

---

# 德国行业协会商会的内部治理

(发言摘要, 仅供内部交流)

郑春荣

同济大学德国问题研究所/欧盟研究所

本摘要主要从三个方面探讨德国行业协会商会的内部治理问题: 首先, 将结合合作主义理论, 指出分析协会内部治理需要兼顾的维度; 其次, 具体分析德国行业协会商会的内部参与与决策以及监督结构, 主要指出作为公法法人的商会与作为私法法人的行业协会的不同。最后, 分析有关作为规范概念的“法人治理”的讨论在何种程度上溢出到了协会治理讨论中, 并与此相关引申出德国有关非营利组织法人治理(或称非营利治理)的学术讨论。

## 一、德国行业协会商会治理的若干理论思考

协会(行业协会商会)是政治经济治理中的一种治理模式<sup>1</sup>, 其本身存在着内部治理的问题, 这又与其外部环境有着紧密的联系。协会和公司两种不同的组织形式, 但都可归入组织治理(Organizational Governance), 它们之间可界分为协会治理(Associational Governance)和公司治理(或法人治理)(Corporate Governance)。组织治理指的是组织内部不同的控制和规制安排, 它不仅规定组织成员和外部利益相关者在组织的目标确立中的参与, 也确定资源控制的配置以及组织目标的执行<sup>2</sup>。

从“组织治理”的视角考察, 要关注的不仅是它们的代表功能, 而是还有它们影响其成员行为的能力, 也就是说, 在成员那里落实特定的规范和目标的能力。这一能力是以协会内部拥有一定的权威关系为条件的, 或者至少协会领导层有能力设立特定的激励手段, 以便使成员的行为以特定的规范和标准为导向。鉴于协会一般是自愿联合体(实施强制入会的德国商会除外), 而且其成员利益是同向或类似的, 因此, 协会领导层难以违背协会成员的利益来贯彻特定的规范与标准。

但是, 正如合作主义理论所指出的, 除了上述的“成员逻辑”(membership logic)以外, 还存在着“影响逻辑”(influence logic), 它在很大程度上可以解释协会领导层与成员之间实际存在的权力落差: 如果协会领导层相对于其成员在很大程度上拥有自主权, 那么对于有效实现协会的目标、尤其是谋求政治影响是有利的。例如, 一家协会的领导层可以开发外部资源来确保协会的续存(如通过政府机关的支持), 从而从其成员的严格监督中解放出来。又例如某一家协会在特定的利益领域借助于政府的特别认可而拥有事实上的代表垄断性, 那么尽管成员关系从形式上来看是自愿的, 但是, 倘若成员不想失去信息、声誉、特殊服务等重要资源的话, 尽管入会是自愿的, 成员事实上是没有退出可能性的。在这样一种合作主义框架里, 协会对应于其成员就获得了某种强势地位, 使之能出于集体的利益乃至公共利益, 对成员进行约束。从这一视角出发, 人们也必须研究协会得以承担此类公共职能和约束成员的

---

<sup>1</sup> Susanne Lütz, „Governance in der politischen Ökonomie“, in: Arthur Benz (ed.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004, pp. 147-172.

<sup>2</sup> Volker Schneider, „Organizational Governance - Governance in Organisationen“, in: Arthur Benz (ed.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004, pp. 173-192.

具体条件<sup>3</sup>。

因此，从协会的治理结构视角看，重要的是审视协会的结构条件和制度安排，1) 是否使协会的成员能够确定共同的目标；以及 2) 协会是否借助于其领导层的某种自主权，也能仍然保持集体行动能力。为此，研究“协会治理”，不仅要审视其内部的制度化的参与与决策结构，也要兼顾其内部和外部的资源依赖性。

需要指出的是，在德国，在许多领域存在着合作主义结构，协会也有着较高的自主权，在这些领域，协会拥有代表垄断性并获得国家特别的认可，例如协会被制度化地纳入国家的决策过程中，或者由协会自我规制。因此，不像美国的协会只是服务组织，德国的协会是“私益政府”（private interest governments）。

## 二、德国行业协会商会的内部治理结构及其差异<sup>4</sup>

本章主要审视德国行业协会商会具体的内部治理结构，主要是其制度化的参与和决策结构，其中的一个重点是依据法律规定，分析德国行业协会和商会在参与和决策结构上的差异及其原因。

