
勇于改革 大胆实践
探索中国商会改革发展之路
保育钧

一、对无锡的印象及无锡市在商会研究上的突破

我参加这个会是第三次了，我想谈谈来无锡的感想。刚才听了无锡市委常委、统战部长丁卜人同志的介绍，2003年无锡市的GDP是1900亿元，财政收入265亿元，对于我们研究经济的人来说这个比例很重要，它反映了无锡市的经济质量非常高。有的地方GDP虽然很高，但是财政收入仅占十分之一。如：南通市GDP1000亿元，但是财政收入好不容易达到100个亿。无锡市的经济质量所以高，与无锡的市场主体、众多企业的素质高有关。现在无锡市大量的是民营企业，不仅数量增加，而且经济活动的质量也很高，给我的印象非常深刻。估计今年可能还要高，不仅经济质量高，商会活动的能量也很大。在市委、市政府的领导下，工商联主动地做了大量的工作，特别是主动地挑起研究商会的担子。无锡社会经济比较研究所、无锡市工商联挑了一个谁都不太愿意碰的一个问题来研究，很有意义。

商会改革是一个非常敏感的问题，商会的改革涉及到我们党和政府的领导体制及其改革。前两次会议我没有多讲，去年吴晓灵同志也来了，我还是没有明确讲，只是摆了一些问题。无锡社会经济比较研究所、工商联不回避矛盾，主动地勇敢地挑起了研究商会改革、促进民间商会发展的担子，而且取得了突破性的进展。原来无锡的行业商会不多，但是现在已经有三十五个行业商会。昨天我看了交流发言稿，发现好多商会确实摸出了一条路子，尽管还不成熟，毕竟被企业所认可，他们的地位并不是哪一个封的，而是在实践中形成的。

另外对我印象较深的是，无锡的商会研讨会锲而不舍的精神，今年是第四年，四年中我有幸参加了三次。第一次是吴敬琏同志、陈清

泰同志他们参加，两位来的时候，我跟他们一起来。当时吴敬琏同志谈了一些看法，有一个讲话。陈清泰同志是管国有企业的，原来是二汽的厂长，后来在经贸委当副主任，然后在国务院研究中心工作。他有实际经验。他研究国有企业得出的结论：中国必须搞市场化，必须大力发展民营企业。他提议民间商会要多搞试点，有的事情讲不清楚，还是通过实践来检验。无锡市的同志接受了两位的建议，在近三年的时间里大胆地实践，已经取得了成果。我对无锡同志这种敢于碰硬、不怕困难、积极地改革探索、实践中探索的精神表示钦佩！

二、中国商会的改革是绕不过去的

我的观点是，中国商会的改革是绕不过去的，正如执政党如何加强执政能力、政府如何转换职能等改革也是绕不过去一样。商会的改革是大势所趋。只要真正地搞市场经济，就一定要搞商会，这个认识正在逐步趋向一致。根据是什么？第一次是在 1993 年的中共十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制的决定》中，就第一次提出来要发挥行业商会、行业协会的作用。当时是与中介组织放在一起提的。吴敬琏同志不赞成把行业商会、行业协会作为中介组织。我也认为它不是一个中介组织，中介组织是坐在中间的嘛！行业商会也好、行业协会也好，它就是坐在商家的一边，它不是坐在中间，而是坐在一头的。如五金商会，它的屁股坐在五金企业、商家的一头，怎么是中介组织呢？它不中，不能叫中介组织。可见当时也没有完全搞清楚，所以对文件也不能迷信。但不管怎么说，最近已经认识了，搞市场经济要搞行业商会、行业协会，开始重视行业商会、行业协会的作用。

第二次提出这个问题是在 2001 年年底，中国加入世贸组织前后，当时朱镕基总理谈了一系列问题，其中第七个问题就是发挥行业组织的作用。因为在跟国外谈判时，外国行业组织往往不与政府谈，而要与行业组织、与商会谈。

第三次是去年十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体系的决定》再次提出要积极发展规范运作的专业化市场中介服务机构；按市场化的原则，规范和发展各类行业协会、商会等自律性组织。这一次把中介组织与行业组织分开讲了。

第四次是今年的十六届四中全会“关于加强党的执政能力建设的决议”中的第七部分，讲了“坚持最广泛最充分的调动一切积极因素，不断提高构建社会主义和谐社会的能力”，“建立、健全全社会利益协调机制，引导群众以理性、合法的形式表达利益要求，解决利益矛盾，自觉维护安定团结”，加强社会主义建设的管理，推进社会管理体系创新。特别提出来要深入研究社会管理的规律，完善社会管理体系，整合社会管理资源。在多种多样的社会管理资源中，商会也是一种社会管理资源。《决定》强调指出，要完善社会管理体系，建立健全党委领导、政府负责、社会协同，共同参与的社会管理体系和基本格局，发挥基层党组织和共产党员服务群众、凝聚人心的作用，同时强调要“发挥社团、行业组织和社会中介组织提供服务、反映诉求、规范行为作用”。工商联既是社团又是行业组织，跨越两个领域。应该充分发挥社团、行业组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用，以形成社会管理的合力。

