# 行业协会职能配置与政策创新

来源：网络 作者：静默星光 更新时间：2024-01-19

*摘要：行业协会是成熟市场 经济 体制中一种重要的经济治理方式，是沟通政府与市场之间联系的桥梁，对市场秩序和行业 发展 秩序的建立和维持起到了不可或缺的作用。本文将行业协会在构建良好的市场交易和竞争秩序上的职能界定为合约性实施，起到对其他合...*

摘要：行业协会是成熟市场 经济 体制中一种重要的经济治理方式，是沟通政府与市场之间联系的桥梁，对市场秩序和行业 发展 秩序的建立和维持起到了不可或缺的作用。本文将行业协会在构建良好的市场交易和竞争秩序上的职能界定为合约性实施，起到对其他合约性实施方式的补充和强化作用；将行业协会在促进良好的行业发展秩序上的职能界定为非合约性实施，起到了单边增进行业整体利益的作用。在此基础上，本文按照这两种职能对现实中行业协会的各种具体职能作了分类，并集中对转型期有体制内生成的行业协会的职能演化过程进行 理论 与实证 分析 ，揭示了在 目前 政府对行业协会采取了一种行政性管制的体制，并将行业协会职能配置完善锁定在政府相关行业管理部门职能转换和放权的路径上，并受到政府有关部门既得利益的牵制，结果是行业协会缺乏行业代表性，无法为行业成员提供有效的选择性激励，没有起到促进市场经济体制完善和行业健康发展作用。因此，本文从行业协会的 法律 和管理体制上提出了为行业协会单独立法、取消双重管理体制和鼓励竞争办会等的政策建议。

1.导言

经过二十多年的改革开放， 中国 经济运行实现了计划机制向市场机制的转型，市场发挥了资源配置的基础作用，并初步实现了国内经济运行市场化、国内市场与国际市场的一体化，但是，目前的市场机制还不成熟，不完善，市场配置资源的效率还有改善的空间。

从市场一体化角度看，中国加入WTO 之后，中国产品面临着如何打破某些国家的贸易壁垒，进入国际市场，实现该产品国内与国际市场统一的 问题 。这要求政府运用和执行WTO 规则，积极应对和满足国内产品生产者的集体利益要求。这虽然是政府在市场经济体制中弥补市场失灵角色的体现，但是政府有能力汇集和代理行使各种产品的所有生产者的利益吗？同样，在国内，由于地方财政主权割据，地方保护主义能够使得地方政府能够成为各产品生产者的集体利益的代表，促使国内各地区市场一体化吗？因此，地区间市场统一是产品生产者集体利益的实现，如何形成代表生产者集体利益的组织，则有待于制度和政策创新。

从市场的资源配置效率看，市场发挥资源配置的基础作用，需要一个充分竞争的市场环境，或者说，当市场出现垄断者后，应当又一个完备的反垄断体系。法律和政府监管机构作为反垄断的力量是无可厚非的，但是，当执法和监管不能有效地反垄断时，垄断者的交易对方能否有效地建立一种自律性自治组织，无论是自发地组建，还是在政府推动下组织起来，积极配合法律和政府监管机构，成为反垄断的一支重要的互补力量，从而形成一个统一的反垄断体系？如果市场垄断是一种行政力量的垄断，那么反垄断体系建设的首要任务就是使政府退出行政性垄断，成为反垄断的利益中立者。在这种情况下，受垄断侵犯的交易当事人能否形成自治性组织，成为反行政垄断的重要力量，就变得更加复杂。

从合约实施角度，即使在一个充分竞争的环境中，由于信息不对称，拥有信息垄断的交易当事人可能出现机会主义行为，如产品的假冒伪劣，信用缺失导致合约无法履行，在这种情况下，就发生机会主义行为的交易当事人来说，如果交易对方以拒绝再次交易来惩罚，那么，除了强化其内在自我约束力，交易当事人如何形成一个同行业自律组织，通过组织权力来约束交易当事人的机会主义行为，以避免交易规模萎缩或交易机会丧失？对于交易的另一方当事人，可以通过声誉机制自发地来约束机会主义交易当事人，但是，如果这种约束作用有限，那么交易当事人能否结盟，形成同行业组织（协会），更有力地制约对方的信息垄断和机会主义行为？甚至，在上下游产品交易中，上下游交易者能否共同组成一个联盟组织，来约束交易中的机会主义行为？如果这种同行业组织仍然不能有效地约束机会主义行为，那么与此互补的更有力的监管就是政府监管机构或法庭实施的监管。

从行业运行和发展角度看，市场化改革使得政府将国有资产退出竞争性市场，将对市场竞争的行政性干预和垄断减少到最低限度，这意味着，大量的国有 企业 从竞争性领域退出，中断政府与企业的产权纽带。因此，从行业角度看，政府不再具备对行业运行和发展进行直接调控和干预的微观通道，政府与企业之间关系出现断层，政府的行业政策制定和执行缺乏作用于市场的渠道，因此，重构政府、行业与企业的关系的统一是市场经济条件下形成一种新型的治理秩序，这需要在行业层面上形成一种新的纽结，使得这种新型纽结一方面能够反映该行业运行和发展的集体利益，另一方面向政府真实地传递行业信息和呼声，以便于制定合理的行业政策。这种新的连接政府和企业的纽结实际上是以行业为单位的公共职能的凝结，在当前市场环境和技术不断变化的条件下，这些行业性公共职能机构应当有哪些、如何确定行业内企业对职能的需求，行业内企业在什么条件下能够组织成一个机构来执行这些公共职能，以及政府如何认可和监管这些职能，都是所要分析和解决的问题。

以上问题实际上是市场交易和运行的组织化、自治化程度如何提高的问题，是市场机制初步形成之后面临的新问题。这种同类交易者组织是通常所说的行业协会。同一方交易者形成的自律自治组织的约束和利益增进，就是行业协会的职能，并表现为行业实施，其中降低交易成本和惩罚合约执行中机会主义行为的职能，本文称为合约性实施，其目的是形成良好的合约秩序，而除此之外的增进同一方交易者集体利益的集体行动，本文则称为非合约性实施，其目的是型衬良好的行业发展秩序。从美英日等市场经济发达国家行业协会的实施经验以及中国迄今为止的政府与各行业企业之间关系的变化来看，行业实施的手段、方式和机制的变化反映了同类交易者所在行业的组织程度和结构的变化，反映了由交易者、行业协会和政府之间作用关系构成的行业治理结构的变化。

本文第二部分从交易实施体系角度，分析作为行业协会的实施以及对市场秩序作用的特征。本文第三部分从行业实施方式、手段和机制的角度，界定行业协会职能配置的框架。然后，第

四、五部分对中国经济体制改革以来，行业协会职能配置过程和现状进行描述，并以西方成熟市场经济国家行业协会职能配置为目标，指出中国行业协会职能配置进一步转型的障碍。本文第五部分分析行业协会职能配置改善所需的政策创新。

