

# 我国行业协会改革与发展的思考

孙宝强

(中共广东省委党校,广东广州,510053)

**摘要** 行业协会作为政府和企业以外的“第三部门”,是维护经济秩序、促进经济健康发展的重要力量。我国行业协会经过多年的发展取得了一定成绩,但还不适应市场经济发展和经济全球化的要求,需要继续深化各项改革,加快发展。主要建议是:适当下放权力,积极支持行业协会的发展;加快行业协会立法,依法规范管理;加强协会自身建设,增强服务功能;提高参政议政水平,服务政府决策;深化理论研究,增加社科立项。

**关键词** 行业协会;发展;服务;依法;研究

## 一、行业协会的制度动力学原理和功能分析

行业协会是具有同一、相似或相近市场地位的特殊部门的经济行为人组织起来的,界定和促进本部门公共利益的集体性组织。行业协会是一种管制方式,借助于它,同行企业相互联合,并将权力授予一个中心组织,以增进共同利益,管制行业内行为,并使产业内成员及那些战略和行为能危害行业利益的成员之间的关系有序化。

行业协会最早产生于公元前七世纪左右。它属于中介组织的一种,是政府和市场之外的第三种力量,是维护经济秩序,促进经济尤其是民营经济健康发展的重要力量。行业协会是一种治理机制,有的学者把现代行业协会组织视为并列于市场、企业、国家、非正式网络或门阀的第五种经济制度或社会秩序,并一道参与对社会经济的治理。在制度化较强的场合,它甚至被称为“私益政府”。行业协会在欧洲、日本和美国的经济部门的治理中发挥了重要作用。

从组织性质上看,行业协会属于管理型市场中介组织,是非营利的自律法人,是以行业划分为基础的利益群体,具有民间组织性、利益公共性、互益性、开放性和平等性。在WTO体制下,其根本性质主要表现为民间性、自律性与律他性、非营利性、社团法人而非财团法人。其中民间性是行业协会性质的基

本定位。

从新制度经济学的角度看,行业协会最重要的功能就是节约交易费用,尤其是其中的信息搜寻费用。自产业革命以来,生产迅速发展,分工越来越细,交易越来越频繁,相应的信息搜寻成本也逐渐升高。发达市场经济国家的很大优势在于完整的制度安排和众多的中介组织帮助市场主体降低交易成本。

从市场经济发达国家的实践来看,行业协会的主要职能体现在16个方面,即:维护权益;行业自律;公共服务;政策建议;调查研究;信息提供;行业咨询;协调监督;经营指导;接受委托;教育培训;会议展览;书籍出版;资格认证;优劣评估;协作交流。在上述职能中,不同的行业协会所发挥的职能有不同的侧重,一般而言,维护会员企业的合法权益,通过建立行规行约实现行业自律,为企业和社会提供各种公共服务,向政府提出积极的政策建议并监督和保证各项政策的贯彻实施,是行业协会较为基本的职能。

## 二、目前我国行业协会现状

近年来,我国行业协会数量有很大增长,据清华大学非营利组织研究所副所长邓国胜博士的最新调查,目前国内共有行业协会3万多家,专职从业人员达到十几万人。

收稿日期:2005年3月

作者简介:孙宝强,中共广东省委党校经济学2003级研究生,研究方向为社会主义经济理论与实践。

行业协会在我国近20年来的转型时期取得了一定程度的发展,在行业自律、协助政府调查、应诉“反倾销”等方面发挥了积极作用,如温州的一些协会表现良好,得到企业和政府的认可,也受到外国协会的重视。但总体来看,我国行业协会的发展是在政府患得患失的推动下和民间小规模探索的艰难实践中取得的,还没有取得实质性的制度创新。

#### 1. 行业协会行业总量少,分布不均,总体覆盖面窄

我国行业协会总量不足,到目前为止有3万多家,而法国协会多达上百万个,用法国人自己的话说:“有多少法国人,就有多少协会。”我国行业协会的分布也不均匀,工商业领域较多,农业类很少。目前,带“中国”字头、在民政部登记的农产品行业协会共有48家。行业性协会覆盖面窄,资料表明,全国性行业协会中,非国有企业会员不超过50%的占79%。农产品行业协会行业覆盖面很窄,均在35%以下,其中半数协会拥有会员不足200个,行业覆盖面在10%以下。即便是在行业协会发展势头良好的上海,协会会员企业在行业中的覆盖面平均只有50.7%。大部分体制内生成的行业协会的覆盖面不超过40%。

