

序

□ 吴敬琏

这本著作是由无锡市场协会会长浦文昌等主持的课题研究成果。这个课题研究历时两年，课题主报告在回顾无锡商会发展历史，对国外商会的三种模式，以及对中外商会体制作比较分析的基础上，根据深化市场化改革和建设社会主义民主政治的要求，对我国商会的性质、地位、功能及相关问题作了全面而深入的研究，并提出了一系列政策性建议。这些研究成果，对于促进我国民间商会的健康成长乃至多种所有制经济的共同发展都极具重要的意义。

我开始接触这项研究是在 2000 年秋，并先后三次参加了这个课题的讨论，从而有机会和课题组以及参与讨论的朋友们共同探讨。我个人从这项研究中也得益很多。

这项研究之所以取得累累成果，首先是因为它和商会建设的实际推进紧密联系。在商会建设的实际推进中需要解决一系列理论和政策问题。这种需要推动了课题研究工作的深入。反过来说，课题研究也帮助了无锡的民间商会更快和更好地发展起来。

商会的健康成长除了自身建设中的问题外，很大程度上还

受制约于社会环境。因此，商会的研究就不能不涉及一些重大的社会问题，例如政治体制改革问题。江总书记在今年两会期间和“5·31”在中央党校的讲话中，都把建设社会主义民主政治列为一个我们当前面临的一个重大课题。实际上，商会社会功能的发挥就是和这个大问题相联系的，是这个大题目里面的一个子题。从这方面看，这项研究的社会政治意义也很巨大。

民间商会在社会主义市场经济中的地位和作用是什么？对于这个问题，实际生活已经给出了明确的答案。民间商会是和民营经济共生并荣的，前者的成长对后者的发展起着重要的推动作用。早在20世纪80年代后期，在我国最先形成多种所有制经济共同发展格局的温州地区，商会在推动这种发展中就发挥了很好的作用。温州商会之所以能起这样的作用，一个重要原因是因为在浙江省政府领导的支持下，那里的“工商联”办成了真正的工商业联合会（总商会），行业商会也不是附属于行政机关的“二政府”，而是真正的民间商会。现在，温州那样的民间商会不但在浙江全省的多种所有制经济共同发展中发挥了良好的作用，而且还通过遍布全国、全世界的温州老板、浙江老板的传递在其他许多地方生根开花，为促进民营经济的成长和当地经济的繁荣作出了贡献。目前各地商会情况的差别很大。在有些地方，民间商会的建立和发挥应有的作用还存在不少障碍。但是榜样的力量是无穷的，实际经济发展的需要也终将推动后进地区商会建设往前走。而且后进地区和政府部门中的开明人士也会认识到，与多种所有制共同发展的进程相伴随，民间商会的作用必须加强；商会工作做得更好，对他们来说不是威胁和挑战，而是帮助。政府和商会之间完全可以做到良性互动。

在商会问题上，多年来有一个争论很大的问题是工商联如何定位。商会究竟是什么性质的组织？有两种不同的提法：一种提法把工商联定位为民间商会，另一种提法把工商联定位为统战性组织，也称中介组织。在我看来，这两种定位是不宜相提并论的，因为顾名思义，工商联合会显然是一个业界的自治团体，即民间商会；把它定义为统战性组织就难免给人以一个印象，以为是党政机关的附属机构，类似于斯大林所定义的“杠杆”或“传动装置”。斯大林曾经为他心目中“无产阶级专政体系”确立了一个基本架构。这个政治架构由一个“领导力量”（共产党）和多个“传动装置”或“杠杆”组成。党通过政府、共青团、工会、其他群众组织等“传动装置”的中介作用，把自己的“原则性指示”变成全体居民的行动，以便实现专政。应当说，这个政治架构是跟列宁在《国家与革命》中拟议的社会主义经济架构——“国家辛迪加”相适应的。列宁指出，社会主义经济应当是一个以政府作为总管理处的“国家辛迪加”即国营大公司，全体社会成员都是这个大公司的雇员。在整个国家是一个国有的大企业，一切财富都属国家所有、全体人民都是国家雇员的条件下，斯大林设想的政治架构也许是能够建立的。可是经过 20 多年的改革，中国的现实社会经济基础已经与集中计划经济完全不同。在市场经济条件下，利益是多元化的。斯大林高度集中的政治体制模式同现实的经济基础就完全不相适应了。

