

近代中国工商同业公会的组织制度与治理结构

郑成林

(华中师范大学中国商会研究中心)

作为在政府与市场双重推动下而发展起来的新型行业组织——工商同业公会，在近代中国社会经济建设中发挥着重要作用。为了维护工商业者的利益，促进社会经济的发展，近代中国工商同业公会在传统行会组织的基础上，取消了对会员入会资格的诸多限制，加强了自身组织建设，逐步完善了内部治理结构。治理结构是同业公会功能发挥的组织载体，它是否健全、合理关系到同业公会的动员能力与运行绩效。因此，本文拟在已有研究的基础上，对近代中国工商同业公会的组织制度与治理结构略作论述。

一

行业组织的治理结构是服务于其功能的，行业组织需要承担某项功能就会发展出相应的组织。当然，行业组织的发展也受到政府法令法规的制约。因此，行业组织在不同时期呈现出不同的特点。据已有研究，近代中国工商同业公会的组织制度主要经历了司月制、会董制、执监委制等三种形态。

第一、司月制。司月制是传统会馆、公所的基本组织制度，但也为清末民初处于过渡中的一些同业公会所采用。与狭小的生产规模及市场范围相适应，会馆、公所的组织形式往往十分简单，一般仅推司年、司月和执事各一个管理内部事务，内部机构亦不健全，分工也不细密。对外则仅推举代表居职。清末，湖南长沙书业条规规定，“择举总管值年，必须殷实老成，方可充理，每岁更换，轮流交接”^①。大多会馆、公所对于组织机构的规定也限于此，可以说，会馆、公所还未形成专项性的办事机构，而只存在办事人。对于办事人主要是从威望、资产以及品性上考虑。

司月制在《工商同业公会规则》颁布前的一段时期内也为一些过渡性同业公会沿袭采用。这主要是因为该规则没有强制要求原有会馆、公所在名称及组织方面进行整理。因此，《工商同业公会规则》颁行后，有些行业组织仍采司月制。在云锦公所报送苏州总商会与地方官署备案的章程中关于组织方面的规定仍然称为司月或司年，“推职员代表三人，以姓名行之。

^① 彭泽益主编：《中国工商行会史料集》（上册），282页，北京，中华书局，1995。

会计四庄，司年二庄，司月二十四庄，均以庄号行之”，代表办理内外事务^①。不过，在新成立的同业公会中采用司月制的极少，而以会董制为主。

第二、会董制。民国初年，以各大通商口岸为中心的一些地区的会馆、公所发生蜕变，新的同业公会产生。同业公会在入会资格方面较前者宽松，会员数量激增。同时，面临着行业发展的种种困难，有着较强的团体意识，因此，同业公会在组织设置方面遂逐步完备。从1918年《工商同业公会规则》及施行办法颁布到20年代初的工商同业公会多采取“会董制”，即由总董总揽其事，协董与董事分担其责，董事数量则视会员多少与事务多少而定。《工商同业公会规则》要求各业成立同业公会必须将名称、宗旨、职员、会议、经费等作明确的规定。1918年4月27日农商部颁布的《工商同业公会规则施行办法》进一步规定，“工商同业公会得设立事务所，置总董一人，副董一人，董事十人至十五人，均为名誉职”^②。1927年11月21日农工部公布的《工艺同业公会规则》也作出了类似的规定，规定工艺同业公会得设立事务所，并置会长、副会长以及董事十人至二十人。^③

较“司月制”，“会董制”分工较为明确，对权职与任期也有明确的规定，已具分科办事与科层化的雏形。1917年，南北钱业决定合组公会，组成了上海钱业公会。钱业公会成立之初，规模简陋，仅设正会长一人，副会长两人，主持一切事务。到《工商同业公会规则》颁布后，组织趋于健全。1920年，改设董事五人，彼此互推正副会长各一人，共管事务。1922年，改设执行董事十二人，互选总董、副董。大体上，会董制在司月制的基础上有了较大进步，基本形成了较为完善的组织架构，不过在具体的专项办事机构以及监督机构方面仍存在一定的缺陷，没有形成内部的权力制衡机制。

