

中国政府网

中国行政管理学会

《中国行政管理》

关于杂志

编辑工作

发行工作

理事会

杂志在线

电子刊

CPA资讯

欢迎光临本站

Email

密码

[忘记密码?](#)

会员服务

邮件资讯

在线阅读

友情链接

友情链接

商会组织治理的新分析框架及其应用*

时间：2009-04-01 作者：郁建兴 宋晓清

*本文系国家自然科学基金项目“转型期民营经济发达地区行业协会治理机制研究”（编号：70673089）及教育部人文社科规划项目“民间商会与地方政府”（编号：05JA810013）的成果之一。

[摘要] 商会的组织治理，是商会在与企业、政府的长期互动中，界定自身的性质和相互间关系，并据此不断完善自身治理结构的动态演进过程。行业企业对行业集体利益的维护和追求是商会治理结构不断发展完善的根本动力，而商会只有不断增强提供俱乐部产品的能力并积极参与公共事务治理，才能获得企业和政府的持续支持。究其内容而言，商会组织治理的演进是一个制度化过程。在当前我国的商会发展中，迫切 need 加强商会组织建设，建立健全商会治理结构，其具体路径在于超越精英治理模式，构建可持续发展机制，逐步提升社会资本，建立外部退出机制。

[关键词] 商会；组织治理；治理结构；中国

[中图分类号] C912 2 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863 (2009) 04-0059-06

加强商会组织建设、建立健全商会治理结构这一议题近年来不仅在党和政府有关行业组织发展的决议和政策中多次出现，而且正日益引起不同专业领域学者的共同关注。从学科和方法论角度来看，当前国内学术界对商会组织治理问题的研究大致具有两种取向：经济学、管理学和法学途径，侧重于研究商会作为一种互益性非营利组织或法人的治理结构；政治学和社会学途径，基于国家与社会关系的理论框架，侧重于研究商会作为一种公民社会组织，在参与公共事务治理的过程中与政府、企业等其他治理主体的互动关系。相应地，前者倾向于通过对正式制度的理性设计，构建商会治理结构的最优或合法模式；后者则关注于商会治理的动态过程，寻求商会与其他治理主体间实现良性互动的条件和因素。本文试图超越商会组织治理研究的上述分界，构建商会组织治理研究的新分析框架，以此考察商会组织治理演进的动力、途径和内容，并应用这一分析框架，揭示出当前我国商会组织治理存在的问题与转型方向。

一、商会的组织治理和治理结构

1. 治理、组织治理和治理结构

20世纪90年代早期兴起的治理理论被誉为公共管理领域最核心的发展之一^[1]，但治理理论的流行也导致了概念的纷繁和语义混乱。罗伯特·罗茨认为治理至少有六种不同定义：作为最小国家的管理活动的治理；作为公司管理的治理；作为新公共管理的治理；作为善治的治理；作为社会-控制体系的治理；作为自组织网络的治理。^[2]就行业组织治理而言，主要涉及其中的第二、第五种治理定义：作为公司（法人）管理的治理与作为社会-控制体系的治理。前者尽管在近年来也关注利益相关者、社会责任等组织外部问题，但核心问题在于如何通过制度规范组织内部的权力配置即内部治理结构问题；后者则倾向于将组织视为一个有机整体，研究组织与其外部因素协调的互

版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号

上述两种理论分别侧重研究组织的内、外治理问题，可合称为组织治理。组织治理一方面包含内部治理结构，另一方面还强调和组织外部因素协调的互动过程。治理结构是组织治理中较为静态的部分，它对环境因素的变化较不敏感，通过制度化的方式保存组织治理过程中形成的权力安排，发挥着组织治理“稳定器”的作用。组织治

理则要不不断应对利益相关者、其他治理主体、环境因素和资源约束的变化，具有治理结构所不能包含的动态过程，外部环境通过组织治理的变化最终影响到组织内部治理结构。治理结构既是制度设计的产物，也是适应组织环境变化的结果。

2. 商会的性质

组织性质对其治理结构具有决定性影响。已有研究多注重商会的自身性质如组织目的、产权、法律地位等对治理结构的影响，而事实上，商会的有些性质只有在与其他组织的互动中才表现出来，如角色定位、职责功能等，这些性质也会影响其治理结构。因此，本文区分了商会作为治理主体的性质以及它在与其他治理主体（政府、会员企业）互动中所体现的性质。

