

中国商会的现状和发展方向

保育钧*

发展民间商会涉及到一系列的大问题，我抛砖引玉，谈一点看法。按理说，在经济条件下，商会应在以下四个方面发挥自己的作用：一是与政府谈税收，并协助完成政府的财税收入；二是与工会谈劳资关系，协调与工会组织的关系；三是在世界贸易中发展与国外的交往，为企业开拓国际市场；四是在行业内部进行自律，维护公平竞争的市场秩序。但就中国目前的状况看，距离上述目标还很远。现在中国的情况是，商会和协会分属于不同的系统，协会属于政府系统，商会属于党的系统。工商联、民间商会和民政部是两个不同的系统，所以说对现阶段的民间商会不能理想化。借这个机会我想将要介绍一下我国商会的情况，讲四个问题：政府系统的行业协会，工商联系统的商会，当前的新苗头和今后怎样办。

一、政府系统的行业协会

在计划经济体制下，政府直接管理企业，在1978年以前行业协会没有存在的必要，即使有也是虚的，是为了应付国际方面的需要。改革开放后，特别是80年代中期以后，政府机构通过改革，就出现了行业协会。大致经历了几个阶段：第一阶段是80年代中期。当时国务院提出了按行业来组织、按行业来管理、按行业规范的原则成立行业为协会。通过政府机构改革，组建了一批行业协会，如1988年轻工部下属撤销12个局，一下成立了30几个协会，这是第一阶段。可见政府系统的协会是通过撤局、撤部而产生和变化的。80年代中后期，基本的情况就是这样。第二阶段是90年代以后，国务院机构改革，撤销了工业部门，又组建了一大批行业协会，在工业和商业领域全国共有行业协会362个。起初由原国家经贸委管理的行业协会有15个。现在经贸委被撤销了，这15个全国性的行业协会就挂靠到国资委。请大家注意“挂靠”这个词，先是政府撤局、撤部，成立协会，这15个协会是挂在政府部门的。这15个协会包括：中国工业经济联合会、中国钢铁工业协会、中国企业联合会、中国机械工业联合会、中国资源协会、中国石油化工协会、中国包装技术协会、中国轻工业联合会、中国中小企业国际合作协会、中国纺织工业协会、中国商业联合会、中国建筑材料工业协会、中国物流

*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。

与采购联合会、中国有色金属工业协会、中国煤炭工业协会。这里面都是带中国字头的协会，带中字头的协会在民政部登记是有学问的，带“中国”字头的协会是全国性的。此外，还包括委托其中几家大型的协会再管一批协会，如 15 个协会每家下面都挂着一批协会。现在这些协会到哪里去了呢？原来挂靠在国家计委的行业协会，现在全部挂靠到国家发改委，包括中国交通运输协会、中国管理协会、中国施工企业管理协会、中国工程咨询协会这四家。经贸委撤销以后，原来挂靠经贸委的 15 个大协会，包括它 15 下面的大协会（1 个大协会包括 3 个全国性的协会）则挂到了到国有资产管理委员会，由国有资产管理部代管。原来挂靠在国家经贸委的一些行业协会，也有一部分挂靠到了国家发改委。原挂靠在外经贸部的行业协会，包括纺织品进出口商会、中国轻工工艺品进出口商会、中国五矿化工进出口商会、中国食品土畜产品进出口商会、中国机电产品进出口商会、中国医药保健品进出口商会、中国对外承包工程商、中国亚太地区经贸合作促进协会、中国外商投资企业协会、中国贸易机器合作进出口协会、中国国际工程信息技术协会、中国国际货运代理协会、中国欧洲技术经济合作协会、中国合作经济技术协会，都挂靠在现在的商务部。此外，还有挂靠在其他部委的协会、商会。如卫生部挂有保健食品和药品方面的行业协会，而国家药品监督管理局原来也管了一些食品和药品的协会，最近要求这两个部门合并，现在正在谈判当中，暂时还合不起来，因为食品和药品是两个不同的领域。另外国家财政部也有行业协会，如中国注册会计师行业协会就是挂靠在财政部的，它从 1988 年就开始就挂靠了，其会长、秘书长都是财政部任命的。

严格地讲，行业协会挂靠在政府部门是不利于协会健康发展的，也不利于建立高效、廉洁的政府。但是，它现在就是要挂，不挂不行，因为它毕竟是历史的产物，也是现实的法律、法规造成的产物。在机构撤并中，政府的职能转变很慢，机构撤并了，政府部门的人员往哪儿去呢？都安排到协会中去了，协会实际上成了二政府，成了安置人员的场所。如原经贸委下属的 206 个行业协会，70-80%的专门工作人员都是原政府机关的工作人员，60-70%领导班子完全是由政府机关官员组成，企业家，专业技术人员、专家参与的比重很小。这是机构改革不彻底的原故，这是第一个原因。第二个原因是法律、法规的原因。现在我国的社会传统管理需要主管的管理机关，包括主管部门，社会团体除了在民政部登记以外，还要主管部门。