《民法典》社团法部分对于社团只有最低的组织架构规定，即要设立会员大会和理事会，但是《民法典》并没有强制规定代表协会内部民主的会员大会要拥有哪些权限，而是给予了社团或协会的章程足够的构建余地。这导致协会内部的意志形成结构的民主性是没有制度保证的，这也部分导致了德国 20 世纪 70 年代对协会内部民主匮乏的批评，以及要求制定协会法加以规制。但是，若考察德国主要的行业协会的内部组织架构，就可以确证，这些协会的内部设置还是在较大程度上自愿考虑到了协会内部民主的需求，这也可以视做公共舆论对协会的批评内化为了协会对自身内部结构的自省与调整<sup>5</sup>。与协会不同，商会由于承担了公共任务，因此国家通过商会法对商会内必须由会员代表大会决议的内容作了强制规定，非常重要，商会法对会员代表大会的民主架构也作出了规定，例如《工商会法》不仅规定工商会制定的选举规章必须得到州监督机关的批准，在第 5 条中还规定，选举规章必须包含关于将工商会会员划分为特殊选举小组的规定，划分时必须考虑到工商会辖区的经济特点以及各个工商类别对整体经济的重要性，由此选出的会员代表大会的成员才能更好地体现工商会辖区的企业的利益，更好地履行商会的自治任务<sup>6</sup>。

从人事上看行业协会与商会之间并没有多大差别，它们都拥有高度的人事决定权，除了总干事长由理事会（协会）或会员代表大会（商会）聘任外，其他的人事聘用都是由专职的总干事长负责，因此，对行业协会与商会都不存在行政机关对它们的职务监督/机构监督。在财务方面，针对社团或协会依然没有特别的规定，而商会在这个方面仍然由于其公法法人地位必须接受监督，不仅商会的会费规章、特别会费规章和管理费规章需要得到州监督机关的批准，而且商会必须制定一份根据州预算规章精神的预算、现金和账目公布规章，其中对商会内部的财务审核机制作出了明确规定，在这个方面对商会的要求和国家对其直接的行政管理机关的要求是一样的，差别是商会基本上不用像后者接受州审计署的审计，而是由德国

<sup>3</sup> Wolfgang Streeck/Philippe C. Schmitter, „Gemeinschaft, Markt und Staat – und die Verbände? Der mögliche Beitrag von Interessenregierungen zur sozialen Ordnung“, in: Patrick Kenis/Volker Schneider (eds.), *Organisation und Netzwerk : Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, Frankfurt a.M.: Campus Verlag, 1996, pp. 123-164.

<sup>4</sup> 详见郑春荣：论德国对经济界协会与商会的监督，载《洪范评论》，中国政法大学出版社，2006年3月。

<sup>5</sup> Volker Ronge, „Vom Verbändegesetz zur Sozialverträglichkeit – Die öffentliche und verbandliche Diskussion über den Gemeinwohlbezug von Verbänden in den 80er Jahren“, in: Renate Mayntz (ed.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 1992, pp. 36-79.

<sup>6</sup> 正是商会的民主合法性的制度保证，才确保了它适合于承担公共任务。如果真的如商会反对者所要求的那样废除实施强制入会义务的商会，而把至今商会承担的任务完全由私法法人的协会来承担，这不只是起到了商会反对者所期望看到的反规制的效果(deregulation)，但根本的是它剥夺了公法任务履行的民主合法性(delegitimation)，这是因为协会的内部民主结构是没有制度保障的。参见 Winfried Kluth, *Verfassungsrechtliche Grundlagen der Selbstverwaltung in den Industrie- und Handelskammern-Kritische Bestandsaufnahme und Vision*, o.J., p. 5, <http://www.kammerrecht.de/frs-dnld.htm>, 访问日期：2011-11-17.

工商总会设立的“工商会审计机关”进行审计，虽然各个联邦州的监督机关有权为工商会指定审计机构，但在实践中，各个联邦州总体上对由不受德国工商大会、不受各个地区工商会也不受国家监督机构约束的、完全独立的“工商会审计机关”来监督商会的财务以及进行审计表示信赖，这种信赖又反过来促进了商会的自治特征。

### 三、德国行业协会商会的法人治理——兼论“非营利治理”

首先需要澄清的是法人治理的概念。法人治理可以是一种描述性概念，据此理解，鉴于协会（包括行业协会商会）作为非营利组织，也是法人，也存在着法人治理的问题。但法人治理概念往往作为一种规范性概念使用，意思是指通过书面落实的指导方针或原则实现“良治”。