作为治理主体，商会属于互益性非营利组织。商会区别于营利性组织和公益性非营利组织之处在于：商会一般采取会员制，具有一定的封闭性，会员身份的取得受到行业、会员资质以及其他条件的限定。会员在参与商会事务时的地位是平等的，它们不像在公司里那样，遵循“资本多数决定”原则，按照股份多少确定股东的权利。会员即使缴付了更多会费或捐款，也不能就此主张大于其他会员的权利。会长、理事的权力是通过选举，由全体会员多数同意而获得的，而他们的权利依然和其他会员一样是平等的。互益性非营利组织的设立，是为了提供会员的集体利益，这种集体利益对非会员具有排他性。互益性非营利组织在以下两种情况下也有可能向社会公众提供公共产品或服务：出于全体会员的意愿，或者受到政府资助与委托的项目。互益性非营利组织可以从事营利性活动，但不得将营利所得分配给会员。

对商会作为一种治理主体性质的界定，预设了商会是一个封闭的自在主体。在此前提下，讨论商会非营利性和互益性对同样具有封闭性的商会内部治理结构的影响是恰当的。但商会组织治理不只是内部治理结构，它还具有更多开放、动态的内容，如与利益相关者的互动等。因此，有必要拓展对商会性质界定的范围，以发现更多影响商会组织治理的因素。

如果从商会与企业之间的关系来定义商会，商会就是生产同类产品的企业为了克服负的外部性、获取正的外部性的一种俱乐部式的制度安排，或是一个外部性内部化的俱乐部组织。而从商会与政府的关系来看，商会主要是基于信息不对称基础上的委托代理机制。^[3]相比之下，已有的非营利组织治理研究较为缺乏关于商会与政府、企业之间关系的内容，对商会与利益相关者关系的研究进展缓慢。如果把两种研究成果予以整合，无疑将推进商会的组织治理和治理结构研究。

3. 商会组织治理的影响因素

商会的性质对商会治理结构产生重要影响，而治理结构只是商会组织治理中静态、封闭和内部制度化了的部分。因此，仅仅界定商会性质尚不足以充分讨论其组织治理，我们还必须基于动态过程考察商会组织治理的影响因素：组织规模、合约性质、资金结构以及产品性质。

(1) 组织规模。商会治理结构必须与其发展规模相匹配。作为一种组织，商会需要动员起足够的资源——人力资源、财物资源，而这些资源的贡献者需要获得激励。奥尔森将组织规模纳入对组织贡献和激励平衡关系的考察中，他的集体行动理论暗示，当一个组织规模足够小时，少数精英成员的自发行动就可能实现集体目标；只有当组织规模较大，才需要有一套复杂、正式的治理结构以确保“选择性激励机制”，奖励贡献者，处罚“搭便车”者，从而实现集体目标。^[4]

(2) 社会资本。社会资本是有利于个人和组织达成集体行动的可用资源。奥尔森指出，造成集体行动困境的关键在于缺乏“选择性激励”机制。此后的一些研究表明，充足的社会资本有利于生成这种机制，进而克服集体行动的困境。社会资本概念可以解释商会的发展初期，在缺乏正式制度规范的情况下，它成为约束成员行为、协调与政府关系的一种组织资源。而随着商会的发展，会员之间的社会资本部分地被正式的治理结构和规则所内化或取代，商会与政府、企业之间的社会资本则随着互动关系而发生变化。

(3) 资金结构。商会的经费来源中，会费和会员捐赠是会员为实现集体目标而缴纳给商会的资金，会员据此拥有无偿享受商会运用这部分资金所提供的服务的权利，而且这部分服务对非会员具有排他性。商会获得的项目经费、营业性收入，不能用于对会员的分配，否则商会将失去免税资格。商会对会费、会员捐赠和营业性收入的使用体现了商会作为互益性非营利组织的性质。

商会收入中的政府财政拨款和补贴以及来自政府的项目经费，是政府出于公共利益的需要，委托商会代为履行某种公共职责或提供某种公共服务。商会的这类服务面向社会全体成员，不能被会员所独享。因此，当商会接受来自政府的经费时，它就不再是纯粹的互益性非营利组织。商会资金来源的结构性变化所造成的组织性质的变化，将对其治理结构产生影响。

