
中国历史上的商会立法

浦文昌 汤可可

我国历史上有设立商会法的传统，其历史可以追溯到清朝末年。历经北洋政府、南京政府的商会立法过程，旧中国的商会制度逐步完善。从清末 1904 年的《奏定商会简明章程》颁布开始，经过 1914 年北洋政府颁布商会法，1929 年南京政府颁布商会法，1937 年南京政府第二次修订商会法，到 1947 年南京政府颁布《工业会法》，经过了 40 多年的商会立法实践，其中有些带规律性的经验或许对今天的立法仍有某些启迪作用。

3.1. 清末的商会立法

近代中国的资本主义工商业发展远晚于日本，但商会的立法却大体上和日本接近。日本最早的《商工会议所法》颁布于 1902 年，而清政府的《奏定商会简明章程》颁布于 1904 年，在年代上非常接近。

通过研究清末商会发展史，可以发现清末的商会立法有以下几个特点：

1) 目的明确

《奏定商会简明章程》（以后简称《章程》）26 条，其宗旨就是“保护商业开通商情”，具体说，就是为了保护商人利益，促进商业的发展，以及通过建立商会网络，沟通商情建立商业网络。同时借鉴国际经验，确定商会组织的设立原则（依地区及大中城市设立）、统一名称（各种公所、公会一律改为商会，以归划一）、会董产生办法（由各商公举）、会议制度、经费来源及使用规则等制度性规范，以便使商会规范运作。

2) 事先立法

当时，中国的近代商会组织还处于萌芽状态，旧中国第一个带商会性质的社团——上海商业会议公所 1902 年才成立。但清政府于 1903 年就拟就了《章程》并于 1904 年颁布。可见当时清政府的商会立法带有事先规制、引导、促进商会发展的特点。它不是等商会充分发展、成熟以后再行立法，而是在商会组织尚未发展起来时就先行立法。其优点就是使商会组织一开始就能按照法律规定规范发展。

3) 赋予商会一定的公共职能。以保商为核心，赋予处理协调商界“纠葛”，对“交涉齟齬”进行仲裁，保护专利，以及维持市场秩序（如有关系民生日用各物、无故高抬、籍端垄断者，商会应集该商导以公理）等公权力。

从这部商会法规的效果看应该说是比较好的，它有力地推动了清末商会的发展。有学者统计，截至 1912 年，中国大小商会总数已达近千家。¹

清末的商会立法和商会发展之所以能有如此进步，和当时的时代大背景密切相关：一是当时清皇朝面对外国资本在华扩展，经济形势非常严峻，在洋务运动的推动下迫切需要通过发展商会组织保护和振兴工商业。二是当时的思想界也有诸多要求设立商会的呼声。如当时维新改良派知识分子的代表人物康有为、郑观应、陈炽等均大力呼吁建议清政府模仿西方国家设立商会制度。早在 1895 年，康有为就直接向清政府提议设立商会，1896 年，陈炽就在其发表的《续富国策》

¹ 虞和平：《商会与中国早期现代化》，上海人民出版社，1993 年，第 75-76 页。

中指出商会是“恤商情、振商务、保商权”的手段之一²等。三是与当时清政府的“新政”有关，“清末‘新政’是一次资本主义的改革”。（朱英 2008）³ 设立商会就是新政的重要内容之一。正是在这种背景下清政府设立商部，并由商部迅速上奏朝廷制定商会法规，促进商会发展。

回顾历史，清末政府通过事先立法促进商会规范发展的实践是很值得研究的。

3.2. 北洋政府的商会立法

旧中国真正具备现代意义上的商会法是由北洋政府在 1914 年制定的，而后又于 1916 年修改后重新颁布，该法及其制定过程也颇有特点，值得加以研究。

3.2.1. 北洋政府商会立法的背景

北洋政府制定商会法的大背景主要是两个方面：

1) 工商业的快速发展

在民国初年，当时的工商业已有了较大的发展，无论是造船业、交通业（铁路、公路）、邮电业、金融业（钱庄、典当）以及买办资本均快速成长，尤其是纺织业、粮食加工业的发展速度更为突出。据民国元年《第一次农商统计表》的数字，1912 年全国各省区上报的工厂数量已经达到了 20,749 家。只是由于当时对于工厂的认定还没有统一的标准。纳入统计的工厂中，使用原动力的工厂有 363 家，不使用原动力的工厂为 20,386 家。⁴ 无锡、南通、苏州、常州的一批民族工商企业均是在清末民初建立和发展起来的，并在全国涌现出一大批具有相当实力的工商企业家。他们出于实业救国的宗旨，还突破原来中国商人“在商言商”的传统，敢于“在商言政”、积极参政议政，成为一支强大的社会政治力量，给政府制定政策以巨大影响。