2.行业协会职能：合约性实施与非合约性实施

2.1统一市场秩序对行业协会职能的需求

在经济欠发达条件下，中国经济体制向市场经济体制转型一方面要发挥市场配置资源的效率，另一方面在长期要实现经济发展，即各行业的资源配置规模的增长。前者在市场化改革和市场体制建设中体现为要形成一个有序的交易秩序或合约秩序，使得在既定的价格协调下，交易双方能够诚实执行交易约定，在市场形成广泛的信任关系。后者则体现为在市场化改革中形成一个有序的行业发展秩序，使得在各行业企业在经过所有制改革和放松非国有企业市场准入管制的条件下，各行业的发展能够避免价格战、“劣币驱逐良币”以及在市场开放条件下丧失竞争力等劣势。而且，在一定的行业发展状况下，通过降低交易成本能够形成稳定的、有序的合约秩序，从而改善资源配置效率，为形成有序的行业发展秩序创造一个良好的环境。而当行业进一步发展，市场交易的规模和范围发生变化，进而改变原先的合约秩序，如果行业发展没有形成稳定有序的结构，合约秩序可能会处于一个较低的水平。因此，市场经济体制建设和经济发展的双重变迁要求形成一个统一的市场秩序，即统一合约秩序和行业发展秩序，形成这样一种局面，即在低交易成本的合约秩序中促进行业发展，同时在行业发展秩序中提升合约秩序，不断地降低交易成本。

2.2合约性实施：合约秩序

2.3非合约性实施：行业发展秩序

在实践中，这些集体行动通常是行业内企业自发联合或政府授权某行业企业联合形成的行业协会来组织和实施的。原因通常是，这种非合约性实施是为行业整体利益服务的，具有准公共品性质，而且行业内企业要获得这种准公共服务，必须承担相应的成本，而且一旦行业内企业不再对这种准公共品有需求，提供公共品法人集体行动也就没有必要了。这种集体行动一般不会由政府成立专门的管制机构来替代这种集体行动，来供给这种准公共品，否则，由于行业种类纷繁复杂，使得政府的行业管制机构过于庞大，管制成本过大，而且政府承担准公共品的供给成本，往往不能真实有效地反映行业内企业的利益要求，从而导致准公共品供给不足。

因此，从合约秩序和行业发展秩序的含义来看，行业协会在统一市场秩序中存在着发生作用的空间。行业协会通过提供合约性实施，来降低交易成本，改善市场配置资源的效率，为行业发展提供良好的环境；通过提供非合约性实施，来增强行业的组织化程度，有利于增强行业的整体利益和集体谈判能力，直接推动行业发展，进而要求更高程度的合约实施来应对市场规模和范围的变化。

在理论上，合约秩序和行业发展秩序是可分的，但是在实践中，行业协会在执行合约性实施职能时，客观上也起到了增进行业整体利益的效果，为行业发展提供了有利的市场环境。

而且，行业协会的非合约性实施的结果通常是形成较强的集体行动能力，能够有效地解决行业成员搭便车问题，这在客观上有提高行业协会在合约性实施中对成员和交易冲突的惩罚能力，加强了合约秩序的有序性。所以，在实践中，行业协会合约性实施和非合约性实施通常是分不开的，两者的区分不能仅仅从其具体的行动上看，而是从行动的目的和结果上考察。

2.4一个例子

下面我们用股票发行和交易中的合约性和非合约性实施 发展 来解释行业协会的产生对合约实施效率改善和股票市场发展的作用。

假设 社会 通过各种制度安排要求存在一个较大而且流动的证券市场，而且要求发行股票的公司应该精确地披露详细信息。通常的合约实施有如下四种：[①]

首先，该社会可以依靠发行者自己或他们的承销商的自身激励机制，来披露证券的真相，因为要想在将来还能筹集到资金，他们需要建立信用声誉。这就是市场约束的 方法 ，也成为自发的私立秩序（McMillan，Woodruff，202\_）。

其次，社会可以依靠私人诉讼，如证券的购买者，当在合同侵权法的条例下，他们感觉被发行者欺骗时，就可以诉诸于私人诉讼。因此，社会需要一个法院和法官。法院的 问题 是弄清楚，证券发行者是否披露了不准确的信息，或是他们故意拒绝提供具体信息。

再次，社会可以建立一个政府管制机构，规定证券发行者哪些信息需要披露，并检查账簿和披露的信息，并对违反管制的发行人和承销商进行惩罚。在私人诉讼和全面管制之间，管制机构可以建立一些证券发行的规则，由受到不公正对待的投资者通过私人诉讼来实施这些规则。

最后，社会可以将证券发行国有化。一个公司要想筹资就必须将证券稽查，信息披露，证券发行移交给国家。

以上四种合约实施方式在特定环境下都具有一定的比较优势，而当环境发生变化之后，就有可能被另一种合约实施方式所替代。[②]但是，行业协会并不是一种替代性实施方式，而是在不同程度上增强的以上实施方式的效率。

首先，行业协会的合约性实施是这样体现的。假设股票发行和交易中存在着多种行业协会，如股票投资者能够组建投资者协会、小股东联合会、股票承销商组成的证券业协会、市场中介组织，如 会计 师事务所组建的注册会计师协会，等等。

股票交易的初始状态是处于自发的私立秩序阶段，股票发行者较少，而且交易规模十分有限，合约秩序依赖于股票发行者对锁定交易关系的正的预期净收益。

当股票发行规模和投资规模扩大后，股票发行者可以在更大的范围内变更投资者，不再需要锁定投资者，这时候，股票发行者就可能发生机会主义行为，破坏合约。如果投资者成立投资者协会，收集股票发行者的交易信息，主要是机会主义行为记录，并让所有会员分享这些信息和记录，从而使得其他投资者避免和有机会主行为的股票发行者交易，其他投资者被称为第三方，它以拒绝交易来惩罚股票发行者的机会主义行为，又称为第三方实施或多边声誉惩罚机制（Grief ，1990，1993，1994，1997）。在实践中，这种以第三方投资者来实施的合约通常只能在于一个特定的或相对封闭的社群或区域中有效。

当股票交易范围和规模扩至众多区域之间，信息披露和交易行为的规模迅速扩大，无法在众多投资者之间继续维持多边声誉惩罚机制，交易中出现的无序更加难以控制，一个更加中立的、有实施规模 经济 的第三方即法院或公共管制机构将产生，替代依赖于多边声誉的第三方实施。在这种情况下，股票发行和交易需要更多的专业知识来规范信息披露和交易行为，如需要会计知识和服务，注册会计师协会通过对会计知识和服务的规范和自律，对股票发行者的信息识别和规范披露上较投资者或投资者协会有相对优势，从而更有利于法院或公共管制机构的合约实施。再如，投资者协会在信息分享和多边声誉约束功能相对弱化的情况下，可能在证券诉讼上为投资者提供更有力的证据和代理，从而增加法院或公共管制机构的合约实施程度和效率。

其次，对于行业协会的非合约性实施的角色，我们进一步从 影响 股票市场发展的因素来解释。已有的 研究 表明，股票市场发展程度与投资者保护程度有显著的正相关性，而且不同法系对投资者保护程度有所不同，判例法系国家的股票市场发展程度要强于成文法系的国家。

