



经济领域行业协会组织制度的理论与实践

云南省民政厅民间组织管理局 刘继彪

摘要：本文从社会组织学、政治社会学和制度经济学角度，探讨经济领域行业协会的概念、特征、类型、历史、价值理论、功能、法律制度等问题，尝试建构我国行业协会的理论基础，并在此基础上深入分析当前我国行业协会发展的制约因素，研究行业协会的体制创新，为建立适合我国国情的行业协会制度提供参考。

关键词：行业协会 理论 实践

一、行业协会概论

（一）行业协会概念

行业协会有广义和狭义两种理解。广义的行业协会泛指分布在各个社会行业领域的、以促进该行业的发展为宗旨的社会团体。此处的“行业”是广义的，泛指各个社会领域，与“三百六十行，行行出状元”的“行”同义，包括文化、艺术、体育、卫生、科技、教育等社会事业领域、政治领域、经济领域。狭义的行业协会仅指经济领域的行业协会。本文采纳狭义。

关于行业协会的定义，《深圳经济特区行业协会条例》第二条规定，“本条例所指行业协会，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》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。”上述两个定义揭示了行业协会的基本含义，但不够完善，它们存在着两个共同缺陷：一是行业协会的会员类型片面，不但将由分类较细的小行业协会组成的行业联合会排除在外（如起着经济产业总代表作用、具有行业协会总会性质的工业联合会、商业联合会或者工商联会），还未考虑以少量专家身份参加的个人会员；二是未指出行业协会的追求行业公共利益的组织目标。

综上所述，行业协会这样定义比较合理：行业协会一般指经济组织、行业组织及少量相关单位与个人自愿组成的，以发展经济产业、增进行业或整体共同经济利益为宗旨的、非营利性的社会团体。

人们往往将行业协会与商会混为一谈。其实，商会只是行业协会的一个类别，它在两个方面区别于其他行业协会：一是产业特点上，商会往往指贸易领域的行业协会；二是地域特点上，商会往往带有地域色彩，以地域特征划限吸收会员。

（二）行业协会特征

从上述行业协会概念可以看出，它有以下基本特征：

1、非营利性、非政治性和自愿性。行业协会作为社团的一种类型，具有社团的一般特征，即非营利性、非政治性和会员入退会自愿性三个特征。法律另有规定的极少数特殊的行业协会除外。如证券业协会，其入会具有法律强制性，所有证券公司都必须按照法律规定加入，这是国家对特殊行业管理的需要。

2、产业性。无论是按国家1985年颁布的《国民经济行业分类和代码》的行业划分标准确定行业，还是按经济生活中具体的产品或服务确定行业，无疑都属于一种经济产业，其行业性协会自然具有产业性。

3、群益性。与环保、慈善等促进社会公共利益的公益性社团不同，行业协会以增进会员公共利益为宗旨，谋利的对象主要是会员群体，属群益性社团。有些学者称其为互益性社团，不够科学。互益性社团仅应指具有会员互助互济性质的封闭性社团。而群益性社团谋求的不是狭隘的会员互助利益，而是超越会员狭隘经济利益的群体公共利益。

4、会员多以经济类单位会员为主。行业协会作为经济领域的行业组织，其会员自然主要是公司、合伙企业或个体工商户。公司是法人组织，合伙企业、个体工商户在工商依法登记注册后也是一种经济组织。当然，会员中会有少量经济研究方面的单位与个人。另外，联合会的会员则主要是行业协会。

由从事特定职业的个体组成的团体，一般不属于行业协会，如经纪人协会、经理协会、作家协会、记者协会、个体劳动者协会、私营企业家协会、工会、农会、教师协会、雇主协会、企业家协会，等等。这些协会的宗旨不是发展该行业，而是维护从业者的利益。注册会计师协会、律师协会比较特殊，由于法律专门赋予其行业管理的权力与职责，因而属于广义的行业协会。

（三）行业协会类型

从不同角度，可将行业协会分成不同类型。

1、生成模式角度。从行业协会的生成模式看，有四类行业协会。

第一类是体制内行业协会，即通常所说的官办社团。官办社团的产生大体上有两种情形：一种是按照上级政府系统要求，或是主动机械模仿上级做法，体制上下对口，或是出于地方利益、改革等考虑，由政府部门直接或间接组建而来；一种是由政府专业经济部门在机构改革中转变而来。

