

完善法人治理制度 促进民间商会健康发展

浦文昌

随着经济体制和政治体制改革的深入,以及民(私)营经济的蓬勃发展,由民营企业自愿组织的民间商会(包括各种同业商会、行业协会)¹也随之快速发展起来,一些原来属于“官办”性质的协会也在逐步转化为民间协会。特别是在我国浙江、江苏和广东等东南沿海各地,民间商会正在经济、社会发展和地方的民主政治建设中发挥重要的作用。同时,民间商会的自身制度建设也随之凸现出来,对此,无论是政府还是一些较为成熟的民间商会,都已经在实践、探索,并取得了初步经验。本文拟对引导民间商会加强自身制度建设、完善法人治理制度作一些初步的探讨。

(一)、完善民间商会法人治理是民间商会健康发展的基础

建立商会的法人治理,本是商会组织题中应有之义(吴敬琏 2002)。而能否完善其法人治理结构,则首先取决于民间商会自身的认识。必须努力引导民间商会,使之充分意识到,加强自身的法人治理制度建设,是保证商会健康发展和发挥其应有作用的基础。

一、从商会组织的性质层面分析——法人治理是商会组织题中应有之义

法人(Corporate)这个词最早出现于中世纪的欧洲,当时指的就是行会、教会和自由城市等,而不是公司。到了17世纪,赢利性组织如特许贸易公司才被授予法人地位,Corporate这个词才被借用来称呼公司²。查证历史,在英国伊丽莎白王朝年代,公司称Company,用Corporation称呼公司是从英国斯图亚特王朝开始的³。由于英国11世纪即早期的基尔特(Gild行会)大都具有联谊会、俱乐部和宗教的性质,到13世纪,有些基尔特还具有发展成为市政机构的趋势⁴,所以,基尔特组织和教会、社会自治机构等被称为Corporate。既有法人地位,就有组织治理问题,需要一套治理机制,也就是Corporate Governance。现代商会作为社会团体法人,当然必须建立法人治理结构,有一套完善的治理机制,这是商会法人组织题中应有之义。

商会组织必须建立法人治理制度和机制主要由以下几个因素决定:

1、组织自身的公益性和互惠性。

企业自愿联合起来组成商会(包括中世纪由行会师傅组成基尔特)的根本目的,是为了维护行业的整体利益(公益性)和每个会员的合法权益(互惠性),而要真正实现这个目的就必须有法人治理制度作保障。

2、商会会员与商会组织机构之间的两层信任托管和委托代理关系。

商会一旦成立,就必然产生两个层次的信任托管和被委托授权关系。第一层信任托管指会员出于信任推选理事,理事就成为会员的受托人(Trustees),承担受托责任(Fiduciary duties)。由理事组成的理事会,受会员大会的信任和委托,

¹ 本文中的民间商会包括民间行业协会,为行文简便以后统称“民间商会”

² 吴敬琏:《商会建设的几个问题》,见《比较研究》2002年第2期,第4页,无锡社会经济比较研究所编印,内部资料;或见《建设民间商会》www.Wujinglian.net/Articles/articles020529.htm.

³ 参见 George. Unwin:《Industrial Organization in the Sixteenth and Seventeenth Centuries》,The Clarendon Press, Oxford, 1904, P13

