

推进制度创新，促进民间商会和行业协会的发展

陈剩勇

从发达国家的经验看，随着工业化和市场化的推进，像民间商会之类的行业组织将越来越成为克服政府失灵和市场失灵的一种有效的组织机制。在我们浙江，温州民间商会、行业协会和异地商会的民间性、自治性和中介性特质，及其显现的自主治理的绩效，使之超越了中国传统型的组织模式，而成为一种的新型的社会中介组织，在社会经济发展过程中发挥着越来越大的作用。

（一）民营企业企业家们组建商会，以规范市场行为、防范企业间的不正当竞争，消除市场的无序和混乱，建立一个公平合法、有序竞争的市场秩序。

（二）应对国际贸易争端，拓展国际市场。

（三）民营企业企业家通过商会这样一种组织载体，致力于同行业企业之间的合作，推动行业经济的健康发展，以促进发展地方经济，实现民营企业企业家阶层的共同利益。

（四）民营经济的高速发展和私营企业主阶层的崛起，客观上需要一种利益代表、利益聚合和利益表达的组织或机制，以便于该阶层的政治、经济和社会利益的聚合和表达，争取和实现行业利益和阶层利益的最大化。

我们在肯定民间商会组织自主治理绩效的同时，也清醒地看到，温州乃至浙江全省的民间商会和行业协会还处于成长期，与发达国家的行业组织相比还存在不小的距离。作为一种活跃在社会经济领域的社会中介组织，民间商会和行业协会现有的治理机制在行业自律和管理、规范市场行为、维护市场秩序，因应加入WTO后企业开拓国际市场、解决国际贸易争端等方面，还远远没有发挥其应发挥的作用；在整合行业和民营企业企业家阶层的利益，并作为一方的利益代表参与和影响公共政策的制定方面，民间商会和行业协会能够发挥的作用还十分有限，更谈不上对政府和公共决策过程的监督了。因此，民间商会和行业协会的进一步发展，还需要克服自身的一系列问题，跨越外在的一系列体制性障碍。

民间商会、行业协会和异地商会发展过程中遇到的最大的问题，是无法可依，无章可循。目前民间商会还只能依据一些部门的条例和地方法规在运作。现有的国务院《社团登记管理条例》，仅仅是一部程序法规，还把行业组织与其他社团混同一起；而国家经贸委的《关于加快培养发展工商领域协会的若干意见》，实际上并不具备法律效力。民间商会缺乏制度保障、法律地位不明确、合法性不足，民间商会政治参与行为的不够规范，民间商会自身的制度化、规范化和自主治理能力的不足，以及人才缺乏、活动经费不足等问题，都可以归结为制度的缺陷，并且可以通过制度设计和创新得到妥善的解决。我们认为，民间商会的制度建设需要并且应当从国家和社会两个层面同时推进。

（一）针对我国行业协会的发展“无法可依”的现实，国家应当尽快对行业组织的立法进程，参照各国的有关立法和规章，制定适合中国市场经济发展之需要的《民间商会（或行业组织）法》，明确行业组织的法律地位、组织体制、职能，并赋予其相应的行业管理的权力。

自主治理能力严重不足是各地民间商会和行业协会普遍存在的问题。在温

州，目前一些民间商会和行业协会拥有的仅有的一点行业管理权，也是游走在法律边缘。如受到各方关注的行业维权，即民间商会根据《维权公约》进行的维权行动，实际上也同样缺乏法律依据。如《烟具行业维权公约》规定，如果有企业防冒会员企业的打火机款式设计，一经查实，民间商会就有权配合工商机关销毁生产模具。然而，由民间商会和工商部门来销毁和没收防冒者的生产工具，并没有相关的法律依据。在民间商会没有法律赋予的行政执法权的情况下，这类维权行动作为行业自律未尝不可，但把行业自律扩展到针对非会员企业，其合法性就颇值得推敲。法律的缺失，政府职能转变的滞后，造成了如下一个独特的现象：一方面是承担着行业管理责任的民间商会手中缺乏合法的行业管理权力，致使行业组织的权威性难以确立；另一方面是政府职能部门在市场化推进过程中放弃了行业和社会管理的责任，而又在部门利益的驱动下，罔顾市场化的现实，不肯下放本应当向民间商会转移的行业管理权力。

行业组织到底需要哪些权力？行政法专家根据发达国家行业组织的相关立法，结合我国的现实情况，指出：从市场经济发展的需要出发，行业组织至少应当拥有和行使如下 8 个方面的权力，包括：1、制定行业自治规章权，包括章程、职业道德规范、行业标准或准则的权力；2、许可批准权，主要是彩电、冰箱、VCD 等家电行业或其他一般性行业的项目审批权，或生产许可证的审定和发放权等；3、行业的日常管理权，即行业组织对会员进行常规检查、对违规行业进行清理整顿和处罚的权力；4、参与编制本行业发展规划的权力；5、管理行业价格权，即开展价格自律、制止低价倾销、协调行业价格的权力；6、认证权，亦即对本行业的事务进行检定认证，包括为企业开展进出口业务签发产地来源和加签各种商业文件等事务的权力；7、制裁权，即依照行业自治规章对违反行规的会员企业进行制裁的权力；8、纠纷处理权，即拥有处理其会员企业与其他当事人之间纠纷的权力，等等。¹因此，国家在制定《民间商会（或行业组织）法》时，应当把上述行业管理权力明确赋予行业组织，不断促进行业组织的健康发展，以适应我国工业化和市场化发展的需要。