原因是成文法对股票交易行为的规范落后于股票交易的发展，而且对不断出现的侵占行为缺乏足够的灵活性。但是，投资者协会、证券商协会的非合约性实施却以另外一种方式影响股票市场发展。比如，投资者协会的非合约性实施的一个重要方面主要是提升投资者对股票市场、交易规则以及上市公司治理的认知能力，对股票发行和交易的规则、上市公司治理结构提出改善和设计建议，其目的是增强投资者在股票市场上的集体利益，有利于股票市场规模发展和功能改善。

同样，对于证券商协会来说，通过行业自律行动（会员资格审查、对违规行为的谴责和惩罚等），减少证券商对股票投资者的欺诈行为。这一方面提高了证券商的平均质量，“良币驱逐劣币”，增强投资者对证券商的信赖，有利于证券发行规模进一步发展，实现了图2表示的实施效率改善另一方面在客观上保护了投资者的利益。从总体上，证券商协会的自律行动有利于建立良好的行业发展秩序，推动证券市场的发展。

3.行业协会职能配置的目标

上文从节约交易成本和促进交易发展的角度，抽象地将行业协会可能发生的作用界定为合约性实施和非合约性实施，前者旨在建立良好的合约秩序，为市场发挥配置资源基础作用奠定制度基础，后者旨在形成良好的行业发展秩序，通过行业内部成员的集体行动，即自律或向政府发生影响，为行业集体利益增进创造条件和环境。

由于合约秩序和行业发展秩序立足于市场机制和经济发展机制，所以，我们根据经济发达的市场经济国家行业协会的实践，确定行业协会的合约性和非合约性实施的具体职能和运行模式，以此为 中国 行业协会在经济转型和发展中的目标职能和模式。

3.1目标职能

从行业协会实践和 历史 变革来看，不同行业协会的职能千差万别，国内外学者从不同的角度界定了行业协会的职能，而且行业协会职能也是有关行业协会研究的重点。因此，本文要从建立合约秩序和行业发展秩序这两个方面来揭示行业协会职能的配置结构，就必须对 目前 有代表性研究进行 总结 归纳。

McMillan and Woodruff （202\_）和余晖等（202\_）指出，在法院和其他公共部门执法失效的情况下，合约主要依赖于私立秩序，而行业协会则是组织化的私立秩序，主要体现在信息提供和协调行动两大功能上。

根据上文关于行业协会职能的界定，行业协会的信息供给和协调活动实际上是合约性实施功能，即起到了降低交易成本和提高合约实施效率的作用，其目的是在特定的制度环境（即公共秩序失效）下，将私立秩序组织化，形成更有序的合约秩序。但是，行业发展秩序Hollingsworth and Lindberg，leon（1985）指出，行业协会在竞争性和市场分散化的产业部门，以及在最终消费品部门（如纺织品、药品和半导体产品等）尤为繁荣，具体有以下几个方面职能（SchnEiberg and Hollingsworth，1990）：

（1）通过建立标准合同、制定价格目录、组织联合的买卖，并管理和参与与工人的集体谈判，工商协会建立了一种让行为人达成协议和建立交易条款的程序；

（2）通过创立许可程序并设定安全、质量和竞争的标准，工商协会建立了治理市场行为的规范。

（3）通过检查和测试服务、行为监督以及传递有关发明、成本、价格、经济形势和 政治 发展的信息；通过设立消费者投诉办、建立仲裁和日常谈判制度；通过设、组织禁运、有选择地供应市场、政治表意以及其他的部门公共商品，工商协会能够发挥监督和实施规则、减少冲突和促进成员的选择能力。

（4）通过分割区域和市场份额、联络买卖双方、开展能够使成员独享和分享利润、研究、专利、劳动和剩余产出，工商协会能够发挥多种配置功能。

（5）工商协会还能展开游说，联合政府管理者制定和实施政策、并协助政府管制经济和实施援助计划。

以上 文献 主要从微观行动上介绍了行业协会职能，如果把行业协会职能防盗政府和市场关系、政府和 企业 关系中考察，我们就会发现行业协会职能又可以从弥补政府失灵和市场失灵的角度来界定。这是因为，行业协会作为市场里的企业联合组织，既能自发地采取集体行动，提供企业通过市场机制不能提供的集体性服务和产品，又能通过向政府游说或获得政府授权来提供政府所不能提供的公共品和基础设施，成为沟通政府和企业的桥梁。Doner andSchnEIdery（202\_）从促进资本主义经济创建和巩固的角度，将行业协会弥补政府失灵的职能成为市场支持性（market-supporting ）活动，将行业协会弥补市场失灵的职能成为市场补充性（market-complementing）活动。[④]

但是，本文基于行业协会对合约秩序和行业发展秩序的作用，通过对美国、日本和欧洲行业协会具体活动的梳理，我们发现，行业协会对行业发展秩序的促进的职能要多于对合约秩序的促进。

值得指出，行业协会在实践中也有可能产生负面影响，主要表现在由共谋和排他性的限制竞争和不正当竞争行为引起的经济低效率。

3.2运行效率

上述行业协会活动的目的是促进合约秩序和行业发展秩序，从制度功能看，这些活动实际上解决了新制度经济学的两大核心问题，即节约交易成本和克服集体行动的障碍。这意味着，行业协会可以因上述职能而产生，但是，行业协会是如何执行上述职能，采取怎样的治理结构才能有效地执行上述职能，以及在何种条件下，行业协会这种制度形式可能被其他形式所替代，都是需要进一步研究的问题。

行业协会职能的发挥直接增进了行业整体利益，从改善合约秩序来看，实际上是通过信息披露和分享，产生行业的信息租金，使得行业成员或会员在与对方交易时获得或分享信息租金，有利于交易成本的降低。从行业发展秩序来看，这种行业整体利益实际上又是行业成员或会员为了保护和增强行业的市场势力，避免行业生产经营环境恶化和波动，如就工资、产品价格或产量分配达成一致，愿意放弃独立的市场主体的完整产权，接受协会控制，从而在市场中获得了一种准租金，并且行业成员或会员都参与分享这一准租金。因此，行业协会运行和治理结构的有效性就取决于如何让行业成员或会员承担上述租金产生所花费的成本，并且如何分配这些租金。从这个意义上说，行业协会实际上是行业成员放弃原先各自面临的市场治理结构，转向创造和分配租金的制度按排，其目的不是节约交易成本，因而行业协会通常是基于行业内非交易关系――同行企业之间横向关系的单边治理结构，而不是基于交易的一种双边治理结构。[⑦]

对行业协会如何组织，曼库·奥尔森（1980）论证了作为一种利益集团的行业协会形成的障碍和条件：“除非在集团成员同意分担实现集团目标所需的成本的情况下给予他们不同于共同或集团利益的独立的激励，或者除非强迫他们这么做，不然的话，如果一个大集团中的成员有理性地寻求使他们的自我利益最大化，他们不会采取行动以增进他们的共同目标或集团目标”，只有“每个成员，或至少其中一个成员，会发现他从集体物品获得的个人收益超过了提供一定量集体物品的总成本；有些成员即使必须承担提供集体物品的所有成本，他们得到的好处也要比不提供集体物品时来得多，在这种情况下，就可以假定会提供集体物品。”

