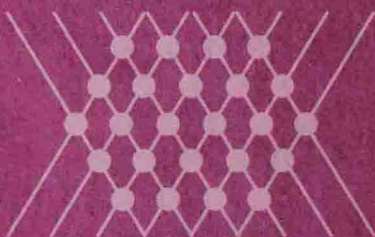


上海行业协会系列培训教材

徐家良 主编

行业协会组织治理

徐家良 编著



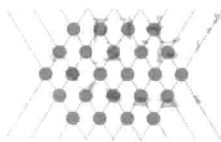
上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

上海行业协会系列培训教材

徐家良 主编

行业协会组织治理

徐家良 编著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

书稿在阐述行业协会组织治理概念、构成、特征基础上,借鉴国际行业组织治理成功经验,剖析行业协会组织内部治理和外部治理的结构、治理机制、外部监管、利益相关者等内容,针对我国行业协会组织治理存在的问题,提出相关建议。对于处于政府职能转变形势下的行业协会可持续发展具有理论指导作用。

图书在版编目(CIP)数据

行业协会组织治理/徐家良编著. —上海:上海交通大学出版社,2014

上海行业协会系列培训教材

ISBN 978-7-313-11701-4

I. ①行… II. ①徐… III. ①行业协会—组织管理—中国—技术培训—教材

IV. ①F203.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 144596 号

行业协会组织治理

编 著:徐家良

出版发行:上海交通大学出版社

邮政编码:200030

出 版 人:韩建民

印 制:常熟市文化印刷有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

字 数:199千字

版 次:2014年6月第1版

书 号:ISBN 978-7-313-11701-4/F

定 价:45.00元

地 址:上海市番禺路951号

电 话:021-64071208

经 销:全国新华书店

印 张:13.5

印 次:2014年6月第1次印刷

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话:0512-52219025

上海行业协会系列培训教材编辑委员会

主 任：华 源(上海市民政局)

副主任：徐乃平(上海市社会团体管理局)

徐家良(上海交通大学)

主 编：徐家良

编 委：吴洁民(上海市社会团体管理局)

于 蜀(上海市社会团体管理局)

张 良(华东理工大学)

张 冉(华东师范大学)

朱庆阳(上海人才服务行业协会)

序

上海市民政局副局长、上海市社会团体管理局局长 华 源

党的十八大报告提出“加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制”。2013年3月,《国务院机构改革和职能转变方案》任务分工中明确“逐步推进行业协会商会与行政机关脱钩,强化行业自律,使行业协会商会真正成为提供服务、反映诉求、规范行为的主体”。“对行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织实行民政部门直接登记制度,依法加强登记审查和监督管理。健全社会组织管理制度,推动社会组织完善内部治理结构”。十八大报告和《国务院机构改革和职能转变方案》指明了新时期社会组织建设与管理工作的方向,也提出了许多新的、更高的要求,这对做好社会组织管理工作具有宏观的引领作用和直接的指导意义。

上海行业协会的发展有着深厚的历史渊源和传统。解放初期,各类同业公会发展到400多家,具有一定的国际影响力。改革开放以来,市委、市政府高度重视行业协会的建设发展,特别是2002年以来,上海坚持市场化取向,在行业协会改革发展、能力建设方面进行了有效探索,取得了长足的进展,先效应应突显,相继出台了《上海市行业协会暂行办法》、《关于本市促进行业协会发展的指导意见》、《上海市促进行业协会发展规定》等地方性政策法规。10多年来,上海坚持在培育发展中提升质量,在培育发展中规范管理,使行业协会建设发展有了新的进步。截至2012年底,上海行业协会数量上已达240家(市级220家,浦东20家),行业协会在“服务企业、规范行业、发展产业”等方面发挥了积极作用,正在成为上海经济社会发展的一支重要力量。

上海行业协会建设虽然取得了一些成绩,但我们必须清醒地看到,目前上海行

业协会的发展,与中央和国务院构建现代社会组织体制要求、与转变经济发展方式和建设国际性大都市的总体目标、与行业协会在行业自律和诚信建设中有效发挥的职能要求作用仍有差距。因此,加强行业协会培训,提升行业协会能力建设水平,已经成为当前行业协会建设发展的重要任务。

