

行业协会信用的比较优势及其溢出效应

——兼论我国行业协会立法的基本取向¹

朱国华 朱国泓

行业协会是社会治理结构自发演进的结果。国际经验表明，行业协会信用在自发演进中不断积累、形成的比较优势使其成为社会诚信体系的重要支柱，并进一步演变成为成熟市场经济中极其重要的组成部分。在我国社会主义市场经济建设过程中，信用问题一直是困扰“两个文明建设”的重大理论和实践问题。针对我国当前行业协会信用建设存在的不足，改进现有的相关制度安排，优化相应的实施机制，综合培育其比较优势，系统弥补其比较劣势，充分发挥行业协会在社会信用建设中的积极作用，矫正政府和个体信用建设中的“失灵”，无疑是进一步推进社会主义市场经济建设的重大课题。

一、行业协会信用的比较优势及其溢出效应

1、 行业协会信用的比较优势

在社会诚信体系建设中，以行业协会为核心着力点和组织节点的信用制度、信用行为、信用机制等交互作用形成的信用子系统构成了行业协会信用的基本内涵。通过其自发演进和社会改良，行业协会信用已经积累、形成如下比较优势。

(1) 专业优势。行业专业性是解决行业信用纠纷的关键。与

¹ 朱国华朱国泓：《行业协会信用：社会诚信体系的重要支柱》，《文汇报》2003年11月4日《论苑》版。

朱国华，同济大学法学院、知识产权学院教授、博士生导师，经济法教研室主任，兼中国国际经济法学会理事，同济大学发展研究院副院长

朱国泓，上海交通大学安泰管理学院副教授。

执行法庭判决的法官相比，行业协会专家更具有专业知识优势。有行业专业知识作参照，行业信用问题的解决显然更有效率。

(2) 信息优势。与外部调查机构相比，行业协会的会员信息更加完整、深入。一旦会员存在相关信用问题，行业协会能以此为依托对信用纠纷的原因、过程及后果进行快速调查。这无疑能为信用问题的快速解决提供更加确凿的证据。行业协会还能凭借其动态信息系统防微杜渐，将一些信用问题扼杀在萌芽状态。

(3) 灵活优势。不完全合同理论表明，任何契约和法律规定都是不完备的。行业协会以其专业优势和信息优势，掌握着本行业信用问题的最新动态。这有助于行业协会及时制定出更多具有针对性的信用规范。与法律法规条文和惩处手段的强制规定性不同，行业协会处理行业内信用问题的手段更加灵活多样。

(4) 成本优势。法律法规对信用问题的惩处必须以确凿的证据为基础。受制于成本约束，法庭并不能对所有的信用违规行为采取及时有效的惩罚。另外，调查及执行成本的高昂也很可能导致某些信用问题不曾进入信用立法的视野。行业协会信用的成本节约优势有助于打破上述成本约束导致的两难困境。

(5) 范围优势。法律法规是社会规范的最低要求。对于法律不禁止的信用问题，相关法律法规通常无能为力。行业协会则能以行业协会的相关规范为依据，治理那些尚未构成犯罪，但有损行业信用的失信行为进行调查和惩处。尤其在行业协会行业代表性达到理想水平时，其对信用问题的治理则基本上能有效覆盖整个行业。

(6) 整体优势。作为自治组织，行业协会既代表全行业的利益，也承担相应的社会责任。在会员的特定行为危害到整个行业的信用和利益时，上述行为立即被确认为失信行为。行业协会将对其进行教育、整改和惩罚等等。害群之马的个体力量在行业整体利益面前将日渐式微。

2、行业协会信用比较优势的溢出效应

(1) 行业协会是守信得利、失信受罚的最佳执行者。基于行业协会信用的比较优势，在法律法规强制配套和会员自利理性的配合下，行业协会成为守信得利、失信受罚的最佳监督者和最佳执行者。

