

中国行业协会的现状与对策

谷永芬 孙艳萍 马 军

摘 要：现代市场经济国家中，行业协会在维护行业利益、促进行业发展、避免行业内无序竞争、实行行业内的自我协调、自我约束、自我管理中发挥着重要作用。培育和发展行业协会是我国改革开放和体制转型过程中的新事物。加入WTO给我国行业协会的发展带来了深刻的变化，明确行业协会健康发展战略，加大行业管理力度和行业协会建设，是适应我国市场经济体制改革的需要，也是政府转变职能的需要。

关键词：入世；行业协会；全球化；市场化

中图分类号：F752.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-1894(2007)04-0021-06

一、我国行业协会发展的现状及存在的问题

我国的行业协会是从原有的计划经济体制下，在改革开放后国家与社会关系的重构中发展起来的，随着改革开放的深入逐步走上经济舞台。正是由于我国社会主义市场经济体制还不够完善，这些协会的作用的发挥也比较有限。大体上说，发挥作用比较好的、一般化的、比较差的各占1/3。

1. 行业协会的发展现状 行业协会是民间组织，有着政府部门不具备的优势。在发展和完善市场经济体制中，行业协会不仅是维护市场经济秩序的重要力量，也是企业利益的代表者和维护者，在经济建设和社会发展中发挥着不可替代的作用。

从总体情况来看，改革开放以来，一部分很有作为的行业协会脱颖而出。一些行业，特别是在市场化程度比较高的行业发挥了行业协会突出的作用，有的已开展了行业调查、行业规划等大量的前期工作，为主管部门提供了详实的行业发展情况及对策建议。例如，中国机床工具协会通过定期举办国际展览会帮助企业开拓国际市场；中国电池工业协会每年召开行业出口工作会议，协调行业最低限价，共同遵守，收到很好效果；中国机电商会

参考文献：

- [1] 2006上海对外经济贸易年鉴. 汉语大词典出版社, 2006.
- [2] 上海统计年鉴2006. 中国统计出版社, 2006.
- [3] 张顺伯. 解读“国家汽车及零部件出口基地”[J]. 汽车与配件, 2006, (35).
- [4] 王杰, 位志宇. 解读新汽车工业产业发展政策[J]. 中国经贸, 2003, (9).
- [5] 李海鹏, 等. 加入世贸组织后中国汽车工业面临的机遇、挑战与对策[J]. 中国外资, 2002, (8).

家电分会对输美电风扇反倾销的应诉,最终获得胜诉,保护了国家、行业和企业利益。但也有部分行业协会没能有效发挥作用。

从立法状况方面来看,到目前为止,与我国市场经济发展相配套的一系列法律法规还没有形成,尤其是市场经济竞争领域的法律还相当不完善,我国现有的竞争法仅有一部《反不正当竞争法》,该法既没有关于限制竞争行为的界定和规定,更没有对行业协会的限制竞争行为进行规范。

2. 行业协会发展中的障碍

(1) 行业协会生存基础有待改善。首先,政府职能转变未到位,协会难以大有作为。对照WTO的要求行业协会自身存在着严重不足。我国行业协会大多是伴随政府机构改革自上而下产生的,这就决定了它的发展总是受到政府职能转变不到位的制约,国外的行业协会、商会在市场经济条件下运行已很成熟,而我国的工商领域协会产生就先天不足,至今虽比初建时有很大进步,但基本上还是政府的附属物,带有一定计划经济遗痕和行政色彩,对市场经济不很适应,市场经济观念和世界贸易知识缺乏,人员和知识结构老化。由于协会领导层很少是自下而上产生,企业的认同度比较低。其次,协会存在领导者年龄偏大现象。政会混合、缺乏年轻有为的专业人才、服务不到位、社会公信力弱,导致企业对行业协会缺乏认同感,行业协会难以发挥应有的作用,部分协会面临生存困难。

(2) 行业协会的立法问题。我国目前缺乏与行业协会相适应的法律规范,只能参考《民法通则》原则性规定、国务院通过的《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》。由于没有行业协会专门的法律法规体系,导致行业协会发展较为混乱、官办色彩浓厚、运行机制不独立、内部管理机制不健全、人员人事结构不合理、缺乏经费等。因此必须尽快制定行业协会法,以法律形式进一步规范和促进我国行业协会的发展。