因此，行业协会产生和有效运行的关键在于能否给成员提供一定的激励（即选择性激励），使其形成较高的预期净收益。

Doner and Schneidery（2000a ，b ）进一步指出，行业协会的有效运行取决于它具备的制度能力，即诱导会员提供资源，遵守协会旨在实现集体目标所制定的规则和决策。影响制度能力的因素，其中除了奥尔森所说的有价值的选择性激励之外，还有成员作用密集程度、有效的协调会员的内部程序和协会工作人员、工作条件。在前三个因素中，任何一个行业协会在任一个上有较强的优势，其运行就会越有效。

成员作用密集程度是指行业协会成员的产出在行业中的比重。如果协会成员覆盖了所有行业企业，那么协会就几乎成为一个垄断者，实际上成为一个法人或法团，是该行业的惟一的利益代表者。这种情况在政府授权成立的行业协会中比较普遍，因为行业企业基本上都被强制性要求加入行业协会。相反，在多元主义或顾客导向（clientelist ）的社会中，行业协会依赖于特殊的服务将潜在的会员联系起来，行业协会之间为吸收潜在会员展开竞争，甚至行业协会因会员可能退出而无法对会员实施影响，从而没有能力增进大多数会员利益和地位。

选择性激励通常表现在行业协会只对会员提供的有价值的资源，使得会员退出是有成本的。这些选择性激励通常表现为市场份额分配、出口许可、出口配额和进口控制、生产能力限制、新技术扩散和培训、其他政府特许经营权、政府采购合同、特定的政策影响渠道等。

其中政府特许权、政府采购合同和政策影响渠道对行业成员的选择性激励最强烈，行业协会不仅容易产生，而且维持和运行得到有力的保障。[⑧]这意味着，行业协会一旦能够做到入会制度化，那么将会提高会员的价值。

4. 经济 转型条件下行业协会职能配置的变迁

在经济转型的国家中，行业协会经历了一个“体制内生成”和“体制外生成”的过程。[⑨]

所谓“体制内生成”实际上是指计划经济体制中由政府统一实施的行业管理转变为市场经济体制中以行业协会实施为主的行业管理，这是转变主要来源于两种需要，一是市场化改革使得国有 企业 和集体企业规模和范围在逐步缩小，进而使得计划经济体制中以国有资产为纽带、以专业经济管理部门直接对国有和集体企业“条条”管理的功能逐渐减弱，市场经济完善和 发展 对行业管理和协调的需求逐渐增强，二是政府在市场化改革中对经济的干预逐步减少所导致的机构改革和职能转变的需要。“体制内生成”的行业协会面临的 问题 主要是如何使“政会不分”变得“政会分开”，使得行业协会在市场经济中成为真正的行业利益代理人。

所谓“体制外生成”的行业协会是指在市场经济发育过程中为了解决合约实施不完善和适应随市场范围扩大而产生的行业发展和演化需要而自发产生的行业协会，如温州烟具协会、江苏省紫菜协会等。这种途径生成的行业协会通常受到政府业务主管部门的干预较少，相反常常是在政府直接或间接支持下得以发展壮大。

但是，应当注意到，东欧转型国家如俄罗斯的行业协会却走了另外一种“体制外生成途径”，即在原先计划经济的行业管理体制解体后逐步演化成以行业协会为纽带的企业间自组织。这是因为，在计划经济体制解体后，原先维持企业之间交易的关系纽带断裂，企业面临的经营环境充满着不确定性，企业间交易成本（包括搜寻成本、谈判决策成本、合约实施成本等）迅速攀升，从而导致企业生产短期内萎缩，但是，正是企业搜寻潜在交易者信息（如地理位置、生产能力的可靠度、信用程度、产品质量等）的成本过高，使得企业处于新秩序产生的边缘，即企业有动力自发联合起来，组成行业协会，发挥行业协会在信息交换上的比较优势，从而改善了企业的经营环境，这在一定程度上扭转了前苏联瓦解后经济萎缩的局面（Recanatini and Ryterman ，202\_）。

McMillan and Woodruff （202\_）从对东欧和越南等国家转型后的合约实施状况的实证 研究 发现，东欧转型国家虽然有2/3的企业管理者认为他们的购销合同是由法院来实施的，但是有2/5的管理者是各种行业协会的成员，并通过行业协获得潜在买者的相关信息，尤其是其他同行企业和买方发生纠纷的信息，而且对法院有信心的企业对它们的买者与其他同行的纠纷却不甚了解。这意味着，行业协会使企业掌握的信息更充分，而法院使企业掌握的信息不充分。而在越南，行业协会则是更加为企业管理者常用的合约实施手段。不仅如此，行业协会的会员企业要比非会员企业更愿意提供由合约支持的商业信贷，这意味着，行业协会在一定程度上提高了企业信用程度。

总之，从上述行业协会的“体制外生成”途径和功能来看，此类行业协会可以作为“体制内生成”的行业协会改革和发展的目标。因此，下文我们着重讨论“体制内生成”的行业协会职能配置状况及其改善所遇到的障碍。

行业协会的“体制内生成”途径实际上是传统计划经济体制变迁导致的行业管理职能过渡到行业协会身上，而且同时伴随着非国有企业的发展和市场竞争程度增强，市场对有序的合约秩序和行业发展秩序的需求拉动了行业协会职能配置的变迁。因此，我们分别从非合约性实施和合约性实施这两大职能导向来揭示行业协会职能配置变迁。

4.1非合约性实施职能的变迁

传统的计划经济体制变迁是由政府主导的制度变迁，其特征是政府不断地调整之际的职能边界和权利范围，以适应市场经济的需要。在这种变迁过程中，政府“放权让利”，国有资产从竞争性行业退出，使得国有企业转变成真正的市场主体，是中心环节，但是如果没有行业管理主体和机制的转变，在培养出大量的市场主体之后，可能会因为市场主体处于个体理性展开的自由竞争，导致集体非理性，即市场范围扩大，导致各行业生产专业化分工缺乏协调，使得产业政策得不到有效贯彻和及时调整，以至于行业发展出现重复建设、生产能力过剩与某些产业发展不足并存的局面。

这意味着，政府在退出其对国有企业的所有权与控制权的同时，也要将其对行业的控制权退出，交给市场自发组织，或转变职能，适应市场需要。

行业协会虽然政府是退出或转变其行业控制权的一种制度选择，而且在改革初期各级政府就认识到应当改变行业管理体制和提高行业管理效率，并兴办了一大批行业协会，[⑩]但是迄今为止这些“体制内生成”行业协会职能仍然没有根本性变化，对行业里企业，尤其是非国有企业，仍然没有提供选择性激励，因而缺乏行业代表性。是什么原因阻碍了行业协会的发展？行业管理向行业协会过渡的机制和条件是什么？下文首先从行业管理体制和政府职能转变的角度考察。