⁴ 约翰·克拉潘:《简明不列颠经济史——从最早时期到750年》,第179页。

负责领导商会的业务运作和财产管理，以实现章程规定的宗旨。会员作为信任托管方，通过选举产生商会组织的领导机构并授权其进行管理和运作，同时通过缴纳会费、捐赠等方式对商会组织提供财力、物力上的支持，以求维护行业的整体利益和自身的利益保护。第二层信任委托——被委托授权的关系指理事会通过选举产生出包括会长、副会长和秘书长在内的常务理事会，由会长（理事长）当团体的法定代表人。会长（理事长）作为信任受托人得到商会事务的实际管理权和代理权。但是这第二层信任委托有别于第一层委托，因为有些权限如补选会长等权力仍然需经过会员大会通过。这两层委托关系都通过商会的章程确定下来。法国对协会的定义就是：“协会是两个或两个以上的人不以盈利为目的，而订立的长期共享其知识或活动的协议”。⁵ 所以商会章程就是一种契约。由于以上两层信任委托——被委托授权的关系，就必然产生商会资产（包括有形资产和无形资产）的所有权、使用权、收益权的分离，就有可能产生类似于公司中存在的“内部人”控制问题，从而出现效率不高，滥用公权（会员代表大会通过章程授予的业内管理权力）、公器私用等弊端。为了提高商会组织的工作效率和防止滥用公权、公器私用、营私舞弊等问题，商会组织必须建立规范的法人治理制度和科学民主的治理机制。

事实上，由于法人治理制度不健全，民主管理机制不完善，导致效率低下、滥用公权等问题，存在于所有的非政府组织（NGO）、非营利组织（NPO）之中。

“即使在西方，非营利组织在其社会功能被广为肯定的同时，也不时暴露出自身治理上的一些严重问题；非营利组织的低效率往往为世人所诟病，其商业化倾向以及妨碍竞争的嫌疑同样引起人们的担忧”⁶，这种现象同样存在于商会组织之中。在目前民间商会的实际运作中，一些优秀的商会，如温州的服装商会、无锡的建设商会等之所以具有较高的效率、较强的凝聚力，就是和较为完善的法人治理制度和民主机制分不开的。反之，有的商会虽然已经建立多年，但是收效甚微，甚至徒有虚名、毫无作为，名存实亡，根本原因就在于没有完善的法人治理制度，抑或虽有制度，但是根本没有实施。

3、中国特殊的文化背景和体制背景

旧中国的商会虽有法人治理结构，但是由于受当时社会缺陷的影响，它们的治理结构大多存在严重弊端，有的商会甚至被黑社会所控制、把持。建国后的工商联虽然在共产党领导下，由于领导人由上级机关指定，并不是真正由会员选举产生（有选举制度但只是形式），导致商会领导人向会员负责，并在会内干部的任用上往往产生宗派倾向，以及创办会办企业与会员发生利益冲突。⁷在目前体制转轨不到位的情况下，不仅原工商联在法人治理上存在的问题依然存在，而且由于市场经济的发展还会发生新的弊端，如商会协会特别是全国性的商会协会可能会利用政府转变职能给以授权的机会，取代政府的行政管理职能，使商会协会与会员的关系变成领导和被领导的关系，并沿用过去政府管理经济的一套办法推行行业管理。这种苗头现在已经出现，例如某些全国性、地区性的商会协会像政府一样向基层商会、协会、企业发文，推行由其制订的各种规范，开展各种评比和颁发各种荣誉奖牌，甚至为会员企业评定信用等级，以此牟利。据有些企业反映，现在花几万元就能买到一个某全国性协会颁发的“诚信企业”招牌，此风

⁵ 见法国协会法即《关于协会合同的法律（1901年7月2日实施）》第1条。

⁶ 陈林 徐伟宝：《从非国有化到非营利化：NPO的法人治理问题》，《中国研究》学术年刊（香港）第8期，2000年。

⁷ 参见吴敬琏：吴敬琏：《商会建设的几个问题》，见《比较研究》2002年第二期，第4页，无锡社会经济比较研究所编印的内部资料；或见《建设民间商会》www.Wujinglian.net/Articles/articles020529.htm。

蔓延，后患无穷，其危害比原来的“二政府”还要严重。因为这种新的“二政府”已经和商业化相结合，牟利倾向更为严重，腐败可能开始向商会、协会蔓延，这些商会协会可能成为集新旧两种体制弊端为一身的怪胎。

总之，作为会员利益代理方的商会组织机构如果没有健全的法人治理制度、民主治理机制，就会导致工作缺乏效率，难以发挥应有的功能和作用，甚至还可能因为组织自身的图利行为而与会员之间发生利益冲突和其他各种弊端，并由此失去作为委托人——会员的信任和支持，使商会组织失去凝聚力，直至瓦解。

