

---

# 我国行业组织管理体制的模式选择

余晖

(中国社科院工业经济研究所研究员)

内容提要：在本文中，我们首先比较了若干国家和地区几种典型的行业组织管理体制，并立基于我国的制度禀赋的分析，提出了未来模式的选择建议；其次我们从行业组织与政府、会员企业与行业组织以及行业组织与行业组织之间相互关系的角度回顾和评价了我国行业组织管理体制的改革和发展现状，检验了现有的管理体制与目标模式的相关程度；再次，我们勾勒了未来管理体制的主体框架，即通过政府机构改革建立更综合性的经济贸易行政主管部门；推广建立过渡性的行业组织促进机构，按行业划分标准和一业一地一会的原则整顿和调整现有行业组织，并积极发展新的行业组织；确立工商业联合会作为区域性和全国性工商行业同业公会及其联合会的组织形态；建立行业主管部门为主其他相关政府机构为辅的行业组织管理体系；颁布行业组织法律或法规，明确行业组织的性质、职能、设立和入会原则以及内部治理结构，明确行业主管部门和其他政府管理机构的职能和权限及其与行业组织的管理和合作关系。

改革开放以来，伴随着政府机构改革、国有企业改革、民营经济发展以及加入世贸组织，我国行业组织<sup>1</sup>在十分谨慎的改革策略下取得了一定的发展。发展的路径从体制内转型开始到体制外自发，目前呈现出增量带动存量，竞争和相互融和的趋势。但由于存量主要在中央高端，增量主要在地方低端，而高端转型的缓慢造成了行业组织生态结构的异常紊乱。这种紊乱的结构状态已经明显无法满足国内市场经济秩序和全球竞争对行业组织功能的巨大需求。造成结构紊乱的主要原因正在于行业组织管理体制改革的严重滞后，而管理体制改革的滞后又在于政策制订者对未来体制模式选择的不确定，由此影响到行业组织相关法律法规的修改和重立。但无论如何，行业组织的深化改革的确已迫在眉睫，从今年国家发改委受国务院委托起草的《关于促进行业协会商会改革与发展的若干意见》（征求意见稿）可以体会到这一点。本文即试图对我国行业组织管理体制的模式选择进行探讨，努力寻求一种立基于理想目标然而具有边际制度创新意义的改革思路。

在下文中，我们首先要比较若干国家和地区几种典型的行业组织管理体制，并立基于我国的制度禀赋的分析，提出未来模式的选择建议；其次我们将从行业组织与政府、会员企业与行业组织以及行业组织与行业组织之间相互关系的角度回顾和评价我国行业组织管理体制的改革和发展现状，检验现有的管理体制与目标模式的相关程度；再次，我们将勾勒未来管理体制的主体框架。

## 一、模式比较与选择

所谓行业组织的管理体制，是指政府及其管理机构与行业组织之间通过法律建立起来的外部行政管理和合作制度，它也包括这种管理权力在相关政府机构之间的分配和协调制度，及其在行业组织之间以及会员企业与行业组织之间的关系中的体现。

---

<sup>1</sup> 本文的行业组织主要指产品、服务和贸易流通领域内的同业组织，即同业协会、同业商会及其基础之上的纵向和横向性质的联合会，它们是企业法人组成的社团法人。

## （一）模式比较

在有关社团组织的研究中，一般把社团的管理组织形态分为“多元主义”和“法团主义”两种。前者流行于美国和英国，即各种会员可自由进退的协会类的社团组织，不但自发产生和自然消亡，而且彼此间不存在固定的横向和纵向的正式关系，也不存在固定对应的政府行业主管机构，因此我们称之为“星状分布”，显得多而杂乱；后者流行于欧洲大陆和东亚的日本韩国和台湾地区，那里的协会组织，被严格按照区域以及产业或产品的分类标准对号入座，由下至上地建立起纵向的塔层关系，因此我称之为“金字塔状分布”。其塔基是所有企业组成的各种相互独立的产品类协会和区域性综合性商会；塔尖则是数量很少的若干产业部门的总会，它主要由按中类标准和产品标准划分的中小型协会以团体会员的资格组成。在它们之上，是政府相应的产业主管机构。政府在推行产业政策时，就是借助这些塔尖由上往下地传达信息和协调实施，同时，各产业的利益也通过这个渠道，由下往上地有组织的传递。当然除了后者特有的政府产业主管机构之外，这两种模式都还包括承担其他相关管理职能的政府机构，如登记机构、反垄断机构、税务机构、审计机构等。

由于政治、法律、社会制度和文化传统的差异，在行业组织与政府的关系上，各国采取的模式不尽相同，大致可以分为以下四种类型：

### 1. 紧密型（也称公法型）

行业组织与政府关系密切，行业组织甚至在某种程度上成为政府的延伸机构，执行了政府赋予的大量管理职能，其主要功能体现在与政府一起完成对社会成员的管理，而不是对政府的制约和监督。它以大陆法系国家为代表，如德国、法国等。

大陆法系国家的一个显著特点，是依据特别制订的有关商会法律，明确商会作为公立公益法人的性质。如“按照法国 1898 年实施的有关商会的法律规定，法国商会是一种公立公益组织，具有政府公共管理机构的性质，其事务局的职员是公务员，由法律赋予其特许的权力，以完成所承担的任务。……各商会所分管的地区由政府决定。”在法国，企业登记注册由商会承担。除国家直接投资设立的企业外，其他工商业企业（不包括农业）的开业、变更、注销均需要到商会办理手续。

在德国，公、私法两类商协会在成立的法律依据、代表范围和会员入会自由方面的主要差别表现在：一是法律依据不同。公法商协会的法律依据是德国《工商会法》，法律赋予其公法法人地位，除了法定职责外，还接受行政机关委托的任务，因此具有间接的行政管理权。私法商协会的法律依据是德国《民法典》和《社团法》，只要在当地地方法院登记为协会，只要不违反法律，不受任何机构监督。涉及私法协会的法律纠纷基本上属于民法调整的范围。工商会要接受州政府的监督，其建立和解散均由州政府通过法律规定来决定。工商会在履行职能的过程中引起的法律纠纷由行政法院受理。二是代表范围不同。地方工商会是区域性组织，代表着该区域工商业的总体利益。私法商协会特别是行业协会，代表的只是某一个行业，承担较多的行业管理权限；综合类协会，则具有跨行业特征。由于德国政府对行业协会的特别重视，许多行业管理职能赋予协会行使，如职业资格考试、行业标准制定和实施、资质认证、产地证明、纠纷仲裁等，协会开具的各项证明受到国内外的广泛认可。这种制度安排有利于强化协会的自律水平。三是会员入退会情况不同。工商会实行强制入会，其目的在于确

---

保工商会能够代表其辖区内所有工商业企业和从业人员的利益，保证工商会拥有稳定的足够的会费收入并有效开展活动；而私法协会遵循入退会自由原则。

可见，在大陆法系国家，部分行业组织作为公法法人具有很强的对国家的依附性，如它的存在及享有的职能都来源于国家，同时也接受国家的严密监督。因此，在大陆国家，这些行业组织尽管在形式上不是国家行政机关的组成部分，但从实质如设立程序、事务性质、管理方式等来看，它确实构成国家行政机关的一部分。

## 2. 松散型（也称私法型）

行业组织与政府关系较为疏远，行业组织具有较大的松散性，政府也基本不要求其承担管理职能，行业组织更多的是作为政府体系外的利益团体来对政府施加压力，影响决策。它以英美法系国家为代表，如美国、加拿大等。