在市场经济利益多元化的条件下，应当有多种多样的非政府组织（NGOs）反映不同社会群体的利益和愿望，解决他们各自特有的问题。商会就是企业和企业家的自治团体。

作为企业家自治团体的民间商会在市场经济条件中的作用，主要表现在以下方面：

首先，反映企业家的整体利益和共同意见，维护他们的合法权益。现在许多人不愿意说或者不敢说商会应当反映业界的利益，怕被说成是与党政领导分庭抗礼。其实在市场经济利益多元化的条件下，应当让各种社会阶层和群体公开表达自己的意愿。只要能够通过利益制衡机制加以调节，达成各个社会群体都能接受的协议和共识，公共性问题只会得到更加妥善的解决。即使从减少党政领导决策失误的角度考虑，听到不同的声音也是大有好处的。我们国家有些规章法令出台时考虑不周，甚至发生较大的失误，一个很重要的原因就是缺乏这种利益制衡机制，而是用一种非法治的办法，由少数官员拍板决定。这样，就容易出现决策失误，影响人民对政府的信任和信心，或者法令不行，造成整个社会秩序的混乱。商会应该是这种利益制衡的积极参与者。

第二，处理与业界共同有关的事务，努力为企业服务。在市场经济中，有些问题不是只与个别企业有关，而是与部分企业、乃至全体企业有关，这类问题最好由企业的自治团体即商会去处理。如果这类问题都要由政府去解决，一则政府将成为企业的大家长或保姆，而且不堪重负；二则企业自身的问题往往也不是政府能够处理得好的。商会则有更多的资源和更大的动力去处理这类问题。市场经济国家的商会经常通过开发共用技术、开办辅导班，提供法律咨询、司法协助，举办展览推介会等方式为企业，特别是中小企业提供帮助和解决困难。他们的这类做法，很值得我们学习仿效。

第三方面的重要工作是行业自律。早在市场经济前的社会里，作为近代商会前身的行会就有着制定和执行行规的职能。不过那时行会常常对企业的微观经济活动进行干预，因此受到日渐成长的自由企业的反对。在现代市场经济中，商会不再对

企业进行微观干预，但是仍然保持着制定和执行行规的某些职能，例如倡导职业道德，执行诚信规则，督促企业和企业家依法纳税等等。在许多国家，行业标准是由行业公会制订的。在有些地方，甚至存贷款的基准利率也由银行业公会制定。如果商会能够肩负起这方面的职责，就能免除行政机关许多不必要的职能，良好的商业风气和守法诚信的观念也能够更快地形成。

目前外部条件的改善已经为商会的建立和发挥更大的作用开辟了道路。这就在商会面前提出了一个如何切实加强自身的建设的问题。近来企业界对于公司治理（corporate governance，或译法人治理）的问题作了许多研究和讨论，其实建立有效的法人治理对于商会这个法人团体来说，同样是一个具有关键性意义的问题。corporate（法人或公司）这个词最先出现于中世纪。在中世纪最重要的法人组织是行会、教会和自由城市等等。corporate governance最早就是用在近代商会的前身——行会这样的法人组织身上的。我们的商会组织要进一步地发挥自己的作用，除了要解决外部环境、功能定位等问题外，本身的组织建设问题也应当摆到重要议事日程上来，否则，即使争取到良好的生存环境，如果自己的组织建设搞不好，仍然不可能起到应有的作用。商会既然是一个企业家的自治团体，自然就要在内部实行民主治理。我们要吸取别人的经验和教训，来建设我们商会的民主治理制度。像商会这类 NGO 组织，宜于实行轮换、决策领导层与专职人员相分离等制度，避免少数人把持、“一朝天子一朝臣”等弊病发生。我们要深入地研究商会的法人治理问题，努力使它们治理结构符合商会的性质和宗旨，保证商会能够真正代表企业家的共同利益，做到普遍服务、平等对待。这是一个很高的目标，要达到这个目标，我们

