

# 积极推进商会和行业协会的改革和发展

陈清泰\*

关于商会问题，在中国改革过程中大家越来越感到它的重要，但是从法制上还没有一个明确的规定。所以，早在 1994 年，全国人大在制定立法计划时就提出了商会法的问题。当时，认为马上立法的条件还不成熟，但需要作前期研究，于是把这个任务交给了国家经贸委和国家工商局。

社会上对这个问题比较关心的有好几个部门和机构，比如全国工商联、中国贸促会、中国工业企业联合会、商业联合会等，它们都有商会的性质。在中国还有一个由哪个政府部门“管理和监督”商会的问题。在和有关方面接触中，我感到由于这里还有许多概念需要澄清，概念上的含混或不统一会给立法带来困难。在研究过程中，我们想到了三个问题，在这里说一下看法。

## 一、政企分开将为商会发展开拓大的空间。

真正的政企分开会给商会和社会中介服务机构的发展开拓一个很大的空间。在政企不分情况下，政府把行政管理职能、宏观调控职能，和企业间的调节职能，一直到国有企业所有者职能集于一身，包办了企业的一切。在政企不分的传统体制下，实际上商会和社会中介机构很难独立地发挥作用。建立社会主义市场经济体制，就必须实行政企分开，即政府行使公共管理职能的部门与行使国家所有权职能的部门分开，国家所有权与企业经营权分开，政府就必须转变职能，由对微观经济的直接干预，转向创造良好市场环境，搞好宏观调控，提供公共产品和服务。包括国家投资和拥有股份的企业都必须独立于政府，走向市场，投身竞争，自担风险。如果真正实行了政企分开，作为宏观经济调控者的政府，和作为市场竞争主体的企业，都会产生一种共同的需要，就是在政府和企业、企业与企业之间建立起沟通协调的渠道。也就是需要由商会和行业协会等组织，承担起沟通、服务、监督的职能。因此，中央十五届四中全会《决定》在强调为国有企业的改革发展创造条件时，特别提出要建立健全社会中介服务体系。实际上，为了使市场经济正常运行，商会和中介服务机构与政府、企业一起成为市场体制的三大支柱，都是市场体制中不可缺少的部分，他们都有各自不可替代的作用。商会和中介服务机构在政企分开以后，有着广阔的活动空间：从政府的角度来看，他们为了及时了解企业的情况，倾

---

\*本文是吴敬琏教授在 2001 年 5 月 3-4 日于无锡梁溪饭店举行的中国（无锡）民间商会论坛第一次年会——第一次“市场经济与商会国际研讨会”上的讲话摘要，后编入《市场经济与民间商会——培育发展民间商会的比较研究》，中央编译出版社，2003 年 4 月，第 137 页。

听企业的呼声,要向企业传递信息,维持市场秩序,促进公平竞争,就需要商会和中介机构为他们提供真实、可靠、充分的信息,作为制定公共政策和竞争政策的依据。从企业的角度来看,为了向政府反映企业的意见和呼声,维护产业和企业的发展,保护产业和企业的合法权益,建立产业内和企业间的自律机制等也需要通过商会等机构为他们正常的工商活动提供保障。因此,在政企分开之际,商会有很大的活动空间,无论是政府还是企业,都有建立和健全商会的迫切需要。

## 二、商会、行业协会的功能到底怎么定位。

商会是市场经济的产物。而在当前,建立健全商会组织不仅有一般的意义,而且它也是实行政企分开、政府转变职能的基础条件;良好的商会组织是企业自主自立走向市场之后,企业与政府、企业与企业、企业与社会相互联系的重要纽带。从发达的市场经济国家的经验来看,健全的商会组织和商会活动,是市场经济正常运转的一个重要条件。在中国,商会应当成为工商业者自愿建立的社会团体法人组织。他一方面要争取政府的支持,接受政府的指导;另一方面应该具备民间性、服务性、自律性、自主性。它不是以赢利为主要目的机构,而应该围绕全体会员的总体利益,发挥协调、服务、参政的职能,他是社会公益性组织,应该公平地对待每一个会员,而不是只为某一个成员的利益来进行服务。做好商会工作,我认为当前应发挥好四个方面的功能:

**第一是信息功能。**这是商会对内对外各种职能的基础。国家机关、社会公众需要了解企业的情况,但他们面对分散的企业不可能得到综合性信息。现在这个问题已经出现了,比如国家经贸委下属的十个工业局撤掉了八个之后,现在很多行业企业的信息就比较分散,较难建立起一个整体的概念。个别的企业很难单独和国家机关、公众以及其他机构建立畅通的信息渠道,政府和各类机构可以剖析个别企业,但对企业的多方面信息商会应该承担起收集、综合、分析的职能。政府和企业这两个方面的需求,不仅决定了商会可以建立其他机构难以代替的信息渠道,同时这也成为商会实现各项重要功能的基础。