二、从社会治理层面的分析——法人治理是建立和谐社会的需要。

在西方，商会组织是公民社会的重要组成部分，它在整合社会资源，参与社区公共管理等方面扮演重要的角色。在我国，党的十六届四中全会决定提出，将“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”⁸，无疑，民间商会作为民私营企业的社会自治组织，必将在我国的社会治理中发挥重要作用。

从社会治理的层面看，商会必须建立完善的法人治理结构，主要是：

1、提高商会参与社会公共治理能力的需要。

商会作为企业界的社会自治组织参与社会公共事务的能力，决定于自身的三种能力：一是必须具有把本行业利益有效聚合起来的能力，二是必须具有把本行业利益充分表达出来并将它传递给政府和社会各方面的能力，三是必须具有社会利益协调能力。而这三种能力的基础就是完善的法人治理。实践表明，一个商会组织，如果没有一套完善的治理结构，没有充分的民主管理、会内协商、科学决策机制，就不可能把本行业的利益高度聚合起来，同时也不可能具有较强的利益表达能力和社会协调能力，从而使商会参与社会治理的功能难以发挥。原来官办的某些行业协会之所以成为“开一个成立会，发一个公文包、照一张合影照”就完事的“三一协会”，就是没有建立法人治理的必然结果及生动写照。

2、防止和克服商会组织自身弊端的需要。

商会作为一个利益互惠团体，如果没有健全规范的管理制度和治理机制，就难免发生种种弊端，进而引发各种社会问题。正如一些学者所指出的：非营利部门的未来，到底是健康有力地朝向公民社会（Civil Society）理想发展，抑或会变成社会资源的浪费？非营利组织的管理和监督势必是一个相当导向的方针⁹。“组织治理（Organizational Governance）已成为非营利组织能否有效运作的首要课题”（[美]Dennis R. Young 1993）¹⁰

①引起社会资源的浪费。维持商会运作的经费基本上来自于会员的会费、捐赠，政府的部分补贴和基于政府委托事务的收费，如政府委托的培训、职称考核评定等收费，以及税收减免等。这些物质资源均是社会公共财富，理应用于行业、社会的公益事业上。但是，如果商会缺乏严格的自身管理制度和治理机制，上述社会资源的利用效率就会很低，甚至发生徇私舞弊行为，从而造成社会资源的很大浪费。

②妨碍公平竞争。表现在两个方面：一是商会由于缺乏民主管理和科学决策而做出错误的决策，比如实行行业的垄断价格联盟，或对非会员实行歧视政策等，从而遏制新生中小企业的行业进入和生长；二是在商会内部，往往由于商会领导

⁸ 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，人民出版社，2004年9月，第25页。

⁹ 冯燕：《自律于他律：非营利组织规范的建立》，《全球化下的社会变迁与非政府组织（NGO）》，范丽珠主编，上海人民出版社，2003年9月，第157页。

¹⁰ 转引自陈林《从“非国有化”到“非营利化”：NPO的法人治理问题》《中国研究》学术年刊（香港）第八期，2002年。

机构为行业内大企业所把持，他们可以凭借自己在商会运作平台上所拥有的社会政治资源，为自己的企业牟利，而排斥中小企业会员的利益，从而在商会内部产生不公平竞争。

③利益冲突。作为社会中间组织，商会必须处理好商会与政府、商会与企业、商会与市场、商会和社区等利益关系。如果商会没有完善的治理结构和治理机制，在商会与上述四方面组织的互动过程中，就很难对上述各种利益关系做出正确的判断和相应的对策，由此可能引发出各种利益冲突，影响社会的稳定、和谐发展。

总之，建立完善的商会法人治理结构和机制，是民间商会健康发展、充分发挥其功能、作用的基础和保障。当前，许多已经建立起来的民间商会之所以缺乏活力，除了目前商会发展的政策环境还不够完善外，最根本的原因还在于缺乏完善的治理结构和机制。在这种条件下，即使争取到了一个好的政策环境、生存条件，民间商会还是不可能在经济社会中发挥应有的作用。

