

# 关于加强和改善行业协会商会外部监管治理的思考

浦文昌\*

摘要：内部治理与外部监管相辅相成。行业协会商会组织的一般非营利性质及其特殊属性导致法人治理的某些制衡功能失灵，内部治理的完善有赖于建立完善科学合理的外部监管体制。必须从国情出发，借鉴国外成功经验，从法律规制、行政监管、行业和社会公众监督、政策导向、窗口指导等方面建立起对行业协会商会的监管治理体制和机制，以促进行业协会规范健康发展，充分发挥其应有职能。

最近十多年来，随着经济、政治、社会管理体制深化改革，行业协会商会迅速发展，对经济社会发展发挥了重要作用，但其自身治理失灵失范问题也随之出现，严重影响其公信力和功能的发挥，也制约其自身可持续发展。这种状况已经引起各级民政部门和相关政府业务主管部门的关注，并开始加强这方面的监管和指导。如国家民间组织管理局在全国推行由登记管理机关会同专家学者对行业协会商会的绩效进行评估。深圳市民政局在全国率先制定《行业协会法人治理指引》，以此指导行业协会商会完善其内部治理。行业协会法人治理也引起学界的广泛关注和深入研究。许多学者认为行业协会商会的法人治理需要从内部治理和外部监管两方面整体推进。本文侧重于研究外部监管的必要性紧迫性，并尝试提出旨在加强外部监管，促进行业协会商会完善内部治理的对策措施，供政府监管部门提供参考。

## 一、行业协会商会内部法人治理现状简要分析

### 1、对行业协会商会内部法人治理现状的总体评估

经过 1996-2001 年间的规范管理，随着 1998 年《社会团体登记条例》的实行，从 2002 年开始我国社团组织包括行业协会商会开始进入平稳、规范发展期。其特点：一是发展速度有所降低：2000-2010 年间，全国社团组织数量从 13.1 万个发展到 24.5 万个，年均增长 6.4%，2008-2010 年的增长速度分别为 8%、3.9%、2.9%。其中工商服务类社团增长速度分别为 18%、9%、2.6%。（其中主要是行业协会商会组织）<sup>1</sup> 二是社团组织包括行业协会法人治理建设有所加强，治理结构逐步健全，内部管理制度逐步完善，涌现出一大批优秀的星级协会商会。如江苏省 2011 年星级行业协会达到 67 个，其中五星级 10 个，这些星级协会成为完善法人治理的示范。从总体上