(3) 行业协会自身发展中的问题。在行业协会发展中,社会缺乏正确、超前的思想认识,而不正确的思想认识影响了行业协会的存在与发展,缺乏健全、独立的法规体系,在一定程度上限制了行业协会的培育;缺乏培育、发展的整体规划,致使我国行业协会的分布未能完全适应经济发展和社会进步的需要;缺乏规范、完善的自律机制,使行业协会不能通过自身的作为增加实力,难以走上自我管理、自我服务、自我生存、自我发展的道路。

二、加入WTO给我国行业协会发展带来的机遇和挑战

培育和发展包括各类行业协会在内的社会中介组织,早已列入我国建设社会主义市场经济体系框架之中。国务院和地方政府机构改革的方案中也都有把有关职能交给社会中介组织的要求。加入WTO后新的经济环境和国际贸易环境给行业协会发展提出了新的职能要求。

1. 加入WTO后我国行业协会发展面临的机遇

(1) 市场经济体制的完善,将使行业协会进一步发育发展。WTO规则实质上是市场经济规则在世界范围的运用和发展。我国加入WTO后,一是使得我国的市场经济具有了不可逆性,二是有助于利用世贸组织的通行规则,作为深化改革的参照,进一步推动我国改革的进程,并进而促进市场经济体制的完善。因此,作为满足市场经济正常运转内在需求而产生的行业协会,必将随着市场经济体制的完善而得到进一步的培育和发展。

(2) 政府职能的转变,将为行业协会提供更大的活动空间。WTO对政府提出的是

一种体制性的挑战。它要用WTO的法律框架体系来约束成员国政府在经济活动中的行政职能和行政程序,政府只能做法律授权的事,此外都不能做;而企业除了法律禁止的事,其他都能做。因此,加入WTO以后,现在政府承担的许多管理和行政审批职能都要由行业协会这些中介机构来履行,否则就有可能被视为行业保护。加入WTO后我国政府行业管理职能的转变,则为行业协会的发展提供了广阔的发展空间。

(3) 市场竞争的加剧,将为行业协会的发育发展提供内驱力。一方面,行业协会能够整合同一行业不同企业或不同行业之间关系,协同参与竞争;另一方面,行业协会具有为其自身的总体利益营造有利的市场竞争环境的功能,例如,美国利用政府系列之外的各种行业协会,抢先制定和发布各自行业的市场、技术准入和从业标准,对国外商品、资本、劳务的进入设置限制和障碍,利用其高技术优势和市场资源优势,诱惑甚至强迫其他国家就范,在事实上代替政府成为游离WTO规则之外的市场屏障,企业非常需要协会的这些帮助和指导,以提高企业的竞争力。因此,企业或行业集聚整体实力、共同抵御竞争风险以获取自身最大利益的内部需求,将成为行业协会进一步发育发展的内驱力。

(4) 增加行业协会活动的透明度,进一步推动其发育发展。WTO规则下行业协会活动领域拓宽,并被承认其非政府组织的作用。非政府组织可以参加WTO部长会议的前期会议,WTO秘书处也经常向他们通报大会工作会议的情况,并且通过举办研讨会等形式,增进与民间社团的联系。在WTO规则下,行业协会不仅可以承担许多国际贸易活动中必须但又不宜或难以由政府和企业直接承担的事务,而且在国家间的贸易争端和纠纷中,可以发挥一种缓冲功能,帮助企业 and 政府利用WTO规则和争端解决机制,维护企业和国家的利益。

2. 加入WTO后我国行业协会发展面临的挑战

(1) 行业协会的数量和布局难以满足实际需要。我国的行业协会是改革开放后才逐步建立的,处于初创阶段,与发达国家相比,不仅在质量上存在着很大差距,在数量和布局上也存在着极大的不足。从数量上看,我国现有工商领域全国性行业组织350余家,其中工业系统的行业协会只有230家,中国国际贸易促进会和中国国际商会的各级分支机构也只有700余家,而美国则有2万个行业协会。这一现状无法适应世界经济全球化的形势。

