



培育发展云南行业协会的理性思考

昭通市人民政府 杜朝运

市场经济条件下，行业协会所扮演的角色是非常重要的。它维护行业的整体利益，对内为协会成员服务，规范行业内部的竞争行为，制定行业的统一标准，提升行业的竞争力；对外作为本行业的代言人，同立法机构、政府以及外部同业等进行博弈，以保护、谋取和增进协会成员的合法合理的权益。显然，行业协会是市场化程度不断提高、市场化范围不断扩大的必然产物，并由此成为市场经济体系中不可或缺的主体之一，在保证市场有序竞争、协调市场各主体之间的关系等方面发挥着积极的作用。随着我国市场取向改革的不断深入，培育、发展和完善行业协会已成当务之急。如何按照市场要求、重塑新型的行业协会，这是摆在我们面前的一项迫切任务。本文将从制度层面，分析目前云南行业协会存在的制度缺陷，对其制度绩效展开研判，并设计改革的目标模式，探讨如何进行改造，以适应新形势的需要。

一、云南行业协会的制度缺陷

我国民间结社的传统古已有之，但现代意义上的行会组织出现的历史并不长，这与我国源远流长的自给自足的小农经济有关。建国前，我国的行会组织曾获得一定程度的发展，它们中的一部分是传统行会的延续，另一部分是伴随民族工商业兴起而发展的新型行会，但在性质上都是维护行业秩序和利益的组织。建国后，随着社会主义改造的完成和计划经济体制的确立，市场的作用被排斥了，一切经济主体的行为均纳入计划之中，行业协会因此失去生存的土壤。直到七十年代末，伴随市场机制的逐渐引入，行会组织又开始兴盛和发展起来。由此可见，行业协会这一制度安排的出现绝非偶然，它同市场经济天然相关。市场因子对社会经济生活的日渐渗透，使得商品生产专业化水平不断提高，市场竞争日益激烈，而政府在市场经济中“有所为而有所不为”，对微观经济主体的经营行为不宜直接干预，为了维护正常的竞争秩序，规避行业的市场风险，同时也为了协调与行业外部的关系，争取行业的正当权益，就呼唤着具有自律、维权、协调、服务等功能的行业自我管理组织的产生。可以说，行业协会是由市场催生出来的旨在为行业和会员企业服务的一项制度安排。

云南行业协会的发展经历了同全国行业协会一样的变迁。虽然从行业协会的产生不难看出它是一种民间在市场获利机会的诱致下自发创造的制度安排，但改革开放后云南行业协会的出现和发展却带有更多的政府行政色彩，由此导致其在制度安排上存在较多缺陷。具体言之，云南的不少行业协会是政府机关派生出来的，协会的秘书处与政府职能部门的内设机构并无二致，协会工作人员就是机关工作人员，协会的领导人由政府主管部门任命，有的甚至由行政领导兼职。这种“官办”色彩浓厚的行业协会，不符合市场经济条件下行业协会应具备的民间性、自律性的要求，自然难以履行其应当履行的职能，而更多的是反映政府的意志，延续政府对经济的直接管理。所以，目前行业协会制度安排的根本缺陷就在于政府未能剥离行业协会的职能，行业协会仍是作为政府的隶属物，使行业协会“名不副实”，无法真正发挥其市场经济实质意义上的作用。

从法规政策上看，我国《行业协会法》至今尚未出台，行业协会的地位不明确，我省关于行业协会发展的政策规定也不健全，使行业协会的很多职能无法得到落实，这就限制了行业协会的作用发挥。而行业协会习惯以“二政府”的角色开展活动，定位的偏差导致行业协会的吸引力不够、入会率低，协会在行业的覆盖面不广、权威性不高，使行业协会在维护会员企业权益和为会员企业服务上发挥的作用有限。另外，从管理体制上看，行业协会实行的是民政部门负责登记管理和业务主

管部门负责业务指导的双重负责管理体制，这一方面忽视了对行业协会的宏观指导和管理，行业协会的促进工作无人开展；另一方面常常出现因行业协会业务主管部门过多而造成行业协会的交叉重复设置。

以上可见，云南行业协会存在诸多制度设计方面的缺陷，导致行业协会应有的职能未能得到充分有效的发挥。当然，不可否认，也有一些行业协会，特别是一些民间自发设立的行业协会，在服务会员企业、维护行业整体利益等方面做了大量颇有成效的工作，积极行使了行业协会应有的职能。笔者这里之所以较多关注存在制度缺陷的行业协会，旨在发现问题、分析问题以更好地解决问题，虽有以偏概全之嫌，但绝无一概抹杀之意。

二、云南行业协会的制度绩效

改革开放以来，我国从中央到地方陆续组建了不少行业协会，党和政府的有关文件也多次强调了发展行业协会的重要性，但是，由于我国的市场化改革是一个不断探索和稳步推进的过程，决定了行业协会的制度安排不可能一蹴而就按照市场化的要求来构造，它不可避免地要受到其所处制度环境的影响，并随着制度环境的变化而变化。相应地，对行业协会制度绩效的审视就应放在相应的制度环境中进行。概括看来，云南行业协会目前的运作情况大体可分为较好、一般和较差三类，且这三种类型呈金字塔状分布。