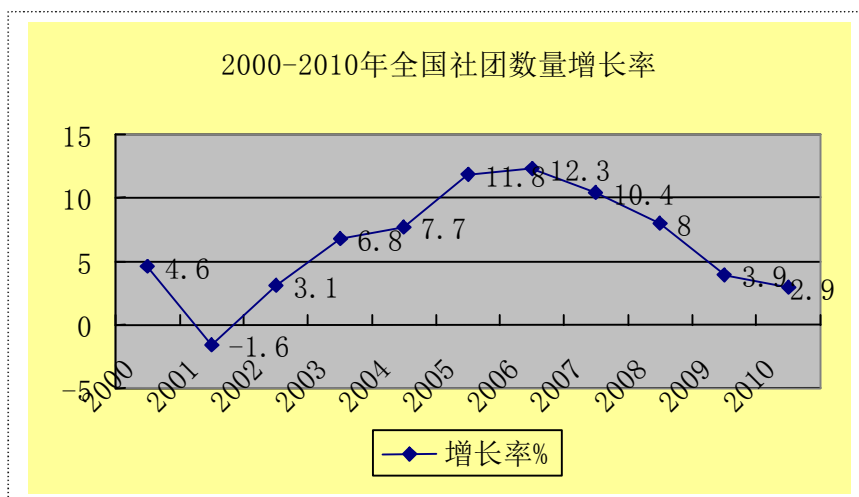
---

\* 浦文昌 无锡民营经济和民间组织研究所所长，无锡市场协会会长。高级研究员。

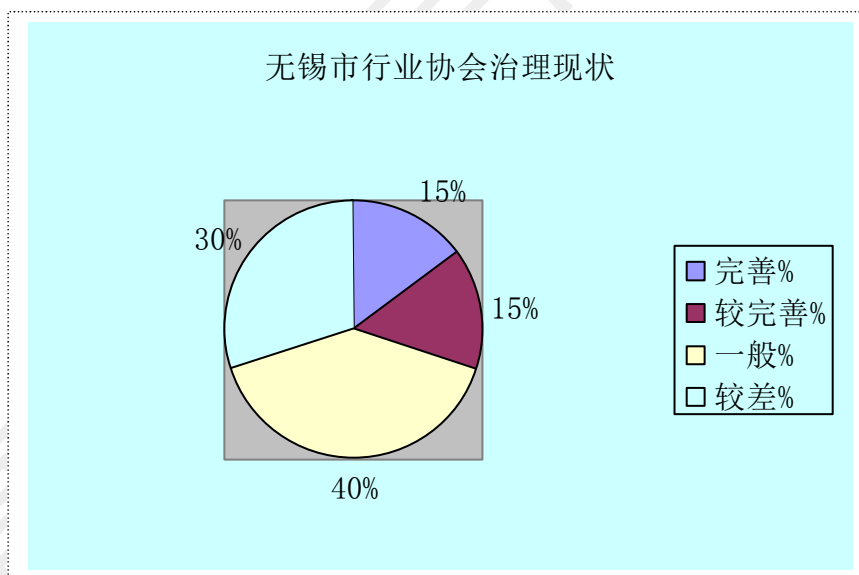
<sup>1</sup> 根据现行民政部统计口径在社团总数中不再划分行业性、学术性、专业性、联合性社团，而是分为经济、科学研究、社会事业、慈善和综合类等 5 大类和工商服务业、农业及农村发展、科学研究、教育、卫生、文化、体育、生态环境、社会服务、法律、宗教、职业等 14 小类。其中工商服务类主要是行业协会商会组织。

说，我国行业协会商会法人治理在逐步健全完善。但发展很不平衡，相当多的行业协会商会的内部治理仍然问题很多。从无锡市现有协会的治理情况看，内部治理较为完善的约占 15%，比较完善的约占 15%，较为一般的约占 40%，较差的约占 30%。

图表 1：2000-2010 年社团增长状况<sup>2</sup>



图表 2：无锡市行业协会商会治理状况



## 2、行业协会法人治理存在的突出问题

我国目前行业协会商会内部治理带有普遍性的突出问题是：

1) 治理的组织机构及制度不健全，运行机制不完善。在治理机构上

<sup>2</sup> 资料来源：根据民政部 2000-2010 年民政事业发展报告数据整理。

---

数协会商会未设监事会。会议制度、议事决策规则、问责制度、财务及信息披露制度严重缺失，章程往往被束之高阁。

**2) 治理机构缺乏制衡。**虽然所有协会商会均建立了会员（代表）大会、理事会、监事会、秘书处等治理组织机构，但很少发挥相互制衡作用。许多协会商会的会员（代表）大会对重大决策并无讨论时间，通过决议包括选举程序纯属“走过场”，作为协会商会的权力机关几乎形同虚设。理事会也是如此，有些协会商会常年不开理事会，重要决策由会长甚至由秘书长说了算。约有 15%左右的协会商会治理结构处于瘫痪或处于不作为状态。

**3) 内部人控制严重。**有些协会商会的领导权被业内大企业控制，会员权利不平等。协会领导及秘书处公权私用现象时有发生，引发会员不满和纠纷，甚至由此导致协会商会组织瘫痪、解体。

**4) 治理的理念不明晰。**治理和管理的区别在于：治理的主要功能是通过建立一整套治理机构，以及各机构之间相互分权制衡的制度和机制，确立组织的共同信念、使命、愿景和战略目标，以确保组织保持正确的发展方向和发展动力。善治的基本原则是权力制衡、决策透明、讲究效率和可问责。而管理则主要是在组织使命、战略目标指引下，通过日常的运作实现组织的工作目标。但很多行业协会商会的理事会成员对此缺乏理解。导致许多协会商会的治理机构（会员大会、理事会）普遍重管理，少治理。

**5) 会员的主体意识、权利意识薄弱。**行业协会商会法人治理的基础是全体会员的主体意识、权利意识<sup>3</sup>，只有会员们积极履行自己的民主权利，会员大会、理事会的职能以及治理机构之间的制衡才能有效发挥作用。但实际上许多协会商会的会员甚至包括理事均缺乏参与协会治理、监督协会商会运作的主体意识、权利意识。这与公司治理中作为公司产权所有者的股东积极参与公司治理的状态形成鲜明的对照。

