

商会的定位和内部治理

吴敬琏*

我着重讨论两方面的问题，一个是商会的地位、性质、功能、作用，商会的治理的外部环境问题，另一个是此次会议的主题——商会的治理问题。我们前面六次年会着重讨论商会的地位、定位、性质、功能、作用等问题，以及它和政府的关系，而此次会议的重点转向商会自身的治理问题。

我们对第一方面的问题有许多值得讨论的地方，因此有不少的论文和评论是讨论商会组织在现代社会中的地位性质问题，以及由此带来的和政府、企业的问题，所以没有能够把主要的时间用来讨论我们预定的商会内部治理的问题上。为什么会出现这种现象呢？首先还是因为这些问题并没有完全解决，因为它牵涉到整个社会政治改革的进程，如果进程达不到这个地步，那么问题就很难完全解决。另一个原因就是我们与会的人员是流动的，有些与会者过去参加过讨论，有一些新的与会者则没有，而这些问题现实中没有解决，因此不免有了新的讨论。有些问题过去是讨论过的，多种不同的观点都已经充分地陈述过，在以往会议总结的文件里也已经讲了有些什么样的不同的观点、会议的多数人倾向一种什么观点，文献汇编上也都已经做了记载。就像最近政府有关当局批评了有些行业协会商会搞价格串谋，搞集体涨价，传媒在这方面做了很多文章，这些问题在第六次会议上就已经讨论过。当时有些地方的商会就组织企业的合作，包括价格的合作。这个问题当时就提出来，这是犯法的。价格串谋在市场经济中是非法行为，要小心。我们协会合作要有范围，要合法。我们自己把这个事情弄得很清楚，才有可能应对现在舆论上有些错误的宣传，才能够理清思路。前段时间甘肃为了一碗牛肉面闹得沸沸扬扬，这回甘肃的当局好像比较聪明。罚牛肉面它一点道理讲不出来，这回它讲了个道理：它同时涨价是个价格串谋。这个其实是不对的，同时涨价你不能证明它是串谋的，市场反应很快，一家涨其它也涨，这是我们完善市场过程中很重要的问题。最近我们开“十一五”的专家会，发改委的领导也参加，在讨论的时候就谈到这个问题。其实发改委的常务副主任陈德明同志是很清楚的，发改委没有权叫人家不涨价或涨价，猪肉我们没有权提价。我们能做的只有扶持养猪。“蛛网定理”是非常典型的一个经济学原理。据说，在中国从卖肉难到买肉难，大概二年一个周期。我们能做的只能是采取政策措施去克服

*本文是吴敬琏教授于2007年9月15-16日，在无锡湖滨饭店举行的中国（无锡）民间商会论坛第七次年会——“行业组织内部治理研讨会”上所作的总结发言，根据录音整理而成，标题为编者所加，未经本人审阅。

“蛛网定理”所引起的市场价格周期性波动，而没有权力去定价。有改革意识，也有改革知识的官员和民间合作，这样配合起来就能防止政府的不当行为。像遇到这种问题，我们行业组织在代表企业家的利益和政府博弈的时候，我们自己一定要弄清楚，有兴趣的朋友们可以去查一查原来的文献已经讨论过的各种观点和理由。

这次看到有些地方在行业协会和商会的定位、功能、作用及它和政府的关系上，许多地方的党委和政府做出了很清楚的规定。我特别欣赏广东省委、省政府 2006 年的决定，我读了以后感觉非常好。我们的工作有了新的进展，企业家们议论的好多问题，得到了权力部门的响应，它已经成为政府部门的一种规定了。这表明我们推进商会的建设工作是有进展的，有成效的。政府内部有改革思想也很负责任的人也做了很多工作，特别是政府在设定制度上有它的优势，所以当他们的行动起来，把问题弄清楚，他们的作用就比我们还要大。我觉得特别需要把这些很先进的做法，向全国推广，我们可以运用广东省委、省政府这个决定。这个文件首先把行业协会和商会的定位定的很准确。正文第一句话“行业协会、行业商会是指从事相同性质经济活动的经济组织，为维护共同的合法利益而自愿组织的非营利性社会团体”。我们讨论了好几次，当然，这个措辞上有些出入。但这个基本上和我们过去六次讨论多数人所认同的观点是一样的。它有几个要点：一是它的成员。它是由企业界人士，是指从事相同性质经济活动的经济组织；它的宗旨是增进共同利益；它的性质是个独立的自主的组织、非营利性的团体。这跟我们过去有很多人从历史上、从外国、从我们的社会主义市场经济所需要出发来分析这个问题所得到的结论是一样的，不同的是它是一个政府文件，是一个地方法规。除了定位准确之外，它还具体化了，针对现在存在的问题，提出了它的措施。措施最根本的一条是民间化。推进行业协会商会的民间化，这个显然是切中时弊的。就像上午李勇局长说的，本来提民间有商会是多此一举的，商会当然是民间的。而从我们目前大量的行业协会看，他虽然是商会，但并不是民间性的，是“二政府”。广东省委、省政府规定的第 2 页第 7 点，总的标题是推进行业协会商会的民间化，里面提出了四个要点：“五自”、“三无”、“四分开”“二不得”。“五自”是指“自愿发起、自选会长、自筹经费、自聘人员、自主会务”。“四无”是指“无行政级别、无行政事业编制、无行政业务主管部门”，最后一句，双重管理，有一个注册登记机构，还有一个业务主管单位。好几次我都提出，这个主管单位是主管什么业务啊。四分开是“机构、人事、资产、财务”分开，还有“二不得”，即“其办事机构一律不得与国家机关和企事业单位的工作机构合署办公、现职国家机关工作人员一律不得在行业协会、商会兼职”。当然，要求高的人还觉得不够彻底，比如