在英美法系国家，行业组织是完全依照私法自愿组成的私法法人，其运作的主要法律基础也是私法法律体系。而且，外部规范对行业组织的约束较为宽松，少有成文法律对它的成立、组织形态、功能、运行和解散等进行明确而具体的规范。在美国，包括行业组织在内的民间组织可以自由选择是否注册，不登记的不具有法人资格，不能享受免税待遇。注册的民间组织由州税务局审定是否享受免税资格，州务卿办公室负责批准，然后由司法局进行注册登记并颁发法人证书。美国的行业组织完全属于市场驱动式，行业组织由市场自发组织，同时也随时面临市场竞争，如果一个行业组织不能满足市场要求，不能为成员提供良好服务，则必然被其他行业组织取而代之。其性质则几乎都是互惠（mutual benefit）型而非公益（public benefit）型的。尽管有的行业组织可能具有一定的公益性功能，但一定建立在互惠的基础上。行业组织没有任何义务要履行一定的公益性职能；当然，由于它的存在从整体上有利于行业企业的发展，从而在客观上也会产生特殊公益性的效果。

## 3. 中间型（也称混合型）

行业组织处于政府与企业的中间环节，它既强调行业组织的独立的民间组织地位，同时也会协助政府完成一定的行业管理任务，如日本、韩国等。

这种模式在一定程度上借鉴和吸收了公法模式和私法模式的有益做法和成功经验。它在组织设置上与英美国家相同（即自由入会），而在与政府密切合作方面其又与法德国家相似，有对应的政府经济主管部门与行业组织通过审议会的形式对话和协调行业发展中的各种问题。

日本经济类的社团组织主要分为事业者（企业）团体和经营者（企业家）团体两大类。事业者团体是以“增进事业者共同利益为主要目的而不以营利为目的的两个以上事业者的结合体或联合体”。事业者团体的种类大体可分为：（1）同业者集团型团体（即工商行业协会），它们并非依据法律而是自由组合起来的；（2）地区集团型团体（即跨行业的综合性商会），其代表性例子是按照《商工会法》建立起来的市以上商工会议所和乡镇的商工会；（3）中小企业型团体，均按照国家各种保护性特别法组织起来，如商工组合、商店街振兴组合和输输出（进出口）组合，它们全国性的中心是中小企业团体中央会。经营者团体中有大企业为中心的“经济团体联合会”（经团联），代表财界高层与政府对话；主要处理劳资关系的“日

本经营者团体联盟”（日经联）；以个人加入的偏重经济问题自由研究的“经济同友会”；以及由各地商工会议所自由组成中小企业为主的“日本商工会议所”（日商）。

日本政府对上述社团的管理主要有：（1）部门主管制度，主管部门是总理府和 12 个行政省，主要审批社团设立和日常监督指导，同时在各行政省之间设立联络协议会机构，由内阁审议官和各省厅责任课长组成。（2）根据法令把政府主管部门的管理权限委托给地方政府相应行政机构。（3）在监督方面主要有：要求社团向主管部门提交业务报告书（包括项目计划书、收支预算书、项目状况报告书、收支决算书、财产目录、职员人事变动情况报告书等）；主管部门可进驻社团进行调查；以及对“休眠法人”的整顿和管理（休眠法人的判定标准是：连续 3 年没有开展业务、没有理事或理事的任期已于 3 年以前到期、连续 3 年以上没有向各省厅汇报及提出书面报告）。

原通商产业省主要掌管日本工商领域内的行业协会（1996 年达 908 个），它管理的主要方式有：（1）自上而下的直接管理，通过纵（基础产业局、机械情报产业局和生活产业局）横（通商政策局、贸易局、产业政策局和产业布局与公害局）7 局对各自负责的行业协会进行指导和监督（如经常举办各种恳谈会）；（2）通过产业结构审议会与企业进行沟通；（3）利用发放补助金和委托费方式对社团给以控制。可谓疏而不漏。

#### 4. 干预型（或控制型）

台湾地区的经济职业团体的结构分工业和商业两大类。工业类有地方工业同业公会、“全国”工业同业公会和“全国”工业同业公会联合会；还有市县工业会和省工业会（由所有登记企业和同级工业同业公会组成），然后再由省市工业会、未组成“全国”各业工业同业公会联合会之特定地区工业同业公会、“全国”工业同业公会和全国各业工业同业公会联合会组成“中华民国全国工业总会”。商业类行业组织的结构也基本一致，但更复杂。另外全国性的组织还有“中华民国工商协进会”和“中华民国工商企业联合会”（由工商经济团体和合法企业组成）。

我国台湾地区对行业组织的管理，虽然师法日本，但由于经济振兴和政治安全的双重压力，却取向更加严格控制的制度。按照《人民团体法》、《工业团体法》和《商业团体法》，对工商业企业入会和退会乃采取强制主义：第一，依法登记的工商业企业开业后一个月内，必须加入当地的工业同业公会或商业同业公会，如没有同业公会就加入工业会或商业会；第二，在同一组织区域（组织区域由主管机关制定）的合法工商企业超过 5 家时，必须成立该区的工业同业公会、商业同业公会或工业会、商业会；第三，兼营两种以上业者应分别加入各该同业公会；第四，工商企业“非因废业、迁出公会组织区域或受永久休业处分，不得退会”；第五，工商企业限期不入会者，由当地相关行业团体报政府主管机关罚款直至停业处分。

在成立程序上，所有工商业团体（工业、矿业、商业、外贸、水利）均以“经济部”作为其目的事业主管机关，职业团体经行业主管机关和人民团体的综合主管机关“内政部”核准立案后，依法向当地法院办理法人登记。分业标准由经济部和内政部制定公布，在划定的组织区域内只得以一会为限，两业以上的职业团体合组或分组也得经这两机构审批。

除了审批程序极为严格外，职业团体成立后，每年还应编造预算和决算报告书，报两

---

大主管机关备查；行业性社团还依法要求会员单位定期报告其资本额、生产工具、工人人数、产品数量及其他重要事项，汇总后报两大主管机关。

#### 4. 共性

尽管上述行业组织管理模式之间存在着一些明显的差异，它们之间却也存在着同样明显的共性：

- 依法成立，依法运作。除了英美两国缺乏直接针对工商行业组织的特殊法律外，其他国家和地区都具备由宪法（基本法）、社团法、工商会议所法或工商同业公会法、反垄断法等法律组成的完整法律体系，这些法律规定了政府与行业组织、行业组织与行业组织以及行业组织和会员组织的权力义务关系，使行业组织的活动得以有序开展。
- 性质清晰，定位明确。即便在干预型模式下，行业组织在内部治理结构上也保持着很强的独立性，基本能够做到民主基础上的自治，由此作为以实现局部公共利益为主要目的利益集团，行业组织均能够成功的扮演企业与政府之间的桥梁和纽带，既代表行业利益影响政府的经济决策，又体现国家经济发展目标和政府产业政策的要求。与政府之间普遍建立起了良性的分工和合作关系。
- 功能齐全，服务超前。除了向政府提出各种有利于行业发展的政策建议外，这些行业组织还积极制定行业标准和实现行业自律，规范行业竞争秩序；全方位为会员企业提供诸如行业研究、信息提供、培训、展览、调解国内外贸易纠纷；注重国际交流以及积极参与立法和司法活动；建立外贸预警体系，组织新产品开发研究等。
- 组织规范，联系有机。虽然行业组织之间不存在上下级的隶属关系，但它们的建立和运作都有完整的组织体系，具有不同功能的组织结构，且各级行业组织之间或不同的行业组织之间均有密切的协调和配合，可谓纵横结合，上下联动。

