



北京市社会科学理论著作

HUYIXINGZUZH:

GGUO HANGYE XIEHUI YANJIU

互益性组织： 中国行业协会研究

徐家良 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社



HUYIXINGZUZH:
ZHONGGUO HANGYE XIEHUI YANJIU

互益性组织： 中国行业协会研究

徐家良 著

 北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP) 数据

互益性组织：中国行业协会研究 / 徐家良著. —北京：北京师范大学出版社，2010.6
ISBN 978-7-303-10140-5

I. ①互… II. ①徐… III. ①行业组织—研究—中国
IV. ①F279.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 239584 号

出版发行：北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码：100875

印 刷：北京京师印务有限公司

开 本：148 mm × 210 mm

印 张：11.625

字 数：270 千字

版 次：2010 年 6 月第 1 版

印 次：2010 年 6 月第 1 次印刷

定 价：23.50 元

责任编辑：江 燕 美术编辑：李葆芬

责任校对：李 茵 责任印制：李 丽

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话：010-58800697

北京读者服务部电话：010-58808104

外埠邮购电话：010-58808083

本书如有印装质量问题，请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话：010-58800825

前 言

在经济发展过程中，作为追求经济利益的代表，行业协会始终扮演着不可或缺的角色。小农经济时期，代表手工业者的行会组织，在生产和经营领域发挥着行业自律、协调各种社会关系的作用。在计划经济时期，尽管行业协会依附在公共权力之中，但它独特的经济利益代表功能仍或多或少地得以展示，尤其体现在特定的经济贸易和国际民间交往活动之中。随着中国社会由计划经济向市场经济的转型，行业协会的地位显得越来越重要，人们的认识也逐渐提高，行业协会成为市场经济发展中政府职能转变、市场发育成熟的重要主体。1993年11月，中共中央、国务院发布《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》提出：“农村各类民办的专业技术协会（研究会），是农业社会化服务体系的一支新生力量。各级政府要加强指导和扶持，使其在服务过程中，逐步形成技术经济实体，走自我发展、自我服务的道路。”中国共产党十四届三中全会通过《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，强调“发挥行业协会、商会等组织的作用。中介组织要依法通过资格认定，依据市场规则，建立自律性运行机制，承担相应的法律和经济责任，并接受政府有关部门的管理和监督。”随着政府职能的转变，对社会中介组织或市场中介组织的认识逐渐深化，有关规定也增多了。1995年5月，中国共产党十四届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》，提出“发挥好国家政策的引导作用，尽快建立市场中介组织的自律机制……发展和规范市场中介组织，严格资格认定，发挥好服务、沟通、公证、监督作用。……按照政企分开的原则，转变政府职能。政府的经济管理职能要真正转变到制定和执行宏观调控政策，搞好基础设施建设，创造良好的经济发展环境上来，把不应由政府行使的职能逐步转给企业、市场和社会中介组织”。1997年3月，国家经济贸易委员会办公厅印发《关于选择若干城市有关行业协会

试点的方案》的通知，决定在上海、广州、厦门、温州四个城市进行试点。2002年1月，上海市政府发布《上海市行业协会暂行办法》，这是最早的进行行业协会管理体制改革的地方政府规章；同年10月，上海市人大常委会通过《上海市促进行业协会发展规定》，这是最早的有关行业协会的地方性法规；2005年12月，广东省人大常委会通过《广东省行业协会条例》；2007年5月，国务院办公厅发布《关于加快推进行业协会商会改革和发展的若干意见》（国办发[2007]36号），对行业协会改革发展的指导思想和总体要求、行业协会职能、行业协会体制机制、行业协会自身建设和规范管理、促进行业协会发展的政策措施等方面作出了具体的规定。2008年10月，十一届全国人大常委会立法规划出台，包括研究起草、条件成熟时安排审议的法律草案15件，其中有行业协会商会法。2009年5月27日，民政部民间组织管理局发出《关于工商联作为社会团体业务主管单位有关问题的函》（民管函[2009]51号），国务院已经授权全国工商联作为全国性社会团体的业务主管单位，依据《社会团体登记管理条例》的规定，地方工商联是否作为社会团体业务主管单位，由地方政府决定。