2) 商人团体大量增加

有学者统计，1912 年全国的商会有 794 个，会员达 193,636 人，到 1915 年商会已发展到 1,242 个，会员 245,728 个，⁵ 除此以外，由于旧行会逐步向开放式转变，逐步演变成新式的同业公会，“早在清末，新式工商团体——商会在各地相继成立，所在地区的行会纷纷加入，成为商会的基层组织”。⁶ 所以，当时的商人团体已经成为一股强大的社会力量。

在以上背景下，由于经济和社会的发展、商人政治影响的增强及其商会立法呼声愈来愈大，修改清政府制定的《章程》，代之以新的商会法已经十分必要和迫切，并在政府和商人之间已成共识。

3.2.2. 北洋政府商会立法的主要特点

随着时代的发展，商会法也必然随之逐步完善，综观北洋政府的商会立法过程，的确有一些新的特点：

² 参见季立刚著：《民国三十立法研究》，复旦大学出版社 2006 年 3 月，第 212-213 页

³ 朱英著：《近代中国商会、行会及商团新论》，中国人民大学出版社，2008 年 9 月，第 5 页。

⁴ 张忠民 “20 世纪 30 年代中国《工厂法》的颁行及其社会反响”， www.jjxj.com.cn

⁵ 胡光明：“论北洋政府时期天津商会发展与演变”，载《近代史研究》，1989 年，第 5 期。

⁶ 朱英著：《近代中国商会、行会及商团新论》，中国人民大学出版社，2008 年 9 月，第 267 页。

1) 政府和商界互动的产物

民国之初，商业界制定商会法的呼声很高，政府也出于振兴工商业的目的，抓紧制定新的商会法。1912年，北洋政府工商部举行临时工商会议，提出了《商会法》法案。对于这个议案，工商界就商会的设立原则、商会与工会的关系、商会内部的选举规则等均提出了许多不同意见，但政府并未吸收这些建议，而于1914年由参议院议决并由农商部颁布了《商会法》。结果引起全国各地商会组织的普遍不满和反对。为此，北洋政府不得不对原商会法进行修改，于1916年颁布了新的反映商会意见的《商会法》，同年又颁布了《商会法实施细则》。

2) 广泛吸收借鉴当时外国的商会立法经验

北洋政府颁布的《商会法》共有9章44条，无论在法律的形式、内容框架结构等方面均广泛吸收了各国商会体制的一些特点。比如该法明确规定商会按照地区设立、商会为法人、成立商会须经政府核准、明确规定商会的任务、会董的选举办法等均体现了大陆模式和混合模式商会制度的特点，但该法规定“会董每年须改选半数”之规定，在当时的日本工商会议所法和德国法国的工商会法中均没有。这条规定明显带有英美商会制度的特点，从整体上说，该法属于混合模式的商会法，这是没有疑义的。

3) 商会拥有商事裁判的部分司法权

北洋政府时期的商会通过自身的努力获得了应有的法律地位和政治地位，并取得了参与商事立法活动的政治权利。其中有一个重大的进展，就是在1913年北洋政府制定《商事公断处章程》这部法律时，由于商会的力争，最终取得了“商事公断处附设于各商会，公断处对于商人间商事之争议立于仲裁地位以息讼和解为主旨”，由此，商会自清末《章程》以来拥有了具有仲裁职能的机构，该机构第一次成为国家赋以一定司法权的商事裁判组织，并使商事仲裁制度规范化、普及化。

4) 同时制定《工商同业公会规则》

民初的同业公会主要是由民间工商业者自发组织起来的，当时的同业公会尚处于向现代行业组织转型之中。为了在发挥商会作用的同时，促使同业工会向现代行业组织转变，北洋政府在1918年制定了《工商同业公会规则》及实施细则。这一行政法规的制定，首次在法律上认同了同业公会的地位及其在促进经济发展中的作用。诚然，由于社会的动荡和政府的更迭，这一政令并没有得到认真执行。⁷但从立法的角度看，当时北洋政府已经考虑到不仅要通过立《商会法》推进综合性商会建设，同时也设想要促进行业组织的发展，发挥其促进工商行业发展和行业自律的作用。