有必要先来简单回顾“法人治理”在德国的一段发展历史。联邦司法部长 2001 年 9 月设立的一个政府委员会于 2002 年 2 月 26 日通过了《德国法人治理准则》<sup>7</sup>。该准则主要是对国际投资者对德国公司领导与监督规则的批评，这些批评尤其针对以下方面：在以股东利益为导向上的缺陷、二元的公司组织结构（董事会和监事会）、公司管理的透明度不足、德国监事会监事缺乏独立性以及年度决算审计师的独立性有限。《德国法人治理准则》包含了德国上市公司的公司领导和监督的建议与倡议，其遵守是自愿的。公司需要每年提交一份有关这些建议遵守情况的声明。

在此之后，也出现了有关协会是否以及如何采纳《德国法人治理准则》中的有关规则的学术讨论，毕竟协会也有良治的问题，例如协会中专职和名誉职位之间的控制与监督任务的组织、协会工作日益专业化的压力以及系统地兼顾各个利益相关者日益增长的要求的需要，等等。然而，事实上，这种讨论除极个别例外外，未在协会实践中得到回应。协会固然在过去几年也在致力于改善协会内部决策过程的透明度、增强独立而又客观的监督结构、协会理事会与业务领导层之间的明确任务划分以及兼顾利益相关者的诉求，但它们大多没有在“法人治理”的标签下进行<sup>8</sup>，也没有走得像《德国法人治理准则》中的规定那么远<sup>9</sup>。究其原因，可能是因为和公司不同，协会（或者非营利组织）缺少相关的来自外部（公司方面有外国投资者的施压）以及来自上层的压力（公司方面有来自政府委员会的压力）<sup>10</sup>。另外一个原因也在于非营利组织的内部治理结构不同于公司的内部治理结构，前者在很大程度上通过收费服务、会费和捐赠等筹资，而且组织的领导经常是由名誉人士承担，加之非营利组织设定的目标更为复杂<sup>11</sup>，与之相应，绩效测定的指标也不同于公司。

因此，有必要审视营利性公司的“法人治理”方案与准则对非营利组织的（完全或部分的）适用性，以及思考如何推进非营利组织的法人治理或者说非营利治理（Nonprofit Governance）<sup>12</sup>，例如有无可能和必要引入（一个统一的或多个）“非营利组织治理准则”<sup>13</sup>。

<sup>7</sup> Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex, *Deutscher Corporate Governance Kodex (in der Fassung vom 26. Mai 2010)*, Februar 2002, <http://www.coporate-governance-code.de>, 访问时间: 2011-11-17. 该准则包含国际和国内认可的、良好而又负责任的公司管理的标准，分为股东与股东大会、董事会与监事会的协作、董事会、监事会、透明度、账目报告与账目审查等章节。准则由该政府委员会定期修订。

<sup>8</sup> 有的协会选择了另外的路径，例如按照德国协会管理联合会的质量管理体系 DGVM ZERT 进行认证。参见 <http://dgvm-zert.de/>, 访问日期: 2011-11-17.

<sup>9</sup> 在非营利组织方面，例如德国基金会联邦联合会在 2006 年通过了《基金会良好实践的基本原则》，正如该联合会所指出的，虽然这些基本原则离法人治理准则还有距离，但是，它们毕竟朝着这个方向确立了一些最低水准。Bundesverband Deutscher Stiftungen, *StiftungsStudie: Führung, Steuerung und Kontrolle in der Stiftungspraxis*, Berlin 2000.