第三、执监委制，也称理监事制。南京国民政府成立初期对商会、工商同业公会进行了整理和改组，同时注重加强同业公会的组织建构与职责规范。1929年8月17日颁布的《工商同业公会法》规定“本法施行前工商各业同业团体不问其所用公所、行会、会馆或其它名称，其宗旨合于本法第二条所规定者，均视为依本法而设立之同业公会，并应于本法施行后一年内，依照本法改组”，同时规定“同业公会置委员七人至十五人，由委员互选常务委员三人或五人，就常务委员中选任一人为主席”^④。依此规定，各地工商同业公会大体都改“会董制”为“执监委制”。1930年1月，国民政府又出台了《工商同业公会法施行细则》，对执委会、监事会以及各自权限作了详细规定，正式确立了执监委制度。

^① 苏州档案馆编：《苏州丝绸档案汇编》（上册），19页，南京，江苏古籍出版社，1994。

^② 彭泽益主编：《中国工商行会史料集》（下册），986页，北京，中华书局，1995。

^③ 彭泽益主编：《中国工商行会史料集》（下册），991页，1995。

^④ 《工商同业公会法》，载《国民政府公报》，1929-8-17。

苏州铁机丝织业公会在修订章程中规定“额定执行委员九人，其中互选常务委员三人，会计委员一人，候补执行委员三人”，其职责为处理通常事务并对外代表公会，执行会议决议事项等，另专设监察委员与候补监察委员，均由会员选举之。监察委员之职责在于“稽查、本会全年经济之出入，审查本会各种进行之事业，检举执行事务之错误。”执、监委分别组成执、监委员会。除这些主要机构外，公会另聘任常年法律顾问、文牍书记、常驻庶务员等办理交涉及文书、日常事务^①。

执监委制较会董制有着跨越式的进步，一方面体现在分工方面，另一方面就是形成了制衡式的权力结构。在司月制以及会董制下，司年、司月或者会长的职责固然有着明文的规定，但是缺乏常设性的监督机构，而主要依赖于品性的自觉。在执监委制下，执委会与监委会各司执行及监督之责，形成权力制衡，这在制度上有利于避免同业公会为个人所把持而保持为同业公益服务的宗旨。可以说，执监委制是近代工商同业公会较为成熟的组织形态。抗日战争爆发以后，南京国民政府加强了工商团体管制，在1938年又分别颁布了《商业同业公会法》、《工业同业公会法》及《输出业同业公会法》，对同业公会进行分类管理。在同业公会的内部治理结构方面，没有太大变化，仍然是执监委制。

二

无论是司月制、会董制还是执监委制，主要还是从宏观的权力结构而讲的，具体的制度本身还包含着一系列的运作规范，这包括同业公会各成员及机构的产生办法、权责范围以及相互关系等等。这里主要以执监委制为例，对近代中国同业公会的内部权力结构及组织关系略作剖析。

第一、会员及会员大会。会员是工商同业公会的基本组成单位，1918年颁布的《工商同业公会规则》规定只要有同业三家以上即可组织同业公会，1929年的《工商同业公会法》略有修改，规定同业七家以上即可发起同业公会。同业之会员为按照《公司法》注册的公司和行号，公司或者行号可推派其经理人或者业主参加同业公会。在初期对同业加入同业公会未予强制性规定，南京国民政府成立后要求同业必须加入同业公会，以健全工商组织。到1940年8月，国民政府颁布《非常时期职业团体会员强制入会与限制退会办法》规定：凡合于商会及同业公会法定会员资格之从业人员或团体，均应加入当地业经依法设立之各该团体为会员，非因废业或迁出团体组织区域或受永久停业处分者不得退会；拒绝入会者，从业

^① 苏州档案馆编：《苏州丝绸档案汇编》（上册），139—141页。

人员，予以罚款或停业处分；下级团体予以整理或解散^①。

代表公司、行号参加同业公会的基本上限于业主或者经理人，虽然《工商同业公会法》规定店员也可推选代表，事实上极少有店员参加同业公会。每一公司行号之会员代表得派一人，但担负会费较多者可按一定比例增加会员代表，至多不超过七人。此外，国民政府对于会员的政治资格及行为资格有一定限制，如背叛国民政府者、剥夺公权者、无行为能力者等均不得入会。会员入会后，享有一定的权利与义务。权利主要包括享有选举与被选举权、提案权与参与公会事务决策的权利，还可共享公会举办的一系列同业公益成果的权利。义务方面包括按时交纳会费、遵守公会规章制度、执行公会决议等。对外而言，凡入会的企业、商号均由公会报送商会及地方官署注册，因此受到公会的一体保护。