### （二）我国行业组织管理体制模式的选择

#### 1. 我国行业协会与政府关系的形成

与上述发达国家和地区倡行的自由经济体制或国家社会积极合作的体制截然不同的是，我国建国以来奉行的是高度集中的计划经济体制。在这种体制中，国家享有全面地、直接地干预社会经济生活的职能，它不仅阻碍了中国市场和商品经济的发展，也对社会的自主发展带来了极大的消极影响。政府的全能化导致了社会的萎缩，社会自我组织和自我约束能力的低下，因此社会完全依赖政府处理所有公共事务，社会既没必要也没能力进行自主管理。

行业组织也是同样的命运。1956年社会主义改造完成后，全国进入高度集权的计划经济体制，政府经济管理机构日趋完善，从生产、流通到分配的全部经济活动完全由政府机关统一进行，企业基本上没有独立的权利、责任，也没有自己的利益。国家直接指挥企业的生产经营活动，企业也必须依附于一定的政府部门才能生存和发展，政府的部门管理逐渐取代了行业组织的自我管理。

七十年代后期开始的改革使中国进入社会转型时期，我国的行业组织得到一定程度的发

---

展,其原因主要有两个方面:一是社会利益的多元化。市场化改革使社会开始掌握部分资源,并逐步形成自己的利益,社会必然由“大一统”的结构形式分化为众多的阶级、阶层以及种类繁多的利益集团。作为唯一的代表全体社会成员的政府则无法满足这些数目巨大、种类繁多、彼此冲突的‘局部性’需要”。因此,为了防止和调解各利益间的冲突,为了维护自身利益,抵制来自各个方面的侵犯,不同利益主体在追求其特定利益过程中大多会结成各种利益群体或集团。行业组织就是同一行业的经济组织或人员为维护自身利益而成立的社会组织。二是政府在某些领域的退出。转型时期的重大变革之一就是政府机构的精简和职能的缩减,这就意味着政府对某些领域的管理和支配功能逐渐消失,而社会则形成相应的组织承接这些管理职能。如在行业管理方面,政府逐步将管理职能集中到宏观方面,行业组织则逐渐承担了一些具体的、技术性的、操作性的职能。

从 80 年代开始,全国各地就开始了重建行业组织的试点,并明确了新时期行业组织的宗旨、性质和职能。但在转型时期,我国行业组织的特点是:虽然已经逐渐取得独立的社会地位,但还是缺乏应有的自主性,具体体现在:

- 组织上缺乏自主性。政府在成立及组织上对行业组织的控制较严,因而行业组织不得不对政府产生较大的依附性。
- 领导上缺乏自主性。大部分行业组织领导人员都是相关主管部门派出或批准的,甚至还享有行政级别。
- 经费上缺乏自主性。行业组织大都是靠国家财政拨款支持,工作人员享受行政工资,尽管有一些会费收入,但不占主导地位。
- 权力来源上缺乏自主性。就目前来看,行业组织享有的管理权力是极其弱小的,而且一些仅有的管理职能也完全取决于政府的主动退出和让渡,而不是直接来源于法律的规定。

可以看出,在转型阶段,我国对行业组织的扶持是积极的同时也是有限的。一方面,为了适应经济领域的市场化发展,以及政府机构改革的需要,国家主动地推进社会领域的自治;另一方面,国家处于自身的考虑,又要限制社会自治,如一般是将政府做不了或做不好的事务交给社团来做,即主要是一些“拾遗补缺”的工作,同时要求其行为不得与政府相违背,即“只许帮忙,不许添乱”。因此,可以说,在转型时期,社团仅仅扮演政府助手的角色,实质性的参与和监督功能则还没有形成。

## 2. 管理模式的选择

如前所述,其他国家和地区的行业组织体现了四种不同的模式:公法模式、私法模式、中间模式和干预模式。但必须注意的是,各个国家之间也逐渐出现融合趋势,特别是在英美国家,传统的对立模式已经被一种协商关系所替代。英美国家的行业组织日益呈现被整合到政府规划和决策过程之中的趋势。即行业组织这种利益集团与政府之间不再仅仅是对立的斗争关系,而是通过相互的接受与渗透逐渐形成一种依赖关系。

那么,在我国行业组织的管理体制建设中究竟应选择何种模式呢?我们认为,从我国现有的制度禀赋出发,目前乃至较长一段时期内,可能借鉴中间型的日韩模式并适当吸收台湾的政治性控制可能更符合我国的实际情况。它既能适当发挥政府作用,又能积极完善协会自律功能,形成一种互补而不是对立的态势。行业组织一方面要帮助政府联系工商企业;另一

---

方面又要代表会员并反映企业的利益，为企业和会员服务，同时在职能与组织机构上强调其自主性。具体理由如下。

### 1. 经济和法律体制方面的原因

一方面，我国与英美国家之间体制的差异太大，我国经济体制的特点决定了我国行业组织制度不可能如英美国家那样采取完全自由竞争的、完全市场驱动化的模式；另一方面，我国传统的行业组织与政府关系过于紧密，以至于完全无法独立发挥作用，因此从有利于改革和社会发展的角度来看，也不能象法德国家那样太强调政府与协会的联系。而且我国至今尚不存在公法制度，连国有企业都无法实现公法治理，要把部分行业组织纳入公益法人几乎不可能，而日韩模式中的私法治理结构更适合我国目前的法律体制。日韩模式在台湾地区的较为成功的移植有相当的启发意义。

### 2. 政治体制方面的原因

行业组织作为一种重要的社会团体，不仅可以在经济上发挥重要的作用，发展到一定程度时在政治上同样举足轻重，它可以在许多领域与公权竞争并弱化公权力。日本在二战时期就采取过强制入会的做法，而台湾地区政府之所以一直不放松对行业组织的控制并尽量对其保持主导性，其实就有政治安全的考虑（台湾直到 1987 年才解除对政治结社权的管制）。我国政治体制改革的方向至今并不明确，在现行政治体制下，执政者无法不在政治权力和经济利益两者间进行平衡，最终的选择必然要寻找最佳的均衡点。因此台湾职业团体管理上的经验的确值得我们参考。

### 3. 文化传统方面的原因

日韩对行业组织的管理不采取自由放任的做法，有其文化和民族背景。历史上，较小的后进国家和民族，其企业和商人在对外竞争中只有团结凝聚在一起才能够显示出力量，也只有与政府密切合作才能获取最大利益。因此日韩企业在早期结社时就比较成体系并与官方保持着密切的关系。东方文化传统中政府和民间的一体化结构也比较支持这一模式。而我国台湾地区有关“职业团体”的组织模式，其实早在旧中国就已经形成（1947 年即已经立法实施），主要是为了避免行业组织组建过程中过度自由而形成“一盘散沙”。实践证明，台湾地区的行业组织制度应该是成功的，对台湾经济在 1990 年前的高速发展发挥了重要作用。东亚地区文化同源，传统同脉，日韩台的经验在中国大陆应该更有可行性。