（二）、非营利组织的治理概念和商会组织及其法人治理的特点

一、关于非营利组织的法人治理的概念。

什么是非营利组织的治理？国内外的文献资料很多，有各种论述。美国著名学者 Dennis. R. Young 把非营利组织的治理，定义为“非营利组织用以设定长期方向并维持组合（Integrity）的机制（Mechanism）”。有的学者则认为，治理仅指 NGO 的董事会（理事会）活动，而执行层的活动只是属于管理或行政的角色。总之，非营利组织法人治理的概念表述繁多，所以有学者认为，对非营利组织而言，治理的概念尚处于萌芽阶段，尚未有统一的概念内涵（Carver, 1997）。

本人比较倾向于 Dennis 的概念表述，即把 NGO 的治理，定义为“用以设定组织的长期方向并维持其组合的机制”。通过对公司的治理研究可以发现：董事会和公司执行层的职能是明显不同的，毫无疑问，公司的治理核心是董事会，而经理和高管等执行层只是属于“行政”（Administration）或“管理”（Management）活动范畴。但在现实的公司治理中，没有人会把公司的日常管理排除在“公司治理”概念范畴之外。这并不是提倡董事会干预经理层的日常管理活动，而是说公司的治理决不能完全撇开公司的行政管理。假如我们把治理（Governance）的内涵理解为“督导”的话，那董事会就是督导的核心和主体，而行政、管理活动则是督导的对象，只有把两者辩证结合起来才有完全意义上的治理。机械地把两者分割开来，只把董事会的活动理解为法人治理的研究对象，而否定公司的行政、管理也属于公司治理的组成部分，无论在理论上或在实践上都是难以令人满意的。

根据以上讨论，商会的法人治理是否可以定义为：用以设定商会组织的宗旨、长期方向并维持其组合的组织结构及运作机制。

二、商会组织及其法人治理的特点。

所有 NGO、NPO 组织和所有公司都是法人，所以都必须建立法人治理结构，但是他们又各具特点。我们不妨把商会组织和 NGO 中某一类组织如学会这种社会团体，以及与公司组织作简要的比较：

1、商会与 NGO、NPO 等组织中各种学会如医学会、经济学会等组织的比较。

商会与学会都是 NGO、NPO 组织，它们有许多共同点，如它们都具有社会团体法人地位、都不以营利为目的、都由会员自愿组成、都通过理事会和会长等领导机构进行治理、都有公益性和互惠性、活动资金都主要靠会费和捐赠等、都

参与社区活动、都有自律功能等等。

但是，它们之间也有许多不同点，如商会的会员都是企业家，而学会的会员主要为专家、学者；商会的主要活动为经济活动，代表和维护行业的整体利益和会员的合法权益，而学会的活动主要促进学术研究和交流；商会组织机构较大，由于会费收入以及大企业捐赠较多，其占用的资产和社会资源也较多¹¹，而学会组织机构通常较小，由于其会员大多为个人，会费收入和捐赠相对较少，所以其财力相对薄弱；商会通过自律广泛参与工商业的行业管理并参与市场机制调节，而学会并不涉及这些内容等等。

2、商会与公司及其法人治理结构的比较。

商会组织和公司相比有许多不同点：商会为非营利组织，属于社会团体法人，而公司为营利性组织，属于企业法人；商会的基本功能是为会员单位服务，企业的基本功能是通过经营使资本增值；商会的财产既非属于会员所有，也未明确为商会理事会所有，而是属于社会公共财产¹²，而企业的财产所有权属于股东所有；商会的权力机构是理事会¹³，执行官为会长、秘书长¹⁴，而公司的权力机构是股东大会和董事会，执行官为总经理，监督机构为监事会；商会的理事和常务理事均为志愿者¹⁵，而公司的理事和董事为投资者。

商会和公司也有相同（类似）点：如公司的所有权与经营权相分离，而商会、协会的财产所有权和管理权也是分离的；公司的股东和董事会是信任委托—被委托授权的关系，而商会的组织机构与会员之间也存在这种关系；由于以上原因，公司和商会都可能发生内部人控制问题。

