
《中华人民共和国行业协会商会法》建议稿及说明

中万（北京）行业协会商会发展促进中心
中国行业协会商会网
2009 年 6 月

《中华人民共和国行业协会商会法》建议稿

第一章	总则
第二章	设立、变更和终止
第三章	行业协会的职能
第四章	行业协会与政府
第五章	会员和组织机构
第六章	经费与财务管理
第七章	监督管理
第八章	法律责任
第九章	附则

第一章 总则

第一条[立法宗旨、依据和立法目的]

为完善社会主义市场经济体制，树立科学发展观，建立和谐社会，加快促进行业协会、商会的改革和发展，规范行业协会、商会的组织和行为，维护行业协会、商会的权益，确定其在社会主义市场经济中的地位，发挥其在社会主义市场经济中的作用，根据《中华人民共和国宪法》和有关法律、行政法规，制定本法。

第二条[定义]

本法所称的行业协会，是指在中华人民共和国领土范围内，相同或者相关的行业的经济组织、个体工商户、职业工作者、农业劳动者等市场主体，为实现一定的经济目的而自愿组成，经法定程序成立的实行行业自律、监督、管理和相关市场服务的非营利性社会团体法人。

本法所称行业协会，包括经济类行业商会、同业公会、联合会、异地协（商）会、联盟、协作体等市场中间性非营利组织。

未含“行业”、“协会”、“商会”等名称的经济类行业组织，凡符合本条第一款要求的，可以视同行业协会。专业性相近或者有关的行业协会等社会组织可以自愿组成联合会；联合会亦可依法成立。

未经法定注册登记的行业协会，不受本法保护。

第三条[活动准则]

行业协会必须遵守法律、行政法规和国家政策，维护国家的统一、民族的团结和经济的安全，维护国家利益、社会公共利益，尊重其它组织和公民的合法权益，履行社会责任，

编者注：《〈中华人民共和国行业协会商会法〉建议稿及说明》是中万（北京）行业协会商会发展促进中心、中国行业协会商会网的研究成果，本刊转载得到中国行业协会商会网专家委员会专家委员会张经主任的同意。

遵守社会公德。

第四条[办会宗旨]

行业协会应当以为会员企业服务为基本宗旨，团结同业会员，促进行业发展，兼顾社会与市场的公共利益，沟通会员与政府之间的关系，维护会员的合法权益，协调会员之间和与其它行业协会之间的关系，提高行业竞争力，促进公平竞争，增强社会责任，推进同行业经济发展和社会主义市场经济体制的建立与完善。

第五条[管理]

在尚未设立专门管理行业协会的机构的地区，县和县级以上人民政府民政部门是行业协会的登记、管理机关。

在设有专门管理行业协会的机构的地区，行业协会由其业务主管单位进行登记、管理。

与行业协会的行业属性相关的行政机关或依法成立的联合会是行业协会的业务指导单位。在行业属性与多个行政机关有关时，其中任何一个行政机关均可作为行业协会的业务指导单位。在行业属性与现有行政机关和联合会关联不明确时，可以直接向行业协会登记管理机关申请注册登记。

行业协会应当接受注册登记机关的监督和业务指导单位的指导。

第六条[行业协会之间的关系]

不同地区的同业行业协会之间的隶属关系由相关行业协会协商自行确定；需要建立隶属关系的，由相关行业协会协商确定；并将协定在相关行业协会所在地的注册登记机关和业务指导单位备案。

第七条[行业协会合法活动不容干涉]

行业协会依照法律、行政法规及章程开展活动，任何组织和个人不得干涉。

第二章 设立、变更和终止

第八条[设立原则]

行业协会可以应发起人的意愿，按照国家现行行业或者产品、服务分类标准设立，也可以按照经营区域、经营方式、流通环节、服务功能或者临时性经济目的而设立。

在同一区域内重复设立相同或者相似的行业协会并可能影响在先设立的行业协会的活动范围时，后设立的行业协会应当主动避让在先设立的行业协会的相关活动范围，或者由相关行业协会自行协调，并通过协议或者合同确定各自的活动范围；协调不成时，由双方指定或者认可的相关联合会或者有关行政管理部门协调确定。

第九条[设立程序]

企业、个体工商户、其它同业经济组织申请成立地域性行业协会，应有五名以上的发起人，应有证据证明或者承诺表明自申请之日起2年内达到本地域同业企业数量的20（10）%以上，或者达到本地域同业企业销售额或总产能的50（30）%以上。发起人应当是取得营业执照、连续经营满两年以上、三年内没有行政违法记录的企业、个体工商户或者其它经济组织。

申请筹备行业协会的，发起人应向注册登记机关提交以下文件：

- （一） 申请书；

-
- (二) 验资报告、场地使用的有关证明;
 - (三) 发起人的基本情况、身份证明;
 - (四) 章程草案和成立该行业协会的论证报告。论证报告应包括筹备期间与相关行业协会关于活动范围的协调结果。

注册登记机关收到发起人的申请书后, 应征求拟成立行业协会应联系的业务指导单位和同业企业代表的意见, 参照相关行业协会或者宗旨相近的行业协会的意见, 并根据申请人提供的文件材料、政府相关职能部门和同业企业的意见及相关行业协会的意见, 在 30 个工作日内依法作出准予或者不予筹备的决定。被征求是否同意成立该行业协会意见的部门和单位应在 10 个工作日内做出是否同意的答复, 逾期未答复的, 视为同意。

第十条[设立条件]

行业协会的成立必须符合以下条件:

- (一) 有十个以上的单位会员; 个人会员、单位会员混合组成的, 总数不得少于二十个, 其中单位会员应在 50%以上; 单位会员包括企业、同业科学技术学术研究机构; 个人会员包括同业专家、学者、工作人员和关注该业人员;
- (二) 有明确的地域范围, 有规范的行业名称及相应的组织机构安排;
- (三) 有固定的办公场所;
- (四) 有与其业务活动相适应的专职工作人员;
- (五) 有合法的资产和经费来源。

第十一条[成立]

发起人在接到注册登记机关批准成立的批文后, 在 150 个工作日内组织召开成立大会。成立大会行使下列职权:

- (一) 审议发起人关于协会筹办情况的报告;
- (二) 审议并通过协会章程;
- (三) 确定协会的组织机构, 审议通过选举办法, 选举产生协会的负责人员和管理人员;
- (四) 对协会设立费用进行审核。

成立大会的决议, 必须经符合会员资格条件并在成立大会召开前已向发起人申请入会的三分之二以上的人员出席, 由出席大会的三分之二以上的人员审议通过。

第十二条[章程记载事项]

行业协会章程应当载明下列事项:

- (一) 名称、住所;
- (二) 宗旨、业务范围 (和活动区域);
- (三) 会员资格及其权利、义务;
- (四) 权力机构和执行机构的产生程序、组织和职权;
- (五) 会长、副会长、常务理事、理事的条件和产生、辞职、罢免的程序;
- (六) 秘书长、副秘书长的条件和产生、辞职、罢免的程序;
- (七) 经费、资产来源及其管理和使用原则;
- (八) 章程的修改程序;
- (九) 行业协会的终止程序和终止后资产的处理方法;
- (十) 可以由章程规定的其它事项。

第十三条[领取执照]

成立大会之后，注册管理机关即向协会颁发执照。

第十四条[变更登记]

行业协会的登记事项和章程需要变更的，在按章程的规定完成变更程序后，应当在 30 个工作日内向注册登记机关申请变更登记。

第十五条[终止时的注销清算]

行业协会出现下列情况之一时，可以向注册登记机关提出终止、解散注销申请：

- (一) 章程规定的解散或终止事由出现的；
- (二) 成员大会或者会员代表大会决议解散的；
- (三) 因分立、合并需要终止、解散的。

行业协会在办理注销登记前，应当成立清算组织，清算组成员由该行业协会章程规定的最高管理机构选派，清算组制定清算方案并经行业协会最高管理机构同意后，进行清算。

注册登记机关和业务指导单位可以选派人员参加清算或者对清算进行监督。

第十六条[依法被撤销清算]

行业协会出现下列情况之一时，应当解散，由注册登记机关、业务指导单位及有关专业人员组成清算组织，依法进行清算：

- (一) 因法律的变动等不可抗力发生必须终止协会法人资格的；
- (二) 由于行业的萎缩、消亡，不符合设立条件，省以上人民政府认为应当终止的；
- (三) 由于违反法律、行政法规被依法责令撤销的。

第十七条[注销登记]

行业协会应当自清算结束之日起十五日内到注册登记机关办理终止或者解散的注销登记；在清算期间不得开展新的业务活动。

第十八条[公告]

行业协会的设立、变更、终止注销登记，由注册登记机关向社会公告。

第三章 行业协会的职能

第十九条[行业协会职能的取得]

除法律、行政法规规定可以拥有的职能外，行业协会的其他职能由会员大会或者会员代表大会决定。

第二十条[行业协会的职能]

行业协会具有以下职能：

- (一) 宣传贯彻党和国家的法律、行政法规、路线、方针和政策，并据此制定行业规则并在会员范围内监督执行；
- (二) 组织和开展与本行业发展有关的信用制度建设；
- (三) 开展行业及地区性经济发展的调查研究，向政府或者有关部门提出有关经济政策和立法方面的意见、建议，提出法律、法规或政策草案；制定行业发展规划，对行业内重大的技术改造、技术引进、投资与开发项目进行前期论证；参加各级政府应急预案的起草和实施；

(四) 进行行业相关信息的统计, 调查、收集、分析和发布行业经济信息和评估报告;

(五) 经政府或行政机关授权, 参加本行业的认证, 或者组织与本行业有关的认证。对行业生产、经营许可证的颁发提出意见, 参与资质审查; 条件成熟时, 行业协会可以在政府及行政机关的参与下, 以自己的名义直接颁发行业生产、经营许可证的发放;

(六) 向法定检测、评估、认证、仲裁、审查等机构推荐人选; 经有关机构批准, 设立法定检测、评估、认证、仲裁、审查等分支机构并开展活动;

(七) 向政府及行政机关提出制定有关技术标准、行业标准、本行业入市资格的建议, 参与有关国家技术标准的制定, 主持行业标准的制定, 或者以自己的名义直接制订和发布行业标准, 建立行业行为规范;

(八) 协调解决会员之间、会员与非会员之间、会员与消费者之间涉及市场活动和经营活动的争议, 协调本行业协会与其它行业协会或者其它组织之间的相关事宜。指导会员企业的维权行为, 向行业企业提供法律援助、法律咨询和法律培训等活动;

(九) 代表会员或者行业内相关经济组织提出反倾销调查、反补贴调查或者采取保障措施的申请, 组织会员企业, 以联合行动的方式, 参与反垄断、反倾销、反补贴、反规避及涉及 337 条款案件等申诉活动。代表本行业接受政府及行政机关与本行业利益攸关的决策论证咨询, 维护会员利益和行业利益。组织力量进行与本行业有关的经济安全预警研究和通报;

(十) 组织指导会员企业建立和维护知识产权的活动;

(十一) 组织市场开拓、业务培训、技术交流、业务咨询等服务; 印发行业刊物, 条件成熟时, 可申请有关管理部门批准公开发行业; 组织与本行业有关的展销会、展览会; 参与相关产品的市场建设;

(十二) 独立或者与行政机关共同开展行业检查和行业评比, 促进质量管理和监督工作; 组织科技成果鉴定和推广应用;

(十三) 开展国内外经济技术交流与合作;

(十四) 规范行业行为, 组织协调调解同行价格等争议, 维护国内市场的公平竞争; 对外组织同行业企业的价格联盟;

(十五) 指导、帮助企业改善经营管理, 提交有关合同示范文稿并要求政府有关部门审订发布, 或者以自己的名义发布行业性合同示范文本并要求行业内实施;

(十六) 向政府或者有关机构、组织、舆论部门反映会员要求, 协调会员关系, 发展行业和社会公益事业;

(十七) 直接向世界贸易组织 (WTO) 等国际性组织或者机构表述本行业会员企业的要求;

(十八) 在境外建立行业协会的派出机构或者派出代表;

(十九) 与其它行业协会共同组织行业协会之间的活动;

(二十) 开展行业协会宗旨允许的业务, 依政府采购程序, 承担政府授权或者委托的其它事项; 提供法律、行政法规未予禁止且符合行业协会章程的服务。

(二十一) 做好行业协会工作人员的社会福利保障工作。

第二十一条[禁止行为]

行业协会不得从事下列活动:

(一) 通过制定行业规则或者其它方式垄断行业市场、国内市场, 妨碍公平竞争, 损害消费者、非会员的合法权益或者社会公共利益;

(二) 向会员乱收费乱摊派;

(三) 限制会员开展正当的经营和社会活动, 限制会员同时参加其它行业协会的

- 活动；
- (四) 在会员之间实施歧视性待遇；
 - (五) 利用部分会员的经营规模、市场份额等优势，限制其它会员在行业协会中的公平竞争；
 - (六) 兴办与会员企业业务相同的营利性活动；
 - (七) 未经政府及行政机关委托或者授权而行使行政管理职能；
 - (八) 法律、行政法规及章程禁止的其它行为。

第四章 行业协会与政府

第二十二条[政府与行业协会的基本关系]

行业协会应当在政府的指导下，通过与行政机关的合作和组织会员企业的联合行动，实现其章程所规定的经济目的，承接行政机关不便承担的社会管理、公共服务职能和行业管理行为。

第二十三条[政府的扶持和促进]

各级人民政府及其有关注册登记机关和业务指导单位应当扶持和促进行业协会的发展，将行业协会的发展规划纳入本行政辖区的经济发展规划，将属于行业管理的职能转移给行业协会承担，采取措施保障行业协会独立开展工作。

政府及行政机关在制定涉及行业利益的法律、行政法规及地方性法规、规章、公共政策、行政措施、技术标准、认证或者行业发展规划时，应当听取相关行业协会的意见。

政府及行政机关可以委托行业协会起草和论证涉及行业利益的法律、行政法规及地方性法规、规章、公共政策、行政措施、技术标准、认证和行业发展规划等，并在最终成果颁布时明示行业协会的工作。在行业协会承担上述委托时，依政府采购程序进行。

政府及行政机关在与外国政府、有关组织和机构谈判涉及国内企业、产业利益的事项前，应当通知相关行业协会征求意见和要求，并根据情况邀请行业协会作为正式代表参加相关谈判。

政府及行政机关应当支持行业协会开展行业服务，建立行政监管与行业自律相结合的市场长效管理机制，并根据实际情况，通过授权或者委托行业协会承担行业评估论证、技能资质考核、职称评定、行业调查、行业统计、产品和服务的展览展销等事项。

政府及行政机关有义务无偿为行业协会提供行业信息和咨询，并向上级机关反映行业的需求。需要行业协会提供行业信息时，依政府采购程序进行。

涉及行业的科学技术、法律及其它业务的培训，应由行业协会组织进行；其资格的认证，可由行业协会完成，或由行业协会与行政机关共同完成。

政府及行政机关应当建立与行业协会进行经常性联系的程序和渠道，对行业协会提交的要求、建议和意见，政府及行政机关应当限期答复。未听取时，应当书面答复。逾期未答复或对要求、建议和意见未采纳时，行业协会可以向行政机关提出质询。

政府及行政机关引导和支持行业协会工作人员职业化。

第二十四条[政府与财政的必要支持]

对设立初期经费确有困难的行业协会和从事涉及公益事业和公共服务的联合会，政府和当地财政部门应当给予必要的财政拨款或者公共资金资助。

对行业协会组织的涉及国家政策的重大活动，政府和财政部门应予经费支持。

第二十五条[政府及行政机关对行业协会的政府采购]

政府及行政机关应当建立对行业协会的政府采购制度。

当出现下列情况之一时，实行政府对行业协会的采购：

- (一) 应该属于政府及行政机关职能内的工作，但由于出于成本等因素的考虑可以委托行业协会承担时；
- (二) 属于应由政府及行政机关与行业协会联合进行的，政府及行政机关出于使工作更加系统性连续性和完整性的要求，将自己那一部分工作交由行业协会承接时；
- (三) 是否属于行政行为或者市场行为暂时界定不清，或者仓促明确将出现困难或问题的的工作，政府及行政机关商请行业协会先行完成时；
- (四) 不属于行业协会可以从事的范围的工作，行政机关决定由行业协会进行时；
- (五) 政府鼓励或支持社会组织从事的有关促进行业发展、提高行业整体水平、促进区域经济与社会进步的工作时，发生政府采购行为。

政府采购所发生的资金的支付、使用与监督等事项，依有关国家财务管理制度进行。

第二十六条[行业协会对行政不当行为的监督]

对行政机关的决策和行政行为，行业协会可以代表行业提出意见或者建议，有关行政机关应当在收到意见或者建议 30 个工作日内通过协商予以解决或者书面答复。

第五章 会员和组织机构

第二十七条[会员加入]

同一行业内的经济组织、个体工商户以及其它自愿加入行业协会的单位和个人，承认本行业协会章程并承诺缴纳会费，提出申请并经行业协会批准，均可成为该行业协会会员。兼营两种以上行业的，可以分别加入各行业协会。

行业协会不得干预自己的会员同时加入其它行业协会，包括加入设立在境外的行业协会的行为；但加入设立在境外的行业协会的会员不得损害设立在中国境内的行业协会其它成员的利益。

应当强制加入行业协会成为会员的，依法律进行。

第二十八条[会员种类]

行业协会的会员包括：中国企业法人、个体工商户、自然人、同业科学技术研究机构、同业研究人员，已经取得中国境内劳动与经营合法资格的外国籍自然人。

总部在中国境外的外国行业协会和国际性行业协会要求成为中国的行业协会的会员时，应办理与国内企业相同的手续，承担与国内企业成员平等的义务，享受与国内企业成员平等的权利。

第二十九条[会员权利]

行业协会的会员享有以下权利：

- (一) 出席会员大会，参加行业协会举行的各种活动；
- (二) 获得行业协会提供的各种服务；
- (三) 参与行业协会管理并提出意见和建议；对行业协会实施的行业规则、行业措施或者其它决定有异议的，可以提请行业协会进行复核，或者依法提请政府有关部门处理；
- (四) 有选举权和被选举权；

- (五) 有表决权;
- (六) 有举报权
- (七) 有监督权;
- (八) 有退会的自由;
- (九) 有自愿捐助行业协会的自由;
- (十) 行业协会章程规定的其它权利。

每个会员有一票表决权，行业协会章程另有规定的除外。会员通过会员代表人行使上述权利时，应当向行业协会提交会员的书面委托书。

法律规定必须参加的行业协会的会员，适用本法。

第三十条[会员义务]

行业协会会员应当履行以下义务：

- (一) 遵守法律、行政法规、规章、行业协会章程及行业规则；
- (二) 执行行业协会决议；
- (三) 完成行业协会布置的工作；
- (四) 按期缴纳会费；
- (五) 行业协会章程规定的其它义务。

第三十一条[会员大会或会员代表大会组成]

会员大会由行业协会全体会员组成。会员数量在一百个以上的，或者会员数量达到章程所规定的数量时，可以推选代表组成会员代表大会，会员代表由会员选举产生。会员大会或者会员代表大会是行业协会的最高权力机构，依照国家法律、行政法规及行业协会章程的规定行使职权。

第三十二条[会员大会或会员代表大会的职权]

会员大会或者会员代表大会行使下列职权：

- (一) 确定行业协会在法律、法规规定范围内的业务范围和工作职能；
- (二) 选举和罢免会长、副会长、常务理事和理事；
- (三) 审议理事会的年度工作报告；
- (四) 审议理事会的年度财务预算草案、决算方案；
- (五) 对协会增加或者减少注册资金作出决议；
- (六) 对协会变更、终止、解散和清算等事项作出决议；
- (七) 决定会员的吸收和除名；
- (八) 制定和修改章程；
- (九) 决定一定数量的会员认为重要的其他事宜。

第三十三条[会员大会或会员代表大会会议制度]

会员大会或者会员代表大会每年至少召开一次。理事会认为有必要或者三分之一以上的会员提议时，可以召开临时会员大会或者会员代表大会。

会员大会或者会员代表大会须由全体会员或者会员代表过半数出席方能召开，会员大会或者会员代表大会对本法规定的重要事项作出决议，须经出席大会三分之二以上会员或会员代表无记名投票通过。

会员大会或会员代表大会应当对所议事项的决定做成会议记录，并由出席的会员代表审阅、签名。

第三十四条[会长、副会长]

行业协会设会长一人，副会长若干人。会长是行业协会的法定代表人，副会长协助会长工作。副会长数量由章程确定，亦可由会员大会或者会员代表大会决定。

必要时可以设立驻会副会长制度。

第三十五条[理事会、常务理事会组成]

行业协会设理事会为最高执行机构。理事会为会员大会或者会员代表大会闭会期间的常设机构，依照会员大会或者会员代表大会的决议和协会章程的规定履行职责。

理事会人数在五十人以上的，可从理事中选举常务理事，组成常务理事会，常务理事会由理事会负责。

理事会由会长、副会长、理事组成。常务理事会由会长、副会长、常务理事组成。

第三十六条[理事会职权]

理事会的职权是：

- (一) 提议、筹备和召集会员大会或者会员代表大会，并向会员大会或者会员代表大会报告工作；
- (二) 执行会员大会或者会员代表大会的决议；
- (三) 决定行业协会具体的工作业务；
- (四) 制定行业协会的年度财务预算方案，完成决算方案；
- (五) 制定行业协会增加或者减少注册资本的方案；
- (六) 拟定行业协会变更、终止、解散和清算等事项的方案；
- (七) 决定行业协会各内部机构、分支机构及专业委员会的设置，并领导行业协会内部各机构和专业委员会开展工作；
- (八) 聘任或者解聘秘书长，决定任命分支机构和专业委员会主要负责人；根据秘书长提名，聘任或解聘副秘书长和协会办事机构、代表机构主要负责人，决定其报酬事项；
- (九) 制定行业协会内部管理制度；
- (十) 组织行业协会章程规定的其它事项。

第三十七条[理事会、常务理事会会议制度]

理事会会议每半年至少召开一次，常务理事会会议每三个月至少召开一次。理事会会议、常务理事会会议分别应有三分之二以上理事、常务理事出席方可举行。

理事会会议、常务理事会会议由会长召集和主持；会长因特殊原因不能履行职务时，由会长书面委托副会长或者其它理事召集和主持。三分之一以上理事、常务理事可以提议召集理事会、常务理事会。

理事会会议、常务理事会会议作出的决议，必须经出席会议的半数以上的理事、常务理事无记名投票通过。

理事会、常务理事会应当将所议事项及决定做成会议记录，并由出席的理事、常务理事审阅、签名。

第三十八条[常务理事会职权]

理事会闭会期间，常务理事会可以行使本法第三十六条规定的职权。

第三十九条[秘书长职权]

行业协会的秘书长由理事会聘任或者解聘。秘书长对理事会负责，由专人专职担任，行使下列职权：

- （一）主持行业协会办事机构、代表机构开展日常工作，组织实施年度工作计划；
- （二）协调行业协会内部各机构和专业委员会开展工作；
- （三）提名副秘书长及行业协会各办事机构、代表机构主要负责人选；
- （四）办理会员的入会和退会手续；
- （五）决定行业协会内部各机构、分支机构人员的聘用；
- （六）处理行业协会章程规定的其它日常事务。

秘书长列席理事会、常务理事会，可以当选为理事、常务理事或副会长。

秘书长不得在其它行业协会担任相同职务。

第四十条[协会人员的任期]

会长、副会长、常务理事、理事的任期由行业协会的章程规定。会长任期届满，可以连选连任。

会长、副会长的任职年龄和任期届数由行业协会的章程限定。

第四十一条[分支机构、专业委员会、代表机构、争议处理委员会]

行业协会根据需要可以设立分支机构、专业委员会和代表机构，设立争议调解委员会。行业协会分支机构、专业委员会、代表机构的职权和行业内争议处理的规则、程序由章程或者行业规则规定。

第四十二条[政社分开、政企分开]

行业协会的机构、人事和财务应当与行政机关和企业分开，下设机构不得与国家机关和企业的工作机构合署办公。

行业协会会长、副会长、秘书长不得由现职国家工作人员兼任。联合会会长、副会长、秘书长一般不得由现职国家工作人员兼任。

第五章 经费与财务管理

第四十三条[经费来源]

行业协会的经费来源包括：

- （一）会员缴纳的会费；
- （二）完成政府有关部门委托的事项所获得的经费；
- （三）参与政府采购而获得的与行业协会章程相一致的项目经费；
- （四）信息咨询、人才培训、技术讲座、编印资料、举办展览、举办服务项目等各种服务性收入；
- （五）社会与会员的捐赠、资助；
- （六）政府拨付的经费；
- （七）来自境外的资助；
- （八）其它合法收入。

行业协会对其合法收入享有减税或者免税的权利。

第四十四条[经费支出]

行业协会的经费支出包括下列项目：

-
- (一) 开展业务活动、举办会议以及日常办公费用；
 - (二) 行业协会工作人员的工资、保险及福利；
 - (三) 其它开展行业协会业务所需的开支；
 - (四) 经理事会同意并经会员大会或者会员代表大会授权或者追认的其它经费；
 - (五) 公益性或慈善事业的捐助。

第四十五条[财产的性质和使用]

行业协会依法取得的财产属行业协会资产，受法律保护。

行业协会的财产及其它收入，任何单位和个人不得私分、侵占和挪用。

行业协会应当根据规章规定的宗旨和业务范围使用处分其财产，不得在会员中分配。

捐赠、资助协议明确具体使用目的和方式的，按捐赠、资助协议的约定使用。

第四十六条[财务制度]

行业协会应当有自己独立的财务帐目和银行账户，并遵守国家有关规定，建立健全符合行业协会运行要求的财务管理和监督制度。

第四十七条[财务监督]

行业协会的理事会或者常务理事会应定期向会员大会或会员代表大会公布经费使用情况，并依法向登记管理机关报告，接受监督检查。

行业协会换届或者变更法定代表人之前，登记管理机关应当组织对行业协会进行财务审计。

第六章 监督管理

第四十八条[登记管理机关职责]

注册登记机关履行下列监督管理职责：

- (一) 对行业协会的成立、变更和终止注销实施登记和公示；
- (二) 对行业协会实施年度检查；
- (三) 根据举报对行业协会制发的行业规则进行审查，必要时可以公开举行听证会予以评议；
- (四) 对行业协会违反本法和其它社团登记管理规定的行为，依法给予行政处罚。

第四十九条[业务指导单位职责]

业务指导单位履行下列监督管理职责：

- (一) 指导、监督行业协会遵守法律、行政法规、国家政策和协会章程开展各项业务活动；
- (二) 每年 4 月前对行业协会上一年的业务工作进行评估，向登记管理机关和业务指导单位提供评估报告；
- (三) 协助登记管理机关和其它有关部门查处行业协会的违法行为。

第五十条[年检]

行业协会应于每年 3 月底前向业务指导单位报送上一年度的工作总结和下一年度的工作安排，经业务指导单位评估后，于 6 月底前报送登记管理机关，接受年度检查。年检通过的，登记管理机关应当在登记证上加盖年检章。

逾期未收到业务指导单位评估的，视为同意。

第五十一条[对违法的行业协会的行业规则、行业标准的撤销]

在行业协会制定的行业规则、行业标准等有违反国家法律、行政性法规时，或者有违背国家利益、社会公众利益和侵害其它行业利益的可能时，享有立法权的机构应当经法定程序要求行业协会纠正或者直接撤销。

第五十二条[社会监督]

任何单位和个人认为行业协会的行业规则、行业标准等损害其权益的，可以向行业协会投诉要求停止侵害行为，也可以向人民法院提起诉讼。

对于投诉人签署实名要求行业协会调整或者变更有关措施或者行业规则的，行业协会应在收到要求 10 个工作日内书面答复投诉人。

第七章 法律责任

第五十三条[非法行业协会的法律责任]

未经注册登记以行业协会及其分支机构、代表机构或者行业协会的专业委员会的名义开展活动的其它组织，由注册登记机关予以取缔，依法没收其财产并向社会公告；构成犯罪的，依法追究其刑事责任。

第五十四条[应当撤销的行业协会]

行业协会及其分支机构、代表机构或者行业协会的专业委员会有下列情形发生时，注册登记机关应当撤销其登记：

- （一）弄虚作假骗取注册登记的；
- （二）从取得登记证书之日起 12 个月内未按章程规定开展活动的；
- （三）符合注销条件，不按照本法的规定办理注销登记仍继续开展活动的。

第五十五条[行业协会违法行为的法律责任]

行业协会及其分支机构、代表机构或者行业协会的专业委员会有下列情形时，由注册登记机关给予警告、公示、责令停止活动进行整顿、对违法行为进行处罚，情节严重的，取消其登记：

- （一）超越章程规定的活动范围及政府或者行政机关的授权进行活动的；
- （二）不按照规定的期限办理变更登记的；
- （三）擅自设立分支机构、代表机构和专业委员会，或者对分支机构、代表机构和专业委员会疏于管理，造成严重后果的；
- （四）未按照本法的规定接受年度检查或者年度检查不合格且有严重后果的；
- （五）提供有虚假内容或隐瞒重要事实的预算决算报告的；
- （六）有本法第十八条所规定的行为。

前款规定的行为有违法经营或者违法所得的，予以没收，（可以并处违法经营额 1 倍以上 3 倍以下或者违法所得 3 倍以上 5 倍以下的罚款。）

第五十六条[行业协会人员侵占、挪用财产的法律责任]

行业协会会长、副会长、理事、常务理事、秘书长以及工作人员私自侵占、挪用行业协会财产的，应当退还非法占用的财产，并对当事人按照章程进行处罚；构成犯罪的，依法追究其刑事责任。

第五十七条[国家工作人员违法行政的法律责任]

注册登记机关、业务指导单位的工作人员对行业协会滥用职权，徇私舞弊，尚不构成犯罪的，依法给予行政处分或者纪律处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五十八条[当事人对不准设立行业协会的行政行为的诉权]

当事人认为行业协会设立申请符合法定条件，注册登记机关拒绝给予登记或者拖延登记的，可依法申请复议或者提起行政诉讼。

第八章 附则

第五十九条 [实施办法]

各省、自治区、直辖市人民政府可以根据本法制定实施办法。

第六十条[过渡条款]

本法实施前已经成立的行业协会不符合本法要求的，应当于本法施行之日起一年内根据本法的规定，申请重新注册登记。

第六十一条[实施日期]

本法自通过一年后实施。

《中华人民共和国行业协会商会法》建议稿说明

第一章 总则

第二章 设立、变更和终止

第三章 行业协会的职能

第四章 行业协会与政府

第五章 会员和组织机构

第六章 经费与财务管理

第七章 监督管理

第八章 法律责任

第九章 附则

（说明：

1，目前有几部民间起草的“行业协会商会法”或者“非营利组织法”已经产生，如北京大学法学院非营利组织法研究中心所起草并经论证的“非营利组织法”，中国工业经济联合会所起草并经多次论证的“中华人民共和国行业协会商会法”。本草案是由热心中国行业协会事业的人员于2002年拟定，并于同年在正式出版的《保护国内市场的新击点——中国入世后行业协会的特殊作用》一书（中国工商出版社）刊出，遂于2007年1月经全国人大常委会法制工作委员会、法律工作委员会，国务院法制工作办公室，中国社会科学院等机构的负责人员及部分行业协会商会的工作人员论证，在近年来新发生的有关行业协会商会活动的典型案例的基础上重新修改而成。

2，自2000年以来，近20多个省、直辖市和地级市相继颁布了有关行业协会、商会的地方性法规、地方性规章或有关规范性文件。总起来看，它们在各自的文案的“章”一级设计中，一般以行业组织的申请成立到撤消或者解散为红线而分列其“章”。本草案考虑到中国的行业协会商会的出现、成长离不开政府的认识和支持，行业协会、商会的改革和发展更与政府如何处理两者之间的关系紧密地联系在一起，因此，特别单列“行业协会与政府”一个独立的章，试图能较清晰地说明中国的行业协会、商会能否顺利建设与发展的关键问题。

3，该法草案的名称延袭全国人大常委会2008年11月的公开决定。

4，考虑到行业协会、商会事业在国内是一个新生事物，原本设计“第十章名词解释”，试图对草案中出现的一些新的概念和名词进行准法定解释，后吸收部分论证人员意见，法律不是教科书，因而撤消第十章的设置。

5，关于该法案的标题，本草案目前采取了全国人大常委会关于新的五年国家立法规划中进入审议的15件法律的提法，即《行业协会商会法》。但这种提法会产生三个问题——在实际生活中，有人可能理解为这是一部有关行业协会的联合性组织——商会的规范法；在立法工作中，很少有在一部法律的名称中同时并同等地列出多于一个即两个需要规范的概念；在行业协会和行业商会界和相关理论学术界，会使人由此得出“行业协会”与“商

会”毕竟是两个性质截然不同的社会组织的结论。为避免在论证和提交审议的过程中产生不必要的歧义，本草案建议将该法案名称最终统一为《行业协会法》。）

第一章 总则

第一条[立法宗旨、依据和立法目的]

为完善社会主义市场经济体制，树立科学发展观，建立和谐社会，加快促进行业协会、商会的改革和发展，规范行业协会、商会的组织和行为，维护行业协会、商会的权益，确定其在社会主义市场经济中的地位，发挥其在社会主义市场经济中的作用，根据《中华人民共和国宪法》和有关法律、行政法规，制定本法。

（说明：从以往立法实践看，几乎所有法案的“总则”第一条均为“立法宗旨、依据和立法目的”，这一条看起来比较虚，但在论证开始时，因涉及新的法律的法源，所以一般争议均较多。本草案提交的该条款，除少部分内容外，力争将有关问题反映清楚。“为完善社会主义市场经济体制”，出自党的十六届三中全会决议；“建立和谐社会”，出自党中央和胡锦涛总书记的重要讲话；“树立科学发展观”，出自于党中央的部署；“加快促进行业协会、商会的改革和发展”，出自国务院办公厅[2007]36号文件：《关于加快行业协会商会改革和发展的若干意见》；“规范行业协会、商会的组织和行为”，出自胡锦涛总书记2005年2月19日在全国省部级以上领导干部构建社会主义和谐社会高级研讨班上的重要讲话；“维护行业协会、商会的权益”，出自于党中央、国务院一系列政策精神和国务院办公厅36号文件的原则；“确定其在社会主义市场经济中的地位，发挥其在社会主义市场经济中的作用，”则是该法案申请审议并以求通过的主要目的，包括如何发挥行业协会、商会在贯彻科学发展观的特殊作用，国务院办公厅[2007]36号文件亦有相应规定：“充分发挥行业协会在经济建设和社会发展中的重要作用”；“根据《中华人民共和国宪法》和有关法律、行政法规，”系指《宪法》所规定的“结社权”等规定，以及散见于若干部法律及行政法规中关于行业协会、商会的规范。

《中华人民共和国宪法》（1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过2004年3月14日第十届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国修正案》修正）第三十五条规定：“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”《中华人民共和国民法通则》（1986年4月12日第六届全国人民代表大会第四次会议通过）在第三章“法人”的第三节“机关、事业单位和社会团体法人”中的第五十条规定：“具备法人条件的事业单位、社会团体，依法不需要办理法人登记的，从成立之日起，具有法人资格；依法需要办理法人登记的，经核准登记，取得法人资格。”

至于其它法律中一般明示的类似“保护消费者的权益”、“制止不正当竞争”等比较具体的内容，前者因与世界各国成立行业协会、商会的目的不是同一范畴的任务而不须体现；后者因针对行业协会商会不得进行不正当竞争的内容在后面相关章节中有所体现，而无须在总则中累述。）

第二条[定义]

本法所称的行业协会，是指在中华人民共和国领土范围内，相同或者相关的行业的经济组织、个体工商户、职业工作者、农业劳动者等市场主体，为实现一定的经济目的而自愿组成，经法定程序成立的实行行业自律、监督、管理和相关市场服务的非营利性社会团体法人。

(说明一：第二条第一款的设计有以下几点说明——

1，关于“本法所称的行业协会”的定义问题。

国际上的众多学者和中国的学者对行业协会的定义，已经做有多种论述。《奥地利社团法》(联邦法律公报 1. 1. 2002 年第 66 号)第一条“社团”规定：“本联邦法所指的社团是，为实现某种共同的非营利目的，二人或者二人以上根据章程而自愿组织起来的、长期存续的联合体。社团享有法律人格。”美国《经济学百科全书》对行业协会作了这样的定义：“行业协会是一些为达到共同目标而自愿组织起来的同行或商人的团体。”越南社团组织、运作及管理规章(政府编号：88/2003/N—CP)(2003 年 7 月 30 日)对“社团”类组织的定义如下：“本法令中，社团指工作领域相近，兴趣、爱好相似，性别相同的越南公民及团体的自发组织。他们目的一致，即：召集并联合其成员，以规范无私的方式运作从而保障其成员的合法权益，帮助彼此卓有成效地工作，为国家的社会经济发展做贡献。”爱沙尼亚非营利社团法(1996 年 6 月 6 日通过，1996 年 10 月 1 日生效)第一条“定义”规定：“非营利社团是数人自愿组成的、其目的或者主要业务活动不是通过经济活动获得收入的社团。”

中国学者对行业协会定义的表述也不尽一致。清华大学公共管理学院副教授贾西津、沈恒超、胡文安等着《转型时期的行业协会——角色、功能与管理体制》中曾这样定义：“行业协会，英文称为‘Trade Promotion Association’，有时也称‘Trade Association’、‘Business Association’、‘Employer Association’等，是发达市场经济国家普遍存在的一种旨在促进行业发展、规范行业秩序的社会经济组织形式。”吴宗祥(2003)认为，行业协会是以同一行业共同的利益为目的，以为同行企业提供各种服务为对象，以政府监督下的自主行业为准则，以非官方机构的民间活动为方式的非营利的法人组织。全国政协委员、清华大学王名教授认为，行业协会泛指以企业或企业家为主体形成的各类社会团体，是改革开放的产物，是市场经济发育成熟的标志，也是经济全球化条件下企业参与国际竞争、融入全球大循环不可缺少的中介。孟雁北认为，行业协会是指由同行业的经营者按照自愿或强迫的原则，自下而上组织起来的民间组织的通称。李卫湘认为，行业协会是单一行业的竞争者为保护和增进共同利益而依法自愿组织起来的非营利性经济类社会团体。其主要特征是：行业性，即以同行业企业或企业家为主体组成；自愿性，即行业协会的建立、运作和发展体现成员自愿；非营利性，即行业协会不以营利为目的从事经营性活动，不得将利润分配；非政府性，即行业协会不是政府机关及其附属物，也不采用政府行政式的管理与运作机制，行业协会独立于政府和其它组织，其合法活动不受非法干涉；互益性，即行业协会不像企业那样谋取自身利益，也不是为整个社会谋福利的社会公益组织，而是为特定群体的共同利益服务的团体组织。宋子慧认为，行业协会应是指一些为达到共同目标而自愿组织起来的同行企业、与之相关行业之企业或从事同类行业或相关行业的自然人的法人联合体。叶国灿认为，行业协会是指为达到共同的目标，同行企业及相关行业或从事同类型或相关行业的自然人在自愿的基础上组织起来的社会经济团体。彭羽认为，目前我国所谓的行业协会是指介于政府和企业之间，商品生产者与经营者之间，并为多个双方提供服务、咨询、沟通、监督、公正、自律、协调的社会中介组织，行业协会不属于政府管制机构，是政府与企业之间的桥梁与纽带。张志勋认为，行业协会是指某一行业或某一专业内的生产经营者自愿组织起来的非营利性、自律性社团组织，主要对本组织内的成员进行利益平衡和协调、沟通信息、维护良性秩序，进行自律管理等组织。徐国念认为，行业协会是指由与本行业有关的企事业、科研、教育、勘察、设计单位自愿组成跨所有制、跨地区、专业性、公益性、群众性的社会民间团体，是具有法人资格的、非营利性的、实行行业自律管理的市场中介组织。周勇认为，行业协会是为促进行业的共同利益，由具备独立法人资格的企业之间的行业合作性组织，它以自律自主自立为特征。黄唯唯认为行业

协会是指为达到共同目标而自愿组织起来的同行企业、与之相关的企业或从事同类、相关行业的法人联合体，包括各种专业协会、商会和联合会等，是市场经济发展的必然产物。胡晓东认为，行业协会是指由单一行业的竞争者所构成的非营利性组织，其目的在于促进提高该行业中的产品销售和雇佣方面提供多变性援助服务。刘红认为，行业协会是指以同行业的企业为主体，建立在自愿原则的基础上，以谋取和增进全体会员企业的共同利益为宗旨的一种具有法人资格的经济团体。于泓认为，行业协会是指由同业经济组织以及相关单位自愿组成的非营利性社团法人和自律性管理组织，是政府与企业之间的桥梁和纽带，是实施行业管理、维护企业合法权益、推进行业健康发展的重要力量。石宏英认为，行业协会主要是指为了维护本行业利益，促进同行业经济发展而设立的、同行业企业的民间性社会经济团体或组织。赵明认为，行业协会是由生产同类产品或服务的企业或组织自愿联合组成的民间社会团体。其他不再列举。

第二类是以更广泛的社会与市场利益为导向的定义。如原国家民政部社团管理局局长、现北京大学法学院非营利法研究中心执行主任陈金罗教授认为，行业协会是由同行业企业自愿依法组成，为促进国民经济的发展提供各种服务的非营利团体。

在我国具体到不同机构和部门，由于对行业协会认识程度的不同和所强调的重点不同，定义也存在着差别。

1997 年原国家经贸委印发的《关于选择若干城市进行行业协会试点的方案》称，行业协会是社会中介组织和自律性行业管理组织。中国工业经济联合会认为，行业协会是同行业企业、事业单位在自愿基础上为增进共同利益，维护合法权益，依法组织起来的非营利性、自律性的社会经济团体。

鉴于行业协会商会在经济建设与发展中的重要作用，相当多的专家学者均发表过大同小异的关于行业协会商会的定义的论述。由于这些定义大多为理论性研究和探讨而非法理性确认，所以下面引据近年来我国各省、直辖市有关行业协会的规范性文件中的提法来观察这一问题。

我国地方关于行业协会的立法工作进程中最早的一部《深圳经济特区行业协会条例》（1999 年 11 月 22 日）第二条规定：“本条例所称行业协会，是指依法由本市同行业的经济组织和个体工商户自愿组成的非营利的自律性的具有产业性质的经济类社团法人。”作为最早在行业协会管理体制工作中做出带有广泛影响的探索的上海市，于 2002 年 1 月 10 日由市政府通过的《上海市行业协会暂行办法》第二条规定：“本办法所称行业协会，是指由本市同业经济组织以及相关单位自愿组成的非营利性的以经济类为主的社团法人。”事隔半年，2002 年 10 月 31 日上海市人大通过的《上海市促进行业协会发展规定》中对行业协会的定义，与前述《办法》相比，多了“实行行业服务和自律管理”的字样，其它没有不同。2006 年 2 月 17 日，中共广东省委和省政府联合发布了一部在国内引起高度重视的政策性文件：《关于发挥行业协会商会作用的决定》，该文件对行业协会的定义做了如下表述：“行业协会、行业商会是指从事相同性质经济活动的经济组织，为维护共同的合法经济利益而自愿组织的非营利性社会团体。”由中国行业协会商会网（www.CHINAASSN.com）提出，并于 2007 年 1 月经有关立法机关人员和部分学者论证的“中华人民共和国行业协会法”上报国家立法机关稿对行业协会做了如下的定义：“本法所称行业协会，是指在中华人民共和国领土范围内经法定程序注册登记的相同行业的经济组织、个体工商户、农业劳动者等自愿组成，实行行业监督管理和服务的非营利性经济类社团法人。”

类似规定的还有：2004 年 6 月 10 日辽宁省人民政府发布的《关于促进行业协会发展的若干意见》（辽政发[2004]20 号）规定：“行业协会是由同业企业及其它经济组织自愿组成、向会员单位提供服务及自律管理的社会团体，具有协调市场主体利益、提高市场配置效率的功能。”河北省《行业协会发展指导意见》规定：“行业协会是依法在登记管理机关注册

登记的同业经济组织、相关单位和执业人员自愿组成，实行行业服务和自律管理的非营利性社会团体，是沟通政府与企业的桥梁和纽带，政府管理经济的参谋助手。”2005年6月28日颁布、同年8月1日起施行的《天津市行业协会管理办法》（天津市人民政府令第90号）规定：“本办法所称行业协会，是指经依法批准成立、由同一行业经济组织及相关单位和个人自愿组成、自律管理的行业性社会团体，包括协会、商会、同业公会等。”2005年9月17日湖南省人民政府第68次常务会议通过，自2006年1月1日施行的省人民政府《湖南省行业协会管理办法》规定：“本办法所称行业协会，是指经依法批准成立，由同一行业经济组织及相关单位和个人自愿组成、自律管理的非营利性社会团体。”黑龙江省人民政府2005年12月29日通过、2006年3月1日起施行的《黑龙江省促进行业协会发展规定》规定：“本规定所称的行业协会，是指以同行业从业组织和个人在自愿的基础上依法成立的实行行业服务和自律管理的非营利性社会团体。”《湖北省发展和规范行业协会暂行办法》规定：“本办法所称行业协会是指由同行业各类生产经营主体，包括企业、个体工商户、其它经济组织和有关单位自愿组成，依法实行自律管理，主要为本行业生产、经营活动提供服务的非营利性社团法人。”同时明确：“同业公会、行业商会以及省外的投资者在本省行政区域内投资从事生产经营所组建的商会列入行业协会管理范围。”2006年1月5日发布的《吉林省培育发展行业协会的指导意见》规定：“行业协会是同行业经济组织为维护 and 增进共同经济利益自愿组成的非营利性经济类社会团体法人，依照章程自主开展活动，独立承担民事责任。”2005年12月2日广东省人大常委会通过、2006年3月1日起施行的广东省人大《广东省行业协会条例》规定：“本条例所称的行业协会是指从事相同性质经济活动的经济组织，为维护共同的合法经济利益而自愿组织的非营利性社会团体。”全国供销合作总社《加快农产品行业协会发展的意见》（2003年9月26日）[2003]39号文提出：“农产品行业协会是由涉农企事业单位、农民专业合作社、专业大户等根据生产经营活动的需要，为增进共同利益、维护合法权益，在自愿基础上依法组织起来的非营利性自治组织，属于经济类社团法人。农产品行业协会的基本职能是服务、自律、维权、协调，宗旨是为行业服务，为会员服务，为农民服务。”

关于这一定义，国家发改委于2007年3月13日代表八部委和中国工业经济联合会上报国务院的《关于促进行业协会商会改革和发展的若干意见》（送审稿）中曾经明确：“行业协会商会是依法设立的非营利性的社团法人。”但是，考虑到在一件政策性的国务院办公厅下发的文件中将意见和认识尚未完全统一的行业协会商会的定义确定下来有一定困难，所以在同年5月13日由国务院办公厅名义正式下发的36号文件中，回避了关于行业协会商会定义的规范。

据上述各地的文件可以看出，（1）行业协会、商会是一种经济性质的组织，它的活动范围仅限于“相同性质”的“经济活动”；（2）其成员主要是“经济组织”，即企业，以及同业的个体工商户等。在我国“三农”问题逐渐突出的现阶段，“三农”领域中的行业协会和商会的活动也迅速增多起来，因此，农业劳动者作为行业协会商会的组织主体的概念也应当体现在行业协会商会的定义中；（3）在较早颁布的地方规范性文件中，大都将行业协会的组成成员限定于“同业”的范畴之中。但通过对近年来我国行业协会商会的成员组成情况的调查发现，由于社会主义市场经济新体制的深入，各行各业的行业协会和商会的成员已经开始打破了“同业”的局限。比如，中国汽车工业协会传统的会员一般只限于汽车工业企业，即汽车生产制造企业；但是市场经济的发展，使得汽车生产企业和汽车工业协会深刻地认识到，如果不同汽车流通环节、汽车销售企业紧密地结合起来，不同汽车配件的生产、制造、销售和服务等环节的企业紧密有序地结合起来，当初的汽车生产与制造企业的联合仍然不符合社会主义统一大市场的要求。因此，在市场中，生产环节与销售企业在消费需求面前不得不越走越近，前市场与后市场的关系越来越紧密，上游市场正在通过行业组织与下游市场

相融会。用 WTO 的理论来说明，即是货物贸易与服务贸易在现代化市场体系的总体发展中，已经呈现出符合经济发展规律的互为融合的大趋势。这一趋势的杠杆和总结点，即是行业协会商会的会员成分完全打破了传统“同业”的观念，而向“相同”行业企业和“相关”行业企业均可以成为行业协会商会的会员的方向坚定地迈进。如国务院办公厅转发财政部、教育部、科技部、信息产业部、商务部、文化部、税务总局、工商总局、广电总局、新闻出版总署《关于推动我国动漫产业发展的若干意见》国办发[2006]32 号（2006 年 4 月 25 日）规定：要“支持动漫人才培养”，“充分发挥动漫企业、科研院所、行业协会、高等教育和职业教育等机构和单位的积极性，开展动漫技术与人才培养。”“鼓励根据动漫产业发展的集聚程度成立不同层次的动漫行业协会，支持行业协会配合政府部门制定行业标准和动漫分级制度，畅通企业和政府之间的沟通渠道，保障和促进动漫产业健康有序发展。”这个文件之所以需要国务院办公厅牵头、这么多个部委参加，唯一的理由就是传统的行业概念中没有动漫这个新的行业，再模仿传统的方法寻找“业务主管单位”已经根本不可能。

（4）非营利性，是世界各国均取得比较一致认识的行业协会商会的基本属性。虽然在实践中行业协会商会界与我国司法界的部分人员仍有不同的看法，但作为行业协会商会的主要性质写进法律草案，则是毫无疑义的；（5）其它诸如行业协会商会应“自愿”组成、行业协会商会应是“自律”性组织等规定，亦没有大的相左意见。只是从国际社会对各自本国的行业组织的作用的发挥并非仅限于“自律”的潮流分析，将“自律”一说只作为行业协会的唯一性质写入行业协会商会的法定定义，可能有失偏颇。如原国务院研究室司长、现国务院参事陈全生即认为，行业协会商会除“自律”职能外，还具有“自卫”职能。用其它一些专家的提法，即行业协会商会除“自律”职能外，还具有更为广泛的“律他”的作用，包括对市场中的不当行为的戒律，对行政机关不当行政行为甚至不当决策的置疑甚至否决。本草案考虑“自律”作为行业协会商会诸多职能中的一方面，采取了没有在定义中规范、而将其统一在职能一章中表现的办法。）

（说明二：有的行业协会提出，本法律不应包括以职业为条件的行业协会，如律师协会、会计师事务所等。理由是这些协会的会员成分不是象更多的“真正”的行业协会那样，以同业企业为主要会员，而是以某种特定的职业为先决条件。本草案认为不妥。

原国家工商总局司长、中国经济体制改革研究会特邀研究员、中国行业协会商会网专家委员会主任张经认为，在我国社会主义市场经济环境中，存在着多种会员身份不同的行业组织。可以初步分为：市场主体类，市场行为类，市场成分类，市场目的类、特种市场类、无特定主体类等多类行业协会。

市场主体类行业组织包括以确定的企业为会员的各行各业的行业协会、同业公会等；市场行为类行业组织包括企业投资协会、融资租赁协会等；市场成分类行业组织包括个体劳动者协会企业家协会等；市场目的类行业组织包括企业信用协会、消费者权益保护协会等；特种市场类行业组织包括根据国务院法规《著作权集体保护组织条例》而成立或者授权的版权协会等；无特定主体类行业组织包括工业经济联合会等。

一部法律的立项与制定是一个十分严肃的工作。尤其对其所要规范的对象，定义域既要比较严谨，也不能遗落可以纳入的调整主体。我国目前大部分行业协会商会确实以经过法定注册登记的企业为主，但这样一个事实并不能说明本法案所调整的对象只能是那些会员是典型的企业的行业组织。除开以企业为会员的行业组织外，相当一批行业组织的会员必须以吸收个体劳动者、职业工作者等市场主体方能如同吸收企业为会员的那些行业组织一样，完成组建该行业组织的成立宗旨。提出职业工作者、个体劳动者为主要成分的行业组织不能纳入本法案的调整范围，既不符合中国与世界各国关于行业协会的定义，也必将使《行业协会商会法》这样一部寄托着广大社会工作者无限期望的重要法律失去社会与市

场的基础。)

本法所称行业协会，包括经济类行业商会、同业公会、联合会、异地协（商）会、联盟、协作体等市场中间性非营利组织。

（说明一：

1，关于在第二款中出现的“中间”一词的说明。

我国著名的社会管理学家、全国政协委员、清华大学教授王名及刘国翰、何建宇在其所著《中国社团改革——从政府选择到社会选择》一书中说：“尽管中国改革开放以来社团数量迅速增加，但是社团究竟是一种什么性质的组织，在许多人们心中还是相当模糊的。”其中，以“中介”这样一个其它国家语言中没有对应的词汇概括着社会组织或其一部分，就是一个从遣词到概念的错误典型。

多年来，中国人一提到行业协会，就会与“中介”这一名词联系在一起。由于国外一般不用“中介”这一概念统领这类组织和行为，而只是引用“正式制度”、“正式组织”和“非正式制度”、“非政府组织”等社会学科概念对行业协会商会等社会组织进行理论分类，所以中国人的这一习惯称谓极易将营利性的机构和组织与非营利性的机构和组织混淆。这种认识上的差距在一定程度上阻碍了行业协会类组织在中国的发展与职能的到位。有必要在党的“十六”大和“十七”大精神指导下，做出理论上的分析与澄清，其要点如下：

在完善成熟的市场经济结构下，政府与企业之间存在着第三方性质的“市场经济中间服务体系”，该体系分为两个侧翼：“市场中介服务体系”和“市场中间服务体系”。前者单指那些营利性的非政府、非企业的市场中介服务组织，如律师事务所、咨询公司、资产评估所、调查公司、信用征信公司、婚姻介绍所、职业介绍所等等。后者单指那些非营利性的非政府、非企业的市场中间服务组织。对于“营利”的解说，多采用主观谋利；对于“非营利”，则多解释为客观谋利。由于“中介”一词已经在中国深入人心，本理论即在承认“中介”一词的基础上进行分析。

根据性质不同，“市场中间服务体系”可以分为五大类甚至更多：“市场主体类中间服务组织”，如同业企业组成的行业协会、同业公会；“市场行为类中间服务组织”，如企业投资协会、融资租赁协会；“市场成份类中间服务组织”，如商会、个体劳动者协会、私营企业家协会、消费者协会、船东协会；“市场目的类中间服务组织”，如企业信用协会、重合同守信用协会、市场信用促进会；“公益福利类中间服务组织”，如慈善总会，见义勇为基金会，等。总之，“市场中间”这一概念的设定与出现，打破了以往仅以“中介”一词含混的统辖一切非政府非企业的市场化组织的传统观念，澄清了由于“中介”行为具有的营利性而在理论与思维中给企业与群众所带来的混乱，冲破了过去行业协会只能在政府行政权力延伸的轨道上生存与活动的格局，确立了行业协会等类组织得以独立存在于法学与经济范畴内的概念和地位，为今后一段时期政府更好地实施法定的有效的监管创造了良好的条件。如在设有类似行业协会发展署等专门机构的地区，行业协会发展署只管那些非营利性的市场中间服务组织，而当地的民政部门就可以清晰明确地监管那些营利性的市场中介服务和纯粹公益慈善福利性的市场中间服务组织。2002年的国务院《政府工作报告》，首次将“行业协会”与“中介机构”分开论述，就是一个极好的开端。市场中间性社会组织的概念的提出，有助于十分明确地澄清长期以来从中央到地方、从宣传口径到思想认识均将营利性的社会组织与非营利性的社会组织混为一谈的错误概念。如2009年初，中国社会科学院经济研究所向中央提交的课题《中介组织存在的问题及其对策》的开篇立意，就因为犯了这种基本概念混淆的错误，而引起广大行业协会商会界的不满，加深了全社会对该问题认识的误会程度。

2. 行业协会应当包括行业商会。

这么多年来,我国在经济领域中大体上出现了两种名称相异的行业组织,分别称为行业协会和商会(或者行业商会)。由于管理体制所致,冠名为“行业协会”的社团组织,基本上是由各级各地行政机关作为其“业务主管机关”而注册的;冠名为“商会”的社团组织,除少量原外经贸系统组建的以促进外贸活动为宗旨的商会外,基本上是经全国工商联系统作为其“上级主管部门”批准而产生的。由于现行法规所限,取名为“商会”的社团组织在相当一部分地区无法取得法人资格,以2007年底全国工商联系统所成立的8770家行业商会的情况看,只有1/3左右的商会在当地的民政部门进行了注册登记,2/3左右的行业商会只是以有法人资格的社团组织,即各级工商联的内设机构的形式开展着实质上独立的行业企业急需的各种活动。

除了理论界和实务工作中的部分同志,包括全国工商联,认为商会与行业协会有本质的不同外,绝大部分理论研究人员和社会组织工作者均认为,行业协会与行业商会都是企业的行业性组织,它们为社会主义市场经济服务的本质是一致的。因此,全国人大常委会确定的“行业协会商会法”,其法域应当涵盖这部分商会。

第一,党中央国务院的决定、中央领导同志对该问题已多次做有清晰的论述。

早在1993年11月14日,党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》就指出:“发挥行业协会、商会等组织的作用。中介组织要依法通过资格认定,依据市场规则,建立自律性运行机制,承担相应的法律和经济责任,并接受政府有关部门的管理和监督”。1997年党中央、国务院在致全国工商联第八次全国代表大会的贺词中明确指出:“全国各级政府要支持工商联从下至上建立行业商会,维护与健全社会主义市场经济秩序。”2003年5月8日国务院在《关于整顿和规范市场经济秩序的决定》中要求:“建立健全以行业自律、新闻监督、群众参与为主要内容的社会监督体系。充分发挥商会、行业协会等组织的作用,教育、监督、约束企业自觉遵守法律法规。”国务院办公厅在《关于进一步做好农副产品流通工作的意见》([2004]57号)文件中规定:“支持在农村建立以产品为联系或纽带的各类协会、商会,鼓励发展农村经纪人队伍。加快研究制定农村流通合作组织的措施。”党的十六届三中全会的决议《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出:“要按市场化原则规范和发展各类行业协会、商会等自律性组织”;国务院在2005年4月4日发布的《关于2005年深化经济体制改革的研究》中宣布:要“推进行业协会、商会管理体制改革,尽快研究出台行业协会、商会改革指导意见。选择部分行业和城市进行改革试点(由国家发展和改革委员会牵头)”。《国务院关于整顿和规范市场经济秩序的决定》(2003年5月8日)要求:“建立健全以行业自律、新闻监督、群众参与为主要内容的社会监督体系。充分发挥商会、行业协会等组织的作用,教育、监督、约束企业自觉遵守法律法规。”

与此几乎同期,时任中共中央政治局常委、国务院总理李鹏同志在八届四次全国人民代表大会上的《政府工作报告》中指出:“把应由市场解决的问题交给市场,充分发挥行业协会、商会等市场中介组织的作用。”时任中共中央政治局常委、国务院副总理李岚清同志在公开发表的重要讲话中要求:“搞社会主义市场经济,对外经济的运行要由三方面构成。一是政府,这是对外经济的管理者;二是企业,它是经济实体;三是商会、协会,是协调服务者。政企分开,商会、协会的作用很重要,要认真研究加强他们的工作。”时任中共中央政治局常委、国务院副总理黄菊在中国工业经济联合会“关于呈送《国务院关于规范和发展行业协会、商会的若干意见》(建议稿)的报告”上批示:“在社会主义市场经济体制初步建立的条件下,如何按市场化原则规范和发展行业协会和商会,是一个需要引起重视的课题。”时任中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长田纪云代表中共中央、国务院致中华全国工商业联合会第八届会员代表大会的贺词(1997年11月3日)中提出:“工

商联要发挥民间商会的作用，政府部门必须赋予一定的服务职能。随着政府职能的转变和机构改革的深入，一些原来属于工商联的服务管理职能，要逐步归还移交给工商联。在市场经济条件下，许多政府部门不该管、管不好、管不了的事，完全可以交给民间商会等人民团体去办。在条件成熟的大中城市，可以支持工商联至下而上地组建以行业自律为宗旨的同业公会或行业协会，为建立正常的市场经济秩序做出贡献。”时任中共中央书记处书记、国务委员周永康同志在题为“加强和改进社会管理 促进社会稳定和谐”（2006年10月25日《人民日报》）的重要文章中指出：“要坚持培育发展与管理监督并重的方针，完善培育扶持的政策措施，支持各类社会组织承担社会事务，参与社会管理和公共服务。。。。。。发挥行业协会、商会、联合会等社会团体的社会功能，为经济社会发展服务。”时任国务院副总理曾培炎同志在第二届世界工商协会论坛的致辞（2006年10月29日）中指出：“工商协会是政府与企业间的重要纽带，对引导企业发展，促进行业自律，维护市场秩序都起着重要作用。中国政府重视和支持工商协会的活动，注意发挥他们为经济社会发展服务的功能。”

中共中央政治局常委、国务院总理温家宝2005年3月5日在第十届全国人民代表大会第三次会议上的《政府工作报告》指出：“加快转变政府职能。进一步推进政企分开、政资分开、政事分开。坚决把政府不该管的事交给企业、市场和社会组织，充分发挥社会团体、行业协会、商会和中介机构的作用。”2008年3月5日，温家宝总理代表国务院向全国第十一次人大第一次会议所做的《政府工作报告》中再次强调，要“重视发挥行业协会、商会和其它社会组织的作用。”

第二，各地相关规范性文件和政策也有许多将商会与行业协会等同看待的明确规定。

如《温州市行业协会管理办法》（温州市人民政府第30号令）第一章第二条规定：“本办法适用于本市行政区域内依法设立各类行业协会、商会、同业公会。”《汕头市行业协会暂行办法》（2003年10月10日汕头市人民政府第10次常务会议审议通过，2003年11月13日汕头市人民政府令第72号公布）第二条规定：“本办法所称行业协会，是指由本市同行业经济组织、经济实体和个人自愿组成，依法注册登记的非营利性、行业性的协会、商会等经济类社会团体。”陕西省人民政府发布的《陕西省应对加入WTO行动纲领》提出：

“要加快适应建立健全全省商会、行业协会组织，充分发挥其市场准入、行业自律和维护本行业企业利益等方面的作用，促进本行业企业规范发展。政府有关部门应将本该属于行业的职能，包括行业准入的意见咨询和行业标准的拟定、培训、考核、年检、发证等，根据不同行业的情况，转交给企业协会或商会，让商会或行业协会组织真正成为代表行业和企业合法权益的自律性中介组织，成为沟通企业与政府，企业与国外机构的桥梁。”2004年6月9日杭州市人民政府发表了《关于促进行业协会改革发展的若干意见》（杭政函〔2004〕78号），开宗明义写道：“行业协会（包括商会、同业公会）是社会主义市场经济体系的重要组成部分。”随后河北省人民政府在自己的《行业协会发展指导意见》中表明了态度：“发展行业协会，必须严格按照党的十六届三中全会《决定》关于‘按市场化原则规范和发展各类行业协会、商会等自律性组织’的精神，充分体现市场经济体制下社会中介组织发展的规律和要求，依据国家有关法律法规和程序，规范运作。”宁波市人民政府以编号为“甬政发〔2005〕31号”的《宁波市促进行业协会发展规定》规定：“本规定所称的行业协会，是指本市行政区域内由同业企业以及其它经济组织自愿组成、实行行业服务和自律管理的非营利性社会团体（包括商会）。”《天津市行业协会管理办法》（天津市人民政府令第90号，2005年6月28日颁布，2005年8月1日起施行）将这类社团组织的范围规范为：“本办法所称行业协会，是指经依法批准成立、由同一行业经济组织及相关单位和个人自愿组成、自律管理的行业性社会团体，包括协会、商会、同业公会等（以下统称为行业协会）。”中共湖北省委、湖北省人民政府2005年8月31日下发《关于进一步加强工商联工作的意见》（鄂发〔2005〕16号）提出：“要加强非公有制经济领域内行业商会（协会）、同业公会、异

地商会的领导、组建、调整和管理，注意乡镇和街道商会的建设。”与鄂相邻的湖南省人民政府以第201号令发布《湖南省行业协会管理办法》（2005年9月17日省人民政府第68次常务会议通过，自2006年1月1日起施行），对设立行业协会的条件和程序规定了一些必不可少的内容，与本节主题相关的规定是第十条：“设立行业协会的条件和程序，按照《社会团体登记管理条例》执行，有关事项应当符合下列具体规定：……（五）名称中标明“行业协会”、“协会”或者“商会”字样，并表明所属行业”。2005年2月19日，国务院的《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》明确要求：“发挥行业协会、商会等中介组织作用，利用好国家中小企业国际市场开拓资金，支持非公有制企业开拓国际市场。”国务院《关于2005年深化经济体制改革的研究》（2005年4月4日）提出：要“推进行业协会、商会管理体制的改革，尽快研究出台行业协会、商会改革指导意见。选择部分行业和城市进行改革试点。（国家发展和改革委员会牵头）。”

第三，有关部委近年来不断制定的政策和有关规范性文件，接踵对商会做出了多次肯定。

如原国家经济贸易委员会2000年4月25日以国经贸中小企[2000]372号文发出《关于培育中小企业社会化服务体系若干问题的意见》，说明：“（中小企业社会化）服务体系可以由两个层次构成”，第一个层次——“综合服务组织，是指各级经贸委申办设立的在政府支持指导下，致力于为中小企业提供公益性、扶持性等综合服务的中小企业服务中心，以及有关协会、商会等。”国家发改委以[2004]538号发出的《关于落实党中央十六届三中全会决定的意见》中提出：“按照自主设立、自我管理、自律运行、自我发展的总体思路，研究制定行业协会、商会改革指导意见。选择有代表性的行业和城市进行行业协会、商会管理体制的改革试点。”其它还有商务部（2004年第25号）的《商业特许经营管理办法》，其第二十七条规定：“各级商务主管部门应当加强对本行政区域内特许经营活动的管理和协调，指导当地行业协会（商会）开展工作。”第二十八条要求：“特许经营行业协会（商会）应当根据本办法制定行业规范，开展行业自律，为特许经营当事人提供相相关服务，促进行业发展。”2004年7月14日，国务院办公厅转发了商务部、发展改革委、财政部、农业部、人民银行、税务总局、工商总局、供销总社《关于进一步做好农村商品流通工作的意见》，其中有这么一段话：“支持在农村建立以产品为联系或纽带的各类协会、商会，鼓励发展农村经纪人队伍。加快研究制定农村流通合作组织的有关法规，等等。”

至于省部级领导人员最近一段时间对包括商会在内的市场中的各行各业的行业协会等组织发表的有关讲话就更多了。限于篇幅，此处仅举与商会的法律注册工作最有关联的部门的领导的讲话做为总代表——现任国家民政部部长李学举同志2004年4月在深圳视察时发表讲话：“在行业协会、商会培育发展方面，凡条件成熟的地方可以先行地方立法的探索或制定规范性文件。”

这些资料充分显示，无论是在党中央国务院的文件里，还是在各部委和地方政府的心目中，行业商会是一种与行业协会性质完全相同的社会组织和市场主体。全国人大常委会将行业商会的立法规范与行业协会的立法规范放在一个概念下进行，是完全正确的。

当然，在本法案列入国家立法规划之前，已经有多部相关法律、行政法规及地方性法规或者地方性规章在自己的规范主体中未提到“商会”，这一问题有待于该法正式通过后，按照“新法管旧法”的原则经过修改而得到解决。这些文件如《中华人民共和国私营企业暂行条例》（1988年6月3日通过，中华人民共和国国务院第4号令）第五条规定：“私营企业可以成立私营企业协会。”《关于鼓励台湾同胞投资的规定》（1988年6月25日国务院通过，1988年7月3日国务院令第七号）第十八条规定：“在台胞投资企业集中的地区，台湾投资者可以向当地人民政府申请成立台商协会。”《中华人民共和国标准化法》（1988年12月29日通过，1988年12月29日中华人民共和国主席令第11号，1989年4月1日起施

行)第十二条规定:“制定标准应当发挥行业协会、科学研究机构和学术团体的作用。”《中华人民共和国农业机械化促进法》(2004年6月25日第十届全国人大常委会第十次会议通过)第二十五条规定:“农业机械生产者、经营者、维修者可以依照法律、行政法规的规定,自愿成立行业协会,实行行业自律,为会员提供服务,维护会员的合法权益。”在地方人大和政府方面,《深圳经济特区行业协会条例》(1999年11月22日深圳市第二届人民代表大会常务委员会第三十六次会议通过)第二条规定:“本条例所称行业协会,是指依法由本市同行业的经济组织和个体工商户自愿组成的非营利的自律性的具有产业性质的经济类社团法人。”《上海市行业协会暂行办法》(2002年1月10日上海市人民政府通过,2002年2月1日起实施)第二条(定义)中规定:“本办法所称行业协会,是指由本市同业经济组织以及相关单位自愿组成的非营利性的以经济类为主的社团法人。”2002年9月16日广东省人民政府转发的省民政厅《关于规范行业协会工作的意见》中这样论述:“我国加入世贸组织后,按照国际惯例,行业协会在保护产业、支持企业、增强国际竞争力等方面,肩负着价格协调、维护行业利益、组织和帮助企业开拓国际市场、加强与国外有关行业组织的联系、协调国际间的纠纷以及作为反倾销、反补贴申诉的提、应诉人等重任,必须规范我省行业协会工作,以适应加入世贸组织的需要。。。。。要制定“十五”期间我省行业协会的发展规划,根据市场发展的情况和要求,不断优化行业协会的布局 and 结构。要发展优势行业、新兴产业以及及与加入世贸组织相关的行业协会。在发展工商领域行业协会的同时,要注意发展农业领域的行业协会。”《上海市促进行业协会发展规定》(2002年10月31日上海市第十一届人民代表大会常务委员会第四十四次会议通过,自2003年2月1日起施行)规定:“本规定所称的行业协会,是指由同业企业以及其它经济组织自愿组成、实行行业服务和自律管理的非营利性社会团体。”2003年4月14日郑州市人民政府发布的《关于促进行业协会发展的意见》(郑政文[2003]78号)规定:“行业协会是由同业经济组织自愿组成的行业性、自律性、非营利性社团组织,作为社会主义市场经济活动中的一个重要中间组织,它具有协调市场主体利益、提高市场配置效率的功能。”2003年10月30日《安徽省促进行业协会发展指导意见》(皖民管字[2003]4号)规定:“行业协会是指本省行政区域内由同业企业及其它经济组织自愿组成、实行行业服务和自律管理的非营利性社会团体。”其他一些规范性文件也没有在字面上触及商会,如2004年6月10日的《辽宁省人民政府关于促进行业协会发展的若干意见》(辽政发[2004]20号)、《陕西省行业协会发展指导意见》、陕西省人民政府办公厅(陕政办发[2003年]84号)2004年4月7日黑龙江省人民政府办公厅转发的省编办、省民政厅、省经委、省财政厅等部门《关于推进行业协会建设的意见》、《青海省人民政府办公厅关于培育发展行业协会的指导意见》、《青海省规范和发展行业协会的暂行规定》、《上海市商品交易市场管理办法》(2002年11月18日上海市人民政府令第127号发布)、南京市政府《关于加快行业协会改革与发展的意见》(宁政发[2003]182号)、陕西省人民政府办公厅《陕西省行业协会发展指导意见》(陕政办发2003年84号)、2005年3月31日石家庄市人民政府发布的《关于促进行业协会发展的实施意见》(石政发[2005]11号),等等。应当认为,这些规范性文件中未将商会的法律地位明确的问题,有待国家级的“行业协会商会法”正式颁布的同时或者以后不长的时间内进行修改。

3,我国出现行业协会与商会分立的局面,在一定程度上是已经滞后的现行法规的羁绊所造成的。

目前我国的社会组织包括行业协会商会的法定注册登记的最高依据是1998年10月25日修改过的行政法规级文件:《社会团体登记管理条例》。该《条例》中经修改的核心内容是规定行业协会等社会组织申请成立必须首先经“业务主管单位”批准同意,然后才能向民政部门申请登记注册。这样的规定在法规修改的那个历史时期是必要的。但是在进入21世纪以来,特别是我国加入WTO后,由于国内和国际两个市场的竞争,已经使得我国的广

大企业、特别是中小企业越来越充分地认识到，只有团结起来，才能更加有效地整合国内市场与企业的资源使之发挥最大的效能，只有联合起来，才能在来华外资和跨国公司的联合挤压下有力地保护和提升国内传统市场，有力地开拓国际新的市场。形势的发展变化，使得中国的企业尤其是中小企业越来越认识到通过行业协会、商会的形式，才能逐步和真正地团结和联合起来。因此，组建越来越多的行业协会和商会，已经从党中央国务院的号召迅速转变成为广大企业的自觉行动。无数成立行业协会的申请已经提交和正在酝酿过程中。但是，这种积极的行动在某些行政机关或部分公务员凸显落后的执政理念面前遇到了新的障碍。

第一种情况，对行业协会有所认识，也能积极地从自己的职权出发支持与本机关业务相关的行业协会的成立和发展，但同时“对下”的行业协会动辄必管必纠必查，使得行业协会从申请成立开始即寸步难行，必须要象下级行政机关那样行事，如大事小事必须提前请示，不得批准不得运作，才能获得行政机关或者相关公务员的认同。反映在登记注册阶段，就是当该行业协会的业务涉及其它行业而需要得到其它行政主管机关的同意时，该行政机关以坚决反对除己以外的行政机关“插手”而使得该行业协会流产。不得已，这些原本准备成立行业协会的企业和人员只好转而寻找可以接纳自己的部门，如工商联。2003年，美国由沃尔玛带头向美国国会提出议案，欧洲以麦德龙为挑头向欧盟提出议案，要求从2005年1月1日起，从外国进入美国和欧盟的产品开始要加贴一个可以进行身份识别并将全面取代条形码的RFID，即最先进的射频技术芯片。而且过渡期只有两年，到2007年1月1日起所有进入这两个大市场的全部商品都必须装有RFID，否则就不允许进口。这是一个和中国各行各业全都有关的动态。美国国会和欧盟非常顺利地就通过了这个对保护它们自己的市场、提高自己市场的入市门槛极为有利的提案。听到这个消息，国内的IT行业从上到下都被激怒了。老说中国人聪明，结果软件连印度都搞不过，现在这些大国又想用它们自己才拥有的RFID知识产权设置更高更厚的市场壁垒，我们怎么办？于是，国内以实华开公司为首的IT企业向政府有关部门提出，能不能由国家牵头，尽快组织攻关，抓紧这短短的两年时间，设计出中国自己的RFID；即使不能卡住外国进入中国市场的商品，也起码能迫使美国、欧盟同意与中国实行RFID的双重“国籍”，以同时提高外国产品和服务进入中国市场的成本。为此，就需要组织起来，通过一种行业组织有钱出钱、有力出力，所以成立行业协会势在必行。但由于成立行业协会必须经“业务主管单位”先行批准，结果在申请过程中，因为这个思路显然是个大好事，信息产业部门说RFID是IT行业，应由自己主管；无线电管理部门说这涉及频点开放审批问题，应由自己主管；科技部门说RFID属于高科技，应由自己主管；计划部门说RFID是规划问题，应由自己主管；商务部门说RFID实质上是市场问题，也应由自己主管。.....这些部门还有一个未能说出口的条件，即如果由其它部门牵头，“我”就不同意成立这个行业协会。全都要伸手管的结果，就是谁也真正管不了。没有办法，时间不饶人，这些企业只好商量去找全国工商联寻求成立商会的可能。

第二种情况，行政机关个别经办的公务员包括部分领导人员不作为，宁可不干事，也要不出事，将广大企业成立行业协会的申请压下、拖宕，丧失了行业协会成立的最佳战机，从而使得行业协会的成立无意义。

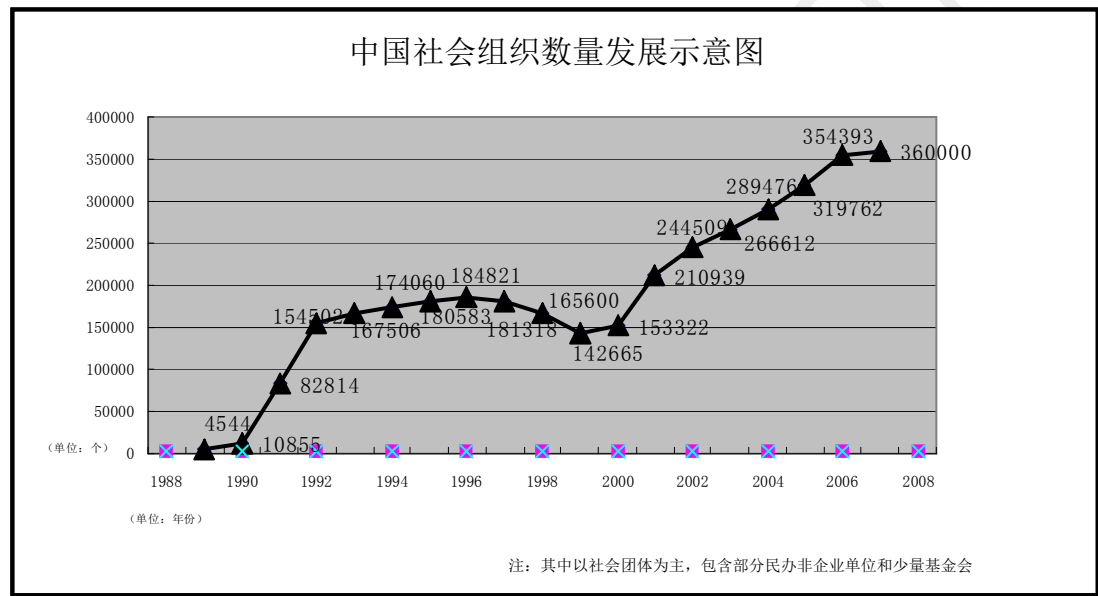
第三种情况，认为上述《社团登记管理条例》中所说的“业务主管单位”，仅指行政机关，不予认可非行政机关、哪怕是上级主管组织机构的批准。你行政机关不批准，不能阻止广大富有激情的企业不前进，前进的结果就是只能投靠可以栖身的组织或者机构。

第四种情况，没有认识到上述条例所称“业务主管单位”中的“业务”即行业，已经在形势发展过程中出现了新的情况——很多企业从事的行业和业务，由于市场经济的深入和广大消费者的不同需求，根本不能再以传统的行业标准进行区别和分类。这种新情况大致分为三种：一是有的传统行业消失了，如轻工、纺织；二是有的新行业出现了，但是在

目前我国已显落后的行业分类中并没有体现出来，如策划、婚庆、咨询、创意、动漫等；三是出现了一些综合性的新行业，如 IT 业。相当一部分新的综合性的、专业性的行业难以在现有的“业务主管单位”那里找到准确的归宿。特别是各行政机关在多次机构改革中经常性地实施着职能的新分工的时候，这种必须要求行业组织找准“业务主管单位”的已经延续多年的“规范”，显然严重不切合实际。虽然严重不符合实践的发展和要求，但由于该法规没有重新修改或者废止，就只能逼迫要求尽快成立自己的行业组织的广大企业在现有的行政机关中寻找“婆婆”，找到了是万幸，找不着，或者继续市场中漂泊，或者逼上“梁山”。

以上四种情况继续下去的结果，正好浮现在全国工商联大力发展行业商会的时机。于是，在各级工商联身边，团结起一大批有志于通过行业组织联合闯荡市场的企业；由于行政机关作为“业务主管单位”而成立的行业组织可以叫协会，而不是行政机关作为“业务主管单位”的行业组织不能叫协会，于是，各种行业商会诞生了。

从 2000 年前后以来，我国的各种社会组织发展迅猛。甚至据有关媒体统计，包括未经注册或者无非注册的社会组织已有 300 万家左右。



单据民政部门统计，在 2002 年为 14 万家，2003 年为 19 万家，2004 年为 24 万家，2005 年为 32 万家；据民政部部长李学举 2007 年 10 月宣布，当时我国社会组织已逾 35.4 万家之多。到 2008 年初，各类社会组织 38.7 万家，其中各类社团组织为 21.2 万家，民办非企业单位 17.4 万家，基金会 1340 家。其中行业协会等组织也从 2005 年底的 47000 家，发展到 2007 年底的 60000 多家，全国性的行业协会从 2007 年的 1400 家上下，发展到 2009 年初为 1770 家。这一数据还不包括全国工商联系统中冠名为“商会”的经济领域的社会组织。这类商会在 1989 年仅为 100 家左右，1993 年为 423 家，2002 年为 3557 家，2003 年为 5077 家，2004 年底为 7588 家，2005 年底为 7834 家，到国务院办公厅 36 号文件出台前，已达 8200 余家，2007 年下半年已逾 8611 家，2008 年初为 8770 家。另外部分由于种种原因不能注册的离土背乡的中小企业家所发起组成、或者围绕走出去的我国中小企业而在中国境外组成的异地商（协）会尚未统计在内。

全国行业性社团数量统计					

地区	2006年	2005年	2004年	2003年	2002年	2001年	2000年
全国	59783	53004	46370	41722	39419	37123	36605
中央级	662	645	634				
北京	710	635	549	631	500	465	417
天津	299	306	280	214	238	414	439
河北	3046	2608	2195	1891	1646	1736	1923
山西	1692	1431	1162	1156	1010	1061	995
内蒙古	1123	912	766	689	681	654	622
辽宁	2406	2250	1670	1612	1697	1676	1830
吉林	1346	1228	1180	1337	1239	1194	1214
黑龙江	1557	1372	1264	1055	821	629	635
上海	229	213	193	179	211	237	279
江苏	4180	3665	3538	3127	3275	2946	3368
浙江	3222	3044	2911	2489	2271	2060	1856
安徽	1870	1560	1325	1200	1136	1105	1135
福建	2072	1891	1643	1457	1214	1296	1408
江西	2022	1787	1536	1334	1305	1178	962
山东	5704	4704	3750	3076	2534	2410	2819
河南	3571	3055	2616	2274	2441	2196	2114
湖北	2763	1962	2021	2036	1897	1748	1720
湖南	2669	2260	1999	1954	1907	2113	2011
广东	1898	2218	2006	1791	2121	1932	1749
广西	1838	1785	1469	1771	848	774	754
海南	309	250	211	225	282	250	227
重庆	959	832	1044	964	797	657	634
四川	4269	3808	3343	2856	2954	2817	2999
贵州	1558	1292	1138	832	592	590	607
云南	1635	1696	1522	1476	1532	1364	1142
西藏	105	104	91	76	85	69	66
陕西	1379	1361	1134	1114	1136	1064	1067
甘肃	1984	1795	1462	1404	1186	1009	730
青海	525	459	403	427	483	443	

宁夏	719	674	383	299	476	464	222
新疆	1462	1202	932	776	634	572	304

（民政部提供）

总之，国内有很多商会是因为在组建过程中得不到行政机关的支持和理解，万般无奈之下转而投奔工商联，才获得批准而成立起来，但是由于种种原因，大量号称“商会”的社团组织只有活动权，而没有法人资格。这种奇怪的现象已经在无数商会在同国内各地其它行业组织、企业、特别是与国外企业或者行业组织打交道的过程中屡次被受到无端的猜疑和质询。

4，从全国工商联对行业协会与商会的不同的分析看，行业协会与行业商会之间没有存在本质的区别。

从2000年以来，大量的行业协会、商会不断地涌现在中国的大地上，特别是经济类的行业协会和商会更是以一些政府机关和体制改革研究人员怎么也没有料到的速度，在各行各业中开始显示自己对市场经济新体制建设那份重要而且特殊的作用和影响。广大企业和群众逐渐在认识和接受着这些非政府性质、非企业性能的新市场主体。但面对不同称谓的社团组织，人们自然而然产生了一个问题：同是经济类的企业联合起来的组织，为什么有的叫“协会”，有的叫“商会”？

曾经有过一些非正式的解说，如认为搞生产的企业组织起来成立的叫“协会”，搞销售的企业组织起来成立的叫“商会”；工业企业组成的是“协会”，商业企业组成的是“商会”；搞制造业的叫“协会”，搞流通业的叫“商会”；大企业组成的叫“协会”，小企业组成的叫“商会”；“官”办的叫“协会”，“民”办的叫“商会”；全民所有制企业组成的是“协会”，非公有制企业组成的是“商会”；体制内的叫“协会”，体制外的叫“商会”，等等云云。从对各地的行业协会、商会的调查情况看，随着市场经济新体制的发展变化，虽然上述的区别表面上在一定程度上还存在，但主要从事生产的企业组成的行业协会或者商会中，现在也有专门从事销售的企业参加；以往只吸收销售流通企业的协会商会也由于市场经济的发展而欢迎着从事生产制造业的企业成为自己的会员。这种反映在行业之间的然后融合正在成为市场经济深化的必然趋势。“工业”、“制造”业与“商业”或者说“流通”业的区别，对于行业组织来说，正在不断拉近或者说缩小。如果以企业的规模或者资本的“大”“小”来衡量行业组织的“协”“商”之分，涉嫌对所谓“小”企业的非国民待遇，更是会遭人讥笑。特别在今天，如果对于行业组织的定义或者分类还要沿袭企业所有制的性质，那显然是一种历史性的倒退。仍然俗称的“官”办协会一般就指其成立是行政机关的主导和使然，其负责人大都由行政机关人事部门任命、从行政机关调来，而且一定级别以上的协会干部的管理权限至今仍牢牢地把持在机关和党组手中。中央近年来下发的多个有关公务员必须从行业协会等社团组织中退出来的文件，几乎在中央和国务院部门中没有得到过任何认真的执行。而所谓“民”办商会，无非指由有市场需求的同业企业聚在一起海选出来自己的行业组织负责人的那些社团组织。从调查情况看，很多称为“协会”的社团组织负责人也是由会员企业推举而出，如温州地区的行业协会。笼而统之，这些区别均非本质差异。那么，到底“行业协会”与“行业商会”有什么相同和不同呢？这需要简单地从行业组织的产生谈起。

人类生存繁衍的需求，其直接的结果是出现了劳动。由于劳动，使得人类从低级动物逐步发展演变为主宰世界的高级动物。劳动由单独人的行为扩展为人群的行为，在形成该种生产方式与制作行为的产业化的最初规模后，行业的特色与独立性日渐突出。为保证这一行业的生产能力和交换的优越性，该行业中一些较为优秀的、被该行业的大部分企业所信赖的分子就自然而然地被行业同仁挑选推介而出现在其它企业面前，成为该行业的某种意义上整体利益的代表。他们在完成足以实现自己和家庭得以生存的劳动的同时，为了行业内某些团体的利益，更多的是为了整个行业与其它行业之间的交易关系的协调和公正，