为了加强行业协会的能力建设,2011年10月,上海市民政局与上海交通大学合作开展了行业协会能力建设课题研究,在此基础上启动编写上海行业协会系列培训教材——《行业协会工作实务》、《行业协会组织治理》、《行业协会能力建设》,目的是通过教材编写和系统培训,着力提高以下四个方面的能力:

(1) 服务经济社会发展的能力。行业协会作为同业企业自愿组成的互益性经济类社团,具有明显的社会概念和经济属性。近年来,本市社会组织广泛参与社会管理和服务,积极发挥提供服务、反映诉求、规范行为的作用,维护公共利益,促进政府职能转变,形成了社会管理和社会服务的合力,在调解贸易纠纷、促进产业升级、维护市场秩序、健全社会信用体系等方面的地位和作用日益突出,已经成为加快转变经济发展方式、促进行业可持续发展的“助推器”。因此,要把行业协会作为服务经济社会发展的“重中之重”抓紧抓实,不断提高行业协会服务经济社会发展的能力。要优化行业协会的布局 and 结构,推进行业协会的自身组织建设,重点培育和发展按市场化原则规范运作、与国际接轨的行业协会。

(2) 法人治理能力。法人治理能力的重点是要不断完善行业协会的治理结构与运行机制。治理结构是框架,主要是在章程的指导下回答行业协会的权力从哪里来、权力如何分配、权力怎样制衡等一系列问题。从目前看,一些行业协会的最高权力机构会员大会的制度化、会员大会对理事会的日常监督 and 有效问责等方面有待进一步完善;一些行业协会理事单位所派人选缺乏统一的规定,会长不能履行职责时的补救机制,法定代表人与理事、常务理事会的职责划分缺乏依据,这些问题也有待进一步明确。运行机制是软实力,重点是要健全工作人员的遴选机制、考核激励机制、培育培养机制和监督约束机制,规范协会的财务管理,探索财务预决算报告制度。行业协会要充分运用协商、协调、协同甚至是妥协的办法,进一步推进民主办会。

(3) 应对危机快速反应的能力。行业协会作为企业的集群和行业的代表,需要

面对的不仅是协会自身的挑战,还要对企业、行业事件作出快速反应,向社会公众发出声音。像最近发生的一些社会热点事件,从表面上看是单个企业出了问题,但这些事件却实实在在考验着行业协会的应对能力,需要行业协会在日常建立一整套信息收集、分析、决策、发布的快速反应系统。同时,要加强行业自律,促进企业履行社会责任的能力,行业协会要在推进企业社会责任建设中发挥作用。如果行业协会在这些事件面前一直没有声音,则会对行业协会的代表性和公信力产生消极影响。

(4) 与政府合作的能力。在我国由计划经济向市场经济转轨的大背景下,行业协会的发展具有明显的时代特征。我国经济社会的发展轨迹也决定了行业协会要经历由政会不分、政会分开向政会合作发展转变的过程。政会合作的前提是政府职能转变,政会逐步分开,确保合作双方具有相对独立、平等的地位。自2002年上海行业协会启动改革调整方案以来,行业协会与政府的关系更多地强调政会分开,以降低行业协会的行政化色彩,减少行业协会对政府的依赖。

目前,上海正在加快“创新驱动、转型发展”的步伐,中国(上海)自由贸易试验区已正式挂牌,行业协会面临着难得的良好发展机遇。希望行业协会准确把握时代发展脉搏,努力适应形势发展需要,加强自身建设,提升自身能力,以作为求地位,以诚信筑公信,为上海经济社会发展作出更大的贡献!