但借鉴并不等于完全照搬。我国的经济改革取得了极大的成功，却并没有照搬任何一国的经验。在政治和社会体制改革，以及具体到社会团体尤其是行业组织管理体制的改革上也必然要在借鉴别国经验的基础上走出一条边际创新的路子。以下两部分就将对这一体制的创新展开讨论。总之，作为政府与企业之间的中介的行业组织的作用不仅仅是为企业提供服务，并限制可能无孔不入的政府权力，防止公权力对行业和企业利益的侵害，而更多地应体现其结合政府与社会的积极功能，它应当为国家顺利进行管理以及公民通过共同努力来影响和制约政府活动提供一条相互沟通的管道，这也是我国行业组织定位中应坚持的立场。

## 二、我国转型期的行业组织管理体制改革和发展之实践及其评价

在中国的经济转型期，行业组织经历了一个“体制内生成”（存量转型）和“体制外生成”（增量突破）的双向互动过程。

---

所谓“体制内生成”实际上是指计划经济体制中由政府统一实施的行业管理转变为市场经济体制中以行业组织实施为主的行业管理，这种转变主要来源于两种需要，一是市场化改革使得国有企业和集体企业规模和范围在逐步缩小，进而使得计划经济体制中以国有资产为纽带、以专业经济管理部门直接对国有和集体企业“条条”管理的功能逐渐减弱，市场经济的完善和发展对行业自律管理和协调的需求逐渐增强；二是政府市场化改革中对经济的干预逐步减少所导致的机构改革和职能转变的需要。“体制内生成”的行业组织面临的问题主要是如何使“政会不分”变得“政会分开”，使得行业组织在市场经济中成为真正的行业利益代理人。

所谓“体制外生成”的行业组织是指在市场经济发育过程中为了解决合约实施不完善，和适应随市场范围扩大而产生的行业发展和演化需要而自发产生的行业组织，如1990年代初温州地区大部分行业组织（行业协会和行业商会）和近几年发展极为迅速的工商联系统的民间行业商会。这种途径生成的行业组织通常受到政府业务主管部门的干预较少，相反常常是在地方政府直接或间接支持下得以发展壮大。

这两种不同路径生成的行业组织业已在某些地区和某些行业出现相互融和的迹象。尽管某些地方政府在努力创造制度条件企图理顺行业组织的管理体系，但由于现存的条块分割的限制竞争的双重管理体制严重阻碍，我们还很难看到这种存量和增量的上下融和在不久的将来会成为一种大趋势，并最终推动全国性立法，建立起具有中国特色的行业组织管理体制。

以下我们将首先从体制内外两条主线简要描述我国行业组织在转型时期未完成的改革过程，其次将介绍以上海、深圳为代表的地方政府改革行业组织管理体制的尝试，最后将分析和评价这些改革的得失，指出构建未来行业组织管理体制必须逾越的若干制度障碍。

### （一）体制内行业组织的生发状况<sup>2</sup>

通常认为，行业组织是同行业的各企业在自愿的基础上为了谋取和增进自身的共同利益而组织起来的社会经济团体。而实际上，在“体制内生成”的行业组织从来就不是同行业的各企业在自愿基础上组建起来的，而是出于政府转变职能，即“政企分开”或“政资分开”的改革需要，带有浓厚的“官办”色彩。但应该指出，行业组织的基本含义本身就蕴含的规范的行业管理的制度框架，为“体制内生成”的行业组织发展奠定了方向。这就是说，当初出于市场化改革的需要，“政企分开”或“政资分开”要求政府的行业管理职能和机构精简和重组，而且行业组织自然成为政府机构改革的过渡性安排，但是，行业组织这种塑造行业发展秩序的制度安排一旦被选择，其内在的规范性要求就必然使其不断得到规范，除非市场化改革倒退。因此，随着市场化改革和发展的深入，随着非国有企业发展、市场规模扩大、市场竞争程度加剧，“体制内生成”的“官办”行业组织必然进一步转变为“民办”，但是这仍然是“体制内”的演变，即从“政会不分”到“政会分开”。

从政府的行业管理体制改革历程来看，行业组织改革和发展经历了四次浪潮。第一次浪潮兴起于1980年代初期，国务院根据“按行业组织、按行业管理、按行业规划”的原则，

---

<sup>2</sup> 我国的行业组织最多发布在第二产业，这些产业在1998前分散由各个工业部门管理，1998年集中到原国家经贸委管理，同时增加了国内商业和流通类行业组织，是体制内行业组织改革最为频繁的行业。本小节主要针对这些行业组织，不包括农业、电子信息、进出口与境外服务、建筑和房地产、旅游和交通运输业内的行业组织。

---

相继组建中国包装技术协会（1980年）、中国食品工业协会（1981年）、中国饲料工业协会（1985年）、中国汽车工业联合会（1987）等。同时，政府还制定了《国民经济行业分类和代码》，为行业组织规范发展奠定了基础。

第二次浪潮兴起于1980年代末，政府机构改革进一步深化，撤销了行政性公司，包括省市二级行政性公司，又兴办了一大批行业组织，其中典型的是，中国汽车工业协会（1990年，由中国汽车工业联合会更名而来）。

第三次浪潮发端于1993年，中央将专业经济部门分为两类行业管理机构，一类改为国有资产经营实体，即行政性控股公司（或企业集团），如撤销航空航天工业部，组建了中国航空工业总公司和中国航天工业总公司；一类改为行业总会，作为国务院的直属事业单位，代行政府的行业管理职能，为此撤销了纺织工业部和轻工业部，分别组建中国纺织总会和中国轻工总会。

第四次浪潮发生于1998年、2000年两次进一步地撤销国家工业管理局，归口国家经贸委，同时下放200项职能到地方政府、企业和行业组织，尤其是在2000年又成立了8个综合性行业总会（加上建材工业联合会和电力企业联合会一共是10家），作为峰会代理259个全国性二级行业组织及其他协会，这10个综合性部门协会先是由国家经贸委归口管理，但在2003年的机构改革中，因经贸委被分拆又整体转移到新成立的国资委，由国资委办公厅研究室负责联系这些行业总会，并成为它们的业务主管部门。由于行政资源的明显不足这些行业总会被授权代管各行业内的二级行业协会。原经贸委产业政策司行业协会办公室则被转移到新组建的发改委；同时原经贸委负责国内贸易的贸易市场司被转移到新组建的商务部，但其对口管理的中国商业联合会和中国物流和采购联合会却被继续保留在国资委。在地方省（直辖）市一级，相对应的行业组织有的继续留在经委系统（如重庆），有的则划归到国资委（如安徽）。

值得一提的是原国家经贸委在推动体制内行业组织转型过程中所做的努力，这种努力很大程度上源自把自己改造成中国的“通产省”的愿望。

早在1993年，国家经贸委就起草了《商会法》，之后又起草了《行业商协会管理条例》但一直未被列入全国人大甚至国务院的立法计划中。它只好在1997年印发了《关于选择若干城市进行行业协会试点的方案》，并于1999年又印发《关于加快培育和发展工商领域协会的若干意见》（试行）。《方案》和《意见》对试点行业协会的性质和地位、行业协会的职能及其来源，以及行业协会组建中的三跨（跨所有制、跨部门、跨区域）原则和一业一地一会原则都作了详细的表述。而且我们注意到在《方案》中的四个试点城市（上海、广州、厦门和温州）中有民间商会最为成功的温州，而温州最著名的五家商会即灯具商会、鞋革工业协会、服装商会、烟具协会和眼镜商会都被温州市政府列入试点单位。

