织，德国工商总会的核心职能是集合地区性工商

会的知识和经验。德国工商总会在其所有工作层面都与地区性工商会进行双向交流与合作。德国工商总会将地方性工商会的知识和经验应用到跨区域的经济政策中，之后将其最新发展全面传递给地方性工商会<sup>10</sup>。

除此之外，德国工商总会还承担着以下职责：

#### （1）面向政界和公众的工商业代表

德国工商总会不仅通过地方工商会组织向企业介绍工商界的最新发展情况，而且还作为工商界代言人在政界做出决策之前向其提供咨询。在涉及到经济政策、财政及税收政策、竞争政策、销售经济、交通与能源政策、环保与技术政策、教育方针、媒体与通讯政策、外贸经济及经济与商务法律等重大问题上，联邦政府和联邦议会相关委员会都要听取德国工商总会的意见，德国工商总会用工商界统一立场游说联邦政府和立法机关，影响立法和行政。

#### （2）提供经济信息

每年春季和秋季，德国工商大会和德国地方工商会一起就有关商业现状、商业愿望及投资决策进行两次经济发展情况的普查，每次普查约 25000 家企业。或者就其它专门问题对地方工商会会员企业进行普查。德国工商大会和德国地方工商会紧密合作，汇总企业的建议和要求，在与政界对话时特别注意维护工商界的整体利益。

#### （3）坚持“自由和竞争”的准则

自由和竞争早在 1861 年就已成为德国工商总会缔造者的准则。从一开始，这个由自由派企业家组成的联合会就强调自由贸易和稳定的货币体系。时至今日，德国工商总会一直信守这个原则。

德国工商总会过去和现在一直坚持代表处于自由经济体系中的企业的利益。今天，德国工商总会仍然坚持“加强市场经济，减少国家干预”的宗旨，并将这一宗旨融入其一切工作中。

### 3. 德国海外商会

德国海外商会在世界范围内遍布 80 个国家的 120 个城市。总而言之，德国海外商会具有三个基本职能<sup>11</sup>：

#### （1）利益代表职能

<sup>10</sup> 见德国工商总会网页：<http://www.dihk.de/wir-ueber-uns/wer-wir-sind/dihk>

<sup>11</sup> 见德国海外商会网页：<http://ahk.de/ueber-ahk/ahk-aufgaben/>

德国海外商会是德国联邦经济与技术部在海外最重要的合作伙伴。德国海外商会与德国外交机构（大使馆和领事馆）一道，面对驻在国的政治和官方行政机构，代表德国工商业的整体利益。该职能要求德国海外商会有保持客观和中立的义务。该职能包括：代表德国工商业与驻在国政府相关部门建立工作联系，代表德国工商业对驻在国政府和立法机关进行游说等。

### （2） 吸收会员职能

德国海外商会在驻在地区当地吸收会员，从而维护、加深和改善德国与驻在国的双边经济和贸易往来。目前德国海外商会在驻在国吸收了共五万名会员。

### （3） 服务职能

因为德国企业对于外国的投资环境、法律法规、商业习惯等方面缺乏了解，德国海外商会为德国企业进入本地市场提供支持和服务，同时也支持本地企业投入双边经济交流。除此之外，德国海外商会越来越多的为德国吸引本地直接投资进行宣传。

近年来，在德国工商总会的大力推动下，德国海外商会特别加强了服务功能，对于希望进入驻在地市场的德国企业提供市场进入的咨询服务，并收取相应费用。德国工商总会将全部德国海外商会的服务整合到“DE International”这一服务商标下，赋予了德国海外商会服务统一的形象。这是德国工商会相对于其他国家商会的创举，这样做的好处在于：首先，相对于其他国家的商会，德国海外商会直接为德国企业提供咨询服务而不是单纯的信息媒介，商会的工作深入到具体项目中的细节中，能够更加深入的帮助德国企业进入驻在国市场；其次，通过提供服务收取适当服务费用，可以减少海外商会对于政府财政的依赖；第三，收取适当服务费用，同样可以减少海外商会对于会员会费的依赖，有利于商会降低会费，以吸引更多的德国企业成为会员，增强海外商会的代表性。