面前还有很多工作要做。

在商会取得建立和发展的初步条件以后，我们就应当把主要的注意力放在解决与实际推进商会建设有关的理论问题和政策问题上。在实际推进商会建设的过程中，将会发现一些理论和政策或其他方面的障碍，我们就要调动各种力量来克服、化解这些困难。一种新的体制的建立，既需要有明确的目标和通盘的考虑，又需要有切切实实的努力和一点一滴的进步。中国的改革就是这样走过来的。我们要把这两个方面结合起来，分头努力，才能把民间商会的事情办好。

序 言

□ Andrew Watson

福特基金会驻华代表

由无锡市场协会浦文昌会长等主持的课题组，经过长达两年的调查研究，形成了这一重要研究成果，并盛情地请我为本书作序，我很高兴地接受了这个要求。课题研究报告在回顾无锡商会历史发展经验和对现阶段中国商会作广泛调查研究、比较分析的基础上，阐明了在计划经济向市场经济转型中中国民间商会发展所取得的主要进展、面对的严峻挑战，以及如何应对这些挑战的对策。鉴于目前中国的民间商会，由于受政府行政管理体制的束缚而仍然缺乏独立自主性的现状，研究报告着重指出：要从推进政府行政管理体制改革和完善商会自身治理结构等两个方面进行改革，只有这样才能使商会真正成为由企业家自愿组织起来的民间自治组织，并充分地发挥其组织活力和应有的功能，从这一意义上说，发展民间商会和行业协会实际上是中国政治体制改革的一部分。所以，这一课题报告的出版，将为我们如何理解发展民间商会和政治体制改革的关系作出重要贡献。我们福特基金会和无锡市工商联、无锡市场协会的合作已快三年了，我深深感到在这三年中，无锡市工商联（无锡市商会）思想解放、敢于创新，在实际推进民间商会发

展的过程中取得了一系列重要成绩，为无锡地区的经济发展和社会主义民主政治建设作出了重要的贡献，我衷心希望无锡市对民间商会、行业协会的研究和实际推进工作能继续进行下去，并取得更大的进展。

从目前中国的经济发展、经济体制改革和政治体制改革的进展及发展趋势看，民间商会、行业协会的发展已显得愈来愈重要，愈来愈迫切，市场经济越发达，商会和行业协会的作用将越重要。中国共产党第十五次代表大会以来，中国的经济体制改革取得了突破性的进展，其重要标志之一，就是中国私营经济的迅速发展壮大，以及属于竞争性行业的大批国有、集体企业等公有制企业通过产权改革逐步走向民营化。在计划经济时期，社会的政治、经济、社会公共事务都是政府包揽的。现在是搞市场经济，政企逐步分开，私营经济、民营经济的作用显得越来越重要。我觉得目前的统计资料，并不能把私营经济的规模及其在经济发展中的作用充分表达出来，实际的规模和作用可能要比现在公布的数据大得多。在这种经济、政治背景下，中国的经济改革、政治体制改革必须解决好三个比较重要的问题：首先是商会和行业协会的问题。随着中国私营经济、其他非国有经济的飞速发展，及其在国民经济总量中的比重急剧增长，必须加快发展他们自己的自治组织，即商会和行业协会，应该由这些民间组织来代表他们的合法利益。商会和行业协会的功能是多方面的：除了代表私营、民营企业的合法权益之外，商会、行业协会还可以发挥“桥梁”作用，沟通政府与企业的关系，如向政府部门表达私营经济的利益和要求，向会员介绍政府部门的法律、政策等；并为会员企业提供多种多样的服务，如帮助提高私营经济的管理水平、技术开发能力、自律的能力，提高私营经济的道德水平，帮助私营企业实现他