现在看来，在某种程度上，这两个规章性的文件其实奠定了未来有关行业商协会专门法律（规）的基础。但是，这两个文件对已有的脱胎于传统部门的全国性行业协会与地方性行业协会之间的关系（是总、分会关系抑或会员关系）没有明确。这就有可能出现全国性行业协会“空心化”的趋势，因为地方垄断性的行业协会完全可以独立于全国性的工业协会而存在，全行业整体利益的信息和协调链就必然是断裂的。其次，这两个文件侧重强调的是行业协会为政府提供辅助作用的功能，对自治性行业协会的集体协调功能重视不足。再次，政府

过多地转让其原有的合理或不合理的管制职能，一方面在公共财政补贴不足的情况下，有可能增加行业协会的成本负担，另一方面则可能使本应取消的某些政府管制权得到合法延续，而这恰恰是与协会会员企业的利益背道而驰的。因此政府权力和职能授予的社会合法性还有待协会新老个人和团体会员的承认，并非政府一厢情愿的事情。

尽管如此，经贸委的解散毕竟是一件遗憾的事情，它实际上中断了一个尝试日本模式的梦想；而且将 10 大行业总会及其 261 家全国性二级协会张冠李戴地转移给国资委显然是一个倒退，它大大延缓了体制内行业组织与体制外行业组织相互接轨和融和的进程。如今这些国字头的行业组织因为无法扩大其行业覆盖面和增加其社会合法性，其中只有不足 1/3 得以正常运作。

## （二）体制外行业组织的生发状况

体制外产生的行业组织具有草根性（由民营企业自发产生，并大量产生于中小城市以下区域，更多集中在消费品领域），但它们的行政合法性来源渠道却不尽相同，有的来自行业主管部门审批并在民政机构登记，更多的却作为非行政主管机构但本身有行政合法性的工商联组织的二级机构存在，但不被民政登记机构承认，因此不具备完整的行政合法性和法律合法性，尽管这对它们的运作不构成致命性的障碍。

体制外行业组织的发展大致可以分两个阶段：一是 1990 年代初期以温州为代表的局部突破；二是 1990 年代末期以工商联下属的民间行业商会名义开始的全面发展。

### 1. 温州的异峰突起

温州市行业组织的发轫于 1990 年代初期，背景是政府整顿混乱的市场竞争秩序乏力，不得不求助同样深受恶性竞争之苦的私营企业家，并放手让他们自我组建行业商会。前面提到过的几家著名的行业组织都产生于这个时期。温州市行业协会（商会）发展较为成功的原因不仅与温州民营经济发达的特色有关，也与市政府的政策支持分不开。1997 年，温州被列为国家经贸委行业协会试点工作城市后，市政府成立了“行业协会试点工作领导小组”，开展了规范化工作试点，并制订了《温州市行业协会试点工作实施意见》。经过二年的实践，1999 年 4 月市政府又率先以市长 30 号令的形式发布了《温州市行业协会管理办法》，赋予行业协会 16 项职能，并要求非公经济发展较为集中的行业都要组建和发展行业协会；对规范行业协会管理、保护行业协会合法权益、发挥行业协会作用、促进行业协会健康发展，在政策上进行了支持和推动。2001 年，温州市经委又出台了《关于组建、规范和完善温州市 30 个行业协会（商会）实施意见（试行）》，对规范、完善行业协会（商会）的有关内容作出了具体的规范要求。

据当地学者的一份调研报告，到目前为止，温州市已建立各类经济性行业商会或协会 367 家，其中温州市本级 110 家，以市经贸委为业务主管单位的有 41 家，由工商联负责业务管理的 24 家，以科协、建设局、交通、邮电、农办等其他政府部门为业务主管单位的有 45 家。这些行业协会（商会）中由同行业的业主自发组建（自下而上），具有自律性、中介性等基本特征的协会（商会），约占总数的 80% 以上，也有一部分由政府主管部门出面组建的、半官方性质的行业协会，其会长由有威望的企业家担任，秘书长则由政府部门委派并主持协会日常工作。有必要说明的是，这里的行业商会都在民政机构登记注册，但其主管部门

却是市工商联（总商会）。温州人解决行业商会完整合法性的办法是，在行业商会申请成立时，需要得到政府行业主管部门形式上的认可，并表示接受后者的业务指导。因此在温州形成了工商联和行业主管部门竞争行业商会主管权的现象，这与国家经贸委解散时，其所属国字头的 261 家行业组织无人“认领”的局面形成了强烈的对比。但温州的这一实用主义经验却一直很难在其他地区扩散。

## 2. 民间行业商会的迅速发展

在二十多年的市场化改革过程中，民营企业的数量和规模都发生了巨大的变化，民营经济已占半壁江山。当许多民营企业不认同已有行业协会，想自发建立行业协会而又被行业主管部门以“一地一业一会”为由拒绝在外的时候，各级工商联伸出了橄榄枝。后者在执行原先的统战性政治功能的同时，开始复活其民间性和经济性功能，即以成立行业商会的方式给这些完全自下而上组建的行业组织提供生存和发展的机会。而这种新的制度安排主要来源于中共中央 1991 年的 15 号文件，该文件认可工商联“在县、镇试点中，应选择非公有制经济成分为主的、零星分散的、政府部门不易照顾到的行业”，组建同业公会（显然是拾遗补缺！）。但之后在 2002 年新通过的“中国工商业联合会章程”第 24 条中更是明确“工商业联合会可按行业设立同业公会或同业商会等行业组织，同级工商业联合会是其业务主管单位。”然而，在民政部 2000 年（41 号文）《关于重新确认社会团体业务主管单位的通知》中，各级工商联却被排除在主管单位名单之外。

据全国工商联最新的统计资料，1998 年到 2004 年，行业商会总数净增 3488 个，增加了 1.7 倍，年平均增长率为 28.8%。其中县级和乡镇街道行业商会年平均增长率分别为 45.8% 和 52.7%。尤其是 2000 年比 1999 年增加了 882 家，2004 年比 2003 年增加了 1432 家，总数达到了 5507 家！同样来源的统计分析可以使我们从以下几个方面全面了解已经进入全国工商联行业商会数据库的 3206 家行业商会的生存状况：

- 活动的有效性。近 86% 的行业商会能够正常开展各项活动，只有不到 15% 的行业商会，没有经常开展活动，处于维持的情况。
- 行政和法律合法性。有将近三分之一（1056 家）的行业商会在各级民政部门注册登记（主要在 2000 年前登记），三分之二的行业商会没有独立法人资格，由工商联组织成立或由其他部门成立后由工商联联系管理，作为工商联的二级机构存在。但由于无法获得独立社团法人资格，这些行业商会在实际运作中面临着许多障碍，如刻公章、银行开户以及开发票等都只能走“曲线救会”的办法。即便那些已经社团注册的“幸存者”，在年检时也困难重重，而此后成立的行业商会却随时面临被取缔的危险（2002 年南昌市的一家摩托车商会即未能幸免）。尽管有些省市地方政府，如杭州、江苏（尤其是南通市）、河南、安徽、湖北、湖南等，实际上已根据市场经济发展的需要，正式下文授权工商联充当行业商会的业务主管部门，并同时要求地方民政部门给予其注册登记。但行业商会的合法性危机远为解除。
- 自治性。65.5%（2099 家）的行业商会会长由企业家担任，工商联干部、县乡镇干部和专职人员担任会长的比例分别为 1.6%、4.6% 和 2.6%，基本体现了在工商联领导下，企业家办会的原则。大部分商会在遵守国家法律、法规以及工商联章程的前提下，实现了自筹经费，自选领导，自理会务，自我管理，自我服务等。
- 行业分布。根据统计，在国民经济行业分类所涉及经济的 88 个大类中，工商联行业商会分布比较广泛，涉及其中的 79 个大类。其中分布比较多的前 15 个行业是：