付出了一定的开始是无偿、后来逐渐可以从由此种协调和追求公正结果的行为所取得的行业利润中，获取一定报酬的非专业性的劳动。这些劳动在被同行业大部分成员所认可时，其代表所形成的起始是临时性、松散性、应急性的，而后变成永久性、紧密性、规范型的结构和集合，就是人类社会发展到一定阶段所出现的最初的一批行业组织的雏形。

如在中国，从秦到明前后几个朝代中，商业都市棋布栉比，商品货币较为发达，管理商业的机构先后出现，贸易活动普遍活跃，外商来华者不绝如缕。在 6 世纪末叶起的隋、唐、宋朝的市肆中出现了“行”，行业组织为首者有“行头”、“行首”、“行老”之称。但在明代之前，我国商人的活动大多是单个分散的，没有出现具有较为固定联系的商人群体，即有“商”而无“帮”。明代中叶后具有龙头作用的行业在一些地区逐渐兴起，传统“抑商”政策的削弱，商人地位的提高，人们从商意识的转变，其必然的结果之一就是在全国各地出现了不少商人团体——商帮。这些商帮作为中国行业组织的雏形，一直维持到清朝。在清朝康乾盛世后，各地出现了许多手工业行业组织。同时，商业行会、或称“公所”等应运而生。1918 年，当时的国家农商部公布了《工商同业公会规则》，将同业性组织定名为“工商同业公会”。1874 年清朝同治末年，辽宁成立了“公议所”，据考这是我国最早的商会组织。但真正的商会的广泛出现，则是在 20 世纪初，1900 年（光绪二十六年），盛宣怀任商务大臣时主张成立商会，他认为：“中国商业之不振，大率由于商学不讲，商律不谙，商会不举”，他提出：要“广商学以植其材，联商会以通其气，定专律以维商事，兴农工以浚商源，效法西欧，振起商战”，其中“尤以创设商会为入手要端”。光绪二十八年正月十五日，即 1902 年 2 月 22 日，上海商业会议公所正式成立，1903 年天津成立了商务公所，杭州成立了类似商会的组织。光绪二十九年十一月二十四日即 1904 年 1 月 11 日，商部专门就劝办商会一事上奏慈禧太后和光绪皇帝。奏折大意为，西方国家重视商学，商人把经营贸易“视同性命之事，用能任重致远凌驾五洲”。日本的物产资源虽然远不及中国，但由于商业蒸蒸日上，“亦颇足以与欧美抗衡”。“纵览东西诸国，交通互市，殆莫不以商战角胜驯至富强。而揆厥由来，实皆得力于商会。”然后该奏折对商会的功能进行了难得的阐述：“商会者，所以同商情保商利，有联络而无倾轧，有信义而无诈虞，各国之能孜孜讲求者，其商务之兴如操左券。”使人刮目相看的是，奏折在分析了海禁大开，“各国群趋争利，而华商势涣力微”的形势后，说“今日当务之急，非设立商会不为功”。到 1906 年，我国各地已建立商会、商务总会 110 个。1914 年北洋政府工商部公布了“商会法”60 条，规定各省城、各商埠及其它商务繁盛之区域得设立商会。同年，在上海召开了中华全国商会第一次代表大会，成立了中国历史上第一个全国性的商会总机构——中华全国商会联合会，这一年全国各地建立的商会、总商会已达 1099 个。1915 年国民党政府颁布《商会法》，1929 年重新制订《商会法》。到 1930 年全国各地的商会、商会联合会已有 2046 家。应该承认，这一时期是我国商会这种行业组织的形式发展的高峰。它与中国面对诸列强的从领土到经济的欺辱是分不开的，更是与广大中国民营资本试图团结起来共同抗击列强侵略的民族愿望所分不开。必须指出，中国在此前后的行业组织均以“商会”为基本名称。也就是说，在中国，商会的历史远比行业协会这种行会名称绵长悠久。

马克思指出：“行会是手工业劳动发展的特殊形态”，它的形成是“以劳动的、手工业的城市的发展到一定高度”为前提的。根据现有历史资料，世界范围内的行会最早出现于公元前 7 世纪左右。当时世界上一些文明相对先进的国家除中国外，埃及、印度、希腊等国的社会经济发展到空前的程度，手工业、商业发达，城镇数量不断增多，城市规模不断扩大，行业协会也正是在这种历史阶段中在这些国家或地区首先出现。“商业贸易的发展，使商人们也组成了自己的同业公会。”

因为作为单个的工商业者或者企业，初始阶段都是散居各处，零星分散；独立成体，封闭孤立；各行其是，盲目生产；自食其力，力量弱小。这些状况不足以保障本行业的利

益甚至连自己的利益都保障不了。因此，同行业的企业自然发生了一个共同的利益或者要求，这就是需要相互结成集团，以克服单个企业或工商业者所不能或无力从事追求最大利益的弊病。可以说，人们是为了共同利益而聚到一起结成团体的。马克思、恩格斯指出，中世纪西欧行业协会的出现，在于“联合起来反对勾结在一起的掠夺性的贵族的必要性，在实业家同时又是商人时期对共同市场的需要，流入当时繁华城市的逃亡农奴的竞争的加剧，全国的封建结构——所有这一切产生了行会”。事物是在对抗中发展壮大的，只有联合起来才能赢得对抗。所以，为了使反对的行为有效，就不能维持散兵游勇的状态而必须组织团体，古今中外的无数事例充分证明，社会组织团体是逼出来的。

早期的同业公会或者商会经过了一个漫长的孕育和生长阶段，到中世纪后开始进入它的兴盛时期。尤其在西欧经济发展的带动下，在当手工业生产水平以及商业经济的发展达到一定程度，尤其是当以工商业为经济基础的中心——城市兴起并增加后，大量的工商业者集中在一起，市场资源的有限，长期的生产、销售等经营活动的联系，使得他们为了保护共同利益，必须开始越来越注意限制外来经商者和新出现的生产者与自己争夺生计、地盘，也为了在强敌面前避免同行业业主之间的内部竞争，行会开始大量发展起来。由于市场有限，需求有限，导致生产与交换也只能有限进行，大部分产品是在比较狭小的行业区域内制造完成的，因此大部分产品是在附近比较狭小的有形市场销售的，这些产品的原料当然大部分也都取自于一个狭小的范围，这就决定了行会必须采取各种经济约束措施，通过行规行约的要求，以保证本行业成员的生产能在足以维持相互熟悉并且可以共同生存下去的条件下进行，使本行业产品既不能过多使市场无法容纳和接受，也不能由于限制过多致使相关产品过少而使本行业成员难以为继，特别要防止在产品过少时，外地区同类产品的市场抢占行为。

嗣后一段时期，新兴资产阶级为了迅速抢占长达 10 多个世纪的封建统治垮台后所退让出来的空间，为了早日巩固自己的历史性统治地位，采取了一系列制约封建生产力的措施和政策，同时不遗余力地放松几乎一切可能感觉到的限制来充分地发展资本主义生产力。因此在其后相当一段时间里，原有的行会确实成为着新兴资产阶级进行资产阶级革命的对象之一。新兴的资产阶级此时将行业协会是当成自己的敌人予以狠狠打击的。

但随着人类历史的发展推进，在近代、现代资本主义逐渐成熟，垄断资本主义已然产生并在现代市场统治的过程中努力发生和展现自己的独霸作用之后，世界范围内的资产阶级，特别是大资产阶级的代表逐渐认识到，对于原来作为封建阶级、主要是封建生产关系的维护者行列中的行会的地位、作用、价值，应当在新的生产力与生产关系的架构下加以重新的评价和结算了。行会，特别是生产和服务领域中的行业组织，由于本身天然具有的特殊的市场结构中无可替代的地位和作用，它对促进生产力的发展，维持现有生产关系的特殊意义重又被推出到近代、特别是现代市场经济制度的众多设计师面前。行会的重新出现和定位，证明行会本身绝对不是仅是封建社会的附着物或附随品。对于商品社会而言，它的阶级性即政治效劳的目标，根本不会是一个固定的阶级或社会，关键在于哪一类社会、哪一个国家体制、哪一种市场经济对行会的认识与尊重。对行业组织的认识明确，则行业组织对社会、对国家、对经济体制的效命能力就越存在价值，对行业组织的否定，则同样会导致起码的市场经济体制的漏洞与空缺。在这一点上，对行业协会商会的认识过程，应当等同于我国对“市场经济”这个概念的政治性质的认识过程。

资本主义时期的行业组织即行业协会和商会的大量复兴，是从资本主义自由竞争阶段走向垄断资本主义时期时开始的。由同业和行业组织逐步发展而出现商会，外国早于中国。法国于 1599 年在马耳塞市成立了第一个商会，加拿大于 1750 年出现了全国性商会，英国于 1768 年在泽西岛成立了自己的第一个商会，美国于 1768 年在纽约成立了商会，日本于 1878 年在东京、大阪、神户分别成立了“商工会议所”。1882 年，日本出现了第一个大型的资本

主义阶段的行业组织——大日本纺纱联合会。美国在 19 世纪 60 年代后开始出现全国性行业组织，特别是罗斯福总统“新政”时期颁布的《全国产业复兴法》，使美国全国出现了建立行业组织的风潮。英国，包括法西斯统治下的日本、德国等，都采取了很多措施，通过各种法令，强令各业成立行业卡特尔组织，以使各类企业在政府的监督管理之外还要接受行业组织的控制和管理。第二次世界大战以来，随着经济全球化概念的树立和资本主义生产社会化国际化程度的进一步提高，资本主义各国，尤其是欧美资本主义国家的行业组织的建立与发展呈现出空前繁荣的程度，这种发展是基于多方面的原因而产生的。据《美国协会百科全书》记载，全美约有 20 万个协会组织，仅属于工商企业方面的企业协会组织就有 3600 多个。各类组织从业人员占美国实际就业人数近 8%。这样一种发展态势的原因如下：

第一，出自于认为市场经济体制是最为完善的最为先进的最为有利于资本主义生产力和生产关系的协调发展的极具偏颇的认识。由于认为市场经济体制的万能性可以使政府真正退居经济活动的幕后，而只承担着“看不见的手”的“夜警”式的偶然为之的宏观调控职能，其余一切市场活动和经济行为全部可以放心地交由市场的主要主体——广大企业自身去协调与平衡。而这些企业间的协调与平衡只有它们的行业组织才能真正做到。正象我们党的四大即提出“社会主义初级阶段将要经过 100 年”的时间的英明论断，而由此推断出我们国家的国家干预也不能因为市场经济而放松一样，近年来国际性的金融危机发生后，各资本主义国家的政府重新评价和认识来自政府的行政管理的呼声，也从另一个角度证明了政府与市场的基本关系必须新的形势面前进行调整的必要性。当然，这种调整并没有完全否定来自非政府组织的行业协会商会的作用。

第二，由于寡头资产阶级的兴起和成熟，无须再由虽然主要代表资产阶级利益但毕竟需要面对全体国民的呼声的政府出面干预以寡头资产阶级的利益为最高体现的国内市场经济行为。因此，行业组织实际上是代表着统治阶级的长远与根本利益的。从根本的意义上分析，行业组织并不象有些人的认识那样具备某种阶级性，如果一定要用阶级斗争的理论来分析行业组织的阶级属性，恰恰是与统治阶级对其的认识和态度所决定，无论社会主义还是资本主义国家概莫能外。

第三，完全以“契约自由”为代表的商业自由，在一定程度上破坏和动摇了垄断资产阶级的意志和利益，它们必须重新寻求一种新的代言人，以继续传达作为国家统治者的垄断资产阶级的国家干预的判断和始终控制市场的彻底自治化。事实证明，无论哪一个阶级，运作正常的行业组织就是其忠实的代言人。经济类的行业协会商会更是统治阶级对自己的市场如何发展与规制运行的意志的重要表达者之一。资本主义国家如此，社会主义国家同样如此。此次国际性金融危机之所以得以迅速蔓延，就与国际上甚至包括中国国内某些要求放松行政对金融衍生品的监管，从而实现某种意义上的“契约自由”有着极大的关联。

第四，广大企业，特别是中小企业意识到必须通过组织起来，才能一方面抗拒垄断资产阶级的寡头统治和对市场的封锁，一方面也要努力使中小企业做为群体在国家生活与市场行为中寻找和呼唤自己丧失已久的影响力和主动权。而无论是中国还是外国，中小企业已经在数量上占有每个国家企业的数量的大部分甚至绝大部分的实际情况，也使得各国的统治者不能不支持这些企业的发展和利益的维护。在标榜市场“自由”发展的西方世界、即资本主义发达国家中，这条理由已经成为各国政府积极支持各行业协会商会充分发挥再怎么扩大也只能是局限在垄断资产阶级的意图范围内的基准线。显然，在社会主义市场经济体制中，无论各行业协会商会怎么样发展壮大，其总体目的同样也是超越不了国家宪法、执政党和无产阶级对国家发展与前进的目标和方向的规划。那种害怕行业组织的力量和作用的表现只能出自于对行业组织、特别是经济类行业组织的性质浑然不知不觉不晓。

第五，在从 GATT 到 WTO 的整个发展进程中，各市场经济发达国家发现了行业组织是对国内市场实施有效保障和维护的可以规避 WTO 基本原则和精神的最佳组织形式和实施渠道。

行业协会商会作为国内市场的绿色壁垒与技术壁垒而形成的市场壁垒，使行业组织成为在新的经济全球化浪潮前合理承担实质上的贸易保护主义的桥头堡，是垄断资产阶级和政府在不便直接出面保护国内市场时的最佳代言人和受过人。出于 WTO 的诸原则属于国际公法范畴，因此，它对各成员国的非政府组织和非法律成果无权进行约制。这里的非政府组织即包括广大行业协会和商会，这里的非法律成果即包括行业协会商会所制订和发布的行规行约。中国入世后始终无法摆脱外国资本和跨国公司对我国弱小的企业的挤压，主要原因就是那些国家中的行业组织已经成为保护它们的国内市场的“二道关”。恰恰在这个关键问题上，我国从上到下对行业协会商会认识的欠缺和不足，已经成为国内市场经济秩序混乱、科学发展观长期得不到真正贯彻与执行的症结。

行业协会是一种历史悠久的民间组织。行业协会的早期形式就是商会或商行。像“商人基尔特”、“手工业行会”、“同业公会”、“行帮”、“商务会馆”、“行会”以及“商会”等，它们以一种有效的工商业活动管理方式显示出其特有的商业文化传统。行业协会有这样一些重要特征：民间组织性、利益公共性、互益性、开放性、平等性、与不当行政力量的相对对抗性。最早通过法律形式确认现代商会法律地位的国家是法国，它于 1858 年就颁布了有关商会的法律，将商会置于政府的监督和保护之下，并规定了商会的职能。在现代，有关规制社会经济团体的法律已成为经济法体系的一个有机部分。除了制定专门的商会法律外，各国还形成了有关行业协会中涉及管理市场的相关法律，如反垄断法和反不正当竞争法中，均对行业协会的反竞争行为作了相关规定。

就直接与经济活动相关的法律制度而言，中国缺乏法国城市中的那种商业法。这种商业法可以为工商业者及其组织提供一套稳定的、被公开承认并且是可以信赖的法律基础。而这种法律在中国却付阙如，这就在客观上妨碍了工商业的合理而整体性的发展。由于缺乏公认的、成文的和可靠的法律从正式制度角度来保护工商业的自由发展，从工从商的城市居民只能组成同业行会实行集体行为式的自我保护。这就是中国在政府极为强大和企业开始独立自主的情况下，为什么无论再怎样人为地控制行业组织的出现和发展，行业组织，特别是经济类的行业协会、商会却不管不顾地如雨后春笋一般拧着头挺进市场的根本原因。这种事实从另一个角度证明，现代市场经济国家的政体结构，仅有大多数中国人认识和可以接受的“二元化”结构，即正式制度下产生的正式组织——政府、行政机关与企业制度下产生的广大企业，是远远不能完成现代市场体系的建设与发展任务的，是违背现代市场经济体制“三元化”理论的，这个事实已经成为我国的市场经济建设在某种程度上只能跛步前行的主要原因。为从根本上解决跛步前行的窘迫，必须尽快认识和提携市场经济体制和结构天然必需的“第三元”的出现和发展，即广大非正式制度下产生的非政府组织——行业协会、行业商会。可以考虑在适当的时机，将经济类的行业组织统一名称为“行业商会”。

当然，非正式制度的正式化通常不是通过一次性的制度设计与制度安排来实现的，而须经过一个循序渐进的漫长过程。中国自 20 世纪 70 年代末开始实行改革政策以来，正式制度决定者常常采用试行、试点等非正式的方式，逐步提高试行非正式制度的正式化程度。无数所谓“事业”性单位的不断出现和组建，其实就是经过改良的、可以得到正式制度下各级政府和行政机关认可的非正式组织，只不过为了从政治角度理顺这些非正式组织与政府的关系，没有将其直接了当地放归市场经济的“大海”，而是以“事业”单位这样一种只有出现在中国、也只能出现在中国的不伦不类的名义活动在今天的社会大舞台上。自然，所谓“事业”单位的体制改革问题，也在近期成为从中央政府到地方政府均不得不关注的一个人为地划入体制内的障碍性问题，而不断投入着巨大的钱财和精力来对其进行研究性的改革探索。我国的所谓“事业”单位，实际上就是某种意义上人为地拉入正式制度内的非正式组织。这么多年来，各级政府不断地成立着又不断地结束着一个又一个的名目繁多的临时性机构和组织，其根本用意就在于设想以体制内的非政府组织替代体制外的非正式组织。现在看来，

这种实质上违背了经济与市场发展规律的思维和逻辑，其实就是任何一个国家或者地区在完成社会发展和区域建设的全部过程中不能离开非正式制度的潜意识所发生的自觉不自觉的判断结果。

我国已经开始进行事业单位体制的改革工作，国家发展和改革委员会是这项工作的主管机关。但不得不指出的是，由于对所谓“事业”单位的改革思路始终囿于正式制度下进行的幻想，所以正式制度下的政府和各行政机关不得不承担这种跛足式的改革的沉重成本，包括强将完全可以通过市场运作生存的非正式组织为要拉进正式制度内而不得不付出的财政支出，同时还不能发现和认识为什么这种改革总是阻力重重而且效果不明显的深层次根本原因。这里写下一句话——中国事业单位的改革如果不以正式制度与非正式制度的思维作为指导，如果不与我国行业协会商会的完善发展结合在一起考虑，将会事倍功半！此结论谨作“猜想”提出，有待另文探讨。与此同时，由于得不到正式制度及正式组织的类似体制内的关爱，那些“体制外”的非正式组织，如行业协会、商会为了扩大自下而上发展的弹性空间，会在其成长过程中形成一套偏离刚性的对它们来说是“行之有效”的非制度化行为规范，用于自行调节本行业的经济活动，进行涉及与本行业有关的社会性资源的配置，因而形成了某种制度性的“不确定区域”。在这个“不确定区域”中，这些非正式制度下的非正式组织即行业协会、商会，有的因为不利于体制转轨和社会结构稳定而被淘汰掉或被限制着，有的则演变成成为新的正式制度的替代品，并成为新体制的歧生点，如所谓的“官”办协会等；还有的则不屈不挠，成为几乎可以与部分行政机关分庭抗礼的真正的非政府组织。这种在新的形势下应当重新认识的“分庭抗礼”，使相当一批行政官员感到了威胁和压力，随之他们便以“非正式制度”不属于国家政体的正式组成、非政府组织是反政府组织、民间化就是自由化等莫名其妙的歪理来抵制甚至抗拒着各行各业的行业组织的出世与成长，即使党中央国务院近年来多次和反复强调行业协会商会的重要性也概莫能变。应当承认这种思潮依旧是所谓“阶级斗争”的思维在今天的体现。

总而言之，非正式制度同样具有不同于政府和市场的应该属于自己的基础性资源配置功能，在市场化条件下其潜在的作用尤为明显，它还可以影响正式制度的变迁以及经济增长和社会发展等多方面和多领域，是一种想忽视都不能忽视的制度化结构性固有因素。国务院办公厅[2007]36号文件提出的“充分发挥行业协会在经济建设和社会发展中的重要作用”一说，就是行业协会商会在社会主义市场经济新体制建立过程中，既对经济建设有利、也对社会建设有利的重大作用的准确定位。非正式制度之所以能够得以持续下来，是因为绝大多数人会自觉遵守规范，对极少数不愿意遵守的人，社会也不需要设立专门机构对他们进行强行控制，当有人出现违规行为时，会受到他人或社会有形或无形的谴责和包括疏远、回避在内的处罚。这是一种不成文的自动的调节机制。当然如果能及时得到正式制度的支持，它们对现代市场经济新体制的正面作用会越来越大而显着，这已经成为一个在我国现实社会与经济活动中不以人的意志为转移的客观要素。在目前越来越深入的经济体制改革中，甚至包括下一步政治体制改革中，行业协会、商会的地位、职能和作用已经再也不可避免地成为全社会关注的热点、重点同时也是难点问题。该命题已在党中央刚刚胜利闭幕的十六届六中全会《决议》所明确提出的以“社会管理制度”的建立为主要标志的社会体制改革使命中得到充分体现。

在1992年秋瑞士举行的以寻求资本主义新干预机构为主要内容的讨论会上，与会的经济学家一致认为，由于经济形势的变化和科学技术的发展，必须改变过去那种以官方为主的经济调节方法，采用“社团合作”，即官民联合的新干预原则。他们认为，发展行业协会类组织，“通过建立稳定的官民合作机构实施政府对行业经济的管理是目前资本主义国家改善国家经济干预的一种重要方式”。显然，这种“社团合作”不能因社会制度的不同而有所不同。无论各国学者对于行业协会类组织做出什么样的描绘和定义，为了这样一种市场经

济体制的当然成员到底应该叫做行业协会还是叫做行业商会，从历史上看，起伏曲折发展到经济全球化下的今天，同样是为自己的祖国经济建设而奋斗的行业协会商会对于经济发展、社会进步、市场完善等方面的意义已经是一个不能漠视和回避的重大的理论领域及实务课题了。由于在广大已经民政部门登记注册的行业协会身边游荡着同样是广大的无数的行业商会，其中相当一部分只是因为称为“商会”而无法取得注册登记管理机关的承认，因此，上述课题的破解对于我国更具有迫切的现实的社会意义。

20 世纪 80 年代中期以后，随着经济体制改革的深入，不可避免地出现了越来越多的行业组织。这些行业协会类组织基本上可以分为八种类型，一是由于中央机构改革，由原来的行业产业部分改制或改称为行业总会的组织，比如由国家纺织工业部改制转为的中国纺织工业总会，由国家轻工业部改制转为的中国轻工总会；二是出于几次政府机构改革的变化考虑，逐渐将部分行政职能划出交由行业协会来继续工作的组织，比如中国建筑材料工业协会，中国室内装饰装修工业协会等；三是出于市场经济建设发展的进程要求，在一些行政管理部门的现有法定职责基础上，演变而来的一些较为笼统和综合性的组织，类似中国商业联合会、中国个体劳动者协会、中国消费者协会等；四是出于比较积极的动机，力图在全行业领域以行业组织的形式，加强领导和控制，协助国务院做好相关工作而产生并组建的一些组织，如中国工业经济企业联合会，中国汽车工业协会；五是随着市场经济体制的深入发展而出现的一些从过去的计划经济体制不可能出现的新的行业，如中国物流与采购联合会；六是仿照外国传统意义上的商会所组建的一些类似雇主联盟式的协会，如中国企业家联合会、中国广告主协会；七是由全国工商联直接批准的行业商会，如全国工商联五金商会；八是由于法规和认识所限，由各级工商联机关批准、但无独立法律地位、未能在民政机关合法注册的一批冠名为“商会”、却只能借用其它商会的发票和税务单据开展自己的活动的组织，如全国工商联汽车摩托车配件商会、四川省工商联物流商会等。

第一类行业组织，由于基本上是原来的国家行政主管部门全部就地转制，同时由于组建时中央、国务院即以授权其还具有一定的行政管理职能，因此，它们与原来行政主管部门的性质区别不大，它们的成员基本上保持原有构成，没有来自基层企业，特别是龙头企业的代表，基本上没有真正转变领导企业、管理企业、监督企业的老传统工作方式，它们的机构基本上保持了原有部委局时的格局，工作人员的数量与素质同过去相差无几，主要负责人员一直由行政机关任命。但是，在新的形势激励下，这些行业组织已经开始按照党中央公务员的要求进行改革。

第二类行业组织，以原国家经济贸易委员会现国务院国有资产管理委员会内设的行业管理部门所负责联系的 302 家冠名“中国”的行业协会为主要代表，同时包括其它部委如国家发改委、商务部、信息产业部、农业部、建设部、中国国际贸易促进会等所管辖的行业协会和商会。由于改革时形势和体制的限制，因此它们中间的大部分基本上是政府的行政职能与权力的一种编制外的延伸。主要是协助政府相关业务部门保持与加强同相关企业的联系，对于一些由于市场机制的改变而不便再由行政机关从行政角度出面但又必须从事的工作，改交由这些行业协会来承担。所以这类组织的工作人员人数不需要很多，一般 15-20 人左右，设有一个秘书处，最多后来再加设一个期刊发行部或会员部即可。其人员来源主要都是政府部门精简机构后分流人员，其主要负责人员以政府一线岗位不便再行安排的、年龄偏大的富有经验的老同志为多。但是在市场经济建设日益发展深入的近一段时期，同样是它们中的大多数，其会长们，其秘书处等机构，已经深深感受到行业协会部分生存、有无前途、能否得到业内企业的尊重，必须靠自己和所有投身这个事业的全体人员的共同努力，所以正在通过各种方式，提高着自己的理念，改变着自己的环境，加强着自己的活动，创造着协会的前途。

第三类行业组织，由于仅是出于某种相同相近的组织来源或组织成分的集合，因此与

本文所说的行业协会有一定性质的不同，但仍然属于非政府组织。最近有些行政机关下辖的社会组织就小、出现了两个不同层次的政治笑话。第一个层次，有的消费者协会就认为自己不属于非政府组织，这其实正好说明中国的消费者权益保护运动与政府为主的推动模式分不开，而参加消费者权益保护工作的部分人员由于习惯于嫁接行政权力，所以不愿意将自己划为政府与行政以外的范畴。从而出现部分省市的消费者权益保护组织花费大力将“协会”更名为“委员会”的观念历史性倒退现象，发生“3.15”国际消费者权益保护日出面解答消费者疑惑的消费者协会的人员有不少却穿着显示公权力的工商行政管理机关的制服。第二个层次，认为行政机关所组建的某些社会组织不属于“行业性协会”。如某行政执法机关的负责人公开宣称，“民政部门的有关领导同志明确指出，个体工商户协会、私营企业协会等不是行业性协会，而是由个体劳动者和私营企业自愿组成的联合性社会团体。”所以，该负责人就可以得出结论——一个体劳动者协会、私营企业协会可以继续维持现状。实际上在他人看来，这种维持现状、可以不参加整个社会组织的改革的认识的实质，就是可以继续维持“官办”。以其昏昏，使人昭昭，此处不加以深入评析。其它还有如国家工商总局所下辖的中国广告协会、中国商标协会等。

第四类行业组织，是由于社会主义市场经济的深入，使我们的各级领导和相关主管部门自觉或不自觉，有意识或无意识地逐渐认识到，在真正的严格的市场经济环境下，原来无所不包、无所不管、无所不能的政府再也不能“全包”、“全管”、“全能”了，相当多的行业协会正在有意识地将原来与政府的直接联系趋于弱化，而改为间接联系为主。同时加强与会员企业的密切联系，教育广大会员企业，上帝和救世主是市场，是自己，而不应首先是政府。因此，这类所谓行业类经济组织应运而生。它所以被称之为“所谓行业类”，就在于它们仍未完全脱离计划经济时期一统天下的主导思想，企图以“工业类”、“经济类”等相当概括式的名称，将全国的此类企业统领于自己的麾下。因此，虽然这些组织在运作方式上已较政府具有了一定的市场化味道，但总起来看，仍然是政府的外围组织。人们对其称为“官办”一词，就充分表明了它还不可能成为现在市场经济体制下的真正的行业协会，充其量是一种良善意图下的过渡探索。在这样一种指导思想下，它们内部机构设置一般必然要少于第一类行业组织，而多于第二类行业组织；它们工作人员的数量一般少于第一类行业组织，而多于第二类行业组织，工作人员的来源与成份仍以政府精简、分流的人员为主。其职能与行政机关虽有不同，但思维模式基本上挪移着行政管理工作的习惯。如果不尽快改变行为模式，它们的最终出路或者转变为研究会，或者随着我国经济体制的改革彻底转变为像资本主义国家的由政府财政支持的理直气壮的行业领袖，或者退出市场舞台。

第五类行业组织，看起来似乎是在追求外国发展几百年的以企业家等自然人为主体的理论意义上的商会，但实际上是由于组建筹备成立时，已有其会员组成成分十分相近的其它行业组织，所以为了回避或者说绕开可能出现的会员的重复与交叉，而煞费思量打造出来的概念，主要动机以能获得“业务主管单位”批准为底线。因此，在成立后经常性地与其它发展会员的方向相近相似的行业协会发生冲突。这种行业组织名称上发生竞合现象的社团组织，大多是因人而设立的

第六类行业组织，它们的问题在于能否承认其市场地位和作用与行业协会完全相同，而不是如同部分人士误认为的，行业协会是体制内的社团，商会是体制外的社团；行业协会是社会主义市场经济新体制的组成部分，而行业商会仅是“参政议政”的身份。这部分行业商会占目前全国工商联所属 7588 家行业组织中的 1/3。

第七类行业组织，是市场同样需要的经济类社团组织，也是最需要全社会关注并予以尽快解决其各种困难的社团组织。主要特征是仅经全国工商联机关的会员部门批准，而得不到民政登记注册部门承认。他们的数量占全国工商联所属 8770 家行业组织中的 2/3。他

们普遍以“地下活动”方式，如借用别人的发票开展正当的协会活动，艰难地推动着自己的会员企业为社会主义市场经济新体制的建立与完善小心翼翼地增砖添瓦。他们工作中的窘迫与尴尬完全是目前有关法规滞后所造成的。

上述那些称为“行业协会”的经济类社团组织，在进行法定注册登记时，是按照我国的《社会团体登记管理条例》的规定，经由其“业务主管单位”首先批准的。而在正式制度始终比较强大的背景下，《条例》中关于“业务主管单位”一般均被狭义地理解为“上级行政主管部门”。这样就引发了一个也许在制定该《条例》时并没有设想到的问题——只有可能得到“业务主管单位”审查批准的行业组织可以叫“行业协会”，而不能得到“业务主管单位”审批或找不着“业务主管单位”的行业组织不能称为“行业协会”。由此自然产生了两个不容回避的问题——难道还有找不着“业务主管单位”的行业组织吗？难道不叫“行业协会”而称为“商会”就不能参与祖国的现代化经济建设，就不能享有与行业协会同等的国民待遇了吗？

关于第一个问题，前面已有分析。需要强调的是，由于国际经济结构从 GATT 到 WTO 的演变，使得服务贸易这个在原有的中国行政机关归属挂靠等政策中没有充分体现的新经济发展趋势于今天受到了市场的青睐，这些新兴的行业一般均无法像行业协会商会工作基础计划经济环境下那样容易地在不断改革的行政机关中找到自己合宜的“业务主管单位”。随着政府与行政机关的改革和职能的转化，更多的符合市场经济新体制发展保护的行业以及企业，不是在目前的政府系列中再也找不到准确的“业务主管单位”，就是自己的行业性质必须和更多的而不是唯一的行政管理机关打交道。这个不容怀疑的现实问题正在冲击着我国某些现行的法规甚至法律，更对行政机关适应社会主义市场经济新体制的能力提出了挑战。

经查阅有关资料，从历史上看，国外的商会最开始一般是以经济界人士个人的形式组成的。因此，它的会员的主要成份应该是自然人，亦称雇主联盟。但是在现代经济发展过程中，许多称为“商会”的社团组织已经摆脱了以自然人为主要成员的传统结构，而以众多企业为主要会员成分的方向发展。在实际活动中，特别是在我国，商会和行业协会中有自然人会员的情况则相对较少。如四川省工商联物流企业商会有 36 家会员企业，没有一个人会员。除会员成分逐渐模糊外，世界各国的商会制度有所不同，商会的定位也不尽相同，基本可分为两大类。德国、法国、奥地利等欧洲奉行大陆法系的国家是一类，典型的特点是均有一部“商会法”，规定商会是“公法法人”，所有企业义务入会，依法交纳会费，此外法律还授权商会承担一些经济管理或公共管理职能，例如出具产地证，监督管理职业培训等。奥地利全国分成若干地区，每个地区设一个商会。在德国，有两个商会体系，即 82 个地区的工商会和 55 个地区的中小企业联合会（即手工业联合会）。德国工商总会（DIHK）是 82 个工商会的顶级组织，除了手工企业、自由职业和生产农产品的企业外，按照法律其余德国企业都应是一工商会的成员。德国工商会有 300 万名企业成员并是德国整个工商业经济的代表。

商会实体基本上都是地区性的。全国一级的商会并不具有公法法人地位，而只是注册的社团，没有企业会员，经费靠地区商会上交一点。全国理事会（或大会）由各地区性商会的会长和总经理作为地区商会的代表组成，从地区商会的会长或者副会长中选举产生全国商会的主席，主席必须是企业家。全国商会与地区商会没有领导关系。英国的商会也是由各地区的几十个独立商会联合而成。英国小企业联盟为了节约经费，总部不设在首都伦敦，而设在曼彻斯特，伦敦只有新闻和议会事务办公室。商会的第一方面职能是代表会员的利益，与立法机关（议会）、行政机关（政府）、政党等进行沟通，对立法草案和政府政策、措施表明立场，发表意见，以便使法律、政策、措施等有利于商会所代表的工商界的利益。在现代国家，很少有法律与经济发展、就业、税收、对外经济贸易、人力资源等没有关系，

至于各级政府的施政，如财政预算、市政建设、基础设施、发展规划、教育投资、科研投入等与工商界更是密切相关，因此商会这方面的职能很重要，也很繁忙。主要的工作可以概括为“lobbying”，大意是为某个利益集团游说、运动议员等。英国工业联盟人士说，商会的主要职能是“lobbying”，其定义是“用有力的理由说服他人”，这是为了防止贬义理解“lobbying”，即拉拢、收买。英国的小企业联盟每年与政府中小企业部部长进行四次对话，首相与其它重要政治家常常出席年会。按照规定，商会主席不能单独与政治家接触，必须有专职人员陪同，以防止商会领导为了个人的利益进行活动。

除协会的一般职能外，德国工商会按照法律规定，承担工商企业注册管理的职能——所有工商业者都必须参加工商会，而且每年都应在工商会进行注册登记，并缴纳相应的费用。注册企业缴纳的费用是德国工商会主要的收入来源之一。与此相类似的国家还有意大利、荷兰等国。意大利商会负责管理企业及商人的注册簿和相关证明的业务，还对商品交易市场、证券交易所、保税仓库等实行行政性的管理。荷兰商会依据企业设立法、零售业设立法，负责向工商业者颁发营业许可证。

法国商会作为工商企业的公共代表机构，除开展信息服务与宣传、提供事业咨询与指导、组织职业教育与培训、开展国际经贸活动、接受行政咨询、呈报意见和提案外，在管理与运营公共设施、为广大工商业者和社会公众提供服务方面颇具特色。

从这些国家的行业商会的工作来看，商会与行业协会都是为企业服务的，商会与行业协会面对市场与企业时的职能基本是相同的。但比较起来，在外国这两者之间有一定的差别。如在德国，商会代表的是所有企业，而行业协会的成员一般都是大企业，只代表这些大企业；商会是地方性组织，分别代表不同地方的经济界，而行业协会是全国性的，代表的是整个行业，在全国各地有分会，在国家之外还有欧洲行业协会、国际行业协会等。但应该注意，这种区别源自于政府对此类社会组织的财政关系的不同。需要指出的是，在会员成分方面，这些商会和行业协会并无大的区别。

近年来，随着经济全球化进程的加快，欧美国家的行业协会在对外贸易领域中正在发挥越来越大的作用。在中国企业频频遭遇的反倾销案中，幕后操纵者往往是该国的行业协会。但值得注意的是，在欧美国家，成员性质不同的行会，其立场也各不相同。如代表制造业的行会发起反倾销，而代表商业企业的协会，如外贸批发商协会、外贸零售商协会等，则出于自身利益考虑，却会反对各种反倾销措施，他们会对相关政府部门进行游说，努力打掉反倾销案。中国企业如被控反倾销，除积极应诉外，还应积极联合反倾销发起国支持自由贸易的行业协会，由他们出面游说，有时比单独请律师打官司效果更佳。因此对于中国企业来说，如何利用国外的行业协会为自己的海外发展服务，已经成为一个新的课题。

此外还有约 2 万个左右的国际性行业组织，如国际商会是世界上规模最大、影响最广泛的国际性最高商会组织，是联合国一级咨询组织，拥有分布在 130 多个国家的近万名会员，它的权利和义务是向联合国及其机构提供法律的、商务的咨询服务。欧洲商会代表欧洲 1300 万个企业的利益，成为覆盖面十分广泛的欧洲商业组织。显然，这个商会的成员主要是企业。目前，许多美国大型跨国企业已经进入了中国市场，但许多美国中小企业还没有找到在中国发展的途径，美国商会帮助他们在中国找到合适的合作伙伴，进入中国市场。

其它发展中国家的商会组织也很发达。印度商人商会成立于 1907 年，是印度著名商会之一。该商会包括 200 个协会，3000 多个会员；来自不同的贸易和工业领域，凡是从事商业活动的企业都可以加入商会。在商会成立的 90 多年来，商会在促进商业和工业发展和服务国家经济发展方面的作用十分突出；商会在国家独立中所发挥的作用也为它们的国家领导人所承认。为促进出口，商会与 50 个不同国家的商会，包括我国贸易促进会签订了合作协议。商会为会员提供各种帮助。如会员合法权益受到损害，商会可以直接向侵害者写信，帮助受害者与政府部门联系，代表受害者向法院起诉。埃及有商会联合会，各省都有商会。

其中开罗商会是埃及成立最早的商会，成立于1913年。埃及商会联合会拥有的300万会员中，中小企业会员占70%，工业企业占10%~15%。由此可见，在埃及和印度等国，商会从其成员的性质上看，与行业协会的会员主要由企业组成这一点很接近。

作为第4位发达国家的日本的行业组织基本职能与其它国家相似，但在名称和组织结构方面又有着自己的特点。诸如日本钢铁联盟、石油联盟、日本矿业协会、日本纺织协会、日本纤维产业联盟、日本汽车工业会、日本造船协会等数百个互相类似、但又会分工细致的行业团体，均与对某一特定产业直接负有监督指导责任的政府主管部门(如通产省重工业局负责钢铁工业机械、电子工业、汽车等的主管课)关系密切。有关特定产业的政策草案就是在两个对应机构的协商中形成的。

日本工商业界最高层次的行业组织是表面上代表工商业界整体利益的4个团体，即“经济团体联合会”(简称“经团联”)、“日本经营者团体联盟”(简称“日经联”)、“日本商工会议所”(简称“日商”)、“经济同友会”(简称“同友会”)。这些团体相互之间关系密切，其成员也多重复，但又具有不同的组织机构与功能。“经团联”在财界四团体中的作用最大，其会长被称作“财界总理”。该团体成立于1946年8月，最初由大企业经济团体与中小企业经济团体联合组成，1952年代表中小企业利益的“日商”退出“经团联”后，“经团联”遂变成以大企业为中心的经济团体。其会员以待业团体与大企业为主，也有少量的个人会员。1976年时，“经团联”拥有全国性的行业团体109个，大企业法人会员787个。其的会长、副会长、理事均为各大财团和行业团体的主要负责人，他们分别代表着不同的产业团体和企业组织。“日经联”被称作财界的劳资对策本部，日本的劳资政策及劳资立法大多是在该组织的直接参与下制定的。战后初期面对工人运动迅速发展的状况，经营者准备成立一个处理劳工问题的全国性组织，但遭到占领军总部的反对，只成立了一些地区性的或不同产业间经营者团体。1947年未遂的“二一大罢工”之后，占领军总部改变了积极支持工人运动的态度，于是“日经联”在1948年4月得以成立。该团体在同年提交政府的一份意见书中声称，“企业经营者要采取断然措施行使经营权，并建立企业经营者的自主体制”。“日经联”的成员包括地方经营者团体(如关东经营者协会、北海道经营者协会等)和同行业经营者协会(如钢铁经营者协会、矿山经营者协会等)，但多数成员是业界团体，如日本钢铁联盟等。“日商”成立于1878年，当时称商法会议所，是向政府反映产业界意见的团体。战后曾一度加入“经团联”，1952年政治家藤山爱一郎恢复公职活动并担任“日商”的领导后，为追求“日商”的独立性以及不满“经团联”的内外政策主张，遂率该团体脱离“经团联”，并与后者处于对立状态。但随着日本经济的迅速发展，尽管“日商”有自己的活动领域，但同“经团联”的利益逐渐趋于一致。“日商”是以市町村设立的商工会议所为会员的团体组织，80年代分布在全国各地的基层组织共有478个，其中三分之二为人口不满10万的小城镇的商工会议所，因而“日商”向政府提出的建议与要求大多代表了中小企业的利益。例如“日商”提出的《中小企业事业领域调整法》，就是为防止大企业向中小企业经营领域渗透、保护中小企业利益的法案。尽管如此，“日商”的领导权是掌握在大企业资本的手里，例如原“新日铁”董事长永野重雄、伊藤忠商社董事长濑岛龙三等先后担任过“日商”的最高领导职务。“同友会”与其它三个财界团体不同，它是经营者以个人身份参加的团体，专门负责经济政策的研究与制定，被称作“财界参谋部”。该团体成立于1946年4月，最初是由一批40岁左右的年轻经营者组成，成员有180名，1976时增加到7114名。“同友会”在1974年发表了“企业民主化路线”，提出“修下资本主义”的理论。该团体认为“目前在部分企业主中，确实存在着对改善企业经营管理漠不关心的现象，而这种现象必然会导致工人的罢工”。因此，有必要建立一个有工会代表参加的“企业经营协议会”，并使之成为企业的最高决策机构。“同友会”还提出“资本与经营分离”、“追究经营者的社会责任”等口号，具有一定的进步意义。但随着其成员的高龄化以及该团体本

身的局限性，其进步性逐渐消失，社会影响力也低于其它财界团体。

工商业界中间层次的组织是被称作“业界”的行业团体，诸如日本钢铁联盟、石油联盟、日本矿业协会、日本纺织协会、日本造船工业会、日本汽车工业会、全国银行协会联合会、日本化学工业会、日本纤维产业联盟、全国建筑业协会等。这些团体在有关经济政策领域具有较强的发言权，它们对政治过程施加影响的渠道主要是执政党的决策部门、国会中有关常设委员会以及有关政府省厅。业界团体与财界四团体具有密切的关系，不仅业界团体是财界团体的成员，而且业界团体的领导大多是财界团体的成员或领导。因此，业界团体的利益与财界团体的利益基本上是一致的。

日本全国共有各种行业组织约2.3万多个，几乎所有企业都加入了行业组织，日本的行业组织大致可分为两大类：一类称为“工业会”，另一类是各种形式的“组合”。“工业会”在法律上称为“社团法人”，是由同一行业的多数企业共同申请，由政府经济主管部门(原通产省，现为经济产业部)审核、批准建立的行业组织。“组合”是日本行业组织的另一种形式，主要有企业组合、事业协同组合、协会组合、商业组合等。“组合”与“工业会”的主要区别是“组合”成立不需经经济产业部批准，规模一般较小，通常是以中小企业为成员组成的地区性组织，规模较大的“组合”也只需报本县政府备案即可。“组合”的成员在生产过程中的联系较“工业会”更为密切。

日、韩两国的工业体制大体的格局是：由于政府机构不断精简，主要任务真正限制在制订法律、实行宏观调控等方面；微观层面的企业依法经营，放宽限制，面向市场；经济中观层是大量的经济社团、行业协会等组织，代表企业，为企业服务，是政府与企业之间的桥梁。必须指出与本文主题相关的一点是，在日本，无论企业的联合性组织以什么五花八门的名称冠着，只要它是为企业服务的，就是行业组织。

奥地利几乎各行各业都有自己专门的行业协会。奥地利的行业协会从加入的方式上可分为两类。一类是在奥地利联邦商会旗下的行业协会。如果一家公司或企业成立，在注册成立的同时也必须加入商会，并根据该公司或企业的行业性质归入商会旗下相应的行业协会。也就是说，伴随着企业的诞生，企业便自然加入了商会和商会系统的行业协会。因此，加入此类协会是带有强制性的。商会系统的行业协会数量最多，涉及行业种类也最多，最齐全。仅大类别就分为手工业、服务业、工业、商业、银行、保险、运输、交通、电信和旅游业几大项。大项中又包括了各个具体的行业，如在工业这一大类别里还专门分有钢铁工业、纺织工业等21个行业协会。另一类是由企业自由选择加入的行业协会，行业划分不像商会系统协会那么细致、严格。其中最大、最著名的一个便是奥地利工业协会，通常称为工业家协会。这家协会目前拥有超过2100个会员，由工业界企业和与工业关系密切的其它行业企业自愿加入，但成员可以是公司、企业，也可是企业主、公司管理人员等个人。

由上面的介绍可以看出，无论行业协会与商会之间存在何种联系或者隶属关系，它们的会员主要由企业组成，并同样施展市场行为这一点是不容置疑的。中国台湾地区的经济团体的特点是工、商分立，分别制定了《商业团体法》与《工业团体法》。法律规定企业必须加入相关的经济社团。《工业团体法》规定，企业需加入本地的工业同业公会。县一级的工业同业公会既是本县工业会(地区性)的会员，又是各上级的该业工业同业公会的会员。该上级的工业同业公会既是本地区工业会的会员，又是“全国”该业工业同业公会的会员。“全国”的所有工业同业公会与各地区的工业会构成了“全国”的工业总会。这种组织结构与祖国大陆的工业团体组织结构较为相似。我国台湾地区2002年12月11日经修正的《工业团体法》第三条规定：“工业团体之分类体系”为：一、工业同业公会：(一)省(市)工业同业公会。(二)特定地区工业同业公会。(三)全国工业同业公会。(四)全国各业工业同业公会联合会。二、工业会：(一)县(市)工业会。(二)省(市)工业会。(三)全国工业总会。台湾地区2002年12月11日经修正的《商业团体法》第三条规定：“商业团体之分类”为：一、商业同业公

会：(一)县(市)商业同业公会。(二)直辖市商业同业公会。(三)全国商业同业公会。二、商业同业公会联合会：(一)省商业同业公会联合会。(二)全国商业同业公会联合会。三、输出业同业公会及联合会：(一)特定地区输出业同业公会。(二)全国输出业同业公会联合会。四、商业会：(一)县(市)商业会。(二)省(市)商业会。(三)全国商业总会。

香港的行业协会据说大大小小的有上千个，其名称也多种多样。通常分为两种：一种是像总商会、厂商联合会这类主要由多家商会联合成立的大型商会；另一种就是像珠宝制造业厂商会和香港零售管理协会这样直接面对业界的行业协会。

作为一家典型的香港行会，香港珠宝制造业厂商会目前拥有 334 家公司会员，30 名专职职员，也是香港珠宝界具有最多厂商会员的商会。为了满足业界的各种需求，珠宝业厂商会的功能很全，涉及展览、刊物、资讯、会籍、教育培训、内地事务、科技发展等。香港零售管理协会也是在业界具有举足轻重地位的商会，该协会目前有会员公司 500 多家，零售店铺超过 5000 间，其中雇员约占香港全体零售雇员的 2/3。协会代表的是行业的共同利益，要对与零售商切身利益相关的事务发表一致意见。会员是行会赖以生存和发展的最重要因素，“服务会员”是各行业协会商会的生命线。

由此看来，国外和我国台湾、香港等地区的行业协会与商会，随着市场经济的发展与变化，其间的区别已经不同于商会最早出现时那样明显，其会员应该以企业法人为主体，还是以企业家等个人为主体，完全视其功能和需要而定。

在这里引用深圳市行业协会服务署 2006 年 8 月 19 日召开的“行业协会商会发展国际论坛”部分外国行业协会商会人士对该课题的相关论述，继续阐述行业协会商会的同异。美国西雅图商会副主席 Sam Kaplan 认为：“美国的商会是根据相应的法律建立的私人性非营利组织。”英国曼彻斯特商会董事 Peter Budd 表示：“我们商会功能很多，但主要集中在商贸领域。在英国，政府认为商会是传达政府政策讯息最好的途径，政府告诉商会采取这些政策的原因是什么，以和商人们沟通。”澳大利亚昆士兰商会 John Cowie 先生介绍：“商会的服务包括两个方面，第一，间接的服务，也就是说政府下放权利到商会，能够给企业提供间接服务；第二，直接服务。”德国柏林商会国际发展部高级经理 Roald Koch 介绍：“美国商会是非政府组织，可以自由选择加入还是不加入。但是在德国，商会是强制性的必须加入的组织。任何一个企业都必须在商会注册，商会是在公共法律下建立的行业组织。虽然行业协会和商会都致力于为企业服务，但是两者的功能和目标是不同的，最简单的区别是企业可以选择要加入哪个行业协会，也可以选择加入或者不加入，但是商会必须加入。”加拿大多伦多商会行政总裁 Glen Stone 介绍：“多伦多商会是 1848 年建立的，是加拿大最大的商会，有五万个会员企业，同时我们也覆盖了各个行业。加拿大的行业协会很多都间接或直接接受政府的资助。”如果文字翻译没有大的问题，应该认为这些商会的职能实际上和行业协会没有本质性的区别。

目前已经进入中国并取得合法身份的外国商会虽然据称仅 8 家，但非法进入且肆意开展各种活动的已近百家。这些外国商会和行业协会的这种活动由于我国法律的空白和滞后，已经对国家经济安全和相关行业的正常发展造成了严重的侵害。该问题的探讨不是本节题目的任务，下面只对这些商会的会员成分与职能分析与行业协会的异同。

美国目前有 100 多家商会在世界各地开展活动，中国有 6 家，分别设在北京、上海、天津、四川、广东、香港。如中国美国商会是一家促进中美两国之间的经贸关系发展的非营利组织。商会成立于 1920 年，由于历史的原因，直到 1981 年中美建交后重新恢复工作。1991 年在中华人民共和国民政部正式注册为社团法人。随着更多美国企业进入中国市场，商会的规模也迅速扩大。目前商会公司会员超过 1100 人(公司法人)，雇主会员超过 2200 个，个人会员有 120 个。据称商会的宗旨是与中美两国政府亲密合作，为在华的美国企业提供一个政府和企业间相互沟通与交流的平台，为发展中美两国间生机勃勃的、具有建设

性的商务关系助一臂之力。会员的业务经营分布在中国各地。上海美国商会是全美在亚洲最大的商会，会员规模已经超过在日本东京的美国商会，现有会员 3449 家，其中 1500 多家是企业会员，其它为美国公司附属公司会员，公司附属会员（主要为部门经理）、美国个人会员、在中国未居住美国公民和特别会员（如慈善组织，这些会员不交会费）。申请参加的会员必须是美国公司或在美国有分支机构、与美国公司有业务往来的其它公司。据称，在该商会下已经成立了 19 个行业“分会”。中国法国工商会的会员有 997 个，包括企业会员、学校会员和个人会员，会员必须是“有法国资金或有法国人工作的单位”。该商会根据企业规模收会员费，“大公司每年收 10400 元人民币，中小公司收 5200 元，个人会员收 2000 元。”中国澳大利亚商会有 170 个企业会员，250 个个人会员。中国新加坡商会有 80 个企业会员，有约 270 名个人会员。因此可以看出，在现代号称“商会”的外国来华社团组织中，也并非以个人会员为主，商会与行业协会在会员组成问题上的差别基本可以忽略不计。1987 年颁布的美国《非营利法人示范法》对其指向的“团体”就解释为：“‘团体’包括法人和外州（国）法人；商事法人和境外商事法人；营利和非营利的非法人组织；独体法人；商事信托、地产、信托和拥有连带或者共同经济利益的二人或者二人以上的团体；各州、联邦和外国政府。”

5. 由此能得出的结论就是，我国的商会就是行业协会。

全国工商联 2005 年完成的《中国商会发展报告》对行业协会和商会的异同曾经做有比较，概言之，该《报告》认为商会与行业协会仍然有较大的不同，所谓的不同点有八点：“第一，民间商会具有综合性特点，即商会组织并不是一个以某一行业或者某一领域而设立的专门性组织，而是一个覆盖本国或本地区所有工商业者的组织。它不是一般行业或某一专业性的领域的综合，而是本地区、本城市的区域性综合。所以民间商会具有综合性特点，也有地域性特点，是一种区域性综合组织。行业协会是建立在纵向的以行业为主线的中介组织，也带有综合性，而这种综合性是以行业的综合为己任的，而不是地域性。”“第二，从政策建议职能看，行业协会的职能主要是向政府或有关部门提出本行业的发展政策建议和意见。而民间商会在参与政策制定过程中作用主要体现在本地区、本市或全国的政策领域。”因此，商会的“政策建议职能”更宏观一些、更综合一些，更具区域性的特点。“第三，从维护会员权益看，行业协会所维护的是本行业会员的合法权益，而民间商会所维护的是本地区或全国范围的工商业者的合法权益。”“第四，从服务功能看，一般商会在历史上还形成了出具产品的原产地证明、仲裁等职能，而行业协会具有行业管理职能（自律性的），而商会则不具备。”概言之，我国的经济类行业商会就是行业协会。计划经济的体制意识残余的影响和外国有关法规的滞后及缺欠，是我国经济类行业协会大量产生的同时，却又必须承认商会的存在的根本原因。分析表明，这些行业协会与商会的“区别”并不是本质意义或者层面上的区别。在性质方面，说行业协会“是政府的延伸”，是“准政府机构”，这只是行业协会建设与发展过程中的一个必然的阶段所致，而不能说明行业协会永远都是这样一种状态。这里需要指出的是，一方面我们应当以不懈的努力和饱满的热忱推动行业协会向真正的社会主义市场经济新体制所期望的方向演变，哪怕这个过程比较漫长；另一方面应该承认历史，尊重现状，正视问题，积极推进。一步登天是不可能的。说行业商会“是协调企业、政府、市场关系的民间中介组织”，实际上目前很多行业协会，包括“中国”字头的行业协会在“协调企业、政府、市场关系”方面也作了大量的工作，取得了很有效的成果。“协调企业、政府、市场关系”是行业协会与行业商会共同的职能。在产生途径方面，不可否认有不少行业协会、特别是“中国”字头的大型全国性行业协会是“自上而下组建”的，但是经过调查，各地各行业更有相当多的行业协会已经“由会员自发地自下而上组建”。这一条所谓的区别不再是行业商会值得自豪的专利。在会员构成方面，由于受工商联这个“业务主管单位”章程所限，目前行业商会的会员确乎“以民营为主”，但行业协

会也团结了相当比例的非公有制企业会员，也是一个不容置疑的事实。至于该报告所提出的协会与商会的另一个区别为“多数属于同一细分行业或生产同类产品的中小企业”的行业组织是商会的命题，倒是点出了行业组织在市场经济发展到今天，在“行业”这个基本概念上的一个值得注意的新问题——传统的行业正在随着市场经济体制的深入而逐渐向“产业”性组织的方面变化。这其中除去本文已经指出的“行业”二字发生的三种变迁外，由于服务贸易思想的加强，生产制造业的企业开始认识到不与销售流通企业结合就会不敷市场发展的需求，同样，以往专司销售流通的企业也同时认识到不与生产制造业企业携手就会丧失原有的市场，因此，我国目前市场中已经呈现了一种新的关系，那就是上游高端市场与下游低端市场的联合。这无疑是社会主义市场经济新体制发展到今天的一种进步，而这种进步不仅行业商会具有，行业协会也同样具有。在隶属关系方面，一方面相当多的行业协会已经意识到这种依附于行政机关的隶属关系并没有给自己带来多少好处，有时反倒成为前进的阻力，从而正在通过各种努力削弱与行政机关的关系，另一方面，党中央国务院一系列的重要文件和政策也规定了行业协会要尽快与行政机关脱钩。这里需要强调一句的倒是大量行业商会由于得不到民政部门的承认而无法合法登记注册的问题，如果工商联系统仍然坚持行业商会与行业协会不同，那显然迅速得到彻底的解决仍然会旷日持久。其中的道理很简单，比如如果我国要制订《行业协会法》，广大立法工作者和企业都希望该法中的行业协会包括行业商会等其它冠名的行业组织，而工商联一味坚持行业商会不同于行业协会，那就只好再等一段时间再另立“行业商会法”来专门解决自己本来已经焦头烂额的难题啦！在领导成员的产生和组成方面，《中国商会发展报告》说行业协会的“主要负责人由业务主管部门推荐，多由政府部门分流或退休人员担任”，而行业商会的“领导成员多由会员通过民主程序推选的业内具有较强影响并热心为行业服务的企业家担任”，这倒是目前大多数行业协会与商会的不同点。但是，它只是行业组织在前进过程中的一个阶段的特点，既不是本质上的永恒不变的区别，又由于也有很多行业协会已经意识到该现象的弊病而正在争取改变现状，从而已经不成其为区分的要害。在主要功能方面，《中国商会发展报告》言及行业协会“与政府部门关系密切。在政府的授权或委托下，承担部分行业管理职能，及时将政府的政策信息传递给会员企业”，而行业商会“与民营企业联系密切，注重维护企业会员的整体利益，能及时将会员的诉求反映给政府部门，并通过开展行业自律求得公平竞争，使消费者和会员企业共同受益”，仔细研究下来《报告》所列区别仅在“与民营企业”的“联系”方面，由于广大行业协会有很多已经吸收了不少非公有制企业参加，而且随着“行业”的概念在新形势下正在呈现向“产业”组织发展的重大动向，因此，该条之间目前看来比较遥远的差距也逐渐在缩小。特别需要指出的是，工商联系统批准成立的行业商会也不一定拘泥于仅在非公有制领域吸纳会员。在工作机制方面，《报告》认为行业协会“多按照行政规范设置机构，习惯于依靠行政指令开展工作”，而行业商会的“机构设置精干，灵活多样，主要通过提供服务来开展工作”，行业协会的这种状况正在发生变化，特别是行业协会、联合会在那些有利于行业发展、有利于会员企业的权利的活动开展时，并不一定按照“行政指令”行事，而且随着自身的壮大，已经发生过有许多针对行政机关的不当行政行为的善意性对抗；另外，随着与行政机关的脱钩和分离，行业协会为会员企业提供优质服务以充自己生存条件与前提的观念越来越强烈，成功的服务也越来越多。在办事机构方面，《报告》认为行业协会“大多由业务主管部门安排人员组成，办事讲求程序，比较规范”，而行业商会“大多由社会招聘人员组成，工作效率较高”。行业协会的主要负责人目前以行政机关任命为多，这是一个事实。但这又是一个不是不能改变的事实。一方面，我们看到了行业组织在社会主义市场经济新体制建立与完善过程中的重大作用，同时也必须指出，在如何看待行业协会的成长过程中包括负责人员来自行政机关为多这样一个现实的问题上，应该遵循下面的方针：“承认历史，尊重现状，正视问题，积极推进。”只

有在不能完全否认历史与过去的前提下，我们才能对行业协会人员来源问题作出正确的判断，并在正确的判断指导下按照党中央多次有关文件的要求逐步改善。况且现在行业协会的一般工作人员大部分已经是从小社会上的优秀分子选择而来。在信息统计方面，《报告》的调查恐怕出现过偏差，从对一批行业协会的访问看，他们的信息统计往往已经成为“业务主管单位”的主要信息来源，相当一些行政机关事实上已经将属下的行业协会的行业信息与统计成果没有通过政府采购程序而无偿地不尊重行业协会的知识产权地调取并采用甚至仅为应急。

在确认全国工商联课题组的劳动前提下，我们不得不从对以上论述内容的分析中得出一个与课题报告不大相同的结论——行业协会与行业商会在我国没有本质意义上的区别。

国家商务部商业研究院于2004年前后完成的课题报告《新形势下我国流通领域同业商会深化改革与完善发展机制研究》表达了自己的看法：需要特别说明的是，本课题所称“商会”、“同业商会”和“行业协会”，目前我国尚没有法律上的定性与定义，因此学术界和实际工作部门对其概念本身有诸多不同的理解，即使对先翻译成外语再从国外借鉴过来的相应概念，同样找不到完全一致的解释。为使本课题研究的方向定位明确，有的放矢，课题组认为必须首先对上述几个概念做出自己的解释。他们的理解是，“商会”可以有广义、狭义两种含义。据1989年版《辞海》，商会系指“资本主义社会中工商业资本家为维护其利益而组织的社会团体”，“中国商会创始于清末，一般由同业公会会员或商号会员组成”。也就是说，在中国，凡由工商业者组成的社会团体就可以称作“商会”，这就是广义的商会，或者说是一般意义上的商会。它既可以是按行业组建的同业公会性质的商会，也可以是联谊性、促进性的商会；既有行业性商会，也有综合性的商会；既有全国性商会，也有地区性商会。国内目前主要由工商联系统归口“主管”的各地方“总商会”、“民间商会”、“异地商会”，由贸促会系统发起组建的“国际商会”以及一些外国企业在华成立的“中国(外国)商会”即属此类。国家经贸委的有关文件统称其为“工商领域的社会团体”，在市场化原则下，它是具有竞争性的。而狭义的商会则是特指由同一行业的企业所组成的具有行业协会、同业公会性质的社会团体，如中国机电产品进出口商会、中国对外承包工程商会等。

该课题研究报告最后指出：“所要研究的‘商会’是后者，也就是狭义的商会，与‘行业协会’属同意之词。”显然，该课题研究报告的观点与本条款立意基本相同。

中国入世前后，商会对社会主义市场经济的作用正在引起全社会的重视。近年来每年的全国人大会议和全国政协会议有越来越多的代表和委员呼吁重视行业协会、商会的问题。2005年2月19日，胡锦涛总书记在省部以上高级干部“构建社会主义和谐社会”研讨班的重要讲话中指出：“社会组织和管理面临新问题”，十分明确了要求我们研究和解决社会组织领域的大问题，包括社团的“组织问题”和社团的“管理问题”。很快，国务院在2005年4月4日公开发布的《关于2005年深化经济体制改革的研究》中宣布：“推进行业协会、商会管理体制改革，尽快研究出台行业协会、商会改革指导意见。选择部分行业和城市进行改革试点。”这样就将商会组织的法人资格的解决提到了各级各地政府及有关社团组织登记主管部门面前。

全国工商联主席、全国政协副主席黄孟复为《中国商会发展报告(2004)》的序言(2005年5月)这样论述了商会的地位和作用：“在中国商会整个成长与演变过程中，要全面、科学地判断商会、行业协会等社会组织的构成、功能以及自身的发展演变，应力图将社会经济结构的变迁与商会、行业协会等中介机构的作用联系起来，说明政府与商会之间的互动关系——政府通过制度制约商会；商会在政治、经济以及公共领域中的沟通与交涉的作为，为政府起到了功能弥补的作用。如果我们能将对历史的理解与现代市场经济理论结合起来认识商会，充分发挥商会、行业协会等社会组织在市场化进程中促进经济增长的重要作用，无疑对增强非公有制经济发展活力，加快推动社会主义现代化进程具有深远意义。”一方面，

我国的社会主义市场经济建设迫切地需要大批行业组织，包括行业协会、商会、同业公会，因为我们已经看到，入世以后的中国在进入国际市场的过程中所碰到的非贸易壁垒，大部分都是那些国家的行业协会、商会通过自己的所谓行规行约而设定的。由于我国在这一领域的思想意识几近无有，所以只能由政府一家势单力薄地在前线奋争，有时却只能讨个事倍功半。另一方面，国内有很多商会是因为在组建过程中得不到行政机关的支持和理解，万般无奈之下转而投奔工商联，才获得批准而成立起来，但是由于种种原因，大量号称“商会”的社团组织只有活动权，而没有法人资格。这种奇怪的现象已经在无数商会在同国内各地其它行业组织、企业、特别是与国外企业或者行业组织打交道的过程中屡次被受到无端的猜疑和质询。

现在中国也入世了。WTO 有一条重要的原则就是打掉在同一个市场中的非国民待遇。那么，我国的许多商会一直不能同行业协会一样取得法人资格，由此导致不能自己申报独立的纳税资质，是不是一种非国民待遇呢？答案是显而易见的。在实践生活中已经发生过针对工商联系统所批准成立的某行业商会被提起诉讼，由于其不具备法人资格，从而法定应诉人必须由黄孟复主席担任并出庭的案例。

为解决现存问题，需要尽快统一认识，在目前法规的框架下解决行业商会的法定登记注册问题。为了解决同业公会、行业商会面临的问题，近几年，全国工商联做了不懈的努力，奔走呼吁。从 2000 年起，连续 3 年向全国政协递交团体提案。在 2000 年的两会期间，全国工商联第一次以团体提案的形式向大会递交了《关于给予工商联组建的同业公会(商会)以社团法人地位的建议案》。2001 年 3 月，全国工商联再次提出了《关于请求政府授权工商联为同业公会行业商会业务主管单位的建议案》。全国工商联还进一步指出，早在 1952 年 8 月政务院颁布的《工商业联合会组织通则》第三章第十一条就规定了工商联可以建立同业公会组织，虽然历经 50 年，经请示国务院法制局，确认此通则没有废止，依然有效。有效者即可继续实施。

当然，对于社会主义市场经济新体制而言，无论是哪一个、哪一种组织，只要有利于中华民族的根本利益，有利于伟大祖国的长远发展，党和国家都是支持的。

总之，中华全国工商业联合会 2005 年出版的《中国商会发展报告》中，没有一处对“商会”的定义、对“商会”和“行业协会”两个概念的异同做出确切的说明。从现有资料分析，“商会”与“行业协会”的产生原因相同，组织构成相同，运行方式相同，经济目标相同，会员成分相同，活动功能相同。如果言其不同，唯一的一点就是经过行政性“上级主管部门”审查批准而在民政部门登记注册成立的同业组织称为“行业协会”，而经过全国工商联审查批准成立的同业组织称为“商会”，其中除全国性商会和个别具体行业商会被民政部门允许注册登记外，其它基本上没有在民政部门注册登记，采取“专业委员会”的名义或者挂靠在别的已经在民政部门注册登记的商会下面的模式，借别人的发票和税务单据“偷生”。因此，“行业协会”与“商会”的名称方面的差别，根本不是这些同业组织本身的选择，而是我国目前存在着的从法律概念到政体管理模式的缺欠，或者说由于极不适应社会主义市场经济新体制的问题所导致所造成。这些商会不能取得合法身份的责任来自于现行法规的滞后，来自于行政管理体制的缺陷。

因此，将经济类的行业商会与行业协会作为一个立法项目，是完全符合我国社会主义市场经济建设和党中央所提出的“社会建设”的战略要求的。正如党中央、国务院致全国工商联第八次全国代表大会的贺词（1997 年）中要求：“全国各级政府要支持工商联从下至上建立行业商会，维护与健全社会主义市场经济秩序。”

6，我国为什么会出现大量的商会呢？它们现在存在的主要问题是什么呢？

到 2008 年底，全国各类社团组织达 36 万家有余，经济类行业组织达 6 万多家。但其中包括不包括已经开展活动、但由于各种原因得不到合法登记注册的商会，尚没有权威的

解说。作为全国商会的负责部门——全国工商联的统计,2004年归其所属的行业商会为5507个,2005年以上数据均有较大突破,到2006年上半年止,全国工商联麾下的行业商会已达7588家,比1991年增长了75倍,其间每年增长32.5%。到2008年底,已有行业商会8770家。这种增长的原动力只能以市场的需求作为唯一的解释。这些行业商会除西藏没有一家行业商会外,主要集中在我国中东部和沿海地区,如仅江苏省的行业商会就逾800家。但其中2/3尚未允许在民政部门登记注册,用目前一种值得商榷的说法,即这些行业商会没有应有的法律地位。那么,为什么行业协会可以享有法律地位,而同样属于正当的行业组织中的相当一部分商会却不能享有同等国民待遇的法律地位呢?

工商联,全称“中华全国工商联联合会”,根据1999年修改并经党中央批准的章程,它“是党和政府联系非公有制经济人士的桥梁和纽带”。因此,工商联应该主要是一个吸收个人,如企业家参加的社会型统战性的组织。根据该章程第二十五条规定,“工商业联合会可按行业设立同业公会或同业商会等专业组织”。所以,按照党中央批准过的规范性文件的法律效力,实际上各级工商联完全具有自己直接审查批准“设立同业公会或同业商会”的权力。但由于工商联没有法定的对这些“同业公会或同业商会”登记注册的职能,所以应当以“业务主管单位”的名义将它们转民政部门登记注册,民政部门不予登记注册,属严重违背党中央要求的失当行政行为。这么多年来围绕商会能否在民政部门获得正当合法的社团资格的争执或者分歧之所以得不到解决,不是一个原则问题,而只是一个对程序的认识问题。

2000年2月民政部颁发的《关于重新确认社会团体业务主管单位的通知》中,与全国工商联性质类同的全国总工会、共青团、全国妇联、中国文联、全国侨联、中国残联等22家单位被授予社会团体业务主管单位的权力,而全国工商联作为具有统一战线性质的人民团体和民间商会未被授权。从法律效力的等级概念分析,该文件作为行政部门规章级的规范性文件,直接对抗并否决了经党中央批准的全国工商联的章程。

中共中央于2006年7月24日的重要文件中严肃提出要“重视发挥工商联在促进非公有制经济人士健康成长和促进非公有制经济健康发展中的作用。”该文件这样论述了工商联的工作和作用:“工商联是党领导的以非公有制企业和非公有制经济人士为主体的具有统战性、经济性、民间性的人民团体和商会组织,是党和政府联系非公有制经济人士的桥梁纽带,是政府管理非公有制经济的助手。”要“充分发挥工商联在政府管理非公有制经济方面的助手作用,健全和完善工商联民间商会职能,政府及有关部门在制定非公有制经济有关政策和在协调非公有制经济有关工作时,要吸收工商联参加。”特别是“健全和完善工商联民间商会职能”一说,应该认为党中央已经赋予了工商联作为行业商会的那些社团组织的“业务主管单位”的法定职能。下一步的关键在于落实。

据了解,全国工商联直属的美容化妆品商会、烘焙业公会、水产业商会、珠宝业商会、五金商会等近30家商会都未获民政部门登记,都是在以全国工商联二级单位形式存在。未获准登记,就等于是非法社团,就走进了被取缔行列。所以84%的同业公会和行业商会处境尴尬。据调查,由于许多行业商会不能具备法人身份,而从我国目前发展阶段的认识程度来说,任何一个组织或者机构在社会中和企业间没有法人资格是一个极为尴尬的事情,因此这些行业商会就不断地寻找其它可以间接地证明自己还是可以具有法定身份的表现形式。其中一个就是国家技术监督部门所制发的法人条码。当越来越多的行业商会步已经办下法人条码的同行之后尘再去技术监督部门申请时,技术监督机关表示了为难,于是由全国工商联出面曾经统一办理了一批。同时依该机关的要求,可以使用,不要宣传。但以后的商会怎么办呢?

此外,随着经济的迅速发展,已经或将要出现许多新的行业,而这些新行业由于并不隶属原有的部门,因此,这些新行业要想成立行业性组织也面临找不到合适的主管单位的

情况，如许多外地来京经商人员在自我组织起来时就因无主管单位而难以注册为社团法人，即国际上十分流行的异地商会。

据全国工商联汽车摩托车配件商会反映，他们截止到2006年9月共有会员293家，其中生产企业会员59家，流通企业会员124家，市场专业会员75家，团体会员35家；另有专业工作委员会9个。像该商会的窘迫已经成为商会的一种普遍现象。这些商会的负责人虽然工作态度十分热情，但对下不好就为什么商会不能享受与行业协会的同等国民待遇问题向会员企业进行解释，对上也对全国工商联一肚子意见，认为虽然全国工商联由于看到商会这种经济类社团组织的重要性而扶持起来众多的商会，却又不能解决这些商会的“黑”户口问题。商会普遍蔓延传播着一种“比后娘养的还难受”的不满情绪。

总之，中国的商会迟早应被法律承认的问题早已是从上到下的共识。）

（说明二：近一个时期以来，有关各种“联盟”、“联合体”、“同盟”等诸如此类的组织成立的报道接踵而来。这又涉及到行业组织的名称规范时必须首先要解决的成立行业组织的目的和范畴的问题。“联盟”，加上过去一直存在的各种各样的“联谊会”、“联席会”、“协作体”这类实际目的在于追求共同市场要求的企业能团结在一起的较佳组织形式的努力，无外乎有几个特点：一是志同道合，起码是在一段时间内在为追求某一共同的市场目标的过程中志同道合；二是可以代表本行业的部分心声，但一般缺乏行业整体的影响力；三是无可奈何地均用“联盟”等这类组织形式，通过严谨的合同即章程将有着共同希望和要求的企业紧密或者半紧密地结合在一起，无可奈何地有意规避着有关社团组织登记注册的法规的监管。这些努力却因为我国有关社会组织的法规长期处于严重滞后于社会发展现状的状态，从而无法形成组织更为紧凑，纪律更为严明，与广大同业企业的关系更加法定化的行业协会、商会和同业公会，被迫转而走上一条不得已对抗中国自己的法规以达到良好目的之路。说到底，大量所谓“联盟”、“同盟”的出现，同样是现行社团组织法规逼迫的结果。

1998年10月25日国务院以第250号令发布了由民政部重新修改的《社会团体登记管理条例》，《条例》指出：“社会团体，是指中国公民自愿组成，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性社会组织。”然后它在第三条中规定：“成立社会团体，应当经其业务主管单位审查同意，并依照本条例的规定进行登记。”就是由于社团组织的诞生必须首先“经其业务主管单位”“审查”并“同意”才能实现，害得无数认识到成立行业组织对自己在市场经济体制中发展将有极大益处的企业只好在国家现行的法规指出的道路尽头拐弯向“辅路”。

原因一，社会主义市场经济建设到今日，行业的概念与严格的划分已经成为一个困难。很多企业从事的行业和业务，由于市场经济的深入和广大消费者的不同需求，根本不能再以传统的行业标准进行区别和分类。有的是综合性的业务，有的是新兴的行当，相当一部分难以在现有的“业务主管部门”那里找到准确的归宿。特别是各行政机关在多次机构改革中经常性地实施着职能的新的分工的时候，这种必须要求行业组织找准“业务主管单位”的已经延续10年之久的“规范”，显然严重不切合实际。

原因二，根据党中央的反复要求，各级政府和行政机关不断地在进行向社会管理和公共服务方向转变的摸索。尤其在中央领导多次强调要将原来政府承担、但完全可以交给社会性的行业组织去承担的事情必须尽快交给行业组织去承担的形势下，该法规要求那些从实践的磨难中深深体会到不联合不团结起来就不能应付入世之后的国际与国内两个市场的巨大变化的企业，非得拼命去在行政机关中拜一个“婆婆”，显然是一种刁难。

原因三，企业现在的注册登记已经按照现行法律的要求，改为以出资人的申请为主要依据，即奉行了无上级主管原则，为什么还要要求以这些企业为基本成分的行业组织的成

立必须遵循一个远远落后于我国市场经济发展形势的“有”上级主管部门的原则呢？特别需要指出的是，我国的《宪法》已经赋予了我国企业和公民享有“结社权”，而在此后很久的上述《条例》又规定了结社的行政许可，这种先有权利后有许可的违法规定，明显是一种法理的倒置和扭曲。

原因四，由于个别行政机关中的个别公务员把行业管理也“利益化”，所以，在其认为可能存在潜伏的“利益”时，就可以支持相关的请求；否则束之高阁、置之不理。

因此，为行业协会商会立法时，应当扩大其规范范围。本提案除所称“行业协会”类社会组织，其名称以行业协会、商会、联合会等为主要代表外，这个概念还应包括称为“联盟”、“联合体”、“协作网”、“协作体”、“促进会”等不一定经过法定注册登记的游离在法律规范以外的行业组织。允许不履行法定登记注册手续的行业组织存在与活动，是符合社会主义市场经济发展规律的改革之举。在对行业协会商会进行立法规范的过程中，一定不能忽视这些社会组织存在的法律意义和经济价值。这在外国已经有先例。如越南社团组织、运作及管理规章（政府编号：88/2003/N—CP）（2003年7月30日）第二条第二款规定：“社团可以有不同的名称：社团联盟、总社团、联邦、联盟及俱乐部。每个这样的组织都依法拥有其法律地位和名称。”

这个问题的不能回避，还在于我国社会生活与市场活动中，未经注册但却十分有效的“联盟”已经大量出现，据悉，国家民政部门正在研究“联盟”现象。这里面有大量的非经济类联盟，更多的是经济类联合组织。前者如有相当多的称为“协会”等名称的社会组织就是为了实现小康社会或者和谐社会的建立而自然出现的。据2006年10月26日《人民日报》报道，在许多人眼里，现在的孩子很难教育，不少孩子从一年级开始就不爱学习，任性、说谎、迷恋网络、打架……这种情况让妈妈们操碎了心。怎么办呢？新疆某地颇具同感的妈妈组成了一个“妈妈联盟”。在“妈妈联盟”里，妈妈们首先要做到两件事：一是尊重孩子的天性，杜绝暴力管教；二是重新学习如何做一个合格的妈妈。这些妈妈们打消了上网会影响孩子学习的顾虑，几乎都给孩子们配了电脑，装了宽带。每天晚上，妈妈们会上网和孩子们聊心事，谈人生。每个星期，妈妈们都会抽出一天，陪着孩子们聚会，一起玩游戏。只要孩子们愿意，她们就可以陪孩子们去郊游，去野餐，去游泳，去滑冰，去练球。“妈妈联盟”给每个孩子都建立了档案，并且自行编写适合这些孩子学习的教材。在一种完全放松的氛围里，她们首先去观察孩子们的兴趣，挖掘孩子们身上的闪光点，然后通过平等的交流，引导孩子们学会协作，学会与人交流，学会适应环境，培养他们成为一个正直、善良的人。“妈妈联盟”的这些做法，让很多“坏”孩子的妈妈看到了希望。到2006年7月，“妈妈联盟”的成员已经超过100位，全国各地要求加入联盟的妈妈们的达数万名。

后者如2004年秋，中国商业联合会组织北京、天津、上海、重庆、西安、武汉、石家庄、大连、青岛、无锡、徐州、白山等十二个城市的有关商会（总会），发起并建立了“全国经济中心城市合作共建商业使用自律体系联盟”，制定了参加商会（总会）的单位表示要共同遵循的《商业使用等级自律分类行业标准（试行）》和《商业信用等级自律分类行业评估管理办法（试行）》。《中国产经新闻》记者2004年12月28日以“八大厂商自发建产业联盟”为题报道：“12月24日，北京中关村创业大厦，北京市软件协会会长华平澜宣读了联盟发起单位名单并宣布产业联盟成立。联盟发起单位主要有北京中科红旗软件技术有限公司、北京人大金仓信息技术有限公司、达梦数据库有限公司、北京神舟航天软件技术有限公司、北京红旗中文贰金山软件技术有限公司、北京金山软件有限公司、东方通科技、北京中海纪元数字技术发展有限公司等8家中关村科技园海淀园入园企业。据悉，8家单位已联名举荐倪光南院士为该联盟的名誉主席。”“国务院信息化工作办公室推广应用组组长赵小凡认为，由厂家自发组成的软件产业联盟的成立，是软件产业发展过程中的里程碑。”“赵小凡表示，政府应该积极采用国产软件，也希望软件厂商能够精诚团结，共同将产业联盟扩大，推

进中国软件产业发展。”“北京中科红旗软件技术有限公司是产业联盟发起单位之一，该公司副总裁魏兵表示，产业联盟的成立，使得国产软件找到了自己的组织，进一步加强企业与政府的沟通，企业间也加强了相互之间的协作，会更有利于国产软件产业的发展。”目前，中关村已经拥有长风软件联盟、数字电视产业联盟、闪联、下一代互联网产业联盟、龙芯联盟等 22 家产业联盟，以企业为主体的新型协会组织超过 30 家。据中关村管委会相关负责人介绍，这类联盟通常由一家或者几家核心企业牵头，共同制定行业标准，以共同的标准组织产业联盟，同时又借助联盟的力量促进标准实现产业化或上升为国家标准，乃至国际标准。成立于 2003 年的闪联，就是由联想集团、TCL 集团、长城集团、长虹集团等 8 家国内大型信息企业发起成立的标准组织和产业联盟，其核心使命就是制定并推广中国自主的 3C 协同技术标准。据介绍，经过 6 年的努力，闪联围绕标准制定取得了一系列重大成果和突破。“产业联盟作为一种新型的产业组织形式，加强了产业内部的交流与合作，既是中关村自主创新的重要载体，也是政府支持产业发展的重要手段。”中关村管委会相关负责人表示，经过几年的创新和探索，中关村确立了以产业联盟建设为主线的产业促进工作思路，开始由以往的关注单一企业、单一项目的工作模式向促进联合创新转变，明确指出了重大产业化项目将主要围绕产业联盟展开，政策和资金的支持力度也不断加大。《中华工商时报》2004 年 10 月 26 日记者报道：“本着自愿的原则，由多家民营企业以及部分科研单位参与组建的重庆半导体（LED）照明产业联盟在渝正式成立。国家半导体照明工程协调领导小组常委副组长李健代表国家相关部门到渝出席了产业联盟成立大会。”《中国消费者报》记者 2004 年 11 月 1 日报道：由一些画廊组成的“中国画廊诚信联盟”在全国政协教科文卫体委员会、文汇部市场司、文化部文化市场发展中心、上海文化发展基金会组办的第一届中国艺术产业论坛上成立。据《中国产经新闻》2005 年 1 月 27 日报道：日前，圣和药业、先声药业等 20 家生物医药企业联合发起成立南京生物医药产业联盟，并讨论通过了《南京市生物医药产业联盟活动规则》，为该市生物医药产业加快资源整合、加速产业集聚、推动人才流动搭建了有效平台。2005 年 3 月 24 日《经济日报》记者报道：近日，TOM 在线、腾讯 QQ、掌上灵通和新浪、搜狐、网易三大门户网站在内的 16 家梦网 SP，自愿结合组织起来，在南京发起成立了梦网 SP 诚信联盟，成为与江苏移动通信有限责任公司合作的涵盖全省范围的 SP 行业组织。16 家单位共同签署了“诚信宣言”并在“以诚为本、以信为盟、畅享梦网”的口号下，向社会作出了“错收信息费，双倍赔偿”等 8 项承诺，共促无线增值服务产业健康有序地发展。《经济参考报》2005 年 12 月 7 日刊登了一篇报道，北京十里河灯饰城、闽龙陶瓷市场、圣火暖通商城、李文锁城和十里彩虹窗帘布艺城一起宣布正式成立“家居建材专业卖场联盟”。该记者评论：“由相互联系又没有任何竞争关系的五家企业组成联盟，这在中国企业界尚属首次。”

我国有关部门踊跃参加国际性的联盟性组织的实际情况也说明“联盟”这样一种随着市场经济和国际合作而发展起来的社会组织不容忽视。如各国议会联盟（简称议联）是一个由主权国家议会代表参加的国际议会组织。它是各国议会之间的对话中心，致力于促进和平、保护人权、加强各国人民之间的合作和推动代议制机构的发展。议联原名为“促进国际仲裁各国议会会议”，由英国下议院议员威廉·兰德尔·克里默和法国国民议会议员弗雷德里克·帕西联名发起成立，并于 1889 年在法国巴黎召开了第一届大会。1894 年，该组织通过章程，并常设秘书处。第二次世界大战后，议联发生深刻变化，从一个由议员参加的协会发展为由各国议会参加的国际组织，成为世界上不同政治制度国家立法机构之间进行对话和开展议会外交的中心，也是世界上最大的国际议会组织。议联设有大会、理事会、执行委员会、秘书处及各国议会秘书长协会。议联大会由各议员团派代表团参加，讨论有关重大国际问题并通过相应决议。1984 年起每年召开两届。议联总部设在瑞士日内瓦。目前，议联共拥有 150 多个成员和 8 个联系成员。联系成员包括欧洲议会、安

第斯议会、中美洲议会等。各个议员团的捐款是议联活动经费的来源。1984年4月中国全国人大代表团成为议联成员。此后，中国人大代表团出席了议联第71届及以后的各届大会和一些专题会议。率团参加本届大会的是中国全国人大常委会副委员长乌云其木格。还有一个最为人知的国际性联盟，就是包括中国国际航空公司等国内的大型航空公司都趋之若鹜的国际星空联盟。据国家民政部门查询，这些联盟均未按照我国的法规规定在有关部门登记注册。我们的政府、我们的人大、我们的国有大型企业，都在趋之若鹜地参加着国际上的各种联盟，反观国内的联盟却不受法律的青睐，这里面恐怕不仅是法律法规没有明确规定的问题了吧？！

另一方面，在我国法律法规没有涉及的今天，许多部门主管部门已经对“联盟”做出了规章级的规范。国家发改委于2004年7月以部门行政性规章的形式发布了《中国汽车工业产业改革政策（2004年）》，该《政策》第十三条首先说明：“国家鼓励汽车企业集团公司化发展，形成新的竞争格局。在市场竞争和宏观调控相结合的基础上，通过企业间的战略重组，实现汽车产业结构优化和升级。”那么，如何实现“企业间的战略重组”呢？该条款接着明确：“战略重组的目标是支持汽车生产企业以资产重组方式发展大型汽车企业集团，鼓励以优势互补、资源共享合作方式结成企业联盟，形成大型汽车企业集团、企业联盟、专用汽车生产企业协调发展的产业格局。”后面的第十五条对“企业联盟”的作用及行为做了规范：“企业联盟要在产品研究开发、生产配套协作和销售服务等领域广泛开展合作，体现调整产品结构，优化资源配置，降低经营成本，实现规模效益和集约化发展。参与某一企业联盟的企业不应再与其它企业结成联盟，以巩固企业联盟的稳定和市场地位。国家鼓励企业联盟尽快形成以资产为纽带的经济实体。企业联盟的合作发展方案中涉及新建汽车生产企业和跨类别生产汽车的项目，按本政策有关规定执行。”对于“联盟”这样一个在我国任何一部法律、行政法规中都从来没有出现过的名词术语，作为一个虽然重要、但毕竟只是省部级单位的国家发改委来说，有胆量在自己的行政规章中承认“企业联盟”的存在，这绝对不是文字上的疏忽，而是市场经济体制发展到今天，连这些大部大委都不能回避这种市场“联盟”的特殊身份和重要作用啦！最近又有一批联盟成立起来——据《人民日报》2009年6月5日报道，“全国22家单位开展产学研联合攻关”，成立“流感疫苗技术创新战略联盟”；《人民日报》6月19日报道，由中央人民广播电台发起，132家电台参加的中国广播联盟成立；同一天，北京市成立了钢铁产业联盟。）