（二）法律要明确民间商会的自治性地位，明确界定国家与行业组织之间的权力边界，从法律上阻塞官商勾结的通道，遏止强势利益集团与政府官员权力寻租；理顺政府与社会、政府与企业的关系，规范政府与社会组织各方的行为，使国家对行业组织及其他社会组织的管理纳入法治化、制度化的轨道。

目前有关国家与社会的制度安排，特别是对民间商会及其他社会组织的管理体制，从总体上看还是政府对社会的消极的控制，法治程度低而人治色彩极浓，从而造成社会自主治理空间狭窄，社会组织自主治理能力严重不足。这种体制从短期看似乎有利于政府对社会的控制而达致政治的社会的稳定，但从现代化发展的需要看，这种控制明显不利于公民首创精神和社会自主性的发挥，严重遏制了社会的生机和活力。对民间商会和行业协会的定位，目前流行的一种说法是，民间商会和行业协会应当做政府的助手，其作用是协助政府管理好市场。从我们在温州和其他地区的调查中了解到，从地方政府官员到行业协会领导，几乎都持这一观点。

我们认为，对行业组织的“助手”定位，实际上还是沿袭了传统“全能型”政府时代固有的思维定势。在全能型政府的观念中，国家和君主是万民之主，政府是社会和人民的主宰，而在工业化、市场化和实行民主宪政体制的现代社会，

¹ 参阅黎军：《行业组织的行政法问题研究》，第 152—160 页，北京大学出版社，

整个社会被明确划分为三大领域：政治领域、经济领域和社会领域，政治社会的主体是政府，经济领域即市场的主体是企业，社会领域的主体是社会组织。政府、企业和社会组织的关系是建立在法律基础之上的平等关系，三者各司其责，互不隶属。在民主政治体制下，国家的主权在民，人民通过民主选举组建政府，政府接受人民的授权管理公共事务，政府的职能是为企业和社会提供公共服务，而不再是计划时代那种对企业和社会的主导和统治。政府只能依法对行业组织实施管理、指导和监督，在宪政体制下，民间商会和行业协会作为独立的社团法人，是市场的中介、行业利益的代表，作为行业的管理组织，其与政府的关系只能是平等的关系、合作的关系，而不应是领导与被领导、统治与隶属的关系。在这里，政府对社会组织的任意干预和强制早已丧失了传统时代固有的正当性或合法性。把民间商会和行业组织定义为政府的“助手”，很容易使行业组织沦为政府的附庸，势将阻碍社会自主治理从发育走向成熟。

因此，国家制定和颁布的有关民间商会和行业组织的法律，首要的一点是要确保行业组织拥有充分的自主治理的能力，防止国家对社会的专断，防范政府官员对行业组织的随意干预；与此相应，还要建立起对行业组织及其他社会组织实施有效监督的监督机制、制约机制，以防范行业组织通过垄断市场谋取私利从而对公共利益造成的损害。质言之，在未来任何有关国家与社会的制度安排中，应当充分考虑到，随着我国工业化和市场化进程的推进，在政府、行业组织与市场和社会之间，需要建构起一套行业组织有效自治，政府与行业组织之间存在多元关系的制度体系，这一体系能够充分认识政府与行业组织各自优势和不足的基础上，发挥各自的最大作用，推进市场秩序的形成，促进社会经济的持续发展。

（三）推进行政管理体制改革和依法行政，促进政府职能的转变，加快国家权力从市场和社会领域退出的进程。随着改革开放进程的推进，我们国家已经初步实现了从计划体制向市场体制的转型，民营经济不断发展壮大，市场机制初步发育起来，但行政管理体制的改革和政府职能的转变并没有与时俱进，总的来说还难以适应工业化和市场化的需要。

从各地的现实情况看，虽然我们浙江是全国民营经济最发达的地区，且浙江的投资环境相对于全国大多数地区来说也不错，但整个投资环境、法治建设和政府效能等方面的环境，与市场经济的要求，与全球化竞争的挑战，还存在不小的差距。可以说，行政管理体制改革滞后，政府职能转变滞后，全能型政府垄断性权力对市场和社会的制控，已经成为社会经济发展的阻碍。

近年来，为了改善投资环境，省委、政府从去年开始在全省范围内开展了一场“效能建设”，以提高机关效能，严禁有令不行、办事拖拉、吃拿卡要、态度刁蛮，并撤除惩戒数百名机关工作人员。例如，此前温州的审批手续繁琐，仅征地就要盖上百个印。企业审批一个项目，要收取墙体改革费、散装水泥费、白蚁防治费、城建配套费等等。各种“执法”检查，即使是遵纪守法的企业也心有余悸。据报道，一位企业主对记者描述自己的烦恼说，“有的部门检查名目繁多，还非得老板本人亲自出面接待，否则下次检查时就对你格外‘关照’，而且逢查必罚，非得你找熟人，买面子”。投资环境的恶劣，导致近年来大批的民营企业从温州本土迁往外地。据分析，企业外迁的原因，除了当地资源短缺，土地紧张、产业过渡外，更重要的原因在于“区位优势不佳、政府服务不到位，比较优势丧