(2) 行业协会自身应对WTO的能力有待提高。加入WTO,不仅要求行业协会要具有自律职能,而且还要具有开拓国际市场、影响政府产业政策和协助企业调解与职工的利益关系等基本职能。在履行这些职能的过程中,行业协会的工作对象不仅仅是会员企业,还包括外国政府组织和经贸组织、本国政府组织和工会组织,与这些组织的积极接触是行业协会发展的趋势。行业协会工作对象的改变,对行业协会所承担职责的能力提出了更高的创新性要求。但中国作为WTO新成员,对WTO的规则不够熟悉,与WTO相关的知识与经验缺乏是我国当前面临的一个普遍性问题,行业协会也不例外。

(3) 行业协会适应WTO需要的专职人才匮乏。根据国外经验,行业协会作为中介组织,既是服务行业,同时又是智力密集型行业。许多发达国家的行业协会,采取各种措施,广泛吸纳国内外专业人员,特别是高层次人才成为协会专职人员。而我国目前在这方面则显得极为不足。表现在我国行业协会主管部门常把行业协会当作是安置富裕人员和离退休人员的场所,客观上行业协会里有一定数量曾在政府部门工作经历的干部,这有利于行业协会的发展(由于他们对政府的工作环节比较熟悉)。但是行业协会工作人员的主体应该主要是年富力强的各种专业人才。我国行业协会要改革用人机制,应从全社会招聘

高素质的专业人才进入协会工作,实行公开招聘和聘任制。行业协会要想发展壮大并在国际经济舞台上发挥出应有的作用,必须改变人员素质偏低的状况。

3. 加入WTO后我国行业协会的发展变化 在国际市场竞争中,为减弱负面影响,我国行业组织在保护国内产业、支持企业增强国际竞争力方面,起着重要的协调作用。加入WTO后,行业协会的发展充分利用了WTO为我国带来的便利条件,并积极借鉴国外先进行业组织的经验。我国行业协会在加入WTO后以下几方面职能得到了显著加强。

(1) 认真研究本行业及会员企业在入世后面临的主要问题。根据对WTO的承诺,我国政府职能逐步转变,行业协会通过对存在问题的分析研究,向政府和企业提出有关建议和忠告。帮助政府了解和检查有关政策的合法性和加强宏观调控,提醒企业加强对某些薄弱环节的关注,从而使企业避免了许多可能发生重大损失的问题。

(2) 利用多边保障机制维护企业利益。行业协会援引WTO保障条款,保护国内的产业和会员企业的利益时,并向WTO提供全面、详细和可靠的证据。这一工作不属于政府职能,也不可能由一个或几个会员企业来完成。正是由于单个企业和政府部门的作用有局限性,故行业组织在运用有关保障条款维护本国产业和会员企业的行为中,担当起了发起者、组织者和提供证据者的角色。

(3) 通过行业协会的协调作用减少国际贸易摩擦。开拓国际市场时,行业协会出面进行协商,制定出能够从整体上加强会员企业竞争力的方案,在自愿的基础上组织会员企业的生产、销售、价格、售后服务等方面的联合行动,并发挥了集团军的优势。尤其是在协调本行业出口商品的价格、确立最低限价,以保护本国产品在国际市场上的合理价格方面发挥作用,从而避免企业竞相压价并减少国际贸易摩擦。

(4) 协助企业实施反倾销、反补贴等法律行为。国际贸易中,反倾销申诉资料包括:出口国国内有关生产企业的情况,如生产成本、生产量,在本国、出口国和第三国的销售价格,近期的出口情况,以及对进口国国内企业造成重大损害的必要资料等。加入WTO后,这些资料的提供,都由我国行业协会组织和有关企业共同努力完成。在援引反倾销、反补贴条款时,行业协会作为申诉人的案件占大多数,而以政府反倾销机构或单个企业作为申诉人的情况逐步减少,使我国在国际市场反倾销反补贴案例中逐步取得优势,并逐步走向规范化。