3.2.3.北洋政府期间商会法的实际效果

⁷ 魏文享：“近代工商同业公会的社会功能分析 1918-1937——以上海、苏州为例”，载《近代史学刊》第1辑，华中师范大学出版社，2001年12月，第51页。

1) 促进各地商会组织的发展

北洋政府《商会法》颁布施行后，取得了很好的效果。一是它有力促进了各地商会的发展。1912年全国商会数为920余处，1915年增至1242处，至1929年时据北华捷报（North-China Herald）的统计数字已经达到1447个。⁸

2) 使商会组织的功能得到全面发挥

从无锡的商会发展情况看，在1919-1926年间，无锡县商会与各地商会相呼应，开展一系列面向企业、振兴商务的活动，基本实现了工商界的区域性整合，成为地方公私社团中首屈一指的领衔社团，以利益和秩序为基础，与地方政府建立合作关系。当时的商会在联络和组织工商企业、协助企业开拓市场、联合企业抵制经济侵略、维护地方经济秩序、协调处理公共事务、规划城市发展、兴办社会事业、与政府当局的互动、参与立法活动、协助政府管理社会等方面均发挥了重大作用。⁹，对于当时中国地方商会的这种状况，有日本学者作了如下评价：地方政府底实权是操于商会底手中。……对于土匪盗贼底警备，奖励产业的设备，有时还握着包办及征收租税，商事裁判以及关于其它一切底实权。自军队至土匪，把一切的交涉，都以商会为对手，以他们作为实权底把握者。商会之所以有势力，其一，是官宪无权威和无能；其一，商会网罗商界底有力者，而且他们又是地方上唯一的知识阶级。¹⁰

当然，1916-1926年代中商会功能如此强大，并不能完全归之于当时的商会法。这主要和当时的政治格局有关。当时的北洋政府政权较弱，统治能力不强。有学者认为“在清末民初的中国最具有市民社会特征的组织就是以商会为代表的商人团体，具体反映在独立自主、契约规则、与民主制度三个方面。商人团体在保持自己的自治性的同时，在一定程度上发挥着制衡国家的作用，甚至在某些问题上与国家处于较激烈的对抗之中，在晚清以及北洋政府时期，这种现象较为明显”。原因在于“在国家能力下降，未能建立起强有力的集权统治时，社会往往能得到发展”。¹¹事实上随着南京政府建立，政权力量加强之后，商会的力量和作用就明显受到限制，作用大为削弱。

3.3. 1929年南京政府的商会立法

国民革命时期以及随后的南京政府也注意商会的立法，并取得显著的成效，但是其商会体制并不很稳定，其中有些现象值得我们继续研究。

3.3.1. 南京政府商会立法的背景

南京政府商会立法有其特殊的历史背景。

1) 政治背景

⁸徐鼎新：“旧中国商会溯源”，《中国社会经济史研究》，1983年第1期，第91页。

⁹浦文昌等著：《市场经济与民间商会》，中央编译出版社，2003年4月，第20-43页

¹⁰长野朗：《中国社会的组织》，朱长清译，上海光明书局，1931年，第144页。）

¹¹朱英著：《近代中国商会、行会及商团新论》，中国人民大学出版社，2008年9月，第4-5页。

在国民革命时期，1924-1926年期间，当时的国民党为了动员中小工商业者参加国民革命，由国民党第二次全国代表大会通过《商民运动决议案》，并于1926年组织商民协会，以取代清末民初的旧商会。结果引起大商人的强烈反对。而后，国民党掌权后，为了获得大资产阶级的支持，不得不撤销商民协会，重新组织商会和同业公会。

2) 经济背景

1927年国民党取得全国政权，建立了南京国民政府。但成立伊始，即面临着数额巨大的积欠外债，财政极度困难。¹²又面临1929-1933年的世界性经济危机，中国的经济也处于萧条之中。为此南京政府大力促进经济增长，努力使工商企业获得一定发展，于是商人团体也随之得到一定的发展和壮大。

由于以上原因南京政府积极开展商会立法，于1929年8月15日颁布了新的《商会法》。

3.3.2.南京政府商会立法的主要特点

由于1929年前后的政治、经济历史背景，南京政府1929年的商会立法有自己的一些特点，主要是：

1) 法律体例多借鉴德国

该法的体例结构主要吸收德国的做法，该法共9章44条，比较简洁，没有日本商工会议所法那样繁琐。

2) 法律内容上政治控制性强

该法对商会宗旨等规定是比较切合实际的，但也有许多政治性的控制内容。如在商会的设立程序上规定，设立商会必须呈请特别市政府或呈由地方主管官署转呈省政府核准设立，并转报工商部备案。在会员资格中规定有反革命行为者不得充商会会员等。

