
促进我国行业性商会发展的几点建议

郑成林

(华中师范大学中国商会研究中心)

培育、引导和规范商会的发展，既是市场经济发展的客观要求，也是十六届三中全会的要求；既是建立和完善社会主义市场经济体制的重要一环，也是加快政府职能转变和深化行政体制改革的重要组成部分。因此，应充分借鉴吸收国外发展商会的有益经验，加快我国商会的规范发展。下面，拟结合已有研究和笔者对上海、重庆、武汉和温州等地的实地调查，就我国行业性商会的培育与发展谈几点粗浅的认识。

1. 坚持培育与管理并重，理清商会建设与发展的思路

从现状来看，目前在理顺政会关系、创造商会发展的良好环境和推动商会规范发展等方面，政府改革的步伐和力度起着决定性作用。在加入 WTO 的新形势下，政府应从完善社会主义市场经济体系的战略高度认识和重视商会工作，把培育和发展商会纳入社会经济发展的总体规划，坚持培育与管理并重，建设和发展一批组织独立、运作规范、功能强大的高质量和高水平的商会。要达到这个目标，就须通过改革与发展实现“三个基本建立”：（一）在政会关系上，基本建立起职责明确、职能清晰、工作协调的“授权—合作”关系；（二）在商会建设上，基本建立起符合市场规律及要求的社会化运作模式；（三）在行业管理上，基本建立起政府宏观调控、行业自律管理和企业自我约束的相互协调的运行机制。

为了实现这“三个基本建立”，我国培育和发展商会的思路不能照搬西方发达国家商会的发展模式，只能立足于我国市情，探索一条从“官办”—“半官半民”—“民办”的商会发展道路。目前，可以在某些地区进行试点，成立商会改革发展协调委员会（以下简称协调会），其成员主要包括政府及其相关职能部门、工商联、公检法部门，以及一些商会和理论界的代表。协调会定期举行，其主要职责是研究商会发展中的重大问题，统筹规划商会的发展和布局调整，审议有关商会发展的政策和方案，以及协调和监督各方面的工作。协调会下设商会发展办公室，作为日常办事和参谋辅助机构。主要任务是组织开展对国内外商会的调查研究，提出对策建议；根据协调会的决定，组织有关部门起草关于商会发展的政策、方案和指导性文件，并开展督促检查，等等。近期，协调会及其办公室应遵

循以下几项原则，研究和制定培育商会的工作计划和方案，并统一组织实施。

第一，实现商会改革与行政体制改革同步推进。将政会分开作为商会改革的切入点，把政府特别是经济管理部门职能的转变和工作方式的变革摆在推动商会改革与发展的重要位置，实现统筹安排、协调推进。同时，逐步实现政府部门与商会“脱钩”，把依赖政府生存的商会推向市场，经过社会选择，淘汰一批名存实亡、没有实际需求的商会。

第二，处理好改革目标与过渡措施的关系。调整和规范商会既要借鉴市场经济发达国家通行的做法，又必须从我国商会的实际情况出发，充分考虑现阶段商会能力和水平不足的客观现实。既要引导和扶持一批商会规范发展，也要鼓励商会之间适度的竞争，让商会在竞争中实现优胜劣汰。当然，允许竞争时，应设定合适的准入和退出机制，以保障商会的行业代表性。

第三，扶持培育和规范管理并重。既要按照市场经济的要求，加快研究制定培育商会的政策措施，为其发展创造宽松环境和有利条件，同时还要加强宏观调控，对商会的建立进行统一规划和调整布局，加强监督与管理，既保证其依法活动，又不干预其内部事务，使商会建设的数量与质量同步提高。

第四，典型引导与重点推进相结合。制定发展政策与措施时，应根据商会面对的领域、发展历程、自身建设状况的差异而有所区别，避免一刀切和一拥而上。可以选择一批条件相对成熟的商会进行试点，引进先进模式，积累改革经验，完善相应措施。在此基础上，逐步对所有商会进行调整规范。

此外，利用广播、电视、报纸等宣传媒体，对商会的工作多作正面宣传和鼓励，提高其社会认知度，扩大其影响，树立其社会形象。

2. 理顺政会职能关系，有步骤分阶段地落实商会职能

政府对商会的支持关键是要为其发展提供条件和扩展空间。拓展商会发展空间的一个重要举措就是理顺政会职能关系，有步骤分阶段地落实商会的各项职能。二者职能合理分工的总体性原则是：涉及宏观、决策、规划等方面的事务由政府来行使，而中观和微观、执行与技术性的事务则由商会来承担，商会可以参与政府有关的行业管理宏观、决策和规划等方面的事务。

由于有关职能的转移和落实，与行政管理体制改革密切相关，政府处于关键地位，因此在明确了二者职能上的分工后，政府应有计划、有步骤地落实商会各项职能。具体操作上，可以国家经贸委《关于加快培育和发展工商领域行业协会若干意见（试行）》所定的 17 项职能为基本依据，确定落实职能的重点。现阶段，