(2) 行业协会信用有助于降低社会总交易成本。交易费用经济学指出，违约成本是一种值得极度关注的交易成本。从信用的角度来看，它实际上包含了与寻求违约补偿的所有成本，比如投诉支出、调查取证支出、调解和判决支出，以及由此导致的所有机会损失。行业协会信用的比较优势则能同时降低会员、消费者、供应商和政府的上述交易成本。

(3) 行业协会信用能力的提高能有助于政府职能转换。“小政府，大社会”是社会治理的理想模式。西方发达国家行业协会与政府关系的历史变迁表明，行业协会的发展能够为政府职能转换创造有利空间。作为市场经济的信用主体，政府不仅要维持政府官员信用加总形成的政府信用，而且还作为强制规范和社会舆论的供给者和具体执行者，担负着全社会信用建设的重任。行业协会信用的比较优势无疑为政府信用制度的供给及其执行提供了必要的补充。这为上述政府职能

的适度转移奠定了基础。

综上，行业协会的比较优势构成了会员和政府向其让渡部分权力的基础，成为提高社会信用水平、改进社会治理效率的重要保障。

二、行业协会信用的比较劣势及其潜在影响

1、 行业协会信用的比较劣势

(1) 行业利益追求的局限性。作为行业利益的代表者，行业协会对一些有利于行业利益却不利于其他利益相关者的不当行为可能采取保护或者置之不理的态度。尤其是当行业知识专用性很高，专家证词排他性很强的情况下，行业协会可能存在保护会员利益，回避社会责任的动机。

(2) 自觉管理意识的相对性。与会员的自我管理相比，行业协会信用在行业内部具有相当强制力。但与法律法规相比，它仍然属于自觉管理的范畴，因而无法避免自觉管理意识的参差不齐。这种差异性在不同的行业协会之间可能更加明显。不仅如此，当行业协会内部自觉管理意识相对悬殊时，集体决策的结果很可能是对某些信用问题的实质偏袒或不作为。

(3) 强制力缺欠。行业协会信用制度是会员在既定游戏规则下达成的内部契约。其对会员存在一定强制力的同时也暗含着相关制度与行为的强制力缺欠。这种强制力缺欠显然需要法律法规和政府强制力的积极弥补。

(4) 执行力缺欠。执行力是行业协会提升本行业信用水平并得

到社会尊重的前提。除了行业协会强制力缺欠影响其执行力外，其财务状况和人员配备也是影响其执行力的关键因素。在相关支出存在刚性、功能增加支出增加以及财源相对单一决定财力规模的合力作用下，财力很可能成为行业协会信用的瓶颈。不仅如此，财务硬约束与人手不够、人才配置不力之间存在必然的因果联系。

2、行业协会信用比较劣势的潜在影响

(1) 行业协会对社会责任的偏离。以上局限无疑会增大行业协会偏袒与不作为的概率。其必然结果是行业协会对应承担社会责任的偏离。其累计示范效应可能构成对社会信用的公然损害。

(2) 会员道德风险的潜在上升。如果行业协会信用的比较劣势得不到有效的控制与弥补，会员潜在的道德风险将逐步显在化，违背商业信用的自利行为很可能间歇性出现。如果这种间歇性自利行为得不到应有的治理，它很可能演化为一种信用践踏，极大地冲击行业的信用标准，扭曲行业的信用形象。

(3) 政府干预的潜在加强。政府向行业协会让渡部分权力的前提是行业协会比较优势的有效发挥。当行业协会的比较劣势逐步扩张乃至抵消其比较优势时，政府存在收回相关权力的动机。其对行业协会的干预面临反弹，政府相关支出相应增加。

行业协会信用的比较劣势长期存在是一种常态，这构成了其需要政府信用和社会个体信用适时弥补的根本理由。三者之间达成长期动态均衡，一起构成社会信用治理系统。相反，如果这种动态均衡被扭曲和打破，社会信用治理系统必然出现不同程度的紊乱。