现职国家机关工作人员的兼职问题，其实在西方国家，从政府部门退休的人在自己管辖的范围内有个“冷却期”。在中国这个问题就更大，虽然我们说废除了终身制，实际上这个问题是以变相的问题存在的。深圳的同志说得对，既然是搞改革就不要要求一步登天、一蹴而就。从理想主义到经验主义，一点一点改良。“五自、三无、四分开、二不得”，我想是政界、商界、学界人士，热心于这个事业的人都可以聊以自慰，这是非常中国式的，中国改革并不是由中央政府来做决定，往往是某些先进的地方把这个门打开点，大家都从这个门出去了，觉得很好，就传播开来，然后再来做个统一的、全国性的推广。有了这样的进步，那么将来我们制订《非政府组织法》、《商会法》就大有希望。

关于商会组织、行业协会的治理问题。讨论的重点放在商会组织的治理上，有些同志有一些顾虑，担心强调治理会有些负面的影响，这不外是两方面的担心，而且是有道理的。一个担心是把过去的政府干预或是政治干预以强调治理的名义强化起来，另一种是担心过度的规制和监管。问题是怎么监管？是不是还需要行政的干预，或是当成政治上的工具来施加政府影响？。但有一点我想是明摆的，即我们自己首先要把它弄清楚应该怎么治理。因为事情是有路径依赖的，一个组织建立起来以后，如果它的路走歪了，今后想要纠正就很难了。商会组织治理西方早在中世纪就有了，积累了大量的经验。我们不能一开始在建立它的时候，脑子里就要明白怎么治理，以防止走到一个错误的路径上去。过去几年我们讨论会上已经有这样的反映，比如说领头企业控制了行业协会，行业中的大佬是十几年如一日当主席，这是不好的。如果你进入这个状态，你要再把它改正就比较难。它就不能发挥它的作用，就不能代表工商界的利益。汤可可同志讲到台湾访问的时候，在台湾没有这个情况，其实国民党在大陆的时候这个情况很严重，它有多方面的原因，我想现在台湾可能已不那么严重了。它有几方面的原因，一是在大陆的时候，这个行业协会商会支配资源的权力很大，比如棉花，一直是紧缺的东西，商会在每年棉花的分配上有很大的权力。第二个原因就是因为它具有竞争性，它像日本一样，自由结社。第三个是企业家们的水平提高了。列宁都说过文明的资本家。在我们这里要特别防止政府赋予行业协会某些经济上的权力，比如资质认定，往往赋予政治上的影响力。所以它的治理如果不能够上轨道的话，它会使得行业协会商会不能够实现它的功能。还有一种顾虑就是说从一种社会演进理论出发，用法规来规范治理，它是没有用的。只有在逐步渐进的形成了某些社会上公认的伦理等非正式的规则以后，才有可能来规范它。

再回到广东省委、省政府的决定，这是大家共同努力的结果。当然，有一点自发的因素，就是广东离香港很近，可以看到一个好的市场经济是怎么弄的。首先是一个框架

性的，为什么提出商会的治理问题？它和公司治理可以类比一下，我国的公司治理也是拖得太长。1987年世界银行召集过一个国有企业改革会议，中国的企业家第一次听到“法人治理结构”，但一直未能明确，因此并没有被写入中央文件。直到1999年才明确要建立公司法人治理结构。作为公司，如果没有建立法人治理结构，那它肯定是个翻牌公司，牌子改了，治理则还和原来一样。这个事情教育了大家，在1999年十五届四中全会《决定》中，大体上用了经济学家的一句话：能够在所有者和经营者之间建立起制衡关系的法人治理结构是现代企业制度的核心，所有的改制公司都要建立起有效的法人治理结构。总之，这样一个时间上的延误造成了很大损失。营利性的法人需要一个完善的治理，非盈利性的法人要不要？我看，一定要！有一篇论文说我们仿照公司建立法人治理结构，实际上公司的法人治理，还是从非营利法人那儿来的。所谓法人，就是在法律上人格化了的、依法具有民事权利能力和民事行为能力并独立享有民事权利、承担民事义务的组织。在中世纪，拥有法人地位的主要是三种组织，一个是教会，一个是行会，一个是自由城市。特别是第三种，从封建主那儿赎买了自主权的城市，它们都是非营利法人组织，既然是法人组织，那它就一定要有治理。Corporate governance是中世纪就有的。去欧洲旅游，导游都会带你去市政厅，它就是Corporate governance的核心部门。公司因为有经济利益需要法人治理，商会虽然属于非营利组织，但它同样需要治理。公司之所以需要法人治理，其症结点在于现代公司的所有者和经营者是分离的。对于商会这种非营利组织来说，它的决策机构和执行机构也是分离的，首先一个问题是会员怎么能够经过某一个机构，来表达它们共同的意志。所以大体上说来，商会跟公司一样，也有所谓的法人三机关。商会跟基金会不一样，它没有会员大会，其核心部分是理事会。