以上问题的存在，首先它导致一部分行业协会商会缺乏内部凝聚力，甚至完全失去活力、可持续发展能力，这也就是目前约有 10% 左右的协会商会名存实亡的主要原因。其次，它导致行业协会商会出现各种失信、违规违法行为，危害行业的以至危害社会的公共利益，由此导致组织宗旨异化、组织诚信度下降。

产生以上问题的原因是多方面的：**从发展角度看**，我国行业协会商会发展仍处于起步过程中。在国外，行业协会商会已有几百年的发展史，理论上、实践上均比较成熟，即使这样其治理也存在各种各样的问题。在我国，行业协会商会的发展不过 30 多年历史，理论准备不足，也缺乏实践经验，行业协会商会治理显得不完善是可以理解的。**从治理的理念看**，中国是一个封建专制遗毒极深的国家，在历史上并无民主传统，缺乏公民权力

---

<sup>3</sup> **主体意识**—行业协会商会是由会员自愿发起、自愿参加的互益性、自律性自治组织，是典型的合组织，它的“主人”就是全体会员，会员（代表）大会是法定的全体会员的意思表达机关。因本文将会员积极履行协会“主人”的民主权利，参与治理的意识称为会员的“主体意识”。

意识。受此传统政治文化理念的影响，要充分理解治理的概念需要一个长期的学习实践过程。美国非营利组织治理专家 Marilyn Wyatt 在《NGO 治理手册》的注释中曾经提到：要将 Governance（治理）翻译成中东欧国家（如波兰、匈牙利、俄罗斯）的文字显得非常困难，一个主要问题是这些国家的本地语言中对 Governance 的理解常常是指英语单词中的“Management”（管理）。进一步的问题是，英国哲学家洛克将 Good Governance（善治）用于“三权分立”的政府治理理论已经 300 年，但在中东欧引进这一概念仅有 10 多年时间。由于这些国家非常不同的政治传统，在理解善治时并没有充分理解洛克的意思。<sup>4</sup> 其实这些问题在我国也不同程度存在。事实上，在我国行业协会理事会的治理中，大家对会员大会、理事会、监事会、秘书处分权制衡的民主治理理念很少有深刻的理解。从外部环境上看，我国非营利组织立法缺失，监管无力，也是行业协会商会治理不健全的根本原因之一。此外，从行业协会商会非营利性看，由于非营利组织的某些特殊性，也会导致在公司治理中某些相当有效的制衡机制失灵，这一点将在以后稍加分析。

## 二、外部监管和指导促进是健全和完善行业协会商会内部治理的必要条件

实践表明，行业协会商会的内部治理必须有良好的外部监管体制做保障，而外部监管必须通过行业协会商会内部治理的制度和机制才能发挥积极作用，两者相辅相成。然而，从行业协会商会性质的特殊性看，外部监管和促进指导无疑是改善行业协会商会内部治理的必要条件。

众所周知，行业协会商会的内部治理结构是参照公司治理结构建立起来的，但和营利性的公司<sup>5</sup>相比，作为非营利组织的行业协会商会具有一系列特殊性，由此很可能导致仿公司治理结构的失灵、失效。这些特殊性决定了只有切实加强外部监管和指导促进才能引导行业协会商会健全完善内部法人治理。以下是对行业协会商会特殊性对内部治理影响的简要分析：

### 1、特殊性之一：由组织的非营利性产生的所有者缺位

谁拥有协会商会？理论上说是会员拥有协会商会，实际上由于他们对协会商会并无投入，会员们并无这种主体意识。公司治理中，在所有权和经营权分离的条件下，股东作为投资者、公司产权的所有者高度关注投资回报，具有强烈参与治理、对决策层、管理层问责的动机和愿望，这是公司法人治理机构制衡机制得以存在和发生作用的基础。而行业协会商会属

<sup>4</sup> Marilyn Wyatt: The Central and Eastern European Working Group: 《A Handbook of NGO Governance》，2.1 6b

<sup>5</sup> 在国外，如美国、澳大利亚等国，有些非营利机构按照公司法设立并也成为公司，但它属于非营利组织。但本文中称的公司均为营利性机构。

---

于非营利组织，他们不仅没有投入资本，而且组织运行所取得的资产盈利并不能用于会员间的分配。组织终止后的剩余财产，也只能“在业务主管单位和社团登记管理机关的监督下，按照国家有关规定，用于发展与本团体宗旨相关的事业”。就这一意义说，行业协会商会的产权属于社会而非会员集体。由于行业协会商会的所有权缺位，就很难促使会员能像公司股东那样去积极参与并监督协会商会理事会、领导层决策的主动性、责任心。