三、我国行业协会信用问题

我国当前的转轨经济决定，行业协会只能走政府引导的外部楔入式发展模式。计划经济下，社会信用主要依赖政府和社会个体两个支柱。随着改革开放的逐步深化以及政府职能转换的相继展开，政府引导行业协会建立和发展的工作也随即展开，社会信用建设已然形成政府、社会个体和行业协会三足鼎立的新局面。毋庸讳言，该发展模式在取得很大成绩的同时，也存在不少问题。

1、认识普遍不足。目前，理论界和实务界对行业协会的代表功能、监督功能、服务功能等有所总结，但对信用功能的认识还很不够，更没有将其作为一种重要功能予以提炼。一些政府官员、协会负责人和大多数社会个体对行业协会信用比较优势与比较劣势的内涵及其政策涵义缺乏应有的理解。

2、定位存在偏差。有关调研表明，行业协会大都定位在为会员服务，但对其应承担的社会责任关注不够。实践中，还存在干休所、政府行业管理附属机关、“埋单者”俱乐部、协会负责人舞台等奇怪定位。

3、制度供给不足。目前，法律法规对行业协会的定位不清，未曾突出行业协会的信用功能这一关键职能，行业协会的法律地位也未明确。行业协会的信用制度建设处于初步发展期，绝大多数信用制度残缺不全。

4、信用需求不强。社会联合征信系统尚未全面建立，信用档案和

“黑名单”制度尚未正式实施，对信用问题的惩戒力度尚显乏力。这时，社会个体对信用的需求还没有上升到一定高度，其参加行业协会的动机严重不足。行业协会行业代表性水平普遍较低足以佐证。

5、政府管理错位。从政府引导的外部楔入式发展模式之实践来看，行业协会大多在政府的授权、指导下建成，政府行业主管部门对行业协会的筹办申请与运行等负有审批和监管责任，政府审计部门则负责行业协会财务审计，政府与行业协会之间无法避免实质上的行政隶属关系。此外，政府严格规定行业协会的人员编制、工资福利待遇。行业协会的独立性无法体现，协会自治无异于无源之水。另一方面，政府在法律制度的供给更新、依法行政的管理等问题上却着力不足。比如，行业协会作为一种与一般社会团体存在重大差异的社会组织，目前除了《社会团体登记管理条例》外，没有相应的法律法规就行业协会的法律地位、治理结构、申请与撤消、罚则等内容做出明确规定。

《社会团体登记管理条例》中对行业协会工作人员工资比照事业机关的规定早已不合时宜，却没有相应修改。政府权力部门对个别官员利用自身掌握的各种政府资源掌控行业协会谋取不正当私人利益的行为惩戒不力，行业协会行政依附竞争在特定地区蔓延。

6、治理结构不规范。由于法律法规对行业协会的治理结构没有统一的强制规定，各个地区不同行业协会之治理结构千差万别。行业协会往往为个别官僚、实力雄厚的会员所把持，行业协会的官僚化回潮现象严重，广大会员的根本利益无法保障。行业协会的行业代表性无法提高，行业协会信用受到不同程度的侵蚀。

7、信用能力面临约束。实践表明，在行业协会主要以会员费为主要收入来源，行业代表性水平普遍较低的情况下，行业协会的财力相对薄弱，必然影响行业协会信用功能的有效拓展。由于财力约束和工资福利待遇的硬性规定，行业协会人员聘用市场化程度较低，人手不足和人员配备欠佳等问题时有发生。

8、自治度较低。目前理论界大都把行业协会界定为自律组织，否认它是一种具有独立意志的自治组织。在目前政府对行业协会的行业管理模式以及个别官员对行业协会的潜在控制情况下，行业协会自治还有很远的路要走。