十六届四中全会决定的第七部分虽然不是直接讲工商联和行业商会的，但是已经包含了工商联。这应该是我们研究工商联改革、行业组织改革的最新的指导思想，它是从共产党要提高执政能力的高度提出来的。我们要用这段话作为商会改革的指导方针，第一要提供服务；第二要反映诉求；第三要规范行为，形成社会管理的合力。按照这个指导思想，我就想就商会的改革提出一些设想。我总是觉得工商联既是商会，又是统战性的社会团体，这两个功能搅在一块，这种状况不改革是不行的。

三、商会改革的基本思路。

我的改革的思路是从党和政府两个方面着手深化改革，使工商联与行业商会各得其所。

第一，政府部门要转变职能。

要放手让行业商会，包括政府部门的行业协会，真正办成为法人治理的机构，成为非政府组织。首先要从政府着手，政府部门在机构改革中千万不要留尾巴，成立“二政府”式的行业协会。今年6月21日起《人民日报》第三版，辟有专栏，陆续发表讨论行业协会、行业商会的文章，讨论行业协会改革。这是一个新动向。讨论的结果是，一致认为行业协会一定要脱离政府，真正办成为具有法人治理机构的非政府组织，这个意见已经比较一致了。政府部门在改革中要真正地转变职能，使行业组织与政府真正脱钩，办成为一个法人治理、非政府组织。谁来管它？应该按照它的章程由行业组织自己来管。法人治理问题，清泰、敬琏同志经常讲。在这次讨论会上，浦文昌同志专门写文章，论述行业商会如何进行法人治理？文章引经据典说明英文中“法人”这个词最早就是从中世纪的基尔特（行会）那里变过来的。

对于行业组织，政府部门要放手，不要再插手，不要再管了。一要突破体制上的障碍；二要突破法律上的障碍，到现在为止我国还没有商会、行业协会的法律、法规。管社团就是三个暂行条例，即《社会团体登记管理暂行条例》，《民办非企业单位登记管理暂行条例》，《事业单位登记管理暂行条例》。这三个条例的概念很宽泛也不科学、不严谨。三个条例都没有脱离计划经济的束缚，如条例规定成立任何一个社会团体、任何一个组织都要有上级主管或挂靠单位，所以不废除这三个条例就没法子改革。例如你没有上级主管部门，那按三个条民政部门就会不准注册登记。我们政府部门就是利用这个条例，紧紧抓住不放手，改革的阻力就在这里。所以打破体制性障碍，首先要突破这三个条例。三个条例基本上是在市场经济体制确立前后出台的，

它的指导思想一是计划经济，二是阶级斗争。现在已经进入 21 世纪，已经实行市场经济，已经同国际接轨了，却还受计划经济体制束缚，自上而下，层层控制，总是怕群众。这种社会管理的指导思想是片面的，三个条例非废除不可。总之，政府部门的行业商会、行业协会一定要脱离政府。要脱离政府首先要废除三个条例，三个条例前提条件都要上级主管。行业协会、商会要真正成为法人治理机构，它必须是非政府组织。这是第一方面。

第二，工商联要推进自身的改革。

过去工商联组织的定性是统战性、经济性、民间性。后来又强调以统战性为主。翻一翻工商联、中国商会和外国商会的历史，中国封建时期就有行会，外国商会到了中国后为了保护它的权益，在上海也成立了洋人的商会。1903-1904 年清朝政府就成立商部，制定了商会法。辛亥革命以后，北洋军阀也搞了商会法，它先鼓励各地成立民间商会，政府成立商部，为了规范商会，也建立了商会法。新中国已经成立五十多年却没有商会法，只有三个暂行条例，可见立法严重滞后。

建国初期陈叔通老先生给毛主席、周总理建议：“你们共产党进城以后，自己手里没有多少东西，国民党的摊子也破破烂烂。真正要发展的是民族工商业，民族工商业在工业总会、商业总会手里，把旧中国的商会、工业总会拿过来改造，就是你共产党的”。成立新中国时，党邀请各民主党派到北京来商谈，通过政治协商组建新中国，成立新政协，这个时候就有了工商联的一席之地。工商联是在旧中国的商会、工业总会基础上改造过来的，它不是单纯的经济组织，而成了既反映工商界人士经济要求的经济组织，又反映政治要求的政治性组织。工商联的统战职能是中国的特色，要坚持党的领导，工商联的统战职能就要进一步加强，怎么加强？就要加强它的代表性，使工商联真正成为工商界代表人士的组织。应该由各个同业工会、行业商会的头面人物组成工商业联合会，使之成为真正的工商联。不像现在既是