零售业、批发业、居民服务业、餐饮业、纺织服装、鞋、帽制造业、农副食品加工业、非金属矿物制品业、食品制造业、农业、道路运输业、畜牧业、工艺品及其它制造业、家具制造业、木材加工及木、竹、藤、棕、草制品业、金属制品业。

在我们看来，除了上述生存特点，行业商会的发展还具有其他一些重要的特点：

- **行业商会是在工商联广泛而完善的组织网络之上发展起来的。**截至 2005 年上半年，全国工商联共有县以上工商联组织 3100 个，占全国县以上行政区划总数的 96%。其中省级工商联 31 个（占省级区划的 100%），地市级工商联 359 个（占地级区划的 100%），县级工商联 2702 个（占县级区划的 90%），工商联筹备组 7 个。（平均每个省有 66 个工商联组织）。这种网络组织明显呈现出金字塔型的结构，建立在此网络结构基础上的行业组织与前文推荐的未来行业组织管理模式是高度吻合的，尽管由于行业商会的发展不尽充分和缺乏纵向的整合，这种金字塔型的结构在工商联系统内部尚未成型，更无法与传统的国字头类的行业协会相对接。相比之下，传统的行业协会却因条块分割而更加难以整合。
- **行业商会的发展在部分省市县，得到了地方党委的大力支持甚至直接推动。**在我国现行政治体制下，行业组织以及其他社会团体如果得不到执政党的支持，最终很难得到发展。反之，执政党一方面强烈认识到行业组织的经济重要性，一方面又能够设计出有效的控制机制，它就会出面协调和统一政府相关部门对行业商会的认识，通过授权工商联作为同业商会的主管单位，迅速推动行业商会的发展。在这方面江苏省南通（尤其是启动和如皋两市）等市党委的做法值得推广。
- **行业商会的发展开始动摇立基于传统行业协会管理体制的一业一会的格局，客观上引发了新老行业组织之间的竞争。**由于行业商会大都在现有行业协会功能疲软或一些缺乏行业组织的新兴产业中出现，由此必然存在同一行业内行业协会和行业商会相互竞争的局面。如“全国工商联美容化妆品商会”与“中国美容美发协会”、“广东省工商联鳗鱼商会”与“广东省鳗鱼协会”以及“重庆市工商联餐饮商会”和“重庆市饮食协会”之间就争夺会员和政府委托业务等方面展开“肉搏”，结果都是前者取得胜利。但竞争同时还带来了行业协会和行业商会之间的融和。例如在上海，电线电缆协会和电线电缆商会就将合而为一，还有十多家民营企业较多的行业协会，也乐于参加工商联的活动，并打算以团体会员身份转入工商联。虽然我们推荐的行业组织目标模式是一业一地一会基础上的金字塔型结构，但我们认为目前通过大力发展行业商会而非等待行业协会的缓慢转型，将有利于存量的整合，并尽快向一业一地一会过渡。但行业商会的攻城掠地肯定会侵犯众多行业协会，尤其是那些靠政府行政权力资源而一息尚存的行业协会。而如果行业协会的会员大量流失，也势必危及到那些掌握着许多不合理行政权力，并通过下属行业协会寻租的政府主管部门的利益。

### （三）行业组织管理体制改革的试验

目前我国还没有一部适用于行业组织性质的单行法律。目前政府是根据《社团登记管理条例》（以下简称《条例》）来确认行业组织的法律地位。由于行业组织与其他社会团体（类似财团法人和公益法人甚至政治团体）在行为目标、职能配置要求上存在着巨大差异，所以，这部综合性的法规在有些方面对行业组织设置了过多的限制，而在另一些方面又存在着规范不足。

---

众所周知，这部法规确立了我国目前行业组织的“限制竞争（即‘一业一地一会’原则）的二元管理（行业主管部门审批和民政部门登记）体制”。在这种体制下，与其说政府承担对行业组织的监督审查职责，不如说是对行业组织发展的行政性管制。以上对我国行业组织发展的回顾表明，这一在德国、日本甚至台湾能够有效推动行业组织发展的管理模式在我国却事实上导致了多重消极的结果：一是使体制内产生的行业组织难以尽快转型，造成其中大部分行业协会名存实亡或少部分依靠行业主管部门的不合理管制权苟延残喘；二是使大量体制外产生的行业组织无法获得完全的合法性，并通过竞争推动体制内行业组织的转型和相互融和；三是由于若干次政府机构改革不但始终没有打破行业分割体制，甚至综合性的经济贸易主管部门的设想却半途而废，而且中央政府的机构改革与地方政府机构改革也一直未能保持一致性，因此行业组织的横向和纵向的有机体系一直没有建立起来；四是这一管理体制过于强调行业组织的政治合法性，因而牺牲了市场经济体系所必需的行业组织的功能，造成国内市场竞争秩序长期混乱和无法应付国际贸易摩擦的挑战。

这些弊端并非为各级公共政策制定者所忽视。中国渐进式市场化改革的经验就在于增量突破和地方试点。如果我们把上述体制外行业组织的发展视为增量突破，则近年来某些地方政府在行业组织管理体制变革上的尝试则可视为地方试点。这一方面的尝试主要来自上海和深圳两个城市。

### 1. 上海的三元管理模式

2002年1月，上海市成立了行业协会发展署。将业务主管部门承担的行业业务指导与行业协会业务管理两项职能分开：行业业务指导职能继续由业务主管部门承担，而行业协会业务管理职能则改由市行业协会发展署承担（如人事管理、党的建设、思想政治工作、业务活动等），从而构建起登记管理部门（社团局）、行业业务管理部门（各委办局）和综合发展协调部门（行业协会发展署）的三元管理模式。登记管理部门负责对行业协会的登记管理和年检；业务管理部门负责对行业协会的业务指导和监督；行业协会发展署负责统筹全市行业协会的发展规划，制定改革方案和有关方针政策，协调协会之间关系、政府与协会、市场的关系，承担部分行业协会必须的行政管理事务。市行业协会发展署接受政府委托，是行业协会的管理协调机构，事业编制，全额拨款。行业协会发展署的一个基本功能就是将原本属于各个行业主管部门的协会组建权剥离出来，统一协调。这种模式使得行业协会在规范管理上更具操作性，使政府推动行业协会发展的力度大为增强，加快了政社分离的步伐。而且，行业协会发展署可以解决转型期中所遇到的一些问题：跨部门的行业协会，可以挂靠行业协会发展署等。

### 2. 深圳的新二元管理模式

深圳市从2002年开始就对行业协会管理体制与职能进行新的探索。2003年将促进行业协会发展列入深圳市机构改革方案之中，并报广东省政府批准。2004年6月22日深圳市行业协会服务署正式挂牌成立，承担行业协会申请成立的登记前审核工作。该机构作为深圳市人民政府直属行政事务机构，副局级建制，内设综合协调处、指导监管处，负责培育、监管、规范、服务行业协会，根据市政府授权，履行《社会团体登记管理条例》规定的行业协会（限于从事货物贸易、服务贸易的经营单位组成的行业协会）业务主管单位（法律、法规另有规定的除外）的职能。这些规定措施实际上将分散于各业务主管部门的职能全部集中在行业协