们的社会责任，对成员提供市场信息，提供培训、咨询、协调私营企业和社会各方面的关系，提高公民对私营经济的认识等等，这些作用对于进一步促进私营经济的健康发展都是非常重要的。第二，要注意发挥私营企业在地方经济发展和地方政府治理结构改革中的作用。在很多国家如美国、法国、英国、日本等国家，以及中国的台湾、香港等地区，都非常重视私营企业在这方面的作用。在这些国家和地区，私营企业通过商会、行业协会向政府表达、维护自己的利益，与地方政府合作发展地方经济，参与发展地方的公益事业等。在中国，现在私营企业在国民经济中的比重日益增长，素质不断提高，社会影响日益扩大，商会和行业协会应该成为公民社会的重要组成部分，在一个城市、一个县、一个乡镇的经济社会发展与当地的治理结构改革、民主政治建设等方面作出很大的贡献。第三，还要认真研究、考虑如何发挥私营企业在全球化过程中的重要作用。在国外，在讨论诸如 WTO 组织、国际金融改革、世界银行的作用等全球性经济问题时，为了更好代表国家利益，一般都有三种组织参加，一个是政府，一个是企业家，另一个就是第三部门即非政府组织，其中包括商会和行业协会。目前，在中国还是政府在发挥主要作用，但是，随着经济、政治体制改革的深入发展，将来企业界在参与全球化事务中的作用将与日俱增。总之，在中国，大力发展民间商会和行业协会，已经显得更为重要、更为迫切，也正是因为这一原因，这一课题的研究和实践，显得非常及时和非常有意义。

最后，我想着重说明，在中国的改革过程中，地方政府的改革创新历来发挥着十分重要的作用。比如，农村的家庭联产承包责任制首创于安徽农村，乡镇企业的异军突起则萌发于苏南地区，据浦文昌先生告诉我，全国首先搞企业职工养老统筹

的是无锡市政府，总之，许多全国性的改革举措都是先由地方进行创新、突破，然后由中央向全国推广。正如邓小平所说，中国的改革是“摸着石头过河”，一步一步走过来的。我认为，这个“石头”就是地方的改革实践和创新。我非常希望，通过这个项目的研究和实践，无锡市也能为发展民间商会和行业协会的改革，提供“过河”的经验。

关于《调查报告》的说明

□ 浦文昌

现在的调查报告思路和我们原来的构思相比，有了很大的改变。我们原来设想的写作思路，是在调查研究、比较分析的基础上，集中地在理论上论述商会的性质、功能，及其在地方经济发展和民主政治建设中的作用，并在总结现实改革经验的基础上，针对地方商会建设中面临的问题，提出相应的政策建议。但现在的论述重点则是商会与政府的关系，对我国政府管理商会的体制、机制和相关政策作了较为系统、深入的分析，这已经在报告的标题上充分地反映出来，即突出政府管理商会的体制必须由单向控制向双向互动、民主合作的方式转变。促使我们改变写作思路及论述重点的原因主要来自三个方面的因素：

首先是调查研究进程的启示。在近一年多的时间里，我们在对无锡、广州、深圳、汕头、杭州、温州、湖州等地的工商联（商会）及其基层商会组织，以及对各地的行业协会组织所进行的广泛调查中发现，尽管各地所反映的情况不一，但都存在着一个共同的问题，即除了极少数纯民办的行业商会、乡镇商会之外，各地的工商联（商会）组织，包括隶属于政府部门的行业协会，都还没有从根本上改变其政府机构附属物的地位，特别是工商联系统的商会组织始终在为如何正确处理统战性、经济性、民间

性三者的关系而困扰。实践表明，要更好发挥商会作为民间社会自治组织在地方经济发展和社会主义民主政治建设中的作用，关键并不在于商会本身的自我完善，而在于改进党和政府管理商会组织的行政管理体制。

其次是对中外政府管理商会的体制，以及对中外商会运行机制进行比较分析的启示。在研究过程中，为了进行中外商会的比较，我们组团考察了新加坡、马来西亚、泰国以及我国香港、澳门特别行政区的商会，并通过访问网站收集了美国、英国、法国、日本等国家的总商会、地区商会的大量资料，并与我国商会进行比较。从比较中不难看出，各国商会既有共性，也有各自的不同特点，而且显得千差万别，即使同为大陆模式、英美模式或混合模式的商会，其特点也都各不相同。产生这种差别的原因当然是多方面的，但仔细深究起来，其根本的原因也是由于各国政府在管理商会组织的体制、政策等方面存在着某些差别。从这个意义上说，世界上现有三种商会模式的区别，就是由政府处理商会关系的三种体制和相应的政策所决定的。