工商联，又是民间商会。既是工商联，又是民间商会的提法是矛盾的，是两个法律体系搅在一块。工商联要真正成为代表工商界人士的统战性组织，在政协会上与共产党、与政府对话。否则，它既是政治组织，又是商会组织这样就显得不伦不类。应该还工商联以本来面目，前提条件就是政府部门的各种行业协会和工商联的行业商会都要成为工商业联合会的会员。工商业联合会由哪些人组成？现在工商联既有团体会员，又有个人会员，这就搞乱了，这是自己把自己搞乱了。工商业联合会的会员起码是县以上的行业协会的负责人、头头，或者是各个行业商会和行业协会的会长。应该使工商联真正成为各个行业头面人物、代表人士组成的统战性组织，组织他们参政议政，使行业商会、行业协会和工商业联合会各得其所，各展所长。改革千万不能把工商联的统战性改变了，而要切实加强。

现在工商联谁都参加了，就没有规矩了，谁都瞧不起。为什么外国总商会让人瞧得起？它就是大老板的代表。只有这样才能走上正规，条件之一国有企业越来越少，民营企业越来越多。到去年底，在工商局登记的各类企业有 700 多万个，不到 800 万个。其中国有企业 105 万个，今年则更少。国在企业越来越少，民营企业越来越多，政府再控制也没有用。随着国有企业改制加快。其数量只会越来越少，但国有资本将会以另外一种形态出现，其总量不会少。有些同志可能认为国有企业少了，国有资本也会少，这种观念是不正确的，国有企业减少，不等于国有资本减少。

现在各地的行业组织已经充分发挥了作用，取得了社会认可。如：浙江省已经分不清哪个是政府的行业组织，哪个是工商联的行业组织。他们到欧洲和人家打打火机的官司，你说是政府的行业协会还是工商联的行业商会？这说不清。对企业来说，他们不管你是政府的行业协会，还是工商联的行业商会，只要你能解决问题，就跟着你走！现在温州的民间行业组织作用越来越明显，名气越来越大。让工商联

真正成为工商联，让行业组织真正成为非政府组织，让行业商会、行业协会真正成为法人治理的非政府组织。由行业组织的头头、会长们参加各地工商联，其主要职能参政议政。真正代表行业利益的是行业商会，行业商会应该与政府进行对话。只有这样，才能使工商联和行业商会、行业协会各得其所，既坚持社会主义方向，又发挥了行业组织的作用，这就是我提出的商会改革的基本思路。

四、下一步改革怎么走

当务之急是要解决体制性障碍。去年我讲了不管是政府部门的行业协会，还是工商联的行业商会，可以各干各的。今年我主张不管是政府的行业组织还是工商联的行业组织，都要按照法人治理、非政府组织来构建。现在南通市所管的三个县通过改革，已把政府系统的行业协会统统改成行业商会，统统归工商联，政府有什么事就找工商联。原来工商联属于党的系统，政府不管工商联的工作，现在政府则通过工商联管理行业协会，这是一个重大变化，它突破了体制障碍，打破了门户观念。

三个条例中最不合理的是行业商会、协会必须有上级主管部门。今后要进一步打破门户观，打破上级主管（挂钩）的障碍，不管行业协会，还是行业商会，都要在“三个方面”做出努力：一是增强服务的本领，练好内功。你没有服务本领企业就不认可。我们现在谈来谈去都是争权夺利，争真本领的不多。二是要规范行业行为，把行业管住，大家才服你。三是要扩大社会影响。行业协会、行业商会都要在“三个方面”下功夫，增强服务本领、规范行业行为、扩大社会影响。谁把社会影响做大了，将来组建工商业联合会就有你的份。

将来的行业协会、行业组织将主要与政府打交道。将来的工商联将与党和“两会”即和人大、政协打交道，通过参政议政最终影响立法。从党的十六届四中全会决议可以看出，执政党领导国家最终是通

过立法实施的，工商联参政议政这个优势千万不能丢掉！通过参政议政最终影响立法。商会改革一定要打破门户之见，不管行业协会，还是行业商会，都要在实践中增强服务本领，规范行业行为，扩大社会影响，最后得到社会的认可，估计至少要用 5 年多的时间。国有企业改革从 1984 年到现在已经 20 年，还留下一大堆隐患和问题，还没有走正。国有企业改革还是这个样，商会该改革涉及到政治体制改革将更难！现在哪个地区做出成绩来，哪个地区就得到认可。所以我常常对有些同志讲：现在你别争，你不试点、不实践、不改革，你靠牢骚、埋怨，都没有用，最后还是没有你的位置。关键是要努力做好自己的服务工作，把会员拉到你那儿，不断扩大你的地盘，只要得到社会的认可，今后总有你的一席之地。这是我最基本的看法。

作者为中国民（私）营经济研究会会长。本文是作者在无锡召开的“民间商会实践试点研讨会”上的专题讲演，根据录音整理，未经本人审阅，文中标题为编者所加。