第二类是体制内外结合型行业协会，由非官方力量发起组建，相关政府部门领导兼任社团领导职务或控制领导人选。

第三类是体制外行业协会，又称民办社团，由社会力量主动或响应政府的倡导发起组建，无相关政府部门在职领导兼任社团职务。

第四类是法定型行业协会，由国家相关法律规定组建，依法成立，如证券业协会。

2、行业类别角度。从行业角度看，有单一行业协会和跨产业联合会。单一性行业协会仅是某一产业的行业协会，如橡胶业协会。跨产业联合会是不同种类行业协会组成的跨产业的、以解决共同问题、维护和增进整体利益为宗旨的行业协会，如工商联会。

（四）行业协会历史

我国行业协会就形式而言，古代就已存在。春秋战国时期，我国就有了手工业行业协会，称“行会”或“行帮”。在欧洲中世纪，手工业者也组成行帮。但这些古代行业协会是适应简单商品经济的产物，排斥外来同行，维护本地行规行约，严格限制自由竞争，具有典型的封闭性。这与现代意义的行业协会有本质区别。现代行业协会是适应现代化大生产和市场经济的产物，最早产生于十六世纪的欧洲，法国马赛的商人于1599年建立了第一个现代商会。我国现代意义的行业协会诞生于清朝末年。洋务运动催生了现代民族工业，为了振兴民族工业，工商界人士成立了现代意义的商会。国民党统治时期，我国行业协会发展缓慢。解放后，在五十年代初，我国解散了所谓的旧商会，成立了统一战线性质的组织——工商联。从五十年代到七十年代二十多年的计划经济时代里，行业协会成为空白。直至1982年，我国经济体制改革进行4年之后，国务院决定借鉴国外发达国家经验，对大型经济行业，进行由部门管理向行业组织管理的试点，批准成立中国包装技术协会、食品工业协会，迈出了新中国行业协会发展的第一步。虽然它们还是官办社团，但具有重大历史意义。我国改革的进程决定了行业协会的发展进程，目前来看，行业协会大体上经历三个发展阶段：从1982年试点至1992年确立市场经济体制前，为官办阶段，行业协会发展缓慢，一般有事业编制和财政拨款；从1993年至2002年全国政府机构与职能改革结束，为官办、民办并存阶段，行业协会发展迅速，且随着私营经济的壮大，民办行业协会开始出现并逐步增多；今后，随着全国官办行业协会改革浪潮的蓬勃发展，将是民办行业协会为主的阶段。目前，全国性行业协会会有400多家，全国性社团1700多家，所占比例25%左右。

我省按照上下对口的要求，于1982年5月成立了我省第一家行业协会——云南省包装技术协会。目前我省全省性的工商领域行业协会会有97家，全省性社团620多家，所占比例约为15.5%。97家行业协会中，有13个是企业发起成立的，比例约为13.4%，其余均为政府组建的。就行业分布而言，我省工业39个行业大类中，有28个建立了行业协会。“十五”期间的八个重点行业中，只有有色金属未成立行业协会。

（五）行业协会价值理论

1、博弈理论。这种观点认为，行业协会的价值在于，它是行业公共利益的代表者。在自由竞争的市场经济条件下，单个的经济组织为了私利在与其他市场主体（包括同行）和政府管理者的反复博弈过程中，认识到同业联合或跨行业联合对增进利益的重要性，于是利益动力催生了行业协会。行业协会提升了经济组织的地位与优势，增强了博弈实力、扩大了利益。

这种组织动力学理论的依据是正确的，但它有一定的适用条件，即它只适合于市场存在一定程度的自由竞争、政府管制较松的状况，对于解释温州的纯民间行业协会比较合适，但对于分析我国官办社团就不适用。这是因为，官办社团是政府在经济体制改革中一种制度供给的产物，一种政府行为的制度创新，不是社会力量与政府博弈的产物。在政府主导型渐进改革中，在新权威主义思想影响下，我国对经济及行业组织的管制是逐步放开的，社会力量不具有博弈的权利和实力。体制内产生的官办社团挤占了社会力量的权利空间，但它既无与作为母体的政府博弈的地位，又无代表社会力量博弈的能力。