（说明三：为什么要将农业劳动者组织和组成的行业协会列入本草案的定义域？

早在1993年11月5日，中共中央、国务院在《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》中就提出：“要逐步形成社区集体经济组织、国家经济技术部门、各种民办专业技术协会（研究会）等组织相结合的服务网络。”“各类民办的专业技术协会（研究会），是农业社会化服务体系的一支新生力量。各级政府要加指导和扶持，使其在服务过程中，逐步形成技术经济实体，走自我发展、自我服务的道路。”1994年中央4号文件要求：“要加强调查研究，总结交流经验，抓紧制定《农民专业协会示范章程》，引导农民专业协会真正办成‘民办、民管、民受益’的新型经济组织。”1995年9月28日，党的十四届五次全会《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和二〇一〇年远景目标的建议》指出，要“鼓励各种形式的合作与联合，发展联结农户与市场的中介组织”；“健全资产评估、业务代理、行业协调等中介服务。要改革管理体制，建立适应市场竞争的运行机制”。“发挥好国家政策的引导作用，尽快建立市场中介组织的自律机制”；“发展和规划市场中介组织，严格资格认定，发挥好服务、沟通、公证、监督作用。”《中共中央国务院关于做好农业和农村工作的意见》（中发〔2003〕3号）指出：“要‘扩大优势农产品出口。充分发挥农产品行业协会在协调出口价格、应对贸易纠纷、开展促销服务等方面的作用，更有效地开拓国际

市场。”“积极发展农产品行业协会和农民专业合作社组织，建立健全农业社会服务体系。农产品行业协会和各种专业合作社组织，是联结农户、企业和市场的纽带，对于提高农民的组织化程度，转变政府职能，增强农业竞争力，具有重要作用。”同时提出，“农产品行业协会是独立的社团法人，实行自主决策，民主管理。协会成员可以是加工企业，可以是流通企业，也可以包括农民的专业合作组织。已有的农产品行业协会要适应新的要求，进行合理调整和改组、改造。要加强行业自律，搞好信息服务，维护成员权益。为推动农产品行业协会的发展，政府应赋予协会必要的职能和手段。要抓紧组建重要出口农产品的行业协会。加快制定有关法律法规，引导农民在自愿的基础上，按照民办、民管、民受益的原则，发展各种新型的农民专业合作社组织。”中共中央国务院在2003年12月31日下发的《关于促进农民增收若干政策的意见》中指出：要“适应农产品国际贸易的新形势，加快建立健全禽肉、蔬菜、水果等重点出口农产品的行业 and 商品协会。”国务院办公厅在《关于进一步做好农副产品流通工作的意见》（[2004]57号）中要求：“支持在农村建立以产品为联系或纽带的各类协会、商会，鼓励发展农村经纪人队伍。加快研究制定农村流通合作组织的措施。”《胡锦涛同志在中央农村工作会议上的讲话》（中央办公厅通报[2003]第1期）中指出：“要根据需要发展农产品行业协会和农民专业合作社组织，建立健全农业社会化服务体系，提高农民进入市场的组织化程度。”温家宝同志在中央农村工作会议上的讲话（中央办公厅通报[2003]第1期）中指出：“各种农民专业合作社经济组织和农产品行业协会，是农业产业经营的重要组织形式，要给予必要的支持，发挥他们的作用。”这些领导同志的讲话和重要文件，无一不证明农业领域中的行业协会的重要性。在此期间，我国的一些相关的法律也对此进行了规范。

《中华人民共和国农业法》（1993年7月2日通过2002年12月28日修订）第十四条规定：“农民和农业生产经营组织可以按照法律、行政法规成立各种农产品行业协会，为成员提供生产、营销、信息、技术、培训等服务，发挥协调和自纪律作用，提出农产品贸易救济措施的申请，维护成员和行业的利益。”《中华人民共和国畜牧法》（2005年12月29日通过2006年7月1日起施行）第五条规定：“畜牧业生产经营者可以依法自愿成立行业协会，为成员提供信息、技术、营销、培训等服务，加强行业自律，维护成员和行业利益。”

《中华人民共和国农产品质量安全法》（2006年4月29日通过2006年11月1日起施行）第二十七条规定：“农民专业合作社经济组织和农产品行业协会对其成员应当及时提供生产技术服务，建立农产品质量安全管理制度，健全农产品质量安全控制体系，加强自律管理。”

《中华人民共和国农业机械化促进法》（2004年6月25日通过）第二十五条规定：“农业机械生产者、经营者、维修者可以依照法律、行政法规的规定，自愿成立行业协会，实行行业自律，为会员提供服务，维护会员的合法权益。”《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》的第二部分“稳定发展农业生产”的第9节“加强农产品进出口调控”提出：“健全高效灵活的农产品进出口调控机制，协调内外贸易，密切政府、协会、企业之间的沟通磋商。”在第三部分“强化现代农业物质支撑和服务体系”的第10节“加快农业科技创新步伐”中提出：“采取委托、招标等形式，引导农民专业合作社协会等社会力量承担公益性农技推广服务项目。”

特别是在《中华人民共和国农民专业合作社法》（2006年10月31日通过，2007年1月1日实施）正式实施后，广袤农村中的各种适应社会主义市场经济新体制的社会组织接踵出现并大量发展，其中，农村专业合作社的正确发展所不能离开的“三农”领域的行业协会、商会也在迅速增多。

如前两年江苏省淮安市淮阴区三树镇成立养殖协会之后，村民们养殖肉鸡的热情高涨。协会帮助统一采购鸡苗、统一防治疾病、统一饲料标准、统一产品销售，农户只管养殖，这样收益比以前明显高很多。搞得比较好的会员一年收入就达15万元。通过协会的带动，三

树镇规模肉鸡养殖专业户已经发展到 260 户，年出栏肉鸡 540 万只，纯收益超过千万元。因为口感好、品质优，三树肉鸡已经占据了南京肯德基鸡原料市场的一半份额。2007 年，该区农民人均从专业合作经济组织获得的收入达到 1800 元，占农民人均纯收入的 38.3%。截至目前，淮阴区已经发展各类农民专业合作社经济组织 352 个。2007 年底，该区的凌桥米业协会和老侯特禽行业协会被确定为江苏省重点农民专业合作社经济组织。以赵集粉丝、苏粤乳鸽、码头牛羊肉、君泰肉鸭等为主要产品的多个合作经济组织，在全市也享有盛誉。淮阴区大力发展高效农业，正在培植年销售 10 亿元的蔬菜产业，其中就有 17 个蔬菜产业发展合作经济组织在充分发挥辐射作用。在推进脱贫攻坚工程中，很多专业合作经济组织都在充分发挥着积极的作用。以淮阴区棉花庄镇西瓜协会为例，2005 年 5 月该协会建立，当时拥有会员 428 户。经过几年的努力，该协会会员迅速发展到 1286 户，拥有基地 4860 亩，亩均效益 5000 元左右。如今淮阴区的农民行业协会，已经成为当地农民致富的好帮手。早在上世纪 80 年代，淮阴区丁集镇就家家户户养鸽。然而，进入 90 年代中后期，丁集镇养鸽进入了前所未有的低谷期。直至 2005 年，淮阴区神州鸽业协会经业务主管部门批准成立后，协会帮助协调解决困难，才重新迎来了复苏的契机。该协会采取“协会+基地（农户）+企业”的运行模式，形成了上联公司企业，下联基地农户的利益共同体。在总结近几年的实践经验时，淮阴区农工部部长祁茂川说，农民合作经济组织解决了村组织“统”不了、政府部门“管”不了、单家农户“办”不了的事情，改变了农户“提篮小卖”的传统经营模式，上接市场架金桥，下连农户化风险，增加了农户的收入。农民只有走合作经济的道路，才能有效克服闭塞、孤立、分散的经营方式和狭小的生产规模。祁茂川坚信，合作经济组织在引领农民闯市场的路上将会起到越来越重要的作用。

原国务院农业研究室主任杜润生在《经济观察报》2008 年 12 月 1 日发表文章回忆说，“现在的农民缺乏自己的代言人。全世界的经验，最好建立农民协会。80 年代中期我曾向邓小平同志提出，可否恢复农民协会？小平同志说，你的这个意见很重要，我要考虑。先看三年，如果三年后大家都同意，你再提出来，我一定批。但是到了三年的时候，‘八九风波’来了，顾不上这件事了。2003 年我 90 岁生日时说，我希望在 15 年内解决这个问题，现在 5 年过去了，还有 10 年时间。”

国外的农业农产品行业协会发展的历史悠久，覆盖面广，涉及农产品生产、加工、营销等各个方面，功能相对齐全，与各类农业生产合作社等合作组织一道，为保护生产者利益和农业发展做出了重要贡献。在世界上 100 多个国家总共有 90 多万个合作社，社员 5 亿以上。它们的生存与发展是与众多的农业领域中的行业协会的作用分不开的。

例如，以德国为主要代表的欧洲地区自 19 世纪开始就在大力发展农村合作社及与其配套的农业领域的行业协会等组织。澳大利亚农产品行业协会也有 200 多年的历史了。在澳大利亚，农产品行业协会遍及农业的各类优势产业，如园艺产业、畜牧业、粮食产业等。加拿大农产品行业协会的发展已经有 180 多年的历史，比其建国历史还长 50 多年，行业覆盖面从最初的小麦发展到现在的农产品和食品的方方面面。从国外农产品行业协会的服务内容来看，围绕农产品生产和经营的需要，开展不同的服务，既有专业性的也有综合性的。专业性的协会便于了解单个会员的具体需求，贴近会员，直接向会员提供有效服务，综合性的协会代表了不同行业的共同利益，反映了共同的呼声。19 世纪 80 年代，西欧合作社理论和实践经验在日本广泛传播，明治政府为了巩固小农经济制度，于 1899 年制订了《农会法》，1900 年又制订了《产业组合法》，从上到下形成了全国性的农村合作组织系统。1943 年颁布的《农业团体法》，将上述两个法律所涉及的组织合并为“农业会”，即农业领域的行业协会的前身。目前，日本的农协是一个拥有强大经济力量和遍及全国的农民经济组织团体，从中央到地方农协有一套完整的组织系统机构。其分三级，即全国农协、地方农协和基层农协。除了流通领域合作社外，战后日本农业生产合作社的种类也有了明显的发展。主要有四种形式：共同

利用各种机器和技术设备的合作组织、集体栽培组织、畜牧业生产合作组织、协作合作经营组织。日本的上述情况也说明,农业领域中的“农村经济专业合作组织”不能仅以合作社为止。

目前,韩国农林水产领域有3个民间组织,即:农业协同组合中央会(以下简称农协)、水产品协同组合(以下简称水协)和农水产品流通公社。这3个组织分工负责,对90个类别、164个品种的农水畜产品在全国主要城市的批发、零售、竞卖价格,以当日、5天、10天、15天、20天和30天为单位进行调查,调查结果汇总到农林部信息中心进行分析处理,然后向全国发布。引导农民种植、调节市场供求、保障农户收入是一项复杂的系统工程。韩国通过长期实践形成一套政府政策引导扶持下的以农协为主体、以农村经营组织为基础的有效运作机制。韩国农协在全国各道、市、郡等行政单位都设有“地区组合”和“专业组合”,2002年底,农协拥有的组合及其分支机构达4008个,形成了遍布全国的农业法人的“组合网”。在日本,90%以上农户通过不同的方式参加农协。农协直接面对农户,对农户进行种植、技术和经营指导,调节、安排种植计划,提供信贷资金扶持,并负责对农民提供技术培训和信息服务。农协把农户生产同销售、加工直接联系起来,农民收获之后,按种植合同把农产品拉到农协设在当地的农产品集散场,即算完成了交易;既省时省工省力,又能减少经营风险。这些收购的农产品被直接运到农协的加工厂、直销流通中心或商店,进入销售或贮藏、加工环节。如果没有农协,很难想象韩国农产品流通会如此有条不紊和迅捷高效。韩国的资料告诉我们进行中国有关立法时必须注意的三大因素:一,政府政策的引导扶持;二,以农业或农民协会为主体;三,以农村经营组织,即合作社等组织为基础。这样的组织架构方是改变农村面貌必要与合理的条件。

法国和荷兰的农业发达,农产品年出口额仅次于美国,其形式多样、组织严密的农业合作社模式也让人叹为观止。法国有6000多个合作社,90%以上的农户加入了一个或几个合作社。法国农业合作社的体系非常完善,在各行业、地区性合作社的基础上,有跨地区性的合作社,乃至全国性的合作性协会。

与我国仅仅为农村专业合作社立法的思路完全不同的是,国外在考虑农业的发展问题时,没有象我国那样将农业合作社与农业领域的行业协会分开。国外的农产品行业协会与农民合作社并非一回事,有严格的区分,在职责上各有分工,但又相互支撑,然后共同成本国农产品的流通体系。从覆盖范围来看,农产品行业协会的覆盖面一般较大,基本上都是国家级和省级协会,农民合作社可以成为农产品行业协会的会员;而农民合作社的覆盖面较小,一般是在较小的区域范围内,农民基于发展的需要,经过协商共同入股开展经营活动。从功能上看,国外农产品行业协会的主要功能是联合众多生产者包括一些农民合作社,开展行业自律,按照约定的标准生产并向世界各地推销自己的农产品,还影响政府的有关政策;而农民合作社的主要功能则是联合参股的农民,共同经营一个类似于企业的实体,年终按股分红。从功能上看,农民合作社只负责生产经营,而农产品的出售与流通全部交由农业领域的以非营利为主要宗旨的行业协会进行。因此,我国在对农业合作社立法过程中发生如何认定合作社的营利或非营利性质的争论,从国际实践来看,就是一种无羁之谈。从两者在市场中的地位分析,农业合作社仅是以较封闭的地理为限的单纯的农业生产单位,而与外界发生经济关联的只能是农业领域中的行业协会。

国外农产品行业协会不仅数量多,而且会员的数量也很大。

例如加拿大的农产品行业协会从最初的几家发展到现在的国家级、省级协会总共有600多家。一般来说,国外的农民只要从事农业生产,就加入了协会,有的农户甚至同时是好几家协会的会员。例如,澳大利亚农民联合会成立于1979年,下设27个分支机构,拥有州和州以下农民协会及农产品专业委员会等7万多个会员。

加拿大安大略省有一位名叫Sneckenburger的农场主,就参加了玉米协会、肉牛协会、

大豆生产者协会、小麦协会、省农民联盟、省农业技术协会、大豆和作物改良协会，肉牛养殖者协会、农商协会、农场安全协会共 10 个协会。德国合作社及来福艾森合作协会 (DGRV) 是德国合作社组织的总会和全国最高监督协会。其成员包括三大合作社集团：合作信贷银行，即大众银行和来福艾森 (农业贷款) 银行，与农业相关的合作社和商业与服务合作社。总共包含大约 5380 家合作社企业和 1600 多万社员。DGRV 的任务是协调和关注企业经营、会计、合作社考核制度等问题，以达到协同作用或者节省费用的目的。它代表所有三大合作社集团的经济、法律和税务方面的利益，就教育事业、企业组织以及数据处理等问题给组织提供咨询。大众和农业贷款银行的联邦协会 (BVR) 是合作社银行集团的最高协会。其中心任务是利益代言、市场营销并管理合作社的担保基金。该基金保障合作设银行的每位客户可随时根据需要绝对全额撤回其投资，并使任何合作社银行都不会因为管理决策失误而遭到破产 (银行保护)。来福艾森组织的最高机关是德国来福艾森协会 (DRV)。它的功能主要是协调，与柏林、波恩和布鲁塞尔的重要部委和厅局保持着长期联系，为会员提供咨询。DGRV 的项目工作主要扶持：建设和扩大金融业、手工业、农业的基础合作社；设立中央机构 (例如中央储蓄银行、协会)；建设二元制培训系统；与全国银监机构和中央银行合作建设监督机制；提供咨询给各合作社如何处理与其农村和城市社员的关系；创造有利于合作社的环境条件 (银行监督、银行法、合作社法) 等等。

法律保护是国外农产品行业协会得以发展的前提条件。国外支持农产品行业协会的发展时，要么有专门的立法，要么在有关法律里有明确的规定。例如，日本为了保护农协的发展，在 1947 年专门颁布了《农业协同组合法》，并于 20 世纪 60 年代又重新修订。该法明确规定农协是不同于经济团体和政治团体的一种特别法人，是不以营利为目的服务机构。该法还对农协的成立、管理、解散等各个方面做了详细的规定。澳大利亚在《公司法》里对于行业协会的性质、管理方式等都有明确规定，农业生产者依法按非营利性公司的条件，组建协会，农产品行业协会依法开展活动并接受社会的监督，政府依法对其实施监管。加拿大虽然没有单独的农产品行业协会立法，但是，在有关的农业法律里面对支持农产品行业协会发展都有明确的规定。

经过多年的发展，国外农产品行业协会的管理越来越规范，由最初的松散形式转变为专业化、规范化运作，而且运行相对独立。国外的农产品行业协会基本上都是会员自出资依据章程组建，会员通过选举、提出政策建议等方式参与协会的各项管理，协会管理机构定期向会员报告工作情况，协会的各项工 作不受政府的意志左右。例如，日本农协的最高权力机构是各基层组织推荐，并经全体会员选举产生的总代表大会，由总代会选举产生理事会和监事会，再由理事会选举产生最高领导层，理事会及领导成员的工作接受监事会的监督检查。澳大利亚农产品行业协会的最高领导是主席，下设董事会和主席团，其成员由行业内具有影响力的大企业高层领导组成，有的还设有专门委员会，下设秘书处作为日常工作机构。加拿大农产品行业协会由农场主选举产生理事会，理事会选举产生会长，会长任期一般都是四年一届，只要能代表会员利益，就可以连任。另外，根据国外的农产品行业协会章程规定，会员都要定期交纳会费。有的协会不分会员大小，采用同一标准收费；有的协会根据会员的生产、加工、销售量收取会费；有的协会接受有关会员的赞助；有的协会得到国家财政的直接或间接资助。

丹麦的农民协会通过行规规定，每个丹麦的农民都必须加入农民协会成为会员。每年行业协会根据每个会员的实际情况，给会员制定一份怎样耕你的地的计划书，涉及到这个农民的土地、人力、时令、费用等。对你每块地种什么，用什么种子，什么时候施肥，什么时候灭虫，什么时候收获，你的财务分配和最后的收与售的情况，全部策划安排得一清二楚。丹麦农民只管埋头干活就行啦。会费每年 2000 美金，看起来不低，但仅相当于农民照此办理之后全年收入税后利润的 1% 左右。

国外农产品行业协会没有政府的支持是很难发展的。除立法支持以外，政府还通过直接或间接的经费补贴、筹建项目等方式对协会给予支持。政府通过与协会合作，共同开展科研攻关和技术推广，进而提高生产力和农产品的竞争力。政府还通过协会了解产业发展情况，以便集中财力、物力支持农业发展，提升农产品的全球竞争力。从实践来看，这些国家的农业产业规模、产业优势、协会发展规模与政府的支持力度成正比。例如，日本政府通过农协下属的专业性奶业协会实施对奶农的补贴，建立的奶业会议制度，统一协调市场，既保证了牛奶市场的正常供应，又确保了奶农的利益。澳大利亚政府将园艺协会定为政府扶持的“特殊”协会，专门为其创制了特殊的费用征管机制，提供减免税收等优惠政策，每年拨出一部分财政经费支持行业协会的发展。加拿大也对参与农产品行业协会的农民给予联邦和省政府的退税的优惠待遇。

国外农产品行业协会在指导农民生产、协助政府开展配额管理、组织生产运输、开拓农产品的国内外市场、影响国家农业政策等方面起到了非常重要的作用。主要体现在以下几方面：

国外农产品行业协会作为联结生产与市场的桥梁和纽带，在组织生产方面主要做到了：一是提高标准化生产水平。协会通过信息、品种和技术服务以及内部约束机制，发展规模生产和标准化生产。如加拿大安大略省加工蔬菜种植协会代表种植者每年议定 13 种加工蔬菜的销售价格和生产标准，加工商直接与协会会员订立合同，确保产品的供给。二是提高产品质量。除了政府有关部门对产品质量的监控之外，协会对产品质量管理和监测是其重要职能。例如加拿大安大略省奶农协会安排具有认证资格的分级工人，根据标准，每隔 2 天收取一次会员在配额范围内生产的牛奶。三是提高生产技术水平。在农业生产中，协会起到了技术传播者的作用，通过教育培训和推广，把先进的农业技术推广到生产第一线。如加拿大阿乐伯塔省马铃薯生产协会为生产者举办各种现场示范，展示新设备、新除草剂和各种先进技术，同时为新的科研项目提供资金支持。

国外农产品行业协会能够根据市场需求，将产品供求和价格信息及时反馈给会员，使会员的生产按照市场需求和标准有目的地进行，确保生产者和消费者的利益。在保护生产者的利益方面，农产品行业协会主要从以下几方面做了努力：一是交流信息。协会及时将市场、技术、政策信息反馈给会员，并将会员在生产中遇到的问题和意见收集起来，交给理事会讨论。例如，加拿大安大略省奶农组织共有 500 名会员，理事会每年举办一次会议，充分讨论各种问题，形成决议，督促会员执行。二是提供服务。国外的农产品行业协会以服务会员为根本宗旨，实行有偿与无偿相结合。协会在服务过程中，不以营利为目的，会员不分红，协会不返利，营利部分只能投入协会的基础设施建设，用于协会事业发展，如日本农协对会员的大米加工只收取 30 日元/公斤的基本加工费。三是价格谈判。农产品行业协会将分散的生产者组织起来，提高生产者在市场上的地位，发挥其价格影响作用，代表生产者与加工方进行谈判，争取权益。

国外农产品行业协会代表会员定期与政府有关部门进行沟通，提出在执行政府的有关政策中碰到的突出问题，以便在新的政策制订中充分体现农民的利益。政府既可以通过农产品行业协会了解民意，也可以通过协会组织实施有关产业发展政策。例如，在日本和澳大利亚，协会采取游说、提交议案、人事安排、媒体等手段影响政府决策，以达到维护自身利益和促进产业发展的目的。在澳大利亚，农产品行业协会还可以根据会员的实际需要，以独立身份与政府、社会团体及社会各类组织就产业发展问题开展合作与交流。加拿大农民联盟副理事长认为，协会最成功的工作是通过游说政府，允许协会对牛奶、鸡肉、鸡蛋等农产品实行配额管理，并在 WTO 框架下仍坚持这一政策。这种做法促进了政府农业政策的完善，使各项政策更加符合农业生产实际，更加符合农民的需要。如欧洲农民协会，无论在关贸总协定还是在世贸组织时代，一直对欧盟各成员国及欧盟有关部门进行着强大而有效的游说，所以欧盟

农业市场至今还是一个受到充分保护的市场。在世贸组织的每次谈判中，欧盟各类行业协会组成的利益集团每次都在场，迅速、有效地根据情况的变化向政府谈判代表提供咨询，施加压力。

国外农产品行业协会在帮助会员开拓国内外市场上，主要有：一是保护和发展国内市场。通过供应管理、配额生产等手段，平衡市场供需矛盾，减少供过于求和供不应求的几率。例如，加拿大、日本和澳大利亚的奶农协会都开展了牛奶生产的配额管理，维持牛奶市场秩序，既使奶农获得稳定收益，又使加工企业得到充足的优质原奶，也能使消费者支付稳定合理的价格，同时促进政府灵活运用 WTO 条款，保护国内市场。二是积极开拓国际市场。有的农产品行业协会，例如加拿大小麦局（CWB）、澳大利亚园艺协会等还担当了开拓国际市场的重任，通过宣传、展销等多种手段，将本国的农产品销售到国际市场上去。

西方国家合作经济组织中，做得较好的是美国农民的各种专业协会。如 1999 年，《中美农业合作协定》墨迹未干，美国的两种农产品——马铃薯和新奇士柑橘就迅速进入中国市场，虽然价格奇高，但颇受中国消费者青睐。而此次美国农产品顺利抢滩中国市场的组织者不是美国单个农民，更不是美国的联邦和各州政府，而是美国马铃薯协会和美国新奇士橙种植者协会。新奇士橙种植者协会是由美国 6000 多户果农和 61 个包装公司自发联合组建的。对内，他们为果农提供各种技术服务；对外，他们代表果农向全球市场推广产品。协会的代表常年奔赴世界各地，将各地的价格及时反馈给协会，从而制定统一的价格，避免恶性竞争。而果农地里的每一棵果树的成熟期，都被输入协会的电脑，从而使产量均匀地分布在各个时期，以防市场波动，产生果贱伤农的现象。协会的资金来源是作为会员的马铃薯种植户的赞助，他们每出售 100 磅马铃薯，要向协会缴纳两美分作为活动基金，这笔钱主要用作市场推广和技术报务。美国政府每年将巨额的农业补贴输送给这种民间协会，既巧妙地避开了政府干预市场的不正当竞争嫌疑，又避免了将补贴交给政府机构动作产生的成本巨大、滋生腐败等弊端。目前，我国农民迫切需要成熟发达的合作经济组织。他们热切盼望有马铃薯协会、新奇士橙协会这样的组织，引导和带动他们进入市场（国内乃至全球）。根据世贸规定，政府直接对农业进行补贴有不少限制，而扶持和资助合作经济组织仍将作为“绿箱政策”得到允许。发达国家规避限制的做法就是通过支持农民的合作经济组织来实现对农业和农户补贴。只要做好协会的服务工作，除了会费而外，会员农民、会员企业还会高高兴兴地将自己的百分之几、百分之几十的广告费送给你，什么会费？那真不过是小点点而已。所以，只要真正做好企业和广大会员期望的那种服务，我们的行业协会的经费就远远不是会费所能限制的额度，关键在于服务的意识和服务的水平问题。因此朱镕基同志在卸任总理之前曾经非常感慨地说了一句话：如果中国的行业协会都象美国大豆协会那样就好了。

成立于 1956 年 7 月 12 日的美国国际棉花协会(CCI)，是美国国家棉业总会在海外的宣传与代表机构，其活动经费部分由棉业总会提供，部分来自美国棉花行业的资助。50 年来，CCI 通过在海外 50 多个国家和地区举办的各种宣传、服务和产品推广活动，促进了美国棉花、棉籽及其相关产品进入国际市场，为美国棉花种植、加工和成品制造企业增加了收益。

美国是全球第二棉花生产国和最大的棉花出口国，而中国的棉花产量和进口量均居世界第一。对于中国市场，美国棉花协会自然会给予充分重视。早在 1987 年，美国棉协便在中国香港开设了办事处，开展与中国主管棉花贸易部门的沟通，了解中国纺织行业和消费者的需求。2004 年，美国棉协在每年一次的“全球时尚监测调查”中，首次涵盖了中国内地市场，以掌握其消费动向。调查显示，中国消费者与世界其它国家的消费者一样，都非常关注“健康着装”。这就为棉花协会指导美国的棉农生产什么样的棉花提供了指导方向。

为了让美国棉花销往世界各地，美国棉协在海外开展了形式多样的宣传和普及工作，包括介绍棉花制品常识，举办产品展示活动，其中最具特色的，则是推广“COTTON USA（美棉）”标志。国际品牌的纯棉制品上面常常会有一个吊牌，蓝白色相间图案中有一朵棉花，

上边印有英文“美棉”标志。一家企业生产的高级棉制品，如果使用50%以上的美国棉花，通过美国国际棉花协会的认证，即可免费使用“美棉”标志。棉协通过推广这一标志，既增加了美国棉花的知名度，也有利于各国纺织服装企业为自己的产品树立高档形象。据了解，美国棉协计划在未来10年里，在亚洲迅速提高“美棉”标志在服装与家用纺织品的使用率。2003年，“美棉”标志开始进入中国内地；2004年4月，成龙男装系列成为“美棉”在中国认证的首个服装品牌；2005年3月，Lee成为“美棉”在中国认证的首个牛仔服装品牌。有关调查显示，在亚洲15—34岁的女性中，目前大约有66%的人知道“美棉”标志，在全球，“美棉”的知名度约为52%。美国棉协在中国的工作重点，就是寻找更多的厂家使用“美棉”认证标志。向卖家介绍买家是美国棉协的业务之一，可以通过各种贸易展览会和产品推介等方式，帮助中国企业推销所生产的美棉产品，从而获得更多的订单，在全球范围寻找更多的合作伙伴。对中国纺织服装企业来说，若能取得“美棉”认证资格，对提升其产品在国际市场的知名度和销量，将不无裨益。当然最佳案则是中国自己的棉花协会创立出自己的标记，即品牌。

从国外农产品行业协会发展的情况看，农产品行业协会是一个维护会员利益、自我管理的机构，在开拓市场和提高农产品竞争力方面都扮演着重要角色，承担着行业协调和服务的职能。由于协会的整体利益和会员的根本利益是一致的，会员之间是合作的关系，不存在你死我活的竞争关系，可以避免出现竞相压价，互相残杀的局面。通过协会内部的管理机制和行业道德约束，会员严格执行协会章程，开展生产、加工和销售。如果会员出现了不诚信的行为，必将付出巨大的代价。例如，在加拿大、日本和澳大利亚，所有的奶牛农场包括学校的奶牛试验场，都是奶农协会的成员，会员只能按照配额生产和出售牛奶，超出配额的部分不能出售，只能自行处理。如果发现有超过配额部分的牛奶出售，协会有权将会员拥有的配额收回。从效果来看，对牛奶生产通过协会实行配额管理，有效地避免了牛奶市场的恶性竞争。其它的农产品行业协会通过有效的工作，同样避免了行业内的恶性竞争。

农产品经纪人是伴随我国农村经济改革而出现的一个新的职业群体。经过20多年的发展，目前全国已经形成一支约600万人的农产品经纪人队伍。但长期以来，这支队伍缺乏组织，市场行为不规范，抵御市场风险能力低。正是在这种背景下，从2001年开始，全国供销合作总社把加强农产品经纪人队伍及协会建设，作为为“三农”服务和深化供销合作社改革的一个重要切入点，引导农产品经纪人队伍有序发展。从2000年宁夏回族自治区供销社在全国率先成立农产品经纪人协会至今，全国供销合作社已发展农产品经纪人协会1087个，其中省级协会6个，地市级55个，县及县以下1026个。

2005年11月，江西省九江市成立了九江市农产品经纪人协会，主要为农产品经纪人提供职业培训、购销信息、销售渠道、经营场地、资金信贷等方面的支持和服务。协会一成立，他们就采取“政府补贴一点、有关部门支持一点、机关经费挤一点”的办法，倾力组织经纪人培训。截至目前，已经培训了1000多个农民经纪人，其中251个成绩好的，拿到了职业证书，生意越做越大。

像九江市一样，供销社经纪人培训正在各地红红火火地展开。到目前为止，全国供销社已在10个省、48个市、县建立了农产品经纪人星火科技培训示范站（点），培训农产品经纪人2.3万人，近6000人获得农产品经纪人职业资格证书。宁夏回族自治区的农产品经纪人已有4.2万人，每年通过农产品经纪人销售的蔬菜、枸杞、鲜鱼等分别占全区产量的56%、71%和58%。山西省晋中市农产品经纪人达13万，承担了全市70%鲜活农产品的经销量。

为使农产品尽快变成“农商品”，江西省九江市大力构建农业双向物流平台，规范发展农民合作经济组织，壮大农村经纪人队伍。据统计，九江市现有各类流通协会751个，全市51%的水产品、48%的水果、43%的家禽、37%的谷物是通过各类流通协会卖出

去的，仅此一项，就使全市农户人均增收 3 7 元。

现在农村各行业组织风起云涌作用很大。曾有资料统计，全国农村行业组织，包括专业合作社等已经有 150 万家了。但由于缺乏正确的引导和法律的规范，极易出些偏差。山东靠海，但有的时候南韩购买商经常团结起来一道压价，一年下来养的海贝、鲍鱼呀，都卖不出好价钱。于是他们组织起渔业协会来对抗，但是由于长期没有政府和法律部门的正面引导保护，现在很可能有一些会成为类似黑社会的组织。第二，全国性农业领域的协会受体制所限，实现不了前面所说的这些行业协会应有的工作目标。

中国西北地区正尝试着通过建立农民用水者协会，引导农民参与用水管理，促使农民自觉节水。甘肃省张掖市当地的政府给每个农民家发了一个“水权证”，上面清楚地标明了分给一家的水量。这一水量是根据村里的水资源总量以及他家的田地亩数、人口数量计算出来的。同时，政府还引导、帮助村里建立了农民用水者协会，主要负责给村民分水、收缴水费、维护村里的水利工程，会长由农民选举产生，接受农民监督。每年，他拿着“水权证”到村用水协会购买相应数量的水票，到浇地时，就拿着水票向协会换水，协会组织了专业灌水队为村民灌溉。水票如有节余，可以卖给其它用水多的会员，但价格要高好几倍。现在张掖市已成立了 790 多个古浪村这样的农民用水者协会，覆盖了几乎全市所有的村庄，而农户都是协会会员。

这种尝试得到了积极回报。“过去是乡村直接管水，管不了也管不好，农民用水浪费大，都是大田漫灌，因为水缺，每次浇水，农民都是抱着能多浇就多浇水的想法，更加剧了用水矛盾，时常为争水发生打架事件。”张掖市王其闸村农民用水者协会会长石江说：“现在，农民用水不再漫灌，而改为小畦灌溉，一些高耗水、低效益作物也没人种了，如水稻、洋葱等。由于有协会组织灌溉，用水透明、公平，水事纠纷也少了。”

拥有 50 万人口、108 万亩耕地的张掖市甘州区，在全区所有村庄建立农民用水者协会后，每年要少从流经当地的黑河引水约 3 亿立方米。水事纠纷从过去每年 1000 多次下降到了现在的 400 多次。过去，村一级水利设施少有人维护，容易损坏，现在有农民协会管理，农民也更加爱惜，每年可减少数十万元的维修资金。

农民用水者协会的建立也是中国治水思路转变的一个重要表现。过去很长一段时间，中国水利部门基本上是以工程措施来应对水资源问题，兴水利、除水害，而水资源管理却被忽视。现在，水资源管理又逐渐成为水利工作的重心，工程水利逐渐向资源水利、可持续发展水利转变。各地尝试建立用水协会，正是为了加强基层用水管理。基于这些成绩，在 2009 年 5 月世界银行举办亚洲、非洲等 9 个国家 200 多名代表参加的节水灌溉南南合作国际会议上，江苏省响水县农民用水协会应邀在会上做了典型发言。

总之，现在已经到了可以用法律来规范“三农”领域的行业协会的时候了。）

（说明四：随着有关行业协会商会法立法工作的展开，有的行业协会特别是全国性的行业协会或者联合会提出，该法不应该包括“花”、“鸟”、“鱼”、“虫”类的行业协会。理由不外乎这些行业协会主要是以“吃喝玩乐”为宗旨的社会组织。这里列举几例。鞍山市宝玉石协会是在岫岩县宝玉石协会的基础上起来的，2005 年注册为全市性社团。下设 8 个分会，现有单位会员 120 个，个人会员 421 名。该会编发《岫玉行业信息简报》，创建“中国岫玉网站”，向会员单位及时发布行业动态和技术、管理、市场等信息 600 多条。举办玉雕培训班 4 期，组织 800 多名技工参加学习。带领会员单位参加北京、天津、济南等 28 个展销会，成交额 2000 多万元，大大提高了企业知名度。参加 3 次中国玉雕最高奖项——“天工奖”评比活动，推荐玉雕精品 142 件，积极参加玉雕大师职称评定工作，在 34 名申报评审中，有 1 名荣获中国玉雕大师称号，11 名荣获辽宁省玉雕大师称号。鞍山市君子兰协会是由市花卉协会的分支机构发展起来的，2005 年登记注册。覆盖 1.2 万个专业户，君子兰从业人员

3 万多人。栽培总面积 5200 多亩，有永久式温室 4600 栋，占全国君子兰产量的 52% 以上，年创效益 2.8 亿元以上，是我国最大的君子兰种植基地，被市政府列为农村经济 10 大主导产业之一。君子兰产业带动了周边地区相关产业的发展，成为世界上最大的君子兰产业综合服务基地。该会联合市相关机构共同主办了全市君子兰擂台赛，评选出金奖 1 名、银奖 3 名、铜奖 10 名，推动了鞍山君子兰科技项目的发展。该会协助市君子兰花卉中心于 2003 年 11 月和 2005 年 10 月两次将君子兰种子和花粉搭载“长征二号”运载火箭进行世界首次君子兰太空育种科学实验。通过太空育种、转基因培育、工厂化生产，会员企业普遍提高了君子兰的技术指标，可以科学控制开花，花朵由无味为有香味。该协会还通过选优提纯，对君子兰品种进行改良，培育出一批名贵品种。其中“鞍山君子兰”已形成佛光兰、鞍山兰、国兰、缟兰、横兰、雀兰、巨兰等 6 大独特品系，几十个高档优良品种，在国内、国际各类花博会上多次获得大奖。2005 年香港国际花卉展览会上，“鞍山兰”获得金奖；在 2005 年 9 月 28 日中国第六届花卉博览会上，该会选送的 48 盆君子兰有 25 盆获奖，其中金奖 2 枚、银奖 5 枚、铜奖 10 枚、优秀奖 8 枚，为鞍山、为辽宁赢得了荣誉，使辽宁省展团在全国名列第二名。鞍山市观赏鱼协会成立于 2004 年 11 月 16 日，该会依托市观赏鱼繁育基地和观赏鱼交易服务中心，发展养殖户和销售商为主体的会员 150 多个。基地占地面积 500 亩，养殖专业户 120 户，养殖种类 200 多种，年产鱼 3000 万尾；交易中心占地面积 1.2 万平，设有摊位 1500 个，日交易量 20 万尾；产销年利润 600 万元。成为东北最大的观赏鱼繁育基地和集散地。该协会引导会员改变过去封闭养殖的经营模式，扭转以往各自为战、不成规模、相互压价、降低效益等自残现象，不断拓宽服务领域，提高服务质量，定期为会员无偿传授实用技术，热心帮助解决会员在生产发展过程中遇到的问题，及时为会员提供市场行情和信息。收到订单后，按照登记内容通知会员联系客户，扩大市场销售渠道，并在会费政策、摊床费用上给予优惠。在协会的帮助下，农户的经济效益大幅度提高，2005 年实现产值 1 亿元，人均增收 1000 元，安置了大量农村剩余劳动力和下岗工人，实现了经济效益和社会效益双丰收。鞍山市养蜂协会成立于 2002 年，现有个人会员 218 人，蜂业有限公司一家，蜂产品经营单位 18 家，全行业年生产天然蜂蜜 1000 吨。形成了协会+公司+蜂农的产业化模式、产供销一体的生产体系。协会积极为会员服务，为蜂产品消费者服务，设立咨询热线，进行蜂产品常识咨询、蜜蜂授粉技术咨询，免费为会员提供授粉客户等多项服务。为维护会员合法权益，净化蜂产品市场，与市消费者协会、鞍山电视台联合行动，揭露和打击制售假冒伪劣伪劣蜂蜜行为。加强行业自律，制定统一标准，规范生产程序，提高了蜂产品质量。与南果梨协会组织合作，用蜜蜂为南果梨实施科学授粉，既提高了坐果率，又增加了会员收入。山东省莒县西瓜协会，通过大力开展科研开发、科技攻关、新技术推广、新品种引进，先后实验成功 50 多项新技术，引进 100 多个新品种，推广新技术 30 多项。滕州市绿色农产品产销协会，以行业组织的整体力量引进美国、韩国等蔬菜新品种 10 多个，提供保鲜、深加工、速冻、脱水、运输等产销技术和信息，帮助会员与北京等地 40 多家农副产品批发市场建立了供货关系。荣成市渔业协会，在维护行业权益，解决经济纠纷等方面做了大量工作，为渔民挽回几亿元的损失，仅在日本、韩国设立商会一项，每年就为渔民增加 1000 多万美元的收益。章丘市枣园镇万辛大葱协会等一批协会，积极组织推行标准化种植，拥有质量商标、产地商标、绿色商标，走上了品牌农业的道路。莱州市葡萄协会，三年来举办各类培训班 100 多期，聘请专家授课 10 余次，培训果农 1.6 万人次，编印技术资料 300 多期、8 万多份。实践证明，建立一个协会，带动一个行业，富裕一方农民，繁荣一方经济。

从上面这些例证可以看出，所谓“花鸟鱼虫”类行业协会的工作基本上也如同大型行业协会一样，围绕着党中央国务院所赋予行业组织的“规范行为、提供服务、反映诉求”的主要职能而开展和进行的。作为与大型行业协会或者联合会同样性质的非营利社会组织，为什么不能通过这次立法一并进入《行业协会商会法》的调整范围呢？！一方面，本建议稿在前

面已经对行业协会商会的定义进行了严格的分析和归纳,另一方面,尽量通过立法将所有经济领域中的旨在发展经济的行业协会囊括在一起,才是此次立法的重要意义之所在。我们有的大型行业协会或者联合会,特别是全国性的行业组织,也许在行政机关面前仍然摆脱不了某种卑下的姿态,但当面对地方那些小小协会时,又不免沁发出一定程度的优越感,应该通过立法目标的统一在新的认识基础上联合团结起来。还有目前已经在各城市的社区中活跃地开展着各项非营利性的社区所属的行业协会,也应该成为《行业协会商会法》所调整、所规范、所保护的一员。)

未含“行业”、“协会”、“商会”等名称的经济类行业组织,凡符合本条第一款要求的,视同行业协会。专业性相近或者有关的行业协会等社会组织可以自愿组成联合会;联合会亦可依法成立。

未经法定注册登记的行业协会,不受本法保护。

(说明一:行业协会商会与“社会组织”的联系与区别。

20世纪80年代以来全球包括行业协会商会在内的各种非政府组织发展极为迅猛,其平均规模占世界各国GDP的4.6%,占非农就业人口的5%,占服务业就业人口的10%,相当于政府公共部门就业人口的27%;从发展领域看,非政府组织主导就业在教育行业为30%,在卫生保健行业为20%,在社会服务领域为18%,在中东欧的文化娱乐领域主导30%的就业,在各行业协会中为11%;其收入来源,会费和服务费为49%,政府资助为40%,政府资助比重较大的领域是保健,为55%,教育47%,社会服务45%。我们将这些非政府组织统称“社会组织”。

现在,特别是党的十七大以后,“社会组织”作为包括行业协会商会在内的社团组织的统称,已经广泛出现于舆论之中,并已开始深入人心。那么,行业协会与社会组织的概念又是什么关系呢?这里首先回顾一下“社会组织”一词的产生。大致在2005年之前,包括行业协会、商会、同业公会,以及其它类似慈善组织、基金会等,习惯上和现行法规中均以“社会团体”为其统称,简称“社团”,或者“社团组织”。这与我国《宪法》的规定是一致的。但在进入21世纪以来,我国各类新型社团组织接踵出现,成为范围更加广泛、介入社会生活与市场活动更加深入的新社会阶层。2005年2月19日,中共中央总书记胡锦涛同志在中共中央召开的“全国省部级以上领导干部构建社会主义和谐社会高级研讨班”上的重要讲话中首次提出:“社会组织和管理面临新问题。”事隔仅仅两年,在向党的十七大所作的政治报告中,胡锦涛总书记又向全党发出号召:要“重视社会组织建设和管理”。在2006年11月召开的党的十六届六中全会,也就以行业协会为重点的社会组织的改革和发展为中心的“社会体制改革”做出了相应的决议。因此,在嗣后一段时间里,我国各种宣传口径和重要文件逐步用“社会组织”一词替代了“社会团体”。据悉,民政部下属国家社团组织管理局也将更名为国家社会组织管理局。因此,行业协会商会作为社会组织的重要组成部分,在一般和多数情况下,可以以“社会组织”一词统领。但在本草案中,为了使得草案所涉及的调整范围更加准确,保留全国人大常委会所提出的用语,即“行业协会商会”。

该问题亦可借印度《1860年社团登记法》(1860年法案第21号)有关规定予以说明,该法第一条“通过公司章程和注册而成立的社团”规定:“无论是出于什么目的,——文学的、科学的、慈善的或者是本法第二十条所描绘的目的,任何7人或7人以上的团体,都可以联合起来,根据本法组成一个社团,其途径是将他们自己的名字签署在公司章程上和股份公司登记员那里。”第二十条规定:“社团法适用于什么样的社团”规定:“下列社团应当根据本法登记:慈善团体,在数届印度总统任期内建立的战争孤儿基金或社团,为促进科学、文学或为美术教育、为有用的知识之传播、政治教育之传播而成立的社团,成员专

用或向公众开放的阅览室或图书馆的创立或维持，公共博物馆和以绘画等艺术作品、自然史标本、机械或哲学上的新发现、新器具或新设计为主题的展览馆。”)

(说明二：通过法定，设立具有一定公权利的行业组织即行业联合会，是解决目前社会组织特别是经济类的行业协会商会双重管理体制的一种新思路，也是一条值得探讨的符合国际惯例的可行之路。

迄今为止，我国的行业协会从享有权利的性质角度看，其发展经历了两个阶段。第一阶段，自改革开放开始，部分由原行政管理部门整建制地转为了行业协会组织形式，如国家纺织工业部、国家轻工业部改建组成的中国纺织工业协会和中国轻工业协会等。在此基础上，各部委及地方政府部门成立了部分行政色彩比较浓厚的行业协会。大抵在 2000 年之前，我国经济类的行业协会都具有一定的行政职能，在自己日常的工作过程中，以行政权或者说公权利作为对会员企业约束的基本动力。第二阶段，在党中央国务院多次提出要重视和发挥行业协会、商会在社会主义市场经济新体制建立过程中的作用的号召下，在新的经济形势发展如中国入世的迫切要求下，中国的学术界、理论界和新闻媒体几乎开始异口同声地主张行业协会、商会的民间化，即充分还原行业协会作为非政府组织所应具备的与行政权分开的基本状态。这种主张对于正在起步的中国的行业协会商会事业无疑是一种强大的推动力。但是，在强调中国的行业协会应当尽快走上市场化、民间化道路的同时，也要注意对此问题的看法不能绝对化，即是否允许某些具有公权利的行业组织的产生和存在，也是一个需要统一认识的问题。本建议将大部分私权利选择的行业协会商会与少量具有公权利的行业协会并存的局面的出现称为中国行业协会使用发展的第三阶段。德国的工商总会、日本的经济团体联合会等在自己的国家甚至国际市场中发挥了重要作用的其它国家的社会组织就是这样的一种行业组织。它们的主要工作人员由政府任命，它们的活动经费主要由政府承担，它们的主要职责就是为了保证政府的经济决策与意图可以通过这些行业组织迅速地传递到各会员企业。从某种意义上说，这些具有公权利的行业组织已经成为这些国家的政府行政职能转换的最佳落脚点和最有力的支持单位。《俄罗斯社会联合组织法》(2002 年 3 月 21 日、7 月 25 日修改)对此亦有相应的规定，其第二条规定：“本联邦法律的效力，适用于根据公民动议成立的一切社会联合组织。但是，宗教组织、商业组织以及宗教组织、商业组织成立的非商业性联合会(协会)除外。”第十三条规定：“各种社会联合组织，不管其组织法律形式如何，都有权根据成立条约和(或)联合会(协会)所通过的章程建立社会联合组织的联合会(协会)，组成新的社会联合组织。作为法人的社会联合组织联合会(协会)的行政能力，自其经国家登记之时产生。”第四十七条“在国家参与下建立的社会联合组织”规定：“在联邦国家——社会联合组织法和社会——国家联合组织法通过之前，上述联合组织依照国家权力机关规范性文件的规定建立并实施自己的活动。”

现在我国已经出现了许多类似的行业组织，如中国工业经济联合会，以及一些由国务院国资委联系的所谓直管行业协会，比较著名的有中国商业联合会、中国物流与采购联合会、中国煤炭工业协会、中国机械工业联合会、中国化学工业协会等数十家。虽然国务院办公厅的[2007]36 号文件《若干意见》已经提出要加快对行业协会之间“直管”与“代管”的管理模式进行改革，但如何使这些大型行业组织的改革真正符合市场经济的需求，又能在已有的工作成果基础上稳步地得到进一步的发展，除将其中少数工作效绩不好或者不明显的在下一步改革中可以解散或者转为研究会外，其它可以考虑通过立法把它们确定为公权利性质的行业组织。在目前全国性行业协会之间的“直管”与“代管”关系的矛盾面前，这种原属“直管”的行业组织可以因其享有的公权利而摆脱现有的“管理”的概念；在目前各地纷纷要求改革社会组织的双重管理模式的矛盾面前，能够一方面减少对有关行政主管机关的事务性压力，另一方面，由于这些行业组织享有了法定公权利，能够顺理成章地

承担起已经成立特别是那些急切要求成立的行业组织的企业寻找自己的“业务主管单位”的不便而发生的责任,大大减少民政部门由于无法走出现有的双重管理体制而不易修改《社团登记管理条例》的苦恼;在部分由于政府扶持而组建的那些大型行业组织如联合会的工作人员普遍感到无所适从的矛盾面前,可以稳定已经从事大型行业组织如联合会这样的行业协会工作的人员的情绪,也可以使政府与行政机关的宏观调控意图迅速地通过公权利的行业组织及时传递到更为广众的以私权利的集中反应为主要性质的其它行业协会中去。既提高了目前不少大型行业组织的积极性,又能在一定程度上理顺行业协会与政府的关系。

这种规范所涉及的行业协会应当有:上面提到的全国性大型行业联合会,部分经省政府授权成为当地省、自治区、直辖市履行本地行业协会代管职能的工业经济联合会等,如河北省工业经济联合会、深圳市工业经济联合会、鞍山市工业经济联合会。

针对目前《社会团体登记管理条例》规定的对社会团体采取的业务主管单位和登记管理机关“双重管理体制”,河北省政府进行了认真研究,分析其利弊,认为该体制在强化行政管理方面发挥重要作用的同时也带来了行业协会登记难、政府干预过多、行业协会行政依附性强等弊端。考虑到,由分散的政府部门作为行业协会的业务主管单位,缺乏对行业协会的统一组织指导和监督管理,难以真正实现政会分开,个别部门受利益驱动或工作繁忙,对行业协会不是管得过严,就是放任自流。这必然严重影响行业协会按照市场化和自主办会的原则健康发展,从而成为行业协会迅速发展的瓶颈和束缚。

为了从源头上解决上述问题,河北省委、省政府于2005年1月发布了“河北省人民政府关于印发河北省行业协会发展指导意见及其实实施意见的通知(冀政[2005]1号)”,按照“自主设立、自我管理、自律运行、自我发展”的原则,采取了对全省性行业协会新型管理体制:一是明确省发展改革委统筹负责全省行业协会发展规划、布局调整、相关政策制定和协调管理等,省工经联由省发展改革委联系和指导,并受省发展改革委委托,对行业协会进行“组织、协调、指导”;二是明确省政府授权省工经联为全省性经济类行业协会的业务主管单位,履行《社会团体登记管理条例》规定的业务主管单位有关职责。三是进一步明确省民政厅依据《社会团体登记管理条例》,负责对行业协会的成立登记、变更登记和注销登记,对行业协会实施年度检查和依法监督管理等,严厉查处违法违纪的行业协会;四是省政府有关部门要对涉及产业发展、行业规范等有关问题进行业务主导和监督。

在省委、省政府高度重视和大力支持下,两年来,河北省行业协会管理体制的改革顺利推进。截止2007年底,经济类行业协会业务主管单位变更工作基本完成。由河北省工经联(省经团联)作为业务主管单位的全省性经济类行业协会达到187家,为后续行业协会改革的推进奠定了基础。

应该说,河北省对行业协会管理体制进行的创新,解决了过去对行业协会分散管理,缺乏系统指导等问题,实现了对行业协会的统一组织、协调和指导,对于推动行业协会结构布局的优化,使行业协会的发展更加符合市场经济的需要,促进政府部门尽快向行业协会转移职能,加快行业协会民间化进程,起到了积极的助推作用。

这样一种社会组织管理体制的设计,既比较清晰地拉开了政府与广大行业组织的性质性距离,又比较明确地划分出目前混为一谈的可以具有不同性质的行业组织的界线与范畴。有利于更加深入地研究政府及行政机关的职能转变问题,有利于更加深入地地区分私法性质为主的行业组织和国家投资的公法人性质的社会组织分别存在的市场需求及其合理性。目前,在一些省市已经出现了按照这个思路进行探索的管理模式。除河北省政府授权本省工业经济联合会作为经济类的行业协会的主管单位,辽宁省鞍山市政府授权本市工业经济联合会作为该市经济类行业协会的牵头单位外,(北京)市委社会工委于2009年4月12日宣布,市社会建设工作领导小组日前已经正式认定本市首批10家市级“枢纽型”社会组织。以此为标志,本市社会组织与原有的行政部门将逐步从“主管主办”关系过渡到“行业指

导”关系。首批认定的10家市级“枢纽型”社会组织是：市总工会、团市委、市妇联、市科协、市残联、市侨联、市文联、市社科联、市红十字会、市法学会，分别负责职工类、青少年类、妇女儿童类、科学技术类、残障服务类、涉侨类、文学艺术类、社会科学类、医疗救助类、法学类社会组织的联系、服务和管理。市社会建设工作领导小组办公室、市委社会工委书记、市社会办主任宋贵伦表示，以上“枢纽型”社会组织将在市社会建设工作领导小组及其办公室的统筹协调下，加强对同类别、同性质、同领域社会组织的引导和管理，充分发挥桥梁纽带作用，共同促进本市社会组织健康有序发展。社会组织管理将逐步实现政社分开、管办分离，大部分行政部门只行使行业指导职责，原则上不再作为社会组织业务主管单位，逐步实现与社会组织在人、财、物等方面彻底分开；而授权人民团体等“枢纽型”社会组织作为业务主管单位，对同性质、同类别、同领域的社会组织进行分类管理，不断促进社会组织自我管理、自主发展。预计北京在下一步将对经济类的“枢纽型”行业协会进行选定。

据了解，根据构建“枢纽型”社会组织工作体系的基本要求，今后，除少部分有特殊职能的部门外，大部分行政部门原则上不再接收新的社会组织设立申请，其主管的社会组织也将逐步脱钩，并交由相关市级“枢纽型”社会组织管理。“枢纽型社会组织”意指同类型社会组织的联合型组织，而枢纽型社会组织工作体系，按照北京市副市长丁向阳的表述，就是在社会组织管理、发展和服务中，充分发挥人民团体等有较大影响的社会组织枢纽作用。在管理上，授权其承担业务主管的职责，对相关社会组织进行日常管理、提供集约式服务。这个新的工作体系，尽管实施效果尚待观察，但至少是对以往的双重管理体制的一个政策调整。

这几年，各地政府对民间组织管理和发展出台了一系列文件，云南、福建、北京、上海、重庆、深圳、青岛等城市和地区，都在不同程度上对《社团登记管理条例》做了变通处理，但“北京的文件是各地民政规定的集大成者，更加系统、明确地阐述了未来社团管理的思路 and 方向。”而枢纽型组织的提出，算是北京的一个创造。这些根据本地对经济发展的需求而做出的对《社团登记管理条例》的变通处理，实际上已经在全国相当范围内的地区的行业协会的管理问题上突破了上位法的规定，无论该条例修改与否，其中的相关规定在一定程度上已经被实践所否决。

在这套文件里，提出构建枢纽型社会组织工作体系，实行分类管理、分级负责的原则。目前北京有130多家政府部门有资格成为主管单位，新政策实施后，北京社会组织业务主管单位，将由134家减少到25家左右。此外，“枢纽型社会组织”将建立党组（党委），逐步实现社会组织中党组织和党的工作的全覆盖。）

（说明三：该草案本条款规定的“经法定程序”一说系由“经法定程序注册登记”而来。取消行业协会等社会组织成立必须“注册登记”手续，主要出发点在于针对国际社会和我国的实际情况，应当允许部分行业组织可以采取不经注册登记的形式而生存和活动的建议。

国外的情况如下：

（1）大陆模式

德国并未规定所有的社会团体都要进行登记。如非公益性社会团体、民众团体、市民小协会和工会等都可以不进行法律登记，同样受到法律保护。那些未登记的社团，只是它们不能享受国家的税收优惠。没有登记的社团也可以有章程，但没有权力向经济部门申请项目，承担的是无限责任。德国社团登记注册主要涉及是公益性认定问题。登记的社团直接与税收优惠挂钩。登记注册是国家关于社团提供的一种优惠条件，如果登记了就可以得到税收优惠的保障。德国社团的登记管理机关主要为三个部门：一是德国联邦司法部；二是德国地方法院；三是德国内政部，如所有基金会均由其所在地的州政府内政部进行注册登记。地方法院

一般都设有社团登记处，有专人负责社团的登记注册工作。

（2）英美模式

在美国，公民自愿结成组织是完全自由的，虽然登记注册较为简单，但也必须得到政府的批准。成立行业协会、商会先要提交一份书面申请，写明机构的名称、性质、运作计划、服务宗旨、组织目标、成员构成等，以说明该机构不为任何私人谋利，然后，交州内政司审核认定后，发给资格表，再予以批准，这也是获得税收优惠的必备程序。

（3）混合模式

在日本，允许未经任何登记注册的“任意团体”的存在，它们不具有法人资格，但同样具有组织合法性，日本众多的社会组织都是以“任意团体”的形式长期存在和开展活动的；1998年日本颁布了《特定非营利活动促进法》，使得这些“任意团体”也更加容易申请和获得法人资格。《民法典》及一系列细致的法律规范严格定义了各类法人的设立程序。公益法人许可登记程序更为完善。特殊法人与认可法人性质的商协会是由政府设立的公法人，是服务于政府特定社会公益目标的机构，特殊法人为经过议会立法程序成立的机构，认可法人则是直接由政府行政部门批准成立的机构。公益法人商协会要根据民法条款到法院登记以获得公益法人资格。任意团体的成立不需要经过通产省批准，规模稍大的也只需报本县知府备案，属于自发性组织，由会员自主设立、自我管理，法律无具体规定。澳、新两国对民间非营利机构不强求进行登记，而是由非营利机构自己选择确定结社的形式来决定是否登记，或到哪里去登记，不论登记与否，都是合法的，只是在法律责任上不同。这与日本等国的“任意团体”情况相同。在澳大利亚，其社团登记手续很简便，形式上完全标准化、规范化。对于社团全国没有统一的法律规定，但每个州都有自己的有关社团的条例或规定。每个州政府只设有一个社团注册机关。对于社团的成立登记，澳大利亚各州政府在条例上都没有严格的限制，只要不危害国家利益，名称不相同就可以了，也没有注册资金的要求。社团注册登记后，只要求提交登记申请表、社团章程、社团公职人员、财务人员等情况资料。

依据行政法规级的《社团登记管理条例》的规定，在我国，凡是社会组织，包括各行各业的行业协会，均必须在民政部门进行注册登记，否则属于非法组织将被查处及至撤消。但是在实践中，有许多未注册的社会团体始终存在，而有关管理部门却不能或者不便对其进行实质性的处理。如民政部2000年4月10日以部令第21号发布的《取缔非法民间组织暂行办法》第二条规定：“具有下列情形之一的：（一）未经批准，擅自开展社会团体筹备活动的；（二）未经登记，擅自以社会团体或者民办非企业单位名义进行活动的”属于非法民间组织，但在行政执法实践中，这一条除仅可处理已发生严重违法违章行为的未经登记注册的社会社团外，有下列几种情况的社会组织的行为无法以上述《条例》和《办法》进行规制：

第一种，是一些活动范围有限的组织，如大学普遍存在的学生社团。这在中华人民共和国教育部2005年3月25日发布的第21号令中已有除外。该令即《普通高等学校学生管理规定》第四章第44条规定：“学生可以在校内组织、参加学生团体。学生成立团体，应当按学校有关规定提出书面申请，报学校批准。”允许其存在的前提是：“学生团体应当在宪法、法律、法规和学校管理制度范围内活动，接受学校的领导和管理。”虽然这种“除外”条款的发布机关是部委，这种文件的等级属于部门规章，但上一级的行政法规竟然可以“容忍”，显然是实践使然。

第二种，是国际间称为“联盟”的跨国性的社会组织，如前面所提到的中国国际航空公司参加的国际星空联盟等。2006年5月11日，国际星空联盟与上海航空公司在沪签订备忘录，并宣布上航将成为国际星空联盟的中国首家会员。成立于1997年的星空联盟是目前全球最大且发展最成熟的航空联盟。其成员包括德国汉莎航空公司、美国联合航空公司、日本全日航空公司、加拿大航空公司等18个成员。星空联盟的航线网络覆盖了152个国家

的 839 个目的地。其中，在中国大陆拥有 17 个服务站点。上航是 2004 年 11 月向星空联盟提出申请的。

这种国际性的社会组织在我国有关部门的行政性规章甚至法等级还高一些的规范性文件中已经有所体现或者承认。如国务院办公厅 2006 年 5 月 27 日转发商务部、发展改革委、科技部、信息产业部、人民银行、海关总署、税务总局、质检总局《关于“十一五”期间加快转变机电产品出口增长方式的意见》在第六项任务“创造良好的外部环境，实现机电产品出口健康发展”中提到：“（二十三）鼓励机电企业采取联合开发、专利购买等方式规避知识产权纠纷。支持企业在境外申请专利、注册商标，推动具有专利技术的企业进入国际技术联盟、标准论坛以及专利联盟，参与国际标准制定。”如《人民日报》2006 年 12 月 8 日报道：“文化产业（中国）协作体成立大会在人民大会堂举行。该文化产业（中国）协作体由中华民族文化促进会发起，50 余家内地及港澳台地区学术研究机构、高等院校、文化产业和投资集团共同加盟组成。”为配合上海市产业结构调整和梯度转移工作，加强市内外项目投资和招商信息资源互动共享，“上海市中小企业招商合作联盟”于上海成立。这个“联盟”的成立，将更有效地发挥招商项目和资源聚集的优势，实现成员单位间的优势互补、合作共赢，推进长三角区域产业经济的合作交流，促进中小企业可持续发展。由 36 家跨国公司总部共同发起成立的“北京跨国公司地区总部联盟”2009 年初在北京朝阳区 CBD 公共服务中心正式挂牌。爱立信、西门子、壳牌、丰田汽车、现代汽车、通用电气、摩托罗拉、雀巢等全球著名跨国公司成为了总部联盟的成员。据悉，“北京跨国公司地区总部联盟”成立后，将通过定期组织非正式的交流、考察活动，为企业和政府间搭建沟通的平台，传递最新产业促进政策，交流产业发展信息，进一步优化地区总部发展的政治框架和服务体系。

国际市场中很多已经发生过的事情，充分证明了企业在建立知识产权工作中必须联合、必须团结起来才能事半功倍重要功能。如日本在上一世纪七十年代攻家电产品的关，就是佳能、东芝、松下等家电巨头联合起来组成产研知识产权研发联盟而迅速取得成功，并很快占领国际市场特别是中国市场的；八十年代就是由丰田、本田、三菱等汽车巨头联合组成研发联盟从而在短期取得重大突破的。

第三种，是市场中广泛出现的“技术联盟”、“市场联盟”、协作体（网）、联席会等。2005 年，一家运用全新机制打造的软件联盟在中国的高新技术核心区中关村诞生，这个名为“长风开放标准平台软件联盟”的组织集聚了众多国内知名的软件研发队伍，包括用友、神州数码、东方通、中关村软件等数十家本来是竞争对手的同行一下子聚在了一起搞研发。这家联盟目前属于北京软件行业协会下属分会，是在国家各部委和北京市科委、北京市信息办、中关村科技园区管委会等部门的支持和指导下，由一批立志振兴发展中国自主软件产业的软件企业及第三方机构自愿发起组建的。从 2005 年 4 月联盟正式成立至今，联盟不仅更加稳固，而且成员也从最初的 22 家发展壮大到了目前的 30 家，虽然未经法定注册，但通过联盟成员之间严谨的合同行为，联盟在企业协作、技术提升、标准推进、市场拓展、机制创新和规范发展等各方面的工作都取得了很大进展，初步形成了一个和谐发展的绿色产业生态圈。更可喜的是，这些本是竞争对手的成员企业在联盟模式下都获得显著的市场效益，并在业界产生了积极的影响，为中国自主软件产品和软件产业的发展进行了有益的探索和努力。如长风联盟就推出了“长风联盟八大认证国产解决方案”，这八大国产解决方案集成了国内最优秀的软件厂商的产品，包括操作系统、数据库、中间件、办公软件等，比如其中的行政许可系统、信息采集报送平台、全程办事代理制配套电子政务系统、政府行政许可一窗式办公系统、电子政务系统和网上报销系统都非常契合中国的行业需求，颇受用户欢迎。据介绍，这八个案例不仅都通过了国家应用软件产品质量监督检验中心的权威评测认证，而且由于都是长风联盟立足软件产业发展，经过科学分析后慎重遴选的，具有较典型的应用价值，因此很适合在关键行业中推广普及。由于这些解决方案性价比更高，

而且对中国行业特征和国情的适应性更强，因此都成为完全国产化的典型方案，同时也更客观地展现了我国自主知识产权软件产业的综合能力。

既然“联盟”、“协作体”等形式的社会组织有这么大的魅力，甚至“勾引”得中国企业跑到国外去参加，那为什么它们没有依法注册为“行业协会”等比较规范的名称呢？

这些联盟式的社会组织的出现，映射了快速发展的市场经济的需求，是企业对于单一形态在新形势下再也不能实现某些市场目标时用于解决团结、联合才能克服的困难和问题、良善愿望的自然追求。这里有两种不同的情况，一是由于市场的急迫要求，不能等待依照现有法规的规定必须经“业务主管单位”的认可而丧失先机，从而采取规避现行法规的办法，躲开组建称为“行业协会”类的经济类社团组织所必须履行的那些繁琐程序，选择法规暂无规范的“联盟”等名称，先行开展活动的结果；二是认为目前依据法规所组建的行业协会等组织尚不能实现这些联合起来的企业的市场目标，从而根本不按现行法规的规定而出“牌”的判断。无论哪一种情况，均反映出现行法规的滞后与缺陷。

中共中央政治局委员、北京市委书记刘淇在其所撰《北京要承担起增强自主创新能力的重任》（《经济日报》2006年7月11日）一文中提出：“建立以企业为主体的技术联盟、产业联盟、标准联盟。”国务院国有资产管理监督委员会主任李荣融2006年4月23日透露，这个所有中央所属企业拥有的专利数（30520项）尚不如日本佳能公司一个企业仅在美国的专利申请量（74000项）。他指出，“在科技资源配置方面，企业内部普遍存在科技资源重复分散，资源不能共享，整体优势难以发挥；同行业中不同企业之间对于同一课题，重复立项，重复投资；在基础性研究、行业共性技术研发方面，企业间没有广泛建立和形成技术创新的战略联盟或协作关系。”

第四种，是全国工商联系统所批准的行业商会。据了解，以2008年底的数据，全国该系统已经批准成立了8770家行业商会，其中只有三分之一在民政部门进行了法定注册。按照有关法规的规定，这部分商会应该被认定为“非法”组织。但之所以长期以来有关行政管理部门不敢对其实施行政取缔，不能不承认这些行业商会有其存在的合理性，从而将对这些组织的处置不得被搁置在行政管理工作以外，成为对现行法规的一种讽刺。其实，国家除民政部门以外的行政机关对这一概念早有认定。如国务院办公厅转发商务部、发展改革委、科技部、信息产业部、人民银行、海关总署、税务总局、质检总局《关于“十一五”期间加快转变机电产品出口增长方式的意见》（2006年5月27日）中关于第六项任务“创造良好的外部环境，实现机电产品出口健康发展”就提到：要“推进进出口商会和行业协会改革，增强其协调自律的权威性和有效性，建立机制完善、协调有效的工作体系，充分发挥进出口商会和行业协会在促进机电产品出口方面的作用。”这又是部门规章之间的一处竞合。

这一问题表现在两个方面：一是现行的《社团登记管理条例》规定注册行业协会有一个必须经“业务主管单位”同意、签字、盖章的法定前置，这种行政前置在今天的市场经济新体制中是否合宜，是《行业协会商会法》立法论证和《社团登记管理条例》修改过程中需要重新研究的问题；二是该部法规是在我国以行业协会为主要代表的社会组织尚未高速发展起来的上一世纪80年代制订、90年代修改的，时代与环境的限制使其根本没有考虑国际社会所流行的不用法定注册的社会团体可能出现的情况。

我国行业分类标准滞后。有许多在新的经济发展形势下产生的新行业、新工种、新岗位始终没有在今行的国家行业分类标准目录中出现，当这些新行业、新工种、新岗位由于市场的需求而要求成立自己的行业组织时，就被国家行政机关所拒绝；但市场的发展绝对等不得国家行业分类标准目录的修改，只好采取规避法规的办法，用“联盟”、“协作体”、“联席会”等名称，将广大的新型企业团结在该旗帜的麾下。

“联盟”等社会组织的出现符合非政府组织的活动特点。非政府组织从性质上分类有

两大种，一是公法组织，诸如德国的工商总会等。中国在严格的意义上目前还没有从法律角度明确承认有真正的公法社团组织，但那些完全由国家财政拨款、行使国家赋予的确定职能的一些社会组织，象中国和平促进会、海协会、中国消费者协会等，可以认为具备了一定的公法社会组织的雏形。二是私法组织，诸如广大的行业协会、行业商会。从法定登记的规范角度来看，也可以分为两类，一是社会组织认为自己应该和需要进行法定注册登记的，遂可赴国家有关行政管理部门进行登记，同时认可接受法律的监督和保护。另一类则是认为自己的活动和行为不需要法律的保护和国家的监督也能活得很好的社会组织，就可以不履行法定注册登记程序。对于这类社会组织，日本法律称之为“任意团体”。据日本经济企划厅披露，仅 20 世纪 90 年代，日本没有取得法人资格的社会团体大约在 9 万家左右。而我国目前尚无注册的主要是商会也有 5000—6000 家左右甚至更多。从国际社会管理学的实践看，各国均允许这类社会团体的存在和活动，法律和政府对其实施了两种政策，一是这种社团在生存了一段时间后，自己认为应当注册，这样就可以实施法定手续以接受法律的保护；二是如果认为不注册也可以继续生存，仍然可以维持不注册的局面。如美国 1996 年颁布的《美国统一非法人非营利社团法》的“序言”中就说明，“按照普通法，一个非法人社团，无论是非营利的，还是营利性的，都不是独立的法律主体。它只是个体成员的集合。在许多方面，它和商业合伙具有共同的特征。”法国《非营利社团法》（1901 年 7 月 1 日生效）第一条规定：“社团是一种协议，由二人或者二人以上以其知识或者能力为实现一非营利目的而形成长期存续的团体。社团的效力由合同法和债法的基本原则规制。”第二条规定：“社团可以自由设立，而无需核准或者事先宣告。但是，除其符合（本法）第五条的规定外，该社团不得享有法律地位。”这些国际社会所通行的处理方案，对于我国对于社会团体必须注册，但实践中又因“行业”的概念发生变化、许多企业不能找到合宜的“业务主管单位”而无法取得法定资格的社会团体而言，显然更加灵活和多样化。结合国务院办公厅〔2007〕36 号文件《关于加快推进行业协会商会改革和发展的若干意见》中所提出的“要加强和改进行业协会商会的登记管理工作”一说，国际的经验值得注意。

法律没有明确规定不允许的，也没有明确赋予权利允许这样做的，此时，司法的能动性应该允许做此事。

如何解决这个问题？则是需要新的《行业协会商会法》不可回避的问题。解决的办法，除对行业商会的非国民待遇要有一个正确的说法外，可以采取类似国际社会允许不注册的社会组织存在和活动的空间的思路来进行规范。据《日本非营利组织》（王名、李勇、廖鸿、黄浩明 北京大学出版社 2007 年 12 月第一版）介绍，日本有四种不同的行业协会，第一种则是根据日本政府制订的专门法律、为实现某种国家经济政策和某种经济发展目标而设立。这类行业协会在业务上接受政府直接和间接的指导，在资金上往往得到政府若干资助，如日本贸易振兴会，根据《日本贸易振兴会法》设立，各种出口组合和进口组合，根据《进出口交易法》设立等。另外还有特别认可法人，如商工会议所，根据《商工会议所法》设立，商工会，根据《商工会法》设立。大量的中间法人，如农业协同组合、劳动组合、事业协同组合等，均属于这类行业组织。

因此，本草案建议，在行业协会商会设立的前置条件必须符合“经法定程序”的总体要求下，取消必须“登记注册”的规定，为现已大量存在、且出于经济与市场的深入发展还会接踵而来的中国式的“任意团体”在法律规范中敞开道路。）

（说明四：异地商（协）会问题。

随着经济建设的发展，不可避免地需要打破地区颇受局限的原有封闭观念，众多企业在自己的商务行为逐渐辐射到外地、到全国、到国际市场并取得一定成果后，更加需要通过在异地将具有区属性质的企业及个体工商户团结、联合、组织起来，一方面有效地维护

这些离乡离土身处异地的企业和人员的合法权益，另一方面，还希望通过这样一种组织形式，为所在地的经济建设以整体的姿态做出应有的贡献。这些已经充分开展活动的异地商会协会有北京浙江商会、上海温州商会、洛阳福建商会等，其中还包括类似北京各省市驻京机构商务协会这种社会组织及大批海外的中国异国商会协会。时任国务院副总理的吴仪同志就曾在公开场合多次褒扬在南非的中国浙江商会。目前，这类行业组织在申请法定承认的过程中遇到多种疑难，诸如这些社会组织的“业务主管单位”是何种行政机关，这些社会组织的成立目的是不是经济目的，等等。因此，有不少地区的政府及有关行政机关由于缺乏认识，在异地商（协）会提出成立申请时，常以不知道这种社会组织的“上级主管部门”应为何者而拒绝。从发展社会主义市场经济新体制的大局考虑，从这些异地商会协会已经为所在地做出的主要围绕经济建设方面的贡献考虑，《行业协会商会法》应当将其纳入自己的规范范围并加以鼓励。

所谓“异地行业协会”，就是由其它地区来到某一地区的企业及企业家，在某个地区自愿组成的行业协会。2005年6月18日，深圳湖北大厦汇聚了300多位来自东莞、广州、惠州、中山、佛山、珠海、江门等地的湖北籍商人，他们经广东省民政厅批准成立了广东省湖北商会。近年来，湖北企业在广东投资日益增多。据统计，湖北有近500万人长期工作和生活广东，创立了近万家企业，注册资金数亿元，涉及各个行业，遍布广东各地、各部门和各领域，取得了令人瞩目的成绩，成为广东经济舞台上一支重要力量。

根据闽北籍人士在上海、深圳等地投资发展的情况，1997年以来，福建省南平市统战部先后组建南平总商会上海商会等8个异地商会组织，现已发展会员600多个。外地也在南平市成立了南平浙江温州商会等7个异地商会。南平总商会上海商会等异地商会成立以来，及时把搜集到的信息、情况反馈给在上海的闽北各大企业家，为企业发展提供指导和帮助，减少了企业投资发展的盲目性，提高了扩大再生产的成功率。经常自筹资金帮助有困难的老乡渡过难关，如资助资金紧缺或急需救助者等。南平总商会上海商会和其它县（市）异地商会对外积极宣传闽北的地理、资源、人力等优势及各项优惠政策，大力推介闽北，努力引进海内外客商和不断鼓动会员回家乡投资兴业，支持家乡建设。南平总商会上海商会等异地商会，每年都要募集大量资金回报家乡，扶贫济困，帮助家乡人救灾抗灾，为家乡公益事业尽一份力量。

2008年4月，重庆市召开“重庆市异地商会‘解放思想、扩大开放’建言献策座谈会”，异地商会的代表们热烈发言，纷纷支招解决当前重庆非公经济发展中遇到的困难，并就如何为非公经济发展创造良好环境提出许多真知灼见的意见和建议。中共重庆市委有关领导表示，这次会议将作为全市深入开展“解放思想、扩大开放”大讨论活动的重要组成部分，因为重庆大开放、大发展离不开民营经济。在会上，异地商会的负责人通过在重庆与原籍两地投资兴业的体会作比较，提出了针对性很强的意见和建议。

重庆四川商会负责人表示，政府对非公经济的支持是很重要的。重庆中小企业很多，但是真正发展起来的都是以前留下来的知名企业，现在的小企业很难井喷式的发展，主要由于他们的资金短缺，很少有企业能够顺利贷到款。对此，这些异地协会建议由市政府牵头，组织市工商联将光彩创业担保公司做大，加强帮扶民营企业特别是中小企业。现在一些地区的政府招商引资企业后，没有足够重视对企业后期的管理与扶持，重招不重管，往往造成企业来也匆匆去也匆匆，形成“留不住”企业的尴尬局面。而民营企业不能仅仅依靠国有银行和商业银行的贷款来解决企业资金短缺的问题，通过异地行业协会与担保公司进行契约式合作，可以促进贷款业务范围的进一步拓宽，同时，政府广泛地调动民间资金，合理利用企业与企业之间的流通资金，多管齐下，也能切实解决企业融资困难。）

（说明五：本提案所指行业协会商会，限于经济类的社会组织。

中共中央政治局常委、全国人大常务委员会委员长吴邦国同志在题为“构建社会主义和谐社会的纲领性文件”（2006年10月20日《人民日报》）的重要文章中指出：“近些年来，我国社会结构发生了深刻变化，越来越多的‘单位人’转为‘社会人’，同时各种社会组织也快速发展。社会组织主要分为四类，包括律师、公证、会计、资产评估等市场中介机构，科教文卫等领域的民办非企业单位，行业协会、商会、联合会等社会团体，以及各类基金会。新形势新任务要求我们建立政府调控机制与社会协调机制互联、政府行政功能与社会自治功能互补、政府管理力量与社会调节力量互动的社会管理网络。因此，全会决定强调，要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。”“对社会组织来讲，主要是坚持培育发展和管理监督并重，完善培育扶持和依法管理社会组织的政策，引导各类社会组织加强自身建设，发挥各类社会组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用。”

需要强调的是，本草案所希望规范的行业协会、商会仅指那些集中在经济领域中的以市场目的的实现为宗旨的社会组织，其定义域排除社会类（如中国和平统一促进会等）、人文类（如中国妇女儿童权益保护促进会、退休专家协会等）、宗教类（如中国宗教协会等）、公益类（如中国消费者协会等）、慈善类（如中国慈善总会等）、基金会及民办非企业类组织，专指经济领域中的与工商行为与市场活动有关的行业组织。如山东省新泰市汶南镇，地处新泰、蒙阴、平邑三县交界，集库区、矿区、郊区、山区于一体，交通发达，商业集中。特殊的地理位置，复杂的社情民意，使该镇的社会治安长期处于较乱状态，厂矿、企业、居民被盗被抢案件频频发生。为建立一套全社会参与、民主化管理、有序动转的长效机制，2006年2月，该镇西村建筑安装股份有限公司和几家民营企业主动成立“平安协会”，汶南镇驻地55名企事业单位经理和个体户主自愿出资入会成为会员。协会经费来源主要为会费、社会各界赞助及财政补助等合法收入。平安协会首先为各会员的家庭及单位安装了与公安110联网的电子报警器，利用筹集到的资金，为各村的巡逻队员每人每晚发放10元生活补贴，还为他们办理了医疗、养老、工伤保险，解决了其后顾之忧。他们从会费中拿出22万元资金，在汶南镇主要道路、重点部位安装了19个电视监控探头，在派出所安装了电视监控系统，建立了40平方米的电视监控室，全面加强了街面治安监控，严防盗抢案件的发生。同时，督促相关部门组建了治安巡逻大队，与原有的群防群治力量相配合进行治安巡逻，会员单位随时监督，有效地弥补了村与村之间、繁华地段与贫困农村之间出现的治安防控“软肋”。他们还充分发挥会员人熟、地熟、情况熟的优势，随时发现问题，提供线索，协助侦破案件，化解不安定因素。平安协会的成立成功地破解了长期困扰农村治安经费短缺和缺乏监督的难题。协会成立至今，汶南镇刑事案件、治安案件同比分别下降了41%、21%；可防性案件仅发生1起，与上一年同期相比下降了80%。但这种协会就不属于本草案所指行业协会的范畴。

必须再次指出，本草案所指各种社会组织仅以经济类的行业组织为标的。对此，日本《特定非营利活动促进法》（1998年第7号法律）规范的极为明确，该法第二条（定义）规定：“事业活动符合以下各项条件的组织：1，所从事的活动不以宣传宗教教义、举行宗教仪式或者教育和发展信徒为目的；2，所从事的活动不以推广、支持或者反对某一政治主张为目的；3，所从事的活动不以推举、支持或者反对某一公职（指《公职人员选举法》（1950年第100号法律）第三条规定的公职）的某个候选人（包括将来的候选人）、某一公职人员或者某个政党为目的。）

第三条[活动准则]

行业协会必须遵守法律、行政法规和国家政策，维护国家的统一、民族的团结和经济的安全，维护国家利益、社会公共利益，尊重其它组织和公民的合法权益，履行社会责任，遵守社会公德。

（说明：“行业协会必须遵守法律、行政法规和国家政策”，类似措词是绝大部分法律的定义规范。“维护国家的统一、民族的团结和经济的安全，维护国家利益、社会公共利益”，原则上不会产生错误，但对于经济类的行业组织而言，它们的第一准则应该是“维护”本国“经济的安全”。考虑到有些社会组织对国家的统一和民族的团结可以发生的影响，有必要对经济类的行业协会也做相应的规范。“尊重其它组织和公民的合法权益”，与本草案第一条的立法宗旨有一定关联，即将行业协会不能侵犯其它组织、特别是广大消费者的权益的义务放入此条款，以使第一条各项内容保持平衡。最后一句：“履行社会责任，遵守社会道德”，“遵守社会道德”容易被接受，而行业协会商会“履行社会责任”一说尚有不同看法。鉴于行业协会是作为会员的企业将自己的部分私权利自愿集中交由行业协会统一处分的社会组织，有的专家学者认为它们的第一要务应当是维护会员企业的私权利，如此方能成为国际理论界所公认的“互益性”社会组织。因此，这部分专家学者认为，行业协会商会“履行社会责任”，仅是行业协会商会的社会性义务。）

第四条[办会宗旨]

行业协会应当以为会员服务为基本宗旨，团结同业会员，促进行业发展，兼顾社会与市场的公共利益，沟通会员与政府之间的关系，维护会员的合法权益，协调会员之间和与其它行业协会之间的关系，提高行业竞争力，促进公平竞争，增强社会责任，推进同行业经济发展和社会主义市场经济体制的建立与完善。

（说明：行业协会的办会宗旨是一个与其性质紧密相关的重要问题。前一阶段在某些企业发生侵害消费者权益的行为，而相关行业协会试图从比较公正的角度为企业做辩护时，部分新闻媒体就斥责行业协会不能从广大人民群众利益出发，这一现象就反映出社会上对行业协会的宗旨认识不清。

计划经济的思想残余反映在当前的市场意识中，其表现之一，就是认为我们所有的组织、机构，包括企业和行业协会，都应该是听党的话、为人民谋利、为广大消费者服务的。这种偏颇的“理论”的未及时纠正，才致使出现类似“行业协会是政府和行政机关的助手”、“行业协会的宗旨是配合上级党委（党组）的中心工作”这样的错误认识。上面这些话从感情上讲问题不大，但从理论上分析，起码对于行业协会商会这种互益性的非政府组织而言，则存在较大偏误。

根据社会管理制度的基本理论，一个现代化国家的社会结构由三大制度所组成——正式制度，企业制度和非正式制度。正式制度下产生正式组织，即政府和各行政机关；企业制度下产生广大企业；而非正式制度下产生众多的非政府组织，其中包括只有中国独有的所谓事业单位，营利性的中介机构，如咨询公司、律师事务所、婚姻介绍所、猎头公司等，以及明显有别于营利性的中介机构的非营利性的各种市场中间社会组织，这里以经济类行业协会行业商会为其代表，其它还有如社会类、人文类、宗教类、公益类、慈善类以及基金会等社会组织和民办非企业类单位的社会组织。这三类制度各自有各自的历史使命：正式制度下的正式组织，以具有人民赋予的国家公权力为其主要行为依据，以纳税人的钱作为其活动或行为的支持，以社会管理和公共服务为其主要职责范围；企业制度下的广大企业，以合理的逐利主义为其活动与行为要旨，完全体现企业投资方的私权利，如非公有制经济企业体现的是企业家或者投资集团的私权利，而国有企业则体现的是执政党及国有资产托管人团体的利益；非正式制度下的所有非政府组织，以分别被会员、企业和相关民众授权或者被委托而成为自己活动或者行为的出发点和限度，以这些活动或者行为的市场效果获取自身继续生存的资格和能力。完善而成熟的市场经济架构中，这三项制度相互鼎立，

相互支撑，相互约制，相互监督，形成了一种用几何学领域的概念形容的公认的最为坚固的三角钢形。从经济学角度看，正式制度主要针对宏观领域施展自己的作用与权威，企业制度主要在国家、市场与社会的微观层面实现自身发展的理想，而非正式制度则在两者之间实施着维系中观层面的协调、沟通、整合与疏导等主要职能。不重视行业协会等社会组织的中观调控职能，其结果之一就是政府及行政机关的职能的转变的重要性总是不能得到清醒的认识，这种转变总是没有实质性的进展。多位党和国家领导同志曾经反复提到的社会组织可以发生的“桥梁与纽带”作用，不失为对这个环节中的社会组织地位和功能的形象化描述。《德国工商会法》就明确规定“权衡并协调地照顾每一个工商行业或企业的经济利益”，是德国工商会的根本任务。行业协会作为拥有人力物力财力的团体，可以对政府决策施加有力影响，使政府决策偏袒本团体的利益。虽然行业协会必须处在国家监督之下，但是这种“之下”要有一个原则。

行业协会的地位能否明确，行业协会的作用能否在一个国家的经济建设与社会生活中体现自己应有的作用，是这个国家是否进入现代市场体系的主要标志之一。行业协会与政府、与各行政权力机关的关系能否健康正常，行业协会是否只能对国家和人民的利益负责，是这个国家能否应对经济全球化的重要指标。中国之所以在入世后依然不能取得国际社会所承认的市场经济国家地位，就与中国的行业协会与政府与行政权力机关的关系没有理顺、没有厘清、没有自主运作，未能成为广大企业固有权益的代言人，有着重大关联。