**第二是协调功能。**工商业者之间之所以要建立商会,是基于维护自身的合法权益,协调商会会员之间和商会与政府之间的关系,因此,有效的协调功能,就成为商会组织的天职。在商会之内,一方面要协调地方商会与全国商会之间的关系,另一方面也要协调会员单位之间的关系。在商会之外,一方面要协调与政府之间的关系,也要协调和其他组织如与其他行业协会之间的关系。第三,还要协调商会与社区之间的关系。协调的内容,主要是经济关系。

**第三是服务功能。**商会是在政府支持下，工商业者自愿组织的非营利机构，主要宗旨是为会员单位提供各项服务，实现社会公益的目标。为此，商会应该建立能为会员单位、政府及公众服务的各种渠道和服务方式，包括信息咨询，办理公证证明，举办会展，制定行规、标准，开展培训，协调经贸纠纷等等有效的服务，这是实现商会宗旨和获得持续发展动力的源泉。

**第四是参政功能。**和工商业者有广泛联系的商会，对国家的重要经济决策乃至政治决策都具有重要的发言权和影响力。商会向政府反映工商业者的情况和普遍合理的要求，同时应该提出政策建议，这是政策制定者和商会会员的共同要求。随着市场经济体制的不断完善，以及国家和政府经济民主化、决策科学化进程的不断推进，这种参政的作用会变得越来越重要。

### 三、要积极推进商会和行业协会的改革

改革开放之后，虽然各种带有商会性质的机构包括行业协会等陆续成立，但这些商会和行业协会大多带有明显的官办性质，政府部门把他们作为推进行政工作的工具；而商会、行业协会也往往依赖政府而生存。这样，商会应有的职能就被扭曲了，就较少能够独立地开展工作。因此政府要改革，企业要改革，商会和行业协会也必须改革，这里涉及到四个问题：

第一，要按照政企分开、政会分开的原则，明确、合理地界定政府、企业和商会的职能及其相互关系。政府要转变职能，主要是以宏观手段调控经济，制定公共政策，搞好公共服务，创造市场环境；企业要走向市场，把目标集中于经济效益，自主经营、自负盈亏。政府和企业都要做其他组织不能代替的事，要把那些自己不该做、做不好、做起来得不偿失的事，交给社会中介机构和商会来做。商会等社会服务机构，要按照四中全会的要求，和政府彻底脱钩，商会不要试图把自己打扮为二政府，凌驾于会员之上，也不要千方百计谋求从政府那里获取某种垄断权利，来维持自己的生计。商会要在企业和政府、企业和企业、企业和公众之间发挥服务、沟通的作用，演好自己的角色。

第二，要强化商会的服务职能。商会是工商企业为维护自己合法权益、协调与政府等各方面关系而自愿设立的，为会员单位服务是天经地义的。对企业而言，通过商会，来代表和维护自身的合法权益，向政府及有关部门反映意见和建议。并协调某些纠纷。对政府而言，制定政策时，要倾听商会代表企业的呼声，通过对商会等组织的指导、引导、规范企业的行为。政府部门有些管理工作，可以委托商会去办。因此为政府服务，为社会服务，特别是为会员企业服务，并取得企业的认同，这是商会取信于企业和社会

的重要基础。

第三，要加强商会的自律性和保持非营利性。商会是经济性民间团体，实行会员制。它既然是工商业者的自愿组织，就必须遵循“会员本位论”以服务于会员为办好商会的基础。每个商会都应以服务所属会员为宗旨，因此商会之间没有隶属关系。有些商会组织总想在下面能够隶属有很多的商会或协会，我们的研究认为这种做法是不妥当的。比如说无锡商会，他就是一个独立的组织，不存在接受全国商会的什么直接领导，或贯彻什么上一级商会的意图。商会之间不应该有隶属关系，我们应该强调商会的民间性、中介性，使商会成为会员认同的、具有非官方色彩、不带行政权力的机构。我们强调商会的非营利性，是要使商会真正做到客观、公正地对待每个会员单位。我们强调商会的自律性，是使商会能自我约束、自我管理、自我规范。商会在收取会费、接受捐助和赞助的同时，可以通过开展和他的宗旨相符合的活动，收取一定的费用，来保证商会的活动经费，但这必须与商业性营利行为严格的区别开来。

第四，抓紧研究制定商会法，规范商会的组织和活动。改革开放以来，商会和行业协会有了很快的发展，但是由于缺少法律，法规，这类组织在很多方面还不够规范，不能承担起相应的作用。一是政会不分，二是重复设会，三是职能交叉。要通过立法来明确商会、行业协会的地位、性质、职能、权利和义务，以及和各个方面的关系，使商会的组织和行为规范化、法制化，这是更好地发挥商会作用，完善社会主义市场经济体制的一项重要任务。

以上是我们当时研究商会问题时的一些想法，在这里提出来是供大家研究时参考。商会法的立法没有提到日程上来，还是作为一种研究。但是我想这事应该抓紧，因为随着政府机构的改革，这一工作已到了非常紧迫的地步。