3) 在商会法中明确将同业公会列入商会系统

南京政府为了加强对工商团体的控制，在1929年《商会法》中规定将同业公会通过改组纳入到商会系统中。如该法“第三章 会员”明确规定，“商会会员得为左列二种：一、公会会员。二、商店会员”。把各业同业公会作为商会的基层组织。但事实上又不尽然，因为南京政府高度重视同业公会的组建，于1929年8月单独颁布《工商同业工会法》以及《工商同业公会法实施细则》。同业公会虽必须参加商会为会员，但同业公会的成立并不需要商会审查，而是直接向政府主管部门申报，商会无权干预。所以商会与同业公会之间，表面上存在隶属关系，实际上各自独立活动，这种格局颇具“中国特色”。

4) 多次修改商会法，但最终走向工业会、商业会分设

随着国内政治经济社会的变化，南京政府对于1929年设立的《商会法》曾经数次修改，第一次修改是在1930年2月15日，于1930年3月3日公布。接着是在1937年11月17日修改全文44条，于1938年1月13日公布，同年11月1日施行。这次大修改的背景就是“政府过于重视控制而忽视对工商团体的基础组织建设，这引起商会的极度不满。在资本主义经济大危机后，不但商会感受

¹²参见吴景平 龚辉：“1930年代初中国海关金单位制度的建立述论”，《史学月刊》，2007年第10期

到了内部的组织危机,即令政府也感到现行的工商团体法规已不合时势的要求”。

13

但是,1938年对商会法全面修改后,工商界又出现新的矛盾。随着现代民族工业的发展和新兴工业资本家群体的崛起,工业界开始谋求建立独立于商会之外的法人团体,以更好地代表工业资本家的利益、维护其权利。特别是在抗战期间,许多内迁的工业资本家希望通过建立同业团体图谋自身的生存,政府也出于抗战需要对工业进行大力扶持,所以在后方出现了很多区域性工业团体,并于1942年成立了“全国工业协会”。该协会在抗战期间对军需和民用均做出了重要贡献。为满足工业界要求建立独立于商会之外的法定工业职业团体,政府开始着手研究制定独立于商会之外的工业团体法律基础,于1947年10月27日,制定和公布了《工业会法》,根据该法,全国各地的工业社团均依法改组为法人团体,在此基础上,1948年9月南京政府社会部召集各工业联合会成立了“全国工业总会”。从此,工业界完全脱离了各地的商会组织,形成了商业和工业两大类商会系统的雏形。国民党迁台后,台湾当局于1972年7月14日废止了制定于1929年,1938年重新修改颁布的《商会法》,同年颁布了《商业团体法》。之后又于1974年12月颁布了《工业团体法》。这样,终于形成了商业、工业两大类纵横交错的商会系统,对于这两个商会系统我们在第一章已经作了介绍,这里不再重复。

3.3.3.南京政府期间商会法的实际效果

尽管南京政府制定的商会法对商会和同业公会的控制有所加强,以致引起工商界长期的不满,但是,这部商会法对商会的发展及其功能的发挥还是发挥了积极作用。

一是各地的商会组织继续发展,到1938年商会的数量已经达到1,830家,其中商会联合会7家,市商会7家,县市商会1,186家,区镇商会630家,并成立了“全国商会联合会”。¹⁴

二是虽然国民党通过商会立法对商会、同业公会加强了控制,但改组后的商会、同业公会仍然具有较高的自治性,与政府之间保持一定的互动,对社会经济生活的参与度仍然较大,商会和同业公会对政府经济政策制定和商事法律的制定仍能发挥重要作用。如1930年11月,南京政府召开全国工商会议,无锡商会派出5名代表出席,在会上提出了多个议案。¹⁵

¹³ 郑成林:《国民政府与商会 1927-1936》,转引自《近代史学刊》第1辑,华中师范大学出版社,2003年,第51页。

¹⁴ 参见陆仰渊 方庆秋:《民国社会经济史》,中国经济出版社,1991年,第236页。

¹⁵ 浦文昌等著:《市场经济与民间商会》,中央编译出版社,2003年4月,第36页。