再次是与多方专家、学者和商会实际工作者进行探讨、切磋所得到的启示。带着调查中发现的，我国商会运作过程中所面临的一系列难以解决的问题和种种难以理顺的关系，我曾经与国内有关专家、学者进行许多次的探讨、切磋和交流。对形成现在写作思路影响最大的讨论有两次。一次是去年秋，和德国中小企业联合总会 ZDA 合作项目（中国）驻宁项目协调员高露丝小姐（Gudrun Grosse）的探讨，当谈到如何改善中国商会的运行机制，更好地发挥其在经济发展和民主政治建设中的作用时，她曾经非常坦率地指出中国现在的工商联商会组织对政府的依附性太强，在这种条件下是很难独立发挥其作用的。另一次是去年 10 月 14 日，在北京与荣敬本教授的讨论，当我提出商会的调研报

告，拟以改革政府管理商会的体制作为主线时，他非常支持这个想法，认为对商会的管理体制实际上是压力型体制在管理社会民间组织上的体现，解决这个问题的根本出路还在于提倡社会主义民主合作的机制。

正是由于以上种种启示，从而形成了现在的思路框架，即不是孤立地就商会而论商会，不是就事论事地讨论商会运作机制的完善，而是试图从商会与政府的关系入手，通过揭示、分析目前商会所面临的各种问题的深层次根源，从改革我国单向控制型行政管理体制，以及推进商会自身运作机制的改革等两个方面进行研究，提出政策建议，以便从根本上理顺政府与商会的关系，为商会的独立运作创造良好的外部环境，建立政府与商会以及其他民间自治组织之间的双向良性互动关系。同时按民间社会自治组织的客观要求，搞活商会的运行机制、规范运作，以尽快地与国际接轨，更好地发挥商会在发展经济与促进地方民主政治建设中的作用。

“坚持共产党领导的多党合作和政治协商制度。积极支持人民当家作主，切实保障人民管理国家事务、管理经济和文化事业的权利。广开言路，建立健全民主决策、民主监督的制度和程序”。这是写进了中国共产党党章的，也是中国共产党一贯的优良传统。充分发挥商会及其他民间自治组织在健全各级政府民主决策、民主监督中的作用，应该是完善社会主义民主体制的题中应有之义。现在我们的任务，就是要通过对政府管理商会及其他民间自治组织的体制，以及商会组织的自身体制、机制的改革和完善，充分发挥其在经济发展和社会主义民主政治建设中的积极作用。

在调查研究中，为了集思广益，开拓思路，我们先在2000年10月在无锡省干疗养院举行过一次小型研讨会。会上，吴敬琏

教授就本课题的研究思路作了重要发言，为我们的研究指明了方向。之后，课题组又于 2001 年 5 月初在无锡梁溪饭店，举行了第一次“市场经济与商会国际研讨会”，吴敬琏教授和国务院发展研究中心陈清泰副主任，都在会上对市场经济条件下商会的性质、功能及作用，作了精辟的论述；德国中小企业联合总会的高露丝小姐、法国巴黎工商会的聂延玲女士、同济大学的郑春荣副研究员、上海体改研究所的郑韶所长不仅作了精彩发言，而且向会议提供了许多重要的文献资料；无锡市工商联和温州市工商联，在会上介绍了各自发展民间商会的实践经验，所有这些都对我们的研究成果作出了重要的贡献。在此我谨代表课题组同仁向他们致以深切的谢意。

从政府与商会的关系、从传统的单向控制型行政管理体制对商会发展的影响入手，研究市场经济条件下商会的性质、功能及其在经济发展和社会主义民主政治建设中的作用，还只是一种初步的尝试，偏颇之见在所难免。作为理论学术探讨，这个调查报告如能起到抛砖引玉的作用，如能引起有关部门，特别是能引起有关专家、学者对这方面的讨论和研究，我们就十分满足了。

本课题的研究得到了美国福特基金会的资助，以及基金会驻华首席代表华安德（Andrew Watson）教授的大力支持，在此谨致以最诚挚的感谢。

由单向控制向双向 互动合作方式的转变

——关于培育发展民间商会的调查研究报告

□ “商会与地方经济发展和民主政治建设”课题组

引 言

这是一份关于培育发展地方商会的调查研究报告。从2001年2月开始到12月，我们重点对无锡市各级商会作了系统的调查，并先后对深圳、广州、汕头、杭州、湖州、温州等市的地方商会发展情况作了详细的考察。同时，我们还通过赴新加坡、泰国、马来西亚、香港、澳门考察，召开“市场经济与商会国际研讨会”和访问外国商会网站，收集了美国、英国、法国、德国、日本、新加坡、泰国、马来西亚等国家和我国香港、澳门等地区商会的大量资料。之后，我们就无锡商会的发展与我国民营经济特别发达的深圳、温州等地的商会发展情况，与海外发达国家、地区的商会运作模式作了比较分析，在此基础上形成了这个调查研究报告。