## 2、特殊性之二：由会员身份的两重性产生的会内外潜在利益冲突

行业协会商会不同于一般社团，它是由工商服务业的企业或企业主人组织起来的互益性利益集团。其会员身份具有两重性：一方面他是追求营利的企业和商人，一方面则是以公益为目的的非营利组织成员。行业协会商会的公益性包括两个层面：一是行业内部的公益性，二是全社会的公益性。在市场经济条件下，会员身份的两重性，可能引起两类潜在利益冲突：一是协会商会内部的利益冲突，如一些掌握协会商会领导权的会员可能利用协会商会的公权力为自己的企业谋私利，由此引发会员之间的利益冲突。二是会员联合起来通过建立价格合谋等手段，谋求行业垄断利益，引起行业利益与社会上各利益相关者和社会公众之间的公共利益冲突。前一类利益冲突可以通过健全协会商会内部治理机制加以预防和克服。而就后一类利益冲突而言，基于追逐企业利益、行业利益的考虑，即使有较好的内部治理机制，协会商会仍然会做出错误决策，损害利益相关者和社会公众的利益。从博弈论原理看，在行业利益与社会公众利益的博弈中，在无社会监督的条件下，如果垄断利益大于社会对其惩罚的成本，在本行业利益驱使下行业协会商会就可能不顾道德风险，做出错误决策。在这种情况下，协会商会的法人治理就可能失灵、失效。

## 3、特殊性之三：会员企业规模结构导致的大企业主导

我国企业结构中，中小企业占95%以上，因而，在行业协会商会的会员中，中小企业也占绝大多数。在此情况下，协会商会治理结构中由大企业占主导地位是必然趋势。这是由他们的资源占有状况和社会地位决定的。大企业会员企业实力较强、社会资本雄厚，在行业中处于领军地位。他们有凭借业内企业联合的力量向政府和社会提出诉求、实行行业自律，并通过取得协会商会的领导职务获得更多声誉、地位的主动性和积极性，为此愿意为协会商会的组建和运行承担较高的费用，甚至可以在一定程度上可以容忍中小企业的“搭便车”行为。相比较而言中小企业会员经济实力差、社会地位不高，他们更需要业内“抱团”所带来的潜在利益，但他们限于经济实力不可能为组织提供很多经费支持，或出于“搭便车”的天然本性，连会费也会常常拖欠甚至完全不缴。两者博弈的结果就是中小企业会员默认大企业会员在协会商会治理中的主导地位，以换取“搭便车”的利益。事实上，绝大多数行业协会商会的组建均是由行业中的骨干企业发起的。

---

在这种格局下，大企业会员在担任协会商会主要领导时就很容易产生家长制、僭越商会权力等破坏民主治理的状况。对此仅靠中小企业会员从协会商会内部加以监督和纠正是很难奏效的。

#### **4、特殊性之四：组织松散性导致委托代理关系缺乏可问责**

在营利性公司内部，由于产权明晰以及追求股东物质利益的激励，股东和董事会、董事会和总经理之间的委托代理关系具有很强的法定约束力，由此产生股东对董事会及董事长，董事会及董事长对总经理的问责动力。在政治团体内部，虽然并不存在产权关系，但在追求集团政治利益最大化的激励下，其委托代理关系也有较强的法定约束力，在团体成员对理事会及理事长之间，理事会对执行长之间也有较强的问责动力（如政党在竞选中失败招致党内对领导人的问责）。民办非企业和基金会虽然是非营利组织，但于产权清晰，其委托人与受托人之间委托代理关系的约束力虽然不如公司那样强力，但仍然可以产生所有者（民非企业投资者）、委托者（基金会）对理事会、执行层之间的问责激励。