2、公民社会理论。这种理论认为，行业协会作为社会领域重要构成部分之一的经济领域中的社团组织，其会员自愿入退会原则与行业自律功能，是社会民主自由的体现。行业协会是在社会某一私域（经济领域）一定范围、一定程度内进行自治的组织，是我国由传统集权型社会向公民社会转型的一大进步。

公民社会理论从社会政治学角度来分析行业协会，有其积极的意义，行业协会的发展必然推动我国公民权的发展和民主法治的进步。

3、经济治理理论。新制度经济学认为，经济治理机制有五种：（1）市场；（2）企业；（3）国家；（4）非正式网络；（5）行业协会。行业协会作为五种经济治理机制之一，主要通过四种行为方式发挥治理经济作用：“①组织实施成员间的合作行为。②与其他协会组织订立集体性合约。③变通或影响政府公共政策，以保持和增加其本身和其成员的利益。④提供能够影响交易行为和效果的各类信息。”①

新制度经济学从政治经济学角度，揭示了行业协会在经济治理组织系统中的地位与作用。我国决策层正是看到了这一点，才学习发达国家的经验，进行行业制度创新的。

4、市场失灵论与政府失灵论。这两种论调是经济治理理论的延伸。美国经济学家伯顿·韦斯布罗德（Burton A. Weisbrod, 1974）认为，政府、市场和非营利部门都是满足个人需求的手段，此三者存在相互替代性。当政府和市场不能满足人们对公共物品和服务的需求时，就会求诸于非营利部门。这是非营利组织产生的主要原因。

对于我国的行业协会而言，其在上世纪八十年代的产生，是我国政府制度改革的结果，当时未建立市场经济体制，不存在市场失灵；政府对社会有着超强的控制权力与能力，也不存在投票选民认为政府失灵的问题。因此我国行业制度的产生动因，与西方有着根本不同，它是制度失灵和政府自我矫正的产物，是斯大林计划经济模式失灵的产物。当然，随着经济政治体制改革的深入，市场经济体制的全面确立，“小政府，大社会”改革的推进，社会经济力量的壮大，行业协会产生与发展的历史环境已经并将继续发生较大变化，政府失灵、市场失灵催生行业协会的现象开始逐渐出现并增多。

（六）行业协会功能

关于行业协会的具体功能，学者及国家有关部门都作了许多分类归纳，虽然角度有别，内容基本相似。归纳起来，有以下主要内容。

1、经济功能。这是行业协会的主要功能，具体有三个方面。

第一方面，为行业公共利益服务，内容有：①开展行业调查研究，发布行业信息，主动向政府、立法机关提出政策、法律方面的意见与建议；②制订行规行约并监督执行，采取警告、业内批评、通告批评、取消会员资格等惩罚措施，协调同行价格，维护公平竞争秩序；③创办刊物，开展人才、技术、职业培训与交流合作；④行业技术鉴定；⑤组织展销，开拓市场；⑥维护行业整体利益和合法权益，对损害本行业的各种侵权行为代表行业进行抵制、争取损害赔偿；⑦协调与其他组织关系。

第二方面，为会员提供个性化服务，内容有：①管理、技术、法律政策、市场等方面的咨询；②接受委托帮助鉴定、评估、改善管理等；③协调会员关系；④产品推介。

第三方面，为政府提供帮助，内容有：①接受委托，组织科技成果鉴定与推广，参与国家项目论证，起草行业规划与行业标准，发放许可证，出具产地证明，质量评比认证，资质审查等；②经政府授权，进行行业统计、质量监管、产品市场建设；③参加政府的听证会、咨询委员会；④向会员宣传国家政策、法律；⑤政府委托的其他事项。

2、社会功能。如组织会员参加社会公益活动，发展扶贫济困、救孤助弱等公益事业。

另一方面，行业社团作为特定行业或者跨行业的利益代表和一个独立的社会法人组织，有其天然的负面效应冲动，主要表现为：

（1）背离社会整体经济目标和社会公共利益目标。行业协会为追求狭隘的行业利益，会采取“价格同盟”、“技术同盟”、“市场同盟”等形式，阻碍符合市场规律的正常降价、技术革新、正常市场准入等，损害消费者利益，妨碍经济发展和社会整体利益。