(4) 商会的产出。商会履行的职能和提供的服务按照其产品性质可分为两类：公共产品和俱乐部产品，前者是具有非排他性和非竞争性特征的产品，后者是在消费上具有非竞争性，但是可以轻易做到排他性的产品。商会同时提供两类产品，而不是单纯的公共产品或单纯的俱乐部产品，正是这一特征使其相对于政府或企业，能以较低乃至最低的总交易成本实现其职能。^[5] 会员加入商会是为了获得非会员所不能享有的俱乐部产品，而政府向商会提供财政支持、行政许可或政治支持则是为了让商会代为履行某些职能和服务，这些服务往往带有公共产品的性质。商会在组织治理中必须协调好两种产品的提供比例，从而在政府和企业之间都能够获得足够支持。

4.新的分析框架

(1) 商会的组织治理，是商会在与企业、政府的长期互动中，界定自身的性质和相互间关系，并据此不断完善自身治理结构的动态演进过程。在这个过程中，商会通过动员与整合各治理主体的资源，努力适应环境变化，维持自身的存续和发展，承担政府委托的职责、维护行业企业的集体利益，并不断寻求与政府的良性互动和行业的良好治理（参见图1）。

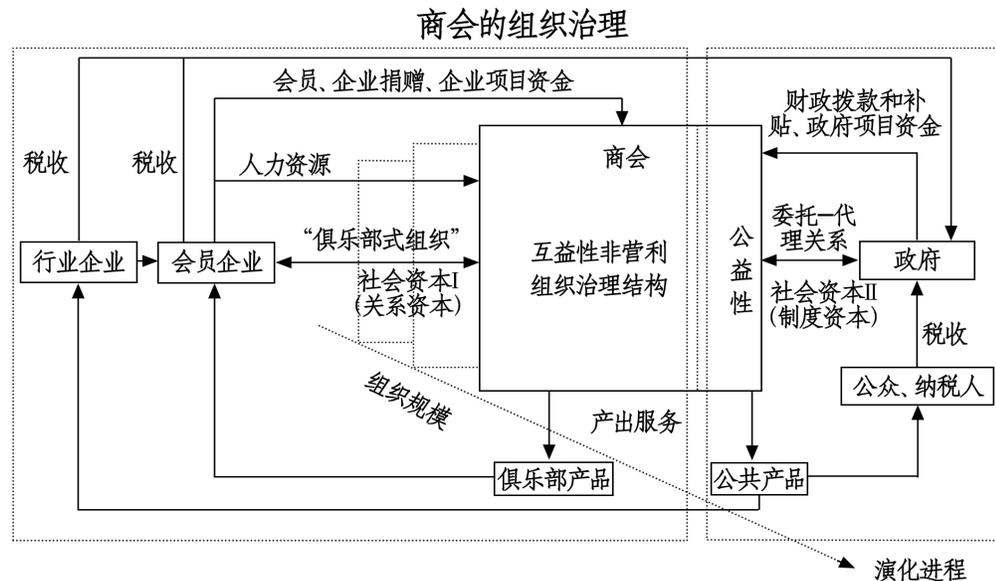


图1 商会组织治理的分析框架

商会首先是行业企业为寻求共同的集体目标，自发形成的一种“俱乐部式”组织。商会运用从会员那里获取的财物和人力资源，提供各种俱乐部产品，维护和实现行业企业的共同利益，因此属于互益性非营利组织。同时，商会又是接受政府委托，履行某些行业管理职能的代理人。如果商会接受政府的经费资助，就要提供其所要求的某些服务，这些服务往往具有公共产品性质，这时的商会不再是纯粹的互益性非营利组织，而具有一定公共性。商会的治理结构随着商会发展、组织规模扩大而趋于复杂化。在商会成立初期，精英式的领导人、小集团的一致行动和基于人际间社会资本的非正式制度和关系性契约，成为组织治理的主要方式。而随着商会发展，这种治理

方式将日益朝着制度化、正式化方向转变。

(2) 商会的治理结构。商会按照互益性非营利组织的方式使用自身经费，包括会费、企业捐赠和项目资金，在其中，会员企业通过会员大会选举产生理事会，并将资金的控制权委托给理事会，同时保留所有权。会员基于所有权中的剩余控制权，具有对理事会的监督权，可以委托监事会代为行使；会员基于所有权中的剩余索取权成为这笔资金的受益人，有权享有商会提供的各种服务。同时，商会按照“公益产权”方式使用来自政府的经费，包括政府财政拨款和补贴、政府项目资金。在其中，政府将资金的控制权委托给商会，并将所有权中的剩余索取权移交给社会公众或者特定的某类群体，只保留部分的剩余控制权，即委托权，有权对商会进行监督，主要包括财务审计和行政监管。由于政府的资金来自于纳税人，所以社会公众也有对获得政府资助的商会的监督权。社会公众或不特定的某类群体有权享有商会提供的公共产品或服务（参见图2）。^[6]