不论是制度规范，还是实践需要，都向社会提出了这样一个问题，那就是，行业协会在社会经济中作用越来越凸显，需要引起足够的重视。

在理论界，一开始对行业协会的研究涉足较少，后来越来越得到人们的青睐，发表文章数量基本上逐年递增，据不完全统计，进入21世纪后，每年的论文文章达到几百篇以上。^①

① 根据中国知网中国学术期刊网络出版总库、中国博士学位论文全文数据库、中国优秀硕士学位论文全文数据库、中国重要会议论文全文数据库、中国重要报纸全文数据库的查询，文献标题输入关键词“行业协会”，比较重要的研究文章按年份得到如下数据：1981年0篇、1982年0篇、1983年2篇、1984年4篇、1985年19篇、1986年12篇、1987年30篇、1988年48篇、1989年48篇、1990年34篇、1991年23篇、1992年37篇、1993年40篇、1994年91篇、1995年106篇、1996年72篇、1997年92篇、1998年98篇、1999年134篇、2000年126篇、2001年194篇、2002年322篇、2003年420篇、2004年497篇、2005年756篇、2006年614篇、2007年911篇、2008年683篇。

发表文章所探讨的问题，几乎覆盖行业协会的各个方面，如行业协会的历史、行业协会的性质、行业协会的特点、行业协会的类型、行业协会的职能、行业协会的动力机制、行业协会的内部结构、行业协会的法律地位、行业协会的发展模式和国外行业协会等。

1999年9月，我到北京大学政治学与行政管理系攻读博士学位时，导师李景鹏教授刚好在研究中国社会团体的课题，李老师特地安排我参加不少会议，从事相关的调查与访谈，因此，对社会团体，尤其是行业协会有较多的认识 and 了解。2002年10月，在北京大学社会学系从事博士后研究期间，就以浙江江山养蜂协会为个案，对行业协会进行了较为详细的分析。同年，我向国家社会科学基金申报的“中国行业协会研究”一般规划课题也得到了批准，这些都为我研究行业协会创造了非常好的条件，奠定了扎实的基础。

从宏观上而言，行业协会研究需要回答以下几个方面的问题。

第一，行业协会的性质。行业协会是中介组织，还是独立组织？这涉及行业协会在社会经济中的地位问题。行业协会是一个互益性和自律性的组织，这没有争议，但它的民间性是不是唯一的，如果是唯一的，如何看待现有的行业协会官办性这一现象？这些都值得人们继续思考。

第二，行业协会的赋权。行业协会的权力从何而来，它的权力源到底是会员企业一个，还是会员企业和政府两个，还是更多？这个问题不仅与行业协会服务对象与活动职能有关，而且还与行业协会的内部结构与治理机制有密切关联。

第三，行业协会的职能。行业协会在社会经济中扮演着非常重要的角色，这些角色需要通过行使相应的职能加以实现，它的职能是协调、中介、自律、监督、公正，还是代表、维护、服务？应该是概括性的，还是具体性的？是否存在主次轻重先后之分？这些都需要研究者仔细分析。

第四，行业协会内部治理。理论上而言，行业协会是一个高度自治的社会组织，它的内部结构与治理状况直接影响其组织运行的绩效，关系到行业协会在社会活动的地位与作用。目

前，行业协会存在的诸多问题，或多或少与行业协会内部治理结构的不完善有直接的因果关系。

第五，行业协会外部关系。行业协会不仅是会员企业的一个利益代表体，更是行业、市场、政府活动的组织体。行业协会与行业、行业协会与市场、行业协会与政府、行业协会与社会之间的诸多关系，都会对行业协会的社会经济地位产生较大的影响。在计划经济时期，行业协会依附于政府，在市场经济时期，行业协会独立于政府、市场。但在由计划经济向市场经济转型时期，行业协会又扮演着什么样的角色呢？这就需要通过研究理清思路。

在目前的行业协会的研究中，可以概括为三种研究路径：第一种是理论抽象研究。按照纯粹的理论对行业协会进行分析，揭示行业协会的性质、特点、职能与模式等。第二种是个案描述研究。以个案为研究的重点，分析行业协会相关的内容，告诉人们行业协会是如何运行的。第三种是案例抽象研究。通过对个案各个方面的详细探究，结合相关的理论，尝试从个案的特殊研究走向普遍的一般研究，提出一些新的观点和概括，解释共通的现象。

实践中存在的问题与理论研究的困惑，都在向研究者提出新的挑战，那就是，如何描述行业协会的客观事实，解释行业协会各种现象，分析其中的因果机制，构建行业协会的新知识体系。