党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义

市场经济体制若干问题的决定》明确提出：要“发挥行业协会、商会等组织的作用。”党的十五大报告也提出要“培育和发展社会中介组织”。改革开放以来，无锡及深圳、温州等地商会的实践表明，在市场经济条件下，商会在促进地方经济发展和地方民主政治的建设中，发挥了非常重要的作用。随着我国市场经济的发展，特别是在我国加入 WTO 以后，如何从我国的国情出发并考虑国际惯例，科学地确定商会的性质、功能、地位、作用，同时相应改善党和政府对商会的管理体制和管理方法，以更好地发挥其作用，已经是一个十分紧迫的问题。

我们写作本报告的指导思想是：以邓小平建设有中国特色社会主义的理论、江泽民同志关于“三个代表”的重要思想为指针，在调查研究的基础上，通过比较分析，总结培育发展地方民间商会的经验，借鉴发达国家和地区政府对商会的管理体制和运作机制，探讨改善党和政府对民间商会的领导、管理方式，促进商会等经济类社会团体的发育，以推动地方经济的发展和地方民主政治的建设。

我们之所以把无锡商会作为这次调查研究的重点，主要出于两方面的考虑，首先是因为无锡市在历史上是我国民族工业的发祥地之一；在当代，无锡市又是我国重要的经济中心城市之一，在我国诸多中等、及较大规模的城市中具有代表性。其次是因为无锡商会在历史上也是我国发展最早的商会之一，有较长的历史。改革开放以来，无锡市商会发展很快，在地方经济发展和地方民主政治建设中发挥了非常重要的作用，从而积累了发展地方商会的丰富经验。

和东亚其它国家一样，中国近代、现代的民间商会一开始就是政府主导型的。建国以后工商联的成立，改革开放后地方工商联组织拓展民间商会的职能，众多行业协会、同业商会的建立

也大都都是体制内生成的。所以，地方商会能否健康发展，以及地方商会固有的功能、作用能否充分发挥，都和政府所提供的体制环境、管理模式密切相关。正是基于这一原因，本报告特意把党和政府如何科学地定位民间商会的性质、功能，如何处理好与民间商会的关系、采取何种方式管理民间商会等问题作为培育民间商会的关键问题来研究。我们的研究表明，在国外市场经济国家中，商会都是完全独立于政府的社会自治组织。政府作为社会管理的最高当局既对商会的活动产生重要影响，又与商会等社会团体保持民主合作的平等伙伴关系。在旧中国，包括从清朝末年到国民党政府统治的半个世纪里，尽管民主政体从未真正确立，商会本身也带有许多封建色彩，但商会还是具有相对的独立性，与政府保持着既矛盾又合作的特殊关系。而在建国后，在计划经济体制下，我国所采用的则是基于全国高度集中的条块科层体系基础上的、单向控制型的行政管理模式和机制，商会（工商联）实际上成为政府的附属物。改革开放后，随着多种所有制经济特别是私营经济的快速成长、民间商会的迅速发展，现行的对商会、行业协会以及其它社会团体的管理方式已亟待改革和完善，体现计划经济需要而形成的、高度集中的单向行政管理模式和机制，必须尽快地向适应市场经济和社会阶层多元化的双向互动、民主合作型的管理方式和机制转变，这也是在新形势下建设和完善社会主义民主政治的迫切需要。

在研究方法上，我们主要采取经济、社会体制的比较分析方法，即在充分调查研究占有大量实证材料的基础上，通过对不同地区、不同部门、不同国家、不同体制条件下民间商会运作情况的比较探讨和科学界定民间商会固有的性质、功能、地位、作用和运行机制，提出改革和完善对民间商会等民间社会团体的管理方式和机制的建议。