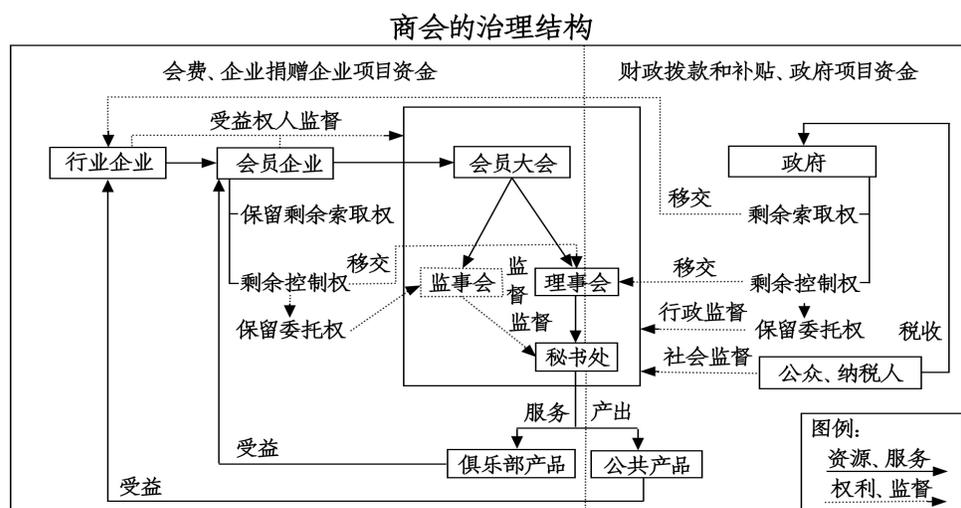


图2 商会治理结构的分析框架

必须指出，我们提出上述商会组织治理和治理结构的“理想类型”，并非要以一套人工设计的制度安排植入现实的商会组织中去，而只是为了提供一个理论分析框架，以解释各种动态因素如何持续地影响着商会治理，并促使其朝着理性化方向逐步演进。

二、商会组织治理的演进

1. 演进动力：企业集体行动

同一行业的企业存在着某些共同利益，如行业产品的质量形象、产品贸易争端解决机制、有利的产业政策等，但“搭便车”行为的存在，使得单个企业未必能够获得足够的激励而行动起来寻求集体利益，从而面临奥尔森所谓“集体行动的困境”。商会的存在使得企业克服这种困境、实现集体目标成为可能。行业企业对行业集体利益的维护和追求是商会治理结构不断发展完善的根本动力。

精英治理是商会发展初期的治理模式。在商会发展初期，行业精英人物往往扮演着积极而重要的角色。由于这些精英人物的企业在行业中往往属于龙头企业或者占有较大份额，当行业集体利益受损时，这些企业受影响较大，因此在解决危机的成本固定的情况下，他们就比其他小企业主更有动力去维护行业的整体利益。这时，即使商会没有有效制度来规制行业企业的行为，集体行动依然能够达成。但随着商会规模的扩大，行业精英的企业所占份额相对变小，或者当商会为维护集体利益需要更高的成本时，精英人物的净收益可能减少，甚至出现负收益，他们实施上述行为的动力就会

下降。这就需要在商会中引入一套“选择性激励机制”，推动商会中的理性个体采取有利于集团的行动。

商会实行行业自律，标志着“选择性激励机制”开始形成。商会有两种基本方式来对行业企业进行选择性激励。首先讨论一种消极的激励方式——行业自律，即商会结合行业特点，制定行业管理的行规行约，以建立行业自律性机制，规范行业自我管理行为，提高行业整体素质，维护行业整体利益，充分发挥“内行人管行内事”的特点。

行业自律是商会承担起从政府转移而来的行业管理职能之一。商会实施行业自律，必须以其所拥有的处罚权为前提。有学者指出行业协会的处罚权与行政处罚、行政处分存在着很大差别。商会是“私法上的主体，它对成员的处罚权虽然在外观上看是一种上级对下级拥有的权力，但实质上是建立在成员共同意思表示之上”。^[7]因此，商会履行行业自律的职责时存在着限度，一方面可以基于处罚权要求会员企业分担维护行业集体利益的成本，或者禁止其侵害行业集体利益；另一方面其处罚权必须得到会员的承认。这样，会员大会作为商会治理结构中表达会员意志的权力机构，就显得十分必要。