政府可以考虑将下列职能授权或委托于商会：行业信息的统计、收集、分析以及发布，组织展销会、展览会、人才交流与职业培训，组织制定行业行规行约、协调行业价格，参与制定行业规划和行业标准及其贯彻实施、参与行业生产与经营许可证的资格审查及发放，等等。不仅如此，在立法、执行和司法的过程中，应给予商会法定的、经常的参与渠道和机会，使商会能够真正发挥沟通政府与企业、沟通企业之间的桥梁和纽带功能。

当然，就目前商会的现状来看，即使政府将职能完全授权于商会，商会也难以承担起应有的职责。因此，一方面政府在转移职能时应依据商会发展的现状，制定阶段性的培育策略，另一方面商会应苦练内功，主动找事情干、自主落实职能，少管理、多服务。作为企业利益的代言人，商会的任务就是站在民间的立场，为大会员提供各种服务，代表和保护其根本利益。在政府经济部门逐步与企业脱钩以后，对凡是涉及到工商界经济利益问题，商会应敢于站出来讲话，通过各种方式集中会员的意见，及时向政府及有关部门反映，提出建议，必要时乃至提出交涉，以各种方式来维护企业的合法权益。只要紧紧围绕企业关心和需要解决的问题，提升服务质量，增强服务观念，乃至把管理服务化，即使政府转移职能迟缓和有关部门对发挥商会的作用没有详细规划，商会也有做不完的事情。

3. 制定规范性文件，为商会发展提供政策支持和制度保障

依照发达国家的经验，“政府—商会—企业”是一种职责明确、相互协调的社会经济结构和管理模式，这种模式只有用法律和法规的形式将其规范化和法制化才能更好地发挥各方的积极性和能动性。此外，制定规范性的文件也是促进商会与政府“脱钩”及“脱钩”后商会能够顺利健康发展的制度保障。

目前，国家有关商会的法律尚未出台，商会的发展还处于探索阶段，但可以采取制定地方性法规或政府规范性文件或政府规章的形式，为商会健康发展提供保障，待时机成熟时，再通过人大立法，制定法律法规。因此，我国可以在认真调查研究的基础上制定“我国商会暂行办法”或“促进我国商会改革发展的若干意见”，就我国商会的发展方向、发展原则、管理体制、运行机制、引导方式以及商会内部管理与制度建设等作出规定，同时对现有商会不符合改革方向和目标的做法，应予以调整，制定周详的过渡性措施和方法，并根据实际情况选择若干商会进行试点。

地方性法规或规范性的文件不仅在于规范和调整商会的发展，更在于为广大商会的发展提供一个优良的政策与制度环境。因此，至少应对以下几方面的内容

作出明确的规定：第一，根据经济发展的实际情况及时更新商会会费收缴标准；第二，对企业给商会的捐助实行减税，对商会的服务性收入实行免税，对政府委托的任务采取“购买服务”；第三，商会人员在入户、考核、晋升、调资、职称评定等方面与国家自筹经费的事业编制人员享受同等待遇，从政策上促使商会工作人员职业化；第四，在现行法律许可的范围内，放宽登记管理的权限，弱化行业业务管理机关在商会成立和运作过程中的作用，力争少干预、多支持，少审查、多理解，少管理、多培育；第五，为了便于联系、指导和管理，可以授权工商联作为行业商会的业务主管单位，在非公有制经济较为发达的行业，支持和鼓励工商联引导组建行业商会，并直接对行业商会进行监督管理，同时允许行业商会进行社团登记、以独立的社团法人开展各项活动。不过，制定关于商会改革和发展的办法或条例既要做到不脱离实际和我国国情，又要不偏离改革的方向和目标，同时又有助于促进商会的发展，有助于理顺商会与政府、企业和其他团体的关系，保障其合法权益，进而促进社会主义市场经济体制的建立与完善。

4. 深化企业体制改革，培育商会的主体

商会服务的主要对象是企业，为会员提供周到的服务，是商会应尽的义务，也是商会生存和发展的基础。因此，深化企业特别是国有企业的改革，转换企业经营机制，是当前和今后一个时期我国经济体制改革的中心环节，也是培育和发展与国际接轨商会的重要基础。

入世后，政府将不能再充当“保姆”来“捍卫”企业利益。企业的生存和发展将面临更为的严峻挑战。那么政府退出后，谁将成为企业利益的“捍卫者”或“保姆”呢？依欧美发达国家商会和我国历史上商会与同业公会的作用可知，只有商会具有这种功能和作用。所以，通过深化企业体制改革、建立起与社会主义市场经济体制相适应的现代企业制度，让企业成为经济运行的真正主人，才能奠定商会发展的微观基础。因为商会的会员是企业，如果企业不能成为独立的主人，商会就失去了服务的对象，失去了发展的源泉和动力；如果市场依然是由政府直接调控，商会将没有独立生存和发展的活动空间，失去了存在的舞台。从这个意义上说，深化企业制度改革是商会得以存在与健康发展的重要条件。

