

□ 余兴发

试论行业管理和行业协会

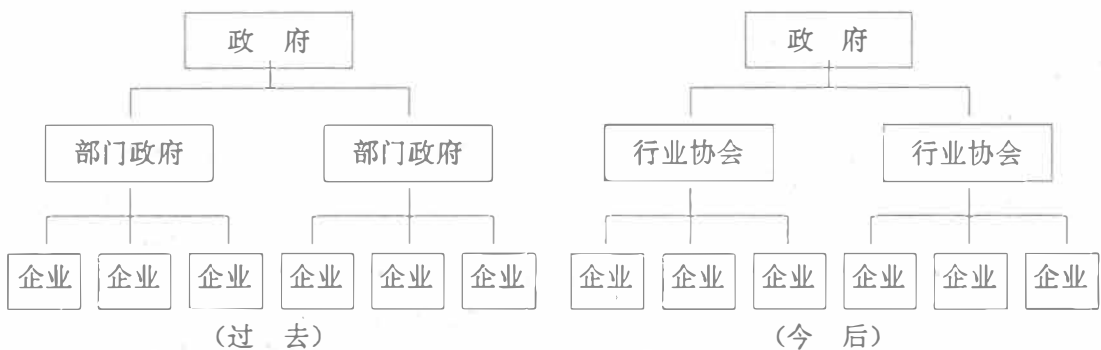
随着政府职能的转变,原属政府的部分职能将转交给中介组织。行业协会是中介组织的一种形式。在建立和完善市场经济新体制的今天,加强行业协会,提高行业协会的地位,显得非常必要。但是行业协会离不开行业管理,因此,本文把行业协会纳入行业管理中进行剖析。

一、行业协会带来了新型的政企关系

过去,企业的业务主管部门直接管理企业,行业管理实际上是部门政府(指业务主管部门)的行政管理。经过10余年的改革开放,一业为主、多种经营的格局已经打破了部门的行业界限,本部门企业的经营范围伸向别部门的行业,而别部门的企业经营范围又伸向本部门的行业。上海医药局所属生产药品的企业只有10多家,而在其他局系统生产药品的企业达90余家。市场经营是分散的,但市场管理应是统一的。然而在部门政府管理体制下,哪一个上级主管部门愿意把所有权归己并有隶属关系的企业所发生的某些业务交给另一个并行的部门去管理呢?政策只对本系统有效,而对外系统无效。市场无序,行业无序,势必对经济发展带来影响。

随着现代企业制度的建立,企业经营机制发生重大变化。在保障国家对企业财产的所有权、实现一定投资报酬率的条件下,企业拥有法人财产权,并成为适应市场需求、依法自主经营、独立享有民事权利和承担民事义务的企业法人。这样,企业对上级主管部门就不再存在隶属和依赖关系。当狭隘的部门管理不再存在时,在市场的大海中各自游泳的“无婆婆”企业,仍然需要得到支持、保护、扶植、协调。这样,新颖的行业管理便随之而起了。行业组织也将由过去可有可无转为必要的组织。

行业协会是沟通政府和企业关系的中间桥梁。在市场经济新体制下,行业管理的组织体系呈现了崭新的政企关系(见下图)。



政府→部门政府→企业所体现的政企关系与政府→行业协会→企业所体现的政企关系截然不同。部门政府和行业协会同是中间环节,但却是两种经济体制下的产物。前者是政企合一的中介,后者是政企分开的中介;前者反映的是强制性的政企关系,后者反映的是既有法规政

策规范,又有企业自主活动的政企关系;前者的职能主要是决策,后者的职能主要是服务;前者在系统内发生作用,而后者却是跨部门的行业组织。

二、政府和行业协会在行业管理中的地位

不能认为,行业管理只是中介组织的事。它应包括两个层次,即政府和行业协会共同进行行业管理。但政府在行业管理中处政策指导地位,而行业协会处政策实施地位。行业管理的主体是政府和行业协会,客体是企业。

政府的行业管理职责是调控和干预企业的经济活动。所谓调控,指政府通过自身掌握的经济杠杆和自身制定的(通用或行业)政策、法规、规划调控市场的经营环境,间接影响企业的经营活动;所谓干预,指政府通过赋予自身的行政权力,对那些违反政策、法规、规划的企业进行规劝、警告、处罚、直至提交法院绳之以法。调控的作用在于引导企业的合法行为,干预的作用是制止企业的非法行为。