(5) 利用争端解决机制帮助会员企业应诉。国际贸易中的经贸纠纷乃至争端是经常发生的。在WTO体制下,我国行业协会利用争端解决机制,维护国内行业和会员企业的利益,对外开放以来,我国出口产品在国外遭致反倾销的案件逐年增多,平均每年损失100多亿美元。对反倾销案的应诉,如果政府出面,极易使其陷于被动,而个别企业应诉则精力、能力经验都受到限制,而入世后由行业协会出面应诉,则可以避免上述问题。

(6) 加强与国外有关行业协会及组织的联系。入世后,我国行业协会更充分地走向国际市场,为行业发展和为会员企业争取较好的国际贸易环境,加强了与国外有关行业协会组织的联系。一方面通过国外行业协会和其他组织搜集掌握更多的有利于本国行业发展的信息,另一方面还在发生贸易争端时,请求国外行业协会及组织帮助我们促成问题的解决,甚至在一些重要问题上同政府官员面谈,以至对政府决策施加对我国有利的影响。

(7) 加强WTO规则的学习,加快行业协会专门人才的配备和培养。行业协会制定统一的行业标准和实施国际认证,开展行检行评,推进行业技术进步,指导企业开拓国际

市场,使我国行业发展更规范,提升到一个新的层次。同时行业协会还承担某些行业管理职能,研究我国的技术壁垒,推进行业技术进步,加强行业自律。

三、促进中国行业协会健康发展的战略及对策建议

1. 促进中国行业协会发展的战略选择

(1) 制定总体目标和具体规划,处理好政府和协会关系。经过政府积极培育和扶持以及行业协会自身的不断努力,行业协会应逐步成为组织机构合理、自律机制健全、人力财力较强、功能作用到位的社团组织;成为行业利益的维护者、行规行约的制订者、市场秩序的监督者、对外交往的友好使者、沟通政府与企业的桥梁与纽带。因为市场有时存在缺陷,政府管制确有存在的必要。但同时应考虑两个前提:第一,市场能做的政府不应做,引入竞争可达到资源最优配置;第二,企业和民间能做的政府不应做。

各级政府应当将行业协会的发展纳入机构改革和社会经济发展的整体规划,并根据发展的需要,合理规划调整行业协会布局,制定不同时期、不同阶段培育发展行业协会的具体目标。政府应切实转变职能,把那些“不该管、管不了、管不好”的微观职能,尽快让位于市场和行业协会;把不该介入的行业工作领域归还给行业协会,尤其是一些比较明确的职能,如行业自律、行业协调、行业内新产品及技术专利维权等应积极下放。真正实现行业协会与政府完全脱钩,鼓励、扶持行业协会的发展,将政府部门可以、也应该转移出去的职能,转移到行业协会,使行业协会恢复、扮演好本应具有的角色。

(2) 加快行业协会立法步伐。为从根本上避免行业协会限制竞争的行为,必须以立法的形式加以规制。这应从以下两个方面展开:一是为规范行业协会行为,可以借鉴先进国家相关法律来制订中国的《行业协会法》,这是杜绝行业协会限制竞争的根本所在。该法应包含如下内容:行业协会的基本原则,会员加入的要求及程序,协会与会员的关系,协会机构及其运作,协会职员职权及职责,经费来源及运用,协会的定期会议及临时会议,对协会的监督、法律责任及其他。在《行业协会法》中,还应建立科学的法律责任体系,首先,需要明确受处罚的主体;其次,鉴于协会的限制竞争行为不仅会损害其他经营者、消费者的合法利益,而且还会破坏公平竞争秩序,损害社会整体利益,因此,《行业协会法》应当对协会的限制竞争行为设定法律责任。第二,从根本上完善我国的竞争法体系。以下3种模式可供参考:一是在当前国情下,可以先出台《反垄断法》;二是可以考虑用“反限制竞争法”将垄断行为及限制竞争行为规定在一部法律中;三是待时机成熟时,制定一部《公平竞争法》,对不正当竞争、垄断和限制竞争行为统一立法。