通过以上对比分析我们不难发现：在完善商会组织的法人治理时，必须按照 NGO 组织的通例去做，并借鉴公司治理的框架，但是又必须符合商会组织的自身特点，不能一概而论。

（三）、在实践和探索中不断完善商会的法人治理结构和机制

通过总结我们自己的经验，并借鉴国外 NGO、NPO 法人治理的通行做法和国内外公司治理的经验，我们必须在以下方面进行完善商会法人治理的实践和探索。

一、完善商会法人治理的基本原则

1、自治原则。对于商会组织，政府应该通过立法，建立一定的规范，如法国有工商会法、协会法。我国台湾虽然没有单独的商会法、协会法，但是立了社会团体法，对政党、社团和商会的设立，都规定了各自的规范。但是这并不是说政府可以随便干预商会等社团的活动，商会作为企业自愿结合、依法成立的自治组织，其治理和运作是高度自治的，建立什么样的治理结构和机制，必须由全体会员通过代表大会自主决定，当然它必须受到政府和社会的监管。

¹¹ 德国许多行业协会的会费标准，一般在企业营业额的 1% 左右，或者按照企业的员工人数收取。如德国拜耳公司每年要向制药协会缴纳营业额 1% 的会费，约为 114 万马克。

¹² 我国《社会团体登记管理条例》并没有界定社会团体资产所有权的归属，但是在民政部制订的标准章程中规定：社会团体可以依法占有和管理其财产，在社会团体终结时，经清算后的剩余资产必须在业务主管单位和社团登记管理机关的监督下，按照国家有关规定，用于发展与该团体宗旨相关的事业，所以我们可以把它看作是一种社会公共资产。

¹³ 在美国，由于许多商会吸收股东投资，权力机构也称为董事会，如美国商会的领导机构就是董事会。

¹⁴ 在欧洲各国和英美的商会、协会的执行官都称为“总经理”（过去我国翻译为总干事），其总经理与会长（主席）一样可代表商会、协会参加社会活动。

¹⁵ 国外商会协会的会长、副会长都是著名企业家，他们和其他理事、常务理事都不在商会协会支薪。支薪的是总经理等执行官员和雇员。

2、民主原则。商会作为民间自治组织，只能实行民主治理。政府、政党机构是政治组织，由于执政（参政）的需要，必须在内部建立严格的科层结构，并实行高度的集中治理，公司则因为经营和维护股东权益的需要，也必须建立母子体系（多级法人）或事业部管理结构，并实行高度集中的统一指挥。商会则不同，它是由会员为了行业的共同利益而自愿结合成立的自治组织，会员之间，会员与商会组织之间完全是平等、互惠的，因此商会的法人治理必须建立在充分民主的基础之上。

3、制衡（Checks and Balance）原则。商会组织作为社团法人，和企业法人一样，也具有一套权力机构和利益关系。为了避免出现内部人控制，防止违背程序、错误决策，必须借鉴国际上 NGO、NPO 等组织的通例和公司治理的框架，在会员与商会，会员代表大会与理事会，理事会与常务理事会、会长、副会长，理事会与商会执行机构之间建立权力和利益的制衡机制，以防止可能出现的公权使用和其他各种舞弊的行为。

