

# 商会的定位、政府关系及其自身治理

吴敬琏\*

从 2001 年开始，我们的“民间商会论坛”已经召开了六次年会。本次会议的主题是政府改革和商会发展之间的关系。主要讨论了三个问题：第一，商会定位，即行业协会等商会组织的性质问题；第二，商会和政府的关系；第三，商会自身的治理。为了正确地解决这些问题，首先政府（这里是指包括立法系统和司法系统在内的大概念的政府）能够在符合公认正义的法律框架内，对商会有一个准确的定位。政府要按照这个定位去对待商会，处理自己与商会的关系。要使政府做到这一点，我们自己先要弄清楚在法治的市场经济中商会应有什么样的法律地位。对于什么叫正确对待商会，社会上有各种各样的议论。例如，有的人认为政府应当多给商会些补贴，也有的人认为应当把商会的干部纳入公务员序列。如此等等。除了这两个问题之外，在这次会议上有好几位报告人讲到，商会、行业协会能不能够有地位，还取决于它自己做得怎么样，而这归根到底要看它的治理能不能规范化以符合它的性质定位。

这次会议上还有一种议论很值得我们注意。这就是虽然我们的论坛已经经过六次讨论，相关人士进行了广泛的思想交流，各人的认识都有很大的提高，但各地商会实际工作方面的进步并不大。甚至一开始就走在前面的温州的朋友也感到，那里的实际工作这些年来没有太大的进展。我看这里的一个重要原因，恐怕是我们自己在工作上还有欠缺，没有能够把一些好的思想系统化和巩固下来。这就很容易使实际工作在原地打转。这次会上讨论的问题有些是老问题，发表的意见也有些是过去发表过的，适当把讨论的成果归纳整理，明确症结所在和分歧所在，并将共同的认识形成为制度化的东西，将有助于商会建设实际工作的推进。

## 第一个问题，是商会的定位问题。

好多朋友都在这里讲到了商会、行业组织的工作内容。但是和性质定位相比较，工作内容还是第二位的问题。性质定位决定工作内容。为了明确商会的工作内容，先要搞清楚它到底是什么性质的组织。对于商会的定位，这次会议的参加者大体上有三种不同的意见：第一种意见说它是政府授权进行行业管理的机构；第二种意见说它是在政府和

---

\*本文是吴敬琏教授于 2006 年 8 月 12-13 日，在无锡国际饭店举行的中国（无锡）民间商会论坛第六次年会——“政府行政体制改革与行业组织发展研讨会”上的总结发言，根据录音整理，标题为编者所加，未经本人审阅。

企业之间进行协调的中介机构；第三种意见说它是企业自发建立起来的自治性民间组织。这些意见相互之间有一点交叉，但是各自强调的基本方面不一样。

第一种意见大致就是改革开放初期对行业组织的定位，即由政府授权进行行业管理的机构。

在集中计划经济的条件下，整个国家变成了一个企业（或如列宁所说的“国家辛迪加”，按他的说法，社会主义“把全部国家经济机构变成一整架大机器，变成一个使亿万人都遵照一个计划工作的经济机体”），不同行业的企业由政府按照部门和行业分工，通过委、部、局、处的行政系统“条条下达”，直接进行管理。在那时，是不需要什么行业组织的，“因为集中配置资源在计划经济条件下有两个主要抓手的”，即投资和物资。长期计划由计划委员会管，短期计划、调度由经委管，只要把这两个“抓手”抓住，企业生产什么、生产多少，原材料哪里来，产品哪里去，就都给规定好了，企业没有多少自主权，也不需要行业协会、商会这类组织。改革初期，国有部门管理体制改革的主要方向是“放权让利”，“松绑放权”，流行的口号叫“实现四自”，让企业在保持国有性质的前提下实行自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展。在企业具有一定的独立性和自主权的条件下，政府就不能再像过去那样直接管理企业的一切事务了。还有一个特别的原因，就是当时提倡“小政府”，政府机构要精减，有一些领导干部要安排，于是就安排一部分退休或精简下来的干部去建立附属于政府的行业组织，并授权它们进行行业管理。当时，并不是所有的行业组织都叫行业协会。工业企业过去是经委管的，由经委派生出来的叫行业协会，内贸部的叫商会，外贸部的叫国际商会中国分会，工商行政管理局下面的叫个私协会（个体劳动者协会与私营企业者协会全称个私协会），等等。此外，前一届政府还成立了“纺织业总会”和“轻工业总会”两个总会。本届政府以来，全国十几个部级协会和下属的二百多个司局级协会、处级协会，通通挂靠到国资委去了。这些行业组织是由政府派生出来的，领导人员由政府指派，往往被人称为“二政府”。随着市场经济的发展，企业的构成和改革初期大不一样，大量的企业是民营企业，这种由政府机构派生的行业组织就很难对后者起作用。虽然这些行业组织现在也在力图吸收一些大的民营企业参加，但毕竟还是“两张皮”。行业协会是政府授权的行业管理机构这种观点在政府部门内现在仍然有很大的影响，甚至有些立法思想还保持这种观点，但是大多数人不大认同这种定位。