（2）偏离行业公益目标。这有两种情形。第一种情形，当行业协会被行业内少数寡头控制时，就成为追求寡头私利的“私益性工具”。行业协会会作出有利于寡头垄断技术、市场、资源等的各种行为，限制自由竞争，损害大多数会员利益，阻碍行业发展与社会经济进步。

第二种情形，成为协会工作人员谋私利的“私益性工具”。行业协会组织制度容易存在的问题有：财务管理制度不健全，无有效的透明化公开机制和组织监督机制，协会专职领导权力过大，民主决策层对执行层失控，或者象我国官办社团一样，工作人员只需对政府负责，不需对会员负责，等等。当行业协会存在上述严重的组织制度缺陷时，组织就会放弃设立的宗旨，蜕变为少数工作人员追求利益最大化的工具，导致协会腐败。

（七）行业协会法律制度

目前，我国还没有制定行业协会的专门法律。在国外，一些发达国家在第一次产业革命时期，就认识到行业协会发展经济的重要作用，颁发了行业协会的法律。法国是最早颁布现代商会法律的国家，于1858年出台了商会法。日本于1890年颁布《商业会议所条例》，于1902年、1928年、1953年三次颁布了《商工会议所法》。

1、发达国家行业协会与政府在经济治理方面的关系模式。发达国家与行业协会的关系模式大体上分为三种类型。第一种类型，是以英、美为代表的多元主义模式。美英作为所谓自由资本主义的代表，允许行业协会作为一种压力集团、利益集团存在，代表社会力量独立于国家权力系统，并通过合法的各种途径影响国家立法与政策，即在经济治理领域与政府竞争，形成多元主义的行业管理模式。工商业者自愿入会，商会实行自愿注册原则，依据公司法设立，小规模商会大多不注册。第二种类型，是以法德为代表的法团主义模式。欧洲大陆法系国家的政治传统，决定了政府习惯以成文法形式规范和管理民间组织，制定专门的商会法律，明确商会的公益法人地位。在法国、德国、意大利等国家，法律赋予商会特别的权力，工商业者往往必须加入协会，商会具有半官方公共管理机构性质。其他类型的行业协会实行自愿入会、自愿登记备案原则，但一般都会到政府备案，手续较为简便。各行业协会都是独立于政府的组织，但倾向于与政府进行建设性合作，形成法团主义的行业管理模式。第三种类型，是以日本为代表的社会合作主义模式。日本作为后起资本主义国家，为了赶超老牌发达资本主义国家，综合借鉴了海洋法系国家（美英等）、大陆法系国家（法德等）的

行业协会制度，一方面坚持自愿入会原则，另一方面制定出商会法律，推动政府与行业协会的合作，要求行业协会登记后工作上要接受业务部门的指导，形成制度化的社会合作主义行业管理模式。

上述三种模式存在一个共性，即结社自由是公民的“制度化权利”。我国目前还没有出台结社的专门法律。

我国应该采取何种行业协会管理模式？笔者以为，我国作为一个落后的发展中国家，为追赶发达国家，必须利用国家权力动员全部社会资源并卓有成效地运用。因此，政府应借鉴历史上落后国家赶超发达国家的成功经验，为加速经济发展而广泛干预经济。行业协会虽是独立的民间组织，但在行业管理上应与政府密切合作，发挥经济治理的协同作用。有鉴于此，我国在今后制定行业协会的法律时，应借鉴日本的社会合作主义模式。

2、我国行业协会管理特点。我国目前关于行业协会的规定散见于《社会团体登记管理条例》、国家经贸委等部门的政策及地方法规中，归纳起来，有以下特点：

(1) 确立双重管理体制。按照国务院1998年颁布的《社会团体登记管理条例》规定，社团管理实行业务主管单位和登记管理机关双重审批、双重负责的管理体制。与社团业务相关的政府部门或政府授权的组织是社团的业务主管单位，其主要职责，是配合登记管理机关做好社团筹备、成立、变更、注销、年度检查等工作的审查及违法处罚调查，负责社团日常业务的监督管理等。民政部门作为登记管理机关，主要负责社团筹备、成立登记、变更登记、注销登记、年度检查、违法行为行政处罚等工作。业务主管单位与登记管理机关分工负责，相互配合，形成制度化双重管理机制。找到业务主管单位并经其审查同意，这项行政前置审批的设置，其积极作用已遭到众多学者的质疑，其弊端甚多，由于论述较多，此处不再多言。鉴于双重管理体制弊远大于利的现实，今后我国应废除之，代之以行业协会成立后与政府合作的制度化规定，例如，可在法律或政策中规定：政府建立若干个由行业协会、专家等利益相关方组成的行业发展咨询委员会，形成制度化沟通的机制；行业协会必须接受政府依法作出的授权委托等决定；行业协会贯彻国家产业政策，有义务协助政府的经济工作，等等。