(3) 营造有利于行业协会生存与发展的宽松环境。首先,解决编制问题,实行社团编制。由编制部门确定社团编制的性质,并赋予社团编制以实际内容,即解决好入口、考核、晋升、工资福利、养老和医疗保险、职称评定等与人事管理工作相关的配套问题,从政策上促使行业协会工作人员的职业化,进而建立一支相对稳定、有战斗力和凝聚力的队伍。其次,有关部门应密切配合,民政、地税、财政要搞好协作,直接推动、支持行业协会的发展。再次,给予一定的财力扶助。为了支持大、中类型行业协会的创办和成长,国家财政应给予一定的开办补贴费;对与政府脱钩、已实行转制的行业协会,政府部门应当扶上马、送一程,对其经费补贴采取逐年递减的方式扶助协会走上独立自主发展的道路。

此外,政府部门委托行业协会承担有关行业管理职能,可以通过购买服务的方式,给予相应的支持。

(4) 提高行业协会的素质,使其更好地发挥作用。行业协会必须建立和完善自己的一整套制度体系,形成自律机制,用严格、规范的制度保证各项工作的健康运行。协会的工作要突出为经济建设服务的宗旨,要努力构筑信息网络服务体系、会员单位服务管理体系、教育培训体系和专业人才信息管理体系,随时随地为会员单位提供服务。应按民主办会原则选举协会工作带头人。行业协会还应通过收取会费、接受企业赞助和政府补助、开展咨询服务、兴办经济实体等渠道更好地发挥行业作用,增加经费来源,确保协会活动正常运转。

2. 经济全球化趋势下,加快行业协会发展的对策建议 市场化程度越高,要求与国际接轨越到位。随着经济全球化进程的加速,一方面要求我们按市场经济的原则,由行业协会担当更重要的角色;另一方面,现实的行业协会还很不适应新形势的要求。因此,当前应抓住参与国际贸易对我国改革有力促进的契机,加快行业协会的建设。首先,进一步明确行业协会的性质、地位和作用,切实转移部分政府职能给行业协会。其次,给予若干扶持政策。建议制定扶持协会发展的税收政策,如免交所得税;支持协会的基本工作条件,对于新建协会,政府可给一些开办费;已经办起来的,可划拨一定固定资产,如办公场所、交通工具及其办公条件,办公人员的社会保险实行老人老办法,相应一次性补贴缺额保险金;支持协会进行国际交流,给予适当的外事权力。再次,帮助解决行业协会经费来源问题。行业协会目前经费普遍紧张,主要是没有较稳定的经费来源。协会是非营利组织,但没有经费就无法开展工作。现在会费标准受到限制(每个会员每年300至2000元),可以在自愿的基础上实行级差会费,比如会长单位、常务理事单位、理事单位、会员单位分别实行不同的会费标准。日常工作中,为企业的单项服务,可以一次性收费,为政府服务的工作,政府应给予资助的补贴,理顺行业协会与政府业务主管部门的关系。最后,加强行业协会自身建设。行业协会的成员应以企业为主,尤其是行业的骨干企业要进入协会的领导层。民主办会,建立规范的会议制度与工作制度。协会与各会员单位、理事单位、常务理事单位之间要建立平等、协商、合作的关系,防止行政化和部门化的倾向。搞好协会工作关键在人才,要团结一批事业心强、有敬业精神的专业人才。协会工作人员不仅要具有足够的专业知识还要掌握市场经济的基本知识以及WTO的法律法规。因此要不断进行“充电”和知识更新。还应积极创造条件,建立吸引新的年轻力量参加协会工作的机制。

改革开放以后发展起来的行业协会,其功能实现同国家与社会关系的定位紧密关联。重视行业协会在社会结构中的角色定位及其功能发挥,对维护国家利益、保护国内产业、支持企业增强国际竞争力,具有重要意义。

(作者单位:上海对外贸易学院 哈尔滨商业大学)

参考文献:

- [1] 贾西津. 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.
- [2] 陈宪, 徐中振. 体制转型与行业协会[M]. 上海: 上海大学出版社, 2002.
- [3] 王德宽. 中国历史上的商会法[M]. 北京: 中国工商出版社, 1998.
- [4] 余晖. 中国的政府管制制度改革[N]. 1998.
- [5] 上海市经委. 全国工商领域行业协会职能与作用[R]. 北京: 中国商业出版社, 2000.
- [6] 余晖. 行业协会组织的制度动力学原理[J]. 经济管理, 2001, (4).