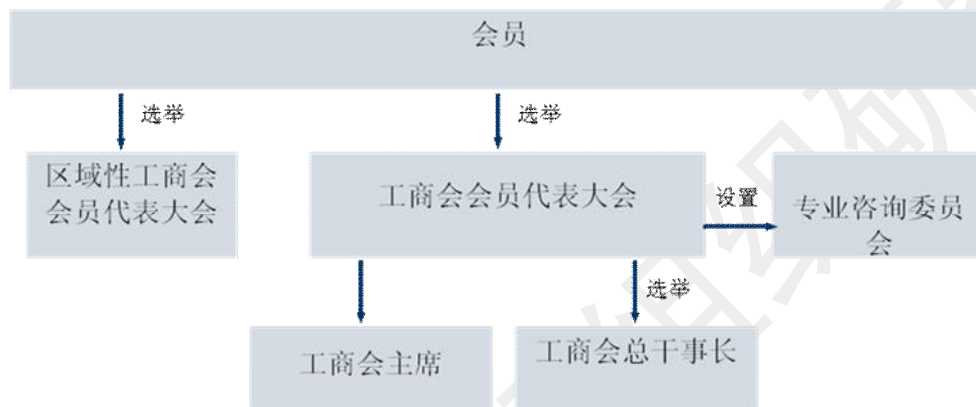
除此之外，德国海外商会的具体职能还包括：回答经济信息相关问询、交流经济联系、为德国商务旅游人士提供照顾、提供培训、为外国参展商和访问者提供德国展会信息、组织公司交流活动等。

## 三、德国工商会网络系统的治理结构

如上所述，德国工商会网络系统的各个组成部分的法律基础不同，因此在内部治理结构上，也会相应存在差别。

## 1. 地方性工商联

《工商联法》规定地方性工商联的最高权力机构为会员代表大会，会员代表由全体会员选出。因为工商联会员代表大会的重要性，该代表大会被称为该区域内的“经济议会”。会员不论规模大小，享有一票投票权。由会员代表大会选举出主席团和主席，任命总干事长。根据《工商联法》规定，地方性工商联可以设置专门咨询委员会对于工商联咨询事项提供专业意见。以斯图加特地区工商联为例，其内部治理结构如下图所示：



（来源：斯图加特地区工商联）

这种治理结构的优点在于：

（1）保证工商联代表工商业整体利益，不偏向个别企业或行业

地区性工商联会员享有的权利有：首先，每家会员拥有同样的参与权和知情权，与企业规模和经济状况无关；其次，会员通过会员代表大会决定工商联的工作方针和会费高低；第三，每个企业主都有进入会员代表大会的选举权和被选举权；第四，每个企业都可以参与工商联专业委员会，参加工商联的工作。

（2）有完善的监督机制

首先，在内部监督机制上，会员和会员代表大会对于工商联的工作有监督权。会员甚至可以就工商联的某些不当做法直接拥有诉权，如 2011 年年初斯图加特一个企业起诉斯图加特地区工商联悬挂支持斯图加特新火车站项目的宣传广告一案<sup>12</sup>；除此之外，地区性工商联聘请的名誉工作人员（通常为会员企业管理人员）对工商联全职工作人员的工作也有监督职责。

其次，工商联受州政府的外部监督。这种监督主要体现在法律程序上的监督。工商联章程制定及修改、会费的变动、选举规定修改需要州政府经济部门的批准，

<sup>12</sup> <http://www.verkehrsrundschau.de/gericht-untersagt-ihk-werbung-fuer-stuttgart-21-1018721.html>



同时州法律可以就工商会公布账目和审计账目的基本原则等事项制定法律。

## 2. 德国工商总会

德国工商总会的最高权力机构是会员代表大会，在会员代表大会中各地方工商会由其主席和总经理代表。会员代表大会选举产生主席并批准德国工商大会理事会。主席必须同时是企业家和某一地方工商会的主席或副主席。他对外代表德国工商界。他代表了德国工商总会的政治经济观点，并且在紧急情况下可以独自做出决定。

理事会为主席出谋献策,准备代表大会的各项决定,负责解释德国工商总会的政治经济原则。总干事长领导下的约 200 名专职和专业人员协助会员代表大会、主席团、理事会和各专业委员会工作。