二、进一步完善商会的治理结构

1、我国商会协会的法人治理架构现状。

商会的治理结构指会员大会、理事会和执行机构及其相互制衡关系。我国现行商会治理结构基本上是按照国外 NGO 通例设计的：

会员（代表）大会，每 3-5 年召开一次，为组织的最高权力机构。

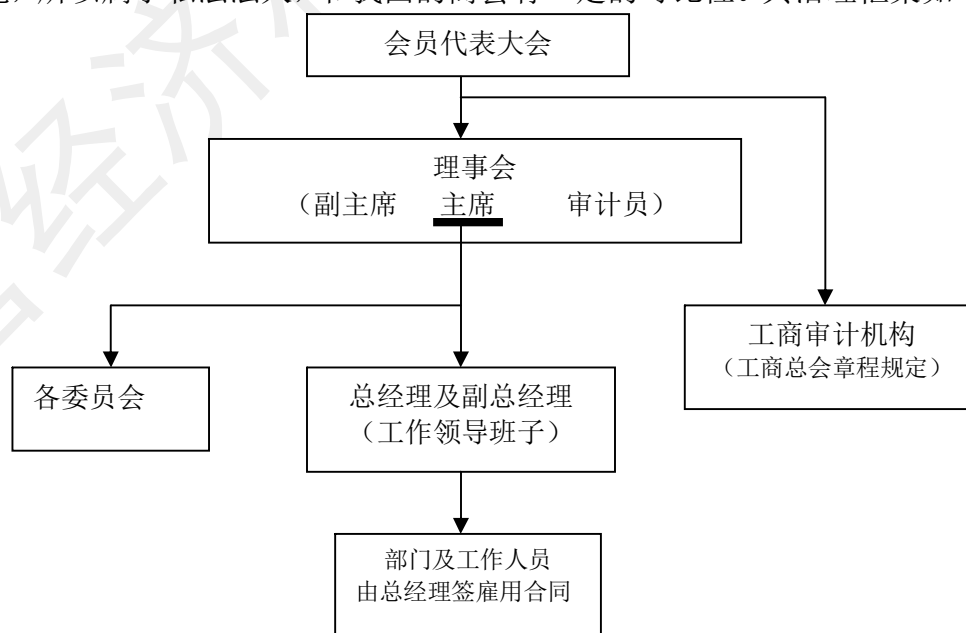
理事会，由会员（代表）大会选举产生，每 1-2 年召开一次会议，会员大会闭会期间，理事会领导商会工作。常务理事会，由理事会选举产生，每年召开 1-2 次会议，理事会闭会期间，由常务理事会行使理事会权力。

会长、副会长由理事会选举产生，主持日常工作，会长为法定代表人。

和国外商会不同的主要是两点：一是我国商会协会的会长、秘书长人选必须得到上级主管业务部门批准；二是国外商会的决策层（理事会、常务理事会、会长）和执行层（总经理）是分开的，而我国商会则是合一的。

2、和德国工商总会治理结构的比较。

德国工商总会虽是由全德各地区工商会组成的组织，但是由于它不承担政府职能，所以属于私法法人，和我国的商会有一定的可比性。其治理框架如下¹⁶：



¹⁶ 根据德国工商总会章程绘制，其章程见 ZDH 项目网页

说明：①代表大会每年召开会议，进行决策，决定年度工作计划，选举审计员。

②理事会成员最少 27 名，最多不超过 31 名。其中包括主席、副主席、审计员和各州及大城市商会的代表，该理事会并不是由代表大会选举产生，而是由各州和大城市商会主席团人员派出的代表组成，它向工商总会领导负责。

③主席由代表大会选举产生，为法人代表。4 名副主席由代表大会从理事中推选，主席和和副主席任期为 4 年。

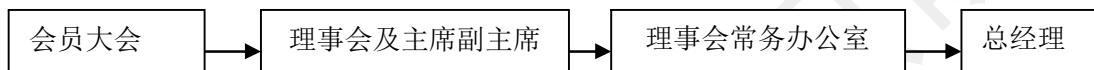
④总理由主席提名，经过会员大会决议任命，由主席签署聘用合同。

⑤各委员会由理事会决定，为理事会、主席提供决策咨询。

这种治理结构和我国商会的结构很不一样，其最大的特点是会员代表大会拥有很大权力。由于大会每年召开，还可能在一年的中召开多次会议，就相当于我们说的常任制，所以，其代表大会直接控制着组织的重大决策和日常监督。