我们相信，只有通过不懈的努力，才能使具有中国特色的社会组织理论更加丰富，推动行业协会实践的发展，使理论之树常青。

是为序。

徐家良

2009年12月20日

目 录

1	绪 论
1	第一节 问题的由来与研究的价值
1	一、问题的提出
9	二、研究转型期中国行业协会的价值
27	第二节 国内外研究现状
27	一、国外研究现状
28	二、国内研究现状
32	第三节 主要理论、研究假设与框架
32	一、主要理论与研究方法
36	二、研究假设
37	三、框架结构
40	第一章 中国行业协会发展历史
40	第一节 中国古代行会
40	一、古代行会的历史演变
41	二、古代行会的目的与特点
43	第二节 中国近代行业协会
43	一、行业协会产生的过程

48	二、行业协会的作用
48	第三节 中国当代行业协会
48	一、改革开放前的行业协会
53	二、改革开放后的行业协会
70	第二章 中国行业协会的性质与特征
70	第一节 行业协会的分类与性质
70	一、行业协会的分类
81	二、行业协会的性质
86	第二节 行业协会的特征
86	一、行业协会的一般特征
88	二、行业协会的基本特征
94	第三章 行业协会的职能
94	第一节 中国行业协会职能实施的现状
95	一、规章与法规规定的行业协会职能
102	二、行业协会章程规定的职能
105	三、行业协会实际运作的职能
108	第二节 转型期行业协会职能配置的要求
109	一、授权或委托职能
110	二、行业协会固有职能
114	第三节 行业协会赋权——职能模式构建
114	一、政府赋权——职能导向模式
116	二、企业赋权——职能导向模式
117	三、双向赋权——职能导向模式

120	第四章 行业协会的领导体制和管理机构
120	第一节 行业协会的领导体制
120	一、会员代表大会制
123	二、理事会领导制
130	第二节 行业协会的管理机构
130	一、行业协会管理机构设置的要求
132	二、行业协会管理机构的基本形式
143	第五章 行业协会的法制化进程
143	第一节 中国社会团体管理法律依据的演变
143	一、法规的演变
145	二、现行法规的基本特点
148	第二节 中国行业协会的立法现状
149	一、《宪法》
149	二、单行法律
154	三、行政法规
157	四、部门行政规章、地方行政规章或地方性法规
177	第三节 行业协会立法的新趋势
177	一、行业协会立法的现实需要
179	二、行业协会的立法内容
182	第六章 行业协会与其他组织的关系
183	第一节 行业协会与企业关系
183	一、行业协会与不同所有制企业的关系
202	二、行业协会与协会内外企业的关系
205	三、行业协会与大企业之间的关系

207	第二节 行业协会与政府的关系
207	一、行业协会与一级政府的关系
210	二、行业协会与登记管理机关的关系
215	三、行业协会与业务主管单位的关系
216	四、行业协会与政府其他职能部门关系
219	第三节 商会与工商联的关系
219	一、商会与工商联的法定关系
221	二、商会与工商联的实际关系
224	第七章 行业协会的个案研究:以温州为例
226	第一节 温州行业协会的背景基础
226	一、温州行业协会的人文环境
229	二、温州行业协会的经济环境
233	第二节 温州行业协会发展的阶段与特征
233	一、行业协会发展的阶段划分
241	二、行业协会的分类
259	三、行业协会的特征
267	第三节 温州行业协会结构、运行与发展对策
268	一、行业协会的结构
272	二、行业协会的运行
279	三、行业协会的完善与发展
283	第八章 国外行业协会发展模式及其启示
283	第一节 美、英行业协会概况
283	一、美国行业协会
289	二、英国行业协会
291	第二节 德、日行业协会概况
291	一、德国行业协会

296	二、日本行业协会
299	第三节 国外行业协会模式特点与成因
299	一、国外行业协会的模式特点
301	二、不同模式的成因
305	第四节 比较与借鉴：对中国行业协会的 启示
305	一、中国与国外行业协会的不同特点
309	二、中国行业协会存在的问题
311	三、中国行业协会的启示和应对措施

316	第九章 行业协会体制变迁与发展前景
316	第一节 加入 WTO 后的中国背景
317	一、市场化程度提高
318	二、政府体制改革加快
322	三、行业协会显现的价值
325	第二节 政府行业协会管理体制的重构
325	一、政府双重管理体制的缺陷
329	二、新型行业协会管理体制的演变
340	第三节 民间性与自律性的发展趋势
341	一、行业协会民间性与自律性的意义
341	二、行业协会的民间化运动
351	三、行业活力与自律程度