(2) 坚持一业一会、一地一会的非竞争性原则。同一种行业在同一地方，只能设立一个行业协会。这种规定，其积极方面，一是有利于行业力量整合与行业自律，二是有利于政府与单一的行业代表者进行沟通和实行行业管理；其消极方面，忽略了同行业内部会员的差异，不同会员单位，经济规模、技术水平、所有制形式等方面的不同，面临问题及解决途径就会有别，单一行业协会难以满足多样化、多层次的需要，作为弱势群体的中小企业利益容易被占据行业协会领导地位的大企业漠视。

因此，在坚持一业一会、一地一会原则的同时，应注重扶持从不同层次与角度建立的行业性质的协会。对建立行业协会的行业标准，应持开明态度，充分尊重社会经济力量与产业发展的需要，既允许按国家的行业分类标准设立，又允许按产品、服务、经营环节、单位规模等多样化的标准设立，从而建立推动经济发展的、结构健全、互相补充与合作的行业协会体系。

(3) 自愿入会原则。行业协会作为民间社团组织，实行入会自愿、退会自由原则，既是对公民权利的尊重，又是促使行业协会提高服务质量、增强自身吸引力的一种动力。但事物是辩证的，对于极少数与国民经济关系重大的特殊行业协会，实行强制入会的特殊规定，对发挥行业协会的经济治理作用，增强在国际竞争中的优势，有着十分重要的意义，其负面效应远小于正面效应。国外一些国家也是这样做的。如德国1994年颁布的《德国工商会法》规定，所有工商企业都必须加入地方工商会。

(4) 行业覆盖率最低限制原则。《上海市行业协会暂行办法》第六条规定，“在本市发起筹备行业协会，应当具备以下条件：（一）有10名以上的发起人，……；

（二）拟成立的行业协会应有行业代表性，发起人和其他参加会员应当达到或者承诺在2年内达

到本市同业组织数量的20%以上或者同业销售额的50%以上……”行业覆盖率最低限要求，是与同一行业在同一地方只能设立一个行业协会的原则相适应的。行业协会单一性规定取消了会员的选择权利，当行业协会组织效能低下，满足不了会员的心理预期又无力改变时，会员所能做的就是退会，将行业协会覆盖率降低到政府要求的最低限以下，使其面临被强行注销的危险，从而进行绩效改革，吸引更多会员，发挥行业代表作用，以维持生存。会员与行业协会组织的这一动态博弈过程，证明在行业协会单一性规定前提下，只有规定行业协会存在的行业覆盖率最低限制，才能最低限度地维护行业会员的合法权益。因此，从会员覆盖比例或销售额覆盖比例角度，规定行业协会生存最低条件，是必要的、科学的。

(5) 民间性原则。行业协会作为一种社会利益代表组织，只有坚持民间性原则，才能发挥应有作用。民间性原则应包括以下内容：法律地位独立于政府；工作上自主自治；经费上可以接受或争取政府资助，为政府提供有偿服务；拥有独立的办公场所；现任政府业务部门领导不兼任社团职务；政府不操纵协会领导人选和工作，协会由会员民主办会。片面的不要政府任何经费的极端自养提法，不合国情，政府资助民间组织也是发达国家的普遍做法。可以获得和争取政府资助，只要不损害独立性就行。借用政府部门办公场所也是可以的，只要不是与政府机构合署办公即可。民间性体现在本质上而不是形式上。只要不存在独立性、自主性的丧失，即保持了民间性。

(6) 与政府合作原则。行业协会是我国政府主导型改革的一种官方制度安排，必然要求它在提高和维护自身民间性的同时，在经济治理领域与政府密切合作，实现政府宏观管理、协会中观治理、企业微观经营的有机结合，贯彻国家产业政策，健全行业管理，推动社会经济协调稳步发展。