位于塔尖的是运作情况较好的行业协会，总数较少。这类行业协会能够较有效地进行自我协调、自我约束和自我管理，为会员企业提供服务，代表会员企业同政府沟通，维护会员企业的合法权益，协助企业开拓市场，规划行业的未来发展，提高行业的竞争能力，对促进行业和会员企业的健康发展起到积极的作用。

位于塔中的是运作情况一般的行业协会。这类协会为会员服务的能力有限，虽然能够在行业内部进行信息沟通，开展会员企业的业务培训，向政府传递会员企业和行业的发展情况，但在更实质性的维权、展业、自律等方面的能力较弱，经费也较困难，对行业 and 会员企业的促进作用比较不明显。

位于塔底的是运作情况较差的行业协会，数量最多，这类行业协会往往有名无实，基本未能发挥其应有的职能，其秘书处一般挂靠在业务主管部门的内设机构，由机关工作人员兼职，工作缺少连续性，没有开展有实质意义的活动，在为会员服务方面基本无所作为，有些甚至形同虚设。根据调查，能够较好运作的行业协会多是民间性较强、官办色彩较淡的行业协会，这点恰好佐证了前面我们对目前行业协会存在的制度缺陷的分析。由于我省行业协会是伴随着政府职能转变而出现的，制度创生的方式呈现政府主导的自上而下的安排特征，从而与本应由民间需求而促生的行业协会的性质产生背离，故而无法真正反映会员企业的诉求、代表会员企业的利益，在履行行业协会应有职能方面自然要大打折扣。

另外，受传统自给自足小农经济观念的影响，我省的经营者普遍缺乏合作意识，习惯各自为战，信息相互封锁，在应对外部竞争时团队精神不强，未能形成合力，这也使得行业协会的作用受到抑制。很明显的例子就是经营者加入协会的意识不强、入会率低，行业协会的覆盖面不广。所以，传统的意识、观念等不利于现代意义的行业协会组织的非正规制度安排也影响到云南行业协会的良性发展和作用的有效发挥。

云南行业协会难尽如人意的现状要求我们必须对其进行制度上的改造，按照市场经济的游戏规则重塑行业协会，以应对竞争日益激烈的国内和国际市场，同时也与政治体制改革的进一步深化相适应。

三、云南行业协会的制度模式

行业协会是生产专业化分工和市场竞争发展到一定阶段的产物。随着我国社会主义市场经济体制的逐步确立，无论是政府出于职能转变的需要推动行业协会的建立，还是企业经营主体出于维护

自身利益的需要而自发组织行业协会，都反映了市场化改革和对外开放的要求。特别是，我国加入世贸组织后，必须遵循市场经济的客观规律和国际通行的经济规则行事。因此，云南行业协会的制度安排应积极借鉴发达市场经济国家和地区的模式，合理设计，使其能够体现新的制度环境的要求，并同其他制度安排相匹配。

首先，从定位上看，行业协会必须是企业利益的代表者，而非政府的附属。行业协会应由独立的经营单位在自愿的基础上组成，它的存在，就是为了保护并增进成员的利益。我国的市场化改革要求政企分开，企业是独立的生产经营主体，政府不能直接干预企业的生产经营。如果行业协会不具有独立性，以政府内设机构的身份同会员企业打交道，就必然导致将工作重心放在要求会员企业完成政府下达的工作任务上，不利于政府职能转变和企业自主经营。行业协会必须是同行的自愿组织，它在企业和政府之间架通桥梁，一方面向政府反映行业的发展状况和企业的呼声，影响政府的经济决策；另一方面向会员企业传递政府的政策信息，供会员企业决策参考。行业协会的定位非常明确，即站在行业的立场，努力维护并设法增进会员企业合理利益。

其次，从职能上看，行业协会必须以服务会员企业为宗旨开展工作。市场经济的活力在于竞争，众多分散独立的市场经营主体在利润动机的驱使下，难免出现盲目竞争、过度竞争等问题，造成市场秩序混乱甚至两败俱伤的后果。为此，行业协会须承担起行业自我管理的职责，自律、监督、协调内部关系，同时，要促使会员企业形成合力，积极开拓市场，为会员企业谋取更多的利益。由于单个企业在视野、能力等方面存在局限性，一来无法全面掌握本行业在国内和国际市场上的发展情况，二来在应对市场各种各样的风险中常常势单力薄，所以，行业协会必须站在行业的高度，协调会员企业的行动，规划行业的整体发展，组织会员企业合力开拓市场，保护行业的整体利益，提高行业的整体竞争力。当然，行业协会的服务并非越俎代庖，干预企业的正常经营管理，而且，行业协会也应保证行业内部的正常竞争，才能使行业充满活力。