由于计划经济的影响，我国长期以来重视政府和行政权利的建立与维护。改革开放以来广大企业的自主经营权利开始受到尊重。但对于成熟市场经济国家完善而强力的非正式制度下出现的大量行业协会，却出于具有缺陷的国情的影响而始终处于与政府与企业无法比拟的地位，这种缺陷从理论直至实务活动中，严重地影响了中国早日取得国际社会所承认的真正市场经济国家地位，也是社会主义市场经济新体制相对不完善的重要表现。比如用一种形象的语言来描绘，国外的政府说的是“官话”，国外的企业说的是“商话”，国外的行业协会说的说“民话”，这三种不同性质的语言界限十分明显。而在我国，政府说的大部分是“官话”，企业说的到也是“商话”，关键是由于缺少行业协会等中间层次的态度，从而有许多不该由政府及行政表示的“民话”也由政府及行政出面说出来，就会给国际社会造成一种错误地理解我国政府意图的感觉。前一阶段出于对法国少数人士破坏奥运火炬传递行为的义愤，有的行业协会号召群众抵制该国在华企业，被那个国家的政府误认为是政府行为，从而引起一些不必要的外交风波，就是一个很能说明问题的例子。因此，作为只是与会员企业之间形成一种互益即双赢关系为其主要职责的行业协会商会来说，它们的第一要务不是象政府及行政机关那样为全体人民服务，而是主要是为其会员企业服务的。这才是行业协会商会与政府与行政的基本不同点，这种宗旨的不同是行业协会商会出现、发展和独立存在的基石。

根据邓小平同志的要求，党的十四大确立了我国开始社会主义市场经济建设时期的总路线，但是在党的十四大同一个政治报告中，又提出“市场有其自发、盲目和滞后的一面”。这种“自发、盲目和滞后”，反映在社会结构和市场活动中，其表现之一，就是在有关公民大众的社会管理和公共服务领域的决策过程中，仅有政府、行政和企业的利益代表者是远远不够的，必须还有包括行业协会、商会等社会组织的代表人参加并享有与政府与行政与企业同等的政治权利，缺少行业的代表，市场的反应就必然会出现问题或者调皮捣蛋；其表现之二，就是对于类似“招商引资”等属于市场范畴的商事民事活动，政府与行政不得无端参与或者主导，因政府与行政参与民商事活动与企业参与民商事活动的根本目的往往是不尽相同甚至相反的。政府直接“招商引资”，就把自己本应从事社会管理和公共服务的手伸到了应由企业自行处理的商业活动之中。说轻一点是越位，说重一点儿，是侵权；其表现之三，就是市场要想不“自发”、不“盲目”和不“滞后”，其市场体制必须如同党

的十六届三中全会的要求是“完善”甚至是极为完善的。这种“完善”针对我国而言，就是必须尽快树立非正式制度下的非政府组织的概念，必须大力推进包括行业协会在内的广大社会组织的蓬勃兴起和健康有序发展。由非政府组织比如行业协会所反映和表达出来的市场需求与愿望，在相当多的情况下和相当大的范围里，要比政府及行政的反映和表达更为准确、及时、周全和到位。而由政府及行政直接主导这些商事活动，市场的反应必然失灵。

由此而推定得出的行业协会商会的宗旨，就是简单一句话——为会员企业服务。这一点在许多地方人大和政府关于行业协会商会的立法规范中已经有所体现。如国务院发布的《旅行社条例》（2009年5月1日起施行）第五条规定：“旅行社行业组织应当按照章程为旅行社提供服务，发挥协调和自律作用，引导旅行社合法、公平竞争和诚信经营。”虽然该结论在国务院办公厅[2007]36号文件中已经明确，但从该文件的起草和论证过程中的措词的几次变化，依然可以看出行政机关对这一问题的把握仍然存在疑惑。

在2004年底通过八部委和中国工业经济联合会的调查而起草的传阅稿中，曾经将行业协会商会的宗旨明确定为：“行业协会商会的宗旨是为会员企业服务”。经过将近两年的考虑和修改，在2007年3月13日国家发改委代表民政部、商务部、财政部、劳动保障部、税务总局、国务院法制办、国资委和中国工业经济联合会联合上报国务院办公厅的《国家发展改革委报送关于促进行业协会商会改革和发展若干意见（送审稿）的请示》（发改产业[2007]322号）中，曾经明确：“行业协会商会的宗旨是服务，在维护国家利益，执行改革开放、宏观调控和行业发展的各项方针政策前提下，主要为会员服务，维护会员和行业合法权益，同时为政府和社会服务。”在2007年5月13日正式下发的36号文件中，没有用肯定式的语言明确行业协会商会的宗旨，而是以叙述性的语言规定：行业协会商会应当“切实履行好服务企业的宗旨。行业协会代表本行业企业的利益，必须切实为企业服务。”

三种有所不同的提法，从一个侧面反映出我国各级政府存在的对行业协会商会在社会主义市场经济新体制的建立和完善过程中应该发挥何种功能的问题的认识与国际社会的差距。但无论如何，从我国的国情出发，36号文件所确定的提法还是应当认可的。

实践中，相当多的省、市在自己的规范性文件中已经给以行业协会的宗旨以正确的解释。如湖南省人民政府《湖南省行业协会管理办法》（第201号 2005年9月17日省人民政府第68次常务会议通过，自2006年1月1日起施行）第三条明确：“行业协会的宗旨是：协调会员关系，规范会员行为，为会员提供服务；沟通会员与政府、社会的联系；维护行业公平竞争秩序和行业整体利益，促进行业健康发展。”《上海市促进行业协会发展规定》（2002年10月31日上海市第十一届人民代表大会常务委员会第四十四次会议通过 自2003年2月1日起施行）第一条规定：“行业协会的宗旨是为会员提供服务，维护会员合法权益，保障行业公平竞争，沟通会员与政府、社会的联系，促进行业经济发展。”《深圳经济特区行业协会条例》（1999年11月22日深圳市第二届人民代表大会常务委员会第三十六次会议通过）第三条规定：“行业协会以维护会员合法权益，协调会员之间关系，为会员提供服务，维护公平竞争，沟通会员与政府联系，促进本市同行业的经济发展为宗旨。”

第五条[管理]

在没有专门管理行业协会的机构的地区，县级以上人民政府民政部门是行业协会的登记管理机关。

在设有专门管理行业协会的机构的地区，专门管理行业协会的机构是行业协会的业务主管单位。

与行业协会的行业属性相关的行政机关或依法成立的联合会是行业协会的业务指导单位。在行业属性与多个行政机关有关时，其中一个行政机关即可作为行业协会的业务指导

单位。在行业属性与现有行政机关和联合会关联不明确时，可以直接向行业协会登记登记机关申请注册登记。

行业协会应当接受注册登记机关的监督和业务指导单位的指导。

（说明：长期以来围绕行业协会的管理体制问题一直存在着不同的主张和看法。一种是坚持《社团管理条例》所规定的双重管理体制，即行业协会的产生必须经过“业务主管单位”的审批后才能到民政部门注册登记；另一种是认为上述管理体制严重地束缚了广大行业协会的产生，要求冲破双重管理体制而模仿企业注册登记的模式，实行单一申请注册的方式进行。这样一种意见的根据是，我国《宪法》已经对民众和企业的“结社权”的权利授予在先，而民政部门依据《社团管理条例》的许可在后，属于明显的下位法违反上位法的行为。本草案结合众多行业协会、特别是联合会的实践，提出对有条件的联合会进行法律等级的授权，使其可以承担目前散落在行政机关的对相关行业协会的申请的审批职能，即能在不违背《社团登记管理条例》的规定原则的前提下，解决许多行业协会找不到合宜的“业务主管单位”的困难，又可以逐步减轻行政机关行政审批的负担，无疑是一种对目前行业协会的双重管理体制的改革。因此，本草案将具有一定条件的经济类联合会明确列为“业务主管单位”。）

第六条[行业协会之间的关系]

不同地区的同业行业协会之间的隶属关系由相关行业协会协商自行确定；发生隶属关系时，有关行业协会应按有关商定在相关行业协会所在地的注册登记机关和业务指导单位备案。

（说明：行业协会之间的关系与行业协会的布局有关。在行业协会的布局问题上，长期以来我国的政策制订者和行业协会商会实际工作者有两个问题认识不能统一。第一个是行业协会有无级别问题；第二个问题是如何认识“一地一会”、“一业一会”的问题。

国务院办公厅[2007]36号文件《关于加快行业协会商会改革和发展的若干意见》虽然回避了在原送审稿中关于这个限制应当放开的论述，但从文件的标题到鼓励行业协会的改革和发展的字里行间中，并没有任何约束的意思。在实践工作中这个问题确实给研究行业协会的人员及从事行业协会工作的一线人员带来了一些时常要碰到的困惑。昆明市旅游业以自己经过实践考验的相关行业协会的设置，对“一业一会”提法中比较模糊的地方做出了澄清性的回答。

起因于昆明是个美丽的旅游城市。“由于旅游产业的快速发展，”有关政府部门“感到只靠政府行政管理部门难以适应旅游产业发展的需求，难以适应旅游业各个行业健康、稳定发展的需求，”而“行业协会是企业、行业和政府的服务者，是企业 and 行业的权威代表和利益维护者”，“可以在企业与企业、企业与行业、企业与市场、企业与政府的沟通联系中发挥积极的、重大的作用”，“应该尽快组建行业协会。”因此，为了更快地发展和规范自己的旅游业，在市委市政府的大力支持下，从1998年开始，旅游行政部门和旅游业企业一道，没有从行政管理的简单化、权威化出发，以旅游市场的真正而内在的需求出发，相继在旅游业中成立了8家分别具有法人资格的行业协会，即：饭店行业协会、旅行社行业协会、旅游汽车行业协会、旅游购物行业协会、导游行业协会、旅游联合营销行业协会和旅游景区景点协会。考虑到进一步转变政府职能，减少行政的管理压力，增加行业间的市场协调能力，2006年又成立了昆明市旅游业联合会。这样，他们在昆明市的区域内，按照旅游业的特点，组成了旅游业的一条龙式的行业服务渠道，最大限度地在行业协会“协助、协作、协办、协理、协力、协商、协调、协定、协议”等方面做文章，为本市的旅游业的规范和

发展，减少行业间的不正当竞争，维护传统意识中的旅游名城的信誉，铺垫了一条符合市场化的道路。

从我国目前行业协会一般组织架构的规律上看，大都是一个行业一个行业协会，然后对该行业中的一些具体的分类产品或者服务行为，在有要求时组建该行业协会下面所属的专业委员会，习惯上称之为“一业一会”。这种体制在以行业协会的改革和发展为主要核心的社会体制改革的进程初期，不失为一种过渡性的管理模式，在近十年、特别是行业协会体系由于社会主义市场经济的催生而获得迅猛发展的时期，为行业的发展、特别是随着市场经济和经济全球化的演变行业分工越来越细微的局面的维持和建立，起到了一定的良好的作用。但是，这种管理和组织的模式，并不符合市场经济发展和现代市场体系中主要成员之一的行业协会体系的发展客观规律。

第一个问题，“一业一会”提法的关键点是一旦成立了某个行业协会或者联合会，那么，就不再允许带有本行业性质色彩的其它相关行业组织的出现。即使这个或者这些行业协会不能发挥什么组织本行业企业联合行动的作用，也必须反对与本行业产品与服务有关的其他行业组织的成立申请。“一业一会”提法的出现和迎合，说明对“行业”和“协会”的概念认识上多有不清。有不少行业协会反映，现在的“行业”概念已经与十年前发生了很大的不同。比如纺织行业，目前我国在最高层级上有一个中国纺织工业联合会，但是市场的深入发展特别是广大消费者需求的改变，原来的“纺织工业”的概念出现了几种变化。一是纺织行业的制造业与纺织行业的销售流通服务业的区别越来越大，同时关系还越来越密切；二是最终用于纺织的各种原材料，已经随着市场的要求分为纯棉料、化纤料、混合料等不同的大科门类；三是随着纺织产品的分类越来越细化，西装、休闲服、运动服、女服装、婴儿装等，均已划分出专业化行业化十分明显的行业界限；四是出于不同的消费水平，出现了主营进口纺织产品、主营国产产品及兼营进口与国产产品的下端市场分工，出现了针对不同消费阶层的分营市场。行业的专业化使得在每个制造业和服务业之下都集结着一大批企业和其它成员。这一事实，使得仅止一个的哪怕是全国性的行业联合会应顾不暇。从这一现实情况分析，我国的行业协会原有的以简单的生产型或者是流通型行业组织的格局正在被打破，逐渐在向制造业与流通业相融合的方向发展，按照 WTO 规则的提法，即是在向货物贸易和服务贸易相融合的经济全球化趋势推进。就此引发的现有的一个大的行业组织，即使是称为联合会这样的行业组织已经严重地不敷形势发展的需求。日本丰田公司知道到执笔者研究行业协会，曾经两次派专家来京面谈。在会谈中问到日本的汽车界有多少协会时，答曰：2000 多家。他们也有象我国汽车业那样的全国汽车工业协会和全国汽车流通协会，但最主要的最多的是诸如载重汽车协会、客车协会、私家车协会、特种汽车协会等，然后又分多个不同的汽车配件协会，如车用收音机协会、雨刷协会等。相比之下，我们现在所说的“一业一会”，基本上局限在全国性的一揽子性质的“业”和“会”，而不是按照某个产业的不同环节、不同产品、不同服务、不同技能组建出更多的不同的行业协会。

第二个问题，行政职能的转变跟不上社会体制改革的步伐。最为明显的是我国目前行业协会的建立，其所谓“行业”的概念基本上依照国家统计局已经延续多年的国民经济分类标准而来。大批新型的新生的行业，如 IT 业、创意业等无法在这样一个落后的陈旧的产业分类项目中找到自己应有的地位，使得许多企业无法组成自己的行业组织，只好委屈地在某个看起来好象有些关联的行业协会中成立“专业委员会”。国家统计局的行业分类既然是人定的，那么也完全可以由人来修改。但这种市场经济所急需的改动由于行政机关在社会主义市场经济新体制的巨大变革之前完全不应该有的迟顿而耽搁了，在某些需要作出应急措施的自然现象面前一些行政反应的大面积缓慢同样体现在对行业协会问题的认识与处理上。

第三个问题，暴露出部分行政机关安于现状、墨守成规、疏于研究和学习、懒于实践的作风问题。何为“专业委员会”？按照现代市场体系和行业协会体系的理论，这些专业委员会代表的就是一个大的行业里面随着市场经济的深入调整而不断出现的新的行业，这种“专业委员会”实质上绝大多数就是国外独立存在的各行各业行业协会的胚胎。而某些行政机关乐意以“一业一会”的谬论走下去，也均因为立于一个看起来十分有道理的前提，即“便于管理”。我们承认这样的结构在某些事项上可以方便管理，但大多数情况下，“方便管理”一词仅是“减少行政机关有可能面对的直接的麻烦”的本质提法。实际上暴露出我们的行政机关懒于研究新事物，疏于研究新问题的弊病，反映出行政机关普遍缺乏再学习的能力，表现出行政机关并没有真正按照党中央“提高执政能力”的要求行事。从党的十六大到十七大，党中央国务院在每一次的政治工作报告、政府工作报告和历届中央全会的决议中，均要求全党要认识行业协会的地位和作用，要支持行业协会在社会主义市场经济新体制的建立过程中充分发挥自己的作用。中共中央总书记胡锦涛于2005年2月19日召开的省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话中明确指出：“社团组织和管理面临新问题”，要求全党“要深入研究社会管理规律，加强社会管理体制的建设和创新，完善社会管理体系和政策法规，整合社会管理资源，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。”要“充分发挥社团、行业组织和社会中介组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用。”并“根据马克思主义基本原理和我国社会主义建设的实践经验，根据新世纪新阶段我国经济社会发展的新要求和我国社会出现的新趋势新特点，我们所要建设的社会主义和谐社会，”“特别要围绕一些具有全局性、前瞻性、战略性的重大课题，领导干部带头，组织理论界和实际工作部门的同志，开展调查研究，加强理论分析。比如，如何有效整合社会关系，促进社会各种力量良性互动；如何建立健全有关社会建设和管理的法律法规，为构建社会主义和谐社会提供有力的法制保障；如何在党的领导下更好地发挥城乡基层自治组织、人民团体、社会团体、行业组织、中介组织等的积极作用，形成社会管理的整体合力。”胡总书记在十七大政治工作报告中再次揭示：“社会活力显着增强，同时社会结构、社会组织形式、社会利益格局发生深刻变化，社会建设和管理面临诸多新课题”，现在的问题是总书记代表党中央所说的话有没有人听、如何贯彻执行的问题，不能再象总书记批评的有些部门只会就他的讲话做表面文章，形式主义地墨守成规地看待行业协会改革与发展进程中所“面临”的“新问题”。

在行业协会内部存在有实际上应该作为单独的行业组织分立的“专业委员会”，就不免出现围绕行业组织有没有层级的问题。中国消费者协会在最近召开的全国消费者协会工作会议上，依然引用了“各级”消费者协会的概念。而对于众多产业领域中的行业组织来说，这种层级问题已经成为阻碍行业、或者说许多行业大概念下的更加专业化的行业发展的因素。随着国务院办公厅[2007]36号文件的贯彻与实施，行业协会内部的专业委员会的改革也必然会提到各级政府和广大行业组织面前。

行业协会内部的所谓“专业委员会”的设置，实际上是对行业的概念、对行业协会的社会学理论不清不白的反映。36号文件所提出的改革管理体制的课题，从昆明成功的实践来看，其实包括了两个方面——一是必须尽快改革目前全国性的行业协会、尤其是工业经济类的行业协会之间奉行的大协会、大联合会对其专业性行业协会的代管体制，一是也应该对分工越来越细越来越符合市场经济的深入发展趋势的行业协会内部的专业委员会实行松绑政策。

笼统地原则地选择赞成或者反对“一业多会”还是“一业一会”的态度是不科学不严谨的表现，应当首先分清各个主张的实际含义，分析各个主张概念上的模糊含混包括重叠之处，然后再来评判各个主张的利弊。总之，应当依据国务院办公厅36号文件的要求，“按照政会分开、分类管理、健全自律机制的原则，加强和改进行业协会登记管理工作。登记

管理机关、业务主管单位和相关职能部门要加强沟通、密切配合，简化和规范管理内容和方式，逐步建立健全科学、规范、有效的监管体制，为行业协会创造公平、公正的发展环境。”昆明市的做法无疑是对行业协会的改革与发展的一项贡献。)

第七条[行业协会合法活动不容干涉]

行业协会依照法律、行政法规及章程开展活动，任何组织和个人不得干涉。

(说明：这是大部分法律起草时的通行条款，但该条款在本草案中应当具有实际的法律约束力，即主要针对行政对行业协会商会的符合法律、行政法规和自身章程的活动和行为尤其不得干涉。在行业协会商会的实践工作中，由于目前管理体制所限，所以许多行政机关误认为行业协会或者商会只是行政机关的下属机构，因此干涉较多。如北京市某行政机关原经批准和业内的民主程序，成立了汽车流通协会。但由于该协会的“业务主管单位”的干部安排问题，这个行政机关的一把手自行决定，撤销该协会，而将其合并到另外的由该单位主管的行业组织中。当有的同志委婉地提出，即使撤销，也应过一下“民主”程序时，该领导同志十分不以为然：是我同意才能成立的，难道还不能由我撤了它吗？！本条款的设计主要是指这方面的外来行为而定。)

第二章 设立、变更和终止

第八条[设立原则]

行业协会可以应发起人的意愿，按照国家现行行业或者产品、服务分类标准设立，也可以按照经营区域、经营方式、流通环节、服务功能或者临时性经济目的而设立。在同一区域内重复设立相同或者相似的行业协会并可能影响原有行业协会的活动范围时，后设立的行业协会应当主动避让相关活动范围，或者由相关行业协会自行协调，并通过相互之间的协议或者合同分别确定各自的活动范围；协调不成时，在相关行业协会同意的情况下，由相关联合会、有关地人民政府或者有关行政管理部门进行协调裁定。

(说明：根据国务院国资委的考察，国外行业协会间出现业务交叉矛盾时由行业协会根据市场信用的惯例自行解决。在行业协会的设立上，根据西、葡两国法律规定，凡是公民或企业提出设立社团，符合国家有关规定，一般都可获得批准，而且法律并不明确规定一业一会。有的协会存在业务重复交叉，如西班牙工程技术服务协会与西班牙造船协会、机械制造行业协会之间，葡萄牙工业协会和葡萄牙冶金电子机械协会之间，双方都会默契地找好边界，展开合作，而不是恶性竞争。如果协会之间发生了矛盾和争议，西班牙的行业协会会采用仲裁方式进行解决，即由当事双方推举既熟悉双方业务又了解国家有关协会管理规定的第三方机构或人士予以仲裁，当事双方对仲裁意见有遵守执行的义务。

这种后成立的行业协会有意自觉地规避行为，是长期多年的市场规则与商事道德熏陶与教育之使然，与我国一些行业协会互相争抢“势力范围”的陋习形成了鲜明的对照。日本的经济产业省官员表示，行业协会出现业务交叉应在自愿情况下合并重组，政府不会干预，当然对于争议较大的，将不会批准成立。国内一些行业组织，惟恐不能成为天下第一，同时还要当天下唯一；都愿意当龙头，不愿意作凤尾，加之对国外一般不鼓励行业组织之间的竞争的情况不了解不领会，所以，就会引发行业协会之间的不正当竞争，从吸收会员到举办各种市场活动。虽然在一段时间里我国的行业协会之间的关系尚不能完全达到国际的信用程度，但在该法的设计中应该开始这方面的引导。)

第九条[设立程序]

企业、个体工商户、其它同业经济组织申请成立地域性行业协会，应有两名以上的发起人，应有证据证明或者承诺表明自申请之日起2年内达到本地域同业企业数量的20（10）%以上，或者达到本地域同业企业销售额或总产能的50（30）%以上。发起人应当是取得营业执照、连续经营满两年以上、没有行政违法记录的企业、个体工商户或者其它经济组织。

申请筹备的行业协会，发起人应向注册登记机关提交以下文件材料：

- （一）申请书；
- （二）验资报告、场地使用的有关证明；
- （三）发起人的基本情况、身份证明；
- （四）章程草案和成立该行业协会的论证报告。论证报告应包括筹备期间与相关行业协会关于活动范围的协调结果。

注册登记机关收到发起人的申请书后，应征求拟成立行业协会应联系的业务指导单位和同业企业代表的意见，参照相关行业协会或者宗旨相近的行业协会的意见，并根据申请人提供的文件材料、政府相关职能部门和同业企业的意见及相关行业协会的意见，在45天内依法作出准予或者不予筹备的决定。被征求是否同意成立该行业协会意见的部门和单位应在15日内做出是否同意的答复，逾期未答复的，视为同意。

（说明：《社团登记管理条例》对行业协会的设立程序分为了申请筹备阶段和申请成立两个阶段，但从社会主义市场经济新体制的发展状况与大部分行业协会的实践看，本草案将两个阶段合并为一个阶段，即筹备与成立几近同时进行，以加快行业协会的发展。

行业协会商会的发起人名额，本草案仿照企业法人申请成立的数量，从行业协会商会作为新生事物这一点考虑，亦可增加为三名或者更多。

对于组建行业协会商会时其所能代表或者涵盖的本行业的企业应有多少才能具备申请前提，我国有的省和市曾经提出了一些比较高的限额。从法律一级的文件应该具有的更为宽泛和包容的角度考虑，本草案均有所降低。目前的下限规定比较符合鼓励行业协会商会发展的总体精神。另外，在数量的规定方面，由于有的行业存在虽然参加行业协会的企业数量不一定很多，但如果其产值或者利税的总量在行业内部占有较大的比例，仍然应该允许其成立申请。

从已掌握的国外资料看，国外的社会组织发起人的数量也不尽相同，只要符合国情，就可以成为规范。如美国的《非营利法人示范法》（1987年）第2.01条“发起人”规定：“一人或者数人可以通过向州务卿提出法人章程申请注册法人而成为法人的发起人。”印度《1860年社团登记法》（1860年法案第21号）第一条“通过公司章程和注册而成立的社团”则规定：“无论是出于什么目的，——文学的、科学的、慈善的或者是本法第二十条所描绘的目的，任何7人或7人以上的团体，都可以联合起来，根据本法组成一个社团，其途径是将他们自己的名字签署在公司章程上和股份公司登记员那里。”在香港特别行政区，只要有7人以上（团体和自然人），就可以注册商会。注册商会可以通过两个途径，一是按照社团注册法，按照统一的章程，到警务处注册；二是按照有限公司的法规，自定章程，报政府的注册处批准注册。对于众多的商会，港督当局并不赋予行政职能、只是对香港总商会给予一定的行政职能。

本草案的起草宗旨无疑是鼓励行业协会等社会组织在中国土地上应有一个大的发展的。所以，对这种社会组织的发起人的限制应当适当。虽然我国包括行业协会在内的社会组织发展势头十分猛烈，但与国际社会相比，仍有不小的差距。多数发达国家都拥有一个庞大的社会组织体系，按10000人拥有社会组织的数量来计算，法国拥有110个，日本拥有97个，美国拥有52个，阿根廷拥有25个，新加坡拥有14.5个，巴西拥有13个。目前

中国各类社会组织有 38 万余家，平均 10000 人只有 2.4 个社会组织，如果按城市人口计算也仅有 6 个。其中除逾 60000 多家经济领域中的行业组织外，大量的的是民办非企业单位和社会、宗教、人文、公益、慈善类社会组织及基金会。因此，和发达国家相比，中国无论是整体的社会组织，还是单纯经济领域中的行业协会等组织，从数量到发挥作用均属初级阶段。)

第十条[设立条件]

行业协会的成立必须符合以下条件：

- (一) 有十个以上的单位会员；个人会员、单位会员混合组成的，总数不得少于二十个，其中单位会员应在 50% 以上；单位会员包括企业、同业科学技术、学术研究机构；个人会员包括同业专家学者、工作人员和关注该业人员。
- (二) 有明确的地域标志，有规范的行业名称及相应的组织机构；
- (三) 有固定的办公场所；
- (四) 有与其业务活动相适应的专职工作人员；
- (五) 有合法的资产和经费来源；
- (六) 有独立承担民事责任的能力。

(说明：《社会团体登记管理条例》(1998 年 10 月 25 日第 250 号国务院令发布并施行)第十条规定：“成立社会团体，应当具备下列条件：(一) 有 50 个以上的个人会员或者 30 个以上的单位会员；个人会员、单位会员混合组成的，会员总数不得少于 50 个；(二) 有规范的名称和相应的组织机构；(三) 有固定的住所；(四) 有与其业务活动相适应的专职工作人员；(五) 有合法的资产和经费来源，全国性的社会团体有 10 万元以上活动资金，地方性的社会团体和跨行政区域的社会团体有 3 万元以上活动资金；(六) 有独立承担民事责任的能力。”本条款的设计考虑中国的国情，严格地按照 50 名以上的个人会员或者 30 名以上的单位会员才能申请成立行业组织，对于有的新兴行业不一定合适；对于行业协会商会的活动资金数量，一般说来地方 3 万元、全国性的 10 万元不是问题，但考虑到这种对注册资本的限定仍然带有计划经济的色彩，加之注册资本的多少关乎该行业协会或者商会的商事信用度，由组织者自行决定为宜。如《吉林省培育发展行业协会的指导意见》(2006 年 1 月 5 日)规定：“行业协会成立的发起，有八个以上取得营业执照、连续经营满二年以上的企业、个体工商户或者其它经济组织联合申请即可。”

从历史和国际上已有的实践情况看，社会组织的成立发起人(单位)一般说来可以没有数量的限制。如新西兰的《注册法》规定协会的成立只需 15 人以上联合签名。但是作为行业性质的集群组织，特别是在中国这样一个市场经济发展仍然处于初级阶段的国家，为防止行业组织组建过程中的不正当竞争，对其发起人(单位)的数量进行基本限定，不失为一种正常的考虑。这一点在我国部分地方性规范中已经有所表现。

行业协会商会的成员中包括不包括个人会员，在有的地方性关于行业协会和商会的规范性文件中曾经排斥了个人会员的参加权利。分析国际上的行业组织允许个人成为行业组织的会员的实际情况，也为了使法律一级的文件更加具有长远的稳定性，特别是考虑到我国经济类的行业领域中，活跃着大批优秀的技术专家、管理学者和各个专业的人才，由于工作单位、学术环境和年龄的原因，他们不一定能通过参加企业并任职而介入行业组织的活动。作为个人身份参加行业组织的活动并积极支持行业组织的改革和发展，将极大地有利于中国行业协会商会事业的建设和管理。

还有一个问题必须澄清，我国有一批诸如消费者协会这样的社会组织，由于其宗旨的特殊要求，因此一般没有明确的会员。为此，有的专家学者也曾提出其是否属于社会组织

的疑问，特别是这些社会组织大多执行着一定的公益行为或者任务时更是如此。美国 1987 年颁布的《美国非营利法人示范法》第六章第 6.03 条明确规定：“不要求法人必须拥有会员”，此案例可以作为认识我国那些没有具体而明确的会员的社会组织的立论参考依据。）

第十一条[成立大会]

发起人在接到注册登记机关批准成立的批文后，在规定的时间内组织召开成立大会。成立大会行使下列职权：

- (一) 审议发起人关于协会筹办情况的报告；
- (二) 通过协会章程；
- (三) 通过选举办法，选举产生协会的负责人员和管理人员，确定协会的组织机构；
- (四) 对协会设立费用进行审核。

成立大会的决议，必须经符合会员资格条件并在成立大会召开前已向发起人申请入会的三分之二的人员出席，由出席大会的三分之二以上人员审议通过。

(说明：一，由于行业组织是根据市场需求而自发产生的社会组织，为了充分体现这种组织的民主性，一般不宜采用对重要提案只要半数以上的参会人员通过即可生效的办法。因此，规定包括成立的决议在内的重要决定应由“三分之二的人员出席”，且“由出席的”人员的“三分之二以上人员”通过，是保证行业组织的民主性的措施；二是目前行业协会商会的大多数情况，对于行业组织所提出需要经过会员或者会员代表的大多数通过的决议，是采取鼓掌通过的方式生效的。但由于我国的国情，这种鼓掌通过的办法不能严谨地反映出参会人员的实际判断和意见倾向。为此，民政部社团管理局已经多次表示，希望行业组织的决议以无记名投票方式进行。)

第十二条[章程记载事项]

行业协会章程应当载明下列事项：

- (一) 名称、住所；
- (二) 宗旨、业务范围（和活动区域）；
- (三) 会员资格及其权利、义务；
- (四) 组织管理制度、权力机构和执行机构的产生程序；
- (五) 会长、副会长、常务理事、理事的条件和产生、辞职、罢免的程序；
- (六) 秘书长、副秘书长的条件和产生、辞职、罢免的程序；
- (七) 经费、资产来源、管理和使用原则；
- (八) 章程的修改程序；
- (九) 行业协会的终止程序和终止后资产的处理方法；
- (十) 可以由章程规定的其它事项。

(说明：民政部社团组织管理局为了促进行业协会等社会组织的发展，曾经拟订了行业协会的“章程范本”，这为不少行业协会在登记注册过程中减少了许多不必要的劳动。但是更多的行业协会也反映，这样一种章程范本在某种程度上束缚了行业协会作为各自行业的群体化代表的特殊性的表达。不按照“章程范本”填写，或者对本行业的工作职能的设计多于或者不同于“章程范本”的格式，有些基层的行政管理人员在审判时就不予通过。因此，在实践生活中已经形成了行业协会的章程“千篇一面”的局面。为此，国家社会组织管理局已经多次表示，希望申请成立的行业协会筹备组可以突破其约束，使得行业协会的章程更加具有各行各业的特点。因此，本条款在第十款中选择了目前这种概括式提法。

曾经有种意见主张，应对行业协会商会的活动的地理范围有所限定，如同计划经济时期对企业的限定相同，即在本条第二款的“宗旨、业务范围”后面加“活动区域”的限定。但考虑到一，从对目前发展较好的行业协会和商会的活动范围看，它们的活动范围在计划时一般不受地理区域的限制；考虑二，目前“全国”或者“中国”字头的行业协会和商会在活动范围方面没有任何约束，各省（市）的行业协会和商会一般由于成本等问题也不会越界组织活动；考虑三，市场经济体制下，从立法角度不宜对行业组织的活动范围加以不必要的限制。因此，本草案没有采纳对行业组织的活动范围进行限定的主张。）

第十三条[领取执照]

成立大会之后，注册登记机关即向协会颁发执照。

（说明：与企业的设立程序不同之一，《社团登记管理条例》规定行业组织的成立程序中有一项“成立大会”的规定。考虑到我国社会主义市场经济新体制发展的实际情况，将筹备阶段与成立阶段合并为一个阶段，有关行业协会的筹备与成立皆在注册登记机关与业务指导机关的监督管理阶段予以体现。）

第十四条[变更登记]

行业协会的登记事项和章程需要变更的，按章程的规定完成变更程序后，应当在三十日内向注册登记机关申请变更登记。

第十五条[终止时的注销清算]

行业协会有下列其情况之一的，可以向注册登记机关提出终止、解散注销申请：

- （一）章程规定的解散或终止事由出现的；
- （二）成员大会或者会员代表大会决议解散的；
- （三）因分离、合并需要终止、解散的。

行业协会在办理注销登记前，应当成立清算组织，清算组成员由该行业协会章程规定的最高管理机构选派，清算组制定清算方案并经行业协会最高管理机构同意后，进行清算。

注册登记机关和业务指导单位可以选派人员参加清算或者对清算进行监督。

第十六条[依法被撤销清算]

因法律的变动等不可抗力发生必须终止协会的法人资格，由于行业的萎缩、消亡，不符合设立条件，省以上人民政府认为应当终止的情况发生时，或者由于违反法律、行政法规被依法责令撤销时，行业协会应当解散，由注册登记机关、业务指导单位及有关专业人员组成清算组织，依法进行清算。

第十七条[注销登记]

行业协会应当自清算结束之日起十五日内到注册登记机关办理终止或者解散的注销登记；在清算期间不得开展新的业务活动。

第十八条[公告]

行业协会的设立、变更、终止注销登记，由注册登记机关向社会公告。

第三章 职能

第十九条[行业协会职能的取得]

除法律、行政法规规定可以拥有的职能外，行业协会的职能由会员大会或者会员代表大会决定。

（说明：从我国近年来围绕行业协会商会的建设与发展所发生的诸多问题来看，行业协会商会的在社会主义市场经济新体制中的作用即职能是一个必须明确的重大问题。包括两个方面需要解决，一是行业协会商会的职能是谁人授予；二是行业协会商会最终可以享有哪些职能。

关于第二个问题。在现代市场体系中，行业组织的主要功能在于对与本行业利益有关的市场、政府的行政行为的监督与戒律，按照党中央国务院多次的提法，即是“规范行为、提供服务、反映诉求”的原则职能的体现。这种概括性的作用，除了在2000年前后我国为了迎接入世而制订和修改的法律、行政法规中已经有许多散见的规范外，国务院办公厅2007年5月13日颁发的《关于加快行业协会商会改革和发展的若干意见》有着一个简要而明确的阐发：“改革开放以来，我国行业协会、商会（以下统称行业协会）发展较快，在提供政策咨询、加强行业自律、促进行业发展、维护企业合法权益等方面发挥了重要作用。”

该文件对行业协会的职能和作用进行了高度的概括：

“第一，充分发挥桥梁和纽带作用。各级人民政府及其部门要进一步转变职能，把适宜于行业协会行使的职能委托或转移给行业协会。在出台涉及行业发展的重大政策措施前，应主动听取和征求有关行业协会的意见和建议。行业协会要努力适应新形势的要求，改进工作方式，深入开展行业调查研究，积极向政府及其部门反映行业、会员诉求，提出行业发展和立法等方面的意见和建议，积极参与相关法律法规、宏观调控和产业政策的研究、制定，参与制订修订行业标准和行业发展规划、行业准入条件，完善行业管理，促进行业发展。”

第二，“加强行业自律。行政执法与行业自律相结合，是完善市场监管体制的重要内容。行业协会担负着实施行业自律的重要职责，要围绕规范市场秩序，健全各项自律性管理制度，制订并组织实施行业职业道德准则，大力推动行业诚信建设，建立完善行业自律性管理约束机制，规范会员行为，协调会员关系，维护公平、竞争的市场环境。”

第三，“切实履行好服务企业的宗旨。行业协会代表本行业企业的利益，必须切实为企业服务。行业协会根据授权进行行业统计，掌握国内外行业发展动态，收集、发布行业信息；依照有关规定创办报刊和网站，开展法律、政策、技术、管理、市场等咨询服务；组织人才、技术、管理、法规等培训，帮助会员企业提高素质、增强创新能力、改善经营管理；参与行业资质认证、新技术和新产品鉴定及推广、事故认定等相关工作；受政府委托承办或根据市场和行业发展需要举办交易会、展览会等，为企业开拓市场创造条件。”

第四，“积极帮助企业开拓国际市场。行业协会要借鉴国外先进做法，在维护国内产业利益和支持企业参与国际竞争等方面充分发挥作用。要积极组织国内企业尤其是中小企业联合行动，开拓国外市场；建设行业公共服务平台，开展国内外经济技术交流与合作，联系相关国际组织，指导、规范和监督会员企业的对外交往活动；主动参与协调对外贸易争议，积极组织会员企业做好反倾销、反补贴和保障措施的反诉、申诉等相关工作，维护正常的进出口经营秩序。”

因此，本草案结合上述文件的规范，以列举式和概括式相结合的方法，设计了行业协会商会的职能。其中，以树立行业协会商会的首要职能是“积极组织国内企业尤其是中小企业联合行动”为重点。

关于第一个问题。仍然有部分行政机关和公务员，甚至包括部分行业协会商会的负责人和工作人员，至今认为行业协会商会的职能只能依靠行政机关的赋予才能产生。那么，

行业协会商会的职能来源于何处呢？

随着社会主义市场经济体制建设的逐步深入和完善，我国各地相继出现了一大批行业协会、同业公会等行业组织。它们通过各种章程、协议、宣言、行规行约的制定和各项活动的开展，戒律着自己的成员、企业，参与着社会生活，并开始从行业角度影响甚至监督着政府的决策及有关行政管理机关的行政行为。这时，就产生了一个严肃的课题，行业协会等民间组织的这些权利是谁给出的。这个课题在下述案例发生后尤显突出。

2003年4月，上海十多家干果生产企业组成的上海炒货行业协会，由于上海家乐福超市无视中国人民的民族情感，针对中国供应商加收各种无理的附加费、法国人节日的“过节费”，对中国供应商采用与可口可乐等外资供货商截然不同的国民待遇等问题，开始邀请家乐福坐下谈判。家乐福曾以邀请书是中文书写为由退回，继而6月13、14日的谈判失败。上海炒货行业协会被迫无奈，要求会员企业停止向家乐福供货。从6月18日起，上海一大批行业协会纷纷声援支持上海炒货行业协会的行动。再往后，此案有些不了了之。据说，有一家相当一级的行业主管部门出来质问上海炒货行业协会——你们一个行业协会，有什么资格可以要求和外商面对面谈判，有什么权力可以要求同业企业停止向来华外商供货。总而言之，好小子，你一个不怎么起眼的劳什子行业协会怎么能动不动就搞“外事活动”，你一个小小的行业协会有什么大不了的权力。虽然这些质问人在这里将“权利”与“权力”当成同一个概念，但毕竟引出了本法案建议的宗旨：行业协会行事是依据权力，还是权利？它的权利来源于谁？这必须回顾一下行业协会产生的过程。

行业协会的最初出现，据考约在公元前七世纪的封建社会中世时期，主要为了维护封建社会内不能超越统治者容许的程度来安排有限的商业交易活动的要求而产生的。后来，新兴的资产阶级在与封建统治者的斗争中，发现了行业协会对于团结相关企业和业主对抗束缚生产力发展的封建统治者的特殊作用，于是在十八、十九世纪，西方资本主义国家中的行业组织有过一段较大发展。特别是第二次世界大战后，可以刺激经济用整个行业的规模形式急剧发展的行业协会在西方经济发达国家成为社会政体的一个重要组成部分，与政府和企业一道，成为现代资本主义国家市场结构的三大构成要素之一。

在计划经济时期，我国几乎没有一家真正意义上的行业协会。即使社会主义市场经济体制建设业已进行十多年的现阶段，除少数行业协会，如那些由同业企业自发组织起来的同业公会、行业协会外，大部分行业协会是通过政府及有关行政主管部门的计划安排，或为了安置机关减员的需要，或为了顺应一部分临近离退休但又想干些事的老同志需要而设立的。中国入世后，党中央、国务院开始关注这一领域，经国务院批准，陆续成立了一批要求符合市场经济规律的全国性行业协会。有些省、市的党委和政府也看到了行业协会在现代市场经济中的特殊地位和作用，进而尝试着组建了一些行业协会，颁布了一批相关地方性法规和规章。过去曾被群众称之为不是“二政府”、就是“离退休安置办”的中国行业协会，随着市场经济建设的深入，这种状态正在有所好转。但在民众一般理念中，行业协会仍是一个比较苍白的概念。如国家主管机关中相当一级的负责人员就认为，外国的行业协会只不过是一帮大老板喝茶聊天的俱乐部。因此，在如何看待行业协会自身应有哪些权利的问题上，就自然出现了一种带有偏见的倾向，即由于大部分或有地位的行业协会是政府或有关行政主管部门提出并审查批准才能组建的，那么它的权利只能是政府或有关行业主管部门所授予的。例如有的全国性行业协会经国务院批准，享有某些行政管理权。这样，大部分行业协会即使组建于市场经济时期，但行政延伸和政府附庸的色彩依旧十分浓厚。政府及有关部门让它干什么，它才能干什么，政府和有关部门允许它干哪些事情，它才能考虑哪些工作。政府和行业组织的许多同志，也认为行业协会只能“协助”政府和行政机关。只能具有这样狭隘权利的行业协会不是属于市场的，不是属于企业的，而只是其批准机关的一个专门从事政府及主管机关不便干不能干不好干的事情的外设内用机构。如许多

国务院部委所属的行业协会实质上只能等同于它的一个司（局）级单位一样。这时，它的正当权利肯定会受到限制，它的超越行政机关思维方式与行事规则所做的任何一件事，自然要受到指责，这也是必然的了。

在社会主义市场经济时期，各级人民政府将逐步从全面的社会生活、经济生活的唯一管理者身份，走向对社会生活、经济发展的引导、规范者的角色。在国内各类市场主体逐渐可以按照市场取向和价值规律自主安排自身的命运同时，政府将大部分精力集中到“完善政府社会管理和公共服务职能”的领域，顺应公益需求的动力，做好为公众服务的职责，只将少部分精力放在对市场、对经济的恰当国家干预及突发事件的应对上。这时的政府将原本掌握在自己手中的权力正确地做为市场的权利而归还于市场，归还于企业。这时的市场活动将主要由作为市场主体的各类企业、各类行为当事人，包括广大人民群众自行决定。这时的“自行决定”的标准则是众多国家的法律、社会的公德和民众生活中形成的各项约定俗成，还有一个重要的组成内容——即行业的行规行约。

因此，现代行业协会的产生，缘于很多同业企业在市场竞争与发展过程中，通过大量的经验摸索和教训汲取，深深感到在市场经济体制下，有许多生存条件的建立、竞争环境的维护，仅仅依靠政府与企业本身的努力是远远不够的，必须在政府之外，在单体企业之上，再设置一种可以将同业企业联合起来以求共同发展的组织形式，即行业协会。经同业企业部分或大部分成员的平等协商，愿成为其会员的企业在正式申请加入行业协会时，完成了一件从法理角度来看十分重大而严肃的事项，这就是自愿将做为独立承担民事责任的企业法人的一部分权利，交给了行业协会统一掌握、占有、使用和处分。这些权利对于该企业而言，是它合法拥有的一部分私权利，是在其产权关系极为法定化、明确化的基础上自然产生的私权利。它同意将部分私权利交给行业协会统一处置，是基于企业对行业组织的信任，这种信任产生于通过企业与行业协会的协调与谈判。在充分了解企业与行业协会各自的真实意图后，协调与谈判的结果就体现为企业加入行业协会的申请核准过程的终结，以企业尊重与服从行业协会规则的承诺，以行业协会对成员企业做好各种优质服务的保证为主要内容的合同成立前提。因此，行业协会通过合同的成立而获得的是会员企业部分私权利的集中，而不是行政权力的集中。从现代法律原理出发，这种合同即是企业与行业协会之间相互关系的最高法律准则。行业协会将无数通过申请加入该组织的合同所获取的所有成员企业的私权利汇总起来，就是行业协会按照自己的判断和广大成员企业的意愿行事法律基础和主要依据。正如霍布斯（Thomas Hobbes）在其著名之作《利维坦》中所论：

“权利的互相转让就是人们所谓的契约。”这种契约，只要不违反所在国法律和政策，只要符合社会基本道德和市场公认规则，无论是大陆法系还是英美法系，都不存在国家力量、司法力量和行政力量出面否决的可能。卢梭就认为，约定是人间一切合法权威的基础。他这样写道：“我认为人们曾经遇到过这样一个局面：自然状态中各种不利于人们生存的障碍，在阻力上胜过自然状态中每个个人能够用于自保的那些力量。这样一来，这种原始状态就再也不能继续存在下去了，人类如果不改变这样生活方式就要被消灭了。可是，人们既然不能产生出新的力量来，而只能联合起来运用现存的力量，那就没有别的方法可以自保，只有通过团结形成一股足以克服阻力的合力，用一个唯一的动力推动他们，使他们一致行动。这一合力只能产生于许多人的协同一致；然而每个人的力量和自由是他自保的基本手段，他怎么能够把它献出来而不致损害自己，不致忽略对自己的关怀呢？这个困难，按照我的办法，可以表达为这样几句话：找出一种联合的方式，以全部的共同力量来捍卫和保护每一个参加者的人身和财产，而通过这种方式，每个人虽然与所有的人相联合，却只是服从他自己，并且仍然同以前一样自由，这就是社会契约的基本问题。”因此，行业协会在不违背成员企业基本利益的前提下所开展的一切活动，所颁布的所有行规行约，均是合法的。这与政府公务员拿着纳税人的钱，就应该全心全意为纳税人服务基本上是一个

道理。

这里有三方面的问题需要提示，一是虽然行业协会可以自主处置这部分企业交赋的私权利，但不能保证自己所有的决定、所制定的所有行规行约，都能获得全体成员企业的一致赞同。个别企业由于自己的情况而提出不能执行行业规定的现象会时有发生，这时个别企业可以保留自己不予执行的那种私权利，只要行业协会的决定符合大部分成员或绝大部分成员企业的意愿（当然前提是不违反国家法律和行政性法规）就可以成立。二是行业协会不能由此约束非成员企业等市场主体的行为。例如中国足球协会曾经宣布取消某些报纸对中国足协主办、承办的所有赛事和法律的采访资格，就是错误地将会员委托于自己的权利扩大化。三是对于中国大多数行业协会而言，它们制定行规行约的过程还处在一种摸索的阶段，难免出现一些会受到质疑或责难的条款。这时，理论界、舆论界及广大企业和消费者，应当首先认可它们这种实践的积极性，然后再以同等的热情促其日臻完善。

经此分析可以得出结论，上海炒货行业协会面对家乐福等跨国公司的违法违规违德行为提出的抗议和由此而采取的一切行动，均是合理合法的。决不能认为由于它未经国务院授权，或未经上海有关行政机关授权就如此行为是错误的，就应该受到指责。只能认为发出这类指责的人，本身缺乏市场经济的基本理念，缺少对行业协会这个重要的国家政体应有的组成部分的起码认识 and 了解，缺少应将市场经济体制下企业民事权利与政府行政权力分开教育。

下面从四个方面进一步分析上述行业协会权利来源的理论。

第一，在社会主义市场经济条件下，我国企业的诸项权利来源于何处？一说是国家或者政府给的，这种说法已在理论上被公众认为是错误的；二说是法律给的。如果认可这一说法，对于全民所有制企业而言，也许从前些年出台的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》等一系列有关法规出台后，全民所有制的工业企业有了一定的自主权，但全民所有制的非工业企业的权利是如何取得的呢？非公有制的其它企业的权利又是从谁手中获取的呢？没有相应法律规定的企业是不是就没有自己的权利了呢？是不是所有市场主体均要首先由法律授予才能具有自己那一部分权利呢？很显然，这种认识的出发点，仍然是将企业放在一个法律允许、政府授权后才能生存的可有可无的地位上，其实质仍然是计划经济的思维。外国学者曾这样描绘：人格化主体的“权利既不是社会赠与的，也不是政府赠与的，它们是天赋的和固有的。权利既不是由宪法授予的，也不是源于宪法，它们先于宪法而存在。宪法规定政府有义务尊重这些先在的权利。”

第二，在现代市场经济社会，由一个强有力的组织来维护大家的权利是节约交易成本的有效方法。很显然，政府是其中一个重要的组织。但仅有政府来维护“大家”即各类市场主体的权利是远远不够的。企业是一种维护参加企业的人员私权利的表现形式。但天生逐利才能生存与发展的企业对“大家”权利的维护，必然要放在自身利润的总平台上来权衡主次，不可能完全公正地去兼顾国家、社会与他人的利益。因此，非营利性的行业组织的出现，成为一个国家中另外一种与政府、与企业享有平等地位的维护“大家”权利的组织，也就成为历史与社会发展的当然结果。在现时中国，部分地方政府缺乏科学发展观的短期行为、逐利性及大量存在的“寻租”现象，特别是对这些现象与行为几无可以抗衡约束的现实，决定了非盈利性行业组织的特殊作用。正如霍布斯所描绘的那样：“这一人格是大家从相互订立信约而形成的，其方式就好像是人人都向每一个其它的人说：我承认这个人或这个集体，并放弃我管理自己的权利，把它授予这个人或这个集体，但条件是你也把自己的权利拿出来授予他，并以同样的方式承认他的一切行为。”在这一点办到之后，像这样统一在一个人格之中的一群人就可以称之为国家，而像这样统一（或部分权利的统一）在一个人格之中的一群企业就可以称之为行业组织。在国外，国家机关一般不经由行业组织，是不能与企业发生直接联系的，而这种现象在我国至今仍然很普遍。

党的十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决议》中就指出：要“积极发展独立公正、规范运作的专业的市场中介服务机构，按市场化原则规范和发展各类行业协会、商会等自律性组织。”做为下一步完善社会主义市场经济体制过程中一个新的热点，行业协会类组织在中国政体中的地位和作用将逐步为世人所认识和了解。那么，它的权利之获得之拥有之所在之使用，必将成为从政府到企业、从理论界到实务界一个必须要统一认识和解决的问题。

第三，做为成员企业，企业交赋给行业组织可以处置的权利属于企业私权利的一部分，行业协会在处置和拥有这部分私权利的法律行为形成过程分为两个阶段，首先是代理；即申请中的企业准备将自己部分私权利交给行业协会统一处置的委托代理阶段；在与会员企业完成部分私权利让渡后，行业协会做为可以独立承担民事责任的法人自行行使已经成为行业协会自身权利的行为能力的阶段。民法理论在原则上主张：“个人事务应由自己处理，他人不得干预，系法律之基本原则，违反此项原则，任意干预他人事务时，通常应构成侵权行为。”这里所称“个人”，可以是自然人，也可以是具有法人资格的企业。由中共中央提出建议并由今年全国人大通过的《宪法修正案》，对我国公民及至企业的个人所有制进行了全新规范，为企业将自己的部分私权利让渡给行业组织开辟了新的前途。

第四，行业协会的非营利性，是合理运用成员企业所赋予的那部分私权利的最为有利的前提和保障。“通常，非营利组织与营利组织的主要区别在于非营利组织有如下特征：

（1）这些组织从提供者那里以捐赠形式收到大量的资金，而这些提供者并不期望收到相应的货币收益；（2）这些组织的运作不以营利为目的；（3）这些组织没有明确的能被出售、转让和赎回的产权利益。”这是中国行业协会必须遵循的原则。只有从这一原则出发，行业协会在政府与企业之间地带上的特殊作用才能被深刻认识，地位才能越来越巩固。

最后再重申一点，本说明所称行业协会权利源说，是理想状态下对行业协会所能享有权利的分析。在社会主义建设长达百年的初级阶段中，我国的行业协会一蹴而就地实现这种法理境界，仍然需要相当长的过程。正如在计划经济走向成熟的市场经济之前，必然要经历计划经济思维加市场经济体制一段混成时期一样，行业协会也会经历一段从无到有，从半政府行为到完全市场行为的进程。我们只是希望这一进程短一些为好，并将这一进程出现的类似行业协会权利源问题，并在胡锦涛总书记在 2004 年 4 月 26 日中共中央政治局第 12 次集体学习时所讲的：“要适应社会主义市场经济发展、社会全面进步的需要和我国加入世贸组织后的新形势，大力加强立法工作，提高立法质量，特别是要进一步建立健全市场主体和中介组织法律制度、产权法律制度、市场交易法律制度、信用法律制度，以及有关劳动、就业和社会保障等法律制度，加快形成中国特色社会主义法律体系”的过程中一并解决。）

第二十条[行业协会的职能]

行业协会具有以下职能：

- （一） 宣传贯彻党和国家的法律、行政法规、路线、方针和政策，并据此制定行业规则并在会员范围内监督执行；

（说明一：因为行业协会的职能范围是关乎广大行业组织生存的基本问题，所以对于行业协会的职能如何确定的主张众多，但无外两大体系。一是延用立法工作的传统方法，对行业协会的职能以列举式加概括式的方法进行规范；二是以允许性职能和禁止性条款相结合，给予行业协会一个较为宽松的职能选择范围。本草案考虑在现阶段，由于从全社会角度来看，对于行业协会的认识和理解仍处于一个启始程度，因此完全模仿西方部分法律中的授予允许和划定禁止的方式规范行业协会的职能，可能会在实践生活中给行业协会带来一定

的困难，包括少数行政执法人员的领会水平所引发的不必要的纠纷。继续按照我国立法大都采用的方式，用列举式条款对广大行业协会近些年来按照党中央国务院的要求已经发生的职能进行明确界定，并以概括式条款为行业协会职能随着社会主义市场经济新体制的发展而发生的新领域留出空间，不失为比较符合实际的设计。）

（说明二：行业协会商会对于认真贯彻国家法律、行政法规和党中央国务院的政策，具有十分重要的作用。这在历届中央领导同志的论述中已经有所体现。

时任中共中央政治局常委、国家副主席胡锦涛同志在全国农村“三个代表”重要思想学习教育活动总结表彰会议上的讲话（2002年6月24日）中指出：“改革开放以来，我国出现了民营科技企业的创业人员和技术人员、受聘于外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、中介组织的从业人员、自由职业人员等新的社会阶层。”中共中央总书记胡锦涛在给中国工业经济联合会第四次全国代表大会的电话中做有进一步的论述：“在社会主义市场经济条件下，政府职能转变以后，中介组织对行业的发展要发挥更大的作用；中国加入世贸组织后，需要行业协会等中介组织代表企业斡旋、交涉国际贸易摩擦和争端，同时加强行业内部的协调与自律。”时任中共中央政治局常委、国务院副总理吴邦国同志1998年11月11日指出：“为建立完善的社会主义市场经济体制，党的十五大明确把培育和发展社会中介组织纳入政府机构改革的重要内容之一。随着政府职能的转变，自律性社会中介组织将要发挥更多更大的作用。”中共中央政治局常委、国务院总理温家宝在中国棉花协会会长周声涛的汇报上的批示（2004年11月5日）中指出：“在推进棉花购销体制改革中，要特别重视发挥棉花协会协调各方的作用。”

时任国务院总理的朱镕基同志1993年指出：“我觉得日本在机构设置上有值得我们借鉴的地方。它是市场经济，但宏观控制也很严。通产省代替了我们几十个部，它是通过几千个行业协会来解决的。这些行业协会是以企业为主组成的，很有权威。它负责给企业分配销售额；产品过剩时，由行业协会出面关闭效益差的工厂，再由同行业其它厂家帮助这些厂家转产到别的产业；产品供不应求时，由行业协会决定哪个厂家改建扩建，扩大生产。这样有效地防止了重复建设、盲目建设。由此看来，我国的行业协会也应该改一下了。”事隔10年，朱镕基总理在国家机械机关第十三次党的会议上的讲话（2003年）再次指出：“改革逼迫我们尽快去培育和发展行业协会，使行业协会的作用真正得到发挥，并承担起政府转移出去的一些职能”。老一代革命家薄一波同志致中国工业经济联合会成立十周年的贺信（1998年12月6日）指出：“作为工业行业协会自愿参加的联合组织，在推进两个根本转变、促进国有企业改革、完善工业管理体制、培育和发展社会中介组织等方面都是可以大有作为的。”时任中共中央政治局常委、国务院副总理李岚清同志曾经指出：“搞社会主义市场经济，对外经济的运行要由三方面构成。一是政府，这是对外经济的管理者；二是企业，它是经济实体；三是商会、协会，是协调服务者。政企分开，商会、协会的作用很重要，要认真研究加强他们的工作。”时任中共中央政治局常委、国务院副总理黄菊在中国工业经济联合会“关于呈送〈国务院关于规范和发展行业协会、商会的若干意见〉（建议稿）的报告”上的批示中强调：“在社会主义市场经济体制初步建立的条件下，如何按市场化原则规范和发展行业协会和商会，是一个需要引起重视的课题。”时任中共中央政治局候补委员、国务院副总理的吴仪同志为中国外资协会成立十周年题词（1997年9月）要求：“做好协会工作发挥桥梁和纽带作用”。国务院总理温家宝2005年3月5日在第十届全国人民代表大会第三次会议上的《政府工作报告》中指出：“加快转变政府职能。进一步推进政企分开、政资分开、政事分开。坚决把政府不该管的事交给企业、市场和社会组织，充分发挥社会团体、行业协会、商会和中介机构的作用。”他在代表党中央国务院提出的《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划建议的说明》（2005年10月8日）中继续重申：“着

力推进政府行政管理体制改革。这是全面深化改革和提高对外开放水平的关键。重点是要进一步转变政府职能。目前,各级政府仍然管了许多不应该管又管不好的事,而不少应该由政府管理的事却没有管好,一些部门之间职责不清、管理方式落后、办事效率不高。只有坚决实行政企分开,企业才能真正成为市场主体,也才能更大程度地发挥市场配置资源的基础性作用;政府才能集中精力全面履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能,也才能建立起有效的宏观调控体系和制度。要继续推进政企分开,坚决把不该管的事交给企业、中介组织和市场,同时把该管的事切实管好,并要适应新的情况,更多地运用经济手段和法律手段加强管理。”

其它重要文件也多次对行业协会的作用即职能进行有阐述,如国务院办公厅[2007]36号《关于加快行业协会商会改革和发展的若干意见》对行业协会商会的作用有着一个与其它类似文件不同的提法,即“充分发挥行业协会(商会)在经济建设和社会发展中的重要作用。”

综合上述资料,这一款关于行业协会商会的职能的设计包括三方面的内容。第一,行业协会商会必须遵守党和国家关于社会主义市场经济新体制的一切强制性的带有普遍约束力的规范;第二,行业协会和商会等行业组织应当据此制订本行业的行规行约即行业规则,以保证党和国家的有关政策与法令的实施;第三,这些行规行约即行业规则,只能约束自愿参加行业协会和商会的会员企业及个人会员的行为,行业协会商会的自律功能皆体现于此。

党中央和国务院及有关部委对此已有相应规定。国务院《关于推进兽医管理体制改革的若干意见》国发[2005]15号(2005年5月14日)“四、加强兽医队伍和工作能力建设”中提出:“各地要通过成立兽医行业协会等方式,实行行业自律,规范从业行为,提高服务水平。”国务院《钢铁产业发展政策》(2005年4月20日国务院常务会议通过)第三十六条规定:“咨询、设计、施工单位从事钢铁业活动,必须遵守本产业政策。相关行业协会要建立自律机制,互相监督。”国务院《关于促进煤炭工业健康发展的若干意见》国发[2005]18号(2005年6月9日)提出:“进一步培育和规范中介市场,充分发挥行业协会等中介组织在行业统计、技术服务、安全评价、市场开发、信息咨询、行业自律等方面的作用,为企业提供服务,为政府宏观调控提供决策咨询,规范企业市场行为,维护市场公平竞争秩序。”国务院办公厅《保护知识产权行动纲要(2006—2007年)》(2006年4月26日)提出:要“充分发挥行业协会和知识产权中介组织的作用。要鼓励和支持行业协会开展行业自律和维权活动,有效应对知识产权纠纷。支持知识产权中介服务组织依法拓展服务领域、提高服务水平。推动完善相关法律法规和管理办法,整顿和规范知识产权中介服务市场。”国家发改委令35号《钢铁产业政策》(2005年7月8日)第三十条规定:“钢铁协会要搞好行业自律和协调,稳定国内外原料市场。国内多家企业对境外资源造成恶性竞争时,国家可采取行政协调方式,进行联合或确定一家企业进行投资,避免恶性竞争。企业应服从国家行政协调。”2009年3月31日国家工业和信息化部发布的《关于充分发挥行业协会作用的指导意见》“(十七)指导协会宣传贯彻党和国家的方针政策”一节中规定:“引导协会把贯彻落实科学发展观、转变经济发展方式、坚持走中国特色新型工业化道路等指导原则和政策措施,贯彻到具体工作中的各个方面和各个环节;加强宣传贯彻国家产业政策、行业发展规划,及时准确地向企业传递政府宏观调控目标和政策取向。”)

(说明三:行规行约是社会主义法制建设的重要组成部分。

众所周知,目前我国对于社会主义市场经济如何认识的宣传中有一种较为普遍的提法,即市场经济就是法制经济。如果这里所指的“法制”单纯是那些狭义的法律、行政法规的话,那么这个观点有失偏颇。应当承认,从纯粹的计划经济走向市场经济,在某种意义上

说，由于符合社会与经济发展要求的立法工作被重视，因此很多过去只能由政府、由行政机关说了算的事情，现在必须根据已经制定并实施的法律、行政法规来重新衡量并确定其性质了。从这点意义看，市场经济必须要依靠周全、完善、科学、公允的法制建设为其保证。但市场经济建设过程中的所有问题，国家与社会的所有问题是不是都能用法律、行政法规来规范，是不是都需要只能用法律、行政法规来规范呢？特别在中国这样一个大陆法系为主的成文法立法体制下的大国，如果断言一切社会、市场中的问题只能用成文法律、成文法规来规范，显然是片面的论点，也极易使我国的立法工作走向迷途。

第一，中国这样一个泱泱大国，其在社会主义建设的全过程中，并非所有的困难和问题都可以归结为法律、行政法规的不足，反过来说，即使制定得再快再多，法律、行政法规也永远不会覆盖全部社会活动与全部经济行为，无法覆盖社会主义统一大市场的方方面面、犄角旮旯。

第二，作为成文法律、行政法规，它们在任何一个国家中只能针对那些具有社会性的具有普遍代表性的问题，来表达国家干预的意志，而对于一些不具有全社会性的市场化问题，如社会上某个特殊群体的利益，如只具有区域性特定的局部问题，如虽然与全社会的利益相关，但在整个历史过程中稍纵即逝的那些现象，动辄利用国家的权利和人民的信任制定法律、行政法规来加以规范，显然是对立法工作的目的的一种践踏与浪费。

第三，我国执行的立法工作的成文法体制，是一种有利有弊的法制建设模式。其利体现在成文法由于具备充分的确定性，因此对于需要为 13 亿人民谋生的中央政府而言，有利于法律的教育、普及及执行，尤其是对尚存数亿文盲与半文盲的人民群众来讲，成文的法律、行政法规无啻是一种可以直接拿来学习与引用的实实在在的教科书。其弊则体现为，成文法律的立项与论证周期较长，由于必须考虑它的普遍约束力而使相当比例的规定比较原则甚至空泛。面对市场中与社会上那些随机发生的，现行法律、行政法规对其性质与管辖边缘界定极易含混模糊，但这些社会活动与市场行为，又时刻对社会的安定、市场秩序的稳定发生着严重的危害时，具有针对性的成文法律、行政法规由于不能及时出台，而又难以对其进行及时有效的约制，从而使社会生活与经济秩序遭受不同程度的损失。

第四，单纯强调市场经济就等于法制经济，虽然是一种历史上的进步，但由于过分强调立法工作的独具地位和作用，就极易在社会上与市场间造成一种只能承认成文法律、行政法规成果，而不能容许除法律、行政法规外，还有其它的国家意志的落实所必需生存的其它因素的发生。这里所指的其它因素，包括党和国家的政策，包括行规行约，包括道德，对于本文而言，主要指商事道德。

从国际上的实例来分析，可以说，任何一个国家的政府运行、社会稳定、市场发展、人民安居的规则没有仅是依靠该国的立法工作一个单项来实现的。一般说来，体现为“国家立法、行业立规、社会立德”等三大方面的综合效应。除了国家，即政府和议会（国会、人民代表大会）所通过的成文法或判例法案外，相当多的需要体现为对各种市场主体的意愿的规则。这些规则一部分以行业组织在广泛征求同业企业的意见后，在不违反国家法令、政策的大原则下所拟制并公布的行业规则的形式出现，一部分则以人民群众约定俗成的如乡规民约、商事准则等对公众有约束力的道德形式出现。这三大类规则的集合，构成了当今每一个国家内部各种活动与行为的运行标准，已经成为社会生活与经济活动能否“合法”、“合规”又“合德”地成立的前提与基础。如奥林匹克运动会对所有运动员的反兴奋剂检查十分严格，对违反者的处罚，就是按照《世界反兴奋剂条例》的规定进行的。而这样一个世界公认的行为标准即行规，却不是国际公约，而是一个性质属于国际性的非政府组织——80 多个国家的政府代表和所有主要的国际体育组织，于 2003 年 3 月在丹麦首都哥本哈根通过的。

回到行业协会的工作如何进一步开展的原始问题上来，其结论就是行业协会成立后，绝对不能以已经有了协会章程为满足，必须通过自己与广大会员企业的频繁而密切的接触交往

中发现可以从行业整体角度和层面上表达企业健康合法的发展壮大的愿望,然后将这种愿望包括部分企业在市场中遇到的困难统统地汇总起来。然后分轻重缓急的程度,按先易后难的顺序,不断地拟制、论证和发布一个又一个、一项又一项的行业规则,来逐步实现行业协会独特的既有别于政府、又有别于单个企业的市场规范作用。

在整个社会主义初级阶段,行业协会所制定的行规行约肯定会出现这样或者那样的不足甚至错误。对于行业协会所制订的行规行约中不妥、不够不足甚至经过实践证明是错误的内容,首先要抱有积极热情的态度,肯定行业协会所作所为的出发点是好的,然后再对行规行约中的不当之处提出批评和建议。出于某条某些行规行约有不当之处,就以此为理由,反对一切行业协会通过立规立约来规范行业的行为,说到底,仍然是没有认识到行规行约对社会主义市场经济新秩序建立的特殊而重要的作用,是在立法工作上的计划经济思想的表现。

最近一段时间,社会上对消费者进入商业性餐饮场所是否可以自带酒水的问题正在各抒己见。其中一个冲突的焦点就是谢绝顾客自带酒水是不是行规,如何认识和看待行规的地位和作用,行规是不是一种需要限制的行业约定。

行规,亦称行规行约,源出于公元前七世纪当时相对文明的如中国、埃及、印度、希腊等国家和地区,由于当地手工业、商业的逐渐发达,一些由手工业者自发组成的行业组织,为了维护自己有限的市场和利益,针对部分或者大部分从业者面临的具有共通性的问题,聚集而商定了若干需要同业人员自觉遵守的行为范围和活动尺度,然后互相约制执行。这些行业组织就是我们现在所称行业协会或者商会,这种互相的约制的行为就是我们现在所称行业自律,而必须由同业人员,在现代条件下多为企业自觉遵守的行为范围和活动尺度的字面落实,就是我们今天所称的行规行约。

从中可以看出,行规行约是一种具有比较严格的产生程序和比较狭隘指向的规范。与有的新闻媒体甚至专家学者把一两个企业自己的规定抬举为行规,以及把市场中的不能公开于众的潜规则上升为行约的现象截然不同,行规行约有着既带有一定的普遍性,又具有八项自身独具的特点:

第一,渴望市场规制化运行的群体要求是行规行约出现的原动力。没有这种群体要求作为先决,以排它性逐利主义为宗旨的企业和业主就不可能聚集起来。而其数量,或者按现代语言描绘即这些聚集起来的企业占该行业的几成以上、占该行业总产值百分之多少才能称为“群体”,则并不是关键。

第二,这种群体要求几乎是任何一个企业不能单独实现的。

第三,有着一个那些具有相同需求的企业和业主经协商并能取得较为一致的意见的活动即商议谈判博弈和妥协的过程。没有这样一种必然的身份平等的商议过程,原本从企业和业主各自利益出发的意见和主张就不能求同存异,最终形成较为一致的结论,即行规行约。

第四,行规行约是行业内部对统治阶级即国家对市场的规则建立和道德走向的具体化解释、说明、细化和落实,也是这种规则建立与道德走向与该行业整体利益相结合的产物,与国家法律法规相比,也许行规行约的时段性更强些。

第五,行规行约应当通过文字或者大众易触及的媒介记载下来并能公开,这是企业和业主的约定之所以能称为行规行约的一条十分重要但极易被忽视的表现要素。因此,由于市场经济秩序的混乱、企业行为的不规范、商事道德的穷溃和缺失等原因导致产生的那些不能见诸于文字的“习惯”、“通例”,即潜规则,是绝对不能称之为行规行约的。将这些潜规则笼统地混称为行规行约,是对作为任何一个市场经济国家都必须尊重和依赖的非正式制度、非政府组织缺乏基本常识的反映。

第六,可以而且应当成为同业组织申戒和制裁违背这些约定的那个或者那些企业或业主的依据,特别是在业内。当事人经过充分协商而形成的意思表示是法律都不得不承认和尊重的最高准则,这是国际法律学界、包括司法审判和民事仲裁、民事调解都予以认可的基本法

理。因此，其中一个或者几个当事人的事实违背必定要受到自己曾经同意过的约定的惩罚，直至被永久停止进入该行业的资格，也就成为全体签字人不得不接受的必然结局。行规行约同一切法律成果一样，其体现出来的相关人的权利和义务是对等的，只不过在法律由于具有普遍约束力可以调整所有相对人的同时，行规行约只可以约束该行业内经过充分协商的签字人，包括法人。当然，这些被约束人的队伍可以由于新的签字人的自愿加入而扩展，也有可能由于现有签字人的自由退出而萎缩。除该同业组织对会员的服务是企业或者业主加入或者退出是其主要选择标准外，行规行约是否合理、公正、及时、正确，也是他们决定自己的意思表示的重要条件。

第七，随着市场的发展变化应该不断地得到补充和完善，这是行规行约可以维持在行业内的威信与影响的保障。在这一方面，虽然行规行约的约制范围有限，但一般说来，它及时反映市场的从重大到细微的变动的能力，刻划该行业的企业和业主对政府的决定对市场的走向的真实判断和要求的效率，会远远优于法律和行政法规对该行业的变化反应速度和具体程度。这点起码的企求，导致了企业和业主对该行业组织专职工作机构和专职工作人员必须具备不同于行政不同于企业的专门工作素养和能力的苛望，也成为无论哪一个国家的统治阶级或者执政党对这些行业组织都会提出的存在与发展的前提。

第八，上述所有活动，均应以企业和业主为主进行。业内具有公信力的企业或者业主将成为这些活动的发起人和在一定程度上的主导者。他或者他们需要在国家允许的环境中良好发展并取得相应的社会经济地位的判断，在获得同业企业多数甚至全部的支持时，就会接踵制订越来越具体越来越实际的行规行约，以完善、细化、补充和实施着国家法律和行政法规，使整个行业的每一个成员得到越来越融洽和谐的发展。

从对行规行约八个特点的分析可以得出几点初步结论：

第一，没有一个法制建设完善成熟的国家对国内市场的规范是完全或者单纯依靠成文法律文本实施的，许多不需要或者来不及以成文法规范的市场行为，可以发动市场自身，在本文的命题下，即可以发动行业组织对那些具体而琐碎、只涉及某个领域或者某些领域、某个时段和某个行业的市场行为和商事道德进行规范。这样做的结果，即可以保持国家法律至高无上的神圣地位，维护国家法律应有的尊严，又可以避免由于成文法律体系的国家及至判例法系的国家由于法律和议案的原则与概括而难以触及的市场一线枝末细微之处的空档，弥补国家法律和行政法规避免由于文字量有限、具有普遍约束力等原因而无法出现覆盖所有领域的缺陷。因此，行规行约不仅是任何一个国家法制建设的重要补充，而且就是国家法制建设的组成部分。国外遵循的“国家立法、行业立规、社会立德”的法制建设的基本框架，是我们应当加大研究力度的一个课题。

第二，“国家立法、行业立规、社会立德”的思路，源于成熟市场经济国家的社会结构概由正式制度、非正式制度和企业制度所组成的事实。党的十六届六中全会已经对以社会管理制度为核心的社会体制改革的历史性任务吹响了冲锋号。其要旨就在于通过建立与完善“党委领导、政府负责、社会协助、公众参与”中的“社会协助”部分，促进政府及行政职能的迅速转变，加大社会力量与政府与行政机关共同维护社会主义市场经济体制与秩序的程度。而这里的社会力量，包括非政府组织的广大行业协会与行业商会的积极性的调动与发挥。

第三，以党中央多次提出的建立“节约型社会”的伟大号召为据，引导、扶持和支持行业组织通过多多制订行规行约，将制订行规行约作为自己一项日常重要工作，亦是节约国家立法成本的捷径。我国目前的立法体制主要由有关行政机关根据市场发展与变化的需要，提出相关立法计划，经国务院审议形成行政立法计划，成熟的行政法规或者根据社会与市场的更为宏观的发展需求，经国家立法机关提出并经全国人大审议，形成国家立法计划项目。为此，需要投入大量人力、财力和时间。由于对法律级别的规范需要严谨进行，成文法论证周期相对较长，好处是可以保证法律成果的严肃性、完整性，不足之处是往往对市场中的突发

事件、特别是那些用现有法律界定边缘较为模糊的事件难以准确戒律。现在社会与市场中出现的许多案件，由于“无法可依，只好不了了之”的问题，其根源均出自对国家立法单一法律建设渠道的依重。因此，发动广大行业组织通过两条途径参与国家法制建设，将会取得较之目前更为节省降低立法投入的立法绩效——一是通过政府采购，选择或者根据申请委托相关行业协会起草法律、行政法规和其它有关规范性文件，或者不通过政府采购，仅依靠行业组织参与立法的积极性进行；二是端正对行业协会行业商会的初浅和含混的认识与概念，鼓励行业组织先行制订行规行约，经试行选择成熟者即公平、合理、及时、有效的那部分行规行约上升为法规草案甚至法律蓝本。其有利之处是在调动广大行业组织参与国家法制建设的热情同时，大为减轻政府及有关立法机构的负担。其不利之处，即行规行约中旨在仅仅维护本行业会员企业利益的内容，应由政府或者人大组织其它行业组织与相关行政机关、专家学者一道，通过协商论证而得到新的层次上的修正、完善和统一。

第四，中国入世后，许多国际国内两个市场的接踵出现的新问题新情况新势态，需要我国政府接连不断地做出合宜恰当的反应。为使这种反应更加符合中国国情，同时又不违反WTO等我国签署参加的国际条约的约定，可以安排行业协会行业商会先行制订并发布行规行约，作为我国政府新的贸易甚至外交政策的斥喉和探测气球。

第五，尽快制订有利于我国经济类行业协会行业商会建设与发展的法律法规，对行业组织制订行规行约的正当行为做出能使全社会更加认识行业组织的地位和作用的引导性规范，是提高国家对国内甚至国际两个市场变化的反应速度和应急水平、促进政府转变职能、甩开那些可以交给行业组织从事的工作的负担、加强政府及行政机关宏观调控能力的重要措施。

实现上述行规行约的重要作用，须要正确认识和对待逐步发展和完善过程中的行规行约。目前我国特别是经济类的行业协会行业商会仍然处于社会的弱势之隅，但是由于社会主义市场经济新体制的完善不能离开它们所代表的非正式制度、即社会管理制度的功能，因此，广大行业组织在努力贯彻落实党中央国务院近年来对行业组织所提出的“规范行为、反映诉求、提供服务”的职能过程中，除各自的章程外，制发了大量行规行约。其中大部分得到了社会各方的支持与认可。但也有部分或者由于该行业组织认识的局限，或者由于涉及市场利益再分配的矛盾，或者由于与行政传统观念的冲突，而引起社会的关注。这种关注是一件好事。它证明广大行业组织在开始参与社会管理活动了，它证明社会在开始注意到行业组织了，它证明行规行约在发生自己应有的社会性影响了。至于行规行约是否正当周全，需要一个行业组织自己逐步认识的过程，需要一个全社会从善意的动机出发，引导和帮助行业组织提高参与行业管理水平的过程，需要一个行政机关和相关企业甚至产业也应思考自己对行业组织的态度是否正确的过程。至于行规行约与法律法规孰大孰小的问题，第一，文前已有分析，第二，并没有一个行业协会行业商会会说过“行规行约大于法规”如此之类的话。现在的问题是我们的法律法规是否需要规范得面面俱到，这不正好证明行规行约确实可以作为国家立法的补充甚至成为我国法制建设的重要组成部分了吗！虽然党中央国务院在近几年的所有涉及经济建设与体制改革的重要文件中都对行业协会、商会寄予了殷切的期望，更为现实的问题是能否不要谈虎色变，而应循循善诱。）

（说明四：通过制定行规行约，认真做好行业自律工作，是党和国家的法令政策得以在行业整体范围内贯彻和落实的重要保障。

国办《若干意见》提出：“行政执法与行业自律相结合，是完善市场监管体制的重要内容。行业协会担负着实施行业自律的重要职责，要围绕规范市场秩序，健全各项自律性管理制度，制订并组织实行业职业道徳准则，大力推动行业诚信建设，建立完善行业自律性管理约束机制，规范会员行为，协调会员关系，维护公平、竞争的市场环境。”

近年来，宁波市大榭、北仑区域的保险箱行业快速发展。目前，两地已有较大规模的保险箱生产企业 26 家，从业人员 5000 余人，生产的保险箱涉及十几个系列 200 多个品种，年生产能力达到 300 万台，在国内建立起 1 万多个销售网点和 300 多家办事处、近千家专卖店，年产值 10 亿元，约占全国市场的三分之一，其中不少企业还与沃尔玛、欧倍德、百安居等国际连锁企业建立了合作关系，产品远销欧美、东南亚、中东等地区。

但在区域保险箱行业迅速发展的同时，业内也出现了互挖墙脚、竞相压价、产品标准不一、质量低下、区域品牌知名度不高等问题。前不久，大榭一家大型保险箱生产企业在与美国一外贸公司洽谈时，当地另一家企业闻讯压价，虽然后者最后“抢”得这笔订单，但利润微乎其微。像这样“窝里斗”的案例在保险箱行业时有发生。部分企业家通过调查发现，仅凭单家企业很难解决这些问题，于是，绝大多数保险箱生产企业纷纷要求通过成立协会规范这一行业。宁波众多保险箱企业为了搞好行业自律，整顿行业经济秩序，抱团应对竞争，合力进军国内外市场，自愿组成了保险箱行业协会。

行业协会成立后，通过制定行规行约、出台区域企业产品质量标准、开展钢材等原材料团购、合作组建技术研发中心、提供产品统一认证和专业技能培训服务等，使各家企业形成了抱团优势，进一步降低了成本，普遍提升了市场竞争力。实践证明，加强行业自律，是各行业开拓发展空间、提高行业威信、树立社会形象、走向国际市场的重要途径，是当前行业协会推进职能转变的重要突破口。但目前大多数行业协会的行业自律工作还处于起步阶段，仍然是一个亟待加强的薄弱环节。要进一步加大工作力度，建立健全各类自律公约，制定具体实施细则，特别是要明确褒扬与惩戒并举的措施、程序与公示办法，逐步实现行业自律工作的制度化、规范化、长期化。要通过举办面向社会与市场的座谈会、面向会员的培训班等多种形式，大力宣传自律公约，使之深入人心，成为从业人员的行为规范。要加快组织结构调整，强化人员配备，促进行业协会资源配置向行业自律工作倾斜。要认真借鉴国内外的成熟经验，积极探索行业自律工作的新途径、新方式、新手段，努力提高会员企业和全体员工自我教育、自我约束、自我管理、自我发展的能力。

行业协会的自律工作，包括对其内部全体人员，特别是领导班子成员的自律；行业协会与其它行业组织、尤其是与地方行业协会往来时的自律；行业协会会员与市场与社会与广大消费者，特别是与本行业有着密切关联的专业化受众交往时自觉的约束和礼貌；还要注意与各级政府各行政管理部门和工作人员之间的纪律与原则。行业协会的自律工作，还反映在制订行规行约等制度化建设过程中，应当使自身和行业整体的一切活动和行为，符合党的方针政策，符合国家法律法规及其它规范性文件的要求，符合商事道德，符合公序良俗。对行业协会及其会员的自律工作要进行定期检查和不定期抽查，并设立社会与大众对行业协会相关人员和单位的监督方式与渠道。自律的成果，直接反映在外界对行业协会及其会员信用程度的评价中，也反映在与行业协会有关的制品和服务能否尽快换取市场经济效益的速率中，还反映在国际市场对中国行业协会的采信程度中。

2009 年 3 月 31 日国家工业和信息化部发布的《关于充分发挥行业协会作用的指导意见》规定：“（二）发挥协会联系政府、服务企业、促进行业自律的功能。协会是企业与政府之间的桥梁与纽带，要充分发挥自身优势，积极承接工业、通信业和信息化主管部门委托的有关工作，协助政府加强和改善行业管理，加强调查研究，反映企业诉求和行业情况，组织制定“行规行约”并监督实施，协调维护企业利益，督促企业履行社会责任。”“（六）加强行业自律”规定：“督促协会建立健全各项自律性管理制度。支持和指导协会制订并组织实施行业职业道德准则，大力推动行业诚信建设；建立完善行业自律性管理约束机制，规范企业行为，防止同业恶性竞争，维护市场秩序；加强协会公信力建设，公平、公正、公开地处理行业事务，协调会员企业关系，协商解决企业间争议，促进行业健康发展。”应

当认为这些行政规范正是广大行业协会商会长期实践经验的总结。)

(二) 组织和开展与本行业发展有关的信用建设;

(说明:信用是一个非常宽泛的概念——是市场问题,也是社会问题;是业务问题,更是政治问题;是法律问题,还是经济问题;是企业问题,也是行业问题;是意识问题,更是体制、机制、吏制、法制及财制的问题。一个国家的信用程度如何,是政府信用、企业信用、市场信用、行业信用和自然人信用共同提高的集成。因而行业协会的信用建设也是十分重要的内容。

行业协会要主动拜访各级消费者权益保护组织——消费者协会和各级工商行政执法机关、技术质量检验检测机关及相关行政主管部门,首先对这些单位已经开展的与广大企业和广大消费行为密切相关的合同中的不平等格式条款的评论,对所谓“霸王条款”的监督工作表示支持,然后向他们介绍行业协会的特点和优势,从而迅速成为与行政执法机关并肩向市场中导致行业歧型发展的各种不平等格式条款宣战的同盟军,必要时签订合作协议并向社会公布。

单独或者会同消费者协会等其它社会组织,撰写相关市场中的欺诈案例集,一方面提示消费者和相关产品及服务的用户,另一方面可以成为公示行业内市场中不法企业和个体工商户名单的阵地和窗口。同时开展对业内企业信用程度的评估活动并公布于世。

为了促进全市信用体系和投融资体制建设,解决中小企业、三农融资难、担保难、下岗失业人员贷款难等问题,洛阳市政府、国家开发银行和鑫融基投资担保有限公司于2007年共同发起成立了洛阳市城乡信用协会,把国家开发银行的融资优势、政府的组织优势、担保公司的专业优势和群众的民主监督优势结合起来,通过建立良好的信用构架,促进基层信用体系和投融资体制建设,为会员经营活动提供融资便利,解决洛阳市中小企业、三农和县域经济等方面发展资金短缺问题。这种协会担保融资的办法被业界称为“洛阳模式”。

统计数据显示:信用协会成立一年来,已批准入会会员368家,为188家会员企业解决贷款6.8亿元,增加销售收入36亿元,增加税收4.8亿元;为下岗再就业发放贷款2439万元,解决下岗再就业人员546人。

截至目前,洛阳市城乡信用协会已成立7个县域城乡信用协会,覆盖全市的信用担保体系正在形成。为了更好地促进政府、企业、金融机构之间的信用体系建设,为会员单位提供更好的融资及相关服务,由洛阳市城乡信用协会和洛阳市工商联等单位联合发起把每年的11月22日定为“洛阳市11.22诚信日”,作为塑造信用文化的重要载体,将在全市开展多种形式的活动,宣传信用文化,倡导信用道德,奖励守信主体,惩罚失信行为。

2006年4月,浙江省信用担保协会正式成立,此举意味着浙江担保业将一改“散兵游勇”式的局面,迈向更规范的“军团作战”,对全省30多万户中小企业而言,担保行业的规范、快速发展,将有效缓解长期困扰它们的融资难问题。而这一举措的根本目的就在于通过行业协会的工作提高地区一级的商事信用水平。

通过行业组织加强全行业的商事信用建设,既可以降低行政成本,又可以提高我们党的执政水平和效率。其意义正如全国整规办 国务院国资委下发的《商会协会行业信用建设工作指导意见》(整规办发〔2005〕29号)(2005年11月25日)所说:“随着我国经济体制改革的深化和政府职能的转变,商会协会作为联系政府和企业的自律性服务组织,在经济和社会生活中的作用越来越重要。与此同时,商会协会也需要不断改进服务方式 and 创新服务内容。开展行业信用建设,是商会协会履行自身职责的客观需要,有利于商会协会探索新的工作领域,更好地服务于会员企业,提高其在行业中的权威性,提升商会协会形象;有利于加强行业管理,增强行业诚信意识,提高行业自律水平,规范行业竞争秩序,维护

行业利益和促进行业发展；有利于政府主管部门更好地掌握该领域相关企业的信用信息，便于加强市场监管和实施宏观调控。”国家经贸委 国家工商总局 公安部 财政部 人民银行 海关总署 税务总局 证监会 质检总局 外汇局《关于加强中小企业信用管理工作的若干意见》（国经贸中小企[2001]368号）2001年4月20日要求：“重视和发挥行业协会等相关中介组织在为中小企业提供资信调查和信息咨询方面的作用。”