总经理同主席一样由德国工商大会选举产生。此外，德国工商大会还听取 15 个专业委员会的意见，这些委员会组织主要由企业家组成。

## 3. 德国海外商会

如前所述，德国海外商会的组织形式因驻在国的法律规定不同而差异较大，内部治理结构也根据驻在国法律要求存在较大差别，因此在本文中不做逐一论述，仅以中国和印度的德国海外商会为例进行比较，以说明驻在国法律的差异对于不同海外商会内部结构及功能的影响。

### (1) 组织结构

中国大陆地区共有三个城市设有德国海外商会，分别为北京、上海和广州。每个地点的海外商会的组织结构相同，均分为德国工商大会代表处、德中工商技术咨询有限公司以及中国德国商会三个功能模块（见下图），以分别执行上文所述的德国海外商会的三个基本职能。相对应的，各个模块的法律性质不同，以上海为例，德国工商大会的代表处是按照《外国企业常驻代表机构登记管理条例》在中国登记的外国企业常驻代表机构；德中工商技术咨询服务（太仓）有限公司上海分公司对德国及本地企业提供咨询服务并收取费用，是按照《外资企业法》和《公司法》成立的外商投资有限公司；中国德国商会（上海）是根据《外国商会管理暂行规定》设立的社会团体。也就是说，德国海外商会的三个基本职能是通过相对应的三个法律实体来实现的。



(来源：德国工商大会上海代表处)

在实务管理当中，德国工商大会上海代表处的总代表通常兼任德中工商技术咨询服务（太仓）有限公司董事和中国德国商会（上海）的常务理事，从组织上和人事及财务管理上对于服务和会员施加影响。

位于印度的德国海外商会的表现形式比中国大陆地区的德国海外商会简单得多，为印度-德国商会(Indo-German Chamber of Commerce)，没有其他的法律实体，印度-德国商会可以执行包括代表职能、咨询服务、会员组织在内的全部职能<sup>13</sup>。

在组织结构上产生此种差异的原因是因为中印两国对于外国商会的法律规定不同。根据中国法律，外国企业常驻代表机构没有法人资格，只能代表总公司在中国进行宣传、联络等非营利性活动，不能进行咨询服务等营利活动以及吸收会员的行为；而《外国商会暂行管理规定》也明确规定，外国商会不得从事任何商业活动，为非营利性团体；而有限责任公司作为营利性法人，也不能作为外国商会在中国进行注册。因此按照中国法律规定，在德国海外商会的框架下，必须三个法律实体分别履行不同的职能。显而易见，印度的法律规定应相对宽松。

## (2) 功能

总的来说，德国海外商会具备相似的基本功能，位于中国和印度的德国商会也是一样。然而，因为法律规定不同，中国和印度的德国商会功能上仍存在细微差别：在中国大陆，行使德国海外商会代表当地德国工商业这一代表职能的法律实体是德国工商总会代表处。它主要是代表德国工商业这一方的利益；在印度，行使代表职能的仍是印度-德国商会，但是因为印度公司同样可以加入这个商会，因此这个商会代表的主要是两国工商界的利益，或者说是双边的经济利益。

<sup>13</sup> 见印度-德国商会主页：<http://indien.ahk.de/>

### (3) 会员广泛性

根据《外国商会暂行管理规定》，中国德国商会在中国大陆只能吸收非中资（不包括中外合资、中国合作经营企业）的团体会员和非中国籍的个人会员<sup>14</sup>。换言之，仅在中国的外商投资企业和外籍人士可以加入中国德国商会；而印度-德国商会的会员可以是任何国家的组织和个人<sup>15</sup>。印度-德国商会的会员是中国德国商会的三倍<sup>16</sup>。

### 结语

德国工商会网络系统已经走过了 150 年的历程，一直为德国工商业的发展起着重要的支持和推动作用，在世界范围内也很有影响力。究其原因，个人认为其对于工商业整体利益的代表性和对政治、行政以及公众的独立性是其发挥如此重要作用的根源。在我国酝酿商会“去行政化”的背景下，德国工商会的立法和实践经验无疑具有重要的参考价值。

<sup>14</sup> 《外国商会暂行管理规定》第五条

<sup>15</sup> <http://indien.ahk.de/membership/become-a-member/>

<sup>16</sup> 印度商会共有会员约 6700 名，见印度-德国商会主页：<http://indien.ahk.de/about-us/>；中国德国商会共有会员约 1900 名，见 <http://china.ahk.de/membership/become-a-member/>