

---

# 在民主自治轨道上 完善行业协会内部法人治理

赵文冕

在转型时期的中国，行业协会、商会（以下统称行业协会或协会）担负着服务经济发展、参与社会管理的职能。这些职能一方面来自会员让渡权利，另一方面来自政府部门职能转移。由此行业协会就拥有了一定的公共权力。

行业协会的公共权力和其他类型的公共权力一样，都存在被滥用的可能。吴敬琏教授一直强调，“我们要深入地研究商会的法人治理问题，保证商会能够真正代表企业家的共同利益，做到普遍服务、平等对待”。“像商会这类 NGO 组织，宜于实行轮换、决策领导层与专职人员相分离等制度，避免少数人把持，‘一朝天子一朝臣’等弊病发生”（吴敬琏，2003：《市场经济与民间商会》，P2-3）。在当前，国家对行业协会法人治理的介入存在立法不完善、司法不受理、行政无统一规范的情况，各级各地业务主管单位对此也缺乏足够的重视和规制。由此造成行业协会法人治理结构不健全、会员权利不平等（如大企业控制问题）、民主化程度低、内部人（执行层）控制、内部监督缺失等现象时有发生，损害了协会会员的利益甚至是公众利益，削弱了协会的公信力，也阻碍我国行业协会商会改革和发展的顺利推进。

改变这一状况，一方面须加强外部监管，另一方面有赖

---

于内部规范，后者是完善行业协会商会法人治理的关键。本文试从后者的角度，结合温州的实践谈谈个人的观点。

完善行业协会内部法人治理，必须构建完善的法人治理结构，这是行业协会法人治理的核心机制。对此，王名教授曾提出“会员大会（会员代表大会）——理事会（常务理事会）——监事会——秘书处”的四大治理主体论。但不应忽视的是，现实中会长会议（会长办公会议，会长）经理事会授权通常履行理事会的一部分职能，这也是治理主体不可缺少的组成部分，应当予以重视并规范其行为。当然，在理论上我们可以把“会长会议（会长办公会议，会长）”归入理事会这一治理主体。行业协会章程应当对包括在内的“四大治理主体”的职权做出明确的界定，才能建立起符合实际需要的较为完善的法人治理结构。

完善行业协会内部法人治理，民主是基本前提，透明是重要条件，制衡是制度保障，公正是核心要求。离开了民主这个基本前提，那么透明也好，制衡也好，公正也好，都将是无源之水、无本之木。只有在民主自治的轨道上广泛实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，才能保证信息的透明，构建有效的制衡，最终才能实现真正的公正。

民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，分别涵盖了行业协会内部四大治理主体的治理行为。温州工商联自1988年开展民间商会试点工作以来，始终坚持走民间化的道路，在民主自治的轨道上努力推动“四大转型”，积极探索行业协会民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的有效

---

实现形式，并在新的形势下不断予以丰富和发展。

**一是推动民主选举从等额选举制向差额选举制转型。**民主选举主要是针对会员大会（会员代表大会）这一治理主体而言的。采用民主的选举方式将大大促进行业协会领导机构的合法性及民主基础，也有利于督促协会领导机构对全体会员负责。2000年5月，温州就在服装商会试行正副会长差额选举、会长公开竞选的办法，效果是有目共睹的，但广泛推行这种以充分反映民意的差额选举制为核心的民主选举制度，还有很长的路要走。包括要建立民主提名候选人、候选人竞选演说、差额选举、无记名投票、当选人表态讲话等一系列配套制度。在推行过程中，应当采取按商会民主发育成熟程度分步推进、按会员可接受程度分类推进、按先会长后副会长分层推进的办法，同时要做到加强宣传、达成共识，逐步消除企业家爱面子的顾虑，充分体现公开、公平、公正的原则。

**二是推动民主决策从议决制向票决制转型。**民主决策主要是针对理事会（常务理事会）以及会长会议、会长办公会议这一治理主体而言的。实行议决制，通常会长或秘书长的隐性权力很大，具有“一锤定音”、“一言定向”的显性或隐性的影响力。实行票决制，有利于调动理事、副会长参与决策的积极性，使他们有更多机会充分地发表意见，充分地履行决策权，提高决策的民主化程度，从而有效避免内部人控制现象。

**三是推动民主管理从精英制管理向制度化管理转型。**民

---

主管理主要是针对理事会（包括常务理事会和会长会议、会长办公会议）、监事会、秘书处这三个治理主体而言的。在目前体制下，行业协会工作普遍面临立法缺失、职能缺位、经费缺少、人才缺乏等压力，办好行业协会更离不开一批行业精英的热心参与。但这也在实践中造成了精英制管理的现象，一些协会往往是会长、秘书长等个别人说了算，民主管理成了一句空话。这显然对协会工作开展乃至行业发展甚为不利。有效的治理不仅需要发挥精英人物的积极作用，更应当发挥治理制度的保障功能，并使精英人物的作用发挥规范于制度框架之中。这方面温州的一些行业协会过去有过深切的经验教训。为此行业协会必须建立健全体现民主自主原则的各项制度，如理事会和会长会议议事规则、述职制度、财务管理制度、秘书处工作制度、监事会制度等，真正实现从精英制管理向制度化管理的转变。

**四是推动民主监督从形式性监督向实质性监督转型。**民主监督主要是针对监事会这一治理主体而言的。行业协会作为非营利组织，其不仅需实现内部成员的互益性，在一定程度上还承担着公共利益、公共秩序的提供和维护职责，因此无论是对理事会的决策行为还是对秘书处的执行行为，都必须进行有效的监督。由于民政部的行业协会章程范本没有设置监事会或监事的规定，实际操作中绝大部分行业协会也没有设立监事会或监事，这致使会员虽拥有对协会决策和执行实行监督的名义，却无法做到有效实施，或即使实施监督，也往往由于信息的不对称而流于形式。因此健全和完善监事

---

会制度势在必行。为保证监事会的实质性监督，一是监事会要拥有知情权，监事会成员应列席理事会、常务理事会、会长办公会，必要时也可列席秘书处办公会等会议，有权调阅相关材料、账本、票据等；二是要拥有督导权，监事会对理事会的决议负有督促落实的职责，对执行中出现的问题或偏差应及时提出处置意见，督导执行机构进行纠正或调整；三是要拥有建议权，对理事会的不当决策具有建议修正的权力；四是要拥有问责权，监事会对协会中损害会员利益、行业利益、公共利益的行为或者行为人，有权提出问责意见，提请有关方面追究行为人的责任。

在民主自治轨道上完善行业协会内部法人治理，是健全和完善行业协会法人治理的重要基础，也是重点和难点之所在。只有行业协会、业务主管单位、登记管理机关以及专业研究人士等都引起足够的重视，投入相应的精力，在理论层面和实践层面相互呼应、协调推进，才能收到更佳的效果。

（作者系温州市工商联副主席兼秘书长）

2011年11月19日