与上述几种组织相比，行业协会商会是属于最松散的组织，由于会员和组织之间并无紧密的产权关系，也无直接的利益关系，协会商会运作的好坏也并非会员企业获得盈利的充要条件，从而导致会员与理事会及理事长之间、理事会及理事长与秘书长之间的委托代理关系并不具有强约束力，当然也不可能产生对问责的激励。事实上，中小企业会员缺席会员大会、理事缺席理事会是司空见惯的现象。因为他们并不十分关心协会商会的实际运作，在协会商会很少为会员提供公共服务产品的情况下更是如此。这种情况也并不是我国所独有，国外也普遍存在。我国台湾地区的商会实行会员义务制（法律规定任何企业必须加入当地某行业的同业公会，必须缴纳会费。但据我在台湾的田野访问，实际上许多中小企业会员尽管加入了商会并缴纳会费，但并不参加商会的活动，会员（代表）大会也不参加，完全放弃了会员应有的民主权利。

总之，由于以上种种特殊性，公司的治理结构用在行业协会商会的治理上虽然有所作用，但某些治理机制常会失灵、失效。在此条件下，外部监管就显得特别重要。从某种意义上说，外部监管缺失或软弱无力，行业协会商会的内部法人治理机制就可能失灵，并导致组织宗旨异化。

### **三、完善和加强行业协会商会外部监管制度的对策**

行业协会商会是最有社会影响的社会组织，这不仅是因为其数量众多，更重要的是它的成员均为各类工商企业及其业主，属于新兴利益集团，它的诉求、政策、利益取向，对地方和全国的经济社会发展具有重大而深远影响，它的利益相关者几乎涉及社会的所有方面。这种特性决定了对行业协会商会的外部监管必须是由政府主导的全方位的综合性监管。如何针对行业协会商会治理失灵、可持续健康发展动力不足等问题，尽快完善整个非营利组织的外部监管体系，已是当务之急。

#### **1、完善和加强外部监管的指导思想和基本原则**

---

加强和完善对行业协会商会外部监管的基本指导思想并不是局限于消极、被动地查处问题，而是通过立法规定，以及行政机关通过法律授权，制定规则许可，实施行政监督检查、行政裁决处罚，并辅之于社会舆论监督、政策导向等一整套制度，主动、积极地预防和避免行业协会商会内部治理机制失灵造成对社会公共利益受损的风险，引导和促进行业协会商会等各种非营利组织规范健康发展，在促进经济社会发展、参与社区治理建设和谐社会中发挥其积极作用。为此，加强和完善我国行业协会商会的外部监管制度必须坚持以下基本原则：

### 1) 合法性原则

对行业协会商会的行政监管必须坚持合法性原则。由于我国非营利组织法律很不完善，造成行业协会商会行政监管无法可依。例如在设立审批过程中，相关监管部门具有很大的自由裁量权，各相关业务主管部门可以随意同意和拒绝，一定程度上造成行业协会商会成立难。这种自由裁量权其实并无法律依据。坚持合法性原则，关键在于：一是登记管理机关和相关业务主管部门行使监管的职能范围、权力、监管方式均有严格的法律界定；二是对行使监管权的行政部门必须接受法律的监督，执法信息要透明，并有相关的法律救济制度。三是随着行业协会商会及其他非营利组织的发展，对于相关法律法规必须逐步修改完善，不适应新情况的法律法规条款要及时废除。

### 2) 合理性原则

完善和加强外部监管应该是建设性的而不应是毁灭性的。其根本目的是为了保证、促进行业协会商会和各种非营利组织的规范健康发展。对责任人的问责和监管执法应是以消除不法行为、对错误管理和活动进行矫正为目标，而不是以消灭非营利组织的法人人格为目标。相关法律法规的制定和行政执法既要有严格规制，又要具有促进和导向作用。这就要求相关监管法规的制定和监管执法要从我国国情和行业协会商会发展的实际出发，要体现非营利组织的特点，防止因不科学的法律法规条款，以及执法中的过度干预阻碍行业协会商会的发展。

### 3) 效率性原则

从我国政府对行业协会商会以及其他非营利组织的监管看，其效率并不高，在有些地方甚至相当软弱无力，导致对行业协会商会治理失灵失行为查处纠正不力。原因就在于我国的监管体系是由多个层次构成的，政监管的权力和资源分布在各个条线和地区的相关部门，其配置不尽合理