一批行政管理机关所下发的规范性文件已经对行业组织可以在本行业信用建设中的职能予以了明确。如司法部下发的《公证员执业管理办法》（司法部令第102号2006年3月14日）第三十条规定：“司法行政机关查处公证员的违法行为，可以委托公证协会对公证员的违法行为进行调查、核实。”第三十二条规定：“公证协会依据章程和有关行业规范，对公证员违反职业道德和执业纪律的行为，视其情节轻重，给予相应的行业处分。”全国整规办 国务院国资委下发的《商会协会行业信用建设工作指导意见》（整规办发〔2005〕29号）（2005年11月25日）规定：“商会协会要根据行业信用建设工作的需要，制定本行业信用建设需要的相关制度，如信用信息的采集、分类、保护、使用、发布、联网与交换等制度，对企业失信行为的举报制度，对不良信用信息甄别制度和被惩戒者申诉及复核制度，以及对守信企业的鼓励制度和失信企业的惩戒制度等，使信用建设工作纳入制度化轨道。同时要牵头制定行业的信用发展规划和以倡导企业诚信守法经营为核心内容的行规行约。利用信用信息开展服务。商会协会要根据自身的实际情况，建立行业内部信用信息收集渠道，依法收集和记录会员企业在生产、经营中产生的有关信用信息，包括会员企业自身的信用信息和交易伙伴的信用信息，通过建设行业信用数据库和重点企业的信用档案等手段和方式，开展对会员企业的服务。行业信用数据库的建设和运行在会员企业间以自愿和互换的原则进行。凡是向行业信用数据库提供信用信息的会员企业可免费查询数据库中相关企业的信用信息。行业信用数据库可以向社会有偿开放。”同时允许行业协会“对会员企业开展信用评价。作为鼓励企业守信的重要手段，商会协会可以根据会员企业的守法守规情况、履行行规行约情况等信用信息，对会员企业开展行业信用评价。信用评价内容可以依法进行公示，使信用优良的企业降低交易成本，获得更多的交易机会，从而在全社会范围内形成守信践诺的激励机制。”中国证券监督管理委员会下发的《证券投资基金行业高级管理人员任职管理办法》（2004年10月1日）第三十二条规定：“基金管理公司被行业协会、证券交易所等自律组织纪律处分，或者被工商、税务和审计等行政管理部门立案调查、行政处罚的，公司应当自知悉之日起3个工作日内，将相关情况及负有责任的高级管理人员名单向中国证监会报告。”随后该委员会下发的《证券公司高级管理人员管理办法》（2004年11月15日）第五条规定：“中国证券业协会、证券交易所依照法律、行政法规、中国证监会的规定和自律规则对高管人员进行管理。”第三十四条规定：“证券公司被中国证券业协会、证券交易所等自律组织纪律处分，或者被税务、审计、工商等行政部门行政处罚的，应当自发生之日起10个工作日内，将被处分、处罚的原因及负有领导责任的高管人员名单书面报告注册地中国证监会派出机构。”中华人民共和国司法部以第87号令于2004年3月19日下发的《律师事务所收费程序规则》第二十二條规定：“律师事务所及其律师违反本规则的，由司法行政机关、律师协会依照有关规定，给予行政处罚或者行业处分。”湖南省人民政府《湖南省行业协会管理办法》（第201号 2005年9月17日省人民政府第68次常务会议通过，自2006年1月1日起施行）第二十六条规定：“行业协会对违反协会章程和行业规则，所提供的产品、服务达不到质量规范、服务标准，进行不正当竞争，损害消费者合法权益和行业整体利益的会员，可以依据协会章程、行业规则采取警告、批评、同业制裁、开除会员资格等措施。对行业内违法经营的企业或者其它经济组织，应当建议并协助有关部门依法查处。”

有意识地不断提高以企业为主体的社会责任感，是当今又一新的国际潮流。而行业协会

可以在这方面发挥相当大的作用。据《北京青年报》2009年6月21日报道，中国互联网协会曝光一批传播低俗内容的网站名单，就是这样性质的行为。中国各行业协会可以采取相应措施，把推进会员企业的社会责任感作为贯彻落实科学发展观、构建和谐社会、建立循环经济和友好型社会的重要基础，引导会员企业逐步承担起相应的经济责任、环境责任和社会责任，使会员企业在市场竞争中获得更有利的地位，把企业经济利益最大化与社会利益最优化有机地结合起来，从而获得更大的无形资产。

如鼓励会员企业尽可能地招收残疾人就业；如树立行业保护生态、保护环境、绿色行业的观念，及时抨击破坏生态、损伤环境的行为，并拒绝有上述行为的商品和服务参加国家或者国际逐奖的报名活动。拒绝工作体现在两方面，一是会员大会授权，以行规行约的形式制定相关程序并严格实施；二是以行业协会代表的身份，或提请国家行政部门认可行业协会的否决，或吁请国际相关组织关注并采取告诫、否决等行动。

据北京青年报报道，在2009年“3·15”来临之际，北京市留学服务行业协会宣布，为净化市场、保护消费者权益，协会将面向社会启动留学投诉受理机制并定期发布留学忠告。近些年国内留学市场有很大的进步，但是同时也有一些问题，现在市场有很多地方还不够规范。而建立信誉对于留学中介机构、对于规范市场来讲是最为重要的一件事情，因为没有良好的信誉要想在市场中取胜，可能能够胜一时而不能长久。另外消费者也要有保护自己合法权益的意识，因为自费留学是一种隐私行为，消费者出国留学前要全面了解国家、院校的有关情况。如果要委托中介的话要找一些具有合法资质的、信誉比较好的中介机构，当然还要做到货比三家。北京市留学服务行业协会是接受北京市教育委员会指导的由北京各个自费出国留学中介服务机构组成的社团组织。该协会的主要工作内容包括：倡导诚信经营，维护消费者的权益。所有会员单位必须承诺北京市自费出国留学中介服务机构向社会公布的《诚信服务公约》的内容，协会在大力宣传、倡导诚信服务的同时，对执行诚信服务的情况进行监督，对违反诚信服务公约的行为给予批评。对严重侵害消费者合法权益并损害行业形象的机构，协会将做出包括取消其会员资格在内的相关处分，并协助政府有关部门做进一步的处理。协会还将向政府反映会员单位和消费者的心声和诉求，协助政府有关部门规范留学市场，打击损害消费者利益的行为；构筑信息发布平台，及时发布出国留学的最新信息、国外学校的基本情况、揭露出现的问题、提示可能出现的陷阱、提出留学建议和忠告。据了解，北京市留学服务行业协会启动投诉受理机制，消费者将可享受到更专业、更直接的服务。为此北京市留学服务行业协会推出了包括书面、网络等三种投诉受理途径。类似工作，更多的行业协会和商会已经做了许多。

美国行业协会在行业信用建设中也扮演着重要角色。协会的负责人由会员定期选举产生，通常是在行业内有一定影响、信誉良好的人才能当选。美国的行业协会在代表会员利益与政府及议会沟通协调的同时，也对行业内成员加以制约。如果发现违反行业规范，搞不正当竞争，损害同行和消费者利益的会员，协会将采取惩罚措施，如取消会员资格，禁止在本行业从业，甚至向法庭起诉。实践证明，这种行业约束行之有效，因为被行业协会开除的企业是难以在行业内立足生存的。)

- (三) 开展行业及地区性经济发展的调查研究，向政府或者有关部门提出有关经济政策和立法方面的意见、建议直至法律、法规或政策的草案；制定行业发展规划，对行业内重大的技术改造、技术引进、投资与开发项目进行前期论证；对不符合本行业发展的行政决定向政府及行政机关提出质询；参加各级政府应急预案的起草和实施；

(说明：中国连锁协会自1997年成立以来，以“引导行业、服务会员、回报社会、提升自我”为宗旨，在政府部门和主管协会的关注、指导下，在广大会员企业的积极参与、支持，

以及相关机构的关注中,广泛开展各项引领和推动连锁行业规范发展,促进和帮助连锁企业稳步提升的实效性工作,发挥了行业组织的积极作用,得到了会员、政府以及社会各界的认可,协会的影响力不断扩大。截至2006年底,协会拥有团体会员1000余家,个人会员800余名。其中,零售会员企业2006年销售额超过10250亿元人民币,连锁店铺数超过14.5万个,提供就业岗位240多万个;特许会员企业所涉及的行业、业态60余个。连锁行业的快速发展,为拉动第三产业在国民经济中的比重、解决就业和稳定市场等方面做出了突出贡献。自2003年起,由协会发起,并与国际专业机构合作实施,已连续五年开展了《工商关系调查》。每一次的调查成果都是在协会的主导下,通过中国连锁业会议,以及媒体的宣传,引导零售商和供应商向深层次的合作发展。同时,协会倡导建立行业信用体系和风险防范机制,积极推动行业的规范发展和企业的公平竞争。据2005年度调查结果显示,“零售商逐渐开始从‘向价格和费用要效益’转向‘向供应链要效益’”,“零售商关注的重点从日常运营合作转向如何通过与供应商建立合作伙伴关系”等等。事实表明,协会的工作已在零供双方取得成效,二者通过市场机制开始步入缓解和解决矛盾的合作发展之路。近来,随着连锁经营在各行业的迅速发展,引发出许多亟待通过行政手段加以引导的问题。受商务部委托,协会多次组织企业参与讨论了《零售商进货交易结算管理办法》、《零售商与供应商进货交易管理办法》、《零售商促销行为管理办法》、《商业特许经营管理条例》、《商业特许经营备案管理办法》等涉及零售、特许行业的规章;还牵头或配合组织完成了《超市购物环境》标准、《特许经营管理体系指南》标准、《超市食品安全操作规范》、《超市行业分等定级》等一系列行业标准、规范。

在广大会员企业的参与支持下,分阶段分区域逐步完成对国内本行业布局及市场的建设与发展规划。经行政主管部门的审查完善,最终形成国家对国内该行业布局及市场建设与发展规划,以此防止市场与企业的无序建设,减少市场中的不正当竞争行为,协助各级政府落实“科学发展观”的工作。从行业协会角度做出对相关市场的建设与布局的规划,是各国社会组织的一大功能,行业规划是可持续发展的组成部分,也是协助政府贯彻科学发展观、有机协调合理地发展国内企业和机构的前提。任何一个行业的建设与发展,决不可能完全任凭相关企业自身的可能和地方的局部利益出发而随意发生。因此,必须对其在一段时期内的定点与布局做出较为合理科学的规划安排。在计划经济时期,这种规划与安排是政府及行政部门的特权,而在市场经济时期,应当是由政府及行政部门、相关企业、消费者代表、社区代表和行业协会等代表共同审议才能成立的行为。对此,部分地方规范性文件已经出现过类似的规定。如《上海市商品交易市场管理办法》(2002年11月18日上海市人民政府令第127号发布)“第二章 商品交易市场的设置”第五条(商品交易市场的设置)规定:“设置商品交易市场不得占用道路和绿地、林地,不得给周边居民的正常生活造成明显影响。各类商品交易市场设置的具体条件由市商业行政主管部门会同有关行政主管部门提出,经征求行政监督管理部门和相关行业协会意见后确定,并向社会公布。”第九条(市场布局规划的编制)规定:“市场布局规划由市商业行政主管部门编制或者协同有关行政主管部门编制,报市人民政府批准后施行。市场布局规划应当包括商品交易市场设置的数量、区域、方位、规模和功能等基本内容。编制市场布局规划,应当征询相关行业协会的意见。”

国家已经通过法律和规章对行业协会商会可以开展的此类工作做出了安排。《中华人民共和国对外贸易法》(1994年5月12日通过2004年4月6日修订)第五十六条规定:“有关协会、商会应当遵守法律、行政法规,按照章程对其会员提供与对外贸易有关的生产、营销、信息、培训等方面的服务,发挥协调和自律作用,依法提出有关对外贸易救济的申请,维护成员和行业的利益,向政府有关部门反映成员有关对外贸易的建议,开展对外贸易促进活动。”《中华人民共和国科学技术普及法》(2002年6月29日通过)第十二条规定:“科学技术协会是科普工作的主要社会力量。科学技术协会组织开展群众性、社会性、经

常性的科普活动，支持有关社会组织和企业事业单位开展科普活动，协助政府制定科普工作规划，为政府科普工作决策提供建议。”国家发改委令第35号《钢铁产业政策》（2005年7月8日）第三十六条规定：“咨询、设计、施工单位从事钢铁业活动，必须遵守本产业政策。相关行业协会要建立自律机制，互相监督。本产业发展政策是对钢铁行业的基本要求，各有关部门和行业协会可根据本产业政策制定和修订有关技术规范和相关标准。”第三十八条规定：“发挥行业协会的作用，行业协会要建立和完善钢铁市场供求、生产能力、技术经济指标等方面信息定期发布制度和行业预警制度，想政府行政部门及时反映行业动向和提出政策建议，协调行业发展的重大事项，加强行业自律，引导企业的发展。”国务院办公厅转发国家发改委等七部门《关于加强钨锡铋行业管理意见》的通知（国办发[2005]38号 2005年7月13日）指出：“有关行业协会、商会要加强钨、锡、铋行业发展趋势、投资、市场供求、价格和技术进步等方面的分析研究，建立和完善市场信息发布制度，及时公布生产和市场供需情况；协助有关部门做好行业准入标准的制定与实施，提出调控矿山年度开采和出口总量的意见与建议；认真宣传、贯彻国家产业政策；制定行规行约，加强行业自律，防止低价竞销和恶性竞争。”

随着国际环境的变化和国内经济建设及社会发展的深入进行，有一些临时性的突发事件经常会出现我们的生活中。为了解决这些突发事件，有的地方政府的习惯思路技术成立一个接一个的临时性机构。如果能变换一种思路，将广大行业组织有序地引入对突发事件的处理机制中，充分发挥行业组织了解市场，比政府和行政机关更为贴近企业的优势，将能大为降低不必要的行政成本，进一步提高执政效率。

美国行业协会商会的代表经常在国会作证，并经常与国会议员、政府官员商讨有关法律、公众政策。美国商会通过其下属的全国商会诉讼服务中心在联邦法院和立法机构中就有关公众政策性问题表达美国商界的利益。美国的行业协会积极参与美国的政治活动，协助民间企业的国会议员候选人从事竞选，并协助当选议员提出对商界至关重要的问题。德国工商会每年春夏秋进行三次经济趋势调查，每次2.5万家企业，询问经济形势、商务预测、投资雇佣计划，及时掌握经济动向。因此想要为会员说话，还必须“有底气”、“有水平”。德国工商会曾起草了一份促进对外贸易与投资的文件，大选前，德国社会民主党将其纳入党纲，并在执政后促使议会通过了相应的法案，现在已成为德国政府的文件：《（为了增长与就业的）贸易与投资促进计划》（TIPP）。

与行业协会改革与发展有关的立法工作包括两个方面：一是推动对发展我国的行业协会、完善社会主义市场经济新体制有着重大规范作用和深远影响的《中华人民共和国社会组织法》等法律法规的制订和发布；二是通过与行政主管部门的联系与沟通，积极将有利于我国行业协会改革和发展的市场规制和市场行为提炼出来，先行经过一段时间以行规行约的形式出现并在业内实施情况的检验，作为有关业务主管部门制订行政性规章的蓝本，对其中比较成熟且具有规范市场普遍意义的，协助业务主管部门上报国务院法制工作办公室充实完善为行政性法规，及至上报全国人大立法主管机关臻善为法律。

关于第一方面。

党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出：要“善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，从制度上、法律上保证党的路线方针政策的贯彻实施”。《中华人民共和国立法法》规定：“立法应当从实际出发，科学合理地规定公民、法人和其它组织的权利与义务、国家机关的权力与责任。”多年来我国的行业协会没有能得到与市场经济需求相适应的发展，关键就在于未理顺和澄清它与政府的关系，未向社会昭示行业协会在社会主义市场经济建设中的地位和作用。而真正理顺行业协会与政府部门的关系，真正让全社会象认识非公有制经济的地位和作用一样，认识行业协会的地位和作用，仅仅依靠政策层面的规范性文件是远远不够的，必须通过法律的形式予以规范和解

决。不言而喻,行业协会靠服务的质量去换取自己的生存条件,其中也包括为维护本行业的权益而积极推动政府或者人大立法。

因此,尽快起草和论证适应社会主义市场经济体制、适应经济全球化形势下的中国国情的有关行业协会足以发挥重大作用的法律,使行业协会的活动成为加强我们党执政能力的一种体现,成为维护社会主义市场经济秩序和建设和谐社会的一种力量,成为确保科学发展观建立的一支大军,已是一个摆在全社会面前的需要急迫正视与解决的任务,也是中国各个行业协会必须重视和面对的课题。目前我国部分行业协会存在着的问题,肯定有其自身的责任,但究其根源,则是“相关法律法规不健全,政策措施不配套,管理体制不完善”等大环境的问题。大环境的改善,首要的是建立健全相关法律法规。

关于第二方面。

在现代国家,很少有法律与经济发展、就业、税收、对外经济贸易、人力资源等没有关系,至于各级政府的施政,如财政预算、市政建设、基础设施、发展规划、教育投资、科研投入等与社会各界更是密切相关。因此,由行业协会自行起草有关政策、议案和法律,然后通过法定程序使之合法化,也就是任何一个行业协会通常的职能了。如美国《半导体知识产权保护法》是由美国半导体行业协会(SIA)起草,国会讨论通过,最后上升为WTO《贸易相关知识产权协议》(TRIPS)的8个重要组成部分之一。美国通讯工业协会(TIA)从1992年开始,组织了美国国内众多相关的协会起草了《电信法》,并于1996年正式通过国会立法。这两个法律有力地推动了克林顿政府“信息高速公路”计划的形成和实施。美国政府的所有谈判条款,都由各行业的行业协会提供,谈判的结果也要得到美国各行业的行业协会的认可才能获得国会的批准。此外,美国的行业协会还是美国政府在WTO内“国际谈判平台”的设计者和提供者。美国政府的所有谈判条款,都由各行业提供,谈判的结果也要得到美国各行业协会的认可才能获得国会的批准。美国律师协会起草的《非营利法人示范法》(1952年颁布,1987年最后修订),现在已经被美国大多数州所采纳。德国工商会曾起草了一份促进对外贸易与投资的文件,大选前,德国社会民主党将其纳入党纲,并在执政后促使议会通过了相应的法案,现在已成为德国政府的文件:《(为了增长与就业的)贸易与投资促进计划》(TIPP)。

因此,中国的行业协会应改变以往等待执行上级业务主管部门所制订的规章和政策的传统观念,主动把成熟的和市場所需要的行规行约不断地上报行政主管部门,并力促使其经行政部门的协调和完善,上升为行政性规章、政策甚至法律。

行业协会或主动运作,或接受委托,可以提前为中国立法机构草拟各类适合中国国情的法律草案。对于一般性法案,可提交国家立法机关选择取舍;对于那些命系行业生存和国民经济发展的全行业认为重要的法案,行业协会可催促立法机关尽早立项。

深圳外商投资企业协会成立十八年来,以优质的服务凝聚了深圳的一大批外商投资企业,充分发挥协会在民间化、国际化进程中的先发优势,不断改革进取,并与政府建立起良性互动的新型关系。目前,该协会已成为深圳、广东乃至全国都颇具影响力的大型综合性商会,以及深圳招商引资和经济国际化发展不可或缺的服务性功能组织。在外商眼中,深圳外商协会高品质的服务已成为深圳良好投资环境的重要组成部分。

十几年来,协会配合政府参与调研咨询,以使政策更切合企业的实际;政策颁布后,组织宣讲、贯彻、培训、答疑、使企业更快地掌握政策;在政策执行中,深入调研,既辅导企业正确理解、执行政策,又了解政策尚不完善之处,研究解决方案,提出修改建议,上报国家有关部门。这已成为协会的例行工作。国家和深圳市出台的有关外资的政策法规,协会都参与了出台前的意见征询和执行中的意见反馈。尤其在“铝合金企业定点生产问题”、“合资企业股票上市问题”、“加工贸易台帐问题”、“加工贸易分类管理问题”、“免抵退税政策问题”、“钢材、成品油以产顶进问题”、“纺织品配额”、“欧盟反倾销”、“劳动合同法”、“加工贸易

政策”等几十个宏观政策问题，协会经过悉心调研，提出的建议建言，受到国家有关部门重视，成为进一步完善政策的依据，国务院领导同志还专门做过批示。2006年，协会又组织会员参与了社会养老医疗保险、劳动用工制度、科技创新、建设环保、社会治安、企业履行社会责任、立法监督检查和行业协会改革发展在内的三十一个国家和深圳市政府出台的各项政策法规的咨询、调研、讨论和修改完善的过程，很多意见被立法部门所采纳。该协会在影响企业发展的重大问题上，以务实的态度及时反映企业呼声，促进了营商环境的进一步改善。继2005年协会牵头制定毛皮制品单耗标准成为深圳海关关区标准之后，2006年又牵头制定塑料粒单耗标准，也已成为深圳海关关区标准。另外，协会对“关于合同法与劳动法相适应的问题”、“劳动合同法合理约束劳动者和企业双方的问题”、“企业建立党、团、工会组织及权利，以及合理评估企业承受能力”等意见和建议，都直呈深圳人大和全国人大，引起国家和深圳市劳动和社会保障部门的高度重视。该会关于“劳务工合作医疗”的改进意见，已被吸收进新的合作医疗制度中。

《中华人民共和国循环经济促进法》（2008年8月29日第十一届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过）第十一条就规定：“国家鼓励和支持行业协会在循环经济发展中发挥技术指导和服务作用。县级以上人民政府可以委托有条件的行业协会等社会组织开展促进循环经济发展的公共服务。”

根据中共中央政治局委员、国务院副总理张德江同志的要求，中国轻工业联合会、中国机械工业联合会、中国建筑材料联合会、中国电力工业协会、中国纺织工业协会、中国钢铁工业协会、中国煤炭工业协会、中国商业联合会、中国工业经济联合会、中国石油和化学工业协会、中国有色金属工业协会、中国物流与采购联合会等，在以行业组织的角度做了大量前期工作的基础上，迅速提出了行业协会在应对金融危机中发挥的作用及当前促进重点行业发展的政策建议。事实证明，2008年下半年以来，行业协会在应对国际金融危机中，信息反应敏锐，上报情况及时，政策建议具体，组织企业采取应对措施有力，为实现“保增长、调结构、扩内需、促发展”目标，发挥了重要作用。

主要表现在：

一是市场信息敏感，上报情况及时。由于行业协会更贴近企业、贴近市场，获得的信息更直接、更快捷。电力行业是较早反映出电力需求开始下滑的行业之一，从2008年5月份起，广东、浙江、江苏等外向型省份较早出现电力需求下滑，奥运期间华北地区各省也快速下滑，进而在10月份开始出现全面下滑。针对电力行业经济运行中出现的苗头性问题，中国电力工业联合会通过各种途径向有关部门反映。中国有色金属工业协会2008年11月6日就向国务院上报了《世界金融危机对我国有色金属工业的影响及应对措施的建議》，并得到温家宝总理的批示。2008年9、10、11月份，中国物流与采购联合会发布的全国制造业采购经理指数（PMI）已经连续三个月在50以下，其中11月份仅为38.8，显示出金融危机已扩散到我国实体经济领域，经济下行压力加剧，收缩迹象明显。中国石油和化学工业协会及时向国家发改委、国家能源办报送各种行业动态信息和专题报告12份，报送简报42期，为政府部门提供了大量参考依据。中国商业联合会名誉会长黄海2008年11月初向国务院领导报送了《关于扩大国内消费需要的建议》，温家宝总理、李克强、王岐山副总理分别批示，认为建议很好，并指示商务部要认真研究分析国内商品流通市场的问题，抓制度和组织创新建设，形成流通领域网络的爆发效应，促进消费。

二是组织调查研究，及时研讨对策。中国工业经济联合会2008年三季度以来，通过召开座谈会、网上调查、电话咨询等形式，广泛开展调查分析；11月份组织召开专家座谈会，专题研讨和分析经济形势，深入剖析存在问题；12月由会领导带队深入山东、江苏、广东等省市开展调研。在调研的基础上，工经联及时形成专题报告呈报张德江副总理。中国石油和化学工业协会先后召开了五大公司、专业协会座谈会，收集汇总金融危机对行业的影响，

形成了《关于当前石油和化工行业经济运行情况及建议》、《关于当前化肥行业面临的问题及建议》、《关于增加 2009 年我国成品油出口配额的建议》、《关于三大合成材料行业情况及政策建议》等六个专题材料，向国务院及政府部门汇报反映，受到国家发改委、工信部、商务部等部门的好评。2008 年 12 月 1 日，国务院张德江副总理听取了石化行业的汇报，督促有关部门抓紧研究解决石化行业面临的问题。中国煤炭工业协会完善经济分析例会制度。从去年第一季度开始，先后召开了五次大型经济分析会，分析影响煤炭经济稳定运行的主要矛盾，提出解决突出问题的政策措施。同时建立了与电力、冶金、建材、化工等主要耗煤行业信息交流机制，准确把握相关行业信息。中国有色金属工业协会为应对金融危机对我国有色金属工业的冲击，在 2009 年春节后组织六个调研组，于 2 月 10 日—16 日分别深入到 10 个省区的 31 家有色金属生产企业调研，并及时形成调研报告向有关部门反映。中国物流与采购联合会近期组织专门力量在北京、上海、广州、深圳等 16 个重点城市，对物流相关行业的 200 多家企业进行了一次调研。调研报告及时呈送工信部、国家发改委、商务部，并通过有关会议分别向张德江副总理、王岐山副总理汇报。中国商业联合会就当前金融危机对我国商业服务业和国内市场的影响，召集专业协会、分支机构、专家学者、部分会员企业负责人，进行了三次调研座谈，并结合商业服务行业实际提出应对政策措施建议。中国建筑材料联合会先后到浙江、江苏、安徽、北京、上海、河北、山东、广东等省市，对建材大企业集团、外资企业以及中小企业生产经营等情况进行深入调研；分别召开了由地方和全国性专业协会、重点行业企业参加的经济运行形势分析会、信息交流座谈会等多个会议，多方面了解有关地区和重点企业生产经营情况，提出促进行业健康发展的政策建议等。中国纺织工业协会组织各专业协会、事业单位共 110 人到全国 18 个省的 145 个纺织产业集群地进行实地调研，了解春节后纺织企业开工情况，听取企业诉求，获取了大量有关行业运行情况、面临困难和问题、对政府的政策建议等方面的一手资料，并整理成报告提供给有关政府部门，供决策参考。

三是鼓励企业坚定克服困难的信心。各行业协会通过召开企业年会、形势报告会、座谈会、研讨会等形式，鼓励企业正视困难，决定信心。中国工业经济联合会坚持以正确处理好三个关系为开展各项工作的准则和基础：一要正确处理好正视困难与坚定信心的关系，强调在面对危机、化解危机的过程中，加强合作，果断采取积极有效措施，稳定市场，延缓危机的蔓延和加剧，防止危机向实体经济进一步发展；二要正确处理好保持经济增长速度与转变经济发展方式的关系，强调经济增速回落，有利于推进经济结构调整和转变发展方式；三要正确处理好立足当前与着眼长远的关系，强调既要敢于迎接挑战，化“危”为“机”，有效应对新情况、新挑战，防止经济出现大的起落，又要着力巩固和发展宏观调控的成果，既要抓紧解决当前经济运行中的突出矛盾，又要着手解决制约我国经济长期持续发展的体制性、结构性矛盾，为经济长期持续稳定发展打下坚实基础。中国煤炭工业协会在广泛调研，深入分析的基础上，大力宣传党中央国务院有关应对金融危机的一系列重要决策和部署，动员全行业既要充分认识金融危机的严峻性，更要坚定战胜困难的信心；既要积极应对金融危机的冲击，更要善于发现和把握其中蕴含的机遇；既要做好当前应对工作，更要立足长远切实练好“内功”。中国有色金属工业协会在动员企业坚定信心、统一认识的基础上，推动企业制定应急方案、优化管理、控制成本、节能降耗、保证资金安全、提高资金使用率、提高营销效率，化解营销风险，抓住机遇、谋求发展。

四是积极引导企业开拓市场。中国企业联合会、中国商业联合会、中国中小企业协会、中国纺织工业协会等，纷纷采取多项措施，帮助企业开拓市场，扩大销售。中国商业联合会积极推动各地商业服务企业，从促销和内部管理两方面采取各种措施，应对国际金融危机带来的“寒流”的冲击。扩大大销售方面主要是打折、回馈消费者、赠送礼品、新品推广以及加强媒体宣传、烘托商场气氛等，高档百货店还采取措施稳固忠诚顾客群等办法。加强管理、苦练内功方面主要是收缩战线、调整布局、优化库存商品结构，重点是加强超市、食品的经

营,保持充足现金流,从各方面减少消耗支出,降低成本,促进企业管理向更加精细化转变。中国纺织工业协会为帮助广大纺织企业有效开拓国内外市场,充分发挥行业展览经济的贸易平台作用,将于2009年3月下旬同期举办以“2009中国国际纺织纱线展”、“中国国际纺织面料及辅料展”、“中国国际服装服饰博览会”及“中国国际(春季)时装周”为主体的行业展览活动。展览活动将突出紧密围绕新产品、新技术、新工艺、新趋势四大主线,向全世界、全社会、全行业展示调整振兴纺织产业的主要方向和具体途径。这既是中国纺织行业2009年应对金融危机的首次战役,更是贯彻落实国务院振兴规划而开展的“振兴纺织产业春季市场大行动”。

五是促进技术改造,加快结构调整。中国电力工业协会结合贯彻落实科学发展观,抓住战略机遇期,推进行业加快技术改造步伐,积极替换和更新改造老旧设备;优化网络结构,加快发展能源转化效率高、污染排放少的热电联产;大力推进水电、核电发展,促进风电规模化发展,加快推进太阳能开发利用;促进电网与电源、各等级电网、各种类型电源协调发展。2008年全国共关停小火电机组1669万千瓦。中国石油和化学工业协会配合有关部门及时完成了《石油和化工行业结构调整指导意见》初稿,召开行业结构调整促进大会,推进纯碱、轮胎等行业市场准入机制和落后产能退出机制的建立,引导企业培育新的经济增长点。

六是部分政策建议得到政府采纳,行业发展环境正在改善。

中国石油和化学工业协会为解决成品油供需矛盾,向国务院领导提出解决成品油供需矛盾的几点建议,得到温家宝总理、李克强副总理的高度重视并分别作出批示。2008年4月15日,财政部公布,我国自2008年4月1日至6月30日,对中石油、中石化两大公司部分进口成品油实行进口环节增值税先征后返。共计100万吨汽油、250万吨柴油,据测算,返还总计约44亿元。同时,协会向国家有关部门提出恢复出口退税率的建议,也得到了采纳。2008年11月13日,国务院关税税则委员会发布了关于调整出口关税的通知,涉及石化产品出口关税有50余种:取消出口关税的有5种,降低出口关税和特别关税的有36种;提高关税的有15种;恢复出口退税率涉及石化产品有900余种。2008年12月2日,国务院副总理王岐山主持召开座谈会,就当前金融危机对流通工作的影响及对策,听取有关省市政府、行业协会和企业的意见和建议。中国物流与采购联合会在会上向国务院领导同志汇报了物流行业遇到的困难并提出九条建议。12月31日,国务院办公厅发出《关于搞活流通扩大消费的意见》,共提出7大措施,其中有4条吸收了中国物流与采购联合会提出的建议。中国钢铁工业协会针对重轨等铁道用钢材价格不合理问题,及时向国家发改委和铁道部报送有关报告,铁道部门已提高钢轨进价;就H型钢出口税率与有关部门协调,2008年底有关部门已取消了大型H型钢的出口关税。中国纺织工业协会提出的上调出口退税、暂停加工贸易限制类保证金台账实转管理、将纺织品从限制类目录中取消、设立专项资金支持企业自主创新等政策建议,均已被有关部门采纳并正在逐步落实。中国建筑材料联合会提出的加工玻璃、石材等产品的出口退税率问题,得到了有关政府部门的重视和采纳。

七是建立产业安全预警机制。中国石油和化学工业协会2008年与商务部建立了产业安全重大问题对策研究机制,主动应对各种风险,把产业安全工作前置化。2008年下半年以来,来自韩国等国的PE、PP产品,以极其低廉的倾销价格进入中国市场,给国内产业造成损害。为维护我国PE、PP产业安全,促进行业健康发展,中国石油和化学工业协会与中石油、中石化两大公司,举行了中韩贸易磋商对话。中国物流与采购联合会针对个别“洋快递”采取非市场因素对我国快递企业形成挤压之势,与商务部产业损害调查局共同建立了物流产业安全损害预警系统,制定了科学的信息采集、统计、分析方法。目前已正式受理部分快递企业对个别外资快递企业采取逆市大幅降价等手段,造成国内快递企业经营困难的投诉,约见并与外资快递物流企业进行了沟通与交流,代表我国企业明确提出了有关意见并上报商务

部。在不久前由联合会起草的物流产业安全角势报告上，张德江、王岐山两位副总理就此专门批示。

八是积极协助政府部门制定产业调整和振兴规划。不久前，国务院常务会议审议并原则通过了有色金属产业和物流业调整振兴规划。至此，国家确定的钢铁、汽车、船舶、石化、纺织、轻工、装备制造、电子信息、有色金属、物流十大产业调整振兴规划全部出齐。与这十大产业相关的各行业协会，充分发挥协会熟悉行业、了解企业、拥有专家等优势，积极配合国家发改委、工信部等政府部门，参与了规划的讨论、研究、起草、修改等工作，确保了规划的及时出台。目前，各行业协会正配合有关部门参与具体实施细则的讨论和制定，推进规划的贯彻落实。

九是承担责任，积极回报社会。在应对金融危机带来严峻挑战的同时，国资委委管各行业协会勇于承担社会责任，将促进就业和再就业作为义不容辞的责任。一方面倡导会员单位“减薪不减员”，另一方面倡导会员单位积极吸纳社会就业，通过扶持创业和提供职业培训、介绍等方式，间接提供大量就业机会。

2008年11月12日，中共中央政治局委员、国务院副总理张德江也对上述报告做了重要批示其中特别指出：“在工作中，要注意发挥行业协会的作用，有关工作情况，望及时报告。”

质量是企业的生命，在当前形势下认识质量的重要性更具有重要战略意义。中国质量协会陈邦柱会长带头深入企业开展调查研究、针对近几年来我国质量工作的现状和出现的重大产品质量事故，于2008年10月10日致信中共中央总书记胡锦涛，提出了《关于加强质量工作的几点建议》。中国质量协会的工作引起中央领导同志的重视。胡锦涛总书记11月11日对陈邦柱会长呈报的《关于加强质量工作的几点建议》做出重要批示并肯定：邦柱同志的建议值得重视。胡锦涛总书记指出：改革开放以来，我国产品质量水平有了很大提高。但一些领域与国际先进水平相比，还存在较大差距。在当前经济形势下，提高产品质量，增强竞争力，对扩大市场需求具有重要意义。望加强领导，认真落实有关法律法规，科学实施，常抓不懈，把我国产品质量提高到新水平。

在迈向国际大都市的上海，2008年三季度以来，各联合性、行业性社团通过召开座谈会、网上调查、问卷普查、电话咨询、上门走访等形式，广泛开展调查研究和统计分析工作。上海市经济团体联合会召开13家重点行业协会座谈会，分析各行业受到的影响，从五个方面提出了23条应对措施，受到了市领导的高度重视，中央政治局委员、上海市委书记俞正声专门作出批示：“行业协会要及时反映行业的要求（包括向中央），并帮助企业 and 市政府有关部门协调有关政策落实的办法”。接到批示后，各行业协会迅速行动，市商业联合会由各行业协会和各区商业联合会调研对象扩大到同行业的非会员单位，市集成电路行业协会完成了300多家集电企业调查数据的汇总和对4个子行业的统计分析，调查统计覆盖全行业的九成企业。他们不但在短时间内铺开调查网络，而且就调查中发现的突出问题，如国美电器面临资金链断裂、染颜料行业建议国家恢复染颜料产品的出口退税政策，积极向上级部门发出公函，反映诉求。

钢铁业，我国经济运行中的重要产业，与汽车、电力、纺织业并称四大行业，均为国家确定的2009年重点扶持行业。2008年末闭幕的中央经济工作会议提出，2009年，我国将按照产业结构优化升级和优胜劣汰的要求，着重缓解和消除发展的瓶颈制约，淘汰落后生产能力和加快产品更新换代，增强自主创新能力和产业竞争力。根据部署，相关行业协会闻风而动，发挥了不可或缺甚至举足轻重的作用。

据新华网报道：2008年，我国汽车业受多重因素影响，前十一个月产销同比增幅比上年同期均回落逾14个百分点。11月当月，国内乘用车销量同比下降超过10%。行业机遇与挑战并存，汽车行业协会人士积极调研，为国家“振兴汽车产业规划”出谋划策；2008年

11月，中国汽车工程学会、中国汽车工业协会等参与主办了“2008中国汽车产业发展国际论坛”；中国汽车流通协会参与主办“中国进口汽车高层论坛”；数月来，上海、广州、长沙等许多城市不断传出车展讯息，为提升车市信心注入强心剂。

中国纺织工业协会集合了中国棉纺织行业协会、中国毛纺织行业协会等30余家会员单位。2008年11月国务院确定抓紧制定实施重点产业振兴规划后，中国纺织工业协会及会员单位、相关企业承担大量数据调查统计分析，确定行业技术改造投资重点，有效推动纺织产业升级和结构调整的任务。2008年12月11日，中央经济工作会议刚刚闭幕，2008年度“中国纺织创新年会”即在北京举行。创新年会不仅是落实中央经济工作会议的一个紧急动员会，也是纺织服装行业应对金融危机，把压力变动力，加快产业提升的动员会。2008年度“中国纺织工业协会产品开发贡献奖”在会上揭晓。33家获奖单位以产品创新带动全行业加快创新步伐，促进行业转变发展方式。中国纺织工业协会会长杜钰洲指出，创新就是要号召企业在“严冬”中不要“冬眠”，而要提高企业内部的战斗力，提高产品质量，提升创新能力、快速反应能力、网络整合能力，完善社会责任。

数月来各地、各分支纺织行业协会各显其能，服务企业。中国棉纺织行业协会帮助企业决策层及时了解2009年国内外宏观经济走向、国家财政金融政策及2008年全国棉纺织行业状况、企业产品调整动向的发展趋势。2008年11月山东召开纺织行业工作会确定深度推进产业结构调整，扶助行业战胜困难。

金融危机对于中国经济的最大影响体现在出口行业，发达国家消费需求的下降，导致对中国出口产品需求的下降。2008年全国出口虽然还是在增长，但是增长幅度同比回落了4.8个百分点。这直接导致我国工业的出口交货值下降，整个工业增速回落。面对严峻挑战，许多行业协会认为，当前最重要的是坚定信心，调整安排与良性增长要素结构相匹配的产业结构，推出措施，支持企业改革创新展发展。

2008年11月21日，中国工程承包商会就国际金融危机对承包工程行业影响召开专题座谈会。迟长海副会长及有关部门同志就国际金融危机对承包工程行业的影响与15家在京大中型会员企业进行了座谈。座谈会重点了解了当前国际金融危机逐渐深化的情况下，会员企业所受的影响、为应对金融危机采取的措施，他们对政府和商会的要求与建议；共同讨论了国际承包工程市场明年走势和机遇，就积极制订有针对性的策略，促进行业结构升级达成了共识。作为经济领域风向标的展览业社会组织，中国展览馆协会也是世界展览业协会的国家级会员。金融危机向实体经济蔓延以来，他们组织会员单位开展调研，筹备召开抵御对行业影响研讨会。为拓展业务，2008年10月，部分在京副理事长、专业委员会负责人及会员单位领导，与到访的中华国际会议展览协会代表团会谈，交流探讨了两岸会展业现状、探寻合作前景、加强两岸会展企业交流等共同关心的话题。11月，中国展览馆协会组团参加中国贸促会与台北世界贸易中心联合主办“海峡两岸会展产业论坛”，加深双方的了解与沟通，也为展览产业链上各环节的业务主体创造一个沟通、交流的平台，促进深度交流。制订行业规范，推进行业诚信自律，规范企业行为，是行业协会的重要职能。中国电力企业联合会制订并实施了一套科学、适用的信用评价指标体系和行业信用标准，2008年严格评审出电力行业首批AAA级信用企业41家，促进电力行业进一步改善信用环境，提高电力企业的市场竞争能力。2007年10月，中国展览馆协会、中国展览馆协会工程专业委员会发布通知，在展览工程会员企业中开展资质认证评定工作，这是行业内开首次展全国性资质认证工作。2008年，他们在继续推进资质普及的基础上，协调场馆、组展等会员单位，认可、接受资质认证标准，加强行业自律，保护优秀企业，提升整个展览业的规范化，同时，也为协会下一步信用等级的评定打下坚实基础。为了在更宽更广的天地中寻求转机，行业协会大力组织业内与社会的广泛交流。2008年下半年，中国棉花协会召开专家会商会深入分析产业态势。接待美国棉业高级代表团。中国食品工业协会召开“实施龙头食品企业战略，推进食

品工业抢险发展”高层论坛。中国蜂产品协会主办海峡两岸蜂农专业合作社发展研讨会。中国茶叶流通协会主办 2008 年全国茉莉花茶产业形势分析会，举办首届中国白茶文化节。中国果品流通协会与有关企业联合开办全国苹果电子交易市场。中国畜产品流通协会举办中国羊绒主流品牌峰会。中国畜产品流通协会开展行业援建支持灾区恢复生产。在奋力应对行业危机的同时，许多社会组织勇于承担社会责任，将促进就业和再就业作为义不容辞的责任，一些行业性、联合性社团一方面倡导会员单位“减薪也不减员”，得到了积极的响应；另一方面倡导会员单位积极吸纳社会就业，通过扶持创业和提供职业培训、介绍等方式，间接提供了大量的就业机会。有所作为的组织必然发展壮大。涉及多国的区域性跨国非营利性民间组织，中国东盟农资商会在南宁隆重挂牌，68 家国内企业代表和东盟企业代表成为商会的首批会员。中国焙烤食品糖制品工业协会食品馅料专业委员会正式成立。中国果品流通协会依托产业链的不同环节成立了批发市场和储藏加工两个专业委员会，同时大力发展单品种分会。以这些分支机构为基础，协会的深层次、专业化服务水平得到了不断提升。拓展服务空间同时促进社会组织机制创新和内部治理结构完善。在广东省，民间组织总会举办“广东省社会组织等级评估中心”，省特种设备行业协会、无纺布协会做出创建现代行业协会的计划，深圳市则力推行业协会人才职业化。

北京上市公司协会从 2008 年 5 月起，首先组织北京辖区内上市公司董事、监事等高管人员分批参加了 6 期培训班，邀请各监管部门领导、知名院校教授及经验丰富的中介机构专家授课，针对经济危机影响和公司治理等热门话题展开讲解、分析、讨论。截至 2008 年底，共有 1066 名董事、监事等高管人员参加了培训。其次组织会员单位高管人员赴香港参加“公司治理实务、公司治理及风险管理”国际研讨会。与国际货币基金组织代表，香港特区财政事务局、香港联交所、香港特区秘书公会、国际知名会计师和律师事务所资深人员等围绕如何应对金融市场风险进行研讨，得到较大收获，并撰文刊登在协会会刊上。北京工业经济联合会面对金融危机，积极探索为企业服务、帮企业分忧新途径，如北京汽车行业协会组织 150 多家会员企业的老总，参加“中国汽车工业 2008 年经济运行情况和 2009 年市场预测及抓住机遇逆势而上”专题报告会，宣传贯彻党和国家及北京市政府关于促进汽车行业发展的信息和文件规定；推动高端现代制造业优化产业结构、增大实体规模；及时发布产品开发、提供新车上市和产销运营信息。该联合会还会同北京市商业局、工促局、行业进出口企业、北汽福田、北京现代、北汽等多次组织研讨，提出拟组建应对危机服务会员企业平台，听取各方诉求；研究对出口企业扶持办法，并形成长效机制。北京服装纺织行业协会、北京针织行业协会针对中小企业融资难、贴牌出口企业竞争难等问题，采取加强合作、搭建平台，打造大产业、增强整体竞争能力，整合各种有效资源、增强产品配套能力，坚持走出去发展战略，为品牌企业创造良好环境等措施。北京市商业联合会举办了“直面危机，冷静应对，变危机为契机”专题报告会，就金融危机对北京商业影响与对策进行研讨。报告会围绕当前国际国内经济形势、国际金融危机的起源以及由此而引发的一系列连锁反应和我国实体企业、零售商业面临问题等，对应对措施进行详尽分析，细致讲解。北京医药行业协会面对金融危机强调早作预防，提醒虽然危机对北京医药经济影响尚未显现，但不可掉以轻心，各企业要以人为本，诚信经营。

黑龙江大豆协会运用行业协会擅长的预警功能，向全体业内企业发出进口转基因大豆将带来“基因污染”的行业警告。2009 年头两个月，黑龙江省大豆进口量激增，达到 26.9 万吨，同比增长 6563.5%。而黑龙江省的大豆出口呈相反态势，2009 年头两个月仅出口 1879 吨，同比下降 92.2%。由此，黑龙江省大豆协会做出判断：“一旦进口的转基因大豆占领黑龙江市场，危及的将不仅是当地世代以大豆种植为生的农户的利益和生存，黑龙江大豆的原产种源、环境也将遭到破坏，更严重的是，这将影响到国家的粮食安全。”

据黑龙江省大豆协会统计，近两个月来，进口转基因大豆油在黑龙江已经占有 80% 的市

市场份额，当地产非转基因大豆油市场占有率不足 20%，并且还在持续下降。不仅如此，作为大豆加工下游产业的饲料加工业，近两个月来也从南方大豆加工企业购入了 30 多万吨转基因豆粕，和转基因豆油一样已经占据了当地 80% 的市场。我国大豆专家、中国科学院东北地理与农业生态研究所刘宝辉研究员说：“转基因大豆的安全性问题，不仅是食用安全，更重要的是基因污染。”转基因大豆大都抗除草剂、抗病虫害。如抗病虫害，在大豆中植入目的基因，使大豆叶或大豆体内产生有害物质，将虫子毒死，这从抗病抗虫角度是有利的。但这种对虫子有害的物质是否会在大豆种子中聚集，是否对人体有害，现在谁也说不清。“其次是对环境污染，转基因生物具有自然生物所不具备的优势，若被释放到环境中，可造成原有的生态平衡被打破，改变物种间的竞争关系。转基因大豆花粉一旦漂移了，漂移到非转基因大豆上，便产生杂交，对非转基因大豆种源造成污染；如抗除草剂目的基因若漂移到杂草中，万一整合到杂草基因组中，那么，杂草也就会抗除草剂。这样势必会造成原有的生态平衡被打破，改变物种间的竞争关系。”

对于这些行业协会商会运做起来可以达到事半功倍的工作，有关行政部门及时给予了充分的肯定。2009 年 3 月 31 日国家工业和信息化部发布的《关于充分发挥行业协会作用的指导意见》规定：“（三）加强行业发展中的重大问题研究。围绕新型工业化发展战略、信息化与工业化融合、运用信息技术改造提升传统产业、产业结构优化升级等行业发展中战略性、前瞻性、综合性的重大问题，组织协会开展课题研究，积极采纳相关研究成果和政策建议，为制定实施行业规划、产业政策、行业标准等提供有力支撑。”“（四）积极推进产业结构调整。根据行业发展情况，鼓励协会适时提出行业技术创新、技术改造、淘汰落后产能、节能降耗、资源综合利用、行业信息化等措施建议；组织技术和管理交流、人才培养工作，协调共性技术、关键技术和配套技术研发，推广应用先进适用技术和工艺设备，协助政府推动产业结构优化升级。”“（五）大力提升企业素质。鼓励协会发挥专家资源优势，积极为企业提供经济信息、技术创新和企业管理咨询服务；指导帮助企业树立以人为本、可持续发展的理念，促进管理创新，提高管理水平；推广先进的质量管理方法，完善质量保证体系；积极帮助企业开拓市场，提高企业和产业国际竞争力。”）

（四） 经政府或行政机关授权进行行业统计，调查、收集、分析和发布行业经济信息和评估报告；

（说明：随着市场经济的发展，随着政府及行政职能的逐步转变，有许多市场与企业的数据已经不再为政府及行政所掌握。据中国建筑装饰协会统计，目前中国家装年产值为 5000 亿元人民币，到 2010 年将达到 8000 亿元。类似这些基本不属于国家经济命脉的行业的生产、销售等数据，越来越多地只由相关的行业协会等经济类社会组织所拥有。因此，相关的行业统计职能转移给行业协会，以成为发展的当然结果。但是，由于受到《统计法》的限制，有些同志对行业协会商会能否从事本行业的统计工作持有疑虑。但是在实践中，部分地区的政府已经突破了这种相比完善的市场经济体制已经明显滞后的法律规定，如上海市在 2005 年前后就批准 7—8 个行业协会承担本行业的统计职能，原有的统计部门实行“权随责走，费随事变”的方针，较好地解决了这个问题。有关行政部门的负担大为减轻，行业协会也可以充分发挥自己的特长。许多省市通过本地有关行业协会的地方性法规和规章、政策，相继对行业协会商会承担本地区行业的统计职能做出了详细的规范。

国务院办公厅转发发展改革委等部门《关于加快推行清洁生产意见》（国办发[2003]100 号）2003 年 12 月 17 日要求：“要充分发挥行业协会等中介机构和科研单位、大专院校的作用，在政府领导或接受政府委托，建立行业清洁生产中心和信息系统，制定本行业清洁生产指针体系、规划、规范，为企业开展清洁生产审核、技术开发与推广、住处咨询、宣传

培训等提供服务。”2009年4月10日，中国科学技术协会向世界发布了一篇《兵器科学与技术学科发展报告》，在这篇报告中，该协会以科学技术领域中的行业组织的身份，实际上代表中国政府、代表中国人民解放军，对举世瞩目的我军现阶段的“装甲兵器、导弹系统及其它武器系统”的科学技术发展程度进行了权威性的披露。该报告虽然出自于行业组织之名下，但是却以不容置疑的口吻宣布：“在某些领域，中国的武器已经达到或者非常接近达到国际先进标准。”按照以往的规矩，此类报告或者不能公开，即使可以公开，也必须由军方出面。但在总体上的和平环境中，显然中央考虑以民间的姿态进行这种极为敏感的信息的发布，会产生比军方发布更为良好的影响和效果。这在一定程度上也说明了行业组织在新的国际形势中的作用。

近年来，作为社会监督机制的重要组成部分，美国的社会组织越来越重视评估工作。马里兰州的非营利机构协会，用了两年时间制定出一份8个大类55个细目的非营利机构评估标准，还规定了通过评估的标志。美国全国非营利机构董事会中心也制定了一个供董事自查自评的标准，他们要求参与该中心的董事个人和董事会组织自行填写有关表格，然后由专门的机构对其进行评估，其评估报告将反馈给填报人，用于帮助董事会和董事做好工作。）

（五）经政府或行政机关授权，参加本行业的认证，或者组织与本行业有关的认证。对行业生产、经营许可证的发放提出意见，参与资质审查；条件成熟时，行业协会可以在政府及行政机关的参与下，以自己的名义直接颁发行业生产、经营许可证的发放；

（说明：长期以来，认证、认可等涉及企业资质的工作，一直被认为是只能由行政部门从事的禁区。但是在实践中，这样的划地为牢的计划经济体制的传统已经开始被突破。如商务部在近日出台《关于健全旧货流通网络的意见》中要求，“各地应结合自身特点，大力发展旧货市场，加大市场基础设施建设和改造力度，完善旧货交易、集散、分拣、结算、质检和维修等功能，特别是在大中城市建设和改造一批大型综合和专业旧货市场。同时，鼓励和支持有条件的旧货市场和城市社区开展“跳蚤市场”试点，引导居民形成循环消费理念。商务部要求，各地应严格规范旧货流通秩序。同时要求旧货经营者严格履行物品登记制度，禁止非法开展典当业务。经营者在销售经过清理、维修和加工的商品时，应在商品的明显部位张贴中国旧货业协会统一印制的“旧货”标识，不得以旧货冒充新货，欺骗消费者。”根据这份意见，对于经过培训合格的人员，将由中国旧货业协会颁发统一印制的从业资格证书，并在中国旧货网上公示。法兰克福工商会每年拟定的试题大约有8000道，通过考试为5000名左右的受训人员或应试者签发正式的认证证书。

我国的法律、法规等级的文件对此也有相应的改革性规定。《中华人民共和国拍卖法》（1996年7月5日通过2004年8月28日修订）第十六条规定：“拍卖师资格审核，由拍卖行业协会统一组织。经考核合格的，由拍卖行业协会发给拍卖师资格证书。”《中华人民共和国工业产品生产许可证管理条例》（2005年7月1日公布 2005年9月1日起施行）第二条规定：“国家实行生产许可证制度的工业产品目录由国务院工业产品生产许可证主管部门会同国务院有关部门制定，并征求消费者协会和相关产品行业协会的意见，报国务院批准后向社会公布。”“制定列入目录产品生产许可证的具体要求，应当征求消费者协会和相关产品行业协会的意见。”国家知识产权局令（第30号）2003年6月6日《专利代理管理办法》第二十三条规定：“国家知识产权局委托中华全国专利代理人协会负责颁发、变更以及注销专利代理人执业证的具体事宜。”第三十条规定：“中华全国专利代理人协会配合参与专利代理机构和专利代理人的年检。”国家经济贸易委员会、对外贸易经济合作部以第21号令（2001年4月28日）下发的《钨品、锑品出口供货企业资格认证暂行办法》第六条规定：“各地经贸委会同本地区外经贸厅，将初审合格的企业名单和相关材料同时抄送中国五

矿化工进出口商会、中国钨业协会（仅限钨品）、中国有色金属工业协会。”第七条规定：“中国五矿化工进出口商会、中国钨业协会、中国有色金属工业协会根据本办法第二章，对各地申报出口供货资格的企业提出审核意见，并于当年 10 月 31 日前上报国家经贸委和外经贸部。”第八条规定：“国家经贸委会同外经贸部根据中国五矿化工进出口商会、中国钨业协会、中国有色金属工业协会的建议，对各地区申报出口供货资格的企业进行审定，并予以公布。”第九条规定：“取得钨品、锑品出口供货资格的生产企业，须按季度向各地经贸委、外经贸厅和中国五矿化工进出口商会、中国钨业协会、中国有色金属工业协会报送本企业采购原矿及初级产品的发票复印件，及外贸出口企业采购本企业钨、锑产品数量报表及税务发票的复印件。”第十条规定：“中国五矿化工进出口商会、中国钨业协会、中国有色金属工业协会负责对钨品、锑品生产和出口企业间签订的供货合同进行监督，并及时将情况报送国家经贸委和外经贸部。”商务部、国家发改委、国家工商总局以（2005 年第 10 号令）发布《汽车品牌销售管理实施办法》，其中第十一条规定：“国务院商务主管部门、工商行政管理部门可以委托汽车行业协会，组织专家委员会对申请设立汽车总经销商、品牌经销商的资质条件进行评估，评估意见作为审批、备案的参考。”第四十五条规定：“汽车行业协会组织的专家委员会组成及汽车总经销商、品牌经销商资质条件评估实施细则由汽车行业协会制定，报国务院商务主管部门批准后实施。”国家发改委令（第 33 号）《价格评估人员执业资格认定管理办法》（2005 年 6 月 24 日）第四条规定：“价格评估人员执业资格认定应当具备下列条件：……。取得国家或省级行业协会颁发的价格评估相关专业职业资格证书，并经国家发展改革委或各省、自治区、直辖市人民政府价格主管部门考核合格。”鉴于这些法定前例，本草案提出行业协会可以参与甚至直接进行本行业的认证、认可等涉及本行业企业的资质认定工作。

美国房地产经纪人的培训、考试及执业证书由美国房地产协会主持，该协会成立于 1908 年，是美国房地产业界最权威的机构，目前拥有 75 万会员。房地产经纪人必须修完房地产实务、法律规章、财务、估价、会计等课程，并有商业、法律、管理、公证等相关知识，一般能通过考试的人大约只有 20%，而且每年还要参加复审考试，执照每四年须申请重新换发。经纪人在加入协会并缴纳会费后，可以在自己的文件合同上使用房地产经纪人协会的标记，这种标记是美国房地产中介行业的信誉象征，很容易获得客户的认可。经纪人在执业中，要遵循有关法律规范和协会的行规，一旦发现违规，协会可以吊销经纪人的执照。目前，美国房地产协会下属的国际商业房地产投资师协会已经在我国开展了国际注册商业房地产投资师（Certified Commercial Investment Member）的资格认证培训和考试，俗称“CCIM”。）

（六）向法定检测、评估、认证、仲裁、审查等机构推荐人选；经有关机构批准，设立法定检测、评估、认证、仲裁、审查等分支机构并开展活动；

（说明：该条款根据行业协会的实践而来。上海汽车配件流通行业协会是上海改革调整行业协会后成立的第一批按市场化、企业化方式运作的新型行业协会，也是与政府合作较好的社会组织之一。随着汽车行业的发展，围绕汽车销售、汽车配件销售、汽车维修等汽车消费中的质量纠纷日渐增多，为了发挥行业专业优势，立足调解，快速解决行业热点、难点问题，避免因行业纠纷转化为社会矛盾，影响社会安定团结，保护经营者和消费者合法权益，由该协会牵头，上海市技师协会汽车修理专业委员会和上海质量技术监督中心共同发起，于 2004 年 3 月 15 日组建了“快速解决汽车消费质量纠纷专家鉴定站”。截至目前，专家鉴定站已聘请汽车专业及相关专业权威专家 33 名；制订了规范、简单、公正的鉴定程序；制订了“关于加强专家队伍建设的管理办法”，承接了消保委 12315、技监局 12365 转来的大量纠纷投诉的处理，该协会服务热线共接待了 300 余件投诉，大多数通过专家的专业经验协调成功，

通过这种行政职能与社会组织合作的模式，较好地保护了经营者和消费者双方的合法权益。2005年4月，“上海仲裁委员会汽车消费争议仲裁中心”正式在协会挂牌成立，使得汽车消费争议又有了一个专业的法律解决途径，这是全国第一家设在社会组织中的汽车消费领域的仲裁机构，全国各地社会组织正在纷纷效仿。该仲裁中心根据上海仲裁委员会的授权依法组织仲裁庭审理和裁决双方争议，所作出的判决书具有和法院判决书同等的法律效力，社会组织与准司法部门合作的又一个范例。）

（七）向政府及行政机关提出制定有关技术标准、行业标准、本行业入市资格的建议，参与有关国家技术标准的制定，主持行业标准的制定，或者以自己的名义直接制订和发布行业标准，建立行业行为规范机制；

（说明一：在国外，许多具体的关于某行业的入市资格、退市条件等，一般均由相关社会组织来设计与制订，政府或行政机关只要依据社会组织的标准条件予以监督即可。

如2005年4月15日，在巴西首都巴西利亚，69名巴西行医的古巴医生因失去了行医资格而不得不登机返古巴。其原因就是由于巴西托坎廷斯州地方医疗协会向国家司法机构提出申诉，该协会不承认古巴医生的行医资格，要求终止他们在巴西行医。该申诉最终被通过，古巴医生只好收拾行囊回家。

据《环球时报》2006年12月11日报道：中国汽车进入伊朗市场起步较晚，但发展迅速。可是伊朗国内汽车零部件制造商协会却明确反对中国汽车制造商在伊朗设立汽车组装流水线，批评政府仅仅为了获取某些短期利益，就允许中国厂商在伊朗组装价格低廉的经济型轿车。伊朗汽车零件厂商协会董事会成员萨桑。克尔巴尼表示，伊朗的汽车市场不会轻易拱手让给外国汽车制造商，除非中国汽车的所有组件全部在伊朗生产。

在这一方面，我国迄今的市场准入和退出标准或者条件一般都由行政机关所制订，行政负担过重，且又不一定符合市场的变化和真正的需求。这种现状已经成为我国市场经济秩序混乱的又一个深层次的原因。

中央曾经多次发文，不允许行政机关自己开展业务培训等工作，但在实践中落实很不好。即使不直接以行政机关的名义组织这些活动，也必然要发文要求行政机关下属的事业单位承接相关工作。人员培训、业务考核和职称、主要是初级职称的授予，完全可以交由相关行业协会来承担。）

（说明二：随着中国的入世，中国企业面临一个新的问题，那就是许多出口产品在国际市场上，受到外国的挤压，其中一个主要原因是所谓的技术标准不合格。我国长期以来执行的是国家标准、行业标准、地方标准和企业标准四级，而且技术标准的制定工作长期控制在有关行政机关及其事业单位手中，这种状况，造成了我国企业出口产品甚至在国内市场流通与销售中的困境。据有关部门调查并根据国务院的要求进行科研课题的研究结论表明，对解放以来58个行业中55688项技术标准进行分析，其中最长的标龄到2008年已达51—52年，而国外的技术标准一经发布，3—5个月内必须复审，3—5年必须修改，否则就赶不上市场的发展、消费的需求和科技的前沿进度。而在55688项技术标准中，只有3000—5000项是近5—7年颁布的。这样一种标龄严重滞后的状况，已经成为我国企业保护国内市场、开拓国际市场的严重羁绊。

经过调查，国外的技术标准除了少量的涉及人身安全、国防、尖端、基础能源等方面的技术标准，属于国家行政机关强制性制定、强制性执行以外，其它绝大部分技术标准是由相关的行业协会分头制定的。由于这些行业协会同行政机关相比，距离市场更近，距离企业更近，距离社会消费需求更近，因此，总能及时、贴切、准确、有效地反映市场的变化和对市

场的需求。而我国由于技术标准的制定工作,至今仍主要由行政机关及其所属事业单位承担,因此,我国企业在国际市场上受到技术标准的挤压,也就不足为怪了。目前,不少行业协会正在试图按照国际惯例自行制定与本企业发展密切相关的技术标准。有时,还会受到地方技术监督管理部门和工商行政管理部门的责难,甚至处罚,认为制订技术标准“是国家的事情”,即是行政机关的职能,岂非咄咄怪事。

技术标准包括正在兴起的服务业领域中的服务规范。2006年6月,中国家用电器维修协会发布了《房间空气调节器节能清洗维护规范》(试行)。这是我国首个空调维修服务自律性行业规范,旨在积极引导空调节能清洗维护服务走向正轨。

近年来,空调在家庭消费领域的拥有率迅速攀升,但一些企业打着“清洗”的旗号,但事实上,其不论从清洗原料到清洗操作过程都很不规范,有些甚至借上门服务之名,行欺诈、蒙骗之实。中国家用电器维修协会制订实施该《空调清洗维护规范》,对提升空调厂家、售后维修服务部门在空调节能清洗维护服务中的创新能力和技术质量,引导企业积极承担社会和行业责任,增强空调节能清洗维护服务意识,拓展空调服务新模式,提高空调使用效率,节约电力资源,提高优势空调品牌的市场竞争力,提升服务用户满意,指导用户适时、科学地清洗维护空调,将起到积极的引导、指导和示范的作用。

以行业协会为主地研究制订本行业的产品与服务的技术标准、质量标准和服务标准,并以这些行业标准为基础,加强本行业的产品和服务的规范化推进工作,是目前国内许多行业协会正在努力进行的一项基础性建设。相当多的行业协会等社会组织正在按照《标准化法》的规定和众多行政规章、政策的要求自行制订并发布本行业的技术标准。由于行政机关与行业协会相比,距离市场需求更为遥远,即使能及时制订出市场急需的技术标准,也往往赶不上国际市场的水准,国外的技术标准正在走向“生产技术化,技术专利化,专利标准化,标准全球化”,这是我国企业在技术标准问题方面总是被动挨打的基本原因。据原江苏省主管经济工作的副省长吴瑞林统计,我国经济占整个世界的6%,但是中国标准在国际技术标准领域的引用率仅为千分之0.27。

技术标准作为一种服务于社会与经济发展的工具,其作用的发挥与其所处的社会与经济制度环境紧密相关。在计划经济时期,技术标准作为政府组织企业进行生产的主要技术依据,充分发挥了它在那个时代所能发挥的积极作用。在市场经济体制下,技术标准所起的作用有了重大转变和发展。经济全球化、竞争白热化、高新技术集成化使技术标准对提高企业和国家竞争力的作用已经超越技术本身,在为企业创造价值和促进国家社会经济发展的过程中的地位和作用不断得到强化,甚至起到了关键性的作用。技术标准在宏观的突出作用主要表现在以下六个方面:技术标准能促进经济社会全面协调可持续发展;技术标准能够显著提高经济效益和社会总福利;技术标准有助于建立贸易优势地位;技术标准能够推动科技成果产业化;技术标准能加快产业结构调整 and 产业升级;技术标准可提升企业的竞争力。

工业发达国家有着几十年,有的甚至上百年的行业协会标准化工作经验,行业协会标准化工作是这些国家市场经济运作中很重要的手段之一。美国、德国、英国、日本等发达国家的标准一般分为:国家(政府)级标准、协(学)会级标准、企业(公司)级标准等三个等级。而我国目前没有行业协会标准,这与一个已经由计划经济转向市场经济的国家来说是极不相称。有人说,我们国家不是有“行业标准”吗?为什么还要搞行业协会标准?实际上,在外国人的眼中,由于我们所称的“行业标准”大都为行政主管部门所制订的技术标准,而行政主管部门就是政府,就是国家,因此,我国目前奉行的“国家标准、行业标准、地方标准、企业标准”的体系中,国家标准和行业标准都是政府所制订的标准。

上世纪80年代,智利的出口遭遇到了危机,其主要原因是产品质量不能达到逐渐提高的国家标准。在这种背景下,随着企业寻找新的标准、技术和市场的需求的出现,它们创造了促进集体学习和支持新的产业集群增长的制度。这种过程导致罐头协会 ASFACO

(Asociación de Fabricantes de Conservas) 的再定位, 并且开始重构企业政府关系。最后发展成智利食品加工商联盟 (Federación de Procesadores de Alimentos de Chile, FEPACH)。为了应付本国农产品质量低引起的出口下滑, 食品加工企业联盟的中心任务变成了促进改进质量的新标准的采纳和使用。协会为企业评估各自的知识和他们现有生产工艺与发达国家企业的生产工艺的一致性提供空间。甚至协会建立了质量控制实验室和产品认证计划, 实验室提供执行新标准和标准扩散所必需的数据和测量方法。具体地, 协会建立了广泛的质量控制机制和出口产品认证体系。并且开始着手标准的制定工作, 尤其是新产品的出口标准, 以适应于国外严格的质量标准。

“行业标准”转换为“行业协会标准”, 是我国计划经济转向为市场经济的配套工程。消除现行标准化工作中存在的体制性障碍和运行机制性障碍是历史赋予我们的责任。开始, 行业协会可以尝试制订一至两项比较容易制订、且得到会员企业期望的技术标准并在业内试行; 其后, 选择比较成熟的会员企业的企业技术标准, 经征求其它会员的意见, 完成若干项技术标准并以行业协会标准的名义发布; 再后, 根据市场的反映和国际市场的发展趋势, 修订已发布的行业协会技术标准, 并在此基础上, 全面推开制订行业协会技术标准的工作; 最后, 与国家技术标准制订与管理部门取得联系, 及时申报经实践检验比较成熟的行业协会技术标准, 使之上升为国家技术标准。

在我国集群式产业发展中, 由于生产企业众多, 彼此竞争十分激烈, 经常造成部分企业为相互争夺客户而不惜以牺牲产品质量为代价, 偷工减料、粗制滥造进行恶性竞争, 从而破坏整个产业的良性发展, 甚至导致整个产业的消亡。广东省在经济发展中形成了诸多集群式的产业, 也面临着同样的发展难题。广东省质监部门与企业联手, 创造性地推行“联盟标准”, 对企业产品进入市场设立了技术门槛, 规范了企业竞争, 也使得当地各种特色产业得以聚集、壮大, 并呈现出明显的骨干企业群体效应, 取得了多赢的良好效果。

随着城乡工业化进程的加快, 在珠三角形成了一批以镇(区)为地理单元, 由成千成百家同类生产企业汇聚而成的庞大产业集群特色经济, 形成了诸多“一镇一品”的区域产业集群, 比如中山就形成了大涌红木家具、沙溪休闲服装、古镇灯饰等产业集群。

然而, 在这些产业集群发展过程中, 产业同质化程度较高, 企业数量虽多, 但大多规模较小, 且多为作坊式加工企业, 质量意识淡薄, 部分产业没有产品标准或执行落后的行业标准。随着市场竞争的激烈, 一些企业以牺牲产品质量为代价, 利用廉价原料和偷工减料来降低成本, 制约了该产业的良性发展, 甚至导致整个产业消亡。上世纪 90 年代初, 这里的南头镇曾有近百家的含乳饮料生产企业, 刚开始生产的产品质量好, 广受市场欢迎, 南头镇也成为名噪一时的含乳饮料生产基地。但随着新办企业的增多和竞争的日益激烈, 一些企业开始降价争夺客户, 为了降低成本则偷工减料, 产品质量不断下降, 以致市场对南头镇生产的含乳饮料失去信任。后来, 产品更是良莠不齐, 产业规模也日益萎缩, 直至该镇的含乳饮料企业全被消费者淘汰。

大涌镇红木家具产业也曾因无标准可执行而发展受挫。中山市大涌镇现为全国最大的红木家具生产基地, 但在 1999 该行业制定相关“联盟标准”之前, 一直处于无标准生产, 生产企业大多为家庭作坊式。大涌镇副镇长彭日东介绍说: “当时由于没有相关的标准, 对于什么木材属于红木都没有明确规定, 产品质量更是没有一个标准来衡量, 因此很多生产企业甚至采用普通木材生产, 产品涂上油漆就算是红木家具了。因此, 各地的客商慢慢对大涌镇的红木家具失去信心, 严重影响了产品销售, 更别提是产业升级发展了。”

为解决支柱产业的无标准及无序竞争问题, 中山市质量技术监督局大力推动政府和行业协会共同制定产业的“联盟标准”, 形成了“政府+行业协会+企业”制定、推广“联盟标准”的标准制定模式。据了解, 一个产业的联盟标准制定, 采取的基本模式是, 由质检部门提出, 并对标准研制认真加以技术指导和质量把关, 由镇(区)政府牵头组织, 由行业协会负责沟通

协调，并由广大会员企业共同参与，共同研制而成的。

行业标准的制定，必须以企业为主，如果由政府或专家制定，难免出现标准脱离实际的情况。联盟标准的制定中，政府主要起到引导、组织协调、宣传贯彻和标准的执行监督作用。具体的制定由行业协会组织企业广泛参与，充分讨论并形成具体的标准章程。而标准的制定，一般要经过行业调查、取样、检验、得出数据、提出征求意见稿、企业试执行并反馈等多个环节，然后不断地修改，最后由参与企业表决生成。表决通过后，政府则要求所有参与企业依照国家《标准化法》进行备案，这就意味着进行备案的企业此后进行生产就必须执行该标准，接受政府按该标准进行监管。

动员企业广泛参与，可以保证联盟标准的公平和普遍可执行性。以前那种由政府主导制定标准的做法，企业的参与积极性不高，而联盟标准的制定以企业为主导，企业的态度就发生了根本转变。当时红木家具产业联盟标准的制定中，参与企业就达到该镇所有红木家具生产企业的 80%。

大涌镇红木家具实施“联盟标准”后，企业纷纷进行工艺技术改造，改变原来落后的蒸汽烘干方法，采用先进木材烘干技术及生产工艺，出材率由 60%提高到 90%，损耗率降低到 5%以下，有效地节约了木材资源，也降低了企业的材料成本。1997 年的时候，大涌镇红木家具加工每年耗用红木达 30 亿立方米，而产值只有五亿多美元，而现在每年耗用红木只有 17 亿立方米，但产值达到了 17 亿美元。同时，“联盟标准”的实施统一了“技术门槛”高度，解决了无序生产带来的产品参差不齐问题，提高了产业的整体质量水平，也促进了产业结构的升级。大涌镇红木家具产业，采用联盟标准后，虽然企业数从最多的 400 多家减少到现在的 170 多家，但产值却从几个亿迅速增长至近 20 亿，抢占了全国 60%以上的红木家具市场，成为全国最大的红木家具生产基地。

中山市至今制定的 15 个“联盟标准”中，一个升格为行业标准，七个升格为广东省地方标准，另有三正在申报国家标准立项。“联盟标准”的实施，不仅使产业集群聚集壮大，而且呈现出明显的骨干企业群体效应。在骨干企业群体效应带动下，截止 2007 年底，中山市涌现出 26 个“中国名牌”、109 个“广东名牌”和 73 个“国家免检”产品及一批全国知名的产业“专业镇”。

2006 年 9 月，广东省旅游协会和广东省旅游质量监督管理局正式公布了国内首个豪华游标准——《广东省旅行社出境旅游、国内旅游高品质产品服务标准》，10 月 1 日起广东各级旅游质监部门将参照此《标准》对旅行社豪华团质量进行管理。据了解，该《标准》根据“国内游市场”，“欧洲、澳大利亚、日、韩等市场”及“东南亚及其它目的地市场”等三个不同的市场对游客最关注的住宿、餐饮、交通工具、游览内容、购物、导游等方面作出详细规范。比如，《标准》详细规定，国内旅游豪华团餐标每天不低于 50 元（含不低于每人 10 元的早餐），须八菜一汤等。业内人士评价，《标准》将能够量化的地方加以量化，操作性比较强。而这些标准中的细节，往往在行政机关的制定过程中被忽略。目前国家、地方和行业对旅行社向旅游者提供的旅游产品尚未提出相关的标准，此次推出《标准》正是为推进产品标准化，规范行业行为，促进行业健康、有序发展。

应当明确，在目前我国依然维持的“国家标准、行业标准、地方标准、企业标准”四级标准制度的状况下，行业协会所制订的标准与国家行政部门所制订的标准均为“行业标准”。

国家有关重要政策和文件已经对此做有改革性的规定。《中华人民共和国标准化法》（1988 年 12 月 29 日通过 1989 年 4 月 1 日起施行）第十二条规定：“制定标准应当发挥行业协会、科学研究机构和学术团体的作用。”《中华人民共和国标准化法实施条例》（1990 年 4 月 6 日国务院第 53 号令）第十九条规定：“制定标准应当发挥行业协会、科学技术研究机构和学术团体的作用。”“制定国家标准、行业标准和地方标准的部门应当组织由用户、

生产单位、行业协会、科学技术研究机构、学术团体及有关部门的专家组成标准化技术委员会,负责标准草拟和参加标准草案的技术审查工作。”《中华人民共和国节约能源法》(1997年11月1日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过 2007年10月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议修订)第二十三条规定:“国家鼓励行业协会在行业节能规划、节能标准的制定和实施、节能技术推广、能源消费统计、节能宣传培训和信息咨询等方面发挥作用。”国务院《钢铁产业发展政策》(2005年4月20日国务院常务会议通过)第三十六条规定:“咨询、设计、施工单位从事钢铁业活动,必须遵守本产业政策。相关行业协会要建立自律机制,互相监督。”“本产业政策是对钢铁行业的基本要求,各有关部门和行业协会可根据本产业政策制定和修改有关技术规范和相关标准。”国务院《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》国发[2005]44号(2005年12月29日)的“八、若干重要政策和措施”的“4. 实施知识产权战略和技术标准战略”规定:要“充分发挥行业协会在保护知识产权方面的重要作用。”“将形成技术标准作为国家科技计划的重要目标。政府主管部门、行业协会等要加强对重要技术标准制定的指导协调,并优先采用。”中共中央办公厅、国务院办公厅印发《2006—2020年国家信息化发展战略》(2006年5月9日)的“六、我国信息化发展的保障措施”中要求:“加强政府引导,依托重大信息化应用工程,以企业和行业协会为主体,加快产业技术标准体系建设。完善信息技术应用的技术体制和产业、产品等技术规范和标准,促进网络互联互通、系统互为操作和信息共享。加快制定人口、法人单位、地理空间、物品编码等基础信息的标准。加强知识产权保护。加强国际合作,积极参与国际标准制定。”“坚持积极发展、加强管理的原则,参与互联网治理的国际对话、交流和磋商,推动建立主权公平的互联网国际治理机构。加强行业自律,引导企业依法经营。理顺管理体制,明确管理责任,完善管理制度,正确处理好发展与管理之间的关系,形成适应互联网发展规律和特点的运行机制。”“坚持法律、经济、技术手段与必要的行政手段相结合,构建政府、企业、行业协会和公民相互配合、相互协作、权利与义务对等的治理机制,营造积极健康的互联网发展环境。”中国人民银行令([2001]第5号)(2001年6月21日)下发的《商业银行中间业务暂行规定》第十九条:“对国家有统一收费或定价标准的中间业务,商业银行按国家统一标准收费。对国家没有制定统一收费或定价标准的中间业务,由中国人民银行授权中国银行协会按商业与公平原则确定收费或定价标准,商业银行应按中国银行业协会确定的标准收费。”

很多行业协会已经充分认识到由行业组织已经制定与本行业的规范发展有关的技术标准的重要性和迫切性。中国互联网协会通过交流会的形式组织互联网业界一起探讨通过技术手段提高网站低俗内容的过滤效果,净化网络环境,同时降低企业运营成本。与会部分网站通报了抵制低俗内容所采取的管理与技术措施,表示坚决拥护整治互联网低俗之风专项行动,将继续认真清理网络低俗内容,积极开展行业自律工作。与会技术开发单位现场演示了各自研发的绿色上网软件产品的技术特色及应用案例,并表示将根据整治网络低俗之风专项行动的相关要求升级产品,为广大网民尤其是青少年营造一个健康文明的网络环境。中国互联网协会负责人表示,下一步将组织业界研讨制定网络低俗内容的判定标准,配合有关部门起草部门规章,发布网站管理有关规范,并在协会已发布的相关自律公约中增加要求会员单位自觉抵制网络低俗信息的内容。

行业协会商会可以参与甚至直接从事技术标准的制定工作,在最新的2009年3月31日国家工业和信息化部发布的《关于充分发挥行业协会作用的指导意见》中再次得到体现。该意见在“三、大力支持协会承接政府委托的工作”中规定:“(八)切实委托相关协会承担部分行业管理基础性工作。主要包括:1.制(修)订行业规划的前期调研和中期评估;2.制(修)订产业政策的课题研究和政策效果评估;3.行业准入管理有关工作;4.起草并推动实施行业标准;5.行业信息化组织和推广工作;6.行业(企业)统计调查、资料分析整理和

综合信息报送；7.行业（企业）科技创新和管理创新成果的总结、鉴定、评价、评估和推广应用；8.行业安全生产、节能减排和质量管理有关基础工作；9.技术和管理交流、人才培养、有关资质认证等相关工作；10.其它可以委托的事项。”）

（九） 协调解决会员之间、会员与非会员之间、会员与消费者之间涉及市场活动和经营活动的争议，协调本行业协会与其它行业协会或者其它组织之间的相关事宜。指导会员企业的维权行为，向行业企业提供法律援助、法律咨询和法律培训等活动；

（说明：《法律援助条例》（国务院令 第 385 号 2003 年 7 月 16 日起施行）第四条规定：“中华全国律师协会和地方律师协会应当按照律师协会章程对依据本条例实施的法律援助工作予以协助。” 第六条规定：“律师应当依照律师法和本条例的规定履行法律援助义务，为受援人提供符合标准的法律服务，依法维护受援人的合法权益，接受律师协会和司法行政部门的监督。”《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（2006 年 3 月 27 日）的“七、切实为农民工提供相关公共服务”的“（二十九）做好对农民工的法律服务和法律援助工作”中规定：“有关行政机关和行业协会应引导法律服务机构和从业人员积极参与涉及农民工的诉讼活动、非诉讼协调及调解活动。”国家工商总局《关于大力推进 12315 行政执法体系建设工作的意见》（2006 年 3 月 30 日）在“二、创新消费维权机制，健全行业和经营者维权体系”中指出：“行业和经营者自律维权体系是 12315 行政执法体系向行业组织和经营主体的延伸，是规范经营行为，切实对消费者负责和保护消费者合法权益的重要任务更是消费维权机制的创新。要采取有效措施，逐步将与消费者利益密切相关的行业组织和经营主体纳入 12315 行政执法体系，要在调查研究的基础上，积极引导、监督经营者和行业组织围绕规范经营行为、严格管理商品质量、调解消费纠纷和保护消费者合法权益等内容，研究制定既符合国家法律规定，又与行业发展水平相适应的行规行约，以此规范行业行为，做到公平交易，文明服务，切实对消费者负责。”“要根据消费者权益保护工作的需要，突出与消费者日常生活关系密切的行业协会，建立健全消费维权工作协作制度，指导其建立和完善受理消费者投诉、解决消费纠纷的机制，形成行业消费维权体系。充分利用行业组织的专业力量和技术优势，针对区域、商品和服务领域的不同特点，联合开展打假、防假、治劣等活动，充分发挥行政执法和行业自律的互补优势。”“要建立与行业组织的信息通报制度。各级工商行政管理机关要定期或不定期向行业组织通报消费者申诉举报、商品质量监测结果和侵害消费者合法权益等情况，对存在的主要问题，共同研究措施，进行行业自律。特别对被申诉举报较多的企业，发挥行业组织的作用，监督其纠正和改进。同时，要认真听取行业组织的意见和建议，对反映侵害经营者合法权益和市场监管中的有关问题，及时研究措施，按照有关程序规范和调整，依法处理，切实保护好消费者和经营者的合法权益。”

国际间的经济摩擦，是出口企业最感棘手的问题。如今长三角地区行业协会联合起来主动担当企业“代言人”，解决了单个企业应对困难的问题。袜子是长三角地区出口量较大的一个产品，涉及这一地区成千上百家中小生产企业。但在 2004 年 7 月，美国政府违背市场规则要向中国进口的袜子采取限制措施，使企业普遍受到损害。得悉这一信息后，出口量较多的上海内衣行业协会立即会同江、浙两地以及海宁、义乌市有关行业协会共同出面，先后发表了“联合声明”，并向美方递交了抗议的“申请函”，取得了一定的效果。他们还写出调查报告，引起了我国政府部门的重视。有关领导赞扬行业协会反应快速，为企业做了好事。据了解，近年来由行业协会出面奔波、协调，为上海和其它地区企业共进行了 20 多起反倾销起诉和应诉案件，应诉成功率超过 50%。

在德国出租车行业的运营管理中，有两家全国性的行业协会起到了至关重要的作用：德

国出租车和租赁车联合会以及德国联邦出租车和租赁车行业联合会。其主要作用是在涉及出租车和租赁行业政策法规的制定中，作为行业代表，参与政府部门协商和谈判，维护出租车从业人员依法享有的社会政治权益。例如，在工商业管理法、劳动法以及道路交通法等法的修订中，如果涉及到出租车行业和租赁业的权益时，行业协会将与当局协商，致力于改善行业条件和准入条件。另外，行业协会在出租车价格制定和与社会医疗保险机构订立协议等事项中也发挥作用。德国地方政府依法负责出租车许可证发放和具体管理工作，其中一项重要内容，是在听取当地出租车行业协会意见的基础上，定期制订和公布当地统一的出租车收费规章。目前德国有超过 800 个不同的出租车地区收费规章。收费规章通常对各种可能情况规定得非常详细和具体，并且规定司机必须准备一份副本在车内，在载客之前向顾客明白提示。另外，许多地方政府还委托独立的公司或研究部门，定期对当地出租车市场进行深入调查，提交详细的研究报告，内容包括影响当地出租车业发展的方方面面，为政府实施管理提供决策依据。）

- (十) 代表会员或者行业内相关经济组织提出反倾销调查、反补贴调查或者采取保障措施的申请，组织会员企业，以联合行动的方式，参与反垄断、反倾销、反补贴、反规避及涉及 337 条款案件等申诉活动。代表本行业接受政府及行政机关与本行业利益攸关的决策论证咨询，根据相关建议，维护会员利益和行业利益。组织力量进行与本行业有关的经济安全预警研究和通报；

(说明：国务院办公厅[2007]36 号文件对行业组织的最基本功能有一句画龙点睛之笔，即行业协会商会与政府和行政不同、与企业不同的一个最基本的功能是：“积极组织国内企业尤其是中小企业联合行动”。这一要求已经被众多实践所证明。2008 年 5 月 9 日，中国电池工业协会宣布，美国劲量公司诉中国电池企业碱锰电池专利侵权案已于近期结案，劲量公司的“709 无汞碱锰电池专利”被判全部无效。这意味着持续 5 年之久的“337 电池调查案”，以中国企业完胜告终。337 电池调查案的胜诉是协会牵头组织、企业抱团作战的典型成功案例。

美国“337 条款”是美国《1930 年关税法》第 337 节的简称，现被汇编在《美国税法典》第 19 编 1337 节。“337 条款”的前身是《1922 年关税法》的 316 条款，后经七次修改的《1930 年美国关税法》第 337 条而得名。自此以后，美国历次贸易立法不断对该条款加以修正与发展。对确定现行“337 条款”的实体架构与程序运作影响最大的是：《1988 年综合贸易与竞争法》(Omnibus Trade and Competition Act)和《1995 年乌拉圭回合协议法》(Uruguay Round Agreement Act)对美国法典第 28 编的修订。该条款成为美国重要的贸易保护手段之一。“337 条款”的主要内容是：“如果任何进口行为存在不公平竞争方法或者不公平做法（主要指侵犯美国版权、专利权、商标权和实用新型设计方案等知识产权），可能对美国产业造成抑制，ITC 可以应美国国内企业的申请进行调查。”《美国关税法》337 条款的立法目的在于防止美国产业因进口产品的不公平的竞争而遭受损害，特别是在知识产权方面。

适用“337 条款”的实体要件为：(1) 法定保护对象：版权、专利权、注册商标、掩膜作品；(2) 这些不公平竞争方法或者不公平做法的主体既包括所有人、进口商或者承销人，也包括上述主体的代理人；(3) 存在相关的美国产业；(4) 存在不公平竞争方法或者不公平做法；(5) 对美国的相关产业或贸易造成了破坏或破坏的威胁。

“337 条款”将美国进口中的不正当贸易分为两类：一般不正当贸易和有关知识产权的不正当贸易。一般不正当贸易做法指所有人、进口商或承销商将产品进口到美国，或进口后销售过程中的不正当竞争方法和不正当行为。但其构成非法须满足两个条件：一是美国存在相关行业或该行业正在建立过程中；二是其损害达到了一定程度。有关知识产权的不正当贸易

易,指所有人、进口商或承销商向美国进口,为进口而买卖或进口后在美国销售属于侵犯了美国法律保护的版权、专利权、商标权、集成电路布图设计权的产品的行为。只要美国存在与该产业相关的行业或正在建立该行业,有关知识产权的不正当贸易做法即构成非法,而不对美国产业造成实际损害为要件。

美国 337 调查是指美国针对进口贸易中不公平的竞争行为,主要是知识产权侵权采取的一种措施。美国“337 条款”调查可以由厂商向 ITC 提起,也可以由 ITC 自行发动。遭遇 337 调查的企业一旦被裁决侵犯了申请人在美国有效的知识产权,被诉企业将面临驱逐令和制止令。ITC 就“337 条款”的裁决包括:(1)有限排除令:将调查涉及的产品排除出美国;(2)普遍排除令:禁止与调查产品同类的产品进入美国,并且涵盖上下游产品。该禁令具有株连的效果,对贸易的影响很大;(3)禁止令:要求侵权企业停止侵权;(4)没收。

申请人可以提出以上的若干的救济方法,尤其是有限排除令和普遍排除令没有期限的限制。调查的杀伤力很大,对贸易的影响力不容忽视。

“337 条款”调查被诉方必须在很短的时间内举证抗辩,抗辩的主要针对以下几项:(1)申请人的专利效力;(2)自己不侵权;(3)证明专利不可实施。双方在抗辩时要邀请有关技术专家作证,开庭前的大量相互披露义务使被诉方的压力很大。虽然“337 条款”也受到国际的普遍质疑,但是由于美国的法律规定国内法高于国际法,这与包括中国在内的许多国家所奉行的“国际法高于国内法”的法理准则南辕北辙,加之美国的经济地位的威胁,所以至今对该条款的争议没有实质性的进展。

我国是非充电电池或一次性电池的最大生产国,占全球产量的约三成。2003 年 4 月,美国劲量公司向美国国际贸易委员会(ITC)起诉包括中国内地和香港的南孚、双鹿、虎头、长虹、高力、豹王、正龙、金力、三特等 9 家企业侵犯其“709 无汞碱锰电池专利”,要求开展“337 调查”,并申请执行“普遍排除令”,禁止我国生产的所有无汞碱锰电池及相关下游产品进入美国市场。与反倾销等常规贸易壁垒相比,337 调查杀伤力更大。从前面对 337 条款的介绍可以看出,原因之一,一旦被判处“普遍排除令”,我国生产的所有同类产品都可能永远无法进入美国市场,这与反倾销案件被判决后仅五年不能进入美国市场有着极大的不同;原因之二,337 条款被诉案要求中国企业准备的应诉资料要求多、内容庞杂,中国企业尤其是中小企业一般难以应付;原因之三,反倾销案件被裁定后所涉及的产品有限,基本上是诉什么禁止什么进入美国市场,而 337 条款案件波及面大;原因之四,337 条款案件的美国律师聘请费用一般为反倾销等案件的四倍甚至更多。这最后一条往往成为中国企业在美国企业提出 337 调查案件时大都退避三舍的主要原因。

但中国电池工业协会不吃这个邪,他们在第一时间组织企业联合应诉。2004 年 6 月,美国 ITC 作出初裁,认为中方企业侵权成立。经中方强有力地举证、抗辩,ITC 于当年 10 月作出终裁,裁定原告劲量公司专利因不具备确定性而无效。之后,劲量公司两次上诉至美国联邦上诉巡回法院。经过旷日持久的诉讼,2008 年 4 月 22 日,法院作出终审判决,维持 ITC 的裁定,宣布劲量公司专利全部无效。

在 337 调查中,巨额费用吓阻、分化瓦解乃至以退为进、以和解换市场是发起方惯用的策略。由于国内缺乏相关人才,企业不得不聘请美国律师,每小时支付的费用往往高达数百美元。在 337 电池案中,我应诉企业共支付各类费用 300 多万美元。因此,诉讼能否成功的首要关键就是费用的筹集和分摊。在中国电池工业协会的协调下,被诉企业按照企业规模和出口量分担了费用;更难得的是,由于有行业协会牵头,他们往日对会员企业的热情服务使得部分没有被诉的企业也积极参与了进来,分担了全部费用的 30%。

“分化瓦解”也是 337 调查中发起者的惯用战略。应诉之初,中方与同样涉案的日本、新加坡企业组成国际应诉联盟,实现资源共享。美方得知后便采取“拉打结合”的方法,在开庭前一周与日本、新加坡企业达成和解,并与这些企业签订了信息资源不能与中方共享的

协议。中国企业在行业协会的带领下，通过各种途径在短短数天内搜集到关键的证人证据，证明美国劲量公司在背后串谋，使此案得以顺利开庭。

在对我不利的初裁结果公布后，劲量公司还以退为进，提出苛刻的和解条款，以阻止中方继续上诉。除了一次性支付 100 万美元，还要求我国今后出口美国的电池支付 3 美分/节的专利费。如果这样，我们每出口一节电池只赚 1 美分，这实际上要中国企业放弃美国市场。从 2001 年至 2007 年底，针对中国的 337 调查越来越多。如在 2001 年美国向全世界提起的 337 调查案件中，中国只有一起；从 2005 年到 2007 年，每年 20 多起 337 调查案件中，2005 年中国占了 1/3，2006 年中国占了 1/2，2007 年同样占 1/2，该年美国就对我提出 17 起 337 调查案，占其同期立案总数的 50% 以上，涉案金额超过 20 亿美元。到 2008 年上半年美国提起的 24 起 337 调查案件中，竟然有 8 件涉及中国。商务部公平贸易局最新数据显示，仅 2009 年 1—3 月，美对我共发起 337 调查 5 起，涉案金额 20.6 亿美元，同比增长 119.1%，占同期立案总数的三成。中国已连续 6 年成为遭受 337 调查最多的国家。中国已经成为美国 337 调查案件的头号目标。

337 调查主要针对中国出口的具有较大市场潜力和一定技术含量的产品，国外竞争对手往往选择在这些企业出口尚未形成规模时提起调查，企图以高昂的诉讼成本迫使中国企业放弃或退出美国市场。相关的行业协会可以针对这些情况制定应对方针。

为降低企业应诉成本，行业协会等机构可以学习中国电池工业协会的做法，设立行业内甚至全社会的援助应诉基金，免去企业后顾之忧，实施强大的法律援助功能。2008 年商务部颁布的《出口产品反倾销案件应诉规定》正式实行，其中特别将行业组织推向前台，强调行业组织在反倾销中的桥梁作用。该《规定》指出，进出口商会等行业组织应依照章程，加强行业自律，维护行业经营秩序，负责反倾销案件应诉工作的行业协调，促进会员企业应诉国外反倾销案件。《规定》还明确了行业组织在反倾销案件应诉工作中所承担的职责，如建立监管系统、组织听证、与国外调查机关和相关行业组织或企业进行磋商、寻求司法救济、建立律师信息库、全程协调律师事务所的工作等。国外的反倾销案件大都是民间性质，不需要政府直接参与，只有在行业协会和企业实在无法解决的情况下，才会寻求政府的帮助。

中国社科院工业经济研究所研究员余晖认为，如果每件反倾销官司，商务部的官员都必须亲自参与调研、指导，显然是无法应对的，从商务部自身的工作角度来说，“也应该将大量的反倾销应诉工作交给行业组织来处理。”同时，以往国内企业遭遇到出口反倾销，一般都是商务部或者其下属的机电进出口商会、纺织品进出口商会等 6 大商会组织企业应诉。余晖表示，这种由政府主导的应诉机制，不能完全反映制造商或者出口商的利益。比如进出口商会的会员企业主要来自大型国有企业，不能灵活地反映广大中小制造商的现实情况，应该由他们的代言者草根商会或者民间商会来主导反倾销应诉。

2004 年 10 月 18 日，在浙江省饭店业协会号召会员抵制印度尼西亚 APP 金光集团毁云南山林造纸的破坏环境恶劣行为初显孤立单薄时，2005 年 1 月，我国 13 家环境保护业的联合会和协会发表声明支持浙江省饭店业协会，方便这场在某些地方政府和法院干扰下几乎失败的斗争打了个平手。所以，目前中国许多企业由于吃过外国朋友的亏，也在商议对策，抗击外资的不当进入。如国内的彩电行业的龙头企业——康佳、创维等，正在通过营销架构的变革，争取与外资相抗衡。如果我国各行各业的行业协会具有这种“组织中小企业”“联合行动”的意识，首先在国内市场中抓住各种机会演习，哪怕演习失败，也是一种“开拓国外市场”的练兵。6 月 4 日，达能集团在位于美国洛杉矶的加利福尼亚州最高法院，根据美国法律中霸味儿十足的“长臂管辖原则”对与娃哈哈有关的两家公司提起诉讼。如果中国相关的行业协会从大局出发，采取措施在当地的行业组织中进行积极的活动，在侧翼帮助娃哈哈一把，那娃哈哈就可以腾出手来集中精力在国内的环境中对付达能。要知道，娃哈哈今天的遭遇，极有可能就是其它中国企业明天的遭遇。

任何一个国家对自己本国市场的开放应该与其它成员国对该国到那国的企业的开放是对等的,如果不对等,这个国家的政府、行政机关就可以动员本国的行业协会商会采取相应的对抗措施。这才是经济全球化的最基本的规则。行业协会商会组织广大企业开展某一目标的联合行动,不违背 WTO 的原则精神,因为行业组织的成立的法律依据是会员企业的私权利授权;WTO 规则属于具有主权的国家或者地区在成为其成员国(地区)时所表示遵守的国际公法范畴,不得涉及各成员国的私法领域的活动。对于具体企业而言,行业协会商会所组织的联合行动,可以克服单个企业势单力薄、信息不对称、社会地位不正常等固有弊病;正如《俄罗斯商业咨询日报》2009 年 5 月 28 日在分析“经济危机影响中国汽车企业整合”的问题时所指出的:“专家认为,中国企业对外竞争的问题是过于零散。”加之政府对 WTO 的承诺仅是政府行为和国家法律成果不得违反世贸组织原则的承诺,而不等于非政府组织的企业和行业组织的承诺,所以不能管辖不属于行政的具有独立法人资格的广大企业的行为,更不能管辖同样不属于行政的具有独立法人资格的广大行业协会商会的活动。关于这一点认识,长期以来没有被国内专门研究国际贸易规则的专家学者所重视,他们主张中央政府对 WTO 所做出的承诺,广大企业、非政府组织也必须得遵守,这是对 WTO 规则理解的严重失误,更应对入世几年来我国部分地方政府和行政机构强迫企业和行业组织象政府那样执行 WTO 规则所犯的错误承担责任。

“积极组织”中国企业的“联合行动”,就是最大限度地运用行业组织的形式,在企业中间与之间,在行业协会中间与之间,通过自律性的工作,建立符合现代市场体系要求的商事信用,和行政机关一道维护社会主义市场经济秩序;

“积极组织”中国企业的“联合行动”,就是充分利用行业协会这种市场形态,提高中国企业、特别是中小企业的集中度,克服我国企业资金少、规模小、信息对称率低等固有缺陷,使我们的企业在现存条件下,最大限度地为自己谋取更大的市场效益;

“积极组织”中国企业的“联合行动”,就是在经济全球化环境中,引导中国企业摆脱对 WTO 等国际市场规则的不当迷信和主观幻想,通过企业之间手拉手、心连心的交流与合作,为我们的企业创造尽可能合理的发展条件;

“积极组织”中国企业的“联合行动”,就是外资和跨国公司违背科学发展的要求,无限无序地进入中国国内市场时,发挥行业协会等行业组织的作用,为我们的企业在自己的国土上争得一席之地,而对抗外资和跨国公司的经济挤压;

“积极组织”中国企业的“联合行动”,就是当政府管制市场的行为和法律规范市场的成果受到 WTO 和其它国际性贸易规则的约束时,行业协会可以通过广大会员企业所制订的行规行约,协助政府做好对不利于中国企业和国内市场有序发展的规范工作;

“积极组织”中国企业的“联合行动”,就是当个别地方政府和行政主管部门面对外资和跨国公司潮水般进入而不知所措甚至反应失当时,推选行业协会勇敢地站出来,为我们的企业声张正义、声张权益、声张最起码的生存和竞争权利。总之,要让全社会全世界不断地听到我们中国的行业组织的声音!