#### 2. 行业协会民间性不足,行政色彩浓厚

行业协会的性质与生成途径紧密相关,民间自发成立的协会民间性及社会认可程度自然会高;而政府转制来的协会社会认可程度就低,几乎没有民间性。从生成途径看,我国行业协会有以下四种途径。一是体制外途径生成,主要是行业内企业自发组建并且根据《社团登记管理条例》取得社团法人资格的民办协会。如温州的灯具协会、烟具协会,具有较强的地域性,而且社会认可程度及社会合法性较高。据清华大学邓国胜博士估计,民办的行业协会不到总数的10%。二是体制内生成的行业协会,这是通过分解和剥离政府行业主管部门形成的,如中国工程造价管理协会,这些协会最容易成为“二级政府”,而且社会认可程度不高。三是体制内外结合型的行业协会,主要在政府的直接培育和大力倡导下,由各类相关经济主体自愿加入形成的。如浙江省义乌市小商品市场的社会中介组织,这类组织的社会认可程度较高,在实践中取得的成效也最好。四是法律授权产生的行业协会,这是通过立法或事后确认的行业(职业)协会。如注册会计师协会,这种协会在我国数量不多,主要是特定行业的组织。

不少行业协会扮演“二级政府”角色,一些行政部门利用各种名目的行业协会向企业乱收费,最终把权力变成谋取私利的手段。协会与政府机构往往是一块牌子,两个单位,工作上往往分不清楚哪些是政府的,哪些是协会的。从根源上看,这是政府职能错位造成的,不能全部归咎于协会。

从领导人产生来看,行业协会独立性很差。一些行业协会在领导人问题上,几乎没有自主权,主要是那些脱胎于政府部门的行业协会。

会费不足制约行业协会活动的开展。从中国工业行业协会会费收取情况看,平均会费收缴率为30%,1998年国家开始对团体除会费以外的服务性收入征收5.5%的营业税(含附加税)和18%~30%所得税,行业协会资金压力很大。以农产品行业协会为例,48个协会的会费收取率平均为34.5%,其中12个协会不足20%,有2家一分钱也收不上来。没有资金支持,协会无法组织活动,服务自然就无法保证。

#### 3. 行业协会法律空缺,现有社团法规不适合协会管理的实际需要

目前我国还没有专门的行业协会法律,对行业协会的管理依据仍然是民政部等部委颁布的《社会团体登记管理条例》、《社会团体章程示范文本》、《民政部、财政部关于社会团体收取会费的通知》、《关于加强社会团体和民办非企业单位管理工作的通知》、《关于在社会团体内建立党组织有关问题的通知》等。这些条例,没有法律的强制性,而且有的规定已经过时。行业协会是经济性社会团体,按照一般社会团体管理行业协会是不恰当的,也是缺乏效率的,更不符合国际惯例。

#### 4. 行业协会组织规模小,人员素质不高,服务意识差,服务功能弱

以中国农产品行业协会为例,目前全国性农产品行业协会中,多数协会的工作人员,是退休干部和部分机构改革的分流人员,年龄老化,专业知识缺乏。而国外一些有名的中介机构人员有数百人甚至上千人之多,如法国最大的工商会巴黎工商会,有4500个工作人员。

多数行业协会负责人习惯于用行政的身份开展工作,自上而下地发指示、提要求,很少根据会员的具体要求主动提供服务,有针对性地解决问题。多数协会没有参加国际行业组织,对国外行业发展动态

知之甚少,有的对国内行业状况也不甚了解,还不如外国协会对我国了解的多。有调查发现,一些鳗鱼企业有一幅“中华鳗业全图”,上面标明了我国鳗鱼养殖和加工企业的分步情况,却是日本鳗业联合会制作的。

### 三、改革和发展我国行业协会的主要建议

目前行业协会发展缓慢的重要原因是受到政府的羁绊与限制,各种不合时宜的规定仍在阻碍协会的发展。政府要坚持“六放”原则,即放宽条件、放松管制、放活机制、放手发展、放胆使用、放心让权,借鉴国内外成熟行业协会的经验,按照市场经济发展的要求改革行业协会,增强行业协会的服务功能。主要建议是:

#### 1. 加快转变政府职能,大力支持行业协会的发展

在市场经济条件下,政府的职能是:经济调节、市场监管、公共服务和社会管理。行业协会是政府和市场之外的第三种力量,是维护经济秩序、促进经济健康发展的重要力量。这就有一个合理分工的问题。应进一步转变政府职能,放权给行业协会,逐步建立与国际接轨的“大政府、小社会”的架构。把企业迫切需要而政府管不了、管不好、不该管、不便管的事务交给行业协会。对此,德国总理施罗德说:“使社会团体拥有更大的权力并不意味着国家应少出面,而是意味着国家应少一些家长作风,少一些集中色彩。”政府把主要的精力集中于健全经济调节和市场监管,加强社会管理和公共服务,切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好环境上来,努力形成与国际接轨的政府宏观管理—行业协会中介服务和自律性管理—企业自主经营的经济管理体制新格局。

应该转移或委托给行业协会承担的职能有:(1)行业职业培训;(2)技能资质考核;(3)技术人员职称评定前期评审;(4)行业服务标准、行规行约和行业标准制订;(5)向社会推荐“双信”企业;(6)收集行业信息和发展动态,进行行业调查,拟订行业发展规划;(7)参与政府招标采购;(8)参与和行业利益有关的政府规章及文件的拟订;(9)部分产品(如农产品)的出口预核签章权和一定的外事权。

同时政府在资金、人事、社会保障、税收、人才、职称等方面出台相关扶持政策,大力支持协会的培育和发展。海南省政府给予果菜运销协会资金和政策扶持,协会在南菜北销中的作用越来越大,全省多

年没有发生烂菜现象。美国政府每年补贴美国肉鸡协会2000万美元,用于开拓国际市场,其中200万美元用于开拓我国市场。土耳其榛子协会进军我国,政府一次性资助200万美元,其广告已做到北京的公共汽车上。

#### 2. 改善政府管理,还行业协会的民间属性

首先,要改革行业协会的成立管制。行业协会不应采用行政审批的方式成立,而应该是自愿的联合。对于自发成立的,但没有得到现有规定批准的行业协会应允许其存在,以其是否发挥作用判断是否应当有一席之地,而不是以过时的规定束缚一些新型协会的发展,甚至将其扼杀于摇篮。在不涉及意识形态和国家安全领域取消审批,可直接到民政部门申请注册。

其次,要改革政府对行业协会管理体制。现行对行业协会的管理体制是一种二元管理体制,即由民政部门负责对行业协会进行登记管理,由对口的政府职能部门或工商联对行业协会进行业务管理和指导。为了统一业务管理和指导,应建立一元化的管理体制,即把规范、发展行业协会的主要职能赋予行业服务署,使对行业协会的登记注册和业务管理结合起来。

再次,要改变政府对行业协会的管理方式,由直接管理转为依法管理,管理的目标不是控制行业协会,而是促进其更好地为企业发展提供服务。对于那些搞“价格同盟”、“联手操纵”、乱评比等活动的行业协会,要严格查处。要通过法律程序把行业评比、制定行业标准、行业自律等权力还给行业协会。要实现政府部门和行业协会的脱钩,进一步规范行业协会的发展,使其真正做到公正独立、规范运作。要借鉴港澳地区对行业商会进行登记管理和税务监督的经验,改革现行的双重管理体制,规范登记管理,放开业务管理。

最后,要推动行业协会自身的改革,增强其民间性。民间性要求行业协会在人员、经费、组织机构和运作机制上都是非官方的,行业协会不是行政权力的延伸。行业协会不是行政命令的产物,其管理方案和管理方法都是在民主协商基础上产生,执行方案也是按照自律原则进行。

#### 3. 抓紧出台《行业协会法》,依法管理行业协会

按照发达市场经济国家的经验,发展规范行业协会必须依法进行。最早通过法律形式确认现代商

会法律合法性的国家是法国,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。日本也于1890年颁布《商业会议所条例》,又于1902年正式颁布《商业会议所法》,以后又根据实际情况的变化,重新颁布了新的法规。现行的日本《商工会议所法》是1953年10月颁布施行的。当今世界,有关规制社会经济团体的法律已经成为经济法律体系的一个有机组成部分。我国应加快行业协会立法进程,确保行业协会发展有法可依。