在培育企业独立性的同时，政府也应该引导和培育企业的市场参与意识，尤其是参与商会的主动性。只有广大企业的市场参与意识真正加强，参与商会的积极性有了真正的提升，才能真正自下而上地形成到表企业民意的草根商会。不仅如此，商会之间的相互竞争将会形成一种良性的社会监督机制和加强自身能力建

设的外界压力，从而促成商会的良性发展，乃至促成一批能够经受市场竞争压力的重量级商会。

5. 不断加强商会自身建设

商会能否真正发挥应有的功能与作用，适应社会主义市场经济发展的需要，在很大程度上取决于自身建设和运作是否规范。因此，要借鉴已有经验，对现有商会进行调整，加强商会自身建设，拓展其职能，使其适应入世后社会经济发展的需要。

目前，商会要打破在一定程度上依赖政府、游离企业、游离社会经济潮流的状态，加快自我改革，逐步成为具有独立权利能力和行为能力，能够独立地享有民事权利和承担民事义务的法人团体。首先，抓好领导层建设。一批无私奉献的企业家和一个独立的高水平领导班子是商会规范发展和功能发挥的重要保证。为了增强组织创新和开拓意识，商会必须进一步规范和落实选举机制，使会长通过民主方式产生。为了保证选举和竞聘公平、公正，商会的运作方式一定要公开、透明。同时，政府也应为商会的民主选举创造条件。近期，应重点解决公务员在商会兼职的现象，尤其是不能通过行政手段将政府退休或离休人员安排到商会。此外，政府有关部门应该尊重商会自愿选出的领导和聘请的工作人员。只要商会的运作机制是严格按照章程进行的，政府部门就不应干涉，以便使在行业发展中具有影响力和号召力、具有资深从业经历、熟悉政府政策法规、具有较高管理水平的人员担任商会领导职务。

其次，创造条件，吸引和留住人才。商会应该通过多种方式和途径宣传介绍自身发展的情况和前景，提供人才供给和需求信息，在商会与人才市场之间构筑方便畅通的渠道。不仅如此，商会人员在入户、考核、晋升、调资、职称评定、社会福利等方面与国家自筹经费的事业编制人员应该享受同等待遇，从政策上促使商会工作人员职业化，为商会工作人员提供制度上的保障。当然，无论是展开活动，还是吸引和留住人才，都必须有充足的经费作保障。针对目前我国多数商会经费不足的情形，一方面政府应该给予一定的资助，另一方面可以适当调整会费标准，并采取灵活的收费方式。比如，改革不同规模企业按照统一标准缴纳会费的做法，尝试按企业销售额的一定比例收取会费，使效益好的会员企业在商会建设上发挥更大的作用。此外，政府委托商会开展的事务，应通过“购买服务”的方式进行。还有在条件允许的情况下，政府和社会可以建立商会发展基金，用于奖励和扶持商会的发展。有了充足的经费，商会就可以根据需要来培养人才和

挑选人才。

再次，优化商会结构体系。为了适应市场经济发展的需要，应采取多种措施优化现有商会的结构，对现有商会进行重组和整合，促使其向专业化、社会化发展，从而构建一个科学合理的商会结构体系。这就要求：一清理和撤销不符合产业升级要求和不具有行业代表性的商会；二打破部门垄断，对会员企业和业务类重复设置的商会进行合并，组成跨部门的商会；三针对商会分类过粗和过细的现象，按照新的行业划分标准，对门类过粗、覆盖面较大、行业特征不明显的商会进行分解，对门类过细、服务面较窄和不具有行业代表性的商会进行合并。在具体操作中，要切实处理好“一业一会”和“一市一会”的问题。在商会的区域分布上，应坚持“一市一会”的原则，力戒按照行政区域设置不同层次的商会。在同一个城市内，同一行业、同一名称的商会，市和区县只能设置一个。同行业企业比较集中的区县，可以在全市性商会内下设分会；区域色彩浓厚、行业代表性很强的区县，可以发起组建市级商会，面向全市所有会员提供服务。对竞争性较强、而且随市场影响较大的中小类行业，允许其在新的行业划分标准基础上，按照市场发展需要，根据产品类型、经营方式、经营环节和服务功能等特点设立。至于哪个商会能够取得基层区域或行业领域的“垄断地位”则采取“市场竞争”方式，让功能最健全、服务质量最优、会员覆盖面最广和最受会员企业欢迎的商会成为最后的“胜利者”。须指出的是，商会之间不存在上下级隶属关系，总会与分会之间的关系也是如此，二者之间的关系也仅仅是“指导”与“被指导”，而非“管理”与“被管理”的关系。

入世给商会的发展提供了一个重塑自我的历史良机，商会应紧紧抓住历史机遇，认识到自身的职能在于“服务”，而不是“管理”，积极争取政府的配合与支持，自主落实职能，着力解决当前企业和行业发展所急需解决的问题，不断提高服务水平，以此激发行业企业支持和参与商会建设的主动性。

目前，政府、企业和社会都意识到在要做到政企分开就必须培育和发展商会，因此，我们相信，随着市场经济体系的逐步成熟和完善，我国一定能够建立既符合国际通行规则，又符合社会主义市场经济客观要求的商会，为推动国有企业改革和发展民营经济服务。