会服务署，取消了工商类行业协会的业务主管单位，明确授权行业协会服务署行使其原有业务主管单位的职能，变分散复杂的“旧二元管理模式”转变为集中简便的“新二元管理模式”。同时，这种“新二元管理模式”取消了传统的到行业主管部门申请筹备的程序，直接由行业协会服务署承办受理并审核，经服务署同意后，就进入民政登记程序。

无论是“三元管理体制”还是“新二元管理体制”，都只是在政府部门之间权力的重新配置，而并没有取消或减少政府对行业协会的管理权力。但其共同的目的是为了削弱了行业主管部门与行业协会的联系。就我国目前已有的旧二元模式、上海的新三元模式和深圳的新二元模式看，深圳的新二元模式是一个更优的选择。因为，按照深圳新的二元管理模式，即社团登记管理机关现有的法定职能不变，负责行业协会的设立、变更、注销的登记和备案，对行业协会实施年检和监督检查；行业协会服务署负责行业协会的总体规划、布局调整、政策制定、协调管理，行使原业务主管单位的职能，培育、指导、监管和规范行业协会的活动，促进政府与行业协会的沟通联系，建立政府与企业对话沟通机制，促进行业协会规范行使政府转移或委托给行业协会的有关职能，为行业协会提供服务等。而如原来的旧二元模式，每个行业协会都有一个业务主管机关，上海的新三元模式不仅有原业务主管机关这些“婆婆”，又多了一个行业协会发展署这个“大婆婆”。“婆婆”太多不利于行业协会的发展，不利于政社分开，不利于行业协会的民间化，没有“婆婆”也不利于行业协会的培育、规范和发展。深圳的新二元模式兼顾了二者的需要，这种模式的好处是既割断了行业协会与原业务主管机关的联系，减少了“婆婆”有利于实现政社分开和行业协会的民间化发展，同时又有专门的机构统一负责培育、发展和规范行业协会，以适应当前的需要。

还有更急进的改革方案。在2004年广东省人大制定行业协会条例的过程中，各方人士在如何改革政府管理方面则面临两种不同意见：一是在双重管理体制下，转变业务主管部门的管理方式，将业务主管单位改变为业务指导单位，减少其对行业协会成立、变更和注销的前置性审批，以及人财物等直接、具体的管理，强化业务主管单位对行业协会的指导和事后监督功能。另一种意见则认为，应该在地方性法规上率先进行突破改革，彻底取消现有的双重管理体制，在《条例》中取消业务指导单位对行业协会的监督管理。这两种意见可以说是在改革程度上的不同，前者是一种较为保守的做法，将业务部门的管理权力变为指导职能；后者则是一种较为激进观点，对现行体制进行了较大突破，主张完全取消业务主管部门对于行业协会的监督管理权，而仅保留登记机关的登记权，形成一种完全的“一元管理体制”。

但上述三种改革方案都保留了“一地一业一会”的制度，就上海和深圳的试验而言，这样做是可以理解的。在一个城市区域类，如果行业分割的体制被打破，且建立起一个综合的行业组织管理机构，是有可能通过现有行业分类标准或修改行业分类标准对现有的行业组织进行结构调整的。这样，就全国而言，如果各省市都采取这种“防火墙”模式，行业组织的“金字塔”就有了底座。

#### （四）评价

综上所述，我国转型期行业组织的改革和发展似乎体现出多元化和联邦化的特征，离我们所推荐的日本式的法团主义模式相差甚远。但仔细分析可以发现，造成目前这种现状的主要原因有：第一，中央决策层（包括执政党和最高行政机关）对未来行业组织管理模式的选择一直举棋不定，一直没有对旧的相关法规进行修改和搁置新的法律建设。所以今年国家发改委起草的《关于促进行业协会商会改革与发展的若干意见》（征求意见稿）中弱化行业主

管部门和鼓励一业多会适度竞争，以及鼓励地方制度创新的建议就不难理解，尽管这些建议最终没有被完全采纳。第二，随着政府管制性职能的进一步弱化和被管理主体的进一步民营化，政府的行业管理性角色也在逐步的被虚化，而近几次的政府机构改革事实上加剧了这一趋势：不但政府行政机构的经济管理职能的横向分配日益混乱，而且地方行政机构改革并未与中央行政机构改革保持一致，这给地方政府创新留出了余地。第三、行业经济和以民营经济为主的地方经济的发展的确遇到了国内竞争秩序混乱和国际竞争加剧的空前挑战，而有民营企业的自发需求和地方政府以及工商联的鼓励，行业组织的发展自然会突破现有法规的限制，以弥补体制内行业组织转型过于缓慢所造成的“中介组织”空白。

因此，我们更愿意相信目前的多元化和联邦化的特征是我国行业组织由乱到治的必经之路，它有利于从根基上重新构造行业组织的微观基础，然后再由下至上地推动金字塔塔中和塔尖的重组，并逐步形成纵横协调，上下联动的行业组织运作体系。但如果要加速这一过渡阶段，还必须获得中央政府的高度认同，并由此进一步推动法律改革、政策创新和政府机构调整的合理化。

### 三、未来行业组织管理模式的建议框架

在行业组织现有改革和发展的基础上，如果更多借鉴日本和台湾的经验，则必须从以下几个方面构建我国未来行业组织管理模式的框架：

- 通过政府机构改革建立更综合性的经济贸易行政主管部门；
- 推广建立过渡性的行业组织促进机构，按行业划分标准和一业一地一会的原则整顿和调整现有行业组织，并积极发展新的行业组织；
- 确立工商业联合会作为区域性和全国性工商行业同业公会及其联合会的组织形态；
- 建立行业主管部门为主其他相关政府机构为辅的行业组织管理体系；
- 颁布行业组织法律或法规，明确行业组织的性质、职能、设立和入会原则以及内部治理结构，明确行业主管部门和其他政府管理机构的职能和权限及其与行业组织的管理和合作关系。

#### 1. 关于综合性经济贸易主管部门的建立

在日台模式中，日本的原通商产业省和台湾的经济部作为综合性的经济贸易行业主管部门在行业组织管理体制中扮演着极为重要的角色，它们基本涵盖了工业、商业贸易（内外贸）和社会服务业。将这些行业组织最为集中的竞争性行业集中在一个主管部门统一管理，有利于发挥行政资源的规模经济、便于协调行业标准的制定和对行业组织进行合理布局以及贯彻国家的产业政策。

从行业组织管理的合理性出发，我国 2003 年的政府机构改革本应该将国家经贸委的国有企业管理职能分离出去，同时与对外经济贸易合作部合并组建经济贸易部，由此将工商领域的经济活动集中统一管理，建立类似日本的原通商产业省和台湾的经济部的综合经济管理部门。但这次机构改革却错误地将原国家经贸委直管的 15 家联合会及其代管的 260 余家全国性行业协会<sup>3</sup>整体划归为新成立的国资委。尽管这些行业协会最初的会员是以国有企业为

<sup>3</sup>这 15 家联合会是中国工业经济联合会、中国企业联合会、中国质量协会、中国包装技术协会、中国中小企业国际合作协会、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、中国钢铁工业协会、中国石油和化学工业协会、中国轻工业联合会、中国纺织工业协会、中国建筑材料工