一、行业管理：从政府部门管理到行业性控股公司管理的转变[11]

行业协会的“体制内生成途径”的初始状态是计划经济体制下政府在“政资不分”、“政企不分”条件下通过分行业，“分口”管理该行业国有企业的生产经营，负责行业的经济活动进行的计划、决策、组织、指挥、监督和调节活动，这些职能主要分布在两类政府部门手上，一是各行业业务主管部门，如机械 电子 工业 、纺织工业、电力工业、食品工业等部、厅、局，负责各行业国有企业的生产经营活动，二是综合管理部门，如计委、经贸委、财政部等，负责投资决策、技术改造、利润分配等专业管理活动。从这个意义上说，这时的行业管理实际上执行的是非合约性实施职能，只不过实施主体是政府的各行业和专业管理部门。

由于市场化改革催生了各行业的民营企业，对行业发展有了新的、独立的要求和贡献，但是在部门管理下，得不到考虑和采纳，或者，由各部门实施的行业管理变得不具有行业代表性，不利于行业健康快速地发展（王乐梅，尉晓鸥，1984）。因此，非合约性实施职能变迁实际上就是通过适应市场化改革需要的政府机构改革和职能转换，将政府的各行业和专业管理部门负责的行业管理职能逐步转换到行业协会这种吸纳和代表民营企业利益的组织身上。

这种转换不是一蹴而就的，其中一个重要的过渡性安排就是将政府的各行业管理部门“改制”成行业性控股公司、企业集团和行业总会，强化其行业管理的职能，对同类产品进行“归口”管理。但是，事实上决定这种“改制”的根本原因是处于“政资分开”的考虑，即政府作为国有资产所有者，实现国有资产所有权和经营权分开，在政府和企业之间增设一级代理机构，即行业性控股公司（企业集团、行业总会）。政府将行业管理部门所辖行业内的国有资产所有权委托给行业性控股公司（企业集团、行业总会）代理，尤其执行资本经营职能，但同时执行行业管理职能，即通过产权操作，调整各个行业的国有资产配置状况和投资规模，落实产业政策，最大限度实现国家产业政策目标[12].

这种安排强化了行业性控股公司（企业集团、行业总会）经营国有资产的权利，客观上强化了对其控股的国有企业所在行业的管理，但是这种行业管理只有在国有企业在其所在行业占据绝对优势或限制非国有企业准入的条件下才有效率。这也就意味着，行业性控股公司等组织实施的行业管理实际上没有摆脱政府对行业发展的管制和干预。实际情况也是如此，行业控股公司已获得本行业发展所必需的大部分资源（尤其 金融 资源、 自然 资源等）的独占权，即使非国有企业拥有进入本行业的技术条件，也会遇到很高的资源壁垒，不利于促进该行业的市场竞争和资源配置效率的提高（王云霞，张铭，1996），行业发展的目的也就没有得到实现。

从另外一个角度看，即使该行业存在大量的非国有企业投资经营，而且行业性控股公司可以通过产权重组的方式来实施产业政策，但是，行业性控股公司所控股的企业基本上都是国有企业，凭借其固有的经营机制，也是难以对大量的非国有企业并购重组。现实情况恰恰想法，是非国有企业发展壮大起来后，通过对国有企业的并购，扩大其在行业中的地位。

因此，政府将各行业管理部门“改制”成行业性控股公司（企业集团、行业总会）这种安排只是过渡性的，由于政府没有根本上放松对行业发展的控制权，没有吸纳或吸引将非国有企业加入行业管理中，所以，即使行业管理的范围转变成根据产品类别来确定，行业管理的效率也难以有根本性转变。

二、行业协会：从“政会不分”到“政会分开”

通常认为，行业协会是同行业的各企业在自愿的基础上为了谋取和增进自身的共同利益而组织起来的 社会 经济团体。[13]但是，在“体制内生成”的行业协会从来就不是同行业的各企业在自愿基础上组建起来的，而是出于政府转变职能，即“政企分开”或“政资分开”

的改革需要，带有浓厚的“官办”色彩。但是，应该指出，行业协会的基本含义本身就蕴含的规范的行业管理的制度框架，为“体制内生成”的行业协会发展奠定了方向。这就是说，当初出于市场化改革的需要，“政企分开”或“政资分开”要求政府的行业管理职能和机构精简和重组，而且行业协会自然成为政府机构改革的过渡性安排，但是，行业协会这种塑造行业发展秩序的制度安排一旦被选择，其内在的规范性要求就必然其不断得到规范，除非市场化改革倒退。因此，随着市场化改革和发展的深入，随着非国有企业发展、市场规模扩大、市场竞争程度加剧，“体制内生成”的“官办”行业协会必然进一步转变为“民办”，但是这仍然是“体制内”的演变，即从“政会不分”到“政会分开”。

从政府的行业管理体制改革历程来看，行业协会改革和发展经历了四次浪潮。第一次浪潮兴起于在八十年代初期，国务院根据“按行业组织、按行业管理、按行业规划”的原则，相继组建 中国 包装技术协会（1980年）、中国食品工业协会（1981年）、中国饲料工业协会（1985年）、中国汽车工业联合会（1987）等等，同时，政府又制定了《国民经济行业分类和代码》，为行业协会规范发展奠定了基础。

第二次浪潮兴起于是八十年代末，政府机构改革进一步深入，撤销了行政性公司，包括省市二级行政性公司，又兴办了一大批行业协会，其中典型的是，中国汽车工业协会（1990年，由中国汽车工业联合会更名而来）[14].

第三次浪潮发端于1993年，中央将专业经济部门的改革分为两类由行业管理职能的机构，一类是改为国有资产经营实体，即行政性控股公司（或企业集团），如撤销航空航天工业部，组建了中国航空工业总公司和中国航天工业总公司；一类是改为行业总会，作为国务院的直属事业单位，代行政府的行业管理职能，为此撤销了纺织工业部和轻工业部，分别组建中国纺织总会和中国轻工总会。

从行业协会从“体制内生成”的四次浪潮中，我们发现，行业协会成为政府行业管理的组织，是一次次政府机构改革的产物，每次机构改革总是将行业性管理部门改成行业协会，并以行业协会名义从事行业管理，而且这些行业协会都是独立承担民事责任的社团法人，与业务主管部门（如国家经贸委、国资委）无行政隶属关系，这似乎赋予了行业协会的职能，实现了“政会分开”，但是实际情况如何呢？我们注意到，《国务院国有资产监督管理委员会行业协会工作暂行办法》的目标之一是“引导和促进行业协会按照市场化原则推进改革和规范发展，加快实现自主、自立、自养、自强”，而且国资委作为业务主管部门，承担关于行业协会各项职能的监督和控制。[15]这意味着，这些“中”字头的行业协会还没有完全摆脱“政会不分”阶段，政府还是保留对行业协会的行政控制，只不过是行政性控制比几次改革前的多部门控制改变成一个部门控制，行政性控制更有规模经济。