我把大家的发言理一理，大概需要解决以下问题：

第一个问题是在会员大会和理事会之间的关系问题。包括理事怎么产生？理事长怎么产生？理事会有哪些职权，理事又有哪些职权？在这方面，我们还没有经验、知识，还没有形成大多数人的共识，所以需要有一个框架。如果民政部有关管理机构能够给予指导是好的。我很欣赏一个企业家组织，就是阿拉善SEE（治沙基金会），当时有102个企业家参加，每个人承诺资助100万，分十年到位。这个协会学习怎么民主管理的做法很有意思，最近他们刚改选，在选举过程中有竞选演说，有答疑等，竞选演说很生动。还有个问题，商会的会长连选能否连任，连任有没有限制？有一位同志的意见我不太同意。就是他把任期限制和年龄限制混为一谈了，这二个是不一样的问题。年龄限制一般的组织早期都有，越到现在就往往取消了，这叫年龄歧视。我认为任期限制是需要的，如果一个人在职务上呆长了，往往会控制这个会，并会与执行人员结成某种关系。执行

人员和决策机构还是要分开，如果一个人在理事长、会长职务上呆久了，会形成一个关系网，容易操纵这个商会，使商会不能代表多数人的利益。所以要有这么一套制度制约，阿拉善 SEE 这种民间组织已有一些好的做法，不妨去总结一下经验。

另一个问题是决策机构和执行机构分离的，或者说是执行机构执行人员的职业化问题。商会为什么要实行这种分离呢？因为理事长、理事也是企业家，它跟别的企业家之间有竞争关系，如果他们过多的介入具体事务，那就不能保证商会的超脱性。由于利益冲突，处于商会领导地位的人就不为大家办事，而为自己或自己那一部分人办事。所以，他们最好是做商会的决策，而不要做具体的管理工作。具体的管理应委托给一些职业的管理人员。由这些职业人员来执行整个商会、协会的决定，而不是忠实于某个人。当然，还有另外一个理由，就是商会事务的专业性很强，有它的复杂性，不是某一个企业家都能做的。比如说商会、行业协会往往要开发一些公用品，有次会上我讲过我去日本的时候正好是取缔泡沫塑料，于是有些家用电器协会组织起来开发一些纸浆做的防震的包装材料。另外，商会的事务也很复杂，比如说办展览会，这不是某个企业家可以做的，所以需要专业人员。

怎么处理理事会和专业人员之间的关系？有二种可能性，一是授权不足，理事会的理事长、理事们直接过问一些具体事务；另外一种可能像公司里面一样，存在内部人控制，即这些职业的经理或者职业的执行人员离开了理事会的决定，运用他们的权力去谋私，这些都是需要防止的。此外还有一些专业培训问题，其实以后商会多了，专业人员的培训也可以组织他们成立专门的协会，就像公司秘书有公司秘书协会一样，由培训机构举办短训班来培训他们。现代社会分工越来越细，专业越来越多，一个专业从业人员，都会变成一个特殊的利益群体。我想主要是这两方面的问题。如果以后有机会的话，对这两方面都可以做细致讨论，研究各种不同的做法，取长补短，防止出现问题。

附带讲一个问题就是外部治理问题，简单的说就是监管问题。商会的监管和公司不太一样，公司有一个外部治理问题，因为公众公司它有大量的社会股东，这些散户需要通过证券市场的监管来治理公司，而对证券市场呢就有一个行政监管的问题，也就是证监会。商会的问题和它有一点不同，就是他没有很多的社会股东和独立股东，但是社会监管还是需要的。应该明确，这个外部治理，指的是行政性机构对于商会、行业协会合规性监管。这个规则有两种，一个是一般的法律，比如价格串谋，行业协会决定要涨价，这便违反《反垄断法》、《公平竞争法》。另外一种就是对于商会治理的特定行业的规则，比如说没有定期召开会员大会，选理事、理事长的程序有违公正、这些就要以法定的程序进行监管。