

社团内部治理的主要问题和加强内部治理的思路

李 勇*

这几年来我们国家的行业协会和商会发展的速度非常快，一年大概要批准新成立的行业协会四千多家，其中还不包括近万家行业协会下面的分支机构和代表机构。由于成立起来比较困难，相当部分的行业协会只能注册成某个行业协会的分支机构。

随着行业协会的增多，关于行业协会的理论研讨也不断增多。近几年来，社会上对行业协会的外部治理谈得比较多，但存在着以下一些倾向：宏观问题谈得多，微观问题谈得少；外因谈得多，内因谈得少；理论谈得多，实际谈得少；原则谈得多，过程程序谈得少；谈政府问题的多，谈社团自身问题的少；批评指责比较多，鼓励总结表彰少；成立登记谈得多，谈退出机制少。我个人觉得现在有相当多的行业协会是没有生命力的，其实该死的就应该让它死掉，优胜劣汰才有生命力。但是我们现在对于如何让没有生命力的行业协会自然的消亡、退出没有很好研究。

对行业协会的外部治理问题谈得再多，也不为过。为什么？因为中国行业协会的问题，要比外国行业协会的问题复杂的多，原因是像我们这种体制的转型，在西方找不出任何范例来。行业协会的问题的确很多、很深，很多问题长期解决不了，很多问题从理论上讲不通。不过任何事情解决都有一个过程，从乱到治这是社会发展的规律，也是辩证法。

我个人感觉，行业协会的问题那么多，很重要的一个原因就是我们对协会的內部治理重视不够，探索实践也不够。世界各国的经验都证明，行业协会组织的治理，不仅仅靠外部，更重要的要靠内部，没有一个好的内部治理，就不会有一个好的发展环境，没有一个好的内部治理，就不会有好的行业协会。所以内部的治理和外部的治理它是同等重要的，这关系到我们行业协会的能力建设、制度建设、组织建设，甚至文化建设。我长期在一线工作，经常接触到一些非常有创意的、激情的行业协会的创始人、发起人。据我的观察，我感觉他们要求登记的愿望非常强力，但是我感觉到他们对于行业协会、商会发展的内在的规律或者说基本的知识掌握的还不够，这不能怪他们，大家都在实践过程中。其实有很多的行业协会在成立的时候，它们千辛万苦的通过各种的前置审查终于成立了，但是成立不久就死了，不发挥作用了，原因就在于内部治理不行。所以，内

*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。

部治理关系到行业协会、商会的生死存亡。

那么，什么是内部治理呢？有英国的版本、美国的版本、德国的版本、日本的版本，各个国家的非赢利组织的内部治理，表现是不太一样的。我个人认为，内部治理，实际上是内部规则的有效实践方式，它要求把规则最大化、最优化，尽量达到有效的内部治理。大体上说，内部治理的核心内容应该是章程，章程所规范的那些内容，是我们内部治理中最重要的内容。它体现了协会会内部治理和国家干预两个方面的结合。一方面章程是我们行业协会自治的法规、宪法、大纲，是行业协会内部管理重要的依据，是我们行业协会最高的行动纲领，任何人，不管你是法定代表人还是会长，你都不得超越这个章程的规定；另一方面，章程也是国家管理行业协会的一个重要内容，为什么国家要推行章程的制订以及章程的实施，其实这里就是国家要把自己的意图贯彻下去。所以我们可以看到很多国家对非赢利组织实行了章程版本制度，它不仅仅是对赢利组织，对非赢利组织照样也要制订章程范本，这体现了国家干预规范这样一个原则精神。

章程的核心指导思想是民主。要确立行业协会管理的民主性，还需要确立一种带有普遍意义的游戏规则，除了民主性，还要有自律性、规则性。我认为我们国家的社团章程内容还是比较全面的，尽管大家昨天还提出了批评，这些批评是对的，还要加以完善。我收集了很多国外的资料，感觉到在这么多国家中间，社团组织章程的范本及制度建设最详细的是日本，日本的社团范本就连翻译都非常困难，厚厚的一本，详细极了，拿到中国来，大家肯定受不了，基本上就是死亡条款，太难执行了，这是日本人的性格，一个手表的说明书会写成一本书，告诉你怎么使用。其实德国的章程版本也不错，但是德国的范本，可能还不如我国的范本详细。我们可能要向日本看齐，搞得更加细一点。

我们不仅要有一个比较完善的章程的范本，还有一套监督章程实行的一套管理制度。比如说我们实行了比较严格的年检制度，年检制度就是检你的内部治理的情况。十年前我分管了年检的管理工作，当时的社团的年检内部治理的检查，一共三页。但是，今天的社团年检，它的内容已经达到 14 页，社团叫苦不迭。其实不用叫苦不迭，一年才检查一次，而且有些东西是很容易填写的。你可以去看一看国外，看一看中国香港地区的情况，要求要严格得多。我们不仅要有书面的年检资料，还要把它储存到计算机系统里去。今年我们为了加强这方面的内部治理，我们对年检中发现的问题实行了告知制度，也就是说我只要发现你有问题，就将用文件通知的方式寄达到你的社团，告诉你在年检中间查出的主要问题，并要求按期整改。这个措施的效果很好，尽管为此增加了我们好多工作量，但是我们乐意做这个事情，甚至加班加点。社团的问题一大堆，我们不