---

为此，在监管权和监管资源的合理分配中，要注意兼顾纵向集中和横向分配的关系，使各层次、各方面的监管紧密配合协调，以不断提高监管的效率。

## 2、完善和加强外部行政监管体系

基于行业协会商会活动范围广阔，其利益相关者涉及社会的各个方面，必须建立多层次的、纵横结合的监管体系。建议从以下几个方面加以建设和完善：

### 1) 加快立法，建立完整的法律法规体系

防止和纠正行业协会商会治理失灵、促使其规范健康发展，必须从建立和完善相关法律体系开始。

发达国家对非营利组织的监管最基本的是法律监管。英美法系国家大都设有非营利组织法。大陆法系国家（含日本等混合法系国家）普遍在民法典中对非营利组织，包括社团法人（其中包括行业协会等各种协会组织<sup>6</sup>）、财团法人等私法人作出法律规定。同时还针对具有公法人地位的商会、同业公会制定专门的商会法、同业公会法等专门法律（公法）予以规制，法国等国家还在商法典中制定某些条款补充商会法的不足，以全面调整规范行业协会商会等组织的利益关系。

反观我国非营利组织的立法则严重滞后于现实生活，导致监管法律严重缺失。一是专门法缺失。迄今为止，我国规范非营利组织的专门法律仅有《工会法》（1992年）、《红十字会法》（1993年）、《民办教育促进法》（2002年）等几部法律，并无专门的非营利组织法律。二是立法层次偏低。目前用来规范行业协会商会等社会团体的只有一个《社会团体登记管理条例》及其实施细则和民政部发布的某些规定。而且这个条例仅是一个程序性的法规，对行业协会商会等社团的治理结构并无详细的条款规定，这种局面必须尽快改变。

建议尽快设立《非营利组织法》、《社会团体法》，以此作为非营利组织的两个基本法。然后设立《工商团体法》或《商会法》（其中包括对行业协会的法律规范）等单行法。同时设立相配套的社会团体（或工商团体）选举罢免办法、工作人员管理办法、财务处理办法等具体法规。在这方面我国台湾地区的经验很值得借鉴。台湾地区不仅设立《人民团体法》，而且制定了一整套配套法律，对人民团体的选举、会务工作人民管理、财务管理等作出法律规定。如根据台湾地区“内政部”颁发的《人民团体选举罢免

---

<sup>6</sup> 迄今为止，世界各国还没有发现为作为私法人的行业协会专门立法的先例，泰国设有行业公会法，但这种行业公会相当于我国历史上的同业公会，它具有准公法人的法律地位。



办法》，明确规定各种社会团体，包括政治团体、工商团体、职业团体在内的选举均必须采取无记名投票竞选的办法；其《工商团体会务人员管理办法》，对秘书长及其他会务人员的编制职数、任职资格（如文化在大专以上，秘书长年龄不超过60周岁、秘书年龄不超过50周岁、有3-5年工作经验等）、聘解雇办法、工资福利待遇（包括假期、奖励等）均有详细规定；在《工商团体财务处理办法》中对团体的财务报表编制、资产管理、财务处理、会计人员资格（财务人员任职须有两人担保）、财务查核（规定由监事会定期审核，必要时报主管机关批准后组织临时会议加以审核）。这些法规对于促进行业协会商会等工商团体健全法人治理具有重要保障促进作用。

## 2) 以登记管理机关为主，完善行政监督体系

我国对行业协会商会等社会组织实行“归口管理、双重负责、分级管理、多方配合”的管理体制，其核心是登记管理机关和业务主管部门之间的“双重负责”。学界和社会组织工作者大都对这种体制持否定态度。其实，在现阶段它仍然有它的合理性——在社会不稳定因素较多、民政部门监管力量严重不足的条件下，发挥各政府业务主管部门的资源有利于加强对行业协会商会等社会组织的监管。其最大的弊端就是社会组织设立的前置审批权过于分散，而且其自由裁量权太大，以致严重阻碍社会组织的发展。对于这种状况可以做一个折衷的处理：社会组织设立审批登记实行“一元化”，即由社会组织登记管理机关一家受理，而社会组织的日常管理仍实行双重管理。

为加强和完善对社会组织的行政监管，必须从四方面努力：

**切实加强登记管理和行政执法的力量。**行业协会商会等社会组织的外部行政监管必须以登记管理机构为主干。但从目前情况看，其监管力量非常薄弱。据山东省民政厅的调查，全省注册登记的社会组织4.6万家，加上备案的社会组织数量更多，但全省社会组织登记管理部门的工作人员总数仅495名。市级民政部门一般为3-4人，县级则一般为1-2人，有的只有1人，且还是兼职。在这种情况下不要说执法，就是登记管理也难以应付。其实这种情况在全国各省普遍存在。