第二、执行委员会。执行委员会是同业公会的执行机构，其委员由会员大会选举，其人数依据同业公会的规模有所不同，一般不超过十五人。执行委员有一定的任期，1929年颁布的《工商同业公会法》规定执委的任期为四年，每两年改选半数，不得连任。在执行委员会中，再由执行委员互选组成常务委员会，并就常务委员中选任一人为主席。常务委员会是常设性的执行机构，行使着同业公会的日常管理与事务处理等事务，主席担负着协调与组织的重任，并代表公会开展外交活动。执行委员均为名誉职，不支领薪金，但因办理会务得核实支給公费。执行委员会还设有候补执委。

执行委员会由于担负着同业公会的会务与事务管理等繁重的职责，单独依赖数量有限的执委显然难以尽职尽责，因此在执行委员会下往往设立了常设性的办事机构，包括组织、总务以及其他专项性委员会等。这些机构往往单独聘请工作人员，并由公会发给薪酬，这样才能够保证公会的正常运作。

第三、监察委员会。监察委员会是同业公会的监督机构，其委员也由会员大会选举，人数一般不超过七人。监察委员会在任期及选举方面的规定与执行委员会大体相同。监察委员会主要负责监督、查核之责，这包括对执行委员个人在办理公会事务过程中的立场与行为的监督、对执行委员会的决策及实施行为进行监督、对公会的财务公产进行核查。设立监察委员会是近代工商同业公会治理结构的重要进步。监察委员会亦设有候补监委。

会员大会、执行委员会以及监察委员会是同业公会治理结构的组织基础。从隶属关系讲，会员大会是同业公会的最高权力机构，对于重大会务有着最终决策权。执行委员会作为执行机构，在同业公会的运作中起着中心作用。监察委员会在地位上与执行委员会处于平行位置，专司稽查之责。一般说来，一个较为完善的同业公会的治理结构主要包括以上几部分，并下

^① 《非常时期职业团体会员强制入会与限制退会办法》，国民政府公布，1940-8。

辖有一些专项性事务机构。

第四、专项性办事机构。工商同业公会根据业务需要，大多设有专门办事机构以办理特定的事务。如从其所承担的职能加以细分，主要包括有以下几种类型：其一是会员管理委员会，会员管理委员会主要是负责会员的入会、登记以及会员基本情况调查等方面的事务。另如会员公司、行号的迁移、变资、更换牌号或者退会等事务也由会员管理委员会办理。其二，评价委员会，有的称行市委员会。其成员也由会员大会选任，一般由执委负责领导。评价委员会负责根据市场供求状况，对本行业产品设定最高或者最低限价。就民国时期的评价活动看，大多是设定最低限价，防止恶性竞争。1920年，上海市银行公会就成立了行市委员会，以“谋在会银行营业上之统一，划一行市，共同遵守为宗旨。”各会员银行“应派代表一人于每日（除星期日及休假日外）上午九时齐集银行公会议决各种行市”^①。抗战后上海新药业同业公会的评价委员会由19人组成，任期一年，其任务是评定价目、调查同业售价、监察非法倾销或竞赛（包括漏税货个人经营者之扰乱厂行直接联结医院医师等超过对同业之价码）、调查同业货价纠纷^②。其三，调解委员会。同业公会主要是着眼于维护同业的共同利益，但同业公司、行号之间存在着激烈的竞争关系，在经营中难免发生矛盾与冲突，这些冲突如果解决不好，往往会影响会员对同业公会的信任。调解委员会负责解决同业公会内部会员之间或者会员与非会员因契约、债务、营业等方面产生的纠纷，以达到团结同业的目。其四，调查委员会。调查委员会的职责是调查行业经营状况，为同业公会以及政府有关决策部门提供信息参考。其内容主要是关于行业的原料、市场、资金、税收等方面的问题。有时关于同业间纠纷的调查也属于其职权范围之列。其五，福利委员会。同业公会为了增强公会的凝聚力与公信度，有的设置有福利委员会或者救济委员会，在不同程度上对入会成员进行关怀和救济，如赡老、恤孤或者资助贫寒子弟入学，有的同业公会还附设有小学，对同业子弟进行教育。