2013年12月13日

目 录

第一部分 行业协会组织治理概述

第一章 行业协会组织治理概述	3
第一节 行业协会组织治理概念	3
第二节 行业协会组织治理构成与分类	13
第三节 行业协会组织治理作用	18
第二章 行业协会组织治理理论与法律	20
第一节 行业协会组织治理的相关理论	20
第二节 行业协会组织治理的法律基础	33

第二部分 行业协会组织治理:内部的视角

第三章 行业协会内部治理结构	47
第一节 行业协会章程与行规行约	50
第二节 决策机构	57
第三节 执行机构	64
第四节 监督机构	70

第四章 行业协会内部治理机制	74
第一节 行业协会决策治理机制	75
第二节 行业协会人事治理机制	77
第三节 行业协会财务治理机制	82
第四节 行业协会信息披露机制	85
第五章 行业协会内部治理文化	87
第一节 行业协会使命与愿景	87
第二节 行业协会治理文化定位	93
第三节 行业协会治理文化性质与特征	97
第四节 行业协会治理文化建设	103

第三部分 行业协会组织治理:外部的视角

第六章 行业协会的外部监管	111
第一节 行业协会的外部监管体制	111
第二节 行业协会的外部监管主体	118
第三节 行业协会的外部监管内容与方式	128
第七章 行业协会的外部利益相关者	133
第一节 行业协会与政府部门	134
第二节 行业协会与企业关系	138
第三节 行业协会与社会组织	142
第四节 行业协会与社会公众	144

第四部分 行业协会组织治理实践

第八章 国外行业协会组织治理的模式与借鉴	153
第一节 国外行业协会组织治理的典型模式	153

第二节 国外行业协会组织治理的基本内容	155
第九章 我国行业协会组织治理实践	161
第一节 我国行业协会组织治理变迁	161
第二节 我国行业协会组织治理现状	168
第三节 我国行业协会组织治理趋势	176
第十章 上海行业协会组织治理实践	182
第一节 上海行业协会组织治理变迁	182
第二节 上海行业协会组织治理特征	187
第三节 上海行业协会组织治理构架	190
第四节 上海行业协会组织治理运作	194
参考文献	198
后记	202

第一部分

行业协会组织治理概述

第一章

行业协会组织治理概述

第一节 行业协会组织治理概念

中国行业协会是现代市场经济体制的重要组成部分,它连接着政府和企业,是维持市场秩序的重要组织形式。随着市场化改革的逐渐深入,行业协会发展迅速,作用日益突显。但由于中国行业协会具有较强的官办背景,组织运作的行政化问题较明显,其社会化治理运作低效,难以适应现代市场经济的需求。因此,有必要对行业协会组织治理进行全面和系统的研究,以揭示行业协会组织治理特有的功能,肯定其在政府、市场和第三部门中的作用^①。

一、行业协会概念、特征和分类

(一) 行业协会

在英文里,行业协会有多个概念和说法,最常用的是 Trade Association,也可以称为 Trade Promotion Association, Business Association, Employer Association, Industry Association, Interest Association。由于中国的特殊国情,大部分行业协会是由政府成立或由政府部门转化而来的。近年来,由民间自发成立的行业协会迅速

^① 政府掌握公共权力,属于第一部门;企业追求利润为第二部门;既没有公共权力,也没有利润冲动,为社会提供服务的部门是第三部门。徐家良. 第三部门资源困境与三圈互动:以秦巴山区七个组织为例[J]. 中国第三部门研究,2012,(3).

发展。

在我国部门规章、地方性法规和地方政府规章中,对行业协会的定义先后之间有所不同,各有侧重。在早期规范性文件中,行业协会的定义强调其在政府和企业间的中介作用,如,1997年国家经济贸易委员会印发的《关于选择若干城市进行行业协会试点的方案》将行业协会定义为:“社会中介组织和自律性行业管理组织。在社会主义市场经济条件下,行业协会应是行业管理的重要方面,是联系政府和企业的桥梁、纽带,在行业内发挥服务、自律、协调、监督的作用。同时又是政府的参谋和助手。”随着人们对行业协会认识的逐渐深入,对行业协会性质理解越来越全面。1999年4月发布的《温州市行业协会管理办法》中,行业协会是“指由同一行业的企业、个体商业者及相关的企事业单位自愿组织的民间性、自律性、非营利性社会团体法人”;2003年2月实施的《上海市促进行业协会发展规定》中把行业协会定义为“由同业企业以及其他经济组织自愿组成、实行行业服务和自律管理的非营利性社会团体”,增加了为行业服务功能;2005年12月公布的《广东省行业协会条例》中,行业协会是“指从事相同性质经济活动的经济组织,为维护共同的合法经济利益而自愿组织的非营利性社会团体”,强调行业协会是共同的合法经济利益的维护者和代表者;2012年9月通过的《云南省行业协会条例》中,行业协会是指“在相同、相关行业从事生产经营活动的经济组织及与本行业有关的个人自愿组成,并经民政部门依法登记成立的非营利性社会团体”,突出了行业协会依法登记这一特性。