为改变这种状况：一是要通过立法及机构编制改革，将社会组织管理机构从各级民政部门中独立出来，至少要相对独立（独立挂牌、独立编制，但仍归民政部门领导）。二是要在各级社会组织管理局中建立专门的执法队伍，以加强对行业协会商会等各种社会组织的稽查监管。登记执法人员当然不是愈多愈好，但作为一个法定的管理机构它无疑必须有相应的人财物资源。

**应赋予登记主管部门和业务主管部门更强有力的监管手段和执法手段。**如登记主管部门有权认定行业协会商会的理事成员、会长副会长不

格；在紧急情况下，有权对有重大问题的行业协会商会予以临时接管；以及对其理事、管理人员禁入（取消其担任这些职务的资格）的制裁；给予检察机关对违反义务的理事和管理人员提起民事索赔（公益诉讼）的权利。

**切实加强和改善业务主管部门的辅助监管。**根据现有政策规定，业务主管部门的职责是：①负责社会团体筹备申请、成立登记、变更登记、注销登记前的审查；②监督、指导社会团体遵守宪法、法律、法规和国家政策，依据其章程开展活动；③负责社会团体年度检查的初审；④协助登记管理机关和其他有关部门查处社会团体的违法行为；⑤会同有关机关指导社会团体的清算事宜；⑥负责指导和管理社会团体的思想政治工作、党的建设、财务和人事管理、研讨活动、对外交往、接受境外捐赠资助等事项负有责任。现实状况是，经过大部制改革，政府行政部门大为减少。在“三定方案”中现存政府行政部门也并无监管社会组织的职能和相应的编制、人财物资源，故多数部门并不愿意参与社会组织的监管，即使同意接受监管任务，也是敷衍了事，很难尽力尽职。其直接后果就是社会组织寻找主管部门难，行政监管流于形式。

为继续坚持由业务主管部门辅助监管的制度，完善行政监管网络，建议采取以下措施：一是为“业务主管部门”减负，即将原定的6项职责中的第一项、第三项、第五项职责取消，保留第二、第四、第六项职责。二是通过制定地方立法或规章、政策，选择、明确一批适合于履行监管职责的少数部门，授以监管职能。在这方面无锡、温州、嘉兴、南京等城市先后由市委、政府发文指定工商联（总商会）、社科联、文联、科协等准政府机构作为“业务主管部门”配合民政部门对行业协会商会等五大类社会组织实施行政监管取得了较好的效果，具有一定可行性。三是要对被授权的业务主管部门配置相应的编制和资源。

**切实加强和完善横向综合部门对行政监管的配合和支持。**行业协会商会以及其他营利组织的管理需要有发改、财政、税务、银行、教育、卫生等横向综合部门的密切配合，应围绕促进非营利组织的健康发展建立明确的分工和职能划分。但实际上，在目前的体制框架内，并没有这种明确的管理分工和协调机制。比如，有了对非营利组织的减免税政策，却没有建立非营利组织享受减免税资格的认定办法、相关程序和监督稽查制度。各综合部门在制定其政策时大多从本部门利益出发，各行其是，从而难以形成监督促进行业协会商会规范发展的合力。为了解决这一问题，要通过相关立法和制定相应的政策规定明确各种和部门的监管职责。

### 3) 建立和完善行业和社会监督机制

行业协会商会内部治理失灵导致的潜在利益冲突首先大量产生于行内部。我国目前行业协会商会的行业覆盖率普遍不高，本行业的舆论监

---

对行业协会商会可能具有较大的约束力。从社会监管的角度看，尽管行业协会商会属于社会自治组织，但如果某行业协会（类似于公司运行中的一致行动人）做出涉及行业中非会员企业利益的政策时，行政监管当局有责任该行业组织将其决策向同行业披露，接受同行业的监督。当其政策有损同行业非会员企业利益时，行政监管当局有义务向相关行业组织进行问责。

社会监督主要是社会舆论监督，其中包括媒体、中介机构以及社会公众个人的舆论监督。面对成千上万的行业协会商会组织，政府的行政监督或因监管力量不足或因信息不对称，常常疏于监管。而社会舆论监督则是全方位、“全天候”的，事实上，行业协会商会以及其他非营利组织的丑闻绝大多数是媒体、中介机构揭露出来的。为了充分发挥行业、社会舆论的监督，必须加强这方面的机制建设。