353	参考文献
-----	------

358	后 记
-----	-----

绪 论

第一节 问题的由来与研究的价值

一、问题的提出

政府与企业关系，实际上是行政组织与经济组织之间的关系。这种关系，反映出行政组织和经济组织不同的性质和任务，体现为不同组织的特殊性，同时，又呈现为两种组织内在的逻辑联系，具有一定的相关性。

针对诸多的公共事务，行政组织行使公共权力，采取有效的政策措施，满足社会和公众的需求。行政法学将国家行政机关的特征归纳为6个方面：(1)政治性和权威性；(2)执行性和法律从属性；(3)相对独立性；(4)适应性和创造性；(5)统一性和层级性；(6)社会性、专业性和服务性。^① 根据政治学和行政管理学的特性，可以将行政组织主要特征归纳为5个方面：(1)合法性。行政组织是行使国家行政权力的机关，根据相关的法律设立，拥有的权力、承担的责任由宪法和法律明文

^① 罗豪才主编：《行政法学》，北京，北京大学出版社，1996，第64～67页。

规定。行政组织的主要成员(主要是行政首长)通过一定的程序(直接选举或间接选举)产生,使其具有合法性,受到公民的支持,行使国家行政权力,实现行政职能。(2)公共性。人们一般将事务分为私人事务、社会事务、公共事务三类。私人事务由个体根据自身的需求、能力和条件来处置,行政组织不得干预。广义的社会事务,包括行政组织、经济组织、社会自治组织事务和社会团体事务,而狭义上的社会事务,则仅仅指社会自治组织事务、社会团体事务。公共事务由国家机关提供管理和服务,主要由行政组织提供政策和措施,满足公民需求,确保其所承担的政治职能、经济职能和社会职能的有效实现。因此,行政组织所行使的权力,针对的公共事务,具有较强的公共性,而不是私人事务和社会事务。当然,在特殊条件下,私人事务和社会事务的部分事务或全部事务也可纳入到行政组织调整的范围。如战争时期,为了确保战争的胜利,涉及私人事务的资源由政府来加以配置。(3)强制性。由于行政组织具有行使公共权力的合法性,而这种合法性,与之相伴的是强制性,以国家强制力为后盾。每个社会组织和公民都有服从行政组织所发布措施和命令的义务,若有不从,国家则将动用各种行政手段(包括警察、监狱和军队)强制执行,并对不服从的社会组织和公民实施强制性的措施,限制自由、封存财产,直至剥夺生命。其他组织,如经济组织和社会组织,尽管在一定范围内对一定对象也拥有某些规范性的约束权力,但这种约束权力不能触及公民的生命、财产、安全、自由。这是行政组织与其他组织的重大区别。(4)全面性。为了确保社会秩序,行政组织行使权力的范围,包括国家领土所涉及的所有区域和所有公民,具有调整范围的全面性和对象的全面性。而经济组织、社会团体组织,它们所制定的规范则限于某一类行业或某一类人群,带有一定的行业性、区域性。(5)不平等性。行政组织执掌着国家的强制权力,在处理公共事务时,与社会组织和公

民之间的关系是不平等的。“只有行政单方面可以修改合同条款、或对私方违反合同规定罚款、或者签订修改尚须经其上级审批的合同才是行政合同，只有这种合同才是行政行为。”^①当然，一旦出现损害社会组织和公民合法权益时，行政组织往往采取事后补偿的办法。

从行政组织的特性中可以得出这样的判断：行政组织拥有一定行政职能，行使公共权力，处理公共事务，实现预期的目标。而经济组织，则与行政组织不同，有其特殊性。经济组织的主要特征有4点：（1）逐利性。作为经济组织，不论是生产、流通和交换，其目的只有一个，那就是寻求最大的经济利润。新古典经济学将企业视为追求利润最大化的实体。^②（2）平等性。经济组织与公民、社会组织交易的过程遵循等价交换的原则，交易主体的地位是平等的。（3）互惠性。经济组织与公民、社会组织之间所签订的合同，都是在双方平等基础上签订的，双方都从合同中得到共赢的利益，反映出互惠的关系特征。（4）竞争性。各个经济组织之间为了达到利润的最大化，通过公平竞争的方式，最大限度地配置资源，获得较好的经济报酬与社会地位。