第二种意见，也是现在政府文件中常见的说法，是把它定义为在政府与企业之间进行沟通、协调的“中介组织”。

我不知道别的学科比如法学、社会学怎么看。经济学讲的中介组织是指商业企业、咨询公司、征信所、会计事务所、律师事务所等商业中介。八十年代我常去日本，日本代表大企业的“经团联”，代表小企业的“商工会议所”，我都去访问过。对于“你们是否是中介组织”这样的提问，他们表示很难理解。他们说，我们是企业自己的组织，而不是什么“中介”。当时日本实行的是政府主导型的市场经济体制，其中有一个很重要的架构，就是有官、产、学三方代表参加的各类“审议会”。任何重要的法律、政策、规划的制订都要经过这个审议会的审议。在市场经济社会共识的达成过程中，商会组织要代表自己的群体去跟政府以及别的社会群体协商，通过讨价还价达成一个各方都能接受的解决方案。而且从道理上说，中介组织是某种独立的组织，既独立于政府，又独立于企业，那么，行业协会这种中介组织自己的立足点在哪里？

在这次会议上有些朋友用“中间组织”来界定商会。我看他们的想法和中介组织并不是一回事。他们所说的“中间组织”大致上类似于有些社会科学研究者所说的“第三部门”。法学家讲三个领域：一个领域是企业和个人（私域），一个领域是政府（公域），还有就是第三个领域。这个领域既属于私有部门，又属于一定范围的社会领域。它并不覆盖整个社会，但是覆盖某种有共同利益或共同诉求的社会群体。如果这样来理解“中间组织”就跟下面的第三种意见没有冲突了。

第三种理解是认为商会、行业协会是一种自治性的民间组织。

这次会上有几种不同的表达，有的说它是民间组织，有的说它是自发性组织，也有的把它叫做叫自治性组织。我想这些说法表达的意思是相近的。我们可以想一个大家都可以接受的说法，譬如社会学家所说的“社群组织”。在非典的时候，社会学家许纪霖就曾指出过，当前我国社会中存在的一个重大问题是社群组织缺乏。在现代社会里这种社群组织是非常重要的。现代社会是利益多元化的社会，各种各样社会群体的事务不可能都由政府管起来。这就需要有第三领域的社群组织。

我国是一个实行社会主义宪政体制的国家，结社自由是宪法保证的基本人权。不同的人群建立能够维护自己的利益，表达自己的诉求，处理群体公共事务并实行自律的组织是人们天然具有的权利。浦文昌同志的论文和发言阐述了商会、协会等民间组织在社会治理中的重要地位，讲到了善治的八个主要特征。我觉得要体现这八个主要特征，就必需要让社会中各种人群有这样的群体组织，来维护自己的利益并进行自律。所以社群组织是善治的一个非常重要的环节。

在正确确定了商会的定位以后，我们就能够进一步明确商会、行业协会的主要任务。

刚才已经讲到商会、行业组织的主要任务是表达企业的群体诉求，维护它们的群体利益，处理这个社会群体的公共事务和进行自律，概括起来讲，就是两个字：“服务”。对此，会上江苏陶瓷行业商会李锡春会长的发言做了很生动的说明。陈剩勇教授把商会的任务概括为四条。对这些任务如何具体落实，看来还需要进一步研究。例如陶瓷行业商会谈到他们为中小企业提供了融资服务。由于中小企业本身资信不足的弱点和为社会提供正外部性的负担，在融资上有一定的困难，因此，世界各国的同业工会、商会往往对中小企业提供这方面的服务。但是金融业务是很复杂的，具有很强的专业性，而且它需要的资源往往不是一个地区所能掌握的，所以比较好的办法往往是由专门的金融机构去办理，商会为金融机构提供一部分资源或分担一部分风险。对于中小企业，世界各国都有为之提供信贷担保的组织。由于中小企业有外部性，银行贷款回报通常不足以弥补风险损失，所以世界各国对中小企业的信用担保都是有补贴的。这种补贴有几种主要的来源：一是政府财政预算拨款；二是从商业银行利润中提取一定比例来进行补贴；三是由商会分担一部分风险或提供一定量的补贴。1998年以后，国家财政部曾拟定了中小企业担保条例，但是没有对经常性补贴作出规定。