(7) 公平交易、维护行业公共利益和社会公共利益原则。这个原则往往被忽略，但却是非常重要的原则。如上文所述，行业协会有其“天生”的负面效应冲动，存在着违反自由竞争和公平交易、损害行业公共利益和社会公共利益的潜在危险，现实中也有一些实例。在法律政策层面，应确立行业协会这个行业准则。

二、我国行业协会发展的制约因素

当前，大力培育发展行业协会，已成为政府和社会的共识。要使培育发展行业协会工作切合实际、富有成效，关键在于了解国情，认清行业协会发展的种种制约因素。我国行业协会发展的主要制约因素有以下方面：

(一) 经济因素

经济因素有三个方面的。

1、经济所有制结构状况。随着非公经济的发展壮大，国有经济比重逐步下降，但仍占一半以上，云南占2/3以上，私有经济力量总体上较薄弱，国有经济总体上处于垄断地位，国有企业习惯于直接向政府提出利益诉求，对行业协会需求不强。而作为民间力量的个体私营企业，对行业协会需求虽强，但往往没有力量成立企业协会。在私营经济发达的地方，民间行业协会就比较发达。例如，一个温州市就有70个民间行业协会，我省级才97个行业协会且近十分之九为官办。

2、经济总体发展水平。经济总体发展水平越高，经济分工就越细，各种经济行业就越发达，行业协会的社会需求就会越强烈，在政府许可和市场经济条件下，行业协会就会越多。反之，社会经济发展水平低，产业种类不多、不发达，行业协会的社会需求就较弱，行业协会也就少。

3、行业发展水平差异。不同的行业，其发展水平、规模、市场竞争状况、所有制结构等方面会存在差异。水平越高，自由竞争越激烈，私有经济比例越高，该行业的协会就越发达；反之，水平越低、自由竞争程度越低、国有经济比例越高，该行业对协会的需求就越弱。

(二) 政治因素

政治因素有四个方面。

1、政治利益。在一党制和政治思想大一统的政治环境中，对行业协会的发展尤其是全国性民间经济协会的产生和发展，政府是否会担心其转化为一种异己政治力量，尚不得而知。但是，禁止、限

制、放任三种态度，政府取舍的不同，对行业协会的发展会产生不同的结果。

2、政企分开改革和政府职能转变。国有企业对行业协会的需要与对政府的依赖程度成反比。不同行业领域国有企业改革深度的不同，政企分开程度不同，行业协会的需求强度就不同。政企分开的进程影响着行业协会的发展。随着绝大多数领域政企分开的深入，国有企业在许多情况下将求诸于行业协会维护和增进利益，而不再找政府，这就推动行业协会逐步发展。

转变政府职能是我国政治体制改革的一项重要内容，是社会经济发展的需要。转变政府职能对行业协会发展的促进作用表现有三：一是取消大量不合时宜的行政许可与审批，“还权于民”，增强了产业经营者对行业协会的需求；二是转移出应由行业协会承担的行业经济治理职能，提高了行业协会的能力和吸引力；三是将行业协会能够胜任的政府工作授权或委托给行业协会，扩充了行业协会的功能，提高了行业协会的价值与地位。

3、政府领导的思想观念转变过程。政府领导对行业协会不重视、不支持，或按照“官办社团”的陈旧思维，由政府组建自身能够控制的行业协会，甚至无视民间性较强的行业协会存在、不正当运用行政权力组建一个业务完全相同的官办社团等等问题，反映出不少政府领导经济管理观念滞后，阻碍了行业协会的健康发展。上海市领导比较开明，准确把握行业协会的发展趋势，在2002年建立了行业协会体制创新的配套政策体系与专门工作机构，促进了行业协会的迅速发展。

4、政府部门利益。一些官办行业协会名义上为独立法人的行业协会，实际上是相应政府部门或其内设机构谋取私利的工具：一是把应取消的有经济利益的行政权力不当转移给协会，变相保留非法利益损害公民权利；二是协会合法拥有的考试、培训、资格认证等工作，有着丰厚的经济利益，成为政府的“小金库”。官办行业协会私益化现象比较常见，严重妨害了行业协会的健康发展。政府狭隘部门利益成为行业协会发展的阻力之一。