一是要尽快完善行业协会商会以及其他非营利组织的信息披露制度。目前需要尽快完善行业协会商会以及其他非营利组织的财务和会计准则，规范非营利组织财务会计记录，加强信息披露的规范管理，通过立法规定信息披露的内容、程序、载体、周期、监督检查等制度。监管部门应当加大力度，向大众披露、分析和发布有关行业协会商会的信息，并惩罚不遵守披露制度的组织和机构。

二是加强信息披露载体建设。民政部及各级民政局的网站要全国联网，并开辟专门的行业协会商会信息披露栏目。鼓励和资助有条件的行业协会商会建立网站，披露组织活动的信息。

三是高度重视社会舆论所披露出来的各种问题，通过调查核实正确处理。

#### 4) 制定和落实激励导向政策

政府的政策导向对行业协会商会以及其他非营利组织治理的完善具有十分重要的作用。减免税就是政府推动和促进非营利事业发展的一项重要激励和引导措施。税务监督部门可以通过对非营利组织免税申请审核、每年一度年检和税收调控手段推动非营利组织合规经营，坚持其公益目的。

我国目前有关非营利组织的税收待遇还无法可依，适用的是有关部门红头文件。为了促进行业协会商会完善法人治理、健康发展，应尽快通过立法，制定相关税收和财政政策。引导行业协会商会按照要求去健全法人治理，端正发展方向，充分发挥其社会公益功能。

#### 5) 完善内部治理窗口指导

由于我国行业协会商会发展尚在探索阶段，大多数协会商会对治理

概念、理念、原则、途径并不很理解，导致内部治理失范、失灵。所以加强和完善监管体系应该包括通过政府的窗口指导帮助协会商会学会科学治理。主要措施是：

①通过举办各种培训，普及行业协会商会治理的知识和理念；建议高校和专门培训机构开设相关的专业课程；

②民政部门要尽快专门制定《行业协会商会章程示范文本》，新文本要充分体现法人治理的要求，以引导协会商会自觉改善法人治理。

③加强对行业协会商会以及各种非营利组织法人治理的研究，提出相关理论，总结现实经验；

④培育和发展公办的或民办的从事非营利组织业务咨询业务的中介机构、服务机构，发挥他们对非营利组织的指导作用；在多数非营利组织经费紧缺的情况下，可以通过政府购买服务的形式，聘请一些中介机构、咨询机构为中小非营利组织提供指导服务。

⑤开展评估活动。目前的评估还属于政府行为，应该逐步转变为非营利组织的自身行为。从理论上说，行业协会商会是业界的自治组织，其理事会、执行机构的绩效评估不能由政府来进行，评估的目的、内容、形式、评估的机构均应该由其组织自己来决定。政府需要做的是经过考核赋予某些中介机构、咨询机构以从事行业协会等非营利组织评估活动的资质，本着市场化原则由行业协会商会通过竞争选择合适的机构为其作出评估。在这方面可以借鉴企业评估的经验和做法。

2011年11月初稿

参考文献：

- 1、余晖：《管制与自律》，浙江大学出版社，2008年11月第1版
- 2、黎军：《行业自治与国家监督-行业协会实证研究》。法律出版社2006年7月
- 3、金锦萍：《非营利法人治理结构研究》，北京大学出版社，2005年第1版
- 4、徐晞：《我国非营利组织治理问题研究》知识产权出版社，2009年4月第1版
- 5、周俊 郁建兴：《行业组织内部治理的演进和完善—以浙江温州商会为例》，载《中国社会科学辑刊》2009年春季卷
- 6、潘劲：《农产品行业协会治理问题研究》，中国农业出版社，2005年8月
- 7、《非营利组织管理》，中国人民大学出版社，2004年10月第1版
- 8、史密斯-巴克林协会：《非营利组织管理》，中信出版社。2004年4月
- 9、叶燕斐 黄琳等译：《商会管理》，四川出版集团 四川人民出版社，2007年4月
- 9、Marilyn Wyatt: *A Handbook of NGO Governance* .Published by the European Center for Not-for -Profit Law, Hungary.2004
- 10、Marilyn Way: *Nonprofit Governance Practice in Ukraine* Prepared for BoardSource 2003
- 11、Peter Dobkin Hall :*A History of Nonprofit Boards in the United States* BoardSource 2003
- 12、Pat Bradshaw Bryan Hayday: *Nonprofit Governance Models-Problem and Prospect* .Washington,1999.