“只有同行联合起来,变单体为团体,组成联合舰队式的商会,才能大大增强有效应对贸易壁垒的力量”。在前不久由上海民营纺织服装企业自愿发起成立的行业商会——上海工商联纺织服装商会成立大会上,上海市人大常委会副主任、上海市工商联会长任文燕指出,当前国内的服装竞争已经到了非常无序的状态,如何更好地争取政府支持,并以更积极的姿态应诉国际官司,正迫切需要行业企业的突围。2009 年 1 月,中国商务部开始对欧盟生产的部分螺丝钉和垫圈进行反倾销立案调查。这一调查就是应中国紧固件协会要求而进行的。

我国已经连续 11 年成为全球遭受反倾销最多的国家,涉案产品中尤以纺织品贸易最为突出。近几年国内自主品牌缺失、渠道丧失、外贸壁垒又在逐年增加,风险叵测,只有实现抱团出击,才能扬长避短,从根本上扭转态势。

作为全国纺织服装行业的龙头以及最大的服装进出口基地，上海的民营企业已经占据了 90% 以上的生产能力。目前上海独立自主品牌服装企业并不太多，而且由于长期依靠出口加工一条腿走路，产销量、产销计划、资金利润率等经营要素均掌握在外商手中。事实上，现在尽管企业生产的产品印有 ‘made in china’ 的标志，但因为没有自主知识产权，占利润绝大部分的品牌和设计附加值，只好被外商赚走，搞不好又引来国际侵权官司。上海工商联纺织服装商会将会与海外商会实现对接，通过商会的平台，会合 “单兵作战” 的民营纺织服装强势企业，集聚优势，组成 “联合舰队”，共同进军国际市场。

在行业协会针对行政机关的行政行为，包括决定、措施、规范、程序、权利、义务、公示等，从行业的角度认为出现不当行政行为，包括不正确、不完善、不合时机、不合实际等问题时，均应根据行业的判断向政府提出改正或者重新考虑的请求。如果这种请求得到拒绝，或者行政机关拖延答复，行业协会有权向具有管辖权的人民法院提起诉讼，以完成行业协会根据法律所享有的监督行政机关的行政行为的程序。组建了解熟悉行业协会所处行业性质与特点的法律专业顾问库。加强与各级人民法院经济庭、知识产权庭、执行庭的联系。与相关行政执法部门联手，规范本行业的生产、服务和广告等经营行为。条件成熟时，成立专门承担行业协会和行业的法律援助工作的部门。海外华人可以建立自己的行业组织，国内有关部门和相关行业协会更应该加强与他们的联系。

前几天，国内多家媒体转载了英国媒体一篇题为《英国新移民法影响中餐馆生计》的报道，由于英国新移民法的出台，英国中餐馆将面临严重困难，为此这些中餐馆业主要伦敦集合，抗议新法规的出台。一个名为中国移民问题委员会也向英国内政部提交了请愿书请求修改新的移民法。目前，这一事件并没有一个确切的结果，但是其中一个现象却值得引起注意，那就是一个名为中国移民问题委员会的组织，该组织正在为英国的中餐馆业主的利益而努力。

中国在海外的侨民的数量是巨大的，他们在世界各地为自己的生活而打拼，华人社团是他们维系感情互相帮助的重要纽带。随着各国华人数量的增加，尤其像是英国、美国、加拿大这些华人数量较多的国家，华人可以在社团内部成立更加针对性的行业组织，既有助于华人业者们的交流，在面对行业困难时也更有利于争取更好的权益。因此，在条件允许的情况下，海外华人们可以建立属于自己的行业组织，更好的维护海外华人的合法权益。

为了维护我国紫菜生产者在国际公平贸易中的合法权益，消除日本对我国紫菜贸易壁垒和贸易歧视行为，江苏省紫菜协会作为申请人，依据原外经贸部发布施行的《对外贸易壁垒暂行规则》的规定，于 2003 年 12 月向商务部进出口公平贸易局提出紫菜对日出口《贸易壁垒调查申请书》，在国家、省有关部门的支持、帮助和会员企业的积极配合下，在中国农水产品流通加工协会、中国渔业协会等行业组织的大力援助下，经过一年半时间的不懈努力，最终促使日本政府调整了紫菜进口管理措施，取消了对中国产紫菜的贸易壁垒，从而使我国干紫菜产品从 2005 年度开始出口到日本。2006 年 6 月 2 日由江苏省紫菜协会和日本紫菜协会联合在连云港市成功地举办了有史以来第一次中日紫菜贸易干紫菜投标会，实际成交干紫菜 8020.74 万张，并顺利装船发运、通关、登陆日本，实现了我国紫菜生产者几十年来的愿望。

江苏省紫菜业经过 30 多年发展，形成了较为完整的产业体系，其产业规模已占全国条斑紫菜的 95% 以上，80% 出口，其中连云港的紫菜生产量又占三分之一，在国际上的地位和知名度不断提高。长期以来，紫菜产品 70% 以上出口到除日本以外的 20 多个国家和地区，而世界上紫菜消费量最大的日本市场却长期对中国关闭。紫菜在日本被称为 “长寿菜”，有 15 个省级地区生产紫菜。日本一方面向中国输出大量的紫菜加工设备，一方面采取进口配额管理措施仅限于原产地为韩国的做法，不允许中国产紫菜进入日本市场，根本违背了 WTO 协定的相关规定，形成了不公平的贸易行为、贸易壁垒和贸易歧视，给我国紫菜业的发展造成直接损害。

日本的紫菜生产和流通系统基本上是由日本全国渔业联合会控制的。该联合会的会长由日本政府的农林大臣任命，由相关行业的企业家担任，并兼日本紫菜协会的会长，按中国的习惯说法，属于半官方性质。全国渔业联合会下面至各县均设有县渔业联合会，均为非营利性社团组织，并且均有自己的紫菜交易所。各县渔业联合会下面是类似合作社性质和功能的紫菜组合，该组合是实现紫菜生产、收购、加工、检验与销售的主要单位。这些组合的仓库、紫菜技术标准的制订和检测及其它资金，均是日本各级政府所投入。因此，日本人对自己的国内紫菜市场的保护通过这些协会组织实现，效果是极为明显和有效的。

从上世纪年代初开始，省内一些企业和有识之士向政府部门反映要求打开日本紫菜市场，由于当时处于计划经济和市场经济转型期，而且没有一个有效的经济组织正式提出申请，特别是没有一个全省性的统一的行业协会，是扼制我国紫菜出口日本的重要因素之一。仅仅依靠少数企业的努力是远远不够的，不仅缺乏对贸易壁垒的甄别能力和时间、资金及技术等方面的支撑能力，更缺乏全局性的组织、协调能力。本世纪开始，南通市紫菜联合会和连云港市有关组织及人士分别多次向部、省有关部门提出书面申请，要求通过政府间谈判，争取日本向中国开放紫菜市场。紫菜出口问题引起国务院、外经贸部、农业部及江苏省委、省政府高层领导的重视和关注。国务院秘书一局 2002 年 9 月 16 日在《互联网择要》中刊发了《紫菜出口歧路徘徊》文章后，时任副总理的温家宝同志在 2002 年 9 月 17 日对此专门作了批示。为此，江苏省政府连续召开了两次专题会议、印发了相关文件，在省体改办、省外经贸厅和省海洋业与渔业局等部门的具体支持与帮助下，于 2003 年 2 月 15 日正式成立了江苏省紫菜协会。

紫菜协会成立后坚持协会章程所确定的“维护行业利益，保护生产者权益”这一宗旨，把打开日本紫菜市场和规范紫菜交易行为、加强市场建设等配套措施作为协会首要任务来完成。当年在“非典”过后的 8 月下旬由协会组团赴日本、韩国进行了紫菜业现状、产业政策流通体制、行业管理及中国产紫菜出口日本的可行性等方面的考察调研。通过多种渠道广泛收集到日本、韩国紫菜进出口贸易的有关政策、法规、运作方法以及日本业内人士对中国紫菜产业发展的反响等信息资料。在此基础上，依据《对外贸易壁垒调查暂行规则》的有关规定，聘请北京赛德天勤律师事务所为法律顾问，收集了 WTO 相关协定的规定和国内的有关法律、法规和现行做法，大量原始证据确凿证明日本政府违背了 WTO 的相关协定。因此，由江苏省紫菜协会代表 107 个会员单位，于 2003 年 12 月向商务部进出口公平贸易局提出紫菜出口日本的《贸易壁垒调查申请书》，商务部于 2004 年 2 月 25 日正式受理，4 月 22 日发布第 16 号公告，由此标志着我国政府对日本紫菜进口管理措施进行贸易壁垒调查的正式启动。

紫菜协会作为会员企业的利益代表人，首先通过中、外相关企业人士长期友好合作的关系，收集了日本政府对贸易管理措施的有关信息资料，如日本政府的《进口货物必报事项告示》、《进口贸易管理令》、《进口贸易管理规则》及日本企业进口韩国紫菜的申请书、通关证明等第一手证据。同时，通过协会组团赴日、韩考察访问机会及专业报刊、网站等渠道更广泛地收集了大量信息和证据，在此基础上进行分析整理，形成了调研报告和相关资料，为其后的政府和协会间的会谈磋商提供了可靠的证据支持。

我国实施对外贸易壁垒调查前无先例，能否一举获得成功，律师的作用至关重要。

紫菜协会开初就聘请了北京赛德天勤律师事务所的胡治家律师，他是一位熟悉 WTO 规则具有处理对外贸易争端经验的年轻律师，通过他认真而负责的工作，提供了大量相关而准确的法律依据，为协会申诉、商务部立案和多轮双边磋商的顺利进行，起到了政府和协会不可替代的作用。

为了确保对日紫菜出口贸易壁垒调查成功，协会专门成立了由秘书处和会员单位选派的具有长期从事外经贸经验和谈判能力的人员组成对日谈判小组，经协会常务理事会讨论通过并授权。谈判小组成员分工负责，密切配合。在中日政府间磋商达成总体框架的前提下，与

日本紫菜协会的四轮谈判中，不仅涉及到技术层面的诸多问题，更涉及到相关法律、法规和各自所代表的企业利益等方面的问题。历史的重任和艰巨而复杂的谈判，使谈判小组成员始终保持着冷静和理性的态度。在坚持“有理、有利、有节”原则下，正确处理了原则性与灵活性、行业利益与政府承诺、期望与现实条件、当前利益与长远利益等多方面关系。立足促使中日紫菜贸易 2005 年度先启动起来这一主题，在数量、品种、结算货币等方面作了必要的让步，而在交货方式、通关、检测等方面则坚持不让步。在通过友好协商、不断增进理解的基础上，排除了重重障碍和阻力，最终取得了双方紫菜协会都能接受的《2005 年度中日紫菜贸易干紫菜投标会运营协议》尽收眼底各项条款。并于 2005 年 6 月 2 日成功地在连云港联合举办了首次中日紫菜贸易投标会，从而也与日本紫菜协会建立了友好合作关系，为今后开展紫菜对日贸易打下了良好基础。

紫菜协会开展贸易壁垒调查是为了维护行业利益，保护会员企业在国际公平贸易中的合法权益，因而得到了会员企业的全力支持和配合。主要体现在：①协会谈判小组在与日本紫菜协会的第二、第三轮会谈中，为数量、品种、质量投诉等问题难以达成共识，会谈处于僵局的情况下，经过多次常务理事会成员碰头研究，坚持原则性问题不让步，“先把紫菜贸易做起来”的指导思想，得到会员企业的充分理解和支持，从而坚定了谈判小组的信心，通过电话、传真、个别会谈等形式不断与日方沟通，最终取得较为满意的谈判结果。②在贸易壁垒调查过程中，协会先后在出国考察、谈判和接待等方面共花费了近 200 万元人民币，仅仅依靠会员缴纳的会费是无法解决的。因此，在一开始的组团赴日本、韩国考察经费全部由考察组成员派出单位自筹解决，缓解了协会刚成立而资金不足的困难。在其后的壁垒调查工作中，在经费十分紧缺的情况下，连云港雅玛珂紫菜有限公司、南通海达水产食品有限公司在资金上给予了大力支持。胡治家律师也在经费上给予了理解和支持。③为了确保中日紫菜贸易一炮打响，协会在分析研究日韩紫菜贸易运作方法、规则的基础上，结合该省紫菜生产企业和产品质量特点，制订了中日紫菜贸易行为，得到参加投票会卖方企业的理解、支持和配合，从而取得中国产紫菜顺利出口日本的最终成果。

针对日本业界人士和广大消费者不了解中国紫菜，以及国内各界不了解壁垒由来的实际情况，该协会将扩大宣传作为重点贯穿于壁垒调查的全过程。一是适时举办新闻发布会，接受国内外各大新闻媒体专访，发表有关评论，据统计，中央电视台、中央人民广播电台、人民日报、国际商报、经济参考报、日本每日电视、食品新闻等上百家媒体及众多网站共发表报道信息 3 万 1 千多条，江苏省、南通市和连云港市的新闻机构进行了全程跟踪报道，从而获得了强大的舆论支持；二是组织会员企业于 2004 年 7 月和 2005 年 7 月参加东京国际海产品博览会，专门设置“江苏紫菜协会”展区共 13 个摊位，编辑发放《江苏紫菜》画册，全面宣传中国紫菜品种、加工工艺以及质量保证体系等，日本官方人士、紫菜同行和众多消费者的基本评价是“不亚于日本紫菜，味道更鲜美”；三是组织会员企业拜访日本同行业协会、地方渔连和三十余家重点企业，同时多次邀请日本业界人士来江苏实地考察基地养殖、优选育苗、一次与二次加工、分等分级、卫生检测以及招投标市场动作等，与日本紫菜生产者、加工商和批发商就面向全球市场、立足长远、共图发展进行充分交流，并热忱欢迎他们对中国紫菜改善管理、提高质量、更好地适应日本消费市场提出意见；四是代表全体会员单位向日本政府谈判团递交公开信，表达中国紫菜业界广大从业者按照 WTO 原则争取公平贸易待遇的强烈愿望。由于扩大宣传的效应，不仅促动了贸易壁垒调查的进程，同时显著提升了江苏紫菜品牌无形资产的价值，使广大生产经营者受益匪浅。

长期以来，日韩紫菜贸易和日本国内紫菜交易都是实行招投标竞卖方式，商社和生产者都已习惯了这一买卖方式。而我国的紫菜生产企业沿袭传统的个别买卖，处于各自为政、无序竞争的局面，两者在思想观念上悬殊很大。为了适应国际贸易，特别是面对将来中日紫菜贸易的需要，加强行业内部自律机制的建设，规范紫菜交易行为，建立公平、公开、公正的

竞争机制已势在必行。因此，该协会成立不久，就决定建立全省统一的紫菜交易市场，作为紫菜今后对日出口的配套措施之一。在会员企业的共同努力和所在地政府部门的支持下，由会员企业投资入股，共筹措资金 1500 多万元，先后在全省建立了连云港紫菜交易所、海安县南黄海紫菜交易市场、如东天一紫菜交易市场和启东吕皿紫菜交易市场。制订了《江苏省紫菜交易市场交易规则》和各紫菜交易市场实施细则、《江苏省干紫菜规格等级标准》以及为应对中日紫菜贸易而制订了《2005 年度中日紫菜贸易干紫菜投标会卖方实施规则》和《中国干紫菜规格等级表》等规范性文件，以此来约束紫菜交易行为，实现了标准化生产、分等分级、包装与招投标销售制度相接轨的市场国际化。

在利用有限的中日紫菜贸易投标会进场份额的分配上，该协会立足于拉动紫菜产业的整体发展，注重与四个市场结合，与国内招投标交易实绩挂钩，经常务理事会充分讨论，制订了《2005 年度中日紫菜交易会卖方进场份额分配方法》，于 2005 年度国内首场交易会前夕向广大会员企业公布，并以此进一步规范四个市场的交易秩序。

实践证明，这一配套举措的实施，不仅为会员企业增加了收益，增强了协会的凝聚力，而且为中日紫菜贸易的兴办练了兵，积累了经验。据统计，该协会从 2005 年 1 月 16 日至 5 月 17 日共组织举办了 6 期 24 场次干紫菜交易会，总成交量比上年度增长了 28%，总成交金额比上年度增长了 150%，平均单价比上年度增长了近一倍，实现了减产之年不减收，有效地促进了紫菜产业的稳定发展。江苏省紫菜协会在中日紫菜贸易投标会上对交易市场组织、协调、服务等各方面得到了日本紫菜协会和进口商社的认可，从而获得了日本社对中国紫菜交易方式和成效的依赖。

充分发挥协会的组织协调能力，排除外来干扰，起到政府和企业不可替代的桥梁纽带作用，依靠政府支持，取得了贸易壁垒调查和中国紫菜出口日本的最终成果。

6 月 2 日在连云港紫菜交易所成功举办投标会后，原计划第一批 20 个货柜紫菜定于 6 月 18 日装船发运日本，临发运前突然受到来自日方某官员的莫名其妙的干扰，紫菜协会从容面对，以其社团法人的特殊身份在中、日之间据理力争，根据 10 多年的日韩紫菜贸易的通行惯例，按照严格执行中日紫菜协会所签订的运营协书和买卖合同的条款原则，经过多次与日方沟通、协调并约请日本紫菜协会派员来中国妥善处理这一事件，在日本紫菜协会的努力和配合下，最终否定了日方某官员的做法，日方承诺紫菜进口日本后卫生安全的责任由日本紫菜协会承担处理。有史以来的第一次中日紫菜贸易，由于这一变故，导致船期改变，信用证展期，致使全部商品先后推迟了一个月发运、结算，此间正逢日元贬值、人民币升值期，导致卖方企业汇兑损失近 250 万元人民币。损失买来深层次的见识，进一步增强了他们应对国际贸易风云的警觉性。他们反映，尽管如此，首次中日紫菜贸易仍以成功的典范载入史册。

行业协会是企业利益的代言人，也是贯彻执行党和政府方针政策的责任者。在贸易壁垒调查的全过程中，该协会始终主动保持着与政府部门的密切联系与沟通。当地政府对自己所采取的政策、策略和了解的相关信息也能做到及时与该协会沟通，征求协会的意见，而协会也将自己所掌握的会员要求、日方的动态，舆论信息及行业规范等及时反馈给政府及有关行政机关，使信息资源得到有机的整合，政府与协会间的默契配合是这一案件取得成功的重要因素。如在和日方谈判中涉及到紫菜品种、配额数量等问题时，双方互不让步，在这种情况下，以江苏省紫菜协会理事长王廷柱为首的协会谈判小组保持冷静的心态，在内部及时沟通和统一认识，依据“先把贸易做起来”的指导思想，使双方紫菜协会谈判得以顺利展开。在中、日紫菜协会的四轮谈判中，在江苏省政府的指挥下，各有关部门都派员以观察员身份参加了会谈，在关键问题上及时地给予指导。面对日方的某些干扰，政府部门间的这种高效率的沟通与协调有力地支持了协会的工作。

总之，在紫菜对日出口贸易壁垒调查工作，商务部的各级领导、驻日本使馆经商处、农业部渔业局、国家质检总局食品安全局、江苏省外经贸厅、江苏省海洋与渔业局及各新闻

媒体均给予了该协会全力的支持和帮助。他们为维护国际公平贸易的严肃性，以国家利益为重，以民为本和锲而不舍的精神，在克服了日本政府和民间组织各种阻力的同时，通过多方努力化解了来自国内接踵而至的各种矛盾，最终打破了日本的贸易壁垒，为促进我国紫菜业持续健康发展作出了卓越贡献，为沿海广大渔民做了一件大好事。

随着入世，中国已经在多部法律、法规中勾勒了政府与社会组织包括行业协会合作的可行性。如改革开放20多年来，中国在国际贸易中是受到反倾销诉讼最多的国家，损失已累计超过150亿美元。统计表明，针对我国的反倾销案件占世界反倾销案件的比例已由20世纪80年代的3.6%猛增至目前的13.3%，远远超出我国在世界贸易中所占的份额。与之形成鲜明对比的是，尽管我国反倾销始自1997年，但到目前为止，我国发起的针对国外产品的反倾销调查却只有14起。自1997年我国发起第一例反倾销案件以来，我国已经发起调查的反倾销案件（包括复审案件）仅为22起，保障措施案件仅1起。这种状况的形成，与我国入世后的行业协会准备得不足和缺陷有关。

在国外，有很多事例证明那里的行业协会等社会组织是针对中国的反倾销案件的提起人或者实际组织者。日本国对中国出口的草菇、大葱和蔺草席制品的反倾销诉讼案，就是由它们国内有关的农民协会首先提出并胁迫政府提起的。2002年2月发生的中美轴承案，是我国加入WTO后的第一起反倾销案。在牵涉到的28个省253家企业中，浙江企业占了多数，为首的6家企业里浙江占了5家，涉案金额达3亿美元。这一案件就出于美国轴承制造协会六成的会员向美国国际贸易协会递交了针对中国的球轴承反倾销调查申请。这一行动的直接结果就是从2002年3月开始，为美国通用等跨国汽车巨头进行配套的浙江慈兴汽车配件公司，不得不大幅削减它的发货计划。中国与韩国的“大蒜风波”也是韩国的有关行业协会挑的头。韩国目前共有蒜农约50万户，由这些农民组成的“大蒜全国协议会”曾于2001年7月18日向韩国政府提出了查明事实真相并延长保护性关税措施的要求。与此同时，韩国的“全国农业经营联合会”等其它农民团体也纷纷发表声明，向政府施加压力。为安抚政界和农民的激昂情绪，韩国农林部表示，政府将尽最大努力采取措施稳定大蒜价格和提高国内大蒜的竞争力。虽然中方屡次劝说韩方要慎重考虑，韩国政府仍于当年6月1日单方面实施了有关保护性关税措施。韩中之间的贸易纠纷随即爆发。据报道，由于日本越来越多的老人愿意装配中国产假牙，日本的“假牙技工协会”却正在准备通过“法律程序来禁止中国假牙进口”。

一般来说，反倾销分为对国外进口商品的反倾销诉讼和在国外对反倾销诉讼的应诉。其行为主体可有两种情况：一种情况是企业直接应诉；另一种是社会组织出面，由类似行业协会等社会组织直接应诉。而且由行业协会提起反倾销诉讼或者应诉效果会更好。主要因为：一、行业协会是代表该行业大多数会员、行业企业利益的社会组织，由它去组织与本行业有关的反倾销案件，符合国际社会惯用的“政府退居二线、行业协会出面”的习惯做法，可以积极有效地对国内企业进行利益协调，为行业争取利益。其二，行业协会通过这样积极的应诉，能很清楚地了解该行业、该产品在全球的竞争状况，会迅速高效地把各个国家的政策法规，以及这个行业整个竞争状况直接反馈到国内，直接指导会员的工作。企业自身去应诉，就需要明确谁应诉、谁受益的基本原则，如果在这方面没有相应的行政规章或者行业规范做支撑，那么企业将经常孤军奋战，这一点恰恰是我们加入世贸组织后不愿看到的。在国内市场中的反倾销诉讼申请方面，我国已经提起的反倾销申请案件有相当一部分是个别企业独自提出的。这将大大降低中国企业针对外国来华商品在国内市场倾销案件的立案申请的“反倾销”案件的效果和应有的影响，减少合理报复相关国家的企业针对中国的歧视行为的可能。认真解读我国有关反倾销法规及相关规章，就会清楚地发现，在这一领域中我国政府及有关部门已经明确给以行业协会以极大的活动范围和权利。其中的《反倾销条例》和上述新的三部规章，对国内的反倾销、反补贴、保障措施产业损害调查过程中的立案申请、实地核查、

听证、证据收集等具体程序，分别作出了较为详尽的规定，有利于国内企业特别是行业协会更好地理解并熟练掌握相关规则和程序，及时发现并判定全行业由于进口冲击原因导致的损害和损害威胁，并能够按照合理、合法的程序，主动向调查机关提出立案申请，及时维护全行业的合法权益免受不法侵害。行业协会可以依据这些法规和规章，清楚地了解所在产业损害调查工作的主要程序和内容，从而能够及时地、有针对性地提出反倾销调查申请，更好地配合调查机关的调查工作，促进同行业所有企业自觉运用世贸组织相关规则，切实保护自身合法权益。这些维权措施的落实过程就是促进中国行业协会等社会组织健康成长和迅速发展的过程。

还有一例可以说明。47 家以民营企业为主的中国紧固件生产商，在各地行业协会的支持下，由中国机械通用零部件工业协会紧固件专业协会牵头，于近期向商务部提出申请，请求对欧盟向中国出口的碳钢紧固件发起反倾销调查。由于国内产业遭受损害的紧迫性，希望商务部能够在今年圣诞节之前立案调查。

近年来中国每年从欧盟进口 1.8 亿美元的紧固件，进口产品主要集中在汽车紧固件、电子电器、工程机械等高端产品上。由于从欧盟进口的紧固件产品数量激增，价格大幅下降，导致中国的碳钢紧固件产品销售价格受到了严重的抑制，企业无法获得正常的利润，无法增加投资进行产业升级换代，生产经营受到了严重的影响。紧固件案是中国对外反倾销案中产业最为分散、参加企业数量最多、以民营企业为主的典型案例，中国行业协会能够自发组织几十家中小民营企业对外反倾销，标志着中国企业在运用贸易救济多边规则方面走向成熟。

据介绍，中国紧固件行业是一个遭受外国反倾销调查的重灾区，近几年来受到一系列的国外反倾销调查。由于此前欧盟也对中国的紧固件发起反倾销调查，因此，此案也是中国 and 欧盟之间互相反倾销的第一案。目前欧盟对华反倾销，有滥用反倾销规则的迹象，有去法律化的迹象，这种迹象令人担忧。

宁波紧固件工业协会会长樊玉龙介绍说，宁波的紧固件企业全部是民营企业，产量占全国的 1/4，出口占全国的 50%。这一次欧盟对中国产品进行反倾销调查，120 多家应诉企业，竟然没有一家获得市场经济地位，简直就是不可思议。不但如此，欧盟企业一方面对中国出口到欧盟的产品进行反倾销调查，并准备征收高额反倾销税，另一方面却对中国市场大量倾销。他希望国家有关部门依法立案，并尽快作出公正的裁决。

据介绍，欧盟委员会于 2007 年 11 月对原产于中国的钢铁紧固件发起反倾销调查，不久前，欧盟委员会对该案作出终裁，提议对中国产品征收 63%到 87%不等的反倾销税，仅有两家欧洲企业的中国分公司获得豁免权。行业协会出面而不是政府及行政机关出面，将是中国企业成功运用 WTO 无法规制非政府行为和非法律成果的一次练兵。

国家有关规定已经明确了行业协会商会在这一方面的职能，现在最重要的问题，一是落实，二是通过对行业协会商会的立法，从法律等级的规范中予以发定确认。国务院《钢铁产业发展政策》（2005 年 4 月 20 日国务院常务会议通过）第三十八条规定：“发挥行业协会的作用，行业协会要建立和完善钢铁市场供求、生产能力、技术经济指标等方面信息定期发布制度和行业预警制度，向政府行政管理部门及时反映行业动向和提出政策建议，协调行业发展的重大事项，加强行业自律，引导企业的发展。”国务院《关于加快振兴装备制造业的若干意见》（2006 年 2 月 13 日）的“五、加强领导协调，发挥协会作用”的“（十九）发挥行业协会的作用”中要求：“各行业协会要充分发挥政府和企业之间的桥梁作用，建立市场供求、生产能力、技术经济指标等方面的信息定期发布制度和行业预警制度，向政府行政主管部门及时反映行业动向，提出政策建议，帮助企业协调解决有关问题，引导企业健康发展。”国务院《关于加快推进产能过剩行业结构调整的通知》（国发[2006]11 号）2006 年 3 月 12 日规定：“加强对行业发展的信息引导，发挥行业协会的作用，搞好市场调研，适时发布产品供求、现有产能、在建规模、发展趋势、原材料供应、价格变化等方面的信

息。同时，还要密切关注其它行业生产、投资和市场供求形势的发展变化，及时发现和解决带有苗头性、倾向性的问题，防止其它行业出现产能严重过剩。”商务部《关于进一步加强产业损害预警工作的指导意见》（商调查发〔2005〕221号）的“二、开展产业损害预警工作的方法及步骤”中要求：“各地区、各行业开展产业损害预警工作要从本地区、本行业实际出发，突出重点，有所为，有所不为。已建立产业损害预警机制的地方商务主管部门、行业协会和商会要不断总结经验，改进和完善产业损害预警机制的功能，发挥产业损害预警机制的作用；尚未开展产业损害预警工作的地方商务主管部门、行业协会和商会，要根据各自的具体情况，确定工作思路，制定建立产业损害预警机制的实施方案和时间表。起步阶段，选择监测产品或服务应量力而行。条件成熟后，再逐步扩大监测范围。”“在产业损害预警工作中，商务部与地方商务主管部门、行业协会和商会、WTO事务研究、咨询机构及有关企业应充分发挥各自优势，分工合作、共建共享。”

2009年3月31日国家工业和信息化部发布的《关于充分发挥行业协会作用的指导意见》则进一步指出：要“支持协会组织举办关于产业发展的专题研讨和技术、产品、设备展览展销等活动；协助地方政府培育专业市场；促进贸易和信息交流，建立本行业与国内上下游行业组织的磋商机制；加强同国外行业协会的联系，推动多边、双边领域的合作与交流，掌握行业对外合作动态；组织企业做好反倾销、反补贴和保障措施的反诉、申诉等相关工作，配合政府有关部门协调解决国际贸易中出现的问题，维护市场公平和产业安全。”

（十）组织指导会员企业建立和维护知识产权的活动；

（说明：中共中央总书记胡锦涛指出：“知识在经济社会发展中的作用日益突出，国民财富的增长和人类生活的改善越来越有赖于知识的积累和创新。”当今世界的竞争归根到底就是方方面面的知识产权的竞争。

虽然知识产权是私权利，是企业 and 拥有人自己的事，但囿于中国大部分企业的局限性，行业协会出面组织和引导同行业企业共同考虑本行业的知识产权策略及至战略，可以事半功倍。同时，各行业协会还要加强对我国法律允许和鼓励的那些行业组织可以拥有的知识产权事项的研究和确立工作。

国际市场中很多已经发生过的事情，充分证明了企业在建立知识产权工作中必须联合、必须团结起来的重要性。这一点已在国办《若干意见》中对行业协会职能的新规定中得到体现：“要积极组织国内企业尤其是中小企业联合行动，开拓国外市场。”如日本在上一世纪七十年代攻家电产品的技术关，就是佳能、东芝、松下等家电巨头联合起来组成产研知识产权研发联盟而迅速取得成功，并很快占领国际市场特别是中国市场的；八十年代就是由丰田、本田、三菱等汽车巨头联合组成产研研发联盟，从而在短期内在民用汽车领域取得重大突破，并迅速打破世界汽车王国——美国对汽车市场的垄断的。这里的“联盟”就是行业协会的一种形态。这些范例为中国的行业协会发动会员，包括联合其它相关行业协会，共同做好相关领域中的知识产权建立、规范与保护工作是一种启迪。我国已经发布了多个促进与发展知识产权的纲领性文件，但是由于这些文件大都注重于有关行政执法机关的查处行为，而对于广大企业如何树立和增强自己的知识产权观念、如何提升企业和市场的知识产权水平等问题几乎没有触及，因此有必要通过立法的方式，通过行业组织的角度，加强广大中国企业特别是中小企业的知识产权工作。

知识产权战略应包括国际、国家、地方、行业和企业等几个层面。国际层面是指行业协会、企业和政府要了解国际规则，掌握知识产权战略，参与国际规则，考察中国国情，正确对待目前美国等国家法律中部分歧视性的保护条款，如337条款。在国家层面，应从战略高度考虑制定相关的宏观指导政策，提供高质量高效益的行政服务，在知识产权以外的政策制

定中,利用国家投资、税收、广告等引导企业从追求短期效益转向增加研发投入、增加创新能力的长期效益上来。在行业层面的知识产权战略将以加快行业整体发展为目标,通过行业协会发动的知识产权专业培训,促进联合开发足以支撑行业可持续发展的具有自主知识产权的核心技术与配套技术,努力形成自己的技术标准,有效防范和突破他人的技术壁垒。在企业层面上,将以提高企业核心竞争力为目标,通过不断提高运用知识产权制度的能力与水平,大幅度提升企业创造、管理、实施和保护知识产权的能力和水平,实现企业利用自主知识产权而获得的可持续发展和利益最大化。

近年来比较有影响的知识产权国际纠纷有三点相同之处:第一,在知识产权领域,跨国企业与国内企业的争端、诉讼、谈判,最后吃亏的多半是中国企业。第二,跨国公司开始越来越频繁地使用知识产权的利器,从中国企业手中抢钱、抢市场,而涉及到的中国企业都具有一定规模和知名度,在国内市场占有相当市场份额;第三,跨国公司的知识产权“陷阱”布局很有针对性,往往集中在中国最具有市场潜力的领域。而国外和国际间的行业协会在其中产生了极大的负面影响,如针对我国生产 DVD 企业的“六 C”联盟,就是一个恶劣的例证。

在科技资源配置方面,我国各行业协会所处行业的企业内部也普遍存在科技资源重复分散,资源不能共享,整体优势难以发挥等弊病;同行业中不同企业之间对于同一课题,重复立项,重复投资;在基础性研究、行业共性技术研发方面,企业间没有广泛建立和形成技术创新的战略联盟或协作关系。行业协会对于这种现状的改观有着一定积极作用,关键是如何认识、挖掘和发挥。诸如行业协会可以帮助会员企业建立知识产权质押贷款工作意识、程序和制度,就是行业协会发挥自己在行业知识产权意识的建立过程中作用的体现之一。

海信是中国著名的“驰名商标”。但海信公司在跟西门子谈合作到欧盟合资的时候,突然发现海信商标已经被西门子的人抢先几天在欧盟注册了。发现这个事以后海信提出抗议,但是西门子耍无赖,提出来转让可以有偿“转让”,并开价 3 千到 4 千万欧元。这样一个结果使得海信实在不能接受。这时通过行业协会,就可以在国内应该配合海信的维权行动,政府也应该和行业协会联合起来配合。由于有的地方政府现在将开放变成了放开,大举欢迎外资大踏步地畅通无阻进入中国,还给西门子在各地的投资以优惠政策。如果我们能联合起来,告诉政府你们要推迟延长对西门子的这种经济无赖行径,那么,我们的企业在欧盟前线腰杆就硬了。这时政府不要出面,行业协会打冲锋,地方政府可以对西门子在国内的代理人说,你看,不是我不想批准你,而是行业协会有要求,我的选票得听协会的呀!在国外这条理由是通理、是硬道理,西门子也好,东门子也罢,它就放不出个臭屁来。果真,中国轻工业联合会出面了,它以行业组织的形式、名誉,笑呵呵地给西门子说,你们还考虑不考虑在中国投资了,还考虑不考虑在中国优惠了?!西门子不是傻子,一听就明白了,很快就把海信商标还给了海信。这种事情由哪一家企业单独去做,难,因为都是利益相关方,中国轻工业联合会他们是非利益相关方,从法律概念就是这样一个概念。这就是在国际市场中行业协会发挥作用的一个典型案例。

国际性的知识产权战争是不容回避、并且要在 21 世纪主导整个市场的因素,谁人、哪家企业想躲避,就必然失败。我国政府近年来连续颁发了不少有关知识产权建设与保护行业协会关系的文件,如国办发[2004]67 号《关于保护知识产权专项行动方案》中提出:“发挥行业协会在保护知识产权中的积极作用,引导和约束企业行为,做到尊重他人、保护自己。”国办发[2005]19 号《关于 2005 年全国整顿和规范市场经济秩序工作要点》中提出:“发展知识产权专业教育,培养熟悉知识产权法律法规和国际惯例,具备实际工作能力的专门人才;加强对公务员、企业管理者、中介机构从业人员的相关培训。”国发[2005]44 号《国务院关于国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020 年)》中指出:“政府主管部门、行业协会等要加强对重要技术标准制定的指导和协调工作。”国办发[2006]22 号《关于保护知

知识产权行动纲要（2006——2007）》中要求：“要鼓励和支持行业协会开展行业自律和维权活动，有效应对知识产权纠纷。”《中华人民共和国商标法》（1982年8月23日通过2001年10月27日第二次修正）第三条规定：“经商标局核准注册的商标为注册商标，包括商品商标、服务商标和集体商标、证明商标；商标注册人享有商标专用权，受法律保护。”“本法所称集体商标，是指以团体、协会或者其他组织名义注册，供该组织成员在商事活动中使用，以表明使用者在该组织中的成员资格的标志。”中国的牙刷，80%都产自江苏扬州的邗江区，因此有人说，如果扬州的牙刷企业不开工，中国的牙刷生产也就停工了。从上世纪80年代起，面积只有36万平方米的邗江区，发展起了1600多家牙刷生产企业，年产50亿支牙刷，出口40亿支。中国首个牙刷行业协会成立于2001年4月，最初由30多家牙刷企业共同组建。协会成立之初，面对中外市场竞争激烈、我们的牙刷又无专利的尴尬局面，协会便通过多种方式提供指导，比如邀请省知识产权局、南京海关法规处、邗江区科技局的领导和专家讲解知识产权的相关法律等，要求成员企业积极申请牙刷专利和注册商标。到2006年6月，牙刷的注册商标已经有500多件，协会的成员企业已经有1个世界名牌，4个江苏名牌，12个市名牌；牙刷专利申请共有800多项，其中很大一部分已经授权。

由于长期计划经济体制的影响，特别是中国千百年来封建意识的作祟，使得我们的企业习惯于自我奋斗，如以邻为壑；同行怨家；内战内行，外战外行，等等。技术培训、信息化建设、现代物流系统的建立、法律学习，包括应该从全行业角度研究考虑的知识产权等问题，中国企业均习惯于“埋头苦干”。我们不可否认有关商业秘密的问题应当尊重和受到合理控制，但现在企业单独所做的许多努力完全可以以行业整体的姿态来统一进行和组织，则也是符合市场经济新体制的积极观念。况且有一些事情如信息化的建设，可以断言，对于一个具体的企业来做这项工作，第一，成本投入过大，除了象海尔那样规模的公司，尤其是非公有制企业难以承担，难以形成系统，特别是由于科学技术的不断进步，使得单个企业的信息自动化建设尚未完成时，可能就已经落后；第二，在现代市场体系中，有很多技术改造与更新的工作往往涉及行业的问题，由单个企业来做，做下去耗费太昂贵，不做下去又使得自己已经开始的工作有始无终；第三由行业协会组织本行业的技术革新和培训，可以防止企业埋头自己干容易发生的近亲繁殖的弊病。因此，行业协会、商会这时可以出面对行业的整体情况进行调查了解，并在取得大部分会员企业的理解和支持时通盘考虑和安排。由于这样做的结果是行业整体受惠，所以对于每个企业而言，所需的付出成本就明显大为减少降低。因此，行业协会、商会在自己行业中应当勇敢地承担起高举知识产权建设的大旗，能不能干是协会的水平问题，想不想干则是思想境界的问题。

国务院国有资产管理监督委员会主任李荣融2006年4月23日透露，中国所有中央所属企业拥有的专利数（30520项）尚不如日本佳能公司一个企业仅在美国的专利申请量（74000项）。他指出，“在科技资源配置方面，企业内部普遍存在科技资源重复分散，资源不能共享，整体优势难以发挥；同行业中不同企业之间对于同一课题，重复立项，重复投资；在基础性研究、行业共性技术研发方面，企业间没有广泛建立和形成技术创新的战略联盟或协作关系。”根据国资委调查，中央企业及所属子企业中有50%以上的企业主要产品及其工艺没有专利技术，40%以上的企业主要产品没有注册商标，相当程度上存在着“有制造无创新、有创新无产权、有产权无应用、有应用无保护”的现象。此外，在科技投入上也明显不足。发达国家大企业研发费用一般不低于销售收入的5%，而中央企业仅为1.5%。在消化吸收经费方面，我国工业企业引进技术与消化吸收费用的比例为1：0.06，而韩国和日本企业这一比例为1：5—1：8。

这就是我国企业和市场所面对的知识产权现状，而行业协会、商会的建设与发展对于这种现状的改观是有一定积极作用的。关键是如何认识与挖掘。

企业着重提高自己的硬实力，而行业协会主要提高和加强整个行业的软实力、软环境、

软市场。行业协会可以组织会员单位以集体的形式参加国家和市场中的有关本行业的招标、投标等活动。包括技术、设备、产品和服务的采购和销售；可以由行业协会出面沟通与国家财政部门的联系，建立通过协会的推荐和认定，保证会员单位的科研项目、技术革新项目等可以及时取得财政拨款或者贷款的信道；积极支持各地合理有序地建设本行业市场的项目，关注国际上高端市场的发展；注意培养本行业的经纪人和经纪公司队伍，大大提高本行业进入市场的机会和效率，大大增加本行业产品和服务转化为商品、转化为经济效益的可能；在对本行业的产品、成果和知识产权权属进行调查统计和备案的基础上，与社会上的拍卖企业联合组织相关产品、服务、成果的拍卖活动，组织相关知识产权权属的拍卖活动，组织本行业中的闲置商标等知识产权的拍卖活动；每年举行一次全行业范围的劳动技能评比或大赛，评定中级技术职业能手，每三年与有关部门和行业协会、联合会联合评定一次高级技术职业师；提醒会员企业注意保护具有知识产权权利人的权益，注意维护知识产权权利人的非职务发明和摸索；从行业角度建立相关知识产权的质押贷款工作意识、程序和制度；在大部分会员认为需要时，协会主持编撰《中国某某行业知识产权战略纲要》。

为了帮助广大企业顺利地从事建立和保护知识产权的活动，国家有关部门近年来陆续拟制了许多合同示范文本，提倡和引导广大企业直接运用，当事人只要拿来认真协商并填写，就能在一定程度上事先堵塞自己权益受无端侵害的漏洞。知识产权领域中由相关部门制定的合同文本也很多，如《中外技术转让合同》；《中外专利技术许可合同》；《中外专有技术许可合同》；《中外专有技术合同》；《中外专有技术许可合同》；《专利技术许可合同》；《技术引进合同》；《计算机软件使用许可合同》；《国际专有技术转让合同》；《国际商标许可合同》；《国际技术服务合同》，等。其中有不少关键条款在合同中已有告示，如我们有的企业在与外商进行有关知识产权的谈判中，没有搞清楚相关专利到底是不是真正属于与己谈判这个外商的就“勇敢”地在专利转让许可合同上签字，继而发生很多不必要的麻烦甚至玩笑。但是一定指出，在繁纷复杂的市场活动面前，今后再单纯依靠国家行政机关研究和制定合同示范文本已经远远不敷实际需要了。行业协会可以根据广大会员企业的需求，不断地起草和制发一些市场需要的合同示范文本，为会员企业实际使用中提供方便，减少不必要的麻烦和纠纷。

行业协会可以经过调查分析，就本行业的会员单位有多少、平均多少家会员单位拥有一件商标，平均多少家会员单位拥有一件专利，平均多少家会员单位才拥有一件受国家法律及至国际公约保护的驰名商标等基本情况做出统计和分析，同时逐步建立本行业的知识产权与知识产权权利人的登记制度，然后将此情况与国际市场的情况进行比较，再将比较后得出的主要是差距的结论告示自己的会员单位甚至整个社会和市场，及时提示本行业的会员单位和暂时不是会员但经过行业组织的服务行为的感召可能成为会员的那些事业单位和企业，激励广大会员单位对拥有自主知识产权这一战略目标的渴望和追求；协会要及时提醒会员单位将其注册商标及时向海关报告，并对该商标的海外注册事项公示于相关企业。及时正确地掌握本行业已注册商标的续展工作进展情况，对长期闲置的商标做出警示并对确实闲置的商标的市场转让活动做出合理安排。如确实由于行业组织的提醒和安排，会员单位对已长期闲置的商标在市场中实现了体现为一定价值的转让、赎卖，而行业协会可以根据合同的约定，从中获取自己应得的利益；协会可以采取通报会员单位可以在国内进行国际商标注册，必要时，由协会出面，为会员单位集体承办国际商标的注册工作；调查研究本行业的产品品牌形成与保护的规律性问题，争取发现和扶持一批具有名牌效益的生产与研制单位；组织专业队伍开展对本行业会员单位之间及与外部直致国际市场中的知识产权纠纷进行对策研究和法律援助；注意本行业的科技成果的鉴定、评定、评选和宣传、推广，引导企业逐步提高专家、知识产权权利人的待遇；建立行业研发中心，增加研发投入同时加强全行业企业的知识产权保密意识；对执行党中央国务院企业“走出去”

方针的企业遇到资金短缺时，由行业协会统一出面，按照国家有关对出国创国际市场的企业可以申请财政补贴的规定，为自己的会员企业解决初期开办过程中的困难。正如国家工商总局 2009 年 6 月 3 日发布的《关于贯彻落实〈国家知识产权战略纲要〉大力推进商标战略实施的意见》所指出的，要“支持行业协会开展商标工作。”这应该成为各行政机关支持各行各业的行业协会开展与自己行业有关的知识产权开发、建设与维护工作的共同方向。

现在我们有些企业，在行业协会到自己那里请求加入协会时，总要首先问协会能给我做什么服务工作，这时行业协会的同志也应该反问一句，企业你能给我什么支持。行业协会对会员企业的良好优质服务需要有钱财的保证，其中很大一部分来自于会员企业向协会缴纳的会费和资助。企业只想从协会那里求得政策，却不想一想自己应该首先承担什么作为会员的义务，这极为不合理，说透了就是在剥削行业协会的劳动。只有企业与行业协会互相支持，才是企业和行业协会并肩共同发展的双赢之路。

最近，科技部、财政部、国资委等六部门推进产学研结合协调领导小组办公室联合调研组建议尽快出台促进产学研结合的指导性文件，并明确专门的支持性政策，对行业协会促进产学研结合的工作给予一定的经费补助。鉴于行业协会在促进产学研结合方面的积极作用，建议一方面要出台促进产学研结合的指导性文件，并明确专门的支持性政策；二是设立专门针对产学研结合的专项计划，进一步发挥国家项目对产学研结合的引导作用。当前行业协会促进产学研结合中存在的一些突出问题，一是一些产学研结合停留在意向性合作层面，亟待明确专业技术方向和创新目标；二是结合机制不够完善，知识产权和利益分配不顺，难以形成利益共享、风险共担的长期战略合作关系；三是行业协会需要进一步转变工作思路和方式，进一步融入市场，不依赖于政府；四是国家对行业协会在促进产学研结合工作中的定位不明确，宏观指导和实际支持不够；五是国家科技计划项目和经费管理方式在某些方面还存在阻碍行业协会发挥作用的地方；六是在国家层面上缺乏推进产学研结合的指导性文件，零敲碎打多，统筹规划不够，政策法规和具体举措还存在不协调的情况。这些都是利好消息吧！

总而言之，套用前一阶段全民炒股中一句俚语：你不理财，财不理你。我们转一下意：你不尊重知识产权，知识产权就不尊重你；你不支持行业协会，行业协会也就无法支持你！

通过立法将行业协会商会的知识产权有关职能确定下来，还有助于行业协会商会对企业的知识产权的保护。据《中国工商报》报道，海南一家茶场曾经把“兰贵人”注册成自己的商标，遭到茶业协会的强烈反对，原来在广大南方地区，“兰贵人”是一种添香加味乌龙茶的通用名称。(北京)市一中院近日做出判决，撤销茶产品上注册的“兰贵人”商标。

2003 年 5 月，海南澄迈万昌苦丁茶场在茶、茶叶代用品、冰茶、茶饮料等商品上注册了“兰贵人”商标。消息传出后，海南省茶业协会立即表示反对，他们称“兰贵人”是茶品通用名称，起源于台湾生产的“人参乌龙茶”，原料以高山乌龙茶配以桂花、洋参粉等，经均匀搅拌并烘干而成。该茶品广泛生产、流通于海南、广东、广西、云南、福建等地，不应被注册为商标，因此海南省茶业协会向商标评审委员会提出撤销注册申请。此后，商评委裁定撤销该商标。海南澄迈万昌苦丁茶场不服，将商评委起诉到市一中院。

市一中院审理认为，“兰贵人”这种茶品虽然在全国尚未完全普及，但在福建、广东、广西、云南、海南等五省区已经获得广泛认可达八九年，属于添香加味乌龙茶这一拼配茶品的通用称谓。原告海南澄迈万昌苦丁茶场在使用“兰贵人”商标时，起名为“椰仙兰贵人”，以区别于其它厂家生产的“兰贵人”茶，显然也是把“兰贵人”作为茶的品名使用，说明这确实是通用名称。结果，法院判决撤销“兰贵人”商标在茶、茶叶代用品、冰茶、茶饮料商品上的注册，在其余商品上的注册予以维持。

我国现行法规对通过行业组织来保护版权即著作权已有规定。《著作权集体管理条例》(2004 年 12 月 22 日国务院令 429 号 2005 年 3 月 1 日起施行。)第三条工地：“本条例所称著作权集体管理组织，是指为权利人的利益依法设立，根据权利人授权、对权利人的著作

权或者与著作权有关的权利进行集体管理的社会团体。”第四条规定：“著作权法规定的表演权、放映权、广播权、出租权、信息网络传播权、复制权等权利人自己难以有效行使的权利，可以由著作权集体管理组织进行集体管理。”第七条规定：“依法享有著作权或者与著作权有关的权利的中国公民、法人或者其它组织，可以发起设立著作权集体管理组织。”

假冒产品危害的是企业本身的利益。美国许多大企业一般都花大量人力、物力、财力设立专门部门协助政府打击侵权。但打假活动任务艰巨，仅靠企业孤军作战往往难以奏效。为此，美国企业建立了许多知识产权联盟，行业协会在知识产权保护中扮演了重要角色。美国行业协会、美国出版者协会、电影营销协会、计算机软件和服务工业协会、商业软件联盟、计算机和商业设备生产协会、电影协会、全国音乐出版者协会以及美国录音业协会等 8 个行业协会，其成员包括 1600 多家美国公司，它们一般都聘请法律顾问，监督市场，积极参与有关知识产权保护的立法和执法活动，游说政府，一旦发现生产、销售盗版产品的情况，立即报告主管机构，堪称企业利益的忠实代言人和平衡协调者。据了解，英国的音像制品市场，从出版、制作、销售等环节都比较规范，制作者的知识产权之所以得到有效保护，这不仅与政府的法律规范有关，而且也与行业协会卓有成效的工作密不可分。作为一种非营利的组织机构，协会努力保护会员单位的利益，为他们创造好的环境，使他们获得最大的利益。成立于 1980 年的英国录影协会，会员单位大多是录像制品的分销商。英国录影协会的工作范畴大致有以下几方面：一是进行市场调查，了解客户情况，协会 25% 的经费用在这里；二是与媒体合作，推广宣传；三是与政府部门从事法律工作的人员交流，为政府立法提出建议，为会员单位争取利益；四是监督录影制品分级制的实施。2003 年英国录影制品零售额大约是 20 亿英镑（这其中包括租赁），而会员单位需缴纳的费用是其营业额的 2% 至 3%。会费是协会的主要经费来源。协会反盗版的维权方面的工作职责就是把不法分子告上法庭。每年走私盗版音像制品给英国音像超市造成的损失在 4 亿英镑以上，同时，电影业也受到很大的冲击，而这些假货大多数来自亚洲。）

（十一）组织市场开拓、业务培训、技术交流、业务咨询等服务；印发行业刊物，条件成熟时，可申请有关管理机关批准公开发行；组织与本行业有关的展销会、展览会；参与相关产品的市场建设；

（说明一：国务院办公厅[2007]36 号文件规定：行业协会商会要“切实履行好服务企业的宗旨。行业协会代表本行业企业的利益，必须切实为企业服务。行业协会根据授权进行行业统计，掌握国内外行业发展动态，收集、发布行业信息；依照有关规定创办报刊和网站，开展法律、政策、技术、管理、市场等咨询服务；组织人才、技术、管理、法规等培训，帮助会员企业提高素质、增强创新能力、改善经营管理；参与行业资质认证、新技术和新产品鉴定及推广、事故认定等相关工作；受政府委托承办或根据市场和行业发展需要举办交易会、展览会等，为企业开拓市场创造条件。”对于本条款第一分句和第二分句，目前社会上尚无大的分歧。但最后一句规定，现在已经成为涉及行业协会商会能否良好生存的一大焦点问题。这个问题分两个层次，一是行业协会商会能否有权根据行业和市场的需要，自行举办“交易会、展览会”？二是行业协会举办这些“交易会、展览会”，是否属于经营行为，行业协会商会是否应该归属于经营者？

首先分析第一、二句。国家有关主管机关已经有明确的规定。教育部 国家经济贸易委员会 劳动和社会保障部下发的《关于进一步发挥行业、企业在职业教育和培训中作用的意见》（教职成[2002]15 号）（2002 年 12 月 2 日）的“三、大力发挥行业组织的作用”规定：“根据政府主管部门的授权或委托，行业组织可以承担以下主要工作：开展行业人力资源预测，制定行业职业教育和培训发展规划；提供职业教育和培训市场的中介服务，沟通行业内

职业教育和培训的信息；参与行业内职业教育和培训资源的优化配置；组织和协助对行业职业教育和培训的检查评估工作；组织和指导行业职业教育和培训的教学改革、相关专业的教材建设和教师培训工作；指导特殊专业和艰苦行业的定向招生、毕业生就业工作；提出行业特有工种职业技能鉴定规划和鉴定机构设置布局的建议；参与制定行业职业标准，指导本行业特有工种的职业技能鉴定工作；参与行业职业教育和培训的制度建设；也可以单独或联合举办职业学校和培训机构。”“全国性行业组织要在行业主管部门的指导下，做好涉及本行业职业教育和培训的有关工作，并对地方行业组织进行协调和业务指导。行业组织在开展行业职业教育和培训的重要活动时，要征得行业主管部门的批准，并及时汇报有关工作的进展情况。”“政府有关部门要加快职能转变，将应当或适宜由行业组织承担的工作，通过授权、委托等方式交给行业组织承担。政府主管部门授权或委托行业组织承担的职业教育培训工作或活动，应给予相应的资金支持。行业主管部门在对行业职业教育和培训的规划、立撤并等重大事项做出决策时，应征求行业组织的意见。”《中华人民共和国职业教育法》（1996年5月15日通过）第十九条规定：“政府主管部门、行业组织应当举办或者联合举办职业学校、职业培训机构，组织、协调、指导本行业的企业、事业组织举办职业学校、职业培训机构。”第二十一条规定：“国家鼓励事业组织、社会团体、其它社会组织及公民个人按照国家有关规定举办职业学校、职业培训机构。”

关于兴办有关展览会。据《经济日报》报道，2009年3月19日，第24届深圳国际家具展如期举行。尽管受到国际金融危机影响，但展会仍然呈现热烈的场面。此次家具展订单量比头一年8月秋季展会增加了近三成。作为我国家具行业第一个行业组织，深圳市家具行业协会在协助政府进行行业管理、行业协调、行业服务，帮助企业开拓市场、人才培养、信息交流、沟通政企等方面发挥的作用越来越明显。特别是在通过举办各类会展项目开拓市场方面，取得了良好的效果。家具行业协会每年举办两次面积超过5万平方米的“深圳国际家具展”，该展览已成为国内外知名的品牌展。“协会每年还组织超过5次的海外展，并获得中国家具在新加坡等国家和地区的独家代理权。”经过20年的发展，深圳家协已日趋成熟壮大，拥有来自全国近500多家会员，涉及家具、板材、五金配件、涂料以及饰品等上下游产业链企业。为了向行业提供更专业的技术服务，2002年7月协会还投资上千万元成立了深圳家具研究开发院。这样的市场活动已经成为广大行业协会和商会扩大自己的影响，努力为会员企业和行业发展服务的最为重要的一种方式 and 手段。

《中华人民共和国对外贸易法》（1994年5月12日通过2004年4月6日修订）（摘录）第五十六条 对外贸易经营者可以依法成立和参加有关协会、商会。有关协会、商会应当遵守法律、行政法规，按照章程对其会员提供与对外贸易有关的生产、营销、信息、培训等方面的服务，发挥协调和自律作用，依法提出有关对外贸易救济的申请，维护成员和行业的利益，向政府有关部门反映成员有关对外贸易的建议，开展对外贸易促进活动。其中“开展对外贸易促进活动”应视为包括展览。2002年6月29日通过的《中华人民共和国中小企业促进法》第四十条 国家鼓励各类社会中介机构为中小企业提供创业辅导、企业诊断、信息咨询、市场营销、投资融资、贷款担保、产权交易、技术支持、人才引进、人员培训、对外合作、展览展销和法律咨询等服务。有关行政主管部门也对此有相应的规定。如新闻出版总署下发的《出版物市场管理规定》（2003年7月16日通过 2004年6月16日新闻出版总署第2次署务会议修订）第三十条规定：“省、自治区、直辖市新闻出版行政部门和全国性出版、发行行业协会，可以申请主办全国性的出版物订货、展销活动。”“省级以上出版、发行协会可以申请主办地方性出版物订货、展销活动；全国性出版、发行行业协会可以申请主办跨省专业性出版物订货、展销活动，其下属各专业委员会可接受委托承办。”但是，有的司法机关却认为行业协会商会从事类似这些展览、展销活动属于类同企业的“经营行为”，因而判定行业协会商会属于“经营者”。

2007年6月,沈阳市中级人民法院[2006]沈民四知初字第117号民事判决书在“主体资格”的认定中判定中国衡器协会“在主办涉案展览会时,向参展者收取费用,开具税务机关监制的发票,属于向市场提供服务,其身份为经营者。”

就以上认定,中国衡器协会提出异议,并上诉至辽宁省高院。中国衡器协会也就此问题向国家有关部门和专家进行咨询,召开研讨会进行理论探讨,但至今尚无定论。目前此案已在行业协会和展览业内引起很大反响,同时在司法部门和NGO理论研究界也引发了对行业协会举办展览会是否为经营活动、是否为经营者的关注。

1, 行业协会举办展览会是否为经营活动

国办[2007]36号《关于加快行业协会商会改革和发展的若干意见》文中第二部分“积极拓展行业协会的职能”第5条中明确规定,行业协会“受政府委托承办或根据市场和行业发展需要举办交易会、展览会等,为企业开拓市场创造条件”;在第12条中规定“行业协会不得从事以营利为目的的经营活动,依法所得不得在会员中分配、不得投入会员企业进行营利”;“行业协会举办展览会、交易会、研讨会、培训等活动可以实行有偿服务”。1995年7月10日,民政部、国家工商行政管理局民社发[1995]14号文《关于社会团体开展经营活动有关问题的通知》规定:“社会团体开展经营活动,可以设立企业法人,也可以设立非法人的经营机构,但不得以社会团体自身的名义进行经营活动。”1998年10月25日国务院令第250号发布的《社会团体登记管理条例》的第4条规定:“社会团体不得从事营利性经营活动”。

从目前行业协会的工作和活动情况看,在我国绝大多数行业协会未能象国外部分行业协会可以经常性取得政府财政支持的情况下,为了实现党中央国务院对行业协会提出的三大职能之一——“提供服务”的要求,许多行业协会都在举办各类专业的展览会,展览会的收入是行业协会开展服务会员企业活动的主要经费来源,举办展会的收入结余没有在会员内进行分配,全部用于行业其它服务活动之中。行业协会借助举办展览会的平台,为政府和社会服务,为广大企业维护国内市场、开拓国际市场,发挥了重要作用,同时也增强了行业协会的凝聚力和生存能力。

国办36号文中十分明确地表明举办展览会是行业协会的职能,是为企业开拓市场创造条件。其间,行业协会所付出了服务性劳动,并按国家的有关规定收取有偿服务费用,是符合社会主义市场经济价值规律的行为。如果将协会举办的展览会定义为经营活动,势必与《社会团体登记管理条例》和民政部、国家工商行政管理局民社发[1995]14号文件的规定相悖。14号文件中规定“社会团体从事经营活动,必须经工商行政管理部门登记注册,并领取《企业法人营业执照》或《营业执照》”。现在的实际情况是协会自身举办展览会无需领取《企业法人营业执照》或《营业执照》,而是按照国家有关部门对展览会的相关规定进行审批,合理合法地举办市场和行业发展所需要的展览会。

如果司法认定行业协会以自身名义举办展览会为经营活动,根据《社会团体登记管理条例》和民社发[1995]14号文,全国众多的行业协会都将面临国家有关部门的严厉处罚。起码也会因为“从事了经营活动”又不具备工商执照而被处罚。

2, 行业协会是否为经营者

我国《反不正当竞争法》第二条第三款的规定:“本法所谓的经营者是指从事商品经营的法人、或者营利性服务(以下所称商品包括服务)的法人、其它经济组织和个人”。如果认定行业协会举办展览会不是经营活动,那么行业协会怎么会是经营者?沈阳市中级人民法院在审理不正当竞争案件中裁定“行业协会举办展览会向参展者收取费用,开具税务机关监制的发票,属于向市场提供服务,其身份为经营者”。这种认定是否成立?是否有法律依据?

财政体制与税务管理制度的改革一直未能适应国家经济体制改革和社会体制改革的发

展速度。这是我国经济体制改革、人事制度改革、文化体制改革和社会体制改革之所以一直蹒跚前行的要害之一。人民法院判定行业协会是“经营者”，其中一条重要的理由是行业协会在收取展览会的参会费时，出具了税务发票。因为税务问题只有作为市场经营主体时才能发生，所以谁使用税务发票谁就是“经营者”，这个逻辑对企业而言没有任何错误。而作为国际公认的非营利组织，行业协会显然不等于企业，但我国的税务机关由于缺乏对非正式制度下的非政府组织，即行业协会等非营利性组织的基本常识和认识，所以长期以来将其与我们所熟悉的企业、事业等单位混淆在一起，没有为这种非企业、非事业的组织研究制发专门性发票或者适当的税务手续，造成人民法院据此判定行业协会使用的是税务发票就是“经营”的行为，这个责任不应由广大行业协会来背负。2006年1月1日起施行的《湖北省发展和规范行业协会暂行办法》第二十八条规定：“行业协会开展行业服务活动所取得的收入，税务部门应认真落实其依法应享受的税收优惠政策，并提供专用发票。”其意图就是对此类问题的较好解决方案。

按照沈阳市中院的判决，行业协会属于“经营者”，那么，是否只要行业协会再向工商管理部门申领“营业执照”，即既有社团登记手续，又有工商营业执照，行业协会就可以开展和组织本行业的展览会等活动？

在《社会团体登记管理条例》中的第二条规定：“本条例所称社会团体，是指中国公民自愿组成，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性社会组织。”非营利性社会组织依据国家赋予的职能开展各种有偿或无偿的服务，仅凭“行业协会举办展览会向参展者收取费用，开具税务机关监制的发票，属于向市场提供服务，其身份为经营者”的判定显然十分牵强。这种判定无论从法律条文的定义还是从国家制定的政策法规解释方面上都是值得探讨和商榷的。

目前行业协会、商会正在积极地贯彻落实国办36号文件，有关部委也正在制定围绕36号文件的实施细则，如何判定行业协会是否属于《反不正当竞争法》所调整的经营者，亟需依照《反不正当竞争法》及相关规定予以认定，或者由有关立法、司法机关就此进行法律解释。这对进一步解放思想，深化改革，更好地发挥行业协会、商会在我国市场经济建设的作用具有十分重要的现实意义。

(1) 随着经济体制改革、特别是社会体制改革的深入，在如何看待行业协会从事服务性的市场行为是否属于经营行为，行业协会从事本行业的展览活动收取必要的劳动报酬，是否属于与企业和其它营利性组织性质相同的“经营者”，《反不正当竞争法》、民政部和国家工商（总）局的14号文、国务院办公厅的36号文件之间，已经发生了严重的竞合，应由全国人大法制工作委员会商国务院办公厅，招集国务院法制办、民政部、国家工商总局、国务院国资委等有关主管机关和法律界人士，就此进行研究，并尽快给予明确的批复或者发布立法解释。(2) 在此基础上，责成有关部门对相关法律及相关部门性规章、政策进行统一修改和完善。(3) 最高人民法院尽快对如何认定行业协会服务性的市场活动的性质做出明确的司法解释并尽快贯彻执行。(4) 通过新闻媒体宣传经过统一的口径，不致使已经造成广大行业协会困境的类似问题再严重影响行业协会的改革和发展。

行业协会商会在改革和发展过程中极为需要有自己的宣传手段。这是行业组织通过调查研究得出的对行业发展的分析、评判、预测和各种准备向行业主管部门甚至中央报告的有关资料的展示平台。世界各国的行业协会一般均有自己发行的行业性专业刊物。国务院办公厅[2007]36号文件也提出：“依照有关规定创办报刊和网站，开展法律、政策、技术、管理、市场等咨询服务”。然而在现实生活中，绝大部分行业协会和商会没有取得这样一个对行业发展极为有利的宣传手段的途径和渠道，绝大部分行业协会和商会只能兴办在行业内部悄悄发行的内部刊物。在大批旨在宣扬所谓的“时尚”的、甚至不健康的刊物接连不断地被允许公开发行的今天，按照党中央国务院的要求，努力在经济领域宣传党的方针政

策和相关法律法规的行业刊物却始终被拒绝在中宣部和新闻出版署的外面，岂非咄咄怪事！)

(说明二：面对市场新形势，中国家用电器维修协会和美的制冷设备有限公司联合，组织开展了变频空调技术服务培训工作。举办了美的空调变频技术培训师和空调变频技术服务工程师培训。来自美的空调、经过协会专业技术培训考核认证认可的 100 名变频空调技术培训师，对来自全国的美的空调 1 万名员工进行培训考核，成为首批通过协会培训考核、认证认可的变频空调技术服务工程师，协会颁发了资质证书。)

(十二) 独立或者与行政机关共同开展行业检查 and 行业评比，促进质量管理和监督工作；组织科技成果鉴定和推广应用；

(说明：开展行业检查 and 行业评比，既是行业自律工作的重要内容，也是通过行业组织促进各行业的企业提高自己的产品和服务质量的重要措施。国家社会普遍认为这是行业组织的固有职能。然而在我国却出现了一些认识上的问题，已经在一定程度上影响到行业协会商会的发展。

一方面，我国现行法律和一批地方性法规和规章对此已经做有明确的规范。如《中华人民共和国乡村集体所有制企业条例》(1990 年 5 月 11 日通过国务院第 59 号令)第二十四条规定：“企业在生产经营活动中享有下列权利：(六)自愿参加行业协会和产品评比。”另一方面，国务院办公厅[2007]36 号文件在涉及这个问题时，碍于该文件出台前后的形势背景，做了某种前提性的规定：“未按照规定履行批准程序，不得针对企业举行全国性或行业性的评比活动，经批准举办的评比活动不得收取费用。”对此，应该进行客观的分析包括批判。

2006 年底开始，国家有关部委对社会上和市场一些乱评比、乱收费的不当行为进行清理。这是一项旨在减轻企业不必要的负担、维护市场经济秩序的大好事。但是，好事要依法办，才能如这项清理活动的初衷取得良好的结果。好事办不好，或者好事没有好好办，用管行政的思维和方法“管”行业协会，甚至用违法的办法处理，就会适得其反。

为了清理行业协会行业商会搞的针对市场和企业的评比、排序、认可等活动，部分国家部委规定，一个行业协会只能组织一种类似的市场活动，而且这项活动还必须经过行政机关的审批。这就使得部分社会管理学科工作者和部分行业协会工作人员大惑不解了。

根据民政部有关负责人介绍，社团分为四大类。第一是行业类，即行业协会，是由同行业的企业自愿结成的社会组织。目前我国行业协会数量增长得很快，1996 年我国行业协会占社会团体总量的 20%，到 2005 年为止已经跃升到 30%。第二类是学术类的，多以学会、研究会来命名。第三类是联合类。联合类社团是人群的联合体或团体的联合体。第四类是专业类，由专业人员组成，以专业技术或专门资金为某项事业设立的组织。这类组织的数量很多。上一世纪我国社会团体数量的巅峰时期是在 1996 年，有 187000 个。1996 年 7 月份，中央决定对社会团体要加强管理，要求对全国的社会团体进行一次清理整顿。因此从 1997 年开始，全国的社会团体数量开始减少。2002 年，全国的社会组织数量开始恢复性增长，达到 133000 家，2003 年增长到 142000 家，2005 年为 240000 家，目前已达 400000 家之多。现在国家正在大力培育四大类社团，包括行业协会、农村专业经济协会、社区民间组织和公益性社团。其中全国的行业协会已逾 60000 家，全国性的 1770 多家，并且每年数量还在快速增长。

问题一，党中央国务院反复要求全党全国支持行业协会、商会的工作，在缺少象国外那样对行业组织的社会性经济支持的现阶段，行业协会、商会策划和组织一些市场性质的活动，既发挥了行业协会、商会的作用，又在一定程度上自力更生地解决了它们的生存困难。对这

些非政府组织所进行的由市场来抉择的活动，能不能运用行政管理的办法进行所谓的清理呢？

问题二，以每个行业协会现有 3 项市场活动，并且需要对这三项活动审查结束才能确定保留哪一项，因此，框算下来需要进行 180000 项市场活动的审查，然后对保留的 60000 项看起来属于“合法”的市场活动，还应每组织一次就要发生一次行政审查，有关行政机关批得过来吗？又能“批”得“准”吗？

问题三，未设行政前置审批时，哪个行业协会组织的活动出了事、爆了光、丢了脸、赔了名声，充其量是该行业协会自己的事，现在由于那几个部委外加监察等机关通过发文加设了行政前置审批，一是被批准的行业协会可以更加将行政审批的市场价值无限发挥、使足用够，其结果有时甚至是审批机关所始料之未及；二是该项活动发生了问题，责任谁来承担？哪怕审批机关可以推托直接责任，但连带责任是无论如何也不能逃脱的。就象牙防组出了事，卫生部难辞干系一样尴尬。

问题四，前不久，2007 年 4 月 15 日国务院办公厅下发的〔国办发〔2007〕22 号文〕《关于进一步清理取消和调整行政审批项目的通知》中再次强调：“对通过市场机制、行业自律能够解决的，予以取消或调整。其中，可由社会团体、行业组织和中介机构进行自律管理的，一律交给社会团体、行业组织和中介机构。”这里的“自律管理”当然包括行业协会可以自行决定是否由自己组织进行。对此，党中央国务院和有关中央领导同志多次详细做有说明。国务院《全面推进依法行政实施纲要》（国发〔2004〕10 号）中规定：“凡是公民、法人和其它组织能够自主解决的，市场竞争机制能够调节的，行业组织或者中介机构通过自律能够解决的事项，除法律另有规定的外，行政机关不要通过行政管理去解决。”在交给行业协会承担的同时，“要加强对行业组织和中介机构的引导和规范。”《国务院关于第三批取消和调整行政审批项目的决定》（国发〔2004〕16 号）对取消不必要的行政审批和将行政承担不再合宜、改由行业协会等组织或者机构承担的工作进一步进行了清理：“2002 年 10 月和 2003 年 2 月国务院决定共取消和调整 1300 项行政审批项目后，……。经严格审核论证，国务院决定再次取消和调整 495 项行政审批项目。其中，取消的行政审批项目 409 项；改变管理方式，不再作为行政审批，由行业组织或中介机构自律管理的 39 项”；中共中央《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》（2005 年 10 月 11 日中国共产党第十六届中央委员会第五次全体会议通过）要求：“继续推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，减少和规范行政审批。各级政府要加强社会管理和公共服务职能，不得直接干预企业经营活动。”一边是中央在要求大力减少行政审批等事项，另一边是有的部委在增加行政审批等事项。显然，那几个国家部委关于清理行业协会活动项目的文件精神与上述国务院一系列文件的精神发生了冲突。而且国务院办公厅 4 月 15 日的文发在那几个国家部委关于清理行业协会项目的文件之后，那么，法理中旧法中与新法发生矛盾时一定依从新法的基本原则此时能否被否定，国家部委的文件能否高于国务院办公厅的文件，又成为从此问题三推行出来的两个虽然小点，但绝对不能躲躲闪闪不做正面回答的新考问。

时任中共中央政治局常委、国务院总理李鹏同志在八届四次全国人大上的《政府工作报告》中强调：“把应由市场解决的问题交给市场，充分发挥行业协会、商会等市场中介组织的作用。”时任中共中央政治局常委、国务院副总理李岚清同志在国务院行政审批制度改革工作会议上的讲话（2002 年 2 月 25 日）做有阐述：“对可以用市场机制代替的行政审批，要通过市场机制运作，对能够由社会中介组织承担的事项，要逐步转到社会中介组织。各部门，各单位要从建立和完善社会主义市场经济体制的大局出发，自觉冲破传统观念和习惯的束缚，把政府应当管的事认真管好，坚决摆脱政府不该管也管不好的事，认真转变政府职能，把政府的主要工作精力真正转到加强宏观调控、调查研究、制定市场规则、依法行政和有效的监管工作中来。”这么多的中央文件和中央领导同志反复讲的这个重要意思，能不能作为

对行业协会的市场活动重新设置行政审批的部委决定的一种校正呢？！

问题五，大规模的学习和贯彻《中华人民共和国行政许可法》的高潮刚刚过去，已经有部分地方文件和国家部委的新规定却在明显回潮。《中华人民共和国行政许可法》（2003年8月27日通过）明确规定：“通过下列方式能够予以规范的，可以不设行政许可：（一）公民、法人或者其他组织能够自主决定的；（二）市场竞争机制能够有效调节的；（三）行业组织或者中介机构能够自律管理的；（四）行政机关采用事后监督等其它行政管理方式能够解决的。”显然，包括行业协会商会组织的行业评比、展览等身家性行为，既符合该条款的第一项和第三项的规定，更是行政机关通过第四项的规定可以予以监督的。

新的行政审批只有法律及行政法规可以设定，部委的文件，哪怕是行政规章级规范性文件均无权设定。那么，对行业协会所组织的市场性质的活动进行前置性审批的这些规定，是不是违反国家法律的规定了呢？！

问题六，经有关“上级”或者部委审查批准后才能举行，行业协会等组织或机构从事的经批准组织的评比、排序等活动，是否意味着属于行政行为或者准行政行为；这样的行政行为或者准行政行为是否应当由财政拨款实施，或者说基于行政审查批准才能进行，所以对于行业协会来说已经事实上发生了政府采购了呢？！换句话说，有关行政机关是不是应该对自己审查批准的行业协会的60000项市场性活动拨付相应的经费呢？！

中共中央总书记胡锦涛在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话（2005年2月19日）中告诫全党：“社会组织和管理面临新问题。”而这种“新问题”不仅是行业协会所“面临”，各级行政管理机关也同样“面临”。“面临”的结果，必然需要各级政府、各个行政机关都要和行业协会的同志们一道，通过学习和调查研究，通过对行业协会在社会主义市场经济建设中的地位和作用的认识的提高，寻找正确的对待与解决、处理办法。胡总书记在同一重要报告中要求全党：“要深入研究社会管理规律，加强社会管理体制的建设和创新，完善社会管理体系和政策法规，整合社会管理资源，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。要充分发挥基层党组织和共产党员服务群众、凝聚人心的作用，发挥城乡基层自治组织协调利益、化解矛盾、排忧解难的作用，发挥社团、行业组织和社会中介组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用。”“特别要围绕一些具有全局性、前瞻性、战略性的重大课题，领导干部带头，组织理论界和实际工作部门的同志，开展调查研究，加强理论分析。比如，如何有效整合社会关系，促进社会各种力量良性互动；如何建立健全有关社会建设和管理的法律法规，为构建社会主义和谐社会提供有力的法制保障；如何切实维护和实现社会公平和正义，保障全体社会成员共享改革发展的成果；如何在党的领导下更好地发挥城乡基层自治组织、人民团体、社会团体、行业组织、中介组织等的积极作用，形成社会管理的整体合力”。总书记的讲话应当成为衡量行业协会参与各类市场活动的方式和途径是否妥当的最大和最终的指导原则。