以上问题综合作用的结果是：其一，政府职能转换缺乏必要的条件。理论分析表明，行业协会的充分发育是政府职能转换的基础。在政府引导的外部楔入式发展模式下，行业协会无法及时履行现由政府部门承担但行业协会承担更有效率优势的职能，政府无法顺利转移相应的管理职能；其二，行业协会在襁褓中异化。在行业主管部门职能转型取得成功之前，政府计划经济管理的惯性使行业协会发育受阻。特定行业协会则出现了比较严重的异化，演变成为“二政府”；其三，会员参加行业协会的动机弱化。在信用制度不完善，信用行为受约束的前提下，以上三方面的相互影响导致了以行业协会为组织节点的信用机制“失灵”。行业协会信用的比较优势无法得到充分发挥，其比较劣势也未得到应有的遏止和弥补。一个自我强化的负向反馈循环由此形成，构成了对全社会信用建设的重大障碍²。

² 朱国华，朱国泓，《行业协会信用：社会诚信体系的重要支柱》，《文汇报》2003年11月4日《论苑》版。

四、行业协会立法的基本取向

行业协会信用建设必须成为我国当前社会信用建设的重要突破口。因此，必须在市场驱动与政府主导之间坚持以综合培育行业协会信用比较优势，系统弥补行业协会信用比较劣势为中心这一基本原则，系统推动行业协会信用建设，进一步强化行业协会信用功能，实现政府信用、行业协会信用与个体信用的密切互补与良性互动。

首先，立法机关应就行业协会的法律地位、治理结构等关键问题加紧立法。由于行业协会不同于普通的社团组织，建议立法机关就行业协会的有关问题专门立法。立法机关还应对行业协会的新发展、新问题给予高度关切，加快相关法律法规的出台与完善，使法律法规能充分反映行业协会信用的新变化。

其次，政府应加快职能转换，实现行业协会管理转型。政府应该坚持“有所为，有所不为”的基本原则，推动行业协会信用研究，加强社会舆论的正确引导，实事求是地宣传行业协会的比较优势与比较劣势，为行业协会信用创造良好的舆论环境和社会信用环境。政府应加强依法行政的管理，对特定官员运用政府资源掌控行业协会的行为进行监督，并采取必要的教育、批评与惩戒。政府应审视目前国内政府与行业协会的关系现状，以此确定政府职能转换的方向、重点与次序，有计划、有步骤地改变目前对行业协会的多头管理和过多干预。此外，政府还可以运用税收调节手段，引导社会个体向行业协会捐赠，增强行业协会的财务能力。政府有必要取消目前行业协会人员定编的

复杂规定，加快推行协会工作人员工资福利及聘用的市场化，增强行业协会的人才储备和人员配置。

最后，行业协会应加强功能自治，促进内部规范管理。行业协会应进一步转变观念，加强行业协会的自治、自律。应建立和完善行业协会治理结构，更好地反映绝大多数的会员利益。进一步调整、细化行业协会的功能定位，突出并强化行业协会的信用功能。应加快推行市场化的人员聘用机制，优化行业协会的人员配置。在法律许可的范围内，拓展收入来源，强化费用管理，提高财务透明度，增强财务支持力度。应加强信用制度建设，以此为依托采取更加及时、有效的信用行为。此外，应大力加强行业协会内部的信用宣传与教育，明确行业协会信用的比较优势与比较劣势，使会员对行业协会的信用能力有一个相对客观的评估。根据本行业的信用特点，行业协会应制定行业信用发展战略。为加快信用信息的生成与交换，行业协会应加快推进信息化，确保行业协会信用数据库与社会征信体系数据库的适度、有序共享。行业协会还应加强协会与会员、协会与协会、协会与政府、协会与其他经济组织的积极沟通。最后，行业协会应以行业整体利益和行业信用水平的持续提高为基本目标，积极影响立法机关的法律制定以及政府的政策出台³。

³ 朱国华，朱国泓，《行业协会信用：社会诚信体系的重要支柱》，《文汇报》2003年11月4日《论苑》版。