在一些规模较大、业务较为复杂的同业公会中，除上述常设机构以及专项性委员会外，还存在分组委员会。所谓分组委员会，是指在同一行业内，由于生产程序以及出品不同，而在执行委员会或者理事会下单独设立的管理组，以便同业公会更加有针对性地开展。上海市绸缎商业同业公会下设有杭绸、盛泾、湖约、山东河南丝绸、苏绸、绪纶门市组6个办事处。上海市布厂业同业公会设有木纱组、拉绒组、木机厂布组、无光纱线漂染组、染纱组、

^① 徐寄庾：《最近上海金融史》，民国丛书第四编第33册，121页，上海，上海书店。

^② 上档：《评价委员会章程》，S284-1-22（S284为上海市新药商业同业公会档案全宗号），1946-6

染布组、织布组、帆布组、手工织布组、防水漆胶布组等十个不同的委员会^①。

除以上几项外，有的同业公会还设有教育或研究性的机构。例如，上海银行公会设有银行学研究会，延请博学名师，定时在公会演讲银行实用学术，并分门设立课程，按照大学讲授钟点授课。遇有与本行业利益相关的问题，公会还经常设立一些临时的研究委员会，对各类问题进行研究，予以集中讨论，并在汇集会员意见的基础上写成报告书，提交执行委员会议决。以上海银行公会为例，1932年组建有“修改营业规程委员会”、1933年组建了“储蓄银行法审查委员会”、“票据法审查委员会”、“研究审计部调查帐目小组委员会”，1934年的“银行法研究委员会”，1935年的“承兑票据研究委员会”、“研究工商信用小借款小组委员会”、“研究汇划银元小组委员会”，1936年的“所得税研究委员会”等，这些委员会的设置不仅反映了某个时段公会的活动重点，也反映了当时政府的政策动向与社会演化的轨迹。

跨地区性的同业公会或者全国性的同业公会联合会在治理结构又有所不同。1930年8月，南京国民政府立法院在修正《工商同业公会法》第十三条之下新增一条，“二个以上同业公会，各自经其会员三分之二以上之同意，得其组织联合会”。^②这样，省际性的同业公会以及全国性的同业公会联合会均有所增加。同业公会联合会系以下辖各地区的同业公会为团体会员，一般不吸收公司、行号入会。参与同业公会联合会的代表由各同业公会公派，组成联合会员大会，其下再设置执委会和监委会。在执委会下，再以地区设置分组性委员会。

三

同业公会的治理结构要真正发挥治理的作用，还规需要范性的运行机制支持，以保证同业公会真正发挥集合众议、维护同业宗旨的实现。

第一、议事制度。同业公会的会员大会、理事会、监事会以及各专项委员会依据章程和业规形成了较为有效的会议和议事制度。同业公会的会议制度主要分为三种：年会，常会和特会。年会每年一次，多在年底或年初举行，由全体会员参加，主要是检查上届公会工作绩效，选举下届公会成员，报告政府有关本行业的经济政策。常会主要是执、监委员会议或执监委联合会议，一般定期举行。由于公会的日常工作主要由常会处理，各项决议也往往在此做出，所以常会在公会的运行中占有极为重要的地位。苏州云锦纱缎业公会规定，“每年开年会一次，每月开会员大会一次，执行委员会二次，监察委员会一次”^③。不过照此规定，

^① 上档：《上海市机器染织工业同业公会的组织系统》，S33-1-6（S33为上海市机器染织工业同业公会档案全宗号）。

^② 《中国经济年鉴》，“商业”，M7。

^③ 苏州档案馆编：《苏州丝绸档案汇编》（上册），29页。

每月召开一次的会员大会在一定意义上也可称为常会。特会也可称为临时会议，遇有紧要事件关系行业大局或会员达五分之一以上欲开会时召集全体会员召开。各级会议都遵循一定的议事程序，一般分为提议、讨论、决议执行三大环节。如常会之召开必须执、监委半数以上到会方才开始，临时推选会议主席主持会议。首先由相关委员提出议题，这些议题包括报告上次会议决议执行情况和现时需要解决的问题，如有上次会议未决或执行过程中情形有变者与新问题一起交付众委员讨论，讨论时各抒己见，可以互相辩论，然后以记名投票法按多数决议，决议产生后，由执监委监督执行。会议过程均有文书记录，以备查核。