综上所述，“体制内生成”的行业协会经历了“政会不分”向有限的“政会分开”的转变。要实现真正的“政会分开”，需要将由政府同意或授权的行业协会的一些重要性权利转变成在一个行业协会 法律 框架中的认可权利，从而排除政府对行业协会的自由裁量。

4.2合约性实施职能的变迁

行业协会的合约性实施职能是伴随着市场机制发育和完善而逐渐显现出来的。特别是在中国加入WTO 之后，企业对行业协会的合约性实施职能需求变得更加强烈，无论这些行业协会是“体制内生成的”，还是“体制外生成的”。这一要求也在《意见》中得到了反映，即关于行业协会自律、协调、监督和维护企业合法权益的界定：“组织展销会、展览会等”、“制定并监督执行行规行约，规范行业行为，协调同行价格争议，维护公平竞争”，等等。

如果要全面地概括合约性实施，我们可以从如何促使市场交易中交易双方之间的信任关系这一角度来进行。这包括两个方面，一是从私立秩序角度看，交易双方之间的信任是指双方相互之间在多次重复交易过程中对对方行为形成了一个稳定的预期，各方依赖于自己的声誉来降低交易过程的不确定性。这种状态的实现取决于与交易行为相关的信息和知识在交易双方之间传递和共享机制。行业协会的功能就是提供这种机制。就我国市场经济发育和发展而言，随着非国有企业发展以及越来越多的国有企业改制成与非国有企业平等的市场主体，市场交易各方对交易信息和知识的需求上升，从《意见》中界定的“体制内生成”的行业协会功能来看，“参与行业生产、经营许可证发放的有关工作，参与资质审查”：“参与相关产品市场的建设”：“经政府部门同意，参与质量管理和监督工作”：“经政府主管部门同意和授权进行行业统计，收集、分析、发布行业信息”；等等的职能有利于信息和知识传递与共享机制的形成。但是，“体制内生成”的行业协会提供信息和知识的权威性还不够强力，或者说这些信息和知识还难以成为大多数行业协会为企业提供的选择性激励。[17]

二是从第三方实施来看，正式的合约实施规则和组织（如法院、政府管制机构）通过惩罚的威胁来使交易双方对交易过程形成稳定的预期。但是在市场发育过程中，相关的规范交易和竞争的法律和管理机构供给不足或因获得的市场信息不足而效率低下，相反，行业协会则在市场信息获得上有比较优势，而且作为集体行动组织，有充当仲裁者角色的合理性，但是“体制内生成”的行业协会却没有充当仲裁者的合法性，它的仲裁功能依赖于政府的授权或委托。

因此，“体制内生成”的行业协会的合约性实施职能只是充当信息、知识传递和分享机制，它的信息优势可以补充法院或政府管制机构的合约实施，但是没有独立的仲裁功能。即使对市场竞争和交易行为的规范得到立法，但是法律（包括立法和执法）总是不完备的。可以说，“体制内生成”的行业协会的合约性实施职能存在着增加和强化的空间。

4.3描述性统计分析：以江苏省和南京市行业协会职能配置为例

“体制内生成”的行业协会在经过二十多年的市场化改革之后，尤其是“政企分开”、“政资分开”的改革之后，行业协会的行业管理和协调职能运行状况如何，行业协会和政府关系、行业协会与会员企业之间关系、行业协会内部治理效率都是进一步发展和完善行业协会职能所必须研究的问题。

本文以江苏省省属行业协会（34家）和南京市经委所属的行业协会（50家）为样本，对国家经贸委颁布的《意见》中赋予的行业协会职能的执行情况以及存在的障碍进行问卷调查，并从行业协会发展状况、内部成员构成和身份分布、对行业协会职能执行和发展障碍的评价等方面，来对上述问题作全面的描述性统计分析。

一、行业协会发展状况

总体上看，如图3所示，行业协会经历了两次大发展时期，一是上个世纪八十年代，这段时期国有企业改革逐步要求“政企分开”、“政资分开”，政府管理经济的方式从直接的部门管理向行业管理转变，为了顺应这些改革的要求，行业协会呈现出比较快的增长态势。

二是上个世纪九十年代中期以后，社会主义市场经济体制的建立和完善要求政府职能加快转变，行业协会进入了逐步完善、加快发展、与国际接轨的新时期。

由于“体制内生成”的行业协会承担着沟通政府与企业之间桥梁的角色，为政府和企业提供“双向服务”，所以，行业协会的发展程度直接取决于其与政府的关系。我们从行业协会的办公用房性质来看，如图4所示，与党政机关合署办公的情况比较少见，这意味着，行业协会在体制上已经独立，但是大部分行业协会办公房从业务主管部门借用的比例非常高，这反映了行业协会独立生存发展能力有限，意味着没有强大的职能，从会员当中吸纳到足够多的会费。

从图

7、图8中，我们可以看出，行业协会秘书长和秘书处的兼职工作人员比重小于会长，但是专职工作人员比重要明显地高于会长，这意味着行业协会 目前 还是有实际职能和活动要实施的，而且担任秘书长人员都具有中高级职称，大部分来自于企业和政府机关，的离退休人员基本上都是有丰富的行业工作经验的同志，又说明行业协会还是执行了一些的职能。

如果从兼职人员分布来看，如图

10、图11所示，会长来自于企业单位的行业协会较多，可以进一步说明，行业协会目前由企业办会的情况较普遍，行业协会发展已经有了一定的行业基础。但是行业协会的行业代表性还不足，这是因为，如图13所示，入会企业的销售额占全行业的比重在70％－90％之间的行业协会虽然比较多，但是入会企业数量占全行业的比重也在70％－90％之间行业协会比较少，大部分行业协会的入会企业比重在30％左右，这意味着行业协会中企业可能大多数是大中型企业，中小企业比较少。

二、行业协会职能执行情况

在行业协会目前已经执行过的职能进行问卷调查时，我们按照各种职能在行业协会之间分布，执行这些职能的行业协会数量来统计，大致上可以分为五个等级，第一等级是“创办刊物和简报”、“进行行业调查和行业分析”、“反映会员要求，维护其合法权益”、“组织人才、技术、职业培训”等职能在80％以上的行业协会中都得到普遍执行，如表2和图14所示。从性质上讲，这些职能基本上是以增进行业整体利益为导向的非合约性实施职能。而且，我们也不难看出，处于第二等级上的职能也都是非合约性实施职能。这种现象反映了政府的行业管理职能向行业协会转移取得了预期的结果。

但是，考虑到行业发展已经处在一个开放的、竞争的市场环境当中，而且行业的企业成分基本上以非国有企业为主的情况，行业协会的主要职能就不应当是单一的非合约性实施职能。而从统计结果看，已执行合约性实施职能的行业协会数量还较少，如“参与行业生产、经营许可证发放的有关工作”、“制定价格标准，协调同行价格争议”等职能还不太普遍。

从表3和图15来看，行业协会已经执行的职能在实践中执行程度有新的情况，即执行程度最好的职能基本上是非合约性实施职能，如“创办刊物和简报；进行行业调查和行业分析；组织人才、技术、职业培训”等，但是执行程度最弱的也是非合约性实施职能，如“代表行业企业进行反倾销、反垄断、反补贴调查”、开展国外经济技术交流与合作“、”参与制定、修订地方或国家有关行业标准“、”贯彻实施并进行监督制定并监督执行行规行约“等。