（三）行业协会组织能力因素

关于我国行业协会普遍存在的组织能力缺陷的种种表现，学者和政府工作人员论述很多，内容上大体相似。下面综合为一个简表。

组织能力缺陷	表现	云南省级行业协会状况
工作条件		
	①办公场所上，无独立办公场所，由发起单位或主管单位提供，合署办公；	
	②经费上，官办社团有官方背景或强制手段，会员收入较稳定，但受政府支配，民间社团经费上靠大企业支持，易被某一集团左右，会费收缴率低，收入不稳定；	
	③人员上，兼职的、离退的、知识老化与年龄老化的人员为主体，专职人员少	
	①租用办公场所的占21%，其他或向相关部门借或合署办公；	
	②会费约占收入的1/3，有政府资助、培训收入等，支配权力受限；	
	③90%为退休人员	
协会领导		
	①产生上多为业务主管单位或发起单位控制人选；	
	②政府官员兼职多；	
	③往往把协会工作作为“副业”，工作应付	
	按章程民主选举产生协会领导层的仅约1/4	
组织机构		
	内设机构少，一间办公室一个协会，与行业管理不适应	
类似行业基础		
	①行业覆盖率低，行业代表性差；	
	②会员认同度低，缺乏社会合法性	
类似		
工作制度		
	①民主制度不健全，不按时换届；	
	②财务制度不公开，不透明，易滋生腐败；	

③官僚运作机制

类似 功能 ①创办刊物，培训，发资格证书等事务性为主体；

②行业自律、行业协调、行业代表及个性化会员服务功能无力承担；

③为主管部门或发起单位操纵成为私益化工具

类似

行业协会的上述功能缺陷，主要存在于官办行业协会。官办行业协会的官办产生机制是其功能缺陷的直接根源。官办社团产生的深层次根源在于我国的政府行业管理体制。在新旧经济管理体制并存的转轨时期，旧体制残留的政府经济管理部门仍垄断着行业协会的制度供给权力，双重管理体制又强化了这种权力，压制新生经济力量成立行业协会的权利。官办行业协会的产生是这种特定历史条件下的产物。“官办”使行业协会发生价值错位，不能有效扮演行业自律等中观的行业管理功能，成为一种畸形的行业代表者，阻碍了我国产业发展，无法适应改革与发展需要。要建立健全我国的行业协会制度，就必须对官办行业协会进行归位性改革，进行民间化体制变革。

三、行业协会制度创新的途径

当前，温州、深圳、上海、重庆等少数地方，都在尝试着进行行业协会制度改革，建立符合国际标准与惯例、满足行业发展需要的行业协会制度。由于现有行业协会中，官办行业协会占主体，行业协会制度的创新应包括两方面：一是现有官办行业协会的归位性改革，一是新生行业协会培育规范的确立。

（一）现有官办行业协会的归位性改革

官办行业协会归位性改革应按以下步骤进行：

第一步，确立目标范式。根据上文行业协会概论部分的论述，可以看出笔者对行业协会改革目标范式的基本内容，为了减少重复，在这里作一简要概括：官办行业协会改革，目的是承接政府转出的应由行业协会承担的职能，配合政府宏观管理发挥行业自律等方面的经济治理作用；核心是确立行业协会的民间产生体制与民主、独立的运作机制；目标是完善法律政策规定，建立一个高效的行业协会体系。

第二步，组织重构。（1）旧组织体制的解体。对现有官办行业协会分类梳理，经济发展不需要的注销，需要但重复设立的合并，少数需要分立的分立。对协会进行清算或财务审计，清理与保存档案资料，了结与登记管理机关、业务主管单位的工作手续等。（2）新型组织结构的确立。通过媒体公告等形式向社会发出倡议，在拟参与会员数量或其销售额达到全行业一定比例条件下，召开新协会成立会议，完全由社会力量依法民主产生新协会，排除兼任社团职务的现任党政机关、公检法机关等国家机关的现职领导，到登记管理机关、业务主管单位办理改革相关手续。从组织结构和协会管理权力分配上，完成民间化归位改革，确保协会的独立地位，性质上成为真正的行业利益代表组织。