第二、选举制度。同业公会作为新式的行业管理组织，在组织运作方面与会馆、公所相比有一个明显进步就是实行了选举制。选举制作为现代民主制的内容之一与旧式行会的推举制或轮流制有着根本的不同，它的实行可使会员得以充分利用公会的组织机构反映自己的意见，并在较大程度上避免少数实力雄厚的企业垄断公会的权力。不过，各同业公会并非实行普遍的民主选举制度，而是依具资本额及其承担会费的多少来确定代表人数及表决权数。公司、行号的资本额越大，承担的会费越多，派遣到公会的代表人数越多，其表决权数也越多，至多者一会员厂家可以拥有 7 个表决权数，这意味着在选举以及公会决策中也拥有更多的发言权。事实上，关于表决权数在同业公会的发展过程中一直存在着一定争议。许多同业公会依据承担会费多少来划分会员等级即由于此。有利于实力雄厚的公司与厂家在同业公会中占据领导地位，也可在公会决策过程中发挥更大的作用。就事实来看，近代一些著名工商企业的经营者大多在相关同业公会中担任主要的领导职务。如著名化工企业家吴蕴初、面粉工业的巨头荣宗敬、纺织业的郭顺分别都担任过上海化学工业同业公会、面粉工业同业公会以及纺织工业同业公会的理事长或者是常务理事。当然，也与他们成功经营企业所获得的个人声望有密切关系。但就总体而言，这种选举权数算法主要有利于行业的中上层企业，而小型企业在同业公会的声音则很微弱，这也是导致一些中小企业不愿意参加同业公会的重要原因之一。当然，也有少数同业公会规定不论企业规模大小，会员代表一家只限一人，在进行会务表决时，一家也只是一票表决权。

在以资本额计算表决权数的基础上，同业公会实行着一种实力与民主相结合的选举方法。同业公会的理监委由会员大会选举，再由理、监事互选常务理、监事，再由常务理事中选出理事长，得票多者当选。江浙皖三省丝茧总公所在议事制度、办事原则及选举方式等方面大致参照商会的办法，除定期召开董事会外，在每年收茧季节或遇重大事件时临时召开同业会议。选举基本是实力原则与民主原则的结合，丝厂以拥有丝车数定选举权数的多少，100 部丝车以内 1 权，100 部以上可得 2 权，200 部以上者得 3 权。各地分所选举权数则以所辖

茧行的多少而定。在此基础上，以得选举权票数多者当选。苏州电机丝织工业公会规定执、监事由会员大会选举，再由理、监事互选常务理、监事，再由常务理事中选出理事长，选举均“用记名连举法选举之”。

第三、调控制度。任何组织系统都有一套内部调控机制，以便随时排除各种干扰，保证系统营运的有序性、方向性、目的性。同业公会的调控制度包括以下几点，其一是章程与业规。同业公会均制定了详细的章程和业规，章程对同业公会的宗旨、任务、组织、会议等作原则性的规定。业规同是根据成文化的行业习惯，主要涉及到营业、价格、契约、交易等同业公认的规则。章程和业规是同业公会据以管理会务的依据，在同业公会的各项制度中有着举足轻重的作用。各业业规多由同业公会经过会员大会公议拟定，然后报上级主管官署备案生效。民国时期同业公会的业规与行会时期的业规在内容以及执行方式上都有很大区别。业规也并非一成不变，各业业规都规定，在业规执行遇到窒碍时，得由同业公会或社会局核准修改。其二是奖惩制度。奖惩制度的有关条款多已包含在业规之中，但奖惩的执行确是同业公会的一个难点。同业公会属于民间性的自治性组织，本身并无法律执行权力，主要依赖于同业自觉与公信推进会务。苏州电机丝织工业同业公会规定，会员有欠缴会费三个月或违反会议决议及业规者，视情节轻重给予警告、缴纳违约金、一定期间停业等处罚，严重者令其永久停业或开除出会^①。如果遇到会员不服惩罚者，同业公会可以向社会部报告由政府部门协助执行。其三，监察制度。监察委员会是同业公会内部自我调控的重要环节。苏州丝绸业的同业公会大多在内部设立了监察委员会或监察理事会，监委或监事对公会会员的经营行为、决议执行情况、收支状况等各方面行监督检举之责，对于执委也不例外。苏州云锦纱缎业公会规定“执委会时，监委均得列席，但无表决权”，监委同时亦受执委之监督，“监委会时，执委亦同”，^②执监委之间形成了一定的分权制衡机制，有利于进行民主决策和防止公会领导的特权与专权，也有利于及时查究会员的违规行为，更及时的维护行业秩序。