行业协会是实施行业管理的中介组织,是政府开展行业管理的助手。它不是政府的派出机构,而是由同行业企业自愿参加而组织起来的民间社团。凡属同一行业的业务行为,不论属何系统的企业,都可参加行业协会。行业的职能概括为:贯彻、自律、协调、规划、服务、监督、培训、交流、反映、统计。其中最基本的是服务,为企业提供有利于企业经营的种种服务。代表会员企业与政府对话求得合法权益,也是为企业服务。通过具体的细致的工作,行业协会发挥它所具有的助手作用、沟通作用、管理作用、组织作用。

三、中外行业协会的比较

我国1956年对私改造前,有同业公会及工商联组织,它们就是行业协会。三大改造后,同业公会撤销,工商联则成为党对私营企业家的统战组织,行政性公司包办了行业公会的职责。80年代,由于改革开放的需要,我国各地建立起各种行业协会及其联合会。

从市场经济较发达的外国来看,行业协会有着很大作用。由于私人经济的企业主是分散的,企业竞争是激烈的,他们非常需要一个组织为自己撑腰,能协调企业之间的关系,能向政府反映和申诉自身的意见,政府也需要一个组织能将自身的声音传达到广大企业中,行业协会正是在这种迫切的要求下出现的。在日本,有按行业组成的各种行业协会,也有按地区组成的商工会议所,在德国也有按行业组成的行业协会和按地区组织起来的工商会。再过几年就回归祖国的香港,也有各种各样的行业协会。这些行业协会成为政府进行行业管理不可缺少的中介组织。

我国行业协会与西方国家行业协会会有共性,也有差别。共性表现在:①中介性:都是政府和企业之间的桥梁——中介组织。②服务性:都具有为企业服务和协调的功能。③民间性:都属民间组织,会员自愿参加,自治管理。

它们之间的区别在于:①掌权者:西方行业协会由私营企业的大财团主、大企业主担任会长,我国则为公有制的大中型企业领导,或离职的原政府官员担任会长。②功能:西方行业协会的功能偏重于与政府对话,而我国则偏重于行业管理。③行业划分:西方中介组织有按企业规模、按经营方式、按企业经营专业、按地区综合性经营等等不同情况进行组织的,一个企业参加几个组织。我国则按生产性、经营性、服务性分别按系统组织行业协会,会员只有本系统企业,基本上没有跨系统而业务性质相同的企业参加,一个企业往往只参加一个行业协会。因此,我国行业协会与西方行业协会各有特点。

四、关于行业协会的几个问题

(一)有关行业协会组织的问题

1、按企业的经济行为吸收行业协会会员。行业协会是没有部门界限、没有所有制界限的社团组织,只要企业经济行为近似,就可参加同一行业协会。但目前跨部门、跨所有制的行业协会会员还很少。这是一因系统分割还存在,二因行业协会的服务功能还没有发挥到企业非参加该协会的地步。这个问题只能逐步解决。

2、按企业的业态而不是按业种组建专门的行业协会。现有的行业协会是按自然行业即按商品分类组织的。这是历史的产物。但现代化的企业经营正在不断出现,因此可以按经营方式(如超级市场)、经营规模(如集团企业)、新兴业种(如咨询业、经纪业)组建不同的行业协会。同一企业可能参加多个行业协会。

3、建立综合性的商界联合会。西方都有综合性的商界联合组织。例如日本有“商工会议所”,从地方到全国都有这样的组织。它们的主要任务是:向政府反映诸如市场发展、企业发展、税制、劳动、环境等等重大问题的对策性建议;以民间组织身份开展国际交流;组织会员开展地区振兴、产业振兴工作;组织企业从业人员研修等等。原联邦德国“工商会”,也是从地方到全国建立的组织。它设有中小企业政策、欧洲问题协调、一般经济政策、竞争秩序、产业结构政策、能源交通环境政策、外贸、推销事务、法规事务等等 20 个办事机构。这些国家的此类组织是行业协会及一些大型企业的联合组织,成为政府与企业直接对话的重要通道。

我国现有的工商业联合会,既是爱国统一战线组织,又是民间商会组织。它吸收的成员主要是私营企业主、个体户主、三资(港澳台)企业主、部分乡镇企业主等。这样,他们只是商界的一个部分。因此,需要另外组建商界联合会。

商界联合会的成员,在基层是各行业协会的会长(或秘书长)及有代表性的企业参加,在上一层,则由基层商界联合会会长(或秘书长)、上一层的行业协会会长(或秘书长)及大型企业代表参加。商界联合会与工商联不同。前者是以企业名义参加的,后者则是以个人名义参加的;前者出自行业管理需要,后者则出自统战的需要;前者主要是经济上的对话,后者则主要是政治上的对话。