商会还有另一种积极的方式对行业企业进行选择性激励，即提供俱乐部产品。商会实施行业自律只对会员企业有效，它对非会员企业并不具有处罚权。为了吸引行业企业入会以及防止会员退会，商会必须提供一定的俱乐部产品，即那些只有会员企业才有权享有的排他性服务，这就要求商会必须具备一定的资源、知识和技能，必须发展出更为复杂的组织协调和管理功能，这促使商会内部制度的完善和规范化以及组织机构的分化和专业化，专职秘书处和各种专业委员会成了维持商会运行的常设机构。

2. 演进途径：商会与政府的互动

政府的“公序”供给不足，为商会作为一种源自民间的“私序”提供者的兴起提供了契机，并在发展中逐步实现制度化、组织化。^[8]商会不仅提供公共产品，还提供俱乐部产品，因而它必须具有比其他公益性非营利组织更复杂的内部机制，才能应对与政府的关系。

商会的持续发展需要得到企业和政府的支持。企业主要向商会提供经费支持并期望得到足够的回报；而政府的支持主要包括政策和行政支持，而直接的财政支持往往十分有限。这在表面上显得商会的经费来源结构比例与其履行的两种性质职能不相称，似乎是“收了企业的钱，却在替政府做事”。事实上，商会履行政府转移的职能、参与政府的政策规划，最终有利于行业的整体发展。

但是，在商会的实际运作中，确实存在着一个巨大挑战：商会经费大多来自企业，而商会同时履行着行业服务和公共服务的职能，部分来自会员的经费实际上被用于后一种职能的履行。这要求商会必须提高自身的效率，在为会员提供俱乐部产品时“物超所值”，才能平衡会员的投入和回报，留住会员。反过来说，只有提高商会提供会员服务的效率，才有可能在保证俱乐部产品充分供应的前提下，将剩余的资金用于履行公共服务的职能中，开展行业管理和社会管理。

概而言之，商会只有不断增强提供俱乐部产品的能力并积极参与公共事务治理，才能获得组织可持续发展的必要资源，在逐步提高商会自我治理能力的同时推动行业和地方治理的改善。

3. 演进内容：组织治理的制度化

商会组织治理的演进是一个制度化过程。无论是约束会员行为的商会内部治理结构，还是协调商会与政府、企业之间关系的外部组织治理，都是在这一过程中逐步完善的。其中，非正式制度在商会发展初期发挥了重要作用，这些非正式制度一般来自当地的文化、习俗和社会关系；此后，部分非正式制度被转化为正式制度，获得了更高的合法性。商会在制度化过程中，逐步实现了组织治理的理性化。

商会组织治理的一个核心问题是如何建立起有效的合作机制，这包括两个层次：个体层次，即商会内部会员之间的合作；组织层次，即商会与政府、企业等治理主体

间的合作。合作既可以来源于外部强制的约束或者利益计算，也可以建立在信任基础之上。后一种情况可以用社会资本概念来解释。如帕特南所定义的，社会资本是社会组织特征，例如信任、规范和网络，它们能够通过协调和行动来提高社会效率。

[9] 有学者进而认为，社会资本可分为两种类型：制度资本和关系资本，在前者中，“明确的规则和步骤被设计用于处理一个领域的问题”，而后者建立在准则和信念基础上，具有认知而非制度的基础。上述“每一类型都能导致集体行动的产生，但是每一类型都支持了不同范围的这种行动”[10]。这可以用来描述商会组织治理演进过程中社会资本的性质的变化。

在商会发展初期，最初的集体行动往往是行业企业中的精英人士组织起来的，甚至商会的成立本身就是集体行动的结果之一。在缺乏正式规范制度约束的情况下，商会发起者主要依靠私人间的社会关系来相互协调、动员和整合行业内企业，维护行业的集体利益。在这一阶段，商会赖以组织起来的社会资本主要来自社区化的行业产业集群网络的关系资本存量。当然，也有一些商会或行业协会是由于政府职能下放而建立的，具有一定的初始制度资本，但所占比例很小。