再次，从布局上看，行业协会的设立应因地制宜、因“行”制宜，不能一概而论。市场化要求行业协会走民间化、自营化的路子，政府不能大包大揽，只能扮演推动、引导和总体规划的角色。行业协会的设立必须满足民间对这一制度安排的需求，政府无视这一制度需求或者不根据这一制度需求而进行强制性的制度供给，往往会使这一制度安排无法发挥出应有的作用。我国的经济日渐融入国际经济，行业协会应按照国际通行的行业分类标准设立，以便利对外经济技术合作与交流，同时，也可以根据地方社会经济发展的需要，按照产品、经营方式、经营环节等标准设立。譬如，我国目前正积极推进农业产业化经营，提高农民进入市场的组织化程度和农业综合效益，在这种形势下，鼓励农民组织各种各样的协会，有利于农民开拓市场，抵御风险，促进农民脱贫致富。因此，行业协会的设立应灵活多样，以适应丰富多彩的市场活动的需要。

以上描述了云南发展行业协会的制度模式：在定位上必须明确代表会员企业的利益；在职能上必须以服务会员企业为宗旨；在布局上必须坚持民间是否有这一制度需求的标准。为了适应新形势、更好地培育和发展行业协会，我们有必要按照上述的制度模式对现存的行业协会进行制度重塑，以充分发挥行业协会的积极作用。

四、云南行业协会的制度重塑

不断完善社会主义市场经济体制，进一步扩大对外开放，加快与国际规则接轨的步伐，这些都对云南行业协会的规范发展提出迫切要求。然而，毋庸讳言，目前行业协会的改革和发展滞后于企业，其内在的制度缺陷使其无法切实履行自身职能，表现出来的制度绩效难尽人意。根据上述的目标模式，笔者在此拟提出如下制度改进建议，以期抛砖引玉。

1. 结合政府改革，理顺行业协会和政府的关系。行业协会和政府是两类性质不同的组织，有各自的职责范围和活动领域。长期以来，政府包揽的事务太多、领域太广，结果造成不少弊病。如今适应社会主义市场经济体制改革的需要，政府必须退出一部分领域，将一些行业管理和微观事务性工作转移给行业协会。所以，行业协会的改革和发展宜纳入各级政府改革的总体框架，把本应由行

业协会承担的职能从政府剥离出来，逐渐实现行业协会和政府脱钩，从而建立起符合市场经济和国际惯例要求的行业协会运作机制。

2. 加强政府引导，积极稳妥地培育和发展行业协会。行业协会在云南已有了初步发展，但在发展的质和量上都还不能适应经济发展的需要。我们除了对现有的行业协会进行改革之外，还应鼓励民间组建新的行业协会。政府应敏锐地捕捉民间在这方面的制度需求，并推动行业协会的组织和功能的落实。为此，政府宜构建新型的对行业协会的宏观管理体制，对区域内行业协会的发展进行统筹规划和协调管理，以推动行业协会的良性成长。当然，行业协会的发展离不开政府的支持，但政府的支持并不等于“官办”行业协会，否则就回到老路上去了。

3. 强化学习机制，行业协会需要不断完善自身职能。云南行业协会的工作总体上还处于起步阶段，行业协会的职能尚未完全发挥出来，所提供的服务尚未能够让会员企业满意，这也是目前行业协会缺乏吸引力、凝聚力和感召力的重要原因。随着我国经济体制改革和政治体制改革的不断深入，行业协会的业务空间也随之扩大，对行业协会的自身建设相应提出更高要求。为此，云南行业协会要注重建立学习机制，向发达市场经济国家和地区的行业协会学习，在不断摸索的实践中学习，以便提高业务素质，拓展业务功能，为会员企业提供更好的服务。

4. 培养合作意识，促成行业协会有效开展工作。我国传统上有“同行三分仇”的说法，经营者过分视同行为竞争对手，而忽略了还有合作伙伴关系的一面，这在生产分工不甚细、市场经济不甚发达的情况下有其存在意义。但随着市场经济的蓬勃发展，竞争日益激烈，风险日益加大，经营者如果还是继续各行其是、单打独斗，就容易带来同行内部相残，两败俱伤，对外亦常处于孤立无援的状态。因此，在新形势下，经营者应适时转变观念，培养团队精神，提高入会意识，重视行业协会的作用，加强自律与合作，通过行业协会实现双赢。

5. 制定政策法规，营造行业协会发展的良好空间。在经济转型、社会转轨时期，我国行业协会发展相对滞后与相关的政策法规未能及时到位有很大关系。为此，我们应积极呼吁《行业协会法》尽快出台，就行业协会的地位、职能、管理模式、运行机制等给予明确规定，以规范行业协会的各类活动，保障行业协会正常工作。同时，鉴于目前云南行业协会的发展面临经费、人才等不少方面的困难，笔者建议，地方政府应提供适当的政策扶持和资金扶持，以鼓励、支持和促进行业协会更好地发展。

总之，行业协会的健康发展及其功能的有效发挥需要诸多方面的共同努力。就政府而言，需要为行业协会创造良好的制度环境；就经营者而言，需要培养合作意识，讲求团队精神；就行业协会而言，需要不断学习，加强自身建设。只有多方配合，行业协会才能够发展壮大，并成为云南社会经济发展的有力的助推器。

◀ 上一篇 下一篇 ▶