最后一个问题，也是最关键的一个问题是，广大行业协会是一种什么性质的社会组织，它是不是行政的一部分，能不能用类似这次这种上级行政机关管下级行政机关的办法“管”行业协会？一旦发生用管行政的办法“管”行业协会，反映出来我们行政机关的什么问题呢？

2005年10月8日，中共中央政治局常委、国务院总理温家宝代表党中央国务院所做的《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划建议的说明》中再一次强调：“着力推进政府行政管理体制改革，这是全面深化改革和提高对外开放水平的关键。重点是要进一步转变政府职能。目前，各级政府仍然管了许多不应该管又管不好的事，而不少应该由政府管理的事却没有管好，一些部门之间职责不清、管理方式落后、办事效率不高。只有坚决实行政企分开，企业才能真正成为市场主体，也才能更大程度地发挥市场配置资源的基础性作用；政府才能集中精力全面履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能，也才能建立起有效的宏观调控体系和制度。要继续推进政企分开，坚决把不该管的事交给企业、中介组织

和市场，同时把该管的事切实管好，并要适应新的情况，更多地运用经济手段和法律手段加强管理。”温总理的这段话可以作为最后这个问题的答案。

在国外，类似中国的行业协会所组织进行的行业内部的评比等活动，则完全是由行业协会来独立承担的。如美国的旅馆业等级评比。按照美国旅馆业协会提供的数字，2002 年全美共有旅馆 4.7 万家，可以提供近 440 万个房间。这些旅馆的等级评定主要由美孚旅游协会与美国汽车工业协会(AAA)评审，这主要是由于美国是世界第一汽车大国，那里的许多旅馆就称为汽车旅馆。它们分别采用“星级”和“钻级”两种标准显示这些旅馆的服务等级。旅馆参加等级评定，必须遵循一套严格的程序。例如，旅馆要想参加 AAA 的“钻级”评审，就必须首先满足 27 个基本条件，符合条件的旅馆才能向 AAA 的旅馆评审部门提出申请，并经过初评合格后，才能接受最后的正式考核。)

(十三) 开展国内外经济技术交流与合作；

(说明：2004 年 9 月 19 日党的十六届四中全会《关于加强党的执政能力建设的决定》要求：“增强关键行业和领域的控制力，不断提高国际竞争力。推动建立健全妥善应对国际贸易争端的机制，善于运用国际通行规则发展和保护自己。”国务院在 2005 年 2 月 19 日发布的《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》、即著名的“非公 36 条”中也提出：要“发挥行业协会、商会等中介组织作用，利用好国家中小企业国际市场开拓资金，支持非公有制企业开拓国际市场。”中共中央总书记胡锦涛给中国工业经济联合会第四次全国代表大会的电话中也极为明确地指出：“在社会主义市场经济条件下，政府职能转变以后，中介组织对行业的发展要发挥更大的作用；中国加入世贸组织后，需要行业协会等中介组织代表企业斡旋、交涉国际贸易摩擦和争端，同时加强行业内部的协调与自律。”

当今世界许多问题的解决，不仅需要国与国之间政府组织的对话与协商，而且越来越多需要政府与非政府组织之间的沟通与合作。行业协会不仅在各自国家的社会、经济乃至政治事务中扮演日益重要的角色，而且在国际事务中的作用也日益显著。它们以促进经济与社会协调发展为己任，以研究、咨询、服务为宗旨，将积极发挥非政府组织的创新性、灵活性，探索解决国内社会问题的新模式，为政府决策提供建议，为构建社会主义和谐社会做出努力，同时也为中国企业与国际社会、国际市场的更大更好的融和创造着国际社会所期待的条件。除了各国国内的行业组织，国际上还有许多国际性的行业组织，据初步统计，目前大约有 40000—50000 家。大多以各国相关的行业协会为基本会员。参加国际性的行业协会也是我国行业协会需要考虑的一个问题。

党中央国务院历来主张，中国市场要“引进来”，同时，中国企业也要“走出去”。目前，我国确有部分企业已经“走”了出去，但是，所花费的进入国际市场的成本高昂。而如果通过行业协会牵头，一家行业协会走出国门，了解某个国家的法律政策，打通进入这个国家的所有环节，然后，组织中国企业尤其是中小企业一起“走出去”，那么，对于每一个具体的企业来说，它所承担的进入该国市场的成本就必然会远远小于单个企业的“走出去”的付出。最为重要的是，进入国际市场仅是一时的事，而如何在国际市场复杂多变的情况下，在一段时期里团结起来维护走出去的中国企业的合法权益，这个问题只有通过行业协会这样的行业组织才能有效地实施。

党的十六届四中全会《关于加强党的执政能力建设的决定》中明确要求“建立健全妥善应对国际贸易争端的机制，善于运用国际通行规则发展和保护自己。”国办《若干意见》也提出：“行业协会要建立和完善各项对外交流管理制度，在对外交往中遵守法律法规和纪律，维护国家利益。”开拓国内和国际两大市场是企业的共同愿望，缺乏市场的企业就不可能发展壮大。而企业单枪匹马地闯市场，特别是进入国际市场，往往会在财力和人力上力不从心。

因此，这一重任自然也落到了行业协会身上。近年来，随着经济全球化进程的加快，欧美日韩等国的行业协会在对外贸易领域中正在发挥越来越大的作用。在中国企业频频遭遇的反倾销案中，幕后操纵者往往是该国的行业协会。他们正是出于维护本行业利益的目的，发起了对国外企业特别是中国“走出去”的企业和产品的反倾销、337条款等调查。但是，值得注意的是，在欧美国家，成员性质不同的行业协会，其立场也各不相同。如代表制造业的行业协会发起反倾销，而代表商业流通企业的协会，如外贸批发商协会，外贸零售商协会等，则出于自身利益考虑，却反对各种反倾销措施，他们会对相关政府部门进行游说，努力打掉反倾销案。中国企业如被控反倾销，除积极应诉外，还应积极联合反倾销发起国支持自由贸易的行业协会等社会组织，由他们出面游说，有时比单独请律师打官司效果更佳。因此对于中国企业来说，如何利用国外的行业协会为自己的海外发展服务，已经成为一个中国的行业协会所面临的新挑战。

要警惕外资或者跨国公司在境内的垄断相关市场的行为，接受广大会员组织、会员机构、会员企业关于外资企业、跨国公司及其代理人在国内市场中侵害中国行业、企业等利益的行为和现象的报告，及时向政府及有关行政部门进行反映，并从行业组织的角度实施对抗等合理合法行为。

及时向会员通报外国和国家组织对我国相关产品的限制与制裁情况；

在国家外贸谈判涉及本产业时，作为随行顾问级专家以备质询，或者作为正式代表参加中国政府谈判团。

在近几年中国频频受到的反倾销调查中，每次的幕后操纵者都是各种工业企业组成的行业协会。据我国台湾地区的“中央社”2009年6月14日报道，“印度工商协会吁对中国廉价商品采取反倾销措施”，污蔑中国借金融危机将“大批库存商品廉价倾销到印度市场”，“应该对中国产品课征更高的反倾销税”。当然，国外的各类行业协会根据成员的性质代表各种不同的利益。代表商业企业的协会，如外贸批发商协会，外贸零售商协会，都是自由贸易的积极支持者。出于自身利益考虑，他们反对各种反倾销措施，对相关政府部门进行游说，努力打掉反倾销案。如《经济参考报》2009年6月19日报道，美国轮胎工业协会17日发表声明，反对美国钢铁工人联合会向美国国际贸易委员会提出限制中国轮胎进入美国市场的做法。因此，在今后中国企业受到反倾销调查时，除积极应诉外，还要与支持自由贸易的行业协会合作。这些协会的游说工作，可收到事半功倍的效果。）

（十四）规范行业行为，组织协调调解同行价格等争议，维护国内市场的公平竞争；对外组织同行业企业进行价格联盟；

（说明一：目前，很多企业家注意到提高员工素质、加强企业管理培训的重要性，他们经常聘请一些专家学者为自己的员工讲授企业管理和发展的理念。其中有一句耳熟能详的话，经常在报刊和市场中流传。那就是：中国企业只有做强、做大，才能符合经济全球化的要求。其中的“做强、做大”，如果说是一种感情用语，那是情有可原的，但从发展趋势来看，这种做强做大的学说十分值得推敲。如中国经济类报纸每年都要评定中国500强企业，这500强企业也是中国企业其它企业的奋斗目标。但是，中国的500强捆绑起来的总利润之和，只相当于美国汽车行业的三大龙头企业克莱斯勒、福特、通用三家之和。再如王府井百货大楼集团公司最近发展很快，几乎在大部分省市都有自己的连锁店，但王府井百货大楼集团公司12年的总经营额只相当于著名的沃尔玛一年的1/97。从这个意义角度讲，单纯号召中国的中小企业做强、做大，一方面往往会错误地引导他们走向拼资本、拼规模、拼场地的错误道路上去。另一方面，从上述事实的引证可以看出，中国的企业完全凭独自的力量几乎在一个历史时期内根本无法和外国来华资本，特别是跨国公司相抗衡、相竞争。因此，时代的发展，

市场建设的深入，必须引导中国企业，尤其是中小企业，从单纯的“做强、做大”的片面宣传中摆脱出来，转变传统的思维，建立一个全新的概念。一方面，我们仍然可以保留“做强、做大”的良好愿望，但同时指出，目前中国企业单纯从资本、规模、场地、生产链、物流链等方面与外国资本和跨国公司相竞争是绝对不可能的，应当逐渐要做稳、做专、做长。引导中国企业走向这样一种正确的理念，需要中国的企业在克服自己传统的一些弊病之后，寻求新的出路，这些传统的弊病包括：单打独斗、单打独拼、以邻为壑、内战内行、外战外行等。同时，最主要的在树立新的观念方面，要团结、要联合，这才是在全球化下中国企业稳定国内市场、开拓国际市场的正确之路。联合组织同业企业，协调调解同行价格争议，也是行业协会商会的一大职能。如《深圳经济特区行业协会条例》（1999年11月22日深圳市第二届人民代表大会常务委员会第三十六次会议通过）第三十四条规定：“在市政府价格主管部门的指导下，加强价格自律，监督指导行业内产品价格，协调同行价格争议，维护行业公平竞争。”

德国肖特集团医药包装业务部准备在苏州建立新的安瓿瓶与西林瓶生产基地。这一情况将直接威胁产能已经严重过剩的国内以民营企业为主体的医药玻管加工企业的生存。但由于单个企业不敢与肖特公司直接提出疑义，中国医药包装协会就应会员单位的要求，召集十余家国内主要管制玻璃瓶生产厂（占中国产能90%以上），于2006年1月开始了“以科学发展观为指导，抵制肖特集团在苏州建立新生产线”的联合行动。目前国内产能严重过剩，市场已经饱和。如果德国肖特公司生产线大量进入中国，会给原本产能过剩的中国市场带来巨大冲击，对整个产业带来巨大损害。尤其肖特公司作为原料供应商，这种抢下游厂家生意的行为是不道德的。而这种不正当竞争行为对于接受肖特集团的那个地方政府及有关部门是不予理会的，那个地方的某些官员在中国医药包装协会向他们反映这样下去的结果是破坏了党的科学发展观时，竟然说：科学发展观，那是中央的事情。无可奈何之下，协会代表本企业呼吁政府和相关机构，限制这种冲击国内市场外资的进入和不正当竞争，保护支持民族产业，这是符合国际惯例的合理行为。整个事件受到国内政府与媒体的关注。两次报告给江苏省政府的文件都已通过国家发改委交给国务院相关部门，江苏省政府也批复了协会的报告。中国医药报、中国医药经济报都对此事进行了报道，新华社内参记者也到协会进行了采访，经济日报、北京晚报记者也在关注此事件的发展情况。在行业协会的努力下，肖特公司不得不向有关部门承诺，修改原来的投资计划。

根据花旗银行资料，在2002-2007年期间，巴西淡水河谷公司等三大供货商的铁矿石生产毛利率平均在130%以上，去除成本上涨和货币升值因素，其赢利相当可观。与此同时，钢材价格上涨的幅度却远远低于铁矿石价格的上涨。从2002财年到2008财年的6年间，全球钢材价格指数仅平均上涨了17.8%。国内钢材价格指数则由2002年12月份的102点上升到2008年1月初的134点，仅上涨31.4%。业内人士早有议论：“中国钢铁企业辛辛苦苦为外国铁矿石巨头打工，暴利却落入了他们的腰包，这种状况不应该继续下去了。”如何要求力拓与必和必拓等国际铁矿石巨头降价，中国钢铁工业协会在新年度的铁矿石长期合同谈判展开之时，亮出了“杀手锏”——于2008年1月1日起严格执行铁矿石进口合同代理制，整顿国内混乱的铁矿石进口市场。拥有铁矿石进口资质的企业将被严格监控铁矿石进口的数量和流向，为没有矿石进口资质的企业代理进口的部分，只能征收相对固定的代理费，而不是随意加价出卖。中国钢铁工业协会秘书长单尚华认为：“此前矿石市场供不应求，代理制不容易推进，现在矿石市场低迷，正是整顿国内市场的好机会。”实行铁矿石进口合同代理制将加重我国在正进行中的铁矿石进口谈判的发言权。维护中国钢铁企业利益，中国钢铁工业协会当之无愧挑起了大梁。中国钢铁协会的具体做法，就是中国的行业协会如何在国际市场的竞争中，通过价格联盟追求中国企业利益最大化的典型。现在的问题是急切地需要

更多的有关企业通过更多的行业协会团结联合起来，强化自律意识，规范自身行为，特别是不要在价格问题上各行其是，避免被外国企业和跨国公司分而治之，争取最大限度地减少或者防止在国际市场中由于价格问题而窝里斗，恶性竞争，自相残杀。据《经济参考报》2009年6月17日报道，国家工业信息部有关负责人在16日表态，“我们继续支持中国钢铁工业协会作为中国钢铁行业的唯一代表就铁矿石价格开展谈判。”这实际上承认了行业协会在国家市场的竞争中可以作为行业统一的代表，进行包括价格在内的谈判的资格和身份。国务院国发[2009]3号文件《钢铁产业调整和振兴规划》要求：“行业协（商）会通过行业协调，加强自律，规范进口铁矿石市场秩序。探索、推行代理制。抓住当前市场全面疲软时机，协调国内用户与铁矿石供应商，建立互惠互利的进口矿定价机制和长期稳定的合作关系。规范钢材销售制度，建立产销风险共担机制，发挥流通环节对稳定钢材市场的调节功能。”“充分发挥行业协（商）会的桥梁和纽带作用，支持企业联合对外谈判，由钢铁协会组织用矿企业统一对外谈判，建立新的双赢定价机制。由钢铁协会会同相关商会协调企业，积极应对国际贸易中的反补贴、反倾销诉讼，维护市场秩序和公平竞争环境。行业协（商）会要及时反映行业问题和企业诉求，为企业提供服务，引导企业落实国家产业政策，加强行业自律，提高行业整体素质。”这些规定在一定程度上表达了党中央国务院对行业协会在国际市场的竞争中可以发挥的价格联盟作用给予了肯定。）

（说明二：在我国《反垄断法》已经开始实施、《反不正当竞争法》正在修改的目前这一阶段，社会上对行业协会的评论好象多了一个依据，这就是认为行业协会的出现与存在主要是为行业企业的统一定价、即垄断该行业所生产的产品和服务的价格的联合性组织。实际上，作为行业组织，行业协会协调同业产品和服务的价格属于正常的业务范围，至于它所协调价格的结果，即市场反应是否正确，是否违背国家有关价格的行政级别以上规范性文件的规定，那已经是另外的问题。当然，这里所说“行政级别以上”关于价格的规定，除法律、法规是肯定必须遵守的以外，某些行政机关所制订的商品或者服务的价格，特别是那些不属于国民经济命脉的物品和服务的价格是否妥当，则也不是该草案所能解决的问题了。需要指出的是，这种无端由的指责已经附带来一种更加糊涂的观念，即认为行业协会不仅在国内而且在国际市场中也不能发生联合定价行为。类似这样将中国行业协会的约束毫无道理地扩大到国际市场上，就发生了随意放大对行业协会职能的范围的错误，这与我们某些专家学者、某些地方政府将WTO准则扩大化是一个毛病。

企业界、特别是行政管理机关和有关司法部门，一定树立一个观念，那就是在国内市场中行业协会商会确实应当坚决反对价格联盟，但在国际市场上，则必须树立只有联合团结起来，以行业整体的姿态，对我国企业进出口的商品和服务建立一个行业联合价格，维护国际市场中中国企业的利益。如最近发生的两大国际铁矿石巨头力拓和必和协议结盟控制铁矿石的出口价格一案，引起包括中国钢铁工业协会及日本等国的行业组织——日本钢铁联盟的反对，就是对中国的行业协会在国际市场上争取联合定价以保护自己的权益的重大机会。在国内市场上，对外来商品和服务的价格也应有一个团结的姿态，这样才能在政府与行政无法从价格这个市场经济最基本的要素实施监管的时刻，通过行业组织的努力，大力保护国内市场。一句话，行业组织在国内从事行业价格联盟的做法确乎违法，但在国际市场的竞争中实行同业价格联盟，则是国际的通行惯例。

目前，众多的外国资本、特别是跨国公司并没有受到国际性金融危机的影响，正在以更加凶猛的姿态进攻中国市场。好又多逐步取消会员制，沃尔玛宣布所谓的“整合”，TESCO、麦德龙纷纷加强农超对接，家乐福提出更多的布局设点计划，中国专家指出，他们的真正目的并不是收购扩张这样简单的表面意义，多年来对这种扩张，中国政府应该得出一个正确的结论，那就是他们的最终目的在于控制中国市场的定价权。他们能这样做，为什么中国的企

业不能反其道而行之？！中国的政府此时受到 WTO 等国际约定的限制，唯一的出路就是支持各行各业的行业协会站出来。

中国的立法和执法存在着一个老毛病，那就是无端地追求立法与执法的“纯洁”性。而以美国为首的西方大国对于自己所立的法律历来具有双重性。反映在如何对待垄断行为上，他们的双重标准表现为，如果某个垄断即联合不符合美国的长远利益，那它自然要冠冕堂皇地加以限制；一旦该垄断或者联合符合或者不违背美国的利益，它就批准，它就通过，它就支持。我国的立法工作者和执法工作者应该提高警惕。特别是学习在政府不便出面时将行业协会推至第一线的思维方法。）

（说明三：本条款提出设计规定行业协会商会可以“组织协调调解同行价格等争议”，包括两个方面的内容，一是通过该条款的设计，建议允许行业协会和商会在与行业建设和发展的市场活动中对行业内部、行业之间的纠纷、争议发生时具有协调、调解的职能；二是这些争议和纠纷包括价格纠葛，也包括其他方面的纠葛。为了尽快实现党中央所提出的建立和谐社会的发展目标，稳定市场和社会，尽量减少不必要的社会矛盾，必须建立司法审判、商事仲裁和社会性的调解等三大制度。目前，在司法审判方面，已经有刑事诉讼程序法、民事诉讼程序法和行政诉讼程序法，在仲裁方面，已经制定有仲裁法。但是在调解领域，虽然我国的民事调解与商事调解工作自民国时期以来有着长期的经验和大量的实践，由于调解活动大多以民间行为为其主体，因此，尚无法在近期以法律的形式确定其实体和程序。因此，有必要通过其他法律法规的制定，通过政策与舆论的引导，大力发展从民事到商事的调解工作。行业协会商会作为市场和社会的主要成分之一，应当在涉及有关行业的调解工作中做出更大的贡献。如中国人民大学法学院教授、博士生导师刘俊海就主张：“要鼓励行业协会对其所属会员与消费者之间的纠纷开展民间调解。”）

（十五）指导、帮助企业改善经营管理，提交有关合同示范文本并要求政府有关部门审订发布，或者以自己的名义发布行业性合同示范文本并要求行业内实施；

（说明：市场经济与计划经济的最大不同之一，就是契约化的实现。而契约的主要表现形式是大量随着经济交易而达成的合同。企业与企业、企业与市场、企业与广大消费者之间的经济活动能否正常健康有序地进行，合同的起草、制定是否符合法律的要求，其条款是否准确有效，是一个关键的问题。从 1991 年以来，国务院办公厅发布了经济合同示范文本的有关规定，在随后近 20 年间，以各级工商行政管理机关为主要代表的有关行政部门，或独立或联合有关部门以及行业组织，起草和制发了大批的合同示范文本，对于维护社会主义市场经济秩序，减轻广大企业的负担，减少甚至避免不必要的合同纠纷的发生，已经产生了巨大的效果。目前，由于行业协会的组成人员来自四面八方，其中从企业选调来的人员对市场经济的法律灵魂——合同常识有所了解，而从社会、政府或者行政机关调整进来的人员对其则知之不多。但位于社会主义市场经济新体制重要位置中的行业协会又不能不时时刻刻面对大量的市场活动、商品交换和以利益为主要衡量标准的民事关系。马克思在《评阿·瓦格纳的“政治经济学教科书”》中精辟地阐明了合同与商品交换之间的关系：“商品交换是经济内容，合同是商品交换必然要采取的法律形式。”其中的“商品”一词应包括“服务”。因此，行业协会应注意熟练地掌握并运用好以合同法律知识为主要代表的有关市场行为、市场信誉和市场秩序的法律规定，防止他人利用合同侵害社会组织权益，提示和引导广大会员企业做好相应防范与预想工作。如随着北京市机动车保有量不断攀升，有关汽车买卖的投诉、纠纷也日渐增多。为此，北京市工商局在朝阳工商分局调研的基础上，会同机动车管理分局和北京市汽车行业协会，依据《中华人民共和国合同法》等相关法律规定，起草了《北京市汽车买卖合

同》并正式发布。

随着市场经济新体制的建立和完善，在有关行政机关继续这项有利于市场秩序有利于企业的经营的工作的同时，也应鼓励各行各业的行业协会和商会投入到制定、发布并在业内推行真实完善有效的合同示范文本工作中来。对此，一些地方已经做出了相应的鼓励性引导性规定。如《上海市合同格式条款监督条例》（上海市第十一届人大常委会第二十次会议通过 2000 年 7 月 13 日）第四条规定：“行业组织依照法律、法规和章程的规定，对本行业内格式条款的提供进行指导，并接受工商行政管理部门和相关行政主管部门的监督。”第十条规定：“合同示范文本由有关行政主管部门或者行业组织制定。有关行政主管部门、行业组织自行针对合同示范文本的，应当报市工商局备案。”《浙江省合同行为管理监督规定》（浙江省第九届人大常委会第三十四次会议通过 2002 年 4 月 25 日）第七条规定：“有关行业主管部门或者行业组织可以制定合同示范文本，供当事人参照使用。工商行政管理部门和有关行业主管部门、行业组织应当做好合同示范文本的宣传、推广工作。”第二十条规定：“国家行业主管部门或者行业组织提供的格式条款违反本规定的，工商行政管理部门应当提请有关行业主管部门或者行业组织处理。”《湖北省合同监督条例》（湖北省人大常委会通过 2003 年 11 月 29 日）第六条规定：“有关行业主管部门或者行业组织可以制定合同示范文本，供当事人参考使用。工商行政管理部门和有关行业主管部门、行业组织应当做好合同示范文本的宣传、推广工作。”第十六条规定：“省工商行政管理部门对格式条款进行监督时，可以提请有关行业主管部门或者行业组织进行监督、指导和处理。”）

为了帮助广大企业顺利地从事经营活动，国家有关部门近年来陆续拟制了许多合同示范文本，提倡和引导广大企业直接运用。仅国家工商行政管理总局就已经单独或者联合有关部门制定并发布了 14 类 94 种合同示范文本，其中有不少关键条款在合同示范文本中已有告示，当事人只要拿来认真协商并填写，就能在一定程度上事先堵塞自己权益受无端侵害的漏洞。但是在繁纷复杂的市场活动面前，今后再单纯依靠国家行政机关研究和制定合同示范文本已经远远不敷实际需要了。行业协会可以根据广大会员企业的需求，不断地起草和制发一些市场需要的合同示范文本，为会员企业实际使用中提供方便，减少不必要的麻烦和纠纷。

为什么提倡行业协会对会员企业的合同要管一管？过去笔者说过一句话，现在有的报刊也引用了：“人这一生中，除了血缘关系，其它全部都是合同关系。”无论是企业，还是行业协会，你看你们什么活动离得开合同的管辖？连谈恋爱的过程都是合同条款的谈判过程！但是，从全国总体情况看，中国企业，不管是国有企业，还是非公有制企业，特别在入世以来，在国际国内两个市场挤压中，在合同中出现的问题、毛病、笑话是太多太多啦，由此而引起的经济损失也是个天价！值得我们的会员企业和我们的行业协会引起高度注意。）

（十六）向政府或者有关机构、组织、舆论部门反映会员要求，协调会员关系，发展行业和社会公益事业；

（说明：“规范行为，提供服务，反映诉求”，是党中央多次提出的行业组织的基本功能。因此，“向政府或者有关机构、组织、舆论部门反映会员要求”是行业协会商会的一项重要的工作。现在的问题是，部分行政部门在收到行业协会商会的反映后，不重视，不及时处理，不予答复。关于这些问题，将在本草案的“政府与行业协会”的关系中继续明确。许多地方性法规和规章对此已经作有规定。如《深圳经济特区和谐劳动关系促进条例》（经深圳市第四届人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过，自 2008 年 1 月 1 日起施行）第四条规定：“市、区人民政府(以下简称市、区政府)应当将维护和促进劳动关系和谐稳定作为重要职责，广泛听取用人单位、劳动者、工会组织和行业协会等相关方面的意见，研究制定涉及劳动关系的政策、措施，依法协调劳动关系，妥善处理劳动争议，维护社会稳定。”“其

它国家机关、事业单位、社会团体和社会组织应当积极参与构建和促进和谐劳动关系。”第三十四条规定：“市、区政府应当建立、健全协调劳动关系三方机制，成立市、区劳动关系协调委员会，协调处理劳动关系的重大问题。”“劳动关系协调委员会由市、区劳动行政部门会同工会和企业联合会、总商会、外商投资企业协会等用人单位组织的代表组成。”）

（十七）直接向世界贸易组织（WTO）等国际性组织或者机构表述本行业会员企业的要求；

（说明：根据世界贸易组织的机构设置，在其两个最具权威的机制——成员国贸易法规、政策审查审议机制和成员国贸易争端与纠纷申诉机制中，均有允许成员国的行业组织直接向这两个机制提出申诉的程序。这种规定给予了成员国的行业组织可以直接向WTO告诉的权利。在国际国内两个市场复杂多变的环境中，中国的行业组织充分使用这一规定，既可以减轻我们的政府及有关行政部门的负担，又可以在政府及行政部门反应不及时的情况下，更好地运用国际经济组织的已有规则，捍卫本行业广大企业的利益。那种由国家某个行政机关垄断国内与国际组织的联系的机制，应当随着中国行业组织的兴起而逐步被打破了！）

（十八）在境外建立行业协会的派出机构或者派出代表；

（说明：在市场经济新体制下，中国企业的国际活动将成为开拓国外市场、把自己的产品和服务推向国外的重要行为。鉴于外国的行业组织已经有许多在我国国内开展活动，或者通过自己驻中国的代表处进行各种活动，我国的行业协会和商会应当有权利根据自身的实力和需要，逐步开始在境外设立自己的代表机构或者派出代表，代表中国的行业协会、机构和企业的集体利益，维护权益，应接诉讼，加强同国外同情中国的行业组织、企业和人士的联系，在发生与中国产业的商贸纠纷的国家或者地区，积极进行行业游说。世界经济的发展，已经使驻外行为不再成为行政方面的外交和外贸的特权。）

（十九）与其它行业协会共同组织行业协会之间的活动；

（说明：“积极组织国内企业尤其是中小企业联合行动”，应当认为包含两个层次的内容，一是通过行业组织的成立将业内企业团结联合起来，二是通过行业组织之间的再次联合，实现单个行业组织难以实现和完成的市场目标。这种二次联合，也是我国的行业协会和商会应当逐步建立的符合市场经济发展和经济全球化要求的新工作。

行业协会的宗旨是联合中国企业尤其是中小企业联合行动，为了自己和全行业的经济利益而共同奋斗的战斗性社会组织。《共产党宣言》的最后有一句世界都知晓的名言：“全世界无产者，联合起来！”如果问一句，“穷棒子们”团结起来联合起来的目的是什么？不就是为了富裕起来嘛！中小企业做大做强做稳做专做长，国有企业更加发展壮大，人民群众也随之而富足起来。从这个角度解析我们对行业协会改革和发展的推崇，完全出自于行业协会正成为我国经济发展的又一个助推器。下面以几例说明。

在经济发达的长三角地区，行业协会的行政边际界限正在日益淡化。各行业协会间为了促进地区经济的发展，正在加强相互联系，主动交流信息，以达到共同开拓市场的目的。其中以汽车整车、二手车和汽车零配件行业如何在原有的基础上得到进一步发展，长期以来成为与其有关的各个企业十分关心的问题，但是，由哪一个或者几个企业出面商议这么大的一个问题，显然均不合适。于是，这些企业找到了自己的行业协会，这些行业协会感到确实是一个值得关注的事情，经过联系，长三角地区的上海、南京、无锡、南通、嘉兴、温州、台州等十多个城市的汽车销售协会和部分经销商共聚一堂，互通信息、研究问题，共商对策，

很有效果。如上海近年来二手车市场发展很快,仅2006年1月至5月就销售二手车9万辆,比头年同期猛增42%。但由于一些制度没有跟上,相当一部分车落到了“黑车”市场或“黄牛”手中,且大部分非法销往江浙两地。这一情况引起了与会者的重视。他们提出了加强行业自律、联手抵制“黑车”交易的倡议,同时还就信息不对称、人员培训、市场制度、交易税收等配套问题进行了深入研究,提出了较好的措施。

像汽车销售协会那样,打破行业协会行政管辖的分割,加强区域联动,携手合作,信息互通,共拓市场,在长三角地区已十分普遍。这些行业协会并没有满足于解决一两个具体的问题,随后又组织了长三角“协会联席会议”、“市场高峰论坛”、“行业技术应用交流会”等一系列活动,同时就与本行业有关的“十一五规划”问题进行了大面积的研讨,对汽车、二手车和有关零配件的价格及各行业协会之间如何加强联系等问题初步进行了信息交换与协调。据上海工业经济联合会介绍,上海工业系统近百家行业协会都已走出上海,与长三角地区各城市工业协会开展了各种形式的合作,其中有32家行业协会,分别与江浙16个城市的行业协会、企业建立了互相加盟的机制,走向更加紧密的联合。在合作规模上,也从单个行业协会的联合,发展到沪、浙、江、赣三省一市的工经联和江、浙两省省辖市17家工经联、30家行业协会共同联手,组建成长三角工业经济联合会联席会议,共同探索促进区域经济发展合作思路,为各行业搭建平台,逐步形成区域间的大联动大协作,受到企业欢迎。

行业协会作为民间组织携手合作,在推动企业开展区域联合,共同开拓市场方面效果特别明显。上海市建筑材料行业协会与长三角地区的有关协会和企业共同联手,以举办展览会的形式为长三角地区建材企业搭建市场舞台。如今展览会已连续办了16届,并且越办越好,最多时参展人次达10万之多,而展览会的几百家会员都自愿参加,有1/3来自江浙两地,有力地推动了这一区域建材业的发展。抓住上海2010年召开世博会的契机,上海纸业行业协会会同江浙两省的造纸协会在上海举办《上海生活用纸论坛》,由上海、苏州、杭州、宁波、南通等23家造纸企业和各方面专家从不同角度阐述生活用纸市场的现状、对策和发展趋势,共商长三角纸业联动发展的规划,同创商机,也取得很好的效果。上海市园林绿化行业协会应用网络交易平台,在园林企业与苗木供应商之间架起“金桥”,网站目前34000余家会员中近3/4来自江浙等地,网上已营建了拥有2万余种绿化苗木的商品库,成为长三角“永不落幕的网上交易会”。)

(二十) 开展行业协会宗旨允许的业务,依政府采购程序,承担政府授权或者委托的其它事项;提供法律、行政法规以及地方性法规、地方性规章未予禁止、会员要求提供的符合行业协会章程的服务。

(说明:国务院办公厅[2007]36号文件要求:“建立政府购买行业协会服务的制度,对行业协会受政府委托开展业务活动或提供的服务,政府应支付相应的费用,所需资金纳入预算管理。”此次规定实际上是国家有关法律和部分地方法规、规章的相关规范的再次重申。如《中华人民共和国政府采购法》(2002年6月29日通过)第十四条规定:“政府采购当事人是指在政府采购活动中享有权利和承担义务的各类主体,包括采购人、供货商和采购代理机构等。”第十五条规定:“采购是指依法进行政府采购的国家机关、事业单位、团体组织。”其中,显然包括行业协会和商会。《上海市行业协会暂行办法》(2002年1月10日上海市人民政府通过2002年2月1日起实施)第四条(政府扶持和促进)规定:“各级政府部门应当扶持和促进行业协会的发展,将行业协会的发展规划纳入本市社会团体的发展规划,将本应属于行业管理的职能转移给行业协会承担,充分发挥行业协会在经济建设和社会发展中的作用,并保障行业协会独立开展工作。”《上海市促进行业协会发展规定》(上海市第十一届人民代表大会常务委员会第四十四次会议通过自2003年2月1日起施行)第十八条规定:

“行业协会可以通过收取会费、接受捐赠、开展服务或者承办政府有关工作部门委托事项等途径，筹措活动经费。行业协会的会费标准，由行业协会章程规定。经费使用应当限于行业协会章程规定的业务范围，并接受会员及政府有关工作部门的监督。行业协会承担公共管理事务的经费，由公共资金支出。政府有关工作部门委托行业协会承担事务的，应当采用购买服务的方式。对设立初期经费确有困难的行业协会，可以按照有关规定给予必要的公共资金资助。”湖南省人民政府《湖南省行业协会管理办法》（第201号省人民政府第68次常务会议通过自2006年1月1日起施行）第二十四条规定：“行业协会依法承担公共事务，或者受政府及其有关部门委托承担相应事务的，政府及有关部门应当支付相关费用。”福建省人民政府《关于促进行业协会改革与发展的指导意见》（闽政[2002]39号）要求：“结合我省行政管理体制改革，政府相关经济管理部门要积极清理不适应行业协会发展的政策法规，并提出职能转换的方案，将一些属于行业协会的职能移交给行业协会，将一些适宜行业协会承担的行业管理职能委托给行业协会，积极支持行业协会开展行业统计、行业信息发布、行业培训、资质培训、会展招标、行业质量标准制定、价格协调和公信证明等工作。政府部门在对行业发展和改革的有关政策进行决策论证时，应充分吸纳行业协会的意见，并尽快形成制度。”

《黑龙江省促进行业协会发展规定》（黑龙江省人民政府令第6号2005年12月29日通过2006年3月1日起施行）在“行业协会履行下列职责”中规定：行业协会可以“承担法律、法规授权，政府委托以及章程规定的其它职责。”2006年1月1日起施行的《湖北省发展和规范行业协会暂行办法》第二十二条规定：“政府各部门应通过转变职能，将一些可以由行业协会承担的工作，采取依法委托、转移等方式，交由行业协会承担。”“行业协会承担授权或委托的公共管理事务所需经费，应从政府公共资金中支出。政府有关部门委托行业协会承担公共管理事务的，应当采取购买服务的方式进行。”第二十三条规定：“政府及有关部门在拟订涉及行业利益的地方性法规、规章、公共政策、行政措施、行业发展规划及确定相关产业资助项时，应当听取行业协会的意见。”第二十四条规定：“政府有关部门应当为行业协会开展工作提供便利条件，帮助行业协会了解有关法律、法规、规章和政策措施及市场信息，并及时向上级国家机关反映行业的意见和要求。行业协会依法开展活动需要政府部门或其它社会组织支持帮助时，有关单位应在职权范围内积极予以支持帮助，不得推诿拖延。”第二十七条规定：“对于为当地支柱产业服务的行业协会，政府有关部门应以项目资助等方式提供支持。对农村专业经济协会发展所需经费，地方人民政府和有关部门应当给予适当支持。”第二十八条规定：“行业协会开展行业服务活动所取得的收入，税务部门应认真落实其依法应享受的税收优惠政策，并提供专用发票。”“规划、建设、国土资源等部门对行业协会自建办公用房和创建产业化基地、专业市场应收取的有关费用应按收费标准下限收取；行业协会兴建办公场所用地可以依法采取划拨方式提供土地使用权。”“劳动和社会保障、人事等有关部门应制定社会团体人事管理、职称评定及保险福利方面的规定，支持行业协会引进人才。”《中共中央国务院关于做好农业和农村工作的意见》（中发[2003]3号）要求：“充分发挥农产品行业协会在协调出口价格、应对贸易纠纷、开展促销服务等方面的作用，更有效地开拓国际市场”，也说明行业协会可以在对外贸易中从事价格协调工作。

由于本条款与本草案后面的“政府与行业协会的关系”一章密切相关，详细论述在后。）

（二十一）做好行业协会工作人员的社会福利保障工作。

（说明：根据国务院办公厅《若干意见》的规定，“行业协会工作人员应按照国家有关规定和属地管理原则，参加当地养老、医疗、失业、工伤和生育等社会保险，履行缴费义务，享受相应的社会保障待遇。”在该文件起草过程中，曾经考虑沿用将行业协会的社会福利保障工作“纳入”社会保障系统的提法，经过认真研究，国务院认为，行业协会工作人员的福利

待遇等问题“纳入”国家社会保障系统一说，在过去多个国务院及相关部门的政策中已多次提及，现在的问题是落实。当然，所谓“按照国家有关规定”，由于行业协会既不属于行政，又和事业单位有着本质的差别，单纯依照企业或者事业单位的福利待遇规定明显与广大行业协会的现状有悖。具体如何办理，又是一个需要有关行政机关尽快努力的重大问题。

对于这个广大行业组织工作人员普遍关心，而且涉及我国的社会组织改革和发展的大局的问题，2009年3月31日国家工业和信息化部发布的《关于充分发挥行业协会作用的指导意见》再次有所规定：“（十八）改善协会发展环境。工业、通信业及信息化主管部门要加强与协会的联系，健全工作机构，明确职能和工作任务，结合实际研究制订发挥本地区协会作用的具体措施，积极配合有关部门，切实帮助协会解决发展过程中的困难和问题，为协会发展创造良好的政策环境和工作条件。”）

第二十一条[禁止行为]

行业协会不得从事下列活动：

- （一）通过制定行业规则或者其它方式垄断行业市场、国内市场，妨碍公平竞争，损害消费者、非会员的合法权益或者社会公共利益；
- （二）向会员乱收费乱摊派，限制会员开展正当的经营活动或者参与其它社会活动；
- （三）在会员之间实施歧视性待遇，限制会员同时参加其它行业协会或者参加其它行业协会组织的活动；
- （四）利用部分会员的经营规模、市场份额等优势，限制其它会员在行业协会中发挥作用；
- （五）兴办与会员企业业务相同的营利性活动；
- （六）未经政府及行政机关委托或者授权而行使行政管理职能；
- （七）法律、行政法规及章程禁止的其它行为。

（说明：《社会团体登记管理条例》（1998年10月25日第250号国务院令发布并施行）第四条规定：‘社会团体必须遵守宪法、法律、法规和国家政策，不得反对宪法确定的基本原则。不得危害国家的统一、安全和民族的团结，不得损害国家利益、社会公共利益以及其它组织和公民的合法权益，不得违背社会道德风尚。’一旦出现时，行业协会可以采取适当措施进行处理。如司法部《公证机构执业管理办法》（司法部令第101号 2006年2月23日）第四十一条规定：“公证协会依据章程和有关行业规范，对公证机构违反执业规范和执业纪律的行为，视其情节轻重，给予相应的行业处分。”

比如行业协会能否创办经营性企业的问题，从国外的资料看，行业协会等社会组织的非营利性也不是绝对化的。如为影响公众政策，美国商会创立了美国第五大电视广播公司——商业电视联播公司，向全美国广播每日新闻和有关节目，播放每周一次的公众事务辩论，还邀请资深官员和外国商界的代表人物通过卫星传播讨论贸易问题。法国的行业协会作为工商企业的公共代表机构，除开展信息服务与宣传、提供事业咨询与指导、组织职业教育与培训、开展国际经贸活动、接受行政咨询、呈报意见和提案外，在管理与运营公共设施、为广大工商业者和社会公众提供服务方面颇具特色。目前，法国各行业协会所开发、建设、运营、管理的公共设施主要有：机场121处；港口（商业、客运、渔业）75处；河港41处；游艇码头47处；流通货仓38处；仓库68处；停车场30处以及国际会议中心等。协会所开发、建设的工业区（含单独开发、与县共同开发等）336处；工厂246所；服务中心34所；展览中心15所。协会与其它组织或政府开发的共同事业有：饭店、其它旅游设施32所；体育设施（高尔夫球场、游泳池）75所。法国协会还拥有420所培训学校。考虑到我国的实际情况和现状，在一段时期内尚不宜允许经济类的行业组织直接操办企业，特别是与行业协会自身业务相关、相近甚至相同的企业。

关于这一点，除前面所引用的湖北省政府有关文件已经开口外，辽宁省政府于2004年也发文规定：“行业协会创办初期，确有经济困难者，可以兴办经济实体。”本草案需要深入做的工作就是对这些已经出现在我国部分地区的实际案例进行进一步的规范的问题。）

第四章 行业协会与政府

第二十二条[政府与行业协会的基本关系]

行业协会应当在政府的指导下，通过与行政机关的合作和组织会员企业的联合行动，实现其章程所规定的经济目的，承接行政机关不便承担的社会管理、公共服务职能和行业管理行为。

（说明：行业协会与政府、与各行政权力机关的关系能否健康正常，是这个国家是否进入现代市场体系的主要标志之一，是这个国家能否应对经济全球化的重要指标。中国之所以在入世后依然不能取得国际社会所承认的市场经济国家地位，就与中国的行业协会与政府与行政权力机关的关系没有理顺、没有厘清、没有自主运作有着重大关联。行业组织不是政府的助手，而是在一个成熟的市场经济体制国家中作为非正式制度下的非政府组织，与政府及行政所组成的正式制度下享有人民赋予和实施的公权利的正式组织和广大企业等市场主体所组成企业制度一道，成为该国的社会制度与市场结构的三大基本组成之一。

因此，行业协会商会与政府的基本关系应当是在互相尊重的前提下良好合作的关系。特别是在党中央国务院多次提出要加快政府职能转变的形势下，这种政府与行业协会广泛的合作能否形成，将成为我国的社会主义市场经济新体制能否进一步完善的重要保证。

2009年3月31日国家工业和信息化部发布的《关于充分发挥行业协会作用的指导意见》规定：“（一）加快转变政府职能。工业、通信业及信息化主管部门主要管规划、管政策、管标准，宏观指导产业发展，不干预企业生产经营活动，要把协会作为加强和改善行业管理的重要支撑，切实将一些适宜于协会开展的工作委托给协会。”）

第二十三条[政府的扶持和促进]

各级人民政府及其有关注册登记机关和业务指导单位应当扶持和促进行业协会的发展，将行业协会的发展规划纳入本行政辖区的经济发展规划范围，将属于行业管理的职能转移给行业协会承担，采取措施保障行业协会独立开展工作。

政府及行政机关在制定涉及行业利益的法律、行政法规及地方性法规、规章、公共政策、行政措施、技术标准、认证或者行业发展规划时，应当听取行业协会的意见。

政府及行政机关可以委托行业协会起草和论证涉及行业利益的法律、行政法规及地方性法规、规章、公共政策、行政措施、技术标准、认证和行业发展规划等，并在最终成果颁布时明示行业协会的工作。在行业协会承担上述委托时，依政府采购程序进行。

（说明：在本草案前面的“行业协会的职能”一章，已经充分地从行业协会商会的角度，对行业协会和商会可以具有哪些工作职能进行了规范。本条款主要从政府的角度，从政府怎样与行业协会合作的角度，对行业协会可以在政府贯彻科学发展观的工作中发挥哪些作用继续进行论述和设计。因此，这并不是简单的重复，而是考虑到全社会由于对行业协会等社会组织长期缺乏基本正确的认识而采取的重点的强调。

部分地方和部门的规范性文件已经做有相应的规定。如《深圳经济特区改革创新促进条例》（深圳市人大常委会通过，2006年7月1日起施行）第二十五条规定：“市、区政府确定的重大改革创新项目，应当征求相关行业协会等社会组织的意见；涉及公众利益的

重大改革创新，有关单位应当在正式决定之前将方案或者方案要点向社会公示，公开征求意见。”《福建省企业和企业经营管理者权益保护条例》（福建省第十一届人民代表大会常务委员会第六次会议通过，2009年1月1日起施行）第八条规定：“企业与企业企业家联合组织、行业协会应当依法履行维护企业和企业经营管理者权益的职责，引导企业和企业经营管理者依法生产经营和履行社会责任，为企业和企业经营管理者提供服务。”第九条规定：“地方国家机关依法制定涉及企业和企业经营管理者重大权益的地方性法规、政府规章和其它规范性文件时，应当通过召开听证会或者以其它形式听取企业与企业企业家联合组织、行业协会等有关社会团体、企业和企业经营管理者的意见和建议。”第二十六条规定：“县级以上地方人民政府有关行政管理部门对企业与企业企业家联合组织、行业协会和其它有关社会团体反映的意见和建议，应当在六十日内给予书面答复。”第二十七条规定：“县级以上地方人民政府应当建立由政府部门、企业与企业企业家联合组织、行业协会、企业参与的应对国外反倾销、反补贴、保障措施及维护国内产业安全的联动机制，利用世贸规则赋予的权利维护企业的合法权益。在应对国外反倾销、反补贴、保障措施过程中，企业可以自行或者委托企业与企业企业家联合组织、行业协会和其它有关社会团体向国家商务主管部门或者县级以上地方人民政府对外经济贸易主管部门提出贸易救济申请，县级以上地方人民政府对外经济贸易主管部门应当依法履行职责。”2009年3月31日国家工业和信息化部发布的《关于充分发挥行业协会作用的指导意见》规定：（十一）建立协会参与政策制订的征询机制。政府在出台行业发展战略、规划、政策、标准、技术法规前，要采取召开征询会等方式，认真听取和征求有关协会的意见和建议，确保决策的科学性和有效性。

根据法国1958年8月1日颁布的各部议事规程第23条规定，政府各部在制定法令时应请有关协会参加，各协会的有关成员可以在省一级的部门中以顾问、专业委员会成员或专家身份参加工作。）

政府及行政机关在与外国政府、有关组织和机构谈判涉及国内企业、产业的利益事项前，应当通知相关行业协会并征求意见和要求，并根据情况邀请行业协会作为正式代表参加相关谈判。

政府及行政机关应当支持行业协会开展行业服务，建立行政监管与行业自律相结合的市场长效管理机制，并根据实际情况，通过授权或者委托行业协会承担行业评估论证、技能资质考核、职称评定、行业调查、行业统计、产品和服务的展览展销等事项。

政府及行政机关有义务无偿为行业协会提供行业信息和咨询，并向上级机关反映行业的需求。需要行业协会提供行业信息时，依政府采购程序进行。

涉及行业的科学技术、法律及其它业务的培训，应由行业协会组织进行；其资格的认证，可由行业协会完成，或由行业协会与行政机关共同完成。

政府及行政机关应当建立与行业协会进行经常性联系的程序和渠道，对行业协会提交的要求、建议和意见，政府及行政机关应当限期答复。未听取时，应当书面答复。逾期未答复或对要求、建议和意见未采纳时，行业协会可以向行政机关提出质询。

政府及行政机关引导和支持行业协会工作人员职业化。

（说明一：上述规定，可参见《上海市促进行业协会发展规定》（上海市第十一届人民代表大会常务委员会第四十四次会议通过 2003年2月1日起施行）第十七条规定：“政府有关工作部门应当为行业协会提供行业信息和咨询，并向国家主管部门反映行业的需求。”2009年3月31日国家工业和信息化部发布的《关于充分发挥行业协会作用的指导意见》，其中“（十二）建立重点联系协会制度”规定：“根据工作需要和协会的工作能力，选择部分协会作为工业、通信业及信息化主管部门的重点联系协会，形成长效工作联系机制。政

府要加强制度建设，明确职责分工，规范工作程序，逐步建立起政府与协会之间制度化、规范化的工作关系。”“（十三）建立信息交流制度”规定：“向重点联系协会发布相关文件，传达国家有关法律法规、重大政策精神和重要工作情况。针对行业发展中的重大问题，及时组织召开协会座谈会，沟通情况和动向，研究提出政策措施。召开工业、通信业及信息化系统内工作会议时，邀请相关协会参加。”“（十四）加强和改善协会信息报送工作”规定：“围绕行业发展动态、热点难点问题以及协会工作等重点，组织协会报送有关信息和报告。建立顺畅的信息传送渠道，协会上报的行业发展重大信息要及时报送国务院或省（区、市）政府。”

香港总商会拥有 3000 多家工商界各行各业的公司会员，其中 80% 是香港公司，20% 是来自美、英、日、加拿大、印度、澳大利亚等国的外国公司。总商会的首要功能是代表全体会员向香港政府、社会各界和世界各国争取权益，香港总商会和港府高层官员始终保持着密切的联系，并在立法局拥有一个功能席位，通过这一机制，总商会可以向政府和社会各界反映全体会员的意愿。港府当局在制定法例过程中也往往咨询商会的意见。

建立行业协会与政府及行政机关的工作联系渠道很有必要。现在的大多数情况是行业协会辛辛苦苦通过大量调查研究撰写出来的有关本行业建设、改革与发展的报告送达行政机关后，由于缺乏对行业协会的认识和尊重，往往被有的公务员置之一边，或者草率处理。因此，制定政府及行政机关对行业协会的报告必须限期答复，不同意行业协会的报告时，必须书面答复很有必要。既是对行政的约束，也是对行政机关执政能力的监督。）

（说明二：胡锦涛总书记指出，行业协会工作人员属于我国在社会主义市场经济建设新时期出现的新社会阶层。据民政部统计，2006 年 638 家全国性的行业协会工作人员为 10485 人，其中专职工作人员为 6925 人。随着经济体制改革的深入发展，行业组织的日益增多，参加行业协会和商会的人员数量会越来越多。大型协会有超过 100 人的，小型协会一般也在 10—15 人左右。以每个协会 15 人计，全国 60000 多家行业协会的从业人员已达 90 万之多。如以我国的社会组织工作人员计，应有 5000000 人上下。这么多的人员从事社会组织工作，政府应该考虑为其设定职业化的系列，如“社会组织工作者”。这样，可以通过培训提高广大社会组织包括行业协会工作人员的政治与业务素质，可以促进新社会阶层的人才流动。北京市已经开始在社会工作者中间组织进行以“社会工作师”为职称的行业职业工作水平考试。据披露，目前北京就有包括行业协会商会工作人员在内的社会工作者 24.7 万人。仅 2008 年就有 1 万多人报考首届社会工作师职称考试，有 2500 余人获得助理社会工作师职称，有 410 人通过中级社会工作师职称。）

第二十四条[政府与财政的必要支持]

对设立初期经费确有困难的行业协会和从事涉及公益事业和公共服务的联合会，政府和当地财政部门应当给予必要的财政拨款或者公共资金资助。

对行业协会组织的涉及国家政策的重大活动，政府和财政部门应予经费支持。

（说明：无数事实证明，虽然行业协会对于社会主义市场经济新体制而言，是一个正式的行为主体，但由于各种诸如体制、机制、吏制、法制、财制等方面的改革尚未到位，因此，大部分行业协会在发展的初期均以资金经费不足为最大困难。政府的支持是必要的。但本条款只对行业协会从事或者承担“公益事业”、“公共服务”和“涉及国家政策的重大活动”时政府与财政的必要支持提出了规范。社会生活中的许多事实已经充分说明政府与财政的支持的意义。

如建立政府资助和购买行业协会服务机制。针对当前行业协会因工作经费困难而制约

作用发挥,以及行业协会为政府服务多数是无偿的,还未建立起公正平等的市场化购买服务关系等问题,2005年,河北省政府印发的《河北省行业协会发展指导意见及其实施意见》(冀政〔2005〕1号)提出了要通过多种形式给予行业协会资助。2007年9月29日,该省又印发了《河北省人民政府关于进一步加强全省行业协会建设的若干意见》(冀政〔2007〕108号),正式建立起了政府资助和购买行业协会服务机制。2006-2007年度省政府扶持行业协会专项经费950万元,已拨付有关行业协会。2008年起,河北省政府资助重点行业协会所需资金纳入财政预算管理;对行业协会受政府委托开展业务活动或提供的服务,按照等价交换的市场经济规则支付相应的费用,所需资金纳入财政预算管理,实现了政府向行业协会购买服务的重大突破。2008年省政府资助重点行业协会发展和购买固定性及临时性服务的财政预算资金达到1500万元。

成立于1999年的北京市海淀区商业联合会。他们在政府采购方面作了一些有益的探索。海淀区政府的一些研究课题通常以面向全社会公开招投标的方式进行。2005年,该联合会利用商会理论研究级和政府各部门的良好合作关系的优势,先后中标海淀区发改委和海淀区商务局、海淀区发改委《“十一五”期间提升海淀区商务环境暨海淀区顶级酒店发展研究课题》、《北京市海淀区“十一五”期间进一步对外开放、国际化战略的总体思路和主要措施研究课题》,利用该联合会对海淀商业的了解,设计思路,搜集资料,和专门的研究机构和作,圆满的完成了以上的招投标工作,既为政府提供了智力服务,同时又为商会创造了利润。海淀消费节是采用整合营销的方式,每年分若干板块,整合全海淀区的商业资源,业态涵盖百货、超市、购物中心、专卖店、电子市场等海淀各个商业零售企业,通过商会的组织,政府的支持,在一定时段共同推出各种吸引消费者的活动。从2005年到现在,消费节已经成功举办了三届。海淀区政府在第一届消费节举办的时候没有提供资金支持,由于看到消费节采用的整合营销等市场化手段,所引起的聚合效应,在整合全区商业资源、搞活区域经济和谐发展、增加税收、改善商务环境等方面所起到的积极作用,从第二届、第三届消费节开始,在政策、资金、组织协调等方面均给予大力支持,使消费节成为海淀区五大节日之一,且是唯一一个由协会主办,消费者、企业、政府、协会齐受益的区级品牌性节日。在教育培训方面,该联合会建立专家库,自编教材,为大会会员提供大量免费引厂进店信息员、管理、礼仪、劳动合同等方面的培训,获得了普遍认可和良好的效果。海淀区政府每年拿出专项资金100万用于行业协会进行教育培训工作,商联会及几个协会承接了全区商业服务业迎奥运教育培训工作,他们自编教材,创新培训模式,考练结合,不仅举办了外语、手语等市区迎奥运三年计划所规定的培训项目,并全部达标。)

第二十五条[政府及行政机关对行业协会的政府采购]

政府及行政机关应当建立对行业协会的政府采购制度。

对行业协会的政府采购范围包括:

- (一) 应该属于政府及行政机关职能内的工作,但由于出于成本如人力、时间、精力等因素的考虑委托行业协会承担时,发生政府采购行为;
- (二) 属于应由政府及行政机关与行业协会联合进行的,政府及行政机关出于使工作更加系统性连续性和完整性的要求,将自己那一部分工作交由行业协会承接时,发生政府采购行为;
- (三) 是否属于行政行为或者市场行为暂时界定不清,或者仓促明确将出现困难或问题的的工作,政府及行政机关商请行业协会先行完成时,发生政府采购行为;
- (四) 不属于行业协会可以从事的范围的工作,行政机关决定由行业协会进行时,发生政府采购行为;
- (五) 政府鼓励或支持社会组织从事的有关促进行业发展、提高行业整体水平、促进区域

经济与社会进步的工作时，发生政府采购行为。

政府采购所发生的资金的支付、使用与监督等事项，依有关国家财务管理制度进行。

（说明：美国学者曼瑟尔·奥尔森在其所著《集体行动的逻辑》一书中认为：“社团之所以存在，是因为社团在提供某些公共物品方面更有效率。社会对公共物品的多样化需求决定了社团的种类，社会对公共物品的需求强度决定了社团组织的规模大小。”从国际社会与全球化市场的发展趋势来看，随着各国政府职能的转变和管理国家与社会时所扮演角色的转换，以社会组织为主要代表的非正式制度发展得越来越快。当代各国的行政，越来越多地把国家的某些任务或职能转移给相对独立于行政权的机构，特别是各自国家的行业协会。如港府当局授权香港总商会通过其辖下的 7 个分区办事处签发产地来源证和国际临时进口免税特许证。商会的财政收入 70 - 75 % 来自产地来源证的签证费。

中国的市场经济的原动力是“政府主导型”的市场经济。虽然不排除在体制改革深入进行到一定程度，会发生“政府主导型”和“市场主导型”混合而共同推进国家经济体制改革的可能，但在自 1992 年中国共产党中央确定执行社会主义市场经济方向后一段较长的历史时期内，政府对市场经济体制如何推进和发展，肯定还将发生重要甚至主要的指引作用，则是无可置疑的问题。因此，没有政府及行政机关的主动而积极的推动，中国的社会主义市场经济新体制的建立与完善是困难的；同样，没有广大中国行业协会的积极参与和投入，社会主义市场经济的远景的实现，单靠政府和行政机关一方独自的努力，也是不可能的。社会的问题，市场的建设，不能再仅仅依靠政府和行政机关一家说了算，应该遵从“党委领导，政府负责，社会协助，公众参与”的方针，才是成熟的完善的社会主义市场经济新体制的重要标志之一。这样一种政府、行政机关的执政方向与广大行业协会奋斗目标的一致性，就十分迫切地呈现出政府——行业协会合作的必要性。这种合作能否良好推进，将成为中国各级政府和行政机关尽快转变传统职能，使其执政理念和执政方法早日适应现代市场经济需求的关键问题。

邓小平同志曾经指出：“政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖，相互配合。只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通，因为首先遇到人的障碍。”在党中央领导下，中国的经济体制改革已经进入一个新的攻坚阶段。它的特点主要表现在随着经济体制改革的深入，包括社会体制改革在内的政治体制改革已经在更为广泛和深入的范围和程度上开始有力而稳健地运行起来。

但是，目前中国包括社会体制改革在内的重大改革工作，从政治体制改革、经济体制改革到文化体制改革，出于两大方面的原因而正在进入艰难发展时期。其一，由于行政本身长期形成的滞垢，造成行政体制改革的举步为艰，正如温家宝总理在全国人大第十一届一次会议上所作的《政府工作报告》所说：“我们深深感到，政府工作与形势的要求和人民的期望还有不小差距。”其二，由于缺乏大量行业协会的参加，以致政府既难以划分政府与市场的合理边界，又难以确定政府职能转化后的承续主体。因此，与国际社会中大量行业协会与各国政府共同着手经济的建设与社会的发展的良性循环体制相比，是否能在最大的范围内尽快加速中国行业协会的建设，包括行业协会数量的增加、理念的改变和运行质量的提升，已经成为我国各项体制改革能否进一步深入的瓶颈。正如国家行政学院的研究者在 1998 年就指出的：“当我们渐近 20 世纪尾声之时，世界上没有一个这样的地区：那里的国家对公共官僚和文官制度表示满意。东欧、非洲、拉丁美洲和亚洲的混乱激发了政治和制度变革的痛切意识。工业化民主国家贯穿 70 年代和 80 年代的不懈改革努力，说明它们普遍意识到，政府和公共机构确实存在重大问题。”中国的情况也未出其右。在国家日常行为中，在许多问题上忽略了广大社会组织存在，比如 2006 年结束的全国性经济普查工作就没有包含对行业协会要素的统计和分析。

虽然存在这些缺陷,目前中国社会部分阶层出于经济全球化的逼迫,出于市场经济新体制发展的需求,出于时代前进的使然,源自于广大企业做强做大做稳做长做得更科学化的愿望、因而对自己的国土上的行业协会建设分外重视这一点,逐渐有了比较明确的认识。但由于这种认识的非理论性——即一般只能从现象上认识行业协会,而未能从政府职能转变与社会体制改革之间紧密关联的理论层面上认识行业协会;由于这种认识的零散性——即没有从国家对自己的行业协会整体性的构想,而未能从行业协会对经济体制建设的群体效应方面加以认识;由于这种认识的片面性——即一般习惯于从行业协会的实际情况考虑问题、而不能同时从政府及行政机关自身的认识缺陷进行批判和变革,所以就造成了在部分行政机关及负责工作人员那里理论与实践之间的巨大差距。这种差距造成行政工作的简单化和命令式现象较为普遍存在,造成对各类行业协会的不理解和不尊重,包括在少数行业协会工作出现失误时指责过多,同时对政府和行政机关的工作不到位、认识不正确等问题缺乏全面的估价。如不能很好很快地解决这些问题,中国各级政府与行业协会的合作就不能尽快实现并形成相应规模。

中国国务院总理温家宝 2005 年 3 月 5 日在第十届全国人民代表大会第三次会议上的《政府工作报告》指出:“加快转变政府职能。进一步推进政企分开、政资分开、政事分开。坚决把政府不该管的事交给企业、市场和社会组织,充分发挥社会团体、行业协会、商会和中介机构的作用。”遂即党中央国务院于 2005 年 10 月 8 日在《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划建议的说明》中要求:“着力推进政府行政管理体制改革。这是全面深化改革和提高对外开放水平的关键。重点是要进一步转变政府职能。目前,各级政府仍然管了许多不应该管又管不好的事,而不少应该由政府管理的事却没有管好,一些部门之间职责不清、管理方式落后、办事效率不高。只有坚决实行政企分开,企业才能真正成为市场主体,也才能更大程度地发挥市场配置资源的基础性作用;政府才能集中精力全面履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能,也才能建立起有效的宏观调控体系和制度。要继续推进政企分开,坚决把不该管的事交给企业、中介组织和市场,同时把该管的事切实管好,并要适应新的情况,更多地运用经济手段和法律手段加强管理。”这些权威性的论述,反映出中国对行业协会更好地更为大面积大范围地发挥自己的作用的期望,同时也指出了中国政府特别是地方各级政府在这个问题上与其它国家特别是发达国家的差距。

必须指出的是,本草案前面所提“政府职能转化后的承续主体”问题,即政府部分职能的让渡,由于本身缺乏相应的能力和起码的准备,也不能顺利地实现。为此,更加凸显政府与行业协会的合作,为行业协会自身适应社会主义市场经济新体制的要求、早日以合宜的姿态承接各级政府转移出来的职能,是一项急迫的任务。我们将现有行政职能中本就不该由行政承担的工作移交给行业协会或其它适宜承担这些工作的组织或机构的过程称为“回归”,将可由行政机关承担,也可由行业协会或其它组织或机构承担的工作的移交,以及虽然属于行政机关的职能,但行政机关执行会事倍功半或者成本过高,而由行业协会或其它组织和机构承担成本大为降低的那些工作,由行政机关移交行业协会或其它适宜承担的组织或机构承担的过程称为“让渡”。

让渡是中国政府与行业协会之间重要的新型的合作关系的一种体现。在社会学中,让渡是指某一社会行动者将自己所掌握的资源、责任和功能等转让给另一社会行动者的过程。让渡空间则是指社会行动者将自己原来的职能领域转让给另一方后所形成的活动领域。

但必须指出,让渡可以是有偿的,这就会形成交换关系,即资源占有者对资源的出让会以对方的某种付出为条件。让渡也可能是无偿的,在很大程度上,这种无偿让渡的对象常常是让渡者无关紧要的权力甚至是责任。在其本质意义上,让渡就是资源的转让。因而让渡的同时发生交换。既然让渡实质等于交换,就要遵循经济规则发生经济成本问题,此时就会发

生政府对社会组织的经济补偿。

中国学者将政府与行业协会的合作中所发生的让渡空间比喻为政府与行政的退出空间,将除了让渡空间之外的行业协会为谋求进一步生存的新的活动余地或者说空间,称为行业协会的拓展空间,两者的合理结合,就形成了广大行业协会在社会主义市场经济条件下的行为空间。这一空间在一定程度上体现为主动取得的空间和被动取得的空间。主动取得的空间包括:政府主动让渡即转让现有职权所腾挪出来的空间,在政府法定职能的完成过程中与行业协会合作而可以承让的空间,政府由于精力不足或者执行成本过高时主动交由行业协会承担的那部分公共服务与社会管理所形成的空间;被动取得的空间包括:行业协会在拓展空间不足时向政府合理索取的一定空间,行业协会在政府及行政不能自觉转移不当职能时所占领的空间,行业协会与政府均可以承担的活动而政府继续承担的空间。主动性空间显示了各级政府自我改革的决心,被动性空间表达了广大行业协会为完成党中央国务院交赋自己的历史使命而努力进取的精神。正如邓小平同志所说:“改革是中国的第二次革命”,政府必须退让时所显示出来的觉悟是对至今残留在政府和行政机关中的各种计划经济的影响所发生的革命,在广大行业协会身上所唤醒的战斗状态则是“第二次革命”对其的引导和肯定。

和做任何一件事情一样,经济建设需要成本,国家发展需要成本,政府转变现有的职能和扭转传统的执政理念也需要成本,同样,行业协会进行改革更需要成本。但从目前的情况看,行业协会的改革发展成本尚未真正而全部地落实。包括按照已有政策的要求尽快与政府及行政机关彻底分署办公的分离成本;包括行业协会按照行政机关的要求,通过政府采购的程序,完成政府及行政机关由于经济体制改革的深化已经不能再承担的那部分工作的成本;包括根据已定政策的部署,在全社会开展以建设和发展行业协会为其重点的社会体制改革的宣传教育培训成本;包括由于行业协会大量吸纳行政机关分流人员、招收社会上有志于非正式制度建设事业的专门人才而必须付出的社会保障成本。总之,只有适当的成本作坚强而有力的后盾,我国经济体制改革、社会体制改革才能顺利进行。但囿于目前中国财政体制所限,这部分应由政府交付相应行业协会以充改革动力的成本性质的资金,基本上仍由专门行政机关所掌控,造成广大行业协会几无应得的改革成本,这与政府及行政机关无论其行政行为为妥当与否,均可自如地享用国家财政的支持的状态根本无法比拟。当然,这种成本支付的困难,目前依然主要体现为行政的决定和控制。勿庸赘言,中国的财政体制的改革远远赶不上社会建设的步伐。正如温家宝总理在全国第十一人大第一次会议结束回答记者提问时指出的:“在今后五年,我们要下决心推进财政体制改革,让人民的钱更好地为人民谋利益。”这句话翻译过来,就是在批评我国的财政体制改革长期以来一直落后与经济体制的改革进度。对于中国经济体制改革五大问题:体制问题;机制问题;法制问题;吏制问题和财制问题来说,其中极为重要的一个环节——财政改革,也需要通过政府与行业协会合作过程中所表现出来的行业协会对行政的反监督加以落实。

清华大学王名教授在自己与刘国翰、何建宇于2001年撰写的《中国社团改革——从政府选择到社会选择》一书中曾经披露,当时即有41.4%的社会组织认为他们所面临的主要困难是缺乏活动资金。这个问题的认识不能到位,这个问题的解决不能及时有效,将会在相当大的程度上影响政府与行业协会合作工作的开展和预期效果的取得。

政府采购是国家对公共支出进行管理的一种方式,主要是指特定机构以一定方式、方法和程序获取货物、工程和服务的方式。政府采购制度是约束政府机关和公共机构运用市场竞争机制采购货物、工程和服务以实现公共职能的制度。实际上,行业协会除自己筹措活动与生存资金外,接受政府的资助是一条国际社会与市场的通例。日本、德国等国家一些社会组织就长期接受着政府的财政支持。如印度政府充分重视社会组织的作用,那里的政治体制决定了政府在经济社会发展中作用有限,因此政府希望社会组织发挥积极影响。而这种影响是需要以资金做保证的。所以,1992年印度政府制订的“八五计划”把社会组织纳入了社会

发展进程，并提出项目拨款计划。此后这一拨款每年约 50 亿美元。美国政府也采取了强有力的免税措施支持社会组织的发展。美国税法第 501 款概括了符合免税条件的 25 种以上社会组织类型。几乎所有的非营利性社会组织都免交国家和地方的财产税、营业税。同时，对于向非营利性社会组织捐助的公司，如其捐助款不超过总收入的 3%，亦免除各项税收。美国政府对社会组织的支持力度在过去的 20 年中迅速增大。美国联邦政府在社会服务方面的投资，50%以上投向了非营利性社会组织。

据王名、李勇、廖鸿、黄浩明所著《日本非营利组织》一书介绍，为了推进政府与社会组织的合作，日本政府积极调整、出台了多部相关法规，为开展政府与社会组织的合作提供了制度性支持。如 1999 年箕面市会议通过“箕面市非营利公益市民活动促进条例”，在承认非营利公益市民活动团体的基础上，促进社会组织开展服务活动，市政作为公共服务实施主体必须向社会组织提供一定参与机会，并设立市长咨询机关推动其参与。目前全国所有的都、道、府、县都制定了对社会组织的支持指南、规则，1/3 的都、道、府、县制定了“支持社会组织条例”。

在这些政策、制度推动下，日本的政府部门也越来越多地采取与社会组织合作的方式推进各项事业。许多地方政府越来越认识到，通过社会组织的活动，可以灵活、迅速地满足社会各种各样的需求，提供公共服务，今后在建设富裕、充满活力的地区方面，社会组织将是不可缺少的存在。为此提出了“社会组织分担公益事业”的观点。据介绍，为推进国际间交流与合作，提高日本政府外援项目和活动的效率，日本外务省于 2002 年创设社会组织无偿援助及财政补助制度，向日本外援 NGO，提供相关资金援助和财政补助。2005 年度的预算为即 28 亿日元。2005 年初，中国财政部门为更好地从社会组织角度开展环境保护工作，向中华环境保护促进会拨付 129 万元，2007 年初，向中国消费者协会拨付 750 万元，也开了我国中央财政向行业协会实施财政支持的先河。

改革传统的采购方式，建立政府采购制度有利于发挥政府采购的宏观调控作用，也可以在相当大的程度上发挥行业协会的中观行业性调控职能。政府可以利用巨额采购资金的规模优势发挥自己合法的导向作用，落实自己的政策意图。行业协会可以通过接受政府采购，更好地实施政府与行政机关不便继续直接从事的那部分社会管理和公共服务职能。2003 年《中华人民共和国政府采购法》正式实施，这对实施和推进政府采购制度，发挥其积极作用提供了法律保障。

关于政府采购的界定，即政府采购的范围包括以下几方面的内容：应该属于政府及行政部门职能内的工作，但由于出于成本如人力、时间、精力等因素的考虑，委托行业协会和社会其它适合承担该项工作的组织或机构承担时，发生政府采购行为；属于应由政府或行政部门与行业协会等社会组织或机构联合进行的，政府或行政部门出于使工作更加系统性连续性和完整性的要求，将自己那一部分工作交由行业协会等社会组织或机构承接时，发生政府采购行为；是否属于行政行为或者市场行为暂时界定不清，或者仓促明确将出现困难或问题的的工作，政府及行政部门商请行业协会等社会组织和机构先行完成时，发生政府采购行为；不属于行业协会或其它组织和机构可以从事的范围的工作，行政部门决定由行业协会等社会组织或机构进行时，发生政府采购行为；政府鼓励或支持社会组织从事的有关促进行业发展、提高行业整体水平、促进区域经济与社会进步的工作时，发生政府采购行为。这些也即是政府与社会组织合作的基本领域。

政府把不属于自己的工作尽快剥离，交由行业协会，这样一有利于政府职能的转变，二对行业协会职能定位等的尽快确立以及厘清均有积极的促进作用，三也有利于行业协会加快适应市场经济，为企业、行业、政府提供更加市场化的服务，最终真正成为与政府、企业并列的市场经济三大主体之一。从这个意义上讲，政府采购就是政府与行业协会充分而广泛合作的保证。

在政府采购方面，存在着双方意识均需加快转变的问题。中国的行业协会原来多依附于政府，政会不分，政事不分，为企业服务的少，为政府服务的多，把为政府服务视为义务。如将行业协会误认为只是政府和行政的“助手”。随着这一事业的改革和推进，行业协会的人财物的独立，行业协会要逐步脱离政府，走向自立、自强的道路。而这一过程是需要一定甚至巨大的经济成本的，此时的经济成本有相当比例必须来自政府采购。行业协会在为政府提供服务的同时，应增强政府采购的意识，政府同样要有这样的意识来促进行业协会的改革和发展。

就政府采购这一行为来说，政府是买方，行业协会为卖方，市场经济最简单的原则是物美价廉。那么，在公平、公正、公开的条件下，行业协会所提供的服务必须是政府所需要的，才能是被政府所认可的。行业协会要想获得买方的认可，就得在服务质量上下功夫，提高自身提供服务的能力，这样才能不断满足政府采购的需求。单纯的“坐、等、靠、要”等计划经济时代的方法只会加速行业协会的死亡。行业协会要不断增加自身的能力如策划、组织能力、行业分析、市场运作、政策执行等多方面能力，吸引高素质的人员不断加盟，打造一只高素质的团队才能够承接政府移交或政府委托的各项事宜。

政府向行业协会采购，真正落实还需要陆续解决几个问题：一是政府及行政机关不具有要求行业协会做一些事情必须付费的意识，特别是这些行业协会原本属于行政机关下属单位时；二是政府向行业协会发生采购行为的范围谁来界定；三是政府采购费用的标准和支付程序怎样明确，由谁明确，行政机关一家能否说了算；四是对这些政府采购行为双方当事人如何监督、谁来监督，监督者有无监督水平和能力，等。当前，首先要解决的一个大问题是，国办《若干意见》所提出的行业协会与行政机关分署办公的要求是否属于政府采购，分署办公所需要的费用应该不应该由国家财政统担。

无论哪一种情况，政府及行政部门必须按照国办《若干意见》精神，向行业协会等社会组织缴纳相宜费用。在《若干意见》所规定的“发展改革委同民政部等部门”“制订配套措施”尚未出台前，政府采购所应支付的费用额度，按照《若干意见》的规定，可以以两条原则为标准：一是该费用数额应达到“相应”的要求，即有关行业协会等社会组织所报经费应合理，政府及行政部门在对所报费用进行核定后，应予以及时拨付；二是“所需资金纳入预算管理”，即符合现行国家财务制度的要求。总之，行业协会与政府机关分开所需费用的额度不容忽视，希望妥善地分阶段地分不同行业地予以解决。

有两个比较普遍发生的问题必须注意：第一，在政府与行业协会合作而出现政府采购事务时，政府及行政机关一定要尊重和承认行业协会所做工作中发生的知识产权。目前有些行政部门委托行业协会做了一些如标准制订、资料统计、形势分析等工作后，无理剥夺行业协会的原创原作的劳动，仅以行政机关的名义上报或者发布；第二，在政府采购合同中设置不平等条款，利用行政强势强迫行业协会放弃自己应有应得的合法权益。这一点已在国家商务部门同行业协会的合作过程中多次发生。

2009年3月31日国家工业和信息化部发布的《关于充分发挥行业协会作用的指导意见》再次重申了这一规定：“（九）建立健全购买服务制度。委托协会开展工作，应采取购买服务的方式，签订委托协议，支付相应的费用。要积极商有关部门落实购买协会服务的资金，制定完善购买协会服务管理办法，明确委托协会的条件、委托事项、资金额度、服务评价标准、监督措施，规范购买服务管理，管好用好购买服务资金，确保购买服务项目质量。”同时，做好监督工作。该《意见》“（十）加强委托工作的监督管理”要求：“坚持委托工作要委托给业务能力强、工作质量高、管理规范、制度健全的协会的原则，优先购买评估等级较高协会的服务。建立协会服务质量档案，加强对委托工作的跟踪监督，按照协会完成情况，及时调整委托工作范围和额度。定期评定协会工作情况，对于不能按要求完成委托工作的协会，依据协议约定承担违约责任；对工作突出的协会，采取适当方式予以表彰。”）

第二十六条[行业协会对行政不当行为的监督]

对行政机关的决策和行政行为，行业协会可以代表行业提出意见或者建议，有关行政机关应当在 60 日内通过协商予以解决或者书面答复。

（说明：本条款是中国法律级草案首次明确提出行政决策可能存在不当行为，且可以由党的监察机关以外的社会组织进行监督的概念。其实，我国已经生效的一系列法律、法规对这个问题早已作有预防性规范。如《行政诉讼法》、《行政许可法》、《行政赔偿法》等的立法意图，就是为避免行政决策的失误而设置的。对于行业协会这样一种在与政府及行政合作过程中可以发生对正式制度进行监督的功能的非正式制度下的主要代表，通过该法的设计，明确提出在市场经济条件下行政决策会出现不当行为的可能，是对以行业协会商会为代表的非政府组织在社会主义市场经济新体制建立过程中的作用的再次肯定。

实践中已经发生有多个这样的案例。如 2003 年 7 月，上海汽车配件流通行业协会陆续接到多位生产、经销遮阳膜的会员企业以及汽车美容装潢店的会员企业的反映，他们收到了以本市交警总队名义发放的《告知书》、《宣传告知书》以及《清除中小微型面包车车窗遮阳膜的法律依据》，对本市在机动车上粘贴遮阳膜的具体规定认识模糊，反响较大。为此，协会召集沪上十余家遮阳膜的代理经销企业及部分美容装潢店了解情况，经汇总整理后，形成了《上海汽车遮阳膜市场规范发展建议》，并以《联系公函》形式，到交警总队就本次执法行为主体、执法对象、依据法规标准、具体执法程序等进行了沟通，取得了较好的效果，澄清了企业的模糊认识，敦促政府依法行政，并为《交通安全法上海实施条例》的制定提供决策依据。

在相当众多的行业协会充分发挥着自己应当发生的正面作用同时，一些行业协会也对政府有关部门的一些行政行为提出了不同的意见。深圳市政府宣布建设家具、钟表等八个产业聚集基地，但是却没有自行车聚集基地的考虑。这一消息很快传遍了鹏城。深圳市十几位自行车企业的老总和董事长共同关心的话题是能不能也建立一个深圳的自行车产业聚集基地。因为这不仅是一个涉及行业发展的问題，而且更是一个在新的节能减排的国际环境中鼓励发展的方向。经过打听相关消息，结果完全出乎意外，自行车竟然被国家有关部门定为国家产业目录中的限制发展类别。深圳市工业经济联合会立即组织这些企业进行调查研究，结果发现深圳的自行车产业经过近十几年的发展，已成长为具有一百多家企业、二百多亿产值、产品科技含量高、产品定位在国际市场上中高端，产品大部分销往发达国家，是一个极具国际竞争力和发展潜力的朝阳产业。情况明了，底气足了。可是，一个行业协会能否撼动国家的产业政策吗？面对好似大山般的政策，工业联合会的负责人心里那份对事业的责任感推动启动了工作程序。他们制定了严密的工作计划，收集了尽可能详实的相关资料，包括国际国内自行车市场产业发展、最新技术发展趋势的资料；国际国内大城市交通现状及未来发展趋势资料；我国大中城市环境污染情况及深圳市环境容量资料等等。在准备资料的同时，他们也进行了充分的组织准备，经与相关的自行车企业充分协商，大家一致同意成立了深圳市工业经济联合会自行车同业公会，筹集了相应的工作经费。最后以深圳市工业经济联合会自行车同业公会的名义，提出一份申请将自行车列入我国产业发展目录的报告。在向国家提交报告之前，又争取到深圳市有关行政部门和中国自行车行业协会的理解和支持。在这个基础上，开始了长达八个多月的向国家发改委逐级汇报工作，终于，国家发改委组织召开了听取情况的汇报会，有关领导进行了仔细地询问，不同意见进行了交锋。两个月后，自行车被正式列入国家产业发展目录。

天津自行车行业是一个以中小民营企业为主体的集聚产业体系。目前拥有生产企业 1100 家，其中本地中小民营企业 923 家，外资与外地投资企业 200 余家，国有资产成份不

足 2%。目前产业整体实力已超过改革前国企垄断局面的数十倍。2006 年天津自行车产量达到 4018 万辆，占国内总产量的 47.3%，自行车出口量达到 1262 万辆；电动自行车产量达到 613 万辆，占国内总产量的 31.4%，两种主要产品双双稳居国内第一位。从企业的集聚规模、生产技术实力、出口水平及市场影响力等方面全面衡量，天津自行车产业已事实上成长为世界最大的自行车产业基地。新世纪初，天津电动自行车业发展不够顺利，一些大城市下达电动自行车上路使用的“封杀令”，不少城市纷纷效仿，天津主管部门的态度也不够明朗，使本市电动车业信心动摇。针对这种复杂情况，协会反复同公安交管部门沟通协调，并向市政协、市领导及在国内一些会议上积极呼吁，努力为电动自行车产品争取合法地位。同时，积极抵制“轻摩化”倾向，协会加强同市技监部门和质检机构合作，专门成立电动自行车专业委员会和产品质量监督专家组，召开行业大会宣传贯彻国家电动自行车技术标准，倡导开发符合标准的轻便型电动自行车产品；协会理事会专门作出禁止生产销售违反国家技术标准的“轻摩化”电动车的行业自律规定。协会努力为电动自行车产品争权利，为企业规范发展争空间创条件，自然受到广大企业的热烈拥护，也让政府主管部门看到了协会的能量。在多方努力推动下，天津电动自行车产业开始迅速起飞，协会同政府主管部门沟通合作也越发顺畅，并从 2002 年起逐步构建起由协会牵头，市经委、公安交管、技监和质检部门共同参与的电动自行车上目录登记的产业引导机制，不仅实现了电动自行车生产、销售和上路使用的有序管理，也确保了国家电动自行车技术规范得到认真贯彻执行。

2005 年 6 月 13 日，中国三家地方石油商会与 7 家民营油气企业联名上书商务部，恳请对目前油气流通领域准入政策进行调整。事情缘起于国家商务部当年早些时候对外发布的《成品油市场管理暂行办法》的征求意见稿。该稿要求凡从事油气批发的企业必须拥有 10 家加油站。此次上书的发起者是黑龙江省石油协会。

在上书中，协会提醒商务部在制定油气流通领域准入政策时，必须考虑避免造成社会资本的巨大浪费。据统计，目前仅黑龙江一省的民营石油成品油批发企业的设备投资总额超过 10 亿元。按此保守推算，若因加油站数量不够就被取消批发资格，从而将导致全国超过 150 亿元的资产损失。“上书”认为，如果成品油社会批发企业因加油站数量不足而被取缔，则将导致大量职工失业。而按目前一般规模的民营油气批发企业平均用人 40 个计算，则全国将有几十万人面临下岗，可各地政府又无力安排再就业，这势必给社会带来不安定因素。“上书”特别指出，商务部修订这一政策必须考虑不能有悖于党和国家对民营企业的现行扶持政策。而反对两大石油集团垄断石油成品油市场，一直受到国务院领导的高度重视。若再次将民企挡在门外，显然又为我国逐渐打破行业垄断制造了障碍。

“上书”认为，我国成品油社会批发企业，当时是在符合国家要求的条件下经政府批准而建立的。而当时并没有要求有多少个加油站这个条件，可如今又突然提出从事成品油社会批发企业必须具备 10 个以上的加油站，实在有悖客观实际，因为加油站不是说建就能建的。上书强调商务部修订条例应该考虑政策的延续性。

据了解，该方案中所规定的“10 座加油站”，是商务部已经作了一定的“让步”的结果。2005 年 6 月商务部颁布了《成品油批发企业经营管理技术规范》。在该征求意见稿中，对成品油批发企业的准入条件规定更加苛刻。要取得成品油批发资格，必须要“注册资本人民币 1000 万元起，在中国境内从事两年以上成品油零售业务，全资或控股的 4000 立方米成品油油库，并拥有 30 座以上自有或控股加油站”。

以上所述矛盾的根源是来自于行政垄断。1998 年国办转发原国家经贸委 38 号文件，给予中石油和中石化以行政权力，在政府的授权和保护之下，两大公司不仅垄断了国内市场，而且垄断了石油贸易，国内石油进口如果没有中石油和中石化的批文，任何炼油厂都不能加工炼制。不仅原油、汽油、柴油、煤油，就是炼制润滑油的基础油也由两大公司控制。例如，统一润滑油公司经过多年的苦心经营，不仅创出了自己的品牌，而且建立了全国的销售网络，

但由于两大集团垄断了基础油，不供给润滑油公司原料，逼得统一润滑油公司不得不把百分之八十的股权让给壳牌公司。一个好端端的民族品牌就这样在行政垄断的压力下夭折了！据一份不完全统计显示，截至目前，资产在 1000 万元以上的民营油气企业超过了 10000 家，民营加油站已占到境内总量的 53%。而由于国内石油行业长期处于垄断的格局之下，广大民营油企一直朝不保夕，时至今日很难有几家可以达到 10 个以上自有或控股加油站的发展水平。因此，民营油企对新征求意见稿是“一片反对，非常不满”，认为这与上一次的征求意见稿相比，不但没有实质性变化，反而在部分条款上有所提高。新的意见稿中将油库容积和注册资金分别提高到 1 万立方米和 3000 万元。

鉴于上面四个问题，出现此次上书。协会与民企向商务部提出三个方面的建议：一是不要出台这样不合情理的政策。没听说哪个国家、哪个领域，哪个行业非要批发企业干零售。二是若一定要出台这个政策，能不能参照国企改革“老人老办法，新人新办法”的思路，搞一个“老企业老办法，新企业新办法”的合理对接。也就是从政策出台之日起，新批准的批发企业照此办理，老企业维持原状。要给老企业一个过渡期。三是如果这样也不行，只有一个最下策，那就是善后。国家指令两大集团按照合理的价格将这些民营企业的资产收购掉，民营企业从此退出石油批发这个领域。这几个协会对行政不当决策的控诉，就是行业协会对行政的监督。当然，几个小小的民间协会敢和国家垄断企业叫板，也是冒有一定风险的，如这些垄断企业就曾联手停止供应按照合同应该供应黑龙江省石油协会的油。虽然协会的“反映”的“诉求”得到总理和副总理总共 14 次明确的批示，紧张局面有所缓解，但问题的彻底解决还有待时日。