国外学者 Joseph F. Bradley 认为,行业协会是由参加相同或类似经济活动的公司所构成的旨在解决共同或普遍性问题的组织^①。

国内学者对行业协会的概念界定有以下几种:第一种观点强调同行业企业、自愿性和共同利益三个特性,认为行业协会是以同行业企业为主体、在自愿基础上为增进共同利益而组织起来的社会经济团体^②;第二种观点突出为国民经济服务这一特性,认为行业协会是由同行业企业自愿依法组成的,为促进国民经济的发展提供

① Joseph F. Bradley. The Role of Trade Association and Professional Business Societies in America. , University Park Pennsy brabia 1965:82.

② 张理泉. 工业行业管理[M]. 北京:中国人民大学出版社,1991:4.

各种服务的非营利性团体^①；第三种观点重视多种特性，认为行业协会是一种具有自发性、市场性、行业性、会员性、非营利性、非政府性和互益性的社会组织等^②；第四种观点则突出了行业协会的经济利益和社会利益，认为行业协会是社会组织的有机组成部分，是市场经济主体表达自身的意愿，维护经济利益和社会利益而组成的行业性和非营利性的经济性社会团体法人^③；第五种观点则认为经法定程序成立比较重要，认为行业协会是指在中华人民共和国领土范围内，相同或相关行业的经济组织、个体工商户、职业工作者、农业劳动者等市场主体，为实现一定的经济目的而自愿组成，经法定程序成立的实行行业自律、监督、管理和相关市场服务的非营利性社会团体法人^④。

综合以上观点，可以给行业协会下一个定义，行业协会是社会组织的有机组成部分，是由经济主体维护自身经济利益和行业利益而组成的非营利性的社会团体法人^⑤。

这一概念包括以下几个要素：

一是行业协会与社会组织关系。社会团体分为学术性、联合性、行业性、专业性四类。行业协会属于行业性社会团体，参照国家国民经济行业分类标准成立，因此，它既是社会组织的有机组成部分，又反映出它在社会组织体系中的角色与地位。

二是经济主体。经济主体既可以包括企业，也可以包括个体。有的地方强调行业协会商会的单位会员，没有个体会员。有的地方，既有单位会员，也有个体会员。作为经济主体的企业，既有上游企业、中游企业，也有下游企业。具体哪一类经济主体作为会员，由行业协会划定的经济类别的范围来确定。

三是目的性。行业协会主要是维护两种利益：一种是互益性利益，另一种是公益性利益。互益性利益，仅仅是指会员能够获得，非会员无法分享。

① 陈金罗. 社会立法与社团管理[M]. 北京：法律出版社，1997：12.

② 贾西津，沈恒超，胡文安. 转型时期的行业协会：角色、功能与管理体制[M]. 北京：社会科学文献出版社，2004：11.

③ 徐家良. 互益性组织：中国行业协会研究[M]. 北京：北京师范大学出版社，2010：94.

④ 张经. 中国行业协会商会法民间建议稿[M]. 北京：中国工商出版社，2013：1-2.