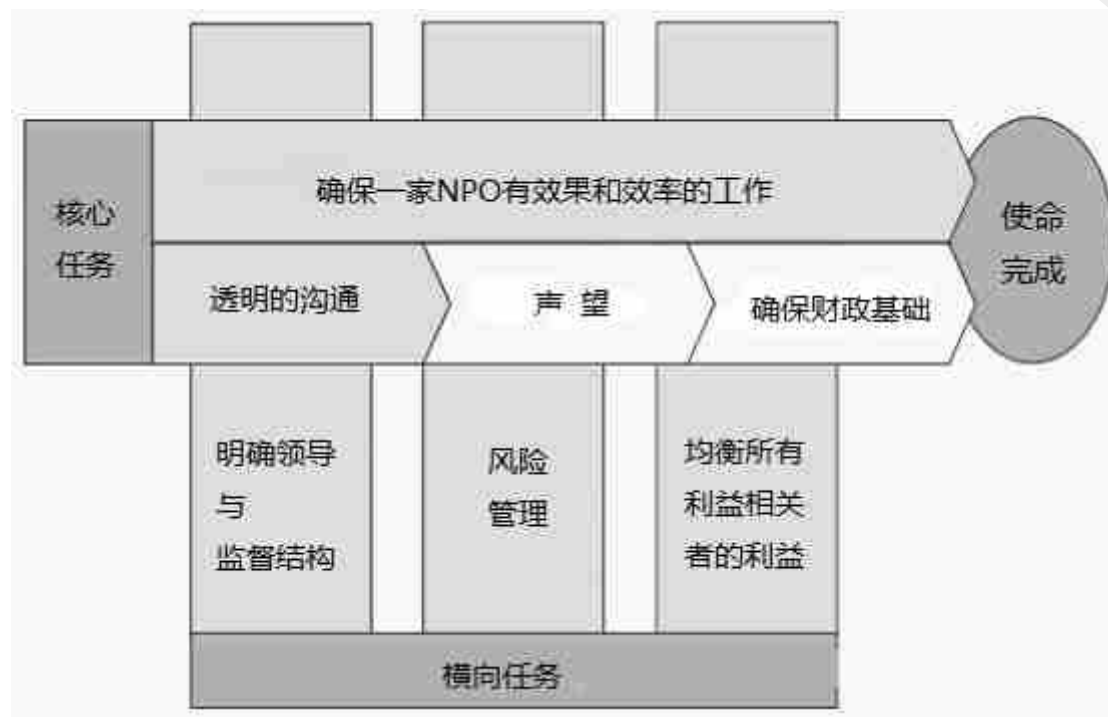
<sup>10</sup> <http://www.verbaende-talk.de/?p=851>, <http://www.verbaende-talk.de/?p=869>, 访问日期: 2011-11-17.

<sup>11</sup> 例如阿克瑟尔·舒恩区分三个目标层级：形式目标（如偿付能力或赢利能力）、实物目标（如提供的产品和服务的质量）以及元经济目标（如传递特定的世界观或精神）。参见 Axel Schuen, *Nonprofit Governance in der Freien Wohlfahrtspflege*, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2002, p. 67.

<sup>12</sup> 德国 KPMG 审计公司和波茨坦大学公共管理教研室就此组织了对德国、奥地利和瑞士的非营利组织的实证研究，主要研究了名誉人士在领导结构中的参与、组织效率的评定、改善领导过程所采取的手段以及面

值得注意的是，有学者试图结合非营利组织上述不同于公司法人的特殊性，梳理了公司法人治理和非营利治理之间的异同，提出了一个非营利治理的总体模式，它包含如下要素：确保有效果和效率的工作、透明的沟通、明确领导与监督结构、风险管理以及均衡所有利益相关者的利益（参见下图）<sup>14</sup>。鉴于目前对于非营利治理尚无公认的定义，这一模式无疑是一种有益的尝试，借此可以实证分析非营利组织在这些要素上的表现及其互动影响。

图：非营利治理的总体模式



#### 联系方法：

郑春荣教授、博士  
 同济大学  
 德国问题研究所/欧盟研究所副所长  
 德国学术中心副主任  
 国际与公共事务研究院副院长  
 上海市四平路 1239 号  
 邮编：200092  
 联系方式：zhengchunrong@tongji.edu.cn

对利益相关者的透明度与沟通情况。参见 KPMG/Universität Potsdam, *Corporate Governance in Nonprofit-Organisationen. Studie von KPMG und der Universität Potsdam*, 2006。德国相关的学术讨论尤其请参见：Axel Schuhen, *Nonprofit Governance in der Freien Wohlfahrtspflege*, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2002; Patricia Siebart, *Corporate Governance von Nonprofit-Organisationen. Ausgewählte Aspekte der Organisation und Führung*, Bern, Stuttgart und Wien: Haupt Verlag, 2006。在美国，相关的讨论更早，学者们指出了非营利组织领导结构呈现与营利性公司的领导结构靠拢的趋势：参见 Jeffrey A. Alexander/Byan J. Weiner, “The Adoption of the Corporate Governance Model by Nonprofit Organizations”, *Nonprofit Management and Leadership*, Bd. 8, No. 3, pp. 223-242。

<sup>13</sup> Patricia Siebart, *Ein Kodex für Nonprofit-Organisationen*, [http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2008/2185/pdf/Reichard\\_II\\_btr01.pdf](http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2008/2185/pdf/Reichard_II_btr01.pdf), 访问日期：2011-11-17。

<sup>14</sup> Judith Dittmer, „Nonprofit Governance.Vergleich der Entwicklungstendenzen in Wissenschaft und Praxis“, *Theorie und Praxis Nr. 2*, Friedrichsdorf: World Vision Institut für Forschung und Entwicklung, 2009。