由此可以发现，只要一个产业存在垄断，全社会，包括国库和消费者，每年就可以有数千亿元的收入被侵占；十个垄断产业就会转移走数万亿元的收入。这相当于我国一年国民总收入的很大份额，也相当于每一个中国人收入的不小份额被垄断部门侵占。这些矛盾和问题不解决，必影响社会和谐，影响人们对社会主义公平正义本质的信念。国外的经验也证实了这一点，虽然日本缺石油，产量仅是该国石油需求量的 0.2%，但他们实行全民找油，自身的石油储备可用 169 天，居世界第一，其中民间石油储备几乎占到一半。在美国，除了五大石油公司，还有四千家小公司都参与石油行业中，从而不缺油，韩国等也都放开了。我国由于两大石油集团的市场控制，至今不允许民营企业从国外找油，即使找到，也不许运进来。

为此，中国商业联合会石油流通委员会作了大量的企业生存调查，并把调查结果上书政府，建议政府排除干扰，借鉴国外先进经验，大胆决策，放民营企业一条“生路”。天不会塌下来，这不仅能上合天意，下合民意，更能保障我国战略资源的长期稳定性。否则，民营油企将会逐渐萎缩，甚至会纷纷联合“捆绑打包”“卖身”外资，进而影响到国民经济健康的肌体。

2006 年 8 月，海南省工商联（总商会）组织召开省政府职能部门与诚信纳税企业代表座谈会，就海南省投资环境建设存在的问题和《海南省人民政府关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干规定》的落实情况，征求民营企业意见，并且让他们当着政府官员的面大倒“苦水”。

老板们认为，融资难、贷款难，已成为民营企业普遍存在的问题，不仅制约了企业的经营规模和发展速度，也挫伤了企业家的积极性。建议政府有关部门协调各商业银行，放宽民营企业融资贷款的限制条件，帮助、支持和扶持民营企业做大做强；由于海南投资环境和发展环境等因素的影响，海南高端技术人才严重短缺，建议省政府在加大投资环境建设力度的同时，营造良好的生存环境和良好的发展环境，吸引国内外优秀人才来海南参加经济建设，并采取有效措施留住人才。

各厅局的有关领导虚心听取企业代表们的意见后，纷纷表示：通过这次与民营企业面对面座谈，对民营企业生存环境有了更多的了解，将尽最大努力帮助企业解决以上问题，营造

良好的政务环境和投资环境，为企业发展提供更好的服务。

利用座谈会的形式，请民营企业对政府诉苦，是政府职能部门转变工作作风的重要体现。通过行业协会发起的此类座谈会，可以引导行政机关与民营企业及时沟通与交流，及早了解和掌握民营企业的困难和问题，变行政被动为行政主动，有利于政府职能部门尽早拿出解决的办法，帮助企业摆脱困境，降低企业成本，减轻企业负担。

有许多国家要求行政机关与公务员不得与企业直接交往，当需要必须和企业发生联系时，必须通过相关的行业协会进行协调。这样做的结果，可以大为减少行政机关与公务员的“寻租”行为。这样做的好处，一是增强了行业协会在政府与企业之间的桥梁和纽带作用，二是避免了行政的腐败。）

第五章 会员和组织机构

第二十七条[会员加入]

同一行业内的经济组织、个体工商户以及其它自愿加入行业协会的人员和单位，承认本行业协会章程并承诺缴纳会费，提出申请并经行业协会批准，均可成为该行业协会会员。兼营两种以上行业的，可以分别加入各行业协会。

行业协会不得干预自己的会员同时加入其它行业协会，包括加入设立在境外的行业协会的行为；但加入设立在境外的行业协会的会员不得损害设立在中国境内的行业协会其它成员的利益。

应当强制加入行业协会成为会员的，依法律进行。

（说明：出于经济安全和社会秩序的考虑，有的企业和个人必须强制性地参加相关行业协会，这在国外也同样存在类似情况。我国已经颁布的法律中已经屡有先例。如《中华人民共和国注册会计师法》（1993年10月31日通过）第四条规定：“注册会计师协会是由注册会计师组成的社会团体。中国注册会计师协会是注册会计师的全国组织，省、自治区、直辖市注册会计师协会是注册会计师的地方组织。”第三十三条规定：“注册会计师应当加入注册会计师协会。”《中华人民共和国律师法》（1996年5月15日通过2001年12月29日修正）第三十七条规定：“律师协会是社会团体法人，是律师的自律性组织。”“全国设立中华全国律师协会，省、自治区、直辖市设立地方律师协会，设区的市根据需要可以设立地方律师协会。”第三十九条规定：“律师必须加入所在地的地方律师协会。加入地方律师协会的律师，同时是中华全国律师协会的会员。”《中华人民共和国公证法》（2005年8月28日通过2006年3月1日起施行）第四条规定：“全国设立中国公证协会，省、自治区、直辖市设立地方公证协会。中国公证协会和地方公证协会是社会团体法人。中国公证协会章程由会员代表大会制定，报国务院司法行政部门备案。”司法部《公证员执业管理办法》（司法部令第102号2006年3月14日）第四条规定：“公证员应当加入地方和全国的公证协会。”《中华人民共和国证券法》（1998年12月29日通过1999年7月1日起施行）第一百七十四条规定：“证券业协会是证券业的自律性组织，是社会团体法人。”“证券公司应当加入证券业协会。”

本条款的规定包括行业协会不得阻止自己的会员同时成为其他行业协会的会员的内容。）

第二十八条[会员种类]

行业协会的会员包括：中国企业法人、个体工商户、自然人、同业科学技术研究机构、同业研究人员，已经取得中国境内劳动与经营合法资格的外国籍自然人。

总部在中国境外的外国行业协会和国际性行业协会要求成为中国的行业协会的会员

时，应履行与国内企业相同的手续，承担与国内企业成员平等的权利与义务。

（说明：总部设立在中国境外的来华行业协会或者国际性的行业协会在该法案中享有什么样的法律地位，是本草案试图解决的一个问题。近年来，一些在中国境外注册的行业组织，出于中国国内市场巨大的吸引力，纷纷进入我国市场开展活动。虽然我国《外国商会管理暂行规定》（1989年6月14日国务院第36号令）中有所规定，但是由于其中不包括在贸促会以外的外国来华商（协）会，所以有必要通过本法案进行规范。

当中国的行业协会地位还不确定、作用还不明显、形象还没有树立起来时，外国的行业协会已经大举进入了中国。据1999年年底的资料，仅在上海地区的美国行业协会，已经招收了1000多家中国企业作为自己的会员，日本的行业协会已经招收了700多家中国企业作为自己的会员。企业参加协会是来寻求高质量新水平宽视野的服务来的。本身的服务不到家，怎么有理由阻止中国的企业参加外国人开设在中国土地上的行业协会呢？！当然这里面还有许多来不及规范的问题需要法律来解决。

如何看待外国进入中国的协会、商会的性质，是困扰我国立法界和民政管理系统的一个比较重要的也是比较敏感的问题。根据1988年我国颁布的《外国商会管理条例》，外国来华商会仿照中国的行业协会管理体制，以中国贸促会作为业务主管单位，但是从目前的形势来看，出现了一些问题。如我国的公司法规定，外国资本和进入中国的跨国公司，在中国组建的企业或公司被视为外国投资的中国法人，因此，外国商会、外国来华行业协会，由于投资途径不同，是否能享受中国社团法人的资格，已经是一个立法问题和管理体制问题的瓶颈。如果此命题成立，那么，《外国商会管理条例》中的“外国商会”的概念就必须颠覆，如果此命题不成立，那么，在中国的土地上怎么能容忍“外国”的组织存在呢？

目前，据了解，在大陆活动的外国商会、外国行业协会有很多，其中有两种情况：一是由于香港特别行政区注册手续比较简单，因此，很多人在那里以廉价注册费注册了某某行业协会有限公司，进而进入大陆并以“行业协会”的名义开展活动；二是除18家经国家民政部门批准的而在中国设立的外国商会，还有一批商会协会仅被批准为建立代表处的资格。但是，他们长期以来却以该母体商会、协会的名义开展活动。比如，发展会员、组织活动、收取会费、提供服务等等。这些活动是否违法？这样就出现了一些问题，如外国商会协会在中国经批准的中国分商会、中国分协会是否具有中国法人的身份，是否属于社团登记管理条例管辖的中国社团的资格。

这些问题如不及早解决，必将在《社团登记管理条例》迟迟拿不出修改稿的无法可依的环境下，把我国国内行业协会改革和发展的大环境搞得更为混乱。

如耶鲁大学的雅礼协会已经有105年的历史。它经历了中美关系的风风雨雨，见证了中美民间交流的发展。雅礼协会与中国的关系已有百年之久，可谓中美教育交流的先驱。在20世纪上半叶，它在长沙和武汉先后创办湘雅医院、湘雅医学院和护理学校等医疗和教学机构，为西方医学在中国的传播，发挥了重要作用。50年代以后，雅礼协会与中国内地的联系虽然一度中断，但它仍在香港开展教育交流活动。中美建交之后，两国教育交流的大门又重新打开，雅礼协会与中国的关系得以恢复。该协会同中国以往的交流和合作只是在医学和教育领域，现在已经扩大到法律、英语、历史、学生交流等项目，合作对象也扩大到中国的13个城市。更重要的变化是，以前主要是单向的美方提供帮助，现在更多的项目已经变为中美互动了。1996年开始，雅礼协会与中国卫生部合作，在湖南开办防治艾滋病护士培训项目。这两年，培训对象扩大到新疆、广东、四川等地。这些护士又把艾滋病防治知识传授给其它护士。据估计，通过这样的连锁培训，至少有3万名中国护士获得了防治艾滋病的知识。雅礼协会每年派16名耶鲁毕业生到中国，这些耶鲁学生不仅教英文，还帮助当地做一些社会工作，与中国老百姓交朋友。这些年轻的美国学生对中国社会有了真切的感受，

进一步理解了美中两国历史和文化差别。为了使他们更好地了解中国，项目的时间从一年延长为两年。当然，雅礼协会是个很小的民间社会组织，资源有限，无法做太多的事情，但它可以做得很深，持之以恒，能对美中关系产生积极的影响。)

第二十九条[会员权利]

行业协会的会员享有以下权利：

- (一) 以平等的资格出席会员大会，参加行业协会举行的各种活动；
- (二) 享用行业协会提供的各种服务；
- (三) 参与行业协会管理并提出意见和建议；对行业协会实施的行业规则、行业措施或者其它决定有异议的，可以提请行业协会进行复核，或者依法提请政府有关部门处理；
- (四) 有选举权和被选举权；
- (五) 有表决权；
- (六) 有举报权
- (七) 有监督权；
- (八) 有退会的自由；
- (九) 有自愿捐助行业协会的自由；
- (十) 行业协会章程规定的其它权利。

每个会员有一票表决权，其中会长、副会长单位只能有一票表决权，行业协会章程另有规定的除外。会员通过会员代表人行使上述权利时，应当向行业协会提交会员的书面委托书。

法律规定必须参加的行业协会的会员，适用本法。

(说明：该条款对于行业协会商会的会员应当享有的权利问题的措词上，使用了类似“平等的资格”、“一票表决权”的规定性用语，基于一些行业组织由于行业龙头企业的参加和捐赠，产生了两个问题——一是由于某个或者某些企业向行业协会商会的捐赠较多，同时要求享有两票表决权；二是指名要求被“推选”为会长、副会长等职务。原则上行业协会商会的会长、副会长应该具有几票表决权，实际应当是由行业组织的章程所决定的。但考虑到我国企业的公信程度尚处于社会主义初级阶段，完全市场化民间化地任由这些企业操纵行业组织的话语权，易产生利用所谓“民主化”的口号，依仗自己的资本迫使行业组织成为某个或者部分企业的代言人的现象。所以通过法律确定不以资本论英雄的一个会员一票制，有利于在一段历史时期内行业协会商会改革的规范化，更有利于行业组织内部中小企业群体的利益的保护。

当然，行业组织的成长壮大需要行业企业或者包括社会的捐助。但必须明确的是，根据相关法理原则，捐赠人的承诺一经作出，即同时承担了必须履行的义务；捐赠款项一经交付而成为行业组织的共同财产，原拥有者旋即丧失对该笔款项的任何支配权。以此作为条件要求被“推选”为会长、副会长，或者以此为由假借行业组织实现自己的要求或者目的，都将被认为是违法的行为、不道德的行为。)

第三十条[会员义务]

行业协会会员应当履行下列义务：

- (一) 遵守法律、行政法规、规章、行业协会章程及行业规则；
- (二) 执行行业协会决议；
- (三) 完成行业协会布置的工作；
- (四) 按期缴纳会费；

（五）行业协会章程规定的其它义务。

第三十一条[会员大会或会员代表大会组成]

行业协会由会员组成会员大会。会员数量在一百个以上的，或者会员数量超过章程所规定的数量时，可以推选代表组成会员代表大会，会员代表由会员选举产生。会员大会或者会员代表大会是行业协会的最高权力机构，依照国家法律、行政法规及行业协会章程的规定行使职权。

第三十二条[会员大会或会员代表大会的职权]

会员大会或者会员代表大会行使下列职权：

- （一） 决定行业协会在法律、法规规定范围内的业务范围和工作职能；
- （二） 选举和罢免会长、副会长、常务理事和理事；
- （三） 审议理事会的年度工作报告；
- （四） 审议理事会的年度财务预算草案、决算方案；
- （五） 对协会增加或者减少注册资金作出决议；
- （六） 对协会变更、终止、解散和清算等事项作出决议；
- （七） 决定会员的吸收和除名；
- （八） 制定和修改章程；
- （九） 决定其它一定数量的会员认为重要的事宜。

第三十三条[会员大会或会员代表大会会议制度]

会员大会或者会员代表每年至少召开一次。理事会认为有必要或者五（三）分之一以上的会员提议时，可以召开临时会员大会或者会员代表大会。

会员大会或者会员代表大会须由全体会员或者会员代表过半数出席方能召开，会员大会或者会员代表大会对本法规定的重要事项作出决议，应当经出席大会三分之二以上会员或会员代表无记名投票通过。

会员大会或会员代表大会应当对所议事项的决定做成会议记录，并由出席的会员代表审阅、签名。

第三十四条[会长、副会长]

行业协会设会长一人，副会长若干人。会长是行业协会的法定代表人，副会长协助会长工作。副会长数量由章程确定，亦可由会员大会或者会员代表大会决定。

必要时可以设立驻会副会长制度。

（说明：行业协会的会长人选范围是一个需要统一认识的问题。

改革开放初期，随着政府行政机构的改革，出现了一批行政机关转变的行业协会。这时的会长均由其“业务主管单位”的人事干部管理部门任命。在社会主义市场经济新体制逐步建立和完善的现阶段，不少专家学者从国际社会的实践出发，基于行业组织从理论上看来多属于雇主联盟的情况，主张我国的行业协会特别是中国字头的行业组织的会长应由企业家担任。这种主张原则上是成立的。但是，行业协会商会的市场化和民间化，在一定程度上并不能以会长必须是企业家才能担任来予以体现。这种主张的绝对化，将使经济类的行业协会在自己的改革和发展初期处于某种我们所不愿看到的状况。因此，国务院办公厅[2007]36号文件中提出：“鼓励选举企业家担任会长（理事长）”，这种从实际情况出发，且在一定程度上充分考虑到中国的国情的原则提法，是符合我国的行业协会商会发展初期的

实际情况的。该提法既“鼓励”企业家担任会长，又没有绝对化地认定行业协会商会的会长必须和只能由企业家担任，将成为我国的行业协会商会考虑自己的会长人选时的一个基本原则。为此，提出三个条件，即会长的人选应当具备社会化、专业化和信誉化，就可以作为会长的人选。所谓社会化，即会长的人选不一定局限于企业家行列；所谓专业化，即该人选首先和必须了解该行业的历史发展过程，对该行业的企业的现状和未来的发展趋势比较熟悉；所谓信誉化，即该人选在该行业甚至相关社会环境中具有一定的甚至是较高的威望。只要具备这三个条件，是不是企业家并不应当成为行业协会商会会长的不二条件。

副会长的数量应该不应该通过法律受到限制？从调查的情况看，有些行业协会特别是行业商会，为了扩大自身的影响，另外还有活动经费的考虑，有时会设立多至数十名的副会长席位。考虑到行业协会商会是市场化的社会组织，原则上应通过自己的章程决定副会长的数量。为稳妥起见，可以加设副会长数量按照理事会或者常务理事会人数的一定比例设立的内容。

德国商会的主席、副主席（会长、副会长）都不“驻会”，有时称“名誉主席”等，商会机关由聘用的总经理主持。主要原因是，由企业家担任会长是不可能“驻会”的，而主持机关工作是一份完整的工作。）

第三十五条[理事会、常务理事会组成]

行业协会设理事会为最高管理机构。理事会为会员大会或者会员代表大会的常设机构，在会员大会或者会员代表大会闭会期间，依照会员大会或者会员代表大会的决议和协会章程的规定履行职责。

理事会人数在五十人以上的，可从理事中选举常务理事，组成常务理事会，常务理事会应对理事会负责。

理事会由会长、副会长、理事组成。常务理事会由会长、副会长、常务理事组成。

（说明：会长：该行业协会的最高负责人，负责行业协会的全面规划与工作的落实。经对若干行业协会的调查发现，有时该会长为该行业协会的法定代表人，有时由会员大会或者会员代表大会决定由副会长或者秘书长担任该行业协会的法定代表人。在法律建设规范的情况下，应由法律或者行政法规明确规定：行业协会的法定代表人只能由行业协会会长担任。结合当前我国大部分行业组织的情况看，行业协会的会长不应仅是一个高高在上的荣誉职务，他应负责整个行业协会本部的生存、活动、建设、改革和发展大业等重大问题的解决。

常务副会长或驻会副会长：协助行业协会的会长组织会员大会或者会员代表大会的召开，在会员大会或者会员代表大会闭会期间，协助会长完成行业协会的日常工作；在会长不能履行职责的时候，经授权，代行会长职责。

行业协会的会长和常务副会长、驻会副会长，由会员大会或者会员代表大会民主选举产生，其有效选举比例由行业协会章程决定。其人选不能有政务员或者公务员身份；因工作需要由具有政务员或者公务员身份的人员出任时，事先必须取得该行业协会的业务主管单位和其上级人事组织部门的书面批准并经公示且无二分之一以上的会员企业反对。

秘书长：经行业协会会长提名，由行业协会会员大会或者会员代表大会按照章程的规定予以通过后任命；特别情况下，可由行业协会理事会按照章程的规定提名并任命。秘书长的任期、罢免等事项由行业协会章程决定，行业协会的秘书长与会长签订聘用合同后开始任期。其主要职责：根据会员大会或者会员代表大会的决议，安排部署落实有关工作；在会员大会或者会员代表大会闭会期间，按照理事会决议或者常务理事会决议，组织落实与会员大会或者会员代表大会决议不相矛盾的日常工作或日常活动。

副秘书长：由秘书长提名，经行业协会会员大会或者会员代表大会同意，与秘书长签订

聘用合同后开始任期。其主要职责：协助秘书长完成会员大会或者会员代表大会的决定，在会员大会或者会员代表大会闭会期间执行理事会不与会员大会或者会员代表大会决议相矛盾的决议。

内设组织机构负责人：由行业协会理事会或者常务理事会提名并按照章程通过后任命。

分支机构或代表机构负责人：同上。）

第三十六条[理事会职权]

理事会的职权是：

- (一) 提议、筹备和召集会员大会或者会员代表大会，并向会员大会或者会员代表大会报告工作；
- (二) 执行会员大会或者会员代表大会的决议；
- (三) 决定行业协会具体的工作业务；
- (四) 制定行业协会的年度财务预算方案，完成决算方案；
- (五) 制定行业协会增加或者减少注册资本的方案；
- (六) 拟定行业协会变更、终止、解散和清算等事项的方案；
- (七) 决定行业协会各内部机构及专业委员会的设置，并领导行业协会内部各机构和专业委员会开展工作；
- (八) 聘任或者解聘秘书长，决定任命分支机构和专业委员会主要负责人；根据秘书长提名，聘任或解聘副秘书长和协会办事机构、代表机构主要负责人，决定其报酬事项；
- (九) 制定行业协会内部管理制度；
- (十) 组织行业协会章程规定的其它事项。

第三十七条[理事会、常务理事会会议制度]

理事会会议每半年至少召开一次，常务理事会会议每三个月至少召开一次。理事会会议、常务理事会会议分别应有三分之二以上理事、常务理事出席方可举行。

理事会会议、常务理事会会议由会长召集和主持；会长因特殊原因不能履行职务时，由会长书面委托副会长或者其它理事召集和主持。三分之一以上理事、常务理事可以提议召集理事会、常务理事会。

理事会会议、常务理事会会议作出的决议，必须经出席会议的半数以上的理事、常务理事无记名投票通过。

理事会、常务理事会应当将所议事项及决定做成会议记录，并由出席的理事、常务理事审阅、签名。

（说明：美国《非营利法人示范法》（1987年）第8.24条“最低法定人数和投票”第一款规定：“除本法、章程或者章程细则有规定外，在会议开始前在职董事的多数构成董事会最低法定人数，但是，章程或者章程细则不得授权少于董事数目三分之一多数或两名董事构成法定最低人数。”第二款规定：“通过决议时，符合法定最低人数的董事出席，出席董事多数投赞成票的，构成董事会的决议，但是，本法、章程或者章程细则要求更高投票比例的除外。”）

第三十八条[常务理事会职权]

理事会闭会期间，常务理事会可以行使本法第三十二条规定的职权。

第三十九条[秘书长职权]

行业协会的秘书长由理事会选择具有思想道德水平、行业知识和工作经历的人员进行聘任或者解聘。秘书长对理事会负责，由专人专职担任，行使下列职权：

- （一）主持行业协会办事机构、代表机构开展日常工作，组织实施年度工作计划；
- （二）协调行业协会内部各机构和专业委员会开展工作；
- （三）提名副秘书长及行业协会各办事机构、代表机构主要负责人；
- （四）决定行业协会内部各机构人员的聘用；
- （五）处理行业协会章程规定的其它日常事务。

秘书长列席理事会、常务理事会，可以当选为理事、常务理事或副会长。

秘书长、副秘书长不得在其它行业协会担任相同职务。

第四十条[协会人员的任期]

会长、副会长、常务理事、理事的任期由行业协会的章程规定。会长任期届满，可以连选连任。

会长、副会长的年龄和任期届数由行业协会的章程限定。

（说明：对于行业协会商会的会长的任期、年龄和任期届数应当不应当通过法律来确定，在实际论证过程中肯定会产生分歧。）

第四十一条[分支机构、专业委员会、代表机构、争议处理委员会]

行业协会根据需要可以设立分支机构、专业委员会和代表机构，设立争议调解委员会。行业协会分支机构、专业委员会、代表机构的职责和行业内争议处理的规则、程序由章程或者行业规则规定。

（说明：《社会团体登记管理条例》（1998年10月25日第250号国务院令发布并施行）第十七条规定：“社会团体的分支机构、代表机构是社会团体的组成部分，不具有法人资格，应当按照其所属于的社会团体的章程所规定的宗旨和业务范围，在该社会团体授权的范围内开展活动、发展会员。社会团体的分支机构不得再设立分支机构。”“社会团体不得设立地域性的分支机构。”这样的规定事实上体现了承认包括行业协会商会在内的社会组织之间不能具有级别的国际性市场化原则。这是该条例的一点必须肯定的、且必须在新的法律法规中体现的原则。现在的问题是，由于市场经济体制的发展，传统的“行业”概念已经发生了许多变化。这种变化的一个结果就是目前以传统行政管理的格局所划分的行业呈现出分工越来越细化，越来越专业化，越来越市场化。而且行业的上端市场与下端市场的融合已经成为市场发展变化的必然。原来的即现有的行业协会的专业覆盖，特别是大型联合会的行业专业覆盖，已经不敷行业的分工与市场的深化。因此，各专业性的行业自己直接组建行业组织，正在成为市场发展的必趋。以现有的行业的概念作为统领，以大型行业协会商会甚至联合会来包揽传统的行业中的所有专业分工而形成的新行新业，当然就会成为行业协会商会事业发展的瓶颈。虽然本条款依然保留“分支机构”的概念，但是，这些分支机构逐渐独立而成为新的具有法人资格的行业组织，肯定会成为下一步行业协会商会总体架构的改革方向之一。）

第四十二条[政社分开、社企分开]

行业协会的机构、人事和财务应当与行政机关和企业分开，下设机构不得与国家机关和企业的工作机构合署办公。

行业协会会长、副会长、秘书长不得由现职国家工作人员兼任。联合会会长、副会长、

秘书长一般不得由现职国家工作人员兼任。

第五章 经费与财务管理

第四十三条[经费来源]

行业协会的经费来源包括：

- (一) 会员缴纳的会费；
- (二) 从事政府有关部门委托的事项所获得的资助；
- (三) 参与政府采购而获得的与行业协会章程相一致的项目经费；
- (四) 信息咨询、人才培养、技术讲座、编印资料、举办展览、举办服务项目等各种服务性收入；
- (五) 社会与会员的捐赠、资助；
- (六) 政府认为必要时拨付的经费；
- (七) 来自境外的资助；
- (八) 其它合法收入。

行业协会的收入享有减税或者免税的权利。

(说明：国外行业组织的税赋政策有三种不同的模式。

(1) 大陆模式

大陆模式下，各国社团一般在履行法人登记后，依照法律规定都可以申请减免税的优待，并不像美国、加拿大那样成为必不可少的程序之一。德国公益性组织按照规定可以享受到税收方面的优惠待遇，前提条件是必须具有公益性，必须服从所有税法规定。德国财政税务部门负责社团的公益性的审批。在德国，公益组织的免税管理是十分严格的。获得免税资格的公益性组织必须向当地税务局周期性地上交活动报告，通常以年度报告包括财务报告的形式归档。财政税务部门每三年进行一次财务检查，审查免税资格，以确保该组织遵守其章程所规定的非营利性原则。除了公益组织外，德国一般的社会组织会费、募捐收入、政府补贴以及来私人基金会的补贴收入，通常也享受免税待遇。

(2) 英美模式

英美模式下，美国要求社团进行法人登记的同时，也要求其向政府税务部门履行社团减免税登记手续。在美国，凡是寻求税收优惠的非营利团体，都需要向美国国税局申请免税资格。为了取得这一资格，非营利团体必须经过组织测试和运行测试。所谓组织测试，就是对该团体的工作目标按照税法进行逐个审查，看其是否符合免税的要求。所谓运行测试，是对该团体的活动进行审查，如果发现该团体有为私人谋利的腐败现象，或从事某种禁止的政治性活动，则不能通过免税资格。

(3) 混合模式

混合模式下，亚洲几乎没有国家和地区为社会组织免税待遇制订相应的税法。在多数国家和地区，免税待遇取决于有合法资格的社会组织之所得是捐赠收入、投资收入还是与商业有关或无关的收入。除印度尼西亚和越南外，法律均规定免除社会组织的所得税；在越南，实际操作过程中社会组织一般是不缴税的。除新加坡外，亚洲所有国家和地区军队社会组织捐赠所得给予所得税优惠。不过，亚洲国家和地区大多数允许对社会组织的公益捐助给予减税而不是免税的优惠政策，对个人和公司捐赠的减税比率予以限制，而在世界其它国家，社会组织所得税减免制度更倾向于对捐赠者提供免税而不是减税待遇。

以国外政府对科研类非营利组织的财政支持和收入监管进行说明。

国外政府对科研类非营利组织的财政支持分为直接的财政支持和间接的财政支持两种。

直接的财政支持包括政府资助和政府合同,体现为科研类非营利组织收入来源中的财政资金。约翰·霍普金斯非营利部门比较研究项目 (Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project) 详细分析了 34 国数据,结论为:非营利组织的收入主要依靠收费和公共部门资金,收费占 53.4%,公共部门资金占 34.1%;公共部门资金是 34 国中 10 个国家的非营利组织的主要收入来源。这项研究把非营利组织分为 12 组,教育研究类非营利组织收入来源中公共部门资金的比例通常高于非营利组织的平均水平,出现这种情况的国家有 20 个;有 5 个国家的非营利组织的收入以收费为主,但教育科研类非营利组织以获取公共部门资金为主。

1. 美国。20 世纪 60 年代以前,绝大多数非营利组织依靠服务收费和社会捐赠,获得的财政资金较少。到了 80 年代,政府对非营利组织的支持显著增长。1980 年时非营利组织总收入中财政资金的比例为 35%,1989 年为 31%,1995 年为 30.5%。

科研类非营利组织的情况类似。20 世纪 70 年代,面对欧洲和日本的强势科技竞争压力,政府开始对各类科研机构进行有目的的统筹引导,非营利组织也被纳入了国家科技政策的考虑范围。例如航空航天局 (NASA) 1999 财年度的 R&D 经费共 97 亿美元,其中 4%用来资助非营利组织。

科研类非营利组织收入来源中财政资金的比例。与该组织所从事的科研活动有很大关系。例如,兰德公司主要以合同方式接受政府或公共机构的委托研究,80%以上的经费来自财政资金,美国电力研究所的收入主要是会员会费。科研类非营利组织获得财政资金的方式是向有关部门申请资助或参加项目招标。一些情况下只需签署一份责任书,表示接受有关资助条款即可,一些情况下需签订合同。

2. 德国。1980 年时,非营利组织总收入的 70%来自政府部门,到东西德统一 1990 年,此比例下降为 68%,1995 年为 64%,非营利组织正越来越依靠私营部门资金。

多数科研类非营利组织的收入依靠联邦政府和所在州政府的财政安全,例如弗朗霍夫学会的年度经费约 10 亿欧元,1/3 由政府资助,1/3 来自州及欧盟的项目,1/3 来自企业。也有一些科研类非营利组织获得的财政资金并不多,如德国标准研究院 2006 年经费的 16%来自政府资金,52%来自经营收入(出版和服务),24%来自工业界,8%是会员费。

享受税收优惠的收入被要求“适时使用”,最迟应在下一年度投入使用。但非营利组织可以提取准备金,只要服务于持续的符合章程规定的活动即可,不受时间限制。在一个单独的财政年度内,可以提取的准备金为收入盈余的 1/3,以及其它短期资金的 10%。

3. 日本。日本的科研类非营利组织都是依法成立的财团法人,它们往往与文部科学省、厚生省联系紧密,近年来数量为 500 个左右。例如 2003 年、2004 年分别为 507 个、488 个。

科研类非营利组织主要通过承接政府和企业的科研合同获得收入,来自政府部门的资金约占一半,1995 年时约占 45%,2001 年增至 57%,2004 年又回落到 47%。

在日本,科研类非营利组织掌握的资源不多。科研类非营利组织执行的 R&D 经费占社会总 R&D 经费的 2%左右,占政府总 R&D 经费的 5%左右。

间接的财政支持包括:

对科研类非营利组织的税收减免。美国、德国和日本都对非营利组织的非经营所得免征所得税、日本《公司所得税法》还详细列举了 33 种非营利性活动。对于经营所得,各国的规定不尽相同。通常只有与宗旨相关的经营收入可以免税,如一个科普机构运营商业性科普网站,一个大学收取学费。与宗旨无关的经营收入需要纳税,例如日本对营利性活动征收所得税,税率为 27% (普通法人企业为 37.5%),但当资金用于扩大其核心活动时,允许在计税时扣除 20%。美国和德国是联邦制国家,除了联邦法规规定的税收优惠外各州的政策不尽相同。例如,对于获得免税资格的非营利组织,美国加利福尼亚州税法规定可免除消费税;

对于经营收入,德国有的州规定与宗旨相关的经营所得可以免税,有的州规定经营收入不应超过其开展公益活动所使用的经费总额。

对捐赠者的税收减免。(1) 美国。非营利组织分为公益性非营利组织和一般非营利组织。公益性非营利组织指《国内税收法》第 501 条 C 款 (3) 所界定的机构,这些机构分为 25 类,包括科研机构。一般非营利组织指满足第 501 条 C 款其它要求的组织,如互助组织。根据《国内税收法》第 170 条规定,只有向公益性非营利组织捐款,捐赠者才能享受所得税减免。对于企业,不超过当年应税所得的捐赠可免交企业所得税;对于个人,不超过当年应税收入 50% 的捐赠可免交个人所得税,若将遗产捐赠给公益性非营利组织,就无须缴纳遗产税。根据《国内税收法》第 145 条规定,“公益性非营利组织发行债券,一次不超过 1.5 亿美元,即可享受和地方政府债券同样的待遇,债券购买者可免交利息税”。(2) 德国。按照所得税法第 106 条规定,捐赠给慈善组织、教会组织和被承认追求公益目标的组织,计税时最高允许企业扣除应税所得的 5%,或者扣除营业额的 2%,个人捐赠最高可扣除 5%;捐赠给基金会,每年 20450 欧元以内的捐款可免税,捐赠给新成立的基金会(两年内),每年 30000 欧元以内的捐款可免税。如果用遗产建立慈善基金或是捐赠给上述组织,免交遗产税。捐赠给教育类、文化类、慈善类和科研类非营利组织,个人免税捐赠限额增至应税所得的 10%,同样的限制和规定也适用于企业。如果个人给科学文化机构的捐赠超过 5 万马克,不仅当年可以减税,而且 2 年前和 5 年后都可减税,即减税有效期长达 8 年,这种情况下企业捐赠的减税有效期为 7 年。(3) 日本。政府鼓励企业和个人捐赠。捐赠 1 万日元以上,可以享受免税待遇,最高额度为综合课税总额的 25%,但必须赠予《所得税法》第 78 条第(2)一[2]款规定的 26 家“特定公共利益促进法人”,或是依照《民法》成立的、经财政部门认可的、列入享受税前扣除名单的公益组织。由于过去取得“可税前扣除的非营利组织”资格的条件过于苛刻,以及申请程序烦琐、复杂,日本于 2002 年修订法律降低了要求,并于 2003 年 4 月生效。新法规定,只要满足活动限制要求、支出限制要求(至少 80% 的捐款用于特定非营利活动),并通过公共利益测试即可成为“可税前扣除的非营利组织”。

结论 1. 在多数国家,财政资金占非营利组织收入的比例为 30%~50%,而科研类非营利组织的比例通常高于非营利组织的平均水平。2. 政府向科研类非营利组织提供财政支持的方式分为直接支持和间接支持,前者包括政府资助和政府合同,后者包括对科研机构的税收减免,以及对捐赠者的税收减免,帮助它们获得捐款。3. 科研类非营利组织收入来源中财政资金的比例高低,与该组织所从事的科研活动有很大的相关性。通常从事企业感兴趣的科研活动,获得的财政资金较少;从事政府感兴趣的科研活动,可以获得较多财政资金。4. 为避免财富过度积累,一些国家要求享受税收减免的收入在一定期限内用于特定非营利事业,但通常不限定当年必须全部用完。5. 几乎所有国家对科研类非营利组织获得的财政资金、社会捐赠免征所得税。多数国家对与宗旨相关的全部或部分经营收入免税,其余经营所得则征收所得税。6. 向公益性非营利组织捐赠的个人和企业可以享受所得税减免,向普通非营利组织捐款,一般不能享受税收优惠。

关于国外政府对科研类非营利组织的收入监管问题。

(一) 典型国家的经验

1. 监管机构。科研类非营利组织的监管机构,就是非营利组织的监管机构。

在美国,负责免税资格管理的是国内税务局 (IRS),局内设有一个单独的管理部门。非营利组织的财务和纳税情况由国内税务局和州政府的检察官、州税务局共同进行监督,州司法厅主要监督非营利组织是否进行了违法和违反宗旨的活动。

德国没有统一对非营利组织行使监管职能的国家机构。财政部门负责检查非营利组织的公益性,然后分别给予不同的税收优惠。法院是监督部门之一,地区法院非常注意非营利组织的经济活动,它们会为本地的非营利组织设立登记簿。

英国的非营利组织一般按传统称为慈善组织。英国设立了统一行使监管职能的国家机构——慈善委员会 (The Charity Commission)。该委员会成立于 1980 年，主要职能是监督、管理和规范慈善组织的行为，由政府代表、慈善组织代表和其它代表组成。

2. 科研类非营利组织身份的获取

(1) 美国。科研类非营利组织是《国内税收法》第 501 条 C 款 (3) 所界定的“科学机构”。对于“科学机构”，国内税务局在实际执行过程中并不严格限制在“纯科学”，多数从事技术开发的机构也被认定为“科学机构”。要获得免税组织地位，首先要提交 1023 表，以及组织章程和活动内容、组织目标、当前财务状况说明等文件。当提交了完整的资料后，国内税务局即审核该组织是否符合 501C (3) 规定的条件，然后发放“裁定 (Ruling)”和“判决书 (Determination Letter)”。

(2) 德国。《德国民法典》(1896 年公布,2004 年修订)区分了社团和财团。人数在 7 人以下的非营利社团属于合伙社团，不必登记就可以开展活动，但不具有权利能力，不能向德国经济部申请项目，需承担无限责任，不享受税收优惠。只有人数多于 7 人才可登记，非营利社团成立后，要将其章程寄给所在地政府财政部门并获得认可，认可后的章程到公证处公证，然后到所在地法院登记注册，并因登记而获得权利能力。负责非营利社团登记注册的是具有审理民事、刑事案件的最低一级法院，即区法院或初级法院，这些法院一般设有专人负责社团的登记注册。财团是基于捐赠行为形成的另一种法人形式。财团必须到所在地的州司法机关登记并得到承认，才能获得权利能力。

(3) 英国。在英国，能否获得慈善组织税收优惠资格由所在地政府决定。在英格兰和威尔士，大部分慈善组织必须在慈善委员会登记；在苏格兰和北爱尔兰地区，以及慈善委员会管辖范围以外的英格兰和威尔士地区，直接向税务部门申请。

3. 政府部门对科研类非营利组织的日常监管

(1) 美国。非营利组织取得免税资格后，每年必须按规定向国内税务局提交各种材料，否则将受到民事或者刑事处罚。《国内税收法》要求大部分免税机构填写联邦政府制定的年度申报表，提供详细的经费来源和运行情况。例如要求分项列出超过 5000 美元的个人捐赠和使用情况；向官员和董事支付的补偿金应披露所有捐款、赠予和捐助要列表；如果从事过不允许的竞选活动等违反规定的交易，要额外附上报告。

国内税务局每年审计一些重点免税组织，并对其它免税组织进行抽查。面对大量非营利组织，政府监管的能力总是不足的，重点检查可以保证对重点机构的监管，随机抽查又可以令所有非营利组织不敢懈怠。

对于查出问题的免税组织和个人，处罚相当严厉。例如 1996 年国会通过了一项法律，为私人目的或利益服务的行为将受到处罚，由国内税务局负责监管。该法禁止免税组织与不适当的人进行“超额收益交易”(excess benefit transaction)，并且使该人获得超额收益。管理层人员明知该交易有超额收益仍提出、批准或执行了该交易，其本人将处以相当于超额收益 10% 的罚金，但每笔交易最高不超过 1 万美元，如果多人参与，每个人都要受罚。超额收益的受益人如果在税务部门启动有关调查前已自行纠正的，处以相当于超额收益 25% 的罚金，如果在税务部门征收罚金时，仍未自行纠正的，处以相当于超额收益 200% 的罚金。

(2) 德国。享受税收优惠的非营利组织被强制要求报送年度账目综述和活动报告，证明实际运作过程符合章程规定。财政部门出具的公益性组织认可证明每 3 年重新审查登记一次，以确保该组织遵守章程所规定的非营利性原则。

在纳税评估期内，税务部门可以对非营利组织进行审计，一旦发现问题可改变其非营利组织身份，甚至可以通过回顾性审查取消以前享受的税收优惠。例如，向成员分配财产将被要求补交 10 年的税款；蓄意或者严重疏忽向企业开出虚假捐款证明，或者没将获得的捐赠款用于完成享受税收优惠的目标，非营利组织须承担捐赠额 40% 的税款义务。

(3) 英国。1992 年新《慈善法》规定，慈善机构的理事会有责任和义务向慈善委员会提交年度报告，无正当理由未提交属违法行为；慈善委员会有权命令慈善组织在调查周期内终止特定活动，即使一时难以掌握充分的证据，如果慈善委员会认为某慈善组织的资产处于危险中，就可以采取行动。

4. 鼓励社会监督

政府监管是不可替代的，如果政府监管失效，就会出现伪非营利组织，骗取善款，偷税漏税。由于非营利组织不隶属于政府，政府监管仅关注非营利组织是否违法，这只是最后的防线。除了政府监管，国外通常还有发达的社会监督，包括同行互律、媒体和公众监督、组织自律等，对此政府持鼓励态度。

美国联邦政府要求免税组织向社会公开财务状况和活动情况，接受社会监督；联邦法律规定，任何人都有权查看免税组织的原始申请文件及前三年的税表；公众也可以写信给国内税务局，要求了解某免税组织的财务情况和内部组织结构。

德国政府要求一定规模以上的非营利组织公开年度报告，接受公众监督。联邦政府和州政府还直接支持社会监督机构，如德国社会事务中央研究所 (DZI) 是一家成立于 1893 年的私营机构，它一直在监督非营利组织，每年的运作经费约 100 万欧元，60% 左右来自州和联邦的拨款，其余 40% 来自经营收入，主要是出售有关资料及出版物。

英国 1992 年《慈善法》规定，任何人只要交付一定的合理费用，就有权获得该慈善组织的年度账目和财务报告。

(二) 结论

1. 科研类非营利组织不属于政府机构，政府的监管重点是科研类非营利组织的组织身份，以及是否将免税收入用于特定科研活动，并不对其项目安排和运作效率提出要求。

2. 各国监管非营利组织的机构大多是行政和司法部门，通常是财政部门或税务部门监管收入的获取和使用，法院监管违法行为。一些国家设置了独立的监管机构，例如英国慈善委员会。

3. 非营利组织成立相对容易，但要获得免税资格需经过相关部门的严格审核。例如在美国，成立非营利组织无需审批，但要获得免税地位，需要通过税务部门的批准。

4. 日常监管力度因组织规模不同而异。通常仅对重点非营利组织或有前科的非营利组织进行年度审计，对一般非营利组织仅要求提供年度报告，辅以随机抽查，一旦发现问题处罚较严厉。每过一段时期重新审核非营利组织的身份。

5. 除了政府监管，还有发达的社会监督。社会监督的基础是政府强制性要求非营利组织公开财务报告和活动情况，或者允许公众以合理的价格获得这些报告。

除开上述专门性的资料，税收政策是世界各国研究非营利机构问题时普遍关注和关心的一个问题。澳大利亚在对非营利组织免除所得税方面是较宽松的，凡具有合法资格的民间非营利机构，其所有收入，包括商业收入，只要该收入是用于非营利机构的非营利目的，其所有收入，包括商业收入，都可以免除所得税。为此，澳大利亚制定了《免税法》。《免税法》规定，非营利机构必须每年向政府部门申请免税法资格，要求民间非营利组织制定最低限定年度支出报告。为此，这些非营利组织每年必须将其收入使用或分配的情况提出报告，以达到免税目的，民间非营利机构在成立之时，会主动向税务部门提出免税申请。

新西兰政府制定了《注册法》，注册法规定了协会成员最低数量，注册程序等。为此，很多协会都依法注册。在税收方面，行业协会和企业税负差不多，只是会费收入不需交税，但目前新西兰雇主与生产者联合会，正积极向政府反映会员对税收的意见，努力实现对协会不收任何税。

我国的行业协会商会在行业组织如何合法更要合理纳税的问题上，相继做了一些有益的工作。“十五”期间，在国家软件产业政策，特别是税收优惠政策的支持下，在深圳市政

府、软件企业和深圳市软件协会共同努力下，深圳软件产业呈现出蓬勃发展的局面。2005年，深圳市软件产品退税额达到 10.7 亿元，软件销售额达到 560 亿元，比 2000 年增长 8 倍，软件产业总产值达到 1,500 亿元。

软件产品可分为计算机软件和嵌入在设备中的软件（传统称嵌入式软件）两大类。深圳的 IT 产业和制造业发达，因此，嵌入式软件的比重比较大，由于嵌入式软件随设备一起销售，国税部门无法确定其中软件的比重和份值，所以退税很难，企业意见很大。为此，协会曾多次向市政府反映，要求制定嵌入式软件的退税办法。但是，到 2005 年底，软件企业没有等到嵌入式软件的退税办法，却收到了财政部和国税局的文件——《嵌入式软件不能作为软件产品享受国家增值税优惠政策》，2006 年春节后，深圳国税局也发出通知，在软件产品认证机构对 2005 年底以前登记的软件产品区分为嵌入式软件产品和非嵌入式软件产品报该局以前，暂停软件产品的退税工作。这一系列消息在软件企业中造成了极大的轰动，协会也感到压力很大。

由于几年来，协会与政府有关部门以及国税部门之间建立了互动的信任关系，因此，在此期间，协会与上述部门进行了一系列的磋商，并仔细研究了国税局的文件和认真听取了国税部门的意见，搞清了国税总局文件中指的嵌入式软件是与设备捆绑销售，无法独立销售的软件，不是指技术上定义的嵌入式软件。原因是国税部门无法配备大量的专家来界定与设备捆绑销售的软件的份值，因此也无法退税。所以规定与设备一起销售的软件不能作为软件产品享受增值优惠政策，单独销售的软件产品才能享受增值优惠政策。

在与国税部门的政府有关部门形成共识后，协会与上述部门决定采取以下措施：软件产品不能与设备一起销售，必须分开签合同，分开开发票，原则不予退税；要求大型的与设备一起开发软件的企业，单独成立软件项目开发和销售软件。接着，协会召开了不同类型的演讲会和座谈会，传达上述精神，并在普查和软件企业自己申报的基础上，用了近半年的时间，分三批将 2005 年底以前登记的软件产品区分为嵌入式软件和非嵌入式软件，其中，非嵌入式软件共计通过审查的 2200 多个，涉及 600 多家企业，2006 年新登记的软件产品在登记时就注明产品类型。至此，不仅嵌入式软件不能退税的“风波”宣告结束，而且长期以来一直没有得到解决的嵌入式软件退税难的问题也终于找到了解决办法，因此，软件产品的税收政策将能得到更彻底地的落实。）

第四十四条[经费支出]

行业协会的经费支出包括下列项目：

- （一）开展业务活动、举办会议以及日常办公费用；
- （二）行业协会工作人员的工资、保险及福利；
- （三）其它为会员利益及履行行业协会的业务所需的开支；
- （四）经理事会同意并经会员大会或者会员代表大会授权或者追认的其它经费；
- （五）公益性或慈善事业的捐助。

第四十五条[财产的性质和使用]

行业协会依法取得的财产属行业协会资产，受法律保护。

行业协会的财产及其它收入，任何单位和个人不得私分、侵占和挪用。

行业协会应当根据规章规定的宗旨和业务范围使用其财产，不得在会员中分配，不得挪作他用。

捐赠、资助协议明确具体使用方式的，根据捐赠、资助协议的约定使用。

（说明：在法国，行业协会向会员收取的会费并无整齐划一的模式，缴费的标准也是多种多

样，各不相同。对于会费，政府部门并不干预，由会员大会确定。但是，有一点是共同的，即会员缴纳会费列入企业的成本开支，协会收缴的会费不用向国家财政纳税。

法国允许行业协会经批准经营一个或多个营利公司。这些公司从税后利润中提取一部分交给协会，以补充其经费开支的不足。比如，法国纺织工业联合会就自营一家专业展览公司，组织国内外企业参展营销。为了管理好会费，各行业协会均设有财务监督委员会，对协会的财务账目进行监督，并向协会代表大会或全体会员大会报告。

本条款最重要的一点制度性安排是提出了“行业协会资产”的概念。)

第四十六条[财务制度]

行业协会应当有自己独立的财务和银行账户，并遵守国家有关规定，建立健全符合行业协会运行要求的财务管理和监督制度。

(说明：国家税务总局《事业单位、社会团体、民办非企业单位企业所得税征收管理办法》(国税发〔1999〕65号)(1999年4月16日)和财政部的《民间非营利组织会计制度》对行业协会的财务工作已经有较全面的规定，本法案从其规定。

国家税务总局《事业单位、社会团体、民办非企业单位企业所得税征收管理办法》(国税发〔1999〕65号)大体规定如下：第一条：“根据《中华人民共和国企业所得税暂行条例》及其实施细则和有关税收规定，事业单位、社会团体和民办非企业单位取得的生产、经营所得和其它所得，应当缴纳企业所得税。”第二条：“从事生产、经营的事业单位、社会团体、民办非企业单位，以及非专门从事生产经营而有应税收入的事业单位、社会团体、民办非企业单位，均应按照《中华人民共和国税收征收管理办法》及其实施细则、《国家税务总局税务登记管理法》的有关规定，依法办理税务登记。”第三条：“事业单位、社会团体、民办非企业单位的收入，除国务院或财政部、国家税务总局规定免征企业所得税的项目外，均应计入应纳税收入总额，依法计征企业所得税。计算公式如下：应纳税收入总额=收入总额-免征企业所得税的收入项目金额”；“上式中的收入总额，包括事业单位、社会团体、民办非企业单位的财政补助收入、上级补助收入、事业收入、经营收入、附属单位上交收入和其它收入。”“附另有规定者外，上式中免征企业所得税的收入项目，具体是：(一)财政拨款；(二)经国务院及财政部批准设立和收取，并纳入财政预算管理或财政预算外资金专户管理的政府性基金、资金、附加收入等；(三)经国务院、省级人民政府(不包括计划单列市)批准，并纳入财政预算管理或财政预算外资金专户管理的行政事业性收费；(四)经财政部核准不上交财政专户管理的预算外资金；(五)事业单位从主管部门和上级单位取得的用于事业发展的专项补助收入；(六)事业单位从其所属独立核算经营单位的税后利润中取得的收入；(七)社会团体取得的各级政府资助；(八)社会团体按照省级以上民政、财政部门规定收取的会费；(九)社会各界的捐赠收入。”“第五条 事业单位、社会团体、民办非企业单位纳税年度的应纳税收入总额，减去与取得应税收入有关的支出项目后的余额，为应纳税所得额。各项支出的确定必须与收入相互配比。”“计算公式如下：应纳税所得额=应纳税收入总额-准予扣除的支出项目金额”。第八条：“计算应纳税所得额时准予扣除的支出项目，是指与事业单位、社会团体、民办非企业单位取得应税收入有关的成本、费用和损失。”“下列支出项目，按照规定的范围、标准扣除：(一)事业单位凡执行国务院规定的事业单位工作人员工资制度的，按照规定的工资标准在税前扣除，超过规定工资标准发放的工资不得在税前扣除；经国家有关主管部门批准，实行工资总额与经济效益挂钩的事业单位，经税务机关批准，可在工效挂钩办法核定的工资标准内，按实际发放数在税前扣除；按工效挂钩办法核定的工资标准提取的工资额，低于当年实际发放工资额的部分，在以后年度发放时可在税前扣除。凡不执行以上两种办法的事业单位，按税法统一规定的计税工资标准扣除。社会团体、民办非企业

单位的工资扣除比照事业单位执行。事业单位、社会团体、民办非企业单位的工资制度和工资标准应报主管税务机关备案。”“(二)事业单位、社会团体、民办非企业单位的职工工会经费、职工福利费、职工教育经费,分别按照前款规定允许税前扣除标准工资总额的2%、14%、1.5%计算扣除。但原来在有关费用中直接列支的,在计算应纳税所得额时不得扣除。”

“(三)事业单位、社会团体、民办非企业单位在计算应纳税所得额时,已扣除职工福利费的,不得再计算扣除医疗基金;没有计算扣除职工福利费的,可在不超过职工福利基金的标准额度内计算扣除医疗基金。对离退休人员的职工医疗基金,可按规定标准计算的额度扣除。”

“(四)事业单位、社会团体、民办非企业单位根据国家和省级人民政府的规定所缴纳的养老保险基金、待业保险基金、失业保险基金支出,可按税法规定扣除。”“(五)事业单位、社会团体、民办非企业单位的用于公益、救济性以及文化事业的捐赠,在年度应纳税所得额3%以内的部分,准予扣除。”“(六)事业单位、社会团体、民办非企业单位为取得应税收入所发生的业务招待费,以全部收入扣除免税收入后的金额,按税法规定的标准计算扣除。”“(七)事业单位、社会团体、民办非企业单位的贷款利息,按税法规定的标准扣除。”第九条:“事业单位、社会团体、民办非企业单位资产的税务处理:(一)事业单位、社会团体、民办非企业单位的各项资产应按照税法规定的标准进行资产的计价、计提折旧、摊销。按照财务会计规定提取的修购基金,在计征所得税时不得在税前扣除。(二)事业单位、社会团体、民办非企业单位的固定资产,一般应采用直线法或工作量法计提折旧;需要采用其它折旧方法的,可以向主管税务机关提出申请,经审核同意后使用其它折旧方法。”“第十四条:“事业单位、社会团体、民办非企业单位开展生产经营活动所发生的亏损,可以按照国家税务总局《企业所得税税前弥补亏损审核管理办法》规定的程序,报经主管税务机关核实、批准后,在税法规定的期限内进行弥补。以前未缴纳企业所得税的事业单位、社会团体、民办非企业单位,办理税务登记后的纳税年度发生的亏损允许进行亏损弥补。”

财政部《民间非营利组织会计制度》有关规定如下:第二条:“本制度适用于在中华人民共和国境内依法设立的符合本制度规定特征的民间非营利组织。民间非营利组织包括依照国家法律、行政法规登记的社会团体、基金会、民办非企业单位和寺院、宫观、清真寺、教堂等。”“适用本制度的民间非营利组织应当同时具备以下特征:(一)该组织不以营利为宗旨和目的;(二)资源提供者向该组织投入资源不取得经济回报;(三)资源提供者不享有该组织的所有权。”第四条:“会计核算应当以民间非营利组织的持续经营为前提。”

第二章:“资产”。第十四条:“资产是指过去的交易或者事项形成并由民间非营利组织拥有或者控制的资源,该资源预期会给民间非营利组织带来经济利益或者服务潜力。资产应当按其流动性分为流动资产、长期投资、固定资产、无形资产和受托代理资产等。”第十五条:“民间非营利组织应当定期或者至少于每年年度终了,对短期投资、应收款项、存货、长期投资等资产是否发生了减值进行检查,如果这些资产发生了减值,应当计提减值准备,确认减值损失,并计入当期费用。对于固定资产、无形资产等其它资产,如果发生了重大减值,也应当计提减值准备,确认减值损失,并计入当期费用。如果已计提减值准备的资产价值在以后会计期间得以恢复,则应当在该资产已计提减值准备的范围内部分或全部转回已确认的减值损失,冲减当期费用。”第十六条:“对于民间非营利组织接受捐赠的现金资产,应当按照实际收到的金额入账。对于民间非营利组织接受捐赠的非现金资产,如接受捐赠的短期投资、存货、长期投资、固定资产和无形资产等,应当按照以下方法确定其入账价值:(一)如果捐赠方提供了有关凭据(如发票、报关单、有关协议等)的,应当按照凭据上标明的金额作为入账价值。如果凭据上标明的金额与受赠资产公允价值相差较大,受赠资产应当以其公允价值作为其入账价值。(二)如果捐赠方没有提供有关凭据的,受赠资产应当以其公允价值作为入账价值。对于民间非营利组织接受的劳务捐赠,不予确认,但应当在会计报表附注中作相关披露。”第三节:“固定资产”。第三十一条:“固定资产,是指同时具有以下特征

的有形资产：（一）为行政管理、提供服务、生产商品或者出租目的而持有的；（二）预计使用年限超过1年；（三）单位价值较高。”第三十二条：“固定资产在取得时，应当按取得时的实际成本入账。取得时的实际成本包括买价、包装费、运输费、交纳的有关税金等相关费用，以及为使固定资产达到预定可使用状态前所必要的支出。固定资产取得时的实际成本应当根据具体情况分别确定：（一）外购的固定资产，按照实际支付的买价、相关税费以及为使固定资产达到预定可使用状态前所发生的可直接归属于该固定资产的其它支出（如运输费、安装费、装卸费等）确定其成本。如果以一笔款项购入多项没有单独标价的固定资产，按各项固定资产公允价值的比例对总成本进行分配，分别确定各项固定资产的成本。（二）自行建造的固定资产，按照建造该项资产达到预定可使用状态前所发生的全部必要支出确定其成本。（三）接受捐赠的固定资产，应当按照本制度第十六条的规定确定其成本。（四）通过非货币性交易换入的固定资产，按照本制度第十八条的规定确定其成本。（五）融资租入的固定资产，按照租赁协议或者合同确定的价款、运输款、途中保险费、安装调试费以及融资租入固定资产达到预定可使用状态前发生的借款费用等确定其成本。”第四节：“无形资产”。第四十四条：“无形资产是指民间非营利组织为开展业务活动、出租给他人或为管理目的而持有的且没有实物形态的非货币性长期资产，包括专利权、非专利技术、商标权、著作权、土地使用权等。”第四十五条：“无形资产在取得时，应当按照取得时的实际成本入账。（一）购入的无形资产，按照实际支付的价款确定其实际成本。（二）自行开发并按法律程序申请取得的无形资产，按依法取得时发生的注册费、聘请律师费等费用，作为无形资产的实际成本。依法取得前，在研究与开发过程中发生的材料费用、直接参与开发人员的工资及福利费、开发过程中发生的租金、借款费用等直接计入当期费用。（三）接受捐赠的无形资产，按照本制度第十六条的规定确定其实际成本。（四）通过非货币性交易换入的无形资产，按照本制度第十八条的规定确定其实际成本。”第五节：“受托代理资产”。第四十八条：“受托代理资产是指民间非营利组织接受委托方委托从事受托代理业务而收到的资产。在受托代理过程中，民间非营利组织通常只是从委托方收到受托资产，并按照委托人的意愿将资产转赠给指定的其它组织或者个人。民间非营利组织本身只是在受托代理过程中起中介作用，无权改变受托代理资产的用途或者变更受益人。”

第五章：“收入”。第五十八条：“收入是指民间非营利组织开展业务活动取得的、导致本期净资产增加的经济利益或者服务潜力的流入。收入应当按其来源分为捐赠收入、会费收入、提供服务收入、政府补助收入、投资收益、商品销售收入等主要业务活动收入和其它收入等。（一）捐赠收入是指民间非营利组织接受其它单位或者个人捐赠所取得的收入。（二）会费收入是指民间非营利组织根据章程等的规定向会员收取的会费。（三）提供服务收入是指民间非营利组织根据章程等的规定向其服务对象提供服务取得的收入，包括学费收入、医疗费收入、培训收入等。（四）政府补助收入是指民间非营利组织接受政府拨款或者政府机构给予的补助而取得的收入。（五）商品销售收入是指民间非营利组织销售商品（如出版物、药品等）等所形成的收入。（六）投资收益是指民间非营利组织因对外投资取得的投资净损益。民间非营利组织如果有除上述捐赠收入、会费收入、提供服务收入、政府补助收入、商品销售收入、投资收益之外的其它主要业务活动收入，也应当单独核算。（七）其它收入，是指除上述主要业务活动收入以外的其它收入，如固定资产处置净收入、无形资产处置净收入等。对于民间非营利组织接受的劳务捐赠，不予确认，但应当在会计报表附注中作相关披露。”第五十九条：“民间非营利组织在确认收入时，应当区分交换交易所形成的收入和非交换交易所形成的收入。”

现在的主要问题是，由于各级税务表明对行业协会商会缺乏认识，特别是缺乏正确的认识，从而引发各地的税务机关以多重标准决定行业协会与商会的税收。据有的行业协会反映，随着金融危机对我国税收产生的间接影响，为了达到税收指标，部分税务所自行改变行业协

会的税收标准，擅自提高行业协会的税收额度，试图将由于部分企业生产下降而引起的税收下滑的损失从处于社会弱势一方的行业协会身上“挽救”回来。)

第四十七条[财务监督]

行业协会的理事会或者常务理事会应定期向会员大会或会员代表公布经费使用情况，并依法向登记管理机关报告，接受监督检查。

行业协会换届或者变更法定代表人之前，登记管理机关应当组织对行业协会进行财务审计。

(说明：2009年3月31日国家工业和信息化部发布的《关于充分发挥行业协会作用的指导意见》规定：“鼓励协会按照自立、自主、自养的原则，进一步转变观念，改革体制，创新机制，健全法人治理结构，完善以财务管理为核心的各项内部制度。支持和帮助协会建立和完善统计分析、研究、协调等基础性工作体系，规范工作程序，不断提高综合工作能力和水平。”)

第六章 监督管理

第四十八条[登记管理机关职责]

注册登记机关履行下列监督管理职责：

- (一) 对行业协会的成立、变更和终止注销实施登记和公示；
- (二) 对行业协会实施年度检查，根据举报对行业协会制发的行业规则进行审查，必要时可以公开举行听证会予以评议；
- (三) 对行业协会违反本法和其它社团登记管理规定的行为，依法给予行政处罚。

第四十九条[业务指导单位职责]

业务指导单位履行下列监督管理职责：

- (一) 指导、监督行业协会遵守法律、行政法规和国家政策，督促其依据章程开展各项业务活动；
- (二) 每年4月前对行业协会上一年的业务工作进行评估，向登记管理机关提供评估报告；
- (三) 协助登记管理机关和其它有关部门查处行业协会的违法行为。

(说明：行业协会对自身行为和成员企业的行为，根据行业协会的集体决定确立的行为商事道德准则，进行从内部警告、社会公告，到经济处罚和市场封锁等处理。这样的处罚条款可以不遵循《行政处罚法》的规定，因而显得更为严谨、公正和具有行业特点。对于这些行业性质的处罚依会员大会或者会员代表大会的决定进行，至于这些处罚是否妥当，由民商事法律、行政法规调整。

对行业协会的外部监督则按现行法律监督体制进行。)

第五十条[年检]

行业协会应于每年3月底前向业务指导单位报送上一年度的工作总结和下一年度的工作安排，经业务指导单位评估后，于6月底前报送登记管理机关，接受年度检查。评估期间行业协会的活动依自身计划进行。

逾期未收到业务指导单位评估的，视为同意。

第五十一条[法律、行政性法规对行业协会所制发行规行约的否决]

在行业协会所制定的行业规则、行业标准等有违反国家法律、行政性法规时，或者有违背国家利益、社会公众利益和侵害其它行业利益的可能时，享有立法权的机构应当（启动法定程序）召开听证会对其予以否决或者部分否决。行业协会必须同时纠正自己的行为或者规定。

（说明：经常有人提出下面的问题：行业协会商会是民间组织，不是行政机关，不能由行政法系的规范调整。那么，行业协会商会的行为甚至错误行为应当怎样处理？关于这个问题，我国现有一些行政性规范已经做有相应的安排。如《禁止证券欺诈行为暂行办法》（1993年8月15日国务院批准 1993年9月2日国务院证券委员会发布）对证券业的行业协会公开发布的虚假陈述行为做有规定，其第十二条规定：“虚假陈述行为包括：……。证券交易场所、证券业协会或者其它证券业自律性组织作出对证券市场产生影响的虚假陈述；”“发行人、证券经营机构、专业性证券服务机构、证券业自律性组织在向证券监管部门提交的各种文件、报告和说明中作出虚假陈述。”如何处理这些问题，该《办法》也同时做出规定，如第二十条规定：“证券交易场所、证券业协会和其它证券业自律性组织有虚假陈述行为的，按照有关规定处罚。”其它还应包括：第二政府行为；价格同盟；行业协议垄断行为；非国民待遇行为；最惠国待遇行为；违反行业秘密保护行为；有碍行业及企业商事信誉的行为，等等。

总之，行业协会通常是按行（产）业组建的，是一种同业集会，为同业中人提供了聚会的常设机构或固定场所，“同业中人甚至为了娱乐或消遣也很少聚集在一起，但他们谈话的结果，往往不是阴谋对付公众便是筹划抬得高价格。”这样会损害社会公众利益尤其是消费者的利益。对于这样的社会经济团体或社会经济团体这样的目的，政府必须加以管制，“诚然，想通过能实施的或不违反自由和正义的法律来阻止同业者这样的集会，那是办不到的，但法律不应该使这种集会易于举行，更不应该使这种集会非举行不可。”行业协会应使同业之间休戚相关，利益一体化，相互串通，减少或者避免不正当竞争。行业协会的内部管理代替不了政府对其的外部管制。由于每一种行（产）业能容纳的企业为数有限，因而常常控制更多的外来或后来的企业加入，形成垄断，从而使利润通常集中于垄断型集团或垄断型产业之手。社会经济团体导致企业联合或合并，阻止市场进入自由，是促成行（产）业垄断的重要诱因。政府必须对行业协会进行管制，反对其垄断性，使其成为本行（产）业的自由竞争的组织和监督者。）

第五十二条[社会监督]

消费者、非行业协会会员企业或者其它组织认为行业协会的行业规则、行业标准等损害其利益的，可以要求行业协会调整或者变更有关措施与行业规则，也可以提请政府或行政机关处理或者向人民法院提起诉讼。

对于签署实名要求行业协会调整或者变更有关措施与行业规则的，行业协会应尽快书面答复、解释或者邀请答复、解释。

（说明：湖南省人民政府《湖南省行业协会管理办法》（第201号 2005年9月17日省人民政府第68次常务会议通过，自2006年1月1日起施行）第二十六条规定：“会员对行业协会的行业规则、行业自律措施或者其它决定有异议的，可以提请行业协会进行复核，或者依法提请政府有关部门处理。非会员组织和个人认为行业协会的有关措施损害其合法权益的，可以要求行业协会予以变更，也可以依法提请政府有关部门处理或者依法申请行政复议和提起诉讼。”）

第五十三条[非法行业协会的法律责任]

以行业协会、行业协会分支机构、代表机构或者行业协会的专业委员会的名义开展活动的其它组织，由注册登记机关予以取缔，依法没收其财产并向社会公告；构成犯罪的，依法追究其刑事责任。

（说明：《取缔非法民间组织暂行办法》（2000年4月10日民政部令第21号发布自发布之日起施行）第二条明确规定：“具有下列情形之一的属于非法民间组织：（一）未经批准，擅自开展社会团体筹备活动的；（二）未经登记，擅自以社会团体或者民办非企业单位名义进行活动的；（三）被撤销登记后继续以社会团体或者民办非企业单位名义进行活动的。”并以第三条规定：“社会团体和民办非企业单位登记管理机关负责对非法民间组织进行调查，收集有关证据，依法作出取缔决定，没收其非法财产。”）

第五十四条[应当撤销的行业协会]

行业协会、行业协会分支机构、代表机构或者行业协会的专业委员会有下列情形发生时，注册登记机关应当撤销其登记：

（一）在申请登记时弄虚作假骗取登记，或者从取得登记证书之日起12个月内未按章程规定开展活动且无不可抗力原因的；

（二）符合注销条件，不按照本法的规定办理注销登记仍继续开展活动的。

第五十五条[行业协会违法行为的法律责任]

行业协会、行业协会分支机构、代表机构或者行业协会的专业委员会有下列情形时，由注册登记机关给予警告，公示，对违法行为进行处罚，责令停止活动；情节严重的，取消其登记：

（一）未按照章程规定的宗旨和活动范围及政府或者行政机关的授权进行活动的；

（二）不按照规定办理变更登记的；

（三）擅自设立分支机构、代表机构和专业委员会，或者对分支机构、代表机构和专业委员会疏于管理，造成严重后果的；

（四）未按照本法的规定接受检查或者年度检查不合格且有严重后果的；

（五）提供虚假或隐瞒重要事实的预算决算报告的；

（六）有本法第十八条所规定的行为。

前款规定的行为有违法经营或者违法所得的，予以没收，（可以并处违法经营额1倍以上3倍以下或者违法所得3倍以上5倍以下的罚款。）

（说明：《社会团体登记管理条例》（1998年10月25日第250号国务院令发布并施行）第六章对行业组织的违法行为作出如下界定：第三十二条规定：“社会团体在申请登记时弄虚作假，骗取登记的，或者自取得《社会团体法人登记证书》之日起1年未开展活动的，由登记管理机关予以撤销登记。”第三十三条规定：“社会团体有下列情形之一的，由登记给予警告，责令改正，可以限期停止活动，并可以责令撤换直接负责的主管人员；情节严重的，予以撤销登记，构成犯罪的，依法追究刑事责任：（一）涂改、出租、出借《社会团体法人登记证书》，或者出租、出借社会团体印章的；（二）超出章程规定的宗旨和业务范围进行活动的；（三）拒不接受或者不按照规定接受监督检查的；（四）不按照规定办理变更登记的；（五）擅自设立分支机构、代表机构，或者对分支机构、代表机构疏于管理，造成严重后果的；（六）从事营利性的经营活动的；（七）侵占、私分、挪用社会团体资产或者所接受的捐赠、资助

的；(八) 违反国家有关规定收取费用、筹集资金或者接受、使用捐赠、资助的。”并对上述违法行为的处罚作如下规定：“前款规定的行为有违法经营额或者违法所得的，予以没收，可以并处违法经营额1倍以上3倍以下或者违法所得3倍以上5倍以下的罚款。”第三十五条规定：“未经批准，擅自开展社会团体的筹备活动，或者未经登记，擅自以社会团体名义进行活动，以及被撤销登记的社会团体继续以社会团体名义进行活动的，由登记管理机关予以取缔，没收非法财产；构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予治安管理处罚。”

参照该《条例》，本条款对行业协会商会可能出现的违法行为做了列举式的规定。但从前一阶段的舆论来分析，大都以指责行业协会的某些行为为主流。传统法理有一个基本原则，那就是对于法律所规范的主体，从法律的角度所赋予他（或它）和他们（或它们）的权利与需要承担的义务应当大致对等。我国的《宪法》对中国公民所享有的权利和所应承担的义务的规定遵循了这一原则；《刑事诉讼法》遵循了这一原则；为了尊重公民的权利，该法在授予公安、检察院等机构极大的权利之后，在同一部法律中，又以相当的篇幅，对公安、检察院等手中的这些权利的使用做了相应的与授权同样规模的限制和前提设置。这些限制和前提设置，就是公安、检察院等部门在具有那么大的权利的同时，也必须承担的义务和责任的保证。一句话，权利越大，该享有人（或组织、或部门）所需要承担的风险也就越大，其所应受到的法律限制也就必然越多。对于企业而言，《公司法》等一系列相关的法律和法规对企业的权利和义务的设计，无论从理论上还是从文字的数量上，均是基本相当的。对于在一般老百姓眼中享有巨大权力的行政机关，特别是行政执法机关，由于许多法律法规已经赋予了它们较多的权力，因此，随着社会主义法制建设的深入，又不断地专门为控制行政权力的膨胀而相继制定了诸如《行政诉讼法》、《行政复议法》、《行政许可法》、《行政赔偿法》等法律级别的规范，从而在法制建设的宏观层面上基本形成了行政机关的权利与义务对等的格局。

然而，在如何正确对待胡锦涛总书记誉为“社会新阶层”之一的行业协会商会的问题上，我国的法律法规群体始终存在着一个严重的缺陷，那就是大多只规定了行业协会商会的义务，没有规定行业协会商会一定享有的权利。以《反不正当竞争法》的修改稿和已经生效的《反垄断法》为例。《反不正当竞争法》2009年5月修订稿第四十六条规定：“行业协会违反本法规定，组织本行业的经营者达成垄断协议的，反垄断执法机构可以处五十万元以下的罚款；情节严重的，社会团体登记管理机关可以依法撤销登记。”第四十八条规定：“经营者以外的组织或者个人实施的损害经营者或者消费者合法权益的，扰乱市场竞争秩序的行为视为不正当竞争。”可以将这两条视为行业协会商会必须承担的义务，但通篇却看不到一条对行业协会商会所应享有的权利有所表示。《中华人民共和国反垄断法》（2007年8月30日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过，自2008年8月1日起施行）第十一条规定：“行业协会应当加强行业自律，引导本行业的经营者依法竞争，维护市场竞争秩序。”第十六条规定：“行业协会不得组织本行业的经营者从事本章禁止的垄断行为。”也是只有对行业协会商会必须承担的义务的索求，而没有对行业协会商会可以享有的权利的赋予，当然也不限于这两部法律（或修改稿）。翻遍我国现有的法律和法规，至今没有一部对行业协会和商会可以享有的权利做出法定说明，没有权利，何来义务？！正如国务院办公厅[2007]36号文件《关于加快推进行业协会商会改革和发展的若干意见》所指出的，“行业协会”之所以“还存在结构不合理、作用不突出、行为不规范等问题”，其原因皆在于“相关法律法规不健全，政策措施不配套，管理体制不完善”。既然“相关法律法规不健全”表现在对行业协会商会的权利的赋予方面，那么，能不能从《反不正当竞争法》的修改开始，设定一些相应的内容呢？！当然，国家级法律的制定或者修改可以不听国务院

办公厅的话，但多多少少参考一下 36 号文件的精神，平衡一下在这个问题上法理的严重倾斜，是不是也算得上符合建立和谐社会的总体要求了呢？！

从《反垄断法》到《反不正当竞争法》修改稿，始终反映出一种潜在的意识，那就是仍将行业协会和商会当成了体制内的产物，视为了某种行政管辖之下的组织或者机构。因此，大笔一挥，在没有任何对行业协会和商会应有的权利做出明确的规范的时候，只对它们所应承担的义务做出了不对等的规范。这种潜在的意识，充分反映出我们的立法机关和研究单位对行业协会和商会这样一种在社会主义市场经济新体制中的地位和作用基本不了解基本不清楚基本不熟悉基本没有感觉的现状。从对行业协会和商会的无知，进而演变成为政治上对行业协会和商会的偏见，最终形成通过立法或者法律的修改而体现出来的对行业协会和商会的歧视。这就是《反不正当竞争法》（修改稿）包括《反垄断法》的不足。

虽然党中央国务院近年来多次在不同的重要场合反复强调全党全国要“重视行业协会、商会的作用”，但是广大的行业协会和商会仍然处于一种在社会中在市场上的弱势地位。这种弱势地位，使得我们的立法工作忽视了对它们应当享有的法定权利的授予，而只注重其义务的取得，这样的法律的出台和修改，必然会使党中央国务院所期望的中国的行业协会商会事业的改革和发展继续面临巨大的困难。

现在的问题是，防止将行业协会看成行业垄断的必然主体的错误倾向。）

第五十六条[行业协会人员侵占财产的法律责任]

行业协会会长、副会长、理事、常务理事、秘书长以及工作人员私自侵占、挪用行业协会财产的，应当退还非法占用的财产，并对当事人按照章程进行处罚；构成犯罪的，依法追究其刑事责任。

第五十七条[国家工作人员违法行政的法律责任]

注册登记机关、业务指导单位的工作人员对行业协会滥用职权，徇私舞弊，尚不构成犯罪的，依法给予行政处分或者纪律处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五十八条[当事人对不准设立行业协会的行政行为的诉权]

对符合法定条件的行业协会设立申请，注册登记机关拒绝给予登记或者拖延登记，当事人可依法申请复议或者提起行政诉讼。

（说明：《中华人民共和国行政诉讼法》（中华人民共和国主席令第 16 号 中华人民共和国第七届全国人民代表大会常务委员会第二次会议于 1989 年 4 月 4 日通过，自 1990 年 10 月 1 日起施行）第二条规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼。”《中华人民共和国行政复议法》（1999 年 4 月 29 日通过）第二条规定：“公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益，向行政机关提出行政复议申请，行政机关受理行政复议申请、作出行政复议决定，适用本法。”）

第五十九条[实施办法和过渡条款]

省级、副省级人民政府可以根据本法制定实施办法。

本法实施前已经成立的行业协会不符合本法要求的，应当于本法施行之日起一年内根据本法的规定，申请重新登记。

(说明:对于重要的法律来说,法律级的文件确定后,有时会在此条款处规定:实施细则由国务院制订。考虑到关于行业协会商会的工作应由本草案一并解决或者明确,不必再通过行政法规级别的文件再次规范,本草案未列入上述内容的条款。)

第六十条[过渡条款]

本法实施前已经成立的行业协会不符合本法要求的,应当于本法施行之日起一年内根据本法的规定,申请重新注册登记。

(说明:《行业协会商会法》的设置,对于社会主义市场经济新体制而言是一个新生事物。因此,本草案如果经过广泛征求意见并经严格论证得已通过,必然在部分条款的规定上会与以往发布的法律有所不同甚至冲突。对这些法律的修改原则上应同时进行。但考虑到法律修改的工作量,本草案以比较笼统的上述提法,一并对该问题予以解决。如原国家经济贸易委员会第22号令《典当行管理办法》第五十三条规定:“全国性典当行业协会是典当行业的全国性自律组织,经国家民政部门核准登记后成立,接受国家经济贸易委员会管理与指导。”“地方性典当行业协会是本地典当行业的自律性组织,经当地民政部门核准登记后成立,接受所在地经济贸易委员会管理与指导。”类似这种关于行业协会的层级规定是不符合非政府组织的理论的。)

第六十一条[实施日期]

本法自通过一年后实施。

(说明:本草案将该法案通过后“一年”正式实施,基于两点考虑:第一,根据《行政许可法》的要求,新的法律、行政法规的实施期,一般应规定在该法通过后延续一个时间,这也是符合世界贸易组织对成员国所制订的新的法案的实施要求的;第二,如果本法通过文本与本草案相差不多,因许多新的概念的列入,需要广大行业协会商会和有关行政机关有一个较长的学习、熟悉过程。)

参考文献:

- 《外国非营利组织法译汇》金锦萍 葛云松主编 北京大学出版社 2006年1月第一版
《日本非营利组织》王名、李勇、廖鸿、黄浩明 北京大学出版社 2007年12月第一版
《中国非营利评论》清华大学公共管理学院 NGO研究所 主办
《中国社团改革——从政府选择到社会选择》王名 刘国翰 何建宇 社会科学文献出版社
2001年12月第一版
《中国社团发展史》主编:古俊贤 中国社团研究会编 当代中国出版社
2001年11月第一版
《非营利组织管理》里贾纳。E.赫兹琳杰等
中国人民大学出版社 哈佛商学院出版社 2000年6月第一版
《经济社团的理论与案例》冷明权 张智勇 社会科学文献出版社 2004年12月第一版
《转型时期的行业协会——角色、功能与管理体制》贾西津 沈恒超 胡文安等
社会科学文献出版社 2004年2月第一版
《当代中国社会转型研究》罗谟鸿、邓清华、胡建华、李芳 西南师范大学出版社
2007年9月第一版
《行政学》(法)贝尔纳。古尔内 商务印书馆

- 《民间组织与社会治理》 卢汉龙 《探索与争鸣》2006 年第 5 期
- 《NGO 与第三世界的政治发展》(美)朱莉·费希尔著 邓国胜 赵秀梅译
社会科学文献出版社 2002 年 7 月第一版
- 《全球公民社会——非营利部门视界》(美)莱斯特·M. 萨拉蒙等著 贾西津 魏玉等译
社会科学文献出版社 2002 年 7 月第一版
- 《政府论》(英)洛克 北京出版社 2007 年 10 月第一版
- 《完善中国民间组织法律框架——报告与倡议》(中国——欧盟法律和司法合作项目)
国务院法制工作办公室 2004 年 11 月
- 《完善中国民间组织法律框架——比较立法例参照》(中国——欧盟法律和司法合作项目)
国务院法制工作办公室 2004 年 11 月
- 《政府行为目标与体制转型》 曹红钢 社会科学文献出版社 2007 年 8 月第一版
- 《公益项目评估——以“幸福工程”为案例》 邓国胜 社会科学文献出版社
2003 年 11 月第一版
- 《西方国家行政改革述评》 国家行政学院国际合作交流部 国家行政学院出版社 1998 年版
- 《非营利组织与免税——民办教育等社会服务机构的免税问题》 邵金荣
社会科学文献出版社 2003 年 1 月第一版
- 《让渡空间与拓展空间——政府职能转变中的半官方社团研究》 贺立平
中国社会科学出版社 2007 年 1 月第一版
- 《利维坦》 霍布斯(Thomas Hobbes) 商务印书馆 1995 年版
- 《市场中介组织研究》 中国工商行政管理学会编 中国藏学出版社
1998 年 12 月第一版
- 《行业协会及其在中国的发展：理论与案例》 余晖等著 经济管理出版社
2002 年 6 月第一版
- 《权利及其维护——一种交易成本观点》 陈舜 中国政法大学出版社 1999 年 8 月第一版
- 《“第三条道路”与新的理论》 杨雪冬 薛晓源主编 社会科学文献出版社
2000 年 1 月第一版
- 《市场化中的非正式制度》 张继焦 文物出版社 1999 年 4 月第一版
- 《社会契约论》 卢梭 商务印书馆 1963 年第一版
- 《中国复合型社团研究》 吕福春 天津人民出版社 2007 年 10 月第一版
- 《政府改革论纲》 张尚仁、杨翟 国家行政学院出版社 2005 年 1 月第一版
- 《经济法前沿问题研究》 王全兴主编 中国检察出版社 2004 年 6 月第一版
- 《社团与政府的关系》 龚咏梅 社会科学文献出版社
- 《自由秩序原理》(英)哈克 三联书店 1997 年版
- 《权利及其维护——一种交易成本观点》 陈舜 中国政法大学出版社 1999 年 8 月第一版
- 《民法学说与判例研究第 2 册》(台湾)王泽鉴 中国政法大学出版社 1998 年 1 月第一版
- 《政府与非盈利组织会计导论》(美)约瑟夫·R·拉扎克(新奥尔良大学)戈登·A·霍布
(新奥尔良大学)马丁·艾夫斯(纽约大学)机械工业出版社 2003 年 3 月第一版
- 《中国近代同业公会与当代行业协会》 主编 朱英 中国人民大学出版社
2004 年 12 月第一版
- 《中国工商业联合会 50 年概览》 中国工商业联合会编 中华工商联出版社
2003 年 9 月第一版
- 《工商行政管理史料》 工商行政管理史料编写组编 中国工商出版社 2008 年 5 月第一版
- 《人民日报》；《经济日报》；《法制日报》；《中华工商时报》；《经济参考报》；《环球时报》；
《新华社每日电讯》；《国际借鉴》

各网
国务院国资委调查报告
农业部考察报告
民政部调查报告
国家工商总局考察报告

注：本建议稿引用资料截止到 2009 年 6 月

执笔：张经 起草：2009 年 1 月——2009 年 6 月

起草后记：

本建议稿的初稿，由执笔人于 2002 年在其所著并出版的《保护国内市场的新击点——再论中国入世后行业协会对国内市场的特殊作用》一书中提出。经初步修改，于 2007 年 1 月在中万（北京）行业协会商会发展促进中心所组织的专题论证会中，由全国人大法律委员会、全国人大财经委员会、全国人大法制工作委员会、国务院法制办公室等立法部门，中国社会科学院社会研究中心、清华大学公共管理学院，数个全国性行业协会、商会负责人员及中国慈善总会等机构和组织再次论证，会后经修改由近 40 家行业协会和商会联名报呈全国人大办公厅、全国人大各有关委员会、全国政协办公厅、国务院办公厅、国务院法制办。然后在 2008 年 1 月对外经贸大学行业协会研究中心成立会议上又经有关院校的专家学者讨论，结合近年来我国行业协会商会改革和发展的实践，听取和吸纳了许多行业协会和商会的的朋友向行业协会商会发展促进中心的反映，依照国务院办公厅[2007]36 号文件《关于加快行业协会商会改革和发展的若干意见》，参考各地所制定的有关行业协会商会工作的规范性文件，再经修改，并从 2009 年 1 月——6 月附加“说明”而形成此次大样，即听取意见稿。

本建议稿有如下创新：

定义域除行业协会外，包括行业商会，三农领域中的行业组织。设计了将营利性的市场中介组织和非营利性的市场中间组织截然区分的理论，明确论证了行业协会商会不属于我国俗称的“中介”组织或机构。从宏观经济的发展趋势出发，提出任何一个国家的市场开放均是有限度的，在某些地方政府将开放政策篡改改为“放开”的时刻，行业协会可以成为保护国内市场正常健康运行的“二道关”。在职能设计方面，引用我国现仍有效的政策与地方性法规、地方性规章及大量的我国前任与现任领导人的讲话与论述，作为本草案对行业协会和商会的职能设计依据，是本草案一大特点。在制度设计方面，提出了不经法定注册程序而成立的行业组织允许存在；行业组织可以分为纯粹私权利的和公权利的两大类；各级政府按照法律的规定和要求，选择运行良好的大型行业联合会充当公权利的行业组织，承担现行法规不便触动的双重管理体制的有关行业的“业务主管单位”的工作，其益处为在现行法规迟迟不便修改即可基本保持不变，而由上位法扩大“业务主管单位”的定义域，从而在维持双重管理体制的同时，为行业协会商会的发展解决了现行体制难以解决的问题；明确提出行业协会与政府的关系的基点是合作，并设计了政府及行政机关的义务责任；提出若干项经实践证明可由行业协会承担的新职能，并明确阐述了行业协会的职能取得不取决于政府或者行政的授权，而主要来源于行业协会的民主决定；简化了行业协会申请筹备与正式成立的复杂程序；依国际惯例，提出类似技术标准的制定、入市资格的认证与认可等目前看起来只能是行政的职能，实际上完全可以由行业协会来承担的理念；主张行业协会在国内市场中联合定价属于违法行为的同时，应当在国际市场作为国内同业企业价格联盟的主导者而出现；打破了现有的关于成立行业协会的发起人数的绝对性限制；将政府采

购作为行业协会能否顺利发展的先决条件，提出了政府可以向行业协会进行采购的原则；大胆提出在一段时期里各个行政机关的决策不一定全部正确的观点，从社会体制改革理论推出行业协会可以监督行政决策中的不当行为的结论；提出设定“行业协会资产”的概念，并提出要求受到保护；理性地提出我国整体法律和法规缺少对行业协会权利的授予，因而是通过法律和法规设定行业协会单方面必须承担的义务是不妥的，等。

考虑到行业协会商会事业在我国是一种新生事物，又同时是市场与社会中的一种弱势群体，所以从法理角度分析较弱，而着重通过大量的实例，即在现实生活中已经发生过的案例，来支持各条款的设计。以大量的下位法的具体规定，说明该建议稿中一些提法和规范的产生，也是本建议稿的一个特色。希望在该法的研究、起草和论证过程中尽量减少“好箭好箭”，但就是不发射出去的笑话和再重演“叶公好龙”的传说。鉴于该法的起草和论证还将经历一个较长的时间，本建议稿还要在不断听取各方各面的意见的过程中继续修改，以臻逐步完善。

本草案拟订中，得到国务院国资委行业协会联系办公室副主任陈国卫、中万（北京）行业协会商会发展促进中心常务副主任刘有千、隆安律师事务所主任律师李京生、原中央军委法制局副局长朱建业少将的帮助和启迪，中万（北京）行业协会商会发展促进中心的周科也为此做了大量工作，在此表示感谢。