其中原因有所不同，一是由于样本行业的参与国际市场竞争产品较少，另外一个原因是行业协会的非合约性实施职能与政府相关管制机构如质检部门、工商行政管理部门之间分工不明确，缺乏有效地协调机制。

相比而言，行业协会的合约性实施职能虽然不普遍，但是起执行程度却较高，如“参与质量管理和监督工作参与行业生产”、“经营许可证发放的有关工作”。这意味着，行业发展和市场结构的变化，已经为行业协会的合约性实施职能提供了环境，而且该职能也得到了市场的认可。

基于行业协会的非合约性实施职能执行的不均衡性，我们再从行业协会对其职能的需求程度作进一步的考察，发现，行业协会对上述提到的需要与政府相关管制机构协调的职能的需求不是太强烈，最强烈的却是“协调会员与非会员之间关系”、“协调会员与政府之间关系”、“协调会员单位之间关系”、“反映会员要求，维护其合法权益”等职能，如表4和图16所示。

其中原因有二，一是目前政府对行业协会参与有关政府行业管理已经给予明确的认可，但是如何参与、参与的程度依赖于具体实施过程中与政府相关部门的协调，而政府部门通常处于“放权”地位，在没有足够的压力下，是不会将“权力”下放给行业协会的，这也就是说，由于谈判地位较弱，行业协会对这些职能的需求就不强。

二是这些职能的获得或执行程度取决于政府的授权或委托程度，或者取决于政府职能转变的程度。如果行业协会能够真正起到沟通政府和企业之间关系的桥梁，那么行业协会就应能够起到双向推动作用，一方面作为行业整体利益的代表向政府反映、要求符合行业利益的政策，另一方面又能成为政府实施产业政策的推动者，合理地调整行业发展方向。

在这两个原因的作用下，行业协会提供的选择性激励手段有限、强度又弱，因此，行业协会对与合约性实施相关的职能“协调会员与非会员之间关系”、“协调会员单位之间关系”的需求也相对较弱。

但是，从表5和图17来看，目前行业协会几乎看不到对这方面职能改善的可能性。这意味着，政府对行业协会在市场竞争和行业发展中的地位还没有清晰的认识，在很大程度上，政府替代或压制了行业协会的“桥梁”作用。

三、行业协会 发展 存在的障碍

首先，我们将与一些行业协会座谈中确定可能存在的 影响 行业协会发展的障碍，然后以问卷调查形式在大面积的行业协会中调查，结果发现， 目前 绝大多数行业协会普遍反映的发展障碍就是“协会其他创收少”、“政府行业管理权限放的不够多”、“协会会费不充裕”和“协会专职年轻人员缺乏”，反映次多的 问题 是：“与行业管理有关的不同政府职能部门之间没有协调好”、“行业内国有 企业 （或大企业）较多，有问题，可绕开协会，直接找政府”、“政府不放心把行业管理权力交给协会，担心协会不能自律”、“如果政府不放权，但政府行业管理部门又不主动积极配合”等。而较少有行业协会反映问题则是“理事会（常务理事会）代表性不够”、“对行业协会运行制定不合理标准：如对会员企业在行业覆盖率指标限制、会费指标限制等”和“政府官员在协会任职”，如表6和图18所示。

从上述评价顺序来看，行业协会目前最缺乏的不是职能不足，而是工作能力不足，一方面是经费不足，创收少，这可能与其职能执行程度或会员需求程度不强有关，虽然行业协会是一个非营利性公共组织，不应有以盈利为导向的服务或项目，但是在现实中，行业协会可以利用其咨询和 教育 培训能力，为 社会 提供有偿服务，在一定程度弥补会费不足。另一方面是人员老龄化，专职人员缺乏，这实际上又是经费不足导致的。如果继续追溯，造成行业协会职能不足的原因又是与政府干预过多、政府相关管制部门不作为有关，在表

7、图19中行业协会把“政府行业管理权限放的不够多”、“如果政府不放权，但政府行业管理部门又不主动积极配合”两个障碍视为影响行业协会发展的最重要的障碍之一。因此，在目前的情况下，虽然行业协会内部组织和运行不是行业协会更多关注的问题来看，但是并不意味着不存在这些问题，而是这些问题还没有暴露出来。

此外，行业协会对目前影响其发展的最重要的障碍会发生改变表现出信心最不足，在表

8、图20中，这意味着政府职能转换没有形成一种让市场能够作出稳定预期的承诺和方式。

但是，令人欣慰的是，行业协会普遍具有信心的是“政府官员在协会任职”、“企业对协会职能不了解，没有主动性需求”、“协会为行业服务的能力缺乏”等障碍将很快得到改变。这意味着，现实中的市场和行业发展已经对这些障碍产生了冲击。随着这些障碍的改变，行业协会内部组织和运行上的障碍也将得到改变，如表8和图20所示，改变可能性较大的是“会长对协会工作的认同和支持程度”、“理事会（常务理事会）代表性不够”等。

值得指出，“行业内国有企业（大企业）较多，有问题，可绕开协会，直接找政府”这个障碍反映了两方面问题，一是政府职能转换没到位，没有改变国有企业或大企业对其与政府关系的预期，其原因是，国有企业或大企业客观上能满足政府一些目标的实现，如社会稳定、税收最大化等，从而能够直接影响政府的决策，替代行业协会的相关职能；另一方面是行业协会成员同质性不强，导致行业协会难以对不同企业利益进行整合，使得行业协会的代表性不够。这两方面问题的解决一是依赖于政府职能转变，减少对企业的干预，二是促进行业发展的竞争性，提高行业企业的同质程度。

5.行业协会职能配置障碍的进一步 分析

从上述描述性统计分析看，目前行业协会普遍存在行业代表性不强、人员结构中兼职人员和来自党政机关领导干部的比重偏大、以及经费普遍紧张的现象，这与行业协会目前遇到的最大的发展障碍――“政府行业管理权限放的不够多”、“如果政府不放权，但政府行业管理部门又不主动积极配合”有直接关系。因此，有必要对造成这种状况的原因作进一步的分析。

从行业协会“体制内生成”过程看，行业协会在行业管理体制改革中内生的发展动力不足，基本上依赖于“政企分开”、“政资分开”、政府适应市场 经济 的职能转变和相应的政府机构改革进程。虽然行业发展的非国有化和市场化程度提高，以及新兴行业发展对对行业协会职能强化有要求，但是，影响力有限，或者说，对政府行业管理职能转变影响力不够，其原因在于目前政府对行业协会的管理体制存在严重的缺陷。具体从以下三方面阐述：

首先、目前我国还没有一部适用于行业协会性质的单行 法律 。目前政府是根据《社团登记管理条例》（以下简称《条例》）来确认行业协会的法律地位。《条例》所适用的对象是 中国 公民自愿组成的社会团体，其范围远远超出行业协会的行业性质。由于行业协会，尤其是“体制内生成”的行业协会与其他社会团体在行为目标、职能配置要求上存在着巨大差异，所以，行业协会的成立和发展在有些方面可能受到过多的限制，在有些方面存在又规范不足。