随着商会的不断发展，原本基于社会关系资本建立起来的合作机制越来越显现出它的局限性：随着商会成员的流动和人际关系的变化，商会的社会资本存量就会发生波动，这种个人层次的关系资本与组织层次的互动越来越不相匹配，商会与政府、企业之间的互信合作如果只是建立在个人关系之上，就无法长期积累和巩固。商会在组织层面的互动必须获得足够的制度资本支持。因此，在关系资本基础上构建制度资本，就成为了商会发展的紧迫任务，主要的途径就是商会制度的规范化。而商会制度的规范化主要通过政府出台的相关政策法规逐步完备和商会内部制度的不断改进。

三、我国商会组织治理的问题与转型

改革开放三十年来，我国的行业协会（商会）不仅在数量上，而且在功能发挥上都走到了其他类型民间组织的前列。从数量上看，截至2006年底，全国共有社会团体19.2万个，其中行业性社团达到59,783个，居各类社团数量之首。从功能上看，除了服务于经济发展，行业协会（商会）在公共事务管理尤其是行业管理中发挥着越来越重要的作用。但毋庸讳言，我国行业组织的发展在总体上还不尽如人意，存在着性质界定不清、依赖官方、治理结构不完善、资金不足、服务手段缺乏、职能缺失等问题。这些问题的存在，决定了我国行业组织还不可能像发达国家行业组织那样在公共事务管理中发挥强大功能。作为解救之道，论者们普遍认为，政府一方面应该理顺管理体制，赋予行业组织更宽松的发展环境，另一方面则应通过完善立法、行政监督和司法救济等手段规制行业组织。基于行业协会（商会）自身能力不足是其功能得不到充分发挥的重要原因，我们更愿意强调开展行业协会（商会）组织的意义。应用本文构建的商会组织治理研究的新分析框架，我国商会迫切需要在以下几个方面实现转型。

1. 超越精英治理模式

如前所述，商会发展初期的治理模式是精英治理。一些行业精英既可能激活民间商会，也可能导致商会衰落。在实际生活中，我们经常可以看到这样的现象：为了应对威胁行业整体利益的危机，来自龙头企业的行业精英利用自身的威望、人脉关系、经费资源，动员行业企业，组建商会；商会发展壮大后，部分行业精英在商会中施行家长作风，阻碍换届选举，制订有利于大企业的行业规则，甚至利用商会中的职位为自己和亲信谋取私人利益，导致商会内部管理混乱、民主机制缺失、人心涣散、会员流失。商会发展中的“精英悖论”表明，随着商会规模的扩大，需要将原有的精英治理模式转变为现代商会的制度化治理模式。

那么，如何超越商会的精英治理模式？完全寄希望于商会领导人的自觉无疑是不明智的。适时引入监督机制，既可以在制度上进一步规范商会管理者的行为，破解商会发展的“精英悖论”，而且，它本身也是商会制度化建设的重要内容。商会的监督机制包括两个方面：政府对商会的外部监管，包括行政监督（基于项目的行政监督区

别于一般意义上的监管)、行业(受益权人)监督、社会监督以及必不可少的法律监督和行政监管;商会的内部监督,包括会员大会对董事会的决策监督,董事会对秘书处的执行监督,监事会对董事会和秘书处的执行监督。

对商会的法定监督管理职责是由其登记管理机关、业务主管单位来履行的。在现行法规中,还没有在商会内部设立监事会的规定,因而商会的内部监督尚缺乏正式制度保证。但在目前的实践中,部分商会已经尝试设立具有财务监督职责的决策顾问,甚至自发建立了监事会等独立监督机构。政府部门应及时跟进这些制度创新,并适时将其纳入正式制度规范之中,促使商会内部监督机制尽快完善起来。具体而言,可以在小型商会的理事会中设置专门的监督委员会,在大、中型商会中设置独立的监事会,同时可以考虑引入专业的第三方监督机构,进行独立的财务审计。

2.构建可持续发展机制

商会可持续性发展机制的关键在于强化商会的服务功能。从可持续性发展的角度来看,商会服务能力的低下将引发一系列不良后果:服务的缺乏引发会员不满、拒交会费甚至退会,商会的经费收入减少,商会更加无力提供服务;商会入会率下降还会导致商会的行业代表性不足,经费缺乏也降低了商会治理行业的能力,无力履行政府赋予的职能;最终将使商会、企业、政府三者良性互动的模式发生逆转,陷入恶性循环,导致商会绩效下降甚至陷入瘫痪。因此,商会可持续性发展机制若要运转起来,迫切需要强化商会的资源汲取能力和服务供给能力。