失”。²从 2004 年开始的政府机关效能建设，强化了公务员的服务意识，促进了机关工作作风的改进，确实收到了一定的效果。

但是，我们认为，目前在浙江等地进行的政府效能建设，总的来看还是属于治标之策，而近年来在各地推开的行政审批制度的改革，也仅仅改掉了那些没有什么含金量的审批项目。唯有推进行政管理体制改革、切实转变政府职能，全面实施依法治国，才是市场化、现代化和民主化的治本之道。因此，执政党应当切实推进政治文明建设和行政管理体制的改革，努力建立一个适应社会主义市场经济和社会发展需要的有限政府、责任政府，重新调整政府的职能定位，规范政府行为，使政府真正成为市场的监督者、调控者，成为公民社会和公民权利的保护者。为此，一方面要加快政府职能的转变过程，实现社会治理的权力向社会组织的全面转移，把属于市场的权力还归市场、企业和行业组织，把属于社会的权力还给社会，把属于公民的自由和权利还给公民。另一方面，各级政府还要不断提高公共服务的能力，加强和完善市场监管机构及其职能，积极促进社会自治治理的形成和发展。

（四）推进行业组织和其他社会组织自身的制度化建设，规范和促进民间商会的健康发展。

一方面，由于民间商会是企业家自发组建的自治性组织，它既无进行营利性活动权利，也没有政府的财政拨款，会费收入和自愿捐助一般都无法满足商会正常活动所需要的经费。经费等各项资源的缺乏是温州民间商会普遍面临的困境之一，像温州服装商会那样依靠相对较为完善的公共有偿服务体系，而筹集较为充裕的经费的商会组织毕竟较为少数。资源的缺乏使得商会对行业精英的依赖性加大。但是，我们也发现，民间商会对于行业精英的过分依赖使得民主的内部治理机制面临着“寡头化”倾向的危险。

我们在温州的调查中深刻地感受到，一个具有巨大的个人能量并且热心商会事业、具有无私奉献精神的领导人对于商会良好运作的重要意义，服装商会秘书长汪加福先生在总结商会成功运作的原因时，首先强调的是“要有一个好会长和一批无私奉献的企业家”，“温州市服装商会之所以发展迅速，是因为我们有一个好会长和一批无私奉献的服装企业家，如果没有一心为商会的陈敏会长，没有这么多团结、务实、创新的企业家，就没有现在的服装商会”。而正因为领导人对民间商会不可或缺的重要地位，使部分商会的各种工作制度无法真正实施，个人的意志和利益偏好经常凌驾于公共利益之上，致使制度化的内部监督制约机制无法有效地运转起来。因此，我们认为，如何有效地解决好商会运作资源来源的多渠道性，减少对行业精英的过度依赖现象，同时，建立起民主的内部权力约束机制，健全其选举制度、议事制度、财务制度，靠制度管人、靠制度办会，才能确保民间商会组织的健康发展。

另一方面，随着政府职能的转变，将会有越来越多本为属于全能型政府的权力转移到行业组织手中。民间商会和行业组织从无权到有权，从权力不多到权力较多，在这样一个全新的社会格局中，民间商会和其他社会组织在拥有一定的管理权力之后，要避免民间组织重蹈官僚机构的覆辙，变成另一个新的官僚机构和腐败部门，这就需要从外部法律与内部规章制度两方面加以制约和规范。

从外在的法律层面，国家在制定和出台相关的行业组织立法、推进行政管理

² 《温州维新之路出路何在？温州衰落中的反思》，《21 世纪经济报道》2004 年 2 月 18 日。

体制改革的过程中，要建立起对行业组织的有效的外部监督和制约机制，防止企业主阶层通过行业组织达成利益垄断，操纵市场，从而侵犯其他社会阶层的利益或损害整个社会的公共利益。

从行业组织自身来说，也要不断加强制度建设，切实推进组织内部的民主。民主涵括四个层面，即民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。从现实情况看，温州的民间商会、行业协会和异地商会虽普遍都实行了民主选举，但选举仅仅是民主的第一步，今后还应强化行业组织自身的制度化建设，推进民主决策、民主管理和民主监督，规范和约束行业组织和会长的权力，以防范行业组织成为会长谋取个人私利的工具，或大企业欺压中小企业的场所。

总之，我国的民间商会和行业协会从兴起之日起，就一直面临着制度和自身建设的双重制约，它的发展并走向成熟还将取决于一系列的制度变量。国家能否提供一套保障民间商会规范发展的制度安排，推进行政管理体制的改革，切实转变政府职能，严格依法行政，在充分赋予行业组织相应的行业管理权力的同时，限制公权力的专断及其对社会组织的过多的干预，将是民间商会及其他社会组织能否走向成熟，社会自治治理能力能否提升的关键。