厌其烦地记录，同时还撤消了一批年检不合格或者内部治理不行的一些社团。通过年检，整改的数量很大，一年比一年多。但大家不要怕，民间组织每年增加百分之十，数量越来越多，今年我们民政部撤消的社团和年检不合格的社团数量是空前的。这表明我们对行业协会内部治理方面的监管进一步加大了力度。

根据年检情况看，我觉得在社团内部治理结构方面主要存在以下几个问题：

1、不按照章程规定召开会员大会、会员代表大会、理事会、常务理事会议。这是最突出的问题，在民政部登记的全国性中国字头的社团 1800 个中，查出问题的有 270 多个，其中不按照章程规定的时间召开会议，占 77.58%。当然，他们会千方百计用各种各样的理由解释。一个社团不开会员大会、会员代表大会、理事会、常务理事会议，就说明你很多问题没有提交到理事会和常务理事会上去研究，那你肯定是个人武断或者小集体来决策。这不行呀！这在新加坡要罚款，我们也很想用罚款，但是中国的国情也很难，每一个中国字头社团的背后都是部长，我们怎么能够去罚他呢？很难只能，提醒提醒他们，要他们整改。我们有一个地方的民政科长，她很聪明，她那个地区也是 80% 的社团不开会，她就做了一个计算机软件，她把所管的二千家社团章程所规定的开会时间都输进软件里边去，通过计算机管理，在这个协会按章程规定举行代表大会前三个月，及时告诉它，你要开会了，这就是按规则执法。

2、内部制度不健全，不仔细。

3、财务混乱。现在社团的财务问题比较突，我在一次讲课中曾经例举了当前社团经济问题的十几种违纪行为。

4、违反民主制度。我们有相当多的社团，民主制度的执行不太好，有个人曾经跑到我办公室来讲，他气得没办法，因为他这个会长是某一个部的部长，他经常拿了章程提醒这个会长，会长就就生气了，“我现在不当部长了，难道连协会的会长也当不了？此事你不用管！”最后把这个人靠边，等候处理，他气得不得了了，跑到我这里来告状。我感觉的确有这方面问题，章程有规定但不执行，还是个人说了算，这方面好多呀。

几乎差不多所有社团，一到选举，就全体鼓掌通过，掌声下面掩盖着多少不民主呀！以上说的是我们国家社团治理普遍存在的问题。但是我还要告诉大家，我们中国的社团、中国的行业协会，在内部治理上还有我们“中国特色”的东西：一是老龄化。我们的社团不是择优优制，老同志当这个是好，我们这个里面最高的有 98 岁了，90 多岁的有一批，甚至躺在床上不能动了，却谁都不敢去把他选掉；第二是超届。我们的制度很有意思，一届五年可以连选二届，一个干部从 60 岁退休，基本上可以干到 70 岁，是蛮有人

性的决定，充满了温馨感，，这样一个制度设计，但是即便是这样，很多人还不愿下来，做了三届、四届、五届，有的做了14年，今年15年了。三是党政领导兼职多。民间社团要那么多的党政领导干什么呢？我们全国1800个社团，党政机关的领导干部处以上的兼职7680人，其中部级干部有825人，司级干部2690人，处级干部1180人。

民政部对今后社团内部治理的思路是：

1、修改社团条例。现在有一个六年前开始起草版本已经基本完工了，其中有一个亮点：在登记管理条例的里面，专门增加内部治理的一个章节，把我们实践的总结经验，上升法规的条例，可见我们对这个问题的重视。

2、修订章程范本。原有的章程范本大家说不够详细，这次就搞得详细一些。

3、我们还单独修订行业协会的章程范本以及一些制度规范。

同时再制定一些配套的政策法规。我们的政策法规有十几个，就等着我们的社团条例出台，十几个配套法规将同时冲锋陷阵。想在是万事具备，就等着这个条例出台。虽然有个实行新条例的过渡时期，但是过渡的时间是非常短的，这种扩大开放的进程，将常设倒逼改革的发展态势，促进我们要加快社团改革步伐，包括政府的机构改革，从我们国家现在的情况看，我们政府的职能的转变虽然取得了一定的进展，但总体上还未到位。

为了促进行业协会、商会的内部治理，首先要进一步完善确立章程的核心地位，二要推进社团管理的信息化建设，通过信息手段，捕捉社团内部治理的各种问题并进行管理；三要要举办培训班，实行秘书长上岗培训制度，还要培养一批专职秘书长的队伍；最后，我们要继续加强这方面的调查研究，不断探索完善社团内部治理的途径。