刚才有同志提到商会的一项职能是“致力于同业之间的合作”。这需要说得更明确一点。比如说，现在报刊上常常提到行业协会协商定价。这在中世纪的行会活动中是一种常规的，即所谓在现代市场经济中却被称为“价格串谋”，属于违反公正竞争法的犯罪行为。现在还常常提倡企业之间的“竞合”（竞争合作），比如企业之间协商定价，不打价格战。这样的词藻是不能出现在公司年报上的，因为有“串谋”之嫌。

从根本上说，商会正确定位的基础，是清楚地认识市场经济条件下社会利益并不是铁板一块，而是多元化的，不同的社会群体会有不同的利益，而且它们的利益往往是相互矛盾的。如果大家只有共同利益而相互之间没有矛盾，那只要由政府统一解决就可以了。但现实情况并不是这样，那办法是什么呢？刚才无锡市委书记对我说，现在党和政府的领导太累了，全部矛盾都在我们身上。如果我们让各种群体都有自己的代表，把问题摆到桌面上来，由他们之间进行协商讨论，政府则加以协调、疏导和仲裁，寻求一种解决办法。这样大家都会感激你帮助他们解决了问题。这不很好嘛！为什么要把所有的矛盾都弄到自己身上来？结果是哪一方都不满意，都认为你对自己的利益考虑不够，或者在偏袒另外一方。所以要建设和谐社会，就要把社群组织健康地发展起来。这对于执政党来说，就能使自己的工作事半功倍，也更加能够促进社会的和谐。

## 第二个问题，政府与商会之间的关系。

这个问题是跟商会定位紧密联系的，不同的定位就有不同的关系。温州总商会赵文冕秘书长把行业协会的管理分为五种模式。第一种是传统模式，也叫双重管理模式：民政局负责注册登记，行业和企业“主管局”负责业务管理；第二种，嘉兴模式，又叫民政局加工工商联模式：民政局管注册登记，工商联管行业协会的业务；第三种，深圳模式，是民政局加上行业协会服务署；第四种，温州模式，又叫1加N模式，就是民政局管注册登记，另外由各个行业的“主管局”和工商联分别进行业务指导；最后是广州、上海模式，它包含三方面的内容：民政局管理注册登记，“主管局”管业务指导，还有一个行业协会发展署（又称市场中介发展署），它“统筹全市行业协会、市场中介的发展规划，制定改革措施和方针政策，协调政府、协会、市场中介之间的关系并承担部分行业协会、市场中介的管理事务。”在上面的这一描述中，我感到有两点不好理解：第一，行业和企业“主管局”，这完全是一个计划经济的概念。市场经济中的企业是独立的，它们只有所有者，而不像政府机关那样有什么“上级”。第二，所谓“管理行业协会的业务”中的“业务”所指是什么，政府机关又如何对这些业务加以“管理”？我国的商会和行业协会是依法建立的为其成员服务的社会团体，为什么要由一个“上级主管机关”来管它的服务？有些工商联的同志希望工商联成为商会的“主管机关”，我觉得这与工商联作为民间商会的联合组织的性质不符，最好不要这样做。当然，商会和行业协会作为社会团体，必须依法活动，因此就有一个对它的活动是否违规进行监管的问题。那么，主要的监管机构是谁呢？首先应该是司法部门，由法院对它们的活动的合法性进行监管。在什么情况下还要有行政机构来监管呢？就是中国经济学家许成刚讲的法律不完全，即立法跟不上变化的情况下，还要进行行政监管。行政监管的特点，是把立法、司法、行政三重职能结合在一块的。如果要对商会和行业协会的行为合规性行政监管，能不能就让负责注册登记的那个机构监管，而不必另设专门机构呢？我看完全是可以的。

当然，要不要上面所讲的所谓“主管部门”和这些“主管部门”管些什么样的“业务”，取决于对商会和行业协会的定位。属于第一种定位的行业协会本来就是政府派生出来的机构，当然也就有派出的上级主管机关。第二种定位叫做中介机构，说它有什么上级主管机构就很难理解了。除非把市场经济中的商会理解成斯大林所说的“无产阶级专政体系”中的“传动装置”。但他所描绘的社会制度，又是跟我国的社会主义市场经