上述挂靠的基础是行业协会完全依赖于政府机构的权威，以及其权力的多少，政府部门给你多少权力，你就干多少事。其实真正需要行业协会发挥作用的领域，政府部门一般不愿意交给行业协会去做，这就形成了政府主管部门和行业协会的功能错位：该由

政府部门干的事而比较难干的事就交给行业协会去干；该行业协会干的事则仍然由让政府部门包揽。行业协会挂靠政府部门的基础归根到底是通过这种挂靠可以要到权或钱，有了钱好干事，有了钱可过好日子，在这种条件下就不可能在为企业服务方面下功夫。所以，这些挂靠的协会起不到任何作用。就像媒体报道的，在现有的行业协会中发挥作用比较好的协会不到三分之一，三分之二的协会有问题。民政部现在酝酿机构改革过程，从法律问题上，民政部所拟定的相关管理条例，是1988年国务院发布的，它仅仅是一个登记、程序性的法律，并不是规范行业协会改革的法律依据。我国的民法通则把各种组织划分为企业法人和非企业法人两类。非企业法人包括机关法人、事业法人和社团法人三个类型。协会不是机关法人，也不是事业法人，更不是企业法人，是什么呢？是社团法人，而社团法人的概念是非常宽泛的，在民政部登记中，把其他研究会、宗教会都包括在社团法人中，把商会、协会也算做一般的社团法人中，这就容易与其他社团相混淆。2002年在民政部登记的全部社团有13.3万个，民办非企业社团11万个，把行业协会和一般的社会团体混在一起，不加区分，把一般的社会团体的管理模式套用到行业协会的管理当中，实在是不伦不类，这是非常不合适的。政府部门不愿意痛痛快快地放权、不愿意痛痛快快地转变职能，同时民政部公布的条例也要求行业协会必须挂靠政府主管部门，这就决定了行业协会当前的条件。

从政府系统行业协会的作用看，有些发挥的比较好。像原来外经贸部门，现在刚颁布的技术法规细则，已经发挥出巨大的作用。这和它的体制有关系，因为外贸体制改革得比较早，每改革一步，它的力度就越大。哪个部门改革比较快，哪个部门的协会、商会发挥的作用就比较大，这是第一种情况。第二种情况是看由谁当会长。最近，有媒体报道，中国企业家联合会、中国企业家协会已经完成了转变，怎么转变？它已经从简单的协会、商会变成雇主组织，成为中国政府参加国际雇主活动的唯一合法的单位。中国企业家协会、中国企业家联合会的会长过去是李鹏，后来是袁宝华，现在是陈锦华，都是国家重量级的人物。他们当会长，这个协会就能发挥作用。这是两个发挥作用比较好的协会，一个是因为政府部门改革比较早、速度比较快，和国际上接轨做的比较好，协会的作用就发挥得比较好。第二个是谁当会长，由原中国政府领导人当会长，这个协会的作用就发挥得比较好，这是两个特例。

二、工商联系统的商会

1956年之前的工商联的基本的组织是各行各业的同业公会和行业商会，现在有好多

人不了解这一段历史。他不知道如果没有行业商会工商联就是空架子。由同业公会、行业商会联合起来的组织就是工商联。中国从 1902 年成立第一个商会起，各地基本上都成立了行业商会和同业公会，然后由同业公会和行业商会联合起来组成工商总会，也就是说工商联的前身就是由工业总会和商业总会组成的，而工业总会和商业总会，是由成千上万个行业商会和同业公会联合在一起而已。1956 年公私合营之所以进展速度很快，主要一条就是依靠同业公会和行业商会。同业公会开了一个会，大家一动员，搞公私合营，大家一举手就同意了，然后敲锣打鼓报喜，挂起公私合营的招牌，否则公私合营的速度没那么快。公私合营之后，同业公会就失去了存在的必要。以后行业协会就不发挥作用了，剩下的就是工商联了，是上面的空架子。早在 1956 年以后，就提出工商联还要不要的问题。因为公私合营之后，私营经济已经被我们改造过来了，还要不要工商联？当时毛主席提出工商联还要，工商联可以长期存在，但必须实行社会主义改造。可见，保住工商联的目的是为了社会主义改造。现在好多人不了解这段历史，当时来看确实没有存在的必要，还要工商联干什么？毛泽东说还要，第一是为了社会主义的改造，第二是为了使工商业者成为自食其力的劳动者。从此以后，工商联就改造成为这样一个系统了。1966 年文化大革命时连改造的资格都没有了。