3、和法国协会治理结构的比较

以下是某“法中交流协会”的治理结构图¹⁷：



说明：该协会的全体会员大会每年召开一次（必要时可随时召开特别会员大会），决定协会的重大决策和年度工作任务；理事会和主席、副主席由会员大会选举产生。主席为法人代表。在理事会下面设立常务办公室，由主席、副主席、秘书长、财务总监和聘请 1 名专家组成，任期 3 年，常务办公室监督协会工作运行，为日常工作制度、规章定义。总理由主席任命，负责日常具体工作。

这种法国式的协会治理和德国的治理有所区别，他们共同的特点是：全体会员大会都类似于“常任制”，都每年召开会议，决定每年度的工作计划，对日常运行的监督非常严密。决策层（理事会、主席）与执行层（总经理）分开，日常工作都由总经理主持，但是他受到来自全体会议、理事会、常务办公室、独立审计员等多方面的监督。这些结构是很值得我国商会组织借鉴的。

我们通过以上对德国工商总会和法国某法中交流协会的治理结构比较，可以发现，他们都借用了公司治理的机制，即在会员大会与理事会、主席之间建立起信任托管关系，同时在理事会、主席与总经理等人员之间建立起委托代理关系，理事会和主席都是志愿者，不在商会协会支薪（有的则支取少量的车马费、津贴），而总经理等经理人员则是支薪的专业雇用者，商会协会根据他们的业绩进行奖励和激励。这样，就不仅建立了理事会对总经理的权力制约，而且又形成了促进总经理努力工作的激励机制。

4、对我国商会治理结构的改革建议。

从我国目前商会协会治理架构现状看，商会协会的决策层（理事会、常务理事、会长、副会长）与执行层合而为一，会长既是法定代表人，又是商会协会日常工作的执行官（我国商会协会都聘用秘书长，但是他并不代表一个治理层次，而只是具体工作负责人）这就带来两个突出问题：一是由于民间商会协会的会长副会长均是在职的企业家，由于商务繁忙，很少有可能天天驻会办公（即使由各副会长轮流值班也无济于事），往往使商会的决策领导者虚位，而只能由秘书长“当家”，但秘书长又并不具有会长的权威性，只能处理日常具体事务，从而使商会工作的开拓，受到严重制约。二是由于会长、副会长本身就是商会日常工作

¹⁷ 根据巴黎工商会提供的某法中交流协会章程绘制。

的执行官，就无法对其实行奖励、激励机制，从而很难调动工作班子的积极性，进而导致工作缺乏实效。所以，有条件的民间商会，应该对目前商会的治理结构作大胆改革，借鉴国外商会的经验，将负责决策和监督的理事会与管理执行层分开：即通过会员代表大会选举产生理事会，由理事会选举产生主席（理事长）、副主席（副理事长）；再由主席（理事长）提名，由会员大会决议聘用总干事，由理事会授权总干事主持商会的日常工作；总干事对理事会、常务理事会、主席（理事长）和会员负责，理事会则根据总干事的绩效进行奖励，从而形成新的治理架构和制衡、激励机制。

三、完善商会内部民主制度建设

1、必须严格控制商会领导机构及领导干部的任期。有两个问题需要探索：一是一届理事会和会长的任期究竟多长为好？二是会长的任期是否要加以限制？从目前情况看，地方民间商会的理事会一般任期为3—4年。这个任期大体上和欧洲模式相似（英美国家和欧洲不同，其商会理事会任期一般为1-2年，如美国商会为两年，我国香港特区的香港总商会会长任期为1年，而且连任不超过2届¹⁸），也是适合我国国情的。在会长的任期上，目前我国规定可以连选连任，一般不超过两届，但实际上许多商会特别是原来由政府系统组建的协会大多超过两届以上。这种状况必须改变，会长的任期应该确定为不超过两届，任期过长容易产生宗派倾向。对于已经卸任的会长、副会长也可以像温州商会那样，将他们吸收到顾问委员中，或担任名誉会长等荣誉职务。

2、必须改善选举制度。在这方面，温州和广州首先有所创新。特别是温州服装商会实行民主提名候选人、候选人发表竞选演说、差额选举，并使用无记名投票的方式进行表决，取得了很好的效果。采取这种选举方法，将大大有利于促使商会领导机构高度为会员负责，督促其对全体会员进行平等服务，从而从根本上提高商会对会员、对社会的责信度（Accountability）¹⁹。其意义实际上已经超出商会治理经验的范围，这种实践必将对我国地方治理的民主化进程产生重大影响。