⑤ 狭义上的社会组织是指在民政登记的社会团体、民办非企业单位和基金会。广义的社会组织还包括事业单位、村民委员会、居民委员会、业主委员会等。

在1951年出版的著作《政治过程》中,杜鲁门强调在政治决策过程中,行业协会作为利益集团开展各种活动发挥着特殊的作用,反映出互益性组织的基本特征^①。在行业协会活动中,互益性利益占非常大的比例,有的行业协会有可能百分之百纯粹是互益性的。公益性利益是指行业协会超出了会员的范围,上升到制定与执行行业标准、行业规范,对市场经济秩序构建发挥重要作用,因此,与政府和社会有较密切的关系,在这样的情况下,有可能行业协会已经突破了互益性利益的范围,进入公益性利益的领域。

四是非营利性。行业协会通过会费和服务获取的收入,除支付适当的劳务费用外,不能在会员中分配利润。

五是法人。行业协会是法人,属于社会团体法人,它需要具备以下四个条件:依法成立;有必要的财产或者经费;有自己的名称、组织机构和场所;能够独立承担民事责任。

(二) 行业协会特征

行业协会是社会组织的一种,具备社会组织的一般性特征,同时还具有自身的特殊特征。

1. 与其他社会组织相同之处

(1) 非政府性。政府是行使公共权力、按照命令机制运作的组织形态,是公共利益的代表。而行业协会只是同行业利益的代表,没有公共权力,按照自愿原则运作的组织。对行业协会而言,天然没有公共权力。如果行业协会拥有公共权力,也是由于政府的委托或法律的授权。

(2) 非营利性。企业提供社会产品,以经济利润为核心动力。行业协会提供社会服务,也可以通过提供服务获得相应的收入或财富,但它没有分配利润的组织动机,只能以优质服务吸引会员和政府,从而赢得会员的信任和政府的支持。因此,非营利性是社会组织的基本特性。

^① David B. Truman, *Governmental Process Political Interests and Public Opinion*. New York: Alfred A. Knopf Inc. 1951.

(3) 自愿性。行业协会与其他社会组织有许多相似之处,那就是成员出于自身利益参加的,即行业协会成立时,成员自发参加,同时,会员有权随时退出行业协会。

(4) 自治性。行业协会与其他社会组织一样,强调组织的宗旨和使命,能够根据组织的目标实行自我管理、自我活动,独立作出决策并承担决策的责任和后果,政府和企业不得干涉行业协会的活动。

2. 行业协会具有不同于其他社会组织的特点

(1) 经济性。Geoffrey Millerson 认为行业协会是一个互益性组织,为会员提供各种服务,特别是提供经济性和利益性的服务^①。行业协会的会员是以营利为目标的企业或个人,因此行业协会的宗旨之一是帮助会员企业或会员个人实现更大的经济利益,维护合法的经济权益。

(2) 同业性。行业协会的会员都是具有从事相同或相近行业的企业或个人,他们为了共同的利益而成立行业协会。当然,广义上的同业性,包括上游产业、中游产业和下游产业,是一个产业链。

(3) 会员性。行业协会是社会团体的一种,是以会员为主体的组织。其没有独立的产品和服务的生产,而是以服务于会员为核心目标。

(4) 互益性。行业协会是以会员争取和维护共同利益为指向的组织,实现共同利益从而确保每个会员的利益。

(5) 公益性。一方面,行业协会是一个互益性的组织,为了会员的利益开展各种活动;另一方面,它也是一个公益性的组织,它所制定的行业标准、行业规范能够被社会、政府所接受,就有可能成为公共秩序的一部分,既代表行业或行业会员的共同利益,也受公共利益、公共秩序和公共道德的制约。从长远看,行业协会的共同利益与公共利益是一致的,但在短期内则可能发生冲突。不过,在行业协会服务或活动中,最大比例的是互益性,比例较小的是公益性。有的行业协会公益性多一些,有些行业协会公益性少一些。为什么政府要购买行业协会的服务,其理由在于两个方面:一是行业协会在构建市场经济秩序中有积极作用,都不可或缺;二是政府和社会

^① Geoffrey Millerson. The Qualifying Associations: A Study in Professionalization. London, Routledge and Kegan Paul Ltd, 1964.