尽管行政组织与经济组织是两个不同的组织形式，但它们之间具有一定的重叠或交叉性。在重叠或交叉领域中，通过中介组织，行政组织与经济组织发挥着自身的特定功能。

中介组织的分类有许多。有的根据不同领域分为政治类、经济类、文化类等；有的根据社会组织与服务对象的关系，分为互益类、公益类；有的根据从事的职业和工作性质分为鉴证评估类、交易经纪类、公正仲裁类等；有的根据发挥作用的功

^① 龚祥瑞：《比较宪法与行政法》，北京，法律出版社，2003，第434页。

^② [冰岛]思拉恩·埃格特森：《经济行为与制度》，北京，商务印书馆，2004，第13页。

能，分为市场中介和社会中介；有的根据社会组织的运作特点和营利程度，分为营利类和非营利类。

在实际过程中，一般将中介组织分为两大类：公益类社会中介组织、互益类社会中介组织；营利类市场中介组织、非营利类社会中介组织。

第一种是根据社会组织与服务对象的关系程度，分为公益类社会中介组织、互益类社会中介组织。公益类社会中介组织，为社会公益事业提供公共物品，没有自己的特殊利益，不为内部成员提供服务如基金会、慈善组织。而互益类社会中介组织，一般以会员制的形式，服务于内部成员，如行业协会、学术团体、联合性组织等。尽管互益类社会中介组织强调利益的内部性和团体性，但在社会活动中，能够做到成员的自律和约束，在一定程度上提供社会某一个领域的公共物品，维护着社会的基本秩序，因此也是社会公共管理的重要组成部分。从提供某一领域的公共物品和维护社会基本秩序的视角来分析，有些互益类社会中介组织也具有一定的公益性。

第二种是以是否营利作为衡量的标准，分为营利类市场中介组织和非营利类社会中介组织。营利类社会中介组织，在市场经济活动中，连接市场与政府、公民，沟通协调各种关系，提供信息询问和相关服务，监督维护市场秩序的正常运行，保护市场经济当事人合法权益。这类组织也称为市场中介组织。为了更好地把握营利类社会中介组织，可以细分为两部分：一部分是处于市场主体与政府之间、市场主体之间提供有偿服务的中介组织，发挥着监督社会组织运行的作用，如律师事务所、会计师事务所、审计事务所、资产评估所等。另一部分是直接为市场活动提供服务的中介组织，如代理中介组织（房地产代理、广告代理、国际货运代理、海关报关代理等）、经纪中介组织（技术合同经纪中介、证券发行与交易中介、期货中介等）、咨询中介组织（信息咨询、技术咨询、统计咨询等）。

营利类的社会中介组织具有营利性、专业性、中介性和直接为市场活动提供服务等特点。^①而非营利类社会中介组织与营利类市场中介组织有较大的区别,它不以营利为目的,以提高社会整体效益为目标,发挥着信息沟通、纠纷协调、利益表达、仲裁公证等方面的作用。非营利类中介组织,一般有行业协会、商会、仲裁机构、公证机构、计量和质量检测机构等。

显然,本书重点探讨的行业协会,包括商会,属于互益类社会中介组织和非营利类社会中介组织。笼统地说,行业协会与商会没有区别,都是属于互益类社会中介组织和非营利类社会中介组织,但由于它们在性质、产生途径、会员构成、隶属关系、主要功能、工作机制等方面有较大的差异,因此,也有不少学者在研究中将它们分开来区别对待。那么,它们的不同体现在哪里呢?(见表1)

表1 行业协会与商会比较对照表

类型	行业协会	商会
性质	是政府部门的延伸,准官方机构。	是协调企业、政府、市场关系的民间中介组织。
产生途径	政府主管部门自上而下组建。	会员自发地自下而上组建。
会员构成	会员主体为公有制企业或较大的混合所有制企业,属于同一综合性行业领域。	会员以民营为主,多数属于同一细分行业或生产同类产品的中小企业。
隶属关系	多数隶属于政府经济部门(委办局),具有法人资格。	由工商联指导或是工商联的二级组织,一部分尚未取得法人资格。

^① 龚禄根主编:《中国社会中介组织发展研究》,北京,中国经济出版社,2006,第6~8页。