调控制度也使同业公会获得一定的权威性，能够更好地整合同业力量，致力于行业的整体进步与长远发展。可以说，调控制度是同业公会实现行业自治的重要保障。不过，在统制经济阶段，南京国民政府加强了对工商团体书记以及监委的管理，部分重要工商行业由政府部门派遣书记或者一名监委，加强对同业公会的外部权力监督，敦促同业公会自觉地执行政府法令。

整体上看，近代工商同业公会的治理结构从司月制、会董制发展到执监事和理监事制，

^① 苏州档案馆编：《苏州丝绸档案汇编》（上册），306页。

^② 苏州档案馆编：《苏州丝绸档案汇编》（上册），30页。

组织机构逐步完善，关系建构逐步合理化，形成了分工明确、运作有序的科层化体制。会员大会、理事会、监事会作为同业公会的权力中心，领导同业共同设计与规范行业发展的方向。各种专项性办事机构则使同业公会的种种决策得以执行与落实。自筹性的经费支持、有效的议事制度、实力与民主原则相结合的选举制度、内部调控制度是这一治理结构得以顺利运行的内在机制。这一组织系统继承了会馆、公所的地区行业组织的性质，其经费来源也都来自于结社商人的捐款，但与会馆、公所简单的机构设置、封闭的组织和封建式的运作机理几乎完全迥异。相对前者而言，同业公会无疑在行业组织的现代化方面取得了巨大的进步。正如有的学者所言，“就一般情况而言，辛亥革命时期及其以后的近代商人社团，大都具有内部关系程度化和结构化的特征。”^①同业公会要发挥其同业自治的功能，这一科层化的治理结构非常重要。可以说，不断完善的治理结构，为同业公会集合众议，代表同业，并要据同业的要求与意愿，作出决策，付诸实施这一系列行为奠定了组织基础。

民国时期工商同业公会的内部治理结构也存在着不够完善之处。治理结构作为组织行为的结果，主要仍取决于行业经济的发展水平与需要。大体上，在国民经济结构占有主导性的行业因为规模较大，经济实力较为雄厚，会务繁多，因而组织设置要完善一些。一些边缘行业或者小行业的机构设置则较简单，这在一些经济落后地区更为普遍一些。甘肃临洮县党部回复称，本县商会及同业公会因事务简单，加之经费困难，以往即仅设办事1—2人，多未分科。另西固县、古浪、民乐县因市面萧条，商民稀少，虽有商会名称而执监各委均属缺席，诸多事务亦从权应付，分科办事实难通行。甘肃两当县为“地鄙狭小，商业萧条，仅有小商贩30余家，未能组织同业公会，只有县商会一处，因限于经费、内部原无分工，亦未分科，所有各项工作，均由执行委员会直接办理。”渭源县、平凉县“商会内部设文牍、会计、总务、书记、办事员七人，各同业公会设办事员1—2人不等。”^②除因地区及行业之别导致的这些问题外，就是在经济较为发达的江浙一带或大都市的同业公会中，由于经济实力的差异，一些小公司、行号的意愿也未必能够反映到同业公会中来或者得到同业公会的支持。因此，近代同业公会的内部治理结构虽然在很大程度上是政府和各行同业现实需求与理性设计的结果，在组织设置及运作机制方面具有科层化的特点，但就具体的地区、行业或者时期来看，仍然存在诸多不平衡之处。

^① 朱英：《辛亥革命时期的新式商人社团研究》，中国人民大学出版社1991年，第4页。

^② 中国第二历史档案馆：《调查各地商会公会内部原有分工办事机构》，1—2—413，1939-6。