济制度格格不入的。第三种定位明确商会是企业和企业企业家自愿建立的社会组织，它像股份公司、上市公司一样没有上级主管部门可以向它们发号施令。如果认为民间组织也要听命于政府机构，那就把现代社会中人民和政府之间的主仆关系，即主人和公仆之间的关系完全颠倒了，犯了马克思谆谆告诫社会主义者必须尽力防止的“人民公仆变成社会主人”的错误。在管理还是监管的问题上，欧洲大陆的模式和英美的模式是有所不同的。这里可能有一个历史根源问题。在我们论坛的第一次会议上，中央编译局的赖海榕对民间商会的发展历史作了考察。他讲到欧洲的商会是从行会演变过来的，后来民族国家形成后，政府就委托它履行一定的公共职能。欧洲在拿破仑法典后形成了一种传统，就是认为政府是全能的，政府制定的法律可以调节个人的、家庭的、企业的所有行为。在这样的法律框架下，商会也受政府委托行使一些公权职能。在一些政府主导型的市场经济中，也有这一类做法。例如，日本政府把配额的分配委托给行业组织去处理。这样，信贷配额、出口配额就容易被大企业控制。以前韩国国有银行发放大笔贷款，也往往由行业组织去分配。由于行业协会里面往往是大企业占优势，结果它的信贷资源分配就容易向大企业倾斜。目前世界的总趋势是向普通法体系靠拢，商会也在向纯民间的自治组织这个方向演进。

关于对行业活动的监管，要一件一件地进行梳理，哪些应该由司法部门来监管，哪些由行政机构来监管，要一个一个去讨论。比如说对于假冒伪劣产品，我认为靠某一个行政部门或者靠民间商会都不一定管得过来，我不知道技术质量监督局怎么能对成千上万种产品的技术和质量进行度量和监督。假冒伪劣产品之所以能够行销，根本问题在于买方和卖方的信息不对称。我们可以借鉴发达市场经济国家的处理办法。由于问题根源是信息不对称，所以一项根本性的措施是成立为消费者服务的组织如消费者协会等，旨在加强后者（信息的弱势方面）对信息的掌握。在此基础上，执法部门的工作才能事半功倍。商会的自律也会有所帮助。

### **第三个问题，关于商会的内部治理。**

这次会上有不少同志提出商会本身的组织问题，可惜没有集中讨论，基本概念也不太清楚。有人认为可以在商会、行业协会等非营利组织中引进营利性企业的公司治理结构。这是一个好主意。不过“引进”的顺序可能是倒过来的。我虽然没有过硬的证据，却相反地认为，公司的治理结构（corporate governance）是起源于非营利组织的治理结构的，因为法人（corporate）这个概念在中世纪时期就已出现，指的是行会、教会、

自由城市等非营利组织。营利性法人即公司，是十八世纪才出现的。换句话说，先有非营利性法人，后有营利性法人。由于法人不是自然人，而是一个组织，它就要有一套治理机制。

商会既然是一个由多个企业和个人组织起来的法人团体，要保证它的健康运行，就一定要把治理问题解决好。这次会上有的论文说得对，商会组织既和营利性的法人组织（公司）有区别，也和一般非营利性的法人组织，如慈善基金会有区别。非营利性法人在日本叫做财团法人，由于财团法人是没有所有者的，所以就没有股东会这样的意思机构，也不能够分红。商会与慈善基金会等非营利性法人组织不同的是，前者只有理事会这样的意思机构，而商会却有会员大会作为最高权力机关。商会的法人治理就是要把会员大会、理事会、执行机构这三者之间的关系处理好，做到三者之间各有其法定权利，又互相制衡。这样就可以防止出现被少数人把持等弊端。台湾朋友在会上讲到现在台湾的一些行业协会被大财团把持，就像公司被大股东把持一样，使得商会这种为会员企业的共同利益服务的组织变成了为少数人把持的组织。完善法人治理就是要在制度上保证一些人不能以损害其他社员利益的办法来取得自己的利益。

在完善商会法人治理方面还有一条重要措施是实现商会执行人员的职业化。这有两方面的原因：一方面，商会的理事和会长们自己都是企业家，都有自己的企业经营业务需要处理，不可能用太多精力来处理商会的事务；另一方面，也存在个别企业家和企业家群体之间的利益冲突问题。所以要把理事会和执行层分开，使商会的执行人员像公司里的职业经理人一样，在理事会的监督下做好日常工作。此外，会长和理事也必须要有任期限制，防止出现终身制的弊端。

另外一个需要引起注意的问题是有些商会和行业协会有自己的直属企业。会办企业不一定能经营得好，而且还会引起和会员企业之间的利益冲突，所以从原则上说，商会不应自办企业。不过，目前我国有些法律、规定不合理，例如社会团体不能办刊物，包括内部刊物。比如温州商会办《温州服装》会刊就遇到了许多困难。在此背景下，有些行业组织就只好不得已而为之，自办出版企业。最好的办法是取消那些不合理的规定，而不是允许商会自办企业。

关于搞好商会的法人治理，各地已经有些好的经验。比如陈敏先生在这次会议上讲述了在他担任温州服装商会会长期间对于如何完善商会法人治理的许多重要感悟和体验。对于这些宝贵的经验，应该更好地加以总结和推广。我们前两次会议讨论就已经涉及这一问题，也已经有了许多研究材料，也要加以整理，并在深入进行研究和总结的基础上使之形成为制度。