首先,商会要在企业和政府之间明确自身的角色定位,其中的关键就是要平衡好俱乐部产品和公共产品的供给比率,同时避免直接追求私人产品。换言之,需要通过强化服务职能获取会员的认可和 Economic 支持,提高会员的行业覆盖率。在此基础上才有经费保障,帮助政府履行行业监管等职能。同时商会并不适宜直接参与购买土地、招聘人才等市场行为,但可以提供相关的信息咨询等中介服务。这是商会解决经费来源的根本途径。

其次,商会要加强激励机制建设,用制度手段规避会员的“搭便车”行为。即使商会向会员提供了充分的服务,如果不能建立有效的“选择性激励机制”,存在不付费就能享有服务的漏洞,就会鼓励部分会员采取“搭便车”的行为。这不但造成了商会会费的直接损失,而且可能引起缴费会员的不公平感,抑制他们今后按时缴费的意愿。因此,有必要通过一些制度设计来约束这类会员的行为。例如商会可以考虑建立一套会员企业的声誉评价机制,将会员的按时缴费情况和会员的企业信誉挂钩等。

最后,商会还应该尽量拓展资源汲取的来源。例如通过差别化收费的方式,向会员提供个性化服务,收取相应的会费。这样,既有利于吸引部分小企业入会,提高商会的会员覆盖率,又可以通过向高端会员提供增值服务,增加会费的总收入。商会也可以尝试通过会展、培训、咨询、招商等营利性活动来拓展经费收入的来源。从理论上讲,商会作为互益性非营利组织,只要不将营利所得分配给会员,完全可以从事营利性活动。事实上,这已经成为一些商会的重要收入来源。此外,还有商会采取由理事共同出资组建独立的投资公司,再将利润的一定比例捐赠给商会的做法,既避免了非营利组织的经费是否可以用作投资的争议,又开拓了商会新的经费来源。这一“以商养会”的新思路值得借鉴。

3.逐步提升社会资本

商会的持续发展除了需要资金、人力等资源外,社会资本也是不可或缺的组织资源。民间原始的社会资本一般属于个人层次、基于人际关系而非契约化的关系资本。商会在发展之初,通过将分散在会员企业中的关系资本聚集起来,也许就能够满足发动初期集体行动的组织之需。但随着组织集体行动难度的不断提高,仅仅通过关系资本量的扩展,不再能够满足其组织需要。

商会过于依赖关系资本还有可能导致一些消极后果:基于个人的关系资本往往会有耗散的倾向,如果商会和会员一样通过个人关系来和政府官员打交道,会员就有可能绕过商会,直接和官员建立个人联系;商会基于个人关系与政府沟通,即使形成了

良好的互动机制，但随着拥有这一关系资本的个人流动，这种良性机制就有可能丧失；商会和政府等其他治理主体长期稳定的交往无法建立起来。更严重的是，关系资本还有可能被商会中的个人用于谋取私利，资本和权力的勾结有可能造成对商会其他成员或者商会外部群体的不公平。

因此，要实现商会的进一步发展，必须提升其所拥有的社会资本的质量。换言之，必须将基于个人的关系资本不断转换为基于群体的非人格化的制度资本。只有这样，商会才有可能克服初始社会资本的消极后果，才有可能代表行业群体的整体利益和政府互动；商会和政府等治理主体间基于组织群体层次的社会资本才有可能生成和积累。

4.建立外部退出机制

在商会实际运作中，实现组织治理的转型存在着一定的阻碍。除了商会管理者的思维定势之外，商会发展初期的治理模式所形成的利益结构是最大的障碍。特别是商会中的精英成员，他们对商会发展做出过重要贡献，在商会精英治理模式中的收益也往往比普通会员更多。治理模式的变革在短期内可能影响他们的权力和利益，在缺乏竞争压力的情况下，只有那些富有远见、具有社会责任感和企业家精神的商会领导人，才有可能果断实施变革。而那些不能克服个人利益局限的商会精英，就有可能拒绝改革。这样的商会也往往在内部缺乏民主机制，很难通过更换领导人来启动改革。目前实行的“一业一会”、“一地一会”制度在客观上也造成了商会的行业垄断性，无法将那些绩效低下甚至已经瘫痪的商会淘汰出局，从而从外部制度上推进商会的治理变革。