其次、《条例》规定：“在同一行政区域内已有业务范围相同或者相似的社会团体，没有必要成立的”社会团体，登记管理机关不予成立。这对行业协会来说，就是通常所说的行业协会的成立和发展“一地一业一会”原则。在市场经济发育初期，政府各有关行业管理部门还有能力控制行业发展时，这个原则有利于提高行业管理效率。当时，当市场经济发展壮大后，行业发展规模扩大，行业协会有效管理和协调的幅度可能满足不了市场竞争和行业发展的需要，而且按照行业分类标准中第

三、四级行业成立的行业协会可能满足不了行业发展的需要，各行业协会为了扩大自身规模而展开竞争，这些情况都对“一地一业一会”原则提出了变革要求。一方面，行业协会作为独立的社团法人地位可以凭借着为行业服务的能力而展开相互竞争，在竞争中生存壮大的行业协会对行业协调和发展的作用将高于垄断的行业协会，另一方面在“一地”或“一业”按照行业协会的有效管理幅度成立多个行业协会，以适应规模扩大后的行业协调需要。但是，这种变革需要在实践中还遇到《条例》确定的社会团体双重管理体制的制约。

不仅如此，《社团管理工作》中进一步指出，业务主管单位要“对已登记的社团负责日常管理”，“其主要 内容 包括：负责对社团负责人和社团专职工作人员进行经常性的形势、任务和思想 政治 教育，使其熟悉并遵守国家的法律、政策；负责对社团负责人的选举和换届任免的审核、社团专职工作人员的党组织建设、工作调动、工资调整、职称评定等方面的管理；负责对社团的重大业务活动（包括召开研讨会）、财务活动、接受资助和外事活动进行审查及管理；负责对社团到原登记管理机关办理变更、注销登记手续。同时，协助社团清理债权债务并出具债务完结证明等善后工作。”

可见，现行的政策法规赋予了业务主管部门几乎无限的权力，实际上造成了“政会不分”的现象，在这种全方位、全过程的监控下，协会在人、财、物上失去了自主的权力，成为政府的傀儡， 自然 也不可能有任何创业的积极性和热情。长期的寄生生活使得协会得不到会员的真心拥护，这又在一定程度上加剧了协会对政府的依赖性。甚至有人将行业协会形象地描述为：“戴市场的帽子，拿政府的鞭子，坐行业的轿子，收企业的票子，供官员兼职的位子”。

从这个意义上，我们就不难理解行业协会发展目前遇到的最大障碍背后的原因了。

但是，我们也应看到，在各行业的实际管理中，业务主管部门虽然拥有名义上的控制权，但是在实际上却不发挥或不可能发挥其职责，在有些行业协会的实际运行中出现业务主管部门“超脱于”行业管理、“虚拟于”行业管理的现象，造成这些现象的原因有二：

一是随着市场竞争发育和行业发展程度提高，出现了一些新兴行业，或行业内部协调的新问题，原有的业务主管部门已经缺乏管理的专业能力，这时候，业务主管部门的角色变得模糊，甚至有的行业因没有业务主管部门角色而无法组建行业协会。如江苏省紫菜协会就是应紫菜市场上国内厂家相互压价和在中国加入WTO 后开拓国际市场的需要而成立，政府主管部门无法对非国有的紫菜企业进行干预，也不可能由专业的协调市场竞争和开拓国际市场的专门机构和人才，紫菜协会的成立独立于业务主管部门利益，相反紫菜行业的协调发展又有利于政府形象，因此在实践中业务主管部门不仅“超脱于”行业管理，而且积极支持紫菜协会的发展；再如市场经济发展衍生出许多新兴行业，超出了原有的政府的行业管理部门范围，上海市政府应大量的新兴行业发展和协调的需要，在《条例》的框架下，成立行业协会发展署作为新兴行业协会的业务主管部门，以推动新兴行业的发展。

二是随着“政企分开”、“政资分开”和政府机构改革，原先的业务主管部门逐渐淡出行业管理，但又保持名义上的控制权。如 工业 体制改革初期兴办的行业协会，大多数以原先的行政性公司为业务主管单位，但是随着“政企分开”和“政资分开”，这些行政性公司逐步演变成国有资产经营公司或持股集团，原来行业协会的业务主管部门角色也就过渡到这些国有资产经营公司或管理部门，在中央层面上，由国资委出面承担行业协会的业务主管部门。

由于国有资产管理部门的职责是负责国有资产保值增殖，对市场竞争和行业发展的协调职责在体制上已经由行业协会负责，国有资产管理部门已经不具备对行业协会的专业指导能力。

在省市一级，随着国有企业逐步退出竞争性领域，有关行业的国有资产经营公司已经萎缩，也没有能力承担起业务主管部门的角色，实际上的行业协会的行政管理已经淡化，成为“虚拟的”业务主管部门。这才出现许多大企业的企业家热衷于担任行业协会会长，接管行业协会的业务。例如南京市照明电器协会的业务主管部门在协会成立初由南京市二轻局下属的行政性公司――南京市照明电器公司作为业务主管部门，然后照明电器公司逐步退出，由二轻局转变而来的轻工集团（以资产管理为主要任务）承担业务主管部门，最后，由于南京市国有企业转制，轻工集团作为行业协会的业务主管部门丧失了实际控制权，这表现在该协会的正常维持已经难以为继，最后转移到由南京市最大的照明电器企业――华飞 电子 集团出资出人为维持行业协会的正常工作，并由华飞电子集团董事长来出任会长。

综上所述，我国目前对行业协会的管理体制可以界定为限制竞争的双重管理体制。在这种体制下，与其说政府承担对行业协会的监督审查职责，不如说是对行业协会发展的行政性管制。尽管在行业协会实践中，业务主管部门的角色发展变化，功能在不断淡化，但是限制竞争的双重管理体制始终是悬在行业协会头上的利剑，政府相关职能部门始终以此为理由来维持其在行业管理上的既得利益，因此，行业协会职能配置的改善首先是打破行业协会的管理体制，为行业协会单独立法，在合适的法律框架中，监督行业协会的运行和发展。

6.政策创新

行业协会管理体制改革涉及政府部门、行业协会和行业成员企业之间的博奕。行业协会职能配置的政策创新，一方面包含了政府部门转变职能和改革行业协会管理体制的创新，为行业协会发展创造良好的制度环境，另一方面也包含了行业协会内部治理结构的完善。

一、行业协会管理体制改革是对《社会团体登记管理条例》中规定的业务主管单位和登记管理机关双重管理体制加以突破。现有的双重管理体制，尤其是通过行业主管部门对行业协会行政合法性和政治合法性的严格限制，目的可能在于防止社会组织的快速发展，从而危及政府的社会合法性，但这实际上严重否定了行业协会的自治性质，使行业协会无法履行其契约原则和民主原

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！