(二)将政府现有职能的一部分监督权转交行业协会行使

由于社会主义市场经济正在逐步建立,许多企业和经营者唯利是图,不讲职业道德,乘机欺诈、暴利、假冒、骗销等非法行为经常出现。在此情况下,政府监督职能必须加强。没有政府强有力的监督,市场不正当竞争会愈演愈烈,奉公守法的企业搞不下去,违法乱纪的企业却大发横财,消费者和使用单位受到损害。所以,在一定时期内,政府监督非常有其必要。但从长期看,政府的部分监督职能将转交行业协会行使。在当前,由于不正当竞争案件较多,政府部门人手不够,对它处理不过来,何不利用行业协会的助手作用,适当授权,让它们在行业内进行自律管理。如对假冒伪劣商品的生产和经营,由行业协会出面进行检查和劝阻。对价格暴利、价格欺诈也可由行业协会进行检查和劝阻,如果行业协会解决不了,或较大的案件,则交有关政府部门去处理。

(三)行业管理工作的建议

1、开展行业调查。要对行业进行管理,先要心中有数。但行业中的企业分散在各个系统中,为了全面掌握情况,就需对行业内的机构网点、经营情况、管理水平等进行调查和统计。只要下定决心,这项工作是可以完成的。

(下转第 8 页)

题就比较容易回答。

首先,从总的方面说,经营权改革思路与我国建立社会主义有计划商品经济体制相联系,法人财产权改革思路则与我国建立社会主义市场经济体制相联系,两者的体制背景不同。

其次,从产权关系方面看,在经营权改革思路支配下,企业只拥有“局部”产权(按《企业法》规定,经营权中就不包括收益权),经营者(企业)还没有真正以自己的名义、实际上还是以所有者的名义从事经营活动,是一种委托经营关系;在法人财产权思路支配下,企业拥有“全部”产权,并以自己的名义而不是以投资者的名义从事经营,是一种信托经营关系。

再次,从责任制度方面看,拥有经营权的企业的资产与出资者的资产还没有分立,出资者对企业还不能不承担无限责任;拥有法人财产权的企业,其资产已与投资人的财产分立,投资者只在投入资本限度内对企业承担有限责任。

第四,从组织制度方面看,拥有经营权企业的产权是由经营者行使的,拥有法人财产权企业的产权是由法人治理结构行使的。前者强调处理好国家与企业的关系(这个关系并没有处理好),后者强调要建立出资者、董事会和高层经理人员之间的权责制衡关系。

经营权改革思路与法人财产权改革思路都已触及到国有产权关系,按照这两条思路去改革必将引起国有产权关系的变革。但从实际情况看,经营权改革思路的推行并没有能够塑造独立的企业产权主体,并没有能够建立起权利主体之间的规范的稳定的关系,并没有能够形成有效的激励监督机制。因此才有法人财产权改革思路的出台,期望在这一思路的指导下,克服经营权思路的不足,达到经营权思路未能达到的目标。

上述三条企业改革思路对我国企业改革的实践都有过和有着影响或指导作用。三条思路的依次更替,基本反映了我国国有企业改革的深化过程,也反映了我国经济体制转换的渐进性和阶段性。我们不应该用一条思路与否定另一条思路,更不要因别国没有“法人财产权”概念而动摇法人财产权的改革思路。在法人财产权的改革思路指引下,逐步建立现代企业制度,是我们的改革方向,也是需要我们去完成的改革任务。

注:

①《孙冶方选集》,山西人民出版社 1984 年版,第 242 页。本文中引用的孙冶方文章,均见《孙冶方选集》,不再一一注明出处。

(上接第 38 页) 2、改组和充实行业协会。行业协会的划分宜粗不宜细。需要发展跨部门、跨所有制企业会员,扩大行业协会覆盖面。协会的领导,由会员企业民主选举产生,宜由本行业有名望、有威信的企业家或行业专家担任。在现阶段处于向现代企业制度过渡的时期,政府官员兼职还是需要的,但兼职不宜过多。

3、设立市场调节和管理委员会。它是政府所属的一个机构。它既从宏观上调控市场,又从行业管理上对企业进行某些监督。委员会由从事政策、法规、规划的制定单位(如有关生产委办、流通委办)的代表、从事监督、检查的行政管理单位(如工商、物价、质检、消费者协会等等)的代表参加工作,以便统一步调,实现政府有效的行业管理职能。

4、履行行业协会的职责。要使行业协会成为会员企业依靠的组织,关键是为企业利益提供服务。服务项目是很多的,如提供信息、组织联销联展、帮助企业提高管理水平、培训人才、制订议价等等,只要会员感到行业协会是自身的支柱,政府感到行业协会是自身的好帮手,那末,这样的行业协会就会受到欢迎。