因此，有必要通过强化商会个体成员特别是领导人的改革动机，来推进商会实现治理转变。在上位法规《社会团体登记管理条例》所确立的“一业一会”、“一地一会”原则的给定约束下，地方政府要立刻放开同行业商会的自由竞争并非现实的选项。一种可行的思路是，通过细分行业，设立分行业协会或者合并小行业商会，使其成为隶属于上一级大行业商会的分会。这在某种程度上可以绕开“一业一会”的限制。第二，商会竞争的目的在于优胜劣汰，完全可以遵照现行法规中有关规定，引入退出机制，对运行不善、处于瘫痪状态已经无法达到行业协会成立条件的商会引入退出机制，从而在一定程度上发挥自由竞争优胜劣汰功能。第三，修改部分行业协会的成立条件，例如不但要有会员绝对数量的规定，还应增加会员须占全行业企业的下限比例限制，从而使得不同规模行业的商会面临同等的淘汰压力。这样，即使在商会内部领导独断、抵制换届选举、缺乏监督和改革动力的情况下，会员依然可以通过退会的方式“用脚投票”，最终促使商会实现治理变革或者被愿意变革的商会所取代。

[参考文献]

[References]

[1] 杰瑞·斯托克.地方治理研究：范式、理论与启示 [J].浙江大学学报(人文社会科学版).2007,37(2).

[1] G.Stoker Local Governance Research: Paradigms, Theories and Implications. Journal of Zhejiang University(Humanities and Social Sciences).2007, 37(2).

[2] R.Rhodes The New Governance. Political Studies,1995,44(4).

[3] 郁建兴等.民间商会与地方政府：基于浙江省温州市的研究 [M].北京：经济科学出版社,2006 59.

[3] Yu Jianxing et al. Non-governmental Chamber of Commerce and Local Government: Based on the Study of Wenzhou City in Zhejiang Province.Beijing: Economic Science Press,2006 p59.

[4] M. Olson The Logic of Collective Action. MA: Harvard University Press,1965.

[5] 张旭昆,秦诗立.商会的激励机制 [J].浙江大学学报(人文社会科学版),2003,33(2).

[5] Zhang Xukun,Qin Shili.The Prompting Mechanism of the Chamber of Commerce. Journal of Zhejiang University(Humanities and Social Sciences),2003,33(2).

[6] 贾西津.第三次改革——中国非营利部门战略研究 [M].北京:清华大学出版社,2005.

[6] Jia Xijin. The Third Reform— Strategic Studies on China's Non-profit Sector.Beijing: TShinghua University Press,2005.

[7] 陈晓军.互益性法人法律制度研究 [M].北京:法律出版社,2007 116.

[7] Chen Xiaojun. The Research on Legal System of Mutual-benefit Corporation. Beijing: Law Press,2007 p116.

[8] 余晖.行业协会及其在中国的发展:理论与案例 [M].北京:经济管理出版社,2002 13-14.

[8] Yu Hui. Industrial Institutions Development in China: Theories and Cases. Beijing: Economy and Management Press,2002 pp13-14.

[9] R Putnam. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press,1993.

[10] A Krishna. Creating and Harnessing Social Capital . Social Capital: A Multifaceted Perspective.Edited by Dasgupta P, Serageldin I.Washington DC:World Bank Publications,2001.

(作者单位:郁建兴,浙江大学公共管理学院教授;宋晓清,浙江大学公共管理学院博士研究生,杭州 310027)

A New Analytical Framework of the Organizational Governance in Chambers of Commerce and its Application in China

Yu JianxingSong Xiaoqing

[Abstract] The organizational governance of chamber of commerce is a dynamic evolution course in which chamber of commerce defines its nature and the mutual relations in order to improve its own governance structure through the long-term interaction among the chamber of commerce, enterprise and government. To protect and pursue the collective interest of industry is the fundamental motivation to drive the chamber of commerce to improve its governance structure. In order to get the supports from enterprise and government, chamber of commerce must continuously enhance the provideprovision capacity of the club goods and participate in governance of public affairs actively. In term of its contents, the evolution of chamber of commerce's organizational governance is a process of institutionalization. In the current development of China's chamber of commerce, it is urgent to strengthen the organization of chambers of commerce and establish a regular governance structure. In particular, chamber of commerce should beyond the elite governance model, set up a sustainable development mechanism, gradually raise its social capital and the government should establish the external quit mechanism for chamber of commerce.

[Key words] Chamber of Commerce; Organizational Governance; Governance Structure; China

[Authors] Yu Jianxing is Ph.D and Professor at School of Public Management, Zhejiang University; Song Xiaoqing is Doctoral Candidate at School of Public Management, Zhejiang University, Hangzhou 310027