直到 1979 年，邓小平提出恢复工商联，工商联才恢复起来，具体干什么，谁也不知道。当时一些老工商业界人士还在，所以还保留着。1988 年全国工商联第六届代表大会上修改了全国工商联章程，把工商联改为中国工商界组织的人民团体，它是民间的，是中国工商业界自己的组织，从此就是民间的对内对外的商会，规定国有企业可以参加工商联，成为工商联会员。之后，工商联发展了一大批的国有企业成为会员。1991 年，中央出台了一个 15 号文件，作为中央统战部的报告，明确工商联主要工作的对象是个体工商户、“三胞”（港澳同胞、海外侨胞、海外同胞）的投资企业和部分三资企业，而不是国有的企业，把原来的任务改变了。1991 年开始的，全变了，商会章程修改刚刚成立三年，刚刚发展了一些国有企业，不到三年的时间又把它变回去了。1956 年时是老工商业界，现在是新工商业界。近几年来有些地方工商联合会成立了同业公会，协助政府做了一些有益的工作，特别是在第三产业以及饮食、服务、修理等行业，同业公会起了积极的作用。但是，和当地工商行政部门以及政府系统行业协会之间的关系还需要进一步协调、需要进一步理顺，这是需要解决的问题。如要理顺这些关系，从目前的情况看，大概有四个办法：第一，在县政府以下的乡镇可以大力发展行业组织。第二，在县一级，应当选择非公有制的零星分散的、政府部门照顾不到的行业中加以发展。第三，在当地

有关部门批准，在当地统战部门同意的情况下适当发展同业公会。第四，随着改革开放的深入，特别是市场经济体制的完善和加入世贸组织，随着民营经济的迅速发展壮大，也可以考虑成立同业公会和行业商会。

到现在为止，全国工商联已有 11 个行业商会。最早的是美容化妆品商会，之后成立的是水产品商会、糕点商会、珠宝商会、中小产业商会、汽车摩托车配件商会、家具装饰商会、五金商会、古玩商会、纺织商会、纺织制造商业会，共有 11 个商会。各地工商联也组织了同业公会和行业商会，最多的是江苏省和浙江省这两个省，江苏省有 300 多个，准备 4 年之内要发展到 1000 多个。在民营经济发展得比较好的浙江省，民间商会也发挥的比较好，温州是最有名的。但是在这 3000 多个同业公会和行业协会当中，真正有法人资格的是极少数，不到 10%，90%以上没有法人资格。因为民政部 1991 年 9 月发出的 15 号文件规定，任何一个工商联都不能批准为社团法人，所以它不具备主管单位的资格。到了 2000 年，民政部又发了一个关于社会团体重新注册登记的文件，但是全国工商联自己没有也没有授这个权，这就是为什么全国工商联系统 3000 多个行业协会，90%以上没有被认可法人资格的原因，症结就在这。作为工商联却不能组建自己的同业公会和行业商会，这种现象非常荒唐。产生这种荒唐现象的原因有三个方面：首先是历史的原因、市场和政府方面的原因。第二是在新世纪初期，尽管承认私营经济对经济的发展作出了贡献，但还没有承认私营经济组织的作用。十六大以后私营企业家可以评劳模、可以入党，但是还不能让私营经济成立自己的行业组织，这个理由是有失公平的。尽管现在已有 3000 多个同业公会和行业商会，但大多不具有法人资格，政府部门不认可。而政府部门搞的协会，尽管没有发挥作用，但是都被政府部门认可，这就是商会目前的基本状况。

三、当前的新苗头

从去年开始，国家发展和改革委员会成立了一个叫做行业协会发展和改革委员会，这是一个可喜的现象。但是，他自己不能搞行业协会，工商联也没法搞，行业协会的发展和工商联没关系，发改委和工商联也没有关系，那就是说工商联搞了那么多商会，却并不在政府机构改革的视野之内，所以现在是一喜一忧，这种状况严重制约了行业商会、协会的发展。这是其一。其二是陈锦华同志领导的中国企业联合会已经成为国际上被认可的中国惟一的雇主组织，这就是说，工商联已不可能成为雇主组织。

四、出路何在

工商联发展同业工会、行业商会今后怎么办？我看，现在的商会和行业协会之间很难协调工作。第一条，我认为我们自己搞的行业商会和同业公会，一定不能在政府部门中，而只能按照市场的原则，大家友好竞争，在竞争当中互补短长，促进联合发展。在政府部门中，有几百个大的行业系统，我们工商联系统才有几个，而且不被政府认可，在这种情况下，只能友好竞争，大家合作办事。第二条，要呼吁尽快立法，中国的商会已经发展起来，但至今没有立法，实在说不过去。1902年清政府就成立了商会，1914年北洋政府也成立商会了，1915年，民国政府也成立商会了，而且都里了法，直到到解放之前，中国的商会一直在发挥作用，管理了这么长的时间。但是，建国以后直到现在为止，中国商会没有很好发挥作用，也没有商会法。1996年国家经贸委搞的商会法草案，后来不了了之。现在应该加快立法。第三条，是政府机构改革。政府部门要在转变职能上下功夫，不能再设置障碍。第四条，是工商联系统自己。1991年中央发出的15号文件的条文已经不适合了现在的现状了，因为那时还没有建立起市场经济体制，也没有明确大力发展非公经济，这是我国当时的基本状况，现在情况已经发生了很大变化，我们还拘泥于当时的情况，是不合时宜的