---

主，但目前大多已经成了跨所有制性质的行业组织；同时，原经贸委的产业政策机构（包括其所属的行业协会办公室）被划归到发改委，由此，国资委作为一个履行国有资产管理职能的机构显然不适合主管如此众多的与其职能大不相关的行业及其行业组织。

由此，我们建议尽快调整政府机构，将商务部改组为经济贸易部，同时将发改委的产业政策司和经济运行局，建设部的住宅与房地产业司，以及信息产业部的电子信息产品管理司，国家旅游局，文化部的文化产业司和文化市场司，新闻出版署的图书、报纸期刊、音像和电子出版管理司以及出版物发行、印刷业管理司等相关行业管理机构也整合进来。同时要求省（直辖）市、（自治）区以及中等以上城市也建立相应的经济贸易厅局，行使相同的行业主管职能。

## 2. 关于建立过渡性的行业组织促进机构

在上述综合性经济贸易主管部门尚未建立之前，至少在 2—3 年的过渡时期，可以推广上海和深圳等地设立行业组织发展（服务）署的做法，由国务院成立专门的“行业组织发展总署”，统一负责对经济贸易类同业组织的政策、成立审核和成立后的发展服务管理等事务，与此同时，地方中等城市以上各级政府也应相应建立相同的机构。这类机构的一个重要的职能是按照或修改完善《国民经济行业分类与代码》，对现有分散在各行业组织部门的行业组织加以分类、调整并解散那些“休眠性”行业组织，并逐步理顺从县乡镇到省市及中央各级行业组织的纵向关系，使中央级的行业联合会真正成为有根的行业最高代表组织。这一机构还负有改组传统行业协会内部治理结构，使之能够吸纳各种所有制企业入会，为尽量避免一业多会可能产生的竞争，逐步做到一地一业一会。同时，该机构还应该在新兴行业鼓励和支持建立新的行业组织。

## 3. 关于工商业联合会（简称工商联）作为行业组织网络形态

与传统行业协会注重国有企业、大中型企业、传统行业和官气十足、高高在上、行业分割不同，全国各级工商联以二级行业商会的组织方式吸引了大量私营企业、中小型企业、新兴行业入会，而且这些行业商会（因全国工商联又名“中国民间商会”、地方工商联又名“总商会”、“商会”而得名）基本上靠自发产生，并由企业家治会，大量分布在县以下区域，具有很强的草根性和天然的行业融和性。如果排除掉工商联的统战性组织功能，恢复其历史本来面目（我们相信这是必然趋势），它的确就是标准的工商业联合会（既是经营者联合会，又是同业公会的联合会）。而且正是立基于其统战性，工商联在半个世纪里业已建立起了一张有机联动的全国性网络，这张网络无疑将把越来越多的非公经济主体网罗进来。因此，确立工商业联合会作为区域性和全国性工商行业同业公会及其联合会的法律组织形态应该是最现实合理的选择，而且能够跟国际接轨。这种合理性甚至合法性已经体现在工商联的章程之中。

要实现这一安排，必须转变以下两个观念：一是行业主管部门必然是行业组织的挂靠单位。行业主管部门可以依法从形式上审批行业组织的设立，可以监督指导行业组织的运行，

---

业协会、中国有色金属工业协会。除了前 5 家，其余 10 家都是工商行业的塔尖性行业组织，它们被授权管理的中类行业协会数量达 260 余家。另外，原国家药监局主管的 15 家医药类协会则由中国工业经济联合会代管。

并开展与行业组织的合作（资金补贴、委托部分管理职能、购买服务和信息传递），但完全没有必要对行业组织进行内部控制。至于行业组织的政治性控制，恰好是工商联的优势所在，执政党应该可以放心。二是工商联必须成为行业主管部门。首先工商联不具备管理行业的知识结构和行政资源，其次工商联本身就是民间商会，属于特殊社团法人，也不可能拥有行业主管机构的身份。目前工商联的行业主管部门之争源自现有社团法规的缺陷，因为依靠工商联成立行业组织，如果前者不具备行业组织地位，后者就无法在登记机关注册，并因此影响行业组织的正常运作。因此解决的办法就是在行业组织的法律中明确每一个行业组织（同业公会及其联合会）既要通过行业组织部门的审批并接受其管理，又必须在加入工商联作为其团体会员。

至于目前工商联系统内的行业组织与传统行业协会存在着同业竞争的问题，完全可以通过上述行业组织促进机构的协调来解决。但如果行业组织促进机构无法尽快建立并出色的工作，这种竞争就有其合理性并在一段时期内延续下去，而这并非工商联之过。

在中央一级，未来的工商联应该与中国国际商会合并成为中国的总商会。而且工商联与工业经济联合会（相当于日本的经团联）、中国企业联合会（相当于日本的日经联或其他发达国家的雇主协会）也不存在职能上的交叉。它们之间应该是相互合作的关系。

#### 4. 关于行业主管部门和其他政府管理机构的职能分工

在未来的综合性行业主管部门未建立之前，而假设其过渡机构行业组织促进机构可能尽快建立起来，则在一段时期内，履行行业组织管理职能的行政机构及其分工可作以下大致安排：

- 登记管理机构。主要负责行业组织的成立、变更、注销的登记和备案；实施年度检查；对违反相关法律法规的行业组织给予行政处分。
- 发展促进机构。主要负责全国或本地区行业组织的发展规划、布局调整、政策制定和协调管理；配合登记管理机构监督指导行业组织及其联合会遵守法律法规和国家政策；牵头会同现有政府行业主管部门以及国字头行业联合会和工商联负责行业组织的筹备申请、成立登记、变更登记、注销前的审查。要求行业组织定期提供业务报告书。
- 现存相关行业管理部门（如国资委、商务部等）。配合行业组织促进机构就行业组织的业态分类和新设立行业组织提出意见；听取行业组织的意见，研究行业组织提出的政策建议；支持行业组织的工作，与其起职能互补作用，共同推动相关行业的发展。
- 财政税收部门。完善行业组织的会计准则，对行业组织的免税资格进行审查，并对其不免税的业务确定税种和税率，同时通过审计监督检查行业组织是否遵守会计和税收制度。
- 反垄断机构，依据现有法律（如价格法、反不正当竞争法）对行业组织的卡特尔行为进行公诉和制裁。

#### 5. 关于行业组织立法

在近几年中，建立《社团法》和《工商行业组织法》的可能性不大。建议国务院尽快启动《工商行业组织条例》的立法程序，把上述若干建议纳入法规之中。这里需要强调的一

---

点是，该法规应该属于民法范畴，不拟实行强制入会制度。应该说，按照上述管理体制框架，现行的社团法规的基本制度得以保留，立法的难度被大大减弱了。

参考文献和资料来源：

1. 吴敬琏（2004）：《吴敬琏自选集》（1980—2003），山西经济出版社。
2. 余晖等（2004）：《北京市行业协会暂行办法立法研究》（未发表）。
3. 余晖等（2002）：《行业协会及其在中国的发展：理论和案例研究》，经济管理出版社。
4. 国际贸易合作研究院课题组（2004）：《新形势下我国流通领域同业商协会深化改革与完善发展机制研究》（未发表）。
5. 国家经贸委产业政策司、机械工业信息研究院（2000）：《日本、韩国及台湾地方政府与社团关系》（未发表）。
6. 国家经贸委行业协会办公室（2002）：《我国工商领域行业协会改革与发展政策研究》（未发表）。
7. 民政部中国民间组织网。
8. 工商协会网。