第三步，功能重塑。确立行业协会完善的功能体系，消除政府职能的各种不当转移，该取消的取消，归还社会的合法自由权利；该交回政府的归还政府，使行政权力依法运作，避免行业协会不当越位行使行政权力。政府该交给行业协会的职能转移出来，协会缺失的功能弥补起来，原有的功能健全起来，形成一个以促进行业公共利益为宗旨的高效功能系统。

第四步，运作机制重建。运作机制要坚持以下六项原则：①社会力量自治原则；②与政府合作原则；③保障会员民主权利原则；④行业公共事务、财务等敏感工作及其他经济工作公平公开原则；⑤行业公共利益代表原则；⑥绩效优良的效能原则。

第五步，组织要素优化。组织要素系统包括机构、人员、制度、物质技术条件等。优良的组织要素及其科学结构，是组织功能良好发挥的保障。行业协会作为一种组织，自然应当“装备优良”。优化组织要素从四个方面着手。（1）科学设置工作机构。设置工作机构应考虑的因素有：协会的性质、规模、功能、会员的需求等，以及前述因素的动态变化。（2）配备足够的人力。人力要素在素

质、能力、知识、年龄等方面，结构要合理，组合要科学，满足需要。（3）制订完善的制度规范。完善的制度规范从工作环节上，至少应包括议事决策制度、执行制度、沟通协调制度、监督反馈制度，从工作内容上要有会员大会和会员代表大会制度、理事会与常务理事会议制度、秘书长制度、工作人员工作制度、财务制度及其它业务工作规范、与政府及其他协会等组织的合作制度，等等。

（4）具备与工作相适应的物质技术条件。物质技术条件包括独立的办公场所、满足需要的经济收入、基本技术设备等。

（二）新生行业协会培育规范的确立

结合上文我国行业协会发展制约因素，从实际出发，科学培育行业协会。

首先，谨防以下三个陷阱：（1）拔苗助长陷阱。政府领导好大喜功，只求行业协会数量标榜政绩，不求工作质量，脱离行业发展水平和企业实际需要，搞行业协会“无土栽培”或“试管培育”，成立的行业协会成为早产儿，有名无实。（2）包办陷阱。走包办代替的老路，官办行业协会死灰复燃，达不到发展和规范行业经济的目的。（3）体制陷阱。各地方的产业机构及其发展水平不同，按照行政命令或体制模仿习惯，搞上下对口，在不具备条件的行业又拔苗助长了。

其次，行业协会的培育应遵循以下规则：

1、政府部门角色定位准确规则。政府在行业协会培育方面的角色应定位在倡导、支持、指导。向社会发布行业协会的需求信息和发展状况，对需要成立的行业协会予以舆论倡导，对需要资助的给予财政资金扶持，需要政策指导的给予政策指导。

2、民间组织自律规则。对已成立行业协会在发展中存在的问题和正面经验，可由行业协会的联合会，或其他以监督民间协会为主要业务的民间组织进行调查、评估、提出建议方案，向社会发布客观全面的信息，供大众了解和监督。政府只在行业协会违反法律政策或需要提供帮助时，才介入其管理，不得非法或违法干预行业协会的正常工作。

3、水到渠成规则。全面考察行业协会生成的社会经济条件，把握准条件成熟的时机，使行业协会的产生与其需求同步。需要考察的社会经济条件包括以下内容：

（1）行业小环境。主要指标有行业发展水平、规模、国内外市场竞争状况（完全竞争、寡头竞争、垄断等）、所有制结构等。

（2）行业外环境。主要指标有国内外市场准入状况，政企分开状况，国家对行业管制状况等。

注释：①余晖等著，《行业协会及其在中国的发展：理论与案例》，经济管理出版社，2002，第8页

主要参考资料：

①余晖等著，《行业协会及其在中国的发展：理论与案例》，经济管理出版社，2002

②王名，刘国翰，何建宇著，《中国社团改革-从政府选择到社会选择》，社会科学文献出版社，2001

③省经贸委，《关于省级行业协会情况的调查报告》，2001

④省经贸委，《云南省工商领域协会发展规划》，2002

⑤上海市政府，《上海市行业协会暂行办法》，2002

⑥深圳特区人大，《深圳经济特区行业协会条例》，1999