3、建立民主协商、科学决策制度。温州服装商会像欧洲商会那样建立了顾问委员会，为常务理事会、会长提供咨询意见；无锡建设商会坚持重大问题与理事会成员经常进行协商，这不仅在商会内部充分发扬了民主，而且为科学决策奠定了基础，很值得发扬推广。

四、完善商会内部治理的制衡制度和机制。

对于商会组织来说，建立组织的制衡制度和机制，核心是完善对商会各领导机构权力的制约。

1、区分信任委托和委托代理，建立新的制衡机制

根据公司治理的理论，信任托管关系（Fiduciary relationship）和委托代理是两个不同的概念²⁰。在上述对商会治理架构进行改革的基础上，我们可以借鉴公司治理中的制衡机制，建立商会治理中的新的制衡关系：

在会员大会和理事会之间建立信任托管关系。即通过会员大会选举出理事会，理事是会员的受托人（Trustees）承担受托责任（Fiduciary duties），由理事组成的理事会、常务理事会受会员大会的信任委托，全权负责商会的决策和资产

¹⁸ 见香港总商会网站《香港总商会简介》

¹⁹ Accountability 在台湾翻译为责信，在香港翻译为问责，我国有些学者如陈林等建议翻译为“公共责任”（2002）

²⁰ 吴敬琏、周小川等著：《公司治理结构 债务重组和破产程序》，中央编译出版社，1999年，第3-5页。

管理，实现商会章程所规定的宗旨。理事会、常务理事会作为商会的法定代表，对会员大会负责，并接受会员大会的监督，为了加强会员大会对理事会、常务理事会的监督，可以实行会员大会常任制（每年召开一次会议，决定每年的工作任务和重要决策）并可考虑在理事会中设立财务总监或审计员的组织设置。

同时，在理事会和负责执行理事会决策的总干事之间建立委托代理关系。商会总干事作为商会的意定代理人，作为委托方，理事会将部分管理权力授予总干事，总干事作为代理人 and 商会的高级执行管理人员，按照理事会给以的权力完成工作任务，并接受理事会的监督。由于总干事是聘任的高层执行官员，应该设置雇用和激励机制，并可以按照程序随时召开理事会加以撤换。

2、明确商会资产的产权归属。

商会协会的产权究竟属于谁？这个问题现在非常模糊，其后果就是会和国有、集体单位一样出现无人负责的问题。当商会协会财产很少时，这一问题并不突出，但随着商会的发展，其资产迅速增值扩大时，问题就会凸现出来。解决这一问题可以有两个方案：一是暂时明确商会资产为会员的共有财产，并由会员大会选举产生独立于理事会的“资产监管委员会”，由该委员会定期、不定期地对商会财产进行监督管理。二是把商会财产暂时界定为社会公共财产，由地方民政部门成立社会团体资产管理办公室，对商会的财产从外部进行审计监管。相比较而言，第一种方案较为可行。通过在商会内部建立独立于理事会的“资产监管委员会”，将形成新的商会财产和利益的制衡制度和机制，确保商会的财产保值增值并始终用于行业的公益事业。

3、完善商会章程和具体细则并严格执行，把治理制度落到实处。

目前民间商会都有自己的章程，但往往流于形式。原因在于缺少系统而具体的细则和制度。为了完善商会的制衡制度和机制，必须根据章程的原则规定制定出关于会员代表大会、理事会、常务理事会、员工聘用、会费收取和使用、会议纪录、文书档案、会长办公会议等一系列具体的工作条例和制度规定，并严格执行，只有这样，才能把商会内部的制衡制度和机制切实贯彻实施，避免各种弊端，确保商会健康发展。

二〇〇四年十月

作者为无锡社会经济比较研究所执行所长，高级研究员，无锡民间商会实践试点研究课题组负责人。