#### 4. 加强行业协会自身建设,不断提高服务水平

加强自身建设是提高服务水平、赢得企业和政府认可的组织保证。一是不断提高协会人员素质,提升业务能力。根据协会自身建设和业务发展的需要,采取公开招聘等形式,从行业内或社会上吸收一批专业人士,调整、优化协会工作人员的年龄结构和知识结构,近期要重点加强协会秘书长及骨干人员的培训。二是完善财务公开制度、重大问题民主决策制度、廉洁自律制度及内部管理制度,逐步建立符合现代企业法人治理结构的组织框架。三是在不断完善传统行业协会的同时,重点发展和完善金融、医药、房地产、物业管理、文化娱乐、出版、经济鉴证、会展等新兴行业协会的建设。四是在适当时机成立行业协会联合会,增强影响政府产业政策职能和协助企业调解与职工关系等职能。日本各工业行业协会联合成立了经团联,各类农协成立了农协中央会。美国有全美农场主合作社联盟,加拿大和欧盟一些国家也有全国行业协会的联合组织。

要完善行业协会工作人员在工资待遇、医疗、养老、住房、职称等方面的政策规定和保障措施,吸引人才、留住人才。既要通过优惠政策吸收优秀人才到行业协会就业,也要吸收各类企业加入行业协会。上海在培育行业协会过程中,一批高学历、复合型、有相关工作经验的年轻人看好行业协会的发展前景,甘愿放弃原单位优厚的收入和待遇,这批青年人的加盟,给行业协会带来了生机和活力。

要在改善服务方面下功夫。协会的宗旨是服务,服务是协会的生命力所在。一是要牢固树立为企业服务的思想,关心企业发展,做企业的贴心人。二是扩大行业协会的覆盖面。按照“八个不分”的要求,即在行业协会的服务对象上,不分企业的隶属关系,不

分企业所有制,不分是中资还是外资,不分是本地企业还是外地企业,不分企业的规模大小,不分人会先后,不分行业贵贱,不分财富多少协会都应当为他们提供一视同仁的服务。三是要加强与企业的联系,根据企业的需要,在职工技能培训、信息服务、项目评估和市场拓展等方面为企业提供“适销对路”的服务。协会要指导和帮助企业进行反倾销、反补贴的起诉和应诉,组织企业在行业自律、制订行业标准、规范行业发展和自我保护等方面发挥应有的作用。四是允许“一业多会”,鼓励适度竞争,以促进各行业协会提高服务水平。

#### 5. 加强与政府联系,进一步提高参政议政水平

在市场经济发达国家,各类行业协会(商会)积极参与并极大影响国家政策法规的制定。在大陆型国家(如法国),行业协会(商会)由传统的同业行会等发展而来,且具有完备的法律体系,与政府是一种合作关系;而在政府主导型国家的商会(如日本)其独立性虽受到一些影响,商会必须接受政府的指导和监督但仍能保证依法成立和独立运作;在“水平模式”的美国,行业协会(商会)除向政府反映商界的建议和意见外,还参与立法、司法和政治活动。

各级行业协会要不断掌握新情况,研究新问题。要从宏观上了解把握经济发展趋势和政策。要更积极参加社会实践,加强调查研究,从整体上提高参政议政的水平,努力提出高质量的意见和建议。

#### 6. 加强对行业协会等市场中介组织的理论研究

理论源于实际但又高于实践,理论创新往往是实践进步的先导。世界各国都非常重视发挥包括行业协会在内的中介组织的作用,在理论研究上取得了一系列成果。但是,我国对此研究不足,至今这方面的研究专著很少,今后应在社科领域扩大这方面的研究立项,逐步充实力量,增加各项支持。

#### 参 考 文 献

- 1 张新名.中国行业协会应当变成什么“角色”.光明日报,2004-05-17,(B1)
- 2 余晖等.行业协会及其在中国的发展:理论与案例.北京:经济管理出版社,2002
- 3 史景星,毛林根.行业协会概论.上海:复旦大学出版社,1989
- 4 彭春华.我国行业协会建设对策思考.南方经济,2003,(1)
- 5 虞和平.